

● 党风廉政建设丛书

LIAN ZHENG ZHUN ZE JI XIANG GUAN FA GUI XUE XI DU BEN

廉政准则及相关法规 学习读本

■ 本书编写组

人民日报出版社

★ 党风廉政建设丛书

廉政准则及相关法规 学习读本

本书编写组

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

廉政准则及相关法规学习读本/《党风廉政建设丛书》编写组编.

—北京:人民日报出版社,2007.1

(党风廉政建设丛书)

ISBN 978-7-80208-468-1

I. 廉… II. 党… III. 中国共产党—廉政建设—学习参考资料
IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 014682 号

书 名:廉政准则及相关法规学习读本

作 者:本书编写组

责任编辑:孙 琳

封面设计:杨 光

出版发行:人民日报出版社

社 址:北京金台西路2号

邮政编码:100733

发行热线:(010)65369529 65369527

编辑热线:(010)65369525

经 销:新华书店

印 刷:北京富生印刷厂

开 本:850×1168 毫米 1/32

字 数:900 千字

印 张:40

印 数:10000

印 次:2007 年 2 月第 1 版 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80208-468-1

定 价:90.00 元(全五册)

目 录

第一篇 廉政建设学习

学习《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防 腐败体系实施纲要》	(1)
一、《实施纲要》的出台背景和起草经过	(1)
二、《实施纲要》的重点内容、特点和创新	(7)
三、颁布《实施纲要》的重要意义	(14)
四、学习贯彻落实《实施纲要》	(17)
学习《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》	(37)
一、《决定》的出台背景	(39)
二、《决定》的主要内容	(43)
三、学习《决定》，加强和改进党的作风建设	(46)
学习《关于实行党风廉政建设责任制的规定》	(67)
一、实行党风廉政建设责任制的重要性和必要性	(67)
二、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》的学 习要点	(71)
三、把党风廉政建设责任制落到实处	(80)

第二篇 廉政准则

- 一、关于制定和实施《廉政准则》的几个问题 (88)
- 二、《廉政准则》解读 (114)
- 三、学习《廉政准则》，加强领导干部作风修养 (115)

第三篇 廉政准则相关法规

- 学习《关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的
若干规定》 (130)
 - 一、《若干规定》的主要内容 (130)
 - 二、中央纪委制定对违反《关于党政机关厉行节
约制止奢侈浪费行为的若干规定》行为的党
纪处理办法 (131)
- 学习《关于领导干部报告个人有关事项的规定》 (138)
- 学习《关于党政机关县(处)级以上领导干部
收入申报的规定》 (148)
- 学习《党政领导干部选拔任用工作监督检查试行
办法》 (152)
 - 一、党政领导干部选拔任用工作监督检查的指导
思想、应遵循的原则 (152)
 - 二、党政领导干部选拔任用工作监督检查的对象、
内容与方式 (153)

三、党政领导干部选拔任用工作监督检查的方法	
步骤及相关事项	(154)
四、调查核实应遵循的原则	(156)
五、党政领导干部选拔任用工作监督检查的纪律	
和责任	(157)
学习《党政领导干部职务任期暂行规定》	(164)
一、《党政领导干部职务任期暂行规定》解读	(164)
二、《党政领导干部职务任期暂行规定》创新的	
特点	(166)
学习《党政领导干部任职回避暂行规定》	(170)
一、《党政领导干部任职回避暂行规定》的适用	
对象	(170)
二、《党政领导干部任职回避暂行规定》的三种回	
避情形	(170)
学习《党政领导干部交流工作规定》	(174)
一、《党政领导干部交流工作规定》的适用对象	(174)
二、《党政领导干部交流工作规定》的范围方式	(174)
三、《党政领导干部交流工作规定》的工作纪律	(175)
学习《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》	(181)
学习《党政领导干部选拔任用工作条例》	(185)
一、修订颁布《干部任用条例》的意义	(185)
二、《干部任用条例》的主要内容和特点	(186)
三、《干部任用条例》学习要点	(190)
四、《干部任用条例》解读	(198)

学习《党政领导干部任职试用期暂行规定》	(230)
一、关于领导干部任职试用期制度	(230)
二、完善试用期制度	(231)
学习《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法 (试行)》	(239)
一、关于《党政领导干部选拔任用监督检查办法 (试行)》的颁行	(239)
二、颁行《党政领导干部选拔任用工作监督检查 办法(试行)》的意义	(240)
学习《关于县级以上党政领导干部任期经济责任 审计暂行规定》	(249)
一、开展党政领导干部任期经济责任审计工作的 重要意义	(249)
二、任期经济责任审计与离任经济责任审计的区 别与联系	(249)
三、党政领导干部任期经济责任审计的范围和 重点	(251)
四、经济责任审计的法律依据	(252)
学习《中华人民共和国行政监察法》	(261)
一、行政监察的基本原则	(261)
二、行政监察的特征与对象	(263)
三、行政监察的管辖	(264)
四、《行政监察法》规定的处分形式	(264)

第一篇 廉政建设学习

学习《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》

一、《实施纲要》的出台背景和起草经过

(一)《实施纲要》的出台背景

2005年1月3日,中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》(简称《实施纲要》)。这是党中央在总结历史经验、科学判断形势的基础上,对反腐倡廉工作作出的重大战略决策。同年1月17日,《实施纲要》由新华社正式向社会公布。

《实施纲要》的出台有着深刻的背景。1989年8月15日,最高人民法院、最高人民检察院发布《关于贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子必须在限期内坦白自首的通告》,掀起一场反腐运动的高潮。1993年8月中央纪委的第二次全会是一次重大转折,会上提出了反腐败的三项工作格局:查办大案要案,抓廉洁自律,纠正部门、行业不正之风。这三项工作格局的形成,一方面是源于群众对先期反腐败“只打苍蝇,不打老虎”的不满,另一方面也是为了遏制腐败进一步发展蔓延的趋势。然而经过几年的努力,省部级以上高官腐败案件查处得越来越多,但

依然有人前腐后继，串案窝案不断，光查处、打击显然不够，要从体制上解决产生腐败的土壤的问题逐渐成为各界共识。

面对新旧体制转换过程中腐败现象在一些领域蔓延的新情况，党中央及时作出加大反腐败工作力度的重大决策，以遏制在一些领域频发的腐败现象。与此同时，党中央高度重视预防腐败工作，努力从源头上预防和解决腐败问题，明确提出：“惩治腐败要作为一项系统工程来抓”，“要加强教育，发展民主，健全法制，强化监督，创新体制，把反腐败寓于各项重要政策措施之中，通过深化改革不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤”。

1997年，党的十五大提出反腐败“教育是基础，法制是保证，监督是关键”的论断。党的十六大确定了反腐倡廉的途径和方法。以党的十六大为标志，反腐的思路前后发生了三大转变：一是从原先的“反对腐败”转变为“反对和防止腐败”，加上“防止”一词，表明反腐败的重点转到“打”“防”并重；二是把反腐败界定为“严重的政治斗争”转变界定为“重大的政治任务”，把反腐败上升到党的建设的高度；三是提出了“制度反腐”的观念。到十六届三中全会正式提出：“建立健全与社会主义市场经济相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”。

在反腐败发展进程中，来自上下两方面的力量起到了积极的推动作用。一是中央高层领导的重视。从党的十三届四中全会到十六大的十三年中，江泽民同志深刻分析了改革开放和发展社会主义市场经济条件下反腐倡廉面临的新情况新问题，强调在坚决惩治腐败的同时，要坚持标本兼治、综合治理，加强教育、发展民主、健全法制、强化监督、创新体制，把反腐败寓于各项重要政策措施之中，不断铲除滋生腐败的土壤和条件。胡锦涛总书记对建立健全惩治和预防腐败体系多次提出要求，他

在中央纪委第五次全会上明确指出,总体上看,当前加大预防腐败工作力度,条件基本具备,时机比较成熟。要继续在加强教育、完善制度、强化监督上下功夫,经过努力,建立起思想道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度体系、权力运行的监控机制,建立完善惩治和预防腐败体系。二是地方制度创新的推动。在中央出台《实施纲要》之前,深圳、浙江、江苏、安徽等十几个省市就已经制定了自己的“惩防体系”。

2003年10月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了“要坚持标本兼治、综合治理,注重思想道德教育,加强廉政法制建设,完善监督制约机制,建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”的要求。

建立健全惩治和预防腐败体系这一重大的理论和实践问题正式提到了全党面前。

(二)《实施纲要》的起草经过

以胡锦涛同志为总书记的党中央从提高党的执政能力和巩固党的执政地位的高度,针对改革开放和市场经济条件下的反腐倡廉工作新情况、新问题,继承前人又勇于创新,在全面总结我国反腐倡廉理论和实践的基础上,明确提出建立健全惩治和预防腐败体系。

从十六届三中全会提出,到十六届四中全会进一步深化和发展,提出明确要求,连续两次党的中央全会对同一问题作出强调,这在党的历史上也是比较少见的。胡锦涛总书记先后多次对建立健全惩防体系作出重要论述,提出明确要求。这充分说明以胡锦涛同志为总书记的党中央对这一重大理论和实践问题的高度重视。因此,抓紧建立健全惩治和预防腐败体系成

为一项十分重要而紧迫的任务。

《实施纲要》的起草，由中央纪委、监察部负责，历经了整整一年。

2004年1月，胡锦涛总书记在中央纪委第三次全会上发表重要讲话，专门对建立健全惩治和预防腐败体系的重大意义、目标任务、方针原则和方法途径等作了全面深刻的阐述。他指出，“建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，是我们党对社会主义市场经济条件下深入开展党风廉政建设和反腐败斗争提出的新要求，是加大从源头上防治腐败的根本举措。各级党委和政府都要按照这个要求，扎扎实实地做好工作。要加强思想道德教育和纪律教育，筑牢拒腐防变的思想防线；加强党风廉政制度建设，建设反腐倡廉的制度体系；加强监督制约，形成权力正确行使的有效机制。”

党中央对起草《实施纲要》高度重视，中央纪委、监察部领导特别是吴官正、何勇同志亲自抓。集思广益、发扬民主，《实施纲要》的起草过程充分彰显了科学决策、民主决策的执政理念。

为贯彻落实中央的要求和胡锦涛总书记关于建立健全惩治和预防腐败体系的一系列重要讲话精神，2004年1月，中央政治局常委、中纪委书记吴官正同志在中央纪委第三次全会上对建立健全惩治和预防腐败体系作了具体部署，把它确定为中纪委监察部的一项重要工作任务，提出了明确要求，并确定成立起草工作领导小组，组织专门力量起草《实施纲要》。纪检监察系统广泛开展了惩治和预防腐败体系理论研讨活动，为起草《实施纲要》奠定了基础。

2004年5月，中央书记处书记、中央纪委副书记何勇在主持中央纪委常委理论中心组学习时，要求认真贯彻落实吴官正

同志在中央纪委第三次全会报告中关于建立健全惩治和预防腐败体系的指示精神,深入开展理论研讨活动,代中央起草《实施纲要》。同年5月中旬,中纪委监察部成立了由中央纪委副书记刘峰岩同志任组长,中央纪委常委吴玉良、监察部副部长李玉赋同志任副组长的文件起草工作领导小组。由中央纪委宣教室牵头,办公厅、监察综合室、研究室、法规室、党风室、纠风室、审理室等八个厅室抽调人员组成综合、教育、制度和监督四个工作小组,确定了31个地方和中央国家机关部委纪检监察机关作为重点参与单位。起草工作领导小组结合反腐倡廉工作实际,制定了《实施纲要》初步方案,确定了指导思想、总体要求、基本框架和工作部署。方案经吴官正、何勇同志批准后,同年6月23日,中央纪委、监察部在北京召开了建立健全惩防体系理论研讨任务部署会,确定了全国31个地方和中央国家机关部委纪检监察机关作为重点参与研讨的单位。起草组深入广东、江苏、山西、浙江、北京、中国社科院、国资委、教育部等省市和中央国家机关部委调研,召开各类座谈会30多次,听取400多名有关部门负责同志和专家学者的意见。深入学习和调研为起草工作做好了充分的准备。

这期间吴官正同志曾先后到湖北、江西、宁夏、新疆、四川、重庆等地考察党风廉政建设和反腐败工作,围绕建立健全惩防体系等问题进行深入调研。同年9月召开的中央纪委第四次全会上,吴官正同志强调,建立健全惩治和预防腐败体系,是当前和今后一个时期反腐倡廉的重大任务。吴官正、何勇同志亲自指导文件起草工作,多次听取汇报。同年7月下旬和9月上旬,中央纪委、监察部四次召开分别有中央办公厅、中组部、中宣部、中央政策研究室等37个部委的50多位领导同志参加的座谈会,听取对文件起草工作的意见和建议。

同年9月22日,何勇同志在听取起草组对初稿的汇报后,强调要立足实际,着眼全局,站在全党反腐倡廉工作大局的高度,谋划全篇,使惩治和预防腐败体系,既能解决当前反腐倡廉工作中的突出矛盾和问题,又对今后一个时期的党风廉政建设和反腐败工作具有指导意义,同时要注重体制、机制和制度创新,制度建设是根本建设,《实施纲要》各个实体部分都要体现体制、机制和制度方面的改革创新。

同年10月9日,修改后的《实施纲要》稿发到中央组织部、中央宣传部等37个单位征求意见。此后,中央纪委、监察部又连续召开四次座谈会,何勇等领导同志分别听取了37个单位负责同志对《实施纲要》的意见。10月22日,吴官正同志对文件起草工作给予充分肯定。他批示:“《实施纲要》的起草工作贯彻了中央精神,总结了我们党多年来反腐倡廉的经验,提出了许多好的办法。”

为了集中全党智慧起草好《实施纲要》,根据吴官正、何勇同志的重要指示,中央纪委发文征求全国各省区市党委、纪委和中央国家机关各部委党组、纪检组等125个地方和部门对《实施纲要》的意见。

在深入调查研究,充分吸取各地研讨成果的基础上,起草组经过五个多月的工作,数易其稿,形成了《实施纲要(送审稿)》,报中央纪委吴官正书记、何勇副书记批准后,形成《实施纲要(征求意见稿)》。11月12日,吴官正同志主持召开中央纪委常委会议审议了《实施纲要(送审稿)》。11月16日,中共中央政治局常委曾庆红主持召开中央党建工作领导小组第十四次会议,讨论并原则同意《实施纲要(送审稿)》。根据曾庆红同志的要求和党建工作领导小组的意见,起草组又作了进一步修改。

同年11月27日,中共中央总书记胡锦涛主持召开中央政治局常委会议,对《实施纲要(送审稿)》进行了认真审议并原则同意。根据胡锦涛等中央领导同志提出的14处重要修改意见,吴官正同志亲自作了修改,并进一步征求了中央办公厅、中央政策研究室、国务院办公厅、国务院法制办有关负责同志的意见。

同年12月27日,中共中央总书记胡锦涛主持召开中央政治局全体会议,审议通过了《实施纲要》。

中央政治局常委会、中央政治局全体会议在审议《实施纲要》时给予了充分肯定。会议认为,《实施纲要》是当前和今后一个时期深入开展党风廉政建设和反腐倡廉工作的指导性文件。

2005年1月3日,中央以[2005]3号文件正式颁布。从起草全过程看,《实施纲要》是全党集体智慧的结晶。

二、《实施纲要》的重点内容、特点和创新

(一)《实施纲要》的重点内容

《实施纲要》共分8个部分21条9000多字。第一部分:阐述了建立健全惩治和预防腐败体系的重要性、紧迫性和长期性。第二部分:总结了执政55年来特别是十三届四中全会以来反腐倡廉的六条基本经验。第三部分:确定了建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想、主要目标和工作原则。第四部分:明确了加强反腐倡廉教育,筑牢拒腐防变思想道德防线的要求。第五部分:强调了加强反腐倡廉制度建设,充分发挥制度在惩治和预防腐败体系中的保证作用。第六部分:提出了加

强对权力运行的制约和监督,确保权力正确行使的措施和办法。第七部分:强调了在惩治和预防腐败体系中充分发挥惩治的重要作用。第八部分:要求加强领导,健全机制,保证建立健全惩治和预防腐败体系各项任务落到实处。

《实施纲要》的重点内容,主要集中在教育、制度、监督三个方面,即《实施纲要》中的第四、五、六部分。

教育方面,明确提出:一是以领导干部为重点进行反腐倡廉教育。二是面向全党全社会进行反腐倡廉教育,大力加强廉政文化建设。三是完善反腐倡廉宣传教育工作格局,把反腐倡廉宣传教育纳入党的宣传教育总体部署,形成反腐倡廉宣传教育的强大合力。

制度方面,从反腐倡廉基本制度和从源头上治理腐败的制度两个方面提出了许多反腐倡廉具体制度。关于建立健全反腐倡廉基本制度,提出了“四个完善”:一是完善对权力制约和监督的制度。二是完善反腐倡廉相关法律和规范国家工作人员从政行为的制度。三是完善对违纪违法行为的惩处制度。四是完善反腐败领导体制、工作机制。关于从源头治理腐败的制度改革和创新,提出“六项改革”、“三个公开”、“四个规范”。“六项改革”:一是深化干部人事制度改革。二是深化行政审批制度改革。三是深化财政体制改革。四是深化金融体制改革。五是深化投资体制改革。六是推进司法体制改革。“三个公开”:即健全政务公开、厂务公开、村务公开等制度。“四个规范”:即规范工程建设招标投标制度、规范土地使用权出让制度、规范产权交易制度、规范政府采购制度等。

监督方面,从监督对象、重点环节和重点部位及监督主体等方面提出了许多重要措施。一是提出要加强领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督。二是提出要

加强对干部选拔任用工作、财政资金运行、国有资产和金融等环节和部位权力运行的监督。三是提出要充分发挥党内监督、人大监督、政府专门机关监督、司法监督、民主监督和社会监督等监督主体的积极作用,提高监督的整体效能。

(二)《实施纲要》的特点

《实施纲要》始终贯彻了标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的反腐倡廉战略性方针,这是《实施纲要》的一个显著特点。《中国纪检监察报》发表文章对此进行了阐述。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防,是以胡锦涛同志为总书记的党中央提出的反对和防止腐败的战略性方针。起草《实施纲要》认真贯彻了这一方针,强调继续严肃查处违纪违法案件,突出注重预防这条主线,把深化改革、创新体制、加强教育、发展民主、健全法制、强化监督等治理腐败的治本之策,贯穿到《实施纲要》的指导思想、基本原则和教育、制度、监督等八个部分之中。

坚持在继承中发展,在发展中创新。全面总结概括了党执政 55 年来特别是十三届四中全会和十六大以来反腐倡廉的六条基本经验,这是《实施纲要》的理论基础。《实施纲要》总结的六条基本经验是对我们党反腐倡廉实践的科学总结,是加强党风廉政建设和反腐败斗争必须长期坚持的重要指导原则。

坚持以改革统揽预防腐败的各项工作,注重反腐倡廉体制机制制度创新,这是《实施纲要》的又一个显著特点。把反腐败寓于各项重要改革措施之中,用改革的办法解决导致腐败现象发生的深层次问题,是有效预防腐败的根本途径,也是我们在新时期反腐倡廉实践中积累的一条宝贵经验。《实施纲要》明确提出“用发展的思路 and 改革的办法防治腐败”,“坚持深化改

革,创新体制机制制度,注重从源头上预防和解决腐败问题”。这充分表明我们党通过实践探索,找到了解决腐败问题的根本途径和办法。

教育、制度、监督,是惩治和预防腐败体系的三个关键环节,也是三个实体部分,三者相互依存,构成一个完整的体系。《实施纲要》分别对教育、制度、监督作了全面阐述,提出了一系列切实可行的措施。

《实施纲要》明确提出“反腐倡廉教育要以领导干部为重点”,抓住了反腐倡廉教育的关键。《实施纲要》还强调“反腐倡廉教育要面向全党全社会”、“大力加强廉政文化建设”。这些要求,体现了反腐倡廉教育思路和方法的创新。

制度建设贯穿《实施纲要》全篇,是惩防体系建设的核心内容。很多权钱交易的腐败行为都与某些管理制度和体制机制存在的缺陷相关。因此,《实施纲要》紧紧抓住制度这个中心环节,从“建立健全反腐倡廉的基础性制度”,“推进从源头上防治腐败的制度改革和创新”等方面就加强反腐倡廉制度体系建设作出了规划,共提出了100多项反腐倡廉制度措施,其中有很多是新的制度措施,初步构建了反腐倡廉的制度体系。

监督不得力、监督机制不完善、监督不到位,是当前腐败现象易发多发、滋生蔓延的重要原因之一。因此《实施纲要》把对权力的监督制约,作为治理腐败的关键环节来定位,提出很多监督“实招”,明确了“领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人”是监督的重点对象,“干部选拔任用、财政资金的运行、国有资产和金融的监管”等是监督的重点部位和重点环节,并且强调形成强大的监督合力,提高监督的整体效能。

在教育、制度、监督之后,《实施纲要》把惩治作为单独的一部分,强调“在惩治和预防腐败体系中充分发挥惩治的重要作