

新编纪检监察业务教材

**建立健全教育、制度、监督并重的
惩治和预防腐败体系
实施纲要教程**

中央纪委监察部教材编审委员会审定

中国方正出版社

新编纪检监察业务教材

**建立健全教育、制度、
监督并重的惩治和
预防腐败体系
实施纲要教程**

中央纪委监察部教材编审委员会审定

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

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教程/李本刚主编. —北京:中国方正出版社,2007.8

(新编纪检监察业务教材)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 299 - 0

I. 建… II. 李… III. 中国共产党—廉政建设—文件—干部教育—教材 IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 134102 号

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教程

李本刚 主编

责任编辑:王相国 向晓静

责任校对:张蓉

责任印制:郑新

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街41号 邮编:100813)

发行部:(010) 66560950 门市部:(010) 66562733

编辑部:(010) 59596602 出版部:(010) 66510958

网址:www.FZpress.com.cn

经 销:新华书店

印 刷:北京蓝海印刷有限公司

开 本:787毫米×960毫米 1/16

印 张:14.5

字 数:130千字

版 次:2007年10月第1版 2007年10月北京第1次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 299 - 0

定价:23.00元

(本书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换)

中央纪委监察部教材 编审委员会成员

主任：刘峰岩

副主任：吴玉良

成 员：刘建华 耿文清 李本刚 徐泽洲
刘 越 王先文 宁延令 徐 檠
张立军 肖建国 宋福龙 许传智
周益扬 傅 奎 滕少华 阎群力

《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教程》

主 编：李本刚

副主编：杨小平



序 言

党中央颁布的《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》(以下简称《实施纲要》)明确提出,要编写反腐倡廉教材。编辑出版新编纪检监察业务教材,是深入贯彻落实《实施纲要》精神,全面提高全国纪检监察干部队伍的整体素质和业务水平,促进党风廉政建设和反腐败斗争深入开展的重要举措。

我们党历来高度重视干部教育培训工作,坚持把干部教育培训工作作为保证党的事业顺利发展的一项基础性工作和党的建设的一项重要内容,在革命、建设、改革的各个历史时期,着力培养造就了一批又一批领导骨干和优秀人才,为完成党在不同时期的历史任务提供了重要的人才保证和智力支持。党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央,从党和国家事业发展的全局出发,作出了大规模培训干部、

大幅度提高干部素质的战略决策，我国的干部教育培训事业进入了一个大发展时期。最近，胡锦涛总书记在中央党校发表重要讲话强调，“要加强党的建设，造就高素质的领导班子、干部队伍和党员队伍”，这对新时期干部教育培训工作提出了新的更高要求。

加强干部教育培训教材建设，是增强干部教育培训工作实效的重要途径。在干部教育培训事业的发展进程中，我们党历来把教材建设作为大事来抓。毛泽东同志在革命战争年代就提出要抓好教材建设。他指出：“我们还要编一些书，搞一些关于生产知识等方面的书，作为教材。”邓小平同志也曾经明确提出：“教育制度中有很多具体问题，关键是教材。教材要反映出现代科学文化的先进水平，同时要符合我国的实际情况。”江泽民同志也特别强调，“要加强思想政治建设和教材建设，优化教育资源的配置，提高教育资源的利用率，把我国的教育水平提到一个新的高度”。2006年6月，胡锦涛同志亲自为第二批全国干部学习培训教材撰写序言，他强调要精心组织、精心编写、精心施教，使各类教材切实体现时代性、把握

规律性、富于创造性，在建设一支宏大的高素质干部队伍中发挥积极作用。

中央纪委监察部领导高度重视纪检监察干部的教育培训工作和教材建设，吴官正同志作出了一系列重要指示，多次强调要加大纪检监察干部教育培训工作力度。中央纪委监察部成立了干部教育培训工作领导小组，提出了《关于进一步做好纪检监察干部教育培训工作的意见》，起草了《2006年—2010年全国纪检监察干部教育培训规划》，加大了对纪检监察干部特别是各级新任纪检监察领导干部的培训力度。

党的十六大以来，反腐倡廉理论在继承中发展，在发展中创新。胡锦涛总书记在中央党校重要讲话中明确指出，要“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”，“在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设”。这些重要论述，为深入开展反腐倡廉指明了方向。加强教材建设，认真总结党的十六大以来反腐倡廉工作所取得的理论与实践成果，对于适应反腐倡廉新形势和新任务的要求，进一步提高

纪检监察干部教育培训工作水平，意义重大。在教材编审委员会的精心组织、统一规划下，13本新编纪检监察业务教材出版了，这是一个系统工程，一项非常有意义的工作，可喜可贺。希望各级纪检监察机关重视教材的使用，使之成为各级纪检监察机关进行业务培训和全国纪检监察干部在职业务自学的必学、必教、必备、必用教材，在建设一支政治坚强、业务精通、公正清廉、纪律严明、作风优良的高素质纪检监察干部队伍中发挥积极作用。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters that appear to be '何勇' (He Yong).

2007年8月

前 言

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视惩治和预防腐败体系构建工作。党的十六届三中全会第一次提出了建立健全惩治和预防腐败体系的目标。胡锦涛总书记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提出了总体要求和工作任务，并在多次讲话中对这一问题作了全面、深刻、系统的阐述。

为贯彻落实中央决定和胡锦涛总书记的重要讲话精神，2004年初，中共中央政治局常委、中央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部署。之后，纪检监察系统广泛开展了理论研讨活动。5月18日，根据中央书记处书记、中央纪委副书记何勇同志的提议，成立了以中央纪委副书记刘峰岩为组长的起草工作领导小组，并组成专门的起草班子，开展起草《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》（中发〔2005〕3号，以下简称《实施纲要》）工作。起草班子由中央纪委宣教室牵头，办公厅、法规室、党风室、纠风室等八个部门派人参加，组成综合、教育、制度、监督四个工作小组。起草组很快制订了工作方案，提出了《实施

纲要》的总体框架以及指导思想、总体要求、工作步骤和任务分工等。报请吴官正、何勇同志批准后，于6月23日召开了《实施纲要》理论研讨活动和起草工作任务部署会，31个地方和中央国家机关部委纪检监察机关负责同志参加了会议。会上，传达了吴官正同志的重要批示，何勇同志出席并作了重要讲话。会后，大家积极行动，广泛深入地开展了理论研讨和起草工作，很快在纪检监察系统形成了四个热潮，即认真学习、钻研理论的热潮；深入基层、深入实际、深入群众调研的热潮；集思广益、理性思考、研究问题的热潮；出主意、拿招法，起草《实施纲要》的热潮，为整个起草工作打下了良好的基础。

中央纪委监察部领导特别是吴官正、何勇同志对起草工作高度重视，多次听取汇报，进行有力的指导。6月16日，吴官正同志在《实施纲要》的总体框架和起草工作方案上批示：“‘意见稿’在很短时间内搞出来，并写得很好，同志们做了大量创造性的工作，下一步要认真听取意见，修改、研讨，力争在四中全会后提请中央审定。”7月下旬和9月上旬，何勇同志4次组织召开中央国家机关有关部委负责同志座谈会，分别听取了中央办公厅、中组部、中宣部、中央政策研究室等37个部委的50多位领导同志的意见。他还多次听取工作进展情况的汇报，研究解决重要问题，不断推动起草工作一步一个脚印、扎扎实实地向前推进。

《实施纲要》理论性、政治性、政策性都很强，涉

及面很广。起草工作时间紧、任务重、难度大、要求高，大家感到责任重大、压力很大。怎么变压力为动力，完成这项光荣而艰巨的任务，大家运用了在实际工作中总结出来的一套行之有效的做法，这就是“吃透上情、了解下情、学习左右、理性思考、集思广益、科学决策”。“吃透上情”就是吃透党中央的、三代领导集体的、中央纪委的等等中央的精神；“了解下情”就是了解群众的、基层的、下边的情况。一方面，狠抓“吃透上情”，反反复复学习了党的三代中央领导集体关于反腐倡廉的重要论述、胡锦涛总书记的一系列重要讲话、中央有关重要文件和文献资料等。另一方面，“了解下情”，深入一些省市和部委调研，共召开各类座谈会 30 多次，听取 400 多名有关部门负责同志和专家学者的意见，各地方也拿出很多意见，同时，认真阅读各地各部门报送的材料，归纳梳理各地各部门的意见、建议。在吃透上情、了解下情的基础上，互相学习，理性思考，集思广益，升华提高。起草组经过几个月紧张而有序的工作，形成了《实施纲要（送审稿）》。2004 年 10 月 8 日报送给何勇同志。10 月 11 日，何勇同志带着办公厅、研究室的同志，到起草组驻地逐句逐段讨论《实施纲要（送审稿）》，并给予了高度评价。何勇同志讲了三点意见：听了你们汇报以后，感觉这个稿子，一是具备了叫《实施纲要》的条件；二是具备了报官正同志审批的条件；三是具备了在更大范围内征求意见的条件。之后，我们又多次召开座谈会，进一步

征求意见，并精心修改。10月29日至30日，吴官正、何勇同志亲自出面，召集部分省、区、市纪委书记和派驻纪检组长进行座谈，听取意见。10月25日至11月10日，又用半个月的时间，中央纪委专门下发文件征求31个省、区、市党委、纪委和中央国家机关各部委党组、纪检组等125个地方和部门的意见。各地方、各部门高度重视征求意见工作，中央政治局委员王乐泉、刘淇、张立昌、张德江、俞正声同志组织省委常委班子，贺国强同志组织中央组织部领导班子进行认真讨论。全国人大常委会领导组织有关专家，进行研究修改。教育部、中国社科院多次召开座谈会，听取不同学科、不同领域的339名专家学者的意见。

2004年11月12日，吴官正同志主持召开中央纪委常委会，审议《实施纲要（送审稿）》，明确指出，《实施纲要》完全符合中央精神，总结了多年反腐倡廉的经验，提出了许多管用的措施和办法。11月16日，曾庆红同志主持召开中央党建工作领导小组第十四次会议讨论《实施纲要》时指出，《实施纲要》是我们党第一个全面阐述反腐倡廉工作的文件。11月27日，胡锦涛总书记主持召开中央政治局常委会审议时指出，搞这么一个规划性的纲要，对推动反腐倡廉工作很有好处。《实施纲要》总结了多年来我们党反腐倡廉的经验，体现了惩防并举、注重预防的精神。他还指出，这件事非常大，不是具体事，涉及的是今后若干年反腐倡廉体系建设的全面规划。12月27日，中央政治局全体

会议审议《实施纲要（送审稿）》时，各位政治局委员都给予了很高评价。2005年1月3日，中发〔2005〕3号颁布实施了《实施纲要》。

《实施纲要》的形成经历了制订方案、开展研讨、分工起草、综合汇总、征求意见和上报审批六个阶段，进展顺利。原因最主要有四个方面：一是以胡锦涛同志为总书记的党中央的正确领导；二是中央纪委监察部领导特别是吴官正、何勇同志高度重视，亲自指导；三是各地区、各部门方方面面的大力支持；四是起草组的同志埋头苦干、扎实工作。《实施纲要》的形成走了一个民主化、科学化决策的过程，集中了全党集体的智慧。

目 录

前言	(1)
第一章 建立健全惩治和预防腐败体系的 重大意义	(1)
第一节 建立健全惩治和预防腐败体系是 党中央在新形势下对反腐倡廉 工作作出的重大战略决策	(2)
第二节 建立健全惩治和预防腐败体系是 我们党对执政规律和反腐倡廉 工作规律认识的进一步深化	(5)
第三节 建立健全惩治和预防腐败体系是 从源头上防治腐败的根本举措	(8)
第四节 建立健全惩治和预防腐败体系对于 提高党的执政能力、巩固党的 执政地位有极其重要的意义	(10)
第五节 建立健全惩治和预防腐败体系是 一项紧迫而长期的任务	(13)

第二章 中国共产党反腐倡廉工作的基本经验	(16)
第一节 必须坚持中国共产党的领导，保证反对和防止腐败的正确方向	(17)
第二节 必须坚持指导思想上的与时俱进，用发展着的马克思主义指导反腐倡廉新的实践	(18)
第三节 必须围绕发展这个党执政兴国的第一要务，为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化提供政治保证	(19)
第四节 必须坚持立党为公、执政为民，切实纠正损害群众利益的不正之风	(21)
第五节 必须坚持深化改革，创新体制机制制度，注重从源头上预防和治理腐败	(22)
第六节 必须坚持和完善反腐败领导体制和工作机制，形成反腐败斗争的整体合力	(23)
第三章 建立健全惩防体系的指导思想、工作原则和主要目标	(26)
第一节 建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想	(26)
一、坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、	

邓小平理论和“三个代表”重要思想 为指导	(27)
二、树立和落实科学发展观	(29)
三、紧紧围绕加强党的执政能力建设， 紧紧围绕发展这个党执政兴国的 第一要务	(30)
四、坚持立党为公、执政为民，坚持科学 执政、民主执政、依法执政，坚持为民、 务实、清廉，坚持党要管党、从严治党， 坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、 注重预防	(31)
五、不断提高党的领导水平和执政水平， 提高拒腐防变和抵御风险的能力	(33)
第二节 坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、 注重预防的方针	(34)
第三节 建立健全惩治和预防腐败体系的 工作原则	(36)
一、坚持与完善社会主义市场经济体制、 发展社会主义民主政治、建设社会 主义先进文化、构建社会主义和谐 社会相适应	(36)
二、坚持教育、制度、监督并重	(37)
三、坚持科学性、系统性、可行性相统一	(39)
四、坚持继承与创新相结合	(40)

第四节 建立健全惩治和预防腐败体系的
主要目标 (40)

第四章 加强反腐倡廉教育 (43)

第一节 反腐倡廉教育的地位和作用 (43)

一、反腐倡廉教育的地位 (43)

二、反腐倡廉教育的作用 (45)

三、反腐倡廉教育的规律 (46)

第二节 大力加强对领导干部的反腐倡廉教育
..... (47)

一、反腐倡廉教育的主要内容 (47)

二、深入开展反腐倡廉教育和培训 (51)

第三节 大力开展廉政文化建设 (53)

一、廉政文化的深刻内涵和重大意义 (53)

二、深入开展廉政文化“五进”活动 (56)

三、丰富和创新廉政文化建设的内容和形式
..... (58)

四、把反腐倡廉教育与社会公德、职业道德、
家庭美德教育结合起来 (59)

第四节 加强反腐倡廉宣传工作 (61)

一、开展经常性的反腐倡廉形势和成果宣传
..... (61)

二、巩固和扩大反腐倡廉宣传教育阵地 (63)

第五节 充分发挥反腐倡廉“大宣教”
工作格局的作用 (66)