

《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》

学习读本

执行主编 / 傅建勤 李恒仁

贵州人民出版社

《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》

学 习 读 本

执行主编 傅建勤 李恒仁

贵州人民出版社

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》学习读本/《〈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〉学习读本》编写组编. —贵阳: 贵州人民出版社, 2006. 7

ISBN 7-221-07443-7

I. 建... II. 建... III. 中国共产党-廉政建设-文件-学习参考资料 IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 076359 号

责任编辑 顾庆荣 程 立

封面设计 唐锡璋

书 名 《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》学习读本

执行主编 傅建勤 李恒仁

出版发行 贵州人民出版社

社址邮编 贵阳市中华北路 289 号 550001

印 刷 贵州省委党校印刷厂

850 × 1168 毫米 32 开本 10 印张 240 千字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-221-07443-7/D · 448 定价: 20.00 元

本书由中共贵州省纪律检查委员会、
省委组织部、省人事厅、省委党校、
省行政学院、省委讲师团组织编写

本书编审领导小组

组 长 韩卫东

成 员 石松江 廖建宇 陈应志

孙若信 陈 扬 帅 京

杨丽华 张 杰

序

牢牢把握精神实质 扎实推进反腐倡廉工作

中共贵州省委副书记、省纪委书记 曹洪兴

2005年1月3日,中共中央颁布的《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》,是当前和今后一个时期深入开展党风廉政建设和反腐败工作的指导性文件。《实施纲要》颁布后,我省坚决按照中央指示精神,紧密结合实际,扎实抓好学习贯彻。省委九届七次全会审议通过了《中共贵州省委贯彻落实〈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〉的意见》,将贯彻《实施纲要》纳入经济社会发展的总体规划。省纪委成立贯彻《实施纲要》领导小组,协助省委对贯彻《实施纲要》进行责任分解,强化工作措施,加强督促检查。各责任单位认真按照省委的要求,紧密结合实际,制定工作计划,明确质量进度,扎实抓好《实施纲要》和省委《意见》的贯彻落实。各级党校、行政学院和其他干部培训机构,把《实施纲要》作为干部培训内容,列入教学安

排。各主要新闻媒体对学习贯彻《实施纲要》进行了广泛宣传。通过各地各部门共同努力,形成了学习贯彻《实施纲要》的良好氛围,使教育、制度、监督、改革、惩处工作整体推进,构建惩治和预防腐败体系取得了初步进展。

《实施纲要》是全党智慧的结晶,内容十分丰富,涵盖了反腐倡廉工作的各个方面;思想十分深刻,对反腐倡廉工作具有很强的指导性。学习贯彻《实施纲要》,要重点抓住并学习领会好以下几个重要问题。

第一,深入理解“惩防并举、注重预防”这一《实施纲要》的基本精神。改革开放特别是党的十三届四中全会以来,我们党在抓反腐倡廉工作中,根据形势的发展变化,不断强调并加大预防腐败工作的力度。在江泽民反腐倡廉理论中,有一系列关于注重预防腐败的精辟论述,体现了社会主义市场经济条件下反腐倡廉的特点和规律,是对毛泽东反腐败思想和邓小平反腐败理论的丰富和发展,是“三个代表”重要思想的组成部分。党的十六大以后,胡锦涛同志先后四次在中央纪委全会上发表重要讲话。胡锦涛同志的重要讲话,体现了“三个代表”重要思想,体现了落实科学发展观、加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的时代要求,是对反腐倡廉理论与实践的继承、发展和深化。坚持惩防并举、注重预防,是我们党在改革开放和发展社会主义市场经济条件下,对反腐倡廉规律认识的深化,对党员干部成长规律认识的深化,对党的纪律检查工作规律认识的深化。

第二,认真坚持我们党反腐倡廉的六条基本经验。总结经验是我们党的优良传统。改革开放特别是党的十三届四中全会以来,党中央采取了一系列有力措施,初步探索出一条在新的历史条件下有效开展反腐倡廉工作的路子,形成了江泽民反腐倡廉重要思想,积累了一系列宝贵经验,揭示了反腐倡廉工作的规律。《实施纲要》总结了反腐倡廉的六条基本经验,这是我党经过艰辛探索取得的重大成果,对深入推进党风廉政建设和反腐败工作具有重要意义,我们必须在今后的反腐倡廉实践中长期坚持和发展。

第三,全面领会建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想 and 主要目标。《实施纲要》确定的指导思想,从宏观上明确了构建什么样的惩治和预防腐败体系、如何构建这个体系的问题,是《实施纲要》的“灵魂”和“统帅”。我们只有始终坚持这一指导思想,才能使惩防体系建设确保正确的政治方向,不会偏离主线,有正确的对策和思路;才能通过加强惩防体系建设,促进反腐倡廉工作健康发展,密切党同人民群众的血肉联系,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。《实施纲要》提出的近期目标和远期目标,与党的十五大提出的到2010年建成比较完善的社会主义市场经济体制目标以及党的十六大提出的在本世纪头二十年全面建设惠及十几亿人口的小康社会的目标是相互衔接、基本一致的。《实施纲要》在近期目标和远期目标的制定上,坚持

分步实施、循序渐进的原则,使目标具有可操作性,体现了实事求是的科学精神。

第四,高度自觉地坚持教育、制度、监督三者并重。建立健全惩治和预防腐败体系,教育是基础、制度是保证、监督是关键。《实施纲要》把“坚持教育、制度、监督并重”作为一条重要的工作原则,这就要求我们必须看到教育、制度、监督三者之间是相互依存、互为前提、相互促进的关系,必须把三者有机统一于惩治和预防腐败体系之中,才能共同发挥整体效能,取得反腐倡廉的最大成果。在反腐倡廉教育方面,紧扣筑牢拒腐防变的思想道德防线这一目的,提出要以领导干部为重点,要面向全党全社会,要完善反腐倡廉宣传教育工作格局,形成反腐倡廉宣传教育的强大合力。在反腐倡廉制度建设方面,强调要建立健全反腐倡廉基本制度,推进从源头上防治腐败的制度改革和创新,提高制度建设的质量和水平,严格贯彻执行反腐倡廉各项制度。在对权力运行的制约和监督方面,强调要加强对领导机关和领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督,加强对重点环节和重点部位的监督,充分发挥各监督主体的积极作用,强化监督效果,确保权力的正确行使。

第五,坚持以改革统揽预防腐败的各项工作。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。《实施纲要》明确提出,要加大治本抓源头工作力度,

积极推进各个方面的改革。具体地说,就是要认真总结从源头上防治腐败的经验,继续深化干部人事制度、行政审批制度、财政金融体制、投资体制、司法体制等方面的改革,大力推行工程建设项目招标投标、经营性土地使用权出让、产权交易和政府采购等制度,深化政务公开、厂务公开和村务公开。只有通过深化改革,用改革统揽预防腐败的各项工作,才能找到解决腐败问题的治本之策。

第六,始终坚持惩治和预防腐败相统一。惩治和预防是反腐倡廉相辅相成、相互促进的两个方面。《实施纲要》突出了加大预防腐败力度的精神,但是,加大预防力度决不是要放松惩治腐败的工作。《实施纲要》强调:必须从严惩治腐败,严格依纪依法办案,提高执纪执法水平,同时重视和发挥好查办案件的治本功能。我们应当按照《实施纲要》的要求,正确把握惩治和预防的关系,充分看到,有效预防本身就要求严厉惩治,因为惩治有力,能够增强教育的说服力、制度的约束力和监督的威慑力,能够有效促进预防。另一方面,我们要继续保持惩治腐败的力度,重点查办领导机关和领导干部中滥用权力、谋取非法利益的案件;严肃查办利用人事权、审批权、司法权等违纪违法的案件;注意查办发生在基层的以权谋私、与民争利的案件;坚决纠正党员干部中违反规定收送“红包”、跑官要官等问题,促进领导干部廉洁从政;坚决纠正各种不正之风,使人民群众的利益不受损害。在查办案件中,要综合运用法律、纪律、经济处罚、组织处理等方

式,努力增强办案的政治、经济和社会效果。

学习贯彻《实施纲要》是一项长期的任务,在当前和今后一个时期,我们都必须认真扎实地抓,坚持不懈地抓。各级党委和政府要从政治和全局的高度,深刻认识贯彻《实施纲要》的重要意义,把建立健全惩治和预防腐败体系的工作纳入经济社会发展的总体规划,认真组织实施。要全面把握《实施纲要》的基本精神和主要内容,结合实际制定贯彻落实《实施纲要》的意见和办法。要认真开展监督检查,建立健全有效的工作机制,切实把反腐倡廉的各项工作落到实处。党员领导干部要以身作则,带头学习好、宣传好《实施纲要》,并切实抓好对学习的组织领导。要通过加强领导,形成合力,共同抓好《实施纲要》的贯彻落实,抓紧建立健全我省惩治和预防腐败体系,推动反腐倡廉工作不断取得新的进展。

目 录

序 牢牢把握精神实质 扎实推进反腐倡廉工作 … 曹洪兴(1)	
第一章 建立健全惩治和预防腐败体系的重要性、 紧迫性和重大意义	(1)
第二章 建立健全惩治和预防腐败体系必须坚持 党反腐倡廉的基本经验	(25)
第三章 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	(54)
第四章 加强反腐倡廉教育,筑牢拒腐防变的思想 道德防线	(76)
第五章 建立健全反腐倡廉的基本制度	(108)
第六章 以改革统揽预防腐败的各项工作,从源头上 防治腐败	(131)
第七章 加强对权力运行的制约和监督,确保权力 正确行使	(157)
第八章 充分发挥惩治在建立健全惩治和预防腐败 体系中的重要作用	(187)
先进典型	(203)
一、做官先做人 万事民为先	(203)

二、人民的好公仆	(209)
三、党和人民的功臣	(216)
四、公安战线的楷模	(222)
五、情系百姓的民政局长	(228)
六、既勤政又廉政的好县长	(235)
七、恪尽职守、公正执法的好检察官	(240)
八、热血忠心铸警魂	(246)
九、乡村白衣天使	(251)
十、大山里的保尔·柯察金	(257)
警示案例	(263)
一、高级干部韩桂芝缘何成为阶下囚	(263)
二、政坛“流星”的蹿升和滑落	(267)
三、沈阳团伙性腐败案件的主要特点及其危害	(274)
四、河北省国税局原局长李真违法犯罪案剖析	(280)
五、栽倒在石榴裙下的地税局长	(287)
六、贵州省交通厅原厅长卢万里腐败案剖析	(292)
七、反贪局长执法犯法罪不可恕	(297)
八、袁明华破坏选举案令人警醒	(300)
后 记	(305)

第一章

建立健全惩治和预防腐败体系 的重要性、紧迫性和重大意义

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,是当前和今后一个时期深入开展党风廉政建设和反腐败工作的重大战略决策。通过本章的学习,我们要从政治和全局的高度,深刻认识贯彻《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》)的重要性、紧迫性,准确把握《实施纲要》的主要内容和基本精神以及《实施纲要》颁布实施的重大意义,提高深入学习、广泛宣传、坚决贯彻、认真组织实施的自觉性,切实把反腐倡廉的各项工作落到实处,努力开创党风廉政建设和反腐败工作的新局面。

一、建立健全惩治和预防腐败体系是新形势下 深入开展反腐倡廉工作的重大战略决策

2005年1月,中共中央颁布了《实施纲要》,强调坚持标本

兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,采取有力措施建立健全惩治和预防腐败体系。这是以胡锦涛同志为总书记的党中央在总结历史经验、科学判断形势基础上作出的重大战略决策,是反腐倡廉工作向纵深发展的必然要求,是在发展社会主义市场经济条件下更好地防治腐败的必由之路,对于提高党的执政能力、巩固党的执政地位具有极其重要的意义。

所谓腐败,原意是指物质腐烂变质,后来引申到政治领域,表现为思想上、行动上的堕落,组织、机构、制度等方面的黑暗和混乱,但其实质还是权力的滥用。历史和现实一再表明,一个政党如果不坚决反对和有效预防腐败,就有丧失执政地位的危险,最终走向自我毁灭。中国共产党是以马克思主义科学理论武装起来的、以全心全意为人民服务为宗旨的先进政党,是与腐败根本不相容的。在革命、建设和改革的不同历史时期,以毛泽东、邓小平和江泽民同志为核心的党的三代中央领导集体始终高度重视党风廉政建设和反腐败工作。改革开放特别是党的十三届四中全会以来,党中央作出了一系列重大决策和部署,加大反腐倡廉工作力度,取得了明显的成效。在新的形势下,党中央认真分析腐败现象产生的原因,强调在严厉惩治腐败分子的同时,从源头上有效预防腐败。在2005年中央纪委第五次全会和2006年初的中央纪委第六次全会上,胡锦涛同志从加强党的执政能力建设的战略高度,深刻地阐述了做好反腐倡廉工作的极端重要性,要求按照中央精神和《实施纲要》的部署,加大预防腐败工作力度,继续坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败工作。

《实施纲要》以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,科学总结了我们党反腐倡廉工作的基本经验,根据社会主义市场经济条件下反腐倡廉工作的特点和规律,明确了惩治和预防

腐败体系建设的指导思想、主要目标和工作原则,提出了有效反对和防止腐败的一系列措施和办法。《实施纲要》强调教育、制度、监督并重,统一于惩治和预防腐败体系之中,发挥整体效能;强调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;强调用发展的思路和改革的办法治理腐败,注重反腐倡廉体制机制制度创新。

《实施纲要》体现了标本兼治、注重治本、加大预防腐败工作力度的精神,反映了新形势下做好反腐倡廉工作的客观要求。这个体系的最大特点是惩防并举、注重预防。具体地说,其设想是把反腐败寓于各项重要政策措施之中,其目的是能够积极主动地从源头上预防和解决腐败问题。要进一步加大预防腐败的工作力度,必须继续在加强教育上下功夫,切实做到勤政为民、廉洁从政;继续在完善制度上下功夫,推进反腐倡廉工作的制度化、法制化,发挥法规制度的规范和保障作用;继续在强化监督上下功夫,保证把人民赋予的权力用来为人民谋利益。必须以改革统揽预防腐败的各项工作,通过深化改革、创新体制,从源头上预防和解决腐败问题。

惩治和预防腐败是反腐倡廉工作相辅相成、相互促进的两个方面。《实施纲要》提出,要在惩治和预防腐败体系中充分发挥惩治的重要作用。加大预防腐败工作的力度,决不是要放松惩治腐败的工作。惩治腐败的工作不仅不能放松,而且要继续抓得紧而又紧。进行有效预防腐败本身就要要求实行严厉惩治腐败,而实行严厉惩治腐败本身又有利于进行有效预防腐败。要通过坚决查办违纪违法案件、惩处腐败分子,严肃党的纪律,使广大党员、干部受到教育。要针对腐败案件中暴露出来的苗头性问题和薄弱环节,及时制定规范,堵塞漏洞,发挥办案在治本

方面的建设性作用,着力减少腐败现象滋生蔓延的土壤和条件,增强干部群众对惩治腐败的信心,更好地形成惩治和预防腐败的合力。

建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系这一思路的提出,有其深刻的理论基础和实践基础。(1)它全面贯彻了党的十六大精神和“三个代表”重要思想,进一步指明了反腐败工作的方向。建立教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,目的在于铲除腐败现象滋生蔓延的土壤,从源头上预防和解决腐败问题。这是对中央确定的反腐败指导思想和基本原则的具体化,也是实践“三个代表”重要思想的具体体现。(2)它体现了对基本国情和反腐败斗争发展趋势的深刻认识,具有鲜明的中国特色和时代特征。经过全党全社会的共同努力,反腐败斗争取得了明显成效。但我国正处于社会主义初级阶段,诱发腐败的一些深层次问题还没有完全解决,所以必须坚持标本兼治、综合治理的方针,惩防并举,逐步加大治本力度。(3)它正确处理了惩处与防范、治本与治标的关系,进一步揭示了反腐倡廉的内在规律。建立这一体系,使制度和监督靠教育夯实基础,教育和监督靠制度作保证,制度和教育靠监督去落实,体现了反腐败工作的系统性和整体性。

建立健全这一体系,把教育、制度、监督统一于党风廉政建设和反腐败的全过程是一个复杂的系统工程,在实践过程和具体操作上,必须解决好几个问题:(1)正确认识和处理大多数与极少数的关系,把加强教育作为基础性的工作来抓。我们的党员队伍绝大部分是好的,对他们来说,反腐败主要是立足于教育,着眼于防范,做到关口前移,防微杜渐,筑牢思想道德和党纪国法两道防线。(2)正确认识和处理个人品质与制度机制的关系,把健全制度作为根本性工作来抓。当前,我们正处于体制转

轨、结构调整和社会变革时期,许多具体制度还不够完善,这就容易给一些品质不好的人搞腐败以可乘之机,因而要把制度建设贯穿于反腐倡廉的各个环节。(3)正确认识和处理自律与他律的关系,把强化监督工作作为关键性工作来抓。对大多数党员干部来说,通过思想和制度约束,一般都能够做到自觉接受监督、模范遵守法律法规和廉洁自律的各项规定。但也有少部分党员干部单靠自律是不够的,还必须辅之以他律,通过各种形式的监督和检查,规范其行为。

反腐倡廉工作,全党高度重视,社会普遍关注,是一项重要的政治任务。各级党委和政府要从政治的高度,充分认识学习贯彻《实施纲要》的重要意义,切实加强对学习贯彻工作的领导,要认真组织学习,广泛开展宣传,帮助广大党员干部全面了解、把握其基本精神和主要内容。要结合实际,尽快制定贯彻落实《实施纲要》的具体办法,把任务分解到单位、分解到部门、分解到人,落实责任,落实措施,落实要求。要建立责任机制,明确具体责任;建立督查机制,保证工作的进度和质量;建立考评机制,确保各项任务落到实处。要及时总结建立健全惩治和预防腐败体系过程中形成的好经验、好做法,推动惩治和预防腐败体系更好地建立健全起来。

我国改革和发展正处于关键时期,反腐倡廉工作任务繁重而艰巨。我们要按照中央的部署和要求,既增强工作的紧迫感,又树立长期作战的思想;既发扬优良传统,又坚持改革创新;既严厉惩治腐败,又有效预防腐败,使党风廉政建设和反腐败工作整体推进、健康发展。我们要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,与时俱进,求真务实,努力开创党风廉政建设和反腐败工作的新局面。