

五华区 惩治和预防腐败 运行机制研究

WUHUAQU
CHENGZHI HE YUFANG FUBAI
YUNXING JIZHI YANJIU

主 编 杨宇白
副主编 王 靖

云南民族出版社

五华区 惩治和预防腐败 运行机制研究

WUHUAQU
CHENGZHI HE YUFANG FUBAI
YUNXING JIZHI YANJIU

主 编 杨宇白
副主编 王 靖

云南民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

五华区惩治和预防腐败运行机制研究 / 杨宇白主编.
昆明: 云南民族出版社, 2005. 12
ISBN 7 - 5367 - 3363 - 1

I. 五... II. 杨... III. 廉政建设 - 研究 - 昆明市
IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 145410 号

责任编辑	岩 化
责任校对	乔梅芳
封面设计	刘 雨
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路 170 号云南民族大厦 邮编:650032) http://www.ynbook.com ynbook@vip.163.com
印 制	昆明市五华区教育委员会印刷厂
开 本	889mm × 1194mm 1/32
印 张	8
字 数	220 千
版 次	2006 年 1 月第 1 版
印 次	2006 年 1 月第 1 次
印 数	1 ~ 1 000 册
定 价	20.00 元
书 号	ISBN 7 - 5367 - 3363 - 1/D · 304

序

高劲松

“十五”期间，五华区经济与社会各项事业的发展都取得了辉煌的成就。这些成就的取得，是贯彻落实科学发展观，全面加强党的思想建设、组织建设、制度建设、作风建设和党风廉政建设，全力提高党的执政能力，充分发挥区委总览全局、协调各方的领导核心作用的结果。

“十一五”时期是五华区现代化建设和全面建设小康社会承上启下的重要时期。展望“十一五”，我们面临的环境和具备的条件可谓是机遇与挑战并存，希望与困难同在。我们必须按照解放思想找差距，与时俱进谋发展，建设小康作贡献的思路与要求，敢于直面困难，勇于接受挑战，善于抢抓机遇，为“十一五”时期的发展开好局、起好步。

五华区如何在“十一五”期间充分发挥优势，扬长避短，促进发展，除了要用五华精神凝聚人心，用创新的精神重构五华文化人文环境，提高居民素质，振兴五华经济外，还必须在当前和今后一个时期，切实贯彻标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，认真落实《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》，努力提高从源头上防治腐败的能力，以惩治和预防腐败的实际成效取信于民，促进五华全面发展，加快全面建设小康社会

和构建社会主义和谐社会的步伐。

在大力发展经济的同时，我们要从党的生死存亡和国家长治久安的战略高度，进一步增强党风廉政建设的责任感和紧迫感，不断把党风廉政建设引向深入。

由区纪委组织编辑的《五华区惩治和预防腐败运行机制研究》一书，是五华区对惩治和预防腐败重大问题深入研究的成果，必将对我区党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展发挥积极的作用。

2005 年 12 月 28 日

总 论

党风廉政建设和反腐败斗争关系党的生死存亡。党越是长期执政，反腐倡廉的任务越艰巨，越要坚定不移地反对腐败，越要提高拒腐防变和抵御风险的能力。新形势下，为深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，密切党同人民群众的血肉联系，以胡锦涛同志为总书记的党中央，认真总结历史经验，科学判断形势，深入分析腐败现象产生的原因，从加强党的执政能力建设的战略高度，明确提出坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，抓紧构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。2005年1月，中央正式颁布并实施了《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》（以下简称《实施纲要》）。

党中央一直以来十分重视惩治和预防腐败体系建设问题，十六届三中、四中全会都强调要构建惩治和预防腐败体系，胡锦涛总书记多次对这个问题作了深刻、全面的论述。按照十六届三中、四中全会《决定》和胡锦涛总书记重要讲话的要求，我们要把抓紧构建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，作为当前和今后一个时期的重大任务，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针；坚持整体性、科学性、有效性相统一，在继承中发展、在发展中创新的要求，切实把这项工作抓紧抓好，抓出成效。要达到此目的，必须深刻领会《实施纲要》的基本精神。

《实施纲要》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，强调不断拓宽从源头上防治腐败的领域，加强社会主义民主政治建

设，加强对权力运行的制约和监督，加强廉政文化建设，坚持把最广大人民的根本利益作为制定政策、开展工作的出发点和落脚点，维护社会安定团结。

《实施纲要》坚持教育、制度、监督并重，全面考虑教育、制度、监督之间的紧密关系，既突出每个方面的特点，又注重三者相互配套，相互促进，使之统一于惩治和预防腐败体系之中，共同发挥整体效能。

《实施纲要》坚持标本兼治、综合治理，加大预防腐败的力度，坚持惩治和预防相辅相成、互为补充，强调在坚决惩治腐败、遏制腐败现象易发多发势头的时候，采取更有力的措施加大治本力度，不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤，努力从根本上遏制和减少腐败现象的发生。

《实施纲要》以改革统揽预防腐败的各项工作，强调要用发展的思路审视和筹划反腐倡廉工作，不断深化改革、创新体制机制制度，积极推进各方面的改革。

为保障《实施纲要》的全面贯彻落实，我们要认真学习领会以上《实施纲要》的精神实质，把学习贯彻《实施纲要》与学习贯彻胡锦涛同志的重要讲话精神结合起来，与开展保持共产党员先进性教育活动结合起来，与贯彻落实中央纪委第五次全会的工作部署结合起来，统一思想，提高认识，加强领导，列入议程，把贯彻落实《实施纲要》作为关系经济社会发展和巩固党的执政地位全局的战略任务抓紧抓好。

对于如何构建五华区教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系问题，应结合实际，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。对相关问题进行深入研究，积极探索，细致调查，广泛听取各方有益的意见和建议，认真总结五华区反腐倡廉的经验，学习借鉴国内外惩治和预防腐败的有益做法，找出差距，研究新情况，建立新机制，解决新问题，提出、建立和完善有效防治腐败的制度、措施和办法，推动五华区惩治和预防腐败体系更好地构建起来。

从源头上治理腐败，通过建立五华区教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，使全区领导干部和公务人员不想腐败、不能腐败、不敢腐败。在建立五华区惩治和预防腐败体系中，要解放思想，勇于探索；要易于操作，管用有效；要通盘考虑，形成体系；要突出重点，管住关键；要切实可行，贵在落实。惩治和预防腐败是一项系统工程，要大力开展思想道德教育、政策法规教育、廉洁自律教育、腐败警示教育；要本着管用有效、切实可行、能够落实的原则，重点在干部选拔任用、财务管理、工程建设招投标、国有资产评估出让、土地出让、监督、政务公开、审批、重大事项报告、失职失察责任追究等方面构建有关制度。要加强监督，形成监督合力。在对领导干部考核中，要增加“群众满意度”指标，通过扩大民主、公开，增强工作透明度和群众参与度。要组织广大党员干部深入学习、严格执行各项法律法规。建立道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度机制和权力运行的监控机制，最大限度地降低腐败的发生率。

施行全区“三重一大”保廉工作，即对全区重大项目、重大决策、重点部门、大额度资金使用实施重点监控，“三重一大”部门的负责人作为保廉工作的“第一责任人”，把保廉责任层层落实到每个岗位、每个人，明确保廉制度建设、组织机构、工程计划、工作任务、实施措施等各个方面的责任。对于超越权限或者违反程序决策而造成重大损失的，对于因监管不力而发生重大安全生产事故的，对于违反规定或监管不力造成资金流失的，对于项目建设、资金管理过程中发生重大违法违纪事件的，依法依规追究“第一责任人”党纪、政纪责任，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

我们对“五华区构建惩治和预防腐败运行机制”的课题进行研究，目的是想在此基础上提炼出“构建五华区教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的实施意见”，制定出全区今后一段时期惩防工作的目标、任务。选择若干个涉及“权、钱、人”的关键部门和重点领域，以及一至二个重点企业为试点，构建部门和企业惩防体系。与此同时，对于任务落实情况以及预防和控制腐败的成效，建立一套定性、定量的评估机制以及更详细的实施细则替代以往模糊的评

价体系。力争在较短时间内建立起具有五华区特色的惩治和预防腐败体系的基本框架。

为此，在充分体现中央、云南省委、昆明市委以及区委《关于进一步加强党风廉政建设和反腐败斗争的意见》精神的同时，《五华区惩治和预防腐败运行机制研究》还应突出以下特色：

一是探索文化反腐，深化廉政文化建设。将廉政文化融入建设文化大区之中，制定廉政文化建设规划、构建廉政文化建设基本框架，充分发挥廉政文化在反腐倡廉中的重要作用。

二是突出监督重点，加强对党政主要负责人监督管理。构建部门党政主要负责人向纪委会报告履行党风廉政责任制情况制度。

三是推进政府“阳光工程”建设。提出完善政府信息公开制度，建立和完善新闻发言人制度；设立五华网站“阳光热线”直播交流节目，加强政府与公众对话机制建设。

四是着眼群众利益，推进基层“廉洁工程”建设。推进基层民主政治建设，深化政务、厂务、村务公开工作，探索小型建设项目保廉体系，整顿基层站所作风问题。

五是坚持科技促建，提高反腐倡廉的科技化水平。

同时，我们对“五华区惩治和预防腐败运行机制”这一课题的研究将遵循以下指导思想、原则和力求达到以下目标。

指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧紧围绕加强党的执政能力建设、树立和落实科学发展观，紧紧围绕加快实现五华全面建设小康社会，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，坚持以改革统揽预防腐败的各项工作，为建设和谐平安五华、共创富民兴滇大业提供有力保证。

原则。1. 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。2. 坚持教育、制度、监督并重，三者统一于惩治和预防腐败体系之中，相互促进，共同发挥作用。既从严治标，更着力治本，惩防并举，注重预防。3. 坚持科学性、系统性、可行性相统一，着眼全局，总体规划，分步实施；注重科学合理、系统配套、便利管用，发挥整

体效能。4. 坚持继承与创新相结合，既坚持反腐倡廉的基本经验和好的做法，又注重用发展的思路和改革的办法预防和治理腐败，推进反腐倡廉体制、机制、制度和理论创新。

目标。2005 年至 2007 年，教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系整体格局和工作机制初步建立，预防腐败的工作力度进一步加大，腐败现象得到有效遏制，人民群众对反腐败斗争的满意程度不断提高。到 2010 年，各项工作进一步巩固、落实、深入、提高，建立起符合五华实际的惩治和预防腐败体系基本框架。再经过一段时间的努力，建立起思想道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度机制、权力运行的监控机制，建成比较完善的符合五华实际的惩治和预防腐败体系。

目 录

总 论	(1)
-----------	-------

认 识 篇

正确认识建立惩治和预防腐败体系的若干问题	(3)
----------------------------	-------

第一节 关于腐败	(4)
----------------	-------

一、腐败的定义	(4)
---------------	-------

二、认识误区、学者争论及腐败的危害	(5)
-------------------------	-------

三、多角度、深层次地认识腐败问题	(7)
------------------------	-------

四、“社会腐败网络”与腐败治理	(16)
-----------------------	------

第二节 惩治和预防腐败体系中教育、制度、监督	
------------------------	--

三者之间的关系	(22)
---------------	------

一、惩治和预防腐败的关系	(22)
--------------------	------

二、如何理解教育、制度、监督三者	
------------------	--

“并重”的关系	(24)
---------------	------

三、教育、制度、监督的作用及其相互关系	(26)
---------------------------	------

四、构建惩治和预防腐败体系的重大意义	(33)
--------------------------	------

第三节 如何构建教育、制度、监督并重的	
---------------------	--

惩治和预防腐败体系	(35)
-----------------	------

一、构建教育、制度、监督体系的难题及对策	(35)
----------------------------	------

二、构建惩治和预防腐败的教育体系	(37)
------------------------	------

三、构建惩治和预防腐败的制度体系	(39)
------------------------	------

四、构建惩治和预防腐败的监督体系	(41)
------------------------	------

五、构建具有五华特色惩治和预防腐败体系的	
----------------------	--

指导思想、目标任务和工作原则	(49)
----------------------	------

教 育 篇

积极探索, 建立五华区惩治和预防腐败的教育体系	(53)
第一节 党风廉政教育工作中存在的问题	(53)
一、认识上的误区和指导思想上的偏差	(54)
二、工作作风和方法上的问题	(54)
第二节 五华区在构建惩治和预防腐败体系中 抓教育的做法	(56)
一、利用一切可以利用的机会	(57)
二、创造一切可以创造的条件	(58)
三、整合一切可以整合的资源	(58)
四、尝试一切可以尝试的方式	(59)
第三节 教育在惩治和预防腐败的地位、作用及 其要处理好的几个关系	(60)
一、教育在惩治和预防腐败的地位、作用	(60)
二、在惩治和预防腐败中发挥教育的作用 要处理好几个关系	(61)
第四节 制定明确的工作任务, 确保惩治和预防腐败 教育体系建立的措施	(64)
一、制定明确的工作任务	(64)
二、确保惩治和预防腐败教育体系建立的措施	(66)

制 度 篇

积极探索, 建立五华区惩治和预防腐败的制度体系	(81)
第一节 惩治和预防腐败体系制度建设的科学内涵及 制度作用的理论与实践	(82)
一、惩治和预防腐败体系制度建设的科学内涵	(82)
二、制度在惩治和预防腐败中重要作用的 理论及其实践	(83)
第二节 建立惩治和预防腐败的制度体系 应注意的问题	(90)

一、惩治和预防腐败体系的制度建设 应把握的原则	(90)
二、惩治和预防腐败体系的制度建设 应注意的五个问题	(91)
三、制度反腐的效果制度落实是关键	(92)
第三节 惩治和预防腐败体系的基本制度建设与 制度改革和创新并重	(94)
一、构建反腐倡廉的基本制度	(94)
二、从源头上惩治和预防腐败的制度改革	(97)
三、惩治和预防腐败的制度创新	(97)
第四节 五华区在构建惩治和预防腐败体系中抓 制度的做法	(99)
一、抓制度，努力构建拒腐防变的长效机制， 发挥好制度的保证作用	(99)
二、在对背景深刻认识和理解基础上的 “四对”体会	(100)
第五节 进一步构建五华区惩治和预防腐败的 制度体系	(102)
一、进一步构建五华区惩治和预防腐败的 制度体系的基本要求	(102)
二、以制度为保证，充分发挥制度在 惩防体系建设中的约束作用	(104)
三、在深化“六项改革”中促进制度建设	(105)
四、设计五项集约化制度	(150)
五、深入推进村务公开民主管理工作	(177)
六、进一步搞好制度制衡集约化	(180)
七、制度运行的主要内容	(196)
八、利用一切资源推进制度建设	(211)

监 督 篇

积极探索，建立五华区惩治和预防腐败的监督体系 (215)

第一节 五华区在构建惩治和预防腐败体系中抓

监督的经验总结 (215)

一、突出领导干部带头监督的示范效应 (215)

二、党内监督带动其他监督的推动效应 (215)

三、各类监督有机融合的整体效应 (216)

四、监督者接受监督的强化效应 (216)

第二节 进一步构建五华区惩治和预防腐败的

监督体系 (217)

一、构建具有五华特色的党内监督、民主监督、法律
监督、行政监督、舆论监督、科学监督体系 ... (219)

二、健全完善发现问题、纠正错误的监督机制 (233)

三、健全监督保护与激励制度 (234)

四、整合监督资源，改进各方面监督的方式方法，
形成监督合力 (235)

五、切实发挥纪检监察机关组织协调反腐工作的职能，
坚持依法执纪，加强队伍建设，提高自身素质
..... (236)

六、深化改革创新，创建“不需”腐败的保障机制
..... (238)

七、加强领导，落实责任，把构建惩治和
预防腐败体系的任务落到实处 (238)

后 记 (240)

认识篇

正确认识建立惩治和 预防腐败体系的若干问题

在人类政权的更迭史上，执政者因腐败而垮台，是一个普遍现象。当今世界，一些执政几十年的大党老党，在貌似鼎盛之时丧失执政地位，一个共同的原因就是缺乏对自身腐败的惩治和预防能力。我们党作为马克思主义执政党，要不断巩固党的执政地位，就必须不断提高惩治和预防腐败的能力。加强党的执政能力建设，不断提高党惩治和预防腐败的能力，应当在锻炼眼力、形成合力、集聚动力上下功夫。

锻炼眼力，正确认识腐败现象发生的特点和规律，科学把握惩治和预防腐败斗争的大势。只有正确认识腐败的性质、程度、特点、走势等基本问题，才能制定正确的惩治和预防腐败战略策略，有效地惩治和预防腐败。当前，我们有些同志对惩治和预防腐败的重要性认识不够；对腐败“易发多发”的危害性认识不足，盲目乐观，掉以轻心；对腐败的新花样、新特点若明若暗，因而惩治和预防腐败的招数往往打不到“点子”上；对惩治和预防腐败斗争的规律和前途看不清楚，把握不住惩治和预防腐败斗争的主动权。那么，怎样才能提高惩治和预防腐败的认识呢？

首先要善于运用马克思主义的望远镜和显微镜来观察和认识腐败问题。掌握了马克思主义的立场、观点和方法，就能够从扑朔迷离的腐败现象之中理出头绪，从复杂纷纭的惩治和预防腐败斗争之中发现规律。其次要深入惩治和预防腐败斗争的第一线。孙悟空的火眼金睛是在太上老君的八卦炉里炼就的，我们对腐败与惩治和预防腐败的正确认识只能来自惩治和预防腐败斗争的实践。深入惩治和预防腐败斗争的实际，调查研究，发现问题，探索规律，研究对策，通过“实