

建立健全惩治和预防腐败体系研究

张希贤◎著

JIANLIJIANQUANCHENGZHIHE
YUFANGFUBAITIXIYANJIU

中央文献出版社

建立健全惩治和预防腐败体系研究

张希贤 著

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

建立健全惩治和预防腐败体系研究/张希贤 著.

—北京:中央文献出版社,2005.3

ISBN 7-5073-1799-4

I. 建… II. 张… III. 中国共产党—廉政建设—研究

IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 016044 号

建立健全惩治和预防腐败体系研究

著 者/张希贤

责任编辑/李月兰

封面设计/名人时代

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

经 销/新华书店

销售热线/63097018

编辑电话/83083302

排 版/名人时代

印 刷/北京书林印刷公司

850×1168mm 32 开 8.625 印张 200 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-3000 册

ISBN 7-5073-1799-4 定价:20.00 元

版权所有 违者必究

建立健全惩治和预防腐败体系 需要加强理论研究 (代序)

面对党风廉政建设和反腐败工作的新形势,面对全面建设小康社会的新任务,中央决定建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督三者并重的惩治和预防腐败体系,以把全党的党风廉政建设和反腐败工作,推向一个新的发展阶段。

建立健全教育、制度、监督三者并重的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。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。中国共产党执政 50 多年来,党的三代中央领导集体高度重视党风廉政建设和反腐败工作,作出了一系列重大决策和部署,取得了明显成效。以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体,高举邓小平理论和“三个代表”重要思想的伟大旗帜,依据十六大作出的战略部署,首先确定了“十六大”到“十七大”之间(2002 年—2007 年)的五年奋斗目

标,作出了改革党风廉政宣传教育,突出正面宣传,为党风廉政建设营造良好的舆论氛围的战略决策。党的十六大以来,全党的党风建设、政风建设和反腐倡廉工作,取得了可喜的成绩。在这样的基础上,党中央进一步从提高党的执政能力和巩固党的执政地位的战略高度,科学地总结了全党反腐倡廉的历史经验,深刻地分析了新形势下推进国家反腐倡廉工作的极端重要性,要求全党在加强党风廉政建设,严厉惩处腐败分子的同时,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的基本方针,努力建立健全教育、制度、监督三者并重的惩治和预防腐败体系。中央关于《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》的颁布,一方面,标志着中国共产党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化;另一方面,标志着中国共产党的党风廉政建设和反腐败工作,进入了一个新的发展阶段。

中央作出的这一重大战略决策,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,是在发展社会主义市场经济和对外开放条件下深入开展党风廉政建设和反腐败工作的新要求,是从源头上防治腐败的根本举措,对于提高党的执政能力、巩固党的执政地位,具有十分重要的意义。党风廉政建设和反腐败工作,是党和国家的重要工作,是党的建设新的伟大工程的重要组成部分。党的十六大报告指出:“推进党的作风建设,核心是保持党同人

民群众的血肉联系。我们党的最大政治优势是密切联系群众,党执政后的最大危险是脱离群众”。“坚决反对和防止腐败,是全党一项重大的政治任务。不坚决惩治腐败,党同人民群众的血肉联系就会受到严重损害,党的执政地位就有丧失的危险,党就有可能走向自我毁灭”^①。因此,党和国家的事业越向前发展,党就应当更加重视和加强党风廉政建设 and 反腐败工作。进入新世纪新阶段,国际形势发生了新的深刻变化,我国改革发展处在关键时期,我们党所处的执政环境也发生了重大变化,党的反腐败工作体制、机制和工作方式还存在与新形势新任务不相适应的问题。腐败现象滋生蔓延的土壤和条件依然存在,腐败现象在一些领域易发多发,反腐败斗争的形势还比较严峻。一些地方、部门和单位的违纪违法案件仍在不断发生,特别是少数高级干部的腐败案件造成了很坏的社会影响;形式主义、官僚主义作风,弄虚作假、铺张浪费现象仍然突出;损害群众利益的不正之风屡禁不止。从实践看,教育不扎实,制度不健全,监督不得力,仍然是腐败现象滋生蔓延的重要原因。因此,我们中国共产党人必须充分认识加强反腐败斗争的紧迫性、长期性、艰巨性和复杂性,树立长期作战的思想,努力建立健全惩治和预防腐败体系。

按照中央的要求,到2010年,通过全党的努力,初步

^① 江泽民《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》第53-54页,人民出版社2002年11月版。

建成惩治和预防腐败体系的基本框架;再经过一段时间的不懈努力,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,建成完善的惩治和预防腐败体系。对于建立健全惩治和预防腐败体系这一紧迫而长期的任务,党的思想理论战线,应努力加强理论研究。

加强对惩治和预防腐败体系的理论研究,首先要以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,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,紧紧围绕立党为公、执政为民,紧紧围绕为民、务实、清廉而展开,深入总结党风廉政建设和反腐败斗争的新实践、新发展和新经验,从教育、制度、监督三方面进行分门别类的分析和综合研究,坚持教育是基础,制度是保证,监督是关键,逐步探析中国特色的惩治和预防腐败体系。

加强对惩治和预防腐败体系的理论研究,第二要以严谨求实的态度,坚持科学性、系统性、可行性相统一。思想理论研究者要解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新,坚持理论与实际相结合,立足全党,着眼全局,分段跟踪研究,逐步合成总体的惩治和预防腐败体系。理论工作者在科学研究中,应紧密结合中国的党风廉政建设和反腐败工作的具体实际,注重科学合理、系统配套和可操作性,以使自己的研究成果更好地服务于反腐倡廉工作的实际。

加强对惩治和预防腐败体系的理论研究,第三要坚持

继承与创新相结合。中国共产党执政 50 多年来,尤其是改革开放 20 多年来,不断地探索了中国特色的党风廉政建设和反腐败斗争道路。理论工作者在具体的研究工作中,应当认真总结、分析、研究中国共产党反腐倡廉的基本经验,仔细借鉴吸收国外反腐败的有益成果,使研究基本经验、借鉴吸收与研究现状三者有机结合,从而对反腐倡廉的全局性、前瞻性问题的研究,更加富有主动性、创造性。这种主动性、创造性的科学研究,其着力点应侧重于研究新问题,总结新经验,使反腐倡廉理论在继承中发展,在发展中创新,实现教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,在党风廉政建设和反腐败工作中日益科学和完善。

本书作者从事“党风廉政建设和反腐败”专题教学与研究多年,颇有一些心得。此次从教育、制度、监督三个方面进行总体综合研究,尚属作者本人在研究方面的一次重要迈进。书中虽然还有很多不足,但不掩其开拓性的尝试。

王伟光

2005 年 2 月 26 日于中央党校

目 录

建立健全惩治和预防腐败体系需要加强

理论研究(代序) 王伟光 (1)

总 论

第一章 中国反腐倡廉道路的新发展 (3)

第二章 建成“惩防体系”应采取“四边战略” (14)

第三章 建立“惩防体系”的操作规则与操作技术 ... (25)

上 篇 教 育

第四章 加强反腐倡廉教育的基本要求 (37)

一、以马克思主义信仰建设为根本 (37)

二、以艰苦奋斗、廉洁奉公为主题 (44)

三、以立党为公、执政为民为目标	(50)
第五章 反腐倡廉教育的主要内容	(53)
一、党性教育与党性修养	(53)
二、党风教育	(73)
三、党纪教育	(90)
第六章 筑牢拒腐防变的思想道德防线	(104)
一、反腐倡廉的综合教育	(104)
二、两种思想道德建设相结合	(120)
三、形成反腐倡廉教育的强大合力	(125)

中 篇 制 度

第七章 改革和创新党的领导制度	(131)
一、创新党的领导制度	(131)
二、深化干部人事制度改革	(138)
三、改革和完善决策制度与决策机制	(142)
第八章 建设中国特色的党内监督制度	(146)
一、集体领导和分工负责：马克思主义政党的本质 特色	(146)
二、重要情况通报和报告：党员监督与党代表监督 相结合	(149)

三、述职述廉：“会内”监督与“会外”监督相结合	(152)
四、民主生活会：民主生活与民主监督相结合	(155)
五、信访处理：党内监督与党外监督相结合	(157)
六、巡视：古代文明与现代文明相结合	(160)
七、谈话和诫勉：培养教育与上级监督下级相结合 ..	(162)
八、舆论监督：东方文明与西方文明相结合	(164)
九、询问和质询：委员监督和党员监督 相结合	(165)
十、罢免或撤换要求及处理：党员权利与委员权利 相结合	(167)
 第九章 深化行政、财金、司法体制改革	(169)
一、积极推进行政体制改革	(169)
二、积极推进司法体制改革	(174)
三、深化财金项目制度改革	(176)
 第十章 构建反腐倡廉的制度体系	(180)
一、以制度、法规建设为基础	(180)
二、在制度、教育、惩处有机结合中构建起制度 体系	(184)
 下 篇 监 督	
 第十一章 监督工作的两个重点	(191)

- 一、对领导机关、领导干部、主要负责人的监督 (191)
- 二、对重点环节和重点部位权力行使的监督 (205)

第十二章 综合运用多种监督形式,提高整体监督

- 效能 (209)
- 一、党内监督 (209)
- 二、人大监督 (220)
- 三、政府专门机关监督 (222)
- 四、司法监督 (224)
- 五、政协民主监督 (225)
- 六、以群众监督为基础的社会监督 (226)

第十三章 构建中国特色的监督体系 (232)

- 一、党内监督与党外监督相结合 (232)
- 二、正确处理监督中的三个基本关系 (235)
- 三、构建中国特色的监督体系 (241)

附 录

- 中共中央关于印发《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》的通知 (245)
- 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 (247)

后 记 (264)

总 论

党中央提出的建立健全惩治和预防腐败体系,是中国特色反腐倡廉道路的新发展。深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,应采取“四边战略”,遵循基本的操作规则与操作技术,力争在建党 100 周年之际,基本建成“惩防体系”。

第一章

中国反腐倡廉道路的新发展

中央提出的建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,是十六届三中全会以来,中国共产党人对党风廉政建设和反腐败斗争发展规律作出的新探索,是中国特色反腐倡廉道路的新发展。

中国共产党对党风廉政建设和反腐败斗争的中国特色道路的探索,可以说从延安时期就开始了。当时,中央出版了郭沫若著的《甲申三百年祭》,作为整风文件,全党专门研究了如何避免日后的腐败问题。1946年,毛泽东在延安与黄炎培先生探讨了中国历史上历代政府的兴亡周期率,探讨了我们党如何战胜这种周期率问题。建国以后,面对20世纪50年代初期党内滋生的腐败现象,狠抓了刘青山、张子善案件,大张旗鼓地开展了“三反、五反运动”,有效地遏制了腐败现象的增长。改革开放以后,中国共产党人从20世纪90年代初起,开始了前所未有的深入持久地党风廉政建设和反腐败斗争,逐步形成了中国特色的发展道路。

第一,在近30年的党风廉政建设和反腐败斗争中,坚持党的领导,坚持指导思想上的与时俱进,追求立党为公、执政为民的执政观,是坚持中国特色反腐倡廉道路的基本原则。

20 世纪 90 年代初,面对苏东社会主义国家的解体、国际共产主义运动的低潮和中国社会上腐败现象的一度“肆虐”的严峻形势,有人开始怀疑中国共产党,主张学习西方的“多党政治”与“三权分立”来反对腐败。同时,在党内和社会上,也有人主张搞“政治运动”来解决党内的腐败现象。面对国内、国外和党内三方面的压力,中国共产党人毫不动摇地坚持了党的领导地位。一方面坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论“三个代表”重要思想为指导,适应形势和任务的发展变化,解放思想、实事求是,积极探索党风廉政建设和反腐败工作的规律,不断丰富和发展党的反腐倡廉理论;另一方面,党运用理论,在实际工作中努力开拓中国特色的反腐败和党风廉政建设道路。50 多年的执政实践,尤其是改革开放以来近 30 年的中国社会发展证明,只有坚持中国共产党的领导,才能保证反对和防止腐败的正确方向,才能确立和坚持正确的反腐败指导思想、基本原则和领导体制,才能有效地反对和防止腐败,维护社会政治稳定,促进经济社会全面发展。在坚持党的领导的基本前提下,还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党风廉政建设和反腐败工作的新实践。以追求立党为公、执政为民为目标,坚持党的领导和坚持指导思想上的与时俱进,三者相辅相成,有机统一于反腐倡廉的实际工作中,是我们党这些年反腐败斗争取得的宝贵经验。

追求立党为公、执政为民的执政目标,切实纠正损害群众利益的不正之风,是加强党风廉政建设和反腐败工作的基本目的。党风廉政建设的核心问题,是密切党同人民群众的血肉联系问题。十六大新党章规定:“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益

利益,没有自己特殊的利益。党在任何时候都把群众利益放在第一位,同群众同甘共苦,保持最密切的联系,不允许任何党员脱离群众,凌驾于群众之上”。党风问题、党同人民群众的联系问题是关系党生死存亡的问题。我们党的最大政治优势是密切联系群众,党执政后的最大危险是脱离群众。因此,党必须坚持不懈地反对腐败,加强党风廉政建设,切实把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为出发点和归宿,认真解决损害群众利益的突出问题,做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋,始终保持共产党人的蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气,扎扎实实、踏踏实实地工作,不断为党和人民建立新的业绩。

第二,在长期执政、对外开放和发展社会主义市场经济的条件下,努力开拓党风廉政建设和反腐败工作“一个中心”、“两道防线”、“三条工作方针”、“三项工作格局”、“五点工作机制”、“八个坚持、八个反对”,是反腐倡廉中国特色道路的基本内涵。

改革开放以后,尤其是1992年党的十四大以来,我们党逐步地展开了深入持久的党风廉政建设和反腐败斗争。经过这么多年的艰苦奋斗,以“一个中心”、“两道防线”、“三条方针”、“三项工作格局”、“五点工作机制”、“八个坚持、八个反对”为主要内容的党风廉政建设和反腐败斗争的中国特色道路,正在逐步形成。

在这里,“一个中心”,是指党风廉政建设和反腐败斗争必须紧紧围绕国家的经济建设这个中心来进行。从马克思原著论述生产力的高度发展、社会物质财富的极大丰富,到中国共产党人提出社会主义的根本任务是解放和发展生产力,“发展才是硬道理”,发展是我们党执政兴国的第一要务分析,以经济建设为中