

DI YI DAO FANG XIAN

第一道防线

——领导干部廉洁自律工作理论与实践

Lingdao Ganbu Lianjie Zilü Gongzuo Lilun Yü Shijian

中央纪委党风廉政建设室 编

6

中国方正出版社

☆ 第一道防线 ☆

序 言

中央纪委副书记 刘锡荣

无论是在建党初期和革命战争年代，还是在社会主义建设和改革开放时期，廉洁自律一直是我们党对党员干部特别是领导干部的起码要求，是党员领导干部必须具备的品格。党的十四大从关系党和国家生死存亡的高度，作出进一步加大党风廉政建设和反腐败斗争力度的重大决策，廉洁自律被确定为党风廉政建设和反腐败三项工作格局之一并置于首位，成为反腐倡廉工作的重要组成部分。在以江泽民同志为核心的党中央的高度重视和坚强领导下，各级党委、政府通过认真落实党风廉政建设责任制，积极采取措施，狠抓廉洁自律规定的落实，推动了这项工作不断深化，取得了比较明显的成效。十年的实践充分证明，廉洁自律是维护党纪政纪、促进党员领导干部廉洁从政、增强拒腐防变能力的第一道防线，是贯彻从严治党、从严治政方针的重要举措，是广大党员干部自觉实践“三个代表”要求的具体体现，是各级领导干部取得反腐败斗争主动权和发言权、增强号召力和凝聚力的关键，对于深入开展党风廉政建设和反腐败斗争、进一步贯彻落实党的十五

届六中全会作出的《关于加强和改进党的作风建设的决定》，具有十分重要的促进和保证作用。

进入新世纪，我们党和国家的建设事业面临新的机遇和挑战。全面推进党的建设的新的伟大工程，对领导干部廉洁自律工作相应地提出了新的任务和要求。为进一步激发各地、各部门抓领导干部廉洁自律工作的主动性、创造性，总结推广好的经验做法，增强党员干部廉洁从政意识和遵纪守法观念，推动廉洁自律工作与时俱进、再创新绩，中央纪委党风廉政建设室组织编辑了《第一道防线——领导干部廉洁自律工作理论与实践》一书。

该书摘要收录了江泽民同志在中央纪委全会及其他一些重要会议上所作的重要讲话和指示、尉健行同志在中央纪委全会上的报告和有关重要讲话，以及中央纪委其他一些领导同志的有关讲话，部分地方和部门的工作经验，同时还收录了部分领导干部廉洁自律和党风廉政建设责任制工作的政策法规性文件，对抓好领导干部廉洁自律工作、落实党风廉政建设责任制具有重要的指导意义。希望各级党委、政府特别是纪检监察机关继承和发扬好的传统和作风，在实践中探索，在探索中总结，在总结中提高，以“三个代表”重要思想为指导，不断开创领导干部廉洁自律工作的新局面。

2002年10月于北京

☆ 第一道防线 ☆

目 录

第一部分 讲话篇

•••••

- 江泽民同志关于领导干部廉洁自律工作的论述 (1)
- 尉健行同志有关领导干部廉洁自律工作的重要讲话(摘要) (5)
- 曹庆泽同志在中央和国家机关领导干部廉洁自律工作座谈会上
的讲话
(1999年6月17日) (10)
- 认清形势 与时俱进 注重治本 开创党风廉政建设和反腐败
斗争的新局面
——刘锡荣同志在全国党风廉政建设室主任培训班上的讲话
(2002年4月14日) (18)

第二部分 实践篇

•••••

- 领导干部廉洁自律工作的回顾与展望
..... 中央纪委党风廉政建设室 (31)
- 党风廉政建设责任制若干问题研究
..... 中央纪委党风廉政建设室 (58)
- 深化财政改革 加强财政管理 加大从源头上治理腐败的
力度..... 中央纪委、监察部驻财政部纪检组、监察局 (77)

深圳市反腐保廉预防体系介绍·····	广东省深圳市纪委 (91)
加强机制、体制创新 从源头上预防和治理腐败	
·····	黑龙江省大庆市委 (111)
关于纪委组织协调的思考 ·····	河南省濮阳市纪委 (145)
坚持原则 把握要点 严格实施责任追究 ·····	湖北省纪委 (167)
附件:中共湖北省纪委 湖北省监察厅关于党风廉政	
建设责任制责任追究案件办理办法(试行) ·····	(175)
加强组织领导 严格责任考核 推动党风廉政建设	
责任制的落实 ·····	四川省纪委 (178)
明确主体 分解责任 把党风廉政建设责任制融入	
企业生产经营管理之中 ·····	胜利石油管理局纪委 (187)
抓住关键环节 强化保障措施 认真贯彻执行党风	
廉政建设责任制 ·····	湖南省委 (208)
狠抓责任追究 促进工作落实 推进党风廉政建设	
和反腐败斗争 ·····	重庆市委 (212)
积极探索实践 健全工作机制 努力把党风廉政建设责任	
制落到实处 ·····	河南省濮阳市委 (217)
加强领导 齐抓共管 认真落实党风廉政建设责任制	
·····	中共铁道部党组 (223)
精心组织 疏禁结合 认真落实领导干部不准收受现金	
有偿证券规定 ·····	浙江省纪委 监察厅 (227)
建章立制 加强管理 认真纠正乡镇领导干部“走读”	
现象 ·····	江苏省扬州市纪委 监察局 (230)
人走家搬 解决“走读” ·····	吉林省纪委 监察厅 (234)
乡(镇)领导干部“走读”的基本情况及对策措施	
·····	河南省纪委 监察厅 (238)
通信工具改革情况 ·····	北京市纪委 监察局 (245)

清理公费通信工具和改革管理办法的情况
..... 江苏省纪委 监察厅 (250)

坚持推行“三项制度” 规范公务接待工作
..... 江西省万载县纪委 监察局 (263)

从源头和制度上探寻治腐之策
——江西省定南县实施公务接待、公务用车改革情况
..... 江西省定南县纪委 (267)

精心组织 认真清理 狠刹用公款为个人购买商业保险
歪风 湖北省武汉市纪委 监察局 (272)

~~~~~

中共中央关于印发《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干  
准则(试行)》的通知  
中发〔1997〕9号..... (279)

中共中央 国务院关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费  
行为的若干规定  
中发〔1997〕13号..... (284)

中共中央 国务院关于印发《关于实行党风廉政建设责任  
制的规定》的通知  
中发〔1998〕16号..... (288)

中共中央关于印发《党政领导干部选拔任用工作条例》  
的通知..... (293)

中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发《关于对党和国  
家机关工作人员在国内交往中收受礼品实行登记制度的规定》  
的通知  
中办发〔1995〕7号..... (312)

- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》的通知  
中办发〔1995〕8号 ..... (315)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发《关于领导干部报告个人重大事项的规定》的通知  
中办发〔1997〕3号 ..... (318)
- 中共中央办公厅关于转发《中共中央纪律检查委员会关于重申和建立党内监督五项制度的实施办法》的通知  
中办发〔1997〕5号 ..... (321)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发《中共中央纪律检查委员会、中央组织部、中央外事工作领导小组办公室、人事部、外交部、公安部、国家安全部、监察部、国务院港澳事务办公室关于加强党政机关县（处）级以上领导干部出国（境）管理工作的意见》的通知  
中办发〔1999〕23号 ..... (327)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》的通知  
中办发〔2001〕10号 ..... (334)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国有企业、集体企业及其控股企业深入实行厂务公开制度的通知  
中办发〔2002〕13号 ..... (338)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强县以上领导机关秘书工作人员管理的规定  
中办发〔1986〕26号 ..... (343)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于严禁党政机关到风景名胜区开会的通知  
厅字〔1998〕23号 ..... (347)

- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于调整党政机关汽车配备使用标准的通知  
厅字〔1999〕5号 ..... (348)
- 中共中央纪委关于印发《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）〉实施办法》的通知  
中纪发〔1997〕5号 ..... (350)
- 中共中央纪委关于印发《关于对违反〈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》的通知  
中纪发〔1997〕9号 ..... (360)
- 中共中央纪委关于印发《关于对〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）〉第五条第二款的补充规定》的通知  
中纪发〔1998〕3号 ..... (364)
- 中共中央纪委关于印发《关于“不准在领导干部管辖的业务范围内个人从事可能与公共利益发生冲突的经商办企业活动”的解释》和《省（部）级领导干部配偶、子女个人经商办企业或在外商独资企业、中外合资企业任职情况登记表》的通知  
中纪发〔2000〕4号 ..... (366)
- 中共中央纪委关于印发《关于省、地两级党委、政府主要领导干部配偶、子女个人经商办企业的具体规定（试行）》的通知  
中纪发〔2001〕2号 ..... (371)
- 中共中央纪委关于印发《关于国有企业领导干部廉洁自律“四条规定”的 implementation 和处理意见》的通知  
中纪发〔1995〕7号 ..... (373)
- 中共中央纪委 监察部关于印发《中共中央纪委、监察部

|                                                                                      |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 关于中央纪委第四次全会重申和提出的国有企业<br>领导人员廉洁自律有关规定的解释》的通知<br>中纪发〔2000〕12号 .....                   | (377) |
| 中共中央纪委 监察部关于印发《关于各级领导干部接受和<br>赠送现金、有价证券和支付凭证的处分规定》的通知<br>中纪发〔2001〕6号 .....           | (382) |
| 中共中央纪律检查委员会 中共中央组织部印发《关于改进<br>县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会<br>的若干意见》的通知<br>中组发〔2000〕3号 ..... | (384) |
| 中组部 中央企业工委关于印发《国有重要骨干企业领导<br>人员任职和公务回避暂行规定》的通知<br>中组发〔2001〕10号 .....                 | (388) |
| 中央企业工委 中组部关于印发《关于中央企业领导人员<br>廉洁自律若干规定的实施办法（试行）》的通知<br>中企〔2002〕9号 .....               | (393) |
| 中共中央纪委 外交部 监察部关于对跨地区跨部门团组<br>加强管理、监督和检查坚决制止公款出国旅游的通知<br>外外管函〔2000〕426号 .....         | (399) |
| 国家计委关于印发《党政机关办公用房建设标准》的通知<br>计投资〔1999〕2250号 .....                                    | (403) |
| 监察部 国家经贸委 全国总工会关于印发《关于国有企业<br>实行业务招待费使用情况向职代会报告<br>制度的规定》的通知<br>监发〔1995〕3号 .....     | (413) |
| 财政部关于行政事业单位业务招待费列支管理规定<br>财预字〔1998〕159号 .....                                        | (415) |
| 后记 .....                                                                             | (417) |

# 第一部分 讲话篇

---

## 江泽民同志关于领导干部廉洁自律工作的论述

各级领导干部能否以身作则，对加强党风建设和廉政建设，推动反腐败斗争的深入发展至关重要。以身作则，首先要做到廉洁自律。这是我们的党政领导干部必须具备的品格。古人说，“政者正也”，是讲为政者必须身正行直，办事公道，不以私害公。又说，“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从”。群众对领导干部是要听其言、察其行的，你说的是一套，做的又是一套，台上讲反腐败，台下搞不正之风，群众怎么会信任你呢？这样的人，实际上已经丧失了领导资格。领导干部严于律己，在勤政廉政上作表率，才能把本地区本单位的好风气树起来，也才可能解决好存在的问题。县（处）级以上领导干部要严格执行中央提出的廉洁自律的规定，按照规定对照检查自己。该纠正的要赶快纠正，有问题的要向组织说清楚，以争取主动。对违反规定拒不作纠正的，对顶风违纪的，要严肃处理。对国有企业和事业单位的领导人员，中央纪委这次全

会也提出了廉洁自律的规定，要认真贯彻执行。

——摘自江泽民同志在中央纪委第五次全体会议上的讲话  
(1995年1月23日)

党是整个社会的表率。党的各级领导同志又是全党的表率。以身作则，廉洁自律，是各级领导干部必须具备的品格，也是党和人民对他们的起码要求。我们的领导干部特别是高级干部，无论在工作中还是日常生活中，都要严格要求自己，时刻注意检点自己的言行，以高尚的道德情操，为广大党员和干部树立好的榜样。中央关于领导干部廉洁自律的各项规定，所有领导干部都必须不折不扣地做到。如果做不到，就没有资格当领导干部。主要领导成员不仅要管好自己，而且要带好领导班子，并对本地区、本单位的党风和廉政建设工作全面负责。领导干部还要管好配偶、子女和身边工作人员，发现他们当中有违法违纪的，不得说情、包庇和袒护，要积极支持有关部门查处。

从严治党，绝不能成为只说在嘴上的口号，必须落实到党组织对党员和干部严格要求、严格管理、严格监督的实践中去。治党不严，“好人主义”盛行，放松监督或监督不力的地方和部门，往往出的问题多，队伍涣散，缺乏战斗力。一些地方和部门的政治生活很不正常，发生了问题，内部互相包着，既不去认真解决，也不向上级报告。存在这些问题的地方和部门，必须尽快改变。每个党员干部都要切记自己是一名共产党员，时刻想到应尽的责任和义务，经常按照党章和党内的各项规定对照检查，自重、自警、自励，规范行为，严以律己。

——摘自江泽民同志在中央纪委第六次全体会议上的讲话  
(1996年1月26日)

对领导干部严格要求、严格管理，要同领导干部自觉地严格自

律结合起来。内因是事物变化的决定性因素。建立在我们党的党性基础上的严格自律，对每个党员干部的进步和提高起着决定性的作用。中央所以反复强调领导干部要“讲学习、讲政治、讲正气”，要自重、自省、自警、自励，努力提高自身素质，基本道理就在这里。“物必自腐，而后虫生”。掌握这种生活哲理，对于我们党的各级领导干部增强党性修养的自觉性，十分重要。在新的历史条件下，领导干部面临的诱惑和考验很多，一定要经常打扫头脑中的灰尘，做到警钟长鸣，切不可丧失警惕。

领导干部手中的权力是人民赋予的，只能用来为人民谋利益，绝不能把它当作自己和家庭成员谋取私利的手段。我们是共产党人，决不能搞封建社会那种“封妻荫子”、“一人得道、鸡犬升天”的腐败之道！能不能做到这点，是对每一个领导干部很现实、很严肃的考验。

——摘自江泽民同志在中央纪委第四次全体会议上的讲话  
(2000年1月14日)

各级领导干部都要加强自律意识，自觉接受党和人民的监督。领导干部手中有权，求你办事的人多，遇到的诱惑和考验也多，无论什么情况下都要把握自己，洁身自好，清廉自守，千万不要干“一失足成千古恨”的蠢事。同时，大家都要正确对待接受党组织和群众的监督这个问题。党组织和群众的监督是一种警戒，是一面镜子，经常想一想、照一照，检查一下自己有什么不足和缺点，及时加以改进和纠正，对自己的成长有好处。小洞不补，大洞吃苦。如果对自己的缺点视而不见，对自己身上的毛病讳疾忌医，发展下去，没有不出问题的。越是职位高的干部，越要自觉接受监督。在我们党内，任何人都没有不受监督的特权。要进一步加强和健全党内监督的各项制度，真正从体制和制度上保证各级领导干部正确使用手中的权力。

领导干部不仅要管好自己，而且要管好自己的子女、亲属和身边工作人员。不论是现任的领导干部，还是已经退出工作岗位的领导干部，都要十分注意这个问题，绝不能利用自己手中的权力和影响为子女、亲属、熟人谋私利。

——摘自江泽民同志在中央纪委第七次全体会议上的讲话（2002年1月25日）

各级领导同志更应该自重、自省、自警、自励，在各方面以身作则，树立好的榜样。要求别人做的，自己首先做到，禁止别人做的，自己坚决不做。有些事情群众能做，我们领导干部不能做。

——摘自江泽民同志在中国共产党第十四届中央委员会第五次全体会议召集人会议上的讲话（1995年9月27日）

## 尉健行同志有关领导干部廉洁自律工作的重要讲话（摘要）

各级党政领导机关、领导干部在党风廉政建设和反腐败斗争中，负有特殊重要的责任。党政领导机关，尤其是中央和国家机关在党风廉政建设和反腐败工作中更要廉政勤政，坚持自重、自省、自警、自励，模范遵纪守法，自觉接受监督。各级党政领导机关要完善党风廉政责任制，进一步明确和落实领导集体和领导个人对党风廉政工作应负的责任。要对党员干部特别是领导干部严格要求，严格管理，严格监督，促使他们廉洁高效、依法履行职责。领导干部不仅自己要廉洁自律，还要管好配偶、子女和身边工作人员，并对所管辖的地区和部门的党风廉政建设和反腐败工作切实负起责任，带领群众坚决同腐败现象作斗争。

——摘自尉健行同志在中央纪委第二次全体会议上的报告（1998年1月20日）

深入开展领导干部廉洁自律工作，要立足于教育，狠抓已有各项规定的落实，关键是要切实加强监督检查的力度。各地区、各部门领导班子都要把执行上述规定的情况作为民主生活会的主要内容，认真自查自纠。县级领导班子和领导干部要按照中央统一部署，认真开展“三讲”教育，把廉洁自律工作同“三讲”教育有机结合起来。要巩固“三讲”教育的成果。各级领导班子都要运用“三讲”教育的经验，认真开展批评与自我批评，充分发挥领导班

子内部相互监督的作用。在继续重点抓好县（处）级以上领导干部廉洁自律工作的同时，也要认真抓好国有企业和乡镇基层领导干部廉洁自律工作。各级党委、政府和纪检监察机关要加强对执行领导干部廉洁自律规定情况的监督检查，对违反规定又不自查自纠的，一经发现，要从严进行处理。要进一步健全巡视制度，加强巡视组在领导干部廉洁自律工作中的监督、指导作用，推动廉洁自律各项规定的落实。

——摘自尉健行同志在中央纪委第四次全体会议上的报告  
(2000年1月12日)

各级党委、政府以及职能部门领导班子要继续把党风廉政建设责任制作作为政治纪律认真执行，主要负责人对职责范围内的党风廉政建设和反腐败工作要切实负起总责。落实党风廉政建设责任制，要健全制度，明确责任，完善考核，加强监督检查，关键是狠抓责任追究。要认真抓好中央纪委第四次全会、第五次全会提出的责任追究的六个重点，尤其是领导干部对自己职责范围内的反腐败工作敷衍塞责、不抓不管，以致屡屡发生大案要案、造成恶劣影响的；领导干部配偶、子女利用该领导干部职权和职务上的影响获取非法利益、造成恶劣影响的，必须按规定追究该领导干部的责任。各地区、各部门要对近两年党风廉政建设责任制的执行情况进行一次检查，主要检查因贯彻责任制不力致使中央部署的反腐倡廉重点任务没有落实的问题，并采取措施加以解决。

——摘自尉健行同志在中央纪委第七次全体会议上的报告  
(2002年1月23日)

要求领导干部廉洁自律，是基于肯定我们党的绝大多数领导干部是好的这样一个估价。对党员干部中存在的这样那样的问题，希望通过廉洁自律这个方式，提醒这些干部对自己的错误、缺点不要

袒护遮掩，只要在党的组织生活会上自查自纠，改正了就好。这是在新形势下，当一些干部的行为违反了党的道德规范时，为防止其继续发展以至掉入违法违纪泥坑而筑起的第一道防线，即道德防线。所以廉洁自律主要是立足于教育，着眼于防范，是为了教育和挽救干部，将反腐败的“关口”前移，防微杜渐。但是对在党的组织生活会上，有缺点、错误但作了自查自纠与不自查自纠的，在处理上应该是不一样的。对不自查自纠的，绝不能不了了之，否则，廉洁自律就会流于形式，庸俗化了，而且将使一些干部在错误道路上越走越远。

廉洁自律虽然能解决绝大多数党员干部的问题，但也不是万能的，对极少数违法违纪的人，是不可能靠廉洁自律解决问题的。只能通过办案来解决。因此，对领导干部也是两手抓：一是廉洁自律，这是第一道防线；二是办案，这是第二道防线。现在看来，按这个思路开展反腐败斗争是适当的，也是有成效的。

——摘自尉健行同志在贵州考察期间的讲话（1995年4月）

加强思想道德教育，还需要同严格管理结合起来，规范党员领导干部廉洁从政行为，就是严格管理的一项重要措施。让干部明确什么可以干，什么不可干，这样思想道德防线就能够具体化，更有针对性。

加强思想道德防线，制定党政领导干部廉洁从政行为规范，需要注意以下几个问题。第一，要适应社会主义市场经济的规则，这样既维护了党的纪律和社会主义的道德要求，也促进了经济的发展。我们制定道德规范，目的是为发展经济创造更好的环境，不能离开发展社会主义市场经济新的形势，制定一套过时的、不适应生产力发展要求的规范。第二，要适应市场经济深入发展的需要，不断进行充实和修订。比如我们过去搞了领导干部收入申报规定，随着社会主义市场经济发展的需要，今年又规定首先在省（部）级领

导干部中实行家庭财产报告制度，这在原有的基础上发展了。今年还对离退休干部从业问题作出规定等，也是适应市场经济深入发展的需要而充实的。再如，过去规定县（处）级以上领导干部不准买卖股票，我们即将发通知修改这条规定，除不准许少数相关部门的领导干部及其配偶、子女买卖股票外，对其他干部不再限制，这就是根据形势发展对规范进行的修订。第三，制定行为准则和道德规范既要适应市场经济规则，同时也要坚持社会主义价值观，对市场经济可能出现的消极影响加以限制。这就需要发扬党的优势，坚持和弘扬党的好传统、好作风。

——摘自尉健行同志在重庆调研期间的讲话（2001年2月）

要正确处理好在领导干部廉洁自律工作中既要重点抓好县（处）级以上领导干部，同时又要注意抓好农村基层干部的廉洁自律的关系。这些年来我们一直强调，开展党风廉政建设要以县（处）级以上领导干部为重点，这是十分必要的。实践证明这样做是正确的。同时，中央十分注意农村基层组织的党风廉政建设和农村基层干部的廉洁自律工作。农村基层干部人数多、分布广，处在农村改革和发展的第一线，天天接触广大农民群众。他们的思想政治素质、工作作风和言行举止如何，关系到党群关系和干群关系的好坏，关系到党的路线、方针、政策在农村是否得到落实，关系到农村的改革、发展和稳定。群众看我们的党和政府是不是廉洁，很多是从基层干部的作为来看的。因此，我们在抓重点的同时，还需要注意抓好农村基层领导干部的廉洁自律工作，具体讲就是抓好乡（镇）、县（市）部门领导干部和基层站所负责人等基层干部的廉洁自律工作。

——摘自尉健行同志在海南调研期间的讲话（2001年3月）

中央纪委第五次全会就加强领导干部廉洁自律工作作出了六项