

D262.6
81

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

本书编写组

Jianli Jianquan
Jiaoyu Zhidu Jiandu Bingzhongde
Chengzhi He Yufang Fubai Tixi
Shishi Gangyao Xuexi Duben

国家行政学院出版社

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

本书编写组

国家行政学院出版社

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. —北京: 国家行政学院出版社, 2005.1

ISBN 7-80140-369-X

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 (2005) 第 008762 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》学习读本

本书编写组编

*

国家行政学院出版社出版发行

北京市海淀区长春桥路6号(100089)

新华书店总经销

北京振兴源印务有限公司印刷

850毫米×1168毫米 32开本 7.5印张 180千字

2005年1月第1版 2005年1月第1次印刷

ISBN 7-80140-369-X/D·167 定价: 16.00元

目 录

**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** (1)

**第一章 建立健全惩治和预防腐败体系的
重要性和紧迫性** (1)

一、反腐倡廉工作的重大战略决策 (1)

二、建立健全惩治和预防腐败体系是
一项紧迫而长期的任务 (4)

 (一) 反腐倡廉工作本身是一个长期而
 艰巨的任务 (5)

(二) 构建反腐倡廉工作的惩治和预防体系 是一项系统工程	(9)
---------------------------------------	-----

第二章 坚持中国共产党反腐倡廉的基本经验 (13)

一、坚持中国共产党的领导	(14)
二、坚持指导思想上的与时俱进	(17)
三、坚持围绕“第一要务”展开反腐倡廉	(19)
四、坚持立党为公、执政为民	(21)
五、坚持深化改革, 创新体制机制制度	(22)
六、坚持和完善反腐败领导体制和工作机制	(23)

第三章 建立健全“惩防体系”的指导思想、 目标和工作原则 (25)

一、建立健全“惩防体系”的指导思想	(25)
二、建立健全“惩防体系”的主要目标	(29)
三、建立健全“惩防体系”的工作原则	(31)

第四章 加强反腐倡廉教育, 发挥 教育的基础作用 (33)

一、加强反腐倡廉教育的基本要求	(33)
(一) 以马克思主义理论教育为根本	(33)
(二) 以艰苦奋斗、廉洁奉公为主题	(36)
(三) 以立党为公、执政为民为目标	(40)
二、反腐倡廉教育的主要内容	(42)
(一) 党性教育与党性修养	(42)
(二) 党风教育	(51)

(三) 党纪教育	(70)
三、增强反腐倡廉教育的实效性	(82)
(一) 全力抓好全面建设小康社会起步时期的 党员先进性教育活动	(84)
(二) 进行综合教育, 增强教育效果	(86)
四、形成反腐倡廉教育的强大合力	(93)
五、注意教育方式, 增强教育实效	(100)

第五章 完善反腐倡廉制度, 发挥

制度的保证作用	(109)
一、反腐倡廉制度建设的重要性和迫切性	(109)
二、建立健全反腐倡廉基本制度	(112)
(一) 完善对权力制约和监督的制度	(112)
(二) 完善反腐倡廉相关法律和规范 国家工作人员从政行为的制度	(119)
(三) 完善对违纪违法行为的惩处制度	(121)
(四) 完善反腐败领导体制、工作机制	(123)
三、提高制度建设的质量和水平	(124)
(一) 加强党对反腐倡廉法制建设的领导, 实现反腐倡廉法制化	(124)
(二) 实现制度本身的相互统一	(125)
(三) 实现制度建设的与时俱进	(126)
(四) 以制度约束干部的从政行为	(127)
(五) 监督检查反腐倡廉法规制度的落实	(128)
四、推进制度的改革和创新	(129)
(一) 深化干部人事制度改革	(129)

- (二) 完善规范政府共同行为的有关制度…………… (134)
- (三) 深化财政、金融和投资体制改革…………… (139)
- (四) 推进司法体制改革…………… (143)
- (五) 规范和完善工程建设招标投标、土地使用权
出让、产权交易、政府采购等制度…………… (146)

第六章 加强对权力运行的制约和监督， 发挥监督的关键作用…………… (155)

- 一、抓好权力监督的重点人群、重点环节…………… (155)
 - (一) 对领导机关、领导干部、主要
负责人的监督…………… (155)
 - (二) 对重点环节和重点部位权力行使的监督…………… (168)
- 二、综合运用多种监督形式，提高
监督的整体效能…………… (169)
 - (一) 党内监督…………… (169)
 - (二) 人大监督…………… (181)
 - (三) 政府专门机关监督…………… (183)
 - (四) 司法监督…………… (183)
 - (五) 政协民主监督…………… (184)
 - (六) 人民监督…………… (185)
 - (七) 舆论监督…………… (188)
- 三、建立党内监督与党外监督相结合的
监督体系…………… (191)

第七章 在惩治和预防腐败体系中， 充分发挥惩治的重要作用…………… (194)

一、惩治腐败必须从严·····	(194)
二、严格依纪依法办案·····	(197)
(一) 坚持平等原则和合法原则·····	(197)
(二) 加强纪检、审判、检察、公安、监察、 审计等执纪执法机关之间的协调配合·····	(199)
(三) 提高执纪执法水平·····	(200)
三、重视和发挥查办案件的治本功能·····	(200)

第八章 落实惩治和预防腐败体系建设的

领导体制和工作机制 ·····	(203)
一、加强党委对建立健全惩治和预防 腐败体系的领导·····	(203)
二、充分发挥纪委的组织协调作用·····	(205)
三、逐步形成运作有效的工作机制·····	(208)

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

为深入贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中全会精神，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（以下简称建立健全惩治和预防腐败体系），深入开展党风廉政建设和反腐败工作，制定本实施纲要。

一、建立健全惩治和预防腐败体系的重要性和紧迫性

（一）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。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。执政 55 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党中央科学总结反腐倡廉的经验，从加强党的执政能力建设的战略高度，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，提出建立健全惩治和预防腐败体系。这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。

(二) 建立健全惩治和预防腐败体系是一项紧迫而长期的任务。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，党所处的执政环境发生了重大变化，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。我们既要增强反腐败斗争的紧迫感，又要充分认识其长期性、艰巨性和复杂性，树立长期作战的思

思，抓紧建立健全惩治和预防腐败体系。

二、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

(三) 坚持党反腐倡廉的基本经验。我们党始终把党风廉政建设和反腐败工作作为全党一项重大的政治任务来抓，改革开放特别是党的十三届四中全会以来，采取了一系列有力措施，初步探索出一条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，积累了宝贵经验，必须在实践中长期坚持和发展。

——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。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。只有坚持党的领导，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。

——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。深入开展党风廉政建设和反腐败工作，必须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，适应形势任务的发展变化，解放思想、实事求是、与时俱进，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，推动反腐倡廉工作取得新成效。

——必须紧紧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。发展是解决中国一切问题的关键。党风廉政建设和反腐败工作必须围绕发展，服务大局，研究解决妨碍改革发展稳定的突出问题，优化经济社会发展环境，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展。

——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。党风廉政建设和建设的核心问题是密切党同人民群众的血肉联系。切实把实现好、维护好、发展好最广大人民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。

——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解决腐败问题。要按照党要管党、从严治党的方针，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防。既要严肃党的纪律，坚决查办违纪违法案件，严厉惩处腐败分子；更要注重预防，通过深化改革、创新体制，加强教育、发展民主、健全法制、强化监督，把反腐败寓于各项重要政策和措施之中，用发展的思路和改革的办法防治腐败。

——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。党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败领导体制和工作机制，是深入开展反腐败

斗争的组织保证。只要坚持反腐败领导体制和工作机制，认真贯彻党风廉政建设责任制，切实抓好各项任务的落实，就能巩固和发展全党动手反对和防止腐败的良好局面。

三、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

(四) 建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想。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，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，树立和落实科学发展观，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，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，不断提高党的领导水平和拒腐防变能力。

(五) 建立健全惩治和预防腐败体系的主要目标。到2010年，建成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。

(六) 建立健全惩治和预防腐败体系的工作原则。
(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。要为完善社会主义市场经济体制，实现社

会主义民主政治的制度化、规范化和程序化，发展社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会提供保证。(2) 坚持教育、制度、监督并重。教育是基础，制度是保证，监督是关键。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。既要从严治标，更要着力治本，惩防并举，注重预防。(3) 坚持科学性、系统性、可行性相统一。理论与实际相结合，立足全党，着眼全局，总体规划，分阶段实施；注重科学合理、系统配套和可操作性，充分发挥惩治和预防腐败体系的整体效能。(4) 坚持继承与创新相结合。认真运用党反腐倡廉的基本经验，借鉴国外反腐败的有益做法，加强全局性、前瞻性问题的研究，解决新问题，总结新经验，在继承中发展，在发展中创新。

四、加强反腐倡廉教育，筑牢拒腐防变的思想道德防线

(七) 反腐倡廉教育要以领导干部为重点。要以树立马克思主义的世界观、人生观、价值观和正确的权力观、地位观、利益观为根本，以艰苦奋斗、廉洁奉公为主题，以更好地做到立党为公、执政为民为目标，坚持进行党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验教育，进行理想信念和从政道德教育、党的优良传统和作风教育、党纪条规和国家法律法规教育。把反腐倡廉教育贯穿于领导干部的培养、选拔、管理、使用等各个方面，坚持教育与管理、自律与他律相结合，督促领导干部加强党性修养，廉洁自律，反对和防止腐化堕落，常

修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心，牢记“两个务必”，做到“八个坚持、八个反对”，自觉经受住发展社会主义市场经济和改革开放条件下长期执政的考验。

要把反腐倡廉理论作为各级党委理论学习中心组学习的重要内容，定期安排专题学习。把反腐倡廉教育纳入党校、行政学院和其他干部培训机构的教学计划，编写教材，保证课时。对新任职领导干部进行廉政培训。党政主要负责人定期讲廉政党课。中央纪委、中央组织部和中央宣传部要切实抓好对省部级领导干部的反腐倡廉教育工作。

(八) 反腐倡廉教育要面向全党全社会。要把反腐倡廉教育纳入在全党开展的以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动中。注重研究反腐倡廉教育的规律，使教育内容贴近党员干部的思想和工作实际。既善于依靠各级党组织进行灌输教育，又善于引导广大党员干部进行自我教育；既善于运用“三会一课”等传统教育手段，又善于运用信息技术等现代化手段开展教育。加强示范教育，充分发挥先进典型的引导作用。深化警示教育，深刻剖析违纪违法案件发生的原因，分类分层次开展教育。每年集中一段时间开展反腐倡廉主题教育活动，把专题学习、群众评议与改进工作、解决实际问题结合起来。把反腐倡廉教育作为公务员培训的重要内容。

反腐倡廉教育要面向全社会，把思想教育、纪律教

育与社会公德、职业道德、家庭美德教育和法制教育结合起来。大力加强廉政文化建设，积极推动廉政文化进社区、家庭、学校、企业和农村。社区组织要积极开展丰富多彩的廉政文化创建活动。妇联等人民团体要积极开展多种形式的家庭助廉教育活动。教育行政部门、学校和共青团组织要把廉洁教育作为青少年思想道德教育的重要内容，培养青少年正确的价值观念和高尚的道德情操。积极引导企业廉洁诚信、依法经营，开展农村廉政文化建设活动，增强全社会的反腐倡廉意识，形成以廉为荣、以贪为耻的良好社会风尚。

(九) 完善反腐倡廉宣传教育工作格局，形成反腐倡廉教育的强大合力。要把反腐倡廉教育纳入党的宣传教育总体部署，完善宣传教育制度，健全工作机制，改进工作方法。纪检监察、组织人事、宣传思想等部门要做好经常性的反腐倡廉教育工作。坚持党管媒体的原则，坚持正面宣传为主，掌握反腐倡廉舆论工作的主动权。大力宣传我们党反对腐败的坚定决心、方针政策和取得的重大成果，引导广大干部群众正确看待反腐败斗争的形势。大力宣传各条战线立党为公、执政为民的先进典型，弘扬主旋律。建立健全新闻发布制度，适时通报反腐倡廉工作情况，加强对热点问题的引导。党报党刊、电视台、电台要开设廉政专栏或专题节目。加强反腐倡廉网络宣传教育，开设反腐倡廉网页、专栏，正确引导网上舆论。加强对互联网站反腐倡廉宣传教育的指导和管理。

五、加强反腐倡廉制度建设，充分发挥制度在惩治和预防腐败中的保证作用

(十) 建立健全反腐倡廉基本制度。完善对权力制约和监督的制度。坚持民主集中制这一党的根本组织制度，健全民主集中制的各项具体制度。建立和完善党内情况通报、情况反映、重大决策征求意见等制度，逐步推进党务公开。建立党的代表大会代表提案制度。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式，建立代表提议的处理和回复机制。扩大在市、县实行党代会常任制的试点。完善重大决策的规则和程序。完善领导干部民主生活会制度，提高民主生活会质量。制定落实党内监督条例的各项配套措施，建立和完善巡视制度。

完善反腐倡廉相关法律和规范国家工作人员从政行为的制度。加快廉政立法进程，研究制定反腐败方面的专门法律。修订和完善刑法、刑事诉讼法等相关法律制度。抓紧制定公务员法。探索制定公务员从政道德方面的法律法规。完善领导干部重大事项报告和收入申报制度。

完善对违纪违法行为的惩处制度。抓紧制定《中国共产党纪律处分条例》、《国家行政机关公务员行政处分条例》的配套规定和党纪政纪处分的相关制度，制定和完善对损害群众利益行为的责任追究办法。探索和完善辞职、辞退、免职、降职、降薪、任职限制等有关制度规定。完善违纪违法财物没收追缴责令退赔的规定。建