

建立健全惩治和预防腐败体系 2008-2012年工作规划

为全面贯彻党的十七大精神，进一步落实建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要，扎实推进惩治和预防腐败体系建设，制定本工作规划。

一、指导思想、基本要求 和工作目标

坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要颁布以来，各级党委、政府按照中央的部署和要求，认真抓好惩治和预防腐败体系建设任务的落实，取得了明显成效。我国已进入改革发展关键阶段，党风廉政建设和反腐败斗争面临许多新情况新问题，形势仍然严峻，任务仍然艰巨。全党必须充分认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，以完善惩治和预防腐败体系为重点，坚定不移地推进反腐倡廉建设。

(一) 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，切实贯彻维护党章，以党的执政能力建设和先进性建设为主线，坚持党要管党，从严治党，全面坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，把反腐倡廉建设放在更加突出的位置，紧密结合党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设，根据新的时代条件和面临的新形势新任务，以改革创新精神整体推进惩治和预防腐败体系建设各项工作，为实现党的十七大作出的重大决策和战略部署提供有力保证。

(二) 基本要求

——坚持围绕中心、服务大局。与科学发展观的要求、中国特色社会主义事业总体布局、完善社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治和推进党的建设新的伟大工程相适应，紧紧围绕党和国家工作大局，把反腐倡廉建设贯穿于社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各个领域，体现在党的建设各个方面，既发挥服务和促进作用，又推动惩治和预防腐败体系逐步完善。

——坚持改革创新、开拓进取。以改革创新的精神状态、思想作风和工作方法，认识和把握新形势下反腐倡廉建设的特点和规律，加强和改进惩治和预防腐败各项工作，总结新经验、研究新情况，创新工作思路，完善工作机制，破解工作难题，使反腐倡廉建设更加适应世情、国情、党情的发展变化，更加富有实际成效。

——坚持惩防并举，重在建设。以建设性的思路、举措和方法推进反腐倡廉建设，使惩治与预防、教育与监督、深化体制改革与完善法律制度有机结合，在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设，做到惩治和预防两手抓、两手都要硬，形成有利于反腐倡廉建设的思想观念、文化氛围、体制条件、法制保证。

——坚持统筹推进、综合治理。把改革的推动力、教育的说服力、制度的约束力、监督的制衡力、惩治的威慑力结合起来，把惩治和预防腐败的阶段性任务与战略性目标结合起来，立足当前，着眼长远，整合各方面资源和力量，增强惩治和预防腐败体系建设的科学性、系统性、前瞻性。

——坚持突出重点、分类指导。紧紧抓住腐败现象易发多发的重要领域和关键环节，以领导干部为重点，以规范和制约权力为核心，紧密结合实际，区分不同情况，加强政策指导，探索有效途径，不断取得新进展。

(三) 工作目标

经过今后5年的扎实工作，建成惩治和预防腐败体系基本框架，拒腐防变教育长效机制初步建立，反腐倡廉法规制度比较健全，权力运行监控机制基本形成，从源头上防治腐败的体制改革继续深化，党风廉政明显改进，腐败现象进一步得到遏制，人民群众的满意度有新的提高。

二、推进反腐倡廉教育

(一) 加强领导干部党风廉政教育

深入开展理想信念和廉洁从政教育。大力推进中国特色社会主义理论体系的学习贯彻，教育和引导各级领导干部深刻领会科学发展观的科学内涵、精神实质和根本要求，坚定共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，牢固树立马克思主义的世界观、人生观、价值观，牢固树立正确的权力观、地位观、利益观和社会主义荣辱观；认真学习党的三代中央领导集体反腐倡廉重要思想和以胡锦涛同志为总书记的党中央关于反腐倡廉的重要论述，认真学习党章等党内法规和国家法律法规，加强党性修养和从政道德修养，增强法制观念和纪律意识，打牢廉洁从政的思想政治基础。制定《关于加强领导干部反腐倡廉教育的意见》。完善党委(党组)理论学习中心组学习制度，定期安排反腐倡廉理论学习。党政主要负责同志带头讲廉政党课，把反腐倡廉教育列入干部教育培训规划，纳入各级党校、行政学院及其他干部培训机构教学计划，定期举办领导干部廉洁从政教育专题培训班。在领导干部任职培训、干部在跟岗培训中开设廉政教育课程。

加强党的作风和纪律教育。中央纪委会同中央组织部、中央宣传部等部门组织开展党风党纪专题教育，教育和引导各级领导干部自觉遵守党的政治纪律、组织纪律、经济工作纪律和群众工作纪律，讲党性、重品行、作表率。切实改进领导干部和党政机关工作作风，着力解决一些领导干部在思想作风、学风、工作作风、领导作风和生活作风方面存在的突出问题，增强公仆意识，密切联系群众，做到为民、务实、清廉。继承党的光荣传统，牢记“两个务必”，弘扬八个方面的良好风气。发扬艰苦奋斗精神，大兴求真务实之风，讲实话、察实情，办实事、求实效，大力精简会议和文件，改进会风和文风。切实改进国有企业领导人员作风，纠正一些国有企业领导人员在国内外公务活动中奢侈浪费、违规公款消费、重大问题个人说了算以及对职工困难漠不关心等群众反映强烈的问题，形成依法经营、廉洁从业、民主管理的风尚。切实改进高等学校领导人员作风，提高民主决策和校务公开制度化、规范化水平。切实改进农村基层、街道社区干部作风，认真解决少数基层站点所存在的干部吃拿卡要、刁难群众和工作效率低下等问题，做到廉洁奉公、勤政为民。

(二) 加强面向全社会的反腐倡廉宣传教育

把反腐倡廉宣传教育纳入全党宣传教育总体部署，融入在全党开展的深入学习实践科学发展观活动之中。纪检监察组织人事、宣传思想、文化教育、新闻出版、广播影视等部门要对反腐倡廉宣传教育作出年度工作安排。健全联席会议制度，完善反腐倡廉宣传教育工作格局。落实《关于加强党员经常性教育的意见》。建设一批反腐倡廉教育基地，丰富“三会一课”内容，创新示

范教育、警示教育、岗位廉政教育和主题教育形式，注重人文关怀和心理疏导，提高教育的针对性和有效性。

加大反腐倡廉宣传力度。深入宣传党的反腐倡廉理论、方针政策、基本经验和工作成果，宣传勤廉兼优的先进典型。党报党刊、电台电视台和重点新闻网站、政府网站继续办好反腐倡廉专栏、专题节目。完善反腐倡廉新闻发布制度。做好反腐倡廉对外宣传工作。严格执行反腐倡廉新闻宣传纪律。加强反腐倡廉网络文化建设管理和开展反腐倡廉网上宣传和热点问题引导。积极营造良好的思想舆论氛围。

(三) 加强廉政文化建设

按照推动社会主义文化大发展大繁荣的要求，在社会主义精神文明建设中，围绕建设社会主义核心价值体系，结合社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育和法制教育，开展丰富多彩的廉政文化创建活动。制定《关于加强廉政文化建设的指导意见》，结合企业文化建设，深入开展依法经营、廉洁从业教育。充分利用农村党员干部现代远程教育系统，结合农村传统文化活动，加强农村廉政文化建设。按照《关于在大中小学全面开展廉洁教育的意见》，在学校德育教育中深入开展廉洁教育，丰富青少年思想道德实践。在家庭和社区中倡导清廉家风和文明风尚。引导社会组织及其从业人员增强依法执业、公正廉洁意识。发扬革命传统，挖掘中华优秀文化的丰厚资源，实施“廉政文化精品工程”，推动廉政文化内容形式和传播手段创新，扩大覆盖面，增强影响力，形成“以廉为荣、以贪为耻”的社会风尚。

三、健全反腐倡廉法规制度

(一) 完善党内民主和党内监督制度

健全党内民主集中制的具体制度。完善党的地方各级全委会、常委会工作制度，修订《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》。制定《中国共产党党组工作条例》，推行地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制。

健全党内民主制度。制定党代表大会代表任期制的具体实施办法，选择一些县(市、区)试行党代表大会常任制，制定《关于在党的地方和基层组织中实行党务公开的意见》，健全党内情况通报、情况反映、重大决策征求意见制度。改进候选人提名制度和选举方式，修订《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》，推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法，逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围。

健全党内监督制度。建立健全中央政治局向中央委员会全体会议、地方各级党委常委会向委员会全体会议定期报告工作并接受监督的制度。在试点基础上，研究制定《地方党委委员、纪委委员提出罢免或撤换要求处理办法(试行)》。修订《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》和《国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)》。

(二) 完善违纪行为惩处制度

制定《中国共产党纪律处分条例》和《行政机关公务员处分条例》的配套规定。健全对党的机关、人大机关、政协机关、民主党派机关公务员的纪律处分规定，制定对事业单位工作人员和国有企事业单位人员的纪律处分规定。制定在查处违纪案件中规范和加强组织处理工作的意见。

修订《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》，制定纪检监察机关依纪依法办案、规范办案工作的若干意见。制定《境内中资企业及其工作人员违纪违法案件调查处理办法》，进一步规范纪检监察机关与检察机关相互移送案件工作。

(三) 完善反腐倡廉体制和工作机制的具体制度

修订《关于实行党风廉政建设责任制的规定》，制定《国有企业纪律检查工作条例》和关于实行农村基层党风廉政建设责任制的规定。

(四) 加强反腐倡廉国家立法工作

建立健全防治腐败法律法规，提高反腐倡廉法制化水平。在国家立法中，充分体现反腐倡廉具体制度和有效做法上升为国家法律法规。在今后5年内有计划、分步骤地制定或修订一批法律、法规和条例。

四、强化监督制约

(一) 加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督

加强对遵守党的政治纪律情况的监督。加大执行政治纪律力度，维护党章和其他党内法规，维护党中央权威和党的集中统一，始终坚持以胡锦涛同志为总书记的党中央保持高度一致，确保党的路线方针政策贯彻执行，确保党的十七大确定的重大理论观点、重大战略思想、重大工作部署全面贯彻落实。

加强对贯彻落实科学发展观情况的监督。围绕加强和改善宏观调控、转变经济发展方式、增强自主创新能力、提高发展质量和效益、加强节能减排和生态环境保护、节约集约利用土地、保障和改善民生、建设社会主义新农村等重大政策和措施进行监督检查，防止和纠正违背科学发展观要求的行为。

加强对执行民主集中制情况的监督。认真开展对涉及全局性问题、重要干部推荐任免和奖惩等方面贯彻执行民主集中制情况的监督检查，保证党委全委会和常委会议事规则、决策程序的严格执行，反对和防止个人或少数人专断。

加强对落实领导干部廉洁自律规定情况的监督。重点治理领导干部违反规定收送现金、有价证券、支付凭证和收受干股，违反规定插手市场交易活动，利用职务上的便利获取内幕信息进行股票交易，以及在住房上以权谋私等问题。严格执行领导干部配偶、子女个人从业的有关规定。

加强上级党委和纪委对下级党委及其成员的监督，健全上级党委对下级党委常委的经常性考察和定期考核机制。加强常委会内部监督，主要负责人要自觉接受常委会成员的监督。加强同级纪委对常委会成员的监督。充分发挥党代表的作用，探索建立同级党代表大会代表、全委会对常委会工作进行评议监督制度。

加强巡视工作。制定《中国共产党巡视工作条例》，继续加强对省(区、市)的巡视。加强对金融机构、国有重要骨干企业、高等学校和国家重点工程项目部门的巡视。继续开展对中央和国家机关的巡视试点。各省(区、市)党委要认真开展对市(地、州、盟)的巡视，并延伸到县(市、区、旗)，逐步开展对所属国有企业、高等学校和直属机关的巡视。中央和国家机关结合实际开展对直属单位、派出(驻)机构的巡视。

加强纪检监察机关派驻机构统一管理。制定纪检监察机关派驻机构工作有关规定，完善管理体制和工作机制。加强对驻在部门领导班子及其成员的监督，协助驻在部门党组和行政领导班子落实党风廉政建设责任制和组织协调反腐倡廉工作。

(二) 加强对重要领域和关键环节权力行使的监督

加强对干部人事权行使的监督。落实《党政领导干部选拔任用工作条例》和《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)》，坚持和完善干部选拔任用前征求同级纪委意见的制度，坚持和完善强化预防，及时发现、严惩纠正的干部监督工作机制。发挥干部监督工作联席会议作用。加强对干部选拔任用全过程的监督，有效防范考察失真和干部“带病提拔”。严肃查处跑官要官、买官卖官等问题，坚决整治用人上的不正之风。

(三) 加强对重要领域和关键环节权力行使的监督

加强对司法权行使的监督。完善纪委和党委政法委、组织部等部门对司法机关党组织和党员干部监督工作中的协作配合机制，重视人大对司法机关的监督。加强检察机关的法律监督。强化公安、检察、审判机关在刑事诉讼中的分工负责、互相配合和互相制约。强化司法机关内部监督和外部监督，坚决防止和纠正执法不严、司法不公的问题，维护社会公平正义。

加强对行政审批权和行政执法权行使的监督。认真落实《行政复议法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政处罚法》等法律法规。推行行政审批电子监察系统。实行接办分离和程序公开，保证行政权力依法、公正、透明运行。

加强对财政资金和金融的监管。开展对部门预算、国库集中收付、政府采购、政府非税收入和“收支两条线”规定执行情况的监督检查，继续对“小金库”进行专项清理。强化对国有金融企业产权和上市金融企业股权交易的监督，规范上市金融企业股权激励制度，建立健全金融监管协调机制。健全金融企业内部控制机制，提升监事会和内审、稽核、合规、监察等监督机构的专业性和独立性，加强案件防控工作。

加强对国有资产的监管。充分发挥国有资产监督管理机构、政府职能部门和外派监事会的作用，加强对企业国有资产和上市公司国有股权转让、重大投资决策等事项的监管。加强对企业重组、改制、破产和国有资产运营各个环节的监管。加大对国(境)外国有资产监管力度。开展对国有企业重大决策、重大项目安排、大额资金运作事项及重要人事任命等实行集体决策情况的监督检查。

(三) 发挥各监督主体的作用

加强和改进党内监督。落实《中国共产党党内监督条例(试行)》，切实改进民主生活的办法，增强党内政治生活的原则性，积极开展批评与自我批评，加强领导班子成员之间相互监督。坚持领导干部参加双重组织生活会制度，接受党员群众的监督。执行党员领导干部报告个人有关事项的规定，实施地方党委委员、纪委委员党内询问和质询办法，落实领导干部述职述廉、诫勉谈话和函询制度。推进党风廉政公开，尊重党员主体地位，落实党员在党内监督中的责任和权利，营造党内民主讨论环境。认真贯彻《中国共产党党员权利保障条例》，切实保障党员批评、建议、检举等权利。建立健全党的纪检机关与组织部门有关情况通报制度。各级纪检监察机关及其工作人员要自觉接受党组织、党员和人民群众的监督。

支持和保证人大监督。实施《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，通过听取和审议人民政府、人民法院、人民检察院的专项工作报告，审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展计划、预算的执行情况报告和审计工作报告，组织执法检查，进行规范性文件备案审查等方式，加大对行政、审判机关、检察机关的监督。重视本级人大常委会统一安排的人大代表视察工作，认真办理人大代表议案和建议。

修订《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》，制定纪检监察机关依纪依法办案、规范办案工作的若干意见。制定《境内中资企业及其工作人员违纪违法案件调查处理办法》，进一步规范纪检监察机关与检察机关相互移送案件工作。

(三) 完善反腐倡廉体制和工作机制的具体制度

修订《关于实行党风廉政建设责任制的规定》，制定《国有企业纪律检查工作条例》和关于实行农村基层党风廉政建设责任制的规定。

(四) 加强反腐倡廉国家立法工作

建立健全防治腐败法律法规，提高反腐倡廉法制化水平。在国家立法中，充分体现实现反腐倡廉具体制度和有效做法上升为国家法律法规。在今后5年内有计划、分步骤地制定或修订一批法律、法规和条例。

五、强化监督制约

(一) 加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督

加强对遵守党的政治纪律情况的监督。加大执行政治纪律力度，维护党章和其他党内法规，维护党中央权威和党的集中统一，始终坚持以胡锦涛同志为总书记的党中央保持高度一致，确保党的路线方针政策贯彻执行，确保党的十七大确定的重大理论观点、重大战略思想、重大工作部署全面贯彻落实。

加强对贯彻落实科学发展观情况的监督。围绕加强和改善宏观调控、转变经济发展方式、增强自主创新能力、提高发展质量和效益、加强节能减排和生态环境保护、节约集约利用土地、保障和改善民生、建设社会主义新农村等重大政策和措施进行监督检查，防止和纠正违背科学发展观要求的行为。

加强对执行民主集中制情况的监督。认真开展对涉及全局性问题、重要干部推荐任免和奖惩等方面贯彻执行民主集中制情况的监督检查，保证党委全委会和常委会议事规则、决策程序的严格执行，反对和防止个人或少数人专断。

加强对落实领导干部廉洁自律规定情况的监督。重点治理领导干部违反规定收送现金、有价证券、支付凭证和收受干股，违反规定插手市场交易活动，利用职务上的便利获取内幕信息进行股票交易，以及在住房上以权谋私等问题。严格执行领导干部配偶、子女个人从业的有关规定。

加强巡视工作。制定《中国共产党巡视工作条例》，继续加强对省(区、市)的巡视。加强对金融机构、国有重要骨干企业、高等学校和国家重点工程项目部门的巡视。继续开展对中央和国家机关的巡视试点。各省(区、市)党委要认真开展对市(地、州、盟)的巡视，并延伸到县(市、区、旗)，逐步开展对所属国有企业、高等学校和直属机关的巡视。中央和国家机关结合实际开展对直属单位、派出(驻)机构的巡视。

发挥国家预防腐败机构的职能作用。加强对预防腐败工作的组织协调、综合规划和政策制定，对预防腐败的重要改革措施进行调查研究和分析论证。建立预防腐败信息共享机制和腐败风险预警机制。总结预防腐败工作的有效做法，提高预防腐败工作水平。

(二) 加强对重要领域和关键环节权力行使的监督

强化对社保基金、住房公积金和扶贫救灾专项资金的监管，认真治理公共服务行业侵害群众消费权益等问题。加强对社会中介组织、行业协会的监督管理，规范服务和收费行为。深化农村义务教育经费保障机制改革，确保各项政策的落实。加强医德医风建设，健全医疗卫生机构绩效评价制度，推行网上药品集中采购，严格医药和医疗器械价格监管。规范涉农补贴，整顿农资市场价格，坚决纠正和查处截留挪用、克扣政府支农支农补贴款等损害农民利益的行为。查处侵害农民和进城务工人员利益问题。继续做好清理规范评比达标表彰工作，纠正举办节庆活动过

(一) 推进干部人事和司法体制改革

完善干部选拔任用制度。坚持民主、公开、竞争、择优，形成干部选拔任用科学机制。规范干部任用提名机制，地方党委讨论任用重要干部推行无记名投票表决。完善公开选拔、竞争上岗、差额选举办法，着力解决民主推荐、民主测评及选举中的拉票贿选等问题，提高选人用人公信度。建立公务员正常退出机制，完善领导干部职务任期、回避和交流制度。完善干部考核评价体系，发挥考核结果在干部任用和监督管理中的作用。

(二) 推进行政管理和社会体制改革

贯彻落实《关于深化行政管理体制改革的意见》，加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开。着力转变政府职能、理顺关系、优化结构、提高效能，建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府。深化社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理。推进教育、卫生事业发展，加强住房改革和建设，健全社会保障体系，努力使全体人民有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

(三) 推进财税、金融和投资体制改革

深化预算管理制度改革，规范预算资金分配，完善和规范财政转移支付制度，逐步向社会公开预算内容和转移支付情况。完善国库集中收付运行机制，健全全国国库单一账户体系。深化“收支两条线”管理制度改革，建立健全政府非税收入管理体系。切实将国有土地使用权出让收入纳入基金预算管理。推进党政机关领导干部工资制度改革，完善干部工资消费改革。深入推进行政审批电子化，规范行政审批管理，严格执行资产配置管理办法和配置标准。进一步改革完善机关事业单位工资收入分配制度，继续清理规范津贴补贴。完善金融企业公司治理，建立健全现代金融企业制度。健全支付监管体系，完善账户管理系统，依法落实金融账户实名制。完善反洗钱合作机制，逐步将特定非金融机构纳入统一的反洗钱监管体系，加强对大额资金和可疑交易资金的监测。完善防范和查处上市公司信息虚假披露和市场操纵等行为的制度。

制定《企业投资项目核准和备案管理条例》，规范企业投资项目核准、备案制。健全政府投资项目决策机制，完善重大项目专家评议和论证制度、公示和责任追究制度。推行非经营性政府投资项目代建制。

(四) 提高执纪执法水平

坚持依法依规办案。严格落实办案程序，按照规定权限正确使用办案措施。坚持严肃执纪、公正执法、文明办案，做到事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、手续完备、程序合法。司法机关依法履行批捕、起诉、审判职责，惩治各类职务犯罪和商业贿赂犯罪。加强出入境管理和经济侦查等相关工作。健全举报人和证人保护制度。对诬告陷害的，要严肃查处。为受到错告、诬告的同志澄清是非。加强对办案工作的监督管理，保障涉案人员的合法权益。

(五)