

国家社会科学基金项目

一把手 腐败

LEADER'S CORRUPTION

治理研究

乔德福 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

一把手 腐败

LEADER'S CORRUPTION

治理研究

乔德福 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

一把手腐败治理研究 / 乔德福著. —北京: 法律出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8093 - 2

I. ①一… II. ①乔… III. ①反腐倡廉—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 134157 号

一把手腐败治理研究
乔德福 著

策划编辑 韦钦平
责任编辑 万 颖
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

版本 2015 年 8 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

印张 19.5 字数 340 千

印次 2015 年 8 月第 1 次印刷

编辑统筹 大众出版分社

经销 新华书店

责任印制 沙 磊

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8093-2

定价:59.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一部分 总 论

报告之一 一把手腐败治理体制机制创新路径	/ 3
一、一把手腐败现象特点和趋势	/ 4
(一) 一把手腐败现象特点	/ 4
(二) 一把手腐败趋势	/ 9
二、一把手腐败现象滋生蔓延的体制机制根源	/ 15
(一) 权力配置不科学,一把手权力过分集中	/ 15
(二) 权力运行不透明,一把手权力暗箱操作	/ 16
(三) 权力监督不到位,一把手权力制约乏力	/ 17
(四) 滥权惩罚不严格,一把手腐败风险极低	/ 18
(五) 权力观教育乏力,一把手思想观念错位	/ 18
三、创新治理一把手腐败的体制机制构想	/ 20
(一) 改革权力过分集中体制,规范一把手权力范围	/ 20
(二) 创新权力透明运行机制,遏制一把手权力寻租	/ 22
(三) 完善立体民主监督体制,制约一把手权力滥用	/ 23
(四) 严格权力滥用惩戒机制,提高一把手腐败风险	/ 25
(五) 强化廉政文化建设机制,增强一把手拒腐防变能力	/ 27

第二部分 专题报告

报告之二 省部级一把手腐败风险防控体制机制	
——基于改革开放以来 54 例省部级一把手腐败案调查思考	/ 31
一、调查概况	/ 32

(一)理论界定和资料说明	/ 32
(二)人员分布和惩处情况	/ 32
二、省部级一把手腐败特点、趋势、风险点	/ 34
(一)省部级一把手腐败特点	/ 34
(二)省部级一把手腐败趋势	/ 38
(三)省部级一把手腐败风险点	/ 44
三、完善省部级一把手腐败风险防控体制机制构想	/ 49
(一)改革权力过分集中的管理体制	/ 49
(二)创新监督体制机制	/ 51
(三)健全民主选拔机制	/ 53
(四)完善干部管理制度	/ 54
(五)强补理想信念之钙	/ 56
报告之三 市一把手腐败特点、趋势及调研启示	
——基于改革开放以来 177 个市一把手腐败案例分析	/ 58
一、调查概况	/ 58
(一)理论阐释和问题提出	/ 58
(二)资料说明和人员分布	/ 60
(三)查处岗位和腐败岗位	/ 61
(四)查处年龄和初次腐败年龄	/ 62
二、市一把手腐败特点	/ 63
(一)大权一把抓,决策一言堂	/ 63
(二)买官卖官多,用人一句话	/ 64
(三)违规搞经济,项目一人批	/ 64
(四)反腐两面孔,廉洁一假象	/ 65
(五)妻儿齐上阵,腐败一家人	/ 65
(六)违法多领域,腐败一条龙	/ 66
(七)带病提拔重,腐败一路升	/ 67
三、市一把手腐败趋势	/ 68
(一)腐败蔓延面广,呈现广泛化	/ 68
(二)腐败潜伏期长,表现隐蔽化	/ 69
(三)腐败程度加重,罪行严重化	/ 70
(四)经济犯罪扩大,涉案巨额化	/ 71

(五)窝案串案较多,腐败群体化	/ 73
(六)受贿卖官堕落,领域集中化	/ 74
(七)手段类型各异,案发多样化	/ 76
四、结论与启示	/ 78
(一)市一把手已成官员腐败的重灾区	/ 78
(二)权力过分集中,监督制约乏力是根本原因	/ 78
(三)改革权力集中体制,健全监管机制是治本之策	/ 78
报告之四 完善县一把手腐败治理体制机制	
——基于改革开放以来 544 个县一把手腐败案例分析	/ 80
一、调查概况和数据说明	/ 81
(一)理论界定和资料说明	/ 81
(二)人员分布和惩处岗位	/ 82
(三)法纪处理和惩罚罪名	/ 82
二、县一把手腐败特点和趋势	/ 83
(一)县一把手腐败特点	/ 83
(二)县一把手腐败趋势	/ 93
三、县一把手腐败治理困境	/ 96
(一)县域治理集权,权限范围难界定	/ 96
(二)法制形同虚设,权力行为难进笼	/ 97
(三)专断滥权无阻,权力运行难透明	/ 99
(四)监督体制缺陷,权力监督难有效	/ 100
四、创新县一把手腐败治理体制机制构想	/ 101
(一)完善县权体制,界定权限范围	/ 101
(二)构建透明机制,规范权力运行	/ 102
(三)坚持以法治权,扎牢制度笼子	/ 104
(四)创新监督机制,有效制衡权力	/ 105
报告之五 健全治理乡镇一把手腐败机制	/ 107
一、乡镇一把手腐败特点和趋势	/ 107
(一)乡镇一把手腐败特点	/ 107
(二)乡镇一把手腐败趋势	/ 109
二、乡镇一把手腐败滋生蔓延的根源	/ 111
(一)理想信念缺乏	/ 111

(二)管理权力较大	/ 111
(三)法律制度缺位	/ 113
(四)监督机制缺失	/ 114
(五)民选机制不全	/ 114
三、健全治理乡镇一把手腐败机制构想	/ 115
(一)完善思想教育防范机制	/ 115
(二)推进干部民主选拔机制	/ 115
(三)改革限权分权制衡机制	/ 116
(四)健全权力公开运行机制	/ 117
(五)构建全方位的监督机制	/ 118
(六)实行异地办案制度	/ 118
报告之六 健全村一把手腐败治理机制	/ 119
一、农村基层反腐倡廉建设的认识	/ 119
(一)问卷调查概况	/ 119
(二)思想认识剖析	/ 120
二、村一把手腐败现状透析	/ 121
(一)村一把手腐败类型	/ 121
(二)村一把手腐败特点	/ 126
(三)村一把手腐败趋势	/ 128
三、村一把手腐败滋生蔓延的原因探究	/ 130
(一)思想教育不科学,村一把手廉洁意识缺失	/ 130
(二)民主选举不公平,村一把手带病上岗难免	/ 131
(三)民主决策不规范,村一把手滥用权力常见	/ 132
(四)管理制度不完善,村一把手腐败机会较多	/ 132
(五)监督机制不健全,村一把手权力制约乏力	/ 134
(六)执纪执法不严格,村一把手腐败惩罚较轻	/ 135
四、健全治理村一把手腐败机制思路	/ 136
(一)强化村一把手不想腐败的思想教育引导机制	/ 136
(二)完善村一把手不能腐败的民主选举进出机制	/ 137
(三)改进村一把手不易腐败的民主决策保障机制	/ 137
(四)健全村一把手不能腐败的权力公开防范机制	/ 138
(五)构建村一把手不便腐败的社会监督制衡机制	/ 139

(六)严格村一把手不敢腐败的高效严厉惩罚机制	/ 140
报告之七 健全治理高校一把手腐败机制	/ 141
一、高校一把手腐败现状透析	/ 141
(一)高校一把手腐败呈多发趋势	/ 141
(二)建设工程腐败突出	/ 142
(三)财务管理腐败仍存	/ 143
(四)招生转学腐败多发	/ 143
(五)组织人事腐败较多	/ 144
(六)学术腐败时有发生	/ 144
(七)公款行贿接连不断	/ 144
二、高校一把手腐败根源探究	/ 145
(一)自主办学权力扩大导致高校权力寻租多发	/ 145
(二)行政管理制度滞后导致高校腐败现象滋生	/ 146
(三)权力过分集中缺乏监管导致高校腐败突出	/ 147
三、健全高校一把手腐败治理机制构想	/ 148
(一)健全权力分解民主管理机制	/ 148
(二)完善权力监督制约机制	/ 150
(三)构建高校廉政风险防控机制	/ 151

第三部分 分 报 告

报告之八 改革一把手权力过分集中体制	/ 157
一、一把手权力过分集中体制的表现	/ 157
(一)决策权力的垄断性	/ 157
(二)权力行使的绝对性	/ 158
(三)权力监督的软弱性	/ 159
二、一把手权力过分集中体制根源探究	/ 159
(一)服从一把手的思想观念根深蒂固	/ 159
(二)权力结构不科学缺乏监督制衡机制	/ 161
(三)一把手负责制导致权力高度集中	/ 162
三、完善权力结构科学化配置体制	/ 163
(一)完善党和国家的领导体制	/ 163
(二)完善民主集中制运行机制	/ 163

(三)健全权力制衡与监督机制	/ 165
报告之九 健全一把手权力公开运行机制	/ 167
一、一把手权力公开运行的做法和经验	/ 167
(一)近年来一把手权力公开运行的主要做法	/ 167
(二)近年来一把手权力公开运行的基本经验	/ 171
二、一把手权力公开运行存在的主要问题	/ 173
(一)一把手权限范围缺乏法规依据	/ 173
(二)一把手权力运行过程不够透明	/ 173
(三)一把手权力运行公开不够规范	/ 174
三、建立健全一把手权力公开运行机制	/ 174
(一)科学界定一把手职责权限	/ 174
(二)规范一把手权力公开运行流程	/ 175
(三)健全一把手权力公开运行制度	/ 176
(四)推进一把手权力运行全面全程公开	/ 177
报告之十 一把手监督体制机制障碍及破解路径	/ 179
一、一把手监督的困局透析	/ 180
(一)监督主体缺权威,不敢监督	/ 180
(二)监督信息不对称,不便监督	/ 180
(三)监督渠道不畅通,不能监督	/ 181
(四)监督机制不健全,无力监督	/ 182
(五)监督意识不主动,不愿监督	/ 183
二、一把手监督困局的体制机制根源	/ 184
(一)权力集中体制,权限范围不清	/ 184
(二)权力公开不够,权力行使不明	/ 185
(三)监督体制失衡,力量整合不足	/ 185
(四)监督法制缺位,权益保障不力	/ 186
(五)教育机制缺失,民主观念淡薄	/ 187
三、一把手监督困局破解路径	/ 188
(一)改革党政领导体制,破解权力集中困境	/ 188
(二)规范权力公开机制,破解权力滥用困境	/ 190
(三)改革权力监督体制,破解监督乏力困境	/ 192
(四)健全监督法律制度,破解监督无法困境	/ 194

(五)健全廉政教育机制,破解被动监督困境	/ 195
报告之十一 一把手腐败惩治法律适用制度改革	
——基于改革开放以来 103 个地方党政一把手受贿案例分析	/ 197
一、调查概况	/ 198
(一)资料说明	/ 198
(二)查处岗位	/ 199
(三)刑罚情况	/ 200
二、地方党政一把手受贿犯罪特点	/ 200
(一)职务越低受贿次数越多	/ 200
(二)职务越高受贿数额越大	/ 201
(三)近年受贿次数有所下降	/ 202
(四)受贿案件金额越来越大	/ 202
三、受贿罪法律适用存在的问题	/ 204
(一)司法不独立,外部干预多	/ 204
(二)司法漏洞多,逃避惩罚易	/ 205
(三)法律适用乱,惩罚不严格	/ 208
(四)执法不公正,量刑差别大	/ 212
四、一把手受贿罪法律适用制度改革路径	/ 214
(一)改革司法体制	/ 214
(二)健全法律体系	/ 215
(三)严格从轻情节	/ 216
(四)完善审判机制	/ 218
报告之十二 一把手特权治理体制机制	/ 220
一、一把手特权现象滋生蔓延趋势透析	/ 221
(一)特权含义剖析	/ 221
(二)一把手特权特性	/ 221
(三)一把手特权类型	/ 223
(四)一把手特权趋势	/ 226
二、一把手特权现象难以治理的根源	/ 229
(一)体制改革不到位,权力过分集中	/ 229
(二)法律制度不完善,特权界定不清	/ 230
(三)权力监督不到位,权力制约乏力	/ 230

(四)特权惩罚不严格,特权风险极低	/ 231
(五)特权意识较严重,助长特权歪风	/ 231
三、一把手特权治理体制机制创新路径	/ 232
(一)改革集权体制,压缩特权寻租空间	/ 232
(二)完善法律制度,减少特权滥用概率	/ 234
(三)加大惩罚力度,提高特权综合风险	/ 235
(四)健全监督机制,防止特权跑偏徇私	/ 236
(五)加强思想教育,营造反特权的氛围	/ 237
报告之十三 一把手买官卖官治理体制机制改革	/ 239
一、一把手买官卖官现状透视	/ 239
(一)一把手买官卖官特点	/ 239
(二)一把手买官卖官类型	/ 242
(三)一把手买官卖官趋势	/ 244
二、一把手买官卖官难以治理的体制机制困局剖析	/ 249
(一)权力集中体制改革滞后,选人用人权过大	/ 249
(二)民主选拔干部机制缺失,民主评价不规范	/ 250
(三)干部选拔工作公开不够,全方位监督缺乏	/ 251
(四)干部选拔法律制度缺位,责任追究不严格	/ 251
三、一把手买官卖官治理体制机制创新	/ 252
(一)改革权力过分集中体制	/ 252
(二)改革自上而下授权机制,推行民主选举	/ 253
(三)建立公开透明选人机制,加强用人监督	/ 254
(四)健全干部选拔法律制度,严惩买官卖官	/ 255
报告之十四 改革干部选拔提名机制 防止一把手买官卖官	/ 256
一、干部选拔任用初始提名存在的问题	/ 256
(一)初始提名程序不规范,纪律约束缺刚性	/ 256
(二)初始提名民主不充分,群众提名难实现	/ 258
(三)初始提名主体不明确,提名主体较集中	/ 258
(四)初始提名标准不客观,提名主观随意化	/ 259
二、干部提名存在问题的原因分析	/ 260
(一)干部群众认识有误区	/ 260
(二)初始提名制度不完善	/ 260

(三)初始提名责任不明确	/ 261
(四)初始提名监督不到位	/ 261
三、健全干部选拔任用提名机制构想	/ 262
(一)营造民主氛围,实现提名公开化	/ 262
(二)健全提名制度,实现提名法制化	/ 262
(三)规范提名程序,实现提名规范化	/ 264
(四)扩大提名主体,实行提名主体多元化	/ 265
(五)创新提名方法,实现提名科学化	/ 266
(六)强化问责监督,实现提名责任化	/ 266
报告之十五 一把手主导下的集体腐败治理机制	/ 268
一、一把手主导下的集体腐败类型和特点	/ 268
(一)集体腐败类型	/ 268
(二)集体腐败特点	/ 272
二、一把手主导下集体腐败体制机制根源	/ 280
(一)监督体制机制乏力	/ 280
(二)管理体制机制缺位	/ 281
(三)惩处体制机制失严	/ 282
三、一把手主导下集体腐败治理体制机制创新	/ 283
(一)改革权力制衡监督体制	/ 283
(二)完善领导干部管理机制	/ 284
(三)完善集体腐败严惩机制	/ 285
报告之十六 构建治理一把手腐败情报信息系统路径	/ 286
一、治理腐败情报信息系统构建的特点	/ 286
(一)信息内容多	/ 287
(二)涉及领域广	/ 287
(三)科技含量高	/ 288
(四)来源渠道宽	/ 288
(五)侦查科学化	/ 289
(六)预警功能强	/ 289
二、治理腐败情报信息系统构建困局	/ 290
(一)治理腐败情报信息系统组织整合不到位	/ 290
(二)治理腐败情报信息系统管理制度不完善	/ 291

(三)治理腐败情报信息系统网络体系不健全	/ 292
(四)治理腐败情报信息收集共享机制不畅通	/ 293
三、构建治理腐败情报信息系统设想	/ 293
(一)整合治理腐败情报信息系统组织资源	/ 293
(二)完善治理腐败情报信息系统法律制度	/ 294
(三)健全治理腐败情报信息系统网络体系	/ 295
(四)建立治理腐败情报信息收集共享机制	/ 296
后记	/ 299

第一部分

总 论

报告之一 一把手腐败治理体制机制创新路径

摘要:一把手是一个地区、一个部门、一个单位的“领导核心”,是党治国理政的重要骨干力量,在推进改革发展稳定中担负着重要责任,发挥着关键作用;是党风和廉政建设的第一责任人,也是腐败易发的高危岗位。一把手权力过于集中现象特别突出,“绝对的权力必然导致绝对的腐败”。而一把手腐败则是渗透性最强、扩散面最广、危险最严重的腐败,极易诱发政治危机,引发社会动荡,产生“多米诺骨牌”效应,已严重危及党的执政安全。一把手腐败的根源主要在于权力过分集中,权力配置、运行、监督、惩罚机制不健全;治理一把手腐败根本路径在于改革权力授予监督体制,健全权力公开运行机制。

关键词:一把手 治理腐败 体制创新

所谓“一把手”就是人们通常所说的各级党政机关和国有企事业单位领导班子中居于首位的负责人,是一个地区、一个部门、一个单位的“领导核心”。他既是权力的主要行使者,掌握人、财、物资源支配权,又是权力行使后果的第一责任人,地位举足轻重。在全党全国各项工作中,各级党政一把手是第一责任人,在领导班子中起着领导、指挥和协调作用。从最初的界定来看,一把手仅限于党政、党委首脑,也就是“党政一把手”。目前一把手已经用在了很多方面,党委政府、企事业单位以至党政企事群各种组织的内设机构、职能部门、办事机构的负责人都称之为一把手。早在1980年8月,邓小平同志在中央政治局扩大会议上发表《党和国家领导制度的改革》重要讲话,强调指出:“权力过分集中的现象,……特别是集中于第一书记,……必然要犯各种错误,……现在再也不能不解决了。”^①至今,权力过分集中尤其是过分集中于一把手的问题依然严重。近年来一把手权力过分集中而导

^① 邓小平:《党和国家领导制度的改革》,载《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年版,第328~329页。

致其腐败的问题日益突出,一把手已成官员腐败的重灾区。“执政党最大的危险就是腐败。”一把手腐败是危险最严重的腐败,不仅引起群众的强烈反映,而且严重带坏干部队伍和社会风气,是当前反腐倡廉建设的最大难题,已经引起党中央和社会各界的高度关注。2009年以来,中央下发了关于加强村党支部书记、乡镇党委书记、县委书记队伍建设的意见,提出加强对党委书记的管理和监督。2011年7月中共中央办公厅印发《关于加强市(地、州、盟)党政正职管理的若干规定》,着重从选好配强市党政正职、健全选拔任用机制、强化教育培训、健全和改进考核机制、加强管理和监督5个方面,提出了加强市党政正职管理的19条具体措施。2013年1月22日,习近平在中纪委二次全会上指出:“要加强对一把手的监督,认真执行民主集中制,健全施政行为公开制度,保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私。”加强从体制上治理一把手腐败问题研究,为落实中央关于重要岗位重点管理要求,提高领导干部执政能力和拒腐防变能力,对全党加强反腐倡廉建设,从根本上防范消极腐败的危险,巩固党的执政安全具有重要的理论意义和实践意义。

一、一把手腐败现象特点和趋势

(一) 一把手腐败现象特点

1. 大权一把抓

一把手在一个地方、部门和单位是关键人物,在一个地区、一个部门、一个单位具有处于主导、指挥、督导的核心地位,具有诸如工作决策权、项目审批权、下属奖赏权、惩罚权、公物享用权、工作干预权、人事权、财务签字权等独特的至高无上的工作职权,直接掌控着人、财、物大权,特别是人事权,这些权力高度集中。在现有体制、制度和机制框架下,一把手在一个地方、部门既可撑起一片“小天地”,又可形成一个“小气候”,往往是成也一把手,败也一把手。一些一把手甚至将自己与组织画等号,牢牢掌握地方和部门人财物的使用决定权,决策权、执行权和监督权集一身,党的集体领导演化成一把手个人领导,一把手往往容易在失去有效约束、制衡和监督的情形下,异化成说一不二的“一霸手”。“权力一把抓主要是指一把手集权程度相当高,不仅在重大决策、重大项目安排、大额度资金使用、干部的提拔任用上拥有至高无上的权力,而且在重大工程的决策上也要自己‘一槌定音’。”^①有的一把手对人财物等实权十分眷恋,不讲班子分工,把实权、党政大权一把抓,大权独揽,小权不放,独断专行,唯我独尊,我行我素,想管多少管多少,想管多深管多

^① 杨根乔:《当前县(区)“一把手”权力监督问题调查与思考》,载《当代世界与社会主义》2009年第6期。