

黄百炼 等/著

“一把手”的
YIBASHOUDE
QUANLIYU
QUANLIZHIYUEJIANDU
权力与
权力制约监督

中共中央党校出版社

本书获北京市哲学社会科学十五规划项目课题资助

“一把手”的权力 与权力制约监督

黄百炼 等著

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

“一把手”的权力与权力制约监督/黄百炼等著. —北京:中共中央党校出版社, 2006. 9

ISBN 7 - 5035 - 3506 - 7

I. 一… II. 黄… III. ①中国共产党 - 党的领导 - 研究②中国共产党 - 监察 - 研究 IV. ①D25②D262. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 073304 号

中共中央党校出版社出版发行

社址:北京市海淀区大有庄 100 号

电话:(010)62805800(办公室) (010)62805816(发行部)

邮编:100091 网址:www. dxcb. net

新华书店经销

北京纪元彩艺印刷有限公司印刷 三河佳拓装订厂装订

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

开本:650 毫米×980 毫米 1/16 印张:20. 875

字数:320 千字 印数:1—5000 册

定价:38. 00 元

责任编辑 王彩琴

封面设计

版式设计 李 灵

责任校对 王巧艳

目 录

1	引言:问题的由来
4	第一章 民主集中制与“一把手”的地位和作用
4	第一节 民主集中制赋予“一把手”领导核心的地位
4	一 民主集中制是我们党和国家的根本组织原则和领导制度
7	二 民主集中制的具体运行机制
8	三 坚持民主集中制需要形成领导核心
10	第二节 民主集中制下各级“一把手”在所辖单位和部门的重要作用
11	一 “一把手”是改革发展的“设计师”
12	二 “一把手”是重大决策的主导者
13	三 “一把手”是重大决策实施和常规管理的指挥者
14	四 “一把手”是改革创新风险的承担者
14	五 “一把手”是依法办事,严格管理的挑头者
15	六 “一把手”是内部关系的整合者
16	七 “一把手”是对外关系的协调者
17	八 “一把手”是单位和部门组织文化发展方向的引领者
18	九 “一把手”是人才使用和成长的导向者
19	第三节 民主集中制下的“一把手”负责制是人类历史上干部人事制度的一个创造
19	一 实行民主集中制下的“一把手”负责制有利于形成战略思维和世界眼光
20	二 实行民主集中制下的“一把手”负责制有利于确立新型的人际关系
21	三 实行民主集中制下的“一把手”负责制有利于工作的相对连贯性和稳定性

- 23 四 实行民主集中制下的“一把手”负责制有利于担负
 推进人的全面发展,社会全面进步的领导职能
- 24 五 实行民主集中制下的“一把手”负责制有利于培养
 和选拔人才
- 25 第四节 加强执政党的先进性建设,关键在抓好“一把手”
 工程
- 25 一 抓好了“一把手”工程,能推动干部人事制度改革取
 得重大突破
- 26 二 抓好了“一把手”工程,可以使党风和社会风气得到
 根本好转
- 27 三 抓好了“一把手”工程,可以极大地提高党的执政能力
- 28 四 抓好了“一把手”工程,可以大力推进社会主义的政
 治文明建设
- 30 第二章 马克思主义执政党的各级“一把手”充分发挥作用
 的基本条件
- 30 第一节 马克思主义执政党的各级“一把手”面临多重挑战
- 31 一 马克思主义政党的长期执政使各级“一把手”面临
 拒腐防变的严峻考验
- 33 二 各级“一把手”面临建立和完善社会主义市场经济
 体制的挑战
- 35 三 信息社会对“一把手”的知识水平和知识结构提出
 了挑战
- 36 四 国际竞争的日趋激烈对“一把手”的开拓创新能力
 提出了挑战
- 38 五 社会转型的“矛盾凸显期”,对“一把手”的心理素质
 提出了更高的要求
- 39 第二节 社会经济发展水平和社会经济管理制度与“一把
 手”作用的关系
- 39 一 社会经济发展水平提供“一把手”发挥作用的物质
 基础
- 40 二 社会经济发展水平对“一把手”的领导环境有重要影响
- 40 三 社会经济发展组织形式关系“一把手”的成长类型

41	四 经济体制的运行状况制约“一把手”作用的发挥
42	第三节 社会政治文化与“一把手”作用的关系
43	一 社会政治文化影响“一把手”基本思想政治素质的定型
45	二 在一定范围内流行的社会政治文化直接影响“一把手”作用发挥的被领导者环境
47	三 一定的社会政治文化形成“一把手”个人发展的价值评价舆论氛围
48	第四节 社会政治体制、法治状况与“一把手”作用的关系
48	一 政治体制的基本功能决定“一把手”权力运用范围和领导方式
49	二 公民意识水平和发展程度直接影响对“一把手”权力制约的状况
51	三 法治健全的程度制约“一把手”权力运用的规范性
52	第五节 工作程序、方法、制度与“一把手”作用的关系
53	一 对工作程序、制度的态度与“一把手”的领导理念直接相关
55	二 采用什么样的工作程序和制度体现“一把手”的领导水平和领导风格
56	三 能否严格遵守工作程序和制度是衡量一个单位民主集中制执行状况的基本标志
57	第六节 思想政治理论素养与“一把手”作用的关系
57	一 思想政治理论素养的高低决定“一把手”世界观、人生观、价值观的定位
58	二 思想政治理论素养的高低影响“一把手”领导方式和工作方式的发展方向
59	三 “一把手”个人社会声誉和威信是其思想政治理论素养状况的外在表现
60	第三章 “一把手”权力缺乏监督制约的表现
61	第一节 重大决策,独断专行
61	一 将大事肢解分步通过,减少阻力,从整体决策上实现个人意图

- 61 二 借个别酝酿搞各个击破
- 62 三 借个人负责将权力大包大揽
- 62 四 设计紧急情况,独自决策,瞒天过海
- 63 五 以利益均沾为诱饵打开以权谋私的方便之门
- 63 六 借尚方宝剑逼人就范
- 64 七 凌驾于组织之上强行决策
- 64 八 在决策会议上抢先定调,迫使与会者保持一致

第二节 卖官鬻爵,为祸一方

- 66 一 买官卖官,腐败之首
- 66 二 手法多样,谋利为本
- 68 三 数额巨大,虎吃鲸吞
- 68 四 假装正经,败坏风气

第三节 唯我独尊,忘乎所以

- 70 一 迷恋官位,炫耀权力
- 71 二 拥权自重,抵制监督
- 72 三 作风霸道,恣行无忌
- 73 四 生活腐化,寻欢作乐

第四节 大权在握,徇私舞弊

- 74 一 滥用职权,索贿受贿
- 74 二 一人掌权,全家受惠
- 75 三 拉帮结伙,集体腐败
- 76 四 官匪一家,徇情枉法
- 78 五 血缘继替,“封妻荫子”
- 79 六 内外勾结,掏空国库

第五节 不论功过,平步青云

- 79 一 哄上瞒下,官运亨通
- 81 二 劣迹斑斑,飞黄腾达
- 82 三 出了问题,易地为官

第六节 顺我者昌,逆我者亡

- 83 一 以我划线,结党营私
- 84 二 排斥异己,“逆向淘汰”
- 85 三 不择手段,打击报复

87	第四章 “一把手”权力缺乏监督制约的原因
87	第一节 “一把手”滥用权力的个人主观原因
87	一 共产主义理想信念发生动摇甚至基本丧失
89	二 封建意识浓厚,作风专断跋扈,法制观念淡薄
89	三 个人主义、利己主义严重,个人私欲膨胀
90	四 唯我独醒、唯我独能的“英雄史观”
92	第二节 “一把手”权力缺乏监督制约的经济环境原因
92	一 在生产水平比较落后的地方,“一把手”自觉抵御腐败的难度较大
93	二 经济体制的转轨存在权力不受制约的空当
95	三 经济体制改革各个环节的不配套,容易发生滥用权力的现象
96	第三节 “一把手”权力缺乏监督制约的社会文化原因
96	一 消极传统政治文化对“一把手”从政行为的影响
101	二 不良社会风气对“一把手”从政行为的影响
104	第四节 “一把手”权力缺乏监督制约的政治体制原因
104	一 在权力结构中,权力过于集中的问题还没有从根本上得到解决
106	二 在权力运行中,正确行使权力的制约监督机制不健全
110	三 “一把手”话语的垄断性,影响上级领导和部门的正确判断
112	第五章 改革开放以来我国对“一把手”正确行使权力的若干改革
112	第一节 “一把手”任用制度的改革逐步深入
112	一 党中央越来越重视“一把手”任用制度的改革
114	二 “一把手”任用制度改革的基本情况
118	三 当前“一把手”干部管理制度存在的主要问题
119	第二节 按照民主集中制议事和决策体制的改革
119	一 领导班子议事和决策体制的改革日益被放在重要位置
120	二 按照民主集中制议事和决策体制改革的基本情况
125	三 按照民主集中制议事和决策体制的改革还任重道远

126	第三节 党内政治生活逐步健全
126	一 健全党内政治生活的基本过程
130	二 健全党内政治生活方面还存在的问题和不足
130	第四节 对“一把手”权力监督制约的措施不断完善
130	一 党和国家在不断加大对“一把手”监督制约的力度
134	二 各地积极探索对“一把手”监督制约的措施
135	三 对“一把手”的监督制约依然是民主监督和党内监督的薄弱环节
137	第六章 解决“一把手”正确行使权力的问题是一个艰巨复杂的系统工程
137	第一节 综合分析“一把手”权力缺乏制约的原因,认识解决这一问题的系统性和长期性
137	一 充分认识人与制度发展的不协调所带来的问题
139	二 被领导者素质的状况,影响监督制约力量的形成
142	三 体制改革的相互适应程度决定解决这一问题要有较长的磨合期
144	四 民主集中制理论与实践的结合过程在很长时期内还带有不平衡性
147	第二节 解决“一把手”正确行使权力必须澄清的几个认识上的问题
147	一 移植西方政治制度能否解决对“一把手”权力的有效监督制约
152	二 以马克思主义为指导的中国共产党能否最终解决“一把手”正确行使权力的问题
155	三 建立对“一把手”权力有效监督制约机制的基本目标是什么
158	第三节 坚定信念,常抓不懈,努力实现“一把手”工程的重大突破
159	一 坚定信念,坚定不移地贯彻执行民主集中制
162	二 求真务实,改革创新,努力实现“一把手”权力有效监督制约的重大突破

165	第七章 健全“一把手”的选拔任用机制
165	第一节 健全对“一把手”任用的定期评估考核制度
165	一 我国现阶段还缺乏对“一把手”独立科学的评估考核制度
169	二 健全对“一把手”评估考核制度的若干建议
171	第二节 健全对“一把手”工作实绩的定期公示制度
171	一 我国现阶段“一把手”工作实绩公示制度的起步
173	二 进一步加强“一把手”工作实绩公示制度的若干建议
175	第三节 健全充分发扬党内外民主的对“一把手”的举荐制度
175	一 我国目前举荐“一把手”的渠道偏于狭窄
176	二 建立充分发扬民主的对“一把手”举荐制度的若干思考
179	第四节 健全对“一把手”任用的差额选举和招竞聘制度
179	一 时代的发展需要不断扩大干部任用的民主性
182	二 建立对“一把手”差额选举和招竞聘制度的几点设想
187	第五节 健全对“一把手”使用的任期制度和轮换制度
187	一 对“一把手”使用的任期制和轮换制还需要进一步严格和规范
189	二 严格规范领导干部职务任期制的若干设想
190	三 推行“一把手”岗位轮换制的若干设想
194	第八章 健全正确发挥“一把手”作用的决策机制
194	第一节 健全“一把手”权力运用的制度法律规范
194	一 建立规范合理的“一把手”权力配置制度
197	二 健全“一把手”权力运用的控制制度
200	第二节 确立重大决策的民主议事范围、程序和表决制度
200	一 程序化的决策制度是保证决策科学的基本条件
201	二 通过程序化、制度化加强对决策行为约束制约的基本设想
208	第三节 建立与市场经济相联系的公共交易招投标制度
209	一 招标投标制度的沿革与适用
210	二 借鉴国际经验,完善我国公共交易招投标制度

- 212 第四节 健全重大决策的咨询、听证和争议搁置制度
- 212 一 重大决策必须完善咨询和专家论证程序
- 214 二 进一步完善关系人民群众切身利益重大决策的听证制度
- 216 三 建立重大决策争议的搁置制度
- 217 第五节 建立重大决策的公开询问和质询制度
- 217 一 质询制度是决策已经作出后,实施制约监督的最后一道防线
- 219 二 进一步深化质询制度改革的若干设想
- 221 三 建立各单位和部门广大职工对重大决策决定的公开询问制度
- 222 第六节 健全对“一把手”决策失误的问责制度
- 222 一 问责制是对决策错误进行惩处的制度保障
- 223 二 当前对党政“一把手”实施问责制存在的主要问题
- 225 三 完善党政“一把手”问责制的若干思路
- 229 第九章 建立预防“一把手”蜕化变质的警示机制
- 229 第一节 应当建立对“一把手”行使权力和个人生活的舆论监督制度
- 229 一 新闻和群众的舆论监督是减少“一把手”“带病上岗”和“带病提拔”的重要手段
- 232 二 目前的新闻和群众的舆论监督还没有起到遏制腐败的作用
- 235 三 加强和改进新闻和群众的舆论监督制度的若干设想
- 242 第二节 建立上级部门对“一把手”工作情况经常性监督的巡视检查制度
- 242 一 建立对党的高级领导干部经常性监督的巡视检查制度是党建工作的一个创新
- 244 二 加强和改进巡视检查制度的若干建议
- 249 第三节 建立上级组织(人事)部门对“一把手”问题的诫勉和提醒制度
- 249 一 建立对“一把手”问题的诫勉和提醒制度是及时教育帮助干部的重要举措

250	二 建立健全对“一把手”问题诫勉和提醒制度的若干设想
256	第四节 建立信息畅通,处理及时的群众举报和检举制度
256	一 为群众监督开辟一条畅通的渠道有利于对“一把手”进行权力制约
259	二 进一步改进群众举报和检举制度的若干设想
263	第十章 建立对“一把手”不能始终保持先进性作用淘汰机制的思考
263	第一节 建立对政绩平平“一把手”的调离制度
263	一 始终保持党的先进性必须着力解决“一把手”能上能下的问题
265	二 应当建立科学衡量“一把手”是否保持先进性的政绩专门考核制度
268	三 严格实行“一把手”任期目标责任制,使政绩考核与“一把手”的去留真正结合起来
269	四 努力营造对“一把手”政绩平平者调离的社会氛围
270	第二节 建立对“一把手”意见较多较集中的教育挽救降任制度
270	一 要把降任制度作为教育挽救领导干部的重要手段
271	二 建立对“一把手”教育挽救降任制度的若干设想
274	第三节 建立对产生重大影响违法失职“一把手”的弹劾制
274	一 弹劾制是对产生重大违法失职官员及时惩戒的重要手段
275	二 建立对各级政府“一把手”重大失职行为实施弹劾的若干设想
278	三 应当建立针对执政党党内任职的各级“一把手”的弹劾制度
281	第四节 健全对“一把手”贪污腐败行为及时查处的制度
281	一 如何及时查处贪污腐败的“一把手”还有待体制的进一步创新
285	二 建立及时查处贪污腐败行为“一把手”的制度设想

288	第十一章 建立不断提高“一把手”思想业务素质学习教育机制的思考
288	第一节 要把提高“一把手”的综合素质作为党的执政能力建设的一项基础工程来抓
288	一 提高党的执政能力必须抓好各级“一把手”科学执政意识和执政能力的培养
290	二 当前各级“一把手”的思想业务素质还存在不平衡
292	第二节 要通过健全的干部人事制度形成激发“一把手”努力提高综合素质的外在压力
292	一 科学的干部人事制度是“一把手”能否健康成长的制度导向
293	二 建立有利于“一把手”主动提高自身素质的干部人事制度的思考
296	第三节 研究构筑适合各级各类“一把手”工作需要的知识体系
297	一 构筑有利于“一把手”思想政治素质培养提高的知识体系
301	二 构筑有利于提高“一把手”决策水平和管理能力的知识体系
303	三 构筑有利于提高“一把手”专业管理能力,适应开拓新局面,创造新佳绩要求的知识体系
308	第四节 着眼于党的执政能力的提高,加强对各级“一把手”教育培训工作的改革创新
309	一 当前“一把手”教育培训工作存在的问题
311	二 紧跟时代要求,把对各级各类“一把手”的综合教育培训纳入干部教育的专项工作
312	三 不断创新“一把手”培训的内容,改进方式方法
313	四 加强对“一把手”教育培训的管理,建立健全“一把手”参加培训的激励约束机制
314	第五节 应当考虑建立“一把手”任职资格的认证制度
314	一 要把“一把手”的工作作为一项高级的管理职业
315	二 建议对“一把手”的工作实行资格认证制度
316	参 考 书 目
319	后 记

引言：问题的由来

49年前，邓小平就深刻地指出：“在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。犯了错误影响也最大。因此，我们党应该特别警惕。宪法上规定了党的领导，党要领导得好，就要不断地克服主观主义、官僚主义、宗派主义，就要受监督，就要扩大党和国家的民主生活。如果我们不受监督，不注意扩大党和国家的民主生活，就一定要脱离群众，犯大错误。”^①在我国，中国共产党是执政党，担负领导和团结全国人民进行社会主义物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会建设的重任。中国共产党的执政能力关系中华民族的兴衰存亡。在中国，之所以要坚持中国共产党的领导，是因为中国共产党是中国工人阶级和中华民族的先锋队，是以全心全意为人民服务为根本宗旨的马克思主义政党。所以，不论从中国共产党的执政基础，还是执政能力来看，必须建立一种能够使党始终保持先进性，始终代表广大人民群众的根本利益和社会发展前进方向的长效机制。只有这样，我们党才能够做到少犯错误、不犯错误，维护社会的改革、发展、稳定与和谐，实现中华民族的伟大复兴。尽管我们党在新中国刚刚成立之初就十分重视执政党的建设，但由于社会主义是前无古人的事业，再加上中国是直接从半封建、半殖民地进入社会主义社会的，在对“什么是社会主义，怎样建设社会主义”；“建设一个什么样的党，怎样建设党”的认识和探索上，难免更加曲折复杂，在主观上、客观上犯错误的几率和可能性就很大。世界上一些共产党执政的国家之所以会发生蜕变，就是因为不能正确认识和解决好怎样建设社会主义、怎样建设马克思主义执政党的问题而亡党的。所以，邓小平关于要警惕党犯错误的告诫，应始终言犹在耳，警钟长鸣。

中国共产党作为执政党，领导和团结全党全国人民进行社会主义建设，所坚持的基本组织原则和领导制度是民主集中制。民主集中制是工人阶级政党，在反对资产阶级，争取社会主义前途的斗争中创立的

^① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版（《邓小平文选》引用的版本下同），第270页。

一种崭新的组织原则和领导制度。民主集中制是科学的、有效率的组织原则和领导制度。新中国建立以来,特别是改革开放以来,我国社会主义建设的成就,充分说明了坚持民主集中制的必要性和重要性。同时,我们也要看到,民主集中制是一种新型的组织原则和领导制度,创立的时间不长,而制度设置要求的主观和客观条件都很高,目前,制度预设与制度设立前置条件严重不相适应的状况仍然存在,决定了在我国坚持民主集中制的曲折性、长期性和复杂性。在我党的历史上,曾经出现过民主集中制遭受破坏,使党犯全局性错误的情况。改革开放以后,民主集中制在一些地区仍然还得不到正确地贯彻实施,在某一些环节上还存在比较严重的制度缺失和漏洞。其中,“一把手”的权力不受监督和制约产生腐败的现象就是当前坚持民主集中制,加强党的执政能力建设,保持党的先进性的一个亟待解决的突出问题。

随着反腐败斗争的深入发展,“一把手”腐败的现象日益引起人们的密切关注。2003年高严、程维高、刘方仁等13名省部级“一把手”受到查处;2004年被“双规”、隔离审查和移交司法机关处理的省部级干部达36名之多。黑龙江原省长田凤山和原省政协主席韩桂芝的案件,以及随后黑龙江省又有5位副省级和一批地市、厅局级干部的纷纷落马,形成了黑龙江的“政坛地震”。2004年7月江苏省委组织部部长徐国建因买官卖官受贿被查处,成为建国以来被查处的最高级别的组织部部长。还有江西省检察院原检察长丁鑫发、湖南省高级人民法院原院长吴振汉、中共湖南省娄底市纪委书记罗子光、中共重庆市委宣传部原部长张宗海、国家财政部金融司司长徐放鸣等不同岗位“一把手”的腐败,让人感到职业道德约束力的退化。2005年受到党纪处分的省(部)级干部达13名。2005年6月《瞭望新闻周刊》报道,近年来,安徽省有18个县(区)委书记因卖官受贿被查处,有一个省六分之一基层“一把手”领导出了问题,使这个省县委书记的岗位成了名副其实的腐败重灾区。近年来,十个省市16位交通厅厅长(副厅长)的相继落马;还有人们记忆犹新的沈阳“慕马”案,17名“一把手”腐败形成的利益共同体。当前在各种腐败案件中,“一把手”腐败现象最为突出。无论是从发案的绝对数量,还是在当年查处职务犯罪案件总量中所占比例来看,“一把手”腐败案件发案率和涉案金额都比较大。据统计,目前党政“一把手”的案件约占领导干部违法犯罪案件总数的三分之一甚至更高。从有关部门查处的“一把手”职务犯罪案件中大案所占比例来看,

1999年是51.8%，而到2003年，这一比例已经上升到75.1%。1992年邓小平曾深刻地指出：“中国要出问题，还是出在共产党内部。”^①改革开放以来，共产党内部贪污腐败的案例，反复证明邓小平提出的要警惕共产党犯错误的严重性。警惕共产党犯错误，最重要的是要防止和警惕各级“一把手”、特别是高层“一把手”犯错误。按照民主集中制的原则要求，“一把手”在中国党、政府、企事业单位中，处于领导核心的地位，代表党和国家领导和管理一个单位。“一把手”不论从他在一个单位和部门担负的职位和责任，还是从他的成长和选拔过程，都应当是经过精心挑选，在群体中素质比较高的人。从“一把手”贪污腐败，违法犯罪的案例来分析，这些“一把手”都存在开始个人为政清廉，工作创新有为；而后思想放松警惕，工作不思进取，生活贪图享受；最后，丧失理想信念，以权谋私，胆大妄为，腐化堕落的发展轨迹。也就是人们说的，他们都大致经历了“苦难的童年，奋斗的青年，上升的中年，悲惨的晚年”，这样一个变化过程。他们在权力不断增大时守法失范，在事业不断成功时养德失度，在荣禄不断加身时修身失律，最终留下人生的致命败笔。为数不少的“一把手”贪污腐败、违法犯罪的现象，确实令人深思。人们一定不禁要问：为什么“一把手”违法犯罪的情况会这么突出和严重？是不是我们的理论和体制已经不适应中国和世界社会发展格局的要求了？在中国的政治体制中应当如何看待“一把手”的作用？如何解决“一把手”的权力不受监督制约的问题？这正是在我们党提出研究和解决加强党的执政能力建设，努力实现党始终保持先进性的重大课题时，人们最为关心的一个问题。本书就是试图探索解决这一问题的理论、途径和方法，以在这类研究中达到抛砖引玉的目的。

中国要出问题，还是出在共产党内部，主要出在党的各级“一把手”；中国要发展，要振兴，要不出问题或出了问题也能很快得到纠正，还是要靠中国共产党，还是要靠党的各级“一把手”的组织领导。这是我们研究中国现代组织原则和领导体制的一个基本判断。中国要实现中华民族的伟大复兴，必须在组织领导体制上始终不渝地坚持民主集中制，解决好“一把手”正确行使权力和权力制约监督的问题。让我们为克服这一尖端性的难题而共同努力！

^① 《邓小平文选》第3卷，第380页。