



党风廉政建设 责任制研究

主 编：余幼明 韩宗福
副主编：王诗明 龚名财

党风廉政建设责任制研究

主 编	余幼明 韩宗福
副主编	王诗明 龚名财
编 委	高玉梅 陈洪潮 吴 凯

中共宜昌市纪委
宜昌市监察局

(2000)鄂宜图内字第 2 号

党风廉政建设责任制研究

主 编 余幼明 韩宗福

副主编 王诗明 龚名财

湖北省宜昌县新华印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 10.5 印张

2000 年 3 月第一版 2000 年 3 月第一次印刷

1—1000 册 工本费:5 元

“一把手”落实责任制要“三到位”

(代序)

中共宜昌市委书记 孙志刚

江泽民同志指出：“党政一把手，既是班子中平等的一员，又在班子中处于关键地位，负有特别重大的责任。一个地方、一个部门、一个方面工作做得如何，班子状况怎样，一把手关系很大。”落实党中央、国务院《关于实行党风廉政建设责任制的规定》(以下简称《规定》)既是每个班子、每个成员的责任，更是各级党委“一把手”的责任，我作为宜昌市的党委一把手，深感责任重大。结合宜昌市这几年来党风廉政建设的实际，我认为贯彻落实党中央、国务院党风廉政建设责任制规定，必须做到“三到位”。

“一把手”思想认识要到位

中共中央、国务院《关于实行党风廉政建设责任制的规定》和《湖北省党风廉政建设责任制实施办法》下发后，我们市委、市政府班子成员及时进行了认真学习，统一思想认识，并就宜昌市在实行经济业务工作和党风廉政建设工作“一岗双责”的情况进行认真总结、研究，对照《规定》找差距。我感到就宜昌来讲，这几年之所以政治、社会稳定，经济发展高于全省平均水平，是因为市委、市政府始终坚持做到“两手抓，两手都要硬”，有一支较好的党员干部队伍，但就全市而言，发展不平衡。在党风廉政建设上，少数地方和单位存在着两个方面的不

足和问题。一是责任主体错位。主要表现在个别地方、个别部门的主要领导抓党风廉政建设和反腐倡廉工作没有负起主要领导责任,认为是纪检监察机关的事或是分管领导的事,推一推动一动,导致工作力度不够,一些消极腐败的现象滋长蔓延,不正之风局部反弹。二是“两怕”思想困扰。首先怕丢选票不硬抓,主要表现是不敢得罪人,不敢揭露问题和矛盾,怕家丑外扬,因此,对一些不正之风和腐败现象不敢碰硬,失之于软。其次是怕失钞票不真抓,主要担心反腐倡廉会影响经济发展速度,认为衡量各地各部门领导政绩主要是经济指标,因此一些领导人都力图在自己所辖范围内形成一个投资硅谷,都力图把经济速度搞快一点,总认为“馅饼”就那么大一个,别人多吃一口,你就要少吃一口,故对一些不正之风和腐败现象以不直接影响、破坏本地经济发展为尺度,采取睁只眼闭只眼的态度。这实际上是牺牲党风廉政建设和反腐败工作,换得局部经济的一时发展,是一种急功近利性的地方保护主义。分析上述问题的原因,追根溯源,还是在一些地方和部门的“一把手”,没有从党生死存亡的高度上认识党风廉政建设和反腐倡廉工作,没有把党风廉政建设作为一项硬指标考核干部,追究责任。党风廉政建设责任制《规定》,明确提出了实行党风廉政建设责任制的责任主体是各级党委(党组)、政府及其职能部门的领导班子,明确提出了党政“一把手”是党风廉政建设的第一责任人。因此,各级党政“一把手”必须正确认识经济建设与党风廉政建设的关系到,以高度的政治责任感和紧迫感,切实担负起抓党风廉政建设的重大政治责任。

“一把手”表率作用要到位

“一把手”是贯彻落实党风廉政建设责任制的组织领导者

和具体执行者，在抓党风廉政建设过程中，首先应从我做起，率先垂范。凡是要求别人做到的，自己坚决做到；凡是要求别人不做的，自己坚决不做。楚王好细腰，宫中多饿死。通观近些年来发生窝案、串案的地方和单位，都与“一把手”自身不廉有关。上梁不正下梁歪，上行下效，风气使然。古人讲修身、齐家、治国、平天下，我们各级领导干部，尤其是党政“一把手”，特别要提高自身素质，加强自身修养，严格要求自己，做到其身正不令而从。家庭是社会的细胞，如果细胞带菌或者病变，必然影响、危及整个社会肌体，因此，管好配偶、子女应当是对领导干部的基本要求。治国平天下，就是要使国家兴旺发达，维护国家长治久安。作为一地一单位的“一把手”，就要使广大人民群众安居乐业，确保一方平安，确保政治、经济、社会健康发展，真正做到先天下之忧而忧，后天下之乐而乐。此外，“一把手”的表率作用，还表现在自觉地将落实责任制情况置于领导班子集体和上级领导的监督之下，主动向上级和班子集体报告自己贯彻落实责任制的情况，把自己执行党风廉政建设责任制的情况作为接受广大党员和群众监督的主要内容。

“一把手”工作力度要到位

在党风廉政建设责任制《规定》中，以法规的形式明确了“党委统一领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责，依靠群众的支持和参与”的领导体制和工作机制，并始终贯穿了这个领导体制和工作机制的基本原则，从而为落实这一领导体制和工作机制提供了制度保证。作为党政“一把手”抓责任制落实的着眼点和着力点，必须保证这一领导体制和工作机制落实到位。

——在统一领导上，要做到总揽全局，周密部署，有始有

终。在党风廉政建设的领导体制和工作机制中，党委处于统一领导和总揽全局的地位。因此，落实党风廉政建设责任制，就必须紧紧抓住党委这个关键，不断强化党委对反腐败工作的领导力度。在实际工作中，我们宜昌市委坚持把党风廉政建设与经济建设一起部署，一起落实，一起检查，一起考核。做到年初有部署，党委一班人认真分析全市反腐倡廉工作形势，研究部署全年度工作任务；年中有检查，专门听取市纪委工作汇报；年底有考核、总结。对于一些涉及党风廉政建设工作全局或是一些重大案件的查处，党委一把手坚持一抓到底，决不虎头蛇尾，不了了之。

——在齐抓共管上，要充分发挥党政两个班子的作用，形成整体合力。责任制要求各级党政组织齐抓共管，各负其责，形成合力。就宜昌市的情况看，目前仍有一些地方和单位，仅仅将“齐抓共管”作为一般性号召挂在口头上，没有一级抓一级，层层抓落实的具体措施。要切实解决责任制上的“散”字，形成合力，党委统一领导是核心，党政齐抓共管是关键。凡是党委议定的事，政府班子、行政领导要制定具体执行措施，认真贯彻落实。党委、政府的班子成员要按照“谁主管，谁负责”的原则，坚持集体领导与个人分工负责相结合，领导班子的每一个成员对职责范围内党风廉政建设以及分管部门、单位领导班子成员负直接的领导责任。作为党政一把手，在平时工作中，要注意了解班子成员贯彻落实党风廉政建设责任制的情况，及时给予提示和指导。实践证明，在集体领导下，把责任落实到人，才能避免名义上集体负责而实际上无人负责，形不成合力的现象。

——在组织协调上，要积极支持纪检监察机关认真履行

职责。在落实党风廉政建设责任制过程中,党政“一把手”要注意充分发挥纪检监察机关组织协调的职能作用,放手放胆让纪检监察机关履行职责,着重把握“三个环节”。一是工作部署环节,认真听取纪检监察机关对党风廉政建设的意见和建议,指导、帮助纪检监察机关协调好工作力量,尤其要防止实行责任制后纪检监察机关认为可以松一口气的倾向;二是在监督检查环节上,要充分发挥纪委在执纪执法中的组织协调作用,让他们拿主意,唱主角;三是在责任追究环节上,指导、帮助纪委协调监察、检察、审计等方面的办案力量,尤其是对一些大要案件的查处,党政“一把手”要及时听取汇报,做出明确表态,帮助排除阻力和干扰,旗帜鲜明地支持纪检监察机关秉公执纪。

——在各负其责上,要在“责”字上抓好督查追究。按照部门各负其责的要求,党政“一把手”要从两个方面督促党委和政府各部门“一把手”尽职、尽责。首先是通过分管领导抓好部门、行业党风廉政建设;其次是在必要时,对部门落实责任制的情况直接进行检查,重点放在对一把手尽责情况的考查和追究。

——在依靠群众的支持与参与上,要注意保护群众的积极性。党风廉政建设必须植根于群众,依靠群众的支持和参与。这些年来,我们市委、政府主要领导坚持阅批群众来信,接待群众来访,设置市长专线电话,对一些署名的来信,及时回复办理。对一些大要案查处情况,公开处理曝光,深受群众欢迎。

目 录

一把手落实责任制要“三到位”(代序).....	孙志刚(1)
在全市党风廉政建设责任制理论研讨会上的总结讲话	余幼明(1)
落实党风廉政建设责任制的难点及对策探析 ...	李达智(15)
建立四大体系把党风廉政建设责任制落到实处	李亚隆(28)
注重全程管理切实抓好党风廉政建设责任制的落实	杨兴元(35)
浅谈如何建立、完善党风廉政建设责任制的责任追究机制...	商志春 田 华(43)
基层党委落实党风廉政建设责任制的思考	蒋隆荣(47)
注重“三性”原则 加强责任考核	邹志坚(54)
浅谈贯彻落实党风廉政建设责任制规定中的几个重要问题	杜心林(61)
浅谈实行党风廉政建设责任制的意义	黎孔森(68)
党委、政府如何在党风廉政建设中负全面领导责任	谭克焕(72)
实行责任追究的办法初探	祁必清(81)
落实党风廉政建设责任制的难点及对策	杨功玉(88)
落实党风廉政建设责任制中存在的问题及其思考	熊和平(93)
浅谈实施责任追究必须解决的几个问题	林永智(99)
对落实党风廉政建设责任制的思考	潘德远(104)
试论党风廉政建设责任制的责任考核	张 洪(110)
探索有效途径 强化责任追究	吴开保(117)

如何把贯彻落实党风廉政建设责任制作为业绩评定的重要依据.....	甘发根(123)
关于党风廉政建设责任制考核的探讨.....	杨明寿(130)
纪检监察机关对党风廉政建设责任制执行情况进行监督检查的几点思考.....	长阳县纪委 监察局(136)
把执行责任制情况列为民主生活会和述职内容开展检查的实践与思考.....	汪元良(143)
对党风廉政建设责任制考核中几个问题的思考	
.....	李国兴(149)
运用纪律手段进行责任追究应坚持四项原则	
.....	曹 俊(155)
实行党风廉政建设责任制的重要性.....	肖宏军(159)
严格责任考核 把好三个环节.....	李克佑(165)
强化责任追究把党风廉政建设责任制落到实处.....	毛华侨 王金田(171)
实行党风廉政建设责任制中存在的误区及对策	
.....	艾苍松(176)
浅谈如何划清领导干部在责任追究中的直接责任	
.....	点军区纪委 监察局(181)
落实责任制的着力点:机制 环节 追究	屈 鹏(186)
从苏东共产党的失败看我党建立责任制的必要性	
.....	张海燕(191)
“一把手”落实责任制必须突出“四个强化”.....	辜建华(204)
论干部考核的统帅和灵魂——政治素质.....	肖建文(208)
试论领导干部违反责任制规定在给予纪律处分时应掌握的原则.....	李久成(217)
论实行党风廉政建设责任制是反腐倡廉的重要制度保证	
.....	毛 文(221)
社会服务性企业如何落实党风廉政建设责任制	
.....	刘祥福(229)

建立和完善反腐败目标责任制·····	黄家执 陈开秀(235)
落实责任制,制度是保证,监督是关键·····	冯新华 柏翠娴(240)
论领导班子对党风廉政建设的领导责任·····	罗 强(246)
领导班子成员如何对党风廉政建设负直接领导责任·····	邢禹江(253)
给合学校实际加强党风廉政建设·····	曲绣红(258)
建立领导干部廉政档案是加强对领导干部监督管理 的重要措施·····	袁 文(265)
追究制度是落实责任制的关键·····	韩永安(268)
落实党风廉政建设责任制必须强化党内监督机制·····	谢永和(271)
贯彻落实党风廉政建设责任制是提高统计数据质量 的重要途径·····	苏才伦(281)
在执行党风廉政建设责任制中如何开展有效的批评 与自我批评·····	黄 鸿(286)
对国有企业落实党风廉政建设责任制的几点思考·····	乔十庆(291)
民主生活会是落实党风廉政建设责任制的重要保证·····	郭明新(296)
对党风廉政建设责任制考核方法的探讨·····	陈学斌(305)
在实施责任追究时如何区分集体责任与个人责任·····	王明清(311)
企业落实党风廉政建设责任制重在“三结合”·····	何连明(315)
后 记·····	(321)

在全市党风廉政建设责任制 理论研讨会上的总结讲话

中共宜昌市委常委、纪委书记 余幼明

这次全市党风廉政建设责任制理论研讨会，是在深入贯彻落实中共中央、国务院《关于实行党风廉政建设责任制的规定》（以下简称《规定》）、贯彻中纪委四次全体会议精神的新形势下召开的。这次会议得到了各县市区委、政府、纪检监察机关、市直有关部门及企业的大力支持，不少领导同志亲自撰写文章参加研讨。

这次研讨会运用马克思主义唯物辩证法的基本观点和方法，侧重就党风廉政建设责任制的责任主体、责任考核、责任追究和领导体制等问题进行了积极有益的理论探讨。会上共交流论文 48 篇，其中不乏真知灼见，具有较高的研读和推广价值，对我们进一步抓好党风廉政建设责任制有很大的启发和促进作用。这次研讨会虽然时间短，但开得很成功，达到了预期目的。在研讨会结束之际，我就研讨会的主要收获和今后进一步落实党风廉政建设责任制问题，讲几点意见。

一、这次研讨会的主要收获

党风廉政建设责任制是一项系统工程，涉及到党风廉政建设及其相关领域的诸多方面，而认真解决实际问题，建立健全相关的配套制度，是当前落实和加强党风廉政建设责任制

的现实需要,也是党风廉政建设理论研究的一个重要课题。我们这次研讨会,站在改革开放和建立社会主义市场经济体制的大背景下,站在紧紧围绕经济建设中心和维护改革、发展、稳定的大局的高度,来认识、把握、探讨实行和加强党风廉政建设责任制问题;用马克思主义的立场、观点和方法,结合各地、各行业特点,对实行和加强党风廉政建设责任制的理论与实践进行积极的探索和研究;联系实际,从不同层面提出可操作性的对策与措施,对今后进一步贯彻落实党风廉政建设责任制的各项规定,具有较强的现实针对性和指导意义。

这次研讨会的主要收获,归纳起来主要有以下几点:

(一)明确的责任主体和准确的责任划分是落实责任制的基本前提

与会者一致认为,党风廉政建设责任制要解决的是一些党政领导班子、领导干部“一手硬、一手软”的问题,是给党政领导班子、领导干部规定责任、义务的,所以,各级党委(党组)、政府(行政)及其职能部门的领导班子、领导班子的正职、副职及其他成员,是责任主体,是责任的承担者、履行者,是党风廉政建设责任制贯彻落实的领导者、组织者和执行者。倘若失职,则是责任追究的对象和当事者。这一点必须首先十分明确。过去,一提党风廉政建设或贯彻党风廉政法规,有人就认为只是纪检监察机关的事;一提反腐败,就认为只是执纪执法机关的事,这些看法显然是片面的。中共中央、国务院《关于实行党风廉政建设责任制的规定》所列举的责任,是各级党政领导班子和领导干部必须承担和履行的重大政治责任。这是贯彻落实好党风廉政建设责任制的基本前提和认识基础。各级领导班子和领导干部作为责任制的责任主体,除了要模范地

履行中央规定的党风廉政建设的责任外，还要担负起组织党员、干部学习《规定》的责任，担负起贯彻实施《规定》的责任和监督检查《规定》执行的责任。

点军、宜昌、经贸委和宣教等地及部门的论文认为，准确的责任划分是落实党风廉政建设责任制的首要环节。怎样划分全面领导责任和直接领导责任、集体责任和个人责任？它们的清晰度、具体化、可操作性如何？这都是正确定性和恰当量纪的前提和基础。《规定》指出：“党委（党组）、政府以及党委和政府的职能部门的领导班子对职责范围内的党风廉政建设负全面领导责任。”《规定》对领导班子这个“领导集体”的责任的规定非常明确。所谓职责范围内，就是说领导班子的工作职责和掌握的权力管到哪里，党风廉政建设的职责就管到哪里，一旦出了问题，责任就要追究到哪里；领导班子集体讨论研究后形成的共同意志，一旦出现失误，责任就要追究到哪一级。这就是全面领导责任和集体责任的基本定义。直接领导责任和个人责任，根据领导干部个人分工的不同，可以从党委（党组）、政府（行政）以及职能部门领导班子的正职及其他成员等六个层面进行划分。领导班子的正职要对职责范围内的党风廉政建设负总责；领导班子的其他成员要根据工作分工，对职责范围内的党风廉政建设负直接领导责任。领导班子的正职，作为领导班子的“班长”和“一把手”，要对领导的班子及班子成员负责，职责范围内的党风廉政建设发生了问题，“班长”难辞其咎。领导班子的其他成员，无论是分管党务工作的领导，还是分管经济工作和其他业务工作的领导，对分管部门的党风廉政建设同样负有直接领导责任。这就是“谁主管、谁负责”的原则。通过追究主管领导干部的直接领导责任，有利于

各级领导干部增强责任意识,切实认识到抓好党风廉政建设的重要意义,促使领导干部不仅自己首先要带头执行责任制,更要通过制定切实可行的实施办法,通过采取有力措施,抓好管辖范围内的党风廉政建设和反腐败斗争,从而改变过去在党风廉政建设工作中存在的那种借口“集体领导”、“集体负责”而实际上无人负责,责任落实不到人,追究时找不到人的现象。

(二)完善的责任考核是落实责任制的关键环节

党风廉政建设责任制的考核,是对各级领导班子和领导干部责任是否真正到位的检验,也是进行责任追究的重要依据。因此,完善的责任考核是落实责任制的关键环节。为使责任考核更具实效性,各地各部门结合工作实际,积极探索了一些可操作的方法。伍家、长阳、远安、兴山、秭归、科委、农委等地和部门的论文认为,实行严格而完善的责任考核,必须要有科学的考核标准、考核程序和考核方法。

考核标准力求细化量化。主要考核领导班子和领导干部在履行领导责任、抓党员干部教育、建立健全监督机制、强化组织领导等方面的情况。量化考核要力求要素完整,内容充实,项目科学,目标规范,防止和克服考核工作中的片面性和简单化。

考核程序力求规范化。在实际操作中按照“谁主管、谁负责”的原则,各级党政领导班子负责组织领导对下一级党政领导班子和领导干部党风廉政建设责任制执行情况的监督检查和考核工作。考核对象首先自查评议,并向党委、政府分管领导写出自查报告,同时抄报纪委;党委、政府分管领导对分管部门和单位党委的自查报告逐项进行审阅、考查、客观评价后

交同级纪委；纪委根据单位的自查报告和党委、政府分管领导的评价报告，结合日常监督检查的情况进行重点审核；审核结束后，纪委将审核情况向落实党风廉政建设责任制领导小组写出专题报告，并对考核对象提出明确的意见和建议；领导小组对考核对象的自查报告、分管领导的评价报告、纪委的审核报告进行认真研究，作出总的评价后，提交党委会审定。

考核方法力求多样化。为了全面、多角度地考核党风廉政建设责任制的落实情况，在考核方法上要综合运用听汇报、座谈、暗访、查询、民意测验等多种方式，并注意做到以下几个结合：一是与领导班子和领导干部考核、工作目标考核、年度考核相结合；二是与民主评议、民主测评相结合；三是与民主生活会、述职报告会相结合；四是与领导班子年度总结和向上级的工作报告相结合；五是与领导干部的业绩评定，奖励惩处和选拔任用相结合。

（三）严格的责任追究是落实责任制的核心内容

与会同志普遍认为，党风廉政建设责任制规定的制定和发布，不是仅仅为了填补法规制度上的空白，而是为了解决在党风廉政建设和反腐败工作中迫切需要解决的问题，而严格的责任追究制正是《规定》的核心内容。江泽民同志曾深刻地指出：“贯彻党风廉政建设责任制，关键是要抓落实，而抓落实的关键则在于严格执行责任追究的规定，否则，责任制规定得再好也只是一纸空文。”商委、政法委、西陵区、猗亭区、当阳、五峰等地及部门的论文认为，在执行责任追究过程中，一定要把握责任追究的原则，明确责任追究的内容，讲求责任追究的程序，注意责任追究的方式。

把握责任追究的原则。一是实事求是原则。也就是以违

纪违规事实为依据,以党纪党规为准绳,客观地收集证据,认定案件事实,分清责任界限和情节,并准确地运用有关规定给予与其错误性质和情节相适应的处理或处分,防止定性、量纪上的主观随意性;二是从严治党原则。要求执纪必严,违纪必究,使失职渎职、不负责任的行为得到严格的追究,这是党风廉政建设责任制不同于其他党风法规制度的主要区别点,也是党风廉政建设责任制具有权威性和威慑力的关键。在执行过程中,除了严格以纪办事,一查到底外,还要打破人情关,冲破关系网,顶住说情风,排除各种干扰,不折不扣地执行责任追究的规定,防止责任追究失之于宽,失之于软;三是平等公开原则。也就是纪律面前人人平等。对违反责任制规定的,不论是谁,不论是哪一级,都要按规定追究责任。同样的责任应受到同样的处理,不能避重就轻,更不能上宽下严或亲宽疏严。同时,要将责任追究的执行情况、处理结果、整改措施等向社会公开,接受社会监督;四是警戒教育原则。也就是“惩前毖后,治病救人”。责任追究的目的,是要强化各级领导班子和领导干部的责任意识,使其在搞好廉洁自律的同时,以高度负责的态度,切实抓好本地本部门的党风廉政建设。在准确划清责任的基础上,方法要恰当,处理要审慎,通过“治病”,达到“救人”的目的。要注意防止无限上纲、无情打击和上下株连。

明确责任追究的内容。领导班子和领导干部在什么样的情况下,应受到责任追究?哪些行为应受到责任追究?党风廉政建设责任制就当前存在的、群众反映强烈的、比较突出和迫切需要解决的六个方面的问题作了明确规定。各地各部门还应结合实际,对责任内容进行具体的分类,使廉洁失律、工作失职、决策失范、用人失察、管理失度、监督失严、执纪失准、报