

怎样监督

“一把手”

——贯彻落实《党内监督条例》的思考与实践

党建杂志编辑部 编

学习出版社

怎样监督“一把手”

——贯彻落实《党内监督条例》的思考与实践

党建杂志编辑部 编

学习出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

怎样监督“一把手”: 贯彻落实《党内监督条例》的思考与实践 / 党建杂志编辑部编.

- 北京: 学习出版社, 2005. 6

ISBN 7-80116-503-9

I. 怎… II. 党… III. 中国共产党-监察-条例-学习参考资料
IV. D262. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 044217 号

怎样监督“一把手”

ZENYANG JIANDU “YIBASHOU”

——贯彻落实《党内监督条例》的思考与实践

党建杂志编辑部 编

责任编辑: 于 薇

技术编辑: 张培英

出版发行: 学习出版社

北京市西长安街 5 号 (100806)

010-66063020 010-66061634

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司印刷

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印 张: 7.75

字 数: 169 千字

版次印次: 2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80116-503-9

定 价: 15.00 元

如有印装错误请与本社联系调换

目 录

加强和改进对“一把手”的监督	朱旭东 (1)
怎样监督“第一把手”	邵道生 (7)
强化对“一把手”的监督刻不容缓	陈先发 (13)
“一把手”独断专行必须治理	李雪慧 (19)
让舆论监督成为防范“一把手”腐败的利器	展 江 (25)
营造良好家风 自觉接受监督	李厚平 (29)
“一把手”腐败与制度弊端	滕朝阳 (35)
建立健全使“一把手”不犯或少犯错误的体系 ...	达 仁 (38)
加强和改进对“一把手”的审计监督	吕云河 (45)
措施“聚焦”形成合力	洪 军 (49)
留心监督“一把手”哪些方面?	闫群力 (55)
强化自我监督	李新增 (58)

规范权力运作 强化监督制约	郑樟根 (62)
对中国最大卖官案的反思	纪之言 (68)
监督“一把手” 利器今在手	杨晓光 (75)
重点加强对领导干部的监督	闻学良 (82)
浅谈如何对“一把手”实施有效监督	唐秀明 (89)
谁来监督“一把手”	许冬梅 (96)
谈对“一把手”的有效监督	蔡文学 (100)
“一把手”监督难的原因与对策分析	沈传亮 (106)
关于强化对“一把手”监督的思考	王志化 郑朝华 (116)
加强对国有企业“一把手”的监督	丘仲宜 (120)
谨防一把手“死”于权	孙道权 (124)
制度:监督“一把手”的必然选择	夏长勇 (129)
“一把手”的自律与他律	张黎洲 (133)
对领导干部权力监督制约的几点思考	周统良 (136)
对党政“一把手”实行有效监督问题的研究	高书良 (143)
也谈监督“一把手”	沈 义 陈东坡 熊 皓 (148)
“一把手”应正确行使职权	黄雪峰 (151)
“一把手”要自觉接受监督	陈家忠 (155)
党内监督的问题与对策	张正海 陈恢刚 (159)
加强舆论监督 提高执政能力	刘先畅 (164)

党内监督要抓重点 士 心 (168)

对“一把手”监督不能出现真空 姜 敏 (171)

加强对党政“一把手”监督

问题研究 北京市房山等区县委
组织部联合课题组 (176)

对“一把手”监督要不留死角 天津市纪委
廉洁自律室 (183)

遏腐良方:全方位监督权力

——来自淮安市对20名党政“一把手”

违法违纪案例的调查与思考 淮纪研 (188)

发展民主 创新机制 破解难题

——浙江省台州市监督党政

“一把手”的经验 孟祥锋 杨荣伟 (195)

网友热评“怎样监督‘第一把手’” (198)

附 录:

“封疆大吏”梦的破灭

——河北省国税局原局长

李真违法犯罪案剖析 冀纪宣 (203)

监督缺失酿大案

——贵州省交通厅原厅长卢万里腐败案剖析 阳 戈 (220)

监督缺位:好干部也会成贪官

——深圳市民政局原局长黄亦辉的

“双面人生” 徐选礼 周俊峰 廖海生 (231)

“腐败接力赛”的背后

——广西宁明县原四任“一把手”

腐败案警示录 朱晓华 (238)

后 记 (244)

加强和改进对“一把手”的监督

◎朱旭东

党的各级领导机关和领导干部特别是“一把手”，掌握着党和人民赋予的重要权力。如何加强和改进对各级领导机关和领导干部特别是“一把手”的监督，既是加强党的执政能力建设必须认真解决的重大课题，也是党内监督实践中必须认真解决的难点和薄弱环节。

如何看待对“一把手”的监督工作，涉及对党内监督工作的总体估价。党要接受监督，党员要接受监督，特别是各级领导班子主要负责人要接受监督，历来是党内生活必须遵循的重要原则。十一届三中全会以后，我们党在总结历史经验的基础上，明确提出了“采取自下而上和自上而下相结合，党内和党外相结合的方法，加强党组织和群众对党的领导干部和党员的监督”的监督工作思路。十三届四中全会之后，江泽民同志多次指出，“越是改革开放，越要加强和健全党内监督；越是领导机关、领导干部，越要有严格的党内监督”，并强调“从严治党的关键，在于建立一套真正管用的监督机

制和监督制度。”十六大以后，胡锦涛同志代表新一届中央领导集体郑重表示，在党风廉政方面一定以身作则，接受全党 and 全国人民的监督，大力弘扬发展党内民主、加强党内监督的新风；颁布实施党内监督条例，建立和完善巡视制度，逐步推进党务公开，依纪依法查处大案要案，尤其是加大对各级领导班子特别是主要负责人监督的力度，党内监督工作逐步走上制度化、规范化、民主化的轨道。可以说，新中国成立以来，党内监督工作的主流是好的，成绩是主要的，否则，就无法解释我们党举世瞩目的执政成就。

研究对“一把手”的监督问题，必须从客观存在的实际情况出发。这些年来，个别地方和单位领导干部包括主要负责人出了问题，原因是多方面的，包括监督意识比较薄弱，监督制度不够健全，监督机制不够完善等等。总的来看，比较集中地反映了两个问题：一个是反映了这些地方和单位的党组织治党不严，疏于教育、疏于管理、疏于监督；再一个是反映了党内监督所处的现实环境和客观条件发生了深刻变化。我们是在改革发展处在关键时期，经济体制转轨，社会利益关系更为复杂，领导干部工作圈、生活圈和社交圈发生很大变化的情况下开展党内监督工作的。要贯彻落实从严治党的方针，加强对领导班子特别是主要负责人的监督，建立一套真正管用的监督机制和监督制度，必须注意从这个实际出发深入开展研究，探索解决问题的有效途径和方法。

加强和改进对“一把手”的监督，涉及新的历史条件下如何规范党员领导干部廉洁从政行为。中央始终把县（处）级以上党员领导干部特别是高级干部作为重点，依据党章的要求和国家的法律，针对新的实际，制定和提出了一系列规

范党员领导干部从政道德行为的准则和规定，并在此基础上制定了《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》。党中央制定和颁发这些准则和规定，不仅是党章规定的党员领导干部的基本要求在新形势下的具体体现，而且是新形势下党员领导干部廉洁从政的“护身符”。现在，我们讨论对“一把手”的监督问题，一个重要方面，就是要深入研究如何适应完善社会主义市场经济体制的新形势，针对已经出现或可能出现的不廉洁行为，进一步规范党员领导干部廉洁从政行为。总的思路应该是，既注意体现党的章程和国家法律的要求，又注意适应社会主义市场经济的发展要求，把道德准则和市场经济规则有机地结合起来，不断完善社会主义市场经济条件下党员领导干部廉洁从政的行为规范体系。只有适应完善社会主义市场经济体制的要求，制定的党员领导干部的从政道德规范才有针对性，才能够抓住要害，才会深入持久地坚持下去。

加强和改进对“一把手”的监督，必须切实加强对民主集中制执行情况的监督。邓小平同志指出：“民主集中制也是一种监督。”现在，有些党委领导班子内部重大问题个人说了算，往往与民主集中制原则被破坏，少数人行使权力得不到有效制约直接有关。党委制是实行民主集中制、保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度。党委会本身实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。执行这项制度要从三个方面把好关：一是凡属方针政策性的大事，凡属全局性的问题，凡属重要干部的推荐、任免和奖惩，都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论作出决定。二是领导班子应当制定、完善并严格执行议事

规则，保证决策科学、民主。特别是领导班子决定重要事项，应当采用口头、举手、无记名或记名投票等方式进行表决，表决结果和表决方式应当记录在案。三是对于应当经集体讨论决定的事项而未经集体讨论，也未征求其他成员意见，由个人或少数人决定的，除遇紧急情况外，应当区别情况追究主要责任人的责任。每一个共产党员都必须遵守民主集中制，这是党的一项最重要的纪律。特别是领导班子主要负责人应当带头执行民主集中制，支持领导班子成员在职责范围内独立负责地开展工作。

加强和改进对“一把手”的监督，必须加强党内生活的原则性，认真开展批评与自我批评并形成制度，提高解决自身问题的能力。领导班子民主生活会，就是发挥常委会和常委会对领导班子监督作用的一个重要形式。一段时间以来，一些领导班子民主生活会的质量往往不尽如人意，特别是领导班子成员彼此之间和对主要领导缺少正常的相互监督和帮助，一团和气，息事宁人，回避和掩盖矛盾，当“好好先生”。有些担任主要领导职务的党员干部，在班子中长期听不到批评，自我感觉良好，甚至听不得批评，一触即跳，把自己凌驾于党组织之上。因此，加强对领导班子主要负责人的监督，必须重视和严格领导班子的民主生活，针对党性党风方面存在的突出问题，积极开展批评和自我批评，加强领导成员的相互谅解和支持。同时，加强上级党组织对下级领导班子民主生活会的指导和监督，将民主生活会情况和整改措施及时在一定范围通报。

加强和改进对“一把手”的监督，必须大力发展党内民主，充分发挥党员的监督作用，切实保障党员的民主权利。

根据中央的决定和部署，目前正在积极探索的主要措施包括以下几个方面：一是建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度和重大决策征求意见制度，增强党组织工作的透明度，使党员更好地了解和参与党内事务。二是完善并严格执行党委内部的议事规则和决策程序，建立决策失误责任追究制度，保证决策的科学化民主化。三是建立健全常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度，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，扩大市、县党代会常任制的试点范围，充分发挥党的各级委员会全体会议和党的各级代表大会代表的作用。四是认真贯彻党员民主权利保障条例，建立健全保护检举人合法权益的制度，在党内营造民主团结、和谐向上的良好氛围，不断增强党的生机与活力。维护党内民主，保障党员权利，是党的纪律检查机关的重要任务。各级纪委要按照党的十六届四中全会的要求，协助党委逐步推进党务公开，加强对党内民主各项制度执行情况的监督检查，认真受理党员的控告和申诉，严肃查处侵犯党员民主权利的行为，为受到诬告、错告的同志澄清是非、主持公道，支持他们坚持原则、大胆工作，保证党员充分行使知情权、参与权、选择权和监督权。

加强和改进对“一把手”的监督，必须纳入经常化、制度化的轨道。一是实行谈话制度。包括领导干部任前廉政谈话制度，诫勉谈话制度，纪委负责人同下级党政主要负责人谈话制度。二是建立和完善巡视制度，加强对省、自治区、直辖市党政领导班子特别是主要负责人贯彻党的路线方针政策、执行民主集中制、选拔任用干部、落实党风廉政建设责任制和廉政勤政等情况的监督；积极稳妥地开展对派出纪检

监察机构实行统一管理工作，加强对驻在部门领导班子特别是主要负责人的监督。三是建立健全及时发现问题和纠正错误的机制，包括坚持和完善党员领导干部述职述廉制度、民主评议党员领导干部制度、领导干部个人重大事项报告制度和经济责任审计制度，积极推行党政领导干部辞职制度，努力防止小错酿成大错。与此同时，还要把党内监督与党外监督结合起来，把组织监督与法律监督结合起来，把专门机关监督与群众监督结合起来，充分发挥民主党派、社会团体和新闻舆论的监督作用，鼓励实名举报，保障人民群众的批评、建议、检举等权利。

加强和改进对“一把手”的监督，必须同认真研究和解决当前领导干部廉洁自律方面存在的突出问题结合起来。一是要研究和解决领导干部违反规定收受红包礼金的问题。当前，要进一步严格执行中央关于党员领导干部不准违反规定收受礼金、有价证券和支付凭证的有关规定。二是要研究和解决领导干部纵容配偶、子女和身边工作人员利用领导干部职权和职务影响经商办企业或从事中介活动牟取私利的问题。中央纪委曾经有一个规定，领导干部的配偶、子女在该领导干部管辖的业务范围内个人从事可能与公共利益发生冲突的经商办企业活动，可以有两种选择：或者是配偶、子女改变职业，或者是领导干部辞去领导职务。三是要研究和解决如何防范党员领导干部“傍大款”的问题。此外，还要研究和解决如何防止领导干部生活作风腐化的问题。因为权色交易和权钱交易相结合，是当前腐败分子活动的一个重要特征。

（作者单位：中纪委研究室）

怎样监督“第一把手”

◎邵道生

随着反腐败斗争的深入开展，“第一把手”出问题、出大问题、出震惊国人的问题，已经是见怪而不怪了。有关统计数字表明，1998 年在全国查处的地厅级干部中，“第一把手”占总数的 42.1%。在辽宁沈阳查处的慕绥新案件中，竟有 16 人是“第一把手”，市长、法院院长、检察院院长、财政局长、国税局长、土地局长、物价局长、烟草专卖局长、建委主任、国资局长等纷纷落马，当然，这些要害部门的很多人全都陷进了腐败的泥坑之中。

那么，当今的“第一把手”腐败呈现哪些特点呢？

一是腐败向“高层化”发展，即有越来越多的位高权重的“第一把手”掉进腐败的泥坑中去了。

二是在整个腐败官员中“第一把手”占的比例或是居高不下或是有所增长，发展趋势令人极为担忧。

三是“第一把手”腐败的涉案金额越来越大，十万、几十万是“小菜一碟”，百万、几百万甚至上千万也不稀罕，自

然判重刑的增多也是“必然趋势”了。

四是在不少“第一把手”腐败案中，不仅仅是金钱腐败，还浓浓地烙上了“色”的色彩，有的腐败分子的腐败甚至是围绕着情人、“包二奶”而展开的，因而严重败坏了一些地方的社会风气和官场风气。

五是腐败案件中串案、窝案的比例大大增加，其中，有很多串案、窝案是围绕着一个地方或一个部门的“第一把手”展开的，与此相关联的则是，被卷入到串案、窝案的都是一些被“大的第一把手”领导的“要害部门”的“小的第一把手”。

六是在“第一把手”腐败案中，“家族式腐败”已经成为一大“特色”，爱人、儿女、兄弟姐妹被卷进腐败案的不少，因而，“一荣俱荣、一损俱损”现象相当突出，个别的甚至是“满门入狱”。

七是在“第一把手”腐败案中，卷资外逃的不少，而且金额巨大，给国家造成了重大损失。有的是早就有所预谋，早就将自己的子女、妻子及其腐败款子转移到境外，国内风声一紧就拔腿开溜。

八是鉴于腐败的“第一把手”都混迹于官场多年，很有“权力斗争”的经验，“关系网”密布，再加上串案、窝案本身的“生死利益的同盟”，这就使反腐败斗争的难度大大增加，有不少案件本来明明省市自己就可处理，然而非得要中央出面查处不可，社会反腐败的“成本”随着“第一把手”腐败的增加而大幅提高。

那么，是什么原因使当今的“第一把手”沦为腐败处于十分突出的态势呢？

原因非常复杂，主要可以归之为以下三点：一是社会腐

败呈现了新的特点：“权力资本腐败”（指的是不靠办企业、不靠科学技术，也没有较长时间的“原始积累”，更没有企业家的艰苦奋斗，只靠一些“有权人”和“有钱人”之间的“资本运作”的腐败）成为近10年来的主要形式，使相当多的“第一把手”自觉或不自觉地陷入腐败泥坑之中；二是权力失去制约的状况没有得到有效改善，特别是近些年来一些地方“家长制”的复活使一些单位的权力者的权力处于“绝对失控”之中，“第一把手”腐败呈发展态势便是“绝对权力化”的必然结果；三是一部分“第一把手”由于共产主义理想、信念的丧失，经不住商品经济条件下巨大利益的诱惑，疯狂抢占“利益制高点”，将利益的天平向自己、自己的家族、自己的“利益集团”倾斜。

的确，社会经济飞速发展与腐败之间本无必然的联系。然而，当权力处于“失控”或制约监督不力的条件下，社会经济飞速发展就会为失去信仰的“第一把手”快速腐败发展提供“难得的历史机遇”。总之，“第一把手”的腐败问题已经到了必须高度重视的程度了。

那么，究竟应该怎样治理“第一把手”的腐败问题呢？我的看法是：全方位地治权，将不管是哪一级的权力都置于能有效监督的状态。为此，要做到以下几点：

第一，要在思想理论战线上重视对“家长制”的清理、批判。像湛江、厦门远华、沈阳等腐败窝案、串案的出现是否主要由制度建设的不足引起？像胡长清、成克杰、慕绥新这类巨贪的出现是否主要由制度建设的缺陷造成？恐怕谁都不会那样绝对化地认为。因为我国的制度建设并非是空白。我翻了翻中纪委办公厅编的《中国共产党党风廉政建设文献

选编》，厚厚八卷，一共 4942 页，可以说都是围绕“制度建设”来阐述的，现行体制中的制度，不仅有，而且很多、很广。所以，我认为面对形势的不断变化，“制度建设的不足或缺陷”固然是一个重要因素，然而“因‘家长制’的复活造成权力的绝对膨胀化”也是其最重要的原因之一。这些人将自己当成是党的化身，喜欢一言堂，党政大权一把抓，大权独揽，小权也不分散，什么都是他一个人说了算，什么都要请示他，而所有的规章制度对于他来说，都是形同虚设，他的话就是圣旨，必须照办……

因此，不认真肃清封建“家长制”的影响，再多的制度建设也是一种权力的装饰品。为此，要花大力气防止在党内、在社会生活中很容易出现的“个人迷信”、“个人崇拜”现象，尤其是要注意防止对“第一把手”的盲目的、无原则的吹捧，因为，中国的权力之绝对化往往是与大大小小“第一把手”的大小迷信、大小崇拜联系在一起的。

第二，为了防止“第一把手”权力的绝对化，应该在制度上如何治权、分权和制衡监督上做文章。为此，要做到以下几点：

(1) 权力要优化。既要改变传统的“你办事，我放心”的选官模式，也要废除“第一把手”组阁的“承包制”模式，选官要公开、平等和民主，上级部门要把好任免关，要让一身正气的德才兼备者去任“第一把手”。实施用人失察追究责任制度，不得口头推荐，不得私下打招呼，对那些不坚持原则、不认真负责，或者徇情枉法者，一定要追究其责任。当今一定要注意那种“程序上的公正而实质上腐败”的选官形式。