

学习
和
践行

干部选拔任用 四项监督制度

李民 / 主编

- 监督选人用人行为
- 约束选人用人权力
- 匡正选人用人风气
- 提高选人用人公信度

图书在版编目 (CIP) 数据

学习和践行干部选拔任用四项监督制度/李民主编
北京：中共中央党校出版社，2010.10
ISBN 978-7-5035-4409-5

I. 学… II. 李… III. 中国共产党—干部政策—
研究 IV. D262.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 185671 号

学习和践行干部选拔任用四项监督制度

责任编辑 曲 炜 楚双志

版式设计 李 灵

责任校对 王洪霞

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司

字 数 233 千字

版 次 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 13.375

定 价 25.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题，请与本社发行部联系

前 言

2010年3月7日，中央办公厅印发《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）》（以下简称《责任追究办法》）。3月9日，中央组织部同步印发《党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法（试行）》（以下简称《有关事项报告办法》）、《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工作并接受民主评议办法（试行）》（以下简称《“一报告两评议”办法》）、《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法（试行）》（以下简称《离任检查办法》）。这四个办法，简称为干部选拔任用四项监督制度。

四项监督制度是我国干部人事制度改革不断积极探索、积累经验，针对新形势下改革面临的问题形成的重要制度成果。改革开放以来，我国的干部人事制度改革稳步前进，取得了可喜的进展。新时期干部人事制度改革经历了以下几个阶段：

（一）确立指导方针

党的十二大提出“革命化、年轻化、知识化、专业化”是新时期干部队伍建设的指导方针，废除了实际上存在的干部领导职务终身制，在实现干部新老交替方面迈出了重要步伐。

（二）进行各项各类改革探索

在“四化方针”指导下，改革开始向以纵向分权和横向分类为内容的探索，下放干部管理权限，实行下管一级的干部管理体制；十三大以后，以建立国家公务员制度为重点，开始探索实行干部分类管理；十四大以后干部人事制度改革在党政机关、国有企事业单位全面展开，并在党政领导干部选拔任用等多项议程上取得进展；以扩大民主、完善考核、推进交流、加强监督为内容，在党政领导干部选拔任用等重要制度改革方面取得了比较明显的成效。

（三）开始注重总体战略

2000年6月颁发《深化干部人事制度改革纲要》，对以今后10年为目标的人事制度改革作出了全面部署，这是我们建国以来第一次作出深化干部人事制度改革的总体规划。2003年中央召开的党和新中国历史上第一次全国人才工作会议，提出人才强国战略，对今后几年人才工作的战略目



标、重大任务提出指导性意见，人才工作开始走向全面发展。

（四）法规成批出台，开始进入与法律衔接的新空间

一是成批出台干部人事工作条例、法规，由局部改革、单项突破的阶段转向综合配套、整体推进。2002年7月颁布了经过7年试行、探索，不断修改完善的《党政领导干部选拔任用工作条例》，使干部选拔工作开始有章可循；十六大后，改革步伐加快。2003年6月19日，中央办公厅印发《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法（试行）》。2003年12月以来中央连续推出《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例（试行）》和“5+1”文件（“5”指2004年3月，中共中央总书记胡锦涛主持召开中央政治局会议，审议通过了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》《党政机关竞争上岗工作暂行规定》《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》《党政领导干部辞职暂行规定》和《关于党政领导干部辞职从事经营活动有关问题的意见》5个干部人事制度改革文件。5个文件于4月由中共中央办公厅印发。“1”指此前，经中央同意，中央纪委和中央组织部联合下发的《关于对党政领导干部在企业兼职进行清理的通知》）。随着“5+1”法规性文件出台，“公开选拔”、“竞争上岗”、“党委全委会票决”迅速推开。

二是开始进入与法律衔接的新空间。在干部人事工作法规不断推出的同时，《中华人民共和国公务员法》已于2006年1月1日起实施，这是我国干部人事工作史上一件具有重要里程碑意义的大事。公务员法既是改革的产物，是推进法制化进程的要求，也为下一步深化干部人事制度改革同法律衔接建立了一个新的制度平台，开辟了广阔空间。自此，干部人事制度需要抓紧起草建立与公务员法相配套的各项法规政策，以尽快形成一整套完善规范、衔接紧密的公务员管理法律法规体系。

三是初步构成干部人事工作法规体系。继2004年4月出台干部人事制度改革“5+1”法规文件之后，中央2006年又集中出台了5部法规文件。2006年2月26日，新华社授权发布中共中央办公厅《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》和《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》。8月6日，新华社授权发布中共中央办公厅《党政领导干部职务任期暂行规定》《党政领导干部交流工作规定》《党政领导干部任职回避暂行规定》3个法规文件。这些法规文件，分别对干部任期、任期内或期满的干部调动、交流以及任职、回避等问题进行了规范和富有新意的调整，逐步向形成我国干部人事完备法规体系迈进。

（五）党的十七大以来干部人事制度改革与探索

党的十七大以来，干部人事制度改革在以往的改革基础上，各地区各部



门按照中央决策部署,积极探索创新,稳妥有序推进干部人事制度改革,不断健全完善干部人事制度法规体系。

一是逐步细化,立法意图明显。2009年6月,中共中央政治局召开会议,审议并通过《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《中国共产党巡视工作条例(试行)》《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》。《问责暂行规定》指出,凡是具有决策严重失误,对群体性、突发性事件处置失当导致事态恶化、造成恶劣影响等七种情形之一的,将对党政领导干部实行问责。从2003年至今,问责制度已成为我国建设责任政府的重要内容,有必要在实践的基础上,总结6年多来的经验,进一步提升其威慑力。近年来处理的重大腐败案件中,一些是在巡视过程中发现问题的,证明了巡视制度的有效性。因此,制定专门《巡视条例》,一方面可以破解“同级监督难”,另一方面也为巡视工作提供制度保障,克服“巡而不视”,进一步提高巡视制度有效性。法规制度的成批出台、逐步细化,其立法意图正在于约束权力、规范权力,让权力在阳光下运行,以真正形成用制度规范从政行为、按制度办事、靠制度管人的有效机制。

二是新形势下的全面规划。2009年12月,中共中央办公厅印发《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》(以下简称《规划纲要》),对新形势下推进干部人事制度改革作出了全面规划。《规划纲要》指出要解放思想、勇于创新,着力解决领导班子和干部队伍建设中的关键问题、干部人事工作中的重点难点问题和干部群众反映强烈的突出问题。

三是深入整治用人上的不正之风。2008年5月,中纪委、中组部联合印发《关于深入整治用人上不正之风 进一步提高选人用人公信度的意见》,要求坚持预防、监督、查处并举,把严格监督、严肃纪律贯穿干部选拔任用工作的始终,经过3至5年的努力,进一步遏制用人上的不正之风,使人民群众对干部选拔任用工作的满意度明显提高、对整治用人上不正之风的满意度明显提高。

近年来,干部人事制度改革虽然取得了重大进展,但一些深层次的矛盾和问题还未得到根本解决,在改革中又出现了一些新矛盾新问题。^①用人上的不正之风和腐败现象是干部群众反映强烈的突出问题,严重损害选人用人的公信度,抑制干部队伍的生机活力,影响党和国家事业发展。对此,中央有清醒的认识。在中央政治局常委会审议《规划纲要》时,胡锦涛总书记强调指出,要抓住当前干部群众反映突出的重点难点问题,毫不动摇地推进干

^① 参见李源潮:《全面落实〈规划纲要〉,毫不动摇地推进干部人事制度改革》,《求是》,2010(5)。



部人事制度改革，既要积极探索创新，又要稳妥有序推进。在2009年年底召开的全国组织部长会议上，习近平同志要求认真贯彻《规划纲要》，在建立健全科学的选人用人机制上迈出更大步伐、取得更大成效。2009年12月13日，李源潮同志在贯彻落实干部人事制度改革《规划纲要》座谈会上指出，“干部人事制度改革过程中没有解决的问题和新产生的问题，只有靠进一步改革才能解决，此外没有出路”，“强化专项治理，抓住干部群众反映强烈的突出问题开展专项整治，不仅要继续整治拉票行为，还要对跑官要官、买官卖官问题进行专项治理”。对于推动干部人事制度改革的问题，短短几天，从胡锦涛同志、习近平同志分别作出批示，到李源潮同志在贯彻落实《规划纲要》座谈会的讲话，动作之大，速度之快，前所未有，让公众眼前一亮，人心振奋。^①

四项监督制度的颁布实施，就是要贯彻中央的部署和要求，回应干部群众的关切和期待。四项监督制度相互配套衔接，共同构成事前要报告、事后要评议、离任要检查、违规失责要追究的干部选拔任用监督体系，充分体现了坚持惩教结合、注重预防这一要求。制定和实施四项监督制度，不仅为深入整治用人上不正之风提供了有力武器，而且在干部选拔任用工作中筑起了一道防范用人不正之风的“防火墙”。

可以说，随着四项监督制度的出台，干部选拔任用工作的开展将更趋向科学性、规范性和程序性。这对有效地解决选人用人上“表面走程序、背后搞不正之风”等问题，将起到积极作用。任何一个执政党，如果缺少内部规范，就一定会出现干部责任心下降，政党执政能力下降，群众欢迎度降低，以至出现贪污腐败现象，党群关系不和谐的现象。四项监督制度出台得十分及时，严格要求了党政领导干部及相关部门选人用人上的行为。

《责任追究办法》实行倒查机制，重点是“究”。《责任追究办法》与《党政领导干部选拔任用工作条例》相互呼应，列出了应当追究责任的39种主要情形，并规定了责任追究的处理措施，使各类相关人员都清楚地知道，在干部选拔任用工作中哪些行为会受到追究，从而树起“警示牌”、架起“高压线”，以责任追究促正确履职。

《有关事项报告办法》立足点是“防”，就是加强事前防范，把监督的关口前移，让上一级组织部门帮助下级党委（党组）把好领导干部的“提任关”。《有关事项报告办法》针对关键环节、关键人员做了一系列规定，对主要领导的用人权进行了切实有效的制约。

^① 参见人民网：《胡锦涛、习近平对推进干部人事制度改革的批示振奋人心》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64103/10618918.html>。



《“一报告两评议”办法》侧重点是“评”，它是了解干部群众对党政领导干部选拔任用工作评价的重要形式，它可以看出干部群众对党政领导干部选拔任用工作的认可度以及对新提拔干部的认可度。制度还强调了对评议结果的应用。《“一报告两评议”办法》构建了常态化的干部选拔任用监督机制。

《离任检查办法》的中心是“查”。主要掌握六点：检查的对象、检查组的组成、检查的内容、检查的程序、参加评议的人员、检查结果的应用。

四项监督制度的颁发是针对当前干部人事制度改革的情况，在理论上的提炼和对制度建设的推进，它不仅顺应了干部人事制度改革朝着科学化、民主化、法制化迈进的大趋势，并将有利于干部人事制度改革更加深化和健康发展。当然，四项监督制度的颁发并不意味着就能够解决与此相关的一切问题，还需要在制度颁发后，通过反复学习、全面准确把握和在实践中应用、推进及不断完善其中的相应机制、程序的细化促进过程。

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一编 学习和践行《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）》

第一章 对党委（党组）主要领导干部或有关领导干部的责任

追究	(3)
一 违反干部任免程序和规定任免干部	(4)
二 突击提拔、调整干部	(7)
三 指使相关部门违规选拔任用干部或阻挠相关部门对选人用人问题进行调查及处理	(12)
四 违反干部选拔任用工作规定导致用人失察失误,造成恶劣影响	(15)
五 用人不正之风严重,对违规用人查处不力	(18)

第二章 对组织人事部门以及干部考察组主要领导和有关人

员的责任追究	(22)
一 违反党政领导干部选拔任用相关规定	(22)
二 不按规定汇报干部选拔任用情况及考察结果	(27)
三 对干部选拔任用中的违规行为不作为或不按规定处理	(30)
四 违反党政领导干部考察工作相关规定	(33)
五 监督、检查及整治工作不力	(37)

第三章 对纪检监察机关有关领导干部和人员的责任追究

(40)	一 不如实向组织人事部门回复拟任人选相关情况	(40)
	二 不按照有关规定对干部选拔任用工作进行监督检查	(45)
	三 对发现的干部选拔任用工作中违规违纪行为不作为	(49)
	四 不按照规定对反映拟任人选问题的举报进行调查核实	(52)



第四章 对其他有关领导干部和人员的责任追究	(57)
一 在干部选拔任用中故意提供虚假情况.....	(58)
二 在干部选拔任用工作中营私舞弊,接受或者给予他人财物 或其他安排.....	(60)
三 利用职务便利违规干预干部选拔任用工作或要求提拔近亲 属及身边工作人员.....	(63)
四 在干部选拔任用中搞拉票贿选等非组织活动.....	(65)
五 泄露干部选拔任用相关情况.....	(68)
六 其他应该进行的责任追究.....	(69)
第五章 责任追究的方式、影响期及违规责任的调查处理	(70)
一 责任追究的方式.....	(71)
二 责任追究的影响期.....	(76)
三 关于被处分官员的“复出”	(76)
四 违规责任的调查处理.....	(79)
第六章 党政领导干部选拔任用工作记实制度	(85)
一 党政领导干部选拔任用工作监督的新机制.....	(85)
二 如实记录的主要内容、方法.....	(87)
三 如实记录的使用.....	(89)

第二编 学习和践行《党政领导干部选拔任用 工作有关事项报告办法(试行)》

第一章 《有关事项报告办法》出台的背景、主要内容及其 意义	(92)
一 《有关事项报告办法》出台的背景.....	(92)
二 《有关事项报告办法》的主要内容.....	(93)
三 《有关事项报告办法》实施的意义.....	(95)
第二章 事先报告,经批复同意后方可进行的党政领导干部 选拔任用	(97)
一 机构或主要领导成员变动,确因工作需要提拔、调整干部.....	(97)



二 越级提拔干部·····	(99)
三 不经民主推荐,由组织推荐提名为考察对象的领导成员人选 ·····	(101)
四 市、县、乡党政正职在同一岗位任期不到 3 年进行调整·····	(102)
第三章 事先征求意见,方可作出决定的党政领导干部选拔任用 ·····	(105)
一 破格提拔干部·····	(105)
二 集中调整干部数量较大的情况·····	(107)
三 关于领导干部的近亲属或身边工作人员的提拔使用·····	(108)
四 领导干部因被问责受处理,影响期满拟重新任用·····	(110)
 第三编 学习和践行《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工作并接受民主评议办法(试行)》	
第一章 党政领导干部选拔任用工作专题报告的内容 ·····	(115)
一 选拔任用干部的总体情况·····	(117)
二 贯彻执行党的干部路线方针政策的情况·····	(118)
三 建立健全干部选拔任用和监督机制的情况·····	(119)
四 整治用人上不正之风的情况·····	(121)
第二章 民主评议的参与者、评议方式、评议对象及评议结果的使用 ·····	(124)
一 接受民主评议的价值·····	(124)
二 民主评议的参与者·····	(126)
三 民主评议的方式·····	(130)
四 新选拔任用干部的评议对象·····	(130)
五 民主评议结果的使用·····	(134)
六 组织工作满意度的情况介绍·····	(136)
第三章 严格遵守“一报告两评议”的纪律 ·····	(138)
一 不准弄虚作假、隐瞒真实情况·····	(138)
二 不准干扰参加评议人员表达真实看法·····	(142)
三 不准更改、伪造民主评议结果·····	(145)



四 不得以征求意见等方式代替民主评议·····	(149)
-------------------------	-------

第四编 学习和践行《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法（试行）》

第一章 市县党委书记离任检查的内容·····	(157)
------------------------	-------

- | | |
|-----------------------------------|-------|
| 一 任职期间贯彻执行党的干部路线方针政策情况····· | (157) |
| 二 任职期间党委选拔任用干部及本地区用人风气的情况····· | (161) |
| 三 任职期间遵守组织人事纪律及加强干部监督管理工作的情况····· | (164) |

第二章 市县党委书记离任检查的程序·····	(166)
------------------------	-------

- | | |
|---|-------|
| 一 报告任职期间加强干部监督管理工作的情况····· | (167) |
| 二 在一定范围内对其履行干部选拔任用工作职责情况和市县党委近期新任用干部进行民主评议····· | (168) |
| 三 多种方式听取干部群众意见····· | (168) |
| 四 查阅干部任免相关材料····· | (168) |
| 五 向有关部门及人员报告和反馈检查情况与结果····· | (169) |

第三章 离任检查结果的使用·····	(172)
--------------------	-------

- | | |
|---|-------|
| 一 评价、使用市县党委书记的重要依据····· | (173) |
| 二 检查发现干部选拔任用严重违规等问题的，追究市县党委书记相应责任····· | (175) |
| 三 市县党委书记需对民主评议中满意度明显偏低的新任用干部任用情况作出说明····· | (177) |

附录

- | | |
|---|-------|
| 党政领导干部选拔任用工作条例····· | (179) |
| 党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）····· | (192) |
| 党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法（试行）····· | (196) |
| 地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工作并接受民主评议办法（试行）····· | (198) |
| 市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法（试行）····· | (200) |

后 记·····	(202)
----------	-------

第一编 学习和践行《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）》

《责任追究办法》是四项监督制度的主要组成部分，是在《党政领导干部选拔任用工作条例》基础上，结合《中国共产党纪律处分条例》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等党内法规和《中华人民共和国公务员法》等国家法律法规，针对新时期党和人民的迫切要求，在干部选拔任用工作上作出的积极推进和完善。

《党政领导干部选拔任用工作条例》规定，实行党政领导干部选拔任用工作责任追究制度。用人失察失误造成严重后果的，应当根据具体情况，追究主要责任人以及其他直接责任人的责任。《条例》要求党委（党组）及其组织（人事）部门、纪检监察机关（监察部门）对干部选拔任用工作和贯彻执行本条例的情况进行监督检查，并建立组织（人事）部门与纪检监察机关（监察部门）等有关单位联席会议制度。《条例》还规定实行党政领导干部选拔任用工作监督责任制。凡本地区、本部门用人上的不正之风严重、干部群众反映强烈以及对违反组织人事纪律的行为查处不力的，应当追究党委（党组）主要领导成员和分管领导成员的责任。

《中国共产党纪律处分条例》规定在干部选拔任用工作中，违反干部选拔任用规定的，追究主要责任者和其他直接责任人员的责任，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》也规定违反干部选拔任用工作有关规定，导致用人失察、失误，造成恶劣影响的，对党政领导干部实行问责。

同时，也应看到我国干部选拔任用工作制度还不够完善，特别是对用人失察失误行为的责任追究不力。没有建立系统的干部选拔任用工作责任追究制度，对导致用人失察失误的责任主体和责任内容不够明确，什么情况下属于用人失误，发生用人失误应追究谁的责任，追究什么样的责任等等，都还没有作出明确规定。现实状况的需要和人民群众的需求，迫切要求我们进一



步出台选人用人责任追究方面的相关法规。

《责任追究办法》在上述法规纪律和监督规定基础上，对于选人用人责任实行倒查机制。在“追究谁”的问题上，《责任追究办法》划分了5类责任主体，明确了39种责任追究情形。其中专门列出一种责任追究情形，强化“两个一把手”的责任，即第9条规定的“对满意度明显偏低、选人用人问题突出、干部群众反映强烈的，经组织考核认定，应当追究负有责任的党委（党组）和组织人事部门‘两个一把手’的责任”。在“谁来追究”的问题上，明确规定党委（党组）、纪检监察机关、组织人事部门按照职责权限实施追究。在“如何追究”的问题上，《责任追究办法》规定了组织处理、纪律处分和法律追究3种方式。情节较轻的，给予批评教育或者责令作出书面检查。情节较重或者群众反映强烈、造成恶劣影响的，给予组织处理，包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职5种措施。受到调离岗位处理的，一年内不得提拔；引咎辞职和受到责令辞职、免职处理的，一年内不得重新担任与其原任职务相当的领导职务，两年内不得提拔；受到降职处理的，两年内不得提拔；应当给予党纪处分、追究政纪责任或者涉及犯罪的，按照有关规定处理。

第一章 对党委(党组)主要领导干部或有关领导干部的责任追究

《党政领导干部选拔任用工作条例》规定党委（党组）及其组织（人事）部门，按照干部管理权限履行选拔任用党政领导干部的职责，负责条例的组织实施。2003年6月，为加强和规范对党政领导干部选拔任用工作的监督检查，根据《党政领导干部选拔任用工作条例》，中央颁布的《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法（试行）》规定党委（党组）主要领导干部或有关领导干部在干部选拔任用工作中担任着关键角色，承担着重要责任。

《党政领导干部选拔任用工作条例》在干部任用讨论决定上规定，选拔任用党政领导干部，应当按照干部管理权限由党委（党组）集体讨论作出任免决定，或者决定提出推荐、提名的意见。党委（党组）讨论决定干部任免事项，必须有2/3以上的成员到会，并保证与会成员有足够的时间听取情况介绍、充分发表意见。党委（党组）讨论决定干部任免事项，应当按照下列程序进行：（1）党委（党组）分管干部工作的领导成员或者组织（人事）部门负责人，逐个介绍领导职务拟任人选的提名、推荐、考察和任免理由等情况；（2）参加会议人员进行讨论；（3）进行表决，以党委（党组）应到会成员超过半数同意形成决定。

对于选拔任用领导干部，《党政领导干部选拔任用工作条例》制定了12项纪律。例如，不准超职数配备领导干部；不准以书记办公会、领导圈阅等形式，代替党委（党组）会集体讨论决定干部任免；不准临时动议决定干部任免；不准个人决定干部任免，个人不能改变党委（党组）会集体作出的干部任免决定；不准在机构变动和主要领导成员工作调动时，突击提拔调整干部，或者干部在调离后，干预原任职单位的干部选拔任用等。

对于党政主要领导干部用人上的权力和责任，《党政领导干部选拔任用工作条例》虽然作了一些原则性规定，但在具体工作中可操作性不是很强，特别是因为“一把手”的核心地位而派生出的一些隐性权力没有加以规定规范，对“一把手”在用人上应承担的责任没有加以明确，从而导致了“一把



手”的权力不明，责任不清。在具体操作过程中，由于公开程度不够、干部认识不够、群众参与意识不强等原因，使得一些制度落实不够到位，一些制度在落实过程中有流于形式的情况。在监督体系方面，有的制度缺乏刚性，惩处弹性过大，个别时候还有执行落实不到位的情况。受各种因素的影响，在群众监督、同级监督、上级监督方面，还存在干部群众不明情况不好监督、班子成员碍于情面不愿监督、上级组织渠道不畅不能及时监督的问题。

针对“一把手”选人用人问题，《责任追究办法》强调对10种违反规定选拔任用干部的情形进行责任追究。这10种情形，归纳起来，也就是我们常说的“领导钦点”、“临时动议”、“突击提拔调整”、“带病提拔”、“超职数提拔”等问题，集中反映了当前“一把手”在选人用人中容易犯下的错误。《责任追究办法》对此进行归纳和明确，有利于规范“一把手”在选人用人中的权力和职责，预防此类问题的产生。

一、违反干部任免程序和规定任免干部

领导职位是国家公器，绝不能随意授受，更不能藉以徇私。在整个权力体系中，用人权是最核心、最关键的权力，是其他一切权力的基础。用人权一旦被侵蚀，必然把腐败传导到所任用人员行使的其他权力上，形成连锁反应。从这个意义上说，用人权的腐败有着更长的腐败链条，会导致系统性、全面性的腐败，危害最烈，必须格外予以重视。

“用人权”虽然如此重要，但在以往的干部管理实践中，较之其他权力规范，事实上却一直是一个相对薄弱的环节。一方面，“有权必有责”的责任，担当的往往并不充分，显得轻描淡写、无关痛痒。比如，对于“用人失误”者，常常欠缺应有的严厉追责。另一方面，“受监督”的监督力度、程度和范围十分有限。

“一把手用人权”出现问题的主要原因就在于权力过于集中又缺乏有效的监督。从领导班子的结构看，“一把手”高度集权的体制，使班子成员难以监督；从权力运行过程看，“一把手”权力运行不透明，有的甚至班子成员也不知道，群众更不知情，无从监督；从授权关系看，上级对“一把手”重任用，轻管理，疏于监督；从监督机构权限看，监督主体受制于监督对象，无法监督。负责湖南省株洲市原县委书记龙国华案的办案检察官分析说，作为县委书记，龙国华掌管着全县至高无上的权力，特别是在他第一次收受20万元后，无人对他进行监督，以至于他后来一发不可收拾。龙国华在悔过书中写道：“到株洲县工作后，我错误地认为，作为一名县委书记，如果没有几个人铁心干事，没有几个人真心为自己评功摆好，就是当得不成功，当得不风光。因此，那些与我兴趣和性格相近，又经常与我套近乎、为



我评功摆好的干部，那些对我交办的工作能认真快速完成的干部，我都很喜欢，对他们也比较关照。”^①

2009年12月全国组织部长会议上，习近平同志提出，“一把手”在用人上主要有五方面权力，即调整动议、提名推荐、组织酝酿、主持决策、监督管理。“一把手”的“用人权”在实践中需要进一步地明确。

2009年安徽省在无为县等5个县和1个市区试点基础上进行了“规范和监督县委书记用人行为”的试点，从明确权责、规范运作、强化监督三个方面，探索规范和约束县委书记用人行为的运行机制。无为县委书记周勇接受采访时说，“扩大民主、尊重民意的时候，也就是尊重了自己”，“与过去相比，权力并不是小了，只是随意性小了”。周勇坦诚地说，“如果县委书记都能自觉按程序，走群众路线，搞民主集中，选人用人阳光操作，就不会出现大的偏差，就会得到方方面面的支持。”^②

警示教育案例

选拔任用干部一般要经过动议、初始提名、民主推荐或公开选拔和竞争上岗、考察、酝酿、讨论决定、任职等诸多环节。其中酝酿阶段俗称“书记碰头会”，也就是由县委书记召集分管县委副书记、县委组织部部长等有关负责人酝酿某个职位的人选，一旦达成共识，即将该人选提交县委常委会讨论决定。在徐社新任职五河县县委书记期间，其主持的书记碰头会渐渐变成了自己的“一言堂”。

我们不妨看看2006年12月30日徐社新召集的一次书记碰头会的“实况”^③：

——关于荣某的晋升问题

【铺垫】 时任五河县财政局副局长的荣某为了能够升任县财政局局长，从2003年初至2007年春节，多次找到徐，表达了自己的想法，徐均答应考虑。在此期间，荣某先后6次共送给徐人民币2.5万元、美金5000元。

【结果】 在2006年12月30日召开的书记碰头会上，徐提议把荣某调整到县发改委任副主任并主持工作，准备以后有机会再安排其任县发改委主任，与会的县委副书记和县委组织部部长表示同意。2007年3月，荣某被任命为

^① 参见《湖南突击提拔百人县委书记不服无期徒刑上诉》，《检察日报》2010—06—15。

^② 参见中国新闻网《党报谈规范县委书记用权：明确“选人用人权”有多大》，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/12-16/2020069.shtml>。

^③ 参见《县委书记权力不当行使之痛》，《检察日报》2010—06—08。



五河县发改委党组副书记、副主任，主持工作。为感谢徐的帮助并希望能在徐的关照下顺利升任县发改委主任，荣某之后又分两次送给徐 1.3 万元。

——关于薛某的晋升问题

【铺垫】2005 年中秋节前的一天，时任五河县发改委主任的薛某为了请徐在其职务安排上给予关照，来到其家中，送给徐妻 3000 元，徐妻收下后告诉了徐。2006 年春节前的一天，薛某请徐对其职务予以关照，并送给徐 4000 元。2006 年 9 月，薛某再次来到徐的办公室，表达了在换届时提名其为副县长候选人的想法。2006 年 10 月的一天，为了请徐提名其为副县长候选人，薛某第三次送给徐 3 万元。

【结果】在 2006 年 12 月 30 日召开的书记碰头会上，徐提出把薛某作为副县长候选人，参加会议的县委副书记和县委组织部部长均表示同意。2007 年 2 月，在县人大常委会召开时，徐安排县委组织部部长组织 10 名人大代表联名，推选薛某为五河县副县长候选人，后薛某当选。

据检察机关指控，2002 年 4 月至 2008 年 3 月，徐社新在担任五河县“一把手”期间，仅在为他人的提拔晋升、工作安排、职务调整方面就收受贿赂人民币近 110 万元、美金 5000 元和欧元 500 元，占其受贿总额的 40% 强。

积极探索

问责从“一把手”开始

2009 年底，陕西省咸阳市出台了《关于科学规范和有效监督县市区委书记用人行为的意见（试行）》，明确了县委书记用人的“八项权力”、“六项责任”、“五条纪律”，并指出要落实责任追究，强化事后监督，全面加强对县委书记用人行为监督。

旬邑县被确定为陕西省省调研试点县后，咸阳市指导该县制定了《县委书记选人用人行为规范》等 14 项制度，探索形成了“五动议四推荐三酝酿两票决”的干部选任新模式。“五动议”：即在领导职位出现空缺、领导干部需要交流回避、机构变更或撤销需要调整干部、根据年度目标责任考核需要调整干部、领导班子和领导干部存在重大问题需要组织处理等五种情形下，才能提出调整干部动议。“四推荐”：实行全县领导干部大会署名推荐、县委委员署名推荐、组织推荐、个人自荐相结合。“三酝酿”：推行干部动议、确定考察人选、讨论决定。“两票决”：实行常委会、全委会票决。

这种模式使干部选拔任用工作实现了“流程化”运作，保证了选人用人权公开透明、科学规范运行。试点以来，旬邑县运用这一模式先后选任 9 批