



当前县（区）“一把手”权力监督问题调查与思考

杨根乔

2009-09-04

【内容摘要】对县（区）“一把手”的权力监督，是当前干部群众普遍关注的热点问题，也是亟需解决的一个重大现实问题。近年来安徽省先后有20多个县（区）委书记陷入腐败案件，以这些案件为个案，可以分析出当前县（区）“一把手”权力监督的现状和权力腐败的特点以及存在的主要问题及其成因。

【关键词】“一把手” 权力监督 调查 对策

近年来，一些地方或部门的“一把手”滥用权力，“前腐后继”，案件频发，尤其是县（区）“一把手”岗位成了腐败的重灾区，安徽省先后有20多个县（区）“一把手”因滥用权力违法违纪被查处。“一把手”滥用权力问题已引起了全社会的广泛关注。为此，我们开展了“县（区）‘一把手’权力监督问题”的问卷调查，对有关县（区）“一把手”进行了个别访谈，对调查问卷作了统计和分析，并参阅相关文献资料，提出了若干对策建议。

一、当前县（区）“一把手”权力监督现状和权力腐败特点

改革开放以来，按照对领导干部要严格要求、严格管理、严格监督的精神，中央采取了许多重大措施，不断加强和改进对“一把手”的权力监督，取得了可喜的成就，社会反应良好。

近年来，安徽省委省政府认真贯彻落实中央的决策部署，认真做好领导干部特别是县（区）“一把手”权力的监督管理，大力查处县（区）“一把手”的权力腐败案件，采取切实措施全面履行监督检查职责，推动了党内监督各项制度的贯彻落实，取得了一定的成效。问卷调查的相关数据也证实了这一结论。在“您认为近几年我省对县（区）‘一把手’权力监督工作进展情况如何”的四个选项中，选择“有所改善”的占63.6%、“有明显改善”的占3.9%，二者相加达到67.5%；在“您了解我省近年来20多个县（区）委书记因滥用权力先后被查处的情况吗”的四个选项中，选择“比较了解”的占11.7%、“知道一些”的占84.4%、“不清楚”的占3.9%、没有人选择“从未听说过”；在“您对县（区）‘一把手’在行使权力中自觉接受监督的情况”的三个选项中，选择“基本满意”的占51.9%。然而，我们应该看到，当前县（区）“一把手”权力监督与新形势、新任务的要求以及与人民群众的期望相比，仍然存在较大差距。近年来，安徽省有20多个县（区）“一把手”先后被查处。分析这些权力腐败案件，以下几点值得我们关注：

从直接动机看，权力腐败正在从生活消费型逐渐转向享乐型和资本积累型。原亳州市委书记李兴民在法庭的陈述印证了这一论点。他说第一次受贿是因为“工资低，身体不好，攒点钱，老来看病”。在这之前他多次跟家人说：“我一个农民后代，当这个官不容易，你们不许乱收别人东西。”^①据了解，李兴民的廉洁也确实保持了很长一段时间。但后来开始受贿并变得一发不可收拾，他利用职权和地位便利，先后43次收受25人的贿赂，总计人民币56.4万元、美元3000元。正是由于从生活消费型逐渐转向享乐型、资本积累型，这些县（区）“一把手”受贿数额也从数十万元、数百万元向数千万元上升。

从行为方式看，腐败分子正在从被动型腐败向主动型腐败转变。20多个县（区）“一把手”都是利用职务

上的便利，在工程承揽招标、职务提拔、工作调动、办理入编等方面为他人谋取利益，非法收受请托人财物。特别是这些县（区）“一把手”都深谙“要想富，动干部”之道，利用乡镇换届、撤并乡镇、机构改革时机，大批调整干部，从而使受贿由被动变为主动。如颍上县原县委书记张华琪最叫人称奇的“创新”之处，就是通过动干部让每个人都不知道自己在这个位置上能呆多久，明天又可能呆在什么位置。他认为，只有让下属首先感到了人人不安，然后才能人人买账，进而人人“进贡”。②这一招确实“管用”，无论是想升官的，还是想保官的，无论是想换官的，还是想进城做官的，都争先恐后主动向张华琪进贡。

从主体范围看，权力腐败主体正由个体腐败向集团腐败方向发展。一是行贿与受贿双方同流合污。张华琪在短短的几年间，就贪污和受贿了600多万元人民币。当时的颍上县共有31个乡镇，向张华琪行贿过的乡镇主要领导达到100%。③有的用公款行贿，有的甚至借高利贷行贿。一边是卖官敛财，一边是送钱升官，只能选择同流合污。二是夫妻共同敛财致富。张华琪、徐保庭、陈兆丰、李兴民等都是与妻子一道共谋共贪的，并试图通过“敛钱唱双簧”、相互推诿来逃避党纪国法的制裁。三是窝案串案居多。很多串案窝案都是围绕着一个地方或一个部门的“一把手”展开的，有些被卷入其中的是一些被大的“一把手”所领导的“要害部门”的小的“一把手”。自2000年起，继王怀忠之后，阜阳市前后两任市长、市辖原颍东区委两任书记、原亳州市委书记、原蒙城县委书记、原阜南县委书记、原县级阜阳市委书记、原副市长等纷纷落马。④张华琪一案涉及120人，徐波一案涉及78人。四是结成权力、金钱和人情关系的生死利益同盟。

从作案的共性看，权力腐败具有明显的地域或领域特点。从地域看，被查处的20多个县（区）“一把手”绝大多数都在皖北地区。从领域看，一是基本上都与工程建设和人事安排这两大领域有关。利辛县原两任县委书记刘家义、王德贵，前者在担任利辛县县委书记、阜阳市中级人民法院院长期间，利用其在干部提拔、项目承包等方面的职权，收受他人贿赂，并为他人谋取利益。二是经济发展的热点往往成为腐败的高发领域。特别是一些国家级贫困县的“一把手”往往打着“改革、开放、敢闯敢冒、发展经济”的旗号，采用公开、半公开的形式“拉关系、跑项目、跑官位”，大量截留和挪用上级财政专项扶持资金搞腐败。徐波在担任颍上县长和县委书记期间，仅以争取黄淮海开发项目基金、划拨修路资金、建立畜牧改良站等名义，先后27次收受他人送来的贿金共计人民币136.18万元。⑤

从腐败的时间看，权力腐败案件具有明显的时段性特征。在被查处的20多个县（区）“一把手”受贿案中，90%以上的人员都利用中秋、春节等传统节日收受贿赂和从事非法活动。自1997年至2003年徐保庭任涡阳县县长、县委书记期间，就是“春节腐败”的典型，他的系列腐败动作几乎都是在春节前后完成的。颍上县原县委书记张华琪在主政期间的春节，许多乡镇、科室一二把手、夫妻、父子、兄弟甚至几家人一道去他家送钱是公开的秘密。其继任者徐波在非法收受他人的136.18万元财物中，仅四个春节收受的“过节费”就达到了113.3万元，占83.3%。韩希鹏曾表示“节日是不出门的”。李兴民的沉沦也始于春节耗资百万搞“大阅兵式”。

从表现形式看，权力腐败体现为决策一言堂、用人一句话、权力一把抓。决策一言堂，主要表现为有的县（区）“一把手”以家长自居，无论大小事情都由自己拍板定案，把个人凌驾于组织之上，成为名副其实的“一言堂”。用人一句话，主要是指这些县（区）“一把手”特权意识浓厚，尤其在用人问题上一人说了算，涉嫌“任人惟亲”、“买官卖官”。原蒙城县委书记孙孔文就曾讲，现在“一把手”分量太重了，作为县委书记，我说什么组织部长就会听什么，有关制度形同虚设，各种监督也就不复存在。他们还把“党管干部的原则”变成“任人惟亲、任人惟钱”的生财借口和牟利工具。经查证，涉嫌向陈兆丰买官并如愿以偿的干部达110人，孙孔文月均卖官受贿超过10万元，韩希鹏在6年时间内卖出了23个职位。⑥张华琪在一次县委常委会上调整了190名干部，创下常委会调整干部的全国之最。权力一把抓，主要是指县（区）“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”。

从腐败的手段看，多数腐败分子善于伪装成“阴阳两面人”。这些被查处的“一把手”都曾公开说过许多为官清廉的话，背地里做的却是另一种勾当。陈兆丰为官13年，住的是几间旧平房，房内没有豪华装修和高档电器。当上县委书记之后，他每年春节都拎上两瓶酒，与老农民一起过“团圆年”。在办公室，他和蔼可亲地与来访者“交谈”。巧妙的伪装给自己赢得了“简朴”、“谦和”、“平易近人”的口碑。⑦唐怀民写得一手好字又爱好文学，被外界赞誉为“作家厅长”。在当县干部时，他发誓要成为一名清官，但是再好的伪装也掩盖不了因

涉嫌非法收受190余万元以及近50万元巨额财产来源不明接受审判的事实。⑧

通过分析县（区）“一把手”权力腐败的特点，我们认为县（区）“一把手”岗位之所以成为腐败的重灾区，从表面看似是因为经济问题，实质上根本的问题还是权力失去科学规范和有效监督，几乎所有被查处的县（区）“一把手”都因权力失去监督而导致腐败。

二、当前县（区）“一把手”权力监督存在的主要问题及其成因

问卷调查您是否赞同“目前对权力运作的制约和监督仍然很难，特别是对县（区）‘一把手’的制约和监督更难”的说法时，29.9%的调查者表示“赞同”，58.4%表示“基本赞同”，二者相加达88.3%。这表明，由于受多种因素的影响，如何对县（区）“一把手”进行有效监督，这一难题迄今还没有从根本上得到解决。其主要问题可以概括为以下四点：

一是一些县（区）“一把手”自律意识淡薄，逃避监督。监督能否有效开展，在很大程度上取决于“一把手”的素质和态度。在问卷调查中，选择“有些县（区）‘一把手’自律意识不强，逃避监督”的占42.9%。在被查处的县（区）“一把手”中，有的经受不住权力和金钱的考验，奉行“有权不用，过期作废”的思想，钻制度和政策空子，捞取个人实惠。有的认为贪点儿占点儿是小事一桩，上级不会挑剔，下级不会计较。有的心存侥幸，认为偶尔违法违纪，上级很难察觉，群众更不会知道。有的自恃高人一等，只把自己定位为监督者，头脑里很少有被监督的概念。有的不能正确对待来自各个方面的监督，对来自上级的监督，思想上有抵触情绪；对来自身边和下属的监督，心里不痛快；把班子内部的监督看成是拆台，把不同意见看成是“杂音”。

二是县（区）“一把手”地位特殊，监督者不敢监督。在问卷调查中，选择“有些县（区）‘一把手’地位特殊，使人不敢监督”占的53.2%。县（区）“一把手”所处的特殊地位容易使监督者畏惧监督：其一，领导班子成员不敢监督。从了解问题的角度看，班子成员对“一把手”的表现情况最有发言权，但从实施监督的角度看，他们处在“一把手”的领导调控之下而根本不敢行使这个权力，一些副职习惯于“一把手”拍板，真有意愿也不敢提，既怕伤了和气，又怕打击报复对自己前途不利。其二，专门机关不敢或不好监督。行使监督职能的县（区）纪委、组织和人事部门的领导人大多由“一把手”提拔任用，不听话的就频繁“调动”。其三，一些普通党员干部不敢监督。对一些县（区）“一把手”的犯罪事实有些党员干部是比较了解的，可是很少有人敢于站出来举报；面对权力腐败，绝大多数普通干部“不敢说”、“不想说”、“不愿说”，集体失语。

三是权力运行封闭，监督者无法监督。问卷调查显示，被调查者选择“权力封闭运行，使人无法监督”的占55.8%。从权力实际运行的情况看，一是县（区）“一把手”拥有哪些权力以及这些权力的界限如何，有规定但不是很明确，特别是针对“一把手”在关于人、财、物以及重大决策方面的实际权限，作出的多是粗线条的规定；二是如何遵循权力运行的程序，各县（区）委陆续制定了议事规则、决策程序等工作制度，但往往太原则，针对性和操作性不强；三是在权力运行结果的好坏如何惩处的问题上，缺少对“一把手”违反制度如何处罚的硬性规定，自觉性高的就按规矩办事，不自觉的也无人强制执行有关规定。

四是监督机制不健全，无力监督。现行的监督体制对县（区）“一把手”而言，表面上疏而不漏，实则难以到位。主要表现为：一是监督主体缺位。从理论上说，虽然对县（区）“一把手”的监督体系包括组织监督、班子监督、群众监督、舆论监督、法律监督等，但实际上目前主要是县（区）纪委在唱独角戏，其他的监督不是太远、太软，就是太难、太晚，不能获得最佳社会效应，在一些县（区）“虚监”、“弱监”、“漏监”和“难监”现象普遍存在。二是内容缺位。目前，虽然针对“一把手”的监督管理制度不少，但主要集中在经济方面，侧重防范其在“钱”的方面出问题，而对其他方面比如事权、人权、品德修养方面的规定或是没有，或是有了也较原则，粗线条，弹性空间大，不利于操作。三是时间、空间缺位。针对工作时间、工作场所的纪律规定多，对八小时以外的监督基本空白。四是执行缺位。制度执行不到位，是调查中普遍反映的问题，有规不依，某种程度上成就了对违规者的纵容。问卷调查显示，被调查者选择“监督机制不健全，无力监督”的占63.6%。

权力监督方面存在的主要问题具有复杂而深刻的社会根源和思想根源。

其一，历史文化原因。从法制观念看，由于受几千年封建传统的影响，封建文化中的人治理念、特权思想、等级观念、裙带关系以及封建社会的官场恶习等消极因素，对以权谋私等腐败现象的蔓延仍起着推波助澜的作用。特别是在远离中心城市的一些皖北县（区），这些封建文化的糟粕更容易复活，官场潜规则更容易流行，重人治、轻法治的现象在政治和社会生活中更容易存在。问卷调查从一个侧面印证了公共权力在运

行中得不到法律法规的有效制约，认为宪法和法律对县（区）“一把手”行使公共权力“有作用，但不起重要作用”或“基本不起作用”的占 93.5%。从民主意识看，由于受中国几千年封建专制和计划经济高度集权制的影响，民主的发育程度还很低，平等意识、权利意识还没有真正成为一些党员干部规范自己行为的自觉意识，缺乏主动接受监督的自觉性。问卷调查显示，有40.3%的人对县（区）“一把手”在行使权力中自觉接受监督的情况表示不满意。一些监督主体民主意识淡薄，潜意识中怕“官”、怕“权力”，不愿或不敢监督。

其二，监督体制性原因。在问卷调查中，当问及“您认为县（区）‘一把手’权力难以监督的主要原因”时，选择“在权力监督中存在体制性障碍”的占75.3%。这种体制性障碍在于：第一，在领导体制上突出表现为权力过分集中。46.8%的被调查者认为，当前县（区）“一把手”权力监督急需解决的问题是“县（区）‘一把手’集权度过高”。一是重大决策权相对集中。在访谈中，一些县（区）领导同志认为这种权力不是缺乏监督而是无法监督，监督不了。二是民主集中制形同虚设。在对“您认为在实行集体领导和个人分工负责相结合的领导制度与严格执行议事规则时，做得不够理想的原因”的回答中，认为“贯彻执行民主集中制不彻底”的占50.6%， “领导班子内部监督无力”的占53.2%， “领导班子成员之间缺少正常的相互监督和帮助”的占51.9%， “几乎不开展批评和自我批评”的占33.8%。三是权力的行使与应承担的责任相脱节。第二，监督体制的设置不够合理。在现行的双重领导体制下，各级纪委都是在同级党委领导下开展工作，同级党委对纪检干部的配备、任免、调动起主导作用，同级党委、政府决定纪委人员编制、财政经费、工作生活待遇等，这使纪委在确保监督权的行使与到位方面存在着独立性不强、权威性不够等缺陷，难以实施对同级党委的有效监督。问卷调查中，在回答“您认为目前纪检双重领导体制对同级党委成员的监督作用如何”时，认为“有一定作用，但不起重要作用”的占59.7%，认为“不能发挥作用”的占28.6%。第三，在公共权力运作的制衡机制上突出表现为权力的分解、分化问题。在访谈中，一些同志认为，目前县（区）“一把手”应具有哪些权力，如何把握好这些权力的界限？这些都不是很明确。这与问卷调查结果相同，关于“您认为权力运作中制衡机制缺乏的主要问题”，回答“在权力运作过程中，对县（区）‘一把手’权力的权限、授权的范围、行使的程序不清”的占44.2%， “对重要的权力没有进行分解”的占24.7%， “没有配置相对应的权力对其进行必要的制约”的占55.8%， “县（区）‘一把手’拥有绝对的权力”的占42.9%。

其三，监督机制原因。问卷调查显示，公民权利对公共权力的制约和监督是十分有限的。对“您认为在权力制约和监督机制上存在的主要问题”，选择“群众对公共权力自下而上的监督未能起到应有的作用”的占49.4%， “新闻媒体对权力的监督作用不够”的占28.6%， “信息渠道不畅，缺乏对公共权力进行有效监督的信息来源机制”的占61%， “缺乏对群众监督的保密、安全保障和激励支持等权利保障机制”的占45.5%， “制约监督制度不健全和制度执行不力，缺乏对权力制约监督的落实机制”的占59.8%。在对公共权力进行有效监督的信息来源机制方面，权力运作的透明度不高，信息渠道不畅，广大人民群众难以达到有效参与和监督的目的。在群众监督的权利保障机制方面，缺乏群众监督的保密和安全保障机制、激励支持机制，面对“前腐后继”的贪官，大多数党员干部只能选择沉默。在舆论监督机制方面，新闻媒体充分履行对公共权力实施舆论监督的职责和发挥舆论监督的作用还不够。在权力监督的落实机制方面，存在着部分法规制度原则性规范多，可操作性细则少；正面规定多，对违反规定的处罚措施少；规范对象泛指多，针对“一把手”少的“三多三少”现象。

其四，监督体系原因。问卷调查显示，35.1%的被调查者认为，当前县（区）“一把手”权力监督急需解决的问题是，“监督协调机制不健全，未完全形成合力”。众所周知，我国已经形成了人大监督、法律监督、党内监督、群众监督、舆论监督和民主党派监督等多元化的监督体系，在党中央的统一领导下，充分发挥多种监督主体的积极性，运用多样化的监督方式，为县（区）“一把手”权力监督发挥了重要作用。但是，我们必须看到，在具体实施监督的过程中，由于各监督主体之间缺少核心，相互之间的关系还没理顺，职能交叉重复，职责权限不清，再加上相互之间缺少必要的沟通和协调，这就使整个监督体系在实施监督时互相脱节、各自为战，或者相互扯皮推诿的现象时有发生，弱化了监督机制的整体效能。

其五，经济政治环境原因。地方经济政治生态环境恶化是一种“隐蔽的秩序”，它通常处于潜伏状态，难以进行观测和判断。以安徽省阜阳市为代表的皖北地区，曾经是中国农村实行土地大包干的发源地和排头兵，20世纪90年代以后却逐渐蜕化成了“官场内生腐败”的重灾区。在这场政治生态灾难中，共有18位县（区）“一把手”落马。这不仅把当地相当多的县处级领导干部和乡镇基层干部都牵涉了进去，而且还顺藤摸

瓜挖出了像省委原副书记王昭耀、原副省长王怀忠和阜阳市前后两任市长肖作新、李和中等一大批高官。这种局部性的腐败现象固然与以王怀忠为首的一大批贪官的权力腐败有着直接的关联，但其深层根源在于我国经济体制改革与政治体制改革互相脱节，地方行政体制改革与财政体制改革互相脱节，实行“党内民主”与扩大“基层民主”互相脱节。

其六，个人主观原因。一些县（区）“一把手”我行我素，既不监督别人，也不愿意接受别人的监督，对监督有畏难情绪，甚至害怕监督。有的县（区）“一把手”在思想政治修养、党性纪律观念等方面还存在着一定的差距，不能正确使用人民赋予的权力，习惯于个人说了算；有的县（区）“一把手”党性修养和原则性不强，在干部使用问题上掺杂感情和关系因素，不能正确把握选拔干部标准，甚至以感情代替标准；有的县（区）“一把手”由于放松世界观的改造，经受不住物质利益的诱惑，私欲膨胀，把权力商品化，从而导致权钱交易现象的发生。

三、加强县（区）“一把手”权力监督的对策建议

在现有的政治体制和权力格局下，要保证对县（区）“一把手”的权力进行有效监督，迫切需要我们加快中国民主政治进程，加速政治体制改革的步伐，加强政治生态建设，科学分权，强化监督，规范管理，建立健全一套规范和约束权力的运行和监督机制。当前，要抓住县（区）“一把手”权力监督容易出问题的重点环节，着力解决以下六个问题：

第一，明确县（区）“一把手”权力的界限，科学地分解和配置“一把手”的权力。一方面，要明确界定“一把手”的权限。认真落实中央关于党政“一把手”不直接分管人事、财务、基建等工作的制度规定，对重大事项的决定权和重大项目、大额度资金的审批权、重要人事任免权等作出明确具体的界定，并通过法规制度予以确立，逐步实行决策权、执行权和监督权分离，明确各权力层次、权力主体的职责权限，防止越位、缺位、错位，优化权力体系的组织结构和功能配置，使其在运行中实现各种要素相互制约。另一方面，要科学分解配置“一把手”的权力。要法定权力运行程序，凡关系国计民生和社会发展的重大决策，应事先组织专家进行论证；凡涉及面广、与人民群众利益密切相关的事项，应向社会公布或举行听证会，广泛听取意见。目前，尤其要强化对干部选拔任用、财政资金使用、国有资产运营、金融资本运作、土地使用权出让、行政审批权运用等重要问题、重大事项的集体决策。

第二，规范权力运行程序，防止不按规矩办事，滥用权力。为防止“一把手”在会议议题的确定、会议讨论的引导、表决方式和表决程序的选择上具有绝对的操控权，必须从“一把手”权力运行的具体环节入手，在县（区）常委会议题的确定上，可以规定只要是两名以上的常委同时提出的，就必须列入会议议题。鉴于“一把手”的发言具有很强的导向作用，应规定一把手“末位发言”制，禁止“一把手”以总结性发言代替表决。抓紧制定《中国共产党党内表决制度》，以制度规范决策过程，推进决策的科学化和民主化。同时，还要盯紧县（区）“一把手”权力运行的关键环节，抓好重要决策、重要工程项目审批、重要人事任免安排、大额度财务开支事项“三重一大”的监督。要严把“三关”：一是严把用人关。实施干部任用常委会票决制和党风廉政建设“一票否决制”；对直接管理人、财、物的重要部门以及拥有实权的岗位，严格执行干部交流制度。严肃干部交流工作纪律，健全党政机关中层干部轮岗、交流制度等，使“家长制”、“一言堂”失去存在的依托，让监督工作覆盖“一把手”权力运作的全过程。二是严把用钱关。凡大额财务开支，都必须经领导班子集体讨论决定，未经集体讨论不生效。“一把手”不直接分管财务，由班子中的一名副职负责签批财务单据报销事宜。或者实行“一单三签”，即经办人、分管业务领导、分管财务领导等共同签名把关，并定期公开财务收支情况，接受群众监督。三是严把重要项目审批关。一方面，凡是重要项目的审批都必须经集体讨论决定，班子成员包括“一把手”每人都只有一票的权力，任何个人都无权作出决定。另一方面，通过政务公开，将一些含金量高、需求矛盾突出、社会关注的事项公布于众，减少“一把手”的自由裁量权。此外，强化对权力运行合法性及其后果的制约。尽快制定和完善有关行政实体法和程序法等，明确规定县（区）“一把手”权力的授予范围、方式以及权力运行的程序和界限，确保权力的合法性、权威性、规范性。尽快出台《监督法》，明确规定监督的主体、对象、权限、内容和方法，保证监督依法进行。制定《党政领导干部廉洁法》、《反贪法》等，规范县（区）“一把手”行为，及时有效地纠正或严厉制裁滥用权力者。

第三，在选人用人上把好关，建立健全选人用人失察责任追究机制和纠错机制。鉴于县（区）“一把手”所处的特殊地位和所发挥的重要作用，选拔县（区）“一把手”必须坚持和体现干部的“四化”方针和德才兼备

的原则，严格按照中央颁发的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》、《〈关于对违反党政领导干部选拔任用工作暂行条例〉行为的处理规定》，建立健全用人责任制，扩大考核和选用领导干部的公开、民主程度，实行领导干部竞争上岗制和任前公示制，在充分听取和尊重民意的基础上，经过群众推荐，组织考察和必要的知识能力考试，坚持民主集中制的原则决定任免干部，真正把那些执行党的路线、方针和政策，政绩突出，清正廉洁，群众公认的优秀干部选拔到县（区）“一把手”工作岗位上来。组织和纪检监察部门要密切配合，对“一把手”的监督工作要超前到位，确实把好政治素质和个人品质关。同时，还要强化用人责任，建立健全用人失察责任追究纠错机制和制度，明确干部推荐、考察、讨论决定等各个环节的责任内容、责任主体和责任追究方式，杜绝县（区）“一把手”出了问题无人负责、无法追究的情况发生。

第四，健全监督体制机制，进一步加大监督检查的力度。一是加强上级党组织和纪委对县（区）“一把手”权力监督的责任，逐步建立县（区）“一把手”一年一述职述廉、一年一群众评议、一年一组织考核、一年一谈话提醒”制度。二是强化专门监督机构的独立性和权威性，尽快实行纪检监察派驻机构垂直管理，强化其“垂直功能”。要充分运用党风、政风、行风监督权，查办案件检查权，党纪、政纪处分权，行政监察建议权，干部任免一票否决权，强化上级纪检机关自上而下的监督力度。要在县（区）人大常委会设立监察委员会或监察专员，重点加强对县（区）“一把手”及其领导班子成员监督。要认真执行《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，进一步强化县（区）人大的权力监督职能。要充分利用民主党派的联系面广、影响大的特点，对公共权力进行多方位、多层次的监督。要赋予县（区）司法机关、行政监察、审计等职能监督部门相对独立的监督权，切实履行执法监察职能。三是强力推动领导班子的内部监督，用制度保证民主集中制的落实，完善集体议事规则，重大事项集体讨论决定；提高民主生活会质量，健全上级领导参加下级单位民主生活会制度，推行点题民主生活会制度、群众代表旁听民主生活会制度；切实开展批评和自我批评，提高民主生活会质量，强化班子成员对“一把手”的监督责任。四是充分发挥人民群众和新闻舆论的监督作用，依法建立健全群众监督的有效机制，畅通信访渠道，鼓励实名举报，实行有奖举报制度。要着力探求如何从机制和措施上维护群众的监督权，特别要运用法律、法规和制度纪律的力量，保护监督者权益。要尽快出台《新闻法》，依法保障社会舆论的调查、报道和批评的权利，切实发挥新闻媒体对县（区）“一把手”权力监督的作用。五是形成县（区）“一把手”权力监督的整体合力，着力把党内监督同国家权力机关监督、政协民主监督、司法监督、行政监督、群众监督、舆论监督结合起来，形成责权明确、联系紧密、配合有力、信息共享的监督体系。

第五，立足教育防范，强化权力主体自觉接受监督的意识。这是实施有效监督的前提和基础。从组织来讲，要为县（区）“一把手”加强学习创造条件，定期安排县（区）“一把手”到党校、行政学院、干部学院进行学习和培训，以提高他们的理论水平，提高其科学执政、依法执政的能力。同时，加强廉政教育，增强县（区）“一把手”讲廉洁，守纪律”的意识，使之自觉养成“自重、自省、自警、自励”的良好习惯和见贤思齐、从善如流的道德操守，真正做到既要多干事、能干事，还要干正事、不出事。从县（区）“一把手”个人来说，首先，要自觉加强党性锻炼。领导干部应自觉把自己置于集体领导之下，善于发挥集体智慧，虚心听取多方面的意见，自觉按照多数人的意志办事。其次，要增强“三个意识”——自律、监督和被监督意识。要通过加强反腐倡廉方针政策、法规制度宣传教育和警示教育，使县（区）“一把手”能认真履行监督权利，依纪依法实行监督。同时，要克服封建特权思想，强化自律意识，自觉接受党组织和普通党员的监督。

第六，加强政治生态建设，为县（区）“一把手”正确使用权力营造良好的政治环境。加强对县（区）“一把手”的权力监督，是营造良好政治生态的重要环节。从被查处的20多个县（区）“一把手”绝大多数在皖北地区来看，加强政治生态建设，对安徽省特别是皖北地区尤为重要。良好的政治生态要靠严格管理、有效监督来规范。我们应该以政治生态环境建设年和制度建设推进年活动为抓手，突出县（区）“一把手”权力监督这个重点，认真落实党内监督条例，严格执行党内监督各项制度，健全和完善一套符合实际的“鼓励干事”的教育机制、“褒扬勤事”的激励机制、“奖励成事”的用人机制、“鞭策混事”的约束机制、“防止出事”的监督机制、“严惩坏事”的威慑机制以及落实工作的责任机制和督查考评机制，切实加强对县（区）“一把手”的管理和监督，有效防止权力失控、决策失误、行为失范。当前，我们要以深入开展学习实践科学发展观活动为契机，切实加强干部队伍建设，深入推进效能建设，加快转变作风，进一步提升广大干部的精气神，着力营造风清气正、团结和谐的良好政治氛围，为县（区）“一把手”正确使用权力提供有力保证。

注释：

①②③⑦ 陈戈《18名县委书记垮掉的警示》，载于2005年12月31日《文汇读书周报》。

④ 陈先发、包永辉《阜阳腐败群案：地方大员一手遮天之祸》，载于2003年12月15日《瞭望》。

⑤ 陈戈《一手遮天--18名县委书记垮掉的警示》新华出版社2006年版第231页。

⑥ 王巧丽《检讨“王肖时代”选拔通道》，载于2003年10月25日《新民周刊》。

⑧ 王君、胡明艳、陈瑞《原安徽林业厅长唐怀民受审 因好财绰号“唐百万”》，载于2006年9月22日《新安晚报》。

（来源：《当代世界与社会主义》2009年第3期）（作者单位：安徽省社会科学院马列所）

（网络编辑：胡毅）

上一条 社会主义和谐信访问题研究
下一条 美国金融危机影响中国实体经济的传导机制与应对策略

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处