



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

“一把手”监督问题的探讨

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-9-4 阅读：770次

吴梅芳

（中共安徽省委党校 党史党建部，安徽 合肥 230022）

【摘要】近年来，一把手违法违纪案件在领导干部犯罪中所占比例居高不下，这表明一把手监督问题是党的干部工作的一个薄弱环节。为此，应加深对一把手监督工作的必要性和紧迫性的认识，正确评价一把手监督工作的成效与不足。在此基础上，找准解决问题的对策，增强对一把手监督工作的实效。

【收稿日期】 2008-07-08

【基金项目】国家社会科学基金项目“社会主义新农村建设中农村基层党组织的功能定位与实现途径”（批准号：07CDJ1007）。

【作者简介】吴梅芳（1975-）女，安徽安庆人，法学硕士，中共安徽省委党校党史党建部讲师，研究方向为党的学说和党的建设。

一、一把手监督工作的必要性和紧迫性

所谓“一把手”，是指领导班子中居于首位的负责人。在一个地区、一个部门、一个单位的领导班子和全局工作中，一把手有着举足轻重的地位和作用。由于一把手职位高，权力大，为他吹喇叭、抬轿子的人多，在这种环境下，一把手极易成为各种势力腐蚀的对象。因此，加强对一把手的有效监督是十分必要的。

加强对一把手权力的监督，是市场经济健康发展的需要。随着市场经济体制的建立和完善，基层单位有了更多的自主权和决策权，这在客观上要求加大对一把手监督的力度。如果监督不力，权力“下海”寻租，必然会扰乱市场秩序，形成权力主导下的“坏的市场经济”。

加强对一把手权力的监督，是发展社会主义民主政治的必然要求。市场经济下多元利益格局的形成，推动着社会主义民主政治的进程。在发展社会主义民主政治的过程中，一个很大的障碍就是一些领导干部，尤其是一把手民主意识淡泊，家长作风盛行，在班子内搞“一言堂”、“个人说了算”，不接受群众的监督，与社会主义民主政治背道而驰。

加强对一把手权力的监督，也是加强党的作风建设的需要。从目前现状来看，一些一把手热衷于搞形式主义，做表面文章；有些人甚至欺上瞒下，以权谋私，挥霍公款，追求个人享受……一把手作风不正会带坏一大片干部。所以能不能成功地解决一把手的监督问题，是加强党的作风建设亟待解决的一个重要问题。

目前，对各级一把手的监督仍缺乏有效的机制和办法，以致一些地区和部门的一把手长期处在监督的“真空地带”。这在客观上给腐败现象的产生和蔓延以可乘之机。当前，一把手腐败的数量呈上升趋势，腐败的渗透面在扩大，涉案人员职务级别越来越高，涉案金额越来越大，严重损害了党和政府的形象。整治腐败的任务相当艰巨。这大大增加了有效监督一把手的紧迫性。

在当前双轨并存的背景下，市场原则具有双重作用。一方面，市场竞争原则可以激发和培养人们的竞争意识，有利于人才脱颖而出；等价交换原则有利于增强人们的平等意识，有利于推动我国的民主政治建设；市场效益原则可以培养人们求真务实的工作态度，克服拖拉扯皮的官僚作风，等等。另一方面，市场原则又有消极影响，它客观上刺激了人们对金钱的崇拜，使人不择手段地攫取利益。因此，如何既按照市场原则规范经济行为，同时又有效抵制不良风气对一把手的侵蚀，这是当前阶段出现的迫切问题。

二、一把手监督工作的成效与不足

经过一段时间探索，一把手监督工作取得了一定成效。一是社会对一把手监督问题重要性的认识不断提高，监督力度不断加大；二是监督重点日益明确，一把手的主要工作都已纳入到监督视野；三是监督主体形成了比较完善的网络；四是监督体制逐步健全；五是监督法规制度逐渐完善，对一把手监督工作的规范化程度不断提高。与此同时，一把手监督工

作还存在于以下不足。

一是监督意识不强。一些地方、部门和单位的监督工作长期流于形式。一些人把监督一把手信心不足，认为一把手地位特殊，无法监督，也不敢监督，即使监督，也是走过场。一些一把手对监督很反感，认为监督自己丢面子，是组织对自己不信任。一些地方、部门和单位对监督工作搞表面应付，甚至袒护犯错误的一把手，给一把手监督工作带来不利。

二是监督工作的内容和范围还不够具体。过去，对一把手监督的范围主要集中在廉洁自律方面，现已扩展到决策、组织人事，大额度资金的使用和工程项目的确立等方面。但即便如此，在一些地方、部门和单位，还存在着监督内容过于笼统的问题，使得对一把手的监督出现了看起来很全面而实际上留下了大量空白和漏洞的状况。

三是监督主体虽然形成了网络，但监督主体职能交叉重复，责任不清，相互之间缺乏沟通和协调，容易出现脱节、扯皮和相互推诿的现象，影响了监督网络整体合力的形成。

四是监督体制不尽合理，监督效果比较差。现行的监督体制是以上级监督下级为主，以同级、下级及群众的自下而上的监督为辅的双向式监督体制。随着社会主义市场经济的建立，这种监督体制的不适应性日益突出。由于体制的原因，本来可以进行直接、有效监督的专门机关，难以对同级一把手实施真正意义上的监督。因为现阶段，我国行使监督权的专门机构，大都存在于党政机关内部，在领导体制上，监督机构一般都受上级业务部门和同级党委、行政机关的双重领导，并以同级党委、行政机关的领导为主，监督者与被监督者同时又是下级与上级的隶属关系。这样一来，监督主体受制于监督客体，缺乏必要的独立性和应有的权威性，监督必然软弱无力。而自下而上的监督，由于担心打击报复，往往又形同虚设。

五是监督法规制度尚不完备，缺乏明确的监督标准和具体的实施细则。近年来，我国十分重视监督法规制度的建设，尤其是《党内监督条例》的颁布与实施，使党内监督更加具有可操作性。但是，现已建立的一些法规制度，有的相对滞后，有的过于笼统，有的虽然建立了一些相应的制度，但落实的力度不够。这说明，进一步加强法规制度建设仍然是一项十分繁重的任务。

三、加强一把手监督的对策思考

第一，增强广大群众、党员和干部的监督意识。为此，应在全社会加强监督教育，提高全民族的素质，普及监督意识，尤其对监督职能部门人员，要做好职业道德教育，明确自己担负的职责和使命，积极探索新形势下对一把手实施监督的最佳途径，在整个社会形成一种能够监督和敢于监督一把手的氛围。

第二，扩大监督内容，突出监督重点，真正对一把手实施全方位的监督。对一把手的监督，重点应该放在以下三个方面。一是加强对重大问题决策权的监督。强化对一把手决策权的监督，主要看一把手是否坚持集体讨论、民主决策；是否走群众路线，群众是否满意；是否正确处理国家、集体和群众个人三者利益关系；是否从实际出发，实事求是。二是加强对用人权的监督。加强对一把手用人权的监督，要看其是否坚持“四化”方针和德才兼备的原则；是否坚持干部职务安排由组织决策的原则；是否充分发扬民主，走群众路线，不搞个人或少数人说了算。三是加强对用钱权的监督。对一把手经济上的监督，不但要监督他们是否乱花公款，搞权钱交易，索贿受贿等问题，而且要防止个人随意决定重大开支和投资，为追求任期“政绩”而搞“门面工程”等不正之风。

第三，理顺监督体制，建立统一、独立、权威、专门的监督机构。监督机构的相对独立性，应体现在监督机构的自成体系上，即对监督机构的领导只能是上一级的授权机关，其他任何机关都无权指挥、干涉监督机构的工作。与此同时，监督机构的领导干部和工作人员一定要独立于被监督者之外，他们的选任、调动、奖惩以及各种福利、报酬的获得应由监督机构自身或授权机关决定。目前监督机构的领导体制、结构等已不适应市场经济条件下强化对领导干部尤其是一把手监督的需要，也不适应监督机构承担的职责和任务，因此必须加以改革。具体设想是：在合并现有三个廉政机构（纪委、政府系统的监察机构、反贪局）的基础上，建立一个统一、独立的监督机构，专门负责反腐案件侦办及其他监督事宜。各省、市、自治区的监督机关应作为最高国家监督机关的派出机构，直接归其领导，对其负责。监督机关干部的录用、选任、调动、工资福利等由本系统分级决定；监督机关人员可对同级以下任何组织和个人进行监督检查，并有一定的处理权；对监督机关人员的监督，除受本系统的监督外，还要受新闻媒体尤其是各级人大的监督。一般来说，监督机构应设置于国家最高权力机关之下，我国宪法第57条明确规定，全国人大及常委会是最高国家权力机关，为确保其享有较高的法律地位和充分行使职能，所设的最高国家监督机构应当向全国人大负责，受其领导和监督。当然，监督机构中的党组织也要向上级党组织汇报工作，并受其监督。由此形成上下一心的纵向监督新机构、新体制，打破监督主体受制于监督客体的僵局，避免监督中的相互扯皮现象，增强监督机构的权威性。

第四，调动各方面的积极性，形成强有力的监督网络，增强一把手监督工作的合力。具体要抓好四方面的工作。一是加强上级组织对一把手的监督。我国的现行政治体制特点决定了上级组织对一把手的监督仍然是最有效的监督。因此，应当切实加强上级组织对一把手的监督，充分运用考察、谈话等手段，认真检查和掌握一把手在政治思想、履行职责、工

作作风、道德品质、廉政勤政方面存在的苗头性问题，使他们不犯错误或少犯错误，避免小错误发展为大错误。二是加强人大对各级政府一把手的监督，要真正落实人大所享有的监督权，对不称职甚至触犯刑律的政府一把手应有效行使弹劾权、罢免权。具体方法是：在届中进行一次信任投票，凡未获大多数人大代表信任的政府组成人员，应当辞职。为使人大监督能贯彻落实，应制定清晰规范、易于操作、程序严密、协调配套的监督法规。三是加强领导班子成员对一把手的监督。领导班子成员之间的监督是否有效，关键要看是否切实坚持民主集中制，努力做到“坚持集体领导，民主集中，个别酝酿，会议决定”。四是加强社会舆论对一把手权力的监督。要尽快出台一部《新闻法》，依法保障社会舆论的调查、报道和批评的权力，明确新闻工作者的义务和责任，使新闻报道能够真实准确，有效发挥舆论监督制约的作用。

第五，加快监督制度建设，保证对一把手监督的经常性和有效性。除了严格执行已有的廉政建设制度规定外，应进一步健全各项监督。例如，应建立一把手廉政档案制度，把各级一把手的廉政情况记录在案，作为考察干部和使用干部的重要依据；应实行一把手廉政建设责任制，以增强一把手抓廉政建设的自觉性和责任感；应实行廉政述职制度，一把手每年向单位干部职工汇报自己的廉政情况，自觉接受群众的监督；应实行廉政民主测评制度，每年要对县处以上的领导干部进行廉政民主测评，广泛征求群众对领导干部尤其是一把手廉政方面的意见，测评结果可作为今后提拔、使用和撤职的依据。同时还要健全一把手推荐干部和用人失察追究制度。尤其要建立健全一把手施政行为公开制度。权力运行过程公开化是一切监督的基础，为此，必须建立一把手事务公开制度。各级一把手的哪些工作须向社会公开，什么时间公开，都应有严格的规定。建立健全制度的最终目的是贯彻执行，所以要特别注意抓好一把手对这些制度的贯彻执行，坚决纠正某些一把手在执行规章制度上搞特殊化、“制人不制己”的行为。

（责任编辑 陈庆初）

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen