

DOI:10.13790/j.ncwu.sk.2021.001

投稿网址: <http://www.slsb.cbpt.cnki.net>

引用格式: 乔德福. 习近平总书记关于加强一把手监督的重要论述研究[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版), 2021, 37(1): 1-6.

# 习近平总书记关于加强一把手监督的重要论述研究

乔德福

(华北水利水电大学 法学院, 河南 郑州 450046)

**摘要:** 本文对习近平总书记各个时期,尤其是十八大以来,关于加强一把手监督的系列重要论述、重要观点进行了文献梳理。一把手政治不端、独断专行、用人不公、生活不廉难以监督,其根源在于权力过度集中、权力公开不够、监督法规缺位、监督主体乏力,为此要把一把手监督作为重中之重,加强一把手监督就要改革权力结构体制,创新权力公开机制,健全监督法律制度,增强监督合力实效。

**关键词:** 从严治党; 一把手监督; 难题破解

**中图分类号:** D262.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-7055(2021)01-0001-06

十八大以来,习近平总书记从全面从严治党向纵深发展的战略高度,立足于新时代我党面临的“四大考验”和“四大危险”的严峻复杂形势,着眼于加强党的长期执政能力建设,提出了一系列关于加强领导干部监督的新论断、新要求,丰富和发展了我们党的监督理论。习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上强调:“特别是要把对一把手的监督、管理作为重中之重。”<sup>[1]175</sup>他在十八届中纪委第六次全会上特别要求:“抓住‘关键少数’,破解一把手监督难题。各级领导班子一把手是‘关键少数’中的‘关键少数’。一把手违纪违法最易产生催化、连锁反应,甚至造成区域性、系统性、塌方式腐败。”<sup>[1]379-380</sup>2018

年12月13日,习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时再次强调:“特别是要把一把手管住管好。”<sup>[2]</sup>这些思想进一步丰富、深化和发展了我们党关于加强领导干部监督理论,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是新时代全面加强党的长期执政能力建设、深入推进反腐败斗争、增强领导干部拒腐防变能力和抵御风险能力的根本指导思想。

## 一、一把手监督难题的表现

习近平总书记坚持问题导向,保持战略定力,直面一把手腐败,深刻指出:“我们查处的腐败分子中,方方面面的一把手比例不低。这说

收稿日期: 2020-10-12

基金项目: 2021年河南省高等学校智库研究项目(2021-ZKYJ-15)

作者简介: 乔德福,男,教授,研究方向为权力监督、制度反腐。

明,对一把手的监督仍然是一个薄弱环节。”<sup>[3]122</sup> 一把手监督难题在于对其政治行为、民主决策、选人用人和家庭生活难以实施有效监督。

### (一)一把手政治不端难监督

一些地方和单位的一把手个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义、宗派主义思想严重,有的一把手搞圈子文化、码头文化,耍两面派,做两面人。习近平指出:有的一把手“很会伪装,喜欢表演作秀,表里不一、欺上瞒下,说一套、做一套,台上一套、台下一套,当面一套、背后一套,手腕高得很;有的公开场合要党员、干部坚定理想信念,背地里自己不敬苍生敬鬼神,笃信风水、迷信‘大师’;有的口头上表态坚定不移反腐败,背地里对涉及领导干部的问题线索不追问、不报告;有的张口‘廉洁’、闭口‘清正’,私底下却疯狂敛财”<sup>[1]373-374</sup>。有的一把手形式主义、官僚主义思想行为严重,贯彻党中央重大决策部署行动迟缓,重口头、文件落实,实际行动上落实不深不细不到位,这种政治生活中的不端行为上级难发现,群众难以检举监督。

### (二)一把手决策独断难监督

一把手是一个地区或单位重大事项的决策者、组织者、推动者,又是党风的示范者、引领者,一言一行都是导向,都是影响社会的风向标。习近平多次批评一些地方和单位的一把手决策独断专行,搞一言堂。习近平在参加河北省常委班子专题民主生活会时指出:“有的一把手只讲集中不讲民主,习惯于逢事先定调,重大问题不经班子成员充分酝酿和讨论拍板,甚至对多数人的意见也置之不理。”<sup>[1]83</sup> 有的一把手不遵守民主决策制度,重大决策不仅不征求社会意见,甚至绕过集体民主决策程序,自决其策,就连“三重一大”事项的决策也是封闭进行,暗箱操作成常态,组织和群众难以监督。

### (三)一把手用人不公难监督

吏治腐败是最大的腐败,用人不公是吏治腐败的突出表现。用人不公就是用人者公然或隐蔽地违背党的“任人唯贤、德才兼备”的原则,不公正、不公道、不公平地任用干部。在中共十八届四中全会第二次全体会议上,习近平指出:“腐败问题与政治问题往往是相伴而生的。拉帮结

派这些事,搞收买人心这些事,没有物质手段能做到吗?做不到,那就去搞歪门邪道找钱。反过来,如果有腐败行为,那就会想着如何给自己一条安全通道,找保护伞,就会去搞团团伙伙,甚至想为一己私利影响组织上对领导班子配备的决定。”<sup>[1]225</sup> 有的一把手热衷于小圈子用人,划线用人,直接提名“自己人”;有的一把手钻民主选拔任用干部制度的空子,假干部人事制度改革之名、行任人唯亲之实,披着民主的外衣,“运用”选人用人制度改革的“手段”,开辟自己的“运作”空间;有的一把手借着民主推荐和民主选举的名义,由过去的“暗箱操作”变为“合法”任用,让人觉得合情合理,使任人唯亲更具欺骗性、隐蔽性,更难以监督。最典型的做法,就是一些一把手行使“初始提名权”使任人唯亲“合法”化,导致一些地方“不跑不送、降职使用,只跑不送、原地不动,又跑又送、提拔重用”的现象时常出现,滋生拉票贿选、买官卖官腐败现象。

### (四)一把手生活不廉难监督

在十八届中纪委六次全会上,习近平指出:“从近年来查处的腐败案件看,家风败坏往往是领导干部走向严重违纪违法的重要原因。不少领导干部不仅在前台大搞权钱交易,还纵容家属在幕后收钱聚财,子女等也利用父母影响经商谋利,大发不义之财。”<sup>[1]367</sup> 有的一把手将权力私有化、家族化,一人得道,鸡犬升天,特权腐败福荫子女亲友,形成“一人当官、家属享受、全家腐败、全族沾光”的现象。一把手八小时之外的活动基本上处于封闭状态,生活行为很隐蔽,普通群众对其生活圈、社交圈、娱乐圈中的个人和家庭生活不廉行为难以发现。

## 二、一把手难以监督的根源

长期以来,中国共产党高度重视一把手监督问题,出台了《关于加强市(地、州、盟)党政正职管理的若干规定》等制度,取得了显著成绩。但是,一把手监督管理出现了一些新情况新问题,解决一把手监督难的问题更加迫切。“由于监督缺位、监督乏力,少数一把手习惯了凌驾于组织之上、凌驾于班子集体之上。”<sup>[3]122</sup> 原因是多方面的,客观上说,一把手赋权过重、用权不规范、监

督法规缺位、监督乏力等问题尤为严重。

### (一) 权力过度集中, 权责范围不清

一是地位特殊, 权力集中。习近平指出: “‘一把手’是党政领导集体的‘班长’, 是一个地方和部门贯彻中央大政方针、省委省政府重大决策的第一责任人。”<sup>[4]20</sup> 一把手处于地区或部门单位的主导、核心地位, 享有很高的权威, 集决策权、执行权、监督权于一身, 权力运作缺乏有效的监督制约。二是赋权过重, 责任无边。过于强调一把手负总责, 权利和义务不清, 权力与责任脱节; 部分地方部门单位一把手的意见直接变成组织意图, 成为下级党员干部工作的主要依据。

### (二) 权力公开不够, 权力行使不明

一是权力公开内容范围狭窄。《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》) 明确规定公开“行政机关在履行职责过程中制作或者获取的, 以一定形式记录、保存的信息”, 而对政府机关、人大机关、司法机关等并没有明确规定公开的义务, 可见《条例》法规适用的范围比较狭窄, 实际上地方党委和司法机关的党务、政务、财务不公开没有法律约束机制。二是一把手权力行使不公开。在现实生活中, 一把手权力行使往往处于封闭状态, 暗箱操作十分便利。有的一把手决策公开、管理公开、结果公开不足; 有的即使公开, 也是过滤公开、虚假公开、搪塞式公开、装点门面式公开; 有的个人重大事项和家庭财产公开虚报瞒报现象严重, 广大干部群众不了解实情无法监督。

### (三) 监督法规缺位, 权益保障不力

一是监督法律缺失。目前没有形成一部完整的《国家监督法》, 已有的《条例》法律位阶太低; 尤其是网络监督法律制度缺失, 相关法律对网络监督立法缺乏明确的执行标准和可操作的细则。二是监督管理制度缺失。不少党内监督制度规定过于抽象, 具体规范少, 针对一把手专门性监督制度更少, 如一把手的权限如何设置、权利运行的程序如何规范等, 缺乏针对性、可操作性的措施和办法; 有些制度刚性约束不足, 柔性约束有余, 成为“稻草人”, 形成“破窗效应”。

### (四) 监督主体乏力, 力量整合不足

一是党内监督机关缺乏权威不敢监督。在

十八届中纪委三次全会上, 习近平进一步指出: “大家在一口锅里吃饭, 很难监督别人。对地方纪委来说, 同级监督忌讳也不少, 这些年发生的一把手腐败问题, 很少有同级纪委主动报告的。”<sup>[3]59</sup> 双重领导体制下的纪委人事权、财政权都掌握在同级党委或行政首长手中, 受制于党政一把手领导; 纪委书记只是党委常委会成员, 纪检干部任免掌握在同级党委书记手中, 人员编制、财政经费、工作和生活待遇等问题由同级党委、政府一把手决定。因此, 纪检监察干部怕遭打击报复, 影响升迁, 对一把手不敢监督。

二是上级重使用轻管理疏于监督。在十八届中纪委五次全会上, 习近平指出: “省委领导对地市一把手多是给政策, 多是鼓励, 而少有严格要求, 少有监督。”<sup>[5]100</sup> 一些上级组织对下级一把手重使用轻管理, 存在着“一手硬, 一手软”, 只注重工作实绩, 疏于对其思想、作风、廉洁自律情况的监督。

三是同级和下级怕影响前途根本不敢监督。在参加河北省省委常委班子专题民主生活会时, 习近平指出: “一些领导干部因违纪违法受到处罚, 几乎都谈到班子内部监督不够, 说没人提醒我, 如果当年有人咬咬耳朵, 也不至于犯这么大的罪。”<sup>[1]87</sup> 在参加河南省兰考县委常委班子专题民主生活会时, 习近平指出: “在组织生活中, 一些人信奉‘自我批评摆情况, 相互批评提希望’, ‘你不批我, 我不批你; 你若批我, 我必批你’, ‘上级对下级, 哄着护着; 下级对上级, 捧着抬着; 同级对同级, 包着让着’。”<sup>[3]45</sup> 对一把手的行为, 问题大一点的, 轻描淡写, 问题小一点的, 淡然带过, 致使一把手没有得到应有的监督。

四是监督体系合力不足无力监督。目前多元监督主体职能交叉, 职权不清, 监督工作互相脱节、各自为战, 甚至相互扯皮推诿, 难以形成监督合力; 审计、统计等行政监督机构的领导体制是以同级党委、政府领导为主的双重领导, 这些主体缺乏独立性, 对地方党政一把手的监督形同虚设。

## 三、破解一把手监督难题的路径

习近平总书记从新时代国家反腐败战略高度, “坚持问题导向, 聚焦党内政治生活和党内监

督存在的薄弱环节,着力围绕理论、思想、制度构建体系,围绕权力、责任、担当设计制度,推动解决党内政治生活庸俗化、随意化、平淡化和党内监督制度不健全、覆盖不到位、责任不明晰、执行不力等问题”<sup>[6]</sup>,就破解一把手监督难题提出一系列新要求新举措。

### (一)改革权力结构体制,破解权力集中难题

习近平在十九大报告中强调:科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责;完善国家机构组织法,转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式。

一要完善权力结构,以权制权。在十八届中纪委三次全会上,习近平强调:合理分解权力,科学配置权力,形成科学的权力结构和运行机制<sup>[3]128</sup>。要合理划清省、市、县各行政层级权力,划清地方党委与政府、职能部门之间的职能权限,明确权力运行边界,详细公开权力清单目录;完善行政管理体制机制,深化行政审批制度改革,精简审批项目,打破权力垄断,减少各类审批权,防止和克服国家公共权力部门化,部门权力一把手化。

二要适度赋权,分解限定权力。适度分解合理限定一把手的权力,明确规定一把手不直接分管人事、财务、工程项目等具体事务;限定一把手干部选拔调整任用工作动议权、推荐权、财务审批权等权力,强化一把手用人、决策、廉政建设等责任,减少一把手自由裁量权;形成副职分管、正职监管、集体领导、民主决策的权力运行机制,强化党政组织集体或代表大会决策职能。要改革和完善干部民主选拔机制,扩大干部工作民主;建立干部选拔任用问责机制,严查提名有误、考察不实,强化一把手的用人失误责任追究。

三要积极推进党内民主,以民主制约权力。2013年6月28日在全国组织工作会议上,习近平强调:“执行民主集中制,一把手以身作则很关键。要把一把手带头执行民主集中制作为加强领导班子思想政治建设的重要内容。”<sup>[1]75</sup>为此,要改革和完善党代表大会制度、全委会和常委会制度,扩大党内各层次民主,发挥党代表大会、全委会和常委会的民主决策、民主管理、民主监督作用,逐步建立起在党委统一领导下的决策权、执行权和监督权相互制衡的权力格局。

### (二)创新权力公开机制,破解权力滥用难题

习近平在十九大报告中强调:“让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子。”<sup>[7]</sup>

一要完善信息公开立法,依法推进信息公开。加强政府信息公开法立法工作,强化党政一把手不履行权力公开义务的法律责任。

二要建立一把手权力运行公开制度,把权力关进制度的笼子里。推行权力清单制度,“依法公开权力运行流程,让权力在阳光下运行,让广大干部群众在公开中监督”<sup>[3]128</sup>。以党务、财务、人事公开为抓手,公开一把手权力清单、运行流程和权力责任,接受社会公众监督;推动一把手工作信息公开,推进一把手“三公”消费、家庭子女经商办企业、经济收入、财产婚姻状况、重大生活事项等公开申报核查制,实施新任新提拔一把手家庭财产和重大生活事项申报公示制,建立拒报、瞒报、虚报行为的发现和惩处机制。

三要健全依法民主决策机制,防止决策权力滥用。习近平在十九大报告中指出:健全依法决策机制,构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。要把公民参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,建立一把手重大决策合法性审查、终身追究及责任倒查机制。一把手要增强民主意识,发扬民主作风,接受人民监督,把“一言堂”变成“群言堂”。

### (三)完善监督法律制度,破解监督无法难题

习近平在十九大报告中指出:“推进反腐败国家立法,建设覆盖纪检监察系统的检举举报平台。”<sup>[7]</sup>

一是完善反腐败法律体系,制定反腐败专门法。在十八届中纪委二次全会上,习近平强调:培育法治理念、坚持法治思维、善用法治方式,“加强反腐败国家立法,加强反腐倡廉党内法规制度建设,让法律制度刚性运行”<sup>[3]121</sup>。按照习近平总书记在十九大报告上提出的“制定国家监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代‘两规’措施”<sup>[7]</sup>的改革已全面推

进,要进一步推进“不敢腐、不能腐、不想腐”机制具体化、常态化、制度化。

二是完善一把手工作生活行为监管制度。习近平多次强调:完善党内法规制定体制机制,构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系,坚持“于法周延、于事简便”的原则,重视制度的实用性和针对性,搞好国家法律和党内制度配套衔接,促使国家法律法规和党内法规制度相辅相成;维护制度的严肃性和权威性,不能让制度成为纸老虎、稻草人,使制度成为硬约束而不是橡皮筋,坚持制度面前人人平等,任何人没有超越制度的特权,制度约束力对任何人都没有例外。坚决纠正有令不行、有禁不止的行为。2014年12月14日在江苏考察时,习近平强调:“要把日常管理和关键时刻管理贯通起来,把上级管理、班子管理、自身管理结合起来,把行为管理和思想管理、工作圈管理和社交圈管理统一起来。”<sup>[1]235-236</sup>2020年1月13日,习近平在十九届中纪委四次全会上强调:“加强对各级‘一把手’的监督检查,完善任职回避、定期轮岗、离任审计等制度,用好批评和自我批评武器。”<sup>[8]</sup>建立健全一把手工作生活行为规范、职务消费、金融账户实名、诚信管理、裸官管理等制度,用刚性制度管人管事管权。

三是完善一把手失察失误责任追究制。“有权就有责,权责要对等。”<sup>[3]62</sup>党委落实全面从严治党主体责任,党委书记是第一责任人。要明确一把手责任清单、问责标准、问责程序、问责措施和方式,真正做到权责明确、依规用权、依法监督权力行使,保证一把手守责、负责、尽责;严格追究滥用权力,尤其是建立用人失察追究制、重大决策失误追究制,规范一把手用人和决策责任追究,监督约束一把手干部调整动议权、提名推荐权和重大事项决策方案审定权、临时决议处置权。建立健全一把手插手重大工程项目、重大资金使用等事项记录制度,对违规违纪越级越位越权插手重大工程项目、重大资金使用等事项如实登记和问责,健全源头治理一把手违规插手工程项目的有效管控机制。

#### (四)增强监督合力实效,破解监督乏力难题

习近平在十九大报告中强调:构建党统一指

挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,形成党内监督为主、其他监督相贯通的监督合力,加强对党员领导干部的日常管理监督。

一要继续深化纪检监察体制改革,提高党内专门机构监督的有效性。十八届中纪委三次全会对党的纪律检查工作领导体制改革作出了部署。习近平指出:“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导。”<sup>[3]59</sup>落实“两为主”“双报告”“派驻机构改革”等创新举措,使其更加具体化、规范化,增强其监督的独立性和权威性。

二要加强上级党组织和同级纪委、党员干部对一把手的监督。习近平在十九大报告上指出:强化上级组织监督,改进下级民主监督,发挥同级监督作用,加强日常管理监督。在十八届中纪委六次全会上,习近平再次强调:“各级党组织要多设置一些监督‘探头’,使一把手置身于党组织、党员、群众监督之下。”上级要多了解下级一把手日常的思想、工作、生活状况和群众的反映,上级党委书记要加强对下级一把手的日常监督管理;纪委要把对下级一把手监督纳入监督重点,要定期将同级一把手落实主体责任、廉洁自律等情况向上级纪委报告<sup>[1]380</sup>。实行一把手定期向同级纪委全会公开述廉评议制度,接受同级纪委委员的评议;提高党组织民主生活会质量,用好批评和自我批评武器;年终考核时要加强党员干部对一把手述职述廉评价监督。

三要强化巡视巡察监督。习近平多次强调:要在创新机制上下功夫,要改进中央、省巡视和市县巡察工作,推动巡视巡察方式方法创新,增强巡视巡察工作的机动性、灵活性、针对性、实效性。习近平在十九大报告中指出:“在市县党委建立巡察制度”“深化政治巡视,坚持发现问题、形成震慑不动摇,建立巡视巡察上下联动的监督网”<sup>[7]</sup>。习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调指出:发挥纪检监察合署办公优势,推进纪检监督、监察监督、派驻监督、巡视监督协调衔接。加强中央、省巡视组对地方一把手及党政机关、事业单位、国有企业一把手政治生活、选人用人、民主决策、职务消费等专项巡视监督,推动一把手工作圈、生活圈、社交圈、娱乐圈政治和生活行为重点巡视制度化、规范化,建立家庭廉

洁和生活行为档案制度。

四要强化人大监督机制,提高国家权力机关监督权威性。早在2004年浙江省人大常委会党组民主生活会上,习近平就指出:人大监督是国家权力机关最高层次的监督,要不断强化监督主体意识,不断完善监督机制,不断提高监督的实效性;突出监督重点,丰富监督形式,规范监督程序<sup>[9]385-386</sup>。强化人大权力监督职能,健全各级人大对政府及组成单位一把手的质询监督机制。

五要推进司法体制改革,维护司法公正,强化法律监督。实施司法人员分类管理,完善司法责任制,健全司法人员职业保障机制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖体制。加大司法公开力度,加强对司法活动的监督。2014年1月在中央政法工作会议上,习近平总书记强调:健全违反法定程序干预司法案件责任追究制,对违法干预办案的一律给予党纪政纪处分,造成冤假错案一律依法追究刑事责任<sup>[3]96</sup>。

六要健全社会监督机制。完善基层民主制度,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权;改革审计管理体制,完善统计体制;“以党内监督为主导,推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调”<sup>[8]</sup>,增强监督合力

和实效,把权力置于严密监督之下。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央文献研究室. 习近平总书记重要讲话文章选编[M]. 北京:中央文献出版社,党建读物出版社,2016.
- [2] 持续深化国家监察体制改革 推进反腐败工作法治化规范化[N]. 人民日报,2018-12-15(1).
- [3] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京:中国方正出版社,中央文献出版社,2015.
- [4] 习近平. 之江新语[M]. 杭州:浙江人民出版社,2007.
- [5] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室. 习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M]. 北京:中国方正出版社,中央文献出版社,2016.
- [6] 习近平. 关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明[N]. 人民日报,2016-11-03(2).
- [7] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报,2017-10-28(1).
- [8] 姜洁. 一以贯之全面从严治党强化对权力运行的制约和监督 为决胜全面建成小康社会决战脱贫攻坚提供坚强保障[N]. 人民日报,2020-01-14(1).
- [9] 习近平. 干在实处 走在前列:推进浙江新发展的思考与实践[M]. 北京:中共中央党校出版社,2006.

## Study on General Secretary Xi Jinping's Important Exposition on Strengthening Supervision over Top Leaders

QIAO Defu

(School of Law, North China University of Water Resources and Electric Power, Zhengzhou 450046, China)

**Abstract:** This paper provides a literature review of General Secretary Xi Jinping's series of important statements and views on tightening the supervision over top leaders in various periods, especially since the 18th National Congress. The reasons that it's difficult to monitor top leaders who are politically improper, dictatorial, unfair in employment, and corruptible in life are due to excessive concentration of power, insufficient openness of power, the lack of supervision regulations, and weak regulatory bodies; for this reason, the supervision of top leaders should be given top priority so as to reform the power structure system, innovate the power disclosure mechanism, improve the supervision legal system, and enhance the effectiveness of supervision.

**Key words:** to strengthen Party self-discipline; supervision over top leaders; problem solving

(编辑:李翔)