

《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》发布

破解一把手监督难题 首个专门文件出实招

近日,《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》公开发布。这是我们党针对“一把手”和领导班子监督制定的首个专门文件。

党的十八大以来,全面从严治党取得了历史性成就,反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固,但对“一把手”的监督仍然是一个薄弱环节。“一把手”这个岗位容易出现哪些问题?产生问题的原因是什么?带来哪些危害?目前对“一把手”的监督现状如何?此次公布的《意见》对加强“一把手”监督提出了哪些实招?



“一把手”往往被不法分子视为腐蚀围猎的重点对象

梳理各级纪委监委发布的审查调查消息和“双开”通报发现,查处的腐败分子中,“一把手”为数不少。以2020年的数据为例,全国纪检监察机关共立案审查调查县处级及以上“一把手”5836人。党的十九大至2020年底,中央纪委国家监委网站“审查调查”栏目通报的受党纪政务处分的厅局级及以上领导干部中,曾担任“一把手”的占总人数的八成以上。

从一些省份的情况来看,海南省19个县市中有16个在党的十八大以来发生过党政“一把手”违法违纪问题,占比达84.2%;广东省自党的十九大至2020年8月底共立案审查调查厅级干部418人,其中“一把手”或曾任“一把手”的242人,占比58%。大量事实表明,“一把手”主政一方、掌管一域,往往被不法分子视为拉拢、腐蚀、围猎的重点对象,很容易出问题。

2020年12月,海南省委原常委、海口市委原书记张琦因受贿罪被判处有期徒刑。张琦在海南工作30余年,他滥用职权、以权谋利,巧立名目填海造地、违规开发,把土地资源变成捞钱赚钱的工具,是“靠地敛财”的典型。

审查调查发现,领导干部利用职权和职务影响插手土地工程谋取巨额利益案例中,不乏“一把手”的身影。从2017年4月到今年1月,海南省各级纪检监察机关共查处涉及工程领域腐败案件515件,536人,涉及有关市县领导班子成员占比49%，“一把手”占比30%;其中省纪委监委查处的案件中涉及工程领域腐败达69%，“一把手”占比达59%。

“在错误权力观的驱使下,少数‘一把手’把权力、金钱、享乐作为人生追求,与全心全意为人民服务宗旨背道而驰,拿人民赋予的权力为自己谋私利,损害了党的威信,贻误了党的事业。”北京科技大学廉政研究中心主任宋伟分析。

“一把手”出了问题不止涉及自身,也往往对一地或部门政治生态带来恶劣影响。作为“班长”,“一把手”的问题极易传染蔓延,危害班子、带坏队伍,被查处时往往会“拔出萝卜带出泥”。

鄂东医疗集团原党委书记、总院长张杰甘于被不法药商和医疗器械商“围猎”,擅权妄为,让贪欲逐渐变成难以治愈的“毒瘤”,并将“病毒”传播给集团其他干部,以致发生腐败窝案。2016年至2018年,鄂东医疗集团班子成员和下属医院干部职工先后有20余人因涉嫌职务犯罪被查处。

“‘一把手’腐败带来的危害要远超过一般的领导干部,产生的‘腐蚀’效应更强。”宋伟认为,“一把手”腐败容易酿成集体腐败的“窝案”,涉案金额和涉案情节都相对更为严重。

“一把手”违纪违法共性问题凸显加强监督的重要性紧迫性

5月24日,据中央纪委国家监委网站消息,青海省人大常委会原委员肖玉海(青海省信用担保集团有限责任公司原党委书记、董事长)被开除党籍和公职。通报指出,肖玉海对党不忠诚不老实,搞两面派,做“两面人”。

在“一把手”党纪政务处分的通报中,“两面人”频频出现。一些“一把手”台上道貌岸然、台下贪赃枉法,人前正襟危坐、人后骄奢淫逸。由于说的和做的“泾渭分明”,一旦“落马”,造成极大反差,给党和政府的形象带来极大损害。

提到四川省冶金地勘局原党委书记、局长牟文勇,他的大部分同事都觉得他是坚持原则、谨小慎微的“好领导”,直到他因严重违纪违法接受组织审查调查时,有人还表示“不敢相信”。

“我在台上唱调子,在台下收票子;在人前说一套打扮自己,在人后做一套放纵自己,完全成了政治上的‘两面人’。”接受审查调查期间,牟文勇如此反思自己的所作所为。

为了在大肆敛财的同时规避组织调查,“一把手”权钱交易的方式日趋隐蔽、花样翻新——

有的打造共腐逐利小圈子,与不法商人以权力、利益为纽带拉拉扯扯,结成“共腐圈”。重庆市秀山县委副书记王杰利用职权大搞利益输送,频繁帮助“圈内”10余名老板在工程承揽、房产证办理等方面“打招呼”“开绿灯”,以此收受巨额财物。

有的将权钱交易精心包装,让腐败行为从程序上看起来“天衣无缝”。张杰为了让武汉某集团中标,特意授意将工程项目换到武汉开标,并将评审人员由7人增加到9人,增加医院评审人员权重,通过围标、串标,确保该集团顺利中标。张杰则从中收受好处费37.5万元。

有的以“雅好”为介质,为权钱交易披上“雅”字外衣。甘肃省敦煌市委原书记詹顺舟自诩是懂玉的行家,商人老板和干部送来的玉他先自己鉴定,认为好的才收,不好的就当场退回去,让对方重新购买,或者明示到他指定的店铺去买。最后的结果是,购玉的钱辗转腾挪进了他的口袋。

海南省公共资源交易服务中心原主任席传亮在工作中独断专行,基本上是一个人说了算。2013年至2015年,席传亮帮助商人施某承揽省政府采购中心软硬件工程和维护项目34个。有些项目之间本无任何关系,席传亮将其“包装”为施某已承揽项目的“子项目”或“后续服务项目”,直接发包给施某承接。为了感谢席传亮的帮助,施某分多次送给他共计41万元。

各方面监督要同频共振 形成对“一把手”监督的合力

分析查处的“一把手”案例发现,除了理想信念缺失、心存侥幸等主观原因外,权力过于集中,缺乏有效监督制约也是非常重要的原因。

如何对“一把手”和领导班子权力进行有效的监督和制约,确保其正确用权、廉洁用权,既关系到“一把手”和领导班子的作用充分发挥,也关系到一地的经济社会发展。

近年来,许多地方都针对“一把手”的监督进行了积极探索,但“上级监督太远,同级监督太软,下级监督太难”的问题仍然存在,使得对“一把手”的监督任务仍然十分紧迫。

对各级“一把手”来说,党组织自上而下的监督最直接最权威。梳理相关案例发现,有的上级党组织只注重对下级“一把手”工作情况的监督,对其思想、作风,特别是廉洁自律和履行管党治党主体责任情况的监督往往视而不见;有的监督方式单一,局限在定期汇报、书面报告、考察调研等方面,没有形成规范化、常态化的制度机制。

“一把手”是“关键少数”中的关键,担负着管党治党重要政治责任,理应对自我要求更严,发挥好表率作用。但实践中,有的“一把手”不遵守重大事项请示报告制度、财务监督制度等领导干部监督制度规定,在制度执行上存在较大主观空间,导致其在用人、决策、分配使用资源等方面,缺少实质性约束。

在党内监督的长期实践中,同级监督是个“老大难”。同级监督能不能正常开展,同有没有严肃的党内政治生活密切相关。

在实践中,有的领导班子民主生活会质量不高,班子成员之间不敢开展真正的批评和自我批评,存在“好人主义”心理。有的班子成员认为“同在一个班子,监督抹不开面子、放不开手脚”,不愿当“铁面包公”,主动监督的意识不强。有的班子成员把自己当旁观者,认为监督就是纪委的事,自己则“坐在城楼上观山景”。有的班子成员履行“一岗双责”不到位,认为自己是搞业务的,对党建工作不使劲。

作为党内监督专责机关,各级纪委必须加强对同级党委的监督,夯实对下级党组织特别是“一把手”的监督。然而,有的纪委对监督同级党委班子成员特别是“一把手”存在畏难情绪,斗争精神不足,监督拉不下脸;有的开展同级监督方法措施少,对班子成员的问题不能精准发现、及时提醒。

“‘一把手’监督和同级监督是贯通联动的。”在采访中,很多人都提到,各方面的监督不能单打独斗,特别是党委(党组)、纪委要同频共振,共同发力,推进主体责任和监督责任一体落实,形成监督的合力。

《意见》提出一系列操作性和针对性都很强的实招

此次制定的《意见》立足坚持和完善现有制度,着重总结党的历史经验,把党章党规有关规定进一步细化具体化,把实践中有效做法上升为制度规范,对破解“一把手”监督难题提出了一系列操作性和针对性都很强的实招。

《意见》明确提出,把对“一把手”的监督作为重中之重,强化监督检查,并把对“一把手”的监督作为一条主线,贯穿全篇各个部分。

加强党组织自上而下的监督,上级“一把手”必须抓好下级“一把手”。这是最有效、最管用的监督。《意见》强调,上级“一把手”要将监督下级“一把手”情况作为每年述职的重点内容;对下级新任职“一把手”应当开展任职谈话;同下级“一把手”定期开展监督谈话,对存在苗头性、倾向性问题的进行批评教育,对存在轻微违纪问题的及时予以诫勉。

党委(党组)要履行好主体责任。《意见》指出,党委(党组)要突出对“一把手”的监督,将“一把手”作为开展日常监督、专项检查等的重点,让“一把手”时刻感受到用权受监督。党委(党组)对全面从严治党责任制度执行情况、下级党委(党组)“一把手”贯彻执行民主集中制情况、“三重一大”决策制度执行情况加强监督检查;加强对下级党委(党组)“一把手”的监督,通过驻点调研、专项督查等方式,掌握其思想、工作、作风、生活状况。

各项监督都需聚焦“一把手”,以强有力的监督促使“一把手”正确运用手中的权力。《意见》强调,严格执行全面从严治党责任制度,落实“一把手”第一责任人职责;贯彻执行民主集中制,完善“三重一大”决策监督机制;巡视巡察工作要紧盯“一把手”,及时发现问题;及时掌握对“一把手”的反映,建立健全述责述廉制度。每一项制度后边,都明确列出相关监督主体的职责,明晰了监督的具体方法,具有非常强的操作性。

发挥纪检监察机关专责监督作用。《意见》对纪检监察机关协助职责、监督责任规定了18项具体措施,推动主体责任和监督责任一贯到底。如《意见》对纪检监察机关当好党委(党组)参谋助手、协助领导班子成员履行“一岗双责”作出规定,明确“纪检机关应当通过抓好组织监督和督促检查,提出整改建议等方式,推动第一责任人切实履行职责。”

抓住“追责”这个要害,《意见》还规定了6处具体责任追究内容,强调对“一把手”履行第一责任人职责不担当、不作为等依规依纪追究责任。其中,特别规定对领导班子成员发现其他成员有违纪违法问题,隐瞒不报、当“老好人”的要连带追究责任。

(王卓 陆丽环)