



“一把手”权力监督制度化的重要意义

李辉

【摘要】《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》的出台，既是对“一把手”监督的阶段性总结和集成，也是值得称道的制度化努力和尝试。“一把手”监督制度是中国特色党和国家权力监督制度体系的重要组成部分。“一把手”权力监督的制度化，是我们党和国家长期坚持权力监督制度建设的累积性创新成果，展现了党和国家完善权力监督体系的坚强政治决心。各地方各部门在具体的实践中落实和检验对“一把手”的权力监督，要注意处理好强化监督与加强党的领导、强化监督和促进发展、不同监督方式之间的关系。

【关键词】一把手 党内监督 制度化 【中图分类号】D262 【文献标识码】A

2021年6月1日，新华社全文公布了《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》（以下简称《意见》）。《意见》是我们党制定的首个专门针对“一把手”和领导班子监督的重要文件，其核心要义是加强对主要领导干部和领导班子的监督。这来自于对“新时代坚持和加强党的全面领导，提高党的建设质量，推动全面从严治党向纵深发展的必然要求”^①，以及“对‘一把手’监督仍是薄弱环节，完善党内监督体系、落实监督责任的任务依然十分紧迫”^②的现实状况。《意见》的出台，既是对“一把手”监督很好的阶段性总结和集成，也是值得称道的制度化努力和尝试。那么，“一把手”权力监督制度化的意义究竟何在？

“一把手”监督制度是中国特色党和国家权力监督制度体系的重要组成部分

在党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中，第十四条为：“坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力运行的制约和监督。”其中第一部分就是“健全党和国家监督制度”，具体要求如下：“完善党内监督体系，落实各级党



组织监督责任，保障党员监督权利。重点加强对高级干部、各级主要领导干部的监督，完善领导班子内部监督制度，破解对“一把手”监督和同级监督难题。强化政治监督，加强对党的理论和路线方针政策以及重大决策部署贯彻落实情况的监督检查，完善巡视巡察整改、督察落实情况报告制度。深化纪检监察体制改革，加强上级纪委监委对下级纪委监委的领导，推进纪检监察工作规范化、法治化。完善派驻监督体制机制。推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接，健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度，发挥审计监督、统计监督职能作用。以党内监督

为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调。”

根据党的十九届四中全会公报的要求,完善党和国家监督体系,首要的是健全党和国家监督制度,而健全党和国家监督制度,重点就是对“一把手”和领导班子的监督,同时还包括政治监督、纪检监察体制改革、派驻监督、各类监督的协同配合几个部分。因此,完善党和国家监督体系是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,而加强对“一把手”的监督又是完善党和国家监督体系的重点,因此从逻辑上来说,破解“一把手”监督的难题、完善对“一把手”用权的监督,是中国特色权力监督体系的有机组成部分,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重点。因此,我们要从党和国家权力监督制度体系化建构的角度来理解“一把手”监督的重要意义。

“一把手”虽然对于中国的发展尤为重要,但也不能搞特殊化,“要加强对一把手的监督,认真执行民主集中制,健全施政行为公开制度,保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私”^③。不能在党和国家监督体系之外另辟蹊径,单独为“一把手”的权力监督搞一套体系。要实现国家治理体系和治理能力的现代化,就要落实对党和国家权力监督制度的体系化建构,也就是说我们要建立的不是零敲碎打的各种分散的监督制度,而是一套完整严密的监督体系,是各种监督制度通过相互关联、相互配合、协同贯通而形成的一套有机的系统。毫无疑问,“一把手”监督是这套体系的重要组成部分,这部分监督制度的缺失,将导致党和国家权力监督无法真正形成严密的体系,换言之,“一把手”权力监督的构建在一定程度上决定了我们党和国家权力监督体系的成败。

“一把手”权力监督的制度化,展现了党和国家完善权力监督体系的坚强政治决心

要赢得公众对反腐败的信任,就要向公众展现反腐败的政治决心,政治决心是许多政治主体成功治理腐败的重要因素。“一把手”监督在中国的政治框架下,毫无疑问是权力监督中最难啃的硬骨头,专门针对其制定制

度化的监督方案,是党和国家反腐败决心的最佳展现。

在党的十九届四中和五中全会公报中,关于权力监督的文本表述,如果我们更加咬文嚼字一点的话,关于政治监督、纪检监察体制改革和各类监督的协同贯通都有比较明确的措施性的要求,但是关于“一把手”监督使用的却是“破解”。言下之意,目前关于“一把手”的权力监督还没有完全破题。我们党一向重视对“一把手”的监督,《中国共产党党内监督条例》第六条明确指出:“党内监督的重点对象是党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部。”但是我们必须承认,“一把手”监督仍然是薄弱环节,有研究表明:党的十八大以来,倒在反腐利剑下的中管干部中,党政“一把手”占到相当比例,不是“一把手”的,违纪违法问题也有很多发生在担任“一把手”期间。^④笔者曾经在一项基于司法裁判文书的数据分析中也发现了类似的规律,在党的十八大以来的7000多个样本中,无论是贪污罪还是受贿罪,担任“一把手”的占比都是最高的。^⑤有一项研究指出,“一把手”监督存在六类难题,包括:决策监督、用人监督、暗箱操作、生活作风、贪污受贿、使用资源。^⑥

《意见》的出台表明,在建构党和国家监督体系的过程中,我们没有避重就轻,没有回避主要矛盾,而是迎难而上,下决心破解“一把手”监督的难题。每当谈及针对“一把手”的权力监督,社会公众的普遍反映都是:“真的能监督‘一把手’的权力吗?”“‘一把手’的权力那么大,该怎么监督啊?”面对这些怀疑的态度和声音,最需要的就是要展示反腐败的坚强决心,以提高公众对反腐败斗争的信心,并获得老百姓的支持。

国际上反腐败的成功案例告诉我们,反腐败斗争要取得胜利,离不开政治决心。从理论上来说,反腐败的政治决心一般可以体现在几个方面:一是对反腐败的投入,包括人力、物力、财力和技术等,这些可以说是反腐败的“基础设施”;二是对反腐败的制度设计,即是否专门针对反腐败在组织、机构和制度方面有计划地长期建设,这些可以说是反腐败的上层建筑;三是针对关键政治行为体的反腐败措施,即是否对基层和高层的腐败一起抓,是否是“老虎”和“苍蝇”一起打。可以说,《意见》



的出台同时在三个方面展现了党和国家反腐败的政治决心。“一把手”作为权力监督的对象，可以说是“关键少数”中的“关键”，党和国家把他们作为监督的重中之重，并且提出强化监督检查、自觉接受监督、党组织自上而下监督、落实第一责任人职责、完善“三重一大”决策监督机制、加强巡视巡察工作、建立健全述责述廉制度七个层面的措施，专门破解在这个领域中的监督难题。

“一把手”权力监督的制度化，是我们党和国家长期坚持权力监督制度建设的累积性创新

《意见》可以说是我们党针对“一把手”和领导班子监督制定的首个专门文件，这里要强调一下“专门”二字，因为在这个文件出台之前，并不是说党和国家没有对“一把手”进行权力监督，相反，实际上已经出台了相当多的文件来对“一把手”的权力加以监督。比如在纪律监督上，我们有《中国共产党纪律处分条例》；在巡视监督上，我们有《中国共产党巡视工作条例》；在审计监督上，有《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》等，实际上这些条例和规定都包括了对“一把手”的权力行使加以约束和监督的内容。

从这个意义上来说，《意见》的出台并不是把之前的监督措施推倒重来，而是我们党和国家长期坚持权力监督制度建设的累积性成果。比如《意见》第二部分的第一条，对如何强化“一把手”监督检查的主要措施是，“将‘一把手’作为开展日常监督、专项督察等的重点”，因此，这一条是建立在纪检监察体制改革过程中，坚持落实监督的第一职责，长期开展日常监督和专项监督工作基础上的。又比如第三条“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’”，以及第四条“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”。这些内容实际上在2020年3月发布的《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》中已经有相关的表述，比如第二章第十一条规定：“党委（党组）书记应当履行本地区本单位全面从严治党第一责任人职责，做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点

环节亲自协调、重要案件亲自督办；管好班子、带好队伍、抓好落实，支持、指导和督促领导班子其他成员、下级党委（党组）书记履行全面从严治党责任，发现问题及时提醒纠正。”以及第三章第十六条：“党委（党组）书记对领导班子其他成员、下一级党委（党组）书记，领导班子其他成员对分管部门和单位党组织书记，发现存在政治、思想、工作、生活、作风、纪律等方面苗头性、倾向性问题的，应当及时进行提醒谈话；发现落实全面从严治党责任不到位、管党治党问题较多、党员群众来信来访反映问题较多的，应当及时进行约谈，严肃批评教育，督促落实责任。”

虽然经验是累积性的，但《意见》本身并不是对以往各种监督规定的简单拼凑，而是在继承中有创新，因此可使用“累积性创新”这个概念，可以说《意见》对“一把手”权力监督来说同时具备继承性和创新性。比如要求上级“一把手”要同下级“一把手”定期开展监督谈话；要把监督下级“一把手”的情况作为每年述职述廉的重点内容；在巡视巡察谈话中，要把“一把手”工作、生活情况作为必谈内容；领导班子成员发现“一把手”存在重要问题可以直接向上级党组织报告等。可以说，文件中的这些要求都是具备很强操作性的具体措施，《意见》立足坚持和完善现有制度，对党的十八大以来形成的新经验进行系统集成。

《意见》是对“一把手”权力监督制度化的重要尝试，在实践中要注意处理好若干对关系

在开始的部分已经强调过，《意见》既是一个阶段性的总结，也是一个新的开始，《意见》对于“一把手”和领导班子的监督效能，还需要各地方各部门在具体的实践中加以落实和检验。《意见》中有些措施和要求是非常具体和富有操作性的，但也有一些要求是指引性和方向性的，鼓励地方在方向不变的前提下进行有益的探索和尝试。在落实《意见》要求而进行地方性实践探索的过程中，要注意处理好以下几对关系。

一是要处理好强化监督与加强党的领导的关系。这

里首先要明确的一点是，加强对“一把手”的权力监督，是加强党的领导，而不是弱化党的领导。从理论上来说，我们经常把权力和腐败的关系看作线性关系，认为：权力越大，越容易产生腐败，腐败产生的危害也越大。而监督的本质是对权力的约束和控制，因此权力越大也越需要强化对权力的监督。这里可能会产生一个误区，那就是对“一把手”的监督是要分散和弱化其手中的权力。但实际上恰恰相反，加强对“一把手”权力监督的核心目标是保证权力的正确行使，强化监督要从减少权力被滥用的可能性入手，而不是从削弱、分散“一把手”权力的角度入手。从这个意义上来说，监督不是弱化党的领导，而是更加强化党的领导，保证党和人民赋予“一把手”的权力被正确行使。

二是要处理好强化监督和促进发展的关系。“一把手”和领导班子是落实党的路线方针政策和党中央决策部署的关键力量。要着眼于“监督保障执行，促进完善发展”的总要求，即我们完善监督体系的目标是要把监督放在更大的政治体制环境中来看待，放眼全局建构监督体系，不是为了监督而监督，而是为了保障中央政策执行，促进政治经济社会全方面发展。既要“一把手”的权力进行监督，又不能因为监督而抑制了干事创业的积极性，监督既要保障执行，又要促进和完善发展，二者缺一不可，任何一方面的缺失都不能形成高质量的监督。

三是处理好不同监督方式之间的关系。对“一把手”的监督是一套组合拳。《意见》以党内监督、日常监督、专项监督、问责监督、巡视巡察监督、民主监督、审计监督、派驻监督等监督形式为基础，提出了至少二十四条具体的监督措施。比如在党内监督中，要求“一把手”要“主动向党组织请示报告工作，严格落实中央八项规定及其实施细则精神”。在日常监督中，要求将“‘一把手’作为开展日常监督、专项督查等的重点”。“党委（党组）、纪检监察机关、组织部门要加强对下级党委（党组）‘一把手’的日常监督，通过驻点调研、专项督查等方式，全面掌握其思想、工作、作风、生活状况。”在民主监督中要求“党委（党组）、纪检监察机关、组织部门要加强对下级党委（党组）‘一把手’贯彻执行民主集中制情况的监督检查，防止出

现搞一言堂甚至家长制问题”。在问责监督中要求“健全落实全面从严治党主体责任考核制度，考核结果作为对‘一把手’选拔任用、实绩评价、激励约束的重要依据”。此外，还包括述职述廉、民主生活会等形式，《意见》都做了非常具体的要求。

从《意见》要求和各地方各部门实践结果来看，要真正产生对“一把手”权力监督的实效，既要强化自上而下的上级对下级的监督，也要保证自下而上的群众和舆论监督；既要利用民主集中制保障领导班子成员对“一把手”的监督，也要加强“一把手”对领导班子成员监督；党委在监督中的主体责任和纪委的监督责任要相互配合；纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视巡察监督、审计监督要有机贯通融合，形成监督合力。在这个过程中，不同监督形式和措施之间有可能出现一定的矛盾，在联动配合的过程中也可能发生脱节和不顺畅的情况，如何处理这些问题，保证《意见》的要求真正得到落实，提升对“一把手”监督的质效，可能还需要在接下来的实践中不断探索。

（作者为复旦大学国际关系与公共事务学院教授、副院长）

【注：本文系国家社科重大课题“完善党和国家权力监督理论体系与制度创新研究”（项目编号：21ZDA123）和上海市政治学话语体系建设研究基地成果】

【注释】

①②《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》，新华社，2021年6月1日。

③中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，北京：中央文献出版社、中国方正出版社，2015年，第122页。

④中国纪检监察学院党建教研部课题组：《更加严格的约束 更加科学的监督——党的十八大以来加强对“一把手”和领导班子监督的实践探索》，《中国纪检监察》，2020年第16期。

⑤李辉：《腐败的两幅面孔：基于7000个司法裁判文书数据的描述分析》，《理论与改革》，2017年第5期。

⑥刘宗洪：《“一把手”监督的难点及其应对——基于上海的调研分析》，《中共中央党校学报》，2015年第4期。

责编/张忠华 美编/陈琳