锐观察

节日腐败 盯紧“一把手”权力是关键

在用人上“一言九鼎”

“为什么总有人逢年过节给‘一把手’送礼,就是看重他们在用人问题上有‘一言九鼎’之权。在某些干部眼里,要想升职进步,必须先把‘一把手’搞定。”国家行政学院教授刘旭涛分析

这是发生在北方某县城的一起荒唐的诈骗案。警方在侦破案件时发现,只有小学文化的无业游民雇人仿冒县委书记的签名,竟让33人顺利进入该县各党政机关工作。虽然骗术不“高明”,骗子却成功地钻了“一把手”说话顶用的空子。这也从一个侧面反映出对“一把手”在用人权力的制约和监督方面仍有不小的空隙。

“一把手”在人事任免权上的“一言九鼎”,给买官卖官者留下了巨大的操作空间。

吉林省白山市原政协副主席、市委统战部长李铁成在担任靖宇县委书记期间,6年里将全县500余名干部调整了840余人次,收受贿赂114万余元,完全操控200多名科级干部的命运,科局级干部几乎无一人不向他行贿。

同样,辽宁省葫芦岛市连山区原区委书记李玉麟因卖官落马。在受审时,他坦承,在乡镇干部的任用上,区委书记有事实上的一票否决权,“如果没有我的同意,他就不能当上这个官。”

据湖北省武汉市纪委2009年的统计,2002年以来,武汉市因贪污贿赂受处分的处级以上领导干部中,“一把手”占44%。

“为什么总有人逢年过节给‘一把手’送礼,就是看重他们在用人问题上有‘一言九鼎’之权。在某些干部眼里,要想升职进步,必须先把‘一把手’搞定。”国家行政学院教授刘旭涛分析。

应该说,随着《干部选拔任用条例》、《公务员法》等一系列党纪法规的出台实施,特别是一些地方推行常委会或全委会票决制后,已经在一定程度上限制了“一把手”的用人权。但在实际操作中,有的“一把手”通过“个别酝酿”或在召开常委会时加以“引导”等种种办法,绕过了“关口”,仍然可以按自己的意图选任干部。

让“程序空转”,是近年来发生的买官卖官用人腐败案件的一个典型特征。有的地方“一把手”不带头遵守制度履行干部选任程序,将制度和程序玩弄于股掌,乐于搞“先拍板后走程序”,甚至出现“班子成员参加的会议决定普通问题、少数人参加的会议决定重大问题、个别人参加的会议决定核心问题、一对一的口头交代决定特别重要问题”等非正常情况。

山西省翼城县原县委书记武保安在用人上,就很善于预先圈定拟提拔干部名单,再授意组织部门“履行程序”。结果,所有的干部选任程序在他这里都失了效,当县委书记仅仅8个月,他通过批发“官帽”受贿及不明来源的财产就高达500多万元。

“‘一把手’能够轻松绕过程序,说明他的用人自由裁量权还是过大,正因为‘一把手’有这个权,才容易滋生各种买官卖官的‘细菌’,‘节日腐败’现象就很难杜绝。”刘旭涛表示,这也反映出干部人事制度还不够完善,改革的空间还很大。

节日里温情脉脉的“礼尚往来”,过节问候中暗藏的权钱交易,一些人由此痴迷于“节日情结”,一些人由此患上了“送礼焦虑症”……其中,“礼尚往来”的“主角”,多是掌握着“一锤定音”权力的“一把手”。各级“一把手”也因此成为节日腐败的高发岗位。

如何让权力安全运行,怎样让领导干部特别是“一把手”正确行使权力,仍然是干部人事制度改革和党内民主建设需要进一步破解的课题。

在决策上“一锤定音”

“在位时,我做的决定,99.99%都不会有人反对;我反对的,其他人也不敢赞成。”因受贿被判刑的河南省一位原县委书记这样感慨

插手工程项目,暗中牟取私利,是“一把手”涉腐的另一表现。2007年被判刑的江苏省南通市港闸区原区长季汉平,任职期间在工程建设、拆迁、土地征用等方面为他人谋取利益,先后收受贿赂款物合计135万元。

2009年获刑的安徽省巢湖市原市委书记周光全,是个典型的“用人一言堂、花钱一支笔、决策一张纸”的“三一”干部。在他任市委书记的57个月间,共受贿400多万元,很多事都是他说了算。

据统计,2007年至2010年,湖北省发生国土资源系统各类违纪违法问题113起,其中因在土地、矿产管理工作中贪污、受贿、挪用公款而被查处的经济犯罪案件23起,涉及国土部门“一把手”8人。

中央党校教授张荣臣表示,“一把手”易“出事”,根子就在权力过于集中又缺乏有效的监督。在一些地方,人权、财权、物权往往都在“一把手”的掌控之下,导致“上级管不到、同级不好管、下级不敢管、群众管不了”。

“在位时,我做的决定,99.99%都不会有人反对;我反对的,其他人也不敢赞成。”因受贿被判刑的河南省一位原县委书记这样感慨。正因为“一把手”说话太管用了,下属们都争先恐后地讨好他,光逢年过节向他“进贡”的礼金就达100多万元,主要目的就是希望他在工作上给予“关心”。

按职权划分,书记管干部和大政方针,县(区)长管政务,但实际上党委书记对行政事务“想管多少管多少,想管多深管多深”。一位落马官员表示,为了插手政府事务,党委书记可绕开制度钻空子:成立各种各样的领导小组,组长由书记或副书记担任,副组长由区长或常务副区长担任,将书记个人的意志“一竿子插到底”。

立规矩更要执行规矩

“为防止出现程序空转,还必须在票决制的执行环节上进行科学设计。”张荣臣强调,有时候,技术问题能够直接导致决策民主的效果,“如果票决时,常委们都挤在一起,同意的打‘√’、不同意的打‘×’,那谁还敢在‘一把手’的眼皮子底下表达真实意愿?”

如何有效监督“一把手”,规范其用权,从中央到地方,都在积极探索。

2010年,中办颁布了《干部选任责任追究办法(试行)》,中组部同时制定了《干部选任有关事项报告办法(试行)》等3个办法。这4个文件相互配套衔接,共同构成事前要报告、事后要评议、离任要检查、违规失责要追究的干部选任监督体系,力图堵住“买官卖官”的后路。

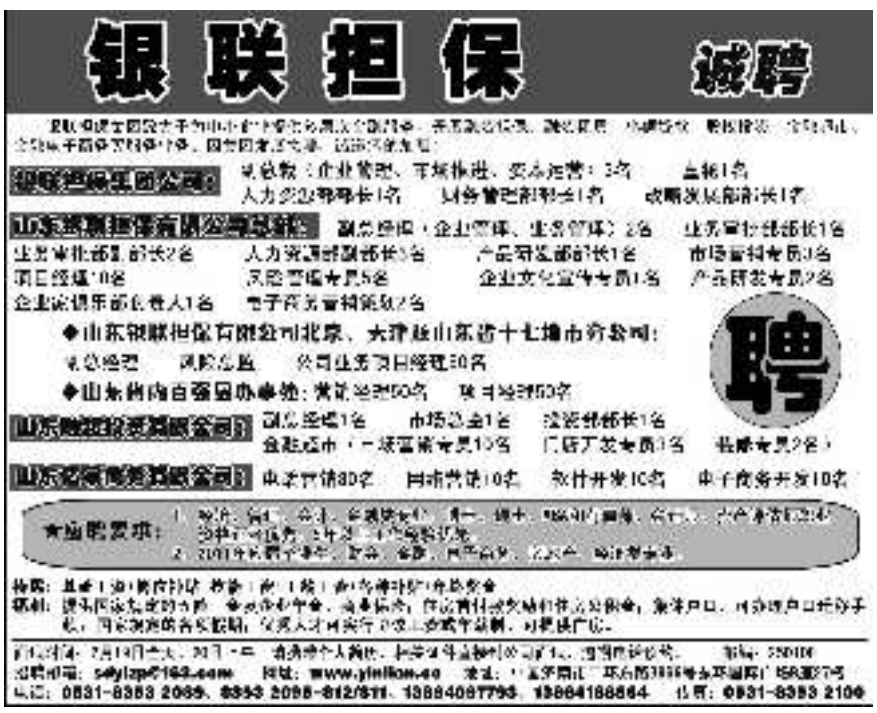
事实上,早在2002年,中组部就在吉林、浙江、湖北、四川4个省,试水“科学规范和有效监督县(市)委书记用人行为”。目前,这一试点已扩至17个省(区)。同时,各地规范“一把手”用人行为的措施不断出台:浙江瑞安实行全委会成员民主推荐提名干部制;吉林桦甸提出“隐性权力显性化、显性权力规范化”;湖北谷城实行干部选任全程记实制……

尤其是近年来,各地越来越多地用票决制选任干部,层级也越来越高。目前,广东21个地级以上市和121个县(市、区)党委讨论干部任免均实行常委会票决制,对重要干部的任免实行全委会票决制;2004年,四川省委全委会首次以无记名投票方式表决通过厅级“一把手”;到2009年,浙江实现了省、市、县三级党委常委会干部任用票决制全覆盖……

“为防止出现程序空转,还必须在票决制的执行环节上进行科学设计。”张荣臣强调,有时候,技术问题能够直接导致决策民主的效果,“如果票决时,常委们都挤在一起,同意的打‘√’、不同意的打‘×’,那谁还敢在‘一把手’的眼皮子底下表达真实意愿?”

“建立规章制度固然重要,但严格把制度从纸上落实到工作中,则更为重要。”刘旭涛认为,很多“一把手”落马,不是监管制度缺失,而是因为制度执行不到位甚至失效造成的。

记者注意到,国家预防腐败局也在日前印发的2011年工作要点中明确指出,今年要推进预防腐败制度建设和改革创新,强化对权力运行的制约和监督……

“对‘一把手’限权,既是反腐的需要,也是对领导干部的爱护。”张荣臣表示,不能等到“一把手”出了问题才一把“撸下”了事,而更应在制度的设计和落实层面上多下功夫,让他们没有机会腐败。

本版稿件据《人民日报》