

3



权力制约和协调机制建设需注意的四个实践问题

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2015.03.004

科学有效的权力制约和协调机制,要以落实来完善、以实施来优化,将制度规定中的应然转化为真实世界的实然,将政策文本上的描述打造为政治生活中的实况,实现干部清正、政府清廉、政治清明的新常态

文_程文浩 杨诗哲

党的十八大报告中“权力的制约和协调”是指决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步强调,必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,将“形成科学有效的权力制约和协调机制”排在反腐制度创新和改进作风常态化之前。四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》则在“推进依法行政、建设法治政府”部分提出了“行政权力制约和监督”的任务。可见,中央的认识明确,惩治腐败与改进作风是医治疾病,科学有效的权力运行才能固本培元。权力制约和协调机制建设不能只是一句口号,而要能从基层中来、到基层中去,经得起实践检验、起得

了指导作用,尤需注意四个实践问题。

一、领导体制与决策机制

体制机制是权力制约和协调机制的先决条件。领导体制是容纳权力运行的框架,决策机制是承载权力运行的轨道,两者结构性地决定了权力运行能否科学有效。

实践中有不少问题值得注意。譬如领导体制方面:一些党代会和全委会作用没有得到充分发挥,常委会成为实际上的最高决策机关,纪委则承担了与监督执纪无关的工作;人大、政协难以发挥监督协调作用;一些党政领导对司法案件施加影响,随意调配人民团体和社会组织;党委插手微观事务,导致党委书

记对政府领导成员的影响力过大。

再如决策机制方面：有些地方党内呈极端化倾向，或乾纲独断或群龙无首；一些地方和部门主要领导的办公会演化成实质上的决策会议，“书记办公会”“主任办公会”取代了常委会（党组会），决策权过分集中于主要领导；甚至做足会前工作就能使会议表决沦为形式，班子成员在“一把手”面前处于相对弱势。

问题症结在于党内的民主集中制、政府的首长负责制、纪委的监督权得不到有效落实。决策科学要靠党内的民主集中制保证，执行坚决要靠政府的首长负责制保证、监督有力要靠纪委的聚精会神保证。党内民主集中一旦失衡，就会导致政府首长无力负责。政府执行如果不畅，又会破坏党政协调。监督执纪如果不力，党内政治生态就无法清朗。三者互为因果，形成嵌套难题。

必须从整体结构入手来解套。应将“科学领导、决策合理”作为考核考察的一票否决项，让党内的民主集中制、政府的首长负责制、纪检监察的专门监督作用真正落地生根。合理的决策机制，需抓牢“科学、民主、合法”主线，充分发挥中国新型智库作用，以听证会、座谈会、大调研多渠道收集意见，并协商磨合共识。将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体决定确立为决策法定程序，让“重大决策皆应经过合法性审查”“程序不合法的决策不具备政治效力”的理念深入人心。

二、绝对权力的绝对制约

对“一把手”权力制约是权力制约与协调机制的核心构件。实践中，“一把手”往往掌握着一锤定音的权力比重，可以说是“绝对权

力”。再完善的制度毕竟只是文本，掌握绝对权力之人如果精于变通，完全能做到程序周延而实质擅权，这是前述决策机制问题的根源所在。因此，“一把手”如坚决落实，权力运行想出问题都难，“一把手”如阳奉阴违，制约协调就是空中楼阁。

“绝对权力，绝对腐败”的历史规律，并不因掌握绝对权力的人不同而有所动摇。道德不能假定，品格亦会流变。实践中，才干平庸的“一把手”权力不受制约，会导致重大决策失误不断，造成社会效益极大损耗，群众付出无谓成本。才干突出的“一把手”权力不受制约，则既有“小官巨腐、能人腐败”的先例在前，更有系统性、塌方式的腐败案例，给党和国家造成难以估量的巨大损失。

制约关键在于“一把手”的权力分解、权责转化和表态纪律。所谓权力分解，即一些地方探索的“一把手”不直接分管人、财、物、项目等腐败高发领域，而由领导成员分工管理，形成制衡；所谓权责转化，是指将“一把手”的权力转化为责任，在减少其决断权的同时增加其监督责任。应一面适当分解“一把手”插手具体事务的权力，一面增加其对领导班子整体、管辖单位全体的主体责任、廉政责任、效能责任；还应确立“会上必须最后表态，会前不得私下表态”的政治纪律，减小“一把手”对其他人的话语覆盖，促成各抒己见的氛围。如此，“一把手”的微观权力被稀释了，身上的责任担子却更重了，腾不出手来专权擅权。此外，巡视和纪检派驻、行政监察、任职回避、个人事项报告和公开、经济审计等常规手段亦不可或缺。

客观倒逼是为促成主观认识。“一把手”应主动转变角色，由划桨转为掌舵，由专权转为协作，少干涉人财物微观操作，多进行过程监督和宏观监控。“一把手”应保持如履薄

冰、如临深渊的用权心态，符合位高不擅权、权重不谋私的要求，认清“隔板缓冲”是防范风险、自我约束是自我保护的道理。

三、层级部门的权责协调



2014年11月5日，乡镇、部门和园区“一把手”在江苏省仪征市委、市纪委共同组织的基层主官集中述职述廉活动上，向全体市委委员、纪委委员汇报自己勤政廉政情况

权责协调是权力制约和协调机制的必要条件。只有权责协调、定位明确了，执行才会步调一致。要按“事权相符、权责一致”原则，来科学配置各层级领导岗位、各部门及其内设机构两方面的权力、职责、定位和边界。

实践中，一些部门、机构和岗位的权力过大、责任太小。一个处几个人，能掌管亿万计的财政权力、能左右重大政策的命运、能决定行业标准的浮动、能掌握市场主体的前途。一些领导岗位的审批权伸缩区间太大。对项目既可以积压案头、长期不批，也可以短期突击、大量审批，相关规定形同虚设。与之相对的是，基层地区的权力过小、责任过大。不少地区承担经济发展和财政税收的重任，并不具备规制辖区内纳税大户的权力，在涉及群众利益环节、环境保护领域只能让步。再如乡镇并无独立人事权和财权，乡镇领导资源及统筹力有限，而辖区内民生保障均属其责任，常导致民生绩效不高。此外，政企不分、政事不分的现象还广泛存在，一些中介机构承担实质审批功能，演变为“二政府”，一些市场

组织遗留行政功能，既当裁判又当运动员。一些党政部门的职能交叉重叠，有利可图时就延伸权力，追究责任时就互相推诿。

关键要构筑政府内部权力的协调制约机制，保证不同层级内部“决策、执行、监督”三权各由不同主体承担。以“分事行权、分岗设权、分级授权”为要求来强化流程控制，以财政资金分配、国资监管、政府投资采购、公共资源转让、工程建设为重点领域来重点防控。

核心抓手是机构改革与权力清单两项改革。机构改革是从整体架构着手进行部门、机构、岗位的权责调整，能消解职能交叉重叠、完善岗位编制、重塑权力结构，构筑制约协调机制的地基。权力清单则以公开来倒逼显性权力规范化、隐性权力显性化，明晰权力分野、压缩裁量空间、规整权力要素，建立制约协调机制的坐标。

权责协调是为了执行协调，执行中有三点需要注重：第一，党政部门关系，包括跨领域的横向关系、跨层级的纵向关系、既跨领

域又跨层级的斜向关系等,皆应保证既制约又协调;第二,执行力的提高,有始有终、善作善成,要通过督查、考核、问责来加以确保;第三,领导之间的协作,主要领导总揽而不统揽、放手而不撒手,分管领导到位而不越位、分管而不私揽,并以法纪问责严加惩处变相操作、变通执行,有令不行、有禁不止的行为。

四、同级监督与权力公开

监督和依法用权是权力制约和协调机制的根本保障。领导体制与决策机制完善、“一把手”权力制约、部门及内设机构的权责协调等各环节涉及面广,仅凭“头痛医头、脚痛医脚”则效力不够,自诩“内部革新、自我革命”则力量不足,需要有一以贯之的外部保障机制。后者有两个要点:公开和监督。

实践中,外部机制有许多亟待完善之处。例如权力公开的形式还不够彻底、内容还不够完善,公布审批事项而无隐性权力,公开部门权力而无职位权力,公开行政权力而无党政权力。

同级监督的难题最为根深蒂固。查办案件和纪检人事的垂直领导虽然加强了,但纪检工作掣肘仍多:权力格局所限,对党政“一把手”难以监督;工作地位所限,对同级班子成员不易监督;人情口碑所限,对下级干部只能教育为主。在一些单位里,中、基层干部与上级领导各有从属脉络,查办他们就意味着与其靠山“撕破脸”,影响深远。这一难题在基层尤甚,越到基层,干部流动性越小,乡土氏族联系越紧,一市一县内各单位构成同一场域,基层纪检难以不打折扣。在政治实践中,只要纪检干部与所在地区部门有长期稳定的工作关系,就不可能不受权力格局、地位序列、人情口碑、干群关系的影响。

要扩展权力清单制度,权力与责任清单一体编制,行政与党务部门全部涵盖,部门和职位权责一并包括,既公布显性权力、也描述隐性权力,既理清权力名目、也列明权力要素(主体、对象、条件、方式、依据、限度等)。关键是要实现权力清单的“人格化”和“席位化”,详细规定主要领导、分管领导及所有班子成员的权责,明晰到人头、划清楚分野,勾勒出边界,从而实现权力运行的编码与解码。权力公开还要包括党政信息、经济审计等多方面信息。

关键要加大纪检干部的流动性,破解同级监督难题。加速纪检干部的跨地区部门流动,既能避免纪检系统完全独立的弊端,又能打破长期稳定的工作关系,具有较高可行性。虽然地区部门变了,但监督执纪的业务没有变,纪检干部工作效率不会降低。不用长期与派驻地区部门打交道,纪检干部也能够心无挂碍、放开手脚开展工作,不受其他因素干扰和影响。此外,还需要以主体责任强化党内监督,“一把手”要监督班子成员,领导成员要监督分管领域。还需要进一步健全多元监督机制,完善民主监督、法律监督、舆论监督和规范的互联网监督。

从长远来看,权力制约和协调机制建设的各环节工作应与全面深化改革、全面推进依法治国的各项改革任务协同推进,形成制度体系、形成政治生态。科学有效的权力制约和协调机制,要以落实来完善、以实施来优化,将制度规定中的应然转化为真实世界的实然,将政策文本上的描述打造为政治生活中的实况,实现干部清正、政府清廉、政治清明的新常态。■

(作者:清华大学公共管理学院教授、廉政与治理研究中心主任;清华大学公共管理学院研究生、廉政与治理研究中心研究助理)