



## 一以贯之全面从严治党不断强化对权力运行的制约和监督

# 防止“一把手”成“一霸手”

□ 本报记者 王阳

“一把手”是党政领导班子的“班长”，属于“关键少数”中的“关键少数”。

一段时间以来，一些地方、单位和部门管人管事管权的体制机制不完善，存在上级监督太远、同级监督太软、下级监督太平等监督空白，导致“一把手”权力屡屡突破边界、霸道行权、违规用权、任性滥权、甚至以权谋私、大搞利益输送，对所在地方、单位的政治生态、经济社会发展产生恶劣影响。据中央纪委国家监委网站披露，仅2020年，全国纪检监察机关立案审查调查的县处级以上“一把手”就有5836人。

有专家告诉《法治日报》记者，大量事实表明，“一把手”主政一方、掌管一城，往往被不法分子视为拉拢、腐蚀、围猎的重点对象。少数“一把手”拿人民赋予的权力为自己谋私利，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。党的十八大以来，党中央高度重视对“一把手”的监督，习近平总书记多次作出重要指示，十九届四中全会、十九届中央纪委五次全会都围绕加强对“一把手”监督作出明确部署，目前已形成了“三重一大”集体决策制度、“三个不直接分管”制度和“一把手”末位表态制度等重要制度，释放出一以贯之全面从严治党、不断强化对权力运行的制约和监督的强烈信号。

### 坚持集体决策制度 有效防止个人专断

所谓“三重一大”集体决策制度，是指凡属重大事项决策、重要干部任免、重大项目安排和大额资金使用等“三重一大”事项，必须依照程序，按规定由领导班子集体讨论决定。除依法应当保密的事项外，“三重一大”事项，决策依据、决策结果等应以适当形式，在适当范围公开，保证党员干部和职工群众的知情权。

据湖南工商大学廉政建设协同创新中心研究员潘超介绍，“三重一大”事项决策前，要书面通知班子成员酝酿，不得临时动议，紧急突发事件未经集体研究先行处置的，“一把手”事后应及时向班子成员通报，并有书面记录，其目的就是防止“一把手”权力过于集中，造成个人专断，解决一些单位决策不民主、不公开、不透明问题。“但在当下的现实中，是相当一部分领导干部当了“一把手”，就觉得自己了不起，特权思想严重，高人一等，不愿接受监督，将自己看作是一级组织的身，其他人必须与自己保持一致，将不同意见看作是杂音，自然也就不愿意接受监督了。”

此前被“双开”的福建省厦门市思明区科技和信息化局局长叶加河曾自嘲为“四最”局长：“我在科信局，年龄最大、职位最高、资格最老、业务最强，因为这四个‘最’，可以说我在局里拥有绝对权力。”

引进到厦门的“双百”人才张某成立了一家信息科技公司，根据有关政策，该公司可申请获得思明区有关扶持资金及补贴，但相关部门对“双百”企业实地检查时发现，张某公司存在诸多违反协议的问题，如抽逃注册资金，将扶持资金挪作他用等。因此，工作人员根据检查结论出具了一份报告，将张某公司列为“需要整改型”企业，建议暂缓发放第三笔50万元扶持资金。

叶加河明知张某公司存在各种违规行为，但却交代工作人员修改报告，将张某公司从“需要整改型”调整为“平稳发展型”，使该公司顺利拿到了那笔50万元扶持资金。随后，张某约叶加河吃饭，席间递给了叶加河两个

### “一把手”是党政领导班子的“班长”，属于“关键少数”中的“关键少数”

### “一把手”主政一方、掌管一城，往往被不法分子视为拉拢、腐蚀、围猎的重点对象。仅2020年，全国纪检监察机关立案审查调查的县处级以上“一把手”就有5836人

### 在一些典型案例中，部分“一把手”俨然成了“一霸手”，为所欲为。而“一把手”出问题，往往表现为决策“一言堂”、用人“一句话”、用钱“一支笔”、项目“一手抓”



分别装有两万元人民币和2000美元的信封。

《法治日报》记者梳理得知，类似叶加河这样的“一把手”，现实生活中并非个例。

海南省委原常委、海口市委原书记张琦大搞“家长制”“一言堂”，利用职务谋取私利，破坏企业政治生态。张琦主政儋州、三亚、海口等地时，帮助多名民营企业主违规取得土地近7000亩，其中，帮助某地产商违规设置排他性条件非法获取土地1000多亩，占用地质公园、生态林地，给国家造成数十亿元损失。

安徽财经大学法学院教授张运书认为，早在2016年10月27日，党的十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》，就将“一把手”作为党内监督的重点对象。但在过去一段时间内，由于党组织对党员的管理失之于宽，失之于软，失之于松，导致不少党员和领导干部遵守组织纪律的意识较差。有的“一把手”在遇到重大问题决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用等本应经集体讨论作出决定的情况时，竟然视制度为无物，公然违反“三重一大”集体决策制度，向组织请示报告就擅自作出决定。这些严重违法违纪的行为，给党和国家造成了重大经济损失，损害了广大人民群众的利益。

### 落实分工负责原则 优化内部权力配置

梳理近年来全国各地查办的违纪违法案件，不少被查处党员干部落马前都是地区、单位或部门的“一把手”。在典型案例中，部分“一把手”俨然成了“一霸手”，专横跋扈，为所欲为。而“一把手”出问题，往往表现为决策“一言堂”、用人“一句话”、用钱“一支笔”、项目“一手抓”。

2014年2月7日，中央纪委研究室曾撰文指出，全面深化改革，必须坚持超前思考，要切实强化权力制约，按照分工负责原则，适当分解主要领导干部权力，减少主要领导干部对具体事务的插手干预，积极探索推广主要领导干部不直接分管具体事务的制度。

由于干部人事、财政(务)、工程建设项目是一个单位最重要、最敏感、群众最关注的热点问题，有的“一把手”在这三个方面大权独揽，从而造成权力失控制约失衡。为遏制这种局面的形成，强化分权制衡，很多地方推出了党政正职“三个不直接分管”制度，即各级党政“一把手”不直接分管干部人事、财政(务)、工程建设项目，这些日常管理权力必须分

了党政正职腐败案件的发生率。

### 既有民主也有集中 集思广益统揽全局

所谓“一把手”末位表态制度，指的是班子集体研究重大事项、重大问题，在充分发扬民主的基础上，最后由“一把手”综合集体意见并作最后陈述表态。当意见出现明显分歧时，按照少数服从多数原则，实行班子成员集体表决，但仍由“一把手”按照集体表决意见作最终表态。

北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水认为，民主集中制就是民主基础上的集中与集中指导下的民主相结合。“一把手”民主意识缺乏，就会搞成“家长制”“一言堂”，一个单位集体集中意识缺失，就会一盘散沙七零八落。既有民主也有集中，才能相辅相成，班子集体才能有凝聚力、亲和力和战斗力。“一把手”末位表态是对民主集中制的生动实践，要求“一把手”不仅要勇于牵头，也要敢于放手，更要善于在集思广益的基础上统揽全局。

《法治日报》记者梳理发现，现实中，有些“一把手”总以为自己比别人高明，在工作中喜欢一锤定音，听不进也不容有不同意见，使得身边工作的同志噤若寒蝉而不敢言，最终将一个单位弄得死气沉沉。

海南省农垦投资控股集团有限公司原党委书记、董事长，海南省农垦总局原局长杨思涛此前在澄迈县工作，从副县长到县长、县委书记，从副处级逐步晋升到正厅级，最终在澄迈“说一不二”，更离谱的是，杨思涛长期以县投融资委员会架空县委常委会和县政府常务会议，先后违规决策议题220个，“一把手”末位表态制度在他眼里形同虚设，对班子成员的善意指正充耳不闻。

去年8月，海南省人民检察院第一分院起诉指控：2002年至2017年，杨思涛在澄迈县任职期间利用职务便利，为多名请托人在土地征收、政府工程项目承揽等方面谋取利益，收受和约定收受巨额贿赂，另外滥用职权，违规指定项目建设，违规退还土地出让金造成巨额国有资产损失。此外，杨思涛身为国家机关工作人员，利用职务之便，为他人谋取利益，涉嫌受贿338万元，造成国家经济损失1234151万元。

采访中，中南财经政法大学教授郭泽强告诉《法治日报》记者，由于权力缺乏监督，少数“一把手”把权力作为谋取个人利益的工具，习惯凌驾于班子集体和组织之上，大搞“一言堂”，甚至一手遮天。党政主要负责人末位表态制度，是根据“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的民主集中制原则衍生出来的具体制度，其目的是在讨论重要事项时，防止“一把手”先定调，使得讨论沦为流于形式。

长江大学法学院副院长李华成认为，近年来，一些“一把手”之所以走向腐败，主观上是其自我堕落，而客观上就是缺乏有效监督。目前，对党政“一把手”的监督与查处，从中央到地方，已经被作为一项重点工作。“要防止民主集中制流于形式，在推行上级党委(党组)以及纪检监察机关、组织人事部门监督检查机制的同时，也可以引入群众监督机制，主动邀请人大代表政协委员、群众代表、一般干部职工等列席党委(党组)会议，延伸人民群众参政议政的内涵和层次。此外，还可以将一些涉及群众切身利益的决议结果向社会公布，接受舆论监督和社会评议。”

制图/高岳

□ 本报记者 韩东  
□ 本报实习生 王奇

今年全国两会上，全国人大常委会委员、广州市中级人民法院少年家事审判庭庭长陈海仪在接受媒体采访时指出，当前，网络消费借贷案件出现了一些新特点：在校学生互联网金融借贷案，大部分是因粉丝应援等追星行为产生的；涉及直播打赏的案件多是未成年人，金额少则几万元，多则上百万元。

数据显示，超6成涉互联网金融纠纷案件，执行案件被告是35岁以下青年，94.73%直播打赏案件当事人18岁以下，58.55%的互联网金融案件当事人年龄在25岁至35岁、43.2%在18岁至25岁。

一段时间以来，网贷乱象侵入校园屡屡引发热议。《法治日报》记者调查发现，除了年轻人消费观念、消费方式出了问题以外，乱象横生且缺乏监管的网贷平台也值得关注。

### 网贷平台无孔不入 申请贷款门槛极低

据《法治日报》记者观察，无论是逛网店、点外卖、打车、订酒店机票，还是随手刷微博、看视频、听歌、看新闻、办公、运动，但凡下流量量一点的App，基本上都提供了网络借贷的接口。一个打车App，最高可以借20万元，而一个外卖App不仅最高可借到20万元，而且还可以办理最高5万元额度的联名信用卡。连手机上的天气预报App，都上线了毫不相关的快速借款功能。

业内人士称，对互联网平台而言，为资金方开展客户与场景引流是其实现自身流量变现的一种重要方式，可增强其与金融机构、类金融机构之间的合作黏性。同时，部分互联网平台旗下亦有小贷公司，通过这种方式可以变相放大经营杠杆。

为了引流，各大平台还在广告上费尽心思，以至于各大头部互联网平台上，剧情低俗、价值观扭曲的网贷广告铺天盖地，如面试题面试失败，只因不知道某个网贷产品；公司领导拥有远大理想，推出网贷产品不是为了营利，而是为了方便百姓借钱；用户感慨网贷平台的便捷导致生活压力大，影响自己奋斗等等。这些广告多以宣传网贷的便捷性作为结尾，宣传点一般包括门槛低，只要手机号码或身份证即可申请，免抵押免担保；操作简单，放款迅速，只需几分钟即可；免息或者利息低，比一瓶水还便宜。

“与传统金融产品相比，网贷产品的最大特点就是门槛低、审核简单，年满18周岁、通过实名认证即可，额度则是花得多给得多。”某银行信用卡产品经理介绍，不少互联网平台可采用大数据技术，监测分析用户在网留下的搜索、消费、浏览记录等，有针对性地对用户进行商业营销。

上海恒衍律师事务所律师王艳辉告诉《法治日报》记者，纵览校园网贷的发展，其实是网贷机构和银行你退我进的过渡。传统商业银行的贷款门槛较高，有需求的用户无法通过商业银行进行贷款时就会选择网贷。大学生的消费能力不容小觑，在时间上通过电商平台消费早已成为主要消费方式。贷款业务搭上互联网的快车，在办理手续、资质审查方面较传统业务更便捷，因此更加刺激了大学生“即时满足”的欲望。

王艳辉说，网贷平台审核过于宽松，一方面当然有资本逐利的因素，但更应该看到其中的结构性问题——消费。有关专家对于“消费社会”的担忧正在一一演变为现实，大学生身处这种社会环境中，加上对自身风险评估能力的缺失，导致部分人进入了“消费—贷款—以贷养贷”的恶性循环。

### 网贷套路层出不穷 恶性催收触目惊心

“上岸”之后，感觉整个人都轻松了。一名豆瓣网友评论说。

在豆瓣平台上，有一个名为“负债者联盟”的讨论组，网友们在上面分享自己陷入网贷的经历，还清所有欠款的行为被称为“上岸”。在关于如何“上岸”的经验中，最重要的一条是“坦诚面对自己以及家人”。

“大三那年，我通过网贷贷了一双心仪已久的球鞋。”某大学在校学生徐冰(化名)始终忘不了自己第一次通过网贷买到球鞋的感受，此前买球鞋要么是自己攒了好几个月饭钱才能买一双，现在他终于不用为了一双球鞋那么久。

“申请网贷太容易了，上传身份证、通讯录就行。即便有欠款，也不影响到其他平台继续贷款。”徐冰说，首次利用网贷买

### 网贷平台乱象横生且缺乏监管 专家建议

# 树立正确消费观 避免陷入网贷泥潭

鞋后他便深陷其中，球鞋的发售一款接着一款，他贷款的金额越来越高，还款也开始力不从心。直到被父母发现后，替他还了所有欠款才及时止损。

据业内人士分析，网贷平台的套路可总结为“三板斧”：一是“砍头息”，即在放款前以“行规”“平台管理费”或“提前扣除利息”为由扣下部分放款金额。如在“714高炮”中，砍头息的比例高达30%，即借款1万元到手只有7000元。然而在计算利息时，依旧按照合同借款金额进行计算。

二是“阻碍还款”，即网贷平台在临近还款日期时故意暂停网贷平台运营，阻碍借款人及时还款，从而恶意产生违约金，增加还款难度。

三是“多头放贷”，即当借款人无力还款时，网贷平台会向借款人推荐其他网贷产品，让其“拆东墙补西墙”。这些新的网贷产品通常有着更高利率和更为苛刻的违约金，很大程度上也在同一家网贷平台旗下，于是，在各种花式套路陷阱下，在网贷的层层转包中，借债人债务也越堆越高，最后在恶性催收中无法脱身，被逼入“绝路”。

在公安部公布的打击“套路贷”犯罪案例中，有一起案例让人触目惊心。某团伙购买了1万多条个人信息，以“无利息、无担保、无抵押”等宣传方式，诱骗在校大学生通过网络贷款，签定借款合同后以扣除管理费、资料审核费等名义恶意收取“砍头息”。

7天借款期限到期后，无力偿还的可以申请按照一天100元、7天400元收费标准续费，或者推荐受害人按照同样的方式，在公司其他平台借款来偿还上次借款，诱骗受害人在公司内部平台重复借款，垒高债务，并采取电话骚扰、发送侮辱短信、语言威胁、发送或上传PS裸体图片、灵堂图片等“软暴力”手段，

骚扰受害及其父母、同学、老师、亲戚朋友等，逼迫受害人偿还借款金额和每天20%逾期费。

该案共涉及2500多所高校1.3万名受害学生，涉案金额达50748万余元。

### 理性消费依法维权 避免掉入网贷陷阱

家人帮忙还上了贷款后，徐冰立刻卸载了所有的贷款软件。

“一开始我也没有想到利息会滚到那么多。”采访中，徐冰后悔地说道，“有一段时间大家都在炒鞋，我也想抓紧时间去上车，于是在网上借了1万元钱，平台上显示最低年化利率7.2%，1万元借一天利息仅两元。没想到等我囤了几双球鞋之后，整个市场的热度突然降了下来，结果是我几双鞋根本赚不到钱。到了还款日，因为本金被套牢，不得不再去另一家平台借款，最后连本带息竟要还两万多。”

北京师范大学法学院教授、亚太网络法律研究中心主任刘德良表示：“一些借贷机构向在校大学生发放贷款，但其借款合同的基本内容没有以清晰的方式向学生告知，尤其是关于利息的情况，并且诱导学生签署合同，侵害了借款学生的知情权。如果有明确欺诈行为的，可以宣告合同无效，或者是撤销。”

王艳辉认为，网贷平台应对大学生贷款进行严格审核和责任承担，对学生的家庭经济状况和贷款用途至少应当作为形式审查，网贷平台违反此项义务，导致贷款不能收回的，应当承担款项不能回收的风险；贷款利率应当用年利率展示，否则起到误导作用；有关部门应规范网贷平台的不当宣传行为，如“花明天的钱，圆今天的梦”之类的诱导广告，也应当被纳入监管范围。

王艳辉建议，对学生群体来说，最重要的就是要树立正确的消费观。无论是消费还是借贷，都应该正视自己的需求，认真评估自身承受能力。

“网贷平台的合同内容涉及市场监管部门的监管，如果出现高利贷还需要金融主管部门介入。在非法讨债的过程中，可能需要公安部门介入，这是一个综合性的执法问题。”刘德良认为，家庭、学校和社会应共同努力，引导在校大学生树立正确的消费观念。同时，如果陷入网贷危机，大学生也应该具有法治观念和权利意识，要勇敢地拿起法律武器维护自身合法权益，可以向监管机构投诉，也可以按照合同约定的规定主张合同无效。

## 感光度



▲ 近日，海南省海口市公安局交警支队、海南老陶义工社联合开展交通安全进农村宣传活动，进一步增强乡镇居民的交通安全意识，图为协警向居民赠送安全头盔。  
本报记者 邢东伟 翟小功 本报通讯员 李盛兰 摄



▲ 3月25日，内蒙古通辽市禁毒委联合辖区附属实验中学开展禁毒法制课。图为学生在表演自编自导的话剧《阳光下的裂缝》。  
本报记者 颜爱勇 本报通讯员 张萍 摄



▲ 近日，陕西省澄城县交警大队组织民警走进田间地头和水果交易市场，向果农宣传交通法规知识，确保辖区路畅人安。  
本报记者 孙立奥 本报通讯员 姬磊磊 摄