



### 中央出台《意见》加强对“一把手”和领导班子监督

# 同级监督难题有望破冰

- 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
- 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“一把手”频出问题的重要原因
- 《意见》突出对“关键少数”的监督,把党章党规中对“一把手”和领导班子监督的有关规定进一步细化、具体化,把实践中的有效做法上升为制度规范,是破解对“一把手”监督和同级监督难题的重要举措

□ 本报记者 赵丽  
□ 本报实习生 杨轶男

近日,《中共中央关于加强“一把手”和领导班子监督的意见》(以下简称《意见》)公开发布,这也是党内首个针对“一把手”和领导班子开展监督的专门文件。

《意见》突出对“关键少数”的监督,把党章党规中对“一把手”和领导班子监督的有关规定进一步细化、具体化,把实践中的有效做法上升为制度规范,是破解对“一把手”监督和同级监督难题的重要举措。

实际上,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?会带来哪些危害?目前对“一把手”的监督现状如何?此次《意见》对加强“一把手”监督提出了哪些实招?《法治日报》记者针对上述问题采访了相关专家。

#### 欲随权长贿随权集 腐败窝案串案多发

6月2日,中央纪委国家监委网站发布消息,青海省人民检察院检察长蒙永山涉嫌严重违纪违法,接受中央纪委国家监委审查调查。此前一天,河南省委常委、政法委书记甘荣坤落马。两个人都是在“一把手”的位置上被查。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%;广东省自党的十八大以来至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%。

在各地纪检监察机关的审查调查数据中,落马“一把手”也占有相当比例。2020年,湖北省纪检监察机关共办结“一把手”案件923件,其中涉及厅局级“一把手”案件18件,县处级“一把手”案件264件;广西壮族自治区各级纪检监察机关共上报“一把手”问题线索1011人,处分各级“一把手”726人。

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。

“如果‘一把手’政治素质过硬,廉政把关能力强,一个地方或部门的工作就会有迅速改观,但是从党的十八大以来反腐败斗争可以看出,一

旦‘一把手’出现腐败问题,往往会带坏一个地方、部门和单位的整个政治生态。”在北京航空航天大学廉政研究与教育中心主任任建明看来,背后原因是“一把手”的权力滥用。

任建明说,“一把手”负有选人用人责任,在管辖范围内有人事干部任免提名权。但是有个别“一把手”会把手中权力最大化地转换成利益,也就是“买官卖官”。有的“一把手”将手伸得很长,超出了自己的职责范围,可能伸到下面不止一级两级。仅通过滥用这一项权力,就容易导致地方腐败成为普遍现象。

北京科技大学廉政研究中心主任宋伟分析,近年来“一把手”腐败现象呈现出三种特征:第一,“一把手”仍然是反腐败的“关键少数”的重点人群,在查办的一些腐败案件中,“一把手”所占的比例应该还是比较高的;第二,“一把手”腐败往往涉及的情节和金额会更多,带来的危害更大;第三,“一把手”腐败带来的连锁反应是影响整个单位和地区的政治生态,也会使得腐败窝案、串案呈现高发态势,带来系统性影响。

#### 信念缺失权力集中 同级监督软弱无力

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“一把手”频出问题的重要原因。

去年1月被“双开”的福建省厦门市思明区科技和信息化局原局长叶加河曾自诩为“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。”据审查调查人员介绍,叶加河大搞“一言堂”,使民主集中制形同虚设。

受访专家一致认为,对“一把手”腐败问题的查处情况看,大部分都存在决策“一言堂”、用人“一句话”、花钱“一支笔”、项目“一手抓”的情况。这也暴露出一些地方和部门“一把手”权力过于集中,同级领导班子成员之间监督软弱无力。

近年来,党中央坚持全面从严治党、依规治党,围绕理论、思想、制度构建体系,围绕权力、责任、担当设计制度,建立起以党章为统领、《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》等为主干,《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》等为支撑的党内监督法规制度体系,推动落实主体责任和监督责任,加强对“一把手”监督和同级监督,形成了许多有效的做法和经验。

这些做法和经验为制定《意见》奠定了坚实的实践基础和制度基础。

《意见》出台契合当前坚持发展党和国家监督体系的重要要求。十九届四中全会提出要坚持和完善党和国家监督体系,加强对“一把手”权力的监督。《意见》也是对中央精神的贯彻落实。北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水说。



庄德水认为,从整个国家监督体系来看,能不能监督和制约好“一把手”的权力,直接关系到整个监督体系能不能有效运转。对“一把手”的监督和制约是权力监督的重要一环。制度的出台,体现出党中央要着力加强对“一把手”的监督,把对“一把手”的监督作为突破口,推动整个党和国家监督体系的健全和完善。

“一把手”处于核心地位,所有监督和制约的难点就是对“一把手”的监督。

宋伟也认为,《意见》深刻总结了党的十八大以来党和国家对监督特别是对“一把手”和领导班子监督的一个判断,深刻指出了加强对“一把手”和领导班子监督的重要性和紧迫性。

“因此,《意见》出台充分反映出党中央对于‘一把手’和领导班子监督问题的高度重视,体现了‘一把手’和领导班子监督问题将成为未来监督的重点,也意味着对‘一把手’和领导班子的监督将进一步实现制度化、常态化。”宋伟说。

#### 明确同级监督地位 多措并举破解难题

值得一提的是,《意见》对规范领导班子成员权力运行,强化同级监督提出了相应要求。

《意见》明确,要坚持集体领导制度,严格按照规则和程序办事,要求健全党委(党组)领导班子权力运行制约机制,合理分解、科学配置权力。坚决防止以专题会议代替常委会会议作出决策,坚决防止以党委集体决策名义集体违规,决不允许领导班子成员将分管工作、分管领域变成不受集体领导和监督的“私人领地”。同时,《意见》强调,纪委书记、派驻纪检监察组组长发现“一把手”违反决策程序的问题,应当及时提出意见,对纠正不力的要向上级纪委、派出机构反映。

“现在的同级监督,靠的是班子成员的同级监督和纪委的同级监督,但受整个政治生态和权力结构的限制,同级监督在限制运行过程中往往很难起作用,毕竟考虑到一个人的面子问题,有时候比较难。”庄德水说。此次《意见》把同级监督写进党内法规制度,并且用明确的条文方式加以细化和规定,明确了同级监督在党和国家体系中的重要地位。以前对同级监督是一种宣传性的要求性的规定,这次直接到了制度性和操作性层面。

在宋伟看来,此次《意见》重点谈到了要加强同级领导班子成员之间的监督,包括互相监督、常态化监督、集体领导、一岗双责、纪委书记谈话提醒、政治生态研判等。这些实际上是为同级领导班子成员之间的监督提供了更有效的方式,使其能够形成同级领导班子成员之间的监督合力,也使得同级监督软弱无力的问题能够在一定程度上得到解决。

制图/高岳

□ 本报记者 邢东伟 翟小功  
□ 本报通讯员 李羽玲

海洋环境资源民事公益诉讼主体有待明确,海洋环境资源损失鉴定有待加强,海洋环境资源修复体系有待健全……

随着海南自贸港和国家生态文明试验区建设不断推进,海口海事法院立足职能作用,将海洋环境资源诉讼案件作为推进海事审判精品战略的重要抓手,打造具有海事特色的亮点品牌。近年来,海洋环境资源审判还存在一系列法律问题亟待破解。

6月8日是世界海洋日,海口海事法院发布《海口海事法院2018—2020年海洋环境资源审判白皮书》(以下简称白皮书),系统梳理3年来海口海事法院海洋环境资源司法保护的主要做法,提炼海洋环境资源审判经验,并针对存在的问题提出建议。

“经过不懈努力,海口海事法院海洋环境资源审判各项工作取得显著进展,但仍面临不少挑战。”海口海事法院党组成员、副院长汪洋在接受《法治日报》记者采访时表示,下一步,海口海事法院将坚持问题导向,全力补齐短板,全面加强海洋生态环境司法保护,切实维护国家海洋权益和发展利益,助力海南国家生态文明试验区建设,为海南自贸港建设贡献海事司法智慧。

#### 民事公益诉讼案件增多 主要涉及非法占用海域

2018年,源顺公司将海口恒大美丽沙项目某地块建筑垃圾分包给中汇公司。中汇公司及实际控制人陈某将建筑垃圾倾倒在海口美丽沙海域,造成生态环境损害达860.064万元。

2020年3月6日,海口海事法院一审公开审理这起民事公益诉讼案,并当庭判令三被告连带赔偿海洋生态环境损失860.064万元,鉴定费47.5万元等共计907.564万元,并公开赔礼道歉。海南高院二审维持原判。

白皮书提出,海洋环境资源民事公益诉讼在海口海事法院受理的涉海洋环境资源案件中占有一定比重。海口海事法院于2019年开始受理第一起海洋环境资源民事公益诉讼,至2020年底,共审理了21起海洋环境资源民事公益诉讼案件,1起刑事附带民事公益诉讼案件。

“海口海事法院受理的环境资源民事公益诉讼在海南全省法院环境资源类民事公益诉讼中占有较大比重,2020年在全省占比高达48.78%。”汪洋表示,这类案件类型主要集中在非法采砂、非法捕捞水产品、涉刑事犯罪占比大,起诉主体均为检察机关,而且调解效果较好。

白皮书显示,2018年至2020年,海口海事法院共受理涉海洋环境资源案件180件,其中民事案件60件、行政案件119件、刑事附带民事公益诉讼案件1件。案件类型主要涉及非法占用海域、非法采砂、非法捕捞水产品、向海洋倾倒固体废物等。

#### 创新工作模式审判机制 打造海洋环保亮点品牌

“我们愿与广州、北海两家海事法院一道,共建共享海洋环保合作平台……”2020年11月5日,在签署《北部湾—琼州海峡》海洋环境资源司法保护合作协议后,海口海事法院党组书记、院长徐亚辉表示。

白皮书认为,在涉海洋环境资源案件审理过程中,海口海事法院创新实践了一系列工作模式和审判机制,包括搭建海洋环保协作平台、健全海事环保审判机制等,打造极具海事特色的海洋环保亮点品牌。

除了牵头与广州、北海两家海事法院签订海洋环保司法合作协议,海口海事法院起草并促成多家职能单位签署海洋环境公益诉讼协作意见,组织多家行政机关参与的联席会议,畅通涉海洋行政机关与司法机关工作衔接,构筑“跨区域司法协作”“环保联防联控”“公益诉讼支持”三大机制,打造海洋环境司法保护共同体。

“我们积极回应新时代发展要求,助力经济环保协调发展。”汪洋说,成立海洋生态环境司法保护工作领导小组,完善涉重大环境资源纠纷审判工作机制,依法结相关围填海项目案件,严格把握政策与法律的界限,正确处理服务保障重大项目建设和海洋生态环境保护的关系,保障全省海洋经济高质量发展。

白皮书显示,海口海事法院积极推进海事审判“三合一”改革,推动将破环海洋环境资源类刑事案件纳入海事法院管辖范围,在全国海事法院系统中较早实现海洋环境资源刑事、民事、行政案件审判的“三合一”。建设专业化海洋环境资源审判团队,引入专家陪审员和专家证人,借脑引智。

“在审判实践中,我们还创新海洋环境公益诉讼裁判规则,提升司法保护效能。”海口海事法院海南庭庭长陈映红表示,在部分鉴定不能、鉴定成本过高的案件中,适当参照专家论证意见确定生态环境修复费用,化解环境损害司法鉴定难题。

3年间,海口海事法院有两起案件入选2019年度全国法院环境资源典型案例,一起案件入选第九(2019)中国十大公益诉讼;三起案件入选海南法院2019年度、2020年度环境资源审判十大典型案例。

#### 不断健全资源修复体系 执法注意合理性谦抑性

在海洋环境资源损害案件中,同一侵权行为所造成的损害结果往往涉及多个行政机关,多个行政机关之间存在职能不清或交叉重叠的情形,很难将每一项损害赔偿具体对应到某一职能单位。

此时,如何确定起诉主体?白皮书提出,海洋环境监督管理机关作为法定的公益诉讼起诉人,主动提起海洋环境公益诉讼,是其履行职责的体现,应当予以鼓励并积极支持。当某一具体环境侵权行为涉及多个主管部门时,所涉部门可以共同诉讼,也可以根据职能分工分别起诉;如职能分工确有争议,可以协调作出职能划分的党委和政府进行处理。

机构少、难度大、费用高是海南海洋环境资源损失鉴定面临的困境。目前,海南省涉海洋环境资源损害司法鉴定的仅有3家。白皮书建议,探索“鉴定+专家论证意见”模式,推行诉前鉴定,引导公益诉讼起诉人在起诉前甚至是发现案件线索后第一时间进行鉴定;呼吁和建议海洋环境资源监督管理机构和科研机构全面开展海洋环境资源调查,逐步建立相应数据库,为行政执法、司法提供数据。

如何健全海洋环境资源修复体系?白皮书认为,探索建立由财政、审计、环保、自然资源、农业农村、检察院、法院等部门共同参与的海洋生态环境损害赔偿管理机制;探索建立由环保、自然资源、农业农村、检察院、法院等部门共同组成的海洋生态环境修复联合小组,厘清各部门在海洋生态修复中的职责,形成适应于不同损害形态的修复标准,并引入社会专业机构实施,确保修复效果。

目前,海南省不同市县、不同行政部门间的同类海洋环境资源行政行为的文书、程序不统一,不同市县、不同行政部门对同类海洋环境资源行政行为的处理依据和处理结果不统一,严重影响政府公信力。

面对这一现状,白皮书提出,相关部门就非法占用海域等普遍性问题出台较为具体的行政处罚裁量规范,从源头上解决行政执法的地域差异问题。行政执法机关在执法过程中要注意行为的合理性和谦抑性。司法机关在办理相关案件过程中要注意对行政行为的目的性、合规性、合理性的审查,积极发挥司法能动作用。

## 为海南自贸港建设贡献海事司法智慧

海口海事法院发布白皮书提炼海洋环境资源审判经验

戚光彦

晏丹(何爱民)题



▲ 近日,辽宁丹东出入境边防检查站邀请抗美援朝老战士(左二),在中朝友谊桥桥头为民警代表上了一堂革命传统教育课。

本报记者 韩宇 摄

► 青岛市司法局近日开展“美好生活·民法典相伴”宣传活动,发放各类民法典宣传材料2000多份。

本报记者 曹天健 本报通讯员 潘月民 摄



▲ 新疆库尔勒市公安局帕尔巴格派出所利用公共活动区域打造“反诈长廊”,民警在长廊悬挂各类反诈手绘漫画,营造全民反诈氛围。

本报记者 潘从武 本报通讯员 马乾月 摄