

调查与研究

推进更高水平更深层次三转

本报理论周刊与中国纪检监察学院党建教研部联合课题组

十九届中央纪委四次全会强调,推进更高水平、更深层次“三转”,增强“主动转”的自觉。完善自身权力运行机制和管理监督制约体系,严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作,严格审查调查安全管理,公正文明执纪执法,不断提高纪检监察机关治理能力。

近日,本报理论周刊与中国纪检监察学院党建教研部课题组围绕推进更高水平、更深层次“三转”中存在的重点难点问题及解决对策建议进行了调研。

1 调研发现的重点难点问题

各级纪检监察机关持续深化“三转”,克服了过去存在的职能不够明确、责任不够聚焦的问题。调研发现,伴随“三项改革”一体深入推进,纪检监察机关职能职责、工作权限等涉及主责主业的内涵和外延发生了很大变化,部分纪检监察机关也存在与新形势下深化“三转”新的更高要求不相适应的问题。

转职能方面

政治监督落实有差距。有的单位政治监督泛化、不聚焦,对政治监督的概念、职责把握不到位;有的单位政治监督虚化,缺乏具体实在的落实举措;有的单位政治监督滞后,没有将监督挺在前面,以查处代替监督,搞事后监督,影响监督效果。

日常监督有待加强。对监督的边界把握不准。部分纪检监察干部反映,虽然党内监督条例、监督执纪工作规则规定了监督检查内容,但大家对到底监督什么、监督重点在哪里并不清楚。监审分设后,对监督检查室的职责认识存在误区,导致监督检查室既要忙于处置问题线索,又要组织开展扫黑除恶专项斗争、破除形式主义官僚主义等专项监督检查工作。

在一些领域监督存在短板,对扶贫领域、民生领域等侵害群众利益的行为监督力度不够。一些违纪违法人员为逃避组织监督,利益输送方式不断升级、

更加隐蔽,导致监督难度增大。同时,纪检监察机关内部监督检查、审查调查、信访部门的信息沟通不够及时,与银行、审计、税务等部门配合也有待加强,监督资源需要进一步整合。

存在专责不专现象。有的纪委监委对协助党委推动全面从严治党履职尽责不到位,出现“缺位”。有的纪委监委把在推进全面从严治党中的“协助”职责变为“主抓”职责,甚至承担“主责”,严重“越位”。一些地方党委主体责任落实中出现了层层递减的现象,呈现“上重下轻、上热下冷、上紧下松”的现象,也给纪检监察机关实现“三转”带来了一些困难。

转方式方面

监督手段单一。日常监督更多依靠参加民主生活会、专项调研检查、做好党风廉政建设意见等常规动作,自选动作较少,下沉不彻底、近距离监督不够。部分纪检监察干部表示,政治生态

综合研判缺乏具体指标,对监督对象精准画像仍存短板。

纪法贯通能力有待提升。有的纪检监察机关常常把执纪和执法工作割裂开来,认为强调法治思维、法治方式就是要求纪检监察机关按照刑法、刑事诉讼法的标准开展工作,不自觉地忽略了纪在法前、纪比法严。部分纪检监察干部反映,对于违纪、职务违法和职务犯罪案件的证据适用标准上,各地在实践中有时出现标准不一、难以把握的情况。

依规依纪依法意识有待提高。有的地方措施使用不规范。一些县乡纪委谈话安全预案过于简单,没有针对“六必知”和被谈话对象相关情况提出相应的安全防范措施;有的既未制定谈话方案和安全预案,也未履行“手递手”交接手续。一些地区对“四种形态”的运用还不够精准,难以精准认定各种情形的适用条件。一些纪检监察干部表示对不同形态之间的相互

转化难以把握,既缺乏相应依据,又缺乏具体案例指导。

转作风方面

存在斗争精神不足问题。有的县区纪委监委的干部受“熟人社会”影响,存在怕得罪人的观念,不敢监督。

存在形式主义官僚主义问题。有的政绩观出现偏差,只愿意办大案要案,以数据论英雄;有的口大气粗,不善于认真细致做思想政治工作;有的纪委监委对监督对象要求严格,却不严格律己,严重影响了执纪执法公信力。

存在本领恐慌、能力不足的问题。个别纪检监察干部工作中习惯沿用老思维、老套路、老手段、老办法开展工作,不能及时适应纪检监察体制改革中带来的工作规则、业务流程的变化。部分纪检监察干部反映,基层纪检监察干部培训师力量还相对薄弱,培训的层次不够清晰,有些干部在培训中存在囫圇吞枣状况。

2 推进更高水平更深层次“三转”

把握转职能这个核心

推动政治监督具体化常态化。新时代强化政治监督的根本任务是“两个维护”,要加强对坚持中国特色社会主义制度、落实党中央重大决策部署和习近平总书记重要指示批示精神、落实全面从严治党责任情况的监督检查,贯彻落实党的十九届四中全会精神情况的监督检查,坚持从政治纪律、政治规矩查起,突出对“关键少数”的监督。要围绕脱贫攻坚、扫黑除恶专项斗争突出问题有针对性开展监督,及时回应群众关切。部分纪检监察干部认为,为了解决政治监督内容不具体的问题,可以把政治监督与业务工作结合起来,通过业务工作中暴露的问题来确定政治监督的重点内容。

做实做细日常监督。要创新监督形式,探索借助信息化、大数据的现代化手段,综合运用谈话函询、检查抽查、列席民主生活会等多种形式,不断强化常态化、近距离的日常监督。要始终牢记纪检监察机关的监督是“监督的再监

督”,是通过监督推动党委履行主体责任,不是代替主体责任。在实际工作中,要防止跳过各级党组织去直接管理每一个党员,更不能直接代替一线部门履行监督职责,要防止和纠正专责不专“回头转”的现象。针对问责泛化问题,有纪检监察干部认为,应根据党委领导班子分工,细化主体责任内容,列出问责追责清单,为问责提供依据,避免问责泛化和简单化。

抓住转方式这个关键

提升纪法贯通能力。纪法双施双守,对所有涉嫌违纪、职务违法、职务犯罪的问题一体进行调查,既要强化法治思维、程序意识,又要把纪律挺在前面,重视小微问题的及早处理,防止出现要么是“好同志”、要么是“阶下囚”的现象。部分纪检监察干部认为,要进一步严格依规依纪依法搜集证据措施,进一步明确违纪、职务违法、职务犯罪的证据参考标准,加大对非法证据排除力度,做到客观全面。

实事求是运用“四种形态”。充分

运用“四种形态”提供的政策策略,通过有效处置化解存量、强化监督遏制增量,严查极少数,管住大多数。要善于分析并立足于本地区本部门的政治生态,精准把握适用“四种形态”的不同条件和标准,防止出现事实性质认定不准、政策法规适用不当、执纪执法尺度不一,处理畸轻畸重等情况。

整合运用监督力量。完善纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接制度,强化纪委监委监督的协助引导推动功能,促进党内监督与人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督和舆论监督贯通融合、协调协同。

发挥转作风保障作用

纪检监察机关要带头加强政治建设。用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑,增强“四个意识”,牢记新时代强化政治监督的根本任务就是“两个维护”。要建立“不忘初心、牢记使命”长效机制,坚持以初心使命作为政治本色和前进动力,不断增强“两个

维护”的自觉性坚定性,把“两个维护”的要求落实到具体的监督执纪问责、监督调查处置工作行动中。

坚决破除形式主义官僚主义。把反对形式主义、官僚主义作为重要政治纪律和政治规矩,真抓实干,杜绝贪大求全、制造虚假政绩的现象。深入贯彻落实中央八项规定精神,既要增强斗争意识,又要狠抓落实,实现工作方式向做细做透不断转化,巩固拓展作风建设成效,推动化风成俗、成为习惯。

加强专业化队伍建设。完善自身权力运行机制和管理监督制约体系,确保执纪执法权受监督、有约束,持续防治“灯下黑”。拓展选人用人视野,围绕干部培养、选拔、管理、使用,从严从实加强纪检监察干部能力素质建设。加强干部培训,推动学习调研常态化,把政治培训、纪法培训作为全员培训的重点,进一步提高正确把握政策的能力,不断提升线索处置、监督检查、审查调查谈话、证据适用等执纪执法专业化水平。

(课题组成员:冯新舟 罗星 胡楠)

自觉扛起巡察工作政治责任

陶方启

市县巡察是巡视向基层的延伸和拓展,是党和国家监督体系的重要组成部分,是党内监督的战略性制度安排。

日前,安徽省宣城市委巡察工作领导小组对近两年来的政治巡察经验进行梳理总结。

充分发挥巡察对做到“两个维护”的重要促进作用。巡察本质上是政治监督,是市县党委的分内之事,更是党委书记的应尽之责,必须紧扣政治责任,提高政治站位,自觉把巡察工作置于推进国家治理体系和治理能力现代化中思考和谋划,切实增强思想自觉、政治自觉和行动自觉。一是深化政治巡察。实践中,宣城市委把“两个维护”作为根本任务,紧扣被巡察党组织职责使命,将“四个落实”“三个聚焦”分解为具体指标,推动政治监督具体化、常态化。二是落实主体责任。将主体责任逐步明确为加强领导、谋划部署、成果运用等具体责任,实现履责清单化,确保工作不漏项。三是深化整改落实。从严从实做好巡察“后半篇文章”,推动纪检监察机关和组织部门履行日常监督责任,并注重流程再造,强化过程管理,确保整改过程扎实、整改结果真实。

充分发挥巡察对决胜全面建成小康社会

社会的重要保障作用。紧扣全面建成小康社会目标任务,在脱贫攻坚方面,两年来先后开展4轮脱贫攻坚专项巡察,实现贫困村和市县扶贫开发领导小组成员单位的全覆盖,对重点贫困村党组织进行提级巡察;在医疗卫生方面,联动开展医疗卫生领域专项巡察;在精神文明创建方面,开展市区住宅小区管理提升专项行动,维护关系千家万户日常生活的“大民生”。

充分发挥巡察对健全权力运行制约和监督机制的重要促进作用。完善上下联动工作格局,促进巡察与其他各类监督贯通融合,把监督制度优势转化为治理效能。一是织密巡察“监督网”。聚焦“全覆盖”和“高质量”,通过抓目标考核、抓工作机制、抓巡察业务、抓整改落实、抓村社延伸,形成市县巡察同向发力、上下联动、有机衔接的工作机制。同时,建立健全巡前征求意见建议、巡中密切协作配合、巡后分类共享成果的工作机制,做到双向共享,综合用好巡察成果。二是扎紧制度“铁笼子”。根据巡察反馈的共性、倾向性问题,坚持举一反三,查找制度漏洞,督促相关单位建立健全制度。三是提高群众“参与度”。构建汇报测评、现场测

评、巡察组测评、日常监督测评“四位一体”的整改评价机制,让群众参与评判整改效果。

充分发挥巡察对深化全面从严治党的重要利剑作用。一是坚持“严”的主基调。对巡察移交问题线索集中时间、集中精力、集中力量快速办理,依规依纪严肃处理,达到移送司法机关条件的迅速移送。二是拓展“巡”的覆盖面。

数说·宣城政治巡察

● 牢牢扛起政治责任。把做到“两个维护”作为根本任务,将主体责任明确为加强领导、谋划部署、成果运用等5个方面18项具体责任;两年来共开展15轮专项整治,发现问题的到期整改率达到98.8%。
● 保障全面建成小康社会。开展4轮脱贫攻坚专项巡察,提级巡察9个重点贫困村党组织,共发现问题2188个,移交问题线索167件;联动开展医疗卫生领域专项巡察,共发现问题330个,移交问题线索39件。
● 发挥巡察利剑作用。坚持“严”的主基调,近年来共移交问题线索116件,立案25件,给予党纪政务处分28人,移送司法机关18人,移送司法机关的严重违纪违法案件中按巡察移交问题线索办理的占80%;市县巡察延伸覆盖737个村和社区党组织,实现巡察全覆盖;强化巡察机构建设,设置“1办4组”,巡察人才库干部人数达1551名。



样本参考

通江 梳理扶贫领域案件特点

陈贵平

十九届中央纪委四次全会强调,全力保障脱贫攻坚决战决胜,集中整治群众反映强烈的突出问题。纪检监察机关要对扶贫领域腐败和作风问题进行盘点梳理,着力加强对脱贫工作绩效、脱贫政策连续性稳定性,以及脱贫摘帽后“不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管”情况的监督检查,对搞数字脱贫、虚假脱贫的严肃问责,对贪污侵占、吃拿卡要、优亲厚友的从严查处,推动脱贫攻坚政策措施落到实处。

近日,四川省通江县纪委监委围绕扶贫领域工程项目、财政资金专项清理、巡视巡察反馈问题整改等方面,梳理三年来查处的315起扶贫领域违纪案件主要特点。

群众身边腐败问题多发

村干部是主要违纪高发群体,部分基层干部共同违纪现象突出。调研显示,农村及社区是党和国家扶贫政策、扶贫资金的最终落脚点,贫困群众获取扶贫政策的渠道和对扶贫政策的理解掌握相对有限,在查处的扶贫领域违纪违法案件中,直接参与扶贫项目管理、扶贫资金使用的村干部更有可能滋生腐败问题。近三年来,立案查处扶贫领域违纪违法案件中,相关领导干部35人,占比11%;一般干部42人,占比13%;零距离服务群众的村社干部239人,占比76%。其中,查处村“两委”负责人占查处农村干部的79.5%。调研还发现,基层干部共同违纪现象不容轻视。面对扶贫政策配置时,部分基层干部以权谋私,抱着法不责众的侥幸心理,以集体决策为幌子,共同参与违纪,把集体决策当作违纪违规的挡箭牌。近三年来,查处共同违纪的干部有153人,占查处总人数的48.6%。



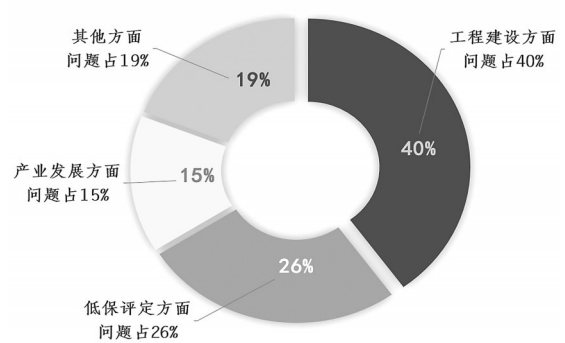
涉及领域分布广泛

工程建设方面。主要表现在违反招投标法,违规确定项目施工队伍,对工程项目的监督管理不到位,扶贫项目建设滞后,工程质量不合格,项目验收流于形式,收受项目承建方红包礼金。近三年来,查处此类案件127件,占比40%。

低保评定方面。主要表现在农村低保评定会议走过场,评定不精准,违规将亲属纳入低保对象,在为他人办理低保工作中收取好处费。近三年来,查处此类案件82件,占比26%。

产业发展方面。主要表现在虚报产业面积,骗取套取产业发展奖补资金,补助资金发放不及时、不足额,滞留、挪用、超范围发放扶贫资金。近三年来,查处此类案件47件,占比15%。

其他方面。主要涉及教育扶贫、医疗救助、小额信贷、惠民惠农等方面的违纪违规问题。近三年来,查处此类案件59件,占比19%。



违纪手段复杂多样

截留挪用。主要表现在个别干部擅自截留专项扶贫资金并挪作他用,要么挪用于其他工程类项目建设缺口资金,要么挪用于集体开支。近三年来,查处此类案件64件,占比20%。

蝇贪蚁腐。主要表现在个别干部暗箱操作,在实施扶贫政策过程中贪污侵占、吃拿卡要、雁过拔毛,蚕食扶贫资金。近三年来,查处此类案件58件,占比18%。

优亲厚友。主要表现在个别干部好人主义盛行,在扶贫工作中搞平均主义、撒胡椒面,给群众吃“大锅饭”,在落实扶贫资金过程中搞利益均沾,如贫困户精准识别、危房改造、易地扶贫搬迁资格认定不精准问题。近三年来,查处此类案件91件,占比29%。

责任落实不力。主要表现在扶贫政策实施过程中责任落实不力,审核上报数据把关不严,扶贫工作中弄虚作假,搞形式主义官僚主义。近三年来,查处此类案件102件,占比33%。

