

调查与研究

坚持问题导向 层层传导压力

——关于推动全面从严治党政治责任落实的调研

■海南省海口市纪委课题组

十九届中央纪委二次全会强调，加强对所辖地区和部门党组织履行全面从严治党责任情况的监督检查，克服压力传导层层递减的现象。用好问责这个利器，以强有力问责唤醒责任意识。

日前，海南省海口市纪委对近年来推动全面从严治党政治责任落实情况开展调研，在现状分析的基础上，对如何坚持问题导向，推动“两个责任”层层落实提出对策建议。

基层全面从严治党存在问题及原因分析

党的十八大以来，海口市纪委坚持问题导向，紧盯各级党组织履职尽责构建监督格局，把是否践行监督执纪“四种形态”作为检验主体责任落实的“试金石”，督促指导各级党组织构建日常监督反馈机制，加大“一案双查”力度，压实主体责任，政治生态明显好转。

然而，从调研的结果看，全市尽管落实全面从严治党政治责任意识不断强化，管党治党各项制度与措施较好落实，但全面从严治党压力传导层层衰减的现象依然存在，基层党风廉政建设形势依然严峻。具体表现在：一是信访举报仍呈波浪上升趋势，基层“微腐败”问题突出。近年来，全市信访举报量逐年上升，2017年反映基层党员干部的信访举报占信访总量的44.3%；与之对应，全市查处基层“微腐败”人数也逐年上升。二是违纪增量下降不明显，轻微违纪比例上升。近年来，每年新发生的轻微违纪均有所上升，特别是乡科级及以下党员干部违纪增加是全市违纪增量居高不下的主要原因。三是基层违反中央八项规定精神问题依然多发。违规发放津补贴、公款送礼、公款旅游等问题突出，查处人数呈上升趋势；违反中央八项规定精神问题每年新发生数也呈上升趋势，其中乡科级及以下党员干部的比重达到89%；因“不干事、不担当”问题被追究的党员干部也呈逐年上升趋势。

造成上述问题的主要原因是：从主体责任看，各级党组织履行主体责任，践行“四种形态”特别是第一种形态还远远不够；推动全面从严治党的压力向纵深传导，特别是在农村基层还远远不够；党风廉政建设与业务工作“两张皮”问题仍然存在。从基层党组织全面从严治党主体责任落实的各个环节分析来看，监督、反馈环节缺失是基层党组织主体责任“空转”的主要原因。解决这个问题，

关键是要督促各级党组织建立健全全面从严治党责任落实的监督、反馈机制，加大“一案双查”力度。

从监督责任看，违纪问题仍然多发高发，说明作为专责监督的纪检监察机关在监督执纪问责的工作理念和思路上还存在不足。如中央纪委明确要求转变执纪理念，抓早抓小，但一些基层纪检监察机关在贯彻落实时没有结合自身实际，提出具体的抓早抓小的工作思路和举措，停留在喊口号层面，“上下一般粗”；发现问题线索整改个案的多，举一反三建章立制堵塞漏洞的少，有了大问题才追责，小问题基本不追责；执纪审查开展的多，治“病树”、拔“烂树”，关注“树木”治标的多，而督促指导各级党组织落实主体责任，让大家关注“森林”状况，落实治本措施，当好护林员、防疫员的少。这些都表明基层纪检监察机关在贯彻落实中央纪委精神，找准支点，运用问责这个杠杆，创造性撬动各级党组织落实主体责任，形成全面从严治党齐抓共管、向纵深发展的新格局上还远远不够。

督促构建监督反馈机制的实践探索

针对上述存在问题，近一年来，海口市纪委集中开展履职尽责监督检查，督促指导各级党组织构建“发现问题—移送线索—督促整改—责任追究—通报指导”的监督反馈机制，推动全面从严治党向纵深发展。

坚持问题导向，建立发现问题、收集、移送机制，多渠道掌握问题线索，解决全面从严治党监督无的放矢问题。各单位指定专人定期收集媒体曝光、其他单位检查、本单位日常监督中发现的问题线索，及时进行整改，并运用“四种形态”处理责任人员。同时，由市纪委开展各单位履职尽责的监督检查，发现其他履职不到位、不规范等问题线索的，及时转交并督促问题单位整改并运用“四种形态”处理责任人。对不按照要求及时转交问题线索、长期零

报告问题线索的单位，进行通报批评，并开展责任倒查。

坚持抓早抓小，建立问题整改、督促、问责机制，监督指导运用“四种形态”，解决全面从严治党责任落实空转问题。在各级党组织建立问题整改和责任追究情况报送制度。对问题线索只整改事、不处理人的，由上级纪委安排专人督办；对没有运用“四种形态”开展日常监督管理的，对单位主要负责人进行追责，倒逼各级党组织落实全面从严治党主体责任。

坚持关注“森林”，建立定期分析研判机制，突出问题导向选择实践路径，解决落实全面从严治党举措治标不治本问题。建立信访举报、执纪审查、作风问题查处、基层“微腐败”定期统计分析研判制度，及时发现一段时间内同类问题的主要特点和变化趋势，从而找出问题根源，提出治理对策。比如，通过调研发现，基层党委政府履行监督职责不到位、导致村（居）民主议事决策程序和村（居）务公开的关键性制度“四议三公开”形同虚设，是造成基层“微腐败”蔓延的主要原因后，市纪委提出紧盯“四议三公开”执行情况，对基层党组织开展监督执纪，要求基层纪委要进一步深化“三转”，由重点“盯违法”“盯腐败”向重点“盯违纪”特别是“基层党委政府履行监

督职责不到位”转变，严格执行“一案双查”，基层纪委专责监督作用得到明显发挥，农村基层“微腐败”治理成效初显。2017年，在全市科级以上机关干部信访举报数持续上升近9%的情况下，农村基层党员干部信访举报数却同比下降29%。

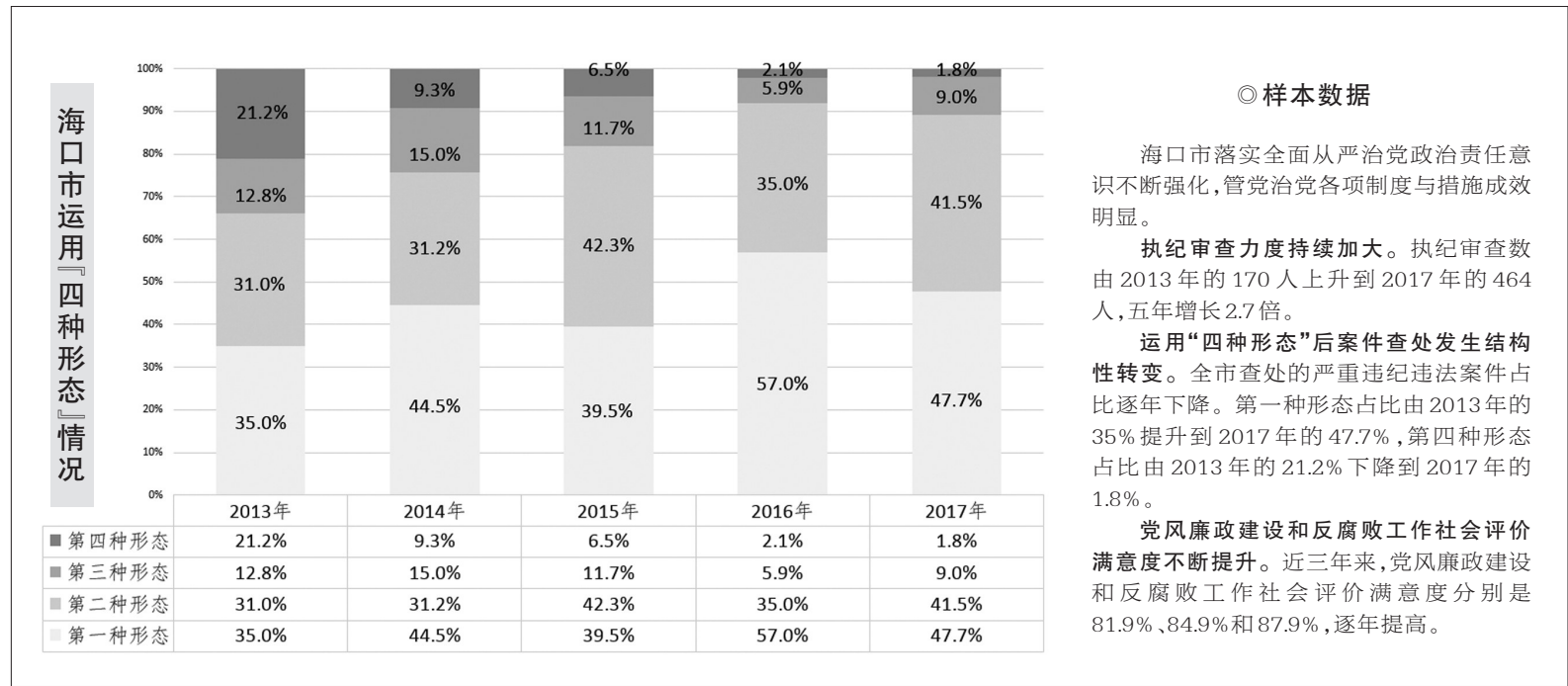
进一步推动全面从严治党政治责任落实的思考

必须紧紧牵住主体责任这个“牛鼻子”，通过加大“一案双查”力度传导压力，进一步解决“不想抓”“不敢抓”的问题。要督促各单位坚持问题导向，开展履职尽责监督检查，用好“四种形态”特别是第一种形态，抓早抓小，解决“不会抓”的问题。要着力抓好用好问责这个“杠杆”，通过加大“一案双查”力度，一级抓一级，层层撬动主体责任，督促各级党组织主动履职，自觉运用“四种形态”处理问题责任人，把从严治党的压力传导下去，改变从严治党是“纪委家事”的观念，变“要我抓”为“我要抓”，解决“不想抓”“不敢抓”问题，实现同频共振。

必须坚持问题导向，把能否用好“四种形态”作为检验主体责任落实的“试金石”，让运用第一种形态成为常态。大会小会说得多，

责任状签得再好，不用好“四种形态”，不严肃处理问题责任人，就是从从严治党主体责任落实不力的表现。必须将“四种形态”运用情况作为判断各单位管党治党责任是真落实还是假落实的主要标准，特别是要注意克服发现问题只督促整改、处理“大问题”责任人，忽视运用“四种形态”中的第一种形态处理苗头性、倾向性以及轻微违纪问题责任人的倾向。

必须紧盯履职不到位的问题线索，加大对失职失责行为的监督执纪问责力度，不断深化标本兼治。实践表明，严重的不作为、慢作为、乱作为后面几乎都隐藏着腐败问题，不作为、慢作为、乱作为往往就是腐败的前兆或症状。紧盯履职不到位的问题线索进行监督执纪问责，就盯住了腐败的源头，为权力套紧了“缰绳”。从成本效益的角度分析，追究失职失责的责任容易，查清失职失责后面的腐败问题很难，成本很高。若只盯腐败而忽视对失职失责的责任追究，必然会放纵腐败问题蔓延；反之只要盯住失职失责问题线索不放，从严处理，就有可能把问题控制在萌芽状态，大大减少腐败的发生概率。因此，要将“发现问题—移送线索—督促整改—责任追究—通报指导”的监督反馈机制进一步制度化，精准运用监督执纪“四种形态”，推动全面从严治党责任落实。



关于基层“微腐败”治理的调研

■江苏省扬州市纪委监委课题组

“微腐败”看起来小，但也可能导致“大祸害”，损害的是老百姓切身利益，啃食的是群众获得感，挥霍的是基层群众对党的信任。

十九届中央纪委二次全会强调，坚决整治群众身边腐败问题。要加大集中整治和督查督办力度，凡是群众反映强烈的问题都要严肃认真对待，凡是损害群众利益的行为都要坚决纠正。

针对“基层党员干部违纪问题逐渐减少，群众身边腐败问题时有发生”的现状，日前，江苏省扬州市开展基层“微腐败”问题专题调研，把脉“微腐败”行为的新特点新动向，通过研判分析，找准工作主攻方向和着力点，对提升下阶段治理工作成效提出对策建议。

基层“微腐败”的主要特点

涉及村、社区干部的案件占比较大。从近几年统计的案件和群众举报的问题线索来看，涉及村、社区这些基层干部的案件超过50%，这些基层干部虽然职级不高，甚至不在现行的干部序列里，但他们却掌握着当地的公共资源，掌握着“权、钱、物”，极大影响着民生问题。从涉案官员的自诉看，他们普遍存在三种心理，一是“土皇帝”意识，觉得基层面广，监管部门人手少，很难管到他们；二是认为惩罚轻，他们认为自己的涉案金额少，不够立案的标准，即使立案也不可能受到重罚。近年来查处的基层干部腐败案件，很多基层干部由于涉案金额较小，被判处缓刑，而缓刑很难对基层干部形成震慑作用。

强农惠农和民生工程领域成为“重灾区”。由于强农惠农和民生工程种类繁多、数量巨大，且牵扯很多国家拨付的专项资金，流转过程非常复杂，上级机关部门很难一一核实，最容易导致基层“微腐败”。从近年查办的案件及通报的内容可以看出，“虚报冒领”“套取”“骗取”“侵占”“挪用”等已成为高频词，大多集中在征地补偿、危房改造资金、拆迁补偿、农村低保、惠农补贴等专项补偿款方面。窝案串案时有发生。从查处的案件看，窝案串案

比例不小，有的甚至出现整个村委会主要成员全部涉嫌违法的案例。由于村干部常年生活、工作在一起，有的甚至是从小一起长大的，他们往往会为了共同的利益，达成一种默契，相互串通，也就形成了窝案串案。在缺乏有效监管的情况下，这种利益圈，如果内部分赃均匀，很难被外人发现。

产生基层“微腐败”的原因分析

个体价值判断偏差，导致心理失衡。基层“微腐败”行为与价值观存在着必然联系。从调查数据可以看出，接受过高等教育的基层干部大多对红包、回扣具有一定敏感度，这类人群中90.18%的人明确表示“坚决抵制各种礼品礼金”。而一些低学历的基层干部面对“糖衣炮弹”，敏感度相对较弱，一条烟、一斤茶等，被他们解读为正常人情往来。基层村、社区一级的干部工资待遇相对较低，他们生活上会面临一些困难，工作量却相对繁重。一部分人难免产生“干得多挣得少”“付出与所得不匹配”的负面情绪，滋生出“贪点贪点无所谓”的心理。

熟人社会的人情纠结。基层镇村一级的干部多数是土生土长的本地人。熟人社会的人情纠结在基层干部身上具有深刻的烙印，课题组在调查走访中发现，14.29%的被调查者接到亲戚朋友（或服务对象）的宴请持“欣然应允，人之常情”的态度；面对亲戚朋友请托办理有违政策法规事项时，3.57%的被调查者表示基本会“能办就办，不想伤和气”。在人情社会里，有的基层干部戴着有色眼镜，为熟人服务和蔼可亲，对普通群众冷若冰霜。这种熟人社会的人情关系将极大地影响基层政府的软环境建设。

基层权力监管缺位。从近年来查处的案例来看，基层领导干部权力相对集中，一些乡镇、村干部权力相对集中，以村居为例，权力往往掌握在村支书、村主任等“两委”班子核心成员手中，村内监督不足，村外的群众监督乏力。另外，由于基层单位编制有限、人手不足等现状，基层的工作人员流动性并不强，比如在乡镇、村具体负责某项工作的可能长期是

同一个人，即使群众投诉，这个人顶多是通报批评、诫勉谈话，并无实质性的调离岗位、开除等措施同时跟进，理由大多是业务繁杂、上手慢，新人培养费时费力。

治理基层“微腐败”的对策建议

构建压力层层传导的责任落实体系。坚持“主责在党委（党组）、关键在压力传导、落实在基层一线”思维，一方面，坚持把好考核关，实施“清单+提示+督导+问责”的工作推进机制，综合运用约谈、述责述廉等多种形式，督促各级党委党组切实履行主体责任。另一方面，纪检监察机关要聚焦主责主业，做好基层有关事项监督的再监督工作，实践运用好监督执纪“四种形态”，充分运用批评教育、约谈函询、诫勉谈话等多种方式开展监督执纪，推动基层党委（党组）积极主动履行全面从严治党主体责任。

构筑完善农村“小微权力”监督体系。一是加强专责监督。基层纪检监察机关要做好监督的再监督工作，紧盯基层街道、基层社区、基层站所，是否从法规依据、管理权限、运行流程、执行标准全方位健全制度；是否规范权力运行流程，严格执行事项准入制度，在权力运行上有力推进权责清单化、运行透明化、监督民主化；加强对财政拨款涉农资金的使用监督和管理，确保财政资金全部用到该用的地方，杜绝出现截留、挪用等现象。二是强化社会监督。建立和推广集公开、投诉、处理、评议于一体的群众监督制度，将广大群众的监督作为推动工作、提升工作的“助推器”。

加强违纪违法行为的处理和责任追究。结合实际，制定完善违反“小微权力”规定行为的责任追究办法，重点做好行为规范、实施与监督、责任追究和结果应用等四个关键环节的具体化工作，着力解决基层干部廉洁履职责任方面存在的突出问题。对独断专行、以权谋私、滥用职权、损公肥私、弄虚作假、逃避监督等违纪违规行为将综合运用党纪处分、组织处理等惩处措施进行严肃查处。责任追究做到要求明确、监督到位、追责有力。

调研视窗

江西井冈山

调研脱贫攻坚作风问题

近日，江西省井冈山市纪委监委组织力量深入基层，综合运用走访式、蹲点式、暗访式等多种调研方式，对脱贫攻坚作风建设进行专题调研。

通过调研发现，仍有少部分干部存在作风问题。一是“慢”的问题。主要表现为思想认识和工作作风不到位，个别干部存在交差心理，等文件、等通知的惰性思维严重；少数党员干部大局观念不强，争取资金不积极、跟踪服务不主动、项目推进不尽力，存在不作为、懒作为等现象；少数干部存在不愿深入群众、深入基层调研的情况，不能及时掌握脱贫攻坚工作中出现的新情况、新问题，工作总是慢“半拍”。二是“怕”的问题。主要表现为责任意识和担当意识不够，少数党员干部存在畏难情绪，遇到问题不研究不解决，推诿扯皮绕道走，攻坚克难韧劲不足；一些党员干部碍于扶贫领域监督严格、程序繁杂，怕担责任，扶贫项目资金不敢用不善用，对职责范围内的扶贫工作落实、指导、督查力度不够。三是“虚”的问题。主要表现为扶贫业务学习不够、扶贫政策不熟悉，扶贫本领不扎实；没有沉下身子抓扶贫，深入村组调查研究少，局限于“走访慰问式”扶贫，没有从根本上探究脱贫路子，工作方法笼统简单浮于表面，存在不懂扶贫、不会扶贫的现象。

针对发现的问题，该市纪委监委提出了以下几项措施：一是从严问责、压实责任，解决干部作风“慢”的问题。扎实开展脱贫攻坚作风专项检查，集中排查和整治作风问题，针对发现的作风“小毛病”，及时约谈提醒；坚持通报曝光制度，对查处的扶贫领域作风问题，一律点名道姓通报曝光，从严问效、从严追责，突出“一案双查”，推动各级党组织、党员领导干部全面落实脱贫攻坚责任。二是树立导向，正向激励，解决干部作风“怕”的问题。将脱贫攻坚贯穿干部培养教育、考察考核、选拔任用、日常管理全过程，牢固树立干部抓脱贫的正确政绩观，鼓励创新和担当，明确哪些属于先行先试出现的失误和错误，哪些属于探索性试验中的失误和错误，明确相关的具体情形和政策界限，激发干事创业创业激情。三是提振精神，强化管理，解决干部作风“虚”的问题。坚持以严的标准要求干部、以严的措施管理干部、以严的纪律约束干部，一方面加强对扶贫干部纪律观念的培养学习；一方面督促相关部门规范驻村帮扶，有针对性地加强对扶贫干部的培训，着力克服本领不足、本领恐慌、本领落后问题，确保扶贫干部素质过硬、能力过硬。（颜芳明 罗芹 刘清）