

调查与研究

严格执纪执法 维护金融安全

——关于金融信贷领域反腐败问题的几点思考

■吴敏

在我国，金融在国民经济中占据核心地位，而银行业资产规模占我国金融资产总量的80%以上，若金融信贷领域出了腐败和风险问题，往往是大问题。并且，金融行业具有特殊性专业性特点，一旦发生金融风险，其突发性、传染性和危害性非常强。尤其值得关注的是，党的十八大以来，金融信贷领域腐败问题时有发生，已经成为危害我国国民经济发展的腐败重灾区。维护金融安全，是关系我国经济社会发展全局的战略性、根本性的事情。

十九届中央纪委二次全会明确提出，紧盯重点领域和关键环节，着力解决金融信贷等方面腐败问题。因此，全力推进金融信贷领域反腐败工作，特别是防治银行信贷领域行贿受贿等腐败问题发生，既是防范系统性金融风险的重要内容，也是促进金融业健康有序发展的重要路径，各级纪检监察机关不能缺位，更不能失位。



问题—— 深刻认识金融信贷领域腐败的危害性

金融信贷领域的腐败属于金融基础性腐败。习近平总书记强调，金融是实体经济的血脉。金融是国家发展的血液，金融制度作为我国重要的基础性制度。如果金融业受到了腐败分子的污染，可能会影响整个金融环境的发展与安定，经济发展质量、水平就难以得到保障，发挥市场在资源配置中的决定性作用的机制将会失去基础支撑。

金融信贷领域的腐败属于社会影响恶劣的腐败。金融体系是现代化经济体系中重要组织部分，截至2017年11月末，银行业的资产规模已从2007年末的54.1万亿元增至244万亿元，资产规模是我国GDP的3倍。金融领域腐败问题，往往使银行等金融机构经营环境恶化，侵蚀经营成果，影响的不单单是某一个行业、某一批人，且涉及资金量大、涉及领域广、涉及人群多，严重的甚至会引发银行挤兑、局部危机，动摇国民经济基础。

金融信贷领域的腐败往往涉及金额巨大。金融信贷，就是与钱有关的经济活动，一旦成为犯罪目标，就不是一般意义上的经济犯罪。在一些银行，金融信贷领域犯罪案件频发，涉案金额有的已达几十亿、上百亿。有的横跨信贷、票据等多个业务领域。如，2015年农业银行北京分行39亿票据案、2016年民生银行北京航天桥支行30亿虚假理财产品案、2016年的广发银行120亿违规担保案等。又如，某支行行长对外私盖印章、违规对外出具担保涉案6.9亿，直接受贿3587万；某支行行长为企业提供融资担保10.12亿，受贿100万，犯罪分子胆大妄为，犯罪金额早已突破人们平常的想象力。

表面上的违规违纪实质是背后各种利益的交织。金融领域是容易滋生腐败的重点领域，而信贷是金融领域容易出现腐败问题的关键环节。据统计，某银行不良资产形成，大部分均是因为违规操作。金融

信贷领域的腐败常常与违纪违法交织在一起。金融腐败通常不是以单独面孔出现，往往与形形色色的腐败交织在一起，很多不正当行为正是与金融方式结合，进而形成利益输送的腐败链条。

难点—— 充分把握金融信贷领域腐败的艰巨性

金融信贷领域专业性较强。金融信贷领域与其他领域的腐败有着明显的区别在于其有较强的专业性、垄断性。在金融信贷资源总体供给不足的情况下，现在有些金融信贷部门的相关人员利用自己金融信贷专业优势、手中垄断的金融信贷资源以及信息不对称的便利，用信贷决策权来牟取私利。不具备金融信贷等相关专业知识的，通常难以发现其中所隐藏的潜规则和腐败内情。金融信贷领域的腐败，在行业、理财、表外业务等方面，有的进行监管套利、空转套利、关联套利；有的以创新的名义，内外勾结，开展非法金融活动。2017年3月末，原中国银监会开展了一项名为“三三四十”的专项治理行动，查出问题5.97万个，涉及金额17.65万亿元，这些暴露出来的问题之中，有的隐藏着更多隐性腐败问题，若不及时得到遏制，腐败后果会相当严重。

腐败行为的隐蔽性较强。金融信贷腐败的特点还在于其极强的隐蔽性。有些案件的发生，看似公司制度不健全、影子银行和金融产品交叉风险带来的，是经营风险控制出了问题，其实不然。表面看是违反信贷政策，违规将表内外资金直接或间接、借道或绕道投向股票市场或“两高一剩”等限制或禁止的领域，特别是失去清偿能力的“僵尸企业”，实质上是内外勾结，顶风作案；表面看是违规操作，实质上是利益驱动；表面上违规违法展业，实质上还有属于个人好处的“抽屉协议”，搞利益输送。

信贷腐败涉及的利益链较广。如广发银行120亿违规担保案，是一起银行内部员工与外部不法分子相互勾结、跨机构跨

行业跨市场的重大案件，涉案金额巨大，牵涉机构众多，情节严重，性质恶劣，社会影响极坏。该案融资链条长，在交易结构上层层嵌套。与之相伴，其利益链也相对较广，涉及地方交易所、互联网平台、银行、保险等多种机构。该银行内部员工与企业人员和不法中介串通作案，收取巨额好处费，中饱私囊，形成跨部门作案小团体。正是这种金融机构从业者与一些不法商人结成特殊的、多重的利益同盟，相互包庇，最终形成利益相互输送相互勾连的腐败关系网。

对策—— 全力推进金融信贷领域反腐败工作

加强党的领导，压实管党治党责任。习近平总书记强调，做好新形势下金融工作，要坚持党中央对金融工作集中统一领导，确保金融改革发展正确方向，确保国家金融安全。要落实全面从严治党要求，建好金融系统领导班子，强化对关键岗位、重要人员特别是一把手的监督。要加强自上而下的党委监督和纪委监督；巡视实现一届任期内全覆盖。要压实金融机构党委管党治党的主体责任和纪委的监督责任，层层传导压力，确保管党治党政治责任落到实处。

加快金融立法，坚持运用法治思维解决问题。习近平总书记指出，要坚决整治严重干扰金融市场秩序的行为，严格规范金融市场交易行为，规范金融综合经营和产融结合，加强互联网金融监管，强化金融机构防范风险主体责任。坚持运用法治意识和方式，以法治思维检视现有制度，以法治化手段解决制约性问题与矛盾，以法律规范理顺顺体制、机制。特别是加快金融信贷领域立法，规范信贷监管、信贷审批、风险管理、操作流程等，减少人为的自由意志裁量和部门利益的追逐，让腐败在这个领域没有滋生的土壤和生存的空隙，建立健全“不能腐”的体制机制。

整合反腐败资源，综合运用有效手段防范金融风险。金融系统聚集了大量反腐

资源，如金融监管、内控合规、内部审计、纪检监察、巡视巡察等。如何将这些资源整合成有效的反腐力量，是目前面临的一项重要任务。在信贷风险管控中，既要防风险，也要反腐败；既要查违纪违规行为，也要查人为表现；既要查违纪违规行为，更要查违纪违规背后的利益链。这就要求把对事的监督与对人的监督结合起来，把对违规业务的查处与对人的责任追究结合起来，把过程监督与审计、监察结合起来，把信贷结果与操作流程结合起来，把内部的信贷风险管理与外部的监管结合起来，建立健全“不敢腐”的体制机制。

以信贷为重点，抓关键岗位、关键环节、关键人员。银行信贷权，是银行掌握资源配置权力中最核心的权力，涉及关键岗位、关键环节、关键人员。银行信贷业务部、信贷风险管理部、授信审批执行部是关键岗位，贷前调配、贷中、贷后的调查、审批、管理是关键环节，信贷的调查、监督、审批人员是关键人员。解决金融信贷领域的腐败问题，核心就是盯住这三个“关键”。要靠创新优化流程，靠监督规范流程，靠责任落实流程。要建立银行内部信贷业务的阳光透明公开机制，从信贷申请开始，将三个“关键”中每一个环节、每一个举措、每个作为或不作为都纳入监督范围之内。此外，要加强完善对这三个“关键”的责任追究制度，做到一级对一级负责、个人对行为负责、过程对结果负责、当时对终身负责。

打造金融纪检监察铁军。新时代金融信贷反腐败形势对纪检监察工作提出了新的标准和要求，特别是建立一支适应形势需求的金融纪检监察队伍已成为一项迫切任务。不仅要要求政治过硬，对党忠诚，更重要的是要有专业知识和技能，要当好政治生态“护林员”，既要治标，也要治本；既要会查处案件，更要善于建立契合金融信贷特点的长效反腐机制。金融领域纪检监察人员要努力做到，既要懂政策，更要懂法律；既要熟悉信贷规则，又要擅长执纪执法；既能把握金融案件一般规律，又具备熟练掌握专业性、隐蔽性金融信贷腐败问题的发现和查处能力。

调研视窗

贵州大方

对警示教育不走心辨证施治

贵州大方

对警示教育不走心辨证施治

近日，贵州省大方县纪委监委针对案件审查调查下半篇文章尤其是警示教育存在“不走心”问题进行专题调研，力求找出解决的办法，提升警示教育工作质量，充分发挥警示、震慑作用。

调研总结了四种警示教育“不走心”的主要表象。一是思想不端正，有的单位开展警示教育以打会标、照照片方式应付了之；一些单位党员干部把自己当成“旁观者”，以事不关己、漠不关心的心态对待警示教育。二是通报曝光走形式，部分单位存在因人情关系捂着不曝光、避重就轻曝光现象；个别单位主要领导害怕影响单位形象，不愿、不敢公开。三是教育对象不精准，有的单位开展警示教育只是为了凑人数、走形式、完成任务，警示教育片一大堆，身边案例却没几个，不追求教育效果，只在意考核时是否有图片有材料汇报。四是教育资源没激活，一些单位廉政教育资源内容单一、剖析不够、可读性不强，警示教育片的传播面窄，警示教育基地利用率不高，门户网站曝光力度不大。

通过梳理，此次调研认为造成基层单位警示教育不走心的主要原因有以下几个方面：主体责任落实不好，党委一把手对警示教育认识不足、重视不够，没有从政治生态的全局进行把握和有力开展；少数领导干部政绩观扭曲，把揭短亮丑当成政治前途的“绊脚石”，没有

(张勤)

构建山清水秀的农村政治生态

■浙江省温州市瓯海区纪委监委课题组

“清廉村居”建设的主要做法及成效

全面构建“四并举”体系，强化责任、对象、措施落实。一是坚持主体责任和监督责任并举。从镇街班子成员或驻村组长和相关干部中择优选派党政机关干部驻村廉洁特派员，代表党委（工）委履行主体责任、监督责任。开展“两述两测评”活动，组织村党支部书记述责述廉，接受党内评议和民主测评。严格责任追究，对失职失责的农村党员干部严肃问责。二是坚持驻村干部和党外干部监管并举。成立村级联合监督办公室，由廉洁特派员担任主任，村务监督委员会主任兼副主任，实行党内监督和民主监督、上级监督和下级监督合二为一的联体化监督。三是坚持谈话提醒和从严查处并举。严格落实“三必谈一提醒”要求，对存在轻微问题的村干部谈话提醒；开展农村基层作风巡察，综合运用责令辞职、行政处罚、党纪处分、追究刑事责任等方式，整饬基层干部作风。四是坚持思想教育和权力规范并举。严格执行一把手上党课制度，印发农村干部违纪违法典型案例汇编，强化宣教效果；健全“小微权力清单”，绘制村级事务流程图，进一步加强权力规范。

全面开展“四清”行动，努力遏制“微腐败”增量。纠正村级重大事项决策不规范问题，督促健全“五议两公开”决策流程，明确事前报备、事中监督、事后审核的方式和程序。已开展村级重大事项决策监督318项，通过251项，叫停39项，完成整改28项。纠正“三务”公开不透明问题，督促推行“1+3+4”财务公开模式，健全问题反馈机制，改变过去“报表看不懂、财务理不清”的局面。纠正资产违规出租问题，督促将资产出租纳入“五议两公开”决策范围，完善市场调价机制，明确资产出租期限，防止村集体利益受损。已纠正资产违规出租61起。纠正工程违规操作问题，开展村级工程招投标专项治理，重点纠正工程项目未经村民代表会议表决、未按规定招投标、随意肢解等违规行为。已纠正工程违规操作8起。

全面开展“四清”行动，努力减少“微腐败”

存量。清理历史涉纪信访积案，巩固基层纪检监察信访化解模式，开展区、镇（街）、村三级包干联合化解专项行动，已化解信访积案38件，化解历史遗留问题246起。清零历史集体资产欠账，督促组织开展村集体资产历史欠账清零专项行动，已梳理村集体资产1554宗，收回拖欠村集体租金4840万余元。清缴历史违规违纪违法所得，全面排查近年来查处的违纪违法案件，追缴违规违纪违法所得789万余元，并按照有关规定上缴国库或村集体专户监督、销号管理，已完成重点工程建设清障工作39项。

进一步深化“清廉村居”建设的几点思考

以压实党（工）委主体责任和纪（工）委监督责任为出发点，强化监督执纪问责。“清廉村居”建设的责任主体在镇（街道）党（工）委，要通过强化监督措施，督促镇（街道）党（工）委履行好“清廉村居”建设的主体责任，切实把主体责任抓在手上、扛在肩上。镇（街道）纪（工）委要主动参与，勇于担当，认真落实监督职责，协同党（工）委做好工作。区纪委要协助区委做好牵头抓总工作，认真抓好考核评价，倒逼各地出实招、求实效。

要以提升人民群众获得感为立足点，及时回应群众关切。要始终坚持把人民群众的利益放在第一位，聚焦群众普遍关注的焦点、难点问题，采取针对性“清”“纠”措施维护群众切身利益。要结合扫黑除恶、精准扶贫、营商环境治理等专项行动，拓展工作领域，丰富工作内涵，提升工作成效。

要以创新体制机制为着力点，努力在“做深”上下功夫。查找薄弱环节，深化教育、惩处、防范措施，多措并举，综合施策，净化农村政治生态。要结合监察体制改革向乡镇街道延伸，着眼于农村自治组织行使公权力监督的“全覆盖”，完善村级联合监督体制机制，试行党内监督、监察监督、群众监督的“三位一体”，实现监督重心下沉和拓展延伸。

习近平总书记曾指出，党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松。

为进一步优化农村基层政治生态，浙江省温州市瓯海区纪委监委在全区开展“清廉村居”建设，以推动区属单位党委（党组）主体责任落实为基点，以切实解决农村重大事务“上级监督过短、下级监督过软”问题为重点，探索农村“小微权力”监督制约机制，着力打通全面从严治党向基层延伸的“最后一公里”。据统计，全区2018年1至4月涉纪信访总量同比下降42.9%，初信初访量同比下降35.1%。

农村基层政治生态存在的突出问题

现行村级民主监督体制机制存在一定的局限性。各地普遍采取村党支部委员选举产生村务监督委员会的方式，对村民委员会成员，农村集体经济组织中的党组织班子成员、农村集体经济负责人，村民小组负责人进行监督；及时向乡镇（街道）党（工）委、政府（办事处）和纪（工）委反映村干部违纪违法问题、村级事务管理违规违法问题。在实践中，这样的组织设置和职责定位在理论上是可行的，但需要强有力的体制机制予以保障，否则无法解决村级民主监督虚弱乏力的问题。

农村基层不正之风和腐败问题易发多发。党的十八大以来，瓯海区纪检监察机关共处分村党支部书记、村委会主任53人，约占全区农村主职干部总数的10%。种种问题和现象表明，农村基层已成为不正之风和腐败问题易发、多发之地，加强农村基层政治生态建设刻不容缓。

农村基层党组织的凝聚力和战斗力与新时代新要求存在差距。当前，农村党员干部政治素质、工作作风不过硬的问题还比较突出，农村基层党组织一定程度上还存在着软弱涣散的状况，这严重削弱了农村基层党组织的凝聚力和战斗力，导致党委政府的一些重要工作部署、重点民生项目落地困难重重。其中，不排除少数农村党员干部出于个人私利，人为设置障碍，与政府玩“捉迷藏”式的游戏。