

调查与研究

# 加强纪律建设 从严管党治党

## ——关于新时代全面加强纪律建设的调研

■江苏省南京市纪委监委课题组

### 当前纪律建设存在的差距和不足

纪律建设的系统合力还未形成。调研显示，全市各级党组织严格执行全面从严治党各项要求，主体责任、监督责任同向发力，但仍有少数单位存在“两张皮”现象。有的党组织在落实问责上，过多依赖纪检监察机关，没有依照干部管理权限认真执行，问责的主动性、及时性不够；有的基层党组织负责人或班子成员“一岗双责”意识不强，不想抓、不善抓纪律建设，个别甚至在纪律执行上打折扣。纪律监督的合力还未全面形成，与法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调有待进一步加强。

纪律建设的科学评价尚未建立。调研显示，各区各部门虽然严格落实“两个责任”实施办法、考核办法和责任追究办法，持续加强党风廉政建设和反腐败工作，但对区域政治生态的总体把握，更多地依赖于监督执纪、审查调查、巡视巡察、党风廉政建设责任制检查等工作，缺少政治生态的动态评估机制和日常量化考评体系，缺少常态化的监督载体和手段。在市县两级巡察工作中还发现，当前评价一个单位的政治生态仍然受主观因素影响较大，科学化、规范化、标准化评价体系尚未建立，客观、准确、全面地对某单位进行政治生态“画像”尚有难度。

纪律建设的日常监督需要加强。调研显示，干部群众普遍反映“四风”问题树倒根在，防隐形变异反弹的压力仍然较大，监督的常态化、精准性、实效性还需加强。有的党组织平时对党员干部疏于教育、怠于管理，对苗头性、倾向性问题发现不及时，对违纪违规行为处理不严格，导致小错酿成大错。一些基层纪检机关对“四种形态”理解把握不够，抓早抓小意识不强，较真不够。

纪律建设的专业力量存在不足。调研显示，与纪检监察体制改革不断深化不相适应的是，仍有少数纪检监察干部本领危机意识、学习紧迫感不强，能力水平提高不够，与新形势、新任务的要求还有差距。少数基层纪检监察机关机构不健全、人员配备不到位、能力素质有待提高。国有企事业单位纪检力量相对偏弱。

党的十九大报告指出，“全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中，深入推进反腐败斗争”。这是党的历史上第一次将纪律建设与政治建设、思想建设、组织建设、作风建设等并列起来，形成了更加科学、更加成熟、更加完善的党建总体布局。同时，党的十九大新修改的党章充实了坚持从严管党治党的基本要求，完善了党的纪律建设的内容，规定各级纪律检查委员会的主要任务是维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线方针政策和决议的执行情况，协助党的委员会推进全面从严治党、加强党风建设和组织协调反腐败工作；职责是监督、执纪、问责。

近日，江苏省南京市纪委监委围绕新时代如何全面加强纪律建设课题开展调查研究，立足问题导向，坚持对标找差，在摸清工作底数、厘清工作思路基础上，形成进一步做好纪律建设为其他各项建设提供规范和保障的思考。

### 存在问题的原因分析

纪律建设思想认识还有偏差。全面从严治党、不断加强纪律建设的意识深入人心，但少数党组织和党员领导干部还存在思想认识不到位、精力投入不足、压力传导不够等现象。从层级看，纪律建设存在“上热中温下冷”的现象，有的基层党组织和党员纪律意识、底线观念依然较为淡薄，八小时之外的个人行为较为自由散漫。从部门看，党群口的干部纪律意识相对较强，业务部门、业务岗位的干部纪律意识相对较弱。从身份看，“体制内”的党员受纪律约束较多，“体制外”党员受纪律规矩约束相对较少。

纪律教育入脑入心还有差距。各级党组织积极开展党的宗旨、党规党纪、党的优良作风等纪律教育活动，引导党员干部知敬畏、存戒惧、守底线，但推动纪律教育从“关键少数”向“绝大多数”扩展、从集中性教育向经常性教育延伸的力度还不够。纪律教育的形式和载体还不够丰富，正反面典型教育的吸引力感染力影响力仍需进一步提升。少数部门和单位对纪律教育不重视，存在做样子、走过场、简单应付等问题；一些部门和单位的纪律教育看似形式多样、热闹热闹，实际上覆盖面很小，党员干部受教育不深刻。

纪律规定执行落实还有短板。各级党组织抓纪律执行、抓规定落实的力度仍需进一步加强。一些部门和单位纪检监察制约的“笼子”扎得还不够紧，述责述廉、诫勉谈话等制度落实不够严格，对一些重点领域、关键岗位的干

部缺乏有效的监管手段。问责追究还缺乏刚性，通报曝光的力度还需要进一步加大。一些部门和单位对党员干部真管真严、敢管敢严、长管长严落实还不到位，缺乏有效的跟踪督查，怕麻烦、怕得罪人，纪律规定执行存在高高举起、轻轻落下的现象。

纪律文化涵养培育还有过程。个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义在某些地方仍有表现。党员干部中仍然有少数人搞“圈子文化”“码头文化”，其行为模式、道德观念与党的纪律要求、宗旨意识相违背。涵养积极健康的党内政治文化，还需不懈坚持、长期努力。

### 新时代全面加强纪律建设的对策建议

突出忠诚履责，夯实纪律建设的制度根基。要以更高标准、更严要求、更大力度抓好纪律建设，更加注重纪律建设的长效性，不断提升纪律建设的质量和水平。强化“一案双查”，综合运用批评教育、诫勉谈话、组织处理和纪律处分等方式，严肃追究在党的建设和党的事业中失职失责的党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任，对典型案例点名道姓通报曝光，让失责必问、问责必严成为常态。紧盯腐败案件易发多发的重点领域重点环节，督促相关区域、系统和单位围绕管权限权深化改革，进一步建立健全监督管理机制。强化问责追究，重点围绕党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力等方面开展问责，形成倒逼机制。严格落实常态化的问责移送机制，及时移送督查、日常监管和行政执

法中发现的线索，实行台账管理、重点督办、快查快结。

突出专项整治，夯实纪律建设的执纪定力。认真查找“四风”尤其是形式主义、官僚主义的新表现，严格执行中央八项规定及其实施细则精神，驰而不息深化作风建设，严防“四风”问题反弹回潮。持续深化专项检查，构建作风建设长效机制，巩固腐败易发多发重点领域整治和作风建设、群众身边不正之风和腐败问题专项治理等工作成果，狠抓重点领域，围绕坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治“三大攻坚战”主动作为。在防范化解重大风险方面，加强工作方向和监督重点研究，把准工作定位，倒逼完善监管机制措施，推动责任落实；在精准脱贫方面，强化专项监督检查，健全运行保障机制，促进扶贫对象精准甄别和动态管理，严肃查处虚报冒领、截留私分、数字脱贫等问题以及监管不严、履职不力、失职失责人员；在污染防治方面，坚决落实中央和省委环保督察整改要求，深入剖析典型违纪违法案件，强化专项检查督办和专责监督，以强有力的问责倒逼责任落实。

突出高压震慑，夯实纪律建设的刚性约束。当前，反腐败斗争形势依然严峻复杂，必须以永远在路上的坚韧和执着，夺取反腐败斗争压倒性胜利。要坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚持重遏制、强高压、长震慑，力度不减、节奏不变，减少腐败存量，重点遏制增量，严肃查处对党不忠诚、阳奉阴违的问题；重点查处政治问题和腐败问题通过利益输送相互交织，在党内培植个人势力、结成利益集团的行为。要充分发挥反腐败协调小组职能，进

## 运用监督执纪“四种形态”的调研

■陈琦

把握运用监督执纪“四种形态”，是全面从严治党新常态下开展党内监督工作的重要遵循，是推进监督执纪转型升级的方向指引。十九届中央纪委二次全会强调，要深化运用监督执纪“四种形态”，坚持惩前毖后、治病救人方针，坚持严管和厚爱结合，在早发现上深化，提高发现违纪问题能力；在分类处置上深化，提高精准把握执纪标准和运用政策能力；在用好第一种形态上深化，下功夫加强日常管理和监督。

近日，浙江省龙游县纪委对当前实践监督执纪“四种形态”现状及效果开展调研，重点研究实践中存在的难点和阻力，在分析问题基础上形成加强精准运用的思考。

### 当前运用“四种形态”实践中的问题分析

“四种形态”理解把握有误区。一是从领导干部来看，少数领导干部特别是单位一把手把践行“四种形态”当作纪检监察机关的事，把教育监督党员干部的工作责任推给纪检监察干部，对下属党员干部身上的小毛病、小问题睁一只眼闭一只眼。从落实党风廉政建设党委主体责任检查中发现，一把手找班子成员廉政谈话的比较少，个别主要领导干部履责留痕记录依然空白。二是从纪检监察干部来看，少数纪检干部依然习惯以办大案要案论英雄，把党员干部违反轻微纪律问题当作“小节”，怕“小题大做”，怕得罪人，不敢红脸出汗。从一般党员干部来看，有的对纪律的严肃性认识不够，认为违法事大、违纪事小，在遵守纪律方面存在随意、任性现象。

推动落实“四种形态”打折扣。践行监督执纪“四种形态”，不仅是纪委、监委之职，更是各级党委（党组）之责，还需要各个职能部门相互协调配合。从调研情况看，推动落实上还有不少差距。一是党组织管理存在疏查疏管现象。对运用“四种形态”，存在“讲起来重要、做起来次要、忙起来不要”的现象，满足于每年开开会、领导讲讲话、签签责任书。对责任清单规定的内容流于形式走过场，有的甚至连形式都不走，到检查时弄虚作假敷衍了事。二是派驻机构管理存在偏松偏软现象。有的参与驻在单位“三重一大”会议不提议，有的立项监督导向不强，有的正风肃纪不愿深查细纠。三是职能部门存在各自为政现象。组织部门、司法机关等职能部门，在落实“四种形态”中处于什么地位、肩负什么责任、履行哪些职能，没有明确定位，实践中存在各自为政、协作不力的现象，践行“四种形态”没能形成“党委统筹协调、部门联动实施”的责任链条和常态化工作机制。

“四种形态”方法方式上有误差。一是人员力量有待

加强。越往基层工作任务越繁重，乡镇一级纪检监察干部“主业”发散的问题依然严重；派驻机构人员流动大，基层纪检监察干部业务素质不高、执纪能力不强，“越往下执纪越松、越不规范”的问题突出。二是执纪手段有待改进。特别是在开展监督检查、运用大数据沟通共享、反腐败协作配合、收集研判问题线索、审查违纪行为等方面，现有的执纪手段仍然比较单一。三是审查方式有待规范。一些乡镇纪律审查在查处程序、手段及证据固定、文书格式表述上仍然缺乏纪律特色，体现不出“纪法分开、纪在法前”的特点。四是制度规范有待完善。目前仅对运用“第一种形态”的十四种方式进行了规范，而对其余三种形态的运用还没有形成统一、规范、具体、操作性强的指导性意见，在具体运用中缺乏操作依据和实施保障。

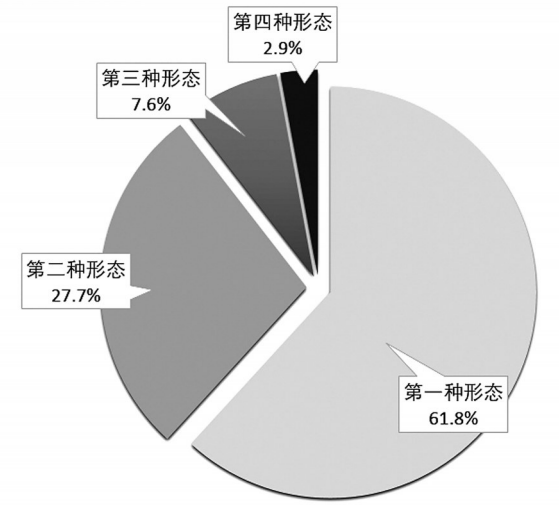
### 加强运用“四种形态”的意见建议

坚持分层施教，强化学思践悟。一是纪检监察干部要突出监督执纪理念的转变。要重点围绕“纪”与“法”的关系，教育引导其着眼全局、点面结合，正确认识处理“树木”与“森林”的关系，把是否有利于唤醒全体党员干部的党章党规党纪意识，是否真正做到管党从严、治党有效，作为衡量履职的理念和成效的标准。二是领导干部要突出强化主体责任意识。领导干部特别是一把手，是实现全面从严治党的“关键少数”，直接关系到全面从严治党的推进力度和工作成效。要通过学习教育、传导压力等多种方式，使领导干部特别是一把手不断强化党性观念，增强政治意识和大局意识，自觉把“四种形态”运用到管党治党的政治责任中来，主动加强对党员干部的教育监督和管理。

注重多措并举，压实“两个责任”。监督执纪“四种形态”，既是对纪委监督责任的要求，也是对党委主体责任的要求。要以严的精神、实的作风、韧的态度，突出责任分解、检查监督、倒查追究“三位一体”系统抓，切实推动各级“两个责任”的有效履行。一是明晰定责。进一步按照“两个责任”清单，对各单位党委、党委书记、班子成员以及派驻机构制定的履责清单，根据各单位实际情况严格逐级审核把关，对照责任清单，层层签订责任书，一事一记，全程记录传达学习、研究部署、约谈提醒、监督检查等履责情况。二是严格督责。注重发挥检查考核的“指挥棒”作用，从根本上解决抓与不抓一回事、干与不干一个样的问题。坚持和深化述责述廉工作，不断向基层、向部门内设机构、向班子成员延伸，逐步实现机构、人员全覆盖。加大分类考核力度，要求各派驻机构定期对监督单位进行检查，并由派出纪检监察机关进行“两个责任”的专项考评。引入第三方评价，收集反馈落实“两个责任”、推进党风廉政建

设的意见，逐一建立台账，限期整改销号。三是强化追责。坚持把责任追究作为压实“两个责任”的重中之重，对领导干部不履行或不正确履行责任的，严格按照履职问责办法进行问责追责。对相关部门和单位发生重大腐败案件和不正当之风长期滋生蔓延的，既要严肃查处当事人，又要倒查追究党委、纪委（纪检组）及相关领导的责任。

创新监督方式，提升执纪效果。纪检监察机关要按照落实监督执纪“四种形态”的具体要求，明确执纪重点，规范执纪流程，转变执纪方式。一是分情况研判处理，也要用纪律管住大多数的要求，在信访举报受理、问题线索管理、审查调查和案件审理等环节，都要以“四种形态”为标准，进行分类处理。对倾向性问题早打招呼，防患于未然；对潜在性问题要谈话批评，让其注意；对苗头性问题要诫勉谈话，令其改正；对笼统性问题要函询警示，发黄牌警告；对轻微违纪问题，要及时处理；对严重违纪问题，要重处分或作出职务调整等。纪律审查既要重点查处不收敛、不收手的严重违纪违法问题，也要注重审查轻微违纪行为，只要违纪动辄则咎，逐步加大轻处分和组织处理的比重。二是规范“四种形态”运用。进一步探索建立“四种形态”规范化、具体化、制度化、常态化运用的相关制度，对每一种形态的运用方式、运用程序、实施部门、实施效果、责任追究等方面，做出明确规定，使各职能部门在“四种形态”的具体运用上履责有依、追责有据。同时，建立“四种形态”运用过程中各职能部门信息互通、沟通协调、工作衔接等各方面工作联系的操作规范，加强职能部门之间的协调配合。



浙江省龙游县2017年以来精准实施“四种形态”分布图

调研视窗

江西井冈山

## 摸清乡镇纪委履职情况

近日，江西省井冈山市委监委组织力量深入基层，通过走访、座谈、交流、问卷等方式，对乡镇纪委履职情况进行专题调研。

通过调研发现，乡镇纪委在履职过程中还存在一些问题。一是力量不足，存在履职“难”的问题。虽然每个乡镇纪委都配备了纪委委员，但大部分是兼职纪委委员，不同程度存在“只戴帽，不履职或弱履职”的问题。同时，乡镇工作点多、线长、面广，乡镇纪委书记又要参与一些中心工作，导致难以集中精力履职。二是硬件不足，存在在履职“乱”的问题。很多乡镇纪委没有独立的办公场所，没有专门的谈话办案场所，没有设立监督举报电话，没有规范的制度流程，难以保障正常工作所需。三是能力不足，存在履职“弱”的问题。很多乡镇纪委书记履职时间短，没有接受过专门的纪检监察业务知识培训学习，加上平时收到的问题线索少，办案实战经验几乎没有，对工作程序、要求、方式都不熟悉，监督执纪质量不高；四是底气不足，存在履职“怕”的问题。一些乡镇纪委书记怕得罪人，认为在一个地方工作抬头不见低头见，怕情面上过不去，对轻微的违纪问题采用和稀泥方法，大事化小，小事化了。

针对调研发现的问题，该市纪委监委对症下药，提出以下几项措施提升乡镇纪检监察机关履职能力。一是配强人员队伍。按照有利于工作监督的要求，给乡镇选配综合能力强的纪委副书记专职纪检监察工作。对乡镇纪委书记分工进行全面规范，坚决不允许分管与纪检监察业务相冲突的工作。二是统一制度规范。制作统一规范的文书格式、简明易懂的办案流程，使乡镇纪检监察机关有章可循、有据可依。三是加大业务培训。围绕执纪监督、职务违法犯罪、审查调查、案件审理等业务突出精准培训，特别是针对一些在纪检监察工作岗位工作年限短的纪委书记，抽调上级纪检监察机关参与“以案代训”跟班学习。四是全面督促指导。采取领办、协办、催办等方法，从案件线索初查、立案调查、处理等各个环节加强业务督促指导，排除乡镇纪委书记在办案工作中遇到的干扰和阻力，不断提高乡镇纪委办案业务技能。五是激励约束并行。依靠科学的激励约束机制推动乡镇纪委履职，及时表彰重用工作实绩突出人员。同时，对工作消极应付的及时约谈，变压力为动力。

(颜芳明 罗芹 刘清)