

发挥以案促改治本功效

朱江华

深化以案为鉴、以案促改工作,是构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制的有力抓手,既可以通过深入细致的思想政治工作教育人、挽救人、感化人,使违纪违法者认错悔错改错,又可以通过分类梳理、认真研析,推动扎牢制度笼子、规范权力运行。十九届中央纪委四次全会强调,做深查办案件“后半篇文章”,做实同级同类干部警示教育,以案释德、以案释纪、以案释法;加强思想道德和党纪国法教育,引导党员、干部修身律己、廉洁齐家。

日前,贵州省纪委监委成立课题组,围绕扎实做好查办案件“后半篇文章”,深入推进以案促改工作进行了调研。

以案促改综合效果明显

2020年前三季度,贵州省各级纪检监察机关共督促对1549个案件开展以案促改,督促案发单位召开党支部会议(干部大会)1429场、召开专题民主生活会(组织生活会)490场、召开警示教育大会1075场,5.8万余名党员干部接受警示教育;发放忏悔书1.3万余份、公开处分决定书1806次,制发纪律检查(监察建议)书211份,督促案发单位整改问题1027个,取得了“查处一起案件、警示一批干部、完善一套制度、解决一类问题”的综合效果。在警示震慑和政策感召下,有186名党员干部和国家公职人员主动向组织交代问题。

强化责任导向,层层压实管党治党政治责任。全省各级党组织把以案促改作为管党治党的工作重点,省委先后组织召开全省党风廉政建设警示教育大会和全省领导干部大会,通报审查调查情况和典型案例,专题对严重违纪违法案件及巡视发现的国企和高校存在问题进行剖析和通报,教育警醒党员干部,肃清腐败恶劣影响;召开扶贫领域形式主义官僚主义突出问题警示教育大会和警示教育成果展览,就落实管党治党政治责任提出要求。各地把以案促改制度设计与自身实际紧密结合,逐步探索建立起相关工作机制和流程规范,把推进以案促改作为履行全面从严治党主体责任的具体抓手,加强组织领导,列入重要议事日程,党委(党组)书记亲自部署、直接过问,带头制定和落实整改措施,层层传导责任压力。

强化协调联动,做实做细监督第一职责。各级纪检监察机关严格“照图施工”,将以案促改作为强化监督的重要抓手,构建审查调查部门牵头、监督检查部门协同的一体推进工作机制,依规依纪依法做好日常监督和经常性管理,充分利用查办案件成果加强警示教育,强化“面对面”监督,对整改情况及专题民主生活会表态发言落实情况开展专项检查。

深化标本兼治,实现不敢腐、不能腐、不想腐同步推进、同向发力。全省各级纪检监察机关在保持惩治腐败高压态势的同时,通过开展以案促改工作,打通监督检查、审查调查、教育整改等各个环节。在开展审查调查期间,同步将标本兼治理念和开展警示教育需要统筹考虑,在案件调查全过程特别是在调查报告,注重把思想、责任、制度等方面存在的问题深挖剖析到位。审查调查结束后,通过“三

会两书两公开”模式,开展分级分类警示教育,督促案发单位用好反面教材。同时,针对典型案例“解剖麻雀”,找准“病灶”,推动问题整改、健全防范制度。各级纪检监察机关通过专题民主生活会、专项整改等举措,开展教育批评和关心回访,使犯了错误的干部知耻知止,防止带病前行、破罐子破摔。

坚持综合施策,促进政治生态明显好转。各地各部门坚持把以案促改与严肃党内政治生活、净化政治生态结合起来,与做好脱贫攻坚、扫黑除恶专项斗争结合起来,真正把以案促改的成果转化为推动全面从严治党、推动改革发展稳定的强大动力。在对扶贫领域作风和腐败问题开展专项整治的同时,以以案促改工作为契机,深入分析查找基层干部违纪问题发生的根源,同步开展警示教育,政治生态持续净化,干部作风不断改善。

以案促改不平衡原因探析

调研发现,当前全省以案促改工作开展并不平衡,省直单位弱于市州,县区之间推进也不平衡。有的领导干部在开展以案促改过程中,没有把自己摆进去,没有把主体责任的要求和单位管理缺失、制度漏洞摆进去。有的地方和单位开展以案促改工作重形式轻内容、重过程轻效果,“三会两书两公开”走过场、摆样子,认为案例材料一发、警示基地一建、教育活动一开展,就算完成工作。少数地方把案件分为AB两类,移送司法机关的按照“三会两书两公开”的程序认真来,其余的只是宣布处分决定,导致“小病不治、大病不断”。产生以上问题的主要原因有以下三个方面。

“两个责任”落实存在差距。以案促改制度设计的“三会两书两公开”中,无论是警示教育大会,还是抓整改的落地落实,都明确了实施主体,要求各级党组织把以案促改作为管党治党的重点工作,加强组织领导,列入重要议事日程,切实履行主体责任和第一责任人责任,带头制定和落实整改措施。但从调研情况来看,无论是主体责任,还是监督责任的落实,都还有一定差距。少数党组织负责人对以案促改的制度设计不知晓,认为以案促改就是传统意义上的警示教育。有的纪检监察机关对自身职责并不清晰,相关领导干部仍然认为以案促改就是纪委监委的事,以监督责任代替主体责任。

形式主义官僚主义问题一定程度存在。从全省来看,不守政治纪律和政治规矩的问题依然存在,有的单位或部门表态多、调门高,行动少、落实差;有的热衷于搞形象工程、政绩工程,公然造假、欺上瞒下;有的对待中央、省委决策部署,合己意则守之从之,不合意则避之弃之,干工作“挑肥拣瘦”。此外,各地针对违反政治纪律政治规矩、形式主义官僚主义典型案例开展整改的情况不理想。有的认为这类案件已经被给予党纪政务处分,抹不开情面动真碰硬组织整改,甚至有的党组织还出面说情只做表面整改。有的案例整改没有做到举一反三、由点及面,警示震慑和制度补漏的功课还没有做到位,思考以案促改的范围和方式不够全面,同级别、同类别的案件在教育整改的范围和对象上还存在不够精细、效果不够好等问题。

对“三不”一体推进理念理解不深不透。做好“三不”一体推进大文章,需要强化全局观念、整体思维,把握好不敢腐、不能腐、不想腐整体性以及相互之间的内在联系,注重补短板、强弱项,特别是做好查找、堵塞案件所暴露漏洞的功课,不断提升反腐败工作整体质量和效能。当前,一些基层纪检监察干部对标本兼治的方法和路径的理解仍然有差距。一是对将惩与治辩证统一起来、惩治同向同步发力的要求认识不到位。在与县级纪委监委座谈时,部分基层单位在审查调查一线同志谈到查办案件具体工作,仍在强调侧重从违法细节还是违纪行为来深挖问题线索,没有落实从政治纪律查起的相关要求。二是在案件查办过程中没有把标本兼治的理念和开展警示教育需要同步考虑。有的基层单位审查调查部门在查办案件过程中,主要思考如何突破案子,查办移

交给审查部门和司法机关后,对案件结果和效果不再跟踪,多数案子没有再开展剖析,监察建议书运用相对较少。此外,调研期间抽查基层纪委监委制作的多篇忏悔书或检讨书,内容言之无物,缺乏警示教育价值,究其原因还是做思想政治工作能力有差距。

做深查办案件“后半篇文章”

重点围绕压力传导监督推进。一是强化各级党组织书记的主体责任,督促其真正把推进以案促改作为履行全面从严治党主体责任的具体抓手,亲自部署、直接过问,聚焦案件暴露出来的问题举一反三推进整改。纪委监委分管案件工作的副书记、常委、委员对以案促改工作负有领导责任,要把案后总结、案后整改作为案件查办的重要组成部分,及时安排部署,加强工作指导,强化责任落实。纪委监委审查调查室、监督检查室对以案促改工作承担第一责任,应在第一时间将其纳入办案计划,明确具体承办人,主动加强思考分析、出谋划策,对典型违纪违法案件和给予重处分以上的案件,审查调查工作结束后,及时做到案后总结、案后整改。

重点聚焦典型案例深入剖析。要在案例选取上从严,以违反政治纪律政治规矩、严重违法违纪、系统性塌方式腐败、“四风”问题、群众身边腐败和作风问题等为重点,注重个案解剖的针对性,深挖案件背后的思想根源和案理动机,注重分类施教、对症下药。要针对违反政治纪律和政治规矩中普遍存在的政治站位不高、“四个意识”缺失、责任意识不强、群众观念淡薄、政绩观错位等共性问题,把原因找准找透,把对应的反面典型晒出来,通过宣读处分决定、通报违纪事实、印发忏悔录、制

作警示教育片等方式,以案释德、以案释纪、以案释法,通过精准警示提升教育效果。针对查办案件发现的问题,提出具有针对性的以案促改建议,对案发单位下发纪律检查建议书或监察建议书,明确内容要求和责任分工,确保以案促改严谨规范、有力有效。

系统谋划“三不”一体推进的方法和路径。把标本兼治理念贯穿查办案件始终,构建审查调查部门牵头、监督检查部门协同的一体推进工作机制。案件主办部门负责在审查调查中做好思想政治工作,案件办结后组织召开总结剖析会,归纳案件特点、剖析案发原因、提出整改建议,会同监督检查部门在案发单位召开专题民主(组织)生活会,移交重点监督提醒函,做好审查调查与监督检查的衔接。监督检查部门督促案发单位做好以案促改的整改落实、纪律处分执行检查、受处分党员干部回访教育等工作。要加强对基层纪检监察机关以案促改工作的整体推进和监督指导,抽查以案促改的整改成效,并将一体推进“三不”机制建设情况纳入该地区政治生态评价及相关考核。

确保找准真问题做到真整改。要围绕整改实效建立内部考核制度,对查办案件相关部门案后原因分析不透彻、廉政风险点找不准、防控措施不过硬、整改实效不明显的坚决不放过,对目标要求和完成时限逐一核查,完成一项,销号一项。监督检查部门要对审查调查部门移交的重点监督提醒事项及时跟进,实施专项监督,督促案发单位和相关主管部门进行整改排查,对适时整改完成情况进行“回头看”,看整改目标是否完成、制度漏洞是否堵牢、管理措施是否加强,对整改落实不力、敷衍塞责的严肃问责,确保以案促改取得实效。

(作者系贵州省纪委副书记、监委副主任)



贵州省纪委监委将以案促改工作作为构建“三不”一体推进体制机制的有力抓手,扎实做好查办案件“后半篇文章”。图为黔东南苗族侗族自治州凯里市纪委监委组织开展案件总结评估工作,分析形势、查找问题、补齐短板、总结经验,促进以案促改工作提质增效。

龙婧摄

调研视窗

新会 用好用足第一种形态

日前,广东省江门市新会区纪委监委组成调研组,对当前运用“第一种形态”情况开展调研。

调研发现,当前基层运用“第一种形态”存在以下主要问题。一是责任意识不到位。个别基层党组织主体责任意识薄弱,把“第一种形态”运用片面理解为仅是纪检监察部门的责任,没有将红脸出汗、抓早抓小作为分内之事;有的基层单位在运用上存在形式主义,为应付上级检查,草率开展谈话,重数字不重实效。二是理解运用不到位。一些基层党员干部存在将“第一种形态”等同于提醒谈话的错误认识,对运用12项措施的适用情形、处置方式、具体程序等掌握不全面、把握不到位、运用不充分。三是程序规范不到位。从文书制作和谈话记录抽查的情况来看,一些基层党组织运用“第一种形态”未履行审批和下发谈话通知书的程序,制作谈话提纲以及谈话内容简单。四是跟踪督导不到位。有的基层党组织对党员干部运用“第一种形态”进行教育后,缺乏跟踪问效,对“第一种形态”一用了之,致使一些干部没有深刻反思问题作出切实整改,起不到红脸出汗的

“排毒”作用。

针对存在问题,调研组提出以下建议。一是提高责任意识。抓紧党组书记这个“关键少数”中的关键,通过开展专题培训,从形势任务、政策纪律、工作方法等角度强化其运用“第一种形态”的责任意识和履职能力,推动各级党组织履行好全面从严治党主体责任。二是规范运用工作程序。准确把握、严格规范运用“第一种形态”的处置情形、处置方式、工作程序和方法步骤,引导督促基层党组织在运用时精准区分类型、因人因事区别对待、综合施策分类处置。三是加强日常监督。纪检监察机关要加强监督检查,对相关党组织运用“第一种形态”情况建立日常监督机制,对长期未运用“第一种形态”的党组织及时予以提醒,对运用的质量和成效严格把关、持续跟进。四是健全完善考核机制。制定统一的统计规范、统计口径、记录模板,将运用“第一种形态”纳入年度考核的内容,对运用“第一种形态”具体处置方式加强跟踪管理、检查考核,考核结果作为评价相关党组织领导班子及其主要负责人履行全面从严治党主体责任的重要依据。(江新)

派驻机构落实党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定的调研

四川省成都市纪委监委课题组

《党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定(试行)》明确规定,党组对其管理的党员干部实施党纪处分,应当按照规定程序经党组集体讨论决定,不允许任何个人或者少数人擅自决定和批准;派驻纪检监察组按照干部管理权限,对驻在部门(含综合监督单位)党组管理的司局级党员干部涉嫌违纪问题进行立案审查和内部审计,提出党纪处分初步建议,与驻在部门党组沟通并取得一致意见后,将案件移送纪检监察工委进行审理。日前,四川省成都市纪委监委课题组对全市派驻机构落实党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定的情况进行调研。

执行过程中存在的主要问题

指定管辖工作办法与党组决定处分规定衔接不够充分。根据案件指定管辖相关规定,指定管辖承办单位立案审查调查结束后,需将案件移送本级审理部门审理且报经本级纪委会常委会审议通过,再按干部管理权限移送纪检监察机关(机构)处理。在实际操作中,派驻机构在处理移送的指定管辖案件时,对“是依据指定管辖承办单位的审计报告结论直接提请党组讨论和决定,还是依据党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定,经内部审计后再移送纪检监察工委审理”把握不准。如,派驻机构审理组受理的指定某区纪委监委管辖的市商务委社区服务处原调研员李某某严重违纪违法案,指定管辖承办单位已将案件移送本级审理部门审理且报经本

级纪委会常委会审议通过,但由于对相关具体依据把握不准,审理组仍按照党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定,经派驻机构内部审理和市直机关纪检监察工委统一审理(共计3次审理)后,才提请给予李某某开除党籍处分。

派驻机构与党组沟通处分初步建议的机制还需完善。按照相关规定,派驻机构开展内部审计后提出初步建议,应就党纪处分相关事项与党组充分沟通。实践中,相关规定并未具体明确沟通方式和沟通具体时限,目前派驻机构探索由主要负责人向党组书记和班子成员口头交流(通报)或向党组发函征求意见的方式开展工作,但当双方意见不一致时,由于分歧意见上报及相关处理措施的机制不完善,容易出现沟通时间过长、移送审理滞后等问题,影响审理和处分决定时效。如,派驻机构审理组受理的市投资促进研究中心赵某违纪案,经内部审计后向相关部门党组发函征求意见给予赵某党纪处分的初步建议,但在沟通中党组提出不同意见,反复沟通后才最终取得一致,直至移送市直机关纪检监察工委审理结束并报请党组决定处分已经耗时近4个月。

审查调查、内部审计、统一审理之间的意见协调机制尚未有效建立。由于审理工作的相对独立性,上级纪委监委难以掌握派驻机构审理组和纪检监察工委两次审理的具体情况,无法提前进行指导、协调,导致相关案件在定性量纪、“四种形态”转化等方面把握不准,出现审查调查组意见与内部审计意见、统一审理意见不一致的情况。如,派驻机构审理组受理的市商务局彭某等4人违纪违法案,经两级审理后,审查调查组对审理结论提出有异议,后经多次协调,才由市纪委监委审理室最终作出相关认定的认定。

规范精准开展工作的建议

对党组决定处分的范围进行明确界定。针对派驻机构和上级纪检监察机关在查办党组管理的党员

干部违纪违法案件中,按照“党管干部”原则,应进一步明确党组管理的党员干部的党纪处分和政务处分均由党组讨论和决定。其中决定给予党纪处分的,以派驻单位党组名义作出;决定给予政务处分的,以派驻机构名义作出。处分决定作出后,应当进一步明确由派驻机构指导督促被监督单位机关党委(纪委)、人事(组织)处做好处分的送达、宣布、公示、工资待遇调整以及以案促改等工作,并将相关材料归入审理卷宗。

对不需要进行两次以上审理的案件作出明确界定。由于当前派驻机构大多未编配审理组,因此对派驻机构自办立案审查调查案件,按照相关规定的处分程序开展两次审理十分必要。但是,对上级纪检监察机关审查调查或指定管辖承办单位经过本级审理部门审理,且需给予党员干部和公职人员党纪政务处分的案件,建议不再移送派驻机构进行内部审计,由上级纪委监委直接将案件移送纪检监察工委进行统一审理。审理意见反馈派驻机构后,经派驻机构组务会集体研究,形成正式的处分建议,报请相关党组研究决定。

建立上级纪委监委、派驻机构、派驻单位党组、纪检监察工委之间的沟通协商机制。案件审查调查、内部审计结束后,派驻机构提出处分建议,与派驻单位党组沟通可通过书面会签方式进行,鉴于沟通环节不属于集体研究决定,可提请党组书记、机关党委书记代表派驻单位党组提出和签署意见,并明确回复时限,避免出现一个案件两次上党组会议的情况。建立不同意见协调处理机制,当派驻机构与派驻单位党组或纪检监察工委存在不同意见时,由派驻机构将不同意见书报送上级纪委监委联系室进行会商,形成初步意见,送上级纪委监委审理室研究决定并按程序报领导批准后形成的指导意见以书面形式反馈派驻机构,作为派驻机构与派驻单位党组、纪检监察工委再次沟通、协商的主要依据。