

调查与研究

严肃认真对待群众反映强烈问题

——关于坚决整治群众身边腐败问题的调研

■重庆市纪委监委课题组

群众反映强烈的突出问题

调研显示，当前基层干部队伍主流是好的、作风总体是积极向上的，但在一些地方、部门、单位，群众身边的不正之风和腐败问题还易发多发，量大面广。

庸懒散拖、不作为慢作为，形式主义、官僚主义问题亟待破解。有的干部占着位子不干事，不求有功但求无过，遇到问题绕道走、碰到矛盾就缩手，群众意见大。有的干部习惯于表态多调门高、行动少落实差，光打雷、不下雨。有的干部宗旨观念淡薄，漠视群众疾苦，不敢担当、不愿负责，一事情来回踢皮球，就是拖着不办。有的窗口部门服务意识退化，“门好进、脸好看、事难办”，让群众“来回跑、多次办”。有的干部陷于文山会海，无法腾出精力真正抓落实，甚至有干部反映，在脱贫攻坚工作中70%的时间填写各类表格，20%时间应付各种检查，10%时间开展具体工作。有的干部在群众面前自以为是，以官老爷自居，盛气凌人，态度粗暴。有的干部调研走马观花，事先踩好点热热闹闹走过场，不解决实际困难。

脱贫攻坚中执行政策变形走样，侵害群众利益问题时有发生。在脱贫攻坚专项巡视中发现，有的区县图虚名、抢头彩，扶贫工作不务实、脱贫过程不扎实、脱贫结果不真实的现象不同程度存在擅自附加条件、随意扩大或缩小范围问题。有的基层干部有法不依、违规操作，随意插手、干预工程建设项目招投标，把扶贫资金当作“唐僧肉”，突出表现为截留私分、贪污挪用，雁过拔毛、强占掠夺，虚报冒领、优亲厚友，以权谋私、利益输送。

大操大办、借机敛财，违反中央八项规定精神问题屡禁不止。少数地方大操大办、请客送礼等不良社会风气仍然盛行，婚丧嫁娶、乔迁新居、子女升学、逢年过节都要“整酒”，甚至母猪下崽也要摆席。特别是一些基层干部主动或被动参与其中，以正常礼尚往来、大家都这么做为由，收受红包礼金、借机敛财，群众反映强烈。尽管这些歪风在正风肃纪高压下总体面上有所收敛，但一些地方出现了改头换

习近平总书记党的十九大报告中指出，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；加大整治群众身边腐败问题力度。对此，十九届中央纪委二次全会明确指出，坚决整治群众身边腐败问题，以维护群众切身利益的扎实成效取信于民，把全面从严治党覆盖到“最后一公里”。

近日，重庆市纪委监委开展“强化纪委监委监督，解决好群众身边腐败问题”专题调研，先后到城口县、长寿区、渝北区、江津区等基层一线走访，在广泛调研基础上，分析现状、找准症结、提出建议。

面、隐形变异等新问题。

一些基层干部贪污、侵占民生资金和农村集体“三资”。有的基层干部利用管理、使用、发放民生资金的职务便利，与民争利，或“蚕食”，或“鲸吞”。同时，随着农村集体经济不断发展，涉及农村集体“三资”管理的信访举报逐渐增多，有的基层干部随意贪污、挪用集体资金，侵占、低价承包和变卖、随意改变权属或无偿占用集体资产资源。

少数基层干部在公共服务中刁难群众、吃拿卡要。有的基层干部利用行政审批权、行政执法权，以暗示、提要求、人为设置障碍等方式，索要吃请、强拿财物，不给好处不办事，给了好处乱办事。有的村（居）干部办理困难补助要求“请吃饭”、群众办事要“盖章烟”、公益林补偿要有“饮茶费”、危房改造收取“保证金”，甚至有干部将手伸向困难群众“保命钱”。

一些特殊领域存在以权谋私、以职谋私、以业谋私现象。一些基层公职人员违反相关政策、制度和程序规定，滥用权力，谋取私利，要钱要物，侵害群众合法权益，损害社会公平正义。征地拆迁方面，有的在政策宣传、面积丈量、资金给付等方面做文章、搞猫腻，骗取、侵占征地拆迁补偿金。执法司法方面，有的滥用执法权乱作为或直接索要财物；有的执法不公、徇私枉法，办人情案、关系案、金钱案。教育医疗方面，有的学校违规乱收择校费、赞助费，在教辅资料购买、后勤基建等方面吃回扣；有的医院开“大处方”“大处方”，在药品、医疗设备采购中搞“暗箱操作”；有的违反师德、医德，收受学生、患者红包礼金。

少数国有企业领导人员侵占国家、集体利益，侵害职工合法权益。有的企业领导人员亲围着企业转，“寄生”国有资产，开办关联公司，靠山吃山、靠水吃水，把企业搞得乌烟瘴

气、亏损严重。有的领导个人说了算，违规投资、违规转借贷款，重大项目不公开招标、虚假招标，直接或间接为亲友揽储谋利。有的设立空壳公司，贱卖国有资产，从中侵吞获利。如，某市属国有企业60%以上的项目直接发包给与领导有关系的人，多人涉嫌违纪违法被调查。

少数乡村“村霸”和宗族恶势力横行，少数基层干部充当“保护伞”。有的基层干部江湖习气严重，搞拉帮结伙，一步步演变为“村霸”和宗族恶势力；有的基层干部与黑恶势力相互勾结，欺行霸市、横行霸道，严重损害社会公平正义、影响社会大局稳定。

存在问题的原因分析

少数地方全面从严治党压力还没有传导到基层。有的区县压力传导呈层层递减态势，特别是在基层这个“神经末梢”，压力传导还远没有到位，上面九级风浪、下面纹丝不动。有的基层党委党的领导弱化，腰杆不硬、浑身乏力，视管党治党为“潜绩”，不担当、不作为。有的基层领导干部喜欢当“老好人”，片面认为“上面千条线，下面一根针”，基层干部本就非常辛苦，一些小贪小占行为不是什么大问题，对发现的问题“藏着掖着”、养痍遗患。

一些政府职能部门履责不到位。一些部门和领域权力相对集中、资金资源相对密集，但对民生资金、工程项目监管乏力。有的既负责审批和监管，又直接组织工程项目的建设 and 实施，存在权责不清、监管流于形式的问题。有的部门重大项目立项审批、轻项目过程监管，重招标投标、轻合同管理，甚至对项目资金“一批了之”“一审了之”。

一些基层纪检机构履行监督责任不力。大部分基层纪委监督执纪力量偏弱，思想政治水

平和政策把握能力不能完全适应工作需要。有的乡镇纪委监督方式单一，对违纪线索的调查、取证、突破不力，在群众中缺乏威信。越往基层走，特别是在一些偏远地区，“熟人社会”“关系社会”特征越明显，一些基层纪委办案掣肘多、顾虑多。

民生监督机制不健全。民生领域涉及的部门众多、工作面广，多是“九龙治水”，监督力量分散，难以形成合力。基层权力运行的监督制约机制不完善，如村（居）“两委”集体决策、村民议事制度等重大事项决策和运行过程不规范、不透明，党务、村务、政务公开走过场或搞选择性公开，村务监督小组与纪律监督小组职责有交叉、作用发挥还不够好。有些群众怕被打击报复，敢怒不敢言，监督渠道还需进一步畅通。

以解决群众身边的腐败问题新成效取信于民

层层向下传导压力，压紧压实主体责任。推动压力传导全覆盖，要承担起党委“助手”职责，把握政策策略，抓住党委（党组）主体责任、党委（党组）书记第一责任人这个“牛鼻子”，通过实地了解、约谈、专项检查、监察建议等手段，坚决防止出现全面从严治党层层递减现象。加大督查督办力度，要建立侵害群众利益问题线索台账，定期研判形势，加强个案分析，对民愤集中、性质恶劣的重点督办、限时办结，对工作推动不力、问题长期得不到解决的严肃问责。强化履责监督，将解决群众身边的腐败问题情况作为党委主要负责同志报告落实“两个责任”、基层党建述职评议的重要内容，纳入领导干部履行全面从严治党责任全程记录系统，实现履责有痕、监督有据、压力常在。

关于推进“纪法贯通、法法衔接”的实践与思考

■福建省福清市纪委监委课题组

在监察体制改革的过程中，如何确保纪法全面贯通、法法无缝衔接，是纪检监察机关能否高效、顺畅履行职责的关键。纪检监察机关需要增强干部依法履职的“内功”，又要完善与公检法衔接配合的“外功”，以法治思维和法治方式反腐败。

近日，福建省福清市纪委监委梳理在履行监督执纪问责和监督调查处置职责过程中协调贯通、一体推进的经验，剖析实践中遇到的问题，研究提出有针对性的意见建议。

实践及成效

注重人员融合，打牢思想根基。一是把握转隶这个重要环节，采取“一对一”谈话的方式全覆盖开展谈心谈话，虚心听取转隶干部的意见建议，引导转隶干部正确对待岗位变动，并全身心向工作聚焦。二是通过科学编组实现人岗适应。在机构设置和人员配置上，统筹考虑人员的优化重组、交叉混编，把熟悉法律和职务犯罪调查的业务骨干充实到执纪审查部门，熟悉法律文书和诉讼业务的干部充实到案件审理部门，通过实战加速人员队伍深度融合，着力提高监督执纪和审查调查能力，实现纪委监委内部的纪法高效衔接，为后续移送阶段法法衔接铺平道路。

理顺内部流程，完善运行机制。一是从最亟须的工作流程抓起，理顺内部运行机制。细化监督执纪和审查调查工作运行规范及操作流程，体现主要业务部门之间相互协调、相互制约的工作机制。同时，在实际办案过程中完善立案决定书、调查报告、审理报告、起诉意见书、谈话笔录等工作文书，并对文书管理使用进行细化和规范。二是注重完善内控机制，促进衔接高效。探索完善依照法定权限行使权力、开展工作的具体流程，坚持集体决策、严格审批权限、健全内控机制。从源头抓起把初核这个纪律审查和调查处置的入口关，在立案审查调查阶段，严格划清违纪、违法与犯罪之间的边界，对于涉及违法犯罪的，同步进行执纪审查和监察调查。着眼于规范使用调查措施，进一步严格调查措施审批权限和使用程序；着眼于审查调查与职务犯罪证据标准衔接，严把事实关、程序关和法律适用关，同时规范审查室提前介入的责任范围、工作程序、职责边界等，进一步促进纪法贯通、法法衔接。

加强外部协作，实现有序衔接。充分发挥市委反腐败协调小组作用，与相关行政执法部门加强协调配合，建立健全线索双向移送机制以及线索核查结果反馈机制，形成反腐败工作合力。在信息查询、技术调查、措施使用方面与公安机关协作顺畅，同时在邀请检察机关提前介入、案件移送、诉讼阶段审查审理的跟踪对接等方面与司法机关有机衔接，严

格按照刑事审判的标准和要求收集固定审查运用证据，把握好程序规定。

问题及原因

对于纪委监委职责内涵及贯通衔接的认识有待进一步提高。纪委的监督执纪问责和监委的监督调查处置职能如何对接贯通的问题，部分干部存在认识不清、理解不深的问题。如有的干部对纪委监委首要职责是监督的认识不到位，轻监督重审查调查，有的甚至对监督抱有偏见，认为搞监督就是“放水”，因而对监督缺乏热情。又如，有的干部错误地把监察“全覆盖”理解为“啥都管”，对监察对象范围和边界混淆不清，这样很容易偏离纪检监察机关工作职责，使得“全覆盖”失去了本身应有的震慑效应。

纪委监委的机制制度有待进一步完善。监察体制改革后，尽管各地都已经探索建立了工作机制的基本框架，但在纪检监察机关内部外部衔接上还需要在实践中不断细化完善。如，纪检机关内部的信访、案件管理、执纪监督和审查调查部门之间，问题线索的传递如何更加紧密有序，审理部门和执纪监督、审查调查部门之间如何更好地衔接合作需要进一步探索完善。同时，在监委与司法机关的衔接方面，还需要在线索移交、指定管辖、提前介入、案件移送、补充调查、不起诉复议等方面进一步细化明确。

有关纪委监委的履职内容、处理标准和实施细则有待进一步明确。随着纪委监委职能的增加，监督范围和对象得到拓展，具体监督哪些内容、如何监督、如何处理需进一步细化明确。如，在基层工作实践中，存在执纪监督中对“四种形态”的把握运用还不够透彻，如何精准把握各种情形，具体什么样的行为适用哪种形态，什么样的情形能相互转化等，需要进一步明确。

纪检监察干部队伍建设的有待进一步加强。监察体制改革后，尽管纪委监委的干部总数有所增加，但随着监察对象大幅增加，提升干部专业化素质的期待更加迫切。如，调研显示，尽管已经进行了比较密集的培训，但一些转隶干部对纪检监察领域知识不够熟悉、监督执纪工作经验仍然不足；原纪检干部的法治意识不够强，对于刑事标准的把握仍有欠缺；一些纪检干部在监督执纪和审查调查方面的能力不够全面，专业化水平不高。

对策及建议

紧扣融会贯通，做好提升站位文章。牢牢把握纪委监委的第一属性是政治属性，把讲政治作为根本要求、首要素质，贯穿于纪委监委履职的全过程。要从讲政治的高度依规



依纪依法履职尽责，严格依照党的原则、纪律、规矩和法定权限、规则、程序办事，把握权力边界和政策界限，用好纪律和法律“两把尺子”、纪律和法律“两种语言”，先用纪律的尺子对党员干部的行为进行衡量和认定，用纪律管住大多数党员干部，再用法律的尺子守住底线不放松，实现纪法衔接贯通。

抓好规范运行，做好内部衔接文章。一是积极探索纪检监察机关内部运行机制。进一步梳理明确内设机构职责，积极探索监督、审查、案管、审理相对分离的组织创新和制度创新。执纪监督部门负责日常监督，执纪审查和执法调查部门不固定联系地区和单位，实行一案一指定、一事一授权，案件审理部门统一审核把关。重大案件处置由执纪监督专题会、审查调查专题会等集体决策，防止权力滥用等行为发生。执纪监督部门负责日常监督，执纪审查和执法调查部门不固定联系地区和单位，实行一案一指定、一事一授权，案件审理部门统一审核把关。重大案件处置由执纪监督专题会、审查调查专题会等集体决策，防止权力滥用等行为发生。执纪监督部门负责日常监督，执纪审查和执法调查部门不固定联系地区和单位，实行一案一指定、一事一授权，案件审理部门统一审核把关。重大案件处置由执纪监督专题会、审查调查专题会等集体决策，防止权力滥用等行为发生。

着力完善制度，做好“外部衔接”文章。构建在党委统一领导下，纪检监察机关与公安机关、检察机关、审判机关多环联动、协同配合的工作机制。一是检察机关与监委的衔接机制，完善包括重大疑难案件提前介入机制、案件移送受理机制、变更强制措施衔接机制、审查起诉衔接机制、移送案件退回补充侦查、调查证据审查等程序规定。二是审判机关对监察证据审查认定，构建完善事实审查认定、审判信息通报、缺席审判等相关机制。三是公安机关对监察办案配合执行，构建完善统一对口管理、互涉案件管辖衔接、公安机关协助监委调查、涉嫌职务犯罪线索移送等机制。四是司法机关与监委的配合执行机制，构建完善监察案件司法鉴定、律师参与职务犯罪案件办理、职务犯罪线索移送等机制。

调研视窗

四川南江

以问题为导向推进深度融合

近日，四川省巴中市南江县纪委监委成立课题组，以审查调查组、案件审理和案件监督管理等主要部门为调研单元，就监委成立以来的工作运行情况进行阶段性盘点。

调研组分析认为，转隶融合进展顺利，各项工作有序推进，但也存在一些问题。一是个别干部把谈话、讯问、监察建议等工作单纯看成业务，觉得一线干部工作就是办案，还需要进一步从政治高度上认识。二是个别干部对“全科医生”的概念理解不深刻，执纪者、执法者的身份转换不够及时。具体到办理某一案件时，不自觉地将重心放在违法或犯罪上，而对违纪的关注弱一些。三是少数干部对上级新的精神和要求适应较慢，感到始终处于适应和追赶状态。

对此，课题组提出以下对策措施。一是提高政治站位，从政治高度去看待职责。纪委监委每一项工作都要放在维护大局、全党政治生态的大局中去认识，站在“两个维护”“四个意识”等高度去把握。尤其是在审查调查谈话中，做好过细的思想政治工作，切实用好党的政策和策略。二是深化纪法融合，从衔接协调去领会内涵。“纪法贯通”“法法衔接”是监督执纪问责和监督调查处置的另一种表述。要依据中央纪委国家监委、省市纪委监委相关法律规定，进一步完善工作机制，推进内部衔接、上下衔接，推进与司法机关、行政执法机关等衔接协调。要善于“双维度”或“双轨道”思考问题，执纪执法都要相互关注、统筹考虑，包括监督检查、调查研究等都明晰应当担任的角色，虽为“并轨”执行，却是各呈“一线”，是融合而不是糅合。要善于灵活、精准运用，在纪与法的两个维度中把握好“四种形态”的运用和转化。三是提升综合素养，从激发内生动力去挖潜扩能。一方面要利用主题学习、支部活动、业余交流等方式，对上级新精神和要求及时进行梳理、导学，防止无所适从。另一方面，要强化对新修订的党纪处分条例、政务处分暂行规定、监察法等党纪国法系统化，引导干部领会纪法精髓。

（四川省南江县纪委监委课题组）