

调查与研究

让监督执纪更加精准有效

——天津市深化运用监督执纪“四种形态”的调研

■天津市纪委监委课题组

中共中央办公厅新印发的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第四条明确提出，坚持惩前毖后、治病救人，把纪律挺在前面，精准有效运用监督执纪“四种形态”，把思想政治工作贯穿监督执纪全过程，严管和厚爱结合，激励和约束并重，注重教育转化，促使党员自觉防止和纠正违纪行为，惩治极少数，教育大多数，实现政治效果、纪法效果和社会效果相统一。

为全面了解天津市深化运用监督执纪“四种形态”情况，近日，天津市纪委监委课题组开展专题调研，梳理各级各部门在监督执纪“四种形态”实践过程中取得的成效、凸显的短板和不足，并在分析问题基础上形成加强精准运用的思考。

深化运用监督执纪“四种形态”的实践

加强组织领导，推动责任落实。一是把深化运用“四种形态”作为党委（党组）落实主体责任的重要内容，推动各级党委（党组）把“四种形态”纳入主体责任清单，建立责任链条，层层压实责任。二是各级纪委监委将深化运用“四种形态”情况作为推动主体责任落实的有力抓手。切实把监督和纪律挺在前面，将深化运用“四种形态”要求贯穿于纪律监督、监察监督、巡视监督和派驻监督全过程和各方面。坚持失责必问、问责必严，2018年1月至12月，全市查处落实“两个责任”不力问题467起，问责党员领导干部635人，其中给予党纪处分319人。

围绕治病救人，突出精准运用。一是推动谈话提醒常态化。通过编印“咬耳扯袖”工作指南、台账手册，引导党委（党组）主要负责同志运用第一种形态成为常态。推动谈话函询规范化，强调“早用”“严用”，按照一定比例抽查核实，接受第一种形态处理的党员干部，必须在民主生活会上作出说明。推动党内政治生活正常化，对民主生活会政治性、时代性、原则性、战斗性不强的，一律责令重开。二是

强化问题线索处置。把“四种形态”要求与问题线索处置“四种方式”相对应，对问题线索严格分类处置，动态把握减少存量与遏制增量之间的关系。强化组织处理措施运用，2018年1月至12月组织处理3792人，与2017年同期相比增长32.1%。三是细化形态转化的考虑因素和程序规定。市纪委监委和有关党委（党组）加强监督检查，各级纪委监委强化内部督查，确保依纪依法、审慎稳妥，对认错态度好、符合形态转化条件的干部给予改过自新机会。

立足落实落细，强化制度保障。一是注重顶层设计。制定运用“四种形态”的实施办法，明确党委（党组）、纪委监委、党的工作机关、基层党组织的职责，对不同形态运用情形、运用方式、运用程序以及形态间如何转化作出明确规定。二是健全考核制度规定。制定关于落实主体责任的实施意见和主体责任检查考核、述责述廉、贯彻问责条例实施办法等配套文件，以主体责任落实带动“四种形态”深化运用。健全完善加强对区纪委监委和派驻机构领导、监督、考核等方面的制度规定，加强对深化运用“四种形态”的监督考核。三是加强配套性制度建设。制定《关于加强监督工作的意见》和《关于统筹监督工作的办法》等制度，使在监督中充分运用“四种形态”有章可循。研究制定“一案六书两报告两建议”规

定，把深化运用“四种形态”要求贯穿其中，切实做到防微杜渐。

运用监督执纪“四种形态”存在的不足

责任落实方面。一是党委主体责任落实不到位。有的党委责任意识不强，认为运用“四种形态”只是纪委的事或者应该“委托”给纪委干；有的认为后三种形态都归纪委管，党委只负责第一种形态。二是监督专责落实不到位。有的纪检监察组织“三转”不到位，监督泛化、弱化，对“四种形态”想用不会用、用不好。三是基层延伸不到位的问题比较突出。有的基层党组织不敢、不会运用“四种形态”，在运用方式、运用领域上泛化。

思想认识方面。一是有的纪检监察组织对抓早抓小、层层设防认识不到位，一些转隶干部对问题线索习惯性地往职务犯罪角度考虑，存在“以大案要案论英雄”的惯性思维，把运用“四种形态”片面理解成只运用第四种形态。二是有的纪检监察组织在如何结合本地区本部门本单位实际开展过程评价和深度评价等方面缺乏系统思考，对如何把运用“四种形态”深度融合到业务考核中缺乏深入把握。

第一种形态运用效果方面。一是谈话函询运用不规范、不均衡。有的纪检监察组织存在不想用、不愿用现象，运用明显偏少；同时一些基层党组织由于核实能力不足存在泛用滥用倾向。二是一些党组织通过定期统计运用数据推动责任落实，但对实效如何跟踪分析不够，比如，有的党组织谈话缺乏严肃性，对被谈话人警醒和触动不够；有的谈话之后整改不到位却听之任之。

形态转化方面。一是不愿转化。有的纪检监察组织把立案、重处分和移送司法机关等作为考核硬指标，有的担心向前一种形态转化被认为“宽松软”。二是不敢转化。市委对形态转化监督程序进行了规范，有的纪检监察组织担心纪法贯通、法法衔接不到位“留后遗症”，对形态转化不习惯按程序办、不敢落到纸面上，习惯运用自由裁量权进行内部把握。三是不理解转化。有的单位对形态转化案例宣传不深入，部分党员干部理解有偏差、有杂音。

对受处理干部的教育管理方面。一是对受处理干部回访教育和重新启用还存在一定盲区，一些基层党组织不敢使用受过处分的干部，“改了就是好同志”的氛围不浓。二是有的党的工

作机关与纪检监察机关沟通不到位，比如有的组织部门对党员干部进行诫勉，但纪检监察机关不知情，存在重复处理的风险。

努力实现政治、纪法、社会效果有机统一

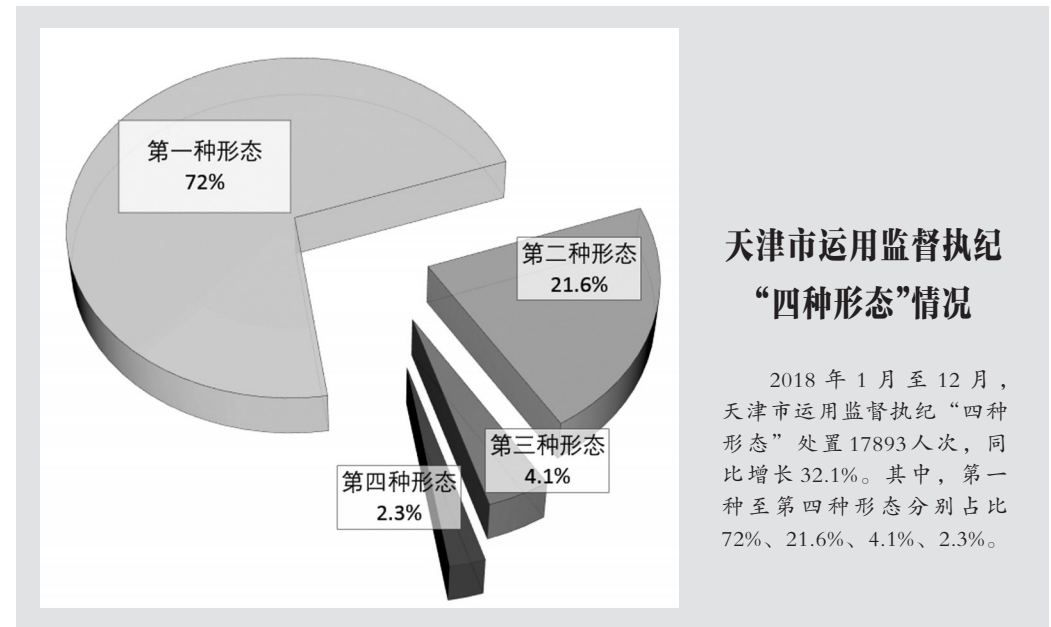
着力压实责任。一是细化责任分工。督促各级党组织提高政治站位，进一步完善党委（党组）负主体责任、书记履行第一责任人职责、纪委强化监督执纪问责、党的工作机关加强职责范围内运用、基层党组织敢用会用的工作格局。二是加强督导考核。引导各级党委（党组）制定科学的考核指标，增加深化运用“四种形态”在党委（党组）主体责任和纪委监委工作考核中的权重。三是强化信息化手段运用。深化运用全面从严治党主体责任监管平台，以责任清单、任务清单和履责日志为基础，自动汇总生成运用“四种形态”的有关内容和统计数据，实现信息集成、实时监督、在线评价考核。四是强化追责问责。坚持问题导向，组织开展质效检查，全面排查长期不运用第一种形态、运用生拼硬凑、形态转化违反程序等问题，对问题严重的追责问责。

充分运用第一种形态。一是提升谈话函询运用效果。坚持“应谈尽谈、应询尽询”，强化震慑。集中通报曝光谈话函询中对党组织不忠

诚、不老实等违纪行为。加强对谈话函询情况在民主生活会上进行说明执行情况的监督检查，确保落实到位。二是对不同情形运用的处理方式进行细化，加强指导，确保第一种形态运用到位。三是加强对运用效果的及时跟踪。通过与监督对象所在单位领导谈话了解、现场检查、查阅档案等形式，加强对第一种形态运用结果的跟踪管理。对没有改正或改正不明显、甚至敷衍了事等问题严肃处理。

严谨实施形态转化。一是加强统筹指导。强化对全市形态转化的统筹协调，印发形态转化工作和典型案例指导通报，规范转化尺度，及时纠正偏差，确保形态转化标准科学合理。二是强化纪法贯通。精准运用纪法法律两把“尺子”，确保形态转化事实清楚、定性准确，综合考虑得当。

健全完善配套机制。一是规范评价标准。细化运用“四种形态”的考核指标，采取定量考核与定性评价相结合方式，提升考核精准性。二是健全信息共享机制。完善纪检监察机关与党的工作机关在运用“四种形态”中的沟通协调机制，切实发挥各自优势，形成对党员干部进行教育、管理和监督的合力。三是加强对基层党组织出台制度的推广和监管。强化对基层党组织制定运用“四种形态”有关制度的指导，健全完善监督备案制度，及时总结经验、纠正偏差。



天津市运用监督执纪“四种形态”情况

2018年1月至12月，天津市运用监督执纪“四种形态”处置17893人次，同比增长32.1%。其中，第一种至第四种形态分别占比72%、21.6%、4.1%、2.3%。

调研视窗

宁夏吴忠

调研扶贫领域监督执纪工作

日前，宁夏回族自治区吴忠市纪委监委成立调研组，在对2018年扶贫领域突出问题进行专项整治的基础上，围绕该领域监督执纪情况开展专题调研。

调研发现，从该市过去一年查处的扶贫领域腐败和作风问题性质看，呈现出以下三个特点：一是违纪主体主要集中在基层村组干部；二是违纪行为方式主要表现为截留挪用、虚报冒领；三是以优亲厚友为主要形式的谋取私利现象严重。与此相对应的是，扶贫领域监督执纪工作存在三方面问题：一是主动监督意识不强，事前监督检查提醒工作明显不足；二是监督力量分散薄弱，专责监督的人员少、能力不足与工作面广大的矛盾显得尤为突出；三是监督覆盖面偏窄，离全覆盖要求存在差距，且监督形式简单。

针对存在问题，调研组提出如下建议。一是层层传导压力。县（市、区）、乡镇要发挥党委“一线指挥部”作用切实扛起主体责任，纪检监察机关要强化扶贫领域监督执纪问责，督促有关职能部门改进工作、完善政策、强化监管、堵塞漏洞。二是凝聚工作合力。各级纪检监察机关要主动加强与同级党委、政府扶贫开发领导小组成员单位联系，加强协调配合，加大问题线索移交力度，对在扶贫领域开展审计、监督、检查、考核、评估等工作中发现的问题线索要及时进行查处；对群众反映强烈的重点地区和重点问题进行调研和督导检查，紧紧围绕扶贫领域腐败和作风问题开展专项巡察。三是加大查处通报力度。纪检监察机关对扶贫领域腐败问题要先于其他问题查处和通报，优先研判处置巡察、专项审计、财政检查和扶贫督查等工作中发现的扶贫领域腐败和作风问题线索，对专项治理后仍然不收敛不收手的突出问题，一律通报曝光。

（宁夏回族自治区吴忠市纪委监委调研组）

关于统筹推进“四个监督全覆盖”的调研

■袁美南

监督是纪委监委的第一职责。新印发的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第十三条明确提出，纪检监察机关履行监督责任，应当将纪律监督、监察监督、巡视监督、派驻监督结合起来，对发现的问题分类处置、督促整改。

在纪检监察体制改革不断深入推进的新形势下，怎样把监督力量整合起来，密切配合、统筹推进，着力构建起纪律监督、监察监督、巡视监督、派驻监督“四个全覆盖”的权力监督格局，是各级纪检监察机关当前积极探索实践的一个重要课题。

近日，湖南省张家界市纪委监委成立课题组，对如何协同履行监督职责、统筹推进“四个监督全覆盖”开展深入调研。

存在的问题

思想认识方面。一是存在重查处轻监督的思想。有的政治站位不够高，对监督职责的定位把握不准，没有充分认识开展监督工作的重大作用和意义，甚至仍然存在单纯以办大案要案论英雄的思想，对于查案工作积极主动，而在如何履行好监督职责上研究思考较少，一些基础性、日常性监督工作还不够扎实。二是对监督职责不够明晰。有的地方和单位没有严格厘清主体责任和监督责任，没有对监督责任进行细化。有的派驻机构越俎代庖，承担了不少应该由被监督单位和部门开展的日常监督工作，没有做到“检查的再检查”、“监督的再监督”。三是对监督内容认识不到位。有的学习不够及时深入，对监督内容认识不够到位，尤其在监督重点内容方面把握不够准确。

工作机制方面。一是监察职能需进一步延伸。基层群众性自治组织从事管理的人员纳入监察范围后，监察对象大幅增加，基层监委面临管辖人员多、监督任务重。二是监督工作关系没有真正理顺。纪

律监督、派驻监督、巡察监督的工作任务、标准、措施等还需要从具体操作办法上统筹完善，党风政风监督部门与执纪监督部门、派驻机构、巡察机构的关系有待进一步厘清。三是人员配备不齐。有的地方派驻机构、巡察机构和乡镇纪委人员配备不齐。如，虽然巡察机构抽调选调机制完备，但专项巡察组临时抽调人员时，往往出现人员不能马上到任的问题。

监督合力方面。一是统筹协调不够。“四个监督”在统筹协调方面，尚处于磨合阶段，需要从具体、规范、可操作的角度出发进一步完善统筹协调机制。二是信息共享不深入。由于各监督主体监督内容、监督方式等均有所区别，而且问题线索存在敏感性和涉密性，当前各监督主体间信息共享深度不够、时效性不够，有待进一步协调完善。三是监督工作存在不平衡。单位与单位之间、部门与部门之间、机构与机构之间监督工作开展存在不平衡现象，有的纪检监察干部还没有完全适应监督工作任务的需要，监督的整体能力和水平有待提高。

方法措施方面。由于监督工作任务多，监督的领域宽，监督的对象广，且分类分级分层研究分析不够，在监督的方法措施上存在“眉毛胡子一把抓”、重点不够突出的现象。执纪监督部门和派驻机构的日常监督方式主要还是依靠听取汇报、个别谈话、参加或列席相关会议、查看台账资料、查看规章制度、作风督查等方法措施，往往针对性不强，监督不够深入全面。在履行监察监督时，有的没有充分考虑措施的相适性，对于12项调查措施的适用情况还需进一步精准把握。巡察机构需要进一步创新方式方法，灵活采取更多手段，更加精准发现问题，认真总结提升监督水平。

原因分析

学习不够全面深入。少数纪检监察干部学习紧迫感不强，以工作忙为由，学习抓得

不够紧，特别是对于党章党规党纪和宪法监察法学习不够全面深入，没有通过学习转变工作理念，没有把监督真正摆在前面。

探索创新意识不强。有的地方和单位习惯于“等靠要”，往往满足于执行上级政策规定，对于上级尚未规定的情形，调查研究少，主动总结不够，欠缺探索实践精神，不能积极主动加强与上级和相关部门的衔接沟通。有的干部习惯于按部就班、因循守旧，工作缺乏激情和积极性。

能力素质有待加强。从目前基层情况看，无论是执纪监督部门，还是巡察机构、派驻机构的干部，都在一定程度上存在素质能力参差不齐现象，个别干部政治素养和执纪执法能力与新形势、新任务、新要求存在差距。

评价机制亟待完善。对于“四个监督全覆盖”协调推进中，各环节监督工作如何评价，在考核上，具体量化目标和日常评估机制还有待进一步完善。考核如果没有从目标导向上平衡，就会导致有的地方存在审查调查优于执纪监督的惯性思维，将大部分精力用于初核线索和调查案件之中。

对策建议

强化监督意识。党章、宪法和监察法明确规定监督是纪检监察机关的首要职责，无论是纪委还是监委，监督都是基本职责、第一职责，要牢固树立把监督挺在前面的思想。要把遵守执行党章党规党纪和宪法法律法规、增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”、贯彻执行党的路线方针政策以及重大决策部署、落实全面从严治党责任等内容作为监督重点，督促党员干部和公职人员遵守党章党规党纪和国家法律法规。

优化体制机制。要推进监察监督向基层延伸，进一步理顺对垂直管理单位和国有企业事业单位的监督，真正实现监察监督全覆盖。要深化派驻机构改革，合理调配

人员，派驻机构要精准履行监察职能。健全巡察监督体系，构建上下联动监督机制。要以制度建设为抓手，统筹协调推进“四个全覆盖”，进一步优化区纪委监委执纪监督模式，提升监督效能。

统筹监督力量。增强系统思维，统筹推进“四个监督”良性互动、协同配合，形成监督合力。执纪监督部门要加强对派驻机构的联系指导，派驻机构要进一步发挥“探头”作用。执纪监督部门要强化与巡察机构的信息互通，根据日常监督情况，提出重点巡察地区和单位或开展专项巡察等建议，巡察机构要及时向执纪监督部门、派驻机构通报巡察工作安排和巡察中发现的相关情况。要充分发挥党风政风监督部门的作用，统筹安排监督工作，加强部门协作，增强监督整体效应。

改进监督方式。要通过建立地方和部门政治生态档案，全面了解“树木”与“森林”状况，准确为联系地方和部门的政治生态进行“画像”，及时科学研判、发现问题、纠正偏差。要精准使用监督方法措施，积极探索运用“大数据”“互联网+”“人工智能”等新技术手段加强监督，对党员干部和公职人员身上的问题早发现、早提醒、早处置。要加大对问题线索的核查力度，提升问题线索的处置能力，精准运用第一、第二种形态。

加强队伍建设。有针对性地开展学习培训和岗位练兵，学习党章党规党纪和宪法监察法的规定，学习与监督业务相关的各类知识，提高精准把握执纪标准和运用法律法规能力。要通过公开招录、选调等多种途径，把优秀人才充实到执纪监督、巡察机构和派驻机构的干部队伍当中。要加大干部交流力度，定期交流轮岗，提高履职能力。进一步加强内部防控监督制约机制，把权力关进制度的笼子，坚决防止“灯下黑”，打造过硬队伍。

（作者系湖南省张家界市委常委、市纪委书记、市监委主任）