

“4+3+3”以案促改新机制 书写基层“三不”一体推进生动实践

——包头市九原区纪委监委以案促改探索实践调研报告

2021年初,按照自治区纪委监委关于开展“以案促改治理年”活动的统一安排,我委开始常态化、制度化推进以案促改工作。7月,向自治区纪委监委申请“深化以案促改的有效路径研究”专项课题后,我委通过互联网搜索、与其他纪检监察机关线上线下交流等方式,对中央纪委国家监委和地方各级纪检监察机关关于以案促改的理论探索、实践探索、存在问题进行了全面调研,在此基础上,印发了《九原区纪委监委提升以案促改工作实施方案》,对症下药,有效破解各项促改难题。现将以案促改理论探索、实践探索现状及存在问题、对策建议报告如下:

一、理论探索

2019年起,“以案促改”一词开始出现在中央纪委全会工作报告中,从十九届中央纪委第三次全体会议至第六次全体会议,中央纪委全会连续四年对以案促改工作进行总结、作出安排,以案促改工作的价值地位日益凸显。以案促改工作价值地位的衍变因缘于一体推进“三不”价值地位的提升。一体推进“三不”的形成过程、价值意义,经历了从“三不”概念的提出到一体推进“三不”,再到将一体推进“三不”上升至“基本方针”和“重要方略”的过程。与这一过程相对应,“以案促改”的价值意义也经历了不断提升的三个阶段。习近平总书记提出“不敢腐”“不能腐”“不想腐”的“三不”理念后,以案促改工作被多数纪检监察机关寄予“治本”和构建“不能腐”“不想腐”机制的价值期许。习近平总书记在十九届中央纪委第三次全体会议上正式提出“三不”一体推进后,河南省等一些先行省(区、市)纪检监察机关开始将以案促改工作的价值意义提升至“打通‘三不’内在联系”,“一体推进‘三不’的有效载体和有力抓手”的层面。习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上的重要讲话中,将一体推进“三不”上升至反腐败斗争的基本方针和新时代全面从严治党的重要方略后,以案促改工作作为一体推进“三不”的有效载体和有力抓手,其价值地位亦随之提升,重庆市纪委监委进一步提出,“做好‘后半篇文章(以案促改)’是促进治理体系和治理能力现代化的有力举措”,十九届中央纪委第五次全体会议上要求“做实以案促改、以案促治”,以案促改工作具有了净化政治生态、推动综合治理等意义。

二、实践探索

2019年以前,多数纪检监察机关以案促改举措集中在提出建议、推动整改和以案为鉴、以案示警两个方面,河南、天津等以案促改先行省(区、市)的以案促改工作已初步制度化、常态化,河南建立了党委主导、纪委协助、案发单位党组织具体落实的以案促改工作格局,形成了选用典型案例、进行警示教育、查摆剖析、整改问题、建章立制的工作机制;天津在案件剖析上形成“六书”“两报告”“两建议”模式,在警示教育上形成“一品牌三载体”模式,在制发纪律文书上形成“五位一体”机制。2019年,十九届中央纪委第三次全体会议首次对以案促改工作作出安排部署后,各级纪检监察机关推动以案促改工作的力度开始加大,先后出台具体的以案促改工作实施方案;促改举措不断丰富,召开民主生活会、组织生活会,召开全地区(系统)警示教育大会,进行专项整治等成为重要案件促改的固化举措,天津市纪委监委还尝试以政治生态分析研判为切入点,净化修复政治生态;促改类型也不断扩大,河南省许昌市纪委监委将以案促改分为“一案一整改”“行政村(社区)以案促改”“专

项(重点系统领域)以案促改”三类,内蒙古自治区纪委监委将以案促改分为“区域性系统促改”“行业性专项促改”“新案件跟进促改”三类。今年年初,十九届中央纪委第六次全体会议工作报告在总结2021年工作指出“健全以案促改常态化机制”“形成以案示警长效机制”,从表述中可知,截至2021年底,多数纪检监察机关以案促改工作机制已基本建立健全,以案示警长效机制已基本形成。

2022年初,九原区纪委监委全面反思总结、提档升级以案促改工作,印发《九原区纪委监委提升以案促改工作实施方案》,建立“4+3+3”以案促改新机制。“4”解决促改问题来源,指以案促改范畴包括案件促改、专项促改、反馈促改、巡察促改四个方面。我委深刻思考以案促“改”与以案促改“治”的辩证统一关系,从“改”字入手,求“治”之实效;扩大以案促改范畴,拓展以案促改外延,以案促改为核心,综合考虑监督执纪、审查调查、党委巡察等门各类促改事项,按其内在联系归纳整理为案件促改、专项促改、反馈促改、巡察促改四个方面,一体谋划、统筹推进四类促改事项,一方面通过全方位、多层次、宽领域促改实现全面施治、系统施治和综合治理目的;另一方面将纪律监督、监察监督、派驻监督、巡察监督和群众监督等社会监督贯通融合,通过整合监督力量节约监督成本、提升监督质效。第一个“3”指明问题分析方向,指从制度建设薄弱点、权力运行风险点、监督管理空白点三个方面分析问题、查找症结、提出建议,旨在解决影响我委促改成效的突出问题——促改建议不精准问题。案件剖析上,要求案件承办部门在审查调查环节同步做好案件剖析工作,从制度建设薄弱点、权力运行风险点、监督管理空白点三个方面找准找实问题产生症结;提出建议上,建立“以案促改‘措施库’”,包括制度机制短板、权力运行风险、内部监管漏洞三个方面21项促改措施,为纪检监察干部提供促改建议提供参考和借鉴。第二个“3”明确问题促改层次,指从“点”“线”“面”三个层面将案件促改分为新办理个案促改、行业性专项促改和区域性系统促改三类。结合我区以案促改实际,区分并明确三类促改工作方式方法和流程步骤,做到个别性问题“点”上盯着改,一事一整改;行业性问题“线”上督促改,开展区域性专项治理;综合性问题“面”上常态改,净化修复政治生态。

我委系统化以案促改工作启动以来,新办理个案促改方面,共逐案研判案件146件,确定对106件案件启动以案促改工作,促改率72.6%;向案件承办部门发送以案促改提醒函67份,向主体责任部门发送“三书”(以案促改通知书)124份,提出促改建议388条,推动主体责任部门整改问题264个、排查廉政风险点892个、完善制度机制147个。行业性专项促改方面,向政法系统有关部门发送“三书”12份,提出意见建议33条,政法各单位累计排查廉政风险点67个,召开专题民主生活会、警示教育大会26次,完善制度机制9项;向区供销社先后下发纪律文书10份,提出意见建议18个,推动解决问题92个,督促区供销社全面评估、审查、修订联社和各基层社、社有企业内部控制制度、党建制度等12项,有效修复政法系统、供销社系统政治生态。区域性系统促改方面,督促白音席勒街道党工委召开以案整改动员部署会和警示教育大会,组织全体党员干部专题学习3次,党工委书记讲廉政党课1次,党工委书记针对案情与分管领导、重要岗位人员开展廉政谈话23

次,班子成员召开专题民主生活会查摆问题25个,制定整改措施21项,针对案情排查廉政风险9处,党工委下辖13个党支部全部召开组织生活会,查摆问题192个,制定整改措施203项,全面梳理、建立健全各项制度机制38个,推动白音席勒地区综合治理体系不断完善、治理能力不断提升。专项促改、反馈促改、巡察促改方面共向主体部门下发纪律文书991份,提出意见建议1026条,推动解决问题1260个,督促完善制度机制23个;其中,针对疫情防控监督中发现的突出问题,督促全区医疗系统自查整改问题47个,组织开展学习培训(实战演练)59次,召开警示教育大会等4次,规范核酸采样环境、改造采样间3处,修订疫情防控方案等5个,推动医疗卫生系统疫情防控工作全面提质增效。

三、存在问题

我委深刻反思总结过去一年以案促改实践中存在的问题,并与其他纪检监察机关进行交流,发现以案促改工作存在以下共性问题:一是促改时效性不强。一些纪检监察机关在处分决定书下达后通知案发部门启动以案促改工作,一方面影响案卷归档工作,另一方面在一定程度上错过了最佳促改时机。二是案件促改比率不恰当。针对当年处分案件,一些纪检监察机关实行逐案促改,并规定了较高的促改比率,一些纪检监察机关仅对需以第四种形态处置的案件和具有共性问题需普遍治理的第三种形态案件进行重点促改,易出现逐案促改泛化、“为改而改”等形式主义或促改范围过小,通过以案促改推动综合治理成效不明显等问题。三是促改建议不够精准。案件剖析工作不实不细,问题产生症结找得不准,提出的促改建议太过笼统或针对性不强,案发部门在促改时无法执行或促改结果无法真正根治。四是以以案促改工作实施方案的实操性不强。促改各环节、各部门间如何衔接规定不细,促改时限要求不够明确,促改工作规范化水平有待提高。五是以以案促改成效不佳,主体责任整改责任、监督部门监督责任压得不实,敷衍整改、应付整改,监督不到位、验收不严格等问题仍不同程度存在,以案促改目的未充分实现。六是以以案促改智能化水平较低。除我委运用自主研发的九原区智慧监督平台(原名九原区“三务公开+”再监督平台)对以案促改工作进行集约、智能、高效管理外,尚未见到其他纪检监察机关运用科技力量推动以案促改工作,以案促改工作信息化水平整体偏低。

四、对策建议

我委深入分析了以案促改工作中共性问题产生的原因,对自身及以案促改先行地区的促改举措进行了仔细对比,针对上述共性问题提出以下对策建议:

针对促改时效性不强问题,建议坚持以以案促改与审查调查工作同部署、同发力。一是强化以案促改意识,将以以案促改理念贯穿审查调查工作始终,做到以案促改与审查调查工作同部署同安排;二是将案件剖析工作作为新办理个案促改的首要步骤,要求案件承办部门在审查调查环节同步做好案件剖析工作,提出促改建议,下发“三书”做好准备;三是新办理个案立案后,促改统筹部门通过及时向促改牵头部门发送《以案促改提醒函》等方式,正式启动以案促改工作,促改牵头部门收到提醒函后,结合案件查办进度,适时向案发部门发送“三书”;四是建立以案促改工作月调度机制,促改统筹部门定期调度、督办促改进度。

针对案件促改比率不恰当问题,建议以促改实效为导向,根据自身实际确定促改比率。结合基层微腐败案件多、重处分案件少的特点,建议基层纪检监察机关对当年处分案件原则上逐案促改,同时,为避免逐案促改泛化,建议促改统筹部门启动以案促改工作前,逐案研判案情并筛选出需促改案件,促改牵头部门落实促改任务时再次对需促改案件逐案研判、过筛。建议市级(设区的市)及以上纪检监察机关坚持重点促改和逐案促改相结合原则,对以第四种形态处置的案件和具有共性问题需普遍治理的第三种形态案件全覆盖促改,同时,促改统筹部门、促改牵头部门层层把关,筛选出具有典型意义的以第二种形态处置的案件进行促改。

针对促改建议不精准问题,建议在案件剖析上把准方向,在提出促改建议上补足短板。依据《中华人民共和国监察法实施条例》第二十条“监察机关应当以办案促进整改、以监督促进治理,在查清问题、依法处置的同时,剖析问题发生的原因,发现制度建设、权力配置、监督机制等方面存在的问题,向有关机关、单位提出改进工作的意见或监察建议”的规定,建议一是在审查调查环节同步做好案件剖析工作,从制度建设薄弱点、权力运行风险点、监督管理空白点三个方面找准找实问题产生症结,为精准提出促改建议打下基础;二是通过建立以案促改“措施库”、编印促改案例汇编、有针对性地组织学习培训等方式,以信息共享等方法为纪检监察干部提供促改建议提供参考和借鉴,解决纪检监察干部精准提出促改建议能力不足问题。

针对以案促改工作实施方案实操性不强问题,建议细化流程、规范操作、具体要求。一是结合工作实际,明确各促改类型的定义和启用条件;二是明晰促改工作中各责任部门的具体工作职责;三是对所有类型促改工作进行细致的流程再造;四是明确各类促改工作中各环节的具体时限要求。通过细化流程、规范操作、具体要求,使以案促改工作易于操作、便于执行,不跑偏、不走样,同时,利用流程和规范压实责任、框定路线,确保以案促改工作更好地落实落地。

针对以案促改成效不佳问题,建议做到流程闭环、职责闭环、管理闭环。流程闭环上,对各类促改事项进行流程再造,确保各类促改事项从促改启动、整改落实到审核验收,形成完整的促改闭环;职责闭环上,厘定促改相关部门职责,从组织领导、统筹协调、牵头促改、整改落实到验收把关、再监督,各项责任皆有归口,各项职责无缝衔接;管理闭环上,开发、运用现有平台对以案促改工作进行日常管理,实现“线上”管理闭环,建立以案促改工作月调度机制,集中督办、催办促改进度,再监督促改全过程,实现“线下”管理闭环,“线上”“线下”一体防治整改不到位、验收不严格等问题。

针对以案促改智能化水平较低问题,建议开发运用现有平台,推动大数据与以案促改工作深度融合。一是在自主研发平台上开发以案促改板块,通过设计数据运行指令和路径,嵌入各类促改文书模板,实现工作流程闭环式运行、促改事项菜单式管理、文书模板一键式调用、促改数据动态化生成,实现对以案促改工作的集约、高效、智能管理。二是开发平台分析比对功能,将促改推进情况、整改落实情况与党风廉政建设整体开展情况联动起来,生成分析比对图表或数据,作为研判地区、部门政治生态的参考或维度。

(包头市九原区纪委监委“深化以案促改的有效路径研究”课题组)