

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.01.007

县级监察委治理基层“微腐败”： 实践价值、现实问题与应对策略

吕永祥，王立峰

(吉林大学 行政学院，吉林 长春 130012)

摘 要：基层“微腐败”是一种重要的腐败类型，健全县级监察委治理基层“微腐败”的体制机制对提升基层民众在腐败治理中的获得感和培育清正廉洁的基层政治生态具有重要价值。目前县级监察委在治理基层“微腐败”时通常存在着“微腐败”案件多发易发与基层监察力量“三个不增加”之间的矛盾比较突出、监察人员容易受到基层人情关系的干扰和基层公职人员与黑恶势力相互勾结增加“微腐败”治理的难度等现实问题。鉴于此，县级监察委在健全治理基层“微腐败”的体制机制时需要从以下三个方面入手：通过加强监察人员培训与内设机构整合提升县级监察委的腐败治理效能，综合运用异地交叉巡察和报请提级管辖等手段排除基层人情因素的干扰，将基层“微腐败”治理与扫黑除恶专项治理结合起来。

关 键 词：县级监察委；基层“微腐败”；人情干扰；异地交叉巡察；扫黑除恶

中图分类号：D 033

文献标志码：A

文章编号：1008-3758(2019)01-0043-08

County-level Supervisory Committees Controlling Grassroots “Micro-corruption”: Practical Value, Realistic Problems and Coping Strategies

LYU Yong-xiang, WANG Li-feng

(School of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: Grassroots “micro-corruption” is an important type of corruption. It is of great value for county-level supervisory committees to perfect the governance mechanism for controlling grassroots “micro-corruption”, to enhance grassroots people’s sense of gains, and to foster a clean and honest grassroots political ecology. At present, county-level supervisory committees usually have the following problems when they conduct grassroots “micro-corruption” governance: the contradiction between the frequent occurrences of “micro-corruption” cases at the grassroots levels and the “three non-increase” of the supervisory force at county-level supervisory committees, the easy interference of personal Guanxi, and the increase of difficulties in “micro-corruption” governance as a result of collusion between grassroots officials and evil forces. In view of this, county-level supervisory committees need to start from the following three aspects when perfecting the governance mechanism for control of grassroots “micro-corruption”: enhancing corruption governance efficiency of county supervision committees by

收稿日期：2018-05-22

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关资助项目(17JZD003)；国家社会科学基金资助项目(17BFX017)；吉林大学廉政智库建设资助项目(2017LZZKY006)。

作者简介：吕永祥(1988-)，男，安徽亳州人，吉林大学博士研究生，主要从事国家监察体制改革和腐败治理研究；王立峰(1976-)，男，辽宁鞍山人，吉林大学教授，博士生导师，主要从事国家监察体制改革和廉政理论研究。

strengthening the inspectors training and the integration of internal organizations; taking comprehensive measures such as cross-examination and level-up jurisdiction to eliminate interference from basic human factors; combining “micro-corruption” governance at the grassroots levels with the special efforts of cracking down on evil forces.

Key words: county-level supervisory committee; grassroots “micro-corruption”; interpersonal interference; off-site cross-inspection; cracking down on evil forces

“微腐败”是现阶段我国基层社会中较为常见的一种腐败现象,其危害不容小视。“相对于‘远在天边’的‘老虎’,群众对‘近在眼前’嗡嗡乱飞的‘苍蝇’的感受更为真切。‘微腐败’也可能成为‘大祸害’,它损害的是老百姓切身利益,啃食的是群众获得感,挥霍的是基层群众对党的信任”^{[1]167}。针对基层“微腐败”问题,2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中强调,“在市县党委建立巡察制度,加大整治群众身边腐败问题力度”^[2]。2018年1月11日,赵乐际在第十九届中央纪律检查委员会第二次全体会议上强调,“推动监察工作向基层延伸,使群众身边的公职人员受到严密监督,大力整治群众身边的腐败问题”^[3]。县级监察委员会^①(以下简称“县级监察委”)是基层政权中专门的反腐败机构,承担着预防和惩治基层“微腐败”的重要职责。目前学术界对当前深化国家监察体制改革阶段县级监察委如何有效治理基层“微腐败”尚缺乏专门系统的深入研究。鉴于此,本文以县级监察委治理基层“微腐败”作为研究主题,按照“强调实践价值——分析现实困境——提出应对策略”的逻辑思路依次展开,在深入剖析当前基层“微腐败”治理存在的现实问题的基础上,为改进县级监察委治理基层“微腐败”的体制机制提供有针对性的对策建议,以期对充分发挥县级监察委的腐败治理效能有所裨益。

一、县级监察委治理基层“微腐败”的实践价值

“微腐败”是一种重要的腐败类型,海登海默将腐败现象划分为“微小腐败”“常见腐败”和“重大腐败”三种类型,“微小腐败”涉及为朋友的利益而违背公务规则,如不正式的情况报告、拖延终止日期、“吊销”罚款单等^[4]。本文的基层“微腐败”

也属于上述“微小腐败”的范畴,主要是指腐败主体职务层级较低、腐败金额通常较小的腐败类型。“即使是微小的腐败案件,若不对此查处,就会被更多人效仿和放大。那么这种看上去算不得什么的小过失积累起来就会严重损害公共制度的正当性,甚至没有腐败行为的官员和社会成员都会对保持对政权的忠诚失去信心。”^[5]县级监察委是基层政权中专门的反腐败机构,承担着治理基层“微腐败”的重要职责。健全县级监察委治理基层“微腐败”的体制机制,对改善基层群众在腐败治理中的获得感和培育清正廉洁的基层政治生态具有重要的实践价值。

1. 提升基层民众在腐败治理中的获得感

“腐败即公职人员为了谋取私利而违反公认准则的行为”^[6],其实质是公权私用。在公权力腐败过程中,除了受贿者、行贿者等少数人不当得利以外,大多数社会民众的共同利益往往会受到损害。虽然修正论者宣称公权力腐败能够对经济发展和政治机构起到所谓的“润滑作用”,但是这种情形不仅很少发生而且是有着严格的限定条件的,即“除非上层腐败涉及现代诱因和边界偏差,除非在只有腐败才能铲除发展道路上的严重障碍的情况下,在不发达国家,腐败的利才可能大于弊”^[7]。在包括我国在内的基本经济制度与政治制度比较健全的国家,腐败是对公共规则的一种背离,对经济、政治和社会发展总体上是有害的。“腐败在公共资源和成本的分配过程中引入了低效和不公。它表明政治系统在运行时几乎毫不顾及公众的利益。”^[8]鉴于腐败与公共利益之间的矛盾,国家廉政体系理论认为,反腐败虽然是各国政府维护自身的合法性和廉洁性的一项重要工作,但是它本身并不是最终目标,“国家廉政体系的最终目标是实现经济的可持续发展、维护法治与提升社会民众的生活质量”^{[9]54}。这一点在社会主

① 本文所说的县级监察委是对各县、自治县、县级市、市辖区、旗、自治旗等县一级国家监察机关的统称。

义国家体现得更为明显,正如王沪宁所说:“社会主义开展反腐败斗争是为了巩固和完善社会主义制度,更好地推进政治和行政体系为整个社会的利益服务,更好地满足人民大众的根本需要,保证社会主义的优越性与稳定性”^[10]。这种腐败治理服务于维护和增进人民利益的思路在习近平总书记“以人民为中心”的反腐败思想中有着更加清晰和明确的呈现。

2017年10月18日,习近平总书记在党的十九大报告中提出了“以人民为中心”的重要思想,该思想在中共中央十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》中得到了进一步的确认。习近平总书记“以人民为中心”的重要思想深刻蕴含着“人民性”的政治思维,“‘人民性’的政治思维最终要落实到人民利益的实现上”^[11]。基于此,习近平总书记“以人民为中心”的思想在腐败治理中的具体体现就是提高人民群众在腐败治理中的获得感,他指出,“对基层贪腐等问题,要认真纠正和严肃查处,维护群众切身利益,让群众更多感受到反腐倡廉的实际成果”^[1]¹⁶⁷。而构建县级监察委对基层“微腐败”的治理机制,正有助于充分发挥县级监察委拥有强大的反腐败职权、掌握丰富的监察手段和监察全覆盖等方面的制度优势,通过更加全面高效地预防和惩治基层腐败行为来更好地发挥监察委员会的腐败治理效能。县级监察委员会的腐败治理效能的提升,不仅可以大大减少基层“微腐败”案件的发生率及其对基层民众切身利益的侵害,而且还能够对潜在的腐败分子起到威慑作用,引导政府官员将公共权力用来维护和增进社会公共利益,最终势必提升基层民众在腐败治理中的获得感。

2. 培育清正廉洁的基层政治生态

在国家廉政体系理论看来,地方政府是国家廉政体系的一个重要支柱^[9]¹⁶⁸,要想完成建设一个廉洁国家的任务,必须首先建设一个个廉洁的地方政府。与地方政府在国家廉政体系中的支柱性作用相类似,基层政治生态是整个国家政治生态的基础,先集中基层纪检监察机关的力量营造一个清正廉洁的基层政治生态,再自下而上地推动国家廉政生态的建设往往非常必要。“基层政治生态不佳源于多种因素,基层‘微腐败’的多发是最直接的原因。”^[12]基层“微腐败”案件的多发易发不仅侵害了基层民众的合法权益,而且破坏了基层社会的政治环境与社会风气。鉴于此,

培育清正廉洁的基层政治生态的主要任务就是有效地治理基层“微腐败”。基层监察体制改革赋予县级监察委丰富的反腐败手段与强有力的反腐败职权,由县级监察委来治理基层“微腐败”,有助于充分发挥监察委的制度优势与腐败治理效能,通过严厉打击基层社会中存在的各种“微腐败”现象,带动基层政治生态与社会风气的改善。在国家监察体制改革之前,县级行政监察机关在治理基层“微腐败”时,往往存在着“缺乏强制调查手段及强制执行权力”^[13]等问题。“进行国家监察体制改革之后,原行政监察部门、预防腐败局、检察院的反贪反渎部门、预防职务犯罪部门等机构的反腐败职能都被整合进监察委之中,县级监察委依法享有监督、调查和处置等反腐败职权,可以对基层‘微腐败’案件的嫌疑人依法采取讯问、询问、扣押、搜查、留置等12种监察措施,这将大大提高基层‘微腐败’案件调查和处置的有效性”^[14],为营造清正廉洁的基层政治生态提供制度保障。

二、县级监察委治理基层“微腐败”遇到的现实问题

截至2018年2月底,全国各省区市的县级监察委已经全部组建完毕。挂牌成立只是国家监察体制改革的第一步,县级监察委在治理基层“微腐败”过程中是否能够充分发挥其制度优势与腐败治理效能是评价国家监察体制改革成效的一项关键指标。受到监察委的监察范围显著扩大、基层社会人情关系复杂、基层腐败官员与黑恶势力相互勾结等因素的消极影响,目前县级监察委治理基层“微腐败”仍旧存在着一些现实问题,主要体现在以下三个方面。

1. “微腐败”多发易发与基层监察力量“三个不增加”之间的矛盾日益凸显

首先,国家监察体制改革将县级监察委的监察范围扩展为“横向到边、纵向到底”,需要县级监察委调查和处理的基层“微腐败”案件的数目也有增加的趋势,在基层基础设施建设、扶贫资金发放和土地拆迁等少数领域“微腐败”案件的发生频率较高。在国家监察体制改革之前,“行政监察仅仅是行政机关内部的自律性监督”^[15],涉及立法机关、司法机关、党的领导机关等权力机构及其工作人员的腐败案件都在其管辖范围以外。国家监察体制改革之后,受到国家监察全覆盖的影响,各级

国家监察机关的监察对象数目显著增加。以北京市、山西省和浙江省这三个最早开始监察委员会试点的地区为例,“国家监察体制改革后,北京市、山西省和浙江省三个省份的监察对象数目分别增加78.7万人、53万人和31.8万人”^[16]。由于“基层群众性自治组织中从事管理的人员”被纳入到县级监察委的监察范围之内,因此村委会主任、居委会主任等基层群众性自治组织中的管理人员所从事的职务违法和职务犯罪行为也应当由县级监察委管辖,受此影响,县级监察委调查和处理的基层“微腐败”案件数目大大增加。党的十八大以来,我国加大了扶贫资金和惠农项目向基层倾斜的力度,在精准扶贫等少数领域基层“微腐败”案件呈现易发多发的态势。“根据中央纪委监察部网站通报的数据,2016年全国有1.95万人因为贪污挪用、截留私分扶贫资金等问题被纪检部门处理,在中央纪委通报的325起扶贫领域突出问题中,有86%涉及乡村干部。”^[17]

其次,按照《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》的要求,各试点地区在改革过程中需要“实现内涵发展”,坚持人员、编制、机构“三个不增加”的原则。受此影响,各县级监察委的监察人员和内设机构的数量并没有随着监察对象和管辖的基层“微腐败”案件的数目的增加而成比例地增加,有些地区监察委内设机构的数目反而较改革之前有所减少^①。“拥有充足的人力资源是反腐败机构有效运行的一个必要条件”^[18],衡量监察委的人力资源是否充足的一个重要指标就是该机构的工作人员数目与监督对象数目之间比值的大小^[19],该数值越大表明该反腐败机构越拥有充足的人力资源,反之亦然。从全国范围来看,“据统计,反腐机构重组后,全国监察系统人员增加10%,监督对象增加200%”^[20]。这表明国家监察机关的工作人员数目与监察对象数目之间的比值较国家监察体制改革之前变得更小。这种现象意味着,县级监察委执纪监督部门中每个工作人员需要监督的监察对象数目,以及审查调查部门和案件审理部门中每个工作人员需要处置的基层“微腐败”案件的数目将大大增加。县级监察委是基层国家监察机关,在各级国家监察机关中数目最多,在国家监察体制改革中监察

对象数目增加得也最为明显。在这种情况下,县级监察委原本有限的人力物力资源在基层“微腐败”案件易发多发的形势下就很容易显得更为捉襟见肘。在县级监察委缺乏有效的人员能力提升、组织机构整合和制度创新的情况下,该矛盾将会直接影响县级监察委治理基层“微腐败”的有效性。

2. 基层监察人员在治理基层“微腐败”时容易受到人情关系的干扰

县级监察委的管辖区域不仅包括城区,而且还包括乡镇和广大的农村地区。与城市相比,乡村交往空间更为狭小,人员流动性更低,家族、宗族等各种关系错综复杂,亲情乡情难以避免。受到重视人情往来和社会关系的中国传统文化的影响,在基层社会中各种送礼、施惠和宴请现象比较常见^[21]。这些现象不仅为基层腐败的发生提供了便利条件,而且降低了基层官员从事腐败行为的心理成本和道德成本。正因为如此,有学者认为:“在制度和法治尚不健全的时期,弥漫于社会中的人情关系文化和送礼文化很容易成为诱发腐败现象的思想文化根源”^[22]。

基层人情文化盛行不仅为基层“微腐败”提供了滋生的土壤,而且对县级监察委治理“微腐败”也产生了消极的影响,一个典型的表现就是在基层熟人社会监督难的问题比较突出。江苏省扬州市纪委监委课题组在调查走访中发现,14.29%的被调查者对亲戚朋友或服务对象的宴请持“欣然应允,人之常情”的态度;面对亲戚朋友请托办理有违政策法规事项时,3.57%的被调查者表示基本会“能办就办,不想伤和气”^[23]。湖南省株洲市的一位基层纪检监察干部透露说:“第一轮巡察工作中,我每天接听打探情况或请求通融的电话不下10个,因为都是熟人,我只好详细对他们解释党纪条规的要求。”^[24]由此可见,目前县级监察委治理基层“微腐败”存在的一大难题就是如何破解基层监察中的“人情关”。

3. 基层公职人员与黑恶势力相互勾结增加基层“微腐败”治理的难度

在基层社会特别是一些落后偏远的乡村地区,家族、宗族等各种势力盘根错节,法治状况与

① 以北京市为例,据统计,北京市纪委市监委机关共设29个内设机构,比改革前涉改单位机构编制总数减少4个,16个区纪委监委机关内设机构数在14到17个之间,共减少5个。参见:改革“一号工程”精准施工记——北京市坚持首善标准构建党统一指挥全面覆盖权威高效的监督体系[N].北京日报2017年11月13日第5版。

治安状况不容乐观,这些情况为基层公职人员与黑恶势力相互勾结提供了滋生的土壤。黑恶势力通过利益输送、人际交往等方式引诱基层公职人员与其结成利益共同体,而基层公职人员则利用其政治身份和手中掌握的权力为黑恶势力通风报信、提供庇护与实施违法犯罪行为的便利条件。基层公职人员与黑恶势力相互勾结,大大增加了县级监察委扫黑除恶和治理基层“微腐败”的难度。

首先,黑恶势力充当基层腐败官员的帮凶,威胁恐吓甚至打击报复敢于举报基层腐败官员的公民,使得他们因为害怕受到打击报复而不敢再次举报基层腐败官员,增加了县级监察委发现和查处基层“微腐败”案件的难度。公民举报是县级监察委获取基层“微腐败”问题线索的一个重要来源,“当社会民众受到政府代理人的腐败行为的伤害时,如被敲诈勒索,他们是有讲出真相的动机的”^[25]。但是需要指出的是,即使公民因为基层公职人员的腐败行为而受到损害,在缺乏健全的公民举报保密与保护制度的情况下,他们也很可能会因为害怕受到被举报者的打击报复而不敢举报。在基层公职人员与黑恶势力相互勾结的情况下,基层公职人员在得到举报人的相关信息后,虽然他们自身难以通过公开和合法的渠道对举报者进行报复,但是他们可以委托与其合作的黑恶势力对举报者进行威胁恐吓甚至打击报复,迫使举报者收回相关的检举揭发材料或者在初次举报无效之后不敢再进行举报。

其次,基层公职人员充当黑恶势力的“保护伞”,利用其便利的身份条件为黑恶分子说情,帮助黑恶分子打探案情甚至对抗县级监察委的审查调查,增加了县级监察委打击辖区内黑恶势力的难度。公职人员充当黑恶势力“保护伞”的现象在广大农村地区时有发生。以河北省衡水市为例,2017年,该市在开展基层“微腐败”涉黑涉恶专项治理活动中,就对18名涉恶类村干部、公职人员进行了纪律处分^[26]。基层公职人员特别是政府官员充当黑恶势力的保护伞,正是基层社会中涉黑涉恶案件屡禁不止的一个重要原因。鉴于此,县级纪检监察机关和政法各机关要想彻底有效地治理基层有组织的黑社会犯罪问题,除了严厉打击基层黑社会组织以外,还必须深挖出隐藏在其背后充当“保护伞”的腐败官员。

三、县级监察委破解基层“微腐败”治理难题的应对策略

1. 通过加强监察人员培训与内设机构整合提升县级监察委的腐败治理效能

“监督权主体的行动能力或监督能力是决定监督实效的一个关键因素。”^[27]在监察委员会制度中,监督主体既包括作为个体的监察人员,也包括作为机构的监察委各内设机构。在人员、编制和机构“三个不增加”的内涵式发展轨道上,各县级监察委可以通过提高监察人员的专业化水平和充分整合执纪监督、审查调查等内设机构的力量资源的方式,提升县级监察委的腐败治理效能。

首先,专业化水平是理想的反腐败机构的一个重要标准^[28],为解决基层纪检监察干部队伍“硬缺人,缺硬人”^[29]的问题,各县级监察委要抓住对转隶人员开展业务培训这个关键环节,对照转隶人员的知识短板、能力不足和本领恐慌来有针对性地制定业务培训和能力提升计划,着力培养一支纪法知识融通、政治过硬、本领突出、干净担当的纪检监察干部队伍。一方面,就培训内容而言,县级监察委要按照“以用促学、学以致用”的原则,从执纪监督和审查调查等核心业务出发,将最新出台的《党章》《监察法》《中国共产党纪律处分条例》和《刑事诉讼法》等党内法规和国家法律作为主要的培训内容,为纪检监察人员依法有效履职提供知识支撑。在注重培训内容的全面性的同时,县级监察委还要加强培训内容的针对性。对于党的纪检监察机关的工作人员要侧重于培训与查处职务违法和职务犯罪案件有关的国家法律,对来自检察院的反贪反渎、预防职务犯罪等部门的转隶人员要侧重于培训与执纪监督业务有关的党内法规,让负责执纪监督的人员熟悉审查调查的专业知识和工作流程,让负责审查调查的人员熟悉执纪监督的工作方式和具体流程,从而为在纪检监察合署办公体制中构建纪法衔接机制奠定知识基础。另一方面,在培训方式上,县级监察委可以灵活采取专题知识培训、以案促学、疑难案例剖析等多种形式,对监察人员进行全方位的业务培训,丰富其反腐败专业知识,提高其调查和处置违纪案件和职务违法案件的业务能力。纪检监察机关要充分发挥其贴近实务工作的优势,综合采取典型案例分析与疑难案件剖析、纪检监察干部经

验交流与分享、组织《监察法》专题学习与培训班等方式,对来自各个机构的转隶人员加强业务培训。纪检监察机关隶属的政策研究室,以及纪检监察干部培训学校、党校等机构,要充分发挥其在基础理论方面的优势,通过专家教学、《监察法》逐条解析、出版纪检监察理论教材等方式,提升监察人员的职业素养与理论水平。

其次,各县级监察委要建立健全各内设机构之间的资源优化配置机制与协作办案机制,以发挥“1+1>2”的系统优化效应,最大程度上提升自身的腐败治理效能。一方面,从构建各内设机构之间的资源优化配置机制的角度看,监督是监察委的首要职责,通过有效开展监督活动降低腐败案件发生的概率和提高腐败案件被查处的概率往往比提高腐败分子的惩罚力度对腐败分子具有更高的威慑力。“如果案件查处概率过低,即使惩罚再严厉也难以收到应有的效果,因为腐败分子会心存侥幸,其他公职人员也会群起效仿。”^[30] 鉴于此,各县级监察委应当积极履行好监督这一首要职责,将人员力量向监督倾斜,将责任向监督压实,将工作重点从事后惩治转变为事前预防和事中监督,防止轻微的违纪行为因为提醒和处理过晚而演变为严重违法行为。此外,当审查调查部门因遇到“塌方式”腐败案件或涉及党员领导干部的大案要案而自身力量较为紧张时,在监察委员会主任的协调下还可以将执纪监督部门的人员和资源临时配置到审查调查部门,以实现各内设机构之间反腐败资源的优化合理配置。另一方面,县级监察委应当在强调监审分离、查审分离的同时,统筹协调各内设机构建立健全协作办案机制。对于涉及党员领导干部的重大违纪违法案件,县级纪检监察机关要充分利用合署办公的制度优势,探索建立执纪监督、审查调查和案件审理等部门之间的信息共享机制与协作办案机制。县级纪检监察机关可以从执纪监督、审查调查和案件审理等内设机构中抽调骨干人员组成专案组,专案组的成员同时介入案件的初核、立案、调查和审理等环节,同步侦办重大违纪违法案件,以最大程度地整合办案资源。

2. 综合采取异地交叉巡察和报请提级管辖等手段排除基层人情干扰

首先,在发现基层“微腐败”问题线索的阶段,县级纪检监察机关要灵活运用“滚动式”交叉巡察、“互派性”异地巡察等多种监督方式,有效提升自身发现基层“微腐败”问题线索的能力。2018年1月11日,赵乐际在第十九届中央纪律检查委员会第二次全体会议上指出,“探索开展县(市、区、旗)交叉巡察、专项巡察等方式方法,着力发现解决群众身边的不正之风和腐败问题,推动全面从严治党在基层见到实效”^[31]。与常规性的基层巡察方式相比,“交叉巡察可调动两个积极性:监督者可减少人情困扰‘放手’工作;举报者可降低被打击报复的预期从而大胆反映情况”^[31]。鉴于此,一方面,县级纪检监察机关可以采取随机抽调各乡镇纪检监察骨干人员组成统一的县级巡察组的方式,对各乡镇依次进行“滚动式”交叉巡察。为排除当地纪检监察干部干扰群众来信来访、腐败案件线索收集与处置等环节的正常开展,当巡察某一乡镇时,县级巡察组应当规定来自该乡镇的纪检监察人员严格遵循属地回避、利害关系回避等回避原则,他们主要承担为县级巡察组提供当地情况介绍和具体信息咨询等辅助性工作。另一方面,县级纪检监察机关还可以采取“互派性”异地巡察的方式,规定由甲乡镇巡察组巡察乙乡镇、乙乡镇巡察组巡察丙乡镇,依次类推,将巡察组置于陌生环境中,摆脱人情干扰,增强基层巡察发现问题的能力和威慑力^[32]。自从各乡镇实施交叉巡察和异地巡察之后,基层人情关系的干扰被有效地回避,纪检监察机关发现腐败问题线索的能力显著提升^①。

其次,在基层“微腐败”案件的调查和审理阶段,县级监察委要在对市级监察委负责的垂直领导体制中,依法运用报请市级监察委员会提级管辖等手段,以减少基层人情关系对县级监察委调查和审理“微腐败”案件的干扰。“熟人社会主要集中在县、乡、村,县里的纪检干部基本是本土人,难以避免人情干扰。”^[33] 鉴于此,要避免基层人情关系对县级监察委治理基层“微腐败”的干

① 以杭州市桐庐县为例,据桐庐县纪委书记、监察委主任张启成介绍说,针对桐庐县纪检监察机关存在的“熟人之间监督难”等问题,该县从2016年开始探索交叉巡察,从14个乡镇抽调纪检和其他职能科室骨干人员组建巡察组,由乡镇纪委书记任组长,县委巡察领导小组统一调度,按照异地交叉原则开展巡察。实行交叉巡察之后,“力量分散、单兵作战”转变为“联合行动、协同作战”,巡察监督效能实现新突破,发现问题线索的能力大大提升。参见:周银山. 破解“巡不深、察不透”难题——各地探索开展市县交叉巡察见闻[N]. 中国纪检监察报 2018年5月11日第1版。

扰,各县级监察委还应当积极争取市级监察委对符合法定条件的基层“微腐败”案件进行提级管辖和指定异地管辖。《监察法》第三章第十七条规定:“上级监察机关可以将其所管辖的监察事项指定下级监察机关管辖,也可以将下级监察机关有管辖权的监察事项指定给其他监察机关管辖。监察机关认为所管辖的监察事项重大、复杂,需要由上级监察机关管辖的,可以报请上级监察机关管辖。”这一法律规定为市级监察委对县级监察委管辖范围内的基层“微腐败”案件进行提级管辖和指定异地管辖提供了法律依据。一方面,对于案情重大复杂、引起上级政府高度重视的基层“微腐败”案件,县级监察委可以通过向市级监察委请示汇报等制度渠道,报请市级监察委对此类案件进行提级管辖,以排除地方人情关系的干扰。另一方面,对于案发地的涉案人员与该县监察委的多名办案人员和领导成员有需要回避的利害关系等情形的基层“微腐败”案件,市级监察委还可以采取指定异地管辖这种法定手段,指定由乙县监察委来负责调查和审理案发地甲县发生的“微腐败”案件,以减少同一县区的人情关系和圈子网络对基层“微腐败”案件调查和审理的消极影响,减少说情、打探案情等违法情形的出现。但是需要指出的是,提级管辖和指定异地管辖只是一种例外情况,需要遵循严格的程序规范与实质要件,要防止县级监察委以案情重大负责为借口逃避履行查处棘手的基层“微腐败”案件的法定职责。

3. 将基层“微腐败”治理与扫黑除恶专项斗争治理结合起来

针对基层腐败官员与黑恶势力相互勾结的问题,2018年1月24日,中共中央与国务院联合发布《关于开展扫黑除恶专项斗争的通知》(以下简称《通知》),《通知》要求,“把扫黑除恶专项斗争和基层‘拍蝇’结合起来,深挖黑恶势力‘保护伞’”。县级纪检监察机关和政法各机关要将基层“微腐败”治理与扫黑除恶专项斗争治理结合起来,坚持扫黑除恶专项斗争中深挖“保护伞”与基层“微腐败”治理中打击涉黑涉恶行为双管齐下,彻底铲除由基层腐败官员与黑恶势力组成的违法乱纪的利益共同体。

首先,县级纪检监察机关和政法各机关要抓住矛盾的主要方面,将基层“微腐败”治理与扫黑除恶专项斗争的结合点聚焦在基层扶贫攻坚领域,抓住扶贫攻坚领域涉黑涉恶腐败案件重点督办。目前我

国已经进入到全面建成小康社会的决胜阶段,各级党委和政府加大了扶贫资金和惠农项目向广大贫困乡村地区倾斜的力度。“由于强农惠农和民生工程种类繁多、数量巨大,且牵扯很多国家拨付的专项资金,流转过程非常复杂,上级机关部门很难一一核实,最容易成为基层‘微腐败’的重灾区。”^[23]鉴于此,县级纪检监察机关和政法各机关要集中人员力量,对基层公职人员与黑恶势力联合起来侵吞、截留和挪用扶贫资金,以及垄断乡村地区扶贫项目建设等涉黑涉恶腐败案件进行集中整治和专项治理。特别是要抓住一些涉案金额较大、影响较为恶劣和持续时间较久的涉黑涉恶和腐败长期、深度交织的案件进行挂牌督办,以在较短的时间内充分彰显县级纪检监察机关和政法各机关打击基层涉黑涉恶与腐败交织案件的决心和成效,赢得基层民众的支持和拥护。

其次,县级纪检监察机关和政法各机关要建立健全联合打击涉黑涉恶腐败案件的案件线索移送机制与协作办案机制。一方面,县级纪检监察机关和政法各机关在统筹开展基层“微腐败”治理和扫黑除恶专项斗争治理的过程中,要进一步树立一手抓扫黑除恶,一手抓腐败治理,两手抓、两手都要硬的综合治理思维。对每起涉黑涉恶腐败案件要及时深挖其背后的腐败问题,防止就案办案、就事论事。县级纪检监察机关在进行执纪监督和审查调查过程中发现的涉黑涉恶案件线索要及时移送给政法各机关,政法各机关在开展扫黑除恶专项斗争治理中发现的涉腐案件线索也要及时移送给县级纪检监察机关,争取做到“每周一通报、半月一移送”,实现信息共享与案件线索移送的制度化与常态化。另一方面,对于涉黑涉恶和腐败长期、深度交织的案件,县级纪检监察机关与政法各机关应当在县反腐败工作领导协调小组的组织协调之下建立健全协作办案机制,通过召开联席会议、成立联合调查组等多种方式强化案件查办过程中的协调配合。县级纪检监察机关要对扫黑除恶专项斗争治理中发现的“保护伞”问题线索优先处置,充分调动公安机关、检察院等机构的办案人员参与到收集问题线索、初核、立案、审理等环节中,集中优势资源争取依法、高效、负责地处理涉黑涉恶和腐败长期、深度交织的案件。

参考文献:

[1] 习近平. 坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争[M]//

- 习近平谈治国理政(第 2 卷). 北京:外文出版社, 2017.
- [2] 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-19(4).
- [3] 赵乐际. 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚定不移落实党的十九大全面从严治党战略部署[J]. 中国纪检监察, 2018(2):6-13.
- [4] Heidenheimer A J. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis[M]. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970.
- [5] The World Bank. Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank[M]. Washington, D. C.: The World Bank, 1997.
- [6] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 译. 上海:上海三联书店, 1998:54.
- [7] Nye J S. Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis[J]. American Political Science Review, 1967, 61(2):417-427.
- [8] 苏珊·罗斯·艾克曼. 腐败与政府[M]. 王江,程文浩, 译. 北京:新华出版社, 2000:298.
- [9] 杰瑞米·波普. 制约腐败:建构国家廉政体系[M]. 清华大学公共管理学院廉政研究室, 译. 北京:中国方正出版社, 2003.
- [10] 王沪宁. 腐败与反腐败:当代国外腐败问题研究[M]. 上海:上海人民出版社, 1990:1.
- [11] 王浦劬. “‘人民性’思维”:新时代政治发展的逻辑主线[N]. 光明日报, 2018-05-18(11).
- [12] 杜治洲. 改善基层政治生态必须治理“微腐败”[J]. 中国共产党干部论坛, 2016(11):37-38.
- [13] 马怀德. 国家监察体制改革的重要意义和主要任务[J]. 国家行政学院学报, 2016(6):15-21.
- [14] 吕永祥,王立峰. 县级监察委员会的公权力监督存在的现实问题与优化路径[J]. 河南社会科学, 2018(7):14-22.
- [15] 金太军,张劲松,沈承诚. 政治文明建设与权力监督机制研究[M]. 北京:人民出版社, 2010:590.
- [16] 国家监察体制改革试点取得实效[N]. 人民日报, 2017-11-06(1).
- [17] 张维. 扶贫办与中纪委建立线索移送机制[N]. 法制日报, 2017-07-11(6).
- [18] Quah J S T. Anti-corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis [J]. Research in Public Policy Analysis & Management, 2007, 8(2): 85-109.
- [19] Quah J S T. Benchmarking for Excellence: A Comparative Analysis of Seven Asian Anti-corruption Agencies[J]. Asian Journal of Public Administration, 2009, 31(2):171-195.
- [20] 彭训文. 四大亮点引领国家反腐败立法(发布与解读)[N]. 人民日报(海外版), 2018-03-26(5).
- [21] Yang M M. Gifts, Favors, and Banquets: The Art of Social Relationships in China [M]. Ithaca: Cornell University Press, 1994.
- [22] Zhan J V. Filling the Gap of Formal Institutions: The Effects of Guanxi Network on Corruption in Reform-era China[J]. Crime Law & Social Change, 2012, 58(2):93-109.
- [23] 关于基层“微腐败”治理的调研[N]. 中国纪检监察报, 2018-05-17(7).
- [24] 李支国,温钦仁. “异地交叉”巡察 化解“场外”干扰[N]. 株洲日报, 2017-08-08(3).
- [25] 罗伯特·克利特加德. 控制腐败[M]. 杨光斌, 译. 北京:中央编译出版社, 1998:94.
- [26] 李玉长,王娜,全连茂. 打掉黑恶势力“保护伞”[N]. 中国纪检监察报, 2017-11-25(2).
- [27] 秦前红. 地方人大监督权[M]. 北京:法律出版社, 2013:1.
- [28] de Sousa L. Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevances [J]. Crime, Law and Social Change, 2010, 53(1):5-22.
- [29] 马勇. 破解纪检体制改革基层之困[J]. 瞭望, 2014(36):44-45.
- [30] 何增科. 反腐新路:转型期中国腐败问题研究[M]. 北京:中央编译出版社, 2002:309.
- [31] 周银山. 破解“巡不深、察不透”难题——各地探索开展市县交叉巡察见闻[N]. 中国纪检监察报, 2018-05-11(1).
- [32] 全连茂,叶楠. 衡水:交叉联动深化市县巡察[N]. 中国纪检监察报, 2016-10-26(3).
- [33] 毛海峰. 陕西宝鸡:基层监察体制改革面临三大难题[J]. 瞭望, 2018(7):56.

(责任编辑:付示威)