

领导批示：

内部参阅

智库成果要报

(第104期)

中共宁夏区委宣传部

2024年5月17日

〔自治区社科规划项目（引才专项）阶段性成果〕

宁夏纪检监察预防体系职能化建设研究

.....赵 涛

宁夏纪检监察预防体系职能化建设研究

习近平总书记指出，“预防职务犯罪出生产力”。二十届中央纪委三次全会在部署今年工作时强调“突出规范化、法治化、正规化，深化纪检监察体制改革和制度建设”“加强内部力量统筹，完善纪委监委机关内设机构设置、职能配置、力量配备”。近年来，宁夏顺应国家纪检监察体制改革、廉政建设潮流，巩固司法体制改革成果，试图以法纪并举的纪检监察预防体系职能化建设为抓手，助力一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，实现中国特色纪检监察体制的完备化、体系化、精细化和法治化，总结出可推广、可复制的经验。

一、宁夏纪检监察预防的实效及特色

（一）预防实效。监察体制改革以来，宁夏聚焦关键环节、重点领域，持续开展预防腐败和不正之风整治工作，督促相关主责单位切实履行主体责任和监管责任，着力解决腐败和作风典型问题。一是站稳群众立场，培育良好政治生态。坚持以人民为中心的根本立场，深入开展了工程建设、政府采购、卫生健康和国有产权、土地、矿业权交易、“靠企吃企”、数据统计等突出问题专项治理以及违规收送红包礼金和不当收益及违规借转贷或高额放贷、纠治形式主义官僚主义等突出问题专项整治，通过专项监督，有效培育了我区良好政治生态和发展环境。

二是压实主体责任，创新工作方式。聚焦“国之大者”“区之要事”，不断推进政治监督具体化、精准化、常态化；坚定贯彻党的自我革命战略部署，推动党委（党组）统筹推进全面从严治党，完善履行主体责任、加强党内监督相关制度，将党的建设与经济社会发展同谋划、同部署、同推进、同考核；坚持严的基调严的措施严的氛围，一体推进“三不腐”。三是凝聚监督合力，提升监督质效。不断健全党委（党组）全面监督、纪律检查机关专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督的工作格局；通过“室组地”（即监督检查室、纪检监察组、地方纪委监委）联合监督，深化推进“四项监督”统筹衔接，形成全面覆盖、常态长效的监督合力。四是以案为鉴，聚焦“关键少数”。全面落实党中央《关于加强“一把手”和领导班子监督的意见》和自治区党委实施办法，加强对“一把手”和领导班子履职用权情况监督。党的十九大以来，宁夏共查处县处级以上“一把手”417人（《中国纪检监察》2023年第12期）。以身边人、身边事警示督促各级“一把手”和领导班子严于律己、严负其责、严管所辖，切实发挥好“头雁效应”。

（二）预防特色。自治区吸收本土红色文化、结合实际区情，强化正反两方面教育，加强新时代廉洁文化建设，推动形成廉荣贪耻的社会氛围，形成了一系列具有宁夏特色的纪检监察预防法治建设成果。一是强化红色廉洁文化建设。将六盘山

红军长征纪念馆等党史宣传教育基地串珠成链，把廉洁文化与机关文化、校园文化、广场文化等相融合，打造形成全区廉洁文化教育矩阵。二是以监察监督助力黄河流域生态文明建设。如吴忠市纪委监委制定《对先行区建设开展专项监督检查的工作方案》，建立“监督检查室+审查调查室+派驻（出）机构+县市区纪委监委”协作模式，建立了水务、公安、检察等部门参与的保护黄河联合执法机制，全市753条河流、沟道和84处湖泊实现河湖长全覆盖。三是创新衔接协作监督方式。“室组”联动监督是宁夏各类监督左右贯通的重要形式，如自治区纪委监委第四监督检查室对口联系的水利厅、生态环境厅、自然资源厅均与生态环境保护工作密切相关，探索以“室组”联动、“组组”协同等方式共同推进相关工作，通过通报情况、派员参与、问题会商、督促整改等方式，强化衔接协作，真正实现攥指成拳。

二、宁夏纪检监察预防实践存在的主要问题

监察预防虽然有明确的职能定位和基本的职能化方向，但依然呈现一定的偏离趋势。

（一）实践中存在的问题。一是监察人员对监察预防的实践认识与职能定位存在偏差。很多人将监察预防与管理预防、行政监督预防、权力预防混同。二是监察预防缺乏刚性。监察预防的手段是“建议”，监察机关除了刑事诉讼法赋予的职务犯罪侦查权外，没有调查权限，监察预防被动依附于管理预防与行

政监督预防。三是监察预防重形式轻内容。相关单位对于来自监察机关的预防监督应付多于自觉接受，部分单位对监察预防的需求面不广、认知不足，预防工作也仅局限于开展非职权性活动，监督对象对权力监督的天然抗拒也导致监察预防中真实性信息难以获取、监察建议难以跟踪落实。

（二）立法上存在的问题。一是专门性预防职务犯罪、惩防一体机制立法不足。我国没有严格意义上关于职务犯罪的专门性预防法律。纪检监察合署办公，在一定程度上弥补了预防立法的不足，职务违法违纪环节的惩防一体得以基本实现，但在进入调查程序之前监察机关的预防监督无从着手，调查和预防在立法层面被分割。二是预防监督的规则体系不足。我国立法没有专门性预防腐败法律，虽然涉及预防意义的行政法、经济法也在不断地增加，以监督为特色的《中华人民共和国监察法》规定了惩治监督，而缺少预防监督的内容，因此，反腐败工具箱亟待完善。

三、纪检监察预防体系的职能化建设

（一）优化“惩防一体”“纪法并举”的纪检监察预防机制。一是细分内部调查机构。建议在纪检监察机关现有内部机构的基础上，进一步在审查调查部门内部细化，将职务违纪、违法案件归属于违纪、违法审查调查之列，职务犯罪案件归属于职务犯罪审查调查部门管辖。同时在党纪立案和监察立案的分类基础上，继续对职务犯罪案件进行专门审查，准确把握案件性

质，客观上减少职权滥用的可能性。二是合理匹配调查措施。建议将比例原则引入，宏观上对现有调查措施依强度进行划分，与不同危害程度的行为进行匹配，使调查措施在职务违纪、违法、犯罪之间既有共性又有差别，呈现类似“金字塔”式的分布格局。三是正确实施处置方式。借鉴司法体制综合配套改革成果，对责任追究机制进行调整，强化纪检监察工作人员的个人责任制，逐步过渡到以个人负责制为主、集体负责制为辅的办案责任体系。

（二）建立腐败预警惩治联动机制，加强廉洁风险隐患动态监测，强化对新型腐败和隐性腐败的快速处置。一是重视调查与预防部门的协调，发挥“查防一体”的优势，探索在宁夏各级监察委员会机构设置中，将预防部门隶属于调查部门。二是合理利用已有机制，整合资源。比如检察机关与邮政部门建立的“职务犯罪预防邮路”平台。三是重视与基础管理预防、专业性预防的衔接。比如，在“两法衔接”中引入监察预防，保证查、防之间的信息沟通和手段融合，预防为调查服务，调查结果提升预防效果。四是推动数字技术深度融入纪检监察各项业务，建设一体化工作平台。

（三）构建主体协调、分类施教与高度参与的精细化廉政教育模式。一是加强对廉政教育主体的内部整合与外部协调，构建各内部廉政教育主体之间的分工协作机制、注意优势互补和资源共享。二是对不同类型的廉政教育对象分类施教。实行分

层分类廉政教育，综合考虑警示教育对象范围、行业特点、岗位风险等，采取差异化、个性化教育方式，让教育目标更精准，让廉政教育更有效。三是创新廉政教育方式。强化自治区党委《关于加强新时代廉洁文化建设的实施意见》落实力度，组织开展好“廉政警示教育周”活动；可预设公职人员行使权力的实际情景，更多运用参与式廉政教育和情景式廉政教育等互动性高、启发性强的方式，使廉政教育向基层延伸、向全员覆盖，让廉政教育不断浸润人心。

（四）运用监察建议督促被监督单位提高廉政制度质量及其执行力。一是提高监察建议科学化水平，弥补单位廉政制度缺陷。监察建议的科学化水平直接影响到各监察对象所在单位弥补其制度缺陷的效果，经过合理组织、精确草拟、议前沟通、严格审批四个环节，以科学化的监察建议帮助监察对象所在单位弥补制度缺陷。二是将制度执行不力作为提出监察建议的一种主要情形。根据监察对象所在单位制度执行不力的不同成因来有针对性地设计每种监察建议的具体内容，让监察建议成为“全周期管理”方式、一体推进“三不腐”的重要抓手，确保发出一份建议、完善一套制度、解决一类问题，有效实现系统整治、全域治理。

（执笔人：宁夏大学 赵 涛）

请将领导同志的批示反馈自治区党委宣传部理论处 联系电话：6669518

呈送：自治区党委、人大、政府、政协领导班子成员，自治区
高级人民法院院长，自治区人民检察院检察长。

印发：各市、县（区）党委，区直有关部门和单位。

共印 40 份