

【党建热点】

# 巡察治理“微腐败”的价值、困境及策略\*

田雪梅 张旭

**摘要:**巡察治理“微腐败”对营造风清气正的基层政治生态、实现党内监督全覆盖、助力精准扶贫战略全面落地、提升基层治理现代化水平,具有极为重要的实践价值。在实践中,巡察治理“微腐败”面临“微腐败”易发多发与巡察力量有限的矛盾、巡察人员易受“熟人社会”影响、“微腐败”隐蔽性强与巡察获取信息有限的矛盾、基层腐败干部涉黑涉恶增加了治理难度等现实困境。应通过加强巡察队伍建设、创新巡察监督方式、搭建大数据监督平台、实现扫黑除恶与“微腐败”治理有机结合,有效开展市县党委巡察工作。

**关键词:**微腐败;实践价值;策略;基层治理现代化

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)10-0013-07

## 一、问题缘起与文献回顾

“微腐败”是指县级(指区、县和不设区的市)及以下基层工作人员(包括党政部门及直属单位和派出机构、社会团体、企事业单位、基层群众性自治组织以及各类基层组织中从事管理的人员等)在行使公权力的过程中,从事吃拿卡要、雁过拔毛、虚报冒领、截留私分、优亲厚友等腐败行为。“微腐败”具有“低”“小”“多”“惑”等典型特征,然而,“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”<sup>①</sup>。针对“微腐败”问题,党的十九大报告强调,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。实际上,2016年新修订的《中国共产党党内监督条例》和2017年新修订的《中国共产党巡视工作条例》均对巡察制度作出明确规定。此后,中央办公厅印发了《关于市县党委建立巡察

制度的意见》(以下简称《意见》)和十九大后印发了《中央巡视工作规划(2018—2022年)》,为巡察制度的规范化发展提供了重要制度依据。2020年1月,习近平在十九届中纪委四次全会上强调,“要深入整治民生领域的‘微腐败’、放纵包庇黑恶势力的‘保护伞’、妨碍惠民政策落实的‘绊脚石’,促进基层党组织全面过硬”<sup>②</sup>。显而易见,推进巡察制度规范化发展,剑指群众身边的“微腐败”,已经成为当前深入推进全面从严治党向基层延伸、向纵深发展的关键性一环。因此,研究巡察治理“微腐败”问题意义重大。

目前,国内学者对市县党委巡察制度的研究主要呈现两种研究进路。一是从研究范围方面对市县党委巡察制度的形成与发展、生成原因、实践困境、优化路径等进行研究。如有学者认为,市县巡察的实践困境包括熟人社会困境、政治信任困境、人才队伍建设困境、制度成本困境以及“灯下黑”困境。<sup>③</sup>也有学者将其归纳为同体巡察、巡察目标不确定、巡察方法“被形式化”。<sup>④</sup>关于生成原因,有学者认为,

收稿日期:2020-06-04

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“全面从严治党视域下党内政治生态建设研究”(17BZZ002)。

作者简介:田雪梅,女,西南交通大学马克思主义学院教授、博士生导师,四川省成都市监察委员会特约监察员(成都 611765)。

张旭,男,西南交通大学马克思主义学院博士生(成都 611765)。

思想认识不到位、内容不够突出、方法不够灵活、机制不够完善、队伍不够专业是主要原因。<sup>⑤</sup>在优化路径上,有的提出要开展交叉巡察、优化公共信任、打造“人才库”、降低巡察成本、做好自我约束<sup>⑥</sup>;有的主张将基层巡察与众多基层检查协同进行。<sup>⑦</sup>二是从不同的视角进行研究。如有学者提出从控制论视角探讨影响巡察实效性的因素,包括标准针对性、主体独立性和成果运用的长效性。<sup>⑧</sup>还有学者从机制设计理论视角探讨了当前我国市县党委巡察制度易于出现信息低效和激励不相容问题。<sup>⑨</sup>通过对当前的相关研究成果进行梳理发现,更多学者对市县巡察制度本身运转状况进行了系统全面的考量和检视,而对其在实践中精准有效治理“微腐败”仍缺乏系统性和专门性研究,这为学界进一步深化该问题的研究留出了很大的学术空间。鉴于此,在全面从严治党向基层延伸的现实背景下,本文结合中央纪委国家监委网站、《中国纪检监察报》《人民日报》等相关网站媒体报道的部分典型案例,就巡察治理“微腐败”的若干问题作出探讨。

## 二、巡察治理“微腐败”的实践价值

巡察作为基层党内监督的重要战略性安排,是打通全面从严治党延伸至基层“最后一公里”的利器,在治理群众身边的“微腐败”方面发挥着不可或缺的作用。具体而言,巡察治理“微腐败”的实践价值主要体现在以下四个方面。

### 1. 营造风清气正的基层政治生态

基层政治生态是指县级及其以下层面的政治生态,在整个国家政治生态系统结构中处于基础性地位,发挥着“兜底”功能。基层政治生态受到污染和破坏源于多种因素,归根结底,其罪魁祸首是“微腐败”。“微腐败”不仅侵害基层群众的切身利益,啃噬基层群众的获得感、幸福感、安全感,而且还污染和败坏当地的社会风气,最终导致整个政治生态环境的恶化。而巡察具有较强的独立性、权威性等优势,能够精准有效发现“微腐败”问题线索,并及时移交给纪检监察机关进行立案调查处置。因此,巡察被称为基层群众身边的“巡视组”。事实上,不少“微腐败”都是通过巡察“揪”出来的,党的十八大以来,“通过市县巡察,4100 余名乡科级及以下党员干部、1.16 万名村居两委班子成员受到党纪政纪处分”<sup>⑩</sup>。通过巡察提供的线索,纪检监察机关能够提

高精度打击“微腐败”的能力和水平,大大提升治理“微腐败”的实效性,从而为营造风清气正的基层政治生态环境提供有利条件。

### 2. 实现党内监督全覆盖

党的十九大报告强调,要建立巡视巡察上下联动的监督网。巡察是巡视向市县层面的进一步延伸和拓展,通过巡视带巡察,以巡察促巡视,相互借力、上下联动、同频共振,能够有效发挥监督的“互补效应”和“叠加效应”,有利于实现党内监督全覆盖。建立巡视巡察联动体制能够围剿基层“蝇贪”,防范化解以官民矛盾为中心的“泄愤冲突”。<sup>⑪</sup>党的十八大以来,巡视工作虽然取得了显著成效,但也存在精力有限、鞭长莫及、成本代价高等局限,无法实现对县级及以下基层党组织的有效监督。而巡察作为全面从严治党的向基层延伸的重要抓手,具有灵活、机动的天然优势,可以充分发挥“拾遗补缺”的作用,实现对县级及以下基层党组织领导班子及成员监督无盲区、无死角、“全覆盖”。通过巡察,党和政府可以将全面从严治党的责任和压力传导并压实到基层“神经末梢”,切实改变“上面九级风浪,下面纹丝不动”的尴尬状况,有效提高基层党组织的执政能力和水平。

### 3. 助力精准扶贫战略全面落地

精准扶贫、精准脱贫集中体现和生动诠释了中国共产党的性质宗旨和初心使命。近些年来,国家的大量扶贫救济款和惠农资金流向基层。与此同时,有些基层干部却不择手段地捞取各种非法利益,甚至肆无忌惮地侵占、截留贫困群众的救命钱,严重侵害基层群众的利益。湖南省桃江县某财政所副所长私自截留 2 万多贫困户的扶贫款项 6 万多次,在不到两年时间竟“积少成多”累计侵占了 77 万元,而其中最少的一笔只有两毛七分钱。<sup>⑫</sup>扶贫领域的“微腐败”是啃噬基层群众获得感、幸福感、安全感的“吸血虫”,是阻碍国家精准扶贫战略落地的“拦路虎”。十九届中央第二轮巡视首次对 26 个地方、单位党组织开展脱贫攻坚专项巡视,全国各市县也纷纷开展“扶贫领域腐败和作风问题”专项巡察,由此形成了上下联动、同频共振“双剑合璧”的监督网,聚焦扶贫领域中各种典型的“微腐败”问题,确保了精准扶贫政策、资金、项目落实到基层“最后一公里”。2018 年以来,贵州建立省市县三级联动扶贫领域“微腐败”专项巡视巡察机制,上下联动、直

插基层,效果显著。<sup>⑬</sup>通过专项巡察扶贫领域腐败和作风问题,将巡察“触角”延伸至基层乡镇(街道)、村(居)、基层站所等基层党组织,能够发现和推动解决基层贫困群众反映强烈且深恶痛绝的“微腐败”问题,从而为助力国家精准扶贫战略全面落地,如期实现全面建成小康社会提供坚强的保障。

#### 4. 提升基层治理现代化水平

党的执政基础在基层,工作重心在基层,最突出的矛盾问题也在基层。基层治理既是国家治理的内容,又是国家治理的基础。基层治理体系和治理能力能否走向现代化,直接关系到国家治理体系和治理能力现代化的进程。当前,基层“微腐败”与基层治理能力现代化息息相关。“微腐败”既是城乡基层治理结构转型过程中出现的一种腐败现象,又是阻碍城乡基层治理走向现代化的一颗“毒瘤”。如有些基层干部涉黑涉恶,干扰和操纵基层选举,侵蚀基层政权;有的霸占集体资产,横行乡里、欺压百姓;有的充当黑恶势力“保护伞”,相互勾结,借机敛财,等等。上述种种行为严重干扰和阻碍了基层社会治理现代化进程。通过建立巡察制度,不仅能及时发现“微腐败”问题,而且还能督促基层党组织及时修补制度漏洞,尽快将相关基层治理的制度规范“立起来”“运转起来”,不断提升基层治理的制度化水平。“加强巡察监督,就是要着力发现并及时纠正基层体制不健全、制度不完善、工作不扎实、执行不到位等问题,督促各级党组织加强对共性、倾向性问题的综合分析和专项治理,举一反三、查漏补缺,完善制度、加强管理,不断提升基层治理论法制度化、规范化水平。”<sup>⑭</sup>

### 三、巡察治理“微腐败”的现实困境

自《意见》实施以来,全国31个省区市“推动市县巡察向村级党组织深化延伸,已巡察14.3万个行政村,发现群众反映强烈的突出问题39万个,推动整改问题26.2万个”<sup>⑮</sup>。虽然巡察治理“微腐败”在实践中取得了显著成效,然而也要看到,当前市县巡察工作的开展仍然面临一些困境,制约了巡察利剑作用的充分发挥。

1. “微腐败”易发多发与巡察力量有限的矛盾凸显

近些年来,随着中央强农惠农政策力度的不断加大,乡镇、村社干部掌握越来越多的可支配性资

源,民生领域的“微腐败”呈现易发多发、量大面广的特点。2018年上半年,中央纪委国家监委网站曝光了515起群众身边“微腐败”问题,其中村居干部322人,占60%;乡镇干部120人,占23%;其他干部102人,占17%,其中惠农领域179起,约占35%;集体“三资”领域129起,约占25%;土地征收、吃拿卡要、以权谋私等其他违纪问题约占40%。<sup>⑯</sup>与此同时,市县巡察在内设机构、人员、编制“三个不增加”的情况下,人力物力财力等资源有限,在面临易发多发的“微腐败”现象时往往显得捉襟见肘,直接影响“微腐败”问题线索发现的有效性。

一是从相关单位抽人难。巡察是一项具有极强政治性和高度专业性的工作,对参与巡察的人员在财会、审计、法律等方面有很高的要求。能够承担巡察重任的人员在原单位也是不可或缺的“顶梁柱”,一旦被抽调走,则可能对该单位的工作运转造成一定影响。因此,有的单位领导持不配合的态度,敷衍应付。有的担忧工作量加重,不愿意被抽调。一位基层巡察干部坦言:“白天在巡察组上班,晚上回原单位加班。”<sup>⑰</sup>二是巡察人员协调难。巡察组由专职和兼职两类人员组成,这些人员分别来自不同部门和单位,在面对任务繁重、耗费精力多的巡察工作时,往往由于性格、价值观、工作习惯等方面存在的差异,不可避免地产生摩擦和冲突。一位专职巡察人员言道:“每一轮巡察都有很多抽调的‘生面孔’,有的兼职干部和我们专职巡察干部不是很熟悉,这给我们队伍的磨合带来了很大挑战。”<sup>⑱</sup>三是巡察人员专业性不强。在基层社会尤其是经济社会发展较为落后的民族地区,专职巡察干部少,专业化人才短缺。有些巡察人员往往是半路出家,存在知识短板、能力不足、本领恐慌等问题,难以在短时间内迅速提高发现问题线索的能力,使得“微腐败”治理的效果打了折扣。

2. 巡察人员在治理“微腐败”时易受“熟人社会”影响

我国传统意义上的基层社会是典型的“人情社会”“熟人社会”。“重人情、轻法治”是“熟人社会”的最典型特征,正如费孝通所言:“在乡土社会中法律是无从发生的”,“在西洋社会里争的是权利,而在我们却是攀关系、讲交情”。<sup>⑲</sup>受传统文化的影响,“攀关系、讲交情”对巡察治理“微腐败”造成很大程度的干扰,其中最重要的便是基层“熟人社会”监督

难。以县级巡察为例,大部分地方实行“同体巡察”,即本县巡察组巡察本县直属单位、乡镇(街道)、基层站所、村(居)等基层党组织。在基层“熟人社会”的影响下,市县巡察不可避免地存在“巡不深、察不透”的问题。一些案例表明,巡察难过“人情关”。县里的巡察干部大多数是本地人,某些巡察人员与被巡察对象可能彼此之间早就认识。在开展巡察过程中,巡察人员抹不开面子,做一些表面文章,这样的做法虽然从形式上看完成了上级交代的巡察任务,但往往使潜在的“微腐败”分子得以过关,造成“微腐败”治理流于形式。湖南某地一名巡察办副主任指出:“不少县市区巡察组人员反映,在本地开展巡察,很多都是抬头不见低头见的老熟人,往往工作才开始,各种招呼就接踵而来,这让巡察组分散了不少精力,也让他们产生一些思想顾虑。”<sup>②0</sup>

3.“微腐败”隐蔽性强与巡察人员获取信息有限的矛盾凸显

“腐败的根源在于两个不对称性,即权力不对称性和信息不对称性。”<sup>②1</sup>巡察组掌握足够丰富且充实的信息是深入推进“微腐败”专项巡察并获取有价值问题线索的前提条件和重要保证。一方面,在现实中,“微腐败”隐蔽性强,不易被发现且持续时间久;另一方面,受基层社会地域辽阔、人情关系紧密、巡察时间有限等情况的影响和制约,基层巡察人员难以有针对性地发现有价值的“微腐败”问题线索。一是巡察组从政府各职能部门获取的信息相对有限。治理“微腐败”是一项复杂的系统工程,需要纪检监察、组织、宣传、财政、信访、司法、审计等职能部门的大力支持、共同参与和协同配合,但是当前各职能部门之间的协同联动治理机制尚未健全,存在“信息壁垒”现象,使得巡察组在巡察准备环节难以获得足够多且富有价值的问题线索。二是有些镇街干部与村居干部“合谋”,增加了巡察组获取有价值信息的难度。有些基层党组织由于担心害怕暴露问题而影响自身形象,在被巡察时就想方设法地掩盖问题,千方百计地将巡察人员留在乡镇政府里面听汇报、看材料。正如有学者所言:“这种情况在基层巡察中普遍存在,巡察过后,绝大多数村民根本就不知道曾有对本乡镇和本村的巡察。”<sup>②2</sup>三是基层群众不敢、不愿、不想向巡察组提供自己所掌握的“微腐败”问题线索。基层群众的信访举报是“微腐败”问题线索的主要来源之一。但在现实中,有的基层群

众对巡察工作持不信任、不配合甚至抵触的态度,认为巡察只是“搞形式”“走过场”,并不能真正有效解决问题。有的群众持有“心理包袱”,担心害怕得罪人而遭到打击报复,不敢向巡察组举报反映问题,导致有价值的“微腐败”问题线索来源渠道变窄。

4.基层干部涉黑涉恶增加了治理“微腐败”的难度

黑恶势力是侵害群众切身利益的“毒瘤”,广大人民群众深恶痛绝。在广大基层社会尤其是在经济社会发展较为落后的偏僻乡村,由于传统意义上的家族、宗族、氏族等各种势力错综复杂地交织在一起,加之基层法治不健全不完善,客观上为某些基层腐败干部涉黑涉恶提供了土壤和温床,进一步增加了深入推进“微腐败”专项巡察的难度。在一些农村地区,有的基层干部之所以能够操纵基层选举,长期把持基层政权,控制集体经济组织或经济合作社,一个重要的原因就是这些基层干部本身就是黑恶势力。在这种情况下,一方面,作为被巡察对象,他们必然会采取某些措施,阻碍巡察工作的顺利开展,掩盖其腐败行为;另一方面,基层群众由于担心害怕遭到他们的威胁、恐吓甚至打击报复而不敢不愿不想向巡察组举报有价值的问题线索。这既是“微腐败”滋生蔓延的重要原因,又为当前巡察治理“微腐败”带来了现实挑战。

#### 四、巡察治理“微腐败”的主要策略

针对当前巡察治理“微腐败”面临的困境,可从以下四个方面着手,有效开展市县党委巡察工作。

##### 1.加强巡察队伍建设

拥有充足且专业化、高素质的巡察队伍,是衡量巡察机构有效运转、提升巡察质量并提高“微腐败”治理实效性的前提条件和组织保障。针对“微腐败”易发多发与巡察力量有限的矛盾,可通过科学组建巡察队伍和提高巡察人员专业化水平的方式,进一步加强巡察队伍建设。

其一,科学组建巡察队伍,破解“抽人难”的难题。着力提高被抽调人员所在部门领导对巡察治理“微腐败”重要性和迫切性的认识,以此获得他们的高度理解、大力支持与密切配合。建立灵活机动的巡察人才库,包括巡察组长库、副组长库和专职巡察人员库(巡察专家人才库和巡察业务骨干人才库)。在此过程中,严格按照“德才兼备、以德为先”“专兼

结合、以专为主”的原则,将职能部门中素质较高、业务精湛的中青年干部吸纳抽调到巡察队伍中。建立动态化管理机制,确保巡察治理“微腐败”具有充足且专业化、稳定化的人员队伍。从编制、收入、晋升提拔与人身安全等方面考虑,健全保障激励机制,解除巡察人员后顾之忧,使其安心脱岗,全身心地投入到“微腐败”治理过程中。

其二,提高巡察人员的专业化水平,破解“硬缺人、缺硬人”“协调难”的难题。巡察人员类似于“把国家资源从主要车站和首都运送到全国各地的村庄、城镇的轨道上的重要扳道工”<sup>②③</sup>,其专业化水平直接关系到“微腐败”治理的实际成效。为尽快缩短巡察人员的“适应期”“磨合期”,有关部门须按照以用促学、学以致用原则,综合采取巡察业务培训班、典型案例与疑难案例剖析、选派优秀巡察干部到上级巡视巡察部门跟班学习或下派优秀巡视巡察干部到市县巡察部门挂职锻炼等方式,着力打造一支政治性强、纪法知识贯通、业务精湛的巡察“铁军”,使其成为识别和发现“微腐败”问题线索的行家里手。除此之外,应着力加强各巡察小组之间及与纪检监察干部之间的学习交流与信息共享,进一步促进巡察队伍的“无缝隙融合”。

## 2. 创新巡察监督方式

《意见》指出:“针对熟人社会、对村巡察等难点问题,积极创新组织形式和工作方式,探索符合基层实际、群众容易接受的工作方法,提高巡察工作针对性和实效性。”<sup>②④</sup>“交叉巡察”是有效破解巡察治理“微腐败”中所遭遇的基层“熟人社会”监督难以及由此产生的“巡不深、察不透”等现实难题的一种既科学又普遍使用的重要手段和有力举措。与常规巡察、专项巡察、“机动式”巡察等方式不同,“交叉巡察”既可以使巡察主体减少人情困扰,也可以增强巡察对象自觉接受监督的意识,还可以降低举报者被打击报复的担忧,使党的监督和群众监督结合更加紧密<sup>②⑤</sup>。交叉巡察主要有三种。一是“互派式”交叉巡察。在市委巡察组的指导下,从任意两县分别抽调一定数量的巡察人员,互派到对方巡察组中,实现与本地巡察人员的搭配融合,发挥“异地”优势,破解“熟人社会”监督难的问题。二是“滚动式”交叉巡察。从县域下辖乡镇(街道)随机抽调从事纪检监察工作的业务骨干组成巡察组,对各乡镇依次开展“滚动式”交叉巡察。被抽调的业务骨干在参

与本地巡察时,应严格遵循“属地回避”原则,以避免“人情网”“感情牌”的干扰。另外,市委巡察组可以从3—5个区县中抽调若干巡察干部,组成3—5个巡察组,以循环滚动的方式依次开展交叉巡察,避免“互派式”巡察所产生的人情、友情、亲情压力。“县市区‘异地交叉’巡察的做法,让少数心存侥幸的干部彻底断掉了‘找人了难’的错误想法,也让所有单位都有一种利剑高悬、震慑常在的压力。”<sup>②⑥</sup>三是“联动式”交叉巡察。对“三资”管理、精准扶贫、征地拆迁等重点领域易发多发的“微腐败”问题,可进行多层级“联动式”巡察,以“级差”巡察破解“熟人社会”监督难题。此外,“下沉式”“点穴式”巡察也被实践证明是行之有效的巡察方式。“‘点穴式’巡察瞄准关键事项和突出问题,明确优先处置群众反映强烈的问题,巡察方式机动灵活,工作节奏短、实、快,‘探照灯’更加聚焦。”<sup>②⑦</sup>

## 3. 搭建大数据监督平台

充分运用互联网、大数据、云计算等前沿科技和信息化手段搭建大数据监督平台,业已成为各地纪检监察机关探索开展精准有效监督的必然选择。建立大数据监督平台,将“互联网+监督”深度融合,有利于促进基层信息共享,化解各职能部门、基层各单位以及基层群众之间的信息不对称,从而为通过巡察精准有效治理“微腐败”插上科技的翅膀。

其一,建立健全多部门、多层级之间信息共享机制和协作联动机制,拓宽“微腐败”问题线索来源渠道,着力提高发现问题线索的精准度和有效性。大数据监督平台能够有效破除各职能部门之间的信息壁垒,大大促进信息公开和信息共享的程度,为巡察组获取有价值的问题线索提供强有力的技术保障。建立健全信息共享机制,增强各部门间信息互通与资源共享的程度,以便于实时掌握足够多且富有价值的问题线索,切实提高对基层重点领域、重点对象和重点事件巡察的针对性和有效性,为后期开展问题线索调查取证打下坚实的基础。例如,湖北随州建立脱贫攻坚大数据监管平台,2017年以来共发现扶贫领域虚报冒领、优亲厚友、截留挪用、贪污侵占等“微腐败”问题线索13万多条,问责354人,收缴违纪资金320.78万元。<sup>②⑧</sup>此外,还应建立“微腐败”治理的巡视巡察上下联动协调协作机制,以巡视示范和带动巡察,以巡察拓展和促进巡视,确保信息资源的无障碍流动和实时共享,有效避免过去信息传

递中的扭曲和失真现象。

其二,引导和鼓励基层群众参与“微腐败”治理,使其成为民主监督的主体性力量,不断拓宽问题线索来源渠道,提升巡察机关发现问题线索的能力和水平。有关部门应及时将各类惠民政策、项目实施与资金使用情况,通过大数据监督平台置于广大群众的监督之下,使其方便快捷地利用网站、“两微一端”等平台,对自身所享受的各类惠民政策、项目和资金等信息进行实时查询、监督、投诉和举报,从而切实有效地改善基层干部与群众之间的信息不对称状况。巡察组还可采用“巡乡带村”的形式,将巡察力量主动下沉到村居,到基层群众身边拉家常、听意见,这样既可以有效破解基层腐败干部之间的“合谋”行为,又能够引导基层群众真正知晓巡察工作不是走过场,而是身边的巡视组,切实提高他们对巡察工作的信任度、支持度和参与度。除此之外,应健全基层群众举报与再举报机制,解除他们的后顾之忧,不断激发和释放基层群众参与“微腐败”治理的热情和活力,为巡察机关精准有效发现问题线索营造良好的社会氛围。

#### 4. 将扫黑除恶与“微腐败”治理有机结合

将扫黑除恶与“微腐败”治理有机结合,既彻底深挖黑恶势力背后的“保护伞”“关系网”,又严厉打击基层腐败干部涉黑涉恶行为,有效铲除“微腐败”滋生蔓延的土壤和温床,从而为营造风清气正的基层政治生态提供良好的社会环境和社会氛围。

其一,应将集中整治的重点聚焦在基层强农惠农领域、精准扶贫领域中的涉黑涉恶腐败案件上。“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。”<sup>⑨</sup>作为巡察组办公所在单位,纪检监察机关应当充分发挥组织、财政、审计等部门的专业优势,与公安、检察等政法力量进行优势互补融合,对基层腐败干部与黑恶势力相互勾结虚报冒领、侵占私分、伪造骗取国家强农惠农资金和精准扶贫资金、横行乡里欺压百姓的涉黑涉恶腐败案件进行专项整治,尤其要对群众反映强烈、影响特别恶劣、持续时间久的涉黑涉恶行为与腐败长期交织在一起的案件进行提级督办、挂牌督办。

其二,建立健全常态化的线索移送机制和协作办案机制。一方面,巡察组在推进“微腐败”治理过

程中,要将发现的涉黑涉恶类案件线索及时按照程序移送给政法机关;政法机关在开展扫黑除恶专项斗争过程中发现为黑恶势力充当“保护伞”的腐败案件线索,要及时按程序移送给纪检监察部门,力求做到每月定期移送,从而建立起常态化、规范化的案件线索移送机制。另一方面,巡察组在开展“微腐败”治理过程中,要将发现的群众反映强烈、影响特别恶劣、持续时间久的涉黑涉恶行为与腐败长期、深度交织的案件线索,及时按程序移送给纪检监察部门,并与公安、检察等政法力量形成工作合力,建立常态化、制度化的协作办案机制。2017年,河北衡水将涉黑涉恶专项整治纳入“微腐败”治理中,建立了常态化的线索移送机制和案件协查机制,“共打掉农村涉恶团伙 169 个,其中 18 名涉恶类村干部、公职人员受到纪律处分”<sup>⑩</sup>。

## 五、结论与展望

巡察治理“微腐败”是落实全面从严治党治党责任和压力的关键环节,是完善和提升基层党内监督质量和水平的重要举措。我们结合中央纪委国家监委网站、《中国纪检监察报》《人民日报》等相关网站媒体报道的部分典型案例,对巡察治理“微腐败”的实践探索进行了全方位、系统性检视和分析。通过研究发现,巡察治理“微腐败”仍面临不少困境,在一定程度上制约了巡察利剑作用的发挥。鉴于此,我们提出了巡察治理“微腐败”的几点对策,以期更加有效地开展市县党委巡察工作。我们相信,通过实践探索,进一步改进巡察治理“微腐败”工作,基层反腐败斗争将取得更大的胜利。

随着全面从严治党向基层延伸的深入推进,巡察治理“微腐败”将得到进一步深化和拓展,有以下几个方面更加值得关注。第一,应更加强化巡察结果运用,做好巡察治理“微腐败”的“后半篇文章”。巡察的生命在于强化结果运用。应将巡察治理“微腐败”的成果作为被巡察单位考核评价、巡察人员选拔、晋升、任用的重要参考依据,确保巡察成果的转化与运用,不断提升基层党内监督的制度化、规范化水平。第二,不断强化基层群众的民主参与和民主监督力度,使其成为巡察治理“微腐败”的主体性力量。中国共产党的政治优势是紧密联系群众、紧紧依靠群众。巡察治理“微腐败”是基层党内监督和群众监督的有机结合、协作联动。如何积极有效

地引导和鼓励基层群众参与到巡察治理“微腐败”中,有效激发他们的民主参与和民主监督活力,使得“微腐败”现象无处遁形、无所适从,是当下乃至未来实践探索的重点工作之一。第三,吸纳多元主体共同参与,实现合作共治是深入推进巡察治理“微腐败”常态化发展的重要方向。在巡察治理“微腐败”过程中,如何吸纳和激发多元治理主体的参与活力,构建“党委领导、纪委及政府各职能部门协同配合、社会组织和基层群众支持和参与”的常态化治理机制,将成为当下及未来值得研究探讨的重要课题。

#### 注释

①The World Bank. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank*, Washington, D.C.: The World Bank, 1997.②习近平:《一以贯之全面从严治政强化对权力运行的制约和监督 为决胜全面建成小康社会决战脱贫攻坚提供坚强保障》,《人民日报》2020年1月14日。③⑥陈建平、郑雯雯:《监督下沉:市县实施巡察制度面临的困境及其优化路径》,《河南社会科学》2019年第9期。④⑦②周少来:《基层巡察要避免“形式化陷阱”》,《人民论坛》2018年第8期。⑤吴纪树:《基层巡察的实践逻辑及其制度完善》,《求实》2017年第10期。⑧殷明:《市县巡察工作的实效性研究:理论逻辑、实践探索和路径优化》,《理论建设》2019年第4期。⑨陈诗怡:《市县党委巡察制度调适:理论依据、现实动因与路径选择》,《中州学刊》2019年第9期。⑩钟循:《巡察,打通党内监督“最后一公里”——党的十八大以来深化政治巡察回眸》,《中国纪检监察》2017年第13期。⑪孙亮:《巡视巡察联动体制:意涵、逻辑与构建路径》,《中州学刊》2019

年第1期。⑫彭小霞:《农村扶贫中村干部的腐败问题及其法治化治理》,《兰州学刊》2019年第1期。⑬邱杰、尹琦琦:《上下联动、直插基层,贵州开展省市县三级扶贫领域专项巡视巡察——精准点穴问诊脱贫》,《中国纪检监察报》2019年6月14日。⑭⑮《认真贯彻市县党委巡察意见 以实际工作成效厚植党执政的政治基础》,中央纪委国家监委网站, [http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201708/t20170815\\_125896.html](http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201708/t20170815_125896.html), 2017年8月15日。⑯《市县巡察发现的这些问题,你的身边有吗?》,中央纪委国家监委网站, [http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201902/t20190214\\_188548.html](http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201902/t20190214_188548.html), 2019年2月14日。⑰中国社会科学院中国廉政研究中心课题组:《国家监察体制改革初显成效 反腐败斗争取得压倒性胜利》,王京清、孙壮志:《中国反腐倡廉建设报告 NO.8》,社会科学文献出版社,2018年,第9页。⑱冯彬:《跨越千米海拔的联合巡察》,《廉政瞭望》2019年第9期。⑲吉乃衣布子:《甘洛:亮出巡察“利剑”护航脱贫攻坚》,《廉政瞭望》2019年第9期。⑳费孝通:《乡土中国》,三联书店,1985年,第5页。㉑㉒《“异地交叉”巡察 化解“场外”干扰》,《株洲日报》2017年8月8日。㉓蒋红军、吴嘉琪:《精准监管与嵌入式扶贫中的“微腐败”治理——基于广东经验的考察》,《中州学刊》2018年第11期。㉔[美]乔尔·S.米格代尔:《强社会与弱国家》,张东译,江苏人民出版社,2012年,第249页。㉕蔡志强:《交叉巡察的实践价值——破解基层“熟人社会”困扰的制度安排》,《人民论坛》2018年第31期。㉖《神农架:“点穴式”巡察让监督“长牙”》,湖北省纪委监委网站, <http://www.hbjwjc.gov.cn/lzyw/117204.htm>, 2019年9月7日。㉗杜冬青:《湖北随州:大数据织密扶贫监督网》,《中国纪检监察报》2018年6月19日。㉘江苏省扬州市纪委监委课题组:《关于基层微腐败治理的调研》,《中国纪检监察报》2018年5月17日。㉙《河北衡水开展专项治理打掉黑恶势力“保护伞”》,《中国纪检监察报》2017年11月25日。

责任编辑:文武

## The Value, Difficulties and Coping Strategies of Inspecting and Controlling "Micro-corruption"

Tian Xuemei      Zhang Xu

**Abstract:** The inspection and control of "micro corruption" is of great practical value to create a clean and healthy grass-roots political ecology, realize the full coverage of inner-Party supervision, help the comprehensive implementation of targeted poverty alleviation strategy, and improve the level of grassroots governance modernization. In practice, the inspection and control of "micro corruption" is faced with the contradiction between the frequent occurrence of "micro corruption" and the limited power of inspection, the vulnerability of inspectors to the influence of "acquaintance society", the contradiction between the strong concealment of micro corruption and the limited information obtained by inspectors, and the difficulty of governance caused by the involvement of corrupt cadres at the grassroots level. Through strengthening the construction of inspection team, innovating inspection and supervision methods, building big data supervision platform, and realizing the organic combination of anti-corruption and "micro corruption" governance, we can effectively carry out the inspection work of city and county Party committees.

**Key words:** micro-corruption; practical value; strategies; modernization of grass-roots governance