

· 犯罪学研究 ·

纪检监察机关对渎职侵权犯罪的控制路径

蒋宪平

摘要：纪检监察机关在渎职侵权犯罪控制中存在的问题表现为主动查处不力、监督制约不力、打击惩处不力、牵头协调不力。纪检监察机关要充分发挥职能作用，必须加强组织领导，形成反渎职侵权犯罪的整体合力；强化宣传教育，筑牢抵制渎职侵权的思想道德防线；强化监督制约，以有效监督规范权力依法正确行使；加强制度建设，构建防止渎职侵权犯罪的长效机制；深化管理制度改革，从源头上遏制渎职侵权犯罪的发生；加大惩治力度，形成打击渎职侵权犯罪的高压态势。

关键词：渎职侵权 纪检监察机关 犯罪控制

中图分类号：D916.3 文献标志码：B 文章编号：1672-1020(2012)01-0102-04

纪检监察机关在反腐败领导体制和工作格局中居于牵头抓总、组织协调的重要地位，查处渎职侵权违纪违法案件是纪检监察机关的重要职责之一。本文试图从纪检监察机关在惩治和预防渎职侵权犯罪工作中的地位、当前在渎职侵权犯罪控制中存在的主要问题、如何正确发挥职能作用依法惩治和有效预防渎职侵权行为以及治理渎职侵权犯罪需要把握的几个关系等几方面入手，研究探讨纪检监察机关加强对渎职侵权犯罪的控制路径。

一、纪检监察机关在渎职侵权犯罪控制中应充分发挥职能作用

近年来，围绕建立健全惩治和预防腐败体系，各地不断加大工作力度，党风廉政建设和反腐败工作成效明显。但是，当前反腐倡廉形势依然严峻，特别是工程建设、征地拆迁、安全生产、食品药品监管和行政执法、司法等领域渎职侵权违法犯罪问题仍处于易发多发状态，没有得到有效的打击和遏制，甚至还有蔓延、恶化的趋势。渎职侵权违法犯罪问题不仅造成了公共财产、国家和人民利益的重大损失，而且严重影响了社会和谐稳定，败坏了党和政府形象。2006 年至 2010 年 6 月，全国共立案查办各类渎职侵权犯罪案件 3.8 万件 4.9 万余人，这些案件共造成直接经济损失 545 亿余元，导致 2.3 万余人死亡，3200 余人重伤。为此，我们必须深刻认识到惩治和预防渎职侵权违法犯罪工作的重要性 and 紧迫性，认识到坚决惩治和有效预防渎职侵权违法犯罪，是党风廉政建设和反腐败斗争的重要组成部分，必须将其纳入党风廉政建设和反腐败斗争总体格局，放在更加突出的位置抓紧抓好。

收稿日期：2011-11-16

作者简介：蒋宪平（1954-），男，江苏宜兴人，汉族，江苏省民防局纪检处处长，南京，210013。

- 102 -

要切实加强对渎职侵权犯罪的控制，实现依法惩治和有效预防渎职侵权违法犯罪的目的，在将反渎职侵权违法犯罪工作纳入党风廉政建设和反腐败斗争总体格局的根本要求下，各级纪检监察部门必须充分发挥好纪委协助党委组织协调反腐败工作的作用，统筹各个职能部门切实履行好反渎职侵权的职责。与此同时，纪检监察机关要充分发挥自身职能作用，以查处渎职侵权违纪违法案件为有力抓手，有效打击和预防渎职侵权犯罪。

查办违纪违法案件是纪检监察机关的基本职能，是《党章》和《行政监察法》赋予纪检监察机关的重要职责，是纪检监察机关的“主业”，也是人民群众衡量纪检监察机关工作成效的重要标准。作为党的纪律监督组织，纪检监察机关必须严肃查处失职渎职、贪污贿赂、腐化堕落和严重侵害群众利益等案件，为经济社会发展大局保驾护航。中纪委多次强调，要严肃查办、重点查办发生在领导机关和领导干部中的贪污贿赂、失职渎职案件，重大责任事故和群体性事件涉及的失职渎职及背后的腐败案件。正确履行查办案件的职能，充分发挥纪检监察机关在渎职侵权犯罪控制中的重要作用，在办理党员干部违纪违法案件时，对明显涉嫌犯罪的或者审查后认为涉嫌犯罪的案件，纪检监察机关应依法积极移送检察机关立案查处；党员干部受到刑事处罚后，纪检监察机关作出的党纪处分以及相应的执行工作应同步到位，确保纪律处分的严肃性和规范性，使惩治的震慑作用得到充分发挥。

二、当前纪检监察机关在渎职侵权犯罪控制中存在的主要问题

近年来，各级纪检监察机关充分发挥职能作用，进一步加大对渎职侵权犯罪的打击力度，惩治和预防渎职侵权违法犯罪工作不断取得新成效，为推动科学发展、促进社会和谐稳定提供了有力保证。但是，对照人民群众的评判标准，对照人民群众的期待要求，反渎职侵权工作形势依然严峻，纪检监察机关履行职责仍存在薄弱环节，主要表现在以下几个方面。

一是主动查处不力。掌握违纪线索是案件查处的首要条件。主动搜寻违纪违法线索，是检验纪检监察机关和纪检干部是否具有忧患意识和责任感的重要标志。从近几年纪检监察机关查办的渎职侵权案件来看，案件线索来源渠道比较单一，绝大部分是举报、上级交办或者是刑事责任追究后的处理，真正是纪检监察部门在执法执纪中发现的、主动查究的不多。这反映出纪检监察机关拓宽案件线索来源渠道的主动性不强，通过主动开展调查研究，从源头上发现违纪线索查处渎职侵权案件还做得不够。

二是监督制约不力。反渎职侵权工作针对的对象是国家机关工作人员，很多是领导干部，关系网多、保护层厚，很难深入调查，有的同志由此产生畏难情绪，放弃案件线索，错失查案良机。有的纪检监察干部怕得罪人，怕打击报复，怕掉选票，怕伤和气，对渎职侵权行为视而不见，有案不查，查而不纠，对涉嫌犯罪、具备移送司法机关条件的案件不移送，和稀泥，做老好人，放弃了纪检监察干部的职责，助长了腐败行为。

三是打击惩处不力。渎职侵权行为社会危害严重，理应受到严厉的打击和惩处。但渎职侵权行为不同于其他的腐败行为，其危害性后果许多是由于违纪者的过失而非故意造成的，因此比较容易得到同情和谅解。加之有的干部存在错误认识，认为只要不谋私利、不揣腰包，对渎职侵权行为就可以不惩处，某些地方党委、政府少数领导甚至公开为渎职侵权违纪者说情，乃至干扰案件的查办工作，从而导致查办这类案件遇到的阻力很大，难以发挥惩治应有的警示效用。

四是牵头协调不力。坚决惩治和有效预防渎职侵权违法犯罪工作需要纪检监察、法院、检察院、公安、司法等部门的协调配合，纪检监察机关从中承担着牵头抓总和组织协调的重要职责。纪检监察机关牵头协调作用发挥得如何，直接影响着反渎职侵权犯罪工作的成效。但是，在实践中，纪检监察机关普遍存在着组织协调意识不强，不抓协调；组织协调勇气不足，不敢协调；组织协调点子不多，不善协调；组织协调制度不健全，不好协调；组织协调不到位，力度不够等问题，影响了反渎职侵权工作合力作用的发挥。

三、正确发挥职能作用，依法惩治和有效预防渎职侵权行为

贪污贿赂是“落入腰包的腐败”，渎职侵权是“不落腰包的腐败”，都对党的事业、人民利益造成严重危害，“昏官之祸，猛于贪官”，渎职侵权的危害性甚至更大。纪检监察机关要把反渎职侵权工作纳入惩防体系建设和深入推进反腐倡廉建设的总体格局，充分发挥职能作用，推动党风廉政建设和反腐败斗争深入发展。

一是要加强组织领导，形成反渎职侵权犯罪的整体合力。坚持党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败领导体制和工作机制，把反渎职侵权工作纳入惩治和预防腐败体系。各级党委要总揽全局，加强对反渎职侵权工作的领导和支持，深入研究反渎职侵权工作的战略性、全局性和前瞻性的重大问题；纪检监察机关要充分发挥好协助党委组织协调反腐败工作的作用，统筹各个职能部门切实履行反渎职侵权的职责；建立反渎职侵权部门协作配合机制，纪检监察机关牵头，检察部门、行政执法和其他司法机关联动，完善信息共享、线索移送、协助调查、联手预防，建立起协调、畅通、快捷的案件线索移送和情况反馈机制，形成惩治和预防渎职侵权犯罪的合力。要进一步加大宣传力度，调动全社会参与和支持反渎职侵权工作的积极性，发挥好社会力量在渎职侵权犯罪控制中的作用。

二是要强化宣传教育，筑牢抵制渎职侵权的思想道德防线。“物必自腐而后虫生”。控制渎职侵权犯罪，教育是基础。要将反渎职侵权教育纳入党员干部教育培训内容，加强对负有行政执法、刑事执法和社会管理职责部门干部的教育，使国家机关工作人员充分认识渎职侵权犯罪的危害性，消除“侵权渎职犯罪情有可原”的错误思想，增强接受监督的自觉性，增强责任意识和法治意识，自觉规范行为，公正廉洁执法。要丰富教育的形式，开展预防渎职侵权反腐败讲座、重大典型案件警示教育、正面典型示范教育、诫勉谈话等形式的教育，增强教育的针对性和有效性。通过教育培训、舆论引导等方式，增进全社会对反渎职侵权工作的认知度，营造强大声势，为反渎职侵权工作创造良好的环境。

三是要强化监督制约，以有效监督规范权力依法正确行使。渎职侵权案件之所以易发多发，规章制度执行不到位和监督缺失是主要原因。作为党和政府的专门监督机构，纪检监察机关要加强对相关执法单位可能存在滥用职权、玩忽职守的重要环节和关键部位的监督检查。要进一步拓宽行政效能投诉渠道，建立有效的监督检查机制，加强执法监察和效能监察力度，加强对制度规范执行情况和权力行使情况的监督检查。要充分运用信息技术等现代科技手段，对行政行为进行电子化监察，规定办理期限，明确权力界限，对权力运行进行全程监控。要把政务公开作为加强执法监督的一个重要方式，推进权力阳光公开透明运行，增强行政机关和行政执法工作运行的透明度，广泛接受社会和人民群众的监督。除监督机关严格依纪依法监督外，还需要社会各界的广泛参与和支持，利用社会舆论监督、群众信访举报等多种形式，形成依法行政、规范行政的外在压力。

四是要加强制度建设，构建防止渎职侵权犯罪的长效机制。邓小平同志指出，制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。完善体制机制，规范权力运作是遏制渎职侵权行为的关键。我们必须从重点领域和关键环节入手，加强规章制度建设，强化权力运行事前、事中和事后监控，构建科学合理的权力内控机制、公开透明的权力运行机制和规范严密的权力监督机制。对于重要行政行为加以规范化，对直接影响行政相对人重大利益的行政行为实行严密的程序控制，以法定形式设置程序规则和制度来控制监督行政权力的运行，规范行政行为的实施过程。改进和完善领导干部考察、年度考核等制度，不定期地进行考察和审计，增强监督工作的主动性和预见性。健全政务公开制度，明确领导干部的职责、权限以及决策内容、形式、程序等事项，做到减少职责交叉，规范工作流程，促使公职人员严格按章办事，规范公务行为。坚持“有错是过，无为也是过；有错要问责，无为也要问责”的理念，建立健全渎职侵权问责配套制度，完善问责程序，加大问责力度。

五是深化管理制度改革，从源头上遏制渎职侵权犯罪的发生。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中说过：“一个良好的立法者关心预防犯罪，多于惩罚犯罪”。加强反渎职侵权工作，必须既“惩治于已然”，也“防患于未然”，把预防摆到更加重要的位置来抓。纪检监察机关要坚持惩防并举、注重预防的方针，将监督关口前移，进一步拓展预防渎职侵权犯罪的深度和广度，有效避免和最大限度地减少渎职侵权行为的发生。针对执纪执法中发现的社会管理、行业管理问题及时提出监察建议，推进反渎职侵权预防制度建设，增强预防工作实效。反渎职侵权工作的发展也离不开改革创新。要深化行政管理体制改革，推进政府职能转变和管理创新，进一步规范权力的行使，削减行政许可事项，简化行政许可环节，减少容易滋生渎职侵权行为的空间。完善对权力运行的制约监督机制，进一步健全执法责任制、全面推进权力运行的流程管理，规范自由裁量权行使，推进行政审批、行政处罚、行政收费、政府采购等公开透明运行。

六是加大惩治力度，形成打击渎职侵权犯罪的高压态势。从宏观上讲，打击犯罪本身就是一种预防的措施。依纪依法严厉惩治渎职侵权犯罪是党和国家的一贯要求，是有效遏制渎职侵权犯罪发生的关键。纪检监察机关要充分发挥纪检监察机关信访举报、行政监察、案件检查、预防腐败等部门的职能作用，扩大案件线索来源，加大案件查办力度，形成内部合力。要重点查办影响科学发展、损害民生民利、危害公平正义、破坏和谐稳定的渎职侵权案件，特别要突出查办政府重点投资项目中发生的渎职侵权行为、重大责任事故背后的渎职侵权行为、能源资源和生态环境领域的渎职侵权行为、工程建设领域的渎职侵权行为。严肃查处国家机关工作人员监管不力、行政不作为和乱作为造成重大损失的渎职犯罪案件。通过案件查办，深入剖析原因，查找体制机制制度漏洞，以案件剖析、预防咨询、监察建议等形式，帮助发案单位建章立制。

四、治理渎职侵权犯罪需要把握的几个关系

一是正确处理牵头抓总与具体负责的关系。反渎职侵权工作必须实行党委统一领导、纪检监察组织协调、其他部门各负其责相互配合的机制。纪检监察机关要牵头抓总，做好组织协调工作，积极主动支持职能部门，该抓的要理直气壮地抓，责无旁贷地当好“主角”，又要防止统揽越权、包办代替。其他部门要各司其责，各负其责，真正抓到实处，不能高高挂起、不抓不管。要加强沟通协调，实现纪律监督与法律监督的紧密衔接、优势互补。对可能涉嫌犯罪，要及时移交检察机关查处。对于纪检监察部门移送的案件，检察机关要及时与纪检监察部门沟通。

二是要正确处理行政执法和行政监督的关系。行政权力有着复杂的特性，具有主动性和强制性、法定性和自由裁量性等多种特征，决定了行政权力必须接受监督，才能防止腐败。执法者首先要守法，还必须自觉接受监督，这是依法行政的前提。行政执法只有接受监督制约，才能确保正确行使权力，做到依法行政。执法监督就是对行政执法活动实施监督制约，防止出现有法不依、执法不严、违法不究，甚至执法犯法的现象，促进依法行政。行政监督工作必须全面到位，防止缺位，要不纵不枉，坚持依法治权，防止行政监督阻碍甚至破坏正常的行政执法。

三是正确处理从严惩治与源头预防的关系。从严惩治和预防犯罪两者是辩证统一的关系，相辅相成，缺一不可。胡锦涛同志在中央纪委第五次全会上的重要讲话中强调指出：“坚决惩治腐败是我们党执政能力的重要体现。”纪检监察机关只有坚决查办渎职侵权违纪案件，充分发挥惩治的重要作用，才能形成控制犯罪的威慑力。在从严惩治的同时，要发挥查办案件的治本功能，把预防工作贯穿于依法监督和惩治的全过程，利用查办的案件开展警示教育，查找漏洞完善制度。要变先惩治再预防为边惩治边预防或不惩治也要预防的观点，当然也要防止只惩治不预防，只预防不惩治的情况发生。

[责任编辑：孙勇才]