向顽瘴亮剑 对痼疾开刀

——全市集中整治形式主义官僚主义综述

“全市各级责任书减少90%，各类宣传标语数量缩减50%以上，实现留痕事项和载体取消整合达90%，市本级共排查出监督检查事项463项、考核事项185项，减少525项……”近日，市纪委监委党风政风室负责人向记者报出全市集中整治形式主义、官僚主义一串数字，“形式主义和官僚主义明显减少，党员干部责任和担当显著增强。”

本报记者 周小丁

抓关键少数 树立“风向标”

在今年1月31日召开的市纪委七届四次全会上，市委书记王菲警示各级各部门：当前我市形式主义官僚主义有所抬头，“十多一虚”痕迹主义问题还较为普遍，已成为政治生态和社会风气中不容忽视的问题。

基于形式主义官僚主义“本土”的表现，该次会议决定在全市范围内集中6个月时间开展形式主义官僚主义专项整治，并随后出台了“20条”措施，重点整治表态多调门高、行动少落实差，督促检查过多过滥，“十多一虚”过度留痕等6个方面突出问题。

“每一条措施，都直击干部群众反映的形式主义官僚主义的痛点。”市纪委监委有关负责人表示，要把干部真正从一些无谓的事务中解脱出来，为基层松绑减负，为群众多办实事。

如何有效将政策落实到基层？我市坚持以上率下，层层传递——

市委主要负责同志亲自抓亲自监督，促进全市上下认识高度统一、查摆透彻细致、推进有力有序；

各级领导干部发挥“头雁效应”，带头深查细摆，集中梳理问题，逐条剖析原因，提出有针对性措施，并纳入民主生活会剖析反思；

县区积极响应，根据自身查摆的问题，量身制定对应措施。如苍溪县“集中整治形式主义、官僚主义十二条刚性措施”，将外出考察过多、会议文件过多、督导检查过多、签订责任书过多等12个问题分解到10个责任单位，由县委分管常委“挂帅”，责任单位“一把手”部署落实，通过“立体式”宣传、“点穴式”巡察、“体验式”暗访和“曝光式”警示等方式，切实打通形式主义和官僚主义存在的“前沿壁垒”和“中间一公里”……

同时，还组织市厅级领导干部到省法纪教育基地开展警示教育，市县涉改部门新任领导干部及家属开展政治文化教育、家风家规教育，党员干部集中开展理想信念、群众观念、作风纪律等教育，为形式主义和官僚主义抬头“踩刹车”。

化解痛点 为基层减“缚”

到县区考核检查频繁、工作强调过度留痕、科技扶贫类会议和发文多……面对基层的“抱怨”，今年市科技局精准出招整治：能通过形象进度反映工作实绩的，一律不看台账资料；管控会议时间、规格规模，砍掉不必要的会议；执行检查审批报备制度，形式主义、劳民伤财、虚头巴脑的检查考核事项一律取消，没有明确依据的检查考核事项一律取消。

市科技局“精准靶向”，向内“开刀”，这是我市坚持问题导向，持续深化整改形式主义官僚主义的生动表现。

近年来，重“痕”不重“绩”、留“迹”不留“心”；检查考核名目繁多、频率过高；“文山会海”等问题，让基层干部苦不堪言。我市通过全面提升督查检查质效、强力精简整合留痕事项和载体、全面纠治滥用属地管理问题等，强化从源头抓起，加强总量控制和计划管理，抓住解决基层干部群众“痛点”的根本。

明确市本级督查检查77项，考核18项，同步建立备案管理台账；

统筹开展“九项工作大比武”活动，除上级明确要求开展的外，其他自行组织的各类专项行动一律取消；

集中开展“十多一虚”痕迹主义专项治理，明确要求督查检查原则上不开汇报会、不看软件资料；

全面清理属地管理事项和“一票否决”事项，除上级明确规定外，一律实行报批制，一律不纳入年度目标绩效管理……

大刀阔斧“减负”，基层干部身心轻松不少，工作效率显著提高。“以前，扶贫资料重复做、数据重复修正、表册重复报送等现象突出，很难走出办公室。”姚渡镇党政办负责人王玉琼感慨地说，如今，乡村干部几乎天天沉到扶贫一线，倾听群众心声，为老百姓解难题。

惩防并举 根除滋生“土壤”

“县金融办2017年工作总结中写到全县住户存款余额597935万元，2018年工作总结中写到全县住户存款余额589947万元。两年对比住户存款余额明显下降，文件中却写着‘同比增长11.07%’……”7月25日，青川县第十期《阳光问政》，现场曝光了县统计局、县金融办、县机要局等8个单位文件排版错误、审核把关不严、照抄照搬错漏明显、数据不准确等问题。

选取典型案例通报曝光，是我市推进整治形式主义、官僚主义的有力“武器”之一。今年以来，市县制播以形式主义、官僚主义为主题的“阳光问廉（政）”节目就有3期，曝光问题19个。

每个问题的曝光，都在全市引起了强烈反响。“对照案例深入自查，以案促改，必将对我们坚决纠正形式主义、官僚主义起到有力的推动作用。”市纪委监委有关负责人说。

坚决纠正形式主义、官僚主义的前提是要找准问题。

今年以来，全市各级纪检监察机关对近3年涉及形式主义、官僚主义问题的信访举报进行了一次系统梳理、全面核查，深挖形式主义、官僚主义问题线索300个；集中3个月，市县联动对160个单位开展形式主义、官僚主义专项巡察，发现做虚功、搞形式、走过场130余个问题。

完善制度是克服形式主义官僚主义的治要之举。为此，我市针对性出台《精准监督管理办法》《公文减量提升十条措施》等18个制度规定，完善问题线索双向移送反馈、快查快办等系列惩防机制，在堵塞制度漏洞的同时，彻底铲除形式主义官僚主义滋生的土壤。

据统计，今年1–6月，全市立案查处形式主义、官僚主义问题65个，党纪政务处分59人、组织处理125人。

此外，我市还把形式主义、官僚主义问题整治同正在开展的专项治理扶贫领域腐败、扫黑除恶专项斗争等重要专项工作一体统筹推进，协同发力，取得了良好效果。

廉政聚焦

镜头

朝天区中子镇针对辖区内七盘关工业园、七盘关国际石材城、七曾快速道路等重点项目多的实际，扎实开展“问民情、访民忧、解民难”活动，深入听取群众心声诉求，深入督察重点项目工作责任人履职尽责、廉洁自律情况，全力为重点项目推进保驾护航。图为镇纪委工作人员走访群众的场景。

郭敏敏 摄

廉政动态

旺苍县

设“风纪镜” 正衣冠强风纪

本报讯（侯晓阳）“每天照一照自己的言行、举止，正衣冠，查不足，时时提醒自己遵章守纪，更好地为群众服务。”自从县政务服务大厅门口摆放了风纪镜后，大厅市场监督管理局工作人员武锐每天上班第一件事就是在风纪镜前仔细照一照，再开始一天的市场准入制审批工作。

从今年5月开始，旺苍县纪委监委在全县各部门单位办公楼显著位置设置“风纪镜”，标示“首问责任你做到了吗？一次性告知你做到了吗？限时办结你做到了吗”警示语，公布了县委书记邮箱及县纪委监委、县委组织部举报电话，通过“随手拍”“随手拨”实现快捷监督举报、快捷受理处置，推动解决企业办事中吃拿卡要、“中梗阻”问题。

“自从装了风纪镜后，政务大厅工作人员仪容仪表、精神面貌，都较以前大为改观。政务服务规范化、标准化和制度化得到进一步提升。”县行政审批局督察股负责人向波介绍。

当前旺苍县域经济正处于爬坡上坎关键期，然而个别单位、个别干部“衙门做派”，“中梗阻”问题，一直饱受群众诟病。如何让一些机关干部正视身上的庸懒散习气，让群众办事“门好进、脸好看、事好办”。旺苍县纪委监委以直接联系服务群众的行政执法部门和窗口单位、服务行业为重点，通过设置“风纪镜”，千人正衣冠、万人来监督，着力整治群众反映强烈的“窗口办事难”顽疾。目前，全县所有乡镇、部门均设置“风纪镜”。

“小小风纪镜，不仅规范机关干部、职工的衣着、仪态，更要从心灵上、行动上激励干部职工带头遵守规章制度，规范大家的行为，展示单位向上向好的精神风貌。”县纪委监委常委侯军说。

带单督查 对单销号

利州区让扶贫“精准”“清廉”到底

本报讯（昝琪）“这是整改通知单，务必要按照要求和时间落实到位。”9月5日，由利州区纪委监委、扶贫开发局、水利局、住建局等部门组成的联合督察组，对全区扶贫领域工程项目专项清理工作开展情况进行督察，并对行业主管部门当场发放督察督办整改通知单，督促限期整改。

在宝轮镇田垭村，督察组实地查看一农村安全饮水项目，由于最近处于汛期，该项目进度缓慢，工作人员找到田垭村村支书李雪健了解情况。

“之前因为选址问题耽搁了时间，现在我们已经完成了旧蓄水池加盖，新蓄水池也开挖了，9月底前一定完工。”李雪健当场表态。

“督查是压力，更是动力。”作为项目实施单位，区水利局相关负责人表示，一张督查单，不仅得到区上的支持，更让他们受到鞭策，尽快完成问题整改。

此前，利州区按照省委“脱贫攻坚纪律作风保障年”活动要求，开展扶贫领域工程项目专项清理，全面清理2017年以来立项建设的农村住房、乡村公路、公用基础设施等扶贫领域工程项目，重点包括工程项目的审批程序、建设进度、建设质量、资金管理等情况，同时还包括每一个具体项目的资金投入情况和审计整改情况。区纪委监委对专项清理中发现的11个问题列出整改清单，明确整改任务和责任单位，带着问题清单前往项目实施现场，看进度、查问题，并当场下发整改通知单，督促项目尽快实施。

今年以来，利州区纪委监委以全流程“清单式”措施，整治扶贫领域腐败和作风问题，让扶贫“精准”“清廉”到底。他们及时将排查、梳理、认定的问题分门别类甄别，形成责任清单、问题清单。乡镇纪委按照“一个问题、一套措施、监管到底”的工作机制，逐一分析问题查找原因，形成解决问题的监管清单，制定监管列表11条，监督整改各类问题25个。同时，实行销号管理，按照“完成一个、满意一个、销号一个”原则，对整改后经过公示、群众认可的，逐一从负面清单中剔除销号，直至所有问题清零。

截至目前，共查处扶贫领域违纪案11件，党纪政务处分9人，组织处理31人。

苍溪县陵江镇纪委

规范化建设助推监督执纪提质增效

本报讯（王格）9月7日，笔者走进苍溪县陵江镇政府，在一楼左侧，独立的纪委办公室、规范的廉政谈话室、专门的信访室庄严而规整。录音电话、保密文柜、打复印机、涉密电脑、录音笔、照相机、摄像机等装备齐全，工作人员正有条不紊地处理着纪检业务。

人员不足、装备不良、办案经费紧张一直是乡镇纪委软肋。“以前开展工作就靠一张嘴、一支笔、一个本。现在，软硬件设施全都跟上了。”陵江镇纪委书记谢正涛介绍说，以前该镇仅有2名纪检干部，工作根本忙不过来。

近年来，在县纪委监委支持下，陵江镇不仅配齐了专职纪委副书记，同时还新增了3名年轻力量，充实纪检监察干部队伍。按照标准化、规范化、专业化等要求，配备了纪委办公室、廉政谈话室、信访接待室，配齐了电脑、录音电话、传真机等专用设备。同时，上墙公示了纪检监察组织、纪委书记、副书记及纪检监察干部职能职责，接受社会监督，从信念、素质、作风、纪律等方面规范乡镇纪检监察干部行为。

一项项举措，不仅解决了有人干事、有地方干事、有制度干事的问题，还提升了乡镇纪委纪律审查公信力和纪检队伍整体形象，更推进了全面从严治党向基层延伸。如今，“兵马强壮”的陵江镇，监督执纪能力进一步凸显：1–8月，陵江镇办理各类群众信访件67件，同比增长17.6%，谈话提醒13人，党纪立案9件，办结9件处理10人。

青川县大院回族乡

廉洁征兵 纪检同行

本报讯（杨蕊菱 记者 李波）“你们的娃儿在应征中有没有受到刁难？有没有工作人员违反政策纪律吃拿卡要、收取费用……”9月上旬，在青川县大院回族乡大茅村大伏岭社应征青年黄江涛的家中，该乡纪委工作人员问道。

“现在征兵的过程这么公开透明，还有你们随时监督，咋会发生这些违纪违规的事情哟。”黄江涛的父亲笑呵呵地说。

近日，征兵工作已进入政治审查阶段，为营造风清气正的良好征兵氛围，大院回族乡纪委从抓廉洁征兵入手，切实履行监督职责，严明廉洁征兵“十不准”、工作人员“五严禁”，并与乡武装部、派出所、卫生院、各村（社区）、应征青年家属签订廉洁征兵承诺书。从全乡“两代表一委员”、廉勤监督委员会成员、老党员、应征青年家属中挑选廉洁征兵监督员8名，全程参与征兵过程；通过乡村公开栏、阳光村务，公布监督员姓名及联系方式，设置举报箱2个，广泛接受社会大众监督和举报。

下一步，该乡纪委将在定兵家访等过程中继续采取跟踪调查、入户走访、随机抽查等方式，对全乡廉洁征兵工作情况进行全面掌控，为廉洁征兵工作保驾护航。

以挪用公款名义自首 为何认定其为贪污？

基本案情

游某，中共党员，某县级市乡镇财政所所长。2013年初，游某提取5000元公款归个人使用，2个月后归还。2013年至2014年，游某先后提取6笔公款共计人民币9.5万元，用于个人支出。2015年3月，游某借调外地，离职前通过虚列支出等方式平账，使所挪用的公款难以在单位财务账目上反映，并在工作交接时隐瞒公款去向，一直没有归还，其中一笔1.5万元支出的会计凭证有明显伪造痕迹。2018年1月，借调在外的游某得知市委巡察组将进驻该镇巡察的消息，担心东窗事发，2月8日主动到该镇纪委投案，交代了其挪用公款共9.5万元的情况，并退回了涉案款项。之后，该市纪委监委对其进行纪律审查和监察调查。

处理建议

此案的焦点是如何认定挪用公款和贪污两种犯罪行为，以及如何对挪用公款转化为贪污的证据进行综合判定。

案件分析

挪用公款与贪污，主要区别在于行为人主观上是否具有非法占有公款的目的。实践中应按照主客观相一致的原则，结合行为人的主观目的、手段情节、情形转化等，具体判断行为人主观上是否具有非法占有公款的目的。

一、如何区分挪用公款与贪污

挪用公款和贪污都是职务违法和职务犯罪的常见类型，《刑法》分别做出了规定。两者主观上均是故意，客体上均侵犯了国家工作人员职务的廉洁性和公共财产的所有权。实践中，应着重从以下几个方面加以区分：1.主体，挪用公款的主体为国家工作人员；贪污的主体除国家工作人员外，还包括受国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体委托管理国有财产的人员，以及与所列对象共同犯罪的其他人员。2.主观方面，挪用公款的主观目的是非法使用公款，并无占有的目的；贪污的目的是非法占有。3.追诉数额起点、法定刑，根据《刑法》和相关司法解释，挪用公款罪的立案追诉起点、定罪量刑标准高于贪污罪，且法定刑则低于贪污罪。

二、如何认定挪用公款转化为贪污

一般情况下，贪污也符合挪用公款的犯罪构成。在行为人将公款占有时，只要查明其具有非法占有目的，或证明其有能力归还而拒不归还，并隐瞒挪用公款去向的，就应当认定为贪污。

根据2003年11月13日《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》“四、关于挪用公款罪中‘（八）挪用公款转化为贪污的认定’”规定，具有以下情形之一的，可以认定行为人具有非法占有公款的目的：1.根据《最高人民法院关于审理挪用公款案件具体应用法律若干问题的解释》第六条的规定，行为人“携带挪用的公款潜逃的”，对其携带挪用的公款部分，以贪污罪定罪处罚；2.行为人挪用公款后采取虚假发票平账、销毁有关账目等手段，使所挪用的公款已难以在单位财务账目上反映出来，且没有归还行为的；3.行为人截取单位收入不入账，非法占有，使所占有的公款难以在单位财务账目上反映出来，且没有归还行为的；4.有证据证明行为人有能力归还所挪用的公款而拒不归还，并隐瞒挪用公款去向的。

实践中，针对贪污职务违法和犯罪问题调查取证时，要注意区分证据的不同性质，根据其所证明的事实加以分类，尤其要注意挪用公款转化为贪污的特殊情形。结合本案，应当从游某行为动机、目的、过程及实施的具体手段、案发前后的表现等方面综合分析认定。第一，游某挪用公款转化为贪污行为属于既遂状态。本案中，游某在2013年至2014年先后私自提取公款共计9.5万元用于个人支出，公款已实际转移控制，再到2015年借调前实施平账，完成从挪用公款到占有，属于贪污既遂。第二，游某挪用公款后采取伪造虚假支出会计凭证实施平账，能够反映其主观上具有非法占有的目的。第三，游某未有归还行为并隐瞒挪用的公款去向，采取相似手法多次长时间提取公款，有能力归还却没有归还，并隐瞒挪用公款去向，直到得知巡察消息，才主动以挪用公款名义投案，意图减轻处罚。

三、需要说明问题

鉴于游某挪用公款行为属于转化为贪污的情形，其涉案金额应当累计计算。同时，对于其具有自动投案，积极退赃等情节，应当根据党纪处分条例第二十七条和第十六条、监察法第四十五条和第三十一条等规定，给予其党纪政务处分。对其涉嫌贪污犯罪问题，经调查认为犯罪事实清楚，证据确凿充分，具有从宽处罚情形，制作起诉意见书，连同案卷材料、证据一并移送检察机关依法审查、提起公诉。

（转自《中国纪检监察报》）

以案释法

编辑：崔华志 周宣 版式：郭原 校对：郑为