

(GS) 简字 004 号

# 姑苏政法

(总第 51 期)

中共苏州市姑苏区委政法委员会

2019 年 12 月 10 日

- 
- 强化风险预警防控 健全联动治理机制
  - 建立巡视巡察制度 落实《政法工作条例》的几点思考

# 强化风险预警防控 健全联动治理机制

## ——关于姑苏区涉众型经济案（事）件的对策思考

（谢叶虎 庞赤浒）

近阶段，姑苏区内涉众型经济案（事）件数量呈现增多趋势，陆续发生“E租宝”、“善心汇”、“新苏天地购物广场”、“平江市民生活广场”和“天天向上艺术培训”、“旭日装饰”、“乐栈公寓”等涉众型经济案（事）件，不仅直接损害了涉事群众的切身利益，也严重扰乱了市场经济秩序，成为影响社会稳定的重要因素。

### 一、姑苏区涉众型经济案（事）件的基本情况

（一）主要形式。**收益理财类**。主要表现形式是购买金融理财产品，尤以P2P借贷为重。诸如“E租宝”“钱宝网”“联璧金融”“唐小僧”等。**实体投资类**。主要表现形式是投资商铺、展位经营权、房产等为名目的购后返租，诸如“乐栈公寓”“西城永捷生活广场”“新苏天地购物广场”“平江市民生活广场”“来客茂时尚生活中心”等。**公益筹资类**。主要表现形式是以捐助爱心款、医疗救助等为名支持公益事业类筹款，诸如“善心汇”等。**预付消费类**。主要表现形式是培训机构、美容美发等预付制，诸如“天天向上艺术培训”等。**劳资欠薪类**。主要表现形式是拖欠大批员工社保缴纳金及薪酬工资等，诸如“旭日装饰”

等。

（二）主要特征。**涉事人员众多且金额较大。**涉事人数众多，对象分布范围广，涉及社会各个阶层。涉及金额累计总和较大。**事发时间地域跨度大，挽回损失不易。**涉事潜伏期和化解周期较长，调查取证等存在难度，追讨挽回损失很难满足诉求。**利益诉求集中，社会影响大。**涉事人员利益诉求较为集中，极易形成串联聚集效应引发各类群体性事件，影响社会稳定。**涉事关联机构复杂，调解处置困难。**涉及到众多银行等金融机构、地产开发商等相关企业，其关系错综复杂，始于民事纠纷，处置不力，易转化为刑事案件，调解处置困难。

## 二、涉众型经济案（事）件频发的主要诱因

（一）民众投资需求扩大与金融制度供给不足、投资渠道相对狭窄之间的矛盾，是涉众型经济案（事）件高发的经济诱因。一方面是社会闲散资金、民间资本相对充足，另一方面是传统投资渠道的分流能力下降，造成资本与投资的相对落差。部分群众急于投资，对虚构的高额回报诱惑，失去防范意识，最终导致损失惨重、纠纷不断。

（二）投资者理性投资意识的欠缺和市场诚信的缺失，是涉众型经济案（事）件多发的社会因素。社会财富的积累、公众投资的乱象、市场诚信的缺失等社会结构要素的失衡，不仅造成盲目投资、不当投资占多数，而且投资经验远远不足，在

投资项目的选择、投资风险的规避、投资项目的监督等方面缺乏理性投资意识，为涉众型经济案（事）件的产生提供了现实基础。

（三）管理机制失调和预警机制失灵，是导致涉众型经济案（事）件的预防防范不力的关键因素。在经济转轨和社会转型期间，旧的格局已被打破，新的格局尚未完全形成。不仅存在涉及涉众型经济纠纷事件的法律适用盲区，而且存在审批把关不严、对失范行为疏于防范、跟踪监管机制滞后、网络监控不及时、媒体对于各类投资广告急于审核等现象。

（四）协作机制不完善，司法对接不畅通是造成涉众型经济案（事）件化解处置相对滞后的机制原因。在化解处置工作中，虽然属地街道和相关职能部门积极搭建化解平台，并建立了有关工作机制，但运行高效、协调到位上有所欠缺。尤其是对转化为案件的事件，行政执法与刑事司法的对接、行政执法机关主动配合仍须进一步加强。

### 三、化解处置涉众型经济案（事）件的难点

（一）涉及数额准确认定难。此类事件早期往往不容易发现，一旦资金链断裂，很多证据因时过境迁而难以取得。同时，为规避责任，对公司、企业的财务管理极不规范，记账方法简单粗糙，财物账册残缺混乱。甚至有恶意转移资产、故意销毁、更改、伪造重要书证，造成审计、评估涉事资金数额难度增大。

（二）追赃挽损难。此类事件基本上都是在无法还本付息的情况下才会事发，而事发时，集资款或被用于发放前期高额利息，或用于拆东墙补西墙，造成巨大的资金漏洞，或被行为人用于偿还个人借款，或用于个人挥霍，从而导致大部分资金无法追回。

（三）维稳压力大。在此类事件中，利益受损者众多且损失较大，且多为退休老人、下岗人员等弱势群体，一旦投资资金不能收回，其本人甚至整个家庭便会陷入困境，加之追赃挽损难，导致一些被害人非理性表达不满，聚众上访、缠访、闹访，甚至引发恶性群体事件，影响社会安定。

（四）跨区域合作办理难度大。此类事件涉及地域比较广，往往跨市、跨省甚至跨国，在化解处置中，对于跨区域侦查取证、追赃、信息共享、化解方式及统一执法尺度等方面均存在一定的难题。

#### 四、化解处置涉众型经济案（事）件的对策和建议

化解处置涉众型经济案（事）件包括预防、控制和打击，是一项复杂的系统工程，必须坚持“打防并举、标本兼治”的总体思路，逐步建立完善一体化防范、全程化预警、流程化处置、多元化治理的工作格局。

（一）建立完善宣传预防工作机制，做到早提醒、早教育、早引导，将防线纳入社会公众之中。建议由区委全面依法治区

委员会办公室牵头，区金融办联合政法各部门加大正面宣传力度，加强典型案例宣传，积极利用报纸、电视、网络等媒体，通过喜闻乐见、通俗、易懂的方式，深刻揭露涉众型经济案（事）件的特点、表现形式和惯用手法，促使民众增强识别和判断能力。

（二）建立完善情报信息工作机制，解决涉众型经济案（事）件预警有效的问题。建议区金融办牵头开发“大数据预警监测平台”，全面整合社会、企业、政府、公安数据资源，建立全面精准的金融信息数据库，并通过建构模型，对企业的经营情况、资金流向等情况，突出对非法集资特征度和衍变度进行定量刻画，实现智能预警监测。同时要着力发挥信息情报优势作用，做好基础性情报的收集和分析。

（三）建立完善加强市场监管机制，健全完善投资主体的有效监督途径。政府各职能监管部门应切实履行监管职责，提升综合监管能力，为市场经济的持续健康发展提供坚实保障。在加强市场外部监督的基础上，要加强投资主体的内部监督。建议区相关职能部门加强对有关企业从注册登记、经营过程全环节开展核查，强化日常稽查，掌握经营动态和缴税状况，发现可疑问题和线索及时转交相关职能部门跟进。

（四）建立完善专业化的破案打击机制，解决涉众型经济犯罪打击得准的问题。针对涉众型经济案件的特点，建议公检法

机关有必要组建专业化的办案小组，把打击重点放在案值巨大、损失严重、影响恶劣的非法吸存、集资诈骗、非法传销、合同诈骗等大要案上。同时，建议由公安机关牵头成立跨区域非法集资案件刑事执法合作组织，建立不同区域公安机关、检察机关、法院共同参加的合作机制，统一司法尺度和证据认定标准，促进区域间法律适用的一致性和协调性，提高办案质量，降低司法成本。

（五）建立长效化的追赃机制，解决涉众型经济案（事）件“追得到赃”的问题。坚持“人赃并重”的原则，建议区职能部门联合银行、第三方平台等单位通过建立预审时财产申报与登记、财产举报奖励、长期化追赃、涉案财产公开处置等机制，运用一切可以利用的手段积极追赃，尽可能地防止涉案财产流失，保障追赃的效益最大化。

（六）建立完善预防处置危机工作机制，及时快速应对相关事件，做到控制得住。建立和完善信息主动公开制度，定期将事件办理进程等情况以适当方式公布。建议按照“一事一案”做好各类应急的预案，加强利益受损人员沟通安抚工作，建立对话机制和平台化解机制，积极探索建立和完善利益受损人员诉讼代表人制度，积极及时妥善地应对和处置好涉众型经济案（事）件。

# 建立巡视巡察制度 落实《政法工作条例》的几点思考

姑苏区委政法委 执法监督处

2019年1月，中共中央颁布《中国共产党政法工作条例》（以下简称《条例》）。这是我们党建党以来关于政法工作的第一部党内法规。《条例》第一次全面阐述党的领导与政法工作的关系，第一次以党内基本法规形式规范党对政法工作的领导，是坚持党对政法工作绝对领导的总宣言，是党领导政法工作的总规范。如何落实好《条例》，如何体现好党对政法工作的领导，是目前摆在我们面前一个重要的课题。笔者认为，可以学习借鉴党内巡视巡察制度来落实《条例》。

## 一、巡视巡察的制度概念

“巡视”是行政监察的重要组成部分，是指通过巡行这种方式进行的，以纠查百官、扬清涤恶为主要目的的一种活动。传统的巡视制度在我国古已有之，其发轫于夏商周，成熟于隋唐宋，在历史长河中代代相传、久盛不衰。现代意义的巡视制度是党内的监督制度之一，是指党中央和省、自治区、直辖市党委，通过建立专门的巡视机构，按照有关规定对下级党组织领导班子及其成员进行巡查监督的制度。而巡察制度，是推进

全面从严治党向基层党组织延伸的“利剑”，也是实现监督全覆盖的重要途径。对巡察工作来说，它所对应的主要是“市县（区）”一级，在工作内容、方式方法、标准要求等方面都按巡视的要求进行，是巡视工作向市县（区）延伸的有效方式。

党的十八大以来，党中央对加强和改进巡视巡察工作作出了一系列重大决策部署，强调巡视巡察要在“延伸发展”上下功夫。我们完全可以学习借鉴党内巡视巡察制度，在中央、省、自治区、直辖市政法各部门开展巡视工作，在市县（区）政法各部门开展巡察工作，落实《条例》。

## 二、巡视巡察制度的法理依据

新颁布的《条例》中明确规定了监督和责任制度，从监督制约、督促检查、考评考核、督导整改、责任追究等五个方面，构建了党领导政法工作保障体系。一是监督制约。各级党委将领导和组织开展政法工作情况纳入党内监督体系，党委政法委指导、推动政法单位建立健全与执法司法权运行机制相适应的监督制约体系，政法单位党组（党委）完善政法单位之间监督制约机制。二是督促检查。党委加强对党委政法委、政法单位党组（党委）和下一级党委领导和组织开展政法工作情况的督促检查，必要时开展巡视巡察；党委政法委运用规定的制度机制，开展形式多样的监督检查；政法单位党组（党委）建立健全向批准其设立的党委全面述职制度和重大决策执行情况的督

查反馈机制。三是考评考核。党委应当加强对党委政法委、政法单位党组（党委）和下一级党委常委会领导开展政法工作情况的考评考核，党委政法委应当建立健全委员述职制度。四是督导整改。党委政法委对政法单位党组（党委）及其成员不履行或者不正确履行职责，或者政法干警执法司法中的突出问题，予以督促整改，保证全面正确履行职责。五是责任追究。对在领导和组织开展政法工作中违反《条例》和有关党内法规制度的，根据情节轻重，依纪依规依法进行组织处理、党纪政务处分或者法律责任追究。

《条例》以党内基本法规的形式，对党领导新时代政法工作进行全面制度擘画，为党领导政法工作提供基本遵循，具有重大而深远的意义。

### 三、开展巡视巡察是党性要求

巡视巡察是全面从严治党的重大举措，是党内监督的战略性和制度安排，这是巡视巡察工作的政治定位。既是党内反腐倡廉的专项制度，也同样适用于《条例》的贯彻落实，更是实现我党“不忘初心、牢记使命”，最为行之有效的工作方法之一。

特别是党的十九大报告对巡视巡察工作提出了新的更高要求，强调“深化政治巡视，坚持发现问题，形成震慑不动摇，建立巡视巡察上下联动的监督网”。2018年，党中央印发了《中央巡视工作规划（2018—2022年）》，明确了今后五年巡视工作的

总体要求，目标任务和思路举措，是巡视巡察工作贯彻落实党的十九大精神的总方案，充分体现了党中央对巡视工作高度重视，巡视力度不断加大，巡视工作职责定位更加清晰，工作方向更加明确。借此，各级党委政法委按照党中央和中央政法委的工作部署，从各地实际出发，结合各自工作特点，把贯彻落实《条例》纳入巡视巡察范围，无疑是党加强政法工作领导的一项有效途径。

#### 四、开展巡视巡察是现实需要

科学规范的巡视巡察是提高政法各单位履职能力，提升履职效果的重要保障。开展巡视巡察工作，既是为了加强政法各单位公正执法，也是为了促进履行党委政法委领导职责。通过巡视巡察手段衡量被巡察单位党组执行《条例》情况，衡量被巡视巡察单位领导干部的组织纪律性、作风情况，深挖问题根源，可以发现并督促整改平时业务检查中未发现的一些问题，进一步规范内部管理，有效制约和监督权力运行，促使政法干部严格按法规制度办事，进一步提高履职水平。

作为区（县）一级的公检法司是开展司法活动的基层单位，是政法机关的重要组成部分，在维护地方社会稳定和护航经济发展等方面发挥着重要作用。在全面依法治国的大背景下，探索开展对基层政法单位巡察工作，进一步加强对政法单位党组织的监督管理，对照《条例》进行全面履职，才能真正把党对

政法工作的领导落到实处。

## 五、开展巡视巡察工作组织架构

**一是严密组织。**以区为例，建立区委巡察工作领导小组，直接向区委常委会负责并报告工作。领导小组组长由区委常委担任，区纪委、区委组织部、区委政法委有关负责同志为副组长，相关职能部门负责人为成员。领导小组下设办公室，负责巡察工作的组织、协调、督查和推进。承担具体任务的巡察工作组实行组长负责制，组长一般可由业务主管部门的分管领导担任。

**二是健全队伍。**要选配原则性强、素质过硬、有担当、熟悉基层、善于发现、分析、解决问题的同志，树立巡察“尖兵”，按照“一次一委派”、“一次一授权”、“一次一目标”的原则组建巡查组，巡察工作实行定期培训和岗前培训相结合，加强巡察干部专业技能和业务知识学习，提升巡查实效。

**三是方法灵活。**巡察组根据被巡察单位情况和实际需要，灵活借鉴使用听取汇报、个别谈话、受理信访、调阅资料、开座谈会、列席会议、问卷调查、下沉走访等方式，不断优化工作方式方法，不拘泥于既定套路分阶段、定任务，而是以发现、解决问题为导向合理安排工作，视情况将前期谈话、听取汇报与下一步深入了解等环节有机结合，多点出击，力求突破，提高发现问题的能力。科学安排时间，每年实施 1 至 2 轮，每轮

巡察 3 到 4 个单位或部门。专项巡察期限一般不少于 3 天，常规性巡察不少于 5 天，特殊情况报区委巡察工作领导小组研究同意后可适当延长。

**四是制度保障。**作为落实《条例》的重要平台、党领导政法工作的重要手段，巡视监督既要在中央、省委层面巡视，做到利剑高悬；也需在市、区层面巡察，实现同频共振，保持震慑常在。建立三级联动工作机制既有利于巡视巡察工作步调一致，实现信息互通，又可对巡视巡察工作报告、通报、档案管理等工作进行细化，统一模式和要求，使基层党委（政法委）在开展巡察工作中，做到标准统一达到同频共振、同向发力、信息共享目标。

在建立三级联动工作机制基础上，根据上级部署要求，结合本区工作实际，着力构建“以党内法规为核心、区委规范性文件为指导、巡察机构规定办法为支撑”的巡察制度体系。如可以推出相应的《巡察工作规划》《被巡察单位配合区委巡察工作的实施办法》《关于进一步加强巡察整改和成果运用工作的意见》等规范性文件，制定出台《巡视巡察工作领导小组议事规则》《巡察组工作规则》《巡视巡察机构保密工作规定》等文件，为依法依规开展巡察工作提供制度保障。对巡察准备、巡察、报告、反馈、移交、整改、归档等业务环节进行固化，为规范化、高效化实施巡察提供遵循。

**五是纪律要求。**巡察人员不过问巡察内容以外事项，不干预被巡察单位正常工作，特别是不能干预被巡察单位正在办理的案件，也不查办案件。严格执行请示报告制度，严格遵守保密规定，妥善保管相关资料，杜绝跑风漏气，严格廉政纪律，严禁借巡察之名徇私情、办私事。同时，适时制定诸如《巡察组和巡察干部考核办法》《巡察工作人员请销假和加班补休的规定》《巡察机构保密工作规定》等绩效考核和内部管理制度，按政治表现、工作业绩、工作作风和执行纪律等情况，对巡察干部开展考核。一旦发现巡察人员中有不宜从事巡察工作的，及时调整出巡察岗位。

## **六、开展巡视巡察工作落实三个步骤**

**1. 找准切入点，准备环节重收集。**入驻前充分的资料和信息准备是巡察组顺利、高效开展工作的基础。开展巡察前，巡察组围绕中心工作及履职尽责，广泛征求纪委监委、组织人事、其他政法部门等职能部门的意见，提前收集被巡察单位在贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，执行党的路线方针政策和党中央决策部署，研究推动本单位或者本系统全面深化司法体制改革，研究制定本系统或者本系统执法司法政策，提高执法司法质量、效率和公信力；履行全面从严治党主体责任，加强本单位或者本系统党的建设和政法队伍建设；开展扫黑除恶专项斗争工作情况；完成上级党组（党委）和党委政法委员会

交办的其他任务等工作中反映和发现的相关问题。重点对近年来各类业务检查、上级监督和专项督查中发现和暴露出的问题，认真分析研究，坚持问题导向，有的放矢。通过精心准备，力求入驻前对被巡察单位的总体状况有一个全面了解和系统把握，对重点领域、重点岗位、重点事、重点人心中有数，努力做到“带着问题入驻”，最大限度克服盲目性、增强针对性。

**2. 针对问题点，进驻环节挖根源。**一是在谈话中查找问题。根据区公检法司不同部门、不同岗位特点，拟定不同的谈话提纲，对党组书记、党组成员、中层干部、普通科员分别提出不同谈话要求。如班子成员必谈自身工作在落实《条例》各项规定中的不足，必谈自身改进的方向和打算，通过对自提问题，互提问题的甄别印证，找准突破口。普通干部选题谈，根据干部的职务职责等具体情况，重点谈其业务工作，以及本部门本单位在执法为民、司法公正方面存在的问题。二是在制度落实中找问题。通过调阅会议记录、现场检查、查看业务凭证、工作档案等方式，查摆被巡察单位在具体落实《条例》、加强政法队伍建设，深化司法体制改革，完成上级党组（党委）和党委政法委员会交办的其他任务等方面存在漏洞和不足。三是在座谈走访中找问题。召开地方政府部门和服务对象座谈会，发放征求意见表，采取“听”、“访”、“查”、“谈”、“评”方式，侧重于被巡察单位在执法司法质量、效率和公信力等方面存在的问题。

四是在群众反映中找问题。通过接待群众来访、接听监督热线电话等形式，汇总问题并对突出问题进行研究分析，着力查找：是否存在权钱交易、以权谋私等违法办案问题；是否存在形式主义、官僚主义等违反中央相关规定精神的问题；是否存在“上有政策，下有对策”违反政治纪律问题等。

**3. 抓住关键点，反馈问题促整改。**针对发现的共性问题和个性问题，要按照“不护短、不回避、不掩盖事实真相、不照顾私人情面”的原则进行反馈处理。一是向被巡察单位“一把手”反馈，坚持直指问题，敢于揭短。除了现场检查发现的问题，对一些苗头性、倾向性问题也进行反馈，抓早抓小，及时传达区委审议巡察报告时提出的意见，使之清醒认识本单位存在的突出问题和问题的严重程度，督促其贯彻落实《条例》。二是向被巡察单位反馈时，突出警示震慑。对照《条例》中普遍性、倾向性问题在一定范围内反馈，反馈不说套话，不“唱赞歌”。在反馈意见中列明存在问题、整改意见、整改时限等内容，注重发挥巡察反馈的教育、提醒、警示和震慑作用。同时，还可移交给其所属上级条线相关职能部门进行跟踪督办，确保在巡察问题整改上“条条有跟踪、件件有落实、事事有回音”。三是通过巡察组与其他相关职能部门之间的协作配合，推动发现问题与督促整改的“无缝对接”，杜绝“前紧后松”，确保问题整改到位。

做好新时代巡视巡察工作，贯彻落实《条例》，要自觉坚持

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决维护党中央的权威和集中统一领导，作为区县级政法单位党委（组）巡察工作，要在实践中不断探索工作机制和具体做法，提高巡察前综合研判、巡察中发现问题，巡察后跟踪督查和督促整改落实的能力，切实发挥巡察制度“体检”和“治未病”的重要作用，总结既有的做法和经验，按照科学配套、衔接有序的要求，适时建章立制，逐步形成科学有效的巡视巡察工作制度体系，促使各政法单位将《条例》落实到位、执行到位。

---

报送：市委政法委，区委、区政府

---

中共苏州市姑苏区委政法委员会办公室编印

---