

引子

在反腐败斗争中，每条问题线索背后，都有一个或长或短的故事。党的十九大要求，建立巡视巡察上下联动的监督网。十九届中央纪委二次

全会提出，探索开展县(市、区、旗)交叉巡察、专项巡察等方式方法，着力发现解决群众身边的不正之风和腐败问题。为破解基层熟人社会监督难题，2017

年以来，福建省探索开展县级交叉巡察。截至2018年底，在所有设区市，成立了592个交叉巡察组，全面开展县级交叉巡察，移交问题线索2138条，立案审查

435人。这2138条问题线索被起底的背后，每一条都映照着巡察利剑锋芒，每一条都折射着基层政治生态演进。

人民眼·正风反腐

2000余条问题线索被起底的背后

——来自福建全面开展县级交叉巡察的报告

本报记者 孔祥武 钟自炜

人情与法理

从人地两熟到人地两疏，破“关系网”，刹“说情风”，交叉巡察剑指熟人社会监督难

面对两位民政局局长，何聪佩展露不一样的面孔。

“如果让我去监督老领导，恐怕不好开口。”何聪佩，福建漳州市龙文区委巡察一组组长，他口中的老领导，现任龙文区民政局局长。

不过，当何聪佩被交叉到南靖县巡察，在这个县的民政局局长面前，他不再拘谨，接连发问：“您所在支部有多少人？”“您的党费按月交还是按季度交？”“交多少？”

“这些问题，这位局长都没有准确回答。

“如果对方是我的老领导，一看第一个问题答不出，可能就不好意思追问了。不问，就不知道他对单位党建是否上心。毕竟，‘政治体检’是巡察工作的首要任务。”何聪佩带领的这个巡察组，还发现了南靖县民政局其他方面不少问题线索。

南靖之行，是何聪佩第一次到区外巡察。在龙文区内，他已多次带队进行常规巡察，最难忘的还是巡察区农林水利局。

那是两年前，何聪佩与时任区农林水利局副局长苏荣义谈话。他分管的内林双向泵站工程投资5600万元，是市里的重点项目，“工程延期整一年，为什么一拖再拖？”

“施工质量不过关。”苏荣义避重就轻。

何聪佩事实上已经掌握，苏荣义因自己中意的企业没中标，就对中标企业设卡，不是说这设备不合格，就是嫌那件设备不达标，“目的就是让企业向他输送利益。”

这时，说情的来了。

何聪佩此前与苏荣义认识，但并不熟。龙文区不大，公务员总共四百来人，通过一个人就可以找到彼此熟悉的人。那段时间，何聪佩至少接到3位朋友的暗示：“没什么大的问题就过了吧。”

何聪佩自然不会放过，按程序移交了这条问题线索。龙文区纪委监委对苏荣义进行立案审查调查，发现他违规干预和插手建设工程项目承包，收受贿赂103.8万元。最终，苏荣义被追究刑事责任。

“要放一马对组织说不过去，不放一马以后见面说不下去。”在推进市县巡察过程中，一些县市区的巡察组组长向漳州市委巡察办主任曾勇平吐露。

不仅是漳州市，自2016年3月福建开启市县巡察之路后，各地普遍反映，县域地方小、人头熟，监督工作易受干扰，对深化拓展巡察工作造成一定影响。

如何破解熟人社会监督难题？福建省常委、省纪委书记、省监委主任刘学新提出，把开展交叉巡察作为市县巡察工作重点，在设区内全面开展县级交叉巡察，更好发挥巡察监督作用。效果如何？两组数据可见其力道。

漳州市委常委、市纪委书记、市监委主任林叶萍提供了一组最新数据：县级交叉巡察移交问题线索数量116条，是非交叉方式的4.1倍，其中移交县管干部问题线索43条，是非交叉方式的3.3倍。

三明市委常委、市纪委书记、市监委主任祝荣亮也提供了一组数据：通过交叉巡察，移交问题线索620条，给予党纪政务处分104人，占同期纪检监察机关处分数的33.66%。

“市县基层是一个熟人社会，工作圈和生活圈界限不清，监督时经常会遇到人情干扰。”祝荣亮结合自己的工作经历说道。去三明工作之前，他担任过省纪委驻省直单位纪检组组长，当过省委巡视组组长。

“担任纪检组组长的前一两年，发现驻在单位干部职工敢跟我讲真话。但是时间一久，就感觉不大愿意讲了，含含糊糊，可能他们有顾虑，觉得你在这边时间一长，跟张三李四应该会有点交情，我跟你反映问题，你能不能真正给我保密，要打个问号。”而在担任“一次一授权”的省委巡视组组长时，祝荣亮就明显感到大家没有这方面的顾虑。

作为一位干了30年的老纪检，闽侯县委巡察二组组长宋秀明深有同感：“在县里工作这么多年，副科以上干部基本都认识，有些还挺熟，而巡察聚焦的‘关键少数’，又正是这个群体。巡察就是去找问题，有时面子上难免过不去。”

2017年，宋秀明率队巡察闽侯县人社局，发现他们挪用退管专项资金，在元旦、春节及重阳节期间，给在职干部职工直系亲属发放慰问金，明显违反中央八项规定精神。

“我一任原来非常要好的朋友，当时是人社局退管办主任，对此事负有直接责任，受到党纪立案，现在碰面就觉得很尴尬。”宋秀明颇为唏嘘。两相对比之下，她对2018年率队赴福清市城头镇开展交叉巡察评价颇高。

“在县里，每巡察完一个单位，朋友就少几个。”几位巡察组组长向三明市委巡察办主任袁富力“抱怨”。

“这是大浪淘沙，留下的都是真朋友。”袁富力则开玩笑式地安抚他们。

形式与实质

既创新巡察方式，又坚持依规依纪，目的在于巡深察透

接到交叉巡察南靖县民政局的任务后，何聪佩立马找领导“讨价还价”：“让我去可以，但组员



可不可以由我来挑？”还开出“价码”：业务要精，素质要高，党性要强。他的理由是，这是龙文区第一次外派巡察组，代表区里的形象。

领导爽快答应。何聪佩挑了5位组员，包括区审计局一位副主任科员、区财政局一位老财政。南靖县也很支持，配了一名副组长、一名联络员，都参加过常规巡察，有经验。

“民政局属于业务性比较强的部门，两眼一抹黑肯定不行。”去南靖前，何聪佩带着组员来到龙文区民政局，请一位副局长介绍社会救助、低保等关注度、容易出问题的民政工作情况。

本来，何聪佩被安排巡察华安县民政局。“我赶紧给漳州市委巡察办报告，我在华安工作过几年，人头比较熟，申请调换个地方。”在开展县级交叉巡察过程中，福建严格执行系统回避、属地回避、亲属回避等回避制度。

何聪佩属于漳州市派出的第二批交叉巡察组，被称为半建制交叉巡察，即副组长、联络员由本县巡察干部担任，组长和其他人员从其他县抽调。

2017年5月，漳州市首次开展县级交叉巡察，派出4个组交叉巡察4个县区的民政局，采取两种方式。一种是成建制交叉巡察：萝城区巡察长泰县、长泰县巡察华安县、华安县巡察萝城区；另一种是组合式交叉巡察，对人口大县漳浦，漳州市抽调东山、云霄、诏安等县10名干部组成巡察组，对漳浦县民政局开展巡察，这种交叉巡察也称作混编式交叉巡察。

第二轮为何没延续第一轮的方式？在曾勇平看来，第一轮方式优点明显，可以最大程度减少“说情风”影响，降低跑风漏气风险；但缺点也突出，组员对当地情况不熟悉，与当地相关部门沟通不够顺畅。而采取半建制交叉巡察，较好解决了外县人员环境不熟悉、工作切入慢、组员协调难等问题。在此后的县级交叉巡察中，半建制成为漳州交叉巡察的主要组织形式。

交叉巡察是一个新生事物，没有现成的经验可供借鉴。福建各地都在摸索，大都走漳州市的路子，形式各有特色，目前半建制已成为各地交叉巡察的优先方式。用福建省纪委常委、省巡视办主任游美萍的话说就是：“在探索中规范，在规范中发展。”

2018年2月，在总结省内各地探索经验的基础上，福建省委巡视办制定开展交叉巡察12条注意事项，对职责定位、对象确定、流程规范、工作保障等提出明确要求，目前已形成“省级领导、市级统筹、市县联动、县级交叉”的交叉巡察监督工作格局。

发现问题是巡察工作的生命线。在依规依纪的前提下，不同的交叉巡察方式在发现问题上各显神通。

一位科级干部，带队巡察由本县县领导兼任局长的公安局，有些勉为其难。交叉巡察，则让其不再为难。

林善淦，闽侯县委巡察一组组长，在福州市统筹安排下，带队到马尾区公安局开展交叉巡察。在马尾区公安局，林善淦发现了两条问题线

索：一是不少案子都结了，可是当初一些犯罪嫌疑人的取保候审保证金，还躺在公安局账户上；二是一些案件法院都已宣判，涉案赃款还在公安局户头上，涉案赃物包括车辆还放在公安局院子里。

收到反馈，马尾区公安局即知即改，让林善淦切身感受到了交叉巡察的力量。

如今，不仅福建各设区市在探索县级交叉巡察，一些县市区还在探索乡镇之间交叉巡察，让清新之风吹拂山乡田野。

“我们村的地被老书记低价发包了！你们管不管？”

低到什么程度？1亩地年租金不到1元！这是当过12年扶摇村党支部书记的杨亚宗开出的价格。

这条让人瞠目结舌的问题线索，就是龙文区通过交叉巡察发现的。进驻郭坑镇扶摇村后，几



名党员向交叉巡察组反映，村里有200多亩集体土地被杨亚宗低价发包。

巡察组查阅资料了解到，在杨亚宗的主导下，扶摇村与他的表弟陈建发签订了两份林地承包合同。一份是2003年签订的，标的是林地152亩，承包期30年，承包款3800元。另一份是2007年签订的，标的是林地80亩，承包期45.5年，承包款4000元。

“算下来每亩地一年的承包价格竟然不到1元！周边同期同类型林地的承包价格却是6元。”交叉巡察组组长黄新解凭直觉判断里面有猫腻。

巡察组立即找杨亚宗谈话，了解到他是在村两委会议上，以直接宣布的方式代替研究讨论，将土地发包给陈建发，未经村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表同意。

巡察组将问题线索移交郭坑镇纪委进一步处理。2018年11月，扶摇村委会收回这200多亩林地，经2/3以上村民代表同意重新发包。杨亚宗受到党纪处分。

纲举与目张 不撒“芝麻盐”，牵住“牛鼻子”，紧盯重点人、重点事、重点问题

交叉巡察对象怎样确定？“就选‘有钱有权’的要害部门、大单位。”漳浦县委巡察办主任方晓明一语中的。

群众痛恨什么、反对什么，福建就重点交叉巡察什么、纠正什么；哪里群众呼声高，就把交叉巡察指向哪里，把有限的巡察力量用在“刀刃”上。

刘学新介绍，在巡察对象安排上，福建各地聚焦脱贫攻坚、扫黑除恶、惠民政策落实等领域的群众身边腐败和作风问题，优先安排民政、住建和交通等部门作为交叉巡察对象，“因为这些部门行政权力集中、资金项目集中，群众关注度高。”

喻滨滨就在交叉巡察中发现了条“大鱼”。2018年1月，将乐县纪委驻县检察院纪检组副组长喻滨滨，带领5名组员，根据三明市安排，到尤溪县交通运输局开展交叉巡察，担任副组长。组长由三明市纪委驻市发改委纪检组组长担任。

“我们进驻几天后，没有收到信访举报件，在常规谈话阶段，个别干部提到老局长陈焕景，反

映他长期使用施工单位业主提供的高档轿车。”喻滨滨了解到这一线索后，就从查这部车的费用开支入手，发现4年间报支费用30多万元，“这就不排除他们之间有不正当经济往来。”

紧接着，喻滨滨调阅以前的信访件，查阅相关道路工程招标文件、合同，发现国省干线公路勘察设计施工项目有暗箱操作等问题，部分工程项目的勘察、设计、施工、监理未公开招标。

巡察组综合分析后，初步判断陈焕景与工程项目相关方存在利益输送等问题，向三明市委巡察工作领导小组作了专题汇报。

根据交叉巡察组移交的问题线索，经初步调查核实，2018年4月，尤溪县纪委监委对陈焕景进行立案审查调查，并采取异地留置措施。

2018年12月，三明市梅列区法院作出一审

吴桂英违规领取的低保补助金6944元被追缴。

一时与长远 不仅要发现问题，更要解决问题，做好“后半篇文章”

交叉巡察南靖县民政局期间，何聪佩不仅暗访，而且明察——查账。

何聪佩找人谈话中了解到县民政局原局长卢旭公车私用。有人向何聪佩“解释”：卢旭卸任局长后，仍任民政局主任科员，负责一个公路项目征迁，需要经常去厦门联系施工单位。

何聪佩立即安排查阅会计档案，“查账发现多张节假日来往厦门的高速公路发票，哪有总在节假日去联系施工单位的？账面上有的跑不了。”

线索即移交南靖县纪委监委。后经立案审查调查，卢旭先后7次违反公务用车使用管理规定，在节假日使用公车到厦门探望儿子和孙子。2018年6月，卢旭受到党内警告处分，退缴违规使用公车费用1091元。

巡察发现问题是为了解决问题。

如何做好巡察“后半篇文章”？南靖县委常委、县委书记、县监委主任李琳认为，重点要从四方面谋篇布局：强化整改责任、强化整改督查、强化成果运用、用好问责武器。

交叉巡察组反馈南靖县民政局的28个问题，已全部完成整改，并向社会公开；移交的11条问题线索已全部办结，立案审查6人。同时，深挖问题根源，民政局修订完善11项规章制度，扎紧制度笼子。

蔡健龙最近也领略到了交叉巡察标本兼治的力度：一名职工，借款3万元，欠账22年，结果在交叉巡察期间归还了。

蔡健龙是长泰县坂里乡人大主席，2018年12月，作为交叉巡察组组长，率队进驻南靖县山城山镇。走进蔡健龙的办公地点，桌上摆着4个蓝色文件盒，装满了近5年来山城镇党政联席会议记录。

“我用整整两周时间看会议记录，这个镇几乎每天早上都开会，2014年最多，开了247次。这一方面有重部署轻落实的形式主义之嫌，我们要向他们反馈；另一方面，会议记录对镇里大事小情记的巨细无遗，便于我们尽快熟悉情况。”蔡健龙从中发现一些干部职工的欠款问题。

其中一笔让蔡健龙印象深刻，一名职工1996年向镇上借了3万元，以多种理由不还，“我们及时将这条问题线索移交山城山镇整改，4天后，钱就到账了。”

“外来的和尚”为什么“好念经”？一方面“上借下力”，另一方面“下借上势”，这就是交叉巡察的优势。连续两届换届都选不出带头人的厦门鼎美村，对这些“外来的和尚”更是感念不已。

鼎美村坐落于海天一色的马銮湾畔，本村人口近3000，外来人口2500多，村内宗族矛盾突出，信访“大户”多，连续两届村级党组织换届选举，都没有选出村党委书记，只好由海沧区下派第一书记。

马銮湾新城建设如火如荼，征迁几率高，项目投资大、外来人口多、租房需求旺，一些村干部看到了“商机”，带头违建30余处。不少楼房的间距，不足1米，一些院落犬牙交错，会车都困难。

2018年3月，厦门市从思明区派出交叉巡察组，进驻鼎美村，主题是“扫黑除恶，深挖黑恶势力‘保护伞’”。

交叉巡察组一进进驻就拆掉了村委会门口两个监控探头，让举报箱处于监控盲区，消除举报人的后顾之忧，并安排专人每天开箱取信，不久就收到42封举报信。

“一个原来那么好的村，怎么搞成这样？”村里老党员痛心疾首的诉说，让交叉巡察组组长杨斯航百味杂陈。

“巡察发现，鼎美村存在村两委与民争利问题；东孚街道党工委对鼎美村管党不力、治党不严，存在睁只眼闭只眼的问题。”交叉巡察组成员邱耿晖直言不讳，“作为‘最后一公里’，如果我们宽松了，全面从严治党就会落空。”

“对交叉巡察移交的问题和线索，要件件有回音、条条作整改，对拒不整改、敷衍整改、整改不到位的，要依规依纪问责。”厦门市委常委、市纪委书记、市监委主任孙明忠态度鲜明。

交叉巡察过后，鼎美村连任村干部受到处分，村党委、村委会先后顺利换届，选出了空缺两届的村党委书记；换届后接到的第一个征地任务，涉及村民145户，以往半年都难完成，现只用了50天；村两委拿出乡村振兴三年行动计划……鼎美村驶上“由乱到治”快车道。

慎终如始，则无败事。

图①：仙游县交叉巡察组干部在被巡察单位查阅文件资料。 游晓璐摄

图②：厦门市一交叉巡察组工作人员从鼎美村的举报箱取出信访件。 陈雷摄

本期统筹：蒋升阳 版式设计：张丹峰