



加强廉政风险防控 规范司法权力运行

► 盘锦市中级人民法院开展廉政工作创新纪实

文 ■ 本刊记者 李华斌 通讯员 ■ 宋 希 李恒志

今年9月15日-16日,辽宁省全省法院反腐倡廉工作创新经验交流会在盘锦中院召开。辽宁省高院纪检组长孙风云指出,在廉政风险防控机制建设上,盘锦中院已经在这方面大胆地、开创性地迈出了第一步,并已取得了初步成效,为从源头上防治腐败积累了经验,起到了引领作用。

近年来,为加强党风廉政建设和反腐倡廉建设,实现司法公平正义的工作目标,盘锦中院新一届党组成立后,在市委的正确领导下,在借鉴外地经验的基础上,将现代管理学应用于党风廉政建设和反腐倡廉建设当中,经过一年多的探索实践,形成了以“七点工作法”和法院权力“分列式监控平台”为支撑,事前警示、事中监督、事后追责的廉政风险防控管理工作机制。“这个体系的

建成使我们找到了加强队伍管理和反腐倡廉建设的有效方法,初步形成了我院廉政风险防控管理体系。”盘锦中院院长邴志凯这样告诉记者。

多措并举, 统一认识

“前几年,我们法官队伍在廉洁方面连续出现问题,先后有3名法官受到党纪政纪处分,2名法官受到刑事处罚,给我们法院的形象带来了较坏影响。究其原因,防控不力,特别是源头防控的缺失是重要原因之一。”谈起建立和完善法院的廉政风险防控管理体系的原因,邴志凯深有感触:党风廉政建设和反腐倡廉建设事关党的形象,也事关法院的形象,更事关公正、高效、权威司法制度的建立和完善。

正是因为如此,面对新形势下党风廉政建设的遇到的前所未有的新变化新挑战,如何用一种有效的方法破解法官这一高风险职业长期存在的不廉洁的难题,成为了盘锦中院新一届党组认真思索的问题。在借鉴外地有关单位成功经验的基础上,盘锦中院大胆地把廉政风险防控管理移植到法院的廉政建设中。在党组中形成共识后,盘锦中院迅即通过开展“五个一”活动来统一全院法官和工作人员的思想认识。

组织一次思想动员。为了让全院法官和工作人员认识到开展廉政风险防控管理工作的目的、意义以及如何操作,该院在2010年初就召开全院法官和工作人员大会,并把党组抓好这项工作的决心传递给了大家。这次会议的召开,也标志着该院廉政风险防控

管理工作的正式启动。

组织一次专题讲座。为了更好地让全院法官和工作人员全面了解廉政风险防控管理的有关情况,盘锦中院又专门举办一次专题讲座,请市纪检部门的领导讲清了什么是风险、什么是风险防控,什么是廉政风险防控以及这一办法在企业风险防控、特别是在党政机关廉政风险防控中的做法和效果,增强大家的信心和决心。

观看一部警示教育片。专题讲座结束后,利用周五下午的时间,该院又专门组织法官和工作人员观看法院系统的警示教育片,让大家从近年来法官出现的不廉洁案例中看到了风险防控的作用,提高对这项工作的信任度和紧迫感。

组织一次观摩活动。一方面,该院党组组织部分法官和工作人员到一些运用风险防控管理做好廉政建设的地方和单位学习取经,另一方面又把这些地方和单位的经验做成录像片组织大家观看,增强对廉政风险防控管理工作的感性认识,从而形成对廉政风险防控管理工作齐抓共管、人人参与的共识。

组织一次交流互动活动。为了进一步提升全院法官和工作人员对廉政风险防控管理的认识,盘锦中院又开展学习教育、座谈讨论,检验大家对风险防控管理理论以及把这一理论运用到廉政工作中的认知程度,并形成共鸣。通过开展这些活动,全院上下统一了开展廉政风险防控管理工作的思想认识。

该院副院长王春庆告诉记者,通过开展廉政风险防控管理,法官和工作人员们的廉政意识都有了较大的提高,进一步增强了廉洁办案、公正司法的主动意识,收到了良好的效果。

创新“七点工作法”,建立廉政风险防控工作新机制

公平公正法院全部工作的着眼点和落脚点,风险防控管理工作同样离不开实现公平公正的主题。为此,在组织开展风险防控管理工作中,盘锦中院始终围绕实现公平公正这个主题创新工作机制,大胆探索,形成了一套以“七点工作法”为核心的廉政风险防控新机制。

梳理权力点。腐败风险主要存在于权力和权力运行中,找准权力点,特别是权力的运行程序是做好廉政风险防控的前提。为此,该院组织有关人员围绕全院的案件审判、机关后勤、人员管理等六个方面展开权力梳理:一是院里权力,主要是院党组、审委会和院长办公会等会议的权力;二是部门权力,主要指各个庭、室、处等的权力,也包括合议庭权力等;三是个人权力,包括院领导、部门领导以及审判执行和综合部门人员的权力;四是审判执行权力,包括从立案到执行全过程以及刑事、民事、行政等各种审判权力;五是政务管理权力;六是财务保障权力。根据梳理的情况,共梳理除了属于集体的权力67项,属于个人权力173项,共240项。

查找风险点。一是准确把握风险点的内涵。风险点是指权力运行中因教育、制度、监督不到位和党员干部不能廉洁自律等原因而出现的风险苗头和可能,大体在思想道德、制度机制、岗位职责三方面。二是以自下而上的方式采取自己查、相互帮、领导提醒等,查找风险点。三是严格把关,对于全院各部门上报的查找结果,院政治部门和领导进行认真审查。凡是自查结果不深不透的一律退回重新自查,直至合格为止。通过认真查找,全院在各个部门和环节共查出风险点420个,其表现形式501种。

制定完善措施。通过对现有的廉政监督措施进行补充和完善,盘锦中院让这些制度在保持原有功能的基础上,增加了风险防控功能;对审判执行权制定管理细则,详细规定了权力运行的程序和行使空间,极大地减少了权力运行的随意性,压缩了自由裁量空间,也为排除外界干扰提供了政策和法律依据,大大降低了产生风险的可能性。通过这个

环节的工作,共完善了102项措施,制定486项新的措施,并将这些重新制定和完善的措施编成3本专辑在全市两级法院印发。

常态预警。即对预防腐败行为的警示常态化、经常化、制度化。该院通过开展廉政教育、谈心疏导、公开承诺、述职述廉、群众评议、警示提醒、诫勉纠错、责令整改等活动,共对17个问题发出了预警,让风险警示无处不在,增强了全员预防腐败的意识。

点线监控。该院把权力运行流程的防控和风险点的防控结合起来,既做到权力运行到哪里监控就延伸到哪里,又抓住关节,点上布控。如对审判权的风险防控,除了对行使中的权力进行监控外,又对立案、移交、庭前准备、开庭审理等环节进行跟踪监控,实现了监控的无处不在。

考核评定。为了使廉政风险防控工作取得实际效果,该院不仅对各部门各基层院风险防控工作的开展情况进行考核,还把风险防控工作中发现的问题列入部门和个人的绩效考评之中。这样就引起各部门负责人和各基层院领导的重视,从而使这项工作能够真正落到实处。

查处提升。就是对发现的问题和制度本身存在的问题以及因情况变化需要改变和调整的问题进行处理,从而不断提升这项工作的质量。

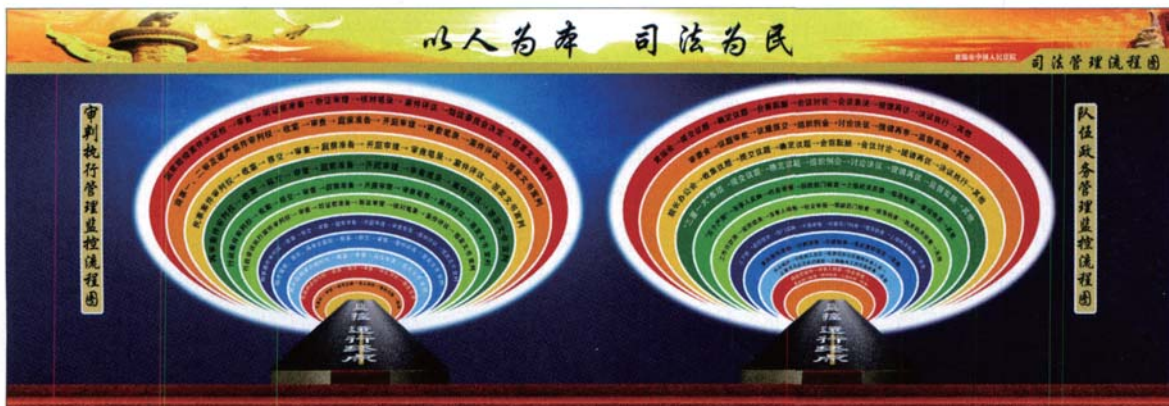
该院纪检组长刘素芳介绍说:“我们已经把这个方法作为一种机制来运用,一年为一个周期,对于反腐倡廉工作起到了积极的推动作用。”

“分列式监控平台”:为预警与监督提供技术支撑

工作人员在电脑上打开一个窗口,在一个称为“风险预警”的栏目下点击一个橙色



辽宁全省法院反腐倡廉现场会在盘锦中院召开



盘锦中院推行的廉政风险防控管理工作示意图



盘锦中院风险防控工作小组在研究风险防控工作



中院风险防控工作小组人员向前来参观取经的兄弟法院介绍风险防控工作

的案例,记者很快就看到了这是在盘锦市双台子区法院审理的一个案件被监控的详情:被告人葛某向盘锦中院纪检监察部门举报,本案办案法官在开庭审理环节中涉嫌滥用权力,事实调查不清的问题;纪检部门经过调查分析认为有这种可能性,按事先明确的风险预警标准可以定为二级。据此,在监控平台里,打开(2007)双民一初字第00637号案件,找到开庭审理这个环节,点击打开;再找到预警级别二级,点击。同时,输入发生风险的原因,在风险化解或处置后,在这个地方还可以输入处理结果。通过这种预警的方式可以使全院工作人员直观、清楚地看见(2007)双民一初字第00637号案件在开庭审理过程中所发生的问题。这是记者在该院的纪检监察室里看到的令人惊叹的一幕。

为了充分发挥高科技在廉政风险防控管理工作中的作用,盘锦中院和有关软件公司联合研制开发了一个适合法院自身特点的监督工具,被称之为法院权力“分列式监控平台”。这个平台设置了七个窗口,分别是风险预警、权力公开、审判管理、审判监督、警示教育、公告信息、风险防控。第一窗口是风

险预警,包括了三个子栏目:风险预警;政务管理;队伍管理。工作人员按要求把权力名称及运行程序、各项权力运行质量标准和管理细则、每项权力要防控的风险点输入监控平台,监控平台将根据每个案件、每个事务的运行状态,比照运行标准和管理细则,在对大量信息进行分析处理的基础上预测可能出现的问题并作出风险苗头的预警显示,告知行使权力的法官和工作人员注意风险的存在。通过这三个栏目可以对法院权力的运行情况进行风险预警和防控监督。

盘锦中院副院长杨佳津介绍说,监控平台中风险预警的运行程序是:通过设置在院内各个位置上的电子监控、对外公开网站、上级执法监督机关反馈、本院监督部门自查、社会和当事人举报等各种途径获取风险信息,再对这些风险信息进行分析处理,对确有价值的风险信息所涉及的审判权、行政权进行预警。为区别预警级别,该院按照统一标准把获取的信息按严重程度分为一般、严重、非常严重三个级别。平时,纪检监察部门负责这个监控平台的工作人员把各类权力输入监控平台,如果没有风险,监控

平台的警示灯处于绿色状态;如果有风险就可能处于黄色、橙色或红色的状态——黄色是一级警示,表示风险程度一般;橙色是二级警示,表示风险程度严重;红色是三级警示,表示风险程度非常严重。散落在电脑屏幕上的黄色、橙色和红色方格,就是正处于预警显示的标记。为了让记者更清楚直观地了解这些标记的形成过程,工作人员特意向记者展示了前述的操作过程。

邱志凯院长告诉记者,用信息技术支撑廉政风险防控工作,排除了以往防控工作中的“人情关”障碍,提升了防控质量和效率。

为了从更广泛的层面做好廉政风险防控工作,盘锦中院还编织了源头、事中和事后监督处置的廉政监控网络,实现多种监督手段的联动。

一是用风险防控管理手段重点进行源头监控。在廉政教育上尽量增加预见性,以减少风险苗头出现的几率。例如,每逢重大节日前夕,该院就安排一次廉政教育,提醒大家注意个别当事人以节日为借口行贿,在权力运行之前风险提示先行到位。在案件



盘锦人大副主任王秉宽(左二)带队到盘锦中院调研



中院部门开会安排工作时也要求各人提高风险防控意识

移送的同时,也一并移交风险提示卡;在随机分案完成的同时,综合管理系统会向主审法官发出风险警示;在案件组成合议庭的同时,主管院长或庭长向合议庭成员提出风险防控的要求。这些措施的施行,较好地实现了源头监控的目的。

二是借助社会各界的监督重点进行权力运行中的监控。该院坚持主动接受人大监督、政协民主监督、纪检监察监督、检察机关法律监督、新闻媒体舆论监督和人民群众的社会监督,通过不定期开展大走访、旁听庭审、庭审直播、新闻发布会和法院开放日等活动,广泛征求意见,广泛收集信息,然后对收集来的信息进行梳理加工,整理出人大代表、政协委员、新闻媒体和人民群众关注的重点,对权力运行进行有针对性的监督,从而在案件审执、队伍管理和政务管理中有效预防了不廉不公现象的发生。

三是用自身的监督手段重点进行事后监控和处置。为了把风险防控的管理落到实处,不留死角,盘锦中院还充分发挥审管办、考评办的作用,凡审结归档的案件审管办和考评办都要进行检查,在从技术角度进行

考评的同时,也对权力运行质量作出了评定和监督;充分发挥监察室、督查室的功能,定期组织案件当事人回访,通过各种渠道接受举报,对各种风险苗头进行跟踪调查,对认准的问题进行组织处理。仅在2010年,该院共组织对案件当事人回访200余人次,接到社会反映情况的信件41封,检查核实有举报的案件21件,处理有问题的人员1人。通过这些措施有效地起到了风险防控的作用。

邵志凯认为,“七点工作法”和法院权力“分列式监控平台”很好地弥补了事前监督的空缺,又使事中监督和事后处置的手段变得更加丰富和适用。

阳光防控,确保公平正义

作为辽宁省首家进行廉政风险防控管理的法院,自实施以来,盘锦中院从领导到普通法官和工作人员明显感受到了这一措施带来的好处。该院办公室主任关春辉告诉记者,自从全院开展廉政风险防控工作以来,作为全院政务管理的主要部门,办公室的各项政务工作有了明显的提高,全院法官和工作人员的廉政风险意识也有了明显提高。院长邵志凯说,廉政风险防控管理工作作为风险理论在反腐倡廉工作中的创新和尝试,从该院近2年的实践中,也收到了比较好的工作效果。

提高风险意识。作为分管刑事审判工作的副院长,王春庆对这一点感受更深。他说,时下有一种近似公开化的不良习惯,就是案件一上门,双方都托人,把本该居中裁判的法院和法官变成了案件的焦点,把法官也推向了高风险的境地。因此,“通过开展风险防控管理工作,使全体法官和工作人员从一个全新的角度参与到预防腐败工作当中来,建立了群防群治的预防腐败工作平台,巩固了党风廉政建设和反腐倡廉建设的群众基础。”盘锦中院开展廉政风险防控管理工作以来,进一步增强了全员的责任意识和风险意识,无论是部门和个人,都明白了自身廉政的任务和职责,就工作谈风险、找风险,自觉识别风险、主动防范风险已蔚然成风。该院纪检组长刘素芳介绍说,开展风险防控管理工作以来,有多名法官和工作人员

拒礼、拒贿、拒吃请、拒参加娱乐活动,初步统计拒礼拒贿20余人次,折合人民币30余万元,队伍建设和管理实现了无向上级投诉、无违纪、无处分的目标。

激活工作机制。一方面,廉政风险防控以成本低、人性化的模式成了大家乐于接受的方式。比较事后监督处置付出的代价,风险防控不仅创伤小,对法官的保护更为积极。另一方面,风险防控以主流的源头防控方式,填补了廉政监督机制的空缺,使廉政监督机制更加完善和全面。更为重要的是风险防控的能动作用盘活了整个监督机制,以“七点工作法”和“分列式监控平台”为核心的预防腐败工作的操作方法,使纪检监察部门更便于对廉政风险防控情况的掌握使用,让廉政监督机制充满了活力。

推动审判质量的提高。通过把风险防控管理和司法管理的有机结合,使法院队伍、业务、政务管理不断步入科学化、规范化、时效化轨道,特别是使审判执行工作的各个环节变得更加规范、严密、谨慎和高效,进一步推动了审判质效的全面提升。2010年,盘锦中院呈现出结案率、调撤率、服判息诉率上升,一审上诉率、二审发改率、信访投诉率下降的审判质效指标“三升三降”的良好态势,法官办案实现了无错案、无严重瑕疵案、无超审限案的工作目标。在审判绩效队伍建设考评中,盘锦中院位列全省中级法院第四名,进入全省法院先进单位行列,并被评为全省法院廉政建设先进集体。该院纪检监察室被市纪委评为“先进集体”,有一名法官被省纪检系统评为先进个人。该院也被市直机关工委被评为“文明机关”、“先进党组织”,被盘锦市委评为“全市绩效考核优胜单位”。

廉政风险防控管理是一项开拓和创新性工作,由于运行时间尚短,工作经验不足,加之本系统没有成功经验可以借鉴,使得这项工作还有较大的开发空间,还有很多应该认识理解实践的问题。邵志凯院长表示:“我们将以改革的思想理念,奋发有为的姿态,继续研究和推进这项工作,使其真正成为党风廉政建设和反腐倡廉建设的有力保证。”

(责任编辑 李华斌 lihuabin001@126.com)