构建一体推进“三不”体制机制若干思考

陈春江　胡军　刘越

党的十九届四中全会强调要坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力运行的制约和监督。构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐(以下简称“三不”)体制机制是这个体系的重要一环，要突出监督的严肃性、协同性、有效性。严肃性的落脚点在依规治党，关键是把纪律和规矩严起来、执行起来。要坚持违规必究，做到铁面执纪，坚决查处各类违反党规党纪的行为，让党规党纪成为带电的高压线。要坚持有规必依，牢固树立法治思维和法治理念，严格按照规定权限、规则、程序开展工作，各负其责、各尽其责，切实做到不缺位、不越位、不错位，把党规党纪执行到位。协同性的重点在“一体”。一体推进“三不”不是纪检组织一家的工作，党组织和纪检组织必须一起抓、协同抓。要实现上下一体，各级党组织和纪检组织都承担着共同的责任，决不允许出现“上热下冷”、压力层层衰减的问题，要构建贯通上下的责任落实体系。要实现横向各相关部门一体，负有监管职责的党务、人事、巡视、审计、信访等职能部门要不断加强联系沟通、强化相关成果运用。有效性的关键在于精准。要坚守政治监督定位，防止越俎代庖；要精准聚焦“关键少数”，防止失去准星；要紧盯关键领域、薄弱环节，防止“眉毛胡子一把抓”；要结合单位性质、工作特点、政治生态，找准病因、对症下药，以解决自身突出问题为重要突破口。结合生态环境系统的实际，构建一体推进“三不”体制机制，要在实践中认真处理好“五对关系”。

在目标上，一体推进“三不”要注重政治建设与业务建设相互促进。没有脱离政治的业务，也没有脱离业务的政治。习近平总书记指出，生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。生态环境系统一体推进“三不”，其目的就是要在全系统营造风清气正的良好政治生态，锻造一支生态环保铁军，为打好污染防治攻坚战提供坚强保证，以政治清明促生态文明。在一体推进“三不”的实践中，要注重从三方面着力。一要旗帜鲜明讲政治，坚定不移加强党的全面领导。通过政治教育让党员干部不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的忠实信仰者和坚定实践者，强化生态环境保护工作的初心和使命，牢固树立家国情怀、民族情怀、为民情怀、事业情怀，大力营造干事创业的积极氛围。二要坚决贯彻落实党中央关于生态环境保护工作的决策部署。坚定不移贯彻落实习近平生态文明思想，坚定不移贯彻落实全国生态环境保护大会精神，坚定不移打好污染防治攻坚战，坚定不移推进生态环境治理体系和治理能力现代化，坚定不移打造生态环保铁军。三要注重把全面从严治党和一体推进“三不”的要求贯穿业务工作全过程、各环节、各方面，党建与业务高度融合。如针对政治影响大、社会关注度高的中央生态环保督察，针对持续时间长、人员来源杂的强化监督定点帮扶，针对改革难度大、涉及人员多的省以下垂改工作，可通过成立临时党支部方式，坚持党建与业务同学习、同报告，廉政情况和工作纪律同承诺、同检查，实现政治与业务的有机融合、相互促进。

在责任上，一体推进“三不”要注重主体责任与监督责任同向发力。习近平总书记指出，党风廉政建设责任能不能担当起来，关键在主体责任抓没抓住。一体推进“三不”，主体责任是关键，监督责任是保证，“两个责任”的着力点各有侧重，方法略有差异，但目标相同、方向一致。在一体推进“三不”的实践中，要注重从三方面着力。一要发挥主体责任的主导作用。各级党组织要加强理想信念教育、思想品德教育、职业道德教育、家庭美德教育，帮助广大党员干部树立正确的世界观、人生观、价值观；树立正确的用人导向，坚持公平公正公开选人用人；开展积极的文化体育活动，为职工提供合理正当的福利保障，营造和谐温暖的工作氛围；依法行政，强化信息公开；通过巡视、审计、党建考核等手段加强制度执行的监督检查，堵住制度的漏洞；通过谈心谈话关心关爱党员干部，同时及时发现苗头性倾向性问题等。二要发挥纪检组织的监督作用。各级纪检组织要通过加大查办案件力度、严肃执纪问责对腐败行为形成强大威慑；加强日常监督，盯住党员领导干部尤其是一把手等“关键少数”；通过专项检查等方式加强制度执行的监督、责任落实的监督、权力运行的监控与监督，根据需要向驻在部门发出纪律检查建议书，督促扎紧制度的笼子；把好选人用人的政治关、品行关、能力关、作风关、廉洁关，用好廉政一票否决权；监督党组织扎实抓好一体推进“三不”的各项任务。三要建立主体责任和监督责任定期沟通机制。党组织和纪检组织要定期召开联席会议，沟通分析党组织的重要业务工作和纪检组织日常监督中发现的问题，研究提出工作方案，明确各自工作任务，增强一体推进“三不”的整体效能。党员干部普遍反映，先进典型激励和反面警示教育对人的思想影响很大，但是时间稍长就会快速衰减，党组织和纪检组织需要通力配合，形成教育机制，坚持每季度至少开展一次警示教育，每年至少举行一次先进事迹报告会，营造积极向上、遵规守纪的氛围，增强教育效果。

在对象上，一体推进“三不”要注重抓住“关键少数”与管住“绝大多数”相统一。“关键少数”是党的事业的组织者、推动者和落实者，对广大普通党员干部具有很强的带动引领作用。通过“关键少数”管住“绝大多数”，直接关系到我们党员队伍状况，直接关系到我们党和党的基层组织的创造力、凝聚力、战斗力。在一体推进“三不”的实践中，要注重从三方面着力。一是要充分发挥“关键少数”的示范作用。“关键少数”要首先做到严以修身、严于律己，同时要发挥“头雁效应”，以实际行动带动各级党员领导干部一级抓一级，层层抓落实，由“一人抓”变成“众人抓”，从而达到管住“绝大多数”的整体效果。二是要充分发挥“关键少数”的领导作用。“关键少数”要承担起强化制度建设、加强制度执行的重任，通过制度这一硬约束，让“绝大多数”都能按规矩办事，培养良好的工作习惯和工作作风。三是要加强“关键少数”的能力建设。建立新任职干部岗位培训制度，全面提升领导干部的政治能力，使政治能力与其担任的领导职责相匹配；定期开展“关键少数”的“一岗双责”专题研讨，强化管党治党意识和能力，严格落实“管业务就要管队伍，管队伍就要管思想”的责任要求；加强日常监督紧盯“关键少数”，让他们习惯在受监督和约束的环境中工作生活，时刻保持清正廉洁的政治本色。如对“关键少数”可制定定期述职述责述廉述作风制度，接受广大党员干部监督评议。

在落实上，一体推进“三不”要注重建章立制与落地见效同步到位。习近平总书记强调，加强反腐倡廉法规制度建设，必须一手抓制定完善，一手抓贯彻执行。制度执行越有力，治理能力才能越有效，否则制度就成了“橡皮筋”“稻草人”，反腐败斗争也成了“纸上谈兵”。在一体推进“三不”的实践中，要注重从三方面着力。一是要科学制定制度，完善权力配置。对于空白缺位的制度要抓紧建立，不全面的尽快完善，成熟经验及时推广，实现权责法定、权力配置有章可依。要健全完善分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗制度，规范工作流程，强化权力制约。要坚持权责透明，推动用权公开，完善党务、政务和各领域办事公开制度，探索利用信息化技术手段，建立权力运行可查询、可追溯的反馈机制。二是要强化制度执行，坚决做到令行禁止。要教育督促广大党员干部切实增强制度意识，坚定制度自信，坚决维护制度权威，做制度执行的表率，绝不允许做选择、搞变通、打折扣，对违反制度的行为要坚决依规依纪问责。三是要完善权力运行制约机制，做到监督有力。要紧盯权力运行各个环节，完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制，压减权力设租寻租空间。要推进纪律监督、巡视监督、职能监督统筹衔接，发挥好群众监督、舆论监督作用。要做到监督全过程、全链条、全覆盖，在制度执行过程中不断发现问题、解决问题，形成一个动态的制度完善体系。

在措施上，一体推进“三不”要注重营造良好政治生态与夯实基层组织相结合。做好各方面工作，必须有一个良好政治生态。政治生态好，人心就顺、正气就足，基层组织就会充满生机活力，就能发挥好战斗堡垒作用，腐败问题就会丧失生存的空间。衡量一个地方或一个组织政治生态的好坏，选人用人是重要风向标。在一体推进“三不”的实践中，要注重从三方面着力。一是要营造良好政治生态。督促党组织抓好选人用人这个根本，严守好干部标准，让埋头苦干、实干、能干的干部得到重用，激励广大干部担当作为，营造干事创业的氛围；严格执行新形势下党内政治生活若干准则，切实提高民主生活会、组织生活会质量，贯彻民主集中制原则。各级纪检组织要建好用好廉政档案这一利器，坚决守住选人用人最后一道关口。二是要强化基层党组织功能。督促各级党组织突出政治功能，以提升组织力为重点，不断增强凝聚力、战斗力，发挥好围绕中心、服务大局的功能；以落实党支部工作条例为抓手，扎实推进党支部标准化、规范化建设；以提高有效性为目的，积极推动党支部活动方式创新，强化党员教育培训和实践锻炼，引导党员增强党员意识、发挥主体作用。如针对党员干部的思想教育工作，要用好主题党日活动这一载体，实地开展面对面的廉政教育和理想信念教育；要发挥党员主体作用，激励党员干部主动参与学习宣传活动；要发挥工青妇等群团组织力量，深入挖掘身边人的先进事迹。三是要建立上下联动机制。上级党组织要加强对基层党组织的领导，制定加强基层党组织建设的分类指导意见，着眼基层党建工作的难点问题、瓶颈短板，定期研究讨论、制定方案、抓好落实。上级纪检组织要加强对下级纪检组织的领导，强化监督检查，充分发挥各自优势，上借下力、下借上势，提高精准发现问题能力，织就一张密不透风的监督网络，不断强化震慑作用。要逐步建立知责明责、履责尽责、考责问责的完整责任链条，强化考核结果运用，让评优表彰发挥贯通上下的指挥棒作用。

作者系驻生态环境部纪检监察组课题组成员

探索与思考

示范区应成为生态文明制度创新的试验田

◆赵宏林

长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称示范区)规划建设已全面展开，在长三角一体化发展国家战略中，示范区如何发挥引领、示范作用，特别是在聚焦“一体化、高质量”发展中，如何以习近平生态文明思想引领示范区一体化生态绿色发展，并贯穿于全过程、覆盖于全地域，是示范区建设中的必然命题。

示范区发展要实现环境和经济高度协调，一体化发展

国务院在《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》批复中强调，要“走出一条跨行政区域共建共享、生态文明与经济社会发展相得益彰的新路径”。

从方案制定的“生态优势转化新标杆、绿色创新发展新高地、一体化制度创新试验田、人与自然和谐宜居新典范”战略定位来看，要实现示范区一体化发展的生态绿色，其基本内涵是“环境生态、发展绿色”，核心要义体现在两个方面：一是如何构筑具有强大推动力的一体化创新经济体系；二是如何推进高水平的一体化环境保护和生态文明建设。归纳成一点，就是如何建设一个环境和经济高度协调的、一体化高质量发展示范区，以实现生态、经济、社会三个效应的高度复合统一。

由上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善组成的示范区，在生态文明建设中存在诸多突出问题。

首先是环境功能不协同，这是示范区一体化发展的首要问题。解决这一问题，是示范区开展国家主体功能区区划、编制区域发展规划的关键所在，也是支撑起创新经济高质量发展的必备基础。

其次是环境标准执行不一致、不统一。环境标准是根据环境功能区设定的，不同的环境功能区，就会有不同的环境质量标准要求和污染物排放标准限值。另外，两省一市虽然都制定了严于国家标准的地方标准，但相互之间不统一。

三是生态环境建设、环境管理水平不高。目前主要存在环境基础设施不完善，流域性、区域性的生态环境建设格局尚未形成等问题。环境监管还停留在各自为阵的点源污染监管模式上，跨行政区域的流域性、区域性统一监管模式尚需探索。

四是产业布局、产业结构、生产方式、生活方式与建设“生态绿色新标杆”差距较大，主要表现在产业布局、产业结构和流域、区域的生态环境保护要求不协调。特别是处于跨越江、浙、沪的太浦河沿线区域还分布着大量工业开发区和污染企业，太浦河锑污染问题迟迟不能根治，就是因为上游沿线区域印染行业所致。粗放的生产方式依然存在，公民生态文明意识亟待提高。

多措并举，建设生态绿色新标杆

示范区国土面积约2300平方公里，地处太湖流域，常住人口约370万，GDP约3600亿元，水面积约20%。区域内河网交错，湖荡密布，全长57.2公里的太浦河横贯东西。太浦河既是太湖的泄洪通道，也是上海和浙江嘉善的饮用水水源，太浦河水主要来自江苏东太湖，著名的京杭大运河流经江苏吴江区，南北穿越而过，全长42.7公里。

特殊的地理位置、地形地貌以及环境功能，决定了示范区的环境敏感性，给实现生态绿色一体化发展带来巨大挑战，但机遇大于挑战。示范区的生态绿色要在长三角一体化发展中起到示范作用，就必须坚持以习近平生态文明思想为引领，充分运用科学的方法、创新的思维，走出一条“前无古人”的区域一体化生态绿色高质量发展新路子。为此，建议抓住以下关键。

一是坚持生态优先。在多规合一中，特别注重环境规划和环境功能区划，在明确环境功能区的前提下，确定四类主体功能空间，规划城市、产业、农业、生态等空间，划定三条红线，勾画出环境和经济高度协调的国土空间布局。

二是注重绿色发展。严格环境准入，建立环境准入负面清单和环境核准清单，凸显资源节约型、环境友好型的产业布局、产业结构、能源结构，创新业态分布和人口空间分布，大力推进绿色循环低碳发展。在全国率先推行绿色GDP核算机制、CDM机制以及碳足迹评估机制。

三是强化生态环境建设。完善环境基础设施，构筑生态环境屏障，将污染治理和自然恢复有机结合起来，实施点源、面源联动控制。系统研究提升区域内人流、物流、信息流、能流、水流生态化水平的实现路径和重要支撑，最大程度提升区域环境和经济的承载力。

四是建立最严格的生态环保制度。研究建立精准的流域、区域环境管理模式。建立并完善区域生态环保法律制度，统一监管要求、监管标准，建立全流域、全区域、全天候的“天地一体”的智能化环境监测体系，实时监督污染、监视环境、感知自然，构筑起与生态绿色示范区相适应的环境保护制度和环境治理体系。落实建立在承载力基础上的污染物总量控制、排污许可证制度以及污染物总量交易制度。

五是强化生态环保的支撑体系。建立污染治理、生态保护的技术支撑体系，在示范区特别是先行启动区积极搭建水污染治理、水生态修复、清洁能源替代、低碳技术运用、海绵城市建设等领域的先进技术导入、运用和研发平台。率先建立生态产品价值评估制度，研究“产业生态化、生态产业化”的生态经济和生态价值体系的实现方式，建立起基于生态价值的生态补偿制度、环境损害赔偿制度以及责任追究制度。

六是全面提升公民生态文明意识，强化生态文明宣传教育，倡导绿色消费、低碳出行、垃圾分类等环保生活方式，让节约资源、环境保护在示范区蔚然成风。

党的十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出，要“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”，并要求围绕“实行最严格的生态环境保护制度、全面建立资源高效利用制度、健全生态保护和修复制度、严明生态环境保护责任制度”等方面，推进生态文明建设治理体系和治理能力现代化。

示范区应以此为契机，加大生态文明制度的改革创新力度，集中落实、系统集成重大改革措施，真正成为生态文明制度创新的试验田，为长三角一体化乃至全国的生态文明建设提供新样板、新方案。

作者系上海市青浦区人大常委会副主任

重视农村大气污染防治

◆蒿彦

当前，部分农村地区燃煤散烧、焚烧秸秆等方面污染没有得到严格管控，加大了大气污染防治攻坚难度。因此，各地应重视农村大气污染防治。

首先，做好城乡统筹工作。大气污染防治需打破城乡区别，树立“同呼吸、共命运、齐行动”的工作思路，避免重城市轻农村的现象，切实把广大农村地区大气污染防治工作落实到位。

其次，发挥基层干部作用。乡镇要按照辖区负责、属地管理的原则，实行干部包村，网格管理，包点到户，昼夜巡查，不留死角，落实相应的防控措施，解决实际问题。充分发挥村级干部熟悉情况、信息掌握及时、巡查机动灵活的优势，鼓励他们在宣传动员、检查巡查等方面做好工作。同时，也要严明工作纪律，对工作不认真、落实不到位、问题较突出的干部严格责任追究，以严明纪律保障工作落实。

第三，发动广大群众积极参与。农村地区大气污染存在面积广大、点源分散、排污随机、污染隐蔽、不易监测等特点，依靠力量薄弱的基层环保机构难以有效满足工作需要，需改变单纯依赖行政力量的现状。这就要强化环境宣传，提高群众环境意识，发动全民参与，通过设立有奖举报等制度，鼓励群众监督，形成大气污染防治人人参与、合力共防的工作格局。

第四，强化环境执法监管。落实辖区政府属地管理责任，强化农村环境执法监管。对大气污染行为依法严厉打击，及时处理到位。对违法企业该处罚的处罚，该取缔的取缔，以严格执法倒逼大气污染物减排，强化应急管控，扎实做好秋冬季大气污染防治工作。

作者单位：安徽省亳州市生态环境局

全面发挥人大作用 守护一方绿水青山

◆刘亚民

江苏省宜兴市人大常委会立足人大职能，坚持探索创新，全力助推打好污染防治攻坚战，助推太湖西岸生态环境高质量。

紧抓三件大事，强化顶层设计

常委会聚焦全市生态环境保护和发展领域的重大规划、重大决定、重大报告，通过依法讨论决定生态环境保护重大事项，为优化全市生态环境明确了方向。

把关重大规划，绘制生态环境发展蓝图。为了保护好南部山区这个“城市之肺”和中北部湖荡地区的“城市之肾”，常委会先后讨论和批准了《宜南山区生态保护和发展规划》《全市湖荡地区生态保护与发展规划》。2017年，批准了《宜兴市城市总体规划(2017-2035)》，进一步确立了未来20年生态优先的城市发展理念。

作出重大决定，解决生态环境保护关键问题。2017年，提出《关于城市防洪体系建设的议案》，要求政府通过统筹推动城市防洪体系建设，加强水网水系的环境综合治理，打造水清岸绿的东方水城。为保障群众饮水安全，常委会酝酿形成《关于加强全市水源地保护工作的决定》。针对近年来发生的环保案件，常委会作出《关于加强和支持检察机关开展公益诉讼工作的决定》。

听取重大报告，掌握生态环境总体状况。2015年以来，常委会坚持每年听取和审议市政府年度环境状况和环境保护目标任务完成情况的报告，推动生态环境账本向全社会公开。常委会还在年度环境保护工作报告中要求政府列出2018年-2020年宜兴市突出环境问题清单，建立突出环境问题挂号销号制度，通过逐条对照清单督促相关问题的整改落实。在此基础上，常委会在全省率先推开镇年度环境状况和环境保护目标任务完成情况向镇人代会报告工作，把政府环保年度报告制度延伸到最基层的人大机关，让基层群众也能通过人大直接掌握身边的生态环境状况。

用好三样武器，加大监督力度

常委会积极探索有效的监督形式，努力实现“评议+询问”、执法检查、“审议清单”等监督手段的优势互补，有效助推和改进全市生态环境保护工作。

做好“评议+询问”，不断放大环境监督效果。常委会自2014年起，探索工作评议和专题询问联合使用的监督模式，对生态环保工作的热点难点开展专项工作评议和询问，逐步形成实地视察、听取报告、专题询问、联组审议和民主测评相结合的监督“组合拳”，使常委会组成人员能用看、听、问等方式从各角度了解专项工作的实际情况，也使政府相关部门在答问题、听审议、看票数的过程中，最直观地了解社会各界对自身工作的认知和评价。

用好“法律巡视”，助推打好污染防治攻坚战。常委会把执法检查作为保护环境的重要抓手，紧扣中央和省市委关于打好污染防治攻坚战的重大部署，围绕水污染防治法、大气污染防治法、江苏省大气污染防治条例开展执法检查。借助第三方检测机构进行现场随机抽样检测，并对突出问题坚持向媒体同步曝光、向市委及时报告。

开好“审议清单”，加强突出问题整改跟踪问效。为提高监督实效，常委会坚持第一时间审议意见逐条列出，以清单形式反馈给政府，确保每条审议意见都明确具体、可操作、可衡量，2012年来已形成生态环境相关审议意见83条。清单交办后的两个月内，由常委会听取“一府两院”关于审议意见办理情况的专项报告；对办理质量较差、环境问题整改不到位的，责成政府重新办理，并再次报告。针对部分生态环保工作落实周期较长的特点，常委会还主动开展“回头看”，探索实行审议意见落实跨年、跨届跟踪督办机制，确保人大监督的长效性。

依托三项举措，优化生态环境

保护环境为了群众、保护环境依靠群众，常委会始终把群众满意作为履职出发点和着力点，重民生、解民忧、聚民意，让人民群众实实在在感受到生态环境改善带来的幸福感、获得感。

重民生，监督生态环境为民办实事项目。常委会以监督推动政府民生实事项目建设为主抓手，每年由市人民代表大会对新一年政府民生实事项目方案进行审议批准，坚持把人民群众最关注、最迫切、最直接的生态环境项目列入民生实事项目。坚持每年年底开展民生实事项目建设情况专题视察，确保实事做好、好事做实。为了全面落实“民生实事人民定”的理念，常委会还在全市全面推开镇级民生实事项目人大代表票决制，实现了民主和民生有机统一，为进一步改善生态环境奠定了制度基础。

解民忧，推动解决代表反映的热点问题。党的十八大以来，市人大代表已先后提出涉及生态环境保护的建议41条。为提高代表建议办理质量，常委会坚持每年两次专题听取政府建议办理报告，督促政府不折不扣抓好各类建议特别是生态环境类建议落实，并将“关于加快实施工业固废垃圾集中处理”等社会关注度高、代表反映强烈的建议列为年度重点督办建议，由常委会领导与“一府两院”领导联合督办，保证了相关建议的高效办理和有效落实。

聚民意，征集人民群众对生态环境保护工作的意见。本届以来，已有1379名市镇两级人大代表联系选民1万余人次，430名代表向选民述职，征集到生态环境相关建议超500条，推动解决蒋富河村庄环境整治等群众身边的生态环境问题百余个。

作者单位：江苏省宜兴市人大常委会