探索与实践

锁边界 建平台 编笼子 规范权力强监督

——监督与权力运行同步同轨同向机制建设昭化实践

陈正永

为进一步落实党风廉政建设“两个责任”,加快推进惩治和预防腐败体系建设,完善权力运行的监督制约体系,规范领导干部行权行为,从源头上预防和遏制腐败问题的发生,昭化区紧紧围绕监督与权力运行同步同轨同向的“三同”机制,通过锁边界、建平台、编笼子,进一步规范了权力运行,开辟了抓早抓小预防腐败的新途径。

推行“三同”监督机制的现实背景

监督是确保权力不被滥用的重要手段,也是制度创新的重中之重。监督的实质和目的是对权力运行进行制约和规范,但从近年来查处的一些腐败案件来看,昭化区现行的权力运行和监督运行机制中还存在一些弊端。

权力过于集中,同级监督形同虚设。现在各级各部门的领导结构都是“金字塔”型,“一把手”处于塔尖,往往集人事权、财权、事权于一身,重大事项不经集体研究,习惯于管理上搞家长制,决策上“一言堂”,加之上级在布置任务时,动辄强调抓“一把手”、“一把手”抓,加大了“一把手”责任的同时也赋予其过多的个人决策权,造成滥用权力、决策失误等现象,使得同级监督形同虚设。

权力超边越界,定位不准,监督难于落地。目前各级组织行使决策、执行、监督权过程中,普遍缺乏可操作性的程序规定,习惯于以部门文件形式来约束和监督权力运行,权力运行清单有了,风险防控流程图画了,风险点也查找出来了,但是在制度执行中仍存在“截留”和走样的现象。一些基层纪检监察组织只注重结果监督,对关键环节和重要节点的监督往往缺位,击不中要害,方法和手段单一,导致一些环节上的权力游离于监督之外。

公开透明不够,权力运行与监督的目的有分歧。在规范权力运行过程中,对“权力”的行使更多的只是作些原则性的规定,并没有量化的界定,对权力的运行时间、运行条件、运行信息反馈、操作规程缺乏刚性约束,结果是“程序走了,不正之风也搞了”,造成“程序空转”。权力行使中的信息公开存在公式化和形式化现象,公开不全面、不及时、不真实,避实就虚等情况还缺乏相应措施,责任追究也缺乏具体有力的办法。

今年以来,在市纪委的指导下,昭化区坚持“权力定界定岗定责、风险可视可防可控、监督同步同轨同向、贯穿事前事中事后”的原则,通过锁定权力边界、构建网络平台、编制权力笼子,有效破解了基层权力任性、监督乏力、思想认识不统一等问题,确保了监督与权力运行在时间上同步骤,不“晚点”;空间上同轨迹,不“移位”;目标上同方向,不“偏离”。

“三同”监督机制运用的主要做法

“三同”监督机制重点是突出解决怎样建权力笼子、怎样让权力进笼子、怎样防止权力出笼子三个层面的问题,促进权力运行规范化、程序化。

锁定权力边界,确保监督与权力运行同轨。清权明责。根据法律法规及区委区政府“三定”方案,结合行业特点及岗位职能职责,全面清理人事任免、项目审批等方面的职责、权限,建立职权目录,逐项列明设定依据。按照党风廉政建设“两个责任”的要求,重点围绕权力范围、责任以及权力运行的程序和界限,合理分解、科学配置党政正副职领导的权力和重点岗位的职能职权,将每项权力都落实到人到岗。建三单两图。对清理出的权力,按照权力运行轨迹,锁定最容易诱发风险的关键环节和重要节点的权力边界,梳理出重要权力清单、责任清单,形成闭合的权力运行流程图并公示。对照权力流程,通过“三查两评一审定”的方式,评出一级、二级、三级3个等级风险点,明确监督内容,制定监督措施,形成重点岗位风险防控清单,形成防控监督运行流程图并公示。运用“两查”手段。在权力运行的过程中,各级纪检监察组织始终贯穿于事前事中事后,对每一个具体环节和重要节点都由纪委书记(纪检组长、廉勤监委主任)亲自审定并签字背书,事后回头检查确认。区纪委会同群众代表或服务对象,定期不定期对权力运行是否规范、监督责任是否落实进行抽查和随机走访,倒逼责任落实,并纳入党风廉政建设责任制考核的重要内容。

构建网络平台,确保监督与权力运行同步。运行模式固化。根据“三单两图”,以“互联网+”的理念,依托党风廉政建设平台,建立“三同”监督模块,对应行权主体层级,设置管理权限,将区四大班子成员、区级部门和乡镇党政正职作为区纪委重点监督对象,将副科级以下全体干部职工作为乡镇纪委和部门纪检组重点监督对象,将村社干部、普通党员作为基层廉勤监委重点监督对象,确保监督体系“嵌入”每一个权力岗位行权环节,实现监督全覆盖。并根据不同权力内容设置行权流程、风险点、监督措施等参数,将“三同”运行模式固化在程序中,真正把权力清单在网上“晒”出来,用互联网把权力运行“管”起来。自动监督提醒。在实施监督过程时,主动将具体行权事项录入系统相应的权力类别,并根据事先设置的行权流程、风险点以及监督内容对行权事项是否合规进行监督。信息一旦提交,监督结果将自动锁定,监督台账将自动汇总到区纪委,监督中发现的违规问题将自动亮红灯报警,第一时间通过短信转发到当事人手机上,提示其限期整改并主动到区纪委“销号”。建立痕迹台账。对权力运行全程跟踪记录,并建立痕迹化管理台账,每项权力的行使都清晰记录在案,留下监督印痕。同时,通过公开栏、电视、网络和短信等手段,及时将监督结果对外公开公示,主动接受社会监督。

编织权力笼子,确保监督与权力运行同向。统一思想认识。严格落实“两个责任”,制定出台《党风廉政建设主体责任考核细则(试行)》等系列规章制度,定期召开业务培训,提高履职意识和业务能力。逐级建立党风廉政建设联席工作会议,通过集体决策、信息互通、纠错纠偏等方式,切实做到思想统一、行动一致。构建对“一把手”的监督机制。全面推进党政主要负责人定期向纪委全会述责述廉、各级各部门中层以上干部向纪委(纪检组)述责述廉制度,对党政主要负责人定期进行廉政约谈。实行党政“一把手”不直接分管财务、人事、工程建设、项目审批和物资采购工作。进一步修订完善了《区委常委会议议事规则》等制度,保证了监督实效。严格责任追究。充分运用廉勤预警指数评价体系,将权力运行中可能发现的苗头性、倾向性问题进行量化,计分预警,并作为党风廉政建设责任制考核重要内容和干部评先评优、提拔任用的重要依据。对问题整改不到位、不彻底的实施“三早”预警,对规避监督或监督缺位的,将严格进行约谈追责。

“三同”监督机制运行的初步成效

进一步规范了权力运行。“三同”监督机制是实现抓早抓小源头治腐的重要手段,通过明晰权力边界、锁定权力轨迹、划分风险等级、细化监督措施,真正将监督贯穿于行权的事前事中事后,让权力更加规范。通过网络平台的同步跟进,进一步突出监督运行的时效性和针对性,真正解决了监督与权力运行在时间上“晚点”的问题。

进一步压实了“两个责任”。“三同”监督机制厘清了党委(党组)、主要负责人和班子成员三者之间的责任边界,将责任和压力层层传导。通过行权流程、风险点、监督内容和监督跟进措施的细化,迫使行权主体主动接受监督。监督主体紧贴权力,主动履职,跟进流程,敢于问责,让监督由被动变主动,“倒逼”党风廉政建设“两个责任”落实。

进一步提升了群众满意度。“三同”监督机制紧紧围绕服务大局和民生政府建设,更加贴近经济建设和群众生活。通过公开权力清单、固化权力流程、公开监督结果,改变了疲于应付的被动局面,促使各单位从自身找原因,加强内部管理、进一步改变工作方法、提高机关行政效率和服务水平。柳桥乡柳桥村围绕群众关心的“一事一议”、低保评定、惠农资金使用等问题,细化权力和监督流程,坚持真公开、全公开,提升了群众参与的积极性和主动性。

(作者系中共广元市昭化区委书记)

精准扶贫要统筹“四个好”

刘小平

市委六届十次全会提出,到2020年底前,实现29.61万贫困人口全部脱贫、739个贫困村全部“摘帽”,让贫困地区群众住上好房子、过上好日子、养成好习惯、形成好风气。打赢这场扶贫开发攻坚战,关键在统筹“四个好”,着力解决农民的居住问题、收入问题、素质问题和价值导向问题,全面推动实现脱贫致富、同步全面建成小康社会“双重跨越”。

好房子是基础。我市地处盆周北部山区,生存环境恶劣,农村人口居住分散,相当数量贫困户房屋年久失修,人居环境差。实施精准扶贫,改善人居条件是基础。要结合安居扶贫工程,统筹推进农村危旧土坯房、避灾搬迁户、边远高寒山区移民户人居环境改善。在规划上,突出川北地域特色,与新农村建设紧密结合,按照“文明、现代、优美”的要求,以村、组或聚居点为单位,统筹规划、整体推进,实现农户、村组民居风貌协调统一、相得益彰。在功能上,加快“三改一建”,完善功能配套,让农户用上现代厨房、干净自来水、卫生厕所、标准养殖圈舍,实现院坝硬化、庭院美化、入户连户道路通畅。在环境上,加大公共环境基础设施投入,着力治水、治脏、治乱,规划建设排水排污渠、垃圾集中收储点等,解决好防洪和家畜粪便、生活垃圾处理等问题,打造宜居环境。

好日子是根本。决战扶贫攻坚、建成全面小康,重点在农村,难点在增收。实施精准扶贫,发展产业促增收是根本。要结合新一轮农村改革,牢牢抓住产业扶贫这个牛鼻子,发挥群众主体作用,引导农民在特色农业、加工业、乡村旅游业、现代服务业、劳务经济等方面做文章,增强造血功能,实现可持续发展。推动产业脱贫,重在因地制宜、分户施策,切忌盲目冒进、空口算账。在积极培育贫困村“一村一品”主导产业的同时,要有针对性地引导贫困户发展有能力经营、市场前景好、增收见效快、“长中短”相结合的产业项目。对病残、高龄贫困户要采取兜底扶持,指导发展生态养殖、种植等家庭产业,在资金、技术、销售等各个环节提供支持和服务,帮助这些特殊困难群众在脱贫奔康路上齐步走、不掉队。

好习惯是前提。落后的生产生活环境,更容易孳生形成诸多不文明习惯,譬如,乱扔垃圾、随地吐痰、言行粗鲁、过度饮酒等陋习在农村地区特别是贫困山村尤为突出。实施精准扶贫,提升农民文明素质是前提。要在贫困村广泛开展健康生活知识教育和文明习惯养成教育,通过乡村喇叭、院子会、村民会、培训讲座、科普宣传等形式,普及卫生知识、文明礼仪,引导农民群众树立文明健康生活理念,自觉摒弃和纠正不文明陋习。要充分发挥节假日返家学生、返乡探亲人员的示范作用,带头践行文明生活,潜移默化地影响和带动父老乡亲转变观念、改掉陋习,提高群众科学文化素质和健康生活水平。

好风尚是保障。建成全面小康,必须坚持物质文明精神文明并重,实现协调发展。实施精准扶贫,形成良好的民风乡风和正确的价值导向是保障。在改善生产生活物质条件的同时,要同步推进农村精神文化生活改善和发展。要围绕社会主义核心价值观这一根本和主线,推进贫困村宣传文化、党员教育、农家书屋、文化活动室、文化广场、体育健身、科学普及等公共文化服务阵地建设,让贫困村群众学习有载体、娱乐有去处、健身有地方。要结合幸福美丽新村文化院坝建设,发展一批文化中心户和文明示范户,以文化人,教育群众;要制定和完善卫生公约、平安公约、文明公约等村规民约,成立村民议事会、道德评议会、红白理事会、禁毒禁赌会等群众自治组织,加强民间事务管理与服务,共建文明和谐村庄。要大力弘扬家风家训和乡贤文化,开展好媳妇、好公婆、好儿女、好邻居、致富能手、产业带头人评选,设立好人榜、功德榜,引导向善向上,不断推动农村文明新风形成和壮大。

(作者系市文明创建办干部)

立足“四个全面”推进生态广元建设

特约评论员 张厚美

习近平总书记指出:“努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。这标志着我们对中国特色社会主义认识的进一步深化,表现了我们加强生态文明建设的坚定意志和坚强决心。”我们要在协调推进“四个全面”战略布局中,不断深化生态文明的认识和实践,建设“美丽广元、幸福家园”。

绿色低碳循环发展是实现“美丽广元、幸福家园”建设的支撑

解决经济发展不平衡、不协调、不可持续的问题,必须牢固树立生态文明理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。低碳发展就是以低碳排放为特征的发展,主要是通过节约能源提高能效,发展可再生能源和清洁能源,增加森林碳汇,降低能耗强度和碳强度,实质是解决能源可持续问题和能源消费引起的气候变化等环境问题。循环发展就是通过发展循环经济,提高资源利用效率,变废为宝、化害为利,少排放或不排放污染物,力争做到“吃干榨净”,其基本理念是没有废物,废物是放错地方的资源,实质是解决资源永续利用和资源消耗引起的环境污染问题。绿色发展从广义上说涵盖节约、低碳、循环、生态环保、人与自然和谐等;从狭义上说,绿色一般表示生态环保的内涵。如何适应和引领新常态,推动转型发展,是在发展中需要解决的重要问题。市委、市政府提出,建设天蓝地绿、百业兴旺、安居乐业、诚信友善、政通人和的“美丽广元、幸福家园”,体现了“四个全面”的要求,是广元推进“四个全面”的生动实践。“美丽广元、幸福家园”建设涵盖经济、政治、文化、社会和生态文明建设,是“五位一体”的有机统一;涵盖全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治市和全面从严治党,是“四个全面”的具体落实。这是市委市政府贯彻落实习近平总书记一系列重要讲话要求,回应广元人民的热切期盼,发挥广元优势,应对和解决发展中面临的各种深层次矛盾的基本思路和重大决策。习近平总书记指出,“绿水青山就是金山银山”、“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”。这些重要论述,打破了过去简单地把发展与保护对立起来的传统思维束缚,将绿水青山与金山银山辩证统一起来,在统一中进一步平衡和处理保护和发展的关系,解决问题。

生态文明是新时代经济社会发展的必然要求

只有坚持系统观,统筹好部分与全局、个体与群体、当前与长远的关系,才能以更高的定位、更广的视野、更有力的举措,来认识和推进生态文明建设。小康全面不全面,环境质量是关键。经济学中有一个“库兹涅茨曲线”,环境科学中也有这样一个曲线,叫倒U型曲线。就是伴随着经济增长,污染物排放量会逐渐增加,环境质量出现恶化,而在经济增长越过某个发展阶段后,污染物排放量会到达顶峰,之后污染物的排放量会下降,环境质量会好转。所以把这个曲线叫倒U型曲线,其中的关键是拐点什么时候出现。“十二五”期间,我市环境“库兹涅茨曲线”正在发生积极变化。今年上半年,主要污染物排放量继续较大幅度下降,二氧化硫已提前一年完成“十二五”规划目标。今年1月1日起执行新的环境空气质量标准,空气质量指标增加了PM2.5、臭氧和一氧化碳等三项数据。上半年,中心城区空气污染物日均值达到国家环境空气质量二级标准,空气质量优良天数比例为93.9%。今年投资39740万元实施嘉陵江、白龙江流域(广元段)污染治理项目73个,实施国家重点流域水污染防治规划项目14个。嘉陵江、白龙江、南河等主要河流水质均达到或优于规定水域环境功能要求,县级以上城镇集中式饮用水水源地水质全面达到规定标准。民谣“50年代淘米做饭,60年代洗衣灌溉,70年代水质变坏,80年代鱼虾绝代”直观演示一些河流污染渐变过程的形象正在逐步改观。实践证明,生产力的发展,是人与自然界相互结合、相互作用的过程。在这个过程中,人对自然的利用和改造,必须遵循自然界本身的发展规律,有利于保护自然生态才是真正的发展生产力。我们要在思想观念和经济社会发展的实践中变被动保护生态环境为主动创造生态文明,在加快转变经济发展方式中体现广元特色,把生态发展作为广元发展的优势和促进经济社会发展的必要条件,以生态立市促进和保证“美丽广元、幸福家园”建设。

发展与保护的内在统一、相互促进是“美丽广元、幸福家园”建设的结合点

经济发展与保护生态环境,从根本上说都是为了让人民群众过上更美好的生活。美好生活不仅需要经济社会的发展,需要丰富的物质生活和优良的生态环境,也需要健康多彩的精神生活和切实的社会保障。良好的生态环境为全社会共同享有,生态文明建设需要全社会的共同努力。着力养成生态自觉,使生态文明成为每一个人的主流价值观,使每个人都感受到绿色生活方式带来的快乐和幸福。实现美好生活需要在党的领导下形成风清气正的社会风尚;通过深化改革调动人民的积极性,共同参与,创新创造;需要最严格的制度、最严密的法治提供可靠的保障。必须在建设中国特色社会主义的实践中协调推进“四个全面”战略布局,牢牢锁定全面建成小康社会的战略目标,通过全面深化改革释放发展活力,让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,通过全面依法治国规范社会生活,促进国家治理体系和治理能力现代化,让发展的成果更多更公平惠及全体人民。要从贯彻落实“四个全面”战略布局的高度,结合生态文明建设的要求,认真做好“十三五”发展规划的编制工作,在实践中协调推进“四个全面”战略布局,实现生产美生态美生活美的要求,真正做到干在实处永无止境、走在前列要谋新篇,努力把广元建成川陕甘结合部经济文化生态强市。

压实“两个责任” 建设廉洁中子

张绍军

近年来,朝天区中子镇认真贯彻落实从严治党决策部署,坚持“勤政助推发展,清廉普惠民生”工作理念,认真落实党风廉政建设“两个责任”,厘清权责清单,规范权力运行,强化作风建设,服务基层群众,探索并推行党风廉政建设“12345”模式,全面加强党风廉政建设,营造了风清气正、干事创业的良好氛围,群众满意度和社会和谐度均达98%以上。

突出一个重点。突出预防和解决发生在群众身边的“四风”和抓住领导干部少数关键这一重点,扎实开展十项专项整治,突出解决“9+3+2”突出问题和基层干部“吃拿卡要”、“不作为、慢作为、乱作为”、贪污挪用、失职渎职等损害群众利益的问题,切实维护广大群众的合法权益,持续推进政风行风持续好转。

明确两类清单。主要指权力清单和责任清单。中子镇按照法律赋予的权力,科学合理划分领导干部权限、责任以及站办所职权,创造性提出权力和责任清单。在权力清单方面,全面梳理出党委、政府领导班子成员个人和站办所的权限,建立法定职权目录,合理分解、科学配置党委、政府领导班子成员权力和站办所职能职权,查找出行权风险点,制定相应防控措施,做到“全部权力进清单,清单之外无权力,行权风险早预防”;在责任清单方面,认真贯彻落实党风廉政建设“两个责任”,进一步明确镇党委、党委书记、党委班子成员和纪委、纪委书记和纪委班子成员等党风廉政建设相应责任,梳理出镇党委领导班子落实党风廉政建设主体责任、镇党委书记落实党风廉政建设第一责任人等6张责任清单。根据责任内容、具体要求和完成时限等进行细化,形成静态、动态清单,对党风廉政建设“两个责任”实行“模板化”管理,构建起权责对等的责任落实体系。

构建三同维度。构建在时间上同步、空间上同轨、目标上同向的权力运行与监督制约体系。坚持“权力边界在哪里监督触角就伸向哪里,权力运行到哪里监督就跟进到哪里”理念,突出党政领导干部特别是“一把手”用权监管,先后制定了“三重一大”、党政正职“四个不直接分管”和廉政风险动态监管实施办法,将监督“嵌入”权力运行全过程。全面梳理10名领导班子成员和19个站办所的权限,建立法定职权目录,分别制定《领导干部个人权力清单》和《站办所权力清单》,制定廉政风险防控工作流程,查找行权运行风险点149个,制定防控措施255条,做到“全部权力进清单,清单之外无权力,行权风险早预防”,实现监督与权力运行时间上同步骤不“晚点”,空间上同轨迹不“移位”,目标上同方向不“偏离”。同时,大力推行公开事项公开制度,做到权力责任清单运行情况、干部违纪违规和干部考评结果“三个必公开”。

创新四大机制。创新行权运行模式。整合现有人力、物力、财力等有限资源组建“一办三中心”,实现合署办公、窗口分列,分线负责、整体联动。创新便民服务机制。在镇便民服务中心“一站式”办理和全程代理、标准化运作的基础上,为防止为民服务过程中的责任心不强、态度不好、推诿扯皮、吃拿卡要等情况发生,实行10个站办所集中办公,由3名领导班子成员轮流带班值守,并安装监控设备实行全程监控,让干部作风效能透明化,更加方便服务对象监督,强化权力阳光运行,实现高效便民。创新干部管理机制。创新干部管理“623”模式和镇村干部“四能”、“六有”、“2+1”年轻干部帮带等机制,严格执行《镇干部管理“八个严禁”》等制度,进一步强化干部管理。创新考核评价机制。在全镇严格执行镇干部平时考核“日记录、周自评、月等次、季审定和年汇总”制度,探索推行年度目标考核“1+5”模式,切实激发了干部工作活力。

助推五项工作。通过对决策、执行、监督等环节的工作创新,压实“两个责任”,该镇工作效率得到明显提升,优化政治生态,强化党风廉政建设和反腐败工作,有效推进了“三大园区”建设、重点工程协调、新型城镇建设、改善民生和精准扶贫、基层党建等全镇五项重点工作,全镇综合经济实力排名全区第二,发展水平和结构质量居全区第一,连续三年荣获全区乡镇综合目标考评第一名。

(作者系朝天区中子镇党委书记)