

奋力打造新时代清廉建设高地湖州样板

市纪委理论学习中心组

中心组理论学习

今年是习近平总书记提出绿水青山就是金山银山理念二十周年，作为这一理念诞生地的纪检监察机关，我们既满怀使命荣光、又深感责任重大，将以积极负责的态度，坚持推动清廉建设与我市“十五五”规划和远景目标同步谋划、同步实施、同步推进，更好发挥清廉在高质量发展建设生态文明典范城市中的基础性、保障性作用，全面打造与绿水青山就是金山银山的自然生态交相辉映的政治生态。

突出党的领导，开展政治建设“领航”行动。充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚决维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保清廉湖州建设始终沿着正确方向前进。

一是以理论武装引领凝心铸魂。始终不渝用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，严格执行“第一议题”和理论学习中心组等制度，及时学习习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神。深化“循迹溯源学思想促践行”，健全以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干长效机制，推动党员干部坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。

二是以政治监督确保令行禁止。紧盯习近平总书记考察浙江提出的“4+1”重要要求和党的十八大以来对湖州工作作出的8个方面13次重要指示批示精神，常态检视落实，持续跟踪问效，强化闭环管理，以强有力监督确保习近平总书记重要指示批示精神落地见效。

三是以良好生态护航中心大局。坚持“以清促治”，推动清廉建设主动融入全市发展大局，对标我市“十五五”规划，紧紧围绕高质量发展建设生态文明典范城市主题主线，监督和支持各级党组织和党员干部以“六干”作风做好应布局、开新局工作。

突出贯通协同，开展责任落实“提标”行动。把推进清廉湖州建设作为履行全面从严治党政治责任重要内容，健全

“四责协同”机制，持续巩固“党委牵头主抓、纪委监委推动、部门具体落实、社会共同参与”的共建格局。

一是全面知责明责。推动各级党委（党组）制定年度落实全面从严治党主体责任的任务清单，明确“一把手”及领导班子其他成员的责任分工，持续深化“年初承诺、年中对表、年末亮晒”机制，健全完善定期研判制度，执行联系提醒机制，协助并推动同级党政领导班子成员知责明责。

二是推动履责尽责。持续深化自我革命市域实践，把清廉湖州建设作为推进全面从严治党战略性抓手，推动各级党组织切实加强清廉建设的领导，定期听取汇报、分析形势、开展调度。坚持问题导向，建立清廉建设问题排查机制，督促各级党组织班子成员动态排摸梳理分管领域清廉建设的短板弱项，早发现、早提醒、早纠正。

三是常态督责压责。深化运用上级党组织同下级党组织“一把手”和领导班子谈话制度，通过日常提醒谈话、新任任职廉政谈话和集体警示谈话等，监督推动“关键少数”履职尽责。健全派驻机构与被监督单位机关党委、纪委定期会商、联合督查等互通协作机制，以派驻监督提质增效促进“四项监督”统筹衔接。通过巡回驻点监督、“三重一大”事项嵌入式监督等方式，发挥派驻监督作用，助推“两个责任”日常协同落实。完善年度检查机制，每年对下级党委（党组）履行全面从严治党情况开展监督检查，发现突出问题，推动整改落实，形成闭环机制。

突出全域深化，开展清廉单元“创优”行动。聚焦权力集中、资源富集、资金密集、攸关民生的重点领域，推动各行各业结合实际建设清廉单元，打造一批清廉建设标杆，通过以点带面、抓纲带目，形成清廉湖州建设全域推进、全面共进态势。

一是健全培育推进机制。不断完善党委牵头主抓、纪委监委推动、部门具体落实、社会共同参与、市县乡村四级联动的共建格局。持续放大先发优势，巩固深化“17+1+N”清廉单元建设成果，推动职能部门构建完善清廉建设任务指标体系，积极探索更多具有借鉴意义、推广价值的规范模板。

二是拓宽群众参与渠道。积极探索开展人大代表、政协委员、群众代表走进清廉建设系列活动，通过通报清廉建设情况、实地走访调研、听取意见建议等方式，让更多群众知晓、参与、认同、支持清廉建设。持续深化群众身边不正之风和腐败问题集中整治、漠视侵害群众利益问题专项治理，强化数字赋能、扩大监督渠道，不断优化群众满意度调查工作，进一步畅通群众反映问题、参与监督评判的渠道。

三是搭建成效评价体系。对照清廉建设“5+N+1”指导性评价指标，督促推动清廉单元建设主管部门编制具有行业特色、针对性强的个性化评价细则。督促建立健全动态评价机制，结合实践中各清廉单元建设的上级要求、重点工作、群众期盼等，适时优化调整评价细则，让评价体系更具实践性、操作性。

突出浸润教化，开展廉洁文化“清风”行动。把廉洁文化建设贯穿清廉湖州建设始终，充分发挥廉洁文化浸润熏陶、春风化雨作用。

一是加强理论研究。深入挖掘湖州历史文化中的清廉元素，整理湖州清官廉史的嘉言懿行，探索形成一批理论研究成果。围绕本地文物古迹、红色遗迹、名人故居、非遗技艺等文化遗产资源蕴含的廉洁思想，加强研究解码、宣传诠释，激活廉洁基因。发挥清廉湖州研究中心作用，组织开展廉洁文化系列研究，支持举办公术交流活动。

二是提升教育质效。巩固深化党纪学习教育、深入贯彻中央八项规定精神学习教育成果，把纪律教育培训融入干部选育管用全过程，以学纪知纪明纪促进遵纪守纪执纪。差异化定制警示教育产品，提升警示教育穿透力、震慑力。加强领导干部家风建设，探索建立家属助廉常态化教育机制，筑牢反腐倡廉家庭防线。

三是打造传播矩阵。坚持点线面相结合，持续培育提升、宣传推介一批廉洁文化教育基地、“清风廉路”精品线路。鼓励各地各单位组织主题突出、特色鲜明、受众广泛的廉洁文化活动，多维度讲好廉洁故事。全面推进家教家风建设，探索推行政治家访，推进廉洁文化进机关、村社、学校、医院、企业，加强公益宣传，推动清廉理念深入人心。

加快打造乡村文旅新业态新爆款

胡 政

践行“两山” 湖州在行动

二十年来，湖州大地深入践行绿水青山就是金山银山理念，走出了一条守绿换金、添绿增金、点绿成金、借绿生金的高质量发展之路。

习近平总书记多次强调，要坚持以文塑旅、以旅彰文，推进文化和旅游深度融合发展，把文化旅游业培育打造成支柱产业。吴兴区妙西镇以生态为笔、以山水为卷，在绿水青山间开辟出一条通往金山银山的康庄大道，这条路由一个个落地生根、生态友好的大项目筑基，由焕发新生、承载千年文脉的古道赋予灵魂，更因咖啡的缕缕醇香、民宿的温暖灯火、赛事的速度激情而洋溢着青春活力与无限憧憬。青山已入怀、金山自然来，妙西的乡村文旅发展之路，是“护绿”“用绿”的辩证统一，清晰展现了生态保护向经济发展有机转化的路径，妙西的探索如同一面明镜，映照出绿水青山就是金山银山理念所蕴含的强大生命力与创造力，奋力书写着“两山”理念引领乡村文旅发展的生动答卷。

大项目筑基 青山展卷绘新图

妙西深谙“筑巢引凤”之道，以精心谋划、科学布局的重大文旅项目为引擎，驱动山水资源华丽转身，陆续落地布局西塞山前木墅酒店、悦榕庄鸿居、慧心谷等20多个重点项目，总投资超过150亿元。长颅鹿庄园将非洲风情与山林野趣融为一体，自2020年开园以来，年均接待游客超12万人次，迅速成为全国亲子度假市场的热门目的地，顺利入选“全球100亲子乐园酒店榜”。相距不远的十里芳菲·香积岭村，依托原始村落布局，将东方香艺与现代美学完美融合，开业首发预售即超2500万元，位居OTA平台全省订单量、搜索热度榜“双第一”。

大项目的磁吸效应日益显现，直接带动妙西旅游综合收入从2015年的1亿元，跃升至2024年15亿元。这些落地项目创造了超3200个岗位，让乡亲们在家门口端上“生态饭碗”。妙西将继续牢牢文旅项目的

“牛鼻子”，重点发力数字科技、康养旅游、互动游乐等领域，以新项目、新体验注入文旅发展新动能。

同时，做好原有项目再开发、再提升，强化精准营销，引入新业态、新场景，推动景区、酒店、民宿等业态服务向精细化、标准化、人性化跃升。

小业态勃兴 新青年入乡归巢

绿水青山的颜值聚集了旺盛的流量人气。一批兼具情怀与市场敏锐的青年创业者循机而来，在山水中注入了令人惊喜的时尚活力与现代气息，山野间、溪流旁、茶园畔，风格迥异的新业态项目，如雨后春笋般涌现。23家精品茶咖啡馆、13家主题露营地形成了独具山野意趣的“轻度假”业态矩阵，成为社交媒体上的热门打卡点，“爱丽丝”梦境咖啡馆单日最高客流达3800人次，拉普达日落公园单日营收超4万余元。返乡创业的青年创客们，还孵化了一批设计感十足的特色民宿，妙溪民宿入选全国甲级民宿、妙山里等5家民宿获省级认可。新业态、新青年逐步成为激发活力、拉动消费的新引擎，更是吸引年轻人回流、重塑乡村人口结构、激发乡村持久活力的“强磁场”。妙西将进一步厚植青创沃土，重点打造创客聚落、孵化基地，完善乡村生活、工作、社交配套，确保青年人“引得进、留得住、发展好”，让朴素的乡土，在创业的氩氙里、在创意的碰撞中焕发青春光彩。

文脉连古今 千年古道启新程

“长亭外，古道边，芳草碧连天”。绵延于西塞山、霞幕山间的陆羽古道，承载着茶圣足迹、见证了《茶经》著写。

近年来，妙西精心修复核心步道20余公里，修缮古亭石刻、增设导览标识等

100余处。金线串珠，将天湖禅院、千亩茶园等散落山间的文化景观织成茶禅主题体验网，将深厚的茶禅文化底蕴转化为文旅融合发展的独特优势，年均吸引徒步爱好者、文化访客超15万人次，陆羽古道入选全国“最受欢迎古道”，是全省唯一获此殊荣的古道。妙西将坚定“因地制宜、古今相宜”的原则，深入挖掘山间古道的茶禅、诗词、民俗文化，统筹推进历史遗存、传统村落等系统梳理、普查保护、科学修缮；创新强化“西塞科学谷”与古道的联动发展，解锁“传统文脉+现代科创”的新体验，打造“朝在实验室攻关，暮于古道间悟道”的生态科研场景。

赛事聚流量 美丽山水增活力

体育的激情与文旅的诗意精巧契合、深度融合，山水画卷成为运动爱好者挥洒汗水的“竞技场”。

妙西聚焦“赛事经济”，与凯乐石、SALOMON等国际运动品牌密切合作，成功承办西塞山越野挑战赛、霞幕山古道马拉松、长三角山地自行车联赛等知名品牌赛事，塑造了“动静皆宜”的文旅新形象。今年上半年，限上餐饮业增幅186.8%、限上住宿业增幅22%，综合营业收入在全省52个大景区中位列前5。妙西将继续锚定“以赛引流、以赛促活”的理念，培育引进具有全球影响力的山地越野、水上运动、徒步露营等特色品牌赛事，着力打造“四季有赛事、月月有活动”的赛事IP矩阵，全力把每一场赛事都当成展示乡村文旅魅力的舞台，推出“赛事+”特色消费场景，努力将赛事“流量”高效转化为文旅消费“增量”，为发展全域旅游、打造支柱产业注入强劲动能。

（作者系市政协办公室秘书处处长、妙西镇党委副书记）

本版投稿邮箱:1478005726@qq.com

邮件主题请注明“思学”二字。

2023年12月，全国人大常委会出台关于完善和加强备

案审查制度的决定，对贯彻党中央要求、全面深化备

案审查工作作出明确部署。其中，“双重备案”作为衔接联动工作机制被

首次提出。如何理解并结合实际推进这一机制，成为摆在学术界和实务界面前的重大理论与实践课题。本文结合湖州市人大

常委会创新实践，聚焦于地方政府部门规范性文件纳入人大备

案审查的正当性与可行性，为“双重备案”的创新与发展提供

思考。

政府部门规范性文件纳入人大备案审查存在的主要认识分歧及其正本清源

合法性问题：法律没有明确规定，人大审查是否于法无据。辨析：人大可以依法行使监督权，保障部门规范性文件在合法框架内实施，并纠正超越权限的文件。正如全国人大常委会法工委在备案审查工作情况报告中强调指出的，除了已有明确法律规定的以外，只要制定机关属于人大监督对象，其制定的规范性文件都应纳入人大常委会备案审查范围。这是依据人大监督权的法理原则作出的，开展备案审查是监督主体为实现监督目的而有权采取的适当举措和方式。因此，将现有法律未明确规定的政府部门规范性文件纳入人大审查范围，不仅是推进备案审查全覆盖的需要，而且是下一步推进法律法规修改完善迫在眉睫的内在需求。

合理性问题：法律已作明确分工，人大审查是否为重复劳动。辨析：首先，以保守主义倾向拒绝排斥与社会发展同向的相应探索有悖于法治精神。通过实践的探索和创新，倒逼制度改良和法律完善，是法治发展的进行曲。其次，法律对人大和政府的备案审查权并未作出“零和博弈”式的分工，政府审查的重点在于行政合法性和执行效率，而人大审查则更多关注法治统一和权利保障。政府对其部门规范性文件的备案审查是基于领导关系的团体监督，是实现行政目标的内部监督；人大对政府部门规范性文件文件的备案审查是基于权力机关与执行机关关系的异体监督，是法定的外部监督。二者独立且功能价值各异，相互不可替代，共同建构了部门规范性文件“双重备案”制度。最后，从现有法律体系看，“双重备案”的情形并不鲜见。因此，人大对部门规范性文件的审查不是重复劳动，而是提升政府部门规范性文件质量的必要行动。

建设性问题：政府备案进展良好，人大审查是否会引发制度冲突。辨析：尽管存在潜在冲突，但通过适当的制度设计和协作机制，这些问题是可控且可解决的。首先，当前政府对其部门规范性文件的备案审查存在不少问题：其一，政府与部门在行政目的和效率方面利益一致，内部监督往往不够深入；其二，司法行政部门作为政府审查责任主体，与其他政府部门是平级关系，且存在考评等因素，在具体备案审查时往往有所顾虑；其三，司法行政部门同时还负责政府文件合法性审核，对政府部门规范性文件审查相对宽松。其次，人大对政府部门规范性文件的审查能发挥积极作用。人大作为外部监督主体，更多是从法治原则和公共利益出发，有助于发现和纠正问题。比如可发现政府备案审查中的疏漏或有意规避的问题，促进整改纠错；通过人大深入监督，能促使政府更重视依法行政，全面查漏补缺。最后，两种备案审查是形成合力还是产生对抗、分歧，关键在于审查主体间的协作配合。通过建立审查联动机制，人大与政府之间可以通过会议协调、会商研讨、信息共享等方式形成共识。此外，人大还可通过提出意见和建议促进政府部门整改问题文件，形成监督合力。

实效性问

题：法律未赋予撤销权，人大审查是否无法完成纠错。辨析：虽然人大目前没有直接撤销权，但人大有听取和审议工作报告、审查和批准计划和预算、审查规范性文件、罢免和撤职、询问和质询、对法律的实施情况进行检查、组织特定问题调查委员会等七种行使监督权的方式。在实践中还形成了代表问政会、“两官”评查、部门负责人现场测评等其他方式。因此，人大可以运用以上多种法律规定的和符合法治精神的其他监督手段，推进政府部门及时整改纠错。

可行性问题：任务繁杂精力有限，备案审查是否无法实操落地。辨析：从客观情况看，审查标准不统一、备案流程繁杂、信息沟通障碍才是实际运行的主要制约因素。这些更多地需要从技术层面解决，比如统一审查标准、简化备案程序、推动信息共享。从主观方面看，开展备案审查工作必须克服负面情绪和态度。通过加强审查标准化建设、信息化手段应用及专业人员培训等方式，有效提升人大备案审查工作的效率和能力，确保“双重备案”机制顺利落地。

推进地方政府部门规范性文件开展“双重备案”的优化建议

把握审查重点，处理边界关系。人大在审查政府部门规范性文件时，应当将以下内容作为审查重点：一是针对涉宪争议事项的合宪性审查；二是以坚决“不抵触”为核心的合法性审查；三是以“比例原则”为重点的适当性审查；四是以公平竞争审查为关键的政策性审查；五是以维护群众利益为中心的精准性审查；六是核查办文流程规范的程序性审查。人大审查需重点处理好三个关系：一是依法审查与改革促进的关系，保障政策贯彻与法治统一兼顾。二是独立审查与协同合作的关系，人大和政府应尊重彼此的备案审查权，以更有效纠正政府部门文件的问题。三是文件纠错与实践纠错的关系，人大备案审查权限在于审查文件，可会同政府督促部门积极有效处置因文件差错导致群众利益受损情况。

强化联动机制，发挥各自优势。在“双重备案联动”过程中，人大、政府应分别发挥主导、依托优势，强化合作，聚焦问题并深入研究，积极凝聚共识。从人大对政府及其部门规范性文件均有审查权这一角度而言，人大审查更具权威性，所以人大需发挥主导作用，引导审查工作公正合理开展。同时，政府作为部门的领导机关，其审查更具专业性且与部门工作更紧密，因此政府要发挥依托作用，梳理政策文件依据和理由，保障审查工作具有针对性和实效性。

构建共享平台，促进信息互通。共享平台作为人大和政府备案审查信息实时互通的重要载体，其内容应涵盖文件报送备案情况、审查意见、整改措施等关键信息，从而便于人大和政府共同对文件的内容合法性和程序规范性进行监督。同时，要着重加强共享平台的数据分析和智能辅助审查功能运用，利用大数据技术挖掘潜在的违法、不合理文件，以此提高备案审查工作的效率和精度，并通过审查意见和整改反馈的全流程追踪，更好地保障备案审查工作的质效。

完善工作机制，增强监督实效。一是建立人大专工委统分结合的联合审查机制，在必

要情况下可联合发函以纠正错误。二是建立便捷畅通的公民建议机制，按照依申请审查的程序规定进行审查并及时反馈。三是建立常态化的季度目录核查机制，避免出现管理漏洞。四是建立切实可行的督查问责机制。人大对政府部门规范性文件提出审查意见后，应建立反馈机制，要求相关部门在规定时间内提交整改报告，说明整改措施和结果。对整改不力或屡次违规的部门，依法启动问责程序。五是建立报告分类公开机制。六是建立多方合作的合力监督机制，与公平竞争审查、合法性审核、行政诉讼附带规范性文件审查等有机结合。

加强机构建设，提升队伍素质。一是建立健全备案审查机构并优化人员配备。省、市、县三级人大都应设立备案审查机构，配备人员中至少有一人具备法律职业资格，其余人员也需有相应的法律实践经验。还可以引入律师、法学教授等外部专家组成顾问团队，为备案审查提供法律支持。二是强化人员培训与能力提升。培训内容应包括宪法法律和政策的理解、问题文件识别和整改建议等，通过学习典型案例和分享经验交流，提升队伍素质和审查能力。三是加强内部运行管控。着力推进审查标准化建设，制定备案审查工作指南，明确审查流程、标准和注意事项，提高审查工作的规范性和可操作性。

（作者系市人大常委会副主任委员）

——一类『双重备案』的内涵解析与优化设计

章国华

地方政府部门规范性文件纳入人大备案审查正当其时