

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(二十三)

一、江苏民营经济研究基地：江苏打造第四代 产业园区的战略路径

课题负责人：卜海

随着经济国际化的不断深入和国内产业园区自身的转型升级发展，江苏现有的130家开发区的载体创新发展，已经成为至关重要的问题。而第四代产业园区是以低碳循环和绿色可持续发展为基本理念，以依靠国际化管理和市场化运作有效整合国际资源为核心，以依靠信息、知识、技术、标准、人才和管理等无形资源的创新创业集成为动力，以“智能+创意+服务”的现代产业集群为主体，以实现产业业态、空间形态、自然生态的三态共融和产城高度一体化为发展目标的区域性现代新城。

一、当前制约江苏开发区发展的主要因素

1. 要素和环境约束加剧。一是开发区前期土地开发强度过大，可用土地容量不断减少，导致后续开发潜力受限，项目用地指标高度紧张。二是劳动力、水、电、气等生产成本不断上升，开发区企业普遍存在用工难、用工贵的问题。三是资金融通困难，筹资成本大幅度增加，企业资

金链始终处于绷紧的状态。四是环境保护的标准不断提高，长期粗放式发展，导致部分园区环境承载能力达到上限。

2. 产业结构不合理和同质化现象严重。一是传统产业和一般制造业比重较大，产业链条短，多数处于微笑曲线低端，产品增值率不高，部分开发区的产业结构仍以劳动密集型、高耗能的产业为主。二是各开发区定位同构性突出，同质化现象严重。三是重制造轻服务现象仍然存在。四是园区企业缺乏自主创新能力，不掌握核心技术和自主知识产权。

3. 体制部分回归，核心功能缺失。一是随着开发区的数量增加和范围扩大，特别是一些市县行政区划的调整，开发区原有的“小政府、大社会”管理体制优势趋于弱化。有的开发区体制出现了部分回归行政化倾向，承担的管理事务增多，管理成本增加，而服务效率却有所降低。二是有的开发区盲目扩张，“区外有区”，部分乡镇

“工业小区”也划入了开发区范围，更加剧了开发区的体制回归。与此同时，开发区的规划、管理、服务等核心功能却出现了一定程度的缺失，不利于开发区的转型升级和可持续发展。

4. 国际化管理水平有待提升。一是缺乏具有较强国际经济合作能力和丰富国际经济管理经验的人才和管理团队。二是缺少市场化运作的管理体制和机制，园区的招商理念和方式落后，仍采用传统的拼优惠政策、拼资源模式招商引资。三是开发区主体地位不明确，缺乏相关的顶层设计，管理制度和条例与国际通行规则吻合度不高，缺乏高效的执法体系，法治化营商环境建设滞后。

二、江苏省打造第四代产业园区的主要实现路径

1. 高点定位，提升标杆。全省130家开发区转型升级打造第四代产业园区在规划编制过程中要注意突出“三个结合”：一是结合中国制造2025、互联网+行动计划等国家战略；二是结合第四代产业园的基本特征；三是结合开发区所在区域的现实基础和转型发展要求。在发展目标上突出“五个区”的目标定位，即率先增长的核心区、创新发展的先行区、新兴产业的集聚区、集约发展的示范区、功能完善的新城区。积极争取省、市层面的全方位支持和强力推动，加大顶层设计力度，制定适度超前、涵盖全面、创新发展的系统性、纲领性文件。

2. 创新园区体制机制。一是坚持“小政府大社会，小机构大服务”的方向。积极探索园区与行政区融合发展的管理体制机制，理顺管理与开发、条线与属地、区内与区外等各方面的关系，整合双方有效资源，探索实施“大部

制”改革。二是完善市场化开发机制。推进管理主体与开发主体分离，组建或引进综合发展运营商，并以专业化的运营商为纽带，探索园区连锁化经营模式。引导鼓励境内外投资者参与开发区内各类公益性、准公益性基础设施项目建设，发挥企业和社会组织在资产运营、公共服务代理、公共工程代建等方面的积极作用，真正发挥市场配置资源的决定性作用。

3. 推动园区企业和产业集群转型升级。一是加快推动园区已落户企业转型。一是按照供给侧结构性改革的要求，加快淘汰落后产能，改进生产工艺，大力实施“机器换人”。推动新技术、新材料、新工艺在传统企业中的应用，适应消费者的新需求和个性化需求，在保持现有市场份额的基础上不断拓展新的市场空间。引导企业“管理换脑”，通过多种形式引导企业建立现代企业制度，实施科学决策。二是以“强链”为导向，加快推动现有产业集群升级。要根据开发区现有产业集群状况做优做强，不断向中高端攀升发展，同时统筹推进开发区中具有比较优势的产业，大力开发专用化、精细化的终端产品，最终实现向技术链和价值链的高端发展。

4. 培育和提国际化管理与服务能力。一是实现管理和服务国际化。现有开发区在转型升级打造第四代产业园区的过程中，要围绕国际化管理设立若干明确的目标。同时应当按照国际通行规则，对园区已订立和实施的各项规章制度，以及负面清单等进行合规性审查和修订，使园区的投资环境由随机性向标准化转变。还应积极引入国外医疗、教育、文化等领域的现代服务业企业，构建国际化的营商环

境。二是实现标准国际化。按照国际标准进行基础设施建设，引入可持续建筑认证体系对园区建筑进行可持续认证。同时要通过集聚优势力量培育引领性产业，注重标准类企业的引进，发挥其示范作用。

5. 突出园区人才支撑。一是制定科学的人才使用规划及政策。将人才发展规划纳入打造第四代产业园区的发展规划体系，从吸引集聚高层次人才、扶持人才创新创业等多个角度，制定出台人才创业、科技创新、金融扶持等政策，形成人才与科技、引进与培育、创业成功与做强做大互相衔接、相互支撑的政策体系。完善高层次人才和紧缺人才评价机制，健全高层次人才和紧缺人才供求信息系统。二是创新

人才引进方式。拓宽人才引进渠道，探索团队引进、核心人才带动引进、高新技术项目开发引进等新方式。鼓励企业与国内外知名高校、科研机构开展技术、项目合作，积极推进跨区域人才资源开发利用的合作与交流。三是优化人才使用环境。按照服务市场化导向，根据人才项目的个性需求，借助政府行政和市场双重力量，提供高端人才招聘、阶段性融资、行业专业培训等个性化服务。建立健全领导联系人才、部门服务人才、人才服务专员等制度，快速有效解决人才创业创新在工商注册、专项投保、职称评定、医疗保障和子女入学就业等方面的突出问题。

二、江苏党风廉政建设创新研究基地：抓住关键少数

引领政治生活新风 用好四种形态建构全面监督体系

本课题负责人：徐玉生

党的十八大以来，江苏全面从严治党成效显著，政治生态净化明显，但仍有极少数对党不忠诚、管党治党宽松软、以权谋私等种种与党章相背、与党纪不符的现象，特别需要在加强和规范党内政治生活、加强党内监督上下功夫。

一、抓住“关键少数”引领党内政治生活新风尚，加强和规范党内政治生活

1. 牢固树立服从作风。习近平总书记在关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》（以下简称《准则》）和《中国共产党党内监督条例》（以下简称《条例》）的说明中指出，要解决党内存在的一些突出矛盾和问题，必须把党

的思想政治建设摆在首位，营造风清气正的政治生态。把思想政治建设摆在首位，最重要的是让广大党员、干部严格养成遵守政治纪律的习惯，重中之重是抓住“关键少数”，即党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部，加强“四个意识”的教育，以上率下坚持和遵循“四个服从”。

2. 全面塑造担当作风。六中全会完善了“四个全面”的战略布局，为改变长期以来一些地方“热衷于经济建设，对管党治党心不在焉”的状况提供了依据。经济建设中心工作不可丝毫动摇，管党治党这个第一责任也不容懈怠。我省应抓住机遇、顺势而为，建立各级党委“经济建

设和党的建设”两手抓的考评体系，要求各级党委拿出抓经济工作的劲头管党治党，党委书记要切实肩负起全面从严治党第一责任人的责任，全面塑造“关键少数”的担当作风。

3. 充分发扬民主作风。改革开放以来的实践证明，“集中”是效率的保证，但也正因为“集中”，导致权力被滥用、腐败的情况时有发生。要充分发扬党内民主，开展专题研究，制定相应的措施，指导和要求“关键少数”以《准则》为遵循，摒弃独断专行、官僚主义的作风，对党忠诚，自觉接受广大党员干部和群众的监督。

4. 勇于运用解剖作风。“关键少数”带头开展批评和自我批评，使之成为党内生活的常态，促进民主集中制的贯彻执行，促进党内生活的严格规范；勇于开展批评与自我批评，敢于解剖他人，也要时刻解剖自己，虚心接受批评，及时加以改正，越是“关键”的干部越要敢于较真碰硬。

二、建构上下纵横互联全面的监督体系，用好“四种形态”加强党内监督

《条例》明确要求运用监督执纪“四种形态”，即党内关系要正常化，批评和自我批评要经常开展，让咬耳扯袖、红脸出汗成为常态；党纪轻处分和组织处理要成为大多数；对严重违纪的重处分、作出重大职务调整应当是少数；而严重违纪涉嫌违法立案审查的只能是极极少数。这“四种形态”实际上是全面从严治党的四道防线，是加强党内监督的量规戒尺。我省应在党中央统一领导下，建构各级党委、纪委（同级纪委和上级纪委）、党的各工作部门、基层党组织和广大党员群众等上下贯通、

纵横互联的监督网络，坚持正风肃纪不松懈、党纪处分不怜悯、法律处置不手软的原则，建构多元立体式的全面监督体系。

1. 运用监督执纪“四种形态”要坚持“三项原则”

首先，正风肃纪不松懈。党委书记要作为管党治党、净化政治生态的第一责任人，必须把监督干部健康成长当作分内之事、必须担当的职责。各级党委用好纪法“牛鞭子”管好党员干部，就是抓住了管党治党的“牛鼻子”。正风肃纪不松懈，就要敢于责任担当、敢于正确斗争、敢于指出问题，严密监控廉政风险点，对领导干部的“8小时外”和“朋友圈”亦不放松，切实关心爱护、全面严格要求，决不能错误地“包容”“宽容”。

其次，党纪处分不怜悯。批评教育成为管党治党重构政治生态的常态化工作，并不是对违纪视而不见或者“从轻发落”。恰恰相反，“对问题严重的，就要打手板、敲警钟，该组织处理的组织处理，该纪律处分的纪律处分”“问责不能感情用事，不能有怜悯之心”。以问责常态化促进“两个责任”履职到位，促进党的纪律执行到位，用铁的纪律整治各种违纪行为，有多少就处理多少，提高纪律执行力，维护纪律严肃性，确保纪律始终是带电的“高压线”。

再次，法律处置不手软。“法律处置”是“四种形态”中的极极少数，但绝不是躲在三道“护身符”后的网开一面。“惩治腐败这一手必须紧抓不放、利剑高悬，坚持无禁区、全覆盖、零容忍。”对于党员来说不可为之事包括违纪和违法行为，只要违法就应该受到法律处置，不允许“法外开恩”，否则“一有风吹草动

就会死灰复燃、卷土重来，不仅恶化政治生态，更会严重损害党心民心”。

2. 用好监督执纪“四种形态”要把握“三个关系”

党纪处理与法律处置的关系。在“四种形态”的实际运用中，需要精准把握“法律处置”与“党纪处分”的边界和转换，既要做到“天网恢恢疏而不漏”又要体现“极极少数”。可以引入“辩诉交易”机制，即以社会利益最大化为原则，在法治的轨道上通过与犯罪嫌疑人的“交易”，视对社会危害性、损失是否可追回或弥补的情节状况降低或免除对其处罚，换取其对犯罪事实的供认，甚或“带罪立功”，以对社会的贡献补偿其曾经对社会造成的伤害。

防止“宽”“松”“软”与建立“容错机制”的关系。在严格的纪律规矩面前，有些干部担心干事就会“出事”，宁愿不干事、不担

当。面对这种情况，应建立“容错机制”，为敢担当的干部营造干事创业的良好氛围，促进“为官有为”“为官敢为”。处理这两者之间的关系，关键要看其行为是否存在主观故意，看出发点是为了推动改革发展还是为了谋取私利，把为推动改革发展的无意过失与滥用权力、谋取私利的行为区分开来，在宽容无意过失的同时坚决打击徇私枉法、“为官不为”。

全面从严治党“主体责任”与“监督责任”的关系。各级党委特别是基层党委要肩负起“监督”的责任，“党委要任命干部，更要监督干部”，“执纪”是纪委的工作重点，纪委的“问责”首先要区分违纪还是违法行为，对违纪行为向党委提出处理意见并报告上级纪委，由党委作出组织处理和纪律处分，对违法行为则应移送法律处置。

三、江苏党风廉政建设创新研究基地：健全党内问责常态化机制的对策建议

主要参加人：张云霞、张乐、孙越

为深入贯彻落实《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党党内监督条例》等，解决好落实问责“最后一公里”问题，使问责制度迈向精细化、法治化和系统化，课题组在赴无锡、宿迁、连云港三市及其下辖县区纪检部门进行实地调研基础上，对省内外问责实践进行了全面梳理，探究健全常态化问责机制的有效路径。

一、党内问责实践存在问题

1. 问责范围略狭窄。滥用职权“有过”问责多，懒政怠治“无为”问责少；事后应急问责多，事前事中常态问责少；抓安全事故等行政问责多，抓管党治党不力问责少；针对工作纪律的多，对八小时以外生活作风等方面的制度规约少；多局限于执行环节的追责，决策和监督环节问责少。

2. 问责主体不明确。问责由谁启动，何时启动，权能来源何处，具体由哪一级别哪个部门

追究，追责要履行哪些手续，都缺乏一套明确的工作机制和实施程序。

3. 问责程序不健全。问责主体回避、对象申辩、行政复议等程序规定未能形成制度规范，导致问责依赖于领导人意志进行处理，党委与政府、上级与下属、集体与个人的权能界限不清，地方问责案例中迫于舆论压力的“火线问责”时有发生，不利于维护被问责党员的正当权益。

4. 责任追究不到位。个别省直单位和地方党委（党组）在问责过程中搞“暗箱操作”、“家丑不外扬”，对直接责任人的追究比较彻底，对相关领导责任追究还不够到位，存在高调问责低调复出、责任转嫁蒙混过关等现象。

二、推进党内问责体系科学化的建议

1. 实行责任清单全覆盖，注重事前明责。推动主体责任向基层党组织延伸，层层压实责任，深化市县乡村“四级联建”，健全“一竿子到底”的责任传导机制，走出“上层九级风浪，下面纹丝不动”的困局。督导各单位各部门制定权责对等的个性化责任清单，亮出岗位职责的“权力清单”，签订即知即改的“责任清单”，列举对照检查的“问题清单”，建立规范约束的“制度清单”，通过制订这四个清单来分解主体责任、实行销号管理，提高问责实效性和针对性。

2. 进一步明确问责主体，健全问责制度。各地党委（党组）督促并会同有关职能部门出台专项问责制度，制定实施细则，创新开展隔级问责，避免留“暗门”、开“天窗”，压缩问责自由裁量空间，谨防问责情绪化和随意化。由纪检监察机关会同组织部门，按照“谁管

辖、谁调查、谁建议”的原则，建立日常督查、专项检查、半年巡查、述职述廉和年度考评“三查两述一考”常态化督责制度，对各单位各部门问责工作情况定期汇总通报；充分发挥考评机制的“风向标”与“指挥棒”作用，优化细化责任制考核指标体系，精确界定问责情节的具体标准，杜绝“为官不为”、“带病提拔”。

3. 推进问责程序规范化，严把责任认定。综合运用批评教育、诫勉谈话、组织处理以及党纪处分等形式，把监督执纪“四种形态”运用到问责过程中，健全问责程序的目标引导、任务分解、衔接实施和能力建构机制。完善问责机制运作流程，编写纪检监察机关问责决定书，对问责案件的线索追踪、分析定性、建议提出、听取申辩、研究批复以及决定执行等每个环节，形成步骤严密的工作规范和清晰无缝的责任链条；在公开处理决定时，载明认定追责的具体事由、法律依据与裁量基准，保护被问责人合法权益，确保问责精准性和科学性。

4. 加快线索渠道多元化，打造问责合力。在党委纪检监察层面，会同多个部门综合运用专项检查、自查自纠、交叉互查、定点巡查、集中督查和明察暗访等形式，重点从巡视巡查、纪检信访、责任制考核、行政败诉和突发事件追责中挖掘问责线索。启动实施与问责结果须报备党政风监督室和案件管理室，对线索甄别及处置情况进行扎口管理、跟踪监督，并适时在政府网站发布信息，推进“互联网+阳光党务”。听取意见并及时掌握舆情，完善人民群众和新闻媒体等异体问责，加快电话、网络和信访举报受理平台建设，培育公共监督的理性

表达，构筑内外并重、上下联动的立体监督体系与多元参与机制，彰显问责民主性和长效性。

5. 问责激励机制创新化，坚定问责执行。拓宽纪检监察人员职业发展空间和晋升通道，除了在纪检监察系统内部晋级外，组织部门可将资历业绩合格的纪检人员，调任不属于自己监督对象业务领域的其他党政系统晋级，激发纪检监察人员积极作为。对敢于担当和创新的党员加大绩效激励力度，解除后顾之忧，保护事业开拓者的

热情。实施“一岗双责”和“一案双查”约束机制，防止制度空转及好人主义暗行，化压力为动力，形塑能者上、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境，或可化解不愿监督、不敢问责和慵懒散难题。总之，唯有实现“廉而有为”的方针引领、构筑“善谋勇为”的政治生态，方能消除追责中“处处架设高压线，就是从来不带电”的宽松软现象，坚定问责执行力。

四、江苏党风廉政建设创新研究基地：推进“两个责任”向基层延伸的对策建议

主要参加人：张祖辽、代利刚

通过两年多的宣传教育和制度建设，“两个责任”已逐渐内化为我省多数党员领导干部的思想、行为准则，但“两个责任”在基层的贯彻落实仍面临诸多问题和困境。

一、基层贯彻落实“两个责任”存在的问题

1. 少数基层领导干部的意识淡漠导致制度软化。少数基层党组织主要负责人对党风廉政建设第一责任人的意识仍不到位，导致基层落实主体责任的效果层层递减。特别是村（社区）党组织履行主体责任的担当不强、标准不高，党委仍有向纪委推诿责任之嫌。某些基层党委（组）虽制定了责任清单，并对责任进行了个性化分解，但一方面，其落实“两个责任”的主动性并不强，许多党委（组）主要负责人在履行主体责任时消极应对，只做“必选动作”，规避或很少做“自选动作”；另一方面，某些基层班子成员之间

落实“两个责任”的联动性和协同性不够，未能真正形成责任落实之合力，使责任分解停在纸面，流于形式。

2. “两个责任”的落实存在不平衡性。从调研结果来看，苏南地区基层党组织普遍设立了“两个责任”协调机构（比如“两个责任”办公室），但缺乏支撑工作的具体部门和人员配备，难以充分发挥其应有的统筹协调作用。基层纪检监察队伍在力量配备、能力素质等方面与当下的形势任务相比存在差距。比如，乡镇（街道）纪工委除了配有纪工委书记外，未配备专职纪检干事，加上某些基层党组织对纪工委的不当定位，导致基层纪检监察机构有限的人员配备在承担基层繁杂的纪检监察工作之外往往还要根据制度规定兼职其他行政工作，问题清单、整改清单难以落实到位。此外，基层（苏北地区尤其显著）相

对浓厚的“熟人社会”色彩一方面使纪检监察干部监督执纪时往往产生“孤立感”，另一方面则会影响到其上升空间。

3. 制度细节有待完善，可操作性有待加强。“两个责任”应当与全面从严治党的其他子系统，尤其是与“四种形态”协同发力，共同构成监督执纪的理念、制度合力。但这种协同性追责理念缺乏细节性制度规划。比如，“四种形态”中的每一种都是原则性规定，党委应当在哪些层面落实主体责任？纪委又应当在哪些层面落实监督执纪问责责任？每一种形态的落实需要党委、纪委与哪些部门相互配合、形成合力？以及在运用“两个责任”严管干部的同时如何通过“四种形态”来保护干部？这些问题都存在不少模糊之处，进而导致基层纪检监察机构在实践操作中不免存在顾虑和偏差，也难免使少数基层纪检监察干部不愿担责、不敢作为。

二、推进“两个责任”向基层延伸的对策建议

1. 要合理归责。进一步健全完善责任清单制度，明确各责任主体的职责范围和边界。第一，要明确区分“责任清单”和“权力清单”。应进一步在清单中体现责任边界，在此基础上以各级党委（组）为主体制定明确的“责任清单”，该清单在本级获得通过后，应上报上级党委和纪委备案；第二，要明确将加强纪委自身建设、推进纪检监察体制改革、创新纪委对党委的监督方式明确纳入主体责任范畴；第三，深化责任报告制度。党委作为主体不但要向上级党委、纪委汇报主体责任落实情况，还要向当地人大汇报主体责任落实情况，接受不记名

评议，把评议结果作为党委落实主体责任工作情况的重要依据。

2. 要科学评责。发挥既有优势，进一步用“科技+制度”的标准化手段构筑基层落实“两个责任”严密防线。第一，用标准化服务手段引入群众评议对“两个责任”倒逼机制，将基层站所能涉及的党风廉政建设问题消解在科学行权过程中；第二，建议由各市纪委牵头，扩大标准化建设的覆盖面，深化标准化惩防体系建设，对基层重点领域的业务规范、技术标准和数据规范进行集中的标准化梳理，将重要权力事项统一到标准化的行权框架内，为权力运行的总体框架、目标任务、检查内容和业务流程设定科学的统一标准。

3. 要严肃传责。进一步完善检查、考核机制，强化上级对基层“两个责任”落实情况的监督。建议引入流程化考核模式，层层传导检查、考核责任，防止听取汇报、约谈测评等传统考核方式形式化、过场化。具体来看，第一，可采取“签字背书”的考核方式，使待考核单位（个人）的自查与上级党委、纪委书记的“签字背书”相结合，若后期巡视中发现该待考核单位（个人）存在党风廉政建设方面的问题，其党委、纪委书记亦应承担相应责任；第二，建立以问题为导向的“两个责任”考核机制，突出考核的针对性。围绕该基层地区（部门）重要工作抽取若干关键问题，由上级党委根据被考核者的自查结果展开有针对性的检查和考核，并广泛征求辖区内群众的意见和建议。同时，要合理扩大考核主体，在考核中贯彻十八届六中全会提出的“党委（党组）全面监督、纪律检查机关专责监督、党的工作部门

县域新型智库建设的尝试

顾青山

十八届三中全会以来，特别是《关于加强中国特色新型智库建设的意见》出台后，各类智库犹如雨后春笋破土而出。智库建设顺应了科学发展的需求，也反映了发展对智力劳动的尊重，更体现了“软实力”的作用。

对于县域要不要参与新型智库建设和如何建设新型智库？往往因县级缺乏高校和高层次人才，而认为没有足够的条件参与智库建设，再加

上智库相对独立性等要求，县域要建设智库就更难以实现了。我们认为，县域的发展同样亟需智库的支持；中国特色新型智库体系中，县域新型智库也应不可或缺的重要一员。海门市在县域新型智库的孵化和建设进行了如下尝试——

一、引智——不求所有，但求所用。海门濒江临海，靠江靠海靠上海，与上海市中心直线距离最近仅60公里。新时代背景下如何接轨上海

职能监督、党的基层组织日常监督和党员民主监督”相统一的五位一体监督理念；第三，实行常态化的专任巡视制度和派驻制度。结合基层实际，巡视制度可分专任人员巡视和专任周期巡视。前者是指针对基层重点部门进行派员常驻；后者则指随机性、经常性派出巡视组进行常态化巡视。派驻制度方面，区机关工委等单位的纪委（纪检组）可由区纪委实施专项派驻，村（社区）则可采用综合派驻与单独派驻相结合的模式，使检查、考核责任不断向基层传导。

4. 要正当追责。构建程序化责任追究期限制度，使“信任激励”同“严格监督”相结合，纠错与容错相统一。首先，要合理扩大追

责主体，尤其是要在健全党内监督体系下引入群众参与。其次，进一步明确被追责主体的申辩程序，保障被追责主体的申辩、申诉权利，避免追责权力走向专断。对“两个责任”的追责必须贯彻民主集中制，完善集体决定程序，要规定明确的申诉、申辩保留时限，赋予被追责者向上级党委和纪委的申诉权利；最后，应建立严格、明确的复查程序，最大程度地保护乃至重新任用党风廉政建设中因无意过失而被追责的基层党员干部。通过制度途径使基层监督执纪“两个责任”和“四种形态”统一起来，使广大基层党员干部意识到党风廉政建设中既要被“严管”，又不乏被“厚爱”。