区县学习型组织创建运行机制

□赵伶丽

学习型组织创建工作过程中需要管理和指导者的共同参与，同时培养大批知晓学习型组织理论和运用学习型组织理论的管理者。结合延庆县创建学习型区县的具体情况和做法，对管理的相关经验进行归总，力求探究一种能够在其他区县普遍适用的管理方法。

建立管理的“三级网络”

虽然学习型组织创建工作应当是自觉自愿的一种组织行为，但在中国，多数都是以组织提倡的方式进行的，因此，学习型组织创建工作需要责成专门的机构负责。以北京远郊区县延庆县的经验为例，创建的管理网络一般是三级管理。

一是区县级的创建管理机构。为了做好学习型组织创建工作，一般成立区县级学习型组织管理机构，如创建学习型区县领导小组办公室（以下简称“学习办”），在创建工作中，学习办应当是学习型组织创建工作主要组织者和设计者。其主要职能是负责创建工作的总体规划、计划；收集发布学习型组织建设工作信息；协调领导小组成员单位、牵头单位开展创建工作；组织开展学习型组织理论辅导培训；进行学习型组织创建工作咨询；培育市、县级学习型组织典型单位；组织开展学习主题活动。由于工作的基础性和常态性特征，工作人员必须具备较高的管理统筹协调能力和理论水平，才能承担此项工作。

二是学习型组织牵头单位。在创建工作中，牵头单位的作用不可小觑。各种类型的学习型组织都依靠牵头单位的组织推动，创建的典型单位也是在牵头单位的带动下产生的。所以，加强学习型组织牵头单位的管理同样重要。

三是设立学习型组织管理部。延庆的经验是，在县社区教育中心成立“学习型组织部”。其主要职能是负责学习型组织创建工作宣传：管理学习型城市网站、编办创建简报，编写学习型组织理论普及材料；负责学习型组织指导教师管理；管理市县学习型组织课题；参与学习型组织视导和评估。在实际创建管理工作中，学习型组织管理部作为学习办的工作执行者，在指导学习型组织创建工作，提升学习型组织的创建工作质量等方面，发挥了重要作用。

实施统筹联动的过程监督机制

学习型组织创建工作是一项系统工程，创建的过程就是如何体会把学习作为一种管理手段推动各类组织发展的过程。作为区县学习型组织管理机构，在学习型组织管理过程中，必须要有具体、有效的实施做法，才能促进学习型组织创建工作的规范化、常态化。

统筹规划。在做创建工作总体规划时，要从地区创建的总体情况出发，先鼓励机关、学校、医院等规范的法人单位积极参与学习型组织的管理实践。制定整体创建工作计划时，申报比例可适当多一些，对一些社团组织则先从理念的导入开始，不要急于评估。学习型社区和学习型新村创建工作要列入创建工作的总体部署，从具体的村庄和社区抓起，同时以机关和学校创建典型单位做示范，点面结合，既有“面”的创建，又有“点”的支撑，整体创建工作就全面铺开。总之，学习办的工作计划要充分考虑各系统的创建工作实际，申报数额不能为硬性指标。

三级联动。在学习型组织的三个管理机构中，要采用“三级联动”的方式，要发挥学习办的统领、督导作用，又要充分发挥牵头单位的主观能动性，适时组织召开牵头单位创建工作部署会、阶段工作分析会、年终工作总结会，将创建工作有组织、有步骤地推进。在学习办的统一部署下，牵头单位要做好创建工作申报、视导、辅导等各项工作的具体安排，根据学习办的工作步调，及时对创建单位进行工作部署，推动创建工作步入常态化。

实效辅导。在创建工作中，指导教师在学习型组织管理部的统一安排下，根据创建需求做好“三、二、一”工作。即：每年开展三项培训（“如何创建学习型组织”“学习型组织档案解读”“学习型组织理论辅导”）；进行二次视导（集中视导、个别视导）；完成一次评估（县级学习型组织先进单位评估）。指导教师按照学习型组织指导流程做好“六个环节”的工作，包括解读各类市级学习型组织指标体系；普及学习型组织理论知识；指导创建单位档案材料整理；集中分类视导全县创建单位；按照创建进程评估创建单位；撰写评估回复意见。通过“三、二、一”和“六个环节”的工作，不仅了解各创建单位工作进展情况，对过程进行监控，同时也推动了学习型组织创建工作的普遍开展。

建立切实可行的推动机制

要建立学习型组织的申报制度。每年学习办要下发创建工作通知，由各牵头单位组织规范申报。学习办在审批申报单位时要重点审核申报单位一把手的创建积极性，将领导重视程度高，创建动力明确的单位确定为创建单位，申报工作开始到正式评估时间大约两年，给每个创建单位留出更长的创建实践时间，创建工作辅导也可以做得更扎实、更深入。坚决杜绝“运动型”申报，“快速性”评估。

要建立学习型组织创建视导制度。申报工作完成后，学习办要组织相关学习型组织指导教师以及工委、牵头单位领导联合进行工作督导，对创建工作做法、材料整理等相关问题进行具体辅导，全面了解申报单位的创建情况。要把视导作为理论的再普及，工作的再督促。对视导过程中表现不积极，过程进展缓慢的单位加强过程监督，随时掌握创建情况，对确实不符合条件单位的不予评估。

要建立学习型组织阶段评估制度。开展评估工作对于创建单位进行工作总结和梳理，提高创建水平有很大的促进作用。但要避免评估形式化，对于好的创建单位，评估可以采用现场会的形式，让更多的单位参与进来，具体感受创建典型单位的创建成效，其影响力远远超过个体评估。

要建立学习型组织创建工作复评制度。学习型组织理论认为，创建只有开始没有结束，任何一个组织都不能说自己就是学习型组织。为了使学习型组织创建工作持续进行，作为管理部门就要通过组织行为对创建单位定期进行复查。一般来说，评估超过 5 年的单位就应当进行复评工作。复评重点要突出考察创建单位领导管理角色的转变、组织管理的变革、组织文化的建设、学习方式的创新以及组织绩效的提升等方面。对一直坚持创建的单位给予“学习型组织示范单位”称号。

要建立学习型组织表彰奖励制度。学习办要每年召开创建工作总结大会，对评估过的先进单位进行表彰奖励。设立学习型组织先进单位奖、学习型组织创建管理奖、学习型区县先进个人奖。“学习之星”“学习品牌”等奖项要偏重在创建单位中评选。表彰决定在政务网和区县级主要媒体公示，并给予一定的物质奖励。

建立专业的人力资源库

管理队伍。学习型组织可持续开展的重要保障因素之一就是要有过硬的组织管理队伍。学习型组织管理队伍的构成应当是区县二级班子主管领导，其中主要是各牵头单位、各工委、各乡镇主管领导及创建单位主要负责人。在实际管理过程中，主要负责科室一般都是单位政工科、党建科、人教科或办公室，科长是工作执行者。因此，对这支队伍的管理要从上到下，采取上行下效的方式。通过组织高层次的专家讲座，把学习型组织理论精髓灌输到每一个管理者的头脑中，改变先从管理者开始。另外要定期召开创建工作会，进行具体工作实践指导，每年组织创建论文征集、工作研讨等活动，提高创建工作认识。

师资队伍。学习型组织指导教师队伍是学习型组织创建工作的重要人力资源。对师资队伍的培养主要采取三项制度和三项措施。三项制度是指：定期培训制度、工作交流研讨制度、自主学习制度。三项措施是：一是组长管理法，根据创建类型分为几个指导小组，由组织组长负责管理。二是专家帮带法，由市级专家带队，提高每组指导教师工作能力。三是行动学习法，不断参与各单位的具体指导工作，在工作实践中提高指导能力。

建立合理的考核评价体系

建立较为合理的创建工作考核评价体系是创建工作深入持久开展的有力保证。考核单位为区县学习办、政府督导室，考核评估对象为牵头单位和学习型组织创建单位。考核结果纳入区县二级班子考核，并占相应比例。

实事求是的原则。根据北京市学习型组织市级评估考核标准制定区县级考核评估标准，通过评估组常年根据观察和监督，对被考核单位作出实事求是、恰如其分的评价。

综合评定的原则。采取单位自评、牵头单位推荐、考核小组综合评定相结合的方式，对牵头单位及创建单位进行全面考核，综合评定。

力求创新的原则。在考核过程中体现学习型组织的创新型原则，既注意到学习型组织创建的广泛性，又注意培养学习型组织典型性，注重创新，突出特色。

根据《北京市发展社区教育促进学习型城区建设先进区县评估指标体系》，对牵头单位考核的重点是本系统创建工作的推动情况，典型培养情况，主题活动开展情况等；对创建单位考核的重点是学习型组织理论学习宣传情况，组织变革情况，组织文化建设情况、团队学习情况等。

总之，学习型组织创建工作是一项长期性、常态性、基础性工作。要创建优秀的学习型组织，就必须加强对学习型组织理论内涵的认识，努力探索创建工作的可操作性和可持续性，特别是要加强长效机制建设，通过学习型组织创建管理机制的有效运行，促进机关企事业单位、街道乡镇创建工作的可持续开展，发挥集体智慧，创造团队神话，不断提升地区核心竞争力和组织学习力，促进整个区域健康可持续发展。

（作者系北京市延庆县社区教育中心书记、延庆县学习办负责人）

学习型组织
理论与实践
征文选登
xxxzzllysj@126.com

落实“三抓” 精心筹划 扎实推进

——茅台集团积极筹划党的群众路线教育实践活动

□彭 云

根据贵州省委的统一部署，茅台集团属参加第二批党的群众路线教育实践活动的单位。在活动筹备阶段，通过落实“三抓”，认真做好党的群众路线教育实践活动的准备工作。

抓思想统一，先学先行提前谋划

为确保活动取得实效，集团公司党委三次召开专题会议，对教育实践活动进行谋划、部署，确定了“聚改革转型之力，谋升级跨越大势”活动主基调，明确了要重点解决在制度建设和制度执行力等方面的突出问题，集中整治制约集团公司转型发展的“满浮慢混散、懒庸软俗贪”等不良现象，切实解决事关企业改革转型发展的产业升级和产品结构调整、环境保护、人才队伍建设等突出问题，扎实做好“三个转型、五个转变”，不断提高依法治企能力和企业现代化管理水平。

研读文件，把握精神。茅台集团不等待、不观望，在活动筹备阶段，集团公司党委、活动筹备组全体成员认真学习了《中共中央关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见》《贵州省第二批党的群众路线教育实践活动实施方案》《关于第二批党的群众路线教育实践活动单位认真开展“四风”问题先查先改工作的指导意见》等文件精神，活动筹备组成员还于 2014 年 1 月 20 日和 22 日，分别在贵阳、遵义市分会场、仁怀市分会场参加了中央党的群众路线教育实践活动第一批总结暨第二批部署会议，第一时间了解掌握会议精神，同时通过网络、报纸等媒介对教育实践活动的开展情况密切关注，把思想和行动统一到中央、贵州省委和省国资委的安排部署上来。

虚心学习，求取真经。2014 年 1 月 15 日，在公司党委的安排下，由协助分管党务的总经理助理带队，公司政工群团部门负责人赴贵阳到中国移动贵州公司、南方电网贵州电网公司两家企业学习取经，对教育实践活动每个环节、每项工作的具体要求及一些环节应该注意的事项有了清晰的了解，做到心中有数。

查找不足，边学边改。2013 年 12 月，在调研、收集意见、个人对照检查的基础上召开了以“服务群众、清正廉洁、促进发展”为主题的领导班子民主生活会，进一步改进工作作风，进一步密切干群关系，在公司营造了“发展要快、风气要正、作风要实、干部要干”的良好氛围；2014 年 1 月，组织开展员工思想问卷调查，为公司党委、董事会决策提供参考，为即将开展的群众路线教育实践活动打下了坚实的群众基础；认真做好各类制度和规范性文件的废改立工作，目前，已清理废止文件 223 个、失效文件 13 个、保留文件 317 个、修改文件 104 个、新立文件 125 个；同时对集团管控模式、车辆购置和运行费、领导出访、公务接待、职务消费等问题进行了重点查找，制定整改方案、健全相关制度。

抓组织落实，明确责任强化保障

为确保活动的扎实开展，在分管党务的副书记的召集下，相关人员召开了三次筹备会，提出了活动领导小组及办公室成员建议名单，2014 年度第一、二、三次党委会分别对相关工作进行了部署，成立了以党委书记为组长、3 名党委副书记为副组长、党委成员为成员的领导小组，并在领导小组下设办公室及工作机构，办公室主任由分管党务的副书记担任，副主任由公司部分领导及总经理助理担任，工作机构设综合组、材料组、宣传组、制度组以及 7 个督导组，集中了 76 名同志，为整个活动的开展奠定了组织基础、提供了人员保障。

抓氛围营造，各项工作有序推进

做好舆论引导。为做好群众路线教育实践活动的氛围营造和思想发动工作，公司通过宣传简报、《茅台酒报》、国酒电视台、广播电台、官网、官方微博、内网等平台，以专栏、专访、专题报道等方式进行广泛宣传。目前，宣传简报已出 15 期，《茅台酒报》开辟“群众路线教育活动推动茅台发展”专栏，已刊出 5 期，公司电视台、广播电台、手机报等其他宣传媒体已播出新闻近 50 多条。

做好动员准备。在活动领导小组及办公室成立以后，各个工作组切实承担起责任，召集本组人员开会，对各项工作进行安排部署，在春节放假期间，许多同志还加班加点，对活动方案、主要领导动员讲话等材料进行反复修改。目前为止，活动方案、动员会上领导的讲话、需要发放的各种学习资料、专门学习记录本等都已发放到位。

做好请示汇报。在省委明确第十二督导组指导我们几家单位的第一时间，公司党委领导及时向督导组汇报公司基本情况、党建工作情况、活动的筹备情况，并根据省委及督导组的相关工作要求，及时布置了督导组的办公室，添置了相关办公设备，为督导组开展工作提供保障。

（作者单位：茅台集团）

创新监督模式 完善监督程序

□刘瑞华

去年以来，青岛市人大常委会党组认真贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，努力推进青岛市政府全口径预算编制审查和监督工作，坚持“预算全口径、资金全涵盖、过程全跟踪、公开全方位”的监督模式，不断完善审查和监督程序，扩大审查和监督内容，增强审查和监督实效，由程序性监督向实质性监督迈出了坚实的一步，促进了政府部门依法理财、高效用财水平的不断提高。

完善政府全口径预算编制审查和监督

政府预算包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和政府性债务预算（以下简称“五大预算”）。在当前落实十八大精神的主要任务就是尽快实现对政府“五大预算”的实质性审查批准和监督。

全口径预算就是把政府所有收支全部纳入统一管理，其目标定位于构建一个覆盖所有政府收支，不允许任何政府收支游离于预算之外的工作体系。按照十八大提出的“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”的要求，在青岛市人大党组的统一部署领导下，人大财政经济委员会、常委会预算工作室与市财政局密切配合，在 2013 年市人代会上实现对公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、政府性债券预算的审查与审批。关于社保基金收支情况，先由市人大常委会于 4 月份听取和审议市政府的专项工作报告，待时机成熟时再纳入人代大会审批。2013 年，通过市人代大会和市人大常委会两大权力机关初步实现了对市政府“五大预算”的审查批准和监督。

提前编制。从前几年的预算编制情况看，青岛市政府各部门预算编制时间都较晚，与市人代会召开时间间隔太近，留不出充足的时间给市财政局审查和市人大预算工作室预审，预审工作就不能够做到审细、审透。为此，青岛市人大预算工作室和市财政局进行沟通，自 2013 年起，市财政局每年 3 月份给市政府各部门发出编制下一年市级部门预算的通知（国家一般 6 月份下达通知），预算编制时要求所有项目都要确定绩效目标，编制时间比往年提前了四个月，并要求在第三季度前完成，为专项经费支出和专项资金项目论证、研究和细化提供了时间保证，促进预算编实、编细、编准，也为市人大工作机构深入开展预算审查工作留出了更充裕的时间。

强化超收收入使用和后续项目的审批。多年来，青岛市人大常委会要求对财政的增收部分按规定纳入预算调节基金，对历年结余的动用要纳入次年预算统一安排。对上述资金，若当年动用时均须提前一个月报市人大常委会审批。同时，在年度预算安排时，专项资金项目安排到位率难以提高也是各地普遍存在的问题。对此，2013 年青岛市人大常委会主任会议通过决定，要求 2014 年市人代会专项资金基本安排到项目，若安排不到项目，将在该专项资金项目安排全部到位时，再向人大常委会作专项工作汇报。

监督盘活存量资金。青岛市人大常委会积极支持和督促市财政局建立结转结余资金定期清理机制，加大资金统筹使用力度。经过认真逐项排查梳理，将当年不能执行且结转时间超过一年的市级公共财政预算资金、超过两年的上级财政专款和市级政府性基金，全部收回财政统筹安排，2013 年共清理收回以前年度结转结余资金 61 亿元。清理收回的资金，主要安排用于弥补公交、供水、居民供热亏损补贴，公路交通建设维护，地铁和轻轨项目资本金，落实财源建设扶持政策和促进蓝色硅谷核心区发展等。

实现“五大预算”全部上人代大会审查批准。2014 年，青岛市人代会实现了公共财政预算、政府基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算和政府性债券预算统一审查和批准，初步实现了审查监督范围“横向到边”和深度“纵向到底”的工作目标。

创新人大预算工作机构的预审工作方法

青岛市人大常委会预算工作室以前做法是，基本上与人大财经委全体会议同时开展初步审查工作，只能对总预（决）算收支和大的支出项目做出审查，不够专业且较粗放，向市人大主任会议和常委会的汇报不够细致、准确。为此，青岛市人大常委会预算工作室与市财政局加强沟通，开展同步审查，即由财政安排专项审查工作经费，市人大预算工作室提出同步审查工作方案，经市人大主任会议批准后，组织专门机构开展专业性初审，对关键部门及其下属单位和相关专项资金预决算草案和预算执行情况进行重点预审，将预审结果向人大主任会议报告，并向市政府有关部门提出预（决）算工作建议。

提前预审部门预算和相关专项资金安排预算。针对当前预算编制中普遍存在的随意性大、不够细化、不规范等问题，青岛市人大常委会预算工作室于 2012 年选定了市直 14 个具有代表性和群众非常关心、社会普遍关注的部门，组成由市人大财经委员会、市审计局、中介机构部分人员组成的部门预算审查专家组，重点审查了试点部门的 2013 年预算编制草案和专项资金安排。此次审查是在青岛市财政局开展预算编制的同时进行的。预审中，专家组审出了有关费用预算安排超出定额标准、项目提报依据不足、预算构成事项不合理等 10 余项问题，专家组针对这些问题积极与被预审单位沟通，提出了针对性的建议，14 个被预审部门和市财政部门在 2013 年政府预算编制工作中充分吸收了这些建议。通过这次预审，14 个被审部门主动调减申请的专项资金数额达 1.1 亿元，根据预审意见，市财政部门又对这些部门的部门预算的专项支出审减 1.55 亿元，合计审减 2.65 亿元，占这些部门专项资金的 13.7%。通过审查，推动了青岛市市级政府部门规范预算编制，提高了预算编制的科学化和规范化，使财政资金更好地服务于经济社会发展需要，增强了人大预算监督实效，提高了人大预算监督工作的影响力，对其他预算部门起到了示范和警示作用，也为进一步深化预算监督积累了宝贵经验。

开展部门决算及相关专项资金决算的预审。针对当前普遍存在的“重预算、轻决算”问题，青岛市人大常委会预算工作室于 2013 年首次开展了对政府 5 个部门及其 7 个二级单位 2012 年决算的审查工作。这些部门和单位共提交会计报表 24 本、账簿 120 多册、会计凭证 1300 多本、预决算报表 60 多本。在审查工作中，重点关注因公出国（境）费、公务用车购置及运行费、公务接待费、会议费、培训费的支出情况，以及行政事业性收费和专项支出的收支情况。审查中既注重审查程序的合法性和严谨性，又注重审查决算编制的真实性和完整性，还注重部门财政财务收支核算的合法性、真实性和有效性。这次审查涉及预算资金 46.7 亿元，审查发现了项目结余资金管理不规范、市财力大项目竣工决算不及时等突出问题，及时通报给市财政局和市审计局，提出了清查结余资金和不良资产、加强专项资金管理等切实可行的意见建议，引起了预算单位对决算工作的重视，对全市的决算工作和市审计局的预算执行审计工作有了较大推动。通过这次审查，进一步提高了人大预决算监督工作的影响力，在市级预算单位中普遍产生了较大反响。

提前预审当年预算执行情况和下年部门预算及相关专项资金安排预算。针对往年对当年预算执行情况只进行总预算和本级预算执行情况审查，没有对部门预算执行和专项资金项目执行进行审查的问题，2013 年青岛市人大常委会预算工作室组织对 2 个单位 2013 年部门预算执行情况和 6 个单位的 2014 年的部门预算安排进行预审，此次审查涉及预算资金 49.18 亿元，其中 2 个部门的预算执行资金 14.97 亿元，6 个部门的预算编制资金 34.21 亿元。预审表明，各部门提报材料的及时性、全面性、准确性大大提高，发现的问题明显减少。但是，在预算执行方面，存在专项资金执行不够均衡、事权部门重资金申请分配、轻过程管理，对机关事业单位财务核算不够重视等问题。实践证明，只从程序上听取和审议半年、全年预算执行情况是不够的，需要深入开展对部门预算和专项资金预算执行的专项审查，这样才能真正促进预算执行水平的提高。

加强地方预算审查立法和人大代表专项培训工作

经青岛市人大常委会党组研究，2014 年市人大预算审查监督工作，将进一步巩固已有的改革成果，并与时俱进，积极探索深化新的监督领域。

加快绩效预算立法步伐。加快推进以专项资金项目评审为重点的预算绩效管理立法工作，着力加强对重点领域、重点项目、重点资金，特别是专项资金和项目的绩效管理。当前《青岛市政府预算绩效管理条例》立法正在论证过程中，2014 年 4 月份将上青岛市人大常委会进行第一次审议。该条例将对部门预算、专项资金预算、项目预算及对区（市）转移支付预算的评审做出实质性审查规定，使预算绩效管理工作有法可依。

强化培训。做好政府全口径预算编制审查和监督工作，离不开审查监督人员的知识水平和专业能力，他们的专业能力高低直接决定了审查和监督工作质量。2014 年，青岛市人大常委会将下大力气对市人大代表、区（市）人大预算审查工作人员开展预算、税收、审计等方面知识的全面培训工作，努力提高他们的履职能力和水平。

深化改革，继续开拓新的监督领域。今后要加强对政府各类融资平台的监督，适时纳入审查批准范围，逐步将政府债务预算审查批准监督工作做实做细。对行政事业单位会计进行执法检查，促进各部门、单位资金支出的合法性和真实性。加强对政府性资产（源）使用和交易情况的调研，适时听取政府的专项工作汇报。待国家预算法修改完成后，及时修订青岛市人大预算审查监督条例，努力提高青岛人大预算审查监督的法制水平。

（作者系青岛市人大常委会预算工作室主任）