政策与管理

对规划进行“规划”与管理

□徐根兴

按照党的十八大提出的“两个一百年”奋斗目标，“十三五”时期（2016—2020）将是新中国发展历程里具有特殊重要意义的一段。当前，各地制定“十三五”规划的工作已经启动，如何编制好新的规划，值得思考。

制定新的规划需要对过去进行反思

各地在制定“十三五”规划时，需要想清楚发展的目的和目标是什么。目的是最终要达到的结果，目标是为了达到目的而设定的步骤，脱离目的的目标没有意义。以往在每一个发展的新阶段，我们都习惯于过多地总结成功经验，这不利于清醒地发展，应该要有问题意识和反思能力，既要反思发展的路径，又要反思规划本身的问题。比如，为什么在有些地区发展的成绩与问题高度重叠，政绩导向的短期性和科学发展长期性的矛盾比较明显，这说明评价成绩的标准有问题。这些年一些地方在规划方面存在的问题具体表现在：规划随意性大，忽视市场和经济规律，忽视地区的核心竞争力和发展阶段的限制，将规划的目标定得过高，缺乏足够的必要条件。学者刘云中等从另一个角度对过去规划中存在的问题做了总结，这些问题是：规划内容趋同导致每次规划都成为新一轮无序开发建设的开始；倚重行政主导而忽视或代替市场的作用，在规划中给予较多的优惠政策，间接上使区域发展与市场轨道偏离；各职能部门协同不够，影响了规划政策措施的实施效果，包括规划、发改、技术、环保、旅游、工信、国土、农业等都在编制产业和部门规划，无形之中变成了部门之间利益的争夺。

因此，在制定“十三五”规划，总结以往成绩的时候，我们需要虚怀若谷，在问题中找出前进的方向，在成绩中发现潜藏的不足。国防大学金一南教授曾撰文介绍，1991年海湾战争结束后，美军认为他们遇到了“理想的敌人”，获得了“理想的联盟”，拥有“理想的设施”和“理想的地形”，因而在“理想的战场”上打了一场“理想的战争”，如此理想条件今后很难再现，因而这场战争的指导意义十分有限。今天各地也特别需要这种总结成绩、剖析问题的气度和境界。

对规划的“规划”与管理

什么东西不需要规划。十八届三中全会提出市场在资源配置中起决定性作用，给“十三五”规划编制工作带来了全新命题，李博认为，今后竞争性领域可能要少编规划甚至不编规划，因为那些领域规划编了也不一定起作用。在市场失灵或在某些方面存在缺陷的领域，由政府通过规划来明确未来的发展方向，从而克服市场失灵，例如，基础设施、公共服务、一些涉及自然垄断的领域等。这与政府职能转变紧密相联。地方政府如果把稳定而不是秩序作为关键，把管制而不是服务作为工作重心，很难转变职能，甚至会通过规划强化本该弱化的某些职能和权限。所谓事在人为，但当事变成一种权的时候，权就会凌驾于事之上，所以职能转变不了。这是深化改革的重点也是难点。市场起决定作用如同交通管理，交警部门有权限速、设置信号灯、单行道、封闭道路、巡逻、处理违章。但是，汽车、自行车、行人的流量不是交警决定的，人为制造车流、人流，只能变成有些地方拥堵不堪，有些地方车少人稀，而总量其实没什么变化。

对规划的“规划”。当前，我国有多少规划？以国民经济与社会发展规划为例，笔者大致算了一下：包括一个国家规划、31个省级政府规划、几百个地级市政府规划、二千多个区县政府规划、一万多个乡镇规划。除此之外，我国还有各级各类专项规划如几十个区域规划（如长三角规划等）、无数行业规划（如环保规划等）、产业规划（如文化产业规划等）、部门规划（如人才规划、科技发展规划等）、条线规划（如青年、妇女、儿童规划、人口规划等）等等，数不胜数，以至于有人说中国是世界上规划最多的国家。地区经济社会发展被如此多纵横交错的规划所“规划”，“规划”得支离破碎，无法衔接，而且往往以本区域为中心，以政府为中心，又缺乏时空衔接，产业、区域、市场、社会、经济运行的内在联系被割裂，科学发展如何谈起？张丽认为，当前规划编制过程中存在的主要不足在于，专项规划与总体规划之间的衔接不够、规划之间关系不明确、各专项规划的编制审批主体不明确、专项规划编制过程中缺乏必要的部门协调与衔接、规划编制的时间不同步和无明确固定的周期等。因此，有必要对规划进行“规划”，要对各类规划的地位、性质、体系、内容、功能、时间、编制程序、编制主体、审批、颁布、实施、评估、调整以及与其他各规划之间的关系等做出明确规定。特别要强调规划必须明确所涉项目的资金规模，政府能够筹措的资金（包括地方政府债券的可发行量），以及最佳的融资结构组合和债务偿还计划，还要保障规划动态调整中的可连续性，这些是实施规划的必须，也是各地所有规划中严重忽视甚至故意回避的关键。

规划与实施之间的链接。规划的制定与实施有必要遵循先内容（课题）、再方案、后运行的程序，沿课题专家（包括经济学者、社会学者、法律学者、技术学者、相关部门官员、公众等）、方案专家（包括产业策划专家、企业家、社会风险评估专家、媒体专家、相关部门官员、社会组织、公众等）、运行主体（包括相关部门和官员、企业、社会组织等）的路径，逐渐清晰干什么，怎样干，谁来干等思路。这里虽然没有明确的界限，但一定存在着上述的逻辑顺序。如果逻辑不顺，就会使规划工作出现程序混乱。现实中，常常是在探讨规划定位、摸索选择产业阶段，就请来方案专家，干什么还不知道，就谈怎么干，导致不知所云。因此，一个规划的制定与实施的顺序应该是：先充分研究内容，比如当前有些地方公开招标“十三五”规划的各类课题，就是所谓“开门”搞规划，集中全社会的智慧讨论内容，研究今后五年要干什么，这个做法值得充分肯定；其次要对内容改造加工，这就进入方案形成阶段，邀请各方面经验丰富的专家、官员，形成规划的文本。因为一般在课题阶段会有较多理想色彩，而具体实施与运行则受到现实资源匹配能力的制约，所以最后要由规划决策者、实施参与者一起共同制定具体方案。

考核规划落实。党政班子的绩效考核里，应该把规划的实施情况作为对整个班子的重要考核内容，约束性指标如果不能完成要有问责机制，最后才是考核个人在落实规划中的成绩。

让诚信成为每个人的自觉

□刘奎波

一段时间以来，关于失信或诚信的报道屡见于媒体，并引起人们的热烈讨论。对每一个失信事件，人们都给予批判、谴责；而每一个诚信事件，都被广为传扬、称颂。诚信问题成为一个既让人揪心又让人感动的复杂话题。

在这一话题的背后，有一个不得不承认的现实，就是作为中华民族传统美德、成为中华民族文化基因的诚信，正面临前所未有的冲击和考验。由于对利益的不当追求，无论是社会生活领域，还是政治生活领域，抑或人际交往中，都晃动着失信的阴影。诚信缺失及其严重后果，见诸报道的如制假贩假导致人死人残，偷工减料导致桥垮楼塌，滥砍滥伐引起山洪暴发，等等，成为国人不堪承受之重。这与我们致力于构建的社会主义和谐社会是格格不入的。社会主义和谐社会，应该没有欺诈，没有虚伪，没有假冒伪劣，全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处，不但有富足的物质生活，更有良好的生活环境。因此，加强诚信文化建设，打造诚信中国，让诚实守信成为全社会共同的价值追求和行为准则，为社会主义和谐社会提供道德伦理支撑，是我们要完成的重要任务。

构建社会主义和谐社会的关键，是尊重各方利益，处理好各种利益关系，尤其是处理好公共利益与个人利益的关系，实现多元利益主体的互利共赢，以利益和谐促进社会和谐。诚信是利益和谐的前提。利益主体之间只有平等友爱、和睦相处、相互协作，才能实现各自利益的最大化，进而实现社会整体利益的最大化。如果利益主体之间尔虞我诈、言而无信、自私自利，就无法互利共赢。不讲诚信者的收益大于其风险成本的现象是不可持续的，随着诚信体系建设的加强，失信者只能获利于一时，最终难免声名扫地，损人不利己，如果是诈骗、渎职、遗弃、虐待、侮辱和诽谤等严重失信行为，还要受牢狱之苦。说到底，讲诚信符合大多数人的利益，不讲诚信损害大多数人的利益。

诚信是一个美好的字眼，但它只是一种软约束，需要改革创新体制机制，形成一种强大的力量来维护它。要加强行业诚信建设，特别是食品、药品、金融、社会保障等行业，要走在诚信建设的前列，把诚信经营作为安身立命之本，切实做到重合同、守信用。要完善奖惩机制，使守信者受益并有更多成功的机会，使失信者付出高昂代价并让这种代价成为其一生的教训。要突出政府诚信的示范引领作用，推进政务公开，依法公开在行政管理中所掌握的信用信息，提高决策透明度，同时保证民众对政府失信行为如不兑现承诺、不履行合同、发布虚假信息等的追究和惩罚权利。要构建信息共享机制，在保护涉及公共安全、商业秘密、个人隐私等信用信息的基础上，依法使各类社会主体的信用状况透明、可核查，让失信行为无处藏身，如国土资源部计划上报给国务院的不动产登记条例或将支持以人查房，条例一经实施，官员财产申报造假者会无所遁形。

总之，我们构建社会主义和谐社会，要把诚信文化作为重要支撑，无论是个人、社会组织还是政府，都要信奉、推崇和践行诚信文化，让诚信美德发扬光大于全社会，成为每一个人的自觉。

有感而发

发展之路

建设社会组织应重视的原则

□陶希东

政府、市场、社会是人类社会的三大主要领域，任何治理体系都围绕三者关系在进行。当前我们所说的社会治理创新，核心就是除了政府发挥好自身功能外，通过重建良性互动的政府与社会间关系，进一步加大培育社会组织和社会力量，让渡社会权力，引导社会组织全面参与公共服务供给、社会矛盾化解、推进基层民主建设等领域的公共事务，谋求政府治理、政社合作治理、社会自身治理的有机结合。其中，社会组织的发展壮大，并让其有序地参与社会事务的公共治理，是创新社会治理的核心内容和关键所在。笔者以为，要想真正促进社会组织充分参与社会治理，从社会组织、政府的视角来看，分别要注重“三个导向”和“四个体系”建设。

突出“三个导向”

从社会组织发展与参与社会治理的需要看，要突出三个基本导向。

需求导向。社会组织的创建与发展，抑或参与社会治理，首先要明确我为谁、有哪些社会服务需求空白、哪些服务对象需要我等基本问题。实际上，政府无法提供、不适合提供、不能有效提供的服务，理应成为社会组织参与社会治理的核心领域。从这一点来看，面向老年人、儿童、青少年、妇女、移民、残疾人、贫困者等弱势群体，以及面向比较贫穷的社区，理应成为社会组织大展身手、发挥作用的重要阵地。

能力导向。在明确了“谁需要我”的问题以后，就要转而关注“我到底有没有能力”的问题，这包括组织策划能力、服务能力、管理能力、运作能力、筹资能力、参与能力、专业技术能力等。只有通过自身强有力的能力体系建设，最大程度地满足服务对象的需求，才会赢得服务对象的信任，获得社会认可和支持，进而走向可持续发展的道路。

项目导向。在有需求、有能力、有资源的情况下，社会组织参与社会治理或提供社会服务，就要看其对具体服务项目的运作能力了。这就要求社会组织学会按照项目化的方式进行开展和运作，制定一套完整的项目运作制度，包括项目组织策划、项目申报或设立、项目资金预算、项目效益评估等，力求做到项目标准化、规范化、制度化。只有这样，才会保证“做一件成功一件”的效果，同时也会创立出自己的服务品牌，确立自己在社会治理中的地位和作用。

强化“四个体系”

从政府角度来看，为了帮助社会组织有效参与社会治理，就得强化社会支撑体系。既然“治理”作为一种政社合作的互动行为方式，除了社会组织单方面具有强烈的“参与欲望”外，政府必须为社会组织参与社会治理创造机会、提供条件、搭建平台，创建良好的参与生态环境，以便引导社会组织有序、有效地参与。这要求政府做好以下四个体系建设。

法律体系。社会组织凭啥参与？参与什么？如何参与？需要具有明确的法律依据。当前，正是由于我们现有的一些法律法规存在滞后甚至缺乏专门的法律规定，使得社会组织参与社会治理，一定程度上存在随意性、无序性、不可持续性的问题。解决办法就是加快调整现有的一些法律法规，让社会组织获得公认、合法的身份和地位。甚至可以制定诸如社会组织法、社会组织参与法、慈善法、政府购买公共服务法等新的法律，为社会组织有序参与社会治理提供坚实的法律保障。

制度体系。重点应该建立三大制度：一是政府购买服务的机制。推动政府购买服务的制度化、体系化、规范化，为政府转移职能和社会组织参与社会服务提供稳定的资金支持。二是社会捐赠制度。通过社会捐赠税收体系的建设，开辟社会资源流向社会组织的通道，实现社会资源社会化配置的新格局。三是监管制度。关键在于对不同类型、不同性质的社会组织，制定相应的监管制度，让各类社会组织规范运作，更重要的是，要及时发现一些社会组织违规操作、损害国家利益和公众利益的行为，并坚决地逐出服务领域。

激励体系。激励体系是任何一个组织持续发展、规范运作的重要条件。为了引导社会组织更高效地参与社会服务和社会治理，政府需要建立健全社会组织的评估激励体系，当下最要紧的是要从组织本身和社会组织从业人员两个方面建立相关激励措施：一方面，要制定合理的税收优惠措施以及更加灵活的财税制度、奖励制度，让社会组织方便开支基本的运作成本，积累一定的运转资本（并不一定分红），激发活力，激活其参与社会治理的积极性和主动性。另一方面，要尽快解决社工人员的地位问题、待遇问题、职称问题、发展问题，适当扩大社会组织领军人才在政治、经济、社会决策中的参与范围和程度，以便一些社会政策更好地反映和呼应社会组织和社会人才的发展诉求。当然，与此同时，也要建立适当的惩罚机制和退出机制，把那些不但无法参与社会治理反而对社会有害的社会组织，从当地社会组织队伍中清除出去。

平台体系。本质上看，社会组织参与社会治理是一个供给和需求的关系，帮助建立某些平台，全面打通供需双方的信息通道、交流渠道，是提高社会组织参与社会治理有效性的重要保证。为此，从政府角度看，重点要打造好两个平台：一是供需信息发布平台。如果社会组织作为服务生产者的话，政府作为服务的提供者，有义务将自己管辖区内民众的服务需求与社会组织的产品供给进行对接，通过建立供需信息发布或见面洽谈平台，让社会组织和有服务需求的基层政府之间直接接触，通过竞标或竞争性的方式，确立政社合作关系。二是基层社区共治平台。社区是社会组织参与社会治理的主阵地和舞台，因此能否在社区层面，搭建由政府、社会组织、驻地企业、社区居民等协同参与的共治平台，对帮助社会组织进入社区、了解社区、发现社区需求、满足社区居民服务需求等，具有极其重要的作用。

提升质量效益 建设质量强国

（上接第1版）

记者：您在前面提到，习近平总书记在河南考察时强调要推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。这是不是我国质量发展的必由之路呢？

支树平：我理解，习近平总书记强调的“三个转变”是对党的十八大关于“将推动经济发展的立足点转到提高质量和效益上来”的深入阐释和具体拓展，为建设质量强国、实现中国梦指明了方向，更是新时期质量工作明确具体的行动纲领，而且在一些地方已经有了很好的实践。改革开放以后，深圳作为经济特区，在全国树立了经济发展的标杆，就是“深圳速度”，在加快发展方面出了很多经验，成为全国学习的榜样。2012年，深圳市政府的领导就找到质检总局谈深圳未来的经济社会发展问题。他们深刻地感受到，过去的发展模式已经无法再持续下去。未来30年，深圳要在全国树立一个新的标杆，就是“深圳质量”。他们认为，“速度终有上限，质量永无止境”，必须由“深圳速度”向“深圳质量”转变。今年的深圳市政府工作报告，开篇就强调要打造“深圳质量”，坚持质量引领、创新驱动，在质量提升中增强创新优势，提出要打造深圳标准、铸就深圳品牌、树立深圳信誉，提高深圳质量。今年5月，深圳市新组建的深圳市市场和质量监督管理委员会正式挂牌，新机构内设深圳市市场监督管理局（市质量管理局、市知识产权局）、深圳市食品药品监督管理局，突出强化了“质量监管”职能，努力把质量融入到血液之中。因此，从深圳的经验来看，总书记提出的“三个转变”的确是我们国家转型发展的必然选择。

记者：我们了解到，党和国家在质量发展方面已经有了很好的顶层设计，也就是国务院《质量发展纲要（2011—2020年）》。纲要明确提出要建设质量强国，为此我们要重点做好哪些工作？

支树平：国务院《质量发展纲要（2011—2020年）》跨度10年，恰恰显示了建设质量强国的复杂性和艰巨性。简要地说，至少应从五个方面着力。

第一，要把质量工作摆上战略位置。去年5月，新一届国务院专门出台了《质量工作考核办法》，今年6月已经开始对省级人民政府进行考核。我们希望以此为契机，推动各地区认真落实党中央、国务院关于质量发展的决策部署，形成本地质量发展规划，加强和改善质量宏观管理，加强质量统计分析，加强质量信用体系建设，大力实施品牌战略，真正实现讲求质量效益的发展。

第二，要充分发挥企业的主体作用。质量是企业的生命，不重视质量的企业是没有希望的企业。提高质量，主体在企业；质量出问题，根子也在企业。落实企业主体责任，最重要的是加强企业质量管理。这些年，因质量和质量管理问题被媒体曝光、遭到市场淘汰甚至给人民群众生命健康安全造成严重危害的企业也不在少数。这就警示我们，企业在质量问题上丝毫不能掉以轻心，必须坚持质量第一、安全至上。

第三，要创新政府质量监管。质量是“产”出来的，也是“管”出来的。按照转变政府职能的要求，大力简政放权，激发市场活力，维护公平竞争的市场环境，同时还要加强市场监管，净化市场环境。质检部门是质量工作主管部门，我们提出要以改革创新的精神抓质量、保安全、促发展、强质检，建立了“六个严格”（严格风险分析，严格准入制度，严格企业监管，严格监督抽查和检验检疫，严格执法打假，严格处置突发事件）的监管链条；集中有限力量和资源，突出对消费品安全、特种设备安全、国门安全的监管；正在加快完善分类监管制度、质量失信“黑名单”制度，严厉打击生产经营不讲诚信、进出口逃避监管等违法犯罪行为，集中整治问题多发、事故多发的重点领域和地区，规范市场秩序，努力创造有利于质量发展的良好环境。

第四，要积极推进质量社会共治。质量安全人人有责。充分调动各方面积极性，促进质量升级和质量安全，形成质量安全社会共治的良好局面。尤其大力支持行业协会等社会组织开展工作，引导行业诚信自律，促进行业规范发展。要加强舆论引导和质量文化公益宣传，既要坚决曝光企业重大质量违法行为，更要宣传优质产品、优秀企业，树立“中国制造”的品牌形象。

第五，要更加注重质量基础建设。加强强制性标准管理，完善推荐性标准体系，培育发展社会团体标准，改革企业标准备案制度。加快完善国家计量基标准和量传溯源体系，推动大、中型企业建立完善计量检测和管理体系，加强对计量检测数据的应用和管理，合理配置计量检测仪器和设备，积极采用先进的计量测试技术，推动企业技术创新和产品升级。加快建立实施新能源、碳减排、信息安全、现代服务业等新领域认证认可制度，完善国家认证认可制度体系，同时要加快建立政府、行业、用户等多层次的采信机制。搭建公共检验检测认证服务平台，为各行各业提供基准统一、通用开放、权威可信的资质评价服务与管理保障。加大技术性贸易措施的跟踪、研究、通报、应对力度，妥善处理贸易摩擦，维护我国企业合法权益。同时借助技术性贸易措施的倒逼作用，促进我国企业按照更高的技术标准提升产品质量和产业层次，形成以技术、品牌、质量、服务为核心的出口竞争新优势。

总之，我们要按照党中央、国务院的部署要求，深入学习贯彻习近平总书记关于质量发展的重要论述，深化质检体制改革和机制创新，全力推进质量发展，加快建设质量强国，促进经济提质增效升级，为实现中国梦夯实质量基础。