“横到底、纵到边”的督查网络

□林峰海

党的十八届三中全会强调，必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，形成科学有效的权力制约和协调机制。督查是推动工作落实的重要手段，是规范权力运行、提高工作效率、促进作风转变的有效措施。近年来，山东省聊城市积极推进督查机制改革，着力构建适应自身实际和发展需要的大督查工作机制，将过去松散化、随机性的督查纳入规划化、制度化轨道，有效确保了政令畅通、令行禁止，规范了权力运行，切断了“庸懒散”根源。

突出问题导向 改革督查机制

督查是决策落实的有效保障，随着全面深化改革步伐的加快，督查工作也面临着一些新情况、新问题。紧紧围绕解决这些问题，推进督查机制改革，破除以往督查工作中存在的弊端，才能充分发挥督查工作应有的作用。

改革督查机制是规范权力运行的要求。督查，顾名思义就是督促检查、督促查办，这就要求督查主体必须敢于动真碰硬。在实际执行中，督查工作往往存在“软、散、慢”的问题。“软”，是督查主体担心得罪被督查部门单位，特别是一些强势部门，存在“不敢督查”的问题；“散”，是不同督查主体之间缺少沟通合作，极易陷入“孤军奋战”的困局；“慢”，是督查主体缺乏积极性，推一推动一动，不推不动，难以真正发挥促进落实的作用。对决策执行的监督制约不到位，必然导致权力运行的失控，从而使决策执行不到位。改革督查机制，推进督查工作制度化、规范化、科学化，是规范权力运行的需要。

改革督查机制是改变政出多门状况、提高工作效率的要求。从以往督查工作运行来看，督查力量各自为政：党委、政府各有督查室，纪委有监察局，组织部有考核办，没有具有独立性和专门性的监督机构。这就导致督查工作出现一些问题：一是政出多门，不仅造成行政资源浪费，也造成效率低下，更可能滋生督查部门间推诿扯皮的风气。二是分工不明，职责上存在交叉重叠，不利于督查工作开展及出现问题后的追责。三是权威不足，赋予督查部门的权力较小，对于落实工作不力、不到位等现象缺乏有效的刚性制约手段。四是沟通不畅，缺乏沟通渠道和协作机制，力量分散，资源分散，信息分散，督查工作的效率和质量大打折扣。这势必要求整合督查工作力量，变分散为集中，提高督查实效。

改革督查机制是全面深化改革自身的要求。全面深化改革的大幕已经开启，各关键领域的改革也正进入深水区。改革的机遇是空前的，面临的困难和压力也是空前的，对于改革措施，能不能落实、善不善于落实，决定着深化改革进程的快慢。督查跟不上，每一级都绕着困难走，那些地方上正常的经济决策就会搁置停顿，那些应该主动去创新试验的改革措施就陷于停滞观望。因此，“磨刀不误砍柴工”，全面深化改革的当务之急首先就是改革督查制度，在整顿党员干部队伍作风建设的同时，调动各级工作的积极性，形成党委政府敢于担当、勇于进取的良好局面。

改革督查机制是践行群众路线、切实转变作风的要求。督查工作不仅是对工作落实的督导和检查，也是对党员干部作风的检阅，是推进党员干部作风转变的重要举措。在工作落实过程中，具体到部门和单位，存在重布置轻落实现象，对一些政策和部署，满足于开会布置、发文传达，重安排、轻督导，落实不到位，往往导致在执行过程中走偏变样。这就需要通过改革督查机制，加大督查力度，改变干部在行政过程中存在的懒政思想，遇到困难“躲着走”、不愿作为、不敢担当，“只要不出事、宁可不干事”的心态，增强干部的责任意识、担当精神，认真践行群众路线。

构建大督查机制 规范权力运行

在全面深化改革的大框架下，把握住督查这一推动工作落实的关键环节，积极探索，构建适应新形势新环境的督查工作机制，才能调动方方面面的积极性，使权力运行在规定的框架内更加高效、更有活力，推动政策措施落实到位。去年以来，聊城市整合相关力量，在全市构建起了大督查工作机制。

构建大督查体系。针对督查工作机构分散、政出多门的问题，聊城市整合市委督查室、市政府督查室、市委考核办和市纪委监察局部分处室，成立大督查落实委员会，实现了资源的有效整合和集中、职能的重新理顺和分配、制度的刚性落实和执行。大督查采取明察暗访相结合的方式，加强日常督查考核，形成了将重点工作与日常工作、年终考核与平时督查、市里考核与部门考核相结合的科学考核办法。与原来的督查方式相比，新的督查方式的特点是：一是督查工作思路、任务、程序和原则更加清晰，更加有章可循，规范高效；二是覆盖广，对各种权力主体和权力行使环节等都加以监督，不留监督死角和缝隙；三是合力强，各种监督形式之间互相协调，互相促进，既避免相互重叠，也避免互相抵触。

打造督查问责体系。针对“弱督虚督”、“报喜不报忧”、督查流于形式等现象，聊城市完善督查工作制度流程，打造督查“问责体系”，实行严格责任追究，形成了“立项—审批—承办—反馈—核查—呈报—续办—通报—归档”九项工作流程，建立了目标责任、台账管理、限时办结、复核问效、定期通报和领导批件办理工作情况考核办法等工作制度，做到了有章可循和规范化运作，确保“督”有权威、“查”有手段、“考”有依据，给督查主体戴上了“紧箍咒”。去年，聊城市大督查委员会先后围绕三农工作、县域经济发展、重点项目建设、招商引资工作、工业转型升级、节能减排、服务业发展、新型城镇化建设等工作开展督查30余次，对在各项重点工作中落实不力、作风漂浮，甚至玩忽职守、滥用权力的单位和人员，严肃问责。紧紧围绕未进行环评审批的企业停建停产情况、秸秆焚烧、整治城市扬尘等具体事项的开展专项督查、督办，办结率都是100%。

改革督查方式。大督查格局的构建，形成了横到底、纵到边的督查网络。督查方式也实现了根本性转变：一是由具体事项办理督查向重大事项落实督查转变。在建立大督查机制前，督查工作以一些具体事项和领导交办的事项为主，现在重点是事关全市经济社会发展的重大决策部署落实情况，督查工作更加贴近党委政府的中心工作和群众切身利益。二是由随机督查向规范化、制度化督查转变。过去督查工作存在较大随机性，可以说是“指哪打哪”，建立大督查落实委员会后，全年督查工作有明确的计划安排和目标要求，针对性、实效性显著增强。三是由查人查事分离向查人查事协调联动转变。过去督查部门负责“查事”，组织人事部门负责“用人”，相互之间联系不紧密，通过建立大督查机制，吸收不同单位人员进入大督查落实委员会，督查信息在各部门之间共享，实现了查人查事协调联动。

建立配套措施 巩固督查成效

在改革督查机制、建立大督查体系的基础上，聊城市着力建立与之相应的配套制度，客观公正地反映工作业绩，根据督查考核的结果评判工作，进一步巩固了大督查的成效，有效促进了各级作风转变，保证了政令畅通，促进了区域经济社会的健康快速发展。

完善配套制度。聊城根据经济社会发展的需要不断探索和完善督查制度，坚持长效的督查机制，用灵活的督查方式方法持续跟踪督导，对工作进度慢的单位和人员，提出具体意见建议，有针对性地加以指导，促进全市各项工作的有序开展。聊城市还将创新方式，树立督查工作的群众导向，将群众关心关注的问题更多地纳入到督查工作内容上来，在督查工作的开展上更多地听取群众的意见，真正将人民群众所思所急所盼，作为党委政府工作的重中之重督查好、落实好。

树立作风导向。在大督查机制的探索和实践过程中，聊城市逐步建立便捷、畅通、有效的督查工作网络，做到党委政府的各项工作开展到哪里，就督查到哪里，工作开展到何时，就督查到何时，并把作风要求贯穿于督查工作全过程，树立鲜明的作风导向，成为各项重点工作有序开展的“助推器”。在大督查格局下，务实高效、踏实肯干的工作作风已经成为常态，“只要不出事、宁愿不做事”和“不求过得硬、只求过得去”的庸政懒政、敷衍了事的行为渐渐淡出视野。去年以来，聊城市围绕12项重点问题，全面开展了“庸懒散”专项治理，截至目前，已通报“庸懒散”典型问题10余次，共50余起，涉及人员80余人。通报或问责县级干部20余人。

用好督查结果。为确保督查工作的权威性，在督查结果运用上，必须动真格、出实招。以前的督查结果只是作为评价一项工作成效大小的参考，在各级干部的选拔任用中所占分量很小，督查与考核形成了互不交叉的两条线。聊城市实行了督查结果与干部任用、考核奖惩、评先评优挂钩，按纳入督查范围工作的完成实效进行奖惩。对督查情况定期进行通报，对发现的问题责令限期整改，对整改不到位的，给予通报批评、诫勉谈话、工作问责，直至组织处理。通过建立大督查机制，变年终考核为平时考核，变“走马观花”式考核为按照目标计划考核，变干部调整时考察干部为工作过程中考察干部，树立起用制度管人、靠实绩说话的鲜明导向，使广大干部真正变“要我干”为“我要干”，让能干事、干成事的干部获得了广阔舞台，让不干事、干不成事甚至误事坏事的干部没了市场。

（作者系中共山东省聊城市委书记、市人大常委会主任）

做到 落细落小落实

□杜爱玉

培育和弘扬核心价值观，是形成社会共同价值认同，凝聚社会共识、汇聚社会力量的重要途径。安徽省亳州市坚持把培育和弘扬社会主义核心价值观作为凝魂聚气、强基固本的基础工程，统筹兼顾，多管齐下，在落细落小落实上下功夫，推动社会主义核心价值观内化于心、外化于行。

深化宣传教育，增进认知认同。培育和弘扬社会主义核心价值观是一个知行合一的过程，人们的认知认同是基础。为使社会主义核心价值观基本内容家喻户晓、深入人心，亳州市开展了系列宣传教育活动。广泛开展宣讲普及。将社会主义核心价值观作为各级党委理论学习中心组的学习内容，同时利用市县（区）两级讲坛体系，邀请国内一流专家学者举办专题讲座，对党员干部集中进行强化辅导；组织市县两级理论政策宣讲团、百姓宣讲团，依托全市300多个“道德讲堂”，开展系统的社会主义核心价值观宣讲普及，组织道德模范、身边好人走进各级“道德讲堂”现身说法，用群众语言传播主流价值，不断增强社会主义核心价值观的吸引力、感召力、影响力、渗透力。营造浓厚舆论氛围。市直新闻媒体在重要版面和时段开辟“践行社会主义核心价值观”专栏，通过你说我说大家说这一灵活形式，弘扬真善美，贬斥假恶丑。有效利用公益广告这个传播核心价值观的鲜活载体，打造一批公益广告精品街巷、精品村庄，形成了有利于培育和践行社会主义核心价值观的生活情景和社会氛围。加大文艺宣传力度。充分发挥文艺作品育人化人的重要功能，组织创作反映先进典型人物事迹的大型戏剧《红芍花》《民声的印记》等优秀作品，并在全市巡演，受到热烈欢迎。

发挥典型作用，搞好示范引领。榜样的力量是无穷的。亳州市注重抓好先进典型的学习宣传活动，用榜样引领全社会培育和践行社会主义核心价值观。选树最美人物。广泛开展各级“道德模范”“我推荐我评议身边好人”等选树先进典型、学习先进典型活动，截至目前，全市已有93人入选“中国好人榜”，树立了“最美母亲”许张氏、“最美环卫工人”张存芝等一批道德楷模。其中，最美母亲许张氏被评为第四届全国孝老爱亲类道德模范，还有5人当选安徽省道德模范。拓展最美范围。最美人物的选树在社会上产生积极反响，我们充分利用这一有效载体，将评选工作拓展到全市各行各业，组织开展涵盖经济、文化、民生等多个领域，兼顾少年、青年、老年各年龄段，贯穿工薪阶层、社会精英、在校学生、残疾人等各层各级、各行各业的评选活动，用最美人物的鲜活事例，使社会主义核心价值观的要求具体实在、可感可亲、可信可行。讲述最美故事。充分发掘“身边好人”“道德模范”等先进典型的时代价值和精神内涵，通过人物专访、宣讲报告、文艺作品等形式，开展集中学习宣传教育活动，引导群众学好向善。

推动实践养成，培育道德风尚。社会主义价值观要真正发挥作用，必须融入社会生活，让人们在实践中感知它、领悟它。丰富道德主题实践活动。深入开展“好人亳州”主题教育实践活动，将“三个倡导”与“厚德，务实，创新，奋进”的亳州精神有机结合起来，通过读书月、“做文明有礼的亳州人”、价值观大讨论、核心价值观关键词提炼评选等有效载体，引导人们从自己做起、从身边做起、从平凡小事做起，弘扬社会主流价值。深化精神文明创建活动。把社会主义核心价值观的要求融入各种精神文明创建活动之中，推动人们在为家庭谋幸福、为他人送温暖、为社会做贡献的过程中提升精神境界、培育文明风尚。广泛开展丰富多彩的主题文化活动和群众性文化活动，鼓励优质文化资源向社会免费开放，向基层农村延伸，丰富群众精神文化生活，不断提升群众的思想道德素质和文明程度。抓好道德失范现象治理。深入实施文明出行、文明旅游、文明餐桌、文明办网、文明上网等行动，组织开展“寻找不文明陋习”活动，加大对不文明行为的舆论监督和社会监督力度。

注重传承创新，加强以文化人。培育和弘扬社会主义核心价值观，应对中华传统文化坚持古为今用、推陈出新，有鉴别地加以对待，有扬弃地予以继承，努力用中华民族创造的优秀传统文化来以文化人、以文育人。在弘扬中华民族传统文化方面，我们积极利用亳州作为国家级历史文化名城的宝贵资源，努力实现中华传统美德的创造性转化、创新性发展。弘扬老庄文化。作为老庄故里和中国道家文化的发祥地，我们充分发挥老庄思想中的有益成分，挖掘其当代价值，围绕老庄文化主题，坚持每年举办“老庄文化研讨会”，举办老子文化公开课，深入开展全民修身活动，大力宣传德善义举，将道德建设的有为之教和无为之教相结合，达到“润物细无声”潜移默化的积极效果。实施经典文化进校园活动。为使中华优秀传统文化成为涵养社会主义核心价值观的重要源泉，我们注重从娃娃抓起，大力推进优秀传统文化进校园，把优秀传统文化列入小学、初中和高等不同阶段学校的校本课程，加强优秀传统文化教学基地建设，编印体现亳州特色的《中小学国学经典教育读本》（幼儿版、小学版、中学版）、《国学金句经典》，分阶段有序推进学校优秀传统文化教育。发展民俗文化。民俗、风俗承载着社会主流价值，亳州市充分发挥优秀民俗文化宣教价值，以春节、清明等传统佳节为契机，广泛开展文明礼仪宣传教育活动，同时，大力推进民俗文化研究传承，成立亳文化研究中心，举办亳文化研究论坛，建设亳州民俗文化博物馆，建立市级非物质文化遗产名录，保护好城市文脉。

此外，还要加强制度和机制建设，如加强考核考评、加强帮扶激励、加强规约建设等，才能使培育和弘扬社会主义核心价值观的各项工作逐步实现常态长效。

（作者系中共安徽省亳州市委常委、宣传部长）

山区县市如何走新型城镇化道路

——来自湖南资兴的经验与启示

□田 明 陈荣伟

2013年召开的中央城镇化工作会议提出，今后我国的城镇化重在提高城镇化质量，要推进以人为核心的城镇化，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。这是不同以往的新型城镇化道路。如何立足当地实际情况，因地制宜地推进新型城镇化？作者在8月份对湖南资兴市的调研发现，资兴市既结合了当地实际，因地制宜，又体现了新型城镇化的“以人为本”要求，其思路可供很多地方借鉴。

资兴市位于湖南省南部，湘、粤、赣三省交汇处，国土面积2747平方公里，七山二水一分田，是一个山区县级市。境内有大范围广阔的生态保护区，主体功能划分上限制开发区和禁止开发区面积分别为1816.18平方公里和817.21平方公里，占总面积的96%，城镇建设区面积仅为99.41平方公里。限制和禁止开发区以森林、水源保护地和自然保护区为主，全市森林覆盖率达71%，拥有国家级森林公园、风景名胜区、自然保护区、地质公园、山地森林及生物多样性功能区5类重点生态功能区。资兴市境内的东江湖是国家重点优良湖泊的战略保护地和长株潭城市群战略水源地，水域面积160平方公里，总库容81.5亿立方米，是我国少有的优质饮用水源，水源地保护任务艰巨。山区县市在我国东、中、西部地区都有广泛分布，与资兴类似一般多为限制开发区或禁止开发区。这些地区的共同特征是生态价值高，生态保护压力大，居民增收难。同时，山区县市多为矿产资源丰富的地区，丰富的矿产资源在成就其经济发展的同时，资源开发也造成水土资源流失和地面塌陷等生态灾难。

现在还存在的一个认识误区是城镇化会对生态环境造成压力，推进城镇化必然会破坏生态环境。资兴的实践告诉大家，这种认识是错误的。资兴市根据当地实际情况，主要采取了以下几条措施。

第一，结合当地生态保护的需要，大力实施了居民和产业“双转移”工程，促进人口向城镇转移。通过实施采煤沉陷区治理、东江湖移民避险搬迁、中央下放煤矿棚户区改造等与“十镇百村”工程结合起来，把山区人口和山区产业转移到条件较好的城镇建设区。近3年累计帮助6300户、2.5万生态区和库区农业人口转变为城镇居民。目前全市在水资源保护地仍有63462人需要转移，涉及20个乡镇（街道）242个行政村1658个村民小组。按照《资兴市东江库区移民实施“双转移”工程规划》和上报国家的《国家新型城镇化试点方案》，预计到2017年转移水库移民3.5万人，到2020年全部完成生态移民水库移民，移民人口占全市总人口的六分之一，占全市农业人口的四分之一。

第二，大力压缩和转移生态保护区污染产业。为保护生态环境，每年投资3000余万元保护东江湖生态环境资源，先后否决了46个超标污染项目，实施了总投资11亿元的矿山地质环境恢复治理项目和每年1亿元的城乡环境治理项目，划定了118万亩的生态公益林，积极发展生态农业和生态林业，突出发展生态旅游业，大力发展循环经济，在部分乡镇实施生态环境保护考核制度，构建起绿色生产、生活和消费模式，积极探索新型城镇化与生态文明建设相互协调发展的适宜方式。

第三，与人口和产业转移并行的是城镇建设区产业园区的建设，使转移出来的农业人口有就业机会，提高收入。在这一点上资兴市充分发挥了其作为珠三角等发达地区产业转移的承接区的优势。通过打造以资兴经济开发区为主的产业集聚区，吸引沿海产业转移，在推动城市转型方面发挥了良好的作用，解决了农业转移人口的就业问题，为可持续城镇化奠定了良好的基础。从2010年至今，资兴经济开发区已累计吸引沿海地区，尤其是珠三角地区企业150多家，其中规模以上工业企业80余家，仅2012年一年引进项目就达15个，合同引资总额92.85亿元。产业园区不仅提供了3万个就业岗位，还带动了全市几万农业转移人口的就业，不仅吸纳市内（占60%），还吸纳市外（40%）农业转移人口，把承接产业转移有效地转化为新型城镇化的动力。

第四，加强对农业转移人口的技能培训，提高他们的生存能力。农业人口转移到城镇，能否适应城镇的生产和生活，能否在城镇长期定居下来。这就需要从根本上提高他们的就业能力和适应能力，这是城镇化健康发展的基础。为此，2012年资兴市委市政府发布《中共资兴市委资兴市人民政府关于“一户一产业工人”培养工作的实施意见》（资发[2012]3号），提出一户一产业工人的免费培训目标。“一户一产业工人工程”是资兴市的首创，职业化的培训为资兴市的城镇化发展提供高技能的劳动力，是以人的城镇化为核心的生动体现。该工程力争用3年时间，使每名新增劳动力至少掌握1—2项职业技能和致富本领，争取每户有一名熟练技术工人。目前已累计培训农民、城镇居民26299人，实现新增就业12121人，带动2万多个家庭增收致富。资兴市的职业培训是落实“以人的城镇化为核心”理念的创举。

资兴市结合山区县市的特点，有效地把城镇化与生态区移民搬迁结合起来，把生态环境保护与城镇化结合起来，把提高农业转移人口的技能与高质量的城镇化结合起来，走出了一条新型城镇化道路。到2013年全市城镇化率60.3%，高出全省、全国平均水平12.3和6.6个百分点，并实现了经济总量、人均均量、运行质量的同步提升。2013年资兴市人均地区生产总值7.2万元，一个山区县人均地区生产总值竟然分别比全省和全国高出96.1%、72.5%。

任何成功的实践都需要制度的完善以保驾护航。农业人口由乡村转移到城镇能够稳定定居下来，必须保证其权利不受损失，使其在原农村的权利能够置换为在城镇的资本，并实现增值。只有这样，城镇化才能算得上是健康的城镇化，才能算得上是所有人都受益的城镇化，才是“以人为本”的城镇化。关系城镇化健康发展的三个核心要素是“人”“地”“财”。围绕这三个核心要素，理顺体制机制，才能激发城镇化过程中各个方面的活力。

2013年，资兴市委市政府先后编制了《资兴市新型城镇化发展规划》《资兴市生态文明城市发展规划》《关于加快统筹城乡发展的实施意见》（资发[2013]6号）等文件，制定了《资兴市推进新型城镇化总体工作思路》，进一步提出立足本市实际，以“生态移民”为着眼点，有序推进“城乡户籍制度改革、农村产权制度改革、生态资源权利置换改革”三大改革，完善体制机制。在户籍制度改革方面，在允许农业转移人口保留土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权的基础上，按照城乡统筹统一城乡户口，实行全市统一的户口登记和迁移制度，取消农业户口、非农业户口的区别。对就业、教育、技能培训、计划生育、医疗、养老、住房等方面的现有各种与户口性质挂钩的政策进行全面清理，逐步消除依附在户籍制度上的城乡差别和政策限制。实行按居住地划分的人口统计制度，构建以身份证为核心凭证的社会管理模式，建立与身份证相对应，集居住、教育、婚育、就业、信用、社会保险等信息于一体的公民信息管理系统。在农村产权制度方面，先后制订和发布《关于印发〈资兴市农村产权制度改革试点工作方案〉的通知》（资统筹办〔2013〕5号）、《资兴市农村集体经营性建设用地使用权出让试点方案》（已由省国土资源厅复函同意，即将组织实施）等文件，明确规定了农村土地承包经营权、集体土地所有权、集体建设用地使用权和宅基地使用权、农村集体土地房屋产权确权登记颁证工作。这就为下一步，农业转移人口更顺利地实现城乡转移奠定了制度基础。

总之，在我国城镇化发展进入关键期的当前阶段，以人为本、因地制宜是各地推进城镇化最基本的原则，这也是来自资兴市的经验启示。尤其是对山区县市，资兴市的经验价值更加突出。

（作者单位：北京师范大学社会发展与公共政策学院；中共湖南省资兴市委）

新型城镇化理论与实践

北大资源 PKU RESOURCES

资源整合型城市运营商

本栏目由北大资源集团独家协办