突出“新”字 写好“人”字

——晋江推进新型城镇化的实践路径

□刘文儒

推进城镇化关键在于路径的选择。晋江民营经济发达、工业化程度高，正是从这个实际出发，该市选择就地、就近城镇化的发展模式，牢牢把握贵在突出“新”字、核心是写好“人”字的总要求，大力推动公共服务向常住人口全覆盖，推进城镇化与经济发展、民生改善相协调，努力探索一条中小城市城镇化发展路子。

立足一体化，加快打破城乡二元结构。新型城镇化是推动城乡和谐发展、一体化发展的过程，最重要的是让城里人、农村人享有公平、优质的民生保障，实现从“身份剪刀差”到“幸福全覆盖”转变。首先，大力发展普惠民生，让城乡居民共享发展成果。晋江每年把60%以上本级财力投入民生，构建起就业、教育、医疗、住房、安全、环境和社会保障等7个民生体系。其次，晋江还大力缩小城乡差别，让农民都能过上城里人的生活，实现市民化。如今在晋江，农村和城市既有相同的生活品质，又有不一样的生活体验。

立足留得住，加快外来人口本地化。百万外来人口为晋江带来重要的人口红利，晋江努力让他们和本地人一样，享受同等民生待遇，真正进得来、留得住，实现本地化。晋江率先推行“居住证”制度，赋予持证人员新农合参保、住房保障、子女就学等30项市民待遇，并实行积分优待政策，每年提供1000个公办学位、1000个安置房购房资格，只要符合条件，都能享受优待。这几年，晋江还逐步把百万外来人口的人口红利转化成人才红利、创新红利，出台了福建首个优秀人才认定标准和全省力度最大的人才政策，完善引才、育才、留才、用才平台，吸引优秀外来人才到晋江创新创业，4年共吸纳6000多名各类人才，每年创造的经济效益近百亿元，人才集聚的创新效应逐步显现。

立足建好城，加快提升城市品质。新型城镇化关键在于提升品质，通过城市转型，集聚要素，带动经济转型。我们持续推进城市更新，加快打造“本地人留恋、外地人向往”的品质城市。首先，因地制宜高品质推进城镇化，不搞大一统、一刀切。晋江围绕“一主两辅”规划布局统筹城乡建设，让城市更像城市、农村更像农村。城市不仅要有都市的繁华，还要有优质的资源、完善的配套，吸引人口向城市集中。农村则注意保持自然景观、田园风貌，留住乡土气息。其次，在新型城镇化建设中，始终把文化传承贯穿全过程，彰显城市个性魅力。同时，坚持生态优先，让城市蓝天常在、青山常在、绿水常在。近年来，围绕建设国家级生态市，开展清水净海、植树造林、环卫保洁、治污减排“四大行动”，打造“天蓝、水清、地绿、岸美”的城乡环境。

立足新常态，加快释放城镇化新动力。晋江始终坚持“多位一体”推进新型城镇化建设，充分发挥城镇化在稳增长、调结构、促转型中的巨大作用。

通过城镇化投资有效带动社会投资。近3年全社会固定资产投资约1600亿元，城镇化投资近1000亿元，占了6成多，成为稳增长的利器，并有效促进了就业。

通过城镇化营造好平台，集聚人才、资金等要素，有力助推产业转型升级。企业创新步伐明显加快，纷纷通过产品、技术、品牌、管理和商业模式“五个创新”，抢占价值链高端。初步形成了创新型经济的“晋江版块”。

同时，随着城镇化进程加快，催生了一批三产新业态，三产跃升势头明显，经济结构逐步调优、调新。晋江成为省级服务业综合改革试点、金融改革创新先导示范区和工业旅游示范市，已经构建起商贸物流、文创研发、金融和旅游4个服务业聚集区。

立足可持续，加快破解“人地钱”瓶颈。新型城镇化要走出“新”路，就需要用好改革创新的“开山斧”，不断突破各种制约因素和发展瓶颈，为城镇化建设提供有效保障。这几年，晋江坚持先行先试，着力解决“人地钱”从哪里来的问题。

人从哪里来。晋江紧扣“农业转移人口市民化”主题，制订实施“153050”计划，促进本地农民市民化和外来人口本地化，目标是到2020年集聚50万农业人口到城镇就业，实现市民化。最近又着手开展2049远景发展战略研究，把人口战略作为重点，围绕未来30年、50年，晋江留下多少人、留下什么人，科学谋划基础设施、公共服务等资源配置。

地从哪里来。一手抓盘活，通过持续推进城市改造更新，每年盘活低效用地1万亩以上。目前，晋江正在推进城市总规、土地利用规划、产业规划等“多规合一”，进一步优化土地开发格局，促进集约节约用地。

钱从哪里来。确立“政府引导、市场运作、自求平衡、滚动发展”的经营运作思路，积极探索政府和社会资本合作（PPP）等模式，有效发挥财政资金“四两拨千斤”的作用和“一把米”效应，建立起可持续、多元化的投融资机制，实现政策性融资、发城投债、土地出让收入和社会投资“四轮驱动”。4年累计筹措544亿元城市建设资金，带动500多亿元社会资金投入，有效保障项目快速推进。

立足精细化，加快创新社会治理。通过建设“一个基础、五个中心”，整合资源，提高效能，精细管理，初步构建起“智能、精准、综合、高效”社会治理体系。“一个基础”，就是网格化。晋江在福建省内率先建立市镇村三级网格化模式，实现“人在网中走、事在格中办”，并投入近3亿元建设11万个监控视频，覆盖城市各个角落，及时、就近调度管理资源，为群众提供高效的公共服务和市场化的专业服务。“五个中心”，包括社会治理应急指挥中心，建立“一中心多平台”指挥系统。

总结回顾晋江推进新型城镇化的探索实践，我们深深感到，新型城镇化须注重内涵式发展，强调统筹协调、可持续，坚持以人为本，让城镇化真正造福百姓、推动发展。关键是处理好以下六组关系。

既要“见物”更要“见人”。始终坚持以人为本、为民建城，把造福百姓作为出发点和落脚点，把有序推进“农业转移人口市民化”放在突出位置，加大民生投入，完善民生体系，让群众享有更多优质、公平的服务保障，让每个人都享有人生出彩的机会。

既要“造平台”更要“强支撑”。城市是平台，产业是支撑。没有产业，城镇化就不可持续。坚持走“产城互动、融合发展”的路子，注重发展产业，有效解决就业，避免农民一进城就失业，让进城农民真正过上幸福的生活。

既要“百姓富”更要“生态美”。中央城镇化工作会议指出，城镇建设要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念，依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。把握这一要求，理应坚持生态优先，将绿色、节能、集约、可持续等生态文明理念融入城镇化，防止城市生态恶化，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，实现“百姓富、生态美”和谐统一。

既要“现代气息”更要“传承文化”。城镇化是城市现代化的过程，但现代化不是“千城一面”，不是推倒重来。应把文化传承贯穿新型城镇化全过程，像爱惜生命一样保护好文化遗产，焕发地域文化新的生机和活力，让出外的人找得到儿时的记忆，让外来的人找得到城市的文脉。

既要“规模效应”更要“品质提升”。城市建设，功能品质重于规模形象。坚持“品质至上”，更加注重完善城市功能，通过基础设施和公共配套的建设，提高城市承载力，有效吸纳人口、集聚人才，让城市更宜居宜业。

既要“建好城”更要“管好城”。随着城镇化进程加快，社会治理压力不断加大，一些地方甚至出现“城市病”。破解这一难题，须按照“智慧城市”的发展方向，强化精细化管理，推进市场、政府、社会、法治“3+1”综合改革，创新社会治理和城市管理模式，构建起制度先进、智能高效、精细精准的现代化城市治理体系。

（作者系福建省晋江市市长）

以“两个开放”增强基层组织与群众互动

——淮北市杜集区加强基层组织建设的实践与思考

□张保成

近年来，淮北市杜集区坚持从严管党治党，抓基层、打基础，抓创新、求突破，围绕精致淮北建设，积极推行开放式村部建设和开放式常委会，探索出一条具有杜集特色的基层组织建设新路径。

“开放式村部” 拆除一堵墙，拉近干群心

杜集区开放式村部建设，创开放式村部建设之先河，先行试点、全区推开、全市推广，入选2010年全国基层党建创新最佳案例。

以“开放”顺民心。北方传统村部多为深宅大院，普遍建有围墙、装有铁门、挂有铁锁，从形式上造成了农村基层组织与人民群众的物理隔离和心理疏远，老百姓对此颇有微词。针对这种情况，我们创造性地推行开放式村部建设，果断拆除全区40个村部的大院围墙，同步建设“八室四栏一杆一广场”，在“拆除一堵墙”的基础上，我们又全面取消村干部专用办公室，全区282名村干部走出“单间”，集中到为民服务大厅，“零距离”为群众服务，做到了“改掉一室一桌，服务一心一意”，开放式村部被老百姓亲切称为“有事办事、没事来玩的地方”。

以“服务”赢民心。完成开放式村部硬件建设，只是外在形式的转变，更重要的是充实服务内容，把联系群众服务群众的作用发挥好。我们依托开放式村部综合服务平台，同步推进服务型党组织建设，积极开展为民服务全程代理，建立“群众动嘴、干部跑腿”工作机制，畅通服务群众“最后一公里”。同时，大力推进“联帮包”工作机制，区几大班子各重点联系一个镇（街道办事处），每名县级干部联系一个村，每个区直部门帮扶一个村，每名镇（街道）党政班子成员包保一个村，从组织建设、经济发展、社会治理、信访维稳、文化生态等方面全方位，帮助村级理思路、破难题，将“联帮包”工作纳入年终目标考核，责任共担，成果共享。

以“公开”稳民心。新形势下，群众要求社会公平、公正、公开的法治意识不断提高。为此，我们以开放式村部为载体，在全市率先实施“阳光村务工程”常态化建设，通过“四栏”公开平台，做到常规事项定期公开，急重事项即时公开，群众点题事项随时公开，让百姓看得到、看得懂、信得过。特别是对群众最想了解的事项和村干部勤廉承诺情况，由群众点题询问、质询，村两委按群众的要求及时解答并公开，把党务、村务和党的政策落实情况置于群众的监督之下，让“群众明白，干部清白”。积极推行“四议两公开”工作法，实行村级事务流程化管理，群众自己的事，让群众自己议、自己定、自己管。

以“文化”润民心。为着力解决农民文化生活贫乏等问题，我们开辟了法制广场、文化长廊、农民文化乐园等，广泛开展群众喜闻乐见的文化娱乐活动。引导鼓励以村为单位组建了腰鼓队、健身舞蹈队等文体组织56支，千人腰鼓已成为一张靓丽的杜集群众文化名片，荣获全省第二届社区文艺调演一等奖；组织开展“文化下乡、科普下乡”等服务活动1200多次，举办“迎春会”“篮球赛”等文体活动260多次，“优秀文化进万家”群众文化系列活动荣获省“江淮群星奖”，杜集区被评为安徽民间文化艺术之乡。同时，大力弘扬淮北市19年矢志不渝的“创城精神”，扎实推进文明创建、社会主义核心价值观教育下基层、进农村，教育引导农民讲文明、除陋习、树新风，在潜移默化中提升了农民素质。目前，全市110名入选“中国好人”榜的市民中，有21名是杜集群众。

“开放式常委会” 打开一扇门，决策听民声

以“打造阳光杜集、推进科学发展”为目标，深入推进区委权力公开透明运行试点工作，在全省率先推行开放式常委会，让群众参与决策，被群众称为能够“看得见、听得到、说上话”的常委会。

敞开区委“家门”。权大，是县区老百姓对县区委权力的普遍认识；神秘，是大家对县区委常委会的普遍印象。我们打破关门召开区委常委会的惯例，敞开大门，请进百姓，大力推行“阳光决策”，让群众声音进得来，让区委决策下得去，做到干部工作有纪律、组织工作不神秘。制定出台《中共杜集区委常委会列席旁听制度》，建立列席、旁听人员库，在事关全区发展、群众利益及公开选拔任用干部等方面，按照党员代表、人大代表、群众代表、政协委员每方面2—5人的比例，邀请10—20名“三代表一委员”，列席、旁听区委常委会，亲身参与到区委决策过程中来，既有效祛除了常委会的神秘感、封闭性，也切实保障了干部群众的知情权、参与权和监督权。

叩开群众“心门”。如何引导干群有序发声发言，更好地听取民意、汲取民智，是“开放式常委会”必不可少的一环。我们规定，列席、旁听人员对会议研究事项有意见或建议的，可当场发言或会后以书面形式向区委提出。同时，根据需要研究的议题，设定了“倾听您的声音”“向人民报告”等活动载体，在更广范围、更宽领域、更深层次内，通报全区经济发展、民生改善、社会事业建设等方面的发展目标、思路举措、进展情况及存在问题，广泛征询“三代表一委员”的意见，共商发展大计，形成发展合力。

封堵权力“暗门”。我们把区委权力公开透明运行试点工作作为完善和提升开放式常委会的重要抓手，坚持以制度思维代替惯性思维，围绕决策、执行、结果等主要环节，公开“权力清单”，出台一系列制度和规定。推行党政“一把手”“末位表态”制度，召开开放式常委会期间，区委书记在重大决策、重大项目安排、人事任免、大额资金使用时，都坚持末位表态，避免先表态、定调子、亮观点。同时，坚持把党内监督与人大法律监督、行政监督、政协民主监督、社会监督等党外监督结合起来，形成了多维制衡的权力监督体系，最大限度地堵塞了以权谋私和权钱交易的体制机制漏洞，有力保障了开放式常委会沿着科学、规范的轨道运行。

做好四门功课 夯实基层组织建设的推力

多年来推行开放式村部建设和开放式常委会的实践探索，使我们对新形势下加强基层组织建设，有了更为深刻的感悟和思考。

加强基层组织建设，应把创新之法真正用好用活。创新是民族进步的灵魂，同样也是加强基层组织建设的重要助推因素。“两个开放”，从试点到全面推行，正是始终贯穿着改革创新的精神，通过“拆除一堵墙”“打开一扇门”的小变化，以“四两”拨“千斤”，实现了彻底打破原有固化形式、封闭模式的大变革，有效增强了基层组织的凝聚力、战斗力、号召力，使基层党建工作呈现出勃勃生机。

加强基层组织建设，应让群众路线真正落地生根。群众路线是党的生命线和根本工作路线，必须贯穿于党的全部工作包括基层党建工作之中。推行“两个开放”，通过“群众动嘴、干部跑腿”，“倾听您的声音”等举措，切实把群众工作做到群众家门口和心坎上，有效消除了联系服务群众“最后一公里”的“末梢堵塞”，形成了党员干部自觉主动与群众打成一片的新常态，使基层组织更接地气、更有人气，得到了最广泛最可靠的群众支持。

加强基层组织建设，应让公共权力真正阳光运行。阳光是最好的防腐剂，也是基层组织建设中最有效的纠偏校正手段。“两个开放”最大的共同点就是彰显了开放开明、公开透明的特质，坚持阳光决策、阳光办事、阳光监督，并使之形成制度、固化下来、坚持下去，切实扎紧了制度笼子，使权力运行受到严格的制约和管控，增强了基层党员干部拒腐防变能力，保证了基层组织建设始终沿着正确轨道运行。

加强基层组织建设，应把党建责任真正压实压牢。从严管党治党，是各级党委的主体责任，其中一项重要职责就是加强基层组织建设。我们推行的“两个开放”，涉及面广，联动性强，区、镇（街道）、村（社区）三级党组织书记人人肩上有担子、个个手中有任务，形成了书记抓、抓书记，层层传导压力、逐级抓好落实的责任链条，有效引导了各级党组织书记自觉树立和践行“抓好党建就是最大政绩”的理念，真正使杜集党建工作干在实处、走在前列。

（作者系中共安徽省淮北市杜集区委书记）

党代会闭会期间 党代表的常态作用

□唐 芳 操旭辉

对照党内的相关规定，党代会闭会期间党代表究竟有哪些职能，应该如何发挥作用，还需进一步厘清认识，加强研究。

党代表在闭会期间的主要职责

党内法规对党代表的职能、工作方式和履职保障都有明确规定。梳理规定可明确得知，党代表在闭会期间权利和职责主要包括四类：知情权，主要是了解同级党委、纪委以及所在选举单位党组织贯彻执行党的决议、决定情况；调研视察和提议权，主要是向同级党委就经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设的有关问题提出属于同级党代表大会和党委职权范围内的意见和建议；监督权，主要是对同级党委、纪委领导班子及其成员和党委工作部门履职情况，各级党组织贯彻落实党代表大会和党委重大决策情况，进行监督、检查、评议；联系党员群众，党代表应当采取适当方式，与基层党员和群众加强联系，了解党的决议、决定在执行过程中遇到的问题，反映基层单位党员和群众的意见和建议。

党代表闭会期间履职存在的主要问题

对党代表职责认识不清。对党代表在闭会期间发挥作用的内容、范围、方式等问题的思考和研究，不少党代表对自己权利义务的认识和究竟要做些什么和怎样去做心里没底。一些党代表对于党代表与人大代表、政协委员在职责上究竟有何异同存在较大的疑惑，认为属于重复履职，浪费了时间和精力。

履职范围较为狭窄。《党内监督条例》第四十二条明确指出，鼓励、支持、保护党代表在党内监督中发挥积极作用，第十一条规定党代表在闭会期间除履行党员的监督责任和享有党员的监督权利外，按照有关规定对其选举产生的党的委员会、纪律检查委员会及其成员进行监督。该条例赋予党代表较普通党员更多的监督责任，不过在实际中没有有效落实。

履职方式较为单一。党内相关文件规定了较为丰富的活动方式，主要包括：应邀列席同级党的委员会全体会议，发表意见；参加对本地区重要干部的民主推荐和对同级党的委员会、纪律检查委员会领导班子及其成员的民主评议；参加对同级党的委员会常务委员会工作的评议；参加党组织的座谈会、列席会议，提出意见和建议；进行调查研究；与基层党员和群众加强联系等。《广东办法》还参照人大监督法的规定引入了质询、询问等监督方式。实际中履职形式多限于接访、走访、慰问，而调研视察、评议、询问、质询等方式采用较少。

联系党员群众活动有待规范。目前各级党代表都开展了一些联系活动，但也还存在一些问题。如党代表打乱后分到各联系点，跨代表团和跨区域活动较多，脱离选举产生他的党组织和单位，党代表对联系点所在的党员群众和社情不熟悉，党员群众对党代表也不熟悉，不利于工作的开展。联系的面比较窄，参与活动的党员群众不多。在实际操作中存在两种倾向：一是把“两代表一委员”当作政府工作人员使用，二是混淆“两代表一委员”之间的制度和职责差异，简单捆绑在一起进行，一定程度上造成了资源浪费。

发挥党代表常态作用的建议

加强学习厘清党代表职责。特别需要在两个层面上厘清认识。一是全面认识党代表在闭会期间的职责和履职方式，避免挂一漏万，不能只注重联系党员群众的职能，忽视监督、提议、调研视察权利的行使和保障。二是正确认识“两代表一委员”在内涵、外延、职能等方面的共性和差别，厘清各自的履职范围和方式。党代表联系的是基层党组织和党员，侧重于党的事务，如如何过好党组织生活、开展党组织活动、使用好党费等。三者在闭会期间的活动应做到突出特色、和而不同。

保障党代表的知情权。根据《广东办法》第二十五条规定，党的各级委员会要保障代表的知情权，采取适当方式向同级党代会代表通报党的决议、决定贯彻落实情况及党内其他重要情况。建议切实落实党代表列席地方党委有关会议、重大决策征求代表意见等制度，力争让每位党代表在任期内列席一次党组织的会议。重要工作部署、主要工作动态、重要会议和紧急突发事件等，实时向党代表通报。

有序组织视察调研和议政活动。提议与视察调研是相辅相成的，要搭载平台，把两者有机结合起来。可考虑按照行政区域或行业系统建立若干个小组，把小组活动作为党代表闭会期间活动的一种重要方式，构建“大会—代表团活动—小组活动”多层次的活动体系。落实《广东办法》第十四条的规定，每年至少安排一次视察、调研活动。为提高建言献策的针对性，还可以围绕热点难点问题组织党代表专题议政会，推进工作落实。

切实发挥党代表对党组织的常态监督作用。高度重视党代表的监督职责，把监督作为核心职能，不断拓展和丰富代表参与党内监督的内容与方式。明确党代表对同级党的委员会、纪律检查委员会及其成员都有权进行监督，通过建立党委常委会向全委会报告工作等制度，组织党代表参与对党委、纪委委员民主测评，参与民主推荐重要干部工作、对重点工作开展评议、组织开展询问和质询等方式，检查监督同级党组织的决策是否科学、任务是否落实、干部是否廉洁。

规范党代表与党员群众的联系。加强党代表与基层党员群众的联系是党代表的职责之一，但是要突出党代表的特色和职责，避免与人大代表和政协委员的活动同质化，在活动组织上该合则合，该分则分，不宜为了形式好看和省力而简单捆绑为一起进社区。党代表要有“选区”意识，密切与选举他的党组织的联系，反映所在党组织的党员群众的意见，在组织党员活动、党费缴纳和使用等党内事务上发挥作用。同时，要加强对党代表履职的管理，建立党代表定期向选举他的党组织述职制度，接受监督。

加强履职保障。建议进一步细化和完善相关配套制度，结合实际构建一套定位准确、程序科学、保障有力的工作机制。配强工作人员，做好服务、协调和联络等有关工作。各部门要自觉接受党代表监督，党代表在视察调研、列席有关会议时，被涉及的任何单位、个人不得以任何借口拒绝或拖延。党代表的意见、提案、质询，相关部门必须限期予以答复。

（作者系深圳市福田区人大法工委副主任；福田区人大办综合科科长）