本版编辑：曾西雅
E-mail：t8@studytimes.cn
Tel：010—62806245

把准制度创新的突破口

□ 王怀岳

制度创新是赢取对外开放新优势的重要保障。保税港区作为国家对外开放的前沿阵地和特殊区域，制度创新的空间十分广阔。多年来，青岛前湾保税港区在先行先试开放政策的同时，以建立和完善国际标准、规范有序的制度规范与管理机制为着力点，不断加大创新力度，已基本形成了横到边、纵到底、全覆盖、可复制、可推广的制度体系。

强化制度体系的更新与完备。实现区域转型升级，制度保障是关键。目前，我国的保税区、保税港区在制度建设方面尚存在某些不足和差距，制约了相关功能的发挥，更阻碍了向自由贸易试验区的转型。因此，必须顺应国际自由贸易的发展趋势，着力解决保税区、保税港区在发展中遇到的制度困惑，把行之有效的政策、措施和制度通过法律化的方式加以固定，并加快制度规范的完善，最大限度地减少制度漏洞，构建起系统完备、运行有效的制度体系，推动保税港区的管理模式与运作方式不断完善，挖掘进一步发展的潜力。青岛前湾保税港区牢固树立依法治区的发展理念，以构建自由贸易区为目标，把制度建设列为一把手工程，坚持于法有据、善于创新、以我为主，遵循全国相关法律法规和《山东省青岛前湾保税港区条例》，组织专门力量对制度体系进行研讨论证，坚持少而精的原则，进一步明确相关制度的提出机制，一方面围绕落实国家法律法规和上级各项规章制度提出制度建设规划，另一方面围绕管理运行中出现的问题、特别是企业反映强烈的问题提出制度建设要求，同时在法律法规与实施细则之间、原则规定与具体措施之间，做好相关的废、改、立工作，建立起以《条例》为根基、以构建开放新体制为取向、以强化内部管理为着力点的配套协调的制度规范，使保税港区在管理服务、投资经营、贸易、金融、税收、监管等各方面的工作运行有法可依，并积极适应国际经贸规则的发展变化，加大“深潜”攻坚设计力度，使制度体系更加接近国际自由港的管理规范，为全国海关特殊监管区域的发展作出示范。

构建国际化、便捷化服务规范体系。实现区域转型升级，营造国际化、法治化的营商环境是重中之重。目前，青岛前湾保税港区聚集着40多个国家和地区的3000多家企业，必须抓准制度创新的切入点，根据保税港区的区位特点与发展水平，优化服务机制模式，保证管理服务措施更加规范、更加便捷。在实际工作中，青岛前湾保税港区把准制度创新的突破口，在全国海关特殊监管区域中第一个通过ISO9001、ISO14001和OHSAS18000管理体系三认证的基础上，把建设高标准、国际化的服务规则和管理机制作为先导性工作，变人治为法治，推行服务承诺制、首问负责制、责任追究制，实行项目全程跟踪服务，全力提高管理效率和服务质量，不断创新管理对策，基于“客我同盟”关系的标准化体系，以强化服务项目、服务程序和服务标准等为着力点，坚持标准化与差异化相结合、程序性与情感属性相结合的原则，结合保税港区实际，制定与实施《青岛前湾保税港区对交易市场发展政策》等多项优化营商环境、推动企业加快发展的相关政策，进一步明确内资、外资注册流程、汽车自动进口许可证办事指南等多项企业办事指南，避免平均服务、过度服务和无效服务，营造出爱商、护商、暖商的新环境，使企业经营“轻装上阵”，推动保税港区的发展进入快车道。

着力提高制度规范的执行效能。实现区域转型升级，制度规范重在执行落实。青岛前湾保税港区坚持将法律制度意识和理念贯穿于管理全过程，真正使依法办事成为干部意识中、骨子里的自觉行动。创新绩效考核机制，推进绩效管理制度化，通过制度约束和奖惩激励，对不作为、慢作为、无作为的部门和干部实行黄牌警示、免职、撤职，让制度从墙上落到地下，从“纸张”变为行动，贯穿到工作的各个环节，不断提高干部职工的执行力和创造活力。推行动态管理机制，导入企业化管理模式，实现干部能上能下、人员能进能出、待遇能高能低。完善政务公开机制，依法明确职责权限、审批责任、工作时限和办理标准，并全部向社会和服务对象公布，自觉接受监督。完善学习培训机制，坚持开展军政培训、每月一讲、每周一升国旗、晨诵机关文化理念，定期将干部送到企业及国内外院校培训锻炼，努力建设一支学习型、服务型、创新型的干部队伍。转变管理方式，以提高管理的信息化水平为重点，充分利用现代科技手段，推进电子政务，完善信息公开制度，确保信息传播的及时、畅通与公开，不断提高工作效率。

完善权力制约长效机制。实现区域转型升级，廉洁管理是保障。青岛前湾保税港区坚持“以最廉洁的行为光大最开放的事业”的廉政理念，建立决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，确保权力在阳光下运行。坚持用法治思维和法治方式，按照“把权力关进制度的笼子里”的要求，不断深化惩防体系建设，最大限度地减少体制障碍和制度漏洞，构建起配套完备、运行有效的权力运行制度体系。发扬“钉钉子”精神，推进行政审批制度、财政制度、公务接待制度、信息公开制度等各项改革，以制度固化作风建设成果，实现作风建设规范化。不断健全作风常态化制度，以“亮剑”精神，治理“慵、懒、散、慢、拖、瞒”。完善公务活动，改进调查研究方式，精简文件简报。严格执行党政领导干部问责制，加强领导干部任期和离任经济责任审计，强化公共经费预算、使用和决算监督。推行和完善领导干部任前廉政谈话制度、述职述廉制度、党员干部谈心谈话制度，并不断拓宽监督渠道，完善监督方式，深入规范管理行为，使干部成为廉洁办事的自觉实践者、有力促进者。

（作者系青岛前湾保税港区工委书记、管委主任）

树立五种意识 做好“五种人”

□ 王学军

树牢政治意识 做一个明白人

习近平总书记指出，“县一级阵地，必须由心中有党、对党忠诚的人坚守”。县委书记要把对党忠诚作为必须坚守的生命线和立身之本，把严守党的政治纪律政治规矩作为第一准则、第一要求、第一遵循。

坚持把对党忠诚作为从政之魂。县委书记首先是一名普通党员，其次才是领导干部，对党忠诚是最基本的原则和标准，坚持党的原则第一、党的事业第一，在思想上政治上行动上时刻与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。坚定政治信仰，带头学习中国特色社会主义理论特别是习近平总书记系列重要讲话精神，不断坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。强化政治修养，带头学习党章、贯彻党章，坚持以党章为总标准、总准则，切实维护党章的权威性、严肃性，真正使党章内化于心、外化于行。

坚持把从严治党作为第一责任。把抓党建作为最大政绩，牢固树立“抓好党建是本职，抓不好党建是失职，不抓党建是不称职”的理念，坚持党的建设和改革发展两手抓、两手硬。主动履行党风廉政建设党委主体责任，做到重要工作亲自部署，重大问题亲自过问，重点环节亲自协调，重要案件亲自督办。严格责任追究，强化执行监督，着力营造不敢腐、不能腐、不想腐的政治氛围。

树牢宗旨意识 做一个贴心人

全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨，让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点。县委书记是直接面对基层群众的领导干部，必须树立以人为本、人民至上的观念，把为民服务作为一切工作的出发点和落脚点。

在践行群众路线上下功夫。弄清和解决好“为了谁”“依靠谁”“我是谁”这三个问题，坚持从群众中来、到群众中去，带头深入基层、深入群众，落实“一线工作法”，做到问政于民、问需于民、问计于民。时刻把群众情绪作为工作的“第一信号”，把为民排忧解难作为工作的“第一目标”，把群众满意作为工作的“第一追求”，把群众口碑作为一种激励，把群众监督作为一种关爱，在作决策时充分考虑群众的要求和意愿，着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，特别是要下大气力解决好人民不满意的问题，努力做为民服务的表率。

在为民多办实事好事上下功夫。用“实干指数”提升群众的“幸福指数”，把改善民生放在更加突出的位置，扎扎实实为群众办实事、做好事，切实帮助老百姓解决好住房难、看病难、上学难、就业难、养老难等一系列燃眉之急，打通联系服务群众的“最后一公里”，以群众看得见、摸得着的民生实惠，回应群众关切，满足群众的新期待。同时，要畅通群众利益诉求表达渠道，推动群众依法依规反映诉求，努力让群众话有处说、难有处帮、冤有处申，维护地方稳定，促进社会和谐。

树牢担当意识 做一个带头人

习近平总书记指出：“是否具有担当精神，是否能够忠诚履责、尽心尽责、勇于担责，是检验每一个领导干部身上是否真正体现了共产党人先进性和纯洁性的重要方面”。

敢于担当的魄力。作为一名县委书记，要有从政的底线和政治定力，坚决抵制歪风邪气，面对大是大非问题敢于亮剑，始终把握原则，坚持正确的政治方向。以“不达目的不罢休”“不到长城非好汉”的韧劲，大胆面对各种急难险重问题，敢于负责、勇于作为，面对失误敢于承担责任，在危机事件中敢于挺身而出，稳得住、看得准、有办法。只要有利于改革发展，就不争论、埋头干，不犹豫、大胆干，不守旧、超前干；对集中决策定下来的事，要以钉钉子精神，顶着压力也要干，冒着风险也要担，努力当好干部群众的主心骨，上级组织和领导可信赖的放心人。

科学决策的能力。决策的能力和水平是执政能力建设的主要内容。推动一个地方的经济社会发展，制定正确的发展思路和作出科学的决策是关键。作为县委书记既要拥有丰富的经济管理知识，又要善于把握全局和局部、主要矛盾和次要矛盾、机遇和挑战之间的关系，自觉把一个地方的发展置于全市、全区乃至全国的大背景、大形势下把握、谋划、定位，只有这样，才能有效避免决策风险，减少决策失误，才能更准确地作出符合科学发展、符合政策要求、符合地方实际、符合群众意愿的决策。

树牢发展意识 做一个开路人

县委书记是决定一个地方经济社会发展全局的关键少数，是基层发展的“一线总指挥”，必须树立强烈的发展意识，把发展经济作为自己的首要职责。

树立科学发展的强烈意识。沙坡头区在宁夏自治区各县区中，综合经济体量相对较小，自我造血功能较弱，农村基础设施建设滞后，城乡区域发展不协调，区域经济结构不合理，高端人才极其匮乏，核心竞争能力亟待加强。要与全国同步进入全面小康，必须要有追赶发展、跨越发展的意识，有一种不负众望、争创一流的激情，有一种不甘平庸、勇于创新的热情，有一种心系基层、踏实干事的真情，把心思用在干事业上，把精力集中到抓发展上，问题面前不回避，压力面前不躲闪，困难面前不推脱，挑战面前不畏惧，不达目的不罢休，真正做出经得起实践、历史、人民检验的实绩。

发挥统揽全局的主导作用。在“十三五”起步开局之际，沙坡头区作为新成立的县区，要围绕打造生态宜居城市核心区、全域旅游城市先行区、交通物流城市枢纽区、特色产业城市示范区、国际云端城市产业集聚区，将五大发展理念贯穿于经济社会发展全过程、各领域，统筹兼顾优势与短板、当前与长远、社会与民生、改革与稳定各方面因素，正确处理发展速度和质量、经济建设和生态建设、经济发展和民生改善等关系，以“朝受命，夕饮冰”的使命感和“昼无为，夜难寐”的责任感，团结带领广大干部群众，大力实施创新驱动战略，进一步解放思想，更新观念，深化农业农村等重点领域和关键环节改革，全方位构建交通、人才、产业开放大格局，加快建设开放沙坡头区；大力实施产业带动战略，厚植特色农业发展优势，培育壮大新型工业，加速发展全域旅游、交通物流、信息、金融、商贸服务等现代服务业，以发展方式根本转变和产业提档升级引领高质量、高层次的发展，加快建设富裕沙坡头区；大力实施富民共享战略，举全区之力坚决打赢脱贫攻坚战，统筹推进社会事业发展，深化社会治理创新，着力营造和谐、法治、稳定的发展环境，加快建设和谐沙坡头区；大力实施生态优先战略，以新型城镇化建设为主导，以美丽乡村建设为依托，深入推进环境卫生集中整治，实现经济发展和生态建设共促双赢，人与自然协调发展，加快建设美丽沙坡头区。

树牢廉洁意识 做一个干净人

自觉把廉洁从政作为为官做人基本准则，始终保持在是非面前的辨别能力、在诱惑面前的自控能力、在警示面前的自省能力，清清白白做官，干干净净做事。

追求高尚情操。自觉远离低级趣味、自觉抵制歪风邪气，将欲望控制在合理的范畴内，做到“心不动于微利之诱，目不眩于五色之惑”，弄明白“知足常乐”与“欲壑难填”的道理，把自己看小一些，把名利看淡一些，把职务看轻一些，把群众看高一些，把事业看重一些，自觉经受住形形色色的错误思潮和各种庸俗潜规则的考验，努力使自己成为“一个高尚的人、一个纯粹的人、一个有道德的人、一个脱离了低级趣味的人、一个有益于人民的人”。

严格约束自己。作为县委书记，时刻把“贪如火，不遏则自焚；欲如水，不遏则自溺”的古训刻在心间，在思想上架起一条“高压线”，筑起一道“防火墙”，在任何情况下都能稳得住心神、管得住行为、守得住清白。始终知道“天”高“地”厚。“天”就是党纪国法，必须时刻敬畏法律、遵守纪律，明白天网恢恢、疏而不漏；“地”就是老百姓，必须为民务实清廉，知道群众的眼睛是雪亮的，百姓心中有杆秤，水能载舟亦能覆舟。得罪了“天”和“地”，就是损害了党和人民的利益，最终会自食苦果。只有心存敬畏，敬畏党纪国法，敬畏人民群众，政治上坚定，纪律上严明，才能愉快工作、健康生活。严格遵守和贯彻落实《廉洁自律准则》《纪律处分条例》和中央“八项规定”，自觉接受组织监督、群众监督和舆论监督，坚决抵制各种不正之风，始终保持清正廉洁的政治本色，争当清正廉洁的表率。

（作者系中央党校第8期县委书记研修班学员、宁夏回族自治区中卫市沙坡头区委书记）

破解农村食品安全管理难题

□ 张 彪

近年来，各级政府在深化行政体制改革中，不断强化食品安全执法监管部门的功能与作用，取得了一定成效，但仍然面临不少突出问题，与广大人民群众的要求仍然存在一定差距。如何破解食品安全执法监督管理体制改革后对农村地区食品药品安全产生的新问题，尤其是围绕农村食品药品安全问题的有效解决仍需要引起高度重视。农村地区食品安全当前还存在一些突出问题，主要体现在以下几个方面。

一是农村区域广、监管工作难度大。农村地域广大，食品生产、经营户分散，再加上农村地区食品药品监管人员少、力量薄弱，市场执法的监管任务繁重，有限的力量要把一定辖区内食品生产、经营企业检查一遍需要较长时间，因而对农村季节性无证食品生产、加工小作坊、流动小摊贩的监管几乎空白，边远地区无证食品经营户、餐饮店等监管缺失，从而导致假冒伪劣食品“转战”农村市场。

二是食品安全监管队伍能力亟待提高。农村食品药品安全监管工作起步晚、底子薄，且监管对象分散，县级市场监管部门改革“整合”后，承担原工商、质监、食品药品监管三家职能，基层监管队伍以原工商所为班底，成员的食品生产、餐饮服务等领域的专业知识相对欠缺，年龄老化问题突出，监管能力有待加强。检验检测技术手段落后，难以应对层出不穷的新技术、新产品、新业态所带来的新挑战。

三是基层食品药品监管手段滞后。目前，基层行政监管执法一直沿袭过去的监管办法，监管方式单一，主要根据上级机构安排布置任务、专项整治活动和集中整治工作，或者群众举报进行监督检查，导致执法成本高，工作效率低；现代化、科学化、信息化水平不高，制度化、规范化、程序化不实，监管工作的及时性、准确性和有效性不高。同时，基层监管机构执法装备保障不够，执法车辆少、人员少，制约了监管工作的顺利开展。

提高农村食品安全管理水平应从以下几个方面着力。

一是探索食品药品监管体制单独设立。政府管理市场的目标有三个层次：秩序、活力、安全。市场监管部门的定位是维护市场秩序和公平竞争环境，但食品药品监管的目标是保障人民身体健康和公共安全，两者的层次和定位截然不同。发达国家如美国、日本、英国的经验均是两类监管部门分别设置。在我国，这一理念不仅体现在十八届三中全会《决定》中，即“统一市场监管体系”与“完善统一权威的食品药品监管机构”是放在不同章节中强调；也体现在十八届四中全会《决定》中，即食品药品安全与质检工商被作为并列的行政执法类别分开提出来。在继续深化改革中，系统梳理目前各监管部门职能，科学理清市场监管职能的属性，切实处理好维护市场秩序与公共健康安全的关系。可探索将工商、质监、物价等合并，食品药品监管则单独设立，成为中国的FDA（食品药品监督管理局）。

二是完善农村地区食品安全监管体制机制。根据加强市场监管的需要设立基层监管所，填补部分农村乡镇监管机构空白。可根据各地区实际情况，增加核定基层监管组织的编制人员数量，加强基层监管力量，提高食品安全监管人员素质，推动食品安全监管重心下移。落实食品安全“四有两责”，做到食品安全监管有责、有岗、有人、有手段，确保监管部门有效履行检查责任、抽检责任。健全食品安全监管经费保障机制，把食品安全工作经费纳入各级政府财政预算，足额保障其所需的正常工作经费，建立经费投入递增机制。加强基层“四员”（即：政策宣传员、科技讲解员、基层服务员、民情调解员）队伍建设，拿出专项经费，用于补贴基层“四员”工作，调动其工作积极性，形成分区划片、包干负责的食品安全工作格局和横向到底、纵向到边的监管网络，实现食品安全监管全覆盖。

三是健全食品安全法规体系、立法明确各级政府事权。按照“打基础、管长远”的要求，实施分类管理，细化操作，针对不同类型企业或经营者出台有区别的规范性可操作的条例、文件，为基层食品药品监管提供法规依据。加快制定出台保健食品、化妆品监管的法律法规，以及明确食品药品违法行为和处罚不到位责任的追究问责制度与执行细则。

为防止市、县、基层食药监管部门之间推诿、扯皮，尽快明确各级监管机构事权。因牵涉各级政府、部门落实食品安全责任，难度和阻力很大，必须下决心尽快通过地方立法明确各级事权。在现有体制下，尽快建立“工商、质检、食药监”省市局联席会议制度，一致行动支持县（区）食药监管依法行政和高效便民服务的基础上进行有益探索与工作创新。

四是加强食品安全考核，落实地方政府监管责任。将食品安全监管中的难点，如经费保障、监管机制创新等，纳入考核体系，明确各方责任，督促各级政府和监管部门在监管难点上着力，创新监管模式，探索建立食品安全长效监管机制，确保食品安全工作落到实处。

五是加强监管业务培训指导。尤其是对新入岗的基层食品监管工作人员、不熟悉食品监管的基层工作人员，要加大培训和指导力度。上级专业执法人员应多深入基层，靠前指挥，到第一线去总结经验，围绕突发食品安全事件，第一时间深入现场，与基层人员一道担负起保证食品药品安全的责任，树立起安全屏障。

六是统筹推进食品安全电子追溯体系与依法追责。加快食品安全监管信息化步伐，尽快开发建立覆盖全国或地区的、统一的食品电子监管平台、电子审批平台，实现审批平台和监管平台之间信息共享，使食品生产、销售、消费三个环节之间信息互融，努力做到对食品生产经营者信息随时掌控，问题食品快速追溯，促进农村广大地区食品安全监管的实质到位，更好地保障广大农村地区的食品市场消费安全和人民群众的身体健康。

七是对食品安全追责要依法规范透明。追责既要对生产经营者违法行为追责，也要对执法监督人员进行问责，尤其对监管人员确有渎职、失职行为，及时追责，即“过错追责”，公开、公平、公正、透明。同时对无过错行为，也要保证被追责人员申诉、救济渠道的畅通。

（作者系安徽省委党校省情研究中心负责人）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 社长：许宝健 总编辑：戴小明 广告部电话：（010）62805313 发行部电话：（010）62805431 62806227（传真） 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：zbs@studytimes.cn
出刊：周一、周四 定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂