



以“抓落实”提质增效 推动高质量发展

——对“落实不力”问题的思考与探索

□ 于海田

习近平总书记在全国组织工作会议上指出,实现中华民族伟大复兴,坚持和发展中国特色社会主义,关键在党,关键在人,归根到底在培养造就一代又一代可靠接班人。党的干部是党和国家事业的中坚力量,坚持党对一切工作的领导,必须充分调动党员干部的积极性、主动性、创造性,提高他们的责任感。今天,中国特色社会主义进入新时代,面对建设现代化经济体系、推动高质量发展、加强和创新社会治理等新任务新目标,更加需要全面发挥广大党员干部的应有作用,更加需要充分调动激发广大党员干部干事创业积极性、主动性、创造性。关于干部干事创业状况,我们了解到:一种是反映基层干部工作累、负担重、压力大,但是很投入很拼命;另一种则是现在很多基层干部根本没有什么干事积极性,工作上更多表现出的是被动地应付和敷衍。

当前阶段,干部在干事创业方面究竟心态如何?是哪些因素影响着一名干部在干事方面的心态和行为表现?本文对各层面“落实不力”问题的表现、成因及解决对策进行了分析。

“落实不力”的主要表现

调研发现,在转型发展时期,受制于主客观因素,或多或少地存在“落实不力”问题,主要表现在“慢落实、不落实、假落实”三个层面,既影响决策部署落实进度、质量和实效,也导致错失发展机遇、恶化发展环境,甚至败坏党风政风社风民风。

慢落实。一是行动迟缓。二是服务效能不高。程序复杂、数据壁垒、多方跑腿等问题依然存在,服务效能与企业 and 群众感受仍有较大落差。政务服务事项办理仍大量依赖部门专网各自审批,卫生、公安、民政、人社、工商、食药监等部门存在数据壁垒,没有实现信息资源共享,申请人在办理相关政务服务事项时仍需多方跑腿。三是推诿怠惰。有利的事抢着干,无利的事互相推诿,找借口、找托词,导致问题难解决,甚至损害群众利益。许多问题在提级调查过程中,部门之间责任不明确,相互推诿。原本是一件“民心工程”,却伤害了“民心”。推诿怠惰的背后,就是利益固化,态度消极,有责不担,遇到困难和问题能避则避、能推则推。

不落实。一是有令不行。配套设施经营服务性收费减免政策,因相关单位考虑建设成本高等自身利益,未有效落实。污水处理厂COD提标工程及色度深度治理工程未建设,影响下游水质。二是有禁不止。有的企业未对焚烧炉配套设施监测点位及采样监测平台,逃避环保监管,环保部门多次责令停产整治,企业拒不执行,造成环境污染问题一直未得到解决。经提级调查处理后,该企业才进行停产整治。有禁不止在安全生产、遵规守纪等方面也较为突出。三是监管不力。社区旧村改造项目不按规划建设,私自增占土地、增建楼座、增加单元、增高楼层,远远超出规划面



积,因没有土地证、房产证,导致居民孩子无法正常就近上学,引发多次大规模集体上访。有关部门发放了相关许可证,但对违法违规行为未及时发现、制止和处理。

假落实。一是敷衍应付。在摸排软弱涣散村党组织工作中,村“两委”班子不健全、派系斗争、历史遗留问题等得不到有效解决。压力传导、责任传递不到位,镇办、村居存在“侥幸”心理,在有些问题上仍然存在“上热下冷”现象,如环保问题。二是照搬照抄。在落实考核任务上,很多部门单位存在简单分解、机械照搬现象,将考核指标、计分标准等不加调整地全盘纳入考核,缺少对实际情况的个性化考量,指标考核不能全面体现工作,不利于工作积极性,一定程度上也影响考核任务的落实。文件多是简单转发,缺乏针对性,相互重叠的内容多。三是弄虚作假。如污染物实际排放量比监测数据大,数据不一致,数据严重失实。四是上推下卸。责任上推下卸不是个案,而是一种现象,主要还是官僚主义使然,抓工作不分情况,一味层层下转,没有处理好主体责任和配合责任的关系,该由部门主抓、基层配合的变成了基层主抓、部门督责。

造成“落实不力”的原因

调研认为,造成“落实不力”的因素,既有主观的,也有客观的;既有工作层面的,也有体制机制层面的,但很大程度上是主观层面出了问题,根子在于“四风”问题尤其是形式主义、官僚主义没有彻底消除。

思想境界和工作标准不高。思想境界和工作标准,直接影响工作成色。之所以存在“落实不力”问题,根本的还是思想境界不高,“四个意识”树得不牢,宗旨观念不强,政绩观出现偏差,存在小成即满、小富即安思想,缺乏责任心和事业心,缺乏干大事、创大业的激情和担当,缺乏“干就干一流、争就争第一”的勇气和魄力。有的对上级决策部署,贯彻不坚决,落实不到位,甚至讨价还价、大打折扣。有的工作标准低,缺乏精品意识、一流标准,找省劲、凑合事,一些重点工程特别是基础设施建

设工程层层转包建成了“镇村水平”。有的不愿主动创新作为,存在畏难发愁情绪,满足于“交差即可”。有的认为现在中央八项规定约束和责任倒查力度持续加大,事情干得越多,出错和被问责的几率就越高,能不干就不干、能少干不多干。

作风不严不实。从调研发现的问题看,作风不严不实问题依然存在,要么急功近利,为应付上级,做表面文章,搞数字游戏,甚至弄虚作假、欺上瞒下;要么明明白白的要求就是落实不到位,落而不实、落而无效,甚至事与愿违、造成负面效应。有的作风漂浮、心浮气躁,缺乏钉钉子精神,抓而不紧、抓而不实、抓而不严。有的避重就轻、避实就虚,紧答应、慢动弹,惯于为不解决问题找借口,惰于为解决问题想办法。有的开拓意识不强,不愿、不敢动真碰硬,缺少狠抓落实的韧劲和胆魄。有的法治意识不强,不善、不敢运用法治手段解决问题,甚至有法不依、执法不严、违法不纠。有的热衷于“打太极拳”,以将工作推出去、矛盾层层上交为能事。有的工作效率不高,办法不多,致使一些重点工作长期停留在规划中、报告中。有的项目在观摩点平时,干得热火朝天,观摩点评一结束就冷冷清清。

权责利不清。权责利不清晰、不对等、不统一,甚至严重失衡。有的部门、单位在职责设置上存在管理缝隙和权责不清,上下级之间、部门单位内部科室设置也存在权责不清现象。一方面,新生事物监管的法律法规具有相对滞后性,导致无法及时明确监管责任;另一方面,存在职责争议的领域有些是法律法规规定不明确或不同法律法规相冲突。在非煤矿山采空区监管职责上,国土、安监部门提供的依据均对本部门观点有所支持。随着近年来的简政放权,很多审批类、服务类事项下放到了区县、镇办,各项任务层层安排到基层,但却没有很好地落实“费随事转、事费配套”原则,导致基层少人、缺钱。“属地管理”泛滥化,各级各部门不分权责地层层压责任、签责任状,镇办普遍存在权力小与责任大的矛盾,导致镇办、村居压力大、负担重,但又无权无力落实,最终导致工作落空。

体制机制不顺。综合考评依然重结果、轻过程、轻日常,考评结果运用不

充分、不到位,抓落实工作情况在考评领导班子和领导干部时体现不明显。选人用人导向不鲜明,运行机制不活,干部选拔考核方法较为传统、针对性不强,论资排辈传统并未完全打破;缺少机关企事业单位之间及本单位内部人员定期轮岗交流制度,特别是领导干部轮岗交流少,存在人岗不适等情况,造成动力和活力不足,甚至怠政懒政。工作监督、督查考核等制度执行不认真,工作机制不细化,有的只重安排部署,没有建立相应的协调、督导、检查机制,即使建立了,也大多流于形式。工作落实上,尚未建立集中统一的领导体制和协调推进机制,部门之间各自为战,主管部门的作用并未充分发挥。从上到下,工作力量呈“倒三角”结构。具体到一项工作,看似抓落实的人不少,但经层层下转,到最后具体落实的往往就那么几个人。特别是镇办工作量最大面广,各项工作都要求成立专业队、专人负责,镇办机关工作人员只能频繁调配使用,导致对部分工作投入精力不够,制约工作落实质量和效率。

奖惩乏力。从奖的方面看,还没有真正形成鲜明、有效的正向激励机制,奖励干部的手段较为单一,对敢于担当、主动作为的干部奖励、鼓励不够,没有及时给他们应有的温暖和激励。工作实绩与年度考核、评先树优、干部任用直接挂钩不明显,“干和不干一个样、干多干少一个样、干好干坏一个样”的问题依然明显。奖励精准化程度不高,有时存在搞平衡、拉关系等问题,难以真正奖出正气、奖出服气,不能有效激发党员干部担当作为的动力。同时,干部保护机制不健全,容错纠错机制尚未建立,导致一些干部存在“不怕怕问责、千多怕出事”的心理,滋生“只要不出事、宁可少干事”的消极情绪。从惩的方面看,追责问责的相关制度执行不到位,既没有做到全覆盖,也没有做到常态化,有的甚至把制度束之高阁。惩罚手段使用不够经常,顾虑过多,对苗头性问题、小问题发现和纠正不及时,对不担当、不落实、不作为、乱作为的处罚失之于宽、松、软。惩罚手段使用不够有效,对基层和一线干部问责多,对相关关联的责任做不到一追到底。特别是在安全、环保、稳定等方面,对一线干部问责追责过严,但对责任主体处罚不到位,很多镇办的安监、环保等方面的科长、站所长无人愿干,有些工作人员在执法资格考试中故意考不及格甚至交白卷。

解决“落实不力”的对策建议

事在人为,业在人创,谋事先谋人。调研认为,解决“落实不力”问题,必须抓住人这一关键要素,抓好机制这一基础保障,坚持和发展督察制度,坚持标本兼治、长抓共管,坚持正向激励为主、负向惩罚为辅,着力在推进“想落实”“能落实”“敢落实”和“不敢不落实”上出实招、建机制,构建形成系统完整、贯通联动、闭合运转的抓落实链条。

着力激发“想落实”的内生动力,形成“崇尚实干、狠抓落实”的

自觉行动。一是建立教育引导常态化机制。坚持以推进“两学一做”学习教育常态化制度化作为统领,突出抓好“关键少数”、抓实基层支部,深入开展宗旨观念、正确政绩观、艰苦奋斗、担当作为教育,推动学习教育与中心工作深度融合,引导各级领导班子和党员干部牢固树立“四个意识”,提升思想境界和工作标准,把目标锁定在干成事上,把心思集中在想干事上,把担当体现在敢干事上,把本领展现在会干事上,把作风反映在干实事上,靠担当作为、狠抓落实开创工作新局面。二是建立示范引领常态化机制。坚持以上率下,市级领导带头示范,强化抓班子、带队伍责任,突出抓好各级领导班子特别是党政“一把手”,一级带一级、层层抓落实,形成狠抓落实的良好风气。加大精文简会力度,拿出更多精力和时间用在抓落实上,全面落实一线工作法,坚持一线调研、一线督导、一线办公、一线检查,全力推动工作真落实、真见效。坚持“抓两头、带中间”,突出抓好典型引领,选树一批敢于担当、勇于作为的“好干部”典型,引导党员干部对标先进、高点定位、苦干实干,比党性争先进、比作为争贡献、比业绩争一流,使狠抓落实成为党员干部的自觉行动。三是建立正向激励常态化机制。建立“奖优罚劣、褒勤贬懒”奖惩激励机制,让想干事、敢干事、干成事的干部有舞台、有地位、有待遇。树立唯优是举、论功举贤的选人用人鲜明导向,打破论资排辈惯例,消除“平均主义”,建立干部定期轮岗交流制度,完善“能者上、平者让、庸者下”的选人用人机制。坚持在抓落实一线培养锻炼、考察识别和选用干部,有计划地组织干部交流,加强重大项目、重点工程一线工作干部的跟踪考察,用抓落实成果检验干部,按抓落实实绩选配干部。

着力完善“能落实”工作机制,形成“明责、定责、履责、问责”完整制度体系。一是完善权责对等的责任体系。全面梳理划分各级各部门权责关系,清理重叠职能,理顺权属关系,优化权力运行程序,通过“清权、减权、明权、晒权”,明确各级在权力运行中的主体责任。科学划定责任边界,制定责任清单,规范责任事项,做到权责统一、权责对等,建立“权随责走、责随事转”的权力清单和责任清单动态调整机制。充分考虑基层特别是镇办实际,赋予与工作相匹配的职权,慎用“一票否决”权,清理“属地管理”事项。二是完善目标责任机制。对全局性重点工作,打破分工界限,组成专门班子抓。对重大决策、重要部署和重要事项,确定目标任务、工作内容、完成时限、质量要求,合理分配到有关领导、承办单位、协办单位,做到任务到岗、责任到人、措施到位。加强责任分解工作的统筹协调,避免多头分解,防止责任分解中的形式主义。各级部门探索建立首问负责制、首受负责制,进一步完善单位领导班子和机关内部落实责任机制。深化机关作风效能建设,抓紧研究信息共享办法,公布“最多跑一次”行政事项,探索建立“统一接收、按责转办、统一督办、评

价反馈”的政务机制,实现部门“问题导向”向企业和群众“需求导向”转变。三是完善督查考评机制。坚持和发展督察制度,推动其由督面到察点的转变,把督察结果与干部使用挂钩起来。加强立项管理和流程管理,对重要会议、重大部署、重要事项,第一时间具体化、项目化、清单化,完善和优化台账管理、跟踪督查、考核评价等工作流程,形成有决策、有部署、有检查、有落实、有反馈的闭环督办落实制度体系。建立和完善市联席会议制度,定期研究督查结果使用,形成“督查—整改—复查—问责”的系统化督查问责落实机制。搭建督查工作信息平台,实行工作任务在线部署、情况在线反映、结果在线公示、问题在线处置。完善目标管理综合考评制度,调整指标体系设置,强化日常考评权重,创新考核评价方式方法,加强对抓落实的过程监督,突出一线考核评价,倒查工作落实情况。完善考评结果运用办法,对各级各部门年度考核、专项考核直接排名、公开公示,按10%左右比例,对排名靠后的单位实行一年约谈、连续两年调整领导班子和“一把手”。研究制定决策落实第三方评估办法,综合采取机构评估、公司评估、专家评估、公众评估方式,组成测评团,实施独立、专业、权威评估。四是完善问责追责机制。严格落实问责办法,对问责的情形和办法作进一步细化、具化和规范化,坚定不移把问责追责落到实处。统筹考虑各级的监管责任、领导责任、“属地管理”责任,防止一出问题就问基层一线干部。纪检监察机关加强与党委和党委工作部门的沟通和协调,建立问题线索移交、问责情况通报、整改情况反馈和定期跟踪回访等工作机制,做到失责必问、问责必严。更加注重问责问题整改,督促整改到位,形成长效机制。

着力强化“敢落实”保护和“不敢不落实”硬约束,形成勇担当、强能力、严约束的良好氛围。一是建立容错纠错机制。制定党员干部容错纠错机制,建立立体化、全覆盖的容错纠错制度体系,允许干部在改革创新中出现偏差和失误,营造鼓励改革、允许试错、宽容失误的良好环境,为敢于担当者担当、对敢于负责者负责。坚持按照“三个区分开来”原则,科学划分错误与失误、主观故意与客观无意的具体情形,完善配套措施,细化纠错机制处理程序,明确界定容错领域和免责内容,形成系统的政策保障机制,激发和保护干部干事创业的积极性和创造性。二是建立固本强基长效机制。深入实施“干部专业素质能力提升工程”,加强执行能力建设,加大教育培训投入,因人而异制定精准培训计划;把更多培训机会向一线工作人员倾斜,重点加强项目立项、规划、土地、安全、环保等专业知识培训,提高基层干部队伍专业水平和执行能力。优化基层队伍结构,确保基层干部进得来、留得住、干得好。三是建立“对标先进、担当有为”年度专项考察机制。重点考察各级领导班子和成员贯彻中央精神、推动党委政府决策部署落实情况,并创新采取全方位考察、反向测评、第三方调查等方式,提升专项考察的针对性和准确性。各级各部门都要建立干部专项考查制度,每年定期开展考察。四是建立“落实不力”问题专项整治机制。把整治“落实不力”问题作为持续纠治“四风”问题的重要内容,结合专项检查和纪检监察,常态化开展专项整治,重点严肃查处形式主义、官僚主义等“四风”问题和慢落实、不落实、假落实问题,发现和纠正一批突出问题,跟上通报曝光,形成有力震慑。自查自纠和重点巡视相结合,全面查摆梳理问题,建立台账,明确责任,拉单列表,挂号督办,分层分级组织解决,涉及上级部门的提级解决,形成整治“落实不力”的工作合力和长效机制。

(作者系山东省淄博市市长)

