



政府督查：打通政策落实“最后一公里”

□ 王敬文

今年2月起,《政府督查工作条例》(以下简称《条例》)开始施行,这是我国政府督查领域的第一部行政法规,是政府督查工作长期实践的系统总结,其施行标志着政府督查作为一项明确可操作的制度在全国范围内正式确立。政府督查是行政机关上级针对下级展开的监督、督促、检查等活动,是行政机关自我约束和自我监督的重要方式,旨在促进依法行政,提升行政效能,打通政策落实的“最后一公里”。

政府督查能够有力保障政策落实。作为行政监督的一种方式,督查具有多方面的制度功能,最根本的就在于督促上级政策决定的落实,这是其他监督方式所难取代的。“一分部署、九分落实。”政策从部署到落实是一个系统过程,在这个过程中督查可以提供全方位的保障。一是促进科学决策。通过督查,上级行政机关能够及时掌握下级工作状况,了解社情民意,全面获取所需要的各种信息,为科学决策做好准备。二是及时纠偏补正。政策执行过程中可能会因为一些主客观因素而偏离预期轨道,而通过督查,上级机关可以随时评估政策效果,及时发现问题,改进方式方法。三是提高执行效能。效率低下、选择执行、变相执行是横在政策落实“最后一公里”面前的巨大障碍。在督查的有力震慑下,能促使下级行政机关更加自觉落实决策,不断提高行政效能。这几个方面相辅相成,相互促进,共同保证贯通决策部署的“最先一公里”和政策落实的“最后一公里”。

政府督查要在法治轨道上开展。1997年国务院办公厅印发《关于加强督促检查工作联系的通知》,要求做好督查工作,加强督查工作联系,推动国务院重要工作部署贯彻落实。此后,相关国务院部门和地方政府开始探索建立督查制度,如人事部《人事工作督查暂行规定》、吉林省人民政府《关于加强督查工作的若干规定》等。2014年国务院印发《关于对稳增长促改革调结构惠民生政策措施落实情况开展全面督查的通知》,决定对中央决策部署和政策措施落实情况开展全面督查,这是首次全国范围内的大督查。此后每年国务院都组织一次大督查,至今一共进行了七次。通过大督查发现了经济社会发展、行政管理改革、民生保障和改善等方面的问题和政策措施落实情况,为统一的政府督查立法积累了经验。此次《条例》经过了多年立法筹备,系统总结政府督查工作的长期实践,广泛吸收相关立法经验,为督查划定规矩、厘清界限,全面推进督查职能、主体、权限、程序、责任法定化,为在法治轨道上开展督查工作提供了基本遵循。

《条例》重在解决督查存在的现实问题。《条例》为督查定规矩、划界限,聚焦当前我国政府督查实践中存在的现实问题。一是一定程度存在重复督查、多头督查的现象。针对同一督查对象,不同督查机构重复或者变换名目进行督查,频率过高。名目繁多的督查任务最终会传导到基层,可能加重基层负担。二是存在越权督查的现象。合理的督查应当是“代表而不代替,到位而不越位”,因为督查的

重点在于发现问题,至于问题的解决则要靠有权机关根据督查结论作出决定。实践中存在个别自行扩大督查范围,干扰了督查对象的正常工作的现象。三是存在督查流于形式的现象。有的地方简单采取检查材料、听取汇报的方式进行督查,没有深入基层和广泛收取群众意见,还有的地方督查没有生成有效的督查结论,缺乏完善的追究机制,从而使督查的权威性打折扣。四是存在核查整改落实不到位的情况。有的地方督查结束提出整改意见后即告终止,对整改情况如何缺乏追踪,对落实不力、敷衍塞责、推诿扯皮、整改不力的,问责和监督力度还不够。解决现实中存在的督查不规范问题,需要贯彻《条例》要求,控制督查频次,限定督查内容,遵守督查程序,从督查前的立项到督查后的整改核查严格依规进行,力戒形式主义、官僚主义,全面推进督查工作法治化。

建设以《条例》为中心的政府督查制度体系。体系化是一套制度成熟的标志。《条例》确立了政府督查制度的基本内容,但督查实践纷繁复杂,还需要在实践中进一步体系化。首先,清理同类规范。《条例》出台前,由于缺乏统一立法,许多地区和部门自行制定了督查规范。这些规范碎片化特点突出,在名称使用上也不统一,有“督查”“督察”“督促检查”等称谓。例如,部门规范性文件有《文物保护单位安全检查督察办法》《公路水运建设工程质量安全督查办法》等,地方规章和规范性文件有山西省《政务督促检查工作暂行规定》、

北京市通州区《人民政府督促检查工作办法》等,党内法规有《防范和惩治统计造假、弄虚作假督察工作规定》《法治政府建设与责任落实督察工作规定》等。这些规定效力位阶不一,内容分散,有的还存在相互冲突的情况,给实践带来了困扰。相关部门应当对照《条例》梳理有关文件,修改与《条例》不一致的内容,废止不必要的规定。其次,及时制定细化规则。《条例》的许多规定比较原则,需要进一步细化。比如规定督查的类型有综合督查、专项督查、事件调查、日常督办、线索核查等,这几种督查类型的区别和适用情形需要加以明确,否则可能导致重复督查。此外,在政府督查同行行政执法监督、备案审查、监察、巡视等其他监督的协调衔接上也需要制定具有可操作性的规范。最后,适时出台特别督查法规。根据《条例》,政府部门非经本级政府指定不得开展督查,除非有特别的法律法规加以授权。行政事务具有复杂性和专业性,不同行政领域对督查频次、强度和方式的要求是不同的。针对一些特殊行政领域,如土地行政、环境保护、文物保护等,有必要单独制定督查法规,从而省去繁琐的报批程序,更好适应业务特点,为政府督查提供更多制度资源。



立法也要搞一些『小快灵』

□ 任 兰

“要研究丰富立法形式,可以搞一些‘大块头’,也要搞一些‘小快灵’,增强立法的针对性、适用性、可操作性。”习近平总书记用“大块头”与“小快灵”的语言形象描述了两种不同的立法形式。相对于立法结构完整、调整内容广泛的“大块头”立法,“小快灵”立法的立法形式简单,立法难度低,立法速度快,并能有效提高立法的针对性、适用性、可操作性。

坚持问题导向,精准立法。问题导向要求以解决问题为根本,多做解决问题所需要的,少做与问题关联不大的,不做与问题无关的。在立法中,问题导向要求立法项目要准,要准确对应实践中出现的问题;规则设计要科学,要能有效破解对应的问题。针对问题立法,不但要找准问题“面”,还要找准症结“点”。通过总结执行法律法规过程中的阻碍、空白、争议等“顽疾”,从群众反映强烈的问题、意见集中的问题、矛盾突出的问题入手,把握住制约发展的关键环节,深挖根源、找准症结、对症下药。通过建立健全体制机制、科学设计制度措施,使立法成为公平分配社会利益、调整社会关系和处理社会矛盾的公器,反映人民意志、得到人民拥护,进而保证法律的有效实施。精准立法,要求立法方向要把握,立法位阶要定准,立法问题要找准,法规内容要精细,立法实务要精密。“小快灵”式立法正是以解决问题为目标,选取小切口,针对具体问题设计精准规范,靶向效应更加明显。

化繁为简,针对重点问题立法。当前,新技术、新业态大量涌现,新矛盾、新问题不断产生,迫切需要加快立法步伐,立有针对、适用、可操作性之法,以解决眼下迫切的问题。这就要求化繁为简,把握主要矛盾,有重点地解决问题。新时代立法任务日益繁重,越是复杂的立法要求,越要简思思维寻找简便易行、彰显实效的工作方法。当前,人民群众的立法需求呈现出具体化、微观化的变化趋势,虽然有上位法和各级政策的保障,但由于细化设计不足,有的制度得不到有效实施,需要更加具体、更加具有操作性的法律法规。这就要求一些立法项目特别是地方立法涵盖范围不能过大,不能眉毛胡子一把抓,而要稳扎稳打,循序渐进,抓住立法的重点领域,并以重点领域的重点问题为导向,锚定问题中的重点难点,设计精准有效的法律法规,达到点对点靶向治疗的目标。“小快灵”立法可以采用简易立法体例,选取矛盾的一个小切口,选取急需解决的一个或几个重点问题,开展单项立法,有几条立几条,管用几条制定几条,这能够有效降低立法难度,加快立法速度,提升立法效果。虽然“小快灵”式立法不能涵盖整体,但着眼微观,能够有效处理具体矛盾。

从实际出发,因地制宜立法。“小快灵”立法的一个体现就是地方立法的丰富,即从实际出发,创造性地确立适宜的立法体例,针对各地亟待解决的问题设计规则。我国幅员辽阔,地区差别很大,国家层面的法律法规往往不能满足地方差别化治理的需要,地方治理迫切需要更加细化的制度安排,以及能够及时回应新诉求的法律法规。这就要求地方立法要根据具体情况,因地制宜地设计出解决问题的制度方案,实现科学的、高质量立法,使地方立法务实、管用,做到“不抵触、有特色、可操作”。立法法规定,立法应当从实际出发,适应经济社会发展和全面深化改革

的要求。法规是否准确把握了当前的主要矛盾和突出问题,是否与社会实际状况、人民群众的迫切需要、政府管理的重点等相吻合,是衡量法规项目必要性和急需性的重要标准。这就要求地方立法要立足本地经济社会发展发展的需要,处理好一般与特殊的关系,将立法重点放在本地特有的、实践中矛盾较突出的问题上。对上位法已规定的、实践中争议较少的可以不再涉及,做到有的放矢、言之有物。

提高效率,高质量立法。在中央全面依法治国委员会第二次会议上,习近平总书记提出:“要完善法治建设规划,提高立法工作质量和效率。”立法效率与立法质量一并成为各级立法工作的要求和标准,立法进入提质提速提效的快车道。立法效率主要是通过立法效果与立法成本的比例,来评估立法目的实现程度。它强调以最小的立法成本获取最大的立法收益。影响立法效率的因素包括立法成本、立法效益、立法数量、立法质量和立法需求等方面。高效率的立法就是立法资源消耗少、经济效益社会效益明显、法律供给与法律需求相匹配,并能被普遍遵守的法律。“小快灵”立法反映了此种效率要求,这种立法形式立法切口往往较小、立法项目的范围也较小,所以立法速度快,可操作性一般也较强。

我国现代化建设需要更精准、更及时的法律供给,虽然我国法律法规的数量已经十分可观,但从结构上看,宏观性立法供给充足,但针对社会最新出现的社会矛盾、可操作的、创新性立法则相对短缺。“小快灵”式立法避开了“大块头”式立法的供需矛盾,立足于微观规范供给不足的现实状况,以小视角、小体量、灵活快速的立法形式,聚焦问题,强化操作与执行,以低成本、高效益及数量优势,有利于实现立法的合法性、合理性、科学性、可操作性以及协调性。



(上接1版头条)

厚植为民情怀,不断增强服务纳税人缴费人的主动性自觉性。我们党从初创时只有50多名党员,到今天成为世界第一大执政党,一代代共产党人的初心使命,都是为人民谋幸福、为中华民族谋复兴。税务系统开展党史学习教育,就是要进一步深化对党的性质宗旨的认识,自觉站在人民的角度看待问题、谋划思路、推动工作。作为税务机关和税务干部,服务好纳税人缴费人,就是我们坚守人民立场、践行党的宗旨的具体体现。要牢固树立以人民为中心的发展思想,结合开展“我为纳税人缴费人办实事暨便民办税春风行动”,把为纳税人缴费人服务贯穿于税收工作全过程,用税务人的辛苦指数换取纳税人缴费人的便利指数、幸福指数。

传承优良作风,始终保持敢打硬仗、能打胜仗的昂扬锐气。历史充分证明,风险越大、挑战越多、任务越重,越要坚强的作风建设,越要以好的作风振奋精神、迎难而上。近年来,税务系统扎实推进了一项又一项改革,接续打赢了一场又一场硬仗,同志们精气神一直很足,很重要的一条就是靠过硬的工作作风。税务系统开展党史学习教育,就是要大力弘扬党的光荣传统,进一步锤炼务实作风,继续发扬敢于斗争、不怕困难的担当精神,始终保持迎难而上、不惧

挑战的昂扬斗志,自觉做党的光荣传统和优良作风的忠实传人,努力在新的税收改革发展征程上创造新业绩、新辉煌。

做好结合文章,积极推动税务系统党史学习教育不断取得新成效

党中央在全党部署开展党史学习教育以来,税务总局党委高度重视,将其作为一项重大政治任务部署落实,形成了“一盘棋”谋划、“一竿子”推进、“一张图”集成、“一条线”贯通、“一张网”宣介、“一套指标”考核的“六个一”工作法,扎实推动各级税务部门党史学习教育深入开展。接下来,要在学好党史的同时,切实把悟思想、办实事、开新局贯穿始终,努力使学习过程成为强化理论武装、凝聚人心力量、推动税收改革发展的过程,确保税务系统党史学习教育取得实实在在的成效。

从学习内容上,要把学习党史与学习新中国史、改革开放史、社会主义发展史结合起来。在学习,要深入了解新中国史的重大事件、重要会议、重要文件、重要人物,深刻认识没有共产党就没有新中国,深刻认识坚持党的领导是实现中华民族伟大复

兴的根本保证,切实做到爱党与爱国相统一。在学习中,要深入了解党团结带领人民成功开辟、坚持和发展中国特色社会主义,中华民族大踏步赶上时代的光辉历程,深刻认识改革开放的历史意义、伟大成就和宝贵经验,深刻认识党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,持续增强深化改革开放的自觉性和主动性。在学习中,要深入了解社会主义从空想到科学、从理论到实践、从一国实践到多国发展、从遭遇曲折到在中国焕发出强大生机活力的发展历程,深刻认识社会主义必然代替资本主义是人类社会发展不可逆转的总趋势,深刻认识党领导的中国特色社会主义从艰辛探索、创立发展到不断完善进程中所蕴含的历史规律,进一步增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。

从组织实施上,要把规定动作与自选动作结合起来。开展党史学习教育,要在高质量落实好党中央要求的同时,积极谋划具有税务特色、地方特点的有效举措,以提高学习教育质量和效果。聚焦中央部署的任务,细化方案措施,健全清单台账,按照时间节点稳步推进,做到常研究、常督导、常推进,确保不漏项、不走样。坚持用活身边的党史、税史资源,就近就便到革命遗迹旧址、革命博物馆、纪念馆、爱国教育基地等,开展形式多样的现场教学和体

验活动,鼓励基层党员干部特别是青年干部多思多想多创新,既在组织形式上更加灵活生动,又在内容安排上更加贴近党员实际和干部需求,探索推出更多特色措施。

从实际成效上,要把开展党史学习教育与推动税收改革发展结合起来。学习历史是为了更好走向未来。开展党史学习教育,要同推进党的事业结合起来,从党的历史经验中回望过往奋斗路,从党的事业发展中眺望前方的奋进路。要着力推动“带好队伍”展现新气象,扎实落实好《深入推进税务系统党的建设高质量发展两年行动方案》,深化税务系统纪检监察体制改革试点,完善一体化综合监督体系,持续健全“纵合横通强党建、绩效管理抓班子、数字人事管干部、人才工程育俊杰、严管善待活基层”机制制度体系,倾力锻造忠诚干净担当的税务铁军。要着力推动“干好税务”开拓新局面,认真落实中办、国办《关于进一步深化税收征管改革的意见》,深入推进精确执法、精细服务、精准监管、精诚共治,加快建设以税收大数据为驱动力的智慧税务,持续深化税收领域“放管服”改革,统筹做好组织税费收入和落实减税降费等工作,更好发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用,为全面建设社会主义现代化国家作出税务部门更大的贡献。

经营,持续把村集体经济发展壮大。当前,要注重扶贫项目和资产后续管理,深入做好“股”的文章,加快资源变资产、资金变股金、农民变股东步伐,持续增加农民财产性收入,让广大农民分享集体经济改革发展成果。

进入新阶段,完善利益联结是促进农业高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足的必要选择。我们要深学笃用习近平总书记重要指示精神,坚持巩固家庭经营基础性地位不动摇,坚持提高农业农民组织化程度不放松,坚持做大做强村级集体经济不停歇,努力在做好利益联结机制这个重大课题中,实现三大原则的统一,描绘出乡村振兴和农业农村现代化的现实模样。

(作者系中央党校(国家行政学院)省部级干部进修班学员、贵州省委副书记)

(上接1版二条)在我国,“大国小农”是基本农情,提高农业和农民组织化程度是实现小农户与现代农业有机衔接的关键所在,是建立稳定有效利益联结机制的题中应有之义。当前,各地通过“龙头企业+合作社+农户”“龙头企业+基地+农户”“公司+村集体+农户”等形式,推动农业和农民组织化程度得到明显提升。同时也要看到,不少农民“社员”意识、“合作”意识还不强,合作组织联结作用还不充分、组织化程度实际上还不高,脱贫攻坚中的帮扶式“输血”拉动,还未有效切换为乡村振兴中的组织化“造血”带动,特别是在融资支持、技术服务、配套设施等要素保障的组织化程度上仍有较大提升空间。为此,要着眼提高农业组织化程度,加快推进农业基础设施水利化、机械化、信息化建设,促进农业产业规模化、标准化、品牌化、市场化发展,完善现代农

业产业体系、生产体系、经营体系支撑,培育专业化市场化服务组织,加快推进农业信贷担保优化创新,有效纾解农业经营主体“融资难”问题,促进农村一二三产业融合发展。要着眼提高农民组织化程度,引导农民增强社员意识、合作意识、组织意识,加快探索利益共享、风险共担新机制,使企业和农户在产业链上优势互补、分工合作,切实把农民组织起来、把小农户引入现代农业发展轨道,解决好小农户与大市场、大流通、大产业对接问题,形成“龙头企业带动、合作组织跟进、广大农户参与”的抱团发展模式,让农民与农业发展同进退、共成长。

三是有利于做大做强村级集体经济,这是完善农民利益联结的长久之计。村级集体经济是农民当前利益联结、长远共同富裕的重要物质基础,是更长久、更深厚、更可持续的利益

联结支撑。壮大农村集体经济,是引领农民实现共同富裕的重要途径。近年来,特别是脱贫攻坚期内,各地以特色扶贫产业为载体,以农村“三变”改革为动力,通过产业联动强化利益联结,通过利益联结促进干群联心,实现了贫困群众稳定增收、集体经济持续增长。同时也要看到,目前村级集体经济依然面临整体实力不强、资产盘活不够、利益联结不紧等问题。要着眼增强集体经济“造血”功能,推行“村社合一”,压实村“两委”责任,发挥好新选派的驻村第一书记和驻村干部作用,用好农村集体产权制度改革成果,构建集体经济市场化运行新机制,不断增强集体经济实力和活力。要结合深入实施村党组织带头人整体优化提升行动,通过“村集体经济+公司+农户”等模式,采取合作、联营、入股等方式参与项目开发、生产