



习近平总书记在2022年春季学期中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上指出：“信访是送上门来的群众工作，要通过信访渠道摸清群众愿望和诉求，找到工作差距和不足，举一反三，加以改进，更好为群众服务。”作为一名年轻的信访干部，我深刻感受到习近平总书记对人民群众的深厚情怀、对信访工作的高度重视，牢记要自觉站稳人民立场，不断提高群众工作能力，真正做好“送上门来的群众工作”。

把群众始终放在心中最高的位置。习近平总书记福建工作时就指出：“信访工作的首义，在于时刻把自己看成人民中的一员，把心贴近人民。”信访工作是党和政府联系群众的桥梁纽带，是党和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的重要工作。信访无小事，因为信访关系民生，民生连着民心，民心正是最大的政治。上海信访部门近年来强调，对群众的诉求，首先要做“有理推定”；对群众的问题，首先要做“有解推定”；对群众的批评意见，首先对自身要做“有过推定”；对矛盾化解，职能部门首先要做“有责推定”。

真正做好“送上门来的群众工作”

□ 吴 波

处理信访事项既要“见事”更要“见人”，把群众作为工作的全部出发点和落脚点，心贴心地思考，面对面地沟通，实打实地努力。我曾经参与推动化解上海市首例横跨两区地块旧改矛盾。该地块聚集1500多名外来租户和200多名本地村民，十余年来仍是“城中村”的面貌，群众要求改善居住环境的愿望强烈，但因区划调整、标准不同等原因难度很大。市、区和街镇“将心比心、以心换心”，全力以赴回应群众所思所盼，千方百计维护群众合法权益，半年时间就完成100%征收协议签约，并实现了“零诉讼、零信访、零裁决”。听到群众感谢党和政府的肺腑之言，看到群众喜迎搬迁、摘下老门牌号开始新生活的张张笑脸，我深深感到只要真正“以百姓心为心”，把屁股端端地坐在群众这一边，群众就会发自内心支持和拥护我们。

真下、敢下，沉下去解决问题。习近平总书记在上海工作时提出，要变群众上访为领导干部下访，强调“真正解决问题，要真下、敢下。要善始善终，件件有着落”。他带头下访接待群众、化解疑难矛盾，为我们树立了光辉典范。实践中，大多数信访问题发生在基层，解决也靠基层，必须沉下身子、深入一线，敏锐捕捉群众呼声“第一信号”，努力在“最初一公里”乃至在“家门口”解决问题。我们积极推动市、区信访干部下沉服务群众、服务基层制度化常态化，直插现场、当面沟通。在每周下沉服务的过程中，我体会到，沉下去解决问题，扑下身子深入群众，不仅是方法问题，更是立场所在。同时，要努力把解决问题作为导向，以诉求一线听、问题一线解，促进民心一线牵。我们还构建了覆盖6000多个居村社区的“家门口”信访服务体系，制定分级服务清

单，打造信访服务矩阵，就近就便为群众提供服务，把党和政府的温暖送到群众“家门口”。依托城市数字化转型，着力打造数字化平台，以指数方式展示街镇信访工作态势和效能，作为协调资源、赋能基层的重要参考，推动信访工作向一线集中、在基层聚合，积极构建小事不出村居、大事不出街镇的新时代“枫桥经验”上海版。

拜人民为师，通过信访渠道改进不足。习近平总书记深刻指出：“人民是历史的创造者，是真正的英雄”，“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。信访工作是了解社情民意的重要窗口，是审视和改进政策、完善工作的重要渠道，也是践行全过程人民民主的重要载体。上海是全过程人民民主理念的首提地，我们自觉拜人民群众为师，拓宽延伸人民建议征集渠道平台，广泛听取群众建

议意见，10年来认真接收办理人民建议事项，人民建议在信访总量中的占比从2012年约6.5%上升到目前约36.6%，职能部门对转送建议的采纳率达98%，直接推动出台市级规范性文件170余件，群众“金点子”成为城市治理的“金钥匙”，不断结出惠民利民的“金果子”。在充分总结人民建议征集工作做法的基础上，《上海市人民建议征集若干规定》作为全国首部省级人民建议征集地方法规出台施行，以法规的形式明确职责、规范程序，完善人民建议的闭环管理、科学运行，用法治的最大确定性来鼓励、指引、保障群众参与人民城市建设。在参与立法工作中，我真切地体会到，从群众到专家，从人大代表到职能部门，都对法规出台充满期盼和热情，纷纷建言献策，希望通过立法找准“最大公约数”、画出“最大同心圆”，这正是全过程人民民主实践的生动体现。

近日，第九次全国信访工作会议胜利召开，《信访工作条例》正式施行，新时代信访工作高质量发展的号角已经吹响。我们要深入学习领会习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要指示精神，牢固树立“人民信访为人民”理念，在满怀感情做好群众工作上下功夫，在依法及时就地解决群众合理诉求上抓落实，真正做好“送上门来的群众工作”。

（作者系上海市委、市人民政府信访办公室副主任）

“先立后破”的内涵是什么？



破与立是辩证统一的关系，在破与立中前进是事物发展的基本规律。逻辑上看，存在着“先破后立”和“先立后破”两种工作方法。“先破后立”，顾名思义指的是先破旧，而后再立新。“先立后破”是针对“先破后立”而言的，指的是先创造出新机制，然后在此基础上再打破旧机制。由此，“先立后破”也通常要求“不立不破”，即不建立新机制，就不能破坏原有的机制。调整经济政策，推动各领域改革，客观上都要处理好破与立的辩证关系。

此次中央经济工作会议强调“先立后破”，可以从本质要求、政策导向和具体领域三个维度把握其核心要义和精神实质。

第一，从本质要求看，中央强调“先立后破”，是稳中求进工作总基调的题中应有之义。推动我国经济高质量发展，既要遵循正确的指导思想，也要坚持有效的工作方法。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视对新形势下经济社会发展规律的探索，在实践中形成的习近平经济思想，成为做好我国经济工作的根本遵循。在领导经济工作的具体实践中，我们党不断深化对经济工作的规律性认识。特别是党的十八大以来历次中央经济工作会议一贯强调的稳中求进工作总基调，成为做好我国经济工作的重要方法论。习近平总书记特别指出，稳中求进工作总基调是我们治国理政的重要原则。面对需求收缩、供给冲击和预期转弱三重压力，做好当前经济工作要稳字当头、稳中求进、稳扎稳打。中央强调“先立后破”，无疑是落实好稳中求进工作总基调的内在规律性要求。

第二，从政策导向看，中央强调“先立后破”，是对政策运行中的系统性偏差进行校正。一方面，对少数地方和部门“先破后立”甚至“只破不立”的行为进行纠偏。实际经济工作中，少数地方、部门在贯彻中央部署和政策执行中，特别是在调整政策和推动改革时，没有处理好稳和进的关系，“只破不立”简单“一刀切”的现象仍然存在。另一方面，对部分政策实施带来的“合成谬误”和“分解谬误”进行纠偏。在部分行业领域，多部门多项管制政策短期内同时密集出台，没有注意到政策出台的时间度效，有的还以行政指令干预或限制市场主体的经济行为，从而对事关经济发展和社会稳定的重要行业形成系统性约束，抑制了市场主体活力。虽然从单个部门看政策是合理的，但从全局来看，出现了政策“合成谬误”问题。同时，也有一些系统性全局性任务部署，不要求各地整齐划一地推动和完成，但仍被不恰当地分解到各部门、各地方甚至各时段，层层加码也时有发生，从而可能偏离既定的总体目标，由此带来的政策“分解谬误”影响了全局性战略部署。“合成谬误”和“分解谬误”，虽然从表象上看是政策“先立”，但从执行结果对政策目标的

提问：李后强 四川省委、省人民政府决策咨询委员会副主任，成都市社会科学界联合会主席，四川省社会科学院原党委书记

中央经济工作会议强调：“调整政策和推动改革要把握好时度效，坚持先立后破、稳扎稳打。”请问“先立后破”的内涵是什么？如此强调有何深意？

解读：杨 振 中央党校(国家行政学院)经济学教研部教授

偏离看却出现了“先破”。中央强调“先立后破”，有助于统筹协调政策、校准政策偏差。

第三，从具体领域看，中央强调“先立后破”，在推进碳达峰碳中和过程中有着重点体现。推进碳达峰碳中和，是党中央作出的事关全局和长远的重大战略决策。完成这一战略目标，长期看需要对能源结构和产业结构进行深层次调整。但在推进碳达峰碳中和的过程中，有的地方立足当前忽略长远，没有把握好“先立后破”这个原则，简单机械地执行“去煤化”，盲目限制传统能源使用。也有有的地方“盯住目标忘记改革”，出现了长期目标短期化、全局目标碎片化的现象，盯住了减碳数量和时间进度，但没有同步推进有助于减碳的激励性制度改革。从而出现了“碳冲锋”“跃进式”和“运动式”减碳等行为方式，甚至还出现“拉闸限电”影响正常生产生活的现象，这些都是不符合党中央要求的。中央强调“先立后破”，就是要求尊重我国能源利用的基本国情和客观实际，更多从构建长效机制的维度推进碳达峰碳中和。

实现碳达峰碳中和，不可能“毕其功于一役”，更不能在关乎国家能源安全保障的重大问题上采取“先破后立”的做法。事实上，我国是一个“富煤贫油少气”的国家，这样的能源禀赋特征，自然决定了我国能源消费短期内仍以煤炭为主，而能源消费结构转变是一个长期任务。数据显示，2010年我国一次能源消费结构中，煤炭占比达到69%，至2021年这一比例仍高达56%。2021年，全社会60%左右的发电量仍由火力发电提供。近年来，有的地方大力发展光伏发电、风电等新能源项目，没有把能源安全保障作为能源转型的前提，在新能源供给基础尚未夯实的条件下就谋求退出传统能源体系。中央经济工作会议强调，传统能源逐步退出要建立在新能源安全可靠的替代基础上。要立足以煤为主的基本资源禀赋，抓好煤炭清洁高效利用，增加新能源消纳能力，推动煤炭和新能源优化组合。这个要求，是坚持“先立后破”统筹推进碳达峰碳中和为重要的先决条件。

我国微观市场主体的碳排放行为，需要被合理地纳入到市场价格体系中。长期以来，企业“为碳排放污染支付费用”，远没有像“为劳动力支付工资”那样天经地义和深入人心。按照传统观念认知，人们倾向于将环境看作公共物品。由于企业没有承担与破坏环境相一致的成本，企业碳排放带来负外部性，导致了私人成本与社会成本的分

离。在这个观念认知下，碳排放增加的根源被认为是市场失灵。相应地，在制度设计上就更倾向于非市场化的制度安排，矫正负外部性、对碳排放征税、提供环境公共物品，自然也就成了政府的职能。

但自20世纪60年代以来，经济学对环境污染等负外部性行为有了新的看法，不再将污染带来的负外部性仅归咎于市场失灵，而是将“环境相关的产权是否被清晰界定”视作问题的主因。企业是否拥有碳排放权，拥有多大规模的排放权，这些权利一旦经由政府清晰界定，并容许其在市场上交换，同样有助于缓解环境污染外部性问题。由于观念认知发生转变，更多引入和依靠市场机制，逐步成为政府应对环境问题的政策可选项。此时，要减少企业的碳排放，不再依赖政府指令关停碳排放规模大的企业，而是可以利用市场机制为企业减少碳排放提供内在制度激励。可以说，正是由于观念认知上的“先破后立”，才有了减碳制度设计上的“先立后破”。

我国着力推进的区域和全国性碳排放权交易，就是在总量控制下利用市场机制减少碳排放的一项创新性制度安排。这个制度安排，大大改变了对微观市场主体的减碳行为激励，具有典型的“先立后破”特征。在传统模式下，企业若减少碳排放，要在环保设备上投入资本，这时减少碳排放意味着企业成本增加而利润减少；新的制度安排下，企业仍需在环保设备上投入资本，但是减少碳排放的同时增加了可供交易的碳排放权，企业可利用碳排放权交易市场获利，这时减少碳排放就意味着企业可以增加利润。制度是约束行为的关键。减污降碳，提高能源使用效率，在新制度安排下自然成为企业主动的行为选择。

在碳排放领域引入市场机制，并不意味着政府可以袖手旁观。恰恰相反，有效市场的运行更需要积极有为政府的支撑。政府不仅需要合理确定碳排放总量，还要对市场主体碳排放权进行清晰界定，同时也要构建起一个便利交易、高效统一的碳排放交易市场。2021年7月，全国碳排放权交易市场开始启动上线交易，这是我国建设全国统一碳排放权交易市场的重要一环。中央经济工作会议和政府工作报告都提出，推动能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变，加快形成减污降碳的激励约束机制。这个要求重在通过“立”长效机制机制“破”减污降碳顽疾，也是坚持“先立后破”统筹推进碳达峰碳中和的关键之举。

建设人与自然和谐共生的现代化，是习近平生态文明思想的重要内容，是建设社会主义现代化国家的鲜明特征。习近平总书记武夷山考察时指出，“实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一”。这一重要论述，是对人与自然和谐共生现代化的全新阐释，科学阐明了建设人与自然和谐共生现代化的三大支撑，三者互为基础、互相依托、互动协调，为生态文明建设指明了全新路径。

深刻认识生态保护是人与自然和谐共生现代化建设的首要前提，让尊重自然、顺应自然、保护自然成为全社会的共同自觉。人因自然而生，人与自然是一种共生关系。构建人与自然和谐共生的格局，首先要为自然守住安全边界和底线。一是以底线思维严守“高压线”。生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存。要严守生态环境底线，建立健全以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单“三线一单”为基础的生态环境分区管控体系，强化国土空间规划和用途管控，落实生态保护、基本农田、城镇开发等空间管控边界，让生态保护成为不可触碰的“高压线”。二是以系统思维严筑“防火墙”。大自然是紧密联系的生态系统，内部各要素相融相生、互为依托。应遵循生态系统的内在规律，统筹考虑山水林田湖草茶等生态要素和人文资源，系统推进治理。围绕构建以国家公园为主体的自然保护地体系，系统谋划、综合施策，打好升级版污染防治攻坚战，加强生物多样性保护修复特别是松材线虫病防治、生物防火阻隔、农业面源污染治理，推广应用智慧化管理技术，多管齐下实现生态系统良性循环。三是以法治思维严密“制度网”。加强制度供给，用最严密法治保护生态环境。严格落实党政领导干部生态环境保护工作责任，建立生态破坏问题台账清单和责任追究制度，实行生态环保“一票否决”制度。注重发挥乡规民约、社会公约教育引导作用，完善公众参与制度，提升生态文明治理现代化能力，形成齐抓保护的良好格局。

深刻认识绿色发展是人与自然和谐共生现代化建设的必然要求，从发展理念、生产方式、增长模式上加快全面绿色转型。草木植成，国之富也。绿水青山既是自然生态财富，又是经济社会财富，关键在于因地制宜找准绿色发展路子，以绿色化、生态化、低碳化的形式实现对经济社会的重构，将生态优势转化为发展胜势，以发展成果反哺生态环境。一是推进路径转轨。绿色低碳发展是时代潮流和大势所趋。当前，应围绕碳达峰碳中和目标，把减污降碳协同增效作为促进全面绿色转型的总抓手，着力推进传统行业绿色化改造和重点领域节能降碳，积极推广应用清洁生产、循环经济、海绵城市等新理念、新技术，鼓励创新绿色金融、“零碳”旅游、林业碳汇等新业态、新模式，走出一条绿色低碳可持续发展路径。二是推进产业转型。从区域特点出发，坚持经济效益与生态效益相统一，加快构建以生态产业化、产业生态化为主体的现代绿色产业体系。特别是充分发挥国家公园引领带动作用，大力发展绿色经济、文旅经济、数字经济，做大做强茶、文旅、康养产业，提升生态产业发展的核心竞争力。三是推进价值转化。充分发挥“绿水青山就是金山银山”实践创新基地作用，按照政府主导、社会参与、市场化运作模式，推广生态系统价值核算、“生态银行”等生态产品价值实现新机制，探索山、水、茶等生态产品价值实现的技术方法、路径模式，打通生态产品价值实现全链条，加快推动绿水青山转化为金山银山。

深刻认识民生改善是人与自然和谐共生现代化建设的应有之义，将生态利民、生态惠民、生态为民作为根本价值取向。良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。建设人与自然和谐共生的现代化，必须以人民为中心、满足人民生态需要、保障人民生态共享，努力实现生态美与百姓富的有机统一。一方面，要在宜居宜业中提升绿色获得

建设人与自然和谐共生的现代化三个着力点

□ 杨青建

感。加快生态环保和节能减排各项重点工程建设，持续深入开展城乡人居环境整治，推进“厕所革命”和污水、垃圾收集处理，推进绿色通道、绿色廊道建设，发展风景经济，“养金鸡生蛋”，让鱼翔浅底、水清岸绿成为常态，鸟语花香、田园风光触手可及，群众既能享受到蓝天白云、繁星闪烁，又能安居乐业、生活殷实，使良好生态环境真正成为群众生活质量的增长点，成为提升城乡品质的发力点。另一方面，要在共建共享中提升群众幸福感。人与自然和谐共生的现代化是全体人民的共同事业。要加强生态文明建设，通过文明创建、宣传教育、激励约束，凝聚广泛合力，共建绿色家庭、绿色学校、绿色社区，推广绿色建筑、绿色旅游、绿色消费，将生态文明之美融入日常，形成人人、事事、时时崇尚生态文明的浓厚氛围，让生态文化浸润每个人的思想，让绿色理念扎根每个人的心中，让习近平生态文明思想描绘的美丽美妙美好真实呈现在绿水青山间，打造人与自然和谐共生的美丽中国的典范。

建设人与自然和谐共生的现代化是一场前所未有的深刻变革，关系到人与自然、人与社会、人与人之间关系的深度重构，必须坚定践行“生态保护、绿色发展、民生改善相统一”，心怀“国之大者”，以功成不必在我的定力和功成必定有我的担当，坚定不移、驰而不息，方能在生态文明新时代的历史大逻辑中扬帆远航。

（作者系福建省武夷山市委书记）