



王慧军

警惕“层层加码”让好政策变了样

政策执行是指将政策内容转化为现实的动态过程，各级政府执行系统通过其积极的行动使具体政策方案付诸实施而落地，以实现政策目标。在落实政策中，层层压实责任、逐级传导压力是当前各级政府治理的有效手段，它在保证政令畅通、激发干部担当作为等方面发挥了重要作用，更是攻坚克难、狠抓落实的关键抓手。但是，现实中之所以会出现以“传导压力”为名，实则是“层层加码”之实，暴露出某些领导干部“唯己不唯民、唯官不唯事”的懒政思想，置当地的客观事实于不顾，重虚功忘根本，是形式主义、浮夸之风的又一翻版，使得政策落而不实，让好政策走了样，与政策初衷和既定目标背道而驰。因此，必须高度警惕并加以矫治。

政策执行中超出合理限度的“层层加码”会导致政策走样

政策执行贵在落实，需要“一分部署，九分落实”。但层层盲目加码情形下，一定会导致用九分之力忙于应付而难以落实。有的领导干部一旦遇到矛盾和难题，首先想到的不是怎么去积极解决，而是考虑会不会“引火烧身”，影响自己的“大好前程”，因而在贯彻落实中“打太极”，把矛盾和难题向下推，慢慢磨，消极拖，消解了政策应有的效果。

“层层加码”导致借机层层推责。每一层级的加码都要强调加码后“码”的落实责任，就此加码层级就把责任一股脑的传导给下一级，并且将自己从政策执行者变成监督考核的“上级部门”。在“层层加码”的政策执行中，每项政策都带着上一级的“加码”在执行，谁来监督这些“码”，当然是上级机关，因此层层上级就会就此建立一个“领导—督促—考核”机制，以此推掉自己的政策执行之责，造成基层“上面千把锤，下面一根钉”的政策执行局面。“层层

加码”使得政策在执行中的细枝末节要求过多，基层执行起来无所适从。

“层层加码”结果致使上级加码下级躲。“层层加码”是在“任性想象力”下进行对策部署，难以落实。有干部感叹：“执行也不是，不执行也不是。一旦严格执行，可能会折腾群众、造成更大的不确定；不执行，督查考核过不了关。”不同层级不同部门，往往会自行下发政策执行任务，到了基层承接的时候，便是典型的“合成谬误”——各项任务单看合理，合成在一起却冗杂重叠甚至彼此矛盾。其结果就是在基层执行中消极对付，进行选择性地执行、曲解式执行，搞形式主义，从自身利益出发，歪嘴和尚念经。

“层层加码”是不合理的压力式传导，导致政策在执行中得不到落实

绩效考核“指挥棒”的误导。审视种种“层层加码”现象，其背后隐藏的是机械化的考核“指挥棒”。政策执行到位要有一套科学合理的政策执行绩效评价机制作保障，在非常规条件下，出于救急、应急考虑，临时增加一点“变量”，以保障人民群众生命财产安全，也无可非议。但如果思想上目的不纯，在方案、指标、数量和形式等方面搞一些花拳绣腿、表面文章，其本质都是置当地的客观事实于不顾，置经济社会发展的规律于不顾，置人民群众的实际需求于不顾，行动上脱离实际，则会让好政策走了样、没了谱，使政策执行陷入“恶性循环链”中。

某些领导干部过于强烈的“政绩”心理在作祟。对领导干部取得良好的政绩本来无可厚非，但如果是有些领导干部在政策执行中出于自私心理，比如，先看自己得不得利，看工作好不好做，看领导关不关注，看有没有风险，出于个人私利为目的的加码，看似成绩斐然，实则贻害无穷。在缺乏有效监督问

责的情况下，为追求政绩而盲目非理性攀比，跟风 and 放大效应只能结出机械落实的恶果，造成基层以形式主义应付官僚主义的恶劣局面。

对“层层加码”难以实施准确有效的监督问责。政策执行中的加码是柄双刃剑，既可以激励下属也可能使下属不堪重负，为了激励下属需要适当合理的加码，但这种加码和盲目加码往往不容易区分。加码的双刃剑特点决定了对其监督问责比较困难，在政策执行中如何对这种加码现象进行监督和问责的“度”难以把握，即何谓适当合理加码，何谓层层盲目加码。所以监督对政策执行中的层层盲目加码往往难以发挥作用，进而造成问责的弱化和缺位，使“层层加码”现象容易失去制约。

为防止好政策在执行中走样，必须加以有效矫治

政策执行目标设置要合理。破解“层层加码”困境要使政策执行的目标科学合理，政策执行方案要符合地方实情。有关部门应开展广泛扎实的专题调研，认真听取专家论证意见，真正搞好社会听证，积极广泛听取政策执行部门和广大人民群众的意见建议，在此基础上选择适当合理且可行的政策执行目标，以实事求是的态度合理设置指标上下限。

政策落地靠执行力。政策执行的预期不能超越执行能力，要相互匹配，政策执行中要避免“一刀切”式的盲目追赶现象。每每有新政策出台，上级对下级都会反复强调，一定要让政策落地生根。之所以反复强调是因为再好的政策，如果得不到扎实有效的贯彻和执行，只是走出了“最初一公里”，没有达到“最后一公里”，它的“好处”还是不能够显现出来。因此，领导干部要充分利用大数据技术掌握政策环境和政策执行情况，高度重视政策执行中的各

方面情况，特别是政策执行客体反馈的意见及建议，避免盲目加码，在政策执行过程中，要对那些被证明的不合理的政策指标进行适当调整，切实增强政策执行力。

政绩观不能错位。正确的政绩观所倡导的政绩的取得，靠的就是实干，靠的就是科学，靠的就是群众的支持。因此，上级有关部门在考察政策执行绩效时，把抓落实作为一个极其严肃的政治问题来对待，考察范围要包括政策执行间涉及的指标，综合考察领导干部政策执行的绩效表现，考察不能仅是就事论事的当下考核，还应该重点关注政策执行对经济社会长期发展作出的贡献。

监督问责机制要到位。千条万条，不落实都是“白条”。如果监督问责机制不到位，往往将政策执行中一些层层盲目加码轻描淡写地视为作风不实，进而在监督问责中敷衍了事，这就变相纵容助长了“层层加码”现象。因此，一方面，需要强化问责机制，最关键在于牢牢牵住主体责任这个“牛鼻子”。另一方面，需要形成科学定责、具体明责、严格考责的落实链条，不断加强对政策执行情况的定期巡视，对政策执行情况要终身追责。

晋升的导向机制要合理。“层层加码”的实质是形式主义，根源是政绩观错位、责任心缺失，用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实，用光鲜亮丽的外表掩盖了矛盾和问题。因此，考察使用干部时，需要真正把那些真抓实干、讲求实效的领导干部予以任用和提拔，并通过晋升的合理导向机制实施合理激励并积极引导。同时，对政策执行中，由于“层层加码”而产生的虚报瞒报夸大政绩等行为进行严肃处理。



增加农民种粮收益须在全链条上发力

孙晓明

稳粮增产需要稳住农民种粮信心。调动和保护好农民种粮积极性，必须健全农民种粮收益保障机制，力争做到政策保本、经营增效。农民愿不愿意种粮、愿意种多少粮，关键是看种粮能给农民带来多少收益。因此，让“健全种粮农民收益保障机制”落实落地，须持续健全完善粮食收益保障机制，完善粮食最低收购价政策，真正让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性，让种粮农民参与产业链增值的“二次分配”，甚至多次分配，需要在粮食产业全链条方面协同发力。

继续加快粮食安全保障立法进程。粮食安全是“国之大者”。迫切需要加快粮食安全保障法立法进程，用法治的方式守住管好“天下粮仓”，保障国家粮食安全。一是增加粮食托市收购主体。持续增加地方国有粮食购销企业为托收购主体，实行收购资金分贷分还，避免恶性无序竞争，防止在生产、流通领域“一支独大”现象发生，以保障种粮农民利益。二是出台最低收入群体口粮保障政策。鉴于粮食最低收购价确保低收入人群口粮政策不明确，特别是面对重大公共卫生事件和自然灾害，需要对困难低收入人群实行收入或价格临时补贴。三是合理确定两大口粮最低收购价。一方面，增强稻谷、小麦最低收购价政策调控的灵活性和韧性，合理调整最低收购价水平，扩大小麦、稻谷市场化收购份额。另一方面，综合运用价格和补贴等手段，确保种粮农民收益、落实“有保有压”，持续完善粮食品种差别化价格政策支持体系，发挥市场机制作用。四是建立完善全国性政策性粮食交易平台。为策应小麦、稻谷托市收购政策的有效实行，须加大托市小麦及政策性粮食库存的抛储、竞

价拍卖政策研究，构建全国及区域性粮食大市场大流通通道，有效避免区域性或全国性粮食市场和大起大落。同时，继续加大建立健全科学合理的粮食托市收购预案启动机制。

数字赋能，建立健全粮食全链条商业运营新业态。立足数字赋能，优先采取“互联网+”业态，与种粮农民、农场或粮食合作社建立新型合作经营机制，形成发散式的产加销模式。一方面，把发展优质专用粮食规模化订单种植作为粮食产业经济的基础工作来抓，进一步完善国家粮食电子交易平台体系，探索建立特色品种粮食交易市场，服务新型经营主体与大型加工用粮和贸易企业。另一方面，进一步完善“企业+农户”、“公司+基地”、“家庭农场或粮食合作社+粮食购销企业+用粮企业”、物联网、互联网、大数据等生产经营模式，探索通过“二次结算”、多次结算”、股份制合作、土地托管、混合所有制等方式，建立科学合理的订单粮食利益分配机制，充分调动农民或粮食经纪人、家庭农场、粮食合作社、种粮大户参与订单的积极性创新性。同时，需要尽快出台国家级优质专用粮食生产标准、收购标准以及优质专用粮食现货、期货交易规则。

粮食税收特别是粮食收储价格政策亟需调整。当前粮食购销方式已发生很大变化，基本不存在一家一户自产自销，而是种粮农民—粮食经纪人（粮食合作社、农场）—国有粮食购销企业—粮食饲料加工企业。谁是种粮“农民”，内容发生变化，粮食经纪人或粮食合作社、农场，既是粮商，也是种粮“农民”，身份发生了变化，目前只有存储各级政府储备粮的国有粮食购销企业是免征增值税企业，民营粮食加工企业不享受免征增值税的优惠政策，饲料加

工企业只对自产自销的种粮“农民”提供收购发票，税收政策明显滞后。因此，一方面，国家税务部门应抓紧修改国有粮食购销企业免征增值税办法，国有与民营粮食购销加工企业一律平等享受免征增值税的优惠政策，饲料加工企业对于粮食经纪人售粮也要提供收购发票。另一方面，在政策没有改变之前，鼓励粮食购销企业敞开收购农民余粮，或收购粮食经纪人提供的粮食，由粮食经纪人直接为粮食饲料加工企业提供原料，税务部门对于粮食增值税免税企业及时足额提供粮食增值税发票，满足农民或粮食经纪人出售粮食的需求，为粮食加工转化企业提供原料支持。

加大种粮支持以及对主产区的补偿力度。对粮食主产区实行特殊的保护政策理所当然。一方面，从社会和民生的角度看，粮食具有公共物品属性，粮食生产是一种带有社会公益性的行为。另一方面，从产品生产效率的角度出发，粮食是一种自然与市场风险大、供给与需求弹性小、投入回报率低的产品，需要对粮食主产区实行保护粮食耕地和支持粮食生产的特殊补偿政策。因此，一是完善农业支持保护制度，构筑农业补贴、信贷政策、保险政策“三位一体”的联动支持体系，为种粮农户构建收入保障网，让种粮农户经济上不吃亏。二是提高价格预期，利用期货规避价格风险，积极引入“保险+期货”模式试点，通过汇集产业链上下游力量，保障农民种粮收益。同时，调动地方抓粮积极性还需要解决主产区经济社会高质量发展问题，进一步加大中央—般性财政转移支持力度，全面保障粮食主产区的基本支出和基本运行。三是鼓励探索建立粮食产销地区间横向援助机制，探索建立粮食主销区或粮食调入区补偿粮食主产区和调出区的利益机制，谁吃粮谁

拿钱，谁调粮谁补贴，粮食调入或生态环境受益地区应采取资金补助、定向援助、对口支援等多种形式，对重点或优势粮食生产功能区因加强粮食生产和流通的投入以及造成的利益损失进行足额补偿，主要用于推动主产区搞好粮食生产经营，增强县域经济实力，让产粮大县更好重农抓粮保安全，做到产粮越多、贡献越大、实惠越多，在建设农业强国、迈向现代化征程中同步发展不掉队。

持续提高农民在多链叠加增值中的收益比重。重在粮食产业链、价值链、供应链“三链”创新发展。一是建立粮食安全产业带，提高优质绿色高效粮食生产水平，拉长延伸粮食产购储加销链条，向全产业链要效益，在多环节多层次加工上提质增效，提高粮食生产和流通效率效益，促进农民增收，促进粮食产业增效。二是立足粮食供给侧结构性改革，强化需求导向，调优粮食产业产品结构，引导粮食产业企业增品种、提品质、创品牌，推动粮食产业价值链向中高端跃升。三是整合优化粮食物流体系，发展“智慧粮食”“数字粮食”，健全权威性粮食质检等配套服务，完善城乡“放心粮油”配送供应网络，搭建电商平台，畅通城乡供应微循环。同时，对粮食产业经济各环节在资金、税收、用电用能等要素方面给予扶持优惠政策，加大对粮食初级产品加工政策扶持力度，对粮食产业化龙头企业减免土地税、房产税，对粮油初级产品加工实行农村电价政策，最大限度降低粮油加工企业的生产成本，稳定粮食保供稳价的物质基础。



人口问题是“国之大者”，一头连着千家万户的酸甜苦辣，一头连着经济社会的发展进步。党的二十大报告进一步将“建立生育支持政策体系”上升到“优化人口发展战略”的高度。而重申“降低生育、养育、教育成本”，则直指建立生育周期和生命历程的支持体系。人口是影响国家兴衰的重要因素，是“全部社会生产行为的基础和主体”。因此，将生育、养育、教育一体考虑，通过财政、税收、保险、教育、医疗、住房、就业等相关领域实行政策组合，加快建立生育支持政策体系，才能推进实现适度生育水平、促进人口长期均衡发展。

影响我国人口出生率的重要因素。从1992年起，我国人口内在增长率即由正转负，开始积蓄人口负增长阶段。时至今日，根据国家统计局公布的最新数据，2022年我国人口减少85万，人口负增长时代已经到来。同时，随着老龄化社会的到来，也标志着我国人口红利毫无争议地消失了，必然会对经济社会发展带来一系列的问题。目前，尽管我国陆续出台了二孩、三孩政策，但人口出生率仍然持续下降已是不争的事实。究其原因很多且复杂，而高昂的生育、养育、教育成本是影响我国人口出生率的重要因素。一方面，少子化（低生育率）和长寿化（低死亡率）是导致人口负增长和老龄化的直接原因，人口负增长与人口老龄化如影相随。另一方面，少子化、长寿化与人口惯性作用叠加，我国人口数量负增长恰与人口老龄化的加速周期相交织。因此，为尽快遏制住人口增长大幅下滑的趋势，需要科学制定人口发展中长期规划。具体而言，包括普惠托育服务制度、生育休假制度、社会保障制度等。在此基础上，拓展生育保险的普惠性功能，使得生育保险能够辐射至城乡居民中的更多女性。

构建多元成本分担机制。在明确国家、用人单位和个人的责任基础上，协同多方发力，完善和落实财税、保险、教育、住房等，给予家庭经济支持，减轻家庭养育负担。首先，财政税收方面，可以直接向家庭发放“育儿补贴”，提供适度的减免税优惠。由国家制定对不同收入水平家庭的最低发放标准，由低到高逐级递减，切实保障对中低收入水平家庭的补贴，对一孩到三孩的补贴数额要逐个增加。同时，生育保险方面，尽快将灵活就业者、农村劳动就业者及未就业者纳入保障范围，在医保基金可承受的范围内，逐步将适宜的分娩镇痛和辅助生殖技术项目按程序纳入基金支付范围。此外，除关注生育津贴、生育保险的免税外，进一步将更多的养育支出、婴幼儿照护费用等作为子女教育扣除项，不断扩大纳入个人所得税的专项扣除范围，并给予依法保障职工生育权益的用人单位、提供母婴护理、托育服务以及相关职业培训、消费品生产的企业享受减免企业所得税的优惠政策。其次，教育方面，要提高学前教育普及普惠水平，健全“政府投入为主、家庭合理分担、其他多渠道筹措经费”的机制，提高义务教育均衡发展水平，发挥学校教育主阵地作用，降低家庭在孩子择校、补课、升学方面的巨大经济支出。最后，住房保障方面，精准落实对中低收入多子女家庭购房租房的政策倾斜。优先保障对中低收入多子女家庭的公租房配租及调拨，提高首套自住住房公积金贷款额度，返还一定比例购房款利息等。

建立家庭生育服务体系。健全优质的家庭生育服务体系能够通过为家庭提供质优价廉的全生命周期服务，大大降低家庭“三育”的经济、时间、精力成本。首先，全面提升妇幼保健服务水平。提高婚前保健、孕前保健、产前筛查和产前诊断服务能力，提高不孕不育防治水平，推进辅助生殖技术服务应用，加强生殖健康服务，落实出生缺陷三级防治服务，全面落实母婴安全五项制度，加强基层儿童保健服务网络建设，提高儿童健康服务质量。其次，发展普惠托育服务体系。通过完善土地、住房、财政、金融、人才等政策，降低托

王艳

降低生育养育教育成本，如何落实

育机构运营成本，拓展社区托育服务功能，加快增加普惠托育服务供给，健全普惠托育服务体系。同时，加快托育服务专业人才培养，完善科学育儿专家库和数据库，加强专业性、规范性、科学性，提升托育服务质量。最后，健全家庭科学养育指导服务体系。通过广播、电视、报刊、网络、新媒体等多种渠道，借助医院、学校、企事业单位等的组织、宣传，将科学育儿知识与技能普及到每个生育家庭。同时，采用家长课堂、养育照护小组活动、入户指导等多种方式，帮助家长解决育儿过程中的疑难问题，让家长形成正确的养育理念，掌握科学的养育知识和技能。此外，充分发挥公益慈善类社会组织等社会力量积极作用，持续加大对农村和欠发达地区在婴幼儿照护服务和青少年家庭教育服务等方面的支持力度。

构建生育友好的就业环境。女性承担着生育和工作双重责任，应给予适度的时间支持，重点做好女性劳动权益保障。首先，实施全国统一的法定产假、陪产假、育儿假制度。由于全国各省份在产假、陪产假和育儿假时长方面存在较大差异，法律地位尚不明确，有必要在国家层面予以统筹研究，推进建立全国统一的实施方案，在此基础上深入研究不同生育假的成本分担机制，切实保障生育女性合法权益。其次，提高时间支持的灵活性。可以根据父母的实际需求，进行连续休假或分隔休假，累计折算成完整假期。父亲享受育儿假待遇，且无特殊情况不得放弃。最后，加强对女性的就业保障和就业支持。加强对孕产期女职工的劳动保护，建立激励约束机制，提高企业违法成本，拓宽女性寻求法律救济的途径。同时，以政府购买专业社会组织服务等方式，为有就业意愿的女性提供就业咨询、就业培训、就业创业项目等资助服务，帮助女性重返就业岗位，促进女性平等就业。

