

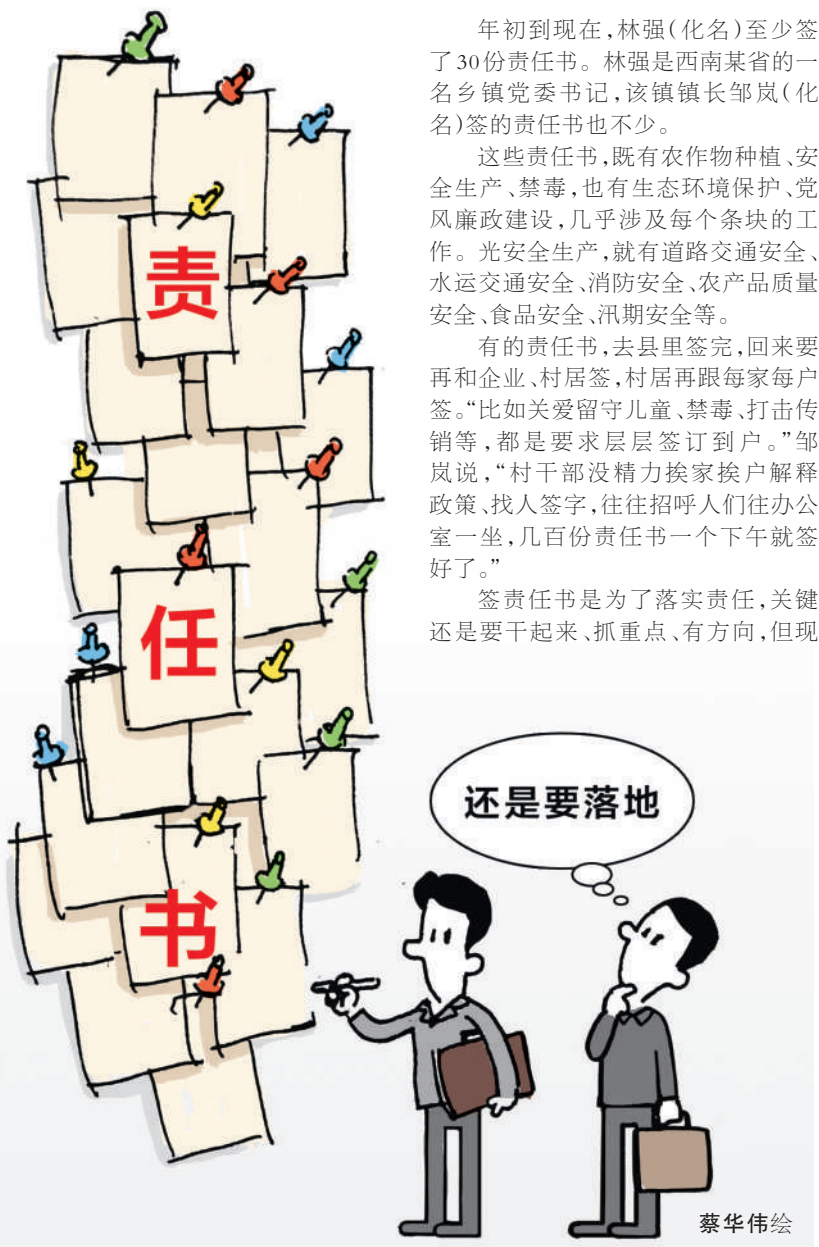
上下条块都要签 乡镇干部怎么干

# 责任书,落地才管用

本报记者 郝迎灿

十八大以来全面深化改革的历程,“担当”“落实”一直是关键词。习近平总书记强调,要发扬钉钉子精神,把各项工作落到实处。要把抓改革落实摆在重要位置,投入更多精力抓督察问效。签订责任书,分解任务、细化要求、明确时限,正是为了保证落实责任。然而在基层一些地方,责任书过多过杂,缺少针对性;责任书签订之后不指导、不督促,考核停在面上……这些问题的存在,引发了形式主义,助长了弄虚作假,最终导致责任难以落实。本版推出特别策划,倾听基层干部的声音,邀请专家把脉开方,介绍地方的实践创新,探讨完善权责匹配的体系,让责任书制定更科学、约束更有力、执行更有效。

## 因干部状态新观察



蔡华伟绘

年初到现在,林强(化名)至少签了30份责任书。林强是西南某省的一名乡镇党委书记,该镇镇长邹岚(化名)签的责任书也不少。

这些责任书,既有农作物种植、安全生产、禁毒,也有生态环境保护、党风廉政建设,几乎涉及每个条块的工作。光安全生产,就有道路交通安全、水运交通安全、消防安全、农产品质量安全、食品安全、汛期安全等。

有的责任书,去县里签完,回来要再和企业、村居签,村居再跟每家每户签。“比如关爱留守儿童、禁毒、打击传销等,都是要求层层签订到户。”邹岚说,“村干部没精力挨家挨户解释政策、找人签字,往往招呼人们往办公室一坐,几百份责任书一个下午就签好了。”

签责任书是为了落实责任,关键还是要干起来、抓重点、有方向,但现

在责任书签的是不是太多了?一些乡镇干部说。

## 有的责任书缺少针对性、与基层实际脱节

“签了责任书,我们也理解,这等于立下了军令状,督促我们去完成各项任务考核指标。”林强说。

有的责任书不好落实,是因为缺少针对性。林强说,“每个镇签的责任书内容都一样,就像‘格式合同’。县里要求打击传销,这个问题在县城和城郊猖獗一些,在我们这样偏远的乡镇不突出,传销很少见。”

乡镇与上级职能部门签订的责任书一般都有量化指标,比如禁毒责任书要求,毒品预防宣传教育覆盖率达85%以上。实际上,镇村干部不可能到每家每户宣讲毒品危害,只能在赶场日或者重大节日,现场设置几个摊位,发放些禁毒资料,或者到学校去对学生进行集中宣讲。

有的目标任务,单凭基层的力量很难做,乡镇干部“压力山大”。前两天,县里叫邹岚去签交通安全责任书,回来后,邹岚只能祈求“千万别出事”。“责任书要求严防重大交通事故,但道路维护、安装防护栏等都得靠上级部门实施相关项目。而且,对于非法运营,乡镇没有执法权,只能劝导。”像这样的责任书,乡镇没办法落实,但出了事情板子还是打在乡镇干部身上。

为完成指标,有的时候干部只能硬着头皮上。“前几年市里要求农村搞秋冬种,就是秋冬两季土地不能荒着。责任书里有一条要求:道路旁视

野范围内不能看到收获后未铲除的玉米秸秆。但现在农民种地积极性不高,很多人又外出打工,最后任务划片分给各包村驻村干部,发动不了群众的就自己下地去铲秸秆、翻地。”邹岚说。

## 考核检查停留在面上,乡镇忙于“整”资料

“签了责任书,就要接受各种检查,像安全生产,就要有月调度、季考核、年度考核,还有各种定期不定期的明察暗访。”如果某份责任书不过关被扣了分,会影响乡镇整体工作成绩在县里的排名,排名靠后的轻则少发考核奖,重则诫勉谈话甚至调离岗位。林强说,考核应该是真考、真核,不能停留在面上。

工作落实怎么样,资料记录是检查的重点。“有没有将相关精神传达到位?就看你的会议记录。有没有将相关政策解读到户?就翻你和农户签订的责任书。精准扶贫要有每个贫困户的动态进展,农村思想政治教育要有每次召开群众会的影像。”林强说,“一次去村里,他看见一个50多岁的村干部正在一笔一画地抄政府文件,说上面要检查,抄这个当学习和会议记录。”部分村干部年龄偏大、文化偏低,尤其操作电脑不灵便,对做资料很有意见。”

除了看材料,考核还要看“点”,即到现场进行检查。有乡镇干部说,乡镇接到通知后,都会提前准备。比如精准扶贫,一般要安排好调研路线,所到的村组和贫困户自然得打好招呼。责任书满天飞、检查层出不穷,接

受考核检查成为基层干部的很大负担。“其实,大部分资料都是‘整’出来的,而且要整得像模像样。比如有的工作落实要求有过过程印证,我们抽时间召开一次镇村干部大会,每项工作讲几句话录一下音、拍一下视频,幻灯片换一换主题,开这一次会就可以解决十几项工作的落实部署所需资料问题。”邹岚说。

陪同好是检查过关的重要条件。“一般的检查都得书记、镇长陪同,多赔几个笑脸多说几句好话,即便有些小毛病也能解释解释就此放过。如果只是派普通干部陪同,会让检查组觉得不够重视,即便是小瑕疵也能抠出大麻烦来。”林强说。

## 推动权随责走、费随事转,不能只重形式

责任书落地,乡镇需要人力、财力支撑。在该地区的二类贫困乡镇,一年的工作经费只有72万元。邹岚算了一下,单是人员工资、办公运转各项硬支出的总额,他们镇去年就达120多万元。落实责任书上的各项具体工作,要配套经费,实在是捉襟见肘。

林强觉得,应该进一步推动权随责走、费随事转。“根据‘谁办事,谁付费’的原则,相关工作由职能部门与乡镇、村居共同完成,责、权、利配套到位。上级有关机关不能当‘甩手掌柜’,只站在上面发号施令、指指点点,把职责范围内的事也推给基层完事。”

“责任书如果只管签订不管督察,形式就大于实质。”林强希望责任书成为推动重点和中心工作的一种手段,更重实效。“像我们镇基础差,贫困面广,应该重点签精准扶贫的;有的乡镇水土流失严重,应该重点签荒山绿化的,这样才能集中精力针对补短板发力。同时,还应该推进政府购买服务改革,将政府承担的部分辅助性管理和服务职能事项通过有偿委托的形式,转移给村(居)自治组织承担,减轻乡镇工作负担。这样才能提高基层干部干事创业的积极性。”

## 因延伸报道

“才签了4份责任书?”作为上海浦东新区张江镇镇长,张文军的回答让人有点出乎意料。

“如果事事都签责任书,反而重点工作不突出,也做不好。”张文军说,镇作为最基层一级政府,抓落实主要靠成熟的日常工作机制。签订责任书的都是事关全局大事、重点难点工作和群众关心事项、阶段性攻坚任务。因此,在浦东新区,街镇签4份责任状“是普遍情况”。

张江镇与区委区政府签的4个责任书,分别是:安全生产、信访稳定、综合治理、重大工程建设和动迁清盘。“安全生产是要维护人民群众生命财产安全和城市安全运行;信访稳定是为了把群众的合理诉求在基层解决;而区域环境综合治理,则是通过法治方式,解决群众关心的顽症痼疾。这3项工作与老百姓息息相关,需要发动全社会参与,齐抓共管。而重大工程建设和动迁清盘工作虽然重要,却是一个区域某个时间段的工作,应该由镇里统筹完成。”因此,在这4项责任状里,镇与村居只签了前3个。“镇不是‘二传手’,工作要从实际出发,不能上下一般粗,要让基层腾出更多精力,服务

## 上海浦东新区街镇一年只签4份责任书 考核填表少了 线上督办严了

本报记者 孙小静

好老百姓。”张文军说。这一机制的形成,与浦东的政府职能转变密切相关。

从2014年开始,浦东不断优化完善包括责任书在内的综合考评机制,如今已是“3.0版本”了。通过这一“指挥棒”,形成了“机关围着街镇转,街镇围着村居转,村居围着群众转”的格局。

“以前10多个委办局都有一套对街镇的考核方案,内容很细很具体,街镇往往要花很大精力,填写各种表格来迎接检查,而最终考评结果其实都差不多。”张文军说,按照规定,由浦东新区地区工委统筹街镇考核,其他委办局负责对街镇日常工作工作的指导、督促、协同,不再自行对街镇进行工作考核。“婆婆”只有一个,原来分头考核、层层考核的现象消失了,连考核表格几乎都不填了。

“信息化手段的运用,使政府管理

更简明、更高效。”张文军说,新区网上督查室对各项工作实时追踪,具体数据、做法网上一目了然,接近截止时限,不仅网上亮灯预警,相关领导手机也会收到提醒短信。逾期未完成任务,区委区政府督查室就会督办,甚至通报、约谈、问责。

“我手机上还有一个‘在线指挥部’。”张文军打开手机,“浦东1210工作群”显示170多人在线。“新区四套班子成员和各部门、街镇主要领导都在这个微信群里,既是重点工作推进平台,又是各单位的交流窗口。24小时,365天,天天在线,以确保1210平方公里的浦东新区安全高效运行。”

不过,在张文军的心里,群众获得感、满意度更加重要。“今年的街镇考核中,群众评价占比超过50%。”“指挥棒”一指,街镇自然将服务群众放在了首位。

## 因专家点评

目标责任书相当于绩效管理中的年度绩效目标。在整体的部署与规划之下明确各级政府的任务,上级依据一些客观的、可量化的指标,来对下级本年度完成绩效目标的情况进行考核。年度绩效目标对于提高效率、改善公共服务非常重要,是绩效管理的重要内容。责任书的核心在于“责任”。有效的责任书管理,就是要明确责任、考核责任、追究责任。

责任书的制定需要满足以下几个条件:首先,要建立在事权合理划分的基础上,不属于基层政府的事权不能进入责任书,否则容易造成上级政府部门的责任推诿;其次,即使属于基层政府的事权,资金、人力、技术、信息等资源配置也要与事权相匹配;最后,绩效管理的最终目标是实现长期的战略规划,需要明确年度绩效目标与当地战略规划的关系,否则,目标责任书所提出的绩效目标就是无本之木。

上面千条线,下面一根针。基层政府面对的责任书过多过杂,有的任

务难以完成。解决这个问题,需要理清各层级政府的角色和定位以及它们之间的关系,科学划分事权。尽量把公共服务和公共物品的供给放在最低层级的政府。在理清政府间关系的基础上,按照“人随事定、费随事转、权随责走”的原则,推动管理重心下移、资源下放。

执行责任书是基层公共管理与服务的“最后一公里”,对基层政府绩效考核要实现评估主体多元化。除了上级政府的评估,还可以结合内部评估、专家评估以及社会调查、民意测验等,定期了解群众对政府工作的满意度。评估之外,还需促进政府信息公开,把目标任务让社会周知,加强监督。通过一系列的配套制度,来确保责任书确定的责任落地。并且,应注重考核结果的运用,将考核结果与利益奖惩、干部选拔淘汰、财政预算拨款相结合,使考核机制真正形成约束力。

中国政法大学政治与公共管理学院教授 吕芳

## 问责要落实 担责才落地

## 北京各区监察委员会全部成立 加快人员融合和 workflow 磨合

本报北京4月20日电 (记者王昊男)北京市16区监察委员会全部成立,主任、副主任等领导班子成员均已产生。这是记者今天从北京市纪委了解到的。

作为中央确定的三个监察体制改革试点地区之一,今年1月下旬,北京市召开区监察体制改革试点工作部署会,各区党委第一时间成立改革试点工作小组及领导小组办公室,区委书记担任组长,区纪委书记担任办公室主任,启动改革试点工作。从3月29日海淀区监察委员会率先成立开始,至4月19日大兴区监察委员会正式成立,北京市16区监察委员会全部成立,这标志着北京市监察体制改革试点工作进入新的阶段。

据介绍,为加快人员融合和 workflow 磨合,积极探索建立各项工作机制,各区坚持以问题为导向,正重点研究纪委、监察委合署办公体制下,纪法衔接、证据转换、依法留置、监督调查分离等具体问题,以推动监督、调查、处置与执纪监督、执纪审查、案件审理机制深度融合,探索形成集中统一、权威高效的工作体系,实现对公职人员行使公权力监督的全覆盖。

北京市纪委负责人表示,要以党风廉政建设建设和反腐败工作新成效检验改革试点工作成果,统筹推进监察体制改革试点工作和纪检监察其他各项工作任务,做到两手抓、两不误、两促进,扎实构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效体制机制。



## 砺兵

为进一步提高官兵反恐处突能力,日前,武警重庆总队八支队开展了工兵、防化等兵种专业训练。训练内容重点包括应用防毒、喷火、洗消等,并模拟反恐实战背景。因为该支队官兵正在进行防化科目训练。

曹峰 王维 摄影报道

## 一季度查缴侵权盗版出版物二百余万件

全国扫黄打非办、国家版权局

本报北京4月20日电 (记者张贺)今天,全国“扫黄打非”办公室会同国家版权局公布了今年以来各地查处、公诉及判决的一批侵权盗版案件。这批案件涉及少儿类、教材教辅类及其他图书、音像制品和网络影视剧等的侵权盗版活动,且数量和涉案金额巨大,其中河南侦破的一起案件查获涉嫌侵权盗版图书76种46万余册,涉案码洋2216万余元。

据了解,目前全国“扫黄打非”办公室正在组织开展“秋风2017”和“护苗2017”等专项行动,国家版权局即将组织开展“剑网2017”专项行动,重点整治网上网下侵权盗版活动,严厉打击销售侵权盗版出版物的网店,深挖倒查非法出版物制售链条;集中整治中小学校园周边出版物市场,集中打击高校及周边复印店盗印、培训机构擅自编印教材教辅行为。据统计,今年第一季度,各地“扫黄打非”、版权部门共查缴侵权盗版出版物200余万件,查办各类侵权盗版案件391起。

公布的12起案件分别是:河南尉氏“12·15”涉嫌制售侵权盗版图书系列案,广东广州“3·27”少儿类出版物侵权盗版案,北京“8·08”少儿类出版物侵权盗版案串并案,河南郑州朱某某等涉嫌制售侵权盗版图书案,辽宁大连“12·28”销售侵权盗版图书案,江西抚州“佳佳影院”网站传播侵权盗版影视作品案,安徽马鞍山游某某涉嫌侵犯图书著作权案,广东广州“5·31”盗版教材教辅案,山东济宁“3·29”销售侵权盗版图书案,广东杨某某等制售侵权盗版软件案,四川“爱漫画”网侵犯动漫作品著作权案,四川双流“轻之国度”“轻之文库”网侵犯著作权案。

在河南尉氏“12·15”涉嫌制售侵权盗版图书系列案中,根据群众举报线索,河南省开封市尉氏县版权行政执法部门对开封市展华印务有限公司、大桥乡梁庄村仓库和邢庄乡仓库进行检查,现场查获涉嫌侵权盗版图书76种46.6万册,涉案码洋2216万余元。目前,案件已移送公安部门,正在进一步查办中。

在广东广州“3·27”少儿类出版物侵权盗版案中,2017年3月27日,根据排查线索,广州市番禺区“扫黄打非”办公室会同文化执法、公安等部门在该区洛浦街西一村查获一盗版出版物储存仓库,查封《现代儿童英语》等少儿类盗版图书628种95万余册,《幼儿园活动整合课程》等少儿类盗版音像制品83种8.8万余张,涉案金额800余万元,现场抓获犯罪嫌疑人两名。目前,该案正在进一步查办中。

在江西抚州“佳佳影院”网站传播侵权盗版影视作品案中,2017年1月,抚州市“扫黄打非”办公室根据群众举报,会同文化执法等部门组成专案组,对“佳佳影院”网站传播侵权盗版影视作品一案进行调查。经查证,该网站将《荒野猎人》《亮剑》等上百部影视作品通过“种子”及磁力链接等方式向公众提供下载,存在侵权盗版行为。经调查询问,涉案当事人张某某对传播侵权盗版影视作品行为供认不讳,并及时关闭了该网站。依据法律规定,抚州市文化广电新闻出版局决定给予当事人张某某罚款人民币5万元的行政处罚。

山东济宁“3·29”销售侵权盗版图书案宣判。被告人江某某侵犯著作权罪,判处有期徒刑2年缓刑3年,并处罚金2万元;被告人刘某某侵犯著作权罪,判处有期徒刑5个月,缓刑1年,并处罚金5000元;被告人孙某某侵犯著作权罪,判处有期徒刑5个月,缓刑1年,并处罚金5000元。经审理,被告人江某某经营的“中公教育凯歌书店”销售《儿科护理学》等盗版图书共计53种2000余册,涉案码洋12万余元。根据江某某犯罪线索,抓获了其上线刘某某、孙某某,捣毁印刷窝点1个。该案为全国“扫黄打非”办公室和国家版权局联合挂牌督办案件。

四川“爱漫画”网侵犯动漫作品著作权案依法宣判。被告人叶某某侵犯著作权罪,判处有期徒刑3年,缓刑4年,并处罚金人民币100万元;被告人江某某侵犯著作权罪,判处有期徒刑3年,缓刑4年,并处罚金人民币100万元;被告人胡某某侵犯著作权罪,判处有期徒刑2年,缓刑3年,并处罚金人民币50万元。经审理,叶某某等三人设立“爱漫画”网站,未经授权许可,通过信息网络传播侵权盗版漫画作品5311部,非法经营额达180万余元。该案为国家版权局挂牌督办案件。广东广州“5·31”盗版教材教辅案依法宣判。被告人胡某东、胡某峰、蔡某某等3人侵犯著作权罪,判处有期徒刑3年,并处罚金12万元;其余11人均被判处有期徒刑10个月,并处罚金5000元。该案查获《儿童钢琴初步教程》等盗版教材教辅200余种92万余册,以及出版物封面、半成品、散页等共80余万件,现场抓捕涉案人员14人。此案为全国“扫黄打非”办公室和公安部治安管理局联合挂牌督办案件。