

坚决防止制度成为“稻草人”

刘 昊

党的十九届四中全会提出，坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，将制度优势转化为治理效能，就必须牢记“制度的生命力在于执行”。在各项制度日趋完备的背景下，一些看似很好的制度往往难以在基层落地生根，直接影响了治理的效能。基层一线作为制度落实的重要力量，要自觉维护制度的刚性约束力，坚决防止制度成为“稻草人”“橡皮筋”。

制度“软化”的表现

从落实机制来看，一些基层干部满足于完成报表数据、照片资料等日常工作，而对打基础利长远的具体工作缺乏积极性。以调研中发现的某地稻田综合种养矛盾为例，乡镇干部担心种养殖户擅自提水破坏农田让自己受到处分，就简单“一刀切”禁止这种高效种养殖方式，有些则选择性地只允许搞旱生养殖。

从贯通机制来看，有的中间层级在传导任务的过程中，简单重复上级精神，边界含糊不清、指导不力、上下一般粗，出现政策留白，使基层手足无措，层层压实责任变为层层推脱责任。上级政策文件要求下级单位统筹协调的初衷，有的被稀释为对口条线直接负责，致使大量政策由于信息不对称难以承接，一盘棋变成了一锅粥，由此导致的会议多、文件多、检查多令基层干部苦不堪言。

从修正机制来看，任何制度都需要与时俱进才能保持活力，但在有的地方，修正机制常常浮于表面或者滞后明显。如，问责泛化、简单、不够规范，尺度把握不精准，压力层层加码，一有错就问责，一问责就动纪，一线干部动辄得咎，以问责纠偏的效用没有完全发挥。反馈路径流于形式，一些细化政策的出台机械套用上级形式，征求意见时间短内容多，接收单位往往直接交由具体业务人员办理，难以从全局高度进行提升改进。

制度执行力不足的原因

我国正处于百年未有之大变局，改革攻坚、机遇凸显、社会矛盾集中相互叠加，新问题新矛盾层出不穷。面对新问题、复杂形势时，如果能力本领不足、担当精神不够，必然故步自封，就会产生制度执行不力的现象。

制度意识不强。有些党员干部缺乏对制度的敬畏，在工作中没有主动将自己内嵌到制度的约束框架中，只考虑如何回避约束，不考虑如何用好制度。有的缺乏对制度的敬畏感，行为无法与制度要求步调一致，将制度执行停留在浅表层次，不能主动、创造性地开展工作，缺少积极的正向推动力。有的缺乏对制度属性的认识，仅仅在形式上尊重制度，在应用和遵循的过程中没有时刻站稳人民立场。有的缺乏对制度建设有效实施的理解，不懂得清晰划分制度层级，不理解制度精准发力的机制，一体推动一体落实的思维还需要再提升。

学习认知偏差。对制度的执行水平取决于其对制度本身学习认知的水平。有些党员干部由于本领不足，产生了对制度精神实质、制度制定背景、制度目标指向和制度边界的认知偏差。这种认知偏差又会影响党员干部的行动取向，在各种压力下不求有功但求无过，执行能力的欠缺又将进一步导致政策僵化，使得上

级的好政策不能得到有效实施，轻则影响各项政策拖延不前，重则直接损害干群关系。如此一来，只能不断地“新瓶装旧酒”，难以将好的制度和政策因地制宜准确实施。

内生动力不足。监督考评机制还不够完善，仍然存在重结果轻过程、重数据轻效果的问题，给了投机作秀者以足够的空间造数据、留痕迹，对制度落实缺乏更加细致的评判标准。信息不对称导致沟通交流受到信息壁垒影响，缺乏正向反馈的积极性，进一步扩大了政策制定初衷与实际执行间的距离。



进一步增强制度执行力

一分部署九分落实，破除制度执行的“软化”，宏观来讲就是把行动统一到党中央重大决策部署上来，微观来说就是通过具体执行将制度蕴含的规范和目标落实好。

将党建引领贯穿制度执行全过程。要加强党政机构职能统筹，进一步发挥好党的职能部门统一归口协调管理职能，形成统一高效的领导体制，保证党委实施集中统一领导，保证其他机构协同联动、高效运行。要推动基层党组织全面加强、全面过硬，让组织体系的经脉气血畅通起来，以严肃组织生活为重点巩固党的基础阵地，严格党员教育管理监督，落实好“三会一课”等制度，使每个支部都成为积极贯彻上级意图、主动担当作为的战斗堡垒。培优党的肌体细胞，着力提升党员发展质量，围绕提升党员身份意识强化管理，日常行为突出党员标准，组织活动凸显党员身份，实践锻炼注重党员作用，不断提升党员的宗旨意识、先锋意识、自律意识，让每个党员都成为敢担当善作为的一面旗帜。

通过学习实践增强干部制度意识。不断加深对中国之治的理解和认知，提升知行合一、主动践行的自觉性。完善各层级学习制度，通过集中学习、自我学习等方式，对党中央作出的新部署、出台的新文件，第一时间学习领会，做到学习跟进、认识跟进、行动跟进，从思想上树立起制度意识，强化敬畏和维护制度的意识，强化严格执行制度的意识，强化在坚持和巩固中不断完善和发展制度的意识。紧密联系实际，把研究解决问题作为学习的着眼点，学以致用、身体力行，把对制度意识的提升成果落实到干好本职工作、推动事业发展上来。

改进责任传导流程。建立科学的目标体系和运转规范，结合自身总体目标，科学设计本地本部门的目标体系，各项工作围绕总体目标开展。制度分解落实时，要做到先综合再分解最后再综合，避免具体工作人员在信息不充分的情况下“小马拉大车”，造成制度空转。制度细化再传递过程中，尽量使原则性的要

求刚性化、概念性的要求明确化、实施性的内容具体化，缩小制度的弹性、减少制度自由裁量空间，避免制度漏洞或制度空白点，提高制度的可操作性。

优化各方协调互动机制。增强各类制度制定的动态调适，在制定之初注重明确提高制度目标指向，试行过程中及时评估实际运行效果并做进一步完善，运行中及时解决各类偏差提高制度的实效，对制度实践的变化保持敏感性。建立完善全覆盖、多层级、立体式的监督体系，整合各类资源，提升监督人员与被监督对象的知识水平，消除监督盲区，将全面从严监督运用到制度落实的全过程各方面。完善配套评估体系，落实好容错纠错机制，保护干部干事创业积极性，严惩为官不为、为官乱为，对制度落实进行充分的正向激励和负面惩戒。