

学习贯彻党的二十届四中全会精神·纵横谈

□ 覃博

供需动态平衡,让群众感受到规划就在身边

□ 董煜

在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班开班式上,习近平总书记强调:“地方规划和专项规划要与国家整体规划衔

接好,体现国家整体规划的精神和要求,同时要因地制宜制宜,把需要和可能统一起来,确保定了就做得好、能落地见效。”

多年来,各地对省级和市县规划编制进行了大量探索,形成了许多有益

经验。同时也要看到,规划界常年反映的共性问题还没有得到有效解决,而新的发展形势对规划编制提出了更高的要求。根据我们长期观察和参与五年规划工作的体会,现提出对改进和完善基层五年规划编制的思考和建议。

警惕“套娃式”规划现象
有的规划内容缺乏本地特色,“干货”不多

在全国“十四五”规划编制工作全面完成,我们曾对地方规划文本进行过一次系统比照分析,重点对县级规划编制和实施中的问题进行了梳理。

从规划文本看,“套娃”式规划现象依然存在。虽然各地对五年规划重视程度越来越高,但实际操作中把规划当作“写一篇文章”的问题仍然存在,沿用成例多,突破创新少,同质化现象严重,照搬照抄上级规划的情况并不少见。横向对比县级规划的内容,相似之处比比皆是,放之四海而皆准的话一捞一大把,其中不少都是飘在天上的话,不接地气、华而不实。这导致一些规划篇幅虽长,内容却缺乏本地特色,能够提取出来的“干货”不多,在群众眼里更像是文字搭成的“盆景”。

从规划目标看,指标体系更趋合理但结构有待完善。相比过去的五年规划,各地在制定“十四五”规划的经济增

长指标时,多数采取了比较稳妥的态度,层层加码的现象得到缓解。同时各地也注重指标体系的创新,比如在类别和具体指标上有所增加等。但从结构看,变化主要集中在经济发展和创新驱动类指标,而民生福祉类、绿色生态类、安全保障类指标占比则低于国家规划纲要中该类指标占比。对规划前置条件的内在逻辑、目标与任务间的互动关系等,还缺乏系统深入的研究。

从规划任务看,覆盖领域较全但缺乏新意。在规划任务的表述上,基本采取平铺直叙的方式,缺乏对规划亮点和创新性内容的重点阐述。在工程项目上,经常是“为了专栏而专栏”,甚至变成专栏喧宾夺主、正文空洞无物的情况。工程项目一般由规划部门统筹平衡纳入规划,其中细化的投资领域、资金比例、项目布局等,基本都是按照既有的工作规则进行,而未与规

划预测的相关需求建立紧密联系。特别是涉及向上争取资金的项目,往往与本地实际的需求优先级存在脱节。在空间布局上,多数采用既有空间规划图,乍一看漂亮规整,有些随着经济形势的变化成了“空中楼阁”,有些是否与真实的产业布局相吻合还有待考察。

从规划实施看,要素支撑不足形成较大制约。“规划规划,墙上挂挂、纸上画画”是规划界的一个老提法,今天依然停留在一些基层干部的口中,说明规划落地难的问题还没有得到根本解决。由于在规划编制阶段对规划任务与要素支撑条件的关系缺乏深入论证,进入规划实施阶段后问题开始显露。有的地方在“十四五”规划中期评估时,出现了近半项目需要调整的情况。此外,地方换届后思路调整对规划重点任务的影响依然存在,客观上影响了规划的严肃性。

兼顾自上而下的要求与自下而上的诉求
呼应共鸣点、回应共情点,减少八股文式的表述

在我国规划体系中,地方规划分为省级和市县两个层面,而在现实中,还是按省、市、县三级推进规划编制工作。当前不同地方规划之间相互脱节的现象依然存在,建议按照“省级统筹、市级指导、县级落实”的思路,在省级层面重点提出对县级规划编制的指引,在市县级层面重点对资源配置进行综合平衡,在县级层面则重点加强规划创新。

细化区域功能,强化精细化治理。规划要实现精细化,就必须要加强分类指导、分区施策,通过做细颗粒度,提升规划举措的针对性和有效性。建议在推进主体功能区相关部署时,除明确宏观层面的生产力布局外,也对微观层面的治理问题进行研究。可通过构建县和乡镇两级主体功能分类体系,以乡镇功能的细分弥补县级单元的政策精度问题,实现在不同空间尺度下的主体功能精准界定。这样既能更好集中资源、聚焦重点推进工作,也能避免“一刀切”带来的问题,兼顾自上而下的要求与自下而上的诉求,具有较强的可操作性。在此基础上,在规划中针对不同类型地区构建不同的指标体系,通过分类指导的目标指标,引导各地区错位发展。

规划任务要呼应共鸣点,回应共情点。在规划结构上,可以不拘泥于统一范式,按照县域基础情况和主体功能定位确定任务的优先顺序。无论在哪个部分内容中,都要始终记得去回应群众关注的问题,能使当地老百姓真正感受到规划是跟自己高度相关的规划。在规划语言上,可以使用贴近群众、朴实亲和的表达,减少八股文式的表述。如我们曾经对某县级规划提出过建议,在民生部分不再用传统的“发展医疗卫生事业”之类的标题,而是用“让孩子接受更好的教育”“让老人得到妥善照料”“让居民住得更加舒心”等作为标题,并直接用“结束××没有三级医院的历史”等语言作为领句等。

强化规划和投资衔接,明确规划实施抓手。这是长期以来影响规划有效性和投资合理性的难点问题,在五年规划编制中,要重点从如何确定项目盘子出发增强两者的协同效应。鼓励县级政府聚焦实现五年规划确定的战略重点和主要任务,制定实施一批重点投资项目规划,明确细化落实发展任务的时间表和路线图,提高针对性和可操作性。进一步优化县级重大项目投资的资金要素配置,向上争取资

金的项目,在项目选址、服务能力、辐射范围等方面,要与五年规划中的相关布局进行紧密衔接,科学确定资金需求。由不同线中申请的资金,如果用在同一区域的不同项目上,需要加强统筹,努力提升资金使用效率。对具有人口流入、生态功能、农产品主产和新兴产业链任务的县,在“两重”项目安排中,可适当加大超长期特别国债等倾斜。

强化发展规划和空间规划协同,更好实现规划落地。县级层面是发展规划与空间规划落地的交集点所在,既要强化发展规划在规划体系中的统领作用,也要发挥好国土空间规划的基础作用和平台功能。要以统筹经济社会发展与空间治理为主线,以促进“两规”衔接为抓手,理顺规范衔接程序,建立健全从规划编制、审批和实施的全过程衔接机制。在五年规划编制中,应就空间布局建立多部门联合攻关机制,对空间发展战略、核心目标指标、空间结构优化、重要生产力布局、重大工程项目等内容,在达成共识的基础上纳入规划,畅通规划内容的衔接渠道。国土空间规划也要统筹和平衡好各专项规划的空间需求,可以结合全域土地综合整治工作的新要求和地

我国规划体系

“三级”

国家级

省级

市县级

“四类”

国家发展规划

国土空间规划

专项规划

区域规划

功能

国家发展规划为统领

国土空间规划为基础

专项规划、区域规划为支撑

原则

下位规划服从上位规划

下级规划服务上级规划

等位规划相互协调

干部成长发展也需要“阳光、土壤、水分、空气”

作物的生长离不开阳光、土壤、水分、空气等基本要素,它们共同构成了作物生长发育的生态环境。干部的成长发展和担当作为亦是如此,阳光、土壤、水分、空气等要素缺一不可。不断优化干部成长生态环境,着力培育干部安心、安身、安业的健康生态,着力构筑干部敢为、善为、有为的激励链条,必将有力增强干部苦练内功、担当作为的内生动力和创造活力,汇聚起推动事业蓬勃发展的向心力、凝聚力、战斗力。

树立鲜明的激励导向,力求“阳光普照”

对于干部而言,清晰的激励导向如同阳光,照亮征程、指明方向、赋予能量。

突出政治引领之光。坚持将政治标准放在首位,教育引导干部把系统掌握马克思主义理论作为看家本领,把深入学习贯彻党的创新理论作为重要政治任务,牢记初心使命,胸怀“国之大事”,以对党忠诚、为党分忧、为党尽职、为民造福的政治担当积极投入工作实践。

突出实绩实干之光。坚持“以实论英雄、凭实绩用干部”和一切从实际出发、实事求是的鲜明导向,教育引导干部树立正确政绩观,建立健全考核评价激励制度,聚焦推动发展、服务群众、化解矛盾等实际成效,让那些在关键时刻豁得出、重任面前顶得上、艰苦岗位扛得住的干部受到褒奖、得到重用,让埋头苦干、业绩突出的干部有舞台、受尊重、得实惠。

突出关心关爱之光。健全待遇保障、荣誉表彰、谈心谈话、心理疏导、关怀帮扶等制度机制,关注干部身心健康和实际需求,切实解决干部后顾之忧。积极选树宣传担当作为先进典型,增强干部的荣誉感、归属感、获得感,营造见贤思齐、奋发有为的浓厚氛围,使组织关怀如阳光般温暖人心。特别是在干部遇到挫折、受到非议、身处困境时,组织要站出来撑腰鼓劲、澄清正名、排忧解难、传递温暖,帮助干部放下思想包袱、消除心理顾虑。

弘扬优秀的文化传统,力求“土壤丰厚”

丰厚肥沃的组织文化传统是干部健康成长、稳定发展的依托。

厚培忠诚奉献的土壤。教育引导干部继承和发扬对党忠诚、为国奉献、为民服务的红色基因,与优良传统,弘扬爱岗敬业、无私奉献精神,使忠诚于党、为事业献身成为干部的内生追求和自觉行动。筑牢干部的精神支柱,使其根系深植于组织的文化传统之中。

厚培团结奋进的土壤。大力倡导公道正派的职业道德和相互尊重、协同配合的团队精神,教育引导干部在工作中相互支持、密切配合,营造坦诚相见、和谐融洽、包容互鉴、比学赶超的团队氛围,让干部在集体大家庭中汲取力量,激发集体荣誉感和战斗力,形成心往一处想、劲往一处使的生动局面。

厚培清正廉洁的土壤。教育引导干部清清白白做人、干干净净做事、修身律己、廉洁齐家,注重从中华优秀传统文化中汲取崇廉尚廉、清廉自守等廉洁文化精华,知敬畏、存戒惧、守底线,合力营造清清爽爽干事创业环境。

搭建丰富的锻炼载体,力求“水分充沛”

多维度、多层次的实践锻炼是干部提升素质、增长才干的关键途径。

拓宽实践“引渠”。注重搭建多层次、多渠道的实践锻炼平台,有计划地安排干部到改革发展主战场、维护稳定第一线、服务群众最前沿,以及重大项目建设、急难险重任务中挑大梁、当主角、经风雨。优化完善轮岗交流、挂职锻炼、参与专项工作等制度机制,让干部有更多机会在复杂环境、吃劲岗位上砺品格、壮筋骨、长才干。

精准开展“滴灌”。根据事业发展需要和干部个性特点,实施差异化、精准化培养,让干部感到“解渴”。坚持缺什么补什么,加强干部履职能力和专业素养培训,综合运用读书沙龙、案例研讨、导师带徒等方法,帮助干部补足能力短板。鼓励引导干部始终注重学习,持续更新完善知识结构。

支持探索“润泽”。支持干部在严守规矩前提下大胆探索、积极创新。建立健全改革创新纠错机制,落实“三个区分开来”,为担当者担当、为负责者负责、为干事者撑腰、为创新者鼓劲,让干部在组织的“润泽”下,心无旁骛干事业、一心一意谋发展。

完善选任的制度机制,力求“空气流通”

干部选任的制度机制如同空气,需要新陈代谢、循环畅通。

畅通上下通道。完善干部选拔任用制度,推动实现能者上、优者奖、庸者下、劣者汰。常态化推动干部能上能下,完善干部能上能下制度机制,既要让德才兼备、实绩突出的干部“上”得好、“上”得顺畅,又要让不适宜担任现职、不担当不作为的干部“下”得去、“下”得服气。同时要注重干部“下”后管理,充分发挥思想政治教育功能,鞭策激励干部通过努力重新获得认可,推动形成教育不好不必“下”、干得好还能重新“上”的良性循环,真正实现以“上”领“下”、以“下”促“上”。

促进纵横交流。着力破除不同系统、部门、地域之间干部流动的隐性壁垒,建立健全常态化干部交流机制,推动干部合理有序在纵向、横向上交流轮岗,优化队伍结构,丰富干部经历,激发新鲜思维,防止思想僵化和利益固化,通过交流激发干部的工作热情和学习动力,促进不同领域经验智慧的融合与借鉴。

动态优化管理。建立健全干部工作实绩档案和动态管理信息库,为精准识别、科学选用干部提供依据。加强干部队伍的动态分析和动态分析,根据事业发展需要和干部实际情况,及时调整优化岗位配置,力求人岗相适、人事相宜,力求让每一个干部都能在最合适岗位上发挥最大化价值,形成人才辈出、人尽其才、才尽其用的生动局面。

(作者单位:湖北省人民政府办公厅)

把握五年规划编制推陈出新的着力点
从“需求导向”出发,增强双向传导效应

要实现各地在五年规划编制中的推陈出新,需要在国家层面加强对规划工作的指导,鼓励各地积极探索,及时复制推广经验,全面提升地方规划编制的质量与水平。

鼓励各地制定规划编制指引。过去地方发展规划编制中出现的问题,很多都与基层规划力量薄弱、规划编制不规范相关。随着各地对规划内容和程序的重视程度越来越高,发展规划的规范性正在越来越被提上议事日程。建议在五年规划编制中,由国家层面提供参考性

级发展规划示范,强调多方案,不限于推广一两种模式。也可鼓励示范地区在规划语言、规划形式、规划宣传方式上作大胆创新,引导各方树立“规划宣传解读与规划编制同等重要”的理念,使规划工作进一步向后端延伸,提升群众对规划的认识和认可度。

系统研究地方对国家规划的需求。过去的一些规划编制,单向传导的特征较为明显,下级规划主要是落实上级规划。今后要逐步改变规划编制的理念方法,把地方政府作为重要“需求方”看待,从“需

求导向”出发编制更具双向传导效应的规划。其中对于地方的需求要综合看待,思考规划中哪些内容是地方高度重视的,哪些表述会让地方比较在乎,哪些工作需要进一步平衡,哪些工作可以强化区域布局等。这将为规划工作导入一种新的视野,减少想当然的谋划,更多代入规划对象的角度思考问题,实现规划“供”和“需”之间在更高层次上的动态平衡。

(作者为清华大学中国发展规划研究院常务副院长、中国民营经济研究会副会长)

弘扬三大精神:从“感动一阵子”到“行动一辈子”

□ 武彦斌 姚翼源

大别山精神、抗洪精神、抗疫精神串联起不同时代的担当与赤诚,构成荆楚大地厚重的精神富矿。三大精神是党和国家的宝贵精神财富,是中国共产党人精神谱系的重要组成部分。推动“十五五”起好步、开好局,推动重点领域取得突破,需要全省党员干部从三大精神中汲取奋进力量,进一步激发昂扬斗志、砥砺顽强作风。

深挖精神内涵,校准成长坐标。精神的传承始于对其内涵的深刻理解和,三大精神为党员干部素质能力提升提供了清晰的成长坐标。一是在信念维度上铸就政治忠诚之魂。大别山军民创造的“二十八年红旗不倒”奇迹,体现了坚守信念、胸怀全局、团结奋进、勇当前锋的精神内涵。支点建设是一场接力跑,党员干部要永葆“革命理想高于天”的政治忠诚,将个人奋斗融入国家大局,始终保持战略定力,确保事业发展方向不偏。二是在奋斗维度上锤炼百折不挠之

志。从抗洪到抗疫,战胜艰难险阻,靠的是“万众一心、众志成城,不怕困难、顽强拼搏,坚韧不拔、敢于胜利”的精神气概。在支点建设征程中,党员干部要增强“狭路相逢勇者胜”的斗争精神和“越是艰险越向前”的顽强作风,在改革深水区、创新前沿地,敢于啃硬骨头、接烫手山芋。三是在为民维度上夯实初心使命之本。三大精神诞生于不同历史时期,但其“人民至上”的价值追求一以贯之。干部要扎根一线、尊重规律、服务人民,要以人民群众的满意度和获得感为标尺,推动工作落实,力求发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

投身实践课堂,淬炼硬核本领。精神的力量,只有在火热的实践中才能充分释放和检验。一是拓展“创新发展”实践路。大别山革命斗争中因地制宜的战略战术,抗洪抗疫中精准科学的防控举措,都蕴含着宝贵的创新思路。党员干部要善于识别政策机遇、市场机遇、技术机遇等,用创新的思路和改革的办法破解发展难题。二是投身“应急处

突”演练场。设计涵盖防汛抗旱、公共安全、经济风险等领域的全要素、实战化演练课程,着重训练干部在复杂局面下捕捉信息、快速研判、果断决策的能力,提升识别风险、把握机遇的敏锐性。三是深耕“民心工程”责任田。深化细化“项目领办制”和“基层联系点”制度,推动干部直接牵头或深度参与民生实事项目,参与解决群众的急难愁盼,锤炼整合资源、破解难题的能力,树牢“为人民出政绩、以实干出政绩”的政绩观,掌握联系群众、尊重规律的方法论。

升华价值认同,激发内生动力。要让三大精神从外在要求转化为党员干部内在的价值追求与行动自觉,实现从“要我干”到“我要干”、从“感动一阵子”到“行动一辈子”的深刻转变。干部能力的锤炼提升,依赖于一套稳定、协同、长效的制度保障体系,贯穿于干部“选、育、管、用”的全链条。一要构建浸润式教育体系。发挥党校(行政学院)主阵地作用,将传承弘扬三大精神作为干部教育培训的必修课程,贯穿于党性教育、能力培训等环

节,打造“永不结业”的线上精神课堂。二要完善历练式使用机制。坚持“人在事上练”,有意识地将干部特别是年轻干部,放到支点的建设的关键领域、吃劲岗位和基层一线去锻炼。建立“重大任务专项考察”机制,在科技创新、产业发展、流域治理、乡村振兴等主战场识别、考验和使用干部。三要优化导向式激励机制。旗帜鲜明树立“以精神促实干、凭实绩用干部”的导向,严格落实“三个区分开来”要求,建立健全容错纠错机制,为在支点建设中勇于试错、敢于担当的干部卸下包袱、撑腰鼓劲,营造鼓励创新、宽容失误的干事环境。四是强化“典型引路”示范效应。让三大精神形象化、具体化、时代化,大力选树和表彰在支点建设各战线上生动践行三大精神的当代典型,用身边人、身边事教育引导干部,形成“榜样就在身边,先进可以企及”的浓厚氛围,激发见贤思齐、比学赶超的内生动力。

(作者单位分别为中国地质大学[武汉]马克思主义学院、中国矿业大学[徐州]马克思主义学院)