

论从周刊

既要不折不扣抓落实，也要创造性抓落实

□ 张书林

不折不扣地贯彻落实，就是要紧扣上级决策部署落地的统一要求、原则要求，其重心在落实的制度设计、路径设计上，本质上体现的是不容讨价还价、不能缺斤短两的原则坚定性；创造性地贯彻落实，则突出的是上级决策部署在落地过程中与本地区本单位本部门具体实际相结合的灵活性，是要找到落实的最佳切入点、突破口，以追求落实效益的最大化、最优化，其重心在落实的具体实现方式、落地方式上，本质上是一种抓落实的策略方针，体现的是抓落实的策略灵活性。

可以说，不折不扣抓落实的原则性、创造性落实的灵活性，是一个问题的两个侧面，可以而且应当是并行不悖的。不折不扣是抓落实的定力之源，创造性是抓落实的活力之源。抓落实没有定力不行，没有活力也不行。没有定力，就难保不迷失方向；没有活力，就会僵化呆板、效率低下。抓落实的过程就是保持定力、释放活力的过程，就是坚持不折不扣抓落实的原则性与创造性落实的灵活性有机统一的过程。如果要以保持不折不扣抓落实的政治定力之名，去反对创造性落实的活力释放，就会走向“要原则性、不要灵活性”的极端；反之，如果以创造性落实的活力释放，去反对不折不扣抓落实的政治定力，就会走向另一个极端，使落实成为“断线风筝”。

创造性、灵活性不够，是当前抓落实的一个突出问题。相当一部分党员干部认为，风险最小的抓落实模式，就是“不折不扣”地按上级既定“公式”、设定“轨道”来，这样即使最终落实情况活力不足、绩效平平，也总比出了问题被搞得灰头土脸、狼狈不堪强。这种认知错误如果不彻底扭转，落实就会始终飘在半空、难以落地

当前，抓落实的一个突出问题，是创造性、灵活性不够。我们近期对担负直接抓落实责任的基层一线党员干部心理认知状况，进行了调查分析，相当一部分党员干部认为，风险最小的抓落实模式，就是“不折不扣”地按上级既定的“公式”、设定的“轨道”来，这样即使最终落实情况活力不足、绩效平平，也总比出了问题被搞得灰头土脸、狼狈不堪强。坚持创造性落实，说白了就是要冲破某些条条框框的束缚去抓落实，一些人错误地认为，这是在拿个人的政治生命赌博，赌赢了当然好，而一旦出现重大失误则输了，就前途未卜了。这种认知错误如果不彻底扭转，抓落实就很可能止步于自上而下一级级的“复读机”、一层层的“传话筒”，漂浮在半空、行走在路上，而难以落地生根、开花结果。

如果将抓落实的过程，比喻成一台机器的运转过程的话，那么，它是需要有动力支撑的。抓落实的动力来源，包括外生动力和内生动力。对于基层来说，不折不扣抓落实，主要是基于“要我抓”的外在压力；而创造性抓落实，则主要基于“我要抓”的内在动力。

党员干部不折不扣地落实上级决策部署，固然有来自从中央到各级层层传导下来的政治压力、组织压力、思想压力、考核压力，要求自己

必须完成目标任务、必须将规定动作做到位；但他们根据具体实际，创造性开展工作，则主要依靠“马不扬鞭自奋蹄”的思想自觉、行动自觉、情感自觉，体现了“我要抓”的积极作为和主动担当，是一种融合了抓落实规定动作与自选动作的强烈事业心态。

当前，一些地区和部门，不折不扣落实“走偏”、创造性落实“走远”的问题，仍比较突出。有的部门、干部，抓落实仅仅止步于“要我抓”，满足于把规定动作做到位、把预定的任务指标分解下去，把该担负的责任推卸出去，抓落实的手段就是官僚主义的开会、作指示、发简报、印文件、频繁地督促检查；有的基层单位、基层党员干部，为避免“自找麻烦”、“自寻烦恼”，抓落实住住就是会议精神、文件精神怎么要求怎么做，如林黛玉进贾府“步步留心，时时在意，不肯轻易多说一句话，多行一步路”般谨小慎微，抓落实的手段就是形式主义的照本宣科、临摹刻画、生搬硬套、各种留痕，不敢不想不愿结合本地具体实际去创造性地落实。

干事创业、担当作为，既要把各项工作任务落实到位，更要把各项工作任务高质量地落实好。从这一层面看，不折不扣抓落实，指向的是“抓得对”，创造性抓落实，则进一步指向“抓得好”。

我们要在坚持正确政治方向、原则要求的基础上，通过设定抓落实的时间表、路线图、任务书、行动案、责任单等，保证上级决策部署真正由文件精神变成实际行动、由静态“沙盘”变成动态“沙场”，由蓝图愿景变成现实图景。我们既要不折不扣抓落实，“抓得对”、“抓得准”、“抓得牢”、“抓得紧”，而不能搞没头苍蝇乱撞式的抓落实、装模作样式的抓落实、有头无尾式的抓落实、雷声大雨点小式的抓落实；更要创造性地抓落实，在坚持不折不扣抓落实的基础上，在尊重客观事实和客观规律的基础上，追求“没有最好、只有更好”“欲穷千里目、更上一层楼”。

把握好不折不扣抓落实与创造性抓落实的关系，就要把“抓得对”与“抓得好”统一起来。有的党员干部，在抓落实上缺少远大抱负、雄心壮志、创新精神，动手不动脑、走神不走心，只讲不折不扣性、不讲创新精神，把抓落实的目标追求只定位在“走大道”、“走正道”、“别出事”上，甚至“做一天和尚撞一天钟”；只追求考试及格，只要60分、多一分也不要。长此以往，抓落实就会变成例行公事、应付交差，而难以实现更加高效、更加卓越的政策落实效益。

一些基层干部，担心创造性落实会被抓辫子、打棍子，或者被质疑为“超前抢跑、阳奉阴违”。对此，我们必须将不折不扣要求与创造性要求，贯穿到决策部署从制定到执行的全过程，在决策制定环节，就预留出下级创造性贯彻落实的空间，“留有余地”；在决策执行环节，则需要上下级共同谋划不突破决策精神下的落实落地问题

现实中，一些基层干部错误地把不折不扣落

实，变成了“比葫芦画瓢”的教条主义，上下一般粗，严重影响了抓工作落实的实际效果；也有一些基层干部，担心创造性落实会被抓辫子、打棍子，或者被别人质疑为“超前抢跑、阳奉阴违”，因此顾虑重重、裹足不前。

必须正确认识到，不折不扣抓落实，是保证党的路线方针政策、决策部署落地的前提和基础，也是出发点和落脚点，它规定了抓落实的基本方向、运行轨迹，阐明了抓落实的思想指引、理念指导。创造性抓落实，则是保证党的路线方针政策、决策部署落地的具体行动举措，是抓落实的有效手段、动作要领、着力之点，解决的是从哪里下口入手最为合适、效果最优的问题。

因此，对于基层党员干部来说，不折不扣抓落实并不是要挤压创造性抓落实的施展空间，更不能把它当作“不作为慢作为懒作为”的挡箭牌、护身符。中央和上级要求“不折不扣落实既定决策部署”，其实是在为基层创造性落实保驾护航、遮风挡雨。而基层创造性落实，也千万不能在摒弃和否定不折不扣落实后的“另起炉灶”，它只能是“不折不扣的抓落实”。

担当作为、狠抓落实，就要既坚持不折不扣落实，也坚持创造性落实。基层抓落实的过程中，如果既不讲不折不扣，也不谈创造性，那就是“胡作非为”；如果只讲不折不扣，不谈创造性，那就是“刻板行为”；如果不讲不折不扣，只谈创造性，那就是“胆大妄为”；只有既讲不折不扣，又突出创造性，才是“敢作敢为”。不折不扣抓落实与创造性抓落实，并不是相互矛盾、严重对立的，而是和谐共生、水乳交融、相辅相成的。

需要注意的是，不折不扣落实与创造性落实，并不是落实过程中各自独立的两个阶段或两个环节。它们不是相互割裂的，而是有机统一的。一些地方出现这种情况：为规避政策落实中的潜在风险，上级党组织、领导干部，只管不折不扣这一头，却忽视强化创造性的另一头；或者为提高政策落实的实际效能，一些下级党组织、基层党组织、党员干部，片面强调创造性这一头，做出突破底线、违反纪律的行为。这实际上是将不折不扣落实与创造性抓落实，进行了机械的切割，非此即彼，是完全错误的。我们必须将不折不扣要求与创造性要求，贯穿到决策部署从制定到执行的全过程。在决策制定环节，就要预留出以后使其得以创造性贯彻落实的空间，也就是“留有余地”；在决策执行环节，无论是上级党组织还是下级党组织，无论是上级领导还是下级干部，都要谋划不突破决策精神下的创造性落实落地问题。这就要求我们，必须坚持问题意识、问题导向，注重问题倒逼、对症下药抓落实；坚持扑下身子、脚踏实地，借助改进工作作风、培育工作新风抓落实；坚持振奋精神、聚精会神，以充满活力动力的精气神、积极进取的精神状态抓落实；坚持善学善思善做善成，以过硬的能力素养抓落实；坚持推进工作方法和机制创新，通过建立健全良性活性机制抓落实；坚持遵规守纪、牢记对党忠诚，在党的政治框架、纪律框架、制度框架内抓落实。

(作者系山东省委党校党建部教授)

新论语

在当下抓落实的过程中，一些党员干部由于认识不清，陷入了“如何抓落实”的两难困境之中。一方面，对上级安排的各项决策部署和目标任务，必须不折不扣落实；另一方面，现实情况千变万化，发展机遇稍纵即逝，必须根据实际情况灵活处理、创造性落实。如何把握“不折不扣落实”与“创造性落实”之间的关系，推动工作既方向正确、又高效有力地开展下去，是当前基层抓落实亟待解决的重要课题。

不折不扣地贯彻落实，就是要紧扣上级决策部署的统一要求、原则要求，体现的是不容讨价还价、不能缺斤短两的原则坚定性；创造性地贯彻落实，则突出的是上级决策部署在落地过程中要与本地区本单位本部门具体实际相结合，是要找到落实的最佳切入点、突破口，以追求效果的最大化、最优化，体现的是落实的策略灵活性

“不折不扣落实”与“创造性落实”，究竟是什么什么的关系？

《易经》有云：“形而上者谓之道，形而下者谓之器。”形而上的“道”为形而下提供思想理论支撑，形而下的“器”为形而上提供实践行动支撑。

不折不扣落实就属于“道”，是形而上的方法论；创造性抓落实则属于“器”，是形而下的具体方法。方法论是关于方法的理论，是基于对一系列具体方法进行研究分析、总结提炼所形成的一般性原则、范畴、方法等的总称，是以研究分析解决问题为目标的思想理论体系，是“方法的方法”或“母方法”。各种具体方法，都是坚持以方法论为指导，从方法论中演绎而来的。而创造性落实，就是由不折不扣抓落实引申衍生而来的，是不折不扣抓落实的一种实现形态。因此，我们绝不能把不折不扣抓落实的方法论，与创造性抓落实的具体方法，这两种概念、两种指向混为一谈，更不能将二者对立起来。

从功能属性看，不折不扣抓落实是原则要求、体现的是原则坚定性，创造性抓落实是策略方针、体现的是策略灵活性。

我国有31个省(区、市)、397个市(州)、2780个县(市、区、旗)以及数量众多的基层单位，还有从事不同工作的各行各业、担负不同职责的党和国家机关机构部门。各地区、各单位、各部门的具体情况、实际情况，可以说是形态各异、千差万别。因此，对它们在党的理论、纲领、路线方针政策、决策决议决定的贯彻落实上，不能机械教条地搞“切一刀”或“一刀切”，必须在统筹考虑具体省情市情县情乡情村情、单位情况、部门情况、行业情况等的基础上，强调“两手抓”，即“一手抓”不折不扣地贯彻落实，“一手抓”结合本地区本单位本部门实际的创造性贯彻落实。

乡村振兴成败，国家政策、财政扶持及社会各界支持只是外因；农村基层党组织能否自觉承担历史使命、充分发挥领导作用，才是内因。

当前，农村基层党组织应把实施乡村振兴战略，作为一切工作的中心；同时必须自觉意识到，乡村振兴成败，事关新时代党在农村的执政基础，农村基层党组织必须发挥核心推动作用。

尽管乡村振兴任务迫切，但一些农村“等靠要”“消极懈怠思想仍广泛存在，再加上目前村“两委”成员待遇不高且保障性不强的现实，很多村党组织不愿意主动为村民服务，个别村党支部书记对村民提出的诉求麻木不仁，大大影响了村民参与乡村振兴建设的主动性和积极性。

同时，一些地方不能正确处理村党委与村委的关系。在进行事关村集体的重大决策时，部分村“两委”犯“顶”情况时有发生。由于《村委会组织法》明确规定基层政府“对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项”，因此在处理相关争议时，村党委很难发挥权威作用。而在另外一些乡村，则存在党组织活动不规范问题，村支书行为“任性”缺乏监督，遵纪守法、依法治村能力严重不足，为乡村振兴顺利推进埋下了诸多隐患；一些农民专业合作社，党组织组建率偏低、党员数量偏少、党建工作滞后等问题突出。

乡村振兴过程中，创新是重要手段。但目前不少农村党组织存在不会创新的情况，主要体现在以下方面。

思维理念跟不上创新发展的要求。伴随现代社会发展的快速变革，一些农村村支书由于年龄大、文化程度低，培训机会少及对传统经验路径严重依赖等原因，缺乏创新发展的责任感和使命感。

能力制约创新。乡村振兴，首先要盘活村集体资产，这一方面需要农村基层党组织带领广大村民对村集体资产进行彻底清查登记，在此基础上依法

彻底祛除“等看靠要”思想

□ 杨杰 翟庆振



用好村集体资产、创新性地增值保值，另一方面需要农村基层党组织引导农民在“三权分置”基础上创新农民专业合作社，引进外来资本，招揽高水平人才等，这都对农村党组织提出了很高的专业管理能力要求。

治理方式滞后。乡村振兴，既需要充分发挥好村“两委”与村民会议、村民小组、村民代表、村务监督委员会、村法律顾问等村民自治组织的功能，同时也要用好协商民主的民主功能。如果村党组织不能很好地建章立制，并创造性地利用相关自治组织发挥应有功能，乡村振兴便无从谈起。

乡村振兴成败，国家政策、财政扶持及社会各界支持只是外因，农村基层党组织功能发挥如何是内因。而对村民的凝聚力，则是农村基层党组织功能能否发挥的关键。目前，部分农村基层党组织凝聚力不足，主要有以下几方面原因。经济实力弱导致村民参与乡村振兴信心不足。目前，一些农村发展不景气，有的村连村“两委”正常运转的财力条件都不具备，更不用说乡村振兴需要的强大经济投入，这种情况下，村民不愿意参与也不关心本村发展，村“两委”对村民的号召力也就无从谈起。

威信不高影响村民参与村务发展的积极性。一些村党支部、村党员对群众利益漠不关心，在村民之间发生纠纷时，不能公平公正地处理相关纠纷；在处理本村或村民与邻村、与其他企事业单位利益

纠纷时，不能站在维护本村村民利益角度上依法依规行权；在处理村务或涉及村集体财务事宜时，行为“任性”不愿意接受监督等，这些都影响着村党组织在群众中的威信。个别村支书行事手段粗暴，喜欢采用高压手段管理党务村务，或为一己私利，不顾党纪国法大肆侵吞集体财产，办事不讲民主、喜欢独断专行等，都容易导致村民离心离德。

增强基层党组织的凝聚力，提高村级组织服务群众的能力，需要在以下方面作出努力。

强化农村基层党组织的领导能力。要强化依法管理村委员会的领导能力。修改后的《村委会组织法》第四条明确规定：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”有了《村委会组织法》的明确授权，村党支部对村委会完全可以行使领导权。要创新党建模式。在文化建设方面，要把党的方针政策、红色文化及社会主义核心价值观，与乡村文明建设、公序良俗等相结合；在社会建设方面，对村务治理难题，要充分发挥基层党组织战斗堡垒作用，村支书和党员要敢于担当，勇挑重担，甘于奉献；在产业发展方面，村基层党组织要依法依规加强对专业合作社、村办企业、村发产业、外来企业等引导和扶持，条件允许时，要在上述组织建立党组织。要强化领导能力建设。通过举办各种培训班，增强村基层党组织对党的方针政策及时把握的能力；通过与大学合作举办各种学历班的形式，增强村基层党组织领导及其成员有关法律、经济、社会、农业、新媒体应用等相关专业知识；建立村基层党组织成员工资、社会养老、医疗等保障机制，打通上升通道，增强基层党组织干事创业的自信心等。

消除乡村振兴创新力不足的政策性“桎梏”。精准扶贫、乡村振兴有关产业扶持等财政资金，使用条件不能过高，使用方式不能过于僵化，要原则性与灵活性相结合，以免陷入“巧妇难为无米之炊”与“有米之炊难找巧妇”的两难悖论。在确保基本农田

保护底线不破的前提下，要允许村集体经济组织或其他投资经营人在“三权分置”基础上通过各种方式盘活利用现有土地等资源。要充分发挥好农村法律顾问作用，在乡村振兴过程中，不管是招商引资还是进行土地流转，要确保经济行为的合法性，符合现代市场经济所倡导的诚实守信、等价有偿等契约精神。探索、建立村干部薪酬增长机制，打通上升渠道，同时要加大改革力度，大幅减少村干部们的事务性工作，以便能让村干部带头建立合作社，集中精力带领群众致富。要对“白手振兴”的村庄进行财政扶持。如可以尝试专门从财政里拿出一笔资金，注入村集体经济组织当股本，通过向村集体组织注资方式，让村干部有财力带领全体村民干事创业。探索建立定制产权模式。即由政府或政府与企业共同出资建立相应招商项目，项目建成后租给投资人使用，解决投资人担心资金投入后可能面临的农民租约风险和经营证照之忧。

提高农村基层党组织的现代治理能力。变传统“行业管理”模式为“功能管理”模式，提高基层党政部门服务农村基层党组织的能力。提高村“两委”村务治理能力，以村规民约为基础建立以村民为中心的村务管理格局，解决村民日益增长的美好生活需求与村集体事务发展不平衡、不充分问题；要强化党委对村委的领导，一方面要对农村党员加强国家大政方针等方面的学习培训，另一方面要优化农村党员年龄、学历等方面的结构，还要厘清农村“两委”之间的关系，避免职责不清出现推诿扯皮现象；要提高村“两委”运用协商民主的能力，除依法需要召开村民大会等法定自治民主程序进行决策的事项外，对涉及村务的其他事项，要建立决策事项征求村民意见的常态化协商机制。要把扫黑除恶专项斗争与村领导廉洁自律建设相结合，避免村领导班子异化为某些家族或个人以权谋私、侵吞集体财产的工具。要确保村集体经济组织法人治理权不受非法干涉，尤其是村集体在人财物使用上，在建立严密监督体系基础上，要确保农村集体经济组织法人治理自主权的独立性等。

实施一线考察，通过现场晒绩、民主评议、领导点评、综合评价等，精准识别干部表现，释放只要做出成绩就能得到组织认可的“信号”，则既能充分了解干部情况，更能倒逼干部树立正确的政绩观。

□ 阮蒙蒙

好干部从一线中来

急难险重任务、改革攻坚一线，就是要以实效选任干部的主战场。干部好不好，行不行，基层同志和广大群众看得最清楚，最有发言权。实施一线考察，为干部“造梯子、搭舞台”，让他们在一线提高能力，锤炼作风，既能充分了解干部情况，更能倒逼干部树立正确的政绩观，有利于精准识人用人，大力营造敢担当善作为的干事氛围。

坚持“以干成之事评价干事之人”的用人导向，就要以实效选任为核心，注重在基层前线、重点领域、重点任务、重点项目等一线战场考察提任干部。要聚焦一线工作视角，打破单纯主观印象和个人好恶评价于优劣的“旧规”，通过对干部“多比多看”，即常比发展情况、项目提速、难题破解、办事效率、协作规范；多看综合素质、创新能力、攻坚力度、服务意识、纪律作风，划定“责任清单”“问题清单”“成绩单”，全面掌握干部的履职情况。要立足一线现场晒绩、民主评议、领导点评、综合评价，准确考察一线干部工作表现，释放只要做出成绩就能得到组织认可的“信号”，通过一线考察任用干部让人服气，促使干部把精力都花在工作上，不再为“托关系”“找门路”而烦恼，有效提振干部“干在一线、比在一线、拼在一线”的精气神。

要创新考察方法，精准识别干部、评价干部。“凡用人之道，采之欲博，辨之欲精，使之欲速，任之欲专。”要针对一线工作的特殊性，突破以往考核查资料、听汇报的局限，由办公室“听转播”转变为到工作一线“看直播”，变“被动接收”信息为“主动收集”情况，由事前“临时考核”转变为“平时经常”考察，实现考察转变升级。在具体考察过程中，多采取与干部谈心谈话、列席重要会议、赴矛盾纠纷现场等方式，注意“帮忙不添乱”，明察暗访“不扰官”，列席旁听“不表态”，对考察情况全程记录，动态跟踪了解干部在一线工作的精神状态和表现情况。要广泛听取民意，建立干部实绩档案，广开门子“一线表现”、“民意测验”等信息纳入干部信息库，开展干部干事轨迹“云上研判”，为客观评价和使用干部打下坚实基础。

要强化结果运用，坚持选拔视角向一线倾斜。注重运用一线考察结果，发挥好一线考察“指挥棒”作用，能够让一线干部既有“干劲”，也有“奔头”。要把考核结果作为领导班子调整配备、干部选拔任用、“稳选”“墩苗”对象补充人选等重要依据，实实在在在地到一线发现干部，把敢于担当、表现好的干部选拔使用起来，并在平时选用干部中优先考虑在一线表现突出的干部；探索试行岗位聘用、绩效工资等制度，对干部薪酬进行差异化分配，经济补贴重点向基层一线和业绩突出人员倾斜，不搞普惠奖励或平衡照顾，确保干部付出与收入成正比。要既注重压实责任，给予压力，使干部有一种“慢不得、坐不住”的紧迫感；又注重关怀激励，通过谈心谈话、褒奖肯定等，激发干部的干事动力。



□ 责任编辑 马清伟 李 檬