

项目制是推动地方发展的制度创新

□ 王洪涛

众所周知，在中国国情之下，地方政府在一地经济发展中，作用举足轻重。著名经济学家张五常曾把中国经济奇迹归为地方政府的竞争。地方政府通过种种措施引入资本，或争取上级政府的财政支持，从而推动经济发展，其重要性由此可见一斑。在此过程中，地方政府为转变管理方式，逐步摸索出多种机制。项目制即是其中卓著成效的机制之一。

所谓项目制，就是在资源约束下，项目管理者运用系统的观点、方法和理论，全过程进行计划、组织、指挥、协调、控制和评价，对项目涉及的全部工作进行有效管理，从而实现项目目标。项目制产生于上个世纪40年代，最初重点用于防卫、费用、时间、质量和采购等方面。从上个世纪70年代至今，项目制更加重视人力资源、沟通、风险和整体管理。特别是现代系统论、控制论、信息论方法兴起以来，项目制管理方式更是日臻丰富。时至今日，项目制已经成为政府和企业界的主流管理模式之一。

项目制被中国地方政府广为

采用，首先缘于项目财政的激励作用。分税制改革以来，地方政府需要另辟财源，增加财政收入。通过项目制，将项目规划、银行贷款、土地征收与经营等左右贯穿，提高土地开发的附加值，是地方政府获得财政收入的重要方式。其次，虽然经济增长要由投资、消费和出口“三驾马车”驱动，但是消费与出口动力不足，在一个地区的经济增长中，投资的作用依然首屈一指。项目总投资额大，辐射和带动作用强，有较强的示范作用，有利于产业链的延伸，对地方经济的影响和推动作用很大。再次，中央政府的大规模投资进入地方，仅仅通过行政科层这个渠道存在许多弊端，需要搭建专业规范的渠道，合理有效地利用这些资金，项目制无疑是一种行之有效的方式。此外，中国政府的新型公共治理体系，正在逐步形成，这种治理体系强调目标管理与过程控制，要求权责明晰、监督有力，转变遇事推诿、互相扯皮的拖沓之风。项目制与这种制度精神很合拍，故而被很多地方政府采用，成为推动地方经济发展

展的重要方式。

在地方经济发展过程中，项目制的实施，一般要经过启动、计划、执行、控制、收尾五个阶段。各个阶段所用知识涉及多个领域，诸如计划管理、组织管理、领导知识、管理控制等。“凡事预则立，不预则废。”项目实施首先需要计划管理。计划管理的主要作用，是制订计划和安排，大至战略计划，小至作业计划，均需提前做出安排。与计划管理相同，组织管理在项目制中亦至关重要。其主要职能包括：分工和部门化，确定责、权、利关系，构建分工协作体系，培养组织能力。个体组织经组织管理穿针引线后，形成有机整体，从而实现组织目标。组织管理还可分配和协调组织权责，以此形成指挥命令系统和权力体系。计划原理与组织管理之外，实施项目制还需管理控制，即对照相关标准，找出实际问题和原因，采取措施纠偏补弊，限制工作偏差，适应环境和条件变化，降低成本，提高绩效，使组织工作处于受控状态。

在公共管理中，项目制的实施会涉及多个利益主体。这些利益主体包括供应商、贷款银行、政府主管部门、市民、农民、社区、公共社团等。项目相关利益主体之间，既可能相互一致，也可能相互冲突。不同主体的需要、期望、要求和行为，都会影响项目成败。在项目实施过程中，公共管理者应该未雨绸缪，充分了解相关利益主体的要求和期望，统筹政府主管部门的管理规定、供应商的竞争能力、贷款银行的各种政策、环保组织或社团的要求、项目所在地区的利益等，加以合理安排和协调，协调冲突和差异，最终成功地完成整个项目。

综上所述，不管是开展项目管理，还是协调不同利益，政府领导都处于关键地位。现代管理认为，领导是一种行为和过程。组织赋予领导者职权，领导者以之影响他人，实现组织目标，这种行为和过程就是领导。其主要内容包含确定远景与战略，为被领导者指明方向和任务；组织协调，运用权力影响他人行为；激励下属，鼓舞士气，提高工作绩效。影响领导效果的关键因素有三：领导环境、被领导者、领导者。其中，领导者

是重中之重。

以项目制为依托，推动地方经济发展，领导者无疑是地方政府官员。在项目制实施过程中，政府官员应当勇于担责。项目管理责任重大，且与一般管理不同，多数责任要由项目负责人承担，且项目环境又时有改变，随时需要项目负责人做出各种决策和选择，因此承担此项职责的政府官员，必须敢于承担。项目实施常常需要现场指挥和一线管理，没有吃苦耐劳、任劳任怨、身先士卒、积极肯干的作风，必然难以胜任。项目具有一次性和独特性，往往没有经验和常规办法可借鉴，几乎处处需要创新和探索，所以政府官员又要因地制宜、积极创新。因循墨守，拘于故旧，恐怕难有成绩。当然，开拓与创新并非凭空产生，而是缘于实事求是，尊重客观规律。所以在项目制的实施过程中，要把握好“度”的哲学，既要创新，又要脚踏实地，不可脱离实际。

（作者为项城市委常委、副市长）

新时期乡镇信访工作之我见

□ 赵战争

当前信访案件增多的成因分析

纵观化河乡近年来的信访形势，形成信访案件增多的成因是多方面的，有政策、机制方面的，有基层干部作风不廉洁的，有群众思想观念存在误区的，归纳起来，大致有以下几种：

一是各种改革举措引发社会矛盾。近年来，企业改制、政府精兵简政、土地制度改革、社会保障机制改革等使多数人得到了实惠，也难免使一些人利益受损。客观地讲，改革非万全之策，涉改矛盾纷繁复杂，这种日积月累的社会矛盾在一定时期必然高发且难以化解之势。通过信访渠道维权成了弱势群体的必然选择。

二是基层政权责大权小。目前，基层政府是“麻雀虽小，五脏俱全”，无所不至，无所不达。群众把所有希望都寄托于基层政府，把问题的责任也往往归咎于政府，当政府因能力有限、不能妥善解决矛盾纠纷时，人们便把所有的不满投向政府，便越级向上一级政府表明诉求。

三是基层干部工作作风差。农村基层干部工作作风存在着很大差异，个别村干部方法简单

粗暴，态度生硬，与群众形成对立或对抗；个别村干部利欲熏心，克扣农民低保金，不给钱不办事，给了钱乱办事，损害农民利益，引发群众上访。

四是上访群众的误解与偏见。从化河乡前几年上访的案例来看，相当部分涉法涉诉上访人员信“访”不信“法”、“信”上不信“下”、“信”闹“不信”理”，错误地认为“不闹不解决，小闹小解决，大闹快解决”，缠访闹访给政府施压，以达到自己的诉求目的。

五是现行信访政策机制不够合理。谁主管谁负责与属地管理原则不尽合理。

六是接返、劝返办法不科学。七是不区别地区地问责。

八是对违法上访惩戒乏力。

加强信访稳定工作的对策思考

完善信访工作长效机制。要做好“四个坚持”，即坚持党政领导大接访活动，畅通信访渠道，让老百姓有地方诉苦；坚持领导包案制度，实行“包化解、包稳定”责任制；坚持部门协调会议制度，强化领导责任，以“联合接访，集体会诊”解决信访难题；四要大力开展农村经济，让农民真正富裕起来，提高群众的幸福感指数。

（作者为商水县化河乡党委书记）

关于社会管理创新的几点思考

□ 马大鹏

社会管理创新，是当前研究部署和做好新形势下群众工作的重要思路和重要举措，是动员干群及社会各界共同致力于新农村科学化建设的重要保证，意义重大。

对社会管理创新的几点意见和建议

第一，要树立以人为本、服务为先的理念。社会管理说到底，是对人的管理和服务，这就要求我们必须坚持以人为本、服务为先。制定政策、安排资金、谋划项目、协调关系、提供服务，都要最大限度兼顾全体群众，特别是要更多地体现对困难群众的关爱。建设公益设施，都要广泛征求群众意见，充分体现群众的所想、所盼、所需，最大限度地关心人、理解人、尊重人，处处体现人文关怀。

第二，要树立多方参与、共同治理的理念。社会管理是一项庞大的系统工程，必须调动全社会的力量参与和支持。各职能部门都要立足本职，发挥优势，通过多种方式参与社会管理和服务。城乡居民要积极支持整治环境、卫生、创建优良秩序、完善社会服务等活动，全面提高文明素质，努力形成社会管理人人参与、和谐社会人人共享的良好局面。

第三，要树立立足实际、改革创新的理念。推进社会管理改革创新，要坚持立足实情、实事求是

是。只要是对社会管理有用的办法，只要是绝大多数群众需要的，服务，不管上级有没有要求，外地有没有经验，过去有没有先例，我们都积极探索、大胆尝试。

第四，要树立重心下移、贴近群众的理念。社会管理的重点在基层，主要服务对象是群众，必须推进重心下移，最大限度贴近群众。

李寨镇社会管理、治安和稳定等方面存在的一些问题

主要表现：个别行政村和镇直站所主要负责人对社会稳定和安全管理创新工作认识不足，工作不到位，认为社会管理是某一个部门的事，在具体工作中甚至有推诿和不作为的现象。部分公职人员自我防范、自觉参与意识较差，自我防范能力弱。农村群防工作存在薄弱环节。李寨镇是一个典型的劳务输出大镇，农村劳动力普遍外出，留守人员大多为老人和儿童，从而导致群防群治力量薄弱。预防青少年违法犯罪工作存在薄弱环节。学校、家庭、社会三者教育结合不够紧密，校园周边环境整治易反弹，留守儿童的监护工作存在缺位的现象，青少年违法犯罪呈增加趋势。

真抓实干，做好信访稳定工作

针对工作中存在的问题，下一步我们要努力做到“三个切实

重视”：

切实重视社会矛盾化解。预防和化解社会矛盾是加强和创新社会管理的重要突破口，要切实重视，紧抓不放。

要注重源头预防和治理。加强社会管理，减少社会矛盾，重在抓源头，贵在抓预防。要常增强忧患意识，对影响稳定的各类矛盾要主动抓、果断抓，以主动的工作争取工作的主动权，以所辖区域稳定促全市大局稳定；对合理、合法的群众诉求要尽一切努力依法加以解决、消除隐患，做到“件件有着落，事事有回音”，对不合理的诉求，也要耐心地做好解释、疏导和思想教育工作。从目前的群众上访情况看，我们的教训是深刻的，是值得去反省的。下一步我们要建立和完善社会矛盾化解和稳定风险评估机制，对涉及群众切身利益的重大问题要进行经济效益和社会稳定风险双评估，既看要不要干，更看能不能干，坚决防止因决策不当引发社会矛盾。

要抓好矛盾纠纷排查调处。按照“排查得早、发现得早、控制得住、解决得好”的要求，对常见、多发的矛盾纠纷及时进行排查化解。对苗头性问题，早分析、早研判，拿出对策，靠前指挥，做到预测走在预防前、预防走在调解前、调解走在激化前。着力构建“大调

解”格局，做到哪里有人群哪里就有调解组织、哪里有矛盾哪里就有调解工作，努力实现小事不出组、大事不出村、难事镇终结、矛盾不上交。

要强化群众信访工作。信访问题是一个地方社会和谐稳定的“晴雨表”，要依法引导上访群众依法、理性、有序表达诉求，要把解决涉法涉诉问题、生活困难与思想情绪疏导统筹起来抓。探索“一站式接待、一条龙服务、一揽子解决”的信访工作新模式，提高信访办理效率，有效推进信访矛盾调处，真正把群众的诉求解决好，把群众的权益维护好，把群众的情绪疏导好、把群众的意愿反映好。

切实重视民生改善。民生是衡量经济社会健康和谐发展的最终指标。我们相信最好的社会管理方式，就是在改善民生中实施管理、在社会管理中改善民生。抓住了保障和改善民生，就抓住了社会管理的根本。要牢固树立“民生为大”的观念和意识，要像重视经济建设那样重视社会管理，像抓经济工作那样抓民生改善。

重点实施好民生计划，本着“群众最盼望、最需要解决、具有普惠性”的原则筛选项目，从实际出发，分轻重缓急，每年梳理出若干项民生实事，制订出具体行动计划，办一批群众看得见、摸得

着、得实惠的好事实事。

充分发挥便民服务大厅的作用，让前来办事的群众切实感受到生活不断改善、权益受到保障，心情更加舒畅。

切实解决好人民群众生产生活中存在的实际困难和问题，通过民生保障和改善让人民群众分享发展成果，进一步理顺群众情绪、促进社会和谐，为加强和创新社会管理营造良好的群众基础。

切实重视村级基础工作。当前，大量社会矛盾发生在基层，加强和创新社会管理重点在基层、难点在基层、力量和源泉也在基层，必须强化基层基础工作，打牢社会管理的根基。

狠抓基层基础建设。要把更多的精力、财力、人力、物力投向村级，推进工作重心下移，推动村级工作向社会管理和公共服务转变，提高管理服务的能力和水平，壮大村级力量，筑牢化解社会矛盾、促进社会和谐的“第一道防线”。

狠抓干部队伍建设。要在干部中开展“进农家屋、讲百姓话、解群众难”活动，记一本民情日记，交一批群众朋友，办一批为民实事，进一步密切党群干群关系。

（作者单位：项城市李寨镇综治信访维稳中心）

加强“三力”建设推动教育事业科学发展

□ 谷静

心，在职不尽责；有的工作标准低，只求过得去，不思过得硬；有的不愿岗位交流，贪图安逸，无所作为。调整这种状态要做到“三要”。一要坚持以科学发展观为指导，用共同奋斗目标增强凝聚力，用解放思想激发创新力，用务实发展提高执行力，加强“三力”建设，突出工作重点，调整工作状态，体现办学特色，是推动教育事业科学发展的现实选择和最佳路径。

推动教育事业科学发展必须突出工作重点

近年来，周口经济开发区把教育放在优先发展的地位，强化领导，加大投入，创新机制，深化改革，积极推进素质教育和师资队伍建设，基础教育工作取得了长足进步。教育工作虽然取得了一定成绩，但与经济社会的快速发展还不相适应，与辖区群众对优质教育的需求和期盼还有差距。解决这些问题必须按照科学发展观的要求，做到“三个增强，三个促进”。一是增强服务意识，促进教育发展环境创优。要把教育服务观作为教育工作的基本出发点。教育行政主管部门及学校领导班子要树立为学生和家长服务的意识，树立为教师服务的意识，以优质的服务、热情的态度、规范的行为，努力做到服务有诚、管理有序、保障有力、协调有方，实现服务管理科学化、工作指导精细化。二是增强基层活力，促进教师专业成长。要加大培训力度，解决职业倦怠问题。有的教师在工作中产生职业冷漠感，授课的内容已讲了无数遍，感觉乏味。于是，“教书的不再读书、搞课题的不再研究”，写教案抄一抄，改作业划一划，建立“交流——互动”的模式。通过师生交流、教学互动，深化学生学习的主动性和自觉性，让他们成为学习的主人。三是增强课改意识，促进教育教学质量提升。目前，学校课堂教学不同程

度，即教师讲解多，学生思考少；一问一答多，探索交流少；操练记忆多，鼓励创新少；强求一致多，发展个性少；照本宣科多，智力活动少；应付任务多，精神乐趣少；批评指责多，鼓励表扬少。所以，必须增强课改意识，推进课程改革，打造高效课堂。

推动教育事业科学发展必须具有良好状态

眼下，教师精神状态总体是好的，但也确有少数教师精神状态不佳。有的缺乏进取之心，安心不尽

（作者为周口经济开发区副调研员、教育文化局局长）

浅析农村养老难的成因与对策

□ 张校尉

近日，笔者通过对商水县部分乡镇1800余名农村老人的调查发现，随着农村经济的发展、农村人口流动性增强和人的社会价值观转变，养老已成为当前农村老人现实生活中的一个难题，形成农村养老难的原因有以下几种：

社会因素。打工潮的出现，农村剩余劳动力的转移，年轻人们纷纷外出打工，留下老人和孩子，没有办法把挣钱与养老兼顾。

再婚因素。“黄昏恋”和老人再婚现象日趋增多。由于再婚，子女之间就会在赡养和房子问题上掀起一场场风波。再加上有些子女封建意识严重，粗暴地干涉父母的婚姻自由。老人再婚后，子女干脆就不认双亲，更谈不上赡养了。

多子女因素。在赡养纠纷中大多是因分家所产生的，有的老人在儿女分家时存在厚此薄彼的现象，导致家庭财产分割不均引发矛盾，使家庭成员之间形成积怨，导致无人赡养老人。多子女家庭中的一个子女对老人不尽赡养义务，其他子女就相互推诿，对老人不履行赡养义务，致使老人的基本生活无法得到保障。

针对农村养老存在的问题，笔者认为应做好以下几个方面工作：

弘扬尊老、敬老、爱老、助老的优良传统，增强家庭养老意识。自古以来，尊老、敬老、爱老、助老就是中华民族的光荣传统。通过村民公约的全面推行、落实好家庭赡养协议书，由村组织、老年协会督促子女赡养老人，按时付给生活费。对尊老敬老的群体和个人要大力表彰，在全社会形成一种尊老敬老的社会氛围。

加强法制宣传和教育，增强法律意识。解决农村养老问题要依靠制度建设，一方面，大力开展老年法律法规的宣传教育，使人们认识到不赡养老人或不尽心赡养老人，

（作者单位：商水县民政局）