



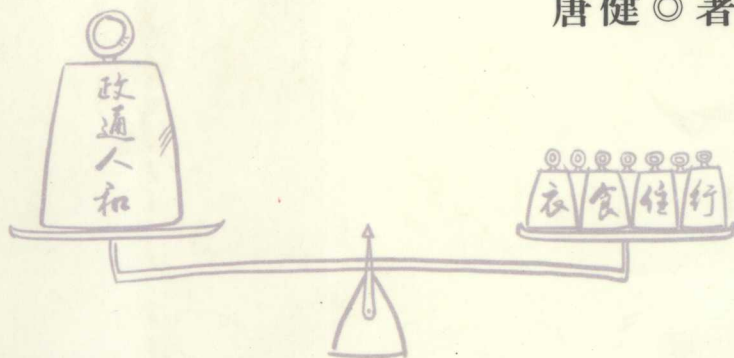
睢宁短论

县委权力公开透明运行试点县考察报告

SUINING DUANXIN

使大劲办小事就是抓大事

唐健◎著



人民日报出版社



“江苏睢宁改革创新”书系

睢宁短言

县委权力公开透明运行试点县考察报告

SUINING DUANXIN

使大劲办小事就是抓大事

唐健◎著

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

睢宁短信 / 唐健著. -- 北京 : 人民日报出版社, 2010.11

ISBN 978-7-5115-0182-0

I. ①睢… II. ①唐…

III. ①电子政务-研究报告-睢宁县 IV. ①D675.34-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 203768 号

书 名: 睢宁短信

作 者: 唐 健

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 文 静

封面设计: 康 慨

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010)65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线: (010)65369530

编辑热线: (010)65369523

意见邮箱: snggsx@126.com

网 址: www.peopledailypress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 南京顺和印刷有限公司

开 本: 210mm×240mm 1/16

字 数: 338 千字

印 张: 16.25

印 次: 2010 年 11 月 第 1 版 2010 年 11 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-0182-0

定 价: 68.00 元

总 序

2010年2月中旬，我从北京回到家乡，和乡里乡亲一起过大年，1963年8月我离开家乡到北京上大学7年，毕业后到内蒙古大兴安岭林区工作10年，以后又在北京工作32年，离开家乡已经是47个年头。这是我第二次回乡过春节，第一次回乡过春节是在1996年2月。

这次回乡过春节，一个重要心愿，就是到处走走看看。睢宁县委、县人大、县政府、县政协四套班子陪同我考察了一些地方，包括工业项目、现代农业和城市建设。

我参观了天虹纺织厂，这个厂过去是县纱厂，现在已经是我国纺织行业的排头兵、上市民营企业；还有星星集团，是从浙江转移过来的新建企业，规模很大。睢宁县委、县政府提出“工业兴县”、“产业强县”以后，一大批工业骨干企业落户，还有些重要骨干项目正在建设。这些都是有利于增加财政收入、带动全县经济社会发展的项目。我到梁集镇，察看高效规模设施农业，使我感到非常振奋。我们睢宁是农业大县，近些年现代化、高效规模化农业有了很大发展，这既有利于加强农业基础地位，又有利于增加农民收入。交通、电信、电力和其他公共设施趋于完善，道路如织，广场宽阔，一排排高楼大厦拔地而起。县城一片繁荣景象，人民生活显著改善，社会和谐稳定。

睢宁正在突破，睢宁正在崛起，睢宁正在腾飞。今天的睢宁正走上符合县情特点的新型农业现代化、新型工业化、新型城市化的路子。

给我一个特别突出的印象是，睢宁县委、县政府“一班人”思想解放，锐意创新，勇于改革，在经济体制、行政体制、文化体制、社会体制和政治体制改革诸多方面，都迈出了重要步伐，特别是县委权力公开透明运行，行政语言和行政行为改革，抓党风、促政风、带民风等，多有成效，全县范围内形成了心齐气顺、干事创业的良好氛围。

近日，睢宁县委常委、纪委书记唐健给我送来了一套书稿，使我对睢宁的印象又有了进一步了解。我知道，睢宁是中央纪委、中央组织部确定的全国县委权力公开透明运行试点县之一，他们大胆创新，在加强党的执政能力建设、反腐倡廉、社会管理创新等诸多方面都创造了新鲜经验，受到了中央和省、市的充分肯定。

这套书系共分三本，一本是《睢宁短信》，一本是《睢宁网事》，一本是《睢宁规矩》。《睢宁短信》看似一本短信处理的集纳，实际上是反映人民群众衣、食、住、行、安等的生活图谱，也是一部中国农村“社情民意档案”，更体现了基层干部如何善待群众、为党分忧、为民解难的执政情怀。睢宁通过建立手机短信平台，让民情释放更加常态，化解矛盾于萌芽；让社会监督更加常态，使干部在无数双眼睛监督之下；让群众参政变为常态，使决策更加科学民主，从而使党群、干群良性互动，社会更加和谐稳定。《睢宁网事》集中了睢宁近两年来网络问政、网络行政、网络执政的典型事件，它

是睢宁一系列综合改革的缩影，反映了基层干部对待网络由应付到应对、到运用，再到善用的提升过程。它折射出了基层党委政府新时期善政理念和应对网络舆情所表现出来的睿智。《睢宁规矩》是睢宁改革创新制度的集成，也是对改革实践的高度总结，它涉及用权、用人、干事、发展、稳定、党风、政风、文风、民风等 10 个方面，具有连贯性和系统性，它立足于睢宁实际，着眼于管用有效，设计上科学、严谨、简洁、创新，具有现实性和可操作性，体现了睢宁干部敢于创新、积极探索的勇气。睢宁干部把这些规矩作为行为准则来遵循，不开口子，不留后门，无例外执行，体现了执行制度没有任何借口的高度执行力。这套丛书从不同侧面反映出睢宁的发展、改革和社会和谐建设，读来感受颇深。

唐健到睢宁工作已有 7 年时间，我认识他比较早，他不仅做纪委工作，还分管工业经济和工业园区建设，观念新、思路宽、能力强。从他的身上，我看到了睢宁领导班子创新意识的意识、改革的魄力、工作的热忱和务实的精神。睢宁今天取得的成绩，是在中共睢宁县委的正确领导下，各级干部齐心协力、改革创新的结果，是全县 130 万人民艰苦奋斗、顽强拼搏的结果，也是省委省政府、市委市政府坚强有力领导的结果。

我们国家要实现现代化，就必须坚定不移地推进改革开放，县委权力公开透明运行也是改革开放的重要内容之一，通过改革开放保证党的方针政策和各项制度得到有效贯彻执行。我赞同睢宁县委权力公开透明运行的试点做法，强化党内监督加强群众监督、社会监督和媒体监督。这些方面要进行更多的探索和改革，以提高县委的执政能力和执政水平，更好地调动广大干部群众的积极性、创造性，提高全县的现代文明程度和现代化水平。总之，一切有利于生产力发展、有利于人民生活改善、有利于社会进步的改革探索，都应该受到支持和鼓励。

改革创新是推进各项事业的强大动力。实践永无止境，创新永无止境。读了这套书稿，更加清晰地看到了睢宁人民改革创新、奋发图强的生动景象，我感到十分高兴。诚望睢宁各级领导班子能够在已取得明显成效的基础上，坚持解放思想、实事求是、与时俱进，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞，一往无前、不断进步。我坚信，睢宁的改革开放还将继续深入，睢宁的发展会更好更快，睢宁的明天一定会更加繁荣美好，全县人民的生活会更加幸福美满，这也是我对家乡和乡亲父老的良好祝愿。

唐健邀请我作序，送以上感言，是以为序。



2010 年 10 月 2 日

（注：作者为中共中央委员，国家行政学院党委书记、常务副院长）

前言

经济的转轨、社会的转型，人们思想观念的多元、利益诉求的多样，给基层治理带来了诸多挑战，提出了许多难题。解决不好这些问题，就会激化社会矛盾，引发社会动荡，滞阻经济发展。我在睢宁工作期间对此体会很深。

2004年4月，我到睢宁担任副县长，2006年6月，转任县委常委、纪委书记。先后分管信访、计划生育、宣传文化、反腐倡廉、工业经济等工作。其间，亲历了一天接访13批次，目睹了县政府一天被围3次，听到了群众对村干部的怨言愤语，耳闻了外地人编段子对睢宁的奚落，感受了睢宁干部外出时的尴尬无奈。怎样才能破解睢宁的困局，摆脱困境，实现加快发展、和谐发展、科学发展？是我一直在思考的问题，也是一名基层干部的责任担当。

事实上，睢宁所出现的问题在全国不少地方也都或多或少地存在，只不过睢宁在一段时间内表现得较为突出。由于政治和社会的诸多矛盾没有得到有效处理，影响了经济的发展，使睢宁经济发展速度放慢、质量下降。2007年，睢宁人均地区生产总值、地方财政收入等主要经济指标均居江苏省末位便是例证。

困则思变。2008年睢宁先后迎来了三个政治机遇：一是中纪委、中组部把睢宁确定为全国三个县委权力公开透明运行试点县（区）之一；二是江苏省委把睢宁作为11个脱贫攻坚重点县之一；三是徐州市委出台了实施“突破睢宁”战略的意见。县委一班人在县委书记王天琦的带领下，痛定思痛，义无反顾地走上了改革创新之路，我有幸成为其中的一员。

为推进改革，县纪委充分发挥逢山开路、遇水搭桥的先锋作用，县委先后在县纪委设立了县委权力公开透明运行、软环境硬治理、严管干部、民风建设、党务公开等8个办公室，负责组织协调、谋划推进各项改革。通过从小事做起，大胆创新，建制度重执行，立规矩无例外，搭平台严管理，系统化地综合改革，短短三年使睢宁初显政通人和，经济社会发展步入了快车道。2010年财政收入预计超过30亿，是2007年的四倍多。中共徐州市委书记曹新平说：“睢宁是一匹黑马，正在发挥鲶鱼效应。”

结合县委权力公开透明运行的试点总结，我组织相关人员对睢宁的系列改革创新进行了探索和总结，对各项制度的执行、运行、效果进行了梳理研究、理性分析、总结提炼，先后组织调研座谈64场，走访900多名干部群众，发放100000余份调查问卷，并与媒体朋友进行了交流，同专家学者展开了探讨，前后修改十稿，形成了“江苏睢宁改革创新书系”，分别为《睢宁短信》、《睢宁网事》和《睢宁规矩》。在撰写本书的过程中，我有一些感悟简述如下。

一、使大劲办小事就是抓大事

大事是许多小事的集成，“一根稻草效应”揭示了小事与大事的关系。在农村基层，群众的诉求看起来是一个又一个不起眼的“小事”，但却往往会酿成群体性事件的大事。对基层党员干部来说，做事就要从事关人民群众生产生活的一些“小事”做起，诚心诚意地为民办实事、解难事，做到积小成大。做好群众的一个又一个“小事”，需要党员干部始终带有情感、信念、执着和责任坚持做下去，把一个又一个民生“小事”做细、做深、做透、做实，最终做出了政通人和的大事。

一平台。我们把老百姓衣、食、住、行等方面的“小事”，当作转变干部作风、树立党委政府形象的大事来抓。2008年8月，以县委书记和县长两个手机号码为依托，建立了手机短信平台，并向社会公布全县副科级以上干部以及重点科室负责人的联系电话，公开接受群众监督。2008年10月，又开通了以投诉干部作风和违法违纪问题为主的县纪委监察局手机短信投诉平台。通过手机短信平台，公开办理群众反映事项，及时反馈干部办理结果，在畅通民意诉求渠道的同时，推动了县委权力的公开透明运行，也充分调动了老百姓参政议政的热情。

一短信。手机短信是落实民愿、为民办事的有效平台。一条短信代表了一份民情民意，汇集了一份民智民力，赢得了一份民意民心。一条条短信折射出了老百姓的生活图谱和喜怒哀乐，也折射出了基层党委政府执政理念的转变和执政能力的提升。2008年8月至2010年6月，两个手机短信平台共收到群众发送短信31533条，回复率98%，办结率90%。一条条看似微不足道的短信，让干部真正做到察民情、排民忧、解民难。

一毛钱。毋庸置疑，一些地方为维护稳定耗费了大量的人力、精力和财力，不但维稳成本高，而且还不时地“维”出一些难以解决的新问题。睢宁共有手机用户58万，小灵通用户2.5万，加上外出务工28万人的手机，共有近九十万用户。相比电话、寄信、上网等等反映民意渠道，手机短信成本较低，只需要一毛钱，而且手机短信真实性较高，相当于实名上网和实名举报。另外，手机短信是原生态的，不受时空限制，与打电话相比，可以避免信息传递过程中的失真。可以这样说，一毛钱实现了最低成本的维稳。

二、用管理的垫片实现道德和法律的无缝对接

当前，在社会转型加快、社会活动加速的进程中，如何实施新时期的社会管理，已经成为基层党委政府必须面对的重大课题。在理想状态下，仅仅依靠法律和道德似乎可以实现社会的和谐管理。但是，在现实生活中，由于法律的滞后性和公民道德水准的参差不齐，存在着现有法律和传统道德都无法解决的问题。这就需要政府充分发挥社会管理职能，管理好法律和道德之间的盲区，以预防社会陷入无序冲撞，避免公众信仰出现偏差错位。如果把道德比作螺栓，把法律比作螺母，那么其间的盲区地带就是缝隙。实现螺栓与螺母的无缝对接，需要垫片，这个垫片就是社会管理。

能管理。上行下效能管干部。“作风硬，来自作风正。”我们首先从管理者管起，先后制定出台了《领导干部“六不准”》、《领导干部出国公示制度》等各项禁令；厘清权力脉络，公开了决策、执行、用人、问责等关键环节，使县委权力公开透明运行；规范县委书记权力，实行县委和县政府否决权与议决权的分离；规范自由裁量权、简化办事流程、缩短办事时间、降低办事成本，使各级干部在其位、谋其政、负其责。

敢管理。敢抓严管源于管理者凛然正气的品质和坦荡无私的胸怀。我们从勤政肃贪入手，强力推进“五治”、“两处”，即治浮、治懒、治庸、治散、治贪，严处诬告者、严处贪渎者；打出一套问责“组合拳”，实施勤政问责、民意问责、网上追责和廉政问责，加大干部问责力度，建立常态问责机制，让干部转变作风，打造了“勤政、廉政、务实、高效”的政务环境。开展了点亮心中的灯——惩恶扬善民风建设集中行动，制定出台《大众信息公开办法》、《大众信用管理办法》，按照“亲好人、惩恶人、打罪犯”的社会管理理念，开展“睢宁人民好榜样”等“五评选”，整治忤逆不孝等“五项整治”活动，通过严管民风营造了“守法守信、向善向上”的人文环境，在惩恶扬善中实现了“好人好事有市场、坏人坏事无空间”。

好管理。巧抓善管源于管理者的管理思路和管理方法。为此，我们从创新社会动员入手，开展“一述双评”软环境专项评议等系列活动，将民意有效监督引入到干部管理中。干部作风交给群众评，干部实绩交给群众议，让民意成为决定干部去留的重要因素。积极推进行政语言和行政行为改革，努力解决“话怎么说、会怎么开、事怎么办、媒体怎么用”等问题，提高干部施政水平，使“敢于担当、勇于奉献、勤于工作、善于落实”成为睢宁干部的鲜明特质，形成了党群同心、官民齐步，干部争先、群众创业，干群相互呼应、共谋发展的良好局面。

三、规矩就是无例外执行

“不以规矩，不成方圆。”但在实际工作中，作为约束人们行为的一些制度规矩却没有发挥应有的作用，导致制度停留在纸上、悬挂在墙上，使许多制度形同虚设。我们在出台制度时，都做了有言在先、无例外执行的程序性设计，堵住了后门，保证了制度的刚性执行。通过制度引领广大干群把规矩作为刚性准则来遵循，作为日常习惯来培养，作为素质能力来提高，并坚持做到在规矩面前人人平等，执行规矩无借口，做到讲求规矩方圆，不越法纪“雷池”。

铺“轨道”。县委权力公开透明运行的本质是打造权力轨道，该轨道系统决定了权力运行的方向、速度，这个轨道就是系统、规范、高速、平稳、可操作、可持续的制度集成。其核心是权力在轨运行，落脚点是管理好干部。2008年以来，从禁酒到禁“走读”再到《领导干部问责办法》，我们先后制定了100多项制度文件，铺设了制度轨道，使权力处在制度约束和监督中，让权力走正道，不下道。我们针对县、镇、村分别制定出台了三项制度平台。一是村级干部要“双述”。在全国首创村干

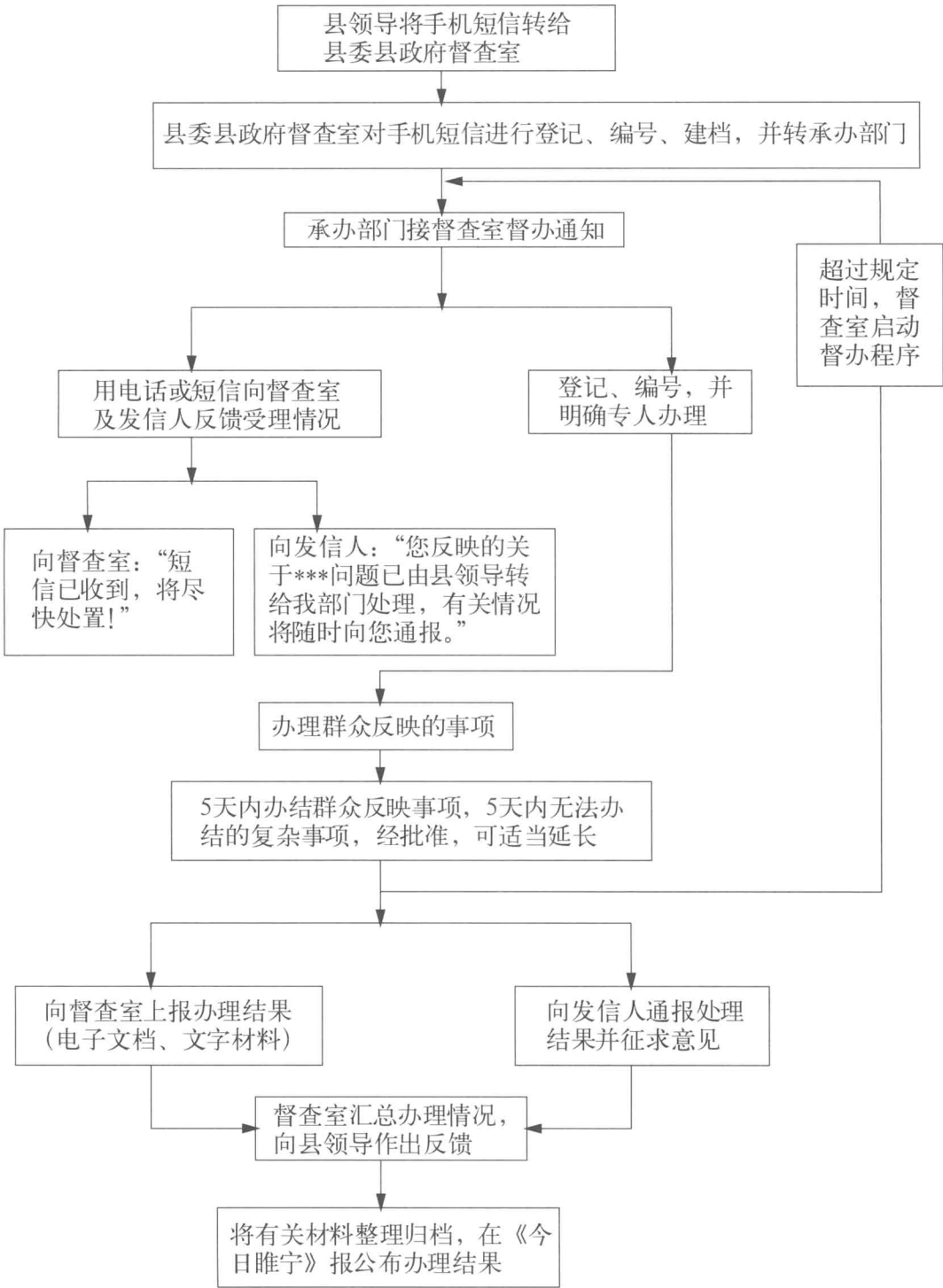
部“勤廉双述”制度，把村级干部的用权行为置于群众的有效监督之下。“勤廉双述”制度被写进中办、国办文件在全国推广。二是科级干部受“双评”。乡科级领导干部实行“一述双评”制度，通过“述”和“评”的互动，解决了对权力的监督和制约问题，促进了镇和县直部门科级干部权力的规范运行。时任中共江苏省委书记李源潮批示：“一述双评的制度很好，可以推广。”2009年“一述双评”制度获徐州市反腐倡廉制度建设一等奖，并在徐州市全面推广。三是县委常委会监督。县委常委会实施“一述双评三监督”制度，通过县级领导干部公开述职述廉，接受党内评议和党外评议，强化专门机关监督、群众监督、舆论监督，推进了县委权力公开透明运行。2010年5月，“一述双评三监督”制度荣获徐州市反腐倡廉建设创新奖特等奖。

强“筋骨”。常规武器只能打常规战争，超常规武器才能打超常规战争。2008年，我们创新实施拉练工作法，打破常规，通过把军事拉练植入干部干事创业中，实施满负荷工作，在超强度的工作中提高干部干事的能力和水平，在干事中锻炼，在成事中提高。对于干部管理，我们引入了标杆管理的理念，制定出台了《“干部成长标杆”实施意见》，用标杆来丈量干部干事，既有干部上行的标杆，也有干部下行的标杆，通过建立科学完善的考核标准，让干部在干事创业中明白做什么、怎么做，做到奖惩有据。

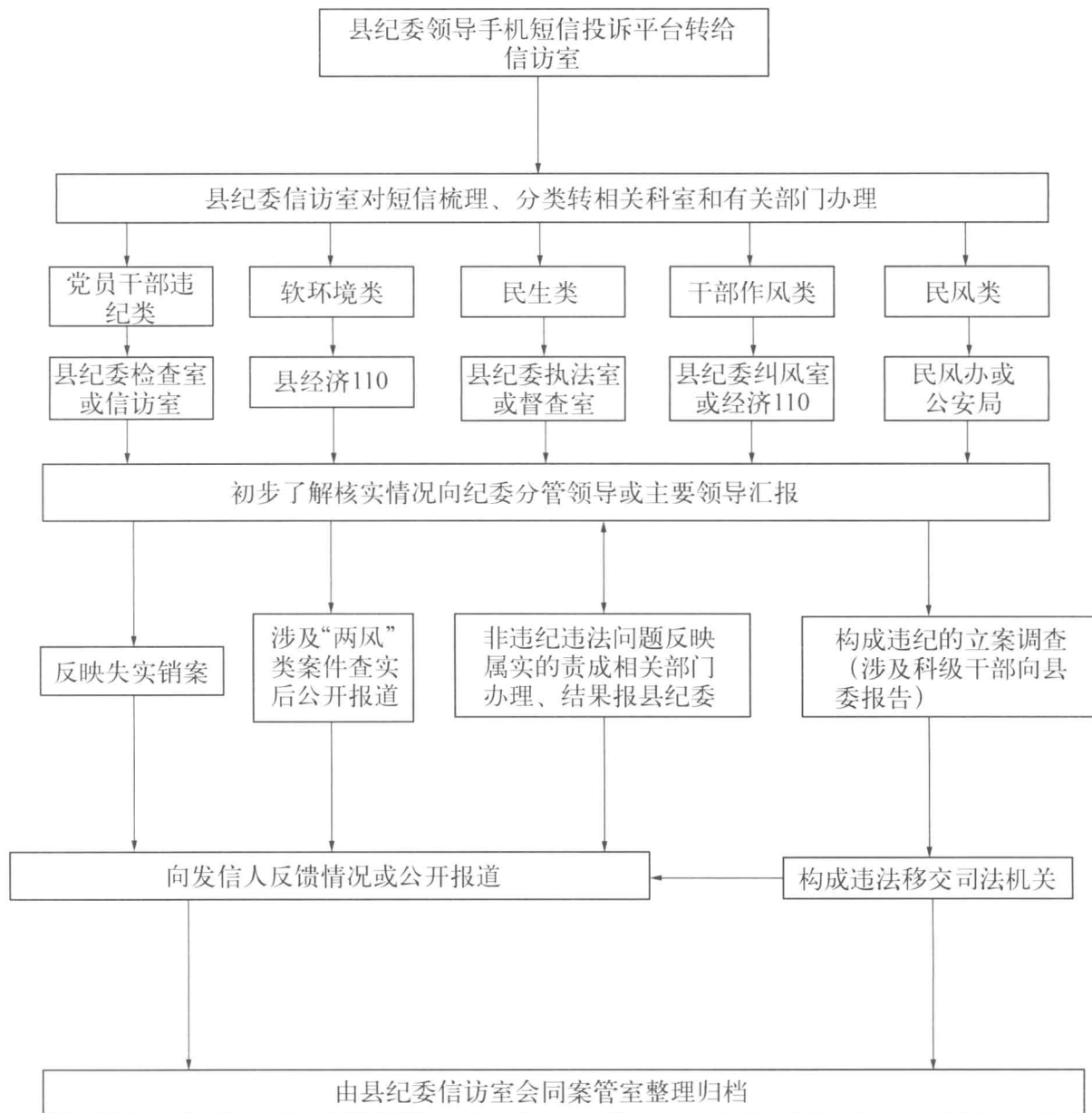
闪“警灯”。2008年，县纪委监察局在“勤廉睢宁”网站设立“一把手”信息港专栏，将各镇、各部门“一把手”的照片挂在网上，网民可以对其即时评议，延伸了对干部八小时以外的监督，干部不敢随便进出娱乐场所，不敢在工作日中午饮酒，不敢公车私用，不敢生活不检点……创新了黄橙红三级勤廉公开预警机制，对社会上有不良反应但未达到党纪政纪处分的党员干部及时预警，视不同情节分别下发“黄色提醒卡”、“橙色告诫卡”、“红色警戒卡”。提出了纪委为干部“看帽子”、“掸帽子”、“扶帽子”、“护帽子”、“摘帽子”的“帽子”观点，切实做到了警灯常闪、警钟常鸣。

需要特别强调的是，睢宁的县委权力公开透明运行试点得到了中纪委、中组部，省纪委、省委组织部，市纪委、市委组织部的强力支持和正确指导，更得到了广大人民群众的热忱拥护，使睢宁的改革逢天时、凭地利、有人和，取得了显著的成效。有鉴于此，本人撰写了县委权力公开透明运行试点县考察报告，对睢宁近三年来改革创新探索过程中的做法和效果进行阶段性总结回顾，目的是更好地推进改革。倘若能够为研究、探索改革创新的朋友们提供一些原生态的参考和借鉴，功莫大焉。

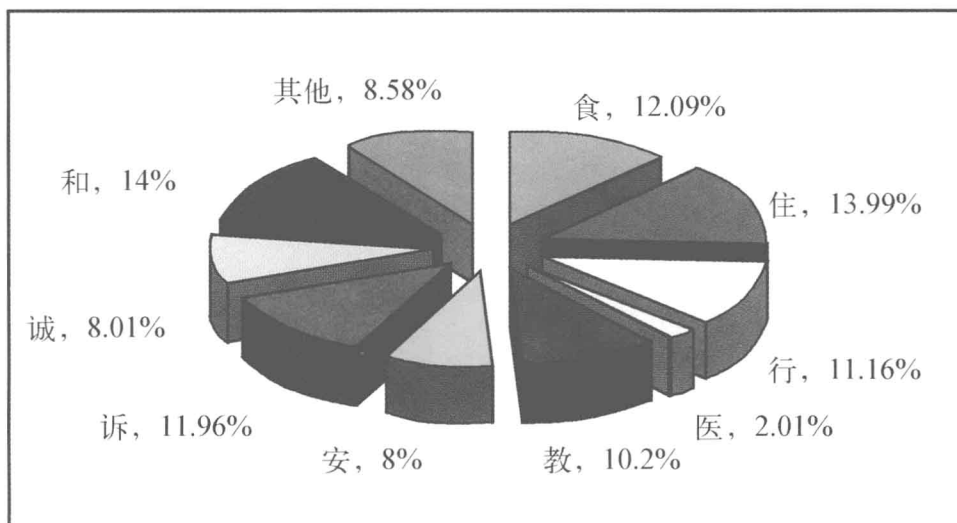
睢宁县手机短信办理流程图（一）



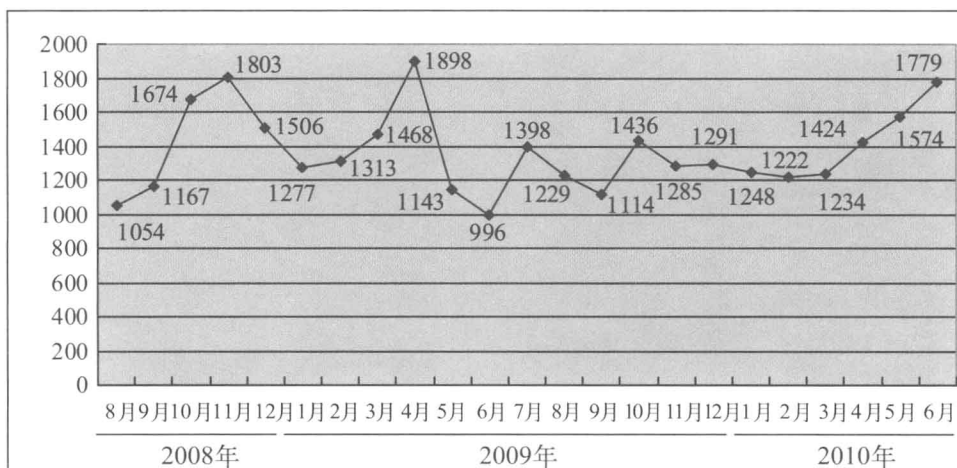
睢宁县手机短信办理流程图（二）



2008 年 8 月—2010 年 6 月，睢宁县手机短信结构示意图



2008 年 8 月—2010 年 6 月，睢宁县手机短信数量变化线图



目 录

前言	1
----------	---

第一辑 食

民生食为天	2
短信之一	3
短信之二	6
短信之三	9
短信之四	12

第二辑 住

居者有其屋	18
短信之一	19
短信之二	23
短信之三	25
短信之四	27

第三辑 行

路顺心才顺	32
短信之一	33
短信之二	38
短信之三	40
短信之四	43

第四辑 医

病者有所医	48
短信之一	49
短信之二	53
短信之三	56
短信之四	59

第五辑 教

善教得民心	64
短信之一	65
短信之二	70
短信之三	73
短信之四	75

第六辑 安

亲好人 惩恶人 打罪犯	80
短信之一	82
短信之二	85
短信之三	88
短信之四	91

第七辑 诉

诉之“道”	96
短信之一	98
短信之二	101
短信之三	103
短信之四	106

第八辑 诚

守信受益 失信受制	112
短信之一	113
短信之二	116
短信之三	119
短信之四	121

第九辑 和

和(hé)与和(hè)的辩证	126
短信之一	129
短信之二	132
短信之三	135
短信之四	138

附录一 睢宁县 2009 年度部分手机短信原文 实录	142
附录二 《中国青年报》采访报道实录 ...	236
后记	243

食

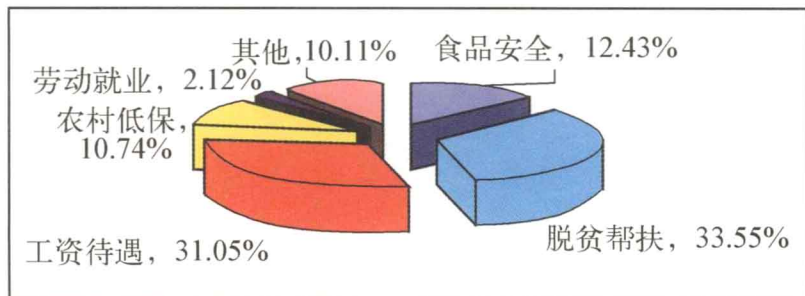
DIVISION
第一輯

» 民生食为天

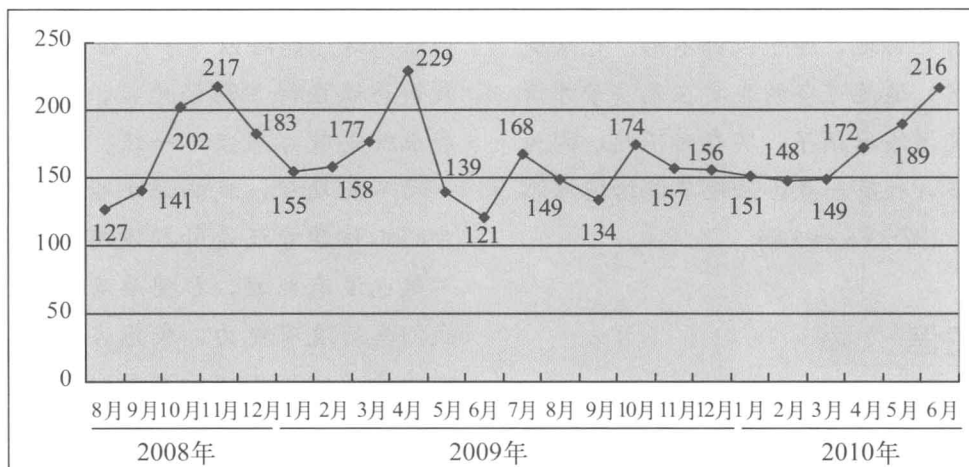
《汉书·酈食其传》曰：“王者以民为天，而民以食为天。”《周书》在介绍八件国家大事（“八政”）时，第一条就是“食”，即老百姓的吃饭、温饱问题。世界著名心理学家马斯洛在分析人的五个层次需求时，指出“食”是人的第一需求，也是最基本的需求。改革开放三十多年来，中国用占世界不到10%的耕地和5%的淡水资源，解决占世界22%人口的吃饭问题，成就举世瞩目。世界粮农组织说：这是中国对世界最大的贡献。俗话说：“手中有粮，心中不慌。”中国正是凭借手中的“粮”，才保持了社会的稳定，保证了经济的发展。

睢宁位于江苏省北部，总人口132万，总面积1769平方公里，耕地150万亩，长期以来农业被定位为支柱产业。由于历史形成的种种原因，经济发展速度缓慢，百姓生活比较困难，社会矛盾相对较多。1992年，睢宁被确定为江苏省级扶贫县；2008年，被江苏省确定为11个脱贫攻坚重点县之一，按照江苏省提出的年人均生活支出不低于2500元的脱贫标准，睢宁县贫困人口达到22.67万，占全县农村人口的近四分之一。2008年8月，睢宁通过公布四套班子领导、副科级以上干部和重点科室负责人手机号码，以县委书记和县长的两个手机号码为

“食”类短信结构图



“食”类短信数量变化曲线图



依托，建立了睢宁手机短信平台，2008年10月为深化严管干部工作，县纪委监察局开通以投诉干部作风和违法违纪为主的县纪委手机短信投诉平台。2008年8月—2010年6月，两个平台共收到群众发来的短信31533条，其中关于“食”类短信3812条，占全部短信的12.09%。在“食”类短信中，反映脱贫帮扶类占33.55%、工资待遇类占31.05%、食品安全类占12.43%、农村低保类占10.74%、劳动就业类占2.12%，其他类占10.11%。由此看出，睢宁在一定范围、一定时间内，实现脱贫攻坚、全面小康任务依然艰巨。2008年以来，睢宁迎来三大机遇：一是被中纪委、中组部确定为全国县委权力公开透明运行试点县；二是被江苏省委、省政府确定为脱贫攻坚重点扶持县；三是徐州市委、市政府出台了“突破睢宁”的工作战略，提出集全市之力帮助睢宁求得突破。由此，睢宁确定了“一年翻身，三年争先，四年消除绝对贫困”的奋斗目标。

把“大干项目、干大项目”作为经济发展的核心任务，实施“工业兴县、产业兴县、高效规模农业富民”两翼振作，大力推进官风、民风建设，以矢志不渝的改革创新推动经济社会又好又快发展，努力实现“增速全省领先，经济两年翻番”，通过经济起飞，让老百姓吃饱吃好，体面尊严。

短信之一

提示语：几亩薄地，连养家糊口都难

原文实录

你好：实在无法走出困境，贫困已极的我，