

# 基层工作方法 与 优秀典型 摘编

华图教育 编著



## 目录

编者按 .....	1
第一章 努力掌握马克思主义思想方法和工作方法 .....	2
第二章 流程化工作法 .....	11
第一节 “532” 工作法 .....	11
第二节 “1152” 工作机制 .....	15
第三节 五字工作诀 .....	20
第三章 常用基层工作方法 .....	25
第一节 深入基层，善用调研方法 .....	25
第二节 密切联系群众，贵在有效沟通 .....	42
第三节 与时俱进，创新工作方法 .....	50
第四节 解决干群矛盾和群众纠纷的方法 .....	68
第五节 打赢脱贫攻坚战 .....	84
第六节 做好群众信访工作 .....	99
附录 .....	109

## 编者按

时代车轮滚滚向前，基层社会发生了沧桑巨变，这对基层工作带来了巨大的挑战。“上面千条线，基层一根针”是基层工作的真实写照。基层直面群众，基层工作可谓千头万绪；基层直面问题，基层工作人员可谓千难万难。由于对于基层工作不了解，很多考生在考试中写出的答案脱离基层工作实际，透出浓浓的脱离现实、悬浮于空的“疏离感”。也有很多刚刚进入基层的年轻工作者，缺乏基层工作经验，在凌乱琐碎的工作和诉求多元的群众面前，发出了沉重的叹息！

为了帮助基层工作者做好基层工作，我们编写了这本《基层工作方法 with 优秀典型摘编》，帮助广大考生和基层工作者了解基层工作实际、掌握基层工作方法，以便大家抛除由于疏离和不了解而对基层产生的恐惧，提高应对各类问题的灵活度和工作的效率。

世间万物都有自己的姿态，愿大家在工作中扎根群众、扎根基层，以这种最坚实的姿态找到在世间的定位，画出自己最漂亮的时代剪影！

# 第一章 努力掌握马克思主义思想方法和工作方法

习近平新时代中国特色社会主义思想，是坚持和运用辩证唯物主义和历史唯物主义的光辉典范，蕴含着丰富的马克思主义思想方法和工作方法，既是世界观、历史观，也是认识论、方法论；既讲是什么、怎么看，又讲怎么办、怎么干；既部署“过河”的任务，又指导解决“桥或船”的问题，为推进党和国家事业发展提供了锐利思想武器。

## 一、坚持实事求是

实事求是作为党的思想路线，始终是马克思主义中国化理论成果的精髓和灵魂。习近平总书记指出：“实事求是，是马克思主义的根本观点，是中国共产党人认识世界、改造世界的根本要求，是我们党的基本思想方法、工作方法、领导方法。”实践反复证明，坚持实事求是，就能兴党兴国；违背实事求是，就会误党误国。

**坚持实事求是，基础在于搞清楚“实事”。**深入了解实际、掌握实情，真正掌握全面、真实、丰富、生动的第一手材料，真正掌握“实事”的客观实际情况，这是进行一切科学决策所必需的也是唯一可靠的前提和基础。

**坚持实事求是，关键在于“求是”。**深入探求和掌握事物发展的规律，勇于实践、善于实践，在实践中积累经验、进行理论升华，再用以指导实践、推动实践，在实践中使认识得到检验、修正、丰富和发展，这是认识客观规律的根本途径。作决策、办事情、谋发展，都要认识规律、遵循规律。能否坚持实事求是，能否一切从实际出发，能否按客观规律办事，是决定工作有无主动权和得失成败的关键所在。

**坚持实事求是，根本在于始终坚持党的群众路线。**群众路线是我们党的根本工作路线，与实事求是的思想路线相辅相成、完全统一。一方面，实事求是是在实践基础上认识世界的过程，这一过程要通过“从群众中来”才能实现，只有及时发现、总结、概括人民创造的新鲜经验，才能获得正确反映客观规律的真理性认识，才能制定出符合客观规律的科学决策。另一方面，实事求是又是在实践基础上改造世界的过程，这一过程要通过“到群众中去”才能实现，来自群众的正确意见和真理性认识只有为群众所掌握，才能转化为改造世界的实际行动。要坚持一切从人民根本利益出发，深入群众听取意见，使各项决策和各方面工作既符合实际情况和客观规律，又符合人民意愿。

**坚持实事求是，方法在于不断解放思想。**解放思想与实事求是辩证统一的，要求思想认识符合客观实际，冲破落后的传统观念和主观偏见的束缚，改变因循守旧、不接受新事物

的精神状态，与时俱进地把我们的事业和各项工作不断推向前进。客观实际是不断发展变化的，对客观事物及其规律的认识是不断深化的，实事求是永无止境，解放思想也永无止境。只有解放思想，才能真正做到实事求是；只有实事求是，才是真正解放思想。新时代新征程要求进一步解放思想，坚持真理、修正错误，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞，在深入研究新情况、不断解决新问题的实践中增强本领、提高能力。

## 二、坚持战略定力

面对国际局势风云变幻，国内改革发展稳定任务十分繁重的形势，习近平总书记指出：“在这样的复杂环境中，保持理论上的清醒、增强政治上的定力是很要紧的。”始终保持强大战略定力，在战略上判断准确、谋划科学、赢得主动，党和人民事业就会大有希望，就会立于不败之地，不断开辟前行道路。

**坚持战略定力，要一以贯之坚持和发展中国特色社会主义。**习近平总书记指出：“在道路、方向、立场等重大原则问题上，旗帜要鲜明，态度要明确，不能有丝毫含糊。”他反复强调，“在政治制度模式上，我们就是要咬定青山不放松、任尔东西南北风”。改革开放以来，我们党每当遇到严峻挑战，党中央总是能够沉着冷静、把握得当、因应适宜，总是能够成功扭转危局、化危为机、开创新局，根本原因在于我们党始终保持强大的战略定力，坚持独立自主，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，而是坚定不移走中国特色社会主义道路。

**坚持战略定力，要在制定政策时冷静观察、谨慎从事、谋定后动。**大国治理强调政策的稳定性、延续性，切不可朝令夕改。习近平总书记多次强调：“中国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误，一旦出现就无法挽回、无法弥补。”当前，随着我国改革不断全面向纵深推进，各种思想文化相互激荡，各种矛盾相互交织，各种诉求相互碰撞，各种力量竞相发声，推进改革的敏感程度、复杂程度前所未有。在这种情况下，确保改革沿着正确方向前进，需要无比强大的战略定力。必须始终保持清醒头脑，不为各种错误观点所左右，不为各种干扰所迷惑，坚持一切从实际出发，以我为主，该改的坚决改，不该改的坚决守住，牢牢把握改革的领导权和主动权。

**坚持战略定力，要在复杂多变的国际局势中平心静气、静观其变。**“纷繁世事多元应，击鼓催征稳驭舟。”习近平总书记指出，当今世界，风云变幻，最需要的是战略定力。要集中精力做好自己的事，坚定不移走和平发展道路，推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体。在这个问题上，要有足够的战略定力和战略自信，不要因一时一事或某些人、某

些国家的言论而受到影响，更不能掉入别人故意设置的各种陷阱，使我们长期致力维护的和平环境受到破坏，耽误和平发展大局。善于审时度势、内外兼顾、趋利避害，从国际形势和国际条件的发展变化中把握方向、用好机遇、创造条件、驾驭全局，在复杂形势下做到“任凭风浪起，稳坐钓鱼船”。

**坚持战略定力，要坚持稳中求进的工作总基调。**有定力并不意味着一成不变，而是要把握好变和不变的关系。稳中求进的工作总基调是治国理政的重要原则，“稳”也好，“进”也好，是辩证统一、互为条件的。推进各项工作，都要审时度势、深思熟虑、尊重规律，该稳的要稳住，该进的要进取，把握好工作的节奏和力度。

### 三、坚持问题导向

人类认识世界和改造世界的过程就是发现问题、解决问题的过程。习近平总书记指出：“我们中国共产党人于革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题。”始终树立问题意识、坚持问题导向，科学分析问题、深入研究问题、弄清问题性质、找到症结所在，才能不断有效破解前进中的各种难题，才能开创新时代党和国家事业发展新局面。

**坚持问题导向，要敢于正视问题、善于发现问题。**问题无处不在、无时不有，关键在敢不敢于正视问题，善不善于发现问题。面对纷繁复杂的国内外形势，要学会在国际国内相互联系中发现问题，形成既符合世界发展潮流又符合我国发展阶段性特征的发展战略；在改革发展实践中发现问题，结合各地区各部门实际，创造性地贯彻落实中央决策部署；在总结经验教训中发现问题，深入思考并及时发现事业进程中的新情况、新苗头，由此全面把握矛盾，掌握解决问题的主动。

**坚持问题导向，要科学分析问题、深入研究问题。**发现问题是前提，能不能正确分析问题更见功力。习近平总书记强调：“要学习掌握事物矛盾运动的基本原理，不断强化问题意识，积极面对和化解前进中遇到的矛盾。”坚持用辩证唯物主义和历史唯物主义方法，善于具体问题具体分析，弄清楚哪些是体制机制弊端造成的问题，哪些是工作责任不落实造成的问题，哪些是条件不具备一时难以解决的问题；善于透过现象看本质，从繁杂问题中把握事物的规律性，从苗头问题中发现事物的倾向性，从偶然问题中揭示事物的必然性；善于抓主要矛盾和矛盾的主要方面，注重抓事关全局、事关长远发展、事关人民福祉的紧要问题，进而明确有效破解问题的主攻方向，带动全局工作，推进事业全面发展。

**坚持问题导向，要敢于触及矛盾、长于解决问题。**增强问题意识，既要见思想，更要见行动，需要党员干部以解决问题为工作导向，瞄着问题去，追着问题走，把化解矛盾、破解

难题作为履职尽责的第一要务。对照形势发展的新要求，抓紧解决本地区本部门本单位长远发展的重大问题；对照人民群众的新期待，抓紧解决工作中存在的损害人民群众利益的突出问题；对照党章的标准和要求，从习以为常的现象中发现思想作风方面存在的倾向性、苗头性、潜在性问题，防患于未然。

#### 四、坚持全面协调

全面协调是以习近平同志为核心的党中央治国理政的鲜明特征，反映了唯物辩证法的根本要求。唯物辩证法揭示了物质世界普遍联系和永恒发展的特性，要求人们在认识世界和改造世界过程中，充分运用辩证方法观察和处理问题，正确分析矛盾，在对立中把握统一、在统一中把握对立，善于处理局部和全局、当前和长远、重点和非重点的关系，统筹把握、协调推进，实现最为有利的战略部署。当前，我国社会各种利益关系十分复杂，要坚持全面协调的思想方法和工作方法，发展地而不是静止地、全面地而不是片面地、系统地而不是零散地、普遍联系地而不是单一孤立地观察事物，准确把握客观实际，真正掌握规律，妥善处理好新时代坚持和发展中国特色社会主义的各种重大关系。

**坚持全面协调，要做到两点论与重点论的统一。**习近平总书记指出：“在任何工作中，我们既要讲两点论，又要讲重点论，没有主次，不加区别，眉毛胡子一把抓，是做不好工作的。”推进中国特色社会主义总体布局和战略布局，既要注重总体谋划，又要注重牵住“牛鼻子”。比如，在协调推进“四个全面”战略布局中，既对全面建成小康社会作出全面部署，又强调“小康不小康，关键看老乡”。

**坚持全面协调，要讲究“十个指头弹钢琴”的艺术。**习近平总书记深刻指出：“必须在把情况搞清楚的基础上，统筹兼顾、综合平衡，突出重点、带动全局，有的时候要抓大放小、以大兼小，有的时候又要以小带大、小中见大，形象地说，就是要十个指头弹钢琴。”坚持科学统筹，统筹党和国家事业全局，统筹国内国际两个大局，统筹发展和安全两件大事，把经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设及其各个环节统筹好、协调好，通盘考虑各方面情况和进展，兼顾推进的速度、力度和进度，把握平衡、综合施策，以达到更好效果。

**坚持全面协调，要牢固树立大局意识、全局观念。**习近平总书记强调，领导干部要善于观大势、谋大事，自觉在大局下想问题、做工作。新时代中国特色社会主义是全面发展、全面进步的事业，只有站在时代前沿和战略全局的高度观察、思考和处理问题，从政治上认识和判断形势，透过纷繁复杂的表面现象把握事物的本质和发展的内在规律，才能在解决突出

问题中实现战略突破,在把握战略全局中推进各项工作。把握全局与服从大局是内在统一的,要摆正本地区本部门本单位工作在全局中的位置,自觉在大局下行动,不折不扣贯彻落实中央重大决策部署,紧密结合自身实际创造性执行,做到既为一域增光,更为全局添彩。

## 五、坚持底线思维

坚持底线思维,是做好领导工作的一个重要战略策略,也是一个很紧要的领导艺术。只有凡事从最坏处准备,努力争取最好的结果,才能有备无患、遇事不慌,牢牢把握主动权。习近平总书记反复强调,当前和今后一个时期,我们在国际和国内面临的矛盾和风险都不少,决不能掉以轻心,“各种风险我们都要防控,但重点要防控那些可能迟滞或中断中华民族伟大复兴的全局性风险,这是我一直强调底线思维的根本含义”。我们要提高底线思维能力,居安思危、未雨绸缪,宁可把形势想得更复杂一点,把挑战看得更严峻一些,做好应付最坏局面的思想准备。

习近平总书记对一些重要领域要坚守底线作过深刻阐述。比如,在道路方向问题上,强调不能犯颠覆性错误,既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路;在经济建设方面,强调要把防控金融风险放到更加重要的位置,坚决守住不发生系统性风险底线;在依法治国方面,强调牢固树立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念,守住做人、处事、用权、交友的底线,自觉维护法律尊严和权威;在生态环境保护方面,强调实行最严格的生态环境保护制度,严守生态保护红线;在外交战略方面,强调坚持走和平发展道路,但决不能放弃我们的正当权益,决不能牺牲国家核心利益,等等。要准确把握这些重要论述的丰富内涵和精神实质,树立明确的底线意识,决不能触碰、践踏和逾越那些事关党和国家事业兴衰成败、中国特色社会主义前途命运、中华民族伟大复兴和中国人民根本利益的原则界限,不断增强坚守底线的坚定性自觉性。

把新时代中国特色社会主义建设好,是一项长期而艰巨的历史任务。事业越前进、越发展,新情况新问题就会越多,越是取得成绩的时候,越是要有如履薄冰的谨慎,越是要有居安思危的忧患。要把底线思维贯穿工作始终,增强忧患意识,把困难和挑战估计得充分一些,把应对各种复杂局面、意外情况的预案做得周密一些,积极寻求规避系统性风险、化解复杂矛盾、谋求创新发展的路径和方法,千方百计“托底”“守底”“保底”,确保在风险可控范围内实现发展目标。

## 六、坚持调查研究

重视调查研究,是我们党做好工作的传家宝。习近平总书记指出:“调查研究是谋事之



基、成事之道。没有调查，就没有发言权，更没有决策权。”经常开展调查研究，非常有益于促进领导干部正确认识客观世界，改造客观世界和主观世界，转变工作作风，增进同人民群众的感情，有益于深切了解群众的需求、愿望和创造精神、实践经验。

**坚持调查研究，要找准问题、有的放矢。**开展调查研究的目的是把事情的真相和全貌调查清楚，把问题的本质和规律把握准确，把解决问题的思路和对策研究透彻。紧紧围绕党的路线方针政策和中央重大决策部署的贯彻执行，深入研究影响和制约经济社会持续健康发展的突出问题，深入研究人民群众反映强烈的热点难点问题，深入研究党的建设面临的重大理论和实际问题，深入研究事关改革发展稳定大局的重点问题，深入研究当今世界政治经济等领域的重大问题。这样才能使调查研究工作同中心工作和决策需要紧密结合起来，更好地为各级党委和政府科学决策服务，为提高党的领导水平和执政水平服务。

**坚持调查研究，要深入实际、深入基层、深入群众。**人民群众的社会实践，是获得正确认识的源泉，也是检验和深化认识的根本所在。调查研究成果的质量如何，形成的意见正确与否，最终都要由人民群众的实践来检验。多层次、多方位、多渠道地调查了解情况，既要调查机关，又要调查基层；既要调查干部，又要调查群众；既要解剖典型，又要了解全局；既要到工作局面好和先进的地方去总结经验，又要到困难较多、情况复杂、矛盾尖锐的地方去研究问题。基层、群众、重要典型和困难的地方，应成为调研重点，要花更多时间去了解和研究。尤其对群众最盼、最急、最忧、最怨的问题更要主动调研、抓住不放，真正听到实话、察到实情、获得真知、收到实效。

**坚持调查研究，要制度化经常化。**在坚持和加强调查研究方面，我们党相继制定了一系列行之有效的制度。在实践中大力弘扬、健全完善、抓好落实，使调查研究真正成为各级领导干部自觉的经常性活动。坚持和完善先调研后决策的重要决策调研论证制度，把调查研究贯穿决策的全过程，使之真正成为决策的必经程序，提高决策的科学化水平。领导干部要带头调查研究，拿出一定时间深入基层，特别是主要负责人要亲自主持重大课题的调研。领导干部不仅要“身入”基层，更要“心到”基层，直接了解基层干部群众的所想、所急、所盼。适应新形势新情况特别是当今社会信息网络化的特点，进一步拓展调研渠道、丰富调研手段、创新调研方式，但不管信息技术多么发达，有多少了解情况的其他渠道，都不能替代自身深入实际、深入基层、深入群众进行实地的调查研究。过去常用的蹲点调研、解剖麻雀的调研方式，在信息化时代依然是管用的，可以有选择地开展。

“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。”面对新形势新任务，要在全党大兴调查研究之风。党的十九大明确了新时代坚持和发展中国特色社会主义的大政方针，作出了一系列重大

工作部署，提出了一系列重大举措，关键是抓好贯彻落实。习近平总书记强调，正确的贯彻落实，离不开调查研究。要积极开展调查研究，扑下身子、沉到一线，迈开步子、走出院子，到车间码头，到田间地头，到市场社区，亲身察看、亲身体验。调查研究要紧扣人民群众生产生活，紧扣经济社会发展实际，紧扣全面从严治党面临的现实问题，紧扣贯彻落实党的十九大精神需要解决的问题，多到群众意见多的地方去，多到工作做得差的地方去，既听群众的顺耳话，也听群众的逆耳言，这样才能切实把存在的矛盾和问题搞清搞透，把各项工作做实做好。

## 七、坚持抓铁有痕

马克思有句名言：“一个行动胜过一打纲领。”反对空谈阔论，强调真抓实干，始终是中国共产党的优良传统。习近平总书记反复强调，空谈误国，实干兴邦。要以踏石留印、抓铁有痕的劲头，切实干出成效来，做到言必信、行必果。要在全社会大力弘扬真抓实干、埋头苦干的良好风尚，特别是各级领导干部要带头发扬实干精神，出实策、鼓实劲、办实事，不图虚名，不务虚功，以身作则带领群众把各项工作扎扎实实做好。

**发扬钉钉子精神。**习近平总书记反复讲，钉钉子往往不是一锤子就能钉好的，而是要一锤一锤接着敲，直到把钉子钉实钉牢，钉牢一颗再钉下一颗，不断钉下去，必然大有成效。如果东一榔头西一棒子，结果很可能是一颗钉子都钉不上、钉不牢。做工作、干事业也是这样，要以钉钉子的精神真抓实干，不折腾、不反复，切实把工作落到实处，做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。

**一张蓝图绘到底。**习近平总书记指出：“我们要牢记一个道理，政贵有恒。为官一方，为政一时，当然要大胆开展工作、锐意进取，同时也要保持工作的稳定性和连续性。”一张好的蓝图，只要是科学的、切合实际的、符合人民愿望的，就要一茬接着一茬干，一棒接着一棒跑，干出来的都是实绩。领导干部要有“功成不必在我”的思想境界，牢固树立正确政绩观，既要做让人民群众看得见、摸得着、得实惠的实事，也要做为后人作铺垫、打基础、立长远的好事，既要做显绩，也要做潜绩。不搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”，真正做到对历史和人民负责。

**做到真抓实干。**一分部署，九分落实。习近平总书记强调：“要抓实、再抓实，不抓实，再好的蓝图只能是一纸空文，再近的目标只能是镜花水月。”干事业不是做样子，不是做表面文章。很多时候，有没有新面貌，有没有新气象，并不在于制定一打一打的新规划，喊出一个一个的新口号，而在于结合新的实际，用新的思路、新的举措，脚踏实地把既定的科学

目标、好的工作蓝图变为现实。任务一经确定，决不能搞一阵风、一下子，而是要一步一个脚印、稳扎稳打向前走，不断积小胜为大胜。

## 八、坚持历史担当

习近平新时代中国特色社会主义思想的一个鲜明理论品格，就是思接千载、视通万里，坚持把历史、现实、未来贯通起来，对重大问题、战略问题作出深刻的历史比较和分析，体现出强烈的历史担当精神。比如，习近平总书记紧密联系 5000 多年中华文明史来思考中华民族的前途命运，联系 500 年世界社会主义发展史来认识社会主义运动的前进方向，联系中国近代以来 170 多年奋斗史来阐明中国的复兴道路，联系建党 90 多年、新中国成立近 70 年、改革开放 40 年的革命建设改革历程来把握党的历史方位和历史使命，联系“两个一百年”奋斗目标来展望我们党的光明前景，充分反映了习近平总书记立足历史大视野、发展大趋势思考和分析问题的历史意识，充分体现了习近平总书记对党、对国家、对民族、对人民的责任担当。

**坚持历史担当，必须先之劳之、率先垂范。**党的十八大以来，习近平总书记勇扛千钧之重，以胸怀天下、勠力复兴的历史担当，带领全党全国各族人民战胜一系列风险挑战，推动党和国家事业发生历史性变革、取得历史性成就，给广大干部群众以巨大鼓舞和感召，也赢得了世界高度赞誉。进入新时代，前进路上还有许多矛盾问题需要解决，还有许多风险挑战需要面对。这是最需要担当的时候，也是最考验担当的时候。只有深入把握习近平新时代中国特色社会主义思想贯穿始终的历史担当精神，始终把责任使命扛在肩上，担国家民族之大任，当新时代新征程之先锋，才能创造出经得起实践、人民、历史检验的新业绩，不断把新时代中国特色社会主义推向前进。

**坚持历史担当，必须提高历史思维能力。**习近平总书记指出，“历史是最好的教科书”，“中国革命历史是最好的营养剂”。历史思维能力，就是以史为鉴、知古鉴今，善于运用历史眼光认识发展规律、把握前进方向、指导现实工作的能力。加强对中国历史、党史国史、社会主义发展史和世界历史的学习，深刻总结历史经验、把握历史规律、认清历史趋势，在对历史的深入思考中做好现实工作、更好走向未来。

**坚持历史担当，必须增强责任意识、使命意识、进取意识。**有职就有责，有责就要担当。要用铁的肩膀负起该负的责任，做好该做的事情，切实把推动改革发展稳定的责任担起来，把从严管党治党的责任担起来，把本职工作责任担起来，做到守土有责、守土负责、守土尽责。特别是党的干部，要在大是大非问题面前做战士而不做绅士，敢于亮剑、

敢于站出来说话、敢于表明态度，决不搞“爱惜羽毛”那一套。综合运用思想教育、管理监督和激励保障等措施，引导党员干部认识到为党分忧、为民尽责是天职，不担当、不作为与合格党员标准格格不入，从而不断激发干事创业的内生动力，推动形成想作为、敢作为、善作为的良好风尚。

## 第二章 流程化工作法

### 第一节 “532” 工作法

#### 一、“532” 工作法的背景

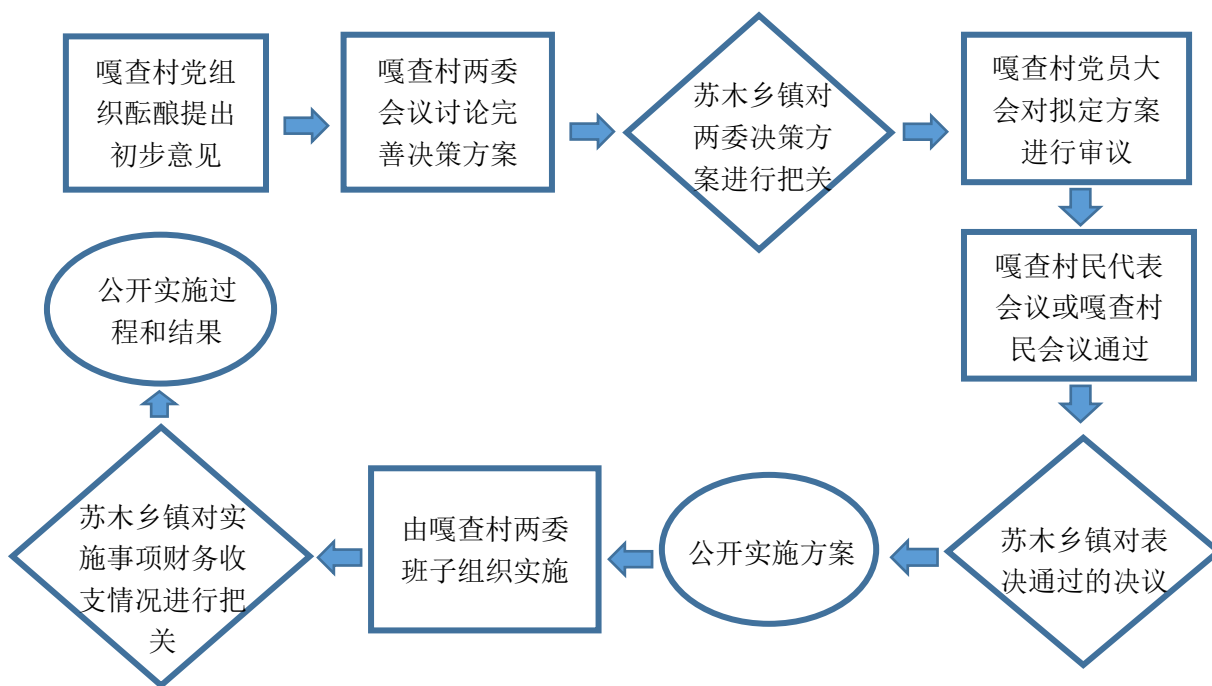
2010年开鲁县在认真落实嘎查村级事务“四议两公开”的基础上，以《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织条例》和《中共中央办公厅国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》等法律法规为依据，创造性地提出了嘎查村“532”民主决策监督管理机制。

#### 二、“532” 工作法内容、流程和适用范围

##### （一）内容介绍

“五道程序”即村党组织提议、“两委”联席会议讨论完善、党员大会修订审议、村民代表会议或村民会议表决通过、村“两委”班子共同组织实施。“三次把关”即上述事项的处置，都必须在规定时间内由苏木乡镇嘎查村务协调指导小组负责三次指导把关。第一次是对嘎查村“两委”联席会讨论形成的决策意见是否可行进行把关；第二次是对党员大会和嘎查村民代表会议或嘎查村民会议审议表决的程序是否合法，依据、定性是否准确恰当进行把关；第三次是对嘎查村议定事项组织实施过程及日常发生的财务收支账目进行入村“审结”把关。“两个公开”即决议执行前向群众公开实施方案，决议执行后向群众公开实施过程及结果。时间均不得少于7天。

## (二) 流程展示



## (三) 适用范围

我国《村民委员会组织法》规定：乡、民族乡、镇人民政府对村民委员会的工作要给予指导、支持和帮助。“532”工作法的核心就是“乡镇审核指导”，解决了村级领导政策、法律、文化水平不高、自律意识不足，容易在处理村级事务中发生决策习惯绕过村民，执行可能暗箱操作的弊端。在乡镇层面发挥各职能科所的审核指导作用，做到发包方案最终依法依规、全程监督。这样不仅有利于促进基层政权建设水平的提高，也有利于村级经济的发展。

“532”工作法主要适用于制定农村经济社会和社会发展规划和年度工作计划；农村建设规划，土地征用及补偿分配，土地调整、流转，宅基地使用；农村公益事业建设及资金使用、招投标方案；农村集体资产、资源的拍卖、发包、租赁、抵押，各类经济合同的签订、变更及执行；集体经济项目的立项、承包及收益的使用；大额集体资产购置与处理、集体借贷、集体企业改制；扶贫救济、救灾款物的发放，农村低保、新型农村合作医疗等惠农政策落实；农村年度财务预算和按规定应报批的重大财务收支，农村享受误工补贴人百度员及补贴标准；计划生育政策落实方案及执行；其他应当民主决策的重大事项。

## 三、“532”工作法实践案例

**案例名称：**西花灯村运用“532”工作法落实建设高标准养殖小区。

**村情背景：**木里图镇西花灯村位于木里图镇东3公里处，区域面积28962亩，共有264

户、975口人，其中党员50名。西花灯村是木里图镇养牛大村，有80%以上的农户从事奶牛和牛肉养殖。由于一直处于一家一户的散养状态，牲畜粪便随处可见，严重影响了村屯环境卫生。另外，散养模式加大了牲畜疾病防控的难度，且经营成本相对较高。为有效解决上述问题，西花灯村“两委”班子决定运用“532”工作法，以民主决策的方式筹建一处高标准养殖小区，实现人畜分离。

#### 决策过程：

(1) 2011年3月28日召开了党支部会议，对养殖小区选址、建设面积、资金投入等事宜提出初步意见。

(2) 4月4日，召开了“两委”班子联席会议，在充分论证的基础上，决定将养殖小区建在村西2公里处的四荒地上，并形成了《关于西花灯村建设高标准养殖小区的方案（草案）》，报请镇民主管理指导小组进行第一次把关。

(3) 4月10日，镇民主管理指导小组针对养殖小区占用四荒地一事，采取征求村民意见、召开专题会议讨论等形式，对养殖小区初步方案的可行性进行了把关，并对《关于西花灯村建设高标准养殖小区的方案（草案）》进行了批复，统一提交党员会议审议和村民代表会议表决。

(4) 4月12日，西花灯村召开党员会议，审议通过了《关于西花灯村建设高标准养殖小区的方案（草案）》。

(5) 4月15日，西花灯村召开村民代表会议，讨论《关于西花灯村建设高标准养殖小区的方案（草案）》，“两委”班子负责人说明资金投入、项目发包等事宜，解答部分村民代表提出的问题后，表决通过了该实施方案，并报请镇民主管理指导小组进行第二次把关。

(6) 4月23日，镇民主管理指导小组对具体实施方案进行了严格把关，并统一按照方案组织实施。西花灯村在得到批复后将实施方案在村务公告栏上公示7天，村民未提出不同意见。

(7) 5月9日，西花灯村“两委”班子在村务监督委员会的监督下，按照实施方案要求，开始建设养殖小区，并于9月9日完成施工任务。

(8) 10月11日，镇民主管理指导小组对西花灯村建设养殖小区财务支出情况进行了现场审接，并将审接结果在村务公告栏进行了公示。

**效果反馈：**通过运用“532”工作法，西花灯村顺利完成了养殖小区建设项目，改变了传统的养殖方式，扩大了养殖规模，提升了产业整体竞争力，改善了村屯环境，增加了农牧民收入，实现了经济效益和社会效益双赢。

#### 四、“532”工作法的启示

“532”民主决策监督管理机制之所以取得成效，是紧紧抓住了基层党组织这个主体，充分发挥了党的基层组织密切联系群众、推动科学发展、维护农村牧区稳定的坚强领导核心作用。

“532”民主决策监督管理机制之所以取得成效，是紧紧抓住了群众路线这个关键，激发和维护了广大人民群众参与民主决策、民主管理、民主监督的积极性、主动性。“532”民主决策监督管理机制之所以取得成效，是紧紧抓住了制度建设这个根本，在不断创新完善的基础上着力构筑符合当地实际的基层民主决策监督管理长效机制。

（以上部分资料来源于《由“为民做主”到“由民做主”——开鲁“532”工作法解读》）



## 第二节 “1152” 工作机制

党的十九大报告指出，“坚持党对一切工作的领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。习近平总书记在全国组织工作会议上强调：“要构建党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系”。农村基层党组织是农村各项工作的组织者、实践者和推动者，为强化村党组织的政治功能，构建和完善村党组织统一领导下的村级组织运行机制，全面加强村级组织建设，厦门市翔安区于 2018 年 8 月在全区推行农村基层组织“1152”工作机制，该机制是翔安区全面提升农村基层党组织组织力的创新之举。

### 一、主要背景

厦门市翔安区在针对扫黑除恶专项斗争和 2018 年村级组织换届选举工作中，反映出的农村基层党组织的领导核心地位不明显，村党组织和村委会的领导与被领导关系存在模糊认识，村级组织运行机制不规范，村务监督机制不健全，村“两委”干部日常管理监督基本缺失等农村基层组织存在的突出问题，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻落实全国组织工作会议精神，根据《中国共产党章程》和《中国共产党农村基层组织工作条例》《中华人民共和国村民委员会组织法》等党内法规和国家法律，以及上级有关文件规定精神，结合翔安实际，研究制定了《关于在全区农村基层组织推行“1152”工作机制的实施意见》，探索“坚持一个核心、明确一个关系、完善五项机制、建立两套清单”的村级组织运行机制（简称“1152”工作机制），进一步加强以村党组织为核心的村级组织建设，强化村党组织在农村各类组织和各项工作中的领导核心作用，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，为推动农村改革发展、实施乡村振兴战略、促进农村经济社会全面进步提供坚强保证和有力支撑。

### 二、主要内容及特点

#### （一）“1152” 工作机制主要内容

“1”：坚持一个核心，即坚持村党组织在农村治理体系中的领导核心地位。

“1”：明确一个关系，即村党组织与村民委员会是领导与被领导的关系，村民委员会要自觉主动接受村党组织的领导。

“5”：完善五项机制，即健全完善村务决策机制、村务公开机制、村务监督机制、便民服务机制和激励保障机制，做到有序高效管理。

“2”：建立两套清单，即履职清单和负面清单，传递压力，促使村“两委”干部敢于担

当、履职尽责。

## （二）“1152”工作机制主要特点

一是坚持了党在农村的领导核心地位，进一步强化村党组织在村级各种组织中的领导核心作用。

二是明确了村党组织与村民委员会是领导与被领导的关系，村民委员会要自觉主动接受村党组织的领导。

三是将党的领导机制和村民自治机制紧密结合，事事处处既体现党组织的领导和把关作用，又充分尊重和保障村民的自治权利。

四是以严格的法定程序、机制保证了村务民主决策和村务公开、村务监督工作的落实。

五是规范了村“两委”和其他村级组织成员的日常管理监督，把全面从严治党要求落实到岗、落实到人。

六是既有履职清单，又有负面清单，让村干部知道必须做什么、怎样做，不能做什么、有哪些底线不能碰，同时还配套了考核和激励保障机制，有利于进一步调动村干部担当作为、干事创业的积极性。

## 三、主要做法及成效

### （一）突出政治功能，进一步强化村党组织领导核心地位

把坚持和加强党的全面领导落实到基层，切实增强村党组织的影响力和掌控力。

#### 1. 注重在赋予职权上强化

明确村党组织在村级各类组织中的领导地位，建立村委会及各类组织定期向村党组织请示报告工作、接受工作点评和督查的制度，赋予村党组织对各类组织和村干部开展考核评价及日常管理监督的职权。不少村书记反映，有了“1152”，底气足了，腰杆硬了，村党组织的统一领导顺畅多了。

#### 2. 注重在选优配强上强化

2018年村级组织换届，全区村书记留任47名，新任73名，新进村书记比例达61%，一批素质较低、表现较差的村书记被撤换下来，换届后迅速清退了6名有刑事前科村干部。通过换届，实现村主干“一肩挑”比例超50%，纪检委员兼任村务监督委员会主任达83%，村民委员会成员党员比例达60.9%，形成有利于村党组织发挥领导作用的组织架构。

#### 3. 注重在班子建设上强化

通过落实民主集中制、“三会一课”等制度，健全完善政治学习、业务培训等制度，提

高班子自身建设水平。换届以来，已开展专题培训 140 多场 4200 多人次，提高政治素质和履职能力；组织 430 多人次村主干旁听涉黑涉恶案庭审宣判，开展警示教育。建立区委常委挂钩联系制度，制定落实“一村一策”方案，2018 年顺利完成全区 12 个软弱涣散村居党组织整顿转化。

## （二）创新基层治理，进一步规范村级组织运行机制

针对易出问题环节，精准施策、健全机制、堵塞漏洞、全程监督，促进村务工作变“运行不畅”为“规范有序”。

### 1. 打破“各管各”，让村务决策更科学

建立村党组织主导下的村务联席会机制，共谋共商共议农村“三资”管理、工程建设、土地承包、宅基地安排、征地补偿款分配使用、农村集体经济项目立项和建设、集体土地转让、保障救助等重大村务，杜绝了过去村“两委”各开各的会、各唱各的调的状况，将坚持党的领导与村民自治紧密结合，促进村务决策更加科学民主规范。厦门市“一场两馆”建设自 2018 年底启动征拆工作以来，新店镇相关社区党组织通过落实村务联席会，及时处理涉及村民利益重大事项，推动征拆任务提速提效，仅历时六个月就顺利完成 900 余户房屋丈量和 1700 余亩征地工作。

### 2. 打通“中梗阻”，让机制运行更顺畅

把村务决策、村务公开、村务监督的程序明确并固化下来，对财务开支、印章管理等事项均建立制度，通过构建程序化、规范化、可操作的村务流程和工作机制，既防止推诿扯皮，又消除风险隐患。明确规定村级财务实行“五签字一说明”，即审批人（村党组织书记）、村民委员会主任、村务监督委员会主任、经手人、证明人签字，并写明开支用途。建立村委会印章使用管理备案制度，凡涉及贷款、承包、对外签订合同、项目报批等重大事项，需经村务联席会研究同意，并经村党组织书记、村民委员会主任及村务监督委员会主任签字（简称“三签字”）同意后盖章，马巷镇、内厝镇部分村居在此基础上，创新“包组干部+业务审核”办法，进一步消除用章隐患、提高用章审批效率。

### 3. 杜绝“空白点”，让监督管理更透明

建立村务督查制度，分别明确镇党委政府、镇包村干部、村党组织的督查职责，层层压实责任。内厝镇研究制定《落实“1152”工作机制专项巡查工作方案》，推动工作末端落实。发挥村务监督委员会职能，在村党组织领导下独立行使监督权。积极借助新媒体打造村居务公开监督平台，大嶝街道创新推出“阳光大嶝”微信公众号，新圩镇依托“新圩嫂”微信公众号，实现了公开监督从“墙面”到“指尖”。健全完善村干部坐（值）班制度，每天安排

至少 1 名“两委”干部到村级组织活动场所坐（值）班，不少村居还实行全日制坐班，百姓办事更便捷。新圩镇各村居全部配备指纹人脸识别打卡机，运用科技手段，促进村干部坐（值）班制度落实。

### （三）明晰规矩底线，进一步树立村干部担当作为导向

坚持严管与厚爱相结合，既关心优待，又严格管理，激发村干部干事创业积极性。

#### 1. 实行清单管理

根据翔安区村（居）干部的岗位特点和履职要求，科学确定村党组织书记、村民委员会主任、村“两委”班子其他成员和村级配套组织成员等管理对象。围绕贯彻党的路线方针政策、党组织建设、乡村发展、服务群众、廉洁自律等方面，制定 47 条履职清单。紧扣党组织建设、遵守纪律规矩、公道办事、担当作为、民生发展、任职资格否决性条件等六个方面存在的突出问题，制定 49 条负面清单。各镇街围绕落实“两套清单”，结合工作实际，分别制定村（居）“两委”干部年度考核实施细则，进一步细化完善了村干部履职及日常行为的标线和底线。

#### 2. 注重正向激励

增加财政年支出超 2000 万元用于提高村居干部报酬待遇，其中，农村主干年人均增加 2.38 万元，增幅 54.1%，城市社区主干年人均增加 2.8 万元，增幅 45.2%；“一肩挑”人员按照相应正职岗位的 1.2 倍标准发放月工资或补贴；村（居）务监督委员会成员年人均补贴 1.4 万元。为体现优绩优酬，建立定期增资和差异化绩效考核机制，将“两委”干部工作情况直接与年终绩效挂钩，设定优秀、合格、基本合格、不合格四个档次，分别按照基数的 150%、100%、50%、0% 发放年度考核奖，实现奖优罚劣。村干部纷纷表示，上级这么关心，一下子提高这么多待遇，没有理由不把工作干好。

#### 3. 强化反向鞭策

各镇街党委（党工委）对村“两委”班子成员及村级配套组织成员出现负面清单情形的，在调查核实基础上，视情节轻重，相应作出通报批评、诫勉谈话、停职、降职或免职等组织处理，情节特别严重的，依法依规进行处理，如：村居干部直接或间接插手、参与本村工程承包建设，经调查属实的，年度考核为不合格；连续两年不合格将给予免职或辞退，切实改变过去村干部“选上干一届，届中都不动”的现象。换届以来，已有 9 名村干部因工作推进不力而被约谈警示。

在“1152”工作机制作用下，全区村级组织工作运行更加顺畅，广大村居干部精气神得到有力提振。2018 年四季度以来，在村居干部的示范带头、积极配合下，全区重点项目征地

拆迁进展顺利，不少项目提前交地，全区 GDP、固投等多个发展指标排名全市前列。2019 年上半年，全区 11 项经济指标中，有 8 项增幅高于全省平均水平，4 个指标增幅排名全市第一，4 个指标增幅排名全市第二；执法工作满意率和扫黑除恶好评率均排名全市第一；成功打造了大帽山、大宅乡村振兴市级重点示范村，农村人居环境整治进度全市领跑。

## 四、几点启示

### （一）农村发展建设要坚持农村党组织的核心地位不动摇

农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础。“1152”工作机制，处处强调和维护农村基层党组织领导核心地位，让村级党组织腰杆更硬、底气更足，进而理直气壮地全面领导，充分发挥战斗堡垒作用。因此，各级党委、政府在制定政策和推进工作中，应当注重发挥农村基层党组织的领导核心作用，使党的路线方针政策在农村得到贯彻落实，把组织宣传凝聚服务群众落到实处，形成推动农村改革发展的强大正能量。

### （二）农村基层治理要坚持加强制度建设，形成长效机制

制度带有全局性、稳定性，能够管根本、管长远。“1152”工作机制，抓住村务决策、公开、监督以及村级财务支出、村委会印章管理等农村基层治理薄弱环节，着力在顶层设计、建章立制上下功夫，立下长期遵循的规矩。实践证明，只有通过刚性的制度制约，才能清除滋生问题的温床；只有把务实管用的真招实策固化好、落实好，才能推动农村基层治理不断迈上新台阶。

### （三）农村干部管理要坚持严管厚爱结合，激励约束并重

加强村干部队伍建设是各级党委政府职责所系，也是工作重点。“1152”工作机制既强调实行清单管理，又注重落实待遇保障，通过正向激励、反向鞭策，较好地解决了少数村干部庸、懒、散、软等问题。实践证明，只有划清职责、明晰底线、完善监管，才能让村干部知敬畏、存戒惧、守底线；只有赏罚分明、保障到位，才能有力调动村干部担当作为、干事创业的激情干劲。

（资料来源：人民网）

## 第三节 五字工作诀

以五字工作法，推动基层工作顺利展开。

### 一、勤

功崇惟志，业广惟勤。勤是基层干部和工作人员做好工作的法宝，要勤学习、勤思考、勤实践。

#### （一）勤学习

社会形势不断变化，农村问题日益频发，政策愈见增多，农业科技日趋进步，农民素质不断提高，乡镇干部和工作人员如果不及时更新知识、不增强素质，就难以跟上时代发展节拍，所以必须要有一种“学如不及，犹恐失之”的紧迫感和危机感。一是要树立终身学习的理念，保持“苟日新，日日新，又日新”的觉悟。二是要挤时间学习。“上面千条线，下面一根针”，基层工作千头万绪，白天脚不沾地地工作，晚上就要将闲暇时间用到学习上。除了组织提供的培训、进修，到外地考察学习之外，个人也要勤学党和国家的政策，学习国内外的先进理念，学习典型榜样的先进精神和先进方法，以便一方面树立与巩固正确的人生观、价值观、世界观、政绩观以及大局意识、服务意识，另一方面提升开展工作的各种能力。

#### （二）勤思考

面对新知识、新内容、新形势，基层干部和工作人员不但要学习，更要在工作中思考遇到的关于自身和群众问题的本质是什么，有何深层次根源，以及是否有一劳永逸的解决办法。要尽量避免头疼医头、脚疼医脚的工作方式。要常思考某项工作要怎么做，如何与群众、与相关部门沟通协调，尽量把工作做到群众所想、所需、所急之处。

#### （三）勤实践

对于基层干部和工作人员，就是要勤下村，不惜脚力往下跑，去到村里、农民家里、田头山头、学校，去到群众需要的地方。若无丰富的实践经历，不深入实际，解决起问题来便有“凌空蹈虚”的悬浮感，无法真正触及到问题根子。

#### 案例：雨碌乡：领导干部下村了解贫困户需求，投真情扶真贫

“各村开展自查自纠务必要培训好包保责任人再入户核查，务必要带着 2020 年贫困户信息表和对标核查表，才能真正做到户户清！切记！！”这是 3 月 28 日凌晨 3 点，雨碌乡党委书记在全乡干部职工群所发的第二天入户核查要求，他显然已经“忘记”了是周末的凌晨，但紧接着“收到”的回复便一个接一个跳出来。

连日来，会泽县雨碌乡各级干部利用周末及晚上的时间前往各村组，进村入户开展贫困

户信息核查，召开小组会议宣传惠民政策和脱贫攻坚政策，并面对面听取贫困户的意见建议及问题困难。每到一户，他们都与贫困户交心谈心，了解其所思所想，并一一记录贫困户反映的问题并跟进处理。同时，鼓励他们要靠自己的双手真正脱贫致富。

入户核查之前，雨碌乡加大对扶贫干部和村干部的培训力度，并借此将扶贫政策宣传到各家各户，实现对贫困户的宣传教育引导全覆盖、一户一策全覆盖、重大情况沟通及时全覆盖、动态扶贫手册全覆盖、乡村组三级干部全覆盖等5个全覆盖。深入的走访、细致的分析，针对各类致贫原因，雨碌乡分别寻找解决方案。

“虽然现在苦点累点，但每当看到贫困户满意的笑容和感动的眼神，总会在心里告诉自己，一切付出都是值得的。”曲靖市委宣传部驻雨碌乡白彝村驻村工作队员许馨予说。

自3月以来，乡党政主要领导带头，全乡干部职工都是“5+2”、“白加黑”的工作模式开展脱贫攻坚工作。雨碌乡主要领导表示，只有领导干部不断地走村入户，才能真正了解贫困户所需所求，帮助他们破解致贫难题，做到投真情扶真贫。

（资料来源：曲靖日报·掌上曲靖官方帐号）

## 二、诚

古语有云：言必行，行必果。诚信是中华民族的传统美德，是中国人安身立命的基本规范和行为准则。习近平同志指出，讲仁爱、重民本、守诚信等思想，诚信不论是在过去还是现在，都有其永不褪色的价值。

表里如一、言行一致，是讲诚信的前提条件。诚实守信既是最重要的道德规范之一，也是我们做好工作、取信于民的前提条件。当今社会，讲诚信最为迫切，要做讲诚信的人民公仆。只有以一颗诚实的心做人行事，忠于职守，才能获得群众的认可与依赖。二是要以对党、对事业高度负责的态度，勇于担当，说到就要做到。不空谈、不忽悠，不到处许愿却不兑现，群众上门不躲不推不训斥。如此，才能取信于民。

遵规守纪，是讲诚信的根本。作为国家工作人员，自己若不遵守规章制度，带头搞歪风邪气，无可取信于民。基层工作人员和干部利用职权谋取不正当利益、不遵守村集体财务管理和使用规定，任人唯亲等都属于不诚信行为，这些行为必须避免。

### 案例：稠江街道发布农村诚信“黑名单”

今后，村干部无故不在岗、不履行工作职责、有违纪不上报等，都将被列入“诚信黑名单”。日前，稠江街道出台《农村诚信信息平台实施办法》，率先尝试建设农村诚信体系，力图通过延伸网格综合管理、全员全科服务工作触角，创新社会管理新模式，加强农村基层组

织建设。

据了解,《实施办法》分别对村干部、党员、群众不同的诚信级别进行“具体问题具体分析”。其中,村干部的“不良诚信表现”行为有13项,包括不支持不配合重点工程、班子不团结软弱涣散、村内重大问题决策不遵守“五议两公开”程序、不履行工作职责、无正当理由不在岗不履职、工作造成重大失误群众反响强烈、季度考评连续两次不称职等。党员和群众的“不良诚信表现”分别为10项和5项,如无故不参加组织生活、多次参与群体性事件、不支持不配合上级党委政府工作任务等,均为“不良诚信表现”。

稠江街道负责人表示,在日常工作中,各级网格、各科室一旦发现存在有“不良诚信表现”行为的党员干部,即可启动相应的信息归集、调查核实、集体讨论和录入公示程序,将其列入农村诚信“黑名单”。“黑名单”数据库将按照季度及时更新,不断完善,并依托网格化信息系统进行统一管理。

村居党员干部一旦进入了“农村诚信信息平台黑名单”,将面临严厉的“惩罚”。

“首先是公开曝光。每季度结束后,街道将通过政府网站、网格化系统、报刊电视等各种公共渠道,向社会大众公布不良诚信人员名单,让农村不良诚信行为暴露在阳光下。”街道负责人说。

此外,农村诚信“黑名单”还将通报给纪委、组织、人武、国土、计生、教育、银行等12个相关部门和单位,形成多方联动的监管惩戒激励机制。所有相关部门可结合工作职责,在入党、入学、参军、行政许可、评选创优、金融支持等方面进行惩戒,情节严重的不仅仅是失信本人,连直系亲属和配偶也可能会受到一定约束。

“农村一线是我们工作的重点和难点,建立农村诚信信息平台,目的并不是要处罚谁、制约谁,我们希望通过这样一个有力的载体,来推动农村工作开展和全年工作目标的落实。”街道负责人说。

在《实施办法》中,除了“不良诚信人员”的一系列约束性措施,工作积极、认真履职、表现良好的党员群众同样也有许多激励性措施,包括优先推荐为村级组织换届候选人、优先确定为建党对象、优先安排各类专项资金补助等,真正实现了守信激励和失信惩戒。

同时,进入“黑名单”的人员有信用修复的机会,只要主动改善、有效整改,就有机会摘掉信用“黑帽子”。

(资料来源:浙江新闻)

### 三、责



做好工作不但要有敢于冲破条条框框和敢想敢干的勇气，还要有担负起岗位责任的信心。要能够担当起人民公仆的职责，摒弃官僚主义、形式主义，面对面、心贴心与群众谈心交朋友，真心实意为群众多做好事实事，实现与群众零距离，把群众的问题当作自身的问题设身处地帮其解决，着眼于解决问题而非解决提出问题的人。担当起工作的职责，自己所负责的工作要了然于胸，明确工作的所有部署环节，寻求以最少资源解决问题的方法，优化工作思路，对不了解的工作要加强调研，不躲懒不贪功，对得起将嘱托寄予自身的群众。

## 四、实

习近平总书记在广东考察工作时说“面向未来，全面建成小康社会要靠实干，基本实现现代化要靠实干，实现中华民族伟大复兴要靠实干”，也曾指示“理解改革要实，谋划改革要实，落实改革也要实，既当改革的促进派，又当改革的实干家”。可见，实干一直是中华民族的优良传统。

做人要实在，避免心浮气躁、急功近利的短视行为，做科学发展观的坚实执行者。做事要实在，把工作着力点落到为民服务上来，树立“执政就是服务”的理念，真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。比如，在2020年抗击新型冠状病毒肺炎的过程中，各地干部以病人“应收尽收”为追求，放弃对于“0”增量的坚守，就是以人民为中心干实事。

要掌握真本领、真功夫。当干部，应当做具有“四型五质六力”的干部，在政治、思想、道德、知识、心理等基本素质外，还应努力使自己成为“学习型、服务型、创新型、务实型”干部，不断增强政治鉴别能力、科学发展能力、掌握科技能力、执行政策能力敢于担责能力、促进和谐能力。做事情，要提升自己的计划组织协调能力和群众沟通能力、贯彻执行能力等工作所需能力。

## 五、亲

习近平总书记以实际行动向全党发出号召，不断带领人民群众向着美好生活奋进，用亲力亲为为广大党员干部做了与人民群众手牵手、心连心的最佳表率。基层工作者要坚定理想信念，不忘初心、回归本心、付出真心，全心全意为人民服务，与人民群众同呼吸、共命运。

“一切为了人民，为了一切人民，为了人民一切”是习总书记对全国人民的庄严承诺。要始终把人民群众的情绪作为第一信号，把解决人民群众的困境作为第一目标，把人民群众的利益作为第一追求。除此之外，还要千方百计为人民谋福祉，放下架子，扑下身子，深入村庄、深入群众，虚心向群众学习请教，多了解真实情况，多听取群众意见，不断改进我们的工作。

**案例：“亲民书记”解难题——记巴马瑶族自治县勤兰村第一书记吕运启**

位于东巴凤交界的勤兰村，贫困发生率曾高达 63.38%，是国家级极度贫困村。2018 年 3 月，自治区自然资源厅干部吕运启主动请缨到巴马瑶族自治县西山乡勤兰村担任第一书记。“这几年国家对贫困村给予了政策和资金支持，我们要抓住机遇撸起袖子加油干。”他积极为村民鼓劲。

上任半个月，来自农村的吕运启陆续走访了勤兰村 321 户贫困户，摸清致贫的基本情况。他带领村干部多次跋山涉水寻找水源，积极协调后盾单位找水打井，历时 8 个月，终于解决了制约全村 2000 多人的生产生活的用水大难题。

在他的带领下，村里还发展起香猪、毛葡萄、火龙果等集体种养产业，2018 年收入 13.8 万元，实现了村级集体经济从无到有的良好局面。一年多来，他帮助 37 名困难群众落实医疗补助报销，介绍 4 名贫困户外出务工增加收入，争取到 5.5 万元社会爱心款资助村教育、扶贫事业，乡亲们热情地称呼他为“亲民书记”。

（资料来源：广西日报）

## 第三章 常用基层工作方法

### 第一节 深入基层，善用调研方法

基层干部了解基层情况的一种重要方式，就是深入基层调查研究，基层干部了解实际情况、听取群众意见、发现和解决问题、密切党群关系，提高各项工作的预见性、针对性和实效性，更好地推进党和国家事业。

#### 一、深入基层一线

获得基层资料不是基层干部坐在办公室里靠拍脑袋能够想出来的，必须迈开双腿深入到基层第一线，吃透下情，摸准下情，发现新情况、新问题，总结群众的新经验、新创造，为科学决策提供依据。

首先，下基层要做到真正地“沉下去”。因为接触的对象主要是百姓，所以，无论是从如何完成工作任务考虑，还是从维护基层干部形象考虑，开展基层工作都要做到以扎实的工作作风，使深入基层真正有所得、有所获。如云南省出台了“干部直接联系群众”制度，要求省级领导干部每年深入基层调研不少于1个月，每年驻村不少于3天；州（市）、厅局领导干部每年深入基层调研不少于2个月，每年驻村不少于7天；县（市、区）领导干部每年深入基层调研不少于3个月，每年驻村不少于10天；乡镇干部每年驻村时间不少于60天。这一调研制度，目的就是要求领导干部在调查研究中要坚持直接联系群众，听取群众意见，并撰写有情况、有分析、有建议、能解决问题的调研报告，最大限度地发挥调研成果的利用价值。

其次，把握说话分寸，拉近群众距离。既然需要从基层了解情况，就要以一个普通劳动者的身份贴近群众，与群众拉近距离。与群众打交道态度要亲和，要放下架子，从群众关心的话题入手，善于营造谈话的氛围。以拉家常的方式缩短群众心理上的距离，然后再导入正题就比较自然了。如：2020年1月19号下午，习近平在腾冲市清水乡三家村中寨司莫拉佤族村，同村民李发顺一家聊家常，详细询问脱贫情况。

再次，做好对群众的思想引导。俗话说，其身正，不令而行，如果基层干部作风过硬，真抓实干重实效，势必会大有作为。基层干部为群众服务，代表的是人民利益，要敢于扶正祛邪，决不能对各种错误倾向、歪风邪气采取自由主义态度，任其滋生和蔓延。

最后，直接沟通，避免多级信息传递。干部下基层需要工作作风扎实。想要了解的事情，最好直接与当事人和普通群众去交流走访调查。多级信息传递，在语言传递过程中容易模糊

真相，形成错误的观念。

## 二、重视调查研究

调查研究是深入基层掌握第一手资料的重要方式调查，主要是指对客观事物的考察、查核和计算，从而了解客观事物的真相。

### （一）调查研究的四个阶段

第一阶段是调查。调查是研究的基础，是人们有计划、有目的地运用观察、访谈、问卷等实地调查方法，从社会现实中了解有关社会现象的历史和现状，收集和调查与主题相关的各种事实和数据的活动过程。调查所得资料的数量和质量影响和决定后续的研究。第二阶段是研究。研究是调查的升华，是人们对调查所得资料进行检查整理，并综合运用定性、定量分析方法，从大量素材中，进行去粗取精，以总结阐释社会现象的普遍规律，进而提出相应对策的过程。研究所得结论依赖于调查资料。第三阶段是形成调研报告。调研报告是指人们在调研后写出的具有对策性或建议性的书面报告，它是对调研结果的文字表述，强调“用事实说话”，重在提出对策或建议。第四阶段是解决实际问题。调研的最终落脚点应该是解决民众实际问题，如果仅留下文字图表，就失去了调查研究的价值。

#### 案例：调查研究必须立足“解决实际问题”

近日，一位联系服务建筑企业的干部“吐槽”，一些领导干部每年都要到企业走访调研、开座谈会，但除了留下一堆文字材料，没解决多少实际问题，企业负责人对于这样的调研常常很不“感冒”。

这类“画风”的调查研究，现实中并不鲜见。一些领导干部在调研工作中，对调研主题的确立、调研前期的安排很“上心”，调研过程中对待群众的态度也很诚恳，但调研结束之后的反馈却常常“虎头蛇尾”、甚至不了了之，让眼巴巴等待问题解决的企业和群众心生失望。

在全面从严治党的语境下，对领导干部开展调查研究的要求越来越高、考核越来越严。如在党建年度述职中，就对领导干部下基层调研的次数作了明确要求。这种情形之下，重视调查研究、“工作在现场”的领导干部越来越多。但依然有一些领导干部，满足于调研次数的累积，却忽视实际问题的解决。将察实情、访民情、解民忧的调查研究，异化为一种实实在在的形式主义。

调查研究既是“联系群众、为民办事”的一个过程，也是“发现问题、解决问题”的一个过程。如果调研之后没有及时拿出可行的对策措施，解决好企业和群众期盼解决的问题，

不仅背离调查研究的目的，也会失信于民。因此，调查研究必须立足“解决实际问题”，将工作做细做实做到位，才能成为构建和谐干群关系的重要抓手。

重视调查研究是我们党做好工作的重要“传家宝”。毛泽东同志指出：“没有调查，就没有发言权”；邓小平同志强调：“只有调查研究，你心中才有数”；习近平总书记指出：“当县委书记一定要跑遍所有的村，当地（市）委书记一定要跑遍所有的乡镇，当省委书记一定要跑遍所有的县市区。”领导干部只有练好调查研究的基本功，才能拉近与人民群众的距离，在想问题、做决策时，自觉做到问计于民、问需于民、问效于民。

当然，在社会转型期、矛盾凸显期，不仅社会治理难题错综复杂，而且人民群众的诉求也是千差万别，要想做到每一次的调查研究都能够有效解决问题，并不是一件容易的事。这就需要领导干部坚持真心实意地和群众“坐在一条板凳上”，及时就存在的问题和困难与群众沟通交流，以务实的作风寻求群众的理解和支持。而做好这一点，也是调研解决实际问题的另一种呈现方式。

（资料来源：中国共产党新闻网）

## （二）事实求是，尊重真实资料

获得真实和准确的材料。首先，收集好相关问题的各个层面资料，才能保证材料的广泛性，当然不要忘了要对材料有所取舍，抓住材料的重点与要点，提高效率。其次，基层干部做调查研究既要重视自己亲自了解的一手材料，又要重视从群众、报道等渠道获得的间接材料。因为事物之间总是互相联系，这样容易找到全面的解决问题的办法。最后，坚持从客观实际出发收集材料，切勿主观和随意。

## （三）调查研究前的准备工作

### 1. 制订调查计划

在实施调查之前，要预先圈定调研的地域范围，勘察好行进路线。调研地点要具有较强的代表性。

### 2. 学习有关知识和政策

根据调查目的及要求，基层干部应在调查前学习一些与调查项目、调查内容和调查对象有关的社会科学知识和自然科学知识，以及一些与调查有关的方法方面的基本知识。除了学习基本知识外，还要学习有关方针、政策，弄清楚总政策与具体政策的关系、现行政策与过去政策的关系等。

### 3. 准备工具，做好记录

提前设计的问题应繁简得当，清楚明白，便于回答和填写。当然，也要注意实际走访时

可能出现的新问题，要做好详细的记录，可以使用纸笔或录音等的形式，方便后期的筛选整理。

#### （四）常用调研方法

在基层干部各种信息获取的方法中，面对面地访谈、问卷调查法是比较常用，也比较容易操作的两种方法。

##### 1. 面对面访谈

指调研者通过口问、耳听的方式，获取调研对象信息资料的调研方法。访问资料是通过访谈获得的，而访谈是调研者与调研对象之间的一个互动过程。因此，访问的成败在很大程度上取决于访谈实施得如何。一般来说，访谈的实施可以分为准备、过程和结束三个阶段。

###### （1）准备

首先，做好访谈内容的准备。准备详细的访问提纲，并将其具体化为一系列访谈问题。其次，确定合适的访谈对象，并了解与他们有关的信息。访谈对象是信息的提供者，要尽量选择那些对访谈主题比较熟悉、敢于发表观点和意见、语言表达能力强的人作为访谈对象。最后，准备好访谈的工具，如笔、纸和录音机、照相机的有关的器械。

###### （2）过程

在访谈开始时，要向访谈对象作自我介绍。对访谈对象的回答、有关情况做好记录，包括：访谈对象的回答内容；访谈中观察到的现象和行动；访谈对象的表情、态度等。善于对访谈进行总结。

###### （3）结束

在所有问题都结束后，要适时结束访谈，并对参加访谈的人员表示感谢。或对被访谈者进行安抚，并表示会积极解决问题。事后记录是指在访谈结束之后根据回忆或录音对访谈内容进行记录。

##### 2. 问卷调查的方法

问卷调查是一种使用问卷作为收集信息手段的调研方法，问卷是进行问卷调查的基础和载体。

###### （1）问卷调查的基本格式

一份规范的调查问卷，有其规定的基本格式，主要包含五个方面的内容：标题、封面信、指导语、问题和回答、其他必要信息。

###### （2）问卷调查的内容

问卷调查的内容是指调研者通过问卷调查所要获取的信息资料的内容，主要表现为一系

列问题和与问题相对应的可供选择的答案。根据不同的调研目的、调研对象，问卷的内容可以分为以下四个方面：

①关于调研对象的行为、活动等方面的问题，如“你参加扶贫动员会了么”等。

②关于调研对象的观点、态度、意见、感觉、兴趣、爱好等方面的问题，如“你认为你最擅长养什么家禽”等。

③关于调研对象背景情况的问题，如“请填写一下你的年龄、性别、养殖经验”等。

④关于调研对象行为、活动后果的问题，如“你去年种的苹果是不是带来了不小的收入”等。

### （3）问卷调查的一般程序

①选择调查对象。问卷调查的对象，可以用抽样的方法选择，也可把有限范围内的全部成员作为一个调查对象。有三种抽样的基本方法：

一是简单随机抽样，即从总体中随机抽出样本作为调查对象。

二是分层抽样，即将总体先分成层，然后从每个层中抽取简单随机样本。

三是整群抽样，即将总体先分成群，然后从中抽取一个或更多个群作为调查对象。

### （4）数据整理注意事项

第一步，要鉴别收集的资料。鉴别真伪，就要鉴别资料的客观实在性和本质真实性，也就是弄清楚它是否真的发生、存在，是否在有条件的情况下才能发生。

第二步，对资料分门别类地加以归纳，使原来分散的、个别的、局部的、无系统的信息资料，变成能说明事物的过程或整体，显示其变化的轨迹或状态。

第三步，做好调查材料的分析工作。有的时候调查方案中没有安排，但在调查过程中发现了一些重要情况，那就可以顺藤摸瓜地调查下去，往往会有出乎意料的重大收获。

## （五）避免陷入调查研究的误区

### 1. 首因效应误区

首因效应是指人们根据最初获得的信息所形成的印象不易改变，甚至会左右对以后获得信息的解释。第一印象中往往有虚假的成分，任何事物都在不断发展变化，合理的可以变为不合理的，原因可以变为结果，今为是者昨却非，反之亦然。要走出首因效应误区，就必须树立用发展的眼光看问题的意识。

### 2. 晕轮效应误区

晕轮效应是指在认识事物的过程中，人们常从对象所具有的某个特征而泛化到其他一系列特征。好比某些基层干部调查研究中只见树木，不见森林，只把事物的一方面揭示出来，

并加以程序化，形成一种较为固定的看法。如对之前扶贫没有出成绩的群众，往往用放大镜看问题，把芝麻看成西瓜；用照相机看成绩，把西瓜看成芝麻。“一叶障目，不见泰山”，好者百好，差者恒差。基层干部在分析群众问题时，要客观评价其缺陷和成就，才能引导他们积极向上。

### 案例：云南大理：随机调研是学习基层问政基层解困基层的好办法

#### 【背景】

云南省委组织部推行随机调研制度以来，大理州委组织部高度重视，认真落实省委组织部规定动作，充分借鉴各地先进经验，创造性开展自选动作。经过近两年的实践，探索建立起一套“方案策划—实地调研—分析研判—通报督改—成果运用”的随机调研机制，取得明显成效，受到省州领导认可、媒体关注和基层欢迎。省委常委、组织部长刘维佳同志2次作出重要批示要求加大宣传力度，深入总结借鉴大理做法和经验，及时在全省推广，中国共产党新闻网、《云南日报》、《中国组织人事报》相继刊发报道了大理州的随机调研典型经验做法。

#### 【做法】

（一）牢牢把握“务实践行”这个核心，把随机调研常态化制度化。一是完善制度流程。把随机调研日常管理服务工作由调研科统筹，研究制定《大理州组织系统改进调研联系群众转变作风实施细则》、《中共大理州委组织部随机调研制度（试行）》、《关于抓好随机调研有关工作的通知》，制作《随机调研手册》、联系方式、工作流程，用文件和制度规范统筹随机调研工作。二是明确覆盖要求。规定部机关每年调研要覆盖12县市、16个州属党工委、110个乡镇和20%的村（社区），确保实现每年覆盖所有县市、乡镇和州属党（工）委，五年覆盖所有村（社区）。并拓展机关、企事业单位、非公经济组织、社会组织等领域的调研，调研不仅直接到乡镇和行政村（社区），更是延伸到农户家中、田间地头、厂矿车间。三是坚持领导带队。每季度组成9个调研组，由9名部领导带队，深入基层开展调研。郑艺部长率先垂范，深入基层摸实情、解民困。仅去年以来，州委组织部机关累计调研110个乡镇、491个村（社区）、574个机关、企事业单位、非公经济组织和社会组织。四是做到“先沉再浮”。随机调研开展之初，为防止基层事先演练、事先清场，调研组悄悄下基层，又悄悄地回机关，不同程度存在“先入为主”、以偏概全的问题。对此，基层有意见、有压力。针对问题，州委组织部及时调整工作方法，坚持先“沉”下去摸实情，再“浮”上来作印证，在点上调研后，主动向上级党委或组织人事部门反馈，这种开诚布公的态度，不仅让基层服气，也打消了基层的顾虑。五是定期分析研判。建立每季度调研专题工作例会制度，由部领



导主持会议，分析汇总随机调研情况，研判工作、研究措施，针对随机调研存在问题进行探讨，提出下一季度开展工作需要注意的问题和重点需要加强的工作，研究基层反映问题的解决措施。六是实行季度通报。每季度对好的做法经验通报表扬，对存在问题提出意见建议，对发现的突出问题通报批评，限时整改，不属于职责范围内的问题，及时向有关单位通报；对涉及州委、州政府重大决策部署的，进行专题报告。七是推行挂牌督改。制定《随机调研通报批评单位挂牌督办整改销号制度（试行）》，把通报批评单位列为挂牌督改单位，责成上级党委或组织人事部门，以及挂牌督改单位对照“问题清单”逐项整改。

（二）牢牢把握“科学统筹”这个方法，形成随机调研“一盘棋”。随机调研开展以来，注重在协调上着力、在统筹上下功夫，坚持做到“五个统筹”。一是统筹调研主题。紧紧围绕组织工作的重点、难点、热点问题和时间节点确定调研主题。在主题策划方面，不搞“闭门造车”，而是采取领导点题、调研科拟题、业务科室议题“三堂会审”的方式，广泛征求意见，细化调研子项目，盯住薄弱环节去调研，盯住重点问题去调研，通过环环相扣、层层递进的调研，拓展了调研的深度，提高了决策的质量。二是统筹调研路线。制作实地调研单位统计表和随机调研覆盖图，逐一汇总梳理各调研组所调研单位，用“红旗”在行政区划地图上标注已调研过的点，在实地调研单位统计表上用不同颜色区分调研点调研次数（“橙色”代表调研过4次、“蓝色”代表调研过3次、“绿色”代表调研过2次），以“挂图作战”的方式，导航调研组多往“边、偏、冷”和工作薄弱的地方调研，有效避免“扎堆调研”。三是统筹调研任务。坚持把随机调研与专题调研、科室业务工作、挂牌督改单位回访督查“打捆压茬”，一并落实。结合随机调研，完成了党建工作专题调研、提高边疆民族地区群众工作能力问题研究等12个重点课题和专题调研工作。四是统筹调研人员。每季度统筹一次调研分组，由部领导带队，1-2个科室抽调人员随同调研，到1-2个县市和州属党（工委）调研。调研人员和调研区域一季度一轮换，防止出现在同一区域都是“老面孔”，避免“重复调研”。今年，结合群众路线教育实践活动，还把活动办人员一并列入调研分组。五是统筹调研成果。为避免“浅调研”、“假调研”现象发生，要求各个调研组每季度调研都要撰写有情况、有问题、有对策建议的调研报告。每个调研组成员撰写不少于1篇的调研心得或调研手记，年底进行评选。同时，向基层征集随机调研典型案例，汇编成册，集中展示随机调研成果。

（三）牢牢把握“成果运用”这个关键，把随机调研作为反思工作、改进工作、推动工作的有力抓手。注重成果运用，用随机调研抓部署落实、促工作提升。一是把随机调研作为考核党建工作责任制的重要依据。直接与县市和党（工）委党建工作责任制考核“挂钩”，

规定：省委组织部通报表扬加 20 分，州委组织部通报表扬加 10 分；省委组织部通报批评扣 20 分，州委组织部通报批评扣 10 分，通过结果倒逼过程，强化抓党建工作责任制的落实。

二是把随机调研作为研究问题、解困基层的有效手段。突出问题导向，认真梳理、聚焦组织工作的“软和弱”，基层反映的“急和难”，研究解决问题的办法。如：针对村级集体经济薄弱的问题，提出县市每年投入不少于 100 万元发展壮大村级集体经济；针对调研中反映基层党建工作任务重、经费不足等问题。从 2013 年起，每个乡镇给予 15 万元党建工作经费；从 2014 年起，每年给予每个行政村的工作经费达到 3 万元，每年给予每个村（居）民小组工作经费不少于 1000 元；针对基层党组织书记工作任务重、待遇不高等问题，提出对村党组织书记、村委会主任“一肩挑”不低于 1800 元，正职每人每月不低于 1700 元，副职每人每月不低于 1650 元；对社区专职工作人员的基础补贴标准在原有基础上再提高 300 元；对村（居）民小组党组织负责人和村（居）民小组长给予每人每月不低于 100 元的工作补贴；对非公有制经济组织和社会组织党组织书记每月不少于 100 元的工作津贴。针对调研中基层反映村民小组党支部办公无地点、活动无场所等问题，及时出台规划意见，对每个新建活动场所，由州县两级给予不低于 3 万元补助，力争用 3 年时间实现全州村民小组党支部活动场所全覆盖。弥渡县牛街乡大桥村党总支书记罗开胜深有感触地说：“近年来，组织部门实打实为基层解决的困难和问题真不少”。

三是把随机调研成作为教育实践活动征求意见的有效方法。广大组工干部轻车简从下基层、进农家、听真话、查实情，开展住村实践，推心置腹了解群众堵心的“忧”、真心实意听取群众的“怨”，深入查找“四风”方面的问题，针对基层反映会议多、材料多、展板多、考核多“四多”等问题，提出了精简会议活动，提高会议实效，改会风、开短会、讲短话，可开不可开的会议坚决不开。精简文件材料，切实改进文风，没有实质内容、可发可不发的文件一律不发，可报不可报的材料一律不报、可制不可制的展板一律不制。切实减轻基层负担，确实需要考核的工作年底一并进行考核。

四是把随机调研作为督促基层抓落实的有力抓手。紧紧盯住落实没有？怎样落实？突出重点、抓住关键、把握时间节点，精心策划调研主题，抓督查促落实。对落实不到位的，“点对点”反馈，并现场进行指导；对不落实的，予以通报批评，挂牌督办，责成上级党委或组织人事部门跟踪督办，形成工作推动上下“一盘棋”。如：针对部分新农村指导员不在岗、履职不到位的情况，研究制定“三亮一评”制度，并改变一味加压基层的做法，构建起州委组织部、州委新农办、派出单位、所驻单位“四重管理”的机制，让一些长期“潜水”的新农村指导员“躲不了”、“藏不住”。

五是把随机调研作为日常考察了解干部的有效手段。在随机调研中，部领导采取主动约谈、上门访谈、个别交流、集体恳谈等多种方式开展谈话活动，了

解各级班子和领导干部履职情况，掌握干部的思想动态。部务会每季度定期对州管领导班子和领导干部进行分析研判，了解掌握班子运行情况和干部德才表现。同时，注重在“乡语口碑”和“街谈巷议”中听取基层干部群众对考察对象的反映。六是把随机调研作为学习基层提升工作的好方法。坚持带着学习的态度下基层，带着发现的眼光下基层，了解基层创造的经验 and 先进典型。在随机调研中，总结推出了鹤庆“党员中心户长制”、云龙“干群心连心”等先进经验；发现了33年坚守麻风病疗养院的好医生李桂科、“大难当前先救民”的村支书杜良等一批先进典型，编印《感动大理》学习读本，为基层党组织和广大党员干部提供可学的典型。

### 【成效】

——转变了作风。不打招呼、不搞陪同、不定路线、随机选点、直插基层、食宿自理的随机调研，让组工干部主动放下“身架”挖深井、找活水，有效解决了“浅调研”、“假调研”、“被调研”的问题。宾川县拉乌乡碧鸡村党总支书记陈仕文说：“以前，领导干部调研，都是提前通知基层单位，安排调研点，‘演戏’成分太重。随机调研推行以来，我们明显感到，‘作秀’的成分不在了”。

——摸到了实情。“先沉下去、再浮上来，先了解情况、再交换意见”的调研办法，让组工干部听到没有过滤过的声音，看到没有包装过的工作，掌握到原汁原味的素材，提高了发现问题、分析问题、解决问题的能力。

——推动了落实。通过通报批评、挂牌督改、回访督查，改变了过去落实工作靠打电话、发文件的方式，有效解决了“肠梗阻”的问题，推动了组织工作各项任务的落实。

——增进了感情。通过深入基层一线和田间地头第一现场，与群众“同吃同住同劳动”，开展民情恳谈等形式，让组工干部在与群众同坐一条板凳、同围一桌吃饭、同耕一块田地中体验到了民情，学会了换位思考，拉近了距离。

——推广了经验。2013年10月，大理州委专门下发《关于在各级领导干部中强化随机调研进一步转变干部作风密切联系群众的通知》，对强化随机调研提出8项要求，州级领导率先垂范、带头实践。目前，随机调研制度已在各级领导干部中广泛推行。

### 【探讨】

启示一：做好面上统筹，随机调研成为反思工作修正决策的好办法。随机调研的目的不是指责基层、批评基层，而是为了摸准实情、反思工作、修正决策、督促落实。必须避免“随意”、“扎堆”及“盲目”调研等现象，做好面上统筹，才能真正掌握实情，了解情况，反思工作，改进提高，把随机调研推向实处。实践证明，随机调研能够最真实的反映工作进展

和了解掌握工作中出现的新问题、新情况，有效促进工作落地实施，避免“浮在半空”和“虎头蛇尾”，只有加强统筹，注重上下协调开展、左右配合衔接，才能建立起一套有序、高效、科学的随机调研工作机制，形成工作合力，让组工干部在随机调研过程中当好“千里眼”、“顺风耳”，把基层情况摸清、摸实，正确处理好随机调研与业务工作的关系，在“两手抓”中提高组织工作科学化水平。

启示二：形成工作常态，随机调研成为解困基层推促落实的本领。“智慧来自民间”，只有深入基层，虚心向基层学习好经验好做法，才能寻找到解决问题的“良方”，掌握运用随机调研是组工干部干好工作的一种本领，也是做好工作的一项基本功。在思想认识上切实转变“模式化”、“形式化”调研思路，掌握随机调研方法，用随机调研改进、总结、完善、提高各项工作落实，将其作为一种工作习惯融入日常工作中，体现在岗位要求上，贯穿于组织工作的各个方面，切实将随机调研作为一项常态化工作机制，把基层困难、需求摸准摸实，始终把工作重心放在群众急需解决的问题上，持之以恒地抓好落实。

启示三：密切党群干群关系，随机调研成为服务群众推动发展的重要载体。把随机调研作为对症下药、补齐短板作为强化随机调研成果运用的重要举措，聚焦组织工作的热点难点问题，研究对策，完善制度，解决问题的办法和措施，扎扎实实抓好随机调研制度的执行，自觉主动地加入到随机调研的队列中来。把随机调研作为问计于民问需于民的重要抓手，切实解决进基层存在的困难和问题，密切干群关系，让随机调研的“脚步”更加务实，更加深入，通过随机调研更好地体验民情、摸准实情、评估工作、推动发展。

（资料来源：中国共产党新闻网）

### 三、撰写调研报告

调查研究最后一步是撰写调查研究报告。这种书面报告是一种应用文体，是基层干部调研能力的集中体现。通过对收集情况深入研究，提出一定的见解。调研报告的撰写特点：

真实性。尊重客观实际，让事实说话，在调研报告中，不仅主要人物和事实要真实，就是事件的时间、地点、过程及各种细节也要绝对真实，不能有半点浮夸和虚假。调研报告中一些结论，也必须来源于对具体事实的周密考察和分析研究，并以实际材料来说明观点，绝不能靠主观臆断。

典型性。调研报告所调查的对象一般都具有典型性，如果调研报告所反映的只是没有任何典型意义的孤立的个别事例，就不会对工作有指导意义。

应用性。调研报告都属于应用性文体，而且属于公务文书。公务文书分为两大类，即法定公文和事务公文。调研报告、讲话稿、工作计划、工作总结、简报等文种属于事务公文，

行文相对灵活，没有那么多严格的规定。

政策性。调研报告作为一种经常性的行政行为，必须遵循依法行政的原则，对事物的判断以及形成的观点要符合党的路线、方针、政策的要求，符合国家的法律法规以及各种条例规定。学习相关的政策规定，是撰写调研报告前的一项重要准备工作。多数调研报告不仅要提出问题，还要提出一些合理化建议供决策者参考，以推动或改进工作、解决实际问题。

### （一）熟知调研报告的写作技巧

在具体写作调研报告的过程中，要注意把握以下几个写作技巧：

#### 1. 大小标题要鲜明

题目和文中的大小标题是调研报告的纲和目，是调研报告的骨骼。在不少情况下，人们总是先看调研报告的题目和大小标题，如果产生兴趣，才会认真地阅读这篇调研报告。因此，在写作调研报告时，一定要在题目和标题上下功夫，力求使大小标题引人入胜。

#### 2. 行文要符合逻辑

无论是篇章结构、章节结构，还是段落结构，都要讲求逻辑顺序，在阐述一个观点时，先说什么，后说什么，要做精心安排，使读者随着调研报告的叙述，不断加深对观点的理解，并且能引发新的思考，获得新的认识和体会。同时，要做到概念清晰，判断准确，推理自然，防止词不达意或概念含混，避免逻辑思维的混乱。

#### 3. 数据要核实准确

任何事物都是质与量的统一，在写作调研报告时，既要有定性描述，也要有定量描述，这里有一个如何使用数据的问题。首先，使用的数据必须真实可靠，没有水分，不能虚假，这是最基本、最重要的要求。其次，要根据阐明观点的需要，选择那些最能反映事物本质的关键性数据，既不能信手拈来，也不能搞数字堆砌。准确而合理地使用数据，可以增强论证的正确性和说服力，也可减少文字篇幅，有时甚至起到大段文字所不可替代和事半功倍的作用。

#### 4. 议论要恰当精辟

调研报告是对调查得来的实际材料进行理性思考的产物，是一个由感性认识上升到理性认识的过程，必须具有一定的理论深度。因此，写作调研报告常采用夹叙夹议的方法，在重大和关键问题上，做点理论阐述是十分必要的。但是，发议论，一方面要适当。凡是调研报告中所运用的实际材料和典型事例已能充分说明所得出的结论的，就不要再画蛇添足地发表议论。另一方面要精辟。调研报告不同于理论文章，它是以叙述为主，议论是点睛之笔，要一语中的，单刀直入，在文字上要简洁、概括，不能长篇大段地发议论。否则，会显得累赘

和多余。

## （二）设计好调研报告的结构

文章的结构，具体的是由各个自然段组成和表现的，而调研报告的段落又有其特殊性。调研报告的“段落”是统一、完整的，需要在一个段落中集中、完整地表达一个意思，每个段落表现一个观点，具有相对的独立性和完整性。因为调研报告由基本观点和说明它的从属观点组成，它的每个局部，又由一个从属观点和说明它的具体材料组成，这就需要在遵循主体结构的基础上，注意“段”的把握，把同一观点统领下的材料组织到一起，构成一个统一完整的“段落”，便于文字表达，也便于阅读和理解。构成调研报告的主要部分有标题、导语、主体。

### 1. 标题

政府机关调研报告不同于新闻类的调查报告，其标题比较简单，一般采用单行式的，有的是明确调研的内容，有的是明确调研的结论，有的是明确调研得出的观点。

### 2. 导语

导语处于调研报告的前面，是调研报告提出问题的部分，是作者表达立场、观点的重点所在，也是全文的“纲”。导语主要有五种类型：一是交代调查活动的一般概况。二是介绍调查分析对象的基本情况。三是阐述研究议题的意义或调研的由来。四是概述调研报告的主要内容。五是点出调研报告的基本观点。在构思导语时，要防止与标题的内容相重复。

### 3. 主体

调研报告的主体是调研报告的主体，它的结构安排服从于报告内容的要求，因报告内容的不同，其主体结构也各不相同，但同一种类型的调研报告其大致的主体结构是相同的，只是因取舍不同而略有差异。解决问题型的，包括问题的表现、影响、产生的原因以及对策或建议。政策研究型的，包括问题的现状、影响、解决问题的重要性、产生问题的政策原因以及政策建议。决策反馈型的，包括决策实际效果、对决策成效评价以及加强或改进建议。评估预测型的，包括主要数据情况、对形势的评估、对趋势的判断以及进行有效调控的建议。参观考察型的，包括成效、做法或主要经验，以及具有借鉴性的建议。新生事物型的，包括新生事物产生的背景、过程、效果，新生事物的特点、意义，可行性分析，以及鼓励和支持新生事物发展的建议。

## （三）调研报告不同部分的写作方法与要求

### 1. 大、中、小标题的写法及要求

调研报告的标题可分为大、中、小三种。大标题就是一篇调研报告的题目，确定大标题

有两种方法：一是直接标明调查的内容或单位，如《关于 ××× 问题的调查》《关于 ××× 单位的调查》，这种方法可使读者一目了然地了解该调研报告所要叙述的内容和范围，且简便易行。二是将调研报告的主体思想概括为标题，再用副标题说明调查的内容和单位。这种标题方法使读者清楚地掌握调研报告的主要观点和结论，但这种标题往往要下较大的功夫拟制。调研报告的中标题就是各部分的题目，这是支撑调研报告的主框架。一般来说，若调研报告采取的是纵向结构，那么，中标题应从反映客观事物发展过程中不同阶段呈现的特点角度去进行概括；若采取的是横式结构，中标题则可从反映事物联系情况出发，围绕主题，选择同一角度，列出观点，然后进行概括。在调研报告的各个部分中，常常需要再作分解，再列出几个小观点，有层次地深入展开分析论述。这些小观点也就是小标题。相对于大、中标题，小标题必须更具体深入，但必须紧紧围绕每个部分的中标题，而不能与之相悖。

## 2. 导言的写作方法及要求

导言的作用是介绍调研报告研究的主要问题、相关研究与评论、本调研报告的主要内容、报告定位。通过导言可以确定报告的语言风格、适用范围等。通过导言，可以使读者对报告的大体情况有一个了解，在具体阅读时能够把握住重点和主要的问题。导言的主要内容可以分为三个方面：一是调研活动所要解决的主要问题。二是介绍调研活动研究什么问题，是在什么情况下选择这个问题的，这一个问题有什么性质，为什么是值得研究的，有什么研究意义等。三是其他人对调研问题的研究情况。介绍有什么人，从什么角度，运用什么方法和手段对这一问题研究的情况，有什么结论，他们的研究的主要意义、优点是什么，存在什么不足。导言的写作方法有以下几种：

①交代情况法。在调研报告的导言中介绍调研对象的基本情况，概括调研报告的主要内容。

②直述主旨法。直接说明调研活动的主要目的和宗旨。

③描述结论法。直接描述调研报告的主要结论。

④设置疑问法。对于调研的主要问题采用设问的方法提出。

## 3. 正文的写作方法及要求

调研报告的正文是一篇调研报告的主体部分，是反映调研成果的最重要的部分。可以说，一篇调研报告质量的优劣，主要就是看其正文部分写得如何。

①不同类型的调研报告，其正文表述各有所侧重。关于综合性的调研报告，其内容必须既要反映某一地区的经济、政治、文化、社会、生态等各方面的现实情况，也要反映历史渊源、发展过程、时代变迁和来龙去脉，给人以整体、全面、系统的认识，为领导机关制定有

关方针、政策提供依据和参考。关于新生事物的调研报告，其正文表述内容应着重反映被调查新生事物的背景、过程及其特点，分析新生事物在现实社会生活中的重大意义和作用，揭示新生事物的成长规律和发展趋势，使人们对新生事物有一个全面的把握，从而增强促进新生事物生长的自觉性。关于揭示问题性的调研报告，既有专题性的，也有在一般调研报告特别是总结经验性的调研报告中揭示某一问题和不足的，这类调研报告的正文内容不仅要客观如实反映问题，而且必须揭示问题的实质，分析问题产生的根源，提出解决问题的对策。关于研究型调研报告的正文内容应着重围绕研究的学术观点，运用调研资料进行论证，上升到理性认识，揭示事物的内在联系和客观规律性，接受实践检验，用以指导社会实践。关于经验性调研报告的正文内容应着重介绍先进的经验、做法、效果，供人们在实践中学习和借鉴。关于建议性调研报告的正文内容应着重阐述在调研、分析的基础上，对现行工作提出改进和完善的具有可操作性的措施，提高领导水平和工作水平。

②调研报告的正文表述结构也各不相同，包括平式结构、序式结构和混合式结构。平式结构又称为横式结构，它是按照事物内部和外部的内在联系，从同一个角度提出问题，围绕主题列出几个平行观点展开阐述。如对某企业运行质量的好坏，就可从企业的决策机制、经营机制、分配机制、用人机制等几个并列的方面进行分析。序式结构又称为纵式结构，它是按照事物发展变化的时间顺序组织材料，把事物发展过程的阶段性演变表述清楚。这种方法有助于帮助人们全面、深入了解事物发展的来龙去脉。混合式结构又称为纵横式结构，即是综合运用上述两种结构。一般内容丰富、背景广阔、综合性强的调研报告，都采用混合式结构，对被调查问题从纵向和横向两个方面进行深入剖析，然后综合起来引出结论。

#### 4. 结尾的写作方法及要求

人们常说，做任何事情都要善始善终，调研报告写作也不例外。调研报告有一个好的结尾，往往能起到画龙点睛的效果。调研报告仅有好的开头是远远不够的，必须自始至终都要有较高的水平和质量，否则，虎头蛇尾、头重脚轻，会严重影响整个调研报告的质量。调研报告的结尾通常有三种情况：

一是总结性结尾。它是在正文的基础上，用精辟概括的语言对全文作一个总结性表述，这种结尾起到首尾呼应、一以贯之、加深印象、深化主题的作用。

二是启示性结尾。它是在总结概括的基础上，提出新的问题，给人以新的启迪和思考的空间。

三是自然性结尾。它不单独成为一部分，仅以正文最后的一段文字作为全文的结束语。这种结尾一般是在调研报告的篇幅不是太大，内容较为单一的情况下使用，但是，这最后一



段文字仍带有结尾的性质。

#### （四）调研报告语言表达的基本要求

基层干部进行撰写的时候要特别注意语言的运用。其基本要求是严谨、简洁、朴实，适当引用生动活泼的群众语言和形象性语言，增强语言的生动性。但语言的形象化以不损伤内容的真实性或真实感为原则。

##### 1. 语言要严谨

语言严谨是指调研报告的撰写，要求选词造句精确、分寸感强，对事物进行准确、周密的描述和恰当的评价。其一，要恰当地使用词语。词语是语言的最小单位，每个词语在特定的语言环境中都有特定的意义，撰写时要准确辨析词义。尤其要认真辨析同义词和近义词的细微区别，做到用词恰当，准确无误。其二，语言要规范。要按照语法造句，做到语言通顺，合乎语法规范和语言习惯。其三，陈述事实要真实可靠，引用数据要正确无误。对事物的分析、评价要缘事而发，注意掌握分寸，不可随意拔高或贬低。避免使用含义不明确或者容易产生歧义的概念或句子。引用的数据要核对准确，一般情况下不用模糊数据，对于有些非用不可的模糊数据，要作必要的说明。

##### 2. 语言要简洁

行文简洁是调研报告语言的又一要求，也就是要用较少的文字尽可能地表达最新、最重要、最丰富的内容，做到言简意赅。一是行文时要开门见山，不拐弯抹角。二是要注意锤炼字句，切不可追求文字的华丽而堆砌辞藻，用字坚持能少则少。三是段落要删繁就简，尽量压缩。四是在叙述事实情况时，必须使用简述的手法，把事实浓缩，直接陈述事实，不作过多的描绘。五是对观点的阐释不作烦琐的论证，做到意尽则止。

##### 3. 语言要朴实

调研报告主要面向公众，其文体特点决定了它必须以事实为基础，语言应力求朴实严肃，平易近人。多使用大众化的语言，避免大多数人看不懂的生僻、深奥术语。不矫饰，不浮夸，不虚构。如反映情况的材料，主要是通过实实在在的事实说话。这就要求在语言文字的表达上，一定要善于选择那些实在、贴切的词语。不要过多地选用修饰成分或言过其实的形容词。不要讲空话、套话。不随便使用夸张的手法和奇特的比喻。可以适当地运用群众语言。群众语言新鲜活泼，幽默有趣，运用得好，可以增强新鲜感、幽默感、形象性和吸引力。但应避免使用大多数人不懂的方言、土语；若非用不可也应加以说明。

总之，调研报告不是文学作品，它具有较强的应用性。关键要抓住问题的主要矛盾和矛盾的主要方面，用最简练的语言概括和表述，做到精炼准确，要言不烦，力争以较少的文字

清楚地表达更多的内容。一篇好的调研报告需要反复推敲，仔细琢磨。基层干部只有通过加强各方面的修养和语言文字表达的训练，才能提高驾驭语言文字的能力，才能写出语言生动又通俗易懂的调研报告。

（撰写调研报告部分内容摘自《领导干部下基层的方法与实务》，作者王兆屹等）

### 案例：六字诀写好调研报告

当前，干部下基层调研已经成为常态。作为一名机关文字工作者，如何写好调研报告是一项重要工作。笔者认为，要写好调研报告，关键要在“准”“实”“新”“快”“细”“简”六字上下功夫。

在“准”字上下功夫，精心选题，增强科学性。一是紧扣党委和政府中心工作选准题。坚持抓大事、谋全局的原则，自觉把调研工作与党委、政府决策部署紧密联系起来，为党委、政府决策出准主意、出好主意。二是紧扣经济社会发展中的重大问题选准题。密切关注上级政策动向，加强对经济社会发展中重大问题的研究，为本级党委、政府科学决策提供准确依据。三是紧扣热点难点问题选准题。把握重点，选出影响和制约本地改革发展的热点、难点、焦点问题，认真加以研究，切实打好前战。

在“实”字上下功夫，扎实调研，增强针对性。一是态度要老实。以求真务实的态度，按照实事求是、切实可行的要求，从自身实际出发，实实在在地做好调研工作。二是工作要扎实。扎实的前期准备是提高调研质量的重要保证。只有扑下身子、深入实际、把握实情，才能把调研工作开展好、把调研报告撰写好。三是报告要真实。在写调研报告时，不仅要肯定成绩，还要客观反映存在的问题，坚持问题导向，写出可靠可信的调研报告，为领导决策提供真实参考。

在“新”字上下功夫，突出新意，增强指导性。这里讲的“新”，主要指的是有新意、有见地、能够抓住人心。一是角度要新。写调研报告时，选择独到的切入角度非常关键。这就需要作者独具慧眼，选好切入点，在大中取小，以小见大。二是观点要新。调研报告不是老生常谈，而是针对遇到的问题，提出新思路。作者要根据新形势、新政策的要求，运用发散思维，发表自己的真知灼见。三是素材要新。以超前的意识和长远的眼光认真分析、研究本地的经济社会发展现状，努力在走访调研过程中挖掘具有创造性和新颖性的素材。

在“快”字上下功夫，紧抓热点，增强时效性。调研内容的时效性较强，必须在“快”上着眼，把“快”体现在调研工作全过程。一是着手要快。古人云：“凡事预则立，不预则废。”对调研工作要早做打算、超前谋划、充分准备，以最快的速度确保各项目标和任务圆满完成。二是调研要快。严格按照党委和政府决策部署要求，第一时间深入基层开展调研

活动，及时掌握最新情况，以最短的时间取得最满意的效果。三是成文要快。无论是从文章的构思撰写，还是分析研究，都要“快”字当头，以最高效的方法写出高水平的调研报告。

在“细”字上下功夫，深入分析，增强系统性。老子曰：“天下大事，必做于细。”要想把调研报告写好也需要从细微之处入手。一是考虑论证要详细。对调研掌握的情况和征集到的意见建议，要反复推敲、详细论证，站在全局的高度，提出可行实用的意见建议。二是数据收集要仔细。在调研过程中要细致入微、一丝不苟，认真收集相关资料和所涉及的每一项数据，确保没有纰漏。三是谋篇布局要精细。要着眼于实、立足于高、定位于远，按照严谨、适当的要求，于精细之处思考问题、谋划发展、摸索规律，力争勾画出清晰、合理的篇章结构。

在“简”字上下功夫，直抒胸臆，增强易懂性。调研报告不是对调研情况的简单罗列和堆砌，而是要用最简短的内容阐述最深刻的道理。一是表述要言简意赅。紧扣调研主题，抓住本质要害，以简洁明了的文字准确表达出调研报告的主要内容。二是语言要流畅简洁。在写作过程中不能过度追求词句的华丽，要朴实自然、通俗易懂，用简明扼要的文字表达出最多的意思。三是行文要删繁就简。古人云：“要言不繁”。按照“写短文”的要求，对掌握的材料进行合理取舍，当详则详，当简则简，做到详略得当、简洁明白。如此方能真正返璞归真，为写好高质量的调研报告奠定基础。

（资料来源：《中国组织人事报》作者：袁帅锋）

## 第二节 密切联系群众，贵在有效沟通

密切联系群众是我们党的一个永恒课题，广大基层干部要牢固树立群众观点，认真贯彻党的群众路线，始终不忘联系群众，自觉主动深入群众，尽心竭力造福群众。

### 一、密切联系群众，需要树立两种意识

#### （一）牢固树立全心全意为人民服务的宗旨意识

树立正确的群众观，加强党的群众路线、群众观点、群众利益以及群众工作等方面的群众观教育，把基层干部的思想 and 行动统一到十八大精神上来。按照社会管理精细化的要求，大力推行网格化管理，进一步分片划区，实行干部承包责任制，通过重点式考察、典型式比较、专题式调查等党性分析手段，不断完善领导干部直接联系群众的体制和机制，调动干部服务基层、服务群众的积极性、主动性和创造性。

#### （二）端正态度，从思想上树立尊重群众意识

孟子云：“爱人者，人恒爱之；敬人者，人恒敬之。”尊重是美德，是加强沟通、构建良好人际关系的前提。党和政府始终强调“全心全意为人民服务”的执政理念。基层干部要发挥自己的作用，一刻也离不开与群众进行及时有效的沟通。因此，基层干部在领导工作的过程中，首先要懂得尊重群众，才能得到人民群众的理解、信任和支持，才能真正沟通民意。

### 二、与群众沟通要善于倾听

基层干部和群众良好的沟通，往往从善于倾听开始。善于倾听才能激发群众的谈兴，才能听出对方的心声。所以，善于倾听是做好群众工作的重要条件。

倾听不能只是单纯的听，而是必须主动参与，通过接收信息、思考、理解，并做出必要的反馈。同时，还要注意语气、手势和面部表情等方面。会“听”，才能更准确地把握谈话者的意图。通过倾听，能感知说话者流露出的情绪、传播出的信息，才能根据对方的言谈了解其心理与个性，才能更好地促使对方继续谈下去，达到最终目的。善于倾听不但可以给人留下良好印象，还可以调动他人的积极性。因为，倾听本身就是一种鼓励方式，能提高对方的自信心和自尊心。

#### （一）倾听的技巧

无论是普通人还是基层干部，我们都要有一个共识，就是在别人发言期间，不轻易打断，是一种教养也是对他人的一种尊重。有时干群关系紧张往往是由于沟通不畅，在和群众谈话时，频频打断对方讲话，主观臆断讲话人接下去将说些什么，总想着自己要说什么。很难做到认真倾听。当然，倾听不只是用耳朵“听”，还要用“心”听，要在微表情或者动作言语

间跟讲话者进行互动。

#### 1. 用心感受，勿有抵触情绪

第一，眼神要柔和，不能一动不动的盯着讲话人看。要让讲话人放轻松，才能在他的叙述中获得更多内心想法。第二，善于记录总结。有时讲话人说话可能条理性不够清晰，常常同一个话题多次提及，这时就需要基层干部实时记录，并做内容的概括。才能在后期与之沟通时，抓住重点，提出较有针对性的方案。第三，注意自己身份，对方所说的话有可能有不妥之处，需要提醒和指正，也有可能表露出某种不适当的情绪，需要倾听者适当地予以分析和评价，这样才会使对方心悦诚服。

#### 2. 适时提出问题，给予反馈

积极倾听需要反馈。讲话者陈述的目的是能够达到有效交流，因此是希望和倾听者交流，如果倾听者没有任何的反馈，那么讲话者可能情绪容易焦虑，在倾听对方讲话时，你可以适时提出一些问题，或者用自己的语言描述对讲话人所表达的思想与感情的理解。

### （二）倾听并及时处理群众的抱怨

作为基层干部，处理群众抱怨是日常工作的一部分。“抱怨”看似寻常，其背后却隐藏着极大的隐患。因为群众出现怨言往往是基层干部某些工作做的不到位。当群众的怨气积压到一定程度，可能会引发群体性事件，直接影响政府的正面形象。正确看待群众抱怨，处理群众抱怨，才能使基层干部意识到工作中的不足，进而改进工作。提高党政机关的威信。

## 三、与群众沟通的说话技巧

基层干部深入基层做群众工作，必须要学会与群众交流谈心。这就需要掌握与群众沟通的方法与技巧。

### （一）使用“群众语言”可以拉近干群关系

基层干部要想及时了解群众的意愿和需求，就需要与群众做到有效沟通。沟通简单来说就是语言信息的传递。沟通有效的前提就是沟通双方能够听懂双方的语言。与群众沟通，就要用群众可以听懂的语言，不同地区的群众总有自己的说话习惯，无论是语气语调还是口头语，这些就是属于当地的“群众语言”。

基层干部学习“群众语言”，首先就要需要深入了解群众的生产生活状况，需要了解更多的政策法规的本质，还要懂得与群众换位思考。“群众语言”包括俗语、谚语、歇后语等。入乡随俗，善用当地人的语气语调，更容易与群众拉近关系。因为，只有用群众的语言才能引起群众的共鸣，才能更容易得到群众的充分理解和支持。

## （二）与群众沟通要会用“大白话”

部分基层干部认为当官要有个官样，所以，与群众沟通满嘴的官话，简单的道理绕来绕去，结果是，不讲时群众还明白一些，越讲群众越迷糊。因此避免用机关的话语体系与老百姓对话，否则，双方各说各的话，各想各的事，无法与群众深入交流，更谈不上说服对方和打动对方，甚至严重的可能会制造新的矛盾。

基层干部要学习将党和政府的一些专业术语用“大白话”言浅显地表达出来，让群众听得懂，用通俗易懂、生动活泼的群众语言和群众沟通无疑会缩短与群众的距离。沟通，要了解群众的特点。部分群众受文化水平的限制，往往更喜欢直来直去。通俗易懂的讲话永远受到群众的欢迎。因为语言贴近百姓，也让人倍感亲切，而因为亲切，才激荡人心，由此产生无穷的力量。如“撸起袖子加油干”出自习近平 2017 年新年贺词。“撸起袖子加油干”，是时代赋予我们这一代人的使命，更是我们向未来作出的承诺。2017 年 12 月，“撸起袖子加油干”入选“2017 年度中国媒体十大流行语”。2017 年 12 月 12 日下午，《咬文嚼字》评出了 2017 年度十大流行语，“撸起袖子加油干”位列其中。

所以，应该提倡领导干部正确看待“大白话”，更要多讲些“大白话”。它是真正的大众话，质朴、纯洁，富有极强的感染力和生命力，因为直接来自民众，更能准确地反映民意。

### 案例：掌握好讲“群众话”这门调研艺术

年前，某地开展脱贫攻坚考核工作，一位乡镇干部看到入户调查问卷后不禁发愁：问卷里近 200 个问题，不仅多，还十分书面化，“诸如‘医疗费占全年家庭纯收入比例’‘分红占入股股金的比重’等问题，有的连大学生都难答，不把贫困户问住才怪。”（2 月 27 日《人民日报》）

脱贫攻坚工作中，采取入户问卷调查是掌握贫困现状、了解致贫原因、研究脱贫举措的必要手段之一。问卷设置得相对细一些、全面一些，的确有助于精准把握情况、收集信息。但面对群众的事情，就当多设身处地为群众着想，既然贫困群众是调查对象，其文化程度相对不高，如果把问卷设置得像“阳春白雪”一般，尽是文绉绉的书面语、官方语，老百姓很难有亲切感。

笔者在走访调研中，曾遇到过两类鲜活的案例：有的同志经验尚浅，未能掌握与群众沟通、交心的方法，调查过程中问一句，让群众答一句，看似认认真真在搞调研，却无形中架起了一座“隔离墙”，让人浑身不得劲，用群众自己的话讲，就是像在“审犯人”，这样的方式着实不可取。也有的同志在走访前做足工作，把已知的信息划掉，将可以同时了解的内容合并，等到了走访时，不急着按部就班问问题，先交流交流感情、活络活络气氛，很快便集

齐问卷，跟群众话别。

两种方式，孰优孰劣，一目了然。群众是淳朴的、民心是纯粹的，做群众工作、了解群众情况本就是让群众安心、顺心的善意之举，决不能因为“说话”而造成“祸从口出”，导致与群众的不和谐。学会与群众沟通、善讲“群众话”，能够在无形中拉近干群的距离，更显贴心和温馨。尤其在一些群众的思维定势中，总觉得党员干部是遥不可及、难打交道的群体，通过“接地气”的走访、“无障碍”的攀谈，让群众打心眼里明白我们是为他们好的，这一抹隔阂也自会消失于无形，搭建起更有利于沟通的桥梁。

由此可见，会讲“群众话”本就是对事业、对工作的负责，对群众、对使命的担当。“群众话”不仅要能在嘴上说出来，更要能在群众工作的方方面面得到充分的体现。广大党员干部要多到基层走一走、看一看，多与群众说说体己话、谈谈实际问题，潜移默化中提升说“群众话”的能力，养成说“群众话”的习惯。要善做推进事业、关怀群众的“双向转述人”，既能够将文件精神政策的精神要旨理顺、吃透，用接地气、有韵味的“土话”讲给群众听，也能够把广泛收集的“群众话”“百姓理”上升到理论层面、制度层面、官方层面，用于服务中心、服务大局。当然，会说“群众话”、善讲“群众话”并不能一蹴而就、一步到位，需要在真刀真枪的实践中不断积累、在实实在在地与群众打交道中不断打磨，让能力成为本领，让本领成为习惯，让习惯成为理念。只有这样，才能更好地贴近群众、服务群众，得到群众发自内心的尊重、爱戴和支持。

（资料来源：中国共产党新闻网，作者储旭东）

### （三）沟通的基础要善找共同语言

基层干部要接通“地气”，站在群众的立场上，换位思考，把群众当亲人，把群众的困难当作自己的困难去对待，增强贴近群众的亲和力。这样讲出来的话才会贴近群众、贴近生活。因此，一定要讲群众自己的事情，讲群众关心的事情，这样群众才愿意听、才听得懂。有了共同语言，群众自然而然地就会把基层干部当朋友。

### （四）与群众交流需要真情实感

领导干部在同群众说话的过程中，语言要有丰富的感情色彩。因为充满情感的话才容易打动人，起到良好效果。首先，在谈话的过程中，需要领导干部真实地表达情感。只有真实的感情，才能减少群众的戒心。其次，谈话中，基层干部自始至终需要保持清醒的头脑和高度的理智，注意不被双方的不良情感所左右，并对这种不良情感及时加以引导。情感简单来说就是讲话要有人情味。基层干部是否善解人意、体恤和关怀群众，直接决定着这个地方人性化氛围的浓度。

## （五）劝导群众要懂得语言技巧

有些群众有时会意气用事，基层干部要善于用委婉的口气、放低姿态进行劝导。

（1）设问的方法引导对方。比如，假设情景，找一个和对方有相同处境的人，让群众站在第三者的角度客观地分析。说出一到两个解决办法，征询对方看法。

（2）多肯定少否定。比如“你这样做是不道德的行为。”这些态度极鲜明、刺激性很强的否定句，不适宜于劝导。可以尝试采用肯定或设问进行劝导。比如“顶天立地男子汉要敢于承担责任。”“一个顶天立地男子汉怎么能只想着逃避呢？”

（3）理解先行，拉近心理距离。将心比心的过程就是拉近干群关系的过程。首先表示自己感情上是认同对方，同情对方的困难、不幸。这样容易得到对方的信任，拉近心理距离。等群众放心防备，在动之以情晓之以理分析种种弊端，再提出解决方法，这样群众的接受度也是较高的。

### 案例：群众工作首先是态度问题

“乱搭乱建全家短命”“不出义务工全家无祖宗”……近日，有网友曝光，云南某村出现了数十条这样的“诅咒式标语”。更令人震惊的是，这些标语竟出自当地村委会之手，甚至还被贴在了村干部的轿车上。

本应是服务群众的基层组织，何以对大家如此恶语相向？依着当地的说法，“该标语虽用词不妥，但出发点是好的”。因为有村民不仅不配合人居环境改善工作，还对村干部冷嘲热讽。不难发现，当地口中的“好”，无非是要“推动工作”。与其说这是无可奈何“出此下策”，不如说是工作不得要领后的恼羞成怒。从实际效果看，这种“诅咒式”标语早已背离“好”的初衷，非但起不到警示作用，反倒会激起众怒。当地村民气愤地追问“文明社会怎么能这样搞”就是明证。

从“做麻黄碱，生孩子不长屁眼”到“乱扔垃圾者全家病死”……一段时间以来，禁而难绝的“诅咒式标语”暴露出基层治理中存在的诸多问题。用词极端、做法偏激的背后，既有位置不正、高人一等的观念问题，也有急躁冒进、盲目蛮干的方法问题；既有手中无招、胸中无策的能力问题，也有沟通不足、协调不力的作风问题。秉持这样的理念和思维跟群众打交道，难免会引发大家的抵触和反感，生出“惠民政策不惠民”的恶意揣测。基层干部观念不更新，方法不升级，诸如此类“诅咒式”问题就还会层出不穷。

“关系搞不好，是根本态度问题”，毛泽东同志的这句叮嘱，对基层干部同样适用。正所谓“以真心换真心”，为官者多一分平易近人，群众也就多一分耐心；多一分将心比心，群众也会多一分信任。就拿标语来说，其本身就是干部与群众沟通的重要桥梁。“一支笔抵



得上一千条毛瑟枪”，好的标语成风化人，能充分调动群众的积极性。在这方面，我们不妨将视线拉回至 80 多年前的长征路上：“当兵就要当红军，处处工农来欢迎；当兵就要当红军，帮助工农打敌人”“红军到，穷人笑”……一个个朗朗上口、通俗易懂的“顺口溜”深入人心，瞬间拉近了军民之间的关系。时至今日，这份本领更有着深刻的时代价值。

当前，基层工作复杂繁重，面临的挑战也更加严峻，需要基层工作者多一些推心置腹，少一些虚与委蛇，多一些循循善诱，少一些简单粗暴。沟通是建立互信的最好手段，唯有如此，才能实现基层的善治。

（资料来源：北京日报，作者项堃）

### 案例：密切联系群众 贵在有效沟通

在基层调研时，经常能听到这样一种说法：“现在交通工具发达了，干部与群众的距离却远了；通讯工具先进了，干部与群众的沟通却难了；干部的学历高了，做群众工作的水平却低了。”这种说法未必全面，却反映出一个问题：党群干群之间的联系遇到了障碍，一些领导干部因无法与群众有效沟通而导致脱离群众。沟通能力是领导干部的基本功，是领导素质的综合体现。

在新形势下，一些领导干部在做群众工作时，常感到“老办法不管用，新办法不会用，软办法不顶用，硬办法不能用”，导致出现“与新社会阶层说话，说不上去；与困难群众说话，说不下去；与年轻人说话，说不进去；与老同志说话，给顶了回去”等尴尬现象，有的领导干部甚至怕面对群众进行沟通。

为什么有的领导干部不愿意、不善于、甚至害怕与群众沟通呢？分析起来，大致有以下几个原因：一是任务重、工作忙，事务杂、应酬多，脱不开身；二是认为群众是领导决策的执行者、实施者，无须过多听取他们的意见；三是认为只有与群众保持距离，才能保持“神秘感”、形成“震慑力”；四是担心群众提意见、提要求，影响决策，多一事不如少一事。无论哪一种情况，表面上看都有“依据”，但实际上都是在为自己找借口。全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨，群众路线是我们党的根本工作路线，不愿广泛联系群众违背了这一根本宗旨和根本工作路线。领导干部应认识到，广泛接触群众，密切联系群众，提高沟通能力，做好群众工作，是自己的重要职责。笔者以为，应从以下几个方面提升与群众有效沟通的能力。

怀着满腔真情，善于与群众进行情感交流

感人心者，莫先乎情。真情是开启人们心灵之门的金钥匙。共产党人感情的最高体现就是对人民群众怀有一颗赤诚之心。习近平指出，“我们要与人民心心相印、与人民同甘共苦、与人民团结奋斗，保持和发扬党的光荣传统和优良作风，保持同人民群众的血肉联系”。领导干部对群众怀有深厚感情，真正把群众当作朋友、当成亲人，自然就会想群众之所想、急群众之所急，尽心竭力为群众办好事、办实事，从而同群众建立密切联系，赢得群众的信赖和支持。反之，如果对群众缺乏真情实意，抱着敷衍和应付的态度去与群众沟通，就很难体会到群众的需要和愿望，很难了解到群众的所想与所盼，实际上也就与群众沟通不起来。带着感情与想着问题是密切相关的。领导干部对群众怀有深厚感情，心中装着群众，就会主动了解群众生产生活中还有哪些亟待解决的实际困难，及时发现工作中还存在哪些与群众要求和期待不相符合、不相适应的问题，进而与群众一起寻找解决问题的办法，更好地推动工作开展和事业发展。

态度诚恳实在，善于听取各方面的意见和建议

人格平等、相互尊重，是人际交往顺利进行的基础和前提。领导干部和群众只是分工不同，而无高低贵贱之别。放下“官架子”，随和一些、亲切一些，多一些交流探讨、少一些指示命令，是领导干部密切联系群众的一个重要环节。如果领导干部在群众面前威风八面、盛气凌人，群众就会敬而远之甚至唯恐避之不及，与群众沟通也就无从谈起。领导干部要与群众打成一片，还需要在放下架子的同时迈开步子，真正走到群众中去。现在，一些领导干部习惯于在宾馆饭店“搞调查研究”、透过车窗玻璃“了解民情”，即使到了群众工作和生活的现场，也是走马观花、来去匆匆，这样自然无法了解群众，也无法被群众所了解。领导干部要与群众对得上话，应在深入调查研究的基础上，多讲有针对性、对群众口味的真话，同时还要有愿听实话尤其是带刺的实话的心胸。如果领导干部开诚布公、虚怀若谷，群众自然愿“掏心窝子”、讲实话；如果领导干部只愿听“报喜”、不愿听“报忧”，就很难交到知心的群众朋友，很难了解真实的基层情况，与群众沟通的效果也就会大打折扣。

创新方式方法，善于用群众乐于接受的语言进行沟通

领导干部与群众进行沟通，首先要让人家听得清楚，听得懂，这需要领导干部不断提高驾驭语言的能力。有的领导干部讲话艺术高超，引人入胜，打动人心，群众听后称赞佩服；而有的领导干部即席讲话东拉西扯，不着边际，枯燥无味，既无哲理又无趣味，群众听后颇多怨言甚至产生反感，影响与群众沟通的效果。要想成为出色的领导干部，必须掌握语言沟通的艺术，提升启人心智的思辨能力，培植怡人心怀的幽默才能，讲求生动活泼的表达技巧，把握恰到好处的时机火候，使讲话鲜活起来、生动起来，广大群众也就会乐于接受。要善于

用通俗的语言表达艰深的理论问题，运用群众语言，力争化繁为简；要善于用群众喜欢的语言讲话，善于用群众身边的事讲道理；要善于运用风趣的语言营造宽松氛围，风趣的语言可以增添欢悦情趣，活跃气氛，使听众的情绪轻松、愉快，从而激发听众的兴趣和注意力。只有这样，群众才会乐于接受，与群众沟通才能达到目的。

#### 注重学习借鉴，善于掌握与群众沟通的新手段新技能

信息技术的快速发展，使得相当一部分人的交流交往转入了虚拟社会，信息网络已经成为许多人及时获取信息、交流思想的重要渠道。各种先进的信息传播手段在沟通中发挥着越来越重要的作用，这就要求领导干部注重学习借鉴，不仅要善于运用传统的方式与群众进行沟通和交流，而且要善于运用现代移动通讯手段、现代多媒体技术与群众进行沟通和交流。实践证明，一些领导干部通过政务微博、电子信箱、在线讨论等方式，让沟通和交流的双方彼此之间完全处在一种轻松随和的环境下，彼此之间可以毫无顾虑地讲出自己的心里话和自己的真实想法，真正地听到群众的真实声音。领导干部要自觉把握住信息网络发展的新趋势新特点，熟练运用信息网络技术、网络语言，掌握虚拟社会沟通的技巧，掌握网民的心理及其所思、所盼、所想，既要及时正确引导网络舆论，进行正面回应，又要在经常性沟通中增进理解、增强互信。

#### 虚实结合，善于解决与群众利益相关的实际问题

改革开放使我们面临许多新的情况和深层次的矛盾，与人民群众利益息息相关的社会热点、难点问题增多。领导干部必须通过宣传科学理论、传播先进文化、塑造美好心灵等多方面的努力，注重解决这些思想问题，坚定他们的理想信念，提高其思想政治素质。同时，领导干部还要善于从利益动因上多做分析，立足于现有条件，发挥组织优势，依据政策制度，把解决思想问题同解决实际问题结合起来，把党的路线方针政策同人民群众的切身利益联系起来，千方百计地为群众排忧解难，实现物质力量与精神力量之间的相互转化，从情感上唤起和调动群众的积极性和创造性，推动其思想问题的解决和思想政治素质的提高。要始终重视并抓好民生工程建设，扎实做好保障民生的各项工作，不断以群众工作的新成效造福人民群众。只有这样，与群众沟通才不会流于空谈。

（资料来源：学习时报，作者朱文鸿）

### 第三节 与时俱进，创新工作方法

改革开放 40 年，国家发展状况、社会环境都发生了翻天覆地的变化，人民群众素养有了质的提高。“满眼生机转化钧，天工人巧日争新”，我国现阶段的基本矛盾已经由人民群众日益增长的物质文化需求和落后的社会生产之间的矛盾，转变为人民群众日益增长的美好生活的需要同不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民群众的需求日益多元，体现在基层工作上，各类新问题摆在了基层工作人员眼前，所谓“创意造言，皆不相师”，这不是因为鄙弃前人成果，而是老办法在新问题面前不顶用。为了更好地开展群众工作，解决群众问题，跟随时代潮流、创新工作方法是基层工作者做好工作的不二法门。

#### 一、加倍创新，不断完善群众工作方法 with 制度

基层干部和工作人员的日常工作就是要直面群众，为其排忧解难，共创社会的和谐，共建幸福的社会。新时期，群众利益多元化，群众素养大幅提升，群众事务千头万绪，为了更好地做好群众工作，需要基层善于创新、敢于创新、勇于创新，不断完善群众工作方法和制度，千方百计把群众工作做深做细做实。

##### （一）搭建群众工作平台

群众人数众多，在空间上他们是分散的，在利益上是多元的甚至冲突的，这也会导致群众工作的分散与多头。因此，要搭建好群众工作平台，有序地把群众组织起来，化零为整，变多头为一头，集中力量，把群众工作统一到一个平台上推进。这些平台可以多种多样，起到群众参与、沟通、监督等作用。

##### 案例：东坑：镇村两级服务平台全面升级 “一站式”服务让群众少跑腿

为解决群众“办证多、办事难”等问题，东坑镇努力在“精简办事程序，缩短办理时限”上下功夫，通过整合职能、再造流程、优化服务，全面优化升级镇、村两级服务平台，真正实现公共服务事项“一站式”办理。

卢先生是东坑镇一家工厂的厂长，以往办事他经常要在镇里多个部门之间来回跑，而现在，他可以在镇综合服务中心“一站式”完成所有的办事项目，大大节约了时间成本。他告诉记者，“对于企业来说，节约时间就等于节约成本，现在比以前真的方便很多”。

东坑镇综合服务中心位于镇府大院南楼一楼，于去年 12 月完成改造升级并对外开放。该中心共设有 32 个办事窗口，集中 15 个部门的 150 多项业务，是集全镇多部门公共服务窗口于一体的“一站式”办事大厅。今年 1—2 月份，该中心共受理业务 984 宗，已办结 910 宗，办结率达 92.4%。

在该中心办事窗口工作的李健华表示，各个流程都集中在一起以后，更加方便了部门之间的沟通，群众办理业务就更加快捷。“综合服务中心升级后，有比较完善的服务流程，与群众解说更加方便，对于我们工作来说也便捷很多，而且我们也发现，现在来办事的群众文明程度也越来越高。”李健华说。

此外，该中心还在互联网上建有“东坑镇网上办事站”，与省市网上办事大厅相连，提供207项在线申办事项，有效简化办事流程，打造群众满意的公共服务。

在东坑镇长安塘村公共服务中心，记者看到，窗口工作人员正在认真地为群众办理工作事项，宽敞明亮的办事大厅内秩序井然。这里可以为群众提供党务、政务、法律等97项公共服务，极大方便了办事群众，但仅仅几个月前，这里还只是一个治安大队的休息室。

长安塘村党工委书记卢柱枢告诉记者，“去年9月份以来，我们在政府的统筹之下，将村原来治安队的休息区域，整改成我们目前的办事中心，就是为了能让村民们享受到村委会更好的服务，从目前的效果来看，群众是比较满意的”。

前来这里办事的长安塘村村民高女士，对服务中心的工作非常满意。她表示，这里升级之后比以前办事方便很多，而且环境也比较干净整洁，办事人员的素质和效率也有了明显提高。

东坑镇依托原先村（社区）综合服务管理中心场地，升级改造造成16个村（社区）公共服务中心，范围覆盖全镇。截至今年1月，升级改造后的公共服务中心已全面对外开放，集中受理村（社区）自身承担的公共服务事项，以及代办或代送市、镇职责范围内公共服务事项，全面实现基层公共服务便利化、统一化、标准化，让广大群众办事不出村，在“家门口”就能享受便捷的公共服务。

（资料来源：南方日报）

### 案例：北京市街道办主任集中培训 小院议事厅引领街道治理新潮流

2019年2月1日，习近平总书记到前门草厂地区视察时，小院议事厅正在开展以“街区更新与院落提升”为主题的恳谈会，通过街道吹哨，各方代表与居民面对面交流，对院落提升改造方面的问题答疑解惑，围绕“院内杂物清理、储厨卫浴功能齐全、专业设计团队引入、便民服务设施完善”等问题共同探讨、共同研究如何让老胡同的居民过上现代生活，共同探索历史文化街区保护和居民生活品质提升共赢的新路径。

“小院议事厅是草厂社区着力打造的居民、社会组织、驻区单位等利益相关方表达意见、参与社区公共事务的议事平台。”北京市东城区前门街道办事处主任余海民介绍，前门街道通过建平台、给方法、育能力，探索社区协商共治“五民”群众工作法，举办“恳谈会”，

通过“民事民提（说事）、民事民议（议事）、民事民决（理事）、民事民办（晒事）、民事民评（评事）”不断提升居民参与社区治理的意识与能力，让居民表达有渠道、学习有平台、施展有舞台。

从以往的观望者、等待者、犹豫者到如今的参与者、策划者、实施者，居民自己群策群力制定“居民公约”“胡同公约”“院落公约”，自己组建团队申请项目将“金点子”变为“好项目”。2018年经民政部遴选，草厂社区协商共治“五民”群众工作法被列为全国100个优秀社区工作法之一。

（资料来源：中国青年网）

在群众工作平台的建立过程中，特别要注意网络资源的利用。网络已经渗透到包括衣食住行在内的社会生活的各个方面，深刻地影响着我们的生活方式和思维方式。“宽带中国”战略提出，到2020年，固定宽带接入用户达到4.0亿户，固定宽带家庭普及率达到70%，城市宽带接入能力达到50M bps，农村宽带接入能力达到12M bps，网民数量达到11亿人。基层工作要充分利用网络的便捷，让网络真正成为党和政府联系群众的重要载体、了解民意的重要渠道、凝聚民智的重要方式。基层也要紧跟时代，发挥网络在问政于民、问需于民、问计于民等方面的重要作用，努力做好新形势下的群众工作。

#### 案例：庆云街道办事处：群众入驻微信群 一键回应解民忧

株洲传媒网11月27日讯（公共法制频道记者程焱 游广积）在“不忘初心，牢记使命”主题教育开展之际，芦淞区庆云街道办事处在各村、社区推行“微信群服务+监督”的管理模式，让群众入驻微信群，以打造集线上村务公开、村权监督、民意表达、便民服务、干群互动为一体的公共平台，从而打通服务群众的“最后一公里”。

近日，庆云街道办事处谭家墩村村民安置小区由于污水管道管径较小，通往市政污水管的管道被一些生活垃圾堵塞，污水横流，影响村民生产生活。村民贺女士的房屋在堵塞点旁边，贺女士第一时间在微信群中@（艾特）谭家墩村书记董武。董武立即将情况反应给庆云街道办事处，并协调区城建局来现场查看，确定施工方案。仅仅花了一个小时，问题得以解决。

自谭家墩村“服务+监督”微信工作群开通以来，目前入群人数已经达到了近500人，几乎覆盖了村内的所有住户。谭家墩村书记董武针对居民们日常提出的问题制定了工作措施，涉及到村职责范围的由相关专干解答，不能解决处理的妥善告知上级相关部门处理答复，答复后再尽快告知群众。

目前，庆云街道办事处现辖的七个社区和一个行政村谭家墩村都推行了“微信群服务+监督”的管理模式，目前有微信群20多个，人数7006人。模式在11月18日推行以来，居

民反映的 151 个问题(包括咨询回复)共解决了 128 个。现在,居民们在遇到生活生产上的难题、政策咨询等,都习惯在群里@(艾特)村和社区的工作人员。好的措施和方法在群里慢慢发酵,得到了辖区居民的热情拥护。

(资料来源:株洲传媒网)

### 案例:阳县桑墟镇建设“三大平台”做好群众工作

5月22日晚,桑墟镇2019年度第七场“广场夜谈”在蔷薇河村小学如期举行,500多位村民参加,村干部依次在现场述职,群众现场测评质询并就镇村发展提出意见建议,镇党委书记、镇长现场答疑并总结,群众纷纷表示满意。7月11日,第八场广场夜谈在友谊村举行;8月6日,第九场广场夜谈在桑墟居委会举行……

3月12日,桑墟镇就刘寨村仲某和纪某厂房建设纠纷举行公开听证会,经当事人双方陈述、质询和答辩,与会律师和群众代表评议,矛盾双方签订协议,握手言和。“这个办法好,把群众信访矛盾放在阳光下来解决,让人心服口服。”村民在“微信群聊”中点赞。

近年来,桑墟镇创建镇村“广场夜谈”“公开听证”“微信群聊”三大立体式平台,听民意、释民惑、解民忧,有效化解基层各类矛盾,促进了经济社会发展。

开展“广场夜谈”,建设群众问政“点将台”。桑墟镇利用晚上农闲时间,把村民集中到村部广场,开展村居“广场夜谈”现场问政活动,集中解决发展和民生欠账问题,缓解镇村决策不透明导致的干群矛盾。活动采取群众现场出题、镇村干部现场答题的方式,不能当场答复的,会后由村里召开“党群议事会”共同协商;村里无力解决的,报由镇里集中研究。今年以来,共开展广场夜谈9场,参与群众近万名,群众提出涉及环境整治、路桥建设、村级财务、政务公开等方面的诉求、建议301件,桑墟镇采取“记录交办、立即落实、跟踪督查”的方式,已解决292件,群众满意度大幅提升。

举办“公开听证”,建设共商共治“大平台”。针对“老大难”信访矛盾,在做好前期调查取证的基础上,集中举办“公开听证调解会”,除双方当事人外,邀请镇司法、信访、综治等部门及法律顾问、党员、群众及乡贤代表参加,共同对当事人提出的问题与诉求进行会商,致力达成共识、妥善解决,做到以公开促公正、以公开树公信。通过“公开听证”,老庄居委会九组群众反映集体土地租金未及时收缴、刘寨村仲某和纪某厂房建设纠纷、新顺河村农户土地纠纷等多起矛盾得到妥善解决,无一起反复。

建立“微信群聊”,建设民生服务“大舞台”。由镇驻村服务组牵头,桑墟镇建立“村组群众微信群”76个,覆盖全镇4万余名群众,实现由线下走访向线上线下互动交流、问政监督的有效延伸,随时听取百姓意见,及时回应群众呼声,切实解决民生难题。府苑小区居

民在微信群中反映小区“脏乱差”，镇里及时调研听取民意，筹集400余万元小区改造专项资金，仅用50多天完成改造，小区面貌从“脏、乱、差”到“洁、净、美”转变，赢得居民一致称赞。“村组群众微信群”拓宽了群众诉求渠道，倒逼镇村工作依法规范，密切了党群干群关系。去年至今，桑墟镇通过微信群共排查矛盾纠纷580余件，已化解95%以上，群众满意度达99%以上。

(资料来源：新华日报)

### 案例：街道办主任当“席长”急群众所急 江汉区创新推出席位制工作平台

旧小区停车难，是找城管，还是找交通大队，抑或是找建设局？类似的问题，在武汉市江汉区，现在只需到街道办向“席长”反映，就能得到快速回应。

29日，记者从该区召开的党建引领席位制街道综合治理工作动员部署会上获悉，该区于日前大力推进的席位制基层综治工作，将显著改善基层治理工作中的推脱、甩包、权限不足等情况，真正做到民有所呼，我必有应。

习近平总书记强调，城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。一流城市要有一流治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。江汉区推出的席位制工作平台，正是城区基层精细化治理的一大创新举措。

据悉，在该区的席位制工作部署中，街道当席长、部门坐席位，席长是平台的负责人、组织人、指挥人，街道办事处主任任席长，分管副主任为副席长，各席位听从席长的统筹调度、指挥协调。根据治理需要，席长有权通知相关部门到平台参与执法整治活动，被通知的单位有责任到平台报到，在席位就位。

“比如老旧小区停车难的问题，辖区席长在了解群众呼声后，有权通知城管、交通、建设等常驻或常任席位部门报到，迅速参与执法，提高整治效率。”江汉区区委副书记、区长李湛告诉记者，席位制工作中，通过赋予街道设施规划参与权、重大事项建议权、人事任免建议权、年度绩效考评权及席位组织指挥权等权力，用机制保障效率，集中精力解决基层群众的急事、难事，做到民有所呼，我必有应，应必有果。

李湛强调，江汉区的席位制工作平台，是在武汉市机构改革大背景中，强化基层治理的新举措。最重要的是要提高站位，牢牢把握党建、席位、综治三个点，以实际工作中的良好效果，体现党建引领的新成效。

据了解，该区已列出席位制基层综治工作须解决的第一批问题清单并落实到各个席长。今年7月前，将推出第二批问题清单，年内计划推出第三批问题清单，全部纳入席位制工作平台。通过不断优化和调整工作机制，提高效率解决群众亟待解决的痛点难点问题。



(资料来源：咸宁新闻网)

信息化时代，各地越来越依靠信息技术实现社会参与的城市综合治理，破解社会管理的难题，上海、北京等大都市建立起智慧城市，多地也以高度集成的智慧管理体系——“城市大脑”，探索提升基层治理能力的科技之路。当前，“新基建”进行得如火如荼，物联网、人工智能、大数据等新型基础设施正加速应用到社会治理中。这些建设也会让基层治理能力和管理水平大幅度提升。

#### 案例：镇村部门联动处置 德清“一室四平台”增强群众获得感

“在新禹线禹越西港检查站附近有3辆外地牌照的绿色皮卡，疑是偷倒建筑垃圾，请交警和综合执法人员立即前往处理。”日前，德清禹越镇综合信息指挥室发出了这样一条指令。指挥室大屏幕上，高清摄像头实时传回现场画面……经调查询问，对方承认了违法事实，目前有关当事人已受到处罚。

该事件从发现到处理结束，都是通过系统流转，既实现了镇、村、部门第一时间的联动处置，又大大提升了基层治理的处理效率，这得益于德清基层治理体系“一室四平台”建设。

所谓的“一室四平台”是指镇（街）综合指挥室和配套综治工作、市场监管、综合执法、便民服务4个功能性工作平台。今年以来，德清县把镇（街道）“一室四平台”建设作为推进“放管服”改革重要抓手，构建起“大口子管理、集中式办公、扁平化运作”新型基层治理模式。目前，全县12个镇（街道）“一室四平台”建设已实现全覆盖，并在全市率先建成运行。

平台除按照“统一标志流程”“统一操作软件”等“五统一”标准，还整合12345政府热线等15个部门系统，建立起“信息收集——分流交办——执行处置——日常督办——信息反馈——督查考核”闭环管理程序，发挥指挥、协调、处置的中枢核心作用，从而有效打通镇（街道）社会治理的“最后一公里”。

条块分割、条块分治是基层治理的“老大难”。针对这一难题，“一室四平台”整合资源，把县级部门人员、职能、审批权限等下放至镇（街道），并将平台派驻人员全部纳入镇（街道）日常管理考核，以“最多跑一次”理念集成整合，解决镇（街道）以往“看得见管不住”问题。目前，已梳理职责180项，下放事权564项，明确公共服务32项。

同时，实时采用手机和PC端等搜集情报、下达指令、反馈信息，实现网格化与信息化有效融合，将治理网格“触角”延伸到每一个“社会细胞”。在全县12个镇（街道）共划分网格、配备网格长943名，各类网格员3550名，累计上报信息43033条。“一室四平台”的深入推进，激活了基层治理“神经末梢”，大大增强了群众的获得感。“一室四平台”建设也

创新了镇（街道），公共服务供给方式。阜溪街道增加环境预警平台，通过安装水质环境综合预警报警系统，在辖区内重点河道清水港投入使用，实现 24 小时实时监管巡查，并配合使用手机移动客户端实现随时随地河道水质环境全掌握。目前，该系统经过运用，已发现疑是违法排污 3 起、违法排污口 4 处，整改率达 100%。

“‘一室四平台’依靠智慧数据，不仅为基层办事集中了人力、节约了时间、提高了效率，而且让更多干部能专注于搞发展、服务群众，真正实现了现代化治理。”禹越镇党委副书记泉江东对“一室四平台”信心十足。

（资料来源：湖州日报）

### 案例：七里街道办事处建立云视讯便民服务平台

七里街道办事处坚持把基层党建和党风廉政建设作为追赶超越的坚强组织保证，立足便民服务、改进作风，探索建立云视讯便民服务平台，使互联网与基层党建有机结合，走出了互联网+党建的新路子，彻底打通了服务群众最后一公里。

2016 年以来，七里街道办事处深入实施基层党建“七个全面过硬”工程，累计投入 30 余万元，在办事处及 24 个村（社区）全部建成了一站式便民服务大厅，并实现了电视和 WIFI 全覆盖。同时，结合社会综合治理工作，处村实现了视频监控全覆盖。

为了深入贯彻落实“激情、干净、超越”深化作风建设，进一步改进干部作风、规范便民服务大厅管理，提升基层党组织“两力两率”，办事处在两个全覆盖基础上，再次投资 30 余万元，与中国移动合作开发了云视讯便民服务平台，在办事处窗口部门及村（社区）便民服务大厅安装了可视视频电话，并联通了电视、监控和 WIFI，使改进作风、便民服务、高效行政切实落到了实处。

服务大厅联网管理，作风督查实现智能化。通过联通处村视频监控系统，办事处可以随时从一楼值班大厅控制台查看各村（社区）干部坐班、服务群众情况。今年 3 月，办事处从总控制台查看各村（社区）坐班情况时，发现师家坪村上班期间大门紧锁、无人值守，据此下发了一级督办单并在全处进行了通报，起到了良好的震慑作用，有力促进了干部作风转变。

视频通话现场办理，群众办事实现一站式。以前，群众办事需先到村上再到办事处，有时还少不了要多跑一两趟。引入云视讯便民服务平台后，办事群众在村上解答不了的问题，可通过视频电话直接向办事处相关部门面对面咨询，办事处窗口部门可从视频中一次告知办理程序及所需资料，避免了群众跑冤枉路，切实解决了服务群众最后一公里问题。

视频会议即时传达，行政办公实现信息化。当前，正值脱贫攻坚、追赶超越等关键期，为了进一步提高行政效率，办事处在云视讯便民服务平台开通了视频通话功能，可随时与各

村(社区)召开视频电话会议,确保了上级党委、政府各项决策部署第一时间得到贯彻执行,有效提高了工作效能,提升了党员干部执行力,助推了七里各项事业追赶超越、跨越发展。

(资料来源:七里街道办事处)

## (二) 创新与完善群众工作机制与制度

推进群众工作制度创新,核心是围绕群众利益问题不断推进制度创新。曾几何时,“网络问政”“干部联系群众制度”“两项联系制度”等对于了解群众真实困难、早发现早解决问题等起到了重要作用。在新形势下,这些已有的制度有的需要更新,有的需要在更大范围内被运用起来,而且,全新的制度也等待被创造。与群众联系最密切的人之中,除了基层工作人员,就是人民代表了,“人民代表代表人民”,就应该要积极联系群众,成为民情民意的传递窗口,民众意见建议的反馈通道。

在创新群众制度时,要遏制官僚主义、形式主义,积极运用民主与法治手段,公平公正联系群众。在脱贫攻坚的决胜之年,在全面建成小康社会的关键时刻,要大胆创新群众工作制度,为做好群众工作创造新的保障。

### 1. 创建人大代表联系群众工作室

#### 案例:鹤城区迎丰街道人大代表联系群众工作室履职纪实

“我们对人大代表如何履职进行了总结,就是三句话:撰写建议案为民说事,搜集社情民意为民想事,心系选民冷暖为民办事。”3月4日,市人大常委会党组书记、常务副主任石希欣在鹤城区调研县乡人大换届选举工作期间,来到迎丰街道办事处人大代表工作室了解基层人大代表履职情况,迎丰街道办事处人大办主任杨代长向石希欣介绍了迎丰辖区人大代表履职的经验。

石希欣对迎丰办事处人大办加强代表管理、督促代表履职的做法给予充分肯定。“人民选我当代表,我当代表为人民,不能把这句话只挂在嘴上,要落实到行动中,作为一名人大代表就要为选民说事、想事、办事,在县乡人大换届选举中,既要把‘能为选民说事、想事、办事’作为代表入选关口的标准,也要把‘为选民说事、想事、办事’作为代表履职的要求”。石希欣指出,要大力宣传推广迎丰街道办事处人大办代表工作室的做法与经验,进一步加强人大代表联系群众工作力度,让作为选民代言人的人大代表不辜负选民的期望与重托。

3月9日,记者来到迎丰街道办事处人大办采访,就碰到前来办事的居民陈忠军,说到街道人大代表工作室,他有说不完的感激,“迎丰街道人大代表工作室真是为民解困办实事,我反映家里的困难后,代表们不仅帮我办了低保,找了事做,还为我上学的孩子筹齐了学费……”陈忠军是残疾人,就业困难,家庭拮据,孩子高昂的大学学费,是老人的一块心头

石。他到街道人大代表工作室反映情况后，人大代表们为其四处奔走，沟通协调，帮助他解决了问题。

据杨代长介绍，去年，市人大常委会要求各县（市、区）的每个乡镇和街道至少建设好一个代表联系群众工作室。藉此契机，迎丰街道代表联系群众工作室迅速成立，并自去年10月份起开始运行，为民说事提供便利、为代表履职搭建平台，充分发挥起联系群众、宣传政策、反映民意、化解矛盾、推进工作的重要作用。辖区人大代表也从过去的“会议代表”，变成现在的“常任代表”；从过去的“举手代表”，变为现在群众心中“有事就找代表”的“责任代表”……“

“倾听民意，反映民意，维护民利”，正如工作室建设之初确定的宗旨，迎丰街道代表工作室自去年10月份运行以来，代表们积极履职，“走下去”访民情，“沉下去”听民意，不断推进人大工作接地气。

“以前是有事就来一下，现在有了工作室，我们有了及时倾听民意的地方，代表们也可以定期会商，可以更好地为民想事、为民办事。”来自团结社区的鹤城区人大代表赵丽琴说，过去，对于一些人大代表而言，只在每年一次的人代会上按要求提交提案或建议就行了，闭会期间的履职工作随意性大、作用很难体现。工作室为人大代表在闭会期间发挥作用搭建了舞台，提供了载体。

据杨代长介绍，迎丰街道人大办代表联系群众工作室每天都有专人值班，实行定期开放，通过定期接待、走访调研、民意征询、交流研讨等方式，组织人大代表经常联系和服务群众。确定每月的15日和30日，为人大代表信息汇总日，人大代表将平时与群众交往中收集的信息汇总报告工作室，并专门安排2名人大代表负责接待群众来访；及时将收集到的民意向上反映，及时将人大代表建议交办处理，及时回应群众呼声、回复代表建议；还建立了代表履职考评激励机制等。

采访中，来自太平桥社区的鹤城区人大代表季小荣向记者展示了迎丰街道工作室为辖区代表建立的微信群，“我们组织了什么活动，都会在这里展示交流，为群众做了什么，大家都清清楚楚。有了工作室，大家履职积极性更高了。”

人民群众的期盼就是代表履职的方向和目标，代表工作室的建立，让迎丰辖区内的代表为民想事的热情更高，一条条民情汇集而来，让代表们心潮澎湃，“这是选民对我们的信任，这份信任比黄金还珍贵，值得珍惜。”杨代长对记者说。

“迎丰街道汽修厂巷乱停乱放现象严重，希望上级开展综合整治，确保路面畅通，方便车辆、行人出行。”“‘民以食为天，食以安为先。’食品安全一直是群众关注的重点，目前食

品安全存在诸多隐患，希望政府强力推进食品安全监管，确保群众吃得放心，吃得舒心。”

城东市场房产小区 6 栋住房 146 户，498 人，小区内老鼠成灾，脏、乱、差现象相当严重，给居民健康生活带来了隐患，同时也影响省级卫生城市的创建。当街道人大了解这一情况后，积极反映。对此，街道办事处高度重视，扎实推进无人管居民区的城管创建工作，努力还居民一个良好的生活环境……

工作室成立后，基层民意通道打开，群众跟代表们畅所欲言，一条条涉及居民出行、食品安全、民生保障等内容的诉求传达过来。

“人民选我当代表，我当代表为人民。”迎丰街道辖区代表们更加感受到了自己肩上沉甸甸的责任，他们积极履职，设身处地为民想事。

“想群众之所想，急群众之所急”，迎丰街道辖区代表们始终牢记职责，时刻心系群众，通过工作室，代表们更加团结一心，凝聚力量为民办好事、干实事、解难事的力度更大。

《关于对汽修厂巷车辆乱停乱放进行综合治理的建议》交区行政执法局办理后，在代表们的督促下，该局联合市交警、城管执法等部门联合执法，切实加强对汽修厂巷车辆乱停乱放现象的综合治理。如今街美、路通，出行方便。

据悉，迎丰街道代表联系群众工作室自运行以来，已组织市、区人大代表共接待选民 120 余人次，反映民情 20 余件，搜集民意 30 多条，为民办实事 10 多件。人大代表通过代表工作室这一载体，积极为民说事、为民想事、为民办事，用实实在在的行动书写着履职为民的生动实践。

（资料来源：怀化日报）

## 2. 建立小院议事厅

### 案例：北京市街道办主任集中培训 小院议事厅引领街道治理新潮流

2019 年 2 月 1 日，习近平总书记到前门草厂地区视察时，小院议事厅正在开展以“街区更新与院落提升”为主题的恳谈会，通过街道吹哨，各方代表与居民面对面交流，对院落提升改造方面的问题答疑解惑，围绕“院内杂物清理、储厨卫浴功能齐全、专业设计团队引入、便民服务设施完善”等问题共同探讨、共同研究如何让老胡同的居民过上现代生活，共同探索历史文化街区保护和居民生活品质提升共赢的新路径。

“小院议事厅是草厂社区着力打造的居民、社会组织、驻区单位等利益相关方表达意见、参与社区公共事务的议事平台。”北京市东城区前门街道办事处主任余海民介绍，前门街道通过建平台、给方法、育能力，探索社区协商共治“五民”群众工作法，举办“恳谈会”，通过“民事民提（说事）、民事民议（议事）、民事民决（理事）、民事民办（晒事）、民事民

评（评事）”不断提升居民参与社区治理的意识与能力，让居民表达有渠道、学习有平台、施展有舞台。

从以往的观望者、等待者、犹豫者到如今的参与者、策划者、实施者，居民自己群策群力制定“居民公约”“胡同公约”“院落公约”，自己组建团队申请项目将“金点子”变为“好项目”。2018年经民政部遴选，草厂社区协商共治“五民”群众工作法被列为全国100个优秀社区工作法之一。

### 3. “乡镇吹哨、部门报到”

该制度通过收集民情、办理民事、满足民需，认真解决群众家门口的事、身边的事，真正做到了“民有所呼、我有所应”，切实推动基层治理解难题见成效。

#### 案例：水岸新城主题教育在落实——以“乡镇吹哨、部门报到”工作机制为抓手，推动基层治理解难题见成效

自主题教育开展以来，水岸新城街区党工委将主题教育与“乡镇吹哨、部门报到”工作充分结合，切实推动基层治理解难题见成效。

梳理吹哨事项清单，收集民情。借助城建、园林、环卫等13个职能部门分局下沉至水岸新城街区的有利条件，把“街区吹哨、部门报到”的问题聚焦辖区重点工作，需要部门综合处理的事项和突发应急事件，确保有效吹哨、吹有效的哨。通过召开党群议事会、大家的事大家议、民生热点“面对面”等活动，充分征集居民意见建议，针对居民反映强烈的供暖、消防、安防、电梯、地库等问题，梳理建立了10大类350项问题台账。

完善运行工作机制，办理民事。针对小区技防设施设备落后、部分小区使用零时电、部分地库漏水严重不能正常运行、小区电梯均为一部运行等等问题，街区党工委一声“哨响”，相关职能部门及时“报道”，进行整改，现17个小区监控系统全部提升为数字监控系统，并接入平安伊金霍洛大数据平台，安装了智慧社区物联网门禁系统；供电、供水、供暖、地库、两部电梯等均已正常投入使用。水岸新城街区党工委把为民服务落到具体行动中，居民的不少“急难愁”问题得到及时解决。

根据“乡镇吹哨、部门报到”工作的需要，建立健全了党建联席会议制度、信息反馈、督导考核等机制，推动“街乡吹哨、部门报到”有效运行。截至目前，梳理出的10大类350项问题基本上得到解决，初步实现了“城市有变化、居民有认可、社会有认同”的良好局面。

打通服务群众“最后一公里”，满足民需。通过“乡镇吹哨、部门报到”工作机制的实施，推动资源力量下沉到基层，使基层有资源、有条件、有能力更好地服务群众，打通服务群众“最后一公里”，全年共受理各类群众诉求1397件，答复办理1390件。以“社区暖心

事”活动为载体，按照“居民需求征集、党组织审核决策、多元主体承接实施”的办法，共实施了“暖心事”项目 363 项，进一步提升了居民群众获得感、幸福感和安全感。

（资料来源：鄂尔多斯市新媒体中心）

### 案例：北京“吹哨—报到”党建引领基层治理新机制

“这里有葫芦课，每周一次，我都来，喜欢这里的气氛，即是爱好也是文化传承。”龚虎彪拿起他的葫芦工艺品说到。这是东四街道利用疏解整治促提升腾退出了 160 余平方米的公共用房打造的“花友汇·创意空间”。

曾经出了名的“夜市街”达智桥胡同经过一年多来的治理，道路宽了、胡同静了、车辆少了，消失的小燕子又回来了。住在 27 号院的邱叔璜，领着记者来到了他的小院，通往小院的路很深，他说：“原来这条小路坑坑洼洼，又黑，进出很不方便，现在反映上去，街道很快给修好了，老年人方便多了，现在住的很舒心。”

自 2017 年 9 月，北京市创新推出“街乡吹哨、部门报到”机制以来，老胡同里的积水难题解决了，家门口的液化气储气罐安全隐患消除了，老旧平房区停车难的问题缓解了，广内街道老年人用餐难不再让人揪心了，游商遍布、交通拥堵、乱搭建的小巷还原了应有的模样……一些多年未能解决的民生问题一一破解。

着眼办好百姓家门口的事，以群众需求为导向，提升政府个性化服务水平。从“看得见的管不着，管得着的看不见”到“民有所呼，我有所应”，北京市探索建立的党建引领“街乡吹哨、部门报到”综合治理工作机制正在落地生根、生动实践着。

缔造者：源起基层 从“平谷探索”到全市“1 号改革课题”

“当前，北京在城市治理特别是基层治理领域，长期存在横向部门合力不足，纵向基层力量不强的普遍性问题。”北京市委组织部副部长张革介绍，“八个大盖帽管不了一个破草帽”。干部担当作为不够，社会参与程度不高，“政府干着、群众看着，政府很努力、群众不认同”，群众家门口的事情解决不及时，群众不满意。

同时，北京作为首都和超大城市，基层治理面临一些特殊困难：首都无小事，事事连政治。驻地主体多元，隶属各异，层级跨度大，行政力量充足，但统筹协调难，基层权力运行存在碎片化现象。

“建设一个什么样的首都，怎样建设首都？”在全市各级党组织探索创新的过程中，“平谷探索”引起了北京市委的高度关注。2017 年，平谷区金海湖镇在治理金矿盗采过程中，逐步摸索出的一套各部门联合执法的“乡镇吹哨、部门报到”工作机制，不仅有效治理了盗挖盗采的违法行为，也为全市破解基层治理“最后一公里”难题探索了新路径。

2017年9月，北京市委常委会在专题审议全市《关于加强和改进城市基层党建工作的意见》时决定，将平谷区及其他地区基层社会治理的经验做法总结提升为“街乡吹哨、部门报到”，作为2018年北京市“1号改革课题”，向全市推广。

据经济日报-中国经济网记者了解，目前，“街乡吹哨、部门报到”改革在北京市16个区169个街道乡镇进行试点，占总数的50.1%。

自今年2月以来，北京市委书记蔡奇围绕“吹哨报到”工作赴基层一线调研40多次，听取基层街乡、社区代表意见，研究解决工作中的问题，推动这项工作不断深化。

“街乡吹哨、部门报到”是一种形象的说法。张革说，街乡吹哨，哪些事需要吹哨？群众的诉求就是哨声，吹哨就是为了解决群众身边那些自己解决不了的操心事、烦心事、揪心事。“报到”就是向基层报到、向一线报到、向群众报到，树立到一线解决问题的导向，围着问题转、围着群众转，形成解决问题的合力。

太平桥街道辖区有一处2000平方米的违章建筑，出租住人，无照经营，严重影响了周边交通和小区居民的正常生活，但一直没能能够有效拆除。主要原因就是此处违法建设正好“骑”在西城、丰台两区的交界线上，治理难度大。

今年5月，街道吹响“跨区联合哨”，两区有关部门和执法力量共同报到，合力拆除了此处违法建设。根据当地老百姓的建议，腾退出来的地块要修建成综合性的文化体育设施。

西长安街街道地处首都政治核心区和功能核心区，“长安街无小事”理念早已深入人心。在西长安街街道全响应网络化社会服务管理指挥分中心，记者看到高清画面实时监控街乡各个区域。

据介绍，通过数据分析，街道找准了老旧平房区“停车难”这一痛点，运用大数据中心早已打通地区资源库这一先天优势，并将哨声直接吹向了7个地区因拆迁或弃用的闲置地块所属市区5家国企。

在党建引领吹哨报机制下，彻底破解了原来不是一个系统、没有互相隶属等一系列问题，在这几家企业全力支持大力配合下，在“寸土寸金”的西长安街地区，免费借用给街道改造成便民停车场，此举总共增加地区673个车位，极大缓解了困扰地区群众多年老城区停车压力。

西交民巷社区党委书记谭道亮告诉记者，“数字红墙”大数据中心，正着力打造2.0版升级建设的“三区战略”。逐渐实现“三声哨响、两个打通”，即发挥属地党建引领作用哨子越吹越响了，发挥大数据支撑作用哨子越吹越准了，发挥条块合作机制融合自适应作用哨子越吹越少了；打通了服务群众“最后一公里”，打通了条块衔接“最后一百米”。



作为党建引领基层治理体制机制创新，“街乡吹哨，部门报到”要真正打通抓落实的“最后一公里”，“在改革中，我们坚持赋权、下沉、增效，着力做实做强基层，使其有权管事、有人干事、有钱做事。”张革介绍。

（资料来源：中国经济网）

#### 4. “联心锁（5+N）”群众工作法

##### 案例：

楚雄市八角镇围绕年度脱贫任务，紧扣“干在实处，走在前列”大比拼创新争优目标，利用“联心锁（5+N）”群众工作法，扎实开展干部联系服务群众工作。

该镇将全镇4630户农户的联系服务工作，分解落实到155名党代表、人大代表、政协委员、驻村扶贫干部、镇村干部身上，要求联系干部围绕“两不愁三保障”存在突出问题及当前重点工作，每季度至少开展一次服务联系群众工作，深入了解群众所思所盼所忧，切实做到察实情、出实招、办实事、求实效。

全镇干部以身作则，积极主动深入联系户家中走访调查，细致了解群众在“不愁吃、不愁穿、义务教育、基本医疗、住房安全有保障”等方面存在的问题。不断加强对脱贫攻坚各项方针政策的宣传力度，同时，结合走访工作，对安全生产、扫黑除恶专项斗争、人居环境提升等重点工作进行再宣传、再动员。

每季度实地走访调查工作完成后，各村及时召开干部联系服务群众工作会议，对走访过程中发现的问题进行梳理汇总、分析研判，村内可以解决的村内及时化解，无力解决的及时向镇党委政府反馈，再由镇党政班子召开专题会议研究解决，切实做到发现一个问题就解决一个问题，全面聚焦“两不愁三保障”强弱项补短板。155名联系干部人手一本联心笔记本，全镇7个村委会均建立统一规范的“联心锁”联系服务群众工作台账。联系干部把走访情况、存在困难问题、协调解决情况等内容详细真实地记录在笔记本上，各村再根据笔记内容及时更新完善工作台账。切实做到户户情况及时掌握，家家问题妥善解决。

（资料来源：云南楚雄网）

#### 5. 创新乡镇机关联系和服务群众机制

全面建设社会主义现代化国家，既包括城市现代化，也包括农业农村现代化。实现全面小康之后，要全面推进乡村振兴，建设更加美丽的乡村。乡镇可以在推进美丽乡村建设过程中，创新乡镇机关联系和服务群众机制，推进乡镇职能转变，提升基层群众满意度。

##### （1）突出公共服务，合理设置机构

乡镇政府在美丽乡村建设中，首先要突出公共服务职能，按照“精简、统一、效能”的

原则，将原先行政机构中的综合办公室整合为“党政办公室”“工业服务中心”“农业服务中心”“招商发展中心”等。其次，整合社保、民政、环保、文教等与社会事业相关的职能，设立社会事业服务中心。再次，将司法调解、维护社会稳定等与社会治安综合管理相关的职能整合，设立平安建设中心。

## （2）强化服务措施，力求群众满意

只有服务做得好，群众才能满意。而只有政府手里有几把刷子、真才实干，满足群众所需，才能让群众满意。为此：

首先，要培养技能型乡镇干部，建设技能型乡镇政府，从而解决部分乡镇干部的“知识恐慌、本领恐慌”，帮扶带富一方百姓。可以在乡镇干部中推行“一人一技”工程，定期邀请有关专家和有特长技能者授课。具体来说，可以加强对干部政策法规，实用技能、市场营销等方面的培训。

### 案例：

为带动群众致富，庆元县江根乡从2003年开始大力发展高山花菜产业，但总是要花钱从外地聘请师傅，技术还掌握在别人手里。当时要求干部学习花菜种植技术，给农民当好“技术员”，把工作地点从办公室转移到田间地头，带着群众干，干给群众看。

2004年初，在江根等乡镇有益探索的基础上，庆元在全县范围内开展“培养技能型乡镇干部，建设技能型乡镇政府”工作。群众生产技术遇难题，技能干部上门解决。

庆元县通过乡镇干部“一人学一技”，达到了“联一户、帮一批、带一片、富一方”的目的。为了方便群众联系技能干部，乡里还专门制作了印有各个类别技能干部姓名、联系方式的挂历台历，群众有事可以直接联系技能干部。

“内容越来越多，服务越来越好。”庆元县涌现出“西瓜干部”、“茭白干部”、“毛竹干部”等具有地域传统特色的乡镇技能干部，农民年均纯收入10年增长3.2倍，年均增幅达15.2%。

为方便住村干部系统地掌握村情民情，庆元县坚持和完善乡镇干部履职“百事通”工作机制，依托“一图一记一库一册一档”“五位一体”的乡情民情信息系统，通过进农村、访农户、记手记、绘地图的方式，动态记录村情民情，推动干部直接联系群众。详细的资料记录不仅有助于自身工作的开展，也解决了乡镇干部调动过频带来业务不熟悉等“后遗症”。

（资料来源：农民日报社）

其次，开展分类帮扶。各干部和能人代表根据自身优势有针对性地选择联系户，实施分类帮扶。如青年创业家、团员代表联系青年养殖和种植户以及困难团员青年户等，为群

众发展生产提供资金、技术、市场信息、营销方法等方面的支持。

再次，实行服务承诺。建立群众意见反馈制度，对群众需要办理的事项进行分类梳理，对属本级党组织工作职责范围内的事项，应在收到反映问题之日起半月内办结，并反馈反映人。对于其他属上一级职责范围解决的问题、需要多个单位共同协调解决的问题、确实解决不了的问题，都应有相应的处理和反馈规则。并设立群众事项反馈公示栏，做到办理内容让群众确认，服务效果由群众评判。

## 6. 发展干部联系群众制度

建立各类代表联系群众制度，将全镇所有居民户都纳入联系之中。镇党委、政府整合行政区内各级党代表、人大代表、政协委员、妇女代表、团代表、村民代表等资源，建立代表联系群众制度体系，即乡镇党政领导班子成员联系村“两委”班子，“村”两委班子联系村民小组，村民小组联系代表。所有代表与镇代表联系群众制度工作委员会签订服务承诺书，每位代表每年为联系的村组和群众实现“三个一”承诺：为联系的村组和群众提出一条有价值的意见建议，做一件实事，帮助一联系户致富。

### （三）创新与完善舆情分析疏导机制

基层政府因为直面群众，舆情信息工作至关重要。为推动习近平新时代中国特色社会主义思想理论更加深入人心，进一步加强先进经验、典型事例的宣传报道，全面净化基层网络舆情环境，各地基层既应该完善舆情信息收集网络，又要建立合适的基层舆情危机应对处置机制，从而掌握主动权，从容化解各种矛盾。

#### 1. 完善舆情信息收集网络

镇直和街道办各部门均配备一名社会舆情信息员，每名舆情信息员及时上报重要舆情。各村和社区选择有能力的群众，将其特聘为“社会舆情联系户”，由他们每周反馈一次所在村和社区群众的思想动态。还可以选择优秀行业代表，由他们报送企业职工的舆情动态。

#### 2. 建立舆情危机应对处理机制

成立街道和乡镇网络舆情处置机制工作领导小组，由重要领导人担任组长。并结合各地实际，制定应急预案，用于处置在网络、传统媒体、新媒体等出现的与本地区相关的各类型突发公共事件。领导小组要按照“积极发展，加强管理，趋利避害，为我所用”的方针，强化事件的权威报道和快速反应能力，做好敏感问题、突发事件的处理和舆情引导工作，争取第一时间准确发布权威信息，有效引导网上舆情。

### 案例：常店镇全面加强网络舆情工作

日前，丰县常店镇以网络舆情管理规范化、及时化、全面化建设为要求，成立舆情领导小组，全面开展网络舆情规范化建设。

网络舆情无小事，为切实加强网络舆情工作，全面提高舆情监控的广度和深度，常店镇召开舆情专题会议，要求必须深刻领会把握习近平总书记关于网信工作的新判断新要求，联系宏观大势和工作实际“学思践悟”，要坚持解放思想，强化底线思维，注重系统推进，开展群策群治，健全镇设专职、村设舆情员的组织体系，加强基层信息队伍建设，建立舆情信息员档案，确保每个单位和村委会有一名专职舆情员，形成全面统筹、垂直联动的格局；同时以“群众说法”、“群众做客”等方式，积极引导广大群众传播正能量，让广大群众对违法现象、腐朽思想等予以揭露抨击，夯实网络建设的群众基础，提高网络风险监管、预警、处置能力，做到未知风险超前预判、潜在风险有效化解、日常风险实时处置、重大风险可管可控，努力使互联网这个“变量”成为全镇高质量发展的“增量”。

（资料来源：丰县长店镇人民政府网）

### 3. 确定舆情应对方式

设置舆情监控办公室，负责网络舆情的监管、搜集、整理工作。一旦有舆情发生，组织有关部门人员集中办公，统一对外口径，确定对外发布内容，通过各种方式，有针对性地解疑释惑、澄清事实、批驳谣言、引导舆情。对舆情的处置，建立分级响应处理机制。

### 4. 强化正面宣传

对网络民意进行科学甄别，及时向网民发布政府信息，实现网络与传统媒体的互动，发挥“意见领袖”的作用来积极引导舆论。要积极主动的推动政务公开，配合媒体开展新闻宣传报道工作，以强化正面形象。

#### **案例：惠州陈江街道搭建高效舆情应对机制 在互联网“显微镜”里探知民声**

日前，惠州市仲恺高新区陈江街道发生一起电梯事故，相关信息经网络传播引起网友不安。舆情被监测到后，公安、消防、质监等部门迅速核查，4小时内就公布救援、侦查工作等处理情况，群众接受到真实信息，政府也化解了谣言散播的危机。

这还要归功于陈江街道不断优化的舆情处置机制。陈江街道把互联网作为了解群众需求、疏通群众诉求的“显微镜”和“晴雨表”，逐渐形成了一套符合本地区经济社会发展的“全覆盖、全方位、全天候”舆情监测体系，并以此解决民生诉求，回应社会关切。

随着经济社会高速发展，信息化和网络化时代到来，网络成了人民群众反映利益诉求的重要渠道。在此背景下，陈江街道积极发挥网络媒体的舆论影响力，把互联网作为了解群众需求、疏通群众诉求的重要沟通桥梁。

一旦发现互联网舆情，监控员便将舆情分成“投诉举报”“建言献策”“造谣生事”等类型，形成舆情信息简报。随后，简报将借助内部 OA 办公系统，30 分钟内呈报街道主要领导和舆情信息所涉及业务的分管领导，并同步发至具体办理单位。办理单位则要确保做好在 1 小时黄金时间内给予响应。对于一些能即时办结的投诉，更要求 24 小时内办结并正面回复。

去年 5 月 17 日下午，一则关于陈江街道辖区母亲殴打女儿的视频在微博、微信出现，更有传言“小孩快被继母打死”“小孩被继母打傻了”。舆情信息监测小组监测到后，迅速组织公安、妇联、村委会一同赶往现场调查，发现是当日小孩调皮导致母亲情绪失控，存在粗暴对待。但经工作人员现场检查，小孩并无明显伤势，情绪也稳定。网络信息存在夸大成分。现场处置的半小时后，一条经过核实的新闻信息发布，有效制止了谣言的传播。

陈江街道在成立网络舆情应对工作小组时，就把公安、交警、安监、环保、妇联、民政、人力资源、信访、综治、纪检、村（社区）等单位吸纳为小组的成员，形成专人负责、全员参与的舆情应对工作模式，确保舆情发生后第一时间对接职能部门。

“在 OA 系统里，这个简报相关部门有没有点开阅读、有没有回复，分管领导有没有批示，我们都可以看得到，保证了信息交互的高效性。”陈江街道办文化站站长练子洪说着，随手翻开系统中一条群众关于广告牌阻挡人行道的投诉，简报发出后分管领导、城管部门对接人员当天便在 OA 上给予了回复，3 天内完成整改并反馈了信息。

除此之外，陈江街道还加强与各媒体的日常沟通，形成良性互动。定期邀请主流媒体记者、各大论坛版主、网民代表召开座谈会，听取整理他们对街道建设发展的建议和意见，并及时反馈办理结果。

2018 年至今，陈江街道共监测处置舆情信息 108 条次，妥善化解了辖区内突发舆情事件，也解决了一批民生诉求。目前，该模式正在惠州多个街道进行复制和推广。

（资料来源：南方网）

## 第四节 解决干群矛盾和群众纠纷的方法

当前中国，社会处在转型期，社会利益多元化，社会矛盾频发。社会群体之间利益冲突是和谐社会面临的主要挑战，其中，干群矛盾和群众纠纷是基层政府面对的高频率问题，我国干群矛盾和群众纠纷呈现多样性和突发性，在一定程度上影响了我国社会的稳定和谐。基层干部和工作人员要解放思想，创新方法，为实现干群和谐与群众和谐开拓思路。

### 一、化解干群矛盾，实现工作和谐

干群矛盾的发生原因是多方面的，根本原因是经济发展不平衡，相对于城市而言，农村生产力总体水平比较落后，经济发展不平衡现象突出，城乡不同群体间、东西部农村贫富差距不断扩大，导致群众心理失衡。其次，体制机制不健全也是突出因素。政府服务意识不强，缺乏有效的干部监督考核机制，党务政务不够公开。除此之外，某些基层干部和工作人员思想素质不高，对群众缺乏正确的思想引导，群众身上某些落后思想残缺，也在一定程度上导致了干群矛盾。

中央一号文件连续十多年聚焦于“三农”问题，国家在发展美丽乡村、实现乡村复兴下了大力气，推出了很多积极政策，也在健全各项机制体制方面做着努力，这将为干群矛盾的解决提供更好的条件和环境。但是，身为基层工作人员，也要不断创新，优化思想和具体的工作方法，增进干群关系，为基层工作的开展创造崭新局面。

#### （一）思想上，以“同理之心”理解群众，以“同袍之心”依靠群众

随着经济社会发展，受群众受教育程度提高以及外出打工等因素的影响，他们的素质逐渐提升，有了参政议政的意识。对于基层政府的工作有了自己的看法，对于美好幸福有了自己的设想，这是社会发展的客观现实，但有的基层干部和领导认为这样的农民不好管，他们以二元思维将群众“异化”成自己的对立面，将群众当成被管理的对象，却忘记了自己的职责是服务群众。

“同理心”即设身处地对他人的情绪和情感的认知性的觉知、把握与理解。要想服务好群众，与群众“打”好配合、做好工作，首先要能以“同理之心”理解群众，理解他们的困难和诉求。特别是当群众提出了看似“不合规矩”的要求时，基层工作人员要设身处地地去思考与分辨，这个要求是“无力”的要求，还是基于客观情况的无奈的请求。

要想服务好群众，要以“同袍之心”依靠群众。人民群众中蕴藏着无穷的智慧和力量，是推动社会前进的决定因素。我们党的智慧和力量来自人民群众，不能认为群众是“等”“靠”“要”的被动接受者，而要将其作为有主观能动性、有能力与政府合作，甚至参与民主管理

的主体。基层干部和工作人员要把群众当作先生来请教，群策群力解决大家的问题，戮力同心解决琐碎的麻烦。

### 案例：新田大坪塘镇：依靠群众 凝聚阻击疫情的强大力量

自新型冠状病毒感染的肺炎疫情爆发以来，新田县大坪塘镇积极发挥党员模范作用，组织民间乡贤、外出返乡能人，带动群众共同参与，全力以赴做好疫情防控工作。

#### 排查发动群众，情况及早发现

“喂，您好，是镇政府吗，我是石溪村村民，我家旁边有一个从湖北回来的人，麻烦你们派人来了解一下。”“镇政府吗，我这里是农商银行知市坪支行，刚刚我们银行门口停了一台湖北籍的汽车，辛苦你们派人来看一下”。大坪塘镇防控办接到群众来电的声音不断响起，越来越多的热心村民将返乡人员信息告知镇政府。

疫情就是命令、防控就是责任。大坪塘镇是有名的沙发之乡，外出人口常年达2万人以上，人员遍布30个省且交流密切，疫情排查工作任务非常艰巨。为更精准精细、科学有效打赢疫情防控阻击战提供有力支持，大坪塘镇把疫情防控当作目前工作的重中之重，坚持全覆盖地毯式排查。实行主要领导包片、挂村班子成员及驻村干部包村、村干部包组、组长包户、党员包人的“五包”方式，并公示联系热线，广泛发动群众收集线索，对所有外省返乡人员每日进行排查。对于浙江、广东、河南等确诊人数较多地方的返乡人员，特别是武汉返乡人员及其密切接触者进行网格化管理、地毯式排查，确保不漏一村一组一户一人。截止目前，根据群众反映排查出省外返乡人员1000余人，共排查出省外返乡人员3413人，湖北籍车辆8台，其中湖北返乡人员136人，武汉返乡人员85人。对排查出的人员，全部进行台账管理、重点盯防，实行“一名乡镇干部、一名村干部、一名医务人员”一日两次居家隔离检测，目前武汉返乡已超过14天66人，返乡14天内19人，疑似病例0人，确诊病例0人。

#### 宣传引导群众，遵守成为自觉

大坪塘镇紧紧依靠人民群众打赢疫情防控阻击战，粘贴宣传标语100余份，悬挂横幅10余条，政府电子显示屏滚动播放防控标语。为劝导村民春节期间不走亲访友，不聚会聚餐，不举办大型酒席，全镇17个行政村46处“村村响”广播上午9:00至12:00，下午3:00至6:00同步宣传科学防控知识及温馨提示，各村村干部、乡村医生佩戴口罩，走街串巷为在家的村民发放疫情防控宣传单2000余份，龙溪、火柴岭等村自发粘贴疫情期间不走亲访友告示，龙井塘、龙溪、定家村等村组织在家党员、志愿者10余人轮流值班，利用音响、喇叭等设备在村中循环播放该村支书给全体村民的劝告。为防止不实消息扰乱民心，造成不必

要的恐慌,各村利用老乡微信群、党员微信群等新媒体,每日实时转发官方消息及相关数据,科学防控疫情,不传谣,不信谣,不造谣,将谣言不攻自破。自疫情防控宣传劝导工作开展以来,大坪塘镇已取消红白喜事 100 余起,及时劝导制止广场聚集现象 10 余件。

### 值守动员群众,筑起坚固堡垒

全镇 17 个行政村在村入口处设立党员执勤示范岗,亮出党员身份,联合乡村医生对进出村内的人员测量体温,登记出入车辆,记录人员相关信息。全镇每天共安排党员干部值班 30 人次,200 多名党员干部参与轮流值班,登记出入车辆 2000 余台。冷水塘村党支部书记罗善席还组织党员晚上值班,联合辅警、党员巡逻,保护村民人身财产安全,确保村内不发生一起刑事案件。

针对农村集贸市场的疫情防控,大坪塘镇政府政法组在休市时带领市场所在居委会的党员干部清理市场垃圾,对市场中的所有摊位、排水沟进行彻底的消毒。开市时带领党员干部开展市场整治、疫情防治宣传工作,提醒赶集商户和群众戴好口罩,不要聚集,并积极的阻止活禽交易,打击野生动物贩卖行为,切实保障人民群众身体健康和基本生活需要。

### 工作依靠群众,展现同心同力

面对严峻斗争,大坪塘全体干部职工主动取消休假,从大年初二开始分四个小组对大坪塘片区与知市坪片区开展垃圾大清理行动,对饮用水水源保护区、集中居住区等环境敏感区周边的垃圾集中进行清运、消毒,并安排督察组对疫情防控工作落实情况及环境卫生整治情况进行督查。镇党委政府发起“爱国卫生人人参与、疫情防控人人有责”的倡议,动员各村开展爱国卫生运动,对垃圾乱倒、污水乱泼、乱搭乱建、柴草杂物乱放、粪土乱堆、禽畜乱跑等现象进行清理整治。各村设立党员示范岗,动员全镇党员深入防控疫情第一线。由于当前口罩等物资极度匮乏,采购也没有渠道。定家村自发组织募捐,筹集防控资金 6000 余元,口罩 160 个,龙溪村党员通过异地采购捐赠口罩 800 个,流动党委党员捐赠 84 消毒液 16 桶(每桶 50 斤)。广大党员群众齐参与,为打赢疫情防控阻击战贡献力量,为生命健康构筑起一道“红色防线”,彰显了共产党员的初心和使命。

(资料来源:新湖南客户端官方帐号)

## (二) 交流上,以“侧耳倾听”拉近干群关系

在基层与群众的互动中,最怕的情况就是群众不懂政府政策、不解政府初衷,政府不知社会民情、不了群众心声。基层走进群众,俯下身来“侧耳倾听”,是理顺干群关系的前提。基层工作人员离开办公室,俯下身来,倾听群众意见,大事小情与群众商量;群众抬头挺胸,将目光从自家的一亩三分地上聚焦到农业政策、农村发展。如此,空间距离缩小了,心理距



离缩小了了，隔阂猜忌减少了，干群关系拉近了，干群矛盾自然也就减少了。

### 1. 设立倾听日

基层可以以设立“倾听日”“倾听办公室”为途径，以倾听群众心声，反映群众意愿，凝聚群众智慧，服务群众发展生产、厚实思想为目标积极开展“倾听群众心声”活动。

### 2. 人大代表倾听群众意见

#### 案例：倾听群众呼声，努力为民办实事！

“我在乡镇工作，平时喜欢与群众打交道，倾听群众呼声，努力为民办实事。”2月18日下午，龙游县人大代表、詹家镇人大主席候选人周小平参加会议后表示，近年来，作为龙游“西大门”的詹家镇发展加速，通过小城镇综合整治，提升了集镇公共基础设施的档次；推进龙游花海农业观光项目建设，提高了全域旅游和美丽乡村建设品位；结合农房管控和风貌提升行动，促进乡亲们有了较高的维护农村优美环境的自律意识，一系列事关地方发展、涉及群众切身利益的福祉，给詹家人民带来了喜人变化。

“县里提出，今后的重点工作要深化落实市委‘1433’发展战略体系，确立了‘14456’工作布局。我学习相关精神后认为，今后一个时期我县推动经济社会发展的基本框架和重要遵循的路径中，蕴含着詹家镇发展的良机。”周小平欣喜地说，最近在镇党委、政府重视支持下，通过广泛听取民声、吸纳民意所征集的2019年詹家镇为民办实事项目就体现了县里的指导方向。

记者看到，在周小平的工作笔记上，工工整整地誊写着詹家镇有关2019年度的为民办实事内容和具体联系人、手机号码等。其中，排在前列的有“龙游县、衢江区交界处至九里立交桥的县城西入口景观提升工程”“县级詹家镇飞云集聚小区建设项目”“镇级詹家镇集聚小区建设项目”“新建詹家镇中心幼儿园项目”等。

“我要结合自身工作和县人大代表职责，传递群众心声，解决群众实际困难，积极为詹家谋发展。”周小平边说边掏出一份刚写好的代表建议《关于建立健全农村公共事业长效管护机制的建议》，“新的一年，我们要推动龙游花海田园综合体项目第二期的建设，铺开詹家美丽小城镇提升工程，启动山后村、西方村、十都村的农民饮用水项目建设，这些民生项目都急需有完善的长效管护机制来配套。”

（资料来源：浙江在线）

### 3. 带着板凳进村

#### 案例：新邵县潭府乡：“带着板凳进村”为民办事有效果

“以前我们老百姓遇到问题连找谁都不知道，现在好了，你们搬好桌子、凳子到我们

村里来听我们反映问题，政府真是越来越好啦！”11月5日，在新邵县潭府乡周家村“带着板凳进村”活动中，乡干部耐心为周家村村民周大爷登记解决好他反映的问题后，周大爷激动地说道。这是潭府乡在各村开展“带着板凳进村”活动的一个缩影。

从10月份开始，潭府乡认真贯彻落实上级精神，结合“不忘初心、牢记使命”主题教育，由各班子成员带头，组织司法、综治、民政和扶贫等职能部门在全乡20个村开展“带着板凳进村”活动，聚焦脱贫攻坚、扫黑除恶、“三资”管理等领域，受理解决群众的信访问题，变群众上访为干部下访。每到一个村，工作人员都认真地听取和记录，对村民反映的问题，并逐一进行解释和答复，对能即时处理的，当场协调相关职能部门，明确答复解决办法，不能现场解决的也会详细做好解释并给出解决时限，切实做到“领导接访有安排、进村接访有记录、后续办理有回音、为民办事有效果”。同时，乡纪委定期对全乡信访矛盾比较突出的村进行重点走访，畅通群众诉求渠道，引导群众合理表达诉求。

该乡自开展“带着板凳进村”活动来，共接到群众反映农村基础设施建设、扶贫领域、干部作风等问题21起，化解村民各类矛盾35起，实实在在解决了一批村民所关心的问题，切实提升了全乡村民的满意度，也减轻了纪检信访工作压力。

（资料来源：红网）

### （三）行动上，以“雷霆手腕”解决群众问题，消除干群矛盾土壤

妥善化解干群矛盾是一项系统工程，需要综合考量各方面因素。机制问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性，对于基层政府来说，要积极探寻各种工作机制，快速有效解决群众问题，消除群众怨怼的土壤。要切实维护好人民群众各项权益，关键是建立健全维护群众权益的科学机制，通过机制为人民群众的权益形成一道安全稳定的保障体系，从根本上清除侵害群众权益现象。

#### 1. 建立问题解决机制

群众对干部满不满意，重要的不是干部能否口吐莲花，而是能否帮群众干实事，解决实际问题。因此，要建立基层工作的问题解决工作机制。

#### 案例：桃城区推行“三坐班两解决”机制打通服务群众最后一公里

为切实开展好“不忘初心、牢记使命”主题教育，进一步加强乡村干部队伍能力作风建设，桃城区在乡村干部中积极推行“三坐班两解决”机制，推动问题在一线解决、任务在一线落实，切实为群众办实事、解难题，打通服务群众最后一公里。

农村“两委”干部全天坐班。周一到周五，各村每天由党组织书记或村委会主任带领1名“两委”干部，在党群服务中心坐班；节假日期间，安排1名“两委”干部坐班。主要负

责了解村民诉求、答复村民咨询、帮办代办事项、解决村内矛盾、处理日常村务等。

乡镇包村干部定期坐班。每个村选派 1 名乡镇干部固定分包，每周三固定坐班一天（1 名乡镇干部分包 2 个以上村的，根据工作需要合理安排坐班时间），其他时间遇有工作随叫随到、大事必到，全程参与、包干到底。主要职责是在与村“两委”干部一道“了解村民诉求、答复村民咨询、帮办代办事项、解决村内矛盾、处理日常村务”的同时，担负指导监督村务、推动重点工作的职责。

乡镇领导干部择村坐班。对班子软弱涣散村、干群矛盾突出村、信访问题重点村、重点工作落后村，由分包片区的乡镇领导干部根据工作需要，定期或不定期带队坐班，主要职责是解难事、推硬事、办大事，组团攻坚克难，集中力量突破。乡镇党委书记、乡镇长每月至少到难村、乱村、工作推不开的村坐班一次，带头破解难题。

一般问题坐班干部即时解决。在坐班中遇到的较为简单的问题，乡村干部敢于担当、敢于拍板，主动工作、即时化解。对党员群众的疑问，事实和政策清楚的，明确答复，消除疑虑；对矛盾纠纷，抓早抓小，做好思想工作，拿出解决措施，消灭在萌芽状态，做到了小事不出村；对上级交办的工作任务，即交即办、当断则断，坚决有效地组织落实。

复杂问题乡镇党委精准解决。对坐班中遇到的疑难问题、复杂问题、共性问题，乡村干部第一时间向乡镇党委详细反馈，由乡镇党委召开专题会议，研定方案，标本兼治。对情况复杂的个性问题，理清脉络，一村一策、一事一策，精准发力；对涉及面广的共性问题，站位全局，依法依规，建立机制，稳妥施策。

桃城区以乡村干部“三坐班”为抓手，确保民意第一时间掌握、矛盾第一时间化解、服务第一时间提供、工作第一时间推进，打牢基层基础，密切干群关系。

（资料来源：中国经济网）

## 2. 健全干部问责监督机制，完善干部考评机制

机制对于约束干部行为、构建良好干群关系意义重大。问责监督机制明文规定了干部的应作为和不应作为，限制了乱作为，实现了用制度约束人的硬性准则。基层政府要强化监督执纪，严格依法问责，让在其位不谋其政的干部和工作人员无处遁形。

### 案例：浙江淳安：完善四项机制 推进乡镇监察有效覆盖

“受理涉及监察对象信访 93 件，谈话提醒 479 人次，通报批评 20 人次，诫勉 74 人次，责令辞职 2 人，提出监察建议 44 条，村（社）监察联络员上报问题线索 182 条。”这是浙江省淳安县实现乡镇监察全覆盖一年来的成绩单。

自去年 7 月，淳安县监委向全县 23 个乡镇派出监察办公室，在 423 个村设立了村级监

察联络员，实现了对行使公权力的公职人员监察全覆盖以来。淳安县纪委监委不断探索乡镇监察办履职有效途径，通过完善依单履职、按图办信、源头管控和跟踪督办四项机制，规范履职行为，推进乡镇监察有效覆盖。

**依单履职，监督更精准。**制定村（社）监察联络员履职清单，明确村（社）监察联络员向乡镇监察办公室主动报告的六类事项、向县纪委监委“廉情直报”的两类事项以及其它方面三类工作职责。

**按图办信，处置更合规。**制定乡镇监察办公室问题线索处置方式确定流程图和案件办理流程，着力规范线索处置和案件办理程序。严格落实信访举报办理规定，确保信访受理、登记、送阅、办理、反馈环环相扣，时间明确、手续完备、要素规范。

**源头管控，追防更到位。**在县纪委监委协调相关部门规范党员干部证照办理、保管及出国（境）廉政鉴定、审批等制度基础上，各乡镇监察办公室将所有新增非党监察对象纳入防逃监管，强化关键环节风险把控。

**跟踪督办，落实更有力。**委机关纪检监察室负责对联系乡镇监察办公室开展业务指导督办，移送乡镇监察办公室的监察对象问题线索，同步抄送联系的纪检监察室，上级交办或重大案件线索，纪检监察室定期跟踪办理情况，并严格审核把关。

（资料来源：中央纪委国家监委网站）

### 案例：西秀：“四步走”深化监督问责改革

西秀区纪委监委在全区范围内全面推开监察职能向乡镇延伸，打通监察全覆盖的“最后一公里”。探索村级民生监督员与村务监督委员会监督力量整合工作，切实强化基层“末梢”监督功能。

先行先试，解决“谁来监察”的问题。明确在全区 21 个乡镇（镇、办）以及开发区幺铺镇、宋旗镇设立监察办公室，由乡镇纪委书记担任乡镇监察办主任，派出乡镇监察办与乡镇纪委合署办公，实行“一套机构、两个名称”，全面推开监察职能向基层延伸工作，切实延伸监察监督“神经末梢”。截止目前，已完成全区派出监察办公室挂牌工作，印章已制作并完成发放。派出监察办公室主任、副主任、专职监察员除个别办事处暂无符合条件人选外，其余乡镇均已配备到位。

依法授权，解决“监察什么”的问题。严格按照“六类监察对象”对全区各乡镇区内人员进行全面排查、统计，监察对象从派出监察组前的 10607 人增加至 13170 人，通过建立“动态管理台账”，确保监督不漏一人。同时通过赋予监察组（办）相应的监察权限，明确

各乡（镇、办）监察组按照履行监督“第一职责”的要求，依法对管辖范围内行使公权力的公职人员进行监督，并按照职能权限对发现的问题线索进行调查处置。

大胆创新，解决“怎么监察”的问题。建立常委、委员联系、纪检监察室指导各乡（镇、办事处）监察组工作制度，为“怎么监督”提供有力的组织保障。探索建立西秀区特约监察员工作办法，分别从区、乡两级“两代表一委员”中为选配聘请特约监察员，按照区级设置5名，乡级1到3名进行选聘，负责对区、乡两级监察机关（机构）及其工作人员履行职责情况进行监督，不断拓宽监察监督覆盖面。截止目前，各乡（镇、办事处）监察组共处置问题线索17个，政务立案17件。

严格选聘，解决“民生监督力量薄弱”的问题。采取劳务派遣的方式面向社会招聘乡镇民生监督员，明确招聘对象及报考条件，通过笔试+面试严格筛选、择优录取，全区共选聘民生监督员84人，按照2-5名不等分配到各乡镇民生监督组。明确每名民生监督员按片区担任1-4个村的村级民生监督员，对所辖村居进行日常驻点监督和不定期交叉监督，打破“同村同气”的监督短板，同时通过集中培训、实战演练、轮岗跟班等形式提高民生监督员工作能力和监督水平，解决民生监督员不会监督、不想监督、不敢监督的问题，实现基层监督全覆盖。

（资料来源：人民网贵州频道）

#### （四）方法上，以“学不可已”之念保持学习，充实自己

“吾生也有涯，而知也无涯”。社会发展快速，新政策、新要求、新理论、新方法层出不穷，若不保持不间断的学习，那么就会落后于时代，无法解决现阶段的新闻。除了某些基层干部思想素质有问题之外，基层干部和工作人员能力素质不高也是干群矛盾发生的重要原因。

首先，要积极参加组织上的各种业务和理论培训，加强日常业务的学习与能力的精进。组织上要探索新的教学方式，制定通俗易懂的教育方式。对于枯燥的理论内容，要结合现实例子来生动演绎，做到用事实来加深学习者对理论知识的印象，让理论从书本上走到现实中。对学习者自身而言，对于与自己岗位相关的制度、政策要烂熟于心，对于开展工作的各项流程要倒背如流，对于群众可能会出现的问题要事先预判，充分准备。如果是赴外地学习，要做好文字、视频等各种记录，要充分消化、吸收外地的先进经验，并根据本地的情况将其利用起来。

其次，研读马克思列宁主义经典著作，特别是加强对于习近平新时代中国特色社会主义思想等原文的学习研讨。积极利用基层单位图书室加深对经典著作的学习，把经典原著、原

文的学习列入学习计划，并以理论指导工作实践。

### 案例：开启基层干部培训“云”模式

“这期培训是我市克服疫情影响，积极探索，创新形式，采用‘钉钉直播’课堂与‘智慧党建’可视化平台有效连接，进行在线云培训的一次有益尝试。”近日，南宫市委组织部组织了一次发展壮大村级集体经济专题培训。不同以往的是，此次培训邀请浙江义乌市委党校杨雪萍教授进行远程云授课。

“这次培训形式很新颖，内容也很受用，把浙江的老师‘请上屏幕’进行授课，讲的都是发达地区的好经验好做法，接地气，干货满满，正是发展村级集体经济急需的知识，让我们拓宽了思路，听后感觉受益匪浅。”西丁办事处书记周义华参加培训后说。

以往干部教育中，无论是组织干部“走出去”学习还是把外地老师“请进来”授课，由于时空和场地限制，既不利于开展大规模培训，也不便于管理，同时食宿交通等费用占不小比例，成为制约干部高层次培训的障碍。对此南宫市积极探索，推动干部教育培训方式改革创新，借助“钉钉直播”课堂优势与外地优秀师资云连接，同时依托“智慧党建”可视化平台在本地各乡镇设置主分会场，老师远程授课并实时解答学员关心的实际问题，实现了足不出户、足不出市就能向先进典型地区“借脑”。

（资料来源：东方财富网）

### 案例：龙凤镇：加大村干部培训力度 强化基层战斗队伍

为打造一支善学习，能担当，有本领的村级干部队伍，3月27日龙凤镇组织全体村级干部进行业务培训。培训会由镇党委副书记、纪委书记胥绍山主持，全镇12个村（社区）的五职干部共60余人参加，进一步展现出龙凤镇基层工作的新风貌新作为。

此次培训内容共有11个办公室（站、所）参与主讲，主要内容涵盖了村（社区）日常工作，例如廉政教育、基层党组织建设、脱贫攻坚业务、村级安全生产监管及生态环保、三资管理、基层治理等。

与会人员纷纷表示此次培训内容丰富，在今后的工作中一定认真思考、主动作为，努力提高基层工作的科学化水平，走典型带动，整体推进的路子，为把镇的基层工作抓出特色，形成示范而努力奋斗。

党委副书记、纪委书记胥绍山在培训会上指出，村级干部处在党的事业的第一线，是党和政府决策的执行人、践行者，他们的办事作风直接关系着党的执政基础，关系着人民群众生活的获得感、幸福感。此次培训进一步提升了干部的政治素质和实际工作能力，树立了政治坚定、清正廉洁、务实能干的龙凤镇村级干部优良形象。希望全体村级干部学明白、

想明白、干明白，切实转变工作作风。

(资料来源：四川新闻网)

## 二、化解群众纠纷，实现社会和谐

当前，中国社会结构转型，熟人社会渐渐瓦解，农村空心化问题日益严重，基层各类婚姻家庭邻里纠纷、土地矿山林权等权益类纠纷、村务管理纠纷等频发，挑战着基层社会的稳定，影响着社会的和谐。作为基层工作人员，面对基层矛盾纠纷的多样性、群体性、复杂性，甚至对抗性等特征，要耐心倾听，积极疏导，在群众矛盾调解工作中带着温度，推进基层群众纠纷的解决。

### (一) 调解原则

调解群众纠纷，要在当事人自愿、平等的基础上进行；要遵守国家法律法规；要尊重当事人的权利。

### (二) 调解方法

#### 1. 全面了解纠纷状况

所谓“有调查才有发言权”，在调解群众纠纷之前，要想方设法了解该纠纷的全部情况，包括该纠纷的主体为何人，纠纷的性质是什么，涉及范围有多广，风险程度有多高，纠纷的成因为何，纠纷双方各自的诉求是什么等等。只有做到对这些情况了如指掌，在调解过程中才能够如鱼得水、直中要害，避免因不了解情况而失败。为了全面了解情况，从事调节的工作人员需要积极调研，走街入户，不辞辛劳，实事求是地了解客观情况。

#### 2. 善用方法积极调节

(1) 选准好时机。调解群众纠纷不可操之过急，如果调解的时机不成熟就开始调解反而会事倍功半。应先单独做工作找出解决问题的平衡点，再召集当事人开始调解工作。同时，调解人员要把握好说话的时机。

(2) 灵活选择调解策略。调解策略的选择首先要考虑调解的地域特征。受生活环境和传统习俗的影响，同样的民间纠纷发生在不同地方，会呈现出不同的特征。因此，调解纠纷所采取的对策也要随时调整、改变，做到灵活应对。其次要考虑调解双方的性格特征。纠纷的主体是双方当事人，不同个性特征的当事人对纠纷和调解人员的工作会有不同的看法，这就要求调解人员善于察颜观色，通过分析纠纷当事人的表情、言语和行为，弄清楚当事人内心的真实想法。再次，要根据调解过程的当时情况灵活变换技巧。如在纠纷当事人十分激动时采用“降温技巧”，让当事人平静下来；在调解工作陷入僵局时请出与当事人关系好的亲

友来代替调解的“亲朋调解法”，此外还有“相关案例释疑法”等等。调解方法与技巧多种多样，大家要多积累、多学习、多实践。

以上是在调解群众纠纷过程的一些基本技巧和方法。在基层的群众纠纷调解中，个人要努力提高自身的调解水平，也要创新各种调解机制，让调解工作更有序，让基层群众生活更舒心，让基层社会更和谐。

### ①三步法

#### 案例：“三步法”快速化解群众纠纷

太原市尖草坪区司法局汇丰司法所所长赵东会用 34 年总结出一套围绕“法与德、法与情、法与权”相结合的快捷有效的处理群众纠纷的办案方法。他曾获过全国人民调解能手、全国人民调解工作先进个人、全国法制宣传教育先进个人、全国维护妇女儿童权益先进个人、全国最美志愿者、全国未成年人思想道德建设先进工作者等多项荣誉。

“一对夫妻闹离婚，我去调解，不仅没调解好，丈夫还用刀将妻子刺成重伤。”第一次以司法助理员身份调解失败的阴影，使赵东会意识到仅冷冰冰地讲法，是无法成为一名好人民调解员的。

2013 年，根据多年工作经验，赵东会总结出调解工作“三步法”。即首先梳理出矛盾双方的诉求哪些是合法的，如此可以排除 80% 不合理诉求；再以德说服、用情引导；之后再依法有效维权化解。用这“三步法”，他调解纠纷的效率较之前迅速提升了 2 倍。2014 年，他率先在太原市成立了“赵东会工作室”。多年来，他为农民工等群众节省诉讼费用 200 余万元，累计开展法律咨询服务、纠纷调解 7400 件。

面对服刑人员、单亲家庭、贫困（残疾）、外来务工等家庭，孩子下学无人管或者干脆辍学的情况。2008 年，赵东会多方整合资源，建立了 400 平方米的教育服务基地“新航家园”。此后，赵东会经常吃住在基地，既当“严父”，又当“慈母”。

“新航家园”的电视坏了，赵东会把自家的电视搬来；天气热了，他把自家的冰箱搬到了基地。起初家人不理解，当看到孩子们在他的帮助下健康快乐成长，便也加入进来。儿子利用课余时间辅导孩子们文化课，爱人主动帮孩子们洗衣服。

赵东会先后为 168 名特殊家庭的孩子担任了代理家长，调解纠纷 190 次，资助 6.3 万余元，挽救帮扶特殊家庭青少年 863 人。目前，“新航家园”已吸引了 600 余名大学生和“五老”志愿者主动投入、义务服务。

很多人问赵东会，一个大男人，整日婆婆妈妈家长里短，烦不烦？赵东会回答：“每个小家和谐了，社会就安稳了。基层干部，就是要实打实的把工作做好。”



(资料来源：山西新闻网)

## ②创建调节队

### 案例：临川区创新调解方式，倾情调解农村矛盾纠纷，解开群众心结！

临川是农业大区，农村矛盾纠纷时有发生。为促进农村和谐稳定，临川区创新工作举措，整合调解队伍，倾情调解农村矛盾纠纷，解开群众心结。

临川区在各乡镇建立了由老法官、老律师、老党员、老干部等组成的信访调解队伍，充分发挥他们信息来源广、到达现场快、纠纷情况熟、调处方法有效的特点，将矛盾纠纷化解在萌芽状态，让信访问题不上交。

日前，东馆镇下张村张某与刘某因为宅基地引发矛盾，该村信访员张小辉得知情况后，多次登门做工作，最终促使双方握手言和，达成调解协议。像张小辉这样的信访调解员，被当地人亲切地称为“调解达人”。去年以来，临川区“调解达人”共化解矛盾纠纷 1532 起，调解成功率达到 98%，促进了农村和谐稳定。

除外，临川区还创新法律宣传方式。临川区将一些法律知识编入采茶戏的唱词里，让老百姓在看戏的过程中接受法制教育。《我是守法公民》《误入歧途》《拯救》等剧目演出后，在农村产生了广泛影响。如今，临川区城乡赌博迷信的少了，充电学本领的多了；打架斗殴的少了，遵纪守法的多了。

(资料来源：抚州网)

## ③人大代表联络站

### 案例：桃溪镇：代表调解化纠纷 基层矛盾不出镇

“让人大代表来化解矛盾纠纷的机制很不错，既解决了我们之间的纠纷，又拉近了群众和人大代表的距离，切身感受到人大代表在为人民做实事。”昨天，当事人朱某对本报记者如是说。

据悉，当事人双方日前因工资拖欠问题产生了肢体冲突，由此结下矛盾。桃溪镇人大代表联络站获悉此事后，立即组织代表进行详细了解，捋清前因后果后上门做双方的思想工作。昨天，双方当事人同意在镇人大代表联络站面对面沟通协商。代表们从法理、情理等多方面向双方阐明利弊，历经 4 个小时，双方终于在赔偿问题上达成一致，签下了调解协议书。

本次纠纷调解是桃溪镇人大代表联络站发挥职能作用的一个缩影。近年来，该镇充分发挥人大代表联络站的平台作用，创新建立“2+3”服务新机制，即每月 2 天(10 号、20 号)的联络站开放日+每周三的矛盾纠纷调解日，发挥人大代表在化解矛盾纠纷、促进农村社会和谐方面的积极作用，深入到群众身边，动之以情、晓之以理，真正把矛盾纠纷解决在萌芽、

化解在基层，做到“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”。此举也拓宽了人大代表密切联系群众的渠道，将代表参与化解社会矛盾工作同代表履职尽责有机结合起来，促进代表履职能力和履职水平的持续提升，更好地发挥代表的作用。

（资料来源：武义新闻网）

#### ④ 诉讼对接

##### 案例：华泾镇“诉调对接”已十年：诉讼调解无缝衔接 化解矛盾纠纷万千

“2010-2020”，十年“诉调对接”，播撒为民情怀。2010年1月8日，徐汇区司法局与徐汇区人民法院启动“诉调对接”工作到如今已经十年，在这十年时间里，华泾镇作为其中的标杆之一，积极探索化解多元化矛盾纠纷的新方式，并在法院诉调中心社区法官的指导帮助下，让诉讼服务走出门，把诉讼调解送上门，充分发挥了诉调对接的便民性，取得可喜成效，让调解深入人心，诉调对接更添口碑。

近年来，华泾镇多元化的矛盾纠纷数量逐年递增，特别是财产继承纠纷尤为突出。仅仅依靠有限的司法资源和传统的诉讼解决机制，已难以满足人民群众的新需求。区司法局与区人民法院为了节约审判资源，让审判资源用到更需要的地方，就开展了“诉调对接”工作。面对着这一形式，华泾司法所也跟进进行了积极探索。

“诉调对接”事实上就是一项民生实事。在一般财产继承纠纷中，如通过“诉调对接”解决，则收费相对低廉，对比诉讼和公证都有优势，对于老百姓来说，是看得见的“好处”。同时，“诉调对接”还能就近在社区解决，办事方便。办理继承时，通常都是被继承人最亲近的人，有时也难免产生分歧，调解员还会根据各个家庭的实际情况，制定调解方案，劝说双方从亲情考虑，各退一步，在对接前圆满解决家庭纠纷。

冯斌告诉记者，在“诉调对接”的开展中，一般涉及财产继承纠纷的案子，首先做“调解”协议，然后到法院做笔录，在签字后，法院就会出具民事调解协议书，拿着法院出具的民事调解协议书，即可到房产交易中心、证券交易所、公积金管理中心、各大银行等，办理房产过户手续、股票变更权益人、取出公积金、银行存款等各种操作，是一种比较便利的选择。

“诉调对接”开展的十年来，在处理解决一些家庭、社区矛盾时，提供了相当的便利，而对那些接触过“诉调对接”的居民而言显然更有体会。

（资料来源：腾讯网）

#### ⑤ “4+2”矛盾纠纷调解处置法

##### 案例：走心！邢台这个乡镇用“4+2”矛盾纠纷调解处置法解决群众烦心事

“4+2”矛盾纠纷调解处置法，即：“4”就是当事人提出诉求、陈述理由，村“双委”干部现场答辩，与会人员进行表决，村监会全程监督；“2”就是调解过程全程公开，调解结果公开。真正实现把矛盾纠纷调解工作在“阳光”下“晒”，让民主自治力量通过老百姓发光发热，创造文明、和谐、安定的乡风、村风。

2019年，根据省、市有关农村集体产权制度改革文件精神，东汪镇在全镇开展农村集体产权制度改革工作。有改革就会有问题的存在，在此次农村集体产权改革过程中，各村先后都经村民代表大会研讨制定了经济组织成员认定方案。

本身这是好事，可这方案一出，后晋祠村的某些个村民就不干了，看着方案里的条条框框，别人都符合条件认定为集体产权改革经济小组成员，以后可以享受村内集体经济发展分红待遇，而自己却被拒之门外，不能享受村中的发展红利，就觉得不公平，要求重新认定选举。于是他们找到镇群众工作站，将他们的烦心事诉说给调解员“于大哥”等人。调解员们仔细听着原委，叫来了村里的干部当面锣对面鼓地跟他们就改革实施方案一一说道。

村里的干部说不通了，镇里调解员说，镇里调解员说不通了，党委书记约见他们，耐心地听他们的具体诉求，原来他们反映的统的问题就是要求给本村女婿认定为经济组织成员问题。根据村民曹某某等人诉求，镇群众工作站工作人员和镇党委书记向他们一一解释农村集体产权制度改革实施方案具体要求和政策条件，并向他们提出可参考建议，如果对集体产权制度改革方案有异议，就采取四议两公开的方式向村两委说道说道，提申请，让村里上大会对其问题进行现场讨论表决。

同时，为了彻底解决老百姓的烦心事，镇党委、政府召开了专题研讨会，结合村民反映的情况就认定方案进行分析研究。决定启用“4+2”矛盾纠纷调处机制。以四议两公开的形式将老百姓不好解决的烦心事、忧心事上会说一说，征求广大村民及代表的建议意见，让老百姓当自己的裁判员，老百姓的事就交给老百姓来解决。

会后，村两委会告知当事人村民曹某某等人出具原户籍所在地未予认定农村集体产权制度改革经济组织成员相关证明，并向村两委会提出问题书面申请，村两委会商定召开村民代表大会时间，对其反映的情况进行讨论表决。最终，经村两委会研究，2019年11月16日召开了村民代表大会，镇包村领导、民调员等人参加了此次会议。大会对曹某某等人涉及问题进行了现场讨论表决，经表决，除一名未提供原户籍地相关证明外，其他要求认定的人员一致通过了大会表决，将他们纳入村内集体产权制度改革经济组织成员。曹某某等人心里的一块石头终于放下了，紧皱的眉头也舒展了，认了老百姓的理，相信了民主自治的力量。

该镇党委书记王海涛说：“没有解不开的结，只有走不对的路和方法，方法找对了，事半功倍。”王海涛表示，下一步将继续积极运用“4+2”矛盾纠纷调解处置方法，让群众都能充分运用手中的民主权利，理性回归村民，让村民都能积极参与到社会管理的治理工作中，为创建文明、和谐、安定的乡风民风环境都能献一份力，发一份光的同时，更多地提升群众的安全感和幸福感。

（资料来源：中共河北省委共产党员杂志社）

## ⑥ “融调入网”

### 案例：创新调解理念！嵊州金庭镇“羲之”调解“融调入网”化纠纷

日前，嵊州市金庭镇华堂村村民老宋等人手捧写着“人民调解化纠纷，为民解忧促和谐”的锦旗送到金庭镇“羲之”调解室表示感谢，老宋感慨地说：“多亏了你们帮我们解决这个问题，你们办事公道，效率很高，值得点赞。”原来，他刚刚通过“羲之”调解室顺利完成了调解工作及医药费等的赔付。

2017年，老宋在一家蜜饯厂工作时不慎受伤，经治疗鉴定为伤残十级，高额的医疗费用加上两年多无工作能力，让这个原本就不宽裕的家庭不堪重负，多次和企业沟通无果后，老宋就想到了“羲之”调解室，1月13日，老宋和村里的网格员反馈了这个困境，希望得到“羲之”调解室的帮助，网格员第一时间和调解室取得了沟通。

调解室得知此事后，大胆创新工作流程，当天就下村就此事了解情况，当晚组织律师、法官、村干部、企业调解员等人召开了一个微信视频分析会，理出了一个合理合法合情的调解方案。第二天，在网格员的参与下，“羲之”调解室迅速完成了调解，从接受案件到调解完成到履行赔付，不到24小时。且整个调解过程双方当事人没有跑腿，实现了“一次都不用跑”。

老宋求助的渠道就是“融调入网”机制，它通过分布在整个金庭镇区域的42个网格员，形成了以网格员为基础的一张遍布镇域的基层矛盾化解的网络。村民只要找到一个网格员，就可以把诉求直接传递给“羲之”调解室进行调处。

网格员在调解室进进出出，百姓关切的难事也一件件在解决。从源头上化解矛盾，正成为金庭镇镇域治理的全新模式。近年来，金庭镇“羲之”调解室推出“最多跑一地”“您点单、我跑腿”的社会矛盾化解机制，依托联合调解中心这个载体，通过“浙里调”微信小程序、12348浙江法网、浙江省在线矛盾纠纷多元化解平台等开展网上申请、网上预约、网上审核、网上调解、网上司法确认，主动提供家门口调解服务，设置和公开乡镇联合调解中心服务热线，通过电话邀约的方式开展上门调解，实现纠纷化解“一次都不用跑”。

2020 年伊始，金庭镇“羲之”调解创新调解理念，推出“融调解”化解模式，“融调入网”就是其中一条措施，通过一个个问题的解决，推动一系列政策措施出台，使矛盾纠纷化解“最多跑一地”在金庭落地生根、开花结果。

(资料来源：浙报融媒体)

## 第五节 打赢脱贫攻坚战

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，把脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置，动员全党全社会力量，打响了反贫困斗争的攻坚战。

### 一、扶贫工作的基本流程

#### （一）精准识别

##### 1. 贫困户精准识别原则

坚持整户识别的原则，也就是以户为单位，按照户口登记簿登记人员为准。入赘或嫁出子女以常住地为准。大专及以上在校学生因学户口迁出的、共同生活的无户籍人口、应征入伍的义务兵与其家庭成员合并识别。

##### 2. 贫困户精准识别方法

一是“两不愁三保障”，也就是“不愁吃、不愁穿”，义务教育、基本医疗、住房安全有保障；

二是国家现行农村扶贫标准，也就是2010年2300元不变价。也就是通常说的人均纯收入；

三是统筹考虑“六不评”：

1. 家庭成员有在国家机关或国有企事业单位工作且有稳定工资收入的；
2. 家庭成员中有任村支部书记或村委会主任的；
3. 家庭有在城镇购买商品房的、门市房等的（不含因灾重建、拆迁建房）；
4. 家庭成员中拥有小轿车（含面包车）、工程机械、大型农机具的；
5. 家庭成员中有作为企业法人或股东在工商部门注册有企业且有年审记录的，或长期雇用他人从事生产经营的；
6. 家庭成员中有高费择校读书、在高费私立学校读书或自费出国留学的。

对有以上六种情形的，一般不得评为贫困户。但对家庭成员中有患大病等特殊情况下造成家庭生活困难的，由村民代表会议依据识别标准、程序和相关政策进行评议，评议通过后予以公示，无异议的，可按程序识别为贫困户。

##### 3. 贫困户精准识别标准

农户年度人均可支配收入在国家当年扶贫标准线以下，同时按照精准扶贫“四看法”综合评估分值在60分以下（不含60分）的，通过识别程序审批后确定为贫困户。

#### 4. 贫困户精准识别主要程序

一是农户申请；二是村级初审并入户调查；三是村民代表大会评议并公示（纠错）；四是乡（镇）核查并公示（纠错）；五是县级审核并公告（纠错）后批复；六是签字确认；七是录入系统。

贫困户建档立卡的主要内容包括家庭基本情况、主要致贫原因、帮扶责任人、脱贫时限、帮扶措施和帮扶成效等方面。

### （二）精准退出

#### 1. 贫困户脱贫退出标准

以户为单位，该户年人均可支配收入稳定超过国家扶贫标准，不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障，精准扶贫“四看法”综合评估分值在 60 分以上（含 60 分）的，通过退出程序审批后认定为脱贫。

#### 2. 贫困户精准退出程序

一是村民小组提名；二是村支“两委”和驻村工作队核实；三是拟退出贫困户认可；四是在村内公示无异议后公告退出；五是报乡镇人民政府核准；六签字确认并在“扶贫云建档立卡系统”中销号。

## 二、脱贫攻坚的总体情况

### （一）取得明显成效

党的十八大以来，我们坚持以人民为中心的发展思想，明确了到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困的目标任务。目前看，脱贫进度符合预期，成就举世瞩目。

#### 1. 脱贫攻坚目标任务接近完成

我国从上世纪 80 年代开始扶贫，有两个基本情况。一个是以当时的扶贫标准，贫困人口减到 3000 万左右就减不动了，另一个是戴贫困县帽子的越扶越多。这次脱贫攻坚扭转了这种趋势。贫困人口从 2012 年年底的 9899 万人减到 2019 年年底的 551 万人，贫困发生率由 10.2% 降至 0.6%，连续 7 年每年减贫 1000 万人以上。到今年 2 月底，全国 832 个贫困县中已有 601 个宣布摘帽，179 个正在进行退出检查，未摘帽县还有 52 个，区域性整体贫困基本得到解决。

#### 2. 贫困群众收入水平大幅度提高

我们坚持开发式扶贫方针，引导和支持所有有劳动能力的贫困人口依靠自己的双手创造美好明天。建档立卡贫困人口中，90%以上得到了产业扶贫和就业扶贫支持，三分之二以上主要靠外出务工和产业脱贫，工资性收入和生产经营性收入占比上升，转移性收入占比逐年下降，自主脱贫能力稳步提高。2013年至2019年，832个贫困县农民人均可支配收入由6079元增加到11567元，年均增长9.7%，比同期全国农民人均可支配收入增幅高2.2个百分点。全国建档立卡贫困户人均纯收入由2015年的3416元增加到2019年的9808元，年均增幅30.2%。贫困群众“两不愁”质量水平明显提升，“三保障”突出问题总体解决。

### 3. 贫困地区基本生产生活条件明显改善

具备条件的建制村全部通硬化路，村村都有卫生室和村医，10.8万所义务教育薄弱学校的办学条件得到改善，农网供电可靠率达到99%，深度贫困地区贫困村通宽带比例达到98%，960多万贫困人口通过易地扶贫搬迁摆脱了“一方水土养活不了一方人”的困境。贫困地区群众出行难、用电难、上学难、看病难、通信难等长期没有解决的老大难问题普遍解决，义务教育、基本医疗、住房安全有了保障。党的十八大以来，我每年都到贫困地区考察调研，前几年去，沿途山路颠颠簸簸，进了村坑坑洼洼，晴天尘土满鞋，雨天道路泥泞，贫困户房子破破烂烂、有的家徒四壁，一些贫困群众一年也吃不上几次肉，不少孩子没有上学或中途辍学，很多人生病基本靠扛，看了心里确实很沉重。这几年，我再去一些贫困村，看到了实实在在的变化，道路平坦通畅，新房子一片连着一片，贫困群众吃穿不成问题。看到群众脸上洋溢着真诚淳朴的笑容，我心里非常高兴。

### 4. 贫困地区经济社会发展明显加快

我们坚持以脱贫攻坚统揽贫困地区经济社会发展全局，贫困地区呈现出新的发展局面。特色产业不断壮大，产业扶贫、电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫等较快发展，贫困地区经济活力和发展后劲明显增强。通过生态扶贫、易地扶贫搬迁、退耕还林还草等，贫困地区生态环境明显改善，贫困户就业增收渠道明显增多，基本公共服务日益完善。

### 5. 贫困治理能力明显提升

我们推进抓党建促脱贫攻坚，贫困地区基层组织得到加强，基层干部通过开展贫困识别、精准帮扶，本领明显提高，巩固了党在农村的执政基础。全国共派出25.5万个驻村工作队、累计选派290多万名县级以上党政机关和国有企事业单位干部到贫困村和软弱涣散村担任第一书记或驻村干部，目前在岗91.8万，特别是青年干部了解了基层，学会了做群众工作，在实践锻炼中快速成长。在这次新冠肺炎疫情防控中，贫困地区基层干部展现出较



强的战斗力，许多驻村工作队拉起来就是防“疫”队、战“疫”队，这同他们经受了这几年脱贫工作历练是分不开的。

## 6. 中国减贫方案和减贫成就得到国际社会普遍认可

2020年脱贫攻坚任务完成后，我国将有1亿左右贫困人口实现脱贫，提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标，世界上没有哪一个国家能在这么短的时间内帮助这么多人脱贫，这对中国和世界都具有重大意义。国际社会对中国减贫方案是高度赞扬的。联合国秘书长古特雷斯表示，精准扶贫方略是帮助贫困人口、实现2030年可持续发展议程设定的宏伟目标的唯一途径，中国的经验可以为其他发展中国家提供有益借鉴。在共建“一带一路”国际合作中，许多发展中国家希望分享中国减贫经验。我同许多国家领导人或国际组织主要负责人见面时，他们都肯定中国减贫成就。

2018年，广西扎实推进精准扶贫精准脱贫，实现116.23万贫困人口脱贫、1452个贫困村出列、14个贫困县（含9个国定贫困县）脱贫摘帽。下一步，广西将集中力量，打好义务教育保障、基本医疗保障、住房安全保障和饮水安全四大战役。到2020年底，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。

### （二）脱贫攻坚面临的挑战

脱贫攻坚战不是轻轻松松一冲锋就能打赢的，从决定性成就到全面胜利，面临的困难和挑战依然艰巨，决不能松劲懈怠。

#### 1. 剩余脱贫攻坚任务艰巨

全国还有52个贫困县未摘帽、2707个贫困村未出列、建档立卡贫困人口未全部脱贫。虽然同过去相比总量不大，但都是贫中之贫、困中之困，是最难啃的硬骨头。“三保障”问题基本解决了，但稳定住、巩固好还不是一件容易的事情，有的孩子反复失学辍学，不少乡村医疗服务水平低，一些农村危房改造质量不高，有的地方安全饮水不稳定，还存在季节性缺水。剩余建档立卡贫困人口中，老年人、患病者、残疾人的比例达到45.7%。

#### 2. 新冠肺炎疫情带来新的挑战

疫情对脱贫攻坚的影响主要表现在这几个方面：

一是外出务工受阻。据国务院扶贫办统计，2019年全国有2729万建档立卡贫困劳动力在外务工，这些家庭三分之二左右的收入来自外出务工，涉及三分之二左右建档立卡贫困人口。现在，一些贫困劳动力外出务工受到影响，如不采取措施，短时间内收入就会减少。

二是扶贫产品销售和产业扶贫困难。贫困地区农畜牧产品卖不出去，农用物资运不进来，生产和消费下降，影响产业扶贫增收。

三是扶贫项目停工。易地扶贫搬迁配套、饮水安全工程、农村道路等项目开工不足，不能按计划推进。四是帮扶工作受到影响。一些疫情严重的地区，挂职干部和驻村工作队暂时无法到岗。

### 3. 巩固脱贫成果难度很大

已脱贫的地区和人口中，有的产业基础比较薄弱，有的产业项目同质化严重，有的就业不够稳定，有的政策性收入占比高。据各地初步摸底，已脱贫人口中有近 200 万人存在返贫风险，边缘人口中还有近 300 万存在致贫风险。

### 4. 脱贫攻坚工作需要加强

随着越来越多贫困人口脱贫、贫困县摘帽，一些地方出现了工作重点转移、投入力度下降、干部精力分散的现象。形式主义、官僚主义屡禁不止，数字脱贫、虚假脱贫仍有发生，个别地区“一发了之”、“一股了之”、“一分了之”问题仍未得到有效解决，部分贫困群众发展的内生动力不足。

针对少数贫困县在落实约束机制方面存在标准不高、落实不力、执行不严的突出问题，国务院扶贫办日前印发通知，进一步落实贫困县约束机制。要求贫困县重大项目必须进行脱贫效益和社会影响评估，坚决反对搞“面子工程”“形象工程”和“政绩工程”。贫困县摘帽后必须坚持不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管，一律不搞摘帽庆祝活动，一律不拍摄摘帽专题片，一律不开展以摘帽为主题的相关活动。

## 三、脱贫攻坚重点工作

### （一）产业扶贫

2020 年是全面建成小康社会目标实现之年，是全面打赢脱贫攻坚战收官之年。产业扶贫是稳定脱贫的根本之策，也是巩固脱贫成果防止返贫的关键措施，高质量完成脱贫攻坚任务，必须要发挥好产业扶贫的普惠性、根本性作用。

#### 1. 集中攻克深度贫困堡垒

加大“三区三州”等深度贫困地区产业扶贫政策倾斜力度，新增产业扶贫资金项目重点用于深度贫困地区，集中资源全力推进深度贫困地区扶贫产业加快发展。召开“三区三州”产业扶贫工作推进会，研究部署“三区三州”产业扶贫工作。加大对 52 个未摘帽县和 1113 个重点贫困村的指导和支持，跟踪政策措施落实、扶贫产业覆盖、新型主体带动、服务体系建设和情况等，及时研究解决产业发展难题。

#### 2. 提升贫困地区特色产业发展水平

有机肥替代、节水技术示范、轮作休耕、畜禽粪污资源化利用、畜禽标准化养殖场建设等产业发展项目向贫困地区倾斜，加强扶贫产业基地建设，深入推进贫困村“一村一品”发展。支持有条件的贫困县创建一二三产业融合发展的扶贫产业园，农业产业强镇项目加大对贫困地区的支持力度，引导农产品加工产能向贫困县县城、重点乡镇、易地扶贫搬迁安置区集中集聚。美丽休闲乡村推介向贫困地区倾斜，加大对贫困地区休闲农业精品景点路线的宣传推介。

### 3. 加强贫困地区农产品产销对接

开展消费扶贫行动，积极开展贫困地区农产品产销对接活动，鼓励在全国性和省级组织的各类大型展销洽谈会设立扶贫专区，减免相关费用。强化贫困地区特色农产品信息监测、预警和发布，推动电商平台开展扶贫专卖。加强对贫困地区区域公用品牌、企业品牌、产品品牌建设指导，优先支持纳入农业品牌目录。

### 4. 增强新型经营主体带贫能力

继续组织龙头企业到贫困地区开展项目对接、合作洽谈，推动龙头企业到贫困地区投资兴业。落实好大型养殖企业与贫困地区签订的生猪发展合作协议，促进贫困地区恢复生猪生产。支持贫困地区农民专业合作社开展示范创建，加大合作社人才培养力度，增强带动能力。大力推广订单生产、土地流转、就业务工、生产托管、股份合作、资产租赁等带贫模式，推动贫困户与带贫主体建立稳定利益联结关系，纠正“一发了之”“一股了之”等问题。扎实推进贫困地区经济薄弱村发展提升计划实施，为贫困户脱贫增收提供多重保障。

### 5. 强化产业扶贫科技和人才支撑

健全贫困地区产业技术专家组，在脱贫攻坚挂牌督战县探索建立产业技术顾问制度，健全科技帮扶工作长效机制。全面实施贫困地区农技推广特聘计划，充分发挥基层农技推广队伍作用，实现贫困村农技服务全覆盖。依托现代农业产业技术体系，组织岗位科学家、综合试验站站长围绕贫困地区特色产业发展需求开展技术攻关。加强产业发展指导员队伍建设，督促产业指导员履行好贫困户产业发展指导责任。加大贫困村创业致富带头人实训基地建设和培育力度，农村实用人才带头人和大学生村官示范培训班全部面向贫困地区实施，继续加大对贫困地区高素质农民培训经费投入。建立分级分类培训制度，重点培训贫困村“两委”干部、产业带头人和专业技术人员。支持有条件的贫困县创建农村创新创业示范基地，强化对返乡入乡创业人员的培训和政策扶持。

## （二）转移就业

### 1. 强化创业扶持

多部门联动，从政策宣传、扶贫小额信贷、信息发布等方面着手，不断完善创业政策，提升创业能力，改善创业环境，形成全社会共同“关注创业、参与创业、支持创业、服务创业”的良好氛围，有力地促进全区劳动者有效就业。

外出务工人员返乡创办小微企业、个体工商户、专业合作社、民办非企业单位等创业组织，对正常经营6个月以上、带动3名建档立卡户劳动力稳定就业3个月。每吸纳1名贫困劳动力，按照1000元/人标准给予一次性奖补，最高不超过5万元。

## 2. 开发公益性岗位

针对“无法离乡，无业可扶，无力脱贫”的大龄劳动力、残疾家庭劳动力和有重病患者家庭劳动力，开发乡村公共服务岗位，实施就业帮扶安置。安置对象按月享受一定标准的乡村公共服务岗位补贴。

## 3. 加大就业帮扶力度

以“促进转移就业，助推脱贫攻坚”为主题，开展“春风行动”大型招聘会、“春风行动”送岗位、送政策下乡宣传活动等措施，促进就业困难人员、贫困劳动者实现再就业。同时，利用创业孵化基地等平台为大学生创业者提供创业服务。

## 4. 加大就业培训力度

针对农村劳动力不同需求，以焊工、维修电工、汽车驾驶员、家政服务等工种为主要培训项目，通过构建“部门+职校”的农民工就业培训模式，采取技能学习与实习操作培训相结合的方式，为贫困劳动力提供多种职业技能培训，帮助有就业愿望的贫困劳动力掌握一门或多门技术，踏上了就业、创业“快车”，为全区经济发展注入了新的生机和活力。

### （三）生态扶贫

生态扶贫是一种推动贫困地区扶贫开发与生态保护相协调、脱贫致富与可持续发展相促进的扶贫模式，能够实现脱贫攻坚与生态文明建设的“双赢”。其帮助脱贫的方式主要有：

#### 1. 通过参与工程建设获取劳务报酬

推广脱贫攻坚造林专业合作社、村民自建等模式，采取以工代赈等方式，组织贫困人口参与生态工程建设，提高贫困人口参与度。政府投资实施的重大生态工程，必须吸纳一定比例具有劳动能力的贫困人口参与工程建设，支付贫困人口合理的劳务报酬，增加贫困人口收入。

#### 2. 通过生态公益性岗位得到稳定的工资性收入

支持在贫困县设立生态管护员工作岗位，以森林、草原、湿地、沙化土地管护为重点，让能胜任岗位要求的贫困人口参加生态管护工作，实现家门口脱贫。在贫困县域内的国家公

园、自然保护区、森林公园和湿地公园等, 优先安排有劳动能力的贫困人口参与服务和管理。在加强贫困地区生态保护的同时, 精准带动贫困人口稳定增收脱贫。

### 3. 通过生态产业发展增加经营性收入和财产性收入

在加强保护的前提下, 充分利用贫困地区生态资源优势, 结合现有工程, 大力发展生态旅游、特色林产业、特色种养殖业等生态产业, 通过土地流转、入股分红、合作经营、劳动就业、自主创业等方式, 建立利益联结机制, 完善收益分配制度, 增加资产收益, 拓宽贫困人口增收渠道。在同等质量标准条件下, 优先采购建档立卡贫困户的林草种子、种苗, 增加贫困户经营性收入。

### 4. 通过生态保护补偿等政策增加转移性收入

在安排退耕还林还草补助、草原生态保护等补助资金时, 优先支持有需求、符合条件的贫困人口, 使贫困人口获得补助收入。

目前, 我国贫困人口通过参与生态保护、生态修复工程建设和发展生态产业, 收入水平明显提升, 生产生活条件明显改善。贫困地区生态环境有效改善, 生态产品供给能力增强, 生态保护补偿水平与经济社会发展状况相适应, 可持续发展能力进一步提升。

## (四) 金融扶贫

### 1. 加大扶贫信贷投放, 精准到户到企到项目

一是推动扶贫小额信贷发放, 精准支持建档立卡贫困户发展生产, 增强贫困户内生动力, 探索解决贫困群体贷款难、贷款贵问题。督促建立扶贫小额信贷“包干责任制”, 落实区域内的主责任银行, 做到“分工明、责任清、全覆盖、无死角”。

二是大力支持扶贫产业发展, 变“输血”式扶贫为“造血”式扶贫。不断完善金融支持产业发展与带动贫困户脱贫的挂钩机制和扶持政策, 支持贫困地区发展有市场前景的特色产业, 形成“龙头企业+合作社+贫困户”等利益联结机制, 实现贫困人口稳定脱贫。

三是支持贫困地区基础设施、高标准农田建设。通过发放扶贫项目贷款, 继续加大对市场化运作的农村水、电、路、气等农业农村基础设施项目建设, 以及科教文卫等小城镇建设项目的信贷扶持力度。

### 2. 推进保险扶贫, 强化风险保障

一是大力发展农业保险。目前, 我国农业保险承保的农作物品种超过 270 种, 基本覆盖常见农产; 价格保险、产值保险、“保险+期货”等新型险种快速发展, 为参保群众兜住了生产成本的底线, 较好地解决了增产不增收等问题。

二是积极开展健康扶贫。大病保险对建档立卡贫困人口实行倾斜性支付政策, 降低起付

线、放宽报销范围、提高报销水平，进一步减轻困难群众的医疗负担。

### 3. 切实防控风险

印发《关于进一步规范和完善扶贫小额信贷管理的通知》，要求规范完善管理，防范化解风险，提出稳妥办理续贷展期、应对还款高峰期、进一步完善风险补偿机制的政策措施。定期监测分析扶贫小额信贷逾期、不良等风险指标，对扶贫小额信贷不规范发放问题进行风险提示，部署开展风险专项排查和整改工作。

### 4. 融资融智结合，扶贫扶志并重

一是要求金融机构在解决融资问题的基础上，进一步发挥信息、技术、渠道等方面的优势，在产业发展中提供前期培育、中期指导、后期销售的一条龙综合金融服务。

二是持续推进教育扶贫，指导金融机构积极发放助学贷款，阻断贫困的代际传递。

三是加大金融知识宣传力度，使贫困群众树立信用意识，形成良好的农村金融生态。

## （五）健康扶贫

健康扶贫是精准扶贫的重要内容，做好健康扶贫工作，能够改善与健康相关的自然和社会环境，从而提升贫困地区和乡村地区医疗健康水平，切实防止贫困地区人口因病致贫、因病返贫。

### 1. 加强健康教育，改善环境卫生

继续加强改水改厕教育，利用互联网到户和信息扶贫网络等途径帮助农民转变用厕观念，提高自我管理能力。统一水质标准，加强饮水安全教育，请村民协助并自觉维护集中供水设备。

### 2. 加强公共卫生体系建设

公共卫生扶贫是健康扶贫工作中不可或缺的部分，通过提供基本公共卫生服务，开展健康教育，不断提高贫困人口健康意识，促进其健康生活习惯养成，可以从源头上降低因病致贫、因病返贫的发生，为贫困人口健康脱贫打下坚实基础，使贫困地区广大群众健康水平得到整体提高。

### 3. 加大贫困地区慢性病疾病防控力度

加强贫困地区医疗卫生人才队伍建设，不定期组织贫困地区公共卫生服务人员培训，重点强化乡村医生的慢性病防控知识与技能，提高公共卫生服务能力。逐步加强信息化建设，有效利用居民健康档案，完善慢性病管理与运行机制，监测并及时更新贫困地区慢性病患者的健康数据。打造最短慢性病诊疗保健服务圈，推动慢性病门诊全覆盖。建立涵盖基本服务—慢性病患者信息管理系统—慢性病管理评价系统的三级网络系统，做到健康扶贫的“精”

和“准”。

#### 4. 精准推进营养扶贫

营养扶贫应兼顾普惠化和精准化，将受惠对象扩大至学前教育，鼓励社会组织参与儿童营养扶贫工作，充分发挥政府、社会组织、企业及第三方平台的强大合力。

### （六）教育扶贫

建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，“扶贫必扶智，阻止贫困代际传递”。必须把贫困地区的教育事业放在优先发展位置。

#### 1. 单线扶贫向双向互动转轨

对于当前输血式的扶贫模式，政府正在制度保障、资源配置、过程监管和评价考核等方面强力推进，但在实际工作中常常难以落地。对此，一定要注重扶贫效应的量变和质变规律，要把从上到下的单线扶贫逐步转变成上下互动，让优质教育资源在输送过程中渠道畅通，受众精准，资源供求之间适切度高，效益明显，避免资源浪费和“消化不良”的现象发生。

#### 2. 教师扶贫与学生扶贫共存

乡村教师队伍建设是教育扶贫工作的重心，要通过大力推行乡村教师支持计划、乡村教师免费定向培养计划、卓越教师培养计划等来完善乡村教师队伍。同时，还应加强学生扶贫力度，实现师生共扶。

#### 3. 线上扶贫与线下扶贫并行

随着“互联网+”、人工智能、大数据等信息化技术手段在教育扶贫上的广泛运用，能够弥补贫困地区师资的不足。但农村教育扶贫在重视线上扶贫的同时，也应加强线下扶贫工作的开展，关注他们的教育环境、教育资源和教育群体，及时了解和解决他们的困难，让教育扶贫对象真正受益。

#### 4. 政府主导民间参与合力

各类政府部门要充分发挥民间优质资源进入教育扶贫行列，在协调和发挥民间教育参与扶贫工作的过程中，充分发挥教育企业的主动性和协同性，从政府主导走向政府与民间团体、社会人士等合办模式，以此促进教育扶贫事业从单一格局转向多格局的持续发展。

#### 5. 区域扶贫与多向发力对接

结合扶贫已有经验与成果，教育扶贫应构建多层次农村与城市扶贫精准对接模式，“一对一”甚至“多对一”，产业合作、劳务协作、人才、资金、信息等多形式，多渠道支援甚至寻求外援。扶贫区域要以点及面，逐渐从某几个地区走向全域，确保城乡共享。

**案例：江西崇义县推进“三大创新” 加强森林资源保护发展**

江西省崇义县是全国重点生态功能县、全国国土绿化突出贡献县、全国集体林权制度改革百强典型县、全国木材战略储备生产基地示范县，全县林地面积 269 万亩，森林覆盖率达 88.3%。近年来，该县将生态文明建设与脱贫攻坚整合实施、同步推进，采取多种措施提升贫困户“四个收入”。

**通过生态工程建设务工增加劳务性收入。**一是参与天然林保护工程。该县 16 个乡镇和 10 个国有林场的 36 万亩天然林已全部签订停伐协议，其中国有林 2.6 万亩、集体林 33.4 万亩，聘请贫困户护林员 27 人，每月合计发放天然林停伐资金和管护资金 6.75 万元。二是参与湿地恢复与保护工程。为进一步加强湿地保护，由县级层面专门出台《巡护员选聘实施方案》，明确凡是符合用工条件的贫困户人员，一律优先录用。目前已聘用 28 个湿地巡护员，每月合计发放工资 5.04 万元。三是参与山水林田湖生态保护修复工程。该工程规模大，时间跨度长，工资效益高。由工程所在地镇政府出面协商，安排贫困劳动力 23 人参与工程建设，每人每月可获得工资性收入 3500 元。四是参与美丽乡村建设工程。通过打造 122 个新农村美丽示范点，改造卫生厕所 3082 个，聘用贫困户劳动力 78 人，每人每月可增加务工性收入 2700 元。

**通过生态效益补偿增加转移性收入。**积极争取天然林保护、新一轮退耕还林等国家重点生态工程补偿资金，及时足额兑付给贫困户。目前，省生态环境厅、财政厅已下达该县 8498 万元资金，专项用于生态资源保护、环境治理、森林质量提升及改善民生支出。截至 2019 年 8 月，兑现生态公益林和退耕还林补偿资金 64.56 万元，涉及面积 29201.35 亩。覆盖贫困户 1310 户 3260 余人，户均增收 492.8 元、人均 198 元。

**通过生态产业发展提高经营性收入。**支持贫困地区发展生态农业、生态旅游、生态养生等项目，吸收贫困群众参与生态产业项目建设，扩大就业，增加收入。全县累计完成刺葡萄种植 458 亩，带动贫困户 18 户 190 亩；蔬菜大棚种植 4030 亩，带动贫困户 138 户 2370 亩。上堡景区梯田复耕 600 亩，返聘耕作农户 51 户，其中设置水稻种植旅游扶贫岗位 23 户，年均增收 12000 元/户；上堡水南客家梯田景区设置旅游扶贫摊位 7 户，年均增收 4500 元/户。

**通过生态公益性岗位提供工资性收入。**一是聘用符合条件的建档立卡贫困户为生态护林员，建立“县建、乡聘、站管、村用”管理机制，按照“就近、就地”和“脱贫、择优、公开”原则，确定 200 名建档立卡贫困人员为生态护林员。每人年稳定工资性收入 10000 元。此外，还增加 38 名建档立卡贫困人口护林协管员，每月工资 300 元。二是县级层面出台《崇义县 2019 年就业扶贫实施方案》，设置扶贫专岗人员数量、工资标准，明确要求所有乡村必须聘请保洁员。目前，全县已从建档立卡贫困户中聘请 1400 名保洁员，每人月均工资 600



元，涵盖 16 个乡镇 124 个村。三是建立光伏扶贫利益分配机制，设置光伏扶贫电站管护岗位。目前已安排建档立卡贫困人口光伏扶贫电站管护员 154 人，每人月工资 300 元。

(资料来源：凤凰网)

### 案例：重庆精准扶贫工作实践与启示

精准扶贫已经成为我国全面建成小康社会的重要组成部分。全国划定了 14 个集中连片特困地区，主要分布在“老、少、边、穷”地区，是精准扶贫工作的“硬骨头”，离按时实现精准脱贫目标还是有一定的难度。这些地区是否脱贫，对我国全面实现精准扶贫目标和迈向全面小康、实现现代化有直接影响。

重庆市是典型的西部高山、高寒、连片特困和民族地区，具有扶贫开发地缘的典型特征。近几年重庆市在精准扶贫方面取得了系列成果（见表 1）并积累了一些经验。重庆市确定了“2017 年基本脱贫、2018 年做好扫尾工作、2019 年和 2020 年巩固成果”的总体目标。2018 年重庆脱贫减贫年度任务全面完成，全市 65 个贫困村实现整村脱贫，全年减贫 3.9 万户 12 万人，全市贫困人口减少至 4.6 万户 13.9 万人。2019 年，重庆市确定了确保“4 个县摘帽、10 万人脱贫”的年度目标，探索了一条以高质量整改带动高质量脱贫的路子。

表1 重庆市2011-2018年脱贫情况

年份 (年底)	贫困县 (个)	全市总人口 (万)	贫困人口 (万)	减贫人口 (万)	贫困 发生率
2011	14	3329.81	146.20	33.00	4.39%
2012	14	3343.44	202.00	34.90	6.04%
2013	14	3358.42	165.30	36.70	4.92%
2014	14	3375.20	165.90	36.00	4.91%
2015	14	3371.84	70.60	95.30	2.09%
2016	14	3392.11	41.93	59.60	1.75%
2017	9	3389.82	25.90	16.03	0.76%
2018	4	3403.64	13.90	12.00	0.70%

数据来源：根据重庆统计信息网及其他网络公开信息整理

## 一、重庆精准扶贫的实践

### (一) 重庆市精准扶贫的核心经验是“到人到户”

重庆最典型的做法是按照贫困发生率高、贫困人口占比高、人均可支配收入低等标准精准、严格识别贫困户，并以此为标准识别出了 18 个深度贫困乡镇。重庆精准扶贫工作的核心可以概括为“到人到户”，主要包括以下几方面：

**一是规划到户。**重庆市制定了《“十三五”脱贫攻坚规划》这一总体规划和多个专项扶贫规划。筛选出来的深度贫困区县为了推进项目落地，也制定了各自的“十三五”特色产业精准扶贫规划，最终形成了“上下一体、多方联动”的扶贫规划体系。按照产业“分门别类、

到村到户”的要求，各县编制了包括乡村旅游、特色产业、高山移民、扶贫培训、基础设施、公共服务、科技支撑等七大类规划，做到“一户一业”“一户一策”。针对贫困户实际情况，编制适宜的、可操作的“项目清单”，建立了“增收明白卡”，这样每个贫困村都可以有1-2个稳定增收产业，而每个贫困户也都有1个以上增收项目。同时设立了对领导干部按照包户情况进行扶贫工作考核机制，以保障能按期完成。

**二是搬迁和补贴到户。**首先，以户为单位实施高山生态扶贫搬迁，并针对长期以来存在的“搬富不搬穷”问题，重点探索了“农企联建”模式，并推进整村搬迁和集中安置试点，扶贫效果明显。这种模式下，政府统一规划，整合资源，完善基础设施建设，引入农业产业化龙头企业，农户以土地、宅基地入股，联合开发，共同发展特色产业和修建移民安置点。其次，以户为单位实行差异化扶持。专门针对贫困户设立了五条政策，包括对发展特色产业的贫困户，给予不少于1000元的资金扶持；对贫困户子女就读中职、高职的，每人每年补助现金1500元，对特困家庭子女就读普通大学的，每人每年给予不少于2000元的补助；对贫困户子女参加中职、高职五年连读职业教育扶贫试点班的，全额资助学费和生活费。中职期间每人每年补助生活费1500元，高职阶段每人每年补助学费4500元，并补助高职第一年每人1500元生活费；对参加城乡医疗保险的贫困户，每人每年给予不超过20元的补助。另外，对贫困户给予重点倾斜政策，对发展乡村旅游的贫困户，最高补贴标准高于一般农户1万元；对实施扶贫搬迁的贫困户，在落实每人8000元补助标准的基础上，视情况额外享受一定的资金直补和贴息率为5%的信贷贴息补助。重庆还展开了“帮扶到户”，即以户为单位开展社会帮扶活动，建立党员干部、社会爱心人士与贫困户“一对一”结对帮扶机制。

**三是合作到户。**首先，以户为单位组建农民股份合作社。探索农民以土地和房屋作价入股，将扶贫资金、土地资源和社会资本金量化成股份，与企业共同组建股份合作社或股份公司，实行股份合作制经营。其次，以户为对象实施小额信贷扶贫，在采取互助资金到户、小额信贷贴息到户的基础上，在开州区（原开县）开展专门针对贫困地区农户的小贷扶贫试点。第三，以户为单位探索“三专两合作”模式。先向贫困村群众宣传补贴政策，组织农户自愿申报，扶贫部门评审下达项目。通过产业项目实施，把以前的传统兼业农户培养成“专业户”，贫困村建设成“专业村”并组建“专业合作社”，合作社分别与资金互助社和企业进行合作。

**四是以户为核心发展产业。**重庆市专门制定了《产业精准扶贫“十三五”规划纲要》《“十三五”产业扶贫规划》等文件，希望通过“路线图”“时间表”，科学确定扶贫举措，推动差异竞争、错位发展；通过项目到户、任务到人，实现项目跟着规划走、资金跟着项目

走,以构建脱贫攻坚长效机制。以户为单位开展市场对接,通过组建乡村旅游电子商务平台,将贫困农户的农家乐信息、特色产品信息全部免费上网,进行网上推广和营销。为提高原住民适应市场的能力,以户为对象开展人力资源培训:支持贫困农户参加外出务工技能培训、农村实用技术培训、扶贫创业培训等;支持贫困户子女就读中职、高职和普通大学。另外,以户为单位建设小型基础设施,实施乡村旅游扶贫项目,按照“四改五添置”(改造外立面、厨房、厕所、圈舍,添置床上用品、电视、桌椅、浴室、棋牌室等)的要求进行基础设施改造。

## (二) 各乡镇结合自身特色采取了差异化的精准脱贫措施

针对这 18 个乡镇,重庆市采取了“定点包干”方式,以农业产业链建设为重点,探索贫困户持续稳定增收的模式。18 个乡镇结合自身优势,提出了脱贫目标,并且采取了差异化的产业发展措施和治理模式。其中,资金是产业发展的基础,重庆市展开了资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革,使贫困群众得以分享利益。交通是产业发展的必要条件,重庆市发布 18 个深度贫困乡镇交通扶贫攻坚行动方案,每个乡镇专门安排了 5000 万元专项资金,解决公路不通达等问题。

### 二、产业发展是精准脱贫的难点

产业扶贫是促进贫困地区产业经济结构调整、增强其自身造血功能的根本途径,也是重庆扶贫政策的核心。但是,从精准扶贫角度看,产业发展存在下面的难点问题:

#### (一) 扶贫产业链链条短、市场抵抗风险能力不足

就重庆市 18 个乡镇的实践看,产业发展存在以下共性问题:产业链条短、产业经营化水平不高、附加值低、竞争力不强、缺乏效益、产业造血功能不足等。这也是我国当前扶贫点产业扶贫的普遍问题。另外,则是各村和市场之间尚未形成良性循环、互促共赢机制,缺少产业项目的利益联结机制。产业链缺少可持续性,农民组织化程度不高,小农经济特征明显,较难规避现有市场风险。

#### (二) 错综复杂的农村情况增加了产业扶贫难度

产业发展对于经营者和劳动者的技能和素质有着较高要求,重庆农村的大量青壮年劳动力流入城市,留守农村老人、妇女和儿童无论从体力还是技术上均难以适应产业发展要求,容易出现劳动力紧缺以及项目后期管理困难的情况。另外,重庆市贫困乡镇积极探索“三变”改革,旨在通过盘活资产,实现资产收益,但是也存在一定的风险。

### 三、对重庆推进精准扶贫工作的建议

#### (一) 加大产业扶贫,保障可持续性和长效性

产业扶贫要以扶贫地的自然条件、要素禀赋以及经济水平等为基础。要培养产业造血的功能,最终促使实现“输血型”向“造血型”功能的转变。重庆的产业扶贫还属于起步阶段,今后要重视产业融合,保障可持续性,践行“链条式”延长扶贫策略,推进“特色旅游+”“互联网+”“技能培训+”等扶贫攻坚行动。另外,产业扶贫具有长效性,工作不会随着2020年脱贫任务完成而终止。这就要使得产业具备生态可持续发展能力,形成贫困区域长期减贫的动力,要让贫困户深入参与到扶贫项目中,全面掌握产业发展的技能与知识,形成脱贫的长效机制。

## （二）构建利益联结体，释放扶贫红利

建立“市场主体+贫困村村集体+贫困户”利益联结机制,形成市场主体(企业或农民合作社等方式)、贫困村村集体、贫困户利益共享的格局。发挥政策和资金的杠杆作用,撬动更多的金融、市场主体、社会资本共同参与。探索尝试通过政府购买服务等方式将社会组织等“第三方”引入资产收益扶贫中,让第三方成为监管资产收益扶贫的主要协助。这个过程中要完善多部门参与的联动机制,整合政策和资源,由市政府系统推进产业配套和公共服务建设,为产业扶贫提供好的环境。

## （三）总结“三变经验”，深化土地改革

总结“三变经验”,继续推进农村土地“三权分置”改革农村集体产权制度改革、自然资源资产等相关改革,建立健全土地流转规范管理制度,对农业经营主体提供政策扶持,完善“三权分置”相关法规,保障农村“三权分置”有序实施。探索土地承包经营权有偿退出机制,保证农民的根本利益。放活、放宽农民闲置宅基地和农房的使用权限,促使其和民宿、娱乐休闲场所等产业发展结合,促进三产融合。

## （四）强化财政、金融和人才等政策支持

继续加大财政对农村精准扶贫的投入力度,以实现“基本公共服务均等化水平稳步提高”。鼓励涉农金融制度创新,鼓励农业生产者以承包地、生产设备、农用设施等折合股份的方式入股涉农企业或抵押融资。完善农村信用贷款与保险制度,推广“精准扶贫”类小额信用贷款,支持贫困户利用贷款资金发展产业脱贫致富。强化风险防控机制和措施,降低产业发展贷款的资金风险。另外,通过引进人才与培育本地人才,解决产业发展中的人才瓶颈问题,激发贫困地区经济社会发展的内生动力。

(资料来源:中国发展观察)

## 第六节 做好群众信访工作

在我国，信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动。做好新时期的信访工作，是实践党的群众路线的重要方式，是党政机关和领导干部了解社会动态、体察民情的重要途径。

### 一、正确认识信访工作

#### （一）信访工作的重要性

习近平总书记高度重视信访工作，将人民群众来信来访作为了解群众期盼、总结为政得失的一面“镜子”。习近平总书记在领导人民信访工作的实践中，不仅为信访工作指方向、明方法，而且亲力亲为做信访工作，直接阅批、回复群众来信，围绕做好新时代信访工作提出了一系列新理念新思想新战略，概括起来集中体现为“十个深刻指出”。

1. 深刻指出了信访制度是中国特色社会主义民主政治制度的有益补充，必须坚持、加强、创新、完善。

2. 深刻指出了信访工作是党的群众工作的重要平台，是送上门来的群众工作，要求进一步增强宗旨意识，做实做细群众工作，努力把矛盾化解在早、化解在小、化解在基层，不断夯实党执政的群众基础。

3. 深刻指出了信访是反映社情民意的晴雨表，要求加强对社情民意新动向分析研判，及时提出改进工作、完善政策的建议。

4. 深刻指出了维权与维稳的关系，强调对涉及维权的维稳问题，首先是把群众合法诉求解决好，要求建立健全诉求表达、权益保障机制，努力让人民群众感到权益受到公平对待、利益得到有效维护。

5. 深刻指出了解决群众合理诉求与维护正常信访秩序的关系，要求做到诉求合理的解决问题到位、诉求无理的思想教育到位、生活困难的帮扶救助到位、行为违法的依法处理。

6. 深刻指出了从源头上预防和减少信访问题的重要性，要求落实重大决策社会稳定风险评估机制，完善多元化矛盾化解体系。

7. 深刻指出了基层是群众信访的源头，又是解决信访问题的关键，要求将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，避免小问题拖成大问题、一般性问题演变成信访突出问题。

8. 深刻指出了法治对做好信访工作的引领、保障作用，要求密织法律之网、强化法治之力，依法依规协调处理群众诉求，引导涉法涉诉信访问题在法治轨道上妥善解决。

9. 深刻指出了综合治理信访突出问题的重要意义，要求运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法，完善信访和人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，解决好群众反映强烈的信访问题。

10. 深刻指出了做好信访工作是领导干部的重要政治责任，要求各级党委、政府和领导干部坚持把信访工作作为了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，千方百计为群众排忧解难，密切同群众联系，增强群众对党的信任，更好地为党和国家事业凝聚民心。

## （二）信访工作的功能

信访工作是了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的重要途径，是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性工作。做好信访工作，有利于党政机关更好地同人民群众保持联系，更好地为人民服务，新时代要做好群众工作需充分发挥信访的功能。

### 1. 联系群众

信访工作是党的群众工作的重要平台，是送上门来的群众工作，做好信访工作是领导干部的重要政治责任。各级党委和政府、各级领导干部必须进一步增强宗旨意识，千方百计为群众排忧解难，把群众合法诉求解决好，努力把矛盾化解在早、化解在小、化解在基层，努力让人民群众感到权益受到公平对待、利益得到有效维护，增强群众对党的信任，不断夯实党执政的群众基础。

### 2. 信息反馈

政府的每项方针、政策出台前后，必然要经过反复的“实践-认识-再实践-再认识”的过程，才能使之趋于完善，更加合理易行。信访工作作为反馈社情民意，反映和提高执政能力、行政水平的重要平台，对于完善重大决策执行情况监督检查、决策效果评估制度等工作，落实法定职责必须为、法无授权不可为等要求，作用也是无可替代、不可或缺。

### 3. 民主监督

领导干部是人民的公仆，人民有权利对领导干部进行监督，揭发领导干部中存在的漠不关心群众疾苦、贪污腐败、渎职失察、以权谋私等问题，人民群众的来信来访，自然也就成为对领导干部实行群众监督的渠道之一，是群众监督各级行政机关依法行政、合理行政的重要民主监督方式，在强化对行政权力的制约和监督，增强监督合力和实效等方面，具有十分重要的作用。

### 4. 维护稳定

信访工作作为化解社会矛盾、保障群众权益，维护社会稳定、促进社会和谐的重要工作

机制，在督促行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为，推进法治建设、维护社会和谐方面，发挥了重要而积极的作用。

## 二、信访案件的处理程序

目前，中国社会正处于快速转型期，我国的社会转型向着更大规模、更深层次、更广领域全面推进，在这一深刻的社会转型过程中，社会同质性进一步消解，社会异质性增加，社会利益迅速分化，各种新情况，新问题，新矛盾不断涌现出来，冲击着我国社会，当群众合理诉求未能及时得到解决时，相同心理状态的群众就很容易聚在一块，并出现集体上访现象，甚至演化为群体性事件。

据不完全统计，近年来，全国发生的群体上访不论从数量，参与人数，还是事件规模来看，都呈不断上升，扩大之势，由于现代交通和信息业的飞速发展，其影响不仅会蔓延其他地区，有时甚至会出现联动效应。面对严峻的信访形势，信访工作部门正确地接受和处理群众信访，能使政府及时了解社会动态，体察民情，及时化解矛盾，更好地为人民服务。下面从群众来信来访接待、处置信访举报件、信访案件的办理和反馈、信访案件的审结四方面介绍下信访业务流程。

### （一）群众来信来访接待工作

群众信访形式有来访、来信、来电、网上举报等。来信、来电、网上举报，主要是处理举报件，跟来访后举报件的程序相同，因此这部分仅介绍来访工作，群众来反映问题，我们接访要按照这一顺序进行：

1. 登记来访情况。登记信访人的基本情况，登记人数、姓名、身份证号、所属单位、人员身份、之前信访单位等。

2. 听信访人陈述，了解信访人反映的问题共有几个，各属于什么性质的问题。

3. 答复受理范围。根据信访人反映问题辨认信访人的诉求应该归哪些部门管。哪些属于纪检监察机关受理，哪些不属于纪检监察机关受理，能当场答复的当场给予答复。

4. 业务范围内的，进一步听取其详细介绍情况。每个问题尽量了解全面，了解清楚被反映人、线索来源、信访要求、真实动机与目的。群众信访目的与动机多种多样具体如下：

（1）争权益。希望通过信访解决涉及本人的权益问题。

（2）夺权力。希望通过信访把台上干部搞下台。

（3）谋私利。希望通过信访胁迫县、乡、村干部给自己好处。

（4）图报复。由于与干部存在个人恩怨，希望通过信访使对方受到惩处，以解心头之

恨。尤其是到纪检监察机关的信访问题主要是这几种。

因此，群众来访时，我们一边要认真听取信访人的反映，一边要弄清他们的真实意图，分析形成信访问题的真实原因，为以后处理信访问题奠定基础。

5. 填写信访举报登记表。由工作人员提出处置意见，报领导拿出最后处置意见，接访过程中，工作人员要注意以下几点：

(1) 防止先入为主。信访人反映问题的目的与动机不清楚，为了引起重视，往往夸大事实。因此，接访人要防止先入为主，不轻易相信信访人，不要说一些支持信访人的话。否则，纵容了无理信访人，又使息诉罢访工作难做。因此，接访工作人员，尽量少说话，多听信访人讲，不轻易表态。没有调查，就没有发言权。这既是原则，也是方法。

(2) 要遵守保密纪律。一是利于保护信访人；二是利于查实信访问题。

(3) 注意方法，做好解释工作，不与信访人发生冲突。反映事实是否真实需要调查后才能做出结论，因此既不要说一些支持信访人的话，也不要说一些反对信访人的话。否则，言多必失。接访过程中，要学会察颜观色，对不同的人用不同的方法。我们要耐心一点，和蔼一些，多一些理解，多换位思考，不厌其烦，对反映的问题或诉求无论是有理或无理的都要认真听取，要带着感情接待。

在防疫特殊时期，又适逢牧区三春生产接羔之时，为了避免群众聚集，方便农牧民群众反映生产生活问题诉求，甘肃省酒泉市阿克塞哈萨克族自治县信访局结合当前的实际情况，工作人员深入到农牧民家中宣传“掌上信访”APP，推广“足不出户解决问题”的网上信访模式，把问题留给相关责任单位，把方便留给群众，保障群众的合法权益。

## （二）信访举报件的处置

纪委信访举报部门接收到信访举报信件后，一般按以下四种渠道处置：

### 1. 反映促办

对一些重要情况和问题信访举报部门通过《信访简报》、《来信来访摘报》、《专题报告》、原信送阅等形式报领导批示，促使问题尽快得到解决。

### 2. 转交承办

对不属于本级纪检监察机关受理的问题转交下级纪委监委机关处理，做到件件有交待。一是平转，要下级酌情处理，但不能不处理。二是信便函。发函要求下级纪委核实处理，处理结果报告上级纪委。三是要情况、要结果，俗称两要案件。要求下级纪委报详细情况和处理结果。调查人员的调查报告、下级纪委的意见、处分决定、被处理人意



见、反映人意见全部上报。

### 3. 移送承办

对涉及本级党委、政府管理的党员干部、国家公务员、国家行政机关任命的其他成员问题移送给本级纪检监察机关有关部门办理。移送时办理移送手续。

### 4. 直接查办

对一些亟待查明、易查易结以及打击报复举报人的问题，由信访举报部门直接查办。

## （三）信访案件的办理和反馈

### 1. 组织信访案件调查组

一是组织落实办案人员。人员和人数由案件内容及工作量决定。注意与本案有牵连或信访人对其意见较大的人员应当回避。

二是适当分组分工。按调查路线、调查对象和内容，进行分组分工，并尽量与承办人员的专长结合起来。

三是做好调查前的思想准备工作。具体要做到“三吃透”，吃透领导批示精神，吃透涉及政策法规，吃透案情（反映内容）。

### 2. 调查步骤和方法

①初步摸底。接案后，可以主动找信访人，重新全面听其对案情陈述，详细了解疑问和不明之处。可以与案件发生的有关单位联系，做一般性了解。

②制定调查计划。计划应对具体调查任、时间、步骤、方法、措施、包括调查路线都作出明细安排。分条文式或表格式。

③调查取证。可以与当事人、知情人和有关领导调查；可以召开小型座谈会调查；可以到案发地查访，进行实地指证。可以查阅资料，包括有关文件和已处理的原卷与原始材料。在不影响被调查人人身安全的前提下，可以依法采用现代先进器具进行必要的摄影、录音、复印等。调查取证必须两人以上，必须做笔录，记清调查时间、地点、被调查人姓名、身份、住址、具体谈话内容，笔录记好后由被调查人签字。

调查过程中，注意处理好死材料和活材料的关系。死材料指原始材料和原始记载，在一般情况下，说服力比较强；活材料指证人证词，由于人们证词受其政治立场、所处环境、亲疏关系和记忆能力等多种因素影响，要加以鉴别。要尽量收集多方面的，对当事人有利的、没利的证词都要听。要做到死活材料互为补充。要注意方法，选择好谈话时间、地点，布置好场景，学会一些谈话技巧。

④听取申辩。指在案件调查报告形成后将调查结论与处理建议与信访人和当事人见面，

听取或征求意见。凡申辩意见有理的，必须根据意见修改，提的不合理的给予解释，讲清道理后仍不服的可以保留意见，由办案人员在其意见后面加以说明，供领导在正式研究处理决定时参考。

自 2010 年 6 月走上信访处处长工作岗位以来，张利兵已带领全处干部职工接待信访群众 20000 余批次、37000 余人次，办理群众来信 31000 余件。“无论接待诉求合理的还是无理取闹的、情绪郁闷的还是激动的，他都能带着强烈的责任感和使命感，做到认真倾听、耐心疏导、稳妥处置，不仅让上访群众感受到尊重，更让上访人感受到温暖和被重视。”同事这样评价他。

### 3. 信访案件的处理

信访案件经调查，有举报不实的、有轻微违纪问题不需纪律处分的、有违反党的纪律问题甚至违法问题的三种情形。

#### ① 举报不实

举报不实是指经调查有充分证据证明举报的问题全部不实或有必要进行澄清的其他情形。举报不实的要在一定范围内澄清。

《关于维护被举报人合法权益、澄清不实举报的规定(试行)》指出，不实举报造成负面影响不大的，可采取谈话方式向被举报人当面澄清，并在影响范围内予以书面或口头形式澄清；造成负面影响较大的可视影响的程度，向被举报人所在单位及上级单位书面告知初核或调查结论性意见。澄清不实举报应在确定澄清方式和范围后的 7 个工作日内进行。对利用网络等媒体故意诬告或诋毁并造成恶劣社会影响的，要协调公安机关等部门严肃处理。

#### ② 轻微违纪问题

有轻微违纪问题不需纪律处分的实施信访监督。信访监督对党员干部、国家公务员、国家行政机关任命的其他成员轻微违纪，不需处理的问题，采用一定方式进行监督。方式有信访谈话、发信访通知书、建议召开民主生活会、与组织部门联系沟通、委托下级纪委监督、集体警示。

#### ③ 违反党的纪律问题

违反党的纪律问题的及时按照程序报请立案，进一步审查，审理，依照《纪律处分条例》作出处理，存在违法问题的及时移送公安、司法机关进行依法处理。

## (四) 信访案件的审结

### 1. 督办

上级纪委对转交下级纪委承办案件，要经常过问督办。根据《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》，交办案件一般应在三个月内报告结果，不能如期报告时要说明理由和办理情况。形式有派人督办、电话督办、发函督办、汇报督办、调卷督办、跟踪督办等办法，督办有记录，确保件件有回音。

## 2. 交办信访案件的上报

两要案件，下级纪委在处理结束后上报上级纪委申请结案。必备材料有：调查报告和处理结论。控告人和被检举、控告人对调查处理的意见。在检举、控告人或被检举、控告人提出不同意见时，应附有承办单位对其不同意见的说明。被检举、控告人有错误，组织上已令其检讨或给予组织处理的，应附有本人检讨或处理决定，呈报机关的审查意见。

## 3. 信访案件的审结

上级纪委对下级纪委上报案件和本级其他部门办理案件进行审查，审查上报结果材料是否齐全、手续是否完备、程序是否合法；审核上报材料是否回答了信访举报反映问题，调查事实是否清楚、定性是否准确、处理是否恰当、是否经过集体研究或领导把关审核。不符合要求的在两个月内提出处理意见。

# 三、做好信访工作的基本要求

## （一）贯彻信访工作的基本原则

### 1. 坚持党的领导根本保证

习近平总书记从坚持和发展中国特色社会主义的高度，深刻阐明了坚持党的领导是做好信访工作的根本保证。信访工作是党的群众工作的重要平台，党的领导是做好信访工作的最高原则、最大优势，我们必须坚持和加强党对信访工作的领导，为加强和改进新时代人民信访工作提供坚强保证。

### 2. 坚持以人民为中心的主题主线

习近平总书记要求信访工作必须千方百计为群众排忧解难，体现了强烈的宗旨意识、真挚的为民情怀，贯穿了以人民为中心的鲜明主题主线。作为党和政府密切联系群众的桥梁和纽带，我们必须将以人民为中心的发展思想自觉贯彻到信访工作各方面、全过程，切实把信访工作做到群众心坎上，真正聚人心、得民心。

### 3. 坚持维护群众合法权益的实践要求

习近平总书记高度重视维护群众合法权益，强调信访问题事关群众切身利益，对依法及时就地解决群众合理诉求提出了具体明确的要求。面对送上门来的群众工作，我们必须以推

动依法及时就地解决群众合法诉求为核心，带着感情疏导和化解群众矛盾，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。

#### 4. 坚持群众路线的基本方法

习近平总书记强调，要真正把解决信访问题的过程作为践行党的群众路线、做好群众工作的过程，明确了做好信访工作的基本方法。信访工作是一门做群众工作、协调利益关系的大学问，我们必须始终坚持党的群众路线，充分发挥党的群众路线优势，做到矛盾问题发生在哪里、群众工作就做到哪里，不断提高群众对信访工作的满意度。

#### 5. 坚持改革创新的时代标识

习近平总书记强调，要深化信访工作制度改革，开拓思路、完善机制。我们必须坚持改革创新、开拓进取，努力创造适应群众新需求、体现时代新特征的信访工作新模式，进一步提高信访工作质量和效率。

### （二）落实做好信访工作的措施

新时代呼唤新担当，新使命需要新作为，我们要强化使命担当，精心履职尽责，笃信笃行、知行合一、见行见效，奋力谱写人民信访事业发展新篇章。

#### 1. 聚焦千方百计为群众排忧解难

牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持把信访工作作为了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，千方百计为群众排忧解难，不断厚植党执政的群众基础。坚持用群众工作统领信访工作，把群众路线和群众工作方法贯穿信访工作全过程，积极探索实践新形势下密切联系群众工作的有效形式，动员社会力量参与解决信访问题，让党员干部更多地深入基层一线和广大群众中间为群众排忧解难，把党和政府的温暖传递到千家万户。坚持把群众满意不满意作为检验信访工作的第一标准，倾听群众呼声，真切了解群众在想什么、盼什么、要求什么、反对什么，办好听民情、化民忧、解民难的每一件事。坚持把维护群众合法权益作为信访工作的出发点和落脚点，按照“及时”和“就地”的要求，妥善解决关乎群众切身利益的信访问题，切实维护群众合法权益。

刘巍是江西遂川县信访局局长，他就像一根扁担，一头挑着社会稳定，一头挑着群众利益。只要困难群众的难事急事没解决，刘巍就吃不好睡不安，想方设法也要给个交待。他知道，新案、疑案、难案，仅靠老经验、老阅历、一张笑脸、两袖清风，这远是不够的。同事都说，局长的“内存”不仅大，还自动更新。他的办公桌上，文件、信访件、专业书满满当当。他学城镇拆迁、征地补偿等政策法规，虚心向同行请教技能技巧。

#### 2. 聚焦提高源头治理信访问题的能力水平

把源头和基层作为信访工作的着力点和重心，加强风险研判，强化源头治理，努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，防止小问题拖成大问题，避免一般性问题演变成信访突出问题。注重源头化解，完善矛盾纠纷排查化解机制，坚持定期排查与动态排查相结合、排查与化解相结合，切实将矛盾风险隐患发现在早、防范在先、处置在小。注重关口前移，坚持好发展好“枫桥经验”，狠抓基层基础，加强基层党组织、城乡社区群众自治组织建设，发挥好基层解决信访问题的责任主体作用。注重综合施策，善于运用法律、政策、经济、行政等多种手段和教育、调解、疏导等多种办法，善作善为、善作善成，切实解决群众反映的合理诉求。注重依法决策，进一步健全决策机制和程序，完善社会稳定风险评估机制，涉及群众切身利益的重大决策出台前必须听取群众意见，从源头预防和减少信访问题。

在吉林省长春市南关区鸿城街道东风社区，信访工作人员通过划分网格的工作模式跟百姓加强交流，建立感情基础。社区书记王敏表示，将继续通过网格长负责网格内百姓诉求的形式，用完善健全的服务把百姓的问题化解在源头。

### 3. 聚焦推进信访工作制度改革

下大气力深化信访工作制度改革，用法治思维明晰信访工作职责，用法治方式解决矛盾和问题，用法治意识引导群众表达诉求，把信访纳入法治化轨道，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会共识。严格落实诉讼与信访分离制度，把涉及民商事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项从普通信访体制中分离出来，建立健全依法处理涉法涉诉信访问题会商机制，做好群众涉法涉诉事项依法终结后的教育疏导、矛盾化解、帮扶救助。深入推进依法分类处理信访诉求工作，健全完善各级党委和政府信访工作机构与有权处理行政机关、有权处理行政机关内部信访工作机构与责任部门的沟通协调机制，确保信息共享、甄别导入顺畅。健全完善信访法律制度，研究细化《信访条例》配套措施，加快推进信访立法，加强信访工作党内法规制度建设，创新信访法治宣传教育，为信访法治化建设营造良好社会环境。深化信访工作机制创新，把发挥党的群众工作优势和发挥现代化科技优势结合起来，提供更便捷、更高效、更人性化的服务。

在河南，省信访局联合电视台采取“电视+信访”的模式解决信访事项，惠及群众3万余人，许昌市民孟锐刚就是其中一位。“现在信访工作相对过去有很大进步，反映的问题很快就能得到回复。希望信访部门能继续拓宽信访渠道，更好保障访民的权利。”孟锐刚说。

### 4. 聚焦构建信访工作大格局

充分发挥党的领导和社会主义制度优势，统筹各方资源力量，努力构建党委政府统一协调、齐抓共管的信访工作格局，推动形成信访问题共治局面。健全完善信访工作责任体系，

按照“谁主管、谁负责”的原则，层层健全和落实信访工作领导责任制，建立科学合理的考核体系，织密织牢横向到部门、纵向到基层的信访工作责任制网络。推动信访工作责任制落实，进一步细化属地责任、部门责任、领导责任，把工作细分到末端、责任落实到个人，做到事事明责、人人有责、易于问责，以信访责任压实推动信访工作落实。加强信访干部作风和能力建设，紧紧围绕政治坚定、业务精通、作风优良、善做群众工作的要求，把政治建设摆在首位，把纪律和规矩挺在前面，把能力建设贯穿始终，不断提高信访干部政治素质和专业化能力，永葆忠诚干净担当本色。

长沙市各级各部门压实属地责任，落实基层信访长效机制，在处早处小上下功夫，防止小问题拖成大问题、老问题衍生新问题。坚持领导带头，深入开展“领导接访下访推动矛盾化解”攻坚年活动，推动各级领导干部主动约访、带案下访、上门走访，真正把群众上访变成干部下访、把被动接访变成主动下访。

## 附录

# 中国共产党农村基层组织工作条例

## 第一章 总则

**第一条** 农村工作在党和国家事业全局中具有重要战略地位，是全党工作的重中之重。为了认真贯彻落实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，坚持和加强党对农村工作的全面领导，深入实施乡村振兴战略，推动全面从严治党向基层延伸，提高党的农村基层组织建设质量，为新时代乡村全面振兴提供坚强政治和组织保证，根据《中国共产党章程》，制定本条例。

**第二条** 乡镇党的委员会（以下简称乡镇党委）和村党组织（村指行政村）是党在农村的基层组织，是党在农村全部工作和战斗力的基础，全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作。必须坚持党的农村基层组织领导地位不动摇。

**第三条** 党的农村基层组织必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“四个服从”，坚持党要管党、全面从严治党，以提升组织力为重点，突出政治功能，努力成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。

## 第二章 组织设置

**第四条** 乡镇应当设立党的基层委员会。乡镇党委每届任期5年，由党员大会或者党员代表大会选举产生。

**第五条** 以村为基本单元设置党组织。有正式党员3人以上的村，应当成立党支部；不足3人的，可以与邻近村联合成立党支部。党员人数超过50人的村，或者党员人数虽不足50人、确因工作需要的村，可以成立党的总支部。党员人数100人以上的村，根据工作需要，经县级地方党委批准，可以成立党的基层委员会，下设若干党支部；村党的委员会受乡镇党委领导。

村党的委员会、总支部委员会、支部委员会每届任期5年，由党员大会选举产生。党员人数500人以上的村党的委员会，经乡镇党委批准，可以由党员代表大会选举产生。

**第六条** 县以上有关部门驻乡镇的单位，应当根据党员人数和工作需要成立党的基层组

织。这些党组织，除党中央另有规定的以外，受乡镇党委领导。

**第七条** 农村经济组织、社会组织具备单独成立党组织条件的，根据工作需要，可以成立党组织，一般由所在村党组织或者乡镇党委领导。在跨村跨乡镇的经济组织、社会组织中成立的党组织，由批准其成立的上级党组织或者县级党委组织部门确定隶属关系。

村改社区应当同步调整或者成立党组织。

村及以下成立或者撤销党组织，必须经乡镇党委或者以上党组织批准。

**第八条** 乡镇党委一般设委员 7 至 9 名，其中书记 1 名、副书记 2 至 3 名，应当设组织委员、宣传委员，纪委书记由党委委员兼任。党委委员按照乡镇领导职务配备，应当进行合理分工，保证各项工作有人负责。

村党的支部委员会一般设委员 3 至 5 名，其中书记 1 名，必要时可以设副书记 1 名；正式党员不足 7 人的支部，不设支部委员会。村党的总支部委员会一般设委员 5 至 7 名，其中书记 1 名、副书记 1 名、纪检委员 1 名。村党的委员会一般设委员 5 至 7 名，最多不超过 9 名，其中书记 1 名、副书记 1 至 2 名、纪委书记 1 名。

### 第三章 职责任务

**第九条** 乡镇党委的主要职责是：

（一）宣传和贯彻执行党的路线方针政策和党中央、上级党组织及本乡镇党员代表大会（党员大会）的决议。

（二）讨论和决定本乡镇经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设以及乡村振兴中的重大问题。需由乡镇政权机关或者集体经济组织决定的重要事项，经乡镇党委研究讨论后，由乡镇政权机关或者集体经济组织依照法律和有关规定作出决定。

（三）领导乡镇政权机关、群团组织和其他各类组织，加强指导和规范，支持和保证这些机关和组织依照国家法律法规以及各自章程履行职责。

（四）加强乡镇党委自身建设和村党组织建设，以及其他隶属乡镇党委的党组织建设，抓好发展党员工作，加强党员队伍建设。维护和执行党的纪律，监督党员干部和其他任何工作人员严格遵守国家法律法规。

（五）按照干部管理权限，负责对干部的教育、培训、选拔、考核和监督工作。协助管理上级有关部门驻乡镇单位的干部。做好人才服务和引进工作。

（六）领导本乡镇的基层治理，加强社会主义民主法治建设和精神文明建设，加强社会治安综合治理，做好生态环保、美丽乡村建设、民生保障、脱贫致富、民族宗教等工作。



**第十条** 村党组织的主要职责是：

（一）宣传和贯彻执行党的路线方针政策和党中央、上级党组织及本村党员大会（党员代表大会）的决议。

（二）讨论和决定本村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设以及乡村振兴中的重要问题并及时向乡镇党委报告。需由村民委员会提请村民会议、村民代表会议决定的事情或者集体经济组织决定的重要事项，经村党组织研究讨论后，由村民会议、村民代表会议或者集体经济组织依照法律和有关规定作出决定。

（三）领导和推进村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，推进农村基层协商，支持和保障村民依法开展自治活动。领导村民委员会以及村务监督委员会、村集体经济组织、群团组织和其他经济组织、社会组织，加强指导和规范，支持和保证这些组织依照国家法律法规以及各自章程履行职责。

（四）加强村党组织自身建设，严格组织生活，对党员进行教育、管理、监督和服务。负责对要求入党的积极分子进行教育和培养，做好发展党员工作。维护和执行党的纪律。加强对村、组干部和经济组织、社会组织负责人的教育、管理和监督，培养村级后备力量。做好本村招才引智等工作。

（五）组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众，经常了解群众的批评和意见，维护群众正当权利和利益，加强对群众的教育引导，做好群众思想政治工作。

（六）领导本村的社会治理，做好本村的社会主义精神文明建设、法治宣传教育、社会治安综合治理、生态环保、美丽村庄建设、民生保障、脱贫致富、民族宗教等工作。

**第十一条** 党员人数较多的村党支部，可以划分若干党小组。党小组在支部委员会领导下开展工作，组织党员学习和参加组织生活，检查党员履行义务、行使权利和执行支部委员会、党员大会决议的情况，反映党员、群众的意见。

#### 第四章 经济建设

**第十二条** 党的农村基层组织应当加强对经济工作的领导，坚持以经济建设为中心，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快推进农业农村现代化，持续增加农民收入，不断满足群众对美好生活的需要。具体任务包括：

（一）坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，巩固和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系，走共同富裕之路。

（二）稳定发展粮食生产，发展多种经营应当同支持和促进粮食生产相结合。

(三) 推动乡村产业振兴, 推进农村一二三产业融合发展, 让农民合理分享全产业链增值收益。

(四) 坚持绿水青山就是金山银山理念, 实现农业农村绿色发展、可持续发展。

(五) 领导制定本地经济发展规划, 组织、动员各方面力量保证规划实施。

(六) 组织党员、群众学习农业科学技术知识, 运用科技发展经济。吸引各类人才到农村创业创新。

**第十三条** 党的农村基层组织应当动员和带领群众全力打赢脱贫攻坚战, 如期实现脱贫目标, 巩固发展脱贫攻坚成果、防止返贫, 组织发展乡村致富产业, 推动农民就业创业, 教育引导农民既“富口袋”又“富脑袋”, 依靠自己的辛勤劳动创造幸福美好生活。

**第十四条** 党的农村基层组织应当因地制宜推动发展壮大集体经济, 领导和支持集体经济组织管理集体资产, 协调利益关系, 组织生产服务和集体资源合理开发, 确保集体资产保值增值, 确保农民受益。

## 第五章 精神文明建设

**第十五条** 党的农村基层组织应当组织群众学习习近平新时代中国特色社会主义思想, 培育和践行社会主义核心价值观, 开展中国特色社会主义和实现中华民族伟大复兴的中国梦宣传教育, 爱国主义、集体主义和社会主义教育, 党的路线方针政策教育, 思想道德和民主法治教育, 引导农民正确处理国家、集体、个人三者之间的利益关系, 培养有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民。

党的农村基层组织应当加强群众培训, 通过新时代文明实践中心(所、站)、农民夜校等渠道, 深入宣传教育群众, 用中国特色社会主义文化、社会主义思想道德牢牢占领农村思想文化阵地。

**第十六条** 党的农村基层组织应当改善农村人居环境, 倡导文明健康生活方式。传承发展提升农村优秀传统文化, 保护传统村落, 加强农村文化设施建设, 开展健康有益的文体活动。改善办学条件, 普及义务教育。开展文明村镇、文明家庭创建活动, 破除封建迷信和陈规陋习, 推进移风易俗, 弘扬时代新风。

**第十七条** 党的农村基层组织应当加强和改进思想政治工作。宣传党组织和党员先进事迹, 宣传好人好事, 弘扬真善美, 传播正能量。了解群众思想状况, 帮助解决实际困难, 引导群众自觉听党话、感党恩、跟党走。

**第十八条** 党的农村基层组织应当加强对党员、群众的无神论宣传教育, 引导党员、群众自觉抵制腐朽落后文化侵蚀, 弘扬科学精神, 普及科学知识。做好农村宗教工作, 加强对

信教群众的工作，管理好宗教活动场所，依法制止利用宗教干涉农村公共事务，坚决抵御非法宗教活动和境外渗透活动。必须在意识形态上站稳立场，旗帜鲜明反对各种错误观点，同一切歪风邪气、违法犯罪行为作斗争。

## 第六章 乡村治理

**第十九条** 党的农村基层组织应当加强对各类组织的统一领导，打造充满活力、和谐有序的善治乡村，形成共建共治共享的乡村治理格局。

村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，村“两委”班子成员应当交叉任职。村务监督委员会主任一般由党员担任，可以由非村民委员会成员的村党组织班子成员兼任。村民委员会成员、村民代表中党员应当占一定比例。

村级重大事项决策实行“四议两公开”，即村党组织提议、村“两委”会议商议、党员大会审议、村民会议或者村民代表会议决议，决议公开、实施结果公开。

**第二十条** 党的农村基层组织应当健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。深化村民自治实践，制定完善村规民约，建立健全村务监督委员会，加强村级民主监督。推广新时代“枫桥经验”，推进乡村法治建设，提升乡村德治水平，建设平安乡村。

依法严厉打击农村黑恶势力、宗族恶势力、宗教极端势力、“村霸”，严防其侵蚀基层干部和基层政权。坚决惩治黑恶势力“保护伞”。

**第二十一条** 党的农村基层组织应当加强农村生态文明建设，组织党员、群众参与山水林田湖草系统治理，加强污染防治，保护生态环境，建设美丽乡村。

**第二十二条** 党的农村基层组织应当保障和改善民生，努力解决入园入托、上学、就业、看病、养老、居住、出行、饮水等群众最关心最直接最现实的利益问题，加强对贫困人口、留守儿童和妇女、老年人、残疾人、“五保户”等人群的关爱服务。投放农村的公共服务资源，应当以乡镇、村党组织为主渠道落实，保证有资源、有能力为群众服务。

注重运用现代信息技术，提升乡村治理智能化水平。

## 第七章 领导班子和干部队伍建设

**第二十三条** 农村基层干部应当认真学习和忠实践行习近平新时代中国特色社会主义思想，学习党的基本理论、基本路线、基本方略，学习必备知识技能。懂农业，掌握“三农”政策，熟悉农村情况，有能力、有措施、有办法解决实际问题；爱农村，扎根农村基层，安身安心安业，甘于奉献、苦干实干；爱农民，对农民群众充满感情、始终放在心上，把农民群众的利益摆在第一位，与农民群众想在一起、干在一起，不断创造美好生活。

各级党组织应当注重加强农村基层干部教育培训，不断提高素质。县级党委每年至少对村党组织书记培训1次。

**第二十四条** 加强农村基层干部队伍作风建设。坚持实事求是，不准虚假浮夸；坚持依法办事，不准违法乱纪；坚持艰苦奋斗，不准奢侈浪费；坚持说服教育，不准强迫命令；坚持廉洁奉公，不准以权谋私。坚决反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

严格农村基层干部管理监督，坚决纠正损害群众利益行为，严厉整治群众身边腐败问题。

**第二十五条** 乡镇党委领导班子应当由信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁，善于结合实际开展工作的党员干部组成。乡镇党委书记还应当具备一定的理论和政策水平，坚持依法办事，具有较强的组织协调能力和群众工作能力、处理农村复杂问题的能力，熟悉党务工作和“三农”工作，带头实干、敢抓敢管。

注重从优秀村党组织书记、选调生、大学生村官、乡镇事业编制人员中选拔乡镇领导干部，从优秀村党组织书记中考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员。重视发现培养选拔优秀年轻干部、女干部和少数民族干部。

**第二十六条** 村党组织领导班子应当由思想政治素质好、道德品行好、带富能力强、协调能力强，公道正派、廉洁自律，热心为群众服务的党员组成。村党组织书记还应当具备一定的政策水平，坚持依法办事，善于做群众工作，甘于奉献、敢闯敢拼。

村党组织书记应当注重从本村致富能手、外出务工经商返乡人员、本乡本土大学毕业生、退役军人中的党员培养选拔。每个村应当储备村级后备力量。

村党组织书记由县级党委组织部门备案管理。

根据工作需要，上级党组织可以向村党组织选派第一书记。

**第二十七条** 党的农村基层组织领导班子应当坚定执行党的政治路线。始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，组织推进农村深化改革，促进各项事业发展，维护社会和谐稳定，不断增强群众获得感、幸福感、安全感。

**第二十八条** 党的农村基层组织领导班子应当贯彻党的思想路线。反映情况、安排工作、决定事项必须实事求是，一切从实际出发，说实话、办实事、求实效。

**第二十九条** 党的农村基层组织领导班子应当贯彻新时代党的组织路线。全面加强农村基层组织体系建设，建强战斗堡垒，把党员组织起来，把人才凝聚起来，把群众动员起来，合力推动新时代乡村全面振兴。

**第三十条** 党的农村基层组织领导班子应当贯彻党的群众路线。决定重大事项要同群

众商量，布置工作任务要向群众讲清道理；经常听取群众意见，不断改进工作；关心群众生产生活，维护群众的合法权益，切实减轻群众负担。

**第三十一条** 党的农村基层组织领导班子应当贯彻党的民主集中制，认真执行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重要问题，必须经过集体讨论决定，不允许个人或者少数人说了算。书记应当有民主作风，善于发挥每个委员的作用，敢于负责。委员应当积极参与和维护集体领导，主动做好分工负责的工作。

**第三十二条** 乡镇党委领导班子每年至少召开 1 次民主生活会，村党组织领导班子每年至少召开 1 次组织生活会，严肃认真地开展批评和自我批评，接受党员、群众的监督。

## 第八章 党员队伍建设

**第三十三条** 党的农村基层组织应当组织党员认真学习和忠实践行习近平新时代中国特色社会主义思想，推进“两学一做”学习教育常态化制度化，认真开展党内主题教育活动，学习党的基本理论、基本路线、基本方略，学习形势政策、科学文化、市场经济、党内法规和国家法律法规等知识。

县、乡两级党委应当加强农村党员教育培训，建好用好乡镇党校、党员活动室，注重运用现代信息技术开展党员教育。乡镇党委每年至少对全体党员分期分批集中培训 1 次。

**第三十四条** 党的农村基层组织应当严格党的组织生活。坚持“三会一课”制度，村党组织应当以党支部为单位，每月相对固定 1 天开展主题党日，组织党员学习党的文件、上党课，开展民主议事、志愿服务等，突出党性锻炼，防止表面化、形式化。党员领导干部应当定期为基层党员讲党课。

党支部应当经常开展谈心谈话。

**第三十五条** 党的农村基层组织应当坚持和完善民主评议党员制度。对优秀党员，进行表彰表扬；对不合格党员，加强教育帮助，依照有关规定，分别给予限期改正、劝其退党、党内除名等组织处置。

**第三十六条** 党的农村基层组织应当教育和监督党员履行义务，尊重和保障党员的各项权利。推进党务公开，使党员对党内事务有更多的了解和参与。

**第三十七条** 党的农村基层组织应当加强和改进流动党员教育管理。流入地党组织应当及时将外来党员编入党的支部和小组，组织他们参加组织生活和党的活动。流出地党组织应当加强对外出党员的经常联系，可以在外出党员相对集中的地方建立流动党员党组织。

流动党员每半年至少向流出地党组织汇报 1 次在外情况。

**第三十八条** 党的农村基层组织应当严格执行党的纪律。经常对党员进行遵纪守法教

育。党员违犯党的纪律，应当及时教育或者处理，问题严重的应当向上级党组织报告。对于受到党的纪律处分的，应当加强教育，帮助其改正错误。

**第三十九条** 党的农村基层组织应当按照控制总量、优化结构、提高质量、发挥作用的总要求和有关规定，把政治标准放在首位，做好发展党员工作。注重从青年农民、农村外出务工人员中发展党员，注意吸收妇女入党。

村级党组织发展党员必须经过乡镇党委审批。

**第四十条** 农村党员应当在社会主义物质文明建设和精神文明建设中发挥先锋模范作用，带头投身乡村振兴，带领群众共同致富。

党的农村基层组织应当组织开展党员联系农户、党员户挂牌、承诺践诺、设岗定责等活动，给党员分配适当的社会工作和群众工作，为党员发挥作用创造条件。

## 第九章 领导和保障

**第四十一条** 各级党委特别是县级党委应当高度重视党的农村基层组织建设，认真履行主体责任。

党的农村基层组织建设情况应当作为市县乡党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容，纳入巡视巡察工作内容，作为领导班子综合评价和领导干部选拔任用的重要依据。县级党委组织部门应当以足够精力抓好党的农村基层组织建设。

对党的农村基层组织建设重视不够、落实不力的，应当及时提醒、约谈；出现严重问题的，应当严肃问责追责。督促抓好问题的整改落实。

**第四十二条** 各级党委特别是县级党委应当坚持抓乡促村，持续加强基本队伍、基本活动、基本阵地、基本制度、基本保障建设，整顿软弱涣散村党组织，整乡推进、整县提升。

乡镇党委应当全面落实抓村级组织建设的直接责任。乡镇党委书记和党委领导班子其他成员应当包村联户，经常沉下去摸情况、查问题，及时研究解决。

**第四十三条** 乡镇工作机构设置和人员配备，应当坚持加强服务、密切联系群众、治理重心下移的原则，构建权责相称、简约高效的基层管理体制，保证乡镇工作力量。乡镇应当设立党建工作办公室或者党建工作站，配备专职组织员，配强党务力量。加强乡镇小食堂、小厕所、小澡堂、小图书室、小文体活动室和周转房建设，改善乡镇干部工作和生活条件。

**第四十四条** 各级党委应当健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度，建立正常增长机制。落实村干部基本报酬，发放人数和标准应当依据有关规定、从实际出发合理确定，保障正常离任村干部生活补贴。落实村级组织办公经费、服务群众经费、党员活动经费。建好管用好用村级组织活动场所，整合利用各类资源，规范标识、挂牌，发挥“一

室多用”的综合功能，服务凝聚群众，教育引导群众。

**第四十五条** 各级党组织应当满怀热情关心关爱农村基层干部和党员，政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀，宣传表彰优秀农村基层干部先进典型，彰显榜样力量，激励新担当新作为。

## 第十章 附则

**第四十六条** 省、自治区、直辖市党委可以根据本条例，结合本地区情况制定实施办法。

**第四十七条** 本条例由中共中央组织部负责解释。

**第四十八条** 本条例自2018年12月28日起施行。1999年2月13日中共中央印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》同时废止。

# 国务院扶贫开发领导小组关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团扶贫开发（扶贫协作）领导小组，国务院扶贫开发领导小组成员单位：

当前，脱贫攻坚已取得决定性成就，现行标准下农村贫困人口绝大多数实现脱贫。由于多方面原因，加之新冠肺炎疫情影响，一些脱贫人口存在返贫风险，一些边缘人口存在致贫风险，必须把防止返贫摆到更加重要的位置。根据《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》和《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》精神，现就建立防止返贫监测和帮扶机制提出如下意见。

## 一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真落实习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，按照党中央、国务院决策部署，坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，把防止返贫作为当前及今后一个时期扶贫工作的重要任务，围绕“两不愁三保障”主要指标，统筹政府、市场和社会资源，建立防止返贫监测和帮扶机制，巩固脱贫成果，确保高质量全面打赢脱贫攻坚战。

## 二、基本原则

坚持事前预防与事后帮扶相结合。提前发现并识别存在返贫致贫风险的人口，采取针对性的帮扶措施，防止脱贫人口返贫、边缘人口致贫。一旦出现返贫和新致贫，及时纳入建档立卡，享受脱贫攻坚相关政策，实施精准帮扶。

坚持开发式帮扶与保障性措施相结合。因人因户精准施策，对有劳动能力的监测对象，主要采取开发式帮扶措施，支持发展产业、转移就业，通过劳动增收致富。对无劳动能力的监测对象，进一步强化综合性社会保障措施。

坚持政府主导与社会参与相结合。充分发挥政府、市场和社会的作用，强化政府责任，引导市场、社会协同发力，鼓励先富帮后富、守望相助，形成防止返贫的工作合力。

坚持外部帮扶与群众主体相结合。处理好外部帮扶与自身努力的关系，强化勤劳致富导向，注重培养贫困群众和监测对象艰苦奋斗意识，提升自我发展能力。

## 三、监测方法



(一) 监测对象。以家庭为单位，主要监测建档立卡已脱贫但不稳定户，收入略高于建档立卡贫困户的边缘户。

(二) 监测范围。人均可支配收入低于国家扶贫标准 1.5 倍左右的家庭，以及因病、因残、因灾、因新冠肺炎疫情影响等引发的刚性支出明显超过上年度收入和收入大幅缩减的家庭。监测对象规模一般为建档立卡人口的 5% 左右，深度贫困地区原则上不超过 10%。

(三) 监测程序。以县级为单位组织开展，通过农户申报、乡村干部走访排查、相关行业部门筛查预警等途径，由县级扶贫部门确定监测对象，录入全国扶贫开发信息系统，实行动态管理。

#### 四、帮扶措施

(一) 产业帮扶。对具备发展产业条件的监测对象，加强生产经营技能培训，提供扶贫小额信贷支持，动员龙头企业、专业合作社、贫困村创业致富带头人等带动其发展生产。

(二) 就业帮扶。对有劳动能力的监测对象，加强劳动技能培训，通过劳务扶贫协作、扶贫车间建设等，帮助其转移就业。统筹利用公益岗位，多渠道积极安置监测对象。鼓励监测对象参与农村项目建设。

(三) 综合保障。对无劳动能力的监测对象，进一步强化低保、医疗、养老保险和特困人员救助供养等综合性社会保障措施，确保应保尽保。对因病、因残、因灾等意外变故返贫致贫的家庭，及时落实健康扶贫和残疾人、灾害、临时救助等政策，保障其基本生活。

(四) 扶志扶智。引导监测对象通过生产和就业脱贫致富，对自强不息、稳定脱贫致富的监测对象，探索给予物质奖励和精神激励。积极开展乡风文明建设，发挥村规民约作用，倡导赡养老人、扶养残疾人。

(五) 其他帮扶。鼓励各地创新帮扶手段。多渠道筹措社会帮扶资金，为监测对象购买保险，及时化解生活生产风险。广泛动员社会力量参与扶贫助困。

#### 五、工作要求

(一) 落实责任。国务院扶贫开发领导小组各成员单位要加强工作指导，督促责任落实。各省（自治区、直辖市）负总责，制定实施办法，抓好组织实施和监督检查。县级落实主体责任，做好调查核实、信息录入、精准帮扶、动态管理等工作。乡村两级定期开展走访摸排，严格认定程序，抓好帮扶政策实施。各级扶贫、卫生健康、应急管理、残联等相关部门要加强数据共享与比对分析，及时通报支出骤增或收入骤减家庭的预警信息。

(二) 鼓励创新。各地区各部门要因地制宜探索创新,及时总结推广好经验好做法,及时发现和解决防止返贫监测和帮扶机制实施过程中的苗头性倾向性问题,在实践中不断完善机制,改进工作,提高成效。

(三) 减轻负担。依托精准扶贫精准脱贫现有成果,充分发挥全国扶贫开发信息系统和村两委、驻村工作队作用,加强监测对象家庭信息、收入状况等信息共享,不另起炉灶,减少不必要的填表报数,切实减轻基层负担。

国务院扶贫开发领导小组

2020年3月20日