新形势下联系群众服务群众的新探索

——河南省淇县“三下三进”工作机制的调查与思考

□河南省社会科学院调研组

近年来，河南省淇县按照鹤壁市的统一安排，着力深化规范提升以“工作建制下设、工作职能下放、工作力量下沉，村组干部进户解民忧、乡镇干部进村办实事、乡镇主要领导进站破难题”为主要内容的“三下三进”工作机制，实现了干部联系和服务群众的常态化、长效化，走出一条转变政府职能、改进工作作风、解决联系和服务群众“最后一公里”问题的新路子。当前，淇县党的群众路线教育实践活动正在深入开展，其做法和经验，对于搞好群众路线教育实践活动、把党的群众路线坚持好贯彻好具有一定的借鉴与启示。

“三下三进”的基本做法

针对长期以来“上面千条线、下面一根针”的基层工作状态，以及部分基层干部“身在基层下不了基层”、服务群众“庸懒散”“中阻梗”等不良现象，近年来，淇县积极探索和创新乡村干部扎根基层、联系服务群众的方式方法，在全县着力构建和推行“三下三进”工作机制，努力打通联系和服务群众的“最后一公里”。

推出“三下”举措，构建网格化服务群众机制

为解决乡镇政府管理模式滞后、群众工作出现“盲区”等问题，淇县立足转变乡镇政府职能、改进基层干部作风，推动乡镇干部深入基层、为群众提供零距离服务，提出“三下”的思路和举措。一是工作建制下设。按照打造“30 分钟公共服务圈”的要求，每个乡镇按地域划分成若干网络状区域。每个区域按照人口基数大、经济发展好、地理位置优的条件，选定一个中心村设置管理服务站，辐射周边村庄。乡镇干部吃住在服务站，全天候、零距离服务群众，做到近身管理、贴心服务，让群众找人有对象、办事有去处。二是工作职能下放。乡镇党委、政府按照权责相符的原则，赋予管理服务站人权、事权、财权，明确服务站党组织在加强党建、推动发展、维护稳定等方面的责任。职能下放后，服务站拥有重要事项把关权、资金使用审批权、有关证件代办权和矛盾纠纷调处权等职权，形成“人由站定、钱由站管、事由站办、责由站担”的工作机制。三是工作力量下沉。乡镇党委、政府合理调配机关人力财力物力，积极推动力量下沉，确保 2/3 的科级干部进驻管理服务站，2/3 的干部进驻行政村。加大经费投入，强化工作保障，努力把好事、实事办到群众的心坎上，真正使群众得实惠。

采取“三进”方式，建立常态化服务群众制度

为有效遏制脱离群众的官僚主义现象，淇县从拓宽服务群众渠道入手，积极探索常态化服务群众工作机制，形成“三进”的群众工作方式。一是村组干部进户。村组干部每季度定期走访群众，听取群众呼声，了解群众诉求，汲取群众智慧。村两委成员分片联系农户，每季度对辖区内群众走访一次，做到对群众的基本情况、流动去向、致富需求、实际困难等了然于心，并及时帮助群众解决遇到的难题。二是乡镇干部进村。要求乡镇驻站干部坚持“坐班解民忧”与“进村察民情”并重，在确保服务站每天都有干部值班的前提下，其余干部进村入户，为群众提供政策宣传、技术指导和资金扶持，帮助解决道路交通、饮水灌溉、电力通讯、村居环境、基础设施建设等问题，同时了解社情民意，排查不稳定因素，对发现的问题现场办公及时解决，确保小事不出行政村、大事不出服务站。三是乡镇主要领导进站。乡镇主要领导固定每周三到各服务站，重点解决经济发展、土地征用、房屋拆迁等方面的突出问题，并与群众进行面对面沟通交流，及时解决群众反映的问题，真正做到察民情、集民智、解民忧、保民安、帮民富。

推动“下”“进”融合，搭建联系服务群众三级平台

在具体实践中，“三下”建立起的是框架，“三进”融进去的是主体，把“三下”和“三进”高度结合起来，使这一联系服务群众的工作机制充分发挥作用。淇县积极打造乡、区、村三级服务群众平台，努力在“下”与“进”的结合上做好文章。一是在乡镇设置融劳动保障、投资服务、村镇建设、民政、计生、农技等部门为一体的社会管理服务中心。该中心由乡镇主要领导负总责，为群众提供政策咨询、科技培训、证件办理、社会救助、劳动保障等服务。二是在中心村设置管理服务站。乡镇主要领导定期进站，乡镇干部长期驻站，为群众提供全程代理服务，服务站有办理权限的事当场办理，没有办理权限的事由驻站干部把手续带到乡镇代办，办好后再送还给群众，以减少群众的奔波劳顿。同时，为提高办事效率，各服务站普遍建立首问负责制、服务承诺制、预约服务制、限时办结制。三是在行政村设置民情服务室。驻站乡镇干部经常进村进室，村干部轮流值班，代为群众办理事项、反映问题。目前，全县已设立乡镇社会管理服务中心 9 个，服务站 30 个，民情服务室 177 个，共有 200 多名乡镇干部通过驻站进村下沉基层一线，基本改变了过去群众有事“摸不到门、找不到人、办不成事、来回瞎折腾”的状况。

“三下三进”的主要成效

“三下三进”工作机制在淇县推行几年来，把以往的群众“上跑”变为目前的干部“下沉”，把政务服务和公共服务延伸到“最后一公里”，有力地推动了乡镇政府职能、工作方式和干部作风的转变，收到了干部得到锻炼提高、群众得到真正实惠的实际效果。

乡镇政府职能转变迈出了重要步伐

受传统计划经济管理体制的影响，长期以来乡镇政府主要履行经济和社会管理职能，把大量的时间和精力都花费在完成所谓的“中心任务”，而在为群众提供致富信息、公共医疗卫生、农村社会保障等公共服务方面，履职不够、欠账较多，群众意见很大。淇县推行“三下三进”工作机制的着眼点，就是探索新形势下如何更好地贯彻群众路线，更直接地联系和服务群众。在探索实践中，该县通过推行“三下三进”工作机制，有力地促进了乡镇政府职能转变。目前在淇县广大乡镇，权力下放、人员下沉、资金下拨、服务下移已成为常态，农民群众正越来越多地享受到各类公共服务，以往的“管理型政府”正在被“服务型政府”所取代。对乡镇政府职能发生的这种变化，农民群众看在眼里，喜上眉梢，他们高兴地说：“人民政府就是为人民！”

乡镇干部工作作风有了较大改进

长期以来，许多乡镇干部开展农村工作，固守的仍是计划经济时代的旧观念，同群众打交道采用的还是传统的老方法，不能适应新的形势和任务，同群众的愿望和需求相距甚远，在一定程度上疏离了和群众的感情，影响了党的各项方针政策在农村的贯彻落实。淇县推行的“三下三进”工作机制，一改过去坐在办公室里靠电话发号施令或跑到基层指指点点、乱说一通的工作方式，把办公桌直接搬到村子里，把工作温馨地做到农家小院，做到田间地头。广大乡村干部深入实际调查研究，以群众诉求为第一信号，以群众满意为最高追求，面对面地与群众沟通交流，“全天候”“零距离”地为群众提供服务。他们眼睛向下看，重心向下移，精力向下沉，身心入基层，工作在一线，服务群众在一线，解决问题在一线，化解矛盾在一线，保障群众利益在一线，不仅为群众提供贴心的“保姆式”服务，为他们带来实实在在的利益，而且也使自己在联系和服务群众的实践中得到锻炼，提高了实际工作能力。干部们深有体会地说：“通过联系和服务群众，找到了一个党员干部实现自我价值、提高自身能力的舞台。”

党群干群关系得到明显改善

乡镇政府职能的迅速转变，乡镇干部工作作风的较大改进，使农民群众切身感受到推行“三下三进”工作机制的好处。过去，群众为办一件并不算多大的事，需要村里镇里甚至县里来回折腾好多趟，还要遭遇“门难进、脸难看、话难听、事难办”的窘境。过去群众表达诉求、反映问题比较难，往往被迫无奈踏上漫漫的上访路。推行“三下三进”工作机制以来，这种情况有了很大改观。群众普遍感到办个事情比过去方便、顺当多了，表达诉求、反映问题也比以往容易、顺畅多了；过去那种群众长途跋涉找领导签字盖章的情况不见了，取而代之的是村镇领导主动上门为群众办事解忧；过去那种“门难进、脸难看、话难听、事难办”的情况鲜见了，更多的是笑脸相迎、温馨询问、全力相助，过去的群众上访也被干部的下访所替代。

社会和谐稳定得到有力促进

实施“三下三进”工作机制以来，淇县的农民群众遇到什么事情不再像过去那样作难了，小事不出村、急事不出站、大事不出乡镇已成为普遍现象。这样，该县就把矛盾和问题解决在了最基层，把影响社会和谐稳定的因素化解在了最基层。乡镇干部进站驻村办公，实现了乡镇管理窗口前移，既提高了乡镇管理服务的主动性和预见性，又提高了党委、政府对突发事件的快速反应能力，使各类矛盾和问题能够得到及时化解，将不稳定、不和谐因素消除在萌芽状态。村组干部入户与群众交流，悉心倾听他们的心声和诉求，热心帮助他们解决遇到的实际困难，使产生或激化矛盾的潜在因素得到及时消解。推行“三下三进”工作机制以来，全县 30 个管理服务站共召开联村例会 78 次，重点项目推进会 35 次，化解不稳定因素 680 多起，帮助群众解决热点难点问题 7600 多件，在 40 个重点项目所涉及的征地、房屋拆迁等事项中，没有发生一起群体性事件。



河南省社科院副院长丁同民在鹤壁市委组织部副部长党建森、淇县县委常委、组织部部长闫浩陪同下，到淇县阳光社区调研“三下三进”工作机制。

“三下三进”的基本经验

构建和推行“三下三进”工作机制，是淇县对新形势下坚持和践行党的群众路线、密切联系和服务群众的有益探索和实践，创造了许多宝贵经验。概括起来，主要有以下三条。

坚持和践行党的群众路线就要在真“下”上下功夫

该县所做的“下”就是下到农村基层，下到农村生产第一线，下到广大农村群众之中。坚持和践行党的群众路线，要求我们的党员干部不仅要自觉地愿意下，而且要下得去、下得实、下得真。一是靠刚性的工作制度保障“下”。该县构建和推行的“三下”“三进”制度，促进和形成了层次结构合理、权力配置均衡、内容协调耦合、链条环节承续的党员干部直接联系群众制度体系，使不同层级的党员干部都有感知百姓冷暖的渠道，都有同人民群众贴心交流的途径，使“下”这项长期但却易于作秀的工作有章可循、有规可依，有效杜绝了一些党员干部下基层“坐着车子转转、隔着玻璃看看”的形式主义。二是靠柔性的管理机制激励“下”。推行“三下三进”工作机制以来，该县县委每月都要对所有服务站及驻村干部通过走访群众、民主测评等方式进行量化考核排名，排名倒数第一的由乡镇党委书记约见谈话，连续两次倒数第一的由县委组织部副部长约见谈话。对年终考核优秀的干部则优先考虑评优评先和选拔任用。奖惩分明的考核机制着实激励了广大党员干部不断提升联系服务群众的能力和水平，使群众过去“门难进、脸难看、事难办”的境遇得到了很大的改观。

坚持和践行党的群众路线就要在真“进”上下功夫

该县所做的“进”就是走进群众，走进群众的真实生活，走进群众的心窝窝。坚持和践行党的群众路线，不仅要求党员干部在空间概念上做到走进群众，更要求他们同群众进行心灵层面的碰撞与交融，真正学会并坚持从群众的立场和角度想问题，用百姓的语言和处事方式同群众打交道。一是带着感情进。感情是“进”的前提，能不能发自内心地爱百姓、敬畏群众从根本上决定了干部能否真正做到“进”。思想问题解决了，人心才有沉下去的源动力。在“三下三进”工作机制推行过程中，该县广大干部始终坚持真心走到群众中间去，与群众结成深厚感情。二是带着责任进。责任是“进”的灵魂，没有灵魂的“进”是被动的、软弱无力的。在“三下三进”工作机制的实施过程中，该县驻村干部被赋予高度明晰的工作职责，他们因此而具有更强的责任心和使命感，也收获了高效工作和群众赞誉。三是带着问题进。问题是“进”的导向，没有导向的“进”是杂乱无章、无的放矢的。在“三下三进”工作机制的实施过程中，该县干部不仅清醒地认识到，真正走进群众就是要善于发现问题、分析问题、解决问题，而且始终坚持着眼问题求落实、揭露矛盾谋发展、瞄准不足抓改进，赢得了基层群众的拥护。

坚持和践行党的群众路线就要在“下”与“进”的真融合上下功夫

作为工作方法，“下”与“进”关联密切、彼此影响，泾渭分明地实施只能事倍功半，将二者真正地融合在一起便可相互促进，便能将其各自的操作性和实用性发挥到极致。一是工作建制与“三进”主体的融合。工作建制与“三进”主体，好似工具和人的关系。工作建制再好，如果没有“三进”主体的掌握和运用，便永远是停留在书面上的设计，没有任何实践意义；“三进”主体再优秀，如果没有工作建制作保障，其服务群众的主观能动性就无法切实有效地发挥。“三下三进”工作机制将两者真正融合在一起，为该县坚持和践行党的群众路线提供了坚实载体。二是下沉职权与履行责任的融合。权责统一是行政权力与生俱来的本质属性，职权可以保障责任的履行，责任则对职权的行使进行监督制约。没有相应的责任履行，职权下沉将是一句空话；没有下沉职权的授予，履行责任也会变得心有余而力不足。淇县在具体实践中把两者密切融合在一起，开启了该县坚持和践行党的群众路线的动力引擎。三是以客观标准检验“下”与“进”的融合。淇县的实践证明，检验“下”与“进”的是否融合的客观标准检验，就是群众是否得到实惠、干部是否得到锻炼、社会是否更加和谐、经济是否稳步发展。

“三下三进”工作机制的启示

淇县推行“三下三进”工作机制，是新形势下践行党的群众路线、密切党同人民群众血肉联系的有益探索。从表面上看，“三下三进”缩短的是党和政府同群众在空间上的距离，而实际上拉近的却是二者在心灵和情感上的距离。这一工作机制以缩短空间距离为切入点和突破口，以密切联系和贴心服务群众为核心，着力解决联系和服务群众“最后一公里”问题，赢得了广大群众的广泛赞誉，增进了党和政府与群众的密切联系。淇县在实践中取得成功不是偶然的，其经验和做法至少给我们以下启示。

要使基层践行党的群众路线、密切党群关系的活动到位实在，就必须敦促党员干部带着真情下、带着真情进，解决好“怎么看”的问题

“怎么看”的问题，实际上就是如何认识和持什么态度的问题。在设计和推行“三下三进”工作机制时，淇县就清楚地认识到，推行“三下三进”一工作机制，不是一种只图形式上好看的政治作秀，而是要真情服务群众、切实转变作风、密切党群关系、推动和谐发展。首先认真解决好“为什么下”和“为什么进”的问题。否则很可能会出现下述情况：工作建制、工作职能和工作力量虽然下去了，但却是为下而下、为进而进，工作作风依旧；人虽然下到了村，进了服务站，但依然是“门难进、脸难看、话难听、事难办”，甚至再到农民那里“揩点儿油”，再给群众添新堵，“三下三进”工作机制推行效果不言而喻。为切实解决好“怎么看”的问题，淇县着实下了一番功夫，通过多种形式教育和引导乡镇机关党员干部正确看待“三下三进”，明确推进这一工作机制的重大意义，增强其在“三下三进”中有所作为的积极性和自觉性。淇县的经验和做法告诉我们，只有把“怎么看”的问题切实解决好了，才能使政府部门和党员干部能够真正带着真情下、带着真情进，才能脚踏实地为农民群众提供贴心、周到的服务。

要使基层践行党的群众路线、密切党群关系的活动有效展开，就必须引导干部下沉服务群众，解决好“怎么做”的问题

淇县推行“三下三进”工作机制，决不是单纯地让干部沉下去，把办公桌搬到服务站，关键是如何真正为群众提供服务。干部在下沉基层的基础上，还要切实解决好“怎么做”的问题。在这个方面，淇县着重做到了以下两个方面。一是积极引导下沉干部在实践中解决好如何变被动为主动的问题，即解决好如何主动去思考、主动去创新、主动去服务的问题。他们要求下沉干部克服上面布置什么工作就干什么工作、不布置就不积极主动地有所作为等不良现象，变“消极地等活”为“主动地找活”，变“被动服务”为“主动服务”。二是针对某些下沉干部服务办法不多、服务能力不强、创新意识欠缺的客观实际，要求他们在“三下三进”、服务群众的具体实践中提升素质、增强服务群众的能力。淇县的经验和做法启示我们，只有引导下沉干部积极主动地想办法、找路子服务群众，并注重在服务群众的实践中锻炼提高干部的素质和能力，把“怎么做”的问题切实解决好了，就能把服务群众的事情做到位，真正让群众满意。

要使基层践行党的群众路线、密切党群关系的活动见到实效，就必须建立规范化的常态督导与推进制度，解决好“怎么落实”的问题

干部下沉基层、服务群众的实际效果和群众满意度到底怎么样、如何评价？这就需要强化监管、督导和考核，解决“怎么督导推进”的问题。淇县认为，解决好这个问题，一是要靠制度，用制度规范下沉干部服务群众的行为；二是要靠群众，用群众是否满意来评价和衡量下沉干部服务群众的工作。为激励和鞭策下沉干部真进、真下、真服务，该县建立健全服务站和下沉干部工作责任制和考评机制，明确各服务站和下沉干部应负的工作职责，并进行严格的考核，对工作出色的下沉干部不仅给予适当的经济奖励，而且在后备干部和副科级待遇上予以提拔使用。与此同时，县委组织部门对下沉干部实行有力的分类督导，对工作不力、在岗在位情况较差的进行通报批评和诫勉谈话，情节严重者及时进行组织处理。服务站和下沉干部到底做得怎么样，群众自有一杆秤，最有发言权。淇县通过各种形式，增加服务站和下沉干部工作的透明度，提高群众对其工作的知晓率，把群众满意作为最高标准。淇县的做法和经验启迪我们：要使基层践行党的群众路线、密切党群关系的载体真正发挥作用，就要建立规范化的常态督导与推进制度，各项工作才能真正落实，群众才会真正满意。

（调研组组长：丁同民 李民生 调研组副组长：闫德民 闫浩 调研组成员：包世琦 陈东辉 张志明 张智民 刘辉 执笔人：丁同民 闫德民 陈东辉 包世琦）