◆改革与创新

新时期群众工作应突出四大要素

□吴朝武

党的十八大报告确立了“两个一百年”的奋斗目标和“五位一体”的总体布局，十八届三中全会作出了全面深化改革的决定。在新的历史起点上，我们必须正确把握时代精神，顺应历史发展潮流，以群众路线教育实践活动为契机，紧紧围绕“人民”“法治”“民主”“创新”四大要素，着力提高党员干部的群众工作能力，以崭新的面貌、务实的作风做好新形势下党的群众工作。

> 党的十八大报告中，“人民”是强调最多的一个词，而语意与“人民”关联的如群众、民心、民生等词汇很多。十八大之后一年多来，习近平同志发表的一系列重要讲话中，讲得最多、讲得最深的就是为人民群众服务的问题。随着改革进入攻坚阶段，利益调整进入深水区，旧的矛盾解决了，新的矛盾会不断出现，而且情况更加复杂，表现更为多样，解决难度更大。

彰显“人民”分量

党的十八大报告中，“人民”是强调最多的一个词，而语意与“人民”关联的如群众、民心、民生等很多。十八大之后一年多来，习近平同志发表的一系列重要讲话中，讲得最多、讲得最深的就是为人民群众服务的问题。随着改革进入攻坚阶段，利益调整进入深水区，旧的矛盾解决了，新的矛盾会不断出现，而且情况更加复杂，表现更为多样，解决难度更大。人民群众对利益的诉求仍然是时代音符，维护群众利益仍然是做好群众工作的重点。我们对“人民”要有更新、更深刻的理解，要在工作理念、思想感情、服务态度、办事能力上有进一步提升，不断适应新形势新要求和人民群众的新期待。

透过信访工作的窗口看近年来社会矛盾运行情况，信访总量高位运行的态势还不会根本改变，新时期跨越发展伴生的阶段性矛盾日益突出，党群、干群关系面临更多的复杂情况和严峻挑战。党的群众路线教育实践活动中，首先要教育帮助各级干部增强宗旨意识，端正“三观”、克服“四风”，切实解决好对待群众的感情、立场、观点问题。

通过对多年来全国大量正反两方面的案例剖析，可以深刻感受到：再好的政策也离不开群众工作的保障；千难万难，做好群众工作就不难；改革发展稳定工作实际上就是做群众工作，只有群众问题解决了，改革才有动力，发展才有环境，稳定才有保障。把干部作风制度化，强化干部同群众的直接联系，已成为党密切同社会关系的必然选择。

运用“法治”思维

十八大提出，要加快转变政府职能，建立法治政府和服务型政府，提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。这些年，社会矛盾和信访问题较多，由于一部分矛盾得不到及时化解，导致一些影响干群关系的问题由小变大、解决由易变难，影响了社会的和谐稳定，与一些党员干部不依法行政、不作为、乱作为有着很大关系。

预防和减少社会矛盾和信访问题的发生，必须坚持依法按政策办事。一方面，要坚持依法行政。当前要尽快在省、市、县三级建立重大决策社会稳定风险评估机制，最大限度防止因决策不当引发新的社会矛盾。更加注重依法维护群众合法权益，建立完善和落实相关政策，妥善处理群众反映强烈的土地征用、房屋拆迁、劳动社保以及一些特殊利益群体等突出问题。另一方面，要善于运用法治思维和法治方式妥善化解社会矛盾、及时就地解决信访问题。各级党委政府要运用好“两种手段”，即宣传教育手段和依法维护公共秩序的手段，做到合理诉求依法解决、不合理诉求依法解释、违法行为依法处置。对群体性事件坚持“五个到位”，即调查研究深入到位、合理诉求解决到位、思想工作细致到位、法律手段跟进到位、后续工作完善到位，以此树立正确的导向。

体现“民主”方式

党的十八大把“协商民主”这个有效的模式和方法从基层经验上升到顶层设计，践行协商民主已经成为新时期减少政府决策失误、减少干部执政失误，缓和官民矛盾，促进干群有效沟通理解的重要方法。

针对人民群众主体意识日益增强的现实，新时期的群众工作方法，更应该体现一种“双向视角”：第一种是自上而下的视角，也就是带有单向性的干部深入基层、密切联系群众的思路。第二种是自下而上的视角，就是学会如何站在人民群众的角度，反思我们的群众工作和有关思路。从第二种视角看，就要更加有意识地强化对人民群众主体性的尊重，多探索如何引导、培育人民群众的主体能力，科学合理地激发人民群众的主体意识和主体作用，从而最大限度地激发社会活力。

与此相关，在经济社会文化发达程度不高的广大地区，尤其是边疆少数民族地区推进基层民主建设，是一个不断积累深化的过程，需要创造一系列的适宜条件。其中包括，需要不断培育和增强人民群众与其不断增强的主体意识相适应的主体能力，比如政策解读能力、参与能力、监督能力等等。我们要探索，如何把干部直接联系群众的过程本身，同时也拓展为人民群众参与制定政策、参与社会管理的锻炼过程。在这样的实践中，能进一步让干部、群众学会并习惯于换位思考和良性互动，从现实问题入手，为推进社会主义民主政治建设打牢基础。

增强“创新”精神

近年来，很多地方的党组织不断创新载体，把群众工作作为一个系统工程进行谋划部署，真正做到了把解决认识问题、实践问题、现实问题和方法问题有机结合起来创造性地开展群众工作，尤其在转变干部作风、密切干群关系方面的巨大成效已初步显现。一些地方基层组织、党员干部直接联系服务群众的创新还具有很强的可复制性和借鉴性。

在群众工作机制、制度的创新和落实上，我认为各级党组织要重点把握好三个方面。

一是要巩固落实好业已形成的务实管用的方法和制度。在深化干部直接联系服务群众的制度落实过程中，我们要突出制度的实践成效这一重点，用事实证明这些制度设计真正是为人民服务的。要避免“花开满枝，结果不多”。

二是要完善群众工作的总体格局。建立由党委统一领导、组织部门牵头协调、统战部门和群团组织具体负责、各有关部门各司其职，齐抓共做的党的群众工作总体格局。定期研究和部署群众工作，提出各个时期群众工作的目标、任务、要求，研究制订相应的群众工作措施，建立群众工作的规章和制度，强化督查落实。建立纪委、组织、宣传、统战、信访、民政部门以及群团组织、新闻单位等部门单位的联席会议制度，定期交流分析情况，研究讨论问题。继续做好农村群众工作的同时，高度重视城市中的“两新”人员、社会中介组织、自由职业者、进城农民工、闲散于城市的无业人员的群众工作，把各种新出现的群众团体、社会组织尽快纳入党的群众工作覆盖的范围。乡（镇）村、街（居）等基层党组织应整合用好群众工作站（室）等平台资源。

三是要完善工作机制。即进一步完善基层党组织的社会活动机制、领导干部做群众工作的保障机制、群众工作的全党全社会参与机制、基层组织开展群众工作的资源保障机制等。着力巩固联系服务群众的前沿阵地，教育引导广大干部坚持“用脚步丈量民情”，着力解决抓好工作落实和密切联系群众“最后一公里”的问题。努力做到每一片土地都有人精细管理，每一户群众都有人贴心服务。

◆党建科学化

织好防止权力滥用的“笼子”

□陈智平

防止权力滥用的“笼子”，即指监督制约权力的制度体系及相关的运行机制。权力失去“笼子”的监督与制约，会导致腐败现象易发多发、党的执政能力受到削弱、执政党在潜移默化中丧失民心等极大危害。

如何精心编织防止权力滥用的“笼子”？这既是一个理论问题，更是一个实践问题。理论探讨、理论论证的目的在于解决实际问题。精心编织防止权力滥用的“笼子”，可以从不同的角度思考对策，既要综合治理，又要切中要害。

编织好“笼子”，重心在于解决机制问题，在于健全监督与制约机制。制度不是机制。制度是实体性和程序性规则，是一种约束人们的行为规范，意在引导和规范人们什么能做、什么不能做。机制则是制度之间的内在联系和有机互动，是制度运转的传导功能和动力形式。如果离开机制的传导和动力功能，制度将无法发挥其应有的作用。

健全权力监督与制约机制是一项艰巨而复杂的事情。我们党内有很多好的制度，这些好制度取得的成效之所以不能令人十分满意，就是因为监督与制约机制没有发挥出应有的作用。为此，至少应从以下几方面入手。

健全党内监督互动机制，防止监督主体虚化。从党内监督的角度看，纪检、监察机关是党内负责监督的专门机关，由党的代表大会选举产生并对它负责。党的十八届三中全会《决定》指出，“查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时，必须向上级纪委报告”。这样的新规定，对卓有成效地开展党内监督活动起到了积极作用。接下来的问题是，谁来监督纪律检查委员会？党代会5年召开一次，党代会常任制在一些地区还在试行，还没有在全党全面铺开。因此，党代会对纪检委监督活动的再监督就有弱化的趋势。虽然纪检委自检自纠的力度也在增大，但仍然需要构建长治久安的互动机制来保证监督不走过场。是否可以通过制定中国共产党党内监督法等法规，完善党内监督互动机制，进而保证监督功能充分而有效地实施。

构建党内权力平等机制，防止监督架构失衡。这里所说的“平等”不是指支配物质资源的行政权力平等，而是指党内所有成员的政治地位特别是话语权的平等。我们讲的监督，也不是对某个人一切行为的监督，不是跟谁过不去或给谁“小鞋”穿，而是专指对行使公共权力行为的监督。在工作实践中，某些领导者常常以官职自居，眼睛总是有意无意中盯着群众，强化对群众的监督，而自己作为权力的行使者，却极力逃避群众的监督。河北省一名县处级干部名叫郭光允，曾经举报原省委书记程维高的腐败问题，结果在被举报的8年时间里，程维高照旧当他的省委书记，而郭光允又是“双规”又是坐牢，直至中纪委插手，才得以查清程维高的腐败真相。党内成员之间因政治地位失衡而导致的监督架构失衡，最终形成了监督者变成被监督者、被监督者反而成为监督者的尴尬局面。如何解决监督架构失衡带来的尴尬局面，关键在于构建党员党内平等的制度体系和运行机制。笔者认为，党员在党内政治地位的平等是充分发挥监督效能的前提条件。没有政治地位上的平等，就谈不上监督效能。《党章》规定，党员“在党的会议上有根据地批评党的任何组织和任何党员”。《党员权利保障条例》也规定党员的批评意见应当送有关党组织，严禁对揭发、检举人和控告人歧视、刁难、压制，严禁各种形式的打击报复。但是，党员具体在什么样的会议上、向谁提出批评意见？因提意见遭到打击报复之后，实施打击报复的人是否得到惩治？党员在党内的平等权利如何在官本位及潜规则影响下受到保护？这都需要通过构建党员党内地位平等互动机制，细化党员权利，细化确保党员地位平等的环节和程序，不但有上对下的监督，也必须做到下对上的监督。这样，才能使监督机制发挥其应有的效能。

构建制度制约机制，防止制度要素掣肘。有的时候，制度之间是矛盾的。我们党一直强调反腐败，但腐败问题依然屡禁不止。原因之一，在于我们某些制度设计有问题。我们要真正做到反腐败，就要从思想意识、制度体系、可操作性举措等方面多管齐下，尤其是制度要素之间要相互配合、协调运行，而不是相互掣肘。一项制度要为另一项制度有效实施提供保障，同样，另一项制度为该项制度有效运行发挥积极作用。

构建跟踪监督机制，防止监督虎头蛇尾。直至今天，党内依然存在重查办案件轻防患未然、重惩治轻告诫的现象。虽然《党内监督条例》规定，党的纪律检查机关对发现问题的党员干部及时提醒或诫勉谈话，但工作中自始至终对权力的跟踪监督做得还不到位，滥用权力者时常有空子可钻。我们应当意识到，由于权力是公共的，权力本身又具有腐蚀性和诱惑性，所以权力受到制约与监督是天经地义。权力行使到哪里，监督与制约就必须跟进到哪里，决不给权力行使者以权谋私、贪污腐败的任何机会。

构建查处惩治机制，防止边腐边升。滥用权力应当付出成本和代价，但一些人滥用权力搞腐败给公共利益造成的损失与对他们的惩治是不相匹配的。滥用权力者给国家和人民造成的损失很大，但他们被发现的几率和受惩治的力度却较小，滥用权力的成本依然比较低，致使某些人边腐边升、甚至越腐越升。值得注意的是，滥用权力、盲目拍板造成的决策失误，权力行使者几乎不会付出任何成本。其实，缺乏科学性、“一言堂”的决策也是一种权力腐败，也要引起高度重视。由此可见，只有通过科学构建强有力的监督与制约机制，严厉查处和惩治滥用权力行为，增大滥用权力的成本，才能防止权力行使者边腐边升，才能使权力在制度体系与防范机制的作用下规范运行。

◆从实践中来

天天走群众路线

——中国运载火箭技术研究院科学化党建经验

□杨永加 钟 超

密切联系群众是党的性质和宗旨的体现，中国运载火箭技术研究院（以下简称“研究院”）多年来以他们特有的科学态度和务实作风，不断探索创新群众路线的内容和形式，将群众路线贯彻于日常科研、生产、管理和生活的各个方面，有党建专家形象地称赞他们“天天走群众路线”。

智慧来自群众

2012年4月14日，全国第三届班组长论坛在景德镇召开，当一位满头银丝但精神矍铄的老人上台演讲时，全场爆发出最热烈的掌声。他就是一院“余梦伦班组”的班组长余梦伦院士。余梦伦头顶院士光环，但半个多世纪航天职业生涯中，当过最大的“官儿”就是班组长。

像余梦伦这样，在平凡岗位上做出了突出贡献的人，在研究院还有很多，信笔就能写下一大串曾获得过国家级荣誉的代表人物，像高凤林、韩丽萍、及红娟等等。以高凤林为例，他在焊工的岗位上学习钻研，攻克技术难关100项，先后荣获全国十大能工巧匠称号和中华技能大奖，就连美国宇航局也对他的焊接技术惊叹不已。除了这些大家熟悉的名人，在研究院还有许多鲜为人知的幕后英雄，行业性质决定他们的贡献将为历史所铭记、他们的名字却不能为世人广泛知晓。

群众的力量和智慧是无穷的，但是只有给他们平台才能展示出来。为什么研究院的焊工能享誉海内外，院士甘当班组长？关键在于历届党委坚持走群众路线，坚持发展依靠广大职工，给每个岗位都提供成长成才的机会和平台。尤其是近十年来，研究院和院属单位两级党委更是将激发群众创造潜力作为事业发展的基石工程来抓，大力开展学习型党组织和班组建设、劳动竞赛，科学设置员工成长通道与路径，给学习成才提供各种便利，形成了党代会年会、职代会提议提案等凝聚党员群众智慧的制度和机制。这些看似与群众路线教育实践活动不太相关的工作，其实才是新时期“从群众中来”的精髓所在。

实践证明，单位给群众一个舞台，群众将为单位撑起一片蓝天，研究院多年来的长足发展，群众和群众路线的支撑作用不可替代。

群众工作方法由经验走向科学

群众路线是党在革命和建设年代积累的经验财富，但是世易时移，曾经的许多有效做法已经落伍，必须创新升级才能发扬光大。研究院就是这样的典型，他们坚持不断总结和反思，推动群众工作方法从经验走向科学。

从关心群众生活困难到满足群众需要。研究院党委敏锐发觉，信息化、全球化和市场经济条件下，人们的需要日益多元多样多变，传统的解决生活困难的方法已经不能做好新时代的群众工作。研究院党委书记梁小虹告诉调研组：“我院绝大部分职工基本生活已经没有问题，他们普遍关注职业发展和自身价值实现。尤其是“80后”“90后”思维非常活跃，他们的需求更加多元化，而且占到全院总人数一半以上。因此如何把这几万人凝聚起来，为保成功提供力量支撑，一直是我们党委认真研究的问题。”基于这样的深刻认识，研究院党委对症下药，以“让员工奉献在航天的同时感受自身的成长与价值”为核心理念，充分发扬技术民主、拓宽个人成长通道、荣誉向基层倾斜、健全薪酬激励机制、鼓励员工参与经营管理和监督、丰富文体生活等等，尽可能满足员工全方位需求，营造拴心留人、干事创业的良好环境。

从思想教育到心理关爱帮扶。研究院党委发现：近年来，高负荷、高密度的型号任务给许多员工带来持续的心理压力，员工的大部分思想问题，不是觉悟问题，而是心理问题。有鉴于此，研究院聘请专业机构，从2009年开始探索引入心理关爱帮扶机制，对有需要的员工给予专业化、人性化和完全保密的心理咨询和帮扶服务，每年对员工心理状态进行跟踪调查，并制成白皮书。研究院和院属单位两级党委根据调查数据，及时组织各类文体活动，进行有针对性的集体心理调节。这一举措得到中国航天科技集团公司的高度肯定，并被推广为中国航天科技集团公司幸福指数调查。此外，还对中干和班组长进行心理调节技能培训，增强日常思想工作的有效性。

从法纪教育到网络监督。如何有效预防腐败一直是全社会面临的一大难题。实践证明，单靠法纪教育以提高觉悟和形成震慑无法达到目的，传统监督也面临种种主观和客观阻力。研究院党委在汲取各方面经验教训的基础上，决定在加强法纪教育的同时，利用现代网络技术加大纪检监察信息公开力度，让各级领导和管理人员在“玻璃房”中工作，主动接受群众监督。他们专门出台了相应的信息公开细则，在院门户网开设了“公开与监督”栏目，陆续公开工程建设项目招标实施情况等腐败易发多发领域的关键信息，用群众的火眼金睛看守住人的贪婪本性。

让群众更广泛参与

每逢七一前夕，研究院都会迎来它的年度盛事——党代表年会。届时，参会的290多位党员代表代表院属20多个基层单位党委、680多个党支部、15000多名党员行使权利。党代会年会、代表提案这两项令研究院人颇为自豪的制度，自2004年率先在军工企业实行以来，已经持续探索、扎实地开展了10年。在开展过程中，研究院党委把如何更好地体现党员代表民主权利作为核心工作来抓，不断创新完善，拓展党员群众的参与范围和参与深度。年会召开前，紧紧围绕年会主题与提案内容，分层分类组织党员代表培训与调研，提出提案；多轮征求党员代表对党委、纪委工作报告以及党务公开、基层党支部重点工作的意见建议。在年会上，选取党员代表做大会主题发言，给党员代表表达意见建议提供更大空间。在年会后，及时形成提案办理任务分解表，一年多次督办相关部门办理提案，并征求党员代表对提案办理的意见，开展提案办理满意度测评等。

除了党代会年会，研究院党委还大力支持“双代会”（职工代表大会和工会会员代表大会）履职尽责，拓展群众参与范围。而且“双代会”还有院领导述职和对院领导一年工作进行民意测评等内容。

群众特别反感文山会海，但是研究院上述类似会议却很受群众欢迎，因为它们让群众广泛参与到企业的经营管理和建设中来，而且让群众真正行使主人翁的权力。

在研究院，群众参与不仅非常广泛，而且很有效力，不仅院领导每年要过群众关，院属单位和处室领导每年也都要过民主评议这道“群众关”，而且评议结果在干部年度考核中占有较大权重，直接影响到领导干部来年的薪酬待遇。在新任领导公开竞聘中，民主测评进入前三名是基本条件。

科学化的制度机制设计

为什么研究院能深入扎实地践行群众路线，而且始终坚持不懈？当然是多重原因综合作用的结果，但其中最关键的原因是航天人特有的科学思维和严谨作风外化为行动，建立了一套真正科学的制度，为长期践行群众路线提供了机制保障。概言之，主要表现在两大方面。

一是体系化和协调性。研究院是中国航天科技集团公司的一个总体院，系统抓总是其工作基本特性，而且他们长期受第一任院长钱学森所留下的系统工程论的熏陶，系统管理能力强，流程设计水平高，强调各项制度、措施能够相互匹配和协调。例如党代表提案制度，从党代表的培训和提案的调研、提出、立案、分解、督办、落实，到后期对于办结率、满意率、反馈率的总结分析以及表彰奖惩，完成了管理上的闭环，因而制度能够自运行，保证成效。

二是具体并且可操作。科技工作的基本特点之一是务实和高度精确，尤其是像火箭技术这样的高科技，来不得半点虚假，也不容许有丝毫模棱两可。因此研究院人养成了精准化的思维方式和工作习惯，体现在制度设计上就是每项措施都非常具体，由一系列具体动作组成，有很强的可操作性，党群工作的每一项制度也是如此。例如他们设计的《领导班子工作（议事）规则》，对什么情况下谁应该主动到谁办公室沟通工作都有具体阐述，甚至连什么情况说话该用什么语气都有详细说明和要求。

大象无形，研究院以务实的工作作风和科学的制度设计，将群众路线融入到日常工作中，并成为人们的工作习惯。而且在此次群众路线教育实践活动中，他们又对照中央的要求，眼睛向内，查找自身存在的“四风”问题，进一步提升群众工作的水平和能力，各项规章制度更趋完善。可以预见，在未来的征途上，研究院的群众路线会更加深入、生动。