



□ 学习时报调研组

河南省邓州市是典型的传统农业大市，农村改革和治理难题相对突出，2004年以来探索提出了“四议两公开”工作法。2009年4月，习近平同志在河南调研期间作出重要批示：“邓州工作法是党的基层组织建设的经验、好做法，可加以完善并在更大范围内推广。”2009年5月，河南省全面推广这一工作法，解决了一批长期无法解决的“三农”热点难点问题。2010年、2013年，“四议两公开”工作法两次被写入中央一号文件，2019年被写入《中国共产党农村基层组织工作条例》。

有的放矢的“4+2”工作法

2004年7月，邓州市委提出村务公开、民主管理要抓程序，要创新方法，率先探索出“四议两公开”工作法。在总结前期村务公开和民主管理经验的基础上，以裴营、文渠等乡镇为试点进行先期探索。在民主管理探索过程中，把支部、村委、党员和村民代表交叉融合，反复进行商议，取得了一定成效，但程序比较复杂繁琐，许多村干部摸不着头绪，不会用，用不好。随后，邓州在总结试点经验的基础上，从更有利于加强基层党组织领导，更有利于党员群众参与、监督，更有利于上级党组织监督管理等因素出发，着力探索提出一种简单、有效的工作制度。经过提炼总结，提出了党支部提议、两委会商议、党员大会审议、村民代表会议决议，决议以后把决议结果公开的工作程序（4+1）。又经过三个月的实践总结，吸收群众意见，补充提出了实施结果公开，最终形成了“4+2”工作法。经过半年的试点推行，2005年9月在全市推广。

针对不愿用、不敢用、不会用的问题，邓州将“四议两公开”工作法纳入干部教育培训学习内容，每年举办一次党支部书记轮训班，让党支部书记逐人发言，交流体会。驻村第一书记、驻村工作队，在上岗前都要进行“四议两公开”工作法培训。成立宣讲团逐村宣讲、逐户走访，把理念送到村干部群众的家门口，让“四议两公开”工作法深入人心。同时，从农村低保、修路架桥、村庄治理等与群众生产生活密切相关的事项入手，让基层干部通过实践检验工作法运用成效。经过实践锻炼，基层党员干部从最初的不想用、不会用，

转变为坚持用、认真用，逐步发展为主动用、自觉用。

针对决策事项把握难，既确定“大原则”，又制定“小目录”，防止少数村党支部打“擦边球”，拿一些无关紧要的事情“糊弄”群众，真正该议的却“藏着掖着”。“大原则”，就是“一个凡是、六个严禁”。“一个凡是”，就是凡是涉及农村经济社会发展的重大事项、涉及农民切身利益的重大事项、涉及农村资源管理的重大事项，都要按照“四议两公开”工作法决策、实施。“六个严禁”就是严禁违反党的路线方针政策和国家法律法规，严禁与上级党委政府决策发生冲突，严禁侵犯国家、集体和他人的合法权益，严禁包揽所有村级事务，严禁取代村委会的职能，严禁代替村民依法开展自治活动。“小目录”，就是探索建立了市、乡、村“三级”决策目录，结合实际，逐级细化，让决策的内容更明确，更利于群众监督。

针对实践运用中出现的新情况新问题，邓州市提出了一系列务实管用的方法，激发了内生动力。针对外出务工人员增多，会议组织难的问题，借助电话、短信、微信、视频通话等新媒体手段创新表决形式，突破了必须“面对面”开会的传统模式，解决了“距离”问题。针对沟通群众难的问题，完善村民代表联系户制度、党员联系户制度，调动群众参与积极性。针对村“两委”全部交叉任职的村，采取提议、商议合二为一的办法，简化了工作程序。针对只涉及一个村民小组的工作事项，创新推出了“村民小组理事组提出实施意见，村‘两委’审查同意，村民小组户代表会议决议通过”的“一提二审三通过”程序，提高了议事效率、降低了决策成本，受到了基层的广泛欢迎。

主动问政于民、问计于民

大事用程序、小事靠理念、遇事就协商的观念深入人心。

在脱贫攻坚工作中，邓州市把“四议两公开”工作法运用到贫困户精准识别、动态调整、精准退出及产业帮扶过程中。在产业帮扶、贫困户就业、贫困村基础设施建设中，通过运用“四议两公开”工作法，让群众参与决策，保障了交通、电力、水利、医疗、教育、住房等帮扶政策落实。

在土地“三权分置”改革中，乡村两级科学运用“四议两公开”工作法集体商讨土地流转的具体行动方案，确定

土地流转、土地整理、土地再流转的每一个环节步骤，明确土地发包、土地征占用及补偿分配等涉及集体土地重大事项的民主决策程序和内容，助推了“三权分置”改革顺利推进。

在重大民生项目建设中，通过“四议两公开”工作法吸纳群众合理诉求，让群众广泛参与到决策制定、过程监督、项目实施中，迅速做通了涉事群众工作，有效破解了发展难题。

邓州在运用“四议两公开”工作法的实践中，基层党员干部学会了讲方法、讲程序、讲协商，主动问政于民、问计于民，从“上边布置、下边落实”“我说你听、我定你办”转变为民主、协商、说服、引导；由随心所欲、凭经验办事转变为尊重民意、尊重科学、遵守法律法规。农民群众从中增强了参与意识、监督意识、责任意识、法律意识，学会了认同集体决策，能够自主、理性地参与村级事务的决策管理，平等、公正、包容、诚信等意识逐渐树立。拒不执行集体决策的“钉子户”也越来越少，在拆迁、征地等工作中，对自身损失补偿的要求和主张越来越合理化。在“四议两公开”工作法的带动下，郑万高铁建设、旧城棚户区改造、产业园区及渭北新区土地征收等一大批重大民生工程得以顺利实施，助推了邓州经济社会快速发展，解决了一大批过去想解决又不好解决的大事、难事，使农村社会治理发生了深刻变革，经济社会发展得到有效推进。

对邓州的基层党建而言，“四议两公开”工作法有效解决了基层党组织发挥作用难、公益事业建设难、群众致富增收难，以及基层组织和干部“想干事、难干事、干不成事”等问题。其带动作用主要体现在：一是理顺了各类关系，实现了党对农村工作的绝对领导。“四议两公开”从机制上确定了凡是农村的重要事项和重大问题都要经党组织研究讨论，使村党组织全面领导隶属本村的各类组织和各项工作。二是夯实了战斗堡垒，推动了基层组织全面过硬。在工作法的运用实践中，把党组织要办的事变成群众想办的事，把群众想办的事变成支部要办的事，既有效保证了党中央决策部署在农村基层落实落地，又使村党组织在完成任过程中自身得到加强，不断提高威信、提升影响。三是落实了党内民主，发挥了党员先锋模范作用。通过全体党员参与，发扬了党内民主，提升了基层党组织的凝聚力、战斗力、影响力。四是践行了群众路线，

推进了全面从严治党向纵深发展。推行“四议两公开”工作法，使权力从封闭操作转向公开运行，有效促进了基层干部转变工作作风，减少了权力滥用和腐败现象，得到了党员群众的认可与支持。

从“四议两公开”到“四化双评”

十余年间，邓州通过运用“四议两公开”工作法，造就了一批既敢于领导又善于领导，既能推动科学发展又能带领群众致富、密切联系群众、维护农村稳定的坚强核心。在2004年，邓州市578个村党组织中，“后进村”37个，占6.4%，普遍存在“事难议、议难决、决难行”的问题；到了2018年，邓州626个村（社区）支书、主任“一肩挑”比例达到99.7%， “两委”交叉任职占比81.9%；村党支部书记兼任集体经济和社会组织负责人比例达到85.3%，为全面打赢脱贫攻坚战、深入实施乡村振兴战略，推动全面从严治党向基层延伸、巩固党在农村的执政基础奠定了坚实组织基础。

如何解决好居民群众日益增长、不断凸显的多层次、多样化且较为急迫的个体需求，成为深化完善“四议两公开”工作法的新内容、新课题。针对这一问题，近年来邓州市运用“互联网+”思维，借助现代信息技术，深化拓展了“四议两公开”工作法，创新探索实施“四化双评”（社会治理网格化、服务群众信息化、为民服务全程化、服务效能公开化，基层党组织评星晋级、党员评星争优）工作。把全市626个村（社区）划分为6125个网格，20个市直执法服务部门和所有乡镇机关站所人员17553人下沉网格，8500多名在职党员到社区报到，干部变“坐等群众上门”为“主动下村服务”；构建市、乡、村三级纵横联动的网络信息服务平台，变“群众奔波”为“信息跑路”；将“四议两公开”工作法运用、党员干部服务群众情况、抓党建促脱贫攻坚情况等，作为党支部和党员星级评定的重要内容，每季度一评、年底总评，用“双评”的“指挥棒”引领党组织和党员把思想和行动落脚在推进“四化”建设、提升党建和社会治理水平上，从而初步探索形成了“四议两公开”工作法解决民主科学决策、“四化双评”优化管理服务的“党建+民主科学决策+全方位管理服务”制度体系。（调研组 成员 焦利 谢庆 刘维杰）

【点 评】

基层民主与改善民生的有效结合

□ 褚松燕

农村治理关乎我们党的执政之基。习近平总书记指出：“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。农业基础稳固，农村和谐稳定，农民安居乐业，整个大局就有保障，各项工作都会比较主动。”邓州市农业人口占总人口近60%，农业是基础产业。15年来，邓州市踏踏实实扎根群众，通过抓基层组织建设，为我国解决三农问题探索出了一条夯实乡村治理根基的新路径。

邓州市从2004年探索出的“四议两公开”到如今的“四化双评”，在广大乡村层面搭建了基层党组织领导下群众参与基层治理的格局，是中国共产党在执政条件下扎扎实实做群众工作的典型样本。大事用程序，小事靠理念，遇事就协商，广大群众通过程序参与乡村治理，及时表达民生需求，广泛参与到决策制定、过程监督、项目实施中，形成化解矛盾和建设发展的精准方案，实现了当地乡村和谐发展。而这一工作格局理顺了各类关系，实现了党对农村工作的绝对领导，基层组织在群众工作的细节锤炼中上下同欲，推动了基层组织全面过硬的领导发展本领。

通过精细化和人性化的制度建设激发了广大农民乡村治理的积极性、主动性、创造性。邓州市的实践探索之所以能够取得实效并推广开来，关键在于实现了制度与人性的结合，一方面，制度严谨，程序化能够提高效率，另一方面，人性化能够灵活落实群众需求。例如，在“两委”全部交叉任职的村，将提议、商议合二为一，简化了工作程序；针对只涉及一个村民小组的工作事项，创新推出“一提二审三通过”程序，既提高了议事效率，又照顾到群众心理，这就保持了制度弹性，为广大群众提供了规矩和便利，实际上是从根本上将乡村治理内化为群众的主动行为需求。

通过具体的抓手打造了基层党组织建设和乡村治理的内化动力。邓州市的探索并非一帆风顺，但通过干部教育培训和逐户走访宣讲转变村干部群众理念，从农村低保、修路架桥、村庄治理等与群众生产生活密切相关的具体事项入手，让广大农民在具体事项的解决和乡村振兴中体会到实实在在的获得感、幸福感、安全感。基层党组织、村民自治组织、村民个人从入手到上手再到熟手，都得到了锻炼，也都通过算乡村治理的大账——“大原则”加“小目录”，从程序和方法上的“不糊弄”走向了基层干部群众公共事务中的自我教育和自觉行动，打造了能够凝

聚公共利益、汇聚公共智慧、解决共同问题，实现和谐发展的乡村治理共同体。

邓州市的探索是中国特色社会主义基层民主与民生的有效结合，丰富了社会主义乡村治理中领导力量、主体力量 and 治理途径有机结合的实践。而创新不止步，扎根群众，把广大农民对美好生活的向往与乡村治理紧密结合，化为推动乡村振兴的动力，农业的全面升级、农村的全面进步、农民的全面发展就指日可待，中华民族的伟大复兴就一定能够实现。

〔作者系中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教部副主任〕

【蹲点札记】

实地走访更加真切感知农村

□ 刘维杰

有很多，村里以学徒制带动辍学青年学技术，因而多数年轻人外出务工、经商；本村耕地4000多亩，很多流转给外地种植大户经营，部分村民也受雇于此。在新农村建设方面，朱营村曾经面临宅基地交叉、规划难的问题。村里运用“4+2”工作法，通过动员大家族带头、在外地工作的干部带头，迁坟126座，实现了旧宅基地“扒一家盖三家”的集约利用。

朱营村距离邓州市区和内乡县城都有接近30公里的车程，村民遇到急症时看病就医颇为不便。村里通过

招商，以3年免承包费等优惠措施吸引投资方建设一级综合性医院1所，计划今年5月投入使用，可覆盖周边约5万的常住人口，60岁以上的本村村民每年可免费体检1次。

与朱营村不同，湍河街道八里王社区临近市区，生活方式更接近城市，街道还推出了微信“扫一扫”服务，实现了“互联网+民生服务”。由于邓州九成以上的项目在湍河街道，社区劳动力多就近务工。社区负责人坦言，邓州本身人口多，农民“进城”的多，正鼓励社会办学，进一步提升教育水平。

邓州籍学者梁鸿曾经以家乡的父老为原型写出了《中国在梁庄》和《出梁庄记》，试图从一个个体的生活轨迹描绘中国农村的缩影。我们短暂的调研，只能说是“以管窥天，以蠡测海”，但实地走访还是比单纯的文献梳理、理论推演能更加深刻地感知中国的农村、中国的农民。

赴邓州调研是我第一次真切地走进而非单纯地路过河南。邓州是南阳市辖的县级市，2369平方公里土地承载着近200万人口，初到城区就明显感受到人口的稠密。邓州地处豫西南，南接襄阳，不仅是军事重镇、交通要道，还是一座文化之城。此前我对邓州的印象仅限于当年岳家军在此伐，却不知范仲淹的《岳阳楼记》也作于此。

由于时间和人手有限，我们只实地调研了4个村（社区），分别选取了张村镇朱营村、张楼乡茶庵村、湍河街道八里王社区和龙堰乡刁河村，它们分别以新农村建设、空心村治理、城乡接合部土地征收和民族团结村为典型。其中，朱营村和八里王社区分别是典型的农业村和“城郊村”，人口流动情况、经济来源和公共服务设施有较大差异。

朱营村位于邓州西北，据村支书介绍，朱营村从事榨油聚致富的人

