



# 在共同缔造中 践行“四下基层”

□ 张雅勤

## 阅读提要

坚持以人民为中心,要求在行动导向上始终把改善人民生活、增进人民福祉作为共同缔造的出发点和落脚点;要求在工作方法上尊重人民主体地位,发挥群众主体作用,汲取人民群众智慧;要求在绩效评价上以人民群众满意度为根本评价标准,使共同缔造让人民高兴、让群众满意。

“四下基层”既指明了走好新时代党的群众路线的根本价值问题,也蕴含着新时代新征程上树牢群众观点的重要方法,是指导我们在各项工作中破解难题、推动发展的科学认识论和有效方法论。

“四下基层”通过凝聚群众力量创新基层治理体制,通过解决好群众最关心最现实的切身问题提升治理能力,通过转变干部作风培育良好基层治理生态,不仅是价值论和方法论,还是推进基层治理体系与治理能力现代化的重要实践论。

“四下基层”即“宣传党的路线、方针、政策下基层,调查研究下基层,信访接待下基层,现场办公下基层”,是习近平同志在福建宁德工作时大力倡导并身体力行的工作方法和工作制度,是为民情怀、担当精神和务实作风的生动体现。

主题教育开展以来,湖北党员干部“下基层、察民情、解民忧、暖民心”实践

活动不断深化,各地扎实推进美好环境与幸福生活共同缔造,各级领导干部和党政机关积极转变作风、改进工作,取得了积极成效。第二批主题教育在群众“家门口”开展,参加单位和人员直面基层,与人民群众的联系更直接、更紧密。推动第二批主题教育走深走实,迫切需要深入贯彻习近平总书记关于“四

下基层”重要批示精神,深刻把握“四下基层”所蕴含的认识论、方法论和实践论,着力引导广大党员干部深入基层一线,发动群众、依靠群众决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享,共同建设美好家园、共同创造幸福生活,为加快先行区建设和推动高质量发展凝聚强大力量。

## 以共同缔造贯彻“四下基层”内蕴的 以人民为中心的发展思想

坚持以人民为中心的发展思想,是习近平新时代中国特色社会主义思想的鲜明底色。“四下基层”中就深刻蕴含着坚持以人民为中心的发展思想。早在福建工作期间,习近平同志就反复强调,要牢记政府前面的“人民”两个字。从在霞浦主持首次“地县领导接待群众来访日”活动,到对“四下基层”工作方法的总结提出,再到福州工作期间提出开展进万家门、知万亲情、解万家忧、办万家事“四个万家”活动,深入基层、躬身力行的点点滴滴,深刻彰显了以人民为中心的根本立场和工作作风。今天,我们传承“四下基层”优良传统,深入推进美好环境与幸福生活共同缔造,就是以“四下基层”指导共同缔造,以共同缔造将“四下基层”所内蕴的人民至上、以民为本的立场观点方法沉到底,真正为基层赋能、让群众受惠。

坚持以人民为中心,要求在行动导向上始终把改善人民生活、增进人民福

祉作为共同缔造的出发点和落脚点。在宁德工作期间,习近平同志不仅明确提出“四下基层”,而且身体力行践行“四下基层”,用心贴近群众,用脚步丈量民情,以情纾解民困,带领实施茅草房下山、连家船民上岸等“造福工程”,帮助落后地区精准脱贫。“四下基层”之所以具有旺盛的生命力和长久的时代价值,关键在于“下”到最基层、“下”到群众中。这深刻启示我们,以“四下基层”推进共同缔造,就要把着力解决人民群众的急难愁盼问题作为切入点,坚决杜绝装样子、搞花架子、盲目铺摊子等形式主义和官僚主义弊端,让共同缔造成果最大限度惠及人民群众。

坚持以人民为中心,要求在工作方法上尊重人民主体地位,发挥群众主体作用,汲取人民群众智慧。“四下基层”的强大生命力和凝聚力就在于,把基层实践作为获得真知灼见的大课堂,拜人民群众为师,充分激发人民群众的积极

性、主动性、创造性。推进共同缔造,要把“四下基层”优良作风内化于心、外化于行,保障人民群众通过各种途径参与公共政策制定、公共服务保障、公共事业建设、基层社会治理,做到“主意大家拿,办法大家想、事情大家做”。

坚持以人民为中心,要求在绩效评价上以人民群众满意度为根本评价标准,使共同缔造让人民高兴、让群众满意。习近平同志在宁德工作期间,针对实际情况提出“滴水穿石”“弱鸟先飞”的工作思路,强调“几任干部一本账、一任接着一任干、任任干给群众看”的实干精神,这是“为政之本、在于为民”政绩观的生动彰显。这一理念和实践深刻启示我们,扎实推进共同缔造,必须以科学民主的绩效共评机制来践行正确的政绩观,由人民“出题”,由人民“阅卷”,让人民群众对项目建设的实效进行评估、评价和反馈,把共同缔造真正办成人民满意工程。

## 以共同缔造传承“四下基层”运用的 党的群众路线这一重要法宝

群众路线是攸关我们党的生存与发展的生命线。“四下基层”是习近平同志在福建工作期间坚持党的群众路线的生动写照,为党员干部践行党的群众路线树立了光辉典范。习近平同志在宁德工作期间,三进下党、七下晋江、九到寿宁调研群众生活状况,经常带领宁德党政机关干部深入基层,为群众排忧解难,身体力行推动“四下基层”工作制度的形成。“四下基层”既指明了走好新时代党的群众路线的根本价值问题,也蕴含着新时代新征程上树牢群众观点的重要方法,是指导我们在各项工作中破解难题、推动发展的科学认识论和有效方法论。

共同缔造作为一项基层治理创新举措,之所以在实践中取得很好的成

效,其根本就在于坚持党的群众路线,善于发动群众,集中群众力量办好群众的事情。共同缔造所彰显的“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去”的工作思路,与“四下基层”所展现的根本立场和科学方法有机契合、交相辉映。在深入推进共同缔造的过程中,学习运用“四下基层”工作方法,推广落实“四下基层”工作制度,就要进一步发挥“四下基层”所蕴含的实践伟力和方法论价值,以基层党组织为重心,以“纵向到底、横向到边、共建共治共享”为载体,以“共谋、共建、共管、共评、共享”为路径,进一步组织群众、发动群众,凝聚起团结带领群众干事创业的磅礴力量。在“共谋”中进一步拓宽政府与群众交流的通道,让群众“自己

的事自己做主”;在“共建”中进一步鼓励群众共同参与城乡社区建设,让群众“自己的事自己干”;在“共管”中通过自我奖励制度、发展志愿服务等,让群众“自己的事自己管”;在“共评”中有力组织群众和社会力量对项目建设、活动开展成效进行评估反馈,让群众“结果好不好由自己评判”;在“共享”中,通过完善分配制度和利益共享机制,使群众平等享有居住地的设施与服务,经济发展成果与产业收益,让群众“风雨同舟、同甘共苦”。在“四下基层”的方法论指引下,着力促进共同缔造的“五共”机制与党的群众路线互融互促,久久为功做深做实,共同形成推动高质量发展、持续为民造福的强大合力。

## 以共同缔造提升“四下基层”推进的 基层治理现代化改革成效

习近平同志在福建工作期间强调,“我们一切工作,基层最重要”“基层是第一线,也是前线,也是火线”。他不仅带头倡导践行“四下基层”,还大力推行“马上就办、真抓实干”“一栋楼办公”“政府机关效能建设”等工作方法。这些思路和举措正是把基层牢记在心上、时时抓在手上取得的治理成效。“四下基层”通过凝聚群众力量创新基层治理体制,通过解决好群众最关心最现实的切身问题提升治理能力,通过转变干部作风培育良好基层治理生态,不仅是价值论和方法论,还是推进基层治理体系与治理能力现代化的重要实践论。

进入新时代,社会治理最坚实的力量支撑在基层,最突出的矛盾和问题也在基层。伴随着城镇化与社会转型的加快,基层治理问题跨界性、关联性、复杂

性增强,政府传统的“单打独斗”“大包大揽”模式已经难以奏效,需要党委、政府、社会和公众携手合作,形成共建共治共享的治理共同体。共同缔造正是聚焦于基层治理实践中亟待突破的难点堵点、着眼于打通党和政府联系服务群众的“最后一公里”的基层实践创新。

共同缔造切入点是基础设施建设、人居环境改善等“有形”的物质建设,但背后蕴含的是“无形”的治理理念、治理方式的变化。“四下基层”体现的直面矛盾的问题导向、依靠群众的治理思维,勇于变革的创新意识,为共同缔造凝聚政府、社会、企业、群众多方力量推进基层治理提供了具有多重价值的思路与方法。党员干部要真正下沉到基层,切实带着感情、带着责任、带着问题问需于民、问计于民、问政于民。基层要构

建多样化协商共治渠道,完善社区“网格化”制度,运用好城市客厅、社区党群服务中心等平台,发挥好塔组会、村寨议事厅等作用,让群众参与的渠道更畅通、高效。要建立健全有效的体制机制。完善参与制度,探索小额招标制度,让群众参与的保障更多、底气更足;运用以奖代补、积分制、先进评比等激励机制,更好激发群众参与的积极性。总之,要在把握“四下基层”核心要义的前提下,通过建强组织、健全体系、完善治理,把基层党组织引领共同缔造的政治优势、组织优势转化为治理效能,从而推动“四下基层”内涵不断深化、载体不断丰富、制度日益完善。

(作者系华中农业大学公共管理学院教授、乡村建设与基层治理研究中心主任)

# 着力提升统计监督效能 奋进统计法治新征程

□ 张杰业

2021年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于更加有效发挥统计监督职能作用的意见》(以下简称《监督意见》),对有效发挥《中华人民共和国统计法》赋予政府统计机构的统计监督职能提供了实践指南和根本遵循,是坚持党对统计工作领导的又一次顶层设计和制度安排。有效发挥统计监督职能作用,是当前统计机构和统计人员践行习近平法治思想、贯彻落实党的二十大精神、依法推进统计法治建设的中心任务。湖北国家调查队系统必须从党和国家事业发展全局出发,以高度的政治责任感和使命感推动《监督意见》落地见效,坚定不移推进统计法治建设,切实保障统计数据真实准确,为推进统计现代化改革提供坚强统计保障。

深学笃行习近平法治思想,自觉增强履行统计监督职能使命感。习近平法治思想是在新时代全面依法治国的时代背景和实践条件下创立并不断发展的,是当今时代最鲜活的马克思主义法治理论。深入学习贯彻习近平法治思想,就要将依法统计依法治统贯穿统计工作始终,推动统计现代化行稳致远。统计监督是法定监督、政治监督,有效发挥统计监督职能作用,是习近平法治思想在统计调查系统全面贯彻落实的具体体现。统计调查机构和统计人员依法独立履行好统计监督职能,是奋进统计法治新征程上的重大新使命。我们要切实提高政治站位,始终坚持以习近平法治思想为指引,不断增强使命感,切实把思想和行动统一到党中央关于强化统计监督职能的重大决策部署上来,在新征程赶考路上坚决扛起有效发挥统计监督职能作用的政治责任和法定职责。

坚决防治统计造假,大力夯实有效发挥统计监督职能作用的基础。2023年是《中华人民共和国统计法》颁布40周年。这40年,是有效发挥《中华人民共和国统计法》对统计工作的规范、引导、服务和保障作用的40年,是一代代统计人坚持实事求是思想路线,发扬自我革命精神,孜孜追求统计科学真理,生产真实准确完整及时的统计调查数据的40年。真实准确完整及时的统计调查数据是有效发挥统计监督职能作用的基础,党的十八大以来,全国统计调查系统坚持防范和惩治一体推进,不取造假、不能造假的笼子越扎越牢。但是,统计造假、弄虚作假的歪风还没有完全刹住,防范和惩治统计造假、弄虚作假仍然是一项长期性、系统性、复杂性的任务,必须常抓不懈、久久为功。发挥统计监督职能作用要敢于在统计造假、弄虚作假面前亮剑,常态化开展数据质量核查,统计执法检查,用法治力量保障统计调查数据的真实准确,坚持对统计违纪违法问题以“零容忍”的态度及时查处、坚决惩

治,清除阻碍统计事业高质量发展的顽瘴痼疾,以高质量统计数据夯实有效发挥统计监督职能作用的基础。

积极履行统计调查监测评价职能,着力提高统计监督能力。《监督意见》明确了统计部门依法独立履行监测评价职能,为统计工作赋予了新内涵。作为确保数据质量的“直属队”,统计抽样调查的“轻骑兵”、民生统计监测的“主力军”、执法检查的“生力军”,要紧紧围绕“五位一体”总体布局,推进湖北先行区建设、民生保障与改善和广大人民群众关心关注热点的重点难点问题,不断打造农业、农村、收入、就业、物价、文明城市测评等民生调查品牌,及时反映社会主义现代化建设历史进程和广大人民群众所思所盼,积极为经济社会高质量发展、民生保障与改善提供优质的统计服务和有效的统计监督。

建立健全统计监督贯通协同机制,不断提升统计监督质效。统计监督是党和国家监督体系的重要组成部分,是政府统计工作的一项基本职能。湖北国家调查队要主动融入党的监督体系,推动统计监督与纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督、审计监督等其他各类监督方式统筹衔接、有机贯通、相互协调。加强与纪检监察机关和组织人事部门的工作协调,把统计监督与管党干部、纪检监察、追责问责结合起来。建立健全统计监督与巡视巡察、审计监督的信息日常沟通、监督前情况通报、监督期间的协作配合、监督成果共享运用等工作机制,构建防治统计造假监督体系。加强与政府经济管理部门的协调联动,整合信息资源,推动信息共享,实施综合评价,加强结果运用,确保统计监督提出的措施建议落地见效,不断凝聚监督合力。系统内要着力加强队伍建设,不断提高统计执法检查能力、揭示问题风险的监测评价能力、高质量发展的统计监督能力。同时,积极构建以党内监督为主导,推动党建、巡察、纪检、人事、统计执法、统计调查项目管理和制度执行、行政、财会等监督贯通协同,推动全系统内部监督工作贯通融合、协同联动。

奋进统计法治新征程上,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以习近平法治思想为引领,以数据质量为中心,加快构建系统完整、协同高效、约束有力的统计监督体系,落实落细防治统计造假弄虚作假责任,着力增强统计监督工作效能,以高效能统计监督服务高质量发展,为奋进全面建设社会主义现代化国家新征程提供坚实的统计保障。

(作者系国家统计局湖北调查总队党组书记、总队长)

# 不断提升法治化营商环境

□ 张圳

法治是最好的营商环境。拥有良好的营商环境,才能吸引更多人才、资金、技术,才能释放市场活力、激活发展潜力、提升国际竞争力,推动经济社会高质量发展。

面对风云变幻的市场环境,不同经营主体的发展需求不尽相同,要倾听其实际困难和现实所需,有针对性地给予支持和引导。经营主体的需求涉及完备的制度保障体系、优质高效的服务环境、安全稳定的社会环境、利于发展的法治环境、惠企利民的服务水平等诸多方面。具体而言,包括完备的准入和退出机制、经营主体的平等保护、良好的公共法律服务、控制制度性交易成本、降低融资成本、用工成本及用能成本、多元化纠纷解决机制等。优化营商环境是一项综合性强、复杂度高的系统工程,涉及经营主体经济活动的诸多环节,涉及政府、市场和社会诸多方面,为了更好地服务经营主体,可以从涉营商环境规范性文件的制定、执法、司法等方面入手,着力提升法治化营商环境。

科学制定涉营商环境的地方规范性文件,满足经营主体对市场化行为可预期的需求。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调,“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。建设法治化营商环境,也要注重系统性、整体性与协同性。当前,关于营商环境的举措主要是地方规范性文件,呈现出“单独发文、单独治理”为主的特点,这类文件制定实施过程中的稳定性、透明度和执行力存在不足,难以得到有效的贯彻落实。可联合发布“建设法治化营商环境”相关政策文件,进行协同治理,组织开展涉及营商环境的政府规章清理工作,对不符合新发展理念、不利于经济高质量发展,或与新出台的法律法规不一致的,及时提出修改、废止等意见建议,并向社会公布清理结果,着力破解制约经营主体发展的政策壁垒问题。健全行政规范性文件合法性审查机制,重点审查是否具有排除或限制公平竞争的政策措施,以及妨碍各类经营主体依法平等进入和退出市场、不当干预经营主体生产经营活动等情形,发现问题责令整改,依法平等保护经营主体的合法权益。

推进柔性执法,包容审慎监管,激发市场活力。创新监管理念和方式,实行包容审慎监管,探索适应新业态特点,制订有利于公平竞争的正监管理办法。近几年,包容审慎监管实践日益增多,出现制度化趋势,为新业态、新技术、新模式的健康发展留足了空间,较好发挥了监管服务高质量发展的作用。规范柔性执法,探索通过行政指导、行政约谈、行政告诫等非强制性方式开展柔性执法。持续开展涉经营主体案件“少捕慎诉慎押”专项监督。

对企业、企业家犯罪情节较轻、社会危害性较小或具有从轻、减轻情节的,可以依法从宽处罚;对长期正常生产经营,偶有不法行为,但情节显著轻微或危害不大的,可以依法不作为犯罪处理;对企业之间因财产、股权等利益冲突引发的轻微经济犯罪,符合刑事和解条件的,依法进行刑事和解。审慎适用财产性强制措施,严格区分违法所得与合法财产、企业法人财产与股东个人财产、行为人与个人财产和家庭成员财产。依法慎用查封、冻结、扣押、扣留等措施,尽可能采取“活封”“活扣”方式,保证企业正常生产经营。审慎适用人身性强制措施,准确把握法律政策界限,严格落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策。对经羁押必要性评估不需继续羁押的,及时变更、解除强制措施。对涉嫌犯罪、认罪认罚且取保候审不致发生社会危险性的,依法不批准逮捕。完善涉经营主体案件办理机制,探索将涉案件经济影响评估制度推广至行政执法领域,进一步推进落实涉案企业合规改革;完善保障中小企业款项支付机制,推动各级政府部门、事业单位、大型企业及时支付采购中小企业货物、工程、服务的大款,从源头防范形成“三角债”,探索建立企业合法权益补偿救济机制。

加强诉源治理,建立多元化纠纷解决机制,全面保护经营主体合法权益。人民法院是纠纷解决的主要职责主体,应致力于积极推进构建一个综合、系统、协同的诉源治理机制,在矛盾纠纷解决的各个阶段,探索人民法院推进矛盾纠纷诉源治理的新路径,打造首次分庭、分工有序、共建共治共享的社会矛盾纠纷源头治理新格局。推动一站式多元解纷向基层延伸、向社会延伸、向网上延伸、向重点行业领域延伸,建立分类分级预防化解矛盾纠纷路径,推动人民法院调解平台进乡村、进社区、进网格,构建以基层人民法院及人民法庭为主体,群众广泛参与的基层纠纷服务体系,及时就地预防化解提高纠纷化解效果,满足经营主体多元化需求。加快涉企诉讼案件审理周期,人民法院建立商事速裁快审团队,加强涉企案件审判管理,有效控制立案审查、诉调对接、和解调解等环节办理时间和案件周转,防止因诉讼拖延影响企业生产经营。依法强化对企业合法权益的全面保护,妥善处理涉及产权保护的各类案件,依法明确产权归属,坚持各类产权主体的诉讼地位、法律适用和法律责任一视同仁,平等保护不同所有制主体、不同地区经营主体、不同行业利益主体的合法权益,做到既保护物权、债权、股权,也保护知识产权及其他各种无形财产权。

(作者系湖北省委党校[湖北省行政学院]副教授)