

# 新乡县深化乡镇管理体制机制改革调研报告

宋思强

## 一、引言

习近平总书记强调:“基层强则国家强,基层安则天下安,必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”2021年7月,中共中央、国务院出台了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,明确指出要构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇(街道)管理体制。深化乡镇机构改革是实现基层社会治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是提高基层管理水平和服务能力的有效途径。去年以来,新乡县按照河南省委和新乡市委安排部署,以“大抓基层、大抓基础”为导向,推动“重心下移、保障下倾”,优化乡镇机构编制资源配置,科学合理界定乡镇职责权限,强化对乡镇的支持保障措施,健全为乡镇减负的长效机制。加快建立健全权责对等、简约高效、保障有力的基层管理体制,不断释放改革红利,使基层各类机构、组织在服务保障群众需求上有更大作为。

## 二、做法

通过优化机构编制资源、“减县补乡”充实乡镇力量、监督评估改革成效,建立了乡镇管理体制的基本框架和运行体系,优化了基层党组织和资源配置,全面加强了党对基层治理的领导。

(一)坚持“调研+测算”,因地制宜配置资源

改革前,采取“调研+测算”相结合的方式,根据乡镇的经济发展水平和常住人口规模、农业和工业发展方向,对全县乡镇机构设置、权责清单、执法事项、综合执法、派驻机构等情况开展专项调研。全面了解基层机构运行、编制使用等情况,并对改革可能遇到的难点、堵点、风险等进行梳理研判。在此基础上,统筹考虑乡镇经济基础、产业结构、人口规模和管理任务等要素,把乡镇分为较大规模和中等规模两类,测算乡镇所需的机构编制资源,分类核定领导职数、设置机构。使乡镇机构设置与工作职责更加匹配,既保证乡镇职责不落空,又保障行政效率最大化,奠定了基层治理的行政架构基础。

(二)坚持“统筹+统一”,集中力量倾斜资源

改革中,采取“统筹+统一”相结合的模式,集中全县力量向乡镇倾斜资源,确保改革工作顺利完成。一方面是一步调。针对各乡镇机构建设进度不一、工作之间协调难度大的问题,对“一办一队一中心”实行标准化建设,实现机构建设的一致性。统一完成机构挂牌、派驻机构下沉、制定“三定”规定等工作,确保改革过程不断档。另一方面是统筹资源。针对乡镇工作力量不足、专业执法人员短缺等问题,在全县范围内统筹开展“减县补乡”工作,强化乡镇人力资源配备。借助开发区改革、事业单位改革、退伍军人安置等人员调整契机,选拔一批素质高、能力强的人员到乡镇工作。通过以上改革,着力实现乡镇工作职责清晰、组织架构合理、人员力量充沛,奠定了基层治理的组织运行基础。

(三)坚持“监督+评估”,强化措施保障资源

改革后,坚持“监督+评估”相结合的方式,强化保障资源落实。一是建立长效监督机制。由县委编办建立乡镇职责清单准入制度、属地管理主体责任和配合责任清单动态调整机制,确保乡镇主体责任清晰,县乡层级职责明确。二是建立基层减负机制。对负面事项实行清单化管理,建立工作台账,动态跟踪管理,及时纠正偏差,切实让基层干部松绑减负,把更多时间和精力用在谋发展、干实事、抓落实上。三是建立评估反馈机制。由县委组织部、县委编办牵头,会同有关部门成立评估组,对乡镇机构挂牌、人员配备、清单编制、机构建设等情况进行全面检查,围绕机构运转情况、重点职能履职尽责情况、综合执法工作开展情况进行细致评估,及时发现问题,提出整改要求,持续优化基层组织体系和资源配置。

## 三、成效

通过调整乡镇机构设置、编制配备、职能配置等举措,增强乡镇的服务能力和治理效能,重塑乡镇管理体制机制,从而更好地推动基层治理现代化的实现。

(一)简约高效,基层治理体系织成“一张网”

通过合理设置乡镇机构,理顺派驻机构管理,优化公共服务网络,建立简约高效的基层治理体系,实现“基层事情基层办”。一是机构设置扁平化。围绕党的建设、公共服务、招商引资等中心工作设置内设机构,合并职能相近、业务范围趋同的机构,减少内设机构职能的交叉和重叠,提高行政机构运行效率。二是管理模式属地化。理顺派驻机构管理体制,将自然资源所、财政所、市场监管所3个派驻机构下沉到乡镇,纳入乡镇管理,强化乡镇对派驻机构的统一管理和统筹协调能力,搭建科学高效的乡镇综合指挥工作平台。三是服务体系便利化。建立完善机构平台,全县乡镇的行政审批服务中心全部实行

情况,避免出现“被调研”现象,防止调查研究走过场。”

以问题导向引领调研方向,是我们党一以贯之的优良传统。当前,在以中国式现代化全面推进中华民族复兴伟大征程中,我们面临着复杂严峻的国内外形势和一系列矛盾问题。比如,贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展中的重大问题,防范化解风险中的突出问题,全面深化改革开放中的难点问题,基层社会治理中的热点问题等等,都迫切需要通过调查研究把握问题的本质和规律,找到破解难题的路径和办法。中央办公厅印发的《关于在全党大兴调查研究的工作方案》明确了12个方面需要重点把握的调研内容,有的是重大问题,有的是重点问题,有的是具体问题,体现了鲜明的问题导向,具有很强的针对性。不同地区、不同行业、不同领域在改革发展过程中,还会遇到一些更加具体的矛盾和问题。开展调查研究必须立足职能职责,结合自身实际,紧紧牵住问题导向这个“牛鼻子”,做到心中有数,奔着问题去。

## 二要扎进泥土里

掌握全面、真实、丰富、生动的第一手材料,是进行科学决策的前提和基础。当今时代,获取信息的渠道越来越多,打个电话、发个微信、看看材料,听听汇报,足不出户就可以了解很多情况、获取广泛信息。然而,知屋漏者在宇下,知政失者在草野,任何渠道都无法替代直接和群众面对面交流,都没有现场感,当面听、直接问和“七嘴八舌式”的讨论来得真实鲜活。

调查研究要取得实效,关键是转变作风、扎进泥土,闭门造车不行,刻舟求剑不行,异想天开更不行。正如习近平总书记要求的那样,调查研究“要坚持到群众中去,到实践中去”“既要‘身入’基层,又要‘心到’基层”。

“身入”基层,就要眼睛向下,迈开步子,走出院子,走向田间地头,生产车间、乡村社区,走进群众的“后院”与“角落”,走到困难多、问题大、矛盾尖锐的地方,与基层干部群众零距离接触、面对面交流,亲眼看看、亲耳听听,亲身感受和体验,真正获取沾泥土带雨露冒热气的民情民意,找出化解问题的新视角、新思路和新政策。

“心到”基层,就要转换角色,善于与基层干部群众交朋友,真正和群众坐在一条板凳上,学会与他们拉家常,“套近乎”,把群众放在心上,走进群众心里,真诚倾听群众呼声,真实反映群众意愿,全面了解和掌握群众所想所盼,为正确决策提供真实可靠的依据。

调查研究考验的是工作作风,厚植的是人民情怀。身入基层、心到基层,就要力戒官僚主义、形式主义,不搞作秀式、盆景式和蜻蜓点水式调研,防止调查研究异变形变味、失真失实。当前,尤其要防止两种不良倾向。一是过分依赖大数据进行调研。信息时代,数据庞大而灵敏,是我们了解事物的重要参考。但是,“键对键”不能取“面对面”,鲜活的人、生动的事是大数据无法

感知更无法代言的。党的干部是为人民服务的,与人民群众是血肉联系、鱼水情深,亲身感受、亲身体验、感知细节是任何汇报和数据不能替代的。二是简单把任务交给基层,把责任推卸给基层,只收材料、“摘果子”,调研变成了“调演”,不仅不能解决问题,还加重基层负担,损害干部形象,影响干群关系。1937年,毛泽东同志在《实践论》中说,要想知道梨子的滋味就要亲口尝一尝,80多年过去了,这个比喻仍然鲜活有力、发人深省。

## 三要拜群众为师

群众路线是倾听意见的通行证。马克思主义认为,人民群众是历史的创造者、社会物质财富和精神财富的创造者以及社会变革的决定性力量。调查研究要取到真经、学到真知,就必须放下架子,扑下身子,走好新时代党的群众路线,拜群众为师,甘当小学生的群众路线,拜群众为师,甘当小学生。毛泽东同志在寻乌调查时曾表示,找来的调查对象就是可敬可爱的先生,“我给他们当学生是必须恭谨勤劳和采取同志态度的,否则他们就不理我,知而不言,言而不尽”。正是毛泽东同志甘当小学生的态度,调查对象才为他提供了很多闻所未闻的知识,让他写出了《寻乌调查》等经典之作。

习近平总书记更是走群众路线的典范,强调调查研究要做到“敏而好学,不耻下问,虚心求教,做群众的学生,做群众的朋友”,他自己“无论多忙,都要到乡亲们中走一走看一看”。实践证明,群众最了解实际情况,最容易发现问题,最有解决问题的经验,也最能创造解决问题的办法。一方面,生活得好不好,政策落实到不到位,群众最有发言权。另一方面,人民在创造性实践中获得的“真知识”,总结的“金点子”,闯出的“新路子”,往往能发挥共性问题的提供生动启示。解决问题的办法好措施都来自群众,用脚步了解的调查研究“接地气”,有群众意识的调查结论“攒底气”。因此,调查研究要有“半杯水”的心态,“半杯水”里装问题,多向群众请教;剩下“半杯水”装办法,把好做法带回来。因此,做好新时代调查研究工作,一定要摆正和群众的关系,虚心向群众学习,热心为群众服务,让群众打开话匣子,说出真心话,既反映真实情况又提出意见建议,真正把群众面临的问题发现出来,把群众提出的意见反映上来,把群众创造的经验总结出来,从人民的创造性实践中获得正确认识,把党的正确主张变为群众的自觉行动。

## 四要揭示规律性

调查研究的本质是求真。包括调查和研究两个环节,二者缺一不可。开展调查研究,要坚持凡事探求就里、把握规律,不能只“怀胎”不“分娩”,只有材料没有认识,看似轰轰烈烈,实则虚晃阵脚。要注意把深入调查与科学研究有机贯通起来,在调查的基础上下足研究的功夫。

怎样研究、研究什么是一个大方向。调查研究不是天马行空、凌空蹈虚,缺少思想的武装,没有正确的立场

观点和方法,就不可能研究到点子上,就可能陷入“本本主义”和“经验主义”两个泥潭。要坚持科学理论指导,运用习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观、方法论和贯穿其中的立场观点方法进行深入研究;胸怀“两个大局”,心系“国之大者”进行深入研究;立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局进行深入研究,只有这样,研究成果才能有政治站位,有大局意识,有人情怀,有中心任务。要具体问题具体分析,根据调查任务和要求的不同,采用不同的调查方法,把微观调查和宏观调查结合起来,把定性分析和定量分析结合起来,大胆创新,多管齐下,提高调研工作的效率和调研成果的质量。要敢于善于直面问题,不回避矛盾,不掩盖问题,近的远的都要去,好的差的都要看,干部群众表扬和批评都要听,做到“有一是一、有二是二”,既报喜又报忧,不唯书、不唯上、只唯实。要通过现象抓住本质,把握好全局和局部、当前和长远、宏观和微观、主要矛盾和次要矛盾、特殊和一般的关系,对调查材料进行精心梳理分析,由表及里,由点及面,研机析理,探求就里,归纳总结出普遍性问题,找到普遍性规律,形成解决问题、促进工作的思路办法和政策举措。

## 五要回到实践中

习近平总书记指出,“衡量调查研究搞得好不好,不是看调研的规模有多大、时间有多长,也不是光看调研报告写得怎么样,关键要看调研成果的运用,看能不能把问题解决好”。以往的调查研究中,有的调查多、研究少,情况多、分析少,提出什么有用、可操作性的对策建议;有的“一调”了之,热衷于请领导批示、送刊物发表,调研成果停留在纸面上,不能转化为推动工作的实效。说一千道一万,实效是检验调查研究根本标准。调查研究成果都要回到实践中去,既指导解决问题又接受实践再检验,一切不以解决问题、取得成效为目的的调研都是“耍花招”。一要干实事,发现人民群众想什么、盼什么,就在哪方面下功夫,逐一梳理形成问题清单、责任清单、任务清单,千方百计排忧解难,让群众的操心事、烦心事、揪心事,尽快变成放心事、舒心事、幸福事;二要谋实招,敢于接“烫手山芋”,善于钻“矛盾窝”,找到促进矛盾转化的条件和策略,提出切实可行的解决问题办法,制定有较强操作性的政策措施;三要求实效,狠抓落实,以实践结果评价实际效果,现场能解决的问题当即解决,不好解决的拿回来研究解决,既给出务实管用的解决方案,又加强督促检查,开展跟踪问效,真正做到问题不解决不松劲、解决不彻底不放手。对于那些长期未解决的“老大难”问题,建立清单化的调研推进机制,真正打开从调查研究到解决问题的转化通道,扎实做好调研的“后半篇”文章,把调研成果转化成为党委政府的科学决策,使各项工作更加符合中央要求,契合基层实际,顺应群众期盼,推动现代化建设不断实现新突破。

# 像焦裕禄那样开展调查研究

王志勇

区,群众深受风沙、内涝、盐碱“三害”之苦。焦裕禄担任县委书记后,在全县开展追洪水、查风口和探流沙的调研工作。许多同志担心他在大风大雨中奔波会加剧肝病的发展,劝他不要参加调研,他说:“吃别人嚼过的馍没味道。”这句话体现了焦裕禄凡事探求就里的求实作风和尊重客观规律的科学态度。焦裕禄在兰考的470天中,对全县当时149个生产大队中的120多个生产大队进行了走访和蹲点调研,通过深入、系统、全面的调查研究,掌握了内涝、风沙、盐碱的规律,探索总结出把淤滩翻上地压住沙丘所谓“贴膏药”和“大規模栽树泡桐防风”“扎针”的解决办法,在较短时间内对改变兰考面貌提出切合实际的规划和决策。

耕地保护是“国之大者”,坚守耕地保护红线是自然资源和规划人必须扛牢的政治责任。随着卫星遥感监测技术、视频监控网络、智慧信息平台等综合手段运用越来越普及,习惯于在办公楼里看信息数据、填问题台账、听工作汇报的耕地保护工作模式,很难深入地掌握各类违法违规占用耕地问题。究竟是哪些问题地是技术上的孰漏?哪些问题是政策上的制约?哪些问题是管理上的疏忽?需要我们学习焦裕禄“蹲下去看蚂蚁”式调查研究,一个图斑一个图斑地实地勘,一个环节一个环节地现场看,用更多的时间和精力了解实情、“解剖麻雀”,通过深入细致地分析和思考,研判形势,使各项耕地保护政策和工工作更加符合实际情况,符合客观规律,在调研中宣讲普及政策,在调研中寻求破解路径,在调研中创新耕地保护机制。

## 像焦裕禄那样开展调查研究,学习践行“敢教日月换新天”“革命者要在困难面前逞英雄”的奋斗精神

穆青在《县委书记的榜样——焦裕

调查研究是我们党的传家宝。自中国共产党诞生之日起,老一辈革命家就把调查研究视为“秘籍”。习近平总书记更是调查研究的典范和表率。他多次强调“没有调查就没有发言权,没有调查就没有决策权”,要求“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”。总书记不仅是这样要求的,更是带头这样做的。在河北正定工作时,他就经常骑着自行车下乡调研,通过调研发现“吃饭问题是解决正定问题的当务之急”,提出“宁可不要‘全国高产县’这个桂冠,也要让群众过上好日子”。在福建宁德工作时,他提出了“四下基层”工作法,到任3个月就走遍9个县,后来又跑遍了绝大部分乡镇。一到浙江工作,他就在全省大兴调查研究之风,一年时间就走遍全省90个县(市、区),形成了指导浙江现代化建设的“八八战略”。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央更加重视调查研究工作,将深入调查研究作为开展工作、出台政策、制定战略的“先手棋”。中央八项规定第一条,便是改进调查研究。总书记调查研究的足迹遍祖国的大好河山。在湖南省十八洞村调研时,创造性提出了“精准扶贫”理念;到江苏调研时,首次公开把“全面从严治党”与全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国一并提出;赴浙江调研后,正式提出“构建新发展格局”的战略观点;在河南考察时,首次提出“新常态”,要求“推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变”。总书记身体力行、亲力亲为,为全党重视调研、深入调研、善于调研树立了光辉典范。

当前,世界百年未有之大变局加速演进,不确定、难预料因素明显增多,国内改革发展稳定面临不少深层次矛盾交织不开、绕不过,各种风险挑战、矛盾问题比以往更加严峻复杂。我们要深入学习领会习近平总书记关于调查研究的重要论述,学习总书记深入基层调查研究的伟大实践和优良作风,用好党的“传家宝”,做到能调研、会调研、善调研,更好为科学决策服务,为提高党的执政能力和领导水平服务,为完成新时代新征程的使命任务服务。

## 一要奔着问题去

问题是时代的声音。调查研究首先要找准问题、有的放矢。政策落实得怎么样?群众有哪些困难?发展中有什么矛盾和挑战?每一次开展调查研究前,都应把悉心梳理一下需要解决的问题。只有揣着问题去,调研才会有方向、有重点。正如习近平总书记《在谈淡调查研究》中所指出的:“领导干部搞调研,要有明确的目的,带着问题下去,尽力掌握调研活动的主动权,自选动作”,看一些没有准备的地方,搞一些不打招呼、不作安排的随机性调研,力求准确、全面、深透地了解

今年,焦裕禄同志已经离开我们59年了,重温穆青的长篇通讯《县委书记的榜样——焦裕禄》,仍然深受触动,久久不能平静。在全党大兴调查研究之际,我们开展调查研究如何准确把握情况,获取真知灼见,分析成因脉络,找到破解路径?县委书记的榜样焦裕禄给我们作出了榜样。

像焦裕禄那样开展调查研究,学习践行“心中装着全体人民、唯独没有他自己”的公仆情怀

1963年秋天,兰考县连下13天雨,全县22万亩农田受灾,群众入冬以后如何渡过难关成为焦裕禄心中的头等大事。他在组织生产救灾时统筹安排了6项工作,项项心系群众。在风雪铺天盖地的时候,他带领干部登门为群众送救济粮款。在社员梁俊才家里,老大爷问:“你是谁呀?大雪天来干啥?”焦裕禄说:“我是您的儿子,毛主席叫我来看望您老人家的。”这一句“我是您的儿子”,生动诠释了焦裕禄“心中装着全体人民,唯独没有他自己”的公仆情怀。

近年来,自然资源和规划领域行政复议、行政诉讼案件日益增多,给自然资源和规划管理工作带来新挑战。这些现象反映了城镇化进程加速推进的客观规律,土地征收、旧城改造必然带来更多的行政复议和诉讼。但是,我们不能片面地把这些问题的全部归咎于经济社会的快速发展,而是应该主动回应群众关切、反思自身存在的问题。这就需要像焦裕禄那样开展调查研究,从群众中来、到群众中去,自觉向群众学习、向实践学习,深入到信访积案群众家里去,深入到土地征收田间地头去,深入到行政执法去,深入一线去,深入到项目和企业现场去,真正发现群众和服务对象所想所盼,不断赢得群众和服务对象信赖。

像焦裕禄那样开展调查研究,学习践行凡事探求就里,“吃别人嚼过的馍没味道”的实作风

兰考县是黄河故道上有名的老灾

家里,他从小逃过荒、放过牛、扛过活,自从参加革命一直到当县委书记以后,他始终保持着劳动人民的本色。他严守党纪党规,从不利用手中权力为自己和子女、亲属谋取任何好处,他亲自起草了《干部十不准》,规定任何干部在任何时候都不能搞特殊化。他常常开襟解怀,卷着裤管,朴朴实实地在群众中间工作、劳动。他常年抱着病痛的身体,忍着肝病的折磨,奔波在农舍、田地,置身于群众之中。贫农身上有多少难,他是困难的地方,最能锻炼人。请组织上放心,不改变兰考的面貌,我决不离开这里。”到任第二天,他就下乡调研了,漫天荒荒的沙丘在他眼里,栽上树可以变成一片好绿林;满目疮痍的涝洼窝在他眼里,栽树、种藕、养鱼可以变成一方致富地;寸草不生的盐碱地在他眼里,治住就是一片青!正是这种“革命者要在困难面前逞英雄”的奋斗精神,让他能从困难中看到希望,能从不利条件中看到有利因素。

当前,面对“标兵渐行渐远、追兵越来越远”的区域发展态势,市委、市政府提出“两大跨越”的奋斗目标,强调“产业兴市”的发展理念,伴随全市工业化、城镇化的快速发展,如何在规划审批、不动产登记等方面,提供优质服务,助力优化营商环境;面对存量用地时代的新要求,如何在国土空间规划、用地报批等方面提供坚实保障助力经济社会发展,成为自然资源和规划部门必须回答好的现实课题。向焦裕禄学习调查研究就需要把问题导向贯穿调研始终,带着规划和用地审批服务中暴露的问题,在深入调研中观察问题症结,思考分析原因,真正把情况摸清,把问题找准,把对策提实,拿出向问题开刀、向顽疾亮剑的斗争精神,在薄弱环节、关键问题上较真,在解决问题中推动进步,实现发展。

像焦裕禄那样开展调查研究,学习践行艰苦朴素、廉洁奉公、“任何时候都不搞特殊化”的道德情操

焦裕禄出生在山东淄博一个贫农