

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 重点课题

立 项 编 号 BZ24D019

学 科 分 类 社会治理

课 题 名 称 群众诉求大起底推进基层社会治理创新的
实践与启示 ——以巴州区为例

项 目 负 责 人 刘应兵

项 目 参 与 人 唐华林

负责人所在单位 中共巴中市委党校（四川大巴山干部学院）

联 系 电 话 19950465421

巴中市社会科学界联合会 制

群众诉求大起底推进基层社会治理创新的实践与启示

——以巴州区为例

2021年12月23日的《人民日报》第5版刊载了一篇作者为巴中市巴州区委书记余斌的文章《有的放矢强化社会治理》。文章指出，“党史学习教育以来，巴州区将摸清市民诉求作为‘我为群众办实事’的突破口，通过开门问政，了解各类诉求12878个。针对这些民生关切，巴州以区委主导、纪委监委主抓、街道主办的方式，协调化解了12700多个问题，广大群众的满意度不断提升，治理实效不断增强”。自党史学习教育以来，巴中市巴州区创新举措，开展“群众诉求大起底”（原为市民诉求大起底），并持续发力，久久为功，实现了践行以人民为中心的发展思想取得新成效，树立和践行正确政绩观取得新成效，推进基层社会治理创新取得新成效，营造一流营商环境取得新成效。

一、群众诉求大起底的宏阔背景

（一）“践行坚持以人民为中心的发展思想”成为全党的指导思想。党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想作为全党的指导思想写进党章。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重要内容。党的二十大指出，“六个必须坚持”是贯穿于习近平新时代中国特色社会主义思想的立场观点方法，居于其首的是“必须坚持人民至上”。习近平总书记多次强调，江山就是人民，人民就是江山，中国共产党领导人民打江山守江山，守的是

人民的心。巴州区的“群众诉求大起底”开启于2021年的党史学习教育开展之际。党史学习教育要求做到“学党史、悟思想、办实事、开新局”。办实事即是践行以人民为中心的发展思想，办出人民满意的实事。巴州区的“群众诉求大起底”是践行坚持以人民为中心的发展思想，落实党史学习教育要求的创新举措。

（二）习近平总书记强调，要“牢固树立和践行正确政绩观”。《中国共产党纪律处分条例》第三条指出，党组织和党员必须坚守初心使命，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，始终坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，切实践行正确的权力观、政绩观、事业观，自觉遵守和维护党章，严格执行和维护党的纪律，自觉接受党的纪律约束，模范遵守国家法律法规。党的十八大以来，习近平总书记关于树立和践行正确政绩观作出了一系列重要论述。这一系列重要论述归纳起来，包含为三个方面：一是政绩为谁而树？政绩要为人民而树。“中国共产党是人民的党，是为人民服务的党，共产党当家就是要为老百姓办事，把老百姓的事情办好”“我们要始终把人民立场作为根本政治立场，把人民利益摆在至高无上的地位，不断把为人民造福事业推向前进”。二是树立什么样的政绩？树立经得起实践人民历史检验的政绩。三是靠什么树立政绩。依靠敢为善为有为的责任担当，依靠抓铁有痕踏石留印的工作作风。巴州区的“群众诉求大起底”是贯彻习近平总书记关于树立和践行正确政绩观要求的创新举措。

（三）党的二十大强调，“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，强调“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全”“构建基层社会治理新格局。完善群众参与基层社会治理的制度化渠道”“加快推进市域社会治理现代化。推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务”。党的二十大报告把“国家治理体系和治理能力现代化深入推进”作为未来五年我国发展的主要目标任务之一。强调“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。巴州区的“群众诉求大起底”是落实党的二十大“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”的创新举措。

二、群众诉求大起底的实践做法

（一）整合资源，集成能力。2021年4月，巴州区党政联席会第1次会议专题研究群众诉求大起底工作，从四个方面着力推进。一是建立工作模式。成立区委书记、区长为双

组长的领导小组，建立“区委主导、纪委监委主推、信访主抓、辖区主办”的工作模式，组建“区、乡镇（街道）、村（社区）”三级群众诉求办理服务机构，凝聚各方力量，确保诉求解决到边到底。二是制定政策。巴州区委办公室相继印发了《巴中市巴州区开展市民诉求“大起底”工作方案》《巴中市巴州区深化市民诉求“大起底”成果运用实施方案》《巴中市巴州区群众诉求“大起底”操作细则》。《巴中市巴州区开展市民诉求“大起底”工作方案》是集成性的“1+N”系列工作方案。整合住建、国土、交通、农业农村、水利、生态环境、民政、教育、医疗卫生等政策，加大财政性资金投入，积极引导社会资本投入民生领域，同时整合政法、公安、信访、城管执法力量，全面提升社会治理效能。《巴中市巴州区开展市民诉求“大起底”工作方案》是激励约束性方案，在于激励各部门和广大党员干部积极投身群众诉求大起底，形成解决群众诉求的强大合力。

（二）集中起底，台账管理。坚持“全方位、广角度、多维度、零死角”的原则，按照“找得到、摸得准、捞得全”的要求，广泛发动社区干部、网格员、志愿者等力量，每年集中1个月，变“群众来访”为“干部下访”，采取“扫码”线上“采”、设置信箱“收”、发放问卷“征”、组织群众“提”、入户走访“问”、蹲点调研“挖”等方式，全面打捞群众诉求。打捞到群众诉求：2021年12878个，2022年12779个，2023年11671个，2024年8652个。村（社区）、乡镇（街道）、区信访局逐级精准甄别群众诉求，建立三级

台账，实行清单式管理。台账采取“三分法”对打捞到的群众诉求进行分级分类:一是分级定责。按照“小事村（社区）办、难事乡镇（街道）担、大事区上管”的原则，准确厘清化解层级，明确化解责任主体，严禁层层转签，杜绝“踢皮球”的现象发生。二是划分诉求类型。对群众诉求按照政策咨询、意见建议、群众求决、行政效能投诉等进行分类。三是区别诉求内容。区分为社区治理、公共服务、政策兑现、城乡建设、道路交通、产业发展及其他等类别。

2022 年的巴州区“群众诉求大起底”排查台账（摘录）

反映人	住址	联系方式	诉求类型	诉求类别			诉求来源	诉求内容	责任单位	备注
				一级	二级	三级				
刘××	中坝王府井三期 30 栋		意见建议类	城市管理	市政	动物饲养	线下	加强流浪狗管理,有安全隐患	宕梁街道办事处	
张××	海生社区二组		求决类	城市管理	市政	市政道路	线下	柳树街道路破损,影响正常生活	清江镇	

（三）统筹协调，集约解纷。群众诉求大起底紧密结合党史学习教育、凝心铸魂主题教育等，作为“我为群众办实事”实践活动的内容，整合自治组织、行业组织、社会组织等各方力量，与创建全国文明城市等重点工作协同推进。坚持每个季度召开群众诉求大起底联席会议，协调解决跨部门、跨行业、跨辖区的疑难诉求；区政法委、区纪委监委机关、区信访局、区群众诉求综合服务中心负责人每月召集成员单位会商研判，对专项工作进行调度；各乡镇（街道）、村（社区）定期会商具体化解事项，确保诉求化解质量。针对涉及面广解决难度大的群众诉求，责任单位成立专项工作领导小组，

分设若干小组，统筹推进。例如，西城街道在解决南池市场违章建筑拆迁的群众诉求中，成立了专项工作领导小组，下设谈心谈话、调查核实、现场维稳、安置、拆迁、跟踪反馈等6个小组。其中，谈心谈话组针对不同类型的搬迁群众，制定个性化工作方案，多次上门找群众交谈意见，直到赢得群众支持为止。云屏社区书记王明春讲到，“我们做通一户被拆迁户的工作最少需要10次，最多达19次”。调查核实组逐一对南池河临街面92户的违建面积进行现场测量，签字认定。由于在拆迁过程中，领导小组统筹协调，各小组通力配合，工作整体推进，“整个拆迁过程中没有发生一起越级集访事件，取得了‘零信访’‘零冲突’‘零补偿’成效。

（四）榜单管理，约谈问责。对诉求化解情况实行报账制，各责任单位每周五向区群众诉求综合服务中心报送诉求化解工作推进情况，同步报送化解佐证资料。组建专项督导组，采取“四不两直”方式，深入实地验靶。在电视台开设专栏，跟踪暗访报道。根据《巴中市巴州区深化市民诉求“大起底”成果运用实施方案》，定期公布化解成效“红黑榜”，将化解工作较好单位纳入“红榜”，将化解工作滞后单位纳入“黑榜”，并将榜单通报结果与年度绩效考核挂钩，与干部使用、评先评优和职级职务晋升挂钩。还定期对诉求解决率低、群众满意率低、重办率高，以及工作推诿的部门、乡镇（街道）主要领导进行约谈，督促责任单位提高办事质量，推动诉求解决，赢得群众满意。

三、群众诉求大起底的显著成效

（一）环境舒适度全面提升。习近平总书记强调，要让老百姓在宜居的环境中享受生活，切实感受到经济社会发展带来的生活品质提高。“群众诉求大起底”中，巴中的城市功能全面提质。顺利拆除南池市场 4100 余平方米违建并建成南池艺术广场，打通晏阳初大桥南岸群众出行堵点，完成肖家巷等 8 个临时市场搬迁和提升，改造老旧小区 179 个，完成 124 万平方米安置还房建设，零补偿、零投诉拆除违章建筑 52000 余平方米。乡镇街道得到改造升级。例如，清江镇“500 多条关于老旧小区改造重复意见直击 2 万多常住居民的心坎，其中反映道路破损问题占到 80%以上”“过这条路修车补胎的特别多，走路不注意都要摔跤”。通过“群众诉求大起底”，清江镇完成了通州街、腊红南街、通南街三条主干道路黑化改造，新增农贸市场 1 个、增设摊位 300 多个、新增公共停车场 1 个，场镇整体形象得到有效提升。此外，还解决了天然气管道改造、电梯加装、山坪塘整治、农民工讨薪、居民污水排放等诸多群众诉求，极大地改善了群众生活环境。

（二）干群融合度全面提升。习近平总书记指出，“检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障”。“群众诉求大起底”使干部的工作理念和工作作风极大转变，使基层党委和政府积极回应“焦点”，巧妙打通“堵点”，耐心纾解“痛点”，以实际行动把以前的群众诉求

“中转站”，变为如今的解决问题“终点站”。“群众诉求大起底”使群众得到了实惠。各级党员干部通过开展“群众诉求大起底”工作，“零距离”倾听群众呼声，实打实解决群众诉求，让“群众点单、干部接单”成为一种常态和自觉，干群关系更加融洽。“群众诉求大起底”以来，巴州区各级各部门收到群众感谢信 300 余封、锦旗 280 余面。上访近 20 年的张某某、陈某某、辛某某全部息诉息访并送锦旗。

（三）群众满意度全面提升。习近平总书记指出，“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人，人民群众满不满意、高不高兴是衡量党员干部工作成效的标尺。业绩好不好，要看群众实际感受，由群众来评判。”“群众诉求大起底”使多年的信访积案得到妥善化解。例如，长期居住武汉的原回风街道居民杨某俊、杨某伍两位，为要回自留地、自留山和房屋拆迁补偿款，曾多次致信国家信访局，是“老信访户”。2022 年，回风街道成立专项工作组，领导带队奔赴武汉与杨某俊、杨某伍协商，并力所能及解决他们反映的问题和当前生活面临的实际困难，赢得了他们的理解和支持。6 月，杨某俊、杨某伍等郑重地在息诉息访书上签下名字。“群众诉求大起底”赢得了群众的满意和支持。2021 年以来，巴州区无进京非接待场所上访、无进京到省集访。2023 年全区信访总量、纪检信访量、网络舆情量较 2020 年分别下降 57.5%、38%、76.3%，2024 年 1-6 月同比分别再下降 43.1%、28.3%、5.1%。

（四）社会认可度全面提升。“群众诉求大起底”被评为巴中市 2021 年“十大为民解难事项”和“十大创新突破举措”；人民日报、四川电视台等媒体多次进行宣传报道；中国人民大学、四川省委党校、四川省社科院到巴州区开展专题调研；绵阳市梓潼县、达州市渠县、遂宁市高新区等 20 余个兄弟县区到巴州区考察学习；巴州区被命名为“2021 年全省平安建设先进县（市、区）”，巴州区信访局被评为“四川省信访工作先进集体”；2023 年，巴州区被命名为全国“2023 社会治理创新优秀区”，“群众诉求大起底”相关经验做法被省平安办 2023 年第 1 期简报全文刊载，入选《2023 年法治获得感典型案例汇编》，被四川省人民政府督查室 2023 年综合督查典型经验案例通报；区委书记余斌受邀参加首届“中国乡村振兴北京论坛”并作专题演讲；2024 年 3 月，《被听见的诉求》被中央电视台社会与法治频道《小区大事》栏目专题报道；2024 年 6 月，人民日报、中央电视台等 10 余家中央主流媒体到巴州区采访报道“群众诉求大起底”工作；2024 年 7 月，《让每个“小诉求”都受到“大重视”》被四川卫视《四川新闻联播》报道。

四、群众诉求大起底的经验启示

（一）突出以创新起主导作用才能更好地坚持以人民为中心的发展思想和践行正确政绩观。创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力。习近平总书记讲到，创新推动社会生产力的发展，促进生产关系和社会制度的变

革，推动人类思维和文化的发展。唯创新者进，唯创新者强，唯创新者胜。新发展理念是以创新为首的发展理念。习近平总书记提出并深刻阐述的新质生产力，是全面贯彻新发展理念并且突出以创新起主导作用的先进生产力。当前，全党落实坚持以人民为中心的发展思想和践行正确政绩观，必须把创新摆突出的位置并以创新理念谋划工作推动发展。针对巴州区“群众诉求大起底”，不同学者有不同看法。例如四川省委党校肖尧中教授认为，是运动式的治理方式，可持续性不强，而且使基层政府及其工作人员产生较强的依赖性。但是，从巴州区“群众诉求大起底”带来的显著效果可见，就社会治理体系相对不健全的地域而言，无疑是一大行之有效的工作创新，推动了坚持以人民为中心的发展思想和正确政绩观的落实和践行。

（二）突出以创新起主导作用要把转变干部作风和改进工作方式作为重要契入点。党的二十大强调，坚持和发展新时代枫桥经验，推进基层社会治理。新时代枫桥经验即矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位。根本的是坚持群众路线，带为民情怀工作，工作往前跨一小步，让老百姓体会党和政府的温度。开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的主题教育，要求干部“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。新时代枫桥经验和“四下基层”都是要求践行全心全意为人民服务的宗旨意识，要求转变干部作风和改进基层党组织和政府的工作方式，要求党员干部到问题多的

地方和群众需要的地方去。巴州区“群众诉求大起底”开启于2021的党史学习教育中，是学党史、强党性的创新之举。采取“扫码”线上“采”、设置信箱“收”、发放问卷“征”、组织群众“提”、入户走访“问”、蹲点调研“挖”等方式，变“群众来访”为“干部下访”，全面打捞群众访求，创造地运用了新时代枫桥经验和“四下基层”经验。

（三）突出以创新起主导作用要着力形成严密工作闭环和奖优罚劣机制。党的二十届三中全会强调，鲜明树立选人用人正确导向，大力选拔政治过硬、敢于担当、锐意改革、实绩突出、清正廉洁的干部。巴中市委五届八次全会强调，推动干部向专业理性、务实精进、系统思谋、勇争一流转变；坚持各级领导干部特别是“一把手”亲自干、具体干、干具体，带头为组织负责、为干部担当；“出工作、出干部”用人导向，以实绩论英雄、凭实绩用干部。这些工作要求，已经产生并正在持续释放良好效应，必须长期坚持和完善。专业理性和系统思谋以及“出工作、出干部”用人导向，就是要求着力形成部署推动、跟踪检查、意见反馈、绩效评估、奖优罚劣的工作闭环和奖罚机制。巴州区“群众诉求大起底”包含四个环节：一是整合资源，集成能力；二是集中起底，台账管理；三是统筹协调，集约解纷；四是榜单管理，约谈问责。定期公布化解成效“红黑榜”，将榜单通报结果与年度绩效考核挂钩，与干部使用、评先评优和职级职务晋升挂钩。“群众诉求大起底”形成了工作闭环和奖惩机制，是其取得显著成效的重要因素。

