



全国干部学习培训教材
QUANGUO GANBU XUEXI PEIXUN JIAOCAI

做好新形势下的群众工作

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社
党建读物出版社



全国干部学习培训教材
QUANGUO GANBU XUEXI PEIXUN JIAOCAI

做好新形势下的群众工作

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社
党建读物出版社

责任编辑：杜念峰
封面设计：石笑梦
版式设计：周方亚
责任校对：张学民

图书在版编目（CIP）数据

做好新形势下的群众工作 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写 .

-- 北京：党建读物出版社：人民出版社，2015.2

全国干部学习培训教材

ISBN 978-7-5099-0560-9

I. ①做… II. ①全… III. ①中国共产党-群众工作-干部培训-教材
IV. ①D252

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 221435 号

做好新形势下的群众工作

ZUOHAO XINXINGSHI XIA DE QUNZHONG GONGZUO

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主 编：李景田

党建读物出版社 出版发行
人民出版社

北京尚唐印刷包装有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：14

字数：156 千字 印数：1-300000 册

ISBN 978-7-5099-0560-9 定价：33.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

本书如有印装错误，可随时更换 电话：（010）58587660

序 言

面对复杂严峻的国际形势，面对艰巨繁重的改革发展稳定任务，想一帆风顺推进我们的事业是不可能的。可以预见，前进道路上，来自各方面的困难、风险、挑战肯定会不断出现，关键看我们有没有克服它们、战胜它们、驾驭它们的本领。全党同志特别是各级领导干部要有本领不够的危机感，以时不我待的精神，一刻不停增强本领。只有全党本领不断增强了，“两个一百年”奋斗目标才能实现，中华民族伟大复兴的中国梦才能梦想成真。

好学才能上进，好学才有本领。中国共产党人依靠学习走到今天，也必然要依靠学习走向未来。各级领导干部要勤于学、敏于思，坚持博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之，以学益智，以学修身，以学增才。要努力学习各方面知识，努力在实践中增加才干，加快知识更新，优化知识结构，拓宽眼界和视野，着力避免陷入少知而迷、不知而盲、无知而乱的困境，着力克服本领不足、本领恐慌、本领落后的问题。

各地区各部门各单位要认真组织干部学好用好这批教材，帮助广大干部深入学习领会党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入学习

贯彻党中央的战略部署和工作要求，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，不断提高知识化、专业化水平，不断提高履职尽责的素质和能力。

A stylized, calligraphic handwritten signature in black ink, consisting of two characters: '梁' (Liang) and '健' (Jian).

2015年1月18日



目 录

第一章	做好群众工作是中国共产党人的历史责任 ···	001
	第一节 党的群众工作的地位与作用·····	001
	第二节 党的群众工作的历史经验·····	013
	第三节 做好群众工作的基本要求·····	020
第二章	群众工作的新形势新任务新特点 ·····	028
	第一节 群众工作的新形势·····	028
	第二节 群众工作的新任务·····	038
	第三节 群众工作的新特点·····	046
第三章	做好改革发展稳定中的群众工作是基本任务 ···	053
	第一节 站在新的历史起点上推进改革发展 稳定工作·····	053
	第二节 在法治中国建设中推进改革发展稳定 中的群众工作·····	060
	第三节 做好服务群众“最后一公里”工作·····	067

第四章	做好保障和改善民生工作是根本要求 ·····	076
	第一节 围绕群众利益做好群众工作·····	076
	第二节 围绕群众权益做好群众工作·····	083
	第三节 围绕社会保障做好群众工作·····	090
第五章	做好信访工作是群众工作的重要环节 ·····	099
	第一节 重要环节要抓好源头治理·····	099
	第二节 畅通和规范群众诉求表达渠道·····	106
	第三节 健全完善与创新信访工作机制·····	114
第六章	开拓“网络群工”是新手段 ·····	125
	第一节 网络社会需要网络群众工作·····	125
	第二节 开辟“网络群工”新领域·····	132
	第三节 构建网上网下“立体化群工”新格局·····	136
第七章	大力创新群众工作文化是时代要求 ·····	149
	第一节 发挥群众工作文化的功能作用·····	149
	第二节 抓住关键环节推进群众工作文化创新·····	157
	第三节 积极培育和践行社会主义核心价值观·····	163
第八章	努力提高做好新形势下群众工作的能力 ·····	176
	第一节 努力提高做群众工作的基本能力·····	176
	第二节 着力提高解决难点问题的能力·····	194
	第三节 全面提高体制机制和方式方法创新能力·····	200
	后 记·····	207

第一章



做好群众工作是中国共产党人的 历史责任

掌握党的群众工作的基本观点、基本经验和基本要求，是做好新形势下群众工作的逻辑起点。我们党 90 多年的实践证明，做好各个时期的群众工作，是中国共产党人的历史责任。深刻认识群众工作的内涵、地位和功能作用，深入研究党的群众工作的历史成就、历史经验和使命要求，目的是使我们树立起高度的理论自信和实践自觉，担当起做好新形势下群众工作的历史责任。

第一节 党的群众工作的地位与作用

研究党的群众工作的概念、内涵、历史地位和功能作用，是开展群众工作、指导群众工作和做好新形势下群众工作的首要问题。

◇ 一、党的群众工作的基本概念和内涵

什么是党的群众工作？依据我们党 90 多年群众工作的理论与实践，基本可以这样界定：

党的群众工作，是指以全体共产党员为工作者，以广大的人民群众为工作对象，以践行党的全心全意为人民服务的宗旨为原则，以贯彻落实党的正确主张为工作内容，以实现与维护人民群众的根本利益为出发点和落脚点，以正确运用党的群众路线为根本方法，以宣传群众、组织群众、服务群众为工作手段，团结和带领群众推动中国社会历史前进的工作。

在新的历史条件下，党的群众工作，是通过宣传教育、组织引导、联系服务、示范引领，把党的纲领、路线、方针、政策和目标任务变为亿万人民群众自觉行动的工作；是全面贯彻以人为本，实现和维护人民群众根本利益、保障群众基本权益、建立健全人民群众社会保障、全心全意为人民服务的工作；是依靠民主和法治，引导群众正确处理人民内部矛盾、解决人民群众来信来访、处置社会群体突发事件、维护社会稳定、建设社会主义法治中国的工作；是创新和发展群众工作文化、凝聚人民群众力量、提升群众综合素质、促进人的全面发展，不断提高人民群众自我教育、自我管理和自我服务的水平，不断激发人民群众积极性、主动性、创造性的工作；是以社区、村，乡镇、街道和县市区三级公共服务平台、文化服务中心为平台，以党员干部发挥表率作用、共产党员发挥先锋模范作用、基层党组织发挥战斗堡垒作用为支柱，用现代化的手段和方式方法，为基层广大城乡群众提供内容丰富、品种繁多的政府公共服务、党建服务、志愿者服务、文化服务、社会化服务的工作；是努力把矛盾化解在基层、把问题解决在基层、把利益落实在基层，不断创新社会治理和社会服务，在服务中实现治理，在创新中实现服务，不断巩固党的执政基础和社会基础的工作；是宣传群众、发动群众、组织群众、团结和依靠人民群众，始终以“人民战



▲ “微反恐”进社区

(新华社记者 李紫恒/摄)

争”的方式，实施群防群控，坚决反对一切恐怖、分裂和暴力犯罪活动，坚决打击“黄赌毒黑”等一系列犯罪活动，追求国家长治久安的工作。

党的群众工作，是全体共产党人立足自己的工作岗位，通过多个渠道、多个平台、多个方面和多种形式把党的正确主张变为亿万人民自觉行动的“大群众工作”。革命战争时期，党的群众工作，主要通过各级党组织、各根据地人民政府、人民军队、统一战线四大系统的共产党人来做，有根据地的群众工作，有国统区的群众工作，有敌占区、沦陷区的群众工作，有城市、农村、机关、厂矿与学校的群众工作。这些由共产党人来做的一方方面的群众工作，统称为党的群众工作。当代党的群众工作，主要通过执政这一平台来开展；具体方面有各级党组织尤其是基层党组织的群众工作，有全

国各级人大系统的群众工作，有各级政府的群众工作，有全国“两院”（检察院、法院）系统的群众工作，有统一战线系统的群众工作，有人民军队系统的群众工作，有党政机关、事业单位、国有企业和社会组织内的群众工作。凡是有群众的地方，都有共产党人做群众工作。尽管每个党员的职务不同，从事与开展群众工作的方式方法和手段及平台不同，但大家都是通过自己的工作平台，开展贯彻党的正确主张的群众工作，所以也统称为党的群众工作，即“大群工”。

总之，党的群众工作，是党推动事业发展和社会前进的基础性工作，是“贯穿党和国家工作各领域各方面的经常性工作”，是党推进社会治理与社会管理的“基础性、经常性、根本性工作”，是中国共产党区别于其他政党的优良传统和政治优势。

◇ 二、群众工作的历史地位

党的群众工作，是党的事业生根、发展与不断壮大的基础，其根本目的是推动发展，实质是密切党群关系，核心是正确处理人民内部矛盾，各方面要素结合构成党的群众工作的历史地位。具体来说：

第一，党的群众工作，是党的事业生根、开花、结果的基础。党的事业，是从群众工作中起步的。党创立时期，1920年邓中夏等人就进入北京长辛店铁路工厂，开展群众工作，创办工人夜校，启发工人觉悟，逐步组织起工人骨干力量，并于1923年2月发起了京汉铁路大罢工。1921年秋冬，毛泽东两次进入安源煤矿。之后与李立三、刘少奇共同奋斗，创办工人夜校，组织建立安源路矿

工人俱乐部，通过深入的群众工作，于1922年9月组织起安源路矿工人大罢工。1921年秋，共产党员沈玄庐在浙江萧山县衙前乡开展农民工作。1922年共产党人彭湃在老家广东海丰县赤山约开始做农民工作，并发展为建党初期范围广、影响大的海陆丰农民运动，开创者彭湃后来被人们誉为“农运大王”。中国共产党创立时期的群众工作，掀起了伟大的工人运动和农民运动，党领导的革命事业，由此生根发芽。党的工作重心由城市转入农村后，党的群众工作主要表现为宣传动员和组织群众打土豪、分田地，参加根据地建设和支前、参军参战工作，组织起伟大的人民战争，推动革命事业日益走向胜利。社会主义建设计划经济时期，前期是动员和组织群众积极参加社会主义工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造，即参加“一化三改”；后期是动员和组织群众参加全民所有制和集体所有制的社会主义建设。改革开放30多年来，党的群众工作推动了伟大的改革开放新事业。90多年的历史生动地证明，党的群众工作，是党的伟大事业得以生根、起步、发展、壮大的基础。

第二，实现党的创造力和人民群众的创造力有机结合，进而形成强大的历史合力推动社会发展，是党的群众工作的生命力所在。人民群众是历史的创造者，马克思主义政党是揭示人类社会发展规律、顺应时代发展潮流、推动社会前进的组织者、推动者和领航者。党的群众工作，是实现创造者和领航者有机结合的具体路径，是用党的创造力激发和增强人民群众的历史创造力、进而形成巨大历史合力，实现党群共同推动中国社会发展的推进器。90多年来，党在把马克思主义具体运用于一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去的伟大实践中，每一次理论创新和实践创新，

都极大地提高了党的创造力。同样，从毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想到科学发展观的每一次理论飞跃与理论指导实践，也极大地提高了亿万人民群众的创造力。是卓有成效的群众工作，不断促进两个创造力的有机结合，不断形成新的历史合力，推动着中国从革命、建设走到了改革开放的今天。实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦，还需要更加富有创造性的群众工作，还需要更加强大的历史合力。

第三，把党和人民群众紧密联系在一起，是党的力量源泉。群众工作的实质是密切党群关系。群众工作是党和群众走到一起的“桥梁”。党来自人民、植根人民、服务人民；党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。首先，共产党人深入群众之中，问政于民、问需于民、问计于民，真诚倾听群众呼声，真实反映群众愿望，真情关心人民群众疾苦，广泛征求群众意见，认真听取群众诉求，提出既顺应时代潮流、抓住时代主题，又充分反映民意的正确主张。党的正确主张，反映了广大群众的心声，获得了广泛的人民群众赞许。其次，在动员和组织群众实施党的路线方针政策过程中，共产党员自觉践行党的宗旨，真心为人民群众着想，全力为群众造福，把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为群众工作的出发点和落脚点，让人民群众不断获得实实在在的经济、政治、文化利益和权益，享受革命、建设和改革开放的发展成果，我们党也由此获得了最广泛最可靠最牢固的群众基础和力量源泉。再次，在每一个阶段，共产党员走在前面、干在前面、吃苦在前、牺牲在前、没有私心，全心全意为人民服务，其优秀的政治品格和党员干部的表率作用，赢得了广大人民群众的支持和拥护，把根植于人民。最后，在长期的党风廉政建设和反腐败斗争中，通过

深入持久的群众工作，人民群众提高了对党风政风和腐败问题的认识，加强了监督和管理。对党风问题与腐败问题日见成效的治理，使党保持了和人民群众的密切联系。

第四，正确处理人民内部矛盾，推动社会文明进步，是党的群众工作的可持续之基。群众工作的核心是正确处理人民内部矛盾。党在长期执政的进程中，治国理政的一项重要工作是正确处理人民内部矛盾。有经济发展中的矛盾，有社会收入差距的矛盾，有就业中的矛盾，有社会保障中的矛盾，有利益权益的矛盾，有安全、教育、住房、环境和医疗卫生中的矛盾，有养老抚小中的矛盾，有群体事件与突发事件，有信访突出问题，有思想文化中的矛盾。总之，人民内部矛盾无时不在，无处不有，矛盾贯穿于社会发展的全过程，呈现在人民群众生产生活的方方面面。如此复杂的人民内部矛盾，如果处理不好，就会引起社会动乱，就会影响社会主义建设和广大人民群众安居乐业。所以，正确处理人民内部矛盾，是社会主义建设的保证。事实证明，大量的人民内部矛盾，都可以通过党的群众工作来具体解决。共产党员要深入群众之中，进行心理疏导和思想沟通，耐心地做群众思想工作，有效化解人民群众思想上的矛盾、情绪上的对立、理念上的冲突。要通过民主法治和落实政策的方法，认真处理实际问题，有效解决人民群众的利益权益与社会保障问题。执政60多年来，我们党通过做好各方面各领域的群众工作，不断创新社会治理和社会服务，正确处理了复杂的人民内部矛盾，最广泛最充分地调动了一切社会积极因素，化消极因素为积极因素，实现了社会长期稳定，营造了社会发展和人民群众安居乐业的良好环境，确保了国家长治久安。

◇ 三、群众工作的作用

党的群众工作的作用，是对开展群众工作实际效果的概括和总结。概括起来，主要有：群众工作是“发展之重”“民生之本”“维稳之举”“执政之基”，具有推动发展，解决民生，维护社会稳定，巩固党的执政基础的功能作用。

（一）推动经济社会发展

人民群众是历史的创造者，解放和发展生产力是我们党的根本任务。发展是我们党执政兴国的第一要务，党的群众工作就是要团结和组织群众推动经济社会发展。我们党 90 多年的伟大事业，就是靠群众工作推动发展的。改革开放后，党政机关扶贫包县、包乡、包村，干部进村联系贫困户、包户，不脱贫不脱钩。在农村，把党员培养成致富能手，把致富能手培养发展为党员，把党员致富能手选入村“两委”班子，党员联系贫困户。在企业，评选党员技术先锋岗、创新模范、质量标兵，实行党员先锋带群众。这些群众工作，是党推动发展的重要工作。在全面深化改革阶段，不断提高收入和扩大就业，是人民群众高度关注的问题。贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，到 2020 年年底城乡人民群众人均收入比 2010 年翻一番，发展任务十分艰巨。提高收入和扩大就业，都要靠发展。没有发展，既提高不了收入，也扩大不了就业。为此，必须紧紧围绕提高广大人民群众的发展素质、发展能力、致富本领、科技文化知识等问题，努力做好培训群众工作、典型引路工作、示范引导工作、扶贫开发工作、先富带后富工作和基层科技

创新应用工作。要把发展是我们党执政兴国的第一要务、科学发展观的第一要义是发展的执政理念，认真贯彻到党的群众工作中，紧紧围绕提高人民群众的收入水平、创新收入方式、丰富收入手段、完善科技创新应用机制、扩大就业规模等基本问题，做好文章。要加大新一轮扶贫开发力度，通过艰苦细致的群众工作，努力提高贫困地区的群众收入水平，努力提高中西部地区人民群众的收入水平。

（二）解决民生问题

开展群众工作，解决民生问题非常重要。“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”^①群众利益无小事。必须坚持一切为了人民，一切依靠人民群众的原则，全心全意地做好群众工作，从人民群众最关心、最直接、最现实的利益权益问题入手，努力解决学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的问题，真心实意为群众谋利益，扎扎实实为群众办实事、办好事。时时处处、切切实实关心群众生活，紧抓民生之本、解决民生之急、排除民生之忧。不断地实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，使发展成果更多更公平惠及全体人民，在经济社会不断发展的基础上，朝着共同富裕方向稳步前进。对各类困难群众，我们在群众工作中，更要格外关注、格外关爱、格外关心，时刻把困难群众的安危冷暖放在心上，关心他们的生活疾苦，千方

^① 《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第4页。