

中共眉山市委关于构建新型城乡基层治理体系的决定

(2020年1月9日中国共产党眉山市第四届委员会第十四次全体会议通过)

中国共产党眉山市第四届委员会第十四次全体会议，深入学习贯彻党的十九届四中全会精神，按照省委十一届六次全会决策部署，结合市情实际，研究了构建新型城乡基层治理体系工作，作出如下决定。

一、以党的十九届四中全会精神统领城乡基层治理体系建设

(一)重要意义。党的十九届四中全会重点研究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问题并作出决定，充分体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和励精图治的历史担当，对于实现国家长治久安、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大而深远的意义。省委召开十一届六次全会，立足长远、深思熟虑，将推进制度创新和能力建设重心聚焦于城乡基层治理，进行专题研究并作出决定，明确了全省城乡基层治理的基本原则、目标任务、重点工作，擂响了推动治蜀兴川再上新台阶的奋进鼓点。

治国安邦，重在基层；治眉兴眉，重在基础。眉山是四川最年轻的的城市，既处于城镇化、工业化“双加速期”，面临城市集聚化、乡村空心化趋势下的治理新课题；也处于转型发展、创新发展、跨越发展的关键时期，面临重塑区域经济新格局、形成全域开放的新态势的历史任务，基层治理意义重大、任重道远。我们必须清醒看到，基层治理还存在不少薄弱环节，主要是：一些基层党组织政治功能发挥不足，乡镇（街道）、村（社区）、城市小区治理体系不够完善，基层资源整合不够，基层保障有待加强。对于这些问题，必须引起高度重视、一刻不能疏忽。全市上下要切实增强政治意识、政权意识、阵地意识，把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，创新基层治理体制机制，推进基层治理体系和治理能力现代化，为建设环成都经济圈开放发展示范市提供有力保障。

(二)总体要求。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九届四中全会精神，认真落实省委十一届六次全会部署，牢固树立基层治理“核心是党的领导、重心在城乡村社、关键靠制度创新”的理念，按照“一核引领、两域善治、三治融合、四化联动、五强保障”的要求，把基层治理作为一项系统性工程，注重全局性、整体性、协同性，不断健全系统完备、简约高效的基层治理制度体系，走出一条具有时代特征、眉山特色的基层治理现代化路子。

——核引领，就是要旗帜鲜明坚持党的全面领导，强化基层党组织在基层的领导核心地位，将各类社会资源通过党组织这个纽带汇聚起来，确保基层治理始终保持正确政治方向。

——两域善治，就是要根据乡村和城市的不同特点，顺应城乡形态深刻重构、社会结构深刻变化的时代背景，因地制宜健全农村村镇组、城市街道社区的治理机制。

——三治融合，就是要提升自治、法治、德治相结合的基层治理能力，充分发挥自治基础作用、法治保障作用、德治教化作用，打造共建共治共享的基层治理新格局。

——四化联动，就是要推动基层治理网格化管理、信息化指挥、扁平化执法、就近化服务，实现“网格呼叫、平台调度、队伍下沉、就近服务”，大幅提升基层治理精细化水平。

——五强保障，就是要鲜明政策向基层倾斜、资源向基层下沉的导向，强化组织领导、人才支撑、资金投入、示范创建、激励约束等保障，确保基层有人干事、有钱办事、有能力干事。

(三)主要目标。到2021年，全市

基层党组织领导下的各类组织关系更加清晰顺畅，基层治理体系更加完善，基层公共服务、公共管理、公共安全得到有效保障，创建全国市域社会治理现代化试点合格城市工作取得重大进展；到2035年，全市城乡基层治理制度更为完善，基本实现基层治理体系和治理能力现代化，为到本世纪中叶全面实现基层治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

二、完善“一核引领”基层治理体制

(四)纵向构建党的领导架构。聚焦解决基层党组织履职“错位”问题。按照党的组织全覆盖的要求，完善“乡镇（街道）党组织一村（社区）党组织一村居民小组（城市小区）党组织”三级架构，形成高效联动、上下贯通、运转灵活的组织体系。强化乡镇（街道）主体责任，制定统一的乡镇（街道）党政机构基层治理职责清单并实行准入制度，清单之外事项不得随意委托或交由乡镇（街道）设置公安派出所、司法所。

健全乡村服务惠民机制。坚持权力向基层下放、平台向基层延伸，推动服务向标准化、社会化转变。全面排查审批、服务、执法等权限，将可以下放到乡镇的全部下放，编制行权事项目录清单和办事指南。结合乡镇行政区划调整改革，推进乡镇便民服务中心规范化建设，建立集综合治理、市场监管、综合执法、公共服务、政务公开等功能于一体的统一平台。探索村级党建工作机制，破解基层责任多、留点多、事务多问题；强化村居民小组（城市小区）主体功能，明确村居民小组“微治理”权责，采取单独建、联合建、挂靠建等形式建立小区党组织，在党员较多的楼栋、院落设立党小组，标准建立小区党组织基本制度。

(五)横向构建多元协同治理格局。聚焦解决基层党组织领导“让位”问题。坚持一核多元、合作共治，构建多元主体协同的治理“同心圆”，形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会共治网络。推行乡镇（街道）“大工委”制和区域化党建联席制度，把区域内关系互不隶属、层级高低不同、领域多元多样的各类党组织和市、县（区）结对联系部门连接起来，构建区域统筹、条块协同、优势互补的区域党建共同体；推行村（社区）党（群）组织、驻区单位、社会组织、物业服务企业、业委会、农村集体经济组织、农合组织等各方联席协商会议制度，开展灵活多样的协商活动。符合条件的村（社区）党支部可按规定升格为党委或党总支，健全村级重大事项由党组织研究决定机制；推行居民小区党组织与居民小组、业委会通过法定程序实现一体化安排及交叉任职，构建居民小组、业委会、物业服务企业和小区党组织等“四位一体”治理格局。探索居民小区问题研究和处理机制，小区党组织牵头召集各方协商、决策小区公共事务，统筹、监督各治理主体实施。

(六)创新构建党员参与治理载体。聚焦解决基层党员参与“缺位”问题。按照“党建+基层治理”的要求，推动在职党员、退休党员、“两新”党员、“两代表一委员”广泛参与城乡村社治理。建立基层党建和党员“联建共管”机制，推动街道、社区、机关企事业单位“组织联建、党员联管、资源联动、事务联办”。建立党员“到小区亮身份、向网格员报到”具体办法，引导党员和“两代表一委员”通过参与筹建小区党组织、参选小区业委会成员等方式，将作用发挥从“工作圈”延伸到“生活圈”。推广东坡区党员积分制做法，完善党员参加小区治理考核机制。定期公示小区党组织、业委会、物业服务企业工作情况，组织群众召开民主评议会，依据评价监督结果强化约束管理，倒逼提升治理质效。

三、健全“两域善治”基层治理机制

(七)健全现代乡村治理机制。优化乡村治理空间布局。按照“布局调优、实力调强、队伍调活、服务调优”的原则，全面稳妥推进乡镇行政区划调整配套改革和村级建制调整改革，最大限度整合要素资源、提升治理效能。坚持规划先行，立足优化乡村生产、生活和生态空间，建立乡镇国土空间规划和村级规划配套衔接机制，统筹布局一批中心村、重点村和特色村。研究制定支持乡村发展的政策措施，不因乡镇撤并减少转移支付补助，建立与面积规模、地理条件、产业状况、服务需求等挂钩的稳定投入机制。优化乡镇机构设置和编制配置，推动编制资源向乡镇倾斜，统一设置党建办公室、综合行政执法办公室、便民服务中心、农民工服务中心、社会治安综合管理机构等，按照“一镇一所”设置公安派出所、司法所。

健全乡村服务惠民机制。坚持权力向基层下放、平台向基层延伸，推动服务向标准化、社会化转变。全面排查审批、服务、执法等权限，将可以下放到乡镇的全部下放，编制行权事项目录清单和办事指南。结合乡镇行政区划调整改革，推进乡镇便民服务中心规范化建设，建立集综合治理、市场监管、综合执法、公共服务、政务公开等功能于一体的统一平台。探索村级党建工作机制，破解基层责任多、留点多、事务多问题；强化村居民小组（城市小区）主体功能，明确村居民小组“微治理”权责，采取单独建、联合建、挂靠建等形式建立小区党组织，在党员较多的楼栋、院落设立党小组，标准建立小区党组织基本制度。

(八)健全高效城市治理机制。推动街道社区赋权扩能。按照重心下移、条块专统、权责一致的原则，进一步理顺市、区管理体制机制，理顺街道与市、县（区）部门的工作关系，赋予街道对有关部门派驻力量的指挥调度权、考核评价权，对下沉资金、人员的统筹管理和自主支配权，对辖区设施规划编制、建设和验收的参与权，对涉及区域内重大决策重大项目建议权等，使基层掌握工作主动权，实现“条条围着块块转、一针穿起千条线”。整合各方力量，在街道统筹设立社会治理办公室，探索在社区居民委员会设立环境和物业管理委员会，建立物业服务企业信用评价机制。

健全市民服务管理机制。围绕“以人为本”理念，坚守底线均等，以基本公共服务全覆盖为主线，逐步完善“精细精准、便利便民、优质高效”的市民服务体系。创新更多市场化手段，积极与国内外知名学校、医疗、养老机构合作，新建一批优质公共服务项目。推动基本公共服务均等化，让新市民和户籍人口同等享受教育、医疗、住房等公共服务。建立社区基本

公共服务清单及动态调整机制，推进社区公共服务标准化项目化，建立社区工作者“全岗通”工作制度。鼓励引导市场主体参与社区服务，重点发展医疗康养、家政维修、文化休闲等社区服务新业态，深化居家和社区养老服务改革试点。

建立城市环境综合治理机制。建立县（区）统筹、街道主体、部门协作、公众参与的社区更新实施机制，实现人居环境和城市品质的整体提升。加强社区规划、建设和管理，探索容积率片区平衡模式，根据空间规模、人口密度优化调整社区建制，建设尺度适宜、配套完善的宜居社区。编制老旧小区改造规划，推广彭山老旧小区改造“六步七化”经验和平安智慧小区建设。研究制定老旧小区改造后物业管理政策，完成老旧小区电力设施改造移交工作。制定城区既有住宅便民化设施提升三年行动计划，按小区统筹推进加装电梯、配置充电桩和体育健身等设施改造。深入推进以背街小巷为重点的城市环境综合治理，打造一批文明街区、文明社区、文明小区。探索政府保基础、社会资本和业主共同参与、谁出资谁受益的投融资机制，明确环境整治清单目录，有序推动项目实施。推进物理、数字城市同步规划，提升数字化城市治理水平，加快建设智慧城市。

四、提升“三治融合”基层治理能力

(九)激发群众自治活力。全面落实“四议两公开”基层群众自治制度，涉及城乡村（社区）公共利益和群众权益的重大事项，原则上先通过基层党组织进行研究，再组织群众协商。建立健全村（居）务监督委员会。发展壮大农村集体经济，推广“三变五合”改革经验，完善村集体经济组织法人治理结构，探索村集体经济所有权与经营权分离的运营机制。探索社区开办、入股、众筹社会企业，发展社区集体经济。充分发挥乡贤理事会、乡风文明理事会、治安联防队等群众自治组织作用。健全规范行业协会商会运行机制，鼓励通过聘任或向社会公开招聘等途径招聘全市性行业协会商会专职秘书长。建立网格化管理服务事项准入制度，有事项纳入的部门须按照“费随事转、事费配套”的原则，在提出申请时明确工作经费或补助。探索建立“一格三员”工作体系，每一个网格配备网格员、协管员、监督员，网格员为公开招聘的专职网格工作人员，协管员由居民小组长、物业保安、楼栋长、志愿者等担任，监督员由居民代表、老党员、老干部等担任，进一步提升网格化服务管理质效。

(十)提升法治保障能力。行使好地方立法权，深化“小切口、大纵深”立法，加快推进物业管理、农村人居综合立法等地方立法。坚持和完善民生实事项目人大代表票决制。健全村（社区）法律顾问制度，推行基层发展治理重大决策征求法律意见。发挥综治中心阵地作用，整合社区矫正、人民调解、律师、公证、司法鉴定、法律援助等资源，建设村（社区）公共法律服务工作室，实现“一乡一法律诊所”“一村（社区）一法律顾问”全覆盖。优化矛盾纠纷一核多元化解工作体系，深化“诉非衔接”“公调对接”“访调对接”“检调对接”。探索建立矛盾风险预测预警预防机制，依托四级综治中心设立心理咨询室。构建立体化、信息化社会治安防控体系，加大生产安全、道路交通、生态环境、食品药品等重点领域执法力度，用法治守护平安眉山。按规定推进基层纪检监察组织建设，强化乡镇（街道）监察室、村（社区）纪检小组监督职能，设立村（社区）党组织纪检委员。

(十一)增强德治教化功能。坚持

以社会主义核心价值观为统领，深入挖掘“三苏”、李密、虞允文等本土历史名人德治资源，构建以社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德为主要内容，彰显深厚文化底蕴的城乡基层德治教化体系。搭建“县（区）文明实践中心、乡镇（街道）文明实践所、村（社区）文明实践站”三级新时代文明实践组织架构，建好用好县级融媒体中心。广泛开展“传家训、立家规、扬家风”等活动，推进三苏廉洁文化基地建设，精心选树道德模范、身边好人等各行各业的先进典型，以榜样的力量影响人。全力创建全国文明城市，坚持“文化+文明”，征集提炼城市精神，推进文明城市创建与城市品牌打造。出台《眉山市文明行为促进条例》，构建完善市民有奖爆料曝光、行政执法、通报单位村社、纳入诚信记录的惩戒闭环，全力打造一座整洁有序、诚信友爱、开放包容、宜居宜业的文明城市。

五、创新“四化联动”基层治理方式

(十二)推进网格化管理。坚持大联动、微治理，促进网格、队伍、平台、工作流程、数据资源融合，构建全域覆盖、全网整合、规范高效、常态运行的基层网格化管理服务体系。明晰网格员职责权限，明确工作任务清单。建立网格化管理服务事项准入制度，有事项纳入的部门须按照“费随事转、事费配套”的原则，在提出申请时明确工作经费或补助。探索建立“一格三员”工作体系，每一个网格配备网格员、协管员、监督员，网格员为公开招聘的专职网格工作人员，协管员由居民小组长、物业保安、楼栋长、志愿者等担任，监督员由居民代表、老党员、老干部等担任，进一步提升网格化服务管理质效。

(十三)推进信息化指挥。按照“力量整合、功能集成、便捷高效”的原则，运用现代科技信息技术手段，探索构建“1+6+4”基层综合治理指挥体系，完善集发现问题、解决问题、办理反馈、监督评价为一体的闭环式管理流程，实现网格员队伍、社区工作队伍、行政执法队伍等力量线上线下联动指挥，全面提高处置效率。“1”即依托社会治安综合管理中心，高标准建设社会治安综合指挥平台，利用信息化手段加强网格化管理，实现“网格呼叫+中心接件+分类派单”；“6”即构建基础数据、网格事务、综合治理、综合执法、公共服务、综合评价系统，实现全方位、全领域、全过程的信息整合和指挥调度，提升公共管理效率；“4”即社区居民APP、网格员APP、部门联动APP、领导管理APP，实现跨区域、跨部门、跨领域服务管理“一体整合、同屏共治”。

(十四)推进扁平化执法。按照乡（社区）党组织书记县级备案制度，注重从优秀农民工、退役军人、致富能手等优秀人才中选拔村（社区）党组织书记，实施“眉州本土菁才培育计划”。深入实施选调生到乡镇（街道）、村（社区）培养锻炼制度，按规定采取特设岗位等方式引进急需紧缺专业人才。推行岗编适度分离机制，对卫生、教育等行业新招聘的事业单位人员实行“县招乡用”“县管校用”“乡聘村用”。建立乡村人才定向委托培养制度，培育乡村规划师、农技员等队伍。实施社区工作者示范培训计划，支持符合条件的社会工作专业人才通过选举进入村（社区）党组织、村（居）民自治组织。动员引导老干部、老战士、老专家、老教师、老模范参与基层治理，充分发挥“五老”的优势和作用。

(十五)推进就近化服务。按照“统一规划、部门协同、因地制宜、分类实施”的原则，借鉴苏州市场化运营模式，分期分类建设集“党建+服务、文化+体育、医疗+养老”等于一体的社区邻里中心，达到服务就近供给、建设

幸福社区的目的。将社区邻里中心建设纳入“十四五”发展规划，国土空间规划，围绕构建15分钟生活服务圈，按照每百户居民30平方米的标准，编制一张全市社区邻里中心建设蓝图，建立社区邻里中心建设标准、管理规范及运营机制等一套规范体系，形成一批环境优美、布局合理、业态齐备、功能完善、服务有序的新型社区邻里中心。

六、做实“五强保障”基层治理支撑

(十六)强化组织领导。成立市委城乡基层治理委员会，办公室设在市委组织部。各县（区）、乡镇（街道）可参照市级同步配置，也可在机构限额内单设机构。县（区）党委书记要认真履行第一责任人职责，乡镇（街道）党委书记要履行好直接责任人职责。把基层治理工作纳入年度目标绩效综合考评，纳入各级党政班子和领导干部政绩考核，纳入各级党组织书记抓党建工作述职评议考核。

(十七)强化投入支持。加大财政保障力度，将基层组织活动和公共服务运行经费、村（社区）干部基本报酬、社区服务设施和信息化建设经费、网格化服务管理经费、人才培养培训经费等纳入财政预算和预算内基本建设投资计划。支持村（社区）干部参加基本养老保险和医疗保险，有条件的地区方可对参加城镇职工基本养老保险和医疗保险给予适当补助，按规定购买社会保险和缴存住房公积金。建立村（社区）专职工作者岗位等级与薪酬相结合的职业体系，形成报酬待遇科学增长机制。积极探索财政支持方式对居民小区党组织党建工作开展给予补助。

(十八)强化人才支撑。落实村（社区）党组织书记县级备案制度，注重从优秀农民工、退役军人、致富能手等优秀人才中选拔村（社区）党组织书记，实施“眉州本土菁才培育计划”。深入实施选调生到乡镇（街道）、村（社区）培养锻炼制度，按规定采取特设岗位等方式引进急需紧缺专业人才。推行岗编适度分离机制，对卫生、教育等行业新招聘的事业单位人员实行“县招乡用”“县管校用”“乡聘村用”。建立乡村人才定向委托培养制度，培育乡村规划师、农技员等队伍。实施社区工作者示范培训计划，支持符合条件的社会工作专业人才通过选举进入村（社区）党组织、村（居）民自治组织。动员引导老干部、老战士、老专家、老教师、老模范参与基层治理，充分发挥“五老”的优势和作用。

(十九)强化示范创建。争创全国市域社会治理现代化试点市（第1期）。做好全国、全省乡村治理试点和示范村镇创建工作，开展市级乡村治理示范工程，支持打造一批特色社区，每年创建一批基层治理市级示范社区。市级层面定期申报评选表彰一批优秀乡镇（街道）、村（社区）党组织和优秀乡镇（街道）、村（社区）干部。

(二十)强化激励约束。探索建立街道、社区评议市、县（区）职能部门工作机制，强化结果运用。注重从优秀乡镇（街道）党政主要负责同志中选拔县级领导班子成员，从优秀村（社区）党组织书记中选拔乡镇（街道）领导干部，及时整治软弱涣散基层党组织，调整不担当、不作为的村（社区）“两委”成员。推行村干部“基本报酬+考核绩效+集体经济发展创收奖励”的报酬制度。完善容错纠错机制，鼓励大胆探索、改革创新，充分激发基层干部干事内生动力。加强基层治理纪律保障，持续整治漠视侵害群众利益的突出问题，坚决查处群众身边的不正之风和“微腐败”。



提升人居环境，打造生态宜居城。（资料图片）