**广汉市城乡基层治理“十四五”规划**

**（征求意见稿）**

**广汉市城乡基层治理委员会办公室**

**2021年12月**

**目录**

[**前 言 1**](#_Toc90415709)

[**第一章 规划背景 3**](#_Toc90415710)

[第一节 重大意义 3](#_Toc90415711)

[一、基层治理是政治稳定发展的重要保障 3](#_Toc90415712)

[二、基层治理是乡村产业振兴的有力支撑 3](#_Toc90415713)

[三、基层治理是社会和谐稳定的必然要求 4](#_Toc90415714)

[四、基层治理是社区文化繁荣的驱动因子 5](#_Toc90415715)

[五、基层治理是生态文明建设的有效推力 5](#_Toc90415716)

[第二节 现有基础 6](#_Toc90415717)

[一、制度框架体系基本建成 6](#_Toc90415718)

[二、多措并举全面治理深入推进 7](#_Toc90415719)

[三、经济社会发展改革成效显著 7](#_Toc90415720)

[四、因地制宜探索形成模式 8](#_Toc90415721)

[五、毗邻区域全面协同推进 9](#_Toc90415722)

[第三节 治理趋势 10](#_Toc90415723)

[一、中国特色是鲜明特征 10](#_Toc90415724)

[二、技术驱动是强大动力 10](#_Toc90415725)

[三、多元共治是发展趋势 11](#_Toc90415726)

[四、民主法治是内在要求 11](#_Toc90415727)

[五、传统文化是有力支撑 12](#_Toc90415728)

[**第二章 总体思路 13**](#_Toc90415729)

[第一节 指导思想 13](#_Toc90415730)

[第二节 基本原则 14](#_Toc90415731)

[第三节 目标任务 14](#_Toc90415732)

[**第三章 实施路径 16**](#_Toc90415733)

[第一节 城镇基层治理实施路径 16](#_Toc90415734)

[一、服务设施集成化，健全综合型社区服务体系 17](#_Toc90415735)

[二、社区空间景观化，建设绿色文明特色型社区 18](#_Toc90415736)

[三、治理场景数字化，打造一体化社区智慧平台 20](#_Toc90415737)

[四、社区服务项目化，培育参与式多元治理主体 22](#_Toc90415738)

[五、责任治理机制平台化，塑造全员式基层治理品牌 23](#_Toc90415739)

[第二节 乡村基层治理实施路径 24](#_Toc90415740)

[一、“集散结合”，健全精准化村级服务体系 25](#_Toc90415741)

[二、“共建共享”，培育参与式多元治理主体 27](#_Toc90415742)

[三、“三产融合”，发展可持续新型集体经济 28](#_Toc90415743)

[四、“小组微生”，建设美丽田园理想型社区 29](#_Toc90415744)

[五、“积分制”管理，塑造共建共治共享新格局 31](#_Toc90415745)

[**第四章 保障措施 33**](#_Toc90415746)

[第一节 加强党建引领，提供政治保障 33](#_Toc90415747)

[第二节 加强统筹协调，提供组织保障 34](#_Toc90415748)

[第三节 加强引育协同，提供人才保障 35](#_Toc90415749)

[第四节 加强防处衔接，提供秩序保障 36](#_Toc90415750)

[第五节 加强多元激励，提供资金保障 37](#_Toc90415751)

[**第五章 评价指标体系 38**](#_Toc90415752)

[第一节 基层治理指标体系 38](#_Toc90415753)

[第二节 基层治理保障指标体系 40](#_Toc90415754)

# 前 言

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘胜而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是广汉市全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进承上启下的关键时期。党的十九届五中全会审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出二⭘三五年“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”“平安中国建设达到更高水平”，指出“十四五”时期经济社会发展的主要目标之一是“社会治理特别是基层治理水平明显提高”。《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》进一步指出“基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”。

为全面提升广汉城乡社会基层治理能效，推进基层治理体系和治理能力现代化，按照党中央、国务院、省委省政府、德阳市委市政府关于推进国家治理体系和治理能力现代化系列重大战略部署，根据《中共四川省委关于深入贯彻党的十九届四中全会精神推进城乡基层治理制度创新和能力建设的决定》《四川省“十四五”城乡社区发展治理规划》《中共德阳市委关于深入贯彻党的十九届四中全会和省委十一届六中全会精神推进城乡基层治理制度创新和能力建设干在实处走在前列的决定》《广汉市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二⭘三五年远景目标纲要》《中共广汉市委关于深入贯彻党的十九届四中全会精神推进城乡基层治理制度创新和能力建设的决定》《广汉市坚持党建引领深化基层治理实施积分管理制的工作方案》等文件精神制定本规划。

科学编制和实施好《广汉市城乡基层治理“十四五”规划》，对推动广汉市高质量跨越式发展具有重要意义。本《规划》以习近平总书记关于城乡基层治理的重要论述为思想指导，以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，以“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”为总要求，以增进人民福祉为出发点和落脚点，明确广汉市“十四五”时期城乡基层治理的指导思想、基本原则、目标任务、治理路径、保障措施。坚持立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，不断巩固拓展广汉城乡基层治理成果，探索广汉市城乡基层治理新理念、新机制、新模式、新场景，构建新时代城乡基层治理新格局的行动纲领，以指导未来五年广汉市城乡基层治理和推进广汉市基层治理体系和治理能力现代化，助推广汉市高质量跨越式发展。

# 第一章 规划背景

## 第一节 重大意义

随着新时代城乡融合发展的深入推进，基层治理成了一个重要的时代课题，尤其在新冠肺炎疫情发生以来，提升基层治理水平既是现实的需要，也是新时代发展的需要。

### 一、基层治理是政治稳定发展的重要保障

加强基层治理，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。党的十九届四中全会从党和国家事业发展的全局和长远出发，就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进行专题研究并作出决定，聚焦根本制度、基本制度、重要制度，深刻回答了“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题，为推动各方面制度更加成熟更加定型明确了时间表、路线图。党的十九届六中全会进一步明确“国家治理体系和治理能力现代化水平不断提高”。基层是国家治理的最末端，也是服务群众的最前沿，厚植党的执政根基关键在基层，推进改革发展稳定的大量任务在基层，推动各项政策落地的具体工作在基层。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须紧紧依靠基层、聚力建强基层。因此，加强和创新基层治理，关乎我党长期执政、国家长治久安和广大人民群众的切身利益，意义十分重大。

### 二、基层治理是乡村产业振兴的有力支撑

强化党对基层治理的领导，有利于扩大群众参与，切实维护村庄公共利益和村民合法权利。发挥党组织在乡村产业发展和村庄自治中的服务领导作用，把好产业发展方向关，确保产业发展服务村庄发展和农民增收，实现以服务凝聚群众。完善以村民议事和监事会为基础的村庄公共事务决策机制，提升群众在村庄产业决策中的影响力，夯实村庄产业发展基础。确保村民参与村庄产业发展全过程，解决乡村发展中广泛存在的精英俘获效应造成的资源过度集中和贫富分化问题，尊重农民的主体性，避免农民成为村庄发展的局外人，确保广大村民平等分享乡村振兴发展成果。鼓励村民合理利用集体经济外溢效应创新创业，支持运用农村集体资产或集体经济经营所得改善基础设施，推动乡村振兴发展。

### 三、基层治理是社会和谐稳定的必然要求

党的十九届六中全会指出，“社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平大幅度提升，发展了人民安居乐业、社会安定有序的良好局面，续写了社会长期稳定奇迹”。推进城乡基层社区治理，增强社区自治和服务功能，对于促进基层社会的和谐稳定和落实以人民为中心的发展思想具有重要意义。首先，不同利益主体的诉求必有区别，加强基层治理，推进基层多元共治，在商讨博弈过程中最终达成平衡各方利益的方案计划，消除隔阂矛盾，实现基层主体和谐发展。其次，在基层多元共治过程中，民众、社会组织与基层党员干部形成发展的革命友情，深化了鱼水关系，让群众信任党的领导，为干群关系和谐奠定现实基础。另外，“基础不牢，地动山摇”，基层治理是合木之毫末、九层之累土，其面对的是我国最广大的基层人民群众，要切实加强基层治理工作，就必须真正让人民群众成为基层治理的参与者、受益者，推动形成尊重人民主体地位、坚持以人民为中心基层治理时代潮流，正是践行以人民为中心的发展思想在基层的实践阐释。

### 四、基层治理是社区文化繁荣的驱动因子

进入新时代，我国社会主要矛盾已经发生了变化，包括物质生活和精神文化在内的人民日益增长的美好生活需要成为新时期广大人民群众需求的典型特征。在此基础上，社区文化作为社区居民美好生活需要的重要组成部分，正在加速丰富社区居民的精神世界。社区文化成为衡量城乡社区治理成效的重要标识，也成为城乡社区品牌和影响力提升以及对外宣传的重要载体。因此，推动城乡社区治理工作需要回应广大居民日益增长的精神文化需求，要充分挖掘社区文化资源，传承社区文化基因，创新社区文化形态，发展社区文化产业。区域内城乡社区治理的总体水平，是回应相关群体需求的重要载体，是打通城乡居民服务需求同地区良性发展的关键一环，对激活区域文化影响力，发展居民互动关系，稳定城乡社区基层治理结构，都起着导向性作用。

### 五、基层治理是生态文明建设的有效推力

加强基层治理，有利于加强基层生态文明建设、提高基层生态文明质量。良好的生态环境是最普惠的民生福祉，生态环境建设，事关民生福祉，事关民族发展未来。习近平总书记强调：“既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。”在城乡基层治理过程中，必须深入践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，以污染防治为突破口，全面推进生态创建，实现全域生态、全程生态、全境生态、全民生态。城乡基层政府作为基层城乡社区发展治理的直接推动者，对当地生态文明质量具有更加全面深刻的认识和了解，在基层治理过程中，能够从源头上掌握生态环境破坏的根源，也就能够有效推动实现生态环境与经济协调、人与自然和谐相处。社区居民作为生态环境保护的直接参与者，良好的生态环境事关城乡社区居民生活质量，在基层治理过程中，基层群体有动力深度参与生态环境保护，改善居住地生态环境质量，推动基层生态文明建设。

## 第二节 现有基础

广汉市认真贯彻落实中央、省委、德阳市委和广汉市委关于治理体系和治理能力现代化的部署要求，坚持党建引领，精心谋划安排、突出工作重点、凝聚多方合力、注重区域协同，探索治理模式，稳步推进城乡基层治理各项工作有力有序开展。

### 一、制度框架体系基本建成

成立由市委书记担任主任的市委城乡基层治理委员会，办公室设在市委组织部；成立市委城乡基层治理促进中心；各镇（街道）成立基层治理议事协调机构；城区建立“街道党工委+社区党组织+小区党组织+楼栋党小组+党员联络员”五级引领治理机制，农村建立“镇—村—组—院”四级治理体系，基本形成上下贯通、一体推进的治理体制结构框架。通过《中共广汉市委关于深入贯彻党的十九届四中全会精神 推进城乡基层治理制度创新和能力建设的决定》，成为全市推进城乡基层治理工作的纲领性文件；制定并印发《示范体系建设工作方案》《“一核五治”三年工作规划》《决定分工方案》《2020年工作总体安排》等制度性文件。建立项目化推进、挂图作战、月研季判半年总结、现场会推进“四项机制”；《四川组工》刊发《广汉市向阳镇突出党群共建提升“农转非”安置小区治理水平》；广汉基层治理相关做法得到中央、省、市各级媒体的关于并予以刊播。

### 二、多措并举全面治理深入推进

围绕“推进城乡基层治理 建设幸福美丽家园”活动，开展“大讨论、大调研、大整治、大培训、大融合”五大行动，系统梳理基层治理存在的问题，广泛征集社会各界对完善基层治理的意见和建议，定期开展各类调研活动，针对性开展系列整治项目，系统培训大量基层治理相关人才，成立成德临港经济产业带党建联盟。开展居民小区治理领航员行动，统筹各类资源参与小区治理，实现小区治理“一盘棋”；强化社会企业、社会组织培育，推进社会组织参基层治理，初步形成社会企业、社会组织有效参与基层治理的良好格局。组织机关、社团、“两新”等组织党员群众参与疫情防控“敲门行动”、“8.11”洪灾抢险救援等。农村依托腾讯“为村”平台，构建贯通市、镇、村三级直接联系群众的基层治理信息化工作体系，城区加快建设智慧管理“云平台”，街道办设立综治指挥中心和社区综治分中心。

### 三、经济社会发展改革成效显著

按照“优化空间布局、整合发展资源、增强服务功能、降低运行成本”的目标，积极推进乡镇行政区划调整工作，大力精简调整乡镇行政区划设置、优化缩减村级建制，切实缩减行政管理层级，提升了行政管理效率。四川省委组织部王正谱部长高度肯定广汉市村级建制调整及社区优化改革工作。完成集体产权股权量化改革，所有村完成村集体经济组织建立；探索建立村集体经济职业经理人制度和村（社区）干部“基本报酬+考核绩效+集体经济发展创收奖励”报酬制度，出台《广汉市村集体经济职业经理人制度试点实施方案》、《广汉市村（社区）干部“基本报酬+考核绩效+集体经济发展创收奖励”报酬制度实施方案》；积极推动实施中、省资金扶持村级集体项目顺利开展。积极参与示范项目和创新案例评选，先后获得省基层治理办批复试点单位、省民政厅、省财政厅批复试点单位、省级城市基层治理示范小区、德阳市级示范点位、自选示范点位立项，在争取省级试点资金支持方面取得重要突破

### 四、因地制宜探索形成模式

经历试点探索，已经形成若干比较成熟的乡村治理模式。以高坪镇为试点，聚焦院落、小区、街巷，建立村组“院落长”（自然院落负责人）、小区“单元长”（集中安置点区域单元负责人）、街巷“片区长”（场镇街区分片负责人）制度，探索建立“三长共治”治理模式，有效破解农村聚居点和安置小区治理难、居民素质不高、环境脏乱差等凸显问题。以汉州街道聚心嘉园小区为试点，针对多村集中安置小区治理，探索建立“大党委+物管委”治理模式，有力破解跨行政村的基层党建和治理难题。以金雁街道为试点，运用现代科技手段，依托大数据和物联网，探索建立“智慧社区”治理模式，精准掌握小区实时动态，充分发挥智慧社区在疫情防控、应急处突、志愿服务等方面的效能。目前全市已建成智慧小区25个。

### 五、毗邻区域全面协同推进

紧盯成渝双城和成德同城发展战略，打造成德先行融合区，按照打造成都都市圈“现代产业高地、北翼融合支点、健康宜居样板、文化旅游示范”四大目标，制定推动“交通网络共建、促进产业协作共兴、实施深化改革共推、开展生态环境共治、加强公共服务共享”五大任务，与青白江共同规划打造融合发展启动区、成长区、提升区。围绕党建引领城乡基层治理开展合作，实现区域间政策协调、项目一体、典型共树，夯实区域融合发展基础；广汉组织部与青白江区组织部签订“深化区域合作强化组织保障”协议，围绕干部队伍专业化能力建设等领域开展全方位合作。在全省率先推行审批服务事项“同标准跨区域通办”，实现了两地企业、群众“就近办”，努力打通成德同城跨区通办“一环线”。

“十三五”时期，广汉市城乡基层治理取得了丰硕的成果，但仍然存在如下问题：**一是基层治理人才缺失**，农村精英人才大量流失，乡村治理能人难寻、治理能力严重不足，再加上政府缺乏政策鼓励和支持，对基层党员干部的教育培训缺乏针对性，造成基层治理先进人才缺乏。**二是基层治理资金不足**，农村基层社会治理经费主要来自政府财政投入，而地方政府财政主要用于经济发展和完善基础设施建设，投入基层治理经费相对有限，这些资金对于范围广、种类复杂的农村基层社会治理工作如九牛一毛，难以保障基层治理工作正常运转。**三是部分群众对基层治理参与积极性不高，**受传统生活方式的影响，大部分群众对农村环境保护认识不足，随意乱倒乱丢垃圾，对于公共设施不予爱护；另外，农村大部分年轻有文化的人都外出务工，在家的都是老人和孩子，对基层治理工作理解不深，表现出“事不关己，高高挂起”的消极思想，对农村基层治理参与的积极性不高。**四是基层社会治理法治化观念薄弱**，在不求有功，但求无过的社会治理观念下，以保稳定为第一要务，缺乏提前预防、化解社会矛盾的制度化观念，往往是出了问题采取应急措施解决问题。

## 第三节 治理趋势

### 一、中国特色是鲜明特征

习近平总书记指出，“要坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路，善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理优势，不断完善中国特色社会主义社会治理体系，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。”总书记的论断为新时代加强和创新城乡基层治理指明了方向，突出城乡基层治理的中国特色应当重点处理好以下几方面关系。一是顶层设计和基层实践的关系。城乡基层治理要坚持“全国一盘棋”，要以一体化的顶层设计为基础，并在此基础上发挥基层治理的积极性和能动性。二是秩序与活力的关系。城乡基层治理既要维护基层安定有序，又要充分调动基层主体的积极性。三是封闭与开放的关系。城乡基层治理既要注重发挥区域内治理主体的积极性，也要在区域间协同联动推进基层治理。

### 二、技术驱动是强大动力

从大数据、云计算到人工智能，日新月异的高科技正在迅速成为城乡基层治理的强大推动力，治理技术加速现代化，高度重视现代技术诸如“互联网+”技术、电子政务、民主协商技术等现代技术在公共服务、社会治理和民主参与等方面的应用方式、流程标准及实践经验，依托现代技术提高基层治理效率。“互联网+社会治理”的模式能切实提高基层治理的公众参与度，实现政府与人民的有效沟通与互动，推动城乡基层治理民主化。大数据有效促进信息共通、共享，将有效提升城乡基层治理能力。语音识别、机器翻译、刷脸门禁等智能应用已经渗透到社会生产与生活的方方面面，要抓住人工智能到来的机会，发展人工智能技术与提高社会治理水平的有效融合点，实现提升城乡基层治理水平。

### 三、多元共治是发展趋势

在城乡基层政府之外，其他非政府组织、企业、村（居）委会、村民（居民）也成为公共事务的治理主体。基层政府、社会组织、村民（居民）等主体在特定领域中具有明确和清晰的地位、角色及其责任边界，能够依据各主体的价值观念、行为逻辑及主体需求，在复杂的权利与利益关系中促进政府与其他组织间的利益协调、目标协同和行动协作。基层政府、社会组织、村民（居民）等多元主体在参与基层共同治理过程中，与过去自上而下、层级节制、单向度为特征的行政管理不同，是通过构建网络化的治理结构，重塑基层社会共同体，从而实现基层政府与社会之间权利配置、协作机制、资源共享等方面的协调，促进基层治理能力和水平的提升。

### 四、民主法治是内在要求

基层治理法治化是依法治国、促进国家治理体系和治理能力现代化的价值目标需求,也是基层治理现实困境的形势倒逼。通过完善各项制度和政策，推动政府管理服务等方面具体实施过程中的程序化、理性化和规范化，提升城乡基层治理的持续性、稳定性与效能。现代治理强调公众依法有序的民主参与，以法治为原则和基础，通过理念、制度和技术创新，推动治理方式的民主化与法治化。因此，实现城乡基层治理现代化必将依照民主法治原则来推进。

### 五、传统文化是有力支撑

我国传统文化富含的优秀因素是推动区域治理体系治理能力现代化的重要资源。一是要深入挖掘优秀传统文化。充分发挥传统文化在社会治理中的重要作用，这是新时代赋予的重大现实任务。二是要处理好继承与发展的关系。习近平总书记多次指出，要处理好继承和创造性发展的关系。三是要将优秀传统文化融入社会主义核心价值观。社会主义核心价值观集中反映了中国特色社会主义的理想信念，也是在继承优秀传统文化的基础上形成的。因此，在培育和践行社会主义核心价值观中传承优秀传统文化尤为重要。

# 第二章 总体思路

## 第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届四中、五中、六中全会精神、《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》精神及习近平总书记对四川工作系列重要指示精神，全面落实省委和德阳市委工作部署，坚持和加强党的全面领导，坚持以人民为中心，以增进人民福祉为出发点和落脚点，以加强基层党组织建设、增强基层党组织政治功能和组织力为关键，以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点，以改革创新和制度建设、能力建设为抓手，积极推动“一核两翼三共四化五社”，着力补短板、强弱项、建机制、提能力，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，提高基层治理社会化、法制化、智能化、专业化水平，加快构建新时代城乡基层治理新格局，为推动广汉市经济社会高质量发展奠定坚实基础。

|  |
| --- |
| **专栏2-1“一核两翼三共四化五社”**  一核领航：党建引领  两翼齐展：城乡分类治理  三共协同：共建、共治、共享  四化同步：社会化、法治化、智能化、专业化水平  五社联动：社区、社区工作者、社会组织、社区志愿者、社区公益慈善资源 |

## 第二节 基本原则

**——坚持党的领导。**加强党对基层治理的全面领导，切实发挥基层党组织领导核心作用，增强基层党组织政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，确保基层治理始终保持正确政治方向。

**——坚持以人民为中心。**牢固树立以人民为中心的发展思想，更好满足人民群众日益增长的美好生活需要，聚焦群众急难愁盼问题，精准实施服务供给侧改革，健全基本公共服务体系，增强群众获得感、幸福感、安全感。

**——坚持依法治理。**充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，把基层治理纳入法治化轨道，坚持运用法治思维和法治方式推进基层治理，进一步将制度优势转化为治理效能。

**——坚持改革创新。**坚持问题导向，加强财政投入、权责对等、共建共享、资源整合、内生动力、人才培养等创新举措，解决城乡基层治理中存在的体制性障碍、机制性梗阻和政策性问题，推动高效能治理与高质量发展同频共振。

**——坚持多元共治。**健全党组织领导的自治、法治、德治、智治、共治相结合的基层治理体系，实现政府治理、社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

## 第三节 目标任务

到2025年，建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治相结合的基层治理体系，健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制，构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享、区域协调的基层管理服务平台；党建引领基层治理机制全面完善，基层政权坚强有力，基层群众自治充满活力，基层公共服务精准高效，党的执政基础更加坚实，基层治理体系和治理能力现代化水平明显提高。到2035年，基本实现基层治理体系和治理能力现代化，具有广汉特色和示范推广的城乡基层治理制度优势充分展现。

# 第三章 实施路径

基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡村和城镇基层治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。健全党组织领导的城乡基层治理体系，推动社会治理和服务重心向基层下移，更好提供精准化、精细化服务，是构建基层社会治理新格局的抓手。为更好精准化、精细化突破基层治理瓶颈，全方位提升基层治理成效，应分类构建、“量身定制”基层治理实施路径。立足于城乡基层治理的不同“痛点”“难点”“堵点”问题，分别提出城镇基层治理实施路径和乡村基层治理实施路径，是构建基层治理新格局的内在要求。

## 第一节 城镇基层治理实施路径

广汉市城镇与国内其他城镇相似，即城镇社区居民生产生活的显著特点是高密度隔断式居住生活形态与分散化就业形态并存。高密度居住形态为社区提供集成化、规模化、低成本的基础设施和公共服务创造了前提基础，但也导致了社区公共空间狭小，社区公共空间改造成为完善社区生活环境和提升居民生活质量的主要途径；隔断式生活形态使得社区居民横向联系减弱，居民社区共同体意识缺乏，邻里关系在基层治理中的作用减弱，重塑社区邻里关系和构建居民社区共同体意识成为基层治理的重要内容；分散化就业形态下社区居民中专业型、复合型人才基数大，充分挖掘社区人才参与基层治理能够有效提升治理效能；城镇社区基层治理精准化要求充分运用先进信息技术搭建一体化社区智慧平台实现治理场景的数字化。此外，社区工作者、社会组织、社区志愿者与社区之间的空间临近关系决定了“五社联动”在城镇基层治理中可以“大展宏图”。基于此，广汉市城镇基层治理要充分利用基层治理资源，引导各类主体共同参与，有序满足城镇社区居民多样化需求，推动实施服务设施集成化、社区空间景观化、治理场景数字化、社区服务项目化、责任银行平台化，推动全市城镇基层治理高质量发展，实现提升全市城镇社区居民幸福感。

### 一、服务设施集成化，健全综合型社区服务体系

**加快建设功能集成化党群服务中心。**加强社区标准化规范化亲民化建设，推进集便民服务、养老服务、儿童关爱、文体娱乐等功能于一体的综合服务设施全覆盖。鼓励社会组织、社会企业参与并提供专业化、社会化、便利化社区服务。**推动政务服务下沉党群服务中心。**进一步优化“天府通办”各类政务服务功能。在党群服务中心构建实体受理窗口、自助终端，实现“小事不出社区、大事不出街道”。进一步优化政务代办服务流程。**推动公共服务下沉党群服务中心。**依托党群服务中心逐步发展日间照料、膳食供应、保健康复等服务，推进建设居家和社区养老服务枢纽型设施和平台。开辟专有空间开展幼儿托育公益活动，成立“童之家”儿童服务中心。**推动生活类商业网点下沉社区。**推动邮政、金融、电信、燃气、电力等公共事业服务集成于党群服务中心自助终端。逐步完善便民超市、药店、诊所、邮件和快件寄递等便民服务设施建设。合理布局公共事业实体服务网点和便民服务设施。

|  |
| --- |
| **专栏3-1 聚心嘉园小区“大党委+物管委”治理模式**  广汉市街汉州道聚心嘉园小区涉及6个村1万余人，入住之初，无物管、无主管部门、无人防物防，各类问题矛盾突出，为破解跨行政村的党建和基层治理难题，探索推行“大党委+物管委”党建治理新模式，通过成立“大党委”，解决党建工作“如何引领”的问题，党委定期召开小区楼栋长工作会议，传达有关政策，安排讨论小区各项管理服务工作；成立“物管委”，解决小区事务“谁来管理”的问题，全面推行“楼栋长”治理模式，楼栋长成为小区居民的“大管家”；充分发挥群众自治的主体作用，组织召开小区楼栋架空层公共空间打造坝坝会，收集居民意见讨论打造方向，建设楼栋自治“微阵地”；推行“1+N”服务模式，即1个党群服务中心，配套政务、文化、司法、养老、公益、就业、医疗卫生等多项公共服务，打造社区居民“15分钟生活服务圈”；开展平安智慧社区建设，建立社区综治中心，实现矛盾纠纷联调、社会治安联防、重点人员联管、服务管理联抓。 |

### 二、社区空间景观化，建设绿色文明特色型社区

**实施“三星堆”文化传承行动，打造“德邻中心”社区综合体广汉样板。**以“德邻中心”为品牌，以“三星堆”文化为本底，打造集社区教育、文化、休闲、体验、商贸、文创、科创等多场景于一体的社区综合体，以可持续发展为前提，分类引进业态，采取“政府主导+市场主体+商业逻辑”等模式运营。**探索建立“社区-街区-小区”社区规划师制度，打造业态特色街区。**建立社区规划师选聘制度，发挥社区规划师专业作用，吸纳广大社区居民参与社区规划，打造商业文化特色街区、新型城镇化成果展示街区、城市生态风貌示范街区、城乡融合特色街区、产业转型提升创新街区、高新商贸业集聚地等业态特色街区。**开展城市小区“微改造、微更新”项目，打造绿色文明小区。**梳理小区闲置空间、低效用地和“金角银边”空间资源，设置居民公共活动场所、“文化展览馆”等。实施“留白增绿”工程，因地制宜建设社区微景观。实施“阳光生活”工程，实现小区健身器材、健身步道、休息座椅、儿童娱乐等户外休闲运动设施全覆盖，引导小区居民走出家门，享受户外休闲运动生活。**专项推进老旧小区改造，打造广汉传统文化特色小区。**按照保护传统、“一栋一策”原则，加大具有广汉传统文化特色小区改造力度；以改善居住环境为目标，推动棚户区和“城中村”改造；加强对社区建筑立面和建筑风格的有效管控，全面实施背街小巷综合整治，构建生活化现代小巷。

|  |
| --- |
| **专栏3-2案例借鉴：成都枣子巷中医药文化特色街区**  枣子巷位于成都市西安中路到西一环之间，属于金牛区西安路街道，整个街道长约880米，涉及改造面积达35000平方米。枣子巷原本只是一条普通的背街小巷，却由于紧靠成都中医药大学、成都中医大附属医院、治未病中心、国医馆，体现了该区域对产业、文化、人才资源的聚集优势。故而街区以中医药健康文化产业为核心，运用“一轴”和“三心”空间设计，将核心资源融入多样化的空间载体中，利用公园漫步的通行空间代替以往单一的游线空间，并沿南北发展，将博物馆、图书馆、名医馆等节点载体串而联之，同时上连宽窄巷子，下接寻香道，充分展示了成都老街焕然一新的生机与活力。具体措施如下：  一是对原有社区院落进行改造。拆除危房16间、违法建筑110处，拆除围墙220米，升级改造雨污管网和水电气等基础设施，排除安全隐患，增强生活便利性和舒适度。二是以“民国风貌”作为基调展现街区川西古韵风味。以灰色和砖红色为主色调、白色和淡黄色为辅色调来表现民国时代的特征，以大面积灰色、砖红色为主基调，灰白色、米黄色为辅助色调，形式简约，造型典雅，同时散发浓厚的川西古韵风味，与青瓦灰墙的宽窄巷子街区相辅相成。三是重塑街道空间。将机动车道宽度从13米缩减至6.5米降低车流量，两侧分别设置1.5米宽机非隔离带，增设绿道和人行步道，并将分散布置的监控、路灯、信号灯等设施一体化，保证行人安全，也美化了空间，原来单一的通行空间形成了公园漫游空间。四是注重文化演绎与记忆延续。充分挖掘空间载体，镌刻中医药文化知识的街边院墙等微场景，有机再利用产业资源医药、购物、养生、展览、会馆体验等丰富业态，挖掘凝聚生活记忆的代表性场景（“枣庄”茶铺、徐氏牛奶场等）融入口袋广场、绿地布置的城市家具和街景小品中，既传承了珍贵的记忆，又赋予了空间新的内涵。经过上述改造后，枣子巷成为中心城区首条公园城市街道一体化示范街区，又是成都中医药特色文化旅游新名片。 |

### 三、治理场景数字化，打造一体化社区智慧平台

**推进信息化基础设施建设。**加快推进“雪亮工程”“天网”“慧眼工程”建设和联网共享，推动综治中心与同级公安指挥中心、城管中心深度融合。做好电子政务外网IPv6改造工作，加快政务云（二期）建设，实施“数据池”行动计划，新建广汉市智慧城市和大数据管理运营中心，进一步优化城市5G网络布局、拓展5G应用场景，完善“智慧政法共享平台”。**构建多层次协同的“智慧党建联盟”。**打造数字化党组织管理中心，构建基于社区的党员管理、党员服务和组织生活平台，推动线上双报到、区域化党建等制度有效落实、有序运转。构建区域党建共建体系，全市建立“楼栋党小组+小区党委+社区‘大党委’+街道‘大工委’”多层次协同的“智慧党建联盟”。**打造政务服务一体化平台实现政务服务“一网通办”。**优化“广汉市民通”移动客户端和完善“广汉微政务”公众号，集成行政审批预约、五险一金、交通出行、医疗卫生等功能板块，方便企业和居民在线办理自助服务业务。推行免费政务快递代办惠民活动，构建网上办理、窗口办理与快递代送件、快递代取件无缝衔接的闭环服务体系。**整合市域社区公共服务资源构建全天候、一站式“基本公共服务+便民生活服务”的智慧服务平台。**依托“广汉市民通”移动客户端，整合社会组织、志愿队伍、专业人才等力量，面向居民提供文化娱乐、居家养老、教育培训、定制配送、家政服务、邻里互助等专业化服务。搭建特殊群体服务平台，加大特殊群体“一键求助”基础设施建设，完善残疾人、老年人等弱势群体的行踪定位、监测预警、保姆服务等服务。**开展“智能安防小区”建设工程。**统筹推进“智慧社区”“智慧小区”建设，联网接入综治中心、公安视频图像综合应用平台，实现平安城市建设、公共卫生应急、人口管控排查等社会治理重点场景的数据化呈现与实时化管理。

|  |
| --- |
| **专栏3-3 金雁街道沱水小区智慧小区建设**  广汉市金雁街道建立健全“党工委引领、社区党组织协调，各级组织响应，党员群众参与”的共建共治机制，建立全市首个镇级基层治理指挥中心，确保智慧社区建设有序推进。按照“项目推动、示范引领、由点到面”的原则，率先启动智慧社区建设，并主动参与智慧社区建设的技术标准制定和功能研发。金雁街道沱水小区，紧扣“一核五治”工作中心，把“智治”作为破解基层末梢治理的有效手段，运用智慧化管理技术于2020年10月建立小区终端数据分析、应急预警处置、管理平台维护、数据安全保密等综合管理平台，在智慧社区建设过程中有效调动各级组织及党员群众的积极性和主动性。设置智慧安防设备、人脸识别系统、应急预警处置、自助物业、邻里互助、党员学习、智慧党建、智慧服务等功能，链接就业招聘、医疗服务、法律援助等功能，做到了群众反馈信息与硬件及系统升级相结合，管理平台与手机APP相结合，物防人防体系与智慧安防系统相结合，智慧小区平台功能与群众实际生活相结合，有效提升小区群众对智慧平台的体验感和实用感，实现智慧管理与智慧服务的有机统一。智慧社区管理平台界面，涵盖小区全方面数据及信息，可一键式处理应急情况，并根据后台数据分析情况，优化小区管理。平台运行以来，未发生1起涉及小区治安管理方面的案件，辖区派出所接警出警次数下降90%以上，信访案件下降96%。 |

### 四、社区服务项目化，培育参与式多元治理主体

**打造多元主体参与治理平台。**建立“五社联动”服务中心，开展“五社联动”机制创新试点。推动社区养老、儿童关爱、社会救助、社区助残、社区慈善、惠民殡葬、法律援助、环境整治等居民需求服务项目化。**加大政府购买服务力度，健全全民参与社会服务项目制度。**整合各部门经费下沉镇（街道），引导资金使用方向和服务项目。以街道为单位试点设立公共资产资源管理中心，统筹整合域内闲置国有土地、房屋、场所等公共资产资源，无偿或低偿提供给街道社区以发展社区经济。以金点子大赛、社区提案、社区恳谈会、居民意见箱等途径推动全民参与社会服务项目。评估非户籍常住居民和党员参加社区“两委”换届试点成效，完善非户籍人口参与当地社区治理的工作机制。**协同推进社区服务项目落地与社会组织培育，加大社会慈善资源引进力度。**持续实施社区社会组织孵化和培训工程，完善社区社会组织孵化机制，大力培育社区社会组织。探索社会企业托管政府和社区公共空间开发无偿和低偿收费的公益项目。推进民营企业党组织融入区域化党建体系，探索民营企业参与社区服务项目机制。完善基于参与社区服务项目的志愿者职业培养、评价、激励、发展、道德等配套制度机制。继续开展“青春志愿•爱在旅途”行动、“青春志愿•爱在社区”大学生志愿服务社区行动。逐步健全“志愿者—社工—专业社工—社区专职工作者”成长发展路径。探索将参与社区服务项目纳入社会信用体系，试点建立志愿服务“时间银行”“绿色账户”，健全“服务置换”“贷款优惠”“医疗卫生优惠”等志愿服务回馈制度。

|  |
| --- |
| **专栏3-4 雒城街道“一个中心双孵化”促进三社联动治理模式**  广汉市雒城街道创新建立雒城街道社会组织支持中心，引入枢纽型社会组织成都市和谐社区发展促进会进行专业运营，通过组建社区治理联盟、发包公益创投项目、设立社区慈善基金、持续专业赋能提升，引导自组织向公益组织转变、草根社会组织向登记社会组织转变，扶持在地社会组织承接的三北社区《邻里报》等首批12个微项目落地实施，有效促进“三社”联动，破除行政机制壁垒，实现基层治理本土落实、创新发展。 |

### 五、责任治理机制平台化，塑造全员式基层治理品牌

**创新社区治理贡献总值机制，打造广汉基层治理新品牌。**坚持以党的领导、责任厘清、项目导向、全程协商、显性参与、智慧支撑为原则，创新社区治理贡献总值机制，构建社区治理的责任治理平台，厘清政府、企业、社会、个人等责任相关方共同参与基层治理的责任边界，打造人人有责、人人尽责、人人享有的基层责任治理共同体示范高地。**创新四级责任治理平台。**创新广汉市、镇（街）、村（社区）、小区（院落）四级平台，分级承担各治理层级诉求搜集、协商厘清责任边界、形成治理项目、链接各类资源、参与项目执行、责任行为评价。**精细梳理各主体责任清单。**围绕责任治理主题，定期通过坝坝会、联席会等方式，明确各层级、各主体责任边界，梳理居民、家庭、小区、社区、镇街、部门及企业、驻区单位等治理共同体的责任清单。**完善责任治理机制运行方式。**创新广汉基治荟项目对接平台，定期搭建基层需求与各级党政部门、社会资源、市场主体、辖区单位、居民个体的项目发布对接会，引入专业社会组织对项目进行绩效评估。按照项目化思路，对各参与主体投入到项目中的资源进行记载。分类建立雒币责任积分激励机制，大力倡导以荣誉激励为主、服务互换为支撑、商品折换为辅的激励方式。定期由市、镇（街）、村（社区）、小区（院落）四级平台统计责任贡献总值，评选责任治理示范项目、责任治理示范单位、责任治理示范家庭、责任治理示范个人等。

## 第二节 乡村基层治理实施路径

广汉市乡村基层治理的核心矛盾表现在“人”“业”“钱”“美”四个方面。其中“人”的矛盾体现为乡村本地居民多样化需求与乡村社区服务低水平、单一化供给之间的矛盾及人口外流背景下乡村治理社会参与程度低等问题。“钱”的矛盾主要体现在地方政府财政投入的单一资金渠道无法满足复杂乡村基层治理工作的资金需求。“业”的矛盾主要体现在小农经济为主的经济结构制约了农村集体经济组织基层治理主体作用的发挥以及农民收入水平的提高。“美”的矛盾主要体现在脏、乱、差、散的乡村生活环境与广大农民对美好幸福生活的向往不协调、不匹配。因此，全市乡村基层治理实施路径应围绕解决上述矛盾展开。以“集散结合”健全乡村精准化村级服务体系，满足乡村居民多样化需求，并通过体制机制创新挖掘乡村本土人力资源，实现乡村居民参与基层治理的组织化、常态化，以解决“人”的矛盾。盘活集体资源资产、引进社会资本，通过“三产融合”，发展壮大可持续新型集体经济，以解决“业”的矛盾。积极落实“小组微生”乡村建设理念，建设美丽田园理想型乡村，解决“美”的矛盾。优化政府财政投入总量和结构，创新机制吸引社会资本加大对乡村治理相关领域资金投入，解决“钱”的矛盾。

### 一、“集散结合”，健全精准化村级服务体系

**合理布局乡村社区综合服务设施。**试点实施乡村村级综合服务设施“补短板”工程，优化以党群服务中心为基本阵地的村级综合服务设施布局，为党员群众提供“一窗式”基层党建和政务服务。以“优化空间布局、整合发展资源、增强服务功能、降低运行成本”为目标，逐步建立布局合理、规模适中、集散有序的镇—村—村民小组三级综合服务设施。不断完善农村路水电气信“五网”体系和“四好农村路”建管养运协调发展机制。**推动政务服务下沉村党群服务中心。**依托党群服务中心推进乡村政务服务信息平台建设，逐步形成村级办事员、网上办事大厅、自助终端相协同的政务服务格局。试点实施乡村村级办事员培训工程。扩大村级民事代办制度覆盖范围，开展《广汉市村级民事代办制度建设的指导意见》政策落实评估工作。健全“院落长”制度，强化“院落长”在传染病、慢性病防控、困难群体和特殊人群关爱照护等方面的作用。**推动公共服务下沉村组。**推动村组居家养老协同发展，鼓励有条件村组单独建设或联合建设养老服务中心，推动村组日间照料中心全覆盖，发展膳食供应、保健康复、精神慰藉等居家养老上门服务。完善政府购买乡村公共服务机制，鼓励和支持基层群众性自治组织承接政府购买服务。试点建立由镇儿童服务中心与村儿童服务点为主体的“一心多点”未成年人救助保护服务机构。增强乡村文化、体育、科普等公共服务供给，丰富村民业余生活。持续开展殡葬服务进村组活动，资金补贴与政策宣传相结合，引导群众树立绿色殡葬理念。

|  |
| --- |
| **专栏3-5 案例借鉴：国内乡村公共服务体系建设**  **河北巨鹿：医养结合+护理险构建农村多元养老保障网。**河北省邢台市巨鹿县探索建立“医养结合+护理险”农村养老模式，整合医疗养老资源，构建包含巨鹿县健康养老综合服务指导中心、乡镇卫生院医养中心（幸福院）、村卫生室医养中心（幸福院）、居家医养在内的农村多元养老保障网，提高养老服务质量，实现农村养老服务低价可及，值得进一步丰富完善、示范推广。  **山东荣成：依托“暖心食堂”构建新型农村养老服务体系。**山东省荣成市创新信用激励政策，发动志愿服务，打造“暖心食堂”，为农村老人提供“一餐热饭”。“暖心食堂”因地制宜采取村级自助型、集中配餐型、暖心饭盒型三种运营模式，发动群众广泛参与志愿服务，健全保障机制，确保“暖心食堂”长久、规范运行。  **上海松江：探索“好邻居”服务体系。**上海市松江区通过构建“好邻居”服务体系，打造“15分钟生活区”，推动公共服务设施向农村社区延伸，探索了一套都市村居治理新模式：以农村居民需求为导向，打造三级服务空间，在镇街层面推进社区服务中心建设，村居层面以“1+5+X”模式优化社区服务站，群众层面推进社区睦邻点建设。  **四川名山：“全程代办”实现农村公共服务“零距离”。**四川省雅安市名山区探索推行村级事务全程代办制度，设立村级便民服务代办站，推行代办服务一卡通，构建全域覆盖的基本公共服务圈，实现一站服务不出村、下沉服务零距离，把便民实事办到了农民群众心坎上。这是推动农村公共服务下沉山区农村的管用有效举措，为基层推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有益借鉴。  **辽宁庄河：“1945”模式破解农村垃圾治理难题。**宁省大连市庄河市探索“1945”农村生活垃圾长效治理模式，即由1家企业负责农村垃圾全程转运，9个固定和移动垃圾转运站承担乡镇垃圾压缩任务，在小城镇推行垃圾“四分法”，在村屯推行“五指分类法”，实现垃圾源头减量与终端处理、定期清理与日常保洁紧密结合，有效破解农村垃圾治理难题。 |

### 二、“共建共享”，培育参与式多元治理主体

**完善基层群众自治机制，丰富村民民主决策形式。**逐步实现“议事代表制度”全覆盖，鼓励村（居）民以村（居）民说事、民情恳谈、百姓议事等多种民主形式依法实施自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。加强基层民主监督，持续强化村务公开，探索组务公开，引导群众主动参与到基层治理监督工作中去。**挖掘本土人力资源，构建特色志愿服务体系。**鼓励、引导、支持村党组织组建“党员志愿服务队”“乡村环境治理志愿服务队”“乡村青年志愿服务队”“老年志愿服务队”“乡村少年志愿服务队”等，实现集体成员参与志愿服务的组织化、常态化。**倡导慈善精神，实现社会慈善资源与乡村基层治理有效对接。**鼓励通过慈善捐赠、设立乡村发展基金等方式，引导社会慈善资源重点投向养老、教育、文化、体育等乡村治理领域。探索通过政府购买服务、PPP模式、BOT模式等实现政府与社会资本共建共享乡村公共设施机制，保障社会资本获得合理利润。

|  |
| --- |
| **专栏3-6 高坪镇“三长共治”乡村基层治理模式**  广汉市高坪镇根据地理空间、居住现状、小区布局等基础数据，凝聚“党组织力量”，推行“网格”管理，采取自下而上推荐和自上而下举荐相结合的方式，由村（社区）“两委”优先选择党员、农村致富带头人、返乡创业农民工等担任“三长”；如暂时没有合适人选则由村民小组长兼任，并培养后备人选。全镇8个村（社区）共推选出院落长、单元长、片区长753名，建立“三长共治”工作动态机制，及时公开宣传和展示“三长”履职尽责情况和先进做法，表现优秀的纳入村（社区）“两委”后备力量；结合党史学习教育开展“三长领航”办实事活动，每半年评选一次“优秀院落”、“优秀三长”，由镇党委予以表彰。“三长共治”推行以来，矛盾纠纷化解率达到100%，初步实现了基层治理更加有效、乡村环境更加美丽、群众生活更加幸福的目标。 |

### 三、“三产融合”，发展可持续新型集体经济

**建立健全村集体经济组织运行机制。**巩固集体股权量化改革成果，积极探索集体资源资产“三权分置”改革、经营性资产股份合作制改革、特别法人地位登记赋码等工作，培育新型农业经营主体，探索新型农村集体经济有效实现形式。完善村党组织书记通过法定程序担任村级集体经济组织负责人、村党组织提名推荐集体经济组织管理层负责人程序，进一步推广村集体经济职业经理人制度。探索建立广汉市支持集体经济发展专项资金。**实施“一乡一业”“一村一品”工程，打造本土特色产业品牌。**开展“一乡一业”“一村一品”示范工程，打造生态农业、休闲农业、农耕体验、乡村旅游等特色产业示范村。实施乡村产业“品牌工程”，提升品牌价值，增强市场竞争力。探索发展“农业+互联网”等产业新业态，以现代农业产业园、农业科技园区、田园综合体等建设为载体，优化现代农业经营体系，促进农村三产融合。**撬动社会资本助推农村集体经济发展。**完善社会资本下乡准入制度，推动农村集体经济组织以入股、联营等方式与社会资本合作。完善土地等乡村资源有序流转机制。构建农企互利共生利益共同体，完善利益联结分配机制。

|  |
| --- |
| **专栏3-7 友谊村协同推进基层治理与集体经济发展模式**  广汉市三水镇友谊村，以党建引领为核心，选优配强干部队伍，擦亮治理底色。以院落管理委员会和小区物业管理委员会为抓手，聚焦基层痛点，设立民情茶馆，疏通信息堵点。亮明党员身份，链动“三员”合力，发挥治理网格员的“触角”作用，清廉观察员的“前哨”作用，文明宣传员的“领航”作用，激发自治活力。开展清廉村居建设，建立“现场打分+线上反馈”评价机制，确保服务亲民化有质量，开展先进选树活动，确保乡风文明化有温度。打造三水镇乡村振兴会客厅，吸引社会资金2亿元丰富易家河坝景区业态，聘请职业经理人统筹管理集体经济，建设中国西部钓都，以一根鱼竿撬动产业发展。在社会资本支持下，建设了三水镇省级钓鱼竞训基地、易家河坝三江码头鱼凫阁等。2020年，友谊村集体经济年收入150万元，分红25.38万元，农民人均可支配收入达2.5万元。 |

### 四、“小组微生”，建设美丽田园理想型社区

**以“小组微生”理念重构乡村美丽田园本底。**引导农民新居建设“小规模聚居，组团式布局”，形成既适度集中又相对独立的自然有机分布格局。实施“微田园”工程，打造乡村聚居点“小菜园”“小果园”，保持、升级农村本色与风貌。加大乡村生态环境改善力度。健全村民参与本村规划建设机制。完善政府公共财政主导、村民委员会和村民自筹、受益主体付费、社会资金支持的乡村清洁经费多元化投入保障机制。加快农村生活垃圾分类投放、收集、转运和处置体系建设。进一步完善村庄常态化保洁制度，保持村民小组专职保洁员全覆盖。鼓励社会资本参与乡村污水处理设施项目建设和运营管护。推广城镇周边就近接入污水管网、聚居区建设集中污水处理站治理模式。**探索“村民自治+政府引导+市场运作”的“小组微生”乡村建设管理机制。**探索村民自主制定资金分配方案、项目规划方案、项目建设方案、房屋建设方案、土地权属调整方案、宅基地复垦方案、安置点后续管理方案、产业发展方案等的议事机制。政府加强对乡村聚居点规划、建设、管理等的规范和引导，加大必要财政扶持力度。探索农村聚居点商业化运营的机制和方式，引导和鼓励社会资本参与农村聚居点建设。**协同推进乡村聚居点“建改保”分类建设**。针对资金充足、原居住条件较差、居住分散的情形通过规划新建房屋实现“小组微生”。针对资金欠充足、原居住条件稍好或因自然条件等不适宜拆旧建新的情形通过改造房屋设施及外貌等实现“小组微生”。针对具有特殊历史文化价值与旅游资源的村落通过保护性开发实现“小组微生”。

|  |
| --- |
| **专栏3-8案例借鉴：成都市青杠树村“小组微生”理想社区建设**  青杠树村位于成都市西南，距中心城区17㎞，幅员面积2.4㎞2，辖11个村民小组，有932户、2251人。通过新农村综合体建设，形成9个农民聚居点，共9.7万㎡新居，参与户数906户，共2190人，参与率97.3%。青杠树村在建设新农村综合体时严格遵循“小组微生”原则。“小”即小规模打造村落，控制建设规模；“组”即组团式布局，表现为组团之间留有合适的距离，同时做到传统与自然结合；“微”即微田园风光，在不破坏当地自然环境的条件下保持乡村的田园风光；“生”即生态化建设，要求保持生态环境本底，加强文化生态建设。具体建设模式为：一是在建筑风格上，保留川西民居特色，依树建房，古典的川西林盘与现代的川西民居相融成景；根据村民经济条件和需求做户型设计，不做大拆大建，留住村民的乡愁，尽显微田园风光。二是在自然环境上，坚持不破坏植被、不堵塞沟渠；发挥青杠树村两河相绕的优势，打造沿河生态带，保护原有林盘，同时引水进院，改造低槽田建成生态湿地。三是在景观打造上，顺着田园肌理开展建设，保留田园风光，铺路建房时优先考虑河流、树木，古树挡道则道路改道，林地与房址冲突则改选房址。四是在农家特色上，延续原有生活习惯，保护农家风俗，传承传统文化。在维持农村田园风光，保留农民生活特色的基础上形成了景区村落、景点民居、景观农业。“小组微生”新农村综合体建设，青杠树村从川西坝子一个不知名的小村庄到如今成为闻名全国的“十大最美乡村”“全国一村一品示范村”“中国美丽休闲乡村”，是成都市各乡村遵循“小组微生”新农村综合体的建设模式，大力开展幸福美丽新村建设的一个缩影。 |

### 五、“积分制”管理，塑造共建共治共享新格局

**以塑造共建共治共享为目标建立乡村基层治理积分管理制度。**以强化党建引领、推动村民自治、实现集体经济壮大为目标，以乡村基层治理工作可量化、可考核、可评分为抓手，激发党员群众内生动力，建立以村党组织为主导的“积分制”管理制度。**构建镇村主导、群众参与的积分管理运行机制。**引导村党组织修改“村规民约”，结合实际细化内容、量化指标，构建以“付出—积累—回报”为主要形式的基层治理积分制度。规范积分制实施流程，建立“领导小组—实施小组—审核小组—日常负责人”多层级组织体系。构建“两审议一公开”的积分确认制度。制定实施积分管理正面清单和负面清单。**探索多样化家庭积分运用场景。**将家庭平均积分作为参加“道德模范”“文明家庭”“最美家庭”等先进典型评选活动以及推荐成为村（社区）“两代表一委员”等的重要参考条件。整合集体收入资金、社会捐助资金、公益微积金及其他符合使用条件资金开展家庭总积分兑换活动，可兑换内容包括生活日用品、农资物品、学习资料等。依据家庭总积分高低给予信用贷款额度、利率和服务、保险理赔、保费浮动、生产经营、产业发展、创新创业、基础设施建设等方面的差异化政策支持。

# 第四章 保障措施

## 第一节 加强党建引领，提供政治保障

实现街道社区区域党委全覆盖，完善兼职委员制度，优化“三张清单”和双向认领机制。选择试点探索建立社区协助办理事项由镇（街道）党委审核机制。开展社区党组织书记、居民委员会主任“一肩挑”工作评价，完善社区党组织书记县级备案制度。完善社区党组织要事决策机制和小区党组织参与小区重要事务决策前置机制。推动小区党组织书记或“两委”成员通过法定程序担任业主委员会主任或成员。全面推广物业党建联建模式，以街道为单位建立小区党组织主导的议事协商、服务评价等制度。分领域完善机关企事业单位、“两新”组织及其下属单位融入属地社区区域化党建组织体系工作制度。推动党组织推荐人选通过法定程序成为社会组织负责人。推进民营企业党组织融入区域化党建体系，拓宽民营企业参与属地治理的渠道。全面评估《关于进一步加强农村基层党建全面提升农村基层社会依法治理水平的实施意见》实施成效，进一步优化村级组织体系。按照“一村一策”持续整顿软弱涣散基层党组织。深入推进“清廉村居”建设。完善村党组织书记、村民委员会主任“一肩挑”工作评价机制。进一步完善村党组织书记担任村级集体经济组织、合作经济组织负责人的法定程序，强化村党组织提名推荐集体经济组织管理层负责人的权限。扩大村集体经济职业经理人制度试点村镇范围。

## 第二节 加强统筹协调，提供组织保障

进一步完善广汉市社区治理工作部门联席会议制度，提升制度效率。完善街道党组织、社区党组织、小区党组织三级架构，持续推动街道党工委牵头建立小区治理联席会议制度。提升城市管理调度中心运行效率，完善街道联席会议和联动执法等制度机制。系统整合街道党政机构和力量，优化基层党建、公共管理等综合性机构工作流程。加快完善镇（街道）权力清单、责任清单、公共服务事项清单，并给予相应的管理权限和人力物力财力配备。完善街道主导的问题发现、统筹派单、督办问效等流转机制。完善将街道纳入市级规委会、产评会等决策组织的相关配套制度。探索社区居民委员会设立环境和物业管理委员会，督促业主委员会和物业服务企业履行职责。分领域评估并完善基层群团组织参与城市基层治理的措施办法。持续实施社区社会组织孵化和培训工程，提升社区社会组织培育孵化平台服务水平，提升孵化培育资金使用效率。市级建立社会工作总站，镇（街道）建立社会工作站，村（社区）建立社区工作室，小区（院落）建立社会工作点，其负责人由各级分管领导担任。进一步优化乡镇党建工作机构、综合行政执法机构、社会事务机构和便民服务中心的组织结构。进一步扩大乡村振兴服务中心的业务范围，统筹开展农技、畜牧、农经、农机等服务。评估并完善村（社区）公共服务事项目录、村（居）委会依法自治事项清单、依法协助政府事项清单、负面清单等。持续推行镇（街道）统一对村（社区）工作进行综合考核评比，取消对村（社区）工作的“一票否决”事项。探索司法所统筹推进乡镇（街道）法治建设机制。进一步推动广汉与青白江等毗邻区域协同治理，深化“一带六廊”建设，探索建立边界区域协作治理模式，加强联动，共同打造融合发展治理示范区。

## 第三节 加强引育协同，提供人才保障

加大基层公务员招录力度，扩大定向招录数量和比例。探索岗编适度分离机制，试点“县招乡用”“县管校用”“乡聘村用”。持续实施优秀农民工回引培养工程，完善公开遴选村干部后备人选岗位评价机制和晋升机制。从致富能手、返乡大学生等群体中选拔一批村党组织书记。完善村党组织书记专职化管理相关配套制度。探索村党组织第一书记公开遴选制度。试点村（社区）规划师制度。适度提高对村（社区）干部自主参加各类在职教育的资金补助力度。健全村级组织运转经费保障制度，完善激励性村干部报酬制度，进一步提高正常离任村干部各项待遇。常态化开展乡镇党委组织委员、村党组织书记、农村基层治理骨干教育培训。扩大从乡镇（街道）事业编制人员、村党组织第一书记、优秀村（社区）干部中选任乡镇政府副职试点范围。大力培育本土社会工作人才。加强对机关志愿服务队伍的规范化管理。完善志愿者培训管理制度、项目开发制度。进一步优化社区专职工作者队伍岗位等级序列和薪酬体系，提升社区工作者专业化水平。深化拓展“法律七进”，持续健全村（社区）“两委”成员集中学法制度。完善“村（社区）法律明白人”培养工程课程体系和评价体系。实现镇（街道）、村（社区）法律制度全覆盖。进一步增强党工委意见在职能部门派驻街道机构负责人考核考察和选拔任用中作用。进一步加强村（社区）监督队伍能力素质培训与经费保障。完善网格员队伍准入和退出机制，建立健全网格员工作评价机制。建立健全专业调解委员会等，规范“特邀专家调解员库”准入与退出机制，探索建立“基层群众工作之家”。

## 第四节 加强防处衔接，提供秩序保障

加快各类社区居民委员会组建工作，推进自治组织全覆盖。完善街道社区包联网格制度。持续强化村（居）务公开，探索组务公开。优化村规民约、居民公约“红黑榜”制度，加大对婚丧大操大办等不良习俗的整治力度。进一步提升乡村警务、破案打击和城区巡防专业化建设一体推进成效。全面实现“一村一辅警”，深入推进党员民警兼任社区党组织委员。加强“六无”平安村（社区）推广宣传工作，新命名表扬一批先进村（社区）。完成新时代文明实践中心建设，实现新时代文明实践所（站）镇（街道）、村（社区）全覆盖，完善新时代文明实践中心工作机制。推进乡村文化振兴“百千万工程”，开展乡风文明建设“十大行动”。实施“百千万巾帼大宣讲”行动。推进法院“全业务”“全时空”“一站式”诉讼服务与12309检察服务。落实行政执法“三项制度”。落实“谁执法谁普法”责任制。推动“诉源治理”“诉非衔接”“公调对接”“律访对接”等机制有机衔接与相互协调，完善多元纠纷解决体系。进一步加强“民转刑”风险防控，评估优化“民转刑”风险提前处置工作预案。进一步完善“五反”工作机制，纵深推进扫黑除恶专项斗争，完善刑事案件统勘机制。强力推进禁毒防艾，加强特殊人群帮教和管教。建立健全涵盖乡镇政府、农村社区、行政村、村民小组四级体系的网格化应急管理体制机制。因地制宜制定乡镇（街道）突发事件应急预案。加强基层应急队伍体系建设，健全集散结合的乡镇（街道）应急装备物资保障体系。开发应急处突资源统一调度平台，构建社会组织、志愿者、企业等多方参与的应急响应体系。

## 第五节 加强多元激励，提供资金保障

初步建立“上级补助、本级自筹、社会捐赠、社会资本参与”的城乡基层治理资金筹集渠道。进一步增加费随事转事项专门目录，指导各职能部门在年初预算时列明下沉街道事项及匹配经费数额。完善全市财政投入街道经费管理使用机制。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、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。统筹整合各项涉城乡基层治理财政支出，建立广汉市基层治理基金，大力培育社区慈善基金，畅通治理基金制度，优化使用流程，建立定期表彰制度，撬动社会资源参与基层治理。加快构建在驻国有企事业单位、新经济组织、社会组织及个人捐赠激励机制，将捐赠行为与投融资、税收、补贴、公共服务等方面的政策优惠相挂钩。探索组建政府主导的城乡基层治理项目投资平台，实行公司化运作。构建城乡基层治理项目投资平台与社会资本多样化合作机制，探索通过赞助、入股、租赁、融资租赁等方式实现社会资本有序参与城乡基层治理。探索“福彩进社区”，福彩代销资金按一定比例返还社区资金账户。探索建立“社区合伙人”制度，创新社区发展基金来源渠道。

# 第五章 评价指标体系

## 第一节 基层治理指标体系

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **维度** | **指标** | **目标值** |
| 公共服务设施 | 城乡社区综合服务设施覆盖率（%） | 100 |
| 每百户居民拥有社区综合服务设施面积（平方米） | ≥35 |
| 党群服务重心社区（村庄）覆盖率（%） | 100 |
| “亲民化”改造验收完成率（%） | 100 |
| 社区每千人卫生服务设施建筑面积（平方米） | ≥60 |
| 普惠性幼儿园覆盖率（%） | ≥80 |
| 街道社区养老综合体（个） | ≥1 |
| 社区日间照料机构覆盖率（%） | ≥90 |
| 养老机构护理型床位比例（%） | ≥55 |
| 乡镇(街道)范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率（%） | ≥60 |
| 具有就业服务平台的社区（村庄）比例（%） | 100 |
| 每万人社会企业数量（个） | ≥1 |
| 社区基金/集体基金的组建率（%） | ≥30 |
| 农村区域养老服务中心（个） | ≥1 |
| 改造农村敬老院护理型床位（个） | ≥50 |
| 儿童之家示范点（个） | ≥10 |
| 儿童关爱及未成年保护项目（个） | ≥5 |
| 无障碍设施的公共空间覆盖率（%） | 100 |
| 每千人文体服务设施用地面积（平方米） | ≥225 |
| 具有社区（村庄）特色的文化功能设施覆盖率（%） | 100 |
| 美丽社区（村庄）建设 | 特色街区个数（个） | ≥5 |
| 社区微更新个数（个） | ≥20 |
| 背街小巷整治个数（个） | ≥20 |
| 智慧社区建成个数（个） | ≥2 |
| 智慧小区建成个数 | ≥10 |
| “小组微生”村庄改造个数（个） | ≥5 |
| 多元共治 | 乡镇(街道)社会工作服务覆盖率（%） | 100 |
| 城镇社区平均拥有社会组织数量（个） | ≥10 |
| 农村村庄平均拥有社会组织数量（个） | ≥5 |
| 评选先进个人、团体、项目（个） | 10 |
| 社区基金（集体基金）的数量（个） | 1 |
| 基层经济业态 | 社区餐饮、购物、休闲、银行等生活服务领域业态（类） | ≥7 |
| 社区24小时不打烊的便利店、药店等（类） | ≥2 |
| 乡村集体经济组织覆盖率（%） | 100 |
| 集体经济组织年平均收益（万元） | 10 |

## 第二节 基层治理保障指标体系

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **维度** | **指标** | **目标值** |
| 党建引领与组织保障 | 小区（村组）党组织覆盖率（%） | 100 |
| “社区——小区”两级治理体系建成率（%） | ≥95 |
| 区域化党组织建成率（%） | ≥90 |
| 驻区单位参与社区（村庄）共建（%） | 100 |
| 社区（村庄）法律顾问覆盖率（%） | 100 |
| 建立村规民约村庄比率（%） | 100 |
| 建立居民公约小区比率（%） | 100 |
| 党建引领社区（村庄）多元主体民主协商居民满意度（%） | ≥90 |
| 建立智慧服务级管理平台的社区比例（%） | ≥80 |
| 城市运行“一网统管”、政务服务“一网通办”综合实现率（%） | ≥80 |
| 社区工作者人力资源信息上级信息管理平台连通率（%） | 100 |
| 每万人中注册志愿者数量（人） | ≥2000 |
| 志愿服务站点在社区综合服务设施中的覆盖率（%） | 1000 |
| 每万人城镇常住人口拥有社区工作者（人） | 18 |
| 每万人农村常住人口拥有社区工作者（人） | 10 |
| 社区工作者中取得社会工作职业资格水平证书人员比例（%） | ≥15 |
| 行政村平均社会组织拥有量（个） | ≥2 |
| 人才保障 | 每万人中专业社工数量（人） | ≥20 |
| 社区规划师、乡村规划师常态化服务覆盖率（%） | ≥80 |
| 社会工作专业人才数（万人） | 0.1 |
| 基层公务员新增招录人数（人） | ≥100 |
| 岗编分离机制管理人员数（人） | ≥200 |
| 回引培养优秀农民工数量（人） | ≥50 |
| 村/社区干部自主参加各类在职教育人数（人） | ≥50 |
| “网格员”数量（人） | ≥500 |
| 秩序保障 | 社区（村庄）矛盾纠纷多元化解平台建成率（%） | 100 |
| 居民对社区（村庄）治安环境的满意度（%） | ≥95 |
| 社区“雪亮工程”覆盖率（%） | 100 |
| 村庄重要路段“天网”覆盖率 | 80% |
| 民生诉求响应完成率（%） | ≥95 |
| 居民对民生呼叫响应的满意度（%） | ≥95 |
| 社区消防、安保、灾害等预警预防体系和应急机制建设率（%） | 100 |
| 社区公共卫生防控体系建成率（%） | 100 |
| 村庄消防、安保、灾害等预警预防体系和应急机制建设率（%） | 80 |
| 村庄公共卫生防控体系建成率（%） | 100 |