

# DB4115

信 阳 市 地 方 标 准

DB 4115/T XXXX—XXXX

## 党建引领基层治理工作规范

(征求意见稿)

XXXX - XX - XX 发布

XXXX - XX - XX 实施

## 目 次

前言 .....	II
1 范围 .....	1
2 规范性引用文件 .....	1
3 术语和定义 .....	1
3.1 党建引领 .....	1
3.2 党建引领基层治理 .....	1
4 基本要求 .....	1
4.1 坚持党的领导 .....	1
4.2 优化组织架构 .....	1
4.3 提升治理能力 .....	1
5 治理架构 .....	1
5.1 治理架构图 .....	1
5.2 县区“顶线” .....	2
5.3 乡镇（街道）“中线” .....	2
5.4 村（社区）网格“底线” .....	4
5.5 联动指挥“竖线” .....	6
6 工作内容 .....	7
6.1 治理数字平台 .....	7
6.2 推进“三项改革” .....	8
6.3 抓实“三大板块” .....	11
6.4 实施“督考一体” .....	15
7 工作机制 .....	16
7.1 组织推进机制 .....	16
7.2 部门联动机制 .....	16
7.3 宣传培训机制 .....	16
7.4 激励保障机制 .....	16
参考文献 .....	18

## 前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

本文件由中共信阳市委组织部提出并归口。

本文件起草单位：中共信阳市委组织部、河南省电子信息标准化技术委员会。

本文件主要起草人：谢焕格、刘辉、余彬、尚辰、陈晋豫、樊金山、陈宁华、王肃。

# 党建引领基层治理工作规范

## 1 范围

本文件规定了党建引领基层治理的基本要求、治理架构、工作内容和工作机制。  
本文件适用于各县（区）、乡镇（街道）党建治理；村（社区）治理工作可参照采用。

## 2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

## 3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

### 3.1 党建引领

党组织对基层各类组织和各项工作的统一领导

### 3.2 党建引领基层治理

通过党的领导，着眼于维护最广大人民根本利益，实现对社会公共事务的有效管理，从而提高社会治理水平。

## 4 基本要求

### 4.1 坚持党的领导

发挥党总揽全局、协调各方，集中力量办大事的优势，将党的制度优势转化为基层治理效能。

### 4.2 优化组织架构

以组织体系建设为重点，按照“规范分工、上下对应”的思路，构建“王”字型治理架构，持续完善基层体制机制，实现组织架构上下贯通、执行有力。

### 4.3 提升治理能力

坚持各类资源配置向基层和基础工作领域倾斜，尤其是向乡镇（街道）倾斜，聚焦不同治理主体特征，分类施策，全面提升治理能力。

## 5 治理架构

### 5.1 治理架构图

按照“规范分工、上下对应”的思路，构建“王”字型治理架构，如图1所示。

## “王”字型基层治理架构



图1 “王”字型治理架构

### 5.2 县区“顶线”

#### 5.2.1 规范分工

5.2.1.1 明确县区党委侧重抓治理，县区常委按照分工履职。

5.2.1.2 县区政府重点抓发展，按“一正六副”架构：

- 县（区）长负总责，副县长（区）长分别分管综合常务（工业）、交旅文创、农业、城建、民生、政法等工作；
- 相关县区直部门按照职责，分别对应纳入副县长（区）长的分管领域；
- 县区产业集聚区负责人是副县级的，按照副县长（区）长分工分管工业；
- 不是副县级的，由常务副县长（区）长分管工业；
- 产业集聚区负责人作为政府班子成员，协助常务副县长（区）长履行工业副县长（区）长职责。

#### 5.2.2 团结协作

明确副县级干部协助副县长（区）长工作，让县区人大、政协领导干部参与项目建设、重点工作专班，实现四大班子齐上阵、同心合力促发展。

### 5.3 乡镇（街道）“中线”

#### 5.3.1 机构设置

##### 5.3.1.1 机构限额分类管理

根据乡镇（街道）常住人口、经济规模等主要指标，综合考虑地理区位、经济结构等因素，对机构限额实行分类管理。除特殊情况外：

- 人口7万人（含）以上或GDP40亿元（含）以上为规模较大的乡镇（街道），机构限额12个，领导职数13名；
- 人口2万人~7万人或GDP10亿元~40亿元为中等规模乡镇（街道），机构限额11个，领导职数11名；
- 人口2万人（含）以下且GDP10亿元（含）以下为规模较小的乡镇（街道），机构限额10个，领导职数9名。

##### 5.3.1.2 机构设置统一规范

5.3.1.2.1 按照优化协同高效的原则，规范乡镇（街道）机构设置。

5.3.1.2.2 **规模较小的乡镇**不设村镇规划建设办公室，其职能由乡村建设办公室承担；**规模较大的乡镇**除设置上述职能机构外，额外增设招商促进服务中心。

示例：以**中等规模乡镇**为例，乡镇机构统一设置“八办一中心一队一站”，即党政综合办公室、党建工作办公室、经济发展办公室、乡村建设办公室、公共服务办公室、平安建设办公室、综合行政执法大队、行政审批服务中心、应急管理办公室、退役军人服务站、村镇规划建设办公室等 11 个职能机构。

### 5.3.1.3 派驻机构属地管理

5.3.1.3.1 除公安、司法行政部门继续实行派驻体制外，部门设在乡镇（街道）的机构和人员一律下放乡镇（街道）管理。

5.3.1.3.2 所有机构的日常工作由乡镇（街道）统一指挥、调度：

——派驻机构工作人员党组织关系纳入乡镇（街道）统一管理；

——工作考核和主要负责同志任免听取所在乡镇（街道）意见；

——对履职情况差、群众满意度低的派驻机构人员，乡镇（街道）党（工）委有权向派出部门提出调整意见。

## 5.3.2 模块化管理

### 5.3.2.1 模块划分

将乡镇（街道）职能划分为乡村振兴、平安建设、纪检监察、组织统战、监管执法、经济发展、文旅文创、公共服务、武装工作、城乡建设等“十大模块”，乡镇（街道）所有机构（学校、医院除外）、县直部门派驻机构及人员全部纳入模块管理。

### 5.3.2.2 领导分工

5.3.2.2.1 乡镇（街道）领导班子成员按照职位，分管相应的模块：

——专职副书记分管乡村振兴和平安建设模块；

——党委委员、人大主席分管监管执法模块；

——纪委书记分管纪检监察模块；

——组织（统战）委员分管组织统战模块；

——党委委员、副乡镇长分管经济发展模块；

——宣传委员、副乡镇长分管公共服务和文旅文创模块；

——武装部长分管武装工作模块；

——副乡镇长分管城乡建设模块，副乡镇长兼派出所长协助专职副书记分管平安建设模块。

5.3.2.2.2 各县区可根据实际情况，优化调整乡镇（街道）领导班子模块分工，但必须保持全县区统一，便于考核培训。

### 5.3.2.3 运行机制

5.3.2.3.1 “十大模块”归口乡镇（街道）社会治理室统一指挥。

5.3.2.3.2 对分管模块的乡镇（街道）领导赋予统筹协调、工作调配、约谈批评、人事建议等职权，做到权责一致；

5.3.2.3.3 领导班子成员 80%以上的精力聚焦主职主业，确保每个岗位职责常态化、规范化、标准化。

5.3.2.3.4 明确模块职责和运行机制：

- 一般工作由乡镇（街道）相关职能机构负责办理；
- 复杂工作由模块分管领导统筹协调解决；
- 重大事项由乡镇（街道）社会治理室统一指挥，各模块协同配合解决。

### 5.3.3 “减县补乡”

#### 5.3.3.1 人员选聘

在县区现有组织架构内，按照“编制总量不增、财政供养人员不增”的原则，结合实际需要，从县区职能消失或弱化、自收自支等单位人员中，通过自愿报名、公开考试（考核）的方式定向选聘人员，下沉充实乡镇（街道）人员力量。

#### 5.3.3.2 人员培训

坚持以学促干、以干提能，按照“县区统筹、乡镇（街道）具体实施”的原则，对下沉人员开展集中轮训、岗前培训；建立新老结对“传帮带”、“实战锻炼”等机制，帮助下沉人员提升履职能力。

#### 5.3.3.3 人员管理

坚持严管厚爱结合、激励约束并重，以县区为单位，研究出台下沉人员管理办法，建立健全长效机制，确保落实人员编制、待遇等。乡镇（街道）强化对下沉人员的日常管理，制定工作、生活等保障措施，确保下沉人员下得去、待得住、干得好。

## 5.4 村（社区）网格“底线”

### 5.4.1 分岗明责

#### 5.4.1.1 人员补配

5.4.1.1.1 强化村（社区）“两委”班子力量配备，按照行政村不少于 5 人、社区不少于 7 人的标准，动态配齐配强村（社区）“两委”干部。

5.4.1.1.2 对于缺额的“两委”干部，要从产业带头人、退役军人和返乡大学生中补充，逐步优化基层干部结构。

#### 5.4.1.2 岗位设置

明确村（社区）设置党支部书记（主任）、纪检（组织）委员、宣统委员、综治主任、环保主任等职位；社区人员较密集，承担着城市管理服务职能，增加物业主任、网格事务长等岗位。

#### 5.4.1.3 工作职责

5.4.1.3.1 村（社区）党支部书记（主任）主持全面工作，负责抓产业发展，包括村级集体经济、合作社、农民收入等工作。

5.4.1.3.2 纪检（组织）委员抓党组织建设、党员队伍建设、纪检监察、村务公开、便民服务、军烈属优抚等工作。

5.4.1.3.3 宣统委员负责精神文明建设、统一战线等工作，组织好“三星文明户”评选、“饺子宴”、移风易俗等活动。

5.4.1.3.4 综治主任负责社会治安综合治理、矛盾纠纷排查化解、未成年人防溺水、交通安全、平安建设等工作。

5.4.1.3.5 环保主任负责秸秆禁烧、农村改厕、人居环境整治、林地保护等工作。

5.4.1.3.6 在城市社区，物业主任负责“红色物业”工作。乡镇（街道）按照分工对村（社区）“两委”干部进行管理、培训、考核等，提升村（社区）“两委”干部专业化、精细化服务水平。

## 5.4.2 网格管理

### 5.4.2.1 划分网格

5.4.2.1.1 在行政村，综合考虑“两委”干部包片、村民小组分布等因素划分基础网格。

5.4.2.1.2 在社区，综合考虑“两委”干部包片、行政区划等因素，除特殊情况外，宜按常住 300 户~500 户或 1000 人左右为单元划分基础网格。

5.4.2.1.3 对辖区范围内较大的商务楼宇、各类园区、商圈市场、学校、医院及有关企事业单位，结合实际设置专属网格。

5.4.2.1.4 以县区为单位对网格统一编码，设置公示牌，公布网格基础信息，方便群众联系。

### 5.4.2.2 配备“一长三员”

根据网格大小灵活配备“一长三员”：

——网格长：网格长负责本网格的服务管理工作，由村（社区）“两委”干部担任；

——专职网格员：承担“采集基础数据、反映群众诉求、提供便民服务”职责；行政村的专职网格员由村民小组长担任，社区的专职网格员由政府统一选聘；

——兼职网格员：协助开展网格管理服务，由村（社区）在家党员、机关部门“双报到”党员、“两代表一委员”、“五老四员”、物业管理员等人员担任；

——网格指导员：由乡镇（街道）包村（社区）干部担任，负责协调解决村（社区）靠自身力量难以解决的事项。

### 5.4.2.3 事项办理

按照“微事不出格、小事不出村、大事不出乡”的原则，规范网格事项办理流程，即对群众诉求：

——网格员能自行解决的，第一时间在网格内解决；

——网格内无法解决的，交由村（社区）党组织书记协调解决；

——村（社区）无法解决的，向网格指导员或乡镇（街道）反映，由乡镇（街道）解决；

——乡镇（街道）无法解决的，启动“基层吹哨、部门报到”机制，上报县区解决。

### 5.4.2.4 管理机制

5.4.2.4.1 按照“村（社区）负责日常管理、乡镇（街道）负责考核激励、县区负责宏观管理”的原则，加强网格员队伍管理。

5.4.2.4.2 建立健全常态化培训机制，提升网格员履职能力。

5.4.2.4.3 以县区为单位，合理设定专职网格员报酬标准，建立绩效奖励和工资动态调整等保障机制，所需经费纳入县区财政预算。

5.4.2.4.4 规范专职网格员考核制度：

——乡镇（街道）根据网格员本人的工作业绩和日常表现、辖区单位和居民满意度评价等，对网格员进行绩效考核，并将考核结果与其报酬、奖惩、培养、使用挂钩。

——对考核不合格、不称职或违法违纪的网格员依法依规解聘。

5.4.2.4.5 探索“多员合一”模式，将巡河员、护林员、保洁员等公益性岗位与专职网格员职责进行

整合，加强与公益类、专业性社会组织、社会团体（慈善基金、行业商会、医疗养老、**律师协会**等）联系合作，试点引入社会化服务（空巢老人、留守儿童照料、跑腿代办、快递网点等），做好政策扶持，提高网格员待遇，增加岗位吸引力。

5.4.2.4.6 探索将网格再细划为若干应急网格，根据村（居）民居住情况，配备应急网格员，应对网格内的紧急突发情况。

5.4.2.4.7 推广“一村（社区）一警”模式，建立民警与网格员协同联动机制，及时发现隐患、解决问题。

## 5.5 联动指挥“竖线”

### 5.5.1 建设县区社会治理中心

#### 5.5.1.1 职能定位

县区社会治理中心为县区党委直属正科级事业单位，财政全额供给，承担指挥调度、会商研判、分派处置、督办考评、协同联动、网格管理、信息安全等职能。

#### 5.5.1.2 人员配置

县区社会治理中心结合实际，组建综合协调室、业务流转室、会商研判室、督办考评室等功能科（股）室，工作人员由县区按照组织程序选配。

#### 5.5.1.3 运转机制

建立指挥调度、会商研判、分派处置、督办考评等工作机制和人员管理、值班值守等管理制度，有效提升运转效率。

### 5.5.2 建设乡镇（街道）社会治理室

#### 5.5.2.1 职能定位

乡镇（街道）社会治理室为乡镇（街道）党委领导的协调机构，负责协调推动涉及多个职能机构的基层治理重要事项的解决；对村（社区）、各职能机构开展基层治理工作进行督导检查。

#### 5.5.2.2 人员配备

乡镇（街道）社会治理室主任由乡镇（街道）党政办主任兼任，配备2名~5名专（兼）职人员。

#### 5.5.2.3 运转机制

建立健全承接县区社会治理中心交办、村（社区）网格工作站上报事项办理处置等机制，组织辖区专职网格员培训，有效提升事件办理效率。

### 5.5.3 建设村（社区）网格工作站

#### 5.5.3.1 职能定位

负责网格化管理服务日常工作，收集网格长解决不了的问题，向乡镇（街道）社会治理室汇报。

#### 5.5.3.2 人员配备

网格工作站由网格事务长负责，网格事务长由年纪轻、学历高、能熟练掌握网络设备使用流程、村（社区）“两委”兼任，也可单设。

### 5.5.3.3 运转机制

建立健全网格员上报事项办理机制，指导网格员正确使用“信服通”APP，有效提升运转效率。

## 6 工作内容

### 6.1 治理数字平台

#### 6.1.1 总体架构

运用互联网、大数据、物联网、人工智能、区块链等技术手段，以“服务基层、赋能治理”为导向，从网格化服务管理入手，自下而上开展数字赋能，开发以群众诉求办理（上行事项）、高效精准指挥（下行事项），与“12345热线联动（横向联动事项）”三项功能为主要内容的“H”型基层治理数字平台，如图2所示。



图2 党建引领基层治理数字平台总体架构

#### 6.1.2 群众诉求办理

6.1.2.1 在乡镇（街道）以下，按照“微事不出格、小事不出村、大事不出乡”的原则，运用网格员APP，推动群众诉求在网格、村（社区）、乡镇（街道）三个层面闭环处置，最大限度将矛盾纠纷化解在基层。

6.1.2.2 对乡镇（街道）靠自身力量无法解决、需要县区部门协同处理的事项，经乡镇（街道）主要负责人审核同意后，启动“基层吹哨、部门报到”机制：

- 对协同部门明晰的“标准事项”，直接吹哨至相关部门；
- 对协同部门不明晰的“非标准事项”，吹哨至县区社会治理中心，由县区社会治理中心研判后明确办理部门；
- 县、乡社会治理部门负责事项审核督办，对下级登记上报的事项进行质量审查，不符合要求的事项可退回或者核销；

——对于需要部门协同的“吹哨”事项，市县社会治理中心进行跟踪督办，通过与纪检部门、督查部门联动，对事项办结时限和完成情况督导问效，形成“上报、受理、分拨、办理、反馈”全周期闭环管理体系，确保基层诉求事事有回应，件件有着落。

### 6.1.3 高效精准服务

6.1.3.1 开通党政指挥、党建引领、综合协调、纪检监察、组织工作、宣传工作、政法工作、统战工作、武装工作、经济运行、乡村振兴、城乡建设、交旅文创、品质生活等 14 条指挥通道，工作指令纵向上按照“市—县—乡—村—网格”顺序逐级高效传导，实现市、县工作安排“一键下达”至相关单位或个人，减少管理层级，抑制信号衰减，实现工作指令高效传导、精准直达。

6.1.3.2 14 条指挥通道分别开通分管负责领导账号和联络员账号，各通道涉及的职能部门也分别开通主要领导账号和联络员账号。

6.1.3.3 各条通道由县区社会治理中心管理维护，基层治理平台实时汇总分析通道指令下达情况、完成进度、办理时效，提高精准指挥运行效率。

### 6.1.4 与相关平台融合联动

#### 6.1.4.1 “12345”热线联动

6.1.4.1.1 充分发挥“12345”热线“民意直通车”和数字平台“一网协同、一网通办”优势，将“12345”热线立件交办的事项，流转归集到基层治理平台，借助覆盖各级各部门的业务系统和指挥调度功能，延伸“12345”热线跟踪服务触角，提升民生事项办理质效，发挥源头治理、主动治理、科技赋能优势，探索形成管理与服务相融合的多元治理模式。

6.1.4.1.2 “12345”热线通过开展满意率调查，汇集社情民意、企业诉求，对平台业务办理情况精准评价。推进“12345”热线与各级社会治理中心（室）业务融合，加强分析研判、预测预警，实时掌握各级各部门治理效能，推动社会治理工作高质量发展。

#### 6.1.4.2 与“微服务”平台融合

6.1.4.2.1 以县区为单位，通过在微信群中植入智能网格员，将居民微信群纳入 AI 智能服务信息系统，即“微服务、微治理”系统（简称“微服务”平台）管理，把服务延伸至每一户家庭，精准开展工作，解决网格员上门难、入户难、服务难的问题，打通服务群众的最后一米，实现“微事不出格”。

6.1.4.2.2 在“H”型基层治理数字平台上设置“微服务”专属模块，相关信息纳入基层治理平台综合信息。

#### 6.1.4.3 与“数字乡村”融合

将基层治理数字化平台与“数字乡村”平台在功能上进行关联，通过利用数字和网络技术，实现“互联网+政务服务”“互联网+党建”，并加快向乡村延伸。

## 6.2 推进“三项改革”

### 6.2.1 “一支队伍管执法”

#### 6.2.1.1 执法队伍实体化

6.2.1.1.1 整合乡镇（街道）原有站所和上级部门下放的执法力量和资源，组建由乡镇（街道）统一指挥和统筹协调的综合行政执法大队。

6.2.1.1.2 市县司法部门牵头做好执法人员的业务指导和教育培训工作，加强执法资格证管理，组织人员进行线上学习和考试，按照“应持尽持”的原则，逐步实现执法人员“人人持证”，不断提升人员专业能力和执法水平。

### 6.2.1.2 执法场所标准化

6.2.1.2.1 坚持因地制宜、科学设置、方便管理，加强乡镇（街道）综合行政执法阵地建设，合理设置办公用房和业务用房，设置“三室一库”，即案件询问室、行政调解室（案件听证室）、案件档案室、罚没物品管理库。

6.2.1.2.2 上墙公开制度和职责，设置醒目、便于识别的行政执法事项公示栏，规范场所标识、指引、门头及各功能室标志牌，做到“统一、直观、清晰、合理”。

### 6.2.1.3 执法行为规范化

6.2.1.3.1 规范执法检查、受理立案、调查、审查、决定等程序和行为，严格落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大行政执法决定法制审核制度，建立健全执法办案、日常管理、考核评价等系列配套制度，形成权责明确、行为规范、保障有力的综合行政执法运行机制。

6.2.1.3.2 加强乡镇（街道）综合行政执法监督管理，原实施部门加强组织协调、业务指导和执法监督，建立健全行政处罚协调配合机制；市、县司法行政部门通过日常检查、专项检查、综合检查、抽查或者暗访等方式进行监督检查，防止和纠正违法或不当的行政执法行为，让权力在监督下运行。

6.2.1.3.3 注重开展服务型执法，变被动管理为靠前服务，变末端执法为源头治理，将执法服务和普法宣传前置，让执法有硬度、有温度。

### 6.2.1.4 联动机制协同化

6.2.1.4.1 厘清县乡两级权责边界，建立健全乡镇（街道）与县直有关行政执法部门之间的执法联动机制和协调衔接机制。

6.2.1.4.2 乡镇（街道）在行政执法中发现违法行为属于其他部门管辖的，应当及时移送其他部门处理；涉嫌犯罪的，应当依法将案件移送司法机关查处，不得以罚代刑。

6.2.1.4.3 县直有关行政执法部门发现违法行为属于乡镇（街道）职责范围的，应当书面通知或者移送有关乡镇（街道）；乡镇（街道）应当依法查处并按照规定及时反馈查处情况。

6.2.1.4.4 原实施部门应做好行政执法事项划转的无缝对接，制定办案指引等执法标准，提供相应专业技术支持，积极建立健全执法协助、信息共享制度，逐步实现职权界定清晰、线索移交顺畅、检查结果互认、联合执法有序。

### 6.2.1.5 依法依规下放执法权限

6.2.1.5.1 按照“放得下、接得住、管得好、有监督”的原则，将省政府批复的乡镇 73 项、街道 59 项综合执法事项依法依规有序下放乡镇（街道）组织实施，条件成熟后再逐步扩大下放权限。

6.2.1.5.2 定期开展执法事项履职情况监管，及时解决协调工作运行不畅、事务推诿扯皮等问题，防止放管脱节。

## 6.2.2 “政务服务就近办”

### 6.2.2.1 政务服务场所

6.2.2.1.1 采取重建、改（扩）建、设施提升等方式，在乡镇（街道）建设统一标准的行政审批服务大厅，科学划分窗口服务区、自助服务区和咨询投诉区等区域。

6.2.2.1.2 设置场所标识 logo 和指引，配套自助服务一体机、母婴室、公共卫生间、残疾人无障碍设施等，全面提升政务服务场所建设。

6.2.2.1.3 按照“应进则进、能进则进”的原则，将民政、社保、医保、户籍管理、市场主体登记、乡村建设等政务服务事项和水、电、气等公共服务事项全部纳入乡镇（街道）行政审批服务中心，实现“一站式服务”“一门式办理”。

#### 6.2.2.2 政务服务窗口设置

采取“4+N”模式设置政务服务窗口，即分设专项业务区和综合业务区：

——专项业务区设民政、人社、医保、公安 4 个专业窗口，做到分门别类、专事专办；

——综合业务区设置“N”个无差别综合窗口，做到“一窗受理、综合服务”。

#### 6.2.2.3 政务服务事项办理

6.2.2.3.1 坚持“一次告知、一表申请、一套材料、一窗（端）受理、一网办理”的原则，结合企业和群众实际需求，完善办事指南和工作规程，减少办事环节，明确各类申请事项材料清单及办理时限。

6.2.2.3.2 实行政务服务事项、办事指南等在线上线下同步更新，做到无差别受理、同标准办理。落实“首问负责制”“一次性告知制”“限时办结制”等制度，为群众提供更加方便快捷、优质高效的政务服务。

#### 6.2.2.4 政务服务信息系统

6.2.2.4.1 整合各部门信息系统，将省行政审批和政务信息系统延伸覆盖至乡镇（街道），提供统一界面，打破部门间信息壁垒，“马上办、网上办、就近办、一次办”。

6.2.2.4.2 扩大审批服务事项网上受理、网上办理、网上反馈范围，按照“应上尽上”原则，除涉及国家秘密等情形外，将各部门政务服务事项全部纳入政务服务平台运行和管理，实现“一网通办”。

#### 6.2.2.5 政务服务向乡村两级延伸

6.2.2.5.1 聚焦群众经常办理且基层能有效承接的事项，推动《河南省乡村两级政务服务事项目录》150 项政务服务事项（其中村级 32 项）以委托受理、授权办理、帮办代办等方式下沉乡村两级。

6.2.2.5.2 加强村（社区）党群服务中心建设，开展代缴代办代理等便民服务，加强政银企合作，按照社会化建设思路，鼓励银行、邮政、通讯等企业在乡村两级建设集成式自助服务终端，推动更多事项全程自助办理。

### 6.2.3 “县乡协同事项联办”

#### 6.2.3.1 总体要求

构建“基层吹哨、部门报到”机制，建立条块“吹哨-应哨-评哨”工作流程，即乡镇（街道）“吹哨”、县区部门“应哨”、县区社会治理中心组织“评哨”，解决发生在基层，靠乡镇（街道）自身力量无法解决的难题，实现“县乡协同事项联办”，如图3所示。

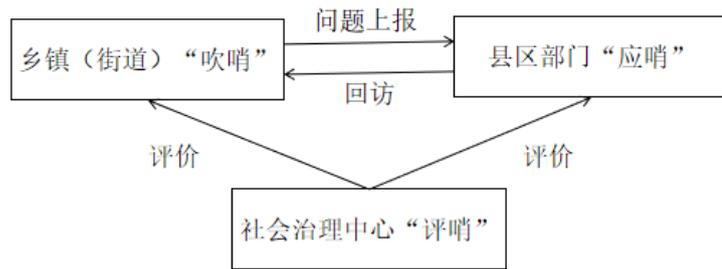


图3 县乡协同事项联办

### 6.2.3.2 乡镇（街道）“吹哨”

#### 6.2.3.2.1 赋予乡镇（街道）党（工）委对辖区需要县区部门协同解决事项的提请权、评价权：

- 对于乡镇（街道）能够自行解决的事项，及时就地解决；
- 无法自行解决、需要县区部门协同处理的事项（即县乡协同事项），经乡镇（街道）主要负责人审核同意后，由乡镇（街道）社会治理室通过基层治理数字平台向上“吹哨”，提请县区部门协同解决。

#### 6.2.3.2.2 县乡协同事项分为“标准事项”与“非标准事项”：

- “标准事项”是指实践中运行成熟、部门职责任务和办理流程明晰的事项，可以直接吹哨至县区相关部门；
- “非标准事项”是指尚处于实践探索阶段、涉及部门职责任务和办理流程不明晰的事项，吹哨至县区社会治理中心研判分析。

### 6.2.3.3 县区部门“应哨”

#### 6.2.3.3.1 县区部门收到乡镇（街道）“吹哨”事项后，及时研判响应，迅速调配力量，与乡镇（街道）一起协同办理。

#### 6.2.3.3.2 “标准事项”在规定时限内落实解决，县区社会治理中心负责跟踪事项办理情况。

#### 6.2.3.3.3 “非标准事项”由县区社会治理中心审核分类：

- 涉及单部门的事项，分拨到具体部门落实解决；
- 涉及多部门的事项，提请县区分管领导分析研判，分拨到指派的牵头部门、配合部门共同解决。

### 6.2.3.4 社会治理中心“评哨”

由县区社会治理中心牵头，坚持自下而上与自上而下结合、办理主体与办理结果结合，对“吹哨”乡镇（街道）、“应哨”县区部门、事项办理结果适时进行评价：

- 一评“吹哨”主体：对应由乡镇（街道）自行解决，不需“吹哨”的事项，退回乡镇（街道）办理，其中事项退回率和变更率作为乡镇（街道）“吹哨”质量的重要依据；
- 二评“应哨”部门：将县区部门响应速度、重视程度、办理时长等纳入评价；
- 三评社会效果：将群众满意度作为重要评价指标，不断提高群众的获得感、幸福感和安全感。

## 6.3 抓实“三大板块”

### 6.3.1 基层党建

#### 6.3.1.1 “支部联支部”活动

### 6.3.1.1.1 优化支部班子

- 6.3.1.1.1.1 调整优化、改选重组机关企事业单位党支部，让优秀年轻党员通过竞争担任支部委员，选优配强党支部班子。
- 6.3.1.1.1.2 机关企事业单位党支部帮助结对党支部加强标准化规范化建设，建好“两委”班子，育好后备军。
- 6.3.1.1.1.3 村（社区）党支部为结对党支部的党员、干部提供调查研究、实践锻炼舞台，促使机关、企事业单位党员、干部锤炼作风、提升能力。

### 6.3.1.1.2 科学精准结对

- 6.3.1.1.2.1 坚持“全面参与、分类施策、常态长效”原则，组织机关企事业单位党支部与村（社区）党支部精准结对。
- 6.3.1.1.2.2 市直机关企事业单位采取“单位联社区、支部联网格”的方式，所属党支部与中心城区社区网格党支部“一对一”结对。
- 6.3.1.1.2.3 各县区机关、企事业单位党支部与农村（社区）党支部，按照强弱搭配的原则结对。

### 6.3.1.1.3 开展共建活动

推行“1+N”模式，以“主题党日”为主要载体，每月至少联合开展一次主题党日活动，将文明创建、应急疏散演练、“饺子宴”等N项阶段性重点工作纳入共建活动，半年动态调整一次，通过反复强化，让重点任务成为习惯、长期坚持。

### 6.3.1.2 “五星”支部创建

#### 6.3.1.2.1 农村

- 6.3.1.2.1.1 设立产业兴旺星、生态宜居星、平安法治星、文明幸福星、支部过硬星，建立健全“党员联户、干部包片、支部会商”、“村报告、乡处理、县办结”、“双绑”、派驻、奖励等机制。
- 6.3.1.2.1.2 明确村“两委”成员包星责任：
- 党组织书记（村委会主任）抓产业兴旺星创建；
  - 组织委员抓支部过硬星创建；
  - 宣统委员抓文明幸福星创建；
  - 综治主任抓平安法治星创建；
  - 环保主任抓生态宜居星创建。

#### 6.3.1.2.2 社区

- 6.3.1.2.2.1 设立共建共享星、平安法治星、幸福和谐星、宜业兴业星、支部过硬星，健全网格化管理、党建联建、职业化推进、整改整顿、奖励等机制。
- 6.3.1.2.2.2 明确社区“两委”成员包星责任：
- 党组织书记（居委会主任）抓共建共享星创建；
  - 组织委员抓支部过硬星创建；
  - 纪检委员抓宜业兴业星创建；
  - 宣统委员、环保主任抓幸福和谐星创建；
  - 综治主任、物业主任抓平安法治星创建。

### 6.3.1.3 “基层治理标兵”评选

6.3.1.3.1.1 评选主体分为村（社区）党组织书记、纪检（组织）委员、宣统委员、综治主任、环保主任、物业主任、专职网格员、基层民警或辅警等类别，围绕讲政治素质过硬、抓治理业绩突出、敢担当善解难题、懂政策会宣传、服务意识强等方面，采取“推荐提名+考核比选+研究确定”方式，设置个人自荐、乡镇（街道）初审、部门联审、业绩核查、素能比武、研究确定等评选流程，规范“基层治理标兵”评选程序及标准。

6.3.1.3.1.2 对于获得“基层治理标兵”称号的基层党员干部，实行五项赋能激励政策：

- 优先纳入“两优一先”表彰对象；
- 符合条件的，优先推荐为定向考录（聘）乡镇（街道）机关公务员和事业单位工作人员报考人选；
- 当年免费体检1次；
- 组织一次集中学习培训；
- 获评后自次月起，一年内基本报酬每月增加500元，由县区财政保障。

6.3.1.3.1.3 开展“基层治理标兵”宣讲活动，从“基层治理标兵”中优中选优，通过层层遴选、试听试看、组织培训等环节，组建市级“基层治理标兵”宣讲团，开展巡回宣讲。

## 6.3.2 文明实践

### 6.3.2.1 “三星文明户”评选

#### 6.3.2.1.1 设置“三星”

6.3.2.1.1.1 按照简单易懂好操作的原则，设置“三颗星”：

- “干净整洁星”：是“五净一规范”，即屋里净、屋外净、厨房净、厕所净、个人卫生净，物品摆放规范；
- “孝老友善星”：是孝老爱亲，夫妻互敬互爱，重视子女教育，家庭团结和睦；邻里之间关系和谐、互相帮助；
- “勤劳致富星”：是诚实守信，勤劳致富，脱贫户年人均收入达到1万元以上，一般农户年人均收入达到2万元以上。

6.3.2.1.1.2 农户只有同时得到“三颗星”，才能授予“三星文明户”。

#### 6.3.2.1.2 评选“三星”

6.3.2.1.2.1 按照“农户认领承诺、村级评议推荐、乡镇（街道）验收命名、县级动态管理、市级表彰鼓励”的程序，每季度评选“三星文明户”。

6.3.2.1.2.2 评选出的“三星文明户”纳入动态管理，以县区为单位，每年组织一次全面复查。

6.3.2.1.2.3 设置“一票否决”事项清单，出现负面清单所列情形之一的，取消“三星文明户”资格，一年内不得再次参评。

#### 6.3.2.1.3 赋能“三星”

6.3.2.1.3.1 对评选出的“三星文明户”，以县区为单位，统一颁发荣誉牌，并赋予“四免一优先”优惠政策：

- 享受5万至15万元免抵押担保、最低优惠利率信用贷款；
- 家庭50周岁以上人员免费乘坐公交；
- 全家免旅游景点门票；
- 家庭50周岁以上人员免费体检；
- 在医院、车站设置“三星文明户”窗口，看病、买票优先。

6.3.2.1.3.2 各项优惠政策实行免申即享，“三星文明户”家庭成员可凭本人社保卡享受优惠政策。

### 6.3.2.2 “饺子宴”活动

#### 6.3.2.2.1 目的

“饺子宴”活动，是在农村地区组织老年人、留守妇女等，通过一起包饺子、吃饺子等形式，弘扬孝善敬老传统美德，营造关爱老人、共建和谐的社会氛围。

#### 6.3.2.2.2 组织实施

仅在农村开展，除特殊情况外，每月一次，由包村乡镇干部全程参与并主持所联系村“饺子宴”活动，村“两委”干部具体负责活动统筹安排、组织实施和安全保障等工作。

#### 6.3.2.2.3 参与主体

邀请全村60周岁以上在家老人参与，发动留守妇女、青年志愿者、返乡大学生、“双报到”党员等群体为“饺子宴”活动服务，组织“支部联支部”结对党支部带资源、带人员、带服务参与，不断扩大影响力和覆盖面。

#### 6.3.2.2.4 活动内容

丰富活动载体，为当月过生日的老人过集体生日，唱生日歌、吃蛋糕，给老人免费理发，组织广场舞等活动，提升活动的新鲜感、参与度。将“饺子宴”活动与政策宣讲、法律援助、健康体检等志愿服务活动相结合，在寓教于乐中组织群众、宣传群众、凝聚群众。

#### 6.3.2.2.5 支持保障

由村“两委”干部加强与外出成功人士、爱心企业、能人乡贤沟通交流，动员引导其为“饺子宴”活动提供资金支持，条件成熟的还可设立孝善基金。利用新时代文明实践站、文化广场、村小学等作为场地，确保活动有资金、有场地。

### 6.3.2.3 推进移风易俗

#### 6.3.2.3.1 制定村规民约

坚持程序合法、内容具体、合乎民意，制定修订村规民约，充分发挥村规民约劝善惩恶、广教化、厚风俗作用，实现优秀传统文化与现代治理元素的有机融合。

#### 6.3.2.3.2 建立健全“五会”组织

充分发挥村规民约和村民议事会、道德评议会、红白理事会、禁毒禁赌会、孝善理事会“一约五会”作用，以村民议事会解决民生实事、以道德评议会弘扬善心善行、以红白理事会整治不良习俗、以禁毒禁赌会预防不良风气，提升群众“主人翁”地位，形成有事大家商、困难大家帮、村庄大家管的基层自治新格局。

### 6.3.3 平安建设

#### 6.3.3.1 创建内容

6.3.3.1.1 “零上访”是指凡涉及群众利益的矛盾纠纷和信访问题，在村（社区）、企事业单位层级能解决的，就地及时化解，事权不在本级的，通过组织程序、干部下访或代办方式及时解决。

6.3.3.1.2 “零事故”是指不发生生产安全事故和其他安全事故；“零案件”是指不发生刑事案件和有重大影响的治安案件。

#### 6.3.3.2 创建主体

平安村（社区）创建主体是行政村和社区；平安企事业单位的创建主体是学校、幼儿园、科研机构、医院、景区、商场、市场、厂矿、车站、机场、大中小型企业以及生产和营业网点等基层单位；其中有经营活动上规模的企业作为独立主体参加创建，沿街商铺、个体工商户、生产和营业网点纳入所在地村（社区）创建。

#### 6.3.3.3 创建机制

健全摸底排查、台账管理、定期研判、分析预警、督察督办等“五项机制”，开展信访矛盾大化解、安全隐患大排查、治安问题大防控等“三项行动”。

### 6.4 实施“督考一体”

#### 6.4.1 日常督查

整合党委、政府原有分散的督查职能，成立大督查办公室，围绕中央、省委重大决策部署和市委、市政府中心工作，聚焦重大决策督大事、重点任务督难事、群众利益督实事，采取“四不两直”，常态化开展督查，推动各项工作落实落地，为考评提供有效依据。

#### 6.4.2 考核考评

##### 6.4.2.1 总则

开展“三评两比一综合”考评，从工作实绩、责任担当、团结协作、领导能力、宗旨意识等“五个维度”，对干部的德才素质和实绩表现精准“画像”，做到一个干部一个“特写”，提升干部考核的科学性、全程性、精准性。

##### 6.4.2.2 三评

6.4.2.2.1 组织同级干部、中层干部、基层代表等三类评价主体对干部进行团结协作、领导能力、宗旨意识三个维度的民主测评。

6.4.2.2.2 一类评价主体只从一个维度对干部进行定性评价，分出“好中差”，即：

- 同级干部根据沟通协作、配合补台、集体观念等方面情况，从团结协作维度互相评价；
- 中层正职根据业务素质、工作方法、工作标准等方面情况，从领导能力维度进行评价；
- “两代表一委员”、服务对象根据群众观念、服务意识、履行职责等方面情况，从宗旨意识维度进行评价。

##### 6.4.2.3 两比

组织上级业务主管领导和县区党政正职采取排序的方式，评价干部工作实绩、责任担当两个维度的表现，即：

- 上级业务主管领导根据岗位职责、工作基础、实绩位次等方面情况，从工作实绩维度进行排序；
- 单位“一把手”根据敢于斗争、主动作为、担事担难等方面表现，从责任担当维度进行排序。

注：排序不能并列。

#### 6.4.2.4 一综合

6.4.2.4.1 将“三评”与“两比”结果与平时考核、市中心重点工作督导考评、奖励处分和考核组意见等结合起来进行印证，形成最终考评结果。

6.4.2.4.2 对排名倒数的干部进行履职调查，查明问题原因，如果确认不胜任现职，给予相应处理。

#### 6.4.3 结果运用

依据综合考评结果严格兑现奖惩，通过对领导干部“横向排名”、“双向换岗”，树立能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的鲜明导向，让能干事者有舞台、干成事者有奔头，充分调动干部干事创业、担当作为的积极性主动性。

### 7 工作机制

#### 7.1 组织推进机制

构建“市级统筹、县区负责、乡（镇、街道）村（社区）抓落实”的领导推进机制：

——市委发挥“前线指挥部”作用，加强顶层设计、系统设计、制度设计；

——县区党委发挥“前沿主阵地”作用，履行县区党委主体责任，抓统筹、聚合力，抓落实、创特色；

——乡镇（街道）党（工）委发挥“龙头”作用，抓党建、抓治理、抓服务；

——村（社区）党组织充分发挥战斗堡垒作用，组织群众、凝聚群众、服务群众。

#### 7.2 部门联动机制

党建引领基层治理工作是在市县党委的领导下，充分发挥市县各职能部门作用，强化协调联动，形成工作合力：

——市县党委办公室负责综合协调工作；

——组织部门负责基层党建、多维考评等工作；

——宣传部门负责文明实践工作；政法委负责平安建设工作；

——司法局负责“一支队伍管执法”改革工作；

——行政审批和政务信息管理局负责“政务服务就近办”改革工作；

——市委直属机关工委负责常态化开展“支部联支部”活动；

——社会治理中心负责数字赋能、网格化管理等工作；

——其他相关部门按照部门职责，落实好相关任务。

#### 7.3 宣传培训机制

7.3.1 建立健全党建引领基层治理宣传机制，充分发挥市、县媒体作用，用好报刊、广播、电视等传统媒体，用活微博、微信、抖音等新媒体，丰富宣传手段、提高宣传实效，多角度、全方位宣传、展示基层治理带来的变化，引导广大群众积极参与基层治理。

7.3.2 建立健全跟进培训机制，坚持“线上”“线下”结合、“请进来”“走出去”结合，市县乡三级联动，组织形式多样的集中培训和专题培训。

7.3.3 注重发挥市县两级职能部门的专业优势，按照上下级对口原则，由上级职能部门牵头，分类分领域对下级相关干部开展对口培训，实现对培训对象的全覆盖。

#### 7.4 激励保障机制

建立健全党建引领基层治理工作保障机制，将党建引领基层治理相关经费列入市县两级财政预算，包括市县社会治理中心运转保障、专职网格员工资补贴、“减县补乡”人员待遇保障、“基层治理标兵”赋能激励、三星文明户“四免一优先”政策落实保障等，为党建引领基层治理工作开展提供必要经费保障。

### 参 考 文 献

- [1] 《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》（2021年第21号）
- [2] 《中共中央国务院关于进一步推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》（2021年第7号）
- [3] 《中共河南省委、河南省人民政府关于加强和完善城乡社区治理的实施意见》
- [4] 《河南省乡村振兴责任制实施细则》
- [5] 《中共河南省委 河南省人民政府关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见》（豫发〔2021〕1号）
- [6] 《关于创建“五星”支部引领乡村治理的指导意见、关于创建“五星”支部引领城市基层治理的指导意见》（豫党建〔2022〕2号）
- [7] 《关于深化乡镇管理体制改革的若干意见》（豫办〔2022〕20号）