

# 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4月28日)

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。为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，夯实国家治理根基，现就加强基层治理体系和治理能力现代化提出如下意见。

## 一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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，建立健全基层治理体制机制，推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动，提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

(二)工作原则。坚持党对基层治理的全面领导，把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面。坚持全周期管理理念，强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。坚持因地制宜，分类指导、分步推进、分步实施，向基层放权赋能，减轻基层负担。坚持共建共治共享，建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。

(三)主要目标。力争用5年左右时间，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。在此基础上力争再用10年时间，基本实现基层治理体系和治理能力现代化，中国特色基层治理制度优势充分展现。

## 二、完善党全面领导基层治理制度

(一)加强党的基层组织建设，健全基层治理党的领导体制。把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举，把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒，使党建引领基层治理的作用得到强化和巩固。加强乡镇(街道)、村(社区)党组织对基层各类组织和各项工作的统一领导，以提升组织力为重点，健全在基层治理中坚持和加强党的领导的相关制度，涉及基层治理重要事项、重大问题都要由党组织研究讨论后按程序决定。积极推行村(社区)党组织书记通过法定程序担任村(居)民委员会主任、村(社区)“两委”班子成员交叉任职。注重把党组织推荐的优秀人选通过一定程序明确为各类组织负责人，确保依法把党的领导党的建设有关要求写入各类组织章程。创新党组织设置和活动方式，不断扩大党的组织覆盖

和工作覆盖，持续整顿软弱涣散基层党组织。推动全面从严治党向基层延伸，加强日常监督，持续整治群众身边的不正之风和腐败问题。

(二)构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇(街道)管理体制。深化基层机构改革，统筹党政机构设置、职能配置和编制资源，设置综合性内设机构。除党中央明确要求实行派驻体制的机构外，县直部门设在乡镇(街道)的机构原则上实行属地管理。继续实行派驻体制的，要纳入乡镇(街道)统一指挥协调。

(三)完善党建引领的社会参与制度。坚持党建带群建，更好履行组织、宣传、凝聚、服务群众职责。统筹基层党组织和群团组织资源配置，支持群团组织承担公共服务职能。培育扶持基层公益性、服务性、互助性社会组织。支持党组织健全、管理规范的社会组织优先承接政府转移职能和服务项目。搭建区域化党建平台，推行机关企事业单位与乡镇(街道)、村(社区)党组织联建共建，组织党员、干部下沉参与基层治理、有效服务群众。

## 三、加强基层政权治理能力建设

(一)增强乡镇(街道)行政执法能力。加强乡镇(街道)党(工)委对基层政权建设的领导。依法赋予乡镇(街道)综合管理权、统筹协调权和应急处置权，强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权。根据本地实际情况，依法赋予乡镇(街道)行政执法权，整合现有执法力量和资源。推行乡镇(街道)行政执法公示制度，实行“双随机、一公开”监管模式。优化乡镇(街道)行政区划设置，确保管理服务有效覆盖常住人口。

(二)增强乡镇(街道)为民服务能力。市、县政府要规范乡镇(街道)政务服务、公共服务、公共安全等事项，将直接面向群众、乡镇(街道)能够承接的服务事项依法下放。乡镇要围绕全面推进乡村振兴、巩固拓展脱贫攻坚成果等任务，做好农业产业发展、人居环境建设及留守儿童、留守妇女、留守老人关爱服务等工作。街道要做好市政市容管理、物业管理、流动人口服务管理、社会组织培育引导等工作。加强基层医疗卫生机构和乡村卫生健康人才队伍建设。优化乡镇(街道)政务服务流程，全面推进一窗式受理、一站式办理，加快推行域通办，逐步推行跨区域办理。

(三)增强乡镇(街道)议事协商能力。完善基层民主协商制度，县级以上党委和政府围绕涉及群众切身利益的事项确定乡镇(街道)协商重点，由乡镇(街道)党(工)委主导开展议事协商，完善座谈会、听证会等协商方式，注重发挥人大代表、政协委员作用。探索建立社会公众列席乡镇(街道)有关会议制度。

(四)增强乡镇(街道)应急管理能力和水平。强化乡镇(街道)属地责任和相应职权，构建多方参与的社会动员响应体系。健全基层应急管理组织体系，细化乡镇(街道)应急预案，做好风险研判、预警、应对等工作。建立统一指挥的应急管理队伍，

加强应急物资储备保障。每年组织开展综合应急演练。市、县政府要指导乡镇(街道)做好应急准备工作，强化应急状态下对乡镇(街道)人、财、物支持。

(五)增强乡镇(街道)平安建设能力。坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强乡镇(街道)综治中心规范化建设，发挥其整合社会治理资源、创新社会治理方式的平台作用。完善基层社会治安防控体系，健全防范涉黑涉恶长效机制。健全乡镇(街道)矛盾纠纷一站式、多元化解机制和心理疏导服务机制。

## 四、健全基层群众自治制度

(一)加强村(居)民委员会规范化建设。坚持党组织领导基层群众性自治组织的制度，建立基层群众性自治组织法人备案制度，加强集体资产管理。规范撤销村民委员会改设社区居民委员会的条件和程序，合理确定村(社区)规模，不盲目求大。发挥村(居)民委员会下设的人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会作用，村民委员会应设妇女和儿童工作等委员会，社区居民委员会可增设环境和物业管理等委员会，并做好相关工作。完善村(居)民委员会成员履职承诺和述职制度。

(二)健全村(居)民自治机制。强化党组织领导把关作用，规范村(居)民委员会换届选举，全面落实村(社区)“两委”班子成员资格联审机制，坚决防止政治上的两面人，受过刑事处罚、存在“村霸”和涉黑涉恶及涉及宗族恶势力等问题人员，非法宗教与邪教的组织者、实施者、参与者等进入村(社区)“两委”班子。在基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，拓宽群众反映意见和建议的渠道。聚焦群众关心的民生实事和重要事项，定期开展民主协商。完善党务、村(居)务、财务公开制度，及时公开权力事项，接受群众监督。强化基层纪检监察组织与村(居)务监督委员会的沟通协作、有效衔接，形成监督合力。

(三)增强村(社区)组织动员能力。健全村(社区)“两委”班子成员联系群众机制，经常性开展入户走访。加强群防群治、联防联控机制建设，完善应急预案。在应急状态下，由村(社区)“两委”统筹协调本区域各类资源和力量，组织开展应急工作。改进网格化管理服务，依托村(社区)统一划分综合网格，明确网格管理服务事项。

(四)优化村(社区)服务格局。市、县政府要规范村(社区)公共服务和代办政务服务事项，由基层党组织主导整合资源为群众提供服务。推进城乡社区综合服务设施建设，依托其开展就业、养老、医疗、托幼等服务，加强对困难群体和特殊人群关爱照护，做好传染病、慢性病防控等工作。加强综合服务、兜底服务能力建设。完善支持社区服务业发展政策，采取项目示范等方式，实施政府购买社区服务，鼓励社区服务机构与市场主体、社会力量合作。开展“新时代新社区新生活”服务质量提升活动，推进社区服务标准化。

## 五、推进基层法治和德治建设

(一)推进基层治理法治建设。提升基层党员、干部法治素养，引导群众积极参与、依法支持和配合基层治理。完善基层公共法律服务体系，加强和规范村(居)法律顾问工作。乡镇(街道)指导村(社区)依法制定村规民约、居民公约，健全备案和履行机制，确保符合法律法规和公序良俗。

(二)加强思想道德建设。培育践行社会主义核心价值观，推动习近平新时代中国特色社会主义思想进社区、进农村、进家庭。健全村(社区)道德评议机制，开展道德模范评选表彰活动，注重发挥家庭家教家风在基层治理中的重要作用。组织开展科学常识、卫生防疫知识、应急知识普及和诚信宣传教育，深入开展爱国卫生运动，遏制各类陈规陋习，抵制封建迷信活动。

(三)发展公益慈善事业。完善社会力量参与基层治理激励政策，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制，支持建立乡镇(街道)购买社会工作服务机制和设立社区基金会等协作载体，吸纳社会力量参加基层应急救援。完善基层志愿服务制度，大力开展邻里互助服务和互动交流，更好满足群众需求。

## 六、加强基层智慧治理能力建设

(一)做好规划建设。市、县政府要将乡镇(街道)、村(社区)纳入信息化建设规划，统筹推进智慧城市、智慧社区基础设施、系统平台和应用终端建设，强化系统集成、数据融合和网络安全保障。健全基层智慧治理标准体系，推广智能感知等技术。

(二)整合数据资源。实施“互联网+基层治理”行动，完善乡镇(街道)、村(社区)地理信息等基础数据，共建全国基层治理数据库，推动基层治理数据资源共享，根据需要向基层开放使用。完善乡镇(街道)与部门政务信息系统数据资源共享交换机制。推进村(社区)数据资源建设，实行村(社区)数据综合采集，实现一次采集、多方利用。

(三)拓展应用场景。加快全国一体化政务服务平台建设，推动各地政务服务平台向乡镇(街道)延伸，建设开发智慧社区信息系统和简便应用软件，提高基层治理数字化智能化水平，提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能，让数据多跑路、群众少跑腿。充分考虑老年人习惯，推行适老化和无障碍信息服务，保留必要的线下办事服务渠道。

## 七、加强组织保障

(一)压实各级党委和政府责任。各级党委和政府要加强对基层治理的组织领导，完善议事协调机制，强化统筹协调，定期研究基层治理工作，整体谋划城乡社区建设、治理和服务，及时帮助基层解决困难和问题。加强对基层治理工作成效的评估，评估结果作为市、县级党政领导班子和领导干部考核，以及党委书记抓基层党建述职评议考

核的重要内容。市、县级党委和政府要发挥一线指挥部作用，乡镇(街道)要提高抓落实能力。组织、政法、民政等部门要及时向党委会和政府提出政策建议。

(二)改进基层考核评价。市、县级党委和政府要规范乡镇(街道)、村(社区)权责事项，并为权责事项以外委托工作提供相应支持。未经党委和政府统一部署，各职能部门不得将自身权责事项派交乡镇(街道)、村(社区)承担。完善考核评价体系和激励办法，加强对乡镇(街道)、村(社区)的综合考核，严格控制考核总量和频次。统筹规范面向基层的督查检查，清理规范工作台账、报表以及“一票否决”、签订责任状、出具证明事项、创建示范等项目，切实减轻基层负担。做好容错纠错工作，保护基层干部干事创业的积极性。

(三)保障基层治理投入。完善乡镇(街道)经费保障机制，进一步深化乡镇(街道)国库集中支付制度改革。编制城乡社区服务体系规划，将综合服务设施建设纳入国土空间规划，优化以党群服务中心为基本阵地的城乡社区综合服务设施布局。各省(自治区、直辖市)要明确乡镇(街道)、村(社区)的办公、服务、活动、应急等功能面积标准，按照有关规定采取盘活现有资源或新建等方式，支持建设完善基层阵地。

(四)加强基层治理队伍建设。充实基层治理骨干力量，加强基层党务工作者队伍建设。各级党委要专门制定培养规划，探索建立基层干部分级培训制度，建好用好城乡基层干部培训基地和在线培训平台，加强对基层治理人才的培养使用。推进编制资源向乡镇(街道)倾斜，鼓励从上往下跨层级调剂使用行政和事业编制。严格执行乡镇(街道)干部任期调整、最低服务年限等规定，落实乡镇机关企事业单位工作人员乡镇工作补贴政策。建立健全村(社区)党组织书记后备人才库，实行村(社区)党组织书记县级党委组织部备案管理。研究制定加强城乡社区工作者队伍建设政策措施，市、县政府要综合考虑服务居民数量等因素制定社区工作者配备标准；健全社区工作者职业体系，建立岗位薪酬制度并完善动态调整机制，落实社会保险待遇，探索将专职网格员纳入社区工作者管理。加强城乡社区服务人才队伍建设，引导高校毕业生等从事社区工作。

(五)推进基层治理创新。加快基层治理研究基地和智库建设，加强中国特色社会主义基层治理理论研究。以市(地、州、盟)为单位开展基层治理示范工作，加强基层治理平台建设，鼓励基层治理改革创新。认真总结新冠肺炎疫情防控经验，补齐社区防控短板，切实巩固社区防控阵地。完善基层治理法律法规，适时修订《中华人民共和国城市居民委员会组织法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》，研究制定社区服务条例。

(六)营造基层治理良好氛围。选树表彰基层治理先进典型，推动创建全国和谐社区。做好基层治理调查统计工作，建立基层治理群众满意度调查制度。组织开展基层治理专题宣传。

(新华社北京7月11日电)

# 统筹指导构建新发展格局 推进种业振兴 推动青藏高原生态环境保护和可持续发展

(上接第1版)更不能为了出政绩不顾条件什么都想干。要强化底线思维，有效防范应对重点领域潜在风险，守住新发展格局的安全底线。

会议指出，近些年，我国种业发展有了很大进步，为粮食和重要农产品稳产保供作出了重要贡献，但种业发展基础仍不牢固，保障种源自主可控比过去任何时候都更加紧迫，粮食安全这根弦比过去任何时候都要绷得更紧。

会议强调，要牢牢种质资源基础，做好资源普查收集、鉴定评价工作，切实保护好、利用好。要加强基础性前瞻性研究，加快实施农业生物育种重大科技项目，开展种源关键核心技术攻关，扎实推进南繁硅谷等创新

基地建设。要强化企业创新主体地位，加强知识产权保护，优化营商环境，引导资源、技术、人才、资本等要素向重点优势企业集聚。要综合运用法律、经济、技术、行政等多种手段，推行全链条、全流程监管，对假冒伪劣、套牌侵权等突出问题要重拳出击，让侵权者付出沉重代价。要加强组织领导，明确各级党委和政府责任，做好长远规划，给予长期稳定支持，加大统筹协调，避免重复建设。

会议指出，党的十八大以来，我们全面开展西藏生态安全屏障、三江源、祁连山等重点区域生态保护修复，加大生态保护补偿和转移支付力度，加快青藏高原基础设施建设和脱贫攻坚，有效遏制了青藏高原生态恶化趋势，促进了区域持续稳定和快

速发展。

会议强调，要坚持保护优先，把生态环境保护作为区域发展的基本前提和刚性约束，坚持山水林田湖草沙冰系统治理，严守生态安全红线。要坚持绿色发展，立足青藏高原特有资源禀赋，找准适宜的发展模式，大力发展高原特色产业，积极培育新兴产业，走出一条生态友好、绿色低碳、具有高原特色的高质量发展之路。要坚持以人民为中心，统筹解决好群众关心的就业、收入分配、教育、医疗、养老等问题，引导各族群众树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观，铸牢中华民族共同体意识。要坚持守好底线，妥善处理防范化解涉及国家安全的各类风险，切实维护边疆安宁和团结

发展的良好局面。

会议指出，党的十八大以来，我们先后部署设立21个自由贸易试验区，形成了覆盖东西南北中的试点格局，推出了一大批高水平制度创新成果，建成了一批世界领先的产业集群，为高质量发展作出了重要贡献。要深入推进高水平制度型开放，赋予自由贸易试验区更大改革自主权，加强改革创新系统集成，统筹开放和安全，及时总结经验并复制推广，努力建成具有国际影响力和竞争力的自由贸易园区，发挥好改革开放排头兵的示范引领作用。

中央全面深化改革委员会委员出席会议，中央和国家机关有关部门负责同志列席会议。

(上接第1版)掌握科学的思想方法和工作方法，善于把握趋势、吃透问题，提出具体系统的解决方案，不断提高能力水平。要把项目建设作为大赛场、练兵场，推动广大干部在抓项目中淬炼思想、提升本领、锻造作风。

王凯指出，各地各部门要牢固树立“项目为王”鲜明导向，在全省上下迅速形成大抓项目、抓大项目、抓好项目的浓厚氛围。要开展精准招商，提高招商质量，强化跟踪落地，集中签约一批；提高审批效率，优化用地供给，拓宽融资渠道，集中开工一批；强服务、促在建，疏堵点、促复工，抓配套、促达产，集中投产一批。围绕“三个一批”，要做到“五个突出”：突出抓好项目前期工作，加强重大项目库建设，设立专门项目服务机构，提高项目成熟度。突出开发区主阵地、主战场、主引擎作用，规范开发区体系、标准及考核办法，完善功能定位、明确主导产业，推行“管委会+公司”运行模式，激励开发区提档升级、争先进阶。突出绿色低碳循环，严格控制“两高一危”项目，推进资源型产业材料化转型、循环化发展，支持各地建设国家循环经济示范区。突出统筹协调，常态化开展集中开工、观摩点评、现场督导，每月通报签约落地率、项目开工率、投资完成率。突出考核问效，对推进快、服务优、成效好的部门和市县予以激励，对推进不力的提醒约谈，对弄虚作假的严肃问责。

省辖市、济源示范区和各县(市、区)设分会场，同步举行“三个一批”活动。市委书记陈天富、市委副书记、代市长韩春晓，市领导谷中奇、姚军柱、杨辉星、张平怀、焦慧娟、郝振军、韩国国及相关单位负责同志在汝州分会场参加会议。