

# 中共北京市委 北京市人民政府

## 关于加强基层治理体系和治理能力现代化

### 建设的实施意见

(2022年5月21日)

为深入贯彻落实《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,加快推进本市基层治理体系和治理能力现代化建设,结合实际,提出如下实施意见。

#### 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,深入贯彻习近平总书记对北京一系列重要讲话精神,紧紧围绕首都城市战略定位,以加强党对基层治理的全面领导为统领,以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点,以深化吹哨报到和接诉即办改革为牵引,以赋权增能、减负增效和体制机制创新为抓手,全面推进街道(乡镇)和城乡社区治理,推动党建引领、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,为加强“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平,建设国际一流的和谐宜居之都奠定坚实基础。

(二)工作原则。坚持党建引领,把党的领导贯穿基层治理的全过程、各方面。坚持以人民为中心,聚焦“七有”要求和“五性”需

求,不断增进人民福祉。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、分层推进、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。到2025年,率先形成党组织统一领导、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,基本建立权责明晰、协同有序、简约高效、常态化管理与应急管理动态衔接的基层治理体制机制。党建引领基层治理机制更加完善、基层政权更加坚强有力、基层群众自治更加充满活力、基层公共服务更加精准高效、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,群众获得感、幸福感、安全感显著增强。在此基础上再用10年时间,率先实现基层治理体系和治理能力现代化,具有首都特色的基层治理制度更加成熟定型、优势充分展现。

## 二、完善党全面领导基层治理制度

(一)突出政治引领,全面提升基层党组织的领导力。把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒,强化对基层各类组织和各项工作的统一领导,健全对地区治理重点工作的领导体制机制,严格落实基层党建工作责任制,提升抓党建、抓治理、抓服务的能力。推动全面从严治党向基层延伸,持续整顿软弱涣散基层党组织。加大基层巡察力度,完善民生领域损害群众利益问题治理机制,持续整治群众身边的不正之风和腐败问题。

(二)突出组织引领,全面提升基层党组织的组织力。完善党组织统一领导的基层治理组织架构,推动党的组织和工作向小区、楼门、院落、管理网格等治理单元延伸,向业主委员会(物业管理委员会)、物业服务企业、社区社会组织等治理主体覆盖,把新就业群体纳入基层治理体系。积极推行社区(村)党组织书记通过法定程序担任居(村)民委员会主任、社区(村)“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和党的建设有关要求写入各类组织章程。

(三)突出能力引领,全面提升基层党组织的号召力。实施新时代基层干部主题培训计划,提升基层干部开展基层治理和群众工作的本领。推进社区书记工作室规范化建设,实施村书记“头雁工程”,培养一批专业化基层治理人才。充分发挥基层党组织做好群众工作、化解各类矛盾、加强社会治理、促进和谐稳定的能力优势,引领基层各类组织在协调各方利益关系中掌握协商方法、提高协商能力。

(四)突出机制引领,全面提升基层党组织的凝聚力。健全党建引领的社会参与机制,深化党建带群建工作,完善群团组织参与基层治理的方式和路径,更好履行组织、宣传、凝聚、服务群众职责。加强基层党群服务中心建设,夯实基层党建和基层治理实体支撑。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。深化区域化党建工作,充分发挥基层党建工作协调委员会在统筹协调、整合资源等方面的作用。完善“双报到”和

干部下沉常态化机制,加强督导考核。健全区域内各类单位常态化沟通协商机制,推动在京中央单位、科研院所、各类企业和驻京部队等参与辖区治理。

### 三、深化吹哨报到和接诉即办改革

(一)以赋能增效为重点巩固吹哨报到工作机制。全面落实《北京市街道办事处条例》,持续优化工作机制、职能配置和编制资源,健全党委领导、党政统筹、简约高效的街道(乡镇)管理体制,完善吹哨报到运行流程和考核评价机制,厘清权责边界,提高“吹哨”精准度,增强“报到”实效性。落实街道(乡镇)对继续实行派驻体制机制机构的工作考核以及对派驻机构主要负责同志的任免建议权,强化街道(乡镇)属地统筹协调、指挥调度能力。坚持大抓基层、到一线解决问题导向,持续向街道(乡镇)赋能,统筹整合各类城市管理力量在街道(乡镇)汇聚下沉,形成解决基层治理难题的工作合力。

(二)以群众满意为目标完善接诉即办工作机制。深入实施《北京市接诉即办工作条例》,强化各级党委对接诉即办工作的组织领导,完善接诉即办各项工作制度、流程和规范,依法保障诉求人权利,及时回应群众关切,为公众参与基层治理、公共政策制定等提供信息和有效途径。健全诉求办理工作机制和接诉即办考评机制,加强考评结果综合运用,加大专项监督力度,形成有效解决群众诉求热点、治理难点的自动响应机制,解决好群众的急难愁盼问题。

(三)以源头治理为导向健全主动治理工作机制。坚持新时代群众路线,充分发挥接诉即办主抓手作用,用好民生大数据,推动“七有”“五性”监测评价向街道(乡镇)延伸。完善“每月一题”机制,聚焦群众诉求集中的高频、共性问题,加强季节性等问题的分析预判,推动多方联动解决跨部门、跨区域问题。开展治理类街道(乡镇)整治提升,在政策、项目和资源等方面给予支持。总结固化主动治理实践经验,实现接诉即办与主动治理有机衔接并向未诉先办深化。

#### **四、加强基层政权治理能力建设**

(一)增强街道(乡镇)行政执法能力。依法保障街道(乡镇)行使综合管理、统筹协调、应急处置等职权,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。科学合理划分条块事权、理顺职责关系,完善街道(乡镇)职责清单,推进依法依规履职,精准匹配人、财、物等资源,加强街道(乡镇)综合执法队伍建设。深化城市协管员队伍管理体制机制改革,完善市级统筹、区级管理、街乡使用、部门指导的管理机制,提升规范化管理水平。落实街道办事处设立标准,推动城市化成熟地区的乡镇向街道转制,推进街道(乡镇)规模优化调整,形成规模适度、管理科学、服务高效的基层行政区划格局。

(二)增强街道(乡镇)为民服务能力。规范街道(乡镇)政务服务、公共服务、公共安全等事项,将直接面向群众、街道(乡镇)能够承接的服务事项依法下放。增强党群服务中心为民服务功能,完

善基层政务服务体系建设,实施服务事项标准化、清单式管理。加强智慧政务服务平台建设,实现政务服务事项“全程网办”“全城通办”。街道要做好市政市容管理、物业管理、生活垃圾分类管理、背街小巷环境整治提升、流动人口服务管理、社会组织培育引导等工作。乡镇要围绕全面推进乡村振兴战略各项任务,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。完善基层医疗卫生机构建设标准,多渠道加强乡村医疗卫生队伍建设。

(三)增强街道(乡镇)议事协商能力。完善基层民主协商制度,各区党委和政府要围绕涉及群众切身利益的事项确定街道(乡镇)协商重点,由街道党工委、乡镇党委主导开展议事协商。创新议事协商方式方法,注重发挥辖区人大代表、政协委员在基层民主协商中的作用。探索建立社会公众列席街道(乡镇)有关会议制度。开展街道(乡镇)协商试点建设,完善街道(乡镇)与社区(村)协商联动机制,强化协商成果落实和反馈评价,增强基层协商实效。

(四)增强街道(乡镇)应急管理能力。强化街道(乡镇)属地责任和相应职权,完善多方参与的社会动员响应体系,建立统一指挥的基层应急管理队伍。健全基层应急管理组织体系,细化街道(乡镇)应急预案,做好风险研判、预警、应对等工作。每年组织开展综合应急演练。建立街道(乡镇)应急物资储备制度。强化应急状态下对街道(乡镇)人、财、物的支持。

(五)增强街道(乡镇)平安建设能力。加强街道(乡镇)综治中心实战化平台建设,推进与吹哨报到、接诉即办和网格化服务管理体系有机衔接。完善基层社会治安防控体系,健全防范涉黑涉恶长效机制,加强技防立体化、信息化、智能化应用。坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全街道(乡镇)矛盾纠纷一站式、多元化解机制,充分发挥街道(乡镇)司法所和人民调解委员会作用,着力将矛盾纠纷化解在基层。健全基层社会心理服务体系,完善心理疏导服务机制,建立社会心态监测机制,培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

## 五、健全基层群众自治制度

(一)加强居(村)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,落实居(村)民委员会特别法人制度,全面推行基层群众性自治组织法人备案制度,加强集体资产管理。稳妥推进条件成熟的村民委员会改设居民委员会工作,优化调整社区规模。推动居(村)民委员会组织体系建设。对于需要由社区(村)协助政府办理的事项,注重发挥居(村)民委员会下设的委员会作用,相关部门做好政策、资金、技术等保障工作。实施居(村)民委员会成员履职承诺和述职制度。

(二)健全居(村)民自治机制。规范居(村)民委员会换届选举,提高居民委员会直接选举或户代表选举方式的比例,坚持“五好、十不能”资格条件标准,全面落实社区(村)“两委”班子成员资格联审机制,坚决防止政治上的两面人,受过刑事处罚和存在“村

霸”、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、参与者等进入社区(村)“两委”班子。聚焦群众关心的民生实事和重要事项,定期开展民主协商。健全常态化城乡社区议事协商机制,推动议事协商向小区、楼门、院落等延伸覆盖。健全党建引领下的物业管理协商共治机制,引导业主委员会规范运作,有效发挥业主委员会(物业管理委员会)作用。完善党务、居(村)务、财务公开制度,明确公开事项清单。制定实施村级“小微”权力清单,规范各类村级事务权力。加强居(村)务监督委员会建设,强化与基层纪检监察组织的沟通协作、有效衔接,形成监督合力。

(三)增强社区(村)组织动员能力。健全社区(村)“两委”班子成员联系群众机制,全面推行“全岗通”、首问负责、常态化走访等制度,及时响应服务居(村)民。加强群防群治、联防联控机制建设,建立健全风险隐患和重大突发事件排查、发现、报告制度。健全社区(村)应急动员机制,加强应急志愿者队伍建设,开展经常性的应急志愿服务活动。在应急状态下,由社区(村)“两委”统筹调配本区域各类资源和力量,组织开展应急工作。

(四)优化社区(村)服务格局。推动社区服务站改革,规范社区(村)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。加强综合服务、兜底服务能力建设。增强居(村)民自我服务功能,优化互助服务机制。建设高质量的城乡社区综合服务设施,依托其开展就业、养老、医疗、托育等服务,加强



对困难群体和特殊人群的关爱照护,做好传染病、慢性病防控等工作。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,推动建设一站式社区商业便民服务综合体。推进社区管理和 service 标准化,开展“新时代新社区新生活”服务质量大提升活动。

## 六、推进基层法治和德治建设

(一)推进基层治理法治建设。大力宣传普及基层治理相关政策法规,经常性开展基层党员、干部法治教育培训,提升法治素养和依法履职能力。深入推进民主法治示范社区(村)创建活动,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,深化社区(村)法律顾问工作机制,促进法律服务资源向农村地区延伸覆盖,增强基层法律服务实效。按照法定程序推进涉居(村)民委员会相关法规文件修订工作。充分发挥居民公约、村规民约在基层治理中的作用,健全备案和履行机制,确保符合法律法规和公序良俗。

(二)加强思想道德和精神文明建设。培育和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。加强新时代公民道德建设,将家庭家教家风建设纳入首都精神文明建设总体布局,健全社区(村)道德评议机制,开展道德模范选树表彰活动,发挥“北京榜样”示范引领作用。落实《北京市文明行为促进条例》,加大表彰奖励和联合惩戒力度。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。弘扬中华优秀传统文化,用好北京冬奥文化遗产,大力营造新时代首都精神文明新风尚。

(三)筑牢基层思想文化阵地。加强新时代文明实践中心、所、站建设,更好发挥思想引导、道德教化、文明洗礼、文化熏陶等作用。加强基层综合文化设施建设,完善居住区公共文化设施配套指标实施机制。探索在街区更新、城乡社区精神文明建设中引入创意元素、文化力量,打造多样化基层公共文化空间,培育形成历史与现代交融、区域特色彰显、富有生机活力的城市街区文化。

## **七、提升基层治理精细化、智慧化水平**

(一)完善网格化工作体系。加强网格化服务管理平台建设,健全问题发现、研判预警、指挥调度、督办处置、考核评价等功能,发挥网格化在基层治理中的基础性作用。推动制定单元网格划分地方标准,依托社区(村)划分治理网格,加快基层治理多网融合发展。优化网格化运行机制,统筹网格内各类管理和服务事项,完善单元网格基础功能,推进12345市民服务热线和网格管理联动贯通,构建以诉求解决、主动服务和群防群治为重点的综合化网格工作模式。加强网格员队伍建设,将街巷长、城市协管员、小巷管家等作为专职网格员纳入网格化服务管理平台,建立健全专兼职相结合的网格员队伍体系。

(二)推进基层治理智慧化。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。推广智能感知等技术应用。

实施“互联网+基层治理”行动，整合部署在社区(村)的信息系统，加快推进“一库、两平台”建设，实现数据赋能基层治理。依托市级大数据资源平台，规范基层信息数据采集和核查，构建以人、地、事、物、组织为主要内容的城乡社区基础信息库。开发拓展基层智慧化应用场景，搭建共建共享的区域化党建、社区(村)服务管理平台和互动交流平台。探索建立实有人口居住地登记管理制度。加强基础数据共享，建立健全向社区(村)推送数据机制。推行适老化和无障碍信息服务，开展科技惠老活动，帮助老年人融入数字社会，保留必要的线下办事服务渠道。

(三)提升基础设施智能化水平。推动大数据、区块链、人工智能等现代科技与基层治理深度融合，合理规划布设社区(村)智慧零售终端、智能快件箱等智能末端配送设施。鼓励和引导各类市场主体参与社区(村)信息基础设施建设，加快实现5G网络、千兆光网、新型城域物联专网等在社区(村)的深度覆盖。推进社区(村)市政基础设施智能化改造和安防、消防系统智能化建设，推动门禁管理、停车管理、高空抛物监测等设施智能化升级。

## **八、支持引导社会力量参与基层治理**

(一)健全“五社联动”机制。完善社会力量参与基层治理激励政策，建立社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制。加强基层社会工作服务体系和能力建设，推进街道(乡镇)社会工作服务平台全覆盖，完善街道(乡镇)购买社会工作服务机制，设立社会工作相关基金支持基层治理。完善社会工

作专业人才职业水平评价体系,发展社区(村)社会工作人才队伍,增强社会工作的发展活力。

(二)推动社会组织协同治理。落实政府向社会组织购买服务相关政策,引导和激励社会组织参与基层治理,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。加快培育发展公益性、服务性、互助性社会组织,推进社会组织更好参与基层治理,引导其就地开展服务。发挥社会组织服务孵化中心(基地)的平台支撑作用,加强相关政策、项目和资金的支持保障。依托社区社会组织联合会,畅通社区社会组织参与基层治理渠道,提升其服务承接能力和专业化水平,培育社区社会组织品牌。

(三)发展社区志愿服务。落实《北京市志愿服务促进条例》,完善志愿者星级评定、信用激励等配套政策措施。大力培育发展城乡社区志愿服务组织,发挥志愿服务工作站作用,健全志愿服务供需对接、组织和保障等机制,构建参与广泛、形式多样、成效明显的常态化志愿服务体系。加强城乡社区志愿服务人才队伍建设,强化志愿服务品牌建设,动员志愿者积极参与社区治理、便民服务、养老助残、扶危济困、平安建设、矛盾调解、环境卫生整治、疫情防控、垃圾分类、消防宣传等志愿服务活动。

(四)鼓励引导社会资本参与。充分发挥政府统筹引导作用,拓宽社会资本参与渠道,完善支持政策,创新激励机制,激发社会资本参与基层治理活力,提升社会服务保障能力。街道(乡镇)可依据相关政策法规通过委托或聘用等方式引入物业服务企业做好

兜底性物业服务工作。完善共建共享激励机制,持续推动党建引领辖区单位内部服务设施资源有序向居民开放。支持街道(乡镇)通过设立社区基金会(基金)、接受慈善捐赠等方式,引导社会资源支持城乡社区治理。

(五)激发居民群众参与热情。开展具有本地特色的楼门文化建设,通过协商自治、邻里互助、环境美化、公益慈善等活动,培育社区公共精神。开展邻里互助服务和互动交流,举办“社区邻里节”等主题活动,办好“多彩社区行”栏目,深化“回天有我”品牌建设,增强社区家园意识,打造居民生活共同体。

## 九、夯实基层治理基础保障

(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,强化市、区两级社会建设工作领导小组统筹协调作用,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,评估结果作为区、街道(乡镇)党政领导班子和领导干部考核评价,全面从严治党(党建)工作考核以及各级党(工)委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容。

(二)改进基层考核评价。全面落实街道(乡镇)职责规定和社区职责清单,明确村级组织工作职责,严格实施工作准入制度。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街道(乡镇)和社区(村)承担。统筹规范面向基层的督查检查考核,实施计划清单管理,严格履行报审程序,控制总量和频次,切实减

轻基层负担。实施以群众满意度为主要衡量标准的社区工作评价机制。做好容错纠错工作,保护基层干部干事创业的积极性。

(三)加大基层治理投入。完善街道(乡镇)经费保障机制,加强街道(乡镇)国库集中支付管理。加大市、区两级财政对社区(村)经费的支持保障力度。编制城乡社区服务体系建设规划,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。明确街道(乡镇)和社区(村)办公、服务、活动、应急等功能面积标准,推动城市疏解腾退空间优先用于补充公共服务设施、改善居民生活条件等;对于条件允许的新建小区逐步按最小规模 500 平方米配置社区办公服务用房,夯实基层服务管理阵地。

(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。健全基层干部分级培训制度,加强对基层治理人才的培养使用。强化编制资源统筹,鼓励从上往下跨层级调剂使用行政和事业编制,推进编制资源向街道(乡镇)倾斜。严格执行街道(乡镇)党政领导班子成员任期调整、最低服务年限等规定,保持街道(乡镇)党政正职任期内相对稳定,落实乡镇工作补贴政策,完善村干部待遇保障机制。加强社区工作者职业体系建设,加大教育培训力度,完善薪酬待遇调整机制,推动从优秀城乡社区党组织书记和优秀城乡社区工作者中定向招录公务员和招聘事业编制人员。加强城乡社区服务人才队伍建设,引导高校毕业生、退役军人到城乡社区就业创业,增强社区工作者队伍的

活力。

(五)推进基层治理创新。充分发挥首都高端智库优势,建立基层治理研究基地,以区为单位开展基层治理示范工作,实施基层治理“领航计划”,探索建立社区治理责任规划师制度。推行基层治理共驻共建协议书、共治资源清单、治理需求清单、服务项目清单的“一书三单”机制。总结推广“回天地区”基层治理经验做法,打造党建引领多方参与、居民共治的大型社区治理典范。围绕国际交往中心建设,推动国际化社区体系化、标准化建设。总结固化社区新冠肺炎疫情防控经验做法,加快补齐基层治理短板,切实巩固社区防控阵地,不断提升超大城市疫情防控等应急状态下的社区治理水平。

(六)营造基层治理良好氛围。选树表彰基层治理先进典型,持续开展全国和谐社区创建和优秀城乡社区党组织、优秀城乡社区工作者表彰奖励活动,总结推广基层治理先进经验,形成一批在全国有影响力的基层治理品牌。组织开展基层治理专题宣传,充分发挥市属媒体和各区融媒体中心作用,营造全社会关心、支持和参与基层治理的良好社会氛围。