

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自筹课题

立 项 编 号 BZ24ZC109

学 科 分 类

课 题 名 称 县域基层治理体系化创新的现实困境与实践路径

项 目 负 责 人 巩兴

项 目 参 与 人 王紫葭、胥佳乐

负责人所在单位 恩阳区党校

联 系 电 话 17268700124

巴中市社会科学界联合会 制

县域基层治理体系化创新的现实困境与实践路径

摘要：习近平总书记指出：“要准确把握县域治理的特点和规律，把强区和富民统一起来，把改革和发展结合起来，把城镇和乡村贯通起来。”治理体系是统筹县域发展各要素的基础要件，构建体系化县域治理体制机制是推动县域治理不断完善，并为县域发展赋能的必然举措。然而，在当前县域治理体制机制创新中，呈现出治理机制不协同、治理创新碎片化、治理力量不联动的现状，使得当前县域治理机制创新缺乏制度长效、系统建设和上下互动。如何从县域治理特征出发创新治理体制机制成为县域发展需要面对的核心命题。鉴于此，恩阳区深入贯彻落实省委十二届四次全会精神和市委五届八次全会精神，以破解基层治理“小马拉大车”突出问题为着力点，优化区、镇、村三级治理体系，切实解决群众“急愁难盼”“小切口”问题，形成了基于县域社会基础和现实发展需求的治理体系创新经验。

关键词：治理架构；治理平台；治理机制；治理服务

一、推进县域治理体制机制创新的体系化实践

县域治理体制机制改革的核心，在于解决群众诉求和推动社会稳定发展，推动组织建设、政权建设、服务供给、发展保障等要素有位、有力、有效，从而回答各类群众诉求和社会“疑难杂症”在哪治理、谁来治理、如何治理、为何能治的系列元治理命

题。恩阳区以群众关切为出发点，推动了治理单元改革、组织改革、服务改革和发展改革，推进体系化的县域治理体制机制创新。具体做法如下：

（一）坚持以服务群众为导向创新治理架构

以联系群众诉求化解为切入点，巴中市恩阳区创新构建“村（社区）党组织——专职网格——村（居）民小组——好邻居”四级单元治理体系，将基层治理的神经末梢延伸至小区（院落）、楼栋、住户，理顺全域治理体系。一是结合村级建制调整改革，科学合理设置村（社区）党委**47**个、党总支**107**个、党支部**843**个，选优配强村（社区）党组织书记**309**名，统筹抓好村级治理事务。二是做实村（居）民小组，积极培育群众自治力量，根据“群众信任度、组织协调能力、致富带富能力”等要求按程序选举产生小组长，负责组织村民小组的生产生活、矛盾化解等公共事务，为“小事不出村，矛盾不上交”打下坚实基础。三是整合公安、司法、信访、消防、综合执法、生态环境、市场监管、应急等**19**部门力量，重塑村（社区）网格**385**个，选配专职网格员**385**名，其中党员**214**名，大专及以上学历**122**名，实现“人在格中走、事在网中办”。突出将社区党组织建在网格上，推动义阳府第、登科华府、置信二期、鸿锦茗城等**46**个小区建立党组织，引导社区网格党员充分融入小区党支部，常态化开展信息采集、安全隐患排查、突发事件上报、特殊人群走访服务、矛盾纠纷排查、政策法规宣传等**9**项治理服务。四是健

全“好邻居”联系服务身边群众制度，按**1**名“好邻居”联系**10**户左右的范围，提供“难事搭把手、急事牵个头、要事提个醒、日常报个信、无事串个门”五项服务，形成协调联动的治理微单元。

（二）坚持以全域覆盖为目标拓展服务纵深

以纵向组织下沉和横向组织建设为路径，巴中市恩阳区将治理中的各主体组织起来，为体系化治理体制机制创新奠定主体基础。一是以功能型党组织创新为驱动，加强党组织的纵向统筹功能。创新推行社区大党委**5**个、小区综合党支部**17**个，通过将区级领导、区级机关企事业单位、社区（小区）物业、社会组织带入社区治理中，共同组建社区大党委、小区党支部，以党建联席会议解决治理难题。二是以群团组织的基层建制完善为路径，强化群团组织直接联系功能。村“两委”干部兼职团委、妇联、工会负责人，将各类群体纳入组织活动之中，依托村（社区）妇女儿童之家、青年之家、残疾人服务站等，在就业创业、教育医疗、权益维护、婚恋交友等多方面解决特定群体诉求。三是强化党建引领“五社联动”，持续健全三级社工服务体系，充分发挥社会慈善资源向基层队伍、向参与主体、向服务对象赋能作用，更加注重发展慈善事业，推动设立村（社区）慈善基金，帮助困难群众。推动志愿服务向常态化、专业化发展，创新组建“恩义先锋”志愿服务队，联动专业社工、社会组织设计志愿服务项目，以更多的治理场景和更优的服务供给，不断绘就城市幸福底色。

（三）坚持以上下联动为关键做优治理平台

推动资源力量整合使用，围绕群众日常需要的治理服务、生活服务和发展服务搭建上下联动的治理平台，开启县域服务供给的“一站式”服务新模式。一是创新组建区级社会治理中心，整合社会治理统一指挥调度、社会治理事件处置、群众诉求调处化解、社会风险研判预警“四大职能”，融合区接诉即处中心、区综治中心、区公共法律服务中心、区法治监督中心等“七中心”一体化运行，实现“一窗式受理、一站式接待、一揽子调处、一条龙服务”。二是以“一站式服务”为统合，优化村（社区）便民服务中心服务功能，增设洽谈咨询、便民书吧等特色区域，构建开放式、互动式便民服务大厅。将银行金融业务和水电气等生活业务纳入便民服务中心、社区办理，逐步实现存取款、生活缴费等事项“一门办”办理、就近办结。三是创新“接诉即处”智慧治理，将除 110、120、119 外的其他非紧急诉求电话、

“12345”政务服务热线、职能部门接诉专线、网络舆情等反映诉求，以及上级转办事项、线下打捞的诉求全部纳入“接诉即处”，实现全区统一诉求信息采集归口，快接快处群众诉求。四是推广应用“川善治”，将数字化治理方式融入社区日常生活。对各村（社区）工作事务及时在线公示，切实保障居民群众的知情权、参与权和监督权，并及时将汛期预警、避灾减灾等消息及时发布，让居民群众能够第一时间查看了解到相关信息。推动各村（社区）积极处理群众诉求，专人回应明确办理时间节点，让

村（居）民随时随地能够在线上表达自身需求，实现居民在互联网中“看政务”、掌心里“知居务”、指尖上“办事务”。恩阳区村庄入驻率达到 **100%**、月均活跃度 **3146** 人、村民实名认证数达 **3.2** 万人。

（四）坚持以共建共享为前提创新治理机制

恩阳区通过构建以共建、共治、共享为内涵的利益获得机制和参与激励机制解决体制机制创新的持续发展问题。一是全力保障改善民生。持续改善基础设施，建设重大水利项目，构建“**1341**”现代生产生活供水体系。推动“三纵一横”出境道路提档升级，提升改造一批县乡联网路，做美一批乡村旅游路，织密一批产业园区路，成功创建全国“四好农村路”示范县。聚焦一老一小，构建普惠化、多元化、多样化的养老服务体系。落实三孩生育养育配套政策，推进优生优育服务，不断扩大人口规模，提高人口素质，促进人口长期均衡发展。二是以小区（院落）、聚居点为基础，建立完整的社区共建共享机制。以“积分激励、服务协议、活动共办、资源互利、项目共投”等机制联合群众自治组织、志愿组织、周边小商户、物业等主体，围绕群众需要的便民购物、老年食堂、医药代买、安全巡逻、生活服务、法律援助等事项建设幸福小院、温暖小区，以共享空间为载体，利用“邻聚空间”、党群服务站等多功能服务空间，提供便捷服务。三是以村级集体经济发展反哺基层治理。健全联农带农富农机制，推行“村集体+合作社+农户”“村集体+国企+农户”等多种模式，鼓励村（社

区)集体提取不低于**20%**的当年净收益作为公积金、公益金,提取**20%**的当年净收益作为弥补村(社区)公益事业建设不足,提取不低于**40%**的当年净收益用于直接分红和村民福利保障,突出将收益分配向低收入农户等群体倾斜。

二、推进县域治理体制机制创新的综合性成效

(一) 在优化治理单元中打下坚实的治理基础

村(社区)治理资源得到充实后,村(社区)治理能力显著提升,使得县域基层的治理难题可以在基础单元内有效解决。一是充实村(社区)内的基层治理主体。在社区,恩阳区**5**个城市社区组建社区“大党委”,吸纳**68**个驻区单位负责人担任委员。在村级,由村(社区)常职干部兼任妇联、团委负责人,并全覆盖建立“一约七会”自治组织。二是健全小区(院落)内的基层治理力量。在小区(院落),转变过去常职干部独力难支的治理困局,建立一支由村常职干部、网格员、公益性岗位、“好邻居”等组成的**10**人以上的治理队伍。三是在解决“小切口”问题中健全治理机制。依托“镇街吹哨,部门报到”机制,社区根据群众需求以“一事一项”列出**250**余项事项,计入需求清单,大党委成员单位接单处理群众“急难愁盼”问题。

(二) 在组织联动中蓄积持续稳定的治理力量

恩阳区构建“纵向到底、横向到边”的治理结构,形成以党组织为核心,以群团组织为助手,自治组织、社会组织、经济组织共同参与的县域治理主体格局。一是在基层党组织周边形成了

多方组织共同参与的治理矩阵。成立妇联执委张俊工作室，开展情暖童心护成长、巾帼律师维权服务、魅力女性课堂、巾帼暖心到家等系列活动 **120** 余次。残联成立张海工作室，帮助为全区残疾人提供就业指导帮扶，共青团开展体育课堂、手工制作、未成年人关爱等丰富活动，工会组织为农民工提供劳动关照服务。二是以组织联结凝聚了基层治理的社会力量。恩阳区培育发展社区服务类组织 **400** 余家，在群众矛盾化解、邻里照料和志愿服务中发挥基础作用。三是在组织联系中带动了群众增收致富。规范建设农民专业合作社 **271** 家合作社，全区入社农户达到 **52980** 户，覆盖面达到 **38%** 以上。全区共有 **793** 家合作社建立了成员账户、进行了盈余分配，**85%** 以上合作社的成员权益得到保障。

（三）在服务联结中创设简约便民的县域治理内容

恩阳区破除科层部门障碍，以办公空间整合、职能流程整合和管理关系整合统合推进县域内的治理服务、政务服务和日常服务建设，形成了一站式简约服务空间，发挥了直接便民的作用。一是建立专业跑手团队，满足了不同企业群众的不同需求，扩大了为民办事服务的覆盖面，延伸了服务范围，分领域组建法治、招商引资、农民工服务、社会救助、电力 **5** 个专业化跑团，并入驻恩阳政务云跑团，同时积极引导移动、银行等行业加入跑团，为群众企业提供精准化服务。二是深化“一件事一次办”，在各镇（街道）、工业园区、医院、车管所、各分厅设立“一件事一次办”专窗，提供全链条审批集成服务，方便企业群众就近办理。

三是提升智慧治理水平。围绕“畅通接诉渠道、优化办理模式、健全办理机制”3个方面提出了8条硬措施，明确了“接诉即处”工作责任单位和完成时限，从诉求运行“首接响应、精准派单、认领处置、工单督办、统计分析、考核考评、结果运用”7个方面进行了规范，为企业群众诉求办理提供了强有力的保障。

三、成体系地推进县域治理体制机制创新的实践经验

体系化治理体制机制创新需要以解决全方位问题为起点，以构建自上而下全主体、从始至终全过程、横向覆盖全方位的治理体制和运转机制。恩阳区围绕县域治理开展的体系化治理体制机制实践表明，成体系治理体制机制建构需要从群众需求中找单元落点，从治理需要中找组织主体，从诉求内容中找服务体系，从多方共利中找长效机制。

（一）要建立上下联动的治理机制

要持续健全区委主要领导负主责的党建引领基层治理协调机制，加强跨部门工作统筹和协同联动，协调各方力量解决问题、推动工作。健全党委统一领导、党委组织部门牵头负责、有关部门和行业系统齐抓共管的领导体制和责任机制，将基层治理重要工作纳入书记抓基层党建述职评议考核内容，从制度机制上解决党建和治理“两张皮”的问题。健全区、镇（街道）、村（社区）、小区（院落）四级联动机制，完善各级党建联席会议制度，推动形成“条条围着块块转、机关围着基层转、上级围着下级转”的良好格局。

（二）要在践行宗旨中厚植为民情怀

习近平总书记在基层调研时强调，党的一切工作都是为老百姓利益着想，让老百姓幸福就是党的事业。作为村（社区）党组织书记、党建引领基层治理的核心，要时刻牢记总书记的嘱托，坚持以人民为中心，始终把人民群众放在心中第一位置，坚持把群众赞不赞成、拥不拥护、满不满意、答不答应作为工作的出发点、落脚点，经常走村入户、访难问苦，悉心倾听群众诉求、虚心听取群众意见、倾心为民纾困解难，不要等群众“找上门”，要主动把服务“送上门”，当好一名服务群众的贴心人。

（三）要以“小切口”为抓手优服务

恩阳区基层治理主要问题集中在城乡结合部社区矛盾纠纷繁多、乡村治理力量偏弱、镇改社区管理缺位、偏远地区产业发展动力不足、公共服务投入不够、群众办事不方便等方面，触及的都是群众最直接最现实的利益。要聚焦群众关切的小切口问题，全覆盖排查和分析研判，有针对性的制定对策措施，下深水推动问题有效解决。统筹考虑人口流向、服务需求、基础设施条件和服务半径，合理配置教育、政务、金融、医疗、养老等公共服务设施，形成更加完善的普惠共享便民服务体系，推进基本公共服务均等化、优质化，切实增强群众获得感、幸福感、安全感。