

城乡基层治理成效评价指标体系研究

课题来源：2021 年巴中市哲学社会科学重点理论研究课题

主研人员：赵华君、朱海峰、付绍钦、赵云龙、胥佳乐

实施单位：中共巴中市恩阳区组织部

中共巴中市恩阳区城乡基层治理委员会

指导专家：廖正涛，西南民族大学政治与社会学学院社会工作专业副教授、四川省委组织部特聘教授、民政部项目督导、中国社工联合会专家、四川省民政厅社会工作专家、成都市首批社会工作专家、成都市社区营造顾问、成都市社区基金会顾问。

2021 年 11 月

城乡基层治理成效评价指标体系研究

2019年10月28日，中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议审议通过了《中共中央关于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若干重大问题的决定》，2021年5月，中共中央、国务院印发了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，从国家层面对推进国家治理体系和治理能力现代化上指明了方向，并提出了明确的要求。

城乡基层治理是国家治理的基石，既是城乡居民社会生活共同体的“微细胞”，也是城乡社会网络的“微单元”。不仅关涉到党执政的群众根基是否稳固，也影响国家治理的基层运行是否稳健。习近平总书记指出：“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”同时，习近平总书记强调：“‘十四五’时期，要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫。”近年来，各地在城乡基层治理工作中进行了一系列的制度建设、创新做法和基层实践，特别是在党的建设、群众自治、矛盾纠纷协调、社会保障、安全稳定、公共服务、集体经济、环境保护、应急管理等方面，取得了明显的成绩。所有这些城乡基层治理工作的直接目标，就是消解经济社会发展与人民群众对美好生活向往之间的矛盾，凝聚党心民心，维护社会秩序和安全稳定，构建和谐社会，增强人民群众的获得感和幸福

感。

一、城乡基层治理成效评价的目的和意义

开展城乡基层治理成效评价的根本目的,是为了加强党的建设,强化群众自治,维护社会稳定,改善民生民利,推进民主法治,不断实现基层治理良性发展。一是引导城乡基层治理的正确方向。设置科学合理的成效评估指标,有利于纠正城乡基层治理中“重”和“轻”的偏差,实现管理与服务、政府与群众、维稳与维权等方面之间的平衡。二是认清城乡基层治理存在的问题。寻找社会建设和社会发展的薄弱环节,及时调整政府的各项决策部署和工作安排,制定和完善相应发展和治理机制体制,从而解决城乡基层治理中的现实问题。三是总结城乡基层治理中的典型经验。及时发现创新城乡基层治理中的先进案例和优秀榜样,及时推广有利于开展治理工作的典型经验,从整体上提高治理水平。

二、城乡基层治理成效评价的研究现状

近年来,相关专家学者对城乡基层治理的机制体制建设、党建引领、社区实务、创新做法等相关领域进行了广泛的研究与探索,并取得了一定的研究成果。为了更好地测度治理能力和治理水平,许多学者尝试构建了相关指标体系,早期得到广泛应用的是世界治理指数,其包括发言权和问责、政治不稳定和暴力、政府效能、管制质量、法治和腐败六个方面,主要用于衡量政府治理的有效性。许多国际组织也从不同的角度创建了衡量治理的其他指标体系,丰富了治理的评价标准。例如,联合国人类发展中

心提出的“人文治理指标”提出的良治指标，其主要包括公众参与、法治、效能与效率、平等与包容、回应性、透明、负责、共识导向八个特征。国内也有一些关于治理指标体系的研究，目前主要集中于政府治理、社会治理、城市治理等相关领域，其中包括：中国地方政府社会治理能力和地方政府治理质量的评估指标，在大数据应用的基础上建立政府治理效能评价指标体系，社会治理水平评估指标体系以及依法治国背景下的社会治理法治建设指标体系。

目前，对城乡基层治理工作还没有成效评价指标体系相关研究成果。因此，本研究从城乡基层治理的实际出发，借鉴有关治理的指标体系，运用科学方法构建一套导向明确、客观易行、简洁明了的城乡基层治理成效评价指标体系，为进一步有针对性的解决治理问题、提升治理能力提供理论依据。

三、城乡基层治理成效评价指标体系设计思路

本研究遵循相关理论的思想指导，较为全面地对城乡基层治理成效评价指标进行收集和遴选，并按照目前我国城乡基层治理工作的实际情况，通过实地走访、现场访谈、发放调查问卷等形式，收集基层治理工作者以及相关学界专家的意见，并结合目前城乡基层治理机构考核评估所关注的维度和指标，将城乡基层治理关注内容归纳整合为若干变量，并提炼整合出城乡基层治理成效评价的关键性指标，总结出用于构建指标体系的评价要素。

城乡基层治理成效评价指标体系是通过多个被用于评价对

象指标所构成的，这些指标之间并不孤立，而是相互联系、相互制约的，共同组成一个有机的整体。一套完善的、具有科学性和实用性的城乡基层治理成效评价指标体系应当拥有满足总体性需求的评价指标，并涵盖适合不同类型被纳入对象的各类具体评价指标。城乡基层治理成效评价指标体系的构建过程也需要科学原则的指导，既要关注定性分析与定量分析相结合，同时，也不可忽视社会效益评价与经济效益评价的结合以及现实短期效益与长期社会效益的结合。这个完整的指标体系应尊重系统性、规律性和客观性的原则，客观公正的指导城乡基层治理工作。

针对城乡基层治理所关注的重点和期望的目标，以相关理论为指导，将定量指标涵盖日常城乡基层治理活动所涵盖的各个方面和层次，从而比较全面、系统地反映城乡基层治理成效评价内容。为了克服绝对数指标因地区差异、环境差异不同而产生较大差异的缺陷，将主要设置相对数指标，并引入定性指标提升科学性。同时，通过学习借鉴，努力提高指标设定的科学性。特别是，在完成了对各个定量指标权重的确定工作后，通过对相关测评信息的查漏补缺，解决基层治理成效评价要素仅仅局限于已确定的各方面及其相应的定量指标所带来的缺陷。通过定性指标的确定和分值计算，将定量指标与定性指标有机融合，形成一个以定量指标为主题、定性指标为有效支撑的完整体系。将围绕基层治理成效评价指标体系的验证、实施，进行案例分析与讨论，提出相应的政策建议，对发现的基层治理成效评价指标体系的不足与缺

漏进行改进。

四、城乡基层治理成效评价指标体系的构建原则

构建城乡基层治理成效评价指标体系，所囊括或选择的指标及其评价的内容应该与城乡基层治理活动的内容相对应，能够充分体现科学评价的基本要求，从而引导基层治理工作开展更为科学。

（一）相关性与可靠性原则

相关性原则要求体系中所确定的指标与基层治理具有较强的关联性，能够充分满足城乡基层治理工作开展的需求。由于基层治理既有系统性要求又存在城乡差异性，这也要求评价指标要与期望目标和实际可行性相适应，同时做到既关注共性指标，又关注针对城乡差异性特点的指标。可靠性原则不仅要求基层治理成效评价指标具有实用性和可操作性，又要求其反馈的信息科学客观。对于基层治理涉及的不同对象和方面，从不同的角度来设计相应指标，以确保综合各指标后得出的评价数值能够在整体层面对被测评对象的情况做出客观科学的评价。

（二）定量分析与定性分析相结合原则

定量分析与定性分析作为评价指标体系的两翼，相互支撑，缺一不可。定量指标是指测评人员通过统一的计算方法和既定标准而获得的客观数据，具有客观性强的特点。然而还存在一些评价指标无法被简单量化。因此，本研究在建立城乡基层治理成效评价指标体系时，需要遵循定性分析与定量分析相结合的原则，

将定量指标作为评价指标体系的主体部分，同时设计辅助性的定性指标并进行分值设计，在具体数据的基础上，辅以测评人员运用专业知识与自身经验作出的判断，使得基层治理的评价结果更加具有层次性、专业性和科学性。

（三）系统优化原则

系统优化原则指的是以系统论思想为指导，通过发现系统内各个因素之间的联系关系，相互作用和融合，不断地调整各个因素的占比和权重，以求达成整个系统的最优化状态。基层治理活动所涉及的各方面内容并非是完全孤立割裂的，而是存在着千丝万缕的联系。由于评价情况所用的各个指标之间相互联系、相互制衡，在各不相同的侧面都存在着制约的横向联系以及各不同层次之间牵一发而动全身的纵向联系，所以更要求我们注重通过对不同层次之间优先级的合理判断，以寻求遴选出具有足够代表性的指标来反映城乡基层治理的多方面的内容，达到指标设计最优化的目的。

（四）构建原则的作用

基层治理成效评价指标体系依据目前基层治理工作的现实情况与发展目标设计，具有以下作用：

1. 客观量化的作用。本研究构建的城乡基层治理成效评价指标体系，主要包含定量指标和定性指标两部分。定量指标具有有效克服地区发展差异和个体条件不一致的功能，提升指标体系的客观性；定性指标具有科学调节作用，能够对归一化的指标进

行个体性的完善,弥补其缺漏,提升指标体系的科学性和全面性。

2. 统一规范的作用。城乡基层治理成效评价指标体系的构建与应用,能帮助测评人员提供科学评价标尺,提升工作规范性,有效地防范评价误差的发生。同时,通过科学的统计方法对指标的数值进行计算,并与政策要求、行业标准、统计年报、历史记录和群众期许进行充分比较与参考,综合得出审计评价意见和结论,从而保证了城乡基层治理成效评价工作采用标准化、科学化得出客观性结论的一致性。

3. 查错纠弊的作用。为了体现城乡基层治理工作作为国家治理基石的重要功能,全面客观地评价城乡基层治理水平的优劣,区分并明确各治理机构和人员的责任与义务,对城乡基层治理工作开展跟踪问效、持续监督,促进城乡基层治理水平的长效提升。

五、城乡基层治理成效评价指标的权重设计

本研究以层次分析法(AHP)为研究工具,对城乡基层治理成效评价指标的重要性进行科学分析、客观排序和有效整理,并通过系统计算对已经确定的评价指标赋予相应的权重,以确定各评价指标在整个基层治理成效评价指标体系中的权重值。然后在确定各层级基层治理成效评价要素权重的基础上,结合基层访谈和问卷调查的结果,继续采用层次分析法完善评价指标体系中各指标的权重,以进一步确定评价定量指标的综合权重。

主观赋值法和客观赋值法作为目前相关研究中指标权重设

计方法中的两类主要方法。主观赋值法一般由相关领域资深从业人员在理论和实务经验的判断基础上确定相应的指标权重。

相对于主观赋值法，客观赋值法更多地偏向依据各指标因素的本质规律及对指标最终结果的不同影响程度来确定最终的指标权重。主成分分析法和变异系数法是客观赋值法的两种主要运用形式。主成分分析法是将需要的指标数据利用多元回归分析等方法进行科学分析，再根据回归分析的结果和各指标贡献率的差异来确定相应的指标权重。而变异系数法则是通过计量分析工具研究指标数据的变异性，再根据统计分析结果来分析不同变异程度对研究目标的不同影响，依据此分析成果对权重进行进一步的判定和设计。

六、城乡基层治理成效评价指标体系的构建

本研究对于基层治理成效评价指标的选取，结合近几年来城乡基层治理的发展方向和具体实务工作的实践与经验，设置了 **1** 个一级指标即城乡基层治理，**12** 个二级指标，即党建引领、群众自治、法治建设、政务服务、民生服务、公共安全与秩序、社会保障、精神文明与道德、环境保护、经济建设、基础设施、科技信息，以及基层党组织建设等 **48** 个三级指标。

在三级指标中，客观指标有 **35** 个，主观指标有 **13** 个。**12** 个二级指标作为 **12** 个评价维度构成了城乡基层治理成效评价指标体系基本框架的 **12** 大支柱，体现了民主、法治、公平、正义、稳定、参与、透明、自治等基层治理的重要价值和根本理念，引

领着基层治理创新的未来发展方向。

1. 党建引领。党的十九大明确指出“要以提升组织力为重点，突出政治功能，把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的方针、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”。当前社会发展正处于转型阶段，群众利益诉求日益多元，而提升基层治理效能又是一项长期、系统工程，必须要不断强化党的领导，将治理创新和改进同提高基层党建水平相结合，解决人民群众实际问题，完善基层治理制度体系。此外，基层治理中发挥党建引领，是巩固党的执政之基的需要，有利于全面推进基层党建工作，巩固扩大党的工作覆盖面，发挥其汇聚人心、服务人民群众以及推动社会发展的积极作用。本研究通过设置 5 个三级指标来衡量党建作用发挥：基层党组织建设、党内监督体系、治理机构、党员先锋模范作用发挥、党群服务中心建设。其中，基层党组织是党的组织基础，是党联系群众的桥梁和纽带，担负着党联系群众、宣传群众、组织群众、团结群众的责任，是人民群众认识了解党的窗口。党内监督体系是推进治理现代化的重要保障，完善的党内监督体系才能确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋福利。治理机构作为领导基层工作的“一线指挥部”，其建设水平的高低，事关党的路线方针政策能否有效贯彻，事关基层治理工作的得失成败。党员先锋模范作用发挥是我们党能否主动为人民群众办实事、解难事、做好事的重要体现，关乎党在人民群众心中的第一印象。党群服务中心作为服务群众的重

要平台，其建设水平的高低关乎群众切身的获得感。

2. 群众自治。《中共中央关于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若干重大问题的决定》指出要健全基层党组织领导的基层群众自治机制，在城乡社区治理、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，拓宽人民群众反映意见和建议的渠道，着力推进基层直接民主制度化、规范化、程序化。当前，群众参与城乡基层治理的意识越来越强、能力不断提升，这为更好发挥自治作用提供了有利条件。本研究设置 5 个三级指标来衡量群众自治水平：自治组织建设、自治机制建设、群众监督、重大事项决策参与、社会力量参与度。当前，健全的基层群众自治组织和机制建设，能够在基层公共事务中进一步激发群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的积极性、主动性和创造性，是夯实城乡基层治理基础的关键一步。群众监督是全面从严治党的重要武器，是密切党群干群关系的有力抓手，党员、干部身上的问题，群众看得最清楚、最有发言权。重大事项决策参与事关人民群众在城乡基层治理中的主体作用发挥，拓宽人民群众参与城乡基层治理的制度化渠道，是推进城乡基层治理重要内容。创新基层治理必须动员社会力量参与，助力推动管理到治理的重大转变。

3. 法治建设。基层是依法治国的基础所在，必须充分发挥法治在城乡基层治理中的作用，积极回应人民群众法治需求，运

用法治思维和法治方式防范风险、化解矛盾、维护群众合法权益，切实让人民群众感受到法治就在身边。本研究设置 3 个三级指标衡量法治建设水平，包括：矛盾纠纷调解机制、公共法律服务、法治文化宣传教育。矛盾纠纷排查和化解，是构建和谐社会的基础，一个地区基层社会安定有序离不开矛盾纠纷早受理，早解决。公共法律服务是政府公共服务体系的重要组成部分，为基层群众提供及时精准普惠的公共法律服务，对于服务保障和改善民生、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定具有重要意义。法治文化宣传教育既是新时代宣传思想教育的主要方式，也是核心价值观培育、传播和落实的重要载体，能够有效破解价值信念教育的实效困境。

4. 政务服务。政务服务是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，办事方不方便是人民群众获得感最直接的体现。《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》提出要规范乡镇（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。本研究用 3 个指标来衡量政务服务水平：便民服务站（点）建设、便民服务机制、政务信息透明度。便民服务站（点）建设作为基层政务服务的一线“主阵地”，事关推进政务服务工作向基层延伸，真正打通便民服务“最后一公里”。随着大数据、互联网广泛应用，数字政务服务系统、民生服务微信小程序不断涌现，要求便民服务机制建设不断与时俱进。政务信息透

明度事关政务服务能力提升，能够为解决群众重复提交办事材料、往返跑腿、办事难等问题提供重要保障，真正让来办事的群众不操心。

5. 民生服务。强化民生服务是发展的根本目的，顺民意，解民忧，增民利，进一步改善民生、才能让群众受益、让群众满意，切实提高人民群众幸福感、获得感。可以用**6**个三级指标来衡量公共服务状况：基础公共服务能力、医疗卫生服务能力、国民教育程度、公共文化设施建设、职业技能培训水平、文体活动开展情况。基本公共服务是基层治理现代化的重要内容，能够有效检验一个地区是否健全覆盖城乡居民基本公共服务供给体系，确保城乡居民在基础教育、社会保障等方面享受公平的基本公共服务。医疗卫生服务能力能够有效体现基层医疗卫生机构服务能力、服务质量，显示群众对基层医疗卫生机构的利用率和获得感。国民受教育程度体现一个地区的经济、社会发展的整体发展程度的一个重要标志。公共文化设施的建设和管理水平，直接关系到群众基本文化权益的实现和文化发展成果的共享程度。职业技能培训水平关系到群众就业能力提升，对巩固脱贫攻坚成果具有重要意义。文体活动开展情况反映文体服务供给的数量、质量、公平分配情况以及居民对文体服务的满意程度。

6. 公共安全与秩序。基层治理的安全与秩序管理是城乡基层治理的重要组成部分，对基层治理工作的长效推进起着保障作用，也是基层社会和谐稳定发展的前提条件。公共安全与秩序包

括安全与秩序管理机制、应急管理能力、刑事案件发生率、防范涉黑涉恶长效机制、人口登记与管理 5 个三级指标。其中，安全与秩序维护机制把管理、防范、控制等多种措施有机结合，是对社会治安实施动态防控的系统工程，是衡量基层安全水平的关键指标。应急管理能力是治理体系和治理能力的重要组成部分，是一个地区源头治理和风险防范化解机制建设水平的具体体现。刑事案件发生率指一定地区和一定时期内刑事案件发生数与同期人口数的比值，体现某一地区和某一个时期治安情况的好坏。防范涉黑涉恶长效机制，关系到扫黑除恶工作法治化、规范化、专业化水平，体现一个地区常态化打击黑恶势力的能力。人口登记与管理包括现代信息技术利用率、人口信息、登记及共享平台完善程度，关乎能否准确掌握人口动态变化数据，优化城乡人口管理。

7. 社会保障。社会保障直接影响着基层社会服务的水平，作为城乡基层治理水平的重要指标，满足基层居民的基本生活需求，也是基层居民生活满意度和幸福感的重要来源，体现“以民为本”的核心思想。社会保障成效评价指标主要包含了最低生活保障服务、社会保险参保率、创业就业情况、特殊人群关爱服务、公益慈善事业发展等 5 个三级指标。最低生活保障服务是指国家对家庭人均收入低于当地最低生活标准的人口给予一定现金资助，以保证该家庭成员基本生活所需的社会保障制度，其覆盖面关乎当地对特困人群的关爱力度。社会保险参保率就是指当地实

际参加社会保险的人数占当地应参加人口总数的百分比，反映一个地区社会保障的基本情况。创业就业情况好坏关乎经济社会平稳健康发展大局，反映一地发展后劲充足与否。特殊人群是指行为、心理、生存方式，对特殊人群的关爱服务包括对其的关注度、投入经费、管理机制等内容，是维护社会和谐稳定的重要内容。公益慈善事业发展包括政策体系、公益慈善组织发展、慈善事业人才和志愿者队伍建设等内容，反映落实共享发展理念的水平。

8. 精神文明与道德。精神文明与道德是社会主义社会的重要特征和制度优越性的重要表现，也是社会主义现代化建设的精神动力、智力支持和思想保证。加强思想道德建设，要注重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，发挥好家庭家教家风在基层治理中的重要作用。可以用 4 个三级指标来衡量精神文明与道德建设水平：思想道德宣传教育、精神文明建设、道德评议机制、志愿服务机制与成效。其中，思想道德宣传教育反映一个地区开展各类道德宣讲活动的场次、重视程度、具体成效等方面。精神文明建设，包括思想道德建设和教育科学文化建设两个方面，渗透在整个物质文明建设之中，体现在经济、政治、文化、社会生活的各个方面。道德评议机制作为加强公民道德建设的有效载体，能够规范当地居民的日常行为，反映一地在加强道德建设方面所取得的成果。志愿服务机制与成效包括志愿服务队伍、管理制度、激

励机制、物质保障、成效评估等多方面内容，反映一地志愿服务规范化建设水平。

9. 环境保护。环境保护工作要坚持人与自然和谐共生，坚守尊重自然、顺应自然、保护自然，健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系。本研究通过设置人居环境整治、污染源治理、垃圾分类等 **3** 个三级指标，来衡量当地环境保护的成效。人居环境整治包括厕所革命、村庄清洁、保洁机制等方面，关系着广大群众的获得感、幸福感、安全感。污染源治理是指在污染源调查的基础上，运用技术的、经济的、法律的以及其他管理手段，对污染源进行监督，控制污染物的排放量，以改善环境质量。垃圾分类能够提高垃圾资源价值和经济价值，减少垃圾处理量和处理设备的使用，降低处理成本，减少土地资源的消耗，具有社会、经济、生态等多方面的效益。

10. 经济建设。经济建设反映一个地区的社会经济发展水平和结构特点，抓好经济建设，对于夯实城乡基层治理物质基础有重要意义。国家强，经济建设必须强，只有形成现代化经济体系，才能更好顺应现代化发展潮流，才能为其他领域现代化提供有力支撑。可以用 **4** 个三级指标来衡量经济建设水平：人均纯收入、培育新型经营主体、集体经济发展、产业发展情况。人均纯收入指城乡住户当年从各个来源得到的总收入相应地扣除所发生的费用后的收入总和，反映一个地区居民收入的平均水平。培育新型经营主体包括支持新型农业经营主体发展、促进小农户和

现代农业发展有机衔接等内容，反映农村经济发展的活力。集体经济是指主要生产资料归村（社区）成员共同所有，实行共同劳动，共同享有劳动果实的经济组织形式，包括统分结合的农村集体经济、农村股份合作制经济、农村专业合作经济等多种实现形式。产业发展情况是指产业的产生、成长和进化过程，既包括某一产业中企业数量、产品或者服务产量等数量上的变化，也包括产业结构的调整、变化、更替和产业主导位置等质量上的变化，决定一个地区的发展潜力。

11. 基础设施。基础设施是指为社会生产和居民生活提供公共服务的物质工程设施，是用于保证地区社会经济活动正常进行的公共服务系统，它是社会赖以生存发展的一般物质条件，基础设施作为经济社会发展的基础和必备条件，抓好了可以为发展积蓄能量、增添后劲，而建设滞后则可能成为制约发展的瓶颈。本研究通过设置建设与投入、使用与维护 2 个三级指标，来衡量基础设施建设成效。建设与投入包括公用基础设施和专用基础设施建设，以及政府与企业开展建设的资金投入。基础设施使用与维护包括长效机制构建、经费投入保障、专职队伍建设等多项内容，反映当地基础设施维护的水平。

12. 科技信息。党的十九届五中全会提出，“十四五”时期经济社会发展主要目标之一是“国家治理效能得到新提升”，并指出“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑”。提高基层治理水平的方式方法

有很多，其中，科技创新已成为最重要的方式之一，因此，要不断强化科技创新成果的应用，充分发挥科技创新对基层治理现代化的重要支撑作用。科技信息评价指标主要包含基础信息采集及统计、智慧社区建设、信息化管理能力等 3 个三级指标。其中，基础信息采集及统计包括智慧平台建设、数据录入质量、关键指标评估、审核、分析等机制，以及信息统计分析利用率。智慧社区建设是指充分利用物联网、云计算等新一代信息技术的集成应用，为居民提供一个安全、舒适、便利的现代化、智慧化生活环境，反映一个地区治理现代化水平。信息化管理能力包括信息获取、信息传递、信息处理、信息再生、信息利用等方面，是为适应日趋复杂的治理实践而生。

综合上述分析，构建了城乡基层治理绩效评价指标体系如下表所示：

表 1 城乡基层治理成效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
A 城乡基层治理	B1 党建引领	C1 基层党组织建设
		C2 党内监督体系
		C3 治理机构
		C4 党员先锋模范作用发挥
		C5 党群服务中心建设
	B2 群众自治	C6 自治组织建设
		C7 自治机制建设
		C8 群众监督
		C9 重大事项决策参与
		C10 社会力量参与度

一级指标	二级指标	三级指标
	B3 法治建设	C11 矛盾纠纷调解机制
		C12 公共法律服务
		C13 法治文化宣传教育
	B4 政务服务	C14 便民服务站（点）建设
		C15 便民服务机构
		C16 政务信息透明度
	B5 民生服务	C17 基础公共服务能力
		C18 医疗卫生服务能力
		C19 国民教育程度
		C20 公共文化设施建设
		C21 职业技能培训水平
		C22 文体活动开展情况
	B6 公共安全与秩序	C23 安全与秩序管理机制
		C24 应急管理能力
		C25 刑事案件发生率
		C26 防范涉黑涉恶长效机制
		C27 人口登记与管理
	B7 社会保障	C28 最低生活保障服务
		C29 社会保险参保率
		C30 创业就业情况
		C31 特殊人群关爱服务
		C32 公益慈善事业发展
	B8 精神文明与道德	C33 思想道德宣传教育
		C34 精神文明建设
		C35 道德评议机制
		C36 志愿服务机制与成效
	B9 环境保护	C37 人居环境整治
		C38 污染源治理
		C39 垃圾分类
	B10 经济建设	C40 人均纯收入
		C41 培育新型经营主体
		C42 集体经济发展

一级指标	二级指标	三级指标
	B11 基础设施	C43 产业发展情况
		C44 建设与投入
		C45 使用与维护
	B12 科技信息	C46 基础信息采集及统计
		C47 智慧社区建设
		C48 信息化管理能力

（二）指标权重确定——层次分析法

1. 层次分析法。在城乡基层治理成效指标的权重计算上借助了层次分析法来确定。层次分析法（**Analytic Hierarchy Process**，简称 **AHP**）是将与决策总是有关的元素分解成目标、准则、方案等层次，在此基础上进行定性和定量分析的决策方法。该方法是美国运筹学家匹茨堡大学教授萨蒂于 20 世纪 70 年代初，在为美国国防部研究“根据各个工业部门对国家福利的贡献大小而进行电力分配”课题时，应用网络系统理论和多目标综合评价方法，提出的一种层次权重决策分析方法。层次分析法基于系统中的逻辑顺序，通过自上而下的方式构建出层次，将每两个要素之间进行重要性高低的比较，再通过矩阵检验其一致性是否符合研究要求，由此来确定成效评价指标体系中各评价指标的权重比例。利用层次分析法确定评价指标的权重，需要首先搭建出层次结构图，将相关因素按照逻辑关系按照自上而下的原则进行分层，并根据调查问卷信息和咨询结果来确定判断矩阵，利用统计方法确定各个矩阵的特征向量，进行一致性检验，进而得出各层次指标对于其上级指标所占的组合权重。

通过层次分析法进行基层治理成效评价指标体系研究的过程如下图所示：

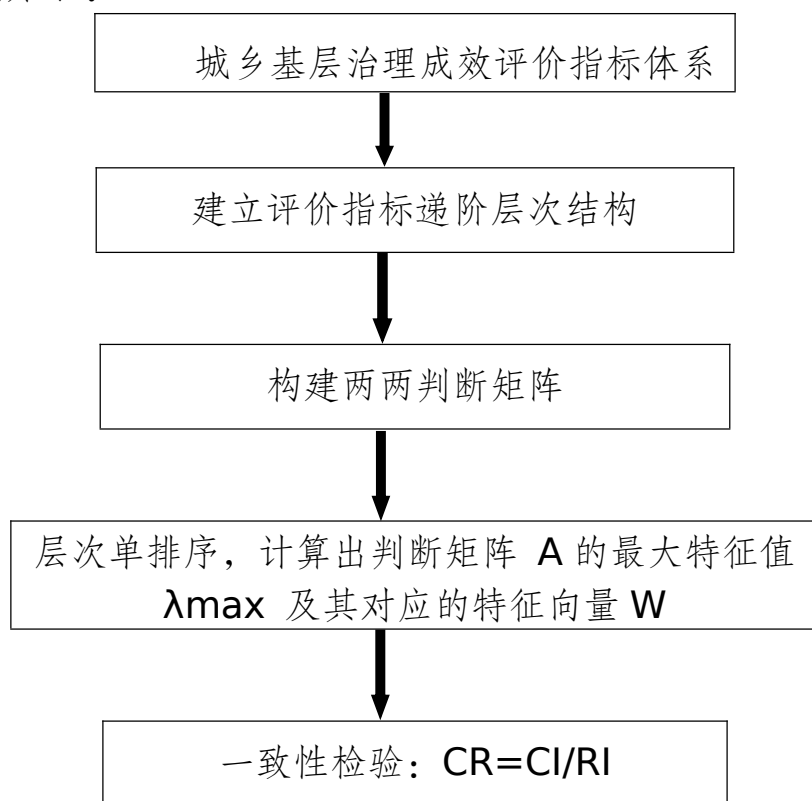


图 1 层次分析法研究步骤

2. 定性指标的引入

由于基层治理绩工作涉及范围广、维度多，仅仅通过已构建的基于 12 大要素的定量指标体系开展基层治理成效评价会存在一定程度的分析差异。这些分析差异主要体现为无法通过定量指标进行反映的城乡基层治理工作状况，为了弥补这一部分缺陷给评价工作带来的遗漏与不足，我们可以通过设计一些定性指标并进行分数赋值，以对基层治理成效评价指标体系的完整性和科学性进行有效补充。具体的定性指标加减分设计方法如下：

2.1 正向定性指标：如果某地区基层治理机构及部分城乡基层治理群团组织均进行了良好的管理、运作和履职，但是部分内容无法通过定量指标进行反映时，我们可以采取定性评价的方法进行适当的加分，以反映出其在城乡基层治理工作中所做出的努力和贡献。具体的正向定性指标加分方法可以参照以下几项内容进行设计：

2.11 区域城乡基层治理及治理现代化发展能力的综合性评价。城乡基层治理及其现代化的发展能力是一个综合性质的定性指标。在进行城乡基层治理成效评价的过程中，测评人员需要对该区域基层治理及其现代化的发展能力予以关注，具体包括居民人均收入、居民幸福指数或满意度调查结果等方面进行评价。如果被测评对象在该领域实现了城乡基层治理及其现代化发展的协调统一，则可酌情加：**1-4**分。

2.12 城乡基层治理各相关主管部门协同配合程度。城乡基层治理关系到百姓民生与社会发展，必须得到各级行政部门的重视和关注。但是，城乡基层治理工作涉及的方面错综复杂，与财政、公安、民政、社会保障、应急管理、生态保护、卫生健康、市政等职能部门都存在交叉管理现象。在基层治理环节，各部门的职责分工是否明确，是否充分发挥其职能作用和服务意识，是否符合经济性、效率性、效果性、公平性、环境型的理念，通过各主管部门的协同沟通，加强对城乡基层治理工作的宏观调控和对精细化治理的具体指导，把握好基层治理工作的关注重点和发

展方向，是需要关注的问题。通过深入基层调研，了解把握城乡基层治理的前沿信息，获取基层居民最真实的感受和需求，努力构建出一个具有统一的框架思路和相对理想的基层治理成效评价指标体系。

2.2 逆向定性指标

2.21 重大安全、消防、环境污染事故扣分。统计在期间内被审计单位所辖区域所发生的重大安全、消防、环境污染案件。如重大火灾、生产安全事故、污水违规排放污染河道等违规事故，则可酌情扣减 **1-4** 分。

2.22 重大违法违规案件扣分。统计在期间内被评价单位所辖区域所发生的重大违法违规案件情况，包含造成人身财产损失的重大刑事案件、城乡基层治理机构内部的滥用职权、贪污腐败的经济犯罪件等。如果发生了类似的重大违法违规案件，则可酌情扣减 **1-4** 分。

2.23 信访事件、群众不满意扣分。统计在评价期间内被评价单位所辖区域内所发生的信访事件的发生情况，并调研居民对城乡基层治理工作的满意度。群众满意度可以利用标准化问卷的方式获得，通过此调查有助于帮助我们确定与城乡基层治理绩效情况相关的群众感受和社会效益。如果期间内发生了重大的信访事件或群众不满意重大投诉现象，则可酌情扣减 **1-4** 分。

通过嵌入定性指标及其分值设计，不仅能够为上级政府、基层治理从业人员、居民等相关人员了解城乡基层治理情况提供广

泛的素材，还便于居民们反映诉求，有利于相关行政机关调整政策方向以做出科学决策，从而提升城乡基层治理工作的整体能力和水平，减少城乡基层治理资源的流失、浪费或低效利用，并且进一步推动城乡基层治理资源的合理配置和高效使用，推进城乡基层治理现代化步伐的持续开展，增强居民满意度、幸福感的提升，维护社会和谐健康发展。

3. 评价综合评分。在上文确定的 **12** 类一级指标和各具体的指标层构成的城乡基层治理成效评价指标中选取相应的指标进行评价，并采用定量指标与定性指标相结合的方式开展评分，将指标的权重与评分进行整合，最终的得分可以用以对城乡基层治理的绩效情况进行审计评价。计算公式为：

基层治理成效评价综合得分=定量指标总得分+定性指标调整分=∑单项指标得分+定性指标调整分

定性指标调整分。基层治理成效评价综合得分采用百分制进行统计，若评价综合分值大于或等于 **100** 分，则均按照 **100** 分进行计算；如果评价综合分值等于或低于 **0** 分，则均按照 **0** 分进行计算。在测算各层次单项指标的分值时，本研究采取了功效系数法为计算工具。通过将评价指标的实际分值与目标分值进行比较，首先计算出评价指标的基本分值，然后通过功效系数法对调整分分值进行确定，再将基本得分分值与调整分分值相加的和作为单项指标评分的最终分值。在测算过程中，也可以将各段得分分值进区间分类。分别对应优、良、中和差四个综合评价等级，

以提升评价结果的直观性。

将城乡基层治理水平从优到劣分为了四个等级，各评价等级及对应关系如下表所示：

表 2 城乡基层治理成效评分和评价对应关系

评级	属性	评分	评价
一级	优	85 分及以上	治理水平很好
二级	良	75 分（含）至 85 分	治理水平较好
三级	中	60 分（含）至 75 分	治理水平基本达标
四级	差	60 分及以下	治理水平较差

在确定了指标所在区间之后，我们可以根据该档下线所对应的指标标准得分与该指标的综合权重相乘，得到该指标的基本得分：指标基本得分=本档下线标准得分×指标综合权重

为了解决位于统一指标区间档的指标实际值基本得分相同的问题，本研究采取功效函数法计算指标调整分，调整分的计算涵盖了正向定性指标和逆向定性指标两种情况，即单项指标得分的计算方法为：

单项指标得分=指标基本得分+调整分=本档下线标准得分×指标综合权重 + $\frac{\text{实际值} - \text{本档标准值}}{\text{上档标准值} - \text{本档标准值}} \times$

（上档标准得分×指标综合权重-标准得分×指标综合权重）

本研究所构建的基层治评价指标体系，是指导评价的定量指标与定性指标进行评分的重要工具，因此，评价的结果也是通过评价得分的形式进行展现。基层治理水平较优秀的，其综合评价得分也较高；基层治理水平较差的，其评价得分也会比较低。我

们通过对比评价得分的高低，便可对基层治理成效进行排序。

为了消除在同时对多个评价对象进行城乡基层治理成效评价时，由于分差较小造成排名误导的缺陷，对以评价分数为唯一评价结果的弊端，本研究对各评价属性进行了区间分细化分层，以体现出同一评价属性中城乡基层治理情况的细节差异(表3)。

表 3 城乡基层治理成效评价结果表

评级	属性	评分	评价
一级	优	95 分及以上	A ⁺
		90 分（含）至 95 分	A
		85 分（含）至 90 分	A ⁻
二级	良	80 分（含）至 85 分	B ⁺
		75 分（含）至 80 分	B
		70 分（含）至 75 分	B ⁻
三级	中	65 分（含）至 70 分	C
		60 分（含）至 65 分	C ⁻
四级	差	50 分（含）至 60 分	D
		50 分以下	D ⁻

附录一：

城乡基层治理成效评价指标权重计算

本研究通过对巴中市恩阳区进行实地调查和发放调查问卷的方式，对城乡基层治理工作进行分析和评价。本次调查向区级相关部门、镇（街道）相关人员共发放问卷 150 份，回收有效问卷 137 份。依据调查问卷的填写结果构建比较矩阵，然后通过计算得到各指标的权重设计，再对各权重值进行一致性检验，若检验通过，则表明其为有效数据，从而将数据汇总整合以得到城乡基层治理成效评价指标体系的权重表（表 1）。

一、构建递阶层

表 1 城乡基层治理成效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
A 城乡基层治理	B1 党建引领	C1 基层党组织建设
		C2 党内监督体系
		C3 治理机构
		C4 党员先锋模范作用发挥
		C5 党群服务中心建设
	B2 群众自治	C6 自治组织建设
		C7 自治机制建设
		C8 群众监督
		C9 重大事项决策参与
		C10 社会力量参与度
	B3 法治建设	C11 矛盾纠纷调解机制
		C12 公共法律服务
		C13 法治文化宣传教育
	B4 政务服务	C14 便民服务站（点）建设
		C15 便民服务机制
		C16 政务信息透明度
	B5 民生服务	C17 基础公共服务能力

一级指标	二级指标	三级指标
		C18 医疗卫生服务能力
		C19 国民教育程度
	B5 民生服务	C20 公共文化设施建设
		C21 职业技能培训水平
		C22 文体活动开展情况
	B6 公共安全与秩序	C23 安全与秩序管理机制
		C24 应急管理能力和
		C25 刑事案件发生率
		C26 防范涉黑涉恶长效机制
		C27 人口登记与管理
	B7 社会保障	C28 最低生活保障服务
		C29 社会保险参保率
		C30 创业就业情况
		C31 特殊人群关爱服务
		C32 公益慈善事业发展
	B8 精神文明与道德	C33 思想道德宣传教育
		C34 精神文明建设
		C35 道德评议机制
		C36 志愿服务机制与成效
	B9 环境保护	C37 人居环境整治
		C38 污染源治理
		C39 垃圾分类
	B10 经济建设	C40 人均纯收入
		C41 培育新型经营主体
		C42 集体经济发展
		C43 产业发展情况
	B11 基础设施	C44 建设与投入
		C45 使用与维护
	B12 科技信息	C46 基础信息采集及统计
		C47 智慧社区建设
		C48 信息化管理能力

二、构建指标层判断矩阵

通过向资深基层治理专家学者、工作者以及城乡基层社区居民等发放调查问卷,对层次中各个要素相对于总体预定目标的重要性程度进行排序和确定,再以适当的标度为工具,将经排序的重要性程度转变为数字矩阵,适用于后续研究。

表 2 指标层两两判断矩阵

A	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12
B1	b11	b12	b13	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B2	b21	b22	b24	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B3	b31	b32	b33	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B4	b41	b42	b43	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B8	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B10	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B11	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
B12	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

在判断矩阵中， b_{ij} 表示对于预定目标 A 而言， B_i 和 B_j 两个影响要素彼此的相对重要性，再选择目前国际通用的数字标度法进行释义，即美国学者萨蒂所提出的‘1-9 标度法’：

表 3 标度的含义

标度	含义
1	表示两个元素相比，具有同样重要性
3	表示两个元素相比，前者比后者稍重要
5	表示两个元素相比，前者比后者明显重要
7	表示两个元素相比，前者比后者强烈重要
9	表示两个元素相比，前者比后者极端重要
2, 4, 6, 8	表示上述相邻判断的中间值
倒数	若元素 i 与 j 的重要性之比为 a_{ij} ，那么元素 j 与元素 i 重要性之比为 $a_{ji} = 1/a_{ij}$

根据前期研究和调查所掌握到的城乡基层治理工作的具体情况，首先在二级指标层次下构建了判断矩阵，并对上述矩阵中的每一列元素进行求和运算，即计算 $\sum_{j=1}^g b_{ij}$

表 4 指标层两两判断矩阵求和

A	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12
B1	1	4	2	4	3	3	4	4	3	3	4	4
B2	1/4	1	1/2	2	2	1	2	1	2	1	2	2
B3	1/2	2	1	3	4	3	3	4	3	2	3	4
B4	1/4	1/2	1/3	1	1	1	1	2	1	1	2	2
B5	1/3	1/2	1/4	1	1	2	1	2	2	2	2	2
B6	1/3	1	1/3	1	1/2	1	3	2	2	2	2	2
B7	1/4	1/2	1/3	1	1	1/3	1	2	1	2	3	2
B8	1/4	1	1/4	1/2	1/2	1/2	1/2	1	2	1	2	3
B9	1/3	1/2	1/3	1	1/2	1/2	1	1/2	1	2	2	3
B10	1/3	1	1/2	1	1/2	1/2	1/2	1	1/2	1	4	3
B11	1/4	1/2	1/3	1/2	1/2	1/2	1/3	1/2	1/2	1/4	1	2
B12	1/4	1/2	1/4	1/2	1/2	1/2	1/2	1/3	1/3	1/3	1/2	1
SUM	4.3 3	13.0 0	6.1 7	16.5 0	15.0 0	13.8 3	17.8 3	20.3 3	18.0 0	17.2 5	27.5 0	29.0 0

将指标层两两判断矩阵列向量归一化，即对于每列元素进行 $b_{ij} / \sum_{j=1}^n b_{ij}$ 运算，进一步构成新的矩阵。同时对新生成矩阵进行归一化运算 $\omega_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \frac{a_{ij}}{\sum_{k=1}^n a_{kj}}$ $i=1,2,\dots,n$ ，得到向量(W)，通过整合和分析得出下图：

表 5 城乡基层治理指标判断矩阵

A	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	合计行	权重(W)
B2	0.0577	0.0769	0.0810	0.1212	0.1333	0.0723	0.1121	0.0491	0.1111	0.0579	0.0727	0.0689	1.0142	0.0845
B3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.9	0.16

	15 4	53 8	62 0	81 8	66 7	16 9	68 2	96 7	66 7	15 9	09 0	37 9	910	59
B4	0.0 57 7	0.0 38 4	0.0 54 0	0.0 60 6	0.0 66 7	0.0 72 3	0.0 56 0	0.0 98 3	0.0 55 6	0.0 57 9	0.0 72 7	0.0 68 9	0.7 591	0.06 32
B5	0.0 76 9	0.0 38 4	0.2 16 5	0.0 60 6	0.0 66 7	0.1 44 6	0.0 56 0	0.0 98 3	0.1 11 1	0.1 15 9	0.0 72 7	0.0 68 9	1.1 266	0.09 38
B6	0.0 76 9	0.0 76 9	0.0 54 0	0.0 60 6	0.3 33 3	0.0 72 3	0.1 68 2	0.0 98 3	0.1 11 1	0.1 15 9	0.0 72 7	0.0 68 9	1.3 091	0.10 90
B7	0.0 57 7	0.0 38 4	0.0 54 0	0.0 60 6	0.0 66 7	0.0 23 8	0.0 56 0	0.0 98 3	0.0 55 6	0.1 15 9	0.1 09 0	0.0 68 9	0.8 049	0.06 70
B8	0.0 57 7	0.0 76 9	0.2 16 5	0.0 30 3	0.3 33 3	0.0 36 1	0.0 28 0	0.0 49 1	0.1 11 1	0.0 57 9	0.0 72 7	0.1 03 4	1.1 730	0.09 77
B9	0.0 76 9	0.0 38 4	0.0 54 0	0.0 60 6	0.3 33 3	0.0 36 1	0.0 56 0	0.0 24 5	0.0 55 6	0.1 15 9	0.0 72 7	0.1 03 4	1.0 274	0.08 56
B1 0	0.0 76 9	0.0 76 9	0.0 81 0	0.0 60 6	0.3 33 3	0.0 36 1	0.0 28 0	0.0 49 1	0.0 27 8	0.0 57 9	0.1 45 5	0.1 03 4	1.0 765	0.08 97
B1 1	0.0 57 7	0.0 38 4	0.0 54 0	0.0 30 3	0.3 33 3	0.0 36 1	0.0 18 5	0.0 24 5	0.0 27 8	0.0 14 5	0.0 36 3	0.0 68 9	0.7 403	0.06 16
B1 2	0.0 57 7	0.0 38 4	0.2 16 5	0.0 30 3	0.3 33 3	0.0 36 1	0.0 28 0	0.0 16 2	0.0 18 3	0.0 19 1	0.0 18 1	0.0 34 4	0.8 464	0.07 05

三、一致性检验

在根据判断矩阵计算出各指标权重之后，还需要进行一致性检验，以避免前面所构建的判断矩阵中存在逻辑问题和疏漏，影响到整个城乡基层治理成效评价指标体系的准确性和科学性。在计算出判断矩阵的最大特征根 $\lambda_{\max}$ 的基础上，计算其一致性指标 CI 和对应的一致性比率 CR。

一致性检验所使用的方法是运用公式： $CR = \frac{CI}{RI}$ ，进行计算。

CI 是判断矩阵的一致性指标，其计算方法为： $CI = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$ 。同时引入判断矩阵的平均随机一致性指标：RI，也是

目前国际通用的检验方法。RI 值的 1-14 阶的判断下表所示：

表 6 平均随机一致性指标 R.I.

矩阵阶数	1	2	3	4	5	6	7	8
R.I	0	0	0.52	0.89	1.12	1.26	1.36	1.41
矩阵阶数	9	10	11	12	13	14	15	
R.I	1.46	1.49	1.52	1.54	1.56	1.58	1.59	

当 $\lambda_{\max}=n$ ，且 $CI=0$ 时，判断矩阵具有完全一致性；而当 $\lambda_{\max}\neq n$ ，且 $CI\neq 0$ 时，判断矩阵不具有完全一致性。当 $CR<0.1$ 时，则能够判断矩阵一致性程度可以被接受；而当 $CR>0.1$ 时，则能够判断矩阵一致性程度无法被接受。

权重的具体计算过程如下：

通过计算 CR 的比率，如果 $CR<0.1$ 或者 $\lambda_{\max} =n$ ， $CI=0$ ，则能够通过 $\lambda_{\max}=1/n \sum_{i=1}^n (AW_i/w_i)$ ，来证明判断矩阵具有符合要求的一致性。

对上述设计的判断矩阵 A 进行计算：

$$\lambda_{\max}=12$$

$$(2.5669/0.2139+1.0142/0.0845+1.9910/0.1658+0.7591/0.0632+1.1263/0.0938+1.3091/0.1091+0.8049/0.0670+1.1733/0.0977+1.0274/0.0856+1.0765/0.0897+0.7403/0.0616+0.8464/0.0705)=12.0064$$

$$\text{通过计算：} CI=(\lambda_{\max}-n)/(n-1)=(12.0064-12)$$

$\lambda_{\max}/(12-1)=0.00058<0.1$ 满足矩阵判断检验一致性要求标准。

同理，采用同样的计算方法得到三级指标层次 **C** 各指标的权重，其 **12** 项二级指标均满足矩阵判断检验一致性要求标准。

再重复构建判断比较矩阵与计算的步骤，对各项具体指标相对于各项城乡基层治理绩效三级指标的权重进行计算，各指标分得的权重如下表所示：

表 7 城乡基层治理成效评价指标体系及权重

一级指标	二级指标	二级指标权重	三级指标	三级指标权重
A 城乡基层治理	B1 党建引领	0.2139	C1 基层党组织建设	0.3638
			C2 党内监督体系	0.2330
			C3 治理机构	0.1491
			C4 党员先锋模范作用发挥	0.1441
			C5 党群服务中心建设	0.1091
	B2 群众自治	0.0845	C6 自治组织建设	0.3951
			C7 自治机制建设	0.1917
			C8 群众监督	0.2192
			C9 重大事项决策参与	0.1295
			C10 社会力量参与度	0.0640
	B3 法治建设	0.1659	C11 矛盾纠纷调解机制	0.5000
			C12 公共法律服务	0.2500
			C13 法治文化宣传教育	0.2500
	B4 政务服务	0.0632	C14 便民服务站（点）建设	0.4905
			C15 便民服务机制	0.3119
			C16 政务信息透明度	0.1976
	B5 民生服务	0.0938	C17 基础公共服务能力	0.1215
			C18 医疗卫生服务能力	0.2723
			C19 国民教育程度	0.2043
			C20 公共文化设施建设	0.1922
			C21 职业技能培训水平	0.1201
			C22 文体活动开展情况	0.0898
	B6 公共安全与秩序	0.109	C23 安全与秩序管理机制	0.3017
			C24 应急管理能力和	0.2745
			C25 刑事案件发生率	0.1621

			C26 防范涉黑涉恶长效机制	0.1672
			C27 人口登记与管理	0.0937
	B7 社会保障	0.067	C28 最低生活保障服务	0.3839
			C29 社会保险参保率	0.2108
			C30 创业就业情况	0.1641
			C31 特殊人群关爱服务	0.1543
			C32 公益慈善事业发展	0.0861
	B8 精神文明与道德	0.0977	C33 思想道德宣传教育	0.3422
			C34 精神文明建设	0.3807
			C35 道德评议机制	0.1690
			C36 志愿服务机制与成效	0.1071
	B9 环境保护	0.0856	C37 人居环境整治	0.5252
			C38 污染源治理	0.3340
			C39 垃圾分类	0.1407
	B10 经济建设	0.0897	C40 人均纯收入	0.3444
			C41 培育新型经营主体	0.1808
			C42 集体经济发展	0.2308
			C43 产业发展情况	0.2111
	B11 基础设施	0.0616	C44 建设与投入	0.6667
			C45 使用与维护	0.3333
	B12 科技信息	0.0705	C46 基础信息采集及统计	0.4905
			C47 智慧社区建设	0.2709
			C48 信息化管理能力	0.1976

附录二：

城乡基层治理成效评价指标权重调查问卷

尊敬的女士/先生：

您好，非常感谢您参与城乡基层治理成效评价体系指标权重调查活动。为了更加清楚地对城乡基层治理成效评价指标进行了解和分析，并确定各层次指标的具体权重，需要您在百忙之中抽出宝贵的时间完成以下调查内容。本调查问卷遵循匿名制原则，所有取得的调查数据将仅用于学术研究，请您放心填写，非常感谢您的参与与支持。

本问卷调查采取九级标度法，将通过比较判断矩阵模型及层次，来判断指标间的相对重要关系，标度含义如下表所示：

表 1 标度的含义

标度	含义
1	表示两个元素相比，具有同样重要性

3	表示两个元素相比，前者比后者稍重要
5	表示两个元素相比，前者比后者明显重要
7	表示两个元素相比，前者比后者强烈重要
9	表示两个元素相比，前者比后者极端重要
2, 4, 6, 8	表示上述相邻判断的中间值
倒数	若元素 i 与 j 的重要性之比为 a_{ij} ，那么元素 j 与元素 i 重要性之比为 $a_{ji} = 1/a_{ij}$

表 2 目标层各指标相对关系

城乡基层治理	党建引领	群众自治	法治建设	政务服务	民生服务	公共安全与秩序	社会保障	精神文明与道德	环境保护	经济建设	基础设施	科技信息
党建引领												
群众自治												
法治建设												
政务服务												
民生服务												
公共安全与秩序												
社会保障												
精神文明与道德												
环境保护												
经济建设												
基础设施												

科技 信息												
----------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

一、党建引领层次各指标关系

B1：党建引领

C1：基层党组织建设；C2：党内监督体系；C3：治理机构；C4：党员先锋模范作用发挥；C5：党群服务中心建设

B1	C1	C2	C3	C4	C5
C1					
C2					
C3					
C4					
C5					

二、群众自治层次各指标关系

B2：群众自治

C6 自治组织建设；C7 自治机制建设；C8 群众监督；C9 重大事项决策参与；C10 社会力量参与度

B2	C6	C7	C8	C9	C10
C6					
C7					
C8					
C9					
C10					

三、法治建设层次各指标关系

B3：法治建设

C11 矛盾纠纷调解机制；C12 公共法律服务；C13 法治文化宣传教育

B3	C11	C12	C13
C11			
C12			
C13			

四、政务服务层次各指标关系

B4：政务服务

C14 便民服务站（点）建设；C15 便民服务机制；C16 政务信息透明度

B4	C14	C15	C16
C14			
C15			
C16			

五、民生服务层次各指标关系

B5：民生服务

C17 基础公共服务能力；C18 医疗卫生服务能力；C19 国民教育程度；C20 公共文化设施建设；C21 职业技能培训水平；C22 文体活动开展情况

B5	C17	C18	C19	C20	C21	C22
C17						
C18						
C19						
C20						
C21						
C22						

六、公共安全与秩序层次各指标关系

B6：公共安全与秩序

C23 安全与秩序管理机制；**C24** 应急管理能力；**C25** 刑事案件发生率；**C26** 防范涉黑涉恶长效机制

C27 人口登记与管理

B6	C23	C24	C25	C26	C27
C23					
C24					
C25					
C26					
C27					

七、社会保障层次各指标关系

B7：社会保障

C28 最低生活保障服务；**C29** 社会保险参保率；**C30** 创业就业情况；**C31** 特殊人群关爱服务；**C32** 公益慈善事业发展

B7	C28	C29	C30	C31	C32
C28					
C29					
C30					
C31					
C32					

八、精神文明与道德层次各指标关系

B8：精神文明与道德

C33 思想道德宣传教育；**C34** 精神文明建设；**C35** 道德评议机制；**C36** 志愿服务机制与成效

B9	C33	C34	C35	C36
C33				
C34				

C35				
C36				

九、环境保护层次各指标关系

B9：环境保护

C37 人居环境整治；C38 污染源治理；C39 垃圾分类

B10	C37	C38	C39
C37			
C38			
C39			

十、经济建设层次各指标关系

B10：经济建设

C40 人均纯收入；C41 培育新型经营主体；C42 集体经济发展；C43 产业发展情况

B11	C40	C41	C42	C43
C40				
C41				
C42				
C43				

十一、基础设施层次各指标关系

B11：基础设施

C44 建设与投入；C45 使用与维护

B12	C44	C45
C44		
C45		

十二、科技信息层次各指标关系

B12：科技信息

C46 基础信息采集及统计；**C47** 智慧社区建设；**C48** 信息化管理能力

B13	C46	C47	C48
C46			
C47			
C48			

附录三：

城乡基层治理成效评价指标体系实践与应用

——以巴中市恩阳区文治街道为例

为进一步验证城乡基层治理成效评价指标的科学性、实践性和适用性,课题组组织 4 名成员对巴中市恩阳区文治街道进行了实地调研和现场评价,对文治街道形成了全面的城乡基层治理成效评价结果,为文治街道进一步推动治理服务群众、补齐治理短板提供了科学依据。

一、基本情况

文治街道于 2017 年 2 月 9 日挂牌成立,地处恩阳城市核心规划区,东临登科街道办事处、西靠明阳镇、北接司城街道办事处、南连兴隆场镇,辖 15 个社区 1 个行政村,93 个居民小组,常住人口 57320 万人(其中农业人口 19540 人),幅员面积 38.06 平方公里。四川十大古镇之一“恩阳古镇”位于辖区内。

二、评价情况

此次城乡基层治理成效评价采用现场评分的方式，分值设置分别为：三级指标每项 100 分，共 4800 分；二级指标每项 100 分，共 1200 分；一级指标 100 分。课题组 4 名成员分别按照成效评价指标体系进行了三级指标现场评分，通过权重计算后，一级指标得分分别为：87.44 分、84.58 分、79.39 分和 85.44 分，最终平均得分为 84.21 分。

按照城乡基层治理成效评分和评价对应关系，文治街道城乡基层治理成效评级为二级，评价结果为 B⁺，治理水平较好。

三、结果分析

通过对三级指标现场评分表进行分析发现，文治街道在城乡基层治理工作存在以下特点：

（一）优势：一是基层组织建设完善，党组织及党员作用发挥明显。二是充分发挥群众自治基础，自治水平整体较高。三是法治建设成效明显，法律宣传和服务深入基层群众。四是公共安全与秩序情况较好，群众满意度逐步提升。

（二）劣势：一是党群服务中心建设情况还不完善，基层设施条件较差。二是集体经济发展情况还不健全，大部分村（社区）集体经济收入情况较差。三是群众性文化活动开展还不经常。四是科技信息管理水平较差，智慧社区建设推进较为较差。

四、意见建议

根据评价结果，为进一步推动文治街道城乡基层治理工作，

提出了工作建议意见：一是完善党群服务中心建设，加快推进亲民化、便民化改造。二是大力发展壮大村（社区）集体经济，多元培育新型经营主体，实现群众致富增收。三是经常性开展文化活动，丰富群众文化生活。四是加快推进城市智慧社区建设，运用“大数据”“云平台”服务基层治理。

附录四：

城乡基层治理成效评价指标体系实践与应用

——以巴中市恩阳区兴隆镇为例

为进一步验证城乡基层治理成效评价指标的科学性、实践性和适用性，课题组组织 4 名成员对巴中市恩阳区兴隆镇进行了实地调研和现场评价，对兴隆镇形成了全面的城乡基层治理成效评价结果，为兴隆镇进一步推动治理服务群众、补齐治理短板提供了科学依据。

一、基本情况

兴隆镇地处恩阳区域城郊，东与登科交界，南与玉山、关公接壤，西南与明阳相邻，北与文治相依，巴中恩阳机场所在地，镇人民政府驻地戏楼街 1 号。2020 年因全省乡镇行政区划调整和村级建制调整改革，现辖 15 个村（社区）64 个村（居）民小

组，10752 户 32469 人，幅员面积 74.25 平方公里。

二、评价情况

此次城乡基层治理成效评价采用现场评分的方式，分值设置分别为：三级指标每项 100 分，共 4800 分；二级指标每项 100 分，共 1200 分；一级指标 100 分。课题组 4 名成员分别按照成效评价指标体系进行了三级指标现场评分，通过权重计算后，一级指标得分分别为：84.66 分、86.57 分、88.00 分和 86.33 分，最终平均得分为 86.39 分。

按照城乡基层治理成效评分和评价对应关系，兴隆镇城乡基层治理成效评级为一级，评价结果为 A⁻，治理水平很好。

三、结果分析

通过对三级指标现场评分表进行分析发现，兴隆镇在城乡基层治理工作存在以下特点：

（一）优势：一是基层组织建设完善，党组织及党员作用发挥明显。二是党群服务中心建设较完善，基层设施条件较好。三是便民服务站（点）建设情况较好，群众满意度明显提升。四是社会保障情况较好，社会保险参保率较高。

（二）劣势：一是发挥群众自治基础较弱，自治水平有待提高。二是集体经济发展情况还不健全，大部分村（社区）集体经济收入情况较差。三是科技信息管理水平较差，智慧社区建设推进较为较差。

四、意见建议

根据评价结果,为进一步推动兴隆镇城乡基层治理工作,提出了工作建议意见:一是充分发挥群众自治,主动接受群众监督。二是大力发展壮大村(社区)集体经济,多元培育新型经营主体,促进群众致富增收。三是以群众需求和发展为导向,优化各类资源配置。