

中共安康市委文件

安发〔2021〕10号

中共安康市委 安康市人民政府 关于全面推广“321”基层治理模式加快基层 治理体系和治理能力现代化建设的实施意见

(2021年8月15日)

近年来，汉阴县委紧盯问题导向，紧扣群众期盼，聚焦基层治理，聚力探索创新，逐步健全了基层治理体系，逐步形成了基层治理格局，逐步建立了以基层党组织为核心，以密切“党员联系群众、人大代表联系选民、中心户长联系村民”为纽带，以管理网格化、服务精细化为路径，以建立高效村级治理平台为保障的“321”基层治理模式，走出了一条富有特色、务实管用的基层治理之路，提高了基层治理社会化、法治化、智能化、专业化

水平。为加快基层治理体系和治理能力现代化建设，市委决定在全市全面推广“321”基层治理模式，现提出如下实施意见。

一、重大意义

（一）全面推广“321”基层治理模式是建设更高水平平安安康的现实需要。中共中央、国务院先后印发了《关于加快推进社会治理现代化开创平安中国建设新局面的意见》（中发〔2020〕11号）、《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（中发〔2021〕16号），习近平总书记对社会治理现代化和基层治理作出了重要论述，省委对基层治理进行了安排部署。汉阴县委积极探索、先行先试，形成了“321”基层治理模式。这是坚持发展新时代“枫桥经验”的实践成果，是解决基层治理机制创新、服务提供、合力形成等问题的有益探索，是构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台，为推进全市基层治理体系和治理能力现代化奠定了坚实基础。全面推行“321”基层治理模式，有利于充分发挥其组织架构优势和制度优势，有利于进一步推动基层治理工作实起来、强起来、活起来，有利于推动党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求在安康落地见效，努力建设更高水平的平安安康。

（二）全面推广“321”基层治理模式是推进市域社会治理现代化的有力抓手。市域社会治理重心在基层，基层治则市域安。推进市域社会治理现代化，必须重心下移、力量下沉，全面加强基层基础建设。“321”基层治理模式，坚持了党在农村基层的核

心领导地位，重构了基层组织网络，填补了基层治理力量不足，调动了群众主动参与基层治理的积极性，激发了基层治理的内在活力，对加强基层基础，做实基层治理具有重要意义。全面推行“321”基层治理模式，有利于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，有利于解决市域社会治理根基不牢、支撑不足的难题，有利于实现市域社会治理现代化“全省走前列、全国争一流”目标。

（三）全面推广“321”基层治理模式是以高效能治理助推高质量发展、打造高品质生活的方法路径。开创安康新时代追赶超越新篇章，必须强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，构建人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。“321”基层治理模式，在基层实践中不断发展完善，构建了系统完备、科学规范、运行有效的治理体系，各方面制度机制基本成熟定型，“支部联建、产业联盟、资源联享”工作机制广泛运用于产业发展、民生服务、生态环保和社会治理等各个领域，在助推脱贫攻坚、助力乡村振兴等方面发挥了积极作用。全面推广“321”基层治理模式，有利于优化资源要素配置，有利于提高基层组织化程度，有利于促进基层党建与基层治理深度融合，为推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理提供坚强保证和有力支撑，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

二、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，深入贯彻落实习近平总书记关于基层治理的重要论述，坚持党的全面领导，坚持以人民为中心，以因地制宜、分类指导、分层推进、分步实施为原则，以服务为民、管理靠民、治理惠民为出发点和落脚点，大力推行“321”基层治理模式，以综治中心实体化运行为基础，升级打造“治理+说理”新中心，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) 基本原则。坚持党的领导，县区委加强统筹，镇（街道）党（工）委具体负责，村（社区）党组织直接落实；坚持法治思维，依纪依法依规组织实施；坚持系统观念，强化系统治理、综合治理、源头治理；坚持因地制宜，立足县情镇情村情实际，制定方案、稳步推进；坚持强基导向，县区要充分保障推广工作必要经费和刚性需求。

(三) 工作目标。力争今年年底，各县区全面实施“321”基层治理模式。力争2022年底，用2年左右时间，实现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、全周期管理与应急管理动态衔接的基层治理机制，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升。

三、主要任务

（一）全面提升镇（街道）党（工）委领导基层治理能力

1. 健全完善党全面领导基层治理制度。以党的基层组织建设为抓手，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，完善重要事项、重大决策党组织集体研究讨论决定机制，切实加强镇（街道）党（工）委对基层各类组织和各项工作的统一领导，不断健全基层治理党的领导体制。坚持以党建带群建，更好履行组织、宣传、凝聚、服务群众职责，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，推进机关企事业单位与镇（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。

2. 加强基层政权治理能力建设。以增强镇（街道）行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力和平安建设能力为主导，强化镇（街道）党（工）委对基层政权建设的领导，积极构建党委领导、党政统筹、简约高效的镇（街道）管理体制，规范镇（街道）政务服务、公共服务、公共安全等事项，将直接面向群众、镇（街道）能够承接的服务事项依法下放，完善基层民主协商制度，探索建立社会公众列席镇（街道）有关会议制度。强化镇（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。充分发挥镇（街道）综治中心平台作用，完善基层社

会治安防控体系，健全防范涉黑涉恶长效机制，健全矛盾纠纷一站式多元化解决机制和心理疏导服务机制。

（二）建立“三线”联系机制

1. 党员联系群众。按照“镇（街道）党（工）委抓支部、支部抓党员、党员联系群众”的方式，制定农村党员分类积分管理办法，全面推行“承诺、践诺、积分、评议”制度，建立党员联系服务群众制度，以接待、约见、走访等形式，宣传党的政策法规，听取群众权益诉求，帮助解决实际困难，有效增强党组织的向心力凝聚力。

2. 人大代表联系选民。按照“镇人大主席团抓代表小组、代表小组（代表联络站）抓人大代表、人大代表联系选民”的方式，各镇（街道）建立人大代表联络站，公开人大代表信息，推行人大代表联系选民制度，深入群众开展联系走访活动，掌握民情、收集民意、分类交办，年终由选民对代表履职情况进行评议，促进人大代表在基层治理中发挥作用。

3. 中心户长联系村民。按照“镇政府抓村委会、村委会抓中心户长、中心户长联系村民”的方法，镇（街道）、村（社区）指导村民推选辖区中心户长，建立中心户长联系村民制度，协助镇（街道）、村（社区）做好信息收集、纠纷调解、治安联防等工作，实行以案定补、以事奖补、群众评议、动态调整机制，竭力为群众提供帮助服务，筑牢维护基层社会稳定的第一道防线。

（三）推行“两化”管理服务

1. 实行网格化管理。改进网格化管理服务，按照“任务相当、

方便管理、界定清晰”的原则，以村（社区）为单位，综合考虑行政区划、辖区人口等因素，分片区设立一级网格，村（社区）两委和村务监督委员会班子成员兼任一级网格长；以村民小组为单位设立二级网格，村民小组长担任二级网格长；在人口较多的二级网格根据需求按照就便就近就亲的原则，按 20 至 30 户、70 至 120 人的规模，划分设立若干三级网格，中心户长担任三级网格长，若中心户长不足的选聘农村党员、人大代表进行充实，形成横向到边、纵向到底的管理服务体系。同时，将矛盾纠纷、环境卫生、应急管理、代办事项等全部纳入网格，并将网格内人员、资源、服务事项信息化，实现“人到格中去、事在网中办、服务全覆盖”。

2. 推进精细化服务。优化村（社区）服务格局，开展“新时代新社区新生活”服务质量提升行动，推进社区服务标准化。依据群众经济收入、家庭结构、利益诉求等情况分为放心户、关心户和连心户，实施“绿黄红”三色管理，做到“绿色门前放心行、黄色门前停一停、红色门前要上心”。坚持逐户摸底、精准分类，将家庭经济收入持平和超过全村平均水平且连续三年被评为平安家庭的户列为“放心户”，实行“绿色管理”，村（社区）对其等候“在线”服务；将家庭经济收入低于全村平均水平且近两年未被被评为平安家庭的户列为“关心户”，实行“黄色管理”，落实居住在附近的党员、人大代表、中心户长“三线”人员定期

到户开展针对性服务；将“三留守”人员、残疾人、脱贫边缘户风险户和有服刑或刑满释放人员的家庭列为“连心户”，实行“红色管理”，开展“一连一或一连多”帮扶，时刻保持“热线联系”。积极发展公益慈善事业，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。

（四）建立一个高效治理平台

坚持党建引领、多方参与、科技赋能，搭建以“六位一体”村级组织体系为骨架、县镇“联管服”工作机制为保障、“两说一商”议事方法为纽带、信息化服务为支撑的高效治理平台，着力构建党组织全面领导、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新格局。

1. 建好村（社区）组织体系。健全基层群众自治制度，加强村（居）民委员会规范化建设，健全村（居）民自治机制，加快建立以村党组织为核心、村民代表大会为决策主体、村委会为执行主体、村务监督委员会为监督主体、村级经济组织为支撑、社会组织为补充的“六位一体”村级组织体系，将各类村级组织法人代表和“三线”人员均置于村（社区）党组织领导之下，成为基层治理的重要力量，不断增强村（社区）组织动员能力，优化

村（社区）服务格局。

2. 建立县镇“联管服”机制。建立“五联”机制，发挥政治引领作用，采取县级领导联镇、部门联村、干部联户、强村联弱村、驻地村联新建易地扶贫搬迁社区的方式，整合各方力量，构建基层治理“大格局”。建立“三管”机制，通过村财审计管“三资”、纪委监委监督管权力、综合执法管行为“三管”齐下，形成齐抓共管的治理格局。开展“五服务”活动，以县镇村三级便民服务体系为载体，抓好便民服务、法治服务、经济发展服务、社会文化服务、智慧化服务，全力打通服务群众“最后一公里”。

3. 推行“两说一商”议事协商制度。建立和完善干部说法说政策、群众说事说心声、大事要事民主协商制度，提升基层党员、干部法治素养，开放说事、民主评事、科学定事、合力干事，充分保障群众的知情权、参与权、监督权。推进基层治理法治建设，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，完善基层公共法律服务体系，加强“三官一律”进村（社区）工作，推进村（社区）法律顾问全覆盖，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。加强思想道德建设，健全村（社区）道德评议机制，开展道德模范评议表彰活动，充分发挥家庭家教家风在基层治理中的重要作用。

4. 加快信息化建设。以市“政务云”为依托，将镇（街道）、村（社区）信息化平台建设纳入数字政府建设任务，整合“9+X”

综治信息系统平台和基层治理数字化平台，推动实施综治中心二期工程建设，完善镇（街道）与部门政务信息系统数据资源共享交换机制，打破行业部门信息壁垒，整合各方数据资源，强化系统集成、数据融合和网络安全保障。依托“治理+说理”新中心，系统搭建“321”基层治理模式承载平台，整合资源力量，集成社会治理要素，强化协同作战，构建纵横调度联动的闭环治理体系。

四、实施步骤

（一）动员部署阶段（2021年7月至8月）。成立领导小组，组建工作专班，制定实施意见，编制工作指引；召开业务骨干培训会和动员部署会，明确工作流程，细化具体任务，夯实各方责任，全面启动推广。

（二）全面推广阶段（2021年9月至12月）。对标“321”基层治理模式流程图和工作指引，逐项落实到位，确保所有村（社区）全面实施“321”基层治理模式。

（三）核查验收阶段（2022年1月至2月）。在各县区自查自验的基础上，市上统一组织县际间交叉核查验收。

（四）巩固提升阶段（2022年3月至12月）。认真总结经验措施，巩固提升治理成效，建立健全基层治理长效机制，推动基层治理体系和治理能力现代化建设全省走前列、全国争一流。

五、保障措施

（一）加强组织领导。市级层面成立全面推广“321”基层

治理模式工作专班，市委书记任组长，市委副书记任责任组长，市委、市人大常委会、市政府分管领导任副组长，市委办、市人大办、市政府办、市委组织部、市委宣传部、市委政法委、市委编办、市中级人民法院、市检察院、市工信局、市公安局、市民政局、市司法局、市审计局、市财政局、市农业农村局、市乡村振兴局、市应急管理局、市行政审批服务局、汉阴县委等单位为成员，统筹推进全市推广工作落实。工作专班办公室设在市委平安办，负责日常工作。各县区委履行推广工作主体责任，“一把手”要亲自抓，分管负责人要直接抓，把推广“321”基层治理模式纳入重要议事日程，确保推广工作稳妥有序完成。市级有关部门要加强协调配合，按照职责任务分工，按期制定完成配套措施，共同推进各项工作。

（二）加大培训力度。要优化“三线”人员队伍结构，把“321”基层治理模式列入市、县、镇、村培训计划，加大培训力度，优化培训内容，分级分层组织实施，不断提高业务水平和工作能力，推动“321”基层治理模式尽快落实落地。

（三）做好工作保障。各县区要加大“321”基层治理模式推广工作的政策支持力度，在机构设置、人员配备、教育培训、硬件建设等方面予以保障，将工作经费纳入同级财政预算全额安排。要加强基层治理队伍建设，健全社区工作者职业体系，统筹专兼职网格员，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。

（四）强化督导考核。把“321”基层治理模式推广工作成效纳入年度目标责任考核之中，由关联职能部门分别实施，结果运用与部门重点专项工作挂钩。市委、市政府督查室加强对各县区推广工作督导检查，定期通报、适时问责。

（五）营造良好氛围。充分利用各类媒体特别是互联网、“两微一端”等新媒体，多层次、全方位开展“321”基层治理模式推广宣传。积极选树表彰基层治理先进典型，不断凝聚工作力量，推动形成社会广泛支持、群众积极参与的良好氛围。

主送：各县区委、县区人民政府，市委和市级国家机关各部门，各人民团体，中央和省级驻安各单位。

中共安康市委办公室

2021年8月15日印发

