中共渭南市委办公室

渭南市人民政府办公室

关于加强乡镇政府服务能力建设的实施细则

（征求意见稿）

为深入贯彻落实中共中央办公厅 国务院办公厅《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》（中办发〔2017〕11号）和中共陕西省委办公厅 陕西省人民政府办公厅《关于贯彻落实<中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强乡镇政府服务能力建设的意见>的实施意见》（陕办发〔2018〕11号），努力把握全市建设“三地一中心”的战略机遇，全面提升乡镇政府服务能力，奋力实现追赶超越的宏伟目标。现结合我市实际，制定实施细则。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大和十九届一中、二中、三中全会精神，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、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系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，认真落实中省市乡村振兴战略规划要求，准确把握实现基本公共服务均等化的发展方向，始终着眼人民群众对美好生活的向往，以增强乡镇干部宗旨意识为关键，进一步强化乡镇政府服务功能，健全服务机制，创新服务手段，增强服务意识，提升服务效能，切实增强人民群众的获得感和幸福感，努力开创渭南经济社会发展新局面。

（二）主要目标。到2020年，乡镇政府服务能力全面提升，服务内容更加丰富，服务方式更加便捷，服务体系更加完善，基本形成职能科学、运转有序、保障有力、服务高效、人民满意的乡镇政府服务管理体制机制。

二、工作任务

（一）加强镇级政府公共服务资源配置

1.健全完善乡镇公共服务职能。乡镇作为国家最基层的政权组织，是国家方针政策在基层的执行者，要加快职能转变，为群众直接或配合提供以下基本公共服务：巩固提高义务教育质量和水平，改善乡村教学环境，保障校园和师生安全，做好控辍保学和家庭经济困难学生教育帮扶等基本公共教育服务；推进新型职业农民为主体的农村实用人才队伍建设，加强社区教育、职业技能培训、就业指导、创业扶持、家政服务等劳动就业服务；落实社会救助、社会福利制度和社会养老、残疾人保障、优抚安置政策，为困难群众、务工农民、留守妇女和困境儿童等特殊困难群体提供基本公共社会服务；做好基本养老保险、基本医疗保险、工伤、失业和生育保险等社会保险服务，提供公共卫生、基本医疗、计划生育等基本公共医疗卫生服务；加强基层社会管理和治理，推进社会治安立体化防控体系建设，依托“雪亮工程”提升社会治理社会化、智能化、法治化、和专业化水平，提供社会治安巡逻、法律政策咨询、家庭矛盾化解、邻里纠纷调处、涉法涉诉代理等基本公共法律服务；推进美丽乡村建设，提供村容整治、垃圾清理、废物回收、清洁能源、亮化美化等日常公共生活服务；践行社会主义核心价值观，传承民族优秀文化，健全公共文化设施网络，推动全民阅读、数字广播电视、文化信息资源共享，组织开展群众文体活动等公共文化体育服务，加强对历史文化名镇名村、传统村落、古木名树等保护和发展。乡镇政府还要提供符合当地实际和人民群众需求的农业农村经济发展、农民基本经济权益保护、动物疫病防控、生态环境保护、食品安全、扶贫济困、未成年人保护、消防安全、农村危房改造、国防动员等其他公共服务。2019年，县级政府要完成镇级政府公共服务事项目录清单制定工作，特别是要把扶贫开发、扶贫济困等任务列入清单，明确服务对象和要求。(牵头单位：市政府办公室；参与部门：市教育局、市人力资源社会保障局、市民政局、市卫生计生委、市司法局、市文化局、市体育局、市农业局、市林业局、市环保局、市委政法委、市食品药品监管局、市安监局、市公安局、市国土资源局、市住房和城乡建设局、市扶贫办）

2.梳理明晰县镇权责界线。以提高服务效能为目标，按照属地管理、权责一致原则，积极推进扩权强镇改革，不断强化乡镇管理服务能力。除法律法规规定必须由县级以上政府及其职能部门行使的行政强制、行政处罚措施和行政许可事项外，对直接面向人民群众、量大面广、由乡镇服务管理更加方便有效的各类事项，采取直接放权、委托执法、内部放权等方式，依法有序下放与乡镇职责任务相适应的部分管理权限。重点扩大乡镇政府在农业发展、农村经营管理、安全生产、规划建设管理、环境保护、公共安全、防灾减灾、扶贫济困等方面的行政确认、征收、给付、补偿、奖励和[监督检查](https://www.baidu.com/s?wd=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E7%9B%91%E7%9D%A3%E6%A3%80%E6%9F%A5&tn=44039180_cpr&fenlei=mv6quAkxTZn0IZRqIHckPjm4nH00T1YzrAu-mHTkuHfdry7bnyNb0ZwV5Hcvrjm3rH6sPfKWUMw85HfYnjn4nH6sgvPsT6KdThsqpZwYTjCEQLGCpyw9Uz4Bmy-bIi4WUvYETgN-TLwGUv3EPHRsPWDsPjR1" \t "_blank)等服务管理权限。强化乡镇政府对涉及本区域人民群众利益的重大决策、重大项目和公共服务设施布局的参与权和建议权。推行乡镇政府工作准入制度，县级以上机关不得将职责内工作任务随意下派给乡镇，县级职能部门不得将自身工作任务随意转嫁给乡镇。对于政策性、专业性要求较高的业务，县级部门要定期组织工作人员到乡镇进行传帮带，指导其开展工作。2019年7月底前，各县级人民政府要依法制定扩大乡镇政府服务管理权限的实施办法，明确下放事项、下放程序和法律依据，确保下放权力接得住、用得好，推进乡镇政府依法履行职责。(牵头单位：市政府办公室；参与部门：市编办、市政府法制办、市农业局、市林业局、市安监局、市住房和城乡建设局、市环保局、市公安局、市民政局、市扶贫办）

3.优化健全乡镇站所管理体制。在2014年镇村综合改革基础上，进一步优化健全乡镇站所管理体制，实现乡镇便民服务中心全覆盖，全面形成“六办三站一中心”运行模式。根据乡镇人口分布、地域特点、经济状况以及当前农村脱贫攻坚、民生保障任务较重的实际情况，规模较大的中心镇、重点镇可以因地制宜增加部分站所或加挂扶贫办、民政办等机构牌子，人员通过内部调剂或购买服务等方式解决；规模较小的边远贫困乡镇，可以适当减少站所数量，除机构编制专项法律法规外，上级业务部门不得以机构上下对口等手段要求增加乡镇站所设置和人力资源配置。严格落实乡镇政府事业站所管理主体责任，实行以乡镇管理为主、上级业务部门进行业务指导的管理体制，经省政府批准，也可实行以上级主管部门为主或按区域设置机构的体制，实行双重管理，但其负责人任免应当征得乡镇党委政府同意。乡镇基层站所党的组织关系实行属地管理。县级政府要根据省市机构改革工作的统一部署和要求，按时规范乡镇站所设置，明确管理指导权限。(负责部门：市编办）

4.不断提高基层自治能力。根据乡镇和村民自治组织的定位，依法厘清村委会协助配合乡镇政府工作的事项目录，明确乡镇政府指导、支持和帮助村委会工作的内容、范围、程序和形式。落实“分片包块、上门走访、服务承诺、结对帮扶”等工作制度，对村民自治范畴内的事项，乡镇不能强加干预；对不属于村民自治范畴的事项，确需村委会协助配合的，按照“权随责走、费随事转”原则，给予相应补助。乡镇要依法依规组织对村民委员会成员、村民或者村集体承担误工补贴的其他人员进行民主评议，评议结果要与评议对象的使用和补贴待遇等直接挂钩；参与或直接组织对村民委员会成员的任期和离任经济责任审计，公布审计结果；负责村务公开民主管理的日常检查指导工作，将村务公开实施情况列入对村民委员会考核评价的内容；受理村民反映的村务公开中存在的问题，调查处理并按期给出书面答复；加强对村干部的管理考核，规范日常考勤，实行请销假制度和重大事项报告制度。完善基层民主协商，实现乡镇政府服务管理和村委会自我管理有效衔接，推动基层政府依法行政和村民自治良性互动。2019年6月底以前，县级政府要理顺县镇关系，梳理镇村权责，推行村级小微权力清单制度。（牵头单位：市民政局；参与部门：市农业局、市财政局、市编办）

（二）统筹完善乡镇政府基本公共服务管理机制

5．科学规划城乡基本公共服务。建立健全城乡一体化的公共服务制度，按照区域覆盖、制度统筹、标准统一的要求，优化资源配置，缩小城乡差距，打破城乡界限，实现服务内容和标准统一衔接，加快和推进城乡基本公共服务一体化发展进程。以服务半径、服务人口、资源承载为基本依据，结合城镇化发展趋势和移民搬迁工作实际，统筹基本公共服务设施的空间布局，实现基本公共服务全覆盖。加强中心镇、重点镇和特色小城镇的公共服务和基础设施建设规划，促进服务资源高效配置和有效辐射。对困难偏远区、人口减载区，合理保留和科学完善基本公共服务设施。全面推行居住证制度，推动基本公共服务由户籍人口向常住人口拓展，保障符合条件的外来人口与本地居民平等享有基本公共服务。推进乡镇现有公共服务资源的优化整合，鼓励和引导城镇优质公共服务资源向农村延伸。市县两级政府要积极推进城乡基本公共服务均等化，不断完善制度和标准体系，强化引导约束机制。2019年9月底以前，以县级人民政府为单位，完成县域城乡基本公共服务设施建设基本规划，到2020年底，基本实现基本公共服务均等化。（牵头单位：市规划局；参与部门：市住房和城乡建设局、市公安局）

6.创建多方参与的公共服务供给方式。在坚持政府负责的前提下，积极引导社会群团组织和其他社会力量参与，完善群团组织承接乡镇政府职能的相关办法，推进政府购买服务，加强政府和社会资本合作，形成政府主导、社会广泛参与的公共服务供给模式。推动乡镇政府政策引导、备案登记、办公场所协助、项目运作和人才培训等工作，大力培育发展村（居）社会组织，支持其承接基层基本公共服务和政府委托事项。鼓励发展专业合作、股份合作等多种形式的农民合作组织，扶持社会力量兴办为民服务的公益性机构和经济实体。鼓励和支持社会力量通过捐赠或捐助等方式参与乡镇公益事业发展。县级政府要制定乡镇政府购买服务指导性目录，编制乡镇年度购买服务计划，明确购买服务的种类、性质和内容，完善购买服务招投标、预算管理和绩效评估机制，积极探索政府购买服务的有效方式。鼓励和引导具备法人资格、信誉良好、条件许可的各类组织以及个体工商户等承接政府购买服务项目。全面落实以社区（村）为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑、社区（村）志愿者为补充的“四社联动”工作机制，有效提升基层基本公共服务质量、效益和群众满意度。2019年底，以县为单位完成乡镇政府购买服务指导性目录制定工作，编制乡镇年度加强脱贫攻坚、社会救助、防灾减灾、环境保护、食品安全、公共安全、留守儿童（老人、妇女）关爱、基本养老、医疗卫生、基础教育、家庭文化等民生保障购买服务计划，以及其他经济组织和个体工商户等承接政府购买服务项目。（牵头单位：市委办公室、市政府办公室；参与部门：市委组织部、市总工会、团市委、市妇联、市残联、市卫生计生委、市民政局、市农业局、市食品药品监管局、市林业局、市民政局、市工商局）

7.优化基层民众对美好生活需求的表达和反馈机制。紧密结合当前社会的主要矛盾，优化基层民众权益保障机制，健全群众诉求表达和评价制度，强化群众对公共服务供给决策及实施的知情权、参与权和监督权。建立干部联系服务群众常态化、全覆盖的有效途径，落实县乡村三级群众办事干部代办制度，推行坐班、上门、流动、预约和网络代办等方式，及时解决群众合理合法诉求。健全乡镇党委领导的民主协商机制，推行人民建议征集制度、重大事项听证制度、重要会议旁听制度，完善人大代表、政协委员反映情况和建议的“直通车”制度，确保常态化长效化运行。落实乡镇领导干部接访下访制度，综合运用教育、协商、调解等手段依法妥善处理群众信访事件，严格跟踪督办、限时办结工作程序，及时解决群众问题。同时，通过宣传教育等方式，正确引导群众依法、有序、理性表达自身诉求。2019年9月底，以县为单位，统一制定乡镇服务群众诉求反馈流程、相应任务负责人名单，并在镇级服务中心进行公示。（牵头单位：市委组织部；参与部门：市民政局、市信访局）

（三）增强乡镇政府管理服务水平

8.努力强化乡镇依法行政能力。加快推进乡镇政府机构、职能、权限、程序和责任法定化，建立健全与权力清单相对应的责任清单，确保行政权力在法治框架内运行。完善乡镇行政权力运行制度，强化程序意识，编制权力运行流程图，固化权力运行和业务操作程序，确保权力运行的每个环节都有程序规定。深化乡镇行政执法体制改革，推动执法重心下移，通过依法委托的方式赋予乡镇部分行政执法权限，完善重大行政执法决定公示备案制度，严格行政执法主体资格和行政执法人员动态管理，建立健全乡镇与县级执法部门协作机制，提高乡镇政府综合执法服务能力。对涉及群众切身利益、社会关注度高的民生工程和重大项目等决策事项，要进行合法性和可行性评估，广泛听取、充分吸收各方面意见，认真权衡利弊得失。自觉用法律法规约束和规范行政行为，重点加强对乡镇财政资金分配使用、公共投资、公共资源转让、公共项目建设监管，压缩自由裁量空间，提高政府的公信力和执行力。强化县级人民政府对乡镇依法行政工作的领导，充分发挥乡镇人大监督职能和司法所、法律援助机构咨询服务作用，加强乡镇干部尤其是主要领导依法行政的意识和能力建设，深入开展群众法治宣传教育活动，切实把依法行政落实到乡镇工作各个环节。（负责单位：市编办、市政府法制办）

9.深入推进乡镇政务公开。健全乡镇政务信息公开机制，及时、准确、全面、具体地推进决策、执行、管理、服务和结果公开，规范公开内容、方式和程序，提高公开质量和水平，让老百姓看得懂，并将乡镇政务公开作为年终考核的目标之一，作为评价乡镇服务能力提升的重要依据。加强行政决策程序建设，落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定制度，增强公共政策制定的透明度和公众参与度。加强事中监管，对重点工作及时公开执行措施、实施步骤和监督方式。全面清理规范乡镇所属部门及各事业单位行政权力，公开乡镇行政权力清单和责任清单，落实乡镇预决算、“三公经费”及行政经费等信息公开。推进乡镇审批依据、审批时限、申请条件、办理流程、收费依据及标准、联系方式、投诉渠道等公开。拓展政务公开内容，重点围绕乡镇执行有关农村工作政策情况，加大对农村筹资筹劳、征地补偿、宅基地审批以及扶贫项目实施、救助款物发放等信息公开力度，自觉接受群众监督。完善突发事件信息发布制度，充分利用网站、微博、微信等媒体，做好对热点敏感事件的舆论引导工作。建立健全乡镇政务公开和村务公开联动机制，加强对村务公开民主管理工作的指导。2019年12月，以县为单位，统一制订乡镇政务公开实施细则，明确政务公开的内容、时间、时限、地点、方式、及公开内容的程序和检查监督主体。（牵头单位：市政府办公室；参与单位：市财政局、市民政局、市教育局、市农业局、市国土资源局、市行政服务中心）

10.加快实施乡镇政府公共服务信息化。在充分整合现有各类公共服务资源的基础上，按照集约化、便捷化、数字化要求，积极搭建以县级政务服务中心为核心、乡镇便民服务中心为重点、社区（村）服务站为延伸的上下联动、运行高效的政务服务体系。进一步巩固和推进乡镇便民服务中心建设，将各站办（所）服务事项重新整合，统一纳入便民服务中心办理；推动县级行政审批和公共服务事项受理窗口下移，通过授权、委托、流转等形式下放到便民服务中心进行集中审批或代办。各级政府要加大投入力度，加快项目实施，确保到2020年实现乡镇便民服务中心基础设施全覆盖；同时要通过考核评比、树立典型等方式，推动便民服务中心程序化运行、标准化服务和规范化管理。依托全省政府公共服务平台，实现乡镇与人口、法人、空间地理、电子证照、社会信用等基础信息库和县级部门业务系统及数据库的联通，实现县乡（镇）之间、县级职能部门之间信息共享交换、互联互通和业务协同。充分整合利用线上线下政务服务资源，依托“互联网+政务服务”体系，采取“乡镇前台综合受理、县乡（镇）后台分类办理、乡镇统一窗口出件”的服务流程，逐步实现县乡（镇）政务服务事项“一号申请、一窗受理、一站服务、一网通办”和全流程效能监督，提升政务服务标准化、网络化和智慧化水平。（牵头单位：市政府办公室；参与单位：市行政服务中心、市发展改革委、市网信办、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市民政局、市财政局、市编办）

三、保障措施

11.落实乡镇党政领导主体责任。乡镇党委是乡镇各种组织和各项工作的领导核心，是农村基层组织建设的龙头。坚定正确政治方向，强化政治引领功能，保证党的路线方针政策得到坚决贯彻落实，始终推动各项改革、各项工作围绕巩固党的执政基础来加强。不断改进领导方式和方法，加强基层服务型党组织建设。加强对乡镇政府的领导，支持乡镇政府依法行使职权，结合区域经济发展实际，合理设置乡镇“六办三站一中心”职能及人员。扎实开展服务能力建设，提高服务经济社会发展和服务人民群众的水平。坚持全面从严治党，严格落实党风廉政建设主体责任和监督责任。进一步强化党建责任，加强乡镇党委自身思想、制度、作风、廉政建设，严肃党组织生活，推动“两学一做”学习教育常态化、制度化。加大抓村力度，扎实开展扫黑除恶专项斗争，持续整顿软弱涣散村党组织，严格党员发展及教育管理，把农村基层党组织建设成为落实党的政策、带领农民致富、密切联系群众、维护农村稳定的坚强领导核心。（责任单位：市委组织部、市纪监委、市委政法委、市编办）

12.加强乡镇干部队伍建设。认真贯彻落实中央《关于加强乡镇干部队伍建设的若干意见》（中办发〔2014〕14号）和我省《关于加强基层干部管理做好服务群众工作的意见》，建立健全符合乡镇工作特点的干部管理制度，形成引得进、留得住、用得好的良性机制。根据乡镇编制员额空缺情况及时补充人员，改进乡镇公务员招录工作，加大从优秀村干部、工人、社区专职、农民等基层一线人员中招录乡镇公务员和事业编制人员力度，对招人难、留人难的艰苦边远乡镇，可结合实际适当降低门槛，同时拿出一定数量的岗位面向本区域人员（或生源）招聘。完善有利于各类人才向乡镇流动的政策支持体系，加大县级机关和乡镇干部之间的双向交流及挂职锻炼力度。全面落实县以下机关公务员职务与职级并行制度，市县可根据财力情况，适当增加乡镇工作补贴和艰苦边远地区津贴，探索建立下乡驻村生活补贴，并根据经济社会发展情况建立自然增长机制。完善乡镇事业编制人员岗位聘用制度，探索制定符合工作实际的基层事业编制人员职称评定倾斜政策。推动各级优质教育培训资源向乡镇倾斜，扩大乡镇干部接受教育培训的覆盖面，增强教育培训针对性。严格落实带薪休假制度，定期组织干部体检。严格控制上级机关长期借调乡镇干部，确因工作需要借调的，要报县级组织或人事部门批准，时间不得超过6个月。改进乡镇公务员非领导职务设置办法，在不突破全县乡镇编制总数前提下，对管理区域大、服务人口多、条件艰苦的乡镇，可适当增加非领导职务职数设置。注重从乡镇事业编制人员、优秀村干部、大学生村官中选拔乡镇领导干部。严格落实省委“三项机制”，持续加强乡镇干部作风建设，激发干事创业活力。（责任单位：市委组织部、市编办、市人力资源和社会保障局、市财政局）

13.优化乡镇财政投入和管理体系。结合乡镇发展现状和未来规划，建立健全公益性公共服务投入机制，合理划分县乡基本公共服务支出责任，对乡镇基础设施建设、公共服务项目和社会事业发展，属于县级以上政府事权的，县级以上政府应足额安排资金，不得要求乡镇安排项目配套资金；属于乡镇事权的，要由乡镇承担支出责任，不足部分县级政府可通过转移支付予以安排；属于县乡共同事权的，应根据县乡收入状况和支出责任，合理确定县乡支出分担比例。创新乡镇运转经费保障制度，立足乡镇经济发展水平、税源基础、财政收支等实际，以编制职数为经费预算基础，综合考虑工作条件、管理区域、服务人口和承担工作任务等因素，设置差异化的乡镇工作经费保障方式。由县级以上单位承担而委托乡镇完成的阶段性工作，县级以上单位可在乡镇设置专门的公益性岗位，人员工资由委托单位承担，或者按照“权随责走、费随事转”原则，以“以奖代补”等方式拨付乡镇相应工作经费。全面落实村干部补贴和村级组织办公经费，确保每个村都有正常工作经费，有条件的县可试点推行服务群众专项经费，不断提升农村基层党建和社区服务保障能力。鼓励县级政府建立城乡社区财政支出刚性指标约束机制，强化统筹所辖乡镇协调发展责任，县级财力要向乡镇倾斜，帮助弥补乡镇财力缺口。强化乡镇预算约束和执行，规范经费支出，严格监督管理，严格防范乡镇债务风险。积极稳妥推进乡镇国库集中支付制度全覆盖，促进乡镇财政资金安全高效透明运行。（责任单位：市财政局）

14.创新乡镇政府服务考评监管机制。以乡镇政府职责为依据，坚持绩效指标设定和目标管理相结合，建立科学化、差别化的乡镇政府服务绩效考核评价体系，推行一次性综合考核。探索乡镇政府实绩“公开、公示、公议”等做法，建立健全县级职能部门和乡镇政府之间履职双向考核评议制度。探索推行社会满意度评价及第三方考评办法，加大群众满意度在考核评价中的权重，科学确定乡镇年度考核优秀比例，强化考评结果合理运用。统筹规范针对乡镇的评比表彰、示范创建等活动，未经省级党委和政府批准，不得对乡镇设置“一票否决”事项。建立健全乡镇议事规则和决策程序，完善乡镇政府重大决策出台前向本级人大报告制度和向社会公示制度。健全乡镇行政权力运行制约和监督体系，充分发挥辖区内党代表、人大代表、政协委员、村（居）“两委”、群众代表等监督作用，强化监察、审计等专门监督，健全行政问责制度，明确问责事项和范围，规范问责程序，强化责任追究。（责任单位：市纪监委、市委组织部、市人力资源和社会保障局、市审计局）

各县（市、区）政府要将加强乡镇政府服务能力建设放在提升民生保障水平的高度，成立专门组织，指定专人负责，健全考评和问责机制，谨防任务落空走样。同时结合实际，及时制定本地区实施方案，列出工作清单和任务清单，明确时间表，抓好贯彻落实。县级各业务部门要按照重点任务分工方案，加强部门协作，强化业务指导、政策资金支持和督促检查，扎实有序推进实施。市民政局等相关部门要对本实施意见贯彻落实情况进行跟踪检查和综合评估，并及时向市委、市政府报告工作进展情况。