以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导

努力推动城乡社区治理守正创新

张自银

(2019年7月日)

根据培训班的课程安排，我就城乡社区治理工作和大家作个交流，讲五个方面：

一、深刻领会习近平总书记关于城乡社区治理的指示批示精神

习近平总书记作为党中央核心和全党的核心，为人民服务的征程、治国理政的思想起步于梁家河村，七年的知青岁月，村支部书记的历练，各级领导岗位的担当，使总书记非常熟悉、非常关注基层，非常了解、非常关心基础工作。党的十八大以来，习近平总书记就基层基础工作、城乡社区治理发表了一系列的重要讲话和批示，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，我们要认真学习，深刻领会。

**(一)深刻领会习近平总书记关于城乡社区治理的战略定位。**总书记强调“治国安邦重在基层，党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层”，“基层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了”。总书记对民政工作作出的重要批示要求“各级民政部门要聚焦脱贫攻坚，聚焦特殊群体，聚焦群众关切，更好履行基本民生保障、城乡社区治理、基本社会服务等职责，为全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家作出新的贡献”。总书记的一系列指示批示，突出了城乡社区治理是国家治理体系的基石，国家治理能力的支撑，体现了重视基层、关心基层、支持基层的战略思想，树立了大抓基层的鲜明导向。

**(二)深刻领会习近平总书记关于城乡社区治理的领导核心。**坚持党对一切工作的全面领导，是新时代坚持和发展中国特色社会主义思想的一条基本方略。总书记强调“城乡社区处于党同群众连接的‘最后一公里’，要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线，深入拓展区域化党建”，“使党组织真正成为社区的领头人，把各方面工作带动起来”。我们要深刻领会总书记关于党是城乡社区治理领导核心的思想，把基层党组织建设成为坚强的战斗堡垒，把坚持党的领导具体化、制度化、长期化。

**(三)深刻领会习近平总书记关于城乡社区治理的基本目标。**党的十六大报告提出：“建设管理有序、文明祥和的新型社区”；党的十七大报告进一步提出：“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。在此基础上，总书记进一步指出：“社会治理是一门科学，管得太死，一潭死水不行；管得太松，波涛汹涌也不行。要讲究辩证法，处理好活力和秩序的关系。一个好的社会，既要充满活力，又要和谐有序”。总书记深刻总结我国社会治理的历史规律，既充分吸取我国古代治国理政的思想精髓，又充分遵循现代社会民主平等的治理理念，从动态和静态结合的角度提出了城乡社区治理的基本目标，充满活力，和谐有序，实现人人参与、人人尽力、人人共享。

**(四)深刻领会习近平总书记关于城乡社区治理的主要内涵。**总书记强调“社区是党和政府联系群众、服务群众的神经末梢，要及时感知社区居民的操心事、烦心事、揪心事，一件一件加以解决”，“社区的党组织和党员干部天天同居民群众打交道，要多想想如何让群众生活和办事更方便一些，如何让群众表达诉求的渠道更畅通一些，如何让群众感觉更平安、更幸福一些，真正使千家万户切身感受到党和政府的温暖”。总书记真挚的人民情怀，以人民为中心的发展思想，使我们深刻地感受到，城乡社区治理就要是围绕办好三件事，提高居民获得感、幸福感、安全感而动员和调动方方面面的积极性，群策群力，共创美好生活。

**(五)深刻领会习近平总书记关于城乡社区治理的路径方法。**总书记指出 “要转变思维方式，实现从管理向治理转变，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，激发基层活力，提升社区能力”，“要坚持依靠居民、依法有序组织居民群众参与社区治理，发挥居民自治功能，把社区居民积极性、主动性调动起来，做到人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享”，“要引导驻区单位、社会组织、群团组织等各类社会力量参与社区治理，培育扶持社区社会组织，充分发挥社会各方面作用”。总书记的教诲告诉我们城乡社区治理的路径方法就是依靠居民群众、引导社会力量参与。

**（六)深刻领会习近平总书记关于城乡社区治理的保障要求。**总书记强调：“各级都要重视基层、关心基层、支持基层，推动社会治理重心向基层下移，把更多的资源、服务、管理放到社区，更好地为社区居民提供精准化、精细化服务”， “羊群走路靠头羊。基层社会治理成效如何，基层干部是决定性因素。要统筹考虑基层干部队伍建设，逐步建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍”。总书记的这些重要论述，要求各级各部门要高度重视基层建设，阐明了社区工作者队伍建设的聚焦点、着力点和关键点，要求各级党委政府高度重视基层基础工作的人才、资源、服务、管理、投入，为城乡社区治理提供坚强的保障。

二、从社会管理走向社会治理的探索历程

新中国成立后，中国共产党人在饱经战火摧残的土地上带领饱受苦难的人民接续奋斗。一个重大的问题摆在我们面前，如何进行有效的社会整合、动员、组织、激励、约束让人民过上好日子，让民族挺直脊梁，大致经历了三个主要阶段：

**第一阶段：政府一元管理阶段。**从建国初期到上世纪七十年代末。我们实行的是政府管理的单一管理模式。新中国成立后，执政党急需建构起一个从城市到农村的统一的政权体系。而我们面对的是高度分散的农村社会和游离状态的城市社会，为了将“散沙状”的乡土社会和“游离状”的城市社会整合到国家体系之中，从而巩固新生的国家政权，并实现从传统国家向现代国家转型，国家通过经济制度的重塑和意识形态的动员，建立了以集体经济为基础的管理体制，政府通过行政、党务、政策、宣传、服务、渗透到社会的每一个角落，有效塑造了农民和居民对其的认同度和权威性，形成了行政权力一统城乡社会的局面。城乡社会成为高度行政化、组织化和政治化的社会单元。国家与社会处于高度重合的状态，在这种纵向秩序整合的过程中，实行指令—服从式治理与以生产集中化和生活集体化为核心的管理方法。那个时期，人财物流动性较少，基层政权比较得力，社会道德风尚不错，社会治安秩序良好，经济得到长足发展。社会虽然管理有力，但活力不够，发展未达预期。

**第二阶段：综合管理探索阶段。**从上世纪八十年代到党的十八大前。在这一时期，党和国家重心转移到以经济建设为中心，实行改革开放，持续的、渐进的、坚决的经济体制改革激发了民众发展经济的积极性和实现自我发展的自主性。家庭联产承包使农业经营从集体经营转变为家庭经营，更重要的是农民有了职业发展的自主性。国有集体企业的改革使单位人变成了社会人，居民可以实现职业的多样选择。在这样的背景下，国家与社会高度重合的体系开始不断加快分离，在农村应运而生了“乡政村治”的权力结构，在城市“街政居治”的内涵发生了深刻的变化。1989年颁布了城市居民委员会组织法，1998年颁布了村民委员会组织法。2004年，党的十六届四中全会首次提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。 党的十七大把基层群众自治制度确定为我国民主政治的四项制度之一。2011年3月,“社会管理创新”第一次被以重要篇幅写进《政府工作报告》;7月, 中共中央国务院出台《关于加强和创新社会管理的意见》。这一阶段，中央强调社会综合治理，综合运用政治的、经济的、行政的、法律的、文化的等多种手段进行有效管理，并在实践中不断丰富发展其内容形式，收到一定的成效。

**第三阶段：共建共治共享阶段。**党的十八大至今，是对社会治理规律性认识的理性深化阶段。2006年，我国全面取消农业税，在中国历史上存续了2600多年的古老税种被废除，标志着“以农养政”的时代结束。与此同时，中央通过转移支付大规模、多维度地实施一系列惠民政策，不断改善和保障民生，基层管理既迎来了历史性的机遇，也面临前所未有的挑战。以农村为例，税费改革的根本目的之一在于推动乡镇实现“服务型”转变，乡镇政府由原来向农民收取税费维持自我运转，转变为依靠转移支付，以为农民提供更多的公共产品和公共服务，逐步建立“服务型”政府。由于上级转移支付的用途和额度的刚性约束使乡镇大幅度减少了机动财力，乡村干部的思维定势、行为习惯、路径依赖的转变需要一个过程，现实社会管理中的越位、缺位的现象不时出现。在这种背景下，政府与社会合作互动模式的多元治理不断萌芽成长，日益成为整合社会、维护秩序、实现公共利益最优化的新的城乡社区社会治理模式。2012年党的十八大报告进一步丰富和发展了社会管理理论，提出“加强和创新社会管理，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。党的十八届三中全会沿用了社会管理的概念，但更多的是讲社会治理这样一个新的概念，提出“创新社会治理体制”、“推进国家治理体系和治理能力现代化”等一系列新要求、新内容。2017年，中央下发了关于加强和完善城乡社区治理的意见。党的十九大进一步强调要建立共建共治共享的社会治理格局，提高社会治理社会化、法治化、智能化和专业化水平。

70年来，我们从“政府管理”到“社会管理”到“社会治理”，标志着我们党对执政规律、对社会发展规律、对社会管理规律的认识不断深化。城乡社区就是社会的缩影，社区管理与社会管理同步进入了治理阶段。通常我们所讲的城乡社区治理是指：在城乡社区范围内，各类组织依据相关法律法规和社会规范，分工协作地调节社区居民的公共行为和公共事务、有序解决社区居民的合理需求、促进社区和谐有序的活动过程和活动总和。它具有以下几个特征：**一是多方治理主体。**在基层党组织的领导下，基层政府、基层群众性自治组织、社会组织、驻区单位及居民个人都是社区治理的主体。社区治理的实质即在于多方主体对社区公共事务的合作参与。**二是多向治理方式。**社区治理是一个多维度上下合作的运作过程，要求社区治理主体之间的平等合作与协商，强调通过纵向互动和横向联合构成合作网络，对社区事务进行共同管理。**三是多重治理目标。**社区治理目标是为社区居民提供公共产品，这种公共产品既包括物质层面的基础设施和公共服务等，也包括价值层面的社区归属感、认同感和荣誉感。社区归属感、认同感和荣誉感不仅是社区治理的目标，也是实现社区治理的重要因素。**四是多样治理内容。**社区治理涉及社区生活的方方面面，包括社区治安、社区保障、社区文化、社区环境等等，要做到善治社区，必须最大限度地整合社区内外资源，包括人力资源、物力资源、财力资源和政策资源等。实践证明，社区治理充分调动了社区内外各种力量，发掘了社区内外各种资源，有利于形成社区治理的整体合力，是构建和谐社区、和谐社会的现实选择。

三、城乡社区治理面临的挑战

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生变化，人民对美好生活的需要不仅包括更高的物质与精神文化生活需求，同时也包括民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面，城乡社区治理的时代背景发生重大变化，面临许多新的挑战。

**（一）人口大流动的挑战。**这种挑战对农村社区而言体现在：一是治理精英流失。农村社区内生秩序的健康有序发展，必然要求社区内部精英分子的带领和引导，他们聚居城市，使农村失去了难得的精英群体。二是公共设施建管缺位。农村大量人、财、物外流，使农村公共设施的建管只能依靠外力帮助，内力没有激情也没有能力。三是公共利益诉求不会表达，留在村里的老人、妇女、儿童，他们都是需要关爱的群体，个人诉求不会表达，公共利益很难顾及。对于城市社区而言：一方面一旦经济下滑，城市难生活，农村不想回，是影响社会秩序和政治稳定的重要隐患，另一方面，已经在城市落户和常住城市的农村人口，要融入社区，还有大量的工作要做。

**（二）社区多样化的挑战。**习近平总书记强调，要用绣花的功夫管理城市，提高城市管理精细化水平。社区治理的精细化就是差别化，针对不同类型的社区，实施差别化的治理方式。目前，我省城市社区根据社区居住人口不同，大致可分为老旧城区型、单位型、新楼盘型、失地农民安置型、保障性住房型、商圈型等不同类型。我省农村社区根据社区位置和产业的不同可分农业社区、城郊社区、复合社区等。这些不同类型的社区，居住的人群明显不同，居民诉求差异很大，社区治理必须差别化、多样化。比如，老旧城区社区有别于开发的商品房小区，原来大多是纯居民社区，随着改革的深入，有的企业单位甚至政府部门都不存在了，社区治理和服务遇到一些自身难以解决的问题，如管理权限不明确、物业管理缺位、公共活动用房和设施缺乏。对这些社区，社区治理面临的突出挑战是如何提升社区服务的能力和水平。还比如新楼盘型社区，这些社区人口密度高、居民构成复杂、建成时间短，不同人群之间缺乏了解和信任，社区融合度低。对这些新兴社区，社区治理面临的突出挑战是如何快速形成居民群体的社区认同感。

**（三）需求多元化的挑战。**总体上看，群众的物质性需要得到满足后，开始更多的追求社会性需要和心理性需要，在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时，经济市场化导致社会大分层，不同群体对社会的期望和需求存在明显差异，政策平衡点难以把握。比如在农村，在家务农的群众希望政府完善农业生产设施和服务体系，外出务工的群众希望政府帮助他们照看空巢老人、留守儿童。与此同时，群众由于年龄、文化等方面的差异，需求也不相同，有的还相互冲突。比如在城市，一些小区里当年纪大的居民调高扩音机音量、跳广场舞健身的时候，另外一些年轻的居民经过白天忙碌却想安静地呆在家里看看电视、好好休息，家里有小孩读书的更需要一个安静的学习环境，这个时候“广场舞”的问题就来了，这也是当前社区治理最头痛的难点问题。

**（四）矛盾复杂化的挑战。**通常认为农村社会矛盾是由于经济落后和生活贫困引起的，只要经济搞上去了，社会就和谐了。事实表明，“发展起来的问题并不比没有发展起来的问题少，富裕起来的问题并不比贫困引发的问题少。”当前基层社会矛盾形式多种多样，几乎涉及所有人群和社会生活的方方面面，而且最为尖锐的都是经济发展起来以后出现的新问题，如集体资产管理纠纷、征地拆迁纠纷、因经济组织成员权争议而引发的“外嫁女”等群体的分红权纠纷、选举权与被选举权纠纷、福利分配纠纷、土地纠纷，等等。这些纠纷主体既有家庭内部成员、社区内部成员，还包括大量的其他主体，如本地居民与外地居民，常住居民与流动人口，居民与地方政府，劳方与资方，业主与开发商、业主与业委会，甚至业主与居委会。而且，还有一个明显的趋势就是利益纠纷群体化，使得利益纠纷往往以比较激烈的群体性事件的形式爆发出来。同时，合理诉求与不合理诉求交织在一起，有一些群众利用政府害怕越级上访、特别是进京上访的“软肋”，提出一些不合理要求，甚至出现了以牟利为目的的“牟利型上访群体”。

**（五）互联网渗透的挑战。**继电视、广播、报刊之后互联网被称为现在社会中第四媒体，网民整体偏向年轻化，但互联网继续向幼年、特别是中高年群体两极渗透。互联网在经济和社会生活中的发展超乎人们的想象，不仅给经济领域带来深刻变革，也对社会领域产生了深远影响，极大地考验着社会治理能力。互联网在政府和民众之间架起了一条有效的沟通渠道，提高了政府处理公共事务的能力和行政运转效率，降低了管理成本，推动了政府管理模式从管治型向服务型的转变。在当前社会矛盾日益增多的情况下，各种利益群体利用网络更多地表达利益诉求，极少数“网络推手”有目的炒作，网上很容易形成舆论热点，网络舆情处于难以管控的境地，极易演变为带有特定利益诉求的群体性事件。

**（六）压力型体制的挑战。**经济体制改革的深入发展，政治生态的重要变化是居民个人利益合理性和合法性不断得到强化和保障，经济自主性在政治制度上的逻辑延伸就必须是以村（居）民自治为基础的、基于市场、法制、民主理念的新的城乡社区治理方式。城乡社区治理囿于历史和现实条件，必须政府主导、参与、保障，而目前部分地方政府仍然沿袭过去自上而下、层层分解任务、所有事项属地管理负责的压力型管理办法，这样使得城乡社区治理一是任务繁杂，不堪重负，二是责权失衡，缺位越位。一句话，该做的事没有时间做，没有用心做，自治与治理在少数地方有流于形式的苗头。

四、城乡社区治理的重点任务

我们必须明白，城乡社区治理是对城乡社区管理的创新，是对传统的社会管理中成本较高、效率较低、社会力量参与度和居民群众认同度不高、居民获得感幸福感不明显的扬弃，探索实行的动员社会力量参与、群众自己的事自己商量着办、各方资源协商一致采取共同行动达成公共利益最优化的治理方式，是守正与创新的统一，不是推倒一切，不是叠层搭架，不是急功近利，而是在创新中守住执政党的“正”，守住依法依规的“正”，守住务实管用的“正”。因此，我们一定要从巩固党的执政基础、调动多方积极参与、增进城乡居民福祉、维护社会和谐稳定出发，认真落实四项重点任务：

**(一)健全城乡社区治理体系。**基层党组织、基层政府、基层群众性自治组织、社会力量是城乡社区治理的四类主体，要各安其位，各尽其力，协调一致，共同治理。

**1、充分发挥基层党组织的领导核心作用。**俗话说：“纲举目张”。党的坚强领导就是社会治理的“纲”，是社会治理体系建设的“纲”，我们必须把基层党组织建设成为坚强的战斗堡垒，发挥领导核心作用。要强化政治功能，以提高组织力为重点，不断深化支部规范化建设、区域化党建、软弱涣散支部整顿、党员示范带头等工作，强化基层党组织宣传党的主张、贯彻党的方针、执行党的决定、组织动员群众、领导各类组织推动改革发展的政治功能，把“两个维护”落实到位，把中央的决策部署落实落细。要完善领导机制，加强基层党组织对地区治理重大工作的领导，涉及到基层治理的重大事项由基层党组织讨论决定。

**2、有效发挥基层政府的主导作用。**税费改革后，村级除了有限的集体经济收入、居委会除了有限的物业收入外，村居均没有充裕的机动财力，服务群众的能力有限。因此基层政府必须在社区治理中发挥主导作用，这种作用主要体现在公共服务的供给、公益事业的兴办、村民自治的经费保障、社区治理的指导，有效发挥政府的主导作用在现实工作中主要是严格约束政府的“越位”和“缺位”问题，“越位”主要是指基层政府的直接指令、转嫁职责，“缺位”主要是指指导不及时、保障不到位。

**3、注重发挥基层群众性自治组织的基础作用。**居民委员会、村民委员会是具有宪法地位的基层群众性自治组织，是城乡社区治理的重要主体。要进一步加强自治组织规范化建设，以组织规范、程序规范、议题规范、办事规范来动员、培养、吸引居民自己做主办好自己的事情。要进一步完善城乡社区民主选举制度，切实提高居委会中本社区居民的比重，切实保障外出务工农民的民主选举权利。要进一步促进自治、法治、德治的有机融合，发挥自治章程、村（居）规民约的积极作用。要进一步理顺群众自治与政府管理的关系。

**4、统筹发挥社会力量的协同作用。**一方面要大力发展社区社会组织，特别是志愿服务组织，大力发展集体经济组织和农民合作组织，支持其开展活动、发展壮大，满足居民多样化的需求。另一方面，要引导驻区企事业单位、市场主体与社区外的其他社会组织参与社区治理。

**（二）增强城乡社区治理能力。**从总体看，我国城乡社区自治和服务能力不强、内容和载体相对单一、治理机制尚不健全等问题依然存在。

**1、增强社区居民参与能力。**凡是涉及城乡社区公共利益的重大决策事项、关乎居民群众切身利益的实际困难问题和矛盾纠纷，原则上都要由社区党组织、基层群众性自治组织牵头，组织居民群众协商解决。

**2、提高社区服务供给能力。**要按照方便居民、服务居民、造福居民的要求，在完善城乡社区公共服务设施的基础上，着力增加社区公共服务供给，编制城乡社区公共服务指导目录。着力创新服务方式，建立首问负责、一窗受理、全程代办、服务承诺、错时工作等制度。着力支持市场力量参与社区服务。

**3、强化社区文化引领能力**。通过广泛开展群众喜闻乐见的文明创建、志愿服务等活动，增强居民的社区归属意识。引导居民崇德向善，形成与邻为善、守望相助的良好氛围。

**4、增强社区依法办事能力。**要加强社区法治宣传教育，把完善居民公约、村规民约等社会规范作为社区治理的重要治理方式。充分发挥其规范和教化功能，不断培养居民群众的规则思维、权力限制思维、程序思维和法治认同。

**5、提升社区矛盾预防和化解能力。**要**完善利益表达机制**，引导居民群众理性合理表达利益诉求。**要完善心理疏导机制**，帮助社区重点对象融入社区生活。要**完善矛盾调处机制**，加强社区人民调解工作，建立健全合力支持问题解决的机制，提升居民群众满意度。切实构筑起社区化解矛盾、防范风险的坚固阵地。

**6. 增进社区信息化应用能力。**互联网、物联网、云计算等新一代信息技术对人们的经济行为、生活方式和思维模式都产生了重大影响。城乡社区治理必须跟上信息化步伐，创新治理手段，改进治理方式，提升服务能力。

**（三）补齐城乡社区治理短板**

**1. 改善社区人居环境。**重点是加强农村社区基础设施建设、实施城镇老旧小区改造、城区停车场、社区环境综合治理等。

**2. 加快社区综合服务设施建设。**目前的情况是总量不足与使用率低同时存在，我们要加强统筹、注重实效、整合功能、综合利用。

**3. 优化社区资源配置。**主要是空间资源配置和农村集体资产经营管理。

**4. 推进社区减负增效。**我们推进的社区减负并不是社区不干活，而是减掉不合理的任务，让社区能有更多时间、精力、资源为社区居民服务。

**5. 改进社区物业服务管理。**物业服务管理作为一种与现代化房地产开发方式相配套的综合管理方式应运而生，业主委员会、物业服务企业等也逐渐成为参与社区治理的主体，改进和完善社区物业服务管理，要探索在社区居民委员会下设环境和物业管理委员会，督促业主委员会和物业服务企业履行职责。要探索符合条件的社区居民委员会成员通过法定程序兼任业主委员会成员。要探索在无物业管理的老旧小区依托社区居民委员会实行自治管理。

**（四）强化组织保障**

**1. 完善领导体制和工作机制。**主要是完善城乡社区治理工作协调机制，落实各级党委政府对城乡社区治理的领导责任，建立以群众满意度为主要评判标准的评价机制。

**2. 加大资金投入力度。**要保障村（社区）服务设施的日常运行经费、办公经费、引导群众参与社区治理的项目专项经费。要提升城乡社区工作者报酬水平，社区居民委员会成员、社区其他专职工作人员报酬标准原则上不低于上年度当地社会平均工资水平，村党组织书记基本报酬不低于所在县市区上年度农村居民人均可支配收入的2倍。要保障政府购买服务专项经费，统筹使用社区经费，拓宽资金筹集渠道，完善资金使用机制。

**3. 加强社区工作者队伍建设。**把城乡社区党组织、基层群众性自治组织成员以及其他社区专职工作人员纳入社区工作者队伍统筹管理。社区专职工作人员由基层政府职能部门根据工作需要设岗招聘，由街道办事处（乡镇政府）统一管理，由社区组织统筹使用。

**4.** 完善政策标准体系和激励宣传机制。主要做好规划、政策、标准的编制，开展城市和谐社区、农村幸福社区示范单位创建活动，加强学习宣传工作。

五、民政部门在城乡社区治理中的职责任务

城乡社区治理既是一项基础工作，又是一项系统工程，是基础工作就需要各级党委政府高度重视、统一领导，是系统工程就需要多个部门齐抓共管、形成合力。民政部门要深刻领会、学思践悟习近平总书记关于城乡社区治理的指示批示精神，学懂弄通中央和省委关于城乡社区治理的重大部署，在城乡社区治理的全局工作中，立足民政职责职能，找准工作的切入点和着力点，整合社会资源力量，持之以恒地抓细抓实。各级民政部门要从政治的高度，将城乡社区治理作为围绕中心、服务大局的重点工作，作为履行基本公共服务和基本社会服务的重要保障，抓紧抓好。

**（一）全面落实党对城乡社区治理的全面领导。**重点抓好三项工作：**一是协助健全党委政府统一领导的体制机制。**在统筹指导、组织协调、资源整合和督促检查方面提出意见，在推动落实市县区党委书记第一责任人职责、乡镇街道党委书记直接责任人、把社区治理工作纳入地方党政领导班子和领导干部政绩考核指标体系方面提出建议，在建立以社区居民满意度为主要称量标准的社区治理评价体系方面提出方案。**二是积极推动村居党组织和自治组织成员交叉任职。**全面推行村（社区）党组织书记通过法定程序担任村（居）委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，村（居）“两委”班子成员交叉任职，由支部班子成员兼任村务监督委员会主任。提高村民代表和村（居）民小组长在党员的比例。**三是完善规范村（居）党组织对村（居）工作的领导制度。**全面落实村（居）事务党组织研究的制度，需由村民委员会提请村（居）民会议或集体经济组织决定的事项，经村（居）党组织研究讨论后，由其依法或按有关规定作出决定。全面落实村（居）党组织领导村（居）换届选举的制度。用具体的制度保证党组织在村（居）民主选举、民主决策、民主监督、民主管理中的领导作用。

**（二）理顺基层政权与城乡自治组织的权责边界。**长期以来，政府管理与基层自治由于权责边界模糊，干部行为习惯频繁凸显越位、错位与失位的问题，基层政权及其部门在属地管理的口号声中不断向自治组织转嫁职责和事务，群众自治组织由政府工作的协助主体变为责任主体，一切围绕完成任务转，自治组织呈现“行政化”、村（居）干部呈现“脱化化”、“工资化”的倾向，自治功能严重失位。为了顺利构建政府治理和社会调节、居民自治良性互动的城乡社区治理结构，必须下决心理顺基层政权与城乡自治组织的权责边界，主要是明确一个关系、制定两份清单、建立一个机制、签订一份契约。**明确一个关系就是**明确基层政府与村（居）自治组织的关系。宪法规定村（居）民委员会是群众自治组织，不是国家政权机关的体制延伸，因此基层政权与自治组织的关系不是领导与被领导的关系，而是指导与被指导的关系，不是上级对下级的关系，而是委托与协助的关系。制定两份清单，**一份是基层群众性自治组织依法自治事项清单，**主要是对自治事项进行明确，基层政权不得直接干预依法属于群众自治范围内的事项。政府的指导权责在于自治规定违反法律法规的，有权责令改正，但是不能以政府意见取代自治的决定。**一份是基层群众性自治协助政府工作清单，**主要是社会救助、劳动就业等公共服务工作，人口、房屋管理、环境卫生等公共管理工作，治安、疫情防控等公共安全工作，未成年人、残疾人、老年人等群众权益保障工作、农业生产管理和农村建设管理等工作，协助事项要坚持“费随事转、权随责走”的原则**。建立一个机制就是协助政府事项准入机制，**对协助事项进行合法性、合理性、必要性审查，未纳入“协助清单”的工作事项，可向其购买服务，签订一份契约，废止乡镇（街道）政府与自治组织间的行政责任书，**以“基层群众性自治组织协助政府工作管理协议书”的方式，**明确协助清单的事项、办理要求、经费保障和违约责任。

**（三）深化基层群众性自治实践。**主要做好三件事：**一是健全“有效制衡”的村居自治组织体系。**分为三块：即村（居）民大会或村（居）民代表会议行使村级重大事项的决策权，根据现有村、居规模较大的情况，要适当启动村（居）大会授权村（居）民代表会议的立法修改。基层协商、村民议事、村规民约监督评议等组织原则上采取村（居）民代表会议加当事人和利益相关人的方式进行为宜。村(居)民委员会由具有选举权的村（居）民选举产生，行使村（居）大会或村（居）民代表会议决定事项及授权事项的执行权。其下应该设立村（居）民小组、人民调解委员会、社会治安委员会、公共设施管护委员会、关爱老人小孩妇女委员会、环境卫生委员会。村（居）务监督委员会行使监督权，推动党务、村务、财务公开。**二是构建“程序合理”的自治规范机制。**完善自治权力的运行流程，自治权力清单中的事项要合理划分为需要村（居）民会议或村（居）民代表会议决定的事项、授权的事项和其它事项，要严格按程序授权、决定。要积极探索村（居）民小组自治，明确小组长推选和罢免、集体经济管理、公共秩序和卫生维护等事项自治办法。要细化村（居）委会各专门委员会工作的细则。**三要探索“功能分担”的复合自治治理形式**。构建社会组织专业服务、驻区单位开放资源、志愿者常态参与的社会支持机制。大力培育发展社区社会组织，以市州、县市区社会组织孵化基地为依托，以枢纽型的示范社会组织为龙头，以政府购买服务为载体，帮助社会组织在服务居民中发展壮大。要建立驻区单位参与社区治理刚性机制，将社区作为驻区党员干部开展党性教育和道德养成的实践基地，每个在职党员都要进社区报到，各级各部门在评先评优和干部使用时，要到社区了解单位或个人履行社区建设责任情况。要创新志愿者激励机制，建立志愿者积分和兑换制度，在公共交通、旅游景点实行志愿者优先或优惠。

**（四）修订完善村（居）规民约。**村（居）规民约是根据法律授权由村（居）民共同制定和遵守，维护公序良俗、受到法律支持保障的村（居）规矩，是基层治理中自治、德治、法治的重要体现，是现行法规政策的有效补充。当前，村（居）规民约形式主义严重，内容不实、执行不力的问题十分突出，各地要引起高度重视。**一是要聚焦主题。**聚焦树新风、治陋习，聚焦传统美德、聚焦群众生产生活中的突出问题，不要面面俱到，不要大而全，要针对社会关注、群众关切的突出问题，要有针对性，简约好记，便于执行。**二是要群众认同**。广泛发动群众充分酝酿讨论，提请村（居）民会议讨论通过，把修订村（居）规民约作为集中民愿、集合正能量、宣传村（居）规民约、营造共同遵守氛围的过程，增强群众对村（居）规民约的主人翁精神。**三是要保障执行。**要大张旗鼓地宣传村（居）规民约，让村（居）规民约人人知晓，深入人心。要旗帜鲜明地进行奖惩，围绕落实村（居）规民约，组织群众性的文明创建活动，开展评比表彰；对违反村（居）规民约的，要采取口头批评、通报批评、公开检讨等方式进行教育，屡教不改的可以在集体经济的入股资格、日常管理、收益分配上予以适当罚戒。

**（五）积极推动“三社联动”。**社区是社会的基本单元，是各种利益的交汇点、各种矛盾的集聚点，是社会组织和社会工作专业人才参与城乡社区治理的主阵地。整合利用社区各类资源，为社会组织和专业社工参与社区治理提供平台。积极培育发展社区社会组织，引导其他社会组织进入社区，广泛吸纳使用专业社工，将专业社会工作嵌入社区组织和社会组织之中，为社区群众提供心理疏导、精神抚慰、关系调适、社会融入等专业服务，提升社区治理专业化水平。加快健全政府购买社会服务制度，围绕居民需求开发设计社会服务项目，建立社会组织承接项目、社工团队执行项目、面向社区实施项目的工作机制，完善“三社联动”机制。到2020年，每个城市社区至少有10个以上、农村社区至少有5个以上社区社会组织，有专兼职专业社工从事社区治理和服务。

**（六）深入开展基层民主协商。一是要着力解决“票而不商”的问题。**有事好商量，众人的事由众人商量。在利益诉求多元化甚至是相互冲突的新形势下，简单地追求形式民主、搞票决制，基层群众自治就会出现“多数人的暴政”，激发群众之间的矛盾冲突。协商民主在这种背景下应运而生，它是区别于西方票决民主的中国特色社会主义民主制度，是基层群众自治新的实现形式。**二是要着力解决“商而不用”的问题。**经群众协商一致的事项，要通过村规民约、签订协议等多种形式进行固化，村（居）“两委”推动落实。需要村(居)落实的事项要及时组织实施，落实情况在规定期限内通过村(居)务公开栏渠道公开，接受群众监督。**三是要着力解决“商而不决”的问题。**经协商不能形成一致意见或形成的意见与现行法规政策、公序良俗不相符的，由城乡社区党组织、乡镇（街道）党组织按照相关规定研究决定或依法依规予以纠正。

（**七）建立健全村（居）务公开长效机制。**把村（居）务公开的软件建设作为民主监督的重中之重，着力规范村（居）务公开的内容、时间和方式。**一是要突出重点。**要把群众关心关注的各项惠民政策、日常财务支出、项目建设情况、“三资”运营管理、政策保障对象等重要事项全部向群众公开。**二是要及时更新。**每月要公开村务收支总账，每季度要公开大笔资金开支明细，年度要公开财务收支总账，随时要公开政府保障对象情况、涉及村民利益的惠民政策以及最新要求的法规政策。项目建设要按照开工前、进展到一半、项目结算三个阶段进行公开。**三是要简单明了。**多用群众看得懂的表述，少用专业术语，公开的字体宜大不宜小，不能让群众盯着看，甚至看不清，成为摆设。

**（八）扎实推进扫黑除恶专项斗争。**扫黑除恶专项斗争是习近平总书记亲自部署的一项重大政治任务。民政部门作为各级扫黑除恶工作领导小组成员单位，既有行业监督管理职责，又有系统自身建设要求，必须要站在践行“四个意识”、落实“两个维护”的高度，扛起民政系统开展扫黑除恶专项斗争的政治责任。今年上半年，各地按照省厅的统一部署，认真履职，积极作为，取得阶段性成效，接受了中央督导组的专项督导。下阶段，各级民政部门要坚持问题导向，补短板、强弱项，围绕民政8个重点工作领域，在深入摸排线索、加强源头治理、夯实基层组织上下大气力、花真功夫，有黑扫黑、有恶除恶、有乱治乱，深入推动民政系统扫黑除恶专项斗争向纵深推进。

**（九）切实抓好创新实验区和城乡社区创建。**要有序推进省级城乡社区治理创新实验区建设，长沙市天心区、株洲市天元区2个国家级实验区及29个省级实验区要围绕实验主题，落实实验任务，各相关市州要加强指导，实验县市区要精心实施，确保形成可复制、可推广的创新经验。要扎实创建城市和谐社区和农村幸福社区示范单位，从今年开始，省级每年创建400个示范单位，并给予一定的资金奖补，市州、县市区也要跟进创建，形成省、市、县三级联创的工作格局。