

# 中国共产党故城县委员会

故字〔2020〕6号

---

中共故城县委  
故城县人民政府

## 关于印发《故城县深化乡镇改革方案》的通知

各乡镇、园区、部门：

《故城县深化乡镇改革方案》已经市委、市政府批准，现予印发，请认真贯彻执行。

中共故城县委  
故城县人民政府

2020年4月22日

# 故城县深化乡镇改革方案

为深入贯彻落实中央和省委关于构建简约高效基层管理体制的决策部署，推进基层治理体系和治理能力现代化，根据省委办公厅、省政府办公厅《关于深化乡镇和街道改革的实施意见》（冀办字〔2020〕5号）有关要求，结合实际，制定故城县深化乡镇改革方案。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会，省委九届九次、十次会议和市委四届七次全会精神，按照统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的总要求，改革和完善基层治理体系，整合基层审批服务执法力量，强化基层社会管理和公共服务职能，围绕乡镇职能定位，形成职能科学、运转有序、保障有力、服务高效、人民满意的基层管理体制机制，打牢新时代全面建设经济强县、美丽故城的基层基础。

## 二、基本原则

**（一）坚持党的建设引领。**强化乡镇党组织在基层各类组织中的领导和核心作用，全面加强政治引领、组织引领、能力引领、机制引领，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持顶层设计与基层探索、局部创新与全面推广有机结合，源源不断把党的政治优势、组织优势、群众工作优势转化为基层治理优势，推动党的全面领导深深植根基层。

**（二）坚持以人民为中心。**践行党的根本宗旨，把群众是否受益、是否满意作为加强基层治理的出发点和落脚点，着力解决群众最烦最痛最忧的突出问题，建立健全响应机制，做到“民有所呼、我有所应”，办好群众家门口的事，切实增强群众的获得感、幸福感、安全感。

**（三）坚持优化协同高效。**强化乡镇、村（社区）在基层治理中的主体地位，推动资源服务管理向基层下沉，厘清层级权责，理顺条块关系，打破信息壁垒，统筹配置资源，协调社会力量，提升基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

**（四）坚持改革创新驱动。**坚持问题导向和目标导向相统一，注重改革集成创新，着力补齐基层治理短板，适应基层工作特点及便民服务需要，构建简约高效的基层管理体制，使基层各类机构、组织在服务保障群众需求上有更大作为，打通基层治理和服务群众的“最后一百米”。

### **三、建立健全和优化党对基层治理全面领导的体制机制**

**（一）完善党领导基层治理的制度体系。**完善党委议事规则，加强对人大、政府、群团组织、经济组织、社会组织等各类组织的领导，发挥总揽全局、协调各方作用。健全工作运行制度，探索建立各基层党组织向乡镇党委定期述职、报告工作制度，发挥乡镇党委“把方向、管大局、保落实”的领导作用。建立共建共享制度，落实驻辖区单位、在职党员“双报到、双报告、双考核”。加强和改进党员队伍管理监督，认真落实“三会一课”等党内组织生活制度。通过健全乡镇党委领导基层工作的组织体系、制度

体系和工作机制，确保党的路线方针政策和党中央重大决策部署以及省委、市委、县委工作安排在基层得到全面贯彻落实。

**（二）推行“大党建、大工委”工作机制。**按照“区域统筹、资源共享、优势互补、共驻共建”原则，在乡镇全面推行“大党建、大工委”工作机制，吸纳区域内机关、企事业单位、非公有制经济组织、社会组织等党组织负责人为党建联席会议和“大工委”兼职委员，同时吸收村（社区）党组织成员参加，定期共同商讨解决党的建设和区域治理中的重要事项和热点难点问题。组建党建专门机构，承担党建联席会议和“大工委”日常工作，统筹协调乡镇内外、条块等各类资源，借鉴“街乡吹哨、部门报到”经验，建立健全发现问题、流转交办、协调联动、研判预警、督查考核等机制，推动实现基层各类机构资源共享、协调运转。

**（三）构建党建引领基层社会治理的组织体系。**以基层党组织为核心，健全党支部、村委会、监委会、服务站、保洁队、合作社协调联动的农村组织体系和党支部、居委会、业委会、物业服务企业、楼门长、综合服务站协调联动的城市社区组织体系，注重发挥群团组织、社会组织、治安防控组织等各类组织作用，构建基层党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。推动基层党组织与网格化管理服务深度融合，所有网格全部成立党支部或党小组，整合网格内党员、志愿者以及社会组织等力量，统筹网格内党的建设、社会保障、综合治理、应急管理、社会救助等工作，全面提升基层治理效能。实施社区“两委”与物业企业管理层“双向进入、交叉任职”机制，推进城市社区“红

色物业”全覆盖。

**（四）推进新时代文明实践中心建设。**组织推动乡镇新时代文明实践平台、实践基地和活动阵地建设，整合各种资源，创新方式方法，学习实践科学理论、宣传宣讲党的政策、培育践行主流价值、丰富活跃文化生活、持续深入移风易俗。通过构建理论宣讲、教育服务、文化服务、科技与科普服务、健身体育服务等五大平台，将其建设成为加强基层思想政治工作的坚强阵地、学习传播科学理论的大众平台、培养时代新人弘扬时代新风的精神家园、开展中国特色志愿服务的广阔舞台。

#### **四、推进基层审批服务执法力量整合**

**（一）推进基层综合行政执法改革。**巩固和深化基层综合行政执法改革成果，持续推进行政执法权限和力量向基层下沉，切实提升基层治理能力和治理水平。

**1. 赋予行政执法权限。**按照“依法下放、宜放则放”原则，对照省《乡镇和街道行政处罚事项指导清单》，制定《故城县乡镇行政处罚事项清单》，依法依规履行赋权、委托程序，明确赋予、委托乡镇相对集中行使行政处罚权，并做好工作交接、培训和指导等工作。赋予乡镇行使行政处罚的，可以依法行使相关的行政检查和行政强制权。制定权力清单和责任清单，逐项明确执法依据、职权范围、执法程序和监督途径等，并及时向社会公开。其他确需下放的行政处罚事项，由县政府依规逐级提请省政府批准后赋权。赋权下放乡镇的行政处罚权，县直有关部门原则上不再行使。

**2. 组建综合行政执法队伍。**根据行政执法权限下放情况，整合县自然资源和规划局派驻乡镇的国土所和上级部门下放的执法资源，组建乡镇综合行政执法队，人员编制不少于10名。以乡镇名义依法开展执法工作，实行一支队伍管执法。公安派出所、税务分局、市场监管分局依法依规分别单独履行监管执法职责，但要纳入乡镇统一指挥协调。

**3. 明确权责边界。**《故城县乡镇行政处罚事项清单》赋权下放的行政处罚事项，乡镇为执法主体和责任主体；委托下放的行政处罚事项，由县直部门与乡镇签订行政执法委托书，明确委托权限、责任等；对法律法规未赋权也不宜委托下放，但确需乡镇配合的行政执法事项，相关县直部门为责任主体。建立健全县乡执法协调衔接联动机制，完善相互告知、案件移送、联合执法以及信息共享等工作制度。

**4. 规范执法行为。**全面落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，严格执法程序，落实行政处罚自由裁量权基准制度。乡镇在执法过程中使用统一的行政执法文书，限时公示行政执法结果。建立乡镇行政执法责任制和执法过错追究制度，乡镇综合执法工作纳入依法行政考核体系。加强乡镇执法人员的资格管理和公共法律知识、专业法律知识培训考试，持证上岗、亮证执法，切实提高执法队伍整体素质。

**（二）推进基层审批服务体系建设。**深化“放管服”改革，扩大乡镇审批服务权限，加强行政综合服务机构与平台建设，切实提升基层服务效能。

**1. 下放审批服务权限。**对照省《乡镇和街道审批服务事项指导清单》《乡镇和街道基本公共服务事项指导清单》，制定《故城县乡镇审批服务事项清单》和《故城县乡镇基本公共服务事项清单》，并实行动态管理。按照成熟一批、下放一批的原则，依法履行赋权、委托程序，可将乡镇审核转报、向乡镇延伸受理环节的事项进一步下放，确保放得下、接得住、管得好、有监督。

**2. 组建审批服务机构。**整合基层行政审批和公共服务职责，组建行政综合服务中心，统一承办法律法规或政策文件明确本级负责的以及赋权下放的审批服务事项，部门延伸至乡镇的审批服务事项也要最大限度进驻行政综合服务中心办理。坚持“因地制宜、合理配置”原则，合理设置“一站式”服务大厅。逐步扩大乡镇基本公共服务范围，提升服务能力。按照方便群众办事、活动的要求，设置村和社区“一站式”综合服务场所，推进基本公共服务向村和社区延伸。

**3. 优化审批服务流程。**实行“一枚印章管审批（服务）”，推行“全科”政务综合受理模式。实行流程再造，最大限度压缩审批时限。统一事项办理标准，实行无差别受理、同标准办理。完善审批和监管互动方式，健全工作会商、业务协同和信息互通的审管衔接机制。组织制定和公布本县范围内“全域通办”事项清单和乡镇“马上办、网上办、就近办、一次办”事项清单。完善办事指南，加强信息公开公示，建立健全首问责任制、限时办结制、一次性告知、投诉受理、责任追究等制度。推进网上咨询、受理和审批，实现移动端不见面审批，让数据多跑路、群众少跑

腿。

**（三）建立健全综合指挥和信息化网络平台。**强化信息共享与技术支撑，运用信息化手段，提升乡镇统一指挥和统筹协调的能力。

**1. 组建综合指挥和信息化网络中心。**依托乡镇现有综治中心整合综合指挥、信息网络管理等资源力量，单独设置综合指挥和信息化网络中心或在综合行政执法队挂牌。将网格化治理理念与网络化信息手段深度结合，整合各部门专网数据端口，将相关部门的视频监控和信息化网络平台等接入基层综合指挥平台，与审批、执法、监管等职能叠加。加大资金投入力度，加快硬件改造升级，强化信息共享和技术支撑，建立上下贯通、全面覆盖的一体化综合指挥和信息化网络平台，实现互联互通、信息共享、实时监控、协调调度、综合监管。进一步优化完善协同办公、批管同步、云社区、各类政府部门服务热线的整合、共享，推进各级各领域数据归集。

**2. 建立协调运行机制。**乡镇综合指挥和信息化网络中心要与党建工作办公室、综合行政执法队、行政综合服务中心等机构的职能统筹衔接，强化信息共享，具体负责区域内的信息受理、工单派发、辅助决策等工作，及时收集多种途径排查出的民生诉求、矛盾纠纷、问题隐患等信息，并进行汇总梳理、分析研判，根据事件类别和情况，派发给乡镇相关职能机构进行处置，或按程序上报县级综合指挥平台处置。

**3. 推动基层社会综合治理工作和“雪亮工程”建设。**按照《中



《中国共产党政法工作条例》有关规定，依托综治中心与党建办、综合行政执法队等机构的职能统筹衔接，突出社情民意信息搜集、矛盾化解和治安防控功能，最大限度把各类矛盾纠纷化解在基层，最大限度释放综合治理的整体效能。推进“雪亮工程”，立足“务实管用、功能齐全”原则，加快核心区域、重点部位的建设力度，要充分整合利用“雪亮工程”的现有资源，在加强治安防控、优化交通出行、服务城乡管理、创新社会治理等方面发挥重要作用。

**（四）强化资源服务保障。**坚持重心下移、事权下放、力量下沉，推动人财物和权责利对称下放基层，加强对乡镇的事权、人才、资金、技术、网络端口等资源保障。投放基层的公共服务资源，以乡镇、村（社区）党组织为主体研究配置、使用。推动资源、服务、管理向村（社区）下沉，加强村（社区）综合服务站经费保障。建立健全目标管理、议事决策、统筹协调、工作落实等内部运行机制，着力提升机关工作效能。进一步改善乡镇机关基本工作生活条件，加强小食堂、小厕所、小澡堂、小图书馆、小文体活动室和周转房建设。

**（五）推进基层社会信用体系建设。**加强基层信用平台建设，拓宽信息归集渠道，建立“乡镇+社会组织+居民”联动机制，实现基层党政机关、社会组织、市场主体、居民个人信用全覆盖。推进政务诚信建设，建立政务失信记录。构建事前信用承诺、事中分级分类监管和事后联合奖惩的市场主体信用监管机制。探索信用承诺试点，基层信用平台连通“互联网+政务服务”平台，

结合企业和个人信用记录,为企业和群众提供政务服务“掌上办”“信用加速办”的便捷渠道。探索建立覆盖生产、流通、消费等全流程的食品药品、农产品质量追溯体系。

**(六) 完善权力运行制约监督机制。**加强对乡镇审批、执法等行政权力运行的制约和监督,建立健全与下放权限相适应的执法监察、效能监察和廉政监察,完善政务公开、行政复议、行政责任追究等制度。健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督及群众监督、舆论监督等制度,推进乡镇依法履行职责。

## **五、推进乡镇和街道机构改革**

**(一) 推进职能转变。**乡镇应进一步加快推进职能转变,切实把工作重心转到抓党建、抓治理、抓服务、抓优化发展环境上来。在省《乡镇和街道职责事项指导清单》基础上,制定《故城县乡镇职责事项清单》,将乡镇职责事项进一步细化分解到各工作机构。建立乡镇职责准入制度,县直部门行政事务需要委托或交由基层承担的,须充分听取乡镇意见并经过县委、县政府审核批准,同时要明确工作目标、内容、权限、分工、期限等具体要求,落实人员、经费以及业务培训等保障措施。坚持重实干、重实绩、重基层的考核导向,规范考核评价办法,实行“上考下”、“下评上”、“民评官”,以及市场主体和服务对象评价政府机构(部门)相结合的考核评价体系。全面清理各类“一票否决”事项,不得以签订责任状、分解下达指标、考核验收等方式,将工作责任转嫁乡镇,下功夫减轻基层负担,提高工作质量和效率。

**(二) 统筹党政机构和事业单位设置。**乡镇党政机构和事业单位统一计算机构限额，规格均为股级。按照“加强服务、简化流程、高效快捷、密切联系群众、治理重心下移”的原则设置如下机构：

**1. 人口不足3万的青罕镇、故城镇、里老乡、辛庄乡、三朗镇、军屯镇设置7个机构：**①党政综合办公室，加挂财政所牌子；②党建工作办公室，加挂人大主席团办公室牌子；③应急管理办公室，加挂经济发展办公室牌子；④自然资源和生态环境办公室；⑤综合行政执法队，加挂综合指挥和信息化网络中心、社会治安综合治理中心牌子；⑥行政综合服务中心，加挂综合文化服务站牌子；⑦农业综合服务中心。另根据中央和省委有关要求，单独设置退役军人服务站。

**2. 人口3—5万的夏庄镇、房庄镇、饶阳店镇、武官寨镇、西半屯镇设置8个机构：**①党政综合办公室，加挂财政所牌子；②党建工作办公室，加挂人大主席团办公室牌子；③应急管理办公室，加挂经济发展办公室牌子；④自然资源和生态环境办公室；⑤综合行政执法队，加挂综合指挥和信息化网络中心、社会治安综合治理中心牌子；⑥行政综合服务中心，加挂综合文化服务站牌子；⑦农业综合服务中心；⑧退役军人服务站。

**3. 人口5—10万的建国镇设置9个机构：**①党政综合办公室，加挂财政所牌子；②党建工作办公室，加挂人大主席团办公室牌子；③应急管理办公室，加挂经济发展办公室牌子；④自然资源和生态环境办公室；⑤综合行政执法队；⑥行政综合服务中心，

加挂综合文化服务站牌子；⑦农业综合服务中心；⑧退役军人服务站；⑨综合指挥和信息化网络中心，加挂社会治安综合治理中心牌子。

**4. 人口 10 万以上的郑口镇设置 10 个机构：**①党政综合办公室，加挂财政所牌子；②党建工作办公室，加挂人大主席团办公室、社区建设和物业监督管理办公室牌子；③应急管理办公室；④自然资源和生态环境办公室；⑤综合行政执法队；⑥行政综合服务中心，加挂综合文化服务站牌子；⑦农业综合服务中心；⑧退役军人服务站；⑨综合指挥和信息化网络中心，加挂社会治安综合治理中心牌子；⑩经济发展办公室。

按照有关规定设置乡镇纪委，配足配强乡镇纪委人员。县监察委员会向乡镇派出监察办公室，与乡镇纪委合署办公。工会、共青团、妇联等群团组织按有关规定和章程设置，在乡镇党委统一领导下开展工作。切实加强信访维稳、宗教管理、党群服务等工作职能，配齐配强专门工作力量。每个乡镇配备 1 名专职党委组织员（按职级序列掌握），负责发展党员和基层党建工作；各乡镇党委要配备 1 名宗教工作专职干部，专职负责基层宗教事务工作。

**（三）理顺派驻机构管理体制。**县级工作部门设在乡镇和街道的机构，原则上实行属地管理，将县自然资源和规划局派驻乡镇的 6 个国土所与乡镇有关机构整合，由乡镇统一管理。继续实行派驻体制的公安派出所、税务分局、市场监管分局等，其机构和力量要纳入乡镇统一指挥协调，工作考核和主要负责人任免，

要听取乡镇党委意见。

**（四）优化人员编制管理。**赋予乡镇统筹使用编制自主权，推进编制资源向乡镇倾斜，用人用编优先保障基层。赋予乡镇统筹使用各类编制资源的自主权，实行更加灵活的用人方式。乡镇可根据工作需要，在各类机构和岗位之间，调剂使用各类人员力量。建立基层编制“周转池”制度。认真执行符合条件的社区党组织书记按规定程序纳入编制管理等规定。

按照“编随事走、人随编走”的原则，结合派驻机构、执法机构下放等自上而下向乡镇划转事业编制40名。全县共核定乡镇编制936名，其中行政编制454名，事业编制482名。（各乡镇编制核定情况见附件2）

**（五）严格按照规定核定领导职数。**认真贯彻落实省委组织部《加强乡镇和街道干部队伍建设的若干措施》（冀组字〔2020〕1号），切实加强乡镇干部队伍建设。乡镇党委、人大、政府领导职数，严格按中央和省委换届文件执行。建立公安派出所所长由乡镇政府副职兼任制度。各乡镇分别核定党委委员职数9名，其中：书记1名，副书记2名（含政府正职）。乡镇人大设主席1名，副主席2名。各乡镇政府领导班子平均核定职数4名，乡镇党政领导班子职数，可结合实际在县范围统筹。乡镇纪委委员职数5名，其中书记、副书记各1名。

乡镇的内设机构和事业单位领导职数一般按2至3名核定，党建工作办公室、综合行政执法队、行政综合服务中心主要负责人按副科级干部配备，其中综合行政执法队和行政综合服务中心

的主要负责人，可从在乡镇工作时间较长、符合任职条件的乡镇事业编制人员中选拔担任。

## 六、组织实施

**（一）加强组织领导。**将深化乡镇改革纳入县委工作总体布局统筹谋划、一体推进。在县委统一领导下，县委深化机构改革领导小组负责全县改革的组织指导和统筹协调。成立故城县深化乡镇改革工作领导小组及其办公室，从县委组织部、县委编办、县委政法委、县行政审批局、县司法局等部门抽调精干人员，组成工作专班，负责具体工作。乡镇党委要落实主体责任，建立健全目标管理、议事决策、统筹协调、工作落实等内部运行机制，着力提升机关工作效能，进一步改善乡镇机关基本工作生活条件。各级各部门要强化责任担当，精心组织实施，各相关职能部门要按照改革要求，制定具体落实措施，确保完成任务。

**（二）抓好推进落实。**要加强统筹，制定改革任务书、时间表、路线图，结合实际研究制定改革方案，改革方案经市委批复后，抓好组织实施。要认真研究制定乡镇“三定”规定，及时对乡镇权责清单进行动态调整，2020年6月底前基本完成各项改革任务。各乡镇党委负责具体落实，确保各项改革政策措施、清单事项落实落地落细。

**（三）强化协调联动。**深化乡镇改革，要做好与主题教育整改落实、基层党建等重点工作和相关改革的配套衔接，县委深化机构改革领导小组及办公室要发挥统筹协调作用，健全完善组织、机构编制、司法行政、财政、人力资源社会保障、政务服务

等部门协调配合机制，形成工作合力，加强对深化乡镇改革的工作督导、舆论引导，建立跟踪评估机制，及时改进完善相关措施。

**（四）严明纪律规矩。**要严格执行政治纪律、组织纪律、机构编制纪律、干部人事纪律、财经纪律、保密纪律，做到令行禁止。坚决落实中央、省委和市委明确的改革任务，确保机构、职责、队伍等按规定时限调整到位，不得拖延、消极应付。严禁借改革之机搞超编超配、突击进人、突击提拔干部。加强审计监督，防止造成国有资产流失和损失浪费。要加强对改革的督查巡查，严肃查处改革中的违规违纪问题。