

关于加强乡镇政府服务能力建设的实施方案

为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于加强乡镇政府服务能力建设的意见〉的通知》（中办发〔2017〕11号）、《省委办公厅、省政府办公厅印发〈关于加强乡镇政府服务能力建设的实施方案〉的通知》（赣办字〔2018〕4号）精神，加快乡镇政府职能转变，全面推进乡镇治理体系和治理能力现代化，结合我市实际，制定如下实施方案。

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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，以增强乡镇干部宗旨意识为关键，以强化乡镇政府服务功能为重点，以优化服务资源配置为手段，以创新服务供给方式为途径，全面提升乡镇政府服务能力和水平，为推动我市打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略提供重要保障，为决胜同步全面小康、打造新时代中国特色社会主义红色样板作出新贡献。

到2020年，全市乡镇政府服务能力全面提升，服务机制更加健全，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、主要任务

(一) 强化乡镇政府服务功能

1. 完善公共服务职能。乡镇政府主要提供以下基本公共服务：巩固提高义务教育质量和水平，改善乡村学校教学环境，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；推动以新型职业农民为主体的农村实用人才队伍建设，开展劳动力资源调查和统计，加强社区教育、职业技能培训、就业指导、创业扶持、安全技能等劳动就业服务；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；落实社会救助、抚恤优待、社会福利等政策，为保障对象提供兜底保障，为享受抚恤补助的优抚对象提供基本生活保障，维护农民工、残疾人、孤儿、困境儿童、城乡低保户、特困供养人员、高龄老人和农村留守老人、留守儿童、留守妇女等群体生活权益；做好辖区内公共卫生、基本医疗和计划生育等基本医疗卫生服务；弘扬中华优秀传统文化，加强对古村落、古树名木和历史文化名镇名村的保护和发展，健全公共文化体育设施网络，推动书报、广播、电视、电影等基本公共文化信息资源共享，组织开展群众文体活动等公共文化体育服务，实现村（社区）综合性文化服务中心全覆盖。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、环境卫生、环境保护、

生态建设、食品安全、社会治安、矛盾调解、信访维稳、扶贫济困、未成年人保护、残疾人保护、老年人保护、防灾减灾、消防安全、农村危房改造、国防动员等其他公共服务。县级政府要制定乡镇政府公共服务事项目录清单，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。〔责任单位：市民政局、市教育局、市人社局、市卫计委、市委宣传
部，各县（市、区）党委和政府；配合单位：市公安局、市农粮局、市城乡建设局、市城乡规划局、市林业局、市体育局、市文广新局、市总工会、团市委、市妇联、市残联〕

2. 扩大服务管理权限。按照权力下放、权责一致的原则，根据不同基础、不同类型的乡镇经济社会发展需要，探索采取授权、委托等多种形式，逐步下放与乡镇职责任务相适应的服务管理权限。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、行政处罚措施以及行政许可事项外，对直接面向人民群众、量大面广、由乡镇服务管理更为方便有效的各类事项依法下放乡镇政府，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、环境保护、公共安全、农业科普、防灾减灾、扶贫济困等方面的服务管理权限，完善基层政府功能。强化乡镇政府对本辖区内重大决策、重大项目和公共服务设施布局的参与权、建议权。〔责任单位：市编办、市行政审批局；配合单位：市政府法制办、市农粮局、市安监局、市城乡建设局、市城乡规划局、市环保局、市公安局、市

民政局、市水利局、市国土资源局、市扶贫和移民办〕

3. 推进执法制度改革。推动执法重心向乡镇下移，探索乡镇综合执法有效形式，开展综合执法工作。对法律法规和规章已经明确由乡镇实施，或规定可委托乡镇实施的城市管理、土地管理、环境卫生管理等领域的执法权，应切实下放到位；对未明确由乡镇实施，但与人民群众日常生活直接相关的执法活动，应依法创造条件，推动执法重心下移。建立健全乡镇政府综合执法机构与县级执法部门之间的沟通协调机制，强化乡镇政府对派驻执法机构和人员的日常管理。县级执法部门应加强对乡镇综合执法业务指导和监督，乡镇政府综合执法机构对县级执法部门执法提供协助，县级执法部门与乡镇政府综合执法机构要互通执法信息，形成齐抓共管、信息共享的执法合力。〔责任单位：市编办、市政府法制办；配合单位：市城管局、市国土资源局、市环保局〕

4. 统筹站所管理体制改革。按照精简、统一、效能的要求，在规定限额内统筹乡镇党政机构设置。乡镇党政机关设 3—5 个综合性办公室，规模较小的乡镇可探索设置若干个综合性岗位。扎实推进乡镇事业站所分类改革，每个乡镇事业站所数量严格控制在 7 个以内。进一步规范乡镇事业站所管理体制，乡镇事业站所可以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；经报省政府批准，也可以实行以上级主管部门为主或按区域设置机构的体制。推进基层农技体系建

设与改革，探索建立公益性农技推广队伍与经营性技术服务队伍协调发展的新机制。加强农村经营管理体系建设，夯实基层农村经营管理工作基础，确保责任和人员落到实处。除机构编制专项法律法规规定外，上级业务部门不得以机构上下对口等为由要求增加乡镇事业站所设置和人力资源配置。〔责任单位：市编办；配合单位：市直有关部门（单位）〕

（二）优化乡镇基本公共服务资源配置

1. 加快推进城乡公共服务一体化发展。按照区域覆盖、制度统筹、标准统一的要求，加快城乡公共服务一体化进程，统筹基层公共服务设施的空间布局，推进乡镇现有公共服务资源的优化整合。各地在编制村镇规划时，要严格按照相关规范要求，强化乡镇公共服务设施和基础设施的规划配置。要将乡镇农村住房规划、建设、用地审批、水土保持等行政审批事项和医保、社保、民政等便民服务事项纳入乡镇便民服务中心，设立综合服务窗口，实行“一站式”服务，促进服务资源高效配置和有效辐射。完善流动人口基本公共服务制度，落实居住证制度，建立数据共享机制，推行医疗卫生、劳动保障、义务教育、人口计生等社会领域的“一证通”，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。加强对乡镇公共服务设施和基础设施面向老年人、残疾人的无障碍改造力度，将无障碍建设标准纳入公共服务设施和基础设施验收范畴，为社会成员参与社会

生活、获得基本公共服务创造更好条件。建立健全基本公共服务标准体系，分行业、按类别制定基本公共服务标准并推动落实，强化标准体系的引导约束机制。〔责任单位：市发改委、市城乡规划局、市城乡建设局、市公安局、市直有关部门（单位）；配合单位：市国土资源局、市水保局、市人社局、市民政局、市卫计委、市教育局、市质监局、市残联、市老龄办等〕

2. 加大基本公共服务投入。县级政府要支持乡镇基础设施建设、公共服务项目和社会事业发展，加大政府财政预算投入。对县级以上政府及其部门安排的基础设施建设项目和其他项目，属于县级以上政府事权的，县级以上政府及其部门应足额安排资金，不得要求乡镇配套。推动政府和社会资本合作（PPP），县（市、区）要根据需要和财力状况，对符合条件的乡镇基础设施建设项目和公共服务项目纳入市县两级 PPP 项目库统筹谋划，可以采取单个项目、组合项目、连片开发等多种形式运用 PPP 模式，不断扩大公共产品和服务供给。积极引导信贷资金向农村和小城镇倾斜。通过加大信贷投放、完善信贷流程、创新产品服务，为乡村振兴战略提供有效金融支持。〔责任单位：市发改委、市财政局、赣州银监分局；配合单位：市金融工作局、市直有关部门（单位），各县（市、区）党委和政府〕

3. 完善财政管理体制。合理划分县乡财政事权和支出责

任，逐步建立财政事权和支出责任相适应的制度。县（市、区）要结合乡镇经济发展水平、税源基础、财政收支水平，综合考虑乡镇服务人口、地域面积、偏远程度等因素，分类制定乡镇财政管理体制。县级政府要强化统筹所辖乡镇协调发展责任，帮助弥补乡镇财力缺口。按要求将上级财政对乡村两级转移支付全部落实到位，并加大对乡村两级转移支付力度，不断提升基层组织运转保障和服务群众的能力和水平。要硬化乡镇预算约束，强化预算执行，规范经费支出，严格监督管理，严禁乡镇举债，防范和化解债务风险，保持财政收支平衡，并推进乡镇国库集中支付全覆盖。〔责任单位：市财政局〕

（三）创新乡镇公共服务供给方式

1. 建立公共服务多元供给机制。完善群团组织承接乡镇政府职能的有关办法，将适合群团组织承担的乡镇服务管理职能依法转由群团组织行使。依法厘清乡镇政府和基层群众性自治组织、农村集体经济组织的权责边界，充分发挥基层组织服务群众的作用。健全城乡社区治理体系，深入开展“三社联动”工作，建立“三社联动”工作站，充分发挥社会工作专业人才在乡镇公共服务中的作用，到2020年，实现每个乡镇拥有3—5名社会工作人员。推动乡镇政府加快培育发展社会组织，加强政策辅导、办公场所协助、项目运作、人才培养等工作。加强农民专业合作社规范化建设，推动农民专业合作社等新型农业经营主体高质量发展，深入推进家庭农场、农民合作社、农

业社会化服务组织示范创建。充分发挥基层市场监管机构职能作用，推进农产品商品化、标准化、品牌化、电商化建设。提升乡镇对新型农业经营主体的服务能力和管理水平，乡镇要建立新型农业经营主体服务台账，加强农民专业合作社、家庭农场、农业社会化服务组织在机构登记、土地流转、产业规划、财务管理、信息咨询等方面的指导服务。依法建立健全公开透明的社会捐赠管理制度，鼓励和支持社会力量参与公益事业发展，鼓励支持非公有制企业参与精准扶贫行动。加强乡镇政府对各类服务提供主体的统筹协调和有效监管。〔责任单位：市民政局、市农粮局、市工商局、市总工会、团市委、市妇联、市残联、市工商联、市侨联；配合单位：市委组织部、市编办、市直有关部门（单位）〕

2. 加大政府购买服务力度。县(市、区)要根据工作实际，将适宜采取市场方式提供、社会力量能够承担的公共服务项目编入本地《政府向社会力量购买服务指导目录》，对纳入目录的项目，鼓励各地各部门以政府购买服务的方式开展，尽可能交由社会力量承担。推动社会工作专业人才依托社会组织承接政府购买服务项目。鼓励和引导开展公益慈善、社区服务、社会工作、志愿服务等活动的社会组织，以及农村集体经济组织、农民专业合作社、益农信息社等经济组织与个体工商户等有效承接政府购买服务项目。加大购买服务信息公开力度，加强部门预算编制管理，县级政府要编制年度购买服务计划，明

确购买服务的种类、性质和内容，并及时做好预算公开工作。县级政府要指导乡镇规范和优化政府购买服务的流程，加强绩效评估和全过程监督。〔责任单位：市财政局、市民政局、市委统战部、市农粮局、市工商局〕

3. 提升公共服务信息化水平。依托江西政务服务网和全省统一网上审批系统，通过大数据交换等方式，将乡镇便民服务中心事项逐步纳入统一网上服务平台，推动乡镇便民服务中心与县级行政服务中心（行政审批局）、县直各业务部门的网络互联互通、信息共享和业务协同，杜绝“二次录入”。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，逐步实现乡镇“一窗受理、一窗通办”，并向村（居）便民代办点延伸，逐步实现全程网上申请、咨询、缴费、审批、监督等功能。加强与劳动就业、社会保险、合作医疗、民政救济、计生服务、公安户政等信息系统的深度融合，推进部门业务专网与电子政务网络整合对接，打造集手机APP、微信公众号、自助终端于一体的“一站式”基层便民服务平台，实现全市政务服务网基层服务站点全覆盖。〔责任单位：市行政审批局；配合单位：市直有关部门（单位）〕

4. 健全基层民主协商机制。乡镇党委和政府要围绕城乡规划、项目工程、征地拆迁、村级集体事务等涉及群众利益、易引发较大社会影响的事项，涉及两个及以上村（居）的重要事项，以及群众反映强烈、涉及群众切身利益的重大问题，主动

牵头组织协商，并将协商结果作为决策的前置条件和重要参考。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，建立健全人大代表、政协委员反映情况和建议的“直通车”制度。〔责任单位：各县（市、区）党委和政府〕

5. 完善公共服务需求表达和反馈机制。着力完善科学有效的群众权益保障机制，建立健全公共服务需求表达制度和评价机制，强化群众对公共服务供给决策及运营的知情权、参与权和监督权，充分发挥各类社会组织作为第三方在公共服务需求表达和监督评价等方面的作用。落实乡镇干部分片包村、入户走访、驻村服务制度，落实乡镇领导干部接访下访制度，实行乡镇领导干部信访工作联系点制度。全面推进乡镇政务公开，完善乡镇政务公开和村务公开联动机制，对群众关心和涉及群众切身利益的重要事项应做到随时公开。创新信息公开形式，充分发挥互联网、微博、微信、移动客户端等新媒体作用，及时发布乡镇政府信息，确保公共服务和惠民政策有效覆盖社会公众。〔责任单位：市民政局，各县（市、区）党委和政府〕

三、组织保障

（一）强化组织领导和工作责任。各地各有关部门（单位）要把加强乡镇政府服务能力建设摆上重要议事日程，作为深化改革的重要内容，加强统筹协调，抓好组织实施。市直各责任单位要加强沟通，及时制定推进方案和落实措施，并对推进情况进行督导；各配合单位要结合自身职责，主动认领任务，积

极对接跟进；市民政局等相关部门（单位）要对实施方案贯彻落实情况进行跟踪检查和综合评估；县（市、区）党委书记要履行第一责任人职责，乡镇党政主要负责人要履行直接责任人职责。要深入分析本地乡镇政府服务能力建设方面存在的薄弱环节，有针对性地研究制定加强乡镇政府服务能力建设的具体措施，不断提升乡镇政府服务能力。

（二）发挥乡镇党委领导核心作用。乡镇党委是乡镇各种组织和工作的领导核心，是农村基层组织建设的龙头。要坚定正确政治方向，进一步严肃乡镇党组织生活，严格党员教育管理，建立健全乡镇向村组、党内向党外的政治传导机制。切实强化政治引领功能，把不同党派、不同民族、不同阶层、不同群体、不同信仰以及不同生活方式的人们凝聚起来，保证党的路线方针政策得到坚决贯彻落实，巩固党的执政基础。进一步加强对乡镇政府的领导，妥善处理乡镇党政关系，充分发挥党政组织在基层治理中的整体效能。在坚持党的领导、发挥乡镇党委统筹协调各方的前提下，做好党政分工，大力支持乡镇政府依法行使职权，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，为政府服务能力建设提供坚实的政治保证。严格落实党委的党建工作责任，加强乡镇党委自身的思想、制度、作风、廉政建设。持续整顿软弱涣散村级党组织，切实选优配强村级班子，切实把农村基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、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。〔责任单位：市委组织部；配合单位：市纪委监委、市委统战部〕

（三）加强乡镇干部队伍建设。坚持德才兼备、以德为先的用人标准，选优配强乡镇领导班子，尤其是加强贫困乡镇的领导班子建设，注重从优秀乡镇事业编制人员、优秀村（居）干部、大学生村官中选拔乡镇领导干部。选拔担任乡镇党政正职的，一般应有2年以上乡镇领导工作经历或3年以上乡镇工作经历；乡镇领导班子中，具有2年以上乡镇工作经历的应不少于三分之二；县级机关提拔副科级以上领导干部，应优先考虑有乡镇工作经历的干部；选拔县级党政领导班子成员，应优先考虑有乡镇党政正职经历的干部。配合国家开展县以下事业单位管理岗位职员等级晋升试点工作，争取为乡镇事业单位工作人员开辟新的晋升通道。建立健全有利于各类人才向乡镇流动的政策支持体系，坚持招录优秀高校毕业生充实乡镇公务员队伍；有计划地选派县级以上机关有发展潜力的年轻干部、国有企事业单位优秀干部到乡镇任职、挂职；加大从优秀村（居）干部、大学生村官中招录乡镇公务员和事业编制人员的力度。保持乡镇干部队伍相对稳定，乡镇党政正职一般应任满一届。新录用的乡镇公务员在乡镇机关最低服务年限为5年（含试用期），在乡镇工作2年内一律不得调动；已满2年但不满5年的，可在本县（市、区）乡镇之间调动。严格控制借调（用）行为，上级机关一般不得借调（用）乡镇干部。有序推进乡镇

之间、乡镇与县级机关之间干部交流。进一步改善乡镇干部工作生活条件，落实乡镇工作补贴政策，并向条件艰苦的偏远乡镇和长期在乡镇工作的人员倾斜。加强乡镇干部日常考核，可将乡镇机关年度考核优秀比例提高到 20%。落实乡镇干部轮训制度，加强乡镇干部作风建设，完善乡镇干部职务行为规范，重视乡镇干部依法行政能力的培养。建立健全容错纠错机制，落实激励保障，持续推进乡镇干部转作风、提效率、敢担当，推行乡镇干部岗位责任制、服务承诺制、业绩评议制、失职追究制，坚持从严管理，督促乡镇干部在岗在位、安心用心、奋发有为。〔责任单位：市委组织部、市人社局〕

（四）优化绩效评价奖惩机制。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，完善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。建立有效管用的考核结果运用体系，坚持把考评结果作为乡镇领导班子建设和干部选拔任用、评先评优、培养教育、管理监督、激励约束的重要参考，引导乡镇干部改进工作作风。对工作实绩差、群众满意度低的乡镇领导班子和干部，要按照有关规定严肃问责。按上级规定，统筹规范针对乡镇的评比表彰、示范创建等活动，未经省委、省政府批准，不得对乡镇设置“一票否决”事项，

切实减少督查检查考核。注重人文关怀，建立健全干部定期谈心谈话制度，凝聚工作合力。〔责任单位：市委组织部、市人社局〕

（五）健全乡镇监督管理体制。严格执行乡镇政府权力清单和责任清单，并实行动态调整优化，推进乡镇政府依法全面履行职责。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，加强县级政府对乡镇政府经常性指导和监督，发挥乡镇人大依法监督职能和人大代表的主体作用，充分发挥人民团体、社会组织、村（居）民委员会和舆论监督作用，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，加大责任追究力度。〔责任单位：各县（市、区）党委和政府〕