

中办国办关于加强乡镇政府服务能力建设的意见

政策解读

种好“责任田” 管好“钱袋子” 稳住“主心骨”

新形势下，乡镇政府的基本公共服务职责有哪些？如何管好乡镇政府的“钱袋子”？如何为基层干部“强筋健骨”，稳住乡镇的“主心骨”？中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》，对加快乡镇政府职能转变等提出了新目标、新任务、新要求。

六个方面提供基本公共服务

乡镇政府究竟要承担哪些职责？意见明确提出，要加快乡镇政府职能转变步伐，着力强化公共服务职能。根据意见，乡镇政府需要提供的公共服务涵盖以下六个方面：

- 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，加强社区教育、职业技能培训、就业指导、创业扶持等劳动就业服务；
- 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、社会福利制度和优抚安置政策，为保障对象提供基本养老服务、残疾人基本公共服务、维护农民工、困境儿童等特殊人群和困难群体权益等基本社会服务；
- 做好公共卫生、基本医疗、计划生育等基本医疗卫生服务；
- 践行社会主义核心价值观，继承和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村镇的保护和发展，健全公共文化设施网络，推动全民阅读、数字广播电视户户通、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。

三方面管好“钱袋子”

如何管好乡镇政府的“钱袋子”？意见对改进乡镇基本公共服务投入机制、完善乡镇财政管理体制提出了明确要求。

- 县级以上地方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，引导信贷资金投向农村和小城镇。
- 对县级以上政府及其部门安排的基础设施建设和其他建设项目，属于县级以上政府事权的，应足额安排资金，不得要求乡镇安排项目配套资金。
- 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。

四措施稳住乡镇事业的“主心骨”

乡镇干部是乡镇工作的主体，稳住这些乡镇事业的“主心骨”，让他们安心工作，对于乡镇事业发展至关重要。为了加强乡镇干部队伍建设和意见明确提出：

- 建立健全有利于各类人才向乡镇流动的政策支持体系，有计划地选派县级以上机关有发展潜力的年轻干部到乡镇任职、挂职，加大从优秀村干部中招录乡镇公务员和事业编制人员力度，有序推进乡镇之间、乡镇与县级机关之间干部交流。
- 完善乡镇事业编制人员岗位聘用、职称晋升和职称评定方面的倾斜政策。
- 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。
- 实行县以下机关公务员职务与职级并行制度，落实乡镇工作补贴和艰苦边远地区津贴政策。

记者 崔静

(据新华社北京2月20日电)

为加快乡镇政府职能转变，强化服务功能，健全服务机制，创新服务手段，增强服务意识，提升服务效能，进一步推进乡镇治理体系和治理能力现代化，现就加强乡镇政府服务能力建设提出如下意见。

一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立新发展理念，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，主动适应经济社会发展新要求和人民群众新期待，准确把握实现基本公共服务均等化的发展方向，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，以优化资源配置为手段，以创新服务供给方式为途径，有效提升乡镇政府服务水平，切实增强人民群众的获得感和幸福感，为脱贫攻坚目标的实现创造良好条件，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献。

(二)基本原则

——坚持党的领导，保证正确方向。坚持党管农村工作，牢牢把握中国特色社会主义方向，始终把握中国特色社会主义方向，充分发挥乡镇党委领导核心作用，夯实党在基层的执政基础，确保党中央、国务院决策部署得到全面贯彻落实。

——坚持改革创新，严格依法行政。加强顶层设计，鼓励地方探索，着力破除体制机制障碍，坚持依法治县，推动乡镇政府服务能力建设，保证行政权力规范透明运行，人民权益切实有效保障。

——坚持以人为本，回应民生诉求。坚持以人民为中心的发展思想，将实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，以人民群众需求为导向，为人民群众提供精准有效服务，让人民群众共享改革发展成果。

——坚持统筹兼顾，实施分类指导。围绕促进社会主义新农村建设 and 新型城镇化建设协调推进，综合考虑各地经济社会发展状况和区域特点，找准工作的结合点和着力点，做到长远目标与阶段性目标相结合，因地制宜、稳妥有序推进乡镇政府服务能力建设，不搞“一刀切”。

(三)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、强化乡镇政府服务功能

(四)加强乡镇政府公共服务职能。加快乡镇政府职能转变步伐，着力强化公共服务职能。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，加强社区教育、职业技能培训、就业指导、创业扶持等劳动就业服务；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、社会福利制度和优抚安置政策，为保障对象提供基本养老服务、残疾人基本公共服务，维护农民工、困境儿童等特殊人群和困难群体权益等基本社会服务；做好公共卫生、基本医疗、计划生育等基本医疗卫生服务；践行社会主义核心价值观，继承和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村镇的保护和发展，健全公共文化设施网络，推动全民阅读、数字广播电视户户通、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。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、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、矛盾纠纷化解、扶贫开发、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。县级政府要制定乡镇政府公共服务项目清单，特别是要把扶贫开发、扶贫济困等任务列入清单，明确服务对象和标准。

(五)扩大乡镇政府服务管理权限。按照权力下放、权责一致的原则，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和行政处罚措施，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、规划建设管理、环境保护、公共安全、防灾减灾、扶贫济困等方面的服务管理权限。强化乡镇政府对涉及本区域内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。县级职能部门不得随意将工作任务转嫁给乡镇政府。省级政府要依法制定扩大乡镇政府服务管理权限的具体办法，明确下放事项、下放程序和法律依据，确定下放后的运行程序、规则和权责关系，确保下放权力接得住、用得好。

(六)推进乡镇行政执法改革。推动行政执法重心下移，探索乡镇综合执法有效形式，开展综合执法工作。落实行政执法责任制，建立健全乡镇政府与县级执法部门的协作机制，强化乡镇政府在执法事项上的综合协调，以及对派驻执法机构和人员的日常管理。

(七)统筹乡镇站所管理体制。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；经省级政府批准，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。按照精简统一效能的要求，统筹乡镇党政机构设置。根据不同类型、不同规模乡镇工作实际，确定党政机构设置形式和数额，可设立若干办公室，也可只设若干综合性岗位。扎实推进乡镇事业站所分类改革，严格控制乡镇事业站所数量。加强农村经营管理体制改革，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。

三、优化乡镇基本公共服务资源配置

(八)推进城乡基本公共服务规划一体化。按照区域覆盖、制度统筹、标准统一的要求，打破城乡界限，加快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，结合城镇化和人口老龄化发展趋势，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、重点镇和特色小镇的公共服务和基础设施的建设规划，促进服务资源高效配置和有效辐射。对人口承载区域、困难偏远地区，要合理保留和科学完善基本公共服务设施。完善流动人口基本公共服务制度，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。推进公共服务设施和基础设施无障碍建设和改造，为全社会成员参与社会生活、获得基本公共服务创造更好条件。推进乡镇现有公共服务资源的优化整合，推动城市优质公共服务资源向农村延伸。地方各级政府要积极推进基本公共服务均等化。省级政府要制定本地基本公共服务标准体系，强化标准体系的引导约束机制。

(九)改进乡镇基本公共服务投入机制。县级以上地方政府各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，引导信贷资金投向农村和小城镇。对县级以上政府及其部门安排的基础设施建设和其他建设项目，属于县级以上政府事权的，应足额安排资金，不得要求乡镇安排项目配套资金。对承担超出乡镇辖区范围提供服务的重大基础设施、社会事业项目，县级财政要加大投入力度，并提倡和鼓励乡镇间的共建共享。

(十)完善乡镇财政管理体制。合理划分县乡财政事权和支出责任，建立财政事权和支出责任相适应的制度。结合乡镇经济发展水平、税源基础、财政收支等因素，实行差别化的乡镇财政管理体制。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。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。加强和规范乡镇财政国库集中支付制度改革，推进乡镇国库集中支付全覆盖。

四、创新乡镇公共服务供给方式

(十一)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。厘清乡镇政府和村(居)民委员会、农村集体经济组织的权责边界。完善村级组织运转经费保障机制。积极健全城乡社区治理机制，完善社区服务体系，充分发挥社会工作专业人才在乡镇公共服务提供中的作用。推动乡镇政府加强政策辅导、注册和办公场所协助、项目运作、人才培养等工作，支持社会组织发展。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。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通过捐赠或捐助等方式参与乡镇公益事业发展。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。

(十二)加大政府购买服务力度。加强乡镇政府购买服务公共平台建设，对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，应尽可能交由社会力量承担，由花钱养人向花钱办事转变。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的农村集体经济组织、农民专业合作社、社会组织、公益性服务机构，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。

(十三)提高公共服务信息化水平。依托统一的政府公共服务平台，推动县乡(镇)之间、县级职能部门之间信息共享、互联互通和业务协同，构建面向公众的一体化在线公共服务体系，并为贫困乡镇建立线上线下互动的信息化综合服务点，推动医疗、教育、就业、社会救助、社会保险等政策落地。以统一的数据共享交换系统为支撑，采取“乡镇前台综合受理，县乡(镇)后台分类办理，乡镇统一窗口收件”的服务流程，逐步实现县乡(镇)政务服务事项的一窗口办理、一站式服务、一平台共享、全县域通办和全流程效能监督。扩大政务服务事项网上受理、办理的数量和种类，简化办理流程，清理不必要的证明和手续，加强政务服务网络无障碍建设，提高群众办事便捷程度。推广数字智能终端、移动终端等新型载体，灵活运用宽带互联网、移动互联网、广播电视网、物联网等手段，推动乡镇公共服务向智能化、网络化方向发展。

(十四)健全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，健全公共服务需求表达和评价机制，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在公共服务需求表达和监督评价方面的作用。落实乡镇领导干部接访下访制度，建立乡镇干部联系服务群众常态化、全覆盖的有效办法，及时就地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，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。全面推进乡镇政务公开制度，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。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。积极应用大数据、云计算等先进技术理念、技术和资源，及时了解公共服务需求，动态掌握实施效果。

五、加强组织保障

(十五)切实发挥乡镇党委的领导核心作用。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。要坚定正确政治方向，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。加强对乡镇政府的领导，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。严格落实党建责任，加强党委自身的思想、制度、作风、廉政建设，加大抓村力度，严肃党组织生活，严格党员教育管理，切实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。

(十六)加强乡镇干部队伍队伍建设。认真抓好中共中央办公厅印发的《关于加强乡镇干部队伍建设的若干意见》的贯彻落实，建立健全符合乡镇工作特点的干部管理制度，形成

我国到2020年将建成天地一体化生态安全监测体系

