

# 吉首市民政局 吉首市发展和改革局 文件

吉民发〔2021〕48号

## 吉首市民政局 吉首市发展和改革局 关于印发《吉首市“十四五”城市社区发展 规划》的通知

各乡（镇）人民政府、街道办事处、市直各有关单位：

现将《吉首市“十四五”城市社区发展规划》印发给你们，请认真组织实施。



# 吉首市“十四五”城市社区发展规划 (2021—2025 年)

吉首市民政局

2021 年 11 月

# 目 录

吉首市“十四五”城市发展规划（2021—2025年） .....	1
一、发展基础 .....	1
(一) “十三五”期间取得的主要成绩 .....	1
(二) “十三五”期间存在的主要问题 .....	3
二、发展环境 .....	3
(一) “十四五”期间面临的发展机遇 .....	3
(二) “十四五”期间面临的严峻挑战 .....	4
三、总体思路 .....	4
(一) 指导思想 .....	4
(二) 基本原则 .....	5
1. 需求导向，服务居民 .....	5
2. 理顺关系，明确职责 .....	5
3. 科学统筹，补齐短板 .....	5
4. 因地制宜，分类指导 .....	5
(三) 战略定位 .....	5
(四) 发展目标 .....	6
四、重点任务 .....	6
1. 增强城市社区党组织政治功能 .....	6
2. 构建城市社区大党建格局 .....	6
3. 依据城市发展抓好“村改社区”工作 .....	7
4. 完善社区居民自治组织体系 .....	8
5. 完善社区民主协商机制 .....	8

6. 完善“三社联动”机制 .....	8
7. 完善社区工作者队伍建设机制 .....	9
8. 加强社区服务设施的建设 .....	9
9. 增强社区信息化应用能力 .....	10
10. 加快推进社区减负增效 .....	10
11. 夯实社区法治阵地 .....	11
12. 大力倡导社区文明新风 .....	11
13. 增强社区文化引领能力 .....	11
14. 提升社区矛盾调处能力 .....	12
15. 加快改进社区物业服务管理 .....	12
16. 改善社区人居环境 .....	12
五、保障措施 .....	13
(一) 加强组织领导 .....	13
(二) 加强城乡社区建设资金保障 .....	13
(三) 形成工作合力 .....	14
(四) 严格督查考核 .....	14

# 吉首市城市社区发展第十四个五年 规划纲要

为适应新形势下城市社区建设工作，充分发挥社区在创新社会治理、优化公共服务、激发基层活力等方面的重要作用，全面提升我市城市社区建设的整体水平，根据《中共吉首市委办公室、吉首市人民政府办公室关于印发〈吉首市“十四五”规划编制工作方案〉的通知》（吉办通〔2020〕8号）精神，结合我市实际，特制订本规划。

## 一、发展基础

### （一）“十三五”期间取得的主要成绩

“十三五”期间，在市委、市政府的领导下，在上级民政部门的指导和社会各界的支持下，全市各级党委、政府和相关部门大力推动城市社区活动场所和公益性服务设施建设，取得了长足发展。一是社区干部队伍得到优化。基层社区党的领导全面加强，党的领导核心作用发挥明显，社区干部队伍得到全面优化。特别是2019年市委出台《吉首市城市社区专职工作人员管理办法（试行）》（吉办发〔2019〕23号）后，社区专职工作人员员额核定、选拔任用、薪酬体系、考核奖惩、教育激励、续任退出等制度进一步完善。目前，吉首市共有34个社区（不含吉凤街道6个社区），其中29个城市社区、5个建制镇社区，共有社区专职工作人员257名，平均每个城市社区7.8人、建制镇社区6.2人。其中

党员 198 人，占 77%，大专以上文化 124 人，占 48.25%，45 岁以下 140 人，占 54.47%，在现有社区专职工作人员的基础上，另外公开招聘配备了 23 名城市社区党建专干，城市党建工作得到全面加强。二是社区经费投入逐年增加。“十三五”期间，吉首市社区运转经费年增长超过 15%，目前达到 1686.36 万元，城区社区运转经费由 27 万元增长到 52.8 万元、建制镇社区运转经费由 13 万元增长到 31.01 万元。三是信息共享正在形成。社区公共服务综合信息平台覆盖率已达到 90%，就业劳动社保服务、文化、卫生、社会救助等政府基本公共服务逐步向社区下沉“一门式办理”“一站式服务”，正逐步实现全覆盖。社区志愿者注册登记制度广泛推行，社区志愿服务蓬勃开展。四是社区制度体系逐步完善。“十三五”期间，相继出台《关于加强州府吉首城市社区共建共治的实施意见》、《关于加强城市基层党建工作的实施意见》、《吉首市开展城乡社区治理创新实验区活动工作方案》、《吉首市全面完成城市社区阵地建设达标升级任务实施方案》、《关于进一步加强社区党建和社区建设的实施意见》、《吉首市社区管理办法（试行）》、《社区居委会工作职责及制度》、《吉首市城市社区惠民项目资金使用管理办法（试行）》、《吉首市城市社区专职工作人员管理办法（试行）》等 10 多个社区建设相关文件，落实社区管理体制机制。社区多元主体广泛参与，以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的“三社联动”社区服务机制初现雏形，新型社区治理模式正在形成。

## （二）“十三五”期间存在的主要问题

总体而言，全市社区建设仍然处于初级阶段，存在的主要困难和问题：一是社区基础设施建设不达标，虽在出台《吉首市全面完成城市社区阵地建设达标升级任务实施方案》后，已有很多社区的阵地得以解决，但依然存在新建社区服务用房规划选址难，购置商品房或整修改造资金缺口大，州直单位搬迁衔接难等困难，与国标规定的社区服务站面积最低 $600\text{ m}^2$ 的标准的要求尚有差距。二是社区治理体制不规范，行政化倾向较严重。社区职责模糊，对上级布置的工作不仅仅是“协助”，更多是具体的操办者和执行者。三是社区管理服务方式单一，缺少信息化技术支撑，不能实现快捷便民服务，落后于时代的要求，专业社工人才短缺，不能满足社区居民的多元化、个性化需求。四是自治服务功能弱化。社区行政事务繁多，自治功能弱化，导致服务群众不到位，联系群众不密切等问题。基层社区牌子多、台账多、检查评比多等问题仍然存在，个别部门下放职能，却未能做到费随事转。

## 二、发展环境

### （一）“十四五”期间面临的发展机遇

“十四五”时期的五年（2021-2025），是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。当前国家经济之繁荣前所未有，与此同时对于法治国家、法治政府、法治社

会一体建设的要求也达到了历史新高，“服务型政府”建设将成为“十四五时期”主要命题。随着城镇化进程加快，简政放权力度加大，政府社会管理和公共服务职能不断向基层社区转移，社区的“兜底”功能作用日趋明显，加强城市社区建设势在必行。十四五必将是智能发展的五年，5G的应用将促进信息产品和服务的创新，智能终端设备性能将进一步提升，互联网-物联网线上线下融合对生产生活方式的变革，公共基础服务将因新信息技术的升级步入“一门式办理”“一站式服务”新模式。

## （二）“十四五”期间面临的严峻挑战

“十四五”时期公共财政收支平衡压力将作为问题凸显出来，特别是吉首市公共财政收支平衡压力巨大，社区基础设施建设、信息化建设、社区经费投入等方面均面临严峻困难。随着人口老龄化程度不断加深、劳动力老化程度加重，各行各业人才争夺更加剧烈，社区干部队伍老龄化、专业化建设将变得更加困难。

## 三、总体思路

### （一）指导思想

坚持以党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以居民群众需求为导向，以供给侧结构性改革为动力，推动社区服务精细化、专业化、标准化，构建机构健全、设施完备、主体多元、供给充分、群众满意的社区服务体系，让居民共享全面

建成小康社会的发展成果。

## （二）基本原则。

推进全市城市社区建设，要坚持以下基本原则：

1、需求导向，服务居民。始终把实现好、维护好、发展好社区居民的根本利益作为出发点和落脚点，把居民的服务需求作为第一信号，把居民满意程度作为检验工作成效的第一标准，真正把社区建设落实到发展居民自治和服务居民群众上来。

2、理顺关系，明确职责。切实转变政府职能，认真梳理社区的工作职责，规范基层政府参与社区治理的角色，划分基层政府与自治组织的权责，促进基层政府、社区等基层组织回归本职。

3、科学统筹，补齐短板。科学统筹全市社区服务设施建设、服务资源配置、服务队伍建设、服务产品供给，继续推进农村社区建设，促进城乡社区基本公共服务均等化。

4、因地制宜，分类指导。坚持从各地实际出发，量力而行，从办得到的事情做起。区分不同情况，突出重点，强化特色，实施分类指导，力戒形式主义。

## （三）战略定位

到 2025 年，初步建立面向全体社区居民，理念先进、管理科学、服务精准、主体多元、设施配套、功能完善、队伍健全、机制合理的社区服务体系，居民发挥主体作用、多元主体共建共享、街道（乡镇）公共服务和社会治理创新协调发展的治理格局初步确立，街道（乡镇）服务管理和“三

社”（社区、社会工作和社会组织）有效衔接和良性互动的局面基本形成。

#### （四）发展目标

按照“成熟一个，发展一个”的原则，通过今后五年的努力，使我市社区的组织体系更加健全，社区自治水平进一步提高；服务设施更加完善，社区服务能力进一步增强；社区居住环境更加优美，居民科学、文明、健康的生活方式进一步形成；社区共建氛围更加浓厚，居民参与率、满意度、幸福感进一步提升，把我市社区全面建成符合吉首实际的新型城市社区。

### 四、重点任务

1、增强城市社区党组织政治功能。加强社区党组织自身建设，选优配强社区党组织书记，严格落实“三会一课”、组织生活会、民主评议党员、谈心谈话、主题党日等基本制度，健全完善社区党组织议事规则和决策程序，严肃党内政治生活。加强党员党性教育，深入开展党的政策理论和社会主义核心价值观宣传教育，引导党员牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识，严守党的纪律特别是政治纪律和政治规矩。推行党员设岗定责、目标管理、记实管理、积分管理、评星定级等办法，建立党员参加党内活动情况登记制度、定期督促检查制度，加强党员日常教育管理。

2、构建城市社区大党建格局。深化区域化党建工作，推动“支部建在小区”，因地制宜抓好小区党组织组建工作，实现小区党的组织和工作全覆盖。各小区根据党员结构、小

区治理实际等成立党支部，直管党员（指党组织关系在社区的党员）3人以上的小区应建尽建，党组织关系隶属于社区党组织。鼓励退休党员将组织关系转入居住所在小区党支部，暂不符合成立党支部条件的小区，街道社区党组织通过成立联合党支部、选派党建工作指导员、成立党建工作站等方式，开展党的工作。各街道力争辖区内符合条件的小区成立党支部、党建工作站100%覆盖。按照政治素质好、群众威信高、服务意识强的标准，采取小区选拔、组织选派、退休聘用等多种方式，选优配强小区党支部书记（党建站长）。

3、依据城市发展抓好“村改社区”工作。结合吉首市“十四五”规划高铁新城布局，根据公共服务资源配置、人口结构、管理幅度、管理难度等因素，以便于管理服务、便于居民自治、有利于促进社区融合为原则，加强城市更新中新建住宅区的社区设立工作。结合城镇化发展情况，我市2015至2016年撤乡并村后，经前期调查摸底和乡镇街道申请，我市迫切需要并申请“村改社区”的村共有24个，其中申请改为城市社区17个（峒河街道望江坳、上佬、振武营、合群，石家冲街道寨阳村、曙光村，双塘街道汇祥、兴田、联合、荫上，乾州街道小庄、吉庄、大庭、树岩桥、金坪、三岔坪、西门口），申请改为农村社区7个（太平镇排吼、太平，己略乡龙舞，河溪镇马鞍、阿娜、张排、持久）。指导新设社区及时筹备成立相关社区组织并高效运作，促进社区治理和服务的精细化、精准化。

4、完善社区居民自治组织体系。进一步加强社区自治组织规范化建设，推动社区下设成立各类专门委员会、楼栋自治组织，建立完善居民自治组织体系，实现对居民服务管理无缝隙覆盖。完善民主选举制度，规范选举程序，通过依法选举稳步提高城市社区居民委员会成员中本社区居民比例，切实保障外出务工人员民主选举权利。建立健全社区居务监督委员会，推进社区居务公开和民主管理。

5、完善社区民主协商机制。提高社区居民议事协商能力，推动形成多方参与、平等沟通、既有民主又有集中、既尊重多数人意愿又保护少数人合法权益的社区协商机制。扩大居民有序政治参与，保证居民依法参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。凡涉及社区公共利益、公共事务、公共安全和群众健康、生态环境等关乎居民群众切身利益的重大决策事项，原则上由社区党组织、基层群众性自治组织牵头，组织居民和利益有关方进行协商，充分保障社区居民的知情权、参与权、表达权、决策权。探索居民小组协商和管理的有效方式，支持和帮助居民群众养成协商意识、掌握协商方法、提高协商能力，推动社区协商经常化、规范化、制度化。

6、完善“三社联动”机制。推进社区、社会组织、社会工作“三社联动”，发挥三方优势，完善社区组织发现居民需求、统筹设计服务项目、支持社会组织承接、引导专业社会工作团队参与的工作体系。健全社会组织参与社区治理的工作机制，大力培育和发展社区服务性、公益性、互助性社会

组织，放宽准入门槛，简化登记备案程序，充分发挥社会组织承接政府职能、参与社区管理、服务社区群众、推动社区发展的作用。

7、完善社区工作者队伍建设机制。按照《吉首市城市社区专职工作人员管理办法（试行）》（吉办发〔2019〕23号）文件要求，继续推进社区工作人员队伍建设，认真执行社区专职工作人员招聘录用、考核管理、培训等制度，改善社区服务人员结构，扩大来源渠道，提高社区工作者服务人才队伍职业化、专业化水平，提升公共服务意识和工作积极性。加大力度，逐步提高社区工作人员待遇水平，落实社区工作人员报酬待遇，到2025年，争取社区工作人员报酬待遇达到吉首地区社会平均工资水平。完善社区工作人员的激励机制，发挥典型示范作用，对长期从事社区工作的社区工作人员进行宣传表彰，探索建立从中培养发展党员，选拔基层干部，推荐党代表、人大代表、政协委员和劳动模范等制度渠道，激发社区工作人员工作积极性，提升工作热情。

8、加强社区服务设施的建设。将社区服务站用房和居民公益性服务设施纳入城市规划、土地利用规划和社区发展相关专项规划，通过新建、改（扩）建、置换、购买、划拨、租赁、调剂共享等方式，加大财政资金投入，并积极争取国家和省级社区建设资金，确保全市所有城市社区服务站服务设施用房达到规定标准。加快社区便民服务中心、医疗卫生室、文体活动场所的建设配套。加强资源整合，在网格小区建立网格工作站、党建工作站、人民调解工作室、小区警务

室“两站两室”，夯实小区治理工作阵地；居住人口多、有场所等配套条件的小区要逐步设立便民服务中心、医疗卫生室、老年服务中心、托幼中心等。

9、增强社区信息化应用能力。提高社区信息基础设施和技术装备水平，加强一体化社区公益性信息服务设施建设。依托“互联网+政务服务”等有关重点工程，加快社区公共服务综合信息平台建设，最大限度地集成不同层级、不同部门、分散孤立、用途单一的各类业务信息系统，实现一号申请、一窗受理、一网通办，逐步实现社区公共服务事项的全人群覆盖、全口径集成和全区域通办。加快互联网与社区治理和服务体系的深度融合，充分吸纳社区社会组织、社区服务企业信息资源，主动运用社区各类新媒体引导社区居民密切日常交往、参与公共事务、开展协商活动、组织邻里互助，探索网格化社区治理和服务创新模式。

10、加快推进社区减负增效。依据社区工作事项清单建立社区工作事项准入制度，应当由街道办事处履行的法定职责，不得要求社区承担，不得将社区作为行政执法、拆迁拆违、环境整治、城市管理、招商引资等事项的责任主体。按照“权随责走、费随事转、事费配套”的原则，依法需要社区协助的工作事项，有关部门应当为其提供相应的工作经费和必要工作条件。进一步清理规范各职能部门在社区设立的工作机构和加挂的各种牌子，精简社区会议和工作台账。全面清理各职能部门在开展行政审批和公共服务过程中，要求社区出具的各类证明材料。实行街道办事处统一对社区工作

进行综合考核评比，各职能部门不再单独组织考核评比活动，取消对社区工作的“一票否决”事项。建立社区工作准入长效机制。

11、夯实社区法治阵地。积极推行“一社区一片警”模式，加大基层治理和治安防控力度，打造平安社区。加强普法宣传，引导居民学习法律、遵守法律、运用法律。加大小区内城市管理违法(章)行为查处力度。有关行政主管部门牵头，住建，公安、执法、应急、环保等职能部门和街道、社区，物业等共同参与，对小区内乱搭乱建、私自改变房屋规划结构用途、破坏侵占公共区域和消防应急通道、噪声油烟扰民等违法(章)行为及时依法处置。

12、大力倡导社区文明新风。大力培育和践行社会主义核心价值观，利用公益广告牌、电子显示屏、小区微信群等平台，广泛传播弘扬社会主义核心价值观的公益广告和文明行为。将美丽湘西建设与文明创建工作有机结合，制定社区文明公约，积极引导居民文明有序停放车辆、摆放杂物，积极引导开展邻里互助，倡导尊老爱幼、济贫济弱、移风易俗等文明新风，积极组织开展各种社区文明创建活动，每年评选一批文明小区、文明楼宇、文明家庭和文明个人，激发居民共建共享热情。

13、增强社区文化引领能力。以培育和践行社会主义核心价值观为根本，把社会主义核心价值观融入居民公约，转化为人们的情感能力和行为习惯，为广大社区居民提供精神指引。大力弘扬中华优秀传统文化，深入挖掘中华优秀传统

文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范，结合时代要求继承创新，发展各具特色的社区文化，丰富居民文化生活，培育具有社区特点、体现时代特色的社区精神。

14、提升社区矛盾调处能力。完善居民利益表达机制，建立党代表、人大代表、政协委员、党员干部联系社区、联系居民制度。完善心理疏导和危机干预机制，依托社会工作服务机构等专业社会组织，加强对社区社会救助对象、困境儿童、精神障碍患者、刑满释放人员、老人等群体的人文关怀、精神慰藉和心理健康服务。完善矛盾纠纷调处机制，健全社区人民调解组织网络，引导人民调解员、基层法律服务工作者、社会工作者、心理咨询师等专业人员，在物业纠纷、邻里纠纷和信访化解等方面发挥积极作用。推进平安社区建设，拓展“网格化”服务管理，加强社区治安防控网建设，防范打击黑恶势力扰乱社区治理。

15、加快改进社区物业服务管理。加强社区党组织、社区居民委员会对业主委员会和物业服务企业的指导和监督，建立健全社区党组织、社区居民委员会、业主委员会和物业服务企业议事协调机制。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。探索完善业主委员会的职能，依法保护业主的合法权益。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。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。

16、改善社区人居环境。抢抓国家棚户区改造、城市“双

修双改”等方面政策机遇，进一步完善吉首旧城区改造规划，谋划一批民生服务和基础设施配套项目，加快推进规划落地实施，切实提升旧城人居环境。推进国有低效利用或者闲置土地、房产等资产资源的清理，用于街道社区、小区公共服务平台和基础设施的配套完善。加快推进社区“小广场”“小绿地”“小垃圾站”“小停车场”“小公厕”建设，完善小区消防等安全设施配套，推进城市黑臭水体治理，完善污水收集管网，加快燃气管网铺装，打通“断头路”，畅通社区路网“微循环”。

## 五、保障措施

(一) 加强组织领导。各级各有关部门要高度重视社区建设工作，将其纳入重要议事日程，定期研究，定期安排部署。要把社区建设作为今后几年城市工作的重点，统筹安排，统一实施，务求实效。市社区建设工作领导小组要充分发挥在社区建设中统揽全局、宏观管理的领导职责，根据本规划制定工作计划，并加强对规划实施情况的指导、监督和检查，定期召开会议，不断总结经验，促进本规划的全面落实。

(二) 加强城乡社区建设资金保障。加大城市社区治理和服务经费投入，统筹保障社区工作经费、人员经费、社区党组织服务群众专项经费、培训经费、社区服务设施和信息化建设经费，改善社区治理服务条件。不断拓宽城乡社区治理资金筹集渠道，鼓励通过设立社区基金会、慈善捐赠等方式，引导社会资金投向城乡社区治理领域。创新城乡社区治理资金使用机制，有序引导居民群众参与确定资金使用方向

和服务项目，全过程监督服务项目实施和资金使用。

（三）形成工作合力。各级各部门要认真履职，积极参与和支持社区建设，推动工作重心下移、力量下沉、服务向下倾斜。驻社区单位要积极参与社区公益活动，有条件的单位要提供内部设施用于社区服务，帮助社区完善服务功能，逐步建立起多方参与、优势互补、利益协调、规范有序的社区“共建共享”机制。充分发挥报刊、广播、电视和网络等新闻媒体优势，加大对城市社区建设的宣传力度，营造良好舆论氛围。

（四）严格督查考核。将推进城市社区建设纳入对各街道党工委和市直相关部门年度综合目标考核的重要内容，作为各级党组织书记抓党建工作述职评议的重要内容，加强督促检查，严格考核奖惩，对重视不够、推进不力的单位和相关责任人进行严肃问责，确保责任落实到位。