附件二

关于《湖北省城乡社区治理促进条例

（草案）》的说明

《湖北省城乡社区治理促进条例》（以下简称《条例》）为省人大常委会2022年立法工作计划，现将《条例（草案关审稿）》起草情况说明如下:

一、《条例》立法背景

城乡社区是社会治理的基本单元。城乡社区治理是社会治理的重要组成部分，是国家治理的基石，事关人民幸福安康，事关社会和谐稳定，事关党和国家长治久安。

习近平总书记一直高度关心关注城乡社区治理。近年来，习近平总书记多次主持召开会议，亲自谋划、亲自部署城乡社区治理工作，每到一地视察，都会深入街道乡镇、城乡社区，先后作出了系列重要论述和指示批示。习近平总书记强调：“社区是基层基础，只有基础坚固，国家大厦才能稳固”，“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”。党的十八大第一次将社区治理写入党的纲领性文献，党的十九大、十九届四中全会对坚持和完善“共建共治共享”的社会治理制度、构建多元主体共治机制，建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”作出了部署。

随着我国经济体制、社会结构、利益格局、思想观念深刻变革，居（村）民委员会的工作对象、工作内容、工作职责也随之发生了深刻变化，城乡社区治理的内容远远超出了基层群众自治的公共事务和公益事业范畴，现行的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《居组法》《村组法》）已不能完全满足当前推进城乡社区治理法治化的需要。在2020年新冠肺炎疫情防控工作中，城乡社区作为疫情防控的前沿阵地，发挥了联防联控、群防群控的强大力量，凸显了城乡社区治理的重要作用，也暴露出社区治理的短板和不足。

2020年3月10日，习近平总书记在视察湖北时强调，要放眼长远，总结新冠肺炎疫情防控经验教训，加快补齐治理体系短板和弱项，构建党组织领导的共建共治共享的基层治理格局。省委把这一要求作为习近平总书记交给湖北的必答题。省委十一届七次全会对党建引领基层治理进行了部署。

为贯彻落实习近平总书记视察湖北重要讲话精神和省委十一届七次全会精神，2020年11月，根据省人大有关申报立法项目的通知，我厅向省人大常委会申报了《条例》立法项目，省人大常委会将其列为2021年立法调研项目。省委深改委将其确定为省委2021年重要改革项目。2021年5月31日，省委印发的《法治湖北建设规划（2021—2025年）》（鄂发〔2021〕17号）明确，2022年年底前出台《条例》。2021年，省民政厅配合省人大常委会赴浙江、上海等地开展了城乡社区治理考察，自主赴湖南等地并在省内广泛开展了调研。2022年1月，省人大常委会将《条例》确定为2022年省人大常委会立法工作计划。

二、《条例》立法依据

《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定，城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织，居民委员会、村民委员会办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。《居组法》《村组法》也作出相应规定。近年来，党中央、国务院先后印发了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，对城乡社区治理工作进行安排部署。

2020年6月，省委召开十一届七次全会，先后出台了《中共湖北省委关于贯彻落实党的十九届四中全会精神、推进省域治理现代化的决定》《关于深化新时代党建引领加强基层社会治理的意见》等“1+1+5”系列政策文件，2021年10月，省委办公厅、省政府办公厅印发《关于深入推进党建引领乡村治理促进乡村振兴的实施意见》，为构建城乡基层社会治理体系提供了政策保障。

目前，城乡社区治理在制度层面，形成了以《宪法》为根本、以《居组法》《村组法》和我省实施办法为主干，各层级规范性文件为补充，由法律、规章、政策文件三个层次构成的法律法规政策体系，相关法律、法规、政策文件为《条例》立法提供了依据和支撑。

近年来，外地在社区治理方面也有立法探索。如，上海市出台了《上海市城市居民委员会工作条例》、浙江省出台了《关于推进和规范社区社会组织参与基层社会治理的决定》、四川省成都市出台了《社区发展治理促进条例》、太原市出台了《城乡社区治理促进条例》等。我省各市县贯彻落实中央和省委省政府关于社区治理的决策部署，探索并积累了很多好的成功经验，这些都为《条例》的制定提供了可资借鉴的范例。

三、《条例》草案起草过程

根据2022年1月省人大常委会召开的2022年度立法项目推进会精神和有关通知要求，成立了起草工作领导小组和工作专班，省民政厅会同省司法厅、省人大社会建设委员会及时研究草拟了《条例》立法起草工作方案，分别呈报省政府和省人大常委会办公厅。2月至3月，在前期立法调研的基础上，形成了《条例（草案征求意见稿）》，书面征求了各市州民政部门意见。2月下旬至3月上旬，省民政厅与省司法厅多次对接研讨。3月8日，省司法厅曾群副厅长到省民政厅调研《条例》立法工作。3月23日，省民政厅组织《条例》法规项目起草工作专班有关人员并邀请华中师范大学、湖北大学等在汉有关专家召开研讨会，对《条例（草案征求意见稿）》逐条进行研讨和修改。4月22日，省民政厅召开厅党组会对《条例》进行专题审议。4月23日至25日，征求了武汉市部分街道、社区（村）干部群众的意见。4月26日，经报告省人大常委会党组副书记、副主任梁伟年、省人民政府杨云彦副省长两位组长同意，召开了《条例》立法项目起草领导小组暨工作专班会，对《条例》主要内容进行了研讨。5月6日，杨云彦副省长专题研究《条例》立法草案起草工作，省民政厅根据会议精神对《条例》草案进行了修改完善，形成《条例（草案送审稿）》。

四、《条例》立法拟重点解决的主要问题

《条例》在遵循有关法律基础上，一方面将现行城乡社区治理政策和行之有效的普遍做法，上升、固化为地方法规。一方面聚焦、推动解决当前城乡社区治理中存在的短板和不足。当前城乡社区治理需要通过立法推动解决的主要问题是：

（一）基层政府在社区建设方面的主体责任没有完全到位。各地对城乡社区规划没有引起足够重视，很多城市新建小区对社区综合服务设施配建不到位或比较零散，老旧小区置换、购买综合服务设施也十分困难。目前，全省城乡社区综合服务设施面积达标覆盖率不到80%，每万城镇常住人口拥有社区工作者约16.8人，社区人才队伍职业化建设才刚刚起步，专业化建设亟待加强，部分地方基层群众自治组织规范化建设也有待加强。

（二）城乡社区服务供给不足。社区是党和政府服务群众“最后一公里”，城乡社区服务是城乡社区治理的出发点和落脚点。从当前实践看，城乡社区服务仍然存在供给不畅通、保障不到位以及城乡发展不平衡等问题。当前亟需加强城乡社区公共服务，促进便民利民服务，规范物业服务，发展志愿服务，推动城乡公共服务均等化。要完善扶持政策，大力发展各类社区社会组织，支持其在城乡社区开展纠纷调解、健康养老、教育培训、公益慈善、防灾减灾、文体娱乐、邻里互助、居民融入及农村生产技术服务等活动，增强城乡社区服务群众的实效。

（三）城乡社区治理机制不健全。少数地方党建引领、政府主导机制不健全，相当一部分地方基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的自治机制还没有完全建立起来，多数地方社会力量参与社区治理的协同机制还在探索，社区居委会、业委会、物业服务企业三方联动机制有待完善。急需建立健全党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与、自治法治德治相结合、常态化管理和应急管理动态衔接的社区治理机制。

（四）城乡社区工作者职业化缺乏法律保障。加强城乡社区治理，离不开一支素质优良的职业化、专业化社区工作者队伍。在新冠肺炎疫情期间，全省13万多名城乡社区工作者严防死守，织密2.7万个城乡社区防控网，连接起坚不可摧的战“疫”长城。2020年6月，省委、省政府出台《关于加强城市社区工作者队伍建设的意见》，全面建立了“四岗十八级”城市社区工作者职业体系，薪酬待遇纳入财政预算。但目前县、乡镇所辖社区没有相应建立职业体系，部分地方社区工作者薪酬待遇所需经费没有足额纳入财政预算，城乡社区工作者薪酬待遇偏低且增长机制没有建立起来，职业尊严感不强，这也需要通过立法明确他们的权益保障。

（五）城乡社区应对突发事件能力不强。2020年3月10日，习近平总书记在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时强调，“要充分发挥社区在疫情防控中的重要作用，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，防控力量要向社区下沉，加强社区防控措施的落实，使所有社区成为疫情防控的坚强堡垒。”在新冠肺炎疫情防控期间，全省城乡社区、村湾实行封闭式管理等，充分发挥“阻击作用”，同时也暴露出社区突发事件应急能力不强、基层卫生标准化建设不完善、社区医疗防护物资储备不足等问题，社区应急能力建设也需在法律层面予以明确。

五、主要内容

《条例》立法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面贯彻落实习近平总书记关于全过程人民民主、基层社会治理、基层群众自治等重要指示批示精神。一是坚持党建引领根本要求。紧扣中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设目标要求，健全党领导下的城乡社区治理体系、发展全过程人民民主进行立法；二是遵循实用、管用原则。按照省人大常委会关于“立法项目应坚持‘小切口’解决实际问题”的要求，坚持问题导向，聚焦湖北省城乡社区治理中具有普遍性、基础性和突出性问题，广泛听取基层党委政府和有关部门及基层群众的意见建议，回应加强基层基础工作的现实需要，使《条例》立法更具有实践性和可操作性。

《条例(草案送审稿)》聚焦“谁来促进”“促进什么”“怎么促进”“谁来评估”“怎么评估”“如何保障”“相关责任”等关键问题，共设七章四十七条:

（一）第一章总则。明确了立法的目的、适用范围和治理原则，对各级政府、主管和相关部门、自治组织、社区居民、社会力量参与社区治理的职责和有关激励措施进行了规范，明确了由“谁来促进”的问题（第一条至第九条）。

（二）第二章社区建设。社区治理的前提是社区建设。条例草案明确了社区建设目标任务，从加强社区规划、设置、群众自治组织建设、人才队伍建设、综合服务设施建设和功能设置、社区信息化建设等七个方面明确了社区建设“促进什么”“怎么促进”的问题（第十条至第十七条）。

第十五条城市社区工作者配备标准，是国家和省“十四五”城乡社区服务体系规划提出的目标。目前，我省平均不到17人。

第十六条城乡社区综合服务设施面积配套标准，是2017年省委、省政府印发《关于加强和完善城乡社区治理的实施意见》明确的。目前，全省还有相当一部分社区没有达到要求。

（三）第三章社区服务。社区治理核心是社区服务。条例草案围绕解决居民急、难、愁、盼的生活问题，从社区公共服务、便民利民服务、物业服务、志愿服务、社区社会组织服务等五个方面来提升社区服务质量，明确了社区服务需要从哪些方面“促进”和“怎么促进”的问题（第十八条至第二十三条）。

此章主要依据国家、省“十四五”城乡社区服务体系规划和有关政策文件要求起草。

（四）第四章社区治理。社区治理的关键是机制创新。条例草案从建立健全机制的角度，从建立党建引领社区治理机制、健全基层政府主导机制，规范居民自治秩序、加强社区法治和德治，强化社会协同、社区安全、物业管理、社区突发事件处置等八个方面，明确了社区治理工作由“谁来促进”“促进什么”“怎么促进”的问题，一定程度上体现了先行先试的湖北地方立法特色（第二十四条至第三十二条）。

此章主要依据中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见和省基层治理“1+1+5”政策文件要求起草的。

（五）第五章保障措施。围绕“如何保障”社区治理、治理成效由“谁来评估”“怎么评估”的问题，强化了各级党委政府在社区治理方面的责任，明确了加强经费保障、落实社区工作者待遇动态调整、建立社区工作者职业激励、健全社区准入机制、完善社区评议机制和落实政策优惠制度等保障措施（第三十三条至第三十九条）。

第三十三条规定有关考核要求，现行政策文件有规定。

第三十五条强调将社区工作者薪酬待遇足额纳入县乡两级财政预算，并建立正常调整机制，目前还有少数地方自治组织还需自筹一部分人员经费。

第三十六条提出县级政府应当逐步建立（乡镇社区）社区工作者职业体系，目前，全省4800多个居民委员会，还有1800多个居民委员会成员和专职工作者未建立“四岗十八级”职业体系。

第三十九条为政策优惠，现有政策文件有规定。

（六）第六章法律责任。针对负有主要治理职责的主体，包括政府部门、公职人员、居（村）民委员会和社区工作者等，依据其行使职权的方式和属性，分别设定法律责任，按照职责运行特点和管理层级，设定了责任的适用情形，明确了相关法律责任（第四十条至第四十四条）。

（七）第七章附则。明确《条例》生效实施时间（第四十五条）。