《龙港市社区治理条例（草案征求意见稿）》起草说明

**一、《条例》的起草背景:龙港面临的法律制约**

龙港是目前全国唯一实行“大部制、扁平化”行政管理体制改革的县级市，自2019年9月25日正式挂牌成立以来，仅设立6个党委机构、9个政府部门、1个群团部门，机构数量和人员编制仅为同类县市区的40%，不设乡镇和街道。两年多来，龙港相关改革虽然取得一定成效，但这种改革却与现行大部分法律、法规、规章的规定存在明显障碍：现行法大多按照省、市、县（市、区）、乡镇（街道）四级行政管理体制配置行政职能，在立法过程中并没有考虑不存在乡镇（街道）层级的情况，如结合实践需求和法律检索，仅在法律、行政法规层面就分别有13部、22部，累计规定的35项乡镇（街道）行政职责在龙港市出现行使主体缺位，而龙港不设乡镇（街道）层级，是立法之后出现的新情况、新问题、新探索，现行法自然未针对该情形下相关行政职责行使主体作出具体规定。

为确保龙港撤镇设市后平稳有序应对上述法律问题和体制障碍，正确处理有关法律、法规、规章关于乡镇职能的规定在龙港有效实施，迫切需要针对这一现实需求作出回应，推动行政机关依法履行职责、开展工作和实现社区基层群众性自治组织的民主和治理现代化。

**二、制定《条例》的必要性**

龙港新型城镇化综合改革是党中央、国务院赋予的重大任务，是新时代着眼于全面深化改革大局、探索非县政府所在地特大镇撤镇设市、推进高质量发展和共同富裕的一项战略举措。龙港承担着为新型城镇化、新生城市建立现代城市架构和转型发展提供可复制、可推广的示范样本的任务。习近平总书记指出，凡属重大改革都要于法有据，在整个改革工程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。因此，以促进和保障龙港市新型城镇化综合改革决定为牵引，推动龙港市新型城镇化综合改革立法，确保改革蹄疾步稳，在法治的轨道上顺利推进，具有十分重要的意义和必要性。

首先，《条例》制定是贯彻落实习近平总书记关于基层治理重要论述精神，党中央、国务院和浙江省委省政府要求，构建基层社会治理新格局的决策部署，确保重大改革于法有据的需要。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”，“社区是党和政府联系、服务居民群众的‘最后一公里’”，“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”，“要推动社会治理重心向基层下移，把更多资源、服务、管理放到社区” 。《浙江省人民代表大会常务委员会关于促进和保障龙港市新型城镇化综合改革的决定》（以下简称《决定》）要求深化“大部制、扁平化、低成本、高效率”的撤镇设市的新型设市模式，把龙港市建设成为国家新型城镇化综合改革策源地、基层治理样板区、高质量发展建设共同富裕示范区新高地。

其次，《条例》制定是推进法治浙江建设的要求，打造法治化龙港新型城镇化建设和社区治理结构，创新基层治理改革实践区的需要。在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的大背景下，龙港作为市场化建城引领区、基层治理改革创新实践区、民营经济创新发展示范区，应当更加重视法治环境建设，成为法治浙江建设先行者和桥头堡，努力打造新型城镇化和社区治理结构创新的全国样板。面对当前复杂多变的国内外新的发展形势，依据法律法规和《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》等政策精神，制定地方性法规可以宣示龙港综合试点区坚持法治先行的理念，推动社区等基层治理改革创新的法治化环境，维护社区组织自治权益，保障民营经济主体和其他社会组织的合法权益。

再次，《条例》制定是巩固龙港新型城镇化综合改革的成果，发挥地方立法对龙港社区治理创新改革的引领、促进和保障作用。在总结龙港新型城镇化综合试点改革和市管社区工作已有实践成果的基础上，严格遵守法律法规、国务院批准浙江省人民政府《关于龙港镇国家新型城镇化综合试点总体评估和撤镇设市总体实施方案》、浙江省人大常委会《决定》的精神，制定地方性法规，形成长效的法律治理机制。同时，通过《条例》的制定实施，具体落实省委省政府和温州市委市政府有关龙港新型城镇化建设的要求，将国务院《实施方案》和省人大常委会《决定》中的相关政策措施转化为法律制度，有针对性地加强龙港市管社区制度的谋划和设计，发挥立法的引领、促进和保障作用。

最后，《条例》制定是龙港探索实践简约高效的新型设市模式，构建新型社区自治体制和长效基层治理机制的需要。探索实践简约高效新型设市模式，新型城镇化建设是一项基础性、系统性和长期性工程。对于改革探索中可能面临的困难，迫切需要通过法治手段为之提供顶层设计，并能切实予以解决。具体就龙港基层治理体制改革而言，需要从法律制度的设计层面，按“市管社区、分片服务”的扁平化治理要求，构建基层治理有效运行机制，实行“条块结合、职能融合”“一人多岗、一岗多责”等工作机制。建立部门职能事务下沉社区、网格化治理和社会组织参与制度，构建“社会服务综合体＋全科网格”的基层治理体系，打造“模块化服务、网格化治理”的龙港模式。

**三、《条例》的可行性**

**1.具有上位法的相关依据**

《条例》制定的主要上位法依据如下：

（1）《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（1990年1月1日起施行，2018年12月29日修改）第二条、第三条、第四条、第六条、第二十条、第二十二条等；

（2）《中华人民共和国村民委员会组织法》(2018修正)第五条、第九条、第三十七条等；

（3）《中华人民共和国立法法》(2015修正)第八条、第七十二条、第七十三条等；

（4）《中华人民共和国民法典》(2021年1月1日起施行)第五十七条、第五十八条、第九十六条、第九十六条、第九十七条、第一百零一条等；

（5）《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2022修正) 第六十二条、第七十三条、第七十六条、第八十七条等；

（6）《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（2021年3月11日第十三届全国人民代表大会第四次会议批准）第五十一章的内容；

（7）中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（2021年4月28日）；

（8）《浙江省人民代表大会常务委员会关于促进和保障龙港市新型城镇化综合改革的决定》（2021年11月25日施行）。

**2.其他省市相关地方立法可供参考**

贵阳、成都、太原等地区已制定针对社区的地方性法规，另外还有一些设区市人大常委会有关社区改革的决定也可参考（三亚、太原、青岛），尤其是三亚市人大常委会在2020年通过决定的形式授权大社区综合服务中心行使有关行政管理权限，大社区综合服务中心的性质既不是行政机关、事业单位也不是社会团体，而是根据法律、法规的授权承接行政管理职能的法定机构。多个省份制定了实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法，上海市制定了《上海市居民委员会工作条例》(2020修正)，这些有关居民委员会的立法也为本条例的制定提供参照经验。此外一些地方还制定了网格化服务或管理办法等与社区治理有关的地方性法规或规章也为本条例的制定提供了参考资料。

**3.具有比较详细完备的前期基础和试点实施方案**

在草拟本条例前，课题组已经较长时间参加有关龙港《决定》的调研研究工作，针对龙港的实际情况和立法困境有较充分的研究。市人大牵头组织课题团队赴成都、义乌等地调研有关社区的经验和做法。《龙港市党建统领“市管社区”3.0版改革试点工作实施方案》已经经过前期调研、多轮讨论和专家论证，针对“市管社区”有详细的实施办法和步骤。

**四、起草的过程思路和结构框架**

本条例是建立在《浙江省人民代表大会常务委员会关于促进和保障龙港市新型城镇化综合改革的决定》基础之上，是对该决定的贯彻落实。在不违反法律和行政法规、浙江省地方性法规的前提条件下，围绕解决龙港没有乡镇的实际问题，遵循国家有关改革精神和政策，充分研究其他立法参阅资料和调研讨论的情况下进行条文内容撰写。条例草案的起草基本思路是借鉴其他省市已有的社区立法文本，在分析研究已有文本的结构体系基础上，结合龙港实际、解决龙港问题、体现龙港特色、为龙港改革提供法律依据的目的进行条文的草拟。条例在第一条立法目的明确规定“实施和推进‘市管社区’”，体现龙港大部制扁平化的特色以及条例制定的根本作用；条例在第五条、第二十二条规定了委托以及购买服务的方式解决龙港没有乡镇设置的难题，解决乡镇职能转移的问题；条例第二章第十条至第十四条规定的“一委两会四中心”集中体现龙港3.0改革版本实施方案的特点，条例第十九条社区治理标准化规范化、第二十三条服务网格也体现了龙港的特色。

《条例》共五章三十条，具体结构是除了总则和附则以外，分别设置组织建设、服务管理和保障措施三章，这三章的逻辑体系是由内到外再到内外结合，从社区自身建设到对外服务，再到保障提高。组织建设章是从社区治理机制、一委两会四中心、议事协商组织、社区物业组织、社区志愿者组织等角度进行条文撰写；服务管理章是从社区硬件服务设施、软件智慧设施、服务规范化、最多跑一地、最多跑一次、购买服务、服务网格等角度进行内容的安排；保障措施章主要是从人民政府及其相关部门与社区本身结合的角度对社区工作的经费、人才、考核评价、激励监督、违法责任等方面进行条款的组织，保障的义务主体主要是人民政府及其相关部门。总则部分规定的主要内容是本条例的立法目的、适用范围、基本原则、管理体制、职能承担、社会协同、社区德治、治理宣传等，其中前面三条的内容对后面章节起统领和指导作用。条例第二章的内容主要体现总则第三条社会协同、公众参与、共建共治、以人为本的规定，第四章的内容主要体现总则第三条利民便民、高效优质、整体智治、共享的规定，第四章的内容主要体现总则第三条政府负责、社会协同、公众参与的规定。