

依法治国·地方治理书系

主编 江必新

四川德阳“一核三治” 探索与实践

主编 / 孙成斌 姜建生 执行主编 / 陈俊伶

Exploration and Practice of "One Core Three Governance"
in Sichuan DeYang



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

政法理论 政法教育 法治 法治建设

四川适用“一核三治” 探索与实践

王明 王明 王明 王明 王明 王明

四川人民出版社

四川人民出版社

依法治国

江必新

四川德阳“一核三治” 探索与实践

Exploration and Practice of "One Core Three Governance"
in Sichuan DeYang

主编 / 孙成斌 姜建生 执行主编 / 陈俊伶

图书在版编目(CIP)数据

四川德阳“一核三治”探索与实践 / 孙成斌, 姜建
生主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 1
(依法治国·地方治理书系)
ISBN 978-7-5201-2180-4

I. ①四… II. ①孙… ②姜… III. ①农村-地方政
府-行政管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 014955 号

依法治国·地方治理书系

四川德阳“一核三治”探索与实践

主 编 / 孙成斌 姜建生
执行主编 / 陈俊伶

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 曹长香
责任编辑 / 曹长香

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018
印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 24.25 字 数: 420 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5201-2180-4
定 价 / 108.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

《四川德阳“一核三治”探索与实践》编委会

专家指导委员会

主 任：江必新

副 主 任：田明海 李文燕

委 员：马怀德 王秀红 苏泽林 贺 荣 姜建初
赵大程 刘贵祥 胡建森 付子堂 陈斯喜
何家弘 何勤华 李仲智 张春城 张景荪
卓泽渊 单一良 姜建生 陈惊天 郝宏奎
贾 宇 钱永刚 刘 健 王增勇

编辑委员会

主 任：孙成斌

副 主 任：曾 蓉 王 宏 陈春平 董 明 邬汶君

成 员：马凯华 王克非 王鸿江 王居中 王川勇
王 婕 叶 平 刘孔利 刘 鑫 刘岷洋
陈阳波 杨 骏 李得立 杨兆红 吴 艳
李兴炳 何 锐 李媛媛 杨 彬 沈亦凯
张林晓 陈 立 李 雯 周杏莉 欧阳武军
罗真金 聂 建 唐昌金 曹 东 喻文仲
董家荣 游达学 詹 敏 熊兵华 戴泽春

总 策 划：单一良 姜建生 陈惊天

执行策划：陈俊伶

组 稿：陈俊伶 张慧超 耿振善 李 强 姚炎中
苏海洋 陈 静 朱先富 邓昭元 刘 平
王金锐 王皓申

策划编辑：曹长香

美术设计：李超强

摘要

党的十九大报告提出：“要加强农村基层基础工作，健全法治、德治、自治相结合的乡村治理体系。”

四川省德阳市深入贯彻实施依法治国方略和依法治省战略性任务，紧扣治理体系和治理能力、法治思维和法治方式、法治意识和法治习惯三大主题，坚守厉行法治政治定力，狠抓“关键少数”责任担当，推进夯基、破难、创新互促互进，努力构建以党的领导和法治、德治、自治有机结合的“一核三治”基层治理体系。

德阳市大胆探索，勇于创新，认真实践，以督查紧跟部署抓落实，以制度固化经验抓巩固，以容错机制激励基层改革创新抓提升深化，为全市科学发展、转型升级、新型城镇化、深化改革、全面小康等提供了坚强的法治保障。

德阳市在建设“一核三治”基层治理体系方面的探索与实践，为依法治市积累了丰富的经验，取得了丰硕的成果，建立了丰碑标识，意义重大，影响深远，值得借鉴。

推进国家治理体系和治理能力现代化，是全面深化改革的总目标，是新时代的重要使命之一。同时也是一个重要的学术研究课题！

《四川德阳“一核三治”探索与实践》全面梳理了德阳市推进治理体系和治理能力现代化在基层的探索与实践，并根据党的十九大精神，对未来深入推进基层治理体系和治理能力现代化建设作出了新的展望。

全书上编重点汇编了德阳市委、市政府推进“一核三治”的总体部署和市级有关部门的探索与实践。中编突出展示了德阳市各区（市）县的具体工作探索，突出各地特色。下编辑录了各条战线及基层的四十个典型实例，各有侧重，颇具特色。这些经验表明：一个法治、德治、自治的社会治理新理念和新格局正在形成！

目 录



上编 “一核三治” 部门在行动

德阳市“一核三治”全面推进依法治市	003
紧扣发展主题 推进依法治理	024
2017 年“一核三治”工作推进情况	038
德阳市健全完善“五大体系” 着力提升农村依法治理现代化水平	046
强化监督执纪问责 推动基层治理落地落实	057
纪检监察干部风纪社会评价	062
“访治督防”闭环惩治基层“微腐败”	064
“一核三治”在基层社会治理的探索与实践	066
“三融三同”党建模式促进非公有制经济“两个健康”	073
“两堂合一”有效推动机关法治与德治建设协同发展	077
五大机制成长效 维护权益谱新篇	080
推进律师参与信访 破解“信访不信法”难题	087
严格依法履职 扎实推动“一核三治”工作	091
紧扣“一核三治”治理架构 扎实推进检察工作	095
构筑基层治理新理念 立足司法本职创新功	099
推进“三治”融合 深化依法治教	112
深入开展公安建设 扎实推进依法治理	117

充分发挥职能作用 加快法治政府建设·····	125
加强和完善城乡社区治理 规范推进德阳市基层自治·····	129
建立教育培训机制 夯实基层治理基础·····	133
抓好“一核”与“三治” 促进精神文明建设·····	136
城市管理“六举措力” 基层治理取得实效·····	148
依法管理民族宗教事务 促进社会和谐稳定·····	150
创新举措 主动作为 在参与和深化社会治理中彰显工会作用·····	155
发挥联动优势 践行岗位职责·····	162
推行便民利民措施 加强基层公共服务·····	166

中编 “一核三治”市、县、区的实践

“一核三治”促发展 依法共建构新篇·····	173
以“一核三治”为抓手 努力构建基层现代治理体系·····	185
着力构建基层治理体系 不断提升基层治理能力·····	195
德阳市罗江区“三项”行动 建设法治型党组织·····	204
德阳经济技术开发区“一核三治”工作经验·····	206
夯实基础 创新发展 全面推进“一核三治”建设·····	216
党建引领 协调推进绵竹市基层社会治理现代化·····	230
什邡市大力推进基层治理体系建设·····	242

下编 “一核三治”基层典型经验

构建“一核三治”优化基层治理·····	253
“五字法”依法治社区 服务工业园区·····	256
一张基层治理图 编织法治家园网·····	259
唱响“以德固法”三部曲 建设德孝和美家园·····	262
搭建检医共建预防平台 携手推进医院治理法治化·····	264

“活力”自治 争当“最美”	267
自治管理 助推发展	269
“1+4+4”深化社会治理 打造和美新剑南	272
双融双促 建设法治社区	277
贯彻六字方针 建设法治千佛	280
物业党建联建推动基层“一核三治”治理体系	283
创新“一三三”工作法 构建社区治理新常态	286
德阳市罗江区深化行政审批制度改革	289
突出“品”字管理 注重“三个结合”推进依法治校	291
以“一核三治”助推村级服务能力不断提升	294
加强基层综治中心建设 推动社会治理重心向基层下移	297
推进绿色发展服务“四好村”建设	299
与时俱进制定实施村规民约	301
“农民夜校”走出基层治理新路径	304
广汉市“一核三治”工作先进事迹	308
改革创新 履职践诺推动基层人大工作再上新台阶	311
服务发展 共享共赢	316
夯实法治基础 提升道德素质 提高治理水平	320
以党建为引领 建设“四好”幸福美丽新村	326
创新党员教育新模式 建设双强型党组织	328
金轮镇“三进四审”工作法	329
提升社区服务 打造“益·家”家庭教育示范点	331
强化村规民约制度效力 不断提升社会治理水平	333
绵竹年画育魂 培育和践行社会主义核心价值观	337
强四好促富民 先锋引领产业兴	340
探索推进村级巡检 筑牢基层监督防线	346
遵道镇棚花村推进美丽家园建设	348
构建“三治”结合治理体系 不断提升基层治理水平	351

坚持问题导向 创新社区治理.....	/ 358
建设“和睦家园” 传承家风家训	/ 362
深入落实“五公开” 加快推进国家级基层政务公开标准化 规范化试点.....	/ 366
微信立案出亮点 服务群众“零距离”	/ 370
“一核”坚如磐石 “三治”春雨润物	/ 373
联合接访敞亮民工心扉.....	/ 376

上 编



“一核三治”部门在行动

德阳市“一核三治”全面推进依法治市

中共德阳市委 德阳市人民政府

2014年以来，德阳市高度重视依法治市工作，深入贯彻依法治国方略和依法治省战略任务，认真落实依法治省纲要及决定和依法治市“两个意见”，紧扣治理体系和治理能力、法治思维和法治方式、法治意识和法治习惯三大主题，坚守厉行法治政治定力，狠抓“关键少数”责任担当，推进“夯基”“破难”“创新”互促互进，加快构建“一核三治”基层治理体系，以督查紧跟部署抓落实，以制度固化经验抓巩固，以容错机制激励基层改革创新抓提升深化，为全市科学发展、转型升级、新型城镇化、深化改革、全面小康建设等继续走在前列提供坚强的法治保障。

一 坚持以“一核三治”为统揽，全方位构建基层治理体系

（一）明晰“一核三治”思路，提升基层治理能力

党的领导与法治、德治、自治的高度融合是德阳基层治理实践中的突出特色和基本经验，德阳市为加快推进地方治理体系和治理能力现代化，落实省委“落实到基层、落实靠基层”的要求，结合德阳实际，提出加快构建以基层党组织为领导核心，法治、德治、自治相结合的“一核三治”基层现代治理体系。坚持党委领导核心地位不动摇。把党的领导贯穿于基层治理全过程和各方面，通过领导和支持各类行政组织、经济组织、社会组织和群众自治组织依法依规依章程行使职权，强化基层党组织在基层治理中的领导核心地位。推进基层法治、德治、自治“三治一体”。深入推进基层依法治理，推动基层政权组织职能“归位”，强化基层党委、人大、政府依法整合资源、推动发展、治理社会、服务群众和制度建设能力，以法治规范自我管理、体现道德



理念。加强以德治理思想引领，凸显培育和践行社会主义核心价值观的时代内涵，广泛开展道德建设主题实践活动，彰显社会细胞的主流价值，以道德滋养法治精神，为公众参与提供条件。示范带动基层群众自治。落实《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》，突出村（居）民代表会议作为常设议事机构的地位，深化村民代表大会决策、村民委员会执行、村务监督委员会监督、社会组织有机参与的基层自治工作格局，以自治夯实法治基础、弘扬道德风尚。2016年4月，出台《关于进一步加强农村基层党建 全面提升农村基层社会治理水平的实施意见》；2016年7月，德阳市“探索构建基层现代治理体系”作为省级创新项目纳入统筹；2016年12月，市委八届十次常委会审议并通过《中共德阳市委关于加快构建“一核三治”基层现代治理体系的实施意见》，明确以“一核三治”为统揽推进全市基层治理。

（二）广泛开展“三讲三爱两进步”活动，涵养基层法治新风

倡导讲科学、讲法律、讲文明、爱党、爱国、爱家，实现发展进步、文明进步，抓住旌阳孝文化节、广汉保保节、绵竹年画节、罗江诗歌节等德阳民俗文化活动时机，广泛开展“传家风、立家规、树新风”活动，传承和弘扬中华优秀传统文化。组织文艺小分队“走基层”送文化下乡，让乡村居民在娱乐中分清“真善美”、摒弃“假丑恶”。以“范家大院”为背景组织拍摄的《廉洁绍家风》《范仲淹》家规家风系列专题片在中央纪委网站等多家单位播出。以“做文明有礼的德阳人”为号召，广泛开展德阳好人、道德模范、最美人物的评选、推荐和宣传活动，推进法治文明。全市涌现出全国道德模范（提名奖）3人、中国好人3人、四川省道德模范5人、四川好人42人，3个家庭入选全国最美家庭。刘春香家庭荣获“全国文明家庭”，受到习近平总书记亲切接见。四川省优秀共产党员、烈士范天勇的事迹在全国卫生系统巡回报告。

（三）大力推行“三上三下六步工作法”，制定村规民约

以村（居）民委员会换届选举为契机，以建立健全村规民约（居民公约）为抓手，创新基层社会治理，推进基层民主建设。创造和推行了“强化领导监督、广泛宣传动员、精心组织起草、反复征求意见、依法表决备案、认真组织实施”的“六步工作法”，形成了村规民约“中江经验”。通过修订完善村规民约，广大村（居）民主体作用充分发挥，民主法制观念显著增强，农村社会和谐进步、科学积极的大环境正在形成，基本实现了自我管理、自

我服务、自我教育、自我监督。富强村运用村规民约强化依法治村的经验做法入选中共中央办公厅编纂的《基层协商民主典型案例选编》。

（四）全面推广集体“三资”平台化管理，规范基层自治运行

建立市、县、乡三级集体“三资”信息化网络监管平台，在全市所有乡镇成立集体“三资”管理服务中心，在坚持集体“三资”所有权、使用权、审批权、收益权不变的前提下，由村组委托服务中心对村组集体“三资”实行全方位管理，通过完善机制、健全制度、规范操作、强化公开，建立村级账套 1749 个，占总村数的 98%，建立组级账套 17417 个，占村民小组数的 88%，管理村、组两级资产总额 31.13 亿元，市级公示平台“德阳市阳光惠农网”的网站访问量达 16 万人次，使村组集体“三资”走上精细化、规范化、科学化的管理轨道。德阳市集体“三资”规范化管理受到省委王东明书记肯定批示，收入《四川依法治省年度报告 NO.2（2016）》。

（五）推广村民代表会议制度，规范民主决策

德阳市罗江县以建设“中国幸福家园”为目标，在全国率先推行“村民议事代表会议制度”（简称“议事员制”），坚持把党的领导、村民自治和群众参与有机统一起来，围绕“谁来议”“议得好”“落得实”三大核心，通过支部核心、代表推选、决策执行、运行管理、议事公开“五项机制”建设，坚持定向产生和定向联系两个原则，由各村党支部和村委会牵头，各村组分别召开村民小组会议和户代表会议，以家庭为基本单位，每 5~15 户按宗族、院落等自愿结成一个单元，联名推荐 1 名代表，让每个家庭知道自己的代表是谁，代表也知道自己具体代表谁，即“谁代表我，我代表谁”，真正让所推选出的代表有具体的负责对象。议事代表主要以推选他的村民作为联系服务对象，定向收集意见建议，定向反馈议事结果，定向宣传政策，定向化解矛盾。目前，全市普遍建立村民议事会，民主推选村务、组务“议事员”，有效解决了过去代表“形同虚设”的问题，进一步畅通了村“两委”与群众沟通的“最后一公里”，探索出了一条民主自治、村民自主的基层依法治理新路径。“村民议事”经验得到民政部的肯定，相关做法被写进新修订的《村民委员会组织法》，罗江县村民议事代表会议制度被中央改革办编入《改革案例选编》。

（六）建设“乡镇人大代表小组工作室”，搭建代表履职平台

广汉市向阳镇按照定点、定人、定责“三定”要求规范建设“乡镇人大代表小组工作室”，落实专项工作经费和无职代表误工补贴，高标准、规范化建立乡镇人大代表小组工作室，确保代表履职常态化。创新意见建议收集、分类提交、跟踪督办“三个机制”，完善人大代表向原选区选民述职制度、履职监督量化考评制度、学习培训制度考核评价“三项制度”，及时高效解决群众诉求，激发人大代表工作动力。市人大召开全市“乡镇人大代表小组工作室”工作推进会，119个乡镇全部建成工作室，为基层人大代表密切联系群众、履职尽责搭建了新平台，开辟基层民主法治建设新途径。全国人大常委会刊物《联络动态》专题刊载德阳市人大代表工作室做法。

（七）全域推行“一村一律师”，引导村（社区）依法治理

依托基层政务服务体系，建立“德阳市四级法律顾问（便民）服务体系平台”，所有律师、法律工作者的联系电话都在便民中心（代办站）上墙公布，将村（社区）法律顾问的基本信息纳入网络系统，实现监管网络化，建立居民、村民依法办事、依法维权的基层法律服务体系，全市1775个村（社区）实现了“一村一律师（法律顾问）”的免费法律服务。德阳市推行“一村（社区）一律师（法律顾问）”制度，经2016年3月9日《人民日报》“两会特刊”专题报道引起良好反响。

（八）抓实“法律七进”，推动普法“三个转变”

健全村（社区）“两委”学法制度，开展庭审说法，实施法律顾问进楼栋专项行动，推动宣传理念从“普及知识”向“培育思维”转变；举办法治论坛、开展换位体验活动、征集“法治微心愿”，打造受众广、参与度高、影响大的法治节目、专栏和网站，编印地方特色鲜明的《法律知识漫画读本》口袋书，推动宣传方式从“单向灌输”向“互动宣传”转变；每年举办“法治基层行”主题活动，组织“厚德载物 阳光法治”法治书画作品展，落实三年行动纲要、细化指导标准、严格执行考核办法，推动宣传机制从“活动式”向“常态化”转变。绵竹市“三治融合依法治校”新模式被选中《教育导报》推广，什邡市被省委、省政府评为法治宣传教育先进市，旌阳区、中江县先后荣获“全国法治县（市、区）创建活动先进单位”称号，罗江县和市司法局被全国普