

# 中共郑州市委关于全面深化改革的实施意见

## （上接六版）

(26)完善社会保障制度。完善城乡居民养老保险制度,推进城乡居民社会养老保险与城镇职工企业职工基本养老保险制度衔接,推进机关事业单位养老保险制度改革。探索建立由城乡基本医保、大病保险、医疗救助、慈善救助、商业保险构成的多层次医疗保障体系。逐步深化支付制度改革,整合城乡居民基本医疗保险制度。推进城乡最低生活保障制度统筹发展。健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制。深化提升“五险合一”社会保障管理机制。完善社会保险关系转移接续政策。健全住房保障供应体系,全面推行廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房“三房合一”住房保障管理机制。建立公开规范的住房公积金制度。健全社会保障财政投入制度,完善社会保障预算制度。支持发展企业年金、职业年金、商业保险。完善社会救助体系,健全社会福利制度,健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系,健全残疾人权益保障、困境儿童、独生子女伤残(死亡)父母分类保障制度。

(27)深化医药卫生体制改革。统筹推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革。深化基层医疗卫生机构综合改革。加快公立医院改革。取消以药补医,理顺医药价格,建立科学补偿机制。完善基层首诊、双向转诊、分级诊疗,有序就医引导机制。完善中医药事业发展政策和机制。鼓励社会资本参与医疗卫生事业。落实完善计划生育政策,启动实施“单独两孩”生育政策。

(28)改进社会治理方式。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,加快形成党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。完善社会治理地方性法规和政府规章,把矛盾纠纷化解和利益关系协调纳入法制化轨道。强化道德约束,建立健全行业规范、社团章程、社区公约、村规民约。深化提升网格为载体坚持依靠群众推进工作落实长效机制为核心的基层社会治理体系改革,完善党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,健全基层综合服务平台,让群众办事有人服务、困难有人帮助、感到不公有地方评理。

(29)激发社会组织活力。加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。发展壮大社会工作者、志愿者等队伍。

(30)创新有效预防和化解社会矛盾体制。建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制。完善公共决策社会公示、公众听证、专家咨询论证及基层民意调查制度,健全重大决策社会稳定风险评估机制。学习枫桥经验,完善人民调解、仲裁调解、行政调解、司法调解联动工作体系,建立健全排查化解矛盾纠纷综合机制。改革行政复议体制,健全行政复议案件审理机制。

改革信访工作制度。创新群众工作方法,完善信访工作责任制,健全及时就地解决群众合理诉求机制。畅通群众诉求表达渠道,完善绿色邮政、网上信访、电话接访、视频接访制度,完善信访工作考核评价体系,将工作重心放在预防和解决问题上。全面推开涉法涉诉信访工作改革,把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,依法落实涉法涉诉信访终结制度。

(31)健全公共安全体系。完善统一权威的食品药品安全监管机制,建立最严格的覆盖全过程的监管制度,建立食品原产地可追溯和质量标识等制度。完善民生领域的技术监管和安全监管机制。深化安全生产管理体制,建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系。完善公共安全应急救援机制,健全救灾物资储备保障体系。

创新立体化社会治安防控体系。加强社会治安综合治理,完善治安形势研判预警和突出治安问题排查整治机制。健全情报信息主导的警务运行机制,实施社区(村)警务战略。加强城乡技防体系建设。建立实有人口动态管理系统。完善特殊人群教育、矫治和综合干预政策。完善国家安全工作体制机制,加强国家安全人民防线建设。

推进军民融合深度发展。健全国防动员体制机制,深化民兵预备役体制改革。建立促进军民结合产业发展机制,支持驻郑国防工业重点企业和科研院所改革发展。完善支持国防和军队建设、社会化拥军优属的政策措施,深入开展双拥共建。

## 六、围绕打造美丽郑州深化生态文明体制改革

严格执行节约资源和保护环境基本国策,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,为全市人民建设天蓝、地绿、水净的美好家园。

(32)完善生态保护红线制度。严格按照主体功能区定位推动发展,完善空间开发管制

制度。划定重点生态功能区红线,生态环境敏感区、脆弱区红线,对水土资源、环境容量超载区域实行限制性措施。建立耕地保护责任落实和补偿制度,调整严重污染和地下水严重超采区、采矿严重塌陷区耕地用途,有序实现耕地、林地、河湖休养生息。划定林业生态保护红线,界定市级生态公益林面积,探索建立市级生态公益林补偿机制,确保生态公益林得到有效保护。加快建设平原地区生态涵养林、沿黄生态涵养带、南水北调中线生态保护带,实施蓝天工程、碧水工程、乡村清洁工程,开展城市河流清洁行动。

(33)健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。实行最严格的水资源保护制度。健全能源、水、土地节约集约使用制度。完善自然资源资产管理和监管体制,探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。

(34)建立生态环境保护市场化机制。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制。推行节能量、碳排放权、水权交易制度,建立健全排污权交易市场,促进环境容量资源市场化。健全多元化生态环境保护投入机制,推行环境污染第三方治理。实施绿色信贷、绿色证券、绿色保险、绿色采购制度,建立健全企业环境行为信用评价制度。完善重点生态功能区转移支付制度,建立健全区域大气环境和水土保持生态补偿制度。

(35)改革生态环境保护监管制度。对限制开发区域和生态脆弱的贫困区域取消地区生产总值考核。健全主要污染物排放总量预算管理制度,完善污染物排放许可制度。建立环评审批与环境容量挂钩和差别化的环评审批管理制度。建立健全严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法。建立生态环境损害赔偿制度,开展环境污染责任保险试点。完善环境信息发布,健全举报制度。建立环境监测监控超标响应快速反应机制和区域联防联控机制。建设林业信息中心,打造数字林业,推动郑州市森林资源动态监测体系建设。建立完善突发环境事件和雾霾天气应急处理机制。研究制定能源消费总量预算管理实施办法和预留指标管理办法。建立资源环境承载力技术支撑体系和监测预警机制。

## 七、围绕推进社会主义民主政治制度建设深化政治体制改革

发展社会主义民主政治,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,强化法治保障和法治秩序,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

(36)推动人民代表大会制度与时俱进。加强地方立法工作制度建设,更好地发挥人大及其常委会在地方立法中的主导作用。充分发挥地方立法的引领和促进作用,做好地方性法规立法工作,依法保障和促进改革。推进科学立法、民主立法,围绕全市改革发展大局加快推进重要领域和关键环节改革配套立法,健全立法调研、起草、论证、协调、审议机制,通过座谈、听证、论证、评估、向社会公布法规草案等扩大公民有序参与立法途径,提高立法质量,防止部门利益法制化。

建立人大与“一府两院”沟通协调机制。健全人大讨论、决定重大事项制度,依法科学界定重大事项的范围,规范工作程序和操作规则,完善各级政府重大决策出台前向本级人大报告制度。完善任免工作办法,健全提请任命干部任前发言、任前公示、法律知识测试、任后宣誓就职、任职承诺等制度。加强人大预算决算审查监督、加快推进人大对政府预决算全口径审查监督,扎实推进预算细化和公开化。完善国有资产监督职能。探索运用询问、质询、特定问题调查、备案审查、工作评议、满意度测评等监督形式,健全人大决议、决定和审议意见落实情况再审议、审计工作报告发现问题整改落实等情况跟踪问效机制,增强监督效果。建立健全各级开发区人大工作机构,加强和改进县、乡、城市街道人大工作机制。

改进人大代表推荐、提名、产生机制,充分发挥各级人大常委会在人大代表产生过程中的作用。提高人大代表产生的竞争性和公开性,提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表的比例,降低党政领导干部代表比例。完善人大代表学习培训制度。完善人大代表述职并接受评议制度,推进建立电子履职档案。优化人大常委会、专委会组成人员知识、年龄结构,逐步提高专职委员比例。健全常委会联系人大代表制度,通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切联系人民群众。健全人大代表议案建议办理机制,探索议案建议办理向社会公开制度。

(37)推进协商民主广泛多层次制度化发展。在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全

社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中。构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。加强新型智库建设,建立健全科学决策咨询制度。

发挥统一战线在协商民主中的重要作用。完善中国共产党同各民主党派的政治协商,党委根据年度工作重点提出规划,采取协商会、谈心会、座谈会、情况通报会等进行协商。完善各级民主党派委员会直接向同级中共委员会提出建议制度。建立民主党派、无党派人士意见建议采纳落实情况跟踪反馈制度。贯彻党的民族宗教政策。

发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。各级党委和政府、政协制定并组织实施年度协商工作计划,就一些重要决策听取政协意见。拓展协商民主形式,更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商。建立月协商座谈会制度。建立健全政协履职成果办理反馈制度。完善委员推荐、产生、联系群众、学习培训、履职考评、正常退出等机制。在政协健全委员联络机构,完善委员联络服务管理制度。加强政协基层组织建设,建立各级开发区政协工作委员,规范完善乡镇、街道政协工作组织,探索建立村(社区)社情民意联系点。

(38)健全基层民主机制。畅通民主渠道,健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进群众在城乡自我管理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。完善基层民主决策机制,在农村深化完善“四议两公开”工作法,在城市探索社区基层民主自治新模式。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,加强社会组织民主机制建设,保障职工参与管理和监督的民主权利。

(39)完善依法治市体制机制。维护宪法和法律权威,确保宪法法律的实施。建立科学的法治建设指标体系和考核标准。完善规范性文件、重大决策合法性审查机制,健全政府规章、决定、命令,以及县(市)区人大决议、决定等规范性文件备案审查制度。普遍建立法律顾问制度。创新普法教育机制,加强法治文化建设,提高普法效果,增强全民法治观念。

深化行政执法体制改革。整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题。减少行政执法层级,加强食品药品、安全生产、交通运输、国土资源、环境保护、劳动保障、城乡规划等重点领域基层执法力量。理顺城管执法体制,提高执法和服务水平。完善行政执法程序,规范执法自由裁量权,加强行政执法监督,全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度。完善行政执法与刑事司法衔接机制。

深化司法体制改革。配合省实施法院、检察院人财物统一管理,支持建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。建立符合职业特点的司法人员管理制度,健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制,完善司法人员分类管理制度和职业保障制度。改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,全面推行新型合议庭制度。严格规范减刑、假释、保外就医程序。广泛实行人民陪审员、人民监督员制度。加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督。探索建立突出检察官主体地位的主任检察官办案责任制。深化审务、检务、警务、狱务公开,加强司法执法信息公开平台建设。

完善公民权利制度保障体系。健全错案防止、纠正和责任追究机制,全面实行案件质量终身负责制。严禁刑讯逼供、体罚虐待,严格实行非法证据排除规则。完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法规,建立轻微刑事案件快速办理机制,健全社区矫正制度。规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。健全司法救助和法律援助制度。完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度,促进律师规范执业、诚信执业。

## 八、围绕加强和提高党的执政能力建设深化党的建设制度改革

坚持党要管党、从严治党,着眼提高科学执政、民主执政、依法执政水平,加强民主集中制建设,完善党的领导体制和执政方式,强化权力运行制约和监督体系,保持党的先进性和纯洁性,不断增强党的创造力凝聚力战斗力。

(40)深化党的组织制度改革。坚持民主集中制,加快构建党内民主制度体系,完善党委常委会议事规则和决策程序,健全党员民主权利保障制度,党的代表大会制度、党内选举制度、党的委员会制度和党代表任期制,强化全委会决策和监督作用。完善和落实民主生活会制度,丰富党内生活的形式和载体,强化党性分析和民主评议。严明党的各项纪律,严格执行政治生活,完善和落实重大问题、重要事项请示报告制度。

(41)深化干部选拔任用制度改革。认真学习宣传、贯彻执行《党政领导干部选拔任用

工作条例》,深化经济社会发展主战场选拔任用干部制度改革,构建有效管用、简便易行的选人用人机制,树立科学选人和公正用人的正确导向。发挥党组织领导和把关作用,强化党委(党组)、分党组和组织人事部门在干部选拔任用中的权重和干部考察识别的责任。改革和完善干部考核评价制度,加强对德、绩、作风的考核。建立完善工作评价考核机制,注重发挥基层的评价和监督作用。完善发展成果考核评价体系,完善县(市)区经济社会发展、市直部门和产业集聚区目标考核评价办法,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益、城乡规划、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重,更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。规范和简化考核工作,统筹平时了解、年度考核与换届考察、任职考察,建立干部考核评价信息库,加强综合分析研判,注重考核结果的运用。健全干部选拔任用程序和办法,完善党政正职选拔任用办法,完善民主推荐和民主测评方式,改进竞争性选拔干部办法,改进优秀年轻干部培养选拔机制和后备干部人选产生方式和管理办法,区分实施委任制和委任制干部选拔方式,用好各年龄段干部,真正把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部选拔出来,把合适的干部用到合适的岗位上。

(42)深化干部管理制度改革。完善从严管理干部队伍制度体系,健全干部监督工作联席会议制度,规范干部监督信息沟通操作办法,改进领导班子定期分析制度、谈心谈话制度、干部经常性教育提醒制度,建立领导干部管理监督制度,健全干部选拔任用事前报告、纪实制度,改进干部选拔任用“一报告两评议”制度、履行用人职责离任检查制度,完善和落实领导干部问责制。打破干部分类,拓宽选人视野和渠道,加强干部跨条块跨领域交流。破除官本位观念,推进干部能上能下、能进能出。深化公务员分类改革,推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度,加快建立专业技术类、行政执法类公务员和聘任人员管理制度。推动公务员录用和遴选工作制度常态化。完善基层公务员录用制度。完善国有企业、事业单位领导人员管理办法。

(43)创新基层党建工作机制。加大在农民专业合作社、非公有制企业、社会组织等建立党组织的力度,探索各类党组织开展工作、发挥作用的有效途径,实现党的基层组织有形覆盖和有效覆盖。持续推进基层党组织晋位升级活动,探索建立软弱涣散党组织整顿机制。扎实推进基层服务型党组织建设,研究制定加强基层基础工作提升城乡基层党组织服务能力的意见。探索创新基层党建工作机制,建立健全在职党员到社区报到为群众服务制度,推行党政机关和企事业单位优秀年轻干部、新录用公务员到基层服务制度,推动党员干部综合服务中心建设。加强基层党组织带头人队伍建设,探索建立从优秀村干部中考录乡镇公务员和选拔乡镇领导干部等激励机制。落实基层党建责任制,坚持和完善市县乡三级联建联评联考制度。加强党员队伍建设,改进发展党员工作,加强党员特别是流动党员教育管理,健全党内激励关怀帮扶机制。健全基层基础工作保障体系,建立与经济水平相协调的基层党建工作经费保障制度。

(44)建立集聚人才体制机制。完善党政机关、企事业单位、社会各方面人才畅通流动的体制体系,健全人才向基层流动、向艰苦地区和岗位流动、在一线创业的激励机制。围绕郑州都市区建设、航空港经济综合实验区建设及产业集聚区、开发区建设,制定提供人才支撑的意见。健全“10+1”重大工程推进机制,完善高端人才引进培育办法。完善人才培养开发、评价发现、选拔任用、流动配置、激励保障机制。

(45)健全权力制约和协调机制。规范各级党政主要领导干部职责权限,科学配置党政部门及其内设机构的权力和职能,明确职责定位和工作任务。加强对主要领导干部行使权力的制约和监督,贯彻落实集体领导与分工负责制,完善“三重一大”事项集体决策制度,建立健全决策评估和纠错机制。加强行政监察,把行政监察渗透到行政管理各个环节和层面,深入开展执法监察、效能监察和廉政监察。制定加强审计工作的意见,加强领导干部经济责任审计,实现对公共资金、国有资产、国有资源审计监督全覆盖。

坚持用法治思维和法治方式规范权力运行,制定各级政府及其工作部门权力清单,规范和依法公开权力运行流程。完善党务公开、政务公开和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。

(46)加强反腐败体制机制创新和制度保障。加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导,健全反腐败领导体制和工作机制,改革和完善各级反腐败协调小组职能。

落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任。制定并严格执行切实可行的责任追究制度,对发生重大腐败案件和严重违纪行为的地方、部门和单位,实行“一案双查”制度。各级纪委要履行协助党委加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作的职责,加强对同级党委特别是常委会成员的监督,更好发挥党

内监督专门机关作用。

推进党的纪律检查体制机制改革和创新,实现党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化。强化上级纪委对下级纪委的领导,明确职责权限。全面落实中央纪委向市一级党和国家机关派驻纪检机构,实行统一名称、统一管理,完善考核、激励和责任追究机制。

贯彻落实惩治和预防腐败体系工作规划,完善防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等制度。试行新任提任领导干部有关事项公开制度。完善问题线索管理制度,健全案件揭露和查处机制。落实党内监督各项制度,健全民主监督、法律监督、舆论监督机制,运用和规范互联网监督。

(47)健全改进作风常态化制度。持续落实中央八项规定和省委省政府若干意见、市委市政府20条规定,构建纠正“四风”、改进作风的长效机制。健全领导干部带头改进作风、调查研究机制,完善直接联系和服务群众制度。健全机关效能督查问责制。改革会议公文制度。严格执行《党政机关厉行节约反对浪费条例》,推进公务用车改革,健全严格的财政预算管理和审计监督制度,着力控制“三公”经费支出和严查政府性的楼堂馆所审批、资金使用以及建设等情况。

规范并严格执行领导干部工作和生活保障制度,严肃查处违反规定超标准享受待遇等突出问题。完善并严格执行领导干部亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等相关制度规定,防止领导干部利用公共权力或自身影响为亲属和其他特定关系人谋取私利,坚决反对特权思想和作风。

## 九、切实加强党对全面深化改革的领导

全面深化改革事关全局、任务艰巨。各级党委要充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,牢牢把握党对深化改革的领导权和主动权,加强组织领导,切实履行职责,提高领导和推进改革的能力,确保改革取得成功。

(48)统筹谋划,科学推进。各级党委必须站在全局的高度,更加注重改革的系统性、整体性、协同性,科学把握改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、正确、准确、协调、有序推进改革。该上级统一安排的不抢跑,该尽早推开的不懈怠,该试点的不仓促面上推开,该深入研究后再推进的不急于求成,该先得到法律授权的超前推进。

(49)超前谋划,形成合力。市委全面深化改革领导小组在市委常委会领导下,抓好全市全面深化改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实;各专项小组负责相关领域重要改革的选题确定、调查研究、方案拟定、协调推进、推动落实。市直各部门党组(党委)要成立全面深化改革领导小组,抓统筹、抓方案、抓调研,确保各项改革举措落到实处。深化党派合作,广泛开展协商,寻求最大共识。坚持党的群众路线,充分发挥人民群众积极性、主动性、创造性,充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用,齐心协力推进改革。

(50)督促检查,抓好落实。围绕落实中央确定的重点改革举措和省委、市委确定的分批重点改革事项,建立工作台账,加强跟踪问效,不断完善推进改革的思路办法。建立健全评估机制,加强分析研判,及时修订和完善相关政策,定期通报改革进展情况。建立健全问责机制,对推进不力、阻挠改革或借改革之名谋取局部、小团体利益的要进行督办和问责。各项改革举措要体现惩治和预防腐败的要求,堵塞可能出现的腐败漏洞。建立健全考评奖惩机制,把推动和促进全面深化改革的实际成效作为检验和评价各地各部门工作的重要标准,纳入年度考核范围。发扬求真务实作风,把各项改革任务落到实处。

全市各级党组织和广大党员干部要紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,深入学习贯彻党的十八大、十八届三中全会和省委九届七次全会精神,认真落实中央、省委、市委关于全面深化改革各项决策部署,开拓创新,锐意进取,务实求效,努力夺取以航空港实验区为统揽的郑州都市区建设新胜利,为打造“四个河南”、推进“两项建设”、实现中原崛起、河南振兴作出贡献!