

# 打造权责清单的江阴实践

黄春英

建立权责清单制度规范政府权力，是推进行政管理体制改革的**重要前提**，也是加强政府自身建设的一项基础性工程。近年来，江阴市紧紧抓住权责清单这条主线，通过“理清单、用清单、管清单”，大力推进扩权强镇改革，积极构建横向到边、纵向到底的基层新型权责体系，提升了基层管理效能，激发了改革发展活力。

## 一、明晰权责理清单，构建统筹兼顾、科学有效的清单体系

(一) 以“权责一致”为原则，制定市级整体清单

一是编制权力清单，摸清政府“家底”。通过系统梳理、集中审核和合法审查，在2015年公布江阴市级行政权力清单。按照清权、减权、制权、晒权四个阶段分步推进，确认市政府38个部门共有行政权力事项5851项（不含保密事项），其中常用权力3838项；垂直管理机构共有行政权力事项332项（不含保密事项），其中常用权力233项。二是编制责任清单，套上权力“金箍”。通过集中审核、合法审查和公示确认，在2016年公布政府各部门责任清单。坚持将权力清单列入责任清单，以“法定责任”“权力清单”作为责任清单的逻辑起点和有机组成，将各部门行政权力事项与具体责任事项对应。经梳理审核，确定市级各部门责任事项总计785项，具体工作事项4285项，其中依法设定3362项，依规范性文件设定155项，依“三定”规定设定768项。

(二) 以“先行先试”为突破，制定权力划转清单

一是编制相对集中行政许可权事项清单，提高政务办事效能。编制《江阴市相对集中行政许可权事项清单》《江阴市其他职权事项调整清单》，将发改、经信、教育、人社、公安、民政、住建、商务、文广、市场监管、规划、粮食、体育、口岸、园林旅游、民防等16个部门涉及市场准入、建设投资的69项行政许可权事项和其他职权事项，划入行政审批局统一行使，进行集中审批，实行“一枚印章管审批”。二是编制相对集中行政处罚权事项清单，提升行政执法效率。在市级层面整合组建七支执法队伍，实现行政处罚权的相对集中，编制《江阴市相关领域相对集中行政处罚权事项清单》《江阴市其他职权调整事项清单》823项。在市场监管、交通运输、国土规划、农林水利、城乡建设、卫生监督、安全生产等七个领域实行综合执法，实行“一个领域一支队伍管执法”。

(三) 以“赋权强基”为核心，制定基层赋权清单

一是编制县级集成改革试点赋权清单，推进市县同权。按照“法律允许、上级能放、江阴急需、市县同权”的原则，结合实际编制市县同权需求事项清单共1311项，已争取无锡市首批下放行政权力282项，其中直接下放181项，委托下放101项。二是编制开发区行政审批赋权清单，推进全链审批。依照《国家级开发区“全链审批”赋权清单》，编制《江阴高新区、江阴临港经济开发区全链审批赋权清单》163项，其中直接审批事项152项，公共服务事项11项，实现“园内事园内办”。三是编制镇（街道）经济社会管理赋权清单，推进扩权强镇。编制《江阴市赋予镇（街道）行政审批和公共服务类管理权限清单》75项，《江阴市镇（街道）相对集中行政处罚权事项清单》《江阴市其他职权调整事项清单》815项，以镇（街道）名义实施赋予部分经济社会管理权限。

## 二、深化改革用活清单，构建阳光便民、高效简约的治理体系

### （一）依照清单优化流程，推进行政审批制度改革

按照相对集中行政许可权改革试点的要求，江阴市成立行政审批局，将69项相对集中行政许可权划入行政审批局集中审批。行政审批局依照划转事项的权责清单，优化再造审批服务流程，实现了“2440”（即开办企业2个工作日内完成、不动产登记4个工作日内完成、工业建设项目施工许可40个工作日内完成）高效审批。在市场准入领域，全面优化审批流程和审批岗位，推行“注册主官+初审官+注册助理”工作模式。通过部门间无缝对接、无间断并行办理及主动提前介入工作，全流程用时从16天缩短至2天。在不动产登记领域，落实“全区域便民服务”理念，完成镇（街道）服务网点布局，形成“1+13”不动产服务网点格局，实现不动产登记全覆盖。在投资建设领域，推行技术审查与行政审批并联运作模式，优化审批流程，将质量监督注册、安全监督备案、施工许可证核发三个环节合并为一个环节，相关行政许可事项提速50%以上。

### （二）依托清单统筹资源，推动综合行政执法改革

以《江阴市相关领域相对集中行政处罚权事项清单》《江阴市镇（街道）相对集中行政处罚权事项清单》为基础，统筹配置两个层面的执法资源，推动综合行政执法改革。在市级层面，归并相近的执法职能，重点在市场监管、城乡建设、安全生产等七个领域推行跨部门、跨行业、跨区域综合执法，实现“一个领域一支队伍管执法”。在镇（街道）层面，根据赋权清单所涉及的权力事项，整合市级行政部门派出分局、站、所、中队等资源，打破原有条线限制，在每个镇（街道）组建综合执法局，下辖2~3个执法中队，综合行政执法，实现“一个镇街一支队伍管执法”。

### （三）依据清单完善功能，助力镇（街道）管理体制改革

将原来分属于市一级相关职能部门在产业发展、规划建设、城市管理等方面依法赋予全市所有镇（街道）部分县级经济社会管理权限，编制《江阴市赋予镇（街道）行政审批和公共服务类管理权限清单》75项、《江阴市镇（街道）相对集中行政处罚权事项清单》《江阴市其他职权调整事项清单》815项、《江阴高新区、江阴临港经济开发区全链审批赋权清单》163项，下沉人员261名。通过权力和人员下沉，扩大了镇（街道）经济社会管理权限，有助于进一步完善基层政府功能，重塑基层治理模式，增强统筹区域经济社会发展的内生动力。

## 三、放管结合管好清单，构建制度严明、动态优化的管理机制

### （一）遵循法治思维，用制度管清单

一是规范清单编制。出台《关于全面清理市级行政权力建立权力清单制度的通知》《江阴市政府各部门行政权力事项清单》等文件，明确清单依法编制、合法审查；对没有法律法规依据的部门土政策、土规定进行清理，审核并征求意见后提请法制部门进行合法性审核；市级部门责任清单严格按照法律法规、规范性文件和“三定”规定对上报责任事项进行审核。二是规范清单运行。法制办等部门指导做好权力下放与承接工作，协调解决镇（街道）、部门之间的执法争议；严格规范执法，对于执法过程中出现重大过错的，依法追究相关责任。三是规范清单管理。出台《江阴市政府各部门行政权力事项清单管理办法（试行）》等文件，明确对行政权力事项实施清单管理，实现“清单之外无权力”。

### （二）坚持动态管理，以调整优清单

一方面，建立清单动态调整机制。权责清单正式公布实施以来，各部门、各乡镇根据权力运行情况，向市机构编制部门和法制部门提出了相关书面意见，市机构编制部门和法制部门也定期跟踪走访调研，及时掌握清单运行情况，调整了99项市级权力清单。另一方面，健全清单管理制度体系。根据各行业各领域改革需求，出台《江阴市行政审批中介服务事项目录清单》《江阴市各部门公共服务事项清单》《加快推进“不见面审批（服务）”改革的实施方案》等文件，健全完善了清单管理制度体系。

---

### （三）强化考核评价，重监管保清单

为确保权责清单有效运行，江阴市构建了“政府+社会”两个层面的监督机制。在政府层面，强化“两个侧重”，即原职能主管部门侧重行业监管，杜绝“一放了之”，权力承接部门侧重日常监管，杜绝“一罚了之”；强化事中事后监管，编制《部门随机抽查事项清单》共313项，“一表两清单、两库一平台”的“双随机”抽查机制正逐步建立；强化考核评价，修改完善相关绩效考核办法，把权责清单执行情况列入各单位绩效考核的主要内容。在社会层面，强化事前“晒权”，权责清单经审议通过后，在市机构编织网、市政务服务网和各部门网站上对外公示，接受社会监督；强化运行监管，拓宽社会公众参与权责清单运行监督的渠道与方式，健全公众参与监督的激励机制，保障社会公众的知情权和监督权。

（作者单位：中共江阴市委党校）