

“1+4”模式：构建简约高效的基层治理体制

江苏省委编办课题组

党的十九届四中全会提出，坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。乡镇是我国行政管理的基础单元。乡镇的治理水平，直接关系到人民群众的生产和生活，决定着国家治理的根基和水平。近年来，江苏紧紧围绕构建简约高效的基层治理体制这一目标，以加强党对基层工作的全面领导为出发点，以更高效服务人民群众为中心点，以创新基层管理体制为着力点，分两批在48个经济发达镇开展了行政管理体制改革，打造了既不同于县、也有别于传统乡镇的新型管理体制，不断提升乡镇治理能力和水平。

改革背景

随着我国城市化进程的不断加速，部分人口集聚多、经济规模大的乡镇逐步成为城乡融合的排头兵、地方经济的增长极，但其行政体制却难以适应现实需要。在城市化进程中，江苏省涌现出一批经济规模大、城镇化水平高、人口数量多的发达镇。以江阴市徐霞客镇为例，该镇镇域总面积110平方公里，户籍人口12万，常住人口18万，2018年地区生产总值达132亿元，一般公共预算收入 7.62 亿元，辖区内有3000多家企业（其中规模以上企业169家），城镇化率70%。

作为基层政权，经济发达镇以往的权责配置、组织架构、运行方式等难以适应城市化进程和经济社会发展需要，基层治理陷入一系列困境。主要表现为：一是权责不对等。长期面临“车大马小”“身大衣小”“责大权小”“看得见管不着”等尴尬处境，虽然管理体制与一般农业型乡镇没有区别，却要像小城市一样承担纷繁复杂的管理服务事项。二是办事不方便。群众和企业办事持续折腾、手续繁琐，要多次跑市镇多个部门，耗时耗力。三是体制不简约。乡镇机构小而散、多而杂，人员忙闲不均、人浮于事和人手不足等问题并存，基层各类管理网格设置过多、重复交叉、资源分散。

改革做法

近年来，江苏聚焦经济发达镇改革重点任务，逐步形成了“集中高效审批、强化监管服务、综合行政执法”的治理结构，形成了“加强党的全面领导、便民服务一窗口、综合执法一队伍、镇村治理一张网、指挥调度一中心”的“1+4”基层治理模式。据统计，通过改革，第一批纳入改革范围的20个经济发达镇一般公共预算收入年均增长9.9%，平均每镇常住人口由2012年的11.96万人上升到2018年的14.16万人，城镇化率由2012年的52.38%上升到2018年的60.53%，新增企业用户数增长率超过20%，新增就业人数较其他乡镇显著增加，人气越来越旺。

加强党的全面领导。通过统筹优化执政资源、选优配强村书记、丰富党员活动、将党支部建在网格上等举措，实现党的领导覆盖、贯穿基层治理的全过程，把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒。各地党委、政府高度重视改革工作，定期研究改革事项，积极推动基层党建与基层治理深度融合。江阴市徐霞客镇构建了“镇党委—21个党建联盟—154个基层党支部—377个党员中心户”的四级联动体系，健全了网格化管理“链式制度”，为改革提供了组织保障。

审批服务一窗口。按照乡镇政府贴近基层、服务群众的特点和要求，将直接面对基层群众的审批服务职责交给镇行政审批局，驻镇机构审批服务事项同步进驻。在此基础上，实行窗口“全科受理”“一窗办结”。同步建立镇村（社区）两级联动的便民服务网络，推进便民服务向村（社区）延伸。开展“不见面审批（服务）”，推动一般事项“不见面”、复杂事项“一次办”、多数事项“可代办”。各地将原先住建、城管、人社、卫计、市场监管等20多个条线窗口整合成10个左右的综合窗口，全年办件量平均达到10万件以上，最多的镇日均办件量达到3000多件，办结时限缩短了60%以上，既方便了企业和群众办事，也大大提升了审批服务效率。健全审批监管信息“双向推送”和“双随机、一公开”监管等制度，做到审批事项“一批就管、审管同步、无缝衔接”。

综合执法一队伍。组建镇综合行政执法局，代表镇政府行使赋予的行政处罚权以及与行政处罚权相关的行政强制措施权和监督检查权。按照“队长专家型、队员复合型、队伍全能型”的要求，设置“全能型”执法中队，按照镇域面积分片进行综合执法。各地根据自身实际，承接了上级政府赋予的城管、安监、农业、劳动监察等10大领域的351项行政执法权限，并实现了执法证件、执法标识、执法印章、法律文书的“四统一”。全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度等，健全了依据权责清单追责机制、“双随机一公开”抽查机制、鼓励举报机制、市场主体信用承诺机制、重大风险监测防控机制和绩效评估机制，做到了文明执法和执法的公开、透明、可追溯，执法规范化水平不断提高。

镇村治理一张网。将镇域内20多个条线部门的管理网格横向整合为1个综合网格，涵盖便民服务、社会管理和巡查执法三大领域，每个网格配置“一长五员”（即网格长、网格员、督查员、信息员、联络员和巡查员），通过清单管理、定位管理、节点管理、绩效管理等制度，做到“任务到人、职责上肩、巡查落地、奖惩严格”，真正实现“上面千条线指挥、下面一张网兜底”。各地以尊重历史沿革、兼顾乡土风情、满足现实需求为原则划分基本网格单元，其中一级网格以村（社区）为单位划分；各村（社区）再根据实际情况划分形成2~3个二级网格。每个网格内整合了原城管、安监、人社、民政等30多个部门的200多项政务服务事项、80多项社会管理事项、700多项行政执法事项，实现了“小事不出格、大事不出村、难事不出镇”。

指挥调度一中心。整合数字城管、综治、生态环境、水利、安监等部门专网数据，建立管理服务综合指挥中心，通过信息汇聚—派分处置—跟踪监督—考核问责，形成事件处理“闭环”。加强对中心数据的分析研判，实现工作任务、各类资源的统一指挥调度，打破了条线、部门、领域的限制，第一时间发现、第一时间处置各类问题，建立对乱停乱放、占道经营等投诉类问题“15分钟响应”制度，将指挥中心打造成镇党委政府决策指挥的参谋中心、日常管理的协调中心、突发事件的应急中心。各地指挥中心在根据“1+4”模式设置5大模块的基础上，又根据自身实际，增设了经济运行、企业管理、文旅融合、用工监测等10多个特色模块，实现了全镇工作的整合串联。

经验启示

经济发达镇改革，是乡镇层面体制的一次系统性重大变革，必须放在加强基层基础工作的全局下审视，立足推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下把握，着眼解决群众反映强烈的问题、破解发展的体制障碍来推进。“1+4”的改革做法，不仅共同形塑了基层治理的新格局，也给推进基层管理体制变革带来了诸多启示。

基层管理体制变革必须坚持发挥党的领导这一制度优势，通过加强基层党建来引领、带动基层治理。提高基层管理水平和服务能力，既要加强党的基层组织建设，也必须构建简约高效的管理体制，这两者相辅相成、有机统一。经济发达镇在改革启动之初就把加强党的全面领导、加强党的基层组织建设作为首要

任务紧抓不放、一抓到底，紧扣治理抓党建、加强党建带治理，从制度机制上解决党建和治理“两张皮”问题。在推进改革时将党的领导覆盖、贯穿基层治理的全过程，把基层党组织战斗力作为关键环节，无论是推进综合行政执法、审批服务便民，还是网格综合设置、统一指挥调度，都突出党建引领，加强党对基层政权组织、经济组织、自治组织、群团组织、社会组织等的全面领导。实践证明，基层党建和基层治理必须高度融合、相互促进。只有坚持加强党的全面领导，才能确保基层政权拥有坚强的干部队伍、严密的组织体系和务实的群众工作机制，为治理提供驱动力和保障力。同时，通过基层党建引领带动基层治理的鲜活实践，党的领导和基层组织建设也不会虚化弱化，可以更好地发挥党的强大领导力、组织力和号召力，不断将党的政治优势、组织优势转化为基层治理优势。

基层管理体制改革必须坚持面向人民群众，符合基层特点、体现简约便民。基层是同人民群众直接打交道的，要经常接待前来办事的企业和群众，这就决定了基层体制必须贴近基层实际、满足一线需求。经济发达镇在改革中没有照搬上级机关的设置模式，也不采取以往的基层机构设置办法，而是在体制设计、机构设置和人员使用等方面，都充分体现面向人民群众、符合基层要求、简约便民高效的要求。在改革理念上，由管理本位向用户本位转变，由管理为主向服务为主转变，充分体现用户思维、注重群众体验、增加百姓便利，从根本上改变了“碎片化政府”现状，以简约高效的“整体性政府”形式对外进行管理服务。在改革中，通过机构综合设置、前台为群众服务、后台为前台支撑、整合审批服务执法力量、人员统筹调配使用等一系列举措，实现了组织架构简约化、流程再造最优化、管理服务高效化、民生服务便捷化。实践证明，只有抓住管理体制机制创新这个关键，坚持面向人民群众、体现基层实际，才能构建起更加简约、更加高效、更加便民的基层管理体制，才能解决好条块分割、责大权小、碎片运作等体制瓶颈，才能打通基层治理的“血脉经络”，让基层政权运作真正活起来，担负起为民服务、为民办事的职责。

基层管理体制改革必须坚持重心下移、权责对等，确保基层政权有人有权有物。目前基层管理面临的突出问题是承担的任务和责任多、拥有的管理权限和资源少，“有心办、无力办”的现象普遍存在。经济发达镇改革着眼解决权责不对等、事权大于职权等问题，坚持重心下移、资源下沉、保障下倾，结合实际需要赋予相应的审批服务执法权限。将与群众生产生活关系密切、基层发生频率高、专业技术要求不高、多头交叉执法、执法扰民问题突出的审批服务事项和行政执法事项等，依法赋予镇政府统一对外行使，县级部门相关人员编制同步划转。同时，上级在人力、物力、财力上充分向镇倾斜，驻镇相关机构接受镇党委统一指挥调度和工作考核，为改革见效提供了有力保障。实践证明，提高基层管理能力和水平，构建简约高效的基层管理体制是前提，加强基层政权能力建设是关键。要坚持推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办，让基层政权有足够的资源和能力发挥基石作用。

基层管理体制改革必须坚持系统思维，注重改革的集成推进、协同配套。2016年3月22日，习近平总书记主持召开中央深改组第22次会议并发表重要讲话，指出推进改革要树立系统思想，推动有条件的地方和领域实现改革举措系统集成。推动基层改革关键要系统集成、创造性运用各地体制改革领域的创新成果，善于学习其他领域的改革推进方法，充分吸收借鉴全国各地基层管理体制改革的成功经验，比如网格化管理、综合审批执法、集成指挥等做法。通过创造性集成运用各地体制改革领域的创新成果，催生改革的耦合和聚变，形成“1+1>2”的改革叠加效应，减少改革成本，降低探索风险。同时，注重改革的整体推进，配套制定规范审批执法、人员管理使用、财政分成支持等措施。实践证明，体制改革问题千头万绪，深层次矛盾错综复杂，必须以系统思维汇聚改革合力，克服改革碎片化，集众家之长、集众人之智、集众创之力，从改革配套上下功夫，在协调各方上做文章，才能形成整体优势。

基层管理体制改革必须坚持技术创新，注重运用现代信息技术为基层治理提供辅助和支撑。随着移动互联网、云计算、大数据、物联网等现代信息技术的日益发展，基层治理必须与时俱进，注重用好现代技

术手段,主动将“互联网+”嵌入基层治理。在经济发达镇改革中,所有镇均建立了管理服务综合指挥中心,设计务实管用的指挥系统,对接条线端口,让其成为镇党委政府指挥调度、督查考核的神经中枢和基层大数据交汇集中、分析应用的智慧中心。在此基础上,积极引入方兴未艾的云计算、人工智能等技术,将其积极应用于基层经济发展、社会治理和公共服务中去,使镇党委政府能从宏观大局上把握地方经济发展的趋势、问题和方向,使管理更加精准,使服务更加精细。实践证明,“制度+技术”不仅能够提升基层党委政府执政能力,降低行政成本,还能根据时代变迁不断创新基层治理模式,快速回应群众需求,拉近党委政府与群众的距离,赢得各方认可。