

基层治理集成改革的苏州探索

陈淑丽 范炜烽

基层治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的基石。党的十九届四中全会明确提出，要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。苏州市以经济发达镇改革为抓手，聚焦党委领导、精准赋权、架构重组、流程再造、治理创新等重点领域，以集成改革的思维构建以党建引领为核、“镇村治理一张网、便民服务一窗口、综合执法一队伍、指挥调度一中心”为翼、N项改革举措为体的“1+4+N”改革模式，打通基层治理“最后一公里”，铸就了“简约高效阳光便民”的政府服务品牌。



改革探索：构建基层社会治理新体系

自改革开放以来，苏州一直以知难而上、永不停顿、有进无退的拼搏精神，缔造了以“张家港精神”“昆山之路”和“园区经验”为典型的“苏州精神”，这种精神一直激发苏州乡镇的发展活力。新时期苏州市经济发达镇抓住加速高质量发展的历史机遇，围绕“加强基层政权建设和巩固党的执政基础”这一核心，通过优化组织架构、厘清职能权责边界、压实人员履职担当，有效推进基层治理体系和治理能力现代化。

探索形成融入式党建，强化党的领导。充分发挥党的组织优势，利用“党建+”的工作方式，通过机制融入、平台融入和区域融入，真正把基层党建的政治优势转化为基层社会治理的工作优势。各试点镇建立党建工作联席制度，开展党员活力、支部动力、党群合力工程。探索以网格为载体，专项行动为抓手，集结网格内以党员为主的各方力量，形成基于联动网格机制的特色为民服务、为民谋利等行动支部。将支部建在网格上，嵌入智慧管理中心，融入综合执法队伍，依托政务服务大厅，组建“四个一”平台行动支部。以党建品牌建设为引领，聚合职能部门为着力点，以党群服务中心为平台，整合社会治理资源；持续推进“海棠花红”先锋阵地建设，通过区域性党建工作、非公企业党建工作，全面整合区域内资源，推进镇域治理、社会自我调节、居民自治的良性互动。

科学聚焦流程再造，优化政府架构。通过流程再造重构部门组织架构、改善服务流程，建立以解决群众诉求为中心的新型政府结构。依据省委办公厅、省政府办公厅印发的《关于推进基层整合审批服务执法

力量的实施方案》的通知，苏州市统筹优化和综合设置乡镇（街道）党政机构和事业单位，按照便民服务职能前置、内部决策等职责后置的原则，综合设置“两办八局”，实现组织架构的流程再造。精准划分治理网格，合理配置“一长五员”，厘清网格员职能职责，实现群众需求表达的流程再造。将原有条线类别式执法调整为区域性分片综合执法，配置“全能型”执法中队，并依托网格巡查和中心调度，实现管理供给的流程再造。整合窗口服务资源，创新服务供给模式，拓展服务领域，由“单窗”向“综窗”转变，由“现场办”向“代办”“不见面办”“上门办”等升级，由镇服务中心向村延伸，实现服务供给的流程再造。通过整合中心多个服务系统，实施筛选、分派、分析、决策、考核、监管等，实现供需协调的流程再造。

有序通过权责匹配，提升制度执行力。采用“确认”加“交办”的赋权方式，县区政府以文件形式向试点镇直接赋权，并按需动态调整。如，昆山市张浦镇根据实际运行情况，将无法有效承接的燃气管理等 191 项行政执法权限还给市里。权力下放以后，各镇科学确认可代办、不见面办、一次办、自助办、村级可办等行政服务清单，确保服务兜底工作。全面建立权责清单、流程清单等清单式管理制度，推进行政服务标准化和综合执法规范化建设，各试点镇正在制定或完善网格员工作职责或任务清单，确保任务明确、责任落实、监督到位。按照“核定基数、超收返还”原则，对各试点镇给予财力返还或补助，保障事权与财权相匹配。

系统配置人力资源，提升履职尽责力。根据现实需求和事权需要，在身份上分类管理，在用人上统一调度和使用；通过公开招录、内部挖掘等渠道引进专业性人才；调配业务骨干下沉大厅一线综合窗口，深入开展“全能岗”业务培训，打造“一人多专、一岗多能”人才队伍；在财力许可的情形下，扩大外包和聘用人员的数量；依托大数据，按专业需求，将不同职能部门行政事务所产生的数据信息进行科学分类，降低管理人员专业压力；依托网格，建立需求征集、民主协商、问题导向等工作机制，集聚基层治理人力资源；通过挂职锻炼、跟班学习、专题培训等方式提高人员思想觉悟和专业素质，多举措提升人员履职尽责能力。

改革成效：社会治理现代化能力稳步提升

社会治理重在基层、难在基层，苏州把基层社会治理摆在突出位置，强化问题导向，激发创新动能，加快现代化步伐，取得了明显的改革成效。

简约高效阳光便民的基层管理体制基本建成。按照精简、统一、效能原则，打破镇职能部门和事业单位原有运行格局，整合管理资源，减少管理层级，实现质量提升。机构改革盘活治理资源。改革前各试点镇平均有 20 多个职能部门，现在精简到 10 个以内，精简率达到 54%，行政效率大幅提升。数据共享释放治理活力。各试点镇通过构建智慧平台，平均与 20 多个部门实现数据共享，打通了审批、管理、执法的信息壁垒，日均处理量达到 800 多件。综合执法优化治理方式。各试点镇积极推进基层综合行政执法改革，截至 2019 年 11 月底，各试点镇发现处理了 43.9821 万起案件，现场处置率达 84.33%，巡查员上报案件数达 13.65 万件，占比达 78%，消除了一大批潜在隐患。集成审批提升服务效率。审批服务一窗口的设立，使各试点镇由原来平均审批时长 8 天缩减至 3 天，办结率达到了 99.51%，大幅度压缩了审批流程，提高了行政服务效能。网格治理激发服务效能。通过打造“初心村”，探索出一种智能化、集成化、柔性化的村级服务模式，真正打通了服务群众“最后一百米”，实现了“便民全覆盖、服务零距离”。

共建共治共享的基层社会治理格局逐步完善。强化共建共治共享的社会治理制度建设，调动社会参与、村民自治及社会组织治理热情，激发社会治理活力。党建引领聚合基层治理新动能。充分发挥党建引领作用，依托“海棠花红”先锋阵地，打造了一系列党建品牌和行动支部，充分调动党员并带动广大群众一同

支持、参与乡镇基层社会治理。综合治理促成矛盾纠纷化解新格局。通过综合执法“一队伍”、综合治理“一张网”下沉式管理，扎实推动安全、环保、消防、司法、城管等职能监管服务向基层网格覆盖延伸，基层社会治理效果大大提升。尤其是在启动联动网格机制以来，群众参与发现、反馈、解决问题的效率得到很大提升，甬直镇有关群众反馈的各类问题占比高达 99.8%以上，上级交办的仅占 0.2%。多元参与形成基层社会治理新共识。特别注意引导“乡贤”以及社会组织等参与到基层治理中，有效缓解了精英流失造成的基层组织建设困境，增强了基层组织战斗力。如，沙溪全镇 17 个行政村都有“五水共治”义务监督员和党员“两地服务”义务护水队，队员达 500 多人。

基层治理能力现代化制度优势更加凸显。强化党的集中领导，促进制度优势转化为治理效能，经济建设取得重大成就，民主法治建设迈出重大步伐，中国特色基层治理制度优势充分彰显。党的领导制度更加牢固。通过充分发挥党委核心引领作用、基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，确保党始终总揽全局、协调各方，紧紧围绕基层党组织构建公共服务圈、群众自治圈、社会共治圈。经济建设取得重大成就。2018 年苏州市行政管理体制改革试点镇的 GDP 和公共预算均值分别为 162.04 亿元和 15.58 亿元。近五年，试点镇的 GDP 增速均值分别为 5.15%、3.34%、4.74%、5.85%、6.77%，公共预算增速均值分别为 9.79%、6.77%、15.46%、13.88%、12.66%。民主法治建设成效显著。各试点镇在改革过程中，认真听取党员和群众对各项重点工作、中心工作的看法和建议，进一步拓宽群众参与基层事务的渠道，有效提升了群众对基层工作知情权、参与权、民主权、监督权，使作出的各项决策更接“地气”。

改革经验：推进社会共治共享新变革

社会治理越往基层走，面对的问题就越复杂，尤其在当前经济社会转型和改革深水区，基层社会矛盾更为多元、复杂，传统单一的矛盾纠纷解决办法已很难满足新形势需要。苏州基层治理实践探索具有一定的启示意义。

推进基层治理集成改革，必须着力构建简约高效阳光便民的基层整体性政府。以解决现实问题、追求政治目标为动力，通过各级政府间关系调整和流程再造的实践路径，变革不符合发展需求的农业型乡镇建制和行政资源配置，创设适应新型小城市动能的扁平化、高效化、透明化、便民化的基层整体性政府，切实提升了基层政府的服务能力和工作效能，为新型小城市治理找到了突破口。苏州的实践充分证明，加强基层治理，必须把基层管理体制机制改革作为突破口，赋予乡镇政府相应职责权限，进一步把资源、服务、管理放到基层，整合优化镇政府内设机构，利用互联网技术和网格化管理，确保构建以解决群众诉求为中心的新型基层政府结构。

推进基层治理集成改革，必须建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层社会治理共同体。推进基层社会治理创新是一项综合性、复杂性、系统性工程，需要有效整合调动各方力量共同参与。苏州经济发达镇改革以融入式党建为抓手，党建服务品牌集群工程为载体，“行动支部”为工作方法，积极调动基层职能部门、社会自治组织、非公企业等各类组织的能动性，有序动员社会力量和人民群众的广泛参与，有效聚合基层治理合力。苏州的实践充分证明，加强和创新基层社会治理，必须有效地发挥基层党组织强大的组织功能、联动机制整合各类社会资源，推动各类社会组织、市场主体深度参与基层治理；必须更好地践行党的群众路线，建立健全基层群众自治制度，增强人民群众的自治意识和参与热情，真正实现人民城市人民建、人民城市为人民。

推进基层治理集成改革，必须以人民群众对美好生活的需求为出发点落脚点。党的根本宗旨决定了必须坚持以人民为中心，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。苏州经济发达镇在改革的过程中坚持民众本位、用户体验，推行“只进一扇门”“最多跑一次”“服务零距离”等服务标准，以上门办、网上办、

自助办等贴心的柔性服务，得到人民群众的高度认可和评价。苏州的实践充分证明，基层治理必须坚持宗旨意识，畅通群众需求表达渠道，确保群众关心关注的难题得到及时有效解决；建立群众监督长效机制，时刻把人民满意不满意作为衡量工作成效的标准。同时，不断增强党在基层的执政本领，把党建设得更加坚强、更加有力，为服务群众、造福群众打下更坚实的基础。

推进基层治理集成改革，必须强化科技支撑。“科学技术是第一生产力”，在当前大数据背景下，科学技术也是促进新时代社会治理体系创新的重要抓手。无论是网格化管理模式的实施，还是综合性信息平台的构建，其背后都必须以信息技术的进步为支撑。苏州市不断强化“互联网+”思维，充分运用数据辅助科学决策和社会治理，推进政府管理和社会治理模式创新，实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。尤其是综合指挥调度中心的建立和运行，实现全流程、闭环式的工作模式。在实际操作过程中，通过大数据、云计算等技术手段，对各类数据进行实时检测 and 统计，及时找出企业、群众关心的热点事项，为科学决策提供依据。苏州的实践充分证明，基层社会治理必须加强科技支撑，利用大数据平台综合分析风险因素，提高对风险因素的感知、预测、防范能力，进一步以智治支撑等信息化手段，加快推进社会治理现代化，努力建设更高水平的平安苏州。