

镇级行政管理体制改革的塘桥试点

赵鼎

近年来，江苏省全面启动国家级和省级试点镇的改革工作，努力增强基层发展活力。塘桥镇作为张家港市“高铁新城”建设重要板块，是全市融入长三角区域一体化的“桥头堡”。自2017年11月入选江苏省第二批经济发达镇行政管理体制改革试点镇以来，塘桥镇全面把握改革试点契机，探索构建扁平集约的组织架构、集中高效的审批模式、精准发力的监管服务和综合行政执法队伍，着力破解“小马拉大车”困境，有效推进了基层治理体系和治理能力现代化，为全镇经济高质量发展注入了新动力。



扁平集约，构建新型基层政府架构

塘桥镇是苏南乡镇工业发源地之一，全镇现有工业企业1500多家，拥有鹿港、银河2家主板上市企业和索尔新能源等8家“新三板”挂牌企业。2018年实现地区生产总值190亿元，规上工业总产值203亿元，蝉联全国综合实力百强镇榜单。

伴随着经济总量日益扩大，人口集聚度逐渐升高、企业需求愈发多元和社会管理压力日趋增大，传统镇级政府职能与经济发展要求不同步、财权与事权不匹配、执法体制与执法诉求不适应、管理兑现和机构编制数额不相称，已成为掣肘全镇高质量发展的关键因素。

2017年底，塘桥镇被列为江苏省第二批经济发达镇行政管理体制改革镇。按照精简、统一、效能原则，塘桥镇打破机构编制壁垒，整合重组机构编制资源，组建“一办七局”，构建“人员编制精干、管理扁平高效、运行机制灵活”的新型基层政府架构。

在组织架构上，党政办公室主要负责全镇党务、政务和机关日常事务工作；组织人事和社会保障局主要负责全镇人事、机构编制和劳动保障等相关工作；经济发展局（挂农村工作局牌子）主要负责全镇经济发展规划制定和实施工作以及乡村振兴、“三农”等工作；财政和资产管理局（与市财政局塘桥分局合署办公）主要负责全镇财政、物价、审计和投融资等工作；建设局、社会事业局、综合执法局（挂安全生产监督管理办公室牌子）、行政审批局等各自负责相应工作。

在人员调配上，打破人员编制分属各单位界限，将所有编制人员装进“一个框”，根据岗位职责对人员进行分类管理，统一办理事业性质人员的档案、流动、职称、继续教育等人事管理服务，变“身份管理”为“系统管理”。同时，按照岗位需要，综合考量年龄、专业知识和技能结构，选拔年纪轻、能力强、能干事的同志充实到一线审批岗位和重要职能机构。在此基础上，组织不同层次和形式多样的培训、研讨会，不断提升干部队伍的整体业务技能。

通过整合行政资源、统筹人员使用，塘桥镇构建起一套扁平集约、适应“高铁新城”发展的新型基层政府架构，彻底打破了过去行政、事业机构运行分离导致的衔接不畅、管理脱节、运行效能低下等瓶颈，也为想干事、能干事、会干事、干成事的各类干部人才提供了施展拳脚的最佳舞台。

便民高效，实行“一枚公章管审批”

行政审批制度改革是全面深化改革的“先手棋”、转变政府职能的“当头炮”。塘桥镇按照“一站式”审批服务要求，建立了总面积 4000 平方米的为民服务中心，全面整合全镇服务机构。

该中心于去年 12 月正式对外运营，有工作人员 80 余人，1 枚行政审批印章，设置 38 个服务窗口，办理企业开办、涉税事务、不动产登记、投资项目审批、户外广告登记、新市民积分、社保医保等涉及二十多个部门的 267 项业务（其中承接县级政府下放的审批权限有 91 项）。全面推动以“一窗式、网上办、不见面”为主要内容的新型审批服务，日均办理 600 余件，有效地提升了办事便利程度，让企业和群众少跑腿、少等待、好办事。

再造审批流程，实现审批模式高效化。行政审批局组建、审批权“平移”，只是改革迈出的第一步。理顺体制机制、挖掘行政审批改革的集成优势，才是改革主要方向。塘桥镇再造审批流程，推进审批事项标准化、审批层级简约化、审批服务高效化，不断提高审批效能。创新“六个通办”思路，即一窗通办（综窗办）、一次办、马上办、就近办、网上办、陪代办，实现审批服务便利化。行政审批制度改革，助力打造良好营商环境，为企业进驻注入强大动能。

协作联动，织牢新型基层治理网络

围绕“镇村治理一张网”“指挥调度一中心”“综合执法一队伍”改革目标，塘桥镇整合政府部门的执法功能和资源，深化协作联动格局，构建综合管理服务新模式，促进社会治理迈上新台阶。

紧扣“镇村治理一张网”，实现网络化管理全覆盖。结合镇村治理“一张网”要求，按照 300—500 户、1000—1500 人标准，全镇共划分 112 个基层综合网格，22 个专属网格，逐步构建起“1+19+112+N”的工作体系，即做强一个指挥中心、做实 19 个村社区一级网格、做细 112 个二级网格、延伸 N 个公共社会管理系统，坚持以党建为引领，整合综治、信访、司法、安监、环保等条线网格，实现网格管理全覆盖。同时，开发塘桥镇综合服务管理平台，包含网格化平台、政务服务平台、综合执法平台、视频监控平台和塘桥网格通手机 APP

。紧扣“指挥调度一中心”改革目标，打造线上线下一体的“智慧塘桥”平台。筹建镇综合指挥中心，并于 2018 年 12 月试运行。指挥中心打破部门壁垒、联合快速办公，利用大数据、云计算、物联网等信息化手段，对全区范围内的项目监管、民生热点、社会治理等综合管理服务事项进行信息采集、指挥调度和监督考核，一个平台管指挥，实现了对社会治理的全领域覆盖、全时段监控、全过程留痕和全方位考核。各村居网格巡查员通过日常走访，收集网格内的社情民意并通过塘桥网格通 APP 进行上报，中心对收集到

的社情民意进行归纳整理、分析研判，每月制作指挥中心工作简报，辅助镇领导进行决策，逐步打造线上线下一体化的“智慧塘桥”指挥平台。

紧扣“综合执法一队伍”改革目标，推行联合综合行政执法。针对推诿扯皮、重复执法等问题，严格按照省“三级四同”标准，对城市管理、安全生产等8个部门的行政处罚权限进行梳理，形成656项行政执法权限清单，组建镇综合执法局，推行联合综合行政执法。目前，镇综合执法局共有工作人员103名，与常住人口数比达到了万分之六，有编制的27人，有执法证的17人，共分3个中队，分片区开展执法工作。为提高综合执法效能，建立信息化综合执法平台，开发城市管理和安监执法“双随机”系统，并依托执法平台和移动执法终端，为现场执法提供信息支持，实现闭环管理，快速精准处置各类问题。

塘桥镇改革试点的初显成效，彰显了新时代经济发达镇以基层行政管理体制改革增创高质量发展新动能的巨大潜力与优势，其创新做法为推进基层政府治理体系和治理能力现代化积累了可复制、可推广的经验。但在进一步做好深化改革、扩大成果方面也存在一些困难。比如专业人才尤其是审批、执法方面的人才紧缺，需要上级政府给予更多指导培训，支持基层探索专业人才培育路径，健全合理顺畅的人才流动机制；比如目前在与国家专网、审批专网数据资源对接上存在“多套系统、多个流程、多次录入”问题，需要自上而下统筹推动数据资源共享，打通壁垒。