

回归属地管理的本源

袁庆锋 孙晶

属地管理作为行政管理的一种方式，始于各地总结信访实践的经验，并逐步扩大范围，其管理范围直观，责、权、利明晰，便于操作和运行，体现了把问题解决在基层、把矛盾化解在萌芽状态的要求。但随着属地管理和“网格化管理”的逐步推开，问题和矛盾也逐渐显现。实际上，属地管理在部分基层已出现了要管没权、不管“背锅”的尴尬局面，很多基层干部感觉责任非常重，但是没有权力来完成上级所下达的任务，戏称基层已由“上面千条线，下面一根针”演变为“上面千把锤，下面一根钉”。基层治理出现的这些问题，既是无法回避的现实问题，更是体制研究者改革者的“必答题”。当前，亟需从网格整合设置、明晰属地管理内涵等入手，探究符合简约高效基层管理体制的网格化管理模式，寻找基层治理的有效途径。

属地管理之所以在实践中出现这些问题，是多种因素复杂作用的结果，有着深刻的现实背景和主客观原因，并在一定程度上暴露了行政管理体制运转的深层次问题。

从大的背景看，反映出体制运转的强大惯性。行政体制属于上层建筑范畴，是由一个国家的经济基础决定的。我国行政体制脱胎于计划经济时代，其改革是与我国建立完善社会主义市场经济体制的历史进程相伴相生的。实践中我国行政体制正在摒弃计划经济背景下的传统行政管理模式，逐步建立以公共服务体系和服务型政府建设为核心，通过完善政府职能体系、深化机构改革，推进国家和政府治理现代化。但在强大的体制运转惯性下，一些计划经济时代的管理手段和方式仍或隐或显地存在。而以层层分解指标、级级安排任务为特征的属地管理，正是计划经济时代最常用、最好用的行政管理手段。因此，随着我国经济社会高速发展、社会主要矛盾深刻变化，基层治理愈加复杂和多元，有的部门总是自觉不自觉地拿起属地管理这一手段，习惯于分解任务、督查考核、评价验收，这也表明我们的管理体制和方式还不能完全适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。

从主观上看，一些部门形成“减压卸责”倾向。实施网格化管理的初衷是为了打通为民服务的基层脉络，更好地推进党和国家各项事业发展，更好满足人民日益增长的美好生活需要。但部分条线部门希望“一竿子插到底”，突出部门工作要求，同时分散转移责任。有些部门习惯了决策交给上级，责任压给下级，任务派给基层，满足于“以会议贯彻会议、以文件落实文件”，主要职责演变为“布置任务、传达会议、上传下达、督查考核”。开展工作的程序主要是“开会动员—发文布置—督查考核”，内容多半是“高度重视”“细化措施”“督查问责”等官话、套话。开完会、发完文件后，就等着基层报材料，最后到基层来督查考核。

从客观上来说，作为属地管理的载体和实现形式，网格化管理也缺乏顶层设计和规范标准。有的条线部门在网格化建设中还存在各自为政现象，对于网格化管理的总体目标、职能架构、管理范围和划分标准尚不清晰。有的地区和部门仅将其作为加强管控的手段，作为属地管理的主要方法，致使上下级之间、条线部门之间的管理联动相互脱节，出现了网格划分标准、人员配备标准、平台建设标准各不相同，加上各部门对网格管理的要求不一，导致基层无所适从，被动接受却又只能敷衍了事。

从深层次来看，条块之间的权责关系尚未理顺。简单来说，就是该管的不想管，想管的管不了。在群众眼里，乡镇政府是万能的，什么都要负责，什么都能负责。但实际上，上级政府和条线部门在向基层布

置交办任务的时候，并未同时下放相关的人权、事权和财权，基层既无人办事、又无权办事、更无钱办事。比如，目前一些乡镇人少事多的状况普遍存在，往往一间办公室要挂几个牌子，每人身兼多职，并对应着上级多个部门。再如，根据上级要求，原乡镇条线上的环保、国土、住建、水务现在都上收一级，原来实行双重管理的七站八所也都收回条条上去了，乡镇的执法权更加捉襟见肘，想管也管不着。

基层是党和政府联系人民群众的纽带、服务人民群众的平台，其管理水平直接关系到人民群众生产生活，决定着党执政的社会基础和执政能力、国家治理的根基和水平。在实践中，无论属地管理泛化也好，网格设置过滥也罢，矛盾根源还是条块关系不平衡，总体呈现“条强块弱”状况。

若要回归属地管理与网格化管理的初衷和本源，还须进一步理清条块之间的权责关系，回归“以块为主”的管理体制，统筹机构编制资源，实行扁平化和网格化管理，构建简约高效的基层管理体制。

在体制设计上，要以民为本、用户思维。基层政府（主要指乡镇一级）作为行政管理体制的基础层级，是各项政策落实的终点站，也是服务群众、管理社会的第一线。因此，无论是在基层体制设计上，还是具体的机构设置、人员配备等方面，都要体现以人民为中心的改革取向，注重用户思维、用户体验、用户便利，把方便留给群众、复杂内部消化、评判交给大家。具体可借鉴经济发达镇行政管理体制改革试点经验，适应街道、乡镇工作特点和便民服务需要，构建简约高效的基层管理体制。学习借鉴江阴市徐霞客镇“全面加强党的领导、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”基层治理改革经验，统筹优化和综合设置党政机构、事业单位，在整合基层行政审批和公共服务职责的基础上，进一步加强乡镇党政综合（便民）服务机构与服务平台建设，实行“一站式服务”“一门式办理”，充分发挥综合便民服务作用。推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，强化乡镇和街道的统一指挥和统筹协调职责。整合基层网格管理和指挥平台，大力推动资源服务管理下沉，理顺乡镇与上级部门的工作对接、请示汇报和沟通衔接关系，不断完善服务基层、服务群众、服务民生的体制机制。

在属地内涵上，要区分事项、分类处置。除少数参与行政管理体制改革的经济发达镇和参与相对集中行政处罚权改革的重点中心镇，其他乡镇普遍没有执法权限。在此基础上，属地管理所属事项就必须结合实际、因地制宜，在更高层次上明确管理事项的范围和内涵，不能无限扩大、无限泛化。对于一些服务类事项，可按照便民高效的原则，在乡（镇）村建立相应的便民服务机构，整合承接所有服务类事项，为企业和群众提供全天候、全方位、全覆盖的优质服务。对于一些综合治理类事项，可根据现有管理要求，在属地管理的同时，加强相应的人才、技术、资金、网络端口等方面的保障，做到权随事转、人随事转、钱随事转。对于一些执法类事项，乡镇可配合做好相关巡查上报等工作，但主体责任必须压实在相关条线执法部门，切实避免发生“执法在部门，责任在乡镇；投入靠乡镇，收益归部门；管理靠乡镇，罚没归部门”的情形。

在职责边界上，要厘清主次、明晰责任。属地管理不是万能的，这个属地要有度。在条线部门交办事项时，主次必须清晰、权责必须分明。对此，可探索建立乡镇事权清单制度，明确事权的主体责任和配合责任，明晰乡镇干部的权责边界，遏制上级加压的任性。可探索建立乡镇职责准入制度，对于乡镇的法定事权，应由乡镇完全承担，对于县（区）级政府和部门授权事项，可由县区本级与乡镇共同承担。对于清单外事权，确需交办实行属地管理的，相关部门应事先充分征求乡镇意见，列出详细的事权目录，明确部门和乡镇的职责分工，确保乡镇可以规范承接、有序运转，同时按“谁交办、谁出钱”的原则落实支出责任。对于条线部门职责范围内的行政事务，严格落实“不得通过签订责任状、考核验收等方式，将工作责任转嫁乡镇”等要求，杜绝条条干预。

在权限赋予上，要区别类型、精准下放。属地管理真正要管起来管到位，需要以下放事权为基础和前

提。经济发达镇经济实力强、吸纳人口多、辐射带动广，可承接更多的经济管理权限。但普通乡镇承接能力有限，放权过多反而适得其反、事倍功半。针对经济发达镇，赋权时需按照依法下放、精准赋权原则，将点多面广、基层管理迫切需要且能有效承接的审批服务执法等权限赋予改革镇。针对普通乡镇，要充分尊重基层实际，成熟一批、赋予一批，确保乡镇能够接得住、管得好。放权的同时，还需坚持重心下移、力量下沉、保障下倾，推进编制资源向乡镇倾斜，赋予乡镇与履行事权相匹配的财力，确保基层有人有物有权，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。



在网格设置上，要整合规范、高效运行。针对当前基层网格设置过多等问题，要统筹推进乡镇网格规范整合工作，将各级各部门要求设立的网格整合为一个综合网格。整合标准方面，考虑到乡镇对基层事务的责任大小、网格半径、力量分配等更为熟悉，由乡镇结合实际，统筹规范整合各类网格，合理配备人员并实施管理。条线部门要给基层留出“结合实际”的空间，对基层减少过细分工和过碎的指标要求，将工作重心切实转换到任务落实、业务指导和效能督查上。网格划分方面，可按照乡镇—行政村—自然村，划分为1个一级网格、X个二级网格、Y个三级网格，每个网格配备“一长五员”（即网格长、网格员、督查员、信息员、联络员和巡查员），负责网格内便民服务、社会管理和巡查执法等全部事项。网格运行方面，可开发网格化综合管理服务系统，整合网格内人口、企业、地理等各项基础信息，接入安全、环保、水利、路灯管理等各类信息化管理端口，覆盖人口计生、综合治理、城市管理、信访稳定、卫生健康、应急管理、环境整治、文化教育、基层党建等领域，实现部门端口互联、信息数据共享，以及智慧化管理、智能化服务。