

构建简约高效的基层治理新模式

袁庆锋 薛猛

江苏省委编办

2020年以来，江苏按照中央的部署要求，以推进基层整合审批服务执法力量工作为契机，以建立职责准入机制、权力调整机制、资源下沉机制、全员培训机制、考核评估机制、信息共享机制等六大机制为载体，统筹乡镇（街道）行政、事业编制资源，整合设置7—9个职能机构，全省乡镇（街道）机构由18254个减少为9392个。同时，将党支部建在网格上，推动审批服务事项“一口受理、一窗通办”，实现“一支队伍管执法”，规范设置综合网格，建立智慧化、闭环式的综合指挥平台，在全省1257个乡镇（街道）基本构建了“1+4”为内涵的简约高效基层治理新模式，不断提升基层治理体系和治理能力现代化水平。

建立职责准入机制，明晰基层治理边界。指导各地建立乡镇（街道）职责清单，明确基层法定事权。对于县乡两级共同承担的事项，通过清单形式分清主次、明晰权责。目前，全省95个县（市、区）均已出台职责事项清单，改变了基层“头重脚轻、责大权小”的现实。盐城市针对县乡共同承担的627项管理事项进行了责任划分，其中明确由县级部门承担主体责任的有503项，由乡镇（街道）承担主体责任的有124项。根据中央关于深入解决形式主义突出问题持续为基层减负的要求，以省委文件形式明确，确需委托或者交由乡镇（街道）承担的，需由县级职能部门提出书面申请，由县级机构编制部门报市级机构编制部门审核后，由县级党委政府批准实施。通过制度设计，把牢基层职责事项“入口关”，遏制“甩锅推责”的任性。

健全权力调整机制，完善基层治理功能。精准赋权。经省政府同意，制定《赋予乡镇（街道）经济社会管理权限指导目录》，确定369项拟下放到乡镇（街道）行使的县级行政权力（许可服务类46项，行政处罚类323项），供各地按需选择、量体裁衣。据统计，全省平均赋予乡镇（街道）许可服务类事项38项、行政处罚类事项102项，回应了基层诉求、完善了基层功能。动态调整。在赋权的同时，明确规定乡镇（街道）如果无力承接或者造成企业群众办事不便的，县级政府应适时进行调整，真正做到因地制宜、量身定制。宿迁市先行选择了一批基层亟需、简单实用、易于操作的事项赋予乡镇（街道），并设置1~3个月过渡期，如不合适，立即调整，确保赋权精准精当。做好衔接。督促各地按照“谁审批、谁负责”“谁主管、谁监管”“谁行权、谁担责”的原则，切实履行好赋权承接事项的事中事后监管职责。县级部门不是一放了之，而是要强化指导和监督；乡镇（街道）也不是只批不管，相应职能机构仍需监管到位，做到无“死角”、无“真空”。

做实资源下沉机制，强化基层治理保障。推动人员编制下沉。结合权力下放，推动各地按照“编随事转、人随编走”的原则自上而下跨层级调剂行政编制和全额拨款事业编制给乡镇（街道）。对于无法调剂的参公事业编制等，则通过人员下沉、“县管镇用”的方式，充实加强基层一线力量。目前，全省市县两级共划转至乡镇（街道）行政编制2221名、事业编制7256名，下沉人员21847人。与改革前相比，平均每个乡镇（街道）增加行政编制2名、事业编制6名，下沉人员19人。推动派驻机构属地管理。除中央有明确要求外，上级派驻乡镇（街道）机构原则上一律实行属地管理。比如，苏州市按照“能放则放、应转尽转”的原则，有序推动交通、水利、畜牧兽医等派驻机构实行属地管理，并划转相应编制人员，划拨相关经费。仍然实行派驻体制的，明确乡镇（街道）对派驻机构年终综合考核的权重达到50%以上，让基层真正能够“说得上话、办得成事”。赋予乡镇（街道）与履行事权相匹配的财力。随着事权的下放，同步给予乡镇（街道）财力支持，完善县（市、区）与乡镇（街道）的财政分成办法。比如，扬州市每年共增加乡镇（街道）各类财政资金约1.3亿元，大大提升了基层经济发展、社会管理和公共服务能力。

构建全员培训机制，适应基层治理形势。在系统总结前期经济发达镇行政体制改革经验的基础上，决定在全省乡镇（街道）全面复制推广“1+4”治理模式，即加强党的全面领导和审批服务一窗口、综合执法一队伍、镇村治理一网格、指挥调度一中心。为了让基层干部尽快适应这一新模式，专门出台《关于加强人员培训工作的通知》，要求各地以设区市为主体，组织做好权限下放后乡镇（街道）工作人员的业务培训、业务指导、传帮带等工作，尤其把安全生产执法等专业性较强、责任重大的业务培训列为重点，抓全抓实抓好。截至2020年底，全省共组织各类培训1626次，参训人次达到99010次，真正使权力“放得下、接得住、用得好”。比如，徐州市为确保乡镇（街道）能依法行政、依法用权，加大对行政处罚类事项的培训力度，全市共举办相关培训42个班次，累计培训3900余人次。

优化考核评估机制，树立基层治理导向。优化上级党委政府对乡镇（街道）的综合考核。全面清理上级与乡镇（街道）签订各类“责任状”和考核评比等事项，统一规范针对乡镇（街道）的评比达标、示范创建等活动，切实减轻基层负担。比如，镇江市将县级部门私自设立的考核事项全部取消。同时，严禁部门以考核的形式将工作责任转嫁给基层，严禁对基层的机构设置进行“条条干预”，为基层改革者撑腰鼓劲。完善乡镇（街道）对职能机构的内部考核。本次改革，将乡镇（街道）原有约30个行政机构、事业单位整合设置成7~9个职能机构，内部不设科室，各类人员统筹使用、工作统一管理，既符合基层实际，又解决了“忙闲不均”的问题。针对改革后乡镇（街道）人员统筹使用的实际，各地编办主动作为，指导乡镇（街道）建立科学系统的内部综合考核制度，实现各类人员同岗同奖，激发干事创业的内生动力。

推行信息共享机制，提升基层治理效能。在推进改革中，我省充分利用大数据、云计算、人工智能等现代技术为基层治理赋能。通过整合乡镇（街道）区域内的人口、企业、地理等各项基础信息，接入“12345”、数字城管、社会治安、安全生产、环境保护、水利等各类信息化管理端口，实现部门端口互联、信息数据共享，建立了实时监控、信息归集、研判预警、协调联动、督查考核于一体的综合指挥平台，用信息技术取代了过去基层治理中的“人海战术”，让基层治理更高效、更便捷、更智慧。在去年疫情防控和复工复产期间，乡镇（街道）的综合指挥平台发挥了巨大作用。比如，太仓市浏河镇指挥中心对潜在返乡的8384户空关户家庭进行用电数据监控，并由指挥中心实时调度一线排查人员上门核实，为疫情防控提供了强力支撑；苏州工业园区唯亭街道利用综合指挥平台，精准分析、定向发送信息，累计提供就业信息91005条，就业岗位1408个，累计实现就业推荐858人次。同时，为了给基层减负，按照“免费开发、无偿使用、有偿维保”的原则，组织开发了标准版的审批服务综合执法一体化平台供各地选择使用。

在已有工作的基础上，今年将把完善深化基层整合审批服务执法力量工作作为重点，在全省范围内选择一批乡镇（街道）作为示范点。通过总结示范经验，制定不同类型乡镇（街道）改革标准，夯实党的执政基础，为我省“争当表率、争做示范、走在前列”提供强有力的体制机制保障。