

基层治理集成改革的淮安探索

郎小颖 史钰清 王武

中共淮安市委研究室淮安市委编办

基层是社会治理的基础和重心，提升基层社会治理水平是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。近年来，淮安市积极推动社会治理和服务重心向基层下移，全面开展基层审批、服务、执法“三整合”改革，审批服务综合执法一体化平台获批全省首家试点，盱眙、金湖被列为全省综合执法改革试点，逐步构建了“加强党的全面领导、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”的“1+4”基层治理模式，基层治理能力和水平显著提升。

牵住党建引领“牛鼻子”，发挥政治优势夯实治理基础。基层党组织是基层治理的主心骨。淮安充分发挥党的组织优势，发挥“党建+”作用，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治理效能。建强党组织。以“共建共治共享”为立足点，打造镇街网格服务管理体系，将党组织建在网格、党领导体现在网格、党建服务嵌入网格，在镇街单独设置党群工作局或挂牌设立党建工作办公室，全市共设立网格党支部 3347 个，推行红蓝黄绿“四色网格”创建活动，由组织部门牵头创建党建“红网格”，有效发挥基层党组织战斗堡垒作用。提高乡镇党委的领导水平。规范镇党议事规则和决策程序，建立健全乡镇联席会议制度，对乡镇党委工作应遵循的原则、决策议事的范围、程序、环节、责任追究等方面作出明确规定，着力提高乡镇党委议事决策的科学化、民主化、制度化水平。利用“党建+”工作方式，以乡镇、村（社区）党组织为主渠道落实，真正把党组织的政治优势转化为基层社会治理的工作优势。完善党建责任清单，制定治理结构、服务群众和工作职责等基本规范，初步形成镇街事务共同参与、共同协商、共同管理的新工作格局。发挥党员示范引领作用。把党员作用发挥在网格内，涟水县首创“红色代办”闭环服务新模式，拓宽为民服务“新触角”，让党员干部上门服务、全程代办，打通服务群众和企业“最后一公里”。疫情防控期间，高沟镇网格服务团队快速变身“疫情防控战士”，为有需要的群众送菜、送药、送去疫情防控知识，让基层治理更温馨。

重塑组织体系“新架构”，构建简约高效治理体系。推进基层改革，关键要通过“强身健体”让基层配置更简约、运转更高效。淮安通过流程再造进一步理顺镇街体制，建立以解决群众诉求为中心的新型组织架构。优化职能机构。结合镇街现代化治理需要，按照“一办六局两中心”新格局，分类设置镇街职能机构，做到镇街有区别，大镇小镇有不同，构建起简约精干的基层组织架构。综合考虑镇街地域面积、经济总量和人口规模，整合镇街所属事业单位，设立镇街综合服务中心。畅通运行模式。增设党群工作局，强化基层党建核心作用，以党建引领镇街发展；增设社会治理指挥中心，搭建一体化平台，助力基层治理。以为民服务中心、综合行政执法局等为前台机构，其他后台职能机构整合内部决策、管理、监督职责和工作力量，形成“中心+平台”“前台+后台”新型治理体系。统筹使用人员。基层干部是各项政策的最终执行者，淮安打破镇街行政事业身份限制，在保留行政、事业人员身份前提下，优化人力资源配置，实行编制分类管理、人员统筹使用。推动编制资源向基层倾斜，充实人员力量，全市镇街平均核定 51 名行政编制、40 名事业编制，各县区共调剂 2303 名编制补充到镇街，推动 1978 名人员下沉到一线，招录（聘）440 名行政事业人员充实基层，有效弥补基层人员力量缺口，保证镇街有权办事、有人办事。

激活扩权赋能“主引擎”，注重权责对等提升治理能力。赋予镇街必要的经济社会管理权限，是提升基层治理能力、增强基层内生动力的前提基础，也是破解“车大马小”“责大权小”等现实难题的有效举措。淮安将乡镇扩权作为行政管理体制改革的重要内容，理顺县区和镇街两级政府权责关系，有效激发基层发展动力。下沉政府管理资源。在盱眙县马坝镇、涟水县高沟镇两个经济发达镇和金湖县全域率先试点的基础上，全面实施镇域相对集中行政处罚权改革，各县区按照基层需要，以镇街

“点单”方式，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事项赋予镇街行使，明确镇街为权力实施主体，各县区平均向镇街下放 17 项审批服务事项、64 项执法类事项，解决基层“看得见管不着”、县区“管得着看不见”问题，实现基层权力基层用、基层事情基层办。建立基层权责清单。长期以来，镇街承担大量“不该管，管不了，也管不好”的任务，淮安建立镇街职责准入制度和权责清单，编制涉及 14 个部门 88 项《属地管理事项主体责任和配合责任清单指导目录》，进一步理顺与县区部门的工作对接、请示汇报和沟通衔接关系，遏制上级部门条线加压的任性，防止“属地管理”成为“无限责任”，给基层“松绑”“减负”。提升公共服务能力。将与群众生产生活密切相关的社保办理、医保报销、尊老金发放、婚姻登记等公共服务事项统一下放至镇街，老百姓可就近办理 147 项为民服务事项，有效提升镇街一级管理服务能力。政务服务“一张网”按照省标准化规范要求，100%覆盖到全市县区、镇街和村社。镇级 90 个事项、村级 20 个事项可以通过镇街或村（社区）直接发起并在线办结，实现“上一次网，办多件事”。

下好网格治理“一盘棋”，坚持系统集成凸显治理成效。“小事不出格、事在格中办。”淮安加快推动全国首批市域社会治理现代化试点城市建设，充分发挥“互联网+”一体化平台优势，切实提高社会治理社会化、精细化、智能化、专业化水平，推动社会治理提质增效。搭建“一体化”平台。用好智能化手段，建强信息系统、推进数据共享、强化实战应用，整合政务服务、全要素网格、视频监控等各部门条线业务平台，汇集 8 大模块 52 个方面 165 类数据信息，实现可视化指挥调度、智能化网格管理、科学化分析研判，为基层网格治理插上数据赋能的“金翅膀”。研发“网格小帮手”手机 APP，对接一体化平台，发挥“网格化+铁脚板”作用，切实让基层巡查和治理没有“空档期”。布好“多合一”网格。将民政、人社、应急等部门设在镇域内的 20 多个专业网格整合成基层治理 1 个综合网格，实现“多网合一”，定期对“空置网格”“盲区网格”“超载网格”进行动态调整，全市共划分 5589 个“全要素”网格，配备 1.2 万余人的网格服务团队。推动网格聚焦主责主业，不断放大“网格+”的叠加效应，将网格打造成为感知风险的第一触角、化解矛盾的第一窗口、常态防控的第一阵地、共建共治的第一平台。打造“专职化”队伍。坚持专职化方向，规范网格员招录选聘，建立网格员人事档案，明确网格员职责任务，强化网格员履职保障，加强网格员能力建设，规范网格员薪酬待遇，强化网格员绩效考评，拓宽网格员发展渠道，构建起“精良选聘、精确调度、精细管理、精准考核”的网格员规范管理体系，着力打造一支业务熟、技能好、素质高、作风硬的网格员队伍。