江苏省经济发达镇行政管理体制

改革的调研报告

江苏省作为经济发达镇行政管理体制改革试点先行区，有4个镇列为国家级试点，16个镇为省级试点，为全国试点改革提供了经验示范。近期，为推开鄂尔多斯市经济发达镇行政管理体制改革工作，市编办调研组选取了其中的盛泽镇、徐霞客镇、长江镇和张浦镇4个镇进行了实地学习考察。现将调研情况报告如下：

一、试点镇的做法和成效

盛泽镇、徐霞客镇、长江镇和张浦镇4个镇虽然经济发展情况和现有实力有所区别，但都具有经济综合实力较强、人口规模较大、产业发展特色鲜明的共同特征。被确定为经济发达镇行政管理体制改革试点镇后，4个镇通过体制机制创新，特别是推动综合执法和便民服务改革，构建新型行政执法体制和运行机制方面，取得了明显成效。主要做法是：

（一）在权力资源配置上，以放权扩权为重点，扩大基层政府自主权。各地把权力下放作为重点，依法梳理下放管理权限。明确在产业发展、规划建设、项目投资、安全生产、环境保护、市场监管、社会治安、民生事业等方面赋予试点镇部分县级经济社会管理权限。在内容上，突出重点，先期着重下放城建、环保、治安等涉及城市建设和管理方面的行政管理权限；在程序上，县镇协商一致，以政府文件形式明确县级部门下放的具体管理权限；在步骤上，先易后难，按照试点镇承接能力逐步下放。截止目前，4个镇中，盛泽镇共承接了961项行政审批、公共服务事项和行政处罚权；徐霞客镇为796项；长江镇868项；张浦镇970项。通过放权，增强了基层政府的办事能力，解决了“车大马小”、“责大权小”、“看到管不到”等权责不符的现实问题。

（二）在权力下放方式上，灵活运用政策法规，创新放权形式。根据国务院批准的《长江三角洲地区区域规划》、中央编办等六部委印发的《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》（中编办发〔2010〕50号）等规定，经济发达镇行政管理体制改革试点镇政府享有部分县级经济社会管理权限，在镇区范围内履行法律、法规、规章规定的县级政府及其部门的行政执法职责。“对于由镇政府履行的法律、法规、规章规定的县级政府及其部门的行政管理职权，由县（市）政府组织清理确认后向社会发布权力目录；对于由镇政府履行的非法律、法规、规章规定的县级政府及其部门的行政管理权，依据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第61条第7项的规定，由县（市）政府采用交办的方式直接交给镇政府行使，并向社会公布”。现行法律法规的授权多止于县级政府及其部门，而试点镇通过 “直接下放”和“交办”两种权力下放模式，为改革提供了便利与灵活性，既满足了实际需求，又规避了法律风险。

（三）在机构编制管理上，改变管理方式，整合行政资源。在机构规格上，镇党委、政府按副县级管理；在机构设置上，将行政事业机构进行重新架构，综合设置了8-10个机构；在编制管理上，所有人员统筹使用、分类管理。在建设队伍上，采用从镇各局室选派一批、由上级职能机关下派支持一批、向社会选聘招录一批的方式。

按照有关法律、法规和政策意见，试点镇人大、纪委、人武部和群团等工作机构保持了不变。并保留了设在镇里的公安、国税、地税、工商、质监、国土分局等机构。此外，撤销了镇以下设立的办事处，减少管理层级。

**4镇机构编制情况表**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **内容****试点镇** | **机构设置** | **规格** | **人员****编制** | **备注** |
| 盛泽镇 | **二办八局：**党政办公室、组织人事和社会保障局、政法和社会管理办公室、经济发展和改革局、财政和资产管理局、建设和环境保护局、服务业发展局、社会事业局、综合执法局、行政服务局 | 机构按副县（处）级管理主要领导副处级；其它领导正科级内设机构正科或副科级 | 所有人员统筹使用、分类管理 | 区镇合一（东方丝绸市场党工委、管委会与盛泽镇党委、镇政府区镇合一） |
| 徐霞客镇 | **两办六局一中心：**党政办公室、组织人事和社会保障局、政法和社会管理办公室、经济发展和改革局、财政和资产管理局、建设局、社会事业局、综合执法局、政务服务中心 |  |
| 长江镇 | **一办七局二中心：**党政办公室､组织人事和社会保障局､经济发展和改革局､财政和资产管理局､建设局､农村工作局(与社会事业局合署办公)､综合执法局､安全生产监督管理局､社会管理服务中心､便民服务中心 | 对事务性､辅助性岗位采用政府购买服务的方式配备人员 |
| 张浦镇 | **一办六局一中心：**党政办公室、组织人事和社会保障局、财政和资产管理局、经济促进局、建设与管理局、社会事业发展和管理局、综合执法局、便民服务中心 |  |

(四)在基层政府组织架构设计上，将管理与服务重点向“窗口”部门倾斜，形成“前台+后台”的运行模式。“前台”指设立便民服务中心和综合执法局。便民服务中心和综合执法局是改革试点中新组建的机构，它们既是承接县级职能部门下放权限的主要载体，也是为基层群众办实事的重要“窗口”。“后台”是经过整合设置的镇政府其他职能机构，主要履行机关业务的政策指导、规划、监督等职能。“前台+后台”的运行模式既落实了服务政府和法治政府的基层载体，又贯穿了“将方便留给公众，将复杂内部消化”的现代执政理念。

便民服务中心开展集中审批和便民服务，把下放给试点镇的行政许可、行政审批和公共服务事项，统一纳入镇便民服务中心，中心按类按块组团设立服务窗口，实行“一站式”、 “一章式”(使用镇人民政府行政审批专用章) 服务。徐霞客镇还推行“一窗办”、“网上办”“不见面”等高效审批方式。综合执法局代表镇政府统一行使除限制人身自由以外的行政处罚权和与行政处罚权相关的行政强制措施权、监督检查权，避免交叉执法、重复执法，有效地提高了执法效率。

（五）在享受优惠政策上，在财政、金融、土地等方面予以扶持倾斜，扩大财政自主权。实行“超收分成、扶持倾斜”的财政管理体制。以盛泽镇为例，以2010年底为基数，2011年—2016年超收部分全额返还。按照一级政府一级财政的管理要求，建立盛泽镇一级金库。吴江市财政对盛泽镇产业项目、基础设施和重要社会事业功能设施建设给予重点扶持，同时市里每年从省里下达的用地指标中，安排一定数量的指标由盛泽镇使用。

（六）在改革的谋划设计上，尊重基层首创精神，鼓励出特色。经济发达镇行政管理体制改革没有现成经验。江苏省支持基层大胆探索，尊重基层首创精神。比如，支持部分镇试行与开发区“区镇合一”的管理体制，如盛泽镇将原东方丝绸市场党工委、管委会与盛泽镇党委、镇政府进行了整合重组；支持试点镇开展新型社区建设和网格化管理，使社区居民在家门口就能享受到方便快捷的服务。 如徐霞客镇通过运用互联网技术、基层治理网格化把乡村治理通过“一张网”进行管理；支持试点镇探索雇员聘用、政府购买服务的社会管理方式，如长江镇把有限的机构编制资源向服务群众方向､向“窗口”部门倾斜，对事务性､辅助性岗位则采用政府购买服务的方式配备人员；还比如允许试点镇结合实际设立具有地方特色的职能机构等等。

二、试点镇的问题和困难

各试点镇的改革工作取得了一定的成效和经验，但在进一步深入推进改革方面，各试点镇仍存在一些共性的问题和困难。主要表现在以下几个方面：

一是在权力下放和承接方面，存在权力“该放不放”和 “放了接不住”的问题。一些乡镇想要的、有利于乡镇发展的行政权力，县级部门不愿下放。一些与群众生产生活密切相关的权限，特别是垂管部门的权限，还存在应放未放现象。同时，权力下放缺乏系统性和关联性，一个审批事项涉及两个以上部门或多个审批环节时，重要的办理环节仍留在县级部门，只下放部分环节。

二是在运行机制方面，存在管理不顺、关系不清的问题。由于新体制中没有了与上级相关部门严格对应的机构，亟需加快构建沟通协调的新机制，试点镇政府与县级部门之间业务指导和双向信息沟通等合作机制亟需进一步完善。在具体操作中，综合执法局、便民服务中心与其他镇设职能机构存在职能不清、关系不顺等问题。

三是在队伍建设方面，存在着人员编制不足和队伍素质参差不齐的问题。综合执法局和便民服务中心承担着大量的业务工作，承接的权限领域宽、范围广、专业性强、种类多，对执法人员的综合业务能力提出了很高要求，有些甚至需要具备专业技术，目前各试点镇执法人员的专业素养和执法能力还不能完全适应工作需要。

四是在权力运行的监督方面，扩权使镇级政府拥有了更大的自由裁量权和处置权，监督机制中存在的“上级监督太远，同级监督太软，下级监督不敢”现象。加强对权力的监管，使权力运行既规范又有效率，成为各试点镇综合执法和便民服务体制创新面临的重大问题。

五是在配套机制完善方面，存在考核机制不科学的问题。各县（市）对镇科学发展的统一考核体系不能适应经济发达镇的需要，有时甚至在一定程度上影响了试点镇改革创新的积极性。试点镇与其他镇采用相同的考核指标，不够合理。

（撰稿：鄂尔多斯市编办调研组）