

# 为全市乡镇(街道)“强身健体” 我市探索基层社会治理新路

数 说

乡镇(街道)分类标准

完善乡镇(街道)职能定位

优化乡镇(街道)机构设置

合理核定人员编制

健全政策保障机制

加强组织领导

六大方面绘就乡镇(街道)  
行政体制改革“蓝图”

“6+X”或“5+X”

统一设置党政办公室、综合指挥室、发展服务办公室、综合治理办公室、社会事务管理办公室、财政管理办公室，并根据工作需要和产业特色自行设置其他1至3个内设机构

街道职能

加强  
党的建设服务  
经济发展组织  
公共服务实施  
综合管理统筹  
社区发展动员  
社会参与指导  
基层自治维护  
社区平安

制图：洪茜茜

新闻聚焦

深化重点领域改革  
让改革成果惠及民生



本报记者 黄合

“基层社会治理的春天到了！”这两天，伴随着乡镇(街道)机制体制改革指导意见的出台，我市各地的基层干部像是吃了颗“定心丸”。

近期，市委办公厅、市政府办公厅联合发布《深化乡镇(街道)行政体制改革指导意见(试行)》，拉开了我市深化乡镇行政体制改革的序幕。预计到今年底，各地将陆续完成乡镇(街道)行政体制改革的组织实施工作。

这场“强身健体”的改革，有着怎样的前世今生？对准的是怎样的焦点问题？和阿拉市民又有着怎样的关系？今天，就让我们一起来瞧一瞧。

## 条块分割权责不一 基层治理频遇“尴尬”

一到夏天，甬城街头巷尾的夜晚烧烤摊就开始热闹起来。烧烤、啤酒、撸串，成了不少年轻人的心头好，但是占道经营、环境卫生脏乱差、噪音吵闹等一系列问题，让附近的居民叫苦不迭，接二连三向街道进行投诉，希望立即予以处理。

“我们也知道，这个事情市民很关注。但是对于街道来说，确实没有这个执法权，这里涉及到食品药品监督局、交通警察局、城管局等部门，需要联合起来才能予以协调处理。”对此，江东区白鹤街道的工作人员王宝娥表示无奈。

“看得见管不了，管得了的看不见”，这在基层是个普遍问题。过去，基层的传统管理模式，更多就像是垂直式管理、按条线解决，但是如今的基层社会治理，环境整治、停车位改造、背街小巷整治等问题，每一个问题拿出来，光靠乡镇(街道)或者部门“单打独斗”都是无法处理的，原本传统的条块分割难以适应如今的发展现实。

市编办行政机构编制处负责人接受采访时表示，去年他们就乡镇(街道)行政体制改革这个课题进行调研，不少基层干部普遍反映“超负荷运转”，条块没有理顺所带来的权责不对等，也使得乡镇(街道)在实际工作中“尴尬”丛生。

据统计，目前，我市共有10个乡镇、76个镇、67个街道，乡镇(街道)总数153个。平均每个乡镇面积90.8平方公里，常住人口5万；平均每个街道面积31.3平方公里，常住人口7万。乡镇(街道)作为最基层的行政组织，负责辖区内的政治、经济、社会、文化、教育、卫生等各个方面的的工作，但现行法律、法规所明确的行

政处罚权和行政审批权多在县一级，乡镇(街道)普遍缺乏相应权限。

与尚未下沉的权力对应的，却是日益繁重的“责任”清单。市委政法委研究室副主任郭烈波扳着手指数，一项一项列出条目：住房保障、劳动监察、社区卫生、行政执法、食品安全、智慧城市创建、节能减排、三改一拆、五水共治、四边三化……除了原先的“三定”职责外，每个乡镇(街道)的职责普遍增加了30项以上，“确实确实是‘上面千条线，下面一根针’。”

宁海县桑洲镇党委副书记叶亦健对此深有同感。随着城市化进程的不断加快，基层群众的民主化、法治化意识不断提高，与此同时，群众的诉求也日益多元化，乡镇(街道)现有的运行体制机制与群众精细化、便捷化的服务诉求不相适应。“原本管理和服务并重的模式，急需向更加注重‘服务为先’的理念转变。”

“可以说，在全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，无论是肩负的改革发展使命，还是破解当前基层面临的诸多治理难题，深化乡镇(街道)体制改革都已经刻不容缓。”市编办行政机构编制处负责人说。对此，去年上半年，市委十二届九次全会作出了《关于创新社会治理全面加强基层基础建设的决定》，明确将创新社会治理、提升治理效能作为落脚点，提出了“1+X”的政策保障的框架，其中深化乡镇(街道)行政体制改革是其中的一大重点。

## 打通“经络”强身健体 乡镇(街道)改革行政体制

“我似乎闻到了基层社会治理春天的气息。”对于叶亦健来说，改革虽刚刚启动，但透露出的些许信号，已足够让他心动不已。

在这份由市委“两办”下发的《深化乡镇(街道)行政体制改革指导意见(试行)》中，从乡镇(街道)分类标准、完善乡镇(街道)职能定位、优化乡镇(街道)机构设置、合理核定人员编制、健全政策保障机制、加强组织领导等六大方面，绘就了我市乡镇(街道)行政体制改革的“蓝图”。

根据机构设置，今后乡镇(街道)内设机构将按照“6+X”或“5+X”模式设置，即统一设置党政办公室、综合指挥室、发展服务办公室、综合治理办公室、社会事务管理办公室、财政管理办公室，并根据工作需要和产业特色自行设置其他1至3个内设机构，进一步优化乡镇(街道)布局，加快城乡一体化进程。

“‘社会’‘治理’‘服务’，对于我们来说，这几个关键词很有说服力。”作为江北区中马街道的相关负责人，缪峰对此次改革意见里头

几个核心词汇印象深刻。从街道来看，意见明确规定了履行加强党的建设、服务经济发展、组织公共服务、实施综合管理、统筹社区发展、动员社会参与、指导基层自治、维护社区平安等8项职能，社会治理和公共服务类占了大头。

“过去在乡镇里围着招商引资转的，包括机关、事业、企业编制工作人员有20多个。今后，这部分力量可以适当释放出来，进一步加大社会治理的力量。”一位乡镇的基层干部在采访中表示，从乡镇实际承担的职能出发，相信今后基层政府的工作重心将逐步转移到基层建设、社会治理、公共服务、发展保障等职能上来。

“我们通过乡镇(街道)分类标准的核定，实际上是确定了基层政府的管理框架，在人员核定、职数和编制方面进一步优化乡镇(街道)布局依据，从而为下一步综合执法改革和公共服务清单设置增添更为科学的依据。”市编办行政机构编制处负责人说。

市委党校教授孙琼琼对此表示赞同，她说，看上去虽说只是职责设置的变化，但其背后的政策导向不容小觑。“通过人员编制向基层倾斜，可以进一步加强基层社会力量配备，整合基层社会治理的力量。毕竟在社会治理过程中，基层政府是直接面对问题的主体，换句话说，乡镇(街道)掌握的治理要素，实际上在很大程度上决定了基层治理的绩效。”

同时，围绕目前存在的“权责不一”的问题，《意见》也给出了一定的解答，进一步理顺了条块职责，进一步明晰了权责关系，进一步规范了职责下放，给予乡镇(街道)在城市建设管理特别是公共服务设施规划中的参与权和话语权，进一步增强对乡镇(街道)干部队伍的保障力度。

其中，赋予乡镇(街道)对职能部门派出机构的人事考核权，城市管理、人口管理、社会管理、民生保障等区域性、综合性工作综合管理权，对区域内制定公共服务设施布局和社区建设规划的规划参与权，对事关群众利益的重大决策和重大项目的参与权；建立职能部门职责下沉乡镇(街道)的准入机制，要求做到权随事转、人随事转、费随事转，确保权责对等；建立完善村(社区)工作准入制，精简村(社区)承担的行政性事务，积极引导社会力量参与服务供给，有效承接乡镇(街道)转移的职能。

## 改革实践尚在探索 基层社会治理需要合力

“实话实说，在乡镇(街道)体制机制改革方面，我市走到了全省的前头。”市委政法委相关负责人表示，即使放眼全国，也只有上海、广州等地进行了实质性的积极探索。

此话也得到了不少业内人士的认可。他们一致认为，此次深化乡镇(街道)行政体制改革，是推进全市基层社会治理创新的关键环节，是进一步提升全市城乡治理体系和治理能力水平的重要举措，宁波在实现基层社会扁平化管理上迈出了关键性的一步。

那么，基层有职有权有物后，能否实现社会治理新目标，回应人民群众新期待？不少基层干部坦言，这是一个牵一发而动全身的系统工程，里头涉及到不少改革中的“硬骨头”，最终的实际效果有待时间来检验。

长期从事强镇扩权研究的孙琼欢表示，其实在一些宁波的卫星城，这样的权力下放模式已经进入实质性阶段。此次改革的关键在于，在权力下放的过程中，根据财权和事权相匹配的原则，实现人权、事权和财权的均衡下放。这就需要综合性的政策设计，突破现有放权过程中的体制机制瓶颈。

另外，也有一些专家表示，如何打破原先以部门为主导的条块分割模式，也是当前乡镇(街道)改革的关键一环，需要下定决心去破解一些相关利益固化的问题，建立更加扁平化、高效能的部门设置机构，从而使基层建设更加巩固，社会治理更加深入，公共服务更加到位，发展保障更加有力。

令人欣喜的是，一场面向基层的管理机制调整已经开始，在平台建设、信息共享层面为此次改革的最终落地奠定基础。在全市153个乡镇(街道)中，社会管理服务中心作为乡镇(街道)直接面向基层、联系服务群众、组织各方统筹履行社会服务管理职能的综合工作平台，发挥着协调各方、为民办事、推进基层社会治理的重要作用。

在该中心内，将统一设置社会服务管理综合指挥室，并明确综合指挥室作为乡镇(街道)内设机构。综合指挥室主任由乡镇(街道)党政副职领导兼任，副主任为乡镇(街道)中层正职，进一步发挥社会服务管理综合指挥室对乡镇(街道)社会治理工作的引领、统筹、协调功能以及在推进基层治理中的中枢作用，进一步增强乡镇(街道)对于区域社会发展的协调处置能力。

与此同时，以“网格化”为核心的基层社会治理创新正在不少乡镇(街道)试点推行，依托信息化的网络平台，借助基层大点广的网格员、网格员的力量，给予乡镇(街道)更多的“触角”，第一时间发现问题，第一时间主动服务。

“我相信，不久的将来，更多的老百姓就可以收获改革带来的实惠！”作为在基层扎根了5年的乡镇干部，此刻的叶亦健心中有着更多的盘算，要以此为契机，在桑洲镇内设特色机构“旅游办”，配备专门人员，让这个本地没有工业企业的乡镇，突出自己的旅游特色，最终让老百姓受益。

目前，我市共有

67个街道

10个乡镇

乡镇(街道)总数153个

76个镇

平均每个乡镇面积  
90.8平方公里

常住人口5万

平均每个街道面积  
31.3平方公里

常住人口7万

制图：洪茜茜

## 坚持新形势下强军目标 建设巩固国防强大军队

【紧接第1版①】通过这些大力度的改革，人民解放军突破了长期实行的总部体制、大军区体制、大陆军体制，建立了军委管总、战区主战、军种主建的新格局，解决了一些多年来想解决但一直没有很好解决的问题，解决了许多过去认为不可能解决的问题，实现了军队组织架构的一次历史性变革。习近平指出，根据改革总体方案确定的时间表，2020年前要在领导管理体制、联合作战指挥体制改革上取得突破性进展，在优化规模结构、完善政策制度、推动军民融合发展等方面改革上取得重要成果，努力构建能够打赢信息化战争、有效履行使命任务的中国特色现代军事力量体系，完善中国特色社会主义军事制度。习近平强调，深化国防和军队改革势头很好，但后续任务依然艰巨繁重。我们要再接再厉，乘势而上，迎难而上，扎扎实实把深化国防和军队改革推向纵深。要进一步坚定改革信心，在国防和军队改革向纵深推进的关键当口，我们要有信心、有担当、有韧劲，继续蹄疾步稳向前走。要进一步把准改革方向，坚持正确政治方向，坚持

向打仗聚焦，坚持创新驱动，坚持体系设计，坚持法治思维，坚持积极稳妥。要进一步抓好改革落实，加强组织领导，抓铁有痕、踏石留印，确保各项改革举措落实、落细、落稳。军队各级党委要把抓改革任务落实作为重大政治责任，着力提高精准理解、精准发力、精准落地能力，高标准完成好担负的改革任务。要深化思想发动，引导广大官兵读懂改革、吃透改革，在解放思想中统一思想，为推进改革打下坚实思想认识基础。军队各级领导干部特别是高级干部要带头做改革的促进派、实干家，自觉在大局下定位、思考、行动，对党忠诚、听党指挥、向党看齐体现到落实改革任务上。习近平强调，深化国防和军队改革的促进派、实干家，自觉在大局下定位、思考、行动，对党忠诚、听党指挥、向党看齐体现到落实改革任务上。习近平强调，深化国防和军队改革的促进派、实干家，自觉在大局下定位、思考、行动，对党忠诚、听党指挥、向党看齐体现到落实改革任务上。习近平强调，深化国防和军队改革的促进派、实干家，自觉在大局下定位、思考、行动，对党忠诚、听党指挥、向党看齐体现到落实改革任务上。

## 切实做好高温天气应对工作

【紧接第1版②】减轻劳动强度，减少高温时段室外作业，确保劳动者生命安全和身体健康。各地各部门要高度重视高温期间的安全生产工作，加强安全生产检查，严格落实安全生产主体责任。通知强调，要改善保障服务，完善应急准备。按照“保民生、保稳定、保重点”的原则，合理有序安排供电、供水、供气、供油等服务，做好节能、节

水等工作，优先保障群众生产生活基本需要。要扎实做好应急准备工作，有针对性地制定应急预案，组织开展应急演练，做好物资、队伍、装备等应急准备。要强化组织领导，抓好督促检查。各地各有关部门要把应对高温天气工作作为当务之急，精心组织、周密部署，全面落实各项应对措施，做到责任到位、人员到位、措施到位、防范到位。