



推行“1+X”事权改革机制 以制度创新为基层减负增能

□ 王君师

今年是中央确定的“基层减负年”，也是山东省委确定的“工作落实年”。山东省临沂市兰山区深入贯彻中共中央办公厅印发的《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》和山东省出台的《关于明晰县乡职责规范“属地管理”的若干意见（试行）》的要求，聚焦困扰基层“人少事多、权小责大、权责不清”等问题，率先创新探索“1+X”事权改革机制，“1”就是厘清区镇事权，“X”就是实施“统筹核心发展事权、下沉便民服务事权、明确区镇共有事权、精准差异考核”等若干配套措施，切实为基层松绑减负，让治理提能增效，以“制度性红包”激励干部“撸起袖子加油干”。

厘清区镇事权，让干事更有章法

理顺职责权限，建立权力清单制度，既是深化行政体制改革的重举举措，也是推进社会治理体系和治理能力现代化的重要内容。当前，基层负担过重的一个重要

原因是事权不清、责任不明，一些部门单位履行职责不到位，假借“属地管理”的名义向基层层层加码，导致基层任务过多、责任过大、疲于应付。解决这一问题，首先要从制度上厘清上级政府及其部门与下级政府之间的权责关系。临沂市兰山区坚持问题导向，聚焦职责界限不清、管理体制不顺等堵点痛点，坚持核心事权区级统筹和便民事权下沉镇级双向并举、有机统一，科学界定区镇两级权责，编制了《兰山区区级统筹的核心事权清单》《兰山区区镇共有重要事权清单》《兰山区区镇调整下放事权清单》，构建了区镇两级“分工合理、权责一致、齐抓共管”的事权运行体系。“三张清单”为区镇两级干什么、怎么干提供了依据，既实现了核心发展权统筹，解决了镇街“发展粗放”的问题；又实现了便民事权下沉，破解了镇街“权小责大”的难题；还实现了共有事权明确，消除了镇街和部门“权责不清”的痛点，有效发挥了区镇两级在社会治理中的主体作用，推动了基层治理水平和服务群

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

众能力的提升。

不足等问题，在推进片区开发、棚户区改造时，出现了工程进度慢、配套不完善等问题。今年，兰山区将片区开发等工作收归区级统一运作、统一推进，研究制定“土地增减挂钩工作流程”“棚户区改造、旧城旧村征收征地、建设工程施工手续办理流程”，确保项目推进合法依规。依托兰山区城投公司等国有融资平台，撬动有实力的社会资本参与政府投资项目，严控工程质量，确保项目推进高质量。统筹做好学校、医院、道路、供暖等基础配套，真正把民生工程办成民心工程。

下沉便民服务事权，让治理更加科学

长期以来，基层工作中不同程度地存在着“看得见的管不着，管得了的看不见”的问题，既影响群众获得感、幸福感和安全感，也成为基层负担过重的重要原因。临沂市兰山区深入调研发现，纵向基层力量不足，镇街一线想管管不了，区直部门想管看不见。兰山区坚持“基层的问题靠基层的办法来解决”，按照“依法下放、宜放则放、方便群众”的原则，将民生保障、社会事务等便民服务事权下放镇街，实现治理重心的下移、力量下沉、资源下放，用“一根针”撬动了“千条线”。

“赋权”让政府服务便民化。聚焦打通服务群众“最后一公里”的问题，依托政务许可服务中心，构建了区、镇、村三级便民服务体系，将“工商登记、食品经营许可、卫生许可”等54项直接面向基层、服务群众的行政权力和公共服务事项下沉镇级，在村社区设置便民服务室、新时代文明实践站，为群众提供帮办、代办志愿服务，实现了“群众办事不出镇、生活服务不出村”。依托社会治理综合服务中心，搭建了区、镇、村三级社会治理平台，承担解决群众诉求和维护社会稳定职能，做到了“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”，在区镇村形成了“许可一厅办，诉求一室解”的便民服务新格局。

“明责”让基层治理网格化。网格是基层社会治理的重要抓手。今年对全区1401个基础网格重新明确职责，将生态环保、安全生产、信访、宗教、建设、城管、综治、金融、教育、宣传、文化等工作全部纳入网格监管，实现“人往格中去，事在网中办”。配套制定了网格员管理和工作量化机制，建立民情巡察员队伍，公开遴选34名民情巡察员，负责监督镇街网格管理情况和考核网格员工作，网格员工作成效与工资挂钩。便民事权的下沉，让网格的责任更加明确，镇街对网格工作的指导、监督也更加直接。

“减负”让城市管理精细化。便民事权的下沉，让基层干部有了更多的时间和精力研究社会治理中的“疑难杂症”，实现了从“包打天下”到“包治百病”的转变。探索党建引领红色物业工作，创新推进“红领书记”，选派24名区直机关党员干部



进社区、进企业。建立社区党组织领导下的居委会、业委会、物业服务企业“四位一体”工作机制，270家物业服务企业、21个党支部、485名党员全部纳入物业行业党委管理，形成城市基层治理的合力。坚持社区共驻共建，驻地单位晒出服务事项260个，各类资源下沉基层，打通服务群众“最后一公里”。建立“双报到”制度，7573名在职党员到社区报到，帮助解决实际问题。便民事下沉镇街让基层干部找到了担当干事、破解难题的抓手，形成了与群众共商共建、共治共享的社会治理格局。

明确区镇共有事权，让责任更加清晰

“条”与“块”的矛盾，历来是基层社会治理的一个“结”，也是基层负担的一个“扣”。过于强调属地责任，大量工作就会压到基层，导致“责任甩锅”；过于强调部门责任，又会出现落实“最后一公里”的问题，导致“落实虚化”“责任空转”。临沂市兰山区全面梳理区镇共同承担且职责交叉不清的事项，理顺了条块关系。

理顺条块关系，前提是确权，让责任清晰明了。综合事权构成、财权承担、实施环节等因素，公布了城管执法、道路维护、城乡环卫一体化等第一批18项共有事权清单，逐一明确了事项的主体责任、配合责任和财权分配占比，避免了因责任不清带来的推诿扯皮问题。

理顺条块关系，保障是监督，让问责有依可循。依据事权清单和责任划分，按照“有权必有责、权责必相等、失职必追究”的原则，改进问责管理办法，切实提高问责精准度，防止出现属地式问责、强压式问责、“背锅式”问责等情形，真正让干部干事有底气。同时，针对一些基层干部尤其是村社区干部对全区中心工作不知道、岗位职责不清楚、工作底线不明白，

甚至触碰“红线”都浑然不知的情况，制定了《村社区干部“负面清单”二十条》，将扫黑除恶、土地征收、环境保护、安全生产、违建治理等重点工作的任务内容、问责情形印成一张“明白纸”，发放至每一名村社区干部手中，让他们既对当前重点工作“了然于胸”，也对红线底线“心中有数”，更好地围绕中心，服务大局。

精准差异考核，让落实更加有力

减轻基层负担不是让基层撂挑子、甩包袱，而是要减负增服务、减束缚增效能。这不仅需要明确权责，从制度上解决“干什么”的问题，而且要亮出尺子，从标准上明确“干到什么程度”的问题。临沂市兰山区依据区镇事权清单，按照“底线考核、差异区别”的原则，探索实行共性与个性相结合的差异化考核办法，在对党建、脱贫、环保、安全等进行普遍考核的基础上，根据镇街发展基础、资源禀赋、功能定位和部门单位的职能职责，量身定做了“跳起来够得着”的考核指标，以科学精准的考核引导各级干部干有目标、比有标尺。兰山区将11个镇街和1个省级经济开发区，划分为现代服务业主导型、工业主导型、农业主导型等不同类型，对不同类型的主体设置不同的考核指标及权重，如对城区四个街道等现代服务业主导型主体，侧重考核城市经济、片区征收、城市管理等内容；对工业主导型主体，侧重考核工业转型、创新发展等内容，重点考核《工业经济转型升级高质量发展“二十一条”意见》《企业入园管理办法》《企业技术改造实施方案》及“飞地经济”政策等工作落实情况；对农业主导型主体，侧重考核乡村振兴、现代农业、乡村旅游等内容。实施差异化考核，打破了过去实行一套指标体系、“一把尺子”量到底的方式，以不同的指标权重破解了工作“一刀切”的问题，引导各级干部将精力集中到区委区政府要求做的工作上来、聚焦到高质量发展最应该干、群众最希望干的事情上来。

兰山区“1+X”事权改革机制，厘清的是事权，明确的是责任，落下的是行动，赢得的是民心。这一改革举措，实现了干部“减负不减责、松绑不松劲”，激励了干部担当作为、狠抓落实，有力推动了经济社会的高质量发展。

（作者系山东省临沂市兰山区委书记）



原因就是事权不清、责任不明，一些部门单位履行职责不到位，假借“属地管理”的名义向基层层层加码，导致基层任务过多、责任过大、疲于应付。解决这一问题，首先要从制度上厘清上级政府及其部门与下级政府之间的权责关系。临沂市兰山区坚持问题导向，聚焦职责界限不清、管理体制不顺等堵点痛点，坚持核心事权区级统筹和便民事权下沉镇级双向并举、有机统一，科学界定区镇两级权责，编制了《兰山区区级统筹的核心事权清单》《兰山区区镇共有重要事权清单》《兰山区区镇调整下放事权清单》，构建了区镇两级“分工合理、权责一致、齐抓共管”的事权运行体系。“三张清单”为区镇两级干什么、怎么干提供了依据，既实现了核心发展权统筹，解决了镇街“发展粗放”的问题；又实现了便民事权下沉，破解了镇街“权小责大”的难题；还实现了共有事权明确，消除了镇街和部门“权责不清”的痛点，有效发挥了区镇两级在社会治理中的主体作用，推动了基层治理水平和服务群

