

乡镇(街道)履职事项清单的实践与思考

卢丽锋

习近平总书记在不同场合多次强调,要持续整治形式主义为基层减负,让基层干部把更多时间和精力放到服务群众上。乡镇(街道)是连接党和政府与群众的桥梁纽带,其履职效能直接关乎基层治理质量和民生福祉。建立乡镇(街道)履职事项清单,是破解基层权责失衡、负担过重难题的关键举措,对提升基层治理体系和治理能力现代化水平具有重要现实意义。

一、基层治理的堵点

长期以来,基层治理中“小马拉大车”现象突出,县级部门常借“属地管理”的名义变相向乡镇(街道)转嫁工作任务,要求其兜底承接。乡镇(街道)工作任务、责任持续叠加,严重制约基层履职效能。

(一)任务承载失衡,基层履职不堪重负

上面千根线,下面一根针。作为国家治理体系的“神经末梢”,乡镇(街道)既要承担党的建设、经济发展、民生服务、平安法治等常规任务,又要随时应对自然灾害、公共卫生、社会舆情等各类突发事件,本身工作已较为繁重。然而近年来,一些地方和部门以各种方式将本应自身承担的职责任务转嫁给基层,进一步加剧了基层治理“小马拉大车”的困境。多重叠加,导致“任务超载”成为当前基层治理最突出的现实困境。

(二)权责边界不清,属地责任泛化

“属地管理”是个筐,什么都能往里装,这是县乡权责边界不

清的真实写照。部分县级部门将“属地管理”异化为压担子、派任务、推责任的借口,将自身职责简单转嫁,却未同步明晰履职边界与责任划分,造成乡镇(街道)承担职权范围外的责任、任务。权责不相适、边界不清晰的问题,让基层干部苦不堪言。

(三)责能适配不足,履职保障有待加强

部分县级部门在任务下放过程中,存在“放事不放权、放责不放资源”的现象。乡镇(街道)承担了大量自上而下派发的任务,却常常缺乏与之匹配的资源支持、专业能力和管理权限。这种责能脱节导致基层在承接任务时,面临人员不足、资金紧张、专业支撑缺乏等实际困难,最终陷入“接不住、管不好、做不实”的被动局面,既制约了政策执行效能,也进一步加重了基层工作负荷与履职压力。

二、“三张清单”破解之法

面对三重困境,建立履职事项清单成为帮助乡镇(街道)突出重围的必然选择。基本履职事项清单、配合履职事项清单和上级部门收回事项清单以规范化的条目方式,精准界定权责边界、优化履职流程,逐一破解基层职责边界不清、权责不一致、责能不匹配问题,有效推动基层治理提质增效。我县坚持自下而上、上下联动、立足法定、依法履职,高质量完成了全量梳理、归并凝练、“三上三下”、研究论证、审定发布等各项工作程序,全面建立乡镇(街道)履职事项清单。

(一)划清主业边界,轻简任

务负荷

基本履职事项清单是乡镇(街道)职责范围内必须全面承担的履职事项,乡镇(街道)必须为、负全责。对照相关法律法规和政策文件,从全量事项中梳理出乡镇(街道)工作主责主业,凝练形成基本履职事项清单。清单逐项列明工作任务和设定依据等内容,助力基层干部快速精准掌握履职要点。我县12个乡镇(街道)基本履职事项平均115项,涉及党的建设、经济发展、民生服务、平安法治等15个事项类别,有效解决了以往职责泛化、任务随意摊派等问题,让乡镇(街道)摆脱“事事要管、样样参与”的被动局面。

(二)明晰县乡权责,理顺责任归属

配合履职事项清单是以县级部门为主负责、乡镇(街道)为辅助的履职事项,乡镇(街道)尽力为、负次责。配合履职事项清单以条目式列明工作主体与责任边界,同时明确县级部门提供知识培训、业务指导、资金支持等履职保障,精准划分县乡两级权责边界,破解了县乡主次责任不清、履职能力不足的痛点。我县12个乡镇(街道)配合履职事项平均76项,涉及经济发展、民生服务、平安法治、乡村振兴等10个事项类别,既推动县级部门聚焦主责主业、压实履职责任,又切实为基层“松绑减负”。

(三)剥离超限事项,疏解压力负担

上级部门收回事项清单是与乡镇(街道)工作没有直接关联的事项,专业性技术性强,经评估乡

镇(街道)无力承接的事项,以及长期未实际履行的事项等,乡镇(街道)无力为、负不了责。按照中央编办明确的“965项上级部门收回事项”,收回了一批不该基层干、基层干不了的事项,取消了一批考核评比、创建示范事项,从根本上为基层“卸包袱、减压力”。我县12个乡镇(街道)上级部门收回事项平均57项,涉及民生服务、平安法治、乡村振兴、自然资源等8个事项类别,实实在在为基层减负的要求落到实处。

三、健全清单长效运行机制的思考建议

推动清单制度的效用持续释放,需重点聚焦健全完善配套机制,通过强化监督指导保障,推动清单真正好用、管用、有用,持续提升基层减负和治理成效。

(一)构建动态调整机制,保障清单适配治理需求

建立清单动态调整机制,确保清单与政策导向、治理实际精准匹配。一是强化跟踪评估,定期对清单运行情况开展监督和评估,重点核查基本履职事项是否顺畅、上级部门收回事项清单是否应收尽收,及时发现清单执行中存在的问题,根据评估结果调整清单事项。二是明确调整情形,结合法律法规修订、上级政策调整、基层治理任务变化及群众需求反馈,及时优化清单内容,对新增法定职责依规纳入基本履职事项清单,对基层履职能力提升后可承接的事项合理调整协作模式,对不符合新形势要求、基层仍无力承接的事项,纳入上级部门

收回事项清单,有效实现动态管理。三是规范调整流程,明确履职事项清单调整的申请、受理、审批主体,明确履职事项清单调整的启动、审核、发布等程序,维护清单的严肃性、科学性和权威性。

(二)完善依单考核机制,强化清单执行刚性约束

探索建立以“三张清单”为核心的考核评价体系,倒逼县乡两级依单履职。一是与综合考核相衔接,建立履职事项清单与综合考核有效衔接制度,根据清单事项动态调整对乡镇(街道)和县级部门的综合考核内容。二是明确考核核心导向,将乡镇(街道)基本履职事项清单落实成效作为核心考核指标,配合履职事项清单执行情况作为协同评价内容,上级部门收回事项清单落实情况纳入部门年度考核,杜绝脱离清单增设考核事项。三是强化考核结果运用,将清单履职考核结果与评先评优、干部晋升任用、绩效分配直接挂钩,对按单履职成效突出的予以表彰激励,对未落实清单要求的依规问责,树立“按单履职、以绩论效”的鲜明导向,提升清单执行刚性。

(三)健全依单追责机制,压实各方履职责任

联合纪检监察、督查考评等部门,制定清单履职追责实施办法,厘清县乡两级责任边界,杜绝履职缺位、责任转嫁。一是明确追责重点情形,对县级部门未按清单要求收回职责、擅自向基层转嫁任务的,依规追究部门负责人及相关人员责任;对乡镇(街道)未落实基本履职要求或

拒不配合县级部门合规工作的,严肃问责处理;对清单执行中弄虚作假、漠视群众利益的,从严查处。二是规范追责实施流程,结合日常督查、考核评估、群众举报线索开展精准核查,区分主体责任、配合责任,依规依纪作出处理,确保追责公平公正。三是强化案例警示教育,定期通报清单执行中的违规违纪案例,督促县级部门依法履职、不随意“甩锅”,推动乡镇(街道)按单尽责、规范履职。

(四)强化执行指导保障,提升清单落地实效

为持续强化清单执行刚性、筑牢基层履职支撑体系,着力构建全链条保障机制,为基层按单履职提供坚实保障。一是推动岗位履职尽责,乡镇(街道)将履职事项逐项分解落实到各办各中心,细化到具体工作岗位,实现人岗责精准匹配,全面提升基层工作质效,为企业、群众提供更方便、更快捷、更优质的服务。二是强化精准指导赋能,由主管部门牵头,联合乡镇(街道)常态化组织专题培训、现场观摩、答疑解惑等活动,针对清单运用中的重点难点问题开展靶向式能力提升培训,切实提升基层干部清单运用熟练度和履职实操能力,有效破解“本领恐慌”。三是完善资源要素保障,紧扣清单履职实际需求,统筹协调相关部门推动资金、设备、人员等资源向基层倾斜下沉,充实基层专业工作力量,持续提升乡镇(街道)履职能力。

(作者系县委机构编制委员会办公室主任)

盘活社区公共空间 提升社区服务质效

金若华

七星街道区域面积52.5平方公里,共有工业企业997家、市场主体2万余家,下辖18个行政村、11个社区、14个建居村,以全县约4.3%的土地面积集聚约35%的人口,高密度集聚的城镇人口对七星街道的城市治理能力提出了较高要求。要将宏观的区域治理目标转化为居民可感可及的生活品质,关键着力点在于微观的社区层面。社区是城市社会的基本构成单元,社区公共空间是承载居民生活、服务与交往的重要载体,其规划建设与运营管理水平直接关系到基层治理效能与民生福祉。

当前,随着城市化进程的深入和居民对美好生活需求的日益增长,如何高效盘活存量社区配套用房等资源,拓展其功能内涵,创新运营模式,使其更好地服务于“一老一小”等重点群体,并辐射带动社区整体发展,已成为提升基层治理能力、构建高品质生活的重要课题。本文系统分析当前建设中的制约因素,总结梳理基层实践经验,并就进一步推进建设提出相关思考与建议。

一、当前运营管理中的制约因素

尽管街道在社区公共空间建设与利用方面进行了诸多探索,但要使社区配套用房真正充分发挥功效,仍面临一系列现实难点亟待关注与破解。当前,街道在社区公共空间运营管理中主要面临三大难点:

(一)各自为战,功能单一

当前,许多社区的配套用房在功能定位上存在明显的局限性与封闭性。一方面,其功能高度趋同,几乎与“社区养老”划上等号,未能实现全龄化、多元化的社区生活需求。另一方面,其服务半径与规划视角往往局限于本小区“围墙”之内,多数仅服务本小区业主,

形成了功能孤岛。现行的这种模式,导致了资源在宏观层面的配置失衡——同一个社区内的相邻小区可能重复建设同类养老设施,而其他群众急需的托幼、文化、医疗、创业孵化等服务却无处安放。

(二)单一输血,难以维系

社区养老用房的运营普遍面临“单一输血”的困境,其运作高度依赖政府财政资金的直接投入与行政推动,尚未有效引入专业第三方机构进行市场化、社会化运营。这种模式不仅带来了可持续性挑战,还暴露出诸多弊端:一方面,全靠政府管理可能导致运营效率不高、服务内容单一僵化,难以精准匹配居民日益多元化、精细化的养老需求;另一方面,财政吃紧会限制服务规模的扩大与品质的升级,使宝贵的养老设施资源未能发挥应有效能。

(三)硬件短板,掣肘服务

社区用房的硬件条件问题已成为制约其功能提升与有效盘活的现实瓶颈。许多用房在前期规划与建设阶段便存在“先天不足”:其空间结构往往固化单一,缺乏必要的灵活性与可塑性,难以适应现代社区服务对空间复合利用的要求。更为普遍的是“后天失调”,设施设备老化严重,如水管网陈旧、保温隔热性能差、无障碍设施缺失等,这些问题直接导致运营成本高昂并存在安全隐患。同时,硬件上的缺陷也使其难以承接更高品质的商业或文化服务,如专用通风排烟管道缺乏则无法引入餐饮业态,电路荷载不足则限制了数字化设备的应用。因此,若不能从根本上改善硬件基础,任何关于功能创新与运营优化的设想都无异于“空中楼阁”。

二、七星街道目前做法

如何全面激活现有的社区闲

置用房,是当前运营管理实践中的核心难点。面对上述挑战,七星街道立足实际,大胆探索,在盘活社区公共空间方面作出以下尝试。

(一)实行公益定位加专业运营,实现公共空间“适需改造”定制化

明确公益服务核心地位,在空间功能配置上,确保养老、托幼、助残、文体活动等基本公共服务占据主导比例,并采取免费或象征性收费的方式向居民开放。经过招投标,确定由新昌县和记餐饮管理公司入场进行整体运营管理。前期努力对接后,目前初步达成一致意见开展合作,主要合作内容包括由和记对七星街道的社区配套用房进行全装修升级,涉及15处社区配套用房共计1810.41m²,并严格按照文件精神开展运营,体现公益性如设置公益爱心岗位,建设共同富裕工坊,帮助大学生创业实现共同富裕等,并为所在小区提供养老照料、养老护理、养老康复、养老娱乐等相关主题服务。七星街道还将以此为契机,整合盘活养老用房,以此为载体形成嵌入式养老服务点,开展上门服务和互动、互助式养老,重点打造七星医养品牌等,全方位服务七星老年群体。后续运营中,将持续探索多样服务模式,扩大服务群体类别,特别面向社区内低收入群体、退役军人、高校毕业生和新就业群体等,提供有针对性的服务措施,如创业就业指导、共享办公场地等。

(二)强化统筹整合与功能嵌入,提升公共空间高效利用集约化

立足“璀璨七星·品质新城”发展定位,实施存量空间“活化”工程,对辖区内闲置的留用地等进行全面摸排与评估,通过统一规划、连片打造、功能置换等方

式,启动“邻里里”共享之家项目,计划将9个改居村的20亩村级留用地进行系统性建设升级,新建4万平米公共空间,拓展服务空间,解决社区用房紧缺等问题,推动公共服务从“有”向“优”升级。项目实施后,改居村闲置留用地利用率实现100%提升。综合体将与街道现有社区及养老资源深度联动,覆盖1个街道级养老中心、24个村社照料中心及10个助餐点,构建“全域覆盖、全龄适配”的15分钟公共服务圈,全面升级七星街道基本公共服务体系。

(三)深化多元协同与居民参与,激活公共空间共治治理智慧化

社区用房的核心目标在于“服务居民”,因此,必须将提升居民的参与感与获得感放在首位。开展“串门行动”,深度摸排居民需求,发现群众身边的“能人艺人”300余人,通过将“能人艺人”引入社区居民自治和业余生活中,大幅提升了社区居民的参与率和积极性。同步构建“多元共治”模式,打造西岭社区“米海茶话”议事平台、南岩社区“一心两叶”联合会,构筑凝聚人心、激发活力的公共会客厅,再通过“能人”带“素人”,使居民从“被动旁观者”转变为“主动建设者”,真正成为社区空间的主人。西岭社区陈大姐也因数次提出有用的建议被授予“金点子王”;自议事平台成立以来,共有3位居民被授予“金牌建议员”的称号,极大地鼓励居民提出建议并参与决策。聚焦居民业余生活,协助组建各类俱乐部和社团12个,积极引进各类专业社会组织10余家,累计开展活动200余场,参与群众达10000余人次。借助社会组织和“艺人”的专业优势,弥补社区自身服务能力的短板,这些组织不

仅带来了丰富的课程与活动资源,更引入了先进的管理理念和运营方法,确保了服务的专业性与持续性。

三、进一步推进建设的思考与建议

为巩固已有成果,破解深层矛盾,推动社区多功能公共空间运营新业态行稳致远,实现更高质量、更有效率、更可持续发展,需在以下方面持续深化探索与创新。

(一)加强顶层设计与政策引导,优化规划建设与资源供给保障。建议强化县域发展的顶层设计,以统筹规划引领全域协同并进,完善社区配套用房规划建设标准,在新城区建设、老旧小区改造中,前瞻性地预留规模适度、位置便利、结构合理的多功能复合空间,并建立与人口结构、服务需求相匹配的动态调整机制。创新资源整合利用方式,通过国有资产划转、租赁、共享等多种方式,盘活各类闲置公有房产资源用于社区公共服务。探索建立跨部门、跨层级的社区公共资源信息平台,促进资源互通共享。加大对空间改造提升、设施设备更新的财政投入力度,并探索设立社区公共服务发展基金,吸引社会资本参与。

(二)完善运营支持与监管体系,促进“公益+商业”模式健康可持续发展。研究支持社区“公益+商业”运营的相关专项政策,在税费减免、融资支持、水电价格优惠等方面提供明确扶持,降低运营成本。探索建立针对社区微利型社会企业的认定与支持机制。建立健全第三方运营机构遴选、激励与退出机制,制定科学的评估标准,优选具备专业能力、社会信誉和公益情怀的运营主体。建立基于服务绩效、居民满意度等指

标的激励机制,以及风险预警和动态监管机制,确保运营质量与公益属性。鼓励运营模式创新与品牌化发展,支持街道、运营商探索更多元化的“公益+商业”组合模式,鼓励成功模式进行品牌输出和连锁化、标准化运营,形成规模效应和品牌影响力。

(三)深化治理创新与能力建设,打造人人参与人人享有特色品牌。进一步厘清各方权责边界,完善社区党组织领导下的居委会、业委会、物业、社会组织等多方协同治理架构,明确在公共空间运营管理中的具体职责与协作规则,形成治理合力。大力提升居民参与效能,运用数字化手段搭建更便捷的线上参与平台。健全线下议事协商制度,通过项目化方式将部分空间管理、活动组织职能交由居民自治组织或社区社会组织承担,并配套相应资源和支持,激发居民主人翁意识。加强社区工作人才队伍建设,将社区空间运营管理能力纳入基层干部培训体系。鼓励培养专业社工人才,并加强与专业组织的合作,为社区提供智力 and 人才支持。通过持续的能力建设和氛围营造,最终使社区公共空间不仅成为提供服务的场所,更成为凝聚社区共识、培育社区文化、促进社区和谐的重要基石。

盘活社区多功能公共空间是一项涉及规划、建设、运营、治理等多方面的系统工程,需坚持问题导向、目标导向和结果导向。尊重基层首创精神,持续深化改革创新,不断完善政策体系,方能有效激活社区沉睡资源,优化服务供给,提升居民生活品质,为推进基层治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

(作者系七星街道党工委副书记、办事处主任)