

## 湖南浏阳深化基层行政管理体制改革,为乡镇街道赋能——

# 负担小了 作用大了

在湖南浏阳市永安镇政府办公室的文件柜里,十几本红色备忘录格外醒目。

今年4月28日,镇长周建国和部分市直单位互换了《部分经济社会管理权限交接备忘录》文本,近百项经济社会管理权限正式下放乡镇。

“白纸黑字,群众见证,就是要真正实现印章互认、无缝对接,真正为基层赋能减负。”永安镇党委书记陈训武说。此后,“一枚公章管审批,一件事一次办”在永安正式落地。

不仅在永安,在浏阳大瑶、镇头、淮川等地,乡镇街道管理体制改革探索也迈出坚实步伐。

**问 题**  
想用力却用不上力,治理能力跟不上发展需要

“小马拉大车”——有心无力,改革前,不少乡镇干部这样形容自己的工作状态。

浏阳市镇域经济发达,随着花炮生产、彩印、包装、物流等形成完整产业链,社会管理事务也随之增多。可一段时间以来,基层治理能力却跟不上发展需要。

一方面,由于权限不足,一些乡镇街道的发展规划滞后。“比如招商引资,为了提高吸引力,各地都在出实招。”镇头镇人大主席罗红艳说,要吸引企业,必须得在营商环境上多下功夫,为企业做好服务。然而,因为缺乏相关权限,乡镇想用力但用不上力的情况时有发生。

“企业家有时候和我们说,尽管企业在乡镇,但各种手续却要跑到市里,耗时费力。”永安镇人大副主席任修乾说。

另一方面,乡镇街道的属地责任却不少。“街道一级人员少,而事务性工作千头万绪。一边是干部们忙忙碌碌,另一边是一些民生难题却长期得不到解决。”淮川街道办事处副主任余忠国坦言。

如何改革和完善基层行政管理体制,适应乡镇和街道工作特点及便民服务需要,成为浏阳发展过程中的一道考题。

2012年起,大瑶镇成为全国经济发达镇行政管理体制改革试点乡镇,在此后的省、市行政改革试点中,永安、镇头、淮川等乡镇、街道也加入改革探索的行列中,情况开始有了改观……

**改 革**  
统筹协调,下放权力既要符合发展需要,也要与乡镇能力匹配

给乡镇放权,这是全新的事物,该从哪里着手?

## 『五朵云』助枣庄招商引资逆势上扬

今年上半年,枣庄克服疫情影响,招商引资逆势上扬:全市新开工合同外来投资亿元以上项目107个,到位资金55亿元,同比增长20%;新设外资企业43家,同比增长760%;实际使用外资额14380万美元,同比增长660%。

市委书记李峰介绍说,抓好“六稳”“六保”,完成全年目标任务,关键在实干,关键在项目。在全省招商引资考核中,枣庄市2018年获得第4名,2019年获得第3名,跻身全省第一方队。疫情防控常态化背景下,枣庄市及时转变招商引资方式,创新实施“云推荐”“云洽谈”“云签约”“云落地”“云服务”的“五朵云”招商模式,线上线下齐发力,跑出了招商引资“加速度”。据统计,今年上半年,枣庄在两期全省重点外商投资项目视频集中签约仪式上,签约9个外资项目;举办全市重点外资项目云签约仪式,集中签约29个外资项目;举行两期全市重点招商引资项目云签约仪式,签约项目97个。

枣庄飞秒根技术研究院在枣庄高新区九洲双创园落户的经历,生动诠释了枣庄“五朵云”服务招商引资的效果。

8月19日下午,九洲双创园还在进行基建,然而C6号楼1800多平方米的研发和办公场地已基本装修完毕。研究院副总经理孔祥明告诉记者,研发设备正陆续进场,团队建设和市场拓展也正同步进行。

去年5月,枣庄高新区同家住武汉的飞秒激光领域的权威专家曹博士团队接洽,确定了与枣庄锂电、机械、能源等优势产业融合创新,以“根技术”赋能传统产业,提升产品核心竞争力的发展思路。

双方约定今年1月初签约,但受新冠肺炎疫情影响,不得不中止。得益于“五朵云”招商模式,2月27日,双方通过“云签约”顺利达成协议。因为当时办公楼处于封闭状态,无法取得公司印章,工商注册延迟。但高新区两条腿走路,先为研究院建设研发和办公场地,并派工作人员“一对一”联系帮包,协调服务研究院的建设。

4月份,疫情形势缓和,研究院启动工商注册。但“根技术”是个新概念,正常的“无纸化注册”中没有这个门类。枣庄市又积极联系协调上级部门,并于当月24日,成功注册枣庄飞秒根技术研究院有限公司。而得益于九洲双创园和研究院的交叉施工,以及当地政府工作人员的积极协调,6月20日,研究院建设顺利完工。

不仅枣庄飞秒根技术研究院的注册落地受益于“五朵云”,不少在地企业也享受到了该模式的便利。受疫情影响,今年前5个月,滕州市万宝童车有限公司出口订单下滑近七成。一筹莫展之际,当地商务部门组建会展服务队,对公司销售人员进行培训,组织参加云上广交会。仅7月份,该公司童车外贸销售额环比增长40%。数据显示,今年上半年,枣庄货物进出口同比增长17.2%,增幅居全省第2位。

如果说“五朵云”是枣庄招商引资的“硬技术”,那么优质的营商环境便是招商引资的“软实力”。近年来,枣庄刀刀向内,大刀阔斧改革流程再造,制定了5大项20余条举措,确保简无可简、放无可放,叫响“枣庄好”政务服务品牌;对已签约项目实行一个项目一套专班,领导帮包推进项目快落地;开展政策进企、要素助企、减负惠企、服务暖企、创新强企等“五大行动”;发挥“四进”工作组、助企服务队、金融辅导员、联系帮包干部等四支队伍作用,逐家企业结对帮扶,纾困度难,让客商在枣庄放心投资、安心创业、舒心生活。

副市长邵士官告诉记者,这几年,枣庄招商引资力度越来越大,落地项目越来越多、越来越大、越来越实,科技含量越来越高,为枣庄变道超越积聚了新动能。今年上半年,全市新签约亿元以上项目196个。启迪亚都智能制造、鑫迪家居工业4.0智能制造产业园等“黑灯工厂”项目,中建材料光芯科技、交大智邦等高科技项目纷纷落户。

大众日报记者 张环泽

## 核 心 阅 读

近年来,镇域经济发达的湖南省浏阳市根据发展实际,探索基层行政管理体制改革,赋予乡镇街道更多权限,并做好统筹协调,不断将人力、物力、财力等资源下沉,确保基层能把下放的权力接得住、用得好,减轻干部负担,服务群众需要。

“从改革启动到落地,我们花了4年时间。”浏阳市委编办综合科科长陈驰说。

“单说编制权力清单一项,现在回想起来都不轻松。”陈驰说,放权涉及全市十几个部门,需要统筹考虑。

“比如与安全生产、环保相关的审批、执法权,乡镇承接后就要担责,我们也担心基层接不住。还有一些执法权,乡镇有意愿接,但市直部门不一定愿意放。”大瑶镇副镇长刘敏中坦言。

“这就要统筹安排,做好对接配套工作。”浏阳市编办主任戴伟平说,为此,浏阳市委书记担任永安镇行政管理体制改革工作领导小组组长,副书记和市长担任副组长。

在充分调研、会商后,一套既符合乡镇赋能需要,又与乡镇能力匹配的确权、放权清单逐渐摆上桌面。

今年,浏阳15个市直单位的102项经济社会发展权限下放到永安镇。在省政府相关文件授权下,大瑶镇相对集中行使635项执法权,永安镇集中行使730项执法权。

权力清单有了,但乡镇干部关心的还有编制、人员、财权等配套资源能否匹配。对此,浏阳市在下放权力的同时,也把更多力量和资源向基层下沉,让基层能把下放的权力用得好、接得住。

“以前我在乡镇城管办,工作以劝导为主。”大瑶镇行政执法局干部李倩说,伴随执法权下放,大瑶镇拥有了镇一级的行政执法局。一方面市局会派骨干力量到乡镇进行带班教学,指导乡镇执法,另一方面镇执法局的队员也会到市局跟班学习。

“乡镇综合执法改革后,乡镇司法所的监督作用也加强了。司法所会对合规性进行审核,对执法过程进行监督,市直部门也会不定期审核卷宗。”从西南政法大学毕业的彭恋说,像她这样有正规法教育背景

的工作人员,在浏阳各司法所已不止一位。

“动物防疫检疫等派驻机构转为属地管理,166个事业编制下沉至乡镇街道;公安、市场监管等市直系统编制向基层倾斜;市直部门向基层下派业务骨干指导帮助开展工作,2019年度仅市自然资源局就下派50人;2020年,又统筹100个行政编制资源下沉到乡镇、街道……”戴伟平说,这些举措大大充实了乡镇力量,满足了现实发展需求。

**变 化**  
基层办事效率提升,干部服务水平提高

前不久,从事了20多年运输行业的谢翠炳来到大瑶镇政务服务中心,领取前几天申办的普货车辆营运证。“以前办证要去浏阳市里,现在方便了,镇上就能办。”

永安镇政务服务中心主任余林智说,“过去,办一个证除了各站、办、所的章,还要盖镇政府章。基层干部忙得团团转,老百姓也很难满意。”

如今的永安镇政务服务中心,12个窗口依次排开。前台综合受理,后台分类审批,统一窗口出件,受理、审批、监管相互分离、相互制约。经市直部门直接赋权的和永安镇本级的共35项行政许可事项,都将统一使用同一枚行政审批专用章。

大瑶镇还建立了“数字大瑶”公共服务平台,微信公众号内的掌上办事项目扩大到156项,其中37项可以在手机上一次办成。

“几年来经过我手全程代办的证照就有400多本。”镇头镇政务服务中心主任邓浩说,改革后,镇头镇加强了企业手续代办中心的力量,服务企业能力快速提升,镇头发展也驶入快车道。

在淮川街道,因为有了“民生吹哨 部门报到”机制,对重大民生事项,街道干部一“吹哨”,各市直部门就要闻声而动。在“吹哨”管理中,浏阳市考核办还赋予淮川街道对市直部门的反向考核权,“最直观的变化就是很多事情我们街道干部能协调,能作主了,减少了反复上报、重复沟通的负担,像私搭乱建等老问题,得到快速解决。”淮川街道综合执法大队队长刘恋说。

目前,浏阳市正在将改革成果进一步推广。一枚公章管审批、一支队伍管执法、一个平台强监管、一支话筒畅民意、一只哨子解难题、一个“党建+微网格”优服务等“六个一”基层治理体系和治理能力现代化建设,即将由点及面,在全市范围内全面推进。

人民日报记者 孙 超

## 温州推进小微企业首贷工程

8月20日,苍南县北极光工艺品有限公司负责人黄永久对刚刚成为银行贷款户的首贷经历惊喜不已。

这家生产工艺礼品的小微企业今年急需资金,黄永久抱着试试看的心态,找到了当地农业银行网点,在银行工作人员的指导下,他通过手机银行,快速获得了48万元贷款,不仅不需要提供抵押物,而且年化利率仅4.48%。

量大面广的中小微企业是温州民营经济发展的活力所在。温州将缓解这类企业融资难题作为新时代“两个健康”创建中与企业渡难关的重要内容,推进小微企业首贷工程,政府扶持、减费让利、抵押创新,让银行放心贷、企业大胆用。银保监会温州分局数据显示,上半年,温州累计向6841户企业发放首次贷款282亿元,户数和金额均同比分别增长64%,企业首贷率升至31%,省金融综合服务平台业务量居第一。

今年,温州统筹安排财政支持深化民营企业和小微企业金融服务综合改革试点专项

资金3亿元,在金融业考核、竞争性存放、贴息补助等方面形成对贷款发放的联动支持。金融部门支持银行机构运用科技手段,挖掘政务、支付、商务等维度的企业信用数据,创新推广“信易贷”“税易贷”“绿金贷”“环融贷”等线上线下“信用+”融资产品,让企业信用迅速变现。上半年,温州全市知识产权质押贷款余额新增9.4亿元,贷款余额24.8亿元,占全省份额30%以上。

此外,针对不少企业缺少资产抵押无法获得贷款等现象,温州探索创新“小微企业资产受托代管融资”。不久前,瓯海区梧田街道一家要搬进小微园区的“老鞋企”申请了小微企业资产受托贷款业务,3天之内270万元的贷款就到账了。在温州,企业存货、机器设备、无形资产、拆迁指标等近30种不属于传统抵(质)押担保物范畴的资产以受托方式被盘活为可贷资产。仅瓯海农商行,今年以来“小微企业资产代管融资”模式贷款余额约4.17亿元,授信9.13亿元。

浙江日报记者 周琳子

近日,浙江丽水缙云县召开了一次别具一格的“颁奖仪式”。但与普通意义上的颁奖不同,“获奖”的相关单位负责人走上台领奖时,往往都“抬不起头”,因为他们拿到的“奖励”,是因工作效率太低而未获得的“蜗牛奖”……

**县委书记颁奖**  
今年两单位因效率太低“获奖”

8月14日,在浙江省丽水市缙云县2020年项目推进点评会上,当地县水利局水政科、舒宁医院迁建项目专人专班攻坚组两家单位因工作效率太低,被颁发作风建设“蜗牛奖”。颁奖人则是缙云县县委书记李一波,县委副书记、县长王正飞。

实际上,今年已是缙云县第四次颁发“蜗牛奖”,早在2018年,缙云县委办公室缙云县人民政府办公室便下发了《缙云县作风建设“蜗牛奖”认定暂行办法》,其中明确了7项“蜗牛奖”认定标准,并确定了评选方式:

“蜗牛奖”每季度认定一次,问题线索采取公开征集、专项督查、上级交办、接受群众举报等方式收集,由县委副书记任组长的缙云县作风建设“蜗牛奖”认定小组进行核实认定。“蜗牛奖”的范围涉及推进项目工程和民生实事建设的事项、关系群众利益的事项,“最多跑一次”改革工作的质量和效率,以及履行法定职责的情况等7大内容。

对于今年的评选结果,红星新闻在缙云县人民政府网站了解到,由于舒宁医院迁建项目建设进度缓慢,舒宁医院迁建项目专人专班攻坚组才被评为此次“蜗牛奖”得主。

就此,县卫健局负责人在会上作出表态:“主要由于我们项目专班思想重视不够,统筹协调不力,工作作风不实等原因造成。我们将‘知耻而后勇,知弱而图强’,把项目建设作为下半年全局的重点工作,摆正态度,奋起直追。在今后的工作中,也将时刻警醒,认真履责,做到即知即改、立行立改、全面整改。”

“蜗牛奖”另一得主——县水利局机关,则因内部“最多跑一次”改革工作推进缓慢,导致该局水政科也被评为“蜗牛奖”。县水利局负责人在会上表示:“发生这种情况,主要是由于我们存在认识不高、沟通不足、机制不顺的问题。我们深刻反思,并立刻着手整改。在今后的工作中,将深刻汲取本次教训,紧紧围绕政府数字化转型总体部署,全力推进机关内部最多跑一次。”

缙云县纪委监委宣教室副主任尹碧波向红星新闻表示,该奖项在2018年设立之初,就在同年颁发了3个批次,共计6个“奖项”。在这样的力度下,县政府工作人员震动很大,对作风建设起到了很好的警示作用,不少推进速度慢的项目,也在短时间内得到整改。

“工作要抓紧干,不然会得蜗牛奖。”尹碧波告诉红星新闻,这句话已经成了当地不少单位的紧箍咒,因为害怕丢脸,所以担心自己的单位因为懒政怠政被点名。而在尹碧波看来,设置“蜗牛奖”的初衷,就是要倒逼单位、干部提振工作作风,直到有一天这个奖项颁不出去。

**缙云县纪委:**  
蜗牛奖颁发不限时间,不限名额

据缙云县“蜗牛奖”认定小组相关负责人介绍,与前三次“蜗牛奖”评奖不同的是,今年的评选结果中,不仅有项目,还涉及到“最多跑一次”改革。

“‘蜗牛奖’的颁发,没有固定的时间,也不限名额。”尹碧波介绍,奖项评选前都会征集线索,根据群众反映的问题及重点单位领导部门的登记意见,确定线索,再进行核查。而每一次“奖项”涉及的内容、获奖的人数,也会根据群众反映的问题

及核查结果确定,但着重在诸如修路、建操场、安置房修建等民生实事领域的项目上。

据尹碧波介绍,从2019年到现在,纪委部门已累计核查了89条相关线索。同时,尹碧波表示:“除了颁奖,我们对群众反映上来的每个问题,都会进行核查监督,而非只是关注其中某一项。”

当然,颁发这样的奖项,同样也会遇到阻力。尹碧波介绍称,在核查情况时,也会有单位“求情”,希望自己不要得奖,也会遇到一些单位闻讯立刻开始整改,导致核查困难的情况,但对于这些阻力,尹碧波明确:“我们颁奖的决心很大,只要问题存在,整改不到位,一定会颁奖。”

除了核查和颁奖环节,尹碧波表示,对于“蜗牛奖”得主,缙云县已建立起督察销号制度,严格监督其工作作风整改落实情况,项目推进效率等等,只有达标后,才可能被“销号”,脱掉“蜗牛奖”的帽子。

对于“蜗牛奖”的效果,尹碧波也举例说明:过去村里一条道路建设工程,因政策处理困难,一条路拖了1年多难以完工。但在被颁奖后,项目立刻成立专项攻坚组,在不到10天内,就完成路政政策处理工作,大大加快了这一项目的推进速度。再比如一个公厕整改项目,也是在“得奖”后,不到1个月时间就整改完成……

**多地颁发“蜗牛奖”**  
专家:建议在全国范围内推广

剑指懒政怠政,倒逼政府部门和事业单位出效率,“蜗牛奖”一词一度成为2018年度十大反腐热词。红星新闻记者梳理也发现,除了缙云县,不少地方也在积极开展“蜗牛奖”评选工作。

2016年1月7日,江苏省泰州市最早设立“蜗牛奖”,专治官员不作为。同年4月13日,泰州市向社会公布了首批“蜗牛奖”认定结果,12个市直机关、基层站所榜上有名。当地政府表示,“蜗牛奖”涉及的问题将被严肃处理、跟踪督办。

2019年5月,浙江省绍兴市以“作风建设年”为统领,设立《“奔跑奖”“蜗牛奖”认定暂行办法》。在每季度一次的评比中,“奔跑奖”采取“自行申报+审核认定”的方式产生;“蜗牛奖”问题线索则采取公开征集、专项督查、上级交办、媒体曝光、群众举报等方式收集。上述办法规定,被评为“奔跑奖”“蜗牛奖”的单位,在年度目标责任制考核中分别进行加分和扣分,上榜“蜗牛奖”的,相关责任人要接受问责处理。

2019年9月,广东省湛江市遂溪县也设立了“蜗牛奖”,该奖项适用于遂溪县各镇、县直副科以上单位及其内设机构和工作人员。“蜗牛奖”不设名额限制,原则上每年认定一次,情况特殊的可适时组织认定。

对于“蜗牛奖”,有网友评论:一个敢领,一个也敢领。甚至还有网友笑称:“应该还增设蚂蟥奖”。

“我对这样的措施表示肯定。”国家行政学院公共管理教研部教授竹立家表示,不少面向群众的基层政府人员,依然存在不作为、慢作为等现象,而这绝不是小事,甚至会在一定程度上影响政府威信,甚至丧失民心,动摇执政基础。

而对于这样“赏罚分明”的措施,在竹立家看来,能很好地促进干部和基层服务人员扎实工作,提升工作作风,让人民能更切身体验到在新发展格局下,政府工作人员的新风貌和新变化。“这样的措施,我个人建议应该在全国范围内推广。”竹立家说。

除了设立“蜗牛奖”这样的督促办法,在治理懒政、怠政、慢政现象上,竹立家也同时建议:还应加强政府自身监督,让政府工作人员运用好自己手中的权力,切实为人民服务;同时要依靠群众监督和舆论监督,畅通言论渠道,才能让存在问题的行为真正改善。

红星新闻

## 残疾儿童康复救助相关制度

1. 救助对象。对符合条件的视力、听力、言语、肢体、智力等残疾儿童和孤独症儿童(以下统称残疾儿童)实施康复救助。救助对象应为具有菏泽市常住户口或居住证的法定年龄儿童,同时具有专业诊断医疗机构出具的相关残疾或疑似残疾诊断证明。有相应康复适应指征或经定点康复评估机构评估有康复潜力,监护人有康复意愿并保证受助儿童至少接受规定时间的康复训练。

2. 救助方式。对需要长期康复训练的残疾儿童,根据不同类型采取机构内集中康复训练和“机构+社区+家庭”康复训练救助模式。听力、言语残疾儿童在机构内集中康复训练救助的时间原则上不超过2年,智力残疾、脑瘫和孤独症儿童在机构内集中康复训练救助的时间原则上不超过4年。对已满机构内最长康复训练救助年限、经评估仍需康复的残疾儿童,采用“机构+社区+家庭”康复训练救助模式,保证康复效果。

3. 救助标准。定点机构集中康复训练救助每年不少于10个月,每人年补助训练费15000元;“机构+社区+家庭”康复训练救助每年累计不少于3个月,每

人年补助训练费5000元。对需辅助器具救助的儿童,配发基本型辅助器具。对经评估符合条件的重度听力残疾儿童,免费实施人工耳蜗救助手术;对经评估需矫治手术的肢残儿童,免费实施肢残矫治救助手术。

4. 救助申请审核。残疾儿童监护人向残疾儿童户籍所在地(居住证发放地)县级残联提出申请。监护人也可委托他人、社会组织等代为申请。县级残联要严格落实“一次办好”改革要求,在5个工作日内完成对申请人提交资料的审核。

5. 救助实施。经审核符合条件的残疾儿童,由其监护人按照就近就便原则自主选择定点康复机构接受康复服务。必要时,由市级以上残联和卫生计生等部门指定的医疗、康复机构做进一步诊断、康复需求评估。人工耳蜗植入、肢残矫治手术救助由市、县级残联初筛后报省残联审核确定,统一安排定点医院实施手术。

6. 救助费用结算。在定点康复机构接受康复服务发生的费用,经组织康复救助的残联审核后,按照国库集中支付管理规定定期与定点康复机构直接结算。