

**中共济南市委办公厅
济南市人民政府办公厅
关于推广经济发达镇改革试点经验
深入推进镇（街道）行政管理
体制改革的实施意见**

（2018年12月6日）

为认真贯彻中央关于地方机构改革的决策部署，全面落实《中共山东省委办公厅、山东省人民政府办公厅关于推广经济发达镇改革试点经验深入推进乡镇（街道）行政管理体制改革的实施意见》（鲁厅字〔2018〕33号）精神，复制推广经济发达镇改革试点经验，现就深入推进全市镇（街道）行政管理体制改革，提出如下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真落实中央关于实施乡村振兴战略、区域协调发展战略和构建简约高效的基层管理体制的决策部署，按照省、市工作要求，以加强基层政权建设、巩固党的执政基础为核心，以扩大经济社会管理权限、完善基层政府功能为重点，以探索建立简约精干的组织架构和务实高效的用编用人制度为保障，复制推广经济发达镇行政管理体制改革试点经验，对接市和区县党政机构改革，适应镇（街道）工作特点，推进镇（街道）行政管理体制改革，到2020年构建起简约高效的基层管理体制和运行机制，努力实现基层治理体系和治理能力现代化。

二、改革重点任务

（一）着力推进职能转变

1. 扩大基层管理权限。按照依法下放、权责一致、能放即放的原则，除法律法规规定必须由县级以上政府及其职能部门行使的行政强制、行政处罚措施以及行政许可事项外，将直接面向人民群众、量大面广、由镇服务管理更方便有效，且能够有效承接的部分县级经济社会管理权限赋予镇。重点扩大镇在产业发展、城镇规划建设、城镇管理、安全生产、市场监管、社会治安、民生保障、社区管理的行政审批、行政处罚及相关行政强制和监督检查权。区县政府根据不同镇的实际工作情况，按照省、市有

关要求，借鉴向经济发达镇放权经验，逐个镇梳理确定放权事项，依法有序向镇放权（具体放权事项可参照鲁厅字〔2018〕33号文件中《山东省向经济发达镇放权指导目录》研究确定）。省政府将另行制定乡镇政府实施行政执法办法，明确向镇放权程序和相关要求。按程序积极推进相关领域地方立法，为赋予镇独立行使有关行政执法权限提供法律依据。各区县相关部门要加强指导和培训，明确政策标准和工作流程，健全权力监督机制，确保下放的管理权限接得住、用得好。（责任单位：各区县党委、政府）

2. 转变经济发展职能。适应新旧动能转换和新型城镇化发展需要，合理确定镇（街道）经济发展职能。将镇经济工作重心转到做好发展规划、推进产业升级、营造良好营商和人居环境上来，促进错位发展、城乡结构调整和农民持续增收。将街道工作重心转到公共服务、社会管理上来，逐步淡化直至取消经济发展职能，对中心城区及其他有条件的街道办事处，逐步取消经济发展、招商引资等职责及相应的考核指标，相关职能交由区县政府职能部门（单位）及功能区承担，经费由同级政府保障。（责任单位：市编办，各区县党委、政府）

3. 提升公共服务水平。进一步细化镇（街道）基本公共服务职责，增强服务能力，强化镇（街道）对涉及本区域内人民群众利益的重大决策、重大项目和公共服务设施布局的参与权和建议权，促进镇（街道）职能由“管理型”向“公共服务型”转

变。积极推进基本公共服务均等化和直接服务民生的公共事业部门改革，改进服务方式，统筹基本公共服务设施布局，推动城市优质公共服务资源向农村延伸。建立公共服务多元供给机制，充分发挥社会工作专业人才在提供公共服务中的作用，鼓励发展专业合作、股份合作等多种形式的农民合作组织，鼓励和支持社会力量兴办为民服务的公益性机构和经济实体，引导多方力量参与镇（街道）公共服务提供和公益事业发展，形成以政府保障基本公共服务、社会和市场提供多层次和个性化服务为总体框架的新型基层公共服务体系。加强镇（街道）对各类服务提供主体的统筹协调和有效监管。（责任单位：市民政局、市农业局、市编办，各区县党委、政府）

4. 推进“一站式”便民服务。落实“一次办成”改革要求，深入推进审批服务便民化，组建统一的镇（街道）便民服务机构，将镇（街道）行政权力、公共服务事项，以及派驻机构的审批服务事项逐步纳入便民服务机构办理，完善信息公示、预约办理、咨询帮办、跨层联办、智能导办、一对一专办、限时办结等综合便民服务功能，实现就近能办、多点可办、少跑快办。整合优化镇（街道）内部决策、管理、监督等管理职责和工作力量，为便民服务工作提供支持和保障。推动网上政务服务向镇（街道）延伸，实现“一网办理、一站服务”的省市县镇四级全覆盖。健全“一次办成”服务网络，加快推进村级便民服务点和网上服务站点建设，积极开展代缴代办代理等便民服务，打通服

务群众“最后一公里”，为群众提供便捷、优质、高效的公共服务。（责任单位：市政府办公厅、市政务服务中心管理办公室、市编办、市民政局，各区县党委、政府）

5. 实行综合行政执法。推进执法重心下移，镇（街道）设立综合执法办公室，作为综合执法平台，统筹辖区内派驻和基层执法力量实行联合执法。区县部门派出执法机构要接受镇（街道）党（工）委、政府（办事处）统一指导和协调，日常执法活动以镇（街道）管理为主。加强执法队伍建设，充实镇（街道）执法力量，加大业务培训力度，提升镇（街道）执法人员的综合执法能力和水平。全面实行行政执法责任制，加强行政执法监督。（责任单位：市编办、市人力资源社会保障局、市法制办，各区县党委、政府）

6. 健全网格化服务管理体系。依托党的组织体系，整合综治、司法、公安、应急、信访、民宗等各种资源力量，归并现有管区包村工作体系，构建城乡社区综合网格化治理体系。设置统一的镇（街道）综治中心，作为综合协调指挥平台，打造一岗多责、一专多能的职业化网格员管理队伍，实现“多网合一、一员多能”，提升基层监管执法能力。加强网格化服务管理标准化建设，强化信息共享和技术支撑，提高社会治理智能化水平。加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解矛盾。推动社会治理重心向基层下移，鼓励和支持社会各方参与，充分发挥基层自治组织的作用，促进政府治理和社会调节、村（居）民自治良性互

动，打造共建共治共享的社会治理格局。（责任单位：市综治办、市信访局、市公安局、市政府办公厅、市司法局、市民政局、市民族宗教局，各区县党委、政府）

7. 强化基层党建工作。落实党建工作责任制，强化镇（街道）党（工）委领导核心作用，强化党组织统筹协调功能，推进全面从严治党向基层延伸，进一步增强党在农村（社区）的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。健全党建工作机构，配强党务工作力量，落实经费、场所等基本保障；以提升组织力为重点，突出政治功能，加强城乡社区和农村村级等各领域基层党组织建设，深入推进“两学一做”学习教育常态化制度化，严格落实“三会一课”等党的组织生活制度，全面推行主题党日制度，推动过硬支部建设，把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。加大非公有制经济组织、社会组织及经营网点、工程项目、服务窗口党建工作力度，加强和改进党员队伍教育管理，健全党员立足岗位创先争优长效机制，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。（责任单位：市委组织部，各区县党委、政府）

（二）创新机构编制管理

1. 优化机构设置。根据工作实际需要，进一步整合审批、服务、执法等方面的力量和职能，统筹机构编制资源，按照精简、统一、效能原则，综合设置镇（街道）党政工作机构和事业

单位，实行扁平化管理。其中，各镇（街道）结合所辖人口、面积等实际情况，设置党政工作机构 5—7 个，可称“××办公室”，包括承担党政综合、基层党建、经济社会发展、社会事务管理、民生保障服务、社会稳定保障（应急保障）、综合执法等职责的机构，3 年内逐步将镇（街道）编制调整到 20—30 名，每个工作机构编制达到 3 名以上。设置公益一类事业单位 4—5 个，一般可称“××中心”，含镇（街道）便民服务中心（挂党群服务中心牌子），以及承担农业综合服务、民生事业、公共文化服务等职责的单位。在规定的机构限额内，鼓励各区县根据实际情况，通过整合职能等方式，精简机构个数，在此基础上，镇（街道）可自主设置机构，根据工作需要加挂牌子，实行一套班子、两块牌子。设有功能区的镇（街道），可实行镇（街道）与功能区管理机构合一体制。对派驻机构的考核以镇（街道）为主，其主要负责人的任免应当征求所在镇（街道）党（工）委意见。上级机关要优化对镇（街道）的领导方式，既允许“一对多”，由一个镇（街道）机构承接多个上级机构的任务；也允许“多对一”，由镇（街道）不同机构向同一个上级机构请示报告。除机构编制专项法律法规外，上级相关部门不得要求上下对口设立镇（街道）机构或加挂牌子。（责任单位：市编办，各区县党委、政府）

2. 规范领导职数设置。镇（街道）领导职数严格按照有关规定配备。镇（街道）党政工作机构各设主任 1 名，由镇（街

道)领导副职兼任,另可配1名副科级的副主任(区辖街道办事处可按副处级配备);镇及县辖街道办事处所属事业单位主任可按副科级配备;区辖街道办事处所属事业单位主任可按副处级配备,副主任可按正科级配备。(责任单位:市编办、市委组织部,各区县党委、政府)

3. 充实编制员额。推进编制资源向镇(街道)倾斜,职责调整、权限下放后人员编制要同步下沉,将简政放权、事业单位分类改革、群团改革、控编减编等调整出的编制优先分配给镇(街道)。各区县要以满足镇(街道)工作需要为原则,核定镇(街道)行政编制和事业编制,可根据实际需要适当增加部分镇(街道)编制员额,所需编制首先从镇(街道)待分配编制中解决,不足部分从市、区县行政编制总额和事业编制总量内调剂。制定用编进人计划时优先向镇(街道)倾斜,镇(街道)出现空余编制的,应及时补充工作人员。(责任单位:市编办、市委组织部、市人力资源社会保障局,各区县党委、政府)

(三) 建立务实高效的用编用人制度

1. 创新选人用人机制。拓宽用人渠道,根据镇(街道)领导班子建设需要,注重从镇(街道)事业编制人员、优秀村干部、大学生村官中选拔镇(街道)领导干部。在公务员招考和事业单位招聘中,要充分听取镇(街道)意见,根据镇(街道)对人才的需求,按照有关规定,在专业限制、学历要求等方面适当放宽,并加大从长期在镇(街道)工作人员中招考、招聘的力

度。鼓励创新镇（街道）人员编制管理，实行编制分类管理、人员合理调配，赋予镇（街道）更加灵活的用人自主权。区县政府要制定镇（街道）购买服务目录，镇（街道）凡是适宜通过政府购买服务提供的公共服务和事务性、辅助性工作等，都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式实行购买，由花钱养人向花钱办事转变。（责任单位：市委组织部、市编办、市人力资源社会保障局，各区县党委、政府）

2. 有序推进干部交流。有计划地选派县级以上机关年轻干部到镇（街道）任职、挂职，优先安排长期在镇（街道）工作、业绩突出的干部到区县机关工作。积极选派镇（街道）事业单位业务骨干到上级单位或者发达地区挂职锻炼、跟班学习。上级机关一般不得借调镇（街道）工作人员，因工作特殊需要短期借调的，在征得镇（街道）党（工）委同意后，须报区县党委组织部批准并明确借调时间，借调时间原则上不超过6个月。在镇（街道）工作不满2年的工作人员，上级机关一律不得借调。（责任单位：市委组织部、市人力资源社会保障局，各区县党委、政府）

3. 建立激励保障机制。全面落实省委、省政府关于关心关爱基层干部减轻基层工作负担的政策要求，激励广大基层干部干事创业。严格执行镇工作补贴政策，允许有条件的地方提高镇工作补贴标准，建立基层干部差别化激励机制，研究制定符合基层实际、与工作绩效挂钩的正向激励办法，对在条件艰苦的偏远镇

和长期在镇工作的人员给予适当倾斜。认真落实公务员年终一次性奖金政策，确保足额兑现发放。认真落实带薪年休假制度，确因工作需要未能休假的，按规定发放未休假工资报酬。新出台工资津贴补贴调整政策时，优先保障镇（街道）足额兑现。全面落实镇工作人员各项待遇政策，确保工作人员收入高于区县直机关同职级人员水平。镇（街道）机关事业单位年度考核优秀等次比例可以提高到20%。积极推进机关公务员职务与职级并行制度改革，落实事业单位管理岗位职员等级晋升制度。完善镇（街道）事业单位工作人员岗位聘用和职称评定方面的倾斜政策。围绕满足基层干部就餐、住宿及承担急难险重任务需要，切实抓好镇机关“五小”（食堂、宿舍、澡堂、图书室、文体活动室）建设等保障工作。坚持“三个区分开来”，健全容错纠错机制，宽容干部在改革创新中的失误，营造干事创业、敢于担当的良好环境。（责任单位：市委组织部、市人力资源社会保障局、市财政局，各区县党委、政府）

（四）理顺区县与镇（街道）关系

1. 厘清事权边界。全面实行镇（街道）权责清单和公共服务事项目录清单制度，厘清区县政府及其部门与镇（街道）的职责关系，加快建立边界清晰、分工合理、权责一致、运行高效、依法保障的基层政府职能体系，形成科学有效的权力制约和协调机制。区县政府、镇政府（街道办事处）要严格按权责清单、公共服务事项目录清单履行职责。全面清理上级与镇（街道）签订

的各类“责任状”，擅自转移给镇（街道）的工作任务责任一律取消。今后，除中央有明确的部署，或省委、省政府有明确规定外，严禁以签订“责任状”、分解下达指标、考核验收等形式，将区县部门（单位）工作任务责任转嫁给镇（街道）承担。如有阶段性、临时性的工作任务确需镇（街道）承办的，须由区县党委、政府研究提出意见，并明确工作目标、内容、权限、分工、期限等具体要求，落实人员、经费以及业务培训等保障措施。（责任单位：各区县党委、政府）

2. 完善与职责相适应的考评体系。以镇（街道）职责、区位特点和经济社会发展实际为依据，建立健全镇（街道）差异化考核评价体系，弱化对街道的经济发展考核指标，强化街道社会管理和公共服务等社会治理层面的考核指标，根据省委、省政府的审批统一规范针对镇（街道）的评比达标、示范创建等活动，未经省委、省政府批准，不得以任何形式对镇（街道）设置“一票否决”事项。未列入镇（街道）职责范围的职能任务，区县工作部门（单位）不得向镇（街道）下达考核指标。建立健全区县部门（单位）和镇（街道）之间履职双向考核评议制度，赋予镇（街道）对区县职能部门（单位）派驻机构的考核权。完善社会满意度评价及第三方考评办法，发挥各级人大代表、政协委员，以及社会组织、企事业单位、人民群众等社会力量的监督作用，加大群众满意度在考核评价中的权重，切实增强考评公信力。（责任单位：市委组织部，各区县党委、政府）

3. 建立事权与支出责任相适应的财政体制。合理划分区县、镇（街道）财政事权和支出责任，应由上级政府承担的支出责任，不得转移给镇（街道）；对下放给镇（街道）的事权，要给予相应财力支持。结合镇（街道）经济发展水平、税源基础、财政收支等因素，实行差别化的财政管理体制。加大转移支付力度，弥补镇（街道）财力缺口。加强政策和资金支持，统筹做好各类专项资金整合工作。对县级以上政府及其部门安排的基础设施建设和其他建设项目，属于县级以上政府事权的，应足额安排资金，不得要求镇（街道）安排项目配套资金。（责任单位：各区县政府，市财政局）

三、继续深化经济发达镇行政管理体制改革

在前期经济发达镇试点工作的经验基础上，试点镇要进一步完善改革措施，增强示范引领和辐射带动作用；实行一镇一策，用3年左右的时间建成特色鲜明、产城融合、充满魅力的新型城镇。对符合法定标准、具备行政区划调整条件，且行政管理体制改革成果显著的，可稳妥有序推进设立市辖区或县级市工作。

（一）进一步扩大管理权限。除法律法规规章规定必须由县级以上政府及其部门行使的权力事项外，对经济发达镇需要的各类事项，原则上依法下放经济发达镇政府。市政府根据《山东省向经济发达镇放权指导目录》，研究确定向经济发达镇放权的具体目录并向社会公布，明确镇政府为权力实施主体。法律规定的区县政府及其部门管理权限需要赋予经济发达镇的，按法定程序

和要求办理。要对放权情况进行全面梳理，急需管用且能有效承接的事项，列入放权目录和权责清单；对不能有效承接的，及时予以调整。上级相关部门要在人才、装备、技术等方面对经济发达镇履行相关权限给予支持和保障。（责任单位：市编办、市法制办，有关区县党委、政府）

（二）鼓励体制机制创新。放宽经济发达镇机构设置限额，综合设置8个以内党政工作机构，一般可称“××局”或“××办公室”。其中，组建镇政务服务局，代表镇政府行使行政审批和公共服务等职能，实现所有审批服务事项“进一个门、到一个窗、盖一个章”。在综合执法办公室基础上，可整合现有的站、所、分局力量和资源，组建镇综合行政执法局，统一管理并实行综合行政执法。探索相对集中行政执法权向经济发达镇延伸，并按程序积极推进针对经济发达镇的地方立法，明确经济发达镇执法主体资格。整合现有事业单位，在经济发达镇综合设置民生事业、公共文化、农业综合服务等单位，总数控制在6个以内。市、区县政府部门（单位）派驻在经济发达镇的机构，原则上应下放实行属地管理。选配素质好、能力强的干部到经济发达镇党政领导岗位工作，对工作业绩突出、表现优秀的经济发达镇党政正职，可在职数规定范围内提拔为上一级领导班子成员并继续兼任现有职务。（责任单位：市编办、市委组织部、市法制办，有关区县党委、政府）

（三）加大政策扶持。在继续落实《山东省机构编制委员会

关于深化经济发达镇行政管理体制改革试点工作的意见》（鲁编〔2013〕44号）相关扶持政策的同时，积极做好经济发达镇行政管理体制改革与新型城镇化综合改革、中小城市试点的政策衔接，赋予相同的土地、建设、财政、金融等支持政策，并给予经济发达镇更加优惠的政策扶持。（1）各类政府投资性产业、社会事业和基础设施项目，凡经济发达镇提出申请并符合条件的，相关部门优先支持项目在经济发达镇实施。（2）新增建设用地、增减挂钩和工矿废弃地复垦利用指标重点支持经济发达镇。优先支持经济发达镇异地有偿使用占补平衡指标。（3）落实城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量相挂钩的政策，支持经济发达镇加快发展。（4）落实支持农业转移人口市民化的相关政策，逐步建立财政转移支付同经济发达镇农业转移人口市民化挂钩机制，促进基本公共服务均等化。（5）整合市级城镇化建设等资金，自2018年起3年内，在省财政奖励的基础上，市财政每年对新纳入改革范围的经济发达镇给予配套奖励资金，支持经济发达镇公共服务、基础设施建设等。（6）符合国库设立条件的经济发达镇可以设立镇国库（原则上由人民银行经理），各级各有关部门、单位应积极支持镇国库的工作，保障镇国库各项业务正常开展。（7）鼓励商业银行、保险公司等金融服务机构和各类社会资本为经济发达镇城镇建设发展提供金融服务。支持经济发达镇建立投融资平台，加大引入社会资本力度。（责任单位：市政府办公厅、市发改委、市公安局、市财政局、市国土资源局、市

城乡建设委、市金融办，有关区县党委、政府)

四、组织实施

(一) 加强组织领导。各级党委、政府要切实履行领导责任，把深入推进镇（街道）行政管理体制改革纳入重要议事日程，建立健全工作协调机制，明确责任分工，细化目标任务，统筹抓好镇（街道）和经济发达镇行政管理体制改革。市直有关部门要加强协调配合，按照职责任务分工，按期制定完成配套政策，推进改革任务落实。

(二) 坚持积极稳妥。镇（街道）行政管理体制改革要与市县机构改革统筹结合、有序衔接、压茬推进。各经济发达镇行政管理体制改革方案由市政府报省政府批准后组织实施；各区县深入推进镇（街道）行政管理体制改革方案由市编办审核，报市委、市政府审批，于2018年12月底前报省委编办备案后组织实施。

(三) 强化督导考评。要加强对镇（街道）行政管理体制改革的督促检查和工作指导，及时研究解决改革中遇到的困难和问题。从2018年度开始，对经济发达镇改革情况进行年度评估，强化评估结果运用，建立经济发达镇能进能出的动态调整机制，促进经济发达镇更好更快持续发展。2020年前，对镇（街道）行政管理体制改革情况进行全面评估，确保改革措施落实到位。

(四) 营造改革良好氛围。各区县党委政府、市直有关部门（单位）要及时总结推进镇改革的经验做法，注重典型引路，加

强舆论宣传，及时回应社会关切，凝聚改革共识。要创新社会参与机制，引导基层党员干部群众理解、支持、参与改革，确保改革稳步推进。

附件：改革重点任务分工

（此件公开发布）

附件

改革重点任务分工

序号	重点任务	责任单位	时间节点
1	制定深入推进镇（街道）行政管理体制改革方案。	市编办，各区县党委、政府	2018年12月15日前。
2	推动网上政务服务向镇（街道）延伸。	市政府办公厅、市编办、市民政局，各区县政府。	2019年3月底前完成。
3	完成镇（街道）综治中心建设、网格化管理力量整合，以及网格化管理信息共享和技术支撑工作。	市综治办、市信访局、市公安局、市政府办公厅、市司法局、市民族宗教局、市民政局，各区县党委、政府。	2019年3月底前完成中心建设和力量整合；6月底前完成信息技术支撑工作。
4	完成镇（街道）核编工作。	市编办，各区县党委、政府。	2019年3月底前。
5	各区县按年度制定镇（街道）政府购买服务目录和计划并组织实施。	各区县政府。	2019年起。
6	考选镇（街道）工作人员时，充分征求镇（街道）意见，制定有针对性的选人用人计划。	市人力资源社会保障局、市委组织部、市编办、市财政局，各区县党委、政府。	2018年起。
7	制定完善经济待遇、考核晋升、容错纠错等镇（街道）干部激励保障机制的政策。	市人力资源社会保障局、市财政局、市委组织部，各区县党委、政府。	2018年12月底前。

序号	重点任务	责任单位	时间节点
8	围绕满足基层干部就餐、住宿及承担急难险重任务需要，切实抓好镇“五小”（食堂、宿舍、澡堂、图书室、文体活动室）建设等保障工作。	各区县党委、政府。	2018年12月底前。
9	全面清理取消区县部门擅自下放的工作任务责任，制定相关具体措施。	各区县党委、政府。	2019年3月底前。
10	各区县调整完善镇（街道）工作考核体系，对镇（街道）实行差异化考核。	市委组织部，各区县党委、政府。	2018年起。
11	制定合理划分基层财政事权和支出责任的意见。	市财政局，各区县政府。	2019年3月底前。
12	制定进一步支持经济发达镇改革的具体配套政策。	市发改委、市公安局、市财政局、市国土资源局、市城乡建设委、市金融办，各区县党委、政府。	2018年12月底前。

