

全力推进“1+4”基层治理新模式

——江苏沛县杨屯镇乡镇基层行政管理体制改革探索

□ 王广浩

杨屯镇位于江苏沛县北部，地处风光秀丽的微山湖畔，与山东省微山县接壤。全镇总面积87.6平方公里，辖21个行政村（社区），总人口7.8万人。境内河道纵横，水陆四通八达，京杭运河穿境而过，杨屯河横贯东西，具有500吨级通航能力，苏鲁公路网在此交汇，西北绕城直达省级江苏沛北经济开发区，粮棉产业园内有粮食运输铁路专线一条。水、鱼、米、煤资源丰富，煤炭、电力、水利、交通等资源优势为杨屯镇发展打下了坚实基础。

近年来，杨屯镇以建设“徐济区域间实力强镇、滨湖名城”为目标，以“矿地融合发展”为主抓手，高起点规划、高标准建设了杨屯新镇区，目前建成面积达5平方公里，建筑面积超220万平方米，江苏沛北经济开发区建成面积3平方公里，正在加快编制15平方公里的总体规划。

改革创新，活力迸发，杨屯镇行政管理体制改革创新不断跃上新台阶。2017年2月，徐州市编办批复成立沛县杨屯粮棉加工产业园党工委和管委会，与杨屯镇党委、政府实行“两块牌子、一套班子”区镇合一的管理体制。2017年11月，杨屯镇被省委、省政府批准为全省第二批经济发展镇行政管理体制改革试点镇。2018年12月，江苏沛北经济开发区获批省级经济开发区。

乘此东风，再鼓干劲，杨屯镇全面启动行政管理体制改革宏大工程。镇党委政府把改革创新工作推上全镇经济社会发展大局的重要位置，成立了由党委书记任组长的行政管理体制改

革领导小组，先后10余次召开专题会议研究部署，按照《关于印发第二批经济发展镇行政管理体制改革方案的通知》，设立“一办七局”八个职能机构，新机构于2019年1月正式挂牌，公章全部启用，机构编制代码证全部办理完成。

杨屯镇创新探索“1+4”基层治理模式全力推进落实：创新基层“智慧党建”，打造“便民服务一窗口、综合执法一队伍、镇村治理一张网、指挥调度一中心”。

创新基层“智慧党建”

开发“智慧党建”软件系统，新建200平方米党建宣传大厅，创新党建管理新阵地。针对党建信息化薄弱环节，强化党建统计分析功能，贯穿党员、各级党组织，全面覆盖组织活动，让全面从严治党“数据关口”“制度铁笼”切实发挥作用。

推动党建工作向精细化、动态化、科学化转变，打造以“智能、信息、数字、互动”为核心的“互联网+党建”智慧平台，实现“网络覆盖到哪里，党建工作就覆盖到哪里”。系统包括多终端同步支持，PC、移动APP、微信公众号，多端同步，无缝沟通，随时随地，便捷高效。

便民服务一窗口

新组建了杨屯镇行政审批局，内设综合科、政策法规科、投资建设科、社会事业科、涉农业务科五个科室，挂便民服务中心牌子。便民服务中心集受理权、审核权、审批权于一体，对外统一使用“沛县杨屯镇行政审批专用章”。审批大厅经过提档升级，目前设

置综合窗口5个；派驻部门设置专窗5个，主要涉及市场监管、税务、医保、公安、司法等。内设自助服务区、填表区等功能区。中心承接各类公共服务和行政审批事项共156项，涉及社保、规划、住建等15个部门。上半年办理各类事项2万余件，群众办事效率提高了40%。

杨屯镇便民服务中心通过推进“一窗通办”改革，转变一个窗口只办理单个部门事项的“一对一”传统模式，将原有的专业窗口整合为无差别综合受理窗口，申请人可在任何一个综合窗口提交申请材料，不再往返于不同部门和窗口之间，形成“一对多”审批服务模式，有效解决了窗口忙闲不均、部分窗口等候时间过长，部分业务季节性集中办理等问题。

改革后依托公共服务综合信息平台，做到“进一个门、到一个窗、盖一章，一次性申请、一次性告知、一次性受理并办结”的“一站式”服务，实现了“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出证”的车间式流水线审批模式，确保纳入一窗综合受理的政务服务事项达到90%以上。通过信息化和技术手段实现资源共享、业务协同和互联互通，让“信息跑路”代替“群众跑路”。

综合执法一队伍

组建具有独立行政执法主体资格的杨屯镇综合执法局，内设指挥中心、综合科、政策法规科、一中队、二中队和三中队。现有正式执法人员9名，协勤51名，共计60人。共配置执法终端手机176个，执法汽车4辆，电动巡逻车6辆，洒水车等特种车7辆，为

综合执法提供了强有力的保障。

综合执法局成立以来，依照“共建共治共享”理念，通过做强一个指挥中心，做实、做细51个综合治理网格，积极协同21个行政村，以党建为引领，全力打造“1+4”基层治理新模式。按照“巡查全覆盖、队伍全能型、执法全天候、监管全过程”的要求，真正实现了“一套清单管全责、一张人网管区域、一个平台管指挥、一个号码管服务、一支队伍管执法”。

执法再规范。全面实行服务责任清单追责机制、双随机抽查机制、奖励举报机制、联合惩戒机制等制度，构建和完善执法有力的综合执法监督制度体系，并通过建立与审批中心信息共享、案情通报制度，实现行政执法和行政审批联合惩戒的无缝对接。

制度再完善。梳理、完善执法程序、执法监督等方面存在的问题，并将相关制度、执法文书等资料汇编成册。同时，全面公开执法依据、处罚标准、运行流程和监督途径，实现“执法证件、执法标识、执法印章、执法文书”格式四统一。

管理再创新。全镇划分3个执法片区，成立3支全能型综合执法巡查队伍，负责全镇范围内城管、安监、环保等15个部门的巡查执法任务。根据“263专项行动”“安全生产”的具体要求，综合执法局加大环保、安全生产巡查的频次和力度，一旦发现违法违规行，根据下放的行政处罚权力清单及时处置或向上级相关部门上报，同时协助有关部门开展执法工作，并做好整改措施落实情况的后续督查工作。

保障再加强。围绕“统一执法制

服、统一执法标识、统一执法文书、统一执法证件”的要求，不断加大对综合执法局的保障力度。硬件设施上，设立了独立的执法办公场所，统一添置了电脑、执法仪，购置了执法服装和执法车辆；人员保障上，通过公开向社会招考录用等方式，解决执法人员不足问题。

镇村治理一张网

依托“网格+网络”，实现各部门信息共享、职能互补，执法、管理、服务都在“一张网”上运行。目前已经制定镇辖区内“网格化”管理方案，网格化管理的内容包含人口管理、企业管理、场所管理、危险源管理、事件部件管理、应急事件管理、重点区域管理、特殊人群管理等，由此建立“基础网格+专业网格”的综合治理网格。

全镇设置51个网格，其中基础网格47个，专业网格4个，每个网格配备“一长五员”，即网格长、督察员、联络员、巡查员、信息员、网格员，已完成280余人网格员人员的配备，实现镇辖区内21个村（居）、江苏沛北经济开发区网格全覆盖。利用公安、环保部门已建的图像视频资源，对监管对象进行实时监控，实现网格内“人、地、事、物、组织”等全要素信息的常态化和精细化管理。

指挥调度一中心

以群众需求为导向，成立联动指挥调度中心，建设综合治理云平台。联动指挥中心是一个信息高度集成的功能复合体，它既是网格化管理的指挥平台、行政服务的监管平台，也是应急管理指挥调度平台，集问题收集、任

务派送、资源调度、流程监督、结果考核等众多功能于一体。

智能化——用科技手段确保“人过留迹、事过留痕”。综合治理云平台包括“智能杨屯”管理中心、基础支撑平台、基础服务系统、数据中心、网格化管理系统、综合执法系统、移动执法APP等子系统，实现“双随机一公开”、与公共服务综合信息平台信息“双向推送”等功能，确保“人过留迹、事过留痕”，打造杨屯镇智慧“大脑”。

综合化——整合现有资源，实现综合管理。按照“1+4”的顶层设计，将网格化管理、综治管理、党建及12345市民服务热线等有机融合，通过综合治理云平台的运用，实现统一调度指挥、统一数据信息、统一人员管理，实现“闻风而动、即接即办”的目标。

规范化——配套制度建设，规范流程标准。编制政务大厅管理制度、指挥中心人员考核制度、网格员管理规范等与机构改革、平台建设配套的管理制度，规范事件、案件流程。

创新活力转化为发展动力。2018年，杨屯镇在全县科学发展考核工作中稳居第一方阵，居于徐州市前列，被评为江苏省文明镇、江苏省生态镇、江苏省创业型乡镇和徐州市特色小镇。2019年上半年，杨屯镇经济社会呈现更加迅猛的发展势头，中科院等离子体物理研究所10L生物磁杜瓦项目、总投资50亿元的大汉水都影视基地项目成功签约落地，全镇完成地区生产总值30亿元、财政总收入2.3亿元，总建筑面积30余万平方米的湖畔佳苑、西陶屯安置房等民生工程顺利实施，老百姓的获得感、幸福感显著增强。

使命在肩，任重道远。在改革创新道路上，杨屯镇将永远保持奋发进取、不懈求索的初心，永远站在新起点，不断加大改革探索力度，当好基层行政管理体制改革的先行军、排头兵，为乡镇基层改革发展做出新贡献。

（作者系江苏沛县杨屯镇党委书记）

一本书读懂东莞

——编著《见证春天——东莞改革开放四十年四十人》有感

□ 谭军波

编前语 广东东莞是一个“有故事，也有酒”的新兴城市。从改革开放引进第一家“三来一补”企业——东莞太平手袋厂到新时代“湾区都市，品质东莞”建设大潮，每一名在东莞的改革开放建设者，每一天都在努力着。他们是改革开放的执行者，是社会主义祖国的建设者；他们是习近平新时代中国特色社会主义思想的践行者，有真实的故事，讲述和记录着“英雄”的点滴与足迹；他们见证着春天的大潮涌动，唱着春天的故事，走进新的春天。此正为编著《见证春天——东莞改革开放四十年四十人》价值之所在。

从2017年底确定选题，2018年2月组织写作班子采访，到2019年3月交齐稿件，7月出版，历时一年八个月，终于完成《见证春天——东莞改革开放四十年四十人》的繁杂工程。此为东莞市文联改革开放40年系列文学创作工程扶持项目。今年为中华人民共和国成立70年，正好以此书献礼。

选题源起经过

去年是改革开放40年。1978年，我14岁，改革开放风乍起，久闭门始洞开，春风满面，万物复苏。我们的祖国百废待兴却欣欣向荣，那时的人们斗志昂扬，面向未来，充满阳光，饱含热情，拥抱一切，太阳每天都是新的。那是一个觉醒开悟的年代，一个朝气蓬勃的年代，一个五彩斑斓的年代，一个春风拂面的年代。

四十年弹指一挥间，如今国力强盛，人民富裕，中国从站起来、富起来到强起来，我们见证了春天的发展历程。作为媒体人，我们有一种冲动，有

一份责任，记录历史，定格精彩，讴歌理想，赞美英雄！

时势造英雄，风云激荡的大时代自然英雄辈出，改革开放的历史即是一个个传奇诞生的过程。习近平总书记任在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中指出：“建成社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴，是一场接力跑，我们要一棒接着一棒跑下去，每一代人都要为下一代人跑出一个好成绩。”为改革开放40年涌现的风云人物画像亦为下一代人树立丰碑，让后继者从中吸取前进的力量。我们的想法得到东莞市文联及主席周汉标的强力支持，并纳入其改革开放40年系列文学创作工程的项目，备受鼓舞，颇为感恩。

后来我为书撰序，题为《力量在风中激荡》，改革开放即为风，乘风破浪的各行各业弄潮儿即为力量，以此语总结本书的内容与价值十分贴切。

确定入书原则

改革开放40年亦为东莞升格为地级市30年，其间崭露头角的各行各业精英数不胜数，他们的贡献与作用“各自各精彩”，难以类比，难分伯仲。因此，对40人的选择颇费思量，我们确定以导向性、新闻性、草根性、丰富性为人书原则。导向性即强调人物的正能量，有功绩却有污点的人不选；新闻性体现特异性，有故事性与代表性为首选；草根性则强调平民英雄，重点关注那些白手起家、靠一技之长与聪明才智上位的成功者；丰富性即兼顾各行各业，老中青三结合。

当然，或许人微言轻，或者缺乏权威，还有低调的东莞文化作祟，令我们和一些想采访的对象擦肩而过、失之交臂，有的婉言谢绝，有的直接拒绝，有的开始答应，稿子写成又反悔等，不

一而足，自然造成本书的权威性打了折扣。我动用了自己所有资源，上蹿下跳，多方求助，其中之苦，难以形容。好在平时人缘不错，得到许多朋友的热心相助，“东方不亮西方亮”“失之东隅，收之桑榆”，终于完成人物的确定与采写。我终于明白为什么很多地方都想做“改革开放四十年四十人”的选题，却止步不前，皆因解决不了“选谁”的问题，选谁都可能引发争议，与其莫衷一是，不如放弃。

重在人物筛选

其实，改革开放40年的东莞，涌现的优秀代表人物太多了，符合标准的人、值得抒写的人成百上千，选择余地太大了。现在入书的每个人都有个见证春天的精彩故事，他们有劳动模范、东莞好人，有公益达人、拥军妈妈，有提案大咖、专利名人，有非遗传人、传统工匠，有书画名人、艺术大家，有官员作家、下海官员，有体育明星、文化名人，有优秀港商、杰出台商，有优秀校长、一代名医，有基层村支书，亦有良心企业家，更有行业领军者、带头人，有土生土长的本地人，更有来莞圆梦的外来务工者……可谓包罗万象、异彩纷呈。

我们对入选人物要求尽量体现丰富性，真正体现“东莞即中国改革开放的精彩缩影”。所以，有老有少，有男有女，既有在世的又有刚过世的名人，既有本地人也有外来人，兼顾各行各业与各类群体。比如，一开始缺少香港商人代表，后来调整增加；东莞市中医院名誉院长、国务院“有突出贡献中医药专家”何炎燊，88岁高龄，身体不佳，无法接受采访，鉴于其代表性，我们根据后人提供的资料成文；改革开放后的东莞最靓丽的体育品牌即篮球，陈林功不可没，虽然林叔已经驾鹤

西去，我们依然怀着崇敬的心情将其选入；广东省政协委员、东莞都市休闲农业代表人物周世明本为首选人物，后来觉得应该有一个传承家族产业的优秀“富二代”的代表，因为东莞一批企业家均为五六十年代生人，他们都面临着后代接班的问题，于是与周大姐商定选其女儿张文心入书，女承母业，开拓进取，堪称典范，颇具代表性等。

从人的成长与发展角度，观察城市气质与形象十分有价值。在这里我们可以看到厚德务实的东莞、低调做人的东莞、锐意创新的东莞、梦想开花的东莞、传承希望的东莞……

总结本书顺利诞生的关键，核心竞争力在于人物的筛选，人物的分量决定书的质量，人物的权威性决定书的价值，人物的故事精彩度决定书的受众面。人物要体现代表性与重要性，各行各业的精英人才与领军人物为首选。

人物选择还要体现宽泛性与多元性。正所谓七十二行，行行出状元。职业不分贵贱，英雄不问出处，能在自己的行业出类拔萃，即为其中的英雄。满天繁星闪烁演绎夜空的美丽，百花齐放，众星喧哗，铸就了世界的丰富多彩与五颜六色！

走出写作困境

为活着的人作传其实不容易，追求完美之心人皆有之，每个人都希望将最美好的东西向外展示，每个人都有不想曝光或希望掩饰的秘密，每个人都有自己想说的话和不想说的话，每个人都有可能言不由衷、词不达意……这些自然会给写作者带来“紧箍咒”与“篱笆墙”，限制其自由发挥的空间，使他们带着镣铐跳舞。我们只能写能说的真话，即便有些真实发生、



《见证春天——东莞改革开放四十年四十人》书照图

客观存在的事情，因为种种原因不能表达。而撰写的文章如果只是简单地歌功颂德，华而不实，缺乏生动性与思想性，亦无法让读者喜爱而丧失可读性，也会被入诟病。

要让被访者与读者都喜闻乐见，任务并不轻松。这就需要采写者拥有良好的专业功底，并与被访者达成密切的沟通互动。采访前要对相关资料认真阅读消化，抓住重点，确定采访提纲，然后与被访者进行深入交流，写出来的专访才有质量。之后要传给被访对象审稿、修改，直至对方满意才叫大功告成。从某种意义上来说，这种文章绝非自嗨之作，除了自我满意，更重要的是让受访者满意，其次还要让读者喜欢，“大家好才是真的好”。

大部分入书者与我相熟，有这么一批充满正能量的人为友，实在幸运！其中有10个故事由我亲自操刀撰写，占据了书稿的1/4。我采写的对象极少萍水相逢，大多彼此熟络，有的常来常往，下笔有情，轻松愉快。感谢与我共同完成此书创作者们，包括曾经在东莞日报社的老同事彭争武、黄佳欢、沈汉炎、石长青、王晨征，还有才华横溢的作家朋友

胡磊、赵江、何超群、刘芬等。赵江老师撰写了11篇文章，最多产，很辛苦。她做事认真，随叫随到，且作业交得快、质量好，解决了我们许多燃眉之急，尤其是有的采访对象嫌她说服，真的心存感激！我们共同完成了一件很有意义的事情。

通过某个地域一群人的画像纪念某个有意义的时段，我们姑且称之为人物纪念专辑，近几年正成为出书的热门选题。如改革开放40年40人、纪念新中国成立70年70人、纪念建党90周年90人等。《见证春天——东莞改革开放四十年四十人》的出版，为这类书籍提供了可资借鉴的范本。

（作者系资深媒体人、资深影评人，曾担任《南方周末》编委、《南方都市报》副主编、《京华时报》副总经理、《重庆商报》副总裁、《上海证券报》副总编、《三湘都市报》副主编、东莞报业传媒集团副社长兼《东莞时报》总编，现任腾讯大粤网东莞总编辑、腾讯企鹅新媒体学院东莞分院院长、《创新会客厅》总策划，著有《发行中国》《东莞需要温暖》《2016年中国电影市场观察》等专著）