

领导批示：

内部参阅

智库成果要报

(第166期)

中共宁夏区委宣传部

2025年9月10日

〔第七批宁夏新型智库课题阶段性研究成果〕

宁夏全面建立乡镇（街道）履职事项清单的实践路径研究

.....金万宏

宁夏全面建立乡镇（街道）履职事项清单 的实践路径研究

全面建立乡镇（街道）履职事项清单，是贯彻落实党的二十届三中全会精神、加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要基础性工作，是为基层减负、破解基层治理“小马拉大车”突出问题的重要举措。2024年2月至6月，宁夏作为全国3个试点省区之一，先行先试、积极探索，在7个县区的24个乡镇（街道）开展试点，取得明显成效，经验做法在全国推广。2025年4月底，在认真总结试点经验基础上，经过不懈努力，宁夏在全国率先完成全省域243个乡镇（街道）履职事项清单建立工作，为健全基层减负长效机制夯实了基础。

一、宁夏在乡镇（街道）清单管理实践中存在的主要问题

宁夏在运用清单加强基层治理上有一定的基础，2020年12月在推进基层整合审批执法力量改革期间，自治区统一编印了乡镇（街道）权力、赋权、政务服务事项、行政执法事项、县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任“5个清单”，用于明晰基层治理权限，推动市县依单问责、依单免责。但从调研和日常运转情况看，这些清单主要存在三个方面的问题。

（一）清单的覆盖面不够、针对性不强。原有清单主要是对乡镇（街道）法定职权和通过法定程序下放给乡镇（街道）职

权的一种规范化汇总，主要以外向型的政府事权为主，涵盖的范围和内容上并不全面。其中，政务服务事项清单和行政执法事项清单作为事务性清单，管理服务对象是企业主体和基层群众，与具体工作结合紧密，直接能够适用的频次较高；而权力清单和赋权清单作为基本清单，多数职权已涵盖在上述两单之中，缺乏实际应用环境，使用较少。实际上，这些清单都没有跳出2013年后政府工作部门权责清单的编制口径和逻辑框架，在实际使用过程中多数成为了事后追责的参考依据。

（二）基层的参与度不高、话语权不足。过去编制的这些清单，一般是自治区研究制定指导目录，市县对应调整。编制和调整的过程，没有充分征求乡镇（街道）的意见，导致清单不符合乡镇（街道）实际需要，该下放的没有下放、该管住的没有管住，部门随意以“属地管理”名义要求乡镇（街道）配合推进相关工作的情况逐渐显现。加之，乡镇（街道）已经习惯了“上面怎么说、下面怎么做”的传统思维，对研究权责清单工作的主动性、积极性不够，也缺乏依单履职的意识。

（三）清单的管理和调整“政出多门”。“5个清单”中，自治区党委编办负责权力清单和“属地管理”事项清单，自治区政府办公厅“放管服”协调办负责赋权清单和政务服务事项清单，自治区司法厅负责行政执法事项清单。日常调整涉及部门多、层级多，程序繁琐、调整周期长，清单落实过程中需要多部门联动，缺乏统筹。职权下放与机构编制调整、人财物配套

等实际脱节。

二、宁夏全面建立乡镇（街道）履职事项清单的实践做法

按照党中央部署要求和自治区党委工作安排，截至2025年4月底，全区乡镇（街道）履职事项清单按照6个步骤23个环节全部编制完成，并在所在县级政府网站公布。公布的基本履职事项、配合履职事项、上级部门收回事项“3张清单”，平均数量分别为127项、77项、92项。

（一）加强组织领导，压实压紧责任。一是建立四级机制，层层带头履责。区市县乡分别建立清单工作协调小组、实施小组、工作专班，各司其职、合力推进。自治区协调小组定期调度、统筹协调。自治区党委编办成立工作专班，举全办之力做好协调小组日常工作。5个地级市抽调精干力量协助县乡编制清单。22个县区党委书记直接抓，推动解决重点难点问题。乡镇（街道）党（工）委书记直接上手，组织全体干部全面梳理事项、拟订清单。二是精心安排部署，逐级细化举措。制定印发我区实施方案，组织召开动员部署会，在试点外的219个乡镇（街道）一次性全面推开，成为全国唯一一个全省域整体推进的省份。各市县分别以推进会、培训会等形式进行再动员再部署，制定时间表、路线图细化任务举措。三是加强学习培训，凝聚思想共识。区市两级采取“1+5”的方式，分级分批对各级进行专题培训133次、7923人次，使县乡干部打消了“清单是否管用”的思想顾虑，克服了“上面怎么说就怎么干”的惯性思维。

(二) 鼓励支持基层，放手编制清单。一是全面梳理工作事项，切实摸清底数。乡镇（街道）采取集中办公、军团作战、调阅档案、调研走访、邀请老干部、老党员、反向倒查、主动沟通上级部门等方式，对近5年来的工作事项“大起底”，列清了干了什么、谁干的、对应上级部门等要素。二是逐项评估工作事项，分类拟订初稿。全方位、多渠道对梳理出的工作事项进行分析评价，深入查找衔接不畅、主次责任不清、县乡关系不顺、人财物保障不匹配等问题。在此基础上凝练履职事项，列出“3张清单”初稿。三是扎实做好“三上三下”，厘清权责关系。按照“一上一下”征求意见、“二上二下”三堂会审、“三上三下”听取民意的方法步骤，充分征求意见建议，对存在分歧的事项，由县级组织部长和县委书记分两轮组织县级部门和乡镇负责同志当面沟通商量，帮助消除分歧事项1800余项，做到了双方都认账、都服气。

(三) 坚持靶向用力，破解难点问题。一是针对可能出现领会落实中央要求参差不齐的问题，召开工作专班会议5次，编发《工作动态》和《工作提示》各16期，让干部成为编清单的“明白人”；组建3个由厅级领导任组长的巡回指导组，采取“四不两直”方式，分片对全区所有乡镇（街道）进行多轮次、全覆盖蹲点指导。二是针对工作事项梳理不全面、凝练履职事项针对性不强等问题，全面梳理涉及乡镇（街道）职责的法律法规条例等474部，供市县乡参考使用。坚持示范打样、以点

带面，区市县三级分别选取1个乡镇（街道）打样，形成“1+5+22”清单初稿样板，组织现场观摩。三是针对一些分歧难以解决、履职事项表述不够规范统一等问题，由自治区工作专班选择22个县区的34个乡镇（街道）和24个试点乡镇（街道）清单作为样本，编制了清单参考目录。全面系统梳理出党的建设、经济发展、民生服务、平安法治“四项基本职责”92条和“保民生、保安全、保底线”事项115条，指导乡镇（街道）对照修改完善，有效提升了履职事项表述的规范性和准确性。

三、宁夏在全面建立乡镇（街道）履职事项清单工作中取得的主要成效

（一）强化了乡镇（街道）党组织政治功能和组织功能。各乡镇（街道）坚持把党的集中统一领导、加强党的建设作为首位职责，推动党的领导在乡镇（街道）各方面工作中起到统领作用、党的建设落实到各领域各方面各环节，进一步夯实了党在基层的执政基础。西吉县将基层党组织建设、党员教育管理 etc 职责纳入清单，乡镇建立“红色网格”管理体系，划分党建网格，配备专兼职网格员，实现“小事不出网格、大事不出乡镇”。

（二）明确了乡镇（街道）职能职责、理顺了县乡权责关系。深度梳理了乡镇（街道）应该承担哪些任务、履行哪些职责，切实找准、找实了部门和乡镇（街道）此前履职中越位、缺位、错位的职权事项，清理了依据不充分的事项，明确了乡

镇（街道）权责边界，细化了职责任务，为县乡依法依规高效履职奠定了基础。平罗县高仁乡的干部说，实施清单管理后，工作发生“三个转变”：职责边界从模糊的“属地管理”转为明确产业服务事项，工作方式从“等上级派任务”转为按清单主动响应，考核指标从笼统的“农业发展”细化为农业作物种植面积、收入增长等量化指标，提升了基层干部工作的积极性。

（三）切实从制度机制层面为乡镇（街道）减负赋能。严格落实党中央及自治区党委为基层减负要求，把乡镇（街道）迫切需要的事项和资源放下去，把乡镇（街道）干不了、干不好、不该干的履职事项和形式主义官僚主义事项及各类评比考核事项列入上级部门收回事项清单，从制度机制上为乡镇（街道）减了负、赋了能。各乡镇（街道）履职事项中，配合履职事项和上级部门收回事项占事项总数的57%。

（四）有力助推黄河流域生态保护和高质量发展先行区、铸牢中华民族共同体意识示范区建设。坚决贯彻落实习近平总书记考察宁夏重要讲话指示批示精神，坚持以黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设为牵引，以创建铸牢中华民族共同体意识示范区为主线，将经济建设、生态文明建设、铸牢中华民族共同体意识职责写入基本履职事项前三项，平均编制相关履职事项62项，占基本和配合事项清单的26%。惠农区礼和乡将“组织开展湿地、野生动物保护宣传与巡查，发现违法行为并及时制止上报”列入基本履职事项清单，加强湿地生态的

保护与管理，精心划定了保育区、合理利用区和恢复重建区，成立银河湾爱鸟护鸟小分队，灰鹤种群从7年前的50只增加至近5000只，成为了名副其实的“候鸟天堂”。

（五）突出了不同乡镇（街道）的特点和功能定位，找准了推动产业发展的着力点。在编制共性履职事项外，坚持“一乡一策”原则，深度挖掘各自资源禀赋、产业特色、文化传统等，列明了个性特色履职事项，明晰了今后产业发展方向，形成了符合实际、各具特色的履职事项清单。灵武市马家滩镇聚焦“新型能源小镇”功能定位，明晰风光火储多能互补、源网荷充一体发展职责，写细写实持续优化营商环境、深化政企合作、争取保障新能源项目落地等履职事项，推动华电、中环、宁国运光伏、青龙山储能、双马二矿等重大项目落地。沙坡头区兴仁镇在硒砂瓜、小茴香等优势特色产业链上下功夫，从种苗监管、种植服务、品牌建设、推广销售等环节逐一梳理，凝练个性事项，助力产业发展提质增效。

本文系第七批宁夏新型智库课题“全面建立乡镇（街道）履行职责事项清单进一步健全完善基层治理能力治理体系”阶段性研究成果。

（执笔人：自治区党委编办 金万宏）

请将领导同志的批示反馈自治区党委宣传部理论处 联系电话：6669518

呈送：自治区党委、人大、政府、政协领导班子成员，自治区高级人民法院院长，自治区人民检察院检察长。

印发：各市、县（区）党委，区直有关部门和单位。

共印40份