



勇当新时代改革排头兵

古人云：天下之治，有因有革，期于趋时适治罢了。

在今天的全国两会上2900多名代表肩负着13亿多人民的重托，庄严投下神圣一票，表决通过《国务院机构改革方案》。3月21日，中国共产党第十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》甫一公布，即刻成为全社会关注的焦点。

问渠那得清如许，为有源头活水来。在改革开放第40个年头，新时代的中国打响了具有深远历史意义的改革攻坚战，夯基固坝、疏渠引流。在这场推进党和国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革中，党和政府理顺职责关系，既适应形势发展需要，又顺应民意民心。党的领导直接瞄准体制机制上的深层次弊端，以横刀立马的魄力，壮士断腕的勇气，凤凰涅槃的决心，向积存多年的顽瘴痼疾开刀，把改革进行到底。当前的机构改革是一次时代之需！

改革开路，负翼前行。浙江是改革开放先行地，是习近平新时代中国特色社会主义思想重要萌发地。我们要争当学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想的排头兵，牢固树立“四个意识”，不断坚定“四个自信”，始终保持坚如磐石的改革定力和一往无前的改革姿态，遵循改革强省的鲜明导向，高举改革大旗、扛起改革担当，以干在实处的改革举措、走在前列的改革成效，勇立新时代的改革潮头。

千磨万击还坚劲，任尔东西南北风。当前改革已进入深水区，剩下的都是难啃的硬骨头。不管改革怎么改，如何推进，都要坚持以人民为中心的改革价值取向，做到群众关心什么、期盼什么，改革就要抓住什么、推进什么，通过改革给人民群众带来更多获得感。立党为公、执政为民是我们党的根本执政理念，也是党和国家机构职能体系建设的基础性原理。在推动构建中国特色社会主义党和国家机构职能体系过程中，将这一理念贯彻始终，确保了权为民所用、情为民所系、利为民所谋、事为民所办。

人民有所呼，改革有所应。在即将启动的地方机构改革工作中，机构编制部门作为推动改革的一支重要力量，要深入学习中央关于机构改革的决定和方案，全面把握精神实质和要求，正确把握改革的指导思想、目标、原则，当好省委省政府的参谋和助手。要根据新时代人民群众的新期盼，加强工作研究，摸清改革家底，准确掌握全省机构编制现状、各部门“三定”规定、历史沿革和存在的问题。要站在群众的视角思考改革，认真查找体制机制上的症结，突破利益固化的藩篱，并就全面加强党的领导、统筹优化地方机构改革设置和职能配置，构建精简高效的基层管理体制等任务，提前做好问题研究和方案储备。要以群众的感受确立改革标准，通过深化改革，从体制机制上解决制约“最多跑一次”改革的问题和痛点，使政府机构设置和职能配置更加适应浙江经济发展，擦亮浙江改革的“金字招牌”。

惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜。浙江的改革勇者们，要不忘初心、牢记使命，大力弘扬红船精神，秉持浙江精神，继续保持逢山开路、遇水架桥的拼劲、干劲和韧劲，勇闯改革深水区，切实将十九届三中全会精神转化为推进改革、深化改革、落实改革的动力源泉，以丰硕的改革成果，向改革开放40周年献礼。



封面摄影：傅克

浙江省机构编制委员会办公室机关刊物

目 录

CONTENTS

◎本刊特稿

高举改革大旗 扛起改革担当 当好新时代全面深化改革的排头兵.....车俊(4)

◎创新与实践

构建公益指数体系 健全事业单位监管新机制.....温州市编办(13)

钱江源国家公园体制试点的探索与实践.....衢州市编办(15)

椒江区“基层治理四平台”建设的探索和实践.....黄米富(17)

富阳区深入践行“最多跑一次”跑出民生“红利”.....富阳区编办(20)

金东区推行“审核合一 一人通办”制度深入推进“最多跑一次”改革.....金东区编办(22)

缙云县“十八招法”构建基层治理共建共治共享新体系.....缙云县编办(24)

◎调查研究

关于加强“基层治理四平台”建设实效的调研与思考——以奉化区为例.....奉化区编办(27)

深化经济发达镇行政管理体制改革——以西店镇为例.....宁海县编办(31)

关于基层事业单位登记管理中存在的问题分析和对策建议——以南浔区为例.....南浔区编办(35)

关于推进退休干部返聘规范化管理的探索与思考.....仙居县编办(39)

◎学习交流

践行十九大精神 把握历史新方位 奋力谱写机构编制工作新篇章.....湖州市编办(41)

以“十九届三中全会”精神为指引 将“基层治理四平台”建设推向纵深.....丽水市编办(43)

◎心得思悟

小步不停 顺势前行——访淳安县里商乡燕窝村有感.....何雨轩(47)

《浙江机构与编制》编辑委员会

名誉主任：陈小恩

主任：吴伟斌

副主任：杨利明 陈艳 陈建红 董继鸿

委员：(按姓氏笔划排序)

王瑞铨 叶伦 兰景贵 冯敏刚 吕永健

李官金 沈建明 余苏平 连新良 杨兆飞

郑春弟 林慷 贺威平 姚广民 施逢兴

柴宁宁 倪成良 程幼章

主编：余苏平

副主编：江波

责任编辑：傅克 齐艳丽

2018年第2期

(总第54期)

封面题字：朱关田

地址：浙江省杭州市省府路8号

邮编：310025

电话：87057055

E-mail: zjjgybz@126.com

印刷：杭州供销印刷有限公司

浙内准字第0200号



高举改革大旗 扛起改革担当 当好新时代全面 深化改革的排头兵

◎ 车俊

习近平总书记在2018年新年贺词中强调，改革开放是当代中国发展进步的必由之路，是实现中国梦的必由之路。我们要以庆祝改革开放40周年为契机，逢山开路，遇水架桥，将改革进行到底。省委在新年上班第一天召开全省全面深化改革大会，就是向全省上下释放一个强烈的信号：我们要在新的起点上，动员全省广大干部群众高举改革大旗、扛起改革担当，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实党的十九大精神和党中央作出的重大改革部署，深化“最多跑一次”改革，推动重点领域改革，当好新时代全面深化改革的排头兵，为奋力推进“两个高水平”建设提供强大动力和体制保障。

40年前，党的十一届三中全会胜利召开，实现了新中国成立以来我们党历史上具有深远意义的伟大转折，开启了我国改革开放新篇章。40年来，浙江率先推进市场取向改革，形成国有经济和民营经济相得益彰的先发性优势；较早打破城乡二元结构，建立扶持欠发达地区政策体系，形成城乡区域协调发展的体制机制；着力构建开放型经济体制，形成统筹利用两个市场、两种资源的发展格局。特别是进入新世纪以来，习近平同志率领十一届省委制定实施“八八战略”，历届省委一以贯之深入实施“八八战略”，全面推进经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建

设各领域体制机制改革，为经济持续健康发展和社会全面进步提供有力制度保障。通过这一系列改革，极大地解放和发展了社会生产力，极大地解放和增强了社会活力，成功实现了从资源小省到经济大省的历史性跨越，成功实现了由基本温饱向全面小康的历史性跨越。从1978年到2016年，我省生产总值由124亿元增长到4.73万亿元，年均增长12.5%，是同期全国经济增长的1.3倍，是同期全球经济增长的4.4倍，我省经济总量、居民收入等主要指标大幅跃升并稳居全国前列。

5年前，党的十八届三中全会隆重召开，以习近平同志为核心的党中央作出了全面深化改革的顶层制度设计，向全党发出了在新的历史起点上全面深化改革的动员令。5年来，浙江在习近平全面深化改革重要思想的指引下，蹄疾步稳推进全面深化改革，坚决破除各方面体制机制弊端，主要领域改革主体框架基本确立，重要领域和关键环节改革取得突破性进展，宁波舟山港一体化、全省机场整合、欠发达县集体摘帽、杭州互联网法院等亮点纷呈，国家监察体制改革试点、河长制、特色小镇、“四张清单一张网”、“城市数据大脑”等做法和经验向全国推广。特别是大力推进“最多跑一次”改革，加快建设“审批事项最少、办事效率最高、政务环境最优、群众和企业获得感最

强”的省份，百姓纷纷点赞，企业普遍叫好，党中央、国务院充分肯定，中央深改办明确要求向全国推广。在此基础上，全面撬动各领域改革，浙江改革呈现全面发力、多点突破、纵深推进的良好态势，全社会发展活力和创新活力显著增强。

40年的浙江发展史，就是一部可歌可泣的改革史；40年的浙江发展路，就是一条波澜壮阔的改革路。回顾40年特别是5年来的生动实践，我们深切体会到，浙江发展之所以有现在这样的大好局面，关键在改革；浙江未来要实现“两个高水平”的奋斗目标，关键还在改革。没有改革就没有浙江的今天，也就没有浙江的明天。我们深切体会到，浙江改革之所以能够势如破竹、走在前列，根本在先进理论的正确指引；浙江要再创体制机制新优势、实现高质量发展，必须毫不动摇坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移沿着“八八战略”指引的路子阔步前进。

新时代要有新气象新作为，唯有改革开路、负重前行。浙江是改革开放先行地，过去先行，现在和将来也要先行；浙江是习近平全面深化改革重要思想的重要萌发地，更要成为习近平全面深化改革重要思想的忠实践行地。习近平总书记亲自擘画的“八八战略”，第一条就指向深化改革。省第十四次党代会确定的“四

个强省”工作导向，第一个就是改革强省。我们要全面贯彻习近平全面深化改革重要思想，大力弘扬红船精神和浙江精神，牢固树立改革强省的鲜明导向，高举改革大旗、扛起改革担当，以干在实处的改革举措、走在前列的改革成效，勇立新时代的改革潮头。

高举改革大旗、扛起改革担当，必须始终坚持“三个不能变”，牢牢把握改革正确方向，奋力把新时代中国特色社会主义在浙江的实践推向前进

习近平总书记指出：“坚定改革方向，继续统筹推进各领域各方面改革，最为关键的是，无论改什么、改到哪一步，坚持党对改革的集中统一领导不能变，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标不能变，坚持以人民为中心的改革价值取向不能变。”这“三个不能变”，是新时代全面深化改革的根本遵循，对此我们在任何时候任何情况下都必须旗帜鲜明、头脑清醒，始终保持坚如磐石的改革定力和一往无前的改革姿态。

坚持和加强党对改革的集中统一领导。党中央集中统一领导是党的领导的最高原则，关乎党和国家前途命运，关乎人民根本利益。党的十八大以来，全面深化改革之所以能够取得重大突破，根本就在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。站在新的起点



推进改革，必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。全省各地各部门在谋划改革工作时，要统筹党的十九大提出的新的改革任务和党的十八大以来作出的改革部署，纳入总盘子一体推进，投入更多力量狠抓落实。对党中央作出的改革部署、通过的改革方案，对中央放在我省的各项改革试点，不论有多大困难，都要坚定不移抓好落实，来不得半点含糊。这要作为一条根本的政治纪律和政治规矩。

肩负起向世界展示中国道路、中国方案无尽魅力的重要使命。道路是党的生命。我们的改革是在中国特色社会主义道路上不断前进的改革，既不能走封闭僵化的老路，更不能走改旗易帜的邪路。随着全面深化改革不断推进，我们的制度必将越来越成熟，我们的道路必将越走越宽广。我们就是要有这样的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，真正做到“千磨万击还坚劲、任尔东西南北风”。浙江是沿海发达省份，是习近平总书记曾经工作过的地方，各方面都非常关注。这些年来，我省深入实施“八八战略”，针对先发早发的问题，出台了一系列重大改革举措，形成了许多理论成果、制度成果和实践成果，发挥了重要的探路者作用。现在，历史的接力棒传到了我们手中，我们这一棒的任务就是要继续把这篇大文章写下去，加快形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，努力在推进治理体系和治理能力现代化上走在前列，为全国面上改革提供浙江素材、作出浙江贡献，向世界展示中国道路、中国方案的无尽魅力。

坚持以人民为中心的改革价值取向。人民立场是我们党的根本政治立场，是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。改革改什么、怎么改、成效如何，要由群众说了算，老百姓说好才是真的好。我们必须始终坚持人民主体地位，把人民放在心中最高位置，把党的群众路线贯彻到全部改革之中，问政于民、问需于民、问计于民、问效于民，做到老百姓关心什么、

期盼什么，就抓住什么、推进什么。各地各部门要大兴调查研究之风，适应新时代社会主要矛盾的变化，深入分析发展不平衡不充分在本地本部门有哪些具体的表现，认真查找体制机制上的症结在哪里，抓住老百姓最急最忧最怨的问题，多推得人心、暖人心、稳人心的改革项目，真正做到改在民生的关键处，改到人民的心坎上。

只要是阻碍社会生产力发展的顽瘴痼疾，只要是影响社会公平正义的体制弊端，我们就要坚决地改、坚决地破；只要是有利于高质量发展的制度和做法，只要是有利于增加人民群众获得感的政策和举措，我们就要大胆地试、大胆地立。

高举改革大旗、扛起改革担当，必须紧紧扭住“最多跑一次”改革这个“牛鼻子”，进一步深化认识、丰富内涵、拓展外延、提升质量，坚定不移推动这项改革向纵深发展

2016年，我到浙江工作在基层调研时，一些群众和企业反映，希望在审批制度改革、“四张清单一张网”建设的基础上，进一步提高办事效率，使群众和企业到政府办一件事最多跑一次就能办成。当时，有的同志觉得这个要求过高，不可能实现，一旦提出就没有了回旋余地。为此，我们进行反复酝酿、深入研究，最后决定人民有诉求、难度再大也要向前推进。我们必须有这样的担当！在2016年12月召开的省委经济工作会议上，我们毅然提出要推进“最多跑一次”改革。一年来，全省上下众志成城、合力攻坚，推动改革从理念化为实践、由承诺成为现实、把不可能变为可能，使人民群众有了实实在在的获得感。大家普遍反映，这项改革抓得准、抓得实，现在到政府办事省心、省时、省力，政务服务和营商环境更好了。最新的权威调查显示，“最多跑一次”实现率达到87.9%、满意率达到94.7%。实践充分证明，本来以为办不成的事，只要符合中央精神、符合人民意愿，只要方向对、决心大，只要上下同欲、齐心协力，就

一定可以办成。只要办了对人民有益的事，人民就会真心拥护。

“最多跑一次”改革之所以能取得这样的成效，是全省上下共同努力的结果。在实践中，我们积累了弥足珍贵的经验：一是牢牢把握以人民为中心的改革价值取向，站在群众的视角思考改革，用群众的语言设定改革目标，以群众的感受确立改革标准，将改革成效的评判权交给群众，让群众成为改革的监督者、推动者、受益者。二是忠实践行习近平全面深化改革重要思想，弘扬红船精神，秉持浙江精神，敢为人先、大胆探索，勇于担当、攻坚克难，突破利益固化的藩篱，以对党和人民高度负责的精神和态度，把党中央倡导的改革精神、作出的改革部署、明确的改革要求落到实处。三是深刻把握改革规律，坚持问题导向、需求导向、效果导向相统一，坚持规则引领、标准先行，科学做好顶层设计，大胆鼓励基层创新，及时指导、及时总结、及时推广，形成上下呼应、左右联动、全面开花的整体格局。四是坚持重点突破、带动全局，把“最多跑一次”改革蕴含的理念、方法、作风体现到各重要领域和关键环节的改革中去，发挥撬动作用、引发聚变效应，激发全社会发展活力、创新活力。五是大力发扬钉钉子精神，一以贯之、持续深入推进政府自身改革，咬定目标不放松、不达目标不罢休，每个节点、每个环节盯着抓、反复抓，步步为营、久久为功，直到抓出成效。六是坚持一把手抓改革，党政主要负责人亲自抓、带头干，各级各部门自我求变、主动协同，人大、政协积极发挥职能作用、加强监督检查，心往一处想，劲往一处使，形成全社会共同推进改革的强大合力。这六条经验，也是深化“最多跑一次”改革、推动重点领域改革的重要指导原则。

如何进一步扩大改革的覆盖面、深化改革的实践成果、更好发挥这项改革的撬动效应，最大限度地释放制度红利，是全面深化“最多跑一次”改革的重大课题和努力方向。全省各地各部门要把思想和精力聚焦到这项改革上来，进一步提高认识水平、加大工作



力度，切实擦亮浙江改革的“金字招牌”。

认识要再深化。“最多跑一次”改革，是省委、省政府顺应新时代发展要求、探索创新“八八战略”实践载体的重大举措，是践行以人民为中心的发展思想、回应人民群众期盼的实际行动，是我省推进全面深化改革、再创体制机制新优势的战略抓手。这项改革，对政府来说是一场深刻的自我革命，是牵一发动全身的标志性、关联性、引领性改革；对人民来说是整体受益的普惠式改革，是一项使群众获得感更加充实、更有保障、更可持续的改革。“最多跑一次”改革虽然已经破题，但要赢得最后的胜利还有很长的路要走。“最多跑一次”改革仍然在路上。各地各部门要站到战略和全局的高度来思考和推进这项改革，坚决摒弃“最多跑一次”改革纯粹是方便群众和企业办事的简单认识，坚决摒弃接近大功告成、可以喘口气歇歇脚的懈怠意识，坚决摒弃这项改革无法再深化拓展的消极态度，切实增强推进“最多跑一次”改革的思想自觉和行动自觉，做到不获全胜决不收兵。

内涵要再丰富。“最多跑一次”改革由群众的需求引发，从优化审批流程切入，目的是建设人民满意的服务型政府，促进治理体系和治理能力现代化。这不仅是一项具体的改革举措，更是一场从理念、制度到作风的全方位深层次变革。随着这项改革的持续推进，其基本内涵也要不断深化，贯穿到政府依法履职的各个方面各个环节。从办事服务看，“最多跑一次”就是群众和企业到政府办理一件事情，在申请材料齐全、符合法定受理条件时，从受理申请到形成办理结果全过程只需一次上门或零上门；从咨询投诉看，就是建设统一政务咨询投诉举报平台，实行“统一接收、按责转办、限时办结、统一督办、评价反馈”工作机制，一个号码响应群众诉求；从执法监管看，就是减少多头执法、重复检查，形成“部门联合、随机抽查、按标监管”的“一次到位机制”，做到服务零距离、监管不扰民。

外延要再拓展。群众和企业办事涉及到哪里，“最



多跑一次”改革就要延伸覆盖到哪里，改革的效应就要体现到哪里。今年，要重点在三个方向拓展外延：一是在事项上拓展，全面覆盖所有行政权力事项；二是在层级上拓展，全面加强基层治理体系“四个平台”建设，全面推行村（社区）代办制，实现省市县乡村五级“最多跑一次”改革全覆盖；三是在机构上拓展，向涉政中介机构、各类公共服务机构延伸，提高全社会运行效率和服务质量。

改革就是要为群众排忧解难，群众办什么事烦，就把什么列入改革的范围；群众办什么事难，就把什么纳入必须解决的范畴。这是拓展“最多跑一次”改革外延的核心要义，必须加大力度集中攻坚克难，努力取得更大实质性突破。要瞄准焦点，在深化“一窗受理、集成服务”这一改革主入口上持续加力，大力推进政务服务事项向行政服务中心集中进驻，推进各条线业务系统与“一窗受理”平台全面对接，加强浙江政务服务网建设，构建网上网下融合的政务服务体系。要打通堵点，在打破信息孤岛、实现数据共享上持续加力，推动信息系统全面整合和公共数据共享开放，让数据多跑路、让群众少跑腿或不跑腿，发挥我省移动支付、移动商务全国领先优势，加快推进政务服务事项“网上办”“移动办”，全面提升“一网通办”水平，支持杭州等城市争创“移动办事之城”，打造移动办事最方便省份。要突破难点，在企业投资项目审批“最多跑一次”改革上持续加力，加快推行企业投资项目承诺制和“标准地”制度，持续优化投资项目在线审批监管平台2.0版，努力实现竣工验收前“最多跑一次”。要聚焦热点，在商事制度改革上持续加力，全面推行“证照分离”“多证合一”“证照联办”，加快推进工商登记全程电子化，进一步降低市场准入门槛，激发大众创业活力。

质量要再提升。“最多跑一次”改革的真谛是实实在在、细化量化，“一次”就是“一次”，来不得半点虚的。必须重质量、见效果、常态化。群众是通过“窗口”来认识和感受“最多跑一次”改革的，“窗

口”建得好不好，“前台”人员素质高不高，直接关系到群众的获得感和满意度。要大力提高一线工作人员综合素质，增强网络界面友好性，提升窗口服务水平；各级媒体、办事指南、咨询平台也是面对群众的“窗口”，要用群众语言开展宣传、提供指引，让群众一看就明白、一来就会办。

“最多跑一次”底线是“一”、要害在“减”。要减事项，能整合归并的整合归并、能联动办理的联动办理，让不需要跑腿的事项全部不用跑。要减次数，能少则少，变“跑多次”为“跑一次”、变“跑一次”为“不跑腿”，变“现场办”为“网上办”、变“网上办”为“移动办”，在“干部跑、代办跑”代替“群众跑”的基础上，加快减少“干部跑、代办跑”的次数。要减材料，能简则简，只要是政府部门出具的材料，只要是企业和群众已经提供过的材料，原则上都通过政府内部数据共享获取，不再要求企业和群众另行提供，努力实现更多事项“一证办理”。要减时间，能快则快，办理期限能压缩的进一步压缩，不断提高办事效率，让企业和群众用最短时间办成事。

标准化制度化是“最多跑一次”改革形成长效机制、发挥长效作用的重要保证。要结合深化国家标准化综合改革试点，建立全省统一的标准化办事事项和办事指南，以标准化引领权力运行方式变革；加紧梳理和修改完善与改革不相适应的地方性法规规章及规范性文件政策文件，强化改革的法治保障；认真总结经验，及时复制推广，把“最多跑一次”改革的实践成果加快转化为制度性成果。

高举改革大旗、扛起改革担当，必须充分发挥“最多跑一次”改革的牵引作用，以此撬动各领域改革，不断提高改革的系统性、整体性、协同性

“最多跑一次”是现代管理服务的先进理念、科学方法和优良作风，不仅对政府自身改革管用，而且普遍适用于各领域改革。这项改革的核心是厘清政府和市场的边界，通过打造“有为政府”推进建设“有

效市场”；基点是坚持以人民为中心，通过便民惠民增强人民群众的获得感；本质是构建透明规范高效的权力运行机制，把权力关进制度的笼子。如果把全面深化改革看成是一个系统工程，那么“最多跑一次”改革就是撬动这个系统工程的杠杆和支点。必须在深化“最多跑一次”改革的同时，在“撬”字上狠下功夫，统筹推进重要领域和关键环节改革取得重大突破，不断放大“最多跑一次”改革对全面深化改革的牵引作用。

以“最多跑一次”改革撬动经济体制改革。经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，重点是完善产权制度和要素市场化配置机制。“最多跑一次”改革以创新政府服务方式来打造最佳营商环境，通过更好发挥政府作用全面激发市场活力，我们要把这种思路和做法体现到产权制度和要素市场化配置改革中去，以动力变革推动质量变革、效率变革，率先实现高质量发展。

国有经济优、民营经济活、多种所有制经济共同发展是我省的一大优势，必须进一步完善产权制度，不断巩固和发展这个优势。近年来，我省国有资产管理体制改革取得重大进展。下一步要紧紧围绕省委重大决策部署，聚焦制约我省发展的突出短板，聚焦大湾区大花园大通道大都市区等重大建设，聚焦战略性、先导性产业发展，以国有资本投资营运公司为平台，进一步推动国有企业战略性、专业化重组，优化布局、整合资源，深化国有企业混合所有制改革，不断把国有资本做强做优做大。民营经济是浙江经济的铁柱钢梁，民营经济兴则浙江兴，民营经济强则浙江强。推动民营经济实现新飞跃，要坚持“两手抓”，一手抓存量改造提升，重点是深化传统产业改造提升，实施小微企业提质行动和“凤凰行动”、“小巨人”培育行动，加快建设产业创新服务综合体，扶持建设一批高质量小微企业园；一手抓增量引进培育，重点是实施高新技术企业和科技型中小微企业“双倍增”计划，加快在以数字经济为标志的新经济领域培育形成一大批独角兽公司，在先进制造业领域打造一大批隐形冠

军和单打冠军。尤其需要强调的是，必须加大民营企业产权保护力度，激发和保护企业家精神，弘扬新时代浙商精神，鼓励更多社会主体投身创新创业。

市场决定资源配置是市场经济的一般规律，必须积极稳妥从广度和深度上推进要素市场化配置改革，引导促进生产要素从低质低效领域向优质高效领域集中。在要素市场化配置改革中，政府必须当好制度的供给者。政府制定规则、标准，要以公平、公开、公正为基本导向，以不抬高市场成本、社会成本为限，以不取代市场规则、扭曲市场配置为限，为市场在资源配置中发挥决定性作用提供基础制度支撑。在具体操作上，省级层面主要是制定面向市县的规则、标准，引导资源要素在市县之间优化配置；市县层面主要是制定面向企业和项目的规则、标准，引导资源要素在企业之间优化配置。正是按照这样的思路，我们在工业领域推出了“亩均论英雄”改革，不但促进了传统产业改造提升，而且推动了新动能的培育发展；在项目领域推出了“标准地”改革，推行“区域能评+区块能耗标准”、“区域环评+环境标准”，不但有利于土地等要素的优化配置，更为投资项目审批实现“最多跑一次”奠定了基础；在生态建设领域推出了主要污染物排放财政收费、绿色发展财政奖补机制等制度，不但有利于环境容量的优化配置，更为深化生态文明体制改革提供了原创素材。要继续坚持标准引领、规则先行，制定实施节能节水、环境、技术、质量、安全等市场准入标准，建立健全资本、技术、土地、能耗、环境容量等主要资源要素配置规则，全面提升劳动效率、资本效率、土地效率、资源效率、环境效率和科技贡献率。同时，要统筹推进乡村振兴战略和新型城市化战略，深化城乡融合发展、区域协调发展体制机制改革，促进各类要素在城乡之间、区域之间自由流动、优化配置；要统筹考虑优化国内要素配置和提升国际优质要素配置能力，坚持以“一带一路”为统领，深入推进自贸试验区和电子世界贸易平台建设，积极申报自由贸易港，加快构建全面开放





新格局。

以“最多跑一次”改革撬动公共服务体制改革。进入新时代，人民群众的需要呈现多样化多层次多方面的特点，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活。“最多跑一次”改革的出发点和落脚点是不断满足人民对美好生活的需要，让改革成果更多更公平惠及全省人民，我们要把这种理念和机制运用到社会体制、文化体制等改革中去，不断完善公共服务体系，提高公共服务水平，使人民群众真正看到实效、得到实惠。各地各部门要紧紧围绕“八个更”来思考问题、谋划改革，从老百姓最期盼的“关键小事”改起，全面推进教育、文化、卫生、就业、收入分配、社会保障、公共安全等领域改革。比如，省委提出要以超常规举措实施高等教育强省战略，这个超常规“超”在哪里？高等教育强省怎么“强”起来？具体来说就是，省内优质高教资源如何放大，国内外一流大学如何引进，等等。有关部门要对标教育现代化的要求进行深入研究，提出具体的政策意见和改革举措，在省级层面能解决的要抓紧解决，属于国家部委权限的要积极争取。再如，如何进一步深化医疗、医保、医药“三医联动”改革，真正解决老百姓“看病难、看病贵”问题；如何提供更多的优质养老服务，解除老百姓养老的后顾之忧；如何落实“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，完善房地产市场平稳健康发展的长效机制，加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度，更好满足老百姓的住房需求等，有关部门都要抓紧研究，拿出实实在在的改革措施。比如，近年来我们在农村建起了文化礼堂，在城市建起了文化公园，在社区建起了文化家园，如何建立运行维护管理长效机制，让这些公共文化设施“门常开、人常来、活动常在”，还需要想更多的办法。再比如，今年是“枫桥经验”55周年，如何进一步创新发展“枫桥经验”，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理

体系，在基层治理上探索更有效的方式方法，是要深入研究的一个重要课题。

以“最多跑一次”改革撬动权力运行机制改革。权力是一把双刃剑，正确行使权力可以造福人民，滥用权力必然祸害国家和人民。“最多跑一次”改革是权力运行方式的革命，在减权限权的基础上，实行权力运行后台化管理，实现规范权力、制约权力、监督权力，我们要把这种创举和模式贯穿到民主法制和党的建设领域的改革中去，切实扎紧权力的制度笼子。国家一切权力属于人民，必须用制度体系保证人民当家作主。要坚持和完善人民代表大会制度，推动协商民主广泛、多层、制度化发展，切实加强政协民主监督，完善科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的体制机制，建设更高水平的法治浙江。全面从严治党的建设各个方面的根本保证，要坚持把制度建设贯穿于党的建设各个方面，以“最多跑一次”改革来提高党员干部的思想觉悟、增强党员干部的执政本领、锤炼党员干部的工作作风，进一步密切党群干群关系。特别是要驰而不息正风肃纪、反腐倡廉，建立健全监督体系，继续深化监察体制改革，真正用制度管住权力任性，强化不敢腐的震慑，扎牢不能腐的笼子，增强不想腐的自觉，保持风清气正的良好政治生态。

高举改革大旗、扛起改革担当，必须弘扬伟大的改革精神，牢记改革永远在路上，始终保持永不停歇、永不懈怠的改革劲头

邓小平同志说过：“没有一点闯的精神，没有一点‘冒’的精神，没有一股子气呀、劲呀，就走不出一条好路，走不出一条新路，就干不出新的事业。”历史是发展的，历史也是公正的，历史从来都眷顾那些与时偕行的奋进者、直面挑战的勇敢者、善作善成的实干者。改革开放已经走过了40年的历程，但我们要不忘初心、牢记使命，永远保持筚路蓝缕、以启山林的奋斗精神，永远保持逢山开路、遇水架桥的那么一股子劲头。

改革要有一股闯劲。浙江是革命红船起航的地方，红船精神首要的一条就是开天辟地、敢为人先的首创精神。这些年来，我们正是凭着一股闯劲，敢做前人没有做过的事情，敢做别人不敢做的事情，干成了许多大事业，闯出了一片新天地。实践表明，只要敢闯敢冒，就能抢占先机，就能无中生有，没有资源可以整合资源，没有市场可以创造市场。随着发展水平不断提高，我们在越来越多的领域开始领跑，有越来越多的“无人区”等着我们留下第一个脚印。面对这样的新形势，大家有没有敢喝“头口水”的胆气？有没有“狭路相逢勇者胜”的锐气？有没有“大雪压青松、青松挺且直”的硬气？我们广大党员干部特别是各级领导干部要大力发扬敢闯敢冒的精神，用实际行动作出响亮的回答，创造无愧于时代、无愧于人民的改革业绩。

改革要有一股拼劲。改革路上并不总是布满鲜花和掌声，往往伴随许多荆棘和质疑。什么是改革者？改革者就是明知山有虎、偏向虎山行，不惜拎着“乌纱帽”为民干事的人。经过40年的改革，“帕累托最优”式改革越来越少，剩下的都是难啃的硬骨头。惟其艰难，才更显勇毅。各级领导干部要始终牢记，我们的职权是人民赋予的，我们的使命就是为人民谋幸福。所以，每一个领导干部都要把人民的利益放在第一位，在利弊权衡的重大关头要敢于决断，在深化改革的关键时刻要豁得出去，切不可在患得患失中错失改革机遇。这是衡量一个领导干部党性强不强、敢不敢拼的试金石。

改革要有一股干劲。40年来，浙江的改革是干出来的，不是喊出来的。不干，半点马克思主义也没有。前段时间，习近平总书记就新华社一篇《形式主义、官僚主义新表现值得警惕》的文章上就作风建设作出重要指示，强调纠正“四风”不能止步。文章反映的情况，我省个别地方和部门的改革工作中也不同程度的存在。比如，抓改革实招少、效果差，用会议落实会议，以文件落实文件；抓改革坐而论道，不重实

效重包装，把精力放在“材料美化”上，搞“文字上的改革”；抓改革习惯于造“花瓶”、搞“噱头”。出现这些现象，根子是政绩观错位、责任心缺失，用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实，用光鲜亮丽的外表掩盖了矛盾和问题。对此，各地各部门都要引起重视，摆摆表现，找找差距，抓好整改。各级领导干部要带头转变作风，不仅要当好改革的组织者，更要当好改革的施工队，不仅要当好改革的促进派，更要当好改革的实干家，说到做到、立言立行，实实在在在解决问题，一步一步往前推，真正做到干在一线、改到实处。

改革要有一股韧劲。改革就像煎中药，只有到了火候才有药效。近些年来，各地各部门部署了许多改革任务，出台了一系列改革举措，但很多改革不可能一蹴而就，必须持之以恒抓下去，确保真正见效。这两年，省、市、县、乡四级都在集中换届，一大批新鲜血液充实到各级领导班子中去。各级领导干部特别是新任一把手务必发扬钉钉子精神，接力探索、接续奋斗，把既定的改革部署进行到底。对一些实践证明行之有效的改革举措，必须坚持坚持再坚持、深化深化再深化，步步为营、久久为功，决不能“新官不理旧账”“另起炉灶翻烧饼”。

高举改革大旗、扛起改革担当，必须明确责任完善机制，全省上下围绕一个目标拧成一股力量，确保各项改革举措落地见效

改革争在朝夕，落实难在方寸。越是任务重、困难大，越要知难而进、迎难而上；越到攻坚期、深水区，越要加强党的领导、凝聚各方力量。各地各部门要认真贯彻落实《中共浙江省委关于深化“最多跑一次”改革，推动重点领域改革的意见》，推动“最多跑一次”改革向纵深发展。

压紧压实各级党委和部门主要负责人的主体责任。俗话说：“一棵大树抓住根儿，带动树叶和树枝儿；一团大绳先找头，捆在一起牵着走”。改革中的这个



“根”和“头”，就是我们各级领导干部。只要各级领导干部是真心实意而不是敷衍塞责地抓改革，就没有攻不下的山头，就没有蹚不过的险滩。要充分发挥领导干部在改革中的示范引领、以上率下作用，理清责任链条，落实主体责任，层层传导压力，打通关节、疏通堵点、激活全盘。部门主要领导要亲自负责改革的统筹协调、方案制订、工作推进和督促落实，对改革的每个过程、每个环节都要亲自过问。地方党委书记作为本地区改革的第一责任人，要有一副改革的铁肩膀，切实担当起该担当的责任，亲力亲为抓改革，扑下身子抓落实，多谋实招硬招、多出管用的招，挑起一方改革的重任。

完善试点推广机制。试点是改革的金种子。改革越向纵深推进，越需要试点的先行探索。对试点，省委改革办、各改革专项小组要实施分层分类统筹管理，扎实做好试点复制推广工作，成熟一项、推广一项，每年推出一批“国字号”改革试点落地见效的实践样本，每年提出一批可复制可推广的重大改革试点清单，每年总结一批富有浙江特色的改革试点示范案例。试点的目的是为了复制推广，不能为试点而试点。要牢牢把握“试验探索、复制推广、深化运用”三个关键环节，解决谁来许可、谁来推进、谁来评估、谁来推广的问题，加快推进改革试点“盆景”变“风景”。改革只有进行时，但试点必须有完成时，不能“只摸石头不过河”，更不能“墙内开花墙外香”。

用好改革督察“利器”。督察是抓落实的重要手段，改革推进到哪里、督察就要跟进到哪里。省委全面深化改革领导小组成立以来，审议了65项改革方案。立了军令状，就要看结果。对省委确定的改革任务和改革方案，要完善督察台账，盯住不放，时时跟踪，每项改革都要有时间表、路线图、责任书，都要有硬任务、硬指标、硬考核，跑表计时，到点验收，

对账销号，切实做到事事有回音、件件有着落。督察要盯责任主体，抓“关键少数”，敷衍塞责、推诿扯皮、屡推不动的，要严肃问责追责，确保政令畅通。要搞好督察工作统筹，把督察与考评有机结合起来，充分运用年度改革考核、第三方评估等手段，形成工作合力，切实打通改革落地“最后一公里”。

完善容错纠错机制。鼓励大胆探索、宽容改革失误，是省委一贯的做法和要求。我们已在全国率先制定出台完善改革创新容错免责机制的政策文件。在市县领导班子集中换届和省直机关届末考察时，省委支持保护了一些为改革担风险的干部，公正评价了一批因改革遭非议的干部，提拔重用了一批改革实绩突出的干部。2018年省委将选择一批容错纠错的典型案例进行宣传。在改革这个问题上，省委的态度是鲜明的，就是要为担当者担当，为改革者鼓劲。各地各部门都要突出实干担当导向，坚持“三个区分开来”，推进容错纠错要求具体化制度化，将容错纠错机制嵌入改革工作部署，容改革之失、解干事之忧、释担当之虑，充分激发干部干事创业积极性。一句话，允许改革有失误、但决不允许不改革，只要符合中央和省委决策部署精神、有利于改革创新和事业发展、按程序进行决策、没有谋取私利，就放手去干，省委坚决给予撑腰。

改革是浙江的富民之源、强省之路。新时代全面深化改革的号角已经吹响，以“最多跑一次”改革撬动各领域改革的画卷已经铺展。开弓没有回头箭。我们要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚决贯彻习近平全面深化改革重要思想，高举改革大旗、扛起改革担当，知危图安、尽职尽责，敢为人先、锐意进取，当好新时代全面深化改革的排头兵，以优异成绩向改革开放40周年献礼！

（摘自车俊书记在全省全面深化改革大会上的讲话）

近年来，温州市编办为强化事业单位公益属性，促进公益服务平衡充分发展，立足本地实际，会同有关部门积极开展研究和探索，布局构建系统、科学、客观的温州市事业单位公益指数发布机制，并从医疗卫生事业率先“破冰”，于2017年底发布了2016年度市级公立医院公益指数。温州市这一研究填补了国内事业单位公益指数研究的空白。

一、积极探索、深入研究，建立事业单位公益指数发布机制

一是模块式研究确保温州事业单位公益指数客观性。近年来，各地政务指数研究不断推陈出新，温州市借鉴“温州民间融资综合利率指数”成功经验，酝酿构建事业单位公益指数，于2014年委托对该相关领域有深入研究的专家学者负责设计事业单位公益指数研究工作的整体规划和模型构建，并编制公共卫生公益指数体系和民营医院公益指数体系。温州市采用模块化研究方式，把事业单位按照“科、教、文、卫”进行条割切块，以公立医院为切口，分步探索建立事业单位公益指数发布机制，并逐步向民间社会组织 and 体制外公益事业拓展延伸。温州公立医院公益指数构建按照医疗机构公益性平衡计分卡

的可行性分析框架（BSC），运用德尔菲（Delphi）研究方法确定公益指数指标体系，注重大数据分析在体系构建中的运用，并采用层次分析（AHP）与群决策相结合的赋权方法，极大地减少专家的主观性，同时也能更好地保证各个判断矩阵的一致性。这种基于“互联网+大数据”的政务应用新模式，与传统抽样式的评估模式，大大增强了指数发布机制的客观性和社会认可度。

二是模块式分析确保温州事业单位公益指数有效性。温州公立医院公益指数分社会效益、经济效益、医疗服务、服务流程、发展基础等5个维度18个客观指标，主要围绕群众看病的过程数据展开，以数据建模、数据采集、数据分析为主要手段，其基本研究数据都是直接从相关研究对象和主管部门的业务系统数据库和档案台账里全面提取，运用数理逻辑方法和数学语言建构科学合理的公益指标体系，力促形成以事业单位公益指数发布为手段，以强化事业单位事中事后监管导向，以增强事业单位公益属性为根本，以增大社会公益事业供给为目的事业单位公益指数发布工作的“温州模式”，确保所取得的经验可借鉴、可复制、可推广。

三是多措并举确保温州事业

构建公益指数体系

健全事业单位监管新机制

◎ 温州市编办



单位公益指数权威性。为了确保温州事业单位公益指数发布工作的正常运行。温州市加强领导，成立了温州市事业单位公益指数发布工作领导小组，先后印发了《温州市人民政府办公室关于开展各类事业单位统一登记管理试点促进民办公益事业发展的实施意见》（温政办〔2016〕86号）、《温州公益指数发布办法（试行）》（温编办发〔2017〕36号），《温州公立医院公益指数编制方案》等规范性文件，健全了相关工作机制。同时，还聘请中国人民大学公共管理学院院长董克用教授等知名专家为首席顾问，深度指导理论研究，借智借脑以确保温州事业单位公益指数的权威性。温州市事业单位公益指数编制按照“小步快走”的战略部署，通过优化存量，逐步扩大增量，稳扎稳打、步步为营、块状积累的升级模式，进一步确保了改革的可控性，减少了改革风险、降低了改革成本。

二、精准反映、客观引导，事业单位公益指数成效显著

一是定量评价强化监管。《温州市级公立医院公益指数报告（2016）》显示2016年温州市级公立医院公益指数为92.04。该指数通过数据分析和研判，精确

反映温州公立医院公益供给存在的客观问题，为温州市委、市政府相关决策提供科学依据，为卫计部门加强行业指导和监管提供有力工具，为政策评估机构衡量该市医疗卫生公益水平历史波动提供量化标准，为“建立以公益性为导向的考核评价机制”，完善现代医院管理体制做了卓有成效的探索。

二是客观引导增进社会认同。这次公益指数的发布，为社会判断不同医院公益性程度提供客观、权威的信息，逐步形成对不同医院公益性表现的社会认同，引导患者在求医过程中选择社会责任感的医院，同时也对医院形成具有倒逼压力的优胜劣汰机制。随着温州公立医院公益指数的编制和发布，社会引导功能作用明显，2016年度社会效益方面得分率高达98.1%，患者满意度接近90%，患者投诉反馈整改率得分为满分。

三是拓展延伸增大公益供给。温州是全国第一个社会力量办医试点城市，区域内民办医院林立。为此，参照公立医院公益指数发布机制，温州进一步研究构建民营医院公益性指数。民营医院公益指数的发布，将正面引导民营医院破除逐利机制，增强社会责任，参与社会公益，改善社会形象，

对推动社会公益性在民营医院中的扩展渗透，增大卫生领域公益事业的供给总量起到极为重要的作用。

三、科学评价、有效监管，事业单位公益指数促进公益事业有效发展

一是公益指数构建有助于社会信用体系建设。社会信用体系建设为事业单位管理体制创新提供了很好的平台和广阔的空间，公益指数能够为事业单位信用体系建设提供精准有效的基础性数据，能使事业单位信用体系建设更加完整，更加规范。

二是公益指数构建有助于形成科学合理的事业单位绩效评价体系。过去的事业单位的监管和绩效考评体系单一传统，而纳入公益指数后，快速分析提炼“科、教、文、卫”等事业单位的关键指标数据，准确了解指定单位是否“缺钙”、有无“三高”，大大提升考评的公正科学。

三是公益指数构建有助满足人民对美好生活的向往。制定和发布公益指数，能提高政府公共政策制定的透明度和公开性，促进公益事业的发展，实现公益服务的均等化。

钱江源国家公园体制试点的探索与实践

◎ 衢州市编办

习近平总书记在党的十九大报告中指出，要建立以国家公园为主体的自然保护地体系，加快生态文明体制改革，建设美丽中国。钱江源国家公园体制试点是中国目前10个国家公园体制试点之一，也是长三角经济发达地区唯一的国家公园体制试点。近年来，衢州市编办抓住钱江源国家公园体制试点这一重大机遇，优化机构设置，创新管理方式，转变政府职能，探索出一条全县域与国家公园“深度融合、优势互补、合力发展”的行政管理体制改革新路子，为国家公园建设提供“衢州方案”“衢州样板”。

一、以体制机制创新为突破，着力推进一体化高效管理

在坚持不作行政区划调整的前提下，有效整合各类资源，推进试点管理机构与行政管理体制相衔接，有效解决交叉管理、多头管理等问题。一是深化领导体制。将中共开化国家公园工作委员会、开化国家公园管理委员会分别更名为中共钱江源国家公园工作委员会、钱江源国家公园管理委员会，仍为衢州市委、市政府派出机构，分别与开化县委、县政府实行“两块牌子、一套班子”。二是优化工作机制。在试点区

推行以党政共建和基层共管为主要内容的“共建共管”机制，钱江源国家公园管委会主要领导与开化县委、县政府主要领导交叉兼职，有关重点部门主要负责人为管委会成员，派出机构与所在地乡镇政府实行合署办公，实现统一调度、统一管理。三是固化协作机制。钱江源国家公园与安徽省、江西省三省三地毗连，共涉及休宁县、婺源县、德兴市三镇七村。目前，这三镇七村已与钱江源国家公园所在镇村签订了合作保护协议，建立社区协同保育机制，实现钱江源国家公园生态系统的完整性保护。

二、以机构职能重构为载体，着力推进专业化精简管理

钱江源国家公园保护管理机构和人员编制均由开化县现有机构和人员编制的基础上整合划转而来，没有新增机构编制，探索并初步形成了机构编制绿色配置“衢州模式”。一是设置综合办公室。开化国家公园党工委管委会办公室更名为钱江源国家公园管理委员会综合办公室，不再与开化县委办公室、县政府办公室合署办公，主要负责协助领导处理日常事务、机关党群、财务和后勤保障等工作，还承担钱江源国家



公园体制试点实施工作领导小组日常工作。二是组建管理实体。整合开化古田山国家级自然保护区管理局、开化钱江源省级风景名胜区管理委员会、开化钱江源国家森林公园管理委员会，设立钱江源国家公园生态资源保护中心，主要承担试点区自然资源资产运营管理、生态保护、特许经营、社会参与、科研教育和宣传推广等具体工作。三是设立派出机构。在钱江源国家公园周边乡镇设立苏庄保护站、齐溪保护站、长虹保护站、何田保护站、国有林场保护站等5个保护站，作为钱江源国家公园生态资源保护中心派出机构，具体行使所在辖区范围内的生态资源保护中心职责。

三、以自然生态保护为核心，着力推进多样化保护管理

始终坚持生态优先，充分发挥“多规合一”优势作用，将钱江源国家公园划分为核心保护、生态保育、游憩展示和传统利用四大功能区，确保试点区内的生产生活强度与生态环境、资源、野生动植物保护的相协调。一是核心区保护区。范围包括古田山国家级自然保护区核心区和缓冲区、钱江源国家森林公园的重要区域。严格保护钱江源流域及长江水系、动植物资源和生态环境，为国家公园内原生生态系统的可持续发展提供环境和科学研究的支撑。二是生态保育区。范围包括古田山国家级自然保护区的实验区大部分、钱江源国家森林公园部分以及连接两处保护地的齐溪、何田、长虹、苏庄等部分林地。主要用于保育资源和生态环境恢复，开展沿生态小道小规模低密度的线性专业生态教育活动，为国家公园内的科学考察、环境教育、生态体验等活动提供空间。三是游憩展示区。范围包括古田山、齐溪、长虹、何田主要景点和部分居民点集中的区域。主要用于小体量的生态游憩项目，满足户外体验、生态休闲、环境教育、科普活动等项目的开展。总投资5673万元、总面积5840

平方米的科普馆项目已正式开工，旨在搭建公众欣赏并认知典型亚热带常绿阔叶林及其孕育的物种多样性的平台。四是传统利用区。范围包括长虹乡、何田乡东部等区域。主要在国家公园自然资源和生态环境得到良好保护的前提下，引导社区传统农林业经济实现可持续发展。

四、以规划制度建设为依托，着力推进标准化常态管理

依据试点建设先期经验与实际，运用标准化基本原理和系统工程理论，在全国率先开展国家公园标准化工作，从推动立法、编制规划、构建体系等多个方面创新制度供给，为国家公园建设提供“衢州标准”。一是推动立法工作。积极推动和配合省人大《钱江源国家公园条例》立法工作。该工作已于2017年8月启动，并纳入2017年省立法计划补充项目，起草小组就《条例》中关于资金保障、管理体制、规划建设、资源保护、利用管理、法律责任等方面进行了多次探讨和交流。二是编制总体规划。按照“优先保护生态系统的原真性和完整性”和“共建大保护、不搞大开发”的要求，委托中科院地理所编制了《钱江源国家公园体制试点区总体规划（2016-2025）》，内容包括钱江源国家公园体制试点区总体布局和生态保护、土地利用、科研监测、生态旅游、展示与教育、管理、社会发展与公众参与规划等八大体系建设。三是构建标准体系。研究编制《钱江源国家公园标准体系表》，由公园建设和保障标准子体系、保护标准子体系、科研标准子体系、教育标准子体系、游憩标准子体系、社区发展标准子体系6个模块组成，基本涵盖了钱江源国家公园保护、修复、开发、服务、管理等活动内容。还修订出台了《试点区山水林田河管理办法》等一系列配套办法，为国家公园建设提供有效制度保障。

加强“基层治理四平台”建设，是全面落实十九大“打造共建共治共享的社会治理格局，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”的重要举措，是探索数字化背景下基层治理现代化的创新实践。台州市椒江区坚持问题导向、目标导向、效果导向，以“实用、能用、管用、会用”为目标，针对标准统一不够、下沉力量不够、工作融合不够、智能化程度不够等“四大短板”，坚持以“六化”建设为抓手，以“标准化”+基层治理四平台、“党建”+基层治理四平台为载体，以四平台绩效指数评价为突破口，着重抓好信息平台、属地管理、全科网格、运行机制等关键措施的完善升级，着力提升“基层治理四平台”建设实效，破解“基层治理四平台”建设瓶颈，取得一定实效。

一、坚持夯实基础，标准化提升

针对各镇街道建设标准不一的情况，该区坚持标准化引领规范化，制订印发《椒江区“基层治理四平台”标准化建设实施方案》，以标准固化改革成果，建立“基层治理四平台”县级地方标准体系，夯实平台建设基础，推进该区各镇街道“基层治理四平台”规范化运行，提升基层治理现代化水平。一是组织架构，建立区、镇（街道）、村（社区）三级综合信息中心，明确各平台组成科室站所，形成纵横联通的综合指挥体系。二是场所建设，全区按“七有”标准建设镇（街道）综合信息指挥室，明确标识、职责、制度上墙，统一实现平台实体化。三是信息系统建设，以大数据治理为核心，全科网格管理为基础，大数据平台为支撑，全区运行统一的基层治理平台信息系统，各相关部门按“十统一”要求改造对接，实现数据共享和业务协同。四是工作职责，明确综合信息指挥室、四大平台主要职责及任务。五是工作流程，绘制平台运行关系图、网格员信息采集流程图等，用流程图规范日常操作程序，按标运转。六是工作制度，建立《网格员工作职责》《网格化信息采集制度》《网格化三级流转处置制度》，规范网格员职责，发挥好网格员在基层社会治理中“神经末梢”、“移动探头”的作用，建立联席会议、会商会议、联合执法、闭环流转智慧治理等机制，发挥信息处理协调机制作用。七是队伍管理，一方面从派驻干部队伍入手，坚持其双重管理，属地为主的原则，明确其管理范围、下沉方式、考核体系、经济待遇等方面；另一方面，印发网格员工作职责、考核办法、责任追究办法等，加强全区网格员队伍建设，深化网格管理。八是考核评价，探索建立“基层治理四平台”绩效考评体系，对照标准、学习先进，充分发挥绩效考评“方



椒江区『基层治理四平台』建设的探索和实践

◎ 黄米富



向标”的作用，着力提升“基层治理四平台”建设实效。

二、坚持系统升级，智慧化治理

(一)优化综合信息平台功能。以“雪亮工程”建设为契机，推进各类公共安全视频监控资源与“基层治理四平台”融合，实现数据共享互通。全面升级区级综合指挥中心建设，把区级综合指挥中心打造成党委政府“110指挥中心”，书记、区长一进中心就能察看情况、坐镇指挥。

(二)探索构建“3+X”智慧治理模式。有效整合区综合信息指挥中心、区社会治理综合指挥中心、区96345社会公共服务中心等3个中心，实现“一套人马、三位一体”合署办公；接入X方的系统，包括接入省“四个平台”系统、省平安建设信息系统、省统一政务咨询投诉举报平台系统、区96345公共服务系统、区流动人口管理系统、区公安分局“天网工程”视频监控系统、数字城管系统、环保监察系统等，同时把区房管局、区住房公积金管理分中心、14家企事业单位拓展延伸接入统一平台，从而形成“3+X”体系架构，该体系集社会治理、民生服务、指挥协调、数据共享、辅助决策和效能反馈等功能为一体，通过全区大数据资源的互

联互通，成为全区社会治理信息集聚、案事件处置、考核督办的枢纽，打造基层治理“最强大脑”“最亮眼睛”。

(三)全面升级镇街道综合信息指挥室信息管理系统，打造镇街道党委政府110指挥中心。努力实现“自动派单是常态、人工派单是例外”，加快推进各部门移动端APP“七通八通”整合为“一通”，实现网格员“一机在手、一端通办”，真正实现基层治理向数字化转型。一季度，全区9个镇（街道）“基层治理四平台”信息系统共新增195461条，办结194977条，办结率99.75%。

三、坚持工作融合，集成化运转

健全完善“基层治理四平台”联席会议制度、工作研判会商制度、工作例会制度、“双随机一公开”跨部门联合执法制度、定期通报制度、督办考评制度，实现统一受理、统一交办、统一协调、统一督查、统一考核、统一研判的“6个统一”工作模式，事件处置更高效、督办考核更有力、舆情研判更精准。一季度，该区各镇（街道）共召开联席会议61次、会商会议84次，开展联合执法200余次。如：近日，该区洪家街道联合市场监管、教育、消防等多部门，对辖区内网格员报

告的一家违规教育托管机构开展联合执法，当场发现问题，明确责任单位，下发整改通知书。

四、坚持党建引领，组织化推动

强化党建引领基层治理，充分发挥党的基层党组织在领导基层治理中的坚强战斗堡垒作用，形成“党建统领+四个平台+全科网格”基层共治模式，推动基层治理与基层党建全方位融合。坚持“党的一切工作到支部”，强化党组织覆盖，成立平台党支部，由镇街道分管领导担任支部书记，2名平台骨干成员担任支委；成立网格党支部，由街道分片领导担任支部书记，把党支部建在平台上、建在网格上。坚持党领导一切的原则，强化党支部的领导核心地位，突出政治功能，提升平台干部组织力、执行力、战斗力，推动党的组织体系和基层治理体系紧密结合，真正发挥网格员在基层社会治理中的“神经末梢”、“移动探头”的作用。

五、坚持队伍建设，专业化履职

(一)强化派驻干部队伍建设。优化完善派驻人员管理办法，加快推进执法力量下沉，增加派驻部门数量和派驻人员数量，截止目前，从国土、市场监管、综合行政执法

等部门抽调下派182人，其中编内人员140人。严格落实工作双向报告制度、述职制度、日常管理制度，通过双重管理、双重考核，加强镇街道对派驻机构干部的刚性调控。今年年初，该区9个镇（街道）创新开展“基层治理四平台”派驻干部“三述一评”活动，所有部门派驻干部围绕2017年度思想政治建设、工作完成情况、工作作风与廉洁自律等方面公开述职述廉，接受镇（街道）领导、村（居）负责人、网格员考核评议，有效推动派驻干部从“部门干部”为“平台干部”。

(二)强化网格员队伍建设。按照“多元合一、一员多用、两减两增”的要求，推进网格整合，完善网格员考核管理工作机制。加强网格员准入管理，选聘长期在村居住，具有高中文化水平以上，能熟练操作智能手机，有责任心的群众干部参与网格化管理。加强对网格员的业务技能培训，不断提高全科网格员的专业化水平，不断提升

网格员履职能力。加强网格员工作实绩管理，该区建立《椒江区网格员激励办法》，通过组织激励、精神激励、能力激励、物质激励、反向激励等手段调动网格员工作积极性，其中创新建立组织激励手段，每年从镇（街道）事业编制中拿出1-2个岗位定向招录符合条件的优秀网格员。着力解决网格素质、选聘使用管理、网格信息上报质量等问题，使网格“办小事、报大事”、平台“办实事、解难事”成为新常态。全区9个镇街道、317个村（社区）共整合网格643个，组织网格员开展综治、消防、市场监管等各类培训72次。

六、坚持绩效考评，实效化运行

积极探索建立椒江区“基层治理四平台”绩效考评体系，围绕10项考核指标因子对镇（街道）“基层治理四平台”日常运转情况开展绩效评价。一是信息报送情况，即网格员报送案事件信息数量和质量

评价。二是案事件信息处置情况，即综合信息指挥室信息汇集、综合研判评价。要求对区域内重点人、重点事、重点场所有关信息进行清单化分类分层管理，建立《工作专报》，报送上级领导决策参阅。三是案事件办结、反馈情况，即综合信息指挥室对案事件的办理、结案情况评价：要求做到简单事直接办、独立事交督办、复杂事联合办。四是平台工作融合、协同治理效能评价，包括召开联席会议、会商研讨、联合执法等情况。五是系统升级、智慧治理绩效评价。六是平台融入中心、促进发展典型案例评价。七是平台标准化建设评价。八是平台工作群众满意率评价。九是社会和谐稳定度评价，即矛盾纠纷率、治安案件发案率、信访量等情况。十是工作创新度评价，通过绩效评价，有效发挥综合考核的“指挥棒”作用，倒逼乡镇街道重视平台、用好平台，持续推动“四个平台”常态化工作、实质化运行、实效化作用。
(作者系椒江区编办主任)



富阳区深入践行“最多跑一次” 跑出民生“红利”

◎ 富阳区编办

杭州市富阳区扎实推进“最多跑一次”改革，通过“全面梳理、细致比对，流程再造、综合受理，配套改革、优化服务”，窗口办事效率进一步提升，政务服务环境进一步优化，30家区级机关单位中96%的事项实现最多跑一次办结，182项个人办事项实现仅凭身份证办结。

一、聚焦群众需求，梳理比对办事项清单

以省政务服务网权力事项库为基础，对行政许可、给付、确认、裁决，以及依申请办理的行政征收、奖励、其他行政权力、公共服务等事项进行多次全面梳理，并按照动态调整机制，与省市条线下达的“最多跑一次”改革指导目录进行反复逐项比对，形成三张清单（“最多跑一次”

事项清单、“联办”事项清单、“问题”整改清单）。一是最多跑一次事项清单，“最多跑一次”事项共725项，已实现“最多跑一次”事项696项，占比96%，对暂未实现“最多跑一次”的事项，已列入负面清单管理。二是以“进一次门”办成“一整件事”为标准，通过分类梳理，着力推进投资项目、社会组织、机动车维修、广告牌匾设置、税费缴纳等11个行业跨部门整合，梳理出跨部门联办事项48项、跨层级联办事项34项，推进跨部门、跨层级联办事项清单；三是通过征求办事人员意见，邀请人大代表、政协委员督查，以及区领导、区级机关“一把手”、分管领导、业务科室负责人办事体验等途径，着力找出各办事环节的堵点痛点难点问题，累计汇总问

题86项，提出意见建议207条，发现重点问题30个，做到审批部门“破堵点”“解难点”。

二、聚焦流程再造，大力推进重点领域改革

一是投资项目集成服务有新突破。创新推出用地审批“一窗受理”，积极推行“区域环评+环境标准”改革，设立投资项目自助申报区，推进投资项目在线审批监管平台2.0版应用，实现“四个百分之百”（100%应用平台、100%网上申报、100%系统打通、100%网上审批）。二是商事登记制度改革有新举措。推行企业登记“网上办理”，推进“多证合一、证照联办”改革，启动“三小一摊”登记，实行外资企业变更登记备案“一窗一表”，开设商事登记自助服务区、小微

企业绿色通道服务，开通“富阳小杭”网上咨询。截至2017年底，完成网上核准企业名称13153个、企业登记网上办理2671件、颁发电子营业执照25份，核发“多证合一”营业执照2558份。三是不动产交易登记改革有新进展。通过调整窗口设置、全面精简材料、优化办事流程、简化房产抵押和抵押权注销审核环节、开通自助电子缴费和批量件办理，简化“宗地图、分户图”提供等措施，在申报材料准备齐全的情况下，一般1-2小时能完成；推进不动产登记与电、水、气、数字电视、宽带网络等公用事业联动办理。四是社会事务集成服务有新提升。推进社会组织登记综合受理模式。五是“简化办”改革有新成效。通过事项梳

理比对、优化办事流程、推进数据共享、全面精简材料，累计精简143种490份材料，281项公民个人办事项实现了仅凭一张身份证就能办理的“简化办”模式。

三、聚焦服务优化，深入推进各项配套改革

一是强化“互联网+政务服务”应用，让群众“网上办”。通过实体大厅办事向网上办事延伸，窗口服务向自助端、移动端延伸，实现群众办事“网上申请”，部门审批“网上办理”。二是落实“双休日开放”，让群众“随时办”。截至2017年底，共接待办事群众2.7万人次，办理各类业务2.3万件次。三是实现快速送达“全覆盖”，让群众“省

心办”。同时，出入境、交通等窗口推出了“双向快递”服务。四是深化“管家式”代办服务，让群众“放心办”。已对接代办项目38个，涉及资金164.76亿元（其中浙商回归重点项目4个计91亿，一般项目34个计73.76亿），重点代办项目9个，其中3个已到竣工验收阶段）。五是探索创新志愿者服务，让群众“舒心办”。在“中心”大厅开展志愿者暖心服务，为有需求的办事群众提供引导、查询、填表等服务。六是着力打造审改铁军排头兵，让群众“满意办”。深化完善“一巡查、两考核、三监督、四挂钩、五通报”考评机制，推动部门主动作为、大胆创新、优化服务。



金东区推行“审核合一 一人通办”制度 深入推进“最多跑一次”改革

◎ 金东区编办

金华市金东区在深化“最多跑一次”改革过程中，积极探索便民举措，从自身体制机制上入手，在全市率先推行企业登记“审核合一、一人通办”制，进一步简化审批流程，提高企业登记便利化。

一、“减流程、减材料、减时间”，能手先行提高登记便利化

(一) 流程再优化。一是推行名称登记“审核合一”、“一人通办”和内部审核无纸化制度。推行内部审核不再打印名称审核单、查重单等纸质材料，直接在网上完成审核，实行内部审批网上全流程痕迹化管理。二是推行企业登记“审核合一、一人通办”制度，减少初审后由科长终审的环节，直接由登记人员一人负责全流程办理。

(二) 材料再缩减。一是对网上申报的企业名称，不再要求企业另行提交《企业名称预先核准申请书》和相关证件纸质材料。二是进一步整合名称申请书与企业申请书，实行一窗办理，对于身份证明等相同材料不再要求重复提交，少跑一次窗口，少交一套材料。

(三) 审批再提速。一是名称审核再提速，取冠省市名的企业名称申请，由“一人通办”窗口在一个工作日核准反馈意见。二是三类登记再提速，即：个体工商户登记、简易注销和全程电子化企业登记，实

行“一人通办”窗口“当场受理、当场核准、当场发照”的登记模式，挑战窗口极限，大大压缩审批时限。

(四) 能手先行。为扎实推进“审核合一、一人通办”登记制度，实行能手先行，逐步推行机制，由符合要求的业务能手率先实施，在先行先试过程中，遇到问题及时分析研判，实时改进工作方法，逐步形成一套成熟、规范、有序的工作机制，为全面推行“审核合一、一人通办”登记制度打下坚实基础。

二、推行五项举措，确保制度落实

(一) 整合窗口办事功能，减少材料流转环节。将个体及企业名称登记窗口与登记受理窗口进行整合，让每个商事登记综合受理窗口都能受理企业（个体工商户）从名称登记到设立、变更、注销、备案等所有的登记业务，让群众无论走到哪个窗口，都能享受全流程、全方位登记体验，由一名登记人员通办到底，切实减少企业登记材料流转环节。

(二) 实行首办责任制，提高审核通过率。由首次接待群众办事的登记人员全程负责接待，并在每次接待结束后，及时提醒办事群众下次仍到该窗口办理，不仅有利于登记人员与办事群众更顺畅的沟通，也保障了登记指导口径前后统一，从而提高材料审核通过率。

(三) 实行档案抽查制度，完善纠错机制。实行登记档案定期抽查制度，定期抽取“审核合一”企业登记档案，建立各登记人员档案抽查台账并实行通报制度，对问题档案及时分析、总结、整改，将档案检查结果与月度考核相挂钩，与评先评优相挂钩，对重大失误行为实行一票否决制。以考核结果督促每名登记人员审慎审查，促进登记质量的进一步提高。

(四) 充实咨询帮办力量、提高登记材料质量。加强咨询导办专窗建设，培训一批业务过硬的咨询导办人员，充实咨询导办力量，由原来的两人增加到三人，开展咨询导办、材料制作、材料初审、全程代办等全方位服务。对于前来办事的群众，首先由咨询导办专员初审通过后再提交到登记窗口，从而保障了登记材料的质量，提高了审核通过率。

(五) 实行定期业务培训制度，提高登记水平。利用每周例会夜学时间，认真学习新出台的登记法律法规及政策，分析研判日常业务难点，统一登记许可标准，确保精准迅速执行各项利企便民政策，同时，开展人人担任法律法规政策讲解员活动，全员参与学习，共同提高业务水平。

三、明确四项要求，规范制度运行

(一) 明确“审核合一、一人通办”登记范围。在全区四个企业（个体工商户）登记窗口同步启动，将企业（个体工商户）名称登记、个体工商户设立、变更、注销登记，企业设立、变更、备案、注销登记等业务（含全程电子化登记）纳入“审核合一、一人通办”范围，于2018年2月10日起实行。

(二) 明确“审核合一、一人通办”登记人员资格。根据“能手先行，逐步推行”的原则，明确具备“审核合一、一人通办”登记人员的条件，即：在窗口从事登记工作满两年，取得省工商局核准员证，曾被评为企业（个体工商户）注册能手或日常业务考核

优秀，且无重大过失行为。实行成熟一批，纳入一批，稳步扎实推进，直到全面推行。

(三) 明确“审核合一、一人通办”登记职责。对授予“审核合一、一人通办”登记权限的登记人员，严格按照“八统一”标准化要求，在承诺期限内依法办理登记业务。严格执行“形式审查”制度，因“形式审查”登记导致的败诉，尊重和严格执行司法判决或裁决，不追究无过错登记人员的责任。同时，强调审批权限的严肃性，谨慎管理登记权限，不得转授权给他人，对于滥用审批权限的行为，实行责任追究制，以制度规范“审核合一、一人通办”登记行为。

(四) 明确暂不列入“审核合一、一人通办”登记事项。对于存在争议的登记案例及股权转让、合并分立等复杂登记事项，暂不纳入“审核合一、一人通办”范围，强化疑难问题讨论制度，在实行“审核合一、一人通办”制度过程中遇到的疑难登记问题，及时提交疑难问题研判小组集体讨论决定。确保许可行为零投诉、零复议、零诉讼。





构建基层治理共建共治共享新体系

缙云县『十八招法』

◎ 缙云县编办

缙云县围绕推进基层治理现代化，以党建为引领、以信息化为支撑、以全科网格为基础、以力量下沉为重点，按照“党建统领+四个平台+全科网格”的基本模式，深化乡镇（街道）体制机制建设，构建数字化背景下的基层治理新体系，基层治理四平台实现运转，取得了初步成效。

一、依托党建统领基层治理，在强化党的领导坚强战斗堡垒上下功夫

一是平台党建法。按照“支部建在连上”的要求，将党支部建在平台上，四个平台单独建立党支部，全面落实“两学一做”学习教育常态化制度化和“6+X”主题党日的要求。目前，该县已建立平台支部36个。

二是村（社区）管理法。按照“一切工作到支部”的要求，切实强化党员日常管理，压实党建工作责任。发挥村（社区）党组织对全科网格的领导作用，由党组织书记兼任网格长，驻村干部担任网格指导员。目前，全县共有党员网格长309名。

三是党员带头法。党员干部带头融入基层治理信息体系，运用浙江政务服务统一APP报送信息事件，并及时处置好力所能及的信息事件；引导其他基层党员积极参与基层治理信息报送处置，实现“乡里知民意、村里懂乡情”，让信息多跑路，群众少跑腿。

四是述职评议法。建立以基层信息处置为主体的实绩考核评价体系，将信息采集量、本地处置率、群众满意率等纳入乡镇（街道）、派驻机构、村（社区）考核的重要内容。同时，将“四个平台”运转中发挥作用的情况纳入乡镇（街道）班子成员和平台干部个人年度述职的重要内容。

二、依托基层治理综合信息平台，在构建县乡综合协调机制上下功夫

五是统筹协调法。设立县级综合指挥中心，明确具体人员，建立完善县乡综合指挥运转考核制度，负责统筹协调指挥县级各部门与乡镇（街道）以及各乡镇（街道）之间的基

层治理信息。在各乡镇（街道）成立综合信息指挥室，统筹协调指挥“四个平台”及区域内各条块的管理服务力量；严格落实“四有”标准，配备专职工作人员，负责基层治理事件信息的汇总、综合研判、流转督办等日常工作。

六是数字化管理法。使用基层治理综合信息平台，实行全流程留痕管理。通过统一APP、公众APP、12345平台等多渠道，受理收集各类信息，形成“信息收集-分流交办-执行处置-日常督办-信息反馈-督查考核”闭环管理，实现基层治理信息“一个口子进、一个口子出”。自去年9月基层治理综合信息平台上线以来，共收到各类基层治理信息77365条。基层治理各类事件信息基本实现有效流转，乡镇（街道）及以下层面基层处置达到98%。

三、依托派驻机构人员属地管理，在推动管理执法资源下沉基层上下功夫

七是属地管理法。从乡镇（街道）工作实际出发，按照“人随事转、能转皆转”的下沉原则，将与基层治理建设紧密相关的综合执法、国土、建设、环保、安监、司法、市场监管、农业、文体、计生等派驻机构均纳入乡镇

（街道）管理。派驻机构人员的组织关系、工资发放、日常管理，人员办公经费全部由乡镇（街道）负责。目前，该县已下沉各派驻机构人员400多名，其中、综合执法人员下沉率达80%，市场监管人员下沉率达78%。

八是共同考核法。派驻机构人员考核一并纳入乡镇（街道）考核体系，由所在乡镇（街道）负责，与一般乡镇（街道）干部同步开展。派驻机构人员参与乡镇（街道）重点工作和中心工作，参与基层治理事件处理，推动部门管理执法资源下沉。派驻机构人员享受乡镇（街道）干部同等待遇，与乡镇（街道）干部同吃“一锅饭”。

九是驻地同意法。派驻机构所有人员的任免、调整和借用，均需征得乡镇（街道）党（工）委同意。目前，该县已办理征求乡镇（街道）同意后任免人员60余批次。

四、依托全科网格员队伍建设，在推进基层治理共建共治共享上下功夫

十是统一网格法。按照“统一全科网格、统一网格力量、统一信息采集、统一业务培训、统一经费保障、统一考评措施”的标准，将党建、综治、公安、消防、

环保、综合执法等涉及基层治理的部门工作全部纳入网格化管理。

十一是统筹人员法。按照“一员多用、多元合一”的要求，重新聘任专兼职网格员2000多名，由乡镇（街道）统筹到各网格，建立网格员培训师队伍，对网格员进行全员培训。制定《关于建立全科网格事务准入制的通知》，对网格事务进行准入制。制定《缙云县全科网格建设考评办法》，对网格员进行规范管理和考评。

十二是经费统一法。按照“费随事转”原则，下发《关于下达乡镇（街道）网格经费的通知》，明确网格经费标准，将各条线上的经费由县财政统一整合转移至乡镇（街道）统筹安排使用。

十三是技能比武法。定期组织网格员技能比武大赛，以赛代训，不断提升网格员信息收集处置能力，提高报送信息质量和价值，让网格员真正成为基层治理的“触角”“探头”。

十四是统一网格指导法。加强指导和宣传力度，印发基层治理体系“四个平台”五百系列手册制定（《百要点》《百事报》《百事通》《百佳员》《百故事》），建立网格员工作指导目录清单，为网格员信息报送提供各类标准依据。



五、依托抓好平台机制建设， 在实现“四平台”持续有效运转 上下功夫

十五是组织融入法。乡镇（街道）党（工）委引导乡村乡贤会、自联会、商会、协会、专业合作社等自治组织和社会团体、民间组织积极参与基层治理四平台的建设运转，依托基层治理综合信息 APP、微信群、QQ 群等，建立信息交流中心，做到政策实时下达，村情实时反映，形成“社

会协同、公众参与”的共治格局。

十六是定期分析法。乡镇（街道）党（工）委每月专门听取综合信息指挥室汇报基层治理信息归集、流转、处置情况并汇总分析，研判辖区社情、民情动态，对重大要情研究提出解决办法，真正实现运用信息成果处置好群众的诉求。

十七是应急响应法。综合信息指挥室落实专门人员值守，负责对各类事件的受理、分流、跟踪督办，确保四平台运转正常。

四个平台均建立应急响应机制，重点时期、时段安排工作人员保持常态运转，畅通信息渠道，确保突发事件能第一时间稳妥有效处置。

十八是联合会商法。建立平台的一系列会商、联合执法机制，由乡镇（街道）统一指挥和协调综合行政执法、市场监管、环境保护、国土资源、安全生产等部门的执法队伍，强化协作配合，开展联合行动，助推基层治理工作效益实现最大化。

关于加强“基层治理四平台”建设实效的 调研与思考 ——以奉化区为例

◎ 奉化区编办

宁波市奉化区编办为全面了解镇（街道）“四个平台”建设现状，寻找改革痛点、难点和堵点，就“四个平台”建设推进情况、实施效果和存在问题开展系统的专题调研，为提升基层管理服务水平提供助力。

一、主要成效

奉化区“一中心四平台一网格”体制架构已基本搭建完成，11个镇（街道）已实现“四个平台”全覆盖，初步形成以网格服务管理为手段、信息技术运用为支撑、创新制度机制为保障，各部门齐抓共管的基层社会治理新模式。

（一）建立“四平台”运作载体，实现有效衔接。为确保“四个平台”顺畅高效运作，该区加强了对应的载体建设，分别以综治办、安监所、行政执法中心、资源配置和行政（便民）服务中心为“四个平台”的实体载体，承担平台日常工作。如综合执法平台以行政执法中心为载体，要求各派驻执法队伍集中进驻、统一管理，并对各执法队伍的执法活动进行组织、指挥、协调、监督、考核评价，实行常态化联合执法。

（二）建立重点工作“毛细血管”，实现因地制宜。各镇（街道）以“四个平台”和全科网格建设为契机，结合自身实际，助力重点工作推进。如松岙镇针对辖区偏远、留守老人多等实际，将全科网格建设与“最多跑一次”改革相结合，由部分网格长（员）兼任民生代办员，为群众提供代理代办服务；锦屏街

道河头村建立了出租房“旅馆式”管理模式，由网格长（员）对可租房源进行统一登记、发布和管理，有效解决了区域流动人口多，出租房难管理的问题，实现该村出租房和外来人员登记率、排查率和准确率均达到100%。

（三）建立派驻机构属地管理机制，实现力量下沉。该区出台了《关于加强部门派驻镇（街道）机构属地管理的实施办法》，11个职能部门将432名工作人员派驻至各镇（街道），实现人员力量下沉；各镇（街道）对派驻机构人员实行属地管理，在人事任免方面具有建议权和动议权；综合信息指挥室及“四个平台”各协调组长定期召开形势分析例会，进一步强化镇（街道）与派驻机构之间的工作协调和交流机制。

（四）建立分析汇总和督导制度，实现信息通畅。各镇（街道）落实每日信息汇总分析制度，以《每日要情》形式向镇（街道）主要领导报送辖区重要信息；落实信息报送制度，每日将社会治理信息报送至区综合指挥中心，重大敏感事件实行即报。区综合指挥中心每月对镇（街道）“四个平台”运行情况进行检查指导，落实考核通报制度。此外，由区领导带队，多次赴镇（街道）开展专项督查，对发现的问题以《综合信息指挥室和全科网格建设工作中存在问题的警示函》的形式予以警示通报，要求限时整改，逾期未完成整改任务的，提请区委领导约谈有关镇（街道）主要负责人。





二、存在的主要问题

(一) 改革站位方面。“四个平台”建设是对基层治理模式的全面重构,但当前主要以基层治理、管理为主,发挥议事协调和信息处理作用,与镇(街道)重点工作结合较少,改革站位还不够高,推进动力不足,系统性、全局性不够。

(二) 平台运作方面。“四个平台”综合信息系统建设未全部完成,事件的网上流转办理还不够顺畅,部分事项的处置还是按照原有的线下程序进行,办事效率提升不明显。

(三) 网格划分方面。农村的网格划分过细,如B类网格(一村多网格)占总网格数的60%,C类网格(一村一网格)占总网格数的24%(详见附表1),不利于工作开展和资源整合。特别是偏远农村,常住人口较少、事件发生率低,以自然村为单位划分网格,网格工作量小,效率偏低。

(四) 网格长素质方面。该区网格长主要由村(社区)干部担任,文化素质偏低、年龄偏大,大学本科学历以上只有5.3%,40岁以上占了58.7%(详见附表2),业务能力有限,上报事件质量不够高,截至2017年9月15日,三、四级事件上报率只有0.9%(详见附表3)。

(五) 网格长报酬方面。该区网格长报酬主要通过以奖代补形式发放,一般在6000-8000元/年之间,相对偏低,在一定程度上影响了网格工作质量。如根据2017年7月份的统计,网格经费保障力度较好的溪口、莼湖、尚田、大堰、裘村、萧王庙等地数据报送质量相对较高。

(六) 综合信息系统方面。当前,信息系统间的数据对接业务未完成,有宁波市基层社会服务管理综合信息系统、浙江省平

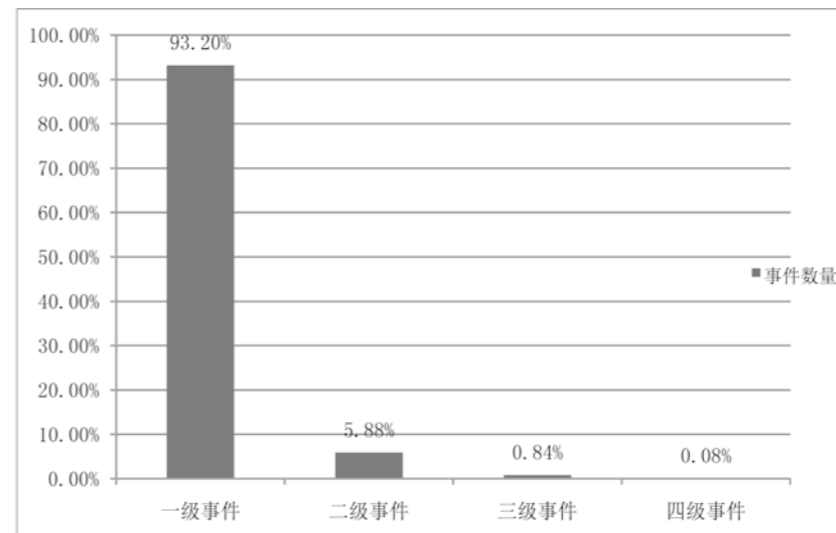
附表1: 全区网格统计表

镇(街道)	A类(社区)	B类(较大村)	C类(普通村)	D类(城市综合体)	总计
溪口镇	3	42	34	1	80
莼湖镇	0	45	39	1(滨海)	85
尚田镇	0	52	20	3	75
大堰镇	0	4	38	2	44
裘村镇	0	32	6	0	38
松岙镇	0	19	4	1	24
锦屏街道	56	53	3	0	112
岳林街道	37	40	0	12	89
江口街道	0	74	20	0	94
西坞街道	1	43	11	0	55
萧王庙街道	0	46	6	1	53
全区	97	451	180	21	749

附表2: 全区网格长基本信息汇总表

	网格长职业结构			网格长年龄结构(周岁)					网格长学历结构			
	社工	村干部	其他	60岁以上	50-60岁	40-50岁	30-40岁	30岁以下	大学本科及以上	大专	高中(中专)	初中及以下
人数	94	462	142	24	167	219	218	70	37	162	213	286
比例	13.5%	66.2%	20.3%	3.4%	23.9%	31.4%	31.2%	10%	5.3%	23.2%	30.5%	41%

附表3: 事件比例示意图



安建设信息系统、民情会办系统等十几个,存在多系统操作、重复录入等问题,增加了工作量。

三、对策建议

(一) 提高站位,一盘棋统筹推进。一是高位推进。“四个平台”建设是对原有基层治理体系的重新设计,是全局性的系统工程,需要各级领导高度重视,亲自挂帅,全力打造基层治理的浙江样板;各相关部门要转变条块分割、权责不清等现象,坚定改革信心,凝聚改革合力,进一步整合资源,下放事权,构建全新的社会治理体系。二是扩充平台内容。推动“四个平台”的工作内容从服务、管理为主向服务、管理、建设并重转变,扩充平台内容,助力经济社会发展,实现镇(街道)工作全覆盖。三是发挥党建引领作用。充分发挥党组织在基层社会治理中的引领作用,在网格上建立党组织,网格内党员主动亮明身份,在网格中走亲连心、化解纠纷、建言献策,实现基层党建与社会治理的融合发展。

(二) 提升能力,健全内部运作机制。一是提升综合指挥能力。区级指挥中心要积极整合资源,履行

信息受理、分流交办、指挥联动、督查考评、研判预警等职责;各镇(街道)综合信息指挥室要配好配强专职工作人员,承担统筹协调工作;各镇(街道)要充分授权,确保综合信息指挥室能以党委政府名义进行指挥、协调和督查,提升效率。二是健全四级联动联处工作机制。通过指挥中心(室)这一“枢纽”,健全区、镇(街道)、村(社区)、网格四级联动联处工作机制,以“条块结合、各负其责”为原则有效回应诉求,及时发现、解决问题。

三是强化研判预警机制。各镇(街道)要畅通信息流转通道,建立完善“一室四平台”联席会议、网格长例会、重要网格事项协调会议等制度,定期通报综合信息指挥室运行情况和事件处理情况,分析研判社情民意,研究解决重大问题,协调安排重要工作,并通过网格重要信息每日通报、月度分析等形式为当地党委政府决策提供参考。

(三) 注重落实,夯实“全科网格”建设。一是科学调整网格划分。城镇社区原则上可以根据社工分片情况划分网格,便于开展工作;农村网格除了一些特大村,一般可试行一行政村一网格的形式,有效解决当前B类网格数量过多问题;企业、学校等网格本身具有较完善的管理机制,可逐步并入属地网格管理。通过精简网格数量,为完善管理、提高网格待遇提供了条件。二是进一步梳理网格事务清单。首先,按照网格事务的难易程度进行分类梳理,分类明确为初任网格长即可承接事项、经培训可承接事项、一时难以承接事项等。其次,细化笼统事项表述,如违法违规操作、典型诉求等,详细列出具体情形,便于辨别上报。再次,拓展网格事务清单,如将五水共治的



河道巡查、“最多跑一次”的代理代办等重点工作纳入网格事务，提升网格工作力度。三是加强网格经费保障。对各业务线上的经费进行再梳理，对已纳入网格事务清单的事项，相应经费也同步并入，不得再另外列支费用、配备人员；加强对“四个平台”建设、网格长（员）待遇等专项资金的支持力度，并明确区财政、镇（街道）和村（社区）的资金配套比例。四是配齐配强网格工作力量。实行“4+X”模式，即每个网格落实1名网格长、1名网格指导员、1批专兼职网格员、1支网格服务团队，以及其他网格服务人员。其中网格长可实行聘用制，网格指导员可由联村干部担任，专兼职网格员由镇（街道）整合各类协辅人员或采取政府购买服务方式配备，网格服务团队依托相关部门、镇（街道）工作人员、村（社区）党组织组建，同时，积极引导社会组织、志愿者参与网格工作。五是加强村级站点建设。结合村（社区）便民工作站、农村综治站等村级便民服务机构，挂牌“四个平台”网格工作站、“最多跑一次”服务点、党员便民服务岗等，搭建综合性村级指挥服务平台，集中开展村（社区）便民服务、基层治理等工作。

（四）创新管理，打造高素质网格队伍。一是转变聘用模式，促进正向流动。在网格建设初期，由社工、素质较高的村干部担任网格长，设置试用期和2-3年的任期，对因工作不达标、考核排名靠后的网格长及时淘汰，淘汰出的空缺名额可参照编外用工或大学生村官的模式进行公开招聘，逐步建立一支精干、稳定、易管的专职网格长队伍。二是加强业务培训，打造“全能社工”。遵循“全能社工”的理念，加大对网格长（员）的培养力度，如由区指挥中心统筹公安、安监、市场监管、综合执法、卫计等部门集中组织专业化的系统培训；另一方面，结合近期重点工作，设定主题，实行“以赛代训”，例如流动人口排查、文明创建等，经常性开展“拉练”，不断提升网格长（员）

业务能力。三是实行星级管理，激发工作潜力。根据网格长工作量、工作成效、考核成绩等按星级进行动态分级管理，不同星级实行差别待遇。

（五）激励先进，完善网格待遇体系。网格长（员）的薪酬待遇应与工作绩效相挂钩，与当地经济社会发展情况相适应，主要包括：一是月度补贴。每月对网格长（员）的事件报送、巡查走访、数据更新率等指标进行统计，根据工作量核发补贴。二是季度奖励。以信息系统自动生成的分数为基础依据，以上季度平均考核分为基准，高于基准分的网格长（员）阶梯式增加季度奖金；低于基准分的阶梯式减少季度奖金。三是年度表彰。根据年度考核分及相关工作成效进行综合评估，以10%-20%的比例评选年度优秀网格长（员）、明星网格长（员），并进行表彰奖励。四是专项奖励。安排足额资金，对报送重大隐患、群体性事件苗头等重要信息的网格长（员）进行专项奖励；对特别重大的信息，可实行“一事一议”；相关部门、各镇（街道）可作相应配套。

（六）加强整合，顺畅信息流通渠道。一是整合各类综合指挥平台。推动综合指挥中心、行政执法中心、民情会办中心、智慧城管中心等涉及平安建设的相关平台实行大中心集中办公，进一步实现“职能集中、机构精简、力量统筹、配合密切、响应快速”的工作目标。二是整合信息收集渠道。将公安、交通、城管等监控探头统一接入综合指挥中心（综合信息指挥室），基本实现集中居住区、公共活动场所视频监控全覆盖；在民情会办中心全面整合各类非紧急类政务热线平台基础上，加强与综合指挥中心（综合信息指挥室）的信息共享，实现大数据互联互通。三是整合业务信息系统。进一步整合各线各部门的信息系统，推动基础数据共享和信息报送渠道的统一；加快推进网格工作的全流程网上办理、工作绩效的数据化评价和统计，为领导决策提供详实数据支持。

乡镇行政管理体制改革是我国乡村振兴战略的必由之路，在我国行政管理体制改革深入推进的大背景之下，乡镇行政管理体制改革既是一个突破口，也是一个难点和重点。经济发达镇与普通乡镇相比，加快推进行政管理体制改革，更加具有紧迫性。宁海县编办以兼具“中心镇”“卫星城市”的经济发达镇——西店镇为例，深入探讨经济发达镇行政管理体制改革的背景、经济发达镇的基本特征，剖析其发展过程中出现的典型性问题，并以问题为导向，加强研究，明确改革路径，为推动经济发达镇行政管理体制改革提供有益的经验借鉴和启发。

一、经济发达镇基本特征

从经济发达镇普遍兼具小城市形态和规模的共性特征来看，可分为四个方面：

（一）经济实力强，居民收入较高。经济发达镇基本都是本地经济发展的领头羊，经济总量规模较大，部分经济发达镇的GDP能够达到几十亿元，甚至上百亿元。由于这些镇的产业发达，农村转移就业人口多。因此，这些地区居民的工资收入和财产性收入增长很快，其生活水平相对于其他周边地区要高出很多。如



深化经济发达镇行政管理体制改革

——以西店镇为例

◎ 宁海县编办

宁海县西店镇2012年以来，年均生产总值增长11.1%、公共财政收入增长10.8%，地方财政收入增长16.9%；2016年西店镇地区生产总值达到55.08亿元（同比增长8.1%），财政总收入8.61亿元（同比增长12.4%），城乡居民收入分别增长7.4%和15%。

（二）聚集人口多，规模达到城市水平。经济发达镇因其自身的产业发展汇聚了大量的劳动人口，迅速形成了一个密集的人口区域。在这些数量巨大的人口区域中，外来人口占了很大一部分，如宁海县西店镇下辖22个行政村，2016年户籍人口4.6万，外来人口超过6万，而且流动人口的规模会随着产业发展不断增长。

（三）产业发达，经济发展特色明显。经济发达镇由于具有一定的区位、资源优势和发展潜力，在准确定位自身功能和特色的基础上实现了主导产业的快速发展。如宁海县西店镇拥有镇域企业达到2000余家，其中规模以上企业88家，上市公司1家，形成家用电器、文教用品、金属制品、汽车部件、模具制造等五大主导产业。

（四）城镇化水平高，基础设施较为完善。由于在经济社会发展方面先行一步，经济发达镇在基础设施建设方面也进入了快



速发展阶段。无论是道路、供排水设施、电力、燃气、通讯等管线管网设施,还是基层卫生、文化、体育等公共服务设施,其规模、类型、水平都要远远高于其他农村地区。如宁海县西店镇2016年固定资产投资26.2亿元,较2015年增长22%,位居宁海县第一位。

二、经济发达镇行政管理体制存在问题及原因分析

宁海县西店镇早在2005年浙江省开始试点“中心镇培育工程”时,就被列入第一批省中心镇名单;2009年,被宁波市委、市政府列入8个卫星城市培育名单。2010年实施《西店镇机构改革方案》以来,县级赋予西店镇更多的自主权,明确镇党委书记进县委常委,镇范围内的县属部门、

派驻单位人事任命需征得镇党委同意,政府组织架构(见表1)也逐渐趋于扁平化,但在实际推进过程中还面临着一些困难和问题,需在进一步深化改革中予以解决。

(一) 职责关系不够顺畅。目前,西店镇人民政府与县级政府职能部门派驻机构的职责关系时有出现“闲时互不干扰,忙时互相推诿”的情况。“权小能弱”是经济发达镇普遍存在的问题。

“权小”体现在有的事项理应下放镇级政府管理,却被上级职能部门牢牢抓住不放;“能弱”体现在向经济发达镇赋予的部分县级经济社会管理权限,经济发达镇长期以来“责任大权力小”“看得见管不着”,不具备行政执法主体资格,倘若缺乏变通,其在行政应诉中将处于不利地位。

(二) 管理体系不够健全。从目前西店镇行政管理体制改革的具体情况来看,权力条块分割、管理体系不够健全等问题依然比较突出,主要体现在:有些职能部门在镇里,部分在县级部门,群众(企业)办事的时候跑完镇政府还要跑县级部门,耗时费力,既影响行政效能,又给群众和企业增加负担;有的县级部门派出机构人员编制在县级部门,工资和人事管理又纳入西店镇(如国土规划住建环保分局),或是同个机构部分人员编制在县级部门,部分干部编制在西店镇政府,干部使用、调配、考核与晋升等问题出现留白或交叉管理。

(三) 政府职能转变缓慢。当前,政府职能转变要求加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,把不该由政府管理的事项转移出去,把该由政府管理的事项切实管好。实际上,西店镇政府职能转变较为滞后,这与目前社会组织承接能力有限、购买服务方式单一有直接关系。由于政府对公共服务的长期垄断,公共服务尚未形成健全市场,县域社会组织良莠不齐,承接方选择上的局限性突出问题,公共服务数量、质量上难以保障。加上目前购买服务配套制度建设相对滞后,而以事务性项目为主的政

府服务又缺少量化评价体系,难以形成有效约束。

(四) 财税体制亟待理顺。虽然西店镇的经济总量较大,但镇本级可用财力比较有限。随着政府间支出责任层层下放,新增支出责任又缺乏协调机制,西店镇财权与事权不匹配问题日益突出。加之政府转移支付制度尚未完善,转移支付一般向经济相对不发达地区流入,人口一般向经济较发达地区流入,这造成人口流向和转移支付流向刚好逆向,即便对经济发达镇给予一定的财力补助,仍然无法从根本上改变镇级政府“小马拉大车”的状况。以教育为例,通常把户籍人口作为核算教育一般转移支付额度的基础要素,这会导致人口流出地教育资源闲置、流入地却得不到应有补偿,为了流入地外来人员子女教育均等化,西店镇在教育投入方面的资金占西店镇可用资金的比例很大,教育支出压力非常大。

(五) 政策落实有待加强。根据《宁波市卫星城市行政执法管理办法》规定:县级行政机关、法律法规授权的组织(委托机关)委托西店镇人民政府(受委托机关)实施行政许可,县级行政机关(委托机关)委托西店镇人民政府所属的有关组织(受委托机

关)实施行政处罚。委托机关委托实施的行政执法权限纳入受委托机关综合性办事机构职能。委托机关在西店镇设置派出机构,按照精简、效能、统一的原则,可以与西店镇人民政府的综合性办事机构合署办公。实际上,西店镇实行的是部门委托乡镇行使、部门向乡镇派驻队伍以及委托与派驻并行等3种方式。其中县公安局、县地方税务局、县国土资源局、县环保局、县住建局(县规划局)、县市场监督管理局等5个部门在西店镇设立了派驻机构,县住建局(县规划局)派驻人员仅分局局长(县局副局长)一名;县发改局、县财政局、县人社局、县交通局、县水利局、县农林局、县文广新闻出版局、县海洋渔业局等部门尚未派驻力量。

四、深化经济发达镇行政管理体制改革路径

经济发达镇行政管理体制改革实质上是县镇关系的一次重大调整,涉及县镇职责权限分工、财税分成、人员编制配备等行政核心要素,很大程度上可以说是县级权力与利益向试点镇的让渡。在具体路径上,主要可采取以下六大改革举措。

(一) 着力推进扩权改革到位。一是科学设置赋权内容。根

据经济发达镇承接能力的实际情况,事先对经济发达镇行政体制改革进行顶层设计,积极赋予富有“含金量”的权限,重点强化发展产业经济、提供公共服务、加强社会管理和城镇规划建设等职能。二是稳妥推进赋权到位。充分考虑经济发达镇不同发展阶段、不同发展基础的现实状态,结合实际需求,制定扩权事项指导目录,分类分批推进扩权。三是建立赋权评估机制。县级职能部门要加强对经济发达镇的业务指导和事中事后监督,建立扩权事项动态跟踪和评估机制,明确权力下放后的运行程序、规则和权责关系。

(二) 优化配置机构编制资源。一是科学设置内设机构。按照精简效能和保障重点原则,除了党政办公室等几个必设机构,其他机构可以按照经济发达镇的发展特色和工作重点,适当突破9个内设机构总数的限制,因地制宜进行整合设置。二是优化配置事业单位。对职能重叠、相近的事业单位进行整合,优化组织架构。如依托西店镇万事达金融商务中心,完善集行政审批、社会管理服务、公共资源交易等功能为一体的综合办事服务大厅建设,全面深化“互联网+政务服务”工作,切实提升政务服务水平。



西店镇人民政府内设机构及下属事业单位情况表

内设机构	下属事业单位
党政办公室	现代农业公共服务中心
发展服务局	社会事务服务中心
社会事务管理办公室	工贸经济服务中心
综合治理办公室	资源配置和审批服务中心
社会服务管理综合指挥室	综合执法局
财政局	公共安全监管中心
农业农村办公室	农村集体经济审计中心西店镇分中心
城市建设办公室	国土规划住建环保分局
园区开发办公室	土地房屋征收与补偿办公室
	土地储备中心西店分中心
	新城建设指挥部

表1



三是合理配备人员编制。积极向上级争取突破经济发达镇行政、事业编制之比不超过现行规定，适当向经济发达镇倾斜，满足引进各类专业人才需要。

(三) 深入推进政府职能转移。一是着力保障经济发展。加强对经济发达镇经济社会的统筹协调，完善经济社会发展规划以及城镇建设规划，细化落实产业集聚、户籍制度改革等配套政策措施，加快推进经济发达镇人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约。二是着力做好民生服务。注重城镇管理、环境保护和市场监管，加大财政投入力度，推进社会保障、社会救助、就业服务、基础设施等基本公共服务体系建设，注重培育和发展社会组织，推动行政管理与基层群众自治组织有效衔接和良性互动。三是着力推行购买服务。全面梳理经济发达镇的技术性、事务性、辅助性等可委托、转移的职能和工作事项，编制经济发达镇职能转移清单，明确职能转移事项，倒逼政府向社会组织购买服务，降低行政成本，提升服务效率。

(四) 深化延伸“最多跑一次”改革。一是规范县级部门权力下放。结合经济发达镇的法定权力清单，制定满足经济发达镇需求的权力下放清单，明确权力下放

后的运行程序、规则和权责关系。建立健全权力下放监督机制，确保县级部门下放权力“应放尽放”，严格控制县级部门乱放权力。二是提升经济发达镇承接能力。制定经济发达镇“最多跑一次”事项清单，通过县级部门职能下放、精简审批环节，压缩审批时限、减少申报材料等方式，全面提升部门办事效率。三是向村级延伸政务服务。构建镇村两级便民服务体系，延伸政务服务触角。梳理村级“最多跑一次”事项清单，在每个行政村设立镇村政务服务一体机，村民不出村就能把事办好，有效提升政务服务效能。

(五) 完善基层治理基本架构。深入推进经济发达镇的综治工作、市场监管、综合执法和便民服务等“四个平台”建设。一是强化“四个平台”运行机制。以综合信息指挥室为“龙头”，协调统筹综治工作、市场监管、综合执法平台、便民服务等四个平台资源，加强对三级事件的处置能力。加强对全科网格员的业务培训 and 日常管理，充分发挥网格员在信息收集上报、宣传教育、矛盾化解、安全防范等方面的功能，提升基层治理能力。二是进一步下沉派驻力量。除了国土、规划、市场监管等已经派驻的部门外，发改、人力社保、水利、

农林、海洋渔业等部门也要设立派驻机构，采取与经济发达镇相关职能机构合署办公的派驻模式，密切条块关系，强化属地管理，打破“事在镇里权在县里”“条块分割”等困局。

(六) 统筹推进要素配套改革。坚持突破土地、资金等要素瓶颈制约，统筹推进配套改革，切实经济发达镇经济社会发展提供良好环境。一是推行“多规融合”镇域规划。加强县域与经济发达镇的统筹协调，推动经济发达镇与周边城镇、乡村协同发展，促进经济发达镇社会发展规划、城镇总体规划、土地利用总体规划等“多规融合”，充分保障经济发达镇中长期发展战略、发展目标与空间布局、土地、资源配置的协调统筹，建立经济发达镇辖区内规划共编、工程共建、功能共享的体制机制，促进资源高效配置。二是完善“事财匹配”财政体制。明确经济发达镇政府事权和财权，完善与之相关的财政分成办法。落实支持农业转移人口市民化的若干财政政策，促进基本公共服务均等化。建立财政激励机制，加大在基建投资以及新增财政收入返还、土地出让金等方面支持力度，统筹地方政府债券资金用于经济发达镇公益性项目。



关于基层事业单位登记管理中存在的 问题分析和对策建议

——以南浔区为例

◎ 南浔区编办

做好事业单位登记管理工作是贯彻落实党的十九大关于坚持全面依法治国和深化事业单位改革的应有之意。近年来，湖州市南浔区编办不断规范事业单位登记管理工作，取得一定成效。但随着登记管理工作的不断深入，一些难点和堵点问题也不断凸显，亟需解决。为此，南浔区事业单位登记管理局对全区事业单位登记情况进行全面梳理，分析研究存在问题，探索提升事业单位登记管理水平的路径和方法。

一、事业单位登记管理现状

截至2017年底，全区共有机构编制部门直接管理的事业单位274家，已进行事业单位法人登记（备案）的事业单位272家，登记率99.27%。

(一) 日常登记管理。该区严格规范登记业务办理流程，在网站上发布服务指南和流程图，规范优化办事环节，按照受理、审核、核准、复核、公告等法定程序，做好设立、变更、注销、证书补领等事业单位登记工作。同时，对法定代表人发生变更的严格要求主管部门或者第三方出具离任审计报告、对主管部门领导担任下属事业单位的法定代表人要求出具组织部门的批复文件；严格做好登记管理信息公开工作，强化事业单位法人印章备案和档案管理。按照“最

多跑一次”改革要求，实施事业单位年度报告公示“零上门”制度，2018年初有89家事业单位通过“网上审、快递送”的方式进行年度报告公示。

(二) 实施专项检查。2015年以来，该区结合年度报告公示工作开展登记质量专项检查，制定下发《关于开展事业单位登记管理专项检查的通知》，从是否存在双重法人情况（“双重法人”指既在区事业单位登记管理局登记为事业单位法人，又在工商行政管理部门登记为企业法人）、是否悬挂牌匾、事业单位法人刻制印章情况、《事业单位法人证书》使用情况等十二个方面进行检查。对发现应注销未注销、证书失效、法定代表人未及时变更或资格不符合规定、挂牌单位登记等问题的43家单位，以问题清单的形式通报给主管部门，提出具体整改建议并督促整改到位。2017年制定下发《关于开展事业单位印章清理规范工作的通知》，全面清理经区编委批准撤销、整合、更名等原因不再使用的事业单位印章，并要求主管部门将下属事业单位名称、财务专用章、法定代表人签名印章印迹进行备案，明确对于不及时上交印章的，印章管理使用中出现的责任由所在部门单位承担。截至目前，共收缴设区以来26家变更名称和13家注销登记事业单位印章。



(三) 定期举办培训。抓住两类关键对象,即事业单位法定代表人和具体业务经办人员,分类分层开展培训。2013年、2015年、2017年先后三次对全区事业单位法定代表人进行培训,培训人次达650人次,切实增强事业单位法定代表人的法制意识、责任意识、市场风险防范意识,依法规范法人行为。同时,每年以会代训形式,利用机构编制年报会议对具体经办人员进行业务培训,重点讲解登记中易犯错误、存在问题、规范要求等内容,切实提升业务水平。

二、存在的主要问题

(一) 依法登记主动性依然不高。虽然《事业单位登记管理条例》(以下简称《暂行条例》)已颁布近20年,但无论是主管部门还是事业单位自身对登记工作依然不够重视,缺乏主动性。一是变更登记不及时。登记事项发生变化时,不及时办理变更登记,大都是在办理年度报告公示时发现须变更方才办理。如:2017年的专项检查中发现9家登记事项发生变动超过办理时限而未进行变更登记。二是年度报告公示不主动。年检改年度报告公示后,由于缺乏有效事中事后监管手段,以及部分事业单位则对年报工作不够重视,存在“自家人”、“走过场”、“不年报又不会怎么样”的思想。年报工作高度依赖于登记管理机关催报、辅导甚至由主管部门人事干部报送的“保姆式”服务;从报送进度上看,报送增量时间曲线与登记机关系统动员、督报幅频响应高度重叠,以南浔区2015、2016、2017年度报告公示为例,3月份报送单位分别占比达到54.44%、69.1%、41.3%,越接近截止日期报送越密集,报送习惯及主动理念有待进一步培养提高。三是法人证书保管不妥善。证书遗失时有发生,仅2015年、2016年就办理证书补领8起。同时还存在法人证书被损坏的情况。

(二) 实施登记梗阻点依然存在。虽然2014年

国家事登局对《事业单位登记管理条例实施细则》(以下简称《实施细则》)进行了修订完善,但是登记工作中的难点依然存在。一是注销登记成为老大难。《实施细则》规定的注销登记手续较为繁杂、时间跨度较长,要求较高,大多数撤销的事业单位难以按照规范要求开展清算、公告等,致使注销工作久拖不决,容易造成历史遗留问题。在专项检查中发现有8家事业单位已撤销或合并,但一直未办理注销登记,最后通过与主管部门协商按照规范注销程序予以处理。二是登记条件确认成为模糊点。目前《暂行条例》和《实施细则》中对登记条件规定还不够明确,特别是“能够承担独立民事责任”难以把握,一般的理解为“财务独立”。但事实上,部分事业单位财务并不独立。同时,登记管理机关事先无法确认登记单位财务是否独立。据统计,该区事业单位已登记但财务不独立的单位有58家,占比达19.4%。三是法人证书使用率不高。虽然国家十五部委联合下发了《关于〈事业单位法人证书〉使用有关问题的通知》,但在实际工作中,有关部门在办理相关业务时,并没有按规定办理。如:事业单位在财政部门购买发票时,除了初次购买时被要求出示法人证书外,之后就不再要求。

(三) 监管手段刚性依然不足。虽然事业单位登记管理工作已开展近二十年,但工作重心依然停留在登记上,对事业单位缺乏有效监管。一是监管职能弱。虽然《实施细则》第八章对监督管理做出了专门规定,但监管的内容比较单一,对登记管理机关与主管部门的监管职责分工不够明确,监管定位不清晰,且权威性不强。二是监管措施较少。目前登记管理机关主要是通过办理登记、提交年度报告、公示信息抽查等方式对事业单位开展业务活动进行监督,其事业单位日常业务活动情况缺乏有效的监管手段。三是监管处罚执行难。虽然《实施细则》中对事业单位法人不依法履职的情况有“警告并通报其举办单位”、“暂扣《事

业单位法人证书》及单位印章”、“撤销登记并收缴《事业单位法人证书》及单位印章”等明确规定的处罚手段,但在实际执行难以到位。

三、问题产生的原因

(一) 依法登记管理的认识不够到位。主观上,事业单位法定代表人对《暂行条例》学习认识不到位,对事业单位为什么要登记不清楚,缺乏接受登记的自觉性。客观上,事业单位的法人属性不强、市场主体地位不充分。除去学校医院外,基层其他股级事业单位大多是为补充行政机关人员编制不足而设立的,规模较小、人员少,人财物大多由主管部门统一管理,政事不分情况较为普遍。不少事业单位没有真正发挥法人的作用,受主管部门的牵制,不能独立对外开展社会活动,或是只靠主管部门的指令性计划进行运作,不必进入市场开展活动,因而没有凸显法人证书的作用,所以对法人登记缺乏积极性,登记的作用和效果不明显。

(二) 保障登记管理的制度不够健全。虽然国家事登局依据《暂行条例》制定了《实施细则》,浙江



省也出台了《事业单位法定代表人管理暂行办法》,对事业单位依法登记管理进行了细化规定,但是从实际工作中存在的难点来看,具有可操作性的政策依据不够充分。如:财政部门的国库集中支付的财务管理制度,导致事业单位资金的调度权在一定程度上被剥夺,进一步弱化了事业单位财务独立的积极性,与事业单位法人的相关要求不相协调,但至今没有相关政策明确这类问题的处理。又如:对一些情况简单的注销登记没有相应简易程序规定,致使有些注销登记久拖不决,更易造成历史遗留问题。

(三) 实施登记管理的力量不够充足。县级事业单位登记管理机关人员力量薄弱,一般只有1-2人,多是兼职且不稳定。由于人员力量不足,登记管理机关只停留在对事业单位日常登记、变更、年报工作上,没有更多的精力去开展业务调研,因此事业单位登记管理工作的开拓创新力度不够。同时,一方面,登记管理机关与财政、人事、法院、公安、市场监管等联合发文单位沟通协作不紧密,没有充分调动联合发文部门的积极性,使得法人证书的效力和权威性没有凸显;另一方面,事业单位实施统一登记较晚,且管理





体制相对封闭，社会公众参与登记监管的渠道不多，意识不浓等，这些问题也进一步弱化事业单位登记积极性。

四、对策建议

(一) 做好登记管理政策宣传，加强部门沟通协作。一是加大培训力度，强化主体责任落实。进行定期或不定期培训，使事业单位法定代表人和主管部门负责人进一步认识到进行事业单位依法按时登记的意义和作用。二是加大宣传力度，营造社会氛围。切实加大对现行《暂行条例》、《实施细则》及有关事业单位登记管理政策规定的宣传力度，充分宣传事业单位登记管理的要求和事业单位发展的趋势，宣传事业单位登记所享有的各项权利及对自身合法权益的维护等。三是加大部门协作联动，提高证书效力。落实《关于〈事业单位法人证书〉使用问题的通知》要求，建立与相关部门相互把关、相互支持的工作机制，推行“凭证办事”制度，提高登记的自觉性。四是加大事业单位整合力度，增强事业法人属性。对于一些设置过于零散、规模过小、职责相同（近）且重复设置，不具备独立法人条件的事业单位，通过撤销或者合并的方式进行调整整合，同时大力推动符合定位的事业单位根据自己的宗旨和业务范围开展活动，保证事业单位法人独立健康发展。

(二) 完善规范操作细则，提高登记管理法律地位。一是出台具有较强操作性的具体管理办法。建议针对登记工作中的问题和难点，至少在省级层面出台关于事业单位监督管理、财务管理、注销登记简易程序实施等方面的具体办法，切实提高登记工作的规范性。如山东省出台的《事业单位法人异常信息管理办法（试行）》、《事业单位法人注销登记管理办法（试行）》、《集中清理“僵尸”事业单位工作方案》等

文件，从多个方面细化了对事业单位的监督管理。二是提高事业单位登记管理法律地位。建议通过国家层面进行立法，并增加监督管理的内容和条款，以更好适应由“登记管理”向“监督管理”转变的需要；要对监管机关行政处罚权进一步进行明确和丰富，加大对事业单位违规行为处罚力度，切实增强监管工作的权威性和可操作性。

(三) 加强自身队伍建设，提升登记服务水平。一是充实人员力量，加强队伍能力建设。从登记工作的程序要求和工作量考虑，配齐相关人员以实现登记工作受理、复审和核准分开的目标；加大业务培训力度，增加登记人员财务、法律等方面的知识，提升综合素质。二是切实转变工作作风，优化登记管理服务。按照“最多跑一次”的要求，采取“人员下去、办公下移、工作下沉”的做法，改坐等上门办公为随时跟踪服务，覆盖申请、受理、审核直至发证各个环节。在确保登记质量的前提下，尽最大限度缩短办理时限，减少上门次数，提高满意度。

(四) 加强监督检查，创新登记管理手段。一是强化考核督查，加大事业单位监督力度。将事业单位登记管理情况纳入机构编制工作考核、审计范围；按“双随机一公开”强化事中事后监管的有关要求，围绕事业单位法人登记事项、年度报告、履职情况进行抽查及现场核查，切实提升事业单位公益服务质量和水平。二是利用“互联网+”，建立社会监管体系。探索网上登记管理系统与本地电子政务平台对接联通，实现登记信息公开化；以年度报告公示为抓手，建立起以事业单位年度报告为基础的信息公布和查询机制，更好接受社会监督；以政府购买服务的方式，将会计师事务所、资产评估机构等专业化社会服务组织引入事业单位监管工作，充分发挥服务组织的专业优势，提高监管工作的权威性和专业性。

退休返聘是指用人单位中的受雇佣者已经到达或超过法定退休年龄，从用人单位退休，再通过与原用人单位或者其他用人单位订立劳动合同继续作为人力资源存续的行为或状态。为进一步规范退休干部的返聘工作，仙居县编办通过健全机制，强化监督，不断完善该县退休干部返聘规范化管理。

一、基本情况

2015年之前，该县部分单位因工作需要，对工作经验丰富、能力突出的退休干部进行返聘，虽然在一定程度上对工作起到了促进作用，但也存在审批不明、工资不均、管理不当的不良现象。为进一步规范退休干部的返聘工作，该县编办负责牵头落实管理，纳入编办机构编制监督检查范围。并会同有关部门多次对规范退休干部返聘工作进行研究探讨，分析研判，并制定出初步方案，下发了《关于规范退休干部返聘工作的若干意见》文件，明确规定退休干部返聘工作审批流程、聘用期限、工资待遇、职责分工和工作纪律，形成齐抓共管的良好局面，为退休干部返聘的规范管理奠定了坚实的基础。

一是严格聘用审核关。由监督检查科对返聘单位的编制情况、编外用工情况及返聘人员的年龄、进行严格审核，超编单位或编外

用工超核定数的不得返聘，年龄超过65周岁不得返聘。

二是建立人员信息台账。组织经办人员对返聘的退休干部进行地毯式排摸，建立退休返聘人员的电子台账，详细录入姓名、年龄、岗位、返聘时间的相关信息，由监督检查科进行管理。

三是实行实名制管理。在检查比对返聘人员审批台账的基础上，与返聘所在单位进行沟通核实，逐项进行审核，确保准确无误后，将返聘人员列入机关事业单位的编外用工管理范畴，统一导入机构编制实名制系统。

四是确保数据动态更新。要求各单位对有增减的返聘人员限时上报，依托浙江省机构编制实名制系统，实现返聘人员的动态管理。

五是强化事中事后监督。结合机构编制监督检查、审计和纪检巡察，将返聘人员作为机构编制检查重要项目，对各相关单位未按规定擅自返聘退休干部、工资发放不标准的，要求其限期整改，并在一定的范围内进行通报。截止2017年12月，该县经编办审批，累计返聘退休干部62人次，其中县级机关11人次，乡镇（街道）51人次。

二、取得的成效

一是提升了各单位自觉规范编制使用的意识。通过退休干部返聘工作的规范开展，有效拓展



关于推进退休干部返聘规范化管理的探索与思考

◎ 仙居县编办



了机构编制管理范围，规范了用人、用编秩序，提高了用人单位规范使用编制意识，促进人员编制使用和财政资金发挥最大效益。

二是有助于促进青年干部队伍建设。该县部分单位由于编制紧缺，存在新老人员青黄不接的局面，通过返聘业务能力强的退休干部，以老带新，充分发挥返聘人员“传、帮、带”的作用，采用新老搭配、开办讲座等多种方式，言传身教、手把手的向青年干部传授工作经验及方法，使青年干部的业务水平、工作效率得到大幅度提升，有效地促进了年轻干部的成长。

三是有助于推进重点工程建设。乡镇（街道）返聘的人员普遍是在乡镇（街道）退休，农村工作经验丰富，在推进乡镇（街道）的重点工程建设中，更容易被村民、村干部所接受，是重点工程建设不可或缺的角色。如下各镇连续三年返聘5名退休干部，返聘人员在朱溪水库10个移民村安置区征地、台金铁路建设等重点工程建设中，充分利用自身的优势，在矛盾调解、政策处理、移民安置等工作中发挥了重要的作用。如朱溪水库建设指挥部返聘官路镇原副镇长，着重做好朱溪水库移民安置业务指导工作，有效推进了10个移民村的拆迁安置协议的签订等工作。

四是有助于疑难杂症的破解。法院、司法、水利、农业等部门

业务性较强，聘用退休干部能有效地破解工作中的疑点、难点，有助于提升工作效率。如法院返聘的退休干部，法律业务精通、沟通协调能力强，是破解案件审理中的疑难杂症“良方”。

三、存在的问题

退休干部返聘虽然在一定程度上已经得到规范，但还存在的一些问题。

一是部分单位政策规定执行不到位。根据规定，返聘退休干部实行一年一聘，但是部分单位在聘期满后没有及时审批。工资标准没有严格执行。根据规定，返聘的退休干部在受聘期间，每人每月所有补贴总额不得超过2000元，但部分单位存在返聘人员补贴超标的现象。

二是临时机构、国有企业不属于审批范围。根据规定，退休干部返聘的对象为县内各乡镇（街道）、县级机关各单位、各平台，同时明确超编单位或编外用工超过核定数的不得返聘退休干部。临时机构及国有企业既不属于返聘的对象，又没有核定编制及临时工数量，不在审批的范围内，处于监管的真空状态。

三是企业身份返聘人员缺少管理依据。部分单位返聘企业身份的退休人员，而县里的文件规定的对象为退休干部，对企业身份退休人员的返聘规定没有明确。

四、解决对策

一是加强监督检查。建议会同纪检监察、组织、人事、财政等部门开展联合督查，重点检查各单位退休返聘政策执行情况，包括审批是否规范及时、工资待遇是否超标、返聘人员管理是否合理，对执行不到位的单位限期整改。

二是加强机构编制法规教育培训。结合组织、人事等部门开展的领导干部培训、公务员法律法规培训、政府网站、微信公众号等，开展机构编制法规教育培训宣传，重点宣传《机构编制违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》《机构编制违法违规行为党纪政纪处分规定》和《行政机关机构编制违法违规违纪行为政纪处分暂行规定》等政策、法规、条例。通过宣传教育，使全县党政干部更加全面透彻地了解机构编制政策法规，有效增强机构编制管理的法律意识。

三是规范临时机构、国有企业的审批流程。建议与组织、人事、国资等相关部门沟通衔接，规范临时机构、国有企业的返聘人员的审批流程，确保有章可循。

四是加强对返聘程序环节的管理。对返聘时间到期的，积极与返聘单位沟通，明确不再返聘的人员及时在机构编制实名制系统中予以减少，需要继续聘用的必须限期办理审批手续，做到动态跟踪及时准确。

· 践行十九大精神 把握历史新方位 ·

奋力谱写机构编制工作新篇章

◎ 湖州市编办

党的十九大是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，明确了新时代的历史坐标、战略思想和基本方略，为做好机构编制工作提供了根本遵循。3月份，中共中央印发了《深化党和国家机构改革的方案》，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了有力的制度保障。湖州市编办认真践行，切实把十九大系列精神转化为做好当前和今后一个时期机构编制工作的动力，奋力谱写机构编制工作新篇章，开启机构编制工作新局面。

一、要以习近平新时代中国特色社会主义思想统领机构编制工作

党的十九大最大的贡献是创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，它是我们全党的指导思想和行动指南，新时期的机构编制工作必须高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，并以此为指导，从新时代、新思想、新征程三个方面去思考、去认识、去把握，找准工作方向、明确工作目标。

一是准确把握“新时代”。党的十九大报告中鲜明地指出“中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位”，这一重大政治论断说明党和

国家的事业发生了历史性变革，进入了新阶段。机构编制事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，也进入了新的时代，迎来了新的发展阶段，必然要适应新战略、新挑战。因此，要深刻分析社会主要矛盾的新变化，深刻认识党肩负的历史新使命和奋斗新目标，深入把握机构编制工作在新的发展阶段的基本特征，客观总结机构编制工作的成效和经验，坚持问题导向，进一步认识机构编制工作的新形势、新任务和新要求，以新的精神风貌推进机构编制工作创新发展。

二是准确把握好“新思想”。习近平新时代中国特色社会主义思想集中提出和回答了“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”，它是我们党的各项事业发展的指导思想和行动指南。必须认真学习，深刻理解其时代背景、历史地位、科学体系、精神实质、实践要求，自觉以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，准确领会“八个明确”和“十四个坚持”的思想精髓、核心要义，深刻把握新思想有关机构编制工作的重要论述，指导机构编制工作的实践，以新的理论新的思想推进机构编制工作创新发展。

三是准确把握好“新征程”。党的十九大报告中将两个一百年的奋斗目标作了战略安排，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程，十九届三中全会又对深化党和国家机构改革作出了进一步的部署要



求，机构编制工作必须紧跟和融入新的征程，站在完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化、推动上层建筑适应经济基础的高度，切实肩负起优化执政资源配置、巩固党的执政地位和加强政权建设的新的历史使命，切实承担起机构编制管理和行政管理体制改革的重任，强化责任，勇于担当，以新的作风推进机构编制工作创新发展。

二、要以融入党委政府工作大局来谋划机构编制工作

党的十九大报告指出“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。学习贯彻党的十九大和十九届三中全会精神，机构编制部门必须自觉增强“四个意识”，站在坚持和完善党的领导体制机制，确保党始终总揽大局、协调各方，从制度上保证党的长期执政和国家长治久安的高度来认识机构编制工作，一定要在自觉融入中心大局、更好地服务大局中来谋划来推动来落实。

一是在服务大局中找准定位。机构编制部门作为党委的重要职能机构，必须自觉融入党委政府工作大局，只有在大局中找准定位、做实举措，才能更好地发挥职能作用，以更好的作为服务大局。

二是在服务大局中谋划工作。在把握机构编制自身特点和规律的同时，必须紧紧围绕党委政府工作大局，始终坚持优化机构编制资源配置来保改革、促发展、保民生；始终围绕有利于推动党委政府工作全局来调职能、定政策、优服务；始终围绕建设服务型政府来强改革、求创新、建机制，谋划好工作，以更有力的举措服务大局。

三是在服务大局中主动作为。要健全有效的工作体系，主动贴近大局，找准机构编制工作与大局的结合点，努力在当好践行“两山”理论模范生、样板地，持续创新生态文明体制改革的进程中，努力在服务中国制造2025试点、绿色金融改革试点以及重大改革

任务、重大平台建设、重大项目推进和城中村改造清零行动等过程中，始终与中心工作同频共振、主动作为，以更好的状态服务工作大局。

三、要以改革创新的要求推动机构编制工作

党的十九大报告通篇贯穿改革的精神，体现着创新的要求，十九届三中全会更是对各项改革作出了整体部署。认真贯彻党的十九大和十九届三中全会精神必须更新理念抓创新，着力以信息化、标准化、社会化、法治化、市场化的理念来解决机构编制工作的新问题，推动机构编制事业的创新发展。

一是大力推进信息化。要通过“云编办建设、大数据建设”加强机构编制工作的精细化管理，以信息化、智能化的手段优化“互联网+”政务服务，促进政府治理模式的创新。

二是大力推进标准化。要大力推动机构编制工作的规范化、标准化建设，全面提升工作质量，打造工作品牌，并引入第三方评估机制来检验机构编制工作成效。

三是大力推进社会化。要会同民政等部门积极培育社会中介组织，有序衔接政府职能转移，推进政府购买服务，引导社会力量有序参与社会治理和公共服务，提升政府治理水平和整体行政效能。

四是大力推进法治化。要依法建编、依法治编、依法兴编，强化“编制就是法律”的理念，提高机构编制法治化水平，进一步增强机构编制工作的权威性。

五是大力推进市场化。要善于运用市场的理念，优化机构编制资源配置，有效保障党委政府重大决策部署的落实。要以供给侧结构性改革为主线，勇于改革创新，提供更优质的机构编制工作产品；要深化行政审批制度改革，进一步简政放权、优化服务、放管结合，进一步理顺政府、市场与社会的关系，更好地推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。

党的十九届三中全会指出：“增强地方治理能力，加强基层政权建设，构建简约高效的基层管理体制”。丽水市编办以十九届三中全会精神为指引，深入实施能力提升“六大行动”计划，深化“党建统筹+四个平台+全科网格+集成服务”的基层治理模式，努力构建简约高效基层管理新模式。

一、深化党建统领，提升“基层治理四平台”组织力

党的十九大报告指出：党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。坚持党的全面领导的制度，就是要加强党对各领域各方面工作领导，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。在基层治理实践中，要把党的领导贯穿于“四平台”建设的各个环节，把乡镇（街道）党（工）委打造成坚强的战斗堡垒，成为强有力的“指挥部”。

（一）夯实党建统领“五项举措”。立足于“基层信息就是命令”“平台就是战斗连队”“一个党员就是一面旗帜”的要求，丽水制定出台了《关于以党建统领促进“四个平台”建设的工作意见》，提出了“四平台”建设党委直管信息、党支部建在平台上、创建红色网格、培育技能型

干部、强化党建示范引领等五项举措，突出党在基层治理中的领导核心地位。丽水173个乡镇（街道）均设立综合信息指挥室，由乡镇（街道）党政一把手直接分管，加强对基层治理信息的统一归集、统一分派、统一指挥、统一督办、统一评估。按照“支部建在连上”的思路，以单独建立或联合组建的方式将支部建在平台上，县级部门派驻机构干部的党组织关系转到对应平台，促进工作快速反映、有效处置，实现“组织生活一起过、联合作战一起上”。结合村（社区）特点，按一定比例划分网格，明确由党组织书记兼任网格长，驻村党员干部担任网格指导员，鼓励农村党员干部担任全科网格员，创建红色网格“微治理”，实现“小事不出网格、大事不出乡镇”。“四平台”建成后，丽水基层信息报送量提高了7.5倍，基层信息处置率达到99.1%。

（二）丰富基层党建“四个融入”。丽水市委就基层党建提出了“组织化引领、网格化联络、基层化服务”“三化”要求，紧扣市委工作部署，要着力在“四个融入”上下功夫，不断丰富丽水党建统领特色品牌：一是融入基层党建总体部署，抓党委书记这个“关键少数”，贯彻《关于



将『基层治理四平台』建设推向纵深 以『十九届三中全会』精神为指引

丽水市编办



以党建统领促进“四个平台”建设的工作意见》，将党建统领95项工作要点融入党建具体工作中，并将“四平台”建设运行成效纳入县、乡、村三级党建述职评议内容；二是融入信息系统建设，开展“十百千”示范行动，通过月排名、季通报、年总评的方式，在全市评选出10个示范乡镇（街道）、100个示范网格、1000名示范全科网格员，通过“比一比”的形式，发挥三个层面的示范带动作用；三是融入乡村振兴讲习所建设，把“四平台”建设中的好声音、好政策、好故事，借助市县乡村四级乡村振兴讲习所，送到田间地头、送进千家万户，把每位党员干部培育成乡村振兴的排头兵；四是融入乡村治理体系，探索推进平台党员干部下村（社区）恳谈制度，激发群众参

与基层治理的热情，实现农村“大事一起干、好坏一起评、事事有人管”。

二、深化“三个基层”要求，提升“基层治理四平台”执行力

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出：“推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有人有权有物，保证基层事情基层办、基层权力给基层，基层事情有人办”。落实“三个基层”的意见，要在明确乡镇“该给什么、该干什么、由谁来干”的基础上，适应市场经济发展和“三农”工作的要求，发挥好乡镇社会管理和公共服务职能，更加注重为市场主体服务和创造良好发展环境，把工作职责定位为“维护稳定、服务农民、促进发展”。

（一）基层权力给基层，要配备与基层事务特点相匹配相适应的职权。自浙江省开展“四张清单一张网”改革以来，丽水市已全面梳理公布乡镇（街道）权力清单、责任清单、公共服务事项清单，构建起权力、责任、服务三张清单格局。但是乡镇管理职能泛化、责权利不对等问题依然突出，表现为“三有限、三无限”，即有限的职权、无限的责任；有限的作为空间，无限的作为要求；有限的自主、无限地被动。基层权力给基层，一方面要继续加大简政放权，让乡镇真正有职有权；另一方面要重新界定乡镇功能，不去管那些不该管的事，腾出手来把该管的事管好。丽水市的乡镇具有地域广、数量多、规模小、差异大的特点，有的乡镇常住人口不足2000人，

有的同为省级中心镇GDP差距达50倍以上，向乡镇赋权要考虑差异化，不宜“一刀切”“一般粗”。对于经济发达镇，可采取委托、交办或延伸机构等方式赋予规划建设、产业发展、环境保护、社会治安、城镇管理等方面权限；对于旅游业为主的乡镇，重点加强旅游市场监管、旅游项目建设、旅游融合发展、旅游综合执法、旅游投诉举报和矛盾纠纷调处以及便民服务等方面职责；对于农业为主的乡镇，则侧重于农业执法、农技推广、动植物防疫检疫监督、农产品动物产品质量监管、农村电子商务发展等方面职责。同时，要建立县级部门职责下沉乡镇（街道）准入机制，明确一般原则、准入程序和具体标准，确保相关权力、保障和责任同步下放，确保履职到位。

（二）基层事情基层办，要让基层问题解决在一线，实现“不出村”“不出乡”。首先，要让数据跑起来，综合信息指挥体系能否精细化、智能化、持续化运作，是“基层治理四平台”是否管用实用的关键。要加快建立“纵向全贯通、横向全覆盖、数据全集成、系统全对接、监控全接入、业务全流程、部门全协调、效能全监督”的集成化、智能化市县乡综合信息指挥体系。加大市县综合信息

指挥平台的开发应用挖掘的力度，使其成为支持社会治理科学决策和准确预判的有力手段。其次，要推进乡镇便民服务中心规范化建设，目前158项事项已在乡镇实现受理办理的基础上，找准群众最急最忧最怨最盼的问题入手，将更多办事事项的受理权限下放乡镇，使100%事项实现综合受理，推行后台流转审批及跨部门、跨层级审批。再者，要深入实施政务服务“全域一证通办”，推进办事证明类信息跨部门、跨层级、跨地域互认共享，让基层群众仅凭一张居民身份证即可在丽水全市任一行政服务中心或便民服务中心网点办理事项。同时，建立全程代办制度，由住村干部、网格长、网格指导员、全科网格员组成的基层代办员队伍，全面开展代办员业务培训，使代办员成为基层群众身边的贴心人。

（三）基层事情有人办，要让派驻机构人员“沉得住、待得住、用得好”。根据国家有关法律法规和政策的规定，县域内许多重要的管理职权与执法功能不在乡镇，而在县以上政府的职能部门，乡镇政府不具有一个完善的政府职责体系。县级职能部门延伸到乡镇的各派出机构，由于遵循着不同主管部门的利益诉求，经常各吹各的号、各唱各的调。乡镇

能统筹各方面人员力量，既要解决人员充分下沉的问题，又要解决乡镇指挥权的问题。丽水按照“面向基层、面向服务、面向群众”的要求，着力解决“属地化管理”这个关键问题，推进市场监管、综合行政执法基层一线执法力量占比80%以上，市场监管、综合执法、建设规划、国土资源、环境保护、安监、司法等派驻机构业务工作接受派出部门指导，日常工作由乡镇统筹管理。派驻人员薪酬待遇与驻地乡镇挂钩，党组织关系转入所在乡镇，派驻机构负责人必须征得乡镇同意方可任免，乡镇对派驻机构考核具有主导权，使乡镇与派出部门形成“命运共同体”。要根据乡镇和街道的履职重点和形势任务变化，调整和均衡各乡镇编制人员力量，严控从乡镇、街道向党政机关“逆向”调整编制，重点保障编制资源向基层一线倾斜。要进一步调整优化细分全科网格，建立网格事项准入机制，加强网格员队伍建设，强化日常管理考核，建立健全激励机制，避免“干好干坏一个样”。

三、深化“集成服务”，提升“基层治理四平台”公信力

今年，浙江省政府将“强化‘基层治理四平台’能力建设”





列为今后五年发展的目标任务，结合十九届三中全会提出的基层管理体制“简约高效”四字要求，丽水市不能局限于当前的“条条框框”，不能满足于眼前的“有效运行”，要不断丰富“四平台”建设内涵、扩展外延，进一步规范乡镇用权、优化内设机构调整、创新事业单位服务，不断提升“基层治理四平台”公信力。

(一) 调整优化乡镇机构，推进扁平化管理。《中共中央关于深化党的国家机构改革的决定》指出，统筹机构编制资源，整合相关职能设立综合性机构，实行扁平化管理。乡镇内设机构的设置要体现“精简统一效能”原则和扁平化要求，要与乡镇党委政府职责的履行相匹配，与“四平台”运行相适应。按照职能定位和实际需要，乡镇内设机构可按“6+X”模式设置，即统一设置党政综合办公室、综合指挥室、经济发展办公室、综合治理办公室、社会事业管理办公室、村镇建设办公室；X为各乡镇根据工作需要和产业特色，可以自行设置的内设机构；规模小的乡镇可进行整合设置。综合指挥室主要承担信息汇总、综合研判、流转督办、绩效评估等工作职能，代表乡镇党委、政府统筹协调指挥“四平台”

及区域内各条块的管理服务力量。大力归并整合乡镇现有规模较小、职能单一的事业单位，严格控制事业机构数量，并结合工作实际，优化完善乡镇各中心设置模式，理顺乡镇内设机构与各中心的关系，避免职能重复交叉、管理脱节，建立健全资源统筹、职能衔接、工作互动、人员融合的运行机制，形成工作合力。

(二) 加强乡镇用权监督，促进法制化建设。《中共中央关于深化党的国家机构改革的决定》指出，要明确政策标准和工作流程，加强督促检查，健全监督体系，规范基层管理行为，确保权力不被滥用。乡镇政府处于我国行政体系的末梢，行政资源薄弱，但各种任务都要在乡镇一级完成，乡镇有数不清的“责任状”，当不完的“责任人”。这种“一手高指标、一手乌纱帽”的压力型体制使乡镇组织在沉重的负担下运行，容易产生不作为、乱作为、权力滥用等问题。首先，县级职能部门权力不能“一放了事”，要把权力、保障、方法一并下放，加大工作指导，确保权力“放得下、接得住、管得好”；其次，要加强干部教育培育，健全权力监督机制，让乡镇干部明白“哪些可为、哪些不可为”，强化乡镇干部“法

无授权不可为、法定责任必须为”的意识；再者，调动广大群众参与监督，充分运用12345政务服务热线收集分析社情民意，把群众高兴不高兴、答应不答应、满意不满意作为乡镇施政履职的重要评判标准，让广大干部群众有知情权、参与权、监督权。

(三) 创新事业服务方式，实现多元化发展。农村公共服务保障不足是农村发展的最大短板，改革农村公共产品质量低、数量少、服务差的问题，要推进直接服务民生的公共事业单位的改革。丽水市要充分运用各类事业单位统一登记改革契机，大力扶持体制外的社办公益事业单位发展，着力消除公办、民办公益机构之间的地位差异、政策差别，鼓励社会力量兴办公益事业。坚持盘活存量与创新管理相结合，服务全局与重点保障相结合，加大机构编制向基层一线倾斜，尤其要重点保障乡镇基础教育、公共卫生、公共文化等基本需求。要大力提倡“以钱养事”的模式，采取招标投标制、合同承包制、聘用制等方法，探索新时期政府履行公益服务的最佳实现形式，逐步建立和完善企业化、市场化、社会化的农村公益事业的服务体系，以适应和改进农村经济社会的发展。



小步不停 顺势前行

——访淳安县里商乡燕窝村有感

◎ 何雨轩

农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题。阳春三月，作为杭州市编办“百千万”活动首批走访组的一员，又一次来到了淳安县里商乡。这次走访的目的地与去年类似，也是一个位于大山最深处的源头村——燕窝村。

刚到村口，村委解同康书记与汪苏明主任热情地迎了出来，拉着我们就往山上赶。仔细一问才明白，原来去年泥石流冲毁了村里一处重要堤坝，数百亩茶田面临灭顶之灾，在杭州市编办走访组的大力协调下，市、县、乡三级积极联动，及时筹措了300余万河道重建和山体维护资金，并于2017年加急开工，预计2018年汛期前就能完工。“茶田就是我们一年的指望，保住茶田就是保住了我们的命。”一位村民指着堤坝边郁郁葱葱的茶山激动地说。

在为燕窝村高兴之余，我也没有忘记自己的使命。在堤边席地而坐，我就与村干部、村民进行了“原生态”的座谈。

与去年一样，村民们最关心的就是茶田的收成和茶叶的价格。为了抢抓清明前茶叶价格高峰期，每家每户都早出晚归，有时甚至还需外出雇人。据村民反

映，近年来人力成本水涨船高，除每天120-150元的工资外，雇主还需承担吃、住与来回路费，而茶叶价格却原地踏步，收入提升难度很大。不少村民调侃道，“赚着卖白菜的钱，操着卖白粉的心，再过几年真不做了。”

村干部则对集体经济薄弱问题更为关注。与其他行政村一样，燕窝村也是2010年左右由百亩、燕窝、璜珠、天井等多个自然村合并而成。由于历史沿革，原自然村的集体资产仍由改组的村民小组掌握，并未统一交由行政村两委管理，导致村集体经济极为薄弱，仅靠一点物业租金和上级补助勉强支撑。历任村干部都想法设法发展集体经济，但苦于“手中无粮”，至今仍无太大起色。另一个让人忧心的问题则是老龄化。随着茶叶利润的不断下降，越来越多的青壮年选择在外打工，在淳安县城、杭州市区安家，甚至连茶叶采收季也不再回乡。村里非老即幼，茶山既高且险，不少较远的茶田、油茶田已被迫抛荒，令人惋惜。

通过与群众沟通的不断深入，我越发深刻地感受到，随着经济改革的不断深入、信息技术的快速发展，无论是农业人口转移进城、人力成本提升还是小农户



市场竞争能力降低，都将是农村经济发展面临的不可逆的趋势，与其逆流抗争，不如顺势前行。

前路何在？党的十九大提出的“乡村振兴”战略为我们指明了方向。通过分析燕窝村这一杭州偏远村域经济发展样本，我认为，农业大有可为、农村大有发展。

实施“乡村振兴”战略，就是要促进小农户和现代农业发展有机衔接。针对燕窝村茶叶经济占比畸高但青叶价格逐年走低的问题，可引导村民部分改种果树、药材等其他经济价值较高的作物，提升抗风险能力。可利用当前有机茶油价格逐年走高、油茶树种植周期较短、生存能力较强等优势，引导村民将无力维护的茶田改种油茶树。

实施“乡村振兴”战略，就是要培育新型农业经营主体。针对燕窝村小农户议价能力较弱的问题，可依托村两委建立村级经济合作社，吸引有议价愿望的小农户加入。一方面可以让村民既可以沉下心来搞生产，另一方面也有利于提升村民收入，提升行政村两委在村民中的威望。

实施“乡村振兴”战略，就是要深化农村土地制度改革。新形势下深化农村改革的主线是处理好农民与土地的关系。解决好土地问题，才能保障和实现农民权益、激发农村发展活力。针对燕窝村青壮年劳动力流失严重，大量有主、无主茶山抛荒的问题，可由村两委带头探索各种形式的土地流转，进而带动村民参与，使宝贵的耕地、茶山等资源产生更高的经济收益。如将部分连片茶山整合打包后通过招投标形式对外承包；又如以村两委名义引入助农贷款或外来资本，承包部分连片茶山，通过雇人打理方式产生收益，等等。

通过在里商乡燕窝村的蹲点调研，我深刻地感受到，只有到基层去，到群众生产生活的一线去，才能对顶层设计和上级政策进行生动的体察和有效的验证。真正沉到底、蹲在一个点上潜心调研、解剖麻雀，不仅有利于对于实际情况的了解，也有利于改进工作作风、密切与群众的血肉联系。燕窝村蹲点调研结束了，但党的群众路线、“百千万”活动精神将在我心中一直延续。

