

新年寄语


一元复始,万象更新。在这春暖花开、生机勃勃的日子里,我谨向全省机构编制系统广大党员、干部和工作人员致以良好的祝愿!向关心支持机构编制部门工作的各级领导、社会各界人士表示衷心的感谢!

回首过去的一年,我为取得的成绩感到欣慰。2010年,在中央编办的关心支持和省委、省政府的正确领导下,我们坚持“服务科学发展、创新体制机制”,开拓进取、锐意创新,精心组织、扎实工作,推动了各项工作跃上新的台阶。市县机构改革进展顺利;事业单位改革有序推进;乡镇改革不断深化,小城市培育试点镇行政管理体制改革顺利启动;机构编制管理不断加强;创先争优活动取得实效……这些成绩,无不凝聚着全省机构编制系统同志们的辛勤付出。

2011年,是中国共产党成立90周年,也是“十二五”开局之年。《浙江省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》对新时期体制创新作出了部署;省委、省政府主要领导对机构编制工作作出了重要批示,提出了新的要求;全国编办主任会议明确了今年的工作任务。可以说,新的一年任务繁重、挑战巨大。主要任务是:制定“十二五”时期机构编制管理和行政管理体制改革规划,明确今后工作思路和重点;全面完成政府机构改革,促进人民满意政府建设;积极推进事业单位改革,完善公共服务体系建设;着力推进行政体制创新,促进加快经济发展方式转变;继续加强机构编制管理,提高科学化、规范化和信息化水平;切实抓好自身建设,为机构编制工作创新发展提供有力保障。

钱江潮起,自当扬帆破浪;“十二五”来,更需策马扬鞭。我们要以纪念中国共产党成立90周年为契机,深入开展“之江先锋”创先争优活动,以更加振奋的精神,更加高昂的热情,更加务实的作风,全面推进各项工作,谱写我省机构编制管理和行政管理体制改革的新篇章!

省委组织部副部长、省编委办主任





《浙江机构与编制》

2011年第1期

(总第11期)

浙江省机构编制委员会办公室机关刊物

地址：浙江省杭州市省府路8号

邮编：310025

电话：87057099 87057097

E-mail: zjjgybz@126.com

印刷：杭州供销印刷有限公司

浙内准字第O200号

ZHEJIANG JI 目 录

本刊特稿

- 4/ 浙江省 2011 年机构编制工作要点
- 7/ 省编委办 2010 年工作情况综述

重要新闻

- 9/ 全国编办主任会议在京召开 王东明主任作重要讲话

市县改革

- 10/ 绍兴县政府机构改革顺利推进 绍兴县编委办

调查研究

- 12/ 浙江省经济发达镇行政管理体制改革研究
省编委办课题组

主任论坛

- 18/ 以机构单设为契机 切实加强自身建设 努力开创机构编制工作新局面
严百兴

经验交流

- 20/ 建设服务型乡镇府 推进城乡一体化发展
宁波市北化区编委办
- 22/ 实施市场化改革 创新用工机制 着力规范编外用工管理
丁建标

GOU YU BIAN ZHI

专家观点

25/ 继续推进政府管理创新进一步建设服务型政府 王澜明

工作动态

- 31/ 湖州市全面启动市管事业单位网上登记工作
湖州市编办综合处 范学良
- 31/ 嘉兴市规范市级机关部门内设机构主要负责人高配工作
嘉兴市编委办
- 31/ 兰溪市开展事业单位法定代表人网上培训
省登记局 齐艳丽 兰溪市编委办 徐彦斌
- 32/ 磐安县事业单位管理局深入开展自纠自查工作
磐安县事业单位管理局 陈玮
- 32/ 衢州市各县(市、区)政府机构改革方案印发实施
衢州市编委办综合处
- 33/ 义乌市扎实做好事业单位网上年检工作
义乌市事业单位登记管理局
- 33/ 余姚市扎实推进机构编制实名制管理工作
余姚市编委办陈建辉
- 34/ 舟山市举办政府机构改革“三定”工作培训班
舟山市编委办

他山之石

35/ 公共服务视角下的新加坡政府改革 崔晶 张梦中

《浙江机构与编制》 编辑委员会

主任：陈小恩

副主任：郑才法 杨利明

委员：（按姓氏笔划排序）

丁绍雄 叶伦

朱晓明 吴招明

李吉祥 沈建华

陈建红 陈建林

陈沪生 陈新华

陈进达 余青

余苏平 杨兆飞

金俊杰 单坚

贺晓敏 程幼章

董继鸿 蔡小凡

主编：杨兆飞（兼）

封面题字：朱关田

浙江省

2011年机构编制工作要点

2011年我省机构编制工作的总体要求是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，认真学习贯彻党的十七届五中全会、全国编办主任会议和省委十二届八次全会精神，围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，按照创新体制机制、服务科学发展的要求，积极推进行政管理体制改革和机构改革，加强公共服务体系建设，创新和完善机构编制管理，努力开拓，奋发有为，为全面建成惠及全省人民的小康社会作出积极贡献。

一、认真研究谋划“十二五”时期机构编制工作，明确今后一个时期机构编制工作规划和重点

1、研究制定“十二五”时期我省机构编制工作的规划意见。

认真学习贯彻省“十二五”规划《建议》、《纲要》和《中共浙江省委关于深化改革开放推动科学发展的决定》，全面把握“十二五”时期我省经济社会发展的指导思想、总体思路、目标任务和重大举措，着眼于解决“十二五”时期经济社会发展的突出矛盾和人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，研究今后五年行政管理体制改革和机构编制工作的重点、举措和步骤，着力探索和构建符合浙江实际、有利于科学发展的体制机制。按照改革、管理、法制化“三位一体”的工作格局，统筹谋划深化行政管理体制改革和创新机构编制管理，提出“十二五”时期我省机构编制工作的规划意见。

二、全面完成政府机构改革，推进人民满意政府建设

2、认真做好市县机构改革实施工作。抓紧

做好市县机构改革方案的审批报备工作，扎实开展部门“三定”，力争上半年圆满完成改革任务。加强对市县改革工作的指导和督促检查，及时了解情况，把握进度，确保转变职能、理顺关系、优化结构、严格控制机构编制等各项改革任务落到实处。

3、做好政府机构改革总结评估工作。适时开展市县机构改革总结评估，跟踪了解部门“三定”规定落实情况，研究和分析存在的问题，并采取切实措施，巩固改革成果。

4、加强对深化机构改革的前瞻性研究。认真总结我省政府机构改革的经验，从长远出发，加强对深化政府机构改革重大问题的研究。重点研究新形势下政府职能转变的方向、重点和途径，以及有条件实行大部门体制改革的领域，为进一步深化政府机构改革预做准备。

三、积极稳妥推进事业单位改革，完善公共服务体系

5、深化完善事业单位分类工作。认真做好省本级承担行政职能事业单位报送中央编办备案工作。继续做好市县事业单位原有分类与中央编办确定类别的衔接工作。中央出台关于事业单位改革的文件后，结合我省实际，认真做好贯彻落实工作。

6、深化事业单位机构改革。按照严格标准，从紧把关的原则，继续做好承担行政职能事业单位的认定和审核工作，并结合市县机构改革，搞好承担行政职能事业单位的“还政于政”工作。稳妥推进生产经营类事业单位改制转企退出事业单位序列。按照“政事分开”、“事企分开”和明确职责、理顺关系、优化资源配置的要求，深化从事公益服务事业单位

的机构改革工作。研究完善省以下垂直管理部门事业机构编制的管理体制。

7、加强公益服务体系建设。围绕深入推进医药卫生体制改革,参与做好国家基本药物制度和公立医院管理体制改革试点工作,指导基层医疗卫生机构建设,研究基层公立医院机构编制标准。继续推进公办文艺院团体制改革,参与省公共文化服务体系建设制度设计。会同教育部门,加强对公办幼儿园教职工配备标准的研究,适时提出意见。继续做好教育、文化、水利、农业等体制改革和健全基层公共服务体系涉及的机构编制工作。

8、稳妥开展事业单位法人治理结构试点。总结完善嘉兴市事业单位法人治理结构试点经验,逐步扩大试点的领域和范围。

四、着力推进行政体制创新,促进加快经济发展方式转变

9、加强体制机制创新研究。围绕我省大平台大产业大项目大企业建设、转变经济发展方式综合配套改革试点、海洋经济试点、创新型省份建设等重点工作,认真研究体制机制问题,特别是要加强改革的综合性、长远性和战略性研究,进一步创新管理体制。着眼于推进新型城市化,统筹城乡发展,对城市管理体制、基层综合执法体制、基层社会管理体制等开展专题研究,形成一批具有前瞻性、指导性的较高质量和水平的调研成果。参与义乌国际贸易综合改革国家试点工作,探索建立适应国际贸易发展需要的行政管理体制。根据省级部门加入 GPA 谈判工作领导小组的部署要求,继续做好 GPA 相关研究工作,提出改革建议。

10、完善产业集聚区管理体制。加强对开发区和各类园区管理体制的研究,逐步规范开发区和各类园区的机构设置和人员编制配备。认真贯彻省委办公厅、省政府办公厅《关于加快推进产业集聚区建设的若干意见》(浙委办〔2010〕74号),进一步优化产业集聚区管理体制,及时审批产业集聚区管理机构设置,推进产业集聚区建设。

11、深化乡镇机构改革,创新基层行政管理体制。根据省委、省政府关于加快中心镇发展改革和小城市培育试点的部署要求,以及中央编办关于经济发达镇行政管理体制改革试点的精神,积极推进

中心镇和小城市培育试点镇行政管理体制改革。认真做好小城市培育试点镇行政管理体制改革方案的制订、报批和组织实施工作。参与做好开展强镇扩权改革、深化扩权强县改革和行政审批制度改革有关工作。

12、扎实推进行政执法体制改革。继续指导义乌市做好扩大综合执法领域和在佛堂镇实行综合行政执法的实施工作。按照规定程序,认真开展小城市培育试点镇实施综合行政执法工作。配合政府法制部门搞好相对集中行政处罚权工作。

五、进一步加强机构编制管理,提高机构编制管理科学化、规范化和信息化水平

13、加强基础业务工作。健全机构编制管理的基本制度和标准,建立机构编制管理的基础平台,加强机构编制基础数据和资料的积累,为机构编制日常管理打好基础。加强机构编制统计工作,健全机构编制台账,确保真实准确有效。推进机构编制法制化建设,进一步完善行政机构编制和事业机构编制的管理办法。加强机构编制信息工作。

14、全面推行机构编制实名制管理。尚未实施实名制管理的地方,要加大工作力度,确保今年全面实行机构编制实名制。已经实行机构编制实名制管理的地方,要进一步完善相关制度,创新工作机制。研究制定省直机关事业单位机构编制实名制管理办法,健全机构编制管理与财政预算、组织人事管理的配合制约机制。加快机构编制实名制管理平台建设,开发机构编制实名制管理系统软件并在全省推广使用。

15、创新机构编制管理方式。结合市县机构改革,建立完善机构编制备案制度和编制使用核准制度。研究逐步构建全省事业单位人员编制总量调控体系,按照“控制总量、盘活存量、动态调整”的要求,适时提出意见。进一步研究在机关事业单位工作但不占用本单位编制人员的管理工作,会同有关部门适时提出规范管理的措施和办法。

16、积极探索机构编制动态管理机制。加强机构编制的内部整合和余缺调剂,在控制总量的前提下,根据经济社会发展的需要和工作任务的变化,及时对机构编制实施动态调整,优化结构,盘活存量。根据中央编办要求,做好第二批新增政法专项编制的

分配落实工作,加强工作指导和督促检查,确保新增编制用于充实政法部门的基层和一线。进一步采取措施加强政法专项编制的规范管理,提高编制使用效能。

17、创新事业单位登记管理。健全完善事业单位网上登记工作,继续做好事业单位注销登记清理工作。探索事业单位年度报告公开制度和绩效评估工作。全面推进政务和公益中文域名注册工作。

18、加快机构编制信息化建设步伐。根据《全国机构编制部门电子政务发展规划(2011-2015年)》和浙江省党委系统信息化建设规划,研究制订全省机构编制部门信息化建设规划并组织实施。推进办公自动化建设。

六、继续加强机构编制监督检查,巩固改革和管理成果

19、加强监督检查规定的宣传。认真贯彻执行中纪委、监察部等制发的《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》、《机构编制监督检查工作暂行规定》,加强政策宣传,增强机构编制纪律意识,提高遵守机构编制管理规定的自觉性。

20、强化专项督查。重点对地方政府机构改革、事业单位改革、消化超编人员情况以及其他专项改革情况和基层反映强烈的问题开展督促检查,确保改革的各项要求落到实处、取得实效。

21、加大查处力度。加大机构编制违纪违规查处力度,切实维护机构编制的严肃性、权威性。继续做好“12310”电话举报受理工作,积极发挥举报电话和



门户网站举报平台作用,拓宽监督渠道,做到有报必查。

七、切实加强机构编制部门自身建设,为机构编制工作创新发展提供有力保障

22、加强思想政治建设。以纪念中国共产党成立90周年为契机,加强干部理想信念教育,用中国特色社会主义理论体系武装头脑,切实增强政治意识、大局意识、责任意识和 service 意识,进一步解放思想、更新观念,坚定改革信心,强化创新动力。深入开展“之江先锋”创先争优活动。

23、加强组织机构建设。结合市县机构改革,加强编委办机构设置,认真做好编委办自身的“三定”工作。按照权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的要求,进一步完善和规范市县编委办的职能配置,优化组织结构,理顺职责关系,明确和强化责任,健全和规范内设机构设置,加强事业单位登记管理机构建设,并根据机构编制实名制管理、机构编制统计等工作需要,落实相应的技术支撑机构,充实加强人员力量。抓紧筹备成立省机构编制研究会。

24、加强干部队伍建设。坚持德才兼备、以德为先的用人标准,严格按照规定和程序选拔任用干部。继续抓好学习型机关建设,努力形成推进干部学习的长效机制。加强对干部的培养锻炼,注重用工作实践锻炼干部,通过交任务、压担子增长干部才干。加大业务培训力度,办好市县编委办主任任职培训班,开展多种形式的业务培训,增强培训工作的针对性和实效性,全面提升机构编制部门的履职能力和干部综合素质。

25、加强制度建设。开展“基础建设年”活动,加强内部制度建设,规范办事程序和工作行为,完善内部运行机制,明确岗位责任,提高内部管理水平,推动机构编制部门各项工作规范有序高效运转。加强对规章制度贯彻执行情况的监督检查,确保规章制度的严肃性、权威性。

26、加强党风廉政建设和作风建设。认真贯彻落实十七届中央纪委六次全会精神,严格执行党风廉政建设责任制,强化干部日常管理和监督,树立机构编制部门干部清正廉洁的良好形象。巩固和发展“深化作风建设年”活动成果,大兴调查研究之风,提高管理服务水平。

工作情况综述

编者按：在省编委办领导班子 2010 年度考核暨述职述廉大会上，省委组织部副部长、省编委办主任陈小恩代表省编委办领导班子作述职述廉报告。报告分思想政治建设情况、工作完成情况、党风廉政建设情况、存在问题和下步打算四个部分，现将第二部分摘要刊登。

2010 年，省编委办按照“创新体制机制、服务科学发展”的要求，认真做好改革、管理等机构编制各项工作，取得了良好成效。

一、政府机构改革进展顺利。一是市县政府机构改革扎实推进。将组织实施市县政府机构改革作为今年工作的重中之重。4 月中旬，省委、省政府召开市县政府机构改革暨全省机构编制工作会议，市县政府机构改革全面启动。5 月上旬，举办了全省市县政府机构改革“三定”工作培训班，对各地编委办分管领导和具体工作人员进行业务培训。办领导带队深入市县调研指导，加强与市、县（市、区）的沟通协调，及时交换意见。二是省政府机构改革总结评估工作顺利完成。组织相关力量开展了省政府机构改革评估工作，特别是对改革中调整变动较大的 13 个部门贯彻落实改革方案和“三定”规定的情况，作了深入了解，较好地完成总结评估工作。中央编办来我省抽查评估后，对我省省政府机构改革工作给予了充分肯定。

二、事业单位改革有序推进。一是事业单位分类工作继续深化完善。印发了《关于深化完善事业单位分类工作的实施意见》，重新修订了我省事业单位分类目录。目前，省级事业单位的类别衔接工作基本完成，市县的事业单位类别衔接工作有序进行。开展设区市承担行政职能事业单位的审核工作，设区市第一批上报方案的审核工作基本完成。二是积极做好基层公益服务体系建设的事业单位定性定编工作。指导督促市县做好乡镇卫生院（社

区卫生服务中心）的机构定性和定编，重点是抓好《浙江省城市社区卫生服务机构设置和编制标准实施意见》和《浙江省农村社区卫生服务中心机构设置和编制标准实施意见》的贯彻落实。制发了《关于乡镇农业公共服务机构设置和人员编制的实施意见》，着力推进基层农技推广、动植物疫病防控、农产品质量安全三大农业公共服务体系建设。三是事业单位法人治理结构试点工作加快实施。总结交流嘉兴市试点经验，对全省深化试点工作进行了研究部署。四是事业单位登记管理工作更加规范。加强对市县事业单位网上登记管理工作的跟踪指导，全省事业单位网上登记工作全面展开。圆满完成 2009 年度事业单位年检工作，省属事业单位注销登记清理工作全面启动，加强党政机关事业单位和社会团体中文域名注册管理工作。

三、乡镇机构改革和行政执法体制改革不断深化。一是积极开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作。确定义乌市佛堂镇、余姚市泗门镇为经济发达镇行政管理体制改革试点镇，制定上报了试点工作方案，并着手做好试点的相关工作。二是认真研究小城市培育试点镇行政管理体制改革工作。对小城市培育试点镇行政管理体制改革工作进行了专题研究，起草了《浙江省小城市培育试点镇行政管理体制改革的若干意见》，并在市县层面召开多个座谈会进行研究，听取意见建议。三是继续深化行政执法体制改革。加强对义乌市深化综合行政执法试点的跟踪指导，在机构设置、职能划转、体制健全、队伍整合和



城乡统筹执法等方面积极探索，着力改革和创新行政执法体制，取得了明显成效。特别是佛堂镇以执法职能“大综合”为载体，较好地解决了“看得见、管不着”的问题，提高了行政执法效率和水平。

四、驻京办事机构清理规范工作圆满完成。一是对全省各级政府驻京办事机构的基本情况进行统计调查，掌握我省驻京办事机构的数量、机构性质、人员编制、经费来源、资产配置等有关情况。二是在调查摸底的基础上，结合浙江实际，及时研究提出我省贯彻落实国办发〔2010〕8号文件精神、加强和规范各级政府驻京办事机构管理的初步方案。三是认真做好驻京办事机构的保留审核和撤销工作。四是加强对各地清理规范工作的指导，搞好工作衔接；督促各地各部门按要求做好清理规范的后续工作。

五、机构编制管理不断加强。一是积极推进机构编制管理创新。积极推进机构编制实名制管理。确定全省机构编制实名制数据库核心数据标准，启动省级机关机构编制实名制管理数据库建设，部署省直单位机构编制台帐工作。开展事业单位人员编制总量调控课题研究，开展机关事业单位编外用工调查分析，并就加强编外用工管理提出了意见建议。积极探索机构编制动态调整。通过盘活存量、余缺调剂等办法，跨层级从乡镇调剂部分行政编制充实县（市、区）纪检监察机关，加强了县级纪检监察机关建设。二是开展政法编制落实情况评估工作和地方专门公安机关清理工作。开展中央下达第一批政法专项编制分配落实情况的检查评估，就下一步的编制分配向中央编办提出建议。会同省公安厅对已经设立的

专门公安机关进行全面自查和清理，加强和规范公安机关的机构编制管理。三是配合做好成品油税费改革等有关工作。做好成品油税费改革税务部门接收人员增加行政编制和事业编制的分配落实工作，为我省成品油税费改革工作的顺利进行提供了保障。食品药品监督管理机构由省以下垂直管理改为地方政府分级管理后，及时做好相关的编制划转工作。四是开展空编使用的核准工作。调研省直机关事业单位编制使用管理有关办法；对全省公安民警、司法干警、司法助理员招录培养计划使用的编制进行认真审核，有力地支持了政法部门的队伍建设。

六、监督检查工作继续强化。一是加强机构编制政策法规宣传。学习宣传《机构编制监督检查工作暂行规定》和《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》，扩大监督检查工作的社会影响力。二是加大对违纪违规问题的查办力度。对少数省级部门通过工作考核干预下级部门机构编制的行为，及时进行督查并予以纠正。三是围绕重点工作开展专项督查。加强对省政府部门实施“三定”规定情况的督查，确保“三定”规定落到实处。加强对《浙江省党政机关消化超编人员工作规划》执行情况的监督，督促各地利用自然减员等消化超编人员。四是认真做好“12310”举报受理工作。加强“12310”举报电话网络建设，建立网上“12310”举报受理平台，定期检查市、县（市、区）举报受理工作情况。认真做好举报事项的办理答复工作，切实做到件件有回音、事事有着落。

七、机构编制部门建设得到加强。一是加强思想政治建设。建立了理论中心组学习制度和党支部学习日制度，积极开展读书活动，着力提高干部职工思想政治素质。二是加强制度建设。进一步建立健全各项规章制度，办机关制度体系逐步完善，推进了各项工作的制度化、规范化。三是加强干部队伍建设。坚持德才兼备、以德为先的用人标准，经民主推荐、组织考察、公开选拔，做好干部选拔调整工作，处级领导配备基本到位。通过全省竞争性选拔干部和公开选调公务员，全办干部力量进一步加强，队伍结构得到优化。四是加强机构编制信息化建设。重点开展办机关信息化基础设施及应用平台建设，建立门户网站，推进办公自动化建设。“浙江机构编制网”开通试运行。

全国编办主任会议在京召开 王东明主任作重要讲话

2011年1月17日至18日,全国编办主任会议在北京召开。中央编办主任王东明出席会议并作重要讲话,副主任黄文平传达了中央编委领导的重要指示,副主任吴知论作会议小结。各省(区、市)、新疆生产建设兵团和副省级市编委办主任参加了会议。省编委办和杭州、宁波两市编委办负责人参加了会议。

王东明指出,2010年在党中央、国务院和中央编委的坚强领导下,各级机构编制部门适应经济社会发展的新形势,立足“创新体制机制、服务科学发展”,协调推进改革、管理、法制化建设各项工作,为促进改革发展稳定大局作出了新贡献。国务院机构改革继续深化;地方政府机构改革扎实进行;乡镇机构改革全面推开;事业单位改革稳步推进;机构编制管理进一步强化;机构编制法制化建设进程加快;机构编制部门自身建设得到有力加强。

王东明强调,当前机构编制部门的首要任务,就是要深入学习领会、全面贯彻落实十七届五中全会精神,紧紧围绕党和国家工作大局,统筹谋划好“十二五”时期的机构编制工作。要深刻领会“十二五”规划的主题主线,努力提升机构编制工作站位。要深刻认识“十二五”时期制约发展的深层次矛盾和问题,以更大决心和勇气担负起深化改革的历史责任。要深刻把握“十二五”规划建议确定的目标任务,研究提出今后五年机构编制工作的规划和思路。

王东明主任部署了新一年的机构编制工作:一是抓住关键环节加快推进行政管理体制改革。要加强改革的长远性战略性研究,进一步加强改革的顶层设计和总体规划,着力推动政府职能转变,坚定推进大部门制改革,着力推动完善行政运行机制。二是进一步巩固和深化各级政府机构改革成果。要继续巩固和深化国务院机构改革成果,着力巩固和深化地方政府机构改革成果,继续深入推进乡镇机构改革。三是扎实开展省直管县体制和经济发达镇体制改革试点。四是积极稳妥地分类推进事业单位改革。进一步修改完善改革指导文件,按程序报批印发后,切实做好组织实施工作。组织开展事业单位法人治理结构试点,推进事业单位分类,为全面深化改革奠定基础。五是进一步加强和完善机构编制管理。要把机构编制管理工作的重点放在继续严格控制机构编制和充分发挥现有机构编制使用效益上,进一步加大机构编制日常管理和监督力度,切实加强机构编制违法违纪问题的监督检查。六是大力推进机构编制法制化建设。各地要结合实际,进一步健全相关的地方性法规和政府规章,加快完善机构编制标准和有关管理制度。七是努力提高机构编制干部队伍整体素质。坚持两手抓,做到业务工作和队伍建设相互促进。要解放思想,增强创新意识;要加强学习,提高工作水平;要注意服务,改进工作作风。

(综合处)

绍兴县政府机构改革

顺利推进

绍兴县委、县政府高度重视政府机构改革工作。全省市县政府机构改革工作会议后,县委、县政府领导要求县编委办立即组织开展机构改革的前期调研,多次听取了汇报并提出工作要求。县编委办紧密结合本县实际,在深入调研、充分论证的基础上,提出了县政府机构改革初步方案。改革方案经县委常委、县政府常务会议分别审议通过后,上报绍兴市委、市政府。日前,绍兴市委、市政府正式批复同意《绍兴县政府机构改革实施方案》。之后,绍兴县委、县政府迅速行动,认真抓好改革方案的落实。

一、搞好动员部署,明确机构改革的任务要求

1月14日,绍兴县委、县政府召开县政府机构改革动员大会,对县政府机构改革和滨海工业区、柯桥经济开发区、柯桥中心城等三个平台管理体制创新工作一并进行全面部署。县直属单位主要负责人参加会议。县委书记何加顺、县长孙云耀分别讲话。何加顺书记指出,这次县政府机构改革和平台管理体制完善调整,是绍兴县经济社会发展关键时期的一件大事,各部门必须高度重视,切实把思想和行动统一到上级党委、政府和县委、县政府的要求上来。他强调,县政府机构改革要围绕全面建设服务型政府的要求,切实转变政府职能、优化组织机构、理顺职责关系、强化部门责任、提高行政效能,逐步形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。各部门要按照县委、县政府的部署要求,精心组织,统筹兼顾,扎实推进。要做到顾全大局,强化责任意识,加强组织领导,严明工作纪律,确保改革任务圆满完成;同时,要全力做好经济发展、民生改善和社会稳定的各项工作,努力做到改革与

经济社会发展“两不误、两促进”。孙云耀县长阐述了省市对县级政府机构改革的基本要求,县政府机构改革方案的主要内容,并就确保县政府机构改革各项任务全面落实提出了要求。动员大会后,县政府又专门召开机构改革实施工作会议,县委常委、常务副县长孟柏干同志对机构改革方案的实施作了具体部署。

二、突出重点,认真抓好部门“三定”工作

这次绍兴县政府机构改革,涉及调整变动的部门较多,其中,组建县经济和信息化局、县商务局、县交通运输局、县住房和城乡建设局、县人力资源和社会保障局、县教育体育局、县规划局;县食品药品监督管理局由省以下垂直管理机构调整为县政府工作部门;县编委办单独设置,列党委机构序列。同时,对滨海工业区、柯桥经济开发区、柯桥中心城等三个平台管理体制进行调整完善,重点是进一步理顺平台与镇(街道)的关系,明确平台、镇(街道)、部门的职责分工,更好地发挥平台在推进转型升级中的作用。县委、县政府明确要求,要把部门“三定”工作作为机构改革的中心环节,通过“三定”,进一步推进政府职能转变,明确和强化责任,完善管理体制。调整变动部门要按照县政府机构改革方案,制订新的“三定”规定;机构未作调整的部门,则根据形势任务变化和深化改革的精神,对原“三定”规定进行适当修订和完善,重点是梳理部门职能,理顺职责关系,明确和强化部门责任。县政府办公室专门印发了《关于县政府机构改革“三定”工作实施意见》,明确了部门“三定”工作的指导思想、基本原则和有关要求。县编委办及时召开“三定”工作培训会议,对县政府各部

市县改革



门制订“三定”规定草案的工作作了具体布置。

三、精心组织,全面落实机构改革的各项任务

为了保证机构改革方案的顺利实施,县委、县政府采取切实措施,加强组织领导,确保机构改革的各项任务全面落实。一是明确机构改革工作的总体安排。要求各部门严格按照机构改革方案和县委县政府的部署要求,分三个阶段不折不扣地做好实施工作,第一阶段:调整机构。按照方案要求,统一调整涉及变动的县政府机构,对变动机构统一刻制印章,并明确具体实施部门,使这项工作有序进行、平稳过渡。第二阶段:搞好部门“三定”。对职能机构调整的单位和新组建的部门,重新修订和完善“三定”规定,明确部门职能、内设机构设置、人员编制和领导职数,并按规定程序做好报批工作。第三阶段:检查验收。对涉及变动及职能调整的部门“三定”工作进行检查验收,确保机构改革顺利完成。二是落实有关部门的责任。县委组织部:负责研究提出改革涉及部门领导班子的调整意见。县政府办公室:负责统一印刻涉及部门变动后的印章,收缴作废印章。县编委办:负责审核部门的“三定”方案。县人力社保局:负责协调一般工作

人员、离退休人员的划转工作。县财政局:负责做好机构合并、撤销、新建、部分职能划转部门和单位的财务清算及资产清理处置划转。县机关事务管理局:负责办公用房调整调剂工作。县审计局:负责对撤并合署单位和离任的领导干部进行审计。县纪委、监察局:会同县委组织部、县人力社保局负责做好机构调整过程中政治纪律、组织人事、财经纪律的遵守情况及监督检查规定方案实施过程中的执行情况。三是制定出台配套政策。县里先后出台了《关于严明纪律切实保证政府机构改革顺利进行的通知》、《关于县政府机构改革调整变动部门更换牌子和印章等有关事项的通知》、《关于在机构改革中加强档案管理的通知》等有关配套文件,对机构改革所涉及的部门人员调动、资产处置、档案移交、干部任免等问题作了具体规定,明确了改革所涉及的有关具体问题的操作规范,保证了各项工作的有效衔接。目前,绍兴县新建部门领导班子调整、机构挂牌、新印章启用等工作均已完成。

四、加强督促指导,确保机构改革工作顺利推进

这次机构改革,在县委、县政府的领导下,由县委组织实施,具体工作由县编委办承担。绍兴县委、县政府对此十分重视,明确提出机构改革要坚持“规定的政府机构限额不得突破,下达的行政编制总额不得突破”的原则,要求机构编制部门站在全局高度把好“三定”方案审核关,切实维护机构编制管理的权威性、严肃性和有效性。同时,着眼于机构编制工作面临的新形势新任务,将县编委办由挂靠县人事局调整为单独设置。县委任命严百兴同志为县委组织部副部长、县编委办主任,并要求县编委办从抓好各项工作落实、推动机构编制工作创新发展出发,适当加强工作力量,建设一支想干事、会干事、能干成事的机构编制干部队伍,为改革的顺利推进提供有力的组织保障。县编委办按照县委、县政府和县编委的要求,认真履行职责,采取切实措施,加强调查研究,及时做好基础工作,努力当好县委、县政府和县编委领导的参谋;同时,加强工作指导和协调,督促各部门按照县委、县政府的部署,抓紧落实机构改革的各项任务,保证了机构改革工作顺利推进。

下一步,县编委办将根据机构改革工作的总体安排,继续认真抓好改革实施工作,重点做好部门“三定”规定草案的审核报批,确保县政府机构改革任务按时完成。

(绍兴县编委办)



浙江省经济发达镇

○ 省编委办课题组

乡镇政府是我国行政管理体制中最基层、最微观的行政机关,直接面向基层、面对广大人民群众。乡镇行政管理运行状况的好坏,直接影响到党和国家各项方针、政策、法律、法规在农村的贯彻实施,直接影响到建设社会主义新农村的战略实施。同时,乡镇是县域经济的重要载体,是统筹城乡发展的重要环节。因此,研究分析我省乡镇,尤其是经济比较发达、人口较多,对周边区域的集聚和辐射带动作用较强的经济发达镇行政管理体制方面存在的问题,对于加快我省乡镇经济社会发展、促进城乡统筹发展等,都具有十分重要的现实意义。本文试从经济发达镇行政管理现状、存在问题、对策思路等方面进行探讨,以期为推动经济发达镇行政管理体制改革提供有益的启发。

一、我省经济发达镇的现状

改革开放以来,我省扎实推进乡镇机构改革和农村综合改革,大力实施“中心镇培育工程”,促进了城乡经济社会快速发展,涌现出一批人口数量多、城镇规模大、经济实力强、设施功能全,具有小城市形态的特大镇。目前,全省列入“十一五”规划的经济发达镇共有 141 个,2009 年底,全省 735 个建制镇财政总收入 1102.5 亿元,其中 141 个中心镇的财政总收入 441 亿元,占全省建制镇财政总收入的 40%。

(一) 我省经济发达镇的主要特征

随着经济不断发展和乡镇行政区划的

调整,我省乡镇从 1998 年的 1829 个,到 2009 年底调整为 1180 个,其中镇 735 个,乡 445 个。这些乡镇,从区域面积、经济发达程度、地理环境、人口数量等方面区分,可分为两大类:一类是以农业和农村管理内容为主的乡镇,这些乡镇经过区划调整,镇域面积明显扩大,人口数量明显增加,但是在产业结构分布上,还是以农业为主,城镇化水平还很低,这类建制镇与属于普通意义上的乡镇没有质的区别。另一类则是近几年来,我省各地特别是经济较为发达的地区涌现出来的,一批颇具实力的经济发达镇,我省经济发达镇主要分布在杭、宁、温、加、湖、绍、台、金等市,丽、衢、舟也有一些。与一般乡镇相比,经济发达镇具有以下主要特征:

一、经济实力较强。通过大力实施中心镇培育工程,浙江中心镇的综合实力进一步凸现。到 2009 年底,全省建制镇总人口 2954.7 万人,经济发达镇总人口 1034.145 万人,占全省建制镇总人口的 35%,但创造的财政收入占到了全省建制镇财政收入的 40%,财政收入平均每个镇达 3.2 亿元,是全省建制镇平均水平的 2.9 倍。

二、人口数量较多。2009 年,全省经济发达镇建成区人口 435.267 万人,经济发达镇的平均建成区人口达 3.25 万人,是建制镇平均水平的 4 倍多。建成区人口集聚率达 42.6%,比建制镇高出 16.84 个百分点。经济发达镇除了常住人口外,还有大量

行政管理体制改革研究



的暂住人口和流动人口。如义乌市佛堂镇区域面积 134.1 平方公里，总人口超过 20 万，其中户籍人口 8.1 万，外来人口近 13 万。仓南县龙港镇总人口达 34 万，其中户籍人口 24.5 万，外来人口近 10 万。据统计，截止 2009 年底，浙江省总人口超过 5 万、建成区户籍人口集聚率超过 35% 以上的有近 50 个镇。

三、城镇规模较大。当前，随着经济发达镇乡镇企业、个私企业的发展，这些经济发达镇建成区的不断扩大，如义乌市佛堂镇区域面积 134.1 平方公里，横店的镇域面积—龙港的镇域面积——宁波市开展的七个“卫星城”试点和温州市五个“镇级市”试点，这些镇实际上不是一般的集镇，已经具有小城市形态，逐步担当起当地市、县中心城市副城或“卫星城”的角色。

四、二三产业比较发达。经济发达镇在发展的道路上，尽管所走的路子不尽相同，有的以工兴镇，有的以商兴镇，有的以旅游兴镇。但是它们发展到现在，有一个共同的特点，就是通过特色产业的发展带动工业和第三产业的发展，形成了农工商并举的局面，其中二、三产业占居了主导地位，农业则退居比较次要的地位。如余姚市泗门镇主导产业主要有电源线、灯具、机械电器等，2009 年全镇工农业总产值为 242.77 亿元，其中农业产值 7.27 亿元，仅占工农业总产值的 3%。据统计，瑞安市塘下镇共有从业人员 17.86 万人，其中一、二、三产的从业人员分别为 0.59(3.3%)、9.54(53.4%)、7.74(43.3%)，二、三产业从业人员达到总从业人员的 96.7% 以上。

五、基础设施比较完善。经济发达镇在致力于经济建设的同时，不断完善基础设施建设，城镇化水平大大提高，城镇道路、供水、排污、园林、绿化、环卫等市政公共设施建设不断完善。一是基础设施加快完善，上接城市、下连农村的基础设施基本形成。中心

镇连高速、国道、城际的道路基本建成，标准化公路通行政村率达 90% 以上，农村安全饮用水覆盖率达 94%，垃圾收集处理率达 90%。二是社会事业快速发展，教育、医疗、文化等服务水平不断提升。八成以上的中心镇是省级教育强镇，镇镇拥有中心卫生院和综合性敬老院，村卫生室的普及率达 76.82%，三分之二以上的中心镇建有文体中心。三是服务功能不断增强，服务领域不断拓展。

宾馆、连锁超市星罗棋布，辐射周边乡镇的综合服务平台建设稳步推进。

经济发达镇从一般的建制镇发展而来，但已产生了脱胎换骨的变化。它们在很多方面已经具备城市的特性。因此，以原有农业、农村为主要管理对象的乡镇行政管理体制已不能适应经济发达镇的改革与发展。经济发达镇所具有的与普通建制镇的异样性和社会公务事务管理的复杂性、多样性，决定了他们在行政管理体制要求上的独特性。因此，研究分析经济发达镇在行政管理体制上存在的制约因素，对于创新经济发达镇的行政管理体制，具有十分重要的意义。

(二) 我省经济发达镇机构编制情况

1. 机构设置情况

改革开放以来，我省先后进行了四次乡镇机构改革。2006 年结合农村综合改革进行的乡镇机构改革，省委、省政府发文规定，乡镇一般设置“五办三中心”，经济发达、人口较多、地域较广的乡镇可适当加强。

(1) 行政机构设置。根据经济社会发展和区域特点，经济发达镇内设机构实行综合设置，内设行政机构最多的 10 个，最少的设置 3 个，主要是党政办、经济发展办、社会事务办、村镇建设办、综合治理办、农业农村办、财政审计办等，有的名称上有点差异，但主要职责方面基本相同。有的经济发达镇还根据本地区特点和工作需要，设立了商贸旅游办、城建城管办等。141 个经济发达镇综合性行政机构合计 898 个，平均每个经济发达镇为 6.37 个。

(2) 事业机构设置。经济发达镇事业机构设置不尽相同，最多的经济发达镇有 10 个，最少的只有 1 个，如杭州市经济发达镇只设置了 1 个事业单位，称

为“综合服务中心”。经济发达镇事业机构合计 484 个,平均每个中心镇为 3.43 个。

(3) 派驻机构(含执法机构)设置。县(市)区派驻经济发达镇机构共计 1332 个,平均每个经济发达镇有 9.45 个派驻机构,主要有:公安派出所、司法所、交警中队、工商所、质监所、地税分局、卫生监督所、广播电视站、城管执法中队、规划分局、国土所、环保所等等。部分经济发达镇还设置了地区特色的派驻机构,如:道路运输管理稽征站、房产管理所、水利管理站等。绝大多数派驻机构实行条状管理,只有少数实行块状管理或双重管理。

2. 编制配备情况。

(1) 行政编制数和实有人数。经济发达镇共有行政编制 9149 名,实有 8133 人,平均每个经济发达镇行政编制 64.89 名、实有 57.68 人。

(2) 事业编制数和实有人数。经济发达镇共有事业编制 8810 名,实有 8142 人,平均每个经济发达镇事业编制 62.48 名、实有 57.74 人。

(3) 派驻机构(含执法队伍)编制数和实有人数。县(市、区)政府部门派驻经济发达镇机构除宁波和金华外共核定行政和事业编制 27594 名,实有 28373 人,平均每个经济发达镇(不含宁波和金华)县(市、区)政府部门派驻机构核定行政和事业编制 196 名、实有 201 人。

(4) 临时聘用人员情况。全省经济发达镇共核定临时聘用人员 5225 人,平均每个经济发达镇 37 人。

二、经济发达镇面临的困境

省委、省政府历来非常重视乡镇的行政管理体制和机构改革工作。自上世纪 90 年代以来,我省乡镇经历四轮机构改革:1992 年的改革主要是撤区扩镇并乡,减少行政管理层次;1998 年的改革主要是裁减机构编制,行政编制精减了 35.6%;2002 年的改革重点是转变行政职能,同时行政编制也精减了 23%;2006 年,根据党中央、国务院部署,结合农村综合改革,进行了乡镇机构改革,重点是在进一步明确乡镇政府职能定位,同时,对机构设置进行了统一规范。经过四次改革,在转变职能、理顺关系、规范机构设置、精简人员编制、强化公共服务、提高行政效能等方面取得了很大成效,为推进我省社会主义新农村建设提供有力的体制机制保障。但是,我们应当清醒地看到,随着经济社会不断发展,经济发达镇仍然面临着许多新情况新问题,现行的行政管理体制和

机构设置已不适应经济发达镇经济社会发展,特别是行政管理体制面临的体制困境尤为突出,主要表现在以下几个方面:

(一) 条块关系不顺,政府功能不全。

县乡关系不顺、条块分割、资源分散,弱化了经济发达镇党委政府科学决策和统筹协调能力。目前,县(市)级政府有关部门延伸到经济发达镇的机构大致可归为四类:第一类是县(市)有关部门设在经济发达镇的事业单位,如中小学、卫生院、广电站、水利站、林业站、土管所、环卫所、交管站等;第二类是经济发达镇直属事业单位,如农业综合服务站、乡镇工业总公司、计生服务站、村镇建设公用事业服务站、畜牧兽医站等;第三类是垂直管理部门设在经济发达镇的机构或按经济区域派驻在经济发达镇的机构,如公安派出所、工商所、质监所、税务所、法庭等;第四类是各金融机构和垄断行业所属企业,如邮电所、信用社、电管所等。这些机构尽管在设置形式上各有不同,但归根到底,都是为实现经济发达镇政府的职能而服务的。经济发达镇作为最基层一级政府,上级政府和有关部门每年都要下达各项工作任务指标进行考核,签订诸如安全生产、计划生育、环保、社会治安综合治理等许多责任状。乡镇政府对本地的经济社会发展负有全面的责任,根据权责一致的原则,理应具备相应的权力和健全的功能。在实行条块结合的机构中,县级主管部门总是强调工作需要,要实行以条为主管理;有的以块管理为主的机构,其业务主管部门还掌握着资金划拨权和人事权。“强条弱块”现象比较严重,正如经济发达镇干部反映的“权在县里、钱在线里、责在镇里”。机构职能条块分割、责权利不统一、人员管理使用上的不一致等,不仅导致互相推诿扯皮,办事效率低下,而且还严重削弱了乡镇政府的职能,造成乡镇政府管理功能不全,在具体工作中缺乏有效的手段。

(二) 管理权限太小,束缚了经济发达镇的发展。

经济发达镇向小城市发展需要发展城市经济,按照城市标准规划建设,强化城市管理服务,加快统筹城乡发展,现有的经济社会管理权限与其发展定位不相适应。首先,在计划行政管理职能上,缺乏立项审批权。小城镇每年有大量的建设项目要上,但是不管项目大小,经济发达镇政府都没有这方面的审批权,需报县级政府计划管理部门审批,一个项目从

准备到报批同意,需要很长一段时间,其中须经过大量的审批环节,这与经济发达镇经济的发展对政府的高效率要求相去甚远。其次,缺乏规划、土地、建设等方面的县级管理权限。经济发达镇建成区规模扩大以后,土地、规划、建设等方面的违法违规现象也相应地增多,而镇政府缺乏这方面的调查处罚权,“看得到管不着”的现象非常突出。再次,建设项目招投标、政府公开采购等方面也缺乏相应的权力,严重影响了乡镇政府的管理效率及公平、公正的政府形象。

(三)缺乏执法主体资格。

当前,我国的法律法规及地方性法规规定的管理职能只落实到县级以上人民政府及其职能部门。镇政府没有法律赋予的执法权和主体资格,基层执法监管缺位,导致“权在部门,事在基层”、“看得见,管不了”,严重制约了经济发达镇政府的职责履行和经济社会的发展。

(四)组织机构不健全,人员编制相对偏紧。

经济发达镇在块状经济、民营企业、流动人员、综合治理、安全生产、环境保护、集镇管理、公共服务等方面的任务非常繁重,机构设置和人员编制不能适应工作需要。行政机构设置没有充分体现实际需要。目前的经济发达镇行政机构是按一般乡镇的行政机构设置模式沿袭而来的,在很大程度上是针对农业和农村的职能需要设置的。而经济发达镇的管理重点是要为经济发展创造一个良好的环境,加强对规划、公共事务的管理,与此相对应的机构却没有设置起来,有的即使设置了,人员编制也太少,与实际需要不相适应。同时,人员编制配备相对紧缺。我省现行的乡镇行政编制,是1996年按照当时乡镇的人口、工农业总产值以及土地面积等指标计算后核定的。而现在的经济发达镇,从纵向看,工业总产值比当时增长了好几倍;从横向看,常住人口、流动人口和工业总产值比其他一般乡镇明显要多出许多,大量城镇建设和公共事务管理任务等在编制配备上没有得到体现。经济发达镇的行政编制仍按以前核定的标准配备,明显缺乏合理性。

(五)改革进程不快,相应的配套改革不到位。

经济发达镇行政管理体制改革是一个系统的工程,需要一系列的改革相配套。与经济发达镇行政管理体制改革相关的改革,如户籍制度改革、社会保障

体系建立、投融资体制改革、公共财政改革、人事制度改革等,这些改革不及时跟上,行政管理体制改革也很难开展。

三、深化经济发达镇行政管理体制改革的对策建议

通过调查和分析,我们认为,在今后的行政管理体制与机构改革中,应把经济发达镇作为一个较为特别的组织类别,区别与其他乡镇,实行分类指导,进行改革试点,推进体制机制创新。

在改革中,要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,深入实施“创业富民、创新强省”总战略,按照加强基层政权建设、统筹城乡协调发展的要求,努力破解经济发达镇发展中遇到的体制机制障碍,推进政府职能转变,理顺职责关系,优化组织结构,着力增强科学决策、统筹协调、管理服务能力,加快人口产业集聚,充分发挥在区域经济社会发展中的辐射带动作用,逐步形成与小城市发展相适应、权责一致、运转协调、便民高效的行政管理体制,为试点镇向小城市发展提供体制保障。

改革必须坚持解放思想、实事求是,鼓励试点地方先行先试,从实际出发,大胆探索符合小城市发展特点的行政管理体制;坚持权责一致、事财匹配,深化扩权强镇改革,合理划分事权,赋予试点镇部分县级经济社会管理权限和相应财力,增强发展能力;坚持依法行政、科学管理,在法律法规框架内,积极探索试点镇行政执法新途径,增强执法监管能力;坚持精简、统一、效能,积极探索决策、执行、监督既相互制约又相互协调的体制,优化机构设置和人员编制配备,控制行政成本,切实提高行政效能。

在措施上,应当积极开展经济发达镇行政管理体制改革试点,具体从以下几方面努力:

(一)增强经济发达镇管理服务功能

要通过转变政府职能、理顺县(市)镇职责关系,推进执法重心下移、完善公共服务等一系列措施,进一步提高镇党委、政府科学决策和统筹协调的能力,着力增强经济发达镇管理服务功能,构筑统筹城乡发展的新平台。

1、切实转变政府职能。经济发达镇要把转变政府职能、增强统筹城乡发展能力、方便群众办事作为改革的重点,切实承担起促进经济发展、加强社会管

理、搞好公共服务、巩固基层政权、维护农村稳定等职责,更加有效地贯彻实施党的路线方针政策和国家法律法规。要适应城镇发展需要,更加突出政府在加快人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约中的引导、服务作用,搞好发展建设规划,推动产业转型升级,营造良好发展环境,激发社会创新创业活力。要适应城镇管理特点,加强对本地区经济社会事务的统筹协调,更加注重城镇管理、生态保护、市场监管、公共服务,强化执行和执法监管职能,增强处置突发公共事件和社会治安综合治理的能力。要加强基层民主法制建设,依法行政,规范管理,健全公共治理结构,推动行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。

2、依法赋予县级经济社会管理权限。按照“依法放权、高效便民、分类指导、权责一致”的原则和经济发达镇发展的实际需要,通过委托、交办等方式,赋予经济发达镇部分县级经济社会管理权限。重点在产业发展、规划建设、项目投资、安全生产、生态环境保护、市场监管、社会治安、户籍管理、市政交通、民生事业等方面全面扩大管理权限。凡法律法规无禁止委托的,由县(市)政府及其主管部门委托试点镇政府行使批准和管理权。

3、积极推进综合行政执法。根据《国务院办公厅转发中央编办关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作意见的通知》(国办发〔2002〕56号)精神,积极推进经济发达镇所在县(市)综合行政执法工作,并向经济发达镇延伸。坚持行政执法重心下移,整合充实基层一线执法力量,充分发挥属地管理优势,形成城乡统筹执法新机制,从源头上解决多头执法、重复执法、执法缺位等问题,为经济发达镇经济社会又好又快发展创造良好的法制环境。

4、强化基层公共服务。经济发达镇要加快社会事业发展,积极推进基本公共服务均等化,统筹城乡基础设施建设,构建公共文化服务体系,促进义务教育均衡发展,完善基本医疗服务体系,加强就业促进和社会保障服务,努力向社会提供更多公共产品和公益服务。同时,要加强行政审批服务平台建设,改进直接面向群众“窗口”机构的服务与管理,公开办事程序、前置条件和办结时限,推行“一站式服务”、“全程代理制”,切实提高工作效率和服务水平。

(二)优化试点镇机构设置

1、关于党政机构。必须坚持精简、统一、效能的

原则,统筹镇党委、人大、政府机构和群团组织设置,鼓励工作人员交叉任职。经济发达镇党政机构按照职能归口设置综合性办公室,综合性办公室一般为7-10个,名称要相对规范,一般可称党政办公室、党群工作办公室、经济发展办公室、社会事务管理办公室、镇村规划建设办公室、综合治理办公室、财政财务管理办公室等,其余机构,可由经济发达镇根据当地实际自行设置。为提高工作效率,实行管理扁平化,镇与村之间不再设立管理层次。

2、关于执法机构。在经济发达镇设立综合行政执法中队,为县(市)综合行政执法局派出机构,挂镇综合行政执法办公室牌子,以镇管理为主。经法定程序批准,在镇域范围内依法统一行使城镇管理、镇村规划、安全生产、农业管理、资源环境管理、交通运输管理、文化市场管理、城镇河道管理以及其他适合综合行政执法领域的法律法规、规章规定的行政处罚权。

县(市)政府工作部门派驻在镇的机构,原则上要将职能相近的机构整合,与经济发达镇相关职能机构综合设置;确实不能整合的派驻机构,应当实行条块结合、以块为主的管理体制。设在镇的公安、地税、工商等机构在镇域范围内行使相当于县级主管部门的管理职责。


3、关于事业机构。经济发达镇要按照基本公共服务均等化、便利化的要求,优化事业资源配置,加强社会事务综合服务、公共卫生服务、公益文化服务和综合性农业公共服务等平台建设,健全完善基层公益服务体系。

(三)合理配备领导职数和人员编制

按照精干高效的原则,经济发达镇党政领导班子一般为9至11人,领导班子成员应当交叉兼职。为提高经济发达镇党委政府的统筹协调能力,镇党委书记应当由县(市)领导班子成员兼任,少数不兼任的,可根据工作需要和干部本人条件,高配为副县级。县(市)部门派驻经济发达镇的公安、地税、工商等机构的主要负责人,应当由县(市)部门副职兼任。

根据管理任务的需要,可适当增加经济发达镇





行政、公正执法,实行政务公开、信息公开,保证扩权事项和行政管理规范运行。要建立健全监督机制,强化纪检监察和效能监督,畅通群众监督投诉渠道,规范权力运行,做到权力更大的同时,监督更加有力。

5、建立更加科学的人才培养、交流和使用等机制。加强经济发达镇干部队伍建设。通过培训进修、挂职锻炼、公开考试录用等多种方式调整优化经济发达镇干部队伍结构,增强干部工作能力和水平。建立市县两级建设、规划、环保、交通、安全生产等部门干部到经济发达镇挂职工作制度,缓解经济发达镇专业人才紧缺矛盾。要严格队伍管理,健全组织人事制度,实行机构编制实名制管理,保证选贤任能,公正用人。

(五)积极推进配套改革

经济发达镇行政管理体制改革是一项系统工程,需要各方面的改革措施综合配套,统筹推进。一是要积极探索用地制度改革。在新一轮土地利用总体规划修编中,要充分考虑经济发达镇的发展需要,合理布局,统筹安排。省里下达建设用地指标时,要安排适当数量指标,专项用于支持试点镇发展。支持和鼓励经济发达镇开展迁村并点、农村旧房改造、土地整理、开发利用荒地和废弃地,做到集约节约用地。进一步探索农村集体建设用地的流转方式,保障集体建设用地依法依规流转。二是要加快推进户籍制度改革。本着“降低门槛、放宽政策、简化手续”的原则,继续深化户籍管理制度改革,大力鼓励创业、创新人才到经济发达镇落户,积极把符合条件的农业人口逐步转变为城市居民,制定并落实农业转移人口在经济发达镇落户、就业、社会保障等配套政策。三是要加强对经济发达镇的规划指导。提高经济发达镇规划水平,经济发达镇的总体规划由所在县(市)政府审查后报省政府审批。拓展经济发达镇的发展空间,在乡镇行政区划调整中对经济发达镇予以倾斜,适度增加其镇域面积和人口。四是省有关部门要组织专门力量,深化经济发达镇在基层民主政治制度、干部人事制度、财政管理体制、社会保障制度等方面的改革,做好配套相关政策措施工作。

课题组长:郑才法

执笔人:杨兆飞、阮正华

的人员编制力量。所需行政编制从省分配下达给县(市)的乡镇行政编制总数内调剂解决。经济发达镇综合行政执法机构一律使用行政执法专项编制,具体数额根据综合执法权限和范围等因素,在整合归并原有执法队伍力量的基础上,报省机构编制部门核定。经济发达镇的事业编制按行政编制的一定比例掌握,具体数额可由县(市)机构编制部门确定。

同时,鼓励经济发达镇探索公益性职能的有效实现形式,实行养事不养人、政府购买服务的财政投入机制,采取灵活用工形式,可在县(市)机构编制部门核定的编制外用工总额内聘用编制外用工人员。

(四)完善经济发达镇工作运行机制

1、建立部门与经济发达镇的协调配合机制。进一步健全县镇两级协调运转的工作机制。县(市)党委、政府要加强领导,大力推进县(市)主管部门简政放权,及时督促检查权限下放和运转情况,落实管理责任制,搞好主管部门与经济发达镇之间的工作衔接配合。

2、优化对经济发达镇的考核评价体系。健全完善与经济发达镇职能任务相适应的考核评价体系,严格控制对试点镇党政领导的“一票否决”事项,取消各种脱离实际的达标评比考核活动,严禁上级业务部门借工作考核和评比表彰达标等活动干涉试点镇机构编制事项。

3、健全完善条块协调配合机制。县(市)政府部门派驻经济发达镇的机构,业务上接受上级主管部门指导,日常管理以经济发达镇为主,派驻机构负责人的调动、任免,应当书面征求经济发达镇党委的同意。经济发达镇党委、政府对派驻机构及其负责人实行年度评议,评议结果作为其年度考核的重要依据。

4、健全监督制约机制。经济发达镇要坚持依法

以机构单设为契机 切实加强自身建设

努力开创机构编制工作新局面

○ 中共绍兴县委副书记、县编委办主任 严百兴

绍兴县委、县政府对机构编制工作高度重视。在这次机构改革中,绍兴县认真落实中央编办和省委、省政府主要领导批示精神,将县编委办由原来挂靠人事局调整为单独设置。面对新起点、新挑战、新机遇,县编委办要紧紧围绕县委、县政府“突出转型升级、致力科学发展”的工作主题,突出机构编制工作的规范化、法制化、科学化建设,加强部门自身建设,开拓创新,务求实效,为全县经济社会又好又快发展提供优质服务和坚实体制机制保障。

一、以规范机构设置、加快体制创新为方向,扎实推进各项改革

(一)全面推进和完成政府机构改革工作。按照《中共浙江省委办公厅浙江省人民政府办公厅关于印发〈浙江省市县政府机构改革意见〉的通知》(浙委办[2010]38号)文件精神,结合我县实际,重点开展部门“三定”工作,严格按照县政府机构改革方案的要求,认真细致地做好协调、审核工作,加快工作进度,确保部门“三定”工作保质保量。跟踪了解“三定”规定的落实情况,及时研究改革中出现的新情况新问题,做深、做细、做实有关后续工作,切实把改革的各项要求落到实处。开展政府机构改革成效的总体评估,为继续深化改革提供借鉴。

(二)切实抓好事业单位分类改革和网上登记管理工作。结合本次政府机构改革,做好事业单位职能、机构和编制调整工作,进一步规范事业单位管理。继续做好监管类、公益类事业单

位的清理、整顿、调整和规范工作,积极稳妥地推进事业单位分类改革。创新事业单位登记管理,健全完善网上登记工作,开展事业单位注销登记清理工作,全面推进政务和公益中文域名注册工作,同时不定期举办事业单位法人培训班,提高事业单位法定代表人的法制意识、政策水平、责任意识和登记管理业务能力。

(三)稳步实施小城市培育试点镇改革工作。根据省委、省政府关于加强中心镇发展改革和小城市培育试点的部署和要求,以及省编委办《关于小城市培育试点镇行政管理体制改革的若干意见》精神,我县钱清镇作为全省27个开展小城市培育试点镇之一。要通过转变政府职能、理顺县镇职责关系、推进执法重点下移、完善公共服务等一系列措施,从而进一步提高镇党委、政府科学决策和统筹协调能力,着力增强试点镇管理服务功能,构筑统筹城乡发展的新平台。

二、以加强编制管理、健全机构编制台账为基础,全力推进机构编制的实名制管理

(一)建立机构编制管理的基础平台。加强机构基础数据和资料的积累,为机构编制管理打好基础;加强机构编制统计工作,健全机构编制台账,确保数据真实、准确、有效;加强机构编制信息工作,做好机构编制信息简报,及时刊登机构编制相关信息及政策法规。

(二)启动“机构编制实名制管理系统”。做好机构编制统计、信息等基础工作,全力推进全县

机关事业单位机构编制实名制管理,制定行之有效的实施方案,建立机构编制数据库、机构编制备案和编制使用核准制度。在完善机构编制和实有人员管理数据库的基础上,继续探索建立与组织、人力资源和劳动保障、财政等部门相互协调、相互配合的机构编制协调配合联动机制。

(三)严格机构编制管理,确保机构编制“零增长”。严格执行国务院《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》和中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》以及中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅《关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的实施意见》精神,切实加强机构编制的管理。与组织、财政、人力资源和劳动保障等部门密切配合,严格控制机构编制和财政供养人员的增长。切实加强机构编制的计划管理、结构管理、领导职数管理,严格执行机构编制报告程序,使机构编制管理工作真正走上制度化、规范化、法制化的轨道。

(四)完善管理制度,规范机构编制管理行为。严格依法行政、遵章办事,抓紧建章立制,完善各项制度,以制度管事、管人。健全县编委和县编委办工作规则、审批程序和重大事项讨论决议制度等。按照实名制管理的具体要求,履行相应职能,加强协作配合,规范运行程序。进一步规范和完善非在编临时用工的管理办法,适时提出非在编人员管理制度和操作办法。及时根据上级的新精神,结合工作实际,适时修改、补充和完善原有的管理制度促进机构编制管理水平不断提高。

(五)探索机构编制动态管理机制。加强机构编制的内部整合和余缺调剂,在控制总量的前提下,根据经济社会发展的需要和工作任务的变化及时对机构编制实施动态调整,优化结构,盘活存量。

三、以严肃机构编制纪律、强化监督检查为手段,努力推进机构编制管理规范有序

(一)认真开展机构编制督查活动。要认真贯彻落实《机构编制违法行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和中央编办、监察部日前颁布实施《机构编制监督检查工作暂行规定》,加强对机构编制执行情况的监督检查,切实维护机构编制管理的权威性、严肃性、有效性。结合政府机构改革,采取多种形式,进行专项督查,重点检查擅自设机

构、超编进人、超职数超规格配备领导干部、无计划编外用工等问题,切实解决存在问题,严格规范日常管理。

(二)实行机构编制管理督查制度、信息公开制度和年审制度。加强监督检查,同时开通举报电话,加强机构编制工作的社会舆论监督,做到“三个坚持”和“五个不准”,即:坚持机构编制集中管理,坚持严格把好审核关,坚持从紧从严管理;不准超编进人,不准擅自设立内设机构和提高内设机构的级别,不准违反领导职数配备的有关规定,不准越权审批机构编制,不准上级业务部门干预下级的机构编制。

(三)大力加强机构编制调查研究工作。从新形势、新任务的客观需要出发,大力加强机构编制调研工作,将其与机构编制部门的中心任务、重点工作紧密结合,通盘考虑,统一部署,狠抓落实,做到调研工作的目标和任务明确,课题和重点明确,责任和要求明确,考核和奖惩明确。

四、以争创最佳环境、追求人民满意为宗旨,切实加强机构编制部门自身建设

(一)抓队伍建设,着力提高自身素质。要选好配强编办力量,狠抓队伍建设,努力建设一支想干事、会干事、干成事的机构编制干部队伍,确保各项工作优秀、高效。

(二)抓业务能力,着力提高管理水平。在新的起点上,如何找准定位,创新思路、布置好各项任务,是我办面临的重要课题。在工作定位上始终做到围绕中心、服务大局,使机构编制工作切实为加快经济发展方式转变、保障和改善民生、促进社会和谐稳定服务。在工作方法上积极探索机构编制的新思路新方法,重点解决好促进发展、保障民生、维护稳定等方面的机构编制事项。同时加强制度建设,做到制度管权、管事、管人。

(三)抓作风建设,着力提高服务水平。作风建设是自身建设的重要内容,按照建设服务型政府的要求,努力提高我办的服务能力和水平,做到周到服务、热情服务、主动服务、高效服务。要善于换位思考,设身处地为基层、为部门、为群众着想,热心帮助他们解决问题。积极跟踪了解基层和部门工作进展情况,主动听取意见和建议,进行沟通协调,及时研究答复基层和部门提出的问题,不能解决的及时做好解释工作。

建设服务型乡镇政府 推进城乡一体化发展

○ 宁波市北仑区编委办

北仑区是宁波市对外开放的窗口，全区陆域面积593平方公里，户籍人口32.2万人，登记暂住人口22万人，下辖5个街道、2个镇和1个乡。2006年初，浙江省确定宁波市北仑区为乡镇机构改革试点之一。北仑区着眼于全面建设小康社会、推进新农村建设和统筹城乡经济社会发展的目标，紧紧抓住转变政府职能和理顺县乡权责关系两个重点，顺利完成各项改革任务。改革后，各乡镇（街道）党委政府科学决策、统筹协调、公共服务能力进一步增强，初步形成了权责一致、运转协调、便民高效的行政管理体制和运行机制，为推进城乡一体化发展提供了有力保障。

一、立足发展，积极探索新形势下乡镇功能定位

（一）合理界定乡镇的职责。围绕现代政府职责要求，坚持“小政府、大服务”的方向，按照“强化公共服务职能、规范建设发展职能、依法授权行政执法职能”的思路，对乡镇政府职能进行重新梳理，明确新时期乡镇（街道）的主要职责，重点强化了三个方面的职责。一是促进经济发展。更加突出政府在加快人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约中的引导和服务作用，减少对微观经济的直接干预，营造良好经济社会发展环境，推进城乡一体化发展。二是加强社会管理。认真贯彻落实党和国家的政策、法律，保障公民、法人和其他组织的合法权益，指导落实村民自治制度，加强对农村各类社会化组织的监管，改进基层社会管理的相关执法工作，加强农村法制建设和社会治安综合治理工作，建立健全应对农村突发性、群体性事件的机制，有效维护基层社会稳定。三是改善公共服务。以基层实际需求为导向，竭力改善公共产品的结构和数量，提高公共服务的水平，其中重点是加快建设和完善与农村经济发展水平相适应的社

会保障体系，大力发展农村的文化教育和医疗卫生事业，使广大群众能够共享经济社会发展的成果。

（二）理顺县乡权责关系。针对乡镇存在“责大权小”等突出问题，按照“依法放权、高效便民、分类指导、权责一致”的原则，通过委托、交办等方式，扩大了乡镇（街道）经济社会管理权限。认真梳理各类经济社会管理事项，将县乡权责关系分为三种类型，明确各自职责要求。一是需要乡镇承担责任的，授予乡镇处理问题的权力，并在财政上予以保障；二是需要乡镇配合的，赋予乡镇监督检查的职责；三是职责在部门的，乡镇承担发现问题及时报告的义务，并提出处理建议，主管部门会同乡镇进行处理。

（三）推动乡镇政府与村（居）自治组织的良性互动。各乡镇（街道）设立了便民服务平台，由闭门式服务转变为敞开式服务，方便群众和企业办事，加强乡镇政府与村（居）自治组织的有效对接。同时，进一步加强农村党建工作，加大乡镇（街道）党委对村级党组织的工作指导，重点开展面向农村党员干部的考核、培训、奖惩和选拔工作。在村（居）委换届选举中，帮助培训村（居）选举工作人员，抽调机关干部挂钩联络，指导监督选举。进一步健全村级基层组织运行机制，全面落实村干部履职承诺制、“一事一议”等制度。充分发挥村（居）组织在社会管理中的工作，强化村（居）委处理本村的公共事务、调解民间纠纷、协助维护社会治安和协助乡镇（街道）政府开展工作的责任，做到“小事不出村，大事不出镇”。

二、创新机制，全面增强乡镇政府统筹城乡发展能力

（一）推进执法重心下移。创新乡镇（街道）行政执法的管理模式，建立行政执法综合工作电子网络管理平台，按照成熟一项实施一项的原则，将计划生

育管理、安全生产监督管理、民政殡葬管理、土地管理、规划管理等五类 24 项行政执法管理权限委托授权给乡镇(街道)办理,其他的如环境保护、产品质量监督、部分矿产资源开采权等行政执法管理权限,在条件成熟时,分批逐步延伸或移交乡镇(街道)管理,较好地解决了乡镇长期存在“看得见的管不着,管得着的看不见”的问题。

(二)创新政府管理方式。按照“公益服务社会化、经营服务市场化”的思路,大力推进基层政府服务采购,探索高效率、低成本的管理方式。制定出台包括用地、税收、用房等优惠政策,积极引进和培育为农服务的社会中介组织和民营机构,充分发挥农业龙头企业和种养大户的作用,推进为农服务社会化。在原乡镇畜牧兽医站、种子站、农机站等事业站所已实行社会化改革的基础上,将良种推广、农机维修服务、农机物资供应、饲料和兽药销售、禽品种选育与改良、乡村环境保洁等服务事项全面推向市场,实行政府服务采购。在农村劳动力转岗培训上,采取“社会力量承办、政府采购”的办法,整合区内 20 多家公有和民办培训机构,针对农村劳动力的文化、年龄、技能方面的不同特点,开展了从家政服务、基本技能到大专学历的全方位培训。

(三)完善行政运行机制。健全县乡两级协调运转的工作机制,落实管理责任制,搞好主管部门与乡镇之间的工作衔接配合。加强乡镇(街道)党委政府对派驻在乡镇(街道)的垂直机构的管理,派驻机构主要负责人的任免必须征求所在乡镇(街道)意见。健全完善与乡镇职能任务相适应的考核评价体系,取消各种脱离实际的达标评比考核活动,加强企业、群众和人大代表对乡镇政府的评议工作。加强权力运行的监督,强化纪检监察和效能监督,畅通群众监督投诉渠道,做到权限更大的同时,监督更加有力。

三、注重实效,切实提高乡镇政府的行政管理效能

(一)优化机构设置。为适应乡镇政府职能转变新要求,按照精简高效便民的原则,对乡镇(街道)现有机构进行优化整合,乡镇(街道)机关内设机构由 8 个精简为 6 个,事业机构由 6 个精简为 3 个,精简幅度分别为 25% 和 50%。改革后,各乡镇(街道)机关一般设置党政办公室、经济发展办公室、社会事务办公室、综合治理办公室、城区建设与管理办公室和

财政审计所。事业机构综合设置为农村综合服务中心、社会事务管理中心、社会保障与救助服务站。通过改革,规范了乡镇政府的内设机构和下属事业单位的设置,各机构的职能得到了细化和明确,工作关系更加清楚、顺畅,初步改变了机构设置过多、职能不清、效率不高的现象。

(二)精简领导职数和人员编制。按照“提倡交叉兼职、减少领导职数、不搞完全党政合一”的原则,结合各乡镇(街道)地域面积、人口规模以及开发建设和管理任务轻重,制定了领导职数精减方案。把乡镇(街道)分为大中小三类,分别设置领导职数 11、9、7 名。通过改革,全区各乡镇(街道)领导职数总数从 108 名精简到 76 名,精简幅度 29.6%。大的镇(街道),设置党委书记兼人大主任 1 名,镇长兼党委副书记 1 名,党群副书记兼纪工委书记 1 名,政法副书记兼人武部长 1 名,纪检委员兼人大副主任 1 名,组织委员 1 名,宣传委员兼文卫副镇长 1 名,社保副镇长 1 名,经济副镇长 1 名,城建副镇长 1 名,开发建设副镇长 1 名。中等乡镇,党群副书记还兼人大副主任,组织委员还兼纪检委员,城建城管和开发建设由一名副镇长分管。小的乡镇,不设城建城管和开发建设副镇长,党群副书记还再兼任组织委员。在经历 2001 年乡镇机构改革、2003 年乡镇撤并和 2006 年农村综合改革后,全区乡镇(街道)行政编制和事业编制分别精减 27.6% 和 35%。改革后,乡镇长期存在的“有人无事做,有事无人做”、“官多兵少”等情况有了较大改变,从而降低了行政成本,提高了行政效率,减轻了农民负担,巩固了农村税费改革成果。

乡镇机构改革是一项长期的任务。下一步,我们将根据经济社会发展要求,进一步做好深化完善工作。重点调整县乡政府事权划分和履职方式,尤其是对于经济发达镇要切实提高镇党委政府统筹发展能力,发挥中心镇集聚和辐射功能,适应城市化和工业化发展的趋势。不断创新公共服务提供方式,加大信息技术的在社会管理中的应用,方便人民群众办事,充分发挥基层各类社会组织的作用,做到政府“管理服务于无形”。切实加强乡镇机构编制管理,严格控制乡镇行政和事业编制总数,探索建立各县(市、区)根据所辖乡镇(街道)人口规模、经济社会发展水平等因素横向调剂编制机制。