



大学习 大调研 大抓落实 以更好的作风创更优的业绩

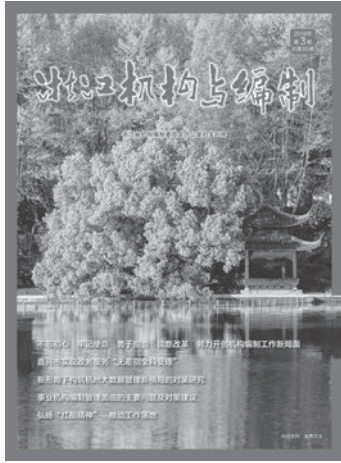
今年是改革开放40周年，也是“八八战略”实施15周年。今年省委工作的一条主线，就是“八八战略”再深化、改革开放再出发。开展大学习、大调研、大抓落实，是学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神的具体行动，是“‘八八战略’再深化、改革开放再出发”的重要内容，是打好三大攻坚战、推进高质量发展的有力抓手。全省编办系统要提高政治站位，扎实开展大学习、大调研、大抓落实，以更好的作风，创更优的业绩。

开展大学习，首先要深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想，争当学懂弄通做实排头兵。浙江是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要萌发地。“八八战略”是习近平总书记任浙江工作时亲自谋篇布局、亲自开篇破题的大文章，是引领浙江发展的总纲领和推进浙江各项工作的总方略，它与习近平新时代中国特色社会主义思想相通相续、一脉相承。我们要把深入学习领会“八八战略”作为学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，认真研读相关文献资料，全面领会丰富内涵，准确把握精神实质。同时，要坚持干什么学什么、缺什么补什么，始终保持对新知识新事物的好奇心、敏锐性和学习的饥饿感，要根据新时代机构编制事业的发展要求，多学习新理论、新知识、新技能、新规则，不断提高自身的知识化、专业化水平，深入思考，活学活用，努力做一个专博结合的人。

纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。习近平总书记告诫全党：“调查研究是谋事之基、成事之道。”调查研究就像“十月怀胎”，决策就像“一朝分娩”。调查研究的过程就是科学决策的过程，我们要把调查研究作为一项基本功，坚持眼睛向下、脚步向下，了解基层群众所思、所想、所盼，使改革更接地气。通过大调研，摸清民意，了解家底，掌握一手情况；通过大调研，摸清脉络，抽丝剥茧，寻找改革难点痛点，力求突破；通过大调研，查找短板，弥补不足，做好政策储备，努力提出一批有针对性、有价值的对策建议和工作举措。

知之不难，行之不易。事业不是喊出来的，是干出来的，是抓落实抓出来的。在当前全面深化改革的关键时期，全省各级编办要牢牢把握新时代国家治理体系和治理能力现代化导向，推动编办的各项重点工作走在前列取得实效。要心无旁骛抓落实，牢固树立“功成不必在我”的精神境界和“功成必定有我”的历史担当，坚决贯彻中央和省委对机构改革工作的决策部署，着力打好机构改革这场攻坚战。要久久为功抓落实，持续深入推进“最多跑一次”改革和“基层治理四平台”建设，打通中央和省委决策部署落地见效“最后一公里”，给人民群众带来实实在在的方便。要创造性抓落实，面对经济发展、社会管理对体制机制创新的需求，面对教育、医疗等公共事业发展对编制供给的需求，从编办自身职责出发，积极作出回答。

不忘初心，牢记使命，勇于担当，锐意改革。全省各级编办要当好领会习近平新时代中国特色社会主义思想精髓推进改革的先锋队，争做“大学习、大调研、大抓落实”的践行者，着力打造政治过硬、作风优良、专博结合、能征善战的铁军队伍，坚定不移地沿着“八八战略”指引的路子走下去，以实际行动做到“秉持浙江精神，干在实处、走在前列、勇立潮头”，为全国提供更多浙江素材，贡献机构编制的一份绵薄之力。



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

不忘初心 牢记使命 勇于担当 锐意改革 努力开创机构编制工作新局面吴伟斌(4)

◎ 创新与实践

嘉兴市实现政务服务“无差别全科受理” 嘉兴市编办(13)

丽水市“六用六抓”完善机构编制监督体系 丽水市编办(16)

象山县深化“一件事”联动办理 打造全科审批新模式 象山县编办(19)

桐乡市致力打造“减证便民”升级版——实现279个高频事项“一证通办” 桐乡市编办(21)

以百姓视角全力打造“无证明县” 龙游县深化“最多跑一次”改革 龙游县编办(23)

◎ 调查研究

新形势下构筑杭州大数据管理新格局的对策研究 杭州市编办(25)

事业机构编制管理面临的主要问题及对策建议	饶东彪 (30)
长兴县深化推进基层“最多跑一次”改革的实践和思考	长兴县编办 (32)
事业单位法人注销问题及对策研究	黄岩区编办 (36)

◎ 学习交流

弘扬“红船精神” 推动工作落地——努力打造贯彻落实十九大精神的更多实践样本	寿建明 (39)
坚持党建引领以“四个一”为抓手 助推机构编制工作创新发展	台州市编办 (43)

◎ 心得思悟

青年的楷模 学习的榜样——《习近平的七年知青岁月》读后感	王雨薇 (46)
古老神州新引擎 改革开放新动力	李 昊 (48)

《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 3 期

（总第 55 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



不忘初心 牢记使命 努力开创机构

一、深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想，争做学懂弄通做实的排头兵

新时代催生新思想，新思想引领新时代。党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党必须长期坚持的指导思想，高高举起了新时代中国共产党人的精神旗帜。编办作为党委重要职能部门，必须把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为当前首要政治任务，作为政治理论学习的重中之重，作为政治建设、理论建设的核心主题贯穿始终，为谋划实施改革、科学配置机构编制资源凝聚强大的精神力量。

（一）科学认识习近平新时代中国特色社会主义思想产生的时代背景。

中国特色社会主义进入了新时代。新时代的主要特征就是我们前所未有地靠近世界舞台中心，前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标，前所未有地具有实现这个目标的能力和信心，我国长期所处的短缺经济和供给不足状况已经发生根本性转变，制约因素已不是生产落后，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这也是十九大的重要判断。我国社会主要

矛盾的变化是关系全局的历史性变化，对党和国家工作提出了许多新要求。面对新形势新情况新变化，我们比任何时候都需要一个伟大的核心来掌舵，比任何时候都需要一个伟大的理论来指引。相较于西方政治社会制度，中国特色社会主义制度最大的优越性就在于能够集中力量办大事。只要“掌舵人”带得好，中国这艘巨轮就能乘风破浪、顺利前行，我们的事业就能无往而不胜。习近平新时代中国特色社会主义思想正是在我们伟大的祖国加快向社会主义现代化强国迈进的新时代背景下孕育并走向成熟的，从理论和实践结合上系统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这一重大课题。新思想与新时代相生相成、共进同行，这一伟大思想必将开启和引领着新时代中国特色社会主义走向更加辉煌的未来，加快实现中华民族伟大复兴的中国梦。

（二）准确把握习近平新时代中国特色社会主义思想的实践基础和理论渊源。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央接过历史的接力棒，勇敢直面历史性课题和难题，推动党和国家事业发生了历史性变革。无论是积极推进供给侧结构性改革，还是大刀阔斧确立四梁八柱性质



勇于担当 锐意改革 编制工作新局面

◎ 吴伟斌

的改革主体框架，还是以壮士断腕、革故鼎新的勇气推进治贪反腐，都给人以焕然一新的感觉。这一全方位、开创性的实践过程，赋予了习近平新时代中国特色社会主义思想全方位、开创性的历史意义。可以说，这一伟大思想是在伟大实践丰厚土壤中长成的参天大树。正是由于同创造性实践、历史性变革紧密相连，习近平新时代中国特色社会主义思想才彰显出强大实践力量和真理魅力。习近平新时代中国特色社会主义思想与马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观一脉相承又与时俱进，“八个明确”主要内容和“十四个坚持”基本方略，形成了一个系统完整、逻辑严密、内在统一的科学理论体系，开辟了马克思主义新境界。比如，关于中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征的思想，关于社会主要矛盾发展变化的思想，关于供给侧结构性改革的思想等，都蕴含着马克思主义基本原理，充分彰显了中国共产党的理论创造力。浙江是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要萌发地，其中很多思想已经在《之江新语》《干在实处走在前列》等专著中体现，我们要倍加珍惜习近平总书记在浙江工作期间留下的宝贵经验，深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的丰富内涵和精神实质，更好地

用以武装头脑、指导实践、推动工作。

（三）深切感悟习近平新时代中国特色社会主义思想的理论品质。

真理是最朴素的，也是最有气质的。习近平新时代中国特色社会主义思想闪耀着理性光辉和人格光芒，具有马克思主义的宝贵理论品质。放眼世界，没有一个政党能像中国共产党那样，有着大无畏的革命精神，有着自我革命的勇气和决心，能够做到有问题就解决、有毒瘤就割除，这就是中国共产党人理论品格的生动体现。我们要从习近平新时代中国特色社会主义思想中汲取丰富的理论营养，进一步坚定理论自信，进一步强化理论自觉，不断增强对习近平新时代中国特色社会主义思想的政治认同、思想认同、情感认同。

一是要铸就坚如磐石的理想信念。坚定对马克思主义的信仰和中国特色社会主义的信念，是习近平总书记身体力行的政治品格，也是贯穿于习近平新时代中国特色社会主义思想的灵魂。“精神之钙”“四个意识”“四个自信”“不忘初心”“牢记使命”，都是习近平新时代中国特色社会主义思想中的关键词、高频词。我们要深刻感悟习近平总书记“革命理想高于天”的豪迈情怀，深入学习习近平新时代中国特色



社会主义思想蕴含的坚定信仰信念的理论品质，把系统掌握习近平新时代中国特色社会主义思想作为干好本职工作的看家本领，认真学习党章、党的十九大报告、《习近平谈治国理政》和《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，深刻领会十九届二中、三中全会等中央最新精神和省委重大决策部署，永葆赤子之心，对党绝对忠诚。

二是要发扬高度负责的担当精神。习近平总书记曾说过：“我的执政理念，概括起来说就是为人民服务，担当起该担当的责任。”党的十九大报告开篇就指出，“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。”“十四个坚持”的基本方略，从“坚持全面深化改革”到“坚持新发展理念”，从“坚持人与自然和谐共生”到“坚持全面从严治党”，处处可见强烈的担当精神。我们要深刻感悟习近平总书记“有多大担当才能干多大事业”的精神风范，深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想蕴含的强烈使命担当的理论品质，爱岗敬业、尽职尽责，把全部心思和精力都集中到研究谋划改革、优化资源配置、强化科学管理工作上来，努力干出一番实打实、响当当的业绩。近年来，我们编办牵头推进的多项改革，无论是“四张清单一张网”改革还是“最多跑一次”改革、“基层治理四平台”建设、事业单位分类改革等都是难啃的骨头，但我们编办系统的干部以高度负责的改革担当精神，以“5+2”“白加黑”奋力拼搏的工作状态，干出了编办的影响力，干出了编办的好口碑。

三是要永葆真挚深厚的爱民情怀。学习习近平新时代中国特色社会主义思想，我深切感受到，“人民”二字分量最重。习近平总书记强调，要始终把人民放在心中最高的位置，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，全面建成小康社会，一个不能少。他身体力行，从精准扶贫脱贫、“厕所革命”等老百姓关注的一件件事情抓起，切实增强了人民群众的获

得感、幸福感、安全感。我们要深刻感悟习近平总书记“以人民为中心”的质朴情感，深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想蕴含的鲜明人民立场的理论品质，编办抓的各项工作都要坚持以人民为中心的发展思想，努力形成一批为民、利民的工作成果。

四是要涵养开放包容的胸怀气度。习近平新时代中国特色社会主义思想既立足中国大地、探索自身发展道路，又放眼全球、关照全人类共同命运。习近平总书记鲜明提出了共商共建共享“一带一路”、推动构建人类命运共同体等一系列关乎人类前途命运的新理念新主张，占据了人类道义制高点，彰显了大国领袖的伟大风范，形成了一呼百应的气势。有什么样的胸怀，就有什么样的格局。我们要深刻感悟习近平总书记“美美与共、天下大同”的博大胸襟，深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想蕴含的宽广高远视野的理论品质，善于看大势、观大局、谋大事，努力为党委政府出好主意、抓好工作。

（四）深刻领略习近平新时代中国特色社会主义思想在浙江的生动实践。

“八八战略”是习近平总书记在浙江工作期间亲自谋篇布局的大手笔、亲自开篇破题的大文章，是引领浙江发展的总纲领和推进浙江各项工作的总方略，是高水平全面建成小康社会的重要指引，蕴含着历久弥新的优势论、竞争力论、高质量发展论，是习近平同志主持浙江工作期间留下的极其宝贵的战略思想和精神财富。“八八战略”在省域层面对中国特色社会主义进行了卓有成效的理论创新和实践创新，不仅为浙江全面建成小康社会、推进社会主义现代化建设提供了根本遵循，而且为党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央坚持和发展中国特色社会主义提供了理论支持和实践基础，与习近平新时代中国特色社会主义思想是前后相续、融会贯通的。学习习近平新时代中国特色社会主义思想，作为浙江干部来说，首先要学习习近平总书记在主政浙江时提出的“八八战略”。



一是认识“八八战略”要再深化。2015年5月，习近平总书记在视察浙江时指出，他在浙江工作时，省委就提出了“八八战略”，这不是拍脑瓜的产物，而是经过大量调查研究提出来的发展战略。2002年，浙江发展面临的现实是，经济发展已经上了一个大台阶，但还没有成为经济强省；浙江临江、沿海并且紧靠开放与发展重地上海，拥有特殊优势，同时也面临发展的劣势（国土面积小且七山一水二分田）；浙江经济快速成长，但同时也面临“成长的烦恼”。怎样发掘优势、补上短板、走在前列，既是对浙江的考验，又是浙江发展面临的挑战。2003年7月，在浙江省委十一届四次全会上，习近平同志系统地阐述了“八八战略”，着眼于破解浙江发展面临的根本性、前瞻性、长远性问题，“八个优势”是对浙江改革发展的生动具体实践的高度凝练，“八项举措”是引领浙江改革发展向更高更新目标迈进的战略指向。对“八八战略”的认识我们要再深化，特别是对“八八战略”，有的同志只知口号、不知内容，有的只知其一不知其二，有的囫囵吞枣、只知大概。所以这次培训班专门安排了“八八战略”的辅导课，希望大家深入学习其提出背景、发展脉络、丰富内涵和精神实质。

二是推动改革要再出发。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，当好“八八战略”的坚定践行者，当好领会思想精髓推进改革的先锋队，以实际行动切实做到“秉持浙江精神，干在实处、走在前列、勇立潮头”。今年是“八八战略”实施的15周年，省委决定在全省集中开展“‘八八战略’再深化、改革开放再出发”大调研、大学习、大抓落实活动，是系统总结15年来“八八战略”实践成效、在新时代开启新征程的重要部署，是整治形式主义、官僚主义、驰而不息转作风、凝心聚力推动工作落实的重要抓手。省编办为贯彻落实省委要求，聚焦如何发挥优势、如何补齐短板这两个关键问题，对大调研活动进行了部署，由办领导带队赴

地方开展调研，重点围绕深化机构改革构建机构职能体系、合理配置党的执政资源统筹使用各类编制、统筹教职工编制管理推动教育体制机制改革、深化“最多跑一次”改革推进审批服务便民化等四个课题进行调查研究。各地编办也可围绕机构编制管理遇到的突出问题，结合本地实际开展调研，形成调研报告。以大学习大调研开局，推动改革再出发，工作大落实。

二、牢牢把握新时代国家治理体系和治理能力现代化导向，推动编办的各项重点工作走在前列取得实效

推进国家治理体系和治理能力现代化，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，也是编办各项工作的出发点和落脚点。编办如何找准定位，找准工作切入点，在推进治理现代化中更好地发挥作用，是各级编办主任需要认真思考的问题。面对经济发展、社会管理对体制机制创新的需求，面对教育、医疗等公共事业发展对编制供给的需求，编办要从自身的职责出发，积极作出解答。当然，体制机制改革创新总的是中央层面考虑的问题，但是在创新运行机制、理顺职责关系、盘活用好编制资源等方面，我们是大有作为空间的。我们的四项重点工作和机构编制管理工作（深化地方机构改革、推进“最多跑一次”改革、“基层治理四平台”建设和事业单位改革）都要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，围绕治理体系和治理能力现代化这个工作导向，围绕省第十四次党代会、省委十四届二次全会、省两会等省委省政府作出的决策部署来展开。

（一）加强政策学习，深入调查研究，在深化地方机构改革上当好参谋。（略）

（二）坚持群众需求导向和问题导向，继续深化“最多跑一次”改革。

今年初，车俊书记在全面深化改革大会上指出，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决策部署，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。车书记明确要求要以“最多跑一次”改革为牵引，撬动各方面各领域改革。对2018年“最多跑一次”改革工作，省里已经印发《关于深化“最多跑一次”改革推动重点领域改革的意见》和《2018年浙江省深化“最多跑一次”改革工作要点》，各地要按照既定的部署抓好落实。这里，我就市县反映较多的三个问题再作一下说明。

一是关于“八统一”工作。在推进“八统一”工作中，有不少市县反映，省级部门制订的统一标准落后于市县的标准。对于这个问题，省跑改办多次部署过，各地可以在省统一标准的基础上，进一步精简材料和压缩办事时间。为此，我们已经协调省数据中心对政务服务网“统一管控功能”进行修改完善，事项目录（包括主项、子项）必须全省统一，但办事材料市县可以再精简，办事时间也可以再压缩。目前，“八统一”指导目录已经下发，系统也已开发完成并投入使用，各地要认真对照省指导目录，抓紧做好“八统一”办事事项在政务服务网权力事项库和办事指南的动态调整和更新实施工作。

二是关于无差别全科受理。行政服务中心窗口“无差别全科受理”，嘉兴、台州、衢州、桐庐等地已先行开展这项工作，总的看推进比较平稳。先行地区也要相互交流、相互促进，总结完善试点经验做法，为全省提供可复制可操作的样版。省里考虑，下半年在全省面上推广，各地基础工作可先做起来，主要有四个方面：1. 全科受理人员的培训；2. 进一步推进数据共享，信息系统打通主要由省里负责，但数据产生是市县的责任，数据是否全面、是否准确是很关键的，各地这方面基础性工作一定要做扎实。3. 向乡镇（街道）便民服务中心延伸。这方面总的来说要结合市县

行政服务中心窗口“无差别全科受理”工作的实施情况来推进，但乡镇（街道）便民中心现有承办的事项不多，这些事项的“无差别全科受理”可先做起来。

4. 不是所有窗口都要无差别全科受理。可以先在行政服务中心部分领域和窗口实行无差别全科受理。无差别受理还是要实事求是，逐步推进。

三是关于执法监管清单编制。按照“最多跑一次”改革向事中事后延伸工作部署，执法监管事项也要在浙江政务服务网上运行，形成来源可查、去向可追、责任可究、管理留痕的监管链条。目前，我们已经在桐庐、浦江等地先行开展执法监管清单编制工作，上月底完成食药监领域事项梳理，下步将在此基础上梳理其他行政执法领域，并会同省数据管理中心开发执法监管系统。各地也要将集成的监管项目与行政处罚自由裁量匹配对接，实现监管处罚闭环回路，年底前，统一的执法监管系统在全省全面推广应用。

（三）从适应基层实际管理需求出发，切实解决难点堵点问题，强化“基层治理四平台”能力建设。

强化“基层治理四平台”能力建设是今年省政府工作报告提出的重点工作。3月29日，车俊书记在《江山市“基层治理四平台”建设情况的专题报告》上批示指出：“基层治理四平台”是现代社会治理的好平台，要不断完善提高。4月2日，袁家军省长在省政府第一次全体会议上强调，要加快建设以综治工作、市场监管、综合执法、便民服务为内容的“基层治理四平台”，推动社会治理模式从单向管理转向双向互动、从线下转向线上线下融合、从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变，构建共建共治共享的社会治理格局。我们一定要落实好车书记、袁省长的指示要求，丰富“基层治理四平台”的内涵和外延，出实招、求实效，让人民群众在改革中有更多的获得感。

一是要坚持问题导向，着力攻坚克难。“基层治理四平台”建设涉及面广，对传统体制、思维和工作习惯都有触动。从全省面上看，各乡镇（街道）已基



本建成并投入运行，各方面总体反映较好，但也存在不少问题，比如，“基层治理四平台”的部分条线信息系统与省协同平台没有对接到位，APP没有整合到位。对于这些问题，我们要重点研究解决。

二是要统揽不包揽、尽责不推诿，切实发挥好领导小组办公室牵头抓总作用。“基层治理四平台”是典型的集成创新，需要各级各部门协同用力。省、市、县三级专门成立了领导小组办公室。领导小组办公室就是改革的参谋部、指挥部、协调部、督战部，要进一步发挥好督促、协调作用，把“基层治理四平台”建设好。至于这个平台建好以后，由谁主管，由各地党委、政府确定，省里没有统一要求。但乡镇（街道）书记必须首先负起主体责任，因为这个平台归你使用。另外，我们考虑，今年对市县“基层治理四平台”建设考核，主要是通过看后台数据情况进行考核打分，系统有没有打通、系统实际使用情况好不好，通过数据流都能反映出来。

（四）向改革要编制，向管理要编制，做好盘活用好编制资源这篇文章。

盘活用好机构编制资源是各级编办的基本职责。当前，党委政府要推进的重点工作，以及教育、医疗等民生事业的发展，都涉及到机构编制保障问题，我们要用创新的方式来破解编制供需矛盾，盘活用好现有编制资源，为各项事业的发展尽力做好保障。

一是体制内，继续做好“减合整强”文章。加大力度推进控编减编，借力各项改革精简机构编制，合理确定政府必须保障的公益服务范围，盘活现有存量资源。深化完善公办高校、医院事业编制备案制管理工作。唤醒“沉睡”编制，妥善解决“有编不用”和“无编可用”的结构性矛盾。最近，我在考虑，怎么衡量编制的使用效率问题，把编制从使用效率不高的部门领域向编制急需的部门领域调剂。比如，一个单位空编多年一直未进人，是否可以先把这部分编制盘活用起来？但也有人担心，用编谨慎、严格管理的部门会

吃亏。这个问题，我看可以具体问题具体分析。我们作一项决策，总是衡量弊大于利，还是利大于弊，不能因噎废食。这方面工作，各地都要加强研究，要按照“减合整强”的精神，探索出统筹使用各类编制资源一些实实在在的工作举措和方法，以便互相交流、互相学习、互相促进。

二是体制外，以各类事业单位统一登记为切入口促进混合所有制事业单位发展。各类事业单位统一登记，对于促进社会力量举办公益机构、缓减公共服务供给不足、倒逼体制内事业单位改革等具有深远意义。这项工作试点两年多来，西湖大学、之江实验室等118家单位通过登记的方式设立，取得了积极的成效。前不久，我们向省政府报送了《建立各类事业单位统一登记管理制度试点情况汇报》，袁省长和冯飞常务副省长都作了重要批示。下一步，我们将加强统筹推进工作机制研究，加大政策协调力度，研究建立健全报备员额配套政策，建立民办事业单位公益性监管体系，并形成全省统一的制度规范。各地也要进一步发挥主动性创造性，积极探索、大胆实践，要认真总结前期试点经验，分析改革中遇到的问题，进一步加强上下联动、协调沟通，积极向省编办反馈相关问题和建议。

（五）严肃机构编制纪律，加强机构编制监督检查，推进机构编制法定化。

十九届三中全会通过的《关于推进党和国家机构改革的决定》明确提出要推进机构编制法定化。4月2日，省常委会已经审议通过《浙江省机构编制监督检查实施办法》，省“两办”即将印发实施。这是近年来首个经省常委会审议通过的浙江省机构编制管理党内法规。省委领导十分重视，指出加强和规范机构编制监督检查工作，是贯彻落实党的十九大和十九届三中全会精神的重要举措，是强化机构编制管理刚性约束的客观需要，对于严肃机构编制纪律，推进全面从严治党，加强党的执政能力和国家政权建设，



具有十分重要的意义。要求密切部门配合，健全工作机制，严肃追责问责。全省各级编办要以贯彻落实《浙江省机构编制监督检查实施办法》为契机，加强宣传教育，提高《实施办法》在广大干部群众，特别是在领导干部中的知晓率和影响力。进一步完善机构编制管理制度，进一步加强监督检查工作，进一步加强实名制管理，推进机构编制法制化、规范化建设。

一是建立机构编制审批与问题整改联动机制。这次出台的《实施办法》，进一步明确了机构编制审批与问题整改联动机制，对于问题整改工作不力的，可视情暂缓或冻结审批事项。这项工作机制落实，第一步是问题清单要梳理清楚、准确。问题清单梳理具体要求，前不久我们已经发文明确。各地要按照要求，精准梳理编制问题清单，真正做到家底清、情况实。要认真执行市县局级机构总量控制办法，抓住改革契机，推进违规设置机构及总量外机构的消化，抓好问题整改。

二是进一步做实机构编制实名制工作。机构编制实名制管理工作，数据质量是第一位的，它是我们分析决策的基础性依据。但是，最近我们发现，机构编制实名制相关数据更新不及时等问题依然存在。对此，各级编办必须高度重视，切实制定行之有效的应对措施，及时更新维护数据，要对提供的数据负责，确保准确无误。这次出台的《实施办法》将实名制管理制度的执行情况列入了监督检查的内容。各地要用好这一利器，对一些工作不重视、数据质量差的部门责任追究，进一步推动工作，树立权威。

三是加大违纪违法行为查处力度。贯彻落实法规，关键在真抓、靠的是严管。十九届三中全会决定为我们指明了方向，也为我们撑了腰。各地要加大日常督查和专项督查力度，对查实的新的增量问题，坚决按照有关法规和《实施办法》严肃追责问责。要督促相关部门按规定及时公开机构编制信息，畅通投诉举报渠道。要强化联动协作，加强与纪检监察、组织人事

等部门配合，继续用好巡视、机构编制审计和选人用人检查“三大平台”，强化监督检查合力。

四是编办自身在审批机构设置和人员编制时要严格把关，不能明知不对却听之任之。

三、坚决贯彻新时代全面从严治党要求，建设一支政治过硬、作风优良、专博结合、能征善战的编办队伍

党的十九大报告指出“中国特色社会主义进入新时代，我们党一定要有新气象新作为”。新一轮机构改革，为加强党对机构编制和机构改革的集中统一领导，中央调整优化了中央机构编制委员会领导体制，作为党中央决策议事协调机构，统筹负责党和国家机构编制工作。中央编办作为中央编委的办事机构，归口中央组织部管理。这是以习近平同志为核心的党中央加强对机构编制工作的集中统一领导的重大举措，集中体现了党中央对机构编制工作的高度重视和深谋远虑。我们要深刻领会中央精神，坚定“四个意识”，按照省委要求，紧紧围绕深化机构改革中心任务，深入贯彻新时代全面从严治党要求，以政治建设为统领，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，持之以恒全面加强作风建设和纪律建设，大力建设一支政治过硬、作风优良、专博结合、能征善战的队伍，为顺利完成各项改革任务，促进新时代我省机构编制事业发展提供坚强保障。

（一）要打造一支政治过硬的编办队伍。

要牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，强化党的意识、党的政治机关的意识，旗帜鲜明讲政治，加强政治能力建设，提高政治站位，在思想上、政治上、行动上与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要高度重视机关党建工作，履行全面从严治党主体责任，抓好党风廉政建设。主要负责人要切实负起第一责任人责任，班子其他人员要履行好“一岗双责”，不仅自身要以身作则，率先垂范，发挥好



头雁效应，而且要抓好政治建设这个统领，坚定不移推进全面从严治党，更好肩负起管党治党的政治责任，继续推进“两学一做”学习教育常态化制度化，高起点谋划、高标准开展、高质量推进“不忘初心、牢记使命”主题教育，不断兴起习近平新时代中国特色社会主义思想学习热潮，提高党员干部的思想政治素质，激发党员干部的内生动力，把思想和行动统一到中央和省委决策部署上来，把力量凝聚到各项具体改革任务中去。要在大是大非面前立场坚定态度坚决，当战士不当绅士。要严明政治纪律和政治规矩，把讲政治、讲党性贯穿意识形态工作各环节，把守纪律守规矩落实到意识形态工作全过程，始终把意识形态工作的主体责任扛在肩上抓在手中，重视并发挥好“浙江编办思想汇”微信号的舆论宣传和政治教育红色新阵地作用，激发系统党员干部在意识形态领域与不良思想和行为作斗争的自觉性和主动性，积极打好意识形态工作主动仗。同时要管住管好传统媒介，加强门户网站和杂志、信息简报的内容管理，确保舆论空间始终清明。

（二）要打造一支作风优良的编办队伍。

机构编制事业的发展，干部是决定性力量，作风是关键性因素。全省编办必须高度重视作风建设，让作风优良成为新时代我省机构编制干部的底色，成为机构编制事业取得新业绩的重要保证。优良的作风从务实中来。求真务实的工作作风必须要在“实”上下功夫，各项工作都要出实招、办实事、求实效。全省编办要坚持实事求是，要深入调查研究，增强看问题的眼力、谋事情的脑力、察民情的听力，使设计出的方案、政策符合实际情况、符合客观规律。优良的作风从严谨中来。机构编制工作本身事无巨细，涉及方方面面，政策性强，体现在具体工作中，直接关系到很多方针政策的贯彻落实，具有很强的严肃性。严谨应当成为机构编制干部必备的工作作风。无论是办文办会办事，都要严谨，要消灭“低级差错”，特别是

基础工作一定要做扎实。比如，机构编制实名制数据，必须准确无误。如果基础数据不准，就可能给领导决策造成误判。再比如，“基层治理四平台”建设中，系统打通这项基础工作必须做好，否则，基层治理一张网是落实不了的。优良的作风从清廉中来。“清廉浙江”建设是省委提出的“六个浙江”建设的重要组成部分，体现了省委对全面从严治党高度重视，对浙江广大党员干部的高标准严要求。我们必须要保持清正廉洁的本色，严守党章党规党纪，廉洁从政、廉洁从业。要防止“四风”反弹。党的十八大以来，中央出台“八项规定”、省委出台“36条办法”，“四风”问题得到明显纠正，但在一定程度上依然存在。去年12月份，习近平总书记就新华社《形式主义、官僚主义新表现值得警惕》的问题作出重要指示：纠正“四风”问题不能止步，作风建设永远在路上。我们要深刻领会习近平总书记指示精神，严格执行中央八项规定和实施细则精神，对照形式主义和官僚主义的表现，深入查找问题，以解决突出问题为突破口和切入点，以点带面，用小切口推动大变局，展示编办好形象。编办干部一定要牢牢绷紧八项规定这根弦，不要因为一顿饭一次酒等看似小事而毁了自己的前程。

（三）要打造一支专博结合的编办队伍。

近年来，全省编办承担了“最多跑一次”改革、“基层治理四平台”建设等全省重点工作的牵头工作，涉及的领域、所需的知识均有明显拓宽，对编办干部来说是很大的考验，仅凭以往的机构编制知识储备已





经很难适应新时代机构编制事业的发展要求。因此，需要我们编办干部持续加强学习，增强本领，做到专博结合。要重视政治理论学习，作为党的机构编制干部，我们要高度重视政治学习，要持续深入学习中央、省委出台的重要文件，准确把握大局和中心工作，深刻领会上级和领导精神，提升政治理论水平，增强在大格局中谋划工作的能力。要重视机构编制专业知识学习。机构编制政策法规以及相关专业知识，我们要学精学深学透，我们的每一名干部都要成长为机构编制工作的行家里手。要重视各方面各领域知识的学习。这是机构编制干部顺应新时代发展的必然选择。学不可以不精，同时，学也不可以不博，编办干部要在学精专业知识的基础上，开阔视野，拓宽思路，不断学习经济、社会、文化、历史等其他领域的新知识，拥有渊博的、广泛的知识面。只有这样，才能干好编办工作，也只有这样，编办才能出干部。

（四）要打造一支能征善战的编办队伍。

当前，深化机构改革正式全面启动，这次机构改革的深度、广度、力度也是前所未有的，我们编办能否经得起这次考验，圆满完成省委交给我们的任务，关键看我们的编办干部是否有能力挑起这个重担。一是既善谋划，又善执行。要善于对机构编制工作的研究、谋划和把握，及时提出意见和建议，设计出科学方案供领导决策参考。同时，也要善于将中央、省委决策部署贯彻执行到位，坚决做到中央、省里有要求，我们编办就要坚决执行，不打折扣。特别是在深化机构改革中，我们要沉下心来，立足当下，着眼未来，提出既符合中央要求又切合地方实际，既体现高度统一又体现地方特色的科学方案，供党委政府决策参考，并严格按照中央和省委的部署抓好落实。这也是对我们编办能否当好排头兵的一次实战检验。二是既抓重点，又弹钢琴。紧紧围绕党委政府中心大局，积极履职，扎实推进深化机构改革工作、“最多跑一次”改革、“基层治理四平台”建设、事业单位改革等重点

工作；同时，其他各项工作也不能放松，要做到统筹安排。三是既讲原则，又讲方法。随着机构编制法定化不断推进，机构编制的各项规定更加严格，我们要坚决守住管理底线，严格遵守机构编制管理的原则。但不能忽视工作方式方法，在讲原则的同时也要有灵活性，能办的事抓紧给部门办好，不能办的事，要讲清楚理由，做好解释说明工作。让部门在与我们工作沟通中，不管事情是否办成，都能感受到我们编办服务态度是好的。四是既敢担当，又重合作。编办干部首先要敢担当，积极作为，努力工作。同时也要明白，任何一项重大工作绝非靠某一个人一个单位就可以完成的，而是要靠团队的团结协作，拧成一股绳、凝成一股劲，合力完成。省市县三级编办要进一步加强上下沟通，按照全省工作一盘棋的要求，既把规定动作做好，又把自选动作做出彩。省编办机关内部，各领导之间、各处室之间、各同志之间，也要互相沟通、团结协作。五是既讲质量，又讲效率。一个部门在领导心目中的形象，取决于你的工作质量和效率。我们提交的方案要经过充分调研论证，出台的工作举措要切实有效，提供的数据要真实可靠，这是高质量的要求。同时，也要讲究效率，很多工作都是任务重时间紧，要求我们统筹安排，合理布局，提高效率。六是既能造势，又重实效。当前，编办牵头的多项工作已经从幕后走向前台，社会关注度高，我们要借助媒体和各方面的力量，努力营造推进改革、推动工作的良好氛围。同时，也要发扬务实的工作作风，扎实推进改革，不能为改革而改革，不能哗众取宠，要使改革真正取得实效，切实解决问题，用工作实效来赢得好口碑。

同志们，新时代是奋斗者的时代，奋斗是幸福的。我们要始终高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，乘着新时代的浩荡东风，不忘初心、牢记使命，砥砺前行、锐意改革，努力开创属于新时代的光辉业绩，为纪念改革开放40周年、“八八战略”实施15周年作出编办人应有的贡献！



嘉兴市实现政务服务“无差别全科受理”

◎ 嘉兴市编办

嘉兴市大力弘扬红船精神，坚持以人民为中心，在完成政务服务“一窗受理，集成服务”改革基础上，全面落实推进政务服务“无差别全科受理”新要求，按照“受办分离”原则，实行市县镇村（社区）四级联动、协同推动，率先全面实现市县镇三级行政服务中心政务服务窗口“无差别全科受理”，让群众和企业到政府办事“进一扇门，跑一个窗，办千件事”。

一、坚持以加强组织领导为关键，有效聚合各部门改革力量

一是强化顶层设计。出台《嘉兴市深化“最多跑一次”实施方案》，组织实施实现“三大突破”、完成十大攻坚事项、健全一套问题破解机制的“最多跑一次”“311”行动，并将“无差别全科受理”列入十大攻坚行动之首，配套制定并组织实施《嘉兴市政务服务“一窗受理、集成服务”无差别全科受理工作方案》，明确工作目标、任务和内容。作为先行试点的南湖区，认真总结提炼实践经验，编制了“无差别全科受理”的工作规则、操作手册和受理流程，厘清“一窗受理”与部门职责关系，为“无差别全科受理”提供了操作规程。

二是强化统筹协调。该市主

要领导专题听取“无差别全科受理”的工作汇报，并要求做好事项入驻、人员培训和改革保障工作，为全省“无差别全科受理”工作提供示范和经验。相关部门专题研究推进“无差别全科受理”的实施路径和具体举措，并在南湖区召开现场推进会，总结南湖区试点经验，全面铺开“无差别全科受理”工作。市跑改办多次赴各地行政服务中心开展实地调研、指导督促改革落地。

三是强化监督检查。对“无差别全科受理”工作进行分段式联合式督查。由市政府召开政务服务事项“全进驻”督查会，并以“除暂时允许保留的分中心外，其他部门自行设立的功能较少、办事单一的办事窗口一律取消；不到行政服务中心窗口而到部门办公室办事的情况一律杜绝；在分中心办理的办事事项，一律在行政服务中心同时实现多点办理，并将行政服务中心作为办事主渠道”的“三个一律”督查要求，一一检查各部门事项“全进驻”情况，督促部门克服“应付”“过渡”和“困难”思想，狠抓工作落实。同时，相关部门联合就“无差别全科受理”情况开展线上线下双督查，明确要求对工作不到位特别是该进驻没进驻、弄虚作假的通报批评，对不认真履行职



责，工作明显滞后的，严肃问责追责；并将“无差别全科受理”列入2018“最多跑一次”改革目标责任制考核的重要内容，严格考核，拉开差距。

二、坚持以加强事项入驻为前提，有效集合各部门办事事项

一是做好“统”字文章。对照“八统一”后的群众和企业到政府办事事项指导目录，对部门的事项进行全面梳理规范，统一制定标准化办事事项和办事指南体系，明确每个事项的材料清单、示范样表、容缺补正要点等，形成进驻行政服务中心的办事事项清单。同时，根据梳理规范后的办事事项清单，及时做好政务服务网权力运行库调整和纸质办事指南规范等有关工作，加强与“12345”平台、政务服务综合自助终端的有效对接，确保“12345”热线咨询与行政服务中心窗口解答、政务服务网上查询、政务服务综合自助终端及手机APP等电子信息同步一致。

二是做好“合”字文章。对照省跑改办公布的《不宜进驻行政服务中心办事项目目录》，将除目录外的所有事项一律进驻至行政服务中心。同时，创新进驻方式，明确可以整体进驻、事项进驻和信息化进驻等三种形式完

成“全进驻”工作。其中，整体进驻就是具有行政审批权的相关处科（股）室整体进驻至行政服务中心；事项进驻就是将办事事项进驻至行政服务中心，并辅之于配套的培训、人员等保障机制；信息化进驻就是通过系统对接、模块嵌入等手段，将事项的受理环节以电子化形式入驻至行政服务中心。此外，要求进驻事项年办件总量在300件以下的部门明确联络人，实行不定期进驻指导；进驻事项年办件总量大且是即办件的部门派遣专人在行政服务中心蹲点办理，确保群众办理即办件即到即办。

三是做好“分”字文章。所有事项进驻后，按照群众现场提交、在线申报、自助操作等多元化办理需求，再对每个事项的办理路径进行分类梳理，细化操作子流程，将事项总体分为“能网上受理或办理”和“能无差别全科受理”两大类，分离到不同的区块，引导群众走“线上办为主、实体办为辅”的办事新模式。“能网上受理或办理”的事项，统一划至专门设有自助终端的电子受理区，由大厅专员引导群众到自助终端进行办事材料网上提交、办事事项网上受理，让群众逐渐喜欢上、习惯于在网上办事。针对部分群众因年纪原因而不熟悉

网上办事的情况，在电子受理区配备若干名智慧专员，每个智慧专员负责若干台自助终端，全程指导群众进行网上办事。“能无差别全科受理”的事项，统一划至整合后的“无差别全科受理”窗口，由窗口受理人员进行“无差别全科受理”。

三、坚持以加强人员培训为基础，有效整合各部门受理人员

一是制定培训体系。制定培训人员清单，通过人员划转或政府购买服务的形式，明确纳入“无差别全科受理”的窗口受理人员，按照“应训尽训”的原则，开展各板块业务轮训和实践上岗。制定培训资料清单，将涉及“最多跑一次”改革的各类资料和“八统一”后的办事指南结合本地实际汇编成册，及时下发给各培训人员，要求培训人员抓紧自学，迅速提升业务能力。制定培训课程清单，合理安排培训时间和培训内容，利用午休、晚休和双休日时间实施培训课程。制定培训方式清单，通过专家授课、专题讲座、业务交流、视频教学、互学互看、岗位轮训、技能比武等方式开展培训，实现培训人员理论学习和实操锻炼相融合、全贯通。制定绩效评估清单，对每个培训人员的学习成效进行定期考



核评定，建立学习档案，做好动态跟踪记录，并作为年度考核、评先评优的主要依据。

二是设定考核标准。确定“德、能、勤、绩、廉”等考核标准，全面考评受理人员的业务水平。在跑改办或行政服务中心成立“无差别全科受理”考核评定工作领导小组，由领导小组根据考核标准对受理人员开展考核，督促倒逼受理人员熟练掌握所有进驻事项的业务技能。同时，明确考核时间和考核方式，在每年年中和年末以理论考试、现场操作、群众评议等形式对受理人员进行考核评定。一次未通过的，可申请补训补考；补训补考仍未通过的，予以解聘或调离窗口岗位处理。

三是划定能力等级。根据受理人员的业务能力划定能力等级，对其进行分类管理。制定“五星级”量化评定标准，明确每通过一个综合受理窗口业务板块的受理人员可增加一个星级，能够胜任不动产登记、商事登记、投资项目、社会事务和其他综合事务等五个板块综合受理工作的受理人员评定为“五星级受理员”。同时，以秀洲区为试点，在“五星级”量化评定标准的基础上建立受理人员业务等级与工资待遇挂钩制度，激发受理人员的主观能动性和自身潜力，督促引导其不断提

升业务素质和服务水平。

四、坚持以加强数据共享为核心，有效融合各部门信息系统

一是建立“信息化”受理端。全力打通“信息孤岛”，实现数据共享。依托政务服务网完善提升“一窗受理”平台，通过跨部门、跨条线的数据交换、资源整合、互通共享，将各部门、各条线的多个业务端集中于“一窗受理”平台一端办理，实现群众办事“一端申报”，政府审批“一口受理”。同时，积极推动“一窗受理”平台向镇（街道）、村（社区）延伸，逐步实现“镇（街道）窗口综合无差别受理、县级后台分类审批、镇（街道）窗口统一出件”的政务服务模式。目前，全市已实现镇（街道）行政服务中心窗口“无差别全科受理”全覆盖。

二是打造“自助化”服务区。

在各地行政服务中心设立“24小时”自助服务区（“市民之窗”），投放综合自助终端设备，同步整合各类自助终端设备及功能，接入全市各类行政审批和公共服务事项，实现办理事项预约、申请材料提交和办事进度查询的“24小时”自助服务。目前，在南湖区行政服务中心自助服务区，即便在非工作时间，群众也可办理不动产查询打印、社保查询打印等534项业务。

三是研发“动态化”追踪码。推行“一码全知”服务，借鉴物流信息实时更新模式，运用二维码技术，自收件起与文书同步生成二维码，动态集成受理、审核、办结各环节的流转信息，群众可随时随地扫码掌握办件进度及补正、领证信息，实现群众查询办事情况“一码在手，随扫随知”。





丽水市“六用六抓” 完善机构编制监督体系

◎ 丽水市编办

党的十九届三中全会提出，要强化机构编制管理刚性约束，加大机构编制违纪违法行为查处力度。丽水市编办坚持把构筑系统化、科学化的机构编制监督检查工作体系作为提升机构编制管理刚性，维护机构编制纪律的重要抓手，强化突出“六用六抓”，着力提升监督水平，为新一轮机构改革工作顺利开展保驾护航。

一、用好监管平台，抓关键少数

一是深化推行机构编制“一把手函告制”。坚持监督检查工作关口前移、惩防并举的思路，以机构编制“函告单”（主要包含部门主要职责，机构编制人员情况，机构编制政策法规）为载体，紧密围绕部门职责和机构编制政策规定，紧抓直接影响机构编制政策执行的关键少数，累计向市直部门新任一把手发送机构编制“函告单”41份。“函告单”已成为部门

一把手随手可翻阅的案头工具书，帮助部门一把手把握政策，清清爽爽理旧账，明明白白创新业，共同打造规范有序的机构编制管理环境。

二是开展一把手机构编制集体面谈。结合换届集中离任交接，开展市直单位主要领导机构编制工作集体面谈，编制以“五个负总责，一个严禁”（对控编减编、职责履行、空编使用、职数使用、实名制管理等五个方面负总责，严禁违规干预下级机构编制事项）为核心的机构编制履职清单并现场发放，不断强化各部门一把手机构编制纪律意识。

三是强化机构编制政策宣传。坚持把机构编制政策宣传作为源头预防的重要手段，利用党校、中青班、组织部等平台，将机构编制宣传向部门中层干部延伸，以案例解读生动开展政策宣讲，以业务培训规范明确操作程序，清晰界定机构编制管理事项“可为与不可为”的边界，从源头上筑起防控机构编制违纪违规问



题的“防火墙”。

二、用好问题清单，抓目标落实

一是求精求细编制问题清单。严格按照中央、省问题清单编制工作有关要求，坚持以问题清单制度为抓手规范机构编制管理，服务新一轮机构改革，指导全市推进问题清单精细化编制。立足于摸清底数，强化约束，全市共梳理机构编制违纪违规问题 99 条。

二是提质提速落实问题整改。紧密结合市委“争先进位大赶超”主题活动，按照“目标再拉高、进度往前超、责任明晰化、效率再提高”的要求，将机构编制违纪违规问题清单整改消化工作作为年度争先进位项目，第一时间向市本级清单中涉及问题整改的 18 家部门发送整改函，明确部门一把手为整改落实责任人，限期完成整改。实行整改“销号制”，倒排时间表，整改一个销号一个，做到一抓到底，务求实效。

三是突出重点借力机构改革。将机构设置类违纪违规问题作为重点关注对象，要求各县（市、区）上报整改方案，逐条详细说明机构设置问题产生的来龙去脉及整改计划，并附相关依据材料，为结合机构改革消化机构违规设置问题打牢基础。

三、用好监督法规，抓成果运用

一是完善监督检查法规体系。围绕中央编办、监察部《机构编制监督检查工作暂行规定》，结合实际制定出台《丽水市机构编制监督检查工作实施办法》，对机构编制监督检查的对象、内容、方式和程序、问责等都作了明确规定，并将“常规查、专项查、审计查、考评查、联合查”五查工作机制明确为机构编制监督检查工作的核心载体，为全市机构编制监督检查工作提供制度支撑。

二是不断深化督查联动机制。进一步加强与纪检监察、组织、人事、审计等部门的协作配合，探索建

立健全信息共享、重大问题协商、重大案件联合督查机制，充分运用好市委巡察、选人用人检查，经济责任审计三大平台。已连续五年开展选人用人及机构编制政策执行情况检查，累计配合审计部门完成市本级 35 家部门主要领导经济责任审计工作，有效构建起协作有序的机构编制大监督工作机制。

三是强化监督成果运用。对市委巡察中发现的市本级某部门擅自违规调整机构设置、超职数配备干部等问题，实地开展深入调查核实，并按照《浙江省机构编制监督检查办法》的有关规定提出相应的处理措施，责令限期整改；对经济责任审计发现的存在“吃空饷”的 3 家单位，共核减收回编制 5 名，有力强化了机构编制管理刚性。

四、用好实名制系统，抓研究应用

一是立足于精细化管理。加强实名制数据的日常管理和维护，继续推进实名制管理“月查”机制，每月抽查 2 家左右部门的实名制管理和更新维护情况，对发现问题及时督促整改。通过建立机构编制实名制系统管理人员办公助手群、电话联系、实地走访等方式，加强与各部门的信息沟通联络，督促部门对系统数据及时更新维护，确保实名制管理程序规范、维护及时、数据准确。开发建设机构编制数据管理平台，将 2000 年至今的机构编制档案文件导入平台并分部门编制台账，用信息化手段强化数据管理、统计、分析，提升服务能力。

二是立足于前瞻性研究。依托系统数据开展市直机关内设机构人员分布情况研究，为下一步根据党的十九大“统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”的要求，进一步优化内设机构设置、推进机构编制资源绿色配置打好基础。

三是立足于应用服务。运用实名制管理系统数据精准优势，用好用活实名制系统，主动服务于公车改



革、公务公交卡发放、人才公寓资格审核、涉众应急事件人员信息核实等工作，在应用范围上不断拓展延伸，将其打造为人员信息数据查阅的权威、首选平台，为各部门相关工作的开展提供服务，实现良性互动。

五、用好考核指挥棒，抓整改指导

始终坚持机构编制管理考核“维护纪律，服务中心”的原则，不断优化考核指标体系，增强可操作性，严格执行，强化约束，使考核的指挥棒作用不断凸显，日益成为机构编制监督检查工作的重要抓手。

一是优化考核体系。连续5年将机构编制管理纳入市委、市政府综合考核内容，不断探索优化考核指标体系和评估方法，建立起服务中心、科学合理的考评机制。

二是坚持突出重点。紧密围绕中心工作，制定出台《2017年度市直单位机构编制管理工作考核细则》，精心筛选“最多跑一次”及“放管服”改革、“四个平台”建设、事业单位改革及登记管理和机构编制监督管理四个方面进行重点考核。

三是创新考核理念。不断深化考核工具的导向效应，构建与机构编制考核对象的良性互动机制。对照《考核细则》规定，对于存在问题的部门坚决予以扣分，严肃机构编制纪律，净化机构编制管理环境，同时，又坚持寓考核于服务，事先对考核情况进行排摸

调查，对存在问题的部门发放整改函，明确告之需整改完善的内容、方法，帮助各考核对象查找问题，转变工作理念，主动推进整改，引导各部门树立正确的机构编制工作观念，提高管理规范化水平。

六、用好交流培训，抓内功修炼

一是开展全员培训。建立全市机构编制干部全员培训机制，将机构编制监督检查工作理论与实践作为业务培训的重要环节，强化机构编制管理“红线意识”，提高系统干部的机构编制监督管理业务素质和能力，为当地党委政府当好参谋。围绕党的十九届三中全会关于强化机构编制管理刚性约束的有关精神，邀请省、市专家授课，要求监督检查干部提高政治站位，增强做好机构编制监督检查工作的底气、硬气、胆气，强化“敢于担当”的责任意识。

二是开展专项培训。围绕机构编制审计、实名制信息数据专项核查等内容，组织全市系统监督检查干部开展专项培训，有力增强监督检查干部队伍把握政策、发现问题的能力。

三是组织交流学习。搭建学习平台，不定期组织全市监督检查工作交流研讨会，传达学习《浙江省机构编制监督检查办法》，讨论交流机构编制监督检查、实名制管理等方面的经验做法，市县联动，推动机构编制监督检查工作水平再上新台阶。





象山县以标准化引领“最多跑一次”改革，从企业和群众的视角出发，以“一件事”为标准，按照审批事项最少、提交材料最精、审批流程最优、审批时间最短的要求，推进“一件事”联动办理，打造“一窗受理、一表申报、联合踏勘、同步审批、统一出件”全科审批新模式，极大地激发了市场活力。目前，该县“一件事”审批事项已扩大到90件，累计办理1500余件，提速90%以上，进一步提升企业和群众的获得感和满意度。

一、建立标准化制度，有效减少审批环节

(一) 整合行业联合审批标准。坚持“群众需求导向”，围绕群众眼里的“一件事”，深入梳理涉及多部门办理事项，横向拓展非企业类、社会团体类、企业登记类等行业“一件事”审批范围，纵向扩展“一件事”省市县镇村五级联动，建立“一件事”联合审批全流程配套规则，做到审批服务“一套标准”、行业发展“一个规范”。已对100多项涉及多部门办理事项的申报材料 and 流程进行整合，制定标准化审批文本，完成餐饮、宾馆、民宿等一揽子审批标准，合理设置各部门涉及的审批环节，将受理、踏勘、验收、发证等重复环节进行归类整合，实现多部门联合与同步审批。

(二) 建立一表制申请标准。原来申请资料多、表格多，办事者多有遗漏且反复跑，打破部门层级、环节界限，变“多表制申请”为“一表制申请”。由行业主管部门综合每一审批事情涉及审批部门的审批表格，梳理形成一份涵盖所有相关审批部门需要信息的申报总表，取消没有法律法规依据的证明和盖章环节，对可通过与其他部门信息共享获取有关信息的，不再要求申请人重复提供，申请人只需填写总表，无需再填写各审批部门的申请表。

(三) 探索新业态审批标准。近年来随着新经济的兴起，新业态蓬勃发展，由于缺乏既定标准和规范，不利于产业培育发展，象山县按照“一件事”审批标准，依法整合关联行业标准，打造新兴业态“一件事”审批标准体系，既厘清审批环节，又促进了行业发展。如率先编制首个民宿业联合审批标准，通过创新审批方式，适度降低审批标准，并以村户相结合的方式组织实施，有力助推了乡村民宿快速发展，仅沙地村开办“农家客栈”的村民达55户，每年可接待游客50万人，村民增收达2600余万元。

二、提供模块化服务，方便群众办事

(一) 一窗受理集成服务。推进区域整合、窗口整合和人员整合，

象山县深化『一件事』联动办理

打造全科审批新模式

◎ 象山县编办



设立公安服务、商事登记、不动产登记、民生服务和基本建设项目五个办理区，将原 21 个受理窗口整合为 5 个，缩减率达 76%，所有事项实现“全科一窗受理”。按照“一件事”受理要求，各区制定“全科一窗受理”业务工作手册、流程操作和系统对接方案，各区配备“联络员”，确保前台受理和后台审批之间有效融合。申请人只需一次性向窗口提交审批涉及的所有部门所需的申报材料，窗口进行一次性查验、审核，作出同意受理或不予受理的决定，并统一出具承诺通知或告知相关补正要求，各相关部门对窗口审核的材料予以认同，有效减少审批流程。

（二）两个平台全天候服务。
依托移动客户端平台，推行微信行政预审批模式，“一件事”及 316 项行政审批事项实现“掌上审批”，申请人通过手机端提交申办材料，窗口工作人员在线审核后作出回复，已累计办理预审批事项 524 件次。优化网上办事平台，发挥浙江政务服务网作用，申请人可在线查询申报条件、申报材料、办理流程 and 时限等信息，实现网上预审、网上申报、网上反馈等功能，通过在线提交申办材料，实现事项办理“网上跑”，全县 36 个审批部门 1071 项事项全部入网，92.2% 事项实现网上申报，全程可在网上办理的“零跑腿”事项达 241 项。

（三）三级联动代办帮办。
在县行政服务中心设立代办中心，在镇乡（街道）便民服务中心、村便民服务站设置专门代办员，形成县镇村三级代办服务网络体系。县行政服务中心建立联系项目制度，点对点提供个性化跟踪服务。镇乡服务中心和各分中心按照“3+X”模式，推进“一窗受理”，进一步厘清镇乡审批服务和村级代办事项，下放与群众生产生活密切相关的县级审批事项 186 项，其中“最多跑一次”事项 181 项，“零跑腿”事项 56 项。同步建立村镇两级代办员队伍，代办员依托各类网络平台，为群众代办帮办各项审批服务，镇村可代办事项 41 项，审核事项 122 项，实现群众办事不出村、不出镇。

三、实行透明化管理，提高服务效能

（一）增强部门工作合力。
在行政审批中，涉及多部门、多事项、多材料的“一事情”很多。改革前，由于法律法规不一致、审批要求不一致等原因，部门间缺少沟通协调、相互推责，导致申请人来回跑，审批成本很高。通过“一件事”最多跑一次改革，充分发挥行政服务平台资源积聚优势，打破了部门之间、政策法规之间的壁垒，各部门变单兵作战为联合作战，有效避免了部门间互相推诿和不作为行为的发生。如该县实行部门联合商会审、

模拟审批和代办帮办催办督办为核心的审批模式，工业建设项目完成全部审批手续平均耗时 40 日，提速达 68% 以上。

（二）提高行政审批效率。
原来在涉及多个部门的“一件事”审批过程中，申请人要重复填写相关表格、提交相关材料，多次接待相关部门的踏勘和验收，导致审批成本过高。通过“一件事”联动办理，将分散于各部门的重复审批环节加以归类整合，重构审批流程，剔除不符合发展要求的条件和环节，切实方便了申请人，极大提高了审批效率。如以前办理娱乐场所项目审批，业主要跑 6 个窗口、排 6 次队、填 6 张表，现在只需跑一个综合窗口、排一次队、填写一张表格，10 个工作日内就可以拿到所有证照。

（三）推进阳光政府建设。
各部门单独审批时，由于缺乏有效监督，存在权利寻租隐患。“一件事”联动办理将审批“事情”的标准予以统一、规范、公开，实行收件、发证一个窗口进出，避免了申请人向多个部门多头申请。同时，整个审批操作过程网上流转，工作各环节实时监控，对各部门在承诺期限内未及时办结审批事项进行自动警示并进行效能评价，最大程度地减少了行政审批的随意性，行政审批自由裁量权进一步压缩，有效遏制了行政乱作为现象发生，树立了政府高效廉洁的形象。



桐乡市致力打造“减证便民”升级版

——实现 279 个高频事项“一证通办”

◎ 桐乡市编办

桐乡市坚持以人民为中心的发展思想，从群众最关心、最实用的高频政务服务事项入手，全力推进“一证通办”工作，依托大数据、云平台推出“一证通”系统，打破部门信息孤岛，实现仅凭身份证或营业执照即可办理事项279项，减少办事所需证明材料200余份，即办件比例100%，努力打造“减证便民”升级版。

一、统一思想认识，强化上下联动、纵横协同体系

一是领导亲自挂帅。为明确职责分工，保障改革工作快速落实到位，桐乡市加强组织领导，年初，调整完善“最多跑一次”改革领导小组，由市长担任组长，常务副市长和分管副市长任副组长。组建“一证通办”推进工作专班，由桐乡市“最多跑一次”改革领导小组副组长亲自挂帅推进“一证通办”，部门一把手为小组成员，明确职责分工，全力锚定改革重点焦点，打通改革堵点难点。

二是市县同步推进。按照统一规划、分步实施的原则，由嘉兴统筹推进“一证通办”平台开发，桐乡市同步开展“一证通办”事项、证明材料等梳理工

作，通过密切配合、倒排时间，分级做好数据对接。目前，该市已有公安、不动产、医保社保、市场监管等10个部门接入“一证通办”平台，开展事项办理。

三是部门协同作战。为畅通改革堵点，突破改革难点，市审批中心、市编办、市电子政务办及各部门多次召开协调会议，明确由审批中心牵头统筹“一证通办”事项和证明材料的梳理工作，市电子政务办负责市级自建平台开发及数据对接工作，各审批部门配合确定共享信息内容，提供证明模板，制作信息查询专用电子章。通过深入合作，形成部门齐抓共管，进一步凝聚改革共识，形成改革合力。

二、打破信息孤岛，推进证明信息跨部门、跨层级互认共享

一是简化材料收取，高频事项一证通办。围绕与群众关系最密切的、办件量最大的高频办理事项，实行证明材料“大瘦身”。对照“八统一”要求，以“减材料、减时间、减环节”为导向，对事项申请材料进行逐一梳理，实行“三个一律”：对于与相关法律不冲突的办事证明材料一律取消；对于非必要性的



证明材料一律取消；对于可通过申请人书面承诺的证明材料一律取消，从而实现首批235个政务服务事项“一证通办”。以外省人员身份证申领为例，以前除了要携带身份证之外，还必须提供居住证或6个月以上的居住登记证明，实施“一证通办”后，办事群众只需凭一张身份证，就可到窗口办理，从而减少办事群众跑腿次数和材料递交。

二是强化信息交互，证明材料一库共享。桐乡市率先启用“一证通”平台，平台归集了公安、不动产、医保社保、民政等部门相关的户籍、不动产权属、参保证明及婚姻登记等与个人紧密相关的证明信息，打破部门信息壁垒，对于能够通过数据共享的政府开具的证明材料一律不再要求办事群众提供，从而减少证明材料递交164份。以外来职工离职提取公积金为例，原来需要公安部门提供的户籍证明，现在只需提供“一证通”平台直接调取相关信息，真正实现数据跑代替群众跑。

三是创新电子签章，存档资料一章应用。利用图像处理技术将部门公章制作成信息查询专用电子章，对于法律明确要求需要提交和存档的证明材料，由窗口工作人员直接在系统中调取和打印，加盖了电子签章的证明材料与纸质文件盖章具有相同法律效应，同时电子签章技术也保障了电子信息的真实性和完整性。目前，已通过“一证通”平台调取加盖电子章的证明材料160份，减少群众跑腿次数300余次。

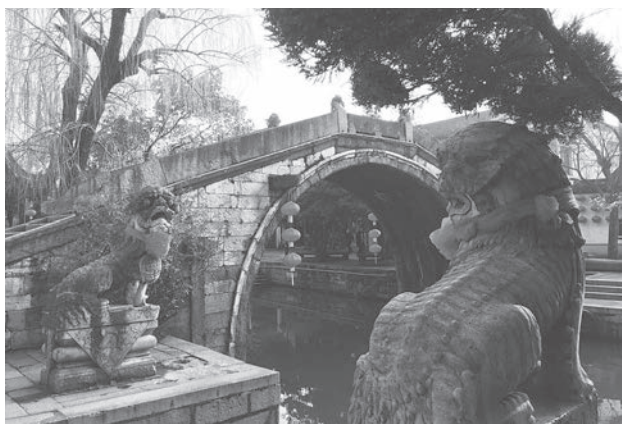
三、升级智慧大厅，致力实现零等待、零材料、零泄露

一是完善预约体系，办事无需等待。在原来网站、微信公众号提供预约、查询功能的基础上，开通12345政务服务热线的预约咨询功能，办事群众只需拨打12345一个号码即可进行咨询、预约。预约系统设有7大板块，1至7的按键对应一个事项板块，如需

办理不动产业务板块，只需按1即可，7个业务板块涵盖了33个部门的1525个事项，可预约7个工作日内400余个预约号，为办事群众提供全方位、全天候、高效率的服务。同时，建立预约优先通道，有效避免排队等待现象，实现办事无需等待。运行以来，已为群众提供预约办理业务839项。

二是深化刷脸应用，无证照样能办。借力技术手段提升服务智能化水平，引进领先的“人脸识别技术”，推出“刷脸服务”提升身份认证的有效性和安全性。“一证通办”所需的身份证，由于办事群众遗失、未带等原因，一般将导致事项无法办理，桐乡在公安试点的基础上，进行公积金等窗口的推广运用，运用“实名核身人像比对系统”后，对未携带身份证件的办事群众，工作人员只需要通过该系统进行人脸比对，核准后即可为其办理，免去“来回跑”的麻烦。

三是严格数据管理，确保安全应用。加强“一证通”平台信息安全保障，完善信息共享、业务协同的身份认证和授权管理机制，全过程强化安全策略，实行资料查询留痕机制，严格数据管理，提升安全保障能力。按照《政府信息公开条例》和档案管理、信息保密、网络安全等相关规定，认真履行信息公开主体责任，明确信息共享利用范围和条件，确保数据安全应用，切实保护部门信息安全和群众个人隐私。





以百姓视角全力打造『无证明县』

龙游县深化『最多跑一次』改革

◎ 龙游县编办

共31项、《龙游县取消或替代的涉民涉企证明清单》共161项，接受社会监督。该县将加快向金融、水电、有线电视、通信、邮政等国有企事业单位、公共服务及其它领域拓展延伸，共创“无证明县”。

二是找准减证法。采用“百姓视角”法，以群众和企业不用提交证明为界定标准，缩减非必须由群众提供的证明，提高部门内部“互通共享”证明比例。取消的证明把握四种类型：法律依据不充分或办事过程中无需再提交的证明；提交现有证照、打印格式文书可替代的证明；申请人书面承诺可替代的证明；通过内部核查、数据共享、网络核验等审核提前方式可替代的证明。依法依规前提下，群众和企业办事确需提交的证明予以保留。通过证明清理实践，替代与共享成为减证便民的主要手段，其中替代80项，占比49.7%；共享50项，占比31%。

三是找准替代路。变“避责思维”为“负责思维”，积极探索新方式、新方法替代传统纸质证明。强化省数据共享库信息调用，以共享共用手段打通部门间的信息孤岛，实现“互通共享”信息以代替证明。加强分析论证，以申请人的有效证照、证件及相关法律文书为依据，佐证所需证

龙游县以深化“最多跑一次”改革为初心，担起便民利民的改革使命，大力推进“减证便民”，换位“百姓视角”清理群众和企业办事所涉证明，通过“砍掉一批、共享一批、替代一批、代跑一批”的方式，最大限度精简和优化各类证明材料，全力打造“无证明县”。通过全面清理，该县共梳理出政务服务领域各类证明192项，其中保留31项、取消161项（砍掉23项，共享50项，替代88项），保留的证明以干部代跑方式实现群众不用提交证明，做到县域体制内无证明。该县优化审批服务“业务流”，应用信息技术平台，有力地保障“无证明县”得以实现。按取消或替代证明所涉事项年办件量测算，全年可让群众和企业少跑5万余人次。

一、生成“双清单”目录制，实现清单之外无证明

一是找准突破口。以政务服务领域为突破口，对群众和企业到政府办事涉及到的所有证明进行全面、细致地清理，做到“不留死角”。在依法依规的前提下，不破法规破常规，全力推进“减证便民”，运用数据共享、格式文书、内部核验等共享替代举措，实现县域体制内“无证明”。通过清理汇总，已向社会公布《龙游县保留的涉民涉企证明清单》



明事项而实现代替证明。加快信用体系建设,加强互信互认,通过内部核查、书面承诺、表单确认等方式代替证明。加快解决困扰群众和企业办事的“奇葩”证明、循环证明、重复证明等问题,最大限度方便群众和企业办事创业,向社会提供便捷高效、公平可及的公共服务。

二、推行“不见面”服务制,实现涉民涉企无证明

一是构建“网上”预审制。加快推进“网上无差别受理”、“村情通+移动办”信息化平台应用开发,提高“减证便民”信息化水平,通过数据传输手段实现线上“不见面”预审。利用12345政府热线平台,加强在线客服咨询,及时查询并解答群众和企业的办事需求,帮助群众办事提交的电子材料转由专业人员进行预审。通过“线上+线下”互动,让办事群众与审批人员“零”距离交流,提高服务效率和公众参与度。

二是深化容缺受理制。立足“最多跑一次”改革办事服务准则,以“申请材料齐全”为底线,在主要材料齐备、次要材料未齐的情况下开通“容缺受理”绿色通道。根据审批服务实际,创造条件把保留证明纳入“容缺受理”清单,

按“容缺受理”操作规范预先受理,先办后补,让办事群众和企业不跑“回头路”,实现“省时跑”。

三是创新干部代跑制。创新“干部代跑”机制,组建干部代办代跑队伍,推广应用县公安部门的“e速跑”经验做法,把证明材料列入干部代办代跑范围,由“群众跑”转变为“干部跑”。不断提高代办代跑能力水平,做到贴近群众代办,贴近时效代跑。

三、创新“证跑跑”兜底制,实现审批服务无证明

一是代跑兜底兑承诺。全力打造一支素质优、服务佳、效率高的“证跑跑”队伍,由申请人授权委托,帮助群众和企业办理证明材料,对保留的31项证明进行代办,切实兑现“无证明”承诺。推行“三员合办”服务法,即代办员、承办员、导办员服务组合。代办服务组由用证部门工作人员承担,负责本单位证明手续代办工作;承办服务组由出证部门工作人员承担,负责本单位证明办理及上级业务主管部门证明协办代办;导办服务组由县跑改办工作人员组成,负责提供跨部门、跨层级证明代办代跑的指导和帮助,及时协调解决群众办事“证明难”问题。建立“证跑跑”动态调整机制,遇岗位变动、服务

欠佳等情况,及时予以调整。

二是规矩兜底促规范。专门出台《龙游县创建“无证明县”工作实施方案》,对取消的证明事项,各相关部门不得以任何方式再要求申请人提供,出证部门也不再开具。用证部门制定具体的便民替代措施,加强对申请人相关信息的审查。出证部门加大证明信息网上公开或互通共享力度,及时向用证部门或“证跑跑”反馈信息和办理证明。及时修订办事指南和业务手册,并在门户网站、网上办事大厅和实体办事大厅公开保留、取消的证明事项清单、便民替代措施,公布“证跑跑”代办员名单及联系方式,加大宣传力度,提高办事群众和企业知晓度。

三是机制兜底强监督。将“无证明县”创建工作列入深化“最多跑一次”改革年度考核内容。县督考办、县跑改办持续加强监督检查,对工作表现突出的单位和个人给予表彰表扬,对推进不力、工作滞后的,给予通报批评,做到改革推进到哪里、监督就跟进到哪里。同时,建立举报投诉机制,多渠道公开业务咨询电话、监督电话,让群众咨询有路、投诉有门,对发现的问题及时督促整改并追究相关责任人的责任,促进“无证明县”政策落地生效。



编者按：党的十九大报告指出，信息资源日益成为重要生产要素和社会财富，要提升信息采集、处理、传播、利用、安全能力，更好惠及民生。推进政务信息整合共享。打破信息孤岛、实现数据共享，是“最多跑一次”改革的核心环节、主要矛盾和重要支撑。省委省政府高度重视此项工作，车俊书记在省委深改组会议上强调，对信息孤岛问题，要敢于担当，加强统筹，顶层设计，大力推进，把堵点变成通途。袁家军省长连续召开三次专题会议研究部署相关工作，明确要求到2020年底，各级政府数据实现集中管理，政府数据依法依规全面共享和开放。杭州市积极探索以体制机制改革、顶层设计优化倒逼资源整合优化，取得了良好成效。该市数据资源管理机构在城市数据大脑建设、政务信息系统整合、政务大数据管理及应用等方面发挥了重要作用，为“最多跑一次”改革打造“杭州样本”提供了有力保障。

新形势下构筑杭州大数据管理新格局 的对策研究

◎ 杭州市编办

一、新形势下构筑大数据管理新格局的理论支持和现实意义

信息技术与经济社会的交汇融合引发了数据迅猛增长，数据已成为国家基础性战略资源。国务院出台的《促进大数据发展行动纲要》明确指出，全球范围内运用大数据推动经济发展、完善社会治理、提升政府服务和监管能力正成为趋势。习近平总书记在中央政治局第36次集体学习会上指出，要以数据集中和共享为途径，建设全国一体化的国家大数据中心，推进技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务，

推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。

(一) 政务数据是大数据事业发展核心。当前，大数据正日益对全球生产、流通、分配、消费活动以及经济运行机制、社会生活方式和国家治理能力产生重要影响。我国信息数据资源80%以上掌握在各级政府部门手里，“深藏闺中”是资源的极大浪费。如何充分利用大数据理念和技术，有效管理和应用政府数据资源，已成为政府提高科学决策和民生服务水平，推进政府治理体系和治理能力现代化的重要课题。同时，政务数据管理工作还肩负大数据事业目标导向、制度制定、共联共享、安全保证、人才培养等任务，



是大数据事业长效有序发展的关键核心。

(二) 大数据逐渐成为提升政府治理能力的新途径。大数据发展将政府信息化从“建机房、上设备、堆数据”提升到对数据的分析、挖掘和应用,为政府决策提供支持,让智慧政府成为可能,形成更加完善的治理决策支持体系,以在数据整合的基础上实现服务整合。信息质量是政府科学化决策的基础和前提条件,是政府决策成功的关键因素。大数据发展提高了信息收集、存储和传递的数量、质量和效率,从而使决策者获得了更多更有效的信息。用数据反映出的事实来指导政府决策、战略拟定,让政府的工作决策理性化而不是经验化。

(三) 实现大数据统一管理是破除“政务信息孤岛”的重要举措。由于传统政务信息化部门自建模式的惯性,杭州政务信息化建设领域曾缺乏统一的顶层设计和强有力的统筹协调,存在自成体系、标准不一,信息资源各自保存,孤岛现象大量存在,数据碎片化问题突出等问题。许多部门没有树立数据就是资产的理念,简单地把大数据等同于掌握数据的量多量少,把大量行政资源用于静态地保存数据。创新管理体制机制,实现全市数据统一管理和政务信息化建设行政资源统筹应用,不仅有利于发挥资金、人员的规模化效应,集中力量办好大事,避免重复建设和无效建设,也有利于打破部门间的“数据壁垒”,推动政务数据实时共享,进而挖掘政府数据公开的社会价值与商业价值。

(四) 优化大数据管理体制是发挥杭州大数据产业“先天优势”的客观要求。杭州市有发展大数据产业的“先天优势”。该市云计算与大数据产业占全市生产总值超过8%,有各类从事云计算基础服务和大数据行业应用的入库企业80余家,拥有阿里云、市民卡、华数云以及海康视频云、华三政务云等大型云服务平台和数据载体,具备了发展大数据产业的先发

优势。但大数据产业发展机遇稍纵即逝,厘清大数据管理行政职责,破解制约大数据发展的体制机制瓶颈,将先发优势转换为竞争优势,有利于大数据产业的蓬勃发展,更有利于将杭州打造成具有影响力的“互联网+”创业创新中心。

二、杭州市数据资源管理体制现状及存在问题

(一) 行政职责划分。杭州市促进大数据发展的行政职责主要涉及市政府办公厅、市经信委、市发改委等部门。其中,市政府办公厅主要负责统筹协调电子政务建设和管理工作,负责政务、公共数据的整合归集、共享开放工作;市经信委主要负责信息化(大数据)产业发展的促进工作;市发改委及其他相关部门主要负责大数据在宏观经济管理、信用建设等各领域应用工作。

(二) 事业机构编制保障。随着信息技术的快速发展,杭州市政府信息化建设一直呈高速发展态势。市直部门大多建立了承担政务信息化职能的机构,政务数据管理也由各部门自行负责。目前,该市政务信息化机构大致呈现“两强多专普建”的局面。“两强”,指市电子政务办和市信息中心。其中,市电子政务办牵头全市智慧电子政务建设,目前具体负责统筹市政府各部门的信息化建设和政府投资信息化项目建设及运行的管理;市信息中心是杭州政务信息归集和大数据应用领域的先行者,依托政府公共信息资源交换系统,目前已归集26家单位的政务数据,有着较深厚的技术和数据积累。“多专”,指市人社局、市卫计委、市财政(地税)局、市公安局、市交通运输局、市规划局等部门设置的专业性强、规模较大的信息中心。此类信息中心均隶属于重要的民生部门或职能部门,条线上有从国家部委层面到地方一级的明确的信息化开发规划,并有严格的信息系统建设标准和要求。此类信息中心一般设立较早,经过多年发展,



已形成较为成熟的信息系统和较强的专业技术队伍。

“普建”，指其他市直部门也大多设置了服务于本部门、本系统的信息中心，或在已有事业单位中通过挂牌等形式增加信息化建设相关职能。

（三）发展现状。目前，杭州市政务数据管理工作以“两网一平台”（即：政务服务网、政务物联网、大数据平台）建设为核心，逐步打破政府部门内部和部门之间的信息孤岛，加快推进政务数据共建共联共享，并探索以政务大数据共享开放为引领带动社会大数据共联共享和利用。

1、全市电子政务和大数据顶层设计逐步完善。发布《推进杭州市智慧电子政务建设工作的若干意见》，强化政府系统智慧电子政务统筹；出台《杭州市政务数据资源共享管理暂行办法》、《杭州市智慧电子政务项目管理办法（试行）》，为政务数据资源共享管理和项目管理提供依据；编制杭州市《智慧电子政务数据资源共享管理服务规范》，为政务数据资

源共享奠定技术基础。

2、以政务数据应用为引领的大数据架构正在形成。该市已归集征信数据、公共信用数据、行政审批数据、政务服务网综合数据、公共服务数据、行政处罚数据、电子证照数据等7大类政务数据约3.5亿条；完成市级17家单位85种140万本证照数据归集工作。市级17家单位共享数据总数约1454万条。通过数据共享实现10家单位、631个信用数据项、5230余万条征信数据的实时查询。

3、“两网一平台”建设日趋完善。构建以“一个服务门户、两大保障体系、三大平台”为支撑的浙江政务服务网杭州平台总体框架，建设了集行政审批、便民服务、政务公开等功能于一体的省市县联动的综合型公共服务平台，形成了品牌一体化、服务规范化、体验便捷化、建设集约化、资源共享化的覆盖全市的网上“政务超市”。

4、以“两网一平台”为依托的数据道路、数据





仓库已经搭建完成。依托全省统一的政务服务网交换共享体系，已建设完成了跨层级、跨部门、跨区域的数据交换共享平台和统一的大数据核心机房，各部门不再新建大数据平台，已建平台整合到全市统一的大数据平台，将分散在各级各部门的数据孤岛打通，统一存储、统一调度、统一监控。数据可在共享交换平台上快速、准确、实时进行交换。已有60多家单位300个系统在云上部署和运行，归集全市各类政务实时数据约3.5亿条，数据交换量达4亿多条。

（四）存在问题。

1、顶层设计有待加强。目前电子政务建设方式主要以项目为中心推进，缺乏顶层设计和统筹规划，缺乏与政府总体工作目标的配套衔接，缺少全局性、系统性。部分单位在业务流程上交叉、重叠，导致部分应用系统重复建设。同时，市级层面缺乏有效的针对开放政府数据项目的管理架构和政策计划。数据资源没有统一标准、目标、政策及指导思想，管理相对混乱。

2、管理体制有待统一。一是尚未建立统一数据管理机构。大数据工作涉及到政府工作的方方面面。建立专门大数据管理机构，将有力推动政府数据开放与共享，促进社会事业领域数据融合和资源整合，有效解决医疗、教育、就业、社保、住房、交通、城市管理、公共安全、市场监管等领域复杂社会问题提供新手段和新途经。二是条强块弱的问题亟需解决。从条线上来看，该市信息化建设水平已位居全国副省级城市前列。部分信息中心有深厚的技术底蕴和数据积累，信息系统建设、数据应用及理论研究多次获得国家级别的奖项，在全国范围内都有较高的知名度。但由于各部门条块分割以及各自应用系统建设的独立性，导致了各业务部门的应用系统大都自成体系，重复建设；平台技术多样化，平台之间难于实现互通和互操作；相同的数据源重复采集，造成数据命名、类

型、格式差异。三是编制资源使用效率偏低。信息中心作为各部门下属独立的事业单位，均配备若干专职行政管理、财务后勤和辅助岗位工作人员，挤占了从事信息技术开发的专业人员编制。同时，由于信息技术的快速发展，许多年龄偏大的技术人员由于知识结构落后、长期不从事具体技术工作等原因，也已逐步退出一线开发岗位，进一步降低了机构编制利用率。此外，由于受技术人员限制，部分单位已开发信息系统的后续开发和日常应用实际处于停滞或徘徊状态。

3、思想认识有待提升。一是部分政府部门认为拥有数据越多，权力越大，不愿意把数据在网上共享。部门条线上信息系统对数据的条块分割和技术壁垒，阻碍了部门的业务协同和数据共享，信息孤岛依然存在，政务数据资源共享和交换平台的覆盖面尚需扩展。二是政务大数据与产业大数据的平衡有失偏颇。部分企业单方面要求政务数据开放，而不愿意将自己的大数据与政务平台共享，导致不平衡、不兼容、不融合，难以真正形成互惠互利，相互融合的全领域大数据的平台。

4、法律保障有待加强。一是数据开放的法律法规和制度尚未建立。我国尚未有一部规范数据的法律法规，绝大多数是部门法规和地方规章，缺乏制度的顶层设计。对于如何界定、保护数据等虚拟财产及其衍生产品，我国还缺少与之相对应的数据法等，需要制定相关管理政策保障数据安全及个人隐私。同时，对于数据保护的法律法规还需要完善，对购买公共数据做大数据应用服务，也需要法律支撑。二是在运用大数据过程中，如何保障数据安全，政府需要出台一系列政策措施加以完善。在数据安全方面，政府对安全问题高度重视，但是大数据领域的安全不仅仅是网络安全、信息安全或是基础安全，还有大数据的延伸应用以及它带来的行业影响、舆论整治等方面。要想真正建立一个可信任的保障体系，在克服安



全威胁的同时又能做出好的应用，需要做大量工作。

三、新形势下构筑大数据管理格局的实践与思考

(一) 强化顶层设计，进一步完善大数据管理体制。建立统一的大数据管理机构，强化大数据管理顶层设计和统筹规划，实现全市大数据统一管理和政务信息化建设行政资源统筹应用，不仅有利于发挥资金、人员的规模化效应，集中力量办好大事，避免重复建设和无效建设，也有利于打破部门间的“数据壁垒”，推动政务数据实时共享。杭州市于2017年正式组建数据资源局，成为全国首个以数据资源命名的正局级行政单位。该局作为全市统一的数据管理机构，负责将数据作为一种战略资源进行统筹管理，具体承担四方面工作职责。一是规划、标准的制定；二是对数据资源的归集管理；三是以数据开放促进产业经济发展；四是组织建设数据安全保障体系。

(二) 优化技术服务，着力发挥行政资源规模化效应。对于当前分散在各个部门的政务信息化建设人员、资金、硬件等行政资源，市大数据管理服务中心应当以数据整合为抓手，倒逼资源整合优化，进而发挥行政资源的规模化效应。但考虑到当前政务信息化格局的复杂性，为减少整合对行政业务开展、政务信息安全和人民群众生产生活产生的影响，数据管理机构也应根据工作开展需要和政务数据及应用整合紧迫程度，应与当前地方机构改革及事业单位分类改革统筹考虑，分类、分步稳妥推进整合进程。

(三) 推动示范立法，率先实现数据管理“法制化”。一是研究制定政府数据资源开放利用的法律法规，按照负面清单的原则，实现不涉及国家安全、商业秘密和个人隐私的政府数据尽量全都向社会开放，提高政府数据的透明度和利用率。杭州有着推进大数据的独特优势，应坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，在全国率先示范，把“大数据”列入地方

人大重点立法项目，并开启相关立法调研工作，推动政府数据法治化保护。二是加快制定数据产权归属等方面的法律法规。结合数据市场化发展进程，加快出台关于各类数据的产权归属、保护以及数据采集、存储、加工、传递、检索、授权应用等的法律法规，建立数据保密与风险分级管理机制，厘清公民隐私权和知情权的界限，合法应用用户数据。

(四) 整合跨部门应用，深化城市“数据大脑”应用。一是整合全市跨部门应用。推动全市各类跨部门应用系统集成，通过地理信息“一图统一”实现共享开放和可视化分析应用，手机APP“一点统一”统一全市移动互联网APP入口，政务服务网“一站统一”实现审批办事服务一站通，市民卡“一卡统一”深化功能拓展惠民应用，12345政务热线“一号统一”打造网上咨询投诉举报统一平台，协同办公“一网统一”促进全市协同办公、移动办公。二是推动城市“数据大脑”等大数据综合应用。在城市“数据大脑”前期试点开发的基础上，适时研究确定“数据大脑”的建设模式和运营机制，加大政府和社会大数据的整合利用，为政府开展交通治理提供决策支撑，同时，积极扩大城市“数据大脑”的应用范围，推动全市大数据综合应用，为产业发展提供支持。





事业机构编制管理面临的主要问题及对策建议

◎ 饶东彪

一、主要背景

根据中央国务院“约法三章”要求和随着事业单位改革的稳步推进，以及管理制度不断规范完善，事业单位机构编制原有相对自由裁量权被戴上了“紧箍咒”，构筑了一条严控“红线”。当前，在面对政府职能转变没有完全到位，社会公共服务需求日益增长的情况下，事业单位机构编制保障压力也空前增大。那么，在新时代背景下如何挖掘事业机构编制资源潜力，为经济社会发展提供可持续的机构编制服务保障，是机构编制部门当前面临的主要困难和直接考验。

二、当前面临的主要问题

(一) 总量控制管理与事业发展需求的矛盾。实施事业机构编制总量控制是控制财政供养人员总量，降低行政成本，提高行政效率，推进机构编制管理科学化、规范化、法制化的一项重要举措。但与此同时，人民群众日益增长的公共服务需求和社会事业发展需要与之形成新的矛盾。比如，随着国家二孩政策放开，教育领域编制需求不断增大，且伴随城镇化发展进程加快带来的校网撤并，及推行小班化教育等教育体制改革，加剧了编制缺口压力，这也是当前各地反应较大的共性问题，从温州市县（市、区）情况看，形势不容乐观，有的区县已是无编可核，到了“无米下炊”的境地，尤其是城区则更加突出，面临编制缺口更大。

(二) 管理方式与现代管理要求的矛盾。一是站位不高，还是停留在“账房先生”的角色，侧重一般性管理，对体制机制性问题研究不深不透，办法不灵、抓手不多。二是增减不平衡，重审批轻监管，尤其是

事中事后监管制度不健全，缺乏行之有效的科学评估和动态调整机制，通常是增的多，减的少，使用分配不均。三是统筹调配难，编制“部门所有”化的现象没彻底扭转和改变，因而难以实施跨部门调剂，也是造成一些单位“有编无用”和“无编可用”的重要原因。

(三) 创新管理与改革政策不匹配的矛盾。机构编制管理工作应是协作式，而不是割据式，创新机构编制管理需要各相关部门联动和协同推进，才能形成改革创新的合力。如统筹体制内外事业单位改革，对转登为事业单位的民办学校、医院给予核定一定数量的非财政供养民办事业编制报备员额，但相关社会保险政策、公办人员相互流动的通道没有完全打通。又如，在改革用工方式上，缺乏与之相适应的薪酬机制，编外用工同工不同酬的问题较为突出，影响队伍稳定性。还有，在经费保障上，现行按人头核拨经费的预算管理方式，已经滞后“以事定费”的改革发展方向，容易造成吃“大锅饭”和人浮于事的问题。

(四) 规范管理与配置标准缺乏的矛盾。科学配置编制是规范事业单位管理的重要手段，目前仅教育、医疗卫生行业有国家和省制定的编制配置标准，其他领域或有行业部门的操作规范或有人员岗位要求，但不能作为配置编制标准，只作为核编的参考依据。由于缺乏编制配置的刚性标准，难以提高需方对机构编制科学规范管理的认同感和责任感，有时调整编制犹如集市交易一样“讨价还价”，并容易招致部门的误解。

三、对策与建议

面对事业机构编制管理存在的问题和压力，要按照中央、省有关挖潜创新的管理要求，坚持“瘦身”



和“健身”相结合，坚持严格管理与深化改革相结合，坚持盘活存量与创新管理相结合，坚持服务全局与重点保障相结合，适应新时代服务保障要求。

(一) 加强事业机构编制管理，优化编制配置。管理出效益，要从实际出发，在总量控制范围内，严格日常管理，实现机构编制有效配置。一是要严控机构编制增长。这是基本底线要求。要提高日常审批门槛，原则上不新增事业机构和编制，工作确需的按照机构撤一建一、编制内部调剂等方式解决。要把评估机制应用贯穿到日常办理机构编制调整事项中，如对部门申请机构编制调整事项，对其所属事业单位进行评估，并根据评估情况视情核减或内部调剂编制，实施增减平衡。二是实施精细化管理。要通过实施精细化管理提升管理水平，根据单位职能任务，准确测算和核定人员编制，加强事中事后监管，及时掌握单位编制运行情况，实施动态管理，强化实名制管理作用，确保每个编制用到实处，确保机构编制测算过程中做到有理有据。三是加大清理规范力度。积极采取撤转并等常用有效措施，对低小散的事业单位进行整合，对职能相似、相近的事业单位进行清理规范，加大综合设置力度，提高编制使用效率。四是开展控编减编活动。根据各地现实需要，可借鉴上一轮控编减编做法，周期性地开展核编减编工作，以解决对单个单位难核减的问题，在目前这也不失是一种提高和盘活现有存量的有效手段。

(二) 加大推进事业单位改革力度，精简核销编制。要积极推进事业单位分类改革、行业体制改革和其他专项改革，借势借力借力尽可能精简机构，核销编制。一是建立事业单位公共服务清单。按照政事分开、事企分开的原则，对事业单位职能进行梳理，建立公共服务清单，并将不应承担的职能或可实施社会化服务的职能剥离出去，按服务清单重新核定事业编制，确保做到有多少事，配多少人。二是分类推进事业单位改革。按照“去两头留中间”的要求，加大推进承担行政职能和生产经营类事业单位改革力度，通过将行政职能回归行政机构，以及对其承担行政职能

进行清理、整合等改革措施，核减事业编制；通过将生产经营类事业单位转企改制，注销事业单位法人，核销事业编制。三是深化行业体制改革。对能够由市场配置资源的技术开发类科研机构，积极推进转企改制，同时，要大力推进后勤服务社会化改革，优化事业单位编制结构，压缩工勤岗位事业编制，能够市场化和社会化的一律不再核编。

(三) 创新事业机构编制管理方式，减少编制需求。要有针对性地解决发展中的问题和难题，积极创造条件转变公共服务提供方式，构建服务主体多元化的发展格局，满足人民群众公益服务需求。一是构建多元主体和多元化服务方式。按照“政府保基本，社会供选择”的改革要求，在教育、医疗卫生、居家养老等公共服务领域大力发展民办事业，积极鼓励和引进社会资本进入公共服务领域，形成多元竞争格局，多元化服务方式。在管理方式上建立完善并灵活运用“公建民办、民办公助”的优势互补机制，增加公共服务资源供给，降低对编制需求。二是深化备案制管理。当前，全省已在公立高校、医院实行备案制管理，极大缓解了对编制需求压力。机构编制部门要充分利用这一改革创新成果，结合今年工作要点和当前反应最集中，保障任务最重的领域，探索拓展对备案制管理范围延伸。三是完善周转事业编制制度的应用。编制是不可再生资源。去年，温州市探索并建立了“编制银行”，创造性地把银行借贷原理运用到编制管理上，有效缓解总量不足与需求的矛盾，确保编制资源的可持续性使用。今年，重点要推进“编制银行”的实践运用，扩大改革创新成果，特别是对于党委政府中心工作，以及急需引进高层次人才等方面给予重点保障，并适时在区域范围统筹周转调剂。四是加强部门联动。编制管理是源头，要进一步加强与人力社保、财政等部门相互联动，协调推进管理方式创新，比如，对中职教育专业指导教师编制，可通过与财政、教育部门建立协作机制，按需予以经费保障，减少编制需求，腾出编制空间，同时，也有利学校自主管理。

(作者系温州市编办事业机构编制处处长)



长兴县深化推进基层「最多跑一次」改革的

实践和思考

◎ 长兴县编办

长兴县通过全面推进乡镇便民服务中心标准化建设、“无差别受理”、线上线下通办、基层全科窗口受理等举措，将改革触角向基层深度延伸，全力打通改革“最后一公里”，取得了一定成效，但还存在一些难点和堵点，亟需进一步研究破解。

一、改革主要成效

长兴县“最多跑一次”事项共梳理部门企业和群众到政府办事底数 687 项，实现“最多跑一次”事项 681 项，“零上门”事项 424 项，覆盖率分别达到 99.13% 和 61.72%。除涉密事项外，开通网上申报率已达 100%，政务办事事项进驻率达 100%。率先探索并实施乡镇街道便民服务中心“移动办”和线下“无差别受理”，确保和基层“无缝对接”。积极推进涉审中介 ABCD 信用等级评价省试点工作，有效缓解“中梗阻”问题。

(一) 突出化繁为简，变“跑多窗”为“一窗跑”。以事项集中、联合服务、窗口通办等改进措施，让企业群众办事“多头跑”变成“跑一头”。对“农机、就业社保、公积金”等分中心进行“撤、并、进”整合，推进审批事项集中，形成了县行政服务中心加婚姻登记、人力社保、交警的“1+3”模式，政务办事事项集中进驻率 100%，提升整体服务能力。推行“一窗受理、集成服务”，实施审批服务联合，做到“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”，综合窗口办理涵盖企业投资、商事登记、公安交管、社会事务、不动产公积金、医保社保就业等 10 个板块，事项覆盖率达 90.7%。以县行政服务中心为核心，依托 17 个乡镇（街道、园区）便民服务服务中心和 248 个村级便民服务中心，构建立体式三级便民服务网络，做到基层群众办事“小事不出村、大事不出镇”。推行乡镇便民服务中心标准化建设和市县审批层级一体化，一般乡镇和中心镇的服务事项数从 101 项分别增加到 141 项和 207 项。推行全科网格员代办制，实现了 45 项便民服务事项“移动办”。在全省率先探索乡镇便民服务中心“无差别受理”，梳理了基层最迫切、最期盼的无差别受理事项 285 项（中心镇为 294 项），实现审批“一窗一网”通办，无差别全科受理率达 100%。

(二) 聚力流程再造，变“往返跑”为“单程跑”。对企



业投资项目审批，立足于流程优化、环节精简，实现“材料减下来、速度提上去、费用降下来”。全面开展了企业投资项目承诺制改革，推行重大项目全程代办服务，从项目备案到施工许可全流程审批，优化审批流程，审批时间由272天缩短至100天，职能部门审批压缩至10个工作日。实行商事登记制度改革，推行个体两证整合，由核准制变为承诺备案制，审批方式从串联式为并联式，极大方便个体商事登记。开展审批“事项、环节、资料、时间”的“四减少”改革，在南太湖、浙能智慧产业园推行“环评+环境标准”，其他范围内推行“能评+能耗标准”审批改革，加快项目落地。建立容缺受理审批服务机制，推行投资项目即来即办，“即来即办率”达100%，比承诺时限提速90%以上。深化涉审中介改革，按照“宽进严管”原则，对服务事项、时限、费用等实行全流程监管，改革后，办理时限比规定降低44%，收费降低36%，有效缓解了项目审批流程中的“中梗阻”。

（三）聚焦作风提质，变“群众跑”为“干部跑”。以“最多跑一次”改革撬动党员干部服务意识和工作效能的转变，以党员干部的“跑断腿”换群众的“不

用跑”。凡涉及审核转报事项，由主管部门统一受理后上报，由主管部门反馈审核结果。针对老弱病残等特殊群体，有机衔接“基层治理四平台”，建立1200余名全科网格员代办网络，帮助解决办事难题。凡涉及多部门联合办理的事项，明确牵头部门，在第一次受理时就告知全部流程及所需资料，实行“一窗受理、内部流转、联合审批、统一发证”。成立由50多人的“专业服务队”，为企业投资项目提供全程“店小二”式的精准服务，2017年代办审批项目146个，办结时间平均缩短30%以上。实施预约服务、延时服务、上门服务、证照快递免费寄送等服务，进一步方便企业群众办事。

（四）优化线上服务，变“现场跑”为“不用跑”。依托浙江政务网，深入实施“互联网+政务服务”，实现行政审批事项全流程一站式运行。推行网络审批平台，以企业投资项目综合受理为主线，认真梳理企业投资项目涉及审批事项清单，关联投资项目监管平台、网上中介超市平台，开发全流程分行业网络审批系统，方便项目网络审批。全面应用“投资项目在线审批监管平台”2.0版，以“数据跑”代替“企业跑”用。推行权力事项延伸，规范乡镇权

力库事项，厘清便民服务事项边界。加强乡镇后台服务人员配备，做好权力系统运行、维护业务培训，确保乡镇基层权力事项规范运行。推行线上办理，拓展手机移动端的运用，全力推进“最多跑一次”事项网上申报功能，除因上级规定不宜对社会公开之外，其他的事项均可以通过手机进行申报，达到事项移动办公全覆盖。

二、存在的主要问题

（一）信息孤岛仍为最大瓶颈。在深入推进改革中，实现从“专科受理”向“全科受理”转变，碰到最大的难题还是数据不能共享导致的数据孤岛的问题。一是平台尚未完全打通。长兴县目前打通事项仅占所有事项24.8%，尚有367个办事项、未能与“一窗受理”平台打通，涉及50多个系统，从而影响“85%的事项网上办理数据共享、60%民生事项一证通办、100%高频民生事项APP掌上办”的工作目标实现。二是部门系统互不兼容。由于部门业务之间的特殊性，涉及到跨省跨区域的电子文书，由于缺乏统一标准规范，相互之间不兼容、不认可的现象还比较普遍，一定程度上影响了电子文书法律效力。三是信息共享存在体制壁垒。由



于管理体制的原因，国税系统尚未接入浙江政务服务网，无法从网上查询办事指南，一定程度上影响了群众办事。

(二)多元协调机制尚未形成。对于深化“最多跑一次”改革，除部门横向、上下纵向之间在相互协调推进外，更要注重系统、人员的协调推动。一是系统不协调。在推动条线事项办理时，因系统开发较早，未能按“八统一”事项升级，影响整体改革进度。如目前的省工商系统尚不能为办理药品经营许可证提供营业执照复印件的数据、人社的“综合柜员制系统”事项分类与“八统一”标准并不一致等，导致“一窗受理”平台申请后，还需安排专人进行再分配，影响效率。二是人员不协调。全科受理业务范围广，专业性强，综合受理窗口从“专科受理”向“全科受理”转变中对窗口工作人员提出了更高的要求，受理事项杂、操作流程多，掌握全部事项需要较长时间，加上窗口工作人员大多是体制外人员，流动性大，也影响了全科受理。三是流程不协调。集中表现在企业投资项目中，由于省市办理流程不协调，导致操作复杂、企业获得感差。如湖州推行的“企业投资项目承诺制”要求容缺受理的用地工程规划、消防审核等项

目，目前无法在省平台实现前置；改革投资项目政务服务2.0平台预审退回的情况下，企业接收不到退回信息，也不能进行修改变更。

(三)法律法规风险急需化解。“重大改革都要于法有据”，为推动改革需要，改变部分方式，由于受制法律法规标准滞后，导致潜在的风险。一是简化程序而隐藏风险。推出了简易程序办理和容缺受理，可能被确认程序违法；容缺受理的事项也存在因审查不严、证据不足而被撤销的可能性。二是改变方式与法规冲突。推行无差别受理、同城办理、业务联办的委托授权等，与现行的法律法规规定存在冲突抵触，潜藏违法风险。如不动产登记要求现场申请、企业投资项目施工图联合审查后置报审等与法律法规存在冲突。三是扩展职能致主体责任混淆。从机构职责看，县行政服务中心主体不具备受理办理具体事务的权限，实行“无差别受理”后，有些即办事项为方便百姓办事，做到既受理又办理，如若办错，涉及到投诉或行政诉讼，行政服务中心作为主体存在败诉的风险。

三、对策和建议

结合长兴县深化“最多跑一次”改革的基层实践，按照深入

推进“最多跑一次”改革，增创“市场有效、政府有为、企业有利”的体制机制新优势的总目标，提出相关对策和建议。

(一)以推进机构改革为契机，助推“最多跑一次”顶层设计。在深化“最多跑一次”改革中，围绕“一事情”的初步成果，突出“一事情”由一个部门负责的原则，按照党中央和省市委关于机构改革要“坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一事情原则上由一个部门负责，加强相关机构配合联动”的要求，以党政机构改革为契机，对涉及“最多跑一次”改革的部门，从明确职责、机构、编制的方面出发，在全省范围内统筹推进职能整合、优化机构设置，最大限度推进“一事情”办理从机制优化到体制突破，不断提升治理体系和治理能力现代化水平。

(二)以优化机制创新为抓手，持续“最多跑一次”制度深化。在法律规范范围内，强化机制设计和统一部署，总结吸收各地成熟创新做法，重点关注利企便民领域，在企业投资项目承诺制、市场主体信用评价监管、涉企证照事项取消调整、“承诺准营制”、不动产登记部分审查事项取消等方面完善立法，稳定改革预期、巩固改革成效。



(三) 以更大力度实现信息共享, 打通“最多跑一次”数据堵点。改革的关键点在于打破“信息孤岛”, 进一步协调省级、市级部门, 实现与省、市级办事系统的互联互通和数据共享, 推进办事网上流通。同时积极争取国家层面支持, 打通部级系统共享的渠道。在系统的开发上, 省、市、县三级同频共振, 加强对市、县指导, 避免出现各自为政的情况。

(四) 以多渠道办事需求为导向, 扩延“最多跑一次”服务载体。在省级层面全面部署“全

科受理”和推进办理事项“八统一”落实, 在县级行政服务中心实行区域性的“全科受理”, 变群众“找部门”为“找政府”。同时, 加快乡镇便民服务中心标准化建设, 辖区内事项全都入驻便民服务中心, 如相关条线部门的人员也能入驻的话, 可由部门人员既受理又办理。在推广网上申报的同时, 继续保持现场办理, 让部分办事群众和企业有更多选择权。

(五) 以金融系统“减证便民”为切点, 加速“最多跑一次”领域延伸。因金融系统的特要有

求, 在办理金融业务时, 往往需业主提供各种各样的证明, 并且很多证明需要村(社区)提供, 而村(社区)往往不具有相关职能, 群众和企业体验感和满意度不高。针对“最多跑一次”改革在金融系统深化的难点和痛点, 由省级金融管理部门协调, 加快对接“最多跑一次”改革步伐, 让金融单位统一取消不必要的证明, 进一步规范“减证便民”, 实现“一证通办”。



事业单位法人注销问题及对策研究

◎ 黄岩区编办

《事业单位登记管理暂行条例》中明确规定：“事业单位被撤销、解散的，应当向登记管理机关办理注销登记或者注销备案。”但是，在现实中，很多事业单位被合并或者撤销后，不愿意或者不能够及时办理注销登记，应注销未注销问题大量存在，已经成为当前事业单位法人登记管理的难点。台州市黄岩区以省、市事业单位法人信息排查纠错、公开为契机，在全面排查、走访单位、收集档案资料、召开专题部署会等基础上，主动服务，狠抓落实，认真做好应注销未注销事业单位法人清理规范工作。历史遗留的应注销未注销单位 59 家，除 3 家单位资产尚在处理中，1 家单位涉及改革外，其余 55 家均已完成事业单位法人注销登记。

一、事业单位法人注销登记的发展现状

事业单位在最初出现时隶属于国家行政机关，通常是在政府管理下，完成政府下发的任务，并由政府承担相应责任，并不作为特定法人。随着我国改革开

放和经济建设，政府的相应职能也不断地顺应着社会的前进发展和市场经济体制的建设不断转变，从而也促使政府与事业单位之间的关系发生改变。政府交由事业单位独立处理的事项增加，事业单位在执行相应指令的过程中也要承担更多的责任，并获得相应事务处理的权力。在此背景下，事业单位是否应具有相应的法人资格成为当时亟待解决的突出问题。1984 年《民法通则》第五十条首次提出了事业单位法人的概念：“具备法人条件的事业单位、社会团体，依法不需要办理法人登记的，从成立之日起，具有法人资格，需要依法办理法人登记的，经核准登记，取得法人资格。”随着事业单位登记管理制度不断发展和完善，事业单位法人制度也开始正式实施。

事业单位法人的演变是根据我国国情逐步建立和完善起来的，并以事业单位管理体制变化发展为基础，并经历了从无到有、从小到大的改革和变化。随着社会发展与经济发展，行政机构与事业单位之间关系发生着相应的变化，并进一步确立了事业单位的法人地位，



事业单位法人的诉求在于通过争取自主管理权来适应社会经济的发展。尽管我国目前对于事业单位法人的相关法规仍然不甚详尽，但是由于事业单位的独立法人权利已经相对明确，因而具有了维护自身合法权益的法律支持，并拥有相应的自主经营管理权，从而促进了政府职能的转变，提升了社会治理的能力。

我国事业单位登记管理制定的法律主要依据是1998年颁布的《事业单位登记管理暂行条例》，2004年国务院修订《条例》为最新的法律依据，对事业单位设立、法人资格进行核准登记、注销、变更，并对社会行为和登记事项实施监督形成了事业单位登记制度。相关法律法规的完善对于事业单位合法权益的保护、事业单位管理工作的规范、事业单位社会化和市场经济秩序的维护等活动，均取得一定成效同时产生促进的作用。依法推进事业单位登记管理制度，反映出顺应当前国家推行的“放管服”改革要求。通过在充分研究事业单位登记管理制度的目的意义与各项内容的基础之上，探索事业单位法人注销登记相关对策，能够更好地促使事业单位各项工作的开展。

二、事业单位法人注销登记存在的问题

事业单位法人注销登记存在的问题可以分为两方面，一方面是来自于事业单位体制内的原因，比如权责不清晰、主动注销登记困难、资产清算及历史遗留问题处理比较棘手等。另一方面是来自于事业单位体制外的原因，例如外部配套措施跟不上、配套法规缺乏，职能部门管理缺位以及监管机制的不健全，还有个别主管部门存在重设立轻注销现象，对于事业单位的注销工作督促力度不够等。

(一) 体制内部压力。一是权责不清晰。权责不清晰，对于事业单位的管理就会造成混乱无序，管理就很难做到规范。在以往的事业单位管理模式下，政府同时作为出资人和举办人，直接管辖事业单位日常

工作业务，进行全部管理，在一定程度上导致事业单位管理体制僵化，以至在撤销后的资产清算中，出现分不清是主管部门的账目还是下属事业单位的账目。二是主动注销登记困难。部分事业单位负责人对注销登记的相关政策法规流程认识不足，简单地认为只要是撤销了就相当于注销了；还有的认为事业单位撤并后，自然就有接收单位进行管理，不需要理会注销登记事宜。而事业单位法人的设立、变更、注销作为行政许可事项，是一项依申请的行政行为，事业单位法人不主动提出注销申请，就不能启动注销程序。三是财产清算工作困难。财产清算是事业单位注销工作中的重要一环，也是难度最大的一环，事业单位在被解散或撤销后，难以保障债权人的权利实现和单位债务的正常偿还，要完成清算工作的全部流程，有些还可能需要通过司法途径解决。也有的撤销合并涉及到市、区两级的财产划转，一时难以确定下来，往往不能够及时进行财务清算，导致无法报登记机关并进行注销登记。四是历史遗留问题比较棘手。有的事业单位改制为企业后，并没有取得预期的目标收益，从而导致改制前后工资、养老、医疗等都存在较大差距，也有的涉改单位对改革的一些举措缺乏信任，对一些机构编制概念比如“保留牌子”“挂牌机构”等理解存在偏差，认为只有留着原有的法人地位对自身才是一种保障。

(二) 体制外部压力。一是配套法规缺乏。目前相关法规条例中对事业单位清算、注销登记等程序和概念没有进行明确规定与定义，事业单位登记管理的工作还在摸索中前行，相关条例法规没有根据现实工作的开展不断变化进行完善修改，这就给注销登记工作带来一定困难。二是主管单位缺位。《事业单位登记暂行管理条例实施细则》明确规定：“事业单位在申请注销登记前，应当在举办单位和其他有关机关的指导下，成立清算组织，完成清算工作。”很明显清



算工作由其主管单位负责。但在现实中，却存在部分主管单位管理缺位的情况，主要是由于举办单位法律意识还不够、主动意识还不强、对注销登记工作流程不熟悉等原因，都有可能导导致不能对解散或撤销后的事业单位进行及时的清算工作，进而影响整体工作进程，导致登记机关无法开展正常的注销登记环节。三是监管机制不健全。《事业单位登记暂行管理条例实施细则》中规定：“登记机关根据情况分别给予书面警告并通告其举办单位、暂扣《事业单位法人证书》及单位印章并责令限期改正、撤销登记并收缴《事业单位法人证书》及单位印章的处罚。”事业单位法人注销登记过程中，监管机制的不够健全可能会纵容导致违规行为的发生，严格的监管机制及惩罚措施是事业单位法人注销工作的保障。但有关处罚措施对事业单位未形成足够威慑力度，导致其及时注销登记的积极性、主动性不高。

三、事业单位法人注销登记相关对策建议

(一) 加大宣传，提升事业单位注销自觉性。事业单位登记管理制度的内容包括设立登记、变更登记和注销登记。其中注销登记工作是事业单位登记工作中的最后一环，也是事业单位法人终止自己责任和义务的法定程序，在事业单位登记管理中占有十分重要的地位。但是在实际工作中，绝大部分的事业单位法人能够自觉进行设立登记和变更登记，但对注销登记显得重视程度不够，这不利于保护事业单位自身合法权益和社会各有关方面的利益，也不利于保护国有资产和债权人的利益。因此，要加大宣传力度，增强事业单位法人对注销登记工作的重视，提高事业单位法人注销登记的自觉性。

(二) 完善有关法规，创新运行机制与管理体制。任何事物都是不断运动发展变化的，在不同的社会时期，事业单位登记管理工作所面临的环境和问题不同，

若运行机制与管理体制不能随着社会的发展而不断适应变化，必定会被时代发展潮流所抛弃，不能发挥其应有的效用。拥有良好的管理体制和运行机制是任何政策措施得以健康发展的关键。立法先行是任何一项政策实施的前提条件和保障。事业单位登记管理制度建立时间短，相关的法律和配套的法规很是欠缺，管理体制和运行机制也较为单一，在实际工作中存在很多问题。因而，必须创新事业单位登记管理体制机制，不断完善事业单位登记管理制度，推进事业单位登记管理的顺利开展。

(三) 及时成立清算组织，妥善处理债务及历史遗留问题。清算工作不仅是事业单位法人注销登记工作各环节的重中之重，更是难中之难，因而，推进落实事业单位法人的注销登记工作，必须完善健全事业单位清算制度，及时委托具有资质的资产评估机构对被撤并单位的资产进行评估，及时冻结被撤并单位的资产及财务活动，收集整理会计资料，封存被撤并单位的银行账户、现金，收集已发生未入账的原始凭证和会计资料，及时对这一时点的财务状况进行合法性、合理性的综合鉴定，妥善处理其债务，履行清算工作相关责任。主管部门要指导事业单位成立清算小组，督促及时发布注销公告，提交申请等注销手续，对历史遗留问题帮助进行整理汇总和解决，确保尽早完成任务。

(四) 深化合作协调，落实有关部门责任清单。就注销登记工作而言，在具体工作中会和财政部门、税务部门、审计部门等有关联，每个部门关于事业单位法人注销登记都有相应的职责。事业单位的注销登记管理工作是一系列登记工作的重要组成部分，在每个登记过程中会与一系列相关部门有工作上的交集，而且在不同层级也会有工作上的衔接。因此，在事业单位注销登记办理过程中，要落实相关部门责任，形成任务清单和责任清单，落实制约协调机制。



弘扬『红船精神』 推动工作落地

——努力打造贯彻落实十九大精神的更多实践样本

◎ 寿建明

在中国特色社会主义进入新时代的关键时期，“红船精神”更是中国共产党引领中国人民决胜全面小康社会、实现中华民族伟大复兴的强大动力。继承和弘扬“红船精神”，用“红船精神”教育党员，才能更有效地解决党所面临的历史课题，使党始终保持蓬勃朝气、昂扬锐气和浩然正气，使党永葆马克思主义的政治本色，使党始终成为中国特色社会主义事业的领导核心，始终走在时代前列。

“红船精神”的三个基本内涵中的“开天辟地、敢为人先”的首创精神，其实质是创新精神，这是使中国共产党能始终站在历史和时代发展的前列、保持其先进性的关键因素，是“红船精神”的核心内涵。面对机构编制工作的新形势新任务新要求，尤其要强化创新意识、看齐意识。要深入学习贯彻党的十九大精神，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实践，深化各项改革，努力打造贯彻落实十九大精神的更多实践样本。

一、要始终“坚持以人民为中心”的理念，深化完善“最多跑一次”改革

十九大报告指出，要坚持以人民为中心。要转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。当前全

党的十八届三中全会作出了关于深化党和国家机构改革的决定，这是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。平稳有序地推进机构改革，各级机构编制部门责无旁贷。当前，关键是要坚决贯彻省委车俊书记在全省县委书记工作交流会上提出的“大学习”“大调研”“大抓落实”的要求，坚决弘扬“红船精神”，努力推动各项工作落实落地落到位。

浙江是“红船精神”的发源地。“红船精神”同井冈山精神、长征精神、延安精神、西柏坡精神等一起，伴随中国革命的光辉历程，共同构成了党在前进道路上战胜各种困难和风险、不断夺取新胜利的强大精神力量和宝贵精神财富，蕴含着极其丰富和博大精深的内涵。习近平总书记的署名文章《弘扬“红船精神”走在时代前列》，系统阐述了“红船精神”，认为“红船精神”是中国革命精神之源，他将“红船精神”的内涵高度提炼为：开天辟地、敢为人先的首创精神，坚定理想信念、百折不挠的奋斗精神，立党为公、忠诚为民的奉献精神。九十多年来，“红船精神”一直激励和鼓舞着我们党站在历史的高度，走在时代的前列，带领全国人民不断取得革命、建设和改革的一个又一个胜利。

伟大的时代需要伟大的精神。



省正在深化推进的“最多跑一次”改革，以进一步增强群众获得感为目的倒逼政府深化自身改革，是推进供给侧结构性改革和“放管服”改革、优化发展环境、加强党风廉政建设的重大举措，也是十九大报告关于服务型政府建设的浙江探索、浙江实践。当前，“最多跑一次”改革已经从“浙江方言”提升为向全国推广的“普通话”，浙江作为“最多跑一次”改革的萌发地，更要一如既往地秉持“最多跑一次”改革的理念和要求，聚焦重点，攻坚克难，在群众最渴望解决、最难办的事情上寻找突破，把“最多跑一次”改革不断推向纵深。

一是做好深化文章。以“受理与办理相分离”“办理与监督评价相分离”“‘事件流’‘信息流’全面整合、优化”为目标导向，重点抓好信息孤岛打通、受办分离、涉民事项通办等难点。进一步深化“一窗受理、集成服务”改革，推进综合窗口“无差别受理”，进一步推动“最多跑一次”改革落细落实。

二是切实加强清单管理。特别是县市区一级，更要根据乡镇（街道）、部门职能转变的实际，以及中央、省、市对基层工作的新要求新变化，及时跟进调整，梳理完善权力清单、责任清单、公共服务事项清单，合力推动事项下沉。

三是努力推动“最多跑一次”改革向基层延伸。要重点围绕事项完善、窗口规范、环境优化、人员素质提升等重点，全力抓好乡镇（街道）便民服务中心标准化建设，努力推动服务事项进一步向村（社区）延伸，切实打通“最后一公里”，进一步增强百姓获得感。

四是加快推进“最多跑一次”改革向事中事后监管延伸。深化“一单两库一细则”建设，加快形成科学完善的“双随机”抽查监管制度体系建设。稳步推进跨部门联合“双随机”抽查监管。

五是推进“证照分离”改革试点工作。要根据省里的统一部署，联合法制办、市场监管局、审管办等共同落实《浙江省推进“证照分离”改革试点方案》，推动改革试点工作生根、开花、结果。

二、坚持标准导向、问题导向、效果导向，努力推动“基层治理四平台”高效运行

十九大报告提出，要打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。报告同时指出，要加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，

发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。当前，全省正在全面推进的“基层治理四平台”建设，就是要推动形成共建共治共享的社会治理大格局。特别是要重点强化实际运用，要结合乡镇（街道）体制改革实际，进一步完善基层治理体系。

一是要提档升级“基层治理四平台”标准化建设。紧紧围绕集成化、智慧化、标准化的工作目标，按照“工作制度、信息平台、指挥运作、全科网格、属地管理、便民服务、标识标牌、工作台账”等八个方面的标准化要求，提档升级“基层治理四平台”的标准化建设。

二是切实加强“基层治理四平台”的日常管理。以“挺（乡镇、街道）龙头”为导向，紧紧围绕“整合”“下沉”“智慧”的核心要义，努力推动县市区、乡镇（街道）之间的职责重构、资源重配、体系重整。切实加强派驻机构的属地化、精细化管理，强化主动作为意识。强化“四个平台”的有效宣传，进一步提高公众知晓度、参与度。坚持常规督查与随机暗访相结合，切实强化“基层治理四平台”建设和运行的日常管理。

三是加快推进信息系统高效运行。以系统高效运行为目标，加强统筹合成、闭环管理。要加强顶层设计和协同，努力实现基



层治理综合信息系统、平安系统、浙江政务信息投诉举报平台等系统的真正融合、化学整合。要加快推动集指挥、转办、监管、分析为一体的县市区一级综合信息平台建设，强化与横向信息平台的对接，着力构建上下一体、横向联通的基层治理综合信息系统。

四是不断夯实“基层治理四平台”的基础。夯实“党建统领+四个平台+全科网格”基层共治模式，充分发挥网格在“基层治理四平台”的作用。进一步加强网格员队伍建设，提升网格员队伍的专业化、年轻化水平，强化网格员应知应会培训和实战训练，进一步夯实“基层治理四平台”的基石。

三、坚决扛起“坚持全面深化改革”的旗帜，平稳推进行政机构和行政管理体制改革

十九大报告提出，要统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。报告还指出，在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。过去我国历次政府机构改革往往主要对政府部门进行合并重组，提法上主要是讲大部制改革，更很少触及内设机构。但这次十九大报告中非常清晰指出机构设置要统筹考虑，特别强调了内设机构的配置问题，还明确职能相近党政机关的整合方式

是探索合并设立或合署办公，这些都明确了政府机构改革的发展方向，这意味着政府机构改革不应仅仅停留在表面，而应深入到政府机构内部，并逐步优化内设机构的设置。按照这一要求，要把机构和行政体制改革的重心从原先的以部门为主调整到部门及内设机构并重上来，推动加快形成边界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、依法保障的党政部门组织体系和职责体系。

一是深化行政体制改革。根据中央、省、市统一部署，统筹考虑各类机构设置，形成科学合理的管理机制。科学配置行政权力，科学明晰职责边界，进一步深化“放管服”改革，全力助推政府职能转变。

二是推进部门职责的精细化管理。根据区域经济社会发展的需要以及法律法规调整等情况，完善部门职责体系，推动内设机构优化，实行部门职责的精细化管理。

三是推进镇街体制改革。按照省里统一部署，进一步深化经济发达镇行政体制改革，激发发展内生动力，发挥示范辐射作用。根据省、市统一部署，围绕全面加强城市基层党建的要求，通过梳理明确街道党工委办事处职能与职责、优化街道内设机构设置、加强街道各中心建设、强化人员编制管理等方式，推动街

道工作重心切实转移到加强基层党组织建设和提供公共服务、公共管理、公共安全以及为经济发展提供良好的公共环境上来，提升基层治理能力和管理服务效能。

四是继续抓好事权调整后续工作。继续做好与绍兴市级各相关部门的对接工作，及时沟通情况，平稳有序抓好事权承接扫尾工作。进一步做好市划转事项与省级目录库的对比梳理工作，按“最多跑一次”改革要求，做好事项的梳理、核准、公示等工作。

四、坚持“盘”“保”“控”“严”四措并举，切实加强机构编制和编外用工的科学化管理

十九大报告提出，要统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制，完善国家组织法。要深化事业单位改革，强化公益属性，推进政事分开、事企分开、管办分离。特别是中央对事业单位改革已经有明确的要求，相继出台文件对承担行政职能事业单位改革以及生产经营类事业单位改革进行过明确。这次十九大报告又再次对事业单位改革进行强调，充分体现了中央对推进事业单位改革的决心。下一步，必须从强化事业单位公益属性入手，统筹深化体制内外事业单位改革，进一步促进公共服务事业发展。

一是加强编制资源的科学化管理。坚持“盘活存量”“保障



发展”“控制增量”“严格把关”的原则，挖潜提效破解机构编制难题。全面开展机构编制管理工作调研，形成相关调研报告和规范管理意见建议稿。要根据经济社会发展需要，科学合理分配机构编制资源。

二是逐步探索多元化用工管理的“越城模式”。优化调整机关、事业单位用工结构，探索实行在部门财政支出不增加的前提下，采用“养事不养人”的方式置换盘活现有用工存量，努力推动政府“花钱养人”向“花钱办事”转变。

三是因地制宜推进机构编制改革。深化完善承担行政职能事业单位改革。建立动态柔性用编模式，探索建立编制周转使用制度，逐步建立编制统筹使用与单向核定相结合的灵活机制，打破单位编制“终身制”。积极推进事业单位管办分离，推进民办医院、民办学校等民办事业单位统一登记管理工作，促进民办公益事业发展。探索开展民办事业单位报备员额管理，探索公立医院等编制备案制管理，创新研究有核编标准的公益二类事业单位的编制管理方式。

四是加强机构编制实名制管理。结合机构和行政体制改革工作，按照“有增有减、有保有压”的原则，进一步优化配置编制，

为党委政府中心工作提供编制保障。开展编制挖潜创新，对一些事业单位长期闲置不用的事业编制进行统筹管理。严格执行编外用工管理相关规定，进一步加强编外用工实名制管理。

五、深入学习贯彻党的十九大精神，切实抓好编办机关干部队伍建设

十九大报告提出，要注重培养专业能力、专业精神，增强干部队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力。大力发现储备年轻干部，注重在基层一线和困难艰苦的地方培养锻炼年轻干部，源源不断选拔使用经过实践考验的优秀年轻干部。长期以来，我们高度重视干部队伍建设，努力打好“上、下、管、育、爱”组合拳。面对新形势新任务新要求，机构编制部门必须按照“打铁还须自身硬”的精神，练好内功，提高本领。

一是深入学习党的十九大精神。把深入学习贯彻党的十九大精神作为贯穿全年工作的重点、推动各项工作的关键，多途径、多载体、多立面抓好学习，深刻领会精神实质，努力推动落实落地。

二是持之以恒推进党风廉政建设。认真学习贯彻新《党章》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条

例》和《中国共产党问责条例》，始终把纪律规矩挺在前。

三是强化干部能力建设。以“小机关、大作为”为导向，实行学习交流平台化，通过组织“编办论坛”“编办沙龙”等，强化学习交流，提高业务素质。实行重点工作项目化，在实行项目牵头人负责制的同时，打破处室界限，组建项目团队，强化工作推力。实行面上工作全员化，对特别重大的面上工作，动员全办力量共同推进。

四是提高机关服务保障水平。坚持程序优先，强化制度化管理。切实加强基础性工作，充分运用现代信息技术手段，推进审核、管理、保存等工作的数字化建设，提高机构编制工作的信息化水平，促进办文、办会、办事高效运行。切实加强信息宣传工作，进一步扩大机构编制工作的影响力。

五是着力营造良好工作氛围。坚持民主集中制原则，围绕中心、服务大局，相互补台、精准发力。认真贯彻区委《关于加强干部关心关爱工作的实施意见》，坚持“思想上关心、政治上关爱、工作上支持、生活上关心、福利上保障”，着力打造一支“想干事、会干事、敢干事、干成事”的干部队伍。

（作者系绍兴市越城区委组织部副部长、越城区编办主任）



坚持党建引领以“四个一”为抓手

助推机构编制工作创新发展

◎ 台州市编办

台州市编办以抓好党建为引领，坚持“围绕中心工作抓党建，抓好党建促发展”的工作思路，以把握好“四个一”为主抓手，激发“创先进、搏一流”的奋斗精神，不断加强基层党组织建设，通过扎实有效的政治思想、组织和作风建设，充分发挥党组织的战斗堡垒和党员先锋模范作用，应时合势谋改革，凝心聚力促发展，党建引领作用不断加强，逐步形成“改革创新与党的建设”有机结合、互促共进的良好态势，探索新时代党建工作与机构编制工作融合创新发展的新路径。

一、明确一个目标：在创先争优推动机关党建工作中，明确构建优质高效“精品项目”的目标

机构编制是党和政府的重要执政资源。机构编制部门的党建工作要围绕机构编制中心工作开展，这是对机构编制部门的基本要求。台州市编办机关党建工作相对于系统兄弟单位而言，在创先争优活动中既具有共性要求，又具有差异性。如何围绕新时代下的改革和管理工作抓党建，抓好党建促中心工作，构建优质高效的“精品项目”，是党建工作的首要目标，亦是助力台州高质量发展，贯彻落实加快建设独具魅力的“山海之城、和合圣地、制造之都”，奋力谱写“两个高水平”台州篇章的行动体现。

机构编制部门党组织除了加强自身建设外，还要找准党建工作与改革管理工作的最佳结合点——以服务保障党委政府高质量发展为目标，争创精品项目。这是机关党建工作能否开展好的关键所在。因此，要把争创“精品项目”贯穿于机关党建创先争优的过程中，以“是否能为中心工作提供体制机制保障、是否能够打造编办干部铁军”为基本原则，立足新时代，把握新要求，认真分析改革强市发展中所面临的新情况、新问题，把握改革任务的重点难点，加强对深化机构和行政体制改革的前瞻性研究，在改革中寻求新突破，在各项工作中提出新举措，从而找准党建工作的落脚点。

二、坚持一条主线：在创先争优推动机关党建工作中，坚持“围绕中心抓党建，抓好党建促改革”的主线

在基层党组织和党员中开展党建工作，关起门来闭门造车是行不通的，与具体工作实际相脱离的党建工作，不会有群众基础。党建工作离不开党组织的组织领导，更离不开普通党员干部的通力协作。基层党组织只有坚持“围绕中心抓党建，抓好党建促改革”这条主线，找准机关党建和服务中心工作在创先争优活动中的关键点和合力点，才能充分发挥每一名共产



党员在工作岗位上的战斗堡垒作用和模范带头作用，才能促进党建工作和业务工作在创先争优中共建互进。

一是找准关键点，巩固基层党组织在党建创先争优中的政治核心地位。在基层党建创先争优中，首先要树立“关键在党”的思想。党建工作能否顺利开展，能否提升水平，能否创先争优，关键在基层党组织和共产党员充分发挥战斗堡垒作用和模范带头作用，率先垂范，实干争先。牢牢把握“关键在党”这一思想，坚持做到“哪里有中心工作，哪里就有党组织”、“哪里有冲锋陷阵，哪里就有党员”，通过党组织和党员干部带头，引导广大干部群众准确把握创先争优的内在规律，推进党建工作改革创新，打造富有活力的干部队伍。

二是找准合力点，促使党建和业务在实干争先中共建互进。合力是党建创先争优的关键，合力的效率直接影响党建创先争优能否取得成效。抓好党建促进业务是对党内创先争优活动的深化和拓展，是推进基层党组织建设创新发展的重要契机。在工作中，坚持把党建工作和服务党委政府中心工作、机构编制的改革和管理等有机地结合起来。对上级党委政府交办的重点改革攻坚任务，坚持发动党员联动，合力攻坚，较好地完成了权责清单建设、公共服务事项梳理等工作。同时，坚持把党员合力攻坚的方式推广运用到“最多跑一次”改革等任务中，为克服“最多跑一次”改革工作量大、人员少、工作经验缺乏等困难，组织党员干部协同作战、合力攻坚，把全办所有人员组成七个小组互帮互助，合力做好“最多跑一次”事项梳理、比对、流程再造、审核等工作。在本轮的深化地方机构改革中，组建改革专班小组，每个专班小组对改革工作实行包干制，统筹考虑涉改部门的“三定”方案、人员转隶等，凝心聚力，合力攻坚，坚决做好本轮机构改革。把推进机构改革作为加强机关党

建的主抓手，在推进机构改革中锤炼思想作风，用完成改革任务的好坏衡量机关党建的成效。既通过重点改革工作培养了党员干部“多面手”的能力，又锤炼了党员干部的工作作风，实现党建和改革共进、干部共育、活动共抓、目标共赢，形成齐抓共促、目标一致的合力点。

三、建立一支队伍：在创先争优推动机关党建工作中，建立富有朝气活力的党员干部队伍

持续用力加强党员干部队伍建设，不断提高党员干部的综合素质和服务改革的能力，锻造出适应新时代“政治过硬、作风优良、专博结合、能征善战”队伍建设要求的充满朝气、富有活力的党员干部队伍，打造新时代机构编制工作者的好形象。

一是注重政治引领，提升政治思想素质。始终把政治建设摆在各项工作的首要位置，始终把习近平总书记新时代中国特色社会主义思想的学习牢牢抓在手上，紧跟习近平总书记步伐，紧扣上级党委政府节拍，深入开展“两学一做”学习教育制度化常态化、高标准开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，严格党内政治生活，促进全办党员干部牢固树立“四个意识”，在思想上政治上行动上与党中央始终保持一致，认真履行全面从严治党主体责任，做到守土有责、守土负责、守土尽责，坚持业务工作和落实全面从严治党要求“两手抓、两手硬”。

二是注重作风建设，树立为民务实新风尚。严格执行中央“八项规定”及实施细则和省市有关要求，持之以恒纠正“四风”，着力加强干部日常管理，持续改进纪律作风，对存在“懒”、“庸”问题的干部严格问责。进一步树立“全办工作一盘棋”的观念，大力弘扬务实勤奋、相互合作的工作作风，形成全办工作合力。全面落实“妈妈式”服务理念，全办干部下基层调研、深入了解基层实情，增强主动服务意识，



将各项改革工作落实到“最后一公里”。加强对日常机构编制管理的调研，形成“凡有议题必先调研”的工作方法，通过加强上下沟通、横向交流，切实提升为民服务意识，树立务实新风尚。

三是注重能力培养，锤炼干部成长成才。事业是要靠本领成就的，实干是提高本领的途径。加强办内各处（单位）工作的轮岗，根据工作实际需要，从调动机关干部工作积极性、多岗位交流锻炼、队伍新老交替的需要，坚持“凭实绩、重德才、看民意”选用干部，并根据岗位的职责和干部的特长进行合理安排，努力做到人岗相适，使干部的能力得到充分发挥，市本级机关干部基本上从事过2个以上工作岗位，干部的适应性、综合能力更强。注重年轻干部的培养锻炼，先后选派2名中层干部到临海杜桥、温岭泽国两个小城市培育试点镇挂职锻炼，担任乡镇副书记，把年轻干部到基层一线环境中去摔打锤炼。

四、打造一个阵地：在创先争优推动机关党建工作中，筑牢党员干部队伍建设阵地

打造一只充满朝气、富有活力的党员干部队伍离不开阵地建设，要形成全方位、多层次的党建工作阵地建设，营造浓厚党建氛围，提升党建水平。

一是用好党支部活动平台。树立党的一切工作到支部的鲜明导向，提高机关党支部的凝聚力和战斗力。做好党支部经常性、日常性工作的同时，为充分发挥党支部的创造力、向心力、凝聚力和战斗力的作用，党支部组织开展了形式多样、各具特色的主题党日活动、支部活动。如为推动“两学一做”学习教育常态化制度化，联合县市区编办赴大陈岛开展“学习垦荒精神、重温入党誓词”主题党日活动。在垦荒纪念碑下，全体党员庄严的重温了入党誓词，参观学习了大陈垦荒历史，学习老垦荒队员的艰苦创业、奋发图强、无私奉献、开拓创新的“大陈垦荒精神”；如开展“我

是党员我先锋”等活动，做到一个党员一面旗，冲在前做表率。

二是搭建教育学习平台。不断搭建完善“办领导上党课”、“处长讲坛”、“业务讲堂”等学习交流学习平台，采取“集中学、轮流讲”等形式，每月集中学习不少于1次、处长讲坛每月组织1次，定期解读所做的重点工作、解决问题的新招实招，及时分享工作经验，发现工作短板，解决存在问题。举办全市机构编制业务培训班，对全系统50余名业务骨干进行集中培训，促进干部开阔视野，增长才干，提升综合履职能力。按照开展“‘八八战略’再深化、改革开放再出发”大调研、大学习、大抓落实活动的要求，在坚持“一人一课题”调研制度的基础上，结合年度重点任务和机构编制管理中的重难点问题，筛选确定了7项市级重点调研课题，认真组织开展调查研究，撰写好调研报告，努力使调研成果转化为谋划发展的新思路、解决问题的新举措，为党委政府提供情况明、问题准、措施实的决策参考。

三是搭建作风建设平台。自2017年以来，结合省、市提出的“作风建设年”、“解放思想”大讨论活动和“‘八八战略’再深化、改革开放再出发”大调研活动要求，在台州编办系统持续开展“走基层、优服务、助保障、促发展”活动。该活动结合新时代背景下机构编制工作面临的新任务和新要求，坚持问题导向，坚持改革创新，围绕机构编制政策执行情况以及“最多跑一次”改革、“基层治理四平台”建设、深化地方机构改革等重点中心工作，通过深入基层，听取各部门、单位的意见建议，查找机构编制工作“短板”，努力破解机构编制管理中存在的一些突出问题，根据各地各部门职能变化，提出涉及机构编制调整的有关方案和建议，供党委政府决策参谋，优化机构编制资源配置，切实为各级党委政府重点改革工作提供机构编制保障。



青年的楷模 学习的榜样

——《习近平的七年知青岁月》读后感

◎ 王雨薇

“天将降大任于斯人也，必先苦其心志，劳其筋骨，饿其体肤，空乏其身，行拂乱其所为，所以动心忍性，曾益其所不能。”读完《习近平的七年知青岁月》一书，对孟子的这一名言有了更为触动灵魂的共鸣。这是一本由29名采访对象的口述汇集起来的采访实录，受访者通过自己的亲身经历，用真实的历史细节讲述了习近平总书记当年作为北京知青下乡的历练故事，再现了习总书记知青时期的艰苦生活和成长经历。

树立矢志不渝的理想追求。“15岁来到黄土地时，我迷惘、彷徨；22岁离开黄土地时，我已经有着坚定的人生目标，充满自信。”在梁家河的七年知青岁月中，无论是“黑帮子弟”的政治污蔑，还是吃不饱穿不暖的现实困境，或是生理上的种种不适应，都没有让青年习近平放弃最初的理想。从40年前走出窑洞、北上求学的那天起，“为群众做实事”的理想信念就成为牵引青年习近平不断奋进、走向成功的力量源泉。这足以启示我们青年人，只有到艰苦环境中去，才能在实践锻炼中激发潜能、积累经验，磨砺意志、增长才干，打牢成长的根基，像当年的习总书记一样，在基层历练、积累，铸就矢志不渝的理想追求。

植根爱国为民的家国情怀。七年知青岁月，青年习近平把自己看作黄土地的一部分，“为群众做实事”的信念在此时悄然扎根。他用双脚丈量黄土高原的宽广与厚度，一心只为让老百姓过上好日子，这样的爱民为民情怀孕育了习总书记以人民为中心的发展思想。由此，我们便不难理解他为什么反复强调“增强人民群众获得感”，为什么要求“让发展成果更多更公平地惠及全体人民”，为什么勉励当代青年“让青春绽放在祖国最需要的地方”。

锻造勤奋好学的进取精神。“听说，为了找到歌德的《浮士德》，他跑了几十里路才借到手。”“上山放羊，他揣着书，把羊放到山坡上，就开始看书。锄地休息时，拿出新华字典记一个字的多种含义，一点一滴积累。”在“上山下乡”那个年代，整个社会文化生活匮乏，黄土高原闭塞而荒凉，青年习近平却始终“痴迷”读书，即便身处困顿也没有失去对知识的渴求，读书成了他始终坚持的一种生活态度、一种工作责任、一种精神追求。当前，处在知识爆炸的信息时代，我们应该对自身素质提出更高要求，我们青年人必须保持旺盛的求知欲，不断学习新理论、掌握新知识，才能在时代浪潮中破浪前行。



培塑求真务实的良好作风。习总书记曾说，陕北七年生活最大的收获有两点，其中之一就是懂得了什么叫实际，什么叫实事求是，什么叫群众。在历史亲历者口中，我们也总能听到“近平是了解实际的”“插队几年让他更加了解实际”等表述。青年习近平也给人们留下讲问题“讲得最实”“办法最管用”的深刻印象。正是习总书记这种求真务实的良好作风，支撑他在陕北这块红土地上取得了父辈革命者缔造的“真经”，完成了他最初的梦想。习总书记的七年知青生活告诉我们，实践出真知，基层是沃土。我们青年人成长成才，必须脚踏实地、抓住当下、扎根基层，在为人民服务的实践中实现个人理想。

砥砺艰苦奋斗的优秀品质。

“艰难困苦，玉汝于成。”七年陕北生活，青年习近平面对贫苦的农村生活，与村民同吃同住同劳动，闯过“四大关”（跳蚤关、饮食关、劳动关、思想关），积累了丰富的精神食粮。实践证明，只要有乐于吃苦的劲头，再苦的环境也能适应，再难的问题也能直面解决。回过头来看，正是陕北这段艰苦的生活磨炼，锤炼了习总书记坚忍不拔、坚毅刚强的性格，铸造了他自强不息、志存高远的情怀，使他成为在艰难环境和曲折经历中成长起来的党的领袖。这启示我们，经历就是财富，苦难也是锻炼，我们青年人要勇于迎接挑战，敢于摔打自己，尤其要从难从严从实践出发，提高打胜仗本领，早日成为有灵魂、有本事、有血性、有品德的“四有”

青年。

习总书记七年的知青岁月以坚强的意志克服了当时的严酷考验与巨大困难，准确把握了当时的时代际遇与历史潮流，在艰难的岁月里爱学习、能吃苦、有追求、办实事、重辩证、敢担当，充分体现了强烈的历史担当精神和鲜明的创新创业精神。习总书记七年的知青岁月告诉我们，当代青年要树立与这个时代主题同心同向的理想信念，勇于担当这个时代赋予的历史责任，不忘初心、励志勤学、刻苦磨炼，敢为人先，将个人的理想追求融入国家和民族的事业中，争做实现“两个一百年”奋斗目标的历史见证者和全程参与者，争做实现中华民族伟大复兴中国梦的坚定实践者和奋力开拓者。

（上接 48 页）

和精减中反复徘徊，国家治理对机构数量、人员数量、财政供养支出的严控和组织机构对人、财、物的膨胀需求是永恒不变的一对矛盾。历史的进程就是在这样的矛盾碰撞中推进，改革的红利也在一次次自我革新中释放。这一次，我们的党政军群机构改革力度前所未有，能够亲身参与这

样载入史册的重大改革机会难得。

从站起来，到富起来，再到强起来，古老的中华民族蹄疾步稳，改革的难度却也与日俱增。从改革开放以来，我们改革的引擎一次又一次地更新迭代，从发展集体经济、激活乡镇企业，到加入 WTO、成为世界工厂，再到扩大内需、消费升级、步入互联

网产业发展的快车道。现在，党和国家机构改革成为了我们向国家治理体系要市场动力，向国家治理能力要市场活力的“新风口”，“最多跑一次”“基层治理四平台”等等改革的深入推进已经借风起飞，下一步机构改革的全面铺开必将使我们迎来一个锐意改革、奋斗前行的新时代！



古老神州新引擎 改革开放新动力

◎ 李昊

党的十九届三中全会提出的党和国家机构改革和3月21日印发的《深化党和国家机构改革方案》，用一万多字“发布”了古老的中华民族迈向新时代中国梦的新引擎。这部新引擎就是党中央带领下，从中央到地方行政机构自身肌体的不断更新和再次“迭代”。时代是出卷人，我党是答卷人，群众是阅卷人。党和国家机构改革，听起来“高大上”，但改革的具体内容却与我们的日常生活息息相关。

改革开放后的几十年，我国社会的主要矛盾，是日益增长的物质文化需求与落后的生产力之间的矛盾。针对这个矛盾，基层地方政府的部门、局、办机构设置秉承的原则是专业化，由专业的人做专业的事。这种专业化的设置在生产力较为低下的社会中，能够发挥人尽其才、物尽其用的效果，使生产力得到极大的提升。然而，历史的车轮滚滚向前，十九大明确提出中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这是一个非常重要的观念转变。而此次党和国家机构改革，就是应对主要矛盾转变的“破题”答案。

“专业化”的管理思想借鉴了亚当斯密在《国富论》中“分工创造财富”的逻辑，以部门细分、专业细分、工种细分为理念，把纷繁复杂的社会事务分摊到行政管理的神经末梢集中管理，以节约管理资源。但这种管理模式面对高速发展的经济，高度复杂化的社会对象，开始“水土不服”。群众经常碰到的一些“老大难”问题，例如“七八个大盖帽管不住一顶破

草帽”“小区井盖比人多”“拉链马路”等等，之所以反复出现、难以根治，从根本上讲来源于管理体制机制与管理现状的错位。随着经济社会的发展，被管理的社会事务和对象越来越复杂和多变，社会结构和社会管理难度呈几何级数增加，部门和部门之间的协调沟通成本居高不下，导致了以上种种现象，“非不为也，实不能也”。

拓展思维，放眼全局，目前创业界、企业界、管理界轰轰烈烈开展的“扁平化”管理思想变革，颇有些颠覆认知的意味。在大数据、互联网、云计算，甚至未来的人工智能帮助下，“世界是平的”，“专业化”不再是稀缺资源，制约行政管理的痛点逐步转移到“面向管理对象的沟通协调”。从这个角度来看，本次党和国家机构改革似乎也有一些“扁平化”管理的味道。

可以想象，即将开展的机构改革将围绕具体的管理对象进行设置，同时减少行政层级，极大提升行政效率，降低沟通和协作成本。自然资源部、生态环境部、农业农村部……这一个个接地气的部门就是人员和职能的“扁平化”配置重构，他们都将中央一直改到所有地方政府。伴随着新的改革，行政效率将极大提高，“踢皮球”现象将彻底根治，部门、局、办的设置将权责清晰、边界分明、通俗易懂。

1978年改革开放以来，我国经历过1983年、1993年、1999年、2003年、2009年、2013年等多次行政体制改革，机构数量和人员数量总是在膨胀

(下转47页)