

BENQI DAODU 本期导读

P4

4月1日，省编委办在义乌市召开全省小城市培育试点镇行政管理体制改革工作会议，学习贯彻省委、省政府关于加快中心镇改革发展及小城市培育试点工作的文件精神，研究部署全省小城市培育试点镇行政管理体制改革工作。省委组织部副部长、省编委办主任陈小恩同志作重要讲话。请阅读《扎实推进小城市培育试点镇行政管理体制改革促进城乡统筹协调发展》。



开展小城市培育试点，推动有条件的中心镇发展成为小城市，是省委、省政府作出的一项重大战略部署。省编委办印发了《关于小城市培育试点镇行政管理体制改革的若干意见》。义乌市佛堂镇先行先试，抓好贯彻落实。请看《小城市培育试点镇风采：义乌市佛堂镇》。

P9

P19

按照省委、省政府统一部署，绍兴市基本完成了政府机构改革。不久前，省委组织部副部长、省编委办主任陈小恩到绍兴市专题调研，对绍兴市政府机构改革工作给予高度肯定。请参阅《绍兴市政府机构改革基本完成》。



分类推进事业单位改革是党中央、国务院作出的重要决策，是深化行政管理体制改革、加快政府职能转变的重要内容，是提升公共服务水平、促进公益事业发展的的重要举措。分类工作是事业单位分类改革的基础和切入点。我省经过多年的改革探索，这项工作取得了明显成效。请参阅《深化事业单位分类工作研究》。

P25



《浙江机构与编制》

2011年第2期

(总第12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：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 GOU YU BIAN ZHI

目录

本刊特稿

- 4/ 扎实推进小城市培育试点镇行政管理体制改革 促进城乡统筹协调发展
陈小恩

小城市培育试点镇风采

- 9/ 创新中心镇管理服务机制 提升社会管理和公共服务能力
中共义乌市佛堂镇委员会 义乌市佛堂镇人民政府
12/ 千年佛堂 清风商埠 佛教圣地——义乌市佛堂镇简介

改革视点

- 15/ 成建制划权 全覆盖城乡 不断增强镇街综合管理能力
义乌市综合行政执法局

市县改革

- 19/ 绍兴市政府机构改革基本完成
绍兴市编委办

调查研究

- 25/ 深化事业单位分类工作研究
省编委办事业机构编制处 事业单位登记管理局

GOU YU BIAN ZHI

他山之石

32/ 广东大部制改革的比较与思考

工作动态

35/ 安吉县政府机构改革顺利实施 安吉县编委办

35/ 嘉兴市启动政府机构改革 嘉兴市编委办

36/ 金华市本级 2010 年度事业单位网上年检工作完成
金华市编委办

36/ 湖州市“三级联动”启动小城市培育试点镇行政管理体制改革工作
湖州市编委办

37/ 兰溪市事业单位网上年检率与绑定率实现双百 严诚霞

37/ 温岭市开展小城市培育调研工作 王婷

38/ 衢州市编委办明确 2011 年工作重点 张磊

38/ 乐清市做好乡镇区划调整后的机构编制工作 周德志

大事记

39/ 3 月 - 4 月份大事记

《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

陈艳 朱晓明

委员：（按姓氏笔划排序）

丁绍雄 叶伦

孙国茂 李吉祥

余苏平 余青

吴招明 沈建华

陈沪生 陈进达

陈建红 陈新华

杨兆飞 单坚

贺晓敏 程幼章

董继鸿 蔡小凡

主编：杨兆飞（兼）

副主编：吕永健

封面题字：朱关田

扎实推进小城市培育试点镇行政管理体制改革

促进城乡统筹协调发展

在全省小城市培育试点镇行政管理体制改革工作会议上的讲话

○ 陈小恩

今天,我们在义乌市召开全省小城市培育试点镇行政管理体制改革工作会议。主要任务就是:认真学习贯彻省委、省政府关于加快中心镇改革发展及小城市培育试点工作的文件精神,研究部署全省小城市培育试点镇行政管理体制改革工作。

义乌是全球最具影响的国际小商品贸易中心,是我省唯一开展省直管县试点的县级市,也是最早开展城乡统筹综合配套改革的地方,最近,国家批准义乌作为国际贸易综合改革试点。改革开放以来,特别是经过近几年的努力,义乌市经济社会发展迅猛,各项工作走在前列,特别是在城乡统筹发展、行政管理体制改革创新、公共服务体系建设等方面进行了一系列积极探索。2004年开始,经中央编办、省政府批准,义乌作为全省唯一的县级市进行了综合行政执法试点。2006年,省委、省政府确定在义乌市开展进一步扩大县级政府经济社会管理权限的改革试点。2008年11月,省编委办在义乌市召开了综合行政执法试点工作座谈会,研究进一步推进和深化改革试点。2010年4月,中央编办等6部委正式确定义乌佛堂镇为“全国经济发达镇行政管理体制改革试点”。义乌市委、市政府、市编委经过充分调研论证,提出了深化改革方案,积极推进扩权强镇、综合行政执法和乡镇机构改革,在佛堂镇试点探索适应特大镇管理的体制机制。今天上午,与会同志

进行了实地参观考察,刚才听取了义乌市改革情况介绍和综合执法局、佛堂镇的专题发言。实践证明,义乌市的改革探索富有成效,具有重要的先导借鉴作用。

开展小城市培育试点,推动有条件的中心镇发展成为小城市,是省委、省政府作出的一项重大战略部署。在去年10月召开的全省中心镇发展改革暨小城市培育试点工作会议上,赵洪祝书记、吕祖善省长都对小城市培育试点工作提出了明确的要求。去年12月省政府再次在慈溪市召开全省小城市培育试点工作会议,对试点工作提出了具体要求。省“十二五”发展规划纲要提出:完善城市化布局和形态,建成一批管理水平高、集聚能力强、服务功能全的现代小城市。这些充分说明省委、省政府高度重视发展小城镇,把培育发展小城市作为统筹城乡发展、建设新农村的战略节点,意义重大而深远。去年底,省编委办已经印发了《关于小城市培育试点镇行政管理体制改革的若干意见》。希望各地结合实际,认真借鉴义乌等地先行先试经验,抓好贯彻落实,推进这项工作。

下面,我讲三点意见。

一、充分认识推进小城市培育试点镇行政管理体制改革的重要性、紧迫性

小城镇是我省区域和城乡发展的一大特色和优势。经过多年的改革培育,全省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,初步具备小城市形态的特大镇。目前这些特大镇在行政管理体制方面还面临一些亟待解决的问题,迫切需要进一步采取切实有效的政策措施,创新管理体制和运行机制,有力促进小城市培育试点镇经济社会发展。

(一) 推进小城市培育试点镇行政管理体制改革,是深入实施“创业富民、创新强省”总战略,促进城乡一体化发展的根本要求。城市化是经济社会发展的必然趋势,也是工业化、现代化的主要标志。我省正处在城市化发展的关键时期。省委、省政府把加快中心镇改革发展和培育小城市作为加快城乡统筹发展、推进新型城市化的重点。通过推进小城市培育试点,把试点镇培育发展成为小城市,可以更加有效地加强城乡联系,在更大范围内实现生产要素的优化配置,有序转移农村富余劳动力,促进人口产业集聚集约发展,实现以工促农、以城带乡,推进社会主义新农村建设,促进城乡一体化发展。经济基础决定上层建筑,适应新形势新任务新要求,推进小城市培育试点镇行政管理体制创新,完善公共服务体系,有利于加快形成创业创新、科学发展的体制机制,为试点镇的快速健康发展和统筹城乡发展创造良好条件。

(二) 推进小城市培育试点镇行政管理体制改革,是深化行政管理体制改革,创新体制机制的重要举措。乡镇党委、政府是我国最基层的政权组织,与人民群众的联系最为直接和紧密,是行政改革的前沿、重点和关键。中央和省委、省政府高度重视乡镇行政管理体制改革。自上世纪90年代以来,我省分别于1992年、1998年、2002年和2006年开展了四轮乡镇机构改革。经过历次改革,乡镇在转变职能、理顺关系、规范机构设置、精简人员编制、强化公共服务、降低行政成本、提高行政效能等方面取得了很大成效。特别是2006年,根据党中央、国务院关于农村综合改革的统一部署,我省在调研试点的基础上,开展了新一轮乡镇机构改革,在转变政府职能、明确乡镇政府职能定位和理顺县乡权责关系、规范乡镇机构设置等方面进行了积极探索,得到省委、省政府和

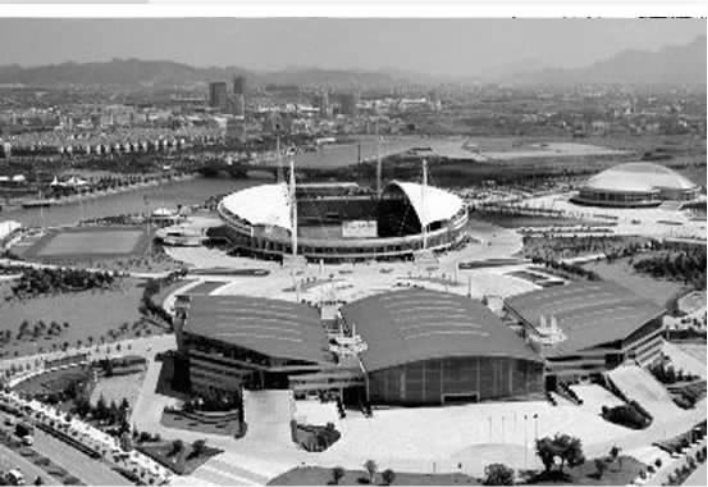
中央编办的充分肯定。

党的十七届二中全会对

深化行政管理体制改革作出了具体部署,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,“依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限”。2010年初,中央编办等6部门印发了《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》,提出对经济发达镇要加快推进体制创新,继续下放经济社会管理权限,创新机构编制管理。省委十二届五次全会提出,要以行政管理体制改革为突破口,整体推进经济、政治、文化、社会等领域的改革。推进小城市试点镇行政管理体制改革,是贯彻中央和省委决策部署,探索职能定位科学、机构设置综合、管理扁平高效、人员编制精干、运行机制灵活的新型基层行政管理体制的具体实践。

(三) 推进小城市培育试点镇行政管理体制改革,是破解体制难题,建设人民满意政府的迫切需要。我省乡镇企业、个私经济发达,外来务工人员、流动人口多,乡镇特别是中心镇在块状经济、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,实际承担的职能涵盖了经济、政治、文化、社会和生态建设等各个领域。但由于县乡关系不顺、条块分割、资源分散,造成乡镇职能定位不明晰、责任与权力不对等、运行机制不顺畅,同时,乡镇政府缺少法律赋予的执法权和主体资格,在当前依法行政的大环境下遇到了新

的矛盾和问题,导致“权在部门,事在基层”、“看得见的管不了,管得了的看不见”,与乡镇政府实际承担的管理服务任务极不协调,迫切需要创新乡镇行政体制,加强基层政权建设,提升乡镇履职能力,促进乡镇经济发展和社会稳定。推进小城市培育试点镇行政管理体制改革,探索解决困扰这些特大镇管理发展的体制障碍的有效办法,对于解决其他类似问题具有先导示范作用,可以更好地履行政府职能,提高基层党委政府的执行力和公信力,建设人民满意政府。



二、认真把握小城市培育试点镇行政管理体制改革的基本要求和主要内容

推进小城市培育试点镇行政管理体制改革,必须坚持以习近平理论和“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,努力破解试点镇发展遇到的体制机制障碍,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和运行机制。在改革探索中,要注意把握目标导向,着眼于推进新型城市化,促进城乡一体化这个战略目标,着力提高小城市培育试点镇科学决

策、统筹协调和管理服务能力,促进试点镇逐步发展成为小城市,并在区域发展中发挥集聚辐射带动作用;要注意把握需求导向,着眼于试点镇日益繁重的管理服务任务对创新体制机制的迫切需求,通过改革,为试点镇更好地转变职能、履行职责、增强生机活力、加快改革发展提供体制机制保障;要注意把握问题导向,着眼于解决试点镇当前行政管理中遇到的突出矛盾和问题,巩固农村综合改革成果,完善基层公共治理结构,建立符合小城市发展特点的体制机制。

推进小城市培育试点镇行政管理体制改革,要坚持解放思想、实事求是。试点镇产业特色、城镇规模、人文底蕴等各不相同,在改革中,要鼓励试点地区从实际出发,大胆探索。要坚持权责一致、事财匹配。县乡关系不顺,“有责无权,办事没钱”是乡镇行政管理体制中的突出矛盾,因此,必须赋予与小城市发展相适应的事权和财权,着力解决权责不符问题。要坚持依法行政、科学管理。乡镇是基层一线,也是执法第一线,而乡镇缺少法律赋予的执法权和主体资格,需要在法律法规的框架内通过授权、委托等形式,赋予试点镇相应的执法权限,让“看得见”的“管得着”,增强试点镇执法监管能力。要坚持精简、统一、效能。乡镇政权是我国政权结构中的基础,“上面千条线,下面一根针”,必须合理配置行政资源,优化机构设置和人员编制配备,充分体现小政府、大部制、大平台、大服务。

按照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和运行机制的要求,要突出重点,完善政策,创新举措,做好小城市培育试点镇行政管理体制改革的各项工作。

(一)增强管理服务功能。根据小城市培育发展需要,必须进一步提高镇党委、政府科学决策和统筹协调的能力,着力增强试点镇管理服务功能,构筑统筹城乡发展的新平台。一是切实转变政府职能。试点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

贯彻实施中央方针政策和国家法律法规。二是赋予部分县级经济社会管理权限。1992年以来,我省先后开展了五轮扩权强县改革,在此基础上,各地进一步推动权力下放,进行了“强镇扩权”改革。试点镇经济社会发展迅速,管理服务任务繁重,矛盾问题也相对集中,迫切需要获得更大的经济社会管理权限。为此,要按照“权责一致、依法下放、能放则放、按需下放”的原则和培育发展小城市的实际需要,通过委托、交办等方式,原则上赋予试点镇县级经济社会管理权限。重点在产业发展、规划建设、城镇管理、项目投资、安全生产、环境保护、市场监管、社会治安、民生事业等方面全面扩大管理权限。三是推进综合行政执法。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,从2003年开始,我省在衢州市、义乌市开展综合行政执法试点。2010年,经省政府批准,义乌市进一步深化综合行政执法工作,在佛堂镇探索实行城乡统筹综合行政执法,实现“矛盾在一线发现,问题在基层解决”,取得了良好成效。根据《行政处罚法》等有关规定,试点镇综合行政执法采取由省政府批准其所在县(市)开展综合行政执法工作,并通过向镇延伸的方式实现。四是强化基层公共服务。公共行政核心在于为社会提供有效服务。随着我省加快推进“基本公共服务均等化”,乡镇提供公共服务的内容任务广泛增加。试点镇要加强公共服务职能,着力做好义务教育、公共卫生、公共文化、社会保障等方面的工作,使公共服务和公共产品惠及广大群众。同时要改进直接面向群众“窗口”机构的服务与管理,改进工作作风,方便群众办事。

(二)优化机构设置。我省通过几轮乡镇机构改革,乡镇机构设置逐步调整完善。根据《中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于推进乡(镇)机构改革工作的意见》(浙委办〔2006〕56号),乡镇党政机关按照职能归口设置综合性办公室;事业单位与党政机构设置统筹考虑,综合设置。现一般乡镇普遍设置“五办三中心”,即党政综合办公室、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、综合治理办公室等5个综合性办公室和

3个事业中心。人口较多、经济比较发达的乡镇略有增加。随着小城市培育工作的深入推进,试点镇根据实际需要,可进一步适当增加必要的机构。一是党政机构。统筹党委、人大、政府和群团组织设置,鼓励工作人员交叉任职。试点镇党政机构宜按照职能归口设置综合性办公室,机构总额一般不超过10个。这次《若干意见》(浙编办发〔2010〕64号)明确试点镇要增设党群工作办公室和财政财务管理办公室。增设党群工作办,是为了加强党的基层组织建设,增强党在基层的组织和宣传动员能力,推动行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动,同时考虑到试点镇扩权后权力更大,更加需要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。增设财政财务办,是考虑到近年来国家、省有关强农惠农和新农村建设政策密集出台,城乡基本公共服务均等化步伐加快推进,乡镇政府性收支规模增大,试点镇需要按照“一级政府、一级财政”的基本要求赋予财政管理的职责。除了上述相对统一的机构设置外,允许试点镇在机构限额内根据当地产业特色和工作特点,因地制宜设置一些机构。二是执法机构。借鉴义乌市佛堂镇综合行政执法试点经验,在试点镇推行综合行政执法。在试点镇设立综合行政执法中队,作为县(市、区)综合行政执法局派出机构,同时挂镇综合执法办公室牌子,管理上以镇为主。推进综合行政执法的具体领域、范围等,由试点镇所在县(市、区)政府根据当地实际研究提出意见和方案,按法定程序报批,省里给予积极支持。设在试点镇的公安、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。其他县(市、区)政府工作部门派驻在镇的机构原则上都要下放,实行条块结合、以块为主的管理体制;职能相近的应予以整合,与试点镇相关职能机构综合设置。三是事业机构。试点镇要整合公共服务资源,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。这里要特别强调的是,乡镇作为我国最基层的政权组织,各项工作需要综合安排,统筹协调。所以,小城市培育试点

镇的机构设置应当坚持精简、统一、效能原则,按照建立职能有机统一的大部门体制要求,实行综合设置,防止“上下一般粗”,杜绝机构林立和人员力量既分散又扯皮等现象。同时,机构名称也应当规范,统一称“xx办公室”。

(三)合理配备领导职数和人员编制。目前,我省第一批141个中心镇平均行政编制65名,事业编制63名,派驻机构编制196名;另聘有一部分协管员和大学生“村官”等。小城市培育试点镇的人员编制配置总体上要适度,考虑到管理服务任务需要,可予以适当增加,所需行政编制可从省分配下达给县(市)的乡镇行政编制总数内调剂解决;试点镇综合执法机构使用行政执法专项编制,具体数额根据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按程序合理确定;试点镇事业编制按行政编制的一定比例掌握,具体数额由县(市)机构编制部门确定。同时,鼓励试点镇探索公益性职能的有效实现形式,实行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、区)机构编制部门核定的总额内聘用编制外用工人员。

(四)完善运行机制。健全县(市、区)镇两级协调运转的工作机制,及时督促检查权限下放和运转情况,落实管理责任制,搞好主管部门与试点镇之间的工作衔接配合。健全完善与试点镇职能任务相适应的考核评价体系。县(市、区)政府部门派驻试点镇的机构,业务上接受上级职能部门的指导,日常工作和管理以试点镇为主,其负责人的任用、调整及工作人员的调动,应书面征得试点镇党委的同意。建立健全监督机制,加强权力运行的监督,保证扩权事项和行政管理规范运行,做到权力更大,监督更有力。加强试点镇工作人员队伍建设,实行机构编制实名制管理,着力改善队伍结构,提高队伍素质,增强管理服务能力和水平。

三、加强领导,精心组织,积极有序地推进小城市培育试点镇行政管理体制改革

推进小城市培育试点镇行政管理体制改革是一项系统工程,牵涉面广,社会关注度高,既要积极探索,大胆实践,又要充分考虑改革中可能出现的不确定因素,必须加强领导,精心组织,扎扎实实地推动

改革工作走向深入。

(一)加强组织领导。各试点镇所在县(市、区)党委、政府要深刻领会中央和省委、省政府的文件精神,高度重视小城市培育试点工作,并把行政管理体制改革作为小城市培育的基础性、长远性工作,切实抓紧抓好。机构编制部门要把推进小城市培育试点镇行政管理体制改革,作为推动小城市培育试点镇发展的一项重要任务,积极当好党委、政府的参谋助手,大胆探索,主要领导要亲自抓,明确目标任务,细化工作计划,强化组织领导。各有关部门要进一步解放思想,支持试点镇改革创新、先行先试,使试点镇成为改革探索的实验区、创业创新的示范区、科学发展的先行区。

(二)深入调查研究,因地制宜制定改革方案。要根据省委、省政府的决策部署,认真贯彻《小城市培育试点镇行政管理体制改革的若干意见》精神,切实落实好各项政策措施。各级机构编制部门要深入调查研究,会同有关部门和试点镇,因地制宜研究制定试点镇行政管理体制改革方案,并结合当地实际,研究出台相关配套政策措施。试点镇的改革方案经县(市)党委、政府研究同意后,按规定程序报批。

(三)牢牢把握改革的正确方向,注意政策和舆论导向。开展试点工作,重在根据经济社会发展需要调整管理体制,完善运行机制。在推进试点镇行政管理体制改革的过程中,各地党委、政府和各级机构编制部门既要积极探索,大胆创新,及时总结交流经验和做法;又要严格按照中央和省委、省政府确定的原则进行,注意政策导向和舆论导向,避免炒作概念,防止把试点搞成简单地增机构、升规格等。同时,对各地在改革中出现的情况问题,要及时反映和汇报,及时研究分析,及时加以解决和改进,确保小城市培育试点镇行政管理体制改革健康、有序地推进。

同志们,今年是“十二五”开局之年。希望各地认真贯彻落实省委、省政府关于加快中心镇改革发展和小城市培育的决策部署,精心组织,扎实工作,切实抓好小城市培养试点镇行政管理体制改革各项工作,为加快我省新型城市化和统筹城乡发展步伐作出新的更大的贡献。

编者按:义乌市佛堂镇是我省 27 个“小城市”培育试点镇之一。近年来,佛堂镇在管理服务体制机制方面积极探索创新,取得了明显成效。去年以来,佛堂镇认真贯彻落实《关于小城市培育试点镇行政管理体制改革的若干意见》(浙编办发[2010]64号)精神,为该镇发展成为“小城市”奠定了扎实的体制机制基础。

创新中心镇管理服务机制

提升社会管理和公共服务能力

○ 中共义乌市佛堂镇委员会 义乌市佛堂镇人民政府

佛堂镇位于义乌市南部,距中国小商品城 15 公里,处于义乌——金华两个城市主轴的中间,是浙中城市群的重要节点,有“千年古镇、清风高埠、佛教圣地”的美誉。区域面积 134.1 平方公里,其中建城区 12 平方公里。下辖 106 个村,3 个居委会,户籍人口 8.03 万,常住人口 18.3 万。在各级及义乌市委、市政府的正确领导下,在机构编制部门的精心指导下,佛堂镇积极创新中心镇管理服务机制,着力增强履职能力和服务水平,经济社会得到了长足发展。

一、主要做法

(一)深化扩权强镇改革,增强综合发展能力。

近年来,义乌市在向各镇街下放 14 个行政部门的 57 项权限基础上,专门再向佛堂镇下放了 12 个行政部门的 55 项权限。佛堂镇把深化扩权强镇改革作为加快向小城市发展的重要抓手,努力提升统筹协调、自主决策、依法行政和公共服务能力。

一是促进扩权工作便民高效。根据下放权限的

实际情况,将村庄建设规划审批、婚姻登记、低保审批等 73 项事项集中在镇 365 窗口办理,实行“一个窗口对外、一站式登记受理、一条龙内部运作”的运行模式,并推行全程代理服务,办件实时纳入电子监察系统。2010 年全年共受理扩权事项办件 7957 件,办结率 100%,无逾期和差错件,有效方便了群众。

二是推动扩权事项规范运行。对下放的 112 项权限,结合实际并参照市级操作程序,逐项制定执行操作规范,确保扩权事项有章可循,全面落实扩权事项执行责任。通过主动到放权单位交接、选派干部到放权单位顶岗、邀请放权部门来镇指导、每季度进行动态评估等方式,促进扩权事项规范运行。

三是用足用好发展自主权。佛堂镇根据行政审批、项目立项、用地保障等方面的扩权和政策倾斜,积极推进城乡统筹发展,总投资达 7.5 亿元的学校、医院、汽车站、自来水厂、污水处理厂等一系列民生保障项目得以快速立项或加快推进。全镇农村宅基

地整理后的复垦土地指标 100%用于本镇发展。

四是创新财政金融保障机制。佛堂镇充分利用扩权权限,自主安排财政一般预算收入超收部分、镇区内土地出让金收入等资金,每年可增加 30%的可用资金。同时,大力争取基础设施建设市财政转移支付力度,2010 年全镇公共财政资金共投资 3.67 亿,其中市财政转移支付或直接投资 1.53 亿元。金融服务能力不断增强,吸引了工商银行、农业银行等 6 家金融机构在佛堂设立营业网点。

(二)深化综合行政执法改革,增强统筹协调能力。

佛堂镇充分发挥镇党委政府统筹协调作用,整合资源,形成了“条块结合、以块为主、长效管理”的综合执法新机制。

一是科学划转行政职能。2010 年 1 月,佛堂镇设立综合行政执法办公室,与市综合行政执法局佛堂大队合署办公,编制 35 人,将 19 个行政部门的共计 2163 项行政处罚事项整体划转综合行政执法局佛堂大队行使。

二是构建“以块为主”的执法机制。镇党委政府统筹协调,依托综合行政执法办公室构筑“指挥一个系统、防范一张网络、执法一个整体、处置一个口径”的执法体系,先后开展了环保、国土、水务、农业、烟花爆竹等专项检查 118 次,必要时联合市级相关部门开展联合执法,实现了由市一级“条条为主”执法向“条块结合、以块为主”执法转变。

三是完善长效管理机制。着力推进执法重心下移、关口前移,综合执法办公室与镇各工作片实行“信息互通、管理互补、服务互动”,建立国土、农业、水务、环保等 12 种基础管理台帐,执法人员按照“网格化”责任深入社区和农村开展普查和巡查,由“事后执法”向“事前服务”转变。

四是强化执法监督机制。依托 96150“数字城市”平台,统一接受群众举报、投诉,再以电子案卷形式派件至综合执法办公室,并对办理进度进行跟踪监督。规范信访反馈和案件查处流程标准,建立限期办结、案件回访、当事人评议、情况通报等制度,对重大和复杂案件实行集体讨论、挂牌销号,促进规范化执法。

(三)深化机构改革人事制度改革,构建新型管理架构。

佛堂镇根据扩权强镇改革和深化综合行政执法改革工作需要,按照“精简、统一、高效”的原则,科学配置行政资源。

一是优化机构设置。将原镇机关内设机构“六办四中心三所”整合为“七办两中心”(党政办、城建办、经济发展改革办、综合行政执法办、社会事业办、财政办、农业与新农村办、综治工作中心、365 便民中心),进一步强化服务功能。

二是合理调配编制。根据“扩权不扩编”的原则,核销原先部门在佛堂镇区域内设立的实施行政处罚职能的机构和编制,增加综合行政执法专项编制 15 名,在 75 名行政编制、68 名事业编制限额内,合理配备各内设机构人员,有效地提高了工作效率,确保科学、高效运转。

三是创新用人机制。将原事业单位整合成事业综合服务中心,人员关系、编制全部转入该中心。镇机关中层干部、一般工作人员不受行政、事业编制身份限制,实行“竞争上岗、双向选择、能上能下、统一使用”。

二、初步成效

一是激发了干部群众创业创新热情。扩权强镇、深化综合行政执法试点等改革的实施,给佛堂发展注入了新的强大的动力,极大地解放了佛堂镇干部群众的思想,激发了佛堂镇干部群众创业创新的积极性,增强了干部群众加快发展的信心和决心。

二是增强了经济社会发展能力。通过改革创新,佛堂镇的集聚辐射和带动能力不断增强,城市化进程不断加快,小城市框架基本形成。现全镇建成区面积积达 12 平方公里,全镇常住人口达 183075 人,交通、供水、供电、排污、学校、医疗卫生、文化娱乐等基础设施基本建成。

三是提高了政府行政管理能力。通过建立“大综合”执法体制,较好地破解了“看到管不到、管到看不到”的矛盾,有效解决了多头执法、权责交叉、执法机构重复设置、部门间推诿等问题。改革后,涉及多部门的执法协调时间仅需 1-2 个小时。2010 年共立案查处一般程序案件 1011 起,是上年的 3.41 倍。特别

是原先镇级无权限的规划、国土案件受理数分别增至 89 件和 266 件,较好地解决了规划、土地等群众反映比较强烈、社会比较关注的矛盾和问题。

四是提高了政府效能。下放 112 项权限后,佛堂镇按照自身实际情况自主办理,减少了管理层级和审批环节,实现了政府行政效能的提速、提质。放权事项办理时间普遍减少 3-5 个工作日,建设用地规划许可证的核发由原来 10 个工作日减少到 2 个工作日。同时,扩权效应放大,国税等垂直管理部门也在佛堂镇设立了机构。

五是群众得到了实惠。行政服务效能的提高,也大大方便了群众办事,使人民群众都广泛享受到了改革成果,获得了实惠。群众在具体生产生活中减少了办事时间,免去了许多奔波劳累,也大大节省了费用支出。

三、下一步工作思路

下一步,佛堂镇将认真贯彻落实上级党委、政府的工作部署,以行政管理体制改革为突破,按照小城市发展定位,着力在三个方面加快发展。

(一)做好全省“小城市培育”试点工作,着力打造经济繁荣、社会进步、功能完备、生态文明、宜居宜业、社会和谐现代化城市。按照“一年一个样、三年大变样”的建设发展要求和经营城市的理念,高起点规划,高标准建设,加快推进城市化进程,完善商贸区、休闲区、行政区、物流区、生活区、工业区等城市功能区,进一步提升佛堂城市功能品位。一是制定完善小城市三年行动计划,做好规划建设项目的安排。二是启动佛堂商业中心建设,促进佛堂经济繁荣。三是拉开城市交通网,加快农村联网公路、朝阳西路延伸工程、环镇南路等重点工程进度。四是加快民生工程的建设。加快道院山公园二期、乌皮塘生态景观公园、养老中心、体育中心、中心卫生院、二中、二小、三小、镇幼等的建设,不断完善城镇功能,增强辐射带动力,全面提升城市管理水平。

(二)抓好全国“经济发达镇行政管理体制改革试点”工作,积极探索

解决小城市培育和统筹城乡发展中面临的共性难题,加快形成权责一致、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。按照“促进经济发展、加强社会管理、强化公共服务”的要求,以构建大部门体制为方向,深化机构改革;以“功能化、数字化”为目标,深化城市管理体制改革;以“专业化、社区化”为方向,深化社会管理体制改革。一是构建职能明确、编制到位、设施完备、服务高效的行政审批服务、城市综合执法、就业保障服务、土地储备、应急维稳“五大”平台。二是进一步强化“两项改革”,提升社会管理和公共服务能力。通过进一步强化扩权强镇改革和“大综合”行政执法改革,推进资源整合、环境联建、执法联动,建立和完善“管理为核心、自律为关键、作业为基础、执法为保障”四位一体的城市管理长效工作机制,全面提升社会管理和公共服务能力。

(三)加快佛堂工业功能区扩容提升和古镇保护开发利用,促进结构调整和现代产业体系建设,提高城市综合经济实力和辐射能力。通过借力小城市培育政策进一步拓展增长空间,努力推进区域优势明显、创新能力提升、产业规模壮大、工业结构优化,实现跨越发展。一是提升园区功能,打造创新服务平台。二是拓展空间布局,开展低丘缓坡利用。三是推动资本运作,扶持优势企业上市。四是坚持扶优促强,培育新兴产业发展。五是加快古镇保护开发速度,挖掘双林文化内涵,争取融入“义乌购物游”的旅游圈。同时通过发展旅游业,带动旅游产品、商贸流通、餐饮业和健康娱乐业等第三产业的发展。





千年佛堂 清风商埠 佛教圣地

——义乌市佛堂镇简介

被誉为“千年佛堂、清风商埠、佛教圣地”的佛堂，因佛而生、因水而商、因商而盛、因盛而名，由圣人傅大士注入的“儒、道、释”和谐之文脉，绵延至今如亘古奔腾的义乌江水。

佛堂是中国历史文化名镇，不仅具备江南经典小镇的要素，而且，1400多年，她孕育出一位千古圣贤——傅大士，从而让人回肠三叹仰止高山。佛堂镇稽亭村人氏傅翕（傅大士）和达摩、宝志并列为梁代三大士，他提倡“中华儒、释、道三教合一”的和谐思想，首创转经藏造福教界，开中国禅宗原始宗风，将修学和社会参与两者统一起来，其心性论成为后世禅学的核心和源头。

佛堂镇产业发展水平高、辐射带动能力强。2010年实现国内生产总值48亿元，财政总收入4.82亿元。三产比例为4:58:38，工业总产值157.3亿元，规模以上企业工业总产值66.66亿元，完成外贸出口交货值18.34亿元。以义南工业功能区为主体，至2010年，全镇共有企业2500余家，从业人员7万余人，规模以上企业134家，规上企业入园率95.5%，形成了纺织、工艺品、食品、医药、金属制品

五大支柱产业。

作为农业大镇，佛堂积极推进农业转型，大力发展效益农业、设施农业、都市农业，农业产业化进程不断加快。全镇共建有标准农田4.6万亩，农村土地集中流转率达67%，拥有农业龙头企业39家，投资776.34万元建设了省级高效生态农业示范园区，规划面积20020亩的省级现代农业综合区也于2010年11月份通过专家评审，计划投入8262万元，预计建成后每年可新增农业生产能力1626万公斤、产值5727万元。

佛堂镇商业繁荣，公共服务功能不断完善，区域商贸业资源洼地逐渐形成，建有大中型商贸中心4个，年总营业额达5700万元，1000米以上商业街6条，综合性集贸市场2家，随着人流、物流、现金流的集聚，也吸引了工商银行、农业银行等6家金融机构在佛堂设立了营业网点，基本具备了小城市建设所要求的公共管理服务职能。

佛堂镇城市功能健全，交通、供水、供电、排污、公交、医疗卫生、文化娱乐等基础设施完备。截至2010年，全镇共建有标准进镇公路10条，其中双向

6车道的高速—城市连接道路3条,通村公交网25个,自来水厂和污水处理厂各1座,日供水和处理污水分别为6万吨和4万吨,垃圾处理站6个,垃圾集中处理率达100%,40所学校涵盖幼儿园、小学、初中、高中、成人技校,国民教育体系完整,年人均教育经费支出1800元,建有义乌市第二人民医院,为二级乙等综合性医院,拥有床位180张,医护人员280名,拥有建筑面积达9800余平方米的省级东海明珠工程佛堂文化中心,同时,道院山生态园、新市基广场、阳光公寓、双林颐园小区等民生设施完备,已经初步显露出城市的雏形。

当前,佛堂镇正在积极推进“小城市”建设,着力做好四篇文章:

城市发展篇

拓展城市发展空间,围绕现代化新型城市定位,实施“中心提升、两翼强化、南北接轨、跨江发展”的空间战略,加快拓展佛堂城市发展空间。一是中心提升。以集古镇文化、商贸文化、民俗文化为一体的古镇旅游开发和义南工业功能区提升为重点,加快古镇保护开发、工业功能区扩容提升和城中村、园中村改造,完善提升功能配套,增强辐射带动能力,着力构建功能齐全的城市中心区,完善现代城市综合服务功能。二是两翼强化。以东西两翼——双林景区和省级现代农业综合区、半月湾景区建设为重点,以佛教景观为依托,以佛教文化为内容,打造富有特色的旅游形式;依托优越的农业耕地资源和良好的山水环境,发展现代优质、高效的生态农业及农副产品加工,努力把东西两翼打造成为佛堂重要的宗教文化旅游区和生态休闲度假旅游区。三是南北接轨。以南北两侧——低丘缓坡开发利用和江北产业集聚区建设为重点,以小商品装备制造、节能环保产品、文化旅游工艺品为重点,建设以生态环保、高新科技产业为主的新型产业区块。四是跨江发展。以基础设施建设先行,以古建筑迁建、异地奔小康工程、综合市场布局等一系列项目带动,实现江北新区的开发建设。

转型升级篇

提升特色工业,打造产业集群高地。以工业功能

区和江北产业集聚区建设为抓手,促进“块状经济”向“现代产业集群”乃至“区域品牌”转变。一是拓展完善工业集聚平台。按照“高水平开发、高强度投入、高密度产出”的要求,启动产业集聚区开发建设,转变招商引资方式,加大招商引资力度,引进和培育一批支柱企业和龙头企业,发挥其产业聚集带动作用,逐步形成以工业功能区为核心、以江北产业集聚区为拓展的工业平台体系,努力创建全省一流的工业功能区。二是进一步优化产业结构。按照“大项目——产业链——产业群——产业基地”的发展思路,寻求符合佛堂产业定位的高附加值、低能耗、无污染、具有产业带动作用 and 未来发展导向作用的大项目,深入实施品牌战略,培育扶持骨干龙头企业,高标准推进创新基地建设,加快推进特色产业发展,大力打造文化旅游产品生产基地,形成具有佛堂特色的新兴高科技产业群。三是提升工业功能区档次。进一步加大对工业功能区 and 产业集聚区基础设施建设的投入力度,加快道路、供电、绿化、灯光、标识、给排水等设施建设,做好厂房和其他配套建筑外立面景观设计。抓好工业功能区整合扩容提升,加快土地资源整合,盘活土地存量,为引进“大、好、高”项目,建设现代产业集群留足发展空间。完善标准厂房和生活配套设施建设,保障创业型、成长型企业需要,为企业集聚发展提供必要空间。提升基础设施水平,加强功能性建设步伐,满足块状经济提升以及物流集聚区、公共监测、信息平台等生产性服务业集聚发展的支撑条件。四是完善功能区服务功能。加快推进工业功能区创新中心建设,加强服务管理,优化创业环境,突出服务在先,更好地为企业搭建平台。

文化旅游篇

以古镇保护开发项目建设为重点,大力发展现代商贸、文化旅游休闲产业等现代服务业。加快建设大型商贸综合体。大力打造道院山商务休闲综合体,优化实施古镇商贸综合体,着力形成工业功能区生产性服务综合体,稳步打造江北新区商贸服务综合体。大力发展文化休闲旅游。加强古镇保护区、双林风景区、双江湖风景区、半月湾风景区的保护开发,打造4A景区。充分挖掘古镇文化、佛教文化和古民

居文化,大力发展以文化工艺品为主的佛堂购物旅游业,积极打造“古镇文化旅游、双林佛教旅游和生态休闲旅游”三大品牌,构筑“一主三副”的旅游开发格局。

民生实事篇

推进民生保障设施建设。敬老院、体育馆、游泳馆、朝阳路延伸工程、双林大桥等重点工程建设,构建“四纵一横一环”的交通网络体系;强化公交优先,加大城乡公共交通投资力度,加快公共停车场、汽车车站建设,推进城乡交通一体化。强化给排水工程,推进城乡一体化供水网络建设,加快排水排污设施向农村延伸,构建城乡一体的污水处理系统,改善城乡生态环境;强化住宅保障体系建设,加快推进商品房、廉租房、经济适用房、异地奔小康工程和新社区建设,优化住房供给结构,形成与现代化新型城市相适应的住宅保障体系。积极打造美丽新农村。以美丽乡村建设为抓手,科学调整农居布点,强化农村环境综合治理,着力形成村庄布局合理、生产生活条件改善、基本公共服务共享的城乡统筹发展格局。加快城中村改造,大力实施旧村农房、空心村改造工程,着力推进异地奔小康工程,高标准推进垃圾处理、污水治理、卫生改厕、村道硬化、村庄绿化等整治工程,加快提升农村生活品质,加快打造集聚承载能力强、生态秀美的农村新社区。提高城市管理科学化水平。高标准抓好数字城管系统建设,合理设置交通信号灯,确保道路畅通;扎实推进市容环境综合整治,对主要

街道两旁店面招牌进行统一规划,全面美化、靓化城市主要街道;加大环卫保洁力度,提高市民文明意识,提升城市品位;深化“大综合”行政执法改革,实现科学化、精细化、高效化的城市管理,提升城市管理效率,提高城市管理水平。着力提升社会保障水平。加快实现社会保障全覆盖,落实“五费合征”和保险扩面,推进城乡社保一体化。加强社会救助体系建设,扎实推进最低生活保障金发放、慈善救助、医疗救助等民生工程。促进教育优质均衡发展。深入实施优质学前教育行动计划,继续实施15年义务教育均衡化工程,推进学校布局调整,改善办学条件。加快发展职业教育和成人教育,推进校企合作,培养技能型和实用型人才,大力发展民办教育,基本实现优质高效均衡协调的现代化教育体系。提高医疗卫生服务水平。进一步完善医疗卫生服务体系,完善提升农村卫生机构设施,建立完善公共卫生事件应急响应预案,提升公共卫生服务水平。切实加强人口计生管理服务,推进人口计生工作重点从控制人口增长向提供优生优育服务转变。繁荣活跃公共文化。以政府为主导,以基层为重点,鼓励全社会积极参与,创新公共文化服务方式,努力建设覆盖城乡的公共文化服务体系。积极举办浙江·佛堂“十月十”民俗文化节,加强非物质文化遗产保护,改善社区和村文化设施,建设城乡文化网络,重视城乡文化艺术人才队伍建设和文化精品生产,丰富群众的精神生活。





成建制划权 全覆盖城乡

不断增强镇街综合管理能力

○ 义乌市综合行政执法局

作为我省综合行政执法唯一的县级试点单位，义乌市在上级有关部门指导下，不断开拓创新，在职能划转、机构设置、队伍整合、体制创新等方面进行了积极探索和有益尝试，稳步推进综合行政执法试点工作，取得了明显的成效。

一、开展综合行政执法的基本情况

义乌地处浙江中部，面积 1105 平方公里，下辖 6 个镇 7 个街道。改革开放以来，义乌坚持和深化“商贸兴市”发展战略，以培育、发展、提升市场为核心，大力推进工业化、国际化和城乡一体化，走出了一条富有自身特色的区域发展之路。义乌在高位发展的同时，出现了一些新的情况，迫切要求行政执法加快“转型”，以适应建设国际商贸名城的需要。一是经济快速发展。2010 年，义乌市实现地区生产总值 600 亿元，完成财政总收入 77 亿元，其中地方预算收入 42.8 亿元，经济社会综合水平位居全国县（市）前列。二是人口大量集聚。义乌市现有外来人口 120 多万，其中有来自近 100 个国家及地区的 1 万多名外商和国内 40 个民族 2.6 万人的少数民族群众。三是城市化发展迅速。目前，义乌市中心城区达到 80 平方公里，各镇镇区面积也不断扩大，全市城市化水平达 73%。义乌经济社会的快速发展，从管理和服

务两方面都对行政执法体制改革形成了“倒逼”态势。

特别是城市管理等方面的行政执法体制机制严重滞后，已无法适应经济社会发展需要和城市管理要求。一是主体分散，机构林立。据 2002 年统计，我市有相对独立行政执法队伍 20 支，具有部分执法职能的有 12 支，共有人员 1184 人。由于执法队伍过多、多头管理，导致执法交叉、职权重叠和行政机构膨胀等问题十分突出。二是队伍庞大，素质偏低。由于机构设置过多，出现了人员超编，临时工较多，许多人员未经严格培训，未取得执法资格的人员上岗执法，产生了违法执法和粗暴执法等问题，严重影响了行政执法的严肃性和权威性。三是管理疏松，执法不规范。部分执法机构使用自收自支事业编制，收支挂钩，以罚代管的现象不可避免，加上内部监督力度不够，执法效果不理想。

为了改变这种情况，从源头上、体制上解决行政执法工作存在的弊端，提高执法效能，提升城市环境档次，市政府先后于 2003 年 9 月和 12 月，两次向省政府请示在义乌市开展综合行政执法试点工作。2004 年 2 月，省政府正式批复同意义乌市开展综合行政执法试点（浙政函〔2004〕28 号），是唯一经省政府批准同意的县级综合行政执法试点单位。2009 年，在前五年试点的基础上，我市向省政府提出深化综合行政执法试点工作，并于当年 9 月得到省政府的批复同意（浙政函〔2009〕149 号）。在全市范围内履行

10个部门的相关职能,具体包括城市规划、市容环卫、城市绿化、市政管理、水务渔政、农业管理、建设管理、卫生管理、公安交通、工商行政、环境保护方面法律、法规、规章规定的全部或部分的行政处罚权和与之相关的监督检查权。同时,在佛堂镇区域内试行“大综合”执法,履行23个部门的执法职能,除市局层面职能外,佛堂大队集中行使发展改革(物价、粮食)、经济发展、教育、民政、劳动保障、交通、林业、文化广电新闻出版、卫生、计生、环保、安监、市场贸易发展、旅游、民防、国土等十六个部门行使的行政处罚权和与之相关的监督检查权。

二、综合行政执法的主要做法

(一)统一认识,领导高度重视。

我市高度重视综合行政执法试点及深化工作,并把它作为加快政府职能转变、不断提高行政管理水平的重要抓手。市委、市政府将综合行政执法试点及深化工作列入重要议事日程,六年来多次召开专题会议,进行认真研究、全面部署,并提出了抓好、抓实、抓出成效的明确要求。市政府还专门成立了由主要领导任组长的试点工作领导小组,负责协调处理试点中遇到的各类问题。试点工作做到人员、移权、责任、制度、工作、经费“六个到位”。并在各个阶段,制定了针对性强、操作性强的宣传方案,坚持做到内容全面、重点明确、思路清晰,促进综合执法及深化工作顺利展开。

(二)明确定位,改革稳步推进。

一是从分散执法向综合执法推进。撤销原城市管理局,组建综合行政执法局,为市政府直属机构,同时依据《行政处罚法》等相关规定,剥离其制定政策、审查审批等职能,实行与监督检查、实施处罚等职能相对分开,集中行使市容环卫、绿化、市政、规划等方面的全部以及工商、环保、公安交警、卫生等方面的129项行政处罚权及相关监督检查权。二是从限于城区向城乡统筹推进。明确规定综合行政执法试点范围为全市行政区域,将执法和管理重心下移到城区街道和乡镇,率先将城乡一并纳入综合行政执法范畴。对全市行政区域进行划分,成立14个属地大队和一个直属大队,在各自执法责任区域内按一队多能的要求综合行使有关职权,形成市域范围内横向到边、纵向到底、覆盖城乡的一体化管理,实现了从多头执法向统一执法的实质性跨越。三是从

以城市管理执法为主向“大综合执法”推进。2009年,在省编委办和省法制办的大力支持下,经省政府批复,我市进一步深化综合行政执法改革,分两个层面实施:一方面,在全市层面进一步集中行政处罚权,凸现综合特性,将水务渔政、农业、建设等部门行使的行政处罚及相关行政强制、监督检查职能进一步划转至综合行政执法局集中行使,划转行政处罚事项达500项;另一方面,在我市佛堂镇试点“小区域大综合”执法,由综合行政执法局在佛堂镇行政区域内集中行使除市级层面外其他16个部门的行政处罚及相关的行政强制、监督检查职能,涉及划转行政处罚事项1663项。经过一年的运行,深化改革工作已初见成效,得到了中央编办、省编委办、省法制办的高度肯定。

(三)创新提效,完善运行机制。

一是全面推行网格化管理。在全市逐步建立“大队管面、中队管片、队员管格”的三位一体的网格化管理,通过徒步巡查、错时执法、上下联动、交叉执法等手段,初步实现了综合行政执法的精细化、长效化。二是完善制度约束机制。以网格化管理为基础,先后制定完善了行政执法责任制、执法过错追究制、事前问责制等制度,做到以制度管人、管事。各单位还建立了各类路籍台账、在建工程台账、农村规划管理台账,夯实了管理、执法的基础。三是强化规范执法意识。进一步规范执法程序,做到执法环节层层把关,达到依法办案的目标;制定《行政处罚自由裁量权实施办法》,对96项常见违法行为自由裁量处罚进行了细化;建立了网上审批系统,对2200余种案件的办理,实现网上审批操作。六年多来,出现的60起申请行政复议和行政诉讼案件,无一败诉或撤销。

(四)强化协作,落实保障措施。

我市在合理区分条块管理职能重点的基础上,建立健全综合执法与行业管理之间科学、有效的沟通运作机制。通过建立行政执法联席会议制度、审批处罚资料抄告等制度,及时互通信息,密切相互联系。如行业管理部门将有关审批许可项目事项及时告知执法部门,执法部门也及时将行政处罚决定书报相关部门备案等。为有力推进综合执法试点工作,各部门均在各自职责范围内给予最大支持,如专门为义乌市综合行政执法局开通了无线对讲系统,建立完

善了遥控指挥体系,提高了快速反应能力;同时争取数字执法立项工作,不断提升执法手段的现代化、科技化水平。

(五)关注民生,坚持和谐执法。

“民生”问题是执法局的关注点,在工作中注意处理好三个关系,即严格执法与维护稳定的关系,严格执法与教育疏导的关系,严格执法与人文关怀的关系,树立了亲民、爱民的良好形象。设立农副产品自产自销区,规范、方便农副产品的交流,在各镇街形成了一大批有特色的农副产品自产自销区;开展清理规范自发菜市场工作,规范自发菜市场20处,共计摊位941个,既方便市民又维护市容;在“禁放有度、管理有序、于民有利”的原则下,着手制定《城市设摊导则》,并在城区设置了两处流动饮食摊点集中经营区,开展放心早餐、流动摊点集中摆放区和“引摊入厂”等试点工作,做到“面子”和“肚子”的统一;组建了一支500多人的执法志愿者队伍,经常性的开展文明劝导活动,拉近了执法工作与市民之间的距离;开展了网友体验执法活动,通过网友切身体验执法全过程,使广大市民走进执法、理解执法、支持执法。

(六)强本固基,提升队伍素质。

一是抓制度建设。先后制定了行政执法各项制度(执法人员行为规范、行政执法过错责任追究制度、行政处罚程序暂行规定、案件会审制度等),行政管理各项制度(值班制度、队容风纪规定等),使队伍管理走上制度化、规范化、标准化轨道。二是抓作风建设。把作风建设贯穿到队伍建设的全过程,贯穿到执法工作的始终,杜绝队伍“冷、硬、横、推”和“吃、拿、卡、要”的问题。三是抓规范执法。凡进入执法队伍的人员,必须进行半个月的封闭式培训,经考试合格后方可持证上岗;编写了法律文书、案例等样本发至每个队员,并邀请法制办领导、专家进行业务培训,提高规范执法能力和水平;明确了规范执法的标准,树立和推广先进典型和经验,使规范执法成为执法队员的自觉行动。四是抓文明执法。要求队员在执法中做到“三理、四心、六公开”(三理:纠正违章要有理、宣传教育要讲理,执法尺度要合理;四心:调查核实要细心、说服教育要诚心、对方不服要耐心、纠正违章要公心;六公开:身份、依据、标准、程序、职责、结果要公开),使用文明用语,规范执法行为。

三、综合行政执法取得的成效

六年来,累计办理简易程序案件12.19万件、一般程序案件2.61万件,暂扣各类车辆4.36万辆,拆除违章建筑261.86万平方米,罚没款共计3944.49万元。

一是改善了环境,提升了城市品位。义乌是一个国际性商贸城市,发达的市场在给城市带来繁荣的同时,也给城市管理带来了考验。试点后,我们加大了执法的力度,较好地解决了沿街乱搭乱建、乱设摊点、占道经营等群众反映强烈的“老大难”问题,实现了三轮车的萎缩性管理,遏制了摩托车非法营运、城乡违法建设等问题。同时,在全市成功创建“国家卫生城市”、“国家环保模范城市”、“全国环境优美乡镇”、“省级文明卫生镇”等工作中发挥了积极作用,城市环境不断优化,城市品位不断提升,为义乌经济社会发展夯实了基础。

二是精简了机构,提升了工作效能。实行综合行政执法后,撤销了城管监察大队、城建监察大队和各镇街原有的城管机构,归并了农业监察大队和水务监察大队,通过执法队伍的整合,使得行政执法力量更加集中,执法力度不断加强,执法效能显著提升。改革后,我局案件办理数量较原来成倍增长,甚至超过了省内的一些地级市的工作量。截至2010年底,全市层面办理水务、农业、建设等新职能案件149起,佛堂大队开展新职能专项执法118次,办理19项新划转职能案件671起,是2009年相关部门在佛堂镇办案数的1.64倍。同时,深化试点后,我们注重履职到位,在建设、发展改革和贸易发展等职能上实现了案件查处零的突破。

三是转变了职能,实现了“两个相对分开”。实行综合行政执法后,改变了原来由一个行政机关“自批、自管、自查、自罚”的“一条龙”管理模式,初步实现了管理权、审批权同监督权、处罚权的相对分开,从整体上提高了执法的透明度和执法效率。同时,对审批权的行使也起到了一定的制约作用。

四是明确了责任,避免了交叉执法。把部分行政处罚权相对集中于一个部门,明确了执法范围、执法主体和执法责任,杜绝了交叉检查、重复处罚的执法扰民现象,有效地解决了原来“七八顶大盖帽管不住一个破草帽”的问题,得到了群众的好评。尤其佛堂“大综合”改革中成建制、全职能的划转模式,从根本

上解决了基层行政执法中长期存在的多头执法、重复执法、部门间相互推诿等问题。

五是规范了执法,提升了队伍形象。实行了综合行政执法后,通过准军事化管理,不断提高执法人员素质、规范执法行为、严格执法程序、细化自由裁量权,提高执法质量,完善监督制度等措施,在行政执法中做到疏堵结合、管理与服务结合,坚持以教育为主、处罚为辅,秉公执法、文明执法,促使执法队员的执法行为最大范围地在“阳光下”运作。同时,“收支两条线”等财务管理制度的实施,杜绝了以收代管、只罚不管等现象,促进了廉洁执法、依法执法,树立了良好的执法形象,受到了人民群众的普遍赞扬。

六是理顺了关系,增强了镇街履职能力。实行了综合行政执法后,明确了执法职责,减轻了政府的协调压力,形成了执法合力,有利于政令畅通、齐抓共管。同时,综合行政执法的覆盖面也得到了拓展,加强与镇街的联系、沟通,主动接受镇街领导,保证行政执法工作的顺利开展。佛堂“大综合”改革后,这一点体现得更加明显,可以归纳为三个转变:一是实现了由“看到管不到”向“看到管得到”的转变。有效化解了部门与镇街条块分割造成的工作冲突,有力地配合佛堂强镇扩权改革对执法工作的要求。二是实现了由“单纯执法”向“综合治理”的转变。执法大队与镇执法办公室合署办公,使执法工作能够依托镇党委政府,发挥镇党委政府统筹协调作用,共同解决执法工作的热点难点问题。三是实现了由“乡事市管”向“基层解决”的转变。使执法工作更贴近群众,实现了执法的关口下移,畅通了信访渠道,简化了受理手续,压缩了办案时间,降低了行政成本,极大的方便了广大群众。2010年,佛堂大队接到各类举报2454起,同比2009年增长369%。

四、下一步打算与建议

由于综合行政执法是一项全新的工作,没有什么经验可以借鉴,我们也遇到了一些问题和困难,比如日常管理职责与监督处罚定位如何更加清晰;部门间的协调配合如何更加紧密;一些难点热点问题的解决如何更加有效,等等。下一步,我们将在以下各方面着力,争取新的突破。

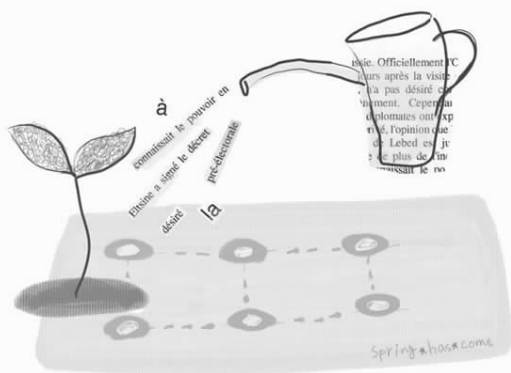
(一)进一步推进深化工作。以佛堂“大综合”试点为蓝本,在全市有条件的镇逐步推广,使综合行政执法工作能够有效的配合全市的统筹城乡综合配套改革,不断提升镇街的履职能力,满足群众需要。继

续按照“总体设计、先易后难、分步实施、重点突破”的目标,逐步将适合综合行政执法的有关领域的行政执法职能及其队伍,成建制、全职能的纳入综合行政执法局。

(二)进一步完善协作机制。科学设置职权边界,明确行业主管部门与执法部门之间的职权界限,建立管理责任制,建立主管部门后退一步、执法部门前进一步的管理模式。建立联席会议机制,对一些共同的难点、热点问题进行分析、研究,提出对策措施。同时,通过联勤、联岗,开展联合执法,联合了各方力量,增强了管理合力。相互延伸管理手段。改变目前综合行政执法部门强制力不够的情况,通过部门间的手段延伸,将源头控制和末端管理全过程有机结合起来,形成一个有效的管理系统。

(三)进一步强化职能对等。在佛堂的“小区域大综合”改革中,行政执法职能是成建制、全职能的划转,但是相关行政许可权却没有全部下放给佛堂镇,造成了管理和执法职能之间的不对等。因此,我们建议,按照省委、省政府关于小城市培育试点镇的有关文件精神,进一步推进强镇扩权,将与综合行政执法职能紧密相关的行政许可权尽可能下放到镇街,进一步强化中心镇党委、政府的统筹协调能力和综合履职能力。

义乌的实践证明,综合行政执法是一项有生命力的新制度。但由于涉及利益的再调整,更涉及行政管理体制改革的深层次问题,探索和实践的任务依然十分艰巨。我们将在省编委办、省法制办等部门的指导、帮助下,及时研究改革中出现的新情况、新问题,不断总结经验,注重完善提高,为我省综合行政执法和小城市培育工作作出更大的贡献。



绍兴市政府机构改革基本完成

○ 绍兴市编委办

根据中央、省的统一部署,绍兴市政府机构改革自2010年4月开始,经过一年多的工作,目前已基本完成。这次机构改革,在市委、市政府、市编委的领导和省编委办指导下,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,全面落实省委“创业富民、创新强省”总战略和市委“创业创新、走在前列”战略部署,按照“致力转型促发展、强化宗旨惠民生、创先争优开好局”工作基调,转变政府职能,理顺职责关系,明确强化责任,优化组织结构,规范机构设置,完善运行机制,较好地完成了各项改革任务。

一、基本情况

我市政府机构改革工作大体分为三个阶段。一是调研准备阶段。主要根据市委、市政府和市编委对我市政府机构改革的总体安排,市编委办组织力量开展机构改革前期调研工作,广泛听取意见。二是拟订方案阶段。市编委办在前期调研的基础上,研究提出市政府机构改革初步方案。经充分论证、反复修改,并向省编委办作了专题汇报后,分别提交市编委会议、市政府常务会议、市委常委会审议。经审议通过后上报省委、省政府审批。三是组织实施阶段。省委、省政府批复同意我市政府机构改革方案后,市委、市政府及时印发了改革方案,并向市人大、市政协通报了市政府机构改革方案和前期工作情况。去年12月22日,市委、市政府召开了市政府机构改革动员大会,市委书记张金如作了重要讲话,市委副书记、市长钱建民作动员报告,进一步阐述了这次政府机构改革的重要意义,明确了机构改革的指导思想、目标任务和工作重点,并要求各部门高度重视、精心组织、抓紧实施。市经济和信息化委员会、市人力资源和社会保障局和市商务局等三个部门在会上作了表态发言。会后,各部门迅速行动,认真做好“三定”

工作。目前,市本级32个部门“三定”规定已全部完成对接修改,报市编委审核签发,市政府机构改革工作基本完成。各部门按照新的“三定”规定,认真做好部门主要职责和内设机构的调整工作,并采取竞争上岗和轮岗交流等办法,合理选配干部,搞好人员定岗,优化干部结构;同时,采取积极措施,改进和完善部门领导制度、人事制度、工作制度,健全部门内部的工作机制,保证了各部门工作及及时入轨运行。

改革后,我市政府设置工作机构32个(含特设机构1个),部门管理机构1个(规格为副县处级),共33个机构。另外,原挂靠市人事局的市编委办改为单独设置,列党委机构序列。

二、主要做法

这次政府机构改革,坚持以科学发展观为指导,紧密结合绍兴实际,认真贯彻执行中央、省有关文件精神 and 经省委、省政府批准的市政府机构改革方案,全面落实各项改革任务。

(一) 加强领导,把握好改革方向

市委、市政府对这次机构改革高度重视。去年4月省委、省政府召开市县政府机构改革工作会议后,市委、市政府主要领导专题听取了市编委办关于全省会议及贯彻意见的汇报,对我市政府机构改革工作提出了明确要求,作出了统筹安排。市委常委会、市政府常务会议、市编委会议多次专题研究机构改革工作,审定重大事项,把握改革方向。市委、市政府主要领导还多次就部门间职责交叉问题听取市编委办汇报,并对理顺部门职责关系提出指导意见。市编委办在谋划设计、组织实施改革方案的过程中,始终把思想统一到机构改革要求和我市经济社会发展大局上来,积极宣传中央、省改革精神,认真听取各方面的意见建议,确保了各项改革要求的贯彻落实。各部门也高度重视,主要领导亲自负责,组织专门力

量,认真做好本部门机构改革实施工作。

(二)周密部署,把握好改革进度

去年省委、省政府召开市县机构改革工作会议后,市编委办就着手组织开展了前期调研工作,先后走访了11个相关部门和有关市领导,座谈了解情况,听取意见建议,还与省内兄弟地市多次进行信息沟通。在此基础上,形成市政府机构改革初步方案,又多次征求意见,反复修改,使《方案》既坚持上下衔接对应,又因地制宜,积极稳妥,充分体现绍兴实际。之后,及时向市人大、政协主要领导进行汇报沟通,并按要求向省编委办作了专题汇报。去年6月下旬,《方案》分别提交市编委会议、市政府常务会议、市委常委会审议通过,并上报省委、省政府审批。去年10月,经中央编委办审核,省委、省政府正式批复同意了我们的《方案》,要求认真组织实施。同年11月,市委、市政府印发《方案》;12月上旬,市政府常务副市长分别向市人大常委会、市政协主席会议通报了这次改革的有关情况;12月22日,市委、市政府专门召开市政府机构改革动员大会,对机构改革进行动员部署。为保证改革平稳进行和各项工作正常运转,市编委办主动与相关部门协商,先后印发了《关于严明纪律切实保证政府机构改革顺利进行的通知》等4个配套文件,加强思想教育,强化组织纪律,坚持以人为本,妥善处理问题,确保了机构改革过程中思想不乱、工作不断、队伍不散、国有资产不流失、档案资料不丢失。今年1月,召开市编委会议,审议通过市政府机构改革部门机构编制调整方案,发文划转调整变动部门的机关在编在职人员(不含市管干部)和离退休人员。之后,组织召开“三定”工作培训会议,市政府各有关部门的分管领导和负责人事工作的处(室)长、各县(市、区)编委办的领导和业务科(室)长参会,会上市编委办领导强调了“三定”工作需要把握的重点,同时就部门拟制“三定”规定的有关问题作了说明和解释。会后各部门迅速行动,全面拟定部门“三定”规定。

(三)精心组织,把握好改革重点

省委、省政府批复同意我市机构改革方案后,市委、市政府明确要求,要把做好部门“三定”作为实施市政府机构改革方案的重点,调整变动部门要按照

机构改革方案,制定新的“三定”规定;机构未作调整的部门,要根据形势变化和深化改革的要求,对原“三定”规定进行适当修订和完善。为做好部门“三定”工作,市里专门印发了《关于市政府机构改革“三定”工作实施意见》,明确了“三定”工作的具体原则和要求。市编委办把搞好部门“三定”作为今年的头等大事,抽调工作人员,组成工作小组,集中时间精力,全力以赴做好部门“三定”工作。“三定”工作启动前,市编委办对各部门内设机构、人员编制和领导职数事先确定原则框架,报市编委会议审议后形成各部门机构编制调整方案,做到机构编制控制在前,把部门对“三定”工作的关注点从要机构、要职数、要编制,引导到转变职能、优化结构、强化责任上来;认真梳理分析各部门原有职责、内设机构设置和人员编制情况,对各部门转变职能的方向、要求和“三定”中可能出现的共性问题先行研究,提出相关意见。加强对各部门“三定”工作的业务指导,召开“三定”工作培训会议,指导各部门按照改革要求拟订“三定”草案,尽可能做到准确、规范和合理。按照“转变职能、优化结构、强化责任、严控编制”的改革要求,严格审核各部门上报的“三定”规定草案,在业务处室反复对接沟通的基础上,市编委办领导与各个部门的“一把手”再次进行面对面协商沟通,进一步修改完善“三定”规定。然后,按规定程序分期分批提交市编委审定,确保“三定”规定的科学性和权威性。首批沟通协调、研究审议的是机构职能调整变动较大的市经济和信息化委员会、市商务局、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市卫生局、市食品药品监督管理局、市人力资源和社会保障局、市机构编制委员会办公室等8个部门的“三定”规定,注重抓住重点,突破难点,为全面组织实施部门“三定”积累经验,打好基础。同时,统筹兼顾部门所属事业单位,将事业单位的机构名称、职责、规格、内设机构数量和名称(副科级以上)、编制数、领导职数、经费形式等在部门“三定”规定中一并加以明确。部门行政事业机构的同步改革,一并“三定”,虽工作量增加不少,但使“三定”规定更具有科学性和系统性。认真做好“三定”规定的贯彻实施工作,市编委办主动与有关部门沟通协调,搞好工作衔接,重点做好划入划出职能移交、内

设机构和编制调整、人员划转等工作,切实做到有序交接、平稳过渡,使各部门按照新的“三定”规定尽快到位运转。各部门普遍认为,这次政府机构改革组织周密、措施得力、推进有序,部门“三定”规定制定严谨规范、执行严格,总体上予以理解、配合和支持。

(四)舆论宣传,把握好改革氛围

开展政府机构改革,是深化行政管理体制改革的重要内容,社会各界十分关注。为此,市编委办加强舆论宣传工作,坚持正确的舆论导向,及时在报纸、电视、互联网等新闻媒体上刊发政府机构改革的相关信息,采取答记者问等形式,详细解答广大群众关心关注的问题,帮助和引导社会各界和广大群众深刻理解中央关于地方政府机构改革的主要精神和这次政府机构改革基本原则、主要任务和相关要求,争取社会各方面对改革的理解和支持,切实为机构改革营造良好的舆论氛围和外部环境。

(五)市县联动,把握好整体推进

全省市县政府机构改革工作会议后,各县(市、区)编委办及时把会议精神向党委、政府主要领导作了汇报,并着手开展机构改革前期调研,拟定机构改革初步意见。去年6月,市编委办分别召开了各县(市、区)编委办主任会议和编委办分管领导、编制科长会议,专题交流、研讨工作,明确提出这次改革要注重市县联动、整体推进。同年7月,按照省编委办的要求,各县(市、区)编委办分别将各地的政府机构改革初步方案向市编委办作了专题沟通汇报,市编委办均提出了书面反馈意见。在此基础上,各县(市、区)党委、政府结合实际,专题研究、反复修改,正式提出政府机构改革方案,报市委、市政府审定;10月,市编委办向省编委办汇报了各市(市、区)政府机构改革方案,得到省编委办的认可和支持;12月,省编委办下发《关于绍兴市各县(市、区)政府机构改革方案意见的函》,要求对有关改革方案作修改完善后,抓紧报送市委、市政府审批,并督促各县(市、区)认真贯彻落实;随后,经市委、市政府同意,市委市政府“两办”印发了绍兴县、诸暨市、上虞市、嵊州市、新昌县、越城区等6个县(市、区)政府机构改革方案。目前,各县(市)已先后召开了政府机构改革动员大会,正在抓紧实施部门“三定”工作。

三、改革成效

这次我市政府机构改革是在以往改革基础上的继续和深化。通过改革,在转变政府职能、理顺职责关系、强化权责一致、优化组织结构、加强机构编制管理等方面取得了新的进展。同时,市县编委办自身建设取得了重大进展,为今后机构编制工作打下了良好的基础。

(一)转变了政府职能

转变政府职能是深化行政管理体制和政府机构改革的核心。我市各部门在“三定”制定过程中,认真梳理、分析了2001年改革以来职责任务履行和调整变化的情况,并根据中央和省有关行政管理体制和政府机构改革的精神,以及建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府的要求,按照政企分开、政事分开、政资分开、政府和市场中中介组织分开的原则,研究提出了职责调整意见,该取消的取消、该下放的下放、该转移的转移、该划转的划转、该加强的加强,推进了政府职能转变。一是坚持科学发展,加强了经济社会统筹协调。加强综合、调研部门,提高政府科学决策、统筹协调能力;探索实行职能有机统一的大部门体制,加强与整合社会管理和公共服务部门,对一些职能相近的部门进行整合,实行了综合设置;合理配置宏观调控职能,强化了经济社会发展改革的综合协调,健全规划、产业、投资、金融和价格等方面的调控机制。二是围绕转变经济发展方式,加快了经济转型升级。加强经济运行的分析、监测和调节,组建了市经济和信息化委员会,促进信息化和工业化融合,统筹高新技术产业发展和传统工业改造,加快走新型工业化道路;统筹内贸管理和对外经济协调,组建了市商务局,更好利用国际国内两个市场、两种资源;统筹协调重大服务业项目建设,组建了现代服务业管理局,部门管理机构,由市发展和改革委员会管理,切实推进我市服务业发展和经济结构转型;加强了市环保局的环境保护统筹协调和监督检查职责,强化了市科技局的推进科技创新和保护知识产权的职责等等。三是着眼于保障和改善民生,注重了社会管理和公共服务。组建市住房和城乡建设局,深入推进住房制度改革,加强住房保障体系建设,加快城镇化进程;组建市人力资源和社会保障局,统筹人

力资源管理,建立统一规范的人力资源市场,促进人力资源合理流动和有效配置,统筹就业和社会保障政策,建立健全从就业到养老的服务和保障体系;将市食品药品监督管理局由省以下垂直管理机构调整为市政府工作部门,理顺了食品药品监管体制,适应了《食品安全法》要求,落实了食品综合监督责任等,切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。四是巩固行政审批制度改革,进一步简政放权。在各部门“三定”规定中,明确取消了历次审批制度改革中已经取消的行政审批事项、扩权强县改革中取消或者下放的管理事项。同时,对前几轮审批制度改革中取消和调整的审批项目,以及近几年行政许可项目清理中不再保留的事项,进行对照检查,确保在新的部门“三定”规定中不再出现。进一步取消了部门承担的微观管理职责,并将一些辅助性、技术性和服务性事务交给事业单位或行业协会、市场中介组织承担。明确了各部门取消、转移和下放职责,以及新增和强化职责,较好地体现了推进政府职能转变的要求。

(二)理顺了职责关系

这次机构改革,我市对梳理出的职责交叉事项逐一进行认真研究,从有利于市委、市政府工作大局,有利于提高政府整体效能、降低行政成本,有利于部门更好地推进科学发展、服务民生工作的要求出发,合理确定部门的职责权限。部门职责确定的主要依据为国家法律法规,省委、省政府批准的机构改革方案,国务院和省政府对口部门的“三定”规定和党委、政府、机构编制部门等有关文件。上级交办的临时性事项、阶段性任务以及业务部门的文件不作为依据。“三定”中,凡部门职责发生变化的,都要提供相应的文件依据,不得自我赋权、扩张权力,特别是不得擅自增加审核、审批、备案、认定等具体行政权力。坚持一件事情原则上由一个部门负责,把相同、相近的职能交由一个部门承担。确需多个部门管理的事项,明确牵头部门,分清主办和协办关系。建立健全部门间协调配合机制,形成工作合力。对涉及多个部门的管理职责,在部门“三定”规定的其他事项中专门作了明确。如:为推进信息化和工业化融合,加快信息化对经济、社会和现代化建设的带动作

用,将市发展和改革委员会的信息化管理职责,整合划入市经济和信息化委员会。为更好利用国际国内两个市场、两种资源,将原经济贸易委员会的内贸管理和对外经济协调职责,划给市商务局。为加强食品药品安全监督管理,将市卫生局的餐饮服务食品安全监督管理和保健食品、化妆品卫生监督管理职责,整合划入市食品药品监督管理局。为建立机构编制实名制管理的协调配合机制,在市人力资源和社会保障局、市机构编制委员会办公室和市财政局等部门“三定”的其他事项中都专门作了明确,市机构编制委员会办公室负责审核机关事业单位的进入计划,并根据市委组织部、市人力资源和社会保障局录(聘)用、调动通知办理人员入编手续;市财政局根据市机构编制委员会办公室核准的人员编制,编制政府预算、核拨经费;市人力资源和社会保障局根据市机构编制委员会办公室提供的人员入编、出编记录办理机关事业单位各类社会保险手续。

(三)强化了权责一致

这次改革,我市按照“以责定权、权责对等一致”的原则,在赋予部门职权的同时,明确和强化了相应承担的责任。特别是对一些涉及群众切身利益、关系国计民生、社会公众比较关注的部门,更是在“三定”规定中赋予部门职权的同时,重点明确和强化了有关责任。对涉及多个部门的管理事项,或一件事情在不同阶段由不同部门管理的事项,根据管理权限的主次大小,分别明确牵头部门和协办部门的主次责任。通过明确和强化部门责任,进一步增强政府部门及其工作人员的责任意识和 service 意识,为推行行政问责制、加强责任追究提供必要的依据。各部门特别是调整变动部门在拟定“三定”规定时,主动与其他部门沟通,加强工作衔接和协调配合。如:市卫生局和市食品药品监督管理局多次就职责划分进行了沟通协商,明确了综合协调食品安全、组织查处食品安全重大事故的职责,由市卫生局承担;而餐饮服务食品安全监督管理和保健食品、化妆品卫生监督管理的职责,由市食品药品监督管理局承担。职责划定后,市卫生局和市食品药品监督管理局还就调整移交和工作配合作了具体磋商安排,确保机构改革期间食品安全监管的有关工作不断、不乱。市发展和改

革委员会与市经济和信息化委员会、市交通运输局、市商务局重点就信息化管理、组织编制综合交通发展规划、组织实施重要工业品、原材料和重要农产品进出口总量计划等职责的具体界定和工作配合等问题进行了沟通衔接。市住房和城乡建设局和市交通运输局经沟通协商后，将原市建设局承担的城市客运管理职责，划给市交通运输局承担。

(四)优化了组织结构

这次机构改革，尽管市政府机构设置总数基本保持不变，但内部组织结构的调整力度较大，调整变动部门有14个。通过改革，进一步优化了组织结构，规范了机构设置。一是探索了职能有机统一的大部门体制。推进信息化与工业化融合，推动高新技术产业发展和传统产业改造步伐，在市经济贸易委员会、市信息产业局、市中小企业局的基础上合并组建了市经济和信息化委员会；推进内外贸相互融合，更好利用国际国内两个市场、两种资源，在市对外贸易经济合作局、市政府商贸办公室的基础上合并组建了市商务局；促进人力资源的统一管理、合理流动和有效配置，在市人事局、市劳动和社会保障局的基础上合并组建了市人力资源和社会保障局。二是加强了与省政府组织框架的总体协调。改革后，市政府32个工作部门和1个部门管理机构中有30个工作部门与省政府对应，初步形成了与省政府组织框架相协调的行政组织体系。三是体现了绍兴特色。当前发展现代服务业是我市推进经济转型升级的关键，是实现经济又好又快发展的内在要求，也是一项长期而艰巨的任务。为加强规划和政策保障，统筹组织协调重大服务业项目建设，切实推进我市服务业发展和经济结构调整，组建了现代服务业管理局，为部门管理机构，由市发展和改革委员会管理。四是规范了议事协调机构的设置。根据中央和省关于清理议事协调机构、不设立实体性的常设办事机构的要求，将市人民防空办公室由议事协调机构的常设办事机构调整为市政府工作部门。五是优化了部门内部组织结构。调整变动的部门，有关内设机构先随职责调整相应划转，再按照改革要求进行整合；其他部门的内设机构原则上维持现状，因工作需要确须调整的，按照“撤一建一”的原则从严掌握。对职能相近或相似、任

务较少和工作量不大的内设机构进行综合设置；对职能交叉、重复设置的内设机构进行了撤并。根据行政审批“三集中”的要求，合理调整设置了行政审批机构，归并了行政审批职能。

(五)加强了机构编制管理

根据中央和省的要求，这次改革，我市从严核定部门人员编制和领导职数，机构改革后行政和事业编制总量只减不增，领导职数严格按照有关规定核定。坚持“人随事走”的原则，调整变动部门的编制随职责划转。对一些近年来职能增加较多、工作任务明显加重的部门适当增加编制，职能弱化的部门适当精简编制。两机构合并组建的部门，按照精简的原则重新核定编制。部门编制的分配使用，重点加强业务处室，严格控制为机关自身服务的行政处室人员编制。部门领导职数严格按照有关规定核定，一般为2-4名。内设机构的科级领导职数，按照3人以下设1职，4至6人设1正1副，7人以上设1正2副，人数特别多、工作任务特别重的处室可适当增加，但最多不超过4职的原则掌握。实行合署办公的内设机构，只设一个正职领导，挂牌机构不单独核定领导职数。从而，为进一步加强机构编制管理，全面推行机构编制管理实名制，建立机构编制管理与财政预算、组织人事、社会保障等相互配合制约机制，打下了扎实的基础。

(六)市县编委办自身建设取得了重大进展

这次改革，市委、市政府对市县机构编制管理部门自身建设高度重视和关心。市编委及时调整组成人员，市长任编委主任，常务副市长、组织部长和市委秘书长任副主任，市政府秘书长、市人力资源和社会保障局长、市财政局局长和市编委办主任为成员。市编委办由原挂靠市人事局调整为单独设置，列党委机构序列，并配置行政编制15名，其中领导职数1正2副，内设4个职能处室（综合处、行政机构编制处、事业机构编制处、监督检查处）；下设2个事业单位，配置编制8名（其中：市事业单位登记管理局，参照公务员法管理，全额编制5名；市机构编制信息办公室，全额编制3名）。绍兴县、嵊州市和新昌县编委办单独设置；越城区、诸暨市和上虞市编委办虽和人力资源和社会保障局合署，但都单独制定“三定”方案，并重新核定内设机构、人员编制和领导职数，充实加强了人员力

量。目前,绍兴县编委办已核定行政编制 10 名,内设 3 个职能科室,下设事业单位 2 个;嵊州市、新昌县编委办暂定行政编制各 10 名,下设事业单位各 1 个;诸暨市、上虞市编委办暂定行政编制 6 名,下设事业单位各 1 个;越城区编委办暂定行政编制 5 名,下设事业单位 1 个。加强编委办领导班子配备,市编委办领导 1 正 1 副已任命,编委办主任兼任市委组织部副部长;6 个县(市、区)编委办领导班子也已任命,编委办主任都兼任组织部副部长。充实人员力量,市编委办机构单设后,立即着手选调工作人员,各项工作有序开展。强化工作保障,在市委、市政府的有力支持下,市编委办的财政经费预算、办公场地、公务车辆均已落实,今年 4 月市编委办已正式开始独立运作,并及时制定出台了《机关公文处理管理办法(试行)》等八项内部规章制度,以制度管事、管人、管钱,加强了机关工作的制度化、规范化建设。

四、下一步打算

今年是“十二五”开局之年,也是绍兴市编委办单设后的起步之年,新的起点,新的挑战,新的机遇。我们将坚持一手抓业务,一手抓自身建设,紧紧围绕市委、市政府的中心工作和工作重点,找准工作定位和切入点,既要认真履行职责,做好当前机构编制工作,又要创新体制机制,加强事关绍兴科学发展和长远发展的问题研究,努力在服务绍兴经济社会发展中奋发有为。

(一)全面完成政府机构改革工作。重点做好部门“三定”扫尾工作,全面落实转变政府职能、理顺职责关系、明确和强化责任、严格控制机构编制等改革任务,力争在 5 月上旬全面完成。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。同时,加快县(市、区)政府机构改革进度,督促指导各县(市、区)认真组织实施机构改革方案,做好部门“三定”工作;认真贯彻省编委办《关于市、县(市、区)编办“三定”工作有关问题的意见》精神,指导各县(市、区)编委办做好本部门的“三定”工作,合理核定内设机构、人员编

制和领导职数,加强机构编制部门工作力量,力争在 7 月底前全面完成县(市、区)政府机构改革工作,并及时开展政府机构改革成效总体评估,为继续深化改革提供借鉴。

(二)加强机构编制工作前瞻性研究。结合绍兴实际,研究提出今后五年及更长一个时期行政管理体制改革的思路、重点、举措和步骤,着力探索和构建符合绍兴实际、有利于科学发展的体制机制。要按照形成改革、管理、法制化“三位一体”工作格局的要求,加强对行政管理体制改革、机构编制管理和机构编制法制化建设的统筹谋划。适时组织开展市直四个开发区机构编制专题调研,加强各开发区机构编制合理、优化配置,加快推进开发区特别是海洋经济发展示范区滨海新城的开发建设,大力发展我市战略性新兴产业和各类社会事业。

(三)创新和完善机构编制管理。按照既要管住又要管好的要求,加强机构编制管理创新,着力提高机构编制配置和使用效益。切实推进全市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,严格机构编制审批程序,适时推出非在编人员管理制度和操作办法。完善机构编制部门与财政预算、组织人事、社会保障、纪检监察等相关部门的协调配合机制,形成有效控制人员编制的工作合力。统筹改革和管理,通过深化改革来控制机构和精简机构编制,依靠科学管理来巩固改革成果。注重动态管理,更多地通过内部调剂和提高人员素质来解决机构编制问题。加强监督检查,切实维护机构编制纪律,增强机构编制管理的有效性和权威性。

(四)切实加强部门自身建设。认真贯彻落实编委办“三定”方案,进一步完善职能配置,健全和规范内设机构设置,理顺职责关系,明确和强化责任,充实加强工作力量。重点要把制度建设摆在重要位置,抓紧建章立制,完善运行机制,尽快走上制度化、规范化运行轨道。同时,要切实加强队伍建设,注重教育培训,强化政治、思想、作风和廉政建设,提高综合素质和履职能力,努力建设一支“务实、创新、争先、奉献”的机构编制干部队伍。