

中共内蒙古自治区委员会机构编制委员会办公室主办

ᠨᠢᠮᠦᠩᠭᠤᠵᠢᠭᠣᠨᠢᠨᠠᠭᠤᠨ  
ᠶ᠋ᠢᠨᠠᠨᠠᠭᠤᠨᠢᠨᠠᠭᠤᠨ

# 内蒙古机构编制

NEI MENG GU JI GOU BIAN ZHI

2021 · **1** · 总167期

# 正确理解和把握坚持党中央 权威和集中统一领导这个根本点

坚持和加强党的全面领导,既是深化党和国家机构改革的内在要求,也是深化党和国家机构改革的重要任务,是贯穿改革全过程的政治主题。党的十九大明确指出,保证全党服从中央,坚持党中央权威和集中统一领导,是党的政治建设的首要任务。党和国家大政方针的决定权在党中央,必须以实际行动维护党中央一锤定音、定于一尊的权威。党的任何组织和成员,无论在哪个领域、哪个层级、哪个单位,都要服从党中央集中统一领导。凡属部门和地方职权范围内的工作部署,都要以坚决贯彻党中央决策部署为前提,做到令行禁止。

——习近平在中共十九届三中全会第二次全体会议上的讲话

---

# 内蒙古机构编制

NEIMENGGU JIGOU BIANZH

2021·01 | 总第167期  
3月26日出版(双月刊)

## 编辑委员会

主任:刘玉华

副主任:陈毅 索铁军 宋佰庭  
委员(按姓氏笔画):

千敖云达来 王辉宇

王大军 车淑荣 王君

石剑平 刘强 吕育昌

池涛 全建华 吴卫东

张楠 杜海燕 李冈

邹龙汉 周知 赵智霖

徐生成 贾明强 韩义明

谭庆顺 蔺德旺

主编:刘玉华

副主编:陈毅 索铁军 宋佰庭

审核:张楠

编辑:张鑫 吴成成

地址:内蒙古自治区呼和浩特市

赛罕区敕勒川大街1号综

合楼1054室

联系电话:0471-4827712

(内部资料 免费交流)



报:中央编办,自治区党委、自治区人大、自治区政府、自治区政协,自治区党委编委成员

送:各省、自治区、直辖市委编办,自治区有关部门

发:各盟市、旗县(市、区)委编办

## 目 录

### ◇党史学习教育专栏

- 4 学习好党的百年历史经验 努力开创机构编制工作新局面 刘玉华

### ◇加强党对机构编制工作的领导

- 8 提高站位 担当作为 全力以赴做好新时代机构编制工作大文章 包头市委编办

- 11 将党对机构编制工作的领导贯穿始终 乌兰察布市委编办

- 15 坚持把加强党的领导贯穿机构改革全领域全过程 兴安盟委编办

### ◇经验交流

- 17 夯基固本 放权赋能 推进基层治理体系和治理能力现代化 自治区党委编办综合处

- 19 全面加强药品监管能力建设 筑牢人民健康屏障 自治区党委编办政策法规处、机关处

- 21 “一队两局、攥指成拳”以机构重塑打造内蒙古生态安全“铁军” 自治区党委编办机关处

- 22 抓实“三个建设” 创建“模范机关” 扎实推动新时代机构编制工作创新发展 乌海市委编办

## ◇机构编制管理

- 24 推进开发区机制体制创新 助力地区经济高质量发展  
自治区党委编办盟市处
- 26 聚焦改革强管理 守正创新谋发展  
呼伦贝尔市委编办
- 29 一号通办 接诉即办 市县乡村四级联动 破解最后一公里治理难题  
通辽市委编办

## ◇事业单位改革

- 31 全领域覆盖 整体性重塑 积极推进事业单位改革试点  
自治区党委编办
- 33 我区率先完成全部247家生产经营类事业单位改革  
自治区党委编办事业处
- 34 奋楫扬帆行致远 勇立潮头谱新篇 推动事业单位改革试点工作取得扎实成效  
巴彦淖尔市委编办

## ◇改革与探索

- 36 关于引导和支持社会力量兴办公益事业的机构编制政策支持体系研究  
自治区党委编办事业处 乌兰察布市委编办 鄂尔多斯市委编办

## ◇调查研究

- 40 不断深化党政机构改革 着力推动政府职能转变  
自治区党委编办盟市处 呼伦贝尔市委编办
- 44 其他组织利用国有资产举办的事业单位登记管理现状分析  
自治区党委编办登记处 鄂尔多斯市委编办
- 47 规范开发区机构实名制管理的实践与探索  
自治区政务和公益机构域名注册中心 呼和浩特市委编办

# 学习好党的百年历史经验 努力开创机构编制工作新局面

刘玉华

在全党开展党史学习教育,是党中央作出的重大决策。2月15日,党中央印发了《关于在全党开展党史学习教育的通知》。2月20日,党中央召开党史学习教育动员大会,习近平总书记发表重要讲话,深刻阐述了开展党史学习教育的重大意义,深刻阐明了党史学习教育的重点和工作要求,对新时代学习党的历史、弘扬党的传统、开启新的征程、创造新的伟业作出重要部署,为我们开展好党史学习教育指明了方向,提供了根本遵循。

2月27日,自治区党委召开党史学习教育动员会议,深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,按照党中央决策部署,对我区开展党史学习教育进行动员部署。今天,我们召开这次会议,就是学习贯彻中央和自治区党委动员会议精神,对我办学习教育工作作出动员部署。

## 一、深刻认识开展党史学习教育的重大意义,切实增强政治自觉、思想自觉、行动自觉

历史是最好的教科书。以史为镜,可以知兴替。重视历史、研究历史、借鉴历史,是中华民族五千年的优良传统,也是我们党在百年奋斗历程中,战胜一个又一个困难,取得一个又一个胜利的重要法宝。党的十八大以来,党中央高度重视党史研究和学习工作,习近平总书记多次强调学习党史的重要性,深刻指出,“我们党的历史是中国近现代以来历史最为可歌可泣的篇章”、“中国革命史是最好的营养剂,重温这部伟大历史能受到党的初心使命、性质宗旨、理想信念的生动教育”、“全面宣传党的历史,充分发挥党的历史以古鉴今、资政育人的作

用,是党和国家工作大局中一项十分重要的工作”。在建党百年华诞这样一个重要的历史时刻,在“两个一百年”奋斗目标历史交汇的关键节点,党中央决定在全党集中开展党史学习教育,正当其时,十分必要。

作为党委工作部门、党的政治机关,我们一定要强化政治意识,提高政治站位,深刻领会党中央部署开展党史学习教育的政治考量和深远用意,以政治的眼光和历史的视野充分认识开展党史学习教育的极端重要性。

我们要深刻认识到,开展党史学习教育,是牢记初心使命、推进中华民族伟大复兴历史伟业的必然要求。自成立之日起,我们党就同中国人民和中华民族的前途命运紧密联系在一起,就将为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心和使命。一百年来,我们党团结带领中国人民取得了新民主主义革命的伟大胜利,完成社会主义革命,进行社会主义建设,开启改革开放新的伟大革命,推动中国特色社会主义进入新时代,也让中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。当前,全面建成小康社会取得伟大历史性成就,脱贫攻坚战如期打赢,中华民族伟大复兴向前迈出了新的坚实步伐。但是,正如习近平总书记反复强调的那样,中国梦绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。我们面临着难得的机遇,也同样面临着严峻挑战。在这一历史发展的新起点上,党中央决定开展党史学习教育,就是要教育引导全党以史为镜、以史明志,了解党团结带领人民为中华民族作出的伟大贡献和根本成就,认清当代中国所处的历史方位,增强历史自觉,把牢正确方向,把苦难辉煌的过去、日新月

异的现在、光明宏大的未来贯通起来,在风险挑战面前砥砺胆识,激发为实现中华民族伟大复兴而奋斗的信心和动力。

我们要深刻认识到,开展党史学习教育,是坚定信仰信念、在新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然要求。踏上新征程,奋进新时代,坚定信仰信念,最重要的就是要坚定“四个自信”。党的百年奋斗历程和取得的辉煌成就,正是我们增强“四个自信”最坚实的基础和最现实的来源。经过百年奋斗,我们党团结带领人民在一个有着几千年封建社会历史的国家实现了最广泛的人民民主;我们在一穷二白的基础上创造了经济社会快速发展奇迹,综合国力、科技实力、国防实力、文化影响力、国际影响力显著提升,人民生活由温饱不足到全面小康,整体上彻底摆脱了绝对贫困,我国成为国际社会公认的最有安全感的国家之一。这次抗击新冠肺炎疫情的伟大斗争,充分彰显了党的领导和我国社会主义制度的巨大优越性,极大增强了全党全国各族人民的信心信念。在这样一个大背景下,党中央决定开展党史学习教育,就是要教育引导全党深刻认识红色政权来之不易、新中国来之不易、中国特色社会主义来之不易,深刻认识中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好,不断坚定“四个自信”,不断增强历史定力,不断增强做中国人的志气、骨气、底气。

我们要深刻认识到,开展党史学习教育,是推进党的自我革命、永葆党的生机活力的必然要求。习近平总书记指出:“强大的政党是在自我革命中锻造出来的。”回顾百年历史,我们党总是在推动社会革命的同时,勇于自我革命。也正是对这一政治品格的始终坚守,我们党才能够在危难之际绝处逢生、挫折之后毅然奋起、失误之后拨乱反正,成为打不倒、压不垮的马克思主义政党。在全党开展集中性学习教育,是我们党推进自我革命的重要途径和重要经验。习近平总书记指出,面对正在向社会主义现代化强国进军的伟大社会革命,我们党的自身建设还存在一些不匹配、不适应的地方,一些弱化党的先进性、损害党的纯洁性的问题具有很大的危险性和破坏性,特别是党风廉政上的一些问题具有反复性和顽固性,稍不注意就会反弹回潮、前功尽弃。在这样的关键时刻,党中央决定开展党史学习

教育,就是要教育引导全体党员回顾党的自我革命历程,在开启新征程的关键时刻,继续发扬彻底的革命精神,以新时代党的自我革命引领新的伟大社会革命。

总之,我们党的一百年,是矢志践行初心使命的一百年,是筚路蓝缕奠基立业的一百年,是创造辉煌开辟未来的一百年。深入学习党的百年历史,有利于我们更好地用党的奋斗历程和伟大成就鼓舞斗志、明确方向,用党的光荣传统和优良作风坚定信念、凝聚力量,用党的实践创造和历史经验启迪智慧、砥砺品格。我们要深入学习领会习近平总书记关于党史的重要论述,深刻认识开展党史学习教育的重大意义,以高度的政治责任感和强烈的历史使命感抓好学习教育工作。

## 二、牢牢把握党史学习教育的目标要求,推动学习教育取得实实在在的成效

这次党史学习教育面向全体党员,以县级以上领导干部为重点,贯穿今年全年。党中央针对党的建设实际和事业发展需要,紧扣党史学习教育特点,提出了“学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行”的总体目标要求。这个目标要求是一个有机联系、内在贯通的整体,是搞好这次学习教育的总遵循,我们一定要准确领会其深刻内涵和精神实质,真正做到把得准、扣得紧、落得实,融入日常、抓在经常、贯穿始终,教育引导广大党员通过学党史切实做到明理、增信、崇德、力行,自觉把学党史、悟思想、办实事、开新局联系起来、一体推进。

一是要从党史学习教育中汲取历史经验和教训,坚定做到“两个维护”。党史教育是历史教育,更是政治教育。党的历史经验表明,凡是党中央权威和集中统一领导坚持得好,党的事业就兴旺发达;反之,党的事业就遭受挫折。党的十八大以来,党和国家事业取得的全方位、历史性成就,让我们对习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心的重要性有了更加深刻的认识;在“中国之治”与“西方之乱”的鲜明对比下,更加深刻地体会到中国共产党的领导和中国特色社会主义制度的优势。纵观机构编制事业的发展历程,工作的形式和重点一直在变,但维护党中央权威和集中统一领导的核心

和宗旨没有变。机构编制部门开展党史学习教育,第一要务就是要通过学习更加明晰践行“两个维护”的天然使命。在党史正反两方面经验的思辨中坚定理想信念,践行职责使命,珍惜大好局面,真正把“两个维护”作为政治信条、政治原则、政治保障,以实际行动推动党中央决策部署不折不扣贯彻落实到位。

二是要从党史学习教育中感悟思想伟力,进一步强化理论武装。指导思想是一个政党的精神旗帜。我们党的历史,就是一部不断推进马克思主义中国化的历史,就是一部不断推进理论创新、进行理论创造的历史。特别是党的十八大以来,习近平总书记创立了新时代中国特色社会主义思想,开辟了马克思主义发展新境界,为我们奋力走好新时代的长征路提供了科学理论指引。全办党员干部要把悟思想作为党史学习教育的重要任务,深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想,深入学习领会习近平总书记对内蒙古重要讲话重要指示批示和关于机构编制工作的重要论述精神,坚持既勤学原文又深悟原理,既改造思想又付诸行动,不断提高政治能力和工作水平。

三是要从党史学习教育中深化对初心使命的认识,切实增强宗旨意识。习近平总书记深刻指出:“历史充分证明,江山就是人民,人民就是江山,人心向背关系党的生死存亡。”全办党员干部要在党史学习教育中切实加强对党的性质宗旨的认识,牢记为了谁、依靠谁、我是谁,站稳人民立场,践行群众路线,强化服务意识。要立足机构编制部门的职能职责,深入践行以人民为中心的发展思想,通过创新机构编制管理和深化各项改革,推动发展成果更多更公平惠及人民群众。

四是要从党史学习教育中体悟中国共产党人的革命精神,切实增强履职尽责的内生动力。我们党之所以历经百年而风华正茂、饱经磨难而生生不息,就是凭着一股革命加拼命的精神。一代又一代中国共产党人淬炼锻造的一系列伟大精神,是我们党和国家的宝贵财富。编办肩负着重要使命,更加需要从党的历史中汲取精神力量、传承红色基因。全办党员干部要通过党史学习教育,大力发扬红色传统,始终保持奋斗精神,保持共产党人敢于斗争的风骨、气节、操守、胆魄,努力为开创现代化内蒙古建设新局面提供有力的体制机制保障。

五是要从党史学习教育中总结提炼经验,切实增强工作能力和水平。在一百年的奋斗中,我们党始终善于分析把握历史大势,抓住和用好各种历史机遇顺势而为,总结提炼出了应对困局、克难制胜的智慧和经验。当前,世界正经历百年未有之大变局,我们要通过党史学习教育,胸怀“两个大局”,心怀“国之大者”,不断增强做好机构编制工作的系统性、预见性、创造性、主动性。要深入学习贯彻党的十九届五中全会精神,准确把握新发展阶段,深入贯彻新发展理念,积极服务新发展格局,立足部门职责,积极助力内蒙古走好生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

### 三、按照中央和自治区党委部署要求,全面落实党史学习教育的任务安排

关于如何开展党史学习教育,党中央印发的《通知》和自治区党委制定的《实施方案》作出了具体部署。我们也将结合编办实际,制定具体的工作方案,大家要真抓好贯彻落实。

一是抓好专题学习。在党员干部个人自学为主的基础上,制定计划、列出清单、把握节奏,通过理论学习中心组、举办读书班、专题辅导等形式,分专题开展学习研讨。要采取“三会一课”、主题党日、学习讲堂等形式,结合实际开展形式多样的线上线下学习交流互动,确保学习教育持续开展、走深走实。坚持把深入学习领悟习近平新时代中国特色社会主义思想,同学习党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史结合起来,同推进“四个伟大”的丰富实践联系起来,同学习习近平总书记关于民族工作的重要论述、关于机构编制工作的重要讲话和指示批示精神、党中央关于推行使用国家统编教材和推广普及国家通用语言文字等部署要求贯通起来,原原本本学、丰富形式学、联系实际学、融会贯通学,不断提高思想理论水平和实际工作能力。

二是要强化政治引领。围绕庆祝建党百年主题开展学习宣传,引导干部群众树立正确的党史观。组织开展专家讲座、理论辅导、形势政策教育和观影观剧等系列活动。充分利用《内蒙古机构编制》杂志、门户网站、微信公众号、电子屏幕等自有宣传阵地,主动正面发声,有效宣传引导,营造良好

氛围。积极开展“四史”学习宣传教育,推动学习教育深入群众、深入人心。

三是抓好专题培训。组织党员干部积极参加党校(行政学院)、干部学院等举办的各类专题培训班,就近就便利用革命遗址、历史博物馆、纪念场馆和党性教育基地等红色教育资源开展党史教育。在“七一”、“八一”、抗战胜利纪念日、国庆节、国家公祭日等节日节点,开展形式多样的爱党、爱国、爱社会主义教育活动。

四是抓好实践活动。开展“我为群众办实事”实践活动是党史学习教育的重要内容。要结合机构编制工作实际,积极开展党员承诺践诺、团员文明实践、制定民生实事计划、开展“三问”活动、组织志愿服务和慰问帮扶等活动,摸清具体问题,拿出务实举措,有效破解体制机制障碍,实实在在解决一些群众“急难愁盼”问题。

五是开好专题民主生活会和组织生活会。按照中央和自治区党委安排部署,紧密结合实际,以党史为镜鉴,以革命先烈为榜样,及时组织召开严肃认真的专题民主生活会和组织生活会,开展党性分析,交流学习体会,查摆差距不足,明确努力方向。办领导要以身作则,严格执行双重组织生活会制度,自觉以普通党员身份参加组织生活,一起接受思想教育。

内蒙古自治区是在我们党领导下最早成立的省级民族自治区。我们学习党史,一定要认真学习党在内蒙古的历史,教育引导广大党员和干部群众更加全面深刻地了解和认识内蒙古的过去、现在和未来。深刻理解为什么中国共产党能很好地解决民族问题,为什么只有在中国共产党领导下才能实现各民族的解放、平等和共同团结奋斗、共同繁荣发展,进一步强化爱党爱国意识。要把开展党史学习教育同推进铸牢中华民族共同体意识教育、加强和改进民族工作紧密结合起来,澄清模糊认识、纠正错误认识、统一思想认识,确保党的民族理论政策在内蒙古落地见效,呵护好模范自治区的崇高荣誉。

#### 四、切实加强组织领导,高标准高质量推进党史学习教育

开展党史学习教育,是党的政治生活中的一件

大事,也是一项重大的政治任务,一定要高度重视、精心组织、扎实推进,切实把每一项任务都落实落细落到位。

一是要压实政治责任。办领导班子认真履行主体责任,科学谋划、周密安排、统筹推进,成立领导小组和工作机构,研究制定具体工作方案。我作为一把手,将认真履行第一责任人职责,亲自谋划、推动、落实,发挥好表率作用。各位班子成员要履行好“一岗双责”,做好对分管处室单位学习教育工作的督促指导。办领导和各处室负责人要坚持以上率下,在学习教育中做到标准更高、要求更严,带头抓学习、抓落实,为广大党员干部当好示范、作出表率。

二是要精心组织实施。为了确保党史学习教育扎实开展、取得实效,自治区党委派出16个巡回指导组进行具体指导。机关党委要主动对接、及时沟通,落实好指导组的具体要求,按时报送相关数据材料。要做好规定动作、创新自选动作,开展特色鲜明、主题突出、形式多样的学习教育活动,指导推动各党支部和全体党员干部认真落实各项任务要求,确保学习教育取得良好成效。

三是要树立正确的党史观。开展党史学习教育,必须坚持唯物史观,坚持实事求是。要教育引导党员干部以正确的立场、观点、方法对待党的历史,牢牢把握党史发展的主题主线、主流本质,始终以党的两个历史决议等中央文件精神为依据,切实做到正确认识、科学评价、精准阐释。要发扬斗争精神,旗帜鲜明反对历史虚无主义,坚决抵制歪曲和丑化党的历史、宣扬狭隘民族主义等错误倾向和言行。

四是要营造浓厚氛围。要充分利用党报党刊等主流媒体、新兴媒体和自有宣传阵地,深入宣传党中央决策部署,宣传党史学习教育的重大意义、目标任务和基本要求,宣传我办开展学习教育的主要做法、进展情况和实际效果,为搞好党史学习教育营造良好氛围。

当前我们面临的任务繁重艰巨。我们要坚持统筹兼顾,把党史学习教育同机构编制工作紧密结合起来,以更加昂扬奋进的姿态,守正创新、开拓进取,努力推动新时代机构编制事业高质量发展,以优异成绩迎接建党一百周年!

注:本文是作者2021年3月15日在内蒙古自治区党委编办 党史教育动员会议上的讲话。



# 提高站位 担当作为 全力以赴做好新时代机构编制工作大文章

包头市委编办

机构编制工作是加强党的执政能力建设、加强国家政权建设的重要工作,是优化配置执政资源、研究谋划体制机制、确定权力和责任的基础性、先导性工作。站在新时代新征程的新起点上,做好机构编制工作这篇大文章,就是要求我们深刻认识加强党集中统一领导机构编制工作的重要性,深切体会党中央对机构编制工作的高度重视和深谋远虑,旗帜鲜明、坚定不移地把加强党的领导贯穿到机构编制工作各方面各环节。

## 一、提高站位,坚持党的统一领导主线

(一)以总书记重要讲话精神为引领进一步提高政治站位。机构编制工作属于政治工作,机构编制部门属于政治部门。开展机构编制工作要始终坚持推动提升党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力。新一轮机构改革中将机构编制委员会调整为党委议事协调机构,优化了机构编制领导体制。这一重大体制机制调整,是加强党的领导和巩固党的执政地位的重要体现,是更好地推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。这就要求机构编制部门进一步在服务大局中找准位子、发挥作用、作出贡献,以高度的政治责任感和历史使命感

推动机构编制各项工作落实,要把加强党的全面领导作为机构编制工作的首要任务,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,在党的领导下深化机构改革,把机构编制工作放在党管干部、党管组织的全流程中统筹谋划,从机构职能上把加强党的领导落实到各领域、各方面、各环节。

(二)以总书记重要讲话精神为引领进一步提高思想站位。推动机构编制工作要站在坚持和加强党的全面领导、加强党的长期执政能力建设的高度来认识;要站在全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度来认识;要站在使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的高度来认识。坚持以人民为中心的工作导向,自觉把工作放到党和国家的大局中去思考、谋划和落实。处理好教育、医疗卫生、食品安全、生态环境等问题背后的体制机制问题,这就要求机构编制部门要找准问题症结和突破口,着力破解影响人民利益的难题,不断提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

(三)以总书记重要讲话精神为引领进一步提高工作站位。新时代的机构编制部门要切实贯彻党中央决策部署,履行好职责使命。贯彻优化协同

高效原则,在改职责上,不光是改头换面,还要脱胎换骨,解决多头分散、条块分割问题。继续从严从紧管理编制资源,严守“四个不得”,发挥好机构编制在管理全流程中的基础性作用。加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,按照“既不能因为各家都提要求需要,就没完没了往外批,也不能因为总量要控制,该办的事情也不办”的要求,严守机构编制工作纪律。

## 二、回应期盼,纵深推进政府职能转变

党的十九大报告,深刻把握党和国家事业历史性变革及其对组织结构和管理体制的新要求,就深化机构和行政体制改革作出重要决策部署,明确要求“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”,“赋予省级及以下政府更多自主权。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”,这些要求为深化机构和行政体制改革提供了行动路线图。

(一)党政机构改革圆满完成。在新一轮机构改革中,包头市从拆分重组到融合协同,从盘活存量到配足增量,让新时代的奋进力量不断迸发,助推着经济社会各项事业发展。在改革思路,从全面加强党的领导入手,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,进一步建立健全党对重大工作的领导体制机制,优化党的决策议事协调机构,加强党的机构对其他工作机构的统一归口管理,科学配置党政机构职能,将职能相近、联系紧密的部门进行合并设立或合署办公,并对内部职能运转进行有效地融合,不断推进党政机构职能优化协同,逐步构建起系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。在整体框架上,做到党政机构同中央、自治区保持基本对应,组建了生态环境局、自然资源局、应急管理局、退役军人事务局、医疗保障

局、政务服务局等机构,有效保障了上下一致、运行顺畅。同时,围绕落实新发展理念突出包头特色,牢记习近平总书记对内蒙古“筑牢祖国北方重要的生态安全屏障,把祖国北部边疆这道风景线打造得更加亮丽”的新期望,成立了生态环境保护委员会,进一步压实生态环境治理与监管责任。

(二)苏木乡镇和街道改革成效明显。从2019年底至今,包头市从优化街镇机构设置、规范基层审批执法、调配充实编制人员等方面入手,初步构建起职能归位、机构协同、服务高效的基层管理体系新格局。一是优化整合党政机构和事业单位。根据自治区改革精神,不折不扣做好“规定动作”,严控机构总量,切实减少管理层级,按照“5+3”等模式设置党政机构和事业单位。二是完善治理格局。紧紧抓住“审批、服务、执法”三个关键词,按照布局整体化、功能综合化的思路,整合苏木乡镇和街道内部的决策、管理、监督职责及力量。将党群服务中心、综合保障和技术推广中心、综合行政执法局作为“前台”,开展行政审批、公共服务和综合执法;将其他机构作为“后台”,履行政策指导、政令传递、监督管理、后勤保障等职责,逐步形成“前台”为群众服务,“后台”为“前台”服务的新格局。三是重心下移扩大基层权限。将面广量大、基层管理迫切需要且能有效承接的审批服务执法权限等赋予街镇。各旗县区委编办牵头各部门与街镇共同确定赋权事项,确保承接事项比例达到70%以上。

## 三、担当作为,强化机构编制管理刚性约束

(一)学习《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》),树牢党对机构编制领导的思想意识。在发挥《条例》学习宣传风向标作用方面,市委编办作为机构编制职能部门,在学习宣传方面作了

大量工作。一是抓好《条例》的学习工作。第一时间向市委编委汇报《条例》的主要内容及精神要义,编委成员高度重视对于《条例》的学习贯彻,强调要将《条例》内容学深学细、融汇贯通、指导实践,并在市委常委会议上进行专题学习。在编办系统内,将《条例》内容在 OA 办公系统、微信公众号等平台发布,组织干部职工开展专题培训,切实将条例内容学深悟透、入心入脑、学用结合。同时要求旗县区委编办及时开展学习,切实引导全市机构编制队伍以《条例》要求推动工作开展。二是扎实开展《条例》宣传工作。为促进社会各界了解、熟悉《条例》,包头市委编办与市委讲师团共同合作,通过“包头微学习”公众号平台,连续三期进行《条例》内容解读,并通过“赛一赛”栏目在全市范围内开展为期一周闯关答题活动。将《条例》纳入党校学习课程,全面提升全市干部对机构编制法定化的认识。

(二)制定“两则”,完善党对机构编制领导的制度保障。在调整完善工作机制和流程方面,结合《条例》精神,完善配套制度,确保《条例》落实落细落地。制定出台了《中共包头市委员会机构编制委员会工作规则》和《中共包头市委员会机构编制委员会办公室工作细则》等工作制度,对机构设置、职责任务、会议制度、工作程序和审批权限、文件签批等程序进行了明确,为进一步法定化、规范化、科学化管理机构编制提供保障。

(三)严格监管,强化党对机构编制领导的贯彻实施。严格贯彻党管机构编制原则,加大机构编制监督检查力度,压紧压实机构编制监督检查主体责任,确保把机构编制工作放到党管干部、党管组织的全过程,以更高标准、更严要求、更宽视野推动机构编制工作,切实维护党对机构编制领导的严肃性和权威性。



# 将党对机构编制工作的领导贯穿始终

乌兰察布市委编办

乌兰察布市委编办领导班子全面加强党对机构编制工作的领导,坚持把深入学习贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》,贯穿在全面加强机构编制干部队伍建设、党风廉政建设、机关党建、意识形态等工作的全过程,编办机关全体党员干部认真对照习近平总书记关于机构编制工作的重要讲话和指示批示精神,对照新时代新形势下机构编制部门担负的职责使命,不断增强思想自觉和行动自觉,高标准严要求推进各项改革任务,努力做让党中央放心,让人民群众满意的政治机关。

## 一、全力抓好习近平总书记重要指示批示精神贯彻落实,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”

乌兰察布市委编办领导班子把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为长期政治任务,在全面系统、学深悟透、弄通做实上狠下功夫、力求实效,努力做到用党的创新理论武装头脑、指导实践、推动工作。

进一步提高政治站位,切实抓好习近平总书记在中央编委第一次会议、深化党和国家机构改革总结会议上重要讲话精神的贯彻落实。乌兰察布市委编办领导班子带领全体党员干部深入学习习近平总书记在中央编委第一次会议上的重要讲话、深化党和国家机构改革总结会议上的重要讲话精神,着

力把握精神实质,从讲政治和抓全局的高度把握,坚持理论武装与机构编制管理工作实际相结合,对贯穿其中的科学方法论在实际工作中充分运用,在抓落实上确保精准到位。同时,紧密结合贯彻落实党的十九大和党的十九届二中、三中、四中、五中全会精神,以及内蒙古自治区党委编办2021年重点工作任务,办领导明确要求全体党员干部要进一步提升政治站位,树立更高的标准和要求,一体研究部署,明确分管办领导、牵头参与科(中心)、完成时限等,加强跟踪督促,推动全年机构编制管理工作按进度、高质量落细落实,坚决履行好职责和使命。

贯彻习近平总书记关于中央和国家机关推进党的政治建设的重要指示,持续加强编办机关党建工作。坚持把加强党的政治建设作为根本建设,全面推进政治建办、能力立办、作风强办、从严治办,教育引导乌兰察布市委编办全体党员干部认清编办作为“党的机关”“办事机构”“参谋助手”的角色定位,着力打造一支政治过硬、本领高强、担当作为的机构编制干部队伍,自觉把讲政治的要求贯彻到机构编制管理工作和编办机关自身建设的全过程。

召开室务会议专题听取机关党建、党风廉政建设、意识形态工作、统一战线、民族宗教、铸牢中华民族共同体意识等工作的汇报,研究制定机关党建和党风廉政建设等工作安排计划。围绕服务乌兰察布市政治经济社会发展的中心工作,把加快推进编办机关党的政治建设落实到具体机构编制管理

业务工作中。

召开办机关党的建设暨党风廉政建设推进会议，聚焦新时代机构编制工作的职责和使命，坚持以“政治坚定、能力过硬、作风优良、纪律严明”为目标，编办机关各科(中心)设立的三个党小组，紧密结合职责任务和党员干部思想实际，研究制定“让党中央放心、让人民群众满意的政治机关”创建工作，创建工作稳步扎实全面推进，并取得预期目标要求。

完善编办领导理论学习中心组(扩大)学习、机关全体党员干部学习制度。进一步完善办领导班子理论学习中心组(扩大)学习制度及2021年机关党支部学习计划，进一步明确学习要求，完善学习形式，持续巩固党的群众路线教育实践活动、“三严三实”、“两学一做”专题教育及其常态化、“不忘初心、牢记使命”主题教育取得的丰硕成果，以党史学习教育为总抓手，更好发挥学习示范带动作用。

## 二、坚决落实全面从严治党政治责任，推动全面从严治党向纵深发展

乌兰察布市委编办以创建“最强党支部”为载体，不断完善全面从严治党、从严治办责任体系，严明政治纪律和政治规矩，严格执行中央八项规定及其实施细则精神，持之以恒力戒形式主义、官僚主义，抓早抓小、防微杜渐，涵养风清气正的机关政治生态。

强化全面从严治党主体责任，切实履行“一岗双责”要求。办领导班子深入学习习近平总书记关于全面从严治党、党风廉政建设重要论述和在十九届中央纪委五次全会上的重要讲话精神以及内蒙古自治区纪委十届七次全会、乌兰察布市纪委四届六次全会精神，带头强化主体责任意识，进一步提高落实全面从严治党、推进从严治办的政治站位、工作站位。

切实把全面从严治党主体责任扛在肩上。班子成员以上率下带头履行“一岗双责”，有效传导责

任和压力，主动接受市纪委监委派驻市委组织部纪检监察组的监督，强化对室务会的监督。认真贯彻落实《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》，组织全办党员干部认真学习全面从严治党相关文件规定，明确细化党风廉政建设责任。班子成员结合签订党风廉政建设责任书，紧盯分管各科(中心)的薄弱环节和苗头性倾向性问题，不定期督促指导，压实各科(中心)的责任。加强日常教育管理监督，督促机关党支部利用乌兰察布市机构编制网、乌兰察布市委编办微信平台、微信工作群推送党风廉政建设的重要精神，在节假日前及时发送廉政信息，提醒党员干部坚守底线，引以为戒，做到警钟长鸣。加强任职谈话、廉政谈话和日常谈心谈话，发挥谈心谈话在思想政治工作中的重要作用。提醒办机关党员干部严格廉洁从政，督促落实全面从严治党主体责任和日常教育管理监督党员直接责任。

完善廉洁风险防控机制，压实廉洁风险防控责任，完善廉洁风险防控制度，将教育监督管理责任有效传导到各科(中心)的每一名党员干部。紧盯薄弱环节健全内控机制，结合实际工作，定期修订完善廉政风险防控点，压实风险防控责任，落实风险防控措施。发挥室务会、各科(中心)的责任作用，强化对党员干部的日常监督，推动主体责任、第一责任人责任和监督责任贯通联动、一体落实，细化职责任务清单，将廉洁风险防控情况作为党风廉政建设的重要内容，压实主体责任。强化日常监管，督促落实好对所属事业单位廉洁风险防控的主体责任和监督责任，严格执行请示报告制度。加强廉政风险排查梳理，强化对重点科(中心)、重点部位和关键岗位党员干部的监督管理，完善风险防控措施。办领导班子高度重视机关党风廉政建设工作，紧紧依托办机关党支部履行职责，推进“红脸出汗”“咬耳扯袖”常态化，促进党员干部秉公用权、廉洁从政。主动配合市纪委监委派驻纪检监察组工作，认真落实好各项工作要求，在提高监督执纪规范化水平上持续下功夫。

### 三、贯彻落实新时代党的组织路线,强化编办机关党支部政治功能和组织力

乌兰察布市委编办领导班子认真贯彻落实习近平总书记对新时代党的组织路线、新时期好干部标准和发挥基层党组织作用提出的一系列新部署新要求,以组织体系建设为重点,强化基层党组织的凝聚力、战斗力,为推动新时代机构编制工作提供坚强组织保证。

全面加强机关党的政治建设,着力发挥机关党建引领推动和服务保障作用。办领导班子牢固树立“抓好党建是最大政绩”的理念,认真学习贯彻习近平总书记在中央和国家机关党的建设工作会议上的重要讲话精神和《关于加强中央和国家机关党的建设的意见》,对照党的机关、政治机关的高标准严要求,以推动编办机关党支部标准化规范化建设为抓手,不断提升机关党的建设质量,进一步提升基层党组织效能建设。促进机关党建工作和机构编制管理工作深度融合。坚持机关党建与业务工作同谋划、同部署、同推进、同考核,推动机关党建与业务工作有机融合,促进同向发力、同频共振。紧紧围绕机构编制管理工作谋划机关党建工作,坚持把机关党建与业务工作有机融合,以党建带业务,以党建促业务,以业务强党建。坚持机关党建与业务工作一并汇报、一体研究,及时发现和解决问题。把党建工作成效作为衡量办领导班子和机关党员干部工作实绩的重要方面。深化机关党支部标准化规范化建设工作。开展机关党建引领推动和服务保障作用,推动机关党建与业务工作深度融合的有效方法。结合机关党建“灯下黑”问题专项整治和巡察工作整改落实,对照《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》《中国共产党支部工作条例(试行)》要求,自觉把加强党的创新理论武装作为终身追求,源源不断从习近平新时代中国特色社会主义思想中汲取强大的精神力量和智力支持。

全面加强编办党员干部队伍建设,打造一支适

应新形势新任务新要求的干部队伍,持续加强政治机关建设、业务能力建设、作风建设。办领导班子深入学习习近平总书记关于干部工作的重要讲话精神,坚持好干部标准,把政治标准放在首位,树立正确用人导向,围绕履行好职责使命选干部、育人才,着力打造一支忠诚干净担当的机构编制干部队伍。

### 四、从国家治理体系和治理能力现代化的战略高度,加强前瞻性、全局性研究,发挥好参谋助手的能力和水平

乌兰察布市机构编制管理工作如何更好地适应乌兰察布市的新形势新任务新要求,编办的参谋助手作用如何充分有效的发挥出来,办领导班子带头深入学习领会党的十九大和党的十九届二中、三中、四中全会精神,紧紧围绕贯彻执行党的路线方针政策和党中央决策部署加强研究,主动为市委、政府提出政策建议,提高意见建议的针对性有效性,使机构编制管理工作同乌兰察布市的中心工作紧密结合,更好发挥参谋助手作用,更好为乌兰察布市委和编委科学决策服务。

围绕完善新时代党和国家机构职能体系,优化机构编制资源配置、集中开展统筹使用各类编制资源,创新机构编制管理制度、健全机构编制动态调整和管理评估。认真提炼总结各旗县市区和市直各部门的好经验好做法,从编制总量核定关键要素、创新机构编制管理等方面入手,形成健全机构编制动态调整机制的若干意见建议,逐步建立健全机构编制动态调整机制。

全面系统学习习近平总书记有关机构编制管理工作的重要讲话精神,遵循优化协同高效原则,突出对市直各部门履职和编制资源使用效益的评估,着眼于优化编制资源配置,科学设置机构、配置领导职数、编制数,加强前期工作调研,梳理总结评估成果,强化结果运用,积极发挥好参谋助手作用。

### 五、强化机构编制刚性约束,加快推进机构编制法定化进程

乌兰察布市委编办领导班子以落实《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)为着力点,加大推进机构编制法定化进程的工作力度,加大监督检查、查处问责力度,强化机构编制刚性约束。

落实党管机构编制的原则,认真抓好《条例》的学习宣传贯彻落实工作。加强对《条例》宣传解读力度,将《条例》纳入乌兰察布市委党校的教学内容。积极推动《条例》进入各旗县市区党校的课堂,引导各旗县市区、市直各部门领导班子和领导干部持续学习贯彻落实《条例》。

健全完善机构编制法规制度,不断提高机构编制管理制度化规范化工作水平。以《条例》为基础,进一步完善编委工作规则、编办工作细则和机构编制审批程序。在《条例》确立的基本框架内,结合工作实际探索创新,灵活运用“立改废释”等多种方式,进一步研究贯彻《条例》的具体措施和办法,使之更具有操作性和实效性。同时,加大监督检查工作的力度,切实维护机构编制管理权威性和严肃性。强化机构编制管理工作,严明机构编制纪律,全面规范机构编制监督检查工作。

### 六、适应新时代机构编制工作的变革,加大自我革新力度

乌兰察布市委编办作为负责推进机构改革的重要部门,始终坚持牢牢把握机构编制工作的变革,机构编制部门自身建设的转换,积极适应新时代赋予的职能定位,增强改革创新紧迫感,以自我革命的精神,贯彻优化协同高效原则,主动服务乌兰察布市经济社会发展大局。

进一步落实归口管理要求,全面增强“组织口”意识。编办归口组织部管理的工作机制基本形成,各项工作总体沟通顺畅、运转有序,要进一步强化制度意识,加强制度建设。坚持在党管干部、党管

组织的大系统中谋划推进机构编制管理工作。教育引导编办的党员干部强化“组织口”意识,对标“组织口”标准,培育“组织口”作风,提高政治站位、工作站位,把归口管理的体制优势组织优势转化为工作优势。坚持刀刃向内,进一步加快自身职能转变,优化调整内设机构,统筹所属事业单位改革,理顺工作机制,发挥改革示范作用。全面落实党委对机构编制工作的集中统一领导,准确把握编办作为市委决策议事协调机构办事机构的功能定位,以法定化推进职能转变,发挥好市委编委参谋助手作用,健全完善优化协同高效的职能配置和工作机制。

加强党对机构编制工作的领导,乌兰察布市委编办全体党员干部将牢记初心使命,把讲政治放在第一位,树牢党的机关、政治机关意识,自觉提升政治判断力、政治领悟力、政治执行力,增强政治敏锐性和政治鉴别力。持续深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想,进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,在重大原则性问题上保持头脑清醒。全面落实习近平总书记关于机构编制工作重要指示批示精神,认真贯彻落实党中央决策部署,紧紧围绕新时代新形势下的职责使命履职尽责,学党史、悟思想、办实事、开新局,感党恩、跟党走,推动乌兰察布市机构编制工作高质量发展,向中国共产党成立100周年交上一份满意的答卷。



# 坚持把加强党的领导 贯穿机构改革全领域全过程

兴安盟委编办

兴安盟把加强党的全面领导贯穿于机构改革全领域全过程,把从机构职能上解决党对一切工作领导的体制机制问题贯穿于机构改革各方面,努力推动改革实现从“物理变化”到“化学反应”。

## 一、有效落实党对重大工作领导的制度安排,进一步完善议事协调机构

党对重大工作的领导体制,在党的全面领导制度安排中具有纲举目张的统领作用,设立议事协调机构,是加强党对重大工作领导行之有效的制度设计。按照党中央决策部署,这次机构改革,兴安盟组建了盟委全面依法治盟委员会、盟委财经委员会、盟委审计委员会、盟委教育工作领导小组、盟委退役军人事务工作领导小组,将盟委全面深化改革领导小组改为盟委全面深化改革委员会、盟国家安全工作领导小组改为盟委国家安全委员会、盟委网络安全和信息化领导小组改为盟委网络安全和信息化委员会、盟委外事工作领导小组改为盟委外事工作委员会,明确这些议事协调机构在盟委领导下开展工作,加强和优化党委对这些事关全局重大工作的领导。这一领导体制的重大调整,从制度上确保了党的领导一贯到底、令行禁止、工作高效。我们将把持续健全党委议事协调机构的体制机制作为重点,进一步完善议事规则和工作程序,使其切实履行好对重大工作的总体布局、统筹协调、整体

推进的重要职责,把党中央各项决策部署落到实处。

## 二、有效落实党的集中统一领导的制度安排,进一步强化党委职能部门的归口协调职能

党委职能部门是党实施政治、思想和组织领导的政治机关,是负责党委某一方面工作的主管部门,负有协调指导本系统、本领域工作的重大职责。这次机构改革,按照党中央要求,兴安盟把机构编制、公务员管理、新闻出版、民族宗教、侨务等工作,归口调整到组织、宣传、统战等党委职能部门进行统一归口协调管理,顺应了党的事业发展需要,增强了党委抓统筹、抓协调、抓落实的能力,强化了党委对相关领域、行业、系统工作的集中统一领导。并将持续推动党委职能部门把工作重点放在把方向、谋大局、抓大事上,加强政治领导,改进管理方式,建立职责明确、权责明晰、协同高效的运行机制,完善请示报告、业务统筹、日常指导等方面的规章制度,充分调动被归口部门的积极性,做到工作协同、步调一致、运行顺畅,确保党在政治上、思想上、组织上的全面领导落到实处。

## 三、有效落实党领导各项事业的制度安排,进一步理顺党政机构职责关系



党政机构是党治国理政的重要依托。统筹设置党政机构,准确定位、合理分工、增强合力,能避免机构重叠、职能重复、工作重合,确保各项工作在党的领导下有序推进。这次机构改革,兴安盟把盟委全面依法治盟、财经、外事、审计、教育、农村牧区、退役军人事务等7个议事协调机构的办事机构设在了行署部门,同时在盟委组织部、宣传部、统战部分别加挂了公务员局、新闻出版广电局、宗教事务局、行署侨务办公室4个政府机构牌子,完善了党政机构布局,理顺了党政机构职责关系。这些机构职责的调整优化,推动形成了统一高效的领导体制,有利于增强党委的领导力,提升政府执行力。我们将坚持优化协同高效原则,进一步理顺党政机构职能关系,做到科学合理、权责一致,有统有分、有主有次,履职到位、流程畅通,使党政机构各就其位、各司其职、各尽其责、有序协同,构建党政机构职能新格局。

#### 四、有效落实党要管党的制度安排,进一步助推全面从严治党向纵深发展

加强党对自身建设的领导,就必须全面落实从严治党责任,在思想认识、方法措施上贯彻全面从严治党要求。这次党政机构改革,兴安盟认真贯彻落实党中央“以组织体系建设为重点”的重要要求,同步健全机关党的基层组织和党建工作机构,同步配齐机关党务工作力量,充分发挥改革成效对党建工作的促进作用,努力实现机构改革和机关党建“双丰收”。改革后,盟直部门全部设置了专门党务机构,其中为24个机关党委全部核定了机关党委专职副书记领导职数(正科级),21个未设立机关党委的机关均设立了党建人事科,专门负责机关和所属单位的党建工作。我们将把坚持和加强党的全面领导贯穿于各项改革之中,在健全完善体制机制上持续探索,有效助推全面从严治党向纵深发展。

为进一步巩固深化机构改革成果,应进一步从以下几个方面用力。

一是坚持完善党的全面领导制度。加强党对

各领域各方面工作的领导,优化党的组织机构,确保党的领导全覆盖。建立健全党对重大工作的领导体制机制,强化党组织在同级组织中的领导地位。完善统一领导、归口领导、归口管理制度机制,完善议事协调规则和工作程序,构建起党委统一领导、职责明确、协同高效的运行机制。

二是坚持以人民为中心。坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点,紧盯群众反映强烈的教育、医疗、食品、环境等领域,着力解决背后的体制机制问题,以利其更好为人民群众服务。努力构建简约高效的基层管理体制,夯实基层基础,进一步下放经济社会管理事项,强化社会管理和公共服务职能。

三是坚持优化协同高效。明晰职能部门管理边界,理顺工作关系,明晰工作机制。深入推进生态环境机构改革,完善安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理体制,细化落实公安消防部队转制等任务。按照中央有关要求,对扶贫工作机构进行调整设置,做好职能职责转变过渡,同乡村振兴有效衔接。



# 夯基固本 放权赋能 推进基层治理体系和治理能力现代化

自治区党委编办综合处

自治区党委编办坚持以人民为中心工作导向,认真贯彻落实党中央关于构建简约高效基层管理体制的决策部署,持续深化苏木乡镇和街道改革,推动基层治理能力和水平全面提升。

## 一、加强党的领导“强定力”,夯实基层党建根基

为解决基层党组织领导作用发挥不充分,统筹协调能力弱等问题,强化党组织在基层治理中的核心地位和领导作用,切实提升基层党组织领导力、战斗力。一是强化镇街党(工)委职能职责,组建基层党的建设办公室,明确抓党建、抓治理、抓服务主责主业,赋予对区域内事关群众利益的重大决策和重大项目建议权。二是建设集约高效工作机构,每个镇街都设立基层党群服务中心,将旗县有关部门的服务窗口下移,推行一站式、综合性、多功能的公共服务,让党员群众在家门口找到组织,享受便利服务。三是鼓励有条件的地区组建党建联盟,整合街道社区、辖区单位、各类组织力量,开展环境整治、矛盾调处、扶贫济困等活动,充分发挥党员先锋模范作用。

## 二、精干设置机构“添动力”,释放基层治理效能

针对基层机构设置五花八门、职责分工不够合

理等问题,着力优化机构设置和职能配置。一是统筹优化党政机构和事业单位设置,将镇街内设机构整合为党政综合办、基层党建办、乡村振兴办、社会事务办、平安建设办5个机构,设立党群服务中心、综合保障和技术推广中心、综合行政执法局3个事业单位,机构精简最多的由28个减为9个以下。二是严格规范派驻机构设置和管理,旗县政府设在镇街的林工站等1800余个站所,全部实行属地管理。继续实行派驻体制的,健全工作机制,工作考核和主要负责同志任免要听取所在镇街党(工)委意见。

## 三、统筹资源配置“挖潜力”,强化基层工作力量

针对基层工作任务重、人员编制少、干部队伍结构不够合理等问题,赋予基层更多选人用人自主权,充实人员力量。一是统筹调配编制资源,鼓励从上往下跨层级调剂使用行政和事业编制,推动资源下沉,将6000余名编制、5400余人充实到一线。二是畅通人才通道,允许镇街在公务员招录和事业单位招聘中适度扩大招录招聘范围,注重从基层优秀人员中选拔领导干部。三是优化人才管理,将事业单位规格定为副科级,拓宽干部晋升通道。打破一般岗位限制和人员身份壁垒,实行编制分类管理、人员统筹使用。

#### 四、优化审批服务“提效力”，增强基层群众获得感

为解决制约基层治理有责无权、效率不高、范围不广等问题，注重放权赋能，推动社会治理重心向基层下移。一是加大放权力度，将旗县政府部门行使的99项直接面向人民群众的行政权力事项交由镇街行使，扩大审批服务执法权限。以清单形式厘清旗县部门和街镇职责边界，确保权责一致。二

明确职责任务、压实责任，确保问题“第一时间发现、第一时间处置、第一时间反馈”，社会治理体系在基层逐步搭建。

#### 五、深化综合执法“聚合力”，提升基层监管水平

为破解基层多头执法、重复执法等问题，推动建机构、赋权限、充力量、提效能。一是推进综合行



是严格职责准入，要求职能部门不得以签订“责任状”、设置“考核指标”等形式，将职责范围内的工作事项下放至镇街承担。对确需下放的，需经旗县级党委和政府研究决定，且权随责走、费随事转，为基层减负松绑。三是推进审批服务便民，基层行政审批服务事项全部进驻党群服务中心集中办理，实现“一站式”、“一门式”服务。推进嘎查村(社区)便民服务站全覆盖，实现“小事不出村，大事不出镇”。四是推行网格化服务管理，组建网格员队伍，

政执法机构全覆盖，在苏木乡镇和涉农街道设立810个综合行政执法局，实现“一支队伍管执法”。二是明确基层执法主体资格，制定出台《内蒙古自治区基层综合行政执法条例》，赋予基层行政执法主体资格和相对集中行使行政处罚权，变“有责管”为“有权管”。三是规范基层执法行为，做好法律文书和执法流程规范、执法人员培训和执法装备车辆配备等工作，提升执法规范化、法治化水平。

# 全面加强药品监管能力建设 筑牢人民健康屏障

自治区党委编办政策法规处、机关处

习近平总书记指出：“药品安全责任重于泰山。保障药品安全是技术问题、管理工作，也是道德问题、民心工程。”为进一步筑牢内蒙古自治区药品安全稳定屏障，切实加强药品监管体制机制建设，自治区党委编办坚持“人民至上、生命至上”的理念，大力开展药品监管体制改革，厘清部门职能职责，全力打造领导有力、职责清晰、监管全面、高效专业的药品监管体系，为全区广大人民群众的用药安全打下坚实基础。

## 一、药品监管体制更加完备

为有效解决药品监管工作针对性不强、职责划分不清、专业技术保障不够有力等问题，抓住深化党政机构改革这一契机，专门组建了自治区药监局，从机构设置、职能职责和人员编制等方面进行了明确和优化，一举解决了困扰多年的体制机制问题。一是机构设置凸显科学性。由自治区药监局统筹负责全区药品、医疗器械和化妆品监管工作，集中行使职能职责，有效加强了监督管理能力，初步建立起科学、高效、权威的药品监管体系。在内设机构上突出专业性，精干设置综合部门，在8个内设机构中设置6个业务部门，最大程度将工作力量用于开展监管工作。二是机制运行凸显高效性。疫情就是命令，面对新冠肺炎疫情防控的严峻

形势，自治区药监局充分发挥职能职责，不断健全完善突发重大公共卫生事件中检验检测、体系核查、审评审批、检测评价等工作机制，督促指导自治区监管企业在15日内复工复产率达到98.7%。为保障疫情防控用品需求，第一时间开通应急审批通道，在2个工作日完成首个防控医疗器械产品审批，并在短期内审批通过69个医用口罩、防护服产品，备案91个医疗机构蒙中药制剂品种，检查疫情防控药械生产经营使用单位5万家次，快速实现医用口罩、防护服“全项目”检验。三是严查严处凸显权威性。为有效提升药品监管应急处置能力，专门设置药品安全监察部门，统筹研制、生产、经营、使用全链条监管，统一管理药品、化妆品、医疗器械监督抽检。专门设置稽查部门，负责自治区本级药品案件查办工作，监督指导全区药品稽查执法工作，实现药品许可、检查、处罚全过程“闭环”管理。2020年，全区立案查处“两品一械”案件1685件，涉案货值金额2036.8万元，罚没款2808.1万元。

## 二、药品监管范围更加全面

为严格落实“四个最严”要求，有效解决药品监管工作“省级有责无人、市县有人无责”的问题，按区域设立5个自治区药监局检查分局，承担区域内自治区直管企业的药品监管工作，实现了监管范围

的全覆盖。一是药品监管体系得到改进完善。机构改革后,盟市负责药品监管的部分职能调整为自治区本级负责,按区域设立5个自治区药监局检查分局,配齐配强人员编制,有效填补了药品监管“真空”地带,监管职能边界更加清晰,分工更趋合理。二是药品监管效能得到显著提升。各检查分局成立仅半年就完成了所有自治区直接监管企业的2轮全覆盖检查,并完成了检查复查、后期查处及各业务处委托的其他事项,共查办案件118件,结案81件。同时,各检查分局充分发挥人员熟悉企业情况、监督检查工作经验丰富的优势,对盟市、旗县(市、区)、苏木乡镇(街道)三级药品监管部门开展日常督查指导。三是“一线部队”作用得到明显发挥。新冠肺炎疫情发生后,在人员流动受限的情况下,各检查分局提前主动介入,对辖区药品生产、经营企业进行现场检查,确保疫情防控药械质量安全;对医用口罩、防护服等生产企业应急注册申请进行技术指导,帮助企业尽快获批投产;联合盟市市场监管部门从严从重从快打击涉疫药械违法违规行为,维护药械经营正常秩序,为人民群众保障疫情防控药械质量安全发挥了积极作用。

### 三、药品监管技术保障更加有力

药品监管工作专业性强、技术要求高,必须有充分的科研和技术保障支撑。在本轮事业单位改革中,充分考虑药品安全工作实际,全面加强自治区药品监管技术支持力量。一是着力提升科研和技术水平。设置了医疗器械检验检测研究院,有效解决医疗器械产品检验能力不足的问题和短板,加速推进医疗器械检验检测能力建设、保障疫情防控医用防护产品质量安全和服务医疗器械产业发展奠定基础。二是着力提升检验检测能力。设置了自治区药品检查中心,建立了自治区级职业化专业化药品检查员队伍,配备满足检查工作要求的实验设备,为药品监管行政执法等提供有力保障。优化设置自治区药品检验研究院和药物警戒中心,进一步健全完善药品、化妆品、医疗器械安全风险防控体系。三是着力提升服务保障能力。整合组建综合服务保障中心,为药品监管工作提供更加优质高效的技术保障。目前,各事业单位人员调整、办公场所搬迁已基本完成,后续工作正有序推进。



# “一队两局、攥指成拳”以机构重塑打造内蒙古生态安全“铁军”

自治区党委编办机关处

习近平总书记强调,把内蒙古建成我国北方重要安全生态屏障,是立足全国发展确定的战略定位,也是内蒙古必须自觉担负起的重大责任。内蒙古自治区是全国北方面积最大、生物种类最多的生态功能区,森林草原面积均在全国排第一位。森林公安是维护生态安全、保护森林草原资源的重要力量,森林公安管理体制调整后,各级森林公安机关划归同级公安部门管理,如何在新体制下更好发挥森林公安机构的职能作用,为维护内蒙古生态安全保驾护航,是具有战略和长远意义的重大课题。

为深入贯彻落实习近平总书记生态文明思想和对内蒙古“两个屏障”的战略定位,解决自治区本级森林公安机构力量分散问题,按照改革要求对自治区本级森林公安机构进行了整体性重塑,建立“一队两局”机构框架体系,打造维护内蒙古生态安全的公安铁军,推动自治区生态安全领域公安执法力量攥指成拳,取得了明显成效。

## 一、重新组建生态环境食品药品犯罪侦查总队(自治区森林公安局)

深刻把握森林公安管理体制改革的改革精神,推进森林公安与地方公安业务深度融合和资源有效整合,着眼于建立生态环境和森林草原保护一体化执法体系,将自治区森林公安局与公安厅生态环境和食品药品犯罪侦查总队职责整合,重新组建公安厅内设机构生态环境食品药品犯罪侦查总队,加挂自治区森林公安局牌子。按照法律法规和形势任务需要,重新赋予生态环境食品药品犯罪侦查总队(自治区森林公安局)职能,明确其在组织、指导、统筹打击全区生态安全、生物安全、矿产资源、森林草原领域犯罪等方面的职责,同时明确其继续承担森林草原领域行政执法和森林草原防火相关工作,在机构优化的同时确保了职能的有序衔接。

## 二、理顺大青山自然保护区森林公安局

## 管理体制

为进一步加强自治区对大青山自然保护区的统一保护、统一管理,避免大青山自然保护区管理工作和森林公安打击犯罪工作“两张皮”,对大青山保护区森林公安机构管理体制作出调整,将自治区森林公安局大青山自然保护区分局更名为公安厅大青山自然保护区森林公安局,调整为公安厅直属机构,同时将呼包乌三市的大青山森林公安分局和下辖旗县区的大青山森林公安派出所统一上划自治区。上划后,撤销分局层级、人员力量下沉,大青山森林公安派出所由自治区大青山森林公安局直管,真正优化了管理层级、加强了基层警力,实现了扁平化指挥。

## 三、全面优化大兴安岭森林公安局机构设置

立足于大兴安岭林区的生态安全战略定位,扎实开展优化大兴安岭森林公安机构设置评估论证工作,赴大兴安岭地区深入开展专题调研,为科学决策提供有力支撑。根据形势任务需要,按照优化协同高效原则,将大兴安岭森林公安局内设机构由18个优化设置为15个,将大兴安岭森林公安局所属21个基层森林公安局内设机构从平均近10个统一优化设置为6个,强化了大兴安岭两级森林公安局在生态安全、森林资源保卫等方面的内设机构建设,同时将21个基层森林公安局所属森林公安派出所进行整合设置,进一步优化了大兴安岭森林公安派出所的结构布局和警力配置。通过上述调整,自治区本级森林公安机构设置更加优化、警力配置更加合理,打造了“一队两局”的机构设置模式,建立了“一队抓全区统筹,两局保障大青山、大兴安岭重点地区”的自治区生态安全公安执法工作体系,为维护内蒙古生态安全提供了有力体制机制和机构编制保障。

# 抓实“三个建设” 创建“模范机关” 扎实推动新时代机构编制工作创新发展

乌海市委编办

2020年以来,乌海市委编办深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 新时代党的建设总要求,严格对标落实争做“三个表率”、建设模范机关部署要求,抓实思想政治、能力素质、纪律作风“三个建设”,全力推进模范机关创建工作,把党的组织优势、组织活力转化为推动机构编制工作创新发展的强大动力。

## 一、抓实思想政治建设,创建政治过硬模范机关

强化机构编制部门作为党的机关、政治机关的政治属性,始终把思想政治建设摆在首要位置、当成头等大事。

### (一)聚焦学懂弄通做实标准强化理论武装

坚持原原本本学、及时跟进学、联系实际学,采取专题授课、解读辅导、研讨交流等形式,建立周五学习日制度,用好公务员在线、“学习强国”平台和北疆党课进行时、党员干部上讲堂等载体,组织全办党员干部深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大、十九届二中、三中、四中全会精神,教育党员干部深刻把握核心要义、精神实质和实践要求,不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,锤炼过硬政治品格,坚决守好共产党人的精神高地。

### (二)坚决贯彻党管机构编制原则强化刚性约束

坚持学习宣传和监督落实同步发力,协调对接将《中国共产党机构编制工作条例》纳入党委(党组)理论学习中心组学习计划和市委党校(行政学院)培训内容,编辑制作机构编制政策法规“电子口袋书”向广大干部职工推送,依托实名制网络管理系统开展“网上核查”和“线下监督”,组织开展党政

机构改革后“三定”规定落实调研检查,推动部门明责知责、履职尽责,切实强化机构编制管理刚性约束。

### (三)严守纪律规矩强化工作落实

严格按照中央、自治区有关部署和时限要求,对标落实镇和街道改革、综合行政执法改革、深化事业单位改革试点等重点改革任务,将有限的机构编制资源用好用活用在刀刃上,着力优化机构编制资源配置,镇和街道改革中采取“减上补下”方式,为全市15个街道调配13名行政编制、110名事业编制加强基层力量,街道人员编制较改革前增加43%;综合行政执法改革中坚持“减少层级、整合队伍、提高效率”原则,整合撤并市、区两级五大领域15支执法队伍,推动“多头执法”向“集中管理”转变,五大领域改革和其他领域综合行政执法改革圆满完成。在此,也衷心感谢自治区编办和各位领导对我市机构编制工作的精心指导和大力支持。

### (四)严格对标创建要求强化问题整改

着力强化班子成员和环节干部“关键少数”的责任意识,全面推行“责任制+清单制”工作法,推动市委巡察反馈意见、最强党支部建设等方面存量问题全部“挂牌督办”“清仓见底”,带动模范机关建设不断取得新成效新进展。办领导班子连续三年获得年度实绩考核优秀荣誉,机关党支部连续三年被评为市直机关先进基层党组织。

## 二、抓强能力素质建设,锻造业务优良模范尖兵

创建模范机关,必须锻造一支信念过硬、政治过硬、责任过硬、能力过硬、作风过硬的干部队伍。因此,我们坚持把干部队伍能力素质建设紧紧抓在手上,让干部经风雨、见世面、长才干,在日常工作推进和急难险重任务攻坚中摔打锤炼。

### （一）强化岗位练兵

聚焦干部知识弱项、能力短板和经验盲区，坚持组织培养与个人努力相结合，注重强化跟岗学习、扎岗履职意识，创新推出开放式、互动式、分类式“三式联动”学习模式，将邀请专家授课、开展调查研究、专题学习研讨统筹抓紧抓好；大力推行“主题党日+”模式，将主题党日与志愿服务、特色活动和党性锻炼紧密结合，联合经济开发区、经济合作局等部门和乌兰淖尔镇、千里山镇新丰村等基层党组织多次开展拓展实践活动，深入乌海市党性教育实践中心、乌海民俗博物馆进行“悟初心、强党性、践行动”现场教学，围绕“诵咏红色经典、传承革命精神”开展诵读“红色家书”活动，引导激励党员干部传承红色基因、了解部门运行情况、掌握基层工作实际，切实筑牢压舱石、练强基本功，有效保障了各项重点改革任务扎实推进。

### （二）强化实践练兵

抓住镇和街道改革、综合行政执法改革、深化事业单位改革试点等契机，按照全员动员、全员参与的工作思路，摒弃重点改革、具体业务由一个科室负责的弊端，组建专项改革工作专班，分管领导和业务科室牵头做方案、把方向，其他科室分组领任务、抓落实，在保障工作顺利推进的同时，让干部有机会、有舞台成为机构编制业务的“多面手”，全力引导助推干部成长成才。

### （三）强化基层练兵

面对突如其来的新冠肺炎疫情，我们认真落实市委、政府部署，积极响应机关工委号召，办主要领导带头挂任街道专职副书记加强社会面管控，全办党员干部全员“双报到”“双报告”，主动投入到摸底、巡查、值守等疫情防控第一线、最前沿，累计参加疫情防控 118 人次、354 小时，与广大干部群众共同筑起坚固的疫情防控墙，2 名干部受到全市表彰。在 2019 年推荐 1 名干部到基层挂职的基础上，2020 年继续推荐 1 名干部到基层挂职锻炼，强化干部多岗位历练学习，着力补足机构编制部门干部对基层不熟悉、对情况不了解的短板。

## 三、抓严纪律作风建设，营造风清气正政治生态

坚持把纪律过硬、作风优良作为党委工作机关

的基本要求，充分发挥“关键少数”的引领示范作用，认真落实全面从严治党各项要求，从严从实教育管理干部，引导党员干部严守党章党规党纪、时刻紧绷纪法之弦。

### （一）纵深推进党风廉政建设

坚持把党风廉政建设与业务工作同部署、同落实、同检查，定期研究部署、定期听取汇报、定期分析调度，针对重点工作、重要时间节点可能出现的廉政风险，及时与班子成员、关键岗位人员开展廉政提醒谈话，对全办党员干部加强政治建设、严守纪律规矩提出要求，带动班子成员从严从实落实“一岗双责”责任，引导党员干部自觉把廉政意识和工作责任记在心上、落到实处。

### （二）从严从实开展专项整治

深入开展形式主义、官僚主义集中整治，细化制定工作方案，认真组织排查整改，班子查摆的 5 个问题和各级干部查摆的 60 个问题全部整改完成；认真做好煤炭资源领域违规违法问题专项整治，全面开展问题排查，如实填报个人事项，累计排查 28 人，未发现违规违法问题；严格落实自治区党委、纪委和市委关于“深化以案促改、净化政治生态”专项行动部署，坚持领导班子和领导干部示范带头，全力抓实动员部署、集中整治、巩固提升、全面总结各环节任务，进一步巩固了市委编办风清气正的良好政治生态。

### （三）着力强化建章立制

巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，坚持按制度管权管事管人，在“举一反三”抓好市委巡察反馈意见整改落实、全面完成具体问题整改任务基础上，聚焦完善机构编制事项动议论证程序、“三重一大”事项决策机制和财务管理、固定资产管理等内控制度机制，修订完善并形成包括内部管理、业务规范、党风廉政建设、“三重一大”事项议事决策、意识形态领域工作等五大类 51 项制度，细化规范 15 项工作流程，确保权力规范运行。坚持抓在日常、严在经常，紧盯关键节点、关键环节，紧紧扭住“四风”问题，集中整治形式主义、官僚主义问题，常态化开展严守纪律、转变作风督促检查，层层传导压力，引导督促党员干部追求高标准、坚决守底线，在严守纪律规矩、积极担当作为中树形象、当先进、作表率，营造了风清气正的良好政治生态，为扎实推动新时代机构编制工作创新发展奠定了坚实基础。



# 推进开发区机制体制创新 助力地区经济高质量发展

自治区党委编办盟市处

2020年以来,自治区党委编办严格贯彻落实国务院《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》、自治区人民政府《关于促进工业园区高质量发展的若干意见》精神,按照中央编委《关于规范开发区管理机构促进开发区创新发展的指导意见》(中央编委发〔2020〕7号)部署,结合实际把开发区管理体制机制改革创新作为高质量发展的主阵地和突破口,进一步加强开发区机构编制管理,规范开发区管理机构设置,促进开发区体制机制创新,推动开发区高质量发展。

## 一、全面摸底调研,率先出台规范意见

一是积极开展摸底梳理,全面了解开发区管理机构设置情况。为更加全面的了解全区开发区管理机构整体运行情况,对各盟市现有开发区的面积、主导产业、管理机构批准文件、机构规格、内设机构设置等情况进行细致摸底和全面梳理。掌握各开发区的功能定位和管理现状,为规范开发区管理机构设置提供了依据。

二是深入进行实地调研,为下一步整合规范奠定基础。深入部分盟市开发区,以点带面进行实地调研。对部分开发区整合前的规划布局、产业现状、机构设置、编制职数、社会事务剥离、执法队伍现状等情况展开实地查看,听取相关情况介绍,了

解机构编制方面存在的主要问题,为下一步规范开发区管理机构等工作找准了方向,奠定了基础。

三是率先出台规范意见,为清理规范工作明确方向。自治区党委十届十一次全会部署提升园区发展水平任务后,主动对接工信厅,共同研究推进开发区高质量发展的思路,商定由工信厅牵头对开发区进行分类,我办负责提出规范开发区管理机构的意见。在研究论证、书面征求意见、召开座谈会的基础上,形成了《关于进一步规范开发区管理机构的意见》(以下简称《意见》),并提交自治区党委编委审定后印发执行。

## 二、以《意见》为着力点,推进开发区机制体制创新

一是紧紧围绕《意见》精神,全面规范开发区管理机构。《意见》突出开发区主责主业,理顺开发区与属地关系,逐步剥离社会管理职能,强化经济管理、招商引资等职责;规范开发区管理机构设置,优化协同高效设置管理机构,简约精干设置内设机构;创新开发区体制机制,允许统筹使用各类编制资源,有条件的可以探索实行市场化运作、企业化管理。我区在中央编办尚未出台指导意见之前,率先在全国对开发区管理机构的职能职责、机构设置、人员编制管理等进行了规范,推进开发区机制

体制创新。

二是积极对接开发区主管部门,推动《意见》落地生效。按照与工信厅商定的职责分工,一方面继续加强对全区各级各类工业园区调研,另一方面与工信厅多次沟通对接,推进工信厅对工业园区的分类进度,建议工信厅对工业园区类别进行细化。工信厅对照《内蒙古自治区工业园区优化调整方案》,根据工业园区发展规模,将每类园区细化为A、B、C三个等级。我们在调整细化分类的基础上,进一步细化处级领导职数的核定标准,推动园区管理机构设置、机构规格和领导职数核定与园区全面发展更好的挂钩。

### 三、严格贯彻落实中央编委精神,规范全区开发区管理机构

一是认真摸底梳理全区各类开发区管理机构编制情况。在前期对全区工业园区进行摸底的基础上,按照中央编委的最新工作要求,对全区各类开发区的实际情况和管理现状进行了梳理摸底,并及时将摸底情况向中央编办进行了报送。

二是按照要求起草《关于清理规范全区开发区管理机构的实施方案》。按照中央编委工作要求,结合自治区实际,我办起草形成了《实施方案》(征求意见稿),向各盟市和自治区相关厅局征求意见建议,收到反馈意见20余条。在前期征求意见的基础上,召集自治区发改委等相关部门进行座谈,就贯彻落实中央和自治区关于规范开发区管理机构相关工作要求,进一步推动任务落实进行交流。

三是积极向中央编办汇报沟通。制定《实施方案》前,多次就相关问题向中央编办进行请示沟通。《实施方案》初稿形成后,及时将白头稿三次报送至中央编办,并及时按照中央编办反馈的意见和建议反复调整和修改,待中央编办同意后,提请自治区编委印发。

下一步,在前期开展规范工业主导型开发区管理机构工作的基础上,我们将按照中央编委的工作要求,继续扩大清理规范的范围,对全区各类开发区管理机构进行统一清理规范,以机构编制调整优化破解机制体制难题,从而带动地区经济高质量发展。



# 聚焦改革强管理 守正创新谋发展

呼伦贝尔市委编办

为深入贯彻习近平总书记关于统筹使用各类编制资源,加大部门间、地区间编制统筹调配力度,满足党和国家事业发展的要求,呼伦贝尔市坚持守正创新,把提升机构编制资源使用效益作为着力点和落脚点,借力借机借势,打破编制使用壁垒,推动编制资源向重点领域和关键环节不断聚集、在横向和纵向两个维度不断优化,为建设美丽富饶和谐安宁的呼伦贝尔提供有力的机构编制保障。

## 一、借“三项改革”之力,打通横纵调整编制双车道

(一)聚焦事业单位改革,打破编制使用地区壁垒

为高质量高效率地推进事业单位改革工作,我市不断加大“统”的力度、“调”的章法,大力挖潜事业编制使用效益,打破旗市区编制总量固化的藩篱。一方面,强化问题导向,科学确定评价指标。针对旗市区现有事业编制总量与地方经济社会发展不相适应的问题,制订了《呼伦贝尔市旗市区事业编制总量管理实施办法》,确定了以面积、人口、地区生产总值、一般公共预算支出四项数据作为旗市区事业编制统筹调整的评价指标,科学确定指标权重并进行了量化,为首次科学、精准调整旗市区编制总量夯实了基础。另一方面,强化目标导向,

合理调整编制资源。确定了每5年重新核定一次旗市区事业编制总量,最大限度地满足各地区经济社会高质量发展的用编需求。我们通过“两步走”的方式开展了事业编制总量调整工作,第一步结合事业单位改革,已完成9个旗市区1050名事业编制调整工作。

(二)聚焦综合行政执法改革,打破编制使用层级壁垒

积极探索将优化编制资源与执法重心下移、执法力量下沉相结合,基本满足苏木乡镇“一支队伍管执法”的用编需要。一方面,以上补下,破解基层执法“事多编少”。结合地域面积、人口规模、管理任务、发展特点和实际需要,先后分两批次为旗市区下拨了1100余名事业编制,用于充实苏木乡镇综合行政执法力量,确保每支苏木乡镇执法队伍编制不少于10名,提高了基层执法能力。另一方面,减旗补镇,实现基层执法“基层管”。各旗市区根据苏木乡镇综合行政执法实际需要,将原派驻苏木乡镇的264名编制和214人调整至基层综合行政执法队伍,推动编制和人员“双管齐下”,让编制“流”起来,让人“动”起来,发挥编制资源和人力资源的双重优势。

(三)聚焦行业体制改革,打破编制使用部门壁垒

紧紧抓住配合相关部门推进行业体制改革的

契机,打出“收”和“调”的组合拳,进一步扭转部门对编制“私有化”的错误观念。一方面,在“收”上下功夫,巧过“紧日子”。结合行业体制改革调研工作,持续加大对《中国共产党机构编制工作条例》的宣传力度,引导各部门站在全局的高度看待收编工作,以发展的眼光看待编制统筹调整工作。先后收回市场监管、公安、司法、森林公安等部门编制 106 名,为林草、应急等部门更好地履职尽责提供编制保障。另一方面,在“调”上做文章,用在“刀刃上”。在严控机构编制总量前提下,探索建立了行政编制周转池,促进行政编制资源高效循环。按照“重点保障、周转使用、动态调整”的原则,先后为市工商联机关、团市委机关等部门预借多名行政编制,解决领导干部任、调等难题,提升了机构编制使用效益。

## 二、借“全链条管控”之机,绘制编制闭环管理流程图

### (一)开展事前审核,把好“入口关”

印发了《呼伦贝尔市本级事业单位机构编制申请事项前置评估暂行办法(试行)》,明确了评估内容及指标、程序和要求等,为调整优化编制资源提供了科学依据。先后对市医保局、呼伦湖自然保护区管理局等部门申请的用编事项开展前置评估,从政策依据、履职情况、调整的必要性等多个维度进行评估,得出相对客观的评估结论,并按程序将结果提交了会议审议。联合印发了《呼伦贝尔市本级机关事业单位编制使用管理办法(试行)》,明确了相关权限、程序及要求,全面提升编制使用审核审批及领导职数预审备案的服务质量。全年累计上报审批备案用编计划 3383 名,审批市本级编制使用名额 417 名,完成领导职数使用审核审批 94 次。

### (二)开展事中督查,把好“监管关”

一是突出专项督查,守好重点关口。围绕机构编制领域重大决策部署、重要法规文件贯彻落实确定专项督查内容,相继开展了超审批权限设置机构等问题整改、机构改革等专项督查,进一步提升了

事中编制监管水平。二是突出联合督查,形成监管合力。借助审计、巡察利剑,将贯彻机构编制工作政策法规、执行机构编制纪律等情况列入审计和巡察内容,对违法违纪行为坚决予以查处,追究责任,全面维护机构编制管理权威性。三是突出日常检查,实现监管常态化。以实名制管理系统为依托,做好机构编制信息系统的管理、日常管控工作。严格落实数据月报制度,实现对全市机构编制和人员实时掌握、动态监控。建立实名制系统核编单据管理机制,有效避免产生超编问题。

### (三)开展事后问效,把好“评估关”

印发了《呼伦贝尔市事业单位法人履职评估实施办法(试行)》,明确了履职评估的内容、方式、程序、等级评定和结果应用,并量化了评估指标、细化了评估标准,切实增强事业单位法人登记监管的可操作性,提升事后跟踪问效的水平。按照《实施办法》及配套标准,结合“双随机、一公开”执法检查,重点对市图书馆等 3 家事业单位“三定”规定职责履行情况和机构编制规定执行情况开展评价和定级,并将结果列为调整机构编制事项的重要依据。

## 三、借“高质量发展”之势,开启盘活编制资源新引擎

### (一)找准编制使用焦点,保障重点领域用编需求

紧紧围绕呼伦贝尔市“两区三地一家园”的目标定位,在总量内优先将有限的编制资源用于民族、营商环境、环境保护等重点领域,保证把编制用在关键处。先后为统战、民委所属单位调剂增加事业编制 10 名,用于加强和改进全市民族工作;为市政务服务局调剂增加行政编制 2 名、事业编制 6 名,用于加强优化营商环境人员力量;为呼伦湖自然保护区综合行政执法局调剂增加事业编制 25 名,用于呼伦湖保护区范围内执法工作等。

### (二)找准编制使用重点,保障引进人才用编需求

牢固树立“人才是第一资源”的工作理念,确定

招才引智作为编制使用的重点工作。一是建立“人才编制周转池”,保障引进人才用编需求。联合印发了《呼伦贝尔市本级事业单位引进专业人才工作细则(试行)》,调剂 100 名事业编制建立“周转池”,保障“鸿雁计划”“呼伦贝尔英才”等引才工程的用编需求。二是引导人才向基层流动,助力乡村振兴战略实施。联合印发了《呼伦贝尔市关于深入推进“一嘎查村一社区一名大学生”计划的实施意见》,统筹 374 名事业编制,用于人才引育计划,为基层储备了一批“用得上、留得住、有文化、懂技术、会经营”的人才队伍。三是加强“双语”教师编制保障,推进民族团结进步事业。联合印发了《关于组织开展全市民族语言授课学校语文、道德与法治、历史三科教师专项招聘工作的通知》,审核招聘编制使用计划共计 70 名,为构建一支综合素质较高的“双语”教师队伍提供了编制保障,助力办好人民满意的民族教育。

(三)找准编制使用难点,保障关键环节用编需求

在管住管好用活编制的基础上,积极探索“政府购买服务”“备案制”等管理模式,妥善解决人员与编制之间的矛盾。一方面,推行政府购买服务,充实人民调解力量。通过实地走访、查看资料等方式,深入了解人民调解相关的工作内容、流程等,确定向社会组织购买“标准化、精准化、便捷化”的法律咨询、人民调解等公共法律服务,满足人民调解所需的人员力量。另一方面,创新推行备案制,保障改革任务落地见效。积极探索“控制数+备案管理”的新模式,按照行业标准核定市第四人民医院人员控制总量 600 名,核定市第五人民医院人员控制总量 251 名。同时,对实行备案制的单位和人员单独造册、单独建库管理,一定程度上解决了卫生等行业编制不足的难点问题。



# 一号通办 接诉即办

## 市县乡村四级联动 破解最后一公里治理难题

通辽市委编办

通辽市以“12345”市民热线服务为载体,积极构建党建引领“一号通办、镇街(苏木)统办”工作机制,强化基层社会管理和公共服务职能,推动社会治理重心向群众倾斜、向基层下移,把群众诉求“一竿子插到底”,加快推进社会治理体系和社会治理能力现代化,有效破解“最后一公里”治理难题。

### 一、主要做法

#### (一)整合便民资源,打造一体化热线平台

通辽市委编办将“一号通办、镇街(苏木)统办”工作纳入深化推进“放管服”改革工作中,整合存量资源,统筹谋划安排机构、职能与编制。经过前期调研,设置了“12345”市民热线服务中心,配备事业编制13名,切实做到了机构、编制、人员“三到位”,实现了便民服务机构设置由虚到实、工作人员由无到有的转变。本着突出重点、先易后难的原则,服务中心整合撤并涉及44个中区市直部门、9个旗县市区(开发区)没有特殊网络环境及专用软件平台要求的公共服务热线53条,统一话务语音专线“12345”,实现咨询、建议、举报、投诉“一号对外、一号响应”。同时,积极探索“互联网+便民服务”,在原有电话受理功能的基础上,同步推出微信公众号、移动端APP,对接整合“通快办”“蒙速办”便民服务体系,上线“随手拍”“大家管”等便捷功能,推动社会事务全民共治,做到民有所呼、我有所应。

#### (二)明确责任体系,确保高效处理各类诉求

坚持问题导向,以群众合理诉求为着力点,将机构编制工作融入到服务民生一线,建立市纪委监委、市委编办和其他有关部门共同参与的市民投诉事项联动督办机制,从投诉事项办理不畅问题入手,针对承办单位职责争议、部门互相推诿等投诉事项,通过制度手段明确三方责任,强化督导问责,优化办理程序,提升办理效率,为促进群众投诉问题妥善解决奠定机制基础。建立接诉即办、限时督办等简捷、快速、高效响应机制,确保办理进度随时查询,结果及时反馈。旗县市区和镇街(苏木)同步建立信息接收和反馈平台,安排专人做好信息接收和办理情况报告工作,接到诉求及时组织人员与群众对接、解决处理问题,处理结果第一时间反馈至服务平台和来电群众,做到群众诉求“件件有落实、事事有回音”。

#### (三)严格工作标准,提供规范化的便民服务

围绕“受理、交办、办理、回复、审核、回访、督办”等七个业务流程,制定严格的工作服务标准,将各项行之有效的措施办法用标准进行固化。通过购买社会服务等方式,进一步充实工作人员和专业技术力量,确保平台24小时畅通、响应及时。由编办、行政审批和政务服务局牵头、相关部门参与,进一步加强对语音服务、网络服务人员素质能力培训,确保清晰了解属地和事权部门职责职能,确保服务群众热情周到、任务分派精准高效,并不断更

新优化,形成“人人按标准办事、事事有标准规范”的工作局面。

## 二、取得成效

### (一)有效破解“最后一公里”治理难题

通过整合各类热线到“12345”市民服务热线,为老百姓的民生诉求打造了一个快捷、高效的受理和反馈平台,把基层社会治理“最后一公里”问题延伸到“最后一百米”。通过将群众诉求直接反馈到更贴近百姓的基层,使得基层社会治理更接地气,反应速度更快,让“看得见”的基层真正成为问题解决过程中的“神经中枢”。另一方面,领导高度重视、靠前指挥,通过建立检验评估机制,以响应率、解决率和满意率为评价指标,定期通报排名,压实责任,督促基层和部门发挥主观能动性,形成到第一线解决问题的紧迫感,心往一处想,劲往一处使,从而建立了完整闭环,打造了一个环环相扣、以解决问题为目标的自动响应系统。

### (二)机构编制使用效率得到加强

通过对统一平台建设和运行“全过程”跟踪服务,稳妥有序推进人员、编制等资源优化整合,将话务受理、转办、评价、审核等事务性工作通过政府购买服务方式进行整体外包,既节约了有限的机构编制资源,又确保了专业的工作力量。同时,推动引领群众组织和社会组织主动参与社区(嘎查村)基层治理,营造了良好的“政民共建”环境。目前,市热线服务中心设置话务坐席 60 个,同时在岗话务员达到 30 人,各级志愿者达万余人。

### (三)充分发挥参谋助手作用

坚持每周、每月对群众诉求数据进行统计汇总,将热线受理事项的总体情况,以及重点、难点问题进行梳理制成图表,为领导科学决策提供参考数据。注重聚焦民生、城市管理、安全和环保等方面的信息,通过数据的纵横向比较,结合往期数据,形成周热点短信和月运行情况报告,提前向各部门预警做好民生工作,将矛盾化解在萌芽状态。建立突发事件联动处置机制,通过市旗乡村高效联动协

作,有效处置突发事件,最大限度降低了突发事件的影响。全年,共制发市民服务热线反映周报 47 期、月报 13 期,特别是在疫情防控期间,坚持每日 1 期“市民服务热线反映(疫情专报)”,共提供问题线索 230 个,在疫情防控中发挥了重大作用。

### (四)群众满意度得到显著提升

通过实行接诉即办,各个镇街(苏木)、委办局不止停留在一桩桩、一件件,而是追本溯源、解剖麻雀,充分发挥主观能动性,尽可能把工作做在前头,让将发生的未发生、已发生的从根上断掉。通过将群众所反映的诉求、建议、意见等,直接派单给镇街(苏木)而无需通过旗县再转派,省去了中间环节,提高了问题解决的时效。通过建立第三方评估反馈、群众满意度回访机制,由群众对服务水平和承办时效、质量进行满意度评价,倒逼承办单位增强办理责任心和服务效能,推动办理质量提高,避免了政府部门既当“运动员”又当“裁判员”,有效提升了政府公信力和人民群众满意度。截至 12 月底,共办结群众各类诉求 96139 件,诉求响应率达到 97.61%、解决率 98.01%、群众满意率 97.97%。随着改革的深入,通辽市将围绕构建常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制,进一步构建和完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层治理平台,有序推进全市政务服务资源融合,实现信息共享,在全市形成横到边、纵到底,运行顺畅、职能完善的大服务格局。对职责交叉、管理盲区的事项,灵活运用条块结合、条条合作、推动整合社会力量参与等多种管理方式,及时协调解决,形成推进基层治理现代化建设的整体合力。



# 全领域覆盖 整体性重塑 积极推进事业单位改革试点

自治区党委编办

推进事业单位改革、为人民群众提供优质高效的公益服务,是加强社会治理能力和治理体系现代化建设的重要举措。中央编委批准内蒙古自治区为事业单位改革试点地区后,自治区党委编办迅速行动,将方案制定与组织实施同步考虑、统筹谋划,确定了“全领域覆盖、上下一体推进、整体性重塑”的工作思路,改革涉及全区2.6万个事业单位,37万名事业编制,范围之广、力度之大前所未有。目前自治区本级机构挂牌和班子配备、人员转隶、实名制调整已基本完成,新组建机构已陆续按新的职能运行。盟市、旗县改革试点也在有序推进之中,预计3月底可全面完成改革试点各项工作。

## 一、党的领导全面加强

把加强党对事业单位的领导贯穿改革的各方面全过程,全面规范了承担党建、纪检、离退休人员管理机构的设置和职能、领导职数名称。明确本级全部521个事业单位党组织的地位和作用,规范了39个厅级事业单位党组织的设置形式、领导体制、职责权限等事项,单独设置128个事业单位的党务工作机构,有效加强了事业单位党的组织保障。

## 二、改革领域全面覆盖

全面贯彻中央指导意见提出的6个方面、46项

具体任务,结合内蒙古公益事业发展的现实需要,主动扩大改革范围,横向基本涵盖了社会公益服务的各个领域,纵向涉及省市县三级约2.6万个事业单位,努力构建全领域覆盖、系统完备、上下一体、科学合理的公益服务体系。为使改革更加彻底,我区对除学校医院外,所有事业单位“三定”(内设机构、职能配置、人员编制)规定均进行重新修订印发,是事业单位近年来范围和力度最大的一次整体性、重塑性改革。目前,自治区本级和6个盟市事业单位“三定”规定已经按程序印发。

## 三、机构总量大幅精简

按照功能定位,撤并规模过小、功能弱化、分散重复设置的事业单位,跨部门整合重组职责相同相近、业务交叉重叠的事业单位,着力实现机构的整体重塑和功能再造。改革后,全区涉改事业单位机构精简9000余个,整体精简比例约为35%。自治区本级精简44%,从严控制事业单位加挂牌子,自治区本级压缩挂牌机构80个。

## 四、公益属性更加突出

围绕科技、教育、健康等基本公共服务需求,为重点领域和关键环节调剂事业编制。加大力度压缩为机关提供支持保障的事业单位,将相关编制划



转到社会公益服务领域,保障关键环节用编需求。全力推进综合行政执法改革,自治区本级撤并执法队伍17支,仅保留交通执法、生态环境2个执法机构;盟市执法机构由426支减少为144支,精简66%;旗县(市、区)执法机构由2436支减少为852支,精简65%。在全国率先完成全区全部247个经营类事业单位改革任务,实现政事分开、事企分开、管办分离。

### 五、结构布局更加优化

对标党中央对内蒙古的战略定位,在体现内蒙古鲜明特色上做文章,自治区本级撤并小、散、弱事业单位280个,功能定位实现整体重塑,布局结构更加优化合理。充分考虑城乡、农牧区、东西部等地域、产业因素,因地制宜设置乡村振兴、乌兰牧骑、新时代文明实践服务、融媒体、网络安全应急、森林

草原监测保护等机构。强化优化营商环境、改善人居环境、实施乡村振兴战略方面事业单位布局,补齐绿色产业、健康养老、数据信息、区域协同发展等薄弱领域事业单位结构短板,更好地满足事业发展需求,更加符合内蒙古城乡差异大、农牧区不均衡、东西部跨度广等地区实际。

### 六、编制使用更加科学

严格落实机构限额和编制总量“两个不突破”的底线要求,在总量内盘活编制资源,坚持有收有放,瘦身与健身相结合,自治区本级精简收回3000余名事业编制,重点保障民生、安全、生态、科教文卫等重点领域和关键部位。近5000名编制充实到社会公益服务领域,公益属性更加突出。置换调整事业单位占用政法专项编制,编制管理更加规范,配置更加科学。



# 我区率先完成全部247家 生产经营类事业单位改革

自治区党委编办事业处

推进从事生产经营活动事业单位改革是全面深化改革的重要组成部分,也是推进政企分开、事企分开、更好发挥市场配置资源决定性作用的重大改革举措。内蒙古自治区党委编办严格遵循社会主义市场经济改革总体方向,扎实推进生产经营类事业单位改革,进一步理顺政府与市场关系,在全国率先完成全部247家经营类事业单位改革工作。共转企77家,撤销148家,重组合并22家,不仅有效激发了国有资源的内生动力和市场竞争力,为自治区经济社会发展注入了新的活力;也有效盘活了编制资源,为满足重点领域用编需求提供了有力保障。

## 一、分类施策,蹄疾步稳推进改革

改革是大事,也是精细活,既要大刀阔斧,也要心细如发。自治区党委编办以细化分类为基础,以分步推进为手段,以部门联动为合力,从严从紧推进改革不断深化。一是科学分类、有效甄别。指导盟市、旗县党委编办对全区事业单位进行合理分类,共甄别划分生产经营类事业单位247家。二是“小步快跑”分阶段推进改革,对于经济效益较好的、改革积极性较强的单位,积极推行转企改制;对于经济效益一般,但具有长远发展潜力、转制后能够正常经营的单位,积极创造条件,使其主动适应市场,稳妥推进转企改制;对于转制后难以正常运转和长期亏损、历史遗留问题多的单位逐步予以撤销。三是严格编制管理,及时冻结了全区生产经营类事业单位新增机构编制事宜。在人员流出方面,畅通减员渠道,坚持“退一收一”,保证人员只出不进,为改革缓解人员安置压力创造了有利条件。在人员流入方面,坚决扎紧入口,收回全部空余编制。

## 二、优化结构,激发经济增长活力

推进改革的最终目的,是将生产经营类事业单位改造成有活力的市场主体。自治区党委编办坚

持以激发内生发展动力、增强市场竞争力、提高国有资本运营效率为目标,着力在“调结构、优布局”上下功夫,在“打基础、谋长远”上再发力,在“谋探索、释活力”上再提升。一是做大做强优势资源,对于经济效益较好或具有发展潜力、转制后能够激发活力、正常经营的生产经营类事业单位,将生产经营活动坚决交给市场,依法赋予转制企业法人财产权和经营自主权,充分激发活力和创造力。通过“扶上马、送一程”采取多种方式给予大力扶持,支持做大做强。二是科学整合同类资源,对于主要业务与其他企业集团相近或具有其他企业集团发展所需资源的生产经营类事业单位,鼓励同类资源进行整合,共同开拓市场。三是合理管控不良资源,确保稳妥退出。对于长期亏损、资不抵债、债权债务不清晰、历史遗留问题多的生产经营类事业单位,着力做好稳妥退出事业单位序列的后续管理工作。

## 三、科学管理,确保改革圆满完成

针对部分经营类单位市场竞争力低、改制意愿弱的问题,不一味地强制推动转企改制,而是着重指导各地采取剥离经营职能后与其他事业单位整合、转为公益服务机构或合并为企业集团等方式推进改革。尤其是对于复合承担公益和经营职能的事业单位,采取将公益和经营职能剥离,机构进行重组的方式推进改革。对于存在债权债务的,在职人员无法分流的事业单位,结合全区深化事业单位改革试点工作,推动主管部门对所属事业单位进行优化整合,采取债权债务和在职人员并入其他事业单位,并对其赋予新的职能的方式推进改革。对于机构撤销的,原则上将人员安置到同一主管部门所属经费形式相同的事业单位。我区在改革推进过程中,严格规范工作程序,依法依规处置国有资产,妥善安置人员,加强社会保障衔接,防范和化解风险,有效维护相关各方合法权益,使改革真正落地见效。

# 奋楫扬帆行致远 勇立潮头谱新篇 推动事业单位改革取得扎实成效

巴彦淖尔市委编办

事业单位改革试点工作开展以来,巴彦淖尔市改革创新、锐意进取,认真按照中央和自治区党委部署,扎实开展各项工作,取得了阶段性成果。

## 一、自治区悉心指导,助力改革走上提质增效“快车道”

改革试点工作启动以来,自治区党委编办充分发挥党的政治机关、工作机关示范引领作用,从思想层面到制度层面,从领导层面到业务处室,从方案制定到组织实施,从机构设置到职能优化,均给予了全方位、无死角指导服务。审理组建立日总结、周调度、旬推进、“三看、四审、十把关”的工作机制(“三看”即看内容、看格式、看改革前后对比;“四审”即审查事业单位总体布局、整体表述、机构设置亮点、附表;“十把关”即把关事业单位整合力度、精简比例、事业单位名称、机构规格、隶属关系、职能职责、统筹推进相关专项改革、政事权限清单和章程管理试点、编制统筹办法、配套政策)，“五上五下”指导对接,大到方案审核报批、小到职能表述修改、具体到工作方法运用,“手把手”教学,充分体现了自治区党委编办的政治站位和担当作为,给盟市作出了表率。

## 二、凝聚起强大合力,抢抓先机争当深化改革“排头兵”

### (一)谋划动手“早”

2020年4月,中央确定自治区为全域改革试点省份后,先后到38个部门和7个旗县区调研,带着问题学习、带回问题谋划,前期准备扎实充分。9月30日自治区培训会后,第一时间研究制定方案,10月16日提交市委常委会暨编委会审议通过,全区第一家研究、第一家上报、第一家落实,率先进入组织实施阶段,探索积累了有益经验。

### (二)重视程度“高”

市委书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动,紧密结合巴彦淖尔绿色高质量发展目标,对改革方案把关定向,为改革做好谋篇布局。

### (三)汇报请示“勤”

先后8次向市委作专题汇报,征求市委常委、人大政协主要领导、政府有关副市长以及旗县区主要领导意见,做到精准传达精神、精心制定方案、精细完善举措,使改革瞄准靶心、精益求精。

### (四)沟通对接“细”

就机构整合、保留数额、职能职责等事项,组织

召开座谈会、协调会 60 余次,与部门“一对一”协商、“面对面”交流、深入细致沟通,顺利达成一致意见,形成了上下支持改革、拥护改革的良好氛围,改革过程中几乎没有杂音。

(五)服务指导“准”

组织开展专题培训,高效完成 67 个部门(单位)改革方案审理,拟制 206 个单位“三定”规定,并于 2 月 2 日经编委会议审议通过印发实施。加强对旗县区指导,全面掌握舆情信息,方案和科级领导职数一次研究、整体批复,确保步调一致、同频共振。

(六)组织保障“实”

市委统一领导、机构改革协调小组统筹协调、编办具体实施,成立工作专班,设置综合组、数据组、“三定”组、材料组,做到责任明确、分兵把口、通力合作,形成改革合力。

三、立足于自身实际,优化布局谱好改革发展“进行曲”

推动事业单位“整体重塑、功能再造”,市本级事业单位精简至 206 家,精简 44%,旗县区精简

22%。

(一)保留强化一批

加强了纪检监察、巡察、意识形态、国家安全等具有政治属性的事业单位。

(二)优化重组一批

聚焦重大战略和发展需要,重新组建现代农牧事业发展、投资促进、“天赋河套”产品检测等处级事业单位,做大做强公益事业。

(三)精简整合一批

在生态环境、交通运输、自然资源等领域探索设置分支机构,撤并“小、散、弱”事业单位,按照功能定位进行了重塑。

(四)信息化带动一批

针对河套灌区机构臃肿、队伍庞大、管理运行成本高、财政负担重等问题,加强信息化建设,创新研究制定灌区机构编制配备标准,用信息系统和智能设备代替人力,精简人员编制 230 余名,统筹支持了乡村振兴、社会治理、安全生产、“三农三牧”等事业单位,重点领域用编需求得到有效保障。当前,市本级改革任务已基本完成,旗县区改革有力有序推进。



# 关于引导和支持社会力量兴办公益事业的机构编制政策支持体系研究

自治区党委编办事业处 乌兰察布市委编办 鄂尔多斯市委编办

鼓励社会力量依法进入公益事业领域,是促进公益事业平衡发展,满足人民群众对公益服务多样化需求的重要途径和方式,也是一项复杂的系统工程。内蒙古自治区作为祖国北部边疆地区,社会公益事业总体发展相对滞后,公共服务供给总体上仍然不足,布局结构还不尽合理。可以说,鼓励支持社会力量兴办公益事业是满足我区各族人民日益增长的公益服务需求的重要途径,也必将有力提升我区公共服务水平。为此,自治区党委编办牵头,联合部分高校和盟市委编办组成联合课题组,选取了乌兰察布市、鄂尔多斯市等地具有代表性的民办公益机构开展了机构编制政策支持体系研究,现简要报告如下:

## 一、两地社会力量兴办公益事业的现状

(一)民办教育领域。从调研情况看,鄂尔多斯市和乌兰察布市民办教育发展势头良好,办学规模和数量都呈逐年扩大趋势。鄂尔多斯市现有民办中小学4所,在校学生5500余人,教职工600余人。各类民办幼儿园163所,在园幼儿3.1万名,教职工4千余人。乌兰察布市现有民办中小学20所,在校学生1.1万余人,教职工900余人。民办幼儿教育机构110所,在园幼儿1.4万余人,教职工1600余人。在两地党委政府大力支持下,涌现出了鄂尔多斯衡水实验中学、东胜区伏羲学校、集宁区新世纪中学、丰

镇丰华中学、四子王旗天和学校等一大批民办示范学校,部分学校还获得了自治区级示范学校荣誉称号。

(二)民办医疗领域。近年来,两地民办医院办医数量和办医质量都有显著提升。鄂尔多斯市有社会资本举办医疗机构(含个体诊所)855家,占全市医疗卫生机构总数的49%,社会办医疗机构床位3226张,占全市总床位数的31%。乌兰察布市有民营医院35家,医务人员1146人,床位1220张。

(三)社会化养老领域。民办社会化养老机构作为新兴发展领域,在两地都取得了长足的发展和进步。鄂尔多斯市建成民办养老机构总数26所、床位6652张。乌兰察布市现有社会办养老机构17个,床位1816张。

## 二、主要做法及特点

(一)政策保障到位,领域规模逐渐扩大

1.民办教育领域支持政策不断完善。为推动民办教育事业健康发展,有效吸引社会资本,两地都出台了鼓励社会资本兴办教育事业的配套措施和办法。鄂尔多斯市政府明确将民办教育纳入全市经济和社会发展规划,建立民办教育协调会议机制,每年将一定数量的民办教育发展专项资金列入市旗两级财政预算,为民办学校提供必要的资金支持。鼓励采取政府购买服务、减免费用、以奖代

补、派驻园长和教师等方式,合理分担民办幼儿园的办园成本,并对在民办幼儿园就读的困难家庭幼儿不分户籍的给予资助,补助标准为同类级公办幼儿园的1.5倍。

乌兰察布市政府规定在办学用地、申请贷款、税收等方面对扶持和发展民办教育制定了一系列优惠政策,明确规定,工商、民政、税务部门要把民办学校作为公益事业对待。2014年,设立民办教育发展专项资金,市本级每年投入100万元,旗县市区每年投入50万元。

2. 民办医疗领域政策扶持力度不断加大。鄂尔多斯市大力引进社会资本举办医疗机构。对非营利性民办医疗机构在用房用地、价格税收、政策补贴、人员培训、科研立项、职称评定、医保、社保和新农合定点等方面均享受与公立医院同等待遇。自2011年以来,市财政连续3年给社会办医疗机构拨付1200万元的专项经费,用于民营医院管理创新、学术研究、科研、高端人才引进及拔尖专业技术人员定向培养的扶持和奖励。

乌兰察布市政府全面清理、取消不合理的办医前置审批环节,进一步简化了办医审批程序,并鼓励和支持社会力量举办独立的医学影像诊断中心、血液透析中心、医学检验实验室、病理诊断中心、消毒供应中心、非营利性的中蒙医医疗机构。

3. 政策制定不断向民办社会化养老领域倾斜。鄂尔多斯市通过大幅提高养老机构床位建设和运营补贴标准的方式,积极扶持社会力量兴办养老服务机构,先后建成东胜区健康养老产业园、鄂托克前旗阿吉泰健康养生园等一批民办养老机构,形成了专业化、多样化的养老服务体系。在土地保障、资金补助、服务补贴和税费减免等多个方面确立了扶持养老服务业发展的优惠政策,有力推动了当地民办养老服务业的健康发展。

2015年,乌兰察布市政府在设立许可、土地供应、投融资、税收优惠、收费减免、资金补贴、人才培养等多个方面为社会力量举办养老机构出台了多项优惠政策。对于社会办非营利性养老机构采取租赁方式开办的、购买闲置场所开办的、新建的

分别给予每床位不低于2000元的修缮或建设补贴。在用水电暖方面,明确规定社会办非营利性养老机构在用水电暖方面享受与居民同等价格,有效提高了当地社会力量参与养老事业的积极性。

## (二) 措施落实到位,发展路径逐渐清晰

1. 民办教师队伍结构不断完善。乌兰察布市以支教的形式向民办学校选派了部分公办优秀教师,并设置了一定支教期限。并将部分符合条件的校招教师纳入事业编制。民办教师队伍整体素质得到了不断提高,教师队伍结构也得到了进一步优化。

2. 鼓励民办医疗机构向医养结合发展。鄂尔多斯市鼓励社会力量兴办医养结合机构,在罕台镇以鑫海颐和院、中华情老年公寓等养老机构为龙头,建成包括养老院、疗养院、临终关怀院和护理院等康复养生机构在内的健康产业园区,实现了养老与民办医疗服务的有效结合,满足了老年人对养老服务多样化的需求。

3. 注重推动民办医疗机构突出专科特色。乌兰察布市根据规划布局需要,充分发挥民营医疗机构对公立医疗机构的延伸和补充作用。乌兰察布市朝聚眼科医院、康泰医院、四子王旗德广医院等民办医疗机构因鲜明的专科特色,在当地不仅取得了很好的经济效益,也收获了很高的社会赞誉。

## (三) 监督管理到位,行业发展逐渐规范

1. 民办教育领域管理水平进一步提高。近年来,两地不断加强对民办教育学校的督促指导力度,在学费收取、财务审计、广告宣传、信息发布等方面严格规范其办学行为。每年对全市民办教育学校进行例行年检。对招聘的校(园)长、教师等各类工作人员严把资格关,对民办教师的培训、进修与公办学校公平对待,不断提高民办教师的综合素质和施教能力,有效提升了民办教育学校的办学水平。

2. 民办医疗领域规范管理进一步加强。两地通过不断加强事中事后监管,对民营医疗机构的管理、质量、安全、服务等方面进行常态化监督检查,每年都进行例行集中查验,对发现的问题及时查

处、及时纠正,有效推动了当地民营医疗服务质量水平的不断提高。

3. 民办社会化养老领域监管体制进一步完善。两地通过降低养老机构设立门槛、放开准入、加强事中事后监管,持续推动当地民办社会化养老机构规范发展。改变了以往依靠消防、民政、卫生、食药等职能部门单一检查的情况,改为多部门联合监管,有效规范了养老机构的服务与管理运行。

### 三、存在的主要问题

(一) 缺乏必要的资金支持。社会力量举办公益事业由于投入和运营费用较高、风险较大、投资回报周期较长,导致社会资本对公益事业的投入积极性不高,市场培育和发展相对滞后。例如,在乌兰察布市民办教育领域,大多数民办学校主要还是依靠个人投资、以学养学的发展路径办学。由于缺乏必要的资金支持,个别学校甚至处于举债办学的情况,硬件条件与公办学校差距较大,人员工资、社保等负担重,在一定程度上制约了民办学校的长效发展。

(二) 人才匮乏制约事业的发展。由于民办公益机构与事业单位在工资待遇、社会认同等方面存在不小差距,一部分培训成熟后的优秀教师、医生、养老专业护理人员流向了公办公益机构或其他大城市,人才难引难留的问题已成为制约社会力量举办公益事业发展的瓶颈问题。

(三) 相关支持政策需进一步落实落地。2011年,《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》明确“要构建公益服务新格局,鼓励社会力量兴办公益事业。”从政策制定方面看,鄂尔多斯市和乌兰察布市对支持和鼓励民办公益机构都出台了一系列的扶持政策,对社会力量举办公益事业的在土地划拨、资金贷款、税收政策、用水用电等方面都有相关政策作为支持。但从实际情况看,还需进一步推动政策措施落地见效。例如,乌兰察布市医生多点执业虽在政策上已获得允许,但在落实过程中仍不被部分公立医院所支持,在实际落地方

面仍存在不少困难。

(四) 存在准入门槛问题。近年来各级政府虽不断加大对公益事业的各项投入,但更多的资源主要还是流向了办公益机构,无形中更加挤压了民办公益机构的生存发展空间。从调研情况看,部分地区对社会力量举办公益事业在申请立项、职称评定、资格认定、奖励表彰等方面仍有被区别对待的情况。例如,乌兰察布市在民办学校的职称评定上虽没有政策限制,但在实际落实中,民办学校的教师职称评定工作进展还是比较缓慢。

### 四、政策建议和思路

(一) 坚持优势互补,明确民办公益机构发展定位。当前,我国正处于全面建设小康社会的关键期,社会事业发展相对滞后,公益服务供给总量仍然不足,供给方式较为单一,资源配置不尽合理,质量和效率不高的问题仍然比较突出。面对新形势新要求,加快社会事业发展,满足人民群众日益增长的对公益服务的需要比以往任何时候更加迫切。从目前情况看,我区公办医院、学校、幼儿园、养老机构虽依然是提供基本公共服务的主体,但社会力量举办的公益机构已成为多层次多元化公益服务的重要补充力量,大力发展民办公益机构,不仅能节省有限的财政资金和机构编制资源,在满足人民群众多元化、多样化公益服务需求有着得天独厚的后发优势,更加有助于改善我区公益事业发展现状,丰富公益事业发展模式,进一步推动我区公益事业健康发展。

(二) 坚持管扶并重,健全民办公益机构保障制度。支持民办公益机构健康发展,一方面地方党委政府要积极扶持,结合本地区实际出台有利于民办公益机构发展的政策并提供必要的资金支持。需要在设立条件、准入门槛、资质认定、职称评定、税收、用水、用电、用暖等方面与事业单位平等对待,为其创造一个公平竞争的发展环境。要切实保障民办公益机构合法权益,健全政府支持保障服务体系,对法律法规未明确禁止的公益事业应及时向社

社会力量开放,并健全相应的财政、税收等政策,可给予一定的优惠或补贴。要鼓励社会团体、其他社会组织或公民个人利用合法经费,依法采取独资、合资或合作的方式举办公益机构,进一步支持和促进民办公益机构正常良性发展。另一方面民办公益机构要自觉接受政府的指导和规范管理,依法进入公益事业,规范从事办学、办医等活动。只有将两个方面都认识到位、谋划到位、行动到位,才能逐步建立适应民办公益机构发展的制度体系,有利于民办公益机构健康发展。

(三)坚持外引内培,加大人才吸纳力度。建议我区各级党委政府完善人才发展规划,将民办公益机构引进人才纳入本地区人才发展的整体规划,享受与当地公办公益机构同等的人才引进政策。进一步落实民办公益机构从业人员在职业资格认定、职务评聘、培养培训、评优表彰等方面与公办事业单位人员享有同等权利,对连续从业达到一定年限的民办公益机构从业人员可适当发放一定的从业津贴,以提高其工作积极性。逐步建立公办公益机构与民办公益机构结对帮扶制度,充分发挥公办公益机构的人才集聚优势,为双方提供广阔的学习交流平台。对于非营利性民办公益机构从业人员工作达到一定年限后,可适当放宽年龄限制,通过考试进入公办公益机构。例如,乌兰察布市四子王旗

以支教的形式将宽高四子王旗实验学校校招的27名符合条件的校招教师纳入事业编制,并设置了一定的支教期限,为机构编制工作积极引导和支持社会力量兴办公益事业起到了一定的借鉴作用。

(四)坚持社企合作,积极吸引社会资本参与。要积极支持和鼓励企业、基金、个人、外资等,以多种形式参与民办公益事业,吸引更多的企业资金参与到民办公益机构建设当中,利用企业的经济实力、设备条件、管理人才以及市场销售渠道等优势,进一步拓展民办公益机构的生存发展空间。深入探索集团化发展道路,可采取与公办公益机构联手,建立各级各类的教育、医疗、养老产业集团,把公益事业作为一种特殊的产业来开发,有效扩大公益事业规模,增强民办公益机构自我发展和抵御风险的能力。要以创新体制机制和办出特色为重点,加强民办公益机构内涵建设,走合作办学、合作办医、合作发展道路,进一步提升民办公益机构服务社会发展的能力,推动我区社会力量举办公益事业差异发展、错位竞争,办出特色、形成品牌。

(联合调研组成员:自治区党委编办陈毅、徐生成、李喜波、王甲祯;乌兰察布市委编办杨海波、鄂尔多斯市委编办崔浩)





# 不断深化党政机构改革 着力推动政府职能转变

自治区党委编办盟市处 呼伦贝尔市委编办

关于政府职能转变的改革,是一个涉及多元主体的长期的系统工程。在不同的历史发展阶段,政府职能转变的内容和着力点不尽相同。党的十九大报告中明确提出,转变政府职能,深化简政放权,创新监督方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。党的十九届三中全会把建设“职责明确、依法行政的政府治理体系”作为深化党和国家机构改革的目标之一,为进一步优化政府机构设置和职能配置、加快政府职能转变,深化行政体制改革指明了方向。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,对加快转变政府职能工作做出重要部署,为全面加强政府建设、完善国家行政体系指明了方向、提供了遵循。

新时期在推进国家治理能力和治理体系现代化的大背景下,政府职能转变的着力点体现在党政机构职能体系高效协同配置上。2018年的党政机构改革实践表明,在构建系统完备、科学规范、运行高效的党政机构职能体系中,核心是强化党和政府职能的协同高效配置,主要体现在党政机构职能配置和机构设置等方面。为进一步了解盟市党政机构设置和职能配置的实际情况,深化转变政府职能在党政机构改革中的核心意义,我办成立课题研究组,选取呼伦贝尔市机构改革为典型案例,先后赴呼伦贝尔市、扎兰屯市、阿荣旗、莫旗和鄂伦春旗大杨树镇等地展开调研,深入研究。探析一年多来党政机构运行现状及存在的问题,深挖问题根源,提

出下一步意见建议。现将调研情况汇报如下:

## 一、以党政机构改革推动地方政府职能转变的工作实践

(一)理顺职责体系,科学设置机构,形成党政机构职能新格局

1.落实党对重大工作领导的制度安排。党对重大工作的领导体制,在党的全面领导制度安排中具有纲举目张的统领作用,设立重大议事协调机构,是加强党对重大工作领导行之有效的制度设计。呼伦贝尔市按照党中央、自治区党委决策部署,组建市监察委员会、市委全面依法治市委员会、市委国家安全委员会、市委财经委员会、市委审计委员会、市委教育工作领导小组和市委退役军人事务工作领导小组,将市委全面深化改革、网络安全和信息化、外事工作3个领导小组改为委员会,明确这些议事协调机构在市委领导下开展工作,加强和优化党委对这些事关全局重大工作的领导。呼伦贝尔市持续健全党委议事协调的体制机制,进一步完善议事规则和程序,切实履行好对重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进重要职责,把各项重大决策部署落到实处。

2.强化党委职能部门的归口协调职能。党委职能部门是党实施政治、思想和组织领导的政治机关,是负责党委某一方面工作的主管部门,负责协调本系统、本领域工作的重大职责。在本轮机构改

革中,对照国家和自治区机构改革,呼伦贝尔市加强市委职能部门的统一归口管理职能。将机构编制、老干部管理、公务员管理、新闻出版电影、民族工作、宗教工作、侨务工作等职责相应归口到了组织、宣传、统战等党委职能部门进行统一归口协调管理。强化了党委对相关领域、行业、系统工作的集中统一领导。

3. 理顺党政机构职责体系。党政机构是党治国理政的重要依托。统筹设置党政机构,准确定位、合理分工、增强合力,能避免机构重叠、职能重复、工作重合、确保各项工作在党的领导下有序推进。本轮机构改革中,呼伦贝尔市将全面依法治市、财经、外事、审计、教育、农村牧区、退役军人事务工作7个议事协调机构办事机构设在了政府工作部门,同时在党委办公室、组织部、宣传部、统战部、机构编制委员会分别加挂了档案局、公务员局、新闻出版版权局、宗教事务局、事业单位登记管理局5个政府机构牌子,完善了党政机构布局,理顺了党政职责关系,使党政机构职能各就其位、各司其职、各尽其责、有序协同,构建了党政机构职能新格局。

4. 优化协同高效设置党政机构。坚持“一类事项原则上由一个部门统筹,一件事情原则上由一个部门负责”的原则,科学设置党政机构,优化机构职能,最大程度上避免了政出多门、责任不明、推诿扯皮。市委统战部统一管理新闻出版、电影工作,将市文化新闻出版广电的新闻出版、电影管理职责划入市委统战部,对外加挂新闻出版版权局牌子。针对境内森林、草原、湿地等自然资源丰富的特点,将林业局的职责、国有重点林区的相关管理职责、农牧业局的草原监督管理职责,以及住建、环保部门的自然保护区、风景名胜区等管理职责整合,组建市林业和草原局,专门负责全市森林、草原和湿地修复、资源监测与保护等行业管理工作。初步构建了机构设置更加科学、职能配置更加合理、权责更加协同、系统更加完备、运行更为高效的机构职能体系。

5. 优化服务型政府机构设置和职能配置。紧紧围绕建设人民满意的服务型政府,加快转变政府职能加大机构调整和优化的力度。坚持以人民为中

心,不断优化政府服务职能,调整了机构设置和职能配置。在教育文化、卫生健康、医疗保障等人民群众普遍关心的领域,加大机构调整和优化的力度,充分体现建设人民满意的服务型政府的决心。组建的卫生健康委员会、生态环境局、应急管理局和政务服务局等部门,均体现立足为民谋利、为民办事和为民解忧的初衷,为提高政府履职能力和水平、提升为民服务效率和效能提供体制保障。

(二) 优化机构设置,下沉管理权限,构建简约高效的基层管理体制

1. 优化乡镇和街道机构设置。在自治区确定的“5+3”“5+1”改革框架内,进一步优化苏木乡镇和街道党政机构、事业单位设置。旗县(市、区)派驻在苏木乡镇的站所实行属地管理、职能整合后,苏木乡镇事业单位数量减少一半以上,既实现了相对统一,又满足了客观实际需要,切实为基层发展提供了体制保障。呼伦贝尔市本次苏木乡镇和街道改革,全市重新组建了隶属于苏木乡镇和街道管理的360家事业单位。通过优化调整苏木乡镇和街道机构设置,破解了布局不够优化,基层体制机制运行不顺畅等难题。

2. 推动人员编制资源向基层下沉。在下放派驻机构为苏木乡镇和街道调剂增加了部分事业编制,按照“编随事走,人随编走”的原则,进一步充实了基层工作力量,实现了“瘦身”和“健身”相结合。本次苏木乡镇和街道改革,呼伦贝尔市将14个旗市区原派驻基层站所的1017名事业编制全部划转至苏木乡镇,并调剂增加苏木乡镇和街道233名事业编制,有效提升了基层服务群众的水平。

3. 健全完善乡镇街道职能配置。充分考虑苏木乡镇和街道承接能力,重点在基层党建、就业和社会保障、医疗保障、社会救助等重点事项上赋权,自治区向苏木乡镇和街道下放99项权力。呼伦贝尔市各苏木乡镇和街道结合各自实际,确定本地区承接的具体事项,并梳理形成苏木乡镇和街道权责清单,作为苏木乡镇和街道行使职责的依据。通过下放管理权限,破解基层有责无权、权责不对等问题。

4. 统筹配置基层行政执法资源。深化综合行政

执法改革是盟市、旗县(市、区)机构改革的重要组成部分,呼伦贝尔市按照中央和自治区有关部署稳妥推进,统筹配置行政执法职能和执法资源,大幅度减少执法队伍种类。在市本级层面,除上级明确设置层级的执法机构外,设立了文化市场、交通运输、生态环境等10余支综合行政执法队伍,保留海事执法机构;除市区两级同时保留卫生健康、能源管理、应急管理综合行政执法队伍外;将人社、市场、城市管理领域综合执法职能下放到市辖区。旗县(市、区)层面,按照执法队伍限额,在保证交通运输、文化市场、农牧、市场监管、城市管理5支队伍设置的基础上,各地区从地域特点和实际需求出发,统筹设置了其他3支执法队伍。推进全市综合行政执法改革,着力构建权责明晰、简约高效、运转协调、执法有力的基层综合行政执法体制,切实将体制机制优势转化为基层治理效能。

(三)以人民为中心,优化结构布局,着力推进事业单位机构功能重塑再造

1.深化承担行政职能事业单位改革。全面推进承担行政职能的事业单位改革,除行政执法机构外,将完全、主要承担行政职能的事业单位全部纳入改革实施范围,统筹推进,同步实施。以呼伦贝尔市为例,全面梳理市本级300余家事业单位承担的行政职能,对其中100余家事业单位的300余项行政职能予以认定,将其回归相应党政机构,并写入行政职能主体部门新“三定”规定,确保职能回归无缝衔接。行政职能回归后,事业单位公益属性得以进一步彰显,推动了政府提供的社会公益服务又好又快发展。

2.稳步推进生产经营类事业单位改革。深入贯彻落实中央、自治区关于分类推进事业单位改革的工作部署,按照“政企分开、事企分开、管办分离、分类推进”的原则,划重点、有层次、分步骤,稳步推进生产经营类事业单位改革。呼伦贝尔市将生产经营类事业单位作为重点工作任务深入推进,聚焦事企分开,将呼伦贝尔市公路工程局和阿荣旗建设工程质量检测中心纳入改革范围。经过改革领导小组统筹谋划,编制部门与主管部门积极配合,完成

了转企改制和人员分流工作。通过改革,做到了转变政府职能和强化公共服务两结合,实现政府行政效能和公共服务两提高。

3.有序深化事业单位改革试点。严格落实党中央深化事业单位改革的意见,围绕实现基本公共服务均等化、可及性,着重保基本、补短板。重点对公益类事业单位进行整体重塑和功能再造,大力推进事业资源均衡配置,发挥机构编制基础性作用。呼伦贝尔市在本次事业单位改革中,突出问题导向、目标导向、结果导向,重点整合数据信息、培训疗养、报刊传媒、公共资源交易、检验检测认证等事业单位,有效压缩为机关提供支持保障的事业单位,腾出更多的资源运用于面向社会提供服务,更加凸显事业单位的公益属性。

## 二、目前存在的问题

(一)部分机构职能整合未真正发生“化学反应”。通过本轮机构改革,完成了组织构架的重建,调整了政府部门职责,优化了人员编制,但这些只是物理上的重新拼装,只在面上发生了“物理变化”。如呼伦贝尔市市场监督管理局由工商行政管理局、质量技术监督局、食品药品监督管理局三部门组建,从目前运行来看,并未真正起到“化学反应”,部门未完全实现人员融合、职能整合的连锁反应,系统性、整体性和重构性的“化学反应”还不够彻底。因整合力度较大、人员能力和素质不同等原因,在真正实现事合、力合、人合、心合上,还需要一定时间的过渡期。

(二)部门间工作衔接不够顺畅,职责界限不够清晰。在政府部门履职过程中,特别是对确需多部门协同管理的事项,仅靠部门“三定”明确的职责分工是不够的,还需要部门之间建立协调配合工作机制以及有专业的人员力量才能得到有效的落实。如:森林草原防灭火工作需要应急、林草、交通、自然资源、气象等部门共同建立监测预警和灾情报告联防联控工作机制,个别旗县因应急与林草部门之间的工作机制不完善或应急部门缺少熟悉防灭火业务

的专业干部,在运行机制上存在衔接不够顺畅问题。

(三)基层人员外流,影响工作开展。由于我区区域面积比较大,一些苏木乡镇地处比较偏远,自然条件相对艰苦,导致苏木乡镇、街道在公务员招录和事业单位公开招聘工作中,不能足额招录。而且苏木乡镇政府、街道人员外流严重,招不上人才、留不住人员,导致基层工作力量得不到加强,影响了苏木乡镇、街道工作的正常开展,服务群众的能力和水平受到一定影响。以额尔古纳市蒙兀室韦苏木为例,目前核定行政编制数为30名,实有行政人员16人,空编14人,空编率达47%;所属3家事业单位核定事业编制数为18名,实有事业人员为9人,空编9人,空编率达50%。

(四)行政主管部门和综合行政执法队伍职责还需进一步明确。按照“谁审批谁监管,谁主管谁监管”原则,行政管理部门做出行政审批后,仍承担监管职责。在具体改革过程中,各地县对业务主管部门和综合执法机构的职责划分理解有所差异,尤其是在行使行政监督检查权的过程中,一定程度上存在职责交叉,甚至推诿扯皮的现象。

### 三、几点思考及建议

(一)持续优化整合部门机构职能。跟进部门机构改革的贯彻落实情况,全面掌握部门职责履行情况,及时解决机构运行中出现的问题。加强改革后机构职能人员的深度融合,真正做到事合、人合、力合、心合,把深化机构改革同职能转变、理顺职责关系结合起来,注重强化职责流程的优化整合,推动机构改革从“物理整合”向“化学反应”转变。根据形势任务的发展变化,持续完善机构设置、职能配置、运行机制,促进机构职能更加优化、权责更加协同、运行更加高效。

(二)建立和完善部门间工作机制。在多个部门分工共同完成某一项工作方面,仅凭各部门“三定”规定确定的职责任务还不能有效保障工作顺利推进,还需要有针对性的建立、完善和实施部门间的联动工作机制,确保部门间工作衔接顺畅,发挥

好相关议事协调机构作用。同时,对于确需由多个部门管理的事项,明确牵头部门,分清主次责任和主办、协办关系,解决好相互之间如何衔接问题。强化部门间统筹协调,着力理顺政府职责关系,继续深化机构改革,从职能履行角度助力完善政府职能体系。

(三)加强基层人员编制保障。按照“编随事走、事随人走”推进编制向基层倾斜,职责调整、权限下放后人员编制同步下沉,确保旗县、乡镇(街道)有相应工作力量承接新增职能。结合事业单位改革,推动相关领域服务供给社会化、市场化、多元化,统筹使用收回编制,重点加强普惠性、基础性、兜底性民生建设和向农村牧区工作一线倾斜,提高编制使用效益。

(四)继续深化事业单位改革。结合事业单位改革试点工作,持续深化章程管理,建立政事权限清单改革试点,推动事业单位成果改革,理顺公益类事业单位与主管部门的关系,探索政事分开、管办分离的有效实现形式,构建新型政事关系。创新事业单位管理体制和运行机制,增强事业单位活力。聚焦教育、医疗、科研、文化等事业单位管理体制上的重点难点问题,探索开展管理体制创新试点,在组织结构、用人制度、财政支持、社会保障等方面拿出有效举措。强化事业单位公益属性,优化事业资源布局结构,鼓励社会力量兴办公益事业,推进基本公共服务均等化。

新一轮党政机构改革以加强党的全面领导为统领,把坚持和加强党的全面领导贯穿改革的各方面和全过程,尤其是落实到了机构调整和职责配置的层面,打通了部门之间的藩篱,实现了党和国家机构职能的统筹协调配置,对正确理解和落实党政职责分工、理顺党政机构职责关系,形成统一高效的党政治理结构,产生重大而深远的影响。党政机构改革已初步取得成效。风正潮平,自当扬帆破浪;任重道远,更须奋鞭策马。转变政府职能,深化和巩固改革成果,将是机构编制部门当前乃至今后一段时间工作的重点,必须持续用力,持续发力,为坚持和加强党的全面领导提供有力保障,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供重要支撑。

# 其他组织利用国有资产举办的事业单位 登记管理现状分析

自治区党委编办登记处 鄂尔多斯市委编办

近年来,随着该市经济和社会各项事业的发展,其他组织利用国有资产举办、非经机构编制部门审批的事业单位经历了从无到有、从有到优的探索性尝试,为机构编制管理工作、社会公益服务事业发展提供了全新的工作思路。

## 一、具体情况

鄂尔多斯市登记局根据登记管理有关要求,目前共为4家其他组织利用国有资产举办的事业单位办理事业单位法人证书。截止目前,1家正常运行;其他3家已不开展相关业务,其中1家已做冻结处理,正在督促办理注销手续,剩余2家无法主动注销,已登报撤销,市辖九个旗区未登记二类事业单位。具体情况如下:

### (一)鄂尔多斯市紫荆创新研究院

2009年9月,鄂尔多斯市人民政府与北京紫光精英教育科技有限公司就共建“鄂尔多斯清华教育科研基地”(具体包括3个内容,即教育基地建设、研发基地建设、商业园区建设)签署合作备忘录。

2011年1月,市人民政府与紫荆控股有限公司达成合作协议,协议主要内容是:紫荆控股有限公司负责组建鄂尔多斯市紫荆创新研究院,并承诺在5年内建成内蒙古自治区重点实验室;市人民政府负责提供研究院2010-2014年的全部科研运营经费约1亿元。2011年12月,市人民政府印发《关于同意

成立鄂尔多斯市紫荆创新研究院的批复》(鄂府函[2011]422号),文件明确了紫荆创新研究院理事会人员组成方式及业务范围。该单位设立登记时,开办资金由紫荆控股有限公司出资,举办单位为紫荆控股有限公司,并提交了事业单位章程草案。该事业单位在登记局登记后,能够按时提交年度报告,及时开展变更登记,配合开展实地抽查,目前运转正常。

### (二)武汉理工大学鄂尔多斯研究院

2012年11月,市人民政府指定市科技局牵头、内大鄂尔多斯学院配合,武汉理工大学指定其发展规划与改革办牵头、机电工程学院配合就共建武汉理工大学鄂尔多斯市研究院达成合作协议。该研究院产业定位为围绕与鄂尔多斯市装备制造、机电一体化和新材料产业等方向,开展应用技术研究和成果转化。具体由市政府负责研究院工作与研发经费支持,武汉理工大学负责研究院的技术支持,研究院的固定资产归鄂尔多斯市所有。根据协议,市人民政府在研究院成立后三年,每年为其安排500万元运营经费和1000万元启动经费。2013年10月,市人民政府印发《关于同意武汉理工大学鄂尔多斯研究院筹建方案的批复》(鄂府函[2013]349号),文件明确了该单位的负责人、办公地址和事业单位章程草案。2013年11月,予以法人登记,开办资金为1万元,由市政府缴纳出资。该事业单位登记后,能够提交年度报告,开展变更登记。在去年

年底前得知其相关业务活动基本停滞,及时跟踪了解,目前正在督促其办理注销登记。

### (三)中国科学院鄂尔多斯沙地草地生态研究所

1991年12月,由中科院植物研究所提议,经伊盟盟委、行政公署研究,决定建立鄂尔多斯沙地草地生态研究所。该站行政上由伊盟林业处代管,业务上接受中科院植物所领导。该站行政事业费由盟财政解决,科研经费由中科院植物所承担。2005年5月,予以法人登记。2015年3月以后再未提交过年度报告和相关登记事项。2019年底,市登记局电话和书面联系该站相关责任人员,但该站举办单位中科院植物所以原领导调任,新领导不了解情况为由,拒绝承担举办单位相关责任。2020年4月7日,市登记局在鄂尔多斯日报刊登撤销公告,并做了注销登记。

### (四)鄂尔多斯市鄂台工业技术合作与经济交流中心

2013年5月,鄂尔多斯市人民政府与清华大学台湾研究所就成立鄂台工业技术合作与经济交流中心达成协议,市政府为该中心提供必要办公经费,由市属国有企业鄂苏工业园区投资有限公司代管。清华大学台湾研究所负责开展对台工作牵线搭桥,协助赴台交流。2013年9月,予以法人登记。开办资金1万元,由设立登记时的法定代表人缴纳出资。2015年3月以后再未提交过年度报告和相关登记事项。2019年底,我局电话和书面联系该中心相关责任人员,均未收到相关回复。2020年4月7日,市登记局在鄂尔多斯日报刊登撤销公告,并做了注销登记。

从目前登记情况来看,上述单位均属科研机构,主要业务范围是应用技术研究及成果转化、人才技术交流。四家单位的举办单位依次是企业、地方事业单位、国务院所属事业单位、地方国企,实际上四家单位由国内重点大学或国家科研院所与市人民政府合作共建。工作人员不纳入地方机构编制管理,法定代表人均产生自合作方,非地方行政企事业单位人员。地方国有资产的利用主要是为

合作方提供运营或办公经费。从实际运行情况来看,1家还在维持运转,另3家基本处于停滞状态。

从实际运行情况来看,这类事业单位成立后,主动与地方科技、招商引资等职能部门、区内外高校院所展开合作,结合市情实际,推动了一批高新技术在各行业领域研发和落实使用,解决了一些地方经济社会急需而政府机关又无从顾全、无暇顾及的公益服务问题,如位于鄂尔多斯高新园区的紫荆创新研究院,它的成立不仅为园区高新技术产业引进起到了牵引和示范带动作用,还为园区输送了高学历专业技能实用人才。一定程度上,这类事业单位的设立,成为地方政府推动产业转型、高质量发展的全新尝试。

## 二、存在的问题

鄂尔多斯市登记的二类事业单位,登记时间均在中央编办出台《事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位设立登记办法(试行)》之前,因缺少明确登记要求,当年登记时主要参照《条例》及实施细则,对二类事业单位登记事项要求相对宽松。如:新办法允许登记为多个举办单位、法定代表人提交信用记录等,在当年登记时,没有这方面的具体规定。

该类事业单位的公益属性、非营利性难以把握,可依据的相关法律法规政策文件相对有限,有些条款过于宏观,可操作性不强。比如紫荆创新研究院主要开展低碳研究及产品开发,其产品经营是否产生利润,是否发生市场竞争行为,如何平衡公益性与经济性,还需要进一步探索。市人民政府在四家二类事业单位启动和运行过程中,提供了必要的人力、财力支持,但相应的国有资产投入是否取得了相应的公益服务效益,还有待进一步核实。

国有资产的比例难认定。国有资产达到多少比例可以事业单位登记管理,是全部资产都是国有资产还是部分资产是国有资产或是只要其中有国有资产就可以纳入事业单位登记管理范畴是实际登记中首先面临的一个难题。《民办非企业单位登

记管理暂行办法》第五条规定“民办非企业单位必须拥有与其业务活动相适应的合法财产,且其合法财产中的非国有资产份额不得低于总财产的三分之二”,说明国有资产比例低于三分之一是可以登记为民办非企业单位的。但《事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位设立登记办法(试行)》并没有对国有资产出资比例作出明确规定。

退出机制不完善,该类事业单位登记后,如出现业务工作停滞或有不执行《条例》的行为,应如何退出事业单位法人、由谁决定资产评估处置,没有明确规定。比如上述的中科院鄂尔多斯沙地草地生态研究所、市鄂台工业技术合作与经济交流中心2个单位,因业务工作结束,又没有主动申请注销,登记管理部门缺少有效制约措施。

监管制度机制不完善。该类事业单位在设立条件、资金来源、运行模式、人事管理等方面与国家机关举办的事业单位有很大区别,国家机关举办的事业单位监管制度比较完善,监管部门责任也比较明确,但对于该类事业单位,监管职能、责任不够明确具体,导致这部分单位还处在“监管网”之外。缺乏监管抓手,如紫荆创新研究院举办单位为紫荆控股有限公司,登记为事业单位法人后由市登记管理局监管,具体管理界限不清晰,管理考核标准缺失,且缺乏有效的监管方式和手段,极易造成国有资产流失。

### 三、思考及建议

党中央、国务院在《关于分类推进事业单位改革的指导意见》中明确提出,要发挥政府主导作用,引导社会力量广泛参与社会公益事业发展。目前,部分省市(如广东省深圳市、浙江省、江西省)已开展实践探索,从披露信息来看,这些省市举办的二类事业单位起到了分担教育、卫生、科研等公益服务职能的作用,已成为公益服务重要补充力量。而

且由于其不纳入机构编制管理,不增加机构限额和编制总量,工作人员实行聘用制,可进可出、能上能下,机构设置、调整及内部管理也相应更加灵活,为事业单位体制机制创新提供了一条全新的路径选择。

#### (一)转变观念

传统观念认为,事业单位的主管部门是行政机关,当一家事业单位成立时,该单位与行政主管部门的隶属和主管关系就已确定。其他组织利用国有资产举办的事业单位,虽承担提供公益服务的职能,但与主管部门的关系不紧密,从建立、运行到管理,基本上按照市场化模式自主运行。我们登记工作者在思想认识上还没有将二类事业单位当作真正意义上的事业单位,还没有跳出“就机构编制谈机构编制”的思维惯性。所以,我们认为要加强二类事业单位的登记管理工作,首先要转变思想观念,要深刻领会中央、自治区有关改革文件精神,要将二类事业单位纳入事业单位序列。其次要建议加快顶层制度设计,完善配套措施,确保二类事业单位与国家机关举办事业单位具有平等的市场主体地位,享受同等优惠政策。三是要加大宣传力度,让更多的机构和公众了解该类机构,积极引导和鼓励社会力量、社会资本参与到二类事业单位发展工作中,形成多元化投入事业单位的格局。

#### (二)规范管理

一是把好准入关。这方面,中央编办出台的《事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位设立登记办法(试行)》已经为我们提供了政策制度支撑。在具体落实中,还需要细化、量化、实化相关登记标准,确保二类事业单位登记工作更具可操作性。二是加强事中事后监管力度,强化登记管理机关监督管理职能,落实监管主体责任,明确具体监管指标,配齐配强必要的人员力量。三是积极协调登记管理、税收、审计、纪检监察、公安等相关部门形成依法监管的合力,努力构建多元监管格局。

# 规范开发区管理机构 实名制管理的实践与探索

自治区政务和公益机构域名注册中心 呼和浩特市委编办

开发区作为带动地方经济社会发展的重要区域,发挥着优化产业结构、改善投资环境、促进经济发展等重要作用。开发区管理机构作为开发区的管理部门,一方面在经济建设方面起着“领头雁”、“排头兵”的重要作用,另一方面在组织管理体制方面一直在不断探索创新。我区从2009年开始使用实名制管理系统,经过几年的发展,取得了一定的成效,但依然存在机构设置不合理、机构性质不统一、人员编制管理不规范等现象。如何做好开发区实名制管理工作是当前重要的工作任务。

## 一、我区开发区管理机构设置和人员编制基本情况

目前我区各类开发区(工业园区)共有119家,其中:列入国家发改委《国家开发区审核公告目录》81家(国家级开发区12家;自治区级开发区69家)。未列入国家目录的开发区38家。从2019年度机构编制统计数据看,内蒙古自治区各类开发区(工业园区、科技示范园、农牧业示范园)管理机构共有163个,其中设置为行政机关的114个,设置为行政机构下设机构的4个,设置为事业单位的45个。核定各类编制2238名,其中核定行政编制1399名,事业编制839名。实有在职人员2162人,其中行政人员1323人,事业人员839人。截止2020年12月,从机构编制实名制系统中查询发现,全区仍有40个开发区管理机构按事业单位管理,核定事业编制871名,实有在职人员801人。通过实名制系统查询分析,目前我区开发区实名制管理中存在的问题主要表现为:部分地区的开发区管理机构具体设

置与按规定审批的机构不对应、实有人员和实有领导与批准的编制和职数不一致,人员身份与所使用编制性质不准确。

## 二、开发区管理机构规范实名制管理的必要性

从上述数据看,因过去中央编办没有出台相关政策,我区2019年以前也未对开发区管理机构性质、编制种类等进行统一规范,这样就形成了各地区开发区管理机构设置多样,编制种类不一,人员身份复杂的情况,如有的开发区实行全员聘用管理,原在编在岗人员实行档案职务与岗位聘职相分离、档案工资与实际薪酬相分离、人事档案管理与合同聘用管理相分离的“双轨运行”管理模式。这种管理模式是符合开发区成立之初的需求的,但是随着开发区建设和发展步伐的加快,开发区已由封闭式管理的单一职能,发展延伸为对辖区范围内经济社会各项事务进行管理服务的机构,所承担的社会管理服务事项日益增多,过去的管理模式难以满足开发区发展的需要,另一方面,开发区更多的管理社会事务也不符合开发区设立的初衷,亟需对开发区职能定位进行明确。由于开发区管理方式多种多样,过去开发区自行制定的相关人事管理制度不完全符合当前组织、人事、机构编制相关规定,造成开发区企业人员、工勤人员、与公务员混岗问题长期得不到解决,人员身份界定不清,开发区内外人员流通不畅,人员无法流动,一定程度上影响了开发区干部的工作积极性、进而制约了经济开发区的发展。实行机构编制实名制管理是机构编制管



理的重大创新,也是中央出台的《中国共产党机构编制工作条例》明确要求,今后,将开发区人员全部纳入实名制统一管理,有利于科学配置党的执政资源和社会管理资源,有利于调动开发区工作人员积极性,提高工作效率,降低行政成本,减轻财政负担,促进开发区经济更快速高效发展。

### 三、其他地区开发区管理机构人员编制管理体制情况

#### (一)太原市开发区人员编制管理情况

太原市所属开发区为山西转型综合改革示范区,是山西省政府派出机构,按照机构编制管理权限下放进行管理。《山西省开发区条例》规定:开发区管理机构可以根据实际需要在机构编制部门核定的编制内自主调整内设机构及其所属事业单位的编制、职数、名称、职能,报原核定部门备案。

#### (二)无锡市开发区人员编制管理情况

无锡市共有市级以上开发区、旅游度假区30个,其中,国家级8个,省级15个,市级功能园区7个。机构性质上既有经济技术开发区、也有保税区、旅游度假区和“区政合一”管理区。编制管理上按照《江苏省省级以上开发区机构编制管理暂行办法》执行。所有开发区制定“三定”规定。“三定”规定需要调整的也要报送市委编办审核发文。为缓解编制不足的问题,无锡高新区和新吴区采取“区政合一”或者所在镇(街道)一体化运作,统筹使用编制资源的做法。

#### (三)常熟市开发区人员编制管理情况

常熟市经济技术开发区为国家级开发区,内设出口加工区。开发区所在的碧溪街道由四个乡镇的区划合并而成,采取与所在街道一体化运作的管理方式。

#### (四)以上开发区所体现出的特点

一是机构运行机制多样化。太原为综合改革示范区,涉及多个行政区划;无锡高新区和新吴区采取“区政合一”和所在镇(街道)一体化运作;常熟经济技术开发区采取与所在街道一体化运作的管理方式。二是机构编制管理文件健全,编制使用有据可依。各开发区根据省市政府出台的机构编制管理相关文件,陆续制定了符合本地区实际的配套

文件,进一步优化了编制管理。三是编制总量控制严格。各开发区严格按照核定编制数配备在编人员,不存在超编人员和身份不清晰人员。

## 四、建议和对策

### (一)进一步规范开发区管理机构设置

结合我区出台的《关于进一步规范开发区管理机构的意见》工作,同步推进开发区管理机构的机构编制实名制管理工作。严格按照批复文件维护机构编制实名制数据,特别是机构性质、机构规格、内设机构情况、领导职数以及编制数等,进一步明确管理审批权限以及工作程序,使开发区机构编制管理各项工作有据可依。

### (二)完善管理制度,优化编制结构

按照“总量控制,优化结构,统筹使用,动态管理”的总目标,结合各开发区实际情况,研究出台完善相关机构编制管理制度,创新管理方式,科学合理配置机构编制资源,充分发挥编制使用效益,形成全新的动态管理机制。明确开发区管理机构性质,根据机构性质在各地编制总额内调剂解决相应类别的编制数量。对于按照行政机构设置的开发区管理机构在行政编制总量较少的前提下,各地可采取在所属事业单位核定事业编制、探索人员总量管理、人员统筹使用等方式满足开发区管理和需求。严格按照有关要求合理设置机构、核定编制,清理规范行政机构开发区核定事业编制、工勤编制,配备事业人员、工勤人员的问题。

(三)充分利用实名制系统等平台,有效进行监督检查

利用大数据创新机构编制实名制管理方式是提升机构编制工作精细化水平的主要路径。在逐步规范开发区管理机构实名制管理的基础上,探索利用实名制系统、“共享平台”、机构编制资源管理平台等信息化手段动态管理、实时监控相关机构编制、人员经费数据信息。提供多维度机构编制资源配置分析,助力开发区管理机构配置结构优化;提供机构编制运行监测,实时掌握部门动态,有效开展机构编制监督检查,不断促进开发区在经济社会发展中发挥更大作用。