

浦东新区政府职能转变和 机构改革的回顾与展望

俞晓波¹

(中共上海市浦东新区区委党校 201210)

【摘要】: 纵观浦东新区党政机构改革走过的历程,很大程度上反映出浦东新区政府职能转变的过程,不同阶段的改革充分回应了国家赋予浦东新区的战略发展要求。党政机构改革是一个不断调整优化的过程,浦东新区立足新的历史方位、新的时代坐标,需要不断适应国家治理变革的新要求,实现组织架构调整后部门内部的“化学反应”,在工作中进一步深度融合,续写好机构改革的新篇章。

【关键词】: 浦东开发开放 机构改革 政府职能转变

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)10-0073-005

一、浦东开发开放以来党政机构改革历程回顾

浦东新区现行党政机构的设置是以浦东开发开放为发端,始于原浦东地区三区两县党政机构和浦东开发办公室,后伴随着政府职能转变和区域管理体制的进程,经历了不同阶段的变迁。

(一)浦东开发开放之初,奠定总体架构

1990年4月18日,党中央国务院宣布开发开放浦东,并在浦东新区实行经济技术开发区和某些经济特区的政策,宣示了中国坚持对外开放不动摇的决心。

上海市政府成立了浦东开发领导小组,下设浦东开发办公室。浦东由此形成了三区两县政府加一个浦开办的行政管理格局,即由浦东开发办公室进行宏观管理协调,由黄浦区、南市区、杨浦区、川沙县、上海县等三区两县政府具体负责开发建设和管理。随着浦东开发开放工作逐步进入实质性启动,为适应浦东统一规划、集中管理和高速开发的行政运行需求,浦东新区党工委、管委会作为市委、市府派出机构正式成立,并挂牌运转。按照“精简、统一、高效”和大系统管理的原则,实行党的工作部门与对应的行政工作部门合署,职能相近的部门尽可能合并设立,如当时的社会发展局就包括城市管理的民政局、教育局、文化局、卫生局、体委等若干机构的全部职能。党政机构共设立10个委办局,行政编制仅800名(不包括政法编制)。这种大系统的管理模式,决定了机构在运作方式、内容及程序上的创新性。

(二)浦东新区正式建政,搭建完整政府建制

¹作者简介:俞晓波,管理学博士,中共上海市浦东新区区委党校副教授。

基金项目:国家社科基金项目“我国地方党政机关合并或合署运行模式实证研究”(项目编号:19BZZ056)。

2000 年 8 月,浦东新区正式建政,区委、人大、区政府、政协 4 套领导班子成立,作为一级完整的地方政府建制,统筹行使各项职责。

建政时,浦东仍然按照“小政府、大社会”的管理模式,设立了 8 个党委机构和 13 个政府工作机构。这一时期的机构设置突出政府宏观管理的特点,以往政府管理按行业、产业设置专业性机构,在浦东新区,对相近、重复、交叉的职能进行归并,成立综合性管理局。例如,经济贸易局承担了多重经济管理职能,涵盖经委、外经贸委、外资委、协作办、商委等管理机构的职责,既避免机构重复设置,精简党政机构工作人员,又提高了办事效率。

(三)开展综合配套改革试点,深化政府职能转变

2005 年 6 月 21 日,国务院批准浦东新区进行综合配套改革试点。实施综合配套改革试点是我国改革向纵深推进的战略部署。

浦东新区以此为契机,进一步加大改革创新力度,着力推进政府职能转变,从基层行政组织入手,率先剥离街道招商引资职能,加快推动政府从招商引资、生产经营等具体事务转移到对各类经济主体进行示范引导、提供政策服务,强化综合管理、社区服务、社会稳定、养老救助等公共服务职能。在构建公共服务体系中,大力推进政社合作,浦东新区组建了国内首家社区服务行业协会和社会工作者协会,率先成立了国内首家服务孵化社会组织的公益服务园,建立了上海首家区级市民中心,积极推动社会组织参与公共服务项目,提高社会共治能力。

(四)两区合并时期,优化整合机构设置

2009 年 5 月,国务院批复同意原南汇区划入浦东新区,浦东进入了大区域扁平化管理探索新时期。

当时的机构改革在整体组织结构上,探索按照综合统筹、经济服务、社会建设、城建管理、法制监督五大职能模块设置机构,促进决策、执行、监督相互制约相互协调,提高政府履职的统一性和科学性;在具体的机构增减上,坚持政府规模和职能相适应,对体现不够充分的职能增加相应机构予以强化,提高政府的协调性、有效性。尽管南汇区行政区划整体划入浦东新区后,地域面积、管理幅度明显增加,但对机构总量仍从严控制,共设立 7 个党委机构和 19 个政府工作机构,大体相当于上海其他区域机构平均数的 2/3,每万人行政编制数不到上海平均水平的 1/2,充分体现“大区域”特征又不失浦东特色,政府规模尽可能小,管理层级则趋向“扁平化”。

(五)自贸试验区改革,提升政府治理能力

2013 年 9 月,中国(上海)自由贸易试验区成立。2014 年 12 月,国务院决定上海自贸试验区扩区。

浦东以自贸试验区建设为契机,全力推进机构改革和政府职能转变,在全国率先试点,将工商、质监和食药监职能整合起来,设立新的市场监管局;将专利、商标和版权职能整合起来,成立新的知识产权局。两个“三合一”改革,打破了条块分割、消除了改革盲区,提升了发展效能。同时,精简区级机关 15%的人员和编制,充实到基层,加强基层基础建设。浦东新区率先在全市开展区级机关“瘦身”和街镇“强身”工作,推动干部和编制资源下沉,增强开发区和街镇统筹管理能力,各区级机关大幅核减行政编制和内设机构,精简率达到或超过 15%。推进城市管理综合执法体制改革,把分散在环保、建交、规划土地、发展改革等部门的执法事项归并起来,成立单独的城管执法局,加强城市综合管理。

二、新时代浦东新区党政机构改革的功能定位

纵观浦东新区党政机构改革走过的历程,很大程度上反映出浦东新区政府职能转变的过程,不同阶段的改革充分回应了国家

赋予浦东新区的战略发展要求,解决了当时面临的主要问题,不断取得新的突破,为发展改革创造了条件。新时代浦东新区机构改革的功能定位主要体现在4个方面:

一是加强党的全面领导与统筹党政机构设置相结合。坚持和加强党的全面领导,是深化党和国家机构改革的内在要求,是贯穿改革全过程的政治主题。新时代地方机构改革的一个突出特点,就是要按照优化协同高效的要求,完善党政机构布局。中央关于深化党和国家机构改革方案中明确提出“赋予省级及以下机构更多自主权,突出不同层级职责特点,允许地方根据本地区经济社会发展实际,在规定限额内因地制宜设置机构和配置职能”。也就是说,地方党政机构改革有了更多的探索空间,可根据区域经济社会发展实际状况设置机构和配置职能,并未要求完全对口。

一直以来,“敢闯敢试、先行先试”是浦东独特的基因。浦东新区在开发开放之初,根据大城市辖区管理特点和区级地方行政的实际需要,大胆尝试部分党政机构合署办公,不强求机构设置上下对应,采取“增加牌子和公章、不增机构和编制”来确认行政法律主体地位、解决上下对口的问题。浦东在本轮机构改革中,进一步加大党政机构整合力度,编办、老干部与组织部合署办公,文化体育和旅游局与宣传部合署办公,民族和宗教事务办公室、台湾事务办公室与统战部合署办公。通过理顺党政机构关系,打破党政界限,强化统筹协调,增强党的领导,提高政府执行力。

二是落实国家战略与优化组织结构相结合。浦东新区是国家战略的集中承载地,机构改革既要对标中央和上海机构改革,完成“规定动作”,如组建规划和自然资源局、农业农村委员会、卫生健康委员会等机构,单独设立区委区政府信访办公室等,还要根据自身的功能定位,服务服从于国家发展大局。

在坚持上下基本对应的前提下,浦东新区围绕习近平总书记交给上海的3项新的重大任务和提出的5个方面要求,始终聚焦自贸试验区、科创中心核心承载区建设等一系列国家战略,在机构设置和职能配置上更加突出浦东战略定位。例如,针对科技创新特点,探索科研类事业单位运行机制,在机构总量内调整设立上海浦东先进能源动力研究中心和上海朱光亚战略科技研究院,全力保障国家战略研究项目落地。同时,浦东新区根据“四高”发展战略要求,对现有机构进行优化调整,将区委全面深化改革办设在区委研究室,并整合相关研究和改革力量,深化高水平改革开放;组建区委军民融合发展领导小组、文化体育和旅游局,构建军民、文体旅大融合发展格局,推动高质量发展;调整设立大生态环境、大交通运输综合管理部门,组建应急管理局并与城市运行综合管理中心深度融合;明确组织部统一管理区委编办、区委老干部局和公务员工作、海外人才工作,建设高素质队伍,为实施“四大功能”“五个倍增行动”提供强有力的组织保障。

三是深入推进“放管服”改革与科学配置编制机构资源相结合。“放管服”改革是全面深化改革的重要内容,也是重塑政府与市场关系的“自我革命”。浦东新区机构设置始终坚持“减政精兵”,严格控制机构数量,人员编制数和领导职数,坚持按市场运行规律办事,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,政府不该管的事情坚决放手,努力在扩大服务范围、提高服务质量上下功夫。早在2002年,浦东新区开始探索企业登记前置审批“告知承诺制”,为后续在全国开展“证照分离”改革试点奠定了基础。近年来,浦东持续开展的“减证便民”行动,减少了盖章、审核、备案、确认等繁琐环节和手续,并不断完善直观易懂的审批服务事项办理流程,尽可能把资源、服务、管理放到基层,为企业和群众办事提供清晰指引。尤其是“一业一证”改革试点,将行业涉及的多个审批事项融合在一张行业综合许可证里,为企业经营提供更多的便利,切实做到人民有所呼、改革有所应,契合了地方机构改革要“着眼于服务方便人民群众、符合基层事务特点,构建简约高效的基层管理体制”的要求。

四是优化协同高效与精简相结合。从改革效果看,浦东新区以往的机构改革主要强调“精简”,通过机构撤一建一、编制内部调剂等方法,在社会经济总量快速增长、经济体量不断增大、人口总量不断上升、管理面积扩大的情况下,合理控制机构编制,保持了行政机构数和编制数总量不增加。

本轮改革在保留浦东新区以往创新探索的改革成果基础上,更加注重突出优化、协同、高效。这既是改革的原则要求,也是衡量改革成效的重要标准。优化就是要科学合理、权责一致,协同要有统有分、有主有次,高效注重履职到位、流程通畅。通过

改革,将原来多个部门之间流转的事情进行整合,确保一类事项原则上由一个部门统筹、一件事由一个部门负责。例如,生态环境局挂水务局、海洋局、绿化和市容管理局牌子,建设和交通委员会挂住房保障和房屋管理局、民防办(人民防空办公室)牌子,在综合设置部门的基础上达到精简的目的,极大提高决策和办事效率。

三、浦东新区进一步统筹优化党政机构设置的路径思考

党政机构改革是一个不断调整优化的过程,浦东新区立足新的历史方位、新的时代坐标,需要不断适应国家治理变革的新要求,实现组织架构调整后部门内部的“化学反应”,在工作中进一步深度融合,续写好机构改革的新篇章。

(一)开展机构改革评估

在推进改革的同时开展深层次的调研,重点了解机构改革后各部门职能履行过程中出现的新问题新现象,在对机构职责查缺补漏的基础上,理顺各部门单位职责关系,实现职责互补、协调一致。

1. 集中对本区机构改革实施情况进行调研评估

持续跟踪了解浦东新区各部门体制机制运行情况,全面审视人员配备是否合理、协调配合机制是否顺畅、履职是否到位,特别要关注新组建部门的运行情况,及时发现并研究解决机构运行中出现的“难点”“堵点”“痛点”问题,加以分析研判。

2. 对涉及部门单位“三定”规定执行情况进行检查

机构改革必定带来职责的变更,如不能及时明晰权责,则容易导致内部混乱。按照“职能—流程—机构”的逻辑顺序,在系统梳理内部职能的基础上,实施业务流程再造,避免产生歧义、出现职责交叉。从“三定”规定的角度,可借鉴日本的相关经验,在职责表述上“粗”“细”结合,涉及宏观职责时可尽量简练概括,在涉及具体工作时可尽量白描,进而细化部门职责、明晰分工。通过评估检查,督促各部门以“三定”规定为依据履职尽责,切实将改革的各项要求落到实处。

(二)建立机构编制动态调整机制,推进机构编制管理规范化

根据《中国共产党机构编制工作条例》要求,按照机构编制管理科学化规范化法定化要求,强化机构编制管理刚性约束,实行编制精细化管理。

1. 机构编制“瘦身”与“健身”相结合

浦东开发的过程,实际上也是城市化的过程。城市化发展水平决定了政府管理事务的复杂程度,对政府管理的要求也更高,需要为此配备更专业的管理机构和人才。虽然浦东新区自建政以来机构编制有所增加,而且通过引进高端人才,创新政府管理体制机制,不断加强资源整合,提高行政效能,基本满足了城市化发展对政府精细化管理的要求,但在城市管理等方面的高端人才仍显不足,需要在保持编制总量不变的前提下,实现机构编制资源的“绿色配置”。

2. 强化绩效评估

按照一定的标准、方法和程序,对机构编制使用的效果和公众回应进行论证评价,并将评估结果作为改进机构编制管理、优化编制资源配置的重要依据。

3. 适当将机构编制向基层倾斜

加大重点发展区域的编制动态调整,建立机构编制“周转池”,以满足浦东新区经济社会持续发展的需要。

(三) 强化转隶人员的培训与管理,促进党政干部队伍深度融合

机构合并合署改革以后,必定涉及人员的调整,人员既是改革的主体也是改革的对象。浦东的党政干部能否快速融入新的环境,是否有展示才能的机会和平台,是否能激发工作主动性和积极性,是影响机构改革成效的关键问题。根据不同岗位的业务需要,加大培训力度,以培训带动融合。通过培训教育让转隶人员真正了解机构改革的原则和目标,内化于心、外化于行,增强改革的认同感和身份认同,并且借助于心理辅导、团队建设等形式融合人心,提供有效的策动力,真正解决思想认识、工作理念、情感交流和工作节奏等问题,最大限度形成工作合力。

一是开展党性教育培训,通过交流学习,了解转隶人员的思想动态和工作状态,有针对性地答疑解惑,消除思想顾虑,提升干部队伍的党性觉悟、纪律意识、规矩意识,强化归属感和凝聚力。

二是开展业务专题培训,把专题培训作为推动改革后机构高效运行的起点,帮助转隶人员全面认识新的工作部门,迅速掌握新的业务知识和技能,尽快熟悉和掌握新的工作程序,更好地解决业务生疏、本领恐慌等问题。

三是加强内设机构人事安排的融合,除了专业性较强的岗位以外,综合管理类岗位进行交叉任职,对内设机构人员进行适度调整,实现部门的实质性融合,提高协调配合能力。

(四) 总结改革经验,建立巩固机构改革成果的长效机制

浦东新区党政机构历经多次改革后,区级机关设置更加精干、人员编制核定更加科学、党政领导职数核定更加严格、事业单位设置更加规范,做到了有减有增、动态调整,在实现机构改革各项目标的同时,也形成了一些好的做法和经验,例如,对编外人员按照“统一核定额度、统一人员招聘、统一薪酬管理、统一管理考核”的要求进行管理,推动政府购买服务由“买人”向“买事”转变,新增项目原则上不核定人员额度,并通过业务、岗位鉴别,将绝大部分存量转化为项目购买。这些行之有效的改革经验需要通过长效机制固定下来,确保改革取得实效。

参考文献:

[1]《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重要问题的决定》辅导读本[M].北京:人民出版社,2018.

[2]《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》辅导读本[M].北京:人民出版社,2018.

[3]习近平出席深化党和国家机构改革总结会议并发表重要讲话[EB/OL].2019-07-05.<http://jhs.jk.people.cn/article/31217255>.2020-08-10.

[4]赵启正.浦东逻辑:浦东开发与经济全球化[M].上海:上海三联书店,2007.

[5]刘权.党政机关合署办公的反思与完善[J].行政法学研究,2018(5):39-49.