

以体制创新增强转型升级动力

俞 军

大力推动经济转型升级，是实现江苏高质量发展的必由之路。作为行政体制改革的牵头部门、党的执政资源的配置部门，机构编制部门必须切实履行职责任务，积极探索体制机制改革创新，不断激发生产要素活力，持续增强转型升级动力。

充分下放权力，确保赋权到位

推动转型升级，应当充分激发市场主体的活力和社会创造力。这就意味着，一方面，需要完善部门权力清单和责任清单，从而厘清政府与市场、社会的边界，确保政府部门“清单之外无权力、清单之内必须为”；另一方面，需要持续下放权力、明晰层级权限，把权力赋予最贴近企业、最了解企业的基层政府，确保重心下移、权责对等。

向开发区放权。国家级、省级开发区创造了江苏全省 1/2 的地区生产总值和一般公共预算收入，完成了全省 4/5 的进出口总额，吸纳了 3/4 的实际使用外资，已成为我省经济发展的增长极、新兴产业的集聚区、外商投资的密集区、改革创新的先行区和迅速崛起的新城区。2017 年 7 月，江苏在全国率先由省政府公布了国家级开发区“全链审批”赋权清单，赋予国家级开发区 220 项设区市级行政管理权限。其中，行政许可 204 项，其他行政权力 16 项。具体分为三大类：设区市赋权开发区直接审批事项共 160 项、设区市赋权驻开发区分支机构审批事项共 32 项、设区市赋权可由开发区直报事项共 28 项。通过编制这份以涉企行政审批为主要内容的“全链审批”赋权清单，赋予国家级开发区与设区市同等的经济、社会等行政管理权限，有助于实现开发区内涉企投资审批扁平化、标准化、便利化，做到“园内事园内办”，进一步增强开发区体制机制活力，推动开发区转型发展。下一步，我们将聚焦市场准入和投资建设审批全链条，再赋权一批适合实际、有利于高质量发展的审批事项给国家级开发区行使，并积极研究探索省级开发区赋权事项。同时，加快推进以国家级开发区等发展水平较高的开发区管理机构整合，构建“一县一区、一区多园”格局，促进各功能区特色发展、差异发展、协调发展。

向经济发达镇放权。在城市化进程中，江苏涌现出一批经济规模较大、城镇化水平较高、人口数量较多的发达镇。尽管这些镇多已成为城乡融合发展的排头兵、地方实体经济的增长极，但传统的行政管理体制让它们“小马拉大车”，越发难以适应现实需要，改革势在必行。按照中央部署安排，2010 年起，我省开展首批 4 个国家级、16 个省级发达镇的行政管理体制改革试点，形成了以江阴市徐霞客镇为代表的“1+4”（即加强党的全面领导、便民服务一窗口、综合执法一队伍、镇村治理一张网、指挥调度一中心）基层治理模式，先后被中央编办、中央组织部列为典型向全国推广。为更好地借鉴复制成功试点经验，省两办出台《关于深化经济发达镇行政管理体制改革工作的意见》，并于 2018 年 11 月批复 28 个第二批经济发达镇行政管理体制改革试点方案。在总结前期试点做法经验的基础上，进一步做好与我省权力清单“三级四同”相衔接，省政府办公厅印发了赋予经济发达镇共 409 项县级管理权限指导目录，其中行政许可 58 项，行政处罚 351 项。当前和今后一个时期，在抓好第二批经济发达镇行政管理体制改革试点评估工作、以评促改的基础上，出台落实我省推进基层整合审批服务执法力量改革实施方案。在赋权过程中，综合考虑乡镇（街道）的实际需求和承接能力、经济社会发展状况，尽量做到既相对统一、动态调整，又精准赋权、一地一策。

向县（市、区）放权。县域经济强是江苏的一大特色，是提升区域竞争力的重要基础和支撑。要根据县级经济社会发展的需要，赋予其相应的管理权限。江阴市在这方面走在了全省乃至全国的前列，率先实现了一枚公章管审批、一支队伍管执法、一个平台管服务、一张网格管治理，构筑起现代基层治理架构体系，被授予 296 项省市级权限。下一步，按照习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议上讲话中有关多推创造型、引领型、集成型改革的指示要求，我们将结合扩大集成改革试点，赋予其他具备条件的县（市、区）省市级权限，推动江苏县域经济发展继续走在前、作表率。

深化综合执法，确保监管到位

在简政放权的过程中，江苏始终把推行综合行政执法改革作为加强事中事后监管的一项重要举措，切实抓紧抓好，尤其是注重加强对安全、环保等领域的监管执法，注重加强对假冒伪劣、侵犯知识产权等行为的监管执法，防止一放就乱，做到放管结合、公正监管、保护创新。

试点探索为改革铺路。从 2014 年开始，江苏选择南通等 8 个国家级和苏州等 8 个省级试点地区，以市场监管、安全生产、环境保护等 10 个领域为重点，采取部门内综合执法、跨部门综合执法、区域综合执法三种方式，推进综合行政执法体制改革试点。苏州市吴江区探索构建“1+6+N”的执法队伍体系，为全省县域综合执法体制改革提供了成功试点经验。它以大数据为支撑，以“综合+专业”的网格化管理为基础，以联动指挥调度为保障，实现了县域执法的纵横联动。

顶层设计为改革指路。2018 年 6 月，省两办按照深化地方机构改革的部署要求，在全国率先出台《关于深化综合行政执法体制改革的指导意见》。如今，在县市层面，我省率先在全国整合组建 5-7 支执法队伍；在省级层面，我省整合撤销 14 支事业类执法队伍，更好地消化吸收转化了承担行政职能事业单位改革的成果。

厘清权责协同推进改革。在深化改革过程中，注重理清各层级权责关系。构建以权责清单为边界，以信用监管为核心，以网格化管理为基础，以“双随机一公开”为抓手，以大数据为支撑，以综合行政执法为手段，以线上线下相结合的制度链为保障的现代化综合行政执法体系；推进执法重心下移、人员力量下沉，加强综合执法队伍建设，规范执法行为，提高执法能力，确保管得住、管得好、管出公平公正。

优化资源配置，确保服务到位

实现经济转型升级，创造新的发展优势，创新是第一动力，人才是第一资源。机构编制部门要围绕中心、服务大局，主动作为、大胆改革，进一步优化资源配置，积极为创新和人才提供机构编制服务保障。

大力服务创新。通过服务保障相关平台建设，推动健全创新体系，促进新旧动能接续转换。积极支持符合条件的科研机构申报省属科研单位，对于利用国有资产创设的科研单位，凡符合“小巨人+院士”条件的，予以事业单位法人设立登记，进一步助力发挥科研机构在高端人才引进、科研设备购置、科研成果转化等方面优势。抓紧经济发达镇一体化综合指挥平台的开发，供基层免费使用，更好地推动基层行政管理体制改革试点工作，服务于构建简约便民阳光高效的基层治理体系。

大力服务人才。通过加大统筹调剂力度，加快管理创新进度，释放人才活力，特别是要推动编制向发展最吃紧的部位流动、向基层最繁忙的一线倾斜，如村支书、开发区等。加快改革高校教职工人员编制管理方式，探索建立高校人员总量核定、动态调整的管理机制。探索建立事业单位人才引进周转编制专户，确保科研机构等事业单位在引进高层次或急需紧缺人才时，若没有空编，可申请使用周转编制。同时，对

周转编制实行单列管理，周转使用、动态调整。当用人单位自然减员空出编制或使用周转编制人员离开用人单位，周转编制就可归还周转编制专户。

