

一次“刀刃向内”的改革

卞 伟

2016年，启东市被中央编办和省编办确定为全国承担行政职能事业单位改革试点县市，这是中央和省对启东市改革工作的充分肯定。两年多来，承担行政职能事业单位改革试点达到预期效果，并于2017年12月底顺利通过中央编办评估验收，标志着此项改革试点取得重要成果。

政事分开，职能归位理顺

2018年11月14日，泰轮8988船通过网上不见面审批方式，向启东市交通局申报危险品运输船舶经营许可，用以运输氢氧化钠溶液，交通局在审批同意后通报市交通运输综合执法大队进行监管。“通过行政职能事业单位改革，把原来同属原市海事处的事前审批和事中监管有效区分开来，不仅让执法更公正廉洁，也为行政相对人提供了便利。”启东市交通运输综合执法大队航行监督科科长李雅美说。

“长期以来，我市交通运输由事业单位履行部分行政职能，随着此次改革到位，这一管理模式正在彻底改变。”市交通运输局局长周惠锋介绍，原市运输管理处、市乡镇交通运输综合管理所、市地方海事处以及市交通工程质量监督站的行政职能收归机关，行政执法职能整合组建市交通运输综合执法大队。

承担行政职能事业单位改革是一次“刀刃向内”的改革，在确定成为试点县市后，启东市按照事业单位分类改革要求，在扎实调研、有效沟通的基础上，制定了《启东市承担行政职能事业单位改革试点方案》，明确了全市28个事业单位纳入此次承担行政职能事业单位改革范畴，其中9个只转职能不转机构，4个职能整合到主管部门转为内设机构，另外15个行政执法机构纳入全市综合执法体制改革中统筹推进。

“改革过程中，我们始终将政事分开作为核心。”市编办相关负责人介绍，“在全面梳理涉改单位的555项行政事项的基础上，将确需回归机关的行政职能全面回归，不留一根尾巴，实现行政职能由行政机构承担。”

行政职能回归行政机构，破解了政府职能“体外循环”的问题。据了解，目前，全市涉改事业单位所承担的行政职能全部回归机关，执法职能一并纳入综合执法队伍。改革后的555项行政事项全部纳入权力库，并上网公示，有效地促进了政府履行好应由政府承担的职责，事业单位回归公益服务属性，更好地满足了人民群众的公共服务需求。

机构整合，运行高效顺畅

“改革整合了交通系统水上和路上的执法力量，成立市交通运输综合执法大队，保证了行政执法的公正性和廉洁性，让执法更有力。”这一点，李雅美坚信。“我市三和港河建新桥北侧有一非法码头进行装卸作业，接举报后，交通综合执法大队立即组织海事中队和港政中队进行联合出击，当场制止了码头业主的违法行为，并下达隐患整改通知书，责令拆除非法码头设施。原本需要海事处、运管处两家事业单位间配合的执法，现在只需要在单位内部解决，很大程度上提升了我市处置违法行为的效率，保障了辖区内的安全。”

同样，农委相关下属事业单位也是本次改革的重头戏，其下属的 10 家事业单位中有 6 家涉及改革，改革中将市动物卫生监督所、市农业机械监理所、市种子管理站、市林果指导站承担的行政许可、行政确认职能和市农业技术推广中心承担的植物保护相关行政许可职能划入市农委，而行政处罚、行政强制及其他类职能则纳入了市农业综合执法大队。这样审批、监管与执法的分离，为启东市放管服改革、建设科学的政府治理体系奠定了坚实的基础。

“我市也是省综合行政执法体制改革试点县市，这两项改革相辅相成，综合执法体制改革其实是承担行政职能事业单位改革的延伸，所以，我们在承接试点任务的时候，创新性地将它们结合在一起，坚持‘两手抓、同步推’”，编办相关负责人介绍说，在承担行政职能事业单位改革过程中，把交由事业单位承担的执法职能，纳入综合行政执法体制改革统筹推进。

在剥离完行政职能和执法职能后，撤并整合职能相近的事业单位，能使事业单位职能更加清晰，管理更加便捷。改革中，启东市在“减”字上做足文章。比如，市散装水泥办与市住建局下属建设工程质量监督站相关公益职能整合，采取“撤二建一”的方式组建新型建筑材料节能发展中心；交通和农委下属事业单位，分别采取“撤四建一”、“撤五建一”的方式，组建了交通综合执法大队和农业综合执法大队，这些在一定程度上精简了启东市事业单位，使得机构设置更加合理。

“减”的同时，启东市还注重编制结构的优化。本次改革所收回的编制一方面助力基层一线，强化安监、环保、城管、信访、民政等事关中心全局和民生保障方面的编制力量。另一方面服务改革前沿，紧抓改革动向，强化编制内部周转，确保有限资源用在刀刃上，释放编制最大效益，如为城管综合执法大队一次性增加事业编制 50 名等。



人员安置，改革平稳有序

“我市在南通地区率先完成了人员过渡安置任务。”启东市编办相关负责人介绍。

职能划转、机构整合、人员安置、工作衔接等关系到改革的顺利推进。而历次事业单位改革过程中单位整合容易，人员安置一直是难点。此次改革得以平稳推进，市交通局在人员安置方面为全市作了示范。

此次改革，涉及市交通局下属事业单位 105 名在编事业单位工作人员和 31 名编外劳务人员。因为单位整合人员重组，有一部分事业单位工作人员进入公务员队伍。“如何敲定这些工作人员，难度相当大。”

周惠锋说，“必须做到人员过渡安置公开公平，全程透明化。”市交通局党委本着公开、公平、公正的原则，集体讨论反复论证人员过渡安置方案，召开全体工作人员大会现场测评、现场打分、现场公布成绩，杜绝任何暗箱操作，最终，通过积分选岗方式产生了人选。

省有关承担行政职能事业单位改革试点要求，改革涉及人员切身利益，推进改革的复杂性、敏感性、艰巨性都很大，要切实维护职工利益、确保人员平稳过渡。既要坚持政策规定，又要讲究方式方法；既要确保每人有编有岗，又要力争实现人岗相宜，及时妥善处理人员过渡安置中出现的各种情况和问题。改革过程中，启东市坚持以保障职工利益为根本，编办、人社、涉改单位主管部门多次协商，结合省里出台的人员过渡安置政策，探讨解决人员安置过程中出现的问题。各涉改单位按程序就部门内部人员流动作具体实施方案，报人社、组织、编制等部门审批。目前，全市所有涉改单位人员，已分流安置到位，改革成效逐渐显现。