

提升我县机构编制管理水平的实践与思考

胡力强

机构编制管理是国家行政管理的一项重要内容,科学、合理、系统地搞好机构编制管理,对于推动行政管理体制改革,提高行政效率,减轻财政负担,促进社会进步,都具有重要的现实意义。当前,我国行政管理体制改革不断深入,为创新机构编制管理提供了有利的条件和机遇,同时也给新时期机构编制工作提出了新的课题。围绕新形势下机构编制工作肩负的责任和使命,结合我县近年来机构编制工作实践,现就加强和创新机构编制管理工作作一点探索和思考。

一、机构编制工作现状

为适应行政体制改革和当前机构编制工作形势的需要,根据上级要求,县编委办于去年单设,在新昌县机构编制委员会的领导下负责全县行政管理体制和机构改革以及机构编制的日常管理工作。单设以来,县编委办以我县实际为落点,以转变政府职能为核心,以优化体制结构为重点,以监督检查为抓手,严格控制机构编制,规范政府职能行为,建立健全管理制度,使机构编制管理工作得到有效加强。

(一)抓调查研究,优化机构编制。为了适应新形势下,部门转变职能的要求,县编委办把抓调研工作作为机构编制管理的一项重要基础性工作,围绕上级机构编制部门和新一轮政府机构改革的要求,围绕县委、县政府中心工作,围绕民生相关,围绕突出问题,深入有关部门、单位,分组、分科题着力抓好调研工作,为编委会决策提供事实和理论依据,不断推进和深化政府机构改革,理顺行政管理体制。一年多来,县编委办分别对教科文卫、旅游、国土、食安、药监、城管、环保、工业园区等部门机构设置以及全县编外用工管理问题进行专门调研,并提出了改革措施和建议。

(二)抓制度创新,增强科学管理。提高机构编制工作的科学性、规范性和有效性,实行机构编制实名制管理,实现机构编制、人员等信息的实时动态管理。制定编制使用、人员调配、入编出编等规范有序的业务流程。并实行编制使用年度“预算”,实行一年两次的集中办理调动出入编,促进机关事业单位干部职工队伍的稳定和编制管理的规范有序。

(三)抓控编核编,规范日常管理。按照“管住总量、盘活存量、优化结构、服务发展”的精神,从严控制机构编制,除了经济建设和民生保障领域外,其他部门新增职责、任务或新设事业机构需要编制的,原则上在本系统内调剂解决,确保全县编制总量不突破。

(四)抓监督检查,严格工作纪律。除了按要求办理“12310”机构编制举报件的办理工作外,加强日常监督检查,形成常态机制,加强与纪检、组织、人力社保、财政等部门的联动,建立完善约束机制,实现机构编制违法违规问题多维联弹,维护机构编制管理的严肃性。

(五)抓宣传培训,提高编制意识。一是建立机构编制管理员制度,每个单位落实机构编制分管领导和管理员,定期开展业务

培训,提高了各部门的机构编制政策意识和业务能力;二是加大机构编制政策宣传力度,创办新昌县机构编制网,出台奖励办法,鼓励信息报送,加大新昌机构编制工作的宣传力度。

二、机构编制管理存在的问题

(一)机构编制管理意识有待提高。少数单位对机构编制管理的重要意义认识不足,对机构编制的政策不熟悉,对机构编制刚性和法制意识比较淡薄。一方面,一些部门和单位过多地强调自身利益,不断要求增机构、增编制、增人员,而一些职能弱化部门又不愿减少机构和编制;另一方面,机构编制管理干扰多,仍存在上级主管部门条条干预现象,以项目检查、考核、验收等理由对下级部门的机构设置、编制配备等相关问题发文件、提要求,使机构建了撤不了,规格升了降不下,编制给了收不回,职能配了调不动。

(二)部门协调配合机制有待完善。虽然近几年机构编制管理的相关部门加强了配合和协作,但根据上级要求,对编制、人员、经费的管理过程中仍存在沟通欠畅,一些环节管理脱节,制约机制不够健全等一些问题。

(三)机构编制监督指导力度有待加强。上级部门虽然下发了许多关于加强机构编制管理的文件,但实际执行力不够,也缺乏机构编制的日常监督检查和指导,更缺乏对违反机构编制管理的处置,使一些违反机构编制纪律的情况时有发生。

(四)机构编制管理机制有待升级。随着改革的不断深入,机构编制管理体制也存在一些问题,如:机构编制部门如何围绕中心、服务大局,加强机构编制设置,如何克服机构调整工作的被动性和滞后性。机构编制科学管理水平有待提高,机构编制工作方法和业务能力也有待提高,迫切需要加强机构编制部门自身建设,提升工作层次,创新工作方法,探索出一套适应形势需要,贯穿工作各个环节的全面、系统、科学的机构编制管理工作机制。

三、加强机构编制管理的对策思考

(一)提高认识,强化意识,切实增强机构改革的责任感、使命感

思想是行动的先导,行动上的自觉性与坚定性,来自思想认识上的自觉性与坚定性。机构编制管理要适应新形势和新任务的要求,必须提高认识,转变观念,改进作风。

1. 提高认识。应从三个层次提高对新时期机构编制工作的认识。一是机构编制管理工作的意义。加强机构编制管理,是巩固党的执政地位和完善国家政权建设的一项基础工作,对于深化行政体制改革,加强公务员和事业单位人员队伍建设,促进依法行政,保证党政机关的高效协调运转,实现党政机关为人民服务的根本宗旨,有着十分重要的意义;二是机构编制管理工作的责任。机构编制管理涉及党的机关、政府机关和民主党派机关、群众团体机关及事业单位,其主要任务是认

真贯彻落实中央、省、市、县各级机构编制工作有关精神,通过合理设置机构、理顺职责关系、调整职能配置、核定人员编制及确定领导职数,实现机构编制工作价值,服务经济社会发展;三是机构编制管理工作的历史使命。党的十八大报告提出,要按照建立中国特色的社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。当前,改革已进入了“攻坚期”和“深水区”,行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求,是关系改革全局的一个重要环节。机构编制管理必须从我县实际出发,紧扣改革主题,顺势而动,攻坚克难,坚决破除一切妨碍科学发展的体制机制弊端,逐步建立与社会主义市场经济和民主法治建设相适应的廉洁高效、运转协调、行为规范的党政管理体制和工作机制,促进我县社会进步和经济发展。

2. 强化意识。必须强化三种意识:一是强化大局意识。新形势下,县委、县政府推动经济发展和改善民生的任务非常艰巨,对机构编制资源的配置、职能的转变提出了更高的要求。各级各部门要从讲政治、讲大局的高度,来认识机构编制管理的重要性,摒弃部门利益至上的错误思想,自觉维护机构编制管理的严肃性,自觉处理好全局利益和局部利益之间的关系。机构编制部门要充分认识到行政管理体制改革的迫切性,自觉把机构编制工作放在合理配置执政资源、构建高效科学的行政管理体制的大局中去审视和思考,放到服务我县经济社会发展、建立服务型政府的全局中去谋划和推进。二是强化前瞻意识。机构编制部门不仅要有“施工队”的实务本领,更要有“设计院”的超前眼光,从更高的境界和更开阔的视野把握机构编制工作,除了做好机构编制管理日常操作性的工作外,在行政体制改 革工作中,不能走一步看一步,要按照深化行政体制改革的要求,增强工作的前瞻性、主动性,做一些谋划性、探索性的工作,为推进改革制订一套系统的目标和一系列可持续的推进措施;三是强化创新意识。在行政管理体制改革的大背景下,改革是机构编制部门工作的主旋律,而创新又是改革的精神内核,是机构编制管理工作的根本要求。所以,机构编制部门要勇于改变习惯僵化的思维模式,敢于突破制约科学发展的观念定势,敢于破除体制机制障碍,激励激发敢为人先、敢闯敢干的创新创业精神,推进政府职能转变,不断提高党政机关的工作效率。

(二)严格管理,加强调研,切实推进机构编制管理规范化、科学化

1. 完善工作机制。一是建立总量控制机制。机制编制管理,千家推门,一家把门。机构编制部门要按照“管住总量、盘活存量、优化结构、服务发展”的精神,建立一套包含申请、审批、核准、公示、督查、处理、反馈等递进的管理流程,在机构编制管理工作中严格落实机构编制“一家承办、一支笔审批、一家发文”制度、用编核准制度、机构编制管理评估制度、

空编调剂制度等一系列制度,优化编制结构,减少行政运行成本,提高行政运行效能,既确保总量不突破,又保证关键领域和重点岗位的增编需求;二是全面推行实名制管理。进一步健全和完善机构编制实名制信息管理系统,及时采集、更新全县机关事业单位在编人员实名制信息,实现机构编制部门对编制审批、使用、调整的全过程监控和全方位管理,为相关政策制定、机构编制审批提供精准的基础信息。深化实名制信息管理系统应用,建立涵盖机构编制、组织人事、工资福利、财政经费等内容的实名制信息化网络政务平台,组织、机构编制、人力社保、财政等职能部门按相应权限共享共用机构编制和单位人员信息资源,使机构编制处于实时、动态、多维监管之下。扩大管理范围,将编外人员也纳入实名制管理,规范和加强编外用工管理;三是建立部门协调约束机制。进一步完善组织、编制、财政、人力社保等部门相互配合、相互制约的工作机制,使编制使用、人员调配、入编出编、工资审批、财政预算等业务流程更加协调有序、规范一致。

2. 注重调查研究。调研是机构编制管理的一项基础性工作,在十八届三中全会吹响深化政府行政体制改革号角之际,其重要性尤为突出。机构编制部门应从三个方面入手抓调研:一是服务大局抓调研。随着政府行政体制改革的不断深入,地方政府职能转变和机构改革要按照中央“接、放、管”和“控、调、改”的“六字”要求,深入调研机构设置现状,科学定位政府职能,为不断理顺行政管理体制、深化地方政府机构改革提供现实依据和理论依据;二是围绕重点抓调研。一方面围绕党委、政府的中心工作抓调研。机构编制调研工作抓住深化改革的机遇,将对全县经济社会发展中具有全局性、战略性的意义的中心工作,予以政策倾斜,有力地推动了一些重点领域和关键环节的体制改革,重点保障党委、政府的中心工作的有效开展;另一方面围绕涉及群众利益相关行政职能抓调研。民生问题情况复杂、涉及面广、政策性强,又关系到稳定大局,也是机构改革的侧重方向。机构编制部门要整合分散在不同部门的相同行政职能,消除交叉重复,明确职责分工,优化职能配置,促进机构编制高效配置,工作效能优化;三是针对突出问题抓调研。一方面针对非常设机构和挂牌机构设置过滥过乱,加剧政府机构的臃肿、重叠,扩大人员编制的问题,机构编制部门宜将其纳入行政管理体制改革统筹考虑,往职能、体制研究前端思考,推进政府职能转变,理顺部门职责分工,撤并一批非常设机构,从严控制机构设置审批;一方面针对在中央严控行政事业编制,编外用工需求大量增加的现实背景下,编外用工管理中存在的超控数制、招录不规范、合同管理不规范、薪酬管理不规范等问题,机构编制部门要积极与人力社保、财政等部门相配合,深入调研,强力措施清除积弊,以发展的眼光理顺编外用工管理机制,完善《编外用工管理办法》,制定《编外用工公开招聘办法》和《编外用工薪酬

管理指导性意见》,进一步加强和规范我县机关事业单位编外用工管理。

(三)勇于创新,转变观念,切实谋求长效管理新思路、新举措。

1. 结合深化改革,推动体制机制创新。找准新时期机构编制部门的职能定位,借机构改革东风,革除一切影响改革的旧机制、旧观念,更好地发挥机构编制部门在整个经济和社会发展中的职能作用。一是创新履职评估机制。机构编制管理不仅仅是批个机构、定个职能、核个编制,还建立和完善机构编制跟踪评估指标体系和事业单位绩效考核评估制度,对各部门各单位履职情况进行跟踪、分析、评估、考核,适时调整有关部门的职责和机构编制,促进各部门更加全面、规范地履行规定职责,提升机构编制管理科学化水平;二是创新财政约束机制。要研究建立以机构编制为基础的财政预算机制,坚持机构编制与经费划拨挂钩,未纳入实名制管理的人员,不予核定工资计划、办理社会保险,超编进人控制不到位、超职数配备领导解决不到位,不予核定预算、核拨经费,逐步实现编制使用、人员进出与工资统发、经费使用配套联动和彼此制约;三是创新信息公开制度。要结合政务公开制度探索建立机构编制公开制度,对不涉及国家秘密的机构编制及其执行情况,通过有效形式逐步向本单位工作人员和社会公开,加强监督,确保具体机构设置与按规定审批的机构相一致、实有人员、批准的编制和领导职数相对应。

2. 结合职能转变,完善机构设置。随着政府职能的转变,一些机构的许多职能将弱化,一些机构的职能将有所强化。机构编制部门要克服以往“只做加法,不做减法”、机构建了撤退不了、规格升了降不下、编制分了收不回等问题,加强编制使用核准,用发展的眼光及时调整各单位、各部门的机构设置、职能配置和人员编制,采取资源整合、空编调剂等方法,撤并空壳单位,调整职能弱化部门的空余编制,充实职能强化的部门,实现机构有设有撤、编制有增有减、人员有进有出的动态调整,特别围绕经济社会发展重点,突出加强社会管理、公共服务和民生部门的人员编制,适应保增长、保民生、保稳定的大局需要。

3. 结合廉政建设,加强违法违规问题的检查。一是严格落实考核制度。将机构编制工作纳入县委、县政府对镇、街道、部门和发展平台工作实绩综合考核体系,与全县经济社会事业发展同步部署、同步推进;二是加强监督检查。加强机构编制、纪检、组织、人社和财政等部门之间的协调合作,定期开展以部门“三定”为主的机构编制政策法规执行情况进行监督检查,确保机构编制法规政策全面落实到实处,维护机构编制工作的严肃性和权威性;三是严肃机构编制法纪。认真做好举报和投诉受理工作,充分利用“12310”举报电话、媒体、网络等手段,强化社会监督。及时查处机构编制中的违纪违规问题,发现问题,严肃查纠,情节严重的,追究有关人员的责任。

(作者系县编委办主任)