



# 山东打造放管服改革体制机制新优势

编者按

今年以来,山东把深化“放管服”改革作为全面深化改革的“先手棋”,以走在全国前列为目标定位,持续推进政府职能转变,提出了打造“审批

事项少、办事效率高、服务质量优”的政务环境这一新目标。

在这场“刀刀向内的自我革命”中,体制机制改革是放管服改革的核心与基础,也是转职能、提

效能、激活力、促发展的重要抓手。全省机构编制系统坚持以人民为中心的发展理念,以创新体制机制为核心,精准对接发展所需、基层所盼、民心所向,加快重点领域和关键环节的体制机制改革,打

造我省经济社会发展体制机制新优势,为实现我省创新发展、持续发展、领先发展,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府提供了重要保障。

## 山东公立医院科研院所全面建立法人治理结构

□张春晓 徐超超 于永建

事业单位提高运行效率,确保公益目标实现,是事业单位一切改革的出发点和落脚点。

而建立和完善事业单位法人治理结构,实现体制机制之变,被认为是“事业单位改革中最为要害和核心的部分,也是最难改的部分。”我省将事业单位法人治理结构建设列入全面深化改革重点事项全力推进,积极作为、大胆探索,法人治理结构建设工作取得显著成效。目前,全省558家公立医院、科研院所建立起法人治理结构,实现了由传统管理方式向决策、执行、监督相互协调、相互制衡、相互促进的治理机制转变。



### 建立决策权、执行权和监督权相互协调的运行机制

交流中,公立医院和科研院所的理事长们都会提到根据“章程”具体实施改革,并普遍反映顶层设计的章程“科学、好用”。

“章程是单位的‘宪法’,是法人治理结构的制度载体,也是法人治理结构规范运行的重要保障。”省事业单位监督管理局局长姜传政介绍。法人治理结构建设工作部署后,省事业单位监督管理局根据公立医院、科研院所的行业特点,制定了章程示范文本,明确了章程的内容框架。

经过近一年来的改革,山东省妇幼保健院已经建立起较完备的法人治理结构,理事会、管理层、监事会各司其职。

医院理事会现有7名理事会成员,其中外部理事4名,由省发改委、省财政厅、省卫生计生委、医院驻地部门等单位代表组成;内部理事3名,由理事长、院长和职工代表组成。理事会决策严格实行一事一议,一事一表决。“按照章程,在召开理事会会议7个工作日前,院会将讨论议题送达所有理事酝酿。今年医院已成功召开三次理事会。”郑世存说。

之前担心的“外部理事不理事”现象并未出现。“不认真履行职务,出了问题会被追责的。”一位外部理事坦言。外部理事作用的有效发挥,大大降低了决策风险。

1名院长、3名副院长、1名总会计师组成医院的管理层。院长实行聘任制,

省立医院妇产科“大拿”级人物王谢桐被聘任为省妇幼保健院院长。为了保证理事会的决议有效实施,管理层定期召开办公会议,研究实施执行过程中的一些问题。为了更好地开展工作,医院规定50万元以下的财务开支事项由院长办公会讨论决定。

监事会由3人组成,其中外部监事2名,职工监事1名,认真实施监督职能。监事会主任由省事业单位监督管理局选派,办公地点设在医院;职工监事从医院纪检监察、审计专职人员中经职代会推荐产生。“我们会全方位参与医院的决策、执行过程,列席医院理事会和院长办公会,并跟踪关注医院重要问题和重大事项,随时可以提出质询和建议。”省妇幼保健院监事会主任姜永盛说。

“理事会在学术委员会支撑下,研究确立了清洁能源勘查高效利用、生态地质服务和智慧地下空间研究三大发展方向,制定了‘十三五’科技发展规划和十大攻关课题,并得到了快速发展。”省煤田地质规划勘察研究院党委书记、理事长王怀洪介绍。

据悉,省煤田地质规划勘察研究院为提高理事会的决策水平,专门成立了由山东大学等高等院校、省地科院等行业先进单位以及本院高层次技术专家等9人组成的学术委员会,在帮助理事会确定发展方向方面起到了关键作用。

### 充分落实法人自主权 监管考核压力也高悬

建立法人治理结构后,政府部门和公立医院、科研院所的权责进一步清晰。政府部门减少了微观管理和直接管理,公立医院、科研院所所在人事管理、收入分配、经费使用等方面的自主权进一步扩大。政府部门需要落实监管职责,增强公立医院、科研院所的公益属性,规范其运行,提高服务质量。

据省药学院党委书记、理事长凌沛学介绍,该院在法人治理结构建设中“落实人事管理自主权”上取得明显成效,今年成功自主组织进行事业单位公开招聘24名工作人员,主要倾向单位急需或紧缺人才,特别是博士及有工作经历的专业技术人员。同时在分配制度上打破原有统一的工资体系,建立以科技创新质量、贡献、绩效为导向的科研人员分类评价体系,工资改革核心坚持以岗定薪,岗变薪变,实现了向关键岗位、业务骨干和作出成绩的工作人员倾斜,实现多劳多得、干多干少不一样,研发人员主观能动性明显增强。

省妇幼保健院也尝到了落实法人自主权的甜头,今年没有参加省里统一组织的招聘事业单位工作人员考试,而是自主招聘,委托第三方来命题,在人员控制总量内,根据发展需要今年招聘了110多名工作人员。据了解,目前仅省属实行法人治理结构建设的省交通医院、省胸科医院、省煤矿总医院等15家公立医院全部实现了自主招聘,2017年共招聘工作人员1000余人。

公立医院、科研院所公益性强,社会关注度高,特别是建立法人治理结构后,自主权进一步扩大,如何进行监管? “虽然有了自主权,但是头顶有考核的压力,大家都很紧张。如果担任理事长期间,考核连续两年都是C等级,就要按程序免除理事长职务。”郑世存说。

据悉,除了落实监管责任、创新“双随机一公开”监管方式外,我省还出台了《省属实行法人治理结构事业单位绩效考核办法(试行)》,明确省卫生计生委、省科技厅在省事业单位考核委员会领导下,分别成立专业考核委员会,对公立医院、科研院所进行考核。公立医院以患者满意度、合理控制成本、诊疗行为规范、医保政策执行情况为重点,科研院所以科技人才队伍建设、创新能力、服务经济社会发展为重点,考核结果及时向社会公开,作为单位评先评优、财政经费预算等的重要依据和理事会成员任用、奖惩的重要参考。据悉,省事业单位考核委员会办公室计划明年1月组织省属实行法人治理结构事业单位绩效考核。

据省编办相关负责人介绍,目前全省已基本完成清理工作。通过清理,省共清理77个单位,收回事业编制2200余名;市县两级清理1897个事业单位,收回事业编制1.36万余名。

在清理之前,全省各级机构编制部门对“僵尸”事业单位情况进行了核查,发现这些事业单位情况复杂,“僵尸”现状的成因也多种多样,既有在市场经济大潮中被淘汰出局的招待所,也有职责弱化的局办培训中心,还有为单一目的设置的临时性机构,如节庆办公室等。

对这些“僵尸”事业单位,我省在清理时主要遵循了三个原则。一是坚持问题导向。加大对主要职责消失、工作任务不饱满或没有工作人员的“僵尸”事业单位清理力度,切实加强和规范机构编制管理。二是坚持统筹兼顾。在清理中,与培训疗养机构改革、经营类事业单位改革和学会协会脱钩等体制改革相衔接,协调推

## 一支队伍管全部 一抓到底破顽疾

省市县执法队伍

从原来的2192支精简为1359支

□徐超超 张春晓 吴长征

在综合行政执法体制改革中,日照在全省率先实施市县乡三级同步改革,多个领域的行政执法职责集中到一个综合机构,将浮在上面的执法机构合起来、沉下去。

近日,冠县综合行政执法局正式成立揭牌。成立后,近300名执法人员将承担起全县综合行政执法的重任。这也是山东省整合行政执法职责最全最多的综合行政执法局,共整合住建、交通、国土等11个领域1000多项行政执法职能。

年终岁末,一张张综合执法体制改革的“成绩单”十分亮眼。近年来,我省将综合执法体制改革作为全面深化改革和法治山东建设的重要内容,按照“既注重省级顶层设计的引导规范,又充分尊重基层首创精神”的原则,扎实有序推进改革。目前,我省初步构建起省市两级“部门内综合执法”、县级“跨部门+部门内综合执法”、乡镇(街道)“平台式综合执法”的治理体系新格局。

笔者从省编办了解到,我省各级原有事业执法队伍2000多支,6万多人,执法权责脱节,多头执法、重复执法,基层执法力量分散、监管不到位等问题比较突出,亟须通过改革予以解决。我省综合行政执法体制改革改革的“山东路径”,有两个鲜明特点。

首先,我省在推进综合行政执法体制改革过程中,坚持把“于法有据”贯穿改革全过程。省委、省政府54号文件明确要求,综合执法涉及相对集中行政处罚权、行政强制权等的,应依法履行报批手续。

2015年以来,省政府先后批复胶州、青岛西海岸新区、平度、高密、滕州、日照、莱芜等地开展相对集中行政处罚权。为加大授权力度,推进综合执法机构职权到位,今年省委、省政府印发32号文件,采取“一揽子”集中授权方式,将城市管理、水行政管理、国土资源管理、农业(含农机、畜牧兽医)管理、林业管理、人民防空管理(涉密事项除外)、防震减灾管理、旅游管理、商务管理、粮食流通管理等10个领域法律法规规章规定的全或者部分行政处罚权及相关行政强制权授权县级综合执法机构行使。

“从法律层面解决了综合执法队伍法律主体和执法依据的合法性问题,破解了功能区区和乡镇(街道)执法障碍的难题,为推进行政执法体制改革进行了有益探索。”一位观察家说。

第二个“山东特色”是构建综合执法+专业执法新体制。重点从三个层面推进机构、队伍和职责整合,由“分散执法”向“集中执法”转变。

一是实行部门领域内综合执法。对交通运输、国土资源、海洋渔业等部门设有多支执法队伍的,整合为一支;既有执法内设科室,又有独立执法队伍的,将科室执法职能统一交由执法队伍承担;部门没有设立执法队伍的不再新设,相关执法职责集中由一个内设机构统一承担。

二是推进县级跨部门跨领域综合执法。在基层发生频率较高、专业技术要求适宜的农业农村、社会管理、城镇管理、民生事业等领域,整合相关执法队伍和职责,组建综合行政执法局,实行跨部门、跨领域综合执法。

三是减少执法层级,推进重心下移。市和市区原则上只保留一个执法层级。根据不同领域执法的性质、范围,专业技术要求以及执法权限等,确定以市为主或以区为主执法。除法律法规明确分级执法或需要全市统一执法的以外,原则上以区级执法为主。完善基层执法体系,县级综合执法机构向乡镇(街道)和功能区派驻执法队伍,同时乡镇(街道)建立综合执法平台,统筹辖区内执法力量开展综合执法,实行区域一支队伍执法。

改革效应正在逐渐显现。东营市拥有海洋捕捞渔船1523艘,海水养殖渔船178艘。随着海洋渔业经济的不断发展壮大,监管体量越来越大,执法监管机构设置相对较多、权责不清、效率不高等问题日益突出。为此,东营市探索出海洋渔业执法体制新路子,整合渔政、渔港、海监等涉海涉渔执法机构,组建东营市海洋与渔业监督检查支队,实行统一执法。原先分散的海洋监察、渔政管理、渔港监督和渔港监督检查等所有执法职责全部纳入了支队,实行统一调配人员、统一执勤着装、统一执法主体、统一法律文书、统一处罚标准“五统一”。此外,原有分散执法的4艘船艇也全部划归支队统一使用,全面提升海上执法装备水平。近年来,支队妥善处理海上渔业纠纷12起,解决群众问题82件,海上抢险救助8起,挽回经济损失1200余万元。

改革中,基层执法权限不足、力量不足的矛盾得到有效解决。日照、莱芜等市将市级城市管理、城乡规划、农业(含畜牧兽医、农业机械)、林业、水利、商务领域执法权下放区级,以区级政府属地执法为主,市级不再设执法机构;青岛、东营、日照、莱芜、临沂、滨州等市将交通、城管、工商等数百名执法人员编制全部下沉到市驻地政府和功能区;县级组建综合行政执法机构后,约1.6万名执法人员派驻到乡镇(街道)和功能区,有效增强了基层一线执法力量。

部分区县还因地制宜设立了“特色执法队伍”。前段时间,日照山海天旅游度假区综合行政执法局人员巡查时,发现一人存在无导游证带旅游团行为,立即进行立案调查。根据调查情况,决定对其实行责令限期改正并处以1000元人民币罚款的行政处罚。原来,为补齐服务环境的短板,日照市明确了各区政府和27个部门单位的职责,设立了旅游执法中队和旅游警察队伍,瞄准侵害旅游者权益的行为,使天价旅游商品、隐形消费、食品安全、旅游景点服务投诉等问题“无所遁形”。

“我省综合行政执法体制改革成效显著,多头执法、多层执法、分散执法等问题得到了有效解决,基本实现了一支队伍管全部、一个拳头合力、一抓到底破顽疾。”省编办主任刘维寅表示。从改革情况看,我省综合行政执法体制改革实现了由“多层执法”向“重心下移”,由“分散执法”向“综合执法”,由“各自为战”向“协作配合”,由“粗放执法”向“精细执法”的转变,实现了执法效能和社会效果的“双提升”。

通过全面梳理和清理规范,省市县执法队伍从原来的2192支精简为1359支,共减少833支,平均每市由28支减少至16支左右,每个县(市、区)由15支左右减少至8支以内,队伍精简率为38.1%。县级共组建135支综合行政执法队伍,向1797个乡镇(街道)派驻综合执法中队,镇街层面普遍组建综合执法平台,有效解决乡镇(街道)执法缺资格、缺手段、缺力量等难题。

## 数读改革

1 事业单位法人治理结构 全省558家公立医院、科研院所组建了理事会、管理层和监事会(监事),建立起法人治理结构,按新的体制机制运行。

2 清理“僵尸”事业单位 通过清理,省级共清理77个单位,收回事业编制2200余名;市县两级清理1897个事业单位,收回事业编制1.36万余名。

3 综合执法体制改革 省市县执法队伍从原来的2192支精简为1359支,共减少833支,平均每市由28支减少至16支左右,每个县(市、区)由15支左右减少至8支以内,队伍精简率为38.1%。县级共组建135支综合行政执法队伍,向1797个乡镇(街道)派驻综合执法中队,镇街层面普遍组建综合执法平台

## 事业单位改革

### 做好编制资源整合“加减法”

□张春晓 徐超超 刘德庆

创新编制管理方式,提高事业单位机构编制使用效益,清理“僵尸”事业单位是关键一步。我省瞄准改革“僵尸”事业单位,重新唤醒沉睡的编制资源,将其投入到卫生、教育等领域。在新旧动能转换中,下了一步“先手棋”。

中国果菜杂志社,原是省供销社合作社所属的处级单位,2002年明确为自收自支事业单位。2011年后,受新兴媒体冲击等影响,杂志社发展面临困境,入不敷出,濒临倒闭。最初编制核定21名,实际在编仅1人,成为一家典型的“僵尸”事业单位。

省决策咨询培训中心成立于1997年,是自收自支的事业单位,编制14名,在职人员6名。近年来,培训中心的业务量减少,运转出现困难,工作人员的工资发放、五险一金的缴纳等方面也出现困难,只能维持基本的生活。

2001年,省国土资源培训中心成立,设置的初衷是培训全省国土系统干部职工。2005年该培训中心的办公楼被确认为危房后,相关业务基本停止。

这三家事业单位,代表着一些事业单位的生存现状。

“清理处置‘僵尸’事业单位,实际上是政府‘放管服’改革的一部分。随着经济社会发展,一些事业单位已经不适应现有发展,还有一些在特殊时期承担特殊工作的事业单位,其承担的任务完成后,也没有必要存在,需要清理处置。”山东社会科学院法学研究所所长于向阳认为,清理实际上是对事业编制资源的优化配置。有些“僵尸”事业单位占着编制资源,而本身已经没有任何的工作开展;另一方面是,很多需要重点加强的领域事业编制不足。

在清理之前,全省各级机构编制部门对“僵尸”事业单位情况进行了核查,发现这些事业单位情况复杂,“僵尸”现状的成因也多种多样,既有在市场经济大潮中被淘汰出局的招待所,也有职责弱化的局办培训中心,还有为单一目的设置的临时性机构,如节庆办公室等。

对这些“僵尸”事业单位,我省在清理时主要遵循了三个原则。一是坚持问题导向。加大对主要职责消失、工作任务不饱满或没有工作人员的“僵尸”事业单位清理力度,切实加强和规范机构编制管理。二是坚持统筹兼顾。在清理中,与培训疗养机构改革、经营类事业单位改革和学会协会脱钩等体制改革相衔接,协调推

进,加大机构编制资源调整整合力度。三是坚持积极稳妥。在清理中,对因整合撤并造成单位超编或超职数的,由其主管部门限期予以消化。

去年3月以来,按照部署要求,省市县三级结合综合行政执法体制改革、驻外办事机构清理、经营类事业单位改革和培训疗养机构改革等工作,通过“撤、并、转”等方式,积极推进“僵尸”事业单位清理。

据省编办相关负责人介绍,目前全省已基本完成清理工作。通过清理,省共清理77个单位,收回事业编制2200余名;市县两级清理1897个事业单位,收回事业编制1.36万余名。