

# 安康市乡镇机构改革的调查与思考

■ 陕西省农村综合改革办公室调研组

安康市是陕西省确定的全省农村综合改革试点市，辖9县1区、197个乡镇、3个街道办事处。全市乡镇机构改革试点工作从2005年8月开始，经过调查摸底、广泛论证、制定方案、局部试点、总结经验五个阶段后，于2007年全面推开。目前，乡镇机构改革工作已基本完成，取得了初步成效。

## 一、乡镇机构改革的初步成效

(一) 进一步明确了乡镇政府职能。按照新形势下农业和农村发展对乡镇政府的新要求，安康市将乡镇政府职能界定为宣传落实政策、促进经济发展、加强社会管理、提供公共服务、维护社会稳定等五项，并按照精简、效能、统一的原则，在乡镇机关统一设置“三办一所”，即党政综合办公室(加挂人民群众来信来访办公室和社会治安综合治理委员会办公室牌子)、经济发展办公室、社会管理办公室(加挂计划生育办公室牌子)和财政所。

(二) 进一步整合了事业站所。按照公益性职能与经营性职能分开，保证公益性、放开经营性的原则，整合了乡镇事业单位，统一设置农业综合服务站、人口和计划生育服务站、社会保障服务站、文化综合服务站、乡镇畜牧兽医站共五个承担公益性职能的事业单位，财政全额拨款。对原乡镇事业单位承担的经营性职能，一律从乡镇事

业单位剥离出来，推向市场。同时，规范了派出机构的设置，派驻在乡镇的法庭、公安派出所维持不变；按乡镇设置司法所，为县区司法局在乡镇的派出机构，实行双重管理；国土资源所按照国土资源体制改革的规定设置，其他派驻机构全部撤销。

(三) 基本实现了因事设岗。乡镇按照规定分别把乡镇机关和事业单位的职能进行分解，细化职责和任务，将所有职能、工作项目都明确到具体职(岗)位，制定机关和事业单位的职(岗)位设置方案和职(岗)位说明书。乡镇机关上岗人员履行任命手续，事业单位实行聘用制，上岗人员签订聘用合同。

(四) 机构、编制、人员等“三减”平稳到位。全市乡镇机构由改革前的2297个减少到1915个，减少382个，精简16.6%。乡镇机关编制由改革前的5393名减少到5307名(含239名司法专项编制)，减少86名，精简1.6%；乡镇机关实有人员由改革前的6194人减少到5091人，减少1103人，精简17.8%。乡镇事业编制由改革前的7112名减少到4744名，减少2368名，精简33.3%；乡镇事业单位实有人员由改革前的6933人减少到3782人，减少3151人，精简45.4%。乡镇机关事业单位共分流4254人，清退临时人员760人。

(五) 探索了人员分流途径。安康市坚持以人为本，不以短期内减轻财

政负担为目的，采取“拆庙养和尚”的方法，通过提前退休、提前离岗、自主创业、到村任职、离职学习、辞去公职、组建产业服务队等多种形式，把人员分流与促进乡镇转变职能、培育发展为农服务经济实体和中介组织结合起来，建立分流的缓冲带，以农村服务中心的形式，引导乡镇富余人员利用市场机制为农村发展、农民增收提供服务。目前，全市4254名未上岗人员中，提前退休499人、提前离岗1105人、自谋职业612人、离职学习78人、辞去公职7人，其余563人全部进入农村服务中心，由乡镇统一管理，安排具体工作。

(六) 进一步优化了人员结构。通过统一的笔试和竞争上岗，乡镇上岗人员的平均年龄有所下降，学历水平有所上升，专业对口比例得到提高。以紫阳县为例，改革前乡镇共有1288人，改革后上岗1066人，上岗人员中具有大专以上学历的578人，占到54.2%；上岗人员平均年龄，乡镇领导由37.1岁下降到35.9岁，机关工作人员由38.7岁下降到35.9岁，事业站所人员由36.4岁下降到32.3岁；事业站所专业对口比例由67%提高到74%。

(七) 强化了机构编制管理。一是结合乡镇人员定岗工作，对乡镇编制和人员实行实名制管理，将乡镇编制、上岗人员、分流人员，按机关事业单位分类造册，张榜公布，并履行任命、聘用、工作交接和工资变更等手续，

建立编制人员台账,实行分类管理。二是对乡镇实行编制与财政预算相结合的管理制度,以核定的编制为基数,编制乡镇经费预算,实行经费包干,在编制定员内的人员增减,实施“减人不减经费,增人不增经费”的激励政策。三是上收乡镇机构编制审批权,今后乡镇机构、编制的调整变动由县区机构编制部门报市机构编制部门在总量内调剂审批。四是把执行机构编制和干部人事政策的情况纳入县乡党政领导班子考核和单位目标责任督察考评范围,定期对县区乡镇执行机构编制规定的情况进行督察,对擅自增设机构,增加编制,增加领导职数,违规进人的,通报批评,限期改正;对情节严重的,追究相关领导和直接责任人的责任。

(八)进一步加强了乡镇各项制度建设。人员上岗、分流工作结束后,乡镇进一步加强了工作机制和管理制度的建设,对原有不相适应的制度进行了修订,并补充制定了新的规定。如平利县一些乡镇修订完善了《重大事项集体决策制度》、《个人岗位目标责任制度》、《工作人员考核奖惩办法》、《乡镇事业站所履行公益性职能考评办法》、《乡镇干部到村任职考核管理办法》等,乡镇政府行政干预型管理的格局被打破,市场引导型服务的运行机制逐步兴起。同时,乡镇机构改革以及管理方式的转变,极大地触动了乡镇干部,增强了危机感和责任感,工作作风有了明显转变。

## 二、乡镇机构改革的几点启示

安康市在乡镇机构改革中做到思想不散、秩序不乱、工作不停、发展不慢、平稳推进,没有发生大的上访、闹事事件。我们认为,这除了得益于市、

县党政领导的高度重视、部门的密切配合、干部的理解支持外,从改革的组织实施、方案制定、具体操作中,还可得到以下启示。

(一)夯实基础、逐步推开,保证改革的稳妥性。安康市乡镇机构改革的大量工作在前期,组织实施仅用了三个多月的时间。安康市从2005年8月就开始了调查摸底、排查情况,全面掌握乡镇机构设置、编制、人员以及乡镇管理、服务等情况,摸清干部的心态,进行分析论证、多方协调沟通,制定了改革的方案。方案经过审批后,又选择汉滨区的三个乡镇进行局部试点,验证方案的可行性,暴露组织实施中的问题,增强解决问题的针对性,然后才全面推开。做好前期基础工作,尤其是先进行局部试点,为全面组织实施奠定了良好的基础,有效地保障了改革的顺利进行。

(二)强化“三个一”工作纪律,增强改革的严肃性。一是县区、乡镇党政主要领导作为乡镇机构改革的第一责任人,对改革工作负直接责任,主要领导亲自抓,层层负责,一级抓一级,把改革的任务与责任落到了实处。二是一把尺子量到底。全市结合实际,统一制定了《实施意见》、《工作方案》、《工作标准》,统一审批乡镇工作方案、岗位设置方案,统一审核竞争上岗资格,统一考试决定去留,县区、乡镇不得擅自改变,另出政策。三是一个声音唱到底。统一解释改革政策,对吃不透、拿不准的问题,工作人员不得随意解释,要求以书面形式请示上级,由市人事、编制部门统一解释。

(三)做到公开、公正、公平,提高改革的透明度。将所有改革政策及改革中各环节的情况向社会公布,公示每个阶段的情况和结果,营造良好的社会舆论氛围。竞争上岗做到“岗位、条件、程序、结果”四公开,把选择权

交给干部。乡镇召开全体职工会进行演讲答辩,组织乡村干部进行民主测评,聘请退休干部担任评委,积极开展竞争上岗,把监督权交给群众。

(四)以人为本、有情操作,增强改革的和谐性。始终从建设和谐社会的高度出发,妥善处理改革中的各种矛盾和问题,最大限度地减少不和谐因素,让改革在和谐的气氛中推进。做到让操作者充满正气,教育从事改革组织操作的干部树立大局意识,不说不利于改革的话,不做不利于改革的事,通过建立纪律、监督、公开、公示、回避等制度,减少人为干扰因素,最大限度地保持客观性。让上岗者硬气,实行竞争上岗,通过笔试、演讲答辩、民主测评、组织考察四个环节,每个环节100分,按2:2:3:3的比例汇总计算综合成绩,按得分高低确定上岗人员。让落岗者服气,笔试采取闭卷,单人单桌,严格考试纪律;演讲答辩当场公示成绩;民主测评采取无记名投票;组织考察按近三年的年度考核情况为依据,实行阳光操作,从各个环节杜绝暗箱操作。消除分流者的怨气,制定优惠的分流政策,把思想工作贯穿到始终,乡镇领导和督导组的工作人员同干部积极认真地开展谈心交流,正确引导。

(五)加强协调指导和督促检查,保持改革的统一性。为了保证改革不走样,市里组成乡镇机构改革督查组,县区成立了由相关部门主要负责人组成的乡镇机构改革指导协调小组,加强对乡镇机构改革试点工作的督促检查,掌握改革进程,了解工作动态,及时研究解决出现的问题。同时,还专门制定了《安康市乡镇机构改革工作标准》,规定了15条检查验收标准。

(六)着眼长远,为引进专业技术人员留下空间。由于严格了竞争上岗的条件、提高了对工作岗位的要求,增加

了岗位工作的难度等原因,不少乡镇都出现了空编的现象,有岗无人上,特别是一些对专业技术要求高的岗位空编较多,反映出乡镇专业技术人员缺乏和配置不合理的问题。如紫阳县空编185名,白河县空编194名。在机构改革中空出来的编制,为今后引进人才,提高乡镇干部的技术服务能力留下了空间。

### 三、深化乡镇机构改革的几点建议

(一)切实转变乡镇职能。安康的改革实践初步解决了乡镇人员干什么、谁来干的问题,但工作怎么干的问题,即政府职能的转变才刚刚破题,服务型的工作机制尚待建立,职能转换仍是一项长期而艰巨的任务。乡镇机构改革一定要在职能转变上下功夫,着力提高乡镇干部的综合素质,转换工作思路和工作方式;省、市、县等有关部门要建立同乡镇机构

改革相适应的工作指导方式和考核办法,把不应由乡镇政府承担的事坚决减下来。通过上下联动,共同来转变乡镇政府职能。

(二)增强政策的配套协调性,进一步强化机构编制管理。乡镇机构改革的政策与中央有关文件精神口径不一,给改革工作带来一定压力。比如,国务院规定,计划安置的转业军队士官三年内不得下岗,而安康市只规定近三年安置的转业军官可以直接定岗。由于近三年安置的转业士官基本上都是参加地方工作时间较短,在整个竞争上岗中不占优势,大部分已经落岗,存在着上访现象。改革中出现的空编问题,既为吸收高素质人才留下了空间,也为乡镇人员增长埋下了隐患。建议进一步加强机构编制管理,各项政策规定要相互衔接、适应,对空编的岗位要严格控制进入,允许县区政府对乡镇空编的岗位从县区或其他乡镇分流人员中选配。

(三)同步推进乡镇机构改革和县

乡财政体制改革。要将乡镇机构改革同县乡财政体制改革结合起来,同乡镇财政财务管理结合起来,完善“乡财乡用县监管”管理方式,进一步增加对乡镇的财力支持。建立同乡镇事权相适应、同乡镇事业站所职能相匹配的乡镇预算管理办法,为乡镇发挥职能提供必要的经费支持,防止基层通过乱收费弥补财力不足。

(四)要重视对落岗分流人员的管理。乡镇分流人员的管理仍然留在乡镇,特别是进入农村服务中心的人员还没有同乡镇政府职能完全脱离,生活费的发放办法还没有同上岗人员相区别。建议人事、编制部门进一步开展调查研究,研究探索管理的办法,实现分流人员的真正分离。

(五)提供组织保障,巩固改革成果。安康市乡镇机构改革是由市、县成立的临时领导小组组织实施的,其职能分散在不同的部门,监督检查由抽调的人员承担。随着改革工作的逐步到位,工作人员将大大减少,因此

要切实健全农村综合改革工作领导小组及办事机构,赋予相应的工作职能,配备必要的专职人员,安排必要的工作经费,发挥其政策性、典型性、综合性、协调性、实践性和服务性的职能作用;各级组织、人事、编制、财政部门要加强沟通协调,密切配合,为全面推进农村综合改革、深化乡镇机构改革提供强有力的组织保障。

(参加调研人员:樊晓民 亢彬 刘汉营 皇甫升财 宋景琦 何文东)

责任编辑 方震海

