

精简机构编制 行政成本下降 审批效率提升

一个人口小县的机构大改革

● 山西人口小县普遍存在一些共性问题:财政供养入不敷出,财政支出主要依靠政府转移支付,普遍存在“等、靠、要”的思维惯性;从人口与编制比看,财政供养人员比例不是很合理,存在人浮于事的问题;事业单位规模普遍较小,职能较弱,“小、散、弱”现象突出

● 加大职能相近党政机构重组整合,如县委办与县政府办、县委宣传部与县文化和旅游局实行合署办公,整合民政、人力资源和社会保障等部门职能,组建县民政和人力资源社会保障局等,用3至5年时间,逐步实现机构、编制、人员大幅度下降,构建简约高效的基层管理体制

● 改革全部完成后,行政成本将大幅下降,财政供养人员比例由改革前的32:1提高到40:1;审批效率大幅度上升,以城市规划、土地规划、林业规划为例,仅办理流程 and 公示时间至少可缩短14个工作日;营商环境优化,2021年项目开工率达88.9%

□ 本报记者 马超 王志堂

党政机构由36个精简为22个,领导职数由135名降为114名,涉改事业单位由186个整合为40个,事业编制数由1964名核减为659名……近日,位于山西西北部的一个人口小县——河曲县的机构改革引发社会关注。

一个仅有12.4万人口的县为何要推动此项改革?改革如何推进,又带来了哪些变化?带着这些问题,《法治日报》记者深入山西省忻州市河曲县一探究竟。

三大问题 触发改革

初秋后的一场大雨让河曲变得格外凉爽,地处晋、陕、蒙三省交界的河曲县,辖6镇5乡,面积1317平方公里,总人口12.4万。

推动河曲县机构改革源于2019年年底的一次调研。

当时,时任山西省委主要领导在基层调研时,发现全省人口小县普遍存在一些共性问题:财政供养入不敷出,财政支出主要依靠政府转移支付,普遍存在“等、靠、要”的思维惯性;从人口与编制比看,财政供养人员比例不是很合理,存在人浮于事的问题;事业单位规模普遍较小,职能较弱,“小、散、弱”现象突出。

2020年4月,根据省委部署要求,按照“大部制、扁平化、强基层、重实战、高效率”的原则,一场以坚持目标导向、结果导向、问题导向,以职能优化为核心,坚持一类事项原则上由一个部门统筹,一件事情原则上由一个部门负责的县域行政运行体系全面改革在河曲和浮山两个试点县开展起来。

“接到任务后,县委高度重视,成立了县委书记任组长的领导小组,先后召开领导小组会议5次,办公室会议41次,先后研究解决了党政机构职能融合等61个问题。”河曲县委组织部副部长、县委编办主任郭志明说。

有关部门也马不停蹄推动各项工作:县委组织部对全县公务员队伍现状、党政群机关单位、事业单位一把手和班子成员情况,公务员职务和职级并行工作进行了细致分析;县委编办对涉改事业单位的职能、机构规格、编制情况、人员年龄结构以及单位整合、撤销、转企等改革方案的合理性、可行性、稳妥性进行了摸底研判……

与此同时,相关部门通过个别谈话、调研座谈等方式,多角度、多层次征求各领域意见建议58条,先后征求干部群众意见建议245人次,形成17类分析报告,5项论证结果。

机构重组 工作变忙

见到张瑞东时,他正在赶写一份紧急上报的材料,其间不到5分钟时间,接了3个电话。

2021年9月,张瑞东由河曲县委组织部主持日常工作的副部长转任县发改工信和科技商务局主持日常工作的副局长。该局整合了过去的县发展和改革局、工业和信息化局、能源局、商务局及科技教育局科技方面职能,局长由副县长兼任,下设1名主持日常工作的正科级副局长,4个副科级副局长。

“8个领导职数变成了5个,过去一个局成了现在一个股室,人自然就忙了,每天电话不断,会议不断,经常下班后才能开始处理案头工作。”张瑞东感叹道。

此次改革中,按照优化协同高效的原则,河曲县加大职能相近党政机构重组整合。

如在统筹党政机构设置上,县委办与县政府办、县委宣传部与县文化和旅游局等实行合署办公,县委宣传部与县文化和旅游局等实行合署办公,整合民政、人力资源和社会保障等部门职能,组建县民政和人力资源社会保障局等,用3至5年时间,逐步实现机构、编制、人员大幅度下降,构建简约高效的基层管理体制



《改革》 漫画/李晓军

统战部。

在经济建设、农业农村、民生保障、城建交通、社会管理等领域,综合设置相关机构。整合民政、人力资源和社会保障等部门职能,组建县民政和人力资源社会保障局,整合自然资源、林业部门职能,组建县规划和自然资源局,挂县林业局牌子,县规划和自然资源局干部管理体制调整为属地管理,整合县住房和城乡建设管理局、县交通运输局,组建县城乡建设和交通运输局。

改革后,河曲县设置党政机构22个,均为正科级建制,党委工作机关、政府主要工作部门负责人由县委常委或政府副县长兼任。

对于事业单位,推进职责相近机构跨部门整合,调整优化规模过大、功能萎缩、分散重复设置的事业单位,原则上不再设立10名编制以下的事业单位,县委、县政府直属事业单位不超过10个,改革后,除中小学、幼儿园、公立医院、卫生院和乡镇(街道)所属事业单位外,全县纳入机构限额管理的事业单位40个。

人员安置 理顺情绪

对于赵喜柱来说,此次改革让他体验了一把坐过山车的感觉。

2020年12月,河曲县市场监督管理局挂县市场监管综合执法局牌子,统一行使市场监管、文化市场、城市管理、应急管理8个领域的行政处罚权以及与之相关的行政检查,行政强制权。相关领域执法队伍也被整合组建为综合执法大队。

整合后,市场监督管理局由副县长兼任局长。于是,担任局长仅8个月的赵喜柱一下子成了主持日常工作的副局长。

“执法领域从一个成了8个,我却从局长成了副局长,虽然级别没变,但刚开始心里确实不适应。”赵喜柱说,但随着工作深入开展,发现现在执法力度更大了,因为副县长可以直接召集有关部门解决问题,而局长就很难做到这一点。“如今有副县长把方向,我这个副局长负责落实,干劲儿更足了!”

解决好“人”的问题,既是机构改革面临的难题,又是搞好改革的关键。

“改革涉及人员之多、范围之广、情况之复杂前所未有。”郭志明说,为解决好“人”的问题,河曲县委书记、县委组织部部长与涉改单位科级干部逐一进行谈话,帮助理顺情绪,激发干劲,妥善做好人员调整安置工作,先后开展谈话达237人次。

在人员安置上,对主动退出领导岗位的49名领导干部优先按规定晋升级别;对超职数的领导干部,采取到对口党政部门跟班学习锻炼、担任村(社区)“两委”主干和综治网格员等方式,重新调整配备;对新进人员实行“退休三个补录一

个”,每年拿出一定比例的公务员空编面向现有事业单位人员定向招录。

“目标就是要用3至5年时间,逐步实现机构、编制、人员大幅度下降,保持干部队伍体系新鲜血液和合理年龄结构,构建简约高效的基层管理体制。”郭志明说。

面对部门重组、职数核减、管理方式改变导致一些干部思想困惑增多、干事创业积极性不高的问题,河曲县构建了“实绩档案+综合考评”评价体系,去年以来先后提拔重用17名担当作为干部,大张旗鼓表彰奖励10个先进单位和30名优秀干部,免去履职不到位的2名“一把手”和11名副职,严格兑现奖惩,着力解决如何“干得好”的问题。

运转顺畅 分工明确

新机构成立,新班子到位,如何确保正常运转?对上对下如何衔接?对于一些副县长兼任局长的部门,局长与主持日常工作的副局长如何分工?

记者采访了解到,河曲县明确兼任政府工作部门主要负责人的副县长,担任党组书记,负责党治党第一责任;每周到兼职单位至少坐班一次,重点主持“三重一大”(重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排、大额资金使用)事项和“三个重点”(重点指标、重点任务、重点工作)的集体决策。

主持日常工作的常务副职担任党组书记,主持召开局长(部长、主任)办公会议、局务(部务、主任)会议,对工作人员进行日常管理监督,重要情况向兼任主要负责人的县领导汇报,其他副职做好分管工作,对局长负责,形成一级抓一级、一级对一级负责的工作格局。

与此同时,河曲县还要涉及部门建立健全党务人事管理制度、业务管理制度,后勤管理制度等多项制度,规范日常管理。

在理顺上下衔接问题上,河曲县建立了“一对多”、“多对一”运行机制,对上制定市属机构业务对口情况表,对下细化对应关系,形成县直单位与乡镇党政机构对应关系表。在部门内则成立由副局长任组长,内设股室和对应事业单位人员任组员的工作组,负责相应领域工作任务落实,有效解决“一对多”衔接不到位问题。

在构建横向协调工作机制上,明确建立规划统筹、联席会议、协调服务和跟踪问效等多项制度,确保工作有效落实。

新机制运行带来了哪些变化?河曲县副县长兼县民政和人力资源社会保障局局长赵振宇坦言:“现在工作压力更大,对工作标准和质量的要求也更高了。以前自己是分管领导,分管部门出问题追责局长,现在是直接处理自己。”

为确保对局里工作能全面掌握,赵振宇每周至少来一次局里,没有办公室就直接在会议室处理公务。截至目前已组织召开党组会16次,“三

重一大”事项全部上会研究。

“以前当分管领导,只和局长沟通,现在和局长甚至科长也直接沟通,对情况了解得更透,掌握得更全了。”赵振宇说。

成果转化 效率提升

洁白的衬衫,胸前的党徽格外醒目。河曲县项目推进中心一间办公室内,中心主任张志宏正在办公桌前忙碌着。

张志宏所在的项目推进中心由原招商服务中心与县项目预审中心合并而来,主要负责全县招商引资,项目推进,省市重点工程推进,黄河流域生态保护、太行一体化建设等工作。

“过去我只负责招商,招回来就进入下一个部门,能不能落地就不清楚了,如今招商、签约、落地、开工、在建、投产环环相扣,全周期服务。”张志宏说,现在招商做许诺时就得考虑落地兑现,“因为没地儿可推了”。

改革带来的变化还有很多。

如审批效率大幅度上升,以城市规划、土地规划、林业规划为例,改革前由3个部门审批公示,改革后统一由县规划和自然资源局审批,特别是副县长兼任局长后,减少了请示层级,时间大大缩短。仅办理流程 and 公示时间至少可缩短14个工作日。

审批效率的提高带来营商环境的优化,最终转化为招商引资的成效。2021年,河曲县五项指标(签约率、开工率、投资金额完成率、到位资金完成率、非因投资资金到位完成率)均进入全市第一方阵,项目开工率达88.9%。

改革全部完成后,行政成本将大幅下降,经测算,改革完成后党政工作部门和事业单位共减少160个,公用经费支出减少367万元,下降82%;事业编制精简后,工资福利、“五险一金”等支出每年减少1.33亿元,占一般公共预算收入的13%;财政供养人员比例由改革前的32:1提高到40:1,超过全省,接近全国平均水平。同时,随着单位数量的减少,办公场所更集中,空出办公用房1.05万平方米,为社区活动、社会事业和公共服务提供基础保障。

记者在采访中了解到,改革产生了一定成效,但也面临一些问题亟待解决。

比如,职能相近部门合并产生了一个超大部门,而改革后人员的减少导致部门运转吃力。如改革后的县发改工信和科技商务局法定职责32项,24个编制只有11人在岗,内设的发改股连事业编制人员在内5名工作人员要对接发改委等多个部门。与此同时,领导职数减少带来的另一个问题是晋升渠道的变革。

此外,副县长兼任局长的同时也分管其他单位,在资源及精力有限的情况下如何做好主管单位与分管单位的平衡与支持,也要进一步考量。

追踪报道

□ 本报记者 赵丽
□ 本报见习记者 孙天骄
□ 本报实习生 高瑞迎

110平方米的房子,到手却发现套内面积只有60多平方米;购房时销售人员口头承诺的31%公摊面积,收房时却变成了46%……近日,本报刊登《110平方米的房子“到手”仅61平方米》的报道,引起社会关注,媒体持续跟进,网友热烈讨论,呼吁“取消公摊面积”的声音多次冲上热搜。

对于报道中提到的山东青岛一小区业主购房后发现公摊面积占比高达46%的事例,不少网友感同身受,纷纷留言评论:“满心欢喜去收房,发现房子被公摊了一小半”“支持取消公摊面积”“只算套内,就算平均价格提高,那也是进步,明明白白,一码归一码”。

除了上述青岛一小区外,《中国质量万里行》也监测到不少项目存在公摊面积与实际不符合,如山西省晋中市××郡、山东省潍坊市××花园、山东省淄博市××城、内蒙古自治区赤峰市××湾等。

公摊面积之争由来已久。《法治日报》记者梳理发现,一个最新消息是内蒙古自治区住建厅官网近日发布一则对政协委员王凤华《关于规范房屋“公摊面积”的提案》的答复,提出将取消“公摊面积”的建议列为近期亟须修订的立法项目建议上报住建部。

在易居研究院智库中心研究总监严跃进看来,此次公摊面积相关报道持续发酵,说明该问题关系广大购房者的切身利益,公摊面积制度的存废确实需要有关部门积极做思考和研究。内蒙古对公摊面积制度的存废作出正面回应,有助于培育理性、科学、系统的思考,对保障购房者权益具有积极作用。

不过多位接受媒体采访的专家对于取消公摊面积仍有所顾虑,认为当下直接取消公摊面积不可行,主要原因在于可能影响房价和住房舒适度等。

首都经济贸易大学教授、北京房地产法学会副会长赵秀池说,公摊面积的计算、测量是有法律依据的。房屋面积不管怎么计量,房屋总价不会改变。开发商不会因为计量单位不同而少收取费用。如果按照不带公摊面积的使用面积来计量房价,物业费、暖气费、税费等,造成的结果是人们看到住房的单价又上涨了,物业费、暖气费,税费等也上涨了。而如果住房单价上涨,则会引起公众再度质疑。

“我国按照建筑面积计算房价,建筑面积和使用面积之间大约有30%的差异,因此房屋买卖出现了‘公摊’的表述。若改为按照使用面积买卖房屋,那么房价就太高了,社会各界可能更难接受,这样也没有真正实现取消公摊。”中国房地产开发集团理事长、汇力基金董事长孟晓苏接受媒体采访时说。

豪宅研究院院长朱晓红也指出,取消公摊面积目前面临两个难题:房企建房成本提升,售房价格如何控制?如何保障配套设施的品质?

“现阶段取消公摊面积的条件还不具备。”浙江工业大学副校长、中国住房和房地产研究院院长虞晓芬分析,主要原因在于关联影响太大,我国在房改、维修基金缴存、拆迁补偿计算、物业费收缴、暖气费收取等方面都按建筑面积作为标准,如果取消公摊面积,会给计价标准带来混乱。

“如果按套内面积计,开发商大多会选择按设计规范要求的最小共有建筑面积进行开发,就不可能提升楼盘的品质与舒适度。重置价格体系可能会引发一些开发商趁机涨价,反而有损消费者利益。”虞晓芬说,共有建筑面积也是业主的权益和资产,计入产权面积也是对业主权益的完整保障。此外,大量的产权证没有明确使用面积,重新测绘、换证的工程量过大。

记者注意到,现阶段对取消公摊面积持反对或保留意见的人士的观点普遍是:取消容易,但重新选定计算方法,依旧绕不开建筑设施中的公摊部分。在开发商那里,取消的公摊面积依然可能以房屋溢价的的形式体现出来。

当然,公众的安全感同等重要。正如一些媒体评论所言,“买房人之所以觉得自己花了冤枉钱,是因为为莫名其妙的面积买了单,等于你买支铅笔只拿了个铅芯,买根青菜只拿到个菜心,买件皮袄只拿到了马甲”“稀里糊涂,晕头转向,惴惴不安——不少公众之所以对公摊面积有这样的观感,根源还在于担忧公摊面积过多而使用面积过少,多花了钱却给开发商、物业做了嫁衣裳”。

受访专家指出,只有真正看到公众的顾虑,消除公摊面积制度可能给消费者埋下的暗坑,防止开发商以公摊面积之名浑水摸鱼、蒙骗消费者,才能让人们买一平方米房子,获得一平方米的安心和欢喜。

“公摊面积”摊明白,“摊”规范。有媒体评论道,“就眼下而言,完善公摊面积制度更具现实意义。厘清公摊标准,引入惩罚赔偿,有关部门也应监督物业公司落实公开摊收益”“公摊面积一再被诟病,被质疑,意味着当务之急是要明确产权意识,夯实侵权必究”“标准和明细一定要‘晒在阳光下’,监管还要跟上”。

有专家也提出,目前公摊面积存在不够透明、难测算等问题。京润律师事务所主任张志同介绍,常见的虚增公摊面积途径有两个,一是虚列公共建筑设施;二是虚增,夸大公共设施面积。譬如开发商将没有为小区业主提供公共服务的“自用房”纳入公摊部分,或者将500平方米公摊面积说成1000平方米。对此,购房者通常是稀里糊涂,弄不明白,也无从考量。事实上,即便是开发商为购房者提供了公摊部分测绘数据,数据也可能存在“水分”。

“取消公摊面积,让消费者直接为套内面积明明白白买单,这能避免开发商‘夹带私货’。”张志同说。

在公摊面积制度取消难与百姓对取消公摊呼声大的矛盾之下,未来政策究竟何去何从?

受访专家认为,可以通过一些方式将公摊面积制度中为人诟病的方面进行完善改进。

赵秀池建议,本着政策稳定性原则,在住房销售时,还是应该沿用之前包含公摊面积的建筑面积作为住房的计量单位,以免引起民众的误解和歧义。为了消除民众的质疑,应该加强公摊面积知识的普及,明确告知,公摊面积确实是存在的,不同高度、不同档次的楼房公摊面积不一样,档次越高,高度越高的楼盘公摊面积越多,不一而论。

“购房者在购房前就要做好咨询,知道公摊面积包括哪些,并要求开发商写在购房合同里,另外,应加强对开发商公摊面积计量的监督,以避免货不对板。”赵秀池说。

作为资深的房地产行业律师,张志同注意到,开发商经常组织购房者集中签约,人数多,场面热闹,购房人在火爆的氛围中也很难仔细研究合同内容。

“如果业主有证据证明销售人员此前的允诺与实际公摊面积相差甚远,可通过法律途径维权,因为其中可能存在销售欺诈。不过,若要维权,还得到住建局去查阅公摊部分的备案资料,测量公摊面积,也要请具备资质的第三方专业测绘机构重新测量。如果公摊面积超出设计规范要求,就要看是否通过验收,如果没有通过验收,就不具备交付资格。”张志同说。

「公摊面积」话题持续发酵 专家指出关键在于让百姓买房每一平方米都买得清清楚楚