

中共濮阳市委办公室

濮办文〔2019〕76号

中共濮阳市委办公室 濮阳市人民政府办公室 关于印发《清丰县乡镇机构改革方案》的 通 知

中共清丰县委、清丰县人民政府：

《清丰县乡镇机构改革方案》已经市委、市政府审核批准，现予印发，请认真组织实施。

中共濮阳市委办公室
濮阳市人民政府办公室
2019年7月10日

清丰县乡镇机构改革方案

根据《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅关于进一步深化乡镇和街道机构改革的意见》（豫办〔2019〕10号）精神，结合实际，制定清丰县乡镇机构改革方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，深入贯彻落实习近平总书记视察指导河南时的重要讲话精神和在参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时的重要讲话精神，坚持加强党的全面领导，坚持简约高效、分类管理、上下统筹等改革原则，加快乡镇职能转变，扩大管理权限，理顺条块关系，调整优化机构设置，合理配置编制资源，推动治理重心下移，努力实现基层治理体系和治理能力现代化，为加快实施乡村振兴战略、推动清丰县实现高质量发展提供坚强有力的体制机制保障。

二、加快职能转变

1. 科学配置职能。加快乡镇职能转变，乡镇要将经济工作重心转到做好发展规划、推进产业升级、营造良好营商和

人居环境上来，促进经济发展、增加农民收入。根据经济基础、资源禀赋、地理区位、历史沿革等科学配置乡镇职能。农业比重较大的乡镇要着重加强服务“三农”的能力，完善农村公共服务体系等职能。工业和城镇化发展水平较高的乡镇要突出基层治理和公共服务职责，着力解决工业化和城镇化发展进程中的各种问题，常住人口多、经济规模大的乡镇重点要加强和完善经济发展、综合执法、市场监管、公共服务、平安建设、生态环境保护、应急管理和安全生产、思想文化宣传等方面职能，加快推进城乡发展一体化、公共服务均等化。

2. 扩大管理权限。按照重心下移、依法下放、权责一致的原则，除法律法规规定必须由县级以上政府及其职能部门行使的行政强制、行政处罚以及行政许可外，推动向乡镇放权。不具有法律主体地位又迫切需要的事权，可以通过委托或授权的方式赋予，确保基层职能饱满又权责一致。重点下放以下几个方面的权力：对县直各部门派驻机构综合执法指挥调度权，多部门协同解决的综合性事项统筹协调和考核督办权，县直各部门派驻乡镇机构负责人的任免前征求意见权和工作情况考核评价参与权，下沉资金、人员的统筹管理和自主支配权。县直各职能部门要支持、保障乡镇充分行使统筹管理权。

研究制定乡镇赋权工作实施方案，积极稳妥推进赋权。

除上述放权事项外，参照省赋予经济发达镇 185 项县级经济社会管理权限指导目录，根据乡镇的实际需求和承接能力，分批次、有差别地确定依法向乡镇放权事项。2019 年 7 月底前，基本完成县级管理权限向乡镇的下放，并建立动态调整机制。县直职能部门要主动接受调度，确保放得下、接得住、管得好、有监督。

3. 理顺县乡关系。全面实行乡镇权责清单和公共服务事项目录清单制度，厘清县政府及其部门与乡镇的职责关系，加快建立边界清晰、分工合理、权责一致、运行高效、依法保障的基层政府职能体系。全面清理乡镇签订各类“责任状”。今后，除中央、省、市明确规定外，严禁以签订“责任状”等形式，将县职能部门的工作责任转嫁给乡镇。如有阶段性、临时性工作任务需要乡镇承办的，由县委、县政府研究提出意见，明确工作目标、内容、权限、分工、期限等具体事项，落实人员、经费等保障措施。建立乡镇差异化考核评价体系。结合乡镇职责定位、发展实际，建立与职责相适应的考评体系，取消各职能部门对乡镇的专项考核，由县统一组织。进一步厘清乡（镇）村（社区）关系。属于乡镇本层级权限范围内办理的事项，不能下放到村（社区），应由村级自治的，交由村级自治组织解决。

建立事权与支出责任相适应的财政体制。合理划分县乡财政事权和支出责任，应由县政府承担的支出责任，不得转

移给乡镇，对下放给乡镇的事权，要给予相应财力支持。对县政府及其部门安排的基础设施建设和其他建设项目，属于县政府事权的，足额安排资金，不得要求乡镇安排项目配套资金。

4. 推进便民审批服务。进一步加强乡镇党政综合便民服务机构与服务平台建设，逐步将基层行政权力、公共服务事项纳入便民服务中心办理，完善综合便民服务功能，实行“一站式服务”“一门式办理”。整合优化乡镇内部决策、管理、监督等管理职责和工作力量，为便民服务工作提供支持和保障。全面推行“一网通办”前提下的“最多跑一次”改革，推动网上政务服务市县乡村四级全覆盖。加快推进村级便民服务点和网上服务站点建设，建立和完善适应基层实际的办事指南和工作规程，实现“马上办、网上办、就近办、一次办”。

5. 推进行政综合执法。县职能部门派驻在乡镇的机构，原则上下放实行属地管理。必须实行派驻体制的，由县职能部门和乡镇进行双重管理。业务指导、人事关系由县职能部门负责，日常工作开展和工作考核以乡镇为主，干部任免事先听取所在乡镇党委意见，人员工资和经费由乡镇代为发放。整合乡镇现有站所及县直部门派出机构力量和资源，建立综合执法平台，以乡镇名义开展执法工作，逐步实现一支队伍管执法。推进执法权限和执法力量向基层延伸，强化乡镇的统一指挥和统筹协调职责。加强对乡镇执法机构和人员

的业务指导与培训，全面落实行政执法责任制，规范执法检查、受立案、调查、审查、决定等程序和行为，实现全程留痕、可追溯、可追责，强化权力监督机制。建立健全乡镇与县直部门行政执法案件移送和协调协作机制。

三、统筹机构设置

6. 严格机构限额管理。17个乡镇的机构限额均为12个。除规定的必设机构外，其他机构在限额内相对统一设置。不允许在机构限额外设置其他机构或挂牌机构实体化。

7. 优化机构设置。按照综合化、扁平化的改革方向，将乡镇现有的党政机构和事业单位进一步优化整合。各乡镇设党政机构5个、事业单位7个。其中，党建工作办公室、党政综合便民服务中心、社会治安综合治理中心、综合行政执法大队和退役军人服务站为必设机构。农业比重较大的乡镇机构设置突出服务“三农”、乡村振兴、美丽乡村建设等职能；工业化和城镇化水平较高的乡镇突出基层治理和公共服务职能；常住人口多、经济规模大的乡镇机构设置突出民生保障、平安建设、社区建设等职能。辖区内设有产业集聚区的乡镇实行管理机构套合设置，促进产业集聚区与乡镇融合发展。确因工作需要加挂牌子的，实行一套班子、两块牌子。探索建立一体化的综合指挥体系，打造和建立综治工作、综合执法、便民服务等工作平台和工作机制。

(1) 农业比重较大的巩营乡、双庙乡、大屯乡、古城

乡、大流乡、高堡乡、纸房乡、马村乡、六塔乡、固城镇、阳邵镇、韩村镇、仙庄镇、瓦屋头镇等 14 个乡镇设置党政综合办公室（挂人大办公室牌子）、党建工作办公室、农业农村办公室（挂扶贫办公室牌子，社区管理任务重的乡镇加挂社区管理办公室牌子）、改革与发展办公室（挂生态环境办公室牌子）、社会事务办公室（挂应急管理办公室牌子）等 5 个党政机构；设综合行政执法大队、党政综合便民服务中心、社会治安综合治理中心、村镇建设发展服务中心（挂自然资源所牌子）、社会保障服务中心（挂退役军人服务站牌子）、农业综合服务中心、文化服务中心等 7 个事业单位。

(2) 工业化和城镇化水平较高的柳格镇与清丰县产业集聚区管理委员会实行管理机构套合设置。设党政综合办公室（挂人大办公室牌子）、党建工作办公室、农业农村办公室（挂扶贫办公室、社区管理办公室牌子）、改革与发展办公室（挂生态环境办公室、重点项目服务办公室牌子）、社会事务办公室（挂应急管理办公室牌子）等 5 个党政机构；设综合行政执法大队、党政综合便民服务中心、社会治安综合治理中心、村镇建设发展服务中心（挂自然资源所牌子）、社会保障服务中心（挂退役军人服务站牌子）、农业综合服务中心、文化服务中心等 7 个事业单位。

(3) 常住人口多、经济规模大的城关镇、马庄桥镇 2 个乡镇设置党政综合办公室（挂人大办公室牌子）、党建工作办

公室、社区管理办公室（挂扶贫办公室、农业农村办公室牌子）、改革与发展办公室（挂生态环境办公室牌子）、社会事务办公室（挂应急管理办公室牌子）等5个党政机构；设综合行政执法大队、党政综合便民服务中心、社会治安综合治理中心、村镇建设发展服务中心（挂自然资源所牌子）、社会保障服务中心（挂退役军人服务站牌子）、农业综合服务中心、文化服务中心等7个事业单位。

四、严格编制管理

8. 确保专编专用。完善机构编制实名制管理，根据乡镇对人才的需求，按编制员额及时补充人员，制定用编用人计划时优先保障空编的乡镇。上级机关不得挤占或变相占用乡镇编制。根据乡镇工作任务量，在乡镇范围内实行编制动态管理、统筹调剂使用。

9. 推动人员编制下沉。采取“减县补乡”的办法，切实加强乡镇工作力量，推动编制资源向乡镇倾斜。根据乡镇地域面积、人口规模、管理任务、发展特点和实际需要，向每个乡镇调剂事业编制15名（共调剂255名事业编制）。充分利用县直事业单位人才资源优势，设定一定条件和期限，选派县直事业单位差额补助和经费自理编制人员到空编较多的乡镇工作，选派期间选派人员编制性质不变，享受档案全额工资待遇，工作期满3年考核合格的，可按比例纳入乡镇全供事业编制管理或可享受全供事业编制人员相同的工资待

遇、社会保险等。

10. 创新选人用人机制。建立健全符合乡镇工作特点的干部管理制度，形成引得进、留得住、用得好的良性机制。选拔县级党政领导班子成员，优先考虑具有乡镇党政正职经历的干部；县直部门提拔副科级以上领导干部，在同等条件下优先考虑具有乡镇工作经历的干部。坚持德才兼备、以德为先的用人标准，选优配强乡镇领导班子。特别要加强贫困乡镇的领导班子建设。注重从优秀村党组织书记、选调生、乡镇事业编制人员中选拔乡镇领导干部，从优秀村党组织书记中考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员。对招人难、留人难的条件艰苦乡镇，采取放宽职位专业限制、限定报考人员户籍等办法适当降低进入门槛。

11. 有序推进干部交流。建立健全有利于各类人才向乡镇流动的政策支持体系，有计划地选派县直机关有发展潜力的年轻干部到乡镇任职、挂职，有序推进乡镇之间、乡镇与县直部门之间干部交流。积极选派乡镇业务骨干到上级单位或者发达地区挂职锻炼、跟班学习。盘活现有人力资源，实行工作力量“减上补下”。上级机关一般不得借调乡镇工作人员，因工作特殊需要短期借调的，在征得乡镇党委同意后，须报县委组织部批准，借调时间原则上不超过6个月。在乡镇工作不满2年或未满服务期的工作人员，上级机关一律不得借调。

12. 建立激励保障机制。全面落实省、市关于关心关爱乡镇干部的有关政策，激励广大乡镇干部干事创业。建立基层干部差别化激励机制，允许乡镇探索制定工作人员收入待遇符合基层实际、与当地经济社会发展效益和工作绩效挂钩的正向激励办法，对条件艰苦乡镇和长期在乡镇工作的人员给予适当倾斜。建立乡镇工作人员工资性收入正常增长机制。严格落实乡镇工作补贴政策，新出台工资津贴补贴调整政策时，优先保障乡镇足额兑现。乡镇机关事业单位年度考核优秀等次比例可以提高到20%。落实机关公务员职务与职级并行制度和事业单位管理岗位职员等级晋升制度。完善乡镇事业单位工作人员岗位聘用和职称评定方面的倾斜政策。探索制定激励科级领导干部到乡镇工作的措施。

五、组织实施

各乡镇各部门要高度重视乡镇机构改革工作，践行以人民为中心的发展思想，全面贯彻先立后破、不立不破原则，明确责任分工，细化目标任务，精心组织实施。机构编制部门要同组织、人力资源社会保障、财政等部门加强协调配合，完善配套政策，推进改革任务落实。乡镇机构改革于2019年7月底前基本完成。

各部门要积极支持乡镇机构改革，严禁干预乡镇机构编制事项，不得要求乡镇对口设立机构，不得要求在村（社区）设立机构和加挂牌子，对违反者依纪依法处理，确保改

革各项任务措施落实到位。

附件：1. 乡镇分类情况表

2. 乡镇编制调剂情况一览表

附件 1

乡镇分类情况表

序号	类别	乡镇和街道名称	机构限额	备注
1	农业比重较大	固城镇	12	
2		双庙乡	12	
3		阳邵镇	12	
4		韩村镇	12	
5		大屯乡	12	
6		古城乡	12	
7		大流乡	12	
8		高堡乡	12	
9		纸房乡	12	
10		马村乡	12	
11		六塔乡	12	
12		瓦屋头镇	12	
13		仙庄镇	12	
14		巩营乡	12	
15	工业化和城镇化水平较高	柳格镇	12	
16	常住人口多 经济规模大	城关镇	12	
17		马庄桥镇	12	

附件 2

乡镇编制调剂情况一览表

序号	乡镇名称	调剂编制总量	调剂编制性质	编制调剂来源	计划下沉人员数量	备注
1	城关镇	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
2	柳格镇	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
3	马庄桥镇	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
4	固城镇	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
5	双庙乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
6	阳邵镇	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
7	韩村镇	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
8	大屯乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
9	古城乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
10	大流乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
11	高堡乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
12	纸房乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
13	马村乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
14	六塔乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
15	瓦屋头镇	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
16	仙庄镇	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
17	巩营乡	15	事业	县本级事业编制总量中调剂		
合 计		255				

中共濮阳市委办公室

2019年7月10日印发

