安徽固镇经济开发区体制机制改革

总体方案（试行）

为建立适应固镇经济开发区建设发展需要的管理体制与运行机制，充分发挥其作为固镇县工业发展主战场、经济发展排头兵的优势，按照《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》（国办发〔2017〕7号）和《安徽省人民政府关于促进全省开发区改革和创新发展的实施意见》（皖政〔2017〕98号）等文件精神，以及固镇县委全面深化改革委员会2019年第二次会议要求，结合固镇经济开发区实际，制订本方案。

# 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神。紧密围绕建设新时代“高特美强”新固镇战略部署，深化改革、大胆创新，建立相适应的管理体制和运行机制，推进开发区高质量发展，把开发区建设成为皖北地区承接长三角区域产业转移的前沿门户、蚌埠市域北部地区的现代制造业高地以及固镇县城发展的重要增长极。

# 二、总体目标

根据固镇县总体发展战略部署，结合开发区新时期的战略使命，全面学习借鉴先进开发区体制改革与机制创新经验，确立经济强区的总体变革方向。充分赋予开发区在经济建设方面的行政审批权力、独立财政权和一定程度的用人自主权；有选择性的赋予有限的行政管理权力，最大程度释放活力，最终实现开发区战略目标。

# 三、主要内容

**（一）管理体制改革：加大授权，形成闭环。**

提升管委会的定位，由“县政府直属事业单位”调整为“县政府派出机构”，并进一步深化完善其职能。

按照“经济强区”的管理模式，突出开发区发展经济的核心功能定位，坚持“依法合规、应放尽放、权责一致、承接有序”的原则，深化“放管服”改革。对开发区充分下放与经济建设相关的权力，在依法合规的前提下赋予安全、环保的相应权力，其他行政管理和社会发展方面的权力及责任由县直部门和连城镇政府承担，形成区内审批闭环，推动开发区在关键效率指标上达到全省前列。

按权力类别划分，梳理后，首期需下放或委托的各类权力事项为14项，其中涉及经济发展的权力事项为8项，其他权力事项6项。

财政方面，按照县政府和开发区事权、财权的界定，确保开发区事权和财权得到保障。

**详见：**《固镇县直部门对经济开发区赋权清单》

由县直相关部门刻制“2号”行政印章，授权开发区管委会使用。按照“谁使用，谁负责”的原则，开发区管委会行使相关权力，直接对授权单位负责。同时，县直相关部门要加强业务指导，提供必要的培训和技术指导，加强行政审批的后续监管。

开发区内部要继续深化建立权责清单和服务清单，优化业务流程，规范服务标准，提高服务效率。

**（二）组织体制改革：精简高效，引领创新。**

秉承行政管理体制创新的使命，在优化完善组织职能的同时，积极推进大部制改革。横向整合，纵向压缩，优先配置经济发展方面的组织资源，形成以经济发展为龙头，管理平台为支撑的组织体制。

优化后，开发区党工委/管委会设7个职能部室,下设工投公司。

1. **经济发展领域。**

成立“招商局”，承接原招商服务部职能，强化专业招商力量与招商、落地一体化服务能力。

成立“经济发展促进局”，承接原经贸发展部职能，强化对园区经济发展的服务、促进职能，以及对闲置资产的管理职能。

成立“项目服务帮办中心”，承接原规划建设部、国土分局职能，提供国土、规划、建设审批及项目帮办服务。

1. **行政管理领域。**

成立“安监环保局”，承接原安全生产监督管理部与环保部职能，主要负责依法对园区内的企业进行安全生产监督及生态环境保护监督。

安全生产与生态环境保护的执法权分别由县应急管理局和生态环境分局行使。

1. **内部管理平台。**

成立“综合办公室”，除承接原办公室的职能外，增加人力资源管理职能（绩效考核除外）。

原社会事务部的劳动监察与纠纷调解、综治与信访维稳、工会事务、法律事务等职能并入综合办公室，增加征地拆迁职能。

原社保所的社保、企业用工、企业员工技能培训等职能并入综合办公室。

1. **财政管理。**

成立“开发区财政局”，承接原财政分局职能，主要负责财政预算与收支管理、投融资等。

1. **党务管理。**

成立“党群工作部”，主要负责党建、干部人事管理、绩效考核、宣传教育、群团工作、统战武装等职能。

1. **县直派出/派驻机构。**

开发区纪检监察工委为县纪委监委派出机构，履行纪律检查和国家监察职能，接受县纪委监委和开发区党工委双重领导。

开发区纪检监察工委设书记1名、副书记1名、工作人员1名。

纪检监察工委书记参照管委会副职（二级雇员）薪酬标准，按起薪档薪酬总额核算，超出原工资总额（包括职务工资、级别工资、津贴补贴、年终奖金、目标考核奖）部分，作为开发区工作津贴发放；副书记和工作人员分别参照部门正职（三级雇员）和主管（五级雇员）薪酬标准，按起薪档薪酬总额核算开发区工作津贴。

工作津贴与开发区的整体绩效密切相关，由开发区管委会考核发放。

原“社保所”整合并入综合办公室。

保留派驻机构“税务分局”。

1. **下属平台公司。**

管委会下设工投公司，作为公共基础设施建设、运营与国有资产管理及投融资平台。

**详见：**《固镇经济开发区管委会组织结构优化方案》

机构调整后，开发区管委会雇员控制总数为64名（含管委会派到工投公司的管理人员5名）。

其中，管委会领导职数4名（主任1名、常务副主任1名、副主任2名）。党工委由5人组成，其中：党工委书记1名，由管委会主任担任；副书记1名，由管委会常务副主任担任；委员3名，由管委会副主任、纪检监察工委书记担任。领导职数合计5名（纪检监察工委书记为上级机关派出，不作为雇员）。

部门正职级8名，部门副职级9名，主管级及专员级合计43名。

**详见：**《固镇经济开发区管委会雇员员额规划方案》

**（三）用人机制创新：因事设岗，以岗选人。**

推行雇员制，变身份管理为岗位管理，实现“干部能上能下”、“员工能进能出”，“待遇能多能少”。打破身份界限，推行全员聘任（用）制，营造有利于优秀人才脱颖而出的选人、用人环境。

完善不同类别岗位的成长通道，明确岗位职责和任职条件，形成充满活力的用人机制，不断吸引外部优秀人才加入。

保留管委会原在编人员的身份和职级，实行“三分离”。原职级与岗位聘职相分离，档案工资与实际薪酬相分离，人事档案管理与合同聘用管理相分离。保留“还原退出通道”，按规定办理晋级、晋职手续，计入个人档案。调出或退休时，按个人档案身份办理相关手续。

赋予开发区党工委、管委会用人自主权。除领导班子成员任免由上级党委决定以外，其余岗位人员全部实行竞聘上岗和聘任（用）制，由开发区党工委、管委会决定聘任（用）。

所有雇员采取聘期制，聘期三年，期满按照考核结果决定是否续聘，聘（任）用期内根据业绩表现、责任事故、违纪情况和实际工作需要，可进行调岗或解聘。需要解聘的，根据还原退出通道，退出雇员体系。

**在用人机制创新方面采取措施如下：**

**1.建立六级雇员体系。**

构建多通道雇员职位体系，纵向设置管委会正职、管委会副职、部门正职、部门副职、主管和专员等六个雇员等级。

横向划分管理类、事务类和专业类等三个岗位类别，分别对应不同的职级序列。

明确不同职位的任职要求，满足不同员工立足岗位成长发展的需要，并从机制上有利于吸引外部高端专业人才。

**2.多元方式上岗。**

除上级任命以外，其他岗位人员实行多元化方式上岗。采取内部竞聘、公开遴选、社会招聘等方式相结合，优化管委会人才队伍结构。

个别特殊岗位，可采取领导班子委任、上级组织推荐或定向聘任等方式确定人选。

管委会原在编人员可通过参加内部竞聘、公开遴选、社会招聘的方式上岗，同等条件下，可以优先聘用。

管委会原非在编人员除满足岗位基本任职条件外，还需参加由管委会统一组织的资格确认笔试，笔试达标方可被视为具备参加竞聘或遴选的资格。笔试题目与社会招聘对应职级题目一致。

通过公开遴选方式被开发区聘用的人员，编制和行政关系仍保留在原单位，因工作需要不再聘任时，通过“还原通道”回原单位工作。

面向社会公开招聘的新进雇员，签订劳动合同，实行岗位聘用，不纳入编制管理；对于硕士研究生学历及以上的优秀人才，在开发区工作满5年后，可根据政策，通过正常程序办理入编手续。

公开遴选和社会招聘可在全县或全国范围进行，打破身份限制，唯才是举。

**3.妥善安置分流。**

不愿意参加岗位竞聘或竞聘落选的开发区管委会原在编人员，由县组织人事部门会同开发区管委会另行安排工作。确实需要留任的，经党工委研究，执行原有工资福利待遇。

不愿意参加岗位竞聘或竞聘落选的开发区原非编制人员，退回或解聘，并按《劳动合同法》的有关规定支付补偿金。

**详见：**《固镇经济开发区管委会内部竞聘、公开遴选、社会招聘方案》

**（四）分配机制创新：绩效优先，兼顾公平。**

改革内部分配制度，全面推行岗位绩效工资制，以岗定薪，突出绩效，实现薪酬激励由“铁工资”向“活薪酬”转变，打破大锅饭和平均主义，充分调动广大雇员的积极性和创造性。

**1.优化薪酬结构。**

一、二级雇员的薪酬结构分为岗位工资、季度绩效工资、年度绩效工资和任期激励四个部分。

三、四、五、六级雇员的薪酬结构分为岗位工资、季度绩效工资和年度绩效工资三个部分。

其中：岗位工资主要体现所在岗位价值；绩效工资、任期激励主要体现目标考核。

差异化设置薪酬结构比例，职级越高，绩效工资占比越高。

**2.确定薪酬水平。**

在固镇县直机关公务员对应级别平均年度收入（包括职务工资、级别工资、年终奖金、目标考核奖）的基础上，综合各职级岗位价值，核定各职级年度标准薪酬水平，控制一定的增幅。

综合计入当前补助性收入（包括生活性补贴、工作性津贴、车补等），核定各职级年度薪酬总额套改水平，最高增幅不超过172%，平均增幅60%左右。

当公务员整体薪酬水平调整，薪酬体系标准达到或超过原水平20%时，雇员年度薪酬水平统一做相应调整。

**详见：**《固镇经济开发区管委会薪酬设计标准表》

**3.薪酬套改。**

管委会正职级及副职级岗位，统一套入对应薪级中位值。

部门正职级及以下的岗位，根据所属部门与管委会关键绩效指标的关联程度，划分为A、B、C三类，分别套入岗位对应薪级、不同薪酬区间的第四薪档，以体现岗位价值的差异性。

**详见：**《固镇经济开发区管委会薪酬套改表》

**详见：**《固镇经济开发区管委会薪酬套改测算表》

**4.其他收入。**

住房公积金按相关统一政策办理。

社会保险依据个人档案身份按国家相关规定办理。

其他单项奖励，市政府特别给予的奖励等按原政策执行。

对需要的高层次专业人才，可实行协议工资。

**详见：**《固镇经济开发区管委会薪酬管理制度》

**（五）考评机制创新：精简聚焦，指标牵引。**

按照国务院有关对开发区完善考核、分类指导、综合施策，促进创新驱动发展的意见，参考省内其他开发区的考核指标，突出核心职能，优化对固镇经济开发区的绩效考核体系。

**1.优化绩效考核指标。**

按照“经济强区”的管理模式定位，开发区主要承担固镇县经济发展主战场的战略使命。县委、县政府对开发区考核关键绩效指标，包括：全区经营销售收入、税收收入、规上工业增加值、“四上”企业个数、净增高新技术企业个数、入库项目数、当年专利授权量、进出口总额、实际利用外资、招商引资实际到位资金（投资5千万以上项目）、亩均投资、亩均税收、单位工业增加值综合能耗等。

为奖优罚劣，以“省内开发区排名”、“申请国家开发区”和“获得国家、省市通报宣传或表扬”作为加减分项，明确加减分标准。

国家、省、市、县对开发区的其他指标作为综合评价指标，为开发区相关工作提供指引。

管委会内部各部门主要根据管委会关键绩效指标，结合部门职责定位，进行纵向分解，由开发区管委会办公室或考核办确认。

部门内雇员以岗位职责及交办工作为主进行绩效考核。

管委会、部门和个人三级指标要保持协同一致。

**2.合理设定绩效目标。**

考虑到以相同统计口径计算，主要从以下几个方面合理确定开发区管委会具有挑战性的关键绩效指标目标值：

根据固镇县年度经济发展规划的经济目标值，以开发区应该承担的合理比例（不低于过去三年的平均值），确定开发区相关指标的目标值。

开发区相应经济指标的增速应高于其他乡镇、区（不含开发区）经济目标增速的平均水平，据此确定相应经济指标的目标值。

开发区相应经济指标应在自身基数基础上保持具有挑战性的增长速度。

考虑到开发区的发展阶段和项目运作的周期，不同的指标在不同的时间阶段应有不同的权重。

开发区管委会内部的部门关键绩效指标目标值根据管委会的年度绩效目标值进行分解设定。

从高要求，从严考核，以开发区经济发展目标为基础，设立管委会领导班子成员任期考核目标。

**3.推进全员绩效考核。**

关键绩效指标的完成情况与开发区绩效工资总额挂钩。

根据关键绩效指标的权重和得分及加减分项核算总分数，确定开发区的年度绩效考核系数，对应确定年度绩效工资总额。即:

年度应得绩效工资总额=年度绩效工资预算×年度绩效考核系数

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **绩效****等级** | **S级** | **A级** | **B级** | **C级** |
| S+ | S0 | S- | A+ | A0 | A- | B+ | B0 | B- | C+ | C0 | C- |
| **得分P** | P＞115 | 110≤P＜115 | 105≤P＜110 | 100≤P＜105 | 95≤P＜100 | 90≤P＜95 | 85≤P＜90 | 80≤P＜85 | 75≤P＜80 | 70≤P＜75 | 60≤P＜70 | P＜60 |
| **绩效考核****系数KG** | 1.25 | 1.15 | 1.1 | 1.05 | 1.0 | 0.95 | 0.85 | 0.8 | 0.75 | 0.7 | 0.65 | 0 |

开发区管委会关键绩效得分低于60分，将取消当年年度绩效薪酬总额。

开发区内部进行考核，根据不同的得分，确定不同的绩效系数，兑现不同的绩效奖金。

开发区内部关键绩效指标及综合评价指标的考评结果，与绩效工资、任期考核、评先评优、奖励激励等挂钩，并作为职务调整、岗位变动以及续聘、解聘的重要依据。

年度绩效考评连续二年为C，或任期内发生严重违反工作纪律及违纪第二种形态以上的、重大安全环保责任事故的雇员，可降一至两级薪档或直接解聘，退出雇员体系。

**4.安全、环保特别扣分项。**

发生1起一般生产安全事故，在开发区考核总分（百分制）中按每项扣除2分处理。

发生2起一般生产安全事故或1起较大以上生产安全事故，取消评先评优资格，予以一票否决，并在考核总分（百分制）中按每项扣除5分处理。

发生较大环境事故(Ⅲ)等情况，在开发区考核总分(百分制)中按每项扣除2分处理。

发生重大以上环境事故(Ⅱ级以上)等情况，取消评先评优资格，予以一票否决，并在考核总分(百分制)中按每项扣除5分处理。

**详见：**《固镇县对开发区管委会绩效考核管理办法》（由县委督查考核中心组织制定）。

**详见：**《固镇开发区管委会绩效考核管理办法》。

# 四、实施保障

**1.明确责任。**明确开发区党工委、管委会对于本次改革创新的主体责任。同时，作为固镇县经济转型发展的关键举措，县级主要领导除加强领导、协调之外，还要责成县直相关部门在权力下放、资源配置、专业支持、依法合规等方面给予开发区必要的支持和帮助。

**2.加强宣贯。**除县直宣传部门开展对开发区的改革创新宣传之外，开发区党工委、管委会要对内部员工加强宣贯，加强各级人员对于方案的理解，强化共识，形成改革合力。

**3.制定计划。**开发区党工委、管委会负责制定实施行动计划，明确时间节点，有效、有序推动改革方案的实施。

**4.监督保障。**纪检、监察、组织等部门要督促开发区依法、合规进行创新改革，加强对县直部门应承担责任与义务的督查，共同推动开发区体制机制改革创新方案的成功实施。

中共固镇县委办公室印发 2020年9月27日