

三合一如何实现职能落地

济南高新区市场监管局工商、质监、食药“三合一”改革探究



高新区市场监管局开展药品专项检查。

3 职能“并起来” 防止“人浮于事”

在基层实践中,工商、质监、食药的职能,是有一定规律可循的,行政许可、行政执法等职能,在具体细节和法律依据上可能不尽相同,但是在服务理念、工作程序上具有高度的一致性。为此高新区市场监管局把职能的归并,作为改革的重要一环。比如在登记业务融合方面,把机构改革与商事制度改革有机结合,于2014年11月底对食药、工商、质监窗口进行了初步合并,变以往按职能分设的“多窗式”受理为综合“一窗式”受理,整合审批事项,减少流转环节。登记许可事项全部集中到行政审批大厅办理,细分权责,合理协调办理流程,加快办结时间,明晰权责,精简优化申办事项提交资料,避免同一事项多次流转浪费行政资源及时间,防止让办事群众来回往返签字盖章,多次重复填写相同表格,连续复印资料证件等让群众多动手、多跑腿、多费劲的现象……

通过服务窗口整合、流程简化融合和人员优化组合,服务效能明显提高,尤其是在“三证合一”、“一照一码”等重大商事制度改革领域承接更顺茬、更到位。如“三证合一”改革实施前,高新区市场监管局基于体制优势就已经探索实行了营业执照、组织机构代码证、税务登记证和公章刻制“一表申请、一窗通办、部门联审、三证合一、档案共享”注册登记新模式。“三证合一”“一照一码”改革正式全面铺开以后,其他地区需要几个部门协调的工作,在这里根本不用协调,顺茬推进,改革的前10个工作日,高新区市场监管局就颁发了405张新版营业执照,实现开门红。

在综合服务上,优势也更加明显,以前涉及三个部门服务职能,现在由一个部门就可以“打包”提供服务,单位时间内的服务实效有效提升。在维权业务融合方面,将区“12345”、食药“12331”、工商“12315”、质监“12365”维权热线进行整合,建立由投诉举报中心统一接收、分派、反馈,机关业务室、市场监管所对口办理的消费维权工作机制,实现一个渠道、一个出口。对数据以及投诉热点,定期进行分析,定期形成分析报告,为监管、决策提供数据支撑。

4 探索“互联网+市场监管” 新格局

“三合一”改革以后,高新区市场监管局在业务条线上要对应市食安办、市食药局、市工商局和市质监局,分散的职能都将由高新区市场监管局一个部门集中承接,基层市场监管面临的头绪较多,突出表现在:一是上级放权多。工作如市场主体登记权限全面放开(含外资),工商层面省级媒体广告监管下放,属地化生产领域产品质量、特种设备、标准化和计量工作,食药“四品一械”的日常监管等,这些职能都要由基层市场监管所承担。二是专项整治多。随着经济领域不断拓展,新业态不断涌现,各种经济领域群发性问题越来越多,导致上级部署的各种专项整治任务数量多、时间长、要求严,各种事务性工作在基层交织。三是临时性综合工作多。城市综合治理需要市场监管部门抽出专人落实一些具体工作,如创城创卫、农村集贸市场、采石场石料厂、五小企业、小作坊等整治工作,这些综合性、临时性工作,耗费了基层执法队伍大量的时间和精力,在2015年的济南市创卫整治工作中,济南高新区市场监管局部署各类创卫工作会议50余次,出动执法车辆2768车次,人员11070人次。四是投诉举报多。三部门合一后,随着三部门职能领域的合并,职能范畴内的消费投诉举报多,基层相当大的精力要放在消费投诉举报的处理上。2015年上半年,济南高新区市场监管局投诉举报中心共接听来电1700余起,形成投诉举报单81件;受理12345专网专线受理单1105件,其中有效投诉分派812件。值得注意的是1105件交办单中有27%的交办单需要回退。

在这种相互交织的矛盾面前,如何实现统筹、精准发力?增加人员力量,“打大海战术”显然是不现实的,必须转换视角,积极向科技要效能。在综合业务融合方面,市场监管局顺应信息技术和“互联网+”发展趋势,结合辖区监管人少、事多、任务重以及权力清单清理规范实际,探索构建覆盖生产、流通、消费全领域智能化综合监管“智慧平台”,在以往工商部门实行信息化抽查监管,搭建的信息化平台基础上,实现信息化平台的二次革新,二次飞跃,力求把信息化手段能够解决的问题,都纳入到信息化平台上。通过队伍“三合一”融合和信息化平台的整合,工商、质监、食药职能真正融为一体,以往因事权交叉造成监管主体不清、监管责任不清等问题彻底解决,扭转了部分监管领域“九龙治水”和相互扯皮的不利局面。

1 打通职能落实“最后一公里”

济南高新区市场监管局作为济南市“工商、质监、食药三合一”基层机构改革的试点,探索出了一条比较符合基层实际的改革之路,实现了工商、质监、食药三部门整合后“1+1+1>3”的改革效果。那么,济南高新区市场监管局在探索改革的过程中,主要遇到了哪些矛盾和问题,他们又是如何破解的?“1+1+1>3”的改革效果主要体现在哪里?

通讯员 高宣

“三合一”改革,首先要面对的就是三支队伍相加。据了解,在没有进行“三合一”改革之前,高新区工商部门共有人员43人,质监部门共有人员20人,食药部门共有人员25人,原食药、质监部门并没有基层派出机构,基层工商所共有人员25人。队伍相加以后,形成了队伍机关大、基层小“头重脚轻”的格局。而市场监管工作到了基层,主要是抓落实,队伍的重心理所当然应该在基层,因此维持队伍简单相加的现状是改革要求绝不允许。

万事开头难。改革首先面对的就是谁来下基层的问题,从每个人的思维视角来看,基层所工作条件比不上机关优越是其一;干了多年的机关工作如果平级下到基层,面子上说不过去是其二;基层与监管服务对象直接打交道,直接面对人员复杂,职业风险多是其三,等等,每个原先在机关工作的人员其实都有一些考虑。

既然是改革,就必须有人做出牺牲。为此,领导班子把提振士气作为改革的突破口,通过开大会、搞调研、拉家常等多种方式,向全体干部职工传递领导班子“破釜沉舟”推进改革的坚定信心。同时,

优化基层办公条件,将车况优良的公务用车从机关调拨基层,每个市场监管所保证2辆执法车辆。部分领导干部自觉放弃原“一把手”职务,一批长期在机关工作同志特别是中层领导主动下基层,引导干部职工见贤思齐,自觉自愿安心基层。

通过“小局大所”,瘦身机关,强身基层,坚持以“精简、专业”做强科室,更加注重综合设置与精专管理相统一,按照原工商、质监、食药主要职能,积极构建大登记、大监管和专业化执法相结合的组织架构,把科室做成业务“拳头”。将机关内设机构由原来3个部门的11个减少为5个,设立综合办公室、登记注册办公室、食品药品监管办公室、工商监管办公室、质量监管办公室和投诉举报中心。进一步缩减机关人员数量,包括领导班子在内的机关工作人员共有25人,只占人员总数的28%。结合市场主体地域分布和现有人员力量状况,设立6个市场监管所,全局72%人员下沉一线,最大限度充实基层力量。尽管目前监管服务力量还是比较吃紧,但小机关大基层的工作格局,为各项工作落地生根打开了路子,也打通了职能落实的“最后一公里”。

2 岗位“融起来”,破解“圈子困局”

队伍“三合一”以后,由于干部队伍来自不同部门,面对“一口锅里摸勺子”的现实,系统上下都面临如何跳出原有“圈子”的问题。一是领导层面。改革前工商、质监都是垂直管理部门,划归地方管理后,领导班子在领导视角上面临如何更进一步融入地方发展,更进一步强化与地方各部门的协调,更进一步带领队伍转换工作视角的考验。二是业务层面。大部分干部职工在从事具体市场监管工作时都习惯于原来的职能业务圈子,不愿触碰新职能新领域,业务上由单一领域向综合领域转变,由原先习惯的一个领域向一个新的不习惯的领域跨越,必须要经历一个由“外行人”向“内行人”转变的过程。如某原工商人员反映,自其被安排分管食药业务后,发现食药监管的某些操作规程专业化程度非常高,与想象中的大相径庭,面临“二次创业”的严峻考验,在承接上感觉压力巨大,破冰艰难。三是感情层面。大部分人员对原部门感情深厚,归属感较重,承接工作时更愿意选择原部门人员作为搭档,这些因素在思想上制约了干部队伍加快融合的步伐。

为实现队伍深层次上的磨合,通过磨合促进真正的融合,济南高新区市场监管局,从打破领导分管工作的旧有格

局做起,促使大家转变视角,变换思维。在局领导层面采取交叉分管方式,原工商口的副局长分管质监业务,质监口的副局长分管食药业务,食药口的副局长分管工商业务。在中层干部层面,为保证工作的有序衔接,专业科室负责人在原部门中选定。在此基础上,在全系统范围内实施了三轮次的“双向选择”,通过“下跳棋”的方式实施干部交流和轮岗,被打散、打散原有的小圈子,让干部职工也在交流中相互熟悉、相互了解,增强凝聚力。

“三合一”改革以来,通过机构、队伍、职能的大融合,基层干部队伍跳出了原有部门立场的“束缚”,开始以“市场监管人”的视角去重新审视监管执法工作,一项监管工作往往会得到工商、食药、质监三个职能领域的评估和思考,市场监管的落脚点和突破口更加科学。以监管餐饮经营者为例,监管人员的监管视角由以往的证照为主向综合监管转变,监管重点从进门开始就可以覆盖企业名称、户外广告、经营场所的证照检查、餐饮加工操作、压力容器检查、计量器具检测等各个方面,既可以避免重复检查“扰民”,又促进了行政资源的集约利用,监管的权威性和威慑力明显提高。