古井贡酒·年份原浆 2013勐腊宪|中国海口|世界公井宣言报告 中国龙 中国酒

大部制改革打了张好牌，但牌局还没结束

两会直播间

本报记者 王怡波

3月10日，国务院机构改革和职能转变方案正式公布，备受关注的此轮大部制改革终于有了明确的蓝图，国务院将减少4个正部级机构，国务院组成部门将减少至25个。10日下午，国家行政学院教授、科研部原主任许耀桐和全国政协委员、辽宁省盘锦市食品药品监督管理局副局长岳泽慧，做客中国青年报、中青在线、新浪网联合举办的访谈，就此轮大部制改革进行探讨。

作为长期研究行政体制改革的专家，许耀桐10日上午第一时间就上网了解新鲜出台的国务院机构改革和职能转变方案。许耀桐感到非常兴奋，他认为，这个方案有几大亮点。

“如果说2008年是一小步的话，这一次是中等的步伐。”许耀桐认为，方案的第一个亮点是稳中求进。他介绍，2008年的改革确定了大部制的方向，小试了一把，国务院组成机构由28个减到27个，这次减了两个，步伐比上次大，但仍然很稳。

加大同一领域的机构合并，被许耀桐视为此次方案的第二大亮点，“也解决了上一轮遗留下来的问题”。许耀桐举例说，本来，交通运输部应该管海陆空的，但上一次改革后，铁道部还挂在外面，这一次就把铁道部合进来了。

“第三个亮点，体现了四个分开：政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。”许耀桐说，尤其是这次把铁道部合到交通运输部以外，还专门成立一个中国铁路总公司，“这很明显地体现了政企分开”。

许耀桐认为，这次大部制改革，打了一张好牌。

将原本分散在质检局、工商局等不同部门的食品监管职能，集中到食药监部门中来，作为来自食品药品监督体系一线部门的政协委员，岳泽慧对未来开展工作充满乐观。

她曾经在查处毒豆芽问题上犯过难。豆芽到餐桌上就是消费环节，归食品药品监督管理局管。但如果餐桌上发现问题了，去检测它，就会追溯到上一个环节，从哪儿买的豆芽？可是，市场流通是由工商局监管的，再往前查，又该调查生产环节了，生产由质量技术监督局监管。“这样一个部门一个部门地追溯，就难免存在部门之间互相推诿扯皮的现象。”岳泽慧说，这一轮机构改革将所有的环节整合成一个部门监管，有利于对整个食品安监管，避免了部门和部门之间的职责交叉，也将避免互相推诿。

“一方面，我们要简政放权，让政府真正变成服务型政府；另外一方面，凸显服务职能，并不代表政府就要把权力完全放掉，关键要明确职责，不能说政府什么都不管，还是要把该管的管好。”许耀桐说。

改革的最终目标是要让老百姓获利，而要真正让群众从这次大部制改革中获得红利，岳泽慧认为，在改革推进过程中，更应该合理规划布局，“职能整合以后，人随事走”。

许耀桐也认为，出台方案，只是此次大部制改革的开头，更多的推进办法，还要不断磨合，不断化解推进改革中可能存在的种种阻力。正如国务委员、国务院秘书长马凯在做方案说明时所说，不能让“队伍乱了、人心散了”。

“我们可以采取很多好的办法，比如老人老办法、新人新办法，虽然这个机构没有了，你这个职位我可以保留着。或者可能有些人当不了公务员，还可以采取保留工龄待遇等办法，慢慢消化。”许耀桐说，总体来说，机构改革会有一些阻力，但没有必要夸大阻力。

此次大部制改革，已经是国务院第七次机构改革，相比于前几次改革，许耀桐和岳泽慧都认为，这次改革不仅动作大，而且对改革的目标有更清醒的认识，但在他们看来，未来机构改革和职能转变仍大有可为。“这次改革打了张好牌，但牌局还没结束。”许耀桐说。

许耀桐介绍，世界上一些发达国家早就进行了大部制改革，它们都把原来的政府部门从30几个减到20个以内，“我们要朝着这个目标发展，当然，数量只是外在，更重要的是内在，关键是要找到政府的权力边界。改革核心的问题，就是要把行政的决策权、执行权、监督权分开”。

许耀桐对未来的大部制改革提出三点期盼：首先，要继续把这个牌局打下去、打好、打完，“比如说大文化这一块，我们还只是把广播电视、新闻出版合到一块了，跟文化部还没有合起来”；其次，要加快进度；第三，现在只是机构上将发生一些“物理变化”，希望接下来发生“化学变化”。

“化学变化就是要真正发挥政府的功能。”许耀桐补充道，机构要更加合理，管理要一条龙，“我们上一轮有这个教训，之前的交通运输部是由原交通部、民航总局合起来的，但表面上合并，实际上还是分开办公，各管各的业务，并没有很好地整合到一块。这些只是我们做的物理变化，没有发生化学变化。真正里面的职能都是有机的，没有形成一个整体，不是非常流畅，还是疙疙瘩瘩的。”

本报北京3月10日电

sina 新闻中心 本报与新浪独家合作

两会访谈现场，中为许耀桐，右为岳泽慧，左为王怡波。

3月10日，市民来到铁道部门前合影留念。提请全国人大会审议的国务院机构改革和职能转变方案，将不再保留铁道部，实行铁路政企分开。 本报记者 陈 剑摄

最后一个“计划经济的堡垒”将走入历史

本报记者 王烨捷

今天下午，全国政协经济界别小组讨论会上，早晨刚刚公布的“铁道部撤并”方案受到委员们的广泛关注。这个被称为产业领域最后一个“计划经济的堡垒”的部委，终于将要实现政企分开。

“我完全拥护方案。只是有一点，要特别说明一下。”全国政协委员、中国人民银行副行长易纲主动打开了话匣子，他关注的重点在于原有的铁路建设的贷款和铁路债由谁来还，“一定要把贷款的债权债务关系理清、落实好。”

全国政协委员、中国保利集团公司董事长贺平把重点放在了“承担铁道部企业职责”的中国铁路总公司上，“铁道部并入交通部那一块儿是行政职能，大头在中铁总公司那儿！”

数据显示，2013年全国铁路固定资产投资将达6500亿元，5200公里新线将投入运营。截至2012年三季度，铁道部资产为4.3万亿元，负债2.66万亿元，资产负债率为61.81%。

作为一名从国企转制改革一路走过近20年的国企负责人，贺平想到中铁总公司未来的发展“它太大了，它不是一般的大，资产上万亿啊，员工大概200万人。这么大一块资产管好了不容易。”

按照往年的机构改革步骤，如果铁道部撤并方案在全国人大会议上获得通过，随后就将进入具体细化操作，涉及的相关部委将着手“定职能、定编制、定岗位”的“三定”工作，然后根据这一计划指标实行职能部门的撤并、人员的分流调动。有媒体预计，全部工作完成将花费少则一两年，多则四五年。

贺平特别提出了如何通过中铁总公司建立规范的公益性线路和运输补贴机制的问题。

“中石油现在有运输补贴机制，电力公司也有，电价补贴可以通过电价体现，那铁路怎么办？铁路价格可以随市场需求按照成本控制吗？”目前的情况是，铁路系统近年来效益不佳，负债率年年攀升，一个重要的原因是“运价由国家控制”。贺平提出，完全脱离行政主管以后，“这个账应该怎么算？国家还管不管票价？能不能完全用净资产收益率等市场经济指标来考核这个公司？”

以贺平所在的保利集团为例，集团每天都要经过多层级的考核，从母公司到子公司，再到孙子公司，“把账本全部翻开，有什么问题，就当场拿董事长、总经理开说。”

贺平说，铁路系统的改革关系到国计民生，“国务院是否可以拿出一个详细一些的方案给人大、政协看一看？”

“如果铁路运价上能做微调或者大一些的调整，那这个公司的盈利能力可能还好说；如果不能动，就跟现在的做法一样，那它算是企业行为还是政府行为？亏了钱怎么说？”贺平觉得，现有的铁路改革方案略显粗糙。

那么，被完全放归市场后的“铁老虎”会不会变成脱缰的野马？铁路票价会不会随企业行为有所调整呢？

对此，即将接管铁道部行政职能的交通运输部副部长、高宏峰委员在接受中国青年报记者采访时表示，针对铁路的公益属性部分，政府今后会采取公益性的办法来帮助扶持，“你不能说一张车票铁路成本1块钱，人民群众要求5毛钱，你就给5毛钱，那另外5毛的亏损怎么办？总得有个办法。”

高宏峰说，目前铁道部撤并事项的实施细则还没有出台，但首要任务是要理清交通运输部、铁路局、中铁总公司三者之间的关系，“当年电力系统、民航系统撤并，开始时也是要解决很多问题。既然把中铁总公司的牌子举起来了，就一定会有具体的实施细则，万事总要一步一步来。”

针对易纲提出的债权债务问题，高宏峰说，“中铁总公司作为原铁道部分出的企业，肯定会把所有铁道部的债权、债务都承接过去。这个必须实现无缝衔接，不可能断了。”

此外，针对正在建设中的铁路项目，高宏峰说“不会停，这些都是进入规划的”。

高宏峰还重点谈了交通运输部即将接受的“铁路规划”工作。

一次从内蒙古经京藏高速回北京的事儿，令他记忆犹新。整个京藏高速都被运煤的大车堵满了，煤渣掉了一地，“内蒙一年几亿吨的煤，都用汽车拉，拿高等燃料，运低端能源，全世界没有这么干的。”

据他介绍，对于开通一条铁路运煤专线的问题，内蒙古提了好多年，“确实有个规划问题在里头。都说京藏路堵车，没人敢跑，要是像山西一样有一条运煤专线不就好了？”

本报北京3月10日电

4根手指握成维护国家海洋权益的拳头

本报记者 张 国

中国历史上将第一次出现专业的海上警察机构。今天提请全国人大审议的国务院机构改革方案显示，我国将重组国家海洋局，由国土资源部管理，并以“中国海警局”名义开展海上维权执法。

根据国务委员兼国务院秘书长马凯向人大代表所作的说明，重组主要是为了推进海上统一执法。他指出，现行海上执法力量分散，重复检查、重复建设问题突出，执法效能不高，维权能力不足。“为加强海洋资源保护和合理利用，维护国家海洋权益，有必要整合海上执法力量。”

4根手指握成了一只拳头——中国海警局整合了现有国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察等4支队伍。

农业部副部长、全国政协委员牛盾今天在接受中国青年报记者采访时透露，他将参加一个由国务院领导主持的工作组，涉及机构改革的部委都要派员参加，尽快将机构、职能、队伍、装备调整到位。

牛盾分管的中国渔政是此次调整的队伍之一。他估计，两会过后马上就要投入工作。“我们也希望越快越好，机构改革不能拖得时间太久，人心不能涣散，工作不能断线。”

全国政协委员、南京大学地理与海洋科学学院院长高抒对中国青年报记者说：“中国海警局定位类似于美国国土安全部的海岸警卫队。一个国家的海上力量，需要强大的国力来支撑。多年以来，我国在海上缺少这样一支海上执法力量。”

以前，海洋、渔政、边防、海关、海事、石化等不同部门或单位分别承担海洋管理职能，被称为“九龙治海”。

全国人大代表、中国工程院院士、中国海洋大学教授麦康森说，为什么出现“九龙治海”？每个部门都不愿意把自己的权力放掉。“出问题的时候大家都不愿负责任，有利益的时候大家都不愿放手。”

此次机构改革就是瞄准此类问题。用马凯的话说，国务院部门在职责分工、运行机制等方面还存在不少问题。“不该管的管得过多，一些该管的又没有管好；职责交叉、权责脱节、争权诿责依然较多。”

为加强海洋事务的统筹规划和综合协调，国务院还将设立高层次议事协调机构——国家海洋委员会。

此番改革，呼应了全国人大代表、政协委员们的建议。

今年开会，全国人大代表、山东琴岛律师事务所主任杨伟程提出的一个建议就是，整合海上执法力量，建立拥有警察职能的海洋警备队伍，建立国家海洋事务高层决策与协调机构，制定一部《海洋基本法》。

这样的主张早已不止一次在两会上出现。

十一届全国人大期间，解放军代表团曾提交过尽快制定出台海洋基本法的议案。其中一位议案领衔人，是时任全国人大常委会委员的南京军区原司令员朱文泉，“国家海洋局一个副部级单位，要牵动10多个部门来协调海洋发展问题，小马拉大车，很困难。”他建议成立“国家海洋委员会”，如今，这将成为现实。

牛盾介绍说，我国现有渔业人口2400万，渔民的生命财产安全、海上的环境直接关系到民生。但渔政的执法属于行政执法，执法人员不配备武器装备。相对来说，海上武装警察对于海上恐怖主义、海上走私、海上治安事件等处理效率很高。日本的海上保安厅、韩国的海上警察厅、美国的海军陆战队，都是包含了渔政等多项职能，这是国际上成熟的做法。

牛盾透露，改革的一些细节问题还没有研究。中国海警局的队伍是统称海洋警察，还是像武警那样，按照现实职能分为不同警种，还有待研究。从农业部与国家海洋局的对接来说，全国的渔政人员共有3.5万多人，但不会全部划入海洋局，“因为还有一部分在管内陆的江河湖泊”。

他说，这次机构改革他是有信心的。任何新生事物都会面临挑战，没有模式，需要不断摸索，就像30多年前开启的改革开放。

国家海洋局海洋战略研究所研究员张海文说，迄今已有20多个国家发布了新的海洋发展战略。国家海洋局此次重组，也使人愈发认识到蓝色国土的重要性。我国拥有1.8万多公里的大陆海岸线、1.4万多公里的岛屿海岸线，主张管辖海域面积近300万平方公里，几乎相当于陆地面积的三分之一。

从两会来看，重视“蓝色国土”的呼声越来越高。今年，民盟中央就提交了关于推动海洋经济发展的提案。全国人大代表、福建省人大常委会副主任徐谦提交建议，希望尽快出台海洋经济法。

全国政协十一届四次会议上，蓝秀珍委员提交过出台《海洋基本法》的提案，认为现行法律“无法为海洋事务和海洋权益的不断拓展提供强有力的法律依据”。

据朱文泉透露，他们的类似议案得到了重视，全国人大常委会多次组织研讨和沿海地区调研。

朱文泉注意到，我国“十五”规划中，涉及海洋的部分为59个字。“十一五”规划中，达到199个字。“十二五”规划又增至491个字。字数的背后，是国家海洋战略分量的加重。

去年，“坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国”，写入了中共十八大报告。

今天，国家海洋局的重组宣布启动。

本报北京3月10日电

新闻出版界委员热议机构改革

“现在好了，少了一个‘婆婆’”

本报记者 丁先明

3月10日上午，一拿到国务院机构改革方案，全国政协委员、济南市文广新局副局长崔大庸马上就把目光集中在方案的第四部分：不再保留国家广播电影电视总局、国家新闻出版总署，组建国家新闻出版广播电影电视总局。

看到这里，崔大庸委员心里踏实了，“过去，我们一个局，对应着上面3个局。3个‘婆婆’之间，发文往往不商量，工作经常协调不过来。”这名来自基层的官员告诉记者，“现在好了，少了一个‘婆婆’，以后的工作应该会顺当很多。”

崔大庸的这种感受，得到新闻出版界别众多政协委员的共鸣。对于这一关涉行业未来的机构变革方案，委员们将目光首先放在机构职能转变上。

全国政协委员、82岁高龄的书法家沈鹏首先发问：“‘必也正名乎’，这两个机构合并，到底有哪些益处？”

根据机构改革方案的表述，这一改革意在统筹新闻出版广播影视资源，进一步推动文化体制改革。

全国政协委员、国家广播电影电视总局副局长张丕民解释说，新闻出版和广电部门，在管理上存在一定的交叉重合，在对文化市场的监管整顿方面，又存在一定的空白，职能整合势在必行。实际上，在县市层面，这两个部门早已合并。

上述两个部门之间存在的职能交叉，甚至管理冲突，对广大新闻从业者来说，可谓感同身受。比如，国务院授权新闻出版总署批准核发记者证，但从2004年起，国家广电总局开始在广电行业核发《广播电视编辑记者证》，从而形成两种记者证并存的局面，在行业内引发争议。直至2008年，“广电版”记者证才退出舞台。

关于机构改革的核心，全国政协委员、国家新闻出版总署副署长邬书林这样描述：“绝对不是简单的机构数的加减法，而应在合并后发挥新的职能。”

对此，机构改革方案主要起草者、中央编办副主任王峰向外界表示，机构增减之外，更重要的是政府部门职能的转变。“打个形象的比喻，不仅要拆庙、建庙，更要让庙里的神仙换换脑筋，否则很多事情还是办不好。”

这一改革方案，得到教育部原新闻发言人、语文出版社社长王旭明的赞赏。“改革的方向是对的。现在，无论是新闻出版，还是广播电影电视，都已经高度市场化，所以新的机构一定要进一步向社会和市场放权，减少行政干预。”

王旭明不曾料到的是，这一涉及广泛的改革方案，被改革的对象事先并没有太多的发言权。邬书林委员、张丕民委员均向记者证实，关于改革方案，有关部门只是事先告知改革设想，并未公开就此征求部门意见。

对此，“被改革者”张丕民委员表现得很理解。“如果与部门商量，即使不是与虎谋皮，那也肯定相当难办，毕竟谁也不想‘被改革’。所以，改革就是顶层设计。”

全国政协委员、国新办副主任王国庆马上附议，在利益格局多元化的今天，“改革要从上到下推动，注重执行效果，防止反弹”。

在赞同改革的同时，全国政协委员、深圳商报报业集团社长黄扬略也指出：“这个新组建的机构，名字有14个字，叫起来太不方便了。”

新机构名字太拗口，几乎是在场委员的共识。全国政协委员、中国记协党组书记翟惠生提出，名字这么长，是不是想把部门拥有的权力都表达清楚，谁都不愿意省略掉？

委员们建议，职能转变，离不开权力简化合并，改革不防从简化机构名字做起，“叫起来费劲，这也是难为老百姓”。

不管名字怎么叫，崔大庸已经品尝到这种机构改革的好处。“3年前，我们就合并了，之前涉及的几个部门的执法工作，现在也独立出去了。整合后，工作上明显好协调了，而且避免了政府既当‘运动员’，又当‘裁判员’。”

本报北京3月10日电

机构改革30年：

走出治乱怪圈 重在政府放权

本报记者 林 衍

“这次改革的亮点不在机构撤并，而在于明确改革方向，政府到底是干什么的？”在两会现场，全国政协委员、中共中央党校党建教研部主任王长江这样评价刚刚出炉的大部制改革方案。

在提请审议的国务院机构改革方案里，国务院正部级机构减少4个，其中组成部门减少2个，副部级机构增减相抵数量不变。改革后，除国务院办公厅外，国务院设置组成部门25个。

“审视大部制改革必须从历史的维度看，如果政府改革的基本思路是控制市场与社会，而不是简政放权，那么结果必然是分分合合，并并撤撤。”王长江打了个比方，“就像你把钱从左兜放到右兜一样。”

正如他所说，中国分别在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年进行了6次规模较大的政府机构改革，政府与市场的关系调整，始终左右着每轮改革的始与终。

第一轮机构以邓小平1980年在中央政治局扩大会议上的讲话为开端，他说：“机构人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不讲信用，公文旅行，互相推诿，以致官气十足。”

这一次的机构改革，国务院所属部委、直属机构和办公机构，由100个裁到了61个。人员编制则从原来的5.1万人减为3万人。“干部的年轻化”是此次机构改革的核心目标。

1988年，国务院的第二次机构改革，首次出现了“转变政府职能是机构改革的关键”。石油工业部被撤销，其行政职责被划入新的能源部，企业职责则由随后成立的中石化、中石油和中海油取代。这与此次机构调整中“实行铁路政企分开”的改革理念相似。

1992年，机构改革的方向是，建立适应社会主义市场经济的行政管理体制。

1998年，朱镕基出任国务院总理。在这一年的两会期间，朱镕基在湖南代表团说：“我抱着粉身碎骨的决心来干这件事！”当时有外媒评价，改革闯入两大雷区：一是国企改革，一是机构改革。朱镕基自己也曾在一次讲话中提到，1997年操作机构改革的时候，他找几十位部长逐个谈话，结果没有一位部长表示自己的部门该撤。

在这场轰轰烈烈的改革里，除国务院办公厅外，国务院组成部门由原来的40个减少到29个，机关工作人员减少近50%。

机构精简，但政府与市场的关系仍然没有理顺。据报道，1990年代中后期查处的腐败案件，大部分与行使许可权、审批权有关。而朱镕基第一次提出加快行政审批制度改革，也正是在2002年的国务院第一次廉政工作会议上。此前一年，中国刚刚加入WTO，这被视为推动政府职能转变的另一个契机。

在这样的背景下，2003年，第五次机构改革方案特别提出了“决策、执行、监督”三权相协调的要求。而与机构改革相辅相成的行政审批体制改革同样开始上路。

“改革本质上是利益问题。”王长江记得，从机构改革的历史沿革看，不乏有部门会出现“削权与扩权的治乱循环”，“一旦有机会就会往回走。”

2008年，第六次机构改革启动，其主要任务是，“围绕转变政府职能和理顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门体制”。此次改革中，15个机构涉及调整变动，改革后，正部级机构减少了4个。

“其实，提出一个大部制改革方案并不难。难就难在如何能够跨过既得利益，所以说我们需要政治勇气，也需要政治智慧。”王长江告诉记者，此次大部制改革方案中，最让他眼前一亮的是改革思路的确定，他认为，此次改革的重点不在机构撤并，而在于职能转变。

全国政协委员、前国务院参事室主任的陈进玉和他有着相同的观点。他说，在初看《方案》时感觉动作不是很大，但是仔细看后却有了新的发现。

“我听下来，核心是三方面，中央政府向地方政府放权，政府向市场放权，政府向社会放权。非常鲜明。”陈进玉说。

“过去政府是没有边界，现在我们要划定自己的边界。过去你是父母官，现在你是服务员。那么你就要按照服务员的标准来定位自己的功能。按照这条路走下去，哪怕步子小一点都没有关系。”王长江总结道。

本报北京3月10日电