

责编 马元月 美编 王飞 责校 杨少坤 电话:84285566-3258 bbtzbs@163.com

# 机构改革 将职能发挥最大化

北京本报记者 张慧敏 李子君 蒋梦惟 王晔君/文 王飞/制表



## 政企分开:打开铁路资金筹措渠道

全国政协委员、交通运输部副部长高宏峰昨日表示,这次改革将进一步推进中国综合交通运输体系建设,也是进一步提高组织运输化程度,提高运输效率的一个重大举措,改革能够更好地发挥和完善交通行业的体制,发挥企业的作用和职能。

“铁路的政企分开是多年没有解决的一个问题,从现在开始终于拉开了交通运输领域改革的序幕。”北京交通大学经济管理学院教授赵坚接受北京商报记者时表示,这次中央采取了一个非常大的步骤,可以说是破釜沉舟,具有决定性作用,当然这仅仅是第一步。

中央机构编制委员会办公室副主任王峰介绍,此次改革,铁道部主要基于三点考虑。首先,现在在铁道部政企不分的情况下,现代企业制度建不起来,铁路资金问题长期得不到较好的解决,融资比较困难,改革的同时,也意味着资金筹措的渠道打开。其次,改革有利于从体制上或者机制上保障铁路运输的安全,最后,铁老大并入交通运输部有利于加快建设综合交通运输体系。

发改委综合运输经济研究所研究员董焰告诉记者,总体而言铁道部的拆分和“大交通部”的成立是改革向推进非常重要的一步。政企分开之后,政府和企业各司其职,效率也会更高。下一步需要进一步明晰各部门职能,把一些遗留问题和障碍性的问题逐步化解从而使得各部门实现更加清晰的运转。不过,董焰认为,从时间上看不

可操之过急,需要五年左右的时间来理清当前交通运输部和铁道部的各种关系,把一些遗留或障碍性问题逐步化解,使各部分运转更加清晰。

对于企业化之后的中国铁路总公司的资金来源问题,董焰表示,政企分开之后,铁路投资理论上可以对一切资本开放,但是由于铁路运输的特殊性质,一般的民企很难承担一个重要的线路的建设运营,但是些边缘的支线可以打破玻璃门让更多企业进入。此外,还可以通过发行股票、债券的方式让一般的老百姓参与其中,同时这也是铁路融资的一种方式。

作为“末任铁道部部长”,铁道部部长盛光祖昨日表示,“我当不当铁道部部长没有关系,关键是中国铁路要发展好,改革的好处是很大的,大部制管理以后,对于中国的各种运输方式包括铁路、公路、水运、民航,经过国家的统一规划,形成一个整体合力,运输能力会有很大的提高。对于铁路本身而言,对于中国综合运输体系,可以发挥自己的优势。运距远、运量大、环保、低排放,铁路可以得到更好的发展。此外,政企分开以后,应该能够研究市场规律、适应市场,更好的服务,同时也取得更大的发展空间”。

谈及铁道部不再保留后铁路职工的安置问题,盛光祖表示,不存在安置问题,都在就业岗位上,也不会裁员。此外,针对中国铁路总公司,盛光祖表示,希望社会资金积极投入,也鼓励外资投入。

## 组建国家食品药品监督管理总局



- 加挂国务院食品安全委员会办公室牌子
- 承担国务院食品安全委员会的具体工作

\*不再保留国家食品药品监督管理局、单设的国务院食品安全委员会办公室

## 组建国家食品药品监管总局:破解监管九龙治水

食品安全目前实行分段监管体制,质量技术监督部门管生产,工商行政管理部门管流通,食品药品监督管理部门管消费。分散在多个部门的食品安全监管职能,备受各界诟病。此次将食品安全办的职责、食品药品监督管理局的职责、质检总局的生产环节食品安全监督管理职责、工商总局的流通环节食品安全监督管理职责整合,组建国家食品药品监督管理总局。

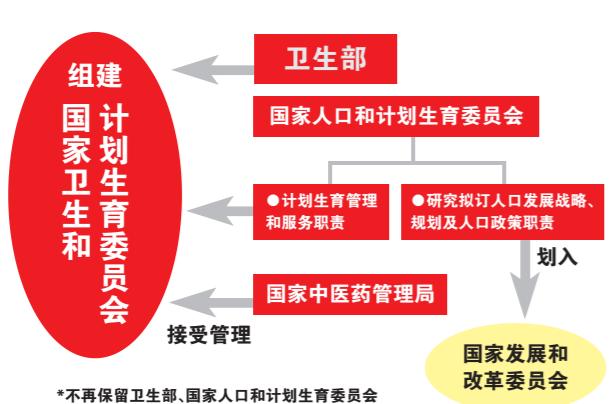
“将来食品安全具体就归两个部门管,一个是国家食品药品监督管理总局,还有一个是农业部。”国家工商总局副局长付双建说,现在部门职能交叉,容易出现一看事都争、一看事不好都躲的情况,而问题往往就出在这种“缝隙”上,未来必须要真正做到无缝连接。

全国政协委员、国家行政学院副院长周文彰也认为,原来的食品药品监管局和各个部门的食品安全监管职能划归一个部门,这样有利于加强食品安全的管理,一个机构管理的最大好处就是职能明确,没法推诿责任,一旦出现问题也容易问责。此外,这个机构全心全意为食品安全工作服务,将会更加专业化。

全国政协委员司富春评价说,这一机构改革让老百姓看出了政府下大力气解决食品安全的决心和信心。“不过值得提醒的是,大部门制不是一合了之,关键是要责权统一,有效转变职能,加强监管,才能让百姓看到希望。”

另外,北京工商大学经济研究中心主任周清杰认为,我国食品安全问题频发,除了食品监管不严之外,一些法规和标准制定得较低,违法成本不高,甚至存在一些领域无法可依的现象,也促使了个别食品生产加工者在食品安全问题上铤而走险。“比如对生猪的屠宰只有《生猪屠宰管理条例》,却没有法规可以对违法行为进行惩处,新部门组建之后,有利于整合资源,并对现有法规不合理的地方进行梳理和改善。”

“今后我国食品产业链上,将是国家食药监总局和农业部两个部门管理,这两个部门应加强合作。”周清杰说,众所周知,很多食品安全问题出在源头,对源头风险的把控更加有利于保障食品安全性,未来这两个部门应在食品原材料的生产和加工上强化全面合作,保证人们吃到放心食品。



## 卫生部与计生委合并:资源整合强化服务

中央编办负责人表示,为更好地坚持计划生育的基本国策,深化医药卫生体制改革,优化配置医疗卫生和计划生育服务资源,提高出生人口素质和人民健康水平,这次改革,将卫生部的职责、人口计生委的计划生育管理和服务职责整合,组建国家卫生和计划生育委员会。同时,将人口计生委的研究拟订人口发展战略、规划及人口政策职责划入国家发改委。中央机构编制委员会办公室副主任王峰表示,合并后,两个机构中相似的职能将被“兼并重组”,而两个机构中医疗卫生和计划生育的职能同时被加强。

王峰表示,合并两个部门之后,对两个方面都是加强。首先,政策不变,计划生育的基本国策不变,计划生育一把手负责制的制度不变、一票否决制不变。这三个不变,从政策、制度上保障了计划生育工作不可能得到削弱。同时,要求新成立的部门,在内部机构设置、人员编制,包括职能配置上,确保计划生育的职能只能加强,不能削弱。“不仅如此,地方的行政部门做调整以后,对地方政府也会提出这样的要求。”

在中国社科院人口与劳动经济研究所副所长、劳动和社会保障中心主任张车伟看来,卫生部与国家计生委这两个部门,在过去有多个职能都是重叠的,比如生殖健康、妇女怀孕前后的保健等,两部门管理,有时候并不能将职能发挥最大化,部门结构将顺后,反而会有利于卫生方面的统筹管理。

有业内人士指出,卫生部与国家计生委这两个正部级单位合并整合,意味着计划生育国策将执行得更加严格,对此,张车伟认为,短期内,计划生育政策肯定会保持不变,但随着社会老龄化的加剧,不排除未来“放开二胎”的可能性。“即使将来真的放开,也会非常谨慎。”张车伟坦言,如果想要改变政策,还需要职能的深入转化。

事实上,将部门的职能充分发挥出来,是这次大部制改革的初衷。王峰认为,由于卫生系统庞大,卫生部和计生委两个单位合并以后,可以利用的资源更宽了,卫生院、卫生系统医疗服务会得到加强,同时可以把计划生育系统一部分资源加以利用。



## 组建国家新闻出版广播电影电视总局:构建文化产业链

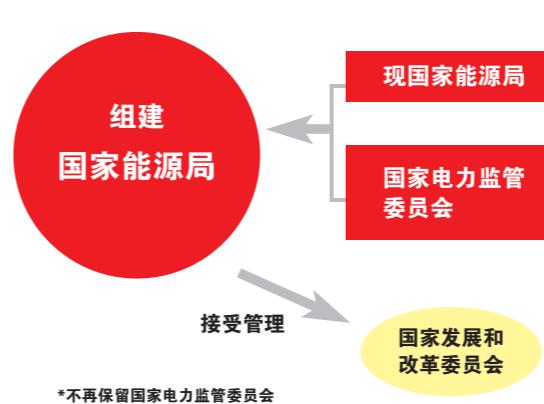
针对此前将合并所有文化类部门组建“大文化部”的消息并没有在本次改革中实现的结果,业内人士均表示并不出乎意料。

文化部部长蔡武表示,减少审批,履行好政府应该承担的宏观调控、市场监管、提供公共服务这样的职能,从“办”文化到“管”文化的转变,从管“微观”到管“宏观”的转变,从主要面向部委的直属单位面向全社会的转变,从管“脚下”到管“天下”的转变,是政府职能转变的重要一步。

蔡武说,这一次要进一步深化改革,把那些可以由社会、中介组织、团体、企业办的事情交出去,这样真正履行好政府的职能,调动、激发整个社会从事文化建设的活力和积极性。

对于本次两部门初步整合后的职能融合,中国行政体制改革研究会副会长、国家行政学院教授汪玉凯解释称,国家新闻出版总署原本主要负责管理出版的知识产权,包括音像、文字方面;国家广电总局主管的是资产,包括演艺团体、国家广电系统的国有资产等,这两个机构整合之后,国有文化方面的资产资本和文化方面的知识产权管理整合到一起了,这样的机构整合在上一次改革过程中,全国地方政府就已经实行了。

而北京市社科院首都文化发展研究中心副主任沈望舒则认为,本次国家广电总局和国家新闻出版总署的整合的确是一个建构文化价值链的过程。“文化消费具有统一性,各种不同文化产品的消费者可能都是同一个,而一个好的故事也可以演变为图书、影视剧、戏剧等不同的文化作品,甚至可以建设主题公园等,原本简单的文化部门划分把文化消费之间的联系隔断了,不利于文化生产的聚集、流程的完善等,因此文化领域政府部门过于细致的分类并不利于文化价值的发挥。”沈望舒坦言,新闻出版和广电领域有很多相似之处,合并后便于管理操作,而近年来平面媒体向广电领域的不断渗透、合并,也为两部门的合作做了不少铺垫,本次初步改革后,文化行业得到最实际的实惠就是部分图书出版物可以更加便捷、高效地向音像、影视等出版物种类延伸。



## 重组国家能源局:大能源战略初显

关于大能源体制的讨论其实由来已久。中国改革发展研究院院长、中国行政体制改革研究会副会长迟福林表示,目前我国已经是能源大国,尤其是能源消费大国,如何适应我国能源消费大国的战略需求,建立一个大能源体制,始终是大趋势。这一次重新组建国家能源局,完善能源监督管理体制,是走向大能源体制的重要一步。

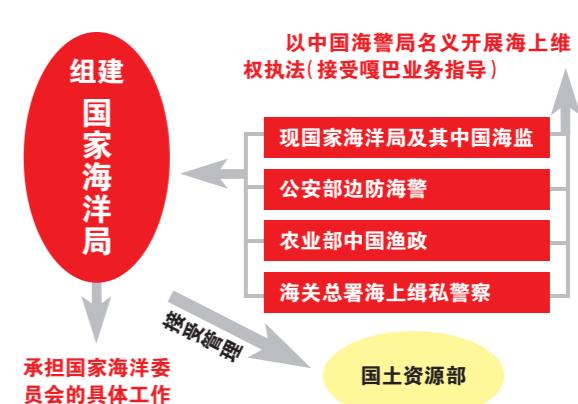
全国政协委员、国家电监会副主席王禹民在接受北京商报记者时表示,这次机构整合是一件好事,有利于国家能源局职能的健全,之前电监会和能源局之间老需要协调,“现在合并在一起就方便多了,不用再相互协调,更有利提高行政效率”。

“成立新的国家能源局,意味着中国能源来源以及利用将跨上新的台阶。也体现了我们国家未来能源战略的发展方向。”中国国际经济交流中心副理事长兼秘书长魏建国表示,从规划、能源布局、各方面科学管理发展来看,需要一个部门来统一。更重要的是,今后中国的能源肯定不能以煤炭为主,而是以各种新型能源、绿色能源,包括风电、潮汐发电、核电、太阳能、光能等,这是一个新的布局。

国家能源专家咨询委员会委员、厦门大学能源经济研究中心主任林伯强则表示,这次国务院重新组建国家能源局意义在于人员的深度管理和监管执行能力更强。“从积极的方面来说,电监会今后的监管执行能力可能大些,毕竟背靠权力机构,可能也有利于现阶段能源统一管理。”

在国家发改委能源所原所长、中国能源研究会常务副理事长周大地看来,一个正部级单位并入能源局之下,监管的作用能否加强还存在一定疑问。此次公布的方案加强了能源局的监管职能,但能源局的级别并未上升到能源部的高度,是否会内设专门的监管部门也未有定论。

周大地认为,扩大监管领域是重组之后能源局应该认真思考的一大问题,只有电监会是不够的,电网、天然气管网都有天然垄断性质,监管难度较大,成立能源局之后,政监合一,可以将能源监管扩大到多个领域。



## 重组国家海洋局:统一海上执法力量

对于重组后的国家海洋局将“推进海上统一执法”的方案,业内人士大多认为这是更好地推动发展海洋经济、维护海洋权益的一项改革。

“海上执法力量分散是个老问题。我们维护国家主权的决心不会动摇,这次改革将现国家海洋局及相关部门的海上执法队伍和职责整合,为加强海上执法能力提供了组织保障,有利于提高执法效能和服务水平,加大海洋权益保护的力度。”中国行政体制改革研究会副会长、国家行政学院教授汪玉凯如是评价。

早前中国的海洋管理职能较为分散,海洋、渔业、海事、公安边防、海关、国土甚至包括石化、石油企业等各相关部门和行业都有涉及。实际上,海洋经济对于我国经济增长的拉动作用正在与日俱增地凸显出来。2012年,全国海洋生产总值突破5万亿元,预计到2015年,海洋生产总值占中国国内生产总值的比重将达10%。

全国政协委员、原海南省政协主席钟文认为,党和政府对维护国家海洋权益的重视已经上升到一个前所未有的高度,建设综合、统一、高效的海洋管理机构势在必行。

中国社会科学院海疆问题研究学者王晓鹏也认为,重新组建国家海洋局,是中国顺应世界发展潮流,加快自身发展的需要。“海洋问题综合性强。正如生产力的发展需要生产关系随之调整一样,从发展海洋经济到维护海洋权益,从提升海洋科技到保护海洋环境,中国都需要一个更高层次、更加统筹和更具综合协调能力的部门从全局来加以管理。”王晓鹏解释称。

除了要进一步加大对海洋经济的开发,对海洋的环境保护以及对海洋的规划,中国国际经济交流中心副理事长魏建国认为,重组后的国家海洋局更重要的作用是对于当前的海洋、海域主权的保护。“以前职能分散在各个部门里,这次统筹在一起,可以集中资源,形成有力的协调机制。”魏建国表示。

全国人大代表、武警云南省总队政委张桂柏大校接受媒体采访时也表示,新的国家海洋局的组建,是从我国海洋建设发展的大局来考虑的,不是针对哪一方面,更不是针对钓鱼岛。