

大部制改革：整合能量 优化配置

记者 蔡梦葵 李成成 张璐 成都报道

3月14日上午,《国务院机构改革和职能转变方案》由第十二届全国人民代表大会第一次会议通过。在新一轮国务院机构改革中,铁道部被拆分为中国铁路总局和中国铁路总公司,组建国家食品药品监督管理总局,组建国家新闻出版广电部电影电视总局,重新组建国家海洋局,重新组建国家能源局,不再保留国家电力监管委员会。改革后,国务院组成部门减少至25个。

大部制改革的实质是行政资源的优化和整合。评价行政体制的标准,在于行政资源的配置是否有利于市场机制的良好运行,能不能向社会提供高效率的公共服务。

铁道部政企分开

依照方案,铁道部拆分后,组成的中国铁路总局为副部级,归属于交通运输部,并由交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展,加快推进综合交通运输体系建设。中国铁路总公司为国有企业,隶属于国资委,将承担铁道部的企业职责,负责铁路运输统一调度指挥,经营铁路客货运输业务,承担专运、特运任务,负责铁路建设,承担铁路安全生产主体责任等。

中央机构编制委员会办公室副主任王峰表示:铁道部撤销后,一部分综合性管理职能,和综合交通运输体系有关的被剥离出来,比如规划、政策、制定法规等,被剥离出来直接划给交通运输部。除了承担企业职能的总公司以外,副部级的国家铁路总局只承担安全生产监管的职能。实际上,铁道部被一分为三。

如此做法,正是坊间热议多年的铁道部政企分离。

不过,政企分离的主要目的是为了铁路领域更为健康、持续、安全的发展,但此次改革并未过多涉及打破铁路领域的垄断这一问题。而实际上,垄断才是铁路领域管理、服务各种糟糕,阻碍铁路领域健康发展的主因。如垄断无法打破,新的部门极有可能不过换个地方办公。对此问题,王峰表示:政企分开的目的,就是让铁路部门能够走向市场。因为,在政企不分的情况下,铁道部既是企业同时还是政府,这导致社会资金进来存在困难。

王峰表示:通过这次改革,未来一定会在铁路建设和运营方面逐步引入竞争机制,形成多方面的投资和运营格局。但是,由于铁路全程全网的特点,建设和规划必须统一。故而组建铁路总公司,负责铁路企业的运营、铁路建设的统筹,并负责落实铁路安全的主体责任。

记者调查发现,作为全球最准时、提供最佳旅客服务的铁路之一——日本铁路管理局部门也曾与中国铁道部一样存在政企不分的情况。资料显示,日本在1964年开通了全球第一条高铁新干线,但却并不受民众待见,其主因是国营企业在经营上缺乏柔软性,劳动生产率颇为低下。加之自驾车与航空的冲击,使得日本铁路产生了巨大的经营赤字。与铁道部的现状极为相似。

1987年,为了偿还高额债务,日本内阁不得不实行国铁分割民营化改革,将日本国铁拆分为6个地区性客运铁路公司以及一家全国的货运铁路公司。民营化的主旨在于还债,但因为民营化,运营质量却因引入竞争模式而飞速发展,效率和服务质量得到显著提高。资料显示,日本铁路在1992年就实现盈利69亿美元。曾经政企不分的政府也从政企合一的模式转变为仅负责法律和价格的监管。

目前,日本已拥有16家大型民营铁道公司,以及数不胜数的中小型民营铁道公司。中国当下对铁道部的拆分,与日本1987年的情况十分相似。通过观察日本政府进行职能转变后的成果,结合国务院发言人“一定会在铁路建设和运营方面逐步引入竞争机制”的承诺,我们有理由预见:在中国铁路总公司的管理下,未来很有可能每个省成立多家铁路分公司,其中有国营也有民营,通过比拼服务,争夺客源实现自负盈亏,与现在的民航那样。不管是政企分开还是其他任何模式,按照国务院的规划,只要职能转变了,改革就是成功的。而转变职能成功与否,要消费者说了算。

问道“中国FDA”

FDA是食品和药物管理局(Food and Drug Administration)的简称。FDA有时也代表美国FDA,即美国食品药品监督管理局。中国的质量安全问题几乎年年被提及,其中议论次数最多、矛盾最尖锐的当属食品安全问题。最近欧洲出现“挂牛头卖马肉”,以及食品接触材料含有镉是否对人体有害等问题被热议,表明食品安全问题在全球范围内都受到广泛关注,成为“老大难”。

国家大部制改革



国务院曾于2010年设立国务院食品安全委员会办公室(简称国务院食品安全办),其主要职能是按照国务院要求协调各部门、各省市进行食品安全防治工作,由正部长级人员担任办公室主任。但是,食品领域的监管权力仍掌握在质检总局与工商总局手中,两个总局均为正部级。国务院食品安全办开展工作的难度可想而知,而且,如此多头领导的局面无疑对食品安全的实际监管也产生了阻力。

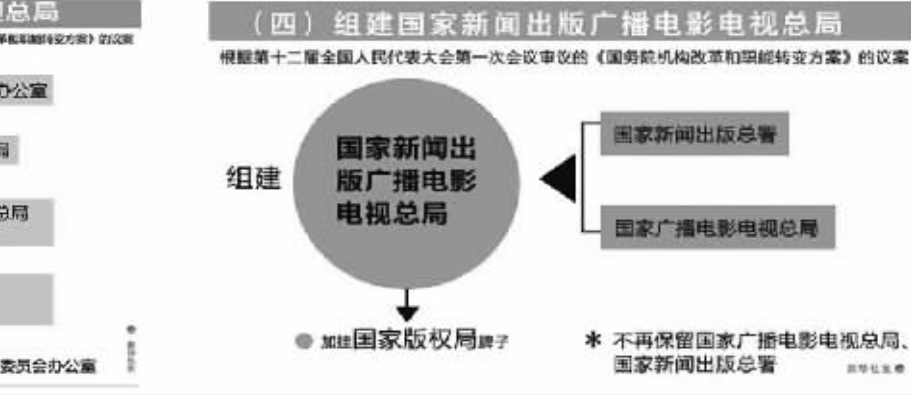
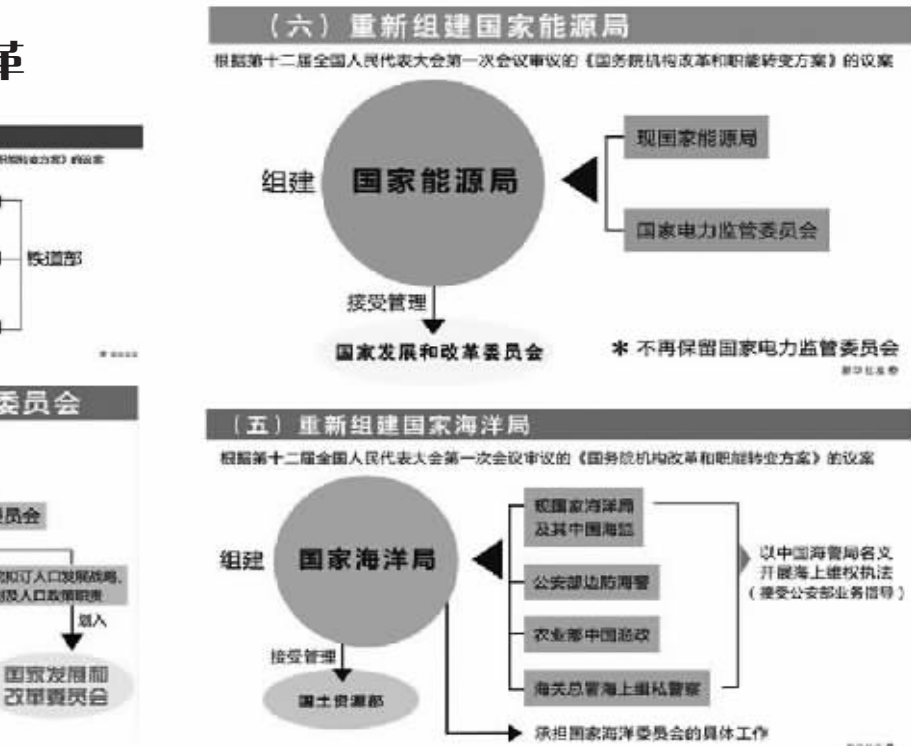
在质检总局与工商总局间,多头领导、多头执法无处不在。根据国务院决定,国家工商行政管理总局和国家质量监督检验检疫总局在质量监督方面的职责分工为:国家工商行政管理总局负责流通领域的商品质量监督管理,国家质量监督检验检疫总局负责生产领域的产品质量监督管理。前者在实施流通领域商品质量监督管理中查出的属于生产环节引起的产品质量问题,移交后者处理。但是,由于分属两个部门,两个部门对安全事件的判定以及各部门有分歧时,会时常出现踢皮球的情况。此外,工商和质检有时还会与安监局、卫生局形成多头执法,工商内部还有如食品流通监督管理局、企业注册局、个体私营经济管理局等错综复杂的直属机构,让个体经营者疲于应付。

质检与工商的整合在2000年初便被屡次提起。而此次将质检与工商的食品管理职责提出来,与食品安全办的职责、食品药品监管局的职责整合成立全新的国家食品药品监督管理总局,无非是整合的第一步。食品药品的所有监管工作均由同一部门统筹,无疑更容易避免脱离不同部门的混乱。这种模式,让人联想到美国的FDA。该机构在美国除了涉及食品、药品、医疗器械在生产环节的安全监管、市场准入注册认证、流通领域的监管,还涉及食品安全检测标准的制订和推广。与合并前的质检总局、工商总局、食品药品监管局、食品安全办分属的职责相似。

FDA这一品牌成为全球食品药品安全领域的金字招牌,对权力有的放矢以杜绝滋生腐败也起到了关键作用。FDA将许多具体职能市场化,如,检测业务委托给数家具有资质的第三方检测机构,流通环节委托给一些民间非营利性机构与组织。FDA自身除了认可外,仅负责法规研发。而质检总局、工商总局、药监局负责食品药品监管领域从研发、监管到具体工作所有活儿。合并后权力过分集中,也不免让人担忧,新的国家食品药品监督管理总局在杜绝了曾经的难题后,会不会又滋生出新的问题。由此可见,此次合并还只是改革的一小步,未来以何种形式统筹分工,才是转变职能的关键所在。

重新组建国家海洋局

南海局势与钓鱼岛冲突,让中国在维护海洋权益事项方面现出无奈和混乱。海洋权益在此环境中越来越受到重视,海洋维权的执法力度和效果也一天天被加强。把现国家海洋局及其中国海监、公安部边



海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合,重新组建国家海洋局,由国土资源部管理。其主要职责是,拟定海洋发展规划,实施海上维权执法,监督管理海域使用、海洋环境保护等。因此,这一变革实属意料之中。

中共十八大报告提出“坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”;时任国务院总理温家宝3月5日在政府工作报告中也指出要“维护国家海洋权益”。可见,维护海洋权益已经上升到一个前所未有的高度。

中国社会科学院海疆问题研究学者王晓鹏认为,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。中国的战略规划好海洋方面的事宜,才能保证海洋方方面面的协调发展。为加强海洋事务的统筹规划和综合协调,国务院设立高层次议事协调机构国家海洋委员会,负责研究制定国家海洋发展战略,统筹协调海洋重大事项。国家海洋委员会的具体工作由国家海洋局承担。

如今,海洋经济已成为拉动中国经济增长的重要引擎。2012年,全国海洋生产总值突破5万亿元人民币。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%。海洋经济在国家经济中的重要地位已不言而喻,而此次的调整组建,将为经济发展提供更为有利和便捷的环境。

此次大部制改革并未成立海洋部,而仅仅是海洋总局。有关专家认为:一是此次机构改革中主要是削减部门数,增加一个部委和整个大部制改革不吻合;二是可能国家认为目前海洋局的功能和内涵已得到体现,不想做大的调整;最后,内涵已为了将来对海洋事业的综合考虑留下空间。

名字长度破吉尼斯之最

国家新闻出版总署、国家广播电影电视总局职责整合,重新组建为国家新闻出版广播电影电视总局。其主要职责是:统筹规划新闻出版广播电影电视事业产业发展,监督新闻出版广播影视机构和业务以及出版物、广播影视节目的内容和质量,负责著作权管理等。国家新闻出版广播电影



电视总局加挂国家版权局牌子。新闻出版总署自1949年成立以来,已经历多次调整,根据每个时期不同的发展环境和国情做出适当的改革是很有必要的。此次的改革,便是针对现今以数字技术、网络信息技术为核心的现代信息传播技术的不断创新和广泛应用的背景而提出的。

新闻出版总署与广播电影电视总局的整合,并不仅仅是简单的合并。对此,全国政协委员、新闻出版总署副署长郭书林表示,职能定位很重要,要根据国家需求,将其功能在合并的基础上研究清楚,关键是如何让这个部门主、这条战线,这个工作在国家富强、人民民主、这些方面发挥其应有的作用。从调整的作用来看,多种媒体日渐兴盛,综合发展,在这样的环境下,作如此调整,将有利于减少职责交叉,提高管理效率,落实管理责任;有利于统筹传统媒体与新媒体的整体发展;加快建设现代传播体系,提升文化传播力;同时还将对新闻出版和广播影视业做大做强,增强文化的竞争力;对整合新闻出版和广播影视领域的公共服务资源、提高公共文化服务质量都有促进作用。

对此次整合的作用,也有业内人士称,“大文化部委”的组建有助于深化文化体制改革,驱动国有文化资产与产业化力量进一步接轨,加速文化产业的整合,使拥有资金和融资优势的传媒集团有望通过跨行业、跨媒体重组迅速做大,多元化经营的大传媒集团有望诞生。

文化体制改革是一个循序渐进的过程,新闻出版总署自成立以来的8次改革便是和其社会环境相适应,并一步一步深入的。对此,相关人士表示,新闻出版总署和广电总局的合并可能只是改革的第一步,之后,不排除将文化部、国家旅游局、体育总局等部门进行再次整合,设立新的文化部。因此有分析人士称,在大部制改革以及板块轮动预期下,传统媒体将迎来整体投资机会。尤其在2012年受宏观经济不景气 and 新媒体双重打击的报纸行业,2013年的广告回暖或将会给其带来反弹的机会。

另外,国家新闻出版广播电影电视总局,成为名字最长的部门,引来不少群众的热议调侃,也让当局者感到很为难。名字太长不仅难以表述,更惹人非议。郭书林表示,名不正则言不顺,言不顺则事不成,机构名字虽是小事但也要能清楚表达其职能,科学且名副其实的名字才能被人接受。

国家卫生和计划生育委员会

国务院这次的机构改革将卫生部的职责、国家人口和计划生育委员会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。主要职责是:统筹规划医疗卫生和计划生育服务资源配置,组织制定国家基本药物制度,拟订计划生育政策,监督管理公共卫生和医疗服务,负责计划生育管理和服务工作等。将国家人口和计划生育委员会的研究拟订人口发展战略、

规划及人口政策规划划入国家发展和改革委员会。国家中医药管理局由国家卫生和计划生育委员会管理。

卫生部与国家人口计生委合并,有助于精简机构、解决职能重叠的问题,符合“大部制”改革方向。

双方合并后挑战是存在的。卫生部以医疗专业人士为主,行政管理职能并不突出,而计生系统干部更多承担的是行政管理职能,新部门如何磨合,计生管理职能是否会弱化,令人口计生委内部有所顾虑。

人口大省在机构调整的讨论中反映,他们担忧调整后计生功能受削弱,人口一旦反弹将给资源环境带来压力,并且摊薄人均GDP。

计生机构的调整是否意味着中国的人口政策转向?未来中国的人口政策走向是公众关心的焦点。

目前我国总生育率远低于人口代际更替水平,生育意愿持续低迷,劳动力绝对数量逐年下降,老龄人口上升的速度快过预期,进而造成实际赡养负担加重,近百万失独家庭从精神慰藉到养老支持将陷入困境。

2012年,中国15-59岁劳动年龄人口为9.37亿人,比上年减少345万人,占总人口比重的69.2%,比上年末下降0.6个百分点。这是劳动年龄人口在相当长时期里第一次出现了绝对下降。

劳动年龄人口从相对比重下降到绝对数量下降,势必会造成劳动力结构性短缺问题的加剧。在人力资本质量相同的情况下,社会人力资本存量将会降低,劳动生产率也将相对降低,并通过影响社会消费和社会投资而严重影响总体经济发展。

但是,如果放松生育政策(如放开二胎政策),由于人类生育行为和生育意愿之间存在差额,且人们受到“羊群效应”、公共服务等因素影响,会造成人口反弹。

3月11日,中编办副主任王峰表示:计生委和卫生部合并后,坚持计划生育基本国策不变,人口和资源间的压力依然存在;党政一把手负总责的制度不变;计划生育一票否决制不变。新部门将从制度上、机制上保证计划生育工作,只能加强不会削弱。且在新部门“三定”当中,对职能的配置、内设机构、人员编制的力量还会有特殊要求。

重新组建国家能源局

国务院此次机构改革将现国家能源局、国家电力监管委员会的职责整合,重新组建国家能源局,由国家发展和改革委员会管理。主要职责是,拟订并组织实施能源发展战略、规划和政策,研究提出能源体制改革建议,负责能源监督管理等。同时,不再保留国家电力监管委员会。外界寄望甚大的“大能源部”设想再度落空。

国家能源局与国家电监会分立时,是政监分离的管理架构,在我国现有体制下,电力市场没有建立,电监会的市场监管职能有限,而在行政管理方面,与能源局在电力改革、投资准入、项目审批和价格等诸多方面又存在职责交叉。国家发改委能源所原所长、中国能源研究会副理事长周大地表示:“电监会成立以来,功能一直不是特别清晰,虽为国务院直属正部级事业单位,但对电力价格、项目审批等都管不了。”进行职能整合势在必行。

专家认为,改革后的能源管理局虽未有实质性的突破,但重组后国家能源局的综合管理能力将增强,有望推动电力体制改革破局。而这只是能源管理体制改革的初步,预计未来能源局监管领域将扩大至石油、天然气、煤炭等行业。

招商证券认为,这次机构改革,能够进一步理顺电力管理体制,消除之前存在的煤电联动滞后、火电全行业亏损等不合理现象,有利于电力行业健康发展,对电力行业是实质性利好。

对于下一步电力体制改革如何攻坚,全国政协委员、国家电监会副主席王禹民表示,就是要建立健全适应市场经济机制的政府管理体制。今年会从电网企业上下功夫,探索输配分开,就是由政府制定出台独立的输配电价,电网企业负责把电网建好,按输配电价收取过路费,用于电网投资建设和维护。同时逐步放开上网电价和销售电价,让发电侧和用户侧电价由市场形成,上网电价和煤炭价格联动。

本次大部制改革,将电监会并入国家能源局,进一步加强了国家能源局的职能,也基本上确定了我国“政监合一”的能源管理改革方向。

不过,这种政监合一的模式只能是过渡方案。中国能源研究会去年9月的一份报告中建议,短期内我国可采用政监合一、内部独立的机构设置模式。未来随着能源市场化改革的推进,再把能源监管机构独立出来,过渡到政监分离的模式。