

杜絕政出多門 理順部門職能 大部制五年後再來



每逢換屆年的全國兩會，都會有國務院機構改革的內容。自2008年兩會起「大部門體制」被正式引入機構改革。去年中共十八大報告明確提出，「穩步推進大部門制改革，健全部門職責體系。」據悉，今年兩會國務院仍將進行機構改革，但此次的重點將放在理順部門職能上，以提高經濟宏觀調控實效和社會公共服務水平，而不再簡單追求政府機構的簡單合併。

本報記者 馬浩亮

大部門體制亦簡稱為「大部制」，即在政府機構設置中，將職能相近的部門合併整合，由一個部門統一管理某一領域的工作，最大限度地避免政府職能交叉、政出多門、多頭管理，以提高行政效率，降低行政成本。

2007年中共十七大在黨代會歷史上首次提出「大部制」思路，並在2008年全國兩會上具體付諸實踐，首批成立的「大部」包括工業和信息化部、交通和運輸部、人力資源和社會保障部等等。在這一改革過程中，時任中央政治局常委李克強發揮了重要作用。

重點解決職能分散

去年中共十八大報告明確提出，「穩步推進大部門制改革，健全部門職責體系。」並將大部制作為中國行政體制改革的重要內容。

國家行政學院黨委書記、常務副院長李建華在新年第一期《求是》雜誌上撰文指出，要穩步推進大部門制改革，對職能相近、管理分散的機構進行合併；對職責交叉重複、相互扯皮、長期難以協調解決的機構進行調整；對職能範圍過寬、權力過分集中的機構進行適當分設，逐步建成科學合理、順暢高效的「大部門制」行政機構體系。

長期關注政府機構改革的中國行政體制研究會副會長汪玉凱教授指出，繼續推進大部制改革，首先應集中精力制定新一輪大部制推進的整體框架，明確改革的思路和方向。重點應

解決部門分工過細、市場監管和社會管理過於分散，決策、執行、監督功能不能有效分離等。按照經濟社會發展的要求，對政府的橫向部門設置，進行更大的整合，使政府的部門設置更加科學合理。

須從四大宏調部門着手

汪玉凱認為，應當強化政府的社會管理和公共服務職能，按照轉變職能、理順關係、優化結構的思路，歸併政府部門的職能，避免職能交叉、重疊，遏制政出多門和多頭管理，通過改革，加強政府在教育、醫療衛生、社保、就業、住房等方面的服務管理職能，加快基本公共服務均等化的步伐，切實改善民生。

瑞德證券亞洲公司首席經濟學家沈建光則在《金融時報》中文網上，從經濟角度提出了對大部制改革的看法。沈建光認為，現在迫切需要從宏觀調控部門着手，即進行人民銀行、發改委、財政部和商務部這四大宏觀調控部門的重組和改革，核心目標是建立貨幣和財政政策為主的部門框架體系。

按照以往換屆年全國兩會的做法，通常會安排國務委員兼國務院秘書長在大會上做關於國務院機構改革的說明，然後將改革方案提交全國人大代表們討論審議，在大會閉幕時表決通過後，予以實施。譬如，2003年和2008年兩會上，分別是由時任國務委員兼國務院秘書長王忠禹、華建敏做該項說明。

首輪「大部制」強差人意

工業和信息化部一度被認為是2008年大部制改革一項最大的成果，一方面因為其原本設計的職能工業化和信息化，事關中國經濟發展全局，另一方面也是因為其合併機構的幅度是最大的，不僅合併了信息產業部、國防科學技術工業委員會、國務院信息化工作辦公室三個部級單位，並且將國家發改委的工業管理職責劃入。

然而當2011年首任工信部部長李毅中卸任之時，他慨嘆「大部制改革仍然在爬坡，千萬不能半途而廢」。譬如，煤電油運都是工業運行的要素和命脈，但是其運營調控權、保障運行的組織，都不在工信部，而由發改委掌握。一些原本應屬於工信部的職責，如國家規劃和年度計劃內對工業和電信業、通訊業的項目進行審批和核准，至今沒有落實。這直接影響了工信部職能的履行。

中國行政體制研究會副會長汪玉凱指出，首輪大部制改革的整體效果並不理想，5個大部在形式上實現了合併，但職能沒有科學地理順，沒有能夠有效地運轉。

名併實不併部減官不減

再如2008年新組建的交通和運輸部，是將原本正部級的民航總局，降

格為副部級的民航局，劃歸交通部管理。而在實際工作中，民航的運營基本仍是獨立的。並且同屬於大交通範疇的鐵道部，依然是「獨立王國」。

而人事部、勞動和社會保障部合併組建為人力資源和社會保障部之後，兩個部原本的部領導也均在新部門中留任，使得人社部的正副部長一度多達十幾人。

還待反覆探索與實踐

但汪玉凱也同時指出，2008年大部制改革尤其值得肯定的意義。在此之前的幾次改革，主要是轉變職能、政企分開、精簡機構，大部制改革提出了一個決策、執行、監督這三者相互協調又相互制約的改革思路，為行政體制改革提供了新的方向。

在2012年底的全國工業和信息化工作會議上，工信部部長苗圩部署了明年工信部八項工作重點，其中之一就是，「積極推進深化改革和對外開放，探索實踐新時期的大部門體制」。這即為前驢2013年的機構改革提供了信號，也充分說明，大部制改革不會畢其功於一役，必將進行反覆的探索與實踐。

【本報記者馬浩亮】



資料圖片

近30年國務院機構改革概況

時間	內容
1982年：	重點解決文革後幹部隊伍老化及改革開放之初政府機構急劇膨脹的問題，國務院部門數量從100個減為61個，編制從5.1萬人減為3萬人。部委領導班子成員平均年齡從64歲減到60歲，局級幹部從58歲降到50歲。本次改革沒有觸動高度集中的計劃經濟管理體制，政府職能沒有轉變。
1988年：	首次提出「轉變政府職能是機構改革的關鍵」，打破計劃經濟體制，深化經濟體制改革，大幅調整減少工業專業經濟管理部門。譬如，撤銷國家計委和國家經委，組建新的國家計委。撤銷煤炭工業部、石油工業部、核工業部，組建能源部。國務院部委由45個減為41個。
1993年：	首次提出政府機構改革的目的是適應建設社會主義市場經濟體制的需要。改革重點仍然是工業經濟部門。但此次改革與1988年相比出現了反覆。如1988年撤銷了國家經濟委員會，此次又重新設立了國家經濟貿易委員會；1988年組建的能源部被撤銷，重新分拆設立了電力部和煤炭部。此次改革國務院組成部門、直屬機構從86個減少到59個。
1998年：	1998年國務院機構改革是改革力度空前。政府職能轉變有了重大進展，電力部、煤炭部、冶金部、機械部、電子部、化工部、國內貿易部等幾乎專業經濟部門被撤銷。國務院組成部門由原有的40個減少到29個。
2003年：	2003年的政府機構改革，是在中國加入世貿組織、國內外市場趨於統一的大背景之下進行的。主要成果包括撤銷了中共中央企業工作委員會和金融工作委員會，新設立了國務院國資委、中國銀監會。並組建了商務部，統一管理內貿和外貿。國務院組成部門變為28個。
2008年：	2008年，國務院進行了首次大部制改革，新組建工業和信息化部、交通運輸部、人力資源和社會保障部、環境保護部、住房和城鄉建設部。並組建了國家能源局、國家公務員局。國務院組成部門設置為27個。
（本報記者馬浩亮整理）	



今年全國兩會，人大、政協將同時更換發言人。有消息稱，現任外交部副部長傅瑩和原外交部駐港特派員呂新華，有望分別擔任人大與政協的大會發言人。這次人選的更迭，與以往幾年相比，有很多的新特點。

首先，就是發言人的年齡大幅降低。人大方面，2003年原中聯辦主任姜恩柱出任發言人時，時年65歲；2009年其繼任者李肇星時年69歲。政協方面，2005年吳建民擔任發言人時為66歲，2009年趙啓正繼任時年69歲。而此次有望接任發言人的兩位，傅瑩現年60歲，而呂新華則是62歲。按照以往的慣例，擔任人大、政協發言人者，往往都會在人大外事委和政協外事委擔任重要職務。兩位資深外交官出掌新職，將進一步推動議會外交和民間外交的進行。

按照有關法律規定，如若在全國人大任職，傅瑩將無法繼續在政府任職。傅瑩現在是外交部排名第三的副部長，主管亞洲地區、邊界與海洋事務和翻譯室。如若前述消息屬實，意味着在本次兩會上及兩會之後，外交部領導層極有可能出現大規模調整。而傅瑩也將創下一項新紀錄，那就是成為人大歷史上第一位女性發言人。

而有望擔任全國政協發言人的呂新華，自2006年至2012年擔任外交部駐港特派員，已為港人所熟知，並與傳媒保持良好關係。

呂新華曾給原外交部長、國務院副總理錢其琛擔任秘書長達10年，亦擔任過外交部副部長。此前，呂新華已獲選十二屆全國政協委員，屬於「對外友好界」。

按照以往的通常做法，在3月2日和4日，即政協會議、人大會議開幕的前一天，將分別舉行一場記者會，介紹有關會議籌備情況，並回應政治、經濟、國防、外交等各方面的熱點問題。屆時，兩位新發言人將正式在公眾場合亮相。

兩會發言人年齡大幅降低

馬浩亮

今年兩會「減」字當頭

【本報北京二十二日電】為貫徹新一屆中央改進工作作风、密切聯繫群眾的要求，今年全國兩會「減」字當頭，除了減會期之外，還將減少工作人員數量，記者人數也將控制在合理規模，而不再像過去一樣往往強調記者人數創歷史新高。會議簡報的數量也將合理精簡，減少水分，突出實質的內容。

此前，各省兩會已經採取了類似的做法，並且很多地方都制定了明確的量化指標。如上海市兩會工作人員精簡20%。山東省兩會力度更大，政協會議社會工作人員數量比往年大幅減少50%左右，人大會議工作人員減少三分之一，會議簡報從過去的60多期盡量壓縮到15期。

為改進兩會會風、勤儉辦會，全國人大制定的「15條措施」提出「嚴格控制會議工作人員數量」，全國政協「16條規定」中也明確要求「從嚴核定工作人員數量」。而會議列席人員數量也將合理控制。目的在於壓縮成本，節約經費開支，提高實效。

以往每年兩會均將參會記者人數再創歷史新高作為一個宣傳亮點，今年悄然變化，兩會對於媒體記者數量將進行合理調控。以往兩會也確實存在某些記者不注重新聞的採訪報道，卻熱衷搞公關、拉關係等「副業」，這一局面有望改觀。

不過，外媒對此次中國兩會的熱度卻絲毫不減。在22日晚北京市新聞辦和外交部新聞司合辦的元宵節招待會上，多家外國駐京記者表示，今年兩會他們最關注的是人事議題，一是外交部門，二是發改委、商務部、央行等財經部門。此外，也非常關心國務院機構改革的具體方案，包括文化、交通運輸等領域的改革。



▲2月22日，警察在北京天安門廣場執勤。據中國公安部網站消息，針對今年全國兩會社會方面的安保工作，公安部要求各級公安機關在確保安全的前提下，最大限度地減少對正常社會活動的影響 中新社

兩會安保標準比照十八大 街頭添警力 力求不擾民

【本報記者馬浩亮北京二十二日電】距離全國兩會召開只剩一周時間，安保工作再度成為焦點。公安部要求扎實細緻地做好全國兩會期間社會面安保工作，最大限度地減少對正常社會活動的影響。北京市委常委會日前也召開會議，將做好全國兩會安保維穩是當前工作的重中之重。北京警方負責人日前表示，此次全國兩會將比照和借鑒黨的十八大安保標準、經驗，全力確保首都政治穩定、治安穩定。

隨著全國兩會臨近，北京街頭的安保再度收緊。記者走訪復興門地鐵站、西直門地鐵站等一些大型交通樞紐看到，入口處不僅加派了武警站崗，更有多名安保人員在現場執勤，拉起警戒線引導乘客按秩序排隊安檢進入地鐵。在臨近人民大會堂的前門等處，也增派了警車和警察執勤，加強巡邏。

公安部21日在京召開電視電話會議，就扎實做

好全國兩會社會面安保工作進行專題部署。公安部副部長黃明要求，各級公安機關進一步轉變作風，扎實細緻地做好全國兩會期間社會面安保工作，全力提升安保工作水平，來為全國兩會創造良好的社會治安環境。

強化整體防控加強警務合作

黃明要求，各地公安機關要把專項整治與整體防控有機結合起來，堅決維護兩會期間良好的社會治安秩序。同時，要加強社會面巡邏防控，科學組織勤務、強化整體防控。深入開展矛盾糾紛大排查、大調處活動，認真做好各項應急處置準備，全力預防和妥善處置各類突發事件。

公安部還要求，北京市及周邊地區加強區域警務合作，形成安保工作整體合力，切實提高安保動

務合作的質量和水平。科學有效地組織好社會面管控、交通警衛組織等各項安保勤務。

另外，在確保安全的前提下，要最大限度地減少對正常社會活動的影響，不斷提升安保工作水平。

101小組整治三大秩序

在公安部召開會議的前一天，北京市委常委會召開會議，研究做好全國兩會安保維穩工作，將做好全國兩會安保維穩是當前工作的重中之重，要堅持「一絲不苟、滴水不漏、準確無誤、萬無一失」的標準，確保兩會安全順利進行。同時，北京市將全力推進交通、治安、環境三大秩序管理整治工作。全市組建了101個綜合整治小組，緊緊圍繞9大類突出違法，持續不斷開展集中整治。北京市委常委、公安局長傅政華要求，集中解決一批影響首都安全穩定和城市形象的突出問題，以安全、有序、祥和的秩序環境，迎接全國「兩會」召開。

北京警方日前開會動員部署兩會安保工作。北京警方負責人指出，此次全國兩會是換屆大會，意義重大、責任重大、任務艱巨。警方要求各單位從「首都穩、全國穩」的政治高度出發，比照和借鑒黨的十八大安保標準、經驗，進一步嚴密措施、以面保點，全力確保首都政治穩定、治安穩定。