

“大部制”：艰难推进一年间

2013年3月,伴随着新一届国务院的成立,一场规模宏大的国务院机构改革和职能调整拉开帷幕。一年半过去了,改革现在改得怎么样了?到今天为止,进展如何?

和以往的改革不同,本次改革不仅涉及多个部门的合并和重组,更突出强调“转变职能”,改革的困难可以想象。谈及改革中的阻力,舆论多以“部门利益”概而言之。但若深入到操作层面来看,机构改革不仅涉及旧的法律法规的调整,更涉及到多个部门自上而下的人员安置、机构变化和职能调整等诸多细节,中间遇到的种种复杂状况,远非“利益博弈”几个字所能概括。公众对于改革的进展,自然乐见其成,但对改革中的阻力和新问题,无疑也抱以充分的同情和理解。



国家铁路局拖到2013年底才挂牌成立,由于存在职责不清的问题,工作开展得并不顺利,在铁路建设和安全监管上,发言权都有限。

“改革是加长板凳,不是把谁挤到地上。”

国家铁路局有安全监察、运输监管的职能,但铁总有自己的安全监督管理局,连有些铁路现场都去不了。

国庆长假之前,国家铁路局派出了两个督查组,先后去了津秦、京广、厦深、胶济、哈大

等高铁沿线,对各地的高铁立交桥的安全管理状况进行了一次督查。根据2013年全国人代会期间通过的“大部制”方案,国家铁路局获准设立,职责之一就是进行安全监察。“三定”方案设的编制是130名,“有些

岗位的人员至今还没有到位。”中铁隧道集团副总工程师、中国工程院院士王梦恕对记者说。在王梦恕看来,国家铁路局成立后,安全监察等工作开展得并不顺利,有些原铁道部的人愿去铁路总公司,不愿去国

家铁路局,“改革推进艰难”。

2013年3月推行的国务院机构改革和职能转变,俗称新一轮“大部制”改革,其力度之大,曾引起广泛关注。一年半后再回望,改革的进展到哪一步了?面临哪些阻力和问题?

“努力使各方达成一致意见”

2013年的机构改革方案,名称与前几轮改革不一样——前几轮改革名称都叫“国务院机构改革”,2013年则变成了“国务院机构改革和职能转变”。

参与改革方案设计的中国行政体制改革研究会秘书长王满传告诉记者,本届国务院将职能转变、简政放权作为“开门第一件大事”。方案起草组一成立,便确定本轮改革重点是职

能转变,并要写进名称中。

记者从中编办获悉,这次在制订6个新组建部门的“三定”方案时,突出强调“转变职能”。6个新部门共取消、下放50项行政审批。改革的另一个着力点是理顺部门职责关系,电力管理、食品安全风险监测和评估等38个过去关系不顺的事项,在此次改革中被理顺。

中编办在研究部门“三定”

方案以后,“努力使各方达成一致意见”。原国家能源局有10个内设机构,并入电监会的职能后,新组建的国家能源局希望再增加5个内设机构,但相关部门只同意增加两个,博弈之后,最终增加了两个司局。各部门意见统一之后,还要上报国务院分管领导审核同意,最终提交到国务院常务会议通过。

6个新组建的部门中,国家铁路局的“三定”方案公布时间最早,是2013年5月15日。最后的是国家新闻出版广电总局,7月17日才公布。

与2008年机构改革一样,本轮改革的目标是整合职能,精简机构和人员不是主要目的,对新组建部门的编制并不一味要求缩减,有些编制还略有增加。

“受影响最大的是处级干部”

如何安置原有的领导,是机构改革中最敏感的话题。

分流是个办法。原国家人口计生委副主任陈立没有在新的国家卫计委担任领导,而是去国家行政学院当了副院长。电监会和能源局合并后,原电监会副主席王野平,调任大唐集团总经理。

即便分流领导,合并后的部委,副职领导仍然过多,“超编”便成了过渡性的解决方案之一。

部委领导的人选都是在“三定”方案公布前决定的,方案公布后,司局级干部的安置才提上日程。

机构瘦身对业务司局影响不大,整合基本都是“微调”,毕竟哪块业务都取消不了。影响较大的主要是综合部门,如办公厅、人事司、财务司等,只能“二合一”,司局级领导职数也随之减少。

国家卫计委成立后,主任由原安徽省省长李斌调任,李斌曾任国家人口计生委主任。整合后,国家卫计委办公厅主任由原人口计生委的办公厅主任担任,原卫生部办公厅主任侯岩改任新成立的信息规划司司长。

改革前,卫生和人口计生委不少司局级领导已临近退

休,合并后,采取的办法一般是让年轻的上。此前人口计生委有宣传教育司,在此基础上新组建了卫计委的宣传司,司长由时年50岁的卫生部发言人毛群安担任。时年59岁的原司长张健则改任正司级的卫生计生工作监察专员,过渡一年后已于今年退休。

此外,下属事业单位也是分流干部的一个好去处。原卫生部人事司副司长李长宁就去中国健康教育中心担任主持工作的副主任。原卫生部办公厅副主任邓海华先去了宣传司担任副司长,一年后又去《健康报》报社担任党委副书记兼

副社长。

“受影响最大的是处级干部。”一新组建部门的处级干部正在谋划辞职。他认为,正司局级干部能升副部级的几率并不高,副司局级升正司局的几率也不高。但一个副司长一般只管两三个处,有的更少,处长升副司长的几率就相对较高。合并之后,各司局领导基本饱和,有的还超编,短期内处长们的上升通道会变得很窄。

一位原卫生部的处级干部觉得短期内看不到升迁的希望,已经辞职去了一家私企工作。

职能整合不容易

新组建的国家卫计委现在共有3个办公区,此外国家中医药管理局(由卫计委管理)还有1个办公区。

卫计委的3个办公区中,1号办公区(楼)位于北京西直门外,2号办公区位于北京的北礼士路,这两栋楼属于原卫生部。3号办公区(楼)位于北京市海淀区知春路,也叫知春路办公区,原属国家人口计生委。

卫计委成立后,原卫生部的一些机构如基层卫生司、妇幼保健司都搬进了原人口计生委的知春路办公区,新设的体制改革司也在这里办公。卫计委相关人士说,合并后他们光搬家就花了三四个月时间。

与卫计委不同,国家能源局重组后,原能源局和原电监会的工作人员各自基本还在原来的办公点办公。原能源局位

于北京三里河,原电监会位于北京西单,原电监会主席吴新雄就任新的国家能源局局长后,办公室仍在西单。

一位原卫生部人士说,办公地点的调整只是表面问题,有些问题外界是看不出来的,比如原卫生部的人在机构合并后就发现,他们的待遇不如原人口计生委。原来,人口计生委在合并前已开始发车补,而

卫生部一直没有实施。合并后,只好在一个单位采取了两个标准:原卫计委的车补照发,原卫生部的暂时不发。

实际上,与办公地点、待遇这些问题相比,业务整合、职能调整才是机构改革的核心。

国家能源局自重新组建以来,由于反腐,能源系统不断有官员落马,实际的整合工作也进展不大。

配套制度有些仍未跟上

本轮大部制改革,有一项重要职能悬而未定,即医疗保险的管理归属问题。现有的基本医疗保险主要有城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗。新农合始于2002年,管理权一直属于卫生系统,另外两项保险的管理权则属于社保部门。

2013年“大部制”改革方案提出,整合三种基本医疗保险的职责,由一个部门承担,此即“三险合一”。方案并未言明由哪个部门负责,但明确要求在2013年6月底前完成整合。

直至今日,“三险”仍处于“二龙治水”状态。中央层面,新农合由国家卫计委管理;城镇医保由人社部管理;省市县层面,除山东等少数地区外,也基本沿袭这种状态。

国家卫计委一官员向记者解释,人社部和卫计委都希望主导医疗保险的管理权。人社系统认为,卫生部门既负责看病,如果再负责资金管理,容易失去监督;而卫生系统认为,那么大一笔资金如果放在人社部,担心使用效率受影响。这位人士认为,问题拖了一年多,谁也不愿放弃部门利益。

国家铁路局还存在职责不清问题,“要不国家铁路局也不会拖到去年底挂牌。”中铁隧道集团副总工程师、中国工程院院士王梦恕说。王梦恕告诉记者,国家铁路局有安全监察、运输监管的职能,但铁总有自己的安全监督管理局,国家铁路局连有些铁路的现场都去不了,监管职能不好履行。

在铁路建设方面,国家铁路局也没多大的发言权,首先技术上不敌铁总,原铁道部的铁路科学研究院以及规划设计研究院都划归铁总,而且发改委也在做铁路规划,“国家铁路局实际没有什么事可做。”王梦恕说,去年国务院在确定哪些铁路可以开工时,还是让铁总拿意见。

“但铁总现在是企业,就要考虑部门赢利,并没有兴趣修铁路。”王梦恕说,铁总主要考虑将现有10万公里铁路运营好,再将债务还完。铁总承担了原铁道部的欠债2.6万亿元人民币,每年需偿还的利息就是150亿,计划用10年时间还清。

根据国务院规划,到2020年,我国铁路里程要达到12万公里,未来6年要建设2万公里才能实现目标。

王梦恕了解到,原计划国家每年要投资8300亿修建铁路,但今年到目前只到位3000多亿,一些计划开工的铁路不能开工。铁总没有铁道部筹资积极性那么高,国家铁路局又很难介入。他认为,由于配套制度没跟上,造成修建铁路进展缓慢。

下级如何改?

新组建部门的“三定”方案中,都有“所属事业单位的设置、职责和编制事项”的表述,但目前下属事业单位的改革都未启动,连最基本的机构整合都没进行。

改革前,卫生部有中国健康教育中心,人口计生委有人口宣传教育中心,二者都有下属的报刊和出版社;卫生部有人才服务中心,计生委有人才交流中心,卫生部有干部培训中心,计生委有培训交流中心。

一般观点认为,这两个“性质、功能几乎一模一样”的事业单位可以合并成一个,但在卫计委,它们都被保留,同样的情况也出现在广电总局的下属事业单位中。

卫计委一处级干部认为,如果进行简单合并,人员安置是大问题,“况且现在还指望他们分流一些机关领导呢。”另外,国家几年前就表示要整体推进事业单位改革,这也造成一些人的观望心理。

此次国务院“大部制”改革并不要求“上下对口”,但不少省市已经根据国务院的“大部制”方案对本省机构进行调整。地方可以参照的主要是国家卫计委、食药总局和新闻出版广电总局,目前已有24个省份成立卫生和计生委,重新组建食药局的省份也是24个。而新闻出版广电总局的筹建步伐慢了些,只有16个省份设立。

不过,不少地方之前已经对文化、广电、新闻出版部门进行过整合,且当时就“上下不对口”。上海、天津此前把文化局和广电局合并成文广局,青海将文化局和出版局合并成立了文化出版局,海南则走得更远,将文化、广电、新闻出版、体育合并成一个局。河南虽然没有成立新闻出版广电局,但省广电局局长、党组书记朱夏炎一直兼任新闻出版局的局长和党组书记,可能也是为下一步改革做铺垫。

(据南方周末)