

切实加强政府自身建设,进一步深化行政体制改革。推进政府机构改革,初步建立职能统一的大部门体制框架。

——《政府工作报告》

## 大部制改革:神秘面纱即将揭开

本报记者 王敏

“大部制?现在不方便发表评论。”3月4日至7日,在全国两会期间,面对《中国企业报》记者提问的这个问题,不少代表、委员的回答如出一辙。当被问及“铁道部是不是将要合并到交通部”这个问题时,代表们更是讳莫如深。

3月4日晚上,在政协驻地北京会议中心,工业和信息化部副部长李毅中在去吃饭的路上,被《中国企业报》记者认出。“马上就会看到结果了。”李毅中笑着告诉记者。但当记者追问要把27个职能部门减少到多少个时,李毅中说,这个不方便发表具体意见。但他以工信部为例,讲了大部制改革的经验和核心,并给出了具体建议。

3月8日,铁道部部长盛光祖在列席当日下午举行的全国人大全体会前回答记者关于大部制改革的提问时说:“大部制改革很好,我很赞同。大部制改革实行政企分开,有利于铁路事业更好的发展,政府与企业各司其职。”

交通运输部部长杨传堂在当天的记者提问中也回答了大部制改革的问题,杨传堂表示,执行行政体制改革,政府职能转变的大部制改革方案将于10日揭晓。

### 工信部的改革尝试

李毅中现任全国政协经济委员会副主任,2008年工业和信息化部成立时,任第一任部长。

李毅中介绍,大部制改革是中央的决定,已经付诸实施了很多年。对大家比较关心的工业和信息化部,它是党的十七大以后,政府推出的一个重大举措。通过这5年的实践,还是取得了一定效果。

所以,在十七届五中全会和党的十八大都提到了大部制改革,一个坚定不移,一个是稳步推进。

首先是把行政资源中职能相近的部门重新整合,集中在一起,来提高办事效率,减少职能的交叉、覆盖,但有时候还有空白。

“工信部成立不久,就遇到了汶川地震,投入到抗震救灾,接着就是全球金融危机,金融危机对中国的冲击主要是实体经济,实体经济主要是工业,工业又体现在企业的生存和发展上,在应对金融危机中,工信部做了很大努力,采取了一系列措施和一揽子计划,实践证明,这个体制还是



3月8日,铁道部部长盛光祖在列席当日下午举行的全国人大全体会前回答记者关于大部制改革的提问时说:“大部制改革很好,我很赞同。大部制改革实行政企分开,有利于铁路事业更好的发展,政府与企业各司其职。”

能保证改革稳步推进。”李毅中告诉记者。

### 核心是转变职能

李毅中认为,大部制改革的核心首先是职能的转变,它不在于机构的撤并,组建大部门制,不是板块的拼接,而是有机的融合,关键是职能要转变,尤其是要严格执行政企分开、政资分开、政事分开、政府和中介组织分开。

在具体做法上,李毅中说,大部制是职能相近的部门合并在一起,所以内部机构的组建要精简高效,不能重复过去,走老路。拿工信部来说,工业管理只有四个司,原材料司,是原来的钢铁、有色、化工、建材四个部门;装备制造司,是原来的一机部到八机部;消费品司,是原来的轻工、纺织、食品、医药等;还有电子制造司。合并到一起就是大司局,机构不能沿用过去的概念——穿新鞋走老路。

李毅中强调,内部融合是至关重要的一环,因为大部门的人员来自四面八方,原来的工作经历不同、专业不同、工作作风不同,用句时髦的话说就是文化不同,所以要融合。只有人员融合,素质提高,才能保证机构的融合,才能保证大部制职能到位。

“大部门本身当然要首当其冲,但不能单科突进。改革是配套工程,是原来行政职能的重新分配,这里有划出的,有划入的,对职能划入来说,它的职能是增加了,这就需要职能部门的配合。如果只是自己孤军奋战,肯定是不行的。事实证明,这么多年,除了国务院的决策,人大、政协各方的支持以外,也有各部门的支持,才

铁道部改革方案呼之欲出。一种广为流传的说法是,铁道部即将分为两部分,一部分为铁道局归交通部管理,另一部分则成立铁道集团公司实行企业化运作。

适应改革要求。”李毅中回忆。

“工信部的成立是为适应两化的深度融合。信息化和工业化的融合,这个问题在党的十六大就已经提出了,到现在已经10年了。国外是先工业化后信息化,中国是后发优势,快速发展,两步必须并做一步走。所以当初成立工业和信息化部的时候,对这个名字很多人都很生疏,中央还是高瞻远瞩的。现在,深度融合已经深入人心,而且作为转变方式、调整结构的一个重要抓手,进一步提出了中国特色的新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的同步发展。”

大部制改革对政企关系会有什么影响?改革后对企业的经营环境会有什么改善?

李毅中回忆:“2008年成立工信部的时候,总理还有其他国务院领导找我谈话,说了两条原则:第一不要直接干预企业,第二不要走老路,这两条红线不能碰。否则,方向上就会失误。”

“当然,不干预企业不是不管不问,而是要管规划、管政策、管标准,搞好行业管理。不要直接干预它的经营行为,而要通过经济的手段、法律的手段,不能用过去那种部门直接管企业的老办法。不能走老路,过去工业部有十几个,撤消撤并延变到现在的状况,大部门要大司局,不能名义上叫大部门,结果变成工业管理司局,像过去那样又设置十几个、二十个司局,换汤不换药,职能不转变。”李毅中说。

李毅中表示,有些网友提出的意見挺好,大部制也要授权有限。不能无限扩张,从实际出发,也要受到制约监督,才能正确履行职责。

全国两会前后人们对大部制改革的关注,对大交通部、大文化部、大食品安全监管部的期待让这次大部制改革尤为神秘。截至记者发稿时,大部制改革的神秘面纱仍很朦胧,“但很快就会清晰了,过几天就会宣布结果的。”这是委员们或多或少给的一点点暗示。

改革需要一步一步地走,政府的职能首先要到位。大部制改革不是简单的部门合并问题,那些合并的部门不能是相互独立、貌合神离的,那样容易造成没人负责管理的局面。核心问题是理顺各相关部门之间的关系,明确各部门的管理范围、各部门之间的管理职责和权限,使它们的运转机制融合在一起,各司其职。

同时,政府的管理也不能越位。市场经济中,政府部门的职能要精简,减少对企业的直接干预,提高政府办事效率来减少企业的运营成本;减少审批的空间,降低企业与政府的沟通成本;要增强公共服务的职能,弥补市场的不足。

政府机构的改革,是政府和市场这“两只手”相互配合,共同推进的结果。在改革过程中,政府权力若能受到有效制约,在解决好政出多门、多头管理问题的同时,也是市场经济进一步发展的时机,营造出政府和市场共同可持续发展的良好环境。

### 视角

曹向东

全国两会上,全国人大代表中有一位来自山东冶金行业老总呼吁“恢复冶金部”。尽管目前关于大部制改革的说法很多,但他心里还是没底,说“改革千万不能改反了”,必须要对部委的功能与合并标准认识清楚。

这位人大代表呼吁“恢复冶金部”事出有因。因为冶金行业目前出现了“政府不再管、协会管不了、龙头企业没法管”的状况,导致行业管理十分混乱,钢铁产能急速扩张、过剩严重。到2012年底,因进口铁矿石价格高企已为国家造成超过7000亿元的损失。

无独有偶。煤炭系统普遍反映,前些年煤炭行业事故频发的一个重要原因,就是煤炭部撤销后,政府对于煤炭安全的管理缺乏抓手,后来通过相继设立国家煤矿安全监察局、国家安全生产监督管理总局来解决这一问题。尽管到目前为止煤炭安全管理问题已经有本质性改善,但此前发生的事故教训是非

常惨痛的,以致国家安全生产监督管理总局前局长李毅中在任时,基本上都在充当“救火队长”的角色。

事实上,大部制改革并非新鲜事。从1982年开始,关于政府机构改革已经进行6次了。最近的一次是2008年,提出了打造服务型政府。而1998年实施的改革是2008年以前覆盖最广、改革力度最大的一次政府机构改革。

回顾历次政府机构改革,转变政府职能都是核心问题。从根本上说,大部制改革还是要解决好政企关系。将政府的管理职能与市场的作用划分清晰,政府管好政府该管的事,市场做好市场该做的事。政府的职能和市场的作用都要发挥好,比如政府要强化在规则制定和规则执行方面的作用,市场要充分配置好资源。

目前的大部制改革之所以步子不能大,是因为中国当前的市场经济程度并不高,需要主管部门更好地发挥作用。

### 税改



全国人大代表、美的集团高级副总裁袁利群

## 企业减税别搞一刀切

本报记者 许意强

“刚刚过去的2012年,美的集团纳税就超过了100亿元,位居广东佛山纳税企业的首位。但是,每家大企业都是从小企业成长起来的,对于很多中小企业来说,国家确实需要在税收上采取‘放水养鱼’措施,营造良好的生存与发展环境。”3月6日,全国人大代表、美的集团高级副总裁袁利群在广东代表团驻地接受《中国企业报》记者采访时,做上述表态。

对于国家接下来应该实施何种税收政策改革,才能更好地推动和引导企业的发展?袁利群认为,国家对于企业的税收优惠措施,可以不搞一刀切,比如说对于企业的海外扩张、产业升级转型、自主技术创新等方面,应该是重点给予税收优惠等措施,逐步推进面向企业的税收改革和财政支持,这样可以更好地推动中小企业的发展做大。

“应该说,这几年我国的财税体制改革一直在进行,从内外资企业所有税统一、给予高新技术企业税收优惠以及增值税的转型等,”袁利群坦言,财税改革对于企业的科技创新、技术创新和新兴市场拓展等方面,都起着积极的推动作用。

对于2012年广东开始实施“营改增”以来对企业带来的影响,袁利群透露,“应该说对于物流运输企业带来的效果还是非常明显的,像美的集团旗下的安德物流就很希望营改增能够持续扩大试点范围”。

“当然,除了营改增直接给物流运营企业带来的成本降低,国家在税收配套体系上也推出了相应措施,整体来看,实施效果还是比较好的,但存在一个短期税收增加和长期减少的问题,需要客观看待”。袁利群如是说。

作为中国全球化市场布局程度较高的企业,目前美的集团近1/3的市场业务分布在海外,对此,袁利群深有体会地表示,“从财税体系到金融体制的改革,特别是政府大力推动人民币的跨境结算,加大人民币在海外市场的使用范围,这给美的等这样持续谋求国际化扩张的企业,带来交易成本的直接降低,也使海外运营风险得到强化和控制”。

“未来人民币的国际化进程,还需要进一步加快,特别是在外汇、汇率、利率等方面要进一步增加话语权,这样才能更好地推动中国企业的走出去。”

全国政协委员、招商局集团董事长傅育宁

## 优化营改增设计

本报记者 王敏

3月5日下午,全国政协委员、招商局集团董事长傅育宁在政协小组讨论会上表示,目前需要进一步优化营改增设计,降低物流成本。

傅育宁说,招商局搞了10年物流,是硬着头皮做的。这些年物流成本在GDP中的占比在下降,但人人都不赚钱。

现在正在试点的营改增的初衷是为降低成本,但实际上,物流业税收比例在增加。优化营改增设计、降低物流成本迫在眉睫。

目前,招商局集团已成为一家涉及从高速公路到银行等众多业务的企业集团,资产规模已达到560亿美元,该集团在中国大陆及香港上市了十几家实体公司,其中大部分从事于交通运输行业。

傅育宁表示,加在一起,交通运输业务在招商局集团总营收中大概占四成比重,其中包括6000多公里的收费公路。

全国人大代表、兖矿集团董事长王信

## 清理涉煤不合理税费

本报记者 陈玮英

由国家有关部门和各级地方政府征收的税费有资源税、资源补偿费、矿业权使用费、矿业权价款、铁路建设基金、港口建设基金、价格调节基金、矿区生态环境治理保证金、可持续发展基金、转产发展基金、土地塌陷补偿费、增值税和企业所得税等以及地方政府设置的行政事业性收费项目等。这是全国人大代表、兖矿集团董事长王信给记者列出的各类涉煤税费项目,达13项之多。

今年两会,王信带来了10份提案,都与煤矿发展建设有关。其中《关于进一步清理涉煤不合理收费切实减轻煤炭企业税负的建议》,王信希望能在会上“好好讨论讨论”。

“这些年,我国煤炭税费负担沉重的问题依然比较突出。”王信告诉记者,一是煤炭税费项目多,税费重复征收问题突出。其中,资源税、资源补偿费等多个项目均属于资源性同类型收(税)费,仅仅是由于分属于不同部门管理,而难以合并,政出多门、重复征收,导致煤炭税费负担越来越沉重。

“还有就是煤炭增值税税负重。”王信说,据统计分析,2012年,全国规模以上煤炭企业增值税综合税率为8%,是全国工业企业平均水平的一倍多,煤炭企业实际增值税率仅低于石油和天然气开采业和烟草业。

在王信看来,“多數产煤省征收价格调整基金,在一定程度上增加了企业的生产经营压力。”

王信建议,落实国办发[2012]57号文件精神,进一步清理不合理收费,清理取消由省级以下地方政府设立的价格调整基金。同时,研究制定煤炭税费整体改革方案,合理确定煤炭税费总体水平,清理不合理收费项目,朝着税费合一的改革方向,切实减轻煤炭企业负担。

## 大部制改革不能反向而驰

曹向东

全国两会上,全国人大代表中有一位来自山东冶金行业老总呼吁“恢复冶金部”。尽管目前关于大部制改革的说法很多,但他心里还是没底,说“改革千万不能改反了”,必须要对部委的功能与合并标准认识清楚。

这位人大代表呼吁“恢复冶金部”事出有因。因为冶金行业目前出现了“政府不再管、协会管不了、龙头企业没法管”的状况,导致行业管理十分混乱,钢铁产能急速扩张、过剩严重。到2012年底,因进口铁矿石价格高企已为国家造成超过7000亿元的损失。

无独有偶。煤炭系统普遍反映,前些年煤炭行业事故频发的一个重要原因,就是煤炭部撤销后,政府对于煤炭安全的管理缺乏抓手,后来通过相继设立国家煤矿安全监察局、国家安全生产监督管理总局来解决这一问题。尽管到目前为止煤炭安全管理问题已经有本质性改善,但此前发生的事故教训是非

常惨痛的,以致国家安全生产监督管理总局前局长李毅中在任时,基本上都在充当“救火队长”的角色。

事实上,大部制改革并非新鲜事。从1982年开始,关于政府机构改革已经进行6次了。最近的一次是2008年,提出了打造服务型政府。而1998年实施的改革是2008年以前覆盖最广、改革力度最大的一次政府机构改革。

回顾历次政府机构改革,转变政府职能都是核心问题。从根本上说,大部制改革还是要解决好政企关系。将政府的管理职能与市场的作用划分清晰,政府管好政府该管的事,市场做好市场该做的事。政府的职能和市场的作用都要发挥好,比如政府要强化在规则制定和规则执行方面的作用,市场要充分配置好资源。

目前的大部制改革之所以步子不能大,是因为中国当前的市场经济程度并不高,需要主管部门更好地发挥作用。