

仅供阅读，禁止转载。

机构编制舆情

第 121 期

舆情分析室

2017 年 11 月 17 日

- 热点探析 3
 - 金稳会亮相：明确了“管什么”，“怎么管”待观察
 - 舆论关注中国铁路总公司所属全国 18 个铁路局改制完成
 - 武警改革：强化中央军委统一领导 地方政府无权调动
 - 地方“环保垂改”试点：执法独立性增强 但缺乏规范性指导
- 舆情观察 9
 - 执法体制改革为城市管理提质增效
 - 专家谈事业单位管理难点：必须重视编外人员问题
 - 学者评医改：有限政府才可能是有效政府

■ 各地动态13

- 浙江监察体制改革：平稳有序做好人员转隶工作
- 济南市编办坚持“3211”体系深化事业单位监管改革
- 太原事业单位政府购买服务将改革
- 北京市属国有文化企业推改革时间表
- 宁夏职称制度迎重大变革 2018年起加大下放职称评审权力度
- 沈阳 96 家行政审批中介机构进入网上“超市”
- 昆明深化“放管服”改革 优化发展环境
- 湖北“放管服”改革取得初步成效

【热点探析】

一、金稳会亮相：明确了“管什么”，“怎么管”待观察

核心内容：从今年金融工作会议宣布设立国务院金融稳定发展委员会（下称“金稳会”）起，各方均认为其成立符合当下金融发展的监管需求，业内对其也一直有诸多预期。

《中国经济周刊》11月21日报道，多名专家表示，金稳会的设立意味着金融监管协调机制“升级”。北京大学国家发展研究院副院长黄益平称，在当前分业监管的法律基础还没有完全改变的情况下，设立国务院层面的金稳会在短期内是较好的选择。但它也可能是一个过渡性的安排，从长远来看也许走向混业经营是一个不可避免的趋势。北京大学金融与证券研究中心主任曹凤岐透露，自己此前曾提出应该在一行三会基础上，在国务院层面成立金融监管协调委员会。等条件成熟的时候，再把三会合并起来，成立中国金融监管委员会，在监管协调委员会的下面来领导一行一会。如今金稳会和协调委员会差不多。

有专家认为，金稳会如何协调各监管机构以及央行职责是什么有待进一步明确。中国国际经济交流中心副总经济师徐洪才、大成基金首席经济学家姚余栋表示，成立金稳会可以发挥充分的协调作用，凡是涉及跨行业的应该上金稳会讨论，由金

稳会进行协调。同时要强化中央银行在防控系统性金融风险方面的责任。中银国际研究有限公司董事长**曹远征**、清华大学经济管理学院常务副院长**白重恩**认为，金稳会的办公地点设在中国人民银行，这强化了中国人民银行的监管功能。金稳会的一个职责就是更好地协调各个监管主体，减少监管漏洞。其中，央行要起到很重要的作用。中国人民大学重阳金融研究院高级研究员**董希淼**称，央行目前已承担着金融稳定协调和处置金融风险的职能，未来其与金稳会的职责和职能有待进一步厘清和明确。金稳会与一行三会协调工作时的流程等工作机制需要进一步明确，以便更好地将监管政策落地执行。

二、中国铁路总公司所属全国 18 个铁路局改制完成引发舆论关注

核心内容：中国铁路总公司 19 日发布消息，其所属全国 18 个铁路局均已完成公司制改革工商变更登记，19 日集中挂牌运营。这标志着中国铁路从传统生产型企业向现代经营型企业转型迈出了重要一步。相关信息持续引发舆论关注，截至 11 月 21 日 10 时，百度平台共搜索到 745 条相关报道。

据中国铁路总公司相关负责人介绍，铁路局公司制改革的

过程主要包括：由铁路总公司行使出资人职责，不设股东会；设立党委会、董事会、经理层和监事会；依法建立职工董事、职工监事制度，健全以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度。在领导体制方面，改制后的公司坚持党的领导，实行“双向进入、交叉任职”的领导体制。在决策机制方面，将党委会研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序。另据铁总相关负责人表示，中国铁路总公司本级的公司制改革方案建议已经报国家出资人财政部；铁路总公司机关组织机构改革基本完成，内设机构进行了精简调整，机关部门、二级机构、人员编制分别精简 10.3%、26.6%、8.1%，工作流程进一步优化；总公司所属非运输企业公司制改革进展顺利，年内将基本完成。

湖北日报网、舜网、新浪网相关报道称，除了名字外，此次变更过程中还有几点变化值得关注。企业的注册资本普遍扩大，另外，各铁路局经营范围也均有所扩张，很多路局增加了物流、金融、旅游餐饮、广告经营、房地产开发、农畜产品和烟草制品销售等业务。这也显示出，多元化经营是中国铁路进行公司制改革的一大目的。此次铁路 18 个铁路局改制后，铁总以铁路客货运输服务为主业，实行多元化经营。这在很大程度

上能促使各铁路局进行良性竞争，更能为充分整合利用铁路其他固有及衍生资源、发展“副业”及民间资本进入铁路带来诸多便利。总的来说，此次改革充分说明铁总公司制改革向深处又迈出了一步。这能更好地消除制约国铁发展的体制弊端、实现从传统运输生产型企业向现代运输经营型企业转型发展。

国务院发展研究中心研究员**魏际刚**提醒，改革不能只是换名字，关键是通过组织结构变化、资源优化让机体更有效率，能够对市场做出灵敏反应。北京交通大学**赵坚**教授认为，在下一步的改革中，深化铁路改革的关键是铁路网是否能够拆分，否则改革就难以推进。因为在现有组织架构下，即使铁路局已全部更名为公司，仍需铁总统一指挥、清算，不能成为真正的市场主体。赵坚建议，铁总下一步可以重组为控股公司，将现有的18个铁路集团公司重组为北、中、南三大区域铁路公司，使其成为法人实体，三大公司负责各自管区内的调度指挥，拥有投资决策、财产处置的权力，最终才能成为真正的市场主体。同时，赵坚认为，要让三大区域公司及其内部子公司进行互相充分竞争，建立两层面竞争的铁路运输企业组织结构。此外，专家普遍认为，铁总此次如果能进行彻底的公司制改革，真正实现市场化运营，对促进其它国有企业改革也会产生极大示范

效应。

三、武警改革：强化中央军委统一领导 地方政府无权调动

核心内容：近日，中国人大网发布了关于《关于中国人民武装警察部队改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定(草案)》的说明，其中披露了暂时调整适用的主要内容。

大公网 11 月 23 日报道，《中国新闻周刊》日前引述业内人士指出，此次武警军事体制改革，意味着武警部队在今后将调整为中央军委领导，指挥权直属中央军委，地方政府不再拥有对武警部队兵力指挥、调动的权力。报道引述相关人士称，目前武警部队改革进展顺利。今后，武警部队将从由国务院、中央军委双重管理调整为中央军委管理。内卫、黄金、森林、水电、交通、警卫、边防、消防部队的划归问题，将受各方关注。

舆论分析认为，“军是军、警是警、民是民”的原则，意味着武警未来将不再是“军警不分”，这实际上就是从管理、归属的角度，把军、警、民彻底地理顺，不再出现过去的执法环境中军警民不分的问题。很多警种职能将会剥离，成为“军”。“优化力量结构和部队编成”则意味着机构精简，推动部队由数量规模型向质量效能型转变。

四、地方“环保垂改”试点：执法独立性增强 但缺乏规范性指导

核心内容：近日，国务院副总理张高丽到环境保护部调研并主持召开座谈会，强调要深化生态环境保护领域改革，推动中央环境保护督察向纵深发展，加快推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理等试点。

《中国经济时报》11月22日发文称，环保部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽曾对媒体表示，到目前为止，全国31个省市区自治区只有两三个省份还没有启动方案的起草和编制工作，其他省份垂改方案基本是有些正在沟通、协调，有些在形成，有些在审批，都是处在过程中。

记者认为，从已有实践来看，“垂改”在一定程度上增强了环境执法独立性。其次，基层环保机构经费得到保障。再次，部门之间的协调更加顺畅。最后有利于统筹解决跨区域、跨流域环境问题。但不可忽略的是，地方垂改实践中确实存在一些问题。例如缺乏规范性指导。据了解，垂改的主要措施是人财物管理权从地方的剥离，但是，这些要素如何从地方剥离，剥离后又该如何重新构建基层环保部门与地方政府间的关系，省级环保部门如何对市县环境监测监察执法的人财物进行管理，

这些在改革实践中尚缺乏规范性。此外，有观点认为，垂直管理后，省级执法部门与地方环保部门对排污单位的监管责任很难划分，在已经尝试垂直执法的一些地方，存在环境监察总队远程监督乏力的问题。在推动试点的过程中，这些问题都还需要进一步研究。

【舆情观察】

一、执法体制改革为城市管理提质增效

核心内容：近日召开的全国城市管理工作现场会提出，在城市执法体制改革和管理方面，已取得“破解多头执法问题”等进展。同时，要求加大城市执法体制改革推进力度，改进城市管理和服

务。中国网 11 月 21 日发文称，当前，全国 22 个省设立了城市管理执法监督机构；79%的市县实施了管理机构的综合设置，大城管的格局已经初步形成；有 78.6%的市县集中行使了住建领域行政处罚权，解决了多头执法和真空的问题；制定了城市管理领域的第一个部门规章《城市管理执法办法》。针对“多头管理”和“真空管理”的问题，在城市执法体制改革的背景下，整合各单位的执法力量建立综合执法部门，将城市管理中涉及

的行政执法权集中统一，有利于执法的统筹和衔接。当前 79% 的市县实施了管理机构的综合设置，就是构建大城管格局最为紧要和关键的一步；建立城市管理执法监督机构，也将进一步改进执法的作风和效能，是规范和提升城市管理和水平的重要依托。

放眼未来，一方面要继续加大城市执法体制改革推进力度，以体制机制创新为重点，推动改革落地见效；另一方面要改进城市管理和水平，以破解突出矛盾为着力点，多做惠民利民、增加群众获得感的事情。

二、专家谈事业单位管理难点：必须重视编外人员问题

核心内容：在 11 月 16 日召开的“第三届事业单位综合管理与协同创新发展高峰论坛”上，人社部相关领导就事业单位编外人员问题进行了详细地剖析。

中国报道网 11 月 20 日发文称，在市场经济下，体制内外人员流动已形成常态，相关权益保障必须跟上。尤其是事业单位中的编外人员管理需要加以规范，针对编外人员的绩效工资、加班费、养老保险等的核定问题，应弥补政策管理上的空白。据了解，事业单位编外人员问题涉及同工同酬、绩效工资怎么

处理、工资调整、养老保险、福利待遇等方面，如果不注意，将来可能会出问题。会上有专家认为，事业单位如果没有对编外人员做到同工同酬，就属于拖欠工资的范畴。建议对编外编内人员实行国家规定的统一工资制度。对于编外人员绩效工资及工资调整的问题，既然是同工同酬，执行统一的工资方案，那么编内人员调整，编外人员也应跟着调整。同时，编外人员加班费应按照《劳动合同法》的规定计发、核算。

三、学者评医改：有限政府才可能是有效政府

核心内容：2017年，由福建医改开始，海南、甘肃和安徽均采取了一个类似的“改革”措施，即整合此前分散在多个部门的医疗、医保和医药管理职能于一个相对独立的机构医疗保障管理委员会办公室，简称医保办。有评论认为此举彻底改变了之前“九龙治水”的局面，从根本上实现了“三医合一”，“有利于整合医保管理体制，减少行政层级和多头管理”，中国社会科学院经济研究所副所长朱恒鹏认为此种观点有待商榷。

健康界网站 11月17日发文称，朱恒鹏认为，合并分散在多个部门的职能于一个部门，未必能够改变此前“九龙治水”的多头管理格局：“此前九条龙（厅级部门）分掌九条河（职能），

所谓‘九龙治水’，现在一条龙（厅级）执掌九条河，这条龙会怎么办？无非是再聘用九条小龙（处级部门）分别负责一条河，也就是说依然是个九龙治水格局，行政层级并没有减少，多头管理亦没有减少。”朱恒鹏称，即使此种做法真的解决了九龙治水的扯皮问题，也会在一定程度上破坏“九龙治水”的制衡机制，或者说风险分散功能。而三明模式能够坚持下来，恰恰是因为部门之间的制衡机制发挥了作用。没有另一家部门的制衡，大权独揽的卫生，是防不住的。

事实上，行政职能不减少，政府管的事不减少，行政部门的分分合合，并不影响行政管理的效率和效果。将市场能做好的彻底交给市场，比如医药定价机制、药品耗材购销、医院管理等；将应该交给社会组织负责的完全交给社会组织，比如医保支付、医生和医疗机构声誉评价等。政府聚焦于政策制定和行业监管。需要政府管的河由九条减少到两条，行政效率自然会提高。一句话，没有小政府，焉有大部制？有限政府才可能是有效政府。

【各地动态】

一、浙江监察体制改革：平稳有序做好人员转隶工作

核心内容：能否平稳有序做好人员转隶和全面融合，关系监察体制改革的成败。浙江坚持把“全面融合”理念贯穿各级监委组建和人员转隶始终，着力推动机构融合、人员融合、业务融合。

《中国纪检监察报》11月24日刊文称，浙江省专门成立4个小组，配合做好转隶工作。据介绍，该省从检察机关共划转编制1889名，实际转隶1645名，其中省级64名、市级290名、县级1291名。改革中，明确转隶人员原有职务、工资待遇在过渡期内保持不变，让大家吃下“定心丸”。对检察院不予转隶的人员，有关部门逐一做好思想工作，在监委组建前安排好岗位。

据了解，省纪委与省监委合署办公，共同设立综合部门、信访部门、案件监督管理部门、案件审理部门、执纪监督部门和审查调查部门等，履行纪检监察两项职能。机构整合后，检察院转隶人员与原纪委人员混编后进行统一调配，确保机构合理、人岗相适。通过改革，市纪委、市监委干部年龄结构也更加优化，知识水平明显提升，专业化程度进一步提高，有法学背景的干部占比达到55.3%。

二、济南市编办坚持“3211”体系深化事业单位监管改革

核心内容：济南市编办围绕如何有效规范监管事业单位、进一步提高公益服务效能，构建“3211”体系（即3个监管制度、2项监管方式、1套考核体系、1项管理体制改革的），实现了事业单位监管工作的科学化多元化格局。

舜网 11 月 21 日发文称，济南市自 2014 年起实行事业单位年度报告公示制度，并将《事业单位法人证书》有效期由 1 年延长至 5 年；同时由市编办牵头建立了事业单位监督管理工作联席会议制度；推进事业单位信用体系建设，实行具有唯一性的统一社会信用代码，事业单位法人登记事项许可信息已实现实时推送并公示；建立“双随机、一公开”监管机制，建立了市县级事业单位法人名录库和全市执法检查人员名录库。面向社会提供公益服务、社会关注度高的教育、科技、文广新和卫计等 4 部门所属的 83 个事业单位，被纳入事业单位业务范围清单化管理试点，方便群众享受便捷的公益服务并进行监督。

2013 年以来，该市成立了事业单位考核委员会，考核综合指标内容由侧重登记管理，向组织管理、机构编制管理、财务管理和人事管理四者并重转变；指标设置由编办单枪匹马应战，向考核委成员单位共同研究制定转变；指标考核由编办组成单

一考核组检查，向考核委成员单位共同组成考核组专项检查转变。同时，将事业单位自查自评与主管部门综合考核相结合、重点考核与全程考核相结合、绩效考核与“双随机、一公开”检查相结合、委托市社情民意调查中心采取电话访问方式与主管部门采取调查问卷的方式相结合，实现全方位考核。自 2012 年起，该市探索推进法人治理结构，并指导试点单位建立理事会。截至 2017 年 9 月 30 日，全市纳入公立医院科研院所法人治理结构建设的 36 家事业单位，全部建立起法人治理结构，完成阶段性工作任务。

三、太原事业单位政府购买服务将改革

核心内容：《太原市事业单位政府购买服务改革工作实施方案》（以下简称《方案》）已出台。按照《方案》规划，到 2020 年底，事业单位政府购买服务改革工作全面推开。

《山西青年报》11 月 20 日刊文称，《方案》明确，对公益二类事业单位的经费保障，均应逐步通过政府购买服务实施。2018 年按公益二类事业单位总数的 30% 左右执行，2019 年按公益二类事业单位总数的 40% 左右执行，2020 年全部完成公益二类事业单位政府购买服务改革工作。通过政府购买服务，促进

建立公益二类事业单位财政经费保障与人员编制管理的协调约束机制。

对于事业单位分类改革,《方案》提出,在 2020 年底前,在推行政府向公益二类事业单位购买服务时,可由其行政主管部门直接委托给所属事业单位并实行合同化管理。新增公共服务事项,均应通过政府购买服务实施;新增非基本公共服务事项,不纳入编制和财政保障范围。购买主体应当做好对项目执行情况的跟踪,监督承接服务的事业单位严格履行合同,提高服务对象满意度。承接服务的事业单位合同履行完毕后,购买主体应当及时组织对合同履行情况进行检查验收,对验收合格的项目,购买主体应根据合同约定和国库集中支付制度的有关规定向承接主体支付购买服务款项。

四、北京市属国有文化企业推改革时间表

核心内容:北京市政府办公厅近日印发《关于深化市属国有文化企业改革的意见》(以下简称《意见》)。到 2020 年底前,北京市将基本完成市属国有文化企业分类改革任务。

《北京日报》11 月 18 日刊文称,《意见》提出,要加快建立有文化特色的现代企业制度。根据国有文化企业不同功能及

类别，要制定差异化考核标准，确定社会效益和经济效益指标要求，细化量化社会效益考核指标，社会效益指标考核权重应占 50%以上，原则上不超过 75%。在加强国有文化资产监督管理层面，《意见》提出，稳步推进市级部门及事业单位、群团组织与所办（属）文化企业和经营性文化资产脱钩改革工作，按照“成熟一批、划转一批”的原则，经市政府批准后，逐步将相关市属国有文化企业及经营类文化事业单位纳入市国有文化资产监督管理机构监管范围，到 2020 年基本实现市属经营性国有文化资产集中统一监管。

五、宁夏职称制度迎重大变革 2018 年起加大下放职称评审权力度

核心内容：在 11 月 21 日上午召开的宁夏深化职称制度改革新闻发布会上，自治区人力资源和社会保障厅相关负责人员介绍，宁夏职称制度迎来重大变革。

光明网 11 月 21 日报道，该负责人介绍，一是合理下放职称评审权限。目前，宁夏大学、自治区农科院等 21 家单位已经对中级职称进行自主评审，中小教副高级职称评审权限下放到各地级市。2018 年起将加大下放职称评审权力度，把高级职称

评审权下放到更多具备条件的企事业单位，并逐步向地级市、行业协会（学会）延伸。二是加大事中事后监管力度。对开展自主评审的单位，人社部门不再审核评审结果，改为事后备案管理，建立科学的事中事后监督惩戒机制，对不能正确行使评审权、不能保证评审质量的，将暂停自主评审工作直至收回评审权，避免一放了之。三是规范职称评审服务。制定职称评审服务规范和操作流程，进一步明晰职称评审过程。四是推进全区人才评价信息化建设。优化全区专业技术人员公共服务平台，实现职称证书网上查验，实现网上申报、审核、评审、公示、发文等功能。

六、沈阳 96 家行政审批中介机构进入网上“超市”

核心内容：据悉，依托“互联网+政务服务”建立的“沈阳市行政审批中介服务网上超市”已经开始运行，“超市”与“网上审批”“电子监察”“网上办事大厅”相互联动，将 96 家行政审批中介机构纳入网络服务平台，申请人可在网上自行选择中介服务，服务从选取、竞价到成交、评价等环节全程线上运行。

《辽宁日报》11 月 21 日刊文称，据了解，目前入驻“沈阳市行政审批中介服务网上超市”的 96 家审批中介服务机构，包

含测量论证、工程咨询、公证服务、技术审查、监理代理、检验检测、评估评价、设计审查、验资审计 9 个类型。“超市”具有事项清单管理、中介机构展示、服务过程监督、服务效果评价等服务功能。“超市”里建有中介事项数据库，相关信息全部网上公开公示，接受社会监督；建有中介机构数据库，对纳入网络服务平台的中介机构实行店铺式展示；可实现中介服务平台与网上审批平台联动式办公，对涉及投资项目审批等关键中介服务环节比照审批环节管理，除涉密信息外，中介机构服务运行过程产生的信息实行同步全程监控，对中介机构服务环节超时、违规收费等违规行为发出预警，并根据严重程度自动给予“黄牌”和“红牌”等提示；委托人可对中介机构进行在线评价。综合中介机构办事效率、服务收费、服务质量、诚实信用等执业规范，平台可实现“黑名单”和清退机制。

七、昆明深化“放管服”改革 优化发展环境

核心内容：昆明市持续深化“放管服”改革显成效。

《云南日报》11月21日刊文称，昆明市通过一系列措施将“放管服”改革向纵深推进：一是放。昆明高新区推行投资审批“2.5”改革：优化审批流程，将投资项目开工前的报建审批

事项和环节由以前的 14 个大项压缩为 2.5 项；“审管分离”，做到受理审批服务 2.5 天告知初步结果和正式审批期限。同时，积极落实承接省政府下放的行政审批事项，开展非行政许可和第一批、第二批国务院要求地方取消中央指定实施的行政审批事项清理取消工作，深入推动简政放权，开展政府部门行政职权清理，全面建立政府权责清单制度以及市县乡三级政府权责清单制度体系。二是管。探索政府监管新模式，将企业年度检验制度改为企业年度报告公示制度。全面推行“双随机、一公开”抽查，统一制定公布了各行政部门抽查事项清单，并将结果公示。建立企业经营异常名录及“昆明市市场主体信用信息公示监管平台”、强化信用约束及联合惩戒。三是服。重点推进政务服务智能化、便捷化、人性化建设。昆明市网上审批大厅实现全域覆盖、三级联网、省市联动。做到同一事项同等条件无差别办理，防止擅自增设或减少审批条件、随意抬高或降低审批门槛，进一步推动了部门间政务服务相互衔接，提高了办事效率。同时，制定《建设国际营商环境“四个一”实施意见》并引入第三方评价机构，对全市政府服务工作按季度进行综合评价。

八、湖北“放管服”改革取得初步成效

核心内容：在湖北省近日召开的“湖北推进‘放管服’改革举措成效”发布会上，湖北省编办相关负责人介绍，湖北“放管服”改革已取得初步成效，简政放权持续深化。

华夏经纬网 11 月 16 日发文称，2013 年以来，湖北省政府先后分 6 批取消、下放、调整省级行政审批等事项 725 项，向自贸区下放第一批省级经济社会管理权限 61 项。据湖北省编办主任饶志国介绍，湖北“放管服”监管能力切实增强，“放管服”服务水平不断提升。目前，湖北省已全面推行“双随机一公开”监管，建成全省统一的“双随机一公开”监管平台，确定省级 41 个部门随机抽查事项 254 项。“互联网+放管服”改革取得积极进展，“一套标准、一窗受理”的工作机制稳步推进，省、市、县三级政务服务“一张网”初步建成，“一网覆盖、一次办好”的“互联网+放管服”改革模式基本成形。饶志国表示，湖北已完成公布省市县乡四级政府部门权责清单，保留行政职权事项 2,637 项，确认责任事项 21,814 项，明确职责边界 8,600 条，确定市级政府部门通用行政职权 3,737 项，县级 4,115 项，乡镇（街道）级 79 项，“三级八同、标准统一”的权责清单体系基本建立。