

# 体制改革护航“长江之治”

本刊记者 张涛

江潮激荡间,宏图十年兴。10年来,长江航运积极贯彻落实中央全面深化改革决策部署,“向深化改革要动力”,以“咬定青山不放松”的决心严明责任、狠抓落实,推动长江航运行政管理体制改革深入推进,在新一轮体制机制改革的护航下,长江航运破解体制障碍,统一政令、统一规划、统一标准、统一执法、统一管理的现代治理新格局正式确立,构建了服务与支撑流域经济社会发展的“长江之治”新境界。

## 1 缘起,“长江之治”的持续探索

历史发展的每一条脉络,都离不开前人念兹在兹的艰苦探索。改革开放40年来,顺应时代发展变化,长江航运行政管理体制经历了多次变革。

从“政企合一、高度集中”,到“政企分开、港航分管、分级管理”;从“有水大家行船”,到“港口下放”、“水监体制改革”、“航道体制改革”……在改革开放的大潮中,长江航运行政管理体制不断深化改革、顺应发展趋势,在相应的历史阶段都较大地释放了生产力、激发了市场活力,基本适应了长江航运生产力与沿江经济社会发展的要求。

进入新时代,长江航运新一轮改革高潮迭起。在构建中国经济新棋局的战略背景下,党中央对长江黄金水道和长江经济带发展高度重视,长江航运行政管理体制迎来了前所未有的改革机遇。

2011年1月21日,国务院以国发[2011]2号文件正式颁布了《国务院关于加快长江等内河水运发展的意见》,标志着长江等内河水运发展已经上升为国家战略。《意见》在主要原则中明确提出,“坚持深化改革,创新体制机制,加强各有关部门的协调,充分发挥地方各级人民政府和社会各方面发展内河水运的积极性。”

2014年12月,习近平总书记作出重要批示,“建设长江经济带要坚持一盘棋思想,理顺体制机制,加强统筹协调,更好发挥长江黄金水道作用,为全国统筹发展提供新的支撑。”

随着《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》国发〔2014〕39号正式出台,全面深化改革、依托黄金水道推动长江经济带发展的新格局亟待形成,推动长江航运治理体系和治理能力现代化、建立健全集中统一、权责一致、关系顺畅、协调有序、运转高效的长江航运行政管理体制和运行机制呼之欲出。

从2015年8月开始,交通运输部专门成立调研小组,就长江航运改革发展问题进行专题调研。2016年4月,交通运输部党组站在贯彻落实“四个全面”总体布局的高度,作出了深化长江航运行政管理体制改革的重大决

策,出台了《关于深化长江航运行政管理体制改革的意见》。改革涵盖长江航运管理、改革、发展、安全等方面,涉及范围广、调整幅度大、职能转变彻底,成为自1984年以来长江航运行政管理体制的又一次重大改革。

长江航运,演绎着“凤凰涅槃”的巨变。

## 2 变革,“握指成拳”的优化创新

好风凭借力,大江闻潮声。

这是一次适应国家发展战略需要的机制重构,是加快推进长江航运治理体系和治理能力现代化的重大决策,也是更好地为沿江经济社会发展做好服务的战略部署。

瞄准“精简、高效、安全、畅通”改革目标,长航局按照《意见》部署的“政事企分开、权责利统一、一体化管理、一条龙服务”改革原则,将改革任务细化为32大项近300项具体任务,逐一抓好落实,确保了各项改革稳妥实施。

通过改革,长航局作为部派出机构的地位和作用强化,实现了权责统一。长航局归口管理长江航运事务的职能定位、职责分工得到明确,长航局系统各单位通过长航局“一个口子”与部机关有关司局进行工作联系,形成了对上汇总、对下抓总的管理新格局。长航局机关全面实施了新的“三定”规定,机关运转高效有序。

长江航运行政管理体制进一步理顺,长江干线实现统一管理。江苏海事局、长江干线四川段水上安全监管纳入长江海事局管理;长江口航道管理局纳入长江航道局管理。长江海事、航道分别建立了相应的工作规则,深度融合、有序推进。长江航道局实现政事企分开。长江航道局将长江航道行政管理职能移交长航局机关,现场执法职责移交长江海事局;长江航道工程局有限责任公司挂牌成立,建立了内部各项管理制度和运行机制。改革后的长江航道局,公益服务职能得到强化,管理层级优化,管理效能大幅提升。

同时,撤销了原长航局机关直属单位长江三峡工程航运办公室、长江航运信息中心、长江航务工程质量监督中心站,成立了长江水上交通监测与应急处置中心,长江航运规划研究中心更名为长江航运发展研究中心。长江干线水上综合执法全面实施,探索建立了与沿江省市交通运输主管部门和地方政府的“2+N”合作模式、长航局系统区域联席协调机制、长江港航联盟等,内外合力显著增强。

“这在长江航运发展中具有里程碑意义。”长江航务管理局局长唐冠军表示,长江航运实现了由碎片化管理、职能交叉到“五个统一”,“一体化管理、一条龙

服务”的历史性跨越，长江航运治理能力和水平明显提升，合力共建黄金水道的局面日新月异。

### 3 重塑，凝聚奋进的力量自信

体制的优势，在于能否释放和促进生产力，在于能否集中力量办大事，也在于能否实现工作效能的提升。经过行政管理体制改革重塑的长航局，充满了生机与活力，大事面前做到了有底气、有力量。

每年进入12月，长江也就进入一年中最枯时期，这种情况一直要持续到第二年的3月份才开始逐步缓解。2017年冬春之交，长江中游近10个水道先后出现较为严重浅情。其中，最为著名的宜昌芦家河、枝江水道和荆州太平口水道最低水位已经超过10年来的最低值。

水浅天寒，战枯保畅是头等大事，海事、航道、公安各单位能否协同作战？“我们建立了‘115’工作法。”牵头单位宜昌海事局局长汪吉发介绍，即1个联动工作平台，1项控制性通航措施以及应急联动、应急处置、锚地管理、廉政风险防控、诚信船舶管理等5项工作机制，“新的工作方法构建了一条本单位内部、海事区域局之间以及与长江航道、长航公安等其他系统单位间沟通顺畅、运转高效的‘高速网络’”。面对越来越严峻的通航压力，这些工作机制成为现场一切工作的“定海针”和“号令枪”。

系统一盘棋，运作一体、如臂使指、高效执行，来自不断深化的长江干线水上综合执法改革。2016年7月1日起，长江干线重庆界石盘至江苏浏河口段正式实施水上综合执法，长江干线海事、航道、通信等现场执法职责统一由长江海事局承担。与此同时，建立了长江干线海事机构和长航公安机关的联动机制。“海事执法、公安保障、技术支持”的联动执法模式，“资源整合、信息共享、动静结合、上下联动”的工作机制，实现了执法效能的极大提升。

“这次危险品水路运输许可证，10天就办好了，船员证书也可以在网上了，我要为长航局点个赞！”一位船公司负责人高兴地告诉记者。南通海事局政务中心精简流转环节深度“探潜”，仅进出口岸审批一项手续减少申报材料五至六项，首例船舶登记“并联办理”省时达11天，船员办证“绿色通道”累计服务1000余人。南通永泰船务发展有限公司专程送来锦旗，感谢政务中心热心为企业解难。

十年来，长航局持续深化“放管服”改革，围绕“只跑一次”，加快重点领域和关键环节改革，提升行政效能。从运政管理到通航服务，从技术创新到船员服务，从信息服务到法规政策宣贯，长航局每年提出具体服务举措，以实实在在的整改成效让港航企业获得实惠。

目前，对长江水系省际客船和危险品水路运输许可、投入运营审批许可期限由20个工作日缩短到10个工作日，对长江水系省际客船核发的《船舶营业运输证》期限由相关证书的最短期限变更为5年（但不超过所属

公司许可证期限），船员证书等多项业务实现网上申报。同时，海事行政审批网上办理率将实现90%以上的目标。

### 4 嬗变，大江奔涌的磅礴动力

大江奔流、千帆竞发，这条浩浩荡荡的大河不仅是长江经济带高质量发展的支撑，也承载着两岸百姓奔向全面小康的期望。

如何与沿线11省市统筹协调联动，践行“共抓大保护、不搞大开发”？如何实现一江清水、绿色岸线，勾画长江发展的美丽画卷？长航局主动与沿江省市交通运输主管部门和地市人民政府对接联系，创造性地建立并完善了“2+N”合作模式。

11月20日，合力共建长江四川段黄金水道“2+2”座谈会在四川宜宾召开，四川省交通运输厅和长航局通报2018年以来会议落实情况，泸州市、宜宾市介绍推进航运发展取得的新成效，各方就共同关心的问题坦诚沟通，提出需求和建议。自2014年以来，就“2+2”模式先后召开5次座谈会，提升治理能力和公共服务水平、加快建设项目实施、强化安全监管和污染防治，实现了长江四川段黄金水道建设“质速齐升”。

“长江航运是一个服务性强、经济关联度大、社会影响面广的行业，实现长江航运治理体系和治理能力现代化，需要一个上下协调、内外顺畅的发展环境。”唐冠军表示。

凝聚长江上下力量，协同作战、齐心发力！为加强沿江省市统筹协调，长航局与各省市相关部门形成了多层次的工作机制，即省部级层面建立了长江水运发展协调领导小组会议制度，与交通运输厅（局委）、地市人民政府层面建立了“2+N”合作模式，与长江水系港航管理部门建立了长江港航管理工作协调机制。

近年来，安徽、湖北、四川等沿江省市“2+N”座谈会开得红红火火，长江航运经济发展也蓬勃兴盛。长航局与水利部长江水利委员会、农业部长江流域渔政监督管理办公室等其他部委相关机构合作也不断深化拓展，在长航局系统内部，建立了同一地区不同基层单位间的区域联席会议制度，牵头单位负责的工作联动协调机制有序运行，“条”的专业优势和“块”的合力优势逐步显现。

“这些工作机制在研究水运重大决策、制定行业发展措施、落实各项工作部署等方面发挥了重要作用。”随着良好沟通、合力共建的良好局面逐步形成，长江上下心往一处想、劲往一处使，政府、市场、社会等多方共建共治共享的长江航运现代治理体系初现雏形。

事实雄辩地证明，改革始终是长江航运事业发展的必由之路，创新始终是引领发展的第一动力。体制机制的创新，极大释放了长江航运生产力潜能，塑造了催动发展的强劲动力，长江航运治理体系和治理能力现代化水平不断提升。

长江之治，正以昂扬的姿态迈入发展的新时代！