

浅析地方交通运输行业承担行政职能 事业单位机构改革后如何有效履行海事管理职责

陆朝晖

(重庆市港航海事事务中心, 重庆 400020)

摘要: 地方交通运输行业承担行政职能事业单位改革后, 原地方海事管理机构的行政职能划归地方交通运输主管部门, 执法职能由交通执法机构承担。地方海事行政职能划归交通运输主管部门后, 如何有效履行海事管理职责已经成为各地交通运输主管部门的难点和痛点, 也是交通行业和海事系统高度关注的热点问题。本文主要从正确认识地方交通运输行业承担行政职能事业单位改革和改革新形势下交通运输主管部门如何有效履行海事管理职责这两方面进行分析, 以提高交通运输主管部门及地方海事事务性机构、交通运输综合行政执法机构的履职能力, 增强社会责任感, 强化海事管理和水上交通安全工作统筹, 建立健全协作机制, 为交通运输行业机构改革取得全面胜利提供有力的保障。

关键词: 交通运输; 机构改革; 地方海事; 履职

中图分类号: U692.2

文献标识码: A

文章编号: 1006—7973 (2021) 10—0058—03

地方交通运输行业承担行政职能事业单位改革是国家治理体系和治理能力现代化在交通运输领域的必然要求。通过改革将事业单位承担的行政职能回归行政机关, 实现政事分开, 避免政出多门, 有利于政府提高行政效能。与此同时, 配套进行的交通运输综合行政执法改革对于解决长期以来困扰交通领域的多头执法、职权交叉、重复处罚等问题也具有治本之效。然而, 任何改革都不可能一帆风顺, 在推进过程中, 总会遇到这样那样的问题。由于水上交通领域, 特别是海事管理业务的特殊性与专业性, 完全有别于道路交通领域, 改革后如果不能正确处理好交通运输主管部门(以下简称交通主管部门)与海事事务性机构(以下简称海事事务机构)和交通运输综合行政执法机构(以下简称交通执法机构)的关系, 明确工作界面和职责清单, 并建立统筹协调、运转高效的工作机制, 势必会影响改革进程, 甚至在改革完成后, 还会因为原有管理体制的长期影响而出现运行机制不畅等问题。

1 地方海事机构改革现状

根据中央编办、交通运输部《关于地方交通运输行业承担行政职能事业单位改革试点有关问题的意见》, 在地方党委、政府的统一领导下, 各地交通主管部门积极支持和推进地方海事机构改革, 到目前为止, 全国各省、自治区、直辖市的改革任务多已完成。各地结合地方交通运输及水上交通安全监管实际, 开展了不同模式的机构改革试点, 主要可分为以下几种模式:

(1) 撤销地方海事管理机构, 海事管理行政职能调整至交通主管部门, 海事行政执法职能调整至交通执法机构; 原海事管理机构调整为公益一类事业单位, 承担海事管理的日常事务和相关技术支持保障服务等职责。不过也有例外, 如: 北京市将地方海事职能上收至交通委员会后, 不再设置承担海事管理事务性工作的事业单位。

(2) 保留地方海事管理机构牌子, 调整挂在交通主管部门内设处(科)室, 海事执法由交通执法机构负责, 原地方海事管理机构调整为公益一类事业单位, 承担海事管理的“辅助性、事务性、技术性”等具体工作职责。

(3) 保留设置地方海事管理机构, 如: 天津市增设天津市港航管理局海事船舶监管处, 对外加挂天津市地方海事局牌子, 江苏省在交通运输综合行政执法监督局设置水上执法监督局(地方海事局); 青海省地方海事局为省交通运输厅直属行政机构, 西藏自治区地方海事局整体职能划转至自治区交通运输综合行政执法总队; 湖南省岳阳市保留地方海事管理机构, 河南省周口市成立港航管理局(承担海事行政职能), 二者均调整为政府组成部门。

总体而言, 改革后地方交通运输行业的行政管理主体变为一个, 减少了管理层级, 公路、道路运输、港航(海事)等事务性机构则承担行业管理的“辅助性、事务性、技术性”等具体工作, 交通执法机构也是以交通主管部门名义从事行政执法工作, 有利于统一政令, 避免多头指挥, 重复管理, 也有利于交通主管部门统筹各

方面的工作。为有利于港航（海事）事务机构作用发挥，重庆市探索将市水上交通安全办公室设置在市港航海事事务中心，该中心还承担地方水上安全和应急管理、水路行业生态环境保护和节能减排等方面的事务工作。

2 改革中存在的问题

各地在实际改革推进过程中，由于机构、编制、人员等多方面的原因，改革模式和实施方案各异，且大多未能按照“编随事走、人随编走”的原则推进实施，加之改革后的职责边界不清晰、上下衔接不对应，对海事履职、安全监管、应急救援、队伍建设、行业发展等方面都带来一些不利影响。

2.1 各地机构改革模式不一，工作部署衔接不畅

改革后，有的地方交通主管部门单独设置港航（海事）事务机构，有的将港航（海事）事务机构与道路运输等机构合并设置，也有的地方不再设置港航（海事）事务机构，仅少量地方保留设置了地方海事管理机构。即使是同一个省市，下属不同市县的改革模式和实施方案也差异较大。尽管很多地方的“三定”方案都明确海事事务机构承担辅助性、事务性、技术性等工作，交通执法机构承担行政处罚及与之相关的行政检查、行政强制职能，但大多未针对海事管理具体业务事项进行职责划分。特别是新体制下的水上交通安全责任体系尚未理清，现场秩序维护和动态监管业务履职主体还未得到及时明确和落实。导致海事系统原有业务管理链条断裂，公文传递、工作部署、任务交办、业务指导、装备建设、经费保障、内外协调等均受到不同程度冲击。在一些地方，甚至出现不知道文件该谁发，发给谁，会议通知谁，工作向谁请示汇报等问题，不仅影响到海事管理业务正常开展和水上交通安全监管履职，也给航运企业和管理相对人带来困惑和不便。

2.2 相关机构职责边界不清，管理效能受到制约

从各地的改革实施方案看，在行政职能上收的同时，很多地方仅仅对海事事务机构和交通执法机构职责进行了原则性的表述，加之行业管理、海事业务和行政执法之间缺乏统一、规范的内涵和边界，导致实际工作中履职不到位、推诿扯皮等现象时有发生。除部分地方交通主管部门按照“静态与动态”“源头与现场”“资质与行为”等原则对海事事务机构与交通执法机构的安全管

理职责进行了定性的划分外，更多地方仅仅是明确交通执法机构承担行政处罚及与之相关的行政检查、行政强制职能。导致船舶安全检查、船舶进出港报告、危险货物进出港申报、巡航检查、事故调查处理等现场秩序维护和动态监管业务一度停滞，交通主管部门无力承担、海事事务机构无权承担、交通执法机构也未承担起来或者认为不该承担，出现“看得到的管不了，管得了的看不到”等怪象，不少地方还将行政检查、行政许可事中事后监管与行政处罚、行政强制分离开来，致使日常检查、专项检查、隐患排查治理、违法行为查处等现场安全监管受到较大影响。同时，行业安全管理与行政执法职责间的关系也未理清，部分地方将行业安全职责交由海事事务机构承担，部分地方则交由交通执法机构承担，也有部分地方由交通主管部门直接负责。此外，还有部分地方的行政审批、行政执法划归当地政府行政审批局、综合执法局，业务分属不同的管理部门，使得交通主管部门、海事事务机构、综合执法机构缺乏履职的主动性、积极性，甚至不知道谁去干、干什么。

2.3 业务运行机制亟待重构，监管合力尚未形成

改革后，大部分地方交通主管部门基本没有增编或增编数量十分有限，只能依托其下属的海事事务机构继续承担行政许可、行政检查、行政指导等行政辅助事务性工作。原地方海事管理职能现在大多则由交通主管部门、海事事务机构、交通执法机构共同承担，部分企业反映业务咨询不知道找谁，事项办理流程拉长、周期延长等情况不同程度地存在。特别是在现场检查工作中，海事事务机构无执法权，难以搜集和固定证据，新组建的交通执法机构对海事业务，特别现场监管类动态业务不熟悉，其工作重心更多停留在对违法案件的查处上。加之部分地方交通主管部门缺乏对海事管理和水上交通安全工作的统筹，导致交通主管部门、海事事务机构与交通执法机构之间工作不衔接、不协调甚至相互脱节、各自为政，行政审批、行业管理和行政执法之间信息不畅、协作不顺等问题，未能形成监管合力，甚至影响到辖区水上交通安全形势稳定。

2.4 海事管理人才流失严重，履职能力受到影响

受机构编制调整，特别是交通执法机构“参公管理”“执法类公务人员”等预期影响，大量海事、船检、应急等方面的业务骨干和年轻同志纷纷选择到了交通执

法机构，导致基层海事专业人才流失严重，留在海事事务机构的人员年龄普遍偏大，直接影响到海事管理及船检业务的正常开展。据了解，很多地方出台的改革方案呈现出“重交通执法机构、轻海事事务机构”现象，编制资源主要向交通执法机构倾斜，对改革后海事事务机构的定位也较为模糊，机构职责和名称更是“五花八门”，“边缘化”现象明显，部分基层海事事务机构成为交通主管部门的劳务输出单位或交通执法机构的“协勤”。受人员分流影响，部分地方原有的水上应急救援队伍也被打散，需要尽快重新组建或组织。在调研中还发现，不少地方海事人员对未来发展表示忧虑，职业自信心受到严重影响。

3 有关意见和建议

机构改革过渡期间，面对海事管理和水上交通安全监管工作中出现的新问题、新矛盾，为确保地方海事管理职责有效履行，笔者在现场调研、走访交流的基础上，提出以下四个方面的建议，与大家交流一起探讨。

3.1 加强组织领导，确保海事管理工作平稳过渡

尽管各地改革模式不一，但大多有一个共同的特点，那就是地方海事行政职能上收至所在地交通主管部门。改革过渡期间，地方党委、政府及交通主管部门应加强对机构改革和海事管理的组织领导和统筹，妥善解决好海事管理工作的统一部署和协同落实，确保海事管理工作不断不乱，维护水上交通安全形势稳定。同时，需要给予新设立的海事事务机构一个稳定、明确的定位和预期，重点立足于行业发展、政策研究、科技进步、教育培训、行业指导、应急救援等方面的公共服务职能的强化和提升，这也符合中央关于深化党和国家机构改革的意图。

3.2 明确职责边界，确保海事管理业务依法开展

为防止机构改革过程中出现监管空档或引发安全事故，各地交通主管部门应承担起地方海事管理的主体责任。一是要从不同层面科学制定交通主管部门、海事事务机构、交通执法机构之间的职责边界和权责清单，明确相关事项的履职主体，确保工作有人抓、事情有人干，铸牢水上交通安全监管防线；二是要完善优化海事审批许可业务流程，进一步明确发证主体，规范业务用章，提高工作效率，确保审批许可的主体和程序合法；三是大力推进《内河交通安全管理条例》和相关地方性法规

的修订工作，保障依法履职。

3.3 重构工作机制，确保海事管理职能运转高效

为确保改革后保持政令畅通，凝聚水上交通安全管理合力，地方交通主管部门应加强工作统筹，推动全面履职。一是对涉及行业全局和行政职能方面工作由交通主管部门牵头进行安排部署，避免多头指挥和重复管理，提高依法行政效率；二是在明确职责边界的基础上，尽快构建起交通主管部门统筹负责、海事事务机构参与支持、交通执法机构执法保障的地方海事管理新格局；三是充分发挥海事事务机构的专业优势，为政府及交通主管部门提供决策支持，为行业提供更加优质的服务保障；四是推动地方政府建立健全水上交通安全议事协调机制，通过联席会议、联合检查、联合调度等方式，会商研判新形势，研究解决新问题，建立“分工合理、权责一致、协调联动、运转高效”的水上交通安全工作新机制。

3.4 重视队伍建设，确保海事管理职责履行到位

加强人才队伍建设，增强自身本领，是海事系统更好履职、更好担当的重要保证。一是积极争取地方党委和编制主管部门支持，合理定编，做到“事编相适”；二是充分利用现有编制资源，加大专业技术人才的引进力度，加强业务培训交流，做到“人岗相适”；三是推动完善地方水上应急救援队伍建设，及时补充应急救援力量，落实好地方政府预防与应对水上突发事件的属地责任，将相关经费纳入同级财政预算；四是深入开展党史及行业发展史学习教育，增强地方海事相关机构干部职工的使命感、责任感，增强职业自信和奉献精神，开创地方海事发展和水上交通安全工作新局面。

参考文献：

[1] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定（2018年2月28日中国共产党第十九届中央委员会第三次会议通过）

[2] 中共中央办公厅 国务院办公厅关于深化交通运输综合行政执法改革的指导意见（中办发〔2018〕63号）

[3] 中央编办 交通运输部关于地方交通运输行业承担行政职能事业单位改革试点有关问题的意见（中央编办发〔2017〕193号）

[4] 《国务院办公厅关于交通运输综合行政执法有关事项的通知》（国办函〔2020〕123号）

[5] 《交通运输综合行政执法事项清单》（交通运输部2020版）