# 苏琼“联姻”催生出版发行业新格局

本报记者 龚永泉 马应珊

5月9日，江苏、海南两省新华书店打破条块分割、地区封锁的市场格局，实行跨省重组，海南凤凰新华发行有限公司正式挂牌成立，这是我国出版发行业史上以资本为纽带、跨地区战略合作的精彩开篇。

## 深化改革，筑巢引凤

出版发行业跨地区战略重组，并无先例可循。

2003年4月，海南省委宣传部、省文体厅针对新华书店系统体制不顺，规模小、资产少的现状，做出深化新华书店系统改革的决定，明确提出改革发展“三步走”思路。第一步，深化内部人事、管理、分配制度的改革，规范行业管理；第二步，整合市场资源，实施连锁经营。2006年7月，海南全省新华书店系统全面实现连锁经营，省店总资产比2001年扩大了5倍，各店一般图书销售以25%以上速度递增，在全省形成了紧密的销售网络。而新华书店自身的增值为改革第三步组建集团、引资合作奠定了扎实的基础。

2006年全国文化体制改革工作会议后，在江苏、海南两省省委省政府大力支持下，两省出版发行业跨区域重组的序幕正式拉开。两年左右的时间里，双方先后签订了《战略合作意向书》、《合作意向协议书》、《合作约定书》、《增资协议书》等四个协议文件。

重新组建的海南凤凰新华发行有限公司由江苏、海南两省的新华书店集团公司合资组建而成。江苏新华发行集团公司投入现金2.3亿元，占51%股权，同时承担海南方51%的人事改制成本；海南省新华书店以全部净资产出资，占49%股权，将原有的经营业务带入合资组建的股份公司，不再从事与新公司相同的业务。公司实行母子公司管理体制，母公司下辖18家市县全资子公司，主要经营图书、期刊、电子音像等出版物，以及文化办公用品、电子音像设备、广告信息、文化娱乐等业务。

## 行政推动，市场运作

对于新华书店集团的跨省重组，江苏省委省政府高度重视，为集团拓展发展空间，提高市场占有率，两年内跨入百亿书业流通企业集团目标提供了政策和机制方面的全力支持。

重组洽商一开始，针对海南一些同志“大鱼吃小鱼的游戏”的担心，江苏省新华书店集团董事长张佩清不厌其烦地为海南同行分析利弊。海南省委宣传部也多次组织宣讲会，推动新华书店干部职工解放思想，正确认识改革意义，进一步明确海南新华书店不会被吞并，相反却会因江苏的资金注入而更加壮大。公司是在海南注册登记的具有独立法人资格的经营实体，它由江苏省新华书店集团控股，但不是江苏的分公司。

2007年，海南省政府先后下发了《关于印发海南省新华书店系统转企改制与引资合作意见的通知》等6份文件，保障战略重组的顺利推进，明确改革方向、目标、任务、步骤、措施，提供了政策支持。只用了短短3个月时间，2007年12月27日，海南省新华书店集团公司宣告成立，从此新华书店员工队伍思想稳定，精神状态越来越好，工作稳定有序，管理规范高效，经营效益大幅提升。

苏、琼两年的相互坦诚终于换来了信任。2007年10月，海南新华书店准备在海口兴建大型书城，专门邀请江苏方去现场考察、和对方商谈价格，对内部构造、经营范围、投资风险做了探讨。对于海南在操作中遇到的资金困难问题，江苏方给予了全力支持。

“谁控股并不重要，重要的是谁控股更有利于加快发展。我们看重的不仅是引入了资金，更看重的是引入了人才、管理和经验，获得了加快发展的动力和目标。”正是像以海南省新华书店总经理温毅为代表的领导班子有这样深刻的思想认识，公司重组才得以顺利进行。

## 合作产生1+1>2的效果

江苏省新华书店集团公司是全国发行行业领军型企业，经济实力强，有一套成熟的管理机制和管理经验。双方合作的两年时间里，已经产生一系列的“化学效应”。在体制上，合作实现了海南省新华书店系统的集团化、企业化、股份化，实现两个合作主体间的体制创新和机制转换；在业务上，双方实现了市场对接，资源互补，有利于两省国有书店全面连锁，扩大销售，提高运营能力，直接打通了苏、琼两省的市场通道；在资本上，江苏资本进入资金短缺的海南省新华书店系统，既提高了江苏发行集团的市场覆盖率和控制力，又提高了海南发行集团的市场扩张能力和市场竞争能力，解决书店转企改制成本支付问题，及下一步跨越发展中软、硬件建设资金缺少的瓶颈问题，满足海南新华书店改革和发展对资金的需求；在人员上，双方将加强人员的交流合作，统一开展人员培训、轮岗，创新劳动人事用工分配制度；在管理上，江苏、海南双方取长补短，新企业可以形成新的管理机制和运营方式。

江苏省新华书店集团公司通过出资控股海南省新华书店系统，率先迈出了由“以业务扩张为主导”的书业流通企业向“以资本扩张为主导，带动业务和市场扩张”书业运营商的转变，实现了由单纯产品经营者向文化领域战略投资者的转型。江苏方面承诺，合资经营所得利润将全部用于扩大再生产，发展壮大海南省出版发行产业。这对于海南新华书店系统，是一条快速提升实力的捷径，也是和现代企业制度接轨的重要契机。

“我们一致认为，重组不是目的。通过重组，推动体制机制创新，促进企业发展才是根本目的。我们的发行产业以后将跨越海南市场、跨越江苏市场，走向全国。”海南凤凰新华发行有限公司董事长张佩清一脸自信。

# 整体推进法治政府建设的重要举措

## ——国务院法制办主任曹康泰就《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》答记者问

本报记者 黄庆畅

日前，国务院发布《关于加强市县政府依法行政的决定》（以下简称《决定》）。国务院法制办主任曹康泰就《决定》的有关问题回答了记者的提问。

**问：国务院发布这个《决定》，主要背景是什么？**

**答：**2003年以来，国务院一直把依法行政作为一项事关全局的重要工作来抓。对推进依法行政作出了一系列重要安排和部署，各地区、各部门精心组织，狠抓落实，做了大量扎实有效的工作。总体上看，依法行政取得了明显进展和显著成效。同时，推进依法行政工作进展还不平衡，依法行政、依法办事的能力和水平与建设法治政府的要求相比还有不小差距。

市县两级政府在我国政权体系中具有十分重要的地位，处在政府工作的第一线，是国家法律法规和政策的重要执行者。实际工作中，直接涉及人民群众具体利益的行政行为大多数由市县政府作出，各种社会矛盾和纠纷大多数发生在基层并需要市县政府处理和化解。市县政府能否切实做到依法行政，很大程度上决定着政府依法行政的整体水平和法治政府建设的整体进程。当前，我国社会主义现代化建设进入了一个新的历史时期，既面临前所未有的发展机遇，也显现出深层次的矛盾和问题。随着经济社会的快速发展，人民群众民主法治意识不断增强，维护自身合法权益的要求日益强烈，对市县政府工作提出了新的更高要求。

因此，无论是解决当前市县政府依法行政中存在的突出问题，还是适应新形势新要求，坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想，深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、加强政府自身改革和建设，都迫切需要由国务院发布一个决定，专门就加强市县政府依法行政问题作出部署和安排。

**问：起草《决定》遵循了什么总体思路？**

**答：**一是，加强市县政府依法行政，必须结合市县政府工作的特点，针对市县政府依法行政中存在的突出问题。《决定》从充分认识加强市县政府依法行政的重要性和紧迫性、大力提高市县行政机关工作人员依法行政的意识和能力、完善市县政府行政决策机制、建立健全规范性文件监督管理制度、严格行政执法、强化对行政行为的监督、增强社会自治功能、加强组织领导等八个方面作了规定。

二是，提出加强市县政府依法行政的各项任务和措施，既要有指导性，又要有可操作性。《决定》对当前和今后一个时期市县政府应该做到而且能够做到的工作，提出了明确要求；对市县政府应该做到但一时难以做到的工作，也作出相应部署，鼓励市县政府积极探索。

三是，加强市县政府依法行政，既要充分发挥市县政府自身的积极性、主动性和创造性，又要强化省级政府的责任。我国行政层级领导的特点，决定了省级政府在加强市县政府依法行政中起着承上启下的重要作用。因此，《决定》不仅对市县政府依法行政规定了任务和措施，而且对省级政府组织领导、督促指导的职责也提出了明确要求。

**问：《决定》在提高市县行政机关工作人员依法行政的意识和能力方面提出了哪些要求？**

**答：**行政机关工作人员尤其是领导干部的依法行政意识和能力，在一定程度上决定着一个地区、一个部门依法行政的整体水平。提高市县行政机关工作人员依法行政的意识和能力，关键是要建立健全制度和机制，强化培训考核。《决定》要求，要健全领导干部学法制度，建立健全政府常务会议学法制度、专题法制讲座制度、集中培训制度，使领导干部养成依法行政、依法办事的习惯；加强对领导干部任职前的法律知识考查和测试，考查和测试结果作为任职的依据；加大公务员录用考试法律知识测查力度，增加法律知识在相关考试科目中的比重，对从事行政执法、政府法制等工作的公务员还要进行专门的法律知识考试；强化对行政执法人员的培训，培训情况、学习成绩作为考核内容和任职晋升的依据之一。

**问：《决定》在行政决策方面提出了哪些要求？**

**答：**科学决策、民主决策、依法决策，是做好政府各项工作的前提。只有建立健全重大行政决策的规则和程序，把行政决策纳入规范化、制度化的轨道，才能提高决策质量。《决定》提出，要完善重大行政决策听取意见制度，建立健全公众参与重大行政决策的规则和程序，完善行政决策信息和智力支持系统，增强行政决策透明度和公众参与度；建立重大行政决策的合法性审查制度，未经合法性审查或者经审查不合法的，不得作出决策；坚持重大行政决策集体决定制度，杜绝擅权专断、滥用权力；建立重大行政决策实施情况的后评价制度，及时发现并纠正决策存在的问题，减少决策失误造成的损失；建立行政决策责任追究制度，对应当听证而未听证的、未经合法性审查或者经审查不合法的、未经集体讨论作出决策的，依法对负有领导责任的公务员给予处分。对依法应当作出决策而不作出决策，玩忽职守、贻误工作的行为，要依照行政机关公务员处分条例第二十条的规定，对直接责任人员给予处分。同时，为了推行重大行政决策听证制度，规范听证活动，提高听证的实效性和公信力，《决定》在扩大听证范围、科学合理遴选听证代表、建立听证前告知制度、规范听证程序、明确听证效力等方面对重大行政决策听证制度作了专门规定。

**问：《决定》在规范性文件监督管理方面有哪些规定？**

**答：**制定规范性文件，是市县政府执行法律、法规、规章和国家政策，实施行政管理的重要方式。为了切实解决当前市县政府在制定规范性文件方面存在的问题，《决定》规定，严格规范性文件制定权限和发布程序，未经听取意见、合法性审查并经集体讨论决定的，不得发布施行，未经公布的，不得作为行政管理的依据；完善规范性文件备案制度，市县政府及其部门发布规范性文件后，应当自发布之日起15日内报上级行政机关备案；建立规范性文件定期清理制度，市县政府及其部门每隔两年要进行一次规范性文件清理工作，未列入继续有效的规范性文件目录的，不得作为行政管理的依据。

**问：《决定》在规范行政执法方面有哪些规定？**

**答：**为确保国家法律、法规、规章在市县得到全面正确实施，针对当前存在的突出问题，《决定》要求，要改革行政执法体制，继续推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点工作，建立健全行政执法争议协调机制；规范行政执法行为，完善行政执法程序，明确行政裁量标准，建立行政执法监督检查记录制度；加强行政执法队伍建设，实行行政执法主体资格合法性审查制度，健全行政执法人员资格制度，进一步整顿行政执法队伍，健全纪律约束机制，加强行政执法人员思想建设、作风建设；全面落实行政执法责任制，强化行政执法责任追究，对不依法履行职责或者违反法定权限和程序实施行政行为的，依法对直接责任人员给予处分。同时，针对执法实践中存在的行政执法与利益挂钩现象，《决定》规定，完善行政执法经费保障机制，罚没收入必须全额缴入国库，纳入预算管理；严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度。

**问：《决定》在行政监督方面有哪些规定？**

**答：**强化对行政行为的监督，是促使行政机关工作人员严格依法行政，防止行政权力滥用，预防和制止腐败的重要手段。《决定》规定，市县政府要在自觉接受人大监督、政协的民主监督、司法机关依法实施的监督的同时，更加重视和发挥社会监督的作用；认真贯彻行政复议法及其实施条例，加强行政复议工作和行政应诉工作；积极推进政府信息公开，确保公众的知情权、参与权、表达权和监督权。

**问：《决定》在社会自治方面有哪些规定？**

**答：**保障基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的各项权利，充分发挥社会组织在社会管理和公共服务中的作用，增强社会自治功能，是加强市县政府依法行政的必要条件和重要内容。《决定》规定，建立政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动的机制，扩大基层群众自治范围，严禁干预基层群众自治组织自治范围内的事情，不得要求群众自治组织承担依法应当由政府及其部门履行的职责；市县政府及其部门要加强对社会组织的培育、规范和管理，鼓励、引导社会组织有序参与社会管理和公共服务；营造依法行政的良好社会氛围，弘扬法治精神，促进自觉学法守法用法社会氛围的形成。

**问：贯彻实施好这个《决定》，需要做好哪些工作？**

**答：**为了加强对市县政府依法行政的领导，确保《决定》得到有效执行，省级政府要切实担负起加强市县政府依法行政的领导责任，支持市县政府依法行政工作，为市县政府依法行政创造条件、排除障碍、解决困难，同时要加强对市县政府依法行政的工作指导和督促检查，建立依法行政考核制度，加快实行以行政机关主要负责人为重点的行政问责和绩效管理制度；市县政府要强化责任意识，狠抓落实，对本行政区域内的依法行政负总责，统一领导、协调本行政区域内依法行政工作，建立健全领导、监督和协调机制，定期报告本地区推进依法行政的进展情况、主要成效、突出问题和下一步工作安排，加强市县政府法制机构和队伍建设；其他行政机关也要按照《决定》的有关要求，加强领导，完善制度，强化责任，保证各项制度严格执行，加快推进本地区、本部门的依法行政进程。

（上接第一版）公安部副部长、抗震救灾前线指挥部总指挥刘金国说，之所以如此大规模调警，原因在于公安消防特勤、公安特警和边防医疗人员具备抢险救援的专业技术，在现场救援中能发挥其他队伍所不具有的作用。

5月15日12时30分，郑州特警3个大队向汶川县漩口镇进发。通往漩口镇的山路崎岖、泥泞，随时都有滑坡、塌方的危险。经过几小时的急行军，19时左右，救援队伍先后抵达漩口镇。震后缺医断粮3天、集中在漩口镇小学操场的上千名群众，像见到了救星一样，纷纷向特警队员们鼓掌。

救人，救人，再救人！“只要有一线生机，就要用百分之百的努力把受灾群众抢救出来，尽最大努力减少灾害损失！”尽管过了震后72小时的“黄金救援”时间，公安部抗震救灾前线指挥部还是发出“抢救生命总攻”的战斗号令。

5月16日，900名消防特勤官兵进入汶川县映秀镇，在坍塌的学校建筑和其它建筑内，5个搜救小组成功救出39人。

在与时间赛跑的救援过程中，公安救援队伍创造了一个又一个生命奇迹：宁夏消防总队在北川县陈家坝杏林村挖出一名被埋压142小时的幸存者，云南消防总队挖出被埋压150小时的王华贞，上海消防总队挖出被埋压179小时的马元江……

截至5月25日16时，公安专业力量从废墟中共挖出埋压群众和学生8335人，其中生还1721人，转移和解救群众60831人。

### “多救出一个群众，心中的悲痛就会淡一点”

### 哪里有呼救，哪里就有奋不顾身的人民警察

集结号在地动山摇的时刻吹响，灾区公安机关民警，在第一时间出现在灾难现场，在群众最需要的时候，他们忘记了自己的伤痛，用汗水替代泪水，迅速投身抗震救灾，在救援部队到达之前，首先承担起了直接营救的使命，接受血与火、生与死的严峻考验。

“地震震垮了我们公安局的楼房，震不垮我们公安队伍！”北川县公安局副局长李跃进，儿子遇难，母亲、妻子被倒塌的建筑物掩埋。他擦干泪水，毅然守护在北川县城。县公安局巡警大队大队长勾云章，在地震发生后顾不上自己和家人的安危，和战友一道抢救出被埋在废墟中的300多名曲山小学师生，而他的妻子和11岁的儿子至今仍然埋在北川县城的废墟中。北川县擂鼓镇民警李林国，在自己的孩子呼救和别的孩子哭喊中毅然忍痛选择了后者，硬是用手刨救出100多名孩子，却永远失去了自己15岁的儿子。

什邡市公安局八角派出所所长张贤德的儿子不幸被砸死，他强忍悲痛坚持在受灾严重的八角镇中心小学抢救废墟中的学生。同事劝他回家料理儿子的后事，他声音嘶哑地说：“我没事，还有很多群众需要立即救助。多救出一个群众，心中的悲痛就会淡一点……”

废墟上还有一尊尊令人动容的“英雄群雕”：四川阿坝州公安局民警赵英武，被困银杏乡9天9夜，战友们都以为他牺牲了，他却就地组织群众抗震自救；映秀镇派出所副所长吴新江，妻子在地震中遇难，他强忍悲痛，带领3名民警先后在幼儿园、小学救出30多人；无暇顾及生死未卜的亲人的成都特警杨勇，带队雨夜急行军，协助战友安全救出和转移1200多名被困群众；带领500余群众走过190小时求生之旅的绵竹市公安局民警姜明泉、赵钢，还有用自己的乳汁救济灾区嗷嗷待哺的婴儿的“警察妈妈”蒋晓娟……

震区就是一个考场，在人民警察的忠诚和奉献这一永恒的命题上，灾区民警们交上了一份优秀的答卷。他们在抗震救灾中“挺起不屈的脊梁”，用忠于职守、无私奉献的实际行动，谱写了新时代人民卫士忠于党、忠于人民的壮丽篇章。

### “一定要提高群众的见警率，一定要比平时出警还快”

### 哪里有需要，哪里就有人民警察守护秩序和安宁

在争分夺秒抢救生命的同时，灾区公安机关第一时间协调疏导交通，保障通往灾区的“生命线”畅通。四川公安交警全员动员，保持全省交通秩序的稳定和主要交通动脉的畅通，为迅速组织开展救援工作提供了强有力的通行保障。

地震后，进出青川县的3条公路因山体滑坡、坍塌、地陷完全阻断，与外界失去联系的青川，顿时成了“孤岛”。从此，重灾区青川县在长达近20个小时里与外界失去了一切联系。

5月12日15时，广元市公安局迅速派出3组人马前往青川了解情况。竹青公路作为青川通往外界的主要公路，是名副其实的“生命线”，但在地震中，沿线多处塌方，路面损毁严重，交通完全瘫痪。打通这条生命线是抗震救灾工作的当务之急。为此，广元市公安局又先后派出6组公安民警，冒着强烈的余震和路基塌陷、泥石流、滑坡、掉石等巨大危险，连夜护送雷管、炸药和工程抢修人员、工程抢修机械进入青川抢修道路。

13日10时30分，竹青公路基本开通。这条生命线平均每天进出的抢险救援车辆超过4000辆，最高峰时日均近万辆。为保障畅通，广元市公安局迅速从交警、刑警、巡警、治安等警种和有关县区抽调250余名公安民警，昼夜奋战在竹园至乔庄120多公里的战线上，不间断开展巡逻巡查、抢修维护、指挥疏导。

面对突如其来的地震灾难，灾区民警心里虽担忧着家人的安危，但人民警察的责任和使命让他们自觉坚守岗位，在第一时间忠实地履行着保卫人民、救助群众的职责。

德阳公安局民警方绍军的父亲在地震中不幸遇难，他强忍着心中的悲痛，毅然坚守在工作岗位上，维护着灾难现场的道路交通秩序，为抢救其他群众的生命而奋战。

都江堰市公安局交警大队民警曾福其在灾难中失去了女儿，他仍日以继夜地坚守在执勤的一线，他说：我虽然失去了女儿，但我还要为抢救其他人的生命多争取哪怕是一秒钟的时间，这也是我悼念女儿的最好方法。

绵竹大队副大队长杨占彪18岁的儿子在地震中遇难，巨大的悲痛并没有让他倒下，他坚毅的身躯巍然屹立在路口，为他人守护着生命的通道。

安县公安局交警大队民警伍豪一家6口人遇难，地震发生后的十多天里，他只离开过一次岗位，用半个小时的时间看望了遇难的亲人。更多的时间，他只能偶尔从执勤岗位上躲进警车哭一会儿，又擦干眼泪继续执勤。

截至5月29日，四川及其周边重庆、贵州、云南、陕西、甘肃等省市公安交通管理部门共出动警力15965人次，警车5674辆次，全力做好受灾群众转移和灾后重建道路交通安全保卫工作。

灾区的社会治安同样是公安机关工作的重中之重。“大灾当前，一定要提高群众的见警率！一定要比平时出警还快！”灾区公安机关在抗震救灾的同时，采取强力措施，严密防范、严厉打击不法分子趁灾盗窃、抢劫、哄抢救灾物资、以赈灾募捐名义诈骗敛财、制造散布谣言等违法犯罪活动，有效地维护了灾区社会治安秩序的稳定。

5月18日21时许，绵阳市一名青年志愿者在网吧被一个4人犯罪团伙抢劫。接到报案后，涪陵分局城西派出所民警迅速开展侦查，不到3个小时就将4名抢劫犯罪嫌疑人抓获。

成都公安在全市街面实行24小时全覆盖无缝巡逻，6月12日零时许，锦江民警在巡逻中抓获持刀抢劫妇女背包的两名犯罪嫌疑人。为防止黑恶犯罪涉足成都市灾后重建重大工程项目，成都各级公安机关对灾后列建的303个重点在建项目单位逐一建立基础情报信息档案，保障建设项目顺利进行。

同时，灾区公安机关加强了对首脑机关、金融机构、车站、机场、学校、水、电、气等重点单位和要害部位的安全保卫，加强了对绵阳九洲体育馆、水电学校、普光中学等灾民安置点的治安保卫，维持救灾物资发放秩序，防止发生治安灾害事故。截至目前，灾区社会治安平稳，各个灾区未发生重大治安、刑事案件和交通、火灾等重大治安灾害事故。

为了进一步维护灾区社会稳定，5月27日，公安部抗震救灾指挥部从全国28个城市抽调5000多名公安特警队员赴四川执行维护灾区治安任务，主要部署在灾区重点城市、乡镇、受灾群众集中安置点和重点要害部位。

如今，广大公安民警依然奋战在灾区，继续书写着忠诚与奉献。

