

随着我国经济的快速发展和人民群众对居住需求的不断增加，土地的稀缺性日益显现。推进土地管理制度改革，促进有限的土地资源得到科学、高效的利用，是贯彻落实科学发展观的必然要求。

**政府管理职能与国有土地的经营职能分开**

党的十七大提出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。根据中央的精神，反思我国土地管理体制，一个突出的问题，是政府既负责土地管理，又负责国有土地经营。经营是市场主体的活动，具体到国有土地的经营，就是要保值增值，追求土地收益最大化。把这个作为政府的职责，客观上使各级政府成了市场竞争的主体，这是我国土地管理失控，产生一系列问题的主要制度根源。我国的土地出让制，主要是借鉴香港的土地批租制。但香港的土地管理与土地批租(即经营)，分属不同的部门，并且把政府的土地收益纳入基金管理，杜绝了支出使用的随意性。我们的做法，是在社会主义市场经济尚未建立以前形成的，有其历史必然性和合理性。但随着市场经济的建立和发展，其弊端越来越明显，应当成为改革的重点。有些国家，如荷兰政府的土地管理十分严格，法律规定，凡土地买卖，政府有优先购买权。同时，法律还规定，政府不得通过土地获取任何收益。政府购买土地的目的，是控制房价，解决居民的住房问题。香港和荷兰的经验表明，在成熟的市场经济体中，政府管理部门不能同时又是市场主体。我国城市土地国家所有，经营性土地的租权即土地收益不能取消，但获取方式必须改革。

参照国有企业改革的经验，可以考虑成立专门的国有土地公司等经济组织，把需要经营的国有土地交给他们参与市场运作，或转让，或出租，或联营，或入股，负保值增值的责任，并向国家财政上缴土地收益。这些经济组织作为市场主体，按照统一的市场规则，接受政府的调控和监管。由于是国有公司，必要时也要服从国家的要求，承担一定的土地参与宏观调控的责任。

随着财税体制改革的深化，国家对土地收益的使用支出，也要严格规范，杜绝“寅吃卯粮”的短期行为。把经营土地的职能分解出去以后，各级政府就可以集中精力加强土地管理。其核心职能，一是严格实施土地利用规划，加强土地用途管制；二是平等保护各类土地产权，构建城乡统一的土地市场；三是运用土地政策，参与宏观调控。耕地保护是土地规划和用途管制的实施，地价管理和土地市场管理是土地产权保护的延伸，也都需要加强。为了保证土地管理各项职能和工作的落实，还必须加大土地督查和监察工作的力度。

至于非经营性的国有土地，例如划拨供地、低价供地等，作为土地政策参与宏观调控的手段，仍由政府负责运作，对此应建立规范、公开、透明的程序，接受社会的监督。

**改革国家规划体系和土地规划管理体制**

目前我国由各部门分别编制相关的全国性规划，这些规划最终都要落在土地上，因此必须与土地规划相衔接。但是，由于各部门从自身工作需要出发，各自制定不同的土地分类标准，并分别开展相关资源调查，编制各自的地理信息系统，导致在此基础部门制定的各部门规划，不能与土地规划很好衔接，在实际工作中产生混乱并造成极大浪费。

鉴于此，需要对国家规划体系作出调整。当务之急，是制定全国统一的土地分类标准，废止部门标准，以利各类规划与土地规划的衔接。下一步，可借鉴世界多数国家的经验，由一个部门负责开展资源调查，并编制国家基础地理信息系统，供各政府部门和全社会使用。各部门不再开展普查性资源调查，不再编制各自的地理信息系统。最终，要理顺国家规划体系。第一，编制国土规划作为国家发展的中长期规划。国土规划的主要内容：空间布局(包括功能分区)、生产布局(包括国家重点投资项目)、重大基础设施和国土整治项目等。第二，现行的经济社会五年发展规划，作为国家发展的近中期规划。第三，土地利用规划作为落实以上两个规划的保障性规划，发挥具体衔接各部门规划的头头作用。各部门依据以上三个规划，把工作重点放在编制相关专项规划上，不再编制部门的全国性规划。以上改革如能实施并到位，将大大改变目前部门分割、地区分割的局面，是实现现代化过程中从必然王国到自由王国的一大飞跃。

我国目前的土地利用规划，由政府组织编制，并允许政府按照编制程序修改规划。结果，不少地方政府在规划颁布实施不久，就要求修改规划，使规划的严肃性和制约作用形同虚设。客观地看，在较长时期内，我国工业化、城市化处在起步布局阶段，不可见的因素多，又缺乏经验，规划调整频繁的现象难以完全避免。但经过30多年的改革开放，特别是近十几年城市建设的快速发展，我国的土地利用矛盾日趋尖锐，有必要对城市的扩展加以严格控制，促使政府和社会集约利用存量土地。因此，有必要将各级土地利用规划上升为法律，由同级人民代表大会批准颁布，政府只有实施规划的义务，没有修改规划的权力。人大制定和修改规划，要遵循科学的程序并充分发扬民主，广泛听取政府和社会公众的意见。

**切实实现土地的统一登记**

土地登记，是市场经济的基础性工作。世界各市场经济发达国家都十分重视土地登记，普遍的做法是将土地及其附着物，如房屋、树木等纳入土地登记。由于历史的原因，我国现在实行的是分别登记，房屋由建设部门登记，林木由林业部门登记等，即使是土地，也没有做到统一登记，例如林地、农地、草地分别由不同的部门登记。这种现状，给市场主体带来不便，甚至导致管理上的混乱。已不适应市场经济的要求。例如社会热议的物业税，要求定期对物业价值进行评估，但在部门分割登记情况下，物业评估就很困难。2007年实施的《物权法》已明确要求实行土地统一登记，因此，国家应当把土地统一登记，作为完善社会主义市场经济体制的重要抓手和打破部门分割局面的重要突破口，提到改革日程上来。

首先，要改革登记体制。成立专门的国家土地登记机关，把现在分散在各部门的土地、房屋、林地、草地、农地的登记工作集中起来，实行统一登记。各部门不再负责相关登记工作。土地统一登记，也要实行统一的地籍分类标准。

其次，改革地籍调查工作。为了切实保护土地产权，需要对登记信息，例如土地面积、建筑物及其他附着物、权属、历史变更情况等，进行调查。国外的地籍调查有两种做法：一种是由政府组织调查；一种是由产权人自行委托中介机构调查，后者对调查结果承担法律责任。第一种做法财政负担重、耗时长，后者则做法容易产生法律纠纷。为了推进土地统一登记工作，我国今后可以考虑不同地区采用不同方法。例如，有的地区由政府组织调查，有的地区由产权人委托调查，有的地区可两种方法并举。对委托调查的，调查结果还可由政府相关机关核查。这样，可以加快土地登记进度，早日建立覆盖全社会的国家地籍管理信息系统。

(据《红旗文稿》黄小虎/文)

些农民告诉记者。

**转：离“管理”于“服务”**

广西省田阳县新民村老党员李仕宽感受到乡镇机构改革带来的便利。他说：“以前我们跑上跑下找不到人办的事情，现在通过‘农事村办’服务站就办成了。”

李仕宽所说的“农事村办”，是2007年以来百色市在12个县(区)推行的一种农村社会服务工作机制，即在距离乡镇政府所在地比较远的村设立“农事村办”服务站，县乡职能部门定期集中到服务站与值班村干部一起办公，为群众办理各种事务。服务站还拓展功能，开设图书室、阅览室、棋牌室等文化娱乐场所，组建村级民间文艺队。

长期以来，公共资源相对集中于城市，农村公共服务供给“短板”十分明显。改革后的乡镇机构能否成为称职的“服务员”，就看其能否弥补这块“短板”。

“现在不用出社区，在家门口就能看病，就像城里人一样。”山东诸城农民姜永亮说。

从2007年起，诸城市将1249个村庄规划建设为208个农村社区，把医疗卫生、社会保障、计划生育等公共服务事项放到社区服务中心，形成了农村“两公里服务圈”。

在明确基本职能定位基础上，各地根据实际确定乡镇转变职能的重点。上海市按照城市化水平的高低将乡镇划分为不同档次，城市化水平较高的镇强化社区建设管理服务，城市化水平较低的乡镇强化完善服务“三农”的职能。

广东省云安县结合各乡镇实际情况，将所辖63个乡镇划分为“优先发展区”、“重点发展区”、“开发与保护并重示范区”三类功能区，按照功能区确定乡镇职能，并配套建立了“不以GDP大小论英雄，只以功能发挥好坏论成败”的政绩考核机制，使基层干部从招商引资的“业务员”向为农服务的公务员回归。

(据《新华每日电讯》卫敏丽 潘林青 叶锋/文)

一方面应采用许可制度规范食品打码机、涂抹药剂的生产；另一方面对食品包装印刷技术和内容提出更高要求，从源头遏制“日期游戏”。

北京一位超市负责人坦言，目前食品流通领域比较通行的“行规”，是商家对包装食品剩余1/3保质期的拒收，剩余2/3保质期的食品，被纳入促销对象。而最终过期的商品，商家往往会退还厂家，损失都由厂家承担。这种不合理的分配体制，为厂家伪造食品保质期提供了可能。

对此，专家建议监管部门应在流通领域推行格式化合同，禁止过期食品回流厂家，相关损失由超市、厂商共同承担。

那么，究竟如何处理过期食品？中国农业大学食品科学与营养工程学院院长罗云波教授认为，可借鉴国外做法，引入“第三方机制”，扶持“第三方”企业将过期食品制成饲料、肥料，或者发酵产生甲烷，作为工业能源。“这样可使7成过期食品得到回收利用。”

中国人民大学郑风田教授建议，监管部门应参照国际经验，要求国内食品包装标注“销售截止日期”，给消费者购买后食用、储存留有余地；标注“最佳口味期”，明确食品味道或者质量的最佳时间；标明“食用期”，指明食物最后食用日期；印刷“封箱包装日期”，以便于出现问题时追究。

依据国情，现阶段抓好食品安全不能政府唱“独角戏”，必须动员社会力量，鼓励揭发食品行业“黑幕”。

“但我国现行消费者权益保护法、食品安全法等法规，对‘王海式’的职业打假等却没有明确支持。”湖南株洲市质监局朱悦光等基层执法人员说，应该以司法解释等方式，为各种社会力量举报、打假和司法赔偿创造条件。“只有全社会监督，各种‘损招’才无处藏身。”(据《新华每日电讯》苏晓洲 张森森/文)

游 泳 池 监 管 问 题 多 竟 言 水 质 是 “ 小 事 儿 ”

游泳馆的经营到底谁来管?调查发现，工商部门对其发放营业执照，体育局进行场地审批，卫生局负责水质卫生安全检验。

北京市石景山区卫生监督所副所长孙卫国说：“我们只能管游泳馆中的水质，管不了其他项目，更管不了顾客，即使知道顾客有皮肤病，但是无法禁止他进入泳池。”

8月10日，北京市卫生监督所对朝阳区和西城区两家游泳场馆进行“随机抽检”，分别发现设备设施问题和水质问题，抽检不合格率为100%。

最新数据显示，截至8月15日，北京市近期开展的游泳馆专项抽查整治行动中，对全市800余家游泳馆普查了314户，其中责令整改50户，停业9户，行政处罚17户。主要问题是未取得公共场所卫生许可擅擅自经营、池水余氯浓度超标、消毒剂无卫生许可批件等。

北京大学公共卫生学院教授周子君说，商家为利益，压缩必要的服务，不按规定消毒、换水等，监管疲软无力导致消费者不知不觉付出了健康的代价。

北京市卫生监督所执法一科高旭东说，按照相关法律法规，检查中发现不符合卫生标准要求游泳馆，将按高限进行行政处罚。然而，北京市卫生监督所一位工作人员说：“一般对游泳馆因为水质不合格没有处罚，如果真要到吊销卫生许可证这一步，必须是泳池卫生状况已经严重到明显引起了疾病的密集传播，那需要疾控部门检测。”

“皮球”踢到疾控部门。邵开建说，疾控部门不会主动检测游泳池水质，需要卫生监督所委托。“说实话，不同时间段检测结果大相径庭，上午去可能两三个人，下午一下子去100多人，水质肯定不同，要通过抽检让游泳池保持良好水质，很难做到。”

一名卫生监督所工作人员坦言：“对于游泳馆的管理最大的问题是怕淹死人(水质)这些都是小事儿，如果死人了，肯定要停业整顿。”

(据《新华每日电讯》赖臻 李亚红/文)

责编:吴涛 张国亮 照排:江晨

□本期聚焦

# “田间地头”的深刻改革

——透视新一轮乡镇机构改革

与农村税费改革时相比，乡镇财政供养人员大幅度减少，而乡镇政府服务农民的职能进一步凸显……记者近日从中央机构编制委员会办公室获悉，始于2004年的新一轮乡镇机构改革，目前已经进行改革的乡镇已达33524个，占全国乡镇总数的97.7%。17个省(区、市)基本完成改革任务，其他省(区、市)已经全面推开，预计2012年可按时完成改革任务。

如何通过改革让基层政权更好地服务于广大农民?记者就此进行了采访调查。

**减：乡镇机构逐步“瘦身”**

“原来有13个人拿工资，守摊子，现在通过竞聘，由4人负责全镇农作物保护和农业技术推广，干的活没少，效率还提高了。”曾在湖北省咸宁市横沟桥镇农技站任技术员的徐建国说。

在当地的乡镇机构改革中，农技站和其他“七站八所”一起改为公益性服务组织。但重新竞聘上岗后，徐建国的年薪反比改革前多了两三千元。在湖北省，通过机构改革，财政供养人员减幅近四成。

不少基层干部告诉记者，农业税取消以后，干部们都在思考：乡镇政权规模如何掌握，政府组织结构如何确定，富余人员如何分流安置等。换句话说，改革能否真“瘦身”？

基层不乏创新活力。长治市在山西最早开展乡镇机构改革。长治市编办主任张富梅

介绍，改革中长治扩大了乡镇党政领导班子交叉任职，领导职数控制在7名至9名，工作节奏加快，行政效能提高。

人员分流及安置问题堪称“硬骨头”。各地在全面加强控制，防止乡镇机构人员出现新膨胀的同时，采取多种渠道妥善对富余人员进行分流和安置。对没有正式录聘手续和乡镇自行使用的临时人员，予以清退；对不能胜任本职岗位的人员，或转岗安置，或由财政给予适当扶持，引导其自谋职业。

啃下这块“硬骨头”之后，各地对乡镇机构精简整合：浙江每个乡镇改设党政综合、经济发展、社会事务管理等“五办”；湖北的乡镇从改革前的5个办公室精简为“三办”。黑龙江省兰西县乡镇则不设机构，只设党委秘书、组织委员、民政助理、计生助理等13个岗位……通过改革，各地乡镇机构实现了一定程度的“瘦身”，进一步提高了工作效率。

**增：设“农业帮手”促农民增收**

如何尽快使农民“钱袋子”鼓起来，共享发展成果?乡镇机构改革既要做减法，也要做加法。为此，一些地方探索成立促进农民增收所急需的各类“帮手”。

在广西省田东县祥周镇，当地政府在精简机构的同时，成立了无公害蔬菜生产协会、农产品营销协会等，帮助农民完善香葱产销“一条龙”服务。目前，该镇中平村在“农事村办”服务站的帮助带动下，年种植香葱3000多

亩，日收购外运香葱1万公斤以上。仅靠此项，全村农民年收入达1500万元。

在重庆市丰都县兴义镇，政府面向农业生产设立了各类“农村服务中心”。该镇长沙村养殖大户杨小红说：“要不是镇上帮我修通了引水沟渠，农村服务中心的工作人员定期给我提供免费技术指导，解决了很多生产销售难题，我哪可能养100多头肉牛？”

山东省诸城市密州街道东山社区成立了农民专业合作社。居民姜永亮家中有5亩地，以前一年收入仅有四五千元，日子过得“紧巴巴”。乡镇机构改革以后，姜永亮加入了“大森林特种动物养殖专业合作社”，第一年就摘掉了“穷帽子”，出栏水貂800多只，收入8万元。目前诸城市有90%的农民参与了农业产业化经营。

“这一轮乡镇机构改革，要把维护和发展农民群众的切身利益放在首位，解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。为此，各地进行了很多有益的探索。”中央编办有关负责人表示。

记者了解到，各地还通过建立“一站式”服务、“办事代理制”、服务热线等措施方便农民群众办事，有的地区还鼓励县乡干部深入基层，变“坐堂办公”为“上门服务”。浙江省庆元县把“有技能、会服务、促发展”作为对干部的基本要求，并组织对全体乡镇干部进行技能培训。

“乡镇机构改革好不好，我们不看别的，就看有没有得到实惠、能不能加快致富。”一余湘怀等人说，过期食品改头换面再上市，危害很大，原本控制在安全范围内的细菌群，通过繁殖可能呈现“几何级”放大。而原本不存在的沙门氏菌、志贺氏菌、金黄色葡萄球菌等“健康杀手”，也会乘虚而入。

“对于涂改食品保质期问题，从大企业到小商贩，很多人心知肚明。”北京一位知名食品包装机械制造商透露，目前，比较有效的反制措施，是使用激光打码机，它把生产日期等信息用激光“烧”在包装上。

但对于“激光机”，食品业界不少厂家敬而远之。记者发现，主要原因是嫌成本高，价格是使用油墨设备的2倍左右。同时生产效率低于“油墨机”，会影响企业产能。

为此，食品行业一些大公司对涂改日期采取“内控风险”态度：在生产日期等喷码信息中加入特殊代码，一个代码只对应一个批次产品。这样，生产日期遭涂改而出现质量纠纷时，企业就会举证寻求免责。但企业求得“独善其身”后，消费者却依然被蒙在鼓里，成为最大的受害者。

**防范食品“永不过期”须标本兼治**

当前，食品保质期“失真”问题，正成为食品安全最突出的隐患之一。有关专家呼吁，监管部门急需采取“技防”、“人防”结合的措施全力遏制。

步步高商业连锁公司副总裁陈志强等人建议，国家应大力扶持食品包装领域防涂改技术研究。我国食品标签通用标准已使用多年，有些地方已明显滞后于行业发展。当前，

# 揭开食品保质期“黑幕”

进超市购买食品，人们最在乎包装袋上的保质期。但鲜为人知的是，包括许多名牌食品在内，保质期等信息都能用简单手段涂改。

记者近期在北京、湖南追踪发现，一些商家借用印刷机械、有毒化学药剂等“道具”，涂改食品保质期如同“变戏法”，真假难辨。有关专家呼吁专项整治这一食品行业“潜规则”，“人防”与“技防”相结合，还消费者一个明白。

**记者实验：“神奇药水”随便用“保质期”轻易易改**

湖南浏阳市质监部门近期发现，一家中型食品企业擅自涂改食品生产日期，在这道造假“工序”上操作的女工，还被烧伤了手。

近日，记者随浏阳市质监局副局长余湘怀来到湖南逗趣乐食品厂。该厂有关负责人承认，今年5月底，有广东经销商中招，称其包装袋上压印的生产日期“老土”，建议改为喷码印刷改变“卖相”。

按照经销商指点，“逗趣乐”买来喷码机，同时安排两名女工用“药水”将已印好的生产日期涂掉，改印成新日期。不料，两名女工不知要戴手套，涂改几天手上竟遭“药水”腐蚀，出现大片水泡，随后因治疗等问题与厂方发生纠纷，最终事情败露。

逗趣乐食品厂涂改食品生产日期被查，公众用“药水”随意涂改食品保质期问题呈现在众人眼前。

据知情人透露，所谓“药水”，主要是“香蕉水”(乙酸异戊酯)、油漆稀释剂等。这类化合物易燃、毒性大，能损伤人的皮肤、咽喉、支

# 患病游泳池如何健身

——公共游泳馆卫生隐患调查

炎炎夏日，暑期游泳人数剧增。记者近日采访发现，北京部分游泳馆存在水质浑浊、对传染病菌“把关”不严、余氯超标等诸多问题，对游泳者的健康造成威胁，“健康池”正在变成“隐患池”，而这种情况在全国的公共游泳馆内较为普遍。

**警示成摆设 游泳池成“传染源”？**

北京今夏天气闷热，游泳池顾客猛增，北京市400多家游泳馆对社会开放，有的游泳馆一天接待顾客1000多人，水质备受关注。

健康证曾被看作保证游泳者健康的“防火墙”，早在1993年，北京市便出台相关规定，要求游泳者提供健康证明才被允许入场。但记者走访了十几家游泳馆，包括国家游泳中心“水立方”在内，都未要求游泳者出示健康证，更没有按程序检测各类传染病。

国家游泳中心售票处前的“游泳须知”明确写道：“禁止肝炎、皮肤癣疹、红眼病、重症沙眼和肠道传染病等患者入场”。在游泳馆服务台前，记者示意“红眼病检查岗”的指示牌，工作人员笑着说：“这就是一个摆设，得靠顾客自觉。”

北京市海淀区中海雅园业主近来比较烦，“自己小区内的游泳馆，一到晚上人特别多，跟煮饺子似的，馆内水和空气都不好”。

“进去要证件吗？”“不用。”售票员的回答十分肯定。“不是说还要游泳证什么的吗？”售票员抬头看了看：“到深水区游需办个证，花20块钱就能买！”记者走访时发现，大部分游泳馆不要求游泳者出具证件。

“对游泳者的把关靠目测，顾客若患有严

重红眼病、皮肤病，用眼能看出来，肯定不让进，但是有些疾病是看不出来的，比如肝炎、肠道传染病。”首钢篮球中心游泳馆负责人说。

除了“传染病基本靠目测”以外，一些游泳馆的淋浴和消毒程序也形同虚设。“进入游泳池前，都应该先冲凉，但很多人进去后，换了衣服，就进入泳池，整个过程没有人提示。”喜好游泳的毛文杰说，“按照程序，游泳者进入泳池前还要经过消毒池，进行足部消毒，但也很难做到。”

记者观察发现，北京市清芷园等游泳馆任人穿着拖鞋和皮鞋大摇大摆地走过，位于嘉铭铜城小区内的游泳馆，消毒池竟然是空的。

在北京西三环的一家游泳馆，经常来此游泳的曹延新告诉记者，“有的人一身汗就进去了，那游泳池岂不成了澡堂子？反正我在水里见过带血的创可贴，恶心得够呛。水里有各种脏东西，你能想到的和想不到的都有，在水中与你亲密接触。”

**换水频率糊涂账 余氯超标成隐患**

记者调查发现，对于游泳池换水频率，游泳馆各说一套，但谁也说不清究竟多长时间才能完全更新一池水，而加大氯粉的投放量进行消毒，以保证水中细菌不超标，成为该行业潜规则。

据了解，标准游泳池长50米，宽25米，深1.4米至2米，一池水约2000立方米，根据北京市发改委公布的价格，北京非居民用水价格为6.21元每立方米，一池水的成本约为1.2万元，而这笔费用还未包括电费和人工费、消毒

药品费等。游泳馆经营者为了追求利益最大化，多半采取循环水。

“一池子的水全换掉成本太高，那些私人承包的游泳馆，为挣钱难免玩猫腻，不愿意换水。”首钢篮球中心游泳馆负责人告诉记者，北京绝大部分游泳馆的做法都是采用补水方式。游泳池补水换水的程序：池水首先经过沙罐过滤，将毛发等杂质粘贴在过滤网上，过滤罐的水重新回到泳池，废水排进下水道，排出多少水补充多少。

然而，游泳馆到底多久换一次水？首钢篮球中心游泳馆一池水约400立方米。这里的工作人员表示，一天约消耗30立方米。如果按照补水程序，一天约补水30立方米，那就意味着整个池子水换一遍周期是13天左右。

水里健身游泳馆经理姜涛的账本是：“我们的泳池能装600多立方米水，每天换掉1/5到1/4。”而更多游泳馆的答复是，视情况而定，缺了就补，有时多补，有时少补。

北京市卫生监督所有关人士表示，目前对游泳池彻底换水时间间隔并无硬性规定，但是补充新水按照现行国标，应每日定时补，一般游泳池每天补水在总水量的5%到10%。

北京市疾控中心环境卫生所主管医师邵开建说：“水中余氯过高将会对游泳者的皮肤和眼睛形成一定的刺激，皮肤敏感者会有反应。”

北京市卫生监督所表示，游泳馆都用“氯粉”给水消毒，氯加入水中会不断挥发，因此需要随时检测添加。在对北京800余户游泳馆的水质检测发现，主要问题除了集中余氯超标外，还有排汗和排尿导致的尿素超标，彻底解决的方法只有换水。