

# 机构调整传递鲜明信号：职能转变是最大核心

在广泛关注之中，改革开放以来的第七轮国务院机构改革和职能转变方案10日正式亮相。从中，人们不仅读出了铁路、食品安全等领域机构调整的突出亮点，更看到了政府职能转变这一核心要义。

此轮机构改革，积极回应社会的强烈关切，让人们看到了勇于革新的坚定决心，也传递出进一步推进市场化、更加重视社会和谐积极信号。特别是不再保留铁道部，组建国家铁路

局、中国铁路总公司，这意味着，这一长期政企合一的机构终于实现分开。而整合食品安全监管职能，成立食品药品监督管理局，则让百姓看到了吃得更安全的希望。

更重要的是，透过此轮机构调整变动，政府职能转变的目的清晰呈现。机构数量的减少、大部制的推行，并非简单追求机构的合并和数量的减少，目的在于简政放权、明确责权，改变一些机构存在的职能越位、错位、缺位问

题，解决一些机构的推诿扯皮、不作为、乱作为、陷于部门利益等弊端。

对于老百姓而言，机构数量的多少，以及名称、级别、职责分工的变化并不是最重要的。用一位来自基层全国人大代表的话来说，最重要的是政府办事是不是“痛快”了，服务态度是不是变好了，这关系到党和政府在人民群众心目中的形象。

减少行政审批，把政府从微观经济具体事务中解脱出来，把更多的精力用

于为经济发展提供良好环境、强化市场监管，是企业 and 老百姓共同的呼唤，也是防腐之策。这次提出的减少和下放投资审批事项、改革工商登记制度，将为企业的设立和生产经营创造更加宽松、便捷的条件，激发创业、激活经济。

当前我国经济面临转型，社会发生深刻变化，社会事业和社会管理的“短板”亟待补齐。人们注意到，这次提出的改革社会组织管理制度，为的就是让人民群众依法通过社会组织实行

自我管理、自我服务和参与社会事务管理，有利于更好发挥主人翁精神，推动社会和谐发展。

方案出台，有亮点，有深意，但必须清醒地看到，实现政府职能转变目标任重道远，必须充分认识到其复杂性、艰巨性，以更大的决心和勇气迎难而上，才能建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。

新华社记者 刘铮 卫敏丽  
(新华社北京今日电)

(上接 A4 版)

## 关于食品药品监管

问：这次食品药品监管体制改革有哪些考虑？

答：食品药品直接关系人民群众身体健康和生命安全。党中央、国务院历来十分重视食品药品安全工作，特别是近年来采取了多种措施不断加强和完善食品药品安全监管。同时也要看到，我国食品安全面临的形势依然严峻，人民群众对食品安全问题高度关注。食品安全目前实行分段监管体制，质量技术监督部门管生产、工商行政管理部门管流通、食品药品监督管理部门管消费。实践证明，监管部门越多，监管边界模糊地带就越多，既存在重复监管，又存在监管盲点，难以做到无缝衔接，监管责任难以落实。多个部门监管，监管资源分散，每个部门力量都显薄弱，资源综合利用效率不高，整体执法效能不高。同时，随着生活水平的不断提高，人民群众对药品的安全性和有效性提出更高要求，药品监督管理能力也需要加强。因此，需要下决心改革现行食品药品监管管理体制，将食品安全办的职责、食品药品监督管理局的职责、质检总局的生产环节食品安全监督管理职责、工商总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局，对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理。这样改革，执法模式由多头变为集中，强化和落实了监管责任，有利于实现全程无缝监管，提高食品药品监管整体效能。

## 关于新闻出版广播电视

问：组建国家新闻出版广播电影电视总局有哪些考虑？

答：近些年来，文化体制改革取得重大成就，新闻出版、广播电影电视事业产业快速发展。随着以数字技术、网络信息技术为核心的现代信息传播技术的不断创新和广泛应用，多种媒体融合发展。为进一步推进文化体制改革，统筹新闻出版广播影视资源，促进新闻出版广播影视业繁荣发展，这次改革，将新闻出版总署、广电总局的职责整合，组建国家新闻出版广播电影电视总局。这样调整，有利于减少职责交叉，提高管理效率，落实管理责任；有利于统筹推动报刊、出版社、通讯社、电台电视台和互联网等新媒体发展，加快构建现代传播体系，提高文化传播能力；有利于新闻出版广播影视业做大做强，增强文化整体实力和竞争力；有利于整合新闻出版和广播影视领域公共服务资源，提高公共文化服务的质量和水平。

## 关于海洋管理体制

问：在完善海洋管理体制方面有哪些考虑？

答：长期以来，我国海上执法力量分散。国家海洋局的中国海监、公安部的边防海警、农业部的中国渔政、海关总署的海上缉私警察等执法队伍各自职能单一，执法过程中遇到非职责范围内的违法行为为无权处理，影响执法效果。每支队伍都自建专用码头、舰船、通讯和保障系统，造成重复建设、资源浪费。而且几支队伍重复发证、重复检查，成本高、效率低，增加了企业和群众负担。海上执法力量分散问题是多年来一直想解决而未解决的老问题，社会各界高度关注。

根据海洋事业发展需要，借鉴国际有益经验，这次改革将现国家海洋局及相关部门的海上执法队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，并以中国海警局名义开展海上维权执法。这样有利于统筹配置和运用行政资源，提高执法效能和服务水平。同时，海洋问题综合性强，涉及经济、科技、资源、环境等方面，需要加强统筹协调和综合协调，这次改革设立高层次议事协调机构，

国家海洋委员会就是基于这个考虑。

## 关于能源管理体制

问：在完善能源管理体制方面有哪些考虑？

答：我国是能源消费大国，从体制上保证国家能源安全和能源行业发展意义重大。上一轮国务院机构改革，为加强能源战略决策和能源行业管理，设立了国家能源委员会，同时组建发展改革委管理的国家能源局，将能源管理与经济社会发展规划和宏观调控有机结合，实际效果良好。目前存在的主要问题是，电力是能源的重要组成部分，其监管独立于能源局之外，造成电监会与能源局在电力改革、投资准入、项目审批和价格等诸多方面职责交叉，不利于整个能源统筹谋划和推动电力行业发展。这次改革将现国家能源局、电监会的职责整合，重新组建国家能源局，主要是为了更好地统筹推进能源发展和改革，强化能源监督管理，促进能源行业健康发展。

这次改革，在重新组建国家能源局的同时，明确该局继续由发展改革委管理。发展改革委主要是抓宏观，做好国民经济和社会发展规划与能源规划的协调衔接，能源局主要是发挥在能源发展、改革和监督管理等方面的作用。

## 关于市场在资源配置中的作用

问：对发挥市场在资源配置中的基础性作用方面有哪些举措？

答：转变政府职能的关键，是处理好政府与市场、政府与企业、政府与社会组织、政府与个人的关系。在社会主义市场经济条件下，该由市场发挥作用的应交给市场，上项目、做投资应更多由企业自主决策、自担风险。目前，市场准入和就业门槛较高，企业和个人办事难、成本高的问题仍比较突出。

为从体制机制上最大限度给各类市场主体松绑，充分激发企业和个人创业积极性，这次改革提出：一是减少投资项目审批，最大限度地缩小审批、核准、备案范围，切实落实企业和个人投资自主权。二是减少生产经营活动审批事项，按照行政审批制度改革原则，最大限度地减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度地减少对各类机构及其活动的认定等非许可审批。三是减少资质资格许可，对不符合行政许可法规定的，一律予以取消；按规定需要对企业事业单位和个人进行水平评价的，国务院部门依法制定职业标准或评价规范，由有关行业协会、学会具体认定。四是减少行政事业性收费，取消不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目，降低收费标准，建立健全政府非税收入管理制度。五是改革工商登记制度，对按照现行规定需要前置许可的事项，除涉及国家安全、公民生命财产安全等外，不再实行先主管部门审批再工商登记的制度，商事主体向工商部门申请登记，取得营业执照后即可从事一般生产经营活动；对从事需要许可的生产经营活动，持营业执照和有关材料向主管部门申请许可。同时，将注册资本实缴登记制改为认缴登记制，并放宽工商登记其他条件。

减少行政审批后，政府应把更多精力转移到事后监管上来，及时发现、有效制止、有力惩处违法生产经营活动；对投资活动，应加强土地使用、能源消耗、污染排放等管理，发挥法律法规、发展规划、产业政策的约束和引导作用，避免重复投资和无序竞争。

## 关于改革社会组织管理制度

问：在改革社会组织管理制度、发挥社会组织作用方面有哪些举措？

答：中国特色社会主义是亿万人民自己的事

业。让人民群众依法通过社会组织实行自我管理、自我服务和参与社会事务管理，有利于更好地发挥人民主人翁精神，推动社会和谐发展。目前，我国社会组织既培育发展不足，又规范管理不够。主要是，成立社会组织的门槛过高，社会组织未经登记开展活动较为普遍，一些社会组织行政化倾向明显，现行管理制度不适应社会组织规范发展需要。为加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，这次提出改革社会组织管理制度：

一是逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，引入竞争机制，探索一业多会，以改变行业协会行政化倾向，增强其自主性和活力。

二是重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。成立政治法律类、宗教类等社会组织以及境外非政府组织在华代表机构，在申请登记前，仍需要经业务主管单位审查同意。

三是坚持一手抓积极引导发展、一手抓严格依法管理，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制，推动社会组织完善内部治理结构，促进社会组织健康有序发展。改革后，民政部门需要依法加强登记审查，并对社会组织是否依照章程等开展活动进行监管，其他部门如公安、税收、金融等部门，需要依照各专项法律法规对社会组织相关活动进行监管，形成对社会组织人员、活动、资金等的完整监管链条，提高监管效能。对社会组织从事违法活动的，严格依法处理，构成犯罪的依法追究刑事责任。

## 关于推进向地方放权

问：在推进向地方放权、调动中央和地方两个积极性方面有哪些举措？

答：我国中央和地方政府的权责划分总体上适应经济社会发展要求，但也存在国务院部门管得过多过细问题，既管不了管不好，又不利于地方因地制宜主动开展工作。为更好发挥地方政府贴近基层、就近管理的优势，这次改革提出：

一是下放投资审批事项。对已列入国家有关规划需要审批的项目，除特定情况和需要总量控制的外，在按行政审批制度改革原则减少审批后，一律由地方政府审批；对国家扶持地方的一些项目，国务院部门只确定投资方向、原则和标准，具体由地方政府安排。

二是下放生产经营活动审批事项。凡直接面向基层、量大面广或由地方实施更方便有效的生产经营活动审批，一律下放地方。

三是减少专项转移支付。大幅度减少、合并中央对地方专项转移支付项目，增加一般性转移支付规模和比例，将适合地方管理的专项转移支付项目审批和资金分配工作下放地方，为地方政府更好地履行职能提供财力保障。

改革后，地方政府需要增强大局意识，更好地肩负起严格执行国家法律法规和宏观政策的责任。国务院部门需要建立有效的制度机制，加强监督管理，确保有令必行、有禁必止，避免发生“一放就乱、一乱就收”的问题。

## 关于理顺国务院部门职责关系

问：在进一步理顺国务院部门职责关系方面有哪些举措？

答：目前国务院部门职责分工不尽合理，存在不少职责交叉、资源分散问题，有的长期得不到解决，严重影响行政效率和政府权威。为进一步理顺部门职责关系，最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责，这次改革提出了三个方面的整合重点：

一是按照同一件事由一个部门负责的原则，将房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责，城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责，分别整合由一个部门承担。

二是整合业务相同或相近的检验、检测、认证机构，解决这些机构过于分散、活力不强的问题。

三是整合分散在不同部门管理的资源。整合工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等平台，建立统一规范的公共资源交易平台。推动建立统一的信用信息平台，逐步纳入金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息。

## 关于改善和加强宏观管理

问：在改善和加强宏观管理方面有哪些举措？

答：我国是一个有13亿人口的大国，地域辽阔，经济社会发展不平衡，改革发展稳定的各项任务十分繁重，需要国务院各部门把更多精力集中到事关长远和全局的重大事项上来，谋大局，抓大事。为改善和加强宏观管理，这次改革提出：

一是强化发展规划制订、经济发展趋势研判、制度机制设计、全局性事项统筹管理、体制改革统筹协调等职能。完善宏观调控体系，强化宏观调控措施的权威性和有效性，维护法制统一、政令畅通。消除地区封锁，打破行业垄断，维护全国市场的统一开放、公平诚信、竞争有序。

二是加强社会管理能力建设，创新社会管理方式。公平对待社会力量提供公共服务，加大政府购买服务力度。

三是国务院各部门必须加强自身改革，大力推进本系统改革。对已明确的改革职责必须坚决履行，对已确定的改革任务必须坚决完成，对已出台的改革措施必须坚决落实。

## 关于加强基础性制度建设

问：改革方案把加强基础性制度建设作为重要内容，主要有哪些举措？

答：基础性制度是政府实施有效管理的基础，牵一发而动全身。基础性制度完善了，会推动全社会的良性发展。基础性制度缺乏或不健全，一定程度上会影响改革效果，甚至会导致市场失序、社会失范、治理失效。

这次改革主要强调了三方面的基础性制度建设：一是推进国务院组织机构、职能配置、运行方式法治化。二是建立不动产统一登记制度，以更好地落实现行物权法规定，保障不动产交易安全，有效保护不动产权利人的合法财产权。三是建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码等制度，完善信息网络、金融账户等实名登记制度和现金管理制度。

## 关于推进依法行政

问：改革方案特别强调要推进依法行政，有哪些举措？

答：宪法和法律是政府工作的根本准则。全面落实依法治国基本方略，推进依法行政，国务院和国务院各部门肩负着重要责任，必须带头维护宪法法律权威，善于运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。同时，法治对转变政府职能具有重要的引导、规范和保障作用。这次改革强调要从四个方面加强依法行政：一是完善依法行政的制度，提高制度质量。二是健全科学民主依法决策机制，建立决策后评估和纠错制度。三是严格依照法定权限和程序履行职责，确保法律、行政法规有效执行。四是深化政务公开，建立健全各项监督制度，让人民监督权力，强化行政问责，严格责任追究。