

# 关于国务院机构改革和职能转变方案的说明

——2013年3月10日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上

国务委员兼国务院秘书长 马 凯

各位代表：

党的十八大对深化行政体制改革提出了明确要求。根据党中央部署，经过深入调查研究，广泛听取意见，反复比较论证，形成了《国务院机构改革和职能转变方案（草案）》。党的十八届二中全会审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》，建议国务院将这个方案提交第十二届全国人民代表大会第一次会议审议。现在我受国务院委托，就《国务院机构改革和职能转变方案》向大会作说明，请予审议。

## 一、关于机构改革和职能转变的必要性紧迫性

党的十一届三中全会以来，国务院机构经过六轮改革，形成了基本适应社会主义市场经济体制的组织架构和职能体系。近五年来，国务院机构改革和职能转变取得新进展，行政审批制度改革继续推进，宏观调控体系逐步健全，市场监管、社会管理和公共服务职能进一步加强，一些重要领域管理体制改革不断完善，大部门制改革迈出重要步伐，政务公开和行政问责力度加大，依法行政取得新成效。通过不断改革，我国行政体制逐步完善，为推动科学发展、促进社会和谐提供了有力保障。

同时，现行行政体制仍存在许多不适应新形势新任务要求的地方，国务院部门在职能定位、机构设置、职责分工、运行机制等方面还存在不少问题。主要是：职能越位、缺位问题依然突出，不该管的管得过多，一些该管的又没有管好；职责交叉、权责脱节、争权诿责现象依然较多，行政效能不够高；机构设置不够合理，一些领域机构重叠、人浮于事问题依然存在；对行政权力的制约监督机制不完善，不作为乱作为、以权谋私、贪污腐败等现象尚未得到有效遏制。这些问题，需要通过深化体制改革、完善制度机制特别是职能转变加以解决。

党的十八大提出要加快完善社会主义市场经济体制，党的十七届二中全会提出到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。必须站在全局高度，以更大的政治勇气和智慧，凝聚力量，攻坚克难，不失时机地推进国务院机构改革和职能转变。

## 二、关于机构改革和职能转变的指导思想和原则

深化国务院机构改革和职能转变，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照建立中国特色社会主义行政体制目标的要求，以职能转变为核心，继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能，加快完善社会主义市场

经济体制，为全面建成小康社会提供制度保障。

深化国务院机构改革和职能转变，必须坚持人民主体地位，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；坚持解放和发展社会生产力，激发市场和社会活力；坚持精简统一效能，优化机构设置和职能配置；坚持创新制度机制和管理方式，提高政府管理服务能力；坚持强化对行政权力的制约监督，确保政府按照法定权限和程序履行职责；坚持从我国现阶段实际情况出发，与经济社会发展和改革开放进程相适应。

这次改革，要以更大力度，在更广范围、更深层次上加快国务院机构职能转变，重在向市场、社会放权，减少对微观事务的干预，同时改善和加强宏观管理，严格事后监管。这项任务更加艰巨、更为复杂。

## 三、关于国务院机构改革

建立中国特色社会主义行政体制，需要不断探索，稳求进。国务院机构改革相应也有一个不断深化的过程，既不能一蹴而就，也不能止步不前。这次改革，要充分利用各方面有利条件，坚定推进一些重点领域机构调整；同时要充分考虑当前经济社会发展面临的复杂形势和各种风险挑战，保持国务院机构总体相对稳定。对有些长期存在、社会高度关注的问题，通过职能调整解决，或适时通过必要的机构调整解决。

改革的重点是，紧紧围绕转变职能和理顺职责关系，稳步推进大部门制改革，实行铁路政企分开，整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。具体内容是：

（一）实行铁路政企分开，完善综合交通运输体系。近些年，铁路实现了跨越式发展，保障了国民经济平稳运行和人民生产生活需要，但也存在政企不分、与其他交通运输方式衔接不畅等问题。为推动铁路建设和运营健康可持续发展，保障铁路运营秩序和安全，充分发挥各种交通运输方式的整体优势和组合效率，有必要实行铁路政企分开，加快推进综合交通运输体系建设。

《方案》提出，将铁道部拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部。交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展，加快推进综合交通运输体系建设。组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其他行政职责，负责拟订铁路技术标准，监督管理铁路安全生产、运输服务质量、铁路工程质量等。组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责，负责铁路运输统一调度指挥，经营铁路客货运输业务，承担专运、特运任务，负责铁路建设，承担铁路安全生产主体责任等。不再保留铁道部。

考虑到铁路仍处于建设发展重要时期，同时承担很多

公益性任务，《方案》提出，国家继续支持铁路建设发展，加快推进铁路投融资体制改革和运价改革，建立健全规范的公益性线路和运输补贴机制。同时，继续深化铁路企业改革，建立现代企业制度。

改革后，中国铁路总公司统一调度指挥铁路运输，实行全路集中统一管理，确保铁路运营秩序和安全，确保重要运输任务完成，不断提高管理水平，为人民群众提供安全、便捷、优质服务。

（二）组建国家卫生和计划生育委员会，提高出生人口素质和人民健康水平。我国实行计划生育以来，计划生育事业取得历史性成就，有效缓解了人口对资源环境的压力。近年来，医疗卫生事业取得显著成绩。当前，计划生育工作需要在继续稳定低生育水平基础上更加注重提高出生人口素质，医疗卫生服务水平也需要不断提高。为更好地坚持计划生育的基本国策，加强医疗卫生工作，深化医药卫生体制改革，优化配置医疗卫生和计划生育服务资源，提高出生人口素质和人民健康水平，《方案》提出，将卫生部的职责、人口计生委的计划生育管理和服务职责整合，组建国家卫生和计划生育委员会。主要职责是，统筹规划医疗卫生和计划生育服务资源配置，组织制定国家基本药物制度，拟订计划生育政策，监督管理公共卫生和医疗服务，负责计划生育管理和服务工作等。同时，将人口计生委的研究拟订人口发展战略、规划及人口政策职责划入发展改革委。国家中医药管理局由国家卫生和计划生育委员会管理。不再保留卫生部、人口计生委。

改革后，坚持和完善计划生育政策，要继续坚持计划生育党政一把手负总责，继续实施计划生育一票否决制。国家卫生和计划生育委员会要高度重视计划生育工作，合理设置相关部门，充实工作力量，确保这项工作得到加强。地方各级政府要继续加强计划生育管理和服务工作，严格执行各项计划生育政策，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。

（三）组建国家食品药品监督管理总局，提高食品药品安全质量水平。当前，人民群众对食品安全问题高度关注，对药品的安全性和有效性也提出更高要求。现行食品安全监督管理体制，既有重复监管，又有监管“盲点”，不利于责任落实。药品监督管理能力也需要加强。为进一步提高食品药品监督管理水平，有必要推进有关机构和职责整合，对食品药品实行统一监督管理。

《方案》提出，将食品安全办的职责、食品药品监管局的职责、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。主要职责是，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等。将工商行政管理、质量技术监督部门相应的食品安全监督管理队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理部门。保留国务

院食品安全委员会，具体工作由食品药品监管总局承担。食品药品监管总局加挂国务院食品安全委员会办公室牌子。不再保留食品药品监管局和单设的食品安全办。

为做好食品安全监督管理衔接，明确责任，《方案》提出，新组建的国家卫生和计划生育委员会负责食品安全风险评估和食品安全标准制定。农业部负责农产品质量安全监督管理。将商务部的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部。

改革后，食品药品监督管理部门要转变管理理念，创新管理方式，充分发挥市场机制、行业自律和社会监督作用，建立让生产经营者真正成为食品药品安全第一责任人的有效机制，充实加强基层监管力量，切实落实监管责任，不断提高食品药品安全质量水平。

（四）组建国家新闻出版广播电影电视总局，促进新闻出版广播影视业繁荣发展。为进一步推进文化体制改革，统筹新闻出版广播影视资源，《方案》提出，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。主要职责是，统筹规划新闻出版广播电影电视事业发展、监督管理新闻出版广播影视机构和业务以及出版物、广播影视节目的内容和质量，负责著作权管理等。国家新闻出版广播电影电视总局加挂国家版权局牌子。不再保留广电总局、新闻出版总署。

（五）重新组建国家海洋局，推进海上统一执法。现行海上执法力量分散，重复检查、重复建设问题突出，执法效能不高，维权能力不足。为加强海洋资源保护和合理利用，维护国家海洋权益，有必要整合海上执法力量。

《方案》提出，将现国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，由国土资源部管理。主要职责是，拟订海洋发展规划，实施海上维权执法，监督管理海域使用、海洋环境保护等。国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法，接受公安部业务指导。

为加强海洋事务的统筹规划和综合协调，《方案》提出，设立高层次议事协调机构国家海洋委员会，负责研究制定国家海洋发展战略，统筹协调海洋重大事项。国家海洋委员会的具体工作由国家海洋局承担。

（六）重新组建国家能源局，完善能源监督管理体制。上一轮改革，为加强能源管理，组建了发展改革委管理的国家能源局，实际效果良好。为统筹推进能源发展和改革，加强能源监督管理，《方案》提出，将现国家能源局、电监会的职责整合，重新组建国家能源局。主要职责是，拟订并组织实施能源发展战略、规划和政策，研究提出能源体制改革建议，负责能源监督管理等。不再保留电监会。改革后，国家能源局继续由发展改革委管理。发展改革委主要是做好国民经济和社会发展规划与能源规划的协调衔接。

（下转第五版）

Netac  
朗科 科技

# 朗科 优盘® 闪存盘发明者

1998年，朗科发明 优盘® 闪存盘

闪存盘，移动存储领域专属于中国人的原创发明

朗科拥有及申请全球发明专利共计超过300项

专利遍布中、美、日、韩等国家和中国香港地区

朗科公司历经10多年的技术创新，不断分析和总结客户、市场的反馈及需求，不仅为您提供更好、更专业的产品和服务，也为不同行业客户提供定制化、特殊化移动存储应用解决方案。

深圳市朗科科技股份有限公司

深圳市南山区高新技术产业园区高新南六道朗科大厦16楼 518057 电话：400-830-3662（服务热线） 0755-26727800（总机）  
0755-26727573（服务监督电话） 0755-26727520 26727510 26727500（技术支持） 传真：0755-26727620

网址：[www.netac.com.cn](http://www.netac.com.cn) E-mail：[sales@netac.com](mailto:sales@netac.com)（销售） [support@netac.com](mailto:support@netac.com)（技术支持）