政策解读

新一轮农业结构调整优先满足粮食生产

结构调整以上示下优化深化行政审批改革

本报记者 乔金亮

农业部日前印发了《关于进一步调整优化农业结构的指导意见》，这是新时期农业转方式、调结构的一份指导性文件。文件明确了调整农业结构的6项任务，即调整优化国家粮食安全路径、区域生产力布局、粮经作物生产结构、种养结构、产业结构和产品结构。如何看待粮食生产和结构调整的关系问题？记者采访了农业部发展计划司司长叶贞琴。

叶贞琴表示，必须跳出粮食生产与农业结构调整非此即彼的思维定势，走出一条协调发展、相互促进的新路来，要把稳定粮食产量作为前提，把提升粮食产能作为根本，构筑稳固牢靠的国家粮食安全保障体系。基于此，文件提出了“确保谷物基本自给，口粮自给能力达到100%”的目标。同时，文件将发展粮食生产作为调结构的重点任务之一，提出要以“藏粮于地、藏粮于技、藏粮于民”为着力点，调整优化确保国家粮食安全的实现路径。

结构调整也是问题导向的顺势而为。我国农业发展数量与质量、总量与结构、成本与效益、生产与环境等方面的结构性矛盾依然严重；资源环境硬约束与生产发展矛盾日益凸显，资源条件已经绷得很紧。农产品品种品质结构与居民消费快速升级不适应，优质化、多样化和专用化的农产品发展依然滞后；种养结合不紧、循环不畅问题日益凸显，粮经饲结构不合理，种植业与养殖业配套衔接不够，地力下降与养殖业粪污未能有效利用并存；一、二、三产融合不足，农业比较效益低，农产品加工水平和转化增值率依然偏低。这些问题，成为了结构调整的突破口。

此次文件开宗明义地提出“进一步调整优化农业结构绝不意味放松粮食生产”。文件提出树立大生态、大食物、大市场、大农业、大科技的新理念，引导农民念好“山海经”、唱好“林草戏”、打好“果蔬牌”，以新理念引领农业向广度、深度进军，为农业发展拓展更大的空间。今后，农业发展空间将不仅限于在耕地上作文章，还将“上山下海”、面向整个国土。

新一轮调整还更加突出可持续发展。第一轮结构调整主要是为适应农业生产的自然条件；第二轮不仅考虑了自然条件，还兼顾了经济发展水平、市场需求。而本轮结构优化既基于自然条件、经济水平、市场需求，更突出生态环境、突出可持续。为此，文件提出要以农业资源环境承载力为基准，因地制宜，宜粮则粮、宜经则经、宜草则草、宜牧则牧、宜渔则渔，提高农业生产与资源环境匹配度。

针对近年来我国居民消费结构升级，对牛羊肉等动物性产品消费剧增的现象，文件统筹考虑粮食作物、经济作物和畜牧业生产，作了“大力发展草牧业，形成粮草兼顾、农牧结合、循环发展的新型种养结构”等安排。叶贞琴认为，这兼顾了保障主要农产品有效供给和保护资源环境，通过发展草食畜牧业，能更好地满足我国食物消费结构升级的需要。

规范中央政府部门行政审批行为 以上示下优化深化行政审批改革

贡 森

2015年1月19日，国务院发布了《关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知》（以下简称“《通知》”），这是中央政府全面深化行政审批制度改革的又一重要部署，对中央政府部门规范行政审批行为提出了实实在在的要求，在当前经济社会发展及行政审批改革的新形势下具有特别重要意义。

从某种意义上讲，规范行政审批行为比取消和下放行政审批项目更为重要。首先，“规范”与“取消下放”都是深化行政审批改革的重要内容。党的十八届三中全会作出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，“进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率”。近两年来，经过几轮集中清理，中央政府部门取消和下放了500多项行政审批事项，完成了阶段性目标任务。取消下放的工作还会继续推进，但行政审批制度改革的终极目标绝不是消灭所有的行政审批事项。首先，从政府管理的角度看，行政机关必须保留一部分行政审批事项。其次，从人民群众反映来看，解决审批难的问题，或者说对审批行为规范的诉求更为强烈。审批难主要体现在手续繁杂、耗时冗长、材料众多、效率低下、黑箱操作、自由裁量权过大等方面，群众和企业等对此敢怒而不敢言，社会舆论普遍关注。特别是直接或间接存在的“吃、拿、卡、要”现象不一而足，在很大程度上危害了政府在人民群众心目中的形象，损害了政府公信力，也不利于进一步激发市场和社会活力。

另外，即使在成熟市场经济国家，审批等事前监管行为也是必不可少的，当然其监管多表现为行业自律性监管和审批。在我国市场和社会主体能力很弱的情况下，合理审批等监管行为还不得不主要依靠政府这个“必要的恶”，我们需要做的是规范，是扬其善抑其“恶”。以职业资格认证为例，与英国和日本等成熟市场经济国家相比，我国资格认证存在的突出问题不是数量，而是审批者的“胡作为”和“不作为”。比如，英国的职业资格证书多达4000多种，而我国在取消下放之前的数量大约是1200来种。再比如，日本养老服务行业的职业资格证书有四五种，而我国现在还没有一种全国性的证书。当然，有人会说，英国、日本等国家的资格证书主要是由专业技术协会发放的，而我国是由政府发放的。我国的协会一般是“二政府”，其自身能力和所受监督比政府都要弱，因此，它们在相当长的时期还不能成为政府的替代者。我们需要积极创造条件，激发社会组织的活力，同时需要对政府行政审批进行规范，减少职业资格认证中的“乱象”。总之，我赞成规范重于取消下放的判断。实际上，对审批权力进行严格规范以后，再加上反腐败的震慑作用，行政审批在一些强势部门已经开始成为“烫手的山芋”。这一转变必将提高有关部门取消下放不合理行政审批事项的主动性。

迈出行政审批规范化第一步，将开启破冰之旅，旨在提高审批效率、推动行政审批在法治轨道上运行。《通知》主要由“规范行政审批行为”和“强化监督问责”两个部分组成，共提出了10条可操作性的措施。其中核心内容体现为5个方面：一是推行“一口受理”，即负有行政审批职能的政府部门全面实行“一个窗口”对外统一受理，受理工作量大的还要安排专门工作场所，对每一个审批事项都要编制服务指南，列明申请条件、基本流程和示范文本等，尽最大可能减少中间环节；二是实行“限时办结”，各部门要建立受理单制度和办理时限承诺制度，依法依规明确办结时限，防止审批事项久拖不决。对于多部门审批事项，要探索实行一个部门牵头、其他部门协同的“一条龙”审批或并联审批，让审批提速；三是严格“规范办理”，即各部门对承担的审批事项每项都制定工作细则，明确审查内容、要点和注意事项等，严禁擅自提高或降低审批门槛，防止随意裁量；四是坚持“透明办理”，即除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私外，所有审批的受理、进程和结果等信息都要公开，各部门要履行对申请人的告知义务，并提供咨询服务；五是推进“网上办理”，即各部门要积极推行在网上集中预受理、预审查，加强国务院部门间及中央和地方间信息资源共享，用便捷、高效、透明的行政审批打造政府服务品牌。应当说，这些举措是各部门达成共识、经过努力可以实现的，也是全社会广为期待的。

好的开端是成功的一半。虽然《通知》提出的措施在规范化方面的要求还是初步的，但却迈出了关键性步伐。要保障这些改进举措落实到位，还需要有关部门主要负责同志按《通知》要求，把改进审批工作摆入重要议事日程，亲自负责、专题研究，建立相应工作机制。同时，我们必须看到，行政审批难沉疴已久，有社会文化、体制机制、法律制度不健全等多方面因素，解决这一问题不可能毕其功于一役，更多更高标准的规范化工作还在后头。比如，一些部门将有关行政审批事项变相委托社会中介组织代理，一些行政审批事项得以授权的法律法规依据需要清理。在全面推进依法治国战略下，这些问题的解决需要政府及相关部门积极配合全国人大等机构，同时发力、标本兼治。再比如，由于行之有效的本土化的行政审批标准化体系还在探索之中，《通知》并没有对组织重构、业务标准化和业务流程优化等提出统一要求，但要求各有关部门制定每项行政审批的基本流程，并主动公开审批事项有关信息和成效，接受社会监督。通过相关部门行政审批流程的比较，相对落后的部门在社会评议和质疑的压力之下，可能不得不进行流程再造。如此下去，各部门的行政审批将会逐步接近优化，届时再出台标准化管理的要求就是水到渠成了。

以上示下引领示范，将推动全国各地行政审批改革再上台阶。现在，全国很多地方都在探索行政审批制度改革，但进展很不平衡。一些地方特别是东部经济发达地区，根据本地实际在压缩审批工作时限、优化审批流程等方面都取得了一些成效，受到当地民众和企业及社会组织的积极评价。有的地方还把创新行政审批工作与其他改革探索相结合，比如，江苏昆山市将部分县级政府审批权限下放给试点乡镇并优化审批流程，在经济发达镇行政体制改革方面积累了有益经验；再比如，广东顺德区在大部门制改革中引入公众评价机制，评判行政审批服务，在转变政府职能精简机构上走出了一条特色之路；天津南开区早在10年前就曾探索试行“超时默许”的限时办结机制。但在另一些地方，由于思想不够解放、服务意识淡薄、经济基础有限等各种原因，行政审批还停留在传统样式上，民众和企业频频吐槽，审批难不时见诸媒体。

与中央部委的行政审批相比，地方行政审批行为直接面对广大人民群众、直接关系地方经济社会发展、直接影响党和政府的公信力。因此，后者的规范化意义更为重大、作用更为明显、改进要求也更为迫切。此次中央政府行政审批规范化工作部署虽然直接针对中央政府部门，但它体现了对地方在规范行政审批行为上积极探索创新的肯定，有的是直接吸收一些地方有益创新举措，例如“一口办理”，同时也将进一步推动各地在规范行政审批行为方面再上新台阶。对于在规范行政审批行为方面创新不够的地方，《通知》中提出的举措是一个很好的引导。这个指导性文件的出台，在全国范围内将有助于营造一个行政审批制度改革以上示下、上下结合互动、各地平衡协调发展的良好效应。只有先在中央部委全面推行，有关改革政策出得了中南海，才能在五湖四海落地。当前我国经济发展步入新常态，各个地方、各级政府都要进一步规范行政审批行为，通过公平高效的行政审批，为经济社会发展注入新活力和新动力。

（作者单位：国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所所长，研究员）

中国银行业监督管理委员会北京监管局关于颁发《中华人民共和国金融许可证》的公告

下列机构经中国银行业监督管理委员会北京监管局批准、核准，颁发《中华人民共和国金融许可证》。业务范围：许可以下机构经营中国银行业监督管理委员会依照有关法律、行政法规和其他规定批准的业务，经营范围以批准文件所列的为准。现予以公告：

中国民生银行股份有限公司北京丽都社区支行
机构编码：B0009S211000070
许可证流水号：00590667
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市朝阳区东四环北路6号二区7号楼8号楼裙房2-80
发证日期：2014年10月23日

中国民生银行股份有限公司北京米市社区支行
机构编码：B0009S211000076
许可证流水号：00590672
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市西城区菜市口大街6号院1号楼1层101
发证日期：2014年10月23日

中国民生银行股份有限公司北京华府景园社区支行
机构编码：B0009S211000078
许可证流水号：00590559
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市东城区安定门外大街11号1-1
发证日期：2014年08月13日

中国民生银行股份有限公司北京青秀城社区支行
机构编码：B0009S211000126
许可证流水号：00590780
批准成立日期：2014年11月05日
机构地址：北京市丰台区马家楼路1号院西区24号楼1层102
发证日期：2014年11月13日

中国民生银行股份有限公司北京和风四季社区支行
机构编码：B0009S211000160
许可证流水号：00590746
批准成立日期：2014年11月05日
机构地址：北京市丰台区程庄北里19-1-102
发证日期：2014年11月13日

中国民生银行股份有限公司北京信悦华庭社区支行
机构编码：B0009S211000117
许可证流水号：00590687
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市海淀区北蜂窝中路丙8号院2号楼115
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京建欣苑三里社区支行
机构编码：B0009S211000097
许可证流水号：00590706
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市丰台区建欣苑三里15号楼底商11号
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京定福庄家园社区支行
机构编码：B0009S211000092
许可证流水号：00590711
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市朝阳区定福家园南里3号院1号楼1层1-5
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京都市馨园社区支行
机构编码：B0009S211000093
许可证流水号：00590710
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市东城区都市馨园8号楼A102
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京兰德华庭社区支行
机构编码：B0009S211000102
许可证流水号：00590701
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市海淀区畅茜园兰德华庭6号楼一层
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京世纪城烟树园社区支行
机构编码：B0009S211000118
许可证流水号：00590685
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市海淀区世纪城烟树园2号楼1门A-2
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京优筑社区支行
机构编码：B0009S211000119
许可证流水号：00590684
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市丰台区丰桥路2号院2号楼1层101
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京城南嘉园社区支行
机构编码：B0009S211000077
许可证流水号：00590558
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市丰台区城南嘉园益城园11号楼1层1-103
发证日期：2014年08月13日

中国民生银行股份有限公司北京中国农业科学院社区支行
机构编码：B0009S211000108
许可证流水号：00590695
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市海淀区中关村南大街12号
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京芍药居社区支行
机构编码：B0009S211000111
许可证流水号：00590692
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市朝阳区芍药居甲2号院17号楼1层0120
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京锋创科技园社区支行
机构编码：B0009S211000094
许可证流水号：00590709
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市经济技术开发区科创十三街18号院2号楼2-01室
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京尚峰尚水社区支行
机构编码：B0009S211000110
许可证流水号：00590693
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市海淀区温泉镇中心区D22地块C5办公室1层101
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京依莲轩社区支行
机构编码：B0009S211000162
许可证流水号：00590744
批准成立日期：2014年11月05日
机构地址：北京市西城区马连道路6号院5号楼1层105
发证日期：2014年11月13日

中国民生银行股份有限公司北京东湖社区支行
机构编码：B0009S211000074
许可证流水号：00590669
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市朝阳区利泽西园315号楼1层2单元109
发证日期：2014年10月23日

中国民生银行股份有限公司北京茂华国际村社区支行
机构编码：B0009S211000154
许可证流水号：00590752
批准成立日期：2014年11月05日
机构地址：北京市朝阳区西坝河东里2号院15号楼1层全部
发证日期：2014年11月13日

中国民生银行股份有限公司北京旧宫新苑南区社区支行
机构编码：B0009S211000101
许可证流水号：00590702
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市大兴区旧宫镇旧桥路12号院10号楼1-2门
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京铁科院社区支行
机构编码：B0009S211000121
许可证流水号：00590682
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市海淀区大柳树路2号院南区12号楼一层商业
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京乐府江南社区支行
机构编码：B0009S211000079
许可证流水号：00590560
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市海淀区永定路2号院5号楼1层5-2
发证日期：2014年08月13日

中国民生银行股份有限公司北京瑞旗家园社区支行
机构编码：B0009S211000128
许可证流水号：00590778
批准成立日期：2014年11月05日
机构地址：北京市昌平区瑞旗家园29号楼1层111
发证日期：2014年11月13日

中国民生银行股份有限公司北京豆各庄社区支行
机构编码：B0009S211000139
许可证流水号：00590767
批准成立日期：2014年11月05日
机构地址：北京市朝阳区黄厂南里2号院7号楼1至2层106
发证日期：2014年11月13日

中国民生银行股份有限公司北京通惠家园社区支行
机构编码：B0009S211000115
许可证流水号：00590688
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市朝阳区通惠家园惠生园13号楼1层101
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京紫金长安社区支行
机构编码：B0009S211000071
许可证流水号：00590552
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市海淀区西翠路17号院1号楼6号底商
发证日期：2014年08月13日

中国民生银行股份有限公司北京风荷曲苑社区支行
机构编码：B0009S211000072
许可证流水号：00590553
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市丰台区风荷曲苑14号楼
发证日期：2014年08月13日

中国民生银行股份有限公司北京大成郡社区支行
机构编码：B0009S211000080
许可证流水号：00590561
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市丰台区大成南里三区2-103
发证日期：2014年08月13日

中国民生银行股份有限公司北京远洋风景社区支行
机构编码：B0009S211000081
许可证流水号：00590579
批准成立日期：2014年08月19日
机构地址：北京市海淀区德胜门西大街15号7号楼
发证日期：2014年08月21日

中国民生银行股份有限公司北京百万庄社区支行
机构编码：B0009S211000068
许可证流水号：00590549
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市西城区百万庄大街21号院1号楼
发证日期：2014年08月13日

中国民生银行股份有限公司北京宝盛里社区支行
机构编码：B0009S211000085
许可证流水号：00590670
批准成立日期：2014年08月19日
机构地址：北京市海淀区宝盛里芳清园3号楼1层商业01
发证日期：2014年10月23日

中国民生银行股份有限公司北京康乃馨城社区支行
机构编码：B0009S211000083
许可证流水号：00590581
批准成立日期：2014年08月19日
机构地址：北京市大兴区丽园路30号院25号楼1层104
发证日期：2014年08月21日

中国民生银行股份有限公司北京颐慧佳园社区支行
机构编码：B0009S211000069
许可证流水号：00590550
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市海淀区颐慧佳园6号楼1层106
发证日期：2014年08月13日

中国民生银行股份有限公司北京世纪城观山园社区支行
机构编码：B0009S211000112
许可证流水号：00590691
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市海淀区蓝靛厂路观山园5-7-B1G
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京海淀诚品建筑社区支行
机构编码：B0009S211000090
许可证流水号：00590713
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市海淀区云会里远流清园3号楼儿童图书区
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京林萃社区支行
机构编码：B0009S211000100
许可证流水号：00590703
批准成立日期：2014年10月27日
机构地址：北京市朝阳区林萃路9号院5号楼1层0111
发证日期：2014年10月28日

中国民生银行股份有限公司北京右北大街社区支行
机构编码：B0009S211000075
许可证流水号：00590668
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市西城区右安门内大街10号1号楼底商1-10
发证日期：2014年10月23日

中国民生银行股份有限公司北京新景家园社区支行
机构编码：B0009S211000067
许可证流水号：00590548
批准成立日期：2014年08月11日
机构地址：北京市东城区新景家园一区2号楼115
发证日期：2014年08月13日

以上信息可在中国银行业监督管理委员会网站(www.cbrc.gov.cn)查询

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务窗：dzzs@ced.com.cn 010-58393509 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 定价：每月24.75元 每份：1.00元 广告许可证：京西工商广字第8166号 广告部：58392178 发行部：58393121 昨日(北京)开印时间：3:30 印完时间：4:30 本报印刷厂印刷