

仅供阅读，禁止转载。

# 机构编制舆情

第 128 期

舆情分析室

2018 年 2 月 2 日

- 舆情观察 ..... 3
  - 业内人士关注医疗领域扩大“证照分离”试点改革
  - 网传食药监管体制或将迎来新一轮改革
  - 基层干部发文谈深化改革：部分地方和部门改革担当不足
  - 警务管理体制改革：部省两级公安率先启动
- 各地动态 ..... 9
  - 《辽宁省机构和编制管理条例》强化机构编制“一支笔”审批
  - 四川万名人才专项事业编制服务脱贫攻坚
  - 广东代表委员热议校外托管：监管有待牵头

- 内蒙古推进“大部门、大警种”制试点改革
- 湖北出台政策加强风景名胜管理
- 河南政协委员谈简政放权：重复审批仍存在 建议进一步  
简化程序
- 浙江深化“互联网+政务” 成为“移动办事之城”
- 上海市试点基层建立审批“证照库”和“数据池”
- 甘肃省取消和调整一批行政审批项目

## 【舆情观察】

### 一、业内人士关注医疗领域扩大“证照分离”试点改革

核心内容：1月17日召开的国务院常务会议，决定由上海市进一步在浦东新区对医疗等10个领域47项审批事项进行改革试点，推进“照后减证”。会议要求，在医药领域，取消社会办医疗机构乙类大型医用设备配置许可证核发等审批，社会办营利性医疗机构床位数逐步实行自主决定。

该消息引起了医疗行业的极大关注，综合媒体报道，业内人士主要持两方面观点：

一是认为此次改革切中了现有政策“痛点”。上海市卫生健康发展研究中心主任**金春林**认为，以往虽然一直倡导鼓励社会办医，但同一条件下，政策往往更加倾向公立医疗机构。床位、设备的放开，让改革的板子更加精准地打在了社会办医的痛点上，为社会办医突破瓶颈提供了可能。清华大学医院管理研究院助理研究员**张丹**称，放开床位、设备，缩短药品、医疗器械准入周期等措施，有利于促进社会办医的积极性，从而完善我国医疗健康服务网络的构建。博德嘉联医生集团CEO**谢汝石**表示，社会资本所办营利性医疗机构的设备购置可以按照自

身需求决定，这省去了过去繁杂的审批过程，不但可以降低投资医疗的行政成本，也让市场起到了决定性作用。

二是认为这对行政主管部门的监管职能提出了新的更高要求。国务院发展研究中心宏观部副研究员江宇表示，我国在扩大试点的同时，要探索对社会办医疗机构的监管经验。同时，还应加强对民营医院医保合规性的监管，加强对营利性医院的财务审计等。中国医药卫生文化协会医联体专委会秘书长曹健表示，要避免盲目扩大规模带来的卫生资源浪费和费用不合理上涨，保障医疗服务的质量和水平。香港艾力彼医院管理研究中心主任庄一强提出，目前，社会办非营利性医院定位模糊，而营利性医疗服务内容和模式方面仍有待拓展升级。

## 二、网传食药监管体制或将迎来新一轮改革

核心内容：随着 2018 年全国“两会”越来越近，食药监管体制的走向，成为业界热议的话题。有媒体报道，2018 年，食药监管体制或将迎来新一轮改革。

新浪网 1 月 22 日发文称，此前有媒体报道，种种迹象表明，食药监管改革，或将药品和食品拆分到不同部门，这并非空穴来风。近日，中央党校政法部宪法行政法教研室副主任刘素华

表示，从目前已在地地方实施的“三合一”机构改革的运行效果看，与预期目标差距较大，需要加快解决中央和地方改革不同步的问题，尽快统一地方食品监管机构改革模式。

早前，**红盾论坛**报道称，工商总局在解读“十三五”国家市场监管规划时，对市场监管综合执法的方向和目标进行了详实的阐述；食药总局在解读“十三五”国家食品安全规划时，紧扣食药安全主题，没有再强调统一权威的食药监管体制；而在食药系统，“三局合一”的消息也开始传播，但与上述稍有不同——药品、医疗器械部分将划归国家卫计委管理，食品纳入大市场监管。有媒体报道，从工商系统内部传来一个流传甚广的说法：“国务院将整合工商、质监、食药部门的职能，设立一个类似市场监管总局的机构。”

据报道，全国共有 2000 多个县级行政单位，接近三分之二已经执行三合一，剩下的近千个基层药监局名称很有可能也将被撤，且目前已有地方在行动：2017 年 5 月，关于设立上海市市场监管工作委员会消息已在网上流传：上海市委同意“设立中共上海市市场监督管理工作委员会”，负责上海市工商行政管理局、上海市质量技术监督局、上海市食品药品监督管理局等部门党的工作。同时撤销上海市质量技术监督局委员会、中共

上海市食品药品监督管理局委员会等。此外，天津市、深圳特区、上海浦东新区、浙江舟山市等地也探索建立了市场监管局。

毫无疑问，全国食品药品监管模式或将迎来又一次改革大风暴。未来，对基层而言，工商也好，食药质监也罢，可能都将不存在了，存在的只是市场监管局。

### 三、基层干部发文谈深化改革：部分地方和部门改革担当不足

核心内容：当前，全面深化改革已经到了啃硬骨头、涉险滩的关键时期，重要领域和关键环节的改革矛盾更多、困难更大，但仍有一些干部缺乏推进改革的坚定决心和责任担当。

《社会科学报》第 1591 期刊发北京市昌平区委改革办朱文杰的文章，谈目前深化改革存在的主要问题：一是改革意识不强。一些地方和部门或因消极懈怠不想改革，或因惧怕风险不敢改革，或因能力不够不会改革，从而对改革有“等、怕、躲”的思想。二是“部门搞改革”现象突出。当前没有彻底打破“部门搞改革”的格局，改革牵头部门往往是改革对象或利益相关方，改革主体与改革对象重合的问题比较突出。有的部门对于一些情况复杂、难以推进的“硬骨头”，往往避之唯恐不及。三

是改革任务事务化。有的改革问题导向不太明确，存在“泛改革化”倾向。一些地方、部门领导干部把一般性、事务性工作等同于改革，把加强管理、完善政策看作是体制机制创新，乱贴标签、拼凑数目，往往并不真正触及深层问题、体制弊端，“为改革而改革”现象较普遍。四是改革方案含金量不高。好改的大多都改了，难改的则很少触及。部分改革举措一般化举措多，硬招实招少，有的则因为深入基层调查研究不够，不接地气。少数改革存在“一刀切”现象，过分强调结果而忽视各地实际。五是改革举措落实不到位。在一些地方和部分领域，“中梗阻”“肠梗阻”等难题浮现，有的抓改革落实停留在发文件，改革落实多体现在出台多少个方案，发了多少个文件，开了多少次会，结果文件和会议数量比以前多了不少，但实际落实情况却不太理想。

#### **四、警务管理体制改革：部省两级公安率先启动**

核心内容：在1月24日召开的全国公安厅局长会议上，公安部党委书记、部长赵克志就公安改革作出部署。

《南方都市报》1月26日报道，随着近年互联网、大数据的发展应用，对传统警务组织形式和警务工作模式带来全方位

挑战，现行各层级、不同警种间的职能配置、警力配置、资源配置也亟须走向“实战化、扁平化、合成化”。会议提出，要以“自我革命”的精神进行一场以提升效能为核心、以服务基层为重点的警务体制变革。预计到2022年，基本建立起与新时代要求相适应的现代警务管理体制和警务运行机制。据了解，在警务管理体制方面，公安部将加强顶层设计，从部省两级公安开始，首先解决“脖子以上”问题，再分步解决“脖子以下”问题。今年公安部将会同有关部门进行研究，拿出总体改革方案。

会议还透露了多项对民警、辅警队伍的“福利”。比如在辅警管理制度方面，会议要求，要按照“依法规范、分类管理、责权明晰、合理使用、保障有力”的原则，研究制定辅警层级化管理办法等配套制度，加大教育培训和考核管理力度，逐步推动解决职业发展、薪酬待遇等实际问题，推进辅警队伍规范化建设。



## 【各地动态】

### 一、《辽宁省机构和编制管理条例》强化机构编制“一支笔”审批

核心内容：《辽宁省机构和编制管理条例》于2018年2月1日起施行。该《条例》是近十年以来全国首部机构编制管理的地方性法规，是辽宁实现机构编制管理工作科学化、规范化、法治化的重要举措。

人民网2月2日发文称，据了解，《辽宁省机构和编制管理条例》共八章49条，包括总则、行政机构的机构和编制管理、事业单位的机构和编制管理、监督检查、法律责任等。《条例》实现了管理对象、管理程序、管理标准全覆盖。除规定行政机构和事业单位的管理措施外还规定，本省各级党的机关、人大机关、政协机关、审判机关、检察机关、民主党派和群众团体机关等，其机构和编制管理参照本条例执行。另外，《条例》明确和细化了行政机构和事业单位的设立、撤销、变更等程序，规定了行政机构的规格、名称、人员编制和领导职数的标准，除专项机构编制地方性法规、规章、规范性文件外，其他地方性法规、规章、规范性文件不得规定机构设置、编制核定的具体事项。进一步明确了机构编制审批的“红线”，强化机构编制

“一支笔”审批。

《条例》规定，机构和编制管理应当统筹考虑各类机构设置和编制资源使用，科学配置机构及其内设机构权力，探索职能相近的机构合并设立或合署办公。其中，《条例》共出现 16 处“严格”“不得”的禁止性表述，严格控制机构编制。

## 二、四川万名人才专项事业编制服务脱贫攻坚

核心内容：四川省近日启动实施深度贫困地区 1 万名人才专项事业编制保障工程，用于解决边远地区普遍存在的编制不足和空编较多两方面问题。

华夏经纬网 1 月 29 日发文称，据初步统计，四川省 45 个深度贫困县事业编制 12.5 万余名，实有人员 10 万余人，空编 1.8 万余名。此次用于深度贫困地区的人才专项事业编制主要由两部分构成：一是从省属事业单位改革收回的事业编制划出 1000 名，由省机构编制部门管理，编制由深度贫困县使用，经费由使用人才专项编制的地方财政负担；二是通过调整深度贫困县空缺编制用于人才专项编制，从 45 个深度贫困县空缺的 1.8 万余名事业编制中划出一半，即 9000 名作为人才专项事业编制，用于接收定向培养的大学生。

据了解，省委编办已根据深度贫困县人才需求和事业编制空缺情况，制定各市（州）深度贫困县人才专项事业编制分配调整方案。还将建立深度贫困县人才专项事业编制数据库，实时掌握人才专项事业编制使用情况。此外，省委编办已依据四川机构编制工作“1+8”政策体系，要求相关地区按照岗编适度分离机制制定县级事业单位工作力量下沉的数量和具体措施，明确时间表和路线图。

### 三、广东代表委员热议校外托管：监管有待牵头

核心内容：在广东省两会上，多名省人大代表、省政协委员热议校外托管，给出了五种牵头监管方案，试图推动校外托管进入规范化管理。

《南方都市报》1月29日发文称，广东各地校外托管机构数量庞大，但代表、委员通过调研普遍发现，这些机构良莠不齐。托管机构经营者也普遍反映，不知道去哪里办理相关证照，也没有执法监督部门来检查指导或要求办理。国家行政学院副教授胡颖廉表示，目前还没有校外托管相关的行政许可，导致校外托管没有主管部门，相当于找不到自己的“婆家”。

校外托管事关多个政府部门，但哪个部门可以来牵头管

理？代表委员们给出五种方案。一是民政部门。广东省政府参事**曾添贵**认为，校外托管机构可以纳入民办非企业单位范畴，到社会组织管理局登记，由民政部门管理，并征求教育部门的意见。二是教育部门。此前深圳也试图由教育部门进行主管，但由他们牵头主管的最大问题是“教育局没有对校外托管机构的审批权力”。三是工商部门。省政协委员、广东开放大学副校长**孙平**认为，目前教育行政主管部门暂时没有行政执法权，没有独立的教育行政执法机构，对于校外托管机构这类经营单位，应由工商部门监管较为合适，教育行政主管部门应该做出引导。四是安监部门。在省人大代表、嘉应学院文学院副院长**陈红旗**看来，针对安全问题安监部门最有用。五是综治部门。省民政厅厅长**卓志强**认为，“很多托管机构是设在出租屋，统筹机构应该带有综治性质，从治安管理、小区管理等角度，按网格化管理，从大综治的格局来处理可更深、更到位。”

#### 四、内蒙古推进“大部门、大警种”制试点改革

核心内容：《内蒙古自治区公安机关推进“大部门、大警种”改革试行方案》出台以来，坚持多措并举，扎实有效推进公安改革试点工作。

内蒙古自治区公安厅网站 1 月 29 日发文称，自治区公安机关坚持多措并举，扎实有效推进改革试点工作。一是打消思想顾虑，汇聚改革合力。上级公安机关一律不干预下级公安机关的机构编制事宜，更不得将涉及机构编制的事项作为考核的标准或依据。同时明确要求各地在改革试点工作中要确保职数不减、职级不降、待遇不变，确保民警利益不受损害。二是压实工作责任，提升改革动力。三是加强指导评估，助推改革发力。研究制定了《全区公安机关“大部门、大警种”制改革试点工作评估标准》，派出六个工作组包片包点对改革试点工作进行全覆盖、全方位的实地督导检查和指导评估，推进改革试点工作向纵深发展。

据了解，通过近一年的改革，12 个改革试点单位机构整合精简比例平均达到了 40% 以上，推动警力下沉比例平均达到了 20% 以上，环节干部缩减比例平均达到了 10% 以上，初步实现了机构设置精简高效，警力配置科学合理，指挥调度扁平畅通，资源手段高度共享，队伍整体战斗力和驾驭社会治安局势能力显著提升的目标。

## 五、湖北省出台政策加强风景名胜管理

核心内容：1月18日，湖北省十二届人大常委会第三十二次会议通过了《湖北省风景名胜区条例》（以下简称《条例》），对景区监管部门之间的职责划分进行了明确，该《条例》将于5月1日起施行。

荆楚网1月22日发文称，湖北省风景名胜区存在多头管理、职责不清、协调不畅以及政企不分、以企代政等一系列问题。管理体制中承担主要监管职责的主体不尽统一，有的管理机构本身是一级政府，具有行政管理权；有的管理机构隶属上级人民政府的组成部门；有的管理机构处于名存实亡的虚置状态，由景区内的各有关部门分散管理。

为了理顺风景名胜区管理体制机制，《条例》规定：一是明确县级以上人民政府的领导和管理责任。二是进一步明确省人民政府建设主管部门负责全省风景名胜区的监督管理工作。三是明确风景名胜区管理机构是风景名胜区内各类活动的管理主体。此外，《条例》也对风景名胜区规划的组织编制主体、时限、程序、审批和备案以及修改要求等作出规定。

## 六、河南政协委员谈简政放权：重复审批仍存在 建议进一步简化程序

核心内容：河南省政协委员刘文现表示，“现在有些地方行政审批流程仍然复杂繁琐，重复审批现象严重。”他建议，进一步简化行政审批手续，提高办事效率。

人民网1月27日报道，刘文现表示，目前投资建设项目行政审批存在效能不高、手续繁琐、信息不共享等问题，多部门审批程序中，互为前置、循环审批、流转时间长现象仍然比较普遍。比如国土、住建部门的一些科室，职能相近，重复审批，有时还相互“打架”。一些在城市区内的建设项目，区里批完市里批，一个手续下来半年就过去了。

刘文现表示，审批权力应该继续下放，“调研企业的结果发现，很多的手续审批都是慢在领导那一关，签个字一签几个月。很多手续文件没必要在领导之间打转，职能部门完全可以做主。”他建议，根据行业类别，形成职能部门联合办公机制，将审批权力下放，缩短审批流程。调研中还发现，目前中介机构和行业协会存在着环节多、耗时长、收费乱、垄断性强等问题。一些从事中介服务的机构与政府部门存在利益关联，加重了企业和群众负担，扰乱了市场秩序。

## 七、浙江深化“互联网+政务” 成为“移动办事之城”

核心内容: 近日, 浙江政务服务网发布 2017 年度数据报告, 统计了浙江人的“互联网+政务”使用习惯。

浙江政务服务网 1 月 22 日报道称, 2017 年, 浙江政务服务网累计注册用户数突破 1400 万。其中, 80% 为高级实名用户, 可以尽享查社保公积金、交通违法处理等“互联网+政务服务”。在“最多跑一次”改革的大力助推下, 去年, 浙江人办理很多证照都已实现“网上申请、快递送达”。仅 2017 年, 浙江政务类快递件就突破 1650 万件, 累计为浙江人节省办事时间 3500 万个小时。

在各类已实现“网上申请、快递送达”的事项中, 证照类的办件需求最高。其中大力推进“商事登记一网通”的杭州办理量最大, 高达 24.3 万件; 县级市则是义乌拔得头筹, 全年累计达 12.3 万件。此外, 证明类的办件量也十分可观。“最多跑一次”, 也让浙江的企业主们可以轻装上阵, 去年 8 月, 浙江省工商全程电子化登记平台正式上线浙江政务服务网, 让浙江的创业者可以足不出户办理营业执照, “零上门零跑腿”。



## 八、上海市试点基层建立审批“证照库”和“数据池”

核心内容：上海市正在基层试点建立用于行政审批的“证照库”和“数据池”，减少企业提供各种证明材料的麻烦。

新华网 1 月 22 日发文称，为了减少“开证明”给企业带来的麻烦，上海徐汇已率先将审批中涉及的各类证、照，全部输入“证照库”，以后企业办事人员再来办理相关行政审批事项时，只要“库”里搜寻得到的，申办人员就不用再提供证明了。此外，该区还同时建立了“数据池”，有利于各部门之间的信息互认和共享。目前，上海徐汇已有 107 项行政审批事项实现了全流程网上办理，到今年年底，将覆盖到 95% 区级政府层面的企业审批事项。徐汇区行政服务中心副主任郑怡表示，行政审批正在进一步实现标准化，向申请人提供“材料清单”。如今“一窗通办”综合窗口所涉及的 130 项审批事项中的“以及需要提供的其他材料”等兜底条款已全部取消，只要提交材料清单上列出的材料，服务窗口都要予以接受和办理。

## 九、甘肃省取消和调整一批行政审批项目

核心内容：甘肃省政府日前下发《关于公布省级政府部门第二十一批中央在甘单位第十四批取消和调整行政审批项目等

事项的决定》(下称《决定》),明确该省省级政府部门第二十一批取消和调整行政审批项目共 61 项,中央在甘单位第十四批取消行政许可项目 2 项;省级政府部门取消其他事项共 5 项。

《甘肃日报》1 月 22 日刊文称,根据《决定》,甘肃省省级政府部门第二十一批将取消会计从业资格证书核发等 10 项行政许可项目;取消部分内容的行政许可项目 8 项;取消已暂不列入省级行政审批项目的事项 1 项;合并实施行政许可项目 9 项;向市县级政府下放行政许可项目 4 项、下放部分审批内容行政许可项目 5 项;新增行政许可项目 8 项,包括国家一级保护水生野生动物驯养繁殖许可证核发、农药生产许可证核发等;行政许可调整为行政确认事项 1 项;行政许可调整为备案制管理事项 2 项;行政许可调整为其他行政权力事项 2 项;行政许可调整为部门内部管理事项 1 项。变更行政许可项目名称事项 8 项;市县级政府部门取消行政许可项目 2 项。