行政法规、行政法规性文件与解读

国　务　院
关于 2005 年深化经济体制改革的意见

（2005 年 4 月 4 日）

近两年来，党中央、国务院审时度势，果断决策，科学实施宏观调控，经济和社会发展取得了突出成就。但是，宏观调控的实践也表明，生产力发展的体制障碍仍未消除，推进改革十分重要和紧迫。解决经济运行中的突出矛盾和问题，巩固和发展宏观调控成果，调整经济结构，实现经济增长方式转变，全面落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，都需要加快推进改革。2005 年是改革攻坚的关键一年，要抓住当前有利时机，把改革放到突出位置上，用更大的力量推进经济体制改革。2005 年推进经济体制改革的总体要求是：认真贯彻党的十六大、十六届三中四中全会和中央经济工作会议精神，紧扣影响经济社会发展的突出矛盾和问题推进体制创新，把深化改革同贯彻落实科学发展观、加强和改善宏观调控、促进经济平稳较快发展、构建社会主义和谐社会紧密结合起来，在一些重点领域和关键环节取得实质性突破。2005 年进一步深化经济体制改革要突出重点、全面推进，立足当前、兼顾长远，创新制度、转换机制，把握大局、处理好

需要全本请访问 www.ertongbook.com

改革发展稳定的关系，抓好以下重点工作。

一、深化农村经济体制改革继续深化农村税费改革

研究解决农村税费改革中出现的新矛盾和新问题，把工作重点放在搞好乡镇机构、农村义务教育体制和县乡财政管理体制等各项改革上。积极探索建立防止农民负担反弹的长效机制，巩固改革成果。完善农村土地制度。切实保障农村集体经济组织的土地所有权和农民的土地承包经营权，继续推动土地承包纠纷仲裁试点工作。继续探索农户间转包、转让、互换等土地流转方式。加强对承包土地流转的监督管理，加大对强迫流转案件的督查力度。进一步研究探索农村集体建设用地使用权进入市场。加快农村集体土地所有权的确认，进一步推进集体土地所有权、宅基地登记发证工作。深化粮食、棉花流通体制改革。全面贯彻《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》（国发〔2004〕17号）和《粮食流通管理条例》。加快推进国有粮食购销企业改革。完善粮食市场准入制度，支持多种所有制粮食购销企业发展。加强和改善粮食宏观调控，确保国家粮食安全。进一步完善粮食风险基金政策，建立健全粮食主产区与主销区之间的利益协调机制。进一步深化棉花流通体制改革，按照国务院确定的《棉花质量检验体制改革方案》，搞好改革试点，完善改革方案。

深化农村金融改革。抓紧研究制订农村金融总体改革方案，加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系。探索发展新的农村合作金融组织。继续深化农村信用社改革，力争在完善治理结构、强化约束机制、增强支农服务能力等方面取得成效。继续扩大农户小额信用贷款和农户联保贷款。推进政策性农业保险试点，扩大试点范围。

深化林业、农垦、供销社体制改革。深入贯彻落实《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》（中发〔2003〕9 号），深化林业分类管理体制和森林资源管理体制改革。全面推进垦区集团

化改革，加快垦区集团现代企业制度建设。继续扩大农民专业合作经济组织试点范围。继续推进供销社体制改革。

二、深化国有企业和国有资产管理体制改革

加快国有经济布局和结构战略性调整步伐。研究提出国有经济布局和结构战略性调整的总体思路，研究制订国有资本调整和国有企业重组的指导意见，完善国有资本有进有退、合理流动的机制。

完善国有资产监督管理体系。加快组建市（地）级国有资产监督管理机构。完善国有资产管理体制和监管方式，进一步完善出资人制度，建立国有资本经营预算制度，规范国有企业改制和国有产权转让，促进国有资本合理流动，防止国有资产流失，维护职工合法权益。积极推进企业法律顾问制度建设，建立健全国有企业法律风险防范机制。完善国有资本收益和国有资产授权经营管理制度。完善国有企业负责人经营业绩考核体系，建立健全国有企业经营者激励约束机制。中央企业要全面实行年度经营业绩和任期经营业绩考核责任制。修订、完善国有企业产权界定、资产评估管理、境外企业国有产权监管、上市公司国有股权转让管理办法等法规、规章和规范性文件。

大力推进国有企业股份制改革。加快推进国有大型企业股份制改革，支持具备条件的企业逐步实现主营业务整体上市。以建立健全国有大型公司董事会为重点，抓紧健全法人治理结构、独立董事和派出监事会制度。继续改革和完善国有企业经营管理人才选拔和任用方式，公开招聘国有和国有控股企业高级经营管理者。建立健全重大决策失误和重大资产损失责任追究制度，规范责任追究程序和办法。推进国有企业分离办社会和主辅分离、辅业改制。继续做好国有企业政策性关闭破产工作，建立依法破产机制。

深化垄断行业和公用事业改革。深化电信体制改革，加快建

立电信普遍服务基金。适时出台邮政体制改革方案。抓紧研究提出铁路体制改革方案。完善烟草行业管理体制。研究制订盐业体制改革方案。实施电网企业主辅分离，理顺区域电网资产关系，建设区域电力市场，开展大用户直购电试点。继续深化民航体制改革。积极推进实施农村公路养护管理体制改革方案。推进供水、供气等市政公用事业市场化进程。推进水资源管理体制改革，加快水利工程管理体制改革步伐。

三、进一步改善非公有制经济发展的体制环境

贯彻落实《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(国发〔2005〕3号)。抓紧提出落实相关重要举措的部门分工方案，研究制订和完善放宽非公有制经济市场准入等相关具体措施和配套办法，形成促进非公有制经济发展的政策体系。

加快清理和修订相关法律法规。清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规、部门规章和政策文件，加快完善保护非公有制经济合法权益、保护合法私有财产等各类产权的有关法律法规，为非公有制经济发展创造平等竞争的环境。

完善对非公有制经济的社会服务体系。积极为非公有制中小企业创业提供公共服务。改进信贷考核和奖惩管理方式，提高对非公有制企业的贷款比重。加快面向非公有制经济的金融产品和服务创新。鼓励政策性银行依托地方商业银行等中小金融机构和担保机构，开展以非公有制中小企业为主要服务对象的转贷款、担保贷款业务。拓宽非公有制经济的直接融资渠道，建立健全创业投资机制。规范发展中小企业信用担保体系。

四、深化金融体制改革

加快推进金融企业改革。按照建立现代金融企业制度的要求，进一步深化中国银行、建设银行股份制改革，着力完善公司法人治理结构，健全内控制度，转换经营机制，并建立相关监测

与考评机制。加快制订和实施其他国有商业银行股份制改革方案。研究促进金融资产管理公司改革发展、提高不良资产回收率的政策措施。抓紧实施邮政储蓄体制改革。研究政策性银行的职能和定位。择机出台政策性银行条例。继续深化非银行金融机构改革。整合并规范发展地方中小金融机构，鼓励社会资金参与城市信用社和城市商业银行等金融机构的重组改造。深化保险业改革，继续推进国有保险公司股份制改造。健全管理制度，规范保险市场秩序。

健全金融调控体系。稳步推进利率市场化和人民币汇率形成机制改革，保持人民币汇率在合理、均衡水平上基本稳定。继续加强对资本流入的引导和管理，建立有序可控的资本流出机制。研究建立调节国际收支的市场机制和管理体制。建立健全货币市场、资本市场、保险市场有机结合和协调发展的机制，防范跨市场、跨系统风险。建立健全金融机构市场退出机制。加大对商业银行资产负债匹配的监管力度，推进信贷资产证券化试点。加快建立金融风险预警体系和化解系统性风险的长效机制。进一步完善反洗钱工作机制。

完善金融监管体制和协调机制。改善监管方式和手段，加强市场准入、治理结构、内部控制、资本充足率、重点业务和高级管理人员监管。全面推行贷款质量五级分类制度，落实贷款损失准备金拨备制度。进一步增强监管信息透明度，形成对监管机构和工作人员的监督制约和问责机制。加强金融监管的合作与协调，逐步形成专业金融监管机构和宏观调控部门共同组成的金融稳定协调机制。

五、深化财政税收投资价格体制改革

深化财政体制改革。进一步扩大预算管理制度改革的范围和规模，抓紧研究科学的政府收支分类体系。完善中央财政对地方的转移支付制度，调整和优化转移支付结构，规范转移支付办

需要全本请访问 www.ertongbook.com

法。改革和完善省级以下财政体制，加大省级财政对县乡的转移支付力度。加快研究缓解县乡财政困难的有效措施，规范地方政府债务行为。全面推进中央和地方国库集中收付制度改革，深化政府采购制度改革，建立健全财政国库管理法律法规体系。改革和完善非税收收入收缴管理制度，逐步实行全口径预算管理。逐步建立健全财政预算绩效评价体系。

深化税收体制改革。进一步完善出口退税机制。做好内外资企业所得税制合并方案的研究和准备工作。搞好增值税转型试点，研究制订全面实施方案。调整消费税，研究改革资源税，研究完善环境保护有关税收政策。

推进投资体制改革。全面落实《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20 号），尽快制定和完善各项配套政策措施。完善和规范企业投资项目的核准制和备案制，真正落实企业投资自主权；规范政府投资范围和行为，提高政府投资决策的科学化、民主化水平，实行政府投资项目公示制度，尽快建立政府投资责任追究制度；完善适应新形势要求的投资宏观调控体系，建立健全投资监管体系。

着力推进资源价格改革。实施煤电价格联动，完善峰谷、丰枯电价办法。扩大水资源费征收范围，加大水价管理办法实施力度，加强污水处理费征收管理，促进水资源节约。进一步完善石油、天然气价格形成机制。

六、加快现代市场体系建设

大力发展资本市场。继续抓紧落实《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》（国发〔2004〕3号），尽快出台配套政策措施，加强资本市场基础建设，建立健全促进资本市场发展的各项制度。进一步完善证券发行上市核准机制。研究建立股东代表诉讼制度、证券投资者保护基金和其他对投资者提供直接保护的机制。稳步推进期货市场规范发展和产品创新。继

续推进资本市场对内对外开放。修订出台《企业债券管理条例》。规范发展产权交易市场。

进一步推进土地等资源市场建设。规范发展土地使用权市场。加快建立健全土地权利体系，推动土地确权立法，完善土地调查和登记制度，规范土地交易行为，建立土地权属争议调处机制。全面落实征地的统一年产值标准或区片综合地价补偿办法，拓宽安置途径，完善征地程序，规范征地行为，探索建立征地补偿安置争议的协调和裁决机制，稳步推进土地征收征用制度改革。经营性用地要全面推行招标、拍卖、挂牌出让制度，非经营性用地要建立公开供地机制。进一步加强土地市场调控，健全土地收购储备制度。认真贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28 号）及配套实施办法。进一步推进矿业权市场建设，完善矿产资源有偿使用和探矿权、采矿权有偿取得机制。研究建立国家水权制度，建立总量控制与定额管理相结合的用水管理制度，完善取水许可证制度。探索建立水权市场。在有条件的地区，实行用水权有偿转让，逐步利用市场机制优化配置水资源。

加快建设城乡统一的劳动力市场。进一步改革劳动就业管理制度，清理对农民进城务工的不合理限制政策和乱收费，取消各种对农村劳动力就业的歧视性规定。进一步改革户籍管理制度，促进农村富余劳动力合理有序转移。选择部分具备条件的城市开展城乡一体化劳动力市场的试点工作。

深化流通体制改革。打破内外贸分割局面，推进内外贸一体化发展。深化国有流通企业改革，推进流通方式创新，大力发展现代流通业。探索构建内外贸一体化的流通管理体制。

加快推进社会信用体系建设。从构建金融信用体系入手，加快建设统一、高效、规范的企业、个人和其他组织的信用体系。加快信用体系标准化建设。出台并组织实施《社会信用体系建设

总体方案》，探索建立政府监管信息共享机制。加快信用征集和信息披露立法进程，建立信用监督和失信惩戒制度。

推进行业协会、商会管理体制改革。尽快研究出台行业协会、商会改革指导意见。选择部分行业和城市进行改革试点。

继续整顿和规范市场经济秩序。进一步打破行业垄断和地区封锁，促进形成统一、开放、竞争、有序的市场体系。加强市场规则和法规建设，加快推进制定和出台《反垄断法》工作。完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系。按照决策、执行、监督职能分开的要求，进一步理顺市场监管体制。

七、推进科技教育文化卫生体制改革

深化科技体制改革。以建立现代科研院所制度为重点，全面推进社会公益类科研机构分类改革。加快转企改制科研院所的现代企业制度建设，完善法人治理结构。完善鼓励创新的体制、机制和政策体系，确立企业在技术创新中的主体地位。发布国家中长期科学和技术发展规划纲要。

深化教育体制改革。继续贯彻《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》（国发〔2003〕19 号），完善农村义务教育以县为主的管理体制和以政府投入为主的经费保障机制。进一步深化高等教育管理体制改革，调整结构，提高水平。贯彻《民办教育促进法》，继续促进民办教育健康发展。严格规范各类学校招生和收费制度，加强学校财务管理和监督。

深化文化体制改革。大力发展文化产业，积极培育文化市场主体，规范文化市场秩序，健全文化市场体系。加快公共文化服务体系建设。

深化卫生体制改革。开展城市医疗服务体制改革试点工作，大力发展社区卫生服务。推进新型农村合作医疗试点工作，探索建立农村合作医疗筹资、管理、运行和监督体制。全面建成疾病

预防控制体系，基本完成突发公共卫生事件医疗救治体系建设。深入整顿和规范医疗收费服务和药品购销秩序。

八、推进收入分配和社会保障制度改革

推进收入分配制度改革。组织研究收入分配制度改革的基本思路。抓紧出台完善个人所得税制度方案，加大收入分配调节力度。加强对垄断行业分配行为的监管。改革和规范公务员工资制度，推进事业单位收入分配制度改革。完善和严格执行最低工资制度。

进一步完善社会保障制度。继续抓好吉林、黑龙江城镇社会保障制度改革试点工作，研究制订推广方案。完善企业职工基本养老保险制度，坚持社会统筹与个人账户相结合，扩大做实个人账户试点。推进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨，基本解决国有企业下岗职工历史遗留问题。依法扩大养老、失业、医疗、工伤等社会保险覆盖面，提高个体、私营和外资企业的参保率，完善灵活就业人员的参保办法。加大社会保险费的征缴力度，逐步提高统筹层次。研究制订机关事业单位养老保障制度改革方案。进一步完善城市“低保”制度，有条件的地区可探索建立农村居民最低生活保障制度。

九、深化涉外经济体制改革

继续深化外贸管理体制改革。改革口岸管理体制，加快“大通关”建设。加快管理方式创新，制定和完善外贸经营权放开后的配套办法。进一步减少和规范外贸行政审批，加强政府政策引导、统计监测、对外谈判和公共信息服务职能，完善和发挥行业组织的自律和协调职能。完善外贸法律法规。继续推进外贸促进体系和信用体系建设。

完善外商投资管理体制。进一步完善《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》。制定和完善鼓励外商投资中西部和参与东北地区等老工业基地振兴的政策措施。

制定和完善鼓励外商投资参与国企改组改造的政策措施。进一步完善外商投资企业监督管理办法。

完善“走出去”管理体制。出台《境外投资管理条例》。制定加快实施“走出去”战略的指导意见。建立健全境外国有资产监管制度，加强对境外企业的监管。

抓紧建立加入世界贸易组织后过渡期的应对机制。加快研究制订后过渡期关键领域和行业的应对方案，建立健全应对贸易摩擦预警机制和跨部门综合应对机制。有效运用反倾销、反补贴、保障措施等手段，健全符合世界贸易组织规则的产业救济和安全保障体系。

十、加快推进行政管理体制改革

继续深化政府机构改革。完善机构设置，理顺职能分工，着力解决矛盾比较突出的职责交叉问题，严格控制机构编制。积极推进政府职责、机构和编制的科学化、规范化、法定化。继续巩固政府机构改革成果，及时解决出现的新问题。合理界定乡镇机构职能，精简机构和减少财政供养人员。继续完善事业单位改革总体方案和配套政策措施，推动事业单位改革试点工作，加强对地方事业单位改革的指导。依法规范行政机关对事业单位的授权行为。

加快政府职能转变。进一步推进政企分开、政资分开、政事分开，推动各级政府强化社会管理和公共服务职能，在财力物力等公共资源上给予更多的支持。继续深化行政审批制度改革，清理、减少和规范行政审批事项，探索建立审批和许可事项的监督管理机制。

全面推行依法行政。认真贯彻执行《行政许可法》和《全面推进依法行政实施纲要》，加快建立法治政府。强化行政问责制度，逐步建立行政过错责任追究制度。健全社会公示、听证制度。大力推进政务公开，增强政府工作透明度，提高政府公信

力。

各部门要按照国务院的部署，切实加强领导，明确重点，分解任务，落实责任，并根据不同情况确定落实时限。已经出台的改革方案，要精心组织实施，力求取得实效；着手启动的，要在年内完成或基本完成相关改革方案与思路的拟订，并切实做好基础性工作；跨年度的改革，要明确新的阶段目标，并力争实现。

要充分尊重人民群众的首创精神，鼓励人民群众积极探索、大胆创新；要坚持先行试点，积累有益经验，防范改革风险；要妥善处理好改革发展稳定的关系，把握好改革措施出台的时机、力度和节奏。

要建立健全统筹协调推进改革的工作机制，进一步加强改革的总体指导和综合配套。各部门要加强协作和沟通，积极配合，形成改革合力。发展改革委要认真履行职责，紧密跟踪各项改革进展情况，督促检查各项改革措施的落实，做好相关协调工作，及时把改革中出现的新情况、新问题汇总上报国务院。

地方各级人民政府要根据本意见，从实际出发，把握重点，明确责任，精心组织，扎实推进各项改革。

【解读】

解读《国务院关于2005年深化经济体制改革的意见》

——国家发改委有关负责人就《国务院关于2005年深化经济体制改革的意见》答记者问

问：为什么说2005年是改革攻坚年？

答：近两年来，党中央、国务院审时度势，果断决策，科学

需要全本请访问 www.ertongbook.com

实施宏观调控，经济和社会发展取得了突出成就。但是，宏观调控的实践也表明，生产力发展的体制障碍还远未消除，突出表现在：政府职能转变还不到位，宏观调控体系还不能完全适应经济主体多元化新形势的要求，资本、土地、劳动力等生产要素市场发育不完善，分配和社会保障制度改革滞后，适应社会主义市场经济要求和符合 WTO 规则的法律法规和制度还不健全，经济和社会发展还不平衡，等等。我国经济体制改革仍处于攻坚阶段，推进改革显得十分重要和紧迫。

2005 年是宏观调控的关键一年，要巩固和发展宏观调控的成果，解决经济运行中的突出矛盾和问题，必须着眼于理顺体制机制，加快推进改革。所谓攻坚，既是要在通过体制创新促进经济平稳较快发展方面取得实质性进展。与此同时，从改革本身来看，距中央确定的到 2010 年建成比较完善的社会主义市场经济体制的目标，时间紧迫，要达到这一目标，必须抓住每一年。所谓攻坚，也是要求 2005 年的改革应在一些关键方面取得实质性突破。中央把今年确定为改革攻坚年，显示了党和政府着力推进改革的坚强决心，也表明了经济发展和体制建设对加快改革的迫切要求。2005 年改革任务十分繁重，必须抓住经济形势好、各方面改革意识增强的有利时机，把改革放在更加突出重要的位置，坚持以改革为动力，用改革推动全局工作。

问：2005 年经济体制改革的重点工作有哪些？

答：针对当前经济社会发展的形势和面临的突出问题，《意见》按照十六届三中全会决定的要求和十届全国人大三次会议《政府工作报告》关于今年改革的部署，提出了今年的重点改革工作，主要包括：

在深化农村经济体制改革方面，要进一步完善农村土地制度；继续深化农村税费改革，把工作重点放在搞好乡镇机构、农村义务教育体制和县乡财政管理体制等各项改革上。在深化国有

企业改革方面，要进一步完善国有资产监督管理体系；加快推进国有大型企业股份制改革；建立健全重大决策失误和重大资产损失的责任追究制度；继续深化电信、电力、邮政、铁路等垄断行业改革，推进供水、供气等公用事业市场化进程。在进一步改善非公有制经济发展的体制环境方面，要贯彻落实《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，形成促进非公有制经济发展的政策体系。在深化金融体制改革方面，要加快推进中行、建行等金融企业改革；进一步完善金融监管体制和协调机制。在深化财政税收投资改革方面，要完善中央财政对地方的转移支付制度，调整和优化转移支付结构，规范转移支付办法；做好内外资企业所得税制合并方案的研究和准备工作，继续搞好增值税转型试点，研究制定全面实施方案；全面落实投资体制改革决定，制定和完善各项配套措施。在加快推进现代市场体系建设方面，继续抓紧落实《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》，出台配套政策措施。在行政管理体制改革方面，要继续深化政府机构改革，完善机构设置，理顺职能分工，着力解决矛盾比较突出的职责交叉问题。

此外，还要大力推进科技、教育、文化、卫生等社会领域改革，努力做到经济社会协调发展。

问：今年的《意见》有哪些鲜明特点？

答：在去年国务院批准国家发改委发布改革意见的基础上，今年国务院直接发布年度改革意见，表明了改革在当前的十分重要性，也表明了中央对改革的高度重视。作为年度性的指导文件，2005 年《意见》具有以下几个突出特点：一是紧扣发展，着力突破。《意见》紧扣当前经济社会发展的需要，按照有利于巩固和发展宏观调控的成果，保持经济的平稳较快发展，有利于解决经济社会生活中的深层次矛盾和问题，为实现长远发展打下体制机制基础确定改革的内容和重点，力争在一些重点领域和关

键环节取得新突破。二是全面部署，突出重点。改革进入攻坚阶段，综合性、配套性进一步增强，需要整体推进，但又必须抓住影响全局的重点方面。为此，《意见》在改革内容的确定上，尽可能做到突出重点，避免面面俱到。主要确定了深化农村经济体制改革、国有企业改革、金融财税投资价格改革、收入分配和社会保障制度改革、政府管理体制改革等 10 个方面的重点。三是立足年度，兼顾长远。《意见》提出的改革措施总体上是基于当年考虑的，但是很多改革措施往往并不是一年能完成的，具有中长期性。总体上说，《意见》中的主要改革任务可以分为四种情况：当年需要完成或基本完成的改革措施，如完善出台个人所得税方案，制定《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》相关配套文件等；年内虽不能完成、但要在一些关键方面取得实质性突破的改革，如国有大型企业股份制改革、建立健全国有企业经营者的激励约束机制等；年内需要启动的或应做好相关准备工作的改革，如提出统一内外资所得税方案，研究提出收入分配改革的基本思路等；已经进行的需要继续推进和完善的改革或试 点，如深化农村税费改革、投资体制改革等。四是明确分工，落实责任。为保证各项改革措施真正落到实处，《意见》对各项改革措施逐一加以分解，明确了责任主体。这也是《意见》不同于以往的一个突出特点。

问：如何有效推进 2005 年经济体制改革工作？

答：总的说，推进 2005年经济体制改革要坚持积极、扎实、稳步的方针，同时要注意把握好以下几点：一要确定目标，明确时限。对当年需要完成或基本完成的改革，要加快推进；对年内虽不能完成、但要在一些关键方面取得实质性突破的改革，要尽快实施；对年内需要启动或做好相关准备工作的改革，要抓紧研究和制定方案；对跨年度的中长期改革，要制定明确的阶段目标，有序推进。二要创新制度，转换机制。各项改革都要着眼于

制度创新和机制创新。在破除旧体制弊端的同时，要加快新的制度建设。三要明确责任，狠抓落实。各地各部门要按照国务院的部署，切实加强对改革工作的领导，把更多的精力放到改革上，切实负起责任，认真落实各项改革任务。四要健全机制，统筹推进。要建立健全统筹协调推进改革的工作机制，进一步加强改革的总体指导和综合配套。各部门要加强协作和沟通，密切配合，形成改革合力。国家发展改革委要认真履行职责，积极做好相关协调工作。五要密切跟踪，加强监督。各地各部门要建立强有力的监督机制，对所承担的具体改革任务进行经常性的跟踪检查，发现问题及时提出改进意见和建议。国家发展改革委要按照国务院的要求，紧密跟踪各项改革进展情况，督促检查各项改革措施的落实，及时把改革中出现的新情况、新问题汇总上报国务院。六要把握大局，处理好改革发展稳定的关系。既要敢于攻坚、锐意进取，又要兼顾各方、积极稳妥，把握好改革措施出台的时机、力度和节奏，把改革的力度、发展的速度和社会可承受程度有机结合起来。

国务院办公厅
关于开展打击商业欺诈专项行动的通知

2005 年 4 月 20 日　　国办发〔2005〕21 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

当前，社会经济活动中各种形式的商业欺诈时有发生，在某些地区和领域还出现蔓延势头。违法犯罪分子通过虚构事实、发

布虚假信息和签订虚假合同等手段以及非法行医，误导、欺骗企业、消费者和患者，骗取钱财，直接损害人民群众的合法权益和身体健康。为了严厉打击商业欺诈，国务院决定，用一年左右时间，在全国范围内开展专项行动。现将有关事项通知如下：

一、提高认识，明确目标

商业欺诈流毒甚广，为害甚烈，侵害人民群众特别是社会困难群体的权益，容易引发不稳定因素，群众反映强烈，如任其发展，将成为社会公害，必须采取果断措施，严厉打击。这是实践“三个代表”重要思想，坚持以人为本、执政为民，构建社会主义和谐社会的重要举措。

通过专项行动，实行打防并举，查处一批大案要案，惩治一批违法犯罪分子，形成对商业欺诈活动的强大威慑力，遏制商业欺诈泛滥的势头。

结合专项行动，完善打击商业欺诈的法律法规和执法体系，实现联合监管和信息共享，倡导诚信兴商、守法经营的社会风尚，提高企业、消费者和患者自主维权的意识和能力，逐步形成政府监管、行业自律、舆论监督、群众参与的反商业欺诈长效机制。

二、突出重点，落实责任

要针对关系群众切身利益、社会危害严重的商业欺诈行为，集中整治。重点是整治虚假违法广告、打击非法行医和商贸活动中的欺诈行为。

（一）整治虚假违法广告。

规范广告市场秩序，严禁以新闻报道形式发布广告；严禁未经审批擅自发布和篡改审批内容发布保健食品、药品广告；在保健食品、药品、化妆品和医疗服务广告中，严禁使用任何人包括社会公众人物的形象，以消费者、患者、专家的名义作证明；严禁在保健食品广告中宣传疗效和在药品、化妆品、美容服务广告

中夸大功能，以及在医疗服务广告中宣传保证治愈；严禁在互联网上发布虚假广告和不实信息。加强对广告行业的管理，健全广告监管制度。

整治虚假违法广告由工商总局牵头。工商总局要负责组织专项检查以及与有关部门的协调工作，依法查处虚假违法广告；对发布未经审批广告的媒体，依法停止其广告发布业务；对发布虚假违法广告、造成恶劣社会影响、情节严重的媒体，依法停止其广告发布业务，直至取消广告发布资格；会同有关部门建立广告监管公告制度，建立广告活动主体市场退出机制。新闻出版总署和广电总局要加强对报刊出版单位和广播电视等新闻媒体刊登、发布广告行为的管理，建立领导责任追究制。食品药品监管局要依法做好对保健食品、药品广告的审查；对篡改审批内容或者发布虚假广告情节严重的，主管部门要撤销广告批准文号，并在一年内不受理其广告审查申请。卫生部、中医药管理局要做好对化妆品标签、标识宣传内容的监管，配合工商总局整治医疗机构非法发布医疗广告的行为。信息产业部要配合工商总局对发布虚假广告的互联网信息和电信服务提供者依法进行处理。

（二）打击非法行医。

非法行医现象在一些地方特别是农村、城乡结合部大量存在，严重扰乱了医疗服务市场秩序和社会治安，危害人民群众的身体健康和生命安全，必须予以严厉打击。重点是：打击无证行医；查处医疗机构聘用非卫生技术人员行医和出租、承包科室的行为；打击非法性病诊疗活动；查处利用 B超非法鉴定胎儿性别的行为。

打击非法行医由卫生部牵头。卫生部、中医药管理局负责组织专项检查，打击无《医疗机构执业许可证》和无行医资格人员擅自开展诊疗活动的行为，查处医疗机构聘用非卫生技术人员行医和出租、承包科室的行为，打击非法性病诊疗活动。卫生部、

需要全本请访问 www.ertongbook.com