

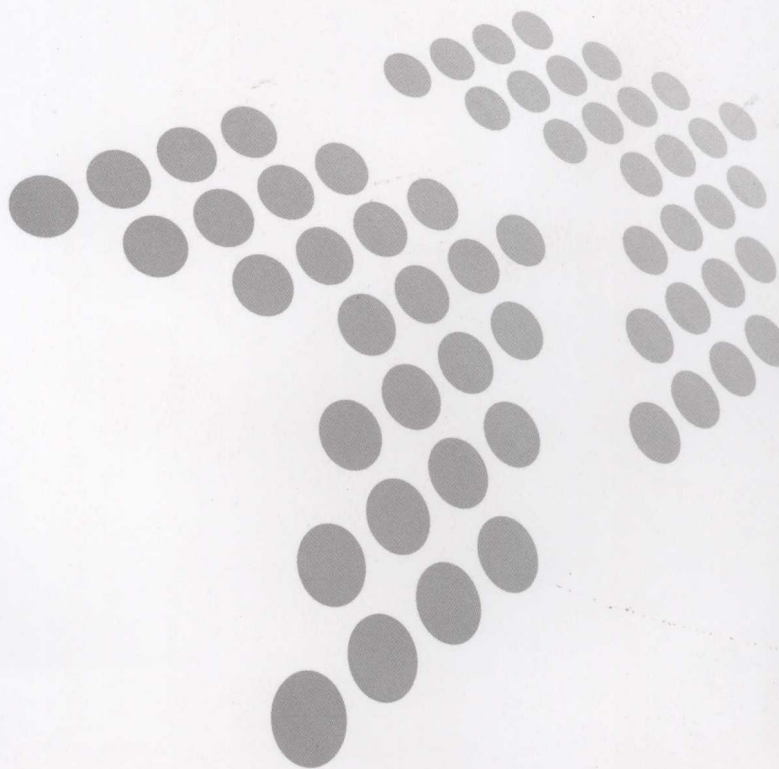
国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”调查成果之五

透 视

大部制改革：

机构调整、职能转变、制度建设实证研究

主编：石亚军



透视大部制改革： 机构调整、职能转变、制度建设实证研究

主编：石亚军



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

透视大部制改革: 机构调整、职能转变、制度建设实证研究 / 石亚军主编. —
北京: 中国政法大学出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-5620-3947-1

I. 透… II. 石… III. 国家行政机关-机构改革-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第102553号

书 名	透视大部制改革: 机构调整、职能转变、制度建设实证研究 TOUSHI DABUZHIGAI GE JIGOU TIAOZHENG ZHINENG ZHUANBIAN ZHIDU JIANSHE SHIZHENG YANJIU
出版发行	中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号) 北京100088 信箱8034分箱 邮政编码100088 zsf5620@263.net http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) (010)58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印刷厂
规 格	787mm×960mm 16开本 21.75印张 395千字
版 本	2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5620-3947-1/D·3907
定 价	58.00元
声 明	1. 版权所有, 侵权必究。 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

Preface

前言

到 2010 年，随着 2008 年国务院机构改革两年多的逐步推进，以及各省市自治区机构改革的不断跟进，党的十七大和十七届二中全会确定的近五年行政管理体制改革的进程基本过半。人们关注这一轮改革的目光自然会投向过程与目标的联系上，并在相关性中求证改革的实效。党的十七届二中全会通过的《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》指出：“通过改革，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变，实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变，实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变，建设人民满意的政府。今后 5 年，要加快政府职能转变，深化政府机构改革，加强依法行政和制度建设，为实现深化行政管理体制改革的总体目标打下坚实基础。”经过两年多的改革，政府职能转变与“实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变”要求是否吻合，政府机构改革与“实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变”的要求对接，依法行政和制度建设与“实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变”的要求是否衔接，是当前研究行政管理体制改革和政府管理创新必须回答的问题。

为了解这些问题在各级政府改革实践中的被涉及、被体现、被落实的状况，以深入研究我国行政管理体制改革的目标模式和实践走向，2010 年 7~9 月，我们课题组开展了第三轮全国性实证调研。本轮调研选取了 11 个省市自治区，主要任务有三个：一是调研工信、交通、人社、住建、环保五个系统实施大部制的现状及效果；二是调研各级政府在机构调整、职能转变、依法行政和制度建设方面的进展；三是调研部门利益和行政割据在各级政府运行中的表现，目的是全面

了解2008年至今，各级政府根据党的十七大和十七届二中全会有关精神，在推进行政管理体制改革的做了什么，取得了哪些成果，取得的成果对实现政府创新和优化政府管理有什么效应，改革的实施在哪些方面与党的十七大和十七届二中全会要求存在差距，以及存在差距的原因，使我们对这一轮改革的进程和走向有一个阶段性了解，并对进一步推进改革提出一些建设性意见。

这一轮调研是我们课题组开展全国性调研三部曲的第三部，与前两部具有明显不同特点。如果说，2007年第一轮涵盖13个省市的全国性调研是着力于“面”的调研，即从平面与立体相结合的角度侧重了解各级政府的基本现状，2009年第二轮涵盖12个省市的全国性调研是着力于“点”的调研，即从个性与共性相结合的角度侧重了解政府改革的典型，那么，2010年涵盖11个省市自治区的第三轮调研则是着力于“点面结合”的调研，即从纵断面与横断面相结合的角度了解政府改革的成效。这一轮调研的特点，集中体现在五个对比上：一是的矢对比，即在各级政府实施的改革措施与党的十七大和十七届二中全会要求之间进行对比；二是系统对比，即在工信、交通、人社、住建、环保五个系统的改革之间进行对比；三是层级对比，即在国务院与地方各级政府改革之间进行对比；四是项目对比，即在职能转变、机构改革与依法行政和制度建设之间进行对比；五是地区对比，这一轮调研是第一次对五个少数民族自治区政府改革状况开展集中调研，即在少数民族自治区与其他地区政府改革之间进行对比。在这一轮调研中，课题组与各级政府负责人个别访谈21次，25人，与各级政府部门负责人、公务员、企业事业单位代表、群众代表进行座谈28次，359人，在1880名公务员中开展了问卷调查，形成了63万字访谈文字材料，收集到各级政府有关改革的文字材料378份。

通过开展深入细致的调研，我们课题组在掌握大量具体实证材料的基础上，对全国各级政府2008年以来推进改革的实际状况形成了比较全面的了解。我们认为，在党中央和国务院的统一部署下，通过各级党委和政府的共同努力，新一轮行政管理体制改革和政府管理创新在整体上推进顺利，实施平稳，全国县级以上各级政府机构改革方案均已基本落实，调整后的机构运行正常，各级政府致力于加快职能转变的步伐，积极探索新的政府职能的实现方式，依法行政和制度建设前所未有地得到各级政府的高度重视，突破性举措和标志性成果不断涌现，行政

管理体制的改革取得了明显成效。但是，我们也看到，改革还存在诸多需要认真关注和解决的问题，比如，大部制改革在机构合并和部分职能调整上成效明显，而机构的运行机制仍然不够顺畅，职能的全面整合仍然没有到位；依法行政和制度建设在整体上滞后，跟不上政府创新和发展的步伐；五级政府之间，不同地区之间改革的状况发展不平衡，改革的势头在政府层级间呈越往基层越弱的状态，在地区政府间呈现越往欠发达地区越弱的状态；尤其是在新疆、西藏、内蒙三个具有特殊区情和特殊战略意义的少数民族自治区，推进机构改革，既要积极，又要慎重，既要体现全国一盘棋，又要凸显地区特点，使机构改革有利于解决本地面临的实际问题，有利于促进本地经济社会又好又快发展，必须认真对待。2008年以来行政管理体制改革的进程，受到学界和实务界的共同关注，关注的焦点是实际效果究竟怎样，在五年计划几乎过半的时候，对改革的进程和效果进行实证描述，以对应大家的关注和后续的研究，具有十分重要的意义。

本书基于这一需要，将我们课题组第三次全国性调研的成果和思考发表出来，为各方面研究深化我国行政管理体制改革提供实证素材。全书分为四部分，第一部分为大部制实施状况实证研究，包括调研国务院住建部和贵州省住建部门形成的住建系统大部制改革报告，调研国务院环保部和内蒙环保部门形成的环保系统大部制改革报告，调研国务院交运部和重庆市交通部门形成的交通运输系统大部制改革报告，调研宁夏经济与信息化部门形成的工信系统大部制改革报告，调研西藏人社部门形成的人社系统大部制改革报告。第二部分为政府机构调整、职能转变实证研究，包括调研中编办形成的机构改革与职能调整情况报告，调研新疆维吾尔自治区形成的机构设置、职能配置、行政运行及改革创新现状调研报告，调研成都市形成的城乡统筹改革调研报告。第三部分为政府制度建设与依法行政实证研究，包括广西壮族自治区制度建设调研报告、山东省依法行政调研报告。第四部分为专项问题实证研究，包括调研湖南省形成的部门利益情况报告和调研江西、河北两省形成的省管县改革和驻京办改革报告。

本轮调研方案和本书框架由石亚军设计。本书共分三个部分十三章，撰写分工为：第一章：第一部分——李程伟、王冬芳、于江、门俊男、罗正恩，第二部分——傅广宛、于江、寇凌、曹国栋、斯文燕、李如玲、马涛（附件：傅广宛、

IV 透视大部制改革：机构调整、职能转变、制度建设实证研究

斯文燕、李如玲、马涛、王金涛、俞文英、吕瀛洲)，第三部分——郎佩娟、蔡维专、叶礼、孙洁琦、蔡玉琴、马玉明、刘振东、董维敏（附件：吴帅、于江），第四部分——刘俊生、于江、王男、余泽波（附件：李丽娜），第五部分——翟校义、谢洪涛、王湘军（附件：邓勇、王湘军）；第二章：第一部分——薛刚凌、邓勇，第二部分——薛刚凌、邓勇，第三部分——孙选中、张巍、朱晓武、袁佳、张蕾、刘晓芳；第三章：第一部分——马建川、任绪义、司小凡、增范明、杨臻、刘晓兰、邹理、毛永红，第二部分——何兵、杨帆；第四章：第一部分——石亚军、施正文、贺燕，第二部分——鲁照旺、齐勇、谢春、黄丽、俞江，第三部分——鲁照旺、刘柏志、张超、黄丽、俞江。全书统稿工作主要由赵鹏承担，石亚军最终统稿并定稿。

首席专家 石亚军

2011年3月

Contents

目 录

前 言	(1)
第一章 大部制实施状况实证研究	(1)
第一部分 住房与城乡建设系统大部制改革调研报告	
——以国务院住建部和贵州省住建厅为例	(2)
一、调研目标	(2)
二、调研过程	(3)
三、主要收获	(4)
四、总体分析	(4)
五、主要问题	(13)
六、对策建议	(18)
七、附件	(22)
第二部分 环境保护系统大部制改革调研报告	
——以国务院环保部和内蒙古自治区环保厅为例	(23)
一、调研目标	(24)
二、调研过程	(27)
三、主要收获	(29)
四、总体分析	(29)
五、主要问题	(48)
六、对策建议	(50)
七、附件	(53)
第三部分 交通系统大部制改革调研报告	
——以国务院交通部和重庆市交通厅为例	(64)
一、调研目标	(64)
二、调研过程	(65)
三、主要收获	(67)
四、总体分析	(68)

2 透视大部制改革：机构调整、职能转变、制度建设实证研究

五、主要问题	(81)
六、对策建议	(85)
七、附件	(90)
第四部分 工业与信息化系统大部制改革调研报告	
——以宁夏回族自治区经信委为例	(100)
一、调研目标	(101)
二、调研过程	(103)
三、主要收获	(104)
四、总体分析	(105)
五、主要问题	(114)
六、对策建议	(117)
七、附件	(119)
第五部分 人力资源与社会保障系统大部制改革调研报告	
——以西藏自治区人社厅为例	(126)
一、调研目标	(126)
二、调研过程	(127)
三、主要收获	(128)
四、总体分析	(129)
五、主要问题	(132)
六、对策建议	(136)
七、附件	(137)
第二章 政府机构调整、职能转变实证研究	(149)
第一部分 机构改革与职能调整情况调研报告	(149)
一、调研目标	(149)
二、调研过程	(150)
三、主要收获	(150)
四、总体分析	(151)
五、主要问题	(159)
六、对策建议	(162)
第二部分 机构设置、职能配置、行政运行及改革创新现状调研报告	
——以新疆调研为中心	(164)
一、调研目标	(164)

二、调研过程	(167)
三、主要收获	(168)
四、总体分析	(168)
五、主要问题	(175)
六、对策建议	(180)
第三部分 成都城乡统筹改革调研报告	(189)
一、调研目的	(189)
二、调研过程	(190)
三、主要收获	(191)
四、总体分析	(191)
五、主要问题	(203)
六、对策建议	(206)
第三章 政府制度建设与依法行政实证研究	(208)
第一部分 广西壮族自治区制度建设的调研报告	(208)
一、调研目标	(208)
二、调研过程	(209)
三、主要收获	(211)
四、典型制度建设案例分析	(212)
五、主要问题	(246)
六、对策建议	(249)
第二部分 山东依法行政的调研报告	(250)
一、调研目标	(250)
二、调研过程	(250)
三、调研收获	(251)
四、总体分析	(252)
五、主要问题	(261)
六、对策建议	(265)
第四章 专项问题实证研究	(267)
第一部分 中国行政管理体制改革中的“部门利益”问题	
——以湖南调研为中心	(267)
一、调研目标	(267)
二、调研过程	(269)

4 透视大部制改革：机构调整、职能转变、制度建设实证研究

三、主要体会	(271)
四、总体分析	(272)
五、问题分析	(279)
六、对策建议	(285)
第二部分 江西河北两省“省直管县”改革调研报告	(288)
一、调研目标	(288)
二、调研过程	(291)
三、主要收获	(295)
四、总体分析	(295)
五、主要问题	(303)
六、对策建议	(308)
第三部分 驻京办问题研究	
——基于江西河北两省调研的分析	(316)
一、调研目标	(316)
二、调研过程	(319)
三、主要收获	(321)
四、总体分析	(322)
五、主要问题	(327)
六、对策建议	(333)

第一章

大部制实施状况实证研究

党的十七大报告明确提出要“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制”。党的第十七届二中全会通过的《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》指出，“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制”。十一届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革方案》，根据这一改革方案，国务院将新组建工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部、环境保护部、住房和城乡建设部。改革后，除国务院办公厅外，国务院组成部门设置 27 个。这表明我国大部制改革已经起步。

大部制即大部门体制，就是在政府的部门设置中，将职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对集中，由一个部门统一管理，最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理的现象，从而提高行政效率，降低行政成本。大部制是一个国家经济市场化达到较高程度后，政府职能调整和机构改革必然对应的产物。党的十七大报告提出大部制改革的思路，是对我国行政管理体制改革在新的历史条件下适应市场经济发展的一个新手笔，做出成效，一定程度上对于解决政府的权力配置、权力与权力之间的关系、权力的运行机制中存在的各种矛盾，从宏观到微观逐步理顺行政管理的流程、环节、关系，缓解政府部门之间的权限冲突，减少和规范行政审批，简化公务手续和环节，提高政策执行效能，无疑具有十分重要的意义。因此，党的十七大以后，全社会对大部制探索寄予极大的期待。

我们课题组采取追踪调研的办法寻求这种期待的实证答案，选择了住房与城乡建设系统、环境保护系统、交通运输系统、工业与信息化系统、人力资源与社会保障系统等五个系统，在国务院相关部门和某个省对应部门开展深入细致地实地考察、座谈交流和问卷咨询，真实地了解这五个实行大部制的系统推进改革的进程和实效，形成了基于一手资料的调研报告。

第一部分 住房与城乡建设系统大部制改革调研报告

——以国务院住房和城乡建设部和贵州省住建厅为例

引言

随着经济与社会不断发展，住房和城乡建设领域愈益汇聚起众多与民生紧密相关的热点问题：“房地产调控”、“住房保障”、“住房公积金”、“廉租房”、“城市建设”、“村镇建设”、“建筑节能”，等等。原建设部门在“三定”方案中的相关职能主要体现为建筑市场和房地产市场的监管、住房保障、城乡建设等方面。但由于种种客观原因，部分职能的履行难以到位或严重缺位，导致原建设部的职责内容与实现效果与政府创造公共价值的定位不相适应，与市场经济快速发展对政府职能转变的内在要求难以合拍。2008年，住房和城乡建设系统开始启动大部制改革，以期在整合职能的基础上，将国计与民生紧紧结合起来，开创国家住房和城乡建设工作的新局面。

2008年7月10日，国务院批准《住房和城乡建设部主要职责内设机构和人员编制规定》，2009年4月17日，“中华人民共和国住房和城乡建设部”正式挂牌。在国务院机构改革完成以后，地方的住房和城乡建设机构也相继参照中央的改革措施，按照国务院住房和城乡建设部的改革方案进行改革，对应调整机构的设置模式和职权配置。为了能够深入、准确地了解和把握此次极富意义的住建系统大部制改革的实施进程、效果与存在的不足，课题组分别对国务院住房和城乡建设部以及贵州省住房和城乡建设厅进行了实地调研和个案研究，力求从中央和地方两个层面对住建系统大部制改革方案和实施有一个总体上合乎实际的认识和判断，并在此基础上提出进一步的改革对策与建议。

一、调研目标

（一）调研对象的选择

课题组选取国务院住房和城乡建设部和贵州省住房和城乡建设厅作为调研对象。对住建部的调研拟全面了解住建系统大部制改革的整体部署，以及中央政府层面宏观实施的状况；对贵州省住建厅的调研，拟抽样了解地方政府的一般性运行状况，以及西部地区特殊性运行寻求。

（二）调研目标

此次调研的基本目标是对住建系统大部制改革在中央与地方两个层面的改革实

施现状、运行效果与改革难点做出分析与总结。将通过对住建系统改革前后的职能、内设机构、编制、运行成效的比较分析,梳理和总结其大部制改革的经验、教训和规律,在此基础上提出初步的对策建议。

调研过程将主要围绕住建系统中的住房保障、城乡建设、市场监管三项职能展开,其具体目标体现为:

1. 改革方案落实情况:包括机构调整是否严格按照“三定”方案进行,职责调整的部分落实是否到位,实际改革措施与“三定方案”是否存在微调等。
2. 改革过程中遇到的难点与问题:包括改革中存在哪些主要问题,原因是什么,推进改革的难点是什么等。
3. 改革的对策建议:以具体的调研为基础,将理论与实践相结合对住建系统的大部制改革提出相应的对策建议。

(三) 调研的前期准备

1. 调研组在调研前搜集整理了关于住建系统大部制改革的文献资料,包括政府规章、政府工作报告、期刊论文以及相关新闻报道。调研组在对资料进行深入研究和学习的基础上,形成了约三万字的文献综述,并在调研组成员之间充分共享信息、沟通意见、统一认识。

2. 调研组认真学习《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》、《国务院机构改革方案》、《住房和城乡建设部主要职责内设机构和人员编制规定》、《贵州省人民政府机构改革方案》、《贵州省住房和城乡建设厅主要职责内设机构和人员编制规定》等改革重要文件,并通过网络资源查找改革前的机构相关情况,作了详细的资料分析,形成了初步的调研思路。

3. 调研组针对调研的重点和难点,围绕改革背景、改革方案、改革实施、改革评价、改革前景等方面拟定了访谈、座谈调研提纲。

二、调研过程

(一) 调研组织安排

住建系统调研小组由中国政法大学政治与公共管理学院分党委书记、副院长李程伟教授带队,包括王冬芳副教授和2名博士生、2名硕士生、1名本科生分别于7月27日、8月25~28日完成了住建部、贵州省住建厅的调研任务。首席专家石亚军教授参加了调研活动。

(二) 调研活动主要内容

1. 住房和城乡建设部访谈。本次个别访谈整理记录共3573字。访谈围绕住房和城乡建设部改革的基本情况、运行现状、实施效果进行了个别访谈。

2. 贵州省住房和城乡建设厅访谈。共进行3次访谈。

第一次访谈整理记录共15 058字，访谈的主要内容是贵州省住建系统改革情况介绍及改革中遇到的问题。

第二次个别访谈整理记录共1792字，主要针对本轮大部制机构改革中的制约要素进行了访谈。

第三次座谈整理记录共18 358字，与贵州省住房和城乡建设厅村镇建设处、住房保障处、城乡规划处、城建处、住房公积金监管处等厅机关内设机构，以及贵州省建筑设计研究院、规划设计研究院、贵州公明建设投资咨询有限公司等单位进行了座谈。在座谈中对此次大部制改革的具体措施与落实情况进行了介绍，并就大部制改革中的问题展开探讨。

3. 文献资料收集情况。课题组在调研过程中收集了《关于住房和城乡建设部“三定”规定执行情况的自评报告》和《贵州省住房和城乡建设厅“三定”规定执行情况报告》、2000年《省人民政府办公厅关于印发贵州省建设厅职能配置内设机构和人员编制规定的通知》等资料。

三、主要收获

此次调研，调研组共组织座谈1场、个别访谈3次，整理录音共38 781字，基本完成了调研组在中央、地方两个层面上的调研预期目标。其中在住建部的调研，验证了调研组关于住建系统大部制改革“不涉及机构合并，重点是职能加强和部分职能转移”的前期判断，对部级机关改革状况、地方改革形势进行了总体把握。在贵州省的调研活动，深刻领会了我国各级政府机构改革“上下对口”的惯性，了解到人员编制“倒金字塔”现象，并充分挖掘了“贵州特色”。基层政府人员实事求是的合作为调研组提供了大量的一手资料，使调研组切实地了解到地方住建系统改革实施的具体过程及其中的主要难点。

四、总体分析

（一）改革背景

住建系统的机构沿革最早可追溯至1979年3月。当时中央批准成立了“国家城市建设总局”，直属国务院，由国家基本建设委员会代管。1982年的国务院机构改革将其与“国家建筑工程总局”、“国家测绘总局”、“国家基本建设委员会”的部分机构以及“国务院环境保护领导小组办公室”合并，组建“城乡建设环境保护部”。1988年的国务院机构改革则撤销“城乡建设环境保护部”，设立“建设部”，并把原国家计委所主管的基本建设方面的勘察设计、建筑施工、标准定额工作职责及其相应的机构一并划归“建设部”。1988年成立的“建设部”正是2008年国务院机构改

革中新成立的“住房和城乡建设部”的前身。

2008年,住建系统大部制改革的思路主要是基于改变原建设部的职责内容、运行效果与政府公共价值的定位不相适应,与市场经济高度发展对政府职能转变的内在要求难以合拍的状况而产生的。虽然原建设部门在“三定”方案中也明确规定了承担建筑市场和房地产市场的监管、住房保障、城乡建设等相关职能,但实际上其在职能履行方面显得难以得力,致使部分职能虚化和严重缺位。例如,房地产调控与监管、住房保障等职能方面,涉及许多相关职能部门之间的协调,建设部门在名义上是部际协调的“主角”,但因其自身相对于被协调部门(如发展和改革系统)相对弱势而导致“切菜无刀,炒菜无锅”,使协调难以奏效;在城乡建设方面,长期以来,宏观调控职能不明显,反而是重于微观,而且过于偏重城市建设而忽视村镇建设;在建筑行业的监管方面,同样是偏重于微观管理,监管难以真正到位,建筑工程质量问题不能从根本上得以解决。

基于真正贯彻落实十七大所提出的“改善民生”的要求,为了能够解决原建设部职能设定和履行方面所存在的诸多掣肘问题,改变长期以来沿袭计划经济背景之下的管理观念和管理手段的局面,国务院在住建系统启动了此次大部制改革,以期进一步理清、调整和转变住房和建设领域的政府公共职能,明确部门职责和优化工作机制,真正回应社会民众对政府公共服务职能的呼声和适应市场化改革对政府职能转变的要求,推进城乡建设持续健康发展。

(二) 改革内容

1. 职责调整。机构改革的核心是行政职能的转变。在此次大部制改革中,住房和城乡建设部的新的“三定”方案明确规定了住房和城乡建设部的13项主要职责:①承担保障城镇低收入家庭住房的责任;②承担推进住房制度改革的责任;③承担规范住房和城乡建设管理秩序的责任;④承担建立科学规范的工程建设标准体系的责任;⑤承担规范房地产市场秩序、监督管理房地产市场的责任;⑥监督管理建筑市场、规范市场各方主体行为;⑦承担城市建设和全国风景名胜区发展的指导职责;⑧承担规范村镇建设、指导全国村镇建设的责任;⑨承担建筑工程质量安全监管的责任;⑩承担推进建筑节能、城镇减排的责任;⑪负责住房公积金监督管理,确保公积金的有效使用和安全;⑫开展住房和城乡建设方面的国际交流与合作;⑬承办国务院交办的其他事项。

住房与城乡建设系统的大部制改革不同于其他领域之处在于,工业和信息化系统、人力资源和社会保障系统、交通运输系统的大部制改革均涉及机构合并、职能添加,而本轮住房和城乡建设系统的改革主要是部门内部职责、内设机构的调整,部门间的职责调整也主要体现为“转出型”而非“转入型”。从总体上来看,住房和

城乡建设部改革后的职能调整情况可以概括为“1人、2消、2转、2强、2分”。

(1) “1人”是指“将原建设部的职责划入住房和城乡建设部”。

(2) “2消”主要是关于行政审批事项的取消，具体包括“取消已由国务院公布取消的行政审批事项”和“取消住房和城乡建设领域个人执业资格行政审批的审查事项”。后一项所“取消”的事项交由住房和城乡建设部执业资格注册中心和有关社会团体具体负责。

(3) “2转”主要指职能在政府部门之间或者上下级政府之间的转移或下放，具体包括横向层面上“将指导城市客运的职责划给交通运输部”和纵向层面上“将城市管理的职责交给城市人民政府”。很明显，这两项转移都属于“职能转出型”，是此轮改革中，住房和城乡建设系统职能削减的重头戏。对于其内设机构“城市建设司”来说，名称未易，但削减了实际职能。

(4) “2强”主要是指加强住房保障职能，加强城乡建设职能。“2强”是本轮住建系统改革的亮点内容和重点内容。

(5) “2分”主要是指明确职能分工：一是在城市地铁、轨道交通方面，明确了住房和城乡建设部与交通运输部的分工——规划和建设由住房和城乡建设部指导，运营由交通运输部指导；二是在工程建设国家标准方面，明确由国务院标准化行政主管部门统一编号并会同住房和城乡建设部联合发布。

各省市自治区住建厅的职责，基本上按照住建部的架构和模块具体设定。

2. 职能强化。内设机构的变动往往是职能调整和转变的直观体现。此次改革中，住房和城乡建设部根据13项主要职责设定15个内设机构。改革前后内设机构设置的如下比较表格具体体现了改革前后的机构变化，通过该表可以发现住房与城乡建设系统三项职能的加强是其改革的重点内容。

表 1.1.1 住房与城乡建设系统改革前后机构设置比较表

	住房和城乡建设部内设机构	原建设部内设机构
内部行政职能	法规司	政策法规司
	计划财务与外事司	综合财务司
		外事司
	人事司	人事教育司
住房保障职能	住房保障司	住宅与房地产业司 (住房制度改革办公室) (住房公积金监督管理局)
	住房改革与发展司	
	住房公积金监管司	