

邓小平同志行政体制和机构 改革理论学习提纲

（代序）

一、邓小平同志创立的建设有中国特色社会主义理论，是中国革命与建设理论的第二次飞跃

1. 邓小平建设有中国特色社会主义理论，是中国共产党在中国革命与建设过程中，运用马克思主义同中国实际相结合，创造的第二次理论飞跃。第一次飞跃是在中国新民主主义革命时期，以毛泽东同志为代表的中国共产党人，创立了毛泽东思想，创造了中国革命的理论，指导中国革命并取得了历史性胜利，成立了新中国，建立了社会主义制度。第二次飞跃是在中国社会主义建设时期，党的十一届三中全会以后，以邓小平同志为代表的中国共产党人，运用马克思主义同中国实际相结合，经过反复探索与实践，创立了邓小平建设有中国特色社会主义理论，创造了中国自己的建设道路，指导我国改革开放和社会主义现代化建设不断胜利前进。

2. 邓小平建设有中国特色社会主义理论，是马克思主义基本原理与中国当代实际相结合的产物，是全党全国人民集体智慧的结晶，贯穿解放思想、实事求是的思想路线，在社会主义发展道路、发展阶段、根本任务、发展动力、外部条件、政治保证、战略步骤、领导力量和依靠力量、祖国统一等重大问题上，形成了

一系列相互联系的基本观点，构成了这一理论的科学体系。它是当代中国的马克思主义。

3. 邓小平建设有中国特色社会主义理论，是继承、丰富与发展马克思主义、毛泽东思想的成果。坚持马克思主义、毛泽东思想的基本原理，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点、方法，坚持我国社会主义建设的新的实践经验和时代要求，马克思主义、毛泽东思想是邓小平建设有中国特色社会主义理论的理论基础。邓小平建设有中国特色社会主义理论，是在总结了建国以来社会主义建设正反两方面历史经验中创立的，因此，建国以来的实践与历史经验是这一理论的历史根据。邓小平建设有中国特色社会主义理论，是党的十一届三中全会以来我国改革开放与社会主义现代化建设中新经验的科学总结，揭示了我国社会主义建设的客观规律，并根据当代国际环境与时代特征的科学分析而创立的，因此，在当前国际背景下我国改革开放与社会主义现代化建设的实践，是这一理论的现实根据。

二、邓小平关于行政体制与机构改革的理论，是邓小平建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是坚持社会主义制度，搞好现代化建设的重要保证

4. 行政体制和机构改革，是政治体制改革的组成部分，是深化经济体制改革的重要条件，也是推动各种经济和社会事业的改革和发展，保证国家稳定和长治久安的组织保障。

5. 我国进行体制改革时，就包括政治体制改革。经济体制改革越是向纵深发展，就越显示出政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍社会生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。我们要精兵简政，真正下放权力，扩大社会主义民主，把人民群众和基层组织的积极性调动起来。机构庞大，人浮于事，官僚主义，拖拖拉拉，互相扯皮，你这边下放权，他那边往上收权，

必然会阻碍经济体制改革，拖经济发展的后腿。坚持社会主义制度，搞好现代化建设的四个保证是，机构改革和经济体制改革，精神文明建设，打击犯罪活动，整顿党的作风和组织，第一是体制改革。邓小平同志关于行政体制和机构改革的理论与实践，是坚持社会主义制度，搞好现代化建设的重要保证。

6. 精简机构是一场革命。这不是对人的革命，而是对体制的革命。这是行政体制的革命。改革并完善党和国家各方面的制度，是一项艰巨的长期的任务。改革并完善党和国家领导制度，是实现这个任务的关键。行政体制改革包括国家行政机构的改革和行政管理制度、行政监督制度、行政人事制度等各方面行政制度的改革，是邓小平建设有中国特色社会主义理论科学体系的重要组成部分，构成了当代中国行政体制理论的科学体系。

三、改革的目标是，机构要体现活力，要克服官僚主义和提高工作效率，要调动基层和人民群众的积极性

7. 政治体制改革总的目标是，第一，巩固社会主义制度；第二，发展社会主义社会的生产力；第三，发扬社会主义民主，调动广大人民的积极性。评价一个国家的政治体制、政治结构和政策是否正确，关键看 3 条：第一是看国家的政局是否稳定；第二是看能否增进人民的团结，改善人民的生活；第三是看生产力能否得到持续发展。判断各方面改革和各方面工作的是非得失和成败的基本标准，应该看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增加社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。

8. 行政体制和机构改革的目标是：第一，机构要体现活力；第二，要克服官僚主义，提高工作效率；第三，要调动基层与人民的积极性。第一个目标是，通过党与国家领导制度改革，各级党政机构改革，各级机关人事制度改革，保持党与国家的活力，增强各级党政机构的活力。第二个目标是，通过转变职能，理顺关

系，精兵简政，改变工作作风，规范行政行为，依法行政，克服各级党政机关与工作人员的官僚主义，提高工作效率。第三个目标是，通过下放权力，将权力下放给基层组织、企业、经济单位和社会组织，下放给工人、农民、知识分子，充分调动基层组织 and 工人、农民、知识分子的积极性。

9. 社会主义的根本任务是发展生产力，党与国家的工作重点是经济建设。贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷。我们要建设有中国特色的社会主义，是不断发展社会生产力的社会主义。我们确定的基本路线，是以经济建设为中心，实现社会主义现代化发展路线。这是解决当代中国一切问题的关键。归根到底，发展才是硬道理。经济体制改革的目的是解放和发展生产力，政治体制改革的目的是解放和发展生产力，行政体制与机构改革的目的，归根到底，也是解放和发展生产力。

四、改革的核心是，下放权力，政企分开，转变职能

10. 下放权力，政企分开，企业自主经营，搞活企业，是改革的核心。建立以公有制为主体的现代企业制度，是经济体制改革的中心环节。下放权力，政企分开，转变政府职能，是行政体制改革的中心。

11. 下放权力，能够切实保障人民群众真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利。调动基层与人民群众的积极性，下放权力是最主要的内容。农村改革之所以取得举世瞩目的成效，根本的原因就是给了农民更多的自主权，调动了农民的积极性。要把农村改革的经验扩展到城市，就要把下放权力，扩大基层企业、基层组织与职工的自主权，应用到各行各业，调动各方面的积极性。我国的经济管理权力过于集中，应该有计划地下放，以充分调动并发挥国家、地方、企业、劳动者个人 4 个方面的积极性。下放权力，调动积极性，这是改革的实质内容

12. 扩大厂矿企业和生产队的自主权，使每一个工厂和生产队能够千方百计地发挥主动创造精神。全国几十万个企业，几百万个生产队都开动脑筋，能够增加多少财富。为国家创造财富，个人的收入就应该多一些，集体福利就应该搞得好一些。革命的精神是非常宝贵的，没有革命精神就没有革命行动，但是革命是在物质利益的基础上产生的，如果只讲牺牲精神，不讲物质利益，那就是唯心论。按照政企分开原则，用各种形式把所有权与经营权分开，扩大企业的自主权，同时保障工人的民主权利，包括民主选举、民主管理和民主监督，使每个工人都对生产负责任、想办法。

13. 群众团体也要实行自主管理，党对群众组织与团体应加强政治领导，以发挥他们的积极性。群众团体的工作，应由群众团体自己去讨论和执行。党对群众团体的政治领导，也不能直接下政治命令，而是经过党团去实现。

14. 按照政企分开的原则，转变政府职能，下放企业的生产经营职能、市场的资源配置职能和社会的协调服务职能，即把不应由政府行使的职能逐步下放给企业、市场和社会中介组织。政府的职能真正转变到制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施，创造良好的经济发展环境上来，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体，按照社会主义市场经济的运行规则自主运行，政府摆脱繁琐的微观经济管理，转到宏观经济管理上来。江泽民同志在党的十四届五中全会上指出：“充分发挥市场机制的作用和加强宏观调控，都要求加快政府职能的转变。关键是要实行政企分开，继续进行行政管理体制和机构的改革。”

15. 在下放权力，扩大企业自主权，企业自主经营，培育与发展市场体系的同时，政府要在转变职能的基础上，加强宏观管理和调控。实践证明，微观经济越放开，市场的进程越快，就越要

求宏观调控有力和灵活高效。如果不下放权力，经济发展就不能有现在这样的规模。现在讲中央权威、宏观管理和调控，就是在这样的条件下提出来的。过去我们是穷管，现在不同了，是走向小康社会的宏观管理。不能再搬用过去困难时期那些方法了。现在中央说话，中央行使权力，是在大的问题上，在方向问题上。

五、按照社会主义市场经济原则，正确处理中央与地方的关系，明确划分事权，充分发挥中央与地方两个积极性

16. 正确处理中央与地方的关系，是行政体制的一个重要问题，关系到全国经济和社会的协调发展。按照社会主义市场经济原则，既要体现全局利益的统一性，又要有统一指导下兼顾局部利益的灵活性，既要维护国家宏观调控权的集中，又要在集中指导下赋予地方必要的权力。要按照经济体制改革的要求，合理划分中央与地方经济管理权限，明确各自的事权、财权和决策权。我们的一切工作都会涉及全局与局部的关系，中央与地方的关系，集中统一与因地制宜的关系。在中央工作的同志要经常照顾局部和地方，要因地制宜，注意到地方工作有什么困难。在地方来讲，则应照顾全体、中央和集中统一，以中央为主体。

17. 我国有这么多省、市、自治区，一个中等的省相当于欧洲的一个大国，有必要在统一认识、统一政策、统一计划、统一指挥、统一行动之下，在经济计划和财政、外贸等方面给予更多的自主权。权力要下放，解决中央与地方的关系，同时地方各级也都有一个下放权力问题。要加大地方的权力。

18. 必须强调中央的统一领导、中央的权威，宏观调控权必须集中在中央。党中央、国务院没有权威，局势就控制不住。不能搞“你有政策我有对策”，不能搞违背中央政策的“对策”。宏观管理要体现在中央说话能够算数。我们要定一个方针，就是要在中央统一领导下深化改革。地方是在中央领导下的地方，局部是在全体中的局部，因地制宜是在集中统一下的因地制宜。

19. 明确划分中央与地方的事权，正确处理中央与地方的关系，是行政体制改革的难点。我们究竟集中多了，还是分散多了？小平同志指出：“集中也不够，分散也不够”。^①中央现在手上直接掌握的财政收入只有那么一点，这算集中？有些需要下放的，需要交给地方的权力，必须下放，让地方活动余地大一点。

六、实行精兵简政，提高工作效率，克服官僚主义

20. 如果不搞行政体制改革，不搞精兵简政这场革命，让党与国家的组织继续目前这样机构臃肿重叠、职责不清，许多人员不称职、不负责，工作缺乏精力、知识及效率的状况，是不可能得到人民赞同的，包括我们自己和我们下面的干部。

21. 机构不能太多，庙不能太多，国务院部委不能分得那样多，部委下面没有必要设那么多司局，党政领导机构搞得这样庞大，这样臃肿是不行的。我们的官僚主义、官僚机构、官僚制度的害处极大。设立许多公司，实际也是官办机构，用公司的形式把放给下面的权力又收上来。每提出一个新的任务都要增加机构，增加人员，从来没有自动要求减少机构与人员的。机构多，就找事情干，就抓住权不放，下边搞不活，企业没有积极性。现在各级领导机关太庞大，人员太多，带来的最大问题是处理事务拖拉，决策慢，解决问题不力，妨碍下边的积极性。我们要精兵简政，真正下放权力，扩大社会主义民主，把人民群众和基层组织的积极性调动起来。

22. 要精简人员，中央这一级要精简三分之一，地方各级还可能不止三分之一。精简不是百万，是几百万。所谓精简，是说各部门各单位都要确定编制。要把一个一个部门的编制搞出来。编制要从紧，硬着头皮不放宽。领导职数要规定定额，以后人员可以动，但是名额不能动。定了额，每个同志都要实实在在地顶一个

邓小平文选（第二卷），北京：人民出版社，1993，第2版。

人做事，不能挂名或半挂名。可以说编制就是法律。编制要严格搞，要切实遵守编制。

23. 兼职、副职不宜过多。一个人的知识、经验、精力有限，左右上下兼职过多，工作难以深入，特别是妨碍提拔更多更适当的同志来担任领导工作。副职过多，效率难以提高，容易助长官僚主义和形式主义。

24. 机构改革，精简人员，不但要注意出的问题，还要特别注意进的问题。几百万人要出，应该注意解决好，但第一位应该着眼于进。部长也好，局长也好，选人要选好，要选贤任能，要有德有才，要年轻。对减下来的干部，要组织各种训练班进行训练，就是准备到哪个行业就专门学哪一行的业务，经过训练，再进行安置。可以进行轮训，一部分人在岗位上工作，其他的抽出来轮训，学习考试合格以后，到岗位上工作，再让现在岗位上的人去接受轮训。有些同志在党政机关工作多年，多数都有一定知识，可以到基层竞选厂长、经理，显示自己的本领。

25. 现在的世界，人类进步一日千里，科学技术方面更是这样，落后一年，赶都难赶上。机构改革，必须解决人浮于事，办事拖拉的现象，提高办事效率。

26. 官僚主义是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。我们现在的官僚主义，除了同历史上的官僚主义有共同点以外，还有自己的特点，既不同于旧中国的官僚主义，也不同于资本主义国家的官僚主义。它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切的关系。我们各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根

27. 官僚主义的另一病根是，我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循，绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题，只好成天忙于请示报告，批转文件。有些本位主义严重的人，甚至遇到责任互相推诿，遇到权利互相争夺，扯不完的皮。机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。官僚主义还有思想作风问题的一面，但是制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。

28. 改革体制，精兵简政，建立责任制，进行教育与思想斗争，从制度到作风上克服官僚主义，我们的经济事业与各项工作就可以有效地前进。

七、加强法制建设，加强责任制，实行以法行政

29. 加强法制建设，使行政管理制度化、法律化，使这种制度与法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。不能把领导人说的话当做“法”，不赞成领导人说的话就叫做“违法”，领导人的话改变了，“法”也就跟着改变。国家与企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式来确定，它们之间的矛盾，也有不少要通过法律来解决。克服特权现象，要解决思想问题，也要解决制度问题。官僚主义有思想作风问题的一面，但是制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。“文化大革命”十年浩劫，教训是极其深刻的，不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党与国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。机构改革是第一步，按照体制改革要求，还要有完善的规章制度，工作方法，领导方法，这不是一次能够完成的。要通过改革，解决好法治和人治的关系。

30. 在管理制度上，要特别注意加强责任制。在党与国家机关

中，每一项工作任务，都要明确责任到人。现在，党与国家机关中，一个很大的问题就是无人负责。名曰集体负责，实际上等于无人负责。所以，必须建立严格的责任制。建立责任制，扩大管理人员的权限，责任到人，权力到人。现在打屁股只能打计委、党委，这不解决问题，还必须打到具体人的身上才行。某一件事，某一方面的事归谁负责，必须由他承担责任。

31. 要从上到下建立严格的法规和制度，明确规定每个机关的职责权限。党与国家机关，每个机构都要有明确的职责任务，避免部门之间遇到责任互相推诿，遇到权利互相争夺。建立严格的行政法规，实行以法行政。

八、加强党的领导，改善党的领导，建设有中国特色的行政管理体制，走自己的路

32. 没有中国共产党，就没有社会主义的新中国，党的领导是不能动摇的。坚持四项基本原则的核心，是坚持共产党的领导。建设有中国特色的社会主义，关键在于坚持和加强党的领导。

33. 为了加强党的领导，必须改善党的领导。各级党的工作机构的改革，要有利于加强党的领导与改善党的领导。党的领导机关的主要领导同志不兼任政府职务，党的领导机关不再设置经济管理部门，集中精力管党、管路线、方针、政策，这样有利于加强和改善党的领导，有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统，管好政府职权范围的工作。改善党的领导，主要是加强思想政治工作。党委把大量日常行政工作，业务工作，尽可能交给政府、业务部门承担。党的领导机关除了掌握方针政策和决定重要干部的使用以外，主要是做思想政治工作，做人的工作，做群众的工作。

34. 真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。改革行政体制，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率，按照社会主义市场经济的要求，开拓前进，建立完善的

具有中国特色的政府行政管理体系。属于政府职权范围内的工作，都由政府讨论、决定和发布文件。政府工作是在党的政治领导下进行的，政府工作加强了，党的领导也加强了。

35. 改革必须自始至终贯穿解放思想、实事求是的思想路线，一切从本国实际出发，开拓前进，敢于和善于走自己的路。我们要学会用经济方法管理经济，自己不懂就要向懂行的人学习，向外国的先进管理方法学习。经济管理，行政管理，资本主义国家在许多方面比我们好一些。别人的经验可以参考，但不能照搬。过去我们照搬别人的，吃了很大苦头。在改革中，不能照搬西方的，不能搞自由化。要坚持人民代表大会制度，而不是美国式的三权鼎立制度。中国只能搞中国的社会主义。邓小平同志郑重宣告：“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”^①

邓小平文选（第三卷），北京：人民出版社，1993.

政企分开转变职能改革机构

(1987 年 5 月)

政企分开是政治体制改革与经济体制改革的交叉点，增强企业活力是经济体制改革的中心环节，转变职能是机构改革的核心，政企分开是政府经济管理部门转变职能的关键，而机构改革又是政治体制改革的组织保证。因此，只有通过政企分开，实现职能转变，才能真正改革政府经济管理部门的机构。

一、政企分开的涵义和目标模式

政府是政权组织，是行政机构。企业是经济实体，是商品生产者。政府实行纵向的行政管理，企业要求发展横向的经济联系。全民所有制企业只表明企业所有制性质与企业资产的所有关系，不能与政府直接经营管理企业相混同。但这又和资本主义国家中政府与私人企业的关系不同。在社会主义条件下，从一般意义上来说，政企分开的涵义是：按照所有权与经营权可以分开的原则，政府对企业的国有资产行使所有权，把管理生产经营的责权交还给企业，由企业自主管理其人财物产供销，独立经营，自负盈亏，使企业成为社会主义的商品生产者与经营者；政府的职能是通过宏观经济有计划管理，主要运用经济和法律的手段，辅之以必要的行政手段，以市场为媒介，引导与调节企业的生产经营活动，使国民经济能够按比例地发展，以满足不断增长的社会需要。

根据企业必须责权利统一的原则和政府必须责权统一的原

则，政企分开的主要目标是：

（一）政府把生产、供销、定价权转移给企业

除极少数供求矛盾十分突出，而国家资源又不允许放开的商品外，国家不再向企业下达指令性生产计划，不再直接规定市场价格。企业在市场环境下自负盈亏，通过市场的信号，尤其是市场价格信号，按照社会供求关系的变化来调节自己的生产经营活动。政府通过宏观调节，自觉运用价值规律，以市场为中介，引导企业的微观经济活动符合宏观经济调节的要求。国家的战略需要与各种特种需要的物资，可以按市场价格，用“国家订货”方式向企业优先订货。

（二）固定资产投资的主体，从政府转移到企业

除了非盈利性的基础设施与公用事业主要由国家投资外，对从事盈利性事业的企业，主要由企业自行筹集资金进行投资。企业要拥有自我积累、自我改造、自我发展的自主权，并对固定资产的投入负责。企业必须向社会提供积累资金，一部分由国家用税收形式集中，一部分留企业使用和支配。企业通过自我积累，以及从社会资金市场取得的资金，有权选择投入更少、产出更多、经济效益更高的事业进行投资，以获得更大的经济收益。开放资金市场，国家通过产业政策以及利率、税率、汇率等相应的经济杠杆，从宏观上调节与控制投资方向。

（三）政府把企业内部的分配权与劳动人事权转移给企业

劳动者集体和劳动者个人都有独立的经济利益。这种经济利益，最终将体现在经营者与生产者的收入分配上。劳动者的经济利益与其劳动成果紧密结合，体现劳动者的主人翁地位，才能真正调动劳动者的积极性与创造性。在比例于所占用的国有资产资金总量划分企业的积累与消费以后，企业的消费资金则应由企业自行支配。政府运用间接管理的手段，控制全社会消费基金的增长速度，调节社会收入分配的不公正和过大差距。

二、在政企分开的基础上调整与转变职能

分析现存政府机构的职能，可以先从专业经济部门开始，再深入到综合经济部门及其他职能部门。专业经济管理部门，目前承担的职能可以分解为以下几个方面：一是重复行使综合经济部门的职能以及部分调节部门的职能，设置了与综合部门以及部分调节部门对口的机构；二是按企事业单位的隶属关系直接管理部门直属企事业单位的党群工作；三是直接管理企业生产经营活动的职能，直接干预企业生产经营活动；四是机关本身的后勤服务职能，机关普遍设置了庞大的生活服务机构；五是行业管理的职能，但这方面的职能显得十分薄弱。在上述 5 个方面的现存职能中，比重最大，占有机构人员最多的是直接管理企业的职能，主要有以下几方面：原材料分配，由国家计委切块给各专业部门，再由各专业部门分配到直属、直供企业或省市对口厅局；产品分配，统配产品由国家计委统一分配，部管产品由主管专业部门分配，在逐步缩小指令性计划以后，由各专业部门分配的产品仍有 300 多种；产品定价，除国家统一定价的产品外，大量产品仍由各专业部门及各级政府专业部门负责定价；生产计划，在已经缩小指令性计划的情况下，目前大中型骨干企业的生产计划仍主要由各主管专业部门下达；分配基本建设投资指标，审批基本建设项目，直接组织重点项目的设计与施工；分配技术改造贷款指标，审批技术改造项目；管理直属企业工资总额指标；审批下达直属企业招工计划；管理或参与企业领导班子的调整；审批直属企业奖金额度，等等。

根据上述粗略分析，专业经济管理部门职能调整与转变的方向是，属于综合部门与调节部门的职能应随着综合部门与调节部门的加强而调整、转移；属于企事业单位的党群工作，应逐步转移到地方党群工作部门；属于企业的生产经营职能，应随着政企逐步分开下放给企业，由企业自主经营、自我发展；属于为机关

本身的生活服务职能，应逐步创造条件转移到社会上去，实现社会化服务；同时加强行业管理，使专业部门逐步转变成为行业管理部门。

综合部门的职能转变，在一定程度上制约着专业部门的职能，其主要原因有二，一是在产品经济条件下，综合部门除了国民经济的宏观管理之外，还直接管理着大量的企业微观经济活动，而且往往是通过众多的专业经济部门去实现的，例如在国家统一分配生产资料的情况下，综合部门就是按行业切块分配给各专业部门，再由专业部门分配到所属企业去实现的；在国家统一安排扩大再生产资金的情况下，综合部门就是将上收的企业利润，按行业将资金切块分配给各专业部门，并按基建或技术改造项目通过专业部门分配到所属企业去实现的。二是综合部门为了实现对微观经济活动的直接管理，从生产计划到建设计划，通过设置与专业部门的职能重复的专业司局，去对口联系专业部门，并汇总各专业部门的计划，经综合平衡后，再由各专业部门下达给企业执行。因此，在机构改革中，要切实调整与转变综合部门的职能，才能真正实现专业部门的职能转变。

在政企分开的基础上，综合部门要弱化管理微观经济活动的职能，下放企业的生产经营权，在发展生产资料市场与资金市场的同时，加强宏观经济的管理职能。同时，在分解现有职能的基础上，把综合部门与专业部门之间以及综合部门之间的交叉重复的职能划分清楚，调整或撤销重复的职能，消除扯皮，克服官僚主义，提高工作效率。在新旧体制交替过程中，在大型骨干企业所需要的物资与建设资金尚必须由政府按计划供应与分配的情况下，为了首先让专业部门的职能有一个较大的转变，摆脱繁琐的管理企业生产经营活动的职能，加强行业管理，可以将大型骨干企业组成企业集团，特别是把涉及到国计民生的能源、原材料的大型骨干企业组成企业集团，实行计划单列，由综合部门直接分

配供应物资与扩大再生产资金，不再通过专业部门。随着市场体系的不断完善，投资体制与物资体制改革的深化，再逐步实现对大型骨干企业管理职能的转变，实现综合部门对企业的间接管理。

三、在转变职能的基础上改革机构

经济管理部门要在转变职能的基础上进行机构改革。经过改革，综合经济部门将成为政府宏观经济决策部门；专业经济部门将成为决策的执行部门；其他部门分别改造成为经济调节、监督与信息机构，并在科学的决策程序与执行反馈程序中充分发挥各自的职能，形成高效能的政府经济管理体系。

（一）加强综合经济部门，加强宏观管理

综合部门的机构改革要遵循加强宏观管理职能，削弱微观管理职能，加强综合管理职能，削弱专业管理职能的原则进行。一是强化综合部门中的宏观管理方面的综合性机构，主要任务是搞好国民经济的全局性综合平衡，如社会总供给与总需求、积累与消费、国际收支的综合平衡，研究产业结构、生产力布局、发展战略、经济杠杆的综合运用等，达到宏观经济的有效控制与管理。二是逐步减少以至最后取消综合部门中的微观管理方面的专业性机构，由重复于专业部门的管理转移到宏观经济的综合管理上来。三是加强战略决策研究机构，中长期计划管理机构以及重大经济政策的综合性研究机构，并在逐步减少指令性计划、年度的资金与物资的直接“分配”计划的前提下，精简年度的计划与经济管理机构。

（二）精简专业经济部门，加强行业管理

专业经济管理部门原则上可以分 3 种类型进行机构改革：

一种是不再直接管理企业的专业部门，面向全行业，成为真正的行业管理部门。这些部门的主要任务是，研究行业政策，尤其是产业政策；制定行业规划，主要是中长期规划；组织协调，重点是企业之间横向经济联合及其经济利益的协调；为企业提供信

息、开拓市场、加强管理、提高效益进行指导与服务。通过行业管理引导企业的经济活动纳入国家宏观管理与调节的轨道，并在执行国家经济决策过程中，通过行业协会（或行业公会）的桥梁与纽带作用，及时反馈企业的信息与要求，为宏观决策的调整提供依据。这些部门的管理幅度可以大幅度地扩大，因此其机构可以有较大幅度的精简与裁并，与原有分工过细的专业部门比较，部门机构的设置可以有较大程度的减少。行业管理部门的内部机构，要加强政策法规、行业规划、信息服务、组织协调等方面的综合性管理机构，削弱以至逐步取消分工过细的以产品为对象的内部专业管理机构，减少部门内部的管理层次，削弱以至逐步取消原有的直接管理企业原材料供应、产品销售、技术改造、财务价格、劳动工资的机构，使之成为精干且高效的政府行业管理的职能机构。

另一种是在一定时期内尚需管理极少数大型骨干企业或企业集团的少量指令性计划，但主要任务是以间接管理方式管理全行业的行业管理部门，其职能与前一种管理部门的职能基本相同。对于少数大型骨干企业或企业集团的少量指令性计划，包括需要国家分配的投资与物资，可以有两种可供选择的改革意见，一种意见是这种管理职能仍由行业管理部门承担，另一种意见是这些企业或企业集团可以在综合经济部门实行计划单列，由综合部门承担这些管理职能。这些行业管理部门的机构也需要进行适当的精简与裁并，其内部机构，除同样需要加强政策法规、行业规划、信息服务、组织协调等方面的机构，削弱以至逐步取消以产品为对象的内部专业管理机构之外，可以适当考虑设置管理少数大型企业或企业集团的少量指令性计划的机构。

还有一种是尚需赋予直接管理企业的一定权限的少数专业经济部门，主要是基础设置与公用事业的管理部门。这些部门也要简政放权，由企业为政府部门服务转变为政府部门为企业服务，并