

第一部分

国务院机构改革重要文件

江泽民论机构改革

机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。这个问题亟待解决，必须通盘考虑，组织专门力量，抓紧制定方案，积极推进。要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业；根据精简、统一、效能的原则进行机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，提高为人民服务水平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监管部门，培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革，实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化，严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。

——摘自江泽民在党的十五大上的报告

李鹏论机构改革

这次机构改革，要按照发展社会主义市场经济的要求，根据精简、统一、效能的原则，转变政府职能，实现政企分开，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍。国务院机构改革的重点，是调整和撤销那些直接管理经济的专业部门，加强宏观调控和执法监管部门，按照权责一致的要求，调整部门的职责权限，明确划分部门之间职责分工，完善行政运行机制。除国务院办公厅外，国务院组成部门从 40 个减少到 29 个。国务院直属机构与办事机构也将进行相应的调整与改革。这次机构改革，是改革开放以来机构变化较大、人员调整较多的一次，既要坚定不移地推进，又要审慎稳妥，做好耐心的思想工作。政府工作人员一般素质较高，大多具有专业知识，是国家的宝贵财富。要实行“带职分流，定向培训，加强企业，优化结构”的办法，根据需要，充实工商企业、金融企业，以及财税、政法、市场管理等机构，文化、教育、卫生等单位 and 适应社会主义市场经济发展的社会中介组织，充分发挥这些人员的作用。各级地方政府也要自上而下有步骤有秩序地进行机构改革，精简机构和人员。要加强行政组织立法，实现各级政府机构、职能、编制的法制化。

——摘自李鹏在九届全国人大一次会议上的《政府工作报告》

朱镕基论机构改革

把政府机构改革工作做细、做实、做好。国务院机构改革方案要抓紧实施，做到不动摇，不走样，不变调。要真正转变职能，实现政企分开。该交给企业的权力要下决心交出去，不能只在部门之间搞权力转移。各部委的内设机构、领导职数要减少，人员要精简，“三定”工作在年底以前完成。新组建的机构要抓紧挂牌工作，内设机构调整较大的部门，要尽快理顺职能，正常运转。省级政府的机构改革方案也要加快制定。在机构改革过程中，各个部门要加强组织领导，做到思想不散，秩序不乱，工作不间断，国有财产不流失。现在各方面都需要人才，所有干部都应充分发挥他们的聪明才智。通过“带职分流，定向培训，加强企业，优化结构”的办法，全面提高公务员队伍和企业人员的整体素质，做到人尽其才，各得其所。

——摘自朱镕基在国务院第一次全体会议上的讲话

九届全国人大一次会议关于 国务院机构改革方案的决定

1998年3月10日第九届全国人民代表大会第一次会议通过。

第九届全国人民代表大会第一次会议听取了国务委员兼国务院秘书长罗干关于国务院机构改革方案的说明，审议了国务院机构改革方案，决定批准国务院机构改革方案。

国务院机构改革方案

按照中国共产党第十五次全国代表大会和十五届二中全会的要求，这次国务院机构改革的目标是：建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府行政管理体制。改革的原则是：按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开；按照精简、统一、效能的原则，调整政府组织结构，实行精兵简政；按照权责一致的原则，调整政府部门的职责权限，明确划分部门之间职责分工，完善行政运行机制；按照依法治国、依法行政的要求，加强行政体系的法制建设。

这次国务院机构改革的具体方案是：

一、拟不再保留的有 15 个部、委

- 1 中华人民共和国电力工业部
- 2 中华人民共和国煤炭工业部
- 3 中华人民共和国冶金工业部
- 4 中华人民共和国机械工业部
- 5 中华人民共和国电子工业部
- 6 中华人民共和国化学工业部
- 7 中华人民共和国国内贸易部

- 8 中华人民共和国邮电部
- 9 中华人民共和国劳动部
- 10、中华人民共和国广播电影电视部
- 11、中华人民共和国地质矿产部
- 12、中华人民共和国林业部
- 13、中华人民共和国国家体育运动委员会
- 14、中华人民共和国国防科学技术工业委员会

（组建新的国防科学技术工业委员会，将原国防科工委管理国防工业的职能、国家计委国防司的职能以及各军工总公司承担的政府职能，统归新组建的国防科学技术工业委员会管理。）

- 15、中华人民共和国国家经济体制改革委员会

（为了加强国务院对经济体制改革工作的领导，国家经济体制改革委员会改为国务院高层次的议事机构，总理兼主任，有关部长任成员，不再列入国务院组成部门序列。）

二、拟新组建的有 4 个部、委

- 1 中华人民共和国国防科学技术工业委员会
- 2 中华人民共和国信息产业部
- 3 中华人民共和国劳动和社会保障部
- 4 中华人民共和国国土资源部

三、拟更名的有 3 个部、委

- 1、中华人民共和国国家计划委员会更名为中华人民共和国国家发展计划委员会

- 2、中华人民共和国科学技术委员会更名为中华人民共和国科学技术部

- 3、中华人民共和国国家教育委员会更名为中华人民共和国教育部

四、拟保留的有 22 个部、委、行、署

- 1、中华人民共和国外交部
- 2、中华人民共和国国防部
- 3、中华人民共和国国家经济贸易委员会
- 4、中华人民共和国民族事务委员会
- 5、中华人民共和国公安部
- 6、中华人民共和国国家安全部
- 7、中华人民共和国监察部
- 8、中华人民共和国民政部
- 9、中华人民共和国司法部
- 10、中华人民共和国财政部
- 11、中华人民共和国人事部
- 12、中华人民共和国建设部
- 13、中华人民共和国铁道部
- 14、中华人民共和国交通部
- 15、中华人民共和国水利部
- 16、中华人民共和国农业部
- 17、中华人民共和国对外贸易经济合作部
- 18、中华人民共和国文化部
- 19、中华人民共和国卫生部
- 20、中华人民共和国国家计划生育委员会
- 21、中国人民银行
- 22、中华人民共和国审计署

五、改革后除国务院办公厅外，列入国务院组成部门序列的共有 29 个部、委、行、署

- 1、中华人民共和国外交部

- 2、中华人民共和国国防部
- 3、中华人民共和国国家发展计划委员会
- 4、中华人民共和国国家经济贸易委员会
- 5、中华人民共和国教育部
- 6、中华人民共和国科学技术部
- 7、中华人民共和国国防科学技术工业委员会
- 8、中华人民共和国国家民族事务委员会
- 9、中华人民共和国公安部
- 10、中华人民共和国国家安全部
- 11、中华人民共和国监察部
- 12、中华人民共和国民政部
- 13、中华人民共和国司法部
- 14、中华人民共和国财政部
- 15、中华人民共和国人事部
- 16、中华人民共和国劳动和社会保障部
- 17、中华人民共和国国土资源部
- 18、中华人民共和国建设部
- 19、中华人民共和国铁道部
- 20、中华人民共和国交通部
- 21、中华人民共和国信息产业部
- 22、中华人民共和国水利部
- 23、中华人民共和国农业部
- 24、中华人民共和国对外贸易经济合作部
- 25、中华人民共和国文化部
- 26、中华人民共和国卫生部
- 27、中华人民共和国国家计划生育委员会
- 28、中国人民银行
- 29、中华人民共和国审计署

关于国务院机构改革方案的说明

——1998年3月6日在第九届全国人民代表大会第一次会议上

国务委员兼国务院秘书长 罗干

各位代表：

中国共产党第十五次全国代表大会提出了推进机构改革的历史任务和方针政策，党的十五届一中全会对这项工作作了具体部署。按照党中央的要求，国务院组织专门力量，进行了认真的调查研究，反复听取了各部门主要领导同志意见，党内外充分协商，在通盘考虑的基础上，提出了国务院机构改革的方案。这个方案已经国务院常务会议、中共中央政治局常委会会议、政治局会议讨论、修改。党的十五届二中全会审议通过了几经修改的方案，并建议国务院提请第九届全国人民代表大会第一次会议审议批准。

现在我受国务院委托，就国务院机构改革方案，主要是国务院组成部门的改革方案，向大会作说明，请予审议。

一、改革的必要性和紧迫性

行政体制改革是深化经济体制改革、促进经济和社会发展的迫切需要，是党和国家领导制度改革的重要内容，也是密切党和政府同人民群众联系的客观要求。

改革开放特别是党的十四大以来，在邓小平理论和党的基本路线指引下，我国经济体制改革深入开展，对外开放不断扩大，

社会主义现代化建设取得举世瞩目的成就。政府机构改革也取得一定进展，积累了经验。但是，由于历史条件的制约和宏观环境的限制，政府机构存在的诸多问题虽经多次改革仍未得到根本性的解决，机构设置与社会主义市场经济发展的矛盾日益突出。

首先，现有政府机构设置的基本框架，是在实施计划经济体制的条件下逐步形成的。突出的弊端是政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，不能形成科学决策的投资体制，容易造成责任不清和决策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础作用。政企不分必然导致政府包揽属于企业的事务，大量设置专门经济管理部门，同时片面强调综合部门与专业部门的相互制约，造成部门职能重叠，政出多门，相互扯皮，办事效率低下。经过 20 年来的改革开放，以公有制为主体、多种经济成分共同发展的格局已经展开，国有经济的规模日益扩大，企业组织形式和经营方式发生了很大变化，通过专业经济部门直接管理企业的体制，已经越来越不适应建立现代企业制度的要求。

其次，现有政府机构的设置原则，是在社会主义法制还不完善的条件下确立的。主要依靠行政手段管理经济和社会事务，许多本来应该运用法律手段，或者通过社会中介组织来解决的问题，也是通过设立政府机构管理，把过多的社会责任和事务矛盾集中在政府身上。政府管了许多不该管、管不了、实际上也管不好的事情，影响了政府集中力量去办那些应该办的事情。随着社会主义法制的完善和社会中介组织的发育，需要及时改革政府机构设置原则和职能运作方式，明确界定政府、企业和社会中介组织的责任，实现社会主义市场经济的法制化、规范化。

第三，现有政府机构重叠庞大、人浮于事的现象严重。这不仅滋生文牍主义和官僚主义，助长了贪污腐败和不正之风，也给国家财政造成了沉重负担。中央与地方财政几乎都成了“吃饭财政”，极大影响了政府进行社会主义建设和维护公共利益的能力。

当前，我国改革与发展已经进入新的阶段，面临着新的问题。一方面，社会主义市场经济体制正在逐步建立，国际经济技术文化合作与交流不断扩大，现代化建设突飞猛进。另一方面，相当多的国有企业生产经营困难，下岗和失业人员增多，社会矛盾不容忽视；农业基础仍然薄弱，城乡、工农差别依然很大；盲目投资和重复建设造成大量不良贷款，潜伏着一定的金融风险；亚洲金融风波的冲击遍及全球，对于我国经济发展已形成严峻挑战。在这种情况下，必须加快政府机构改革，为推动经济体制改革，促进经济发展，维护社会稳定，创造有利条件。

机构改革是一场革命。改革不可能没有阻力和风险，但是改革势在必行，不改革没有出路。当前国民经济保持良好发展势头，经济实力较前雄厚，社会政治稳定，社会承受能力较强，各方面对机构改革逐步形成共识，进行机构改革的条件已经具备。必须充分认识机构改革的必要性和紧迫性，抓住机遇，坚定不移地把这场改革进行到底。

二、改革的目标和原则

这次机构改革的目标是：建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。

改革的原则是：

——按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开。要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来，把生产经营的权力真正交给企业。

——按照精简、统一、效能的原则，调整政府组织结构，实行精兵简政。加强宏观经济调控部门，调整和减少专业经济部门，适当调整社会服务部门，加强执法监管部门，发展社会中介

组织。

——按照权责一致的原则，调整政府部门的职责权限，明确划分部门之间的职能分工，相同或相近的职能交由同一个部门承担，克服多头管理、政出多门的弊端。

——按照依法治国、依法行政的要求，加强行政体系的法制建设。

三、国务院组成部门的改革

这次机构改革的重点是国务院组成部门。除国务院办公厅外，国务院现有组成部门为 40 个，经过改革，国务院组成部门减少为 29 个。

（一）宏观调控部门。

宏观调控部门的主要职责是：保持经济总量平衡，抑制通货膨胀，优化经济结构，实现经济持续快速健康发展；健全宏观调控体系，完善经济、法律手段，改善宏观调控机制。

国家计划委员会更名为国家发展计划委员会。保留国家经济贸易委员会、财政部、中国人民银行。

为了加强国务院对经济体制改革工作的领导，国家经济体制改革委员会改为国务院高层次的议事机构，总理兼任主任，有关部门长任成员，不再列入国务院组成部门序列。

（二）专业经济管理部门。

专业经济管理部门的主要职责是：制定行业规划和行业政策，进行行业管理；引导本行业产品结构的调整；维护行业平等竞争秩序。专业经济管理部门都要实行政企分开，切实转变职能，不再直接管理企业。政府与国有企业的关系是：政府按投入企业的资本享有所有者的权益；向企业派出稽察特派员，监督企业资产运营和盈亏状况；负责企业主要领导干部的考核、任免。企业依法自主经营、自负盈亏、照章纳税；对国有资本负有保值

增值的责任，不能损害所有者权益。

保留铁道部、交通部、建设部、农业部、水利部、对外贸易经济合作部。

在邮电部和电子工业部的基础上组建信息产业部。主要职责是：振兴电子信息产品制造业、通信业和软件业，推进国民经济和社会服务信息化；制定行业的规划、政策和规章；统筹规划国家通信主干网（包括本地和长途电信网）、广播电视网（包括无线和有线电视网）、军工部门和其他部门专用通信网，并进行行业管理；合理配置资源，避免重复建设，保证信息安全。现在广播电影电视部、航天工业总公司、航空工业总公司的信息和网络管理的政府职能，并入信息产业部。成立国家邮政局，由信息产业部管理。

组建新的国防科学技术工业委员会。将原国防科工委管理国防工业的职能、国家计委国防司的职能、以及各军工总公司承担的政府职能，统归新组建的国防科学技术工业委员会管理。逐步将各军工总公司改组为若干企业集团。保留国家航天局和国家原子能机构，对外代表国家，对内作为国防科工委的机构。国防科工委要与军委有关部门配合，负责军事装备的生产供应、科研规划的制定和组织实施。国防科工委负责制订各类军工行业的发展规划和规章，实施行业管理，会同国家经贸委制订军工转民品生产的规划。

将煤炭工业部、机械工业部、冶金工业部、国内贸易部、轻工总会和纺织总会，分别改组为国家煤炭工业局、国家机械工业局、国家冶金工业局、国家国内贸易局、国家轻工业局和国家纺织工业局，由国家经贸委管理。国家经贸委及其管理的各国家局负责组织制定行业规划和规章，实施行业管理。这些国家局不直接管理企业，所制定的行业规划和规章以国家经贸委的名义发布。电力行业已组建国家电力公司，不再保留电力工业部，电力

工业的政府管理职能并入国家经贸委。国家粮食储备局改为国家发展计划委员会管理的国家局。

将化学工业部、石油天然气总公司、石油化工总公司的政府职能合并，组建国家石油和化学工业局，由国家经贸委管理。化工部和两个总公司下属的油气田、炼油、石油化工、化肥、化纤等石油与化工企业以及石油公司和加油站，按照上下游结合的原则，分别组建两个特大型石油石化企业集团公司和若干大型化肥、化工产品公司。

将林业部改组为国家林业局，列入国务院直属机构序列。主要任务是负责植树造林，封山育林，护林防火，加强林木行业管理，制订林业规划与规章。

（三）教育科技文化、社会保障和资源管理部门。

国家科学技术委员会更名为科学技术部。国家教育委员会更名为教育部。

在劳动部基础上组建劳动和社会保障部。建立统一的社会保障行政机构，现由劳动部管理的城镇职工社会保险、人事部管理的机关事业单位社会保险、民政部管理的农村社会保险、各行业部门统筹的社会保险，以及卫生部门管理的医疗保险，统一由劳动和社会保障部管理。

人事部职能调整为：综合管理专业技术人员和国家公务员，承办国务院监管的大型企业领导人员的任免事宜，承办国务院向重点大型企业派出稽察特派员的管理工作。

国家体育运动委员会，改组为国家体育总局，与中华全国体育总会，一个机构两块牌子。

由地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建国土资源部。主要职能是：土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用。保留国家海洋局和国家测绘局作为国土资源部的部管国家局。

广播电影电视部的电视网络政府管理职能划出后，改组为国家广播电影电视总局，列入国务院直属机构序列。

（四）国家政务部门。

保留外交部、国防部、文化部、卫生部、国家计划生育委员会、国家民族事务委员会、司法部、公安部、国家安全部、民政部、监察部和审计署。

为适应改革的要求，对国务院直属机构和办事机构也进行了调整。分为四种情况：一是保留的直属机构、办事机构；二是将国务院部、委调整为直属机构、办事机构；三是新组建的直属机构、办事机构；四是并入有关部门，作为部委管理的国家局。经过调整，国务院直属机构设 15 个，办事机构设 6 个。国务院直属机构、办事机构改革的方案，将由新组成的国务院审查批准后组织实施。

四、关于组织实施

现在提出的国务院机构改革方案，既考虑了改革和发展的需要，又考虑了社会的承受能力，因此还只是一个过渡性质的方案。关于改革的力度，一些同志认为，改革的步子应该大一些，尽可能一步到位，建立与市场经济相适应的政府行政体制。另一些同志认为，当前改革的重点是国有企业，任务很重，下岗职工多，难度很大，政府机构改革的步子不宜太大。我们按照江泽民同志提出的“既要积极，又要稳妥”的方针，在改革方案的拟定过程中，始终注意了这两个方面。由于我国社会主义市场经济体制正在建立过程中，按完善的市场经济的要求改革政府机构，实现一步到位是难以做到的。同时，机构改革又要迈出积极的步子，着力解决当前突出的矛盾，为进一步深化改革和经济发展创造良好的条件。因此，确定改革的重点是国务院组成部门，由 40 个部委调整为 29 个部委，既有较大的改革力度，又充分体现