

中国： 地方政府机构 改革研究

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU JIGOU
GAIGE YANJIU

■主编：张志坚 唐铁汉

目 录

第一编

- 坚持理论与实践相结合，推进地方政府机构改革
..... 张志坚 (3)
- 北京市：全面推进党政机构改革
..... 北京市机构编制委员会 (13)
- 山东省：积极稳妥推进县乡精减人员分流..... 林廷生 (25)
- 深圳市：大胆探索适应特区发展的机构改革
..... 深圳市编委办公室 (34)
- 浙江省：省级政府机构改革的调研报告
..... 浙江省行政学会调研组 (50)
- 厦门市：决心理顺关系科学界定职能
..... 厦门市编委办公室 (61)
- 重庆市：切实转变政府职能的现实选择
..... 重庆市编委办公室 (66)
- 海南省：关于地方政府职能机构设置的思考
..... 海南省编委办公室 (75)
- 河北省：积极推进省级政府机构改革..... 赵禄祥 (84)
- 武汉市：建立城市政府管理新机制的探索
..... 武汉市编办 (91)
- 济南市：正确处理机构改革与加强编制管理的关系
..... 济南市编办 (99)

- 青岛市：县乡（镇）机关人员精简分流的主要做法
..... 青岛市编办（107）
- 杭州市：机构改革的设想与对策 杭州市编办（113）
- 新疆兵团：机构改革难点及对策研究 ... 新疆兵团编办（123）
- 广东省：政企分开存在的问题及对策 广东省编办（128）

第 二 编

- 加强政府机构改革的理论研究 唐铁汉（149）
- 转变政府职能是地方机构改革的核心 刘熙瑞等（161）
- 地方政府机构改革：借鉴与探讨 汪玉凯（178）
- 地方政府机构改革的重点和难点 张绍春（189）
- 深化地方政府机构改革的问题与措施 段尔煜（199）
- 新一轮地方机构改革的思考与建议 孙学玉（206）
- 地方政府机构改革中的“能力本位”构筑 蒋玉林（219）
- 地方政府机构改革中的行政成本控制 李 琪（233）
- 地方政府机构改革深层次问题的几点思考 彭福清（243）
- 加快地方政府的职能转变的几个问题 邹 伟（249）
- 探索城市政府管理经济的新模式 杜佐农等（256）
- 关于大城市政府机构改革的两点思考 刘耀臣（267）
- 发展乡镇政府 巩固政权根基 额尔敦等（271）
- 以经济学手段激活人员分流 张文芳（278）
- 海南省陵水县机构改革成功的启示 吴建勋等（283）
- 社会事务管理改革刍议 袁 霞（296）

中国地方政府 机构改革研究

第一编

坚持理论与实践相结合 推进地方政府机构改革

张志坚

一、地方政府机构改革的进展及其特点

推进机构改革是党的十五大提出的战略任务。按照中央的部署，1998年已经顺利完成国务院机构改革。1999年，中央先后印发了《中共中央 国务院关于地方政府机构改革的意见》（中发〔1999〕2号）和《中共中央关于党中央部门机构改革的意见》（中发〔1999〕8号），对地方政府和党中央部门的机构改革作出了具体部署。各省、自治区、直辖市党委、政府很快作出了工作安排，研究了贯彻落实的措施。1999年7月，中编委在北京先后召开“全国地方政府机构改革工作会议”和“党中央部门机构改革工作会议”，朱镕基总理、胡锦涛同志分别作了重要讲话，对推进地方政府和党中央部门的机构改革提出明确要求。中编办印发了朱镕基、胡锦涛等中编委领导同志的讲话，各地进行了传达学习，加快了地方政府机构改革工作进度。目前，地方政府机构改革进展顺利，绝大多数省份的改革方案已经制定出来，福建、广东、山东、浙江、北京、广西等省、市、自治区的机构改革方案已经上报审批，即将组织实施，地方机构改革已经取得了阶段性成果。总结各地机构改革的做法，具有如下一些特点。

（一）地方政府机构改革的准备工作做得充分

中发〔1999〕2号文件下发以后，多数省在研究拟定改革方案的同时，组织专门力量，拟定了有关转变职能、政企分开、政事分开、人员定岗分流等配套措施和相关政策。有些地方还积极采取编制冻结、停止调配人员等措施，为进行改革和精简分流人员创造条件。云南省结合机构改革，对省内部分地区的行政区划先行作了调整。山东、河南等一些地方，对市地县乡的机构改革做出了全面考虑，目前在认真清退乡镇不在编人员和临时借调人员问题上，取得了一定成效。

为缩短制定方案与实施方案的时间间隔，一些省在研制改革方案的同时，对实施工作也作了准备。有些省对那些变化不大的部门进行定职能、定内设机构、定编制的“三定”方案预案的制定工作，以便方案批复后较快地转入“三定”。部分起步较迟的省、自治区、直辖市也可望在2000年一季度完成改革方案的组织实施。

（二）转变政府职能，敢于突破创新

转变政府职能是地方机构改革的重点和关键。一些先行改革的省市在转变政府职能方面已经有了许多新的突破。例如广东省在这方面采取了以下主要措施：一是改革行政审批制度，大力减少审批事项，并建立审批责任追究制度和审批检查监督制度。二是撤销工业经济部门和行政性公司。三是解除企业与主管部门的行政隶属关系，取消企业行政级别。四是完善国有企业监管方式，政府向授权经营的企业集团试行派驻稽察特派员或监事会，代表政府行使监督权力。五是推动事业单位和机关后勤工作向社会化、企业化、市场化方向转变。六是社会中

介组织与政府主管部门脱钩，向独立的法人实体方向发展。七是建立高效、协调、规范的行政运行机制，按照权责一致、相同或相近的职能由一个部门承担的原则，合理划分部门之间的职责。

（三）完成中央确定的精简任务决心大

各地在设计改革方案时，严格按照中发〔1999〕2号文件的要求，在规定的限额内设置机构，工业经济部门基本上予以撤销；机构人员按照50%的精简比例设计改革方案。福建、广东、北京等省市都已按上述要求先行上报了改革方案。

（四）机构改革与“三讲”教育紧密衔接，相互促进

各地根据中编办发〔1999〕7号文件要求，正确认识机构改革与“三讲”教育的辩证关系。通过抓好“三讲”教育促进机构改革工作，进一步统一思想，加深对政府机构改革必要性和紧迫性的认识，明确这次机构改革的主要任务和亟待解决的问题。机构改革针对“三讲”教育检查出来的政府机构和职能方面存在的问题，提出整改措施，同时以机构改革保证“三讲”教育的成果落到实处。

（五）切实加强组织领导

绝大多数省成立了由分管党群工作的副书记、常务副省长、分管机构编制工作的副省长和组织部长组成的机构改革领导小组，直接领导当地机构改革的各项工作。省机构编制部门积极发挥参谋助手作用，具体负责改革方案的调研、起草和组织实施工作。中编办认真做好指导工作，根据中央领导的批示，先后印发《关于实施地方政府机构改革时间安排的通知》

(中编办发[1999]7号)和《关于部分地方机关干部对机构改革认识和思想动态的情况通报》(中编办发[1999]15号),保证了地方政府机构改革工作的顺利进行。

二、地方政府机构改革的理论研究及其对改革实践的指导意义

国家行政学院和地方行政学院是培训国家公务员的重要基地,也是政府管理与机构改革研究的重要基地。这些年来,国家和地方行政学院与理论界其他同志共同探索,在政府管理和机构改革的理论研究方面取得了长足的进步。

(一) 积极宣传机构改革

党的十五大提出推进机构改革的任务后,国家和地方行政学院的教学科研人员结合自身的特点,在宣传机构改革问题上做了大量工作,他们分别在《人民日报》、《光明日报》、《瞭望》等报刊杂志上发表文章,分析机构改革的必要性,阐述改革的原则、方法和现实意义。与此同时,国家和地方行政学院还开展了各种类型的培训活动,使实际部门的同志对中央关于机构改革的目的、原则、方法有了深刻的了解,增强了搞好改革的信心和决心。

(二) 结合实际研究具体问题

行政学院系统和理论界的专家学者深入基层,在结合实际研究问题方面作了积极探索,提出了许多有价值的观点和改革对策。上海的几位理论研究者通过对上海市卢湾区五里桥街道的调查,提出了构建多元互动的社区管理新体制的观点。

深圳市行政学院的同志提出的“90年代深圳市政府产业政策绩效评价”调查报告，对深圳市政府90年代的产业政策进行了全面透视，为今后制定产业政策提供了借鉴。国家行政学院和河北经贸大学的专家学者通过“石家庄市出租车营运有偿使用”的案例分析，论证了政府决策民主化、科学化的必要性和现实性。

（三）开展多种形式的研讨活动

1998年4月，国家行政学院召开了“邓小平行政理论与我国政府机构改革研讨会”，对政府机构改革提出了一系列重要的建议。1999年9月，国家行政学院召开了由各行政学院参加的“中国政府管理与改革50周年研讨会”，召开了“中韩行政体制改革比较研讨会”、“中美政府能力建设与绩效评估研讨会”。中编办与国家行政学院联合召开了“地方政府机构改革理论研讨会”。这些研讨会的举行，对政府机构改革及其理论研究起到了积极的带动作用。

（四）理论研究取得了积极成果

主要体现在以下几个方面：

1. 邓小平行政理论研究

突出的特点是紧密结合政府机构改革的实际，对邓小平行政理论的本质、内涵和主要内容进行了深入的阐述。

2. 政府职能的配置和职能转变研究

探讨市场经济条件下政府职能的内涵、政府职能的科学配置以及政府职能转变的方向，提出了大力推进公共管理社会化以及公共服务市场化的主张，为政府职能转变提供了坚实的理论支持。

3. 政府机构设置研究

在政府机构设置上,打破传统的做法,确立新的思路,如提出在确定政府机构的数量时,要充分考虑行政资源的供给能力,并使二者之间建立硬约束,不能机械地搞上下对口等。

4. 行政权力运作及政府特殊利益研究

从政府利益行为的角色进行分析,强调在市场经济条件下,政府决不能有自己的特殊利益行为,否则,就会导致权力运作的紊乱,偏离为人民服务的方向。

5. 行政监督研究

从行政民主化、政府管理公开化等角度,提出了许多有价值的观点。例如,只有不断提高政府管理的公开化程度,实现行政民主化,才能提高行政监督的有效性等。此外,在人员分流问题上、在依法行政和行政程序的建立问题上、在新形势下如何完善国家公务员制度问题上也取得了积极的研究成果。

三、坚持理论与实践相结合,积极推进地方政府机构改革

(一) 认真学习邓小平行政管理和机构改革理论

在学习中应结合地方机构改革深入研究以下几个问题:根据邓小平关于“中央要有权威”的思想,进一步研究理顺中央与地方关系的理论,合理划分各自的事权、财权和决策权,做到该集中的要集中,该下放的要下放,权力和责任相统一,力求规范化、法制化;根据邓小平关于“下放权力”的思想,进一步研究政府职能转变问题,促进建立现代企业制度,使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展的法人实体和市场竞争主

体；根据邓小平“精简机构是一场革命”的思想，进一步研究精兵简政，促进政府组织结构的合理化。重点研究专业经济管理部门的调整与精简，社会事业管理部门职能的加强，同时要研究精简机关工作人员，调整人员结构，提高人员素质；根据邓小平关于“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”的思想，进一步研究行政法制建设，完善管理方式和运行机制，研究制定行政编制法，完善行政组织法，逐步建立健全政府自身管理和社会管理的法规体系。

（二）机构编制部门要重视理论的指导作用

从事机构编制工作的同志，必须重视理论的指导作用。因为在地方政府机构改革中，很多实践问题和深层次矛盾的解决，单靠经验是回答不了的。要通过理论的研究，运用研究成果拓宽工作思路，提高综合素质，转变思想观念，指导实际工作。要在理论的指导下抓紧省政府机构改革方案的上报审批工作。已经中央批复的，要抓紧组织实施。同时要积极考虑市地县乡的机构改革工作，早作调研，早作安排，充分作好准备工作。

1999年9月，党的十五届四中全会审议通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，对机构改革有着重要的指导意义。根据十五届四中全会精神并根据最近由朱镕基总理主持召开的中编委会议精神，目前的地方机构改革需要做好以下几项工作：

第一，地方政府机构改革要继续与“三讲”教育密切配合。省级领导班子和厅局级班子“三讲”教育完成后，才能集中精力研究制定机构改革方案并组织实施。从地方实际出发，第一批开展“三讲”教育的地方，可在1999年底前后完成省

级机构改革；第二批开展“三讲”教育的，可在2000年第一季度完成。2000年上半年将完成县级领导干部的“三讲”教育，下半年适时推进省以下地方各级机构改革。

第二，地方党委与政府的机构改革，原则上要统一部署，统筹安排，同步进行。这样做有利于理顺党委部门与政府部门之间的职能关系，通盘考虑分流人员的安置工作，减少环节，提高效率。省级党委机构改革的指导思想、原则，可参照执行《中共中央关于党中央部门机构改革的意见》（中发〔1999〕8号）的相关规定，重点是理顺职能关系，调整规范工作机构设置，精简部门内设机构和人员编制。人员定岗分流政策与省政府采取的政策相同。

第三，要大力推动政企、政事和政社分开。要根据党的十五届四中全会精神，加快政府职能转变，继续推进政企分开。省级政府各部门要与所办的经济实体和管理的直属企业在人财物等方面彻底脱钩，不干预企业日常经营活动。按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则，积极探索国有资产管理的有效形式，逐步建立国有资产管理、监督、营运体系和机制，建立健全严格的责任制度。参照国家经贸委管理的10个国家局所属事业单位改革的做法，“在3年内面向社会、进入市场、减少补贴、减员增效”。要结合教育、科技、文化、卫生等体制改革的进程，分类推进事业单位改革。专业经济部门一般不再举办和管理高校、中专和技校等教育单位，现有的要根据“共建、调整、合作、合并”的原则进行改革；科研院所或进入企业（集团），或成建制转为科技企业，或转为技术服务与中介机构；勘察设计、地质勘查单位改为企业或进入企业，实行属地化；专业部门不再举办医院，现有的由卫生部门重新进行统筹规划；新闻出版单位应大力精简，省以下部门不

办报纸，现有的划归党报或撤销；律师、会计师事务所等社会中介组织，与主管部门实行全面脱钩；机关后勤服务工作可改为事业单位，不再使用行政编制，逐步实行社会化。其他事业单位也将调整布局，优化结构，精简行政后勤机构和人员，减少财政补贴。

第四，要确保精简任务的完成。中央规定的省级政府工作部门机构限额，包括政府组成部门和直属机构，各地必须严格执行，不得突破。在规定的限额内，组成部门应与国务院组成部门基本对口；直属机构可以从各地实际出发，因地制宜设置。议事协调机构一般不设置实体办事机构，具体工作由有关部门承担。要防止将行政机关直接转为事业单位或实行政事合一，个别需要转为事业单位的，必须政事分开。关于人员编制精简和领导职数，既要精简行政编制，又要调整人员结构。省级政府机关按照行政编制进行精简，政法专项编制与其他政府机关行政编制的精简可分开计算，精简比例可略低一些。实行省以下垂直管理的机关，省直机关的编制统一纳入省级政府机关行政编制精简范围，省以下各级机关与市县政府机关同步精简。离退休干部工作机构、编制保持相对稳定。地方各级机关、各部门领导职数要严格按照中发[1997]15号文件有关规定执行。党委、政府正副秘书长职位，可与办公厅正副主任职位合并设置。省级政府领导的助理职位也要控制数量，规范设置。市地县乡政府和各部门领导一律不设助理职位。

（三）机构编制部门和行政学院要相互交流，为理论与实践相结合创造条件

由于现行体制的原因，目前还难以做到理论界和实际部门

之间人员的相互流动，客观上造成了彼此之间联系还不够密切，理论与实践存在着脱节现象。机构编制部门的同志与行政学院的专家学者要发挥各自的优势，在理论与实际相结合上多做些文章：一是可以定期或不定期地召开座谈会或研讨会，题目一定要有针对性，切忌泛泛而谈，做到每一次会议都要有所收获；二是可以建立相互交流制度；行政学院可定期请机构编制部门的同志到行政学院授课，介绍当前机构改革的进展情况和实际工作中遇到的难点、热点问题，机构编制部门的同志可定期请行政学院的专家学者介绍理论研究动态、讨论论证有关的改革方案；三是可以互相出题目，共同研究问题。机构编制部门的同志对于机构改革中遇到的难点和问题，可以及时请行政学院的同志研究，行政学院的同志也要针对改革的热点问题及时提出政策性建议，提供给机构编制部门参考。

（本文作者：中央机构编制委员会办公室副主任，国家行政学院党委书记、常务副院长）

北京市：全面推进党政机构改革

北京市机构编制委员会

北京市党政机构改革是根据党的十五大的精神，按照市八次党代会的要求，在市委、市政府的直接领导下进行的。1999年10月11日，市委八届三次全会通过了《中共北京市委机构改革方案》和《北京市人民政府机构改革方案》。目前方案已上报党中央、国务院审批。市委、市政府机构改革即将进入实施阶段。随着改革方案的逐步落实，我市党政机关在机构设置、职能配置和运行机制中存在的弊端将会进一步克服，与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制将会进一步确立，机关干部队伍结构将会进一步优化，党政机关的工作效率将会进一步提高，必将有力地促进首都社会主义现代化事业的发展。

一、党政机构改革方案的拟定过程

拟定方案是搞好机构改革的基础。对此，市委、市政府领导非常重视，多次要求市编办提早准备，抓紧调研。1998年3月，九届人大一次会议通过国务院机构改革方案之后，市编办就本着“内紧外松”的原则，开始了方案的研究拟定工作。

（一）深入进行调查研究

一年多来，先后有计划、分阶段地进行了四个方面的调研：

1. 基础性调研

首先是摸清国务院这次机构改革中部门设置、职能调整、编制精简等情况，主要了解掌握上边的有关精神。其次是摸清市委、市政府各部门的机构设置、职能配置、人员编制、历史沿革等情况，摸清区县、街乡党政机构设置的基本情况，也就是掌握北京市的一些基本情况。然后再走出去，摸清有关省市机构设置等方面的现状。在此基础上，进行归纳整理和分析对比，编印了《国务院机构改革资料汇编》，形成了多份从不同角度进行分析对比的资料和表格，逐个部门地完成了包括上下左右各方面情况的基础性资料。

2. 对策性调研

在摸清情况的基础上，先后对每个部门、每个系统存在的问题及改革思路进行分析，提出了改革建议。同时，组织力量，从政企分开、精兵简政、权责一致、依法行政四个方面，对全市行政体制的现状和存在的问题进行了综合分析，提出了综合性的改革意见。中央2号文件印发后，又重点围绕如何建立与国务院机构框架大体协调的省级政府组织结构、实现编制精简50%的目标和转变政府职能，进行了专题调查研究，分别完成了相应的改革方案。此外，还对政府的审批制度进行了专题调研，理清了问题，分析了原因，提出了改革对策。

3. 前瞻性调研

我们先后邀请了30多位国内和我市著名专家学者，围绕理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会、市政府与区县政府、政府各部门之间的关系等问题，进行了集中研讨。同时，结合分析历次机构改革的经验教训，对我市机构改革的长远目标和近期目标、总体目标和局部目标进行了理论分析，提出了比较清晰的改革思路。