

党政机构改革研究

DANGZHENGJIGOU

GAIGEYANJIU

人民日报出版社



党 政 机 构 改 革 研 究

刘克崮等编

人 民 日 报 出 版 社

党政机构改革研究

刘克茵等编

*

人民日报出版社出版发行

北京印刷二厂印刷

新华书店经销

850×1168毫米 32开本 印张12.25 字数301千字

1988年4月北京第一次印刷 印数14000 定价:2.80元

I S B N 7-80002-028-2/Z·4

编 者 前 言

机构改革是体制改革的重要组成部分，也是体制改革的组织保证。随着我国经济体制改革的深入进行和政治体制改革的逐步展开，党政机构改革势在必行，并将在三、五年内成为体制改革的热点之一。

《党政机构改革研究》一书，是由国家经济体制改革委员会、劳动人事部、中国社会科学院、中国经济体制改革研究所、北京市党政机构改革研究机构、北京市委研究室、北京市政府研究室等单位近几年参加机构改革实际工作、理论研究和政策研究的同志共同编写的。本书回顾总结了建国以来我国机构改革的历史和经验教训，在近几年中央、地方机构改革实践的基础上，从机构改革与经济体制、政治体制改革的联系上，从理论和实践的结合上，从中国实际与外国经验的结合上，论述中央、地方、区县，特别是大中城市党政机构改革的目标模式、指导原则、改革的内容、各部门的职能与机构设置、改革的配套工作、实施步骤和方法。希望与广大读者共同探讨机构改革实践、理论和政策中的问题，推进我国机构改革，努力实现我国党政领导工作和管理工作的科学化、法制化、现代化，以适应我国发展有计划的商品经济和建设社会主义民主政治的需要。

我国党政机构改革的理论与实践目前尚处探索之中，许多问题仍需深入研讨和进一步摸索，许多思想观点尚需在实践中检验和发展。因此，我们诚恳欢迎广大读者对本书的观点进行讨论、批评和指正。

本书编写过程中，得到了中央有关部门的领导和同志的指导，得到了北京市的领导和一些单位的指导与帮助，在此一并致谢。

北京《党政机构改革研究》编委会

1987年11月15日

目 录

序.....	贺光辉(1)
--------	--------

总论

机构改革是一场革命

——学习邓小平同志关于机构改革的论述.....	龙江(7)
-------------------------	-------

大城市党政机构改革的构想.....	郑岩(17)
-------------------	--------

从中等城市机构改革试点中形成的几点看法

.....	龙江 吴伟 刘欣(38)
-------	--------------

我国机构改革的历史经验教训.....	李铁林(50)
--------------------	---------

党政与社团

党政分开及其机构改革.....	郁晓宇 柳孝华(59)
-----------------	-------------

国家发展规律和政府职能.....	谭健(68)
------------------	--------

加强地方人民代表大会制度的建设.....	郁晓宇(81)
----------------------	---------

发挥工会在国家生活中的作用.....	张占斌(92)
--------------------	---------

政府综合管理

经济管理机构改革面临的问题及对策.....	王峰(105)
-----------------------	---------

推进综合经济部门改革,有效运用经济杠杆

.....	朱斌(120)
-------	---------

金融体制改革及机构设置.....	周志成(130)
------------------	----------

统计部门管理体制改革的思考.....	兰瑞华 陈瑞彪(139)
--------------------	--------------

政府国有资产管理职能的独立及改革方向

.....刘克崮 方 玉(149)

建立政府国有资产的经营管理体系.....徐景安(164)

事业单位及其管理.....张静之(177)

政府专业管理

部门管理机构的职能现状及转变.....刘克京(195)

部门管理向行业管理过渡的几个问题.....宫景隆(211)

政府行业管理问题研究.....唐 龙(219)

行业协会的性质、地位及设立的有关问题.....何敏智(226)

机械工业管理体制改革的机构设置

.....丁长青 刘国础 陈一丁 屠祖健(231)

商业管理体制改革的机构设置.....赵尔烈(247)

城市建设管理体制改革的机构设置.....王争鸣(256)

城市文化建设管理体制改革的机构设置.....胡加方(263)

咨询与监督

决策咨询体制的研究.....胡加方(275)

地方国家机关的行政监督.....郁晓宇(292)

中央与地方

正确处理中央与地方的关系.....周少华 周大力(303)

市与区合理分权 加强城区管理.....郑定铨(314)

进一步改善市领导县体制的研究

.....郑定铨 耿 亮 姚运德(322)

干部与编制

干部人事制度的全面配套改革.....胡振民(333)

建立具有中国特色的国家公务员制度·····	谭 健(343)
机构编制管理的约束机制·····	王龙江(351)

借鉴与参考

保加利亚的机构改革·····	周大力(361)
资本主义国家中央与地方的关系·····	金志敏(368)
资本主义国家政府与企业的关系·····	公 婷(379)

序

贺光辉

恰逢党的十三大提出对政府工作机构进行改革之时,《党政机构改革研究》与广大读者见面了。书中收集了近几年来中央机关和北京市一些从事机构改革理论和实践工作的同志们的研究成果。其中,有建国以来我国历次机构改革的经验总结,有经济体制改革以来北京等大城市和十六个中等城市进行机构改革研究和试点的情况介绍,还有结合我国国情,对照外国经验,对党政机构改革所进行的理论探讨等等。我希望这本书能够对读者了解我国机构改革方面的情况有所帮助,能够为正在从事机构改革理论和实践研究的读者提供一些有益的参考资料。

机构改革是件全党和全国人民都十分关心的大事。建国以来,为适应不同时期的政治、经济形势需要,我国曾进行过几次较大规模的机构精简,但效果都不甚好。每次精简过后,又都出现了机构的再次膨胀。机构重叠、职能交叉、部门林立、人浮于事、办事拖拉、效率低下,以及严重的官僚主义现象,成为顽症,怎么也克服不了。特别是经济体制改革以来,这种重叠的行政机构,已经成为改革的障碍。机构不改革,经济体制改革难以深入,政治体制改革也难以展开。目前一些综合改革试点城市开始了与经济体制改革相配套的政府经济管理部门的改革。江门、潍坊、丹东、安阳、宝鸡、自贡、黄石、马鞍山、常州等中等城市的改革实践为全面推进党政机构改革积累了经验,探明了道路。

十三大报告中，将改革政府工作机构作为政治体制改革的重要组成部分提出来，并且明确指出：“政府机构庞大臃肿，层次过多，职责不清，互相扯皮，也是形成官僚主义的重要原因。”机构改革是经济体制改革深入发展的必然结果，也是保持党和国家的活力、克服官僚主义、提高工作效率和调动各方面积极性的组织保证。机构改革要达到的目标是：建立一个与新的经济体制和政治体制相适应的、具有中国特色、符合现代管理要求、功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的党与政府的科学管理体系。总结我国历次精简机构的经验教训，这次机构改革一要与经济体制和政治体制改革的要求和进程相适应；二要抓住转变职能这个关键，理顺党政关系、政企关系和中央与地方关系；三要进行干部人事制度的配套改革，在转变职能的同时调整人员结构；四要逐步建立起科学的管理制度，保证新机构的正常运行，用法律和预算约束控制机构和人员的再度膨胀。

机构改革不是简单地撤并机构，而是一项科学性整体性很强的系统工程。政府工作机构改革的重点是在转变职能中处理好三个关系：

第一，在党政关系上，要实行党政职能分开。遵循这一原则，当前有必要撤销党的系统中与政府部门对口的职能机构。凡属于应由政府部门管理的事务，都应由党的工作部门转移到政府部门，并相应强化政府在这方面的管理功能。党的工作机构要改变以党代政的工作方式，集中力量保证党实行政治领导。

第二，在政企关系上，要实行政企分开，并使政府经济管理机构的工作方式从直接管理为主转变为间接管理为主。特别是对国有企业的管理，必须实行所有权和经营权分离，把企业的积极性调动起来。现在管企业的机构多，层次多，上面抓住权力不放，企业搞不活，阻碍改革的深入。因此，实现政企分开，就要简政放权。根据十三大提出的要求，要合并裁减专业管理部门和综合部

门内部的专业机构，并从机构配套的科学性和整体性出发，适当加强决策咨询和调节、监督、审计、信息部门。今后，政府经济管理部门要从分钱、分物、批项目的繁琐事务中摆脱出来，提高对宏观经济活动的调节控制能力。专业部门在精简合并后，由直接管理企业的生产经营活动转向行业管理。与此同时，企业可以通过行业协会的组织形式，与政府进行联系，并发展各种为企业生产经营服务的社会性服务行业。

第三，在中央与地方关系上，要进一步划清中央与地方的职责权限，在保证中央政令统一的前提下实行适当分权。重点是划分事权和财权。同样，省、市、县（区）也要进一步划分各自的职责权限，根据本地区的经济特点和民族特点决定强化或淡化某些机构职能，并进行相应的机构设置和人员配置，一般不要上下对口。

机构是执行某种政府职能的组织形式，但真正操作机构运行的是人。因此，为机构合理地配置人员是个重要问题。精简机构，人员的去向安排同样是个重要问题。这次机构改革，与以往不同点之一，就是要根据职能的转变进行人员结构的调整。从我们的干部总量上看，人数并不算多，但是由于过去产品经济管理方式的影响，造成了政府机构中人员结构很不合理。在政府部门中，相对来讲，一般技术干部多，综合管理干部少，经济专业干部少，法律专业干部少。这就需要通过机构改革进行干部结构的调整。在这方面，潍坊、丹东、安阳、宝鸡等市提供了初步的经验。从目前情况看，我们的综合经济部门，如财政、税务、金融、审计、统计和工商行政管理需要加强力量，充实人员；公、检、法等司法机关，信息、咨询部门和社会保障部门都需要尽快充实人员；同时，我们的企业家队伍也需要不断扩大，应该输送一批有志于企业管理的干部到企业中去。总之，机构改革需要大批优秀的人才进入各级政府管理部门，除了进行人员的结构调整外，还要加

强培训工作，以不断提高政府工作人员的素质。

为了使机构改革避免运动式的“一阵风”，避免走“精简——膨胀”的老路，必须使行政管理走上法制化的道路，使机构改革的成果通过法律形式巩固下来。因此，机构改革中还有一项十分艰巨和重要的任务，就是加强行政立法，包括完善行政机关组织法，制定行政机关编制法和行政诉讼法等，使政府的机构设置、职能划分、人员编制都在法律的制约之下。从这个含义上来说，我们进行的机构改革是行政管理体制的改革，这样提比较完整和准确。

总之，机构改革是一项十分艰巨的任务，不能毕其功于一役。一套完整的科学管理体制的确立，需要一个从创建到完善的过程。党政机构改革正处于经济体制改革和政治体制改革的进程当中，更需要各方面的配套协调。在这方面我们的经验还不足。希望在今后的改革实践中，能够有更多的《党政机构改革研究》出版，及时总结经验，推动改革事业向前发展。

总 论



机构改革是一场革命

——学习邓小平同志关于机构改革的论述

龙 江

邓小平同志在党的十一届三中全会以后，对于党政机构改革作了多次论述，系统地提出了机构改革的理论。在党的十三大向全党提出了改革党委工作机构和政府工作机构的任务的形势下，学习邓小平同志关于机构改革的论述，对于统一思想认识，推动机构改革，有着重要的理论与现实意义。

邓小平同志是我党最早认识到机构改革紧迫性并积极倡导改革的领导人之一。在1975年他主持中央工作时，就提出了“各方面都要整顿”的方针。当时整顿的内容主要是纠正“四人帮”的倒行逆施，但其中针对当时军队“肿、散、骄、奢、惰”的状况，邓小平同志提出要坚决“消肿”、精简机构和人员，进行整编，并采取了一系列措施。由于“四人帮”的阻挠，这些措施未能贯彻执行，但邓小平同志当时提出的一些思想，例如精简、效率的原则，“编制就是法律”^①的原则，成为后来进行机构改革的指导原则。

十一届三中全会以后，全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来，各项改革提上议事日程。邓小平同志深刻指出：实现

^①《邓小平文选》第20页。

四个现代化，“既要大幅度地改变目前落后的生产力，就必然要多方面地改变生产关系，改变上层建筑，改变工农业企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式，使之适应于现代化大经济的需要。”①这一思想成为机构改革的根本指导原则。

十一届三中全会以来，邓小平同志在不同时期，从不同角度论述了机构改革问题。大体上可以分为以下几个阶段。

一、党的十一届三中全会前后，着重从经济管理体制改革的角度提出机构改革问题。

在十一届三中全会前夕召开的中央工作会议上，邓小平同志提出：“我们的经济管理工作，机构臃肿，层次重叠，手续繁杂，效率极低。政治的空谈往往淹没一切。这并不是哪一些同志的责任，责任在于我们过去没有及时提出改革。但是如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。”②依据这一思想，十一届三中全会决定指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，……应该着手大力精简各级经济行政机构，把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司；……认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，实行分级分工分人负责，加强管理机构和管理人员的权限和责任，减少会议公文，提高工作效率，认真实行考核、奖惩、升降等制度。”③

邓小平同志还提出要建立责任制。他指出：“党和国家各级机关中，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。一项工作布置之后，落实了没有，无人过问，结果

①《邓小平文选》第125—126页。

②同上，第140页

③《三中全会以来重要文献选编》平装本上册第6—7页，人民出版社1982年。

好坏，谁也不管。所以急需建立严格的责任制。”^①为了保障责任制的落实，他提出了一些具体措施，例如：“要扩大管理人员的权限。责任到人就要权力到人”。“要严格考核，赏罚分明”等。^②这些思想，成为以后机构改革中的重要内容。

上述引证说明，在十一届三中全会前后，邓小平同志虽然没有明确使用“机构改革”这个概念，但他针对机构存在的问题提出了改革任务，使用了“国家机关的改革”^③这个概念。特别是十一届三中全会对机构改革的基本原则和主要内容作了一些论述，比如下放经济管理权限，党政分开，建立严格的责任制，等等。因此可以说，在十一届三中全会前后，邓小平同志的机构改革思想已经比较明确和比较具体了。

二、从1979年底到1982年初，着重从组织路线的角度，提出机构改革问题，并对机构改革中的一系列原则问题作了论述。

在《思想路线政治路线的实现要靠组织路线来保证》这篇重要文章中，邓小平同志提出：“组织路线是保证政治路线贯彻落实的。解决组织路线问题已经提到我们议事日程上来了”。^④

邓小平同志这里讲的“组织路线”，有两方面含义，一方面是选拔优秀中青年干部，另一方面是解决机关臃肿、官僚主义的问题。他指出：“解决组织路线问题，最大的问题，也是最难、最迫切的问题，是选好接班人。当然，组织路线方面还有其他的问题，如机关臃肿怎样解决，退休制度问题怎样解决等等。”^⑤邓小平同

①《邓小平文选》第140—141页。

②同上，第141页。

③同上，第142页。

④同上，第178页。

⑤同上，第177—178页。