

我国市县 经济管理机构 改革研究

WOGUO SHI XIAN
JINGJIGUANLI JIGOUGAIGE YANJIU

肖林森 著

经济管理出版社

我国市县 经济管理机构 改革研究

1979.12—1981.12

中共中央党校 政治经济学教研室

内部发行

1982.12

中共中央党校出版社

我 国 市 县
经济管理机构改革研究

肖林森 著

经济管理出版社

我国市县经济管理机构改革研究

肖林森 著

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售

重庆市计委机关印刷厂印刷

*

787×1092 1/32 印张8.75 196千字

1989年12月第一版 1989年12月第一次印刷

印数: 1—1500册

ISBN7—80025—226—4/F·184

定价: 4.00元

序

周 少 华

在传统体制下，我国的经济运行是通过自上而下的政府系统，借助行政权力实现的。在这种行政“链条”中，企业是政府机构的附属物，城市（包括县）政府本身也缺乏独立明确的责权利。这种体制，本质上排斥商品经济发展，窒息微观经济活力，萎缩城市功能，使城市的综合经济效益难以发挥。

10年改革以来，我国以发展有计划的商品经济为目标，在企业、市场、政府管理方式等方向进行了一系列改革。企业已从行政附属物逐步转为一空程度上的市场活动主体。商品市场得以发展，要素市场正在萌发，市场机制在日益广泛的范围和更深的层次上启动起来。同时，赋予了部分城市政府（管理经济）的职责、权限及相应的利益。城市经济得到了举世瞩目的发展。

上层建筑必须适应经济基础。随着我国经济体制改革的深入，商品经济的活跃，生产力的发展，作为上层建筑组成部分的城市经济管理机构也应适时地进行改革。1986年开始的中等城市机构改革，在这方面大胆探索，迈出了可喜的一步，提供了宝贵的经验，我们应及时总结研究。城市经济管

理机构的改革涉及到方方面面，是个极其复杂、敏感的问题，需要系统研究，既要有总体方案，最终目标，又要有阶段性、过渡性措施。

经济管理出版社出版的《我国市县经济管理机构改革研究》一书是对这一问题有较深研究的专著。作者从古至今中外政府机构改革的历史回顾与反思中，提出了我国城市机构改革的指导原则、时机和模式选择。作者以新体制主体确立后对政府职能的要求为依据，提出了城市经济管理机构改革的总体系，分体系，分体系内的各委、办、局的机构设置方案、实施步骤和配套推行的公务员制度。作者还阐述了新的过渡性机构建立后，将推动新体制进一步成熟完善化的必然过程，并提出了机构改革的目标模式构想。

该书作者在广泛深入调查研究的基础上，对城市经济管理机构改革进行了有益的探索。这部理论与实际相结合的专著既有中肯的理论分析，又提出了实际的操作方案。对城市改革的实践具有一定的参考价值。我们希望更多的理论工作者和实际工作者在这方面勇于探索，积极开拓，为繁荣改革理论，推进改革的宏伟大业做出贡献。

1989年3月

前 言

改革是当今世界的潮流。我国10年改革取得了举世瞩目的巨大成就，尽管深化改革还要冲破许多险阻，但改革的大潮已不可逆转，它是我们国家和民族的希望所在。我国的改革首先从经济体制改革开始的，经济体制改革不可能孤立地进行。政治是经济的集中表现。没有政治体制的相应改革，经济体制改革就进行不下去。变化着的经济体制与现行政治体制的尖锐矛盾首先表现在政府机构的梗阻。随着企业生产经营自主权的扩大，大部分中央、省属企业下放城市管理之后，横向经济联系逐步发展，市场体系初露端倪，城市的经济活动中心地位开始形成。这种趋势，使城市政府机构，特别是经济管理机构的改革处于这场改革的最前沿。城市经济管理机构改革的紧迫性已为人们广泛认识，并成为普遍关注的问题。

深入研究城市经济管理机构的改革方案，是当前城市改革的强烈呼唤，是对理论界和实际工作者提出的严峻挑战。本书对此问题进行初探，旨在抛砖引玉，以期引来百家争鸣，为改革大业尽绵薄之力。本书如能对城市改革这一问题的探索，有一点有益的启示，便是作者最大的慰藉了！

我们的改革是在没有现成模式可借鉴的条件下起步的。严格地说，我国城市经济管理机构改革方案的设计条件还不充分，主要困难在于：

一、经济体制决定政府职能，政府职能决定机构设置。我国经济体制改革的方向和轮廓，党中央、国务院虽已作出了比较明确的决定；但对这一社会经济系统及各分系统、子系统的具体描绘，还尚未十分清晰。

二、政府经济管理机构的改革需要科学的指导。“行政管理学”这门学科在国外已有近百年的研究史。而在我国，直至党的十一届三中全会以来，才受到重视，目前尚处于筹备和起步阶段。

上述情况使我们研究的这一问题更具艰巨性和探索性，不妥和错误之处恐难避免。本书选取一般大城市作为研究对象，以便对特大城市和中等城市更具参考价值。本书的结构，按机构总体系改革，各子系统的改革，子系统内部各委、办、局改革的顺序来安排。

拙作今天能与读者见面，要感谢经济管理出版社的大力支持和多方指导。国家体改委综合改革试点司的同志为拙出版给予了大力支持。周少华司长在百忙中审读拙作并作序，在此一并致以深切谢意。

作者 1989年4月

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一篇 绪 论

第一章 市县经济管理机构改革有关宏观背景的几个理论问题。	(2)
一、国民经济的分层次宏观管理	(2)
二、体制转换期的“条块”管理结合问题	(6)
三、城市经济中心功能的发展与经济管理自主权的扩大	(10)
第二章 国内外经济管理机构改革的历史借鉴	(13)
一、我国经济管理机构改革的历史回顾与反思	(13)
二、国外政府机构改革的借鉴	(19)
三、我国市县经济管理机构改革的指导原则	(24)
第三章 经济管理机构改革的时机及模式选择	(29)
一、经济体制改革的三个阶段	(29)
二、经济管理机构改革的时机	(31)
三、经济管理机构改革的模式选择	(34)

第二篇 城市经济管理机构改革的过渡性模式

第四章 城市经济管理机构总体系的改革	(40)
一、旧机构总体系的特征和弊端	(40)

二、	经济管理机构总体系改革方案	(42)
第五章	规划决策系统及内部设置的改革	(48)
一、	政府办公厅(室)	(49)
二、	发展研究中心	(50)
三、	体制改革委员会	(51)
四、	计划委员会	(52)
五、	统计局	(55)
第六章	指导协调系统及内部设置的改革	(57)
一、	指导协调系统的组建依据	(57)
二、	经济委员会	(61)
三、	工业专业管理局	(62)
四、	商业管理委员会	(66)
五、	市供销合作社联合社和粮食局	(70)
六、	农业委员会	(72)
七、	劳动人事局	(74)
八、	物资管理局	(78)
九、	外贸管理局	(80)
第七章	管理监督系统及内部设置的改革	(82)
一、	新体制下经济管理的执行系统与监督系统 的统一	(82)
二、	财政局	(86)
三、	税务局	(88)
四、	物价局	(89)
五、	工商行政管理局	(91)
六、	标准计量局	(92)
七、	审计局	(94)
八、	人民银行	(96)

九、对监督机构的再监督·····	(100)
第八章 城建公用系统及内部设置的改革·····	(102)
一、城建公用系统的组建·····	(102)
二、城乡建设委员会·····	(105)
三、公用事业局·····	(106)
四、房地产管理局·····	(107)
五、环境保护局·····	(111)
六、第三产业办公室·····	(112)
第九章 资产管理系统·····	(116)
一、商品经济运行机制对微观基础的要求及与 现行承包制的矛盾·····	(116)
二、承包制的改善及其向股份制的引渡·····	(120)
三、资产经营公司对现企业主管部门的替代·····	(128)
四、企业、资产经营公司、资产管理局之间的 经济契约关系·····	(132)
五、资产管理系统的职能、机构·····	(135)
第十章 市属区县机构改革概略·····	(138)
一、社会主义商品经济与区县管理的发展趋势 ·····	(138)
二、市属区县机构改革的基本原则·····	(142)
三、市属区政府经济管理机构的改革·····	(145)
四、市属县政府经济管理机构的改革·····	(148)
第十一章 城市经济管理机构改革的实施程序·····	(150)
一、机构改革的准备阶段·····	(151)
二、清理和整顿行政性公司·····	(152)
三、简并、改造企业主管局和组建资产经营公 司与行业协会筹备组织·····	(154)

四、加强综合经济部门·····	(159)
五、加强经济监督部门·····	(162)
第十二章 城市政府机构改革与公务员制度的推行	
·····	(164)
一、机构改革与推行公务员制度 必须 同步 推行·····	(164)
二、机构改革与公务员制度的启动·····	(168)
三、公开竞争下的激励机制·····	(169)
四、公务员的科学分类与全面激励机制的创 造·····	(171)
第十三章 城市过渡性经济管理机构的改革任务···	(174)
一、城市经济管理机构改革的两难选择·····	(174)
二、城市经济体制改革的过渡模式与目标模 式·····	(176)
三、微观基础重新构造的过渡模式·····	(177)
四、市场体系的过渡模式·····	(182)
五、宏观管理的过渡模式·····	(186)
六、城市过渡性经济管理机构的历史任务···	(193)

第三篇 城市经济管理机构由过渡性模式
 向目标模式的演进

第十四章 城市过渡性经济管理机构模式下的新体 制成长·····	(196)
一、过渡性机构模式下国家、企业、市场、 社会职能错位的矫正·····	(196)
二、企业改革过渡模式向目标模式的演进···	(200)
三、市场的全面发育和成熟化·····	(207)

四、社会民间组织的迅速发展·····	(212)
五、政府职能的正位与发展态势·····	(215)
第十五章 城市经济管理机构的目標模式·····	(223)
一、城市经济管理机构过渡模式与目标模式 的比较·····	(223)
二、城市经济管理机构目标模式的总体构局 ·····	(228)
三、规划决策系统·····	(232)
四、经济调控系统·····	(239)
五、管理监督系统·····	(246)
六、城建公用系统·····	(247)
七、市属区县机构改革的目标模式·····	(262)
附录	
城市经济管理机构现状图(图一)·····	(266)
城市经济管理机构改革过渡模式图(图二)···	(267)
城市经济管理机构改革目标模式图(图三)···	(268)

第一篇 绪 论

本书研究的主题是我国市县、特别是城市经济管理机构的改革问题。这次机构改革不同于我国历次改革的根本之处，在于它不仅要实现精简、高效、节约和反对官僚主义的一般目标，重要的是在经济体制已发生了深刻变化的情况下旧机构与新体制的成长相抗拒，因此，这次机构改革的首要目标正是要变这种抗拒为推动力。为此，我们首先要明确社会主义有计划的商品经济体制下，城市经济管理与传统体制下的管理面临着不同的宏观管理结构和手段，这样，才能把城市及县的经济管理机构改革放在国民经济管理全局的合理位置上。

其次，为使这次机构改革能够站在历史的高起点上，有必要简要回顾一下古今中外政府机构变革的经验教训，以使我们这次机构改革有一个正确的指导原则。

再次，机构改革的时机和模式，始终是机构改革的重要问题。探讨这一问题，不仅可以正确把握机构改革的时机和模式，而且可以把本书各篇章放在一个科学合理的时空顺序上。

第一章 市县经济管理机构改革有关 宏观背景的几个理论问题

城市经济管理是国民经济管理的中间层次，研究城市经济管理机构的改革，必须首先了解经济体制改革对国民经济管理提出的新要求。在国民经济管理的新变化中，考察城市经济在国民经济中地位的战略转变，才可能真正明确城市经济管理机构在新体制中的职能及应承担的管理责任，也才有可能使我们对城市经济管理机构改革提出的方案设计，在国民经济管理全局上具有合理性。这是本章探讨的旨意。

一、国民经济的分层次宏观管理

(一) 有计划的商品经济下分层次宏观管理的必要性

人们还记忆犹新，在传统体制下，中央和地方的关系始终没有找到一条可行的解决途径。早在1956年，毛泽东同志发表了《论十大关系》，提出要给地方放权，调动中央、地方两个积极性。紧接着在1956年的机构改革中，中央向地方放了一些权，结果导致了经济上的失控。以后在中央与地方的放权——失控——收权——统死——再放权——再失控——再收权——再统死的恶性循环中，人们对长期坚信不疑的产

品经济体制开始了反思。

高度集权与产品经济模式是相辅相成的。它要求按行政手段和行政层次来实现对企业微观活动的直接控制，以达到全社会的平衡和一定的比例。尽管这种平衡和比例是扭曲的，但它自成一體，一个环节失灵，整个机制就会紊乱，就会出现运行脱轨。30多年来，我们付出了巨大的代价后，才清醒地认识到体制不改，中央和地方分权是无从谈起的，从而开始寻找体制上的原因。党的十一届三中全会作出的“关于经济体制改革的决定”，以其伟大的历史功绩而载入史册。

在有计划的商品经济条件下，情况发生了根本的变化。发展商品经济，则要实行分层次的宏观控制和管理。尽管我们将行政直接控制为主转为间接控制为主，由于商品经济的错综变化和不定因素的增多，经济透明度较之传统体制下的宏观经济大大下降，再实行高度集中的管理方式，尽管是间接方式，照样会一控制就死，一松动就乱。1984年的失控和1985年的抽紧银根、紧缩信贷的一刀切办法给我们的认识提供了例证。商品经济错综复杂的动态性，是由许许多多看不见的“价值规律之手”，在各个区域性市场自发地进行调节的。尽管改革期间出现了一些全国性的某些倾斜现象，导致了经济失衡，但它已经不同于产品经济的情况。产品经济是“全国一盘棋”，一只“手”总揽全局；而初期商品经济中，以区域市场为特征所形成的全国星罗棋布的“棋盘”，则由众多的“价值规律之手”在自发地拨动着各个“棋盘”。如果我们把间接手段为主的计划调控比作是“棋手”，那么，全国靠一个棋手来指导成百上千乃至上万个不同情况的“棋盘”，就会出现普遍的失误。相反，每个“棋手”只

需要一个指导者，就有可能以各“棋盘”的胜局带来国民经济全局的兴盛。因此，分层次宏观控制，是公有制基础上有计划的商品经济的客观要求。正如高度集中是产品经济的客观要求一样。从我们的国情看，人口多，地域广，各地区经济发展极不平衡，商品经济的发展千差万别，经济地理资源条件各有千秋，以及多民族的特点等，更要求有计划分步骤地实行分层次宏观管理。

（二）各层次宏观管理的实施

分层次宏观管理的实施，首先要将国民经济宏观控制的目标在中央与地方进行分解。然后，以此责任为依据，设计中央与各级地方的权力结构，并相应建立相对独立的各级地方财政，以建立责权利相统一的分层次宏观管理体系。

1. 分层次宏观管理的层次划分及职责

在市领导县的体制推进后，宏观控制以中央、省（自治区、直辖市）、市、县四个层次为宜。分层次宏观控制的根本目的，在于保证中央的统一领导，在实现国民经济整体效益的前提下，充分调动地方、企业的积极性和创造精神，以适应商品经济发展的客观需要，充分实现价值规律和计划调节的有机结合。同时，与此相适应，必须改革以实物性指标为主的指标体系，建立以综合价值指标为主的新的指标体系。中央的责任，在于实现全社会的供求平衡，带总量性质的经济结构（如积累与消费的结构、产业结构、投资规模及大的结构、生产力的地区布置等）、财政收支、外汇收支的平衡，和地区间的利益调整方面的总体控制和调节。在有计划的商品经济条件下，上述任务的实现，必须建立在各级地方的目标责任体系的基础上。因此，要将上述目标分解到省、自