

党政机关和事业单位 机构改革指导

中央机构编制委员会办公室地方组 编

人民日报出版社

党政机关和事业单位 机构改革指导

中央编办地方组

人民日报出版社

(京)新登字 103 号

责任编辑:郭宝平

封面设计:郑炳宏

党政机关和事业单位机构改革指导

中央编办地方组

*

人民日报出版社出版发行

北京市怀柔中科印刷厂印刷

新华书店经销

787×1092 毫米 32 开本 印张 9.25 字数 194 千字

1993 年 10 月北京第一次印刷 印数 7000 定价 5.70 元

ISBN 7-80002-587-X/D. 80

目 录

序.....	张志坚(1)
--------	----------

上编 机构改革政策法规

一、机构改革的基本思路	(5)
(一)机构改革的必要性.....	(5)
(二)机构改革的指导思想.....	(8)
(三)机构改革的目的.....	(10)
(四)机构改革的基本要求.....	(11)
(五)机构改革的评价.....	(14)
二、机构改革的主要内容	(16)
(一)转变职能.....	(16)
1. 转变职能是关键.....	(16)
2. 政企职责分开.....	(18)
3. 加强对农业和农村工作的领导.....	(22)
4. 强化监督职能.....	(23)
(二)理顺关系.....	(24)
1. 理顺国务院各部门之间的关系.....	(24)
2. 理顺中央与地方的关系.....	(24)
3. 理顺省与市的关系.....	(25)

4. 要理顺市与城区的关系,合理划分职责权限 …	(25)
5. 要理顺地区与市、县的关系	(25)
6. 理顺县与乡镇的关系	(26)
7. 理顺部门之间的关系	(28)
(三)精兵简政	(29)
1. 各级党政群机关精简比例	(29)
2. 精简人员的原则	(30)
3. 精简人员的主要途径	(31)
(四)党政机关不准经商办企业	(36)
1. 基本原则和政策界限	(36)
2. 不得搞翻牌公司和行政性公司	(36)
3. 分流人员,创办实体要与机关脱钩	(40)
三、党中央、国务院机构改革	(50)
(一)党中央直属机构改革	(50)
1. 主要任务	(50)
2. 基本要求	(50)
3. 确定职能	(50)
4. 理顺关系	(51)
5. 机构精简	(51)
6. 人员精简	(52)
7. 机关党委的机构设置规范化	(52)
8. 中央纪委、监察部合署办公	(53)
(二)国务院机构的改革	(54)
1. 改革的重点	(54)
2. 部委的改革	(55)
3. 直属机构、办事机构和归口管理机构的改革 ...	(59)

4. 非常设机构的改革·····	(64)
5. 各部门的人员精简·····	(69)
6. 各部门的“三定”工作·····	(70)
四、地方各级机构改革 ·····	(73)
(一)地方机构改革的基本要求·····	(73)
1. 主要内容·····	(73)
2. 几个具体问题的说明·····	(75)
(二)省、自治区、直辖市、地区、市、县、乡(镇)党委 政府机构设置数量与必设机构·····	(81)
1. 指导思想·····	(84)
(三)省、自治区、直辖市机构的改革·····	(84)
1. 指导思想·····	(84)
2. 主要内容·····	(84)
(四)地、州、市机构改革·····	(85)
1. 主要内容·····	(85)
2. 市的分类·····	(86)
(五)县级机构改革·····	(89)
1. 县级机构改革的指导思想·····	(89)
2. 主要内容·····	(98)
3. 县的分类·····	(102)
(六)乡镇机构改革·····	(105)
1. 指导思想·····	(105)
2. 主要内容·····	(106)
3. 正确处理党、政、企的关系·····	(109)
4. 乡镇的分类·····	(109)
(七)地方机构改革试点·····	(112)

1. 试点的基本情况	(112)
2. 试点方案的批复	(113)
3. 试点经验的总结	(117)
五、人大、政协、法院、检察院的机构改革	(123)
六、事业单位和机关后勤服务机构的改革	(125)
(一) 事业单位改革的方向	(125)
(二) 事业单位改革的基本要求	(127)
(三) 事业单位改革的步骤	(133)
(四) 机关后勤服务社会化	(133)
七、机构改革的部署与组织实施	(135)
(一) 机构改革的布署	(135)
(二) 机构改革的配套工作	(136)
1. 与干部人事制度改革相配套	(136)
2. 加快社团机构改革步伐	(138)
3. 冻结机构编制	(138)
4. 机构改革的纪律要求	(139)
5. 做好衔接工作	(144)
6. 国家行政机关和企业、事业单位印章的规定 ...	(145)
(三) 加强对机构改革的组织领导	(148)
(四) 机构编制部门的职责	(152)
1. 中央机构编制委员会的职责	(152)
2. 地方机构编制部门的职责	(153)
3. 机构编制部门要负责机构改革工作	(154)
4. 加强机构编制管理	(155)

下编 机构改革方案与典型经验

一、省级机关机构改革方案	(161)
(一)河北省	(161)
(二)陕西省	(176)
二、市级机关机构改革方案	(190)
(一)哈尔滨市市级机关机构改革方案	(190)
(二)青岛市市级机关机构改革方案	(203)
(三)深圳市机构改革方案	(221)
三、市、盟、县、县级市、乡镇机构改革典型经验	(238)
(一)山东省县乡机构改革	(238)
(二)乌兰察布盟三级机构改革	(245)
(三)石狮市机构改革	(248)
(四)华容县机构改革	(249)
(五)定西县机构改革	(252)
(六)原平县机构改革	(255)
(七)卓资县机构改革	(261)
(八)隰县机构改革	(266)
(九)阳信县机构改革	(271)
(十)昌邑县县乡机构改革	(275)
(十一)上虞县县乡机构改革	(278)
(十二)胶州市李哥庄镇机构改革	(282)
后记	(287)

序

党的十四届二中全会和八届全国人大一次会议以后,从中央到地方的各级行政管理体制和党政机构改革已经提上议事日程,并进入实施阶段。党政机构改革、精兵简政,是政治体制改革的紧迫任务,也是深化经济改革、建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。这是一项艰巨而复杂的系统工程,迫切需要政策指导和经验借鉴。从这个意义上讲,《党政机关和事业单位机构改革指导》的编辑出版,适应了中央和地方机构改革积极稳妥推进的需要,将会对正在发生的改革实践产生积极的影响。

《党政机关和事业单位机构改革指导》分两大部分。第一部分主要辑录了近年来党中央、国务院有关行政管理体制和机构改革的决议、文件和政策规定,以及中央领导的讲话和指示。这些决议、文件和讲话指明了改革的指导思想和主要原则,勾画了改革的总体要求和基本框架,规范了改革的主要内容和具体做法,是各级机关、各部门进行机构改革实践所必须遵循的。只有按照党中央、国务院的要求去做,才能够顺利完成机构改革的任务,达到改革预期的目标。第二部分辑录了省、市、县机构改革试点的方案和典型经验。1989年以来,经国务院批准,原国家机构编制委员会确定河北、陕西等省,哈尔滨、青岛、深圳、武汉四市,以及湖南华容、内蒙卓资、四川邛

崂、山西原平、河北藁城、河南滑县、甘肃定西、浙江上虞、广东宝安九县为全国地方机构改革试点单位。这些年来，试点单位在上级党委、政府的领导下，解放思想，积极开拓，克服困难，坚定地迈出了改革的步伐，取得了显著的成绩。这些方案和经验的试点省、市、县先行一步的宝贵成果，集体智慧的结晶，为全国的机构改革探索了路子，提供了经验，对各级机关、各部门进行机构改革都有着重要的参考价值。以这样两部分为内容的《党政机关和事业单位机构改革指导》的编辑出版是一件十分有益的事情。

适应发展社会主义市场经济的要求，进行以转变职能为重点的行政管理体制和机构改革，具有许多以往机构改革所没有的新特点、新内容，也必然会遇到不少新情况、新问题。这就需要我们认真遵循党中央、国务院有关改革的方针政策、需要我们重视借鉴试点省、市、县的经验；更需要我们积极地去实践、去探索、去创新。从而把从中央到地方各级的行政管理体制和机构改革顺利地推向前进，在三年内完成机构改革的重任。

张志坚

1993年5月20日

上编 机构改革政策法规

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

一、机构改革的基本思路

(一)机构改革的必要性

我们将通过实现干部队伍“四化”等措施,增强党政机关和领导班子的活力;通过机构改革和克服官僚主义、形式主义,提高决策效率和办事效率;通过实行政企职责分开、权力下放等措施,充分调动各行各业和基层群众的积极性。我们进行政治体制改革的总的目的,就是有利于巩固社会主义制度,有利于巩固党的领导,有利于在党的领导下和社会主义制度下发展社会生产力,有利于贯彻十一届三中全会以来制定的路线方针政策,有利于取得和保持一个经济发展所必需的稳定的社会政治环境。

当前,需要迅速提上日程并抓紧解决的一项重要政治体制改革任务,就是进一步进行机构改革,实行精兵简政。我们的党政机关机构臃肿、层次重叠、人浮于事、效率低下,已达到相当严重的地步。全国党政群机关及事业单位工作人员已达3140万人,其中党政群机关906万人,事业单位2234万人。县以上各级党政机关超编约60万人,乡镇一级超编214万人。1990年全国党政群机关和事业单位人数,比1980年增长70%。这么庞大的机构,大大加重了国家财政的负担。1980年全国行政管理费开支为66.8亿元,占国家财政总支出的

5.5%，到1990年已达333.5亿元，占国家财政总支出的9.7%。如果加上事业费，1990年共支出1255亿元，占国家财政总支出的36%，各级财政已不堪其负。

这充分说明，机构改革，精兵简政，确实是到了刻不容缓，非搞不可的时候了。冗员充塞，食之者众，生之者寡，这是任何社会任何国家都难以承受的。

这种状况带来的弊端和后果十分严重。政出多门、各自为政、互相扯皮、互相推诿、不负责任、官僚主义、形式主义、宗派主义、纪律废弛、以权谋私等等现象都出来了。对宏观调控不力，对微观又干预过多，管得过死。许多部门硬性要求企业设置对口机构，配备人员，有的一直管到企业班组，把企业的手脚全给捆死了。这还有什么企业自主权、什么经济活力可言？如果我们不下大决心搞机构改革，精兵简政，那么转变政府职能，转换企业经营机制，培育和发展市场等等，都有落空的危险，加快经济体制改革和经济发展就会障碍重重。

——《江泽民同志在中共中央党校向省部级干部进修班的同志发表重要讲话》(1992.6)

目前，机构臃肿及其带来的弊端确实很严重，已到了非解决不可的时候了。这是一个事关党和国家兴衰的大问题。

——《江泽民同志在山东考察工作时的讲话》(1992.7)

邓小平同志南巡重要谈话之后，全国经济建设和改革开放的步伐大大加快。按照江泽民同志在中央党校讲话中提出的发展社会主义市场经济的方向，经济体制改革孕育着新的突破。这就对行政管理体制和党政机关的机构改革，提出了比过去任何时候都更为迫切的要求。我国的机构设置和行政管理体制虽然几经改革，但仍未完全摆脱高度集中的计划经济

体制形成的格局,在许多方面不能适应社会主义市场经济的需要。政府直接管理过多,宏观调控不力,政企职责不分,服务功能薄弱;上下级机关之间、政府各部门之间及党政部门之间的关系没有完全理顺,职能交叉、效率低下;机构庞大,人员过多,全国县级以上各级党政机关超编 74 万人,乡镇超编更为严重。行政和事业经费已占国家财政总支出的 37%,各级财政不堪其负。这种状况如不尽快改变,必将严重制约经济发展和经济体制改革的深化。

行政管理体制和机构改革既是政治体制改革的紧迫任务,也是深化经济体制改革的必要条件。目的就是要紧紧围绕经济建设这个中心,改革行政管理体制和机构设置中不适应发展社会主义市场经济的部分,该精简的机构要精简,该加强的职能要加强,为解放和发展生产力创造条件。

应当看到,当前进行行政管理体制和机构改革的有利条件很多。邓小平同志的南巡重要谈话和发展社会主义市场经济的要求,为机构改革指明了方向;十多年来经济体制改革和政治体制改革的发展,全国上下加快改革开放的形势,为机构改革提供了良好的机遇;经济的加快发展和经济体制改革的深化,为机构改革注入了新的动力;党中央、国务院十分重视机构改革,决心很大,党的“十四大”将对此提出明确的要求;各方面对机构改革必要性和紧迫性的认识越来越趋于一致,使机构改革有了一个很好的思想基础。所有这一切都表明,当前改革的大环境很好,是进行行政管理体制和机构改革的有利时机。

——全国县级机构改革试点工作座谈会文件(1992.9)

下决心进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职

能、理顺关系、精兵简政、提高效率。机构改革，精兵简政，是政治体制改革的紧迫任务，也是深化经济改革、建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。目前，党政机构臃肿，层次重叠，许多单位人浮于事，效率低下，脱离群众，障碍企业经营机制的转换，已经到了非改不可的地步。

——江泽民同志在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告(1992.10)

行政管理体制和机构改革，是建立社会主义市场经济体制和加快经济发展的重要条件，也是政治体制改革的紧迫任务。当前的突出问题，是政企不分，关系不顺，机构臃肿，效率低下。要围绕转变政府职能这个中心环节，用三年时间基本完成各级政府机构改革的任务。

——李鹏总理在第八届全国人民代表大会第一次会议上的政府工作报告(1993.3)

机构改革、精兵简政，是政治体制改革的迫切任务，也是深化经济改革，建立社会主义市场经济体制和促进现代化建设的重要条件。现在突出的问题，是政企不分、关系不顺、机构臃肿、效率低下，必须下决心进行改革。

——《关于党政机构改革的方案》(1993.3)

(二)机构改革的指导思想

按照政企职责分开的原则，积极推进政府机构改革。随着经济体制改革的深化、对外开放的扩大和现代化建设的发展，必须积极而又稳步地推进政府机构改革。目前各级政府机构庞大，人浮于事，办事手续繁琐，效率低下，对经济建设和改革

开放产生了许多不利的影响。今年要在深入调查研究的基础上,按照政企分开、转变职能、精兵简政、提高效率的原则,提出各级政府精简机构、减少人员和建立公务员制度的方案,并逐步付诸实施。湖南省华容县、山西省临县等县级政府,已经在实践中取得了精简机构、改善服务的宝贵经验,要认真加以总结和推广。

——李鹏总理在第七届全国人民代表大会第五次会
议上的政府工作报告(1992.3)

机构改革的指导思想是:按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则,转变职能,理顺关系、精兵简政、提高效率。总的方向是搞“小机关、大服务”。

——《江泽民同志在中共中央党校向省部级干部进
修班的同志发表重要讲话》(1992.6)

党政机构改革的指导思想是,适应社会主义市场经济的要求,按照政企职责分开的精简、统一、效能的原则,转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率。重点是转变政府职能。

——《关于党政机构改革的方案》(1993.3)

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的目标。这是我国改革开放理论和实践的重大突破。这次机构改革与以往改革相比,最大的不同就是根据解放和发展生产力的要求,围绕建立社会主义市场经济体制的目标,进行一次比较全面的行政管理体制和机构改革。改革的指导思想是,按照政企职责分开和精简统一效能的原则,切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率。改革的目标是,建立一个能够适应并促进社会主义市场经济发展和现代化建设的,具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理