

我国的 政府机构改革

● 吴佩纶 主编

经济日报出版社

我国的政府机构改革

主 编 吴佩纶
副主编 顾家麒

经济日报出版社

责任编辑：赵润庭

封面设计：刘孝沅

我国的政府机构改革

吴佩纶 主编

经济日报出版社出版

北京市宣武区福州馆前街6号

新华书店北京科技发行所发行

北京市兴红印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 19.625印张 442千字

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

印数：1—5000册

ISBN7—80036—172—1/D·32 定价：7.60元



序 言

机构改革是党的十三大提出的政治体制改革的重要组成部分，与经济体制改革的深化有着密切的关系。搞好机构改革，对于转变政府职能，治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革，建立结构比较合理、工作效率较高的行政管理体系，具有重要意义。

决定政府机构的最基本的因素是政府的职能。随着经济体制改革的不断深化和政治体制改革的逐步展开，要求政府机构的职能和管理方式也必须进行相应的转变。调整机构设置的总体格局及其职责权限，要紧密结合经济和政治体制改革的进程，做到转变职能，理顺关系，调整结构，精简人员。

在党中央、国务院直接领导下，我国政府机构改革工作进展顺利。目前，国务院机构改革已基本完成，各部门工作已进入正常运转。地方政府机构改革也在积极准备。在机构改革进行的过程中，广大理论工作者和实际工作者进行了大量的调查研究和改革方案的论证工作。为了很好地总结前一段机构改革的经验，以推动中央和地方的机构改革深入发展，人事部、国务院机构改革办公室、国务院有关部门、中国社会科学院的部分同志，在调查研究和工作的基础上，针对机构改革中面临的理论和实践问题，编写了这本

GDA61116

《我国的政府机构改革》。

《我国的政府机构改革》一书，对我国政府机构改革的必要性和迫切性，进行了深入细致的分析；对我国政府机构的沿革及其经验教训进行了总结；对1988年进行的国务院机构改革的方案、步骤及取得的基本经验进行了介绍；并对下一步开展的地方机构改革的基本思路进行了论述。书的内容，既有一定的理论性，又有较强的实践性，对于我们正在进行的机构改革具有一定的参考价值，相信对于研究行政管理体制和机构改革的理论工作者也会有所启迪。

赵东宛

目 录

序言

第一部分：中央政府机构改革

1. 政府经济管理方式转换及机构改革的必要性和迫切性…………… (3)
2. 我国政府经济管理部门的沿革及经验教训总结…………… (23)
3. 国务院 1988 年的机构改革及其基本成效…………… (43)
4. 国外政府经济管理职能与机构研究…………… (65)

第二部分：地方政府机构改革

1. 地方政府机构改革的基本思路…………… (101)
2. 关于县级机构改革试点的基本思路…………… (117)
3. 中等城市机构改革的实践…………… (128)

第三部分：专题报告和改革方案

1. 国务院机构改革方案…………… (153)
2. 1987 年国务院各部门机构运转情况专题调查报告…………… (158)

第四部分：哈尔滨市及若干中等城市改革试点

方案.....

1. 哈尔滨市深化市政府机构改革方案..... (557)

2. 丹东市机构改革总体方案..... (565)

3. 安阳市机构改革试点方案..... (579)

4. 自贡市机构改革试点方案..... (584)

5. 黄石市机构改革试点方案..... (595)

6. 马鞍山市机构改革试点方案..... (601)

7. 宝鸡市机构改革总体方案..... (611)

第一部分

中央政府机构改革

政府经济管理方式转换及机构改革的必要性和迫切性

党的十一届三中全会以来，集中力量进行现代化经济建设成为党和国家的中心任务。我们已经认识到，中国面临的主要矛盾是社会生产力落后，特别是处于社会主义的初级阶段，生产的商品化、社会化和现代化还远没有实现，在这个阶段中，衡量我们一切工作乃至成败的标准是能否促进社会生产力的发展。因此党的十三大报告进一步明确了社会主义初级阶段的要求，那就是：“必须坚持全面改革。社会主义是在改革中前进的社会。在初级阶段，特别在当前时期，由于长期形成的僵化体制严重束缚着生产的发展，改革更成为迫切的历史要求。”我国原来的政府管理体制是按照产品经济模式来配置政府经济管理职能和机构的，其主要的经济管理方式是下达指令性计划，以政代企，政企不分。随着经济体制改革的深入，政府经济管理方式的变革及机构改革已十分必要和迫切，这项任务不仅是经济体制改革的重要内容，也是政治体制改革的重要组成部分。能否顺利进行机构改革，直接关系到政府行政效率和制度化建设，直接影响社会主义商品经济的建立。机构改革是经济体制和政治体制改革深化和推进的必然要求。

一、经济体制改革已使政企关系发生重大变化

经济体制改革已进行了十年，先从农村突破，进而深入到城市。以城市为重点的经济体制改革把搞活企业作为中心环节。国务院先后发布十几个文件，扩大企业自主权，增强企业活力，直到1988年通过了《全民所有制工业企业法》，以法律形式确定了对独立的商品生产者的地位。政府与企业那种以产品经济为基础的行政隶属关系发生了重大变化。

1. 企业在有计划的商品经济前提下，开始了所有权与经营权的分离

社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济，这一理论是政企分开的重要理论前提。在这个前提之下才使深化企业改革，实行所有权与经营权的分离成为可能。

长期以来，我国之所以形成政企不分的经济管理格局，正在于把社会主义经济与产品经济等同起来，认为全民所有制企业，其所有者就是全国人民，代表者是国家，经营者是国家的体现者——政府。在管理方式上则是由政府部门对国营企业实行统一计划、统负盈亏、统购包销和统收统支。这种产品经济的管理模式不断强化制定和下达指令性计划的行政机构，排斥商品经济及其管理制度。企业作为政府部门的附属物，独立进行生产经营活动的功能退化，甚至集体所有制企业也进入了这一管理系统。政府则由于直接管理企业的生产经营活动，专业经济主管部门的机构、人员不断膨胀，而间接管理的宏观经济调控功能薄弱。经济监督机构功能更

为薄弱。

十一届三中全会以后，企业改革开始撞击政企不分的管理体制，1978年底与1979年初，国营企业实行了企业基金制；1979年到1980年，在全国范围内进行了国营企业扩大企业自主权的试点；1981年到1982年，广泛推行了工业经济责任制，使企业改革的试点从利润分配发展到扩大企业经营自主权；1983年进一步理顺国家与企业间的分配关系，实行了第一步利改税（税利并存）；1984年，实行第二步利改税（完全的以税代利），并作出了扩大企业自主权的十条规定，使企业在人、财、物、供、产、销方面都有相应的自主权。

1984年，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，明确提出实行政企职责分开，正确发挥政府机构管理经济的职能。以城市为重点的整个经济体制改革的本质内容和基本要求之一就是要确立国家和企业的正确关系。虽然经过几年改革，企业的自主权有所扩大，但长期政企不分，企业作为行政机构附属物的状况并未从根本上改变。国家机构特别是政府部门面临着究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设，以适应国民经济和社会发展的要求的重大抉择问题。《决定》根据多年的实践经验，提出在实行有计划的商品经济条件下，政府管理经济的主要职能应该是制定经济和社会发展的战略、计划、方针和政策；制订资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和传布经济信息，掌握和运用经济调节手段；制定并监督执行经济法规；按规定的

范围任免干部；管理对外经济技术交流和合作，等等。这些职能规定，对政府经济管理部门提出了必须进行相应的机构改革的要求。政府管理经济的机构、职能、方式以及人员的配置都需要按照社会主义商品经济的要求，重新调整、设计新的改革方案。首先就是政企分开，各级政府都不再直接经营管理企业。这一变化又将引出一系列的配套改革。

《决定》使政企关系开始了深刻变化。企业自主权进一步扩大，不少企业实行了厂长负责制，企业作为自主经营自负盈亏的商品生产者与经营者，具有了法人地位。政府指令性计划缩小。到1986年底，国家计划分配的产品从原来的256种减少到23种；对相当多的中小企业，国家不再分配原材料，生产的产品由企业根据市场需求来决定销售量。在劳动制度方面，开始推行劳动合同制。

1987年，通过全面推行企业承包经营责任制，加强定额管理和经济核算，使企业改革进一步深化。同时出现了企业间的竞争、兼并、破产等商品经济中的正常现象，企业内在的经营机制在逐步适应有计划的商品经济需要。企业的分配制度和劳动制度也引入了竞争机制。公有制企业也被租赁甚至拍卖，股份制的大型企业集团也出现了。这时的企业已不能接受完全的指令性的行政管理，迫切需要一个允许企业进入市场进行平等竞争的宽阔环境。因此，政府各级行政机构，仅在产品经济管理的基础上作一些调整已满足不了需要了，特别是经济管理部门，要进行大的改革。

2. 政府经济管理部门开始改变对企业的管理办法

随着企业自主权的扩大，政府专业主管部门不能再象以前那样对企业实行高度集中的统一管理了。各级政府经济管

理部门都在探索一条如何能够使“宏观管住管好，微观放开搞活”的路子。一些经济体制综合改革试点城市首先提出撤销行政性公司或上级公司，尽量减少企业的行政主管部门，减少中间管理层次。

从1984年开始，北京、重庆、武汉等大城市就提出了公司改革的问题。1985年国务院批准江门、潍坊、丹东、安阳、宝鸡、自贡、黄石、马鞍山、常州等十六个中等城市进行政府机构改革的试点。同时上海、哈尔滨等城市也着手研究这个问题。企业要搞活，机构要改革已成为一个十分重要的问题。试点城市以搞活企业为立足点和出发点开始了政府经济管理部门的改革。

在改革以前，企业上边一般都有二级公司、总公司成立主管局、经委等两、三个行政主管部门，特别是集政府和企业职权于一身的行政性公司，对企业束缚极大，矛盾也十分突出。因此，不少城市从撤销二级公司或主管局开始，把应属于企业的权力放给企业。政府与企业之间尽量不设中间管理层次，即只保留一个层次管企业，如工业委员会、商业委员会等。委员会中设行业管理科或办公室，负责全市同行业包括集体、乡镇及个体企业的行业管理，主要是规划、信息、协调和服务。而属于企业的生产经营权，则全部由企业自主行使。

对于政府机构的这些改革，企业是欢迎的。但由于改革不配套，往往出现企业自主权只是落在纸上，或是有了权也不好，因为每时每处都有关卡要求企业靠在行政机构上，否则有关部门不予承认。最能卡住企业的是政府主管部门掌握的人、财、物权。中央所属企业事事找专业主管部，叫作“跑部（步）钱（前）进”，地方所属企业则“找不到市场

找市长”。由于部门林立，层层设卡，使得企业无法行使文件中规定的自主权，政企不分的公司更是在投资物资供应及产品销售方面截留了不少企业的权力。因为在政企不分的状况下，不可能明确究竟哪些部门属于政府，那些单位是企业？最不易划清的是那些行政性公司，到底是政府还是企业？这些公司一方面在行使政府管企业的职权，另一方面又以企业面目出现与企业争权、争利。企业上面有几层“婆婆”，下放的权力就要被截留几道，这样一来，文件规定给企业扩大的自主权真正到了企业便所剩无几。为了推进经济体制改革，机构改革试点城市克服了重重困难，积极探索出一条适应体制改革进程，加速企业搞活的可行之路，那就是：（一）按照社会主义商品经济的要求，转变观念；（二）按照政企分开的原则，转变政府职能；（三）、按照企业进入市场的条件，进行配套改革。同时在进行改革方案设计中，充分考虑新旧体制交替状态下的特点，认识这项改革的过渡性和阶段性特征，从实际出发，妥善处理各种复杂的矛盾和问题。例如，有的城市在设计方案阶段，对专业主管局或公司的全部职能进行分解，将能够直接放给企业的生产经营权坚决放下去，一时放不下去的，采取分步到位的办法。虽然机构改革试点市在撤销了专业主管部门后，新成立的工业委员会及行业办公室中仍承担着一部分管企业的职能，但它毕竟已在新的基点上起步了。现在面临的问题是“下动上不动”或“下面大动，上面小动”使新旧体制矛盾尖锐化，拖了深化企业改革的后腿。企业迫切要求自上而下转变政府管理职能和管理方式。

3. 多种经济成分并存，已出现了一大批具有活力的企业

随着经济体制改革的深入，过去那种片面追求“一大二公”只批准单一公有制发展的局面已经打破。人们越来越充分地认识到，社会主义初级阶段商品经济还很不发达，其经济成分，经济结构不能要求纯而又纯，不能只允许公有制存在，视其他经济成分为资本主义的腐败。正如十三大报告中指出的：“社会主义初级阶段的所有制结构应以公有制为主体。目前全民所有制以外的其他经济成分，不是发展得太多了，而是还很不够。对于城乡合作经济、个体经济和私营经济，都要继续鼓励它们发展。”近几年，在搞活国营企业的同时，国家通过各项开放搞活的政策，允许和鼓励集体经济、个体经济以及中外合资企业、合作经营企业、外商独资企业有一定的适当的发展。在公有制企业中，还可以建立多种经营形式，如包括不同公有制混合组成的企业群体或联合企业、企业集团和租赁制、股份制、各种承包经营责任制等。这种多种形式所有制、多种经济成分和多种经营方式并存的格局，无疑是促进生产力发展的。

特别应该引起重视的是，大量涌现发展起来的乡镇企业、不同所有制联合形成的企业群体、企业集团。这些经济组织在工商局登记，取得法人资格后即独立开展生产经营活动。这类企业在市场上的竞争能力很强，不仅在国内市场，在国际市场上也开始崭露头角。它们对市场发展变化的适应力是那些受政府行政机构束缚的企业所不能比的。这并不是国营企业的产品质量技术力量及管理水平差，而是竞争条件所限，一方已放开手脚，另一方还被捆绑着，当然被捆绑的一方就无法取胜。这些企业的出现，恰恰说明政府直接干预企业的生产经营活动是不必要的。同时也提出了政府的经济

管理方式和机构必须要适应开放搞活的需要，进行相应改革。政府应把所有企业都一律平等的看待，这是一种法人间的平等，作为行政管理部门，对待企业不应有亲疏之分。企业对政府的要求是服务，是平等的社会管理，而不是直接干预生产经营。显然，目前政府在机构设置和功能上都不完全具备进行社会主义商品经济管理的条件。在机构上，专业主管部门过多，综合管理部门不足；在功能上，直接分投资分物资的力量要强于对宏观经济的调控和监督。政府经济管理部门的改革已经迫在眉睫，政府与企业之间需要建立起一种新型的、适应生产力发展的关系。

二、《企业法》对政企分开的推进

《中华人民共和国全民所有制工业企业法》的颁布，使政企分开有了法律依据。《企业法》明确规定：“全民所有制工业企业是独立核算的社会主义商品生产和经营单位”。保证企业依法行使自主经营的权力。这项法律的制定，将使政企关系发生更深刻的变化。《企业法》不仅对企业的权力和义务作出明确规定，而且对政府有关部门的职责也提出相应的要求，这就使政府与企业在社会主义商品经济条件下的新型关系得到法律确认。

《企业法》第六章提出：“政府有关部门按照国家调节市场、市场引导企业的目标，依据法律、政策为企业提供服务，并按照各自的分工，运用经济、法律和必要的行政手段对企业实行管理和监督。”按照这项法律，今后企业的主管部门在机构形式和职能上都要发生很大变化。那些与企业保