

财政调控与 机构改革

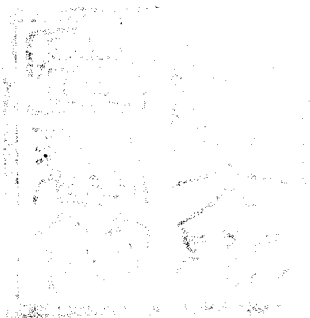
夏立汉 陈建坤 主编

中国大地出版社



财政调控与机构改革

主编 夏立汉 陈建坤



中国大地出版社

(京)新登字 197 号

财政调控与机构改革

主 编:夏立汉 陈建坤

责任编辑:钟泽圣



中国大地出版社出版

新华书店总店北京发行所发行

山东省昌邑县印刷厂印刷

850×1168 1/32 开本 印数:1-6000 册

11 印张 260 千字

1993 年 3 月第一版 1993 年 3 月第一次印刷

ISBN7-80097-530-1/D·8

定价:6.60 元

编委会成员：夏立汉

张洪军

王慎民

白洁

王晓明

李述森

主 编：夏立汉

副 主 编：阮凤英

编辑人员：钟泽圣

王爱华

陈建坤

王振海

袁绍明

于洪生

韩希江

陈建坤

张洪军

王振海

王晓明

阮凤英

钟泽圣

张志明

王爱华

邵志勤

王振海

于洪生

韩希江

GD209/24

作,都取得了十分明显的成效。今年以来,按照小平同志南巡谈话和中央指示精神,我省各级财政部门在促进机构改革与转变政府职能等方面做了大量工作,研究了许多新思路,并付诸实施。6月份召开的全省转变职能、兴办实体、服务创收经验交流会,推广了莱芜、阳信、昌邑、莱西等地的经验,研究布署了下一步支持行政事业单位转变职能、兴办实体、服务创收的打算和推动机构改革的思路,并制定了指导今后工作的实施意见,对机构改革和转变职能发挥了重要作用。

财政是国家的综合经济管理部门,肩负着通过财政政策和财政收支对机构设置进行宏观调控的重要职责,在机构改革中具有重要的配套和制约作用。认真研究财政调控与机构改革的关系,加强财政对机构设置和人员编制的调节控制,将是今后财政工作的一项重要任务。相信通过这本书的出版,对探讨这一问题和推动全省的机构改革将发挥重要作用。

最后,对该书的出版表示祝贺!

一九九三年一月

目 录

序	黄可华
---------	-----

领导专论

山东县级机构改革的回顾与思考	高昌礼(2)
兴办经济实体 减轻财政负担	李春亭(10)
适应社会主义市场经济的需要, 积极推进 机构和干部人事制度改革	李文全(18)

财政调控与兴办实体篇

强化财政调控 推动机构改革	夏立汉(28)
兴办实体分流人员 把机构改革引向深入	阮凤英 张洪军(32)
机关办实体中存在的问题及对策	韩希江(42)
党政机关办实体的现实思考	宇宏(46)
鼓励行政事业单位兴办实体	潍坊市财政局(51)
探索兴办实体、减轻 财政负担的新途径	威海市环翠区财政局(56)
兴办经济实体强化服务功能	海阳县政(59)
加快兴办实体、服务创收的步伐	莱州市财政(64)
山东沿海三区行政事业单位兴办实体的 调查与思考	毕明 晓明

志勤 汤青(68)

广东省行政事业单位组织收入

状况考察 张洪军 袁绍明

张志明 钟泽圣(77)

机构人事改革篇

关于机构改革的几个问题 吴佩伦(86)

机构改革与解放生产力 包心鉴(99)

关于行政体制改革的几点设想 王振海(107)

论转变政府职能 张树青(116)

市场经济下的新型政企关系 宏 升 芝 苓(124)

人事管理体制改革的思路 邵志勤(128)

干部年轻化是增强机构活力的核心 公冶祥洪(143)

论事业单位人事制度改革 徐东礼貌(147)

实行工作责任制推进机构改革 张 跃(158)

县乡机构改革篇

以机构改革为突破口,推进

县级综合改革 陈建坤(168)

县以上地方政府机构的沿革 张述存(174)

县级机构改革的必要性及其对策 白益华(190)

县乡改革:中国行政体制改革的

突破口 邵靖(198)

走出县级机构改革的怪圈 王爱华(206)

县级党政领导体制改革探索 鲁 政(216)

转变职能是县级机构改革的关键 于洪生(226)

建立“小政府 大社会”的县级

体制模式 昌邑县政府(232)

简政放权:县乡改革的必然选择	莱芜市政府(238)
乡镇机构改革的模式选择.....	异 同(245)
乡镇机构改革的操作思路.....	王中华 董春杰(251)
胶州市李格庄乡机构改革的实践探索	
.....	柯 言 刘 阳(256)

改革短讯

附录.....	(321)
---------	-------

- 之一 中共中央 国务院关于冻结机关、事业单位机构编制的通知
- 之二 中共中央办公厅 国务院办公厅关于党政机关兴办经济实体和党政机关干部从事经营活动问题的通知
- 之三 中共山东省委 山东省人民政府关于切实加强机构编制管理、严格控制机构膨胀的通知
- 之四 山东省人民政府批转省经济体制改革委员会、省工商行政管理局关于省级机关和事业单位兴办经济实体的试行意见的通知

领导专论

山东县级机构改革的回顾与思考

高 昌 祚

县级机构改革,是我国机构改革的重要组成部分,在一定意义上讲,也是整个机构改革的突破口。近几年来,山东省在发展商品经济、深化经济体制改革的过程中,部分县市在县级机构改革方面作了一些积极的探索和努力,取得了一定进展。

一、九十年代农村发展的战略任务与县级机构改革的难点问题

九十年代,面临的新问题是如何领导广大农民奔小康,这又是一次历史性飞跃,与前十年相比,在经济发展的形态和方式上,都有新的特点:一是总量短缺型农业将逐步转变为结构短缺型农业。农副产品在总量上供求平衡甚至出现某些过剩,但结构性矛盾日益突出起来,一些高质量农副产品仍将供不应求。而且,随着人民生活水平的提高,对农副产品的需求日益呈现高标准、多样化,供求矛盾变换周期加快。二是农村商品经济空前发展,农业不仅要承受自然灾害的风险,而且要承受市场风险,不但要经受国内市场竞

争的考验,还将经受国际市场竞争的考验。三是农业的现代化进程加快,农业生产条件得到较大改善,其发展越来越依靠科技进步和劳动者素质的提高。四是农村经济发展越来越呈现出多层次、综合性,除种植、养殖业外,二、三产业将占有更加突出的位置。

这些经济发展的新特点,对改革必然提出新的要求,总的看,可以称为“三江汇流”。农村改革和城市改革汇流到一起;经济体制改革与政治体制改革汇流到一起;微观改革与宏观改革汇流到一起。因此,必须把各个方面的改革综合考虑,协调推进,才能取得富有成效的进展。而机构改革,恰恰处在“三江汇流”的交汇处,不但涉及经济体制,也涉及政治体制,不但涉及农村,也涉及城市,不但涉及微观,也涉及宏观,搞好了就可以为商品经济开辟更广阔的发展空间,反之,就会妨碍生产力的发展。正是从这个意义上讲,体制改革、机构改革已经成为影响全面改革的重要一环,是牵动全局的关键性改革。

县级行政机构是国家管理体制中的一个重要层次,既是县域经济和社会发展的管理决策指挥机关,又是落实党和国家各项方针政策的执行机关,起着承上启下、联结城乡、沟通条块的重要枢纽作用,是党和国家领导农村工作的前沿指挥部。而现行的县级行政管理机构是在产品经济条件下建立起来的,与商品经济的发展极不适应,迫切需要改革。最为突出的:一是职能不清。党政机关仍沿用产品经济的管理方式,该管的管不好,不该管的又都揽在手上,不能有效地为商品经济发展服务。二是机构臃肿、人浮于事。山东省县级党政部门平均达 67.6 个,平均人员超过 1000 人。这一方面容易滋生官僚主义,降低工作效率,另一方面也加重了群众负担,难以为继。因此,尽快转换职能,精简机构、人员,是县级机构改革所必须率先解决的两个重点。在以往的改革中,由于都未触及到这两个根本问题,因而机构改革的成效不大。同时,转换职能实际上是一次党政机关工作方式、方法以及权限范围的重大调整;精简

机构涉及到众多人员的安排,这两项改革也是机构改革的难点问题,需要更大的努力,更精心的组织领导,才能闯过这两关。

二、山东县级机构改革的历程

山东县级机构改革,是随着经济体制改革不断深入,经济发展逐步推进的。党的十一届三中全会以后,由于家庭联产承包责任制的推行,农村的温饱问题基本解决,商品经济开始起步,这时遇到了一个很大的矛盾,即小生产和大市场的矛盾,千家万户的农民与大市场之间缺少一个桥梁,出现了“瓜干大战”、“羊毛大战”、“兔毛大战”等等。对政府的职能要求发生了变化,需要政府为刚刚起步的商品经济搞好产前、产中、产后服务。农民在商品经济的大舞台上唱戏,各级党委政府就要为他们“搭台”、“助兴”。诸城市的高明之处,就是充分运用现有的机制,在暂不触动原有条块格局的条件下,组织县级经济部门,进行商品经济“大合唱”,为农民搞产前、产中、产后的服务,走出了一条贸工农一体化的路子。诸城市贸工农一体化,不仅是生产组织形式的变化,也是一次机构的改革,贸工农一体化把农业、工业、商业等环节都包括在里面,形成了一种新的经济运行机制,远远超出了原来体制的内涵,是一种职能的转换。招远县供销社也是如此,过去供销社的职能就是一供一销,但目前招远的供销社以养鸡生产线、林果生产线等为“龙头”,实行产供销一体化,把70%到80%的农户拢起来,成为一种新型的商品经济运行机制和管理体制。

诸城经验在全省引起很大反响,但在当时情况下,诸城的改革并没触动原有体制格局,仍难以从根本上解决问题,因此,还要在体制上动刀,在机构设置上动刀。对此莱芜的做法,一是“放”,市里向乡镇放权,以放权促简政。他们把原县直部门设在乡镇的26个单位,区别不同情况下放到乡镇,在条块分割这个体制上开了一刀,迈出了机构改的重要一步。二是“转”,即转变职能,强化服务,

使市直部门由管理指挥型变为管理服务型。三是“分”，将政府部门的经营职能和行政职能分离，“既撤香火又拆庙”。莱芜的改革对全省有很大贡献，说明了三个问题：一是单位放到乡镇后，市直部门如何由直接管理变为间接管理，有了一条路子；二是政治体制改革必须和经济体制改革相结合，相互促进，相互协调，才能有生命力；三是作为企业、为农业直接服务的经济管理部门和事业单位，增强服务功能的突破口在转变职能上，这实际上提出了党委、政府必须用经济手段管理经济的问题。

莱芜经验推广以后，全省农村改革深化了一步，对上层建筑提出了更强烈的改革要求。因此，又出现了昌邑改革的模式。昌邑的机构改革经过行政性公司、集团公司和总公司三个阶段，逐步把商业、粮食、纺织等 14 个政府经济主管部门办成经济实体，实行自主经营、自负盈亏，最终和政府机构脱钩，从政府序列中分离出来。前后共精简行政人员 301 人，年减少财政支出 70 多万元，减少向企业收取管理费 240 万元，较好地理顺了政府与企业的关系，增强了企业活力，促进了政府职能转变。尔后，又出现了阳信县的改革。他们遵循政企、政事分开的原则，将现行县级机构依据其职能分为管理、服务、经营三个类型，采取“撤销、合并、转变、下放”等措施，大力精简机构。同时，实行“双向选聘”，公开竞争等办法，改革干部人事制度，促进机构改革不断深入。现在，阳信县与同等县相比，全县副科级以上领导职数少 200 多人，吃财政饭的少 1000 多人，年节约财政开支 200 万元。

在县级机构改革不断深入的同时，还出现了一大批进行深层次改革的乡镇。胶州市李哥庄镇按照“以转为主，以砍为辅，以增为补”的思路，从合理撤并机构，精减机关冗员、转变事业单位职能、理顺条块关系等方面入手，致力于解决乡镇机构部门林立、职能交叉不清、人浮于事、财政负担过重等问题，生效明显。目前，机构由 32 个减为 24 个，机关干部由 156 人减少到 72 人，人头费开支由

39 万元减少到 16 万元。名列全国“十佳”乡镇的牟平县宁海镇,有集体企业 530 处,1991 年集体工农业总收入达到 14.19 亿元。为了适应商品经济迅速发展的需要,他们对镇领导体制进行了较大改革,实行“三条线”管理:一条是由镇党委书记挂帅的经济工作“主轴线”,一条是由镇长负责的农业“基础线”,一条是由镇党委政工副书记牵头的党务工作“保证线”。“三条线”既分工明确、责任清楚,又相辅相成、密切配合,运用自如,效率很高。当前,山东机构改革工作,初步形成了以县为主,以转变职能、精减人员为重点,市、县、乡改革齐头并进、综合配套、步步深入的局面。

三、山东县级机构改革的基本特点和模式

概括山东机构改革的历程,有四个基本特点:第一是改革的自发性。这些典型相当大的一批,是自己冒出来的,是当地党委自己决定干的。这个特点说明,上层建筑的改革势在必行。第二是改革的深刻性。这些改革很有深度,触动了领导体制和机构框架,涉及到干部的任用和选拔。第三是改革的多样性,各有各的做法,不照搬一种模式。第四是改革的渐进性,采取循序渐进的办法,不一哄而起,做到顺理成章,水到渠成。

总起来看,山东县级机构改革大体采取了 4 种模式:

(一)以简政放权、健全乡镇政权功能为突破口,推动党政机关职能转变和农业社会化服务体系建设,对县乡管理体制和机构进行全方位改革,即莱芜的路子。目前,全省已有近 100 个县(市、区)程度不同地向乡镇下放权力。这项改革,对于在机构改革中实行简政放权,理顺县乡关系,促进机关职能转变和社会化服务体系建设,妥善安置富余人员,都起了重要作用。

(二)按照政企分开、转变职能、理顺关系、强化服务的思路,选择政府经济管理机构作为改革的突破口,促进其他改革,即诸城、昌邑的路子。通过改革,初步克服了政府对企业管理过于直接,管

得过多过死的弊端,强化了政府的宏观调控职能,调动了企业生产经营的积极性。

(三)“撤、并、转、放”多种措施并举,干部人事制度改革配套进行,对县乡机构进行比较全面的综合改革,即阳信的路子。这项改革,在机构转变职能的同时,把竞争机制引入人事和分配制度,公开竞争招聘干部,拉开分配档次,解决机构人员膨胀、职责不清、互相推诿扯皮等问题。

(四)县级机构改革暂时不动,在乡镇这个层次率先突破,以精简机构、科学设岗、裁减冗员、兴办实体、强化服务为主要内容,改革乡镇机构,即李哥庄镇的路子。他们的改革,在县乡机构改革联动、科学规范乡镇机构设置方面,创造了新鲜经验,对经济比较发达地方的体制改革,起到了很好的示范作用。

四、进行县级机构改革的体会

第一,机构改革必须适应生产力发展的要求。也就是说,应该是生产力呼唤生产关系,生产关系必须服务于生产力的发展。这些单位改革的模式、改革的方案、改革的思路都是紧紧围绕着生产力的发展进行的,生产力出题目,改革作文章。商品经济发展中的难点,就是上层建筑、生产关系改革的重点,这是我们前段改革得出的一条规律性的认识。许多年来,我们搞了多次机构改革,但效果都不理想。简单说,基本上都是走了一条“加减法”的路子。机构多了、人员多了就精简,精简完了再增加,结果越简越多。其原因主要是没有真正按照生产关系适应生产力这个基本原则来进行,就机构研究机构,就人员研究人员,只是“加减法”。近几年我省许多县在改革实践中探索了另外一条路子,紧紧扣住生产力这个中心,生产力需要什么机构,就设什么机构,不需要就撤销或合并。这样,改革与经济发展有机地融为一体,避免了“加加减减”的循环反复。

第二,机构改革必须抓住职能转变这个关键,精简机构和强化

服务同步进行。从我省近几年县级机构改革的情况看,之所以能取得一些成效,主要就是抓住了转变职能这个根本,坚持改革与服务同步进行的方针,以改革促服务,把机构改革同发展农业社会化服务体系紧密结合起来,获得了明显的成效。过去,我们搞的是产品经济,政府主要是依靠行政手段指挥生产,职能是单纯的管理型。而现在,我们是在发展商品经济,形势发生了巨大的变化,再依靠单纯的行政手段来发展生产,显然是不行了,必须从直接管理转变为间接管理,从微观管理转变为宏观管理,从行政手段管理为主,转向以经济手段管理为主。

第三,机构改革必须与其它方面的改革综合配套。机构改革是牵动全局的大动作,县级虽然可以率先突破,但不可能孤军深入,需要综合配套改革。从山东省机构改革情况来看,主要是注意了四个方面的配套改革。一是研究机构改革要充分考虑与经济体制改革的衔接与协调。主要是深化计划体制改革,突出体现市场经济原则,充分运用计划和市场两个调节手段,建立市场经济运行机制。二是加强基层民主法制建设,综合配套解决农村问题和农民问题。三是上下联动,县级与市地和乡镇的机构改革相互照应,避免上下顶牛,工作脱节。四是注意在工资制度、干部人事制度等方面进行相应的配套改革,巩固机构改革的成果。

第四,机构改革必须坚持因地制宜,分类指导。机构改革应该从各地实际情况出发,各地的改革模式不可能完全一致,在这个问题上,不能搞“一刀切”。从纵向看,省、市、县、乡几个层次,各有自己的特点,改革的侧重点也各不相同;就地理环境来讲,有沿海、内陆、山区、平原;就规模来说,大县人口百多万,小县二、三十万,大乡镇有的近十万人,小的只有几千人;就经济发展状况而言,有的乡镇产值达十几个亿,有的产值只有几千万元,差几十倍。这就决定了各地的机构体制与改革办法不能千篇一律。

第五,机构改革必须坚持循序渐进的方针。我们的商品经济仍

处在初级阶段,特别是农村的商品经济刚刚起步,新问题、新矛盾不断出现。在这种情况下,改革既有阶段性,又有连续性,不可能一次改革定终身。所以改革是一个渐进的、不断推进的过程。同时,我们的机构改革不是凭空产生的,是在原有机构基础上的改革,不可能完全抛开现行体制。这就提出一个如何利用现行机构为经济发展服务,逐步推进改革的问题。招远县供销社改革,就是在原有体制的基础上,转变职能,开展服务,逐步把改革引向深入,使新体制脱壳而出,达到了机构改革的目的。这种方法既积极,又稳妥,是加快县级机构改革的有效途径。