

地方机构改革思考

DIFANG JI GOU GAI GE SI KAO

改革出版社

地方机构改革思考

主 编： 吴佩纶
副主编： 钱其智

改 革 出 版 社

(京)新登字 053 号

责任编辑 张宝和

封面设计 山 泉

地方机构改革思考

主 编:吴佩纶

副主编:钱其智

*

改革出版社出版

(北京东城安德里北街 23 号)

新华书店北京发行所发行

北京京建照排厂激光照排

北京市平谷玉福印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 10.625 印张 200 千字

1992 年 8 月第 1 版 1992 年 8 月第 1 次印刷

印数:6000 册

ISBN7-80072-372-0/D·066

定价:8.00 元

前 言

本书是国家社会科学基金重点研究课题《政府经济管理方式转换和政府经济管理部门设置研究》的研究成果之一。此项研究分两个阶段进行。第一阶段重点研究国务院机构改革的有关问题,其研究成果已汇编成书,书名为《我国的政府机构改革》,于1990年3月由经济日报出版社出版。

第二阶段为进一步深入展开对于地方各级政府机构改革问题的研究,其研究成果集中在本书,包括18篇专题研究论文。《政府经济管理方式的转换与机构改革》一文则为本课题研究的总报告。

政府经济管理方式的转换是经济体制改革深入发展对政府必然提出的要求,它既是建设有中国特色的社会主义的科学理论的一个重要课题,又是我国改革开放实际工作中的一个回避不了的问题。因此,在本课题研究中紧紧抓住了理论与实践相结合的这个关键环节,既注重行政管理科学的理论研究,又着眼于机构改革的实践,总结机构改革实践(包括改革试点实践)的经验,调查研究改革面临的各种问题,提出改革的思路、原则、方针、方案和实施步骤。最近,邓小平同志发表了加快改革开放的重要谈话,得到了全国人民一致拥护和响应,在李鹏总理于七届人大五次会议上所作的政府工作报告中和这次人大会议的决议中都明确提出要积极推进政府机构改革。我们重新学习了邓小平同志讲话和党中央、人大、国务院一系列重要精神,深感这种研究是极为必要和十分迫切的。

本课题的命题是《政府经济管理方式转换和政府经济管理部门设置研究》，由于政府机构是一个整体，当前实际工作中，改革虽以经济管理部门为重点却又不限于经济管理部门，政府机构改革是全面进行的，因此在本课题研究实际进行过程中已经拓宽了研究领域，超出了原来命题的“政府经济管理部门设置研究”的范围，而着眼于整个政府的机构改革。

参加本课题研究和两本书编写的有理论界与实际工作部门人同志，包括中央机构编制委员会办公室、国家体改委、国家人事部行政管理科学研究所、中国社会科学院政治学所、中国政法大学法制研究所与中国科学院应用数学研究所的研究人员：吴佩纶、顾家麒、钱其智、方克定、周少华、郑定铨、耿亮、周大力、朱利民、王飞欣、甘藏春、苏玉堂、寇生杰、余兴安、张明澍、应松年、薛刚凌、宋炉安、周游斌、周子康、那吉生、周宏、吴知论、王龙江、陆翼鹏、王秦丰、王峰、张静之、何建中、魏小东、岳云龙、周和平、张培植、仇宁、张雅林、刘正雷等三十余位同志。《我国的政府机构改革》一书由吴佩纶、顾家麒主编定稿，本书由吴佩纶、钱其智主编定稿。

在研究与编写两本书的过程中得到了各有关部门领导同志的关怀和指导。国家人事部副部长兼中央机构编制委员会办公室副主任张志坚同志还为本书提供了他本人的研究论文。还得到了中央机构编制委员会办公室全体同志以及各省、市、区与各机构试点单位编委办公室同志的大力支持与帮助，特此表示衷心的感谢。

编者

1992年4月

目 录

前言

- 政府经济管理方式的转换与机构改革…………… 吴佩纶(1)
- 适应经济体制改革需要,积极稳妥地
 推进地方政府机构改革…………… 张志坚(18)
- 关于地方机构改革思路问题的探讨…………… 钱其智(30)
- 关于省、自治区机构改革问题的思考…………… 王峰(46)
- 关于大城市机构改革若干问题的研究提纲…………… 夏海(57)
- 中等城市机构改革试点的经验与借鉴…………… 周和平(75)
- 地区(行署)的沿革、现状及改革对策…………… 张雅林(90)
- 自治州机构改革的基本思路…………… 刘晓延、郑强(105)
- 县级行政管理体制改革研究…………… 丁涵(116)
- 乡镇行政管理体制改革初探…………… 张培植(138)
- 我国垂直领导部门的现状、问题与对策… 何建中、魏小东(156)
- 中央与地方政府事权划分与职能配置问题研究
 …………… 朱利民、王飞欣、耿亮(167)
- 有关农口行政机构改革问题管见…………… 方克定、刘正雷(198)
- 事业单位机构编制管理研究…………… 岳云龙(224)
- 编制管理中的分类与排序方法研究
 …………… 周子康、那吉生、周宏(246)
- 地方国家机关行政人员编制管理改革的基本思路
 …………… 寇生杰、余兴安(256)
- 行政机关编制法初探… 应松年、薛刚凌、宋炉安、周游斌(280)
- 机构编制法制建设的基本思路…………… 方致祖(316)

政府经济管理方式的转换 与机构改革

——《政府经济管理方式转换和政府经济
管理部门设置研究》课题总报告

吴佩纶

政府机构的不断变革,世界各国概无例外。美国自 1776 年建国以来,就曾十次组织委员会调查研究政府行政改革与政府机构调整问题。日本政府自第二次世界大战以后,历届政府都搞行政改革,1952 年以后,曾组织了五届行政审议会,两届行政调查会和三届行政改革推进审议会。各国政府机构变革的动因,不外是:一,为了适应社会发展的要求;二,为了提高政府效能;三,为了节约行政经费。

我国一向重视“精兵简政”。从 1941 年陕甘宁边区政府副主席、爱国民主人士李鼎铭先生提出“精兵简政”的提案,毛泽东作了批示以来,党中央就把精兵简政列为党的一项极其重要的政策。早在新中国成立以前,在解放区内,就对党政机构进行过多次精简。建国以后至 1983 年,以机构撤并为主的精简,规模较大的进行过三次,除此外,党中央、国务院(政务院)以精减人员为

主的部署还有三次，两者相加，平均每隔五、六年就有一次精简的安排。精兵简政的目的，正如毛泽东所批示的：“是改造我们的机关主义、官僚主义、形式主义的对症药”，同时，节约行政经费，解决财政困难也是重要原因。

然而，过去多年来多次进行的精简，从主要方面来说，还是着重在党政机构的简单撤并和人员的简单裁减。正如邓小平同志所指出的：“要‘消肿’，不改革体制不行”（《邓小平文选》251页）。既要精兵，还要简政，简单的机构撤并和人员裁减是解决不了问题的。建国以来，虽然也进行过多项改革管理体制的探索，但由于“左”倾错误思想的影响，未能按照正确的轨道坚持下来，特别是没有真正涉及到政府经济管理方式的转换问题，因而也就未能摆脱“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的循环。

1978年12月召开的党的十一届三中全会，提出了“对经济管理体制和经营管理方法着手认真的改革”的任务，1980年8月，邓小平同志发表了《党和国家领导制度的改革》的讲话。在党的十一届三中全会和邓小平同志讲话的指导之下，经济体制改革开展起来了，转换政府经济管理的方式，改革现行的组织制度、工作制度问题提上了日程，并于1982年首次提出了机构改革的概念。

但由于经济体制改革开展的时间不久，经验也需要逐步积累，因此，政府经济管理方式究竟如何转换，转换政府经济管理方式与机构改革之间的关系，以及机构改革的内容和含义，并不是一开始就很明确的。

随着经济体制改革的逐步深入，政府经济管理方式的转换问题更加尖锐地摆到面前来了。经济体制改革是从扩大企业自主权开始的，以搞活企业为改革的出发点和落脚点。要搞活企

业,政府的管理方式必须转变。1984年提出了简政放权问题。但是尽管国务院多次发布文件,各地也规定了一系列有关搞活企业、简政放权的实施办法,而且年年组织检查组进行检查,总是不能得到完全的落实。有同志对于“先撤香火后撤庙”的提法提出了批评,认为光提转换管理方式(“撤香火”),而没有相应地改革机构(“撤庙”),则香火也撤不了。有庙就有菩萨,有菩萨就要进香火,管理方式的转换是和改革机构紧密地联系在一起的。1986年邓小平同志多次论述了这个问题:1986年6月他指出:“机构庞大,人浮于事,官僚主义,拖拖拉拉,不守信用,你放权,他收权,必然会拖后腿,阻碍经济体制改革”(《邓小平同志论改革开放》第101页)。1986年9月又提出:“现在我们的经济体制改革进行得基本顺利。但是随着经济体制改革的发展,不可避免地会遇到障碍”(《邓小平同志论改革开放》第106页)。“机构重叠是改革的最大障碍”(《邓小平同志论改革开放》第108页)。这样,从搞活企业到转换政府经济管理方式(简政放权),再到改革政府机构,被更加明确地提出来了。

1985年曾有三个城市(两个中等城市:广东省江门市与甘肃省天水市,一个大城市:哈尔滨市)率先改革了经济管理机构。1986年经国务院批准,河南省安阳市、陕西省宝鸡市、湖北省黄石市、安徽省马鞍山市、山东省潍坊市、辽宁省丹东市等一批中等城市进行了机构改革试点。1986年11月,党中央成立研讨小组,就全面开展机构改革问题进行调查研究与探讨。1987年9月成立中央机构改革领导小组,着手制订机构改革实施方案。1987年10月召开的党的十三大正式提出改革政府工作机构问题,1988年3月七届人大一次会议确定把改革政府工作机构列为本届政府的中心工作之一,并明确这次机构改革以转变政府

职能为关键。这样，新一轮与经济体制改革及政府经济管理方式的转换紧密结合的机构改革开展起来了，我国政府机构的变革步入了一个新的阶段。

最近，邓小平同志加快改革步伐的号召，得到了全国上下一致的拥护和响应，无论城乡改革的深入发展，都呼唤着政府进一步转变职能，政府机构改革再次成为热门话题。今年三月份召开的七届人大五次会议已明确提出要积极推进政府机构改革，这项改革的进一步深入开展，条件更加成熟了。

二

政府经济管理方式的转换，实质上就是使政府经济管理方式适应于从高度集中的产品经济模式转变到有计划的商品经济模式上来。

在传统的社会主义经济管理概念下面，实行高度集中的产品经济。采取单一的公有制形式，政企不分，国营企业的所有者职能与经营者职能混淆在一起，政府部门完全用行政手段对经济实行高度集中管理，实行直接的产品交换和分配，对国营企业实行统一计划、统负盈亏、统购包销和统收统支。整个社会成为一个特大企业，政府成为这个大企业的管理处，企业成为政府部门的附属物，不能独立进行生产经营活动，政府则由于直接管理企业的生产经营活动，机构、人员不断膨胀。

党的十一届三中全会后，开展了经济体制改革，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，明确提出社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。企业改革不断推进，冲击了政企不分的管理体制。改革初期，扩大企业自主权是从分配领域开始的：1979年恢复奖金制度，实行企业

基金制度,1980年对企业实行利润留成。1981年到1982年,广泛推行了经济责任制,使企业的扩权逐步发展到生产经营领域。1983年到1984年分两步实行了利改税,进一步理顺了国家与企业间的分配关系。1984年国务院发出企业扩权十条,企业在人、财、物、供、产、销方面都有了相应的自主权。《中共中央关于经济体制改革的决定》明确提出要使企业真正成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者,企业的所有权同经营权是可以适当分开的。1988年《中华人民共和国全民所有制工业企业法》的颁布,更使企业的权利和义务、性质与地位有了法律依据。《企业法》明确规定:“全民所有制工业企业是依法自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产和经营单位”,“(全民所有制工业)企业的财产属于全民所有,国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理。企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。”

企业自主权扩大了,企业的性质和地位明确了,同时,单一的公有制局面也已经打破。国家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、外商独资企业的适当的发展。这些,都必然促使政府转变经济管理方式。必须按照商品经济的规律办事:在多种经济成份之间,经济联系只有通过商品交换来实现;国营企业也是独立核算的商品生产者和经营者,有各自相对独立的经济利益,也只有按照等价交换原则交换各自的产品;政府部门再也不能对企业实行高度集中的统一管理,以直接的产品交换和分配为主了。《中共中央关于经济体制改革的决定》和《中华人民共和国全民所有制工业企业法》都明确提出了政企分开的原则,明确了政府管理经济的职能。《决定》指出:“政府机构管理经济的主要职能应该是:制订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；制订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”。“各级政府部门原则上不再直接经营管理企业。至于少数由国家赋予直接经营管理企业责任的政府经济部门，也必须按照简政放权的精神，正确处理同所属企业的关系，以增强企业和基层自主经营的活力，避免由于高度集中可能带来的弊端。”《企业法》明确规定了（全民所有制工业）企业和政府的关系：“政府或者政府主管部门依照国务院规定统一对企业下达指令性计划，保证企业完成指令性计划所需的计划供应物资，审查批准企业提出的基本建设、重大技术改造等计划；任免、奖惩厂长，根据厂长的建议，任免、奖惩副厂级行政领导干部，考核、培训厂级行政领导干部。”政府有关部门“为企业提供服务，并根据各自的职责，依照法律、法规的规定，对企业实行管理和监督。（一）制定、调整产业政策，指导企业制定发展规划。（二）对企业的经营决策提供咨询、信息。（三）协调企业与其他单位之间的关系。（四）维护企业正常的生产秩序，保护企业经营管理的国家财产不受侵犯。（五）逐步完善与企业有关的公共设施。”

概括起来，政府经济管理方式，就是要以政企分开为核心（对事业单位，也要实行政事分开）实现以下的转变：

1. 由微观管理为主转向宏观管理为主。要将政企不分时针对个别企业、个别经济单位的经济活动的微观管理职能，将企业的生产经营权放给企业。将《企业法》第二十二条至三十四条所规定的企业的十三个方面的权利，即企业在国家计划指导下应

有的生产计划、产品销售、物资供应、产品价格与劳务价格、外商谈判与外汇使用、资金使用、资产处理、工资形式、职工的录用与辞退、机构设置及人员编制、拒绝摊派、参股入股等方面的权利，交还给企业。使企业摆脱政府附属物的地位，走上自主经营、自负盈亏、自我发展的道路。同时，要加强国民经济的全局性综合平衡，掌握产业政策、生产布局与发展战略，实现对宏观经济的有效控制和管理，使企业的经营符合宏观经济发展的要求。

2. 由直接管理为主，转向间接管理为主。要由政企不分时单纯依靠行政干预手段直接管理企业，转向综合运用经济、法律和必要的行政手段实施管理。政府要摆脱分钱、分物的繁琐事务，主要运用间接管理手段，如货币供应量、信贷、税收、价格等经济杠杆进行宏观调控。企业摆脱政府的直接管理之后，就要加强对企业的法纪监督、经济监督和技术监督，包括审计、工商行政管理、物价监督、质量监督、计量、标准、食品检验、药品检验等。要加强法制建设，为搞好监督创造条件。

3. 由部门管理转向全行业管理。在产品经济模式下面，政府设一系列专业经济管理部门分别直接管理企业，形成“条条”分割，阻碍了企业之间的横向经济联系，造成重复生产、重复布点。随着政府经济管理方式的转换，就要精简撤并专业经济管理部门，加强行业管理，对于原属不同部门的、以至不同经济成份的同行业企业，要打破部门界线，实施全行业的统筹规划，全面指导，落实行业政策。

4. 要由政府的一般经济管理职能与国有资产管理职能处于混合运行状态，转向按照企业的所有权和经营权分离的原则，将政府的国有资产管理职能分离出来。政府作为国有资产所有者的代表，对国营企业委派、任免或批准聘任以及奖惩主要领导人

员,决定企业的创建和关、停、并、转、迁,审批基本建设、技术改造计划,保证国有资产的增值,防止国有资产的流失。这样,才能既保证企业的搞活,又能保证公有制的基础,落实政企分开。

5. 要由对企业命令和指挥转向全心全意为企业服务。改变企业围着领导机关转的局面,使政府领导机关把工作切实转向为基层服务,为搞活企业创造有利环境和条件上来,寓管理于服务之中。不仅要制止向企业的各种形式的摊派,而且要采取切实的措施,减轻企业负担。逐步扭转“企业办社会”的状况,建立和健全社会保障福利体系,发展第三产业,逐步实现职工退休、待业、医疗、保健、伤残照顾等服务社会化,使企业能轻装前进,真正投入平等竞争。

三

以转换政府经济管理方式为基础,政府机构改革要坚持“理顺关系”和“精简、效能、统一”这两个主攻方向。

1. 理顺政府内外各有关方面的关系,要解决好以下几个层次的问题:

第一个层次,理顺党委、人大、政协与政府之间的关系。

我党一贯倡导实行党政职能分开的原则。早在1942年《中共中央关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》中就指出:“党对政权系统的领导,应该是原则的、政策的、大政方针的领导,而不是事事干涉,代替包办”,“党对参议会及政府工作的领导,只能经过自己的党员和党团,党委及党的机关,无权直接命令参议会及政府机关”。并强调:“政府、军队、民众团体的系统与上下隶属关系仍旧存在”,“党的机关及党员应该成为执行参议会及政府法令的模范”。近年来,邓小平同志曾多次

提出要改变党政不分的状态,并指出,党政分开不是淡化党的领导,而是加强和改善党的领导。他说:“我们党管政府怎么管法,需要总结一下经验。党政分开,我们从十一届三中全会就提出了这个问题,我们坚持党的领导,问题是善于不善于领导。党要善于领导,不能干预太多,应该从中央开始。这样提不会削弱党的领导。干预太多,搞不好倒会削弱党的领导”(《邓小平同志论改革开放》第104页)。“党委如何领导?应该只管大事,不能管小事”。“党委不要设经济管理部门,那些部门的工作应该由政府去管”(《邓小平同志论改革开放》第108页)。因此,党委的领导主要是政治领导,即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部,动员广大党员模范地执行党的路线和方针政策。党委不要包揽行政事务。

当然,党政分开是指职能上分开,而不是分家。对于不同层次和不同领域的党政职能分开要提出不同的要求。越是接近基层,执行性任务的比重越大,在县级以下,一些日常工作中,党政往往不易分开,宜分则分,不宜分的也不能勉强硬分。

人民代表大会是国家权力机关,政府是国家权力机关的执行机关。党委提出的决策,凡应由人大或人大常委会决定的事项,应提交人大或人大常委会审议和决定,由政府实施。政府要定期向人大报告工作。

政协是我国爱国统一战线组织,是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式。党委对重大问题的决策,一般要事先征求政协的意见。政协提出的意见和决议,党委、政府要认真研究予以答复。

第二个层次,理顺政府与企业、事业单位的关系。

应实行政企、政事职责分开的原则。要对政府原有职能做具

体分析,将企业经营性职能与属于事业单位的职能交给企业和事业单位。有些具体服务性职能(如为农业服务的种子站、畜牧站、植保站的职能等)可以从政府职能里分离出来,将承担这些职能的机构改为事业单位或经济实体。还有些承担具体执行性职能的机构,也可定为事业单位,比如直接从事征税的基层税务部门等。

政企、政事职责分开的具体实施要作具体分析。我们实行计划经济与市场调节相结合,正如在计划体制改革中,只能缩小指令性计划,而不是取消,国家对少数关系国计民生的重要产品还要保持必要的直接控制一样,对政企、政事分开也不能一刀切。可以区别三种不同的情况:第一种情况是对于大量的竞争性企业,应坚决实行完全的政企分开,政府不要直接包揽企业的经营业务。对一般事业单位,也要如此。第二种情况是有的企业要承担政府交付的某些任务,而不以盈利为目的,政府要在资金、物资或税收方面给它们创造一定条件。例如物资部、商业部的一些公司要发挥吞吐物资、调节市场、平抑物价的作用,几个国家投资公司执行政策性投资的任务等。有些事业单位也可承担某些行政职能。第三种情况是还有少量的政企不分、政事不分的单位,在目前情况下也是不可避免的。例如铁路部门、邮电部门,由于行业的特殊性,既是政府部门,又直接经营企业。

政府与人民团体之间的关系,也实行类似的原则。

第三个层次,理顺政府机构内部上下级之间纵向与各部门之间横向的关系。

首先要理顺中央政府和地方政府的关系,在保证中央政令统一的前提下,划分中央和地方政府的事权。要发挥中央和地方两个积极性,并使事权和财权相一致。中央政府主要管国防、外

交、货币、邮电、交通、国籍、行政区域调整,以及经济发展战略与方针政策、宏观调控,监督领导地方政府。地方政府主要负责本地区范围内的文化、教育、卫生、体育、环保、市政建设、公用设施、财政等。中央和地方政府的机构设置不搞上下层层对口,地方政府的机构不必强求一律。要改变垂直领导部门“条条”管理过多的状况。

理顺地方各级政府之间,即省、市(地)、县、乡之间的关系,合理划分管理层次。要发挥中心城市的作用和县这一层次的作用。领导县的地区或市不要对县管的过多,县也要向乡、镇放权。

理顺政府机构内部各部门之间的关系。通过职能分解,明确各部门间的职责分工,把承担相同业务或相近业务的部门予以撤并,其业务由一个部门承担。综合部门一般不设与专业部门对口的专业机构。

2. 实行精简、效能、统一,包含以下内容:

我国宪法第 27 条明确规定:一切国家机关实行精简的原则。这有以下三层含义:

(1)政务要简化。将能够交给下级和基层单位、企业、事业单位去办的事,尽量的下放;将原不属于政府的职能,统统从政府职能中分离出去。机关后勤服务工作是为机关自我服务的,也不属于政府行政管理职能,要逐步实行社会化,逐步将机关后勤服务单位从政府机构中分离出去。

(2)机构设置要精干。重叠机构要撤销,业务相近的要合并;管理幅度要小,各机构之间不能分工过细,以免造成部门林立;管理层次要少,撤销不必要的中间环节,避免叠床架屋。要清理整顿大量的非常设机构。

(3)人员编制要精简。要因事设人,而不是因人设事,即按照