

中国 大城市 机构改革 思路

中国机构与编制杂志社 沈阳市机构编制学会 编

辽宁人民出版社

中国大城市机构改革思路

中国机构与编制杂志社 编
沈阳市机构编制学会

辽宁人民出版社

1994年·沈阳

(辽)新登字1号

编委会主任:尹布民

本书编委会:尹布民 薛立志 赵忠志

侯杰锋 张海川 姜国华

陈黎 蔡力 王维桓

执行编委:陈黎 蔡力

本书出版由沈阳市康阳集团公司
提供资助

中国大城市机构改革思路

Zhongguo Dachengshi Jigou Gaige Silu

中国机构与编制杂志社
沈阳市机构编制学会 编

辽宁人民出版社出版、发行

(沈阳市和平区北一马路108号)

中共沈阳市委机关印刷厂印刷

字数:208,000 开本:787×1092 1/32 印张:10

印数:1—1,000

1994年4月第1版

1994年4月第1次印刷

责任编辑:李英健 边洛莎 蔡文祥 版式设计:晨犁
封面设计:李国盛 责任校对:陈文本

ISBN 7-205-3003-X / D · 18

定价:7.00元

加强对大城市机构改革的研究〔代序〕

国家人事部副部长、中央机构
编制委员会办公室副主任 张志坚

城市是经济发展的产物,现代化的过程同时也是城市化的过程,列宁曾说过:“城市是经济、政治和人民精神生活的中心,是前进的主要动力”,而大城市则是一个国家或地区的经济、政治、文化的中心,在一个国家或地区的政治和经济发展中起着举足轻重的作用。

大城市首先是经济中心。大城市中集中了很多关系国计民生和经济发展的大中型企业和行业。大城市是各类市场的集中地,无论是消费品市场、生产资料市场还是金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场等,因而大城市也自然是金融、交通、科技、信息中心。大城市政府要面对上百万市民,解决他们的衣食住行问题、文化教育问题、社会治安问题、生态环境问题等等。随着经济和社会的发展,大城市的功能日趋多元化,面临的

问题越来越多,管理也越来越复杂。

大城市的特点决定了它行政管理上的特点,使它既有别于省、地区和县,也有别于中小城市。充分研究大城市行政管理上的规律和特点,才能搞好大城市的机构改革。1983年机构改革以来,我们对大城市的行政管理体制和机构改革进行了一些研究,也做了一些探索,但总的看来,研究还不够。要完成党的十四大提出的用三年时间基本完成行政管理体制和机构改革的任务,必须加强大城市机构改革的研究。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,为城市机构改革指出了方向。大城市在机构改革中要解决的问题很多,当前在大城市政府中仍不同程度地存在着机构臃肿、人浮于事、职能交叉、效率低下的问题;已经严重障碍企业经营机制的转换和新体制的建立。因此城市的机构改革要按照政企分开、精简、统一、效能的原则,建立与社会主义市场经济相适应的行政管理体制。大城市政府的经济职能主要应该是制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境。要推进建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。要加强对国有资产的管理,按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则,建立国有资产管理体制。要培育和发展市场体系。当前重点要培育金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场等,要促进社会中介组织的发育和成长,要监督市场运行和保护公平

竞争。要建立合理的个人收入分配和社会保障制度,按照社会保障行政管理和社会保障基金经营分开的原则,建立健全社会保障管理机构,建立多层次的社会保障体系。要转变政府职能,推进计划、财税、投资、金融体制改革,建立健全宏观经济调控体系。

在大城市机构改革中还要着力理顺各方面关系。要理顺大城市与中央和省的关系,增强大城市的活力。要理顺城市与所辖区的关系,向区放权,要使城区在市政建设、文化教育、医疗卫生、计划生育、民政事业、社区服务、商业服务业等方面拥有更多的管理权限,发展和完善城区政府功能。要理顺与所辖县的关系,从经济、科技、文化、教育、信息等多方面带动农村经济的发展,实现城乡一体化。此外还要理顺党委部门与政府部门关系,研究在新形势下加强党的领导,减少职能交叉、精简机构、提高效率的途径,政府部门内部也有很多关系需要理顺。

相对而言,大城市机构改革难度更大一些,需要解决的问题比较多,而且由于大城市政府纵横关系复杂,是各种矛盾的集合点。因此,对大城市,机构改革往往上下下都关注,比较敏感,牵一发动全身,这更增加了改革的难度。

近年来,全国各地对大城市机构改革都进行了很多研究和探索。根据党的十四大和八届人大二次会议精神,大中城市的机构改革成为今明两年行政改革和机构改革的重点,本书收集了部分理论工作者和政府有关部门等实际工作者对大城市机构改革及行政管理体制改革的研

究文章,这些文章有一定深度,很有见地,相信对大城市的机构改革会有借鉴作用。

1994年4月于北京

目 录

加强对大城市机构改革的研究(代序).....	张志坚
关于大城市机构改革的若干问题.....	木 欣(1)
大城市政府机构改革的出发点	
.....	李显平 段光明 温颂明 华金辉(13)
大城市政府行政环境的变化及	
政府机构改革的对策	田穗生 罗 斌(25)
大城市政府机构改革中的“两个转变”	
.....	骆鉴华 张双喜(39)
社会主义市场经济条件下的政府	
功能与行为	吕凤太 钱明涛(47)
大中城市政府管理体制改革初探	栗怀堂(53)
市场经济是大城市政府机构改革的	
催化剂	赵 玲(67)

社会主义市场经济对城市化的要求

- 与对策 王久厚(75)
- 大城市政府职能转变的若干思考 王兴顺(83)
- 大城市政府机构改革的探讨 美国华 徐克之(89)
- 城市机构改革目标模式 周 世(95)
- 影响城市政府职能转变的几个

- 重要因素 王维桓(101)
- 大城市“计划单列”体制的回顾与透视 姜新浩(107)
- 谈谈“计划单列市” 宋梓铭(123)
- 论深圳国际性城市政府职能的配置

- 杨瑞瑜 储怀涛 黄振东(131)
- 富有力度的改革,具有新意的机构

- 试谈浦东新区管委会的机构设置 欣 原(143)
- 浦东新区行政运行机制的立法

- 问题研究 范永进 全秋华(149)
- 浦东新区社会保障体制改革的思考 王健刚(155)
- 浦东新区社区服务规划与功能开发 马伊里(167)
- 大城市政府市场管理职能初探 肖昌慧(173)
- 论大城市政府公共事务管理职能

- 周学文 周思源(181)
- 大都市城市与地区规划问题 倪天增(191)
- 城市政府经济管理职能转变与机构

- 改革研究 武 玮(197)
- 试论城市政府经济职能的转变 孙 波(205)

对大城市政府经济管理机构改革的

- 思考..... 刘熙瑞 霍海燕(213)
- 城市机构改革中的法制建设问题..... 贾文德(221)
- 浅析大城市决策咨询体制建设
..... 陈德刚 顾爱华(227)
- 大城市市容管理体制的改革..... 宁 言(235)
- 上海政府法制机构建设思路
..... 吕凤太 刘嘉音 张学利(243)
- 上海市国有资产体制改革框架..... 马 林(251)
- 从计划事业转向市场事业
——论城市事业单位管理体制的改革 张成福(255)
- 天津市事业法人登记的认识与实践..... 孙嘉铭(265)
- 回顾与选择——大城市城区体制改革
十年探索评述..... 陈 黎(269)
- 城区城建管理体制改革的模式..... 翰 阳(277)
- 大城市街道体制改革的若干认识
..... 林正忠 林向明(287)
- 城市街道办事处改革的构想..... 泉 边(295)

附 录

- 全国部分城市经济状况比较..... (303)
- 一、沿海开放城市、特区城市、计划单列市
国民生产总值、国民收入对照表 (303)
- 二、沿海开放城市、特区城市、计划单列市
面积、人口情况对照表 (305)

三、全国部分城市城镇居民年人均生活费	
支出对照表	(307)
四、全国部分城镇居民年人均生活费收入	
.....	(308)
国家确定“优化资本结构、增强	
企业实力”的 16 个试点城市	(309)
出版后记	(310)

縣恩得許由華炳陳陳市對，一

关于大城市机构改革的若干问题

若干问题

1991 年底,我国实有建制城市 479 个,按行政区划分为直辖市 3 个,地级市 187 个,县级市 289 个;按城市规模分为特大城市 31 个,大城市 30 个,中等城市 121 个,小城市 297 个。随着改革的深入,城市的经济管理功能增强,自主权扩大。城市已成为中国工业化、现代化的基地,对外开放的窗口。

进行行政管理体制和机构改革,是政治体制改革和社会主义政治建设的紧迫任

务,也是建立社会主义市场和加快经济发展的重要条件。

一、城市机构改革的指导思想

城市在形成和发展过程中集聚了人口、生产和流通、科学和文化以及社会活动,所以通常是以城市为政治、经济文化中心。城市政府对经济活动和社会事务的管理具有两重性,既有直接管理的一面,又有间接管理的一面;既有方针政策指导,又有具体的组织工作和执行性事务。城市政府的职能有五个方面:一是政治职能。依据宪法和法律所规定的要求去组织行政,确保城市沿着社会主义方向发展;二是经济职能。通过对经济的领导、管理,提高社会生产力水平;三是市政管理职能。强化城市的规划、建设和管理,建设现代化的新型城市;四是社会职能。通过建立各类保障体系,促进科教文卫和社会福利事业的发展;五是生态环境职能。通过对自然空间在各类生产、生活活动中的合理配置和布局净化,优化环境,改善城乡环境面貌和生态质量。

从城市的特点和职能出发,城市机构的指导思想是,围绕建立社会主义市场经济体制而进行,必须有利于加快改革开放,搞好大中型企业;必须有利于组织和培育市场;必须有利于加强宏观调控,提高效益。按照政企分开和精简、统一、效能的原则,转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率,改革的重点是转变职能。

二、进一步转变大城市政府职能

根据宪法的规定,国务院和地方各级政府作为国家机关

有多方面的职权,其中很重要的一条就是领导和管理经济工作和城乡建设。转变政府职能主要就是指转变政府的领导和管理经济工作的职能,转变政府职能的原则是“政企分开,宏观管好,微观放开”。

1. 建立健全国家的宏观调控体系

随着整个社会范围内的直接计划的不断减少,市场调节比重的不断增加,城市政府必须改变过去那种把主要精力放在订指标、批项目、分资金、分物资上的做法,逐步转到主要搞好统筹规划,掌握政策,信息引导,组织协调,提供服务,适用经济调节手段和加强检查监督上去,推动政府的经济职能和服务职能的逐步分离。

要完善计划调控。这种计划调控不再沿袭传统经济体制中的计划经济功能,而必须充分尊重价值规律和市场供求状况,使计划的职能从过去的以物资分配、项目审批、指令性指标的分配主体中摆脱出来,转向综合运用货币、利率、税收、汇率等宏观经济要素和就业、投资、储蓄、物价水平、产业等宏观经济政策为主体的制衡职能。

根据国家发展战略规划、方针和产业政策,制定本地区经济和社会发展战略,提出落实国家产业政策的实施办法,定期公布本地区鼓励、允许、限制、禁止的行业、项目和产品目录,对企业进行宏观调控的导向,运用利率、税率、汇率等经济杠杆和价格政策,调控和引导企业行为。

要加强行业管理,破除行政隶属关系的限制,发挥行业协会在行业发展中的作用。通过发布国内外行业发展动态的信息,引导企业的发展方向,减少企业生产和市场竞争和盲目

性也可以根据政府的委托,提出行业发展方向的建议和咨询意见,根据产业政策和规模经济要求,引导企业组织结构调整,实现资源合理配置,推动技术进步,开展技术和管理培训,为企业决策和经营活动提供信息咨询。

同时,建立和完善适应商品经济发展的企业劳动人事工资制度、财务制度、成本制度、会计制度、折旧制度、收益分配制度和税收征管制度,制定考核企业的经济指标体系,逐步将企业的全部工资性收入纳入成本管理。

国务院颁发的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》是个很重要的文件,是加快改革开放和经济发展总体部署的一个重要组成部分。《条例》颁发以后,党中央、国务院专门发出通知。转换企业经营机制的关键,是落实企业经营自主权,把企业推向市场,使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的经济实体。《条例》对政府和企业的要求都是两个方面,对政府来说,宏观一定要管好,同时微观必须放开;对企业来说,一方面要建立激励机制,同时也需要有自我约束机制和自我积累机制。二者是不可分的,要全面地理解和贯彻。

最后,要培育和健全市场体系。

就目前,我国的指令性计划比重已降到 11.6%,企业的原材料和产品销售有 79% 靠市场调节。在社会商品零售额中,国家实行计划管理的价格只有 10% 左右,市场调节的比重已占到 80% 左右,与此同时,各地各部门着力发展了一批跨地区、跨部门、跨行业的流通企业集团、物资配送中心等流通服

务机构,一大批区域性农副产品、工业品批发市场和生产资料市场相继建立。现在,全国有7.6万个集贸市场成交额相当于全国社会零售额的1/4强,其中成交额在一亿元以上的就有100多个。各类批发市场约有3000多个。相对发展迟缓的生产资料市场,目前也有1000多家。此外,以发展期货市场为目标的物资交易所开始出现,资金市场开始形成,房地产、技术、信息、产权交易市场也都出现了加快发展的势头。

城市政府组织和管理市场,主要是搞好宏观的调控,解决好4方面的问题。一是搞好总量平衡的调度工作,保持供应量与需求量大体平衡,货币不能超量发行;二是经济结构大体合理,这就需要建立包括计划、物资、外贸、价格、信贷、税收、统计、工商管理等多种经济杠杆和管理监督手段在内的宏观调控体系,增强宏观调控的权威性和有效性,及时解决经济各部门之间难以协调的难题;三是学会综合运用包括价格、税率、汇率、补贴等各种经济手段;四是支持和壮大流通的主渠道。

培育和完善市场体系的基本目标是健全市场法规,规范市场主体行为,打破地区、部门对市场的分割、封锁和垄断,建立平等有序的竞争性市场体系。

要根据本地区国民经济发展总体规划和布局,统筹规划、协调和建立生产资料市场、劳务市场、金融市场、技术市场、信息市场和企业产权转让市场等,促进市场体系的发育和完善。

要制定市场管理的法规、政策、加强市场管理,制止违法经营和不正当的竞争行为,保护企业进行平等的竞争。

4. 完善社会服务体系

关于社会服务体系,现在也有称为中介组织。为了有效地实现和加强政府对经济的宏观调控,使企业的经营活动从全社会角度看也能取得良好经济效益,在国家和企业之间需要建立一大批中介组织。

介于国家和企业之间的中介组织,属于民间机构,但又具有半官方色彩,是实行计划经济向市场经济过渡中不可缺少的相互联结的环节。它既反映企业的呼声和愿望,是企业经营决策的参谋机构和咨询者,是一个自主经营的客体;又受政府的指导,遵循国家法律法规,履行目前政府对企业管理的部分职责,对企业实行服务、协调和监督。

城市政府要发展和完善与企业有关的公共设施 and 公共事业,减轻企业的社会负担,切实解决企业办社会的问题。

建立和发展会计师事务所、审计事务所、税务事务所、律师事务所、资产评估机构和信息、咨询服务机构,发挥其仲裁、公证等方面的作用,提倡多方位、全过程的服务,逐步形成社会服务网络。政府部门要加强对社会服务体系的指导、管理和监督,提高其服务水平和服务质量。

要完善劳动就业服务体系,培训待业人员,帮助其再就业,健全劳动争议仲裁制度,及时妥善处理劳动纠纷,维护企业和职工的合法权益。要协调企业与其他单位的关系,保障企业的正常生产经营秩序。

5. 建立和完善社会保障体系

社会保障制度是国家和社会依照一定的法律和规定,对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。社会保障包括待业、工伤、医疗、养老保障以及部分社会福利等方面