

# 目 录

前言 .....	(1)
<b>第一章 行政改革：走向现代化的必然抉择 .....</b>	<b>(1)</b>
一、现代化建设引发了“老问题” .....	(1)
(一) 对旧体制的反思 .....	(2)
(二) 总设计师的构想 .....	(3)
(三) 十多年的探索 .....	(4)
(四) 改革在延伸 .....	(5)
二、站在社会主义市场经济的高起点与大视角 .....	(6)
(一) 新的背景 .....	(6)
(二) 高起点与大视角 .....	(8)
三、在改革开放的总格局中定位 .....	(10)
(一) 市场经济与机构改革 .....	(11)
(二) 酝酿已久的决策 .....	(12)
四、改革的理论思考 .....	(14)
(一) 必要的回顾 .....	(15)
(二) 价值规范与具体构想 .....	(16)
<b>第二章 前车之鉴：机构改革的历史沿革 .....</b>	<b>(21)</b>
一、精简——膨胀——再精简——再膨胀 .....	(21)
(一) 基本体制的形成 (1949—1955 年) .....	(21)
(二) 改革探索时期 (1956—1966 年) .....	(24)
(三) “文化大革命”时期 (1966—1976 年) .....	(27)
(四) 新时期的改革进程 (1977—1993 年) .....	(27)
二、历次改革的主客观条件 .....	(30)
(一) 经济体制改革的条件 .....	(30)
(二) 政治上的各种因素 .....	(33)

(三) 克服国家财政困难的需要 .....	(34)
三、“循环”表象下的深层矛盾 .....	(35)
(一) 理论研究不足 .....	(35)
(二) 旧体制的束缚 .....	(37)
(三) 干部人事制度改革滞后 .....	(38)
(四) 机构编制管理的软约束 .....	(38)
四、成功的经验 .....	(39)
(一) 解放思想是改革的必要前提 .....	(39)
(二) 转变管理职能是改革的关键环节 .....	(40)
(三) 整体把握是改革的基本要求 .....	(40)
(四) 妥善安置富余人员是改革的组织保证 .....	(41)
(五) 先行试点是改革的重要工作方法 .....	(42)
<b>第三章 明确目标：改革的出发点与落脚点 .....</b>	<b>(43)</b>
一、改革是解放和发展生产力 .....	(43)
(一) 特殊的推动作用 .....	(43)
(二) “小机构、大服务” .....	(44)
二、政企分开与精简、统一、效能 .....	(46)
(一) 处于“结合部”的一个深层课题 .....	(46)
(二) 政府干政府的事，企业干企业的事 .....	(47)
(三) “精简、统一、效能”的由来和涵义 .....	(48)
三、改革目标的综合性 .....	(50)
(一) 对政治体制和经济体制的双重作用 .....	(50)
(二) 四句话、十六个字 .....	(51)
(三) 确立综合的评价指标体系 .....	(53)
四、植根于现实的土地 .....	(54)
(一) 根据实际可能设计改革方案 .....	(54)
(二) 兼顾全局与突出重点 .....	(56)
(三) 增强改革的可操作性 .....	(58)
<b>第四章 关键环节：切实转变政府管理职能 .....</b>	<b>(61)</b>

一、转变职能的由来与实践 .....	(61)
(一) 最初的认识 .....	(61)
(二) 十二届中全会的要求 .....	(62)
(三) 首次提出转变职能概念 .....	(63)
(四) 十三大在认识上的深化 .....	(64)
(五) 十四大把转变职能推向新的高度 .....	(65)
(六) 转变职能的思想基础 .....	(66)
二、关键环节说 .....	(67)
(一) 经济体制改革对行政管理体制 的迫切要求 .....	(67)
(二) 行政管理体制和机构改革基础性的任务 .....	(69)
(三) 历次精简与改革经验教训的科学总结 .....	(70)
三、困境与出路 .....	(70)
(一) 难点在哪里 .....	(71)
(二) 重要的是提高认识 .....	(71)
四、探索可操作的办法 .....	(75)
(一) 真正落实企业的生产经营自主权 .....	(75)
(二) 建立和完善社会化服务体系 .....	(76)
(三) 大力培育和发展市场体系 .....	(77)
(四) 努力发展社会中介组织 .....	(78)
<b>第五章 必要内容：认真理顺各方面关系 .....</b>	<b>(81)</b>
一、为什么要理顺关系 .....	(81)
(一) 行政管理科学化、法制化的必然要求 .....	(81)
(二) 机构改革的一项必要内容 .....	(83)
(三) 对以往精简与改革经验的总结 .....	(84)
二、必要的集中与适当的分散 .....	(85)
(一) 新旧矛盾交织 .....	(86)
(二) 改革的价值取向 .....	(87)
(三) 对策性措施 .....	(88)

三、重点是理顺部门之间的关系 .....	(89)
(一)“剪不断、理还乱” .....	(89)
(二)分层次的解决方法 .....	(90)
四、改善和加强党的领导 .....	(91)
(一) 党委机构改革是增强国家机关 活力的重要前提 .....	(92)
(二) 正确认识和处理党政关系 .....	(93)
(三) 理顺关系需内外同步 .....	(95)
五、改革“行政化”的社团组织 .....	(96)
(一) 突出的问题是“行政化” .....	(97)
(二) 理顺党委、政府与社团的关系 .....	(97)
<b>第六章 艰巨任务：大力精简机构与人员</b> .....	<b>(100)</b>
一、精兵简政势在必行 .....	(100)
(一) 现代行政管理的一项经常性工作 .....	(100)
(二) 改变我国政府机构与人员现状 的有力措施 .....	(101)
(三) 建立社会主义市场经济体制的 必然要求 .....	(102)
二、不搞一个模式 .....	(103)
(一) 纵向上不搞上下对口 .....	(103)
(二) 横向上不搞左右看齐 .....	(104)
三、机构设置要合理 .....	(106)
(一) 明确机构设置的原则 .....	(106)
(二) 合理规定机构设置限额 .....	(108)
(三) 规范各级政府的必设机构 .....	(109)
(四) 下决心撤并一批机构 .....	(111)
(五) 加强机关制度化建设 .....	(112)
四、人员配备要精干 .....	(113)
(一) 科学地核定编制 .....	(113)

(二) 优化机关人员编制结构 .....	(115)
(三) 努力提高机关人员的素质 .....	(116)
五、拓宽精简之路 .....	(117)
(一) 提高认识 .....	(117)
(二) 精简之路在脚下 .....	(118)
(三) 注意掌握政策界线 .....	(119)
<b>第七章 独特课题：积极推进事业单位改革</b> .....	(121)
一、事业发展的现状与困境 .....	(121)
(一) 初具规模的事业 .....	(121)
(二) 独特的个性 .....	(122)
(三) 发展的困境 .....	(124)
二、方向是政事分开和社会化 .....	(125)
(一) 改革的必要性 .....	(125)
(二) 改革的基本思路 .....	(127)
(三) 基本原则之一：政事分开 .....	(128)
(四) 基本原则之二：社会化 .....	(129)
三、区别情况，分类指导 .....	(130)
(一) 教育事业单位的改革 .....	(130)
(二) 科研设计事业单位的改革 .....	(132)
(三) 文化事业单位的改革 .....	(133)
(四) 卫生事业单位的改革 .....	(134)
(五) 基层农口事业单位的改革 .....	(135)
(六) 城市公用事业单位的改革 .....	(136)
四、调整管理政策 .....	(136)
(一) 界定和划小事业单位的范围 .....	(137)
(二) 调整对事业的管理职能 .....	(137)
(三) 试行业务单位的股份制 .....	(138)
(四) 将兼并机制引入事业单位 .....	(139)
(五) 拍卖规模较小的事业单位 .....	(139)

(六) 改革相关制度 .....	(139)
五、逐步建立事业单位法人登记制度 .....	(140)
(一) 基本涵义 .....	(140)
(二) 主要理由 .....	(140)
(三) 登记内容 .....	(141)
<b>第八章 他山之石：中外行政改革比较</b> .....	(143)
一、行政改革是一股世界性的潮流 .....	(143)
(一) 全面的改革与改革的全面 .....	(143)
(二) 各具特色的改革之路 .....	(144)
二、外国行政改革的主要内容 .....	(148)
(一) 政府对经济生活的干预 .....	(148)
(二) 中央政府权力结构调整 .....	(152)
(三) 中央政府与地方政府的权限划分 .....	(155)
(四) 政府管理方式和行政行为的变革 .....	(157)
三、对各国行政改革的借鉴 .....	(160)
(一) 从本国实际出发推进行政改革 .....	(160)
(二) “小政府”是行政改革的发展趋势 .....	(161)
(三) 下放权力是行政改革的主旋律 .....	(162)
(四) 行政改革是渐进性的过程 .....	(163)
<b>第九章 整体把握：努力搞好配套改革</b> .....	(165)
一、配套改革的理论依据和系统要求 .....	(165)
二、内部配套是基础 .....	(166)
(一) 转变职能、理顺关系与精兵简政 的配套 .....	(166)
(二) “硬件”改革与“软件”改革的配套 .....	(168)
(三) 党政机关改革与政法系统、事业 单位改革的配套 .....	(169)
(四) 机关改革与后勤服务社会化的配套 .....	(171)
(五) 上下级机关及“条块”机关改革 .....	

的配套·····	(172)
三、外部配套是保证·····	(173)
(一) 经济体制改革的配套·····	(173)
(二) 政治体制改革的配套·····	(175)
(三) 社会保障制度改革的配套·····	(177)
(四) 重点是与干部人事制度改革配套·····	(178)
<b>第十章 前景展望：抓住历史的机遇</b> ·····	(181)
一、选准符合中国国情的改革目标模式·····	(181)
(一) 注重宏观调控的经济管理模式·····	(182)
(二) 完善的管理机制·····	(184)
二、走出“精简——膨胀”的循环·····	(186)
(一) 改革的制约因素·····	(186)
(二) 走出循环的对策·····	(189)
三、改革是一个渐进的过程·····	(190)
(一) 改革本身的阶段性·····	(190)
(二) 改革背景的过渡性·····	(191)
(三) 改革基础的不平衡性·····	(192)
四、坚定改革必成的信心·····	(194)
(一) 改革的有利条件·····	(194)
(二) 关键在于操作·····	(197)

# 第一章 行政改革： 走向现代化的必然抉择

“关于我们国家机构的问题，这是个老问题，也永远是个新问题。”<sup>(1)</sup>

这是革命导师列宁在1922年10月的一次演说中讲到的。那时，第一个社会主义的国家政权诞生已有五年，以巩固苏维埃政权为中心的政治制度建设，和以新经济政策为中心的经济体制探索，都已经起步。也就在那时，列宁深刻地意识到，对于社会主义实践，特别是在经济落后国家进行的社会主义实践来说，改革和完善国家机构和管理体制这一工作，具有与政治制度建设和经济体制探索同样重要的地位。

七十多年来，各个社会主义国家的发展和各种探索，无一不触及到上层建筑如何为适应经济基础的发展而变化的问题，这其中成功的经验，也有失败的教训。而马克思主义有关社会主义国家体制的理论和实践也正是在这不断的发展中日趋完善。

今天，历史又一次无可选择地把改革和完善社会主义行政管理体制和党政机构的重任，推到了中国改革者的面前。

## 一、现代化建设引发了“老问题”

1982年9月1日，在中国共产党第十二次全国代表大会开幕的时刻，邓小平这位中国改革的总设计师向全党和全国人民郑重宣布，在本世纪末以前的二十年内要抓紧四件工作，头一件就是进



行机构改革和经济体制改革,实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化。<sup>(2)</sup>

机构改革是一个内涵丰厚的政治学命题。它的深层涵义是通过改革党政机构以实现党和国家管理体制及管理制度的变革。历史进入二十世纪八十年代,机构改革成为中国整体改革的重要组成部分,频繁地跃动于改革的潮头,几经波折而艰难前行。

### (一)对旧体制的反思

在改革以前,我们所面对的是一个什么样的管理体制和管理制度呢?与几十年实行的计划经济体制相对应,那时的管理体制和管理制度处于一种高度集中的状态。党政合一,政企合一,政社合一,各种权力集中于各级党政领导机关及其所属的工作部门。

在党政关系方面,实行“一元化”领导。党的领导被曲解为党委包揽一切,事无巨细都要经过党委会讨论,都要由书记拍板。政府和其他组织对管辖范围的事情几乎没有决策权。

在政企关系方面,政府的国有资产所有者的职能与企业的国有资产经营者的职能混淆,政府一身兼二任,企业成了政府及其所属部门的附属物。当时的国有企业称作“国营”企业,不仅是国家所有,而且是国家经营。从生产70计划、物资供应、产品销售、财务核算到干部调动、劳动用工、机构设置,都由政府统一管理,企业没有经营自主权。一位日本专家坦率指出,中国的企业不是企业,只不过是由政府部门指挥调度的“车间”。在这种状态下,对外开放,搞活企业,发展生产力,都难有大的进展。

在政社关系方面,50年代末期出现的农村人民公社,同样是行政管理与生产经营合二为一的产物。农民没有生产经营的自主权,“出工大呼隆,干活大帮哄”,庄稼是集体的,种好种坏都与自己切身利益无关,也就谈不上积极性。

所有这些管理体制中的禁锢状态,与经济生活中的沉闷局面联系在一起,使整个国家的政治、经济和社会生活失去生机,陷入

僵化。

冲破这种僵化状态，使国家政治、经济各方面重新焕发生机，是党的十一届三中全会确定的改革开放路线的中心。党政机构是政治体制范畴中与经济体制最贴近的部分，是政治体制与经济体制的结合部，是政治体制中最先受到经济体制改革冲击的部分。因此，在经济体制改革伊始，机构改革也就随之提上了日程。

## （二）总设计师的构想

追根溯源，改革党政机构和整个政治体制的宏略，是邓小平同志最早提出并确立的，是他整体改革设计的重要组成部分。

1978年以后，邓小平同志就机构改革的重要性、紧迫性以及改革的方向、原则、重点，先后做过许多论述。特别是1980年8月在中央政治局扩大会议上所作的《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，对机构改革作了全面、深刻的论述。邓小平同志指出，“我们面临的最大问题是官僚主义，它反映为我们上层建筑臃肿不堪，机构重叠，人浮于事，耽误事情，效率低”，“不解决这个问题，我们的事业很难顺利发展”。对于官僚主义产生的根源，邓小平同志认为，“它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。”

在这里，邓小平同志提出了一个著名的论断，“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事”。“这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。”官僚主义和权力过分集中的现象是连在一起的。邓小平同志进一步指出：“在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几

个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导”，这就“必然造成官僚主义”。<sup>(3)</sup>

怎样克服旧体制的弊端？邓小平同志明确指出：官僚主义等积弊，固然与思想作风有关，但制度方面的问题更重要，“必须从根本上改变这些制度。”<sup>(4)</sup>

这些鞭辟入里的分析，找到了我国管理体制的症结，也提出了解决问题的办法。建国后的三十多年，随着我国计划经济体制的日益强化，党和国家的管理体制也日趋集权化。到“文化大革命”期间，这种集权倾向达到顶点，由此导致了党和国家政治、经济生活的不正常，各方面积极性受到压抑。正基于此，在总设计师的构想中，从制度上根本解决官僚主义和权力过分集中的问题，成为机构改革直至整个政治体制改革的首要目标。

### （三）十多年的探索

80年代以来，行政管理体制和机构改革的进程从来没有停止过，特别是1982年和1988年两次较大规模的改革，取得了许多突破性的成绩。

就党政关系而言，在坚持党的领导的前提下，党委向政府放权，把属于行政管理方面的职能还给政府。特别是在党的十三大提出“党政职能分开”的要求之后，党委系统撤并或精简了与政府系统对口设置的机构，各级党委班子集中精力抓大政方针和重大问题的调查研究和决策，抓党的思想建设和组织建设，强化政府行政指挥的权威，鼓励群众团体及其他组织在党的方针指导下独立负责地开展工作。通过这些改革，党政关系趋于合理，各方面积极性得到发挥，党委抓大事，各方面在党委的统一领导下各司其职、各负其责的局面初步形成。

就政企关系而言，随着单一公有制的状况逐步改变，以公有制为主体的多种所有制结构逐步形成；随着单一计划经济体制的逐

步改变,市场调节的比重逐步增大,政府对企业的控制逐步由直接、微观、具体,转向间接、宏观、政策的引导。政府作为国有资产所有者的职能和企业作为国有资产经营者的职能在逐步分开,企业在很大的程度上有了独立经营的自主权。政府管政府的事,企业管企业的事,政企职责分开的局面也已初步形成。

就政社关系而言,随着农村家庭联产承包责任制的普遍实行,人民公社的体制已经失去了存在的基础,因而它成了改革开放之初,上层建筑领域中最先被改掉的部分。它的生产经营职能转给了村集体和农户二级经营主体,其中又更多地转给了农户。它的行政管理职能则通过社改乡,转给了乡镇人民政府。

这些年的机构改革还推动了废除领导职务终身制的进程,实现了干部队伍的年轻化,改善了干部队伍的知识结构和专业结构。

在机构改革的过程中,一批行政管理方面的法规制度相继建立,机关组织建设和作风建设大大加强,原有的管理内容和管理方式受到不同程度的冲击而有所改变,行政效率有所提高。

但是,尽管经历了这两次大范围的机构改革以及许多局部的机构调整,改革管理体制的任务还远未完成。从整个改革开放的大范围看,经济体制改革作为改革的核心将不断深化,必然要求政治体制和管理体制不断进行相应的改革。这将是一个长期的过程。从党和国家管理体制自身来看,每一次改革在解决了原有矛盾的同时,又会有更深层次的矛盾暴露出来,而且随着社会进步还会不断出现新的问题,这些都只有通过更加深入的改革才能解决。这是事物发展的客观规律。

#### (四)改革在延伸

今天,我们面对的又是一个什么样的管理体制和管理制度呢?经过十多年的改革,一些改革开放之初存在的问题已经相继解决,党和国家的管理体制在经济发展和经济体制改革的推动下,发生了很大的变化。也正是因为有了这样的变化,经济发展和经济体制

改革才会取得今天这样的成就。但是，我们也会看到，在党政关系、政企关系等方面，的确还存在着许多与经济发展和时代要求不相适应的问题，有些问题甚至还十分严重。

党的十四大报告对这些问题做了严峻的概括：“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，阻碍企业经营机制的转换，已经到了非改不可的地步。”“不在这方面取得突破性的进展，改革难以深化，社会主义市场经济体制难以建立。”

正因为如此，在经历了14年的改革之后，1992年10月，党的第十四次全国代表大会再一次向全党提出了行政管理体制和机构改革的艰巨任务。

历史仿佛转了一个轮回，今天又重复了一个昨天的命题。这个命题的基础并没有改变，那就是要求党和国家的管理体制和管理制度紧密适应经济发展和经济体制改革的进程，不断地改革那些不相适应的部分，成为推动经济发展的积极力量。但是，历史毕竟向前发展了，昨天的命题已经被赋予了新的、更加深刻的内涵。今天的改革所要完成的历史使命，已经不是对高度集中的旧体制的简单突破，而是适应社会主义市场经济体制的需要，去构筑新型的行政管理体制，去重组新型的党政职能机构。

## 二、站在社会主义市场经济 的高起点与大视角

### (一)新的背景

党的十四大提出的行政管理体制和机构改革，既是现阶段改革实践中各种矛盾作用的结果，又是整个改革进程不断推进、发展的必然结果和必经阶段。

经济基础决定上层建筑。经济体制改革的不断深化，必然要求

政治体制特别是与经济体制紧密相关的行政管理体制相应进行改革。从这个意义上说，在党的十一届三中全会后开始经济体制改革的那天起，改革行政管理体制和党政机构的进程也就开始了。党的十四大提出的行政管理体制和机构改革，正是这一进程的积极延续。

当然，任何一次系统的改革都有明显的阶段性，每一个阶段又有其特定的背景和特定的任务。具体到这次机构改革来说，有三条原因促成了它的酝酿、提出和确定。首先是经济的发展和经济体制改革的深化。治理整顿之后，我国的经济建设重新转入高速发展阶段，市场调节的比重进一步增大，国有企业经营机制的转换对外部环境提出了更高的要求，这些都不可避免地触及到行政管理体制和机构设置。其次是行政管理体制自身的种种弊端。近年来，机构和人员膨胀的趋势再度加重，层次重叠，人浮于事，效率低下，脱离群众，障碍企业经营机制的转换，大大加重了财政的负担，已经到了非改不可的地步。第三，也是最根本的一条，就是党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标模式，并把加快政府职能转变，进行行政管理体制和机构改革，视为建立社会主义市场经济体制的必要条件，从而把机构改革再次提上了党和国家的决策日程。

党的十四大的一个重大贡献，就是提出了社会主义市场经济理论。这一理论的提出，既为深化经济体制改革指明了方向，也为围绕经济体制改革而开展的其他各项改革，特别是行政管理体制和机构改革，指明了方向。遵循着这一理论，党的十四届二中全会通过的《关于党政机构改革的方案》和八届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》，都把适应社会主义市场经济的要求，确立为机构改革的指导思想，并相应地把改革行政管理体制，转变政府职能，实现政企分开，作为改革的着力点。

## (二) 高起点与大视角

从适应社会主义市场经济体制需要的高度改革行政管理体制，标志着我们在机构改革认识上一次质的飞跃。站在这样的高起点和大视角，许多问题就认识得更加清楚，改革的前景就变得豁然开朗。

首先，站在社会主义市场经济的高度，我们对现行行政管理体制和机构设置的弊端认识更加清楚了。一言以蔽之，现行行政管理体制最大的弊端就是障碍社会主义市场经济体制的建立。目前，从中央到省、市、县，机构设置几乎上下一致，多达近百个，县一级平均也有四五十个。非常设机构的大量出现，分割和替代了常设机构的工作，造成分工过细，职能交叉，层次重叠。行政、事业人员超编严重。全国行政事业费开支，已经占到财政总支出的36%。严重的地方，80%—90%的财政被人头费吃掉，“有钱养兵，无钱打仗”，剩不下多少钱去搞经济建设了。与机构庞大、人员过多相联系的，是政府宏观调控不力，微观控制过死，压抑了企业的生机和活力，为企业、为农民、为社会服务的功能不健全，不利于调动社会各方面的积极性。广大干部群众已经对此表现出极大的不满。企业在大声疾呼减少“婆婆”，农民在大声疾呼减轻负担，基层在大声疾呼减少环节，各方面都在大声疾呼克服官僚主义、形式主义和文山会海。再不改变这种状况，党和政府就会严重脱离群众，经济体制改革和市场经济体制的建立就会受到严重制约。改革势在必行。

其次，站在社会主义市场经济的高度，我们对以往机构改革的经验和教训认识更加清楚了。最大的经验，也是最大的教训，就是要把转变政府职能、实现政企分开放在首位。

改革开放以来，大的机构改革有两次。第一次是1982年到1983年，主要是适应党的工作重心转向经济建设的需要，精简了各级领导班子，废除了领导职务终身制，加速了干部队伍的年轻化，这是一个很大的突破。但是，当时经济体制改革的重点在农村，

对于行政管理体制没有提出全面变革的要求，政府职能转变难有大的作为，机构、人员都没有真正减下来。第二次是1988年，主要是适应经济体制和政治体制改革的进程，提出政府转变职能，弱化专业经济部门分钱、分物、直接干预企业经营活动的职能，强化综合部门和经济调节、监督部门的职能，以期达到增强政府宏观调控能力和转向行业管理的目的，这又是一个很大的突破。但是，由于经济过热的出现，职能转变没有到位，精简的机构很快又膨胀了。原定在中央一级改革后随之展开的地方机构改革，也为了给治理整顿让路而搁置。

因为急于精简机构，这两次机构中都采取换牌子的办法，把一些政府部门变成公司，可行政职能并没有及时收回，这就是所谓的“行政性公司”。结果呢？或者是由于行政职能没有转变，只好在公司之外把机关复原，重新拉起一帮人马；或者是由于公司兼备了行政和经济双重手段，不仅对企业的控制比部门更甚，而且变得更名正言顺了。两次机构改革的实践证明了一个问题：政府职能不从直接分钱分物转到利用经济杠杆进行宏观调控上来，简政放权、转换企业经营机制就不可能真正实现，机构改革就走不出减而复增的循环。近年来机构改革的成功经验特别是试点县的经验，也从正面证明了这一点。如内蒙卓资、湖南华容、广东顺德、福建石狮、山东昌邑等县市，原有的政府职能大量转向市场、企业和社会之后，政府不再管那么多事，“小机构、大服务”的体制也就自然形成。

所以，党的十四大报告把实现政企分开作为转变政府职能的根本途径，要求政府职能转到统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督上来，正是抓住了机构改革的根本。

第三，站在社会主义市场经济的高度，我们对行政管理体制和机构改革的目标认识更加清楚了。党的十四大报告回顾了我们在经济体制改革目标模式上认识的发展过程，其中的核心是在计划与市场关系上认识的演变过程。其实，与此相对应，我们对机构改革目标模式的认识，同样有一个探索、演变和发展的过程。经济体



制改革的深度、决定着机构改革的力度。以往的机构设置未能完全摆脱高度集中的计划体制形成的格局,根本原因就在于经济体制改革的局限。当我们对经济体制的认识还停留在计划经济为主、市场调节为辅或有计划商品经济的阶段,我们就必然按照与这种经济体制相适应的要求去设计行政管理体制。现在,党的十四大完成了对经济体制改革目标认识上质的飞跃,同时也完成了对机构改革目标认识上质的飞跃,这就是要把机构改革的目标提高到与社会主义市场经济体制相适应的层次。这种认识上的突破得来不易,它是经济体制的深刻变革对机构改革产生积极推动作用的必然结果。按照这样的目标去改革行政管理体制,就不再是机构的撤撤并并,人员的加加减减,而是一种体制的重构。即要把属于企业的职能还给企业,把属于市场的职能还给市场,把属于社会的职能交给社会,把属于基层的职能转到基层。在此基础上,把属于政府的职能重新界定、归并,按照政企分开和精简、统一、效能的原则,实行综合管理。总之,就是要围绕改革开放,搞活企业,培育市场和加强宏观调控,改革行政管理体制,最大限度地解放和发展生产力。

党的十四大高屋建瓴,在深刻总结了14年改革的经验和教训之后,从时代的高度和体制变革的视角,赋予这次机构改革新的任务,新的特点,新的追求。沿着适应社会主义市场经济需要的思路去推进机构改革,这既是一件前人没有做过的事情,成功的机遇与挑战的风险并存;也是一个除旧布新的壮举,本身就意味着一种不同以往的突破。

### 三、在改革开放的总格局中定位

社会主义市场经济目标的确立,要求中国的改革开放在整体布局和方法步骤诸方面进行必要的调整。这就使改革开放呈现出一个新的格局。