

行政管理体制 和机构改革问答

——学习党的十四大文件参考材料

中国人事出版社

行政管理体制和机构改革问答

——学习党的十四大文件参考材料

中央机构编制委员会办公室
《行政管理体制和机构改革问答》编写组

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

行政管理体制和机构改革问答

——学习党的十四大文件参考材料

*

中国人事出版社

(北京市朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京市包头营印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 4.375 印张 98 千字

1992 年 10 月第 1 版 1992 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—15000

ISBN7—80076—332—3/D·077

定价:3.95 元

机构改革,精兵简政,是政治体制改革的紧迫任务,也是深化经济改革、建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。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,障碍企业经营机制的转换,已经到了非改不可的地步。各级党委和政府必须统一认识,按照政企分开和精简、统一、效能的原则,下决心对现行行政管理体制和党政机构进行改革。综合经济部门的工作重点要转到加强宏观调控上来。撤并某些专业经济部门和职能交叉重复或业务相近的机构,大幅度裁减非常设机构。精减机关人员,严格定编定员。机构改革、精兵简政是一项艰巨任务,必须统筹规划,精心组织,上下结合,分步实施,三年内基本完成。要把人员精减同提高工作效率和发展社会生产力结合起来,既改善机关人员结构,提高人员素质,又使大批人才转移到第三产业和其他需要加强的工作岗位上去,成为现代化建设的生力军。

加快人事劳动制度改革,逐步建立健全符合机关、企业和事业单位不同特点的科学的分

类管理体制和有效的激励机制。这方面的改革要同机构改革、工资制度改革相结合。尽快推行国家公务员制度。

——摘自江泽民同志在十四大的报告

序 言

国家人事部副部长 张志坚

十四大报告提出,中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。又提出,为适应建立社会主义市场经济体制的要求,必须对行政管理体制进行改革。

现行的行政管理体制和党政机构已经到了非改不可的地步。一是政府的职能配置和机构设置不合理。一方面,对企业的微观管理和直接管理过多,政企不分,企业缺乏自主权。另一方面,对宏观调控不力,生产和流通脱节、条块分割,关系不顺。二是各部门之间和各级政府之间的职权划分不科学,关系不顺,不利于发挥活力、效率和积极性。政府各部门职能交叉、相互扯皮推诿、政出多门的问题十分突出,各级政府之间的在经济管理方面的权限不明确,中央与省的两级经济调控体系也不够完善。三是各级机关人员编制膨胀,国家财政负担过重,已达到相当严重的地步。目前国务院的工作部门达到 80 多个,省级党政工作部门平均达到 70 多个,地区达到 50 多个,城市达到 65 个,县级达到 45 个左右。1991 年末,全国“吃财政”的人员已达 3386 万,比 1980 年增长 75%。1991 年全国行政管理费开支已达 375.8 亿元,占财政总支出 9.9%;加上事业费,共支出 1409.5 亿元,占国家财政总支出的 37%。

这种状况带来的弊病和后果十分严重。一是障碍了企业经营机制的转换;二是影响党的路线和方针政策的贯彻执行;

三是助长了官僚主义的工作作风,脱离人民群众。报告提出要“下决心进行行政管理体制和机构改革”,是完全正确的。

十四大报告明确提出,中国经济体制改革的目标,就是要建立社会主义市场经济体制。这就为进行行政管理体制和机构改革指明了总的方向,要求我们改革过去在高度集中的计划经济体制下形成的行政管理体制,从职能配置、机构设置、管理方式、运行机制,以及办事制度、办公程序、行政法规等各个方面入手,建设一个全新的、适应新的社会主义市场经济发展需要的行政管理体系。

进行行政管理体制和机构改革,不是一两个部门的事,而是要全面调整政府各部门的职能、改革不合理的机构设置格局,理顺各方面的关系,完善行政运行机制,从而建立一个符合社会主义市场经济要求的新的行政管理的体系。

十四大报告特别强调要转变政府的职能,这抓住了行政管理体制和机构改革的关键。进行行政管理体制和机构改革,不仅仅是要精简机构和人员,而是要从根本上转变政府的管理职能,改革不适应发展社会主义市场经济的管理方法和管理方式,改革不利于企业转换经营机制和搞活国有大中型企业的管理办法和工作制度。目前国有企业反映最大的,是政府机构干预过多,办什么事都要到政府机关办各种审批、许可证手续,盖几十个甚至一百多个图章,这种情况下很难在市场上与非国有经济企业进行平等竞争。因此,关键是要转变政府的职能,将政府机关不该管、管不了、管不好的职能都转出去。要转变职能,政府各部门都必须改变管理观念、管理方法、管理制度。只有在转变职能的基础上,才能理顺各部门和各级政府之间的关系,才能真正精简机构和人员,从而提高政府机关的

工作效率。

十四大报告指出,干部人事制度改革要同机构改革和工资制度改革相结合,这是对几十年来经验教训的科学总结。从行政管理体制和机构改革来看,如果不能建立科学的干部管理体制和有效的激励机制,干部的素质不提高、工作积极性不能调动起来,那么机构改革的成果也难以巩固,机关工作效率也还是提不高。另一方面,干部人事制度改革,推进国家公务员制度和改革不合理的工资制度等,也必须在行政管理体制和机构改革的基础上来进行。只有转变了政府的职能,政府机关精干了,工作责任明确了,才能较好地推行国家公务员制度和进行工资改革。

进行行政管理体制和机构改革,还要搞好中央一级和地方各级的改革配套工作,搞好党政机关机构改革和人大、政协、检察院、法院等方面机构改革的配套工作。我相信,在十四大报告的指引下,一定能在三年内基本完成我国的机构改革任务。

目 录

一、行政管理体制和机构改革的意义、原则

1. 什么叫行政管理体制? (1)
2. 行政管理体制和机构改革的涵义是什么?
..... (3)
3. 为什么要使用“行政管理体制和机构改革”的提
法? (6)
4. 我国行政管理体制和机构存在的主要问题是什
么? (8)
5. 为什么说机构改革、精兵简政是政治体制改革的
紧迫任务? (9)
6. 为什么说机构改革、精兵简政是深化经济体制改
革的重要条件?
..... (11)
7. 政企分开的原则是如何提出来的? 为何要坚持这
一原则? (13)
8. “精简、统一、效能”的原则是指什么? (15)
9. 在行政管理体制和机构改革中如何贯彻“精简、统
一、效能”的原则? (17)
10. 在行政管理体制和机构改革中,如何做到统筹规
划、精心组织、上下结合、分步实施? (19)

二、转变政府管理职能和管理方式

11. 为什么行政管理体制和机构改革要强调转变职能? (22)
12. 党的十一届三中全会以来在转变政府经济管理职能方面采取了哪些改革措施? (25)
13. 目前在政府经济管理职能中存在的主要问题是
什么? (27)
14. 转变政府职能对转换企业经营机制和培育市场
体系有哪些促进作用? (29)
15. 如何理解政府的职能主要是搞好统筹规划、掌握
政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监
督? (32)
16. 什么叫宏观调控? 综合经济部门如何转变职能
加强宏观调控? (34)
17. 政府对企业的管理怎样从直接管理转向间接管
理? (37)
18. 为什么要强调权力下放主要是放给企业, 中央政
府部门和地方政府都不得截留? (39)
19. 什么是行业管理? 专业经济部门怎样加强行业
管理? (41)
20. 公司为什么不能兼有政府行政管理职能?
..... (43)
21. 非经济部门为什么也要进行机构改革、转变职
能? (45)
22. 为什么必须加快社会保障管理体制和机构的改

- 革? (47)
23. 目前政府在文教卫体等社会管理职能方面存在的主要问题是什么? (49)
24. 怎样加强经济监督和信息咨询职能? ... (51)
25. 怎样通过职能分解来推动职能转变? ... (52)

三、理顺部门之间上下之间的关系

26. 理顺关系在行政管理体制和机构改革中有什么意义? (54)
27. 理顺政府各部门之间关系的主要原则和方法是什么? (55)
28. 理顺党政工作部门之间的关系应遵循哪些原则? (58)
29. 理顺中央与地方关系的基本原则是什么? (59)
30. 为什么必须保持全国政令统一? (62)
31. 合理划分中央和省、自治区、直辖市的经济管理权限有什么意义? (64)
32. 理顺省、自治区与大中城市的关系应遵循哪些原则? (66)
33. 理顺城市与城区的关系应遵循什么原则? (68)
34. 怎样理顺市县关系,促进城乡经济协调发展? (70)
35. 理顺地区与省、地区与县的关系的原则是什么? (71)

36. 县与乡镇的关系如何理顺? (73)

四、完善行政运行机制,提高行政效率,加强法制建设

37. 什么叫行政运行机制? (75)
38. 完善行政运行机制对行政体制和机构改革的意义是什么? (77)
39. 为什么要坚持行政首长负责制? (79)
40. 如何建立科学的协调机制? (81)
41. 如何规范行政行为? (83)
42. 行政效率指的是什么? (85)
43. 怎样通过改革来提高行政效率? (87)
44. 为什么要加快行政立法? (89)

五、精简机构和人员

45. 建国以来我国是怎样精兵简政的? (92)
46. 怎样撤并专业经济管理部门? (94)
47. 为什么要撤并职能交叉、业务相近的机构?
..... (96)
48. 为什么要大幅度裁减非常设机构? 如何裁减非常设机构? (98)
49. 部门内设机构如何精简? (100)
50. 什么叫社会服务性机构? (102)
51. 为什么要建立和加强经济监督、信息咨询以及社会服务性机构? (104)
52. 什么叫定编定员? (106)

53. 如何进行科学定编? (108)
54. 为什么要把人员精简与发展社会生产力结合起来,使大批人才转移到第三产业去? 为此要掌握好哪些政策界限? (109)
55. 为什么要严格离退休制度? (113)

六、事业单位改革和推行公务员制度

56. 为什么要在行政机关改革的同时进行事业单位的改革? (115)
57. 事业单位改革的方向是什么? (116)
58. 党的十一届三中全会以来,我国在干部人事制度改革方面采取了哪些重大措施? (118)
59. 为什么干部人事制度改革要同机构改革相结合? (119)
60. 什么是国家公务员制度? 为什么要尽快推行国家公务员制度? (121)

编后记 (124)

一、行政管理体制和机构改革的意义、原则

1. 问：什么叫行政管理体制？

答：行政管理体制是国家推行政务所建立的管理体制，是行政责权划分、行政组织结构、行政制度与行政方式、行政运行机制的总和。简要地说，行政管理体制就是政府的责权结构及其运行方式。

行政体制与立法体制、司法体制有着严格的区别，但又是密切联系的。立法的作用在于规定国家的社会、经济政策和运行规则，而行政的作用在于社会、经济政策的执行，根据运行规则对社会、经济进行治理。我国在中国共产党领导下，人民代表大会是国家权力机关，是国家的立法机关，政府是权力机关的执行机关，是国家行政机关，向人民代表大会报告工作，受人民代表大会监督。人民代表大会制度是我国的根本制度。司法的作用在于按照规定的运行规则，依法保障人民群众的合法权利，处于仲裁地位，法院、检察院向人民代表大会报告工作，受人民代表大会监督。而行政的作用在于组织人民群众去发展经济，推动社会进步，谋取群众利益。司法是一种被动的行为，而行政是一种主动的行为。

行政管理体制覆盖着一个国家各级政府的管理与运行。我们可以从以下几个方面来看行政管理体制的具体内容。

一是政府各部门和各级政府之间的职能配置、责权划分，以及相互间的关系。这是行政管理体制的基础。行政管理职能的合理分配和调整，实质上是行政职责和职权的合理分配和调整。随着社会经济的发展和经济体制改革的进程，行政管理职能将不断发生转变，同时必须相应理顺纵向与横向之间

的关系。

二是行政决策体制。建立和完善行政决策体制是强化行政管理体制的关键。具体又包括行政首长负责制,行政决策的科学程序,决策辅助机构,决策信息的收集和处理等。

三是行政执行体制。行政决策的执行,必须达到准确无误,迅速高效,保证正确决策的贯彻落实。行政执行体制主要包括各级行政的责任制,机关办事原则、办事程序、办事规则,各级、各部门在政策执行过程中的协调,以及行政应变能力等。

四是行政监督体制。明确行政责任,严格行政纪律,不仅对行政人员的腐败行为进行监督,而且对各级行政人员完成政务的优劣及越权、失职行为进行监督,以保证廉洁奉公,勤政为民。明确行政人员的行为规则,建立依法行政、照章办事的行政秩序。

五是国家公务员制度。要求提高公务员素质和行政效率,造就一支政治、业务素质高,事业心强,结构合理的行政干部队伍。

六是行政组织机构的科学设置。行政组织机构是行政职能的载体,行政机构的设置与调整,必须以政府职能的需要为条件,是行政管理体制的组织保障。在行政组织机构的具体设置上,主要是区分领导机构、办事机构和执行机构,在规范决策程序的前提下,强化领导机构,建立和完善决策参谋机构,减少行政管理层次,形成合理的管理幅度,裁并职能交叉重复与职能单一任务量较少的机构,建立适应行政管理体制需要的行政组织体系。

七是完善的财务行政。主要包括资金运转、行政预算、行

政决算和行政审计等。

八是行政运行机制。行政管理的运行机制,是行政组织的构造及其在运转过程中的基本功能。主要包括:行政运行协调机制,使各级政府与政府各部门的行政运行相互配合、相互协调;行政运行激励机制,使各级政府部门和每个公务人员都能发挥主观能动性;行政运行适应机制,以适应不断变化的社会、经济环境;各级政府机构的约束机制,严格控制机构编制的膨胀。

2. 问:行政管理体制和机构改革的涵义是什么?

答:行政管理体制和机构改革是为了适应一定时期社会政治经济发展的需要而对政府机关的职能配置、权力结构、机构设置和人事制度等所作的较大调整和变革。行政管理体制和机构改革属于政治体制改革的范畴,它既是政治体制改革的紧迫任务,又是深化经济体制改革、建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。进行行政管理体制和机构改革的最终目标是建立符合现代化管理要求,具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调,灵活高效的行政管理体制。实现这一目标,需要进行长期努力。近期改革的主要任务是适应发展社会主义市场经济的需要,按照政企职责分开和精简、统一、效能原则转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率,并在此基础上进行机关人事制度改革,建立国家公务员制度。当前改革的内容主要有以下几项:

(一)转变职能。转变职能是行政管理体制和机构改革的关键。转变职能的重点是转变政府对经济的管理内容和管理方法,总的要求是实行政企职责分开,管好宏观,放开微观。在

管理方式上,从微观管理为主转向宏观调控为主。一方面,把所有权与经营权区别开来,把应当属于企业的经营权下放给企业,推动企业进入市场,使企业真正成为自主经营、自负盈亏,自我发展,自我约束的商品生产者和经营单位;另一方面把政府的国有资产所有者代表职能与行政管理职能区别开来。政府要加强对全社会经济活动的宏观管理,主要是搞好统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督,建立和完善宏观调控体系、市场体系和社会保障体系,促进国民经济的持续、协调、稳定发展。在管理的方式上,从直接管理为主转向间接管理为主,即从主要运用行政办法进行管理转向主要运用经济、法律手段进行调控;充分发挥社会中介组织和服务组织的作用,将一些行业内的具体协调、审定、评定等辅助性、技术性、公证性的工作,交给它们去办,以便减少政府的具体管理事务。同时,转变政府对事业单位的管理职能,改变对事业单位包得过多,管得过细的状况,鼓励有条件的事业单位走企业化、社会化的路子。

(二)理顺关系。理顺关系的实质是合理划分各级各部门的职责权限,形成科学的权力结构。要合理划分中央与地方、地方各级政府之间的职责权限。总的原则是把必要的集中和适当的分散结合起来,既要保障中央拥有足够的宏观调控能力和调控手段,维护中央强有力的统一领导;又要充分发挥地方的积极性,将应由地方办的事务交给地方去办。完善省级经济调控体系,强化市、县政府为企业、为农业、为居民服务的功能。合理划分党政各部门之间的职责权限。消除扯皮、推诿现象,提高办事效率。

(三)调整机构。根据转变职能和精简的要求,精简专业管