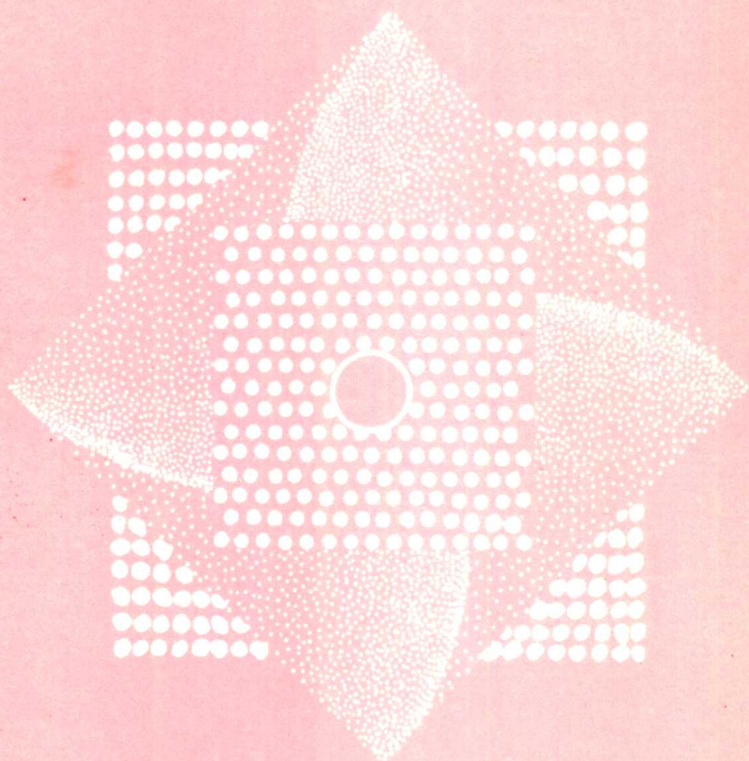


地方机构改革研究

DFJGGGYJ

人事部行政管理科学研究所等编



中共中央党校出版社



地方机构改革研究

人事部行政管理科学研究所等编

苏玉堂 主编

中共中央党校出版社

(京)新登字100号

地方机构改革研究

人事部行政管理科学研究所等编

苏玉堂 主编

责任编辑: 胡建华

封面设计: 贺然

责任校对: 吴白桦

版式设计: 尉红民

出版发行: 中共中央党校出版社 地址: 北京海淀区大有庄100号

邮编: 100091 电话: 258.2931 258.1868

经销: 新华书店

印刷: 天津新华印刷四厂

开本: 850×1168毫米 32开

版次: 1992年12月第1版

字数: 430千字

印次: 1992年12月第1次

印张: 16.875

印数: 1—6000册

书号: ISBN 7-5035-0605-9/D·314

定价: 9.20元

如印装质量不合格 本社发行部负责调换

编纂单位（排名不分先后）

人事部行政管理科学研究所

山东省行政管理科学研究所

河南省行政管理科学研究所

江苏省行政管理科学研究所

吉林省行政科学研究所

云南省社会科学院行政管理学研究所

主 编 苏玉堂

编 委（以姓氏笔划为序）

李玉琪 苏玉堂 陈 琼 祈嘉正 张善涵

郭文英 赵家启 段尔煜 寇生杰 耿彭年

责任编辑

余兴安 李 刚 邓玉庄 王云访

序

张 志 坚

目前，我国各级政府机构中存在的诸多问题是有目共睹的。机构臃肿、人员膨胀、职责不清、人浮于事、办事效率低下、财政负荷超载，的确已远远不能适应经济体制改革与政治体制改革的需要，并对我国的经济建设和改革开放事业产生了许多不利的影响。虽然1988年进行了国务院机构改革，但这只是个开始。整个（各级）政府机构改革的配套进行，还需要一个较长的过程。因此，如何在党的“一个中心、两个基本点”的基本路线指导下，遵循政企职责分开、党政职能分开及精简、统一、效能的原则，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率，科学地、适时地推进我国各级政府机构改革、特别是地方政府机构改革，是摆在我们面前的一项重大政治任务。

地方机构改革是一项庞大的社会系统工程，它涉及面广、层次繁多、因素复杂，改革的任务相当繁重。要使改革工作能顺利进行，并取得预期的效果，就需要做好各项理论研究工作、方案设计工作、改革试点工作，其中，紧密结合我国国情，扎根于改革实践的系统的科学的理论研究是具有先导意义的。

由人事部行政管理科学研究所会同山东、河南、江苏、吉林、云南等省行政管理科学研究所合作编纂的《地方机构改革研究》论文集的出版面世，无疑是在地方机构改革理论研究方面所取得的一项重要成果。因而，我首先要祝贺这本书的出版。

我国人民目前进行的这场改革是中华民族发展史上空前伟大

的事业。在前进的道路上，我们会遇到许多新情况、新问题。这既需要我们具备高度审慎的态度，更需要在理论上的大胆探索，在实践上的锐意开拓。改革开放是我们的既定国策，一百年不变；理论的研究与探索也是没有止境的。因此，这部论文集的出版是很有意义的，对我们进行地方机构改革具有一定的参考价值。我希望这部书的出版还能引来更多的同志对我国行政管理体制改革和机构改革的关注，能有更多的同志来从事行政管理体制改革的理论研究，为进一步推动我国的行政改革献计献策。

1992年4月

目 录

序	张志坚 (1)
---------	-----------

第一部分 综 论

地方机构改革必须谋而后动

——重读邓小平同志关于《精简机构是一场革命》

的讲话	(3)
-----------	-------

关于地方机构改革的若干问题	(12)
---------------------	--------

试论地方政府行政体制改革	(18)
--------------------	--------

进行地方机构改革的构想	(28)
-------------------	--------

地方机构改革的难点和重点	(41)
--------------------	--------

试论地方机构改革的关键、条件及实施	(48)
-------------------------	--------

行政改革战略引论

——兼谈关于地方机构改革的几点认识	(57)
-------------------------	--------

地方政府机构改革问题之商榷	(67)
---------------------	--------

近年来地方政府机构改革的基本经验	(76)
------------------------	--------

地方机构精简改革的回顾与思考	(81)
----------------------	--------

地方行政单位的等第划分	(89)
-------------------	--------

浅议现行地方农业管理体制和机构改革	(101)
-------------------------	---------

不断改革和完善我国的垂直领导体制	(107)
------------------------	---------

第二部分 省级机构改革研究

省级政府机构改革的方向、原则及难点·····	(117)
关于省级机关如何进一步改革的探讨·····	(126)
浅议省级机构改革的重点及模式选择·····	(135)
关于省级政府机构设置的构想·····	(142)
当前省级机构改革的目标模式探讨·····	(151)
关于省级机构改革中理顺关系的思考·····	(158)
自治区级人民政府机构设置问题初探·····	(167)
试论经济不发达地区省级政府机构的设置·····	(176)

第三部分 地区机构改革研究

地区行政管理体制改革初探·····	(185)
地区行政公署机构改革的目标和途径·····	(193)
地区机构改革质形相应原则浅议·····	(204)
地区行政公署机构改革简析·····	(211)
地区行政公署的地位与改革的方案选择·····	(217)
关于地区设置州政权的思考 ——兼评市管县体制·····	(225)

第四部分 城市机构改革研究

城市行政管理体制改革若干问题思考·····	(239)
论城市机构改革问题·····	(251)
城市机构改革的实践和探索·····	(261)
试论特大城市机构改革的特殊性·····	(266)
改革行政管理体制促进特区经济发展·····	(271)

计划单列市与中央和省事权划分问题刍议·····	(281)
论城区改革的突破口和中心环节·····	(288)
我国城市区街机构设置初探·····	(295)
理顺市区关系,扩大城区管理权限的几个问题·····	(311)
城市规划机构的现状与改革设想·····	(320)
运用系统分析方法进行城市机构改革·····	(326)

第五部分 县级机构改革研究

论县级机构改革·····	(333)
对县级政府机构改革的几点思考·····	(343)
县级政府机构设置及其模式探讨·····	(353)
分散决策,先行推进县级机构改革·····	(368)
县级机构改革刍议·····	(373)
论县级机构改革的职能转变问题·····	(379)
县级市管理现状的透视与思考·····	(386)
县级市机构现状及改革方向 ——对江苏省昆山市的调查剖析·····	(395)

第六部分 乡镇机构改革研究

认真贯彻落实八中全会精神,努力提高乡(镇)党委 和政府的权威与效能·····	(409)
谈谈乡镇机构改革问题·····	(415)
发挥乡镇政府职能作用的一个关键问题 ——谈谈改革条块分割的行政管理体制·····	(425)
乡镇政权职能与机构设置的若干思考·····	(432)
乡镇政府机构编制现状分析及其对策·····	(440)
关于加强乡镇机构编制管理的几点认识·····	(446)

第七部分 编制管理改革研究

浅论机构编制的科学依据·····	(455)
核定地方行政编制的方法应合理化、科学化·····	(462)
关于地方国家机关行政人员编制核定、调整与控制 的一种新思路·····	(469)
编制管理定量分析研究·····	(479)
论实行地方性编制立法的必要性与可能性·····	(486)
核定民族自治地区机构编制时应注意的几个问题·····	(493)
事业单位机构编制管理中存在的问题及在改革中应 遵循的原则·····	(498)
关于企业编制的理论认识和比较研究·····	(506)
我国中小企业组织结构最佳设计的理论及运行研究·····	(512)
附录：全国地方机构改革理论研讨会观点综述·····	(521)
编后记·····	(531)

第一部分

综 论

地方机构改革必须谋而后动

——重读邓小平同志关于《精简机构是一场革命》的讲话

夏书章

邓小平同志关于《精简机构是一场革命》的讲话发表至今快十年了，重读之余，深感讲话实在是高瞻远瞩和语重心长，机构改革包括地方机构改革在内，必须认真抓紧进行。

在具有对这项工作必须认真抓紧进行的认识和决心以后，还有一个如何认真抓紧进行的问题。事实上，讲话已经明确地指出这场革命的重要性和完成这场革命的具体要求和努力方向。建议读者重读这篇重要讲话（见《邓小平文选》〔一九七五——一九八二年〕，人民出版社1983年7月第1版，第351至356页，以下凡引此书，只注页码），本文仅拟就如何认真抓紧进行机构改革尤其是地方机构改革的问题谈些体会，不作全面论述和过多的引证。

—

“谋定而后动”、“豫则立，不豫则废”、“不打无准备之仗”……这些都是前人的经验总结，是至理名言。这里所讲的“谋”、“豫”、“准备”、说的都是办事要事先有计划才能办好。而周密可行的计划，又莫不以切实的调查研究为基础。进行地方机构改革，自亦不能例外。

在“谋”和“动”的问题上，通常有几种情况：

一是不谋不动。对地方机构改革的重要意义和紧迫性缺乏足够的认识，因而既不重视研究，也不采取行动，观望、等待、消极、被动，甚至让机构方面的病态或弊端变本加厉更趋严重。这种情况，有时确实由于无责任心、事业心，无革命精神或革命意志衰退而造成的，需要加以纠正和克服，否则，要误大事。

二是不谋而动，或稍谋即动。这种情况比较复杂，可能是急于见效，动机也许是好的；也可能是忙于应付，“交差”了事；还有可能出于种种原因不计后果的轻率态度；等等。这类不谋而动，表面上“改”了，实际上无济于事，没有真正解决问题，有时会走弯路或回头路，造成过去所常见的恶性循环，应为智者所不取。

三是谋而不动。“只听楼板响，不见人下来。”这无非是“楼上人”本不想“下来”，或者有困难，“下不来”。如果研究出的方案是“闭门造车”，当然就难以“合辙”，无法付诸行动。但也不排除执行中的阻力，而行动不起来。可是，改革之事断不能停留于纸上谈兵，同时既视同革命，便不能犹豫、妥协和半途而废。

对于地方机构改革，继续“按兵不动”是不行的，但又不可“有勇无谋”。要改得合乎要求，而不是顾此失彼，“扬汤止沸”，留下“后遗症”，不管怎样，必须谋而后动。并且，不许把“谋”作为旷日持久的借口，而要积极主动，努力争取及早完成这场革命，以利于实现四化、振兴中华。邓小平同志在这个问题上很强调革命精神和革命性，我们应深刻领会。

二

必须谋而后动，不是说不可以采取某些临时性的应急措施，例如在一定时期内下死命令冻结编制。但这不能误解为一劳永逸之计，而要在与此同时，更抓紧研究，以期尽快订出切实可行、

行之有效、效果显著的改革方案来。

无论是“谋”还是“动”，都仍然首先要对地方机构改革作为“一场革命”的重要组成部分加深认识，认识得越深越好。是大事就不能看成小事，对不能容忍的事就不能继续容忍下去。邓小平同志提到“可能要亡党亡国”的高度来看待这个问题，可见改与不改和改得怎样，事关全局，非同小可。

其次要十分明确。地方机构改革的直接和具体要求，在于迅速改变“机构臃肿重叠、职责不清，许多人员不称职、不负责，工作缺乏精力、知识和效率的状况”（《邓小平文选》第351页，以下引文均只注页码），使正确的方针、政策能充分贯彻，工作能得到更大的成绩。

为此要实行精简，要确定合理的编制。这就大有过细研究的必要。其中包括工作任务、机构职能、人员数额和素质、上下左右的关系，以及注意解决好出和进特别是进即选贤任能的问题，等等。还有如有困难、有干扰，怎么办？一方面，改革齐头并进是不行的；另一方面，单项孤立地进行也不可能收到应有的效果。情况错综复杂，往往牵一发而动全身，凡此无不需作综合的、全面联系的考察。

为了证明一项科学研究成果确有推广应用的价值，在关于工业生产的研究投入大批量生产以前，有进行“中间试验”的做法，亦如农业生产的“种试验田”。机构改革也可以照此办理，邓小平同志在讲话中也提到了这一点：“最好先搞一两个部门，有些什么典型经验，有些什么反应，有些什么问题，跟大家见面，这样别的部门进行起来就心中有数，事情好办。”（第354页）“我们的方案确定了，又有了几个典型经验，各地方就可以开始搞。”（同上）应当认为，这在办大事的过程中，更是一个不可缺少和必须聚精会神去掌握的从“谋”到“动”的中间环节，切切不可看作“例行公事”。走走过场，掉以轻心，都有可能造成不良影响，直到通盘失败。

三

如果说以上是机构改革的一般情况，那么，地方机构改革除同样适用外，还有自身的特殊情况。最近，李鹏总理在会见作为亚太区域性国际组织的东部地区公共行政组织会议代表时，谈到中国将继续改革行政管理体制。他指出：“各级行政机构的改革是政治体制改革的一项重要内容。……我们现在进行的行政改革的重点是，政企分开，转变职能，提高效率。但是，也要保持机构的相对稳定。……在精简机构后，对于多余人员如何安置，我们准备一方面逐步建立完善的退休制度，另一方面把一些人安排在企事业单位和第三产业等。……中国现在的行政机构分中央、省、地（市）、县、乡镇五级。中国人口众多，各地的人口分布不均衡，经济发展不平衡，行政机构的编制将本着因地制宜的原则而设置，改革将是长期的任务。”（《人民日报》1991年10月19日第1版）

这番谈话虽然简短，但已扼要地和有针对性地提及关于地方机构改革的一些重要原则。当然，许多内容还有待进一步分解和具体化。尤其是安置多余人员和体现因地制宜的原则，便大有文章可做和做起来难度不小。

在中央，国务院副总理、各部副部长等究竟几个适当，省、地（市）、县、乡镇的副职也有这个问题。各地情况不一，仅人口一项就有很大的差别或悬殊。“麻雀虽小，五脏俱全”的状况是存在的，但又很不宜实行“一刀切”。

地方机构处于基层或接近基层或叫做实际工作的第一线。其最大特点，即在于必须正确贯彻执行中央的方针、政策。而基层或第一线是直接面向人民群众的。因此，地方机构的这种情况，常被形容为“顶天立地”。地方机构承担的是扎扎实实的任务，能否体现中央的方针、政策不走样和能否扎根于群众之中多

为群众办实事、办好事，真是所关至大。

人们常说，“上面千条线，下面一根针”。指的是许多国家大事，最后要落实到基层。在机构设置方面，随之而来的是上下对应的现象。上级总喜欢和习惯于层层有“腿”，似乎非如此不足以或不便于开展工作。于是在机构林立和臃肿之外，又加上“条”、“块”关系常不好处理，“婆婆”一多，“媳妇”难当，效率也碍难讲求。

在这一点上，上面对下面的影响是彰明较著的。某些机构的分分合合，下面也跟着折腾。不仅如此，有时有的上级机构集中管理，下面反而分工较细，机构自然增多。“理由”总可以摆出一大堆，但是要认真研究、推敲，是否能站得住。至于暂设、虚设形同常设、实设的机构，已经司空见惯，几乎成为一种“顽症”。

还有大请“临时工”的做法，现在也相当普遍和流行。不少工作“编内”不做“编外”做，“有偿”劳动和正常工资只有帐面上清楚。诸如此类的事情，不一而足。“控编消肿”不能仅满足于形式，更要注重实质性的效果，才符合改革的初衷。

四

地方机构改革是当前深化改革中的热门话题之一。从某种意义上来说，它要比中央机构改革所遇到的具体问题和困难多得多，因而必须研究。我们所说的谋而后动，谋正是为了更好地动，使动得合理和有效。

现在讨论得较多的，如转变职能、合理分权、理顺关系、优化组织、完善运行机制、科学核定编制、改变工作方式、加强行政立法和机关制度化建设，等等。有些问题虽然零散地都有所议论，似无多少新意，但如集中起来，加深印象，从而取得共识，则至少对研究地方机构改革的实际方面将不无裨益。