


机构改革指南

本书编写组



经济管理出版社

机构 改革 指南

经济管理出版社

(京)新登字029

机构改革指南

本书编写组

出版：经济管理出版社

(北京市西城区新街口红西胡同8号 邮政编码：100035)

发行：新华书店北京发行所 各地新华书店经销

印刷：北京怀柔燕东印刷厂

787×1092毫米 32开 9.5印张

1993年9月 第1版 1993年9月北京第1次印刷

印数：1~4200册

ISBN 7-80025-764-9/F·626

定价：8.00元

目 录

第一部分

- 国务院的机构改革…………… (1)
- 党委与群众团体组织的机构改革…………… (19)
- 地方的机构改革…………… (41)
- 事业单位的机构改革…………… (64)

第二部分

- 理顺关系，转变职能，积极稳妥地推进县级经济
管理体制体制改革……………中共武清县委 (93)
- 搞好县直经济技术部门职能转变，健全农业社
会化服务体系 ……中共玉田县委 玉田县人民政府 (101)
- 不断深化县级管理体制体制改革，促进农工商产加
销一体化……………中共辉南县委 辉南县人民政府 (109)
- 小政府 大社会……………石狮子市人民政府 (120)
- 改革政府经济管理体制，促进全县经济持续
发展 ……中共华容县委 华容县人民政府 (127)
- 搞好县级机构改革，促进经济稳步发展
……………中共禄丰县委 禄丰县人民政府 (137)

完善乡镇功能，推进县级改革	
.....中共上虞县委 上虞县人民政府	(146)
分步实施，平稳过渡，积极探索贫困山区县级	
机构改革的路子.....中共隰县县委 隰县人民政府	(152)
内蒙古卓资县机构改革试点情况	
.....中共卓资县委	(161)
紧紧围绕经济发展，推进县乡机构改革	
.....中共邛崃县委 邛崃县人民政府	(167)
河南省试行县乡事业单位改革的主要做法.....	(174)

第三部分

西方发达国家中央政府机构设置情况	(182)
西方发达国家中央与地方的关系	(223)
西方发达国家政府与企业的关系	(235)
西方发达国家商会、行业协会情况	(240)
日本的行政改革	(243)
中外政府职能和规模的对比分析	(253)
关于政府转变职能的思考	
——赴美考察报告.....	(269)
农口机构改革的有益启示	
——日本农林水产机构考察报告.....	(276)
后记	(297)

第一部分

国务院的机构改革

在我国的行政管理体制和机构改革中，国务院的机构改革起着表率 and 龙头作用。前不久召开的第八届全国人民代表大会第一次会议上，李鹏总理在政府工作报告中指出，这次国务院机构改革，重点是转变职能，精简内设机构和人员，加强宏观调控、社会保障和监督职能，弱化微观管理职能，以适应建立社会主义市场经济体制的需要。这次会议还审议通过了《国务院机构改革方案》，国务院机构改革已进入实施阶段。我们根据八届人大会议文件的精神以及学习体会，就国务院机构改革问题谈几点认识。

一、按照社会主义市场经济体制的要求进行改革，是国务院机构改革的基本指导思想

党的十四大明确提出，经济体制改革的基本目标，是建立社会主义市场经济。提出建立社会主义市场经济体制的论断，意义十分重大。它是我们党对社会主义经济发展规律认识的深化，是对改革开放以来我国社会主义商品经济实践的总结，是对马克思主义经济理论的重大发展和突破，是加快经济发展、发挥社会主义制度优越性的重大举措。

从计划经济体制到市场经济体制、是一次革命性的飞

跃。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性的作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化；通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到效益较好的环节中去，并给企业以压力和动力，实现优胜劣汰；运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点，促进生产和需求的及时协调，同时必须加强和改善对经济的宏观调控。与原来的有计划的商品经济相比，实行市场经济将要发生多方面的变化，比如：在所有制方面，将由单一的国家所有或集体所有的公有制形式向以公有经济为基础的各种所有制混合并存转变；在经济运营方面，将由政府为主体向企业为主体和个人为主体的格局转变；在企业的地位方面，企业将由行政机关的附属物向成为自主经营、自负盈亏、自我约束的商品生产者转变；在资金、物资、人力资源等生产要素的配置方面，将由以计划调配为主向通过市场配置为主转变；在国有资产的管理方面，将由实物化向价值化、货币化、证券化转变，同时，由单一的固定资产管理向地产、房产、有价证券、商品等资产一体化转变；在社会就业方面，将由国家包就业向职工自主择业转变；在竞争机制方面，将由目前的不同所有制企业采取不同的标准向各类企业实行同一竞争规则转变；在价格制度方面，将由行政性定价向市场定价转变，等等。这些概括并不一定完全、准确，也还可以再举出其它一些方面的变化。但它足以说明社会主义市场经济体制的建立，已不再是原来体制的修修补补，也不再是简单的下放权力，而是整个经济模式的重大转换，是全面构筑新的经济运行机制。经济基础的这种重大变化，必然要求行政管理体制和组织机构进行全面的改革。我们的行政管理体制和党政机构是上层建筑的重要组成部分，必

须符合经济基础的要求，服从并服务于经济发展和经济体制改革的需要，必须适应建立社会主义市场经济体制这个总的目标，这是国务院机构改革的基本指导思想。

建国以来，国务院的组织机构，基本是按照高度集中的产品经济体制的需要而设置的，其特点是按照产品设置机构，仅专业经济管理部门就有20多个。党的十一届三中全会以后，虽然国务院机构几经改革，但仍未完全摆脱过去形成的格局，不能适应经济发展和改革开放的需要，不能适应发展社会主义市场经济的需要。其主要问题是：

第一，政府职能的配置和机构设置不利于企业转换经营机制，不利于发展社会主义市场经济。一方面，对企业的微观管理和直接管理过多，政企职责不分，所有权和经营权不分，把国有资产管理职能等同于对国有企业生产经营过程的直接干预，因而造成企业缺乏生产经营自主权。这成为障碍企业经营机制转换的重要因素。另一方面，政府的宏观调控不力，生产和流通脱节；盲目生产、重复建设严重，加剧了经济结构不合理的状况；部门分割、地区封锁的倾向比较严重，妨碍形成全国的统一市场，妨碍建立公平、有序的市场运行规则，不利于建设社会主义的市场经济。

第二，各部门之间和各级政府之间的职权划分不科学，关系不顺，不利于增强机构活力，不利于提高行政效率。目前政府各部门分工过细，职能交叉，造成工作中相互扯皮推诿、政出多门；中央与地方政府之间在管理方面的权限划分还不够科学、合理，关系还未完全理顺；行政运行中，办事环节多，手续繁杂，行政效率不高。

第三，部门过多，国家财政负担过重，已达到相当严重的地步。截止1992年底，国务院有42个部委、20个直属机

构、5个办事机构，部委归口管理的国家局9个，共86个机构，另有85个非常设机构。国务院各部门的人员共5万多人。在数量上，这几年增加不多，但结构不尽合理，素质也有待于进一步提高。部门内设机构膨胀也很严重。

上述状况的后果十分严重。一是障碍了企业经营机制的转换，障碍了市场经济体制的形成；二是机构臃肿、层次重叠、关系不顺、效率低下，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。如果再不改革，经济体制改革就难以深化，现代化事业就无法实现。因此，必须下决心进行改革。

应当看到，当前开展行政管理体制和机构改革的时机十分有利。邓小平同志南巡重要谈话把我国的改革开放推上了一个新的历史发展阶段，全党和全国人民的改革热情极为高涨，全国改革开放蓬勃发展，为我们开展行政管理体制和机构改革创造了良好的社会政治环境；党的十四大明确指出了建立社会主义市场经济体制的目标，确定了今后中国经济体制和经济运行的基本构架，这就为我我建立一个符合经济基础需要的行政管理体制指明了方向；经济体制改革的深化和企业经营机制的转换，对政府转变经济管理职能提出了具体、明确的要求，也为政府的权力下放创造了良好条件；从1989年开始，原国家编委先后在一省、四市、九县进行机构改革试点，这些试点为全国改革探索了路子，经验具有普遍意义，特别是在人员精简方面，试点单位把精简、安置富余人员与发展生产力结合起来，这是在认识和实践上的一个突破，初步解决了多年困扰机构改革的老大难问题；广大干部、群众的心理承受能力也大为增强，改革的积极性很高。总之，改革的时机已经成熟，机构改革已经成为大势所趋，人心所向。

为了适应社会主义市场经济的要求，这次机构改革要对职能配置、机构设置、管理方式、运行程序等进行全面的改革，以构建一个全新的行政管理体制。为此要着重抓好以下几个环节：

二、适应市场经济体制的要求，重点转变政府管理职能

转变政府职能既是经济体制改革对政府机构提出的客观需要，也是行政管理体制和机构改革的内在要求。党的十四大和国务院机构改革方案特别强调要转变政府的管理职能，把转变职能作为建立新经济体制的重要条件，不在这个方面取得突破性进展，整个改革难以深化。这就进一步明确了转变政府管理职能在整个改革中的重要地位和关键性作用。这次改革要紧紧抓住转变职能这个关键，从职能的调整和重新配置入手，推动行政管理体制和机构改革，以适应建立社会主义市场经济体制的需要。

转变政府管理职能的根本途径是政企分开。它包含有两层含义，一是在政府与国有企业的关系上，要把所有权和经营权分开，落实企业经营自主权；二是在政府与社会经济活动的关系上，要把国有资产所有者代表职能与行政管理职能分开。因此，职能转变要从以下四个方面着手：

首先，要下放权力，推动企业转换经营机制，进入市场。在这次改革中，有关部门要按照所有权与经营权分开的原则，坚决把属于企业的权力放下去。凡是国家法令规定属于企业行使的职能，各部门都不得干预。凡属于应该由企业解决的问题，都交由企业自己去解决。要贯彻执行《企业法》和

《企业转换经营机制条例》，特别是落实企业的人事劳动权、工资奖金分配权、产品定价权、生产和销售权、投资决策权、进出口经营权等。把政府的国有资产所有者代表职能与行政管理职能分开，政府的行政管理职能，主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。政府部门要运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，引导和调控企业行为，不得再干预企业具体的生产、经营和管理事务。要进一步完善对国有资产管理，确保国有资产的保值和增值。

在这里要特别强调，权力一定要落实到企业，政府部门都不能截留，尤其要防止在机构改革过程中出现上收企业或截留应属于企业的权力的情况。各种全国性公司也必须坚持政企分开，原来承担的行政管理职能收归政府有关部门行使，不能再搞成政企不分的公司。

其次，要切实加强政府对宏观经济活动的管理，健全科学的宏观管理体制与方法，真正做到微观放开搞活，宏观管住管好。要更新计划观念，改进计划方法，加强经济发展预测、总量调控、重大结构与生产力布局的规划，建立以产业政策为中心的政策体系，切实控制固定资产投资总规模。要加强对日常经济工作中重大问题的协调，推动市场的发育和发展。要加强经济杠杆的综合运用，形成合力。同时，要打破部门、地区、所有制的界限，加强行业管理，推动企业改革和技术进步。

再次，要加强政府培育市场和管理的职能。政府部门必须按照市场经济的要求，积极培育各类市场，尤其是培育生产要素市场，要更多地运用经济政策和经济杠杆引导和调控市场的健康发展；要坚决打破条条块块的分割、封锁和

各种形式的垄断，促进和保护公平竞争；要努力建立市场规范，完善市场机制，健全市场秩序；要加强经济监督、技术监督和市场监督，保障市场正常发挥其功能。

最后，要加强政府的社会管理和社会保障职能。要调整政府的职能结构，加强社会保障职能，建立健全社会保障体系。

由于各个部门的情况不同，转变职能要根据部门特点提出具体要求。在这次机构改革中，对各部门转变职能的要求是：

综合经济部门要集中主要精力搞好国民经济发展战略和规划、经济总量平衡，制定产业政策；综合运用经济杠杆，调控固定资产投资规模和结构，培育和发展市场，促进工商贸结合，协调解决国民经济日常运行中的重大问题；搞好财政金融发展战略和政策，加强社会财力平衡和控制货币、信贷总规模，为基层和企业搞好服务。要下决心弱化微观管理，进一步减少指令性计划，改革固定资产投资的管理，下放投资审批权，简化审批手续；简化生产、流通和社会事业等方面的具体审批事务，逐步减少进口商品审查目录；减少专项拨款项目和专项贷款业务，改变对国有企事业单位财务审核的直接管理等。

专业经济部门要按照政企分开的要求，分别不同情况，明确转变职能的重点。改为经济实体的部门和原有的全国性公司已经成为企业，不再是行政机关，要将政府行政管理职能转交有关部门承担。同时，要按照企业的方式办公司，深化转换企业经营机制的改革，把公司办成名副其实的经济实体。改为行业总会的部门，要将政府行政管理职能交给有关部门，经国家授权承担部分行业管理职能，同时加强为企业

协调、服务的职能。随着改革的深化，行业总会要逐步过渡到政府支持、企业自愿参加的行业组织。保留的和新建的其它专业经济部门，要从直接管理转向间接管理，其主要职能：一是搞好行业规划和协调，二是加强国有资产的监督，同时做好为企业和基层的各项服务工作。这些专业部门不直接管理企业，不干预企业的人、财、物。

社会管理部门要从部门管理转向社会管理，从国家包办各项事业，转向调动社会各方面力量，根据市场需求发展各项事业；从直接组织各项业务活动，转向研究各项事业的发展战略和政策；要根据政事分开的原则，给事业单位更大的自主权。

转变职能是这次机构改革的核心和关键。为了保证转变职能落到实处，各部门要进行职能分解，并通过“三定”方案使之制度化、条文化。各部门要根据转变职能的要求，对本部门现有职能进行分解，具体确定在这次改革中需要加强的职能，需要下放或转移的职能，以及作为过渡需要暂时保留的职能等。在此基础上制订具体措施，将属于企业的经营管理权放给企业；属于地区性的社会经济管理职能，放给地方政府；属于辅助性、技术性、服务性的职能，交给事业单位或社会服务组织；弱化以至取消微观的直接管理职能，强化宏观规划协调、研究制订重大政策和法规的职能，强化用经济和法律的手段调控、监督社会经济活动的职能，强化为基层和企业服务的职能。从而使转变职能具体化，落到实处。

三、理顺各部门的关系，完善运行机制，提高行政效率

理顺关系，是行政管理体制和机构改革的一个重要内

容。行政管理体制是一个有机整体，其内部和外部的各种关系是否妥当，直接影响到行政管理体制能否协调运转，能否有效地行使管理职能。因此，在这次机构改革中，要根据行政管理科学化、法制化的要求，在转变职能的基础上理顺政府各部门之间、上下级政府之间的关系，完善行政运行机制，提高行政效率。

要理顺各部门之间的关系，切实解决一些长期交叉扯皮的问题。一是在转变职能的基础上合理配置职能，同一项工作不要分在几个部门管理，以减少交叉重复；几项不同的工作任务也可以集中起来进行综合管理；二是要明确各部门的职责权限和业务范围，并通过“定职能、定机构、定编制”，使各部门业务分工确定下来；三是对必须由几个部门共同管理的事务，要明确主、次关系和各自的职责权限，建立必要的协调制度和协商程序。同时，在这次改革中，还要对涉及党政部门之间的分工进行必要的调整，减少交叉扯皮。

要理顺国务院各部门和地方的关系。国民经济的重大平衡和决策权，必须集中于中央，以确保全国政令的统一和宏观经济的协调发展。这是处理中央与地方关系的一个基本前提。同时，也要合理划分中央各部门与省、自治区、直辖市的经济管理权限，以利于地方对区域性的经济和社会发展进行调控，充分发挥中央与地方两个积极性。

要完善行政运行机制，健全各级机关和工作人员的责任制，树立勇于负责、真抓实干的作风，克服扯皮推诿等不良风气，明确行政运行程序和办事规则，建立各级政府部门之间的协调制度。

四、调整机构设置，精简内设机构和人员， 把人员精简同提高工作效率和发展社会 生产力结合起来

精兵简政是这次国务院机构改革的一项重要任务。这次国务院机构改革中，机构和人员调整的基本原则是，适应社会主义市场经济的需要，根据经济体制改革的进程和各部门的情况，该精简合并的就精简合并，该增设的就增设。同时，相应加强经济监督、执法和社会服务性组织。

综合经济部门的调整，主要是按照加强宏观调控的要求，成立了国家经济贸易委员会。这是为了适应社会主义市场经济需要而设立的一个新型的综合部门。其主要任务是：加强宏观调控，培育和发展市场，促进工商贸结合，协调解决日常经济运行的重大问题，推动企业转换经营机制等。当前，国民经济中有许多重大问题和深层次的矛盾需要解决。新成立的国家经贸委将在职能转变的基础上，发挥其在市场经济体制下的新的日常经济综合管理职能。

专业部门的调整，主要是考虑到适应社会主义市场经济体制的需要和改革的进程，考虑到各部门、各行业的具体情况的不同，提出不同的要求，具体分为三类：

一类是改为行业总会。这次国务院撤消了轻工、纺织两个部，成立轻工总会、纺织总会，作为国务院的直属事业单位，受政府委托行使部分行业管理职能。这个方案主要是考虑到轻工产品和纺织产品目前绝大部分都已经市场调节，价格已基本放开，没有什么直属企业，又是非基础性产业。在这样一个前提之下，它们的主要任务是搞好行业管理，为企业

服务。这也是一个试点，摸索一条适合我们国情的专业部门的改革路子。

一类是改为经济实体，不再承担政府职能。这次改革中撤销航空航天部，成立航空、航天两个公司。这主要是因为这两个行业的企业比较集中，都是直属企业，行业管理的任务比较少，改成企业更有利于航空和航天事业的发展。

还有一类是根据市场经济的需要和行业特点，予以保留或新设机构。方案中将机电部分开，分别组建机械部、电子部。这主要是因为电子是一个新兴产业，世界各国都比较重视电子这样一个新型产业的发展，它有自己的特点，和机械产品有很大不同。为了发展这样一个新型行业，将它单独出来，加强行业的管理，对于发展我国电子工业来讲，很有必要。而现有的电子工业总公司不能代替政府的作用。在这样的情况下，成立精干的部门，来加强行业管理，加强宏观调控，是必要的。机械行业的行业管理和宏观调控的任务也特别重，现在还不可能取消机械部或由其它组织来代替，只能是组成一个精干的部门，加强行业管理和宏观调控。由此看，机械和电子两个行业管理任务很重的部门合在一起，确实是不合适，会受到一定的影响。这一次把它们分开，对于加强行业管理和国家的调控，是很有必要的。

这一次改革中还撤销能源部，重新组建煤炭部、电力部。重新组建煤炭部主要是考虑到我国目前的能源主要是煤炭，而煤炭的资源遭受破坏又较严重，急需加强煤炭的行业管理，加强政府职能，保护煤炭资源。现在有一个统配煤矿公司，虽然赋予它一定的行业管理职能，但很难进行管理。从另一方面说，煤炭又是亏损行业，价格又不能一下全部放开，加上受到铁路运输能力的节制，在这种情况下很难办成

自负盈亏的经济实体，所以重新组建煤炭部要比现在统配煤矿公司更有利于煤炭工业的发展。电力工业的情况也是这样，目前我国电力缺乏，作为基础产业的电力工业，也迫切需要加强对全行业的管理。

撤销商业部、物资部，新组建国内贸易部。这主要是因为，原来生活资料市场和生产资料市场由两个部门分管，扯皮矛盾比较多。经过这几年的改革，生活资料和生产资料大部分已作为商品进入市场流通，而作为市场应该是统一的，不能人为地分为生活资料市场和生产资料市场。因此，为了建立统一的生产资料和生活资料市场，加强行业管理和调控，组建内贸部，以适应建立社会主义市场经济体制的需要。

这次改革中保留和新建的专业经济部门，都要转变职能，精简内部机构和人员。它们和以往的专业部门有着本质的不同。主要不同之处在于：

第一，职能不一样。保留的和新建的专业经济部门，其职能和过去不一样，它的主要任务：一是行业规划和协调；二是国有资产保值增值的监督，同时做好服务和信息工作。而不是直接管理企业，不直接管理企业的人、财、物。

第二，内部构成有很大调整。过去的专业部门一般都是几百人或上千人，十几个甚至几十个司局。这次改革方案规定每个工业部门10个左右司局，二三百人，最多300人，内部机构和人员都进行了较大幅度的精简。

第三，下一步还要对投资管理体制、国有资产管理体制和物资体制管理进行改革，体制改革实施后，专业经济部门的性质、任务就要发生根本变化，主要是抓行业管理和间接管理。