

# 中国政府与机构改革

ZHONG GUO ZHENG FU JI GOU GAI GE

主编 乌杰

C  
H  
I  
N  
A  
下

精 简 机 构 是 一 次 革 命

国家行政学院出版社

# 第七篇

## 一些地方省市改革方案

# 第一章 党政机关、国务院和地方各级机构改革的有关资料

## 第一节 关于党政机构改革

### 一、中共中央关于印发《关于党政机构改革的方案》和《关于党政机构改革方案的实施意见》的通知（节选）

中发〔1993〕7号

各省、自治区、直辖市党委，各大军区党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），军委各总部、各军兵种党委，各人民团体党组：

现将党的十四届二中全会审议通过的《关于党政机构改革的方案》和中央机构编制委员会提出的《关于党政机构改革方案的实施意见》印发给你们，请结合本地区、本部门的实际，认真贯彻执行。

进行党政机构改革，是建立社会主义市场经济体制和加快经济发展的重要条件，也是政治体制改革的紧迫任务。这次机构改革要把适应社会主义市场经济发展的要求作为目标，紧紧抓住转变职能这个关键，理顺关系，精兵简政，提高效率。要解放思想，实事求是，努力建设适应社会主义市场经济体制需要的行政管理体制。

各级党委和政府要统一思想，提高认识，切实加强领导。各级机构编制委员会要当好党委和政府的参谋和助手，精心组织，认真实施。绝不允许上级业务主管部门对下级机构设置和编制配备进行各种干预。

党政机构改革直接关系到经济的发展和社会的稳定，关系到广大干部职工的切身利益，涉及面广，任务艰巨。各级党委和政府既要积极推进机构改革，又要照顾各方面的承受能力，认真做好思想政治工作，切实安排好富余人员，保持正常的工作秩序。

中共中央  
1993年7月2日

## 二、关于党政机构改革的方案

(1993年3月7日中国共产党第十四届  
中央委员会第二次全体会议通过)

机构改革、精兵简政，是政治体制改革的迫切任务，也是深化经济体制改革，建立社会主义市场经济体制和促进现代化建设的重要条件。现在突出的问题，是政企不分、关系不顺、机构臃肿、效率低下，必须下决心进行改革。党政机构改革的指导思想是，适应社会主义市场经济的要求，按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率。重点是转变政府职能。

### (一) 省、自治区、直辖市机构的改革

省、自治区、直辖市机构的改革，参照中央的改革方案并结合各地的实际情况进行。

省级政府各部门要认真转变职能，弱化微观管理职能，减少具体审批事务，加强对本地区生产、交通、流通领域以及社会发展中重大问题的综合协调，加强对农业和农村工作的领导与协调。专业经济部门多数可转为经济实体、服务实体或行业协会；一时不能转为实体的，可保留精干的行政机构作为过渡，但人员要作较大幅度精减。现有的各类公司，要坚决实行政企分开，办成名副其实的经济实体。直辖市政府的职能转变应体现城市的功能和特点，充分发挥城市的作用。

合理划分省、自治区与市、县、直辖市与区、县的职责权限，理顺上下关系。除重庆、深圳、大连、青岛、宁波、厦门仍保留计划单列市外，其余省会城市不再实行计划单列，但要继续实行沿海开放城市的优惠政策。

根据各地经济发展水平、人口和面积等实际情况，省、自治区党政机构平均控制在55个左右，经济不太发达、人口较少的省、自治区适当少设；直辖市党政机构限额控制在75个左右。这样，省、自治区党政机构平均减少13个左右，直辖市平均减少24个左右。省级机构分为两类：一类为必设机构，由中央编委确定；一类为因地制宜设置的机构，由各地区自行确定，具体方案由中央编委分省、自治区、直辖市下达。

中央编委根据各省、自治区、直辖市实际情况，审定省、自治区、直辖市机关人员编制总数。全国省、自治区机关人员编制总数控制在16万人左右，精减20%。直辖市机关人员编制总数控制在11万人左右，精减15%。根据现有状况，确定省级各类机关人员编制比例。省、自治区、直辖市党委机关人员占12%左右；政府机关占80%左右；人大、政协机关占4%左右；民主党派和工、青、妇等社团机关占4%左右。

控制领导职数。党委、政府的领导职数按照《中共中央关于做好1993年地方各级领导班子换届工作的通知》（中发〔1992〕6号）的规定执行，即省委常委职数为9~11人，政府领导班子职数为6~7人；直辖市、经济发达和大城市比较多的省以及边疆民族自治区，党委和政府领导班子职数可以各增加1~2人。党委和政府领导班子成员可

适当兼职，常委的人员构成应适当增加负责经济工作的政府领导成员。

中央设在省、自治区、直辖市的人民银行、地质矿产、邮电等部门，应与地方机关同步进行改革，方案由国务院主管部门及地方政府审定。

## （二）地、州、市机构的改革

地区机构改革要与完善地区行政管理体制结合起来。目前，全国尚有 14 个地区机关与地级市机关并存于一地，原则上应予合并，实行市领导县的体制。地区一级要按照派出机构的性质进行改革，把工作重点转向监督、指导、检查、协调等方面。地区党政机构应尽量设得综合一些，控制在 30 个左右。地区机关人员编制一般为 900 人左右，辖县少的地区控制在 500 人左右。全国地区机关人员编制总数精减 30% 左右。地区党委机关、政府机关、其他机关之间的编制分配比例为 15:78:7。

根据各市的经济发展和人口、面积等不同情况，将全国 476 个市分为一、二、三类，由各省、自治区根据分类标准提出后报批。一类市的机构控制在 60 个左右，平均精简 15 个；二类市的机构控制在 50 个左右，平均精简 20 个；三类市的机构控制在 30 个左右，平均精简 20 个。一些经济不发达、人口较少的市，其机构设置应当更少一些。市的机构分为两类：一类为必设机构，由中央编委确定并下达；另一类为因地制宜设置的机构，由各市在机构限额内根据实际需要确定。按照市的分类，重新定编定员。全国市行政编制总额控制在 86 万人，精减 20%。一、二类市党委机关、政府机关、其他机关之间编制分配比例为 12:77:11，三类市编制分配比例为 15:78:7。领导职数为市委设书记 1 人、副书记 2~4 人；市政府设市长 1 人、副市长 3~5 人。

## （三）县、乡机构的改革

县级机构改革的试点工作已经进行多年，有比较成熟的经验，县域经济又基本上是由市场调节的，改革的步子可以更大一些。

县级机构的改革，要加强党对农业和农村工作的领导，加强农村基层政权建设，坚持联产承包责任制，加强和完善农业社会化服务体系，促进农村经济和社会的全面发展。要按照“小机构，大服务”的方向，将专业经济部门改为经济实体或服务实体，其行政职能集中到政府有关部门实行综合管理。县直部门派驻在乡镇的服务性机构和人员，如农机、农技、牧、兽医、文化、广播等，可以交由乡镇政府管理；一些专业性较强的机构和人员，可以由乡镇和主管部门双重领导，以乡镇管理为主；工商、税务等具有监督检查职能的机构和人员，可以由乡镇和主管部门双重领导，以主管部门管理为主。区作为县的派出机关，一般不设，已经设置的，要逐步撤销。

按照各县经济发展和人口、面积等因素，将全国 1894 个县分为四类，由各省、自治区、直辖市根据分类标准提出后报中央编委审批。一类县是经济发达、人口众多的县，其党政机构设置 30 个左右，人员编制 750 人左右；二类县是经济比较发达、人口比较多的县，三类县是经济和人口居中的县，二、三类县的机构设置 25 个左右，人员编制分别控制在 650 人和 500 人左右；四类县是经济不发达或人口较少的县，其机构设置 20 个左右，人员编制控制在 350 人左右。对经济特别贫困或人口特别少的县作为特

殊情况对待，其机构设置可以更精干一些。一、二、三类县的机构，分必设机构和因地制宜设置的机构两类，必设机构由中央编委统一下达，因地制宜设置机构由各县在机构限额内自行确定。四类县和特别贫困县的机构设置，由各县从有利于减轻财政负担，有利于县域经济和社会发展出发，在机构限额内自行确定。

按照县的综合定编，全国县级机关的编制总数（不含公、检、法、司）控制在110万人左右，精减22%左右；党委、政府与其他机关之间的编制比例为15:78:7。县级党政领导班子的职数要精干，县委设书记1人、副书记2~3人；县政府设县长1人、副县长2~4人。

根据经济发展、人口和面积等因素，将全国的乡镇划分为一、二、三类。分类方案由各省、自治区、直辖市根据分类标准制定。按照精简原则，确定机构设置和人员编制，不搞上下对口，不搞一事一职。经济发达、规模大的乡镇，人员编制控制在45人以内；经济发展水平的规模大小居中的乡镇，人员编制控制在30人以内；经济不发达和规模小的乡镇，人员编制控制在15人以内。有些乡特别是经济贫困、规模很小的乡，人员编制还可以更少一些。全国乡镇机关的编制总数控制在200万人左右，精减42%左右。

为减少管理层次，乡镇不再设置派出机构村公所。按政企分开原则，乡镇不实行党政与企业合一。县乡可选派优秀干部到村里任职，以加强村的工作。

#### （四）精减幅度和人员安排

各级党政群机关1991年末实有人员约920万人，这次机构改革，拟减200多万人，精减幅度在25%左右。政法部门在这次改革中要调整人员结构，精简上层，充实基层，提高人员素质。

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，成为现代化建设的重要力量。具体途径：一是充实基层，选派优秀干部到乡镇、区街和村里任职；二是积极鼓励干部走出机关，创办第三产业，三是充实到实体性公司和事业单位，机关人员从事经营活动后，要与原行政部门脱钩；四是组织干部培训；五是严格执行离退休制度，接近离退休年龄的，本人自愿，可提前离岗；六是坚决清退临时人员和借调人员。

#### （五）事业单位的改革

事业单位的改革要有利于进一步增强事业单位的活力，有利于经济建设与社会事业协调发展，有利于减轻国家财政负担。事业单位改革的方向是实行政事分开，推进事业单位的社会化。一是各级党政机关尤其是中央和省级机关，要减少对事业单位的直接管理，有条件的事业单位要下放；二是打破部门所有制和条块分割，拓宽事业单位的服务领域，使事业单位成为面向全社会提供服务的独立法人；三是促进事业单位与经济建设相结合；四是鼓励集体、企业、个人和各种社会力量兴办事业单位。事业单位在职能、人事制度、工资制度、管理体制等方面，都要与党政机关区别开来。

事业单位按照经费的不同来源分为三类：一是经费自收自支的，享受企业的各项自主权，实行企业化管理；二是由国家实行定额补助的，政府在管理上要适当放活；三是国家全额拨款的，实行基金制办法，其数量和规模要严格控制。

## （六）实施步骤

机构改革是一项艰巨任务，必须统筹规划，精心组织，上下结合，分步实施。

要把机构改革与干部人事制度和工资制度改革结合起来，配套进行。在各级政府定职能、定机构、定编制之后，随即推行公务员制度，并进行工资制度改革。

各级机构的改革三年内基本完成，地方机构改革开始实施和完成的时间可以有所不同，不搞一刀切。党中央机构改革，于年内完成。国务院机构改革，八届人大一次会议后组织实施，也在年内完成。地方机构改革的进度由各地结合本地特点具体掌握，条件比较成熟的，步子可以快一些。

各级党委和政府要加强对机构改革的领导，党政一把手必须亲自抓，精心组织，做好思想政治工作，以保证改革有领导，有秩序地顺利进行。

## 三、关于党政机构改革方案的实施意见

中央机构编制委员会现对贯彻落实党的十四届二中全会审议通过的《关于党政机构改革的方案》，提出以下实施意见：

### （一）地方党政机构改革的实施

1. 制定各级机构改革的具体方案。地方各级党委、政府要按照中央批准的机构改革的原则，认真转变职能，实行政企职责分开，下放权力，促进企业转换经营机制，推动企业进入市场；要加强政府培育和发展市场的职能；要理顺关系，大力精兵简政，完善行政运行机制，提高工作效率；要因地制宜，分类指导，结合本地实际情况，制定机构改革的具体方案。

按照《地方组织法》和中央有关规定，省级党政机构机构改革方案经中央编委审核后，报党中央、国务院审批。市、地的机构改革方案，由省、自治区编委和市编委审核后报党委、政府审批。县的机构改革方案，由省级编委和市审核后报党委、政府审批。乡镇的机构改革方案，由市、县编委审核后报党委、政府审批。

2. 进行市、县、乡的分类。各省、自治区、直辖市要按照中央编委（1993）3号文件确定的分类标准，对本地区的市、县及乡镇进行分类。中央编委要做好对市、县分类的协调和审核工作，省、自治区、直辖市要做好对乡镇分类的协调和审核工作。

3. 精简和调整各级机构。省、市、县的机构设置分为必设机构和因地制宜设置的机构两类。地方各级党委和政府要按照中央编委确定的必设机构，设置党政机关的工作机构，个别必设机构不适合本地情况必须进行调整的，要经上级编委批准。各级因地制宜设置的机构，由各地在规定的限额内根据实际需要确定。

要大力精简裁并现有机构。主要是精简裁并专业经济部门和职责交叉重复、业务相

近的机构。非常设机构大部分要撤销，少量需要保留的，改为议事协调机构或临时机构，一般不设实体办事机构，其具体工作由有关部门承担。各部门的内设机构，特别是非业务处室，更要大力裁并。

要规范各级机构名称和规格。省级政府必设机构中，与国务院委、部对应的，可称委、厅（直辖市称局），原则上为正厅级；与国务院直属机构对应的，称局，原则上为副厅级。地级市政府机构一般称委、局，除中央另有规定外，均为处级。县级机构一般称局，为科级。

在机构改革中，成建制转为或分流人员兴办的经济实体和服务实体，以及现有的公司，要严格实行政企职责分开，严禁搞“翻牌公司”。这些实体不承担政府行政管理职能，不搞“一个机构、两块牌子”，在经济上应与政府机关脱钩。组建企业集团或总公司，要经过必要的论证和可行性分析，并坚持企业自愿、平等、互利的原则，不要强行捏合，不得借成立集团或总公司之名上收企业，截留企业的自主权。要防止将机关职责范围内的工作改为有偿服务，或转给实体承担，防止以提供服务为名，变相增加基层企业和群众的负担。

4. 做好核定各级党政机关的人员编制工作。经济发达、人口众多的省、自治区的人员编制，控制在 6500~7500 人之间，经济比较发达、人口比较多的省、自治区，控制在 5000~6500 人之间；经济不太发达、人口较少的省、自治区，控制在 3000~4000 人之间。地区机关的人员编制按辖县多少确定，一般为 500~900 人。自治州机关人员编制可略多于地区。市的机关人员编制按分类确定，一类市平均 6700 人，二类市平均 2100 人，三类市平均 700 人。各级机关人员编制的范围包括党委、政府、人大、政协和工会、共青团、妇联机关等人员，不包括为老干部服务的人员和机关后勤服务人员。工商所、税务所、物价所等基层单位，逐步改用行政编制，但要重新核定编制，其经费渠道保持不变。

5. 改革垂直管理部门和政法部门的机构。中央设在地方的人民银行、地质矿产、邮电等部门，由主管部门提出改革方案，经中央编委协调，经地方政府确定后，与地方政府的关系，要根据不同部门的特点，提出不同的改革要求，有些部门主要是加强宏观管理和调控职能，把适宜于地方管理的事务下放给地方；有些部门可改为经济实体或服务实体，或者根据行业和特点实行跨行政区域设置。垂直管理部门机构规格应与地方同级政府部门大体平衡，防止机构升格。地方党委、政府应加强这些部门的领导和监督。

根据中央决定，适当增加政法部门的人员编制，主要用于充实基层，加强第一线力量。要整顿并压缩某些部门的派出机构，精简超编人员，清理各种临时人员，调整人员结构，提高人员素质。

6. 做好各部门的“三定”工作。各级党委、政府要参照中央、国务院各部门的做法，认真抓好各部门的“三定”工作。特别要着力抓好各级工作部门的职能转变和职能界定工作，切实解决政府部门之间以及党委与政府部门之间分工不清，职能交叉重复的问题，建立健全部门协调制度。通过“三定”，落实职能转变、理顺关系，精简内设机构和人员。完善运行机制和办事规则。同时，在“三定”的基础上，参照中央、国务院的作法，按统一部署配套实施公务员制度和工资制度的改革。



## （二）做好机构改革中富余人员的分流工作

切实解决好机关富余人员的分流问题，是机构改革的重要环节，也是充分发挥机关人员的聪明才智，推动社会主义市场经济发展的重要措施。各地区、各部门应当根据工作需要和干部特长，合理进行分流，既要达到精兵简政、转变职能的目的，又要充分调动富余人员的积极性。

（1）有些经济部门，可以成建制转为经济实体或服务实体。各级政府要在政企分开的前提下，积极采取扶持政策，切实办好这些实体。原机关离退休人员的干部身份、福利待遇及经费渠道可以不变。这些实体要与政府机关在职能、经费、人事等方面脱钩，在经费上有困难的，可根据实际情况在一定期限内给予支持。

（2）对于分流人员兴办的经济实体或服务实体，要采取适当的鼓励和支持政策。这些人员不保留原机关的职务，不能以机关的名义或以机关干部的身份从事经营活动。

（3）机关富余人员可以分流到事业单位，并应尽量充实到自收自支或经管理事业单位。对于吸纳机关富余人员较多、经费确有困难的事业单位，可在分流人员的工资上给予一定时期的适当支持。为分流机关富余人员而新组建的事业单位，要逐步实行自收自支或企业化管理。

（4）对于分流到企业工作、企业又愿意接收的人员，可根据实际情况，一定时期内在保留住房、工资收入等方面予以支持和帮助。

（5）选派一部分优秀人员到农村和基层任职或帮助工作，并可根据实际情况，由当地政府在生活上给予适当补贴和照顾。

（6）严格离退休制度。对已到离退休年龄的，应按照规定办理离退休手续。对接近离退休年龄的，本人自愿，组织批准，可允许提前离岗，待达到离退休年龄后，再按规定办理离退休手续。

（7）结合实行公务员制度，组织部分人员进行培训和轮训。要清退各种临时人员和借调人员。

各级党委和政府高度重视富余人员的安置工作，把它作为机构改革的一项重要任务抓紧抓好。要根据本地区、本部门的实际情况，研究制订具体的措施，落实分流人员的各种渠道，解决好分流过程中的实际问题。

## （三）搞好事业单位和机关后勤服务机构的改革

（1）中央、国务院直属事业单位，要制订或修订“三定”方案，于年内报中央编委审批。中央、国务院各部门所属事业单位，也要进行改革。撤并某些与经济建设脱节及重复设置的事业单位。国家全额拨款和差额补贴的事业单位，有条件的要分别转为差额补贴或自收自支的事业单位，逐步减少“吃财政”的人员。积极推进事业单位的社会化，使事业单位具有法人资格，进行事业单位法人登记。

地方各级事业单位的改革，参照中央、国务院事业单位改革的办法办理。

（2）中央和地方各级党政机关的后勤服务机构，根据本部门的实际情况，有条件的可改为事业单位，使用事业编制。

机关后勤服务机构的改革，要根据各地区、各部门的实际情况，因地制宜，有计划、有步骤地展开，原则上分三步进行。第一步，有条件的后勤服务部门与机关在机构、编制、经费上分开，以为本部门服务为主，实行多种形式的承包经营责任制，独立核算。第二步，经过过渡，在保障机关服务的前提下，有条件的可实行差额补贴，对机关进行有偿服务。第三步，打破部门分割，进行区域性联合，逐步实现后勤服务的社会化，有条件的可自收自支，实行企业化管理。

## 第二节 关于国务院和地方各级机构改革的总体设想

行政管理体制和机构改革，既是政治体制改革和社会主义政治建设的紧迫任务，也是深化经济体制改革、建立社会主义市场经济体制的重要条件。要根据党的十四大关于行政管理体制和机构改革的决定精神，研究提出行政管理体制和机构改革的总体设想。

### 一、改革的指导思想和原则

党的十一届三中全会以来，我国的机构设置和行政管理体制，虽然经过几次改革，但还未完全摆脱过去高度集中的计划经济体制下形成的格局。政府的职能配置和机构设置，还不能适应社会主义市场经济的需要，对宏观调控不力，对微观又干预过多，管得过死；生产和流通脱节；条块分割，关系不顺；企业缺乏自主权，经济缺乏活力。

各级党政机关机构庞大，人员过多。1991年底，国务院组成部门为42个部委，连同直属机构、办事机构、归口管理的国家局，共为86个。省、自治区政府工作机构平均为59个，京津沪三市政府机构平均为84个，其他城市平均55个，县政府机构平均为37个。另外，国务院还有85个非常设机构，省一级一般有100多人，地市县也有很多非常设机构。1991年，全国党政群机关工作人员达920万人，事业单位2466万人，共为3386万人，占我国总人口的比重为2.92%。

庞大的机构和队伍，加重了国家财政的负担。1980年全国行政管理费开支占国家财政总支出的5.5%，1991年占国家财政总支出的9.9%。如果加上事业费，占国家财政总支出的37%，各级财政已不堪其负。

这种状况带来的弊端和后果十分严重，影响党的路线和方针政策的贯彻，阻碍企业经营机制的转换，已经到了非改不可的地步。不在这个方面取得实质性进展，经济体制改革难以深化，社会主义市场经济体制难以建立。

行政管理体制和机构改革既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。这是上层建筑适应经济基础和促进经济发展的大问题，必须抓住当前有利时机，下决心进行改革。

改革的指导思想是，适应建立社会主义市场经济体制的要求，按照政企职责分开和精简、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 principles 是，转变政府职能，切实实行政企职责分开。

转变职能的根本途径是政企分开，政府集中精力搞好国民经济的宏观调控，对企业由直接管理为主过渡到间接调控为主。把政府的国有资产所有者代表职能与行政管理职能分开，加强国有资产管理，保证国有资产的保值和增殖。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，综合运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，调节企业行为，做到微观放开搞活，宏观管住管好。

围绕企业转换经营机制，下放权力，推动企业进入市场。各级政府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权，各级政府都不得干预。下放给企业的权利，中央政府部门和地方政府都不得截留。凡属应该由企业解决的问题，都交由企业自己去解决。各级政府要切实贯彻执行《企业法》和《企业转换经营机制条例》，使企业成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场竞争的主体。

加强政府培育和发展市场的职能，尽快形成全国统一的开放的市场体系。各级政府部门必须按照市场经济的要求，积极培育各类市场，要更多地运用经济政策和经济杠杆引导和调控市场健康发展，努力建立市场规范，加强制度建设，健全市场秩序。

理顺关系，完善行政运行机制。理顺中央和地方的关系，把必要的集中和适当的分散结合起来。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。合理划分中央与省、自治区、直辖市的经济管理权限，充分发挥中央与地方的两个积极性。地方各级政府的职责，是在中央大政方针的指导下，因地制宜地发展本地区经济和各项社会事业。减少管理层次，理顺部门之间的关系，明确政府各部门的职能，合理分工，避免交叉。明确行政运行程序和办事规则，建立健全各级政府部门之间的协调制度。

大力精兵简政，提高工作效率。要在转变职能的基础上，下决心精兵简政。按照十四大精神，撤并一些机构，裁减人员，严格定编定员。大幅度裁减非常设机构。继续推进机关后勤管理体制的改革，逐步走社会化的道路。按照政事分开的原则和社会化的方向，进行事业单位的改革，有条件的，要逐步推向市场。建立健全各级机关和工作人员的责任制度。

坚持因地制宜的原则，进行分类指导。全国有 30 个省、自治区、直辖市，476 个城市，149 个地、州、盟，1894 个县，55109 个乡。各地经济发展、人口、面积等情况都不一样，差别较大，要根据不同的省情、市情、县情，提出不同的改革重点和要求，不搞一刀切。

## 二、国务院机构的改革

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制，是理论上的突破，对于我国的改革开放和社会主义现代化建设具有重要意义。这次机构改革和以往机构改革的不同，就

是把适应社会主义市场经济发展的要求作为改革的目标。机构改革要围绕这一目标，按照政企分开和精简、统一、效能的原则，在转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率方面，取得明显进展。

这次国务院机构改革的重点是转变政府职能。转变职能的根本途径是政企分开。要按照建立社会主义市场经济体制的要求，加强宏观调控和监督部门，强化社会管理部门，减少具体审批事务和对企业的直接管理，做到宏观管好，微观放开。要理顺国务院各部门的关系，合理划分权限，避免交叉重复，调整机构设置，精简各部门的内设机构和人员，提高行政效率。

根据这次机构改革的指导思想，国务院的机构改革，要对综合经济部门、专业经济部门、社会管理部门、直属机构、办事机构和非常设机构，按照不同情况，分别提出不同的改革要求。

综合经济部门的改革，重点是加强宏观调控，减少直接审批事务。保留国家计划委员会、财政部、中国人民银行等现有的综合经济部门。为了加强对国民经济运行中重大问题的协调，在现有国务院经济贸易办公室的基础上，组建国家经济贸易委员会。综合经济部门要把工作重点真正转到搞好宏观管理上来，集中主要精力搞好国民经济发展战略、发展规划和经济总量的平衡，制定产业政策，培育与发展市场，有效调控社会经济活动。不论原有的或新设置的综合经济部门，都要精简内设机构和人员，理顺综合经济部门之间以及综合经济部门与专业经济部门之间的关系。

专业经济部门的改革。按照不同情况，将专业经济部门的改革分为三类：一类是改为经济实体，不承担政府行政管理；一类是改为行业总会，作为国务院的直属事业单位，保留行业管理职能；一类是保留或新设的行政部门，这些部门的机构也要精干，主要职能是规划、协调、服务、监督。

改为经济实体的，有航空航天工业部。这主要是考虑到航空和航天行业的企业有条件办成经济实体，行业管理任务又较少，可以由有关综合部门进行协调。航空航天工业部撤销后，分别组建航空工业总公司、航天工业总公司。

改为行业总会的，有轻工业部、纺织工业部。目前我国轻纺产品绝大部分已经实行市场调节，价格已经放开，又无大型直属企业，可以不再设置政府专业部门。轻工业部、纺织工业部撤销后，分别组建中国轻工总会、中国纺织总会，主要搞好行业规划，实施行业政策，进行宏观指导和为企业提供服务。

保留或新设置的专业经济部门，有冶金部、化学部、铁道部、交通部、邮电部、水利部、农业部、林业部、建设部、地质矿产部。对外经济贸易部更名为对外贸易经济合作部。撤销能源部，分别组建电力部、煤炭部，同时撤销中国统配煤矿总公司；撤销机械电子工业部，分别组建机械部、电子部，同时撤销中国电子工业总公司。为了促进生活资料和生产物资统一市场的建立，搞活商品流通，撤销商业部、物资部，组建国内贸易部。

按照这个方案，国务院专业经济部门，减少不多，主要是考虑到目前社会主义市场经济体制还在建立过程中，专业经济部门的改革还需要有个过程。这样做，有利于经济发展，也有利于机构改革的平衡过渡。不论保留或新设置的部门在这次机构改革中都要

按照发展社会主义市场的要求，大力转变职能，简政放权，推动企业进入市场。同时，要大幅度精简内设机构和人员，工业部门的行政编制一般核定为二三百人。

国务院部委除以上调整外，还保留按照宪法和国务院组织法规定设置的国务院办公厅、审计署，同时保留外交部、国防部、国家经济体制改革委员会、国家教育委员会、国家科学技术委员会、国防科学技术工业委员会、国家民族事务委员会、公安部、国家安全部、监察部、民政部、司法部、人事部、劳动部、文化部、广播电影电视部、卫生部、国家体育运动委员会、国家计划生育委员会。这些部门也要认真转变职能，努力理顺部门之间的关系，大力精兵简政。

国务院直属机构、办事机构的改革。为了简政放权，充分发挥部委的作用，加大部委的责任，适应社会主义市场经济发展的需要，这次改革对国务院直属机构、办事机构进行了大幅度的精简。这部分机构分三种情况进行改革。一种是保留直属机构、办事机构；一种是并入部委，作为部委管理和国家局；还有一种是并入部委成为部委内设的职能局。经过改革和调整，国务院直属机构设 13 个，办事机构设 5 个，共设置 18 个，比现有 44 个减少 26 个。不再设置部委归口的国家局。

按上述方案，国务院组成部门 41 个（含国务院办公厅），直属机构和办事机构 18 个，共设置 59 个，比现有 86 个减少 27 个。国务院的非常设机构也要进行大幅度的裁减，拟由现在的 85 个减少到 26 个。国务院直属机构、办事机构改革的方案，将由新组成的国务院审查批准后组织实施。

国务院各部门无论是保留的，还是新设置的，都要严格定编定员。国务院机构定员共精减 20% 左右。

这个方案，在酝酿和讨论过程中，各方面认为总的来说是可行的。保留的和新设的，是属于宏观调控和监督部门，社会管理部门，以及关系国家经济命脉的基础行业部门和新型技术行业部门。现在，建立社会主义市场经济体制的改革还在进行中，行政管理体制改革也正在进行之中，相应地机构改革也需要有个过程，行政机构的设置难以一下子定型。从经济体制改革和机构改革的长过程来说，目前这个方案还带有一定的过渡性，有的还带有试点性质。今后，随着社会主义现代化建设的进展和社会主义市场经济体制的逐步建立，还要继续深入进行行政管理体制和机构改革。

机关后勤服务机构的改革。按照党的十四大精神，国务院各部门后勤服务机构改革分三步进行。第一步，有条件的后勤服务部门与机关行政管理，在机构、编制、经费上分开，以本部门为主，实行多种形式的承包经营责任制，独立核算。第二步，经过过渡，服务机构在保障机关服务的前提下，有条件的改为差额补贴，对机关进行有偿服务。第三步，打破部门分割，进行区域性的联合，逐步实现后勤服务的社会化，有条件的可自收自支，实行企业化管理。

地方各级和其他各类机关后勤服务机构也都要参照上述原则进行改革。

### 三、省地市机构的改革

省地市自从 1983 年以来，已有 10 年没有进行过精简和改革，各方面积累的问题较

多，机构臃肿、人员膨胀的问题也比较突出，必须进行全面改革。

(1) 省级机构改革。省、自治区、直辖市政府机构改革，按照党的十四大精神和机构改革的方针原则，结合各地的实际情况进行。省级政府各部门要认真转变职能，大力减少分钱、分物等微观管理和具体审批事务，下放审批权限，简化审批手续，将属于企业的权力放给企业，促进企业转换经营机制。要按照国家宏观调控目标和产业政策，集中精力抓好本区域经济与社会发展战略和中长期规划，搞好总量的控制和平衡工作。要减少对日常经济活动的直接管理，加强对本地区生产、交通和流通领域重大问题的综合协调，促进工商贸结合。要积极培育与发展市场体系，健全市场规则，发挥市场对资源配置的基础性作用。同时，要加强协调和服务职能，加强对农业和农村工作的领导。要合理划分省、自治区与市、县，直辖市与区、县的职责权限，理顺上下关系。

要大力精简现有机构，根据各地经济发展和人口、面积等情况，规定机构设置限额。省级机构分为两类，一类为必设机构，由中央政府确定；一类为因地制宜设置的机构，因地制宜设置的机构，尤其是专业经济管理部门，由各省根据实际需要确定。

按照精简原则，结合各地现有人员编制状况，综合分析各地的经济和人口、面积等因素，制订标准，重新审定各省省级机关行政编制总数，精简 20%。直辖市（含区、街）机关人员总数精简 15% 左右。要确定省级各类机关人员编制比例，严格定编定员。

(2) 地、区机构改革。地区机构改革应与调整行政区划、完善地区行政管理体制结合起来。根据不同地区的情况，提出不同的改革要求。目前一些地区机关与地级市机关并存于一地，不仅机构重叠设置，工作相互掣肘，而且造成重复建设，不利于统筹规划和城乡经济、社会事业的协调发展，原则上应合并，实行市领导县的体制。对必须保留的地区，要按照派出机构的性质进行改革，转变职能，下放权力，把工作重点转向督导、检查、协调、反馈等方面。要大力精简机关人员，实行定编定员。全国地区机关人员，精简 30% 左右。

(3) 自治州的机构改革要体现民族自治的特点，州的机构设置和人员编制要比地区放宽一些。

(4) 城市的机构改革，要紧紧密结合城市的特点，充分发挥城市的经济、社会、科技、金融、交通等事业发展的中心作用。政府及其有关部门要根据政企职责分开和简政放权的要求，把转变对企业的管理职能作为改革的关键抓紧抓好，大力促进企业转换经营机制。要按照国家的产业政策，加强行业管理工作，促进产业结构合理化。要加强对市场的培育和管理，加强城市基础设施建设和社会服务，为企业的发展创造良好的外部环境。要注意密切城乡关系，促进城乡经济协调发展。根据各市的经济发展和人口、面积等不同情况，将全国 476 个市分为一、二、三类，具体由各省、自治区根据分类标准提出后报批。按照分类确定机构设置和人员编制。市的机构分为两类，一类为必设机构，一类为因地制宜设置的机构。因地制宜设置的机构，由各地根据实际需要确定。按照市的分类，重新定编定员。全国市的行政机关人员精简 20% 左右。

## 四、县乡党政机构的改革

县乡也同省地市一样，已有近十年没有进行过全面的机构改革。县级机构改革试点工作已进行多年，有比较成熟的经验，县域经济又基本上是由市场调节的。因此，在这次改革中要迈出较大的步伐。

### （一）县级机构改革

县级机构的改革，要加强对农业和农村工作的领导，加强农村基层政权建设，加强和完善农业社会化服务体系，促进农村经济和社会的全面发展。要按照“小机关，大服务”的方向，将专业经济部门改为经济实体或服务实体。

按照各县经济发展和人口、面积等因素的不同，将全国 1894 个县分为四类，具体由各省、自治区、直辖市根据分类标准提出后报批。根据分类分别确定机构编制的限额。一、二、三类县的机构，分为必设和因地制宜两类。因地制宜设置的机构，由各地从实际出发，自行确定，但一定要综合设置，不能分设过细。四类县和特别贫困的县，不作具体规定，但工作要有人承担。

要精简裁并现有机构。轻工、机械、纺织、化工、农机、建材、乡镇企业、商业、外贸、物资、粮食等专业经济部门和流通部门，可转为经济实体或服务实体，不再承担行政职能；有些职能比较单一、工作量不大的机构可合并到业务相近的部门；有些以服务为主的机构，可改为事业单位；大部分非常设机构应当撤销，少数非设不可的，可保留名义，不设实体办事机构，其日常事务由有关职能部门承担。

要下放权力，理顺县乡关系。对县直部门派驻在乡镇的机构和人员，如农机、农技、畜牧、兽医、文化、广播等服务性的，可以交由乡镇政府管理；专业性较强的，可以由乡镇和主管部门双重领导，以乡镇管理为主；具有监督检查职能的，可以由乡镇和主管部门双重领导，以主管部门管理为主。

按照县的综合定编，全国县机关人员精简 22% 左右。

### （二）乡镇机构改革

乡镇机构改革，要加强基层政权建设，强化服务，大力发展乡镇企业和第三产业。要对现有各种机构和人员进行清理整顿，大力精简。要选派优秀干部到村里任职，以加强村的组织建设。要区别不同情况对全国乡镇进行分类。分类标准以乡镇经济发展水平、人口和面积为依据，采用综合分析方法，将全国的乡镇划分发为一、二、三类。具体分类方案由省、自治区、直辖市根据分类标准制定。在分类的基础上，按照精简原则，确定机构设置和人员编制，不搞上下对口、不搞一事一职。通过定编，全国乡镇机关人员精简 42% 左右。

## 五、精简幅度和人员安排

精兵简政是这次机构改革的一项重要任务，要在转变职能的基础上，下决心裁减人员。这次改革中，全国各级党政群机关精简比例为25%左右。

要把人员精简同提高工作效率和发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。人员分流的具体途径，一是积极鼓励干部走出机关，创办第三产业；二是充实到实体性公司和事业单位，机关人员从事经营活动后，要与原行政部门脱钩；三是充实基层，选派优秀干部到乡镇、区街和村里任职；四是组织干部培训；五是严格执行离退休制度，接近离退休年龄的，本人自愿，可提前离岗；六是坚决清退临时人员和借调人员。要制订相应的政策措施，保证富余人员顺利地离开机关。

## 六、事业单位的改革

事业单位的改革要有利于建立激励机制、竞争机制，进一步增强事业单位的活力；要有利于经济建设与社会事业协调发展、促进第三产业；要有利于减轻国家财政负担；要实行分类指导，对不同类别的事业单位提出不同的改革要求。

政事分开，推进事业单位的社会化。一是各级党政机关尤其是中央和省级机关，要简政放权，减少对事业单位的直接管理；二是打破部门所有制和条块分割，拓宽事业单位的服务领域，使事业单位成为面向全社会提供服务的独立法人，并建立相应的登记制度；三是促进事业单位与经济建设相结合，通过各种形式促进科技与生产的结合；四是鼓励集体、企业、个人和各种社会力量举办事业单位。今后事业单位在职能、人事制度、工资制度、管理体制等方面，都要与党政机关区别开来。

按照事业单位经费的不同来源，加强管理。国有事业单位按经费来源可分三类：第一类是经费自收自支的，享受企业的各项自主权，并给予适当优惠，有的可实行企业化管理。第二类是由国家给予补贴，实行定额补助办法，政府在管理上要适当放活。第三类是国家全额拨款的，实行基金制办法，对这一类事业单位，其数量和规模，要严格控制。要压缩事业单位吃“财政”的人数。事业单位既要发展，又要精简，重点是调整布局 and 人员结构，特别是要减少行政管理和后勤人员。

## 七、精心组织，分步实施

机构改革必须与干部人事制度和工资制度改革配套进行。这次机构改革，要在定职能、定机构、定编制之后，随即推行公务员制度，并进行工资制度改革。

要加快步伐，完善和制定行政机关职能、机构、编制管理方面的法规，将这次改革成果用法律的形式巩固下来。同时，要把机构编制管理与经费预算和工资基金管理结合起来，超编不给经费，空编给予奖励，建立机构编制的自我约束机制。



这次行政管理体制和机构改革涉及到方方面面，是一项艰巨的任务，必须统筹规划，精心组织，上下结合，分步实施。

各级机构改革方案，大体上可考虑于八届人大一次会议后组织实施。比较成熟的，要抓紧进行，一时看不准的，要进一步调查研究。八届人大一次会议以后组织国务院机构改革的实施工作，争取在年内完成；地方机构改革的进度由各地结合本地特点，具体掌握，条件比较成熟的，步子可以快一些。整个工作不宜拖得太长，在三年内基本完成。

### 第三节 省、自治区、直辖市机构改革的设想

省、自治区、直辖市党政机关（以下简称省级机关）的机构改革，是国家行政管理体制和机构改革的重要组成部分。搞好这一级机关的改革，对于建立社会主义市场经济体制，加快改革开放和现代化建设，有着重要意义。根据党的十四大精神和机构改革的方针原则，本研究报告对省级机关的机构改革问题提出一些初步设想。

#### 一、目前存在的主要问题

省、自治区、直辖市党政机关的机构和人员编制是1983年地方机构改革是确定的，此后虽然不断进行过一些局部性的调整，但一直没有进行过全面系统的改革。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和地方政治经济文化事业的发展，省、自治区党政机关无论在职能配置上，还是在机构设置和人员编制上，都存在着诸多不相适应的问题。这些问题主要是：

(1) 对区域经济的宏观管理和行业管理薄弱。综合部门的职能没有真正转到宏观管理和宏观调控方面，对经济长远发展的计划、规划和预测不够，项目审批与产业政策结合不紧，决策程序不完善，调控手段不配套。乱铺摊子、重复引进、重复建设的现象难以有效控制。

(2) 直接管理和具体审批事务过多。一是对企业行政干预过多，企业按照《企业法》和《企业转换经营机制条例》应享有的各项自主权，尚未完全落实，企业缺乏活力和动力；二是多层次、多部门管理，重复检查，使企业穷于应付，而且乱摊派、乱收费、乱罚款的“三乱”现象仍很多，加重了企业负担；三是对所属地市县下放权力不够，直接审批的事项过多，管得过细，影响市、县积极性的发挥。

(3) 党政部门之间、政府部门之间、职能部门与非常设机构之间以及上下级政府之间分工不清，管理层次过多，职能交叉重复，关系不顺。而且一级影响一级，上级部门之间关系不顺，下级业务对口部门之间的关系也跟着不顺，协调难度很大。不少领导同志反映，他们不得不把许多时间放在协调关系上，难以集中精力抓大事。

(4) 机构设置过多、分工过细，缺乏规范。1983年机构改革时，经党中央、国务