

机构改革资料汇编 〈I〉

时代的呼唤

长沙市机构改革领导小组办公室 编
长沙市机构编制委员会办公室

时代的呼唤

机构改革资料汇编(I)

长沙市机构改革领导小组办公室
长沙市机构编制委员会办公室

编

一九九四年六月

时代的呼唤（代序）

郭俊秀

江泽民同志在全国机构改革工作会议上指出：机构改革是深化经济改革、建立社会主义市场经济体制和加快现代化建设的重要条件，是政治体制改革、加快社会主义民主与法制建设的紧迫任务，是全面贯彻党的基本路线、巩固党的执政地位和社会主义政权的客观需要。这是对机构改革必要性、重要性和紧迫性的精辟论断和高度概括。

最近，省委、省政府召开了全省机构改革工作会议，部署地、州、市机构改革工作。至此，经过多年的探索和试点，我省地方机构改革正式进入实施阶段。

长沙，湖南省的省会，是全省政治、经济、文化、科教、金融、通讯和信息中心，在全省具有十分重要的地位。转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率，推动发展，是机构改革总的指导思想。通过改革，建立一个精干、统一、高效的，适应社会主义市场经济体制要求的行政管理体系，则是这次机构改革的主要目标。勿庸讳言，我市现行的行政管理体系自身存在着许多弊端。主要表现在：宏观调控不力，微观控制过死，政企职责不分，服务功能薄弱；上下级机关之间、政府各部门之间及党政部门之间的关系没有完全理顺。机构臃肿，层次重叠，职能交叉，人员膨胀，人浮于事，效率低下，财政不堪重负。据统计，目前我市市直属县级以上党政机构 96 个，比 1983 年增加了 29 个；全市党政群机关（不含县、乡）实有人数 6200 余名，超编 1200 余人。92 年度财政决算报告称，全年行政、事业费总支出 6.6763 亿元，占全市财政总额的 77.15%，人员经费开支 36.66%。基本上是“吃饭财政”。这种状况带来的后果比较严重，日益阻碍着生产力的发展，已经到了非改革不可的地步。

机构改革是一项复杂的社会系统工程，难度很大。它上下纵横关联，是各种矛盾的结合点，要解决的问题很多。特别是省会的机构改革更为敏感，影响大，幅射广。要确保我市机构改革的顺利实施，当前迫切需要政策指导和经验借鉴。由市机构改革领导小组办公室、市机构编制

委员会办公室编纂的《时代的呼唤》即《机构改革资料汇编》，适应了我市各级机构改革积极稳妥推进的需要，将对正在改革的实践产生积极的作用。该书选编了党中央、国务院和省委、省政府有关行政管理体制和机构改革的文件，领导同志的重要讲话和有关理论文章，部分机构改革试点单位的经验，以及与机构改革相关的各种资料。集政策性、理论性、实用性和可读性于一体，可以作为指导我市各级党政机关、事业单位进行机构改革的工具书，也可以作为培训机构改革工作骨干的参考资料。

我们目前进行的机构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，这需要我们以解放思想的勇气，科学求实的精神，在理论上大胆探索，在实践中锐意开拓，积极、稳妥地推进机构改革，并创造出成功的经验。在市委、市政府的统一领导下，全市各级党委、政府精心组织，加强领导，正确处理好改革、发展与稳定三者之间的关系，就一定能克服种种困难，排除一切阻力，胜利完成机构改革任务。

“大江流日夜，涛声震两间”。我相信，经过机构改革洗礼后的历史名城长沙，必将焕发生机，以功能齐全、环境优美、经贸发达、旅游兴旺的现代化都市的崭新姿态屹立神州，走向世界！

一九九四年六月

目 录

政策篇

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	2
国务院《关于国务院机构设置的通知》	19
国务院《关于部委管理的国家局设置及 有关问题的通知》	22
国务院《关于国务院议事协调机构和临时机构设置的通知》	24
中共中央办公厅、国务院办公厅关于中央机构编制委员会办公 室机构设置的通知	26
中共中央办公厅关于印发《中央机构编制委员会办公室职能配置、 内设机构、人员编制方案》的通知	27
中央机构编制委员会关于地方各级党政机构设置的通知	31
国务院办公厅关于部委管理的国家局与主管部委关系问题的补 充通知	33
国务院办公厅关于部分已撤销的国务院非常设机构其原工作移 交有关部门承担问题的通知	35
国务院办公厅关于印发中国纺织总会机构组建方案的通知	37
中共中央办公厅、国务院办公厅关于机构改革人员分流中几个 问题的通知	42
国务院办公厅关于做好机构变动中工作衔接问题的通知	44
中纪委、监察部关于严明纪律保证机构改革顺利进行的通知	46
中共中央组织部关于在机构改革中做好干部档案管理工作 的通知	48
中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关兴办经济实体和 党政机关干部从事经营活动问题的通知	49
中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发国家经贸委《关于党政	

机关与所办经济实体脱钩的规定》的通知	51
《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》摘录	54
湖南省机构改革领导小组关于机构改革期间冻结党政机关机构编制的通知	55
省委办公厅、省政府办公厅关于成立省机构改革领导小组的通知	56
省机构改革领导小组办公室关于地方县乡机构改革有关问题处理意见的通知	57
省纪委关于严明纪律确保机构改革顺利进行的通知	63
省委组织部印发《关于地(州、市)县(市、区)机构改革中领导班子调整配备的意见》的通知	65
省委办公厅关于印发《湖南省省直机关机构改革“三定”工作的实施意见》的通知	69
省委办公厅转发省人事厅《关于机构改革中人员分流工作有关问题的实施意见》的通知	76
省财政厅《关于在机构改革中加强行政事业单位国有资产管理的通知》	79
省委、省政府关于湖南省省级党政机关机构设置的通知	85
省委、省政府关于印发《湖南省党政机构改革方案的实施意见》的通知	88
市委办公厅、市政府办公厅关于成立市机构改革领导小组的通知	95
长沙市机构改革领导小组工作规则	96

言论篇

邓小平论政治体制改革摘录	99
江泽民与全国机构改革工作会议代表座谈的讲话摘录	100

江泽民《在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》摘录·····	103
李鹏在八届全国人大一次会议上的《政府工作报告》摘录·····	104
李鹏谈积极推进县级机构改革·····	106
李鹏给全国机构改革工作会议的一封信·····	111
罗干《关于国务院机构改革方案的说明》·····	112
罗干在全国机构改革工作会议上的报告摘录·····	117
张志坚在全国编办主任会议上的发言·····	121
宋德福在全国机构改革工作会议上的报告摘录·····	130
顾家麒:全面贯彻落实全国机构改革工作会议精神推进地方机 构改革的顺利实施·····	133
杨正午在省直机关机构改革动员会上的讲话·····	137
王克英在全省机构改革工作会议上的讲话·····	146
杨正午同志在全省机构改革工作会议上的讲话·····	156
朱秋林同志在全省机构改革工作会议上的发言·····	160
认真推进行政管理体制改革的·····	顾家麒 166
阮崇武谈海南改革的总思路·····	170
事业单位的机构改革·····	张静之 173
关于县级机构改革问题·····	钱其智 176
紧跟中央部署,积极稳妥地推进机构改革·····	李运礼 184
关于城市机构改革·····	宋梓铭 199
对理顺市与城区关系的思考·····	201
关于我市党政机构改革机构设置方案的思路探讨·····	王 河 203
关于我市专业经济管理部门转体思路探讨·····	市直组 207
分行政机关工作人员应注意研究的问题·····	214
正确处理好机构改革中的四个关系·····	219
也谈县级事业机构改革·····	222
不“精兵简政”行吗?·····	226

经验篇

建设部“三定”方案	230
民政部、国家审计署、国家计生委主要工作职能	236
江西省党政机构改革方案	241
安徽省党政机构改革方案	248
佛山市机构改革方案	257
关于《佛山市机构改革方案》的实施细则	262
佛山市直机关分流人员的试行办法	265
北京轻工实行战略转移	268
监事会	
——政府机构转变职能的一条新路子	272
三个层次 一改三 一对三	
——上海市国有资产管理体制改革新思路	274
马鞍山市机构改革得失谈	276
浏阳市集里办事处精减临时人员简介	280
再为首都壮声色	
——加强北京市街道工作的一点思考	282
走向社会	
——温州市社会办事业掠影	286

资料篇

中国机构改革大事记(一九九二年十月——一九九三年十二月)	
.....	292
中央机构编制委员会沿革	305
精减:历史与现今的话题	307

建国以来历次机构改革简介.....	314
“精兵简政的模范例子”.....	316
公务员,好梦已成真	318
中介组织	
——改革呼唤你.....	323
官在得人 不在员多	
——唐王朝政府官吏管理.....	326
中国古代编制立法的启示.....	330
清代地方政府编内外人员管理.....	333
名词解释.....	335
中共中央《关于党政机构改革的方案》中市、县机构编制数额控	
制一览表.....	343
湖南省各城市分类一览表.....	344
长沙市市直党政机关现有机构一览表.....	346
长沙市市直党政群机关机构个数和实有人数演变情况.....	347

后记

政策篇

中共中央文件

中发〔1993〕7号

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

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

一九九三年七月二日

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、中央直属机构的改革

中央直属机构改革的主要任务是理顺关系,调整结构,精简内设机构和人员,进一步改善干部结构和提高干部素质,提高工作效率。调整后的中央直属机构为:

中央纪委机关与国家监察部合署办公,一个机构两块牌子。

工作部门和办事机构 9 个:中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、中央对外联络部、中央政法委员会、中央政策研究室、中央台湾工作办公室、中央对外宣传办公室(原为中央对外宣传小组)。其中,中央台湾工作办公室与国务院台湾事务办公室为一个机构两块牌子,中央对外宣传办公室与国务院新闻办公室为一个机构两块牌子。

派出机构 2 个:中共中央直属机关工作委员会、中共中央国家机关工作委员会。

中央现有议事性的委员会或领导小组 12 个,即:中央财经领导小组、中央对台工作领导小组、中央机构编制委员会、中央外事工作领导小组、中央农村工作领导小组、中央党的建设工作领导小组、中央宣传思想工作领导小组、中央党史领导小组、中央社会治安综合治理委员会、中央保密委员会、中央密码工作领导小组、中央保健委员会。在党中央设置这样一些高层次的议事机构是必要的。

中央直属机构的人员,按现有编制数的15%左右精减。

二、国务院机构的改革

国务院机构的改革,着重是转变政府职能,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。

综合经济部门保留国家计委、财政部、中国人民银行,在现有经贸办的基础上新组建经贸委。综合经济部门的工作重点是搞好宏观调控,协调解决国民经济日常运行中的重大问题。综合经济部门要改变内部分工过细的状况,大力精简内设机构和人员。

专业经济部门机构的改革分为三类:一是改为经济实体,不承担政府行政管理职能;二是改为行业总会,作为国务院的直属事业单位,保留行业管理职能,作为过渡;三是保留和新设的机构,但要转变职能,精简内设机构和人员。按以上原则,撤销航空航天部,分别组建航空工业总公司、航天工业总公司(对外挂国家航天局的牌子)。撤销轻工业部、纺织工业部,分别组建中国轻工总会、中国纺织总会。撤销能源部,分别组建电力部、煤炭部,同时撤销统配煤矿总公司。撤销机械电子部,分别组建机械部、电子部,同时撤销电子工业总公司。撤销商业部、物资部,组建国内贸易部。保留冶金部、化工部、铁道部、交通部、邮电部、经贸部、(改名为对外贸易经济合作部)、农业部、林业部、水利部、建设部、地矿部。现有的全国工业总公司要继续深化内部改革。按照这个方案,18个专业部门,撤销7个,新组建5个,减少不多,主要是考虑到目前社会主义市场经济体制还不够完善,专业部门的改革还需要有个过程。这样做,震动较小,有利于平稳过渡。所有专业部门,都必须大力精减人员。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,保留国务院办公厅、外交部、国防部、体改委、科委、科工委、民委、教委、公安部、安全部、监察部、民政部、司法部、人事部、劳动部、文化部、广电部、卫生部、计生委、体委、审计署。

国务院直属机构、办事机构和部委归口管理的国家局,分三种情况进行改革:一类保留直属机构、办事机构;一类并入部委,作为部委管理的国家局;一类并入部委,成为部委的职能局。改革后,国务院直属机构

和办事机构总计 18 个左右。

按上述方案,国务院组成部门设置 41 个,直属机构和办事机构 18 个左右,共 59 个左右,比现有的 86 个机构减少 27 个左右。

国务院各部门都要严格定编定员,人员精减 20% 左右,其中专业经济部门精减幅度还要大一些。

国务院现有 85 个非常设机构,减为 26 个。这些机构,一类是议事或协调机构,是长期存在的;一类是临时机构,待临时任务结束后随即撤销。

三、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 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,即党委常委职数为 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商地方政府审定。

四、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 : 80 : 5。

自治州机构改革要体现民族自治的特点,推动区域经济发展。州的机构设置和人员编制的限额要比地区放宽一些,党委机关、政府机关、其他机关之间的编制比例为 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。领导职数为市委书记 1 人、副书记 2—4 人;市政府设市长 1 人、副市长 3—5 人。

五、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、畜牧、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。

按照县的分类定编,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;经济发展水平和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。按政企分开的原则,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。

六、人大、政协机构的改革

人大、政协机关机构改革的方案于八届人大、政协一次会议以后拟定。

七、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,拟精减 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。