

邓小平

行政改革理论研究

主 编 邵博文
副主编 覃敬东 沈德海
编 委 徐恩平 刘保全
苏文豪 蔡中平

广西民族出版社

目 录

邓小平理论是机构改革的思想宝库(代序).....	钱其智(1)
在广西邓小平行政管理体制和机构改革理论研 讨会暨机构编制工作会议上的讲话	刘知炳(5)
在广西邓小平行政管理体制和机构改革理论研 讨会暨机构编制工作会议上的讲话	邬善康(21)
用邓小平理论指导行政管理体制和机构改革 ——广西改革开放以来机构改革的回顾和思考	邵博文(26)
以邓小平理论为指导 搞好新一轮机构改革	覃敬东(43)
正确认识和认真搞好机构改革	沈德海(51)
学习邓小平理论,建设一个迎接新世纪挑战的 政府管理体制	广西行政管理学会 (62)
从司法机关自身特点论依法行政	孙衍祝 陈向东(73)
坚持“编制就是法律”严格控制机构编制	广西壮族自治区文化厅人事处(83)
新时期机构改革的工作指南 ——学习邓小平理论的几点体会	徐恩平(89)
浅论对机构编制的依法管理	苏文豪(99)
加强机构编制管理 巩固发展改革成果	谢大清 蒙若竹(109)

把握邓小平行政理论特点 指导机构改革实践 ——学习行政管理体制和机构改革理论的体会	刘保全(115)
用邓小平行政组织理论指导我区新一轮政府 机构改革.....	廖水祥(122)
以革命的精神和勇气突破计划体制下形成的权 力和利益格局——学习邓小平“精简机构是一场革命” 论述的体会.....	蔡中平(131)
以邓小平理论为指导 实现行政管理法制化	黄小燕(141)
论政府职能转变.....	刘锐夫(149)
精简机构 势在必行	桂林市机构编制委员会办公室(154)
加强制度建设 严格管理机构编制 ——学习邓小平“制度建设更重要”的体会	梧州市机构编制委员会办公室(161)
推进事业单位社会化若干思考.....	刘增兰(168)
浅论邓小平反对官僚主义的思想.....	陈锡谋(175)
机构改革是一场革命.....	庞科伟(183)
如何认识机构改革是一场革命.....	何远东(189)
机构改革要敢于革命.....	潘金华(194)
论邓小平政治体制改革基本理论的现实意义	李永华(199)
试论“编制就是法律”.....	欧 坚 赖丰华(205)
机构改革要始终坚持活力、效率和积极性的目标 ——学习邓小平行政管理体制和机构改革理论的体会	钟山县机构编制委员会办公室(216)

目 录

学习邓小平关于机构改革的思想
..... 贺州市机构编制委员会办公室(221)

邓小平理论是机构改革的思想宝库(代序)

金冲及

国家要发展,民族要振兴,不能没有科学的理论指导。党的十五大郑重地确立了邓小平理论在全党的指导地位,高举邓小平理论伟大旗帜,用邓小平理论来指导我们整个事业和各项工作,这是我们党从历史和现实中得出的不可动摇的结论。

党的十一届三中全会以来的实践表明:邓小平理论系统地回答了中国社会主义发展道路、发展阶段、发展动力和根本任务等一系列基本问题,指导我们党制定了社会主义初级阶段的基本路线。邓小平理论是毛泽东思想的继承和发展,是马克思主义同中国实际相结合的第二次历史性飞跃,是全党全国各项工作的根本指针和民族振兴与发展的强大精神支柱,是邓小平同志留给我们最宝贵的精神财富。学习和运用邓小平理论,对于我们推进建设有中国特色的社会主义,实现跨世纪的宏伟目标;对于我们坚持正确的政治方向,贯彻执行党的基本路线不动摇,对于提高我们的思想政治素质,做一个合格的、有作为的人民公务员,具有极其重要的作用和深远意义。

邓小平理论内容丰富,博大精深,行政管理体制和机构改革的内容是其中的重要组成部分。改革开放以来,邓小平同志十分

重视行政管理体制和机构改革,及时提出了行政管理体制和机构改革任务,指导和推动这一改革不断向纵深发展。在80年代初,邓小平同志先后发表了《党和国家领导制度的改革》、《精简机构是一场革命》等一系列重要讲话。在80年代中期,邓小平同志反复强调,政治体制同经济体制相互依赖,相互配合,把机构改革与经济体制改革紧密地结合起来,视野更加开阔,内涵更加丰富。90年代以来,特别是在视察南方的讲话中,邓小平同志多次指出,“计划和市场都是经济手段”,“革命是解放生产力,改革也是解放生产力”,进一步指明了包括机构改革在内的各项改革的前进方向。在这一系列科学的论述中,邓小平同志深刻地指出了我国行政管理体制存在的弊端及根源,阐明了改革的目标、地位和作用,回答了改革的内容、重点、原则和方法等一系列事关全局的重要问题,丰富和发展了马克思主义关于国家机关建设的学说,是新时期行政管理体制和机构改革的思想基础和行动指南。

学习邓小平行政管理和机构改革的理论,首先要正确掌握其基本观点和精神实质。邓小平同志根据马克思主义关于上层建筑与经济基础、生产关系与生产力的辩证关系,从改革开放和社会主义现代化建设的全局出发,指出:随着我国经济体制改革的深入,在传统的计划经济体制下形成的行政管理体制和党政机构设置已经不能适应党的工作中心转移和现代化建设的需要;活力不足、效率不高,阻碍了人们积极性与创造性的发挥;改革的目标是“活力”、“效率”和“积极性”;首要任务是“下放权力”,转变政府职能,把政府不该管、管不好、管不了的事情下放到基层和企业,调动人民群众的积极性;机构改革就是要推进精兵简政,解决机构臃肿、人浮于事、克服官僚主义、提高行政效率的问题……我们在学习邓小平理论的过程中,一定要全面把握

这一理论的科学体系和精神实质,充分认识这一理论的现实意义,更好地指导机构编制工作。

概括地说,行政管理包括对社会事务管理和自身组织管理两个方面。机构编制工作是政府对自身组织管理的重要组成部分,担负着推进改革和加强管理的两个方面的任务,其工作内容包括转变管理职能、调整组织机构、精简人员编制、完善运行机制、协调上下左右关系、实行依法行政、提高行政效率等项工作。机构编制工作涉及面广,专业性强,在实施改革和管理的过程中,遇到的新情况多,新问题多,头绪错综复杂。因此,必须加强理论研究和理论指导。理论是行动的指南。是推进改革、搞好管理的基本保证。这就要求我们必须特别重视邓小平理论的学习。学习邓小平同志运用马克思主义的立场、观点、方法和观察、分析、研究和解决问题的科学态度;学习邓小平同志坚持社会主义道路的政治立场和实现共产主义崇高理想的使命感;学习邓小平同志解放思想,实事求是,大胆探索,勇于创新的革命精神。理论学习要联系实际,联系本地区、本部门的实际,运用理论武器,解决新问题,开拓新境界,实现新飞跃。只要我们努力学习,刻苦钻研,在掌握邓小平理论的科学体系上下功夫,在掌握基本原理和精神实质上下功夫,在理论联系实际、指导实践上下功夫,就一定能不断提高我们的思想政治理论水平,增强工作中的原则性、系统性、预见性和创造性;就一定能把我们的机构改革和编制管理工作提高到一个新的水平,一个新高度。

为了深入贯彻党的十五大精神,深入学习邓小平理论,广西区编办与区委宣传部联合召开了邓小平行政管理体制和机构改革理论研讨会,推动广西全区机构编制系统用邓小平理论武装思想,指导新一轮机构改革的工作。会议收到100多篇论文,从中精选出25篇优秀论文,编印成集。这是机构编制系统学习

邓小平理论的丰硕成果,是个良好的开端,希望广西广大的机构编制工作者坚持不懈,继续努力,在系统学习邓小平理论的基础上,解放思想,把握精髓,联系实际,深入进行,真正掌握邓小平理论的精神实质、基本观点、战略思想、科学态度和创造精神,从而提高我们的思想政治素质,指导我们的改革工作,开创机构编制管理的新局面。

1999年5月24日

* 钱其智 中央机构编制委员会办公室

在广西邓小平行政管理体制 和机构改革理论研讨会暨机构编制 工作会议上的讲话

刘知炳

(1999年1月29日)

广西邓小平行政管理体制和机构改革理论研讨会暨机构编制工作会议今天召开了。

这次会议的主要任务是：学习和研究邓小平行政管理体制和机构改革理论，为机构改革做好思想理论准备；研究和部署各级政府机构改革的各项准备工作；提出今年加强机构编制管理的任务。通过这次会议，学习理论，统一思想、明确任务、坚定信心、知难而进、团结奋斗，把广西行政管理体制和机构改革全面推向 21 世纪。

下面，我就关于坚持用邓小平理论指导机构改革和加强机构编制管理问题，讲几点意见，供同志们参考。

一、深刻认识和理解用邓小平理论指导行政管理体制和机构改革的重大意义

以江泽民同志为核心的党中央，高度重视用邓小平理论武装和指导全党的工作。邓小平理论内容丰富，博大精深，其中行

政管理体制和机构改革的理论,是邓小平理论的重要组成部分。邓小平同志在领导我们进行改革开放和现代化建设的伟大实践中,十分重视行政体制和机构改革,在改革的目标、地位、主要内容、方式方法等方面,都提出许多精辟的论述,为机构编制工作和机构改革实践提供了坚实的理论基础,成为新时期机构改革和机构编制管理的根本指针和行动指南。因此,我们要在全面学习邓小平理论的基础上,联系机构改革和机构编制管理工作的实际,系统地学习和研究邓小平行政体制和机构改革的理论。

学习邓小平行政管理体制和机构改革理论,关键要正确掌握这一理论的科学体系和精神实质。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》和《精简机构是一场革命》等一系列重要讲话中反复强调,“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖,相互配合”,首次提出了机构改革不是机构简单的撤撤并并,实质上是政府行政管理体制改革的问题,并且把政府行政管理体制作为政治体制改革的重要组成部分。提出了要把机构改革与经济体制改革紧密结合起来,把机构改革纳入社会主义现代化建设的总体设计,提出行政管理体制改革的目标、地位和作用,确定了改革的内容和重点、原则和方法等一系列事关改革全局的重大问题,丰富和发展了马克思主义关于社会主义国家机关建设的学说,是社会主义社会发展动力理论在行政管理领域中的具体体现,解决了在新的时期如何实现行政管理科学化、法制化、现代化的根本问题。因此,我们要全面学习和研究邓小平行政管理体制和机构改革的理论,掌握其精神实质,用以指导我们的机构编制工作。

(一)全面把握机构改革的目标、地位和作用

邓小平同志从战略高度反复强调行政管理体制和机构改革的地位和作用。他强调机构改革是坚持社会主义制度搞好现代

化建设的四个保证之一。不对包括行政管理体制和组织机构在内的政治体制进行改革,就不能保障经济体制改革的成果,就不能使经济体制改革继续前进,就会阻碍社会生产力的发展,阻碍四个现代化的实现。行政管理体制和机构改革属上层建筑范畴,在改革的目标上与政治体制改革是完全一致的。邓小平同志概括为“活力”、“效率”和“积极性”三大目标,就是要始终保持党和国家的活力,克服官僚主义,提高工作效率,调动基层和广大群众的积极性,归根结底是要“扫除发展社会主义生产力的障碍”,解放和发展生产力,实现社会主义现代化。

(二)深刻认识机构改革与其他各项改革的关系

邓小平同志指出:“改革是全面的改革,包括经济体制改革、政治体制改革和相应的其他各个领域的改革。”行政管理体制和机构改革与经济体制改革、政治体制改革和干部人事制度的改革有着非常密切的联系,共同构成了我国社会主义发展的动力。它们之间存在着相互依存、共同促进的关系,只有深刻认识和科学把握机构改革与其它各项改革的关系,才能更好地推进行政管理体制和机构改革。

在与政治体制的关系上,邓小平同志多次强调,改革的内容首先是加强和改善党的领导;第二个内容是权力要下放;第三个内容是精兵简政。邓小平同志指出,行政管理体制和组织机构中存在问题较为突出,必须作为政治体制改革的一项紧迫任务。

在机构改革与经济体制改革的关系上,邓小平同志认为,“只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通,因为首先遇到人的障碍”,机构改革与经济体制改革必须配套进行,要深化企业改革,加快企业改组,必须首先解决政企分开的问题,加快政府职能转变。

在与干部人事制度的改革关系上,邓小平同志指出:“精简

是革命,选贤任能也是革命。”“体制改革,除了反对官僚主义,克服机构臃肿、人浮于事、工作效率低这些毛病外,重要的是选拔人才。”

(三)正确理解党委和政府的合理分工

邓小平同志十分重视研究解决党政关系问题,他认为对社会主义国家来说,这是个大问题,这关系到党和国家的命运和前途。解决党政关系前提是坚持党的领导不能动摇,在这个基础上进一步加强和改善党的领导,党要“集中精力管党,管路线、方针、政策”。各级政府要在党委领导下,充分发挥指导、服务、协调、监督、控制、保卫职能,把政府职权范围内的工作做好。

(四)合理划分各级政府的事权关系,搞好简政放权

邓小平同志指出,我国行政管理体制中存在的主要弊端是“权力过分集中”。在政府与社会的关系上,尤其是在政府与企业、市场的关系上,权力过分集中于政府;在中央与地方的关系上,权力过分集中于中央,地方缺乏必要的自主权;在上级机关与下级机关的关系上,权力过分集中于上级机关;在各个领导机构内部,“权力过分集中于个人或少数人手里”。因此,我们进行行政管理体制和机构改革,关键就是要精简政府机构,下放政府权力,转变政府职能,充分发挥市场在资源配置中的作用。政府要把该管的事管好,把不该管、管不了的事交给社会来办。

邓小平同志在强调下放权力的同时,也十分重视加强宏观管理和“中央要有权威”。他说,“宏观管理要体现在中央说话能够算数”,“该集中的必须集中”。加强“宏观管理”和“中央要有权威”,是邓小平同志关于下放权力思想不可分割的统一体,不能把两者对立起来。

邓小平同志提出了“精简机构是一场革命”的著名论断,从战略高度看待精兵简政的必要性和重要性,揭示了精兵简政同

下放权力、行政管理体制改革的辩证关系，指出精兵简政是“对体制的革命”，精兵简政主要是精简各级领导班子和领导机关，减少副职和兼职现象，要过细做好工作，下决心分流安置好机关富余人员。要选德才兼备的干部进入领导班子，把领导班子配备好。还要把精兵简政与调整领导班子、干部人事制度改革紧密地结合起来。

（五）注意提高机关工作效率和克服官僚主义

邓小平同志指出：“现在的世界，人类进步一日千里，科学技术方面更是这样，落后一年，赶都难赶上，所以必须解决效率问题。”提高行政效率需要从行政管理改革的各个环节入手。邓小平同志认为，我们现在的官僚主义现象，除了同历史上的官僚主义有共同点之外，还有自己的特点，“它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系”，“这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根”。我们的政府机构，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至个人的职责权限的严格明确的规定，遇到责任互相推诿，遇到权利互相争权，机构臃肿、层次多。邓小平同志提出的克服官僚主义的出路，首先在于改革行政管理体制，下放权力、调动各方面的积极性。同时，还要加强责任制，实行精兵简政，不断提高工作效率和不断改进思想、工作作风。

（六）健全完善管理法规和各项工作制度

邓小平同志总结了“文化大革命”给我们党和国家带来的巨大灾难，深刻地指出了行政管理体制和机构改革过程中加强制度建设的重要意义。他指出，我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但在组织制度、工作制度方面的问题更重要。领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性和

长期性。他认为机构改革只是第一步,要按照体制改革的要求,从上到下建立岗位责任制,这样,工作才能有秩序,有效率,才能职责分清,赏罚分明,不致拖延推诿,互相妨碍。在制度建设上,要求各级机关“要切实遵守编制”。这是邓小平关于制度建设思想在机构编制工作中的具体体现,为加强机构编制管理的法制建设指明了方向。

(七)学习掌握机构改革的思想方法和工作方法

邓小平同志在行政管理体制和机构改革的理论中,对改革的思想方法和工作方法的论述也十分深刻和详细。他强调,要解放思想,实事求是,走自己的路;要制定周密的、切实可行的、能够在较长时期发挥作用的制度和条例;要有步骤地实施,必须有秩序地进行,既大胆又慎重;要及时总结经验,稳步前进;要大胆借鉴外国的有益做法。

总之,邓小平同志创造性地运用马克思主义关于上层建筑必须适应经济基础,生产关系必须适应生产力基本原理,从分析我国行政管理体制的现状入手,全面系统地阐述行政管理体制和机构改革的理论。这一理论是邓小平理论的重要组成部分,也是马克思主义国家学说的有机组成部分,是我们机构编制工作者宝贵的精神食粮和理论财富,我们必须系统地学习研究,深刻领会精神实质,用邓小平这一理论的立场、观点、方法来研究和处理在改革中遇到的新情况和新问题,积极推进我区的行政管理体制和机构改革。

我以上所讲的,主要是邓小平关于行政管理体制和机构改革的一些重要论述,包括认识机构改革与政治体制改革、经济体制改革和人事制度改革的关系等。从事机构编制的同志,首先要认真地、深入地学习邓小平行政管理体制和机构改革理论。通过学习,提高全区机构编制干部队伍的理论水平、政策水平,正确

地处理好各方面关系。这一点,我认为非常重要。如果不用理论来指导实践,一些深层次的矛盾和问题就很难解决得好。因此,希望从事机构编制工作的同志,要加强学习,深刻领会邓小平有关行政管理体制和机构改革的论述,以此来指导我区机构编制工作。

二、全面完成党中央、国务院提出的地方政府机构改革任务

继续推进政府机构改革,是党的十五大提出的战略任务,同时,也是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。改革开放以来,在党中央、国务院和自治区党委、自治区政府的领导下,我区政府机构进行了两次大的改革。通过这两次改革,政府在转变职能,理顺各部门之间的关系,精简机构和人员等方面,取得了积极的进展。但是,由于政府机构设置的基本框架,是在计划经济体制条件下逐步形成的,当时的改革,又受到了历史条件的制约和宏观环境的限制,一些深层次的矛盾和问题仍未得到根本的解决,按照建立社会主义市场经济体制的要求,目前存在问题还十分突出。政企不分,政事、政社不分,政府部门管理体制不适应社会主义市场经济的要求,部门权力利益化的倾向严重,政府机构庞大,人员臃肿,结构不合理,职责交叉,财政负担过重的问题,还远远没有得到根本的解决。这些问题和矛盾的存在,不仅影响政府机关的“活力”和“效率”,助长官僚主义和不正之风,同时,也严重阻碍经济建设和社会各项事业的发展。因此,必须下决心搞好各级政府的机构改革。

新一届国务院组成后,党中央、国务院去年决定在国务院进

行机构改革。通过改革,精简了机构,分流了人员,进展是顺利的,效果是明显,甚至比预期效果还要好。最近,江泽民总书记、朱镕基总理在中央经济工作会议上的讲话,对去年国务院机构改革予以了充分肯定。现在社会上有些传说,说机构改革成不成功,不能解决问题,而且只改政府,其他党群机构不改。对这次机构改革,中央领导态度十分明确:上层建筑要适应经济基础,生产关系要适应生产力发展。目前,行政管理方面,机构臃肿,人浮于事,政企、政事不分,严重地阻碍了经济和社会发展。因此,决定首先从政府开始进行机构改革。我在这里向各位编办主任说清楚,在机构改革问题上要听党中央的声音,听中央文件的精神,不要道听途说。

今年年初,中共中央下发了中发〔1999〕2号文件,对地方机构改革作了明确规定。按照中央文件精神,今年,省、市、自治区机构改革将要启动。至于地市政府机构改革何时进行,待自治区党委研究后再作统一部署。

党的十五大提出:要按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开,把企业生产经营管理权力切实交给企业;根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、行为规范的行政管理体系,提高为人民服务水平;把综合经济部门改组为宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监管部门,培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化,严格控制机构编制膨胀,坚决裁减冗员。根据党的十五大精神和中共中央、国务院关于地方政府机构改革的意见,对搞好我区机构改革提出几点要求:

(一)深入调查和研究各级政府的职能,根据各级政府的职能和管理需要,设计政府机构的基本框架

政府的组织机构,是政府职能的载体。搞好政府机构改革,必须认真研究和解决政府的职能变化。通过调查研究,要确定在市场经济条件下,政府应该管什么,不应该管什么,以及政府的哪些职能应当加强,哪些职能应当弱化,哪些职能应当下放和转移。切实把属于企业的职能交给企业,把市场调节的职能放到市场,把社会组织可以承担的职能交给社会管理,把下级政府可承担的职能放给下级政府。在市场经济条件下,政府主要履行区域经济调节和社会管理两种基本职能。按照国家法律、法规和方针、政策,制定区域性的经济社会发展规划,加强社会主义精神文明和物质文明建设,创造公平、公正、公开的竞争环境,维护市场秩序,打破地区、条块分割。政府要逐步管理从企业分离出来的社会事务,加强基础设施建设,切实把职能转向服务与协调,搞好社区服务,加强农村基层政权建设,加强农村社会主义民主政治和法制建设,依法行政,规范管理。

在研究政府的基本职能的同时,还要研究政府管辖各种社会事务的主要职能,如政府的指导职能、服务职能、协调职能、监督职能、控制职能、保卫职能等等。通过这些职能的研究,根据建立社会主义市场经济体制的需要,确定政府行政管理的方向、内容、范围和管理方法。在此基础上合理设置政府机构,建立政府机构的基本框架。

总之,政府机构调整和撤并,首要的是根据政府职能的变化。我们各级机构编制部门,一定要作深入的调查研究,然后才能根据政府行政管理的规律,以及市场经济的要求,合理设置政府机构。

(二)加强对各部门职责分工的调查研究,为理顺各部门关系作好充分准备

去年国务院机构改革,主要是调整部门职责分工、理顺各部