

机构改革、公务员制度和工资 制度改革实用文件选编

(发至各级人事部门)

《中国人事》增刊

目 录

1. 中共中央关于印发《关于党政机构改革的方案》和关于党政机构机构改革方案的实施意见》的通知…………… (1)
2. 中共中央办公厅国务院办公厅关于机构改革人员分流几个问题的通知 …………… (22)
3. 江泽民同志在党的十四大上有关机构改革、公务员制度和工资制度改革的讲话摘录 …………… (25)
4. 江泽民同志在全国机构改革工作会议代表座谈会上讲话摘录 …………… (27)
5. 《国家公务员暂行条例》 …………… (30)
6. 国务院关于印发《国家公务员制度实施方案》的通知 …………… (47)
7. 国务院关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知 …………… (57)
8. 国务院办公厅关于印发机关、事业单位工资制度改革三个实施办法的通知 …………… (91)
9. 李鹏同志在接见全国推行公务员制度和工资制度改革工作会议代表时的讲话…………… (131)
10. 罗干同志在全国推行公务员制度和工资制度改革工作会议讲话…………… (133)
11. 宋德福部长在全国推行公务员制度和工资制度改革工作会议讲话…………… (140)

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

1993年7月2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，即市委常委职数为 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。

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。

八、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級机关，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。

九、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。

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、中央直属机构改革的实施

中央直属机构的改革，要在中央书记处领导下，做好定职能、定机构、定编制的“三定”工作，并组织实施。

(一)中央直属机构的改革，既要适应社会主义市场经济的要求，又要有利于坚持两个文明建设一起抓，有利于加强和改善党的领导，更好地发挥党在建设有中国特色社会主义事业中的领导核心作用。党的机构要改革，人员要精减，但党的工作不能削弱，中央直属机构改革要紧紧围绕这一精神，认真、审慎地进行。

(二)要进一步确定中央各部门的职能。要进行职能分解，把那些可由政府部门、事业单位和群众团体承担的职能转移出去，把可由地方党委管理的工作放下去。同时，加强为经济建设服务的职能，以及宏观管理和监督的职能。

(三)要理顺中央各部门之间、中央各部门与国务院各部门之间的关系。主要是理顺干部管理、意识形态管理、统战工作以及党员教育工作方面的关系，将两家或多家分管的职

能改为一家管，或改由一家主管，明确主次关系，建立健全工作协调制度。“三定”过程中的有关职能交叉问题，由中央编委负责协调。

(四)要精简内设机构和人员，改善干部队伍结构，妥善安排富余人员。内设机构职能交叉的，要坚决裁并；职能相近的，要尽量合并；职能较少、工作量不大的，应综合设置或归属到职能相近的机构。编制精简比例一般为15%。合并的部门，以及职能任务减少较多的部门，应作更大幅度的精简。精简工作要结合改善干部队伍结构进行，在坚持干部“四化”方针的前提下，注意充实熟悉经济工作的干部。要严格执行离退休制度，清退机关临时人员。鼓励各部门多层次、多渠道地分流富余人员。

(五)中直各部门机关党委的机构设置要规范化。机关党委的办事机构一般只设一个处级办公室；下属单位比较多的，可根据需要增设1至2个处室。机关党委书记由现职副部长兼任，另配1至2名正局或副局级能职副书记。部委内设的局一般不设专职机关党委书记和副书记。专职党务干部编制按机关职工总数的1—2%配备。职工人数很少的(百人以下)一般不设专职副书记和专门的办事机构。

(六)中直各部门要于今年第三季度提出本部门的“三定”方案，经中央编办审核后报中央书记处审批，第四季度组织实施。明年初，中央编委对各部门“三定”方案的落实情况进行检查验收。

(七)中直各部门的“三定”方案经中央书记处批准后，即可参照《国家公务员暂行条例》，配套进行干部人事制度改革，并按照统一部署进行工资制度改革。

二、国务院机构改革的实施

(一) 国务院各部门的“三定”工作分三批进行：第一批是新组建或机构变动较大部门的“三定”工作，使这些部门能尽早地正常运转；第二批是综合经济部门的“三定”工作；第三批是其他部门和直属机构、办事机构以及少数单设办事机构的议事协调机构的“三定”工作。

(二) 国务院各部门“三定”工作的步骤，首先由各部门根据国务院对机构改革的要求，在职能分解的基础上，提出转变职能、精简内设机构与人员的初步方案，并与中央编办交换意见；在意见基本一致的基础上，向国务院分管领导汇报或提请总理办公会议审议，综合部门提请国务院常务会议审议。全部“三定”工作争取在今年第四季度完成。

国务院各部门“三定”方案的主要内容是：本部门的主要职能和转变职能的具体措施；本部门与其他部门的业务分工及协调意见；内设司局机构的数量、名称和主要职责；人员编制总额及司局以上领导职数；后勤服务机构和人员编制；人员分流的措施和需要相应调整的事业单位和公司等。

(三) 国务院各部门的“三定”工作要按照以下要求进行：

1、进行职能分解，抓好职能转变。转变职能是这次机构改革的关键，是“三定”工作的核心。各部门要按照政企分开的原则，从部门管理转向行业管理和社会管理。要对现有职能进行分解，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。同时，要加强宏观规划协调、研究制订重大政策和法规的职能，加强属经济的和法

律的手段调控、监督社会经济活动的职能，加强为基层和企业服务的职能，使转变职能具体化，落到实处。

2、理顺各部门之间的关系。国务院各部门要通过职能分解，并结合固定资产投资管理体制、国有资产管理体制和其他方面的改革，提出理顺关系的意见，尤其是要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，下决心解决一批长期交叉扯皮的问题。对于确需由几个部门协同进行的工作，要通过合理分工，明确主、次关系和各自的职责权限，加强合作与协商，建立健全必要的协调制度。

3、精简内设机构和人员，规定领导职数。国务院各部门要在定职能的基础上，精简和调整内设机构。内设机构的职能尽量综合一些，一般不设专业司局。工业部门一般设置10个左右司级机构，人员编制为200—300人；社会管理部门的内设机构和人员编制要精简20—25%；其他各部门的内设机构和人员编制也要按照20%左右的幅度进行精简，机构和编制的具体数额，由中央编办根据各部门的不同情况审核报批。部委管理的国家局与部委同时进行“三定”，统一审批。全国人大常委、全国政协常委的编制在各部门单列。要严格定编定员。领导职数要严格按照《国务院组织法》和有关规定配备。国务院各部门机关党委的机构，参照中直部门设置，在京直属单位较多的部门，可适当增加专职党务工作人员编制。要多层次、多渠道地妥善分流富余人员，要在各部门“三定”方案中，提出人员分流的具体意见，并拟订相应调整所属事业单位与公司的方案。

(四) 国务院各部门在“三定”方案批准后，即与推行公务员制度相衔接。大体步骤是：第一，进行职位分类，明确各职位的职责任和任职资格条件；第二，按照职位的任职