

# 第一章 中国中央政府的 管理体制、职权和管理方式

研究中央政府的管理，首先要了解中央政府的管理体制及其职权和管理方式。中央政府的管理体制主要包括中央政府的机构设置和领导体制，它的职权主要指的是宪法赋予的管理权力，其管理方式主要包括管理手段的选择和运用。

## 第一节 中央政府的管理体制

### 一、中央政府机构设置 沿革

#### （一）中央政府机构基本格局的形成

中华人民共和国中央政府，在形式上成立于 1949 年 9 月 21~30 日召开的中国人民政治协商会议。会议通过了《共同纲领》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《中国人民政治协商会议组织法》等法律，选举成立了以毛泽东为主席的中央人民政府委员会，新中国的中央政府就此成立。此时期的中央政府是个广义的概念，《中央人民政府组织法》赋予它 10 项职权，囊括了立法权、行政权、司法权，是国家最高权力机关。中央人民政府委员会下辖四个机关：总揽最高行政权的政务院，行使最高审判职权的最高人民法院，行使最高检察权的最高人民检察署，以及人民革命军事委员会。

政务院是中央人民政府委员会辖下的四机关之首，是中华人民共和国的最高行政机关。1949年10月21日在政务院第一次政务（扩大）会议上周恩来宣布政务院成立并正式开始办公。政务院作为国家最高行政机关，从成立之时起就随着社会经济政治情况及其他情况的变化而处在不断的变革之中。

政务院由总理、副总理、政务委员和秘书长组成。政务院下辖4个委员会、30个部级机构和1个秘书厅。4个委员会是政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会。各委员会分别指导有关部级机构的工作，具体分工如下：政治法律委员会指导内务部、公安部、司法部、法制委员会、民族事务委员会的工作；财政经济委员会指导财政部、贸易部、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、人民银行、海关总署的工作；文化教育委员会指导文化部、教育部、卫生部、中国科学院、新闻总署、出版总署的工作；人民监察委员会负责监察政府机关和公务员履行职责情况。

随着中央集中统一领导的逐步加强，政务院的机构不断调整。1952年8月撤销了贸易部，成立对外贸易部和商业部；另外还成立了第一和第二机械工业部、建筑工程部、地质部、粮食部。同年11月，又成立国家计划委员会、体育运动委员会、高等教育部、扫除文盲工作委员会。

从1953年起，大规模有计划的经济建设开始了，对生产资料私有制进行全面的社会主义改造运动也开展起来。随着国内经济、政治形势的变化，建国初期建立的中央人民政府委员会的领导体制和机构设置已不适应新形势的需要。1954年9

月，第一届全国人民代表大会召开，制定了第一部社会主义宪法、《全国人民代表大会组织法》、《国务院组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》等法律，对中央和地方国家机构做了调整和明确规定。改变了中央人民政府委员会领导和组织国家政权的形式，开始由全国人民代表大会及其常委会领导和组织中央人民政府和其他国家政权机关。宪法规定：全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使国家立法权，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，各级人民政府、人民法院、人民检察院分别向本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作，从而实现了立法、行政、司法机关的适当分工。至此，新中国的政权体系和政府机构的基本格局正式形成。

在第一届全国人民代表大会上，政务院改名为国务院，它是宪法规定的中华人民共和国最高行政机关，是中华人民共和国中央政府。从此，中国中央政府的概念开始在狭义上使用。根据大会通过的《国务院组织法》的规定，国务院设立以下各部委：内务部、外交部、国防部、公安部、司法部、监察部、国家计划委员会、国家建设委员会、财政部、粮食部、商业部、对外贸易部、重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、地质部、建筑工程部、纺织工业部、轻工部、地方工业部、铁道部、交通部、邮电部、农业部、林业部、水利部、劳动部、文化部、教育部、高等教育部、卫生部、体育运动委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会。另外设立秘书厅，由秘书长领导。同年 11 月，国务院又设立 8 个办公室，协助总理分别掌管国务院所属各部门的工作。同月，全国人大常委会又批准国务院设立国家统计局、国家计量局、中国人民银行、中央手工业管理局、中国民用航空局、中

央气象局、中央工商行政管理局、新华通讯社、广播事业局、中国文字改革委员会、对外文化联络局、宗教事务局、法制局、国务院人事局、国家档案局、中央机要交通局、国务院参事室、国务院专家工作局、国务院机关事务管理局、国务院总理办公室等直属机构。

## （二）1954年至1976年国务院机构调整

1954年国务院成立后，中央政府机构进一步扩大。主要原因是在前苏联20世纪50年代高度集中的计划管理模式影响下，中国中央政府的管理更趋集中统一，财力、物力、技术、基建项目等主要由中央统筹支配和管理。在这样的体制下，中央政府各经济管理部门不断增加和膨胀。1954年12月，国务院共有63个工作机构。到1956年底即增加到81个，达到建国以来政府机构数量的第一次高峰。

与大规模有计划经济建设开始时期建立起来的计划经济体制相适应的政府管理体制，对促进当时整个国民经济的发展起了积极作用。但随着时间的推移，政府机构设置和管理体制上的弊端也逐渐暴露出来。其弊端主要有两点：一是过分强调部门和条条管理，造成部门林立，分工过细，机构臃肿庞大，尤其是经济管理部门达40多个；二是中央管得过多过死，压抑了地方的积极性、主动性。于是，1957年11月18日，经国务院全体会议通过和全国人大常委会原则批准，用国务院的名义正式发布了《关于改进工业管理体制的规定》、《关于改进商业管理体制的规定》、《关于改进财政管理体制的规定》，开始把某些管理职权下放给地方。次年2月，进行了机构精减和调整。这样，到1959年12月，国务院工作部门由1956年底的81个减为60个。1960~1962年间，中央政府精减人员编制和

机构的工作继续进行。1962年，中央成立中央精简小组。从1960年7月~1962年底，中央国家机关、党派、人民团体的行政编制精减了36.7%。各部门的司局机构撤销、合并了89个，精简了15%；中央直属的事业机构合并了111个，精简了26%。

1958~1960年的大跃进，造成国民经济的比例关系严重失调，农业、轻工业大幅度减产，加上1959~1961年的三年自然灾害，国民经济陷入严重困难的局面。为了加强中央政府对经济的调控力度，中共中央和国务院采取了一系列措施，其中包括再度收权。实际上从1960年起，中央就开始上收地方的若干权力，如把大中型企业仍旧收归中央管理。1961年，中共中央发出《关于调整管理体制的若干规定》，强调中央的集中统一。1964年对国民经济管理体制进行了大的调整，将1958年下放给地方的一些管理权限基本上收。

由于管理权上收，管理体制再次实行高度的集中统一管理，国务院机构又重新膨胀起来。从1963~1965年，国务院陆续增设机构和恢复原有的机构。到1965年底，国务院机构已达79个，基本上恢复到1956年的水平。1966年8月，史无前例的“文化大革命”爆发，国家政治生活、经济生活、社会生活陷入全面动乱，中央到地方的各级党组织，各级政府机构陷于瘫痪，无法正常地行使管理职权。1967年5月，中共中央先后发布命令，对国务院所属的一些重要部门，或实行军管，或划归军队系统领导。1969~1970年，国务院各部门实行大精简，经济管理权大量下放给地方。到1970年底，国务院共设32个部门。其中，国防部、民用航空总局、外交部等13个部门还分别划归军委办事组、总参、空军、海军及中央

文革与中联部领导，实际上国务院领导 19 个部门。

1971 年 9 月，林彪反革命集团被粉碎。周恩来在极端困难的情况下，毅然纠正经济中的“左”倾错误。在政府机构方面，1971~1973 年相继撤销了军委办事组和一些地区、部门的“三支两军”人员，国务院恢复和增设了一些机构，到 1973 年底，国务院机构增加到 45 个。1975 年 1 月，邓小平主持中央党政日常工作，对各个领域进行了整顿，包括对国务院机构调整。到 1975 年底，国务院共有 52 个单位。

### （三）上世纪 70 年代末和 80 年代国务院的机构改革

1976 年 10 月，“文化大革命”结束。从 1977 年开始，中央对政府管理体制进行调整：加强铁路、邮电、民航等部门的集中统一领导，恢复和增设机构，上收一批在“文革”中下放的企业。从 1977~1981 年的 5 年中，国务院恢复和增设了 48 个工作部门，到 1981 年底，国务院共有 100 个单位，达到建国以来机构数量最高峰。

针对机构臃肿、领导班子老化、人浮于事的状况，邓小平提出了“精简机构是一场革命”的观点，并于 1982 年对国务院机构进行改革。这次改革共撤并了 27 个部门，另有 16 个部门改为部、委所属局。5 个部门改为经济实体，增设了经济体制改革委员会，负责经济体制改革的总体设计。通过改革，国务院部门由 100 个减为 61 个，非常设机构撤并了 14 个，由原来的 44 个减为 30 个。

1982 年机构改革，成绩巨大，不但大幅度精简了机构，而且在领导班子的年轻化、革命化、知识化方面也取得了很大成绩。但是，由于当时机构改革的涵义和内容还不太明确，政府的管理职能还没有改变，机构改革的着眼点还是放在机构的

撤并上，没有从根本上触动旧的管理体制。所以，在改革后不久中央政府机构又很快再度膨胀起来，没有跳出以往“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。从 1983 年开始，国务院机构又陆续增添。到 1986 年底，国务院机构增加到 72 个单位。

1986 年，邓小平多次论述机构改革的问题，提出“不改革政治体制会阻碍生产力的发展”，并把机构改革列为政治体制改革的重要内容之一。1987 年 9 月，国务院成立中央机构改革领导小组，着手制订机构改革实施方案。10 月，党的十三大正式提出改革政府工作机构问题。1988 年 3 月，国务院在七届全国人大一次会议上提出，把改革政府工作机构列为本届政府中心工作之一，并开始进行新一轮国务院机构改革。这次改革的特点是：（1）第一次提出政府机构改革归根到底是政府职能转变，并按照党政职能分开、加强和改善党的领导的原则，对党中央直属机构进行改革，划清党的工作部门和政府的工作部门的职责，将应由政府承担的职能移交给政府，不再设置与政府职能部门工作重叠的办事机构。（2）调整国务院机构的总体格局，强化综合部门、经济调节部门、监督部门与社会保障部门，适当精简并弱化经济专业部门。（3）根据转变职能的要求，各部门都制订了“定职能、定机构、定编制”的“三定”方案，机构改革和职能转变及人事改革开始有机结合。1988 年的机构改革是按照有计划的社会主义商品经济模式的要求进行的，这次改革使部委一级机构由原来的 45 个缩减为 40 个。

#### （四）20 世纪 90 年代国务院的机构改革

1992 年，中共十四大提出了建立社会主义市场经济体制的目标。与此相适应，提出了用 3 年时间基本完成各级政府机

构改革的任务，要求尽早建立适应社会主义市场经济体制的行政管理体制。从 1993 年起，新一轮的行政管理体制改革又开始了。这次改革，是本着转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率的原则进行的，重点是加强宏观调控和监督部门，强化社会管理职能部门，一部分专业经济部门转变为行业管理机构或经济实体。改革后的国务院组织机构设置情况是：国务院部委机构 41 个，国务院直属机构 13 个，国务院办事机构 5 个，国务院直属事业单位 8 个。

1993 年的机构改革没有太大的突破。这反映了社会转型时期政府管理体制转变的难度。为适应社会主义市场经济发展的需要，1997 年，中共十五大提出了推进政府机构改革的历史任务和方针政策。据此，国务院在 1998 年 3 月第九届全国人大第一次会议上，提出了国务院机构改革的方案并获得批准。这次机构改革是建国以来力度最大的改革。一开始改革的目标就非常明确，那就是：建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。为实现这个目标确立的改革原则是：按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来，把生产经营的权力真正交给企业。②按照精简、统一、效能的原则，调整政府组织机构，实行精兵简政。加强宏观经济调控部门，调整和减少专业经济部门，适当调整社会服务部门，加强执法监管部门，发展社会中介组织。按照权责一致的原则，调整政府部门的职责权限，明确划分部门之间的职能分工，相同或相近的职能交由同一个部门承担，克

服多头管理、政出多门的弊端。按照依法治国、依法行政的要求，加强行政体系的法制建设。

这次改革撤销了 15 个部委，新组建了 4 个部委，对 3 个部委进行更名，保留了 22 个部、委、行、署。改革后，除国务院办公厅外，国务院的组成部门由 40 个减少到 29 个，国务院机关干部的编制总数减少了一半。

值得一提的是，1998 年国务院机构改革，把部分专业经济管理部门改为国家局，作为过渡性机构，当时确定过渡期为三年。2001 年初，三年过渡期已满，根据中共中央、国务院部署，撤销了国家经贸委管理的 9 个国家局，这是 1998 年国务院机构改革的继续和深化。

## 二、中央政府的领导体制

中华人民共和国建立以来，中央政府的领导体制经历了从委员会制到总理负责制的变化。建国初期，不仅中央人民政府委员会实行的是委员会制，而且当时的最高国家行政机关——政务院也采取了委员会的领导体制。1949 年通过的《中央人民政府组织法》规定，政务会议，须有政务委员过半数出席才能开会，须有出席会议的政务委员过半数的同意才能通过决议。政务院由总理主持全院工作，副总理和秘书长协助总理执行职务，政务院的重要决策须经政务会议集体讨论决定。政务会议由总理、副总理、秘书长和政务委员组成，每星期由总理负责召开一次。总理可根据需要或三分之一以上政务委员的请求，提前或延期召开会议。政务会议表决时，总理与每位政务委员都是平等的一票。这说明，政务院的最高决策权不属于总理一人，而是属于全体政务委员。根据 1954 年宪法设置的国

务院，采取了部长会议制领导体制。一般认为，这种体制也属于委员会制或称合议制。不过，这时的国务院组成人员有了扩大，即除了总理、副总理和秘书长外，还包括了各部部长、各委员会主任。

1975 年宪法在国务院的组成和领导体制问题上没有大的变化，只是取消了秘书长一职，同时把国务院的任期由原来的 4 年改为 5 年。国务院总理、副总理和其他组成人员的任免，均由全国人大根据中共中央的提议来决定。

1978 年宪法规定的国务院领导体制，可以说是从委员会制向总理负责制的一种过渡。虽然，这时国务院的组成人员仍由总理、副总理、各部部长、各委员会主任组成，但只有总理的人选仍由中共中央委员会提名，而国务院的其他组成人员的人选则由总理提议，由全国人大决定。并且在全国人大闭会期间，可由国务院总理提议由全国人大常委会决定任免国务院的个别组成人员。

委员会制有它的优点，一方面，它能集思广益，便于发挥集体的智慧和力量，在管理任务极为复杂和艰巨的情况下，能够在一定程度上避免个人负责制中领导者知识条件不充分的弊端；另一方面，它由于是一种集体负责制，因此能够减轻主要负责人的负担，并能避免个人的专断。但是，这种体制也有其缺点，其中主要是责任不明，决策失误时无人负责；另外就是决策过程缓慢，容易造成久议不决、效率低下的现象。

通过总结建国以来中央政府领导体制的经验教训，并根据行政工作自身的特点，1982 年的宪法改革了国务院的领导体制，采取了总理负责制的新体制。其目的就是突出行政首长在决策中的作用，明确和加强行政首长对于决策所应负的责任，

以提高行政效率和效能。根据新宪法的规定，国务院由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长组成，每届任期 5 年；总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两届。国务院实行总理负责制。总理领导国务院工作，副总理和国务委员协助总理工作。总理召集和主持国务院常务会议和全体会议。国务院常务会议由总理、副总理、国务委员和秘书长组成，国务院全体会议由国务院全体成员组成。国务院副总理和国务委员受总理或国务院常务会议委托，负责某些方面的工作或某一重要的专项任务。国务院秘书长在总理的领导下，负责处理国务院的日常工作，领导国务院办公厅的工作，沟通和协调国务院与下属机构之间的工作关系。审计长负责领导新设置的国务院审计署的工作。国务院总理人选由国家主席提名。国务院其他组成人员的人选由总理提名，但均须经全国人大决定后，由国家主席任免。在全国人大闭会期间，国务院各部的部长、委员会主任、审计长和秘书长的人选，由总理提名，全国人大常委会决定，国家主席任免。

总理负责制是一种行政首长负责制，这一制度的内容，国内学者把它概括为“三权一责”四个方面：第一，全面领导权。按照现行法律的规定，国务院总理对国务院的工作拥有全面领导的权力，副总理、国务委员只是协助总理进行工作，是总理的助手。总理代表国务院向全国人大及其常委会负责，而国务院副总理、国务委员、秘书长、各部部长、各委员会主任、审计长等均向总理负责。第二，最后决定权。国务院工作中的重大问题，必须经国务院常务会议或全体会议讨论，会议由总理召集和主持，总理在会议充分讨论的基础上，参照各种不同意见做出最后决定。第三，人事提名权。即总理有权向全

国人大或全国人大常委会提名副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长的任免人选。第四，全面负责。国务院发布的决定、命令和行政法规，向全国人大或人大常委会提出的议案，任免行政人员，均由总理签署，方能生效。总理对国务院的决策及全部工作负全面责任。

中央政府实行的首长负责制与中国国家机构中实行的民主集中制原则是统一的或互补的。这是因为，一方面，国务院需要贯彻实施的大政方针是由最高国家权力机关按照民主集中制原则集体讨论决定下来的，而且国务院工作中的重大问题必须经国务院常务会议或全体会议讨论决定；另一方面，国务院作为最高执行机关，客观上需要行政首长有明确的责任和集中的权力，需要果断的决策和灵活的指挥，只有这样才能提高行政效率，保证决策的迅速贯彻执行。没有权力机关的民主决策，国家的政策和法律就没有合法性；而没有执行机关的集中指挥，执行过程就难以确保效率，权力机关的决策就难以迅速地得到贯彻落实。因此，行政首长负责制与权力机关的民主集中制是不矛盾的。

## 第二节 中央政府的管理职权

### 一、建国以来中央政府管理职权的变化

中国中央政府的管理职权从性质上讲是一种执行权，它的基本职责就是具体贯彻执行由最高国家权力机关制定的法律和通过的决议。为此，宪法赋予国务院拥有其他国家机关所没有的行政手段和权力。国务院通过运用这些手段和权力，进行具

体的组织和管理活动，把国家权力机关制定的法律和通过的决议付诸实施，从而实现最高国家行政机关的管理职能。不过，建国以来中央政府的职权经历过多次的变化。

建国初期，中央人民政府拥有立法、行政、司法等广泛的权力。政务院作为中央人民政府的行政机关，具体行使下列职权：颁布决议和命令，并审查其执行；废除或修改各委、部、会、院、署、行和各级地方政府与国家的法律、法令和政务院的决议、命令相抵触的决议和命令；向中央人民政府委员会提出议案；联系、统一并指导各委、部、会、院、署、行及所属其他机关的相互联系，内部组织和一般工作；领导全国各地地方人民政府的工作；任免各省、市及其以上的除应属中央人民政府委员会任免范围以外的主要行政人员。

1954年宪法把政务院改为国务院，并把国务院定为中央人民政府。国务院的职权范围有了明显的扩大，其中主要是增加了领导武装力量建设的权力，批准自治州、县、自治县、市的划分的权力，另外还扩大了管理经济文化建设方面的权力。1975年宪法对国务院的职权规定得比较笼统，并且和以前相比有明显的减少。1978年宪法恢复了国务院的一些职权，但仍比1954年宪法规定的少得多。1982年宪法在恢复1954年宪法赋予国务院的职权的基础上，又给国务院增加了一些职权。如：制定行政法规的权力；批准省、自治区、直辖市区域划分的权力；决定省、自治区、直辖市范围内部分地区戒严的权力；审定行政机构编制的权力等。

根据1982年宪法的规定，国务院行使18项职权：根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；向全国人大或者全国人大常委会提出议案；规定各部和各委员

会的任务和职责，统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作；统一领导全国各地各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体化分；编制并执行国民经济和社会发展计划及国家预算；领导和管理经济工作与城乡建设；领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作；领导和管理民政、公安、司法行政和监察工作；管理对外事务，同外国缔结条约和协定；领导和管理国防建设事业；领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利；保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益；改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令；批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建制和区域划分；决定省、自治区、直辖市范围内部分地区的戒严；审定行政机构的编制，依照法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员；全国人大及其常委会授予的其他职权。

中央政府拥有的以上 18 项职权大体可以归结为六类，即行政立法权，行政提案权，行政领导权，监督权，人事权，全国人大及其常委会授予的其他职权。

## 二、中央政府与地方政府之间的职权关系

### （一）改革开放前 30 年中央与地方政府关系的变动

中央政府和地方政府之间管理权限的划分历来是政府管理中的一大难点，也是研究中央政府管理的一个难以回避的大问题。建国以后，中国中央政府和地方政府之间的职权关系经历

了多次的变化。其中，改革开放前 30 年就经历了以下几个阶段的变化：

1. 1949~1954 年：加强中央集权，一切权力归中央政府。

新中国成立后遇到的首要问题之一就是中央财政的严重匮乏。1950 年 3 月 3 日，中央人民政府发出《关于统一国家财政经济工作的决定》，以解决财政困难。这个决定，是新中国第一次划分中央与地方经济管理权限的文件。1950 年底，财政经济统一工作基本完成，为中央高度集中统一的财政、金融、行政管理体制的建立奠定了物质基础。

1952 年，中共中央决定开始推行计划经济。为此，成立了以周恩来为首的第一个五年计划编制工作领导小组和国家计划委员会。计划经济的关键是加强中央的职权。为此，中央将大区<sup>①</sup>人民政府（或军政委员会）改为行政委员会，不再作为一级政权机关，而是作为中央的代表机构，从而改变了以前中央主要靠大区来领导各地的体制，加强了中央的权力。1953 年，毛泽东认为政府工作中存在着分散主义现象。根据他的意见，中共中央先后做出了关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告的制度，以及加强中央对政府经济部门工作领导的决定，规定政府各部门工作中的一切重大的方针、政策、计划和事项均须事先请示中央，得到中央批准后方可执行。从而使各项行政管理权力越来越集中到中央。1954 年 6 月撤销大区后，进一步加强了中央政府对地方工作的集中统一领导，并取消了各省、市一些必要的相对独立性和因地制宜的权限。

<sup>①</sup>即华北区、东北区、西北区、西南区、中南区、华东区。

1954年9月，第一部新宪法规定国务院即中央人民政府，是最高国家行政机关，统一领导全国地方各级人民政府；地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都须服从国务院的统一领导。这就从法律制度上确认了中央政府的高度集权体制。这样，到1954年底，中央集中了绝大部分的财政、经济、行政管理权力，全国的经济活动大都纳入到了中央的计划之中，地方的机动性、灵活性很小。第一个五年计划时期，中央与地方的财政收支配中，中央财政收入占总收入的80%，财政支出占总支出的75%。管理权力的高度集中在短期内也确实产生了效率，国民经济在短短几年内得到迅速恢复和发展，中央政府集中财力物力搞了一系列大的建设工程。

2. 1955~1958年：中央与地方关系的理论探索与权力下放。

尽管建国初期的高度集权取得了积极的效果，但那毕竟是特定历史条件的产物，是经过多年战乱以后百废待兴的客观需要。随着社会经济的发展，其弊端逐步暴露出来。由于中央对经济活动统得过死，严重束缚着地方和企业的手脚，所以地方和企业的积极性与主动性就无法得到发挥。从1955年开始，各省负责人纷纷要求中央向下放权力。中央意识到发挥中央与地方两个积极性的重要性。毛泽东于1956年写下了著名的《论十大关系》，其中第五个问题专门谈了中央与地方的关系。

1956年9月的中共“八大”上，中央提出了放权、扩大地方权力的主张。1957年，国务院通过了《关于改进工业管理体制的规定（草案）》、《关于改进商业管理体制的规定（草案）》、《关于改进财政管理体制划分中央和地方财政管理权限的规定》，比较合理地划分中央与地方的权限。三个规定相对

于当时的经济条件而言，是比较稳妥合理的。但 1958 年 4 月，中共中央和国务院颁布了一系列决议和规定，超出了规定所作的稳妥的设计，其主要内容是：下放企业管理权<sup>①</sup>，全面下放计划管理权，下放基建项目权，下放劳动管理权，下放财税权。由于权力下放过多过急，再加上其他因素，经济出现了极大混乱，重复建设，盲目建设，地区之间正常的经济联系与协调工作被割断，各地的国民经济相对独立，资源空前浪费。为了清除这些混乱，中央又重新强调中央政府的集权。

### 3. 1959~1965 年：中央政府重新集权。

从 1959 年开始，中央下放的权力渐次上收，下放的企业渐次收回。1960 年，中共中央做出《关于调整管理体制的若干暂行规定》，强调集中统一。1960~1961 年，中央大范围地再度集权：把大中型企业仍旧收归中央各部管理；省级以下的财政全部上收，省级财政也上收了一部分；计划、基建、投资、劳动等各项权力都必须执行全国一盘棋的原则，由中央统一管理。

1962 年，中共中央召开“七千人大会”，集中批评分散主义，要求加强中央统一领导，颁布了《关于严禁各地进行计划外工程的通知》，《关于严格控制财政管理的决定》、《关于加强基本建设计划管理的 12 项规定》等。这些决议和措施，对于制止经济混乱起到了一定的积极作用。

### 4. 1966~1976 年：经济管理权力的再次下放。

1966 年 8 月，“文化大革命”爆发，29 个省市自治区的人民政府被“革委会”取代。“革委会”的成立，不仅使党政机

<sup>①</sup> 1957 年中央各部属企事业单位 9300 个，到 1958 年年底下放给地方管理的有 8100 个，下放了 88%。