

上 篇

长胀长消：

共和国机构的变迁

机构要精简，是中国共产党的一贯思想。毛泽东在《为人民服务》中指出：“精兵简政，这一条意见，就是党外人士李鼎铭先生提出来的，他提得好，对人民有好处，我们就采用了。”在抗日战争最艰苦的年代，边区政府就进行过数次精简。共和国建立几十年，变幻万千事，惟有机构历经沧桑而不变，总是沿着它特有的轨迹运行。

第一章 开天辟地

第一块基石

1949 年 10 月 1 日。

首都 30 万群众齐集天安门广场，隆重举行开国大典。

天安门城楼上宾主个个精神焕发，神采奕奕。身着绿色呢中山服新装的毛泽东左胸前缀印着‘主席’两个烫金字的红旗飘带光彩夺目。下午 3 时，典礼开始，毛泽东按动电钮，第一面五星红旗顺着白色旗杆冉冉升起。与此同时，54 门礼炮齐鸣 28 响，象征着组成中国人民政治协商会议第一届全体委员会的 54 个单位和中国共产党领导中国人民英勇奋斗的 28 年。在群众的欢呼声中，毛泽东主席向全世界庄严宣告：“中华人民共和国中央人民政府今天成立了。”

共和国成立之初的中央人民政府不同于现在的中央人民政府——国务院，而是最高政权机关。她包括中央人民政府委员会及由它任命、组成并受其领导的政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察署五部分。中央人民政府委员会由代行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议第一届全体会议在前一天——1949 年 9 月 30 日选举

产生,10月1日举行第一次全体会议宣布就职。

开国盛典后,全国政协协同中央人民政府委员会加速研究和确定中央人民政府各机构及其负责人员。10月19日,中央人民政府委员会举行第五次会议,通过了中央人民政府各机构领导人员的任命。至此,新生共和国的国家机器以全新的面貌展示于世界。

这套国家机器有副部长以上人员 500 名:

——中央人民政府主席毛泽东,副主席刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗 5 人,中央人民政府委员会委员 56 人;

——政务院总理周恩来,副总理 4 人,政务委员 15 人,秘书长 1 人,副秘书长 5 人,政治法律、财政经济、文化教育和人民监察 4 个委员会主任、副主任、委员共 170 人,各部、会、院、署、行正副部长(主任、院长、署长、行长)等 175 人;

——人民革命军事委员会主席毛泽东,副主席、委员、参谋长、副参谋长共 30 人;

——最高人民法院院长沈钧儒,副院长、委员共 17 人;

——最高人民检察署检察长罗荣桓,副检察长、委员共 14 人;

还有中央人民政府办公厅主任、副主任 5 人等。

他们集中了中国共产党和各民主党派、各人民团体、各少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表人物、知名人士和学者,组织规模之宏大,机构之完备,在中国历史上是空前的,最充分体现了中国共产党同各民主党派及各民主阶级合作建国的真诚。

共和国国家政务的最高执行机关——政务院,下设 35 个部门。政治法律、财政经济、文化教育、人民监察这 4 个委员

会，既是政务院的工作部门，又分别指导各有关部门的工作，并有权对所属各部门和下级机关颁发决议和命令，审查其执行情况。

——政法委员会下辖内务部、公安部、司法部、法制委员会、民族事务委员会等 5 个部门；

——财经委员会下辖 16 个部门，即财政部、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、林业部、林垦部、水利部、劳动部、中国人民银行和海关总署；

——文教委员会下辖文化部、教育部、中国科学院、卫生部、新闻总署和出版总署等 6 个部门；

——外交部、华侨事务委员会和情报总署则直属政务院。

10 月 21 日，中央人民政府政务院宣告成立；

11 月 1 日，政务院所属各委、部、会、院、署、行正式办公。

政务院及其所属各机关包括委、部、会、院、署、行和厅共 7 个类别，各机关均设有办公厅和分掌业务的司或处；在厅、司或处以下设处或科，如果工作性质是半独立性的则为局，特定性质的工作机关则为室（如参事室）、组（财经组、文教组）、所（研究所）或会（如高等教育委员会）。各机关均设秘书长及副秘书长和秘书，同时依工作需要设顾问、参事、专门委员、工程师、技师和视察员等职。

重铸金字塔

当开国盛典在北京隆重举行时，大片国土虽未解放，但国民党军队已是残兵败将，如惊弓之鸟，一触即溃。肃清国民党

残余军队的后期作战进展顺利,广州(10月14日)、重庆(11月13日)、桂林(11月22日)先后解放,12月27日成都解放,标志着国民党在大陆的最后一支70万人的基干部队灰飞烟灭。云南、西康两省和平解放。1950年3月27日解放西昌,5月1日解放海南岛全境,10月24日解放昌都。1951年5月,中央人民政府同西藏地方政府达成和平解放西藏办法的协议,10月,人民解放军进驻拉萨,西藏和平解放。至此,中国除台湾、澎湖、金門、马祖等岛屿以及香港、澳门以外的全部国土获得解放。

抗日战争胜利后,台湾光复,东北收回,到1947年底,在国民党政府统治下,全国有35个省、12个院辖市、1个地方,辖2016个县、57个省辖市、40个设治局、2个管理局、93个旗、175个宗。

我国960万平方公里辽阔疆域,自然、人文、经济、社会状况有着巨大的差异,且解放的时间也先后不同,必须分别情况加以管理。随着中央人民政府的建立及其内部机构的建立健全,共和国对旧中国的行政区划和地方管理机构进行了脱胎换骨的改革。

地方政权的建设大体经历了以下步骤:凡人民解放军初解放的地方,首先建立临时性的过渡性的政权——军事管制委员会;同时由上而下地委任人员组成地方人民政府。然后,在社会环境初步安定,以及其他条件许可的情况下,召开各界人民代表会议,有步骤地代行人民代表大会的职权,通过民主选举建立各级人民政府。为了使人民民主专政从一开始就成为统一战线的政权,各地军管会在成立时,都吸收了相当数量的民主人士和其他爱国人士参加,具有广泛的群众基础。军

管制制度的实行,避免了新旧政权交替、社会剧烈变动时期可能产生的动乱和破坏,保证了社会正常秩序的建立和生产事业的恢复,为各地方政权的建立提供了良好的环境。军管时间的长短,一般根据各地社会情况及军管任务目的是否达到而定,没有也无法统一规定。不过行政权力由军管会向人民政府的转移进行得相当顺利,军管人员很快被他们前往管制的单位所吸收,政府工作人员大都是人民解放军的干部、老解放区来的干部和新参加革命的知识分子。不到几个月,军管会就变成了一个协调和监督的机构,到 1951 年,其职能基本上已减少到治安和卫戍事务等方面。新中国成立之初,地方行政机构带有军政合一、党政密切的性质。按行政层次划分,主要实行大区、省、县、乡四级制,同时还有专署和区两种行政组织。

最高级地方行政机关——大区。在革命战争年代,中国共产党在领导中国人民争取解放的斗争中,实行武装割据,创建了大大小小许多根据地,并在根据地普遍建立了人民民主政权。为加强对各地革命的领导,先后设立了派出机关——中央局。解放战争进入战略决战阶段后,就以各大局为基础形成大区人民政府或军政委员会。1948 年 9 月由原晋察冀和晋冀鲁豫两解放区合并,成立以董必武为主席的华北人民政府,为最早建立的大区。下辖河北、山西、察哈尔、绥远、平原 5 个省和北平、天津两市。经过辽沈战役,东北全境于 1948 年 11 月 2 日解放后,在东北行政委员会基础上,成立了东北人民政府,辖 6 个省、4 个市和 1 个行署。新中国建立后,又设立西北、华东、中南、西南四个行政区(简称大区),建立军政委员会,内蒙古自治区和西藏地方则由中央直辖。

大区既是各该区所辖省(市)高一级的地方政权机关,同时又是中央的代表机关,行使领导所属各省、市、县地方人民政府工作,在其职权范围内颁发决议、命令,并审查其执行任务以及批准重要行政人员等职权。与中央人民政府体制相似,大区人民政府(包括军政委员会,下同)建立大区人民政府委员会,由主席、副主席及委员各若干人组成。大区工作机构一般设 30 个左右,工作部门一般称部,如民政部、财政部、教育部等,个别的称委员会或局。在大区人民政府委员会与其各工作部门之间,设政治法律、财政经济、文化教育 3 个指导性委员会,分别指导各有关部会的工作。与指导委员会同级的还有人民监察委员会。大区还有最高人民法院分院和最高人民检察院分署,它们除分别受最高人民法院、最高人民检察院领导外,同时又是大区人民政府的组成部分,受大区人民政府委员会的领导。

大行政区的设置是过渡时期在行政管理方面采取的一项重要措施,也有其过渡性特点,变动较频繁。比如,1948 年 9 月成立的华北人民政府,在 1950 年 1 月撤销,其所辖的省、直辖市由中央人民政府直辖。同年 9 月,又决定成立中央人民政府华北事务部;一年多后,又于 1952 年 4 月决定撤销华北事务部,成立政务院华北行政委员会。

1952 年 11 月,中央决定将大区人民政府一律改为行政委员会,由地方最高政权机关兼中央代表机关改为单纯的中央人民政府代表机关,在各该地区领导与监督地方政府,其正副主席和主要行政人员,由政务院提请中央人民政府委员会任免。其工作部门也做了相应调整,仅保留政治法律、财政经济、文化教育、人民监察 4 个委员会和办公厅,原属大区政府

的各部,在调整合并后一律改为局(处),分属各委员会领导,其中某些局(处)交由中央各主管部门直接领导,成为中央各部门设在该地区的专业管理局(处),但仍受大区行政委员会有关指导委员会的指导和监督。

二级地方行政机关——省。新中国成立前,全国有 48 个省级行政单位。

省作为地方行政区域单位,在新中国成立前后,在社会急剧变化中,经历了由少到多,又由多到少的演变过程。

1949 年。在解放战争中,东北各省解放较早,为适应经济建设的中心任务,将原有的 9 个省调整为 5 省和旅大行署区。新设平原省,将西康省的昌都地区单独划出,由西南大行政区直接领导。根据江苏、安徽 2 省南北是新老解放区的差异,分别划为 2 个行署区,各设省级政权机关——人民行政公署。这样,全国分为 30 个省,12 个直辖市,5 个行署区,1 个自治区,1 个地方,1 个地区,共有 50 个省级行政区。

1951 年。撤旅大行署区,设旅大直辖市。撤销四川省,改为川东、川西、川南、川北行署区,分别成立省级政权机关。到 1951 年底,全国有 29 个省,9 个行署区,1 个自治区,1 个地方,1 个地区和 12 个直辖市,共 53 个省级行政区域单位。

1952 年。为即将开始的“一五”计划大规模的经济和文化建设作准备,对省级行政区域单位实行裁并,撤销安徽、四川、江苏的 8 个行署和平原、察哈尔 2 个省建制,恢复安徽、四川、江苏 3 省建制,南京由直辖市降为省辖市。经过这次调整,全国省级地方行政单位减少了 8 个,同时不再有省级行署区。

省级政府工作机构在同时期内则稳步增加。1950 年,省

级政府工作机构一般不超过 20 个,就是像上海市这样的大城市,市政府工作机构也只有 22 个。省政府一般设委、厅、局 16 个左右,即办公厅、财经委、劳动局、公安局、民政厅、农林厅、林业局(归农林厅领导)、工业厅、交通厅、税务局、粮食局(税务局和粮食局归财政厅领导)、商业厅、卫生厅、文化局、教育局。此外,还有机关事务行政管理处、人民监察委员会等。1951 年又增设人事厅、人民防空委员会、宗教事务处等。随着时间的推移,省府部门机构也不断增多,到 1952 年,大约有 25 个左右,到 1953 年则一般增至 30 个左右。

县。新中国成立前后,人民政府对县级行政区域单位进行了大幅度的改革和调整。主要有旗县合并,撤局设县或自治县,调整部分县区域等。经过调整,全国县级单位数从 1949 年底的 2229 个合并为 2149 个(不包括台湾省)。

县政府机构非常少,一般设秘书室、民政科、财政科、文教科、建设科、公安科、工商科、农林科以及法院、检察院等,总共 10 个左右机构。

基层政权——乡。对我国最基层的行政建制——乡的建设,新中国成立后非常重视,在短短 3 年中,大体经历了由大到小,再由小到大的变化过程。

解放初,农村基层行政组织机构实行乡与行政村并存制。行政村主要在华北、东北各省设,而在南方各省一般是大乡制,大小悬殊,不适应形势发展需要。因此,1951 年南方各省普遍进行划小乡的工作,经调整,全国乡(行政村)的数目由 1950 年的近 22 万个增加到 1952 年的 26.7 万个左右。1952 年,中央又决定扩大乡的范围,全国调整乡的建制,分为 22 万多个乡,并据此数确定乡的脱产干部控制人数和财政拨款数

额。乡政府由正、副乡长和若干委员组成。设文书 1 人,承乡长之命办理文书事宜,并可视工作需要设立各种经常的及临时的工作委员会。

除上述四级地方政府之外,还有专区和区两种行政组织。

专区。它是省、自治区政府的派出机构。1949 在全国共设 156 个专区,至 1951 年增至 199 个。

区。建国初的区有两种不同建制,一种为一级政权的区人民政府,一种为县人民政府派出机关的区公所。到 1952 年底,全国有 18144 个区。在机构设置上,无论区政府还是区公所,除因工作需要设置必要的临时性委员会外,一般不设内部机构,只配备专职人员,如民政助理、公安助理、财粮助理、文教助理、文书、会计等人员。

三个人的饭五个人匀着吃

新中国从中央到地方的各级政权,是在彻底打碎旧的统治机器之后建立起来的。是对在原旧机器中活动的旧人员却没有采取全部更换、驱逐的办法,更没有从肉体上消灭,而是分别情况慎重处理,总的说来是给工作和生活出路的办法。中央明确提出,对旧人员不能用裁撤遣散的方法,党及人民政府有改造和在工作中养活这些人的责任,准备在全国解放后,在一定时期内,包括新旧军政人员在内,总共在工作中养活 900 万到 1000 万人。除作恶多端、严重贪污及依靠门子吃饭的分子等为群众所十分不满者应予撤职依法办理外,国民党旧工作人员一般均予留用。中央充分认识到这样做在财政上的困难,但又肯定这种困难是可以解决的,提出了“适当降低

待遇,三个人的饭五个人匀着吃,房子挤着住’的解决办法。

对旧人员的留用采取区别处理的办法。

对没收的官僚资本主义企业机关及其旧职员,采取‘不要打烂旧机构’和‘保持原职原薪’的方针,对包括厂长、局长、经理、监工、职员和技术人员,除必须逮捕处分的个别坏分子外,一律采取‘包下来’的政策,凡愿意继续服务的,一律按原职留用,让他们担负恢复和组织生产的工作。接收的 5200 多个官僚资本企业构成了新生的共和国国营经济的主要部分。

对国民党行政、司法、军事、警察等统治机构的旧工作人员,在教育改造和给生活出路上,与对企业文教机关的人员没有区别。不同之点主要是更多地强调改造,一不是原职原薪,二不是原封不动。留用只能经训练改造后有选择地加以使用。

这种‘留用’既指留原机关工作,也包括调训、下乡、到县、专署工作、转业等,无充分理由不得拒绝,否则开除之。加入新政权者,原则上同其他工作人员同等待遇,即实行革命战争年代长期实行的供给制;但对有特殊技术人员而又为机关必用者,仍给以高薪留用。

新中国努力争取大批旧职员为新生的政权服务。旧职员留下来了,留用人员在城市干部中占了大多数。如天津市留用人员有 75826 人,占全市干部总数的 82%。他们多在企业、银行、外贸等部门,掌握着一定的技术业务,在城市恢复和发展中发挥了重要作用。

红灯亮了

人民政府对旧政府留下的数百万军政公教人员，只要他们不反抗新秩序，一律采取“包下来”的政策是必要的。但由此也使政府供给或支付薪金的脱产人员迅速膨胀，全国 1949 年为 700 万人，1950 年突破 900 万人，行政费用支出占国家总支出的 21.4%。当时战争还在进行，加上开支浩大的军费，占财政支出的 60.2%。这对经过长期战争破坏，国民经济遭受严重损伤的贫弱的新生的共和国来说，无疑是个沉重的负担，必然影响国家财政经济状况的根本好转。

1950 年 6 月，中共中央在北京召开了她执政后召开的第一次中央全会——七届三中全会。会议确定党在国民经济恢复时期的主要任务及为此所必须进行的各项工作和所应采取的战略策略方针。全会提出，国家机构所需经费的大量节减是获得财政经济状况根本好转的三个重要条件之一，并提出了对行政系统进行整编和精简的工作任务。

早在这一年的 3 月，政务院就颁发了《关于统一全国各级人民政府、党派群众团体员额暂行编制(草案)》和《全国各级人民政府 1950 年度暂行供给标准(草案)》，对各级政府组织机构设置、人员编制配备作出规定，为整编和精简全国行政机构提供了统一的标准和法规。同时，政务院成立“全国编制委员会”，负责管理全国地方国家机关的编制，办事机构设在财政部(1952 年划转人事部)。

各大区、省、大市也设编委，负责精简整编工作。
精简整编红红火火火地进行。

各级机关把精简整编与整顿改进干部思想工作作风结合起来,反对胜利后干部队伍中滋长的以功臣自居、铺张浪费、享乐腐化等不良风气。

加强财经部门和基层,以适应经济建设逐步成为中心工作的需要。

对文化程度较低的干部进行培养和提高,建立起一批工农速成中、小学和各种培训班。

对重复的机构予以合并和撤销,减少机构层次。

整编中,华北地区抽调了 4589 名干部充实和加强各级财经部门,抽调了 4659 名干部分别进入不同学校和训练班学习。山东省撤销了 3 个行署、6 个专署和 4 个县政府。河北省撤销了 1 个县政府、518 个区政府。

经过半年的努力,到 1950 年 10 月,国家机关精简整编基本告一段落。各级政府初步核实了人数,统一了编制,停止了各地任意扩大机构和招收人员的现象,节约了开支。据 10 月统计,全国各级政府行政机关行政人员比 2 月减少 $1/4$ 左右,1950 年行政费用的实际支出比概算减少 4.5%。

初试锋芒

重铸政权机构任务艰巨。在建立政府组织过程中,产生了上层机构庞大、层次太多、分工不清、人浮于事的现象,而下层却缺乏骨干人员,形成头重脚轻状况。官僚主义在进城后也有发展,主要表现为对工作不负责任,不关心群众疾苦,一般号召多,缺乏深入的组织与具体的指导,公文多、报表多、会议多较为普遍。突出的如苏州人民银行支行为了 6 头耕牛贷

款的折扣问题,请示公文在上海、无锡之间旅行达 274 天,盖了 190 个图章。

1951 年 12 月,根据毛泽东和周恩来的指示,政务院作出调整机构紧缩编制的决定,对 1950 年的《暂行编制》作了修改和补充,从而开始建国后规模较大的精简整编。其主要内容是:

调整紧缩上层,合理充实下层。中央和大区两级编制员额均精简 $1/5$,省级减少 $1/10$ 行署一律取消,专署改为省人民政府派出的行政机关,不成为行政上的一级,相应紧缩编制员额;县则以调整充实为原则。

合并分工不清和性质相近的机构。如中央新闻总署与政务院文化教育委员会、中央出版总署合并,大区以下各级政府的农业部、林业部、水利部原则上合并,不单独设置。

精简机构,减少层次。如专署以下不设政法、财经、文教等委员会,中央和大区各部门一般只设三个层次,省各厅局只设两级;省辖市以下只设科不设局。明确干部和勤杂人员比例。中央、大区机关为 $8:1$,省为 $8:1$ 到 $9:1$,专署、县、区为 $9:1$ 到 $10:1$ 。

划清企业、事业机构和行政机构的编制和开支。

严格编制纪律。大区以下各级政府对于增减合并及增加编制员额,必须报经政务院批准。在总编制员额之内的调剂,可由上级掌握,但上级不得挤占下级的编制员额。

新生的共和国只用短短三年时间,就奇迹般地医治好了多年的战争创伤而昂首立于世界东方。三年国民经济恢复时期政权建设、行政管理的经验给了我们许多有益的启示,值得再认识、再总结、再探讨,尤其是在新的大变革时期。

第二章 走向集中

牢固的基石

从 1953 年起,我国进入有计划的经济建设时期。召开人民代表大会的条件基本具备。1952 年 12 月 24 日,政务院总理周恩来代表中共中央在全国政协常委扩大会上提议:由全国政协向中央人民政府委员会建议,召开全国人民代表大会和地方各级代表大会,并开始进行拟定选举法和宪法草案等准备工作。这一提议受到各委员一致赞同。

选举工作浩大。进行了我国有史以来第一次全面的人口普查。1953 年 6 月 30 日 24 时,全国人口总数为 601912371 人。这应是“六亿神州尽舜尧”诗句的基本依据。登记选民 3.24 亿人;各地共选出基层人大代表 566.9 万人,选出省、直辖市和自治区人大代表 16680 人;全国人大代表 1226 人(台湾省名额暂缺),代表中,共产党员 668 人,非共产党人士 558 人,妇女代表 147 人,少数民族代表 177 人。

1954 年 9 月 15 日至 28 日,全国人大一届一次会议在北京隆重举行。大会通过了《中华人民共和国宪法》,制定了全国人大、国务院、人民法院、人民检察院、地方各级人大和各级

人民委员会等五个组织法，规定了各国家机关的组织和活动原则，进一步具体化了我国的根本政治制度——人民代表大会制度，建立起比较完善的从中央到地方的政权体系。

根据《宪法》，全国人民代表大会是最高国家权力机关，是行使国家立法权的唯一机关。从国家到地方各级行政、审判、检察机关分别由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会产生，对它们负责，受它们的监督。全国人大常委会为全国人大的常设机关。原中央人民政府委员会的职权大部分划归全国人大及其常委会。常委会由委员长、副委员长、秘书长及委员组成。同时设立国家主席的职务，国家主席与人大常委会结合起来行使国家元首职权。

全国人大一届一次会议产生了新的国家领导工作人员：

中华人民共和国主席毛泽东、副主席朱德；

全国人大委员长刘少奇，副委员长宋庆龄等 13 人，秘书长、委员等 65 人；

最高人民法院院长董必武；

最高人民检察院院长张鼎臣；

国务院总理周恩来。

同时，产生国务院副总理 10 人，国务院各部长、委员会主任、秘书长 36 人；国防委员会副主席 15 人，委员 81 人等。大会圆满完成了它担负的各项重大的历史任务。这次大会标志着共和国政权建设和行政管理进入一个新的发展阶段。

完成代行全国人大职权任务的中国人民政治协商会议作为人民民主统一战线组织继续存在并发挥作用。毛泽东由政协主席改任名誉主席，周恩来任主席，宋庆龄等 15 人为副主席。