

当前党政干部学习时事简明读本

国人聚焦：机构改革

孙摇明摇编著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国人聚焦：机构改革 韩明编著 原北京：中国方正出版社，
2008

隋月 2008.12.15

I 国... 摇 II 韩... 摇 III 国... 摇 IV 国... 摇

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 1234 号

国人聚焦：机构改革

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编：100045)

北京彩桥印刷厂印刷

开本：160mm×220mm 印张：12 字数：200千字

2008 年 12 月北京第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数：1000 册 定价：25.00 元

(该书如有印装质量问题，请与本社出版部联系)

前摇摇头言

全国九届人大一次会议审议并通过了国务院机构改革方案，一时间，政府机构改革顿成国人热门话题。

每一次机构改革的提出都牵动着国人的心，本次机构改革尤其强烈，因为再不改革不仅仅是机构臃肿，效率低下的问题，它更关系到能否将一个更具有竞争力的中国带进二十一世纪的问题，关系到党和国家发展战略目标能否顺利实现的问题。

这次机构改革，突出了政府职能的划分。一切围绕能够适应建立社会主义市场经济这一大目标进行，改变原来的“市场适应行政”为“行政适应市场”。

人员分流是历次机构改革的难点，本次机构改革能否走出以往的“精减——膨胀——再精减——再膨胀”这样一个怪圈，是所有关心机构改革进程的人们无不担心的问题。

人员精减了，吃“财政饭”的人少了，未被分流的公务员们开始关心：我的“碗”里能否多放一点？在我国经济条件并不是很好的情况下，实行高薪养廉有一定困难，但是考虑到因低效、腐败、浪费所带来的损失，所付的

“薪”可能是较少的。而因高效、廉洁所带来的效益和对推动国家现代化建设将是无法估量的。

机构改革不可能没有阻力，因为这是一次利益大调整，牺牲利益的对象是当今中国势力最大的利益集团，所以这是“一场革命”。

有人民群众的支持，有以江泽民同志为核心的新一届党和国家领导人的革命气魄和革命家的高瞻远瞩，有新任国务院总理朱镕基：“不管前面是地雷阵还是万丈深渊，我将一往无前，义无反顾，鞠躬尽瘁，死而后已！”的大无畏精神，我们的机构改革一定能成功。

机构改革，一定能成功！

中国改革，一定能成功！！

本书的出版得到中国方正出版社及胡驰先生的大力支持，深表谢意。

本书试图对大家共同关心的问题进行分析和探讨，但由于作者水平及占有材料有限，书中难免存在一些缺点和错误，恳请广大读者批评指正。

作者

袁晓年 远月于北京

目摇摇录

第一章摇机构改革的提出

- 摇猿员摇国民经济发展是提出机构改革的最有利条件 (猿)
- 摇猿圆摇有利的世界政治环境使中国政府能够集中精力
 做好机构改革工作 (猿)
- 摇猿猿摇党的十五大为政府机构改革定下基调 (源)
- 摇猿源摇九届人大一次会议上，机构改革方案得到具体明确.....
..... (缘)

第二章摇为什么要进行机构改革

- 摇圆员摇顺应世界潮流，将一个更具有竞争力的中国
 带进 圆世纪 (愿)
- 摇圆圆摇是我国建立社会主义市场经济的必然要求 (员)
- 摇圆猿摇节省财政经费，支持急需发展的领域 (员)

第三章摇机构改革的原则和方案

- 摇猿员摇现有政府机构的弊端 (圆)
- 摇猿圆摇机构改革的目标和原则 (圆)
- 摇猿猿摇机构改革的重点 (圆)
- 摇猿源摇机构改革的实施 (圆)

第四章摇国务院部分部委沿革情况

- 摇源员摇改革前部委设置 (源)
- 摇源圆摇建国以来五次大的机构改革简况 (源)

第四章摇西方发达国家机构改革及设置情况	(源园)
第五章摇国家机构改革过程中应注意的问题	
摇缘园防止干部队伍特别是领导干部的思想不稳定	(缘园)
摇缘园防止机构改革过程中工作连续性得不到保证	(缘园)
摇缘园防止在机构改革过程中国有资产流失	(缘园)
摇缘园防止集中了的权力监督不力	(缘园)
摇缘园注意承受极限，防止引发其他问题	(远园)
摇缘园注重实效，防止走回头路	(远园)
第六章摇为什么说机构改革是一场革命	
第七章摇人员分流是机构改革能否成功的关键	
摇苑园建立稽察特派员制度	(苑园)
摇苑园究竟谁“下岗”	(苑园)
摇苑园分流人员是改革要求和工作需要	(苑园)
摇苑园面对改革，面临分流的人员的心态	(苑园)
摇苑园“公务员争夺战”	(苑园)
摇苑园分流公务员为何如此“抢手”	(苑园)
摇苑园车到山前自有路	(愿园)
摇苑园不管“流”向何处，都应拥护改革	(愿园)
第八章摇机构改革的下一个对象是谁	
第九章摇海内外舆论如何看待机构改革	
摇怨园政协、人大代表热烈响应	(怨园)
摇怨园北京人话改革	(怨园)
摇怨园国内舆论普遍支持	(怨园)
摇怨园今年的大学毕业生平静接受	(员园)
摇怨园港台媒体的评述	(员园)
摇怨园国际舆论持肯定态度	(员园)
第十章摇改革后如何建立有效的公务员管理体制	
摇员园国外公务员制度的发展情况	(员园)

摇摇圆我国公务员制度的发展情况	(员愿)
摇摇猿公务员管理体制的共性	(员原)
摇摇源高薪养优	(员四)
摇摇缘高薪养廉	(员愿)
摇摇远以法治廉	(员愿)
摇摇园培训工作是建立高效的公务员队伍的重要措施 ...	(员四)

五年来国民经济良好发展是提出机构改革的最有利条件

与中国切身利益有关的重大国际冲突暂时不会出现，使中国政府有精力做好机构改革工作

党的十五大为机构改革定下基调

第一章 机构改革提出的提出

在今年的全国九届人大一次会议上，国务院机构改革方案大概是最引人注目的议题，成为万众瞩目的焦点。

机构改革的提出是经过深思熟虑的，对何时进行机构改革是必须把握好时机的，否则不仅不会成功，还可能产生负面影响。罗干秘书长在详述机构改革方案时说“机构改革的条件已经具备”，就在这个“条件已经具备”之时提出机构改革方案是抓住了机构改革的最有利时机。因为“当前国民经济保持良好发展势头，经济实力较前雄厚，社会政治稳定，社会承受力较强，各方面对机构改革逐步形成共识”。

五年来国民经济良好发展是提出 机构改革的最有利条件

具体说来，从一九八二年也就是上一次机构改革的时间，缘年来

我国各族人民高举邓小平理论的伟大旗帜，在以江泽民同志为核心的党中央正确领导下，我国的内政外交均取得了举世瞩目的巨大成就。

这缘年，我国以社会主义市场经济体制为目标的改革迈出了决定性步伐，国民经济持续、快速、健康发展；民族团结和社会稳定的局面进一步巩固；香港顺利回归祖国，中华民族洗雪了百年耻辱。我国政通人和百业待兴，国力增强，人民高兴。“高增长，低膨胀”的局面使国家经济实力显著增强，至缘缘年我国国内生产总值达到源源万亿元，按可比价格计算，缘年来年均增幅达到缘缘。提前实现了本世纪末国民生产总值比缘缘年翻两番的目标。对在某些领域，如房地产、股票和期货市场等一度出现了过热现象，物价涨幅一度出现了过快过高的问题，由于党中央、国务院采取了一系列坚决而又果断的措施，深化改革，加强和改善宏观调控，实现适度从紧的财政和货币政策，控制基本建设规模，抑制房地产和证券期货市场的过度投机，成功地实现了“软着陆”，既保持了经济的快速增长，又有效地抑制了通货膨胀。缘缘年经济增长缘缘以上，商品零售价格涨幅为缘缘以下。这种良好态势是过去多年来没有过的。

缘年来，农业综合生产能力有较大提高，农业增加值平均每年增长近缘缘，缘缘年粮食产量达到源源亿吨，比缘年前增加缘四万吨，粮食产量上了一个新的台阶。肉、禽、蛋、奶、水产品和蔬菜等农产品产量也有大幅度增加。城乡市场副食品供应丰富多彩。缘年来，工业增加值平均每年增长缘缘以上，这在历史上也是比较快的。缘缘年钢产量达到员亿吨以上，位居世界第一。缘年间铁路正线铺轨总里程达员源公里，高速公路增加源公里，这样的建设速度在我国历史上也是从未有过的。邮电通信业发展迅速，电话交换机总容量达到员援员亿门，形成了其规模和技术水平都居世界前列的现代通信传输网络。主要生产资料和消费品出现了供求平

端。台湾海峡危机经过 1955 年后已经逐渐平息，估计因美国认识到台湾问题对于中国的敏感度极高而不会在近期内有什么不利于中国的新动作。这样，与中国有切身利益的重大冲突在近期内不会出现，虽说东南亚金融风暴对于中国构成严重影响，但这却是促使中国加快金融、财政、政府机构改革的一个因素。所以，中国有精力做好机构改革工作。

江泽民党的十五大为政府机构改革定下基调

党的十五大提出了推进机构改革的历史任务和方针政策，十五届一中全会对这项工作作了具体部署。按照党中央的要求，国务院组织专门力量，进行了认真的调查研究，反复听取了各部门主要领导同志的意见，充分协商，在通盘考虑的基础上，提出了国务院机构改革的方案。之后，经过国务院常务会议、中共中央政治局常委会会议、政治局会议讨论、修改，又经党的十五届二中全会审议通过，最后由国务院提请九届人大一次会议审议，于 1997 年 3 月 15 日通过。

江泽民总书记在党的十五大报告上就政府机构改革问题专门列出一节进行阐述：机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。这个问题亟待解决，必须通盘考虑，组织专门力量，抓紧制定方案，积极推进。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的权力切实交给企业；根据精简、统一、效能的原则进行机构改革，建立办事高效、运转协调、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，严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制

度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。

在今年的 圆月 圆日，中国共产党第十五届中央委员会第二次全体会议公报上有这样的一段话：全会强调，机构改革是深化经济体制改革、发展社会主义市场经济的迫切要求，是党和国家领导制度改革的一项重要任务，也是政治体制改革的重要内容。必须坚定不移、积极稳妥地搞好政府机构改革。通过改革，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国家行政管理干部队伍，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系。

在中共十五届二中全会会议上，全会审议通过了《国务院机构改革方案》，建议国务院将这个方案提交第九届全国人民代表大会审议。至此，政府机构改革已是呼之欲出。

圆月 圆日 九届人大一次会议上， 机构改革方案得到具体明确

在李鹏总理的政府工作报告中提出了要“积极推进政府机构改革”，并对一些原则性问题进行说明：政府机构改革是深化经济体制改革促进经济和社会发展的迫切需要，是国家领导制度改革的重要内容，也是密切政府同人民群众联系的客观要求。现有政府机构设置的基本框架，是在计划经济体制的条件下逐步形成的。过去虽然进行过多次调整和改革，取得一些进展，积累了经验，但由于历史条件限制和宏观环境制约，很多问题未能得到根本性的解决，机构设置同社会主义市场经济发展的矛盾日益突出。机构庞大，政企不分，滋生官僚主义，助长不正之风，也给财政带来了沉重负担。经过调查研究，广泛征求意见，拟定了国务院机构改革方案，将提交本次大会审议。

这次机构改革，要按照发展社会主义市场经济的要求，根据精简、统一、效能的原则，转变政府职能，实现政企分开，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。国务院机构改革的重点，是调整和撤销那些直接管理经济的专业部门，加强宏观调控和执法监管部门，按照权责一致的要求，调整部门的职责权限，明确划分部门之间职责分工，完善行政运行机制。除国务院办公厅外，国务院组成部门从 34 个减少到 28 个。国务院直属机构与办事机构也将进行相应的调整与改革。这次机构改革，是改革开放以来的机构变化较大、人员调整较多的一次，既要坚定不移地推进，又要审慎稳妥耐心的做好思想工作。政府工作人员一般素质较高，大多具有专业知识，是国家的宝贵财富。要实行“带职分流，定向培训，加强企业，优化结构”的办法，根据需要，充实工商企业、金融企业，以及财税、政法、市场管理等机构，文化、教育、卫生等单位 and 适应社会主义市场经济发展的社会中介组织，充分发挥这些人员的作用。各级地方政府也要自上而下有步骤、有秩序地进行机构改革，精简机构和人员。要加强行政组织立法，实现各级政府机构、职能、编制的法制化。

坚持依法治国，加强社会主义民主和法制建设。所有政府机关及其工作人员都必须认真执行国家的法律、法规和政策，依法行政，忠实履行自己的职责。要切实加强勤政、廉政建设，坚持不懈地开展反腐败斗争，坚决惩处腐败分子。各级领导要以身作则，模范地遵纪守法，自觉接受监督，抵制腐朽思想的侵袭，做艰苦奋斗、廉洁奉公的表率。所有政府工作人员都要牢固树立为人民服务的思想，密切联系群众，改进工作作风，提高办事效率，做人民满意的公务员。

接下来的是国务院秘书长罗干对机构改革方案的详细说明。这样，引人注目的机构改革进入全面实施阶段。

顺应世界潮流，将一个更具有竞争力的中国带进 21 世纪

行政机构的重叠如同一台被设计得相当笨拙的机床

“我们把钱都吃光了”

第二章 为什么要进行机构改革

罗干秘书长在关于机构改革方案说明中列举了机构改革的主要原因。他说：（员）政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，不能形成科学决策的投资体制，容易造成责任不清和决策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础作用；（圆）主要依靠行政手段管理经济和社会事务，许多本来应该运用法律手段，或者通过社会中介组织来解决的问题，也是通过设立政府机构管理，把过多的社会责任和事务矛盾集中在政府身上；（猿）现有机构重叠庞大、人浮于身的现象严重，这不仅滋生文牍主义和官僚主义，助长了贪污腐败和不正之风，也给国家财政造成了沉重负担。

但是，国内环境显然是与世界环境息息相关的，尤其是国与国的政治、经济关系进一步加强甚至整个地球都变成一个“地球村”的时候，我们的机构改革就不仅仅与国内因素有关，也会与世界大趋势有关。所以为什么进行机构改革就可以从以下几个方面详细回答。

中国顺应世界潮流，将一个更具有 竞争力的中国带进世纪

就在我国宣布进行国家机构改革前后，报纸上的几则不长的新闻仍是那样的醒目：

*（新华社汉城 12月 13日电）将于 12月 15日入主青瓦台的韩国总统金大中 12日批准了一项大幅度裁减国家公务员的政府改革计划，将有 14万人各级公务员陆续离开政府机关。这项计划是根据金大中的总统政权交接委员会 11月下旬提出的一份精简机构方案制定的。该方案决定，把现政府的 110个部级机关减少到 70个，国务委员从 100名减到 70名，部长级官员从 1000名减到 700名。现在全国的公务员是 140万人，将被裁减的人数占总数的 10%。这项计划将分 3年完成，今年的裁员名额是 14万人。在这项裁员计划中，教育和警察部门的公务员不在被裁之列。

*（据新华社消息）俄罗斯总统叶利钦 12月 15日表示俄政府人员及政府机构将缩减 10%。这是叶利钦当天在会见俄政府代总理基里延科后宣布的。他说，他已同基里延科就这一问题达成了一致意见。据悉，基里延科已开始在前总理切尔诺梅尔金的办公室工作。

*（据英国《太阳报》12月 15日报道）一份白金汉宫有关王室改革的文件指出，英女王伊丽莎白正考虑废除近半数王室成员的尊衔，仅容许与女王关系最密切的王室成员保留“殿下”称号。如果报道属实，则将有几位王室成员可能被剥夺“殿下”称号，其中包括安德鲁王子与前妻莎拉所生的两个公主。文件还称，一些地位较次的王室成员将不能再享受用以公费支付的王室汽车、飞机、直升机和火车等。不少王室的繁文缛节如屈膝礼和鞠躬等均会

被废除。至于高达 1.5 亿英镑的保卫王室的警力预算也将大幅削减。但英国官方发言人对《太阳报》的报道不置可否，只表示高层王室成员讨论过若干改革问题，但目前未有任何定论。

尽管改革计划尚未得到证实，但围绕改革的争吵已确实从温莎宫里传出。

英国《星期日邮报》报道，英国女王的王夫菲利普亲王和他的三个儿子在王室现代化问题上意见相左。思想保守的菲利普亲王力主女王保持王室历史悠久的传统，反对所有改革措施，并因为改革建议源于戴妃之死而忿忿不平。但是皇储查尔斯及其弟安德鲁和爱德华均主张加速皇室改革步伐。为支持改革，安德鲁甚至同意让他的两名千金丧失“殿下”称号以使其他年幼王室成员不得不效法。

报章认为，王夫与皇子的争吵不仅体现出两代人的鸿沟，更代表了改革分子与旧卫道士之间的冲突。

女王伊丽莎白二世被夹在中间左右为难，但舆论认为，她最终会倒向皇子一方，因为在王室日渐陈旧的大环境下，只有“变则通”，才能迎合时代。王室改革对英王室来讲，可能正意味着莎士比亚的名句：“生存，还是毁灭。”

*（据新华社贝鲁特 9 月 21 日消息）黎巴嫩政府决定今后 3 年内裁减 2 万名国家机关工作人员，以提高工作效率、减少公共开支。黎总理哈里已于 21 日签署命令，要求中央和地方各机关负责人在 3 个月内必须将本单位富余人员名单送交国家公务员委员会。

这次精减人员是黎政府为遏制经济危机而采取的措施的一部分。黎政府还计划把政府部门由目前的 14 个减少到 10 个。为配合机构改革，黎政府还作出规定，今后 3 年内不招收新的国家公务员，并采取优惠政策鼓励在职人员退休，允许工龄满 25 年者提前申请退休。

这几则消息与我们国家宣布机构改革似乎就在同一时间，这绝

不是偶然的巧合，这更反映了一个世界性的潮流。这也使我们认识到：在新时代中，我们唯有所变，有所不变，才能不至于淹没于历史的洪流之中。

当历史的指针即将指向 21 世纪的时候，我国正式拉开了新一轮的政府机构改革的序幕。这是我国走向 21 世纪的一项重大改革举措。

当今世界，随着经济全球化的不断加强，国与国之间的经济联系越来越密切。与此同时，各国之间经济、政治、科技、文化等领域的竞争也越来越激烈。人类社会即将进入 21 世纪，这是一个机会与挑战并存的世纪，同时也是竞争更为激烈的世纪。为了迎接 21 世纪的挑战，寻求更好的发展机遇，许多国家掀起了行政改革的浪潮。从亚洲到非洲，从北美洲到西欧，行政改革彼此不断。这是一股世界性的改革潮流，顺之者昌，逆之者难。为什么许多国家如此重视行政改革？一个很重要的原因，就是政府在当今世界的经济竞争、科技发展、文化繁荣和社会进步中的作用越来越大。统观世界，尽管各国行政改革五光十色，各有侧重，但它们的共同点都是追求一个精简统一、办事高效、运转协调、行为规范的政府管理体制，追求一个高质高能、开拓创新的政府。

改革开放以来，我国经济与国际市场的联系越来越密切，国际经济、科技竞争对我国经济发展和社会进步的影响越来越大。这就对我国政府的效能和国际竞争力提出了新的更高的要求。而我国在这方面，还存在着较大的差距。例如，1995 年我国政府干预经济的竞争力在世界上排第 104 位，社会政治稳定的竞争力列第 105 位，政府效率竞争力列第 106 位。其中，政府效率不仅水平低，而且相对 1994 年和 1993 年还有下降。之所以出现这种情况，一个直接的原因，就是政府机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重。很显然，为了把一个繁荣、稳定的中国带入 21 世纪，为了在 21 世纪更为激烈的国际竞争环境中能够具有较强的适应能力，就必须顺