

顾家麒 著

从机构改革 到行政体制改革的 实践与思考



中国发展出版社

从机构改革 到行政体制改革的 实践与思考

顾家麒 著

中国发展出版社

05082

图书在版编目 (CIP) 数据

从机构改革到行政体制改革的实践与思考/顾家麒著.
北京: 中国发展出版社, 1997. 2

ISBN 7-80087-257-2

I. 从…

I. 顾…

II. 国家机构-政治体制改革-研究-中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 24411 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码: 100035 电话: 66180781

北京地质印刷厂印刷 各地新华书店经销

1997 年 2 月第 1 版 1997 年 2 月第 1 次印刷

开本: 1/32 850×1168mm 印张: 14.125

字数: 360 千字 定价: 22.00 元

本社图书如有印装差错, 可向发行部调换

目 录

邓小平同志行政体制和机构改革理论学习提纲（代序）	
.....	（1）
政企分开 转变职能 改革机构	
.....	（12）
1988 年国务院各部门机构改革概述	
.....	（21）
附 1：国务委员宋平同志在七届人大一次会议上关于 国务院机构改革方案的说明	
.....	（44）
附 2：中央政府机构沿革	
.....	（54）
附 3：地方政府机构沿革	
.....	（71）
国务院各部门机构改革有待于进一步深化	
.....	（80）
试论政府行政管理的运行机制	
.....	（86）
论职能转变	
.....	（92）
发展中国家政府行政管理改革的几个共性问题 ——在“政府行政管理改革”国际研讨会 上的发言	

.....	(98)
试论机构改革与行政体制改革	
.....	(105)
认真研究并推进机构改革和行政体制改革	
.....	(117)
中国机构改革前十年和后十年	
.....	(142)
研究试点探索 为下一步深化改革做好准备	
.....	(147)
精心研究地方机构改革	
.....	(153)
认真探索政府经济部门的行政体制	
.....	(160)
调整组织机构 转变管理方式 提高行政效率	
——在东部地区(国家)公共行政组织第 十四届大会上的发言	
.....	(173)
研讨改革思路 推进改革向纵深发展	
.....	(183)
行政体制改革概论	
.....	(189)
解放思想 深入研讨下一步机构改革和行政体制	
改革的思路	(235)
附：“九十年代行政管理体制改革研讨会” 主要观点综述	
.....	(254)
再论政企分开	
.....	(262)
关于行政机关机构编制立法的若干思考	

.....	(269)
关于下一行政管理体制和机构改革的基本思路	
.....	(281)
关于行政管理体制和机构改革的实施意见	
.....	(293)
附：国务院秘书长罗干同志在八届人大一次 会议上关于国务院机构改革方案的说明	
.....	(300)
下决心进行行政管理体制和机构改革	
.....	(305)
全面贯彻落实全国机构改革工作会议精神 推进 地方机构改革的顺利实施	
.....	(317)
中国政府行政改革的规划和实施	
——在“行政改革与管理”国际研讨会上的发言	
.....	(322)
附：关于“行政改革与管理国际研讨会”的总结	
.....	(330)
转变政府职能 改革政府机构是建立社会主义市场 经济的迫切要求	
.....	(347)
集中精力 再接再厉 全面完成各级机构改革任务	
.....	(354)
统一思想 加快步伐 全面完成城市行政管理体制 和机构改革	
——在副省级市机构编制工作座谈会上的讲话	
.....	(361)
社会主义市场经济条件下的行业管理	
.....	(368)

对小城镇行政管理体制改革的思考	
——在小城镇综合试点改革研讨会上的发言	
.....	(373)
面向世界与未来的中国行政管理体制改革	
——在联合国开发计划署的讲话稿	
.....	(379)
在跨世纪蓝图中规划政府行政新体制	
.....	(391)
在落实“三定”的基础上做好验收与总结工作	
.....	(399)
努力做好开发区行政体制与机构改革试点工作	
——在全国开发区试点工作座谈会上的讲话	
.....	(403)
用党的基本理论指导行政管理体制和机构改革	
.....	(412)
抓住机遇 推进中国的行政体制改革	
.....	(417)
附：关于政治体制改革之管见	
.....	(423)
后 记	
.....	(446)

邓小平同志行政体制和机构 改革理论学习提纲

(代序)

一、邓小平同志创立的建设有中国特色社会主义理论，是中国革命与建设理论的第二次飞跃

1. 邓小平建设有中国特色社会主义理论，是中国共产党在中国革命与建设过程中，运用马克思主义同中国实际相结合，创造的第二次理论飞跃。第一次飞跃是在中国新民主主义革命时期，以毛泽东同志为代表的中国共产党人，创立了毛泽东思想，创造了中国革命的理论，指导中国革命并取得了历史性胜利，成立了新中国，建立了社会主义制度。第二次飞跃是在中国社会主义建设时期，党的十一届三中全会以后，以邓小平同志为代表的中国共产党人，运用马克思主义同中国实际相结合，经过反复探索与实践，创立了邓小平建设有中国特色社会主义理论，创造了中国自己的建设道路，指导我国改革开放和社会主义现代化建设不断胜利前进。

2. 邓小平建设有中国特色社会主义理论，是马克思主义基本原理与中国当代实际相结合的产物，是全党全国人民集体智慧的结晶，贯穿解放思想、实事求是的思想路线，在社会主义发展道路、发展阶段、根本任务、发展动力、外部条件、政治保证、战略步骤、领导力量和依靠力量、祖国统一等重大问题上，形成了

一系列相互联系的基本观点，构成了这一理论的科学体系。它是当代中国的马克思主义。

3. 邓小平建设有中国特色社会主义理论，是继承、丰富与发展马克思主义、毛泽东思想的成果。坚持马克思主义、毛泽东思想的基本原理，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点、方法，坚持我国社会主义建设的新的实践经验和时代要求，马克思主义、毛泽东思想是邓小平建设有中国特色社会主义理论的理论基础。邓小平建设有中国特色社会主义理论，是在总结了建国以来社会主义建设正反两方面历史经验中创立的，因此，建国以来的实践与历史经验是这一理论的历史根据。邓小平建设有中国特色社会主义理论，是党的十一届三中全会以来我国改革开放与社会主义现代化建设中新经验的科学总结，揭示了我国社会主义建设的客观规律，并根据当代国际环境与时代特征的科学分析而创立的，因此，在当前国际背景下我国改革开放与社会主义现代化建设的实践，是这一理论的现实根据。

二、邓小平关于行政体制与机构改革的理论，是邓小平建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是坚持社会主义制度，搞好现代化建设的重要保证

4. 行政体制和机构改革，是政治体制改革的组成部分，是深化经济体制改革的重要条件，也是推动各种经济和社会事业的改革和发展，保证国家稳定和长治久安的组织保障。

5. 我国进行体制改革时，就包括政治体制改革。经济体制改革越是向纵深发展，就越显示出政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，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。我们要精兵简政，真正下放权力，扩大社会主义民主，把人民群众和基层组织的积极性调动起来。机构庞大，人浮于事，官僚主义，拖拖拉拉，互相扯皮，你这边下放权，他那边往上收权，

必然会阻碍经济体制改革，拖经济发展的后腿。坚持社会主义制度，搞好现代化建设的四个保证是，机构改革和经济体制改革，精神文明建设，打击犯罪活动，整顿党的作风和组织，第一是体制改革。邓小平同志关于行政体制和机构改革的理论与实践，是坚持社会主义制度，搞好现代化建设的重要保证。

6. 精简机构是一场革命。这不是对人的革命，而是对体制的革命。这是行政体制的革命。改革并完善党和国家各方面的制度，是一项艰巨的长期的任务。改革并完善党和国家领导制度，是实现这个任务的关键。行政体制改革包括国家行政机构的改革和行政管理制度、行政监督制度、行政人事制度等各方面行政制度的改革，是邓小平建设有中国特色社会主义理论科学体系的重要组成部分，构成了当代中国行政体制理论的科学体系。

三、改革的目标是，机构要体现活力，要克服官僚主义和提高工作效率，要调动基层和人民群众的积极性

7. 政治体制改革总的目标是，第一，巩固社会主义制度；第二，发展社会主义社会的生产力；第三，发扬社会主义民主，调动广大人民的积极性。评价一个国家的政治体制、政治结构和政策是否正确，关键看 3 条：第一是看国家的政局是否稳定；第二是看能否增进人民的团结，改善人民的生活；第三是看生产力能否得到持续发展。判断各方面改革和各方面工作的是非得失和成败的基本标准，应该看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增加社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。

8. 行政体制和机构改革的目标是：第一，机构要体现活力；第二，要克服官僚主义，提高工作效率；第三，要调动基层与人民的积极性。第一个目标是，通过党与国家领导制度改革，各级党政机构改革，各级机关人事制度改革，保持党与国家的活力，增强各级党政机构的活力。第二个目标是，通过转变职能，理顺关

系，精兵简政，改变工作作风，规范行政行为，依法行政，克服各级党政机关与工作人员的官僚主义，提高工作效率。第三个目标是，通过下放权力，将权力下放给基层组织、企业、经济单位和社会组织，下放给工人、农民、知识分子，充分调动基层组织和工人、农民、知识分子的积极性。

9. 社会主义的根本任务是发展生产力，党与国家的工作重点是经济建设。贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷。我们要建设有中国特色的社会主义，是不断发展社会生产力的社会主义。我们确定的基本路线，是以经济建设为中心，实现社会主义现代化发展路线。这是解决当代中国一切问题的关键。归根到底，发展才是硬道理。经济体制改革的目的是解放和发展生产力，政治体制改革的目的是解放和发展生产力，行政体制与机构改革的目的，归根到底，也是解放和发展生产力。

四、改革的核心是，下放权力，政企分开，转变职能

10. 下放权力，政企分开，企业自主经营，搞活企业，是改革的核心。建立以公有制为主体的现代企业制度，是经济体制改革的中心环节。下放权力，政企分开，转变政府职能，是行政体制改革的中心。

11. 下放权力，能够切实保障人民群众真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利。调动基层与人民群众的积极性，下放权力是最主要的内容。农村改革之所以取得举世瞩目的成效，根本的原因就是给了农民更多的自主权，调动了农民的积极性。要把农村改革的经验扩展到城市，就要把下放权力，扩大基层企业、基层组织与职工的自主权，应用到各行各业，调动各方面的积极性。我国的经济管理权力过于集中，应该有计划地下放，以充分调动并发挥国家、地方、企业、劳动者个人 4 个方面的积极性。下放权力，调动积极性，这是改革的实质内容。

12. 扩大厂矿企业和生产队的自主权，使每一个工厂和生产队能够千方百计地发挥主动创造精神。全国几十万个企业，几百万个生产队都开动脑筋，能够增加多少财富。为国家创造财富，个人的收入就应该多一些，集体福利就应该搞得好一些。革命的精神是非常宝贵的，没有革命精神就没有革命行动，但是革命是在物质利益的基础上产生的，如果只讲牺牲精神，不讲物质利益，那就是唯心论。按照政企分开原则，用各种形式把所有权与经营权分开，扩大企业的自主权，同时保障工人的民主权利，包括民主选举、民主管理和民主监督，使每个工人都对生产负责任、想办法。

13. 群众团体也要实行自主管理，党对群众组织与团体应加强政治领导，以发挥他们的积极性。群众团体的工作，应由群众团体自己去讨论和执行。党对群众团体的政治领导，也不能直接下政治命令，而是经过党团去实现。

14. 按照政企分开的原则，转变政府职能，下放企业的生产经营职能、市场的资源配置职能和社会的协调服务职能，即把不应由政府行使的职能逐步下放给企业、市场和社会中介组织。政府的职能真正转变到制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施，创造良好的经济发展环境上来，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体，按照社会主义市场经济的运行规则自主运行，政府摆脱繁琐的微观经济管理，转到宏观经济管理上来。江泽民同志在党的十四届五中全会上指出：“充分发挥市场机制的作用和加强宏观调控，都要求加快政府职能的转变。关键是要实行政企分开，继续进行行政管理体制和机构的改革。”

15. 在下放权力，扩大企业自主权，企业自主经营，培育与发展市场体系的同时，政府要在转变职能的基础上，加强宏观管理和调控。实践证明，微观经济越放开，市场的进程越快，就越要

求宏观调控有力和灵活高效。如果不下放权力，经济发展就不能有现在这样的规模。现在讲中央权威、宏观管理和调控，就是在这样的条件下提出来的。过去我们是穷管，现在不同了，是走向小康社会的宏观管理。不能再搬用过去困难时期那些方法了。现在中央说话，中央行使权力，是在大的问题上，在方向问题上。

五、按照社会主义市场经济原则，正确处理中央与地方的关系，明确划分事权，充分发挥中央与地方两个积极性

16. 正确处理中央与地方的关系，是行政体制的一个重要问题，关系到全国经济和社会的协调发展。按照社会主义市场经济原则，既要体现全局利益的统一性，又要有统一指导下兼顾局部利益的灵活性，既要维护国家宏观调控权的集中，又要在集中指导下赋予地方必要的权力。要按照经济体制改革的要求，合理划分中央与地方经济管理权限，明确各自的事权、财权和决策权。我们的一切工作都会涉及全局与局部的关系，中央与地方的关系，集中统一与因地制宜的关系。在中央工作的同志要经常照顾局部和地方，要因地制宜，注意到地方工作有什么困难。在地方来讲，则应照顾全体、中央和集中统一，以中央为主体。

17. 我国有这么个省、市、自治区，一个中等的省相当于欧洲的一个大国，有必要在统一认识、统一政策、统一计划、统一指挥、统一行动之下，在经济计划和财政、外贸等方面给予更多的自主权。权力要下放，解决中央与地方的关系，同时地方各级也都有一个下放权力问题。要加大地方的权力。

18. 必须强调中央的统一领导、中央的权威，宏观调控权必须集中在中央。党中央、国务院没有权威，局势就控制不住。不能搞“你有政策我有对策”，不能搞违背中央政策的“对策”。宏观管理要体现在中央说话能够算数。我们要定一个方针，就是要在中央统一领导下深化改革。地方是在中央领导下的地方，局部是在全体中的局部，因地制宜是在集中统一下的因地制宜。

19. 明确划分中央与地方的事权，正确处理中央与地方的关系，是行政体制改革的难点。我们究竟集中多了，还是分散多了？小平同志指出：“集中也不够，分散也不够”。^① 中央现在手上直接掌握的财政收入只有那么一点，这算集中？有些需要下放的，需要交给地方的权力，必须下放，让地方活动余地大一点。

六、实行精兵简政，提高工作效率，克服官僚主义

20. 如果不搞行政体制改革，不搞精兵简政这场革命，让党与国家的组织继续目前这样机构臃肿重叠、职责不清，许多人员不称职、不负责，工作缺乏精力、知识及效率的状况，是不可能得到人民赞同的，包括我们自己和我们下面的干部。

21. 机构不能太多，庙不能太多，国务院部委不能分得那么多，部委下面没有必要设那么多司局，党政领导机构搞得这样庞大，这样臃肿是不行的。我们的官僚主义、官僚机构、官僚制度的害处极大。设立许多公司，实际也是官办机构，用公司的形式把放给下面的权力又收上来。每提出一个新的任务都要增加机构，增加人员，从来没有自动要求减少机构与人员的。机构多，就找事情干，就抓住权不放，下边搞不活，企业没有积极性。现在各级领导机关太庞大，人员太多，带来的最大问题是处理事务拖拉，决策慢，解决问题不力，妨碍下边的积极性。我们要精兵简政，真正下放权力，扩大社会主义民主，把人民群众和基层组织的积极性调动起来。

22. 要精简人员，中央这一级要精简三分之一，地方各级还可能不止三分之一。精简不是百万，是几百万。所谓精简，是说各部门各单位都要确定编制。要把一个一个部门的编制搞出来。编制要从紧，硬着头皮不放宽。领导职数要规定定额，以后人员可以动，但是名额不能动。定了额，每个同志都要实实在在顶一个

^① 邓小平文选（第二卷），北京：人民出版社，1993，第2版。

人做事，不能挂名或半挂名。可以说编制就是法律。编制要严格搞，要切实遵守编制。

23. 兼职、副职不宜过多。一个人的知识、经验、精力有限，左右上下兼职过多，工作难以深入，特别是妨碍提拔更多更适当的同志来担任领导工作。副职过多，效率难以提高，容易助长官僚主义和形式主义。

24. 机构改革，精简人员，不但要注意出的问题，还要特别注意进的问题。几百万人要出，应该注意解决好，但第一位应该着眼于进。部长也好，局长也好，选人要选好，要选贤任能，要有德有才，要年轻。对减下来的干部，要组织各种训练班进行训练，就是准备到哪个行业就专门学哪一行的业务，经过训练，再进行安置。可以进行轮训，一部分人在岗位上工作，其他的抽出来轮训，学习考试合格以后，到岗位上工作，再让现在岗位上的人去接受轮训。有些同志在党政机关工作多年，多数都有一定知识，可以到基层竞选厂长、经理，显示自己的本领。

25. 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。机构改革，必须解决人浮于事，办事拖拉的现象，提高办事效率。

26. 官僚主义是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。我们现在的官僚主义，除了同历史上的官僚主义有共同点以外，还有自己的特点，既不同于旧中国的官僚主义，也不同于资本主义国家的官僚主义。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的关系。我们各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。

27. 官僚主义的另一病根是，我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，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每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循，绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题，只好成天忙于请示报告，批转文件。有些本位主义严重的人，甚至遇到责任互相推诿，遇到权利互相争夺，扯不完的皮。机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。官僚主义还有思想作风问题的一面，但是制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。

28. 改革体制，精兵简政，建立责任制，进行教育与思想斗争，从制度到作风上克服官僚主义，我们的经济事业与各项工作就可以有效地前进。

七、加强法制建设，加强责任制，实行以法行政

29. 加强法制建设，使行政管理制度化、法律化，使这种制度与法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。不能把领导人说的话当做“法”，不赞成领导人说的话就叫做“违法”，领导人的话改变了，“法”也就跟着改变。国家与企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式来确定，它们之间的矛盾，也有不少要通过法律来解决。克服特权现象，要解决思想问题，也要解决制度问题。官僚主义有思想作风问题的一面，但是制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。“文化大革命”十年浩劫，教训是极其深刻的，不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。机构改革是第一步，按照体制改革要求，还要有完善的规章制度，工作方法，领导方法，这不是一次能够完成的。要通过改革，解决好法治和人治的关系。

30. 在管理制度上，要特别注意加强责任制。在党和国家机关

中，每一项工作任务，都要明确责任到人。现在，党与国家机关中，一个很大的问题就是无人负责。名曰集体负责，实际上等于无人负责。所以，必须建立严格的责任制。建立责任制，扩大管理人员的权限，责任到人，权力到人。现在打屁股只能打计委、党委，这不解决问题，还必须打到具体人的身上才行。某一件事，某一方面的事归谁负责，必须由他承担责任。

31. 要上到下建立严格的法规和制度，明确规定每个机关的职责权限。党与国家机关，每个机构都要有明确的职责任务，避免部门之间遇到责任互相推诿，遇到权利互相争夺。建立严格的行政法规，实行以法行政。

八、加强党的领导，改善党的领导，建设有中国特色的行政管理体系，走自己的路

32. 没有中国共产党，就没有社会主义的新中国，党的领导是不能动摇的。坚持四项基本原则的核心，是坚持共产党的领导。建设有中国特色的社会主义，关键在于坚持和加强党的领导。

33. 为了加强党的领导，必须改善党的领导。各级党的工作机构的改革，要有利于加强党的领导与改善党的领导。党的领导机关的主要领导同志不兼任政府职务，党的领导机关不再设置经济管理部门，集中精力管党、管路线、方针、政策，这样有利于加强和改善党的领导，有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统，管好政府职权范围的工作。改善党的领导，主要是加强思想政治工作。党委把大量日常行政工作，业务工作，尽可能交给政府、业务部门承担。党的领导机关除了掌握方针政策和决定重要干部的使用以外，主要是做思想政治工作，做人的工作，做群众的工作。

34. 真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。改革行政体制，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率，按照社会主义市场经济的要求，开拓前进，建立完善的