

重塑政府

'98

政府机构改革焦点大透视

- 我们究竟需要一个什么样的政府
- 市场经济向臃肿机构发出最后通牒
- 机构改革与老百姓最关心的热点问题
- 政府现代化与全球化时代的政府
- 中国干部命运大转折
- 权威机构问卷调查

章原 编著



中华工商联合出版社

重 塑 政 府

'98
政府机构改革
焦点大透视

章原 编著

中华工商联合出版社

责任编辑：蔡今

封面设计：杨群、李栋

图书在版编目 (CIP) 数据

重塑政府：'98 政府机构改革焦点大透视/章原编著. —
北京：中华工商联合出版社. 1998. 5

ISBN 7-80100-417-5

I. 重… II. 章… III. 国家机构-体制改革-中国 IV. D
630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 11951 号

中华工商联合出版社 出版、发行

北京市东城区东直门外新中街 11 号

邮编：100027 电话：64153909

北京市卫顺印刷厂印刷

新华书店总经销

850×1168 毫米 1/32 印张 12.5 240 千字

1998 年 5 月第 1 版 1999 年 1 月第 2 次印刷

印数：24001—27000 册

ISBN7-80100-417-5/Z·56

定 价：19.80 元

目 录

1

走向新世纪的前夕

——中国政府给自己开刀 (1)

美国：政府死亡了吗 (1)

中国：引起外电一片惊呼 (3)

政府不改革，就会有别的力量来改革政府
..... (11)

2

是历史，更是未来的选择

——改革方案出台前后 (19)

朱镕基当选总理前后与机构改革“新闻内幕”	(19)
国务院机构改革方案	(25)
人大代表的声音	(33)
新老部长笑谈仕途进退	(39)

3

中国别无选择

——消除政府弊端的必由之路	(46)
政府冗员几乎抵消了下岗职工人数	(46)
无底的“黑洞”	(51)
不断刷新的盖章记录	(58)
记者目击部分国家部委干部的上班情况	(60)
经济改革的一只“拦路虎”	(63)
国有资产大量流失的原因之一	(66)
官僚主义的危害	(68)
无孔不入的腐败现象	(74)
市场经济向政府机构发出最后通牒	(79)

“中华民族到了最危险的时候” …… (83)

4

我们究竟需要一个什么样的政府

——政府改革的世界性走向 …… (97)

政府是什么 …… (97)

社会现代化必须包括政府现代化 …… (101)

令人忧喜参半的权力转换问题 …… (106)

无限政府的危险 …… (118)

重建政府职能是世界各国的共同课题
…………… (122)

美国文官制度的长短 …… (125)

参照：企业化政府 …… (131)

一场全球性的革命 …… (135)

美国人也说：私有化不是唯一的答案
…………… (139)

全球化时代的政府特征 …… (143)

外国专家对我国行政改革的建议 …… (145)

5

一个千百年来没有解决的难题

——机构改革必须解决官僚主义问题……………
…………… (152)

- 官僚问题的“国情”…………… (152)
历史上的官僚之患…………… (157)
现实中的官僚之患…………… (165)
官僚机构也是世界性问题…………… (181)
敲响官僚主义的丧钟…………… (186)

6

向权力挑战

——机构改革必须解决腐败问题…………… (193)

- 魔法般的权力…………… (193)
“一元化领导”与“全能型衙门”…………… (202)
警惕官僚资本官场经济…………… (207)
“焦点访谈”不是法院…………… (217)

高薪养廉问题	(240)
全球反腐风暴与中国的反腐对策	(249)

7

冲出漩涡

——中国再也不能走回头路	(261)
建国以来我国机构改革情况	(261)
难以摆脱的怪圈	(270)
秘密与成因	(273)
误区与失策	(279)
希望在哪里	(289)
人大代表的建议	(296)

8

中国又到了一个坎儿

——政府机构改革的难点	(303)
政府是否还是改革的障碍	(303)

洋人评说中国的难点	(310)
党政关系问题	(314)
中国干部命运大转折	(323)
官员下岗前后的复杂心态	(341)
中国机构改革的走向与世界潮流	(351)

附录：问卷调查 (359)

1997 - 1998 年：中国社会稳定状况的 调查	(359)
1997 - 1998 年：党政干部对社会形势 看法的调查	(364)
1997 - 1998 年：中国城市居民对社会 形势的看法	(377)

1

走向新世纪的前夕

——中国政府给自己开刀

美国：政府死亡了吗？

20 世纪 80 年代接近尾声，美国的《时代》周刊曾经在其封面上提出了一个问题：政府死亡了吗？

而在 90 年代开始时，对许多美国人来说，答案似乎是肯定的。

美国某些关注这个问题的有识之士尖锐地指出：

我们的公立学校是发达国家中最差的。我们的医疗保健系统已经失控。我们的法院和监狱已是人满为患，已经判了罪的犯人只好释放。许多我们最引以自豪的城市和州已经破产。

对政府的信任一再降到创记录的最低点。20 世纪 80 年代后期，接受民意测验的人中只有 5% 的人说，他们将把在政府里工作选为中意的职业。联邦高级雇员中只有 13% 的人说，他们愿意考虑把公共部门推荐为未来的职业。将近四分之三的美国人说，他们相信华盛顿政府现在给他们的东西在比例上还不如 10 年以前多。

……

1978 年大祸临头了。好像我们所有大大小小的政府都同时开车撞在墙上了。各州为高达几十亿美元的赤字而苦苦挣扎。各城市解雇了成千上万名雇员。联邦赤字扶摇直上达到 3500 亿美元。

自从 1978 年抗税运动横扫美国以来，在一次又一次的选举中，在一个又一个问题上，美国人民一直要求政府多出业绩少收税赋。但是在 1990 年和 1991 年的经济衰退中，美国的领导人还在为老一套的选择辩论不休：是要更少的服务呢，还是要更多的税收？

今天，公众的愤怒与冷漠交替出现。我们屏息注视着东欧和苏联推翻了令人窒息的官僚机器和压迫。但在美国

国内我们却感到无能为力。我们的城市为日益增加的犯罪和贫困所困扰，巨大的赤字给我们的各州套上了镣铐，华盛顿政府在这一切中得过且过无所作为，在这 30 平方英里大的地方逃避现实。

但是希望是有的。新型的公共机构正在慢慢地悄悄地出现，但不为公众所注意。这些新机构人员精悍，权力分散，标新立异。它们灵活机动，适应性强，能随机应变，很快学会新东西。它们利用竞争、顾客选择和其他非官僚主义的机制来完成使命，尽一切可能创造性地有效地工作。这些机构是我们的未来。^①

这是美国人对自己政府的反思与期望。

中国：引起外电一片惊呼

在美国人呼吁改革自己的政府的声音引起世人关注之后，1998 年 3 月在北京召开的中华人民共和国九届人大更将全世界的目光聚焦中国。

^① 见戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府》，上海译文出版社，1996 年 6 月第 1 版。

世界各大媒体迅速对此作出了反应：

美联社：中国人大今天开始辩论一项雄心勃勃的政府改革方案，以跟上 20 年市场改革的步伐。

共同社：向九届人大一次会议提交迄今为止规模最大的行政改革方案的背景在于中国有这样一种危机感：如果不积极改善体制，那么，突然袭击了韩国和泰国等亚洲国家的金融危机，也可能会波及到中国。

路透社：中国今天宣布了一项精简部级机构、把公务员裁减一半的大胆计划，力图防止中国出现亚洲式的金融危机。这项计划将谋求把一些关键部门从社会主义计划经济时代遗留下来的部、委中分离出来。将加强政府的管理职能。

日本《东京新闻》：中国政府向九届人大一次会议提出了新中国建国后规模最大的行政机构改革方案。其最大的目的在于：搞活因官僚主义蔓延而工作效率非常低下的行政，把计划经济时代的行政机构改组为同社会主义市场经济相适应的新的组织。

英国《金融时报》：中国昨天宣布了一个大胆的计划，将把它的机关工作人员人数削减一半，并减少政府部门的数目，试图通过这些行动建立一个灵活的、公正的政府，使它越来越适应自由市场经济的发展。

香港《大公报》：政府机构改革是一场政府下了大决心“动真格”进行的革命。行政体系的改革非进行不可，

不进行就不能适应正在深化的经济改革，就不利于发展社会生产力，就无法真正建立和完善社会主义市场经济。

香港《信报》社评指出，中国即将进行的国务院机构改革，无论从牵涉的部委数目、裁退的国家干部人数，以至对政府权力的影响，都是自1949年以来所罕见的。这个改革方案触动面相当广，尽管改革路向正确，但由于涉及的利益太深太广，绝不会一帆风顺。

这次改革风暴，就是要限制政府介入经济决策的权力，改由市场引导企业，假如成功的话，中国面貌将会大变。

香港《快报》社论指出，从国内经济形势而论，机构改革的确有其客观有利条件。现实上，中国的经济改革，也到了非要走上政府职能改革的一步不可。

香港《明报》社论指出，这次机构改革，重点是调整和撤销那些直接管理经济的专业部门。最重要的是，这次改革将转变政府职能，实现政企分家，把国家管理职能与经济管理职能分开。这次革命性的做法，是从转变政府职能入手，以“大社会、小政府”为目标搞改革，相信成功机会较大。

台湾《工商时报》社论说，这一次的改革可望带来多重的正面效益，从而为改革的成功增添助力。

首先就改革的内涵而言，它使政府组织朝精简统一、权责一致、政企分开的方向调整；其次，就改革的时机而

言，改革开放实施了 20 年，市场经济已获得了普遍的推广，也带来了经济大幅增长的卓越成就，然而改革最困难的核心部分——行政改革与国企改革迄今未有显著进展，逐渐构成整体改革继续向前推动的重大瓶颈。此时，推动机构改革作为行政改革的一环，时机固属紧迫，但其所能带来的效益应极巨大。

香港《天天日报》社论说，中国的经济体制，在经过改革后，已由计划经济发展成为社会主义市场经济。随着经济的日益发展，政府机构框架也须进行改革，使之与经济发展相适应。

3 月 7 日，美国《华盛顿邮报》刊登马棣文发自北京的一篇报道，题为《中国公务员听到削减自己的官僚主义的消息》。

马棣文是《华盛顿邮报》驻北京记者站的站长，从某些方面说，也是一名“中国通”。此前，他的有关中国的报道在美国有着一定的影响。因而，作为一名外国的驻华记者，他在他那个圈子中有着不小的知名度。他的这篇报道尽管不乏美国人对中国的固有的偏见——比如他说中国“缺乏民主”就不符合中国的实际，但却也指出了这次改革对中国政府的规范化和法治化具有的意义。

他的报道说：

40 年来，中国的公务员虽然工资微薄，但是能保证终身就业。对公务员进行过评估，但 90% 的人只说“感

到满意”。对他们进行评价的标准与管理能力无关，而是与对党的忠诚有关。在缺乏民主的情况下，他们的权力往往是非常大的。

他们的人数也是非常多的。据估计，到 1996 年底，政府收入的 60% 用于官员发工资。自 1993 年以来，政府的发薪簿上每年增加 100 万新官员。

现在，中国公务员大厦将受到震动。根据今天公布的机构改革计划，将设立四个新部，但中国的 40 个现有部中的 15 个将取消或降级。中国约 800 万公务员中的数十万人可能被解雇。

在北京，最近成立的行政管理学院已在改写中国的公务员条例。该学院招收公务员与美国行政管理研究生院联合进行短期培训，希望提高中国官员的效率。讲授的课程包括给国有企业管理人员讲授的市场经济学、给省长和副省长讲授的公共财政和税收。

提高余下的公务员的办事效率同中国老百姓的生活关系更大，而同中国的立法机构或农村选举并无多大关系。锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院行政教育计划顾问马尔文·塞缪尔斯说：“政府改革的这个方面带来的变化对普通老百姓的生活最重要。”锡拉丘兹大学正帮助中国的行政管理学院办学。

建立全国行政管理学院的做法本身是对中国政府机构问题进行研究的一种尝试。

塞缪尔斯说，为更专业化的公务员制定更标准的资格可能减少贪污腐败。

他说：“在对中国的权力进行调查变成某种不同于个人关系的事情时，中国将走上确定自己的更透明和更公正的政治制度的道路。”

他说：“他们必须学会如何管理一个不腐败而且官员对人民负有责任的法治社会。”

3月7日，纽约《世界日报》发表文章题为：《好一场“大革命”》，该文认为中国的这场改革是在“换取国家政权的浴火重生”，实在是深刻的灼见。长期以来的政社不分，政企不分，使政府的权力已经市场化、私人化了，更由于腐败滋生使权力变质的现象多有存在。其结果造成国家权威的丧失，党的形象的损坏。此次改革也许能使政府回到应该的位置上去，重树政府的威信。

文中说：

中国大陆昨天正式公布的国务院机构改革方案，无论就其改革的广度、深度和风险来看，无疑是中国建政以来的一场大革命。

中国一向是由庞大的国有企业和无所不在的政府机构组成国家动作的主体。在铁饭碗的保护下，多数人不是干部就是国企员工或是他们的眷属，日久形成官僚主义。中国在80年代实行经济改革之后，这种组织结构轻易转化为人员臃肿、政企不分，滋生权钱交易、贪污滥权等种种