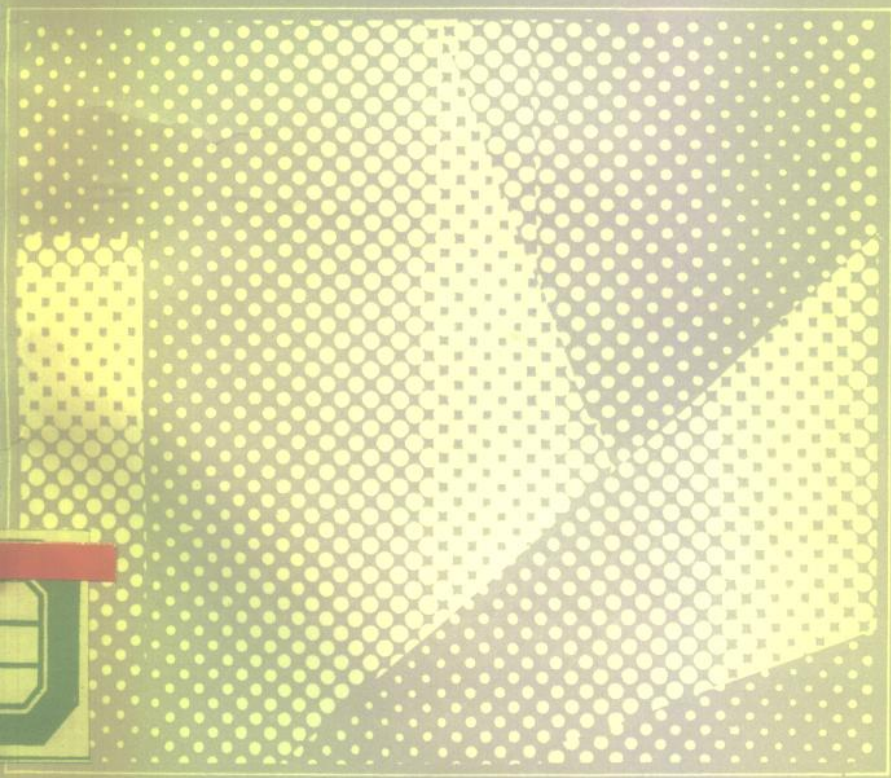


# 机构改革新论

原劳动人事部编制局组织编写

主编 钱其智 副主编 张静之 马谢林



劳动人事出版社

525064



2 021 3488 6

# 机构改革创新论

原劳动人事部编制局组织 编写

主 编 钱其智

编主副 张静之 马谢林



劳动人事出版社

## 机构改革新论

原劳动人事部编制局组织编写

主编：钱其智 副主编：张静之 马谢林  
责任编辑：余炳荣

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

轻工业出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 10.75印张 239千字

1988年10月北京第1版 1988年10月北京第1次印刷

印数：4 150册

ISBN 7-5045-0232-4/D·040 定价：3.25元

# 前 言

机构改革是政治体制改革的重要组成部分，是保持党和国家的活力、克服官僚主义、提高工作效率和顺利进行社会主义现代化建设的组织保证。随着经济体制改革的深入发展，机构改革的时机和条件日趋成熟。采取积极而又慎重的方针，有计划、有步骤地推进党政机关的机构改革，是摆在我们面前的一项十分紧迫和繁重的任务。正如赵紫阳同志在党的十三大的报告中所指出的，“政府机构庞大臃肿，层次过多，职责不清，互相扯皮，也是形成官僚主义的重要原因。因此，必须下决心对政府工作机构自上而下地进行改革”。

1982年，在党的正确方针指导下，以中央到地方进行过一次机构改革。那次改革，重点是调整和精干领导班子，废除领导职务终身制，改善领导班子结构，实现干部首先是领导干部的“四化”，同时对党政机关的组织机构和人员编制作了不同程度的合并和精简，其成绩应当充分肯定。但那次机构改革是在经济体制和政治体制没有全面改革的情况下进行的，因而不可能很好地解决由于管理体制本身带来的种种矛盾和问题，不可避免地受到很大的局限，以至改革后不久又出现机构编制和干部队伍膨胀的现象。经验证明，机构改革不与经济体制和政治体制改革相结合，统筹考虑，配套进行，单纯地撤并机构与精简人员，是不能取得成功的。即使将机构编制暂时压了下来，一旦时过境迁，就又故态复

髓。

这次机构改革的环境和条件不同了。我国经济体制经过一系列重大改革，获得了巨大成就，打破了同社会生产力发展不相适应的、缺乏生机和活力的旧的模式，具有中国特色的社会主义商品经济的新体制正逐步建立。邓小平同志说，经济体制改革走到一定的时候，就必然要提出政治体制改革。现在中央把政治体制改革提上了议事日程，要在深入系统调查研究的基础上制定出符合中国国情的切实可行的改革方案。体制改了，组织机构及其管理职能势必作相应的改革，这是经济体制改革深入发展和社会主义现代化建设的要求，也是进行政治体制改革和完善行政管理科学体系的要求。因此，可以预料，在这种新的形势和条件下进行机构改革，与经济体制和政治体制改革紧密结合，同步进行，一定能实现预期目标，即建立起一个符合现代化管理要求的、功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的科学管理体系。

根据这个总的改革方向和发展趋势，许多理论工作者和实际工作者以极大的政治热情和严肃的求实精神，对如何开展这场机构改革进行了深入的研究和探讨。他们总结建国以来精简整编和机构改革的经验教训，总结近年来试点市、县的改革实践，分析研究机构编制膨胀失控的原因以及与管理体制、干部制度的关系，提出了进行改革的途径、原则、重点、模式和方法步骤。所有这些理论、意见和对策，都是我们研究和推进机构改革的宝贵财富，对于制定机构改革总体方案和实施步骤有着重要意义。本着这个目的，我们把近年来发表在报刊上的有关机构改革的文章和调查报告汇集起来，编选了这本书，供关心和研究机构改革的理论和实际工

**作者参考。**

编选时，我们只对个别文章作了一点技术性的处理，尽量保持原貌。尽管有些观点值得商榷，但作为一家之言也未作删节。由于水平有限，时间仓促，编选中难免有不当之处，敬请读者批评指正。

编 者

1988年2月

# 目 录

- 机构改革要从行政管理体制入手……………田穗生 ( 1 )
- 略论机构改革……………李 方 ( 7 )
- 关于政府机构改革的几个问题……………黄 海 ( 15 )
- 机构改革的特点、类型与方式……………岳云龙 ( 30 )
- 试论我国行政机构改革的两种模式  
……………赵凯农 ( 37 )
- 政府机构控制模式选择的思考……………黄云龙 ( 47 )
- 我国政府机构改革的过渡模式和目标模式  
……………陆涌华 ( 56 )
- 政府机构设置的精简和系统原则……………王秦丰 ( 63 )
- 各级政府机构要规范化……………尚文化 ( 69 )
- 探索我国机构改革的新途径……………程乐意 ( 77 )
- 机构改革与经济体制改革……………王 琢 ( 88 )
- 政府经济管理机构改革的目标模式及其过渡  
……………李 牧 ( 95 )
- 经济管理机构改革面临的形势及其对策研究  
……………王 峰 ( 105 )
- 关于改进国家机关智囊机构的几个问题  
……………何建中 ( 116 )
- 论机构膨胀……………林 弋 ( 125 )

机构病八谈.....严家其 (136)

\* \* \*

论我国地方国家机构设置的基本原则

.....刁田丁 (144)

关于省政府机构改革问题的探讨.....刘昭庄 (152)

积极做好中等城市政府机构改革试点工作

.....贺光辉 (161)

城市政府机构改革的方向.....庄自民 (171)

论城市政府机构的科学设置

.....徐争游、张金彪 (181)

关于城市政府经济管理机构改革的若干问题

.....陈耀琪 (189)

市管县体制与城市政权建设的两个问题

.....吴越 (200)

县级行政机构改革之我见.....杜安才 (210)

对县级党政机构设置及人员编制的构想

.....万厦、永中、安禄 (217)

关于镇的机构改革问题.....吴卫生 (224)

我国镇政府管理经济的职能和镇政府的机构改

革.....薄贵利 (232)

改变条块分割状况完善乡镇政府职能

.....白益华、宋志强、汤晋苏 (241)

\* \* \*

充分认识转变政府机构管理职能和改进

工作作风的重要性.....武树帜 (248)

论政府管理经济职能的转变.....谭健 (256)

加强行业管理,积极探索转变政府管理经



挤职能的新途径.....	李砚林、董春燕 (262)
论政府的国有资产管理职能及改革方向 .....	刘克茵、方玉 (268)
调整和转变政府机构职能搞好城市管理体制改革.....	刘熙瑞、辛继平、时和兴 (278)
政府职能新论综述.....	徐光明 (290)
* * *	
关于机构设置和人员编制的几个问题 .....	雷志勤 (299)
论编制监督.....	路边 (308)
略论国家机构编制管理制度的改革 .....	沈荣华 (318)
谈谈“编制就是法规”.....	张静之 (325)
发挥党政机关超编干部作用的两条可行途径 .....	周林法 (330)

# 机构改革要从改革 行政管理体制着手

田德生

建国以来的几次机构改革成效不大，机构越设越多，其中一个重要原因是缺乏理论分析和指导，又在机构数量上做文章。只有通过认真分析，找出病根，才能使机构改革取得理想效果。

---

机构改革的目标是什么？是否能归结为“精简”？应该看到，政府机构的的增长是一种必然的、合乎社会发展规律的正常趋势。因此，机构改革的目标应该是机构的“合理设置”，而不应该不加区别地追求数量上的减少。

政府为什么要设置各种机构？国家有两方面职能：实行阶级的政治统治和进行社会事务管理。这两方面的职能是由不同国家机关（在我国是人民代表大会及其常委会、政府、法院和检察院）来执行的。这些国家机关由于各自的性质和任务不同，在承担和履行国家职能上，其内容与方式并不完全相同。政府是国家的行政管理机关，其主要任务是通过各项社会事务的具体管理，使阶级统治得到维护和巩固。社会主义国家承担的组织和领导经济、文化建设的职能，主要

是通过政府的具体管理活动来完成的。为了完成各项管理活动，政府就必须设置相应的机构。

人类社会总是不断发展的，为管理各项社会事务而设置的政府机构也随之而演变。当然，政府不可能把全部社会事务都管起来，政府管理的只是那些已经成为全社会的或对全社会有重要影响的社会事务。因而政府的管理内容和机构设置取决于两个方面：即社会发展的客观实际需要和统治阶级对这种需要的主观判断。古今中外各国政府机构之所以会有同有异，正是出于这一原因。阶级性质不同国家的政府机构会大同小异，也是因为其所面临的社会事务基本上是相同的。

人类社会发展的总趋势是：由于社会经济、文化和科学技术的进步，由于人口数量的日益增加，交往总是越来越频繁，内容越来越广泛，从而具有全社会性的或对全社会有重要影响的社会事务也越来越多。承担社会管理职责的政府，不得不增设新的机构来完成其任务。政府机构的生长是一种正常的自然趋势。建国30多年来，我国政府机构设置的演变情况，正是我国社会发展的具体反映。想用以往那种为数不多和结构较为简单的政府机构来管理一个向现代化社会发展的国家，是不可能的。

进行机构改革必须首先从这种认识出发，才能分析、辨认机构增长中哪些是合理的，哪些是不合理的；才能放弃那种规定机构限额和按比例削减的老办法；才能按照“合理设置”的要求，进行认真、彻底的机构改革。

## 二

承认政府机构增长是一种正常的自然现象，并不意味着

承认机构增长都是合理的。因为导致机构增长的实际因素是多方面的，既有客观的实际需要，也有人为的主观因素，这就需要进行认真分析，找出这些人为的主观因素，对症下药，消除病根。

这里打算以北京、上海两个直辖市的政府机构设置作为实例进行分析。1949年底，北京市政府机构为20个，上海市为21个；1982年底，北京市政府机构达79个，上海市为85个。两个市都翻了两番。根据1982年宪法第一百零七条的规定，大致可把政府机构分为以下几类：经济、教科文卫、城乡建设、行政工作和综合部门。30多年来两个市增加了一些什么机构呢？请看下表：

	年	总数	综合部门	行政工作	经济部门	教科文卫	城市建设
北京市	1949	20	9	5	2	3	1
	1982	79	13	9	32	13	12
上海市	1949	21	5	8	2	3	3
	1982	85	14	7	39	13	12

上表显示了两个市政府机构增长的特点是相同的：管理经济、教科文卫、城市建设的政府机构增长数占机构增长总数的绝大部分（北京市为86%，上海市为88%）。其中管理经济的机构增长最大，都在15倍以上。导致这种增长的原因，除去前面所述的正常因素外，下面两个因素起着极为重要的作用。

第一，对政府职能的错误理解。社会主义国家承担的组

织和领导社会经济文化建设的职责，主要通过政府的行政管理来完成。然而，在实践中人们把全民所有制、国家所有制理解为政府所有制，进而理解为机关或部门所有；把所有权与经营权看作是不可分割的，把政府进行国家行政管理与政府进行的企事业经营管理视为一体。有关的政府机构越来越深深陷入企、事业的具体经营事务中，以为这是政府机构应有的职能，形成了“政企”不分、“政事”不分。显然，政府机构承担了大量本不应该承担的职责，使自身工作量随着社会经济文化事业的日益发展而不断加大，加上科学技术发展导致的专业分工的越来越细，就造成政府机构的急剧膨胀。以上海市的工业系统为例，1952年始单设工业局，1954年分为重工、轻工、纺织、地方工业4个局，1958年重工业局又分成冶金、机电、电机、化工4个局，其后机电局又分为仪表、机电、农机3个局。这样，到1984年时，上海工业系统从无到有发展成10个局。类似的事例在商业、文教、城建等系统中都能找到。

第二，政府机构内部层次限制过死。根据有关规定，省级政府机构实行两级制，在政府承担经营管理职能的条件下，这种体制造成了两方面的结果。其一是，随着专业分工的发展，经营管理的内部分工也越来越细，工业内部仅设重工业、轻工业……等专业处，而专业处下又不能再分科，是难以承担经营管理重任的，于是只好随形势发展不断增设专业局。其二是，由于专业局的增加，特别是由于同系统的专业局的增加，产生了新的协调需要，于是不得不增设协调机构——委(办)。由于局的数量庞大使市政府难以直接领导，就不得不把部分领导职权委托给委(办)，使委(办)逐渐成为一级政府层次。委(办)成为组成市政府的一级层次

后，反过来又使局一级独立机构的设置更容易。

这里所说的虽然仅是北京、上海两市的例子，但事实上也是我国地方政府机构设置情况的反映。

### 三

上述分析没有涉及到编制序列外的临时机构，也没有涉及到由于主管机关或领导人的决定而自上而下设置一套机构的情况。这些问题可以通过法制化的途径予以解决。但是，对政府职能的误解和层次问题，则是需要通过体制上的变革才能解决的。

政府的职能是代表国家对企事业进行国家行政管理，即规划、指导(包括监督)、协调和服务。“政企分开”、“政事分开”，不仅仅是机构分开或一套班子两块牌子，而是要做到职能分开，即政府机构不再承担企、事业的经营管理的职能，政府与企事业的关系表现为政府代表国家对企、事业进行行政管理。“简政放权”决不意味着政府把国家行政管理权下放给企、事业，要放的那一部分“权”是企、事业本身应有的独立自主的经营权。因此，在专业局改组为公司时，必须防止将国家的行政管理权力也同时划归公司，形成“行政性公司”(一种新的政企合一形式)。这种新型的“政企合一”比原来的“政企合一”对经济体制改革和国家整体利益的危害性更大。因为公司将有可能利用手中的国家行政权力为自身的企业利益服务。

只有明确政府应有的职能，才能真正做到“政企”、“政事”分开，使政府机构由经营型变为管理型。这样，管理机构现有的工作内容将会大大减少，机构规模与人员也将会大大减少。机构精干了，也就为机构体制改革创造了条件。但

是，不打破机构内部层次上的旧框框，仍然不可能做到使政府的独立机构减少。随着社会经济文化的发展，社会组织层次相对增多是自然的。原有的专业局在变为管理局以后，由于内部分工的需要，仍需保持两个层次。而坚持两级制就不可能把同系统的管理局加以归并。因此，必须在管理层次上有一个突破，即采取系统局——专业处——职能科的三级制。这才能减少独立机构林立的局面。采取这种做法的另外几个好处是：第一，局的职责范围明确。例如凡与文化事业有关的则属文化局，凡与工业有关的属工业局。第二，能增加局承担系统内协调的效率。在委（办）制的模式下，委（办）毕竟不是正式领导机构，好多事仍需市里拍板；现在是机构内部协调，机构本身可以作决定。第三，可以取消委（办）这个层次。第四，归并独立机构后，可相应减少机关后勤事务的人员、经费。在政府机构不再干预企、事业内部的经营管理后，要通过经济杠杆、法律监督、行政管理等手段来组织领导企、事业进行经济文化建设。

机构内部层次的多少与机构效率高低的的关系并非是决定性的。决定效率的真正关键在于，机构内部各个部门和承担具体职责的人员能否真正拥有相应的权力，能否在自己的职责范围内作出有权威的决策。如果做不到这一点，层次再少也会效率不高。

如果说建国以来由于种种主客观条件造成了目前政府机构设置中的混乱状况，那末，现在随着经济体制改革的顺利进行和国家政治局面的日益安定，通过行政体制改革来理顺政府机构，已经有了实现的可能。

# 略论机构改革

李 方

行政机构必须改革。这种改革包括机构设置的变化和人员的精简。精简机构指的是机构要简化，人员要精干，撤销不必要的机构和改变人浮于事的状况，这是急待解决的问题。但是，也不能搞“一刀切”，要求一律平均砍掉百分之多少。因为一般来说，随着国家职能的扩展，行政机构总是要有相应发展的。例如美国建国之初，联邦政府只有三千人，而今却是数以百万计的大政府。其中确有相当数量的冗员，但大部分则是为适应新的工作需要而任用的。在革命战争时期，我国解放区的县政府一般只有几十名工作人员，而今多至千人上下，主要也是由于任务大大增加了。由此可见，精简机构只是机构改革的一部分任务，两者不宜相混。

一切经济、文教乃至国防工作，都是由一定的行政机构所管辖的，它关系着经济体制改革和政治体制改革的成败，值得认真加以探讨。

## 一、行政机构必须及时改革的原因

关于我国行政机构的现状，过去许多文章已经作了详细论述，本文仅从行政学理论的角度对改革原因与方案进行剖析。

国外行政学界把行政机构的改革一般叫作“行政改组”



(Reorganization),由于“改组”一词在我国具有彻底改变或重新整顿的含义,因之还是译作机构改革较为妥当。

行政管理机构是在特定的环境下为执行特定任务而设置的。机构内部与外部的环境是不断变化的,管理人员的经常任务就在于使机构与改变了的环境相适应,使之由过时回复到正常平衡状态,因此,机构必须随着主客观条件的变化,经常而及时地进行规模不等的改革,适合任何情况的一劳永逸的行政机构和改革方案是没有的。

引起行政机构改革的原因是多方面的。美国行政学家弗雷德里克·莫舍把它归纳为六点:1.机构所辖的地区扩大或所涉及的人口增加;2.新出现的问题引起机构职责的改变;3.政府政策有了变化;4.受新设备、新技术、新知识的影响;5.工作人员素质有所改变;6.受上级行动的影响。这六条总的说来,是属于环境、任务与知识、技能等主客观两方面的原因。我国当前的体制改革,就是由于党的十一届三中全会以来工作重点转移到四个现代化方面,出现了新的政治环境、新的任务,以及为了适应当代先进科技水平这些主客观情况而提出的。

## 二、改革的种类及其衡量标准

机构改革有多种不同的形式,西方行政学家把它归纳为两大类。一类是突变式或“系列式”的大改,它不仅涉及到政府的政策和计划,而且将导致机构的改变、扩大或撤销。另一类是渐变式的小改,例如增加某项任务、改变某些机构或人员与内外、上下的关系等。究竟采取何种方式首先决定于形势的需要,但有时,特别是在资本主义国家,也需要从策略上加以考虑。西方学者认为这两种改革各有利弊:突变式改革可以大刀阔斧,使改革进行得迅速彻底,但风险较