

刘智峰 主编

# 第七次革命

## 1998中国政府机构改革备忘录

世界上最庞大的官僚队伍开始消肿  
前六次为什么越减越肥，越消越肿  
权钱两失，下岗干部会否“反弹”  
第七次机构改革的背景、原因和前景预测  
著名专家学者、政府官员谈机构改革  
下岗不是工人的专利，干部也可以下岗

经济日报出版社



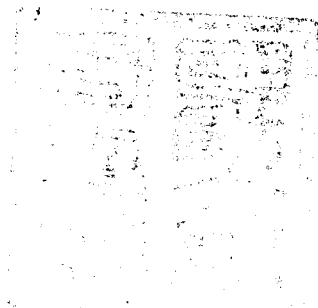
国防大学 2 064 2852 4

# 第七次革命

1998 中国政府机构改革备忘录

刘智峰 主编

67 D4 14, 177



经济日报出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

第七次革命/刘智峰主编. —北京:经济日报出版社,1998

ISBN 7—80127—377—X

I. 第… II. 刘… III. 国家机构—体制改革—中国  
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 19993 号

**责任编辑:**斯 仁

**封面设计:**潘文彬

**责任校对:**刘 科

**第七次革命**

刘智峰 主编

---

经济日报出版社出版发行

全国新华书店经销

北京飞达印刷厂印刷

850×1158 毫米 32 开 13.125 印张 250 千字

1998 年 4 月第一版 1998 年 4 月第一次印刷

印数:1~10000 册

---

ISBN 7—80127—377—X/D·41 定价:20.00 元

## 编者前言

□ 1998 年被称为中国政府机构改革年。这场自 1949 年以来中国政府进行的规模最大、力度最大、决心最大的革命不仅成为全国人民关注的焦点，也为世界所瞩目。它不仅直接牵涉到数百万即将下岗分流的干部的切身利益，更关系到中国经济能否挣脱权力的束缚，走上迅速发展的道路；关系到中国政府能否走出机构庞大、官僚主义作风严重、腐败现象泛滥的误区，创造出一个廉洁、高效、法治、有权威、有能力的政府；因而，它的成功与否可以说决定着中国在 21 世纪的命运。

□ 从 1949 年到 1996 年，中国政府进行了多次机构改革，大的调整就有六次之多，但始终走不出精简——膨胀——再精简——再膨胀的循环怪圈。这是为什么？改革的阻力和动力来自哪里？历史的经验值得注意，回顾六次改革的历程，剖析循环怪圈的秘密，

## 2 第七次革命

---

将为第七次改革提供可以记取的经验教训,不致重蹈覆辙。

□ 小平同志说:精简机构是一场革命! 1998 年的改革将是第七次机构改革,因此我们称之为“第七次革命”。这次革命是九届人大和九届政协的重要议题,是新一届政府的重大举措。它的背景是什么?机构改革方案如何制定?它的实施能否顺利?下岗分流的干部将如何转变观念和角色,如何选择今后的道路?这一系列问题都为国人所关注。

□ 本书的编辑便按上述脉络展开:描述前六次改革的历程,分析其经验教训;披露第七次改革的时代背景和机构改革方案出台的内情;更重要的是,本书约请了十几位知名的政治学、行政学、经济学方面的专家学者和政府官员对此次改革做多角度、深层次的分析和预测,指出改革的阻力和动力以及此次改革将会对中国社会发生的巨大而深远的影响,分析下岗干部面临的考验和将来的出路……

刘智峰

1998 年 3 月

# 目 录

## 编者前言

邓小平 精简机构是一场革命/1

江泽民 积极推进政府机构改革/7

## 第一部 98 机构改革方案出台前后

### 第一章 十五大之后：政治改革

#### 呼声高涨/11

江泽民批评政府机构/12

王沪宁透露机构改革目标/13

阮崇武：从政府身上开刀/15

董辅初：政府已成为改革的障碍/18

于光远：不但要廉洁的政府，更要廉价的政府/19

李 定：把政府包揽的事还给社会/21

- 周天勇：“皇粮”吃掉国民生产总值的20%/22  
民少官多、九羊十牧/23  
刘吉：在政治体制改革上要解放思想/26  
汪洋：机构改革的两大难点/29  
王贵秀：政治体制改革也是一场革命/32  
李定：倡导改革者自身的重大改革/35  
李慎之：政治改革关系经济改革的最后成败/39  
董辅弼：政府必须民主化/42  
王贵秀：政治体制改革不能再往后推/43  
机构改革成为政治改革的先导/47

## 第二章 海外舆论预测

### 中国机构改革将有大动作/49

- 中国即将开始行政改革/50  
中国即将进行1949年以来规模最大的行政改革/53  
地方高层干部年轻化——行政改革的前奏/54  
行政改革的阻力将大于国企改革/56  
十五届二中全会通过改革方案/57  
政府机构改革必须付出代价/58  
机构改革的背景与前景/61

权力的剥离——机构改革的重要特征/62

### 第三章 朱镕基制定改革方案内情/65

朱镕基亲自抓机构改革/66

“手工作业”——与部长一一约谈/67

敢闯“雷区”/67

地方高官支持机构改革/68

朱镕基重视效率/69

初步透露改革方案/71

高层人士表明改革决心/72

中共十五届二中全会通过改革方案/74

朱镕基的信条和风格/75

受邓小平赏识的干才/77

高票当选总理/78

抨击“吃饭财政”誓言坚决改革/79

人民的期待/83

### 第四章 改革方案出台/85

人大先打招呼/86

李鹏报告抨击僚主义/87

罗干公布改革方案/88

改革方案终于出台/96

## 第二部

## 创造新政府

### 第五章 著名专家、学者

#### 评机构改革/105

王 山 1998年中国的社会变革与机构改革/106

茅于軾 变革中的中国政府/123

樊 纲 市场中的政府/133

范恒山 政资分开是实现政府职能转换、  
机构精简的根基/151

李景鹏 政府权力结构的变迁与机构改革的动力/159

谢庆奎 机构改革的难度及其渐进性、长期性/170

杜刚建 当前的干部制度及干部下岗问题/179

张成福 创造新的政府治理模式/193

盛 洪 建立现代化的“小政府”/203

吴敬琏 政府应担当什么样的角色/211

王跃生 “政府经济基础”是何物/217

刘智峰 全球化时代对政府的挑战/223

### 第六章 海外舆论评中国机构改革/232

中国公务员大厦将受震动/233

- 精简容易,善后困难/237
- 成功的机会和严厉的挑战/237
- 改革已触及根本要害/239
- 钱权两失,慎防下岗干部反弹/241
- 中共建政以来的一场大革命/243
- 外商看好机构改革前景/244
- 改革的三大难点/247
- 精简机构有助廉洁/248
- 改革是全国上下的事/249

## 第七章 政府官员的反应/251

- 朱镕基:历史赋予的任务/252
- 省长表态积极/253
- 厉有为:破除机构膨胀的八条建议/268
- 山头主义严重,财政负担可怕/271
- 为什么越减越肥/273
- 革新官僚机构,创造有效政府/275
- 一场深刻的革命/282

## 第三部 历史的反思

### 第八章 1949—1997 年中国政府 机构改革历程/289

1949, 政务院初具规模, 机构 35 个/290

1952—1953, 第一次改革, 机构增加到 42 个/291

1954, 国务院成立, 机构增加到 64 个/292

1955—1956, 国务院扩充机构, 达 81 个/294

1958—1959, 第二次改革, 机构减为 60 个/294

第一个循环圈结束/296

1960—1965, 第三次改革机构 79 个, 精简干部 81 万/296

1970, 权力大下放, 国务院机构 32 个/297

第二个循环圈结束/298

1971—1975, 动乱中恢复, 机构 52 个/298

1976—1978, 增加机构, 达 76 个/299

1979—1981, 机构大膨胀, 达 100 个/300

1982, 第四次改革, 机构减到 61 个/300

第三个循环圈结束/302

1983—1984,机构再度膨胀,达 65 个/303

1985—1986,继续膨胀,机构达 72 个/303

1988,第五次改革,机构减为 65 个/304

1989—1993,机构再度膨胀,达 86 个/306

1993,第六次改革,机构减为 59 个/306

第四个循环圈结束/308

1994—1997 的机构改革/308

## 第九章 历史怪圈的秘密/315

谢庆奎 机构改革陷入恶性循环的五个成因/316

辛向阳 中国政府机构改革中存在的误区/334

辛向阳 90 年代机构改革的模式及存在的问题/363

中国政府机构三大弊端/377

## 附 录

诺斯古德 政府机构的可怕顽症——帕金森定律/384

张 锐 论中国的“官僚制度”/394

田汝康 干部之“累”/400

后 记/408

## 精简机构是一场革命

邓小平

我讲几点意见。

### **第一点，精简机构是一场革命。**

精简这个事情可大啊！如果不搞这场革命，让党和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、知识和效率的状况，这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。这确是难以为继的状态，确实到了不能容忍的地步，人民不能容忍，我们党也不能容忍。我们要坚持社会主义道路，要坚持实现四个现代化，能够容忍这种状况继续下去？所有老干部都要认识，实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化，是革命和建设的战略需要，也是我们老干部的最光荣最神圣的职责；是我们对党的最后一次历史性贡献，也是对我们每个人党性的一次

## 2 第七次革命

---

严重考验。所以，这件事情必须解决，而且早就应该解决。但是，早了没有条件。现在，我们经过粉碎“四人帮”，又经过十一届三中全会一直到六中全会，创造了这个条件。我们现在可以把这个问题提到议事日程上来了。再晚些解决行不行呢？晚解决更困难，问题的本身会更严重，牵扯的问题也更多，牵扯的人肯定一年比一年多。还有一点，这个问题涉及很多老同志。现在确实也有个好的条件，因为许多觉悟比较高的老同志还在，能够带头，也能够克服阻力，只要大家取得一致意见，解决这个问题比较容易。所以，时间不能再拖了。总之，这是一场革命。当然，这不是对人的革命，而是对体制的革命。这场革命不搞，让老人、病人挡住比较年轻、有干劲、有能力的人的路，不只是四个现代化没有希望，甚至于要涉及到亡党亡国的问题，可能要亡党亡国。如果不进行这场革命，不论党和政府的整个方针、政策怎样正确，工作怎样有成绩，我们却只能眼睁睁地看着党和政府的机构这样地缺少朝气、缺少效率，正确的方针、政策不能充分贯彻，工作不能得到更大的成绩，我们怎么能得到人民的谅解，我们自己又怎样能安心？不要只看到我们的工作确实有成绩，天天暴露的问题不晓得有多少啊！

**第二点，这个问题要涉及到几百万人。**

精简不是百万，是几百万。按中央这一级来说，要精简三分之一。就下面来说，我看不止三分之一。就是四分之一，也有500万人。当然，不完全是干部，还有一般服务人员、工作人员，也可以减少。所谓精简，是说各部门各单位都要确定编制，一部分人在岗位上工作，其他的人抽出来轮训，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。总之，

这是涉及几百万大、中、小干部的问题。如果企业、事业单位整顿起来，涉及的人就更多了。单单机关就涉及大约4、500万人的问题。所以，这个问题很大。正是因为大，工作就要做细。但是，第一条决心要大，第二条才是工作要细。再细，也难免有照顾不周到的地方，这个话要说到前面。特别是时间这么紧，我们说用两年来的时间完成这场革命，是很紧的。所以，决心要大。我们政治局确定之后，要坚定不移，不能受干扰。现在一些外国人也在议论，说我们搞这件事情看起来要失败。我们下面的干部都觉得困难得很。我还是那个话，困难确实困难，但是只要我们下了决心，坚定不移，我不相信搞不成。不是要抱必胜的信心吗？我看这样的事应该抱必胜的信心。因为没有别的选择，这件事不能犹豫，不能妥协，也不能半途而废。发生问题，其中包括示威，都要预料到。不要原则赞成，一涉及到本身的利害，问题就来了。在精简中如果发生什么游行示威呀，贴大字报呀，都不要怕。在处理精简问题的时候，又不可避免地要牵涉到一部分人中间的派性，处理的人牵扯着这派那派，是很复杂的问题。但是，不管怎样，对这场革命要坚定不移。下了决心，就要顽强，不动摇，出点乱子不要紧，吓不住我们。

**第三点，我建议政治局原则上批准中央国家机关的精简方案。**

中央直属机关的方案不够具体，可能减的人还少了。我这里说一句不客气的话，可能革命精神不够。中央直属机关不是拆大庙，但小庙多得很嘛。还有每个庙的菩萨也太多，很有文章可作的，不要以为没有好多油水。比如群众团体，工青妇现在趁这个机会搞一个精简的方案，搞一个精简的机构，造成一

#### 4 第七次革命

---

个好传统。过去，工青妇的人也不多的，本来机构并不大，现在相当大。事业单位也不是没有油水。国务院系统精简30%多一点，中央党群系统只精简百分之几恐怕太少了。对中央直属机关的方案也原则批准，但是，应该再去摸一摸，不要以为没有油水。总之，这个方案的革命性还不够。

军队正在考虑，坚决减少军队的人数。

精简方案批准以后就开始着手实行，首先找一两个部门研究编制、定额。如国务院，副总理究竟几个适当？这次会议有的同志提出两个，两个也可以考虑，可能不够一点，如果两个能够行得通，我也赞成。再加几个国务委员。这些国务委员相当于副总理，将来可以出访。国务委员的任务可以比较机动，总理可以分配他做这样那样的事。如果有国务委员，副总理少几个也可以，这个问题也研究一下。部委的精简现在就可以着手。最好先搞一两个部门，有些什么典型经验，有些什么反应，有些什么问题，跟大家见面，这样别的部门进行起来就心中有数，事情好办。总之，中央这一级的精简规定半年时间。要理个头绪出来，半年的时间应该够了。人员的处理是另一件事，但是机构要理出眉目。人员完全处理妥当可能要比较长的时间。把一个一个部门的编制搞出来，我看半年时间应该够了。如果实在不够，顶多三个季度，不能再迟了。当然，省、市、自治区待中央机关进行一段时间以后也可以着手，不必等到中央处理完毕再开始。我们的方案确定了，又有了几个典型经验，各地方就可以开始搞。中央一级先找一两个单位，比如说首先从外贸系统开始，试试看。还找一个什么单位？可否找合并简便一点的水利部、电力部？看看究竟有些什么问题。会有

各种各样的反应，会从各种各样角度提出问题。精简方案不可能一下子很完备，大体上差不多就行了。原则上是从紧，要放宽很容易。这一次我们紧了之后，硬着头皮不放宽。比如规定定额，副部长是几个人，以后人员可以动，但是名额不能动，这样有利于进进出出。要不然不得了。要做到进一个人真不容易。这样做了，才能给我们起用比较年轻的干部创造一个条件。定了额，每个同志都要实实在在顶一个人做事，不能挂名和半挂名。有些同志说自己还行，到真正需要顶着干的时候，究竟行不行？那就要经得起考验了。要我做八小时工作，我就肯定不行。

总之，今天原则批准这两个方案，就着手干。经过个把月，抓一两个典型，制定编制，规定定额，规定各单位和各个人的职责界限，包括具体的人事安排，看有什么问题。

**最后，第四点，这一次革命，不但要注意出的问题，还特别要注意进的问题。**

刚才说，有几百万人要出，应该注意解决好；但第一位应该着眼于进。部长也好，司局长也好，选什么人，什么人进，这最重要。包括军队也是这个问题最重要。进和出，进摆在第一位。选人要选好，要选贤任能。选贤任能这个话就有德才资的问题。贤就是德，能无非是专业化、知识化，有实际经验，身体能够顶得住。这次我们让多余的或者身体不好的老同志退休、离休，或者换到适当的位置（我说的适当位置就是荣誉职务了），什么人来接替？人一定要选好。还是老话，要坚决贯彻陈云同志讲的几条，几种人不能放进去啊！人有的是。进，最关键的问题是选比较年轻的。当然，可能有个过渡，一两年内，部