

中国机构的沿革

张云伦 编



中国经济出版社

中国机构的沿革

张云伦 编

中国经济出版社

内 容 简 介

本书是建国以来第一部集中论述机构改革的书籍，汇集了近年来有关机构改革的研究成果。其中有不少内容具有开拓性。例如，书中对建国以来历次机构改革的经验得失作了全面的总结，提供了准确、翔实的我国中央政府机构沿革情况；对我国各类事业单位的性质、范围、特点及其管理和改革作了深入的研究；探讨了市政学和中心城市的机构改革。书中还介绍了西方国家的文官制度、人事机构的功能以及东欧国家机构的类型。

本书可供从事社会、政治、经济、国家体制改革的研究人员和实际工作者，高校有关专业的师生参考。

责任编辑：袁放尧

封面设计：王 滨

中 国 机 构 的 沿 革

张云伦 编

中国经济出版社出版

(北京市惠爱路22号)

北京印刷三厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

*

850×1168毫米 1/32 13 8/32 印张 350千字

1988年9月第1版 1988年9月第1次印刷

印数：1—5,000

ISBN 7-5017-0097-4/D·06

定价：4.50元

目 录

论机构改革·····	夏 海(1)
机构改革概说·····	韦 之(14)
机构改革应从确定机构职能入手·····	唐代望(20)
政府职能的理论必须发展·····	谭 健(23)
试论进一步搞好政府机构改革的指导原则·····	高 山(29)
机构改革的回顾与展望·····	岳云龙(35)
建国以来我国中央政府机构的沿革·····	苏尚尧(53)
正确发挥政府机构管理经济的职能·····	杨启先(74)
论国家机构的经济职能·····	杨承训(83)
经济行政管理机构改革的方向和步骤·····	郭言行(90)
试谈机构改革与改革型机构·····	陈春逢 张筱裕(95)
对1982年机构改革所存在问题的探讨·····	马谢林(98)
经济体制改革与政治体制改革关系初探·····	夏 海(103)
政府机构设置浅谈·····	潘小娟(114)
试论行政管理组织的结构效益问题·····	韩安国(122)
论我国地方国家机构设置的基本原则·····	刁田丁(133)
我国行政组织法研讨·····	许 凡(140)
县级国家机构建设需要研究的几个问题·····	刘昭庄 吴 越(156)
论基层乡政权建设中的几个问题·····	夏 海(170)
谈谈临时机构的改革·····	尚文化(177)
关于改进国家机关智囊机构的几个问题·····	何建中(181)
关于社会团体的几个问题·····	方 晓(189)
创立有中国特色的市政学·····	李 方(194)

重视开展市政学的研究·····	许崇德(200)
市政管理的一种模式——市经理制·····	郑宝祥(204)
中心城市的政治体制如何与经济体制的改革相适应 ·····	陆天虹(210)
市、区国家机关职能分工·····	田穗生(218)
试从信息角度论机构设置合理化·····	岳云龙(225)
关于机构设置和人员编制的几个问题·····	雷忠勤(238)
谈谈“编制就是法规”·····	张静之(251)
略论国家机构编制管理制度的改革·····	沈荣华(256)
我国编制的历史沿革·····	肖 韦(262)
事业机构编制的管理·····	王月夫 张静之(272)
谈谈事业单位编制管理的几个具体问题·····	张静之(288)
事业单位及其编制管理浅见·····	李 寒(300)
论“事业单位”及其改革的特点·····	徐功敏(306)
建立具有中国特色的社会主义行政管理学·····	唐鸿烈(313)
社会主义行政管理的重大发展——试论我国 行政管理改革中的模式问题·····	周世逯(321)
论行政管理体制·····	应松年(328)
经济改革与行政管理·····	曾国祥(336)
行政的运动法则·····	李匡夫(343)
行政管理数量分析的探讨·····	杜祖鹏(350)
职位分类的理论与实施程序·····	杨百揆(358)
对我国行政立法体系的探讨·····	尹良培 杨林瑞(364)
试论领导班子的优化结构·····	王承亮(374)
资本主义国家政府如何管理经济·····	公 婷(380)

西方国家的文官制度·····	田 林(392)
西方国家人事机构的功能与类型·····	陈兆钢(404)
社会主义国家经济管理类型·····	谢 林(411)

论 机 构 改 革

夏 海

机构改革是经济体制改革和政治体制改革的结合部，在我国全面改革的历史长河中，具有十分重要的地位和作用。搞好机构改革，既有利于经济体制改革，又有利于政治体制改革，因而有必要加以认真研究和深入探讨。

机构改革的定义。这是必须弄清楚的问题。概念的定义既是过去认识的总结和概括，又是继续深入认识的起点，更是人们实践的指导。科学的定义、正确的抽象，是我们进行机构改革实践的必要条件。

正确界定机构改革概念，需要考察这一概念的由来。建国以来，我们进行过多次国家机关的改革，但一般均以“精简”一词加以概括，如1955年贺龙同志在国务院全体会议第二十一次会议上所作的《关于中央一级机关精简工作的报告》。最早提出“机构改革”概念的是赵紫阳同志。1981年12月赵紫阳同志在五届人大四次会议上所作的政府工作报告中指出：为了改变部门林立、机构臃肿、层次繁多、互相扯皮、人浮于事、副职虚职过多、工作效率很低的情况，国务院决定，从国务院各部门首先做起，进行机构改革，限期完成^①。用“机构

^① 赵紫阳：《当前的经济形势和今后经济建设的方针》。

改革”代替“精简”来概括、描述各级机关的改革，这一方面是由于社会政治经济的发展，使得国家机关改革的范围扩大了，内容增加了，不能仅仅局限在精简的范围和内容；另方面说明我们对国家机关改革的认识更加深刻了。

应当指出，机构改革概念产生以来，其含义经历了从个别到一般、从特殊到普遍的发展过程。1981年提出机构改革概念时，是有其特定的含义的，即指从1982年开始的从中央到地方各级机关的改革，这次改革的任务是：（1）必须首先明确各部门及其所属机构的任务和职责范围，理顺关系，精简机构；（2）选贤任能，配备和建设好领导班子；（3）认真安排好老干部退休离休和退居二线的工作；（4）加强干部的轮训工作，提高整个干部队伍的素质^①。而后，机构改革概念则具有了普遍性含义，一般是指中央和地方各级机关的改革。

其次，机构改革的含义也经历了一个不确定到相对确定的发展过程。刚提出机构改革概念时，我们关于各方面改革的认识还比较粗浅。当时，经济体制改革的概念刚刚提出，其实践主要集中在农村，对其全面的定义还不十分清楚；政治体制改革的概念还没有提出来。在这种情况下，机构改革概念在实际运用中，无论其外延还是内涵，都具有很大的不确定性：有时仅仅是指各级机关的精简，有时是指各级机关组织结构形式的改革，有时还包括干部制度改革、政企职责分开、党政合理分工等内容。如今，我们关于各方面改革的认识深刻多了。1984年中央作出了关于经济体制改革的决议，1986年又明确提出了政治体制改革的概念和任务，经过一年多的研讨，其含义也比较清楚了。从这些概念的关系中把握机构改革，其含义就比较确定了。虽然机构改革与经济体制改革，政治体制改革在内容上存在着一定程度的交叉譬如、党政合理分工，政企职责分开，但机构改革还有其相对独立的。其他改革所不能代替的内容，这主要是指各级机关组织结构形式的改革。

^① 赵紫阳：《关于国务院机构改革问题的报告》。

目前,关于机构改革的概念,理论界和实际部门存在着三种看法。第一种看法:机构改革是党政机关组织结构形式的改革;第二种看法:机构改革是政府组织结构形式的改革;第三种看法:机构改革是行政改革。从实践看,第一种看法是比较正确的。第二种看法的范围过于狭小,概括不了党的组织结构形式改革的内容。第三种看法的范围则既狭又宽。所谓狭,是指这一理解也概括不了党的组织结构形式改革的内容;所谓宽,是指行政改革的范围比机构改革大得多,机构改革包容不了行政改革的内容。

党的十一届三中全会指出:“实现四个现代化,要求大幅度地提高生产力,也就必然要求多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑,改革一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式,因而是一场广泛、深刻的革命”^①。机构改革是为实现社会主义四个现代化而进行的一系列生产关系和上层建筑领域改革的组成部分,其目的是促进各级党政机关提高工作效率,密切联系群众,克服官僚主义。机构改革是我们坚持社会主义道路、集中力量进行现代化建设的最重要的保证之一。

二

党政机关组织结构形式主要是指党政机关机构设置和人员配备的数量及这些机构和人员的排列组合方式,实质上是党政领导活动,权力关系,管理体制的物质载体。因此,机构改革不能简单地理解为机构的撤撤并并和人员的增增减减,而是一项由若干个既有联系又有区别的环节构成的复杂系统工程。这些环节包括转变职能、调整组织结构、精简机构和人员、审定编制、加强组织法制建设等等。

关于转变职能 转变职能是机构改革的首要任务和基本环节。所谓职能,系指党政机关的任务、职责权限及管理方式方法等,

^① 《三中全会以来重要文献选编》(上)第4页。

包括管什么，怎样管两部分内容。职能是机构设置和人员配备的依据。一般来说，管的事情越多，管理方法越微观，机构设置和人员配备则越多，呈臃肿庞大之态势；反之，机构和人员则少，并趋于精干。

邓小平同志曾经指出：各级党政机关表现出的机构臃肿、层次重叠、手续繁杂、效率极低等官僚主义现象同“高度集中的管理体制有密切关系”，“我们的各级领导机关，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”。这是“目前我们所特有的官僚主义的一个总病根”^①。因此，机构改革必须紧紧抓住转变职能这个中心环节，实现简政放权。党政机关简政放权，转变职能具体说来就是要处理好党政机关之间，党政机关与经济组织，上级机关与下级机关，党政机关与群众组织、社会团体的关系。首先要实现党政合理分工，建立各级政府自上而下的强有力的工作系统。党组织和政府是两种性质不同的政治组织。党组织是无产阶级的先锋队，国家生活的领导者。政府则是国家机器的组成部分，实现国家权力，因而党的领导不能代替政府的职能。党的领导主要是制定路线方针政策的政治领导；通过各级党组织及其党员模范执行党的路线方针政策和遵守国家法律法令，在群众中起带头作用的思想领导；以及对干部选拔、分配、考察和监督的组织领导。而政府则在党的领导之下，根据国家法律法令，具体组织管理社会主义物质文明和精神文明建设。其次要实行政企职责分开，正确发挥政府管理经济的职能。要根据中央关于经济体制改革的精神，政府按照经济活动的内在规律和要求，依靠经济组织，运用经济杠杆、法律手段和必要的行政手段综合管理经济，要由过去具体抓产供销经营活动转变为主要抓宏观管理、经济计划、行业规划、协调关系、提供信息、立法执法等工作，而企业则在国家统一政策、统一计划指导下成为相对独立的经

^① 《邓小平文选》第287～288页。

济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展的能力，成为具有一定权利和义务的法人。第三，上级机关要向下级机关下放决策权，改变下级机关仅仅是上级机关的执行机构的现象。实现领导管理事务的决策分工，是管理进步的重要标志。今后凡是下级机关所辖范围内的经济、文化和各项社会事业，下级机关在上级机关的领导下，有权根据实际情况，分别轻重缓急作出决策，上级机关要给予支持。第四要发挥群众组织、社会团体参与国家管理的作用。这是简化政务的有效途径，也是发动广大群众参与国家管理、建设社会主义民主的重要形式。

关于调整组织结构 按照系统论的观点，结构合理是组织高效的基本条件。一个合理的党政组织结构须由决策中心、执行系统、咨询信息系统和监督系统四个部分有机协调地构成。但是，现行的党政组织结构不尽合理，表现在：一是结构不合理。这主要是指执行系统过于庞大，咨询信息和监督系统过于薄弱。二是功能不清。咨询信息和监督功能没有相应的完善组织系统承载，只好由执行系统一身数任，导致信息不灵，监督不力。三是“谋”与“断”没有实行必要的分工，决策的科学性得不到切实保证。因此，调整组织结构就是要精简臃肿庞大的执行系统，健全和强化咨询信息和监督系统，建立起一个结构合理，功能齐全，机构精干，运转灵活，效率很高的党政组织系统。

关于精简工作 目前，各级党政机关部门林立、机构臃肿、人浮于事的现象仍然相当严重，因而精简工作是整个机构改革不可缺少的一个重要环节。精简工作包括两项内容：一是机构，二是人员。精简机构在纵的方面是要减少各级机关的内部层次。经验表明，中央部委内部设司局、处室二级；省级党政工作部门内设处室一级；县级党政工作部门内部不再分设层次，是比较合理的。在横的方面，则要在合理分工的前提下，撤销业务重叠的机构，合并业务相近的部门，能够合署办公的就一套机构几块牌子，以减少头绪，改变部门林立的状况。精简人员，主要是根据机关的任务和国家审定的编制，实

行严格的定员。凡是多余的人员都要另行安排工作，不得留在机关里混岗。同时，还要调整机关人员的结构，做到“官兵”比例合理，逐步减少行政后勤人员。

关于审定编制 编制狭义的理解是根据机关的任务和岗位，经过一定的审批程度，由法定机关审批确定的人员数额及其比例结构，是机关用人的数量标准。科学地审定各级机关、各部门的编制，是机构改革中一项需要重视的工作。

过去各级机关的编制审定基本是经验式的。有人归纳概括为以下几个特点：(1)加减法，(2)拖延法，(3)多要少给法，(4)唯上法^①。这说明审定编制要改革，要从过去经验式的审定转变为科学审定。首先要借鉴国外行政管理经验，实行职位分类，在明确职位的基础上审定编制。职位，是指符合一定条件的人担任的工作职务和应负的责任，即通常所说的岗位。职位分类，以事为中心，将机关的工作岗位，在横向上根据不同业务性质分为不同的种类，在纵向上按责任大小、教育程度、工作难易及所需技术高低划分为若干等级，尔后制定职位说明书，对每一个职位给予详细的规定。目前，我国各级机关的职位分类还刚刚引起人们的重视，不可能一下子完成。只能先易后难，先粗后细。可以考虑将机关现有职位初步区分为三大类：一类是专业人员，指从事机关本身业务的人员；一类是辅助人员，即为领导人和业务人员提供各种方便的人员；一类是科技人员。再将每一类人员划分为若干等级，并制定职位说明书，明确各个职位的基本职责及其所需的教育程度、文化水平、专业知识和其他相应的资格条件，从而使审定编制有一个比较科学的依据。

其次要明确划分各级机关各部门的职责权限，在分清职责的前提下审定编制。要根据机关任务的种类和数量确定机关的各种职位的数量。有些工作只设一个职位；有些工作需设几个职位；有些工作可合并在一起设一个职位。一切职位必须是为完成机构的任务而设

^① 武树帜：《机构编制要科学化、法制化》，《人民日报》1985年8月7日。

置的；凡是离开这些任务要求的职位，原则上不应当设置。

再次在明确职位和机关任务的基础上审定的编制不能仅仅是个数字，还应规定各类职位在机关中的比例结构，如领导干部与一般干部的比例，业务人员与辅助人员的比例等，都应在编制的审定过程中作出明确规定。

关于加强组织法制建设 赵紫阳同志指出：“在精简机构的同时，采用行政立法明确规定国务院和地方各级政府各部门的职责权限，以及各个行政机构内部的各个组织和工作人员的职责范围”^①。机构改革的成果，需要通过组织法制建设来给予巩固；同时，各级机关的组织机构设置、领导职数配备、编制管理，也需要组织法规作为依据。在机构改革中，必须十分重视组织法制建设工作。

建国初期，我们曾经比较重视组织法制建设。当时不仅在宪法中规定了各级机关组织建设的一般原则，而且制定了国务院和地方人民政府组织法。此外，还制定颁发了不少部门的单项组织条例，如《内务部组织条例》。后来由于众所周知的原因，这项工作被忽视了。而今除宪法、国务院组织法、地方各级人民政府组织法规定了政府组织的一般原则外，其余单项组织法规根本没有，而且国务院和地方各级人民政府组织法的规定也过于原则、笼统。因此，要改变这种组织法规不健全不完善的状况，健全组织法规体系。不仅要制定政府组织的一般法规，而且要制定各级政府、各个部门的单项法规，从而对各级政府及其工作部门的名称、地位、性质、任务、上下左右关系、内部机构设置、职责权限、人员编制、领导职数、经费开支等等事项作出具体而详细的规定，以利于各级机关机构编制管理有法可依，有法必依，违法必究，执法必严。

机构改革是一个由上述几个环节构成的动态运行过程。这些环节之间存在着一定的交叉，但基本上可以看作是一个时间序列。在整个改革过程中，每个环节都有其特定的作用和意义，这是任何其他

① 赵紫阳：《当前的经济形势和今后经济建设的方针》。

环节所不能代替的。同时，在这些环节中客观上存在着起主导作用的基本环节。我们认为，这个基本环节就是转变职能。因此，我们要始终抓住转变职能这个基本环节，既不揠苗助长，也不消极等待，因势利导，一环紧扣一环，顺利地展开整个改革的时间进程。

三

前面我们把机构改革作为一个相对独立的封闭的系统，对其内部诸要素进行了全面而详细的分析。现在则将机构改革作为一个开放的不独立的子系统，放在改革的大系统中考察其与外部的各种关系。只有弄清楚系统内部与外部及内部诸要素之间的物质、能量、信息交换的全部关系，我们才能驾驭着机构改革健康地发展。

机构改革的外部联系是复杂的、众多的，至少存在着这样几种关系：(1)机构改革与经济体制改革的关系；(2)机构改革与政治体制改革的关系；(3)机构改革与干部制度改革的关系。这些关系都在不同程度地影响并制约着机构改革；反之，机构改革也以不同的方式对这些关系施以不同程度的影响。

关于机构改革与经济体制改革的关系 经济体制改革是社会主义经济制度具体表现形式的改革，属于经济基础的范畴，而机构改革则属于上层建筑领域，因而作用与反作用是两者之间最基本的关系。所谓作用与反作用，即经济体制改革决定机构改革，机构改革反作用于经济体制改革。经济体制改革的决定作用表现在两个方面：一是经济体制改革必然要求机构改革与之相适应，当经济体制实行变革时，党政机关组织结构形式或迟或早也要进行改革；即使经济体制局部的微小改革，也会引起组织机构相应部分的改革。二是经济体制改革严格地规定着机构改革的内容、方向和进程。以试点城市的机构改革为例就能说明问题。各试点市的改革首先并重点在经济管理部门，这说明近几年经济体制改革的深入，已经提出了改革经济管理部门的任务。但是，另一方面，这些部门的改革还没有完全到位，

存在着过渡性的职能,过渡性的机构,比较典型的例子就是各行业办(科)^①。这是由于:(1)现行计划、财政、物资、金融体制还没有发生大的变化,生产资料、资金、劳务等重要市场尚未形成;(2)企业内部的经营体制和领导体制的改革刚刚开始,无论从内部关系、还是外部关系看,企业要成为一个相对独立的商品生产者还需要一个时期,政府对企业的关系还不可能完全摆脱“婆婆式”的管理方式。再举一个例子,这就是机械部的改革,前年机械部把直属企业全部下放完毕,但是由于上述同样的原因,部机关每天接待企业到部里要钱、要物的人数仍然门庭若市。由此可见,机构改革的时机、条件和进程是由经济体制改革的广度和深度决定的,目前经济体制改革还没有形成新的完善的框架,机构改革就不可能一步到位。机构改革与经济体制改革存在着“滞后”现象,即机构改革的完成只能后于经济体制改革的完成。

在充分肯定经济体制改革决定作用的同时,还要认识到机构改革对于经济体制改革的反作用。这种反作用表现在当机构改革适应经济体制改革时,就促进经济体制改革,反之就会阻碍经济体制改革的发展。我们曾经指出机构改革与经济体制改革存在着“滞后”现象。这种“滞后”现象是从总体上分析的,并不是一种简单的因果关系,只能经济体制改革在先,机构改革在后。在一定的时机和条件下,机构改革可以适当超前于经济体制改革,为其开辟道路。1982年机构改革是在经济体制改革没有全面展开的情况下进行的,对于加快以城市为重点的经济体制改革进程是有促进作用的。当前试点市的机构改革也是在“上下不动中间动”的情况下进行的,对于促进新的经济体制尽快占主导地位,也有一定的作用。

应当指出:近几年的改革实践表明,机构改革已经落后于经济体制改革;正在纵深发展的经济体制改革呼唤着机构改革,要求配合经

^① 行业办(科)系指试点市撤销经济专业主管部门及行政性公司后,在经(工)委内部设立的行业办公室(科)。

济体制改革进行全面的机构改革。“七五”期间，经济体制改革的主要任务是：搞活企业；建立并完善市场体系；国家管理职能的转变。如果国家对企业的管理仍然是指令性计划占主导地位，企业的生产决定权、产品销售权、资金支配权、物资选购权、资产处置权、机构设置权、干部任免权等还控制在国家手中，那么企业就活不了，难以成为相对独立的商品生产者；如果政府有关部门还基本掌握着人、财、物的分配和调拨，就谈不上商品市场的发展，市场体系的健全和发挥经济杠杆的作用，形成精干、高效的间接控制系统，从而保证不了“七五”期间经济体制改革任务的全面完成。因此，紧密结合经济体制改革的进程，适时地自上而下地展开机构改革，已经是非常必要了。

关于机构改革与政治体制改革的关系 政治体制改革的内容极为丰富，包括党政合理分工，发挥社会主义民主、健全社会主义法制、机构改革、干部制度改革等等。机构改革是政治体制改革的组成部分，从属于政治体制改革。

但是，在政治体制改革的系统中，机构改革具有十分重要的地位。政治体制改革的许多内容需要在机构改革中反映出来。譬如，各试点市在探索党政合理分工的过程中，都同时精简了部分党委的工作部门，诸如农工部、经济工作部、打击经济犯罪办公室等，从组织上保证党政合理分工的实现。这说明政治体制改革的许多方面与机构改革密切相关，在整个改革过程中，都要重视机构改革。

政治体制改革是一项比机构改革更为复杂的系统工程，难度很大。整个改革可能是一个先易后难，由浅入深的过程，机构改革则是目前政治体制改革中条件比较成熟有可能首先突破的一个环节。从经济体制改革的角度分析，这几年企业活力的逐步增强，社会主义有计划商品市场的逐步建立，猛烈地撞击着臃肿庞大、行动迟缓的党政组织机构，客观上已经提出了尽快进行机构改革的要求；从政治体制改革的角度分析，机构改革与其他改革相比，技术性强、外部制约条件不太苛刻、社会心理承受能力较强。所以，首先突破机构改革，从而推动政治体制改革的全面展开，不仅是可能的，而且是必要的。

关于机构改革与干部制度改革的关系 干部制度改革也是政治体制改革的有机组成部分，与机构改革是并列关系，但是，两者联系比其他部分的联系更为密切。如果说机构改革是为了设计科学合理的党政组织结构系统，那么干部制度改革则是为了保证向党政组织系统选拔和培养合格的人才，激励干部的积极性、责任心，以利于党政组织系统的高效运行。

从机构改革的角度要求干部制度改革，主要是解决两个问题：一是要建立科学的干部任用机制，切实保证干部质量，提高干部素质；二是要建立干部能上能下、能进能出的机制，以利于妥善安排机关多余人员。

建立科学的干部任用机制，首先要求干部任用标准具体化。要依据干部革命化、年轻化、知识化和专业化方针，规定各级各类干部应具备的资格条件，包括政治条件、学历、能力、体质、性格等，使各级各类干部的任用标准变成客观的、具体的、符合实际情况并易为人们掌握的尺度。其次要求任用形式多样化。不同类型的干部要采用不同的任用形式。以政府为例，各级政府及其工作部门的负责人应由人民群众直接或其代表机关间接选举任用；各部门内设机构的负责人及首长秘书等人员，由领导人根据法律规定提名委任；政府机关所需科技人员可根据特别任务和专门性工作需要，实行聘任制；而绝大多数政府工作人员则由专门机构根据统一标准，通过公开考试择优录用，实行考任制。

建立干部能上能下、能进能出的机制，其直接目的是为了能够安排机构改革过程中精简下来的多余人员；间接目的则是要建立新型的社会主义人与人之间的关系，做到干部与其他职业一样，只是分工不同，没有高低贵贱之分。目前建立这一机制，首先要研究多余干部的出路问题，要多层次、多渠道、多形式地安排多余人员；其次要研究政策问题，解决干部能上能下、能进能出过程中的实际困难。多余人员的安排是机构改革的一大难点，而干部制度的改革则可以为机构改革创造最良好的外部条件之一，促进机构改革。