机构改革：效率＋廉洁

耿亮　周大力　著

改革与发展丛书

中国青年出版社

中国经济体制改革研究所改革宣传室编

改革与发展丛书

机构改革：效率＋廉洁

耿　亮　周大力　著

中国青年出版社

封面设计：刘　静　刘京川

机构改革：效率＋廉洁
耿　亮　周大力　著
*
中国青年出版社出版　发行
中国青年出版社印刷厂印刷　新华书店经销
*
787×1092　1/32　2.5印张　39千字
1987年12月北京第1版　1987年12月北京第1次印刷
定价 0.50元

出版者的话

我国的改革正在进一步深化和展开。为了帮助广大读者理解改革、支持和参与改革，我们约请中国经济体制改革研究所改革宣传室组织参与改革决策咨询的专家、从事经济改革研究的理论工作者，编写了这套《改革与发展丛书》。

这套丛书将把中国经济体制改革的战略、方针、政策、形势、步骤、方法等情况全面真实地介绍给读者，主要内容包括：改革的基本理论，改革的形势，计划与市场，机构改革，企业制度改革，价格改革，工资制度改革，财政税收改革，金融改革，劳动制度改革，住宅商品化，外经、外贸、特区的改革，改革的社会心理，改革的文化背景，改革的国际比较，以及今后的经济发展战略等等。

这套丛书具有知识性和实用性，它不仅较系统地介绍了各个方面的有关知识，有针对性地实事求是地回答读者普遍

关心的有关改革的问题，还向读者提供了看待改革中出现的各种具体问题的方法。

改革需要宣传，宣传需要改革。我们热忱期望读者多多提出宝贵意见，帮助我们出好这套丛书。

1987年8月

目　录

一　机构改革势在必行

随着经济体制改革的深入发展，我国的经济运行机制正在发生着深刻的变化，长期以来形成的带有自然经济色彩的产品经济，正在向有计划的商品经济转变。特别是扩大企业自主权和市场体系的发展，使企业正在逐步成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和商品经营者。在这种情况下，上层建筑必须进行一系列改革，才能适应经济基础的要求。作为上层建筑的国家机关，特别是政府机构的改革，也就自然成为一项迫切的任务。

三起三落的机构改革

建国38年来，我国政府机构进行了三次较大规模的改革。

1949年，根据人民政协制定的《中央人民政府组织法》的规定，政务院设立了35个工作部门，工作人员1万人左右。到1953年底，政务院工作部门增加到42个。

1954年，我国召开了第一届全国人民代表大会，并成立国

务院。按照《国务院组织法》规定，对原来的政务院机构进行了调整，撤销了政法、财经、文教、监察4个委员会，在国务院设立8个办公室，同时还新增设了20个国务院直属机构。经过调整，国务院共设立了64个工作部门。各省、直辖市、自治区都比照中央政府，对口设置了有关厅、局。从而自上而下地形成了以中央部门为主体的政府机构体系。以后，经济管理部门的分工越来越细，机构越来越多，人员增加，办事效率下降。到1956年末，国务院工作部门达到81个，工作人员增加到5万人，各省也都随着中央政府增设机构，增加编制。这使我国政府机构设置的增长达到第一次高峰。

1958年，我国进行了第一次较大规模的机构改革，在将一部分中央直属的企事业单位下放地方管理的同时，对政府机构进行了精简，撤销9个部委，10个直属机构和2个办公室，到1959年底，国务院工作部门减少到60个，基本恢复到了1954年的水平。

1960年，我国对国民经济实行"调整、巩固、充实、提高"的8字方针，重新强调中央的集中统一，这时，又把已经下放给地方的企事业单位，先后上收中央管理。随着中央部门权力的集中，国务院机构又逐步增多，到1966年底，国务院工作部门又上升到79个，这是我国中央政府机构设置的第二个高峰。

十年内乱中，国家机关普遍受到冲击。1970年，进行了全国第二次较大规模的机构改革，国务院各部委把绝大部分直属企事业单位下放地方，同时大量裁并机构和下放人员，国务院只保留82个工作部门，工作人员1万人。应当指出，这次大

规模的机构改革，是在“文化大革命”的不正常的情况下进行的，直到1975年邓小平同志主持国务院工作后，对各项工作进行调整，使国家机关工作逐步正常化，到1975年底，国务院工作部门增到53个，工作人员也增加到2.3万人。

1976年粉碎“四人帮”以后，国务院陆续上收了一部分十年动乱中下放给地方的企事业单位，恢复部门管理体制，同时，恢复、增设了47个工作部门，到1981年底，国务院工作部门达100多个，机关工作人员5.1万人，这是我国中央政府机构设置的第三个高峰，也是建国以来的最高峰。

1982年，我国进行了第三次较大规模的机构改革，并由国务院开始，为各级政府做出表率。到1984年，将原有的100多个部门裁减为61个，工作人员压缩到3万多人，精简了39%。此外，还撤销了14个临时机构。各省政府机构也精简为40个左右，非常设机构大部分撤销。地、市、县也进行了相应的精简。这次机构改革，调整了各级领导班子，加快了新老干部的交替。但是，由于当时的经济体制改革刚刚起步，各方面对政府直接管理经济、部门所有制、条块分割以及政府如何转变职能等问题，还缺乏深刻的认识。由于传统的管理观念和僵化的管理模式没有大的改变，因此，改革不久，又出现了行政公司多、临时机构多、干部超编多和盲目提高机构规格多的现象。到目前为止，国务院工作机构又增加到74个，临时机构达60多个。

建国以来三起三落的机构改革，都没有达到预期的目的，主要教训是：

第一，没有从转变政府职能入手进行机构改革。三次大的机构改革，实质上都是在调整中央和地方的权力关系，凡强调中央集中统一时，中央政府的机构就猛增，凡强调地方的权力和积极性时，中央政府机构就减少。而且历次机构改革和调整，都是以单纯的“精简机构，减少编制”为目的，只在机构的裁减和企事业单位隶属关系的转移上做文章。在机构职能不变，工作任务不变，人员职责不清的情况下，机构虽然撤了，但原有职能没有转移出去，领导方式，工作作风没有改变，加上编制没有法律约束，精简只能暂时奏效，风头一过，就又以种种借口，“增人设庙”，故态复萌。

第二，没有与经济体制改革相结合。现行机构的种种弊端都是在旧的经济体制的肌体内产生的。建国以来三次机构改革，都是在不触动高度集权、以行政管理和直接控制为主的经济体制，不触动部门所有、条块分割的基本格局的情况下进行的。只不过在原有的体制内，进行条块之间、部门之间的权力转移与划分。这种不是以简政放权、政企分开、搞活企业为中心的精简机构，解决不了生产关系不能适应生产力发展的问题，是不可能成功的。

第三，没有进行科学的总体规划研究。党政机构不是孤立存在的，它是国家政治、经济、文化、教育、科学等各种体制的综合表现，它的改革需要统筹规划，配套设计。以往的机构改革，缺乏科学的总体研究，对党、政、企职责分工，政府如何管理经济，横向上各部门、纵向上各层次的职能分工，各部门之间的配套改革，决策过程的科学化、民主化、法制化都没有

进行全面研究和规划，对机构改革必然触动的人事、干部问题也缺乏周到慎重的考虑，而是采取搞运动的方式，造成许多遗留问题，一有时机，这些遗留问题又可恢复原状。

现行机构设置的弊端

建国以来，我国各级政府机构，特别是经济管理机构，基本上是按照苏联的模式，或者说按照部门和产品经济管理原则建立起来的，它对于建立我国社会主义经济制度和奠定我国的工业化基础，曾起过一定积极作用。虽然这种管理体制与机构设置以及当时的计划经济模式是相适应的，但由于它没有能够按比较科学的行政管理原则进行建设和完善，仍然严重地束缚了生产力的发展。随着时间的推移，特别是经济体制改革的深入，这种体制与机构的弊端日益显露出来，主要是：

第一，党政不分，以党代政现象普遍存在。不少省、市、自治区的党委机构中，都设立了与政府相对应的部门，对口管理政府的专业局，实际上是党包揽了政府工作。而政府的工作部门中，又都设有一套党群机构。这样，就使党、政职责不分，以党代政的现象比较普遍。

比如，中原地区一个城市的政府中，从事党群工作的人竟占政府工作人员的1/3领导干部要把很大精力用于党群和社会工作。这个市有19个经济专业主管局，每个局的内部机构平均15个，其中党群科室就有6—7个，占45%，从事党群工作的干部241人，占22%。

第二，政企不分，以政代企。政企职责不分，是我国经济体制中长期存在的一个弊端，其主要特征是，企业按隶属关系分别隶属于上级主管部门，政府自上而下，采取行政方法直接经营企业。比如，某一个城市有20个经济专业管理局，这些局分别直接管理或经营着102个国营企业和55个集体企业。在这些专业局下面，还依附着一些大大小小的行政性公司和供销经理部，他们依靠收取管理费来养活自己，企业事无巨细都要向主管局或行政性公司请示，这些专业主管局在某种程度上成为"二级政府"，死死地把企业束缚住，使企业长期处于消极被动地位，失去了应有的活力。

第三，部门所有，条块分割。以产品为对象的部门直接管理体制，把企事业单位划归各主管部门和各级政府所有，使它们既担负行政管理职能，又承担经济责任。部门按照行政隶属关系，只管理各自的直属企业或本系统的企业，没有发挥对全行业的管理作用，形成封闭的"部门所有制"。各单位从本部门、本地区的利益出发，相互封锁，彼此掣肘，盲目发展，重复建设，人力物力和资金浪费严重，各行业难以形成有效的整体规划。各主管部门和下级政府自成体系，各自为政，使基层和企业难于应付。部门分割、条块分割的局面妨碍了企业之间的横向联合，使企业难以越出部门和行政区域的壁垒，实行跨地区、跨部门、跨行业、跨所有制的联合和协作，这就阻碍了产业结构和生产力布局的合理化，阻碍了商品、资金、信息的合理流通和技术、人才的合理使用，阻碍了生产要素的合理组合和经济效益的提高。

第四、机构庞大，层次过多。随着社会生产力的不断发展，党政领导机关直接控制的部门和工作越来越多，在包揽一切的旧体制下，只好把部门一再划细，机构也越设越多。另外，由于国家对各项事业实行归口管理，而各口管理跨度随着事业的发展越来越大，这就又要增加管理层次和审批层次。我国现在城市一级政府一般是四个管理层次，即市政府→综合委→专业局→二级行政公司→企业。再加上地方机构设置要与中央各部门上下对口，否则在资金和物资的分配上就可能吃亏，因而也就不得不多设机构，多挂牌子。这样，就必然部门林立，机构重叠，工作重复，指挥不灵，权责冲突，导致行政效率低下，官僚主义蔓延，形成基层和企业围着庞大的领导机关和众多的管理部门团团转的局面。企业办一件事情，跑几十个部门，盖几十个公章的现象屡见不鲜。

第五，职责范围不清，工作效率低下。机构庞大，部门林立，使各个部门之间的职责互相交叉，一些综合部门强调本部门工作重要，要求在专业局内部建立相应的对口机构。计划生育、爱国卫生、人武保卫、文化教育、绿化植树、妇幼保健等工作都要通过专业部门去抓，开会、检查、搜集汇报都要专业局布置，势必造成"文山会海"成灾。东北的一个城市，1986年3—7月份，22个部门领导仅参加市内的各种会议就567次，达2885小时，占工作时间的73.3%，一个局的2名局长，4个月参加各类会议71次，合计93天。空洞无物的简报、文件泛滥成灾，这个市的二轻、林业、交通等13个部门1986年1—7月，共发出各类文件1863件，各类简报、资料4829件。这种现象，正

象一些同志反映的，现行机构，一方面是机构臃肿，办事效率低下，另一方面是文山越来越高，会海越来越深。

机构改革势在必行

大量事实表明，我国现行政府机构和职能，已经远远不适应社会主义有计划的商品经济发展的要求，尽快改变这一现象的任务，已经历史地、严肃地摆在我们面前，搞好现行机构的改革，是大势所趋，势在必行，这是因为：进行机构改革是实行有计划的商品经济的客观需要。邓小平同志指出："经济体制改革走到一定的时候，就必须要提出政治体制改革的问题。政治体制改革要达到以下目标：即机构要体现充分的活力；要克服官僚主义，提高工作效率。还涉及到党如何领导的问题，党政要适当分工；要调动基层和人民的积极性，这涉及到权力下放。"随着社会主义有计划的商品经济的发展，国家管理经济的职能也要相应转变，而传统的机构模式同商品经济的运行机制产生了许多矛盾，主要表现：一是改革的方向是要把企业作为相对独立的商品生产者和经营者，而现行的行政管理，是把企业作为行政机关的附属物，这不利于生产力的发展，二是商品经济的运行是横向的，多层次的，全方位的，而现行的机构模式是实行简单的纵向管理，形成部门所有，条块分割，不利于企业的横向经济联系。三是商品经济的发展要求重视信息，鼓励竞争，快节奏，高效率，讲究效益，而现行机构却是部门林立，分工过细，政出多门，相互扯皮，多层次，慢节奏，低效能，不利于企业提高经济效益。四是商品经济的发展，要求

城市成为全方位开放的经济枢纽，而现行的经济管理机构，是按企业隶属关系进行条块管理。这种高度集中的管理模式，限制了城市全方位的辐射功能。五是商品经济的发展，不可避免地会带来某些盲目性，必须建立强有力的宏观管理体系，而现行经济管理机构的设置和分工，使宏观管理职能分割，形不成“拳头”，不能很好地发挥宏观经济管理职能。因此，只有通过机构改革，转变政府机构管理经济的职能，搞好宏观经济管理和调节控制，强化服务功能，把微观的决策权放给企业，才能更好地推动社会主义有计划的商品经济的发展。

二　机构改革与搞活企业

搞活企业是经济体制改革的中心环节。机构改革特别是政府经济管理机构的改革，作为经济体制改革的一部分，作为政治体制改革和经济体制改革的结合部，也要把着眼点放在搞活企业上。

搞活企业面临的三个难题

随着改革的深入和发展，搞活企业方面遇到一个突出的矛盾，这就是原有的政府经济管理机构同新的经济体制不相适应，经济体制改革要求实行政企职责分开，而政府经济管理机构仍然实行政企职责不分的旧模式，从而阻碍着经济体制的进一步深入改革。经济体制改革愈发展，这个矛盾愈尖锐，主要表现在目前搞活企业面临的三个难题上。

第一，向企业放权难。原有的工业管理机构模式，是政府通过经委和工业主管部门两个层次，直接控制企业的人、财、物和供、产、销。全民所有制工业企业分别隶属不同的工