

GONG HE GUO JI GOU GAI GE YU BIAN QIAN

共和国机构 改革与变迁

■ 任杰 梁凌 编著

华文出版社

共和国机构改革与变迁

任杰 梁凌 编著

华文出版社

图书在版编目(CIP)数据

共和国机构改革与变迁/任杰,梁凌著.

-北京:华文出版社,1998.6

ISBN 7-5075-0743-2

I. 共…

II. ①任… ②梁

III. ①国家机构-变迁-中国-1949~

②国家机构-体制改革-概况-中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 17092 号

华 文 出 版 社 出 版

(邮编 100800 北京西城区府右街 135 号)

电话 (010) 63096781 (010)66063891

新 华 书 店 经 销

科 普 印 刷 厂 印 刷

北 京 京 鲁 排 印 部 照 排

850×1168 毫米 32 开本 11.75 印张 220 千字

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月第 1 次印刷

*

印数 0001—3000 册

定价 19.80 元

机构庞大,人员臃肿,政企不分,官僚主义严重,直接阻碍改革的深入和经济的发展,影响党和群众的关系。这个问题亟待解决,必须通盘考虑,组织专门力量,抓紧制定方案,积极推进。

——摘自江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告

引 子

人民大会堂，华灯辉煌。

1998年3月5日，第九届全国人民代表大会第一次会议第一次全体会议。国务院总理李鹏面对出席的全体代表，表达了积极推进政府机构改革的决心。

次日，在九届人大一次会议第二次全体会议上，国务委员兼国务院秘书长罗干受国务院委托，就国务院提请审议的国务院机构改革方案向大会作了说明，引得“两会”代表、委员格外重视和热烈讨论。

国务院秘书长对这个机构改革方案作出说明：现在提出的国务院机构改革方案，还只是一个过渡性质的方案。秘书长解释说，由于我国社会主义市场经济体制正在建立过程中，按完善的市场经济的要求改革政府机构，实现一步到位是难以做到的。同时，机构改革又要迈出积极的步子，着力解决当前突出的矛盾，为进一步深化改革和经济发展创造良好的条件。

10日下午举行第三次全体会议，全国人大代表庄严地按下桌上的电子表决器。荧屏闪烁，显示出结果：2814票赞成，12票反对，33票弃权，未按表决器18个。国务院机构改革方案以97.8%的赞成票而获通过。

5 年零 12 天前的同一地方,2776 名八届全国人大代表对当时国务院机构方案表决,有 210 票反对,292 票弃权,这个方案以 82% 的赞成票获得通过,并成为这次会议表决意见分歧最大的个案。

两相对比,经过短短的 5 年,中国人民对政府机构改革形成了空前的共识。根据政府机构改革方案,除国务院办公厅外,国务院组成部门从 40 个减少到 29 个,其中有 15 个部、委不再保留,4 个部、委新生,3 个部委更名。此外,国务院直属机构和办事机构也将分别调整为 15 个和 6 个;机关干部编制总数减少一半,国务院机构减编定员的工作今年底前完成,但人员分流工作预计要用三年左右的时间;国务院机构改革后,地方各级政府也将进行机构改革……至此,改革开放以来的第四次,也是共和国成立以后的第九次大的政府机构改革的帷幕正式拉开了。

政府是国家进行阶级统治、政治调控、权力执行和社会管理的机关。它随国家的产生而产生,随国家性质的变化而变化,随国家的发展而发展。同任何国家一样,政府也具有阶级性和社会性。人类社会发展的历史证明,先有社会公共事务的管理,后有国家和政府;而且国家和政府最初正是借着管理公共事务而发展成为特殊机构的;并随社会的发展,社会公共事务的复杂化,政府管理公共事务的任务也更趋繁重,也就是说社会性的比重在逐步增大。

社会事务百业千行,千头万绪,层次纷繁,包罗万象。公共利益牵涉千家万户,政府为了管理如此纷繁复杂的事务,兼顾各方利益,建立了由人、财、物和信息等若干要素有序联结的相对稳定的社会实体单位——政府机构。在现代社会,政

府机构的建立,是人们经济生活、政治生活以及社会生活的客观需要,否则就无法维护社会秩序,也无法维持一个国家。

政府机构随历史和社会的发展而不断复杂化。随着人口的增加、生产的发展以及社会生活的广泛开展,政府机构由简单到复杂,是一个不以人的意志为转移的客观历史过程。尤其在社会急剧变革时期,伴随社会政治经济生活的变化,政府机构也必然有较大幅度的调整。不同的只是能否把握潮流,是主动地改革,还是被动地应变。

认识问题是作出选择的必要条件,了解现实是准备变革的起点。遗憾的是,并非所有人都了解问题的严重性、紧迫性。尽管势之所趋,都承认应该改革,应该精简,但对机构如何改革,精简从何着手,官员如何分流,利益如何调整等具体操作的程序、方式、步骤、节奏之类的问题的看法更是大相径庭。

这是一个时代的进步。中国人不会再只能有或只需要一个大脑思考了。社会主义国家人民当家作主的根本性质,决定了对每一个关注包括行政机构改革在内的政府行为的公民的支持和赞许。透彻了解问题是解决问题的起点。从隆隆开启的市场经济的大门射进的阳光,使我们能更清晰、更全面、更客观、更透彻地重新审视自己曾经走过的路程以及现在赖以生存的环境。当我们把审视的目光投向政府机构这一领域时,将会为自己的发现所震惊,从而赋予新一轮机构改革以全新的意义。

历史是一面镜子,了解过去将有助于把握机遇、主动变革、开创未来。现实告诉我们,政府机构不改革没有出路,必须开创新的未来;未来又预言,危机与希望交织,挑战与机遇

同在,曲折与成就共存。

每一个机关,每一个机关工作人员,每一个有意于离开、进入或重返机关的共和国公民及其亲朋好友,正站在历史与未来的交汇点上,都直接间接地面临着有生以来最棘手的选择。

这又是一个时代的进步,中国人数千年来从没有如此众多的可供选择的机会和路径。

选择是费力的,甚至是痛苦的,但也是值得的。

珍视和善待时代赋予的机会吧,朋友。

你,我,他,都来思考和选择吧。愿本书成为有助沟通的桥梁。

目 录

引子	1
----------	---

上篇 长胀长消：共和国机构的变迁

第一章 开天辟地	3
第一块基石	3
重铸金字塔	5
三个人的饭五个人匀着吃	11
红灯亮了	13
初试锋芒	14
第二章 走向集中	16
牢固的基石	16
跃上一个台阶	18
确立三级制	19

党管干部	21
到厂矿去	23
再次精简	24
 第三章 潮涨潮落	 27
一个保持了 25 年的纪录	27
集中和它的阴影	28
毛泽东提出警告	30
紧急下放	32
第三次精简	34
不亚于一场革命	35
从整风到反右	39
200 万干部下放参加体力劳动	42
 第四章 呼来挥去	 45
全国一盘棋	45
又一座高峰	47
紧急刹车	49
毛泽东提出更高要求	52
全国大精简	54
火花闪了一下	55
 第五章 十年动乱	 58
夺权！夺权！！夺权！！！	58
军管	61
“全国山河一片红”	63

权集一身的“革委会”	64
炙手可热的组长	65
国务院只领导了 19 个部	66
一场噩梦	68
 第六章 拨乱反正	71
在徘徊中崛起	71
解脱一亿人	73
“革委会”成明日黄花	75
国务院工作部门 100 个	77
社会事务管理姗姗来迟	79
难禁的“进京热”	81
邓小平：“精简机构是一场革命”	83
星星跟着月亮走	88
 第七章 上动下未动	91
瞬间成为历史	91
艰难的过渡	94
膨胀更比精简快	100
 第八章 跨时最长的机构改革	104
中央政府机构改革	105
地方政府机构改革	110
官员下海潮	115
新一轮机构改革又来了	121
面对历史的沉思	123

中篇 迷宫探奇：行政机构膨胀问题扫描

第九章 高山仰止：举世无双的行政机构	129
巍巍金字塔	129
无限风光在顶峰	130
条条与块块	132
林林总总的省直机构	135
拥挤的市政府	139
“父母官”太多的县政府	141
小而全的乡镇政府	145
事业单位：海面下的冰山	148
第十章 互为表里：官僚主义与机构膨胀	153
公章大会战	153
星多月不明，官多事难成	156
“主人”围着“仆人”转	159
难解的“山海经”	161
在“人民事情人民办”的口号下	167
物极必反	173
第十一章 一把双刃剑	175
沉重的“人头费”	175
身份证是轿车	180
清贫者的高消费	187

第十二章 变味的行政职能	192
特别推销员	192
婆婆 + 老板	194
特别检验师	195
升级考评官	196
管理变奏曲	198
“三乱”何时休	204
 第十三章 举国痛斥膨胀	 212
乡镇干部的苦恼	212
厂长经理的难处	215
地方党政干部的抱怨	216
国务委员语惊四座	217
20 年前总设计师就提出：机构臃肿	
会葬送现代化	220
近十年来，总书记反复强调要精兵简政	222
政府机构改革一直是总理的重大课题	223

下篇 风吹草低：多角度看膨胀与精简

第十四章 干部多少话短长	227
干部知多少	227
干部是个“筐”，什么人都往里面装	229
干部真的多了么	231
该多的不多，不该多的多	235

人员不多机构多	236
行政人员不多事业人员多	237
兵不多官多	238
业务人员不多,自我服务的多	238
称职的不多,不称职的多	240
多的越多,少的越少	241
优化结构没商量	242
 第十五章 人间烟火	 246
一个现实:国家机关工作人员	
工资水平低	246
1956年:第一次工资制度改革	247
1985年:第二次工资制度改革	251
1993年:第三次工资制度改革	253
实话实说:公职人员也可言利	255
当务之急:完善工资制度	259
 第十六章 扭曲的区划	 262
尖尖的三角形	262
强烈的反差	264
没有白吃的午餐	265
釜底抽薪:减少管理层次	267
 第十七章 官大一级的威力	 270
横竖要长	270
职能错位	272

芝麻难拣·····	275
只有一个模子·····	276
坚挺的“官本位”·····	278
人往高处走·····	281
一个选择:官员物质生活待遇货币化·····	283
 第十八章 利益更权威 ·····	 288
计划和它的影子·····	288
“父母官”的责任·····	291
因人设事·····	294
近亲繁殖·····	296
尾大不掉·····	297
熊掌与鱼要兼得·····	299
 第十九章 前车之鉴:精简备忘录 ·····	 303
不变的主题·····	303
膨胀诸法·····	305
“精简”妙计·····	308
一个世界性难题·····	310
一剂老处方·····	311
一个猜想·····	313
 第二十章 真理与谬误只差一步 ·····	 315
弱化与强化·····	315
超前与滞后·····	320
阻力与主力·····	325

优胜与劣汰	328
第二十一章 公务员:希望与挑战	333
漏夜赶科场	333
谁是公务员	335
公务员:一个沉甸甸的字眼	336
铁交椅不好坐了	342
要走的路长着呢	345
第二十二章 万类霜天竞自由	346
不办社会行吗?	346
第三产业:待开发的宝藏	347
事业单位:通天大道	349
中介组织:小荷才露尖尖角	353
火中凤凰	356
主要参考书目	358
后记	360

上 篇

长胀长消：

共和国机构的变迁

机构要精简，是中国共产党的一贯思想。毛泽东在《为人民服务》中指出：“精兵简政，这一条意见，就是党外人士李鼎铭先生提出来的；他提得好，对人民有好处，我们就采用了。”在抗日战争最艰苦的年代，边区政府就进行过数次精简。共和国建立几十年，变幻万千事，惟有机构历经沧桑而不变，总是沿着它特有的轨迹运行。