

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

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。

第一章 开天辟地

第一块基石

1949年10月1日。

首都30万群众齐集天安门广场，隆重举行开国大典。

天安门城楼上宾主个个精神焕发，神采奕奕。身着绿色呢中山服新装的毛泽东左胸前缀印着“主席”两个烫金字的红锦飘带光彩夺目。下午3时，典礼开始，毛泽东按动电钮，第一面五星红旗顺着白色旗杆冉冉升起。与此同时，54门礼炮齐鸣28响，象征着组成中国人民政治协商会议第一届全体委员会的54个单位和中国共产党领导中国人民英勇奋斗的28年。在群众的欢呼声中，毛泽东主席向全世界庄严宣告：“中华人民共和国中央人民政府今天成立了。”

共和国成立之初的中央人民政府不同于现在的中央人民政府——国务院，而是最高政权机关。她包括中央人民政府委员会及由它任命、组成并受其领导的政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察署五部分。中央人民政府委员会由代行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议第一届全体会议在前一天——1949年9月30日选举

产生,10月1日举行第一次全体会议宣布就职。

开国盛典后,全国政协协同中央人民政府委员会加速研究和确定中央人民政府各机构及其负责人员。10月19日,中央人民政府委员会举行第五次会议,通过了中央人民政府各机构领导人员的任命。至此,新生共和国的国家机器以全新的面貌展示于世界。

这套国家机器有副部长以上人员 500 名:

——中央人民政府主席毛泽东,副主席刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗 5 人,中央人民政府委员会委员 56 人;

——政务院总理周恩来,副总理 4 人,政务委员 15 人,秘书长 1 人,副秘书长 5 人,政治法律、财政经济、文化教育和人民监察 4 个委员会主任、副主任、委员共 170 人,各部、会、院、署、行正副部长(主任、院长、署长、行长)等 175 人;

——人民革命军事委员会主席毛泽东,副主席、委员、参谋长、副参谋长共 30 人;

——最高人民法院院长沈钧儒,副院长、委员共 17 人;

——最高人民检察署检察长罗荣桓,副检察长、委员共 14 人;

还有中央人民政府办公厅主任、副主任 5 人等。

他们集中了中国共产党和各民主党派、各人民团体、各少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表人物、知名人士和学者,组织规模之宏大,机构之完备,在中国历史上是空前的,最充分体现了中国共产党同各民主党派及各民主阶级合作建国的真诚。

共和国国家政务的最高执行机关——政务院,下设 35 个部门。政治法律、财政经济、文化教育、人民监察这 4 个委员

会，既是政务院的工作部门，又分别指导各有关部门的工作，并有权对所属各部门和下级机关颁发决议和命令，审查其执行情况。

——政法委员会下辖内务部、公安部、司法部、法制委员会、民族事务委员会等5个部门；

——财经委员会下辖16个部门，即财政部、贸易部、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、林业部、林垦部、水利部、劳动部、中国人民银行和海关总署；

——文教委员会下辖文化部、教育部、中国科学院、卫生部、新闻总署和出版总署等6个部门；

——外交部、华侨事务委员会和情报总署则直属政务院。

10月21日，中央人民政府政务院宣告成立；

11月1日，政务院所属各委、部、会、院、署、行正式办公。

政务院及其所属各机关包括委、部、会、院、署、行和厅共7个类别，各机关均设有办公厅和分掌业务的司或处；在厅、司或处以下设处或科；如果工作性质是半独立性的则为局；特定性质的工作机关则为室（如参事室）、组（财经组、文教组）、所（研究所）或会（如高等教育委员会）。各机关均设秘书长及副秘书长和秘书，同时依工作需要设顾问、参事、专门委员、工程师、技师和视察员等职。

重铸金字塔

当开国盛典在北京隆重举行时，大片国土虽未解放，但国民党军队已是残兵败将，如惊弓之鸟，一触即溃。肃清国民党

残余军队的后期作战进展顺利,广州(10月14日)、重庆(11月13日)、桂林(11月22日)先后解放,12月27日成都解放,标志着国民党在大陆的最后一支70万人的基干部队灰飞烟灭。云南、西康两省和平解放。1950年3月27日解放西昌,5月1日解放海南岛全境,10月24日解放昌都。1951年5月,中央人民政府同西藏地方政府达成和平解放西藏办法的协议,10月,人民解放军进驻拉萨,西藏和平解放。至此,中国除台湾、澎湖、金门、马祖等岛屿以及香港、澳门以外的全部国土获得解放。

抗日战争胜利后,台湾光复,东北收回,到1947年底,在国民党政府统治下,全国有35个省、12个院辖市、1个地方,辖2016个县、57个省辖市、40个设治局、2个管理局、93个旗、175个宗。

我国960万平方公里辽阔疆域,自然、人文、经济、社会状况有着巨大的差异,且解放的时间也先后不同,必须分别情况加以管理。随着中央人民政府的建立及其内部机构的建立健全,共和国对旧中国的行政区划和地方管理机构进行了脱胎换骨的改革。

地方政权的建设大体经历了以下步骤:凡人民解放军初解放的地方,首先建立临时性的过渡性的政权——军事管制委员会;同时由上而下地委任人员组成地方人民政府。然后,在社会环境初步安定,以及其他条件许可的情况下,召开各界人民代表会议,有步骤地代行人民代表大会的职权,通过民主选举建立各级人民政府。为了使人民民主专政从一开始就成为统一战线的政权,各地军管会在成立时,都吸收了相当数量的民主人士和其他爱国人士参加,具有广泛的群众基础。军

管制度的实行,避免了新旧政权交替、社会剧烈变动时期可能产生的动乱和破坏,保证了社会正常秩序的建立和生产事业的恢复,为各地方政权的建立提供了良好的环境。军管时间的长短,一般根据各地社会情况及军管任务目的是否达到而定,没有也无法统一规定。不过行政权力由军管会向人民政府的转移进行得相当顺利,军管人员很快被他们前往管制的单位所吸收,政府工作人员大都是人民解放军的干部、老解放区来的干部和新参加革命的知识分子。不到几个月,军管会就变成了一个协调和监督的机构,到1951年,其职能基本上已减少到治安和卫戍事务等方面。新中国成立之初,地方行政机构带有军政合一、党政密切的性质。按行政层次划分,主要实行大区、省、县、乡四级制,同时还有专署和区两种行政组织。

最高级地方行政机关——大区。在革命战争年代,中国共产党在领导中国人民争取解放的斗争中,实行武装割据,创建了大大小小许多根据地,并在根据地普遍建立了人民民主政权。为加强对各地革命的领导,先后设立了派出机关——中央局。解放战争进入战略决战阶段后,就以各大局为基础形成大区人民政府或军政委员会。1948年9月由原晋察冀和晋冀鲁豫两解放区合并,成立以董必武为主席的华北人民政府,为最早建立的大区。下辖河北、山西、察哈尔、绥远、平原5个省和北平、天津两市。经过辽沈战役,东北全境于1948年11月2日解放后,在东北行政委员会基础上,成立了东北人民政府,辖6个省、4个市和1个行署。新中国建立后,又设立西北、华东、中南、西南四个行政区(简称大区),建立军政委员会,内蒙古自治区和西藏地方则由中央直辖。