

当代中国政府概论

吴佩纶 著

改革出版社

当代中国政府概论

吴佩纶 著

改革出版社版

(京)新登字053号

责任编辑 张宝和 马克瑶
封面设计 方纳新

当代中国政府概论

吴 佩 纶 著

•

改革出版社出版
(北京东城区安德里北街23号)
新华书店北京发行所发行
北京长城印刷厂印刷

•

787×1092毫米32开本8.25印张150千字
1993年2月第1版1993年2月第1次印刷
印数1—3000册

ISBN7-80072-374-7/D·068

定价4.40元

前 言

我对我国政府机构的全面研究是从1987年9月工作调动后，参与国务院机构改革的准备工作时开始的。在此之前，虽然在政府部门工作20多年，但对政府机构的全貌只是一知半解。我在参与制订国务院各部门定职能、定机构、定编制的“三定”方案和参与协调一些部门之间的职责分工问题时，能有机会逐一了解国务院各个部门机构与职能的过去、现在和改革的趋势。

1988年下半年，国家编委根据上级指示，开始组织地方机构改革的试点，我也有幸参与其事。这又促使我向地方机构编制部门的同志们学习，研究地方各级政府的职能、机构与编制。在二、三年的时间里，曾先后到10多个省、区、市，或研究省、市、县机构改革试点工作，或调查机构编制工作情况、经验与问题，具体了解了省级机关、大中小城市机关、市辖区机关与街道办事处、地区机关，县级机关、乡镇以至村的机构与组织，以及民族自治地方的特殊性，学到了不少知识。

“学而后知不足”。我是在实际工作的推动下进行对政府机构的研究的，通过向实际学习，在大量的第一手资料面前，深深感到行政管理科学理论指导的重要和自己理论知识的浅薄。1990年初离休之后，给了我充裕的时间来学习理论知识。学习、浏览了十几本书籍，也浅涉了西方行政管理与行

政改革的领域。于是，我作为中国人民大学行政管理学研究所的兼职教授先后在中国人民大学和郑州大学对行政管理学研究生们开设了一个短期的“中国政府”讲座。讲后尚能受到欢迎，不少同志建议将讲稿整理成书，就有了这本书的出版。

我拉拉杂杂地讲述了本书的资料积累和写作过程，祇是说明我在机构编制战线上仅有短短的二、三年的工龄。《当代中国政府概论》是我的习作，粗糙，错漏和陈述不当之处在所难免，希望同行和读者们指正。

本书主要论述了我国政府机构截止1992年的情况，反映了1988年国务院机构改革与一些地方机构改革试点的成果。虽然有一章关于行政管理体制改革的思考作为结束语，但在深化改革的大潮面前，显得不足。社会主义市场经济的进一步发展，必将深深地触动政府行政管理体制，改革的深度和广度将会超出我们的预计。我们想，首先要弄清现状，特别是认真地剖析我国现行行政管理体制中的弊端，这就能为进一步的改革提供一个出发点。从这个意义上讲，本书或许能提供一些线索。

政府机构是一部庞大而复杂的机器，其改革的成败、运转的灵活、有效与否，关系到国家的兴衰和经济的发展。政府行政管理是一门影响广泛的管理科学。我们对政府的研究还是比较薄弱的，有关书籍也不多。我的这本书，算是抛砖引玉吧。

我在本书写作过程中，得到中央编委由各地机构编制部门有关同志的热情关心和帮助，也得到改革出版社的大力支持，在此致以深切的谢意。

作 者

1992年9月

目 录

前言

第一章 绪论	(1)
第一节 政府机构与政府职能的界定.....	(1)
一、政府机构的概念.....	(1)
二、对政府职能的几种不同说法.....	(3)
三、我们对政府职能的认识.....	(5)
第二节 政府机构的一般组织特性.....	(8)
一、阶级性.....	(8)
二、整体性.....	(9)
三、开放性.....	(10)
四、适应性.....	(10)
五、规定性.....	(11)
六、新陈代谢性.....	(11)
第三节 当代中国政府的基本情况与特点.....	(12)
一、中国的国体.....	(12)
二、中国的政体.....	(13)
三、中国国家结构的形式.....	(15)
四、政府管理经济方式.....	(16)
五、政府领导体制.....	(18)
六、实行民族区域自治.....	(20)

七、地方政府中的城、乡区别	(23)
八、地方政府的层次	(25)
九、设在地方的中央垂直领导部门	(26)
十、经济发展不平衡及文化差异	(27)

第二章 当代中国政府机构的发展沿革 (29)

第一节 当代中国政府机构的形成 (29)

一、当代中国政府机构初期的形成(1927年—1949年)	(29)
二、三年国民经济恢复时期的政府机构(1949年10月—1952年底)	(40)
三、大规模有计划经济建设开始时期，中国政府机构基本格局的形成(1953年—1956年)	(49)

第二节 建国以来我国政府机构的三次精简与改革的反复 (64)

一、1957年—1959年中央政府机构的第一次大精简	(64)
二、1963年—1965年中央政府机构的调整 ...	(71)
三、文化大革命期间中央政府机构的变动(1967年—1970年)	(75)
四、1971年—1981年中央政府机构的调整 ...	(79)
五、1982年—1983年的机构改革	(83)

第三节 1988年的机构改革 (90)

一、改革任务的提出	(90)
二、改革的目标和方针	(92)
三、改革的内容	(94)

四、改革的过渡性	(102)
第四节 简要的概括	(103)
一、改革走过了一段曲折的道路	(103)
二、机构改革要适应发展社会主义市场经济的需要	(104)
三、合理配置党政机构职能，主要应处理好三方面关系	(105)
四、必须加强行政管理科学的理论研究工作	(106)
五、机构改革需要和各方面的改革综合配套	(107)
第三章 中国中央政府——国务院的机构与职能	(109)
第一节 国务院的组成与工作方式	(109)
一、国务院的职权	(109)
二、国务院的组成	(110)
三、各部、委、局的组成	(110)
四、会议制度	(111)
五、文件处理	(112)
第二节 国务院各机构概述	(114)
一、国务院组成机构	(114)
二、国务院直属机构	(115)
三、国务院办事机构	(115)
四、国务院办公机构	(116)
五、序列外机构	(116)
第三节 国务院各机构的职能	(125)
一、综合部门	(125)
二、经济调节部门	(132)
三、经济专业部门	(137)
四、社会、文化、教育部门	(151)

五、外事部门	(159)
六、政法部门	(162)
七、监督部门	(164)
八、其他部门	(169)
第四章 中国地方政府机构	(172)
第一节 省政府机构	(173)
一、省政府机构的特点	(173)
二、省党政机构设置概况	(174)
三、省政府各机构的类别	(178)
第二节 市政府机构	(180)
一、市建制的建立与发展	(180)
二、城市及市政府的特点	(185)
三、市党政机构设置概况	(187)
第三节 民族自治地方的自治机关	(193)
一、民族区域自治制度的建立与发展	(193)
二、中国民族区域自治的特色	(195)
三、民族自治机关的自治权	(199)
四、各级自治机关设置概况	(202)
第四节 地区——行署机构	(204)
一、地区的建立与发展	(204)
二、地区党政机关的职能与机构设置概况 ...	(207)
第五节 县政府机构	(209)
一、县的特点及其地位与作用	(209)
二、县党政机构设置概况	(211)
第六节 基层政府机构及基层组织	(216)
一、市辖区和街道办事处	(216)

二、乡、镇政府机构	(221)
三、村民委员会和居民委员会	(226)

第五章 结束语—关于行政管理体制改革的思考

一、我国行政管理体制存在的问题	(232)
二、行政管理体制改革要与政治、经济体制改革 配套进行，要把行政管理体制改革作为整个 改革开放事业的一部分来考虑	(236)
三、研究行政管理活动的特点和规律，实现行政 管理科学化	(238)
四、加强行政管理的法制建设	(240)
五、行政管理体制改革的目标和内容	(241)
六、积极稳妥地推进行政管理体制改革	(242)
参考书目	(243)

第一章 绪 论

第一节 政府机构与政府职能的界定

一、政府机构的概念

政府是指国家的行政办事机构。通常有广义和狭义两种不同的解释。广义的解释包括中央和地方的全部立法、行政、司法机关。狭义的解释仅指中央和地方的行政机关，即除立法和司法机关以外的全部行政机关。

政府的概念与各国的社会制度以及政权的不同组织形式有关。在资本主义国家，实行总统制的国家，总统总管行政工作，其权力很大。如在美国，总统有权签署或有条件地否决国会议决的法案，有权推荐各级法院法官，大有凌驾于国会和最高法院之上的趋势，政府通常采用广义的解释。在实行议会内阁制的国家，议会的地位超越政府机关，政府通常采用狭义的解释。巴黎公社所首创的议行合一的无产阶级政权组织，议事机关和执行机关是统一的，工农兵代表大会、执行委员会、人民委员会都既是议事机关，又是工作机关，政府自然是属于广义的解释。我国解放初期，中央人民政府委员会有行使国家权力的职权，负责制定并解释国家的法律，颁布法令，有立法权，除领导政务院外，并领导人民革

命军事委员会、最高人民法院及最高人民检察院，实行议行合一比较明显。1949年至1954年，我国的《共同纲领》和《中央人民政府组织法》中，都在广义上使用“政府”一词，政府包括立法、审判、检察机关。这种体制，随着建设事业的发展，渐渐感到不适应了。1954年颁布了我国第一部社会主义宪法，根据现代行政管理的需要，在坚持民主集中制的人民代表大会制度的前提下，实行了行政机关与立法、司法机关的适当分离。宪法规定中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，各级人民政府、人民法院、人民检察院分别向各级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。政府的概念是狭义解释的概念。

按照我国宪法的规定，政府机构与国家机构是不同的概念。国家机构的范围广，政府机构包含在国家机构之内，是国家机构的一部分。我国的国家机构包括：

1.国家权力机关：包括最高国家权力机关即全国人民代表大会和地方国家权力机关即地方各级人民代表大会。

2.中华人民共和国主席，还有副主席协助主席工作，并受主席委托，代行主席部分职权。

3.国家行政机关：即人民政府。国务院是中央人民政府，即最高国家行政机关，地方各级人民政府是地方各级国家行政机关。

4.中央军事委员会：领导全国武装力量。

5.国家审判机关：即人民法院。包括最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。

6.国家检察机关：即人民检察院，是国家的法律监督机关。包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院。

此外，还有党政机关的提法。所有国家机构包括政府都在党的领导之下，党的机构与政府机构有很多联系。列宁在对于无产阶级专政的论述中，就把党、苏维埃政权、工会、共青团都纳入无产阶级专政体系之内。在实际工作中，也有很多交叉。例如对敌对分子的斗争和社会治安，往往需要综合治理，包括公（公安部门）、检（检察机关）、法（法院）、司（司法部门）等政法部门，需要协同工作，就要由党委统一领导和协调。目前各级党委与人大、政协、法院、检察院以及共青团、妇联等机关都使用行政编制，开支行政经费。党政机关的提法，系泛指党委、政府领导机关。在这里，政府是广义的概念，包括立法、司法机关。若提党政群机关，则把工会、共青团、妇联等领导机关都包括在内了。当然，这些都是一种习惯的称呼。党、政、群机关，具有不同的性质，行政管理体制改革要求实行党、政、群机关职能分开，严格讲，这种提法是不够科学的。

二、对政府职能的几种不同说法

政府的本质，集中地通过政府职能表现出来。为了更清楚地界定政府的概念和性质，还必须研究和界定政府的职能。对政府的职能，有几种不同的说法：

过去通常的说法是：有对内和对外两种职能。在资本主义国家，政府对内的职能是统治多数被剥削者，这种对内职

能也包括通过各种不同形式干预经济的经济职能，因为这也有助于巩固他们的政治统治。对外的职能是侵略其他国家，或保卫本国不受外国的侵犯。在社会主义国家，对内职能是镇压国内被推翻的阶级，对外职能是保卫国家以防外来的侵略。

在明确以经济建设为中心后，也有的同志把经济的组织和管理工作和文化教育的组织和管理工作的职能独立出来，政府职能列为三种职能。

还有的同志认为，以上说法已不符合现实生活的实际。资本主义国家政府的经济管理和社会公共事务管理的职能，在逐渐增强中，应予独列出来；社会主义国家的基本职能，也早已发生变化，对剥削阶级的暴力镇压任务和对农业的社会主义改造都已基本完成，这种阶级统治的职能将随着剥削阶级的消灭和人民自治的发展而逐渐减弱以至消灭。另一基本职能是社会职能，就是指管理社会公共事务的职能。他们认为，社会主义国家政府职能，主要有六种：

1.指导职能：主要是方针政策的指导、发展规划的指导，科学规律的指导。

2.管理职能：主要指政府对各项事业的宏观管理，管理的手段主要是经济杠杆、法律手段以及必要的行政手段。

3.服务职能：为发展生产服务，为企业服务。

4.协调职能：协调政府各部门之间、政府与企业之间、中央与地方之间、国民经济各部门之间的矛盾，达到综合平衡，协调发展。

5.监督职能：监督政府各级机构执行国家的法律和政策。

6.保卫职能：保卫公民的合法权利与安全，保卫国家的

独立与主权，保卫世界和平，反对侵略战争。包括领导武装力量建设、国防建设，维持社会治安，镇压叛乱，惩治犯罪分子，维护宪法的权威和法律的尊严。保卫职能包括镇压职能，比镇压职能的含义更为广泛。

还有的同志对我国国家行政机关列举三种或四种基本职能，提出三种职能的是：

1.建设职能：组织社会主义经济建设和思想文化建设；

2.保卫职能：即坚持人民民主专政，保卫国家和全社会的安全；

3.服务职能：通过创办各种社会服务事业，为解决人民群众切身利益问题提供社会服务和社会福利等途径来直接服务于人民。

提出四种职能的是：

1.保卫职能：如国防、警察、消防、卫生等；

2.扶助职能：如技术辅导、学术奖励、教育文化等；

3.管理职能：如物价、外汇、对外贸易等；

4.服务职能：如公用事业、居民住宅、公园等。

三、我们对政府职能的认识

上述后面的几种说法，适应于现实生活的发展，内容比较丰富和具体，但淡化了政府的阶级性，在概念和逻辑上似乎也不够严谨，有的内容是工作方法问题，有的内容是政府某些部门的职能，不能和作为一个整体的政府的职能相混淆。我们考虑可否按政府的三种不同的身份，将政府职能表述为三个方面：

1.政治统治者的职能。政府是阶级专政的重要工具，政

府具有阶级性。在我国，阶级斗争已经不是主要矛盾，但仍在一定范围内长期存在，而且在一定条件下还可能激化。广大人民同敌对分子、敌对势力的斗争，渗透与反渗透、颠覆与反颠覆、“和平演变”与“反和平演变”的斗争，思想文化领域的腐蚀与反腐蚀的斗争，是现阶段阶级斗争的主要表现。政府作为政治统治者的职能，其相应的保卫职能，即保卫国家的独立与主权，保卫世界和平，坚持人民民主专政，保卫社会主义，镇压反革命，惩治犯罪分子的职能仍不可忽视。

2. 社会管理和服务者的职能。社会公共事务的管理，早在国家和政府产生以前就已存在，国家和政府正是由这种管理职能发展演变而来的。恩格斯指出：“社会产生着它所不能缺少的某些共同职能。被指定去执行这种职能的人，就形成社会内部分工的一个新部门。”^① 这些新部门以后演变为政府，“社会的主人公仆变成了社会的主人”。^② 马克思也曾指出：“在亚洲，从很古的时候起，一般说来只有三个政府部门：财政部门，或对内进行掠夺的部门；军事部门，或对外进行掠夺的部门；最后是公共工程部门。……亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能，即举办公共工程的职能。……农业在某一个政府统治下衰落下去，而在另一个政府统治下又复兴起来。收成的好坏在那里决定于政府的好坏。”^③ 因此，不能把社会管理与服务者的职能完全混淆在政治统治者的职能之内，这是政府具有两种不同身份的体现。这种职能在现代，显得更加重要了。在资本主义国家，也在加强对经济和社会公共事务的管理，标榜政府是

①《马克思恩格斯全集》第37卷第486页。

②《马克思恩格斯全集》第22卷227页。

③《马克思恩格斯选集》第2卷第64—65页。

“增进人民幸福的服务机关”。我们是社会主义国家的人民政府，以为人民服务为宗旨，更应搞好社会公共事务的管理和服务，并且寓管理于服务之中。这里所指的社会公共事务是广义的，包括经济、文化、教育、社会福利等各方面。由于经济是基础，经济的发展对每个国家都有着决定性的意义，我们的根本任务是以经济建设为中心，大力发展生产力，因此对于经济事务的管理和服务，包括经济建设，是头等重要的。所以，也可以把社会管理与服务者的职能分为两部分，经济管理职能，和狭义的社会管理职能，即文化、教育、卫生和社会福利事业等方面的管理与服务职能。

3. 国有资产所有者的职能。在社会主义制度下，以生产资料公有制为主体，其中全民所有制企业由政府代表国家和全民行使所有权。这是与资本主义制度不同的。资本主义国家实行生产资料私有制，有的资本主义国家也有少量国有企业，但不占主要比重。我国明确这个职能适应于社会主义市场经济，适应于经济体制改革，有突出的意义。过去概念中的社会主义经济管理体制，实行产品经济和计划经济，采取单一的公有制形式，实行直接的产品交换和分配，完全用行政手段对经济实行高度集中管理，政企不分，所有者职能与经营者职能混淆在一起，所有者职能和政府经济的一般管理职能混淆在一起，就无所谓国有资产所有者的职能。我们实行社会主义市场经济，必然要实行政企分开，使企业成为独立的自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，不能是政府机构的附属物，那就要对国有企业实行所有权与经营权分离，才能既保证公有制的基础，又保证企业搞活。这样，政府除了具有政治统治者和社会服务管理者的身份之外，还具有国有资产所有者的身份。政府作为社会管理和务服者，对各