

刁田丁 伏宁 编著
潘享清 潘保军

中国 机构改革的 理论与实践

机构改革 调控机制研究

ZHONGGUO JIGOU GAIGE DE
LILUN YU SHIJIAN



法律出版社

022040

刁田丁 伏宁 编著
潘享清 潘保军

中国 机构改革的 理论与实践

■法律出版社

110550

图书在版编目(CIP)数据

中国机构改革的理论与实践:机构改革调控机制研究/
刁田丁等著. - 北京:法律出版社, 1999

ISBN 7-5036-2707-7

I. 中… II 刁… III. 国家机构-体制改革-研究-中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 02213 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京理工大学印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/7.125 字数/173 千

版本/1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

印数/0,001—3,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2707-7/D·2413

定价:13.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

谨以此书献给

中华人民共和国建国五十周年

1933/24

代 序

江泽民总书记在十五大报告 中关于机构改革的论述

(关于)推进机构改革。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。要按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开,把企业生产经营管理的权力切实交给企业;根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,提高为人民服务水平;把综合经济部门改组为宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监督部门,培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化,严格控制机构膨胀,坚决裁减冗员。深入人事制度改革,引入竞争激励机制,完善公务员制度,建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。

(1997年)

朱镕基总理在国务院第二次全体会议上 谈到国务院机构改革“三定”工作时说

党的十五届二中全会和九届全国人大一次会议审议批准《国务院机构改革方案》以后,在江泽民同志关于机构改革“既要积极,又要稳妥”的方针指导下,按照国务院第一次全体会议的部署,各部门抓紧研究制定“三定”(定职能、定机构、定编制)方案,现已全部经总理办公会议讨论批准并陆续下达。这标志着国务院机构改革迈出了成功的重要一步。总的看,各部门的“三定”方案,充分体现了党中央、国务院关于机构改革的精神。按照转变政府职能、实行政企分开的要求,国务院各部门转交给企业、社会中介组织和地方的职能有 200 多项;在部门之间调整转移的职能有 100 多项;部门内设的司局级机构减少 200 多个,精简了 1/4;人员编制总数减少 47.5%。如果减去新设的国防科工委、纺织、轻工、有色金属工业局和知识产权局这五个单位新增的编制数则人员编制总数基本达到了精简一半的预期目标。这次各部门“三定”方案能够在短期内完成,充分说明党中央、国务院关于机构改革的决策和方针是完全正确的,国务院机构改革的方案是切实可行的。人员定岗和分流是机构改革的难点,也是“三定”工作的重点。做好人员定岗和分流工作,要着眼于优化结构,改善素质,从严治政、提高效率,注意做到“四个结合”:一是把人员定岗和分流与优化结构、全面提高干部队伍素质结合起来;二是把人员定岗和分流与改革干部人事制度结合起来;三是把人员定岗和分流与从严治政、加强机关建设结合起来;四是把人员定岗和分流与加强法制建设结合起来。我们必须从战略的高度,深刻认识机关人员定岗和分流的重大而深远的意义,下定决心,毫不动摇,坚持以改革的精神把这项工作做好。

(1998 年)

目 录

第一章 为什么要研究机构改革的调控机制	1
第一节 历史的命题	1
一、建国以来的政府机构改革	1
二、机构改革调控机制的现实呼唤	4
第二节 机构改革调控机制的科学内涵	8
一、“机构改革调控机制”的定义	8
二、机构改革调控机制的中心内容.....	10
三、机构改革调控机制的根本宗旨.....	12
四、机构改革调控机制的总体目标.....	15
第三节 机构改革调控机制的科学体系	16
一、架构机构改革调控机制体系的基本原则.....	16
二、机构改革调控机制体系的基本框架.....	17
第二章 机构改革的动力机制	20
第一节 政府机构改革的政治动因	20
一、政府机构改革的诸动因.....	20
二、政府机构改革政治动因的主要表现.....	21
第二节 政府机构改革的经济动因	28
一、经济发展和管理职能扩展的要求.....	28
二、节约财政开支的要求.....	29

第三节	政府机构改革的社会动因	30
一、	机构改革社会动因的特点	30
二、	社会公共事务管理机构的变革趋势	31
第四节	政府机构改革的自身动因	32
一、	机构改革自身动因的特点	32
二、	机构改革自身动因的主要表现	33
第五节	机构改革的动力机制评析	37
一、	机构改革动因的多样性和综合性	37
二、	机构改革诸动因的重点不同作用不同	38
三、	机构改革动力机制发展的长期性和阶段性	39
四、	机构改革动力机制作用的被动性和主动性	40
五、	机构改革动力机制发展的新趋向	42
第三章	机构改革与体制改革的制约机制	44
第一节	机构改革是政治体制改革的重要内容	44
一、	机构与体制的关系	44
二、	机构改革与政治体制改革的制约机制	45
第二节	机构改革要和行政管理体制改革相结合	47
一、	机构改革与行政管理体制改革的关系	47
二、	机构改革与行政管理体制改革的制约机制	48
第三节	机构改革要和经济体制改革相适应	50
一、	我国经济体制的改革和转变	50
二、	机构改革适应经济体制改革的当前任务	52
第四章	机构改革的职能调控机制	56
第一节	政府职能在机构改革调控机制中的 基础地位	56
一、	政府职能的本质内涵	56

二、政府职能的动态调控·····	60
第二节 党政职能关系的调整·····	64
一、党政职能关系的基本原则·····	64
二、党政职能关系中的一元化、一中心、一体化和 一肩挑问题·····	65
三、正确调整党政职能关系的历史经验·····	68
第三节 中央和地方政府职能的调控·····	70
一、我国地方政府职能的一般特征·····	70
二、中央和地方政府职能关系及其对机构改革 影响·····	72
三、社会主义市场经济条件下中央和地方政府职能 关系的调控任务·····	76
第四节 地方政府层级职能的调控·····	79
一、各级地方政府职能调控的一般任务·····	79
二、地方政府层级职能调控的新课题·····	82
第五章 机构改革的利益协调和心理调节机制·····	84
第一节 机构改革的利益协调机制·····	84
一、社会主义的利益观·····	84
二、机构改革中的政府利益问题·····	88
三、机构改革利益协调机制的基本任务·····	92
第二节 机构改革的心理调节机制·····	95
一、机构改革心理调节机制的内涵·····	95
二、机构改革中自我膨胀逆向心理的规律性·····	99
三、管理自动化对政府机构的心理影响问题·····	103
第六章 机构改革的程序调控机制·····	106
第一节 机构改革程序调控机制的内涵·····	106

一、机构改革程序调控机制的基本要素	106
二、实施“三定”的基本原则	109
第二节 定职能	110
一、政府职能的转变	110
二、部门职能的核定与配置	112
三、定职能中的一些误区	114
第三节 定机构	116
一、定机构的几种方式	116
二、综合型机构改革方式的具体操作	118
三、值得探讨的两个问题	121
第四节 定人员	123
一、人员编制的内涵	123
二、核定人员编制的影响因素	123
三、核定人员编制数的方法	125
四、超编人员的合理分流	126
五、核定人员编制的配套改革	127
第七章 机构改革的法治保障机制	131
第一节 我国机构编制法制建设的历史与现状	131
一、历史的经验	131
二、现实的需求	134
第二节 机构编制法制建设的迫切、重要意义	137
一、机构改革调控机制的保障环节	137
二、克服机构编制管理中“人治”问题的 根本途径	139
三、建立、健全机构编制法律体系的基础工程	140
第三节 建立健全机构编制管理的法律体系	144
一、机构编制立法的重要基础	144

二、机构编制立法的基本原则	148
第四节 建立健全机构编制法律体系的若干基本问题	149
一、机构编制法律体系的内容如何构成	149
二、机构编制法律应当是程序性的还是 实体性的	151
三、机构编制法律是否应当单一性与 散在性兼备	152
四、机构编制法律中的监督和制裁问题	154
第五节 机构编制主管机关的法律地位	157
一、机构编制法律关系的主体	157
二、机构编制管理主体的建设	159
第八章 机构改革调控机制的评价系统——政府价值观	163
第一节 我国政府价值观的历史选择	163
一、政府价值观的内涵	163
二、两种政府价值观的比较	165
三、我国政府价值观的历史选择和定向	170
第二节 政府价值观与机构改革绩效评估	173
一、绩效评估的指标体系	173
二、绩效评估的误区	177
第三节 机构改革调控机制在深圳和海南的检验	179
一、深圳市的机构改革与绩效评估	179
二、海南省的机构改革与绩效评析	188
附录：中国行政体制和机构改革历史文献选	193
后记	213

第一章 为什么要研究机构改革的调控机制

第一节 历史的命题

一、建国以来的政府机构改革

在中国,机构改革既是政治体制改革的重要内容,也是行政管理体制改革的组成部分,并要和经济体制改革紧密联系、相机适应。我国的机构改革,实际上包括了党、政、事业和企业单位的广泛内容,但重点是政府机构改革,本书的研究任务也主要在此,并适当联系其他方面。

我国政府机构改革的历史前奏,可以追溯到作为共和国雏形的陕甘宁边区政府及其他根据地政府在1942年实行的“精兵简政”。虽然已经过去半个世纪了,但它那种艰苦奋斗、令行禁止、兵精政简、保障有力的革命精神,至今仍有现实指导意义。

在建国以来的50年中,政府机构的整编、精简和改革已有多次。学术上对其成效的评估,从以下几种不同视角的分期研

究中可以窥见一斑。^①

第一种分期研究,关于政府机构调整、精简的演变过程:(一)建立和逐步完善的时期(1949—1956);(二)中央政府机构的第一次大精简(1957—1959);(三)调整时期中央政府机构的再度膨胀(1960—1965);(四)“文革”初期中央政府机构的变动(1966—1970);(五)中央政府机构逐渐恢复正常时期(1971—1981);(六)新形势下中央政府机构的调整(1982—1983);(七)经济体制改革中的中央政府机构的变化(1984—1986)。

第二种分期研究,关于地方政府机构设置的演变:(一)建国初期(1949—1952);(二)第一个五年计划建设时期(1953—1957);(三)“大跃进”和调整国民经济时期(1958—1965);(四)十年动乱时期(1966—1976);(五)社会主义建设新时期(1976—1988)。

第三种分期研究,关于政府经济管理部门精简——膨胀的往复循环:(一)基本格局的形成时期(1949—1957);(二)第一次由精简到膨胀的循环(1958—1965);(三)第二次由精简到膨胀的循环(1966—1981);(四)第三次由精简到膨胀的循环(1982—1989)。

第四种分期研究,关于行政管理体制和机构改革的探索过程:(一)基本体制的形成时期(1949—1955);(二)改革探索时期(1956—1965);(三)“文革”时期(1966—1976);(四)新时期的改革(1977年至今)。还有按照经济建设五年计划的顺序或全国人大的届次作为分期,来研究政府机构的演变情况。

这些从各种不同视角的分期,来研究政府机构改革的历史过程、特点和成效,虽然各有差异,但认识逐步加深,共同点也是很明显的。主要表现在:

(一)随着新中国的诞生,我国政府的行政体制和机构框架有一个基本形成的阶段,比较精干而高效,适应并保证了巩固新生政权和恢复、发展生产的需要。

(二)大致从50年代中后期开始到80年代末,在长达30年的

时间里,先后进行的几次权力下放和机构精简,除“文革”期间的非正常状态外,都是在当时的历史实践需求下进行的,起到了相应的历史作用。随着社会主义建设事业的发展,政府管理的内容也在逐步发展变化,有些比较稳定的政治、行政机构需要扩展内涵,有些比较薄弱或缺少的机构需要加强或新增,有些职能转化或消失的机构应当改造或撤销。事实说明,机构改革不是单纯的数量精减,而是有增有减,总的趋势是增多于减。这里有经验也有教训,不宜简单肯定或否定,要作具体分析。

(三)在这个过程中,主要是在经济管理方面,确实出现了两种交互存在的怪圈:一是经济管理体制上的集权——放权——再集权——再放权的往复循环;二是政府机构的精简——膨胀——再精简——再膨胀的往复循环。虽然党的十三大明确提出了机构改革要避免重走老路,关键在于转变政府职能,但因这种不良循环的长期存在,积弊甚多,其惯性影响至今仍在困扰着人们的头脑和行为。以致1997年5月召开的全国机构编制座谈会,一方面肯定1993年以来从中央到地方的机构改革进展平稳、健康,取得了显著成效;一方面强调要加强机构编制管理,防止编制再度膨胀。同年9月,党的十五大报告在谈到机构改革时指出,“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发展,影响党和群众的关系。这个问题亟待解决。”

为了贯彻十五大精神,1998年3月,全国人大九届一次会议审议、通过了新的国务院机构改革方案。国务委员兼国务院秘书长罗干在对方案作说明时指出:由于历史条件的制约和宏观环境的限制,政府机构存在的诸多问题虽经多次改革仍未得到根本性的解决,机构设置与社会主义市场经济发展的矛盾日益突出。因此,必须加快政府机构改革,为推动经济体制改革,促进经济发展,维护社会稳定创造有利条件。机构改革是一场革命。改革不可能没有阻力和风险,但是改革势在必行,不改革没有出路。这次机构

改革的目的是:建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,完善国家公务员制度,建设高素质的专业化行政管理干部队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。这次机构改革的原则:一是按照发展社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业。二是按照精简、统一、效能的原则,调整政府结构,实行精兵简政。加强宏观经济调控部门,调整和减少专业经济部门,适当调整社会服务部门,加强执法监督部门,发展社会中介组织。三是按照责权一致的原则,调整政府部门的职责权限,明确划分部门之间的职能分工,相同或相近的职能交由同一个部门承担,克服多头管理、政出多门的弊端。四是按照依法治国、依法行政的要求,加强行政体系的法制建设。这次机构改革的重点是国务院组成部门,除国务院办公厅外,国务院现有组成部门为40个,经过改革减少为29个,人员编制总数减少一半,减编定员在1998年底以前完成,人员分流将用三年时间。

这次国务院机构改革方案的突出特点,一是决心大,二是力度强,三是行动快。所以能够如此,是因为它科学总结了改革开放、机构改革的多年经验教训,既考虑到改革和发展的需要,又考虑到社会的承受能力;既有突破性的进展,又有一定的过渡性;既有难度和风险,又是比较积极可靠的。所以九届人大一次会议在审议、通过这个方案时,赞成票占出席代表总数2877人的97.8%,几乎是全票通过。这也充分说明,是方案的科学性和革命性赢得了国家主人翁们的信赖、拥护和支持。只要我们坚决执行,精心部署,细致操作,不动摇,不走样,一定可以顺利实施,取得预期的效果。

二、机构改革调控机制的现实呼唤

建国50年来的历史经验充分说明,政府机构改革必须高度重

视、坚持进行,但也确实殊非易事,不仅难度大、费时力,而且奏效比较缓慢、常有反复。正如列宁晚年作为政治遗嘱的几篇短文中所说,作为“文化建设”,“国家机关及其改善的问题,是一个非常困难、远未解决同时又亟待解决的问题”。要解决这个问题,“不应当追求数量和急于求成”,“不应该舍不得时间,而应该花上许多许多年的时间”。^②我们的社会主义实践也证明了这种预言。

为了探索政府机构改革的有效途径和方法,近些年来学术界和实际工作部门已经注意从更深的层次上,研究问题产生的原因,提出相应的对策,大体说来主要有以下几个方面:

(一)缺乏现代管理科学和行政管理科学的理论指导。80年代以前的调整、精简机构,从任务和目标的确定到实施的步骤和方法,基本上是靠经验指导的。这种经验指导什么时候都是需要的,在一定时期和一定范围内具有不可替代的合理性。但它毕竟还不是科学指导,不能全面反映、本质体现普遍的规律性,那种机构精简、膨胀的不良循环,正是经验指导效应的有限消长。80年代以来,随着我国政治学、行政学和管理学研究的恢复和发展,机构改革中的经验指导,正在逐步让位于现代行政管理科学的理论指导。但在目前仍然存在两个方面的滞后情况:一方面,行政管理学的研究工作,还不能及时适应机构改革的进程和迫切需要,作出切实有效、操作性强的科学回答。另一方面,在机构改革的具体实践中,对于已经得到传播、阐明的科学知识和理论成果,要真正得到理解、接受、运用和检验,也还有一个难免的过程。这都有待于从理论和实践的结合上,不断提高认识水平,积极实现科学指导和适用经验的恰当结合。

(二)高度集中的计划经济体制的束缚和影响。由于过去的历史背景所决定,和对社会主义本质的认识局限性,我们在实行民主集中制的政治、行政体制和计划经济体制的过程中,长期存在着“集权过分”的弊端,导致党政不分、以党代政,政企不分、以政代

企,政府机构尤其是经济管理机构,随着社会经济的发展,愈益职责交错不清,机构重叠臃肿,人员结构失调,行政效率低下,财政不堪重负,官僚主义严重,只是到了“不能容忍”的地步,被迫进行“非改不可”的数量精简。但是由于体制问题未曾触动,一时的精简效果很难稳定、巩固下来。如果说50年代后期到60年代前期以及70年代后期,精简机构和人员的效果,还可以稳定一段时间的话,那么80年代的机构改革,虽然也有少数好的典型单位,但大多是精简不久就重新膨胀,甚至是边精简边膨胀。这种状况,迫使人们再也不能就事论事,而把机构改革和体制改革联系起来,通盘考虑问题,全面探索出路。于是提出了克服过分集权,进行适当分权,正确处理中央政府和地方政府的职权关系;机构改革的具体进程,要同政治体制改革、行政体制改革和经济体制改革相适应;要实行党政分开、政企分开,并和人事制度改革相配套;适应计划经济体制向市场经济体制的转变,明确提出了转变政府职能是搞好机构改革的核心和关键,严格实行“三定”(定职能——定机构——定人员)是搞好机构改革的科学程序,这在理论上和实践上都是突破性的进展。但是,计划经济体制的废止和市场经济体制的确立,市场机制的作用和计划手段的运作,都是一个逐步实现的过程,同这个过程相适应的机构改革,也不能不呈现出一定的过渡性和长期性,不断克服计划经济体制遗留下来的束缚、影响和惯性作用,不断适应市场经济体制发展变化的需求,仍是机构改革的艰巨任务。

(三)机构管理和改革中法治权威乏力,“人治”色彩浓重。目前,我们虽然还没有出台一部机构编制管理的专项法律,但是有关机构管理和改革的行政法规、政策决定和实施办法并不少见。例如,各类国家机构的组织法;多次机构改革的政策规定、计划措施和组织纪律等。尽管如此,在机构管理和改革的具体实践中,能够真正自觉,一贯严格遵守有关法规、决定和纪律,巩固精简成果,抵制重新膨胀的部门和单位,不是没有,而是很少。其重要原因之