

政府职能转变与 机构改革

王志刚 编

光明日报出版社

政治体制改革研究丛书

政府职能转变与机构改革

王志刚 编

光明日报出版社

政府职能转变与机构改革

王志刚 编

•
光明日报出版社出版
新华书店总店北京发行所发行
北京通县振兴印刷厂印刷

*

开本850×1168毫米1/32 9.125印张 234千字
1988年5月北京第1版 1988年5月北京第1次印刷

印数0001—8,500册

书号: ISBN7-80014-142-x/D·0006

定价: 2.55元

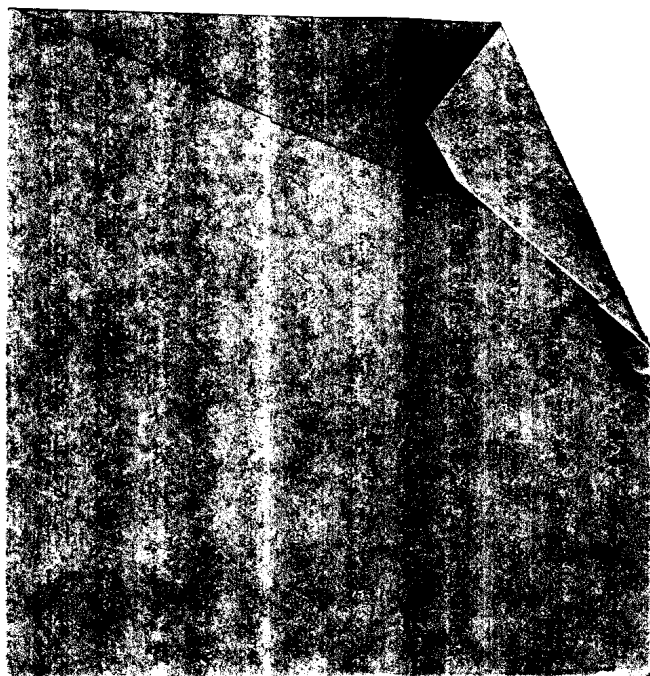
政治体制研究丛书编辑委员会

主 编：李盛平

副主编：刘再平（常务） 扬百揆

编辑委员：（按姓氏笔划为序）

王军涛	王志刚	王晓东	白若冰
全志敏	朱 勇	刘再平	刘庸安
孙立平	李 凡	李培华	李盛平
扬 明	扬百揆	吴知伦	闵 琦
肖金泉	沈国锋	怀效峰	陈 鹰
陈云生	郑 秦	张明澍	贺和风
贾 英	徐海宁	彭剑峰	谭 健
缪晓非	黎 鸣		



目 录

一、政府职能的转变

1. 宏观控制与政府改革 (1)
2. 社会主义政府经济管理职能的转变 (9)
3. 我国政府经济职能的改革 (43)
4. 政府职能的转变与民主化进程 (53)

二、政府组织机构设置的理论依据

1. 领导组织机构的原则 (61)
2. 政府机构设置依据 (66)
3. 行政组织中的权力体系 (76)
4. 行政权力在行政组织中的作用 (85)
5. 行政机构有效运转的四项条件 (105)

三、政府组织机构的改革

1. 政府机构改革的指导原则 (113)
2. 非正式组织与组织机构改革 (118)
3. 信息沟通与政府体制改革 (124)
4. 改进国家机关的智囊机构 (130)
5. 政治体制改革中如何科学地改革国家机构 (138)
6. 行政组织立法与行政机构改革的关系 (153)
7. 机构改革与编制立法 (160)
8. 我国行政机构改革的两种模式 (168)

四、城市政府经济管理体制改革的理论与实践

1. 城市政府的机构设置..... (180)
2. 城市政府职能的新变化(186)
3. 城市政府经济管理体制的改革(198)
4. 正确发挥城市政府管理经济的职能(209)
5. 中心城市政府经济管理机构的改革(221)
6. 城市政府经济管理机构改革中值得研究的若干问题..... (228)
7. 武汉市政府经济管理机构改革的几点启示..... (237)

五、政府机构的历史沿革

1. 建国以来我国政府机构的演变(246)
2. 我国历代政府机构和官吏制度演变(262)

编后记

一、政府职能的转变

1. 宏观控制与政府改革

中共中央关于“七五”计划的建议中指出：“随着国家管理经济的职能范围和管理方式的变化，各级政府经济管理部门的组织机构也要进行相应的调整 and 改革。”而一个富有效率、善于应变、具有有效指挥调度能力的政府，对于健康地推进经济体制的改革是至关重要的。政府经济管理机关作为社会经济神经中枢，决定着经济体制改革的成败。

一、政府经济管理机关决定着经济体制改革的成败

我国的城市经济体制改革是从给企业以一定的经济刺激和自主权展开的。但是，这种改革是在整个经济体制，特别是政府经济管理的职能未发生根本性变革的情况下进行的。前一时期出现的由于企业短期行为引起的社会总需求膨胀的不正常状况，已使人们认识到，企业自主权的扩大与国家直接控制微观经济活动的程度、范围的减小，必须同国家现有的宏观间接控制能力相适应。否则，要做到活而不乱，管而不死，是根本不可能的。

但是，一些同志把前一时期微观搞活中出现的问题简单地归之于对宏观控制的忽视，这种看法并没有找到问题的症结所在。宏观管理是直接与社会经济运行的决策管理系统相联系的。在我国，这种决策管理系统主要是政府的经济管理机关，它是宏观控制手段的制定者和运用者。因此，我们认为，前一阶段改革中出现的宏观失控问题，是由于政府中传统模式带来的弊病和弱点，以及政府经济管理素质与新经济运行机制的差异和矛盾所造成

的。

目前我们正处在新旧经济体制的转轨时期。对此,我们还缺乏经验,缺乏必要的理论准备、知识准备和干部准备,在许多改革的具体方法、策略、途径上,是“摸着石头过河”。在这种情况下,我们遇到了一个无法回避的矛盾,一方面,作为社会经济中枢的政府管理机关在新旧模式的转换中,要求比较迅速地建立与其新的经济运行机制相适应的工作机构、工作制度、工作方法、工作秩序;而另一方面,要在比较短的时间内完成这一具有战略意义的转变,却又不是一件很容易的事。这是因为,我们的政府经济管理机关是在集权式的模式下建立起来的,近几年虽然明确提出我们的经济是有计划的商品经济,并对旧的模式进行了一些改革,但还没有完全摆脱高度集中的,以实物管理、微观管理、行政管理为主的旧模式的束缚。前几年进行的机构改革,主要是以调整领导班子为核心,改善各级领导班子的年龄、智能和专业结构,并没有解决政府经济管理机关在“放权”以后,究竟管什么,怎么管的问题;政府的决策、咨询、反馈和信息处理能力并没有较大的提高;机构设置不合理、彼此割裂、多头决策、缺乏协调、效率低下的旧体制的弊病还没有革除。

尤其值得注意的是,随着政府经济管理机关宏观控制能力加强,智囊团在政府经济决策中的作用日益重要。但集权模式却养成了轻视智囊团的习惯,依赖于领导人的个人决断。而领导人的个人决策又受到知识面、精力、信息、时间等因素的限制。这就出现了一个复杂的现象。一方面是领导有事找参谋,无事置智囊于不顾,领导者与智囊集团缺乏固定的、合理的联系渠道;另一方面,有识之士并没有形成有良好组织的、较完善的智囊集团主体。而现有的智囊机构的设置不尽合理,相当一部分人员老化,知识陈旧,思想比较保守。

另一点值得注意的是,政府经济管理机关的工作人员的素质还不适应经济体制改革后加强对经济的宏观控制的需要,主要是

缺乏管理商品经济的经验，缺乏现代科学知识。对怎样利用经济杠杆的调节来实现指导性计划，微观放开搞活后怎样运用经济法规使之活而不乱；怎样运用各种调节手段并使之协调等等，相当一部分同志还有很大的盲目性。而改革步伐之快，发展势头之猛，又增加了人们认识的难度，拉大了主观能力同客观需要的距离。因此，尽快提高我们经济管理人员素质是一个十分紧迫的问题。

匈牙利著名经济学家涅尔什·雷热曾指出：“只有强有力的有效活动的政府，才能贯彻改革政策。”因此，经济体制的改革必须同政府经济管理部门的改革相适应。没有政府经济管理部门的改革，要深入地推进经济体制改革是不可能的；而要进行全面的经济体制改革，首先应加快政府经济管理部门的改革步伐，否则就会成为经济体制改革发展的障碍。

二、政府经济管理职能要适应有计划商品经济的需要

我国经济改革的基本目标是按照有计划的商品经济的原则，建立具有中国特色的充满活力的社会主义的经济体制。但承认有计划的商品经济是我国经济的基本特征，并不等于我们已经认识了有计划商品经济的运行机制的规律，更不等于我们已经建立了这种机制。如果说，中央关于经济体制改革决定的伟大贡献在于它肯定了我国的经济是有计划的商品经济，那么中央关于“七五”计划建议的伟大贡献就在于它提出了必须用间接控制体系来调节有计划的商品经济的运行，回答了在搞活微观的条件下，如何实现社会主义国家的经济职能问题。

宏观控制是经济健康发展和企业搞活的条件，是能否推进改革的基础。如何处理微观搞活与宏观控制的关系，既不能由于宏观控制而扼杀企业应有的活力，也不能允许企业的活力超越国家对它的控制能力，是摆在政府经济管理部门面前的一个急需回答和解决的问题。

一般说来，宏观控制与微观搞活的协调取决于三个条件：一是宏观控制手段是否科学合理，改革措施是否正确恰当，调节手段是否综合配套；二是是否有一个联结国家行为和企业行为的市场；三是企业是否有一个能对宏观调节措施作出及时反应的系统。这三个条件的形成，都离不开国家经济管理机关经济职能的科学化。

那么，在有计划的商品经济条件下，社会主义经济管理机关在实现国家的经济职能方面应有哪些特点呢？

第一，社会主义国家的经济管理机关应作为全社会的代表和宏观经济的调节者行使职责。

过去，国家管理经济的一个突出的缺点，就是事无巨细地对企业的经济活动实行垂直的行政管理，似乎这种管理是社会化大生产和公有制的客观要求。其实这是误解，这是导致企业效率低下、资源浪费、缺乏责任的主要原因。因此，我们这次经济改革从赋予企业经营管理权入手，是完全正确的。简政放权应该放哪些权？我们认为，应该区别微观经营权和宏观控制权这两种权力。对于前者，要坚决下放，对于后者，则不存在任何放权问题。宏观控制权，包括宏观计划权、宏观协调权、宏观指挥权和宏观监督权等。这些权力产生，并不是由于国家是某种生产资料所有者的缘故，而是因为国家是社会利益的代表者。如果说社会主义国家对社会经济生活表现为一种能动的自觉的规划、协调、指导和监督，从而体现了社会主义的优越性，那么在微观搞活以后，这种权力的强化，就变得更为必要和迫切。这是社会经济生活能否正常、健康发展的必要前提条件。必须指出，微观经营的活力是在国家政策、法律、计划约束下的活力，搞活企业与搞乱企业的界限就在于国家能否有效地实现宏观控制。另一方面，只要把微观经营权力交给企业，国家才能把主要精力放在宏观控制上。

第二，在有计划商品经济条件下，社会主义国家经济管理机关的宏观控制应以间接形式为主，直接形式为辅。具体地说，就

是要以经济的、法律的形式为主，计划的（指令性计划）、行政的形式为辅。

企业是一个相对独立的商品生产者，不宜也不应该实行直接控制。而经济杠杆和经济法规对经济生活具有诱导、吸引、推动和监督的功能，带有公平、均等的特点，这是搞活微观不可少的条件。另外，辅以计划的、行政手段对于保证经济的健康发展，特别是在模式转换时期保证新体制建立及健康发展，也是十分重要的。问题在于，所采取的计划 and 行政措施必须通过科学的程序作出，必须遵守一定的规范，必须经过智囊团的科学论证。只有使经济的、法律的、计划的、行政的手段相互协调配套，才能充分发挥各种调节功能。

第三，社会主义国家经济管理机关的经济职能在于创造使企业能够在正常的、均等的条件下生存、竞争和发展的环境。

我国经济体制改革的中心环节是搞活企业，这是必须肯定的。宏观控制不是目的，而是使企业在正常轨道上搞活的手段。国家通过宏观控制，为企业创造搞活的环境，如市场环境、价格环境、金融环境等，对搞活企业这个中心环节是至关重要的。例如，在大中型企业调节税很高的情况下，企业几乎无利可图，企业自身发展和活力必然受到限制。再如，在价格体系扭曲，价格严重背离价值的条件下，搞活那些生产低于社会平均利润率的产品企业也是十分困难的。必须借助于减税和调价才能解决这些矛盾，不能简单的认为搞活企业就是简政放权，企业有了经营自主权，还必须要有与其相适应的外部环境。建立企业正常经营的外部环境，是改善社会主义国家经济职能的一个重要方面，是比简政放权更复杂、更艰巨的任务。从某种意义上说，这种为企业服务的国家经济职能，较之规划、协调、指导、监督等管理职能，更为重要，更直接体现社会主义国家的本质，也更适合微观发展的客观需要。

第四，社会主义国家经济管理机关实现国家经济职能的主要

方式，是集中研究制定带有综合性特点的全局性决策，注意力应在增强和提高宏观规划、协调、指导、服务能力上。

国家管理经济要从控制具体生产过程，转向控制社会生产过程；从主要抓实物产品的分配和调拨，转向抓价值指标的总量安排；从着手抓年度或局部的指标衔接，转向抓中长期经济预测和综合平衡。对应归下级管的，上级就不宜管；对宜由综合部门管的，就不应再设职能部门管；对适宜民间行业组织管的，政府就无需设立经济机关管。政府管理经济不仅要区别微观行为和宏观控制行为，还要区别行业行为和整体行为。只要把注意力和工作重点转移到宏观行为和整体行为的把握和协调上，才能真正实现社会主义国家的经济职能。

三、政府经济管理机构改革要适应政府职能的变化

经济体制改革的实质，是改变我们国家的经济职能，而改变国家经济职能的根本环节在于改革政府经济管理职能。政府机构管理经济的职能概括起来就是国家对社会经济活动进行规划、指导、协调、监督和服务。政府经济管理机构的改革，必须以实现上述政府经济职能为出发点和归宿，按照有计划商品经济的要求，建立和完善政府的宏观经济调控系统。

第一、机构设置要服从政府职能的变化 政府机构的改革和调整要吸取上一次机构改革的教训，不应简单地对机构进行裁、并、简，而要根据政府职能的变化对机构进行调整和改革。这里有两点需引起注意：首先，要加强政府中决策、智囊和监督系统，以保证对经济的宏观控制。在有计划的商品经济条件下，宏观控制水平取决于政府机关决策水平。决策水平在一定程度上，取决于智囊水平，而任何一项正确的决策的实现，都离不开监督。决策系统、智囊系统、监督系统和执行系统是一个有机整体，而前三个系统在整体系统中又有其特殊的重要性。其次，在政府经济管理机构改革中，要加强综合部门，对专业部门要进行

改组、合并，有些可改为民间行业组织。专业部门不能搞得太细、太多，太细会人为地造成扯皮，影响行政效率，易局限部门利益而忽视全局利益。在一定意义上说，政府新经济职能的实现程度取决于机构设置是否合理，而政府机构设置必须依靠周密的调查研究和可靠的论证，不能由领导者个人凭主观意志决断。要考虑政府经济管理部门的整体性、相关性和系统性。要由专家集团提出若干机构改革方案，供领导参考、选择。要根据职能和任务确定机构规格、编制、数量和人员构成，确定各自的责任范围和相互关系，而绝不能“因人设庙”。要通过机构改革，进一步理顺党政关系，政企关系，综合部门与职能部门的关系，决策、智囊、监督、执行系统间的关系，职能部门与行业组织的关系，使之各司其职，各负其责。

第二、尽快提高政府经济管理机关工作人员的素质 在政府经济管理系统中，管理人员的素质直接影响着政策制订和行政效率，其中领导者的素质尤为重要。特别是在政府经济职能发生巨大变化的今天，领导者的思想方法、知识结构、决策能力、领导水平都直接关系到政府经济管理机关能否担任领导和管理有计划的商品经济的历史使命，决定着新经济机制的正常运转。还应看到，领导者的素质不仅仅是个人的品质、爱好及特长问题，它关系到他所领导的部门和地区事业的兴衰。因此，必须把提高领导者的素质作为提高整个政府管理人员素质的关键来抓。因此，应该下决心创办中央和省市一级经济行政管理学院，有计划地培养、轮训各级经济管理机关工作人员，尤其是领导干部，使他们不仅掌握某一方面的专业知识，还要掌握相关的政治学、行政学、管理学和领导科学等知识，学会运用现代化的管理手段和办公手段。还必须指出，提高经济管理机关工作人员的素质，还包括政治素质，即马列主义素养，社会责任感，全心全意为人民服务的公仆精神和廉洁奉公的共产主义道德。

第三、要加强政府中的智囊团，提高政府的信息处理能力

现代经济生活的高速、复杂、相关、多样等特点，使智囊团在两方面发挥作用。一是在决策者作出决策前为其提供方案、目标选择，以保证决策的正确性；二是在决策执行中反馈偏差，促使决策者及时纠正。鉴于政府经济管理职能的复杂性，必须尽快形成多学科聚合的、开放的、稳定的思想库，建立和疏通参谋渠道。而这种思想库，不仅需要经验丰富的老专家，还要有出类拔萃、思想解放的年轻人。其次是提高政府处理信息的能力。要建立广泛的信息网络，健全信息接收系统，使政府掌握足够信息。同时要加速信息的传递和处理。信息是行政管理的核心，宏观控制越加强，经济联系就越多，就越需要进行信息交流。从一定意义上说，政府经济管理机关效率的高低，决定于政府与外界以及政府内部各部门之间交换信息的频率和质量。政府经济管理机关要提高行政效率，这种行政效率是机构运转正常协调、指挥灵活有效、善于应变、办事迅速、准确无误的综合结果。我们不能只从企业的投入和产出评价企业的微观经济效益，还要看到政府的一项正确的经济决策所带来的宏观经济效益。要加速办公手段的科学化、现代化。在经济管理部门广泛采用电传技术、计算机技术、通信技术和控制技术。没有现代科学技术手段和现代管理手段，要提高经济机关行政效率，是难以做到的。

第四、要完善行政立法，建立行政监察制度 行政立法是政府机构运转的准则和规范。行政立法不健全，是我们目前机构膨胀、增官冗费，擅自提格超编的原因，也是造成扯皮不止、效率不高、不负责任等官僚主义的原因。由于行政立法不健全，一些机关搞非法活动得不到应有的处理，一些人给国家造成了数以万计的经济损失得不到应有的处罚，一些本来应负法律责任的，却以党纪政纪处分了结。因此，迫切需要制订各种行政法规，目前应抓紧制订《政府机关人员法》、《国家机关编制法》、《行政诉讼法》和《国家机关工作条例》。要在政府系统设立精干的监察机构，负责调查处理各种违反政纪案件，监督机关工作人员遵纪守法。同

时，要在省、市以上法院设立行政审判庭，专门受理行政讼案件，以使政府经济管理工作有法可依、违法必究。把政府经济管理工作尽快纳入法制轨道，可以从制度上避免领导者的主观随意性和失误，保证政府的宏观调节系统始终在正常的轨道上运转。

(杨春堂、李敏)

2. 社会主义政府经济管理职能的转变

一、旧经济管理体制的主要弊端

(一) 权力过份集中是社会主义政府经济管理职能的主要缺陷

改革之前，各社会主义国家的经济体制存在若干共同弊病。比较系统地分析，主要有以下四项。

(1) 从决策结构看，宏观和微观经济活动的决策权均集中于各级政府的各行政部门，剥夺了经济个体(“经济个体”的涵义详见第二部分第一段)为追求自身利益进行生产经营的决策权。而且，政府部门的决策主要以指令性计划形式求得贯彻实施，抑制了市场机制作用，使与之联系的一整套经济调节系统未能发挥作用。

(2) 与决策结构相应的信息结构中，主要途径是上下之间的信息纵向传递，由供求关系和价格信号沟通的横向传递不多。通过这种结构传递的信息从质上看不够准确，从量上看不够充分，传递速度缓慢。这常常是决策失当的重要原因。

(3) 在动力(激励)结构^①中，由于分配制度不合理，经济个体生产经营的成果与收益之间，劳动者个人的劳动数量和质量与报

^① 动力结构是比较经济体制研究中使用的术语，指在某一经济体制中如何刺激和调动人们从事生产经营的积极性。

酬之间没有密切的因果关系，即如我国人们时常批评的“企业吃国家的大锅饭，职工吃企业的大锅饭”。在这种动力结构下，缺少强有力的刺激因素，劳动者工作热情不高，经济个体缺乏搞好生产经营的积极性。

(4) 上述三项因素相互作用，互为因果，导致整个经济生活没有竞争，缺乏活力，宏观和微观经济效益都比较差。行政部门作出的经济决策往往失当，资源配置不尽合理，需求和供给不相吻合，“投资饥饿症”长期存在，整个经济常常处于“短缺”状态，积累资金过高，人民群众生活遭受消极影响。

社会主义经济体制中产生的以上弊病，有政治、经济、历史以及指导思想等多方面原因。从政府对经济的管理这个角度分析，则可以发现其中最重要的原因是，政府（尤其是中央政府）管理经济的权力过于集中。

政府权力过于集中，并不是笼统地指政府管理经济的范围过宽，事务过多。这只是问题量的非主要的方面。改革前社会主义政府管理事务确有过于繁杂的一面，但另一方面，许多应当管理的事务政府并未能有效管理。政府权力过份集中的真正涵义在于，经济个体在生产经营过程中的人财物、产供销等关键环节的决策权掌握在各政府部门手中。这种权力的集中，使社会经济丧失了商品经济的性质，而成为完全在行政命令指挥下运转的“计划经济”。这是产生上述现象的基本原因。

权力过份集中，并非仅仅存在于某一个社会主义国家。南斯拉夫、匈牙利、保加利亚、捷克斯洛伐克乃至苏联，都把解决这个问题作为改革政府管理经济职能的要点。匈牙利党一九六六年颁布的《关于经济体制改革的指导原则》，把扩大企业自主权，发挥市场作用，减少过份的中央集权作为改革的主要特点。^① 中国

^① 参见该文件第二节“改革的主要特点”，载《匈牙利经济体制改革原则和管理体制》，财经出版社，1980年。

共产党在《关于经济体制改革的决定》中分析旧体制的主要弊端时指出，“国家对企业统得过多过死”，“造成了企业缺乏应有的自主权”。权力过于集中成为社会主义政府管理经济的共同弊病，不是偶然的巧合，而有其深刻的缘故。今天，人们已经从现象上看到这一弊病，因之提出改革政府管理经济职能的任务。但是，如果不把这种认识向前推进一步，对产生这个缺陷的主观和客观原因进行深入剖析，在理论上获得新的认识，在改革旧体制建立新体制的过程中，就可能潜移默化地被过去的观点所影响，甚至不自觉地吧旧缺陷带入新体制之中。

（二）权力过份集中的原因

权力过份集中，有理论认识与客观环境两方面的原因。

在理论上，权力过份集中根源于科学社会主义创始人一百多年和几十年前对社会主义经济体制的预见不完全符合社会主义国家后来发展的实际（限于当时的客观条件，这是不可避免的），更准确地说，根源于某些社会主义者对这些预见的理解失之片面，失之僵化。

马克思主义经典作家在证明资本主义制度的不合理性时，具有根本意义的论据是：生产资料的私人占有与生产社会化之间的矛盾，致使全社会范围内生产处于无计划状态，从而引起经济危机周期性爆发，日益严重地阻碍生产力发展。因而，资本主义生产关系及基于其上的上层建筑，都将走向灭亡。全社会生产的无计划，是资本主义经济的症结之一。

在证明共产主义优于资本主义时，同样具有根本意义的论据是：共产主义社会将在生产资料公有的基础上，由“一个社会中心”对全社会的劳动和物质资源统一进行合理分配，使全部社会生产有计划按比例进行，因而促进现代化大生产发展。

例如，恩格斯说：“一切生产部门将由整个社会来管理”。^①

^① 《马恩选集》第3卷，第443页