

上海市纪念
新中国成立

70

年研究丛书

新中国行政体制 改革 70 年

蒋硕亮 著

上海市纪念
新中国成立

70

年研究丛书

新中国行政体制 改革 70 年

蒋硕亮 著



图书在版编目(CIP)数据

新中国行政体制改革 70 年/蒋硕亮著. —上海:
上海人民出版社, 2019

(上海市纪念新中国成立 70 年研究丛书)

ISBN 978-7-208-15960-0

I. ①新… II. ①蒋… III. ①行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 143027 号

责任编辑 李莹 刘宇

封面设计 谢定莹

上海市纪念新中国成立 70 年研究丛书

新中国行政体制改革 70 年

蒋硕亮 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 25.5
插 页 4
字 数 316,000
版 次 2019 年 8 月第 1 版
印 次 2019 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15960-0/D·3447
定 价 105.00 元

上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室
上海市哲学社会科学规划办公室

资助出版

总 序

2019年，是新中国成立70周年。70年来，我们国家所发生的天翻地覆的变化，所展开的这场宏大而独特的实践创新，无论是在中华民族历史上，还是在世界历史上，都是一部感天动地的奋斗史诗。

新中国成立70年来，当代中国经历了广泛而深刻的社会变革。这一变革的范围之广、程度之深、影响之大，都是空前的。新中国成立初期，通过对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，我们创造性地完成了由新民主主义到社会主义的过渡。“三大改造”的基本完成，标志着社会主义制度在中国的确立，社会主义初级阶段建设从此阔步展开。改革开放以来，我们成功开创和拓展中国特色社会主义道路，使社会主义这一人类社会的美好理想在古老的中国大地上变成了具有强大生命力的成功道路和制度体系。这不仅为中华民族实现伟大复兴提供了重要制度保障，而且为人类社会走向美好未来提供了具有充分说服力的道路和制度选择。

党的十八大以来，在我国从大国向强国迈进的重要历史关头，以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军

等方面展开了一系列治国理政新实践。比如，实施创新驱动发展战略，推进自由贸易试验区和科技创新中心建设；推进供给侧结构性改革，推进“一带一路”建设，推进京津冀协同发展、长江经济带建设、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展等国家重大发展战略；稳妥推进政治体制改革，不断深化行政体制改革；在宣传思想、文化文艺、新闻舆论、网络安全、哲学社会科学、思想政治工作等方面作出战略部署；创新和加强社会治理，探索特大城市社会治理新路；实施精准扶贫，持续改善民生；全面从严治党，强化制度治党、管权、用吏；全面实施改革强军战略，深化国防和军队改革；推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系等。

“社会大变革的时代，一定是哲学社会科学大发展的时代。”2019年3月4日，习近平总书记在看望参加全国政协十三届二次会议的文艺界、社科界委员时再次指出，“哲学社会科学研究要立足中国特色社会主义伟大实践，提出具有自主性、独创性的理论观点”。社会变革和实践创新是产生原创性学术思想的源头活水。原创能力是哲学社会科学的核心竞争力，是构建中国特色哲学社会科学的关键点、着力点。当代中国哲学社会科学的学术研究，要形成自己的特色，提出自主性、独创性的理论观点，就必须扎根中国大地，以当代中国的伟大实践为研究起点、研究对象，把70年来中国进行社会主义建设和改革的成就讲清、经验阐明、逻辑理顺、道理论透，在解读中国实践中孕育学术成长、构建中国理论。哲学社会科学各学科都要勇于进行学术创造，从自己的学术视角来认识、研究、总结这一波澜壮阔的社会变革和伟大实践，阐明独到见解、提出独创学说、提升原创能力。

凡学必有史，历史研究是一切社会科学的基础。提升中国学术的原

创能力，构建中国特色哲学社会科学的学科体系、学术体系、话语体系，要坚持以史为纲、论从史出，才能厚植学术根基，真正形成中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。要坚持“以史为纲”。中国的学术必须真正深入到中国社会变革和实践创新的基本史实，才会具有厚实的根基，才会孕育真正的自信，才会形成真正的中国学术。要扎扎实实地做好各个学科分类的史学研究，做到以史为据、史由证来，形成一系列专门的“史著”，为构建中国特色哲学社会科学提供厚重的史学支撑。要坚持“论从史出”。史实是学术研究的基础，更是检验学术的标准。哲学社会科学的各个学科，都要努力从扎实的“史著”出发，从不同的学科视角依据历史史实、遵循学术规律，提炼出有学理性的新理论，提炼出易于为国际社会所理解和接受的标识性概念，形成体现中国学术原创能力的“论著”。

2017年，在中共上海市委宣传部指导下，上海市社会科学界联合会、上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室、上海市哲学社会科学规划办公室启动实施了上海市“纪念新中国成立70周年”系列研究。本系列研究坚持“以史为纲”“史论结合”，在回顾新中国成立70年来，中国共产党领导全国人民实现国家富强、民族振兴、人民幸福的伟大奋斗历程中取得的伟大成就的基础上，系统研究、辩证揭示新中国70年历史性变革中所蕴藏的内在逻辑，总结经验，前瞻未来，为更好推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局提供强大精神力量。两年来，承担系列研究任务的复旦大学、上海社会科学院等上海多所高校和社科研究机构的专家学者辛勤工作，始终坚持以中国实践为基础，以重大问题为导向，以历史研究为支撑，尊重学术规律，弘扬学术精神，追求学术精品，形成了一批既客观准确描述历史，又具有扎实学理基础的学术

论著，汇编成这套“上海市纪念新中国成立 70 年研究丛书”，呈现了上海社科理论界在构建中国特色哲学社会科学中应当具有的历史使命和责任担当，是上海社科理论界庆祝新中国成立 70 周年的献礼之作。

是为序，以庆祝新中国成立 70 周年！

徐 炯

中共上海市委宣传部副部长

目 录

导 论	1
第一章 1949—1954 年中央行政体制的建立和改革	9
第一节 1949 年第一届中央人民政府成立与中央二级行政体制形成	10
第二节 1951 年的精兵简政	14
第三节 新中国成立初期党对行政工作的领导及加强	16
第四节 1952 年至“五四宪法”前中央行政体制的初步调整	24
第二章 第一届国务院的建立及中央行政体制的变化	32
第一节 第一届全国人大的召开与“五四宪法”的颁布	32
第二节 第一届国务院组织机构的设置与干部选用	36
第三节 国务院建立后中央行政体制的变化	42
第四节 1958—1959 年机构调整与行政体制改革	45
第三章 20 世纪 60—70 年代国务院机构与行政体制改革	57
第一节 1961—1962 年国务院精简机构	57

第二节	1963 年后国务院机构的再度膨胀	60
第三节	1965 年第三届国务院组建	65
第四节	“文化大革命”对国务院的冲击	68
第五节	第四届国务院的组织结构	71
第四章	1982 年行政体制改革	75
第一节	1981 年国务院机构大膨胀	75
第二节	五届全国人大四次会议与国务院机构改革	78
第三节	地方行政体制改革	83
第四节	干部人事制度改革	91
第五章	1988 年行政体制改革	99
第一节	党的十三大推动行政体制改革	100
第二节	七届全国人大与国务院机构精简	102
第三节	抓住政府职能转变的关键	106
第四节	“三定”规定的实施及完善	112
第五节	《行政诉讼法》的实施及完善	119
第六章	1993 年行政体制改革	125
第一节	邓小平理论与中国社会主义市场经济体制的建立	125
第二节	党的十四大推动行政体制改革	131
第三节	国务院机构的精简与政府职能转变	133
第四节	国家公务员制度的建立	139
第五节	1994 年分税制改革	148
第七章	1998 年行政体制改革	154
第一节	党的十五大推进政治体制与行政体制改革	155
第二节	国务院机构的大力精简与政府职能转变深化	157

第三节	行政审批制度改革	169
第四节	电子政务的兴起	171
第八章	2003 年行政体制改革	176
第一节	2003 年国务院机构与行政体制改革	176
第二节	中国“入世”与推进行政审批制度改革	181
第三节	推进责任政府、法治政府和服务型政府建设	187
第四节	非典疫情与政府应急管理体制建立	193
第五节	中国事业单位改革	202
第九章	2008 年行政体制改革	213
第一节	2008 年行政体制改革的背景、目标与意义	213
第二节	以“大部制”为原则的机构改革	220
第三节	推进省直管县体制改革	231
第四节	推进政府信息公开	237
第十章	2013 年行政体制改革	246
第一节	2013 年国务院机构改革和大部制建设的推进	247
第二节	向市场和社会下放权力	252
第三节	简政放权与加强事中事后监管	260
第四节	推进行政决策科学化、民主化、法治化	267
第五节	中国自贸试验区的政府职能转变与行政 体制改革	280
第六节	中央全面深化改革领导小组成立	289
第十一章	2018 年机构与行政体制改革	298
第一节	党的十九大推动机构与行政体制改革	298
第二节	中央全面依法治国领导小组成立	301

第三节	2018 年国务院机构改革	302
第四节	2018 年行政体制改革的其他举措	314
第十二章	新中国成立 70 年来行政体制改革的趋势、动力、 成就与展望	327
第一节	新中国成立 70 年来行政体制改革的趋势	327
第二节	新中国成立 70 年来行政体制改革的动力因素	335
第三节	新中国成立 70 年来行政体制改革的成就	340
第四节	面向社会主义现代化强国的行政体制改革	364
主要参考文献		380
后记		394

导 论

一、行政体制及行政体制改革的含义

学者们对行政体制有不同的理解。试举几例：行政体制是行政机构的设置、行政职权的划分及其运行等各种制度的总称。^①所谓行政体制，是指在国家行政管理活动中，所采取的基本组织结构形式和基本制度与方法等的统称。它包括行政权力体制、政府体制、行政区域体制、行政官员任用制度。^②行政体制是指国家行政机关的管理体制，是行政机关系系统内的权责配置、组织架构以及运行等各种关系和制度的总和。在国家权力结构上，行政体制是相对于国家立法、司法体制而言的。^③还有学者认为，行政体制是体现行政制度的具体运行机制，行政体制从属于政治体制。^④综上所述，行政体制包含行政职能结构、行政权责结构、行政组织结构、人事行政制

① 黄达强、刘怡昌主编：《行政学》，中国人民大学出版社 1988 年版，第 70 页。

② 张永桃主编：《行政管理学》，南京大学出版社 2002 年版，第 502—503 页。

③ 马庆钰、任进主编：《中国行政体制与公务员制度》，国家行政学院出版社 2014 年版，第 9 页。

④ 李琪：《行政体制的内涵、构成及其与政治体制的关系》，《社会科学战线》1990 年第 2 期。

度和各种运行机制等多种要素构成的一个有机整体。一般而言，行政体制亦称行政管理体制，是“体”（行政主体）与“制”（行政制度）的组合，它是规范化、结构化、制度化的行政关系与相关政治关系的体现。它是国家政治体制的重要组成部分。行政体制改革则是对构成行政体制的各要素以及它们之间关系的革新，主要包括政府职能转变、行政组织调整、行政权责的重新划分等方面。

二、行政体制改革的必然性

行政体制改革具有必然性。从大的方面讲，行政环境的变化要求行政体制变革，而行政环境是指影响行政活动的自然、社会、文化、心理等各种因素的总和，有什么样的行政环境，就需要相应的行政体制去适应和发挥作用，当行政环境发生了变化，行政体制也要相应地发生改变。正如里格斯提出：“农业社会是一种融合性的行政模式，工业社会是一种衍射性行政模式，从农业到工业的过渡社会则是一种棱柱型行政模式。”^①在专制制度之下，行政体制是一种统制型体制，在民主制度之下则是一种服务性行政体制，而计划经济体制要求全能政府与之相适应，市场经济则要求有限政府与之相适应，经济全球化要求一国行政适应国际惯例（尤其是在投资、贸易管理方面），紧急状况下则要求行政体制能够做出应急反应。

机构设置是行政体制最直观的表象，机构的撤销、合并等也是行政体制改革较为容易的切入口，机构的多少直接反映行政体制的精干与否，机构设置过多，部门林立，给人的感觉是体制臃肿、运转低效，成本居高。因此，精兵简政成为行政体制改革的首选，新中国前三十年行政改革主要

^① [美] 里格斯：《行政生态学》，台湾商务印书馆 1982 年版，第 102 页。

是在这一点上做文章。机构承载着整个行政体制的运行，机构及其工作人员成为行政的主体，能够发挥主观能动性。正如帕金森定律所揭示：当官的人彼此之间是会制造出工作来的，他们总是希望不断地补充人手。因此，政府机构像一架机器，从一个简单的机械成长为功能庞大、结构复杂的机械。遗憾的是，这台复杂的机械迟早会成为体制的累赘，需要更多的补给而增加行政成本，因根深蒂固而成为创新的阻碍，因内部环节过多而降低行政效率，而此时进行行政体制改革成为必然的选择。政府职能反映政府的职责和功能，体现政府在社会所起的作用，不同的职能定位直接影响行政体制的运行功效，如果把政府看成是社会的主导，主宰着民众的生老病死等一切，并控制国家的政治、经济、文化、社会等一切领域，这样的政府是无所不包的全能的政府，高度计划经济体制时期我们的政府就是这样的。政府管了太多不该管、也管不好的领域（比如企业的生产经营），由此出现机构林立庞大的政府以及一些领域的混乱无序，整个社会缺乏活力和创新。除政府作为社会活动的主体之外，市场、企业、第三部门等主体在社会活动中也可以且能够承担一定的责任，政府不能取代其他主体的作用与地位。在理顺政府与市场、政府与企业、政府与中介组织等关系中必然要求政府职能转变与行政体制改革。

行政责权划分也是行政体制改革的重要领域。行政责权划分包括横向划分与纵向划分。横向划分是指责权在同一层级政府不同职能部门之间的划分；纵向划分则是指行政责权在中央、地方政府之间的划分，即中央与地方的关系。行政责权划分的要求是构建清晰、匹配的责权关系，避免重复、重叠、交叉、空白等现象。行政责权的划分不是一件轻而易举的事情，它既涉及财权、事权、人事权的划分，也涉及决策权、执行权与监督权的划分。此外，由于国家事务与社会公共事务的复杂性与广泛性，处理起来往往需要几个部门、几级政府的协调配合，这一点做起来也是有难度

的。长期以来在行政权责划分上要么出现权责不一致而导致的问责困难，要么出现责权划分不科学、不合理出现的推诿与扯皮，还有就是政府部门分工容易而协作困难。解决这些问题的途径就在于行政体制改革。

70 年只是人类历史长河的一瞬间，但是在世界东方的中国所发生的一切吸引全球的目光。从新中国的成立到社会主义建设，从改革开放到全面建成小康社会，一幕幕波澜壮阔的革命、改革、建设、发展的社会实践正在上演。中国人民的命运发生深刻改变，从积弱积贫到全面步入小康，这一伟大的成就令世人瞩目。改变人类命运的不是其他什么东西，而只能是我们自身的努力。70 年里中国发生翻天覆地的变化，其中值得一提的是行政体制的改革与创新。可以毫不夸张地说，行政体制改革与每个人的工作、学习、生活息息相关，在民主政治的大框架下，我们每个人对此有建议、参与、监督、批评的权利，目的是通过广泛的公众有序参与，更好表达民意、集思广益、出谋划策，探寻这一属于上层建筑领域的人类实践的规律性。从亚里士多德撰写《政治学》之时，人类已经开始对这一问题进行系统探索，直到今天，对这一问题的认识和发现还在继续，没有止境。

三、行政体制改革要处理好的关系

行政体制改革必须首先处理好官与民的关系。中国有两千多年的专制传统，在专制政治下，官与民是统治与被统治的关系。“普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”，君权神授，官权君授。官员手握权柄，掌管生杀大权，统治辖区内的百姓，官与民是上与下、大与小、主与奴的不平等关系，官员高高在上，作威作福，百姓匍匐于地，日夜劳作以奉养官员。以专制君主为首的官员集团长期的剥削和压榨，官与民形同陌路、势同水火。新中国的成立揭开了中国人民历史的新篇章，官与民的关系也发生大

逆转：民是主，官为仆。新中国的旗帜上高扬一切政府及其工作人员都是为人民服务的主张，权为民所赋、情为民所系、利为民所谋，是执政党的宗旨和准则。这就为跳出“历史的周期律”奠定了理论基石。人民是国家和社会的主人，是一切公权力的来源。政府是为人民的幸福生活服务的，这就意味着，作为主人，在管理国家事务与社会公共事务过程中，人民行使“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的权利。人民民主是社会主义的生命，国家保障人民群众的知情权、表达权、参与权、监督权的行使。现代行政体制保障官员为人民服务，对人民负责，接受人民监督。

良好的行政体制要妥善处理政府与市场的关系，将二者的作用最大限度发挥出来。新中国认清政府与市场的关系用了将近 70 年的时间。前 30 年取得不少成绩，但全能主义的管理方式存在这样那样的局限，造成商品短缺与经济生活缺乏活力。

改革开放后，人们开始重新审视市场与政府的关系。邓小平敏锐地提出，计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。^①这既意味着，社会主义并不排斥市场，计划与市场都是发展经济的手段，社会主义国家也要搞市场经济。这无疑是对政府与市场关系全新的创见。沿着这一思维，人们开始认识到，在资源配置这一攸关国计民生的重大问题上，市场机制的作用最初是重要的、再到基础性的、再到决定性的作用。可以说认识一次比一次深刻。尤其是党的十八届三中全会提出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，要大幅度减少政府对资

^① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 373 页。