

中国政府 管理与改革

主 编：宋德福

副主编：张志坚

中国法制出版社

中国政府管理与改革

主 编 宋德福

副主编 张志坚

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府管理与改革/宋德福主编. —北京: 中国法制出版社, 2001.4

ISBN 7 - 80083 - 778 - 5

I. 中… II. 宋… III. ①国家机构 - 管理体制 - 研究 - 中国②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 (2001) 第 18317 号

中国政府管理与改革

ZHONGGUO ZHENGFU GUANLI YU GAIGE

主编/宋德福

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/ 13.875 字数/ 317 千

版次/2001 年 4 月北京第 1 版

2001 年 4 月北京第 2 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80083 - 778 - 5/Z·09

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 27.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话: 66062752)

前 言

在《中国政府管理与改革》即将付梓之际，写上一些关于“政府管理”与“改革”的断想，是为前言。

国务院领导同志多次强调，要加强管理。通过加强管理，提高政府效率；通过加强管理，提高企业效益。因此，我们要十分重视、研究与加强管理，尤其是政府管理。组织编写《中国政府管理与改革》的初衷，就是为适应这一要求而产生的。

正确认识政府管理的地位与作用，是重视管理的思想前提和基础。现代社会实践表明，经济发展和社会进步在某种程度上可以说是靠两个轮子驱动的，一个轮子是科学技术，另一个轮子就是管理。管理和科学技术一样，都是人类脑力劳动的产物，都能创造更高的社会生产率和更多的社会财富。尤为重要的是，在所有的管理中，政府管理是最高层次的管理，更为重要的管理，最为复杂的管理。政府管理关乎国家命运、民族前途，我们不能不予以特别重视。

如何研究与加强政府管理？首先要对政府管理的概念

作一初步描述。所谓政府管理，是指有效地运用国家权力，把政府的人力、物力、资金、信息等各种资源合理地组织起来，协调政府内部与外部的各种关系，经过组织、领导、控制等一定的行政过程，向社会和公众提供公共产品或服务，以实现国家的职能和目标等一系列活动的集合。研究与加强政府管理须从两个方面入手：一方面是从管理的要素入手，包括人力、物资、资金、信息以及在这些基本要素基础上形成的体制、机构、制度等要素，只有把这些要素科学合理地排列起来，达到最佳组合，才能达到加强管理的目的；另一方面是从管理的过程入手，包括计划、组织、决策、执行、领导、指挥、控制、协调、监督等环节，这些环节的有机联系，环环相扣，也是加强管理的必要条件。需要指出的是，对于任何管理来说，决策这一环节极为重要，以致中外有些学者认为，管理就是决策，决策贯穿于管理的全过程。同时，我们还要区分政府管理的不同层面，根据不同层面的内容加强管理。高度抽象地说，政府管理可以分为对外管理和对内管理两个层面。对外管理，是政府依据有关法律法规和政策对政治经济文化等各项社会事务进行管理；对内管理，则是政府对自身的体制、人事、机构编制、行政监察所进行的管理。政府对外管理与对内管理密切联系，互相配套。没有科学合理地对内管理，就不可能有廉洁高效的对外管理。从这个意义上说，对内管理更为重要。我们一定要把政府的对内管理搞好。

谈到管理，我们不能不提及西方国家的管理。客观地说，适应市场经济的需要，西方国家无论是企业管理，还

是政府管理，其管理技术、方法和制度都获得了长足的发展，相伴而生的管理理论也获得了长足的发展。从产业革命时期亚当·斯密的劳动分工协作思想，到19世纪末20世纪初的泰罗科学管理理论和韦伯行政管理理论；从20世纪初只重视效率的古典管理理论，到本世纪中叶将效率与人性结合起来研究的行为科学理论乃至现代的管理丛林，集中反映了西方国家管理理论与实践发展的轨迹。虽然西方的管理理论与实践具有两重性，但是不能否认其中反映生产力发展和社会进步规律的共同性东西。列宁说过：“只有那些懂得不向托拉斯的组织者学习就不能创造或实行社会主义的人，才配称为共产主义者。因为社会主义并不是一种空想，而是要已经夺得政权的无产阶级先锋队去掌握和采用托拉斯所造成的东西。我们无产阶级政党，如果不去向资本主义的第一流专家学习组织托拉斯大生产的本领，那么这种本领便无从获得了。”^① 因此，在研究与加强我国管理的过程中，应当采取开放的态度，学习借鉴西方国家管理理论与实践中有益的经验与成功的做法，以改变我国管理还比较落后的状况，使之服务并服从于社会主义市场经济体制的建立和现代化事业的发展。

二

20世纪后半叶的中国，具有决定意义并震撼世界的大

^① 列宁：《论“左派”幼稚性和小资产阶级性》，《列宁选集》第3卷，第355页，人民出版社1972年版。

事就是 1978 年以后，邓小平同志带领我们进入了改革开放、建设有中国特色社会主义的新时期。随着时间的推移，我们将会越来越深刻地认识到改革开放对于我们这个国家、这个民族所具有的重大现实意义和深远历史意义。

中国的改革是全方位的，其出发点和落脚点则是经济体制改革，建立社会主义市场经济体制，由此必然会引起社会、政治、科技、教育、文化、军事、外交等一系列深刻而广泛的变革。政府机构改革是其中的组成部分，在我国改革开放事业中具有重要的地位与作用。正如党的十五届二中全会指出的，机构改革是深化经济体制改革、促进经济和社会发展的迫切需要，是党和国家领导制度改革的重要内容，是政治体制改革的重要任务，也是密切党和政府同人民群众联系的客观要求。

当然，政府机构改革不是为改革而改革，而是通过改革这一手段，以达到加强政府管理、提高行政效率的目的，从而使政府在党的领导下更好地担负起组织管理改革开放和社会主义现代化建设事业的重任。由此可见，政府管理与机构改革是不可分割的。

列宁曾经指出：“关于我们国家机构的问题，这是一个老问题，也永远是个新问题。”^① 尽管我们已经进行过多次机构改革，但怎样进行机构改革，仍然是一个需要继续深入思考、不断探索的时代命题。这些思考与探索有三个向度可供发展。

^① 列宁：《在第九届全俄中央执行委员会第四次常委会上的演说》，《列宁全集》第 33 卷，第 355 页，人民出版社 1957 年版。

一是从革命导师和领袖那里寻求理论指导。我们的改革是社会主义制度的自我完善，必须坚持马列主义、毛泽东思想和邓小平理论。对于政府机构改革来说，革命导师和领袖给我们留下了丰富的理论宝藏。马克思、恩格斯没有亲身经历建立社会主义国家机构的实践，但他们系统地研究人类历史上第一个无产阶级政权——巴黎公社，写下了《法兰西内战》这一光辉著作，从而丰富了他们关于社会主义国家机构的理论。列宁亲身经历了无产阶级革命和社会主义建设的实践，比较系统地阐述了社会主义政府管理与改革问题。列宁晚年，几乎把所有精力都倾注在怎样改革和完善国家机构及其管理体制方面。《怎样改组工农检查院》和《宁肯少些，但要好些》，就是列宁关于建设和完善国家机关的深层思考。以毛泽东、邓小平、江泽民同志为代表的中国共产党人有着长期的建设和完善社会主义国家机构及其管理体制的实践，积累了丰富的经验，并作了多方面的理论思考。比较著名的论著有：毛泽东的《一项极其重要的政策》；邓小平的《党和国家领导制度的改革》和《精简机构是一场革命》；《江泽民在全国机构改革工作会议上的讲话》，等等。以上革命导师和领袖关于社会主义国家机构建设与改革的理论，永远是指导我们进行机构改革实践的思想基础和价值规范。

二是从改革的实践中进行经验总结。建国以来，我们几乎每年都有调整政府机构与体制的举措，但是大的调整改革，在改革开放之前有过四次；1978年以来又进行了四次。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，还将继续

推进行政管理体制改革的机构改革。频繁的改革实践，一方面或许说明，我们对机构改革规律的把握还没有走出必然王国进入自由王国；另一方面也可能是正在酝酿着实践的突破，孕育着理论的飞跃。关键是我们每走一步都要及时总结经验，以便更好地把握规律性东西和解决深层次的矛盾。事实上我们也是这样努力的。譬如，我们提出转变政府职能是机构改革的关键环节这一观点，就是在总结以往单纯地精简机构与人员的经验教训基础上获得的共识。同时，我们也要看到，适应市场经济需要的政府机构改革，是对建立在传统计划经济基础上政府体制与机构进行根本性的改造，既无成功的先例可以遵循，也无成熟的经验可以模仿，我们只能在实践中不断地探索，不断地总结，走出一条有中国特色的政府机构改革之路。在这个过程中，重要的是要按照邓小平同志的指示去办：看准了的，就大胆地试，大胆地闯。^①

6 三是从他国的改革中借鉴参考有益的经验。中国的改革开放是一个有机联系的整体，在改革中扩大开放，在开放中推进改革，两者相辅相成，互相促进。开放不仅要引进国外的技术、资金，而且也要引入国外有益的管理经验和成功的改革做法。随着 21 世纪脚步的临近，发轫于经济全球化与信息社会，各国特别是西方国家都在积极推进本国政府的改革，以利于从政府管理的角度，为抓住新世纪的机遇、迎接新世纪的挑战作好准备。虽然我国政府的改

^① 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，《邓小平文选》第 3 卷，第 372 页，人民出版社 1994 年版。

革与西方国家的改革有着很大的差别，但是，作为人类文明的产物和世界的共同现象，政府管理与改革毕竟有着一些规律性的东西可以把握和普遍适用的规则可以遵循。这就是我们把参考借鉴国外有益的经验与做法，作为一个向度来思考的理由。

三

现在回过头来谈谈《中国政府管理与改革》的构思与体例。

从构思上分析，组织编写《中国政府管理与改革》一书，是想从理论思考、教材规范与宣传读本三者结合的基础上，研究介绍中国政府管理与改革，其目的是为了社会和公众了解政府管理和支持正在进行的机构改革实践，为了向理论研究和教学工作提供参考资料，为了向机构编制部门及其他相关的部门培训干部提供教材规范。

从体例上分析，全书可分为四个部分十二章，而管理与改革是贯穿于全书的主线。具体如下：

第一部分就是第一章，着重介绍政府的一般概念和中国政府的架构。

第二部分包括第二、三、四、五、六、七章，着重研究介绍政府管理的“灵魂”，即政府职能问题。其中，第二章是关于政府职能总的思考；第三、四、五、六、七章则分别研究介绍了政务管理、宏观调控、经济管理、执法监管和社会公共事务管理职能。

第三部分包括第八、九、十章，着重研究介绍机构编制问题。其中，第八章是关于机构设置与管理的思考；第九章是关于人员编制配备与管理的思考；第十章是关于机构编制法制化的思考。

第四部分包括第十一、十二章，着重研究介绍政府改革问题。其中，第十一章回顾总结了建国以来历次机构改革的情况与做法；第十二章侧重研究介绍了国外行政改革的实践模式与主导理论，落脚点仍然是为我国政府的改革提供有益的借鉴与参考。

《中国政府管理与改革》一书是主编负责下的集体创作成果。由人事部部长、中央机构编制委员会办公室主任宋德福同志任主编，中央机构编制委员会办公室常务副主任张志坚同志任副主编。参加撰稿的同志有：钱其智、王秦丰、靳永龙、左然、伏宁、张雅林、陈峰。主编负责全书的构思、体例及统稿、审稿、定稿。在撰写过程中，本书参考了有关部门和理论界的研究成果，得到了有关单位的支持和帮助，在此一并致以谢意。同时，由于我们水平所限，本书不足之处，恳请读者批评指正。

《中国政府管理与改革》一书的面世，但愿对社会各个方面了解并支持政府管理与改革有所帮助，这是编著者最大的欣慰。

编者

2000年10月

目 录

前 言	(1)
第一章 政府的基本概念	(1)
第一节 政府的一般理解	(1)
一、政府的概念	(1)
二、政府的起源	(4)
三、政府的属性	(7)
四、政府的体制	(11)
五、政府的规模	(18)
第二节 中国政府	(20)
一、政府架构	(20)
二、中央政府	(22)
三、地方政府	(25)
第二章 政府职能的界定	(32)
第一节 政府职能分析	(32)
一、政府职能的特点	(32)
二、界定的不同思路	(33)
三、政府职能的理解	(36)
第二节 几对重要关系	(38)
一、政府与企业	(38)
二、政府与市场	(41)
三、政府与社会	(45)

中国政府管理与改革

四、中央与地方	(47)
第三节 社会主义市场经济条件下的政府职能	(50)
一、探索的历程	(50)
二、界定的范围	(54)
三、管理的手段	(58)
第三章 政务管理职能	(65)
第一节 政务管理的意义	(65)
一、政务管理的特点	(65)
二、政务管理的作用	(66)
第二节 政务管理体制	(69)
一、政务管理的内容	(69)
二、政务管理机构的沿革	(78)
第三节 政务管理的任务	(82)
一、外交与国防	(83)
二、政法工作	(84)
三、民族与宗教	(86)
四、自我管理	(89)
2 第四章 宏观调控职能	(94)
第一节 宏观调控的意义	(94)
一、弥补市场经济的局限	(94)
二、协调宏观经济与微观经济	(95)
三、社会主义市场经济的必然要求和主要特色	(96)
四、宏观调控的主要指标	(98)
第二节 宏观调控体制	(99)
一、调控架构的选择	(99)
二、调控机构的沿革	(102)
三、调控职能的转变	(109)

第三节 宏观调控任务	(115)
一、国家发展计划委员会	(115)
二、国家经济贸易委员会	(116)
三、财政部	(119)
四、中国人民银行	(121)
第五章 经济管理职能	(123)
第一节 经济管理的作用	(123)
一、引导与规范经济活动	(123)
二、创造良好的外部环境	(124)
三、管理国有经济	(124)
四、推进国有企业改革	(125)
第二节 经济管理体制	(126)
一、管理模式的转变	(126)
二、经济管理机构的沿革	(130)
三、经济管理职能的转变	(138)
第三节 经济管理任务	(144)
一、工业与商贸经济管理	(144)
二、交通运输经济管理	(151)
三、农业经济管理	(155)
第六章 执法监管职能	(161)
第一节 执法监管的意义	(161)
一、执法监管的范围	(161)
二、执法监管的作用	(163)
第二节 执法监管体制	(166)
一、监管体制的改革	(166)
二、执法监管机构的沿革	(169)
三、执法监管职能的调整	(175)

中国政府管理与改革

第三节 执法监管任务	(179)
一、海关总署	(179)
二、国家税务总局	(180)
三、国家工商行政管理局	(182)
四、国家质量技术监督局	(183)
五、国家药品监督管理局	(184)
六、国家出入境检验检疫局	(186)
第七章 社会公共事务管理职能	(188)
第一节 社会公共事务管理的地位	(188)
一、政府的源头	(188)
二、管理的范围	(190)
第二节 社会公共事务管理体制	(192)
一、问题与改革思路	(192)
二、社会公共事务管理机构的沿革	(194)
三、社会公共事务管理职能的转变	(199)
第三节 社会公共事务管理任务	(205)
一、教育、科学和文化管理	(206)
二、卫生与体育管理	(214)
三、民政与社会保障管理	(216)
四、人口、资源与环境保护管理	(221)
第八章 政府机构的设置	(226)
第一节 政府机构的类型	(226)
一、管辖范围、权限、方式不同的类型	(227)
二、功能作用不同的类型	(228)
三、权力来源不同的类型	(229)
四、时限不同的类型	(230)
五、领导关系不同的类型	(231)

六、组织形式不同的类型	(232)
第二节 政府机构管理	(232)
一、管理内容	(232)
二、管理方式	(238)
三、管理程序	(240)
第三节 政府机构精简	(243)
一、精简的原则	(243)
二、精简机构的途径	(246)
三、规定机构的限额	(248)
四、规范必设机构	(249)
第四节 政府机构沿革	(251)
一、中央政府机构沿革	(251)
二、地方政府机构沿革	(263)
第九章 政府人员编制的配备	(271)
第一节 人员编制的类型	(271)
一、行政编制	(272)
二、事业编制	(274)
三、其他类型的编制	(278)
第二节 人员编制管理	(280)
一、管理体制	(280)
二、管理要求	(281)
三、管理方法	(283)
第三节 确定人员编制的依据	(288)
一、宏观定编依据	(288)
二、微观定编依据	(293)
三、财政约束	(294)
第四节 精简人员编制	(295)

一、精简的依据与方法	(296)
二、机关富余人员的安置	(297)
第十章 政府体制的法制建设	(302)
第一节 法制建设的意义	(302)
一、法制建设的作用	(302)
二、法制建设的内容	(306)
第二节 法制建设的沿革	(308)
一、简要回顾	(308)
二、现实框架	(311)
三、主要问题	(313)
第三节 法制建设的框架	(315)
一、法制建设基础	(315)
二、法制建设原则	(319)
三、法制建设程序	(320)
四、监督与制裁	(323)
第四节 机构编制管理机关	(327)
一、机构编制法律关系的主体	(327)
二、机构编制管理主体的建设	(329)
第十一章 政府机构改革的回顾	(332)
第一节 改革开放之前的精简调整	(332)
一、第一次精简整编	(333)
二、第二次精简整编	(334)
三、第三次精简改革	(336)
四、第四次大精简	(338)
五、“文革”期间的情况	(344)
第二节 1982年机构改革	(346)
一、改革的背景	(346)