

# 机构改革 全书

主编 皮纯协

中国经济出版社

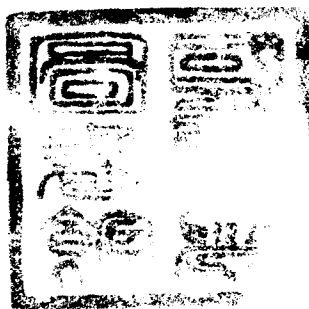


国防大学 2 064 1772 3

# 机构改革全书

(上卷)

主编 皮纯协



中国经济出版社

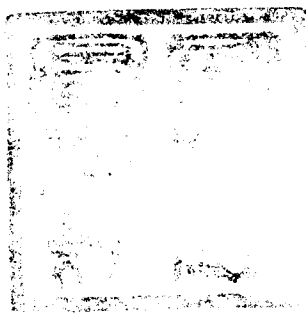


国防大学 2 064 1769 8

# 机构改革全书

(中卷)

主编 皮纯协



中国经济出版社

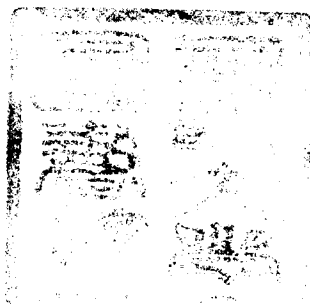


国防大学 2 064 1758 1

# 机构改革全书

(下卷)

主编 皮纯协



中国经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

机构改革全书/皮纯协主编. - 北京: 中国经济出版社,  
1998.5

ISBN 7-5017-4366-5

I. 机… II. 皮… III. 国家机构-体制改革-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 11561 号

YDA14/01

**责任编辑: 衣丽伟**

**封面设计: 李 硕**

**机构改革全书**

主编 皮纯协

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

(邮政编码: 100037)

各地新华书店经销

北京市通县利民印刷厂印刷

787×1092 1/16 150.5 印张 2417 千字

1998年5月第1版 1998年5月第1次印刷

印数: 1-8000 套

ISBN 7-5017-4366-5/F·3335

定价: (全三卷) 680.00 元

# 编委会

主 编：皮纯协

副主编：王 欢 刘章明 王铁彪 鄢福路

编 委：李璐璐 刘 杰 曹 扬 郭 克

朱延强 张 伟 常遇敬 左小牧

王 飞 杨 滌 刘文志 翟学军

池春素 刘志成 许金山 麻 凯

郭文祥 金夫庸 郭洪驰 尚 峰

陈 松 李国义 齐 峰 李 玲

胡 新 黄庆波 孟 军 佟玉生

董宝燕 王 丹 逯明智 董亚军

张亚光 王 君 萧亚楠 谢明超

朱 晖 刘 剑 刘 冀 项 京

周 剑 马莉宁 张 坚 刘骊华

贾华伟

# 前 言

1998年被称为中国政府机构改革年，本次机构改革是九届人大和九届政协的重要议题，是新一届政府施政的重大举措。它不仅直接涉及到数百万即将下岗分流的干部的切身利益，更关系到中国经济能否挣脱权力的束缚，走上迅速发展的道路；关系到中国政府能否走出机构庞大、官僚主义严重、腐败现象泛滥的误区，建设一个廉洁、高效、精干、法治的政府。从某种意义上说，机构改革成功与否决定着中国在二十一世纪的命运。

从建国之初到1996年，我国各级政府机构几度精简，几度膨胀，陷入了一个走不出的“怪圈”。究其根本，是人、财、物高度集中的计划经济体制之下，政府统管一切的思想根深蒂固，从中央到地方各级政府不愿将手中的权力放给企业，放给市场。在这样的思想基础上，无论怎样改也只能是浅尝辄止。但我们也应该看到，二十年辉煌的改革成果给我们积累了丰富的改革经验，为进一步解放思想，深化改革准备了充足的物质和思想基础，也使我们对积极探索具有中国特色的社会主义政府机构改革之路充满了信心。本次机构改革方案，一经提出即受到国内外广泛关注，正是突破了以往历次改革未能触及的界碑——政府职能的根本转变：从管理到服务，从大政府到小政府，从人治到法治的转变。

本书以这个转变为中心，横贯中外，纵引古今，理论联系实际，结合我国历次机构改革的利弊得失，多角

度、多层次地进行了探讨。特别是结合 1998 年两会的召开，推出了许多鲜为人知的背景资料，并真实展示了站在本次机构改革最前沿的一些理论家和政府高级官员的由衷感受。本书文笔生动、流畅，资料详实、丰富，理论探讨深入浅出，联系实际一针见血，对于我们从思想上深入认识这场改革的内涵，或者在本单位本部门进行机构改革的具体操作都极具参考和指导意义。

本书由数十位长期从事行政管理、法律等理论和实践工作的专家、学者和政府官员历经几十个不眠之夜编纂而成。希望它能对本次国务院各部、委、行、署及各级政府部门的机构改革工作有所助益！

由于时间仓促，本书错误之处敬希谅解。

编 者

一九九八年四月三十日



# 目 录

## 第一篇 实践篇

### 第一章 建国以来最大的一次机构革命

第一节 国务院机构改革方案.....	(3)
一、九届人大一次会议关于国务院机构改革方案的决定.....	(3)
二、李鹏同志在九届人大一次会议上所作的《政府工作报告》(节选) .....	(3)
三、朱镕基总理提出的“一个确保,三个到位,五项改革”.....	(4)
四、机构改革的目标和原则.....	(6)
五、国务院机构改革的具体方案.....	(9)
六、机构改革方案的有关说明.....	(12)
七、新任部长们谈本部门工作及机构改革.....	(14)
第二节 九届人大一次会议提出机构改革的历史背景.....	(38)
一、机构改革是一种世界潮流.....	(38)
二、金融危机挑战中国,机构改革刻不容缓.....	(39)
三、机构改革具备了一个较为有利的国际环境.....	(42)
四、机构改革是大势所趋.....	(43)
五、机构改革有一个较为宽松的国内环境.....	(43)
第三节 机构改革的必要性和紧迫性.....	(48)

一、机构改革的必要性 .....	(48)
二、机构改革的紧迫性 .....	(63)
第四节 积极稳妥地推进机构改革 .....	(79)
一、《政府工作报告》中的建议和思考 .....	(79)
二、罗干关于执行本次机构改革方案的建议 .....	(90)
三、确保机构改革工作进行顺利 .....	(91)
四、正确理解政府机构改革是一场革命 .....	(92)
五、在大局下行动 .....	(95)
六、积极稳妥地推进机构改革 .....	(96)
第五节 朱镕基总理与本次机构改革 .....	(99)
一、总理风采推动改革 .....	(99)
二、亲自抓机构改革 .....	(104)
三、信任与厚望 .....	(107)

## 第二章 机构改革与相关制度

第一节 政治体制改革与机构改革 .....	(111)
一、政治体制改革与机构改革的目标 .....	(111)
二、建立高度民主的政治制度 .....	(112)
三、走出政府职能转变与机构改革的误区 .....	(119)
四、政治体制改革的基本原则 .....	(123)
五、当前政治体制改革的重点——行政管理体制与机构改革的前景展望 .....	(125)
第二节 建立现代企业制度与机构改革 .....	(138)
一、现代企业制度概述 .....	(138)
二、现代企业制度是社会主义市场经济的微观基础 .....	(141)

三、建立现代企业制度，关键在于改革政府机构体制·····	(145)
四、政府职能如何适应建立现代企业制度的要求·····	(155)
五、机构改革后，国企资产管理中需解决的问题·····	(184)
六、机构改革给国有资产运营注入活力·····	(193)
附：国企董事会制度——新加坡处理国企与国家机构关系的经验 ·····	(203)
第三节 国家公务员制度与机构改革·····	(210)
一、市场经济呼唤干部体制改革·····	(210)
二、推行公务员制度必将促进市场经济的发展·····	(215)
三、我国公务员制度的全面建立与机构改革密不可分·····	(217)
四、建立与机构改革相适应的公务员制度·····	(227)
五、推进机构改革、落实公务员制度·····	(235)
第四节 机构改革与人员培训、重新安置·····	(259)
一、机构改革必然带来大批公务员下岗分流·····	(259)
二、大力抓好下岗公务员的继续教育工作，促进整体性人才资源的 开发利用·····	(260)
三、做好重新安置到行政机关的公务员培训工作，提高机构改革后的 公务员整体素质·····	(264)
四、加强对进入企业的下岗公务员的教育培训，促进其 工作角色的转变和适应能力的提高·····	(272)
五、加快下岗公务员的重新安置工作，维护政治稳定和社会 安定团结·····	(279)
第五节 社会保障制度与机构改革·····	(285)
一、我国社会保障制度的现状及改革的大趋势·····	(285)
二、我国社会保障管理体制的改革与国家机构改革·····	(289)

三、行政事业单位职工的社会保障制度及其改革·····	(313)
第六节 机构改革与行政法制化·····	(321)
一、行政机构改革与行政法的基本理论·····	(321)
二、行政机构改革与行政法的相互关系·····	(345)
第七节 机构改革与惩治腐败·····	(385)
一、关于腐败的一般理论·····	(386)
二、腐败的危害和反腐败斗争·····	(388)
三、腐败的本质·····	(394)
四、现阶段我国腐败产生的主要原因·····	(396)
五、以机构改革为契机,形成反腐倡廉的良性机制·····	(400)

### 第三章 中外人士看九届人大机构改革方案

第一节 海外人士和媒体对本次机构改革的评价·····	(423)
一、美国新闻媒体对中国机构改革的评价·····	(423)
二、日本新闻媒体对中国机构改革的评价·····	(435)
三、英国新闻媒体对中国机构改革的评价·····	(446)
四、法国新闻媒体对中国机构改革的评价·····	(452)
五、其它国家新闻媒体对中国机构改革的评价·····	(455)
六、港澳台新闻媒体对中国机构改革的评价·····	(457)
第二节 中国民众对本次机构改革的评价·····	(466)
一、“两会”期间各界人士对机构改革的想法·····	(466)
二、有识之士畅论本次机构改革·····	(489)
三、省市领导看本次机构改革·····	(502)

## 第四章 历次机构改革的回顾

第一节 中华人民共和国成立和社会主义改造时期（1949—1956） .....	
.....	(516)
一、政治社会背景.....	(516)
二、中央政府机构的设置.....	(528)
三、中央政府机构的改革.....	(533)
四、地方政府机构设置及调整.....	(553)
第二节 社会主义建设探索时期（1956—1966） .....	(575)
一、政治社会背景.....	(575)
二、中央政府机构的设置.....	(597)
三、中央政府机构改革.....	(612)
四、地方政府机构设置及调整.....	(614)
第三节 “文化大革命”时期（1966—1976） .....	(637)
一、政治社会背景.....	(637)
二、中央政府机构设置及调整.....	(653)
三、地方政府机构设置及调整.....	(663)
第四节 建设有中国特色的社会主义时期（1977—1993） .....	(673)
一、政治社会背景.....	(673)
二、中央政府机构设置.....	(690)
三、中央政府机构改革.....	(701)
四、地方政府机构设置及调整.....	(763)

## 第二篇 理论篇

### 第一章 马、恩、列、斯和中共领袖论机构改革

第一节 马克思、恩格斯的有关论述 .....	(779)
一、关于政治体制与经济辩证关系 .....	(781)
二、关于社会主义国家类型和组织形式 .....	(787)
三、关于社会主义民主和法制 .....	(790)
四、关于社会主义国家机构的改革及提高行政效率 .....	(792)
第二节 列宁的有关论述 .....	(795)
一、论政治体制与经济辩证关系 .....	(797)
二、论国家类型和组织形式 .....	(800)
三、论社会主义民主和法制 .....	(806)
四、论坚持和改善党的领导 .....	(815)
五、论社会主义国家机构的改革和提高行政效率 .....	(822)
六、论反对官僚主义 .....	(828)
第三节 斯大林的有关论述 .....	(832)
一、论政治体制与经济辩证关系 .....	(833)
二、论社会主义民主和法制 .....	(833)
三、论坚持和改善党的领导 .....	(836)
四、论社会主义国家机构的改革和提高行政效率 .....	(841)
五、论反对官僚主义 .....	(844)
第四节 毛泽东的有关论述 .....	(847)

一、论经济和政治的辩证关系·····	(847)
二、论社会主义国家类型和组织形式·····	(849)
三、论社会主义民主和法制·····	(850)
四、论坚持和改善党的领导·····	(852)
五、论社会主义国家机构的改革及提高行政效率·····	(856)
六、论反对官僚主义·····	(856)
第五节 邓小平的有关论述·····	(858)
一、关于改革的指导思想和实施措施·····	(859)
二、关于行政管理体制和机构改革的目标·····	(870)
三、关于党委的领导作用与政府的关系·····	(885)
四、关于权力下放·····	(892)
五、关于提高工作效率和克服官僚主义·····	(901)
六、关于精简机构·····	(907)
七、国家的制度建设·····	(919)
第六节 江泽民、李鹏同志的有关论述·····	(925)
一、江泽民的有关论述·····	(925)
二、李鹏的有关论述·····	(930)

## 第二章 专家学者关于机构改革的认识

第一节 关于“机构改革原因”的探讨·····	(939)
一、现行政府机构本身设置不合理·····	(939)
二、社会主义市场经济发展的要求·····	(941)
三、理顺党政关系的要求·····	(944)
四、对机构改革的认识已日趋成熟·····	(946)
五、财政负担沉重使政府无以承受·····	(952)

六、改革的时机已经成熟·····	(953)
七、全球化时代对政府的挑战·····	(954)
第二节 关于“机构改革的原则和方法”的探讨·····	(958)
一、机构改革的原则·····	(958)
二、机构改革的方法·····	(977)
三、建立“廉价政府”·····	(985)
第三节 机构改革的目的——建立精干高效的政府机构·····	(989)
一、效能政府中的梗阻与机构综合症·····	(989)
二、机构改革：基本的目标选择·····	(991)
三、组织编制的法律控制与扼制膨胀·····	(996)
四、行政经费的预算约束与机构膨胀的控制·····	(998)
五、转向社会化——行政机关后勤服务管理的改革和提高 行政效率·····	(1000)
六、培养新型组织气候·····	(1002)
七、市场经济下的政府职能·····	(1004)
第四节 关于“机构改革的必要性与对策”的探讨·····	(1014)
一、机构改革的必要性·····	(1014)
二、中国政府机构改革中存在的理论误区·····	(1022)
三、在阻力和误区面前应采取的应对措施·····	(1033)
四、充分认识转变政府职能的必要性·····	(1044)
第五节 关于“各级政府机构改革”的探讨·····	(1073)
一、关于“政府机构改革”的基本思路·····	(1073)
二、关于“中央政府机构改革”的理论·····	(1080)
三、关于“省级政府机构改革”的理论·····	(1093)
四、关于“市县级政府机构改革”的理论·····	(1099)



---

五、关于“乡镇政府机构改革”的理论 .....	(1123)
六、关于“事业单位机构改革”的理论 .....	(1133)
第六节 对中国历次机构改革迭入怪圈的反思 .....	(1143)
一、数次机构改革的失败与循环 .....	(1143)
二、怪圈何其多 .....	(1151)
三、怪圈存在的原因 .....	(1152)
四、走出怪圈 .....	(1158)
五、中国政府在变革中进步 .....	(1162)

### 第三章 行政官员看机构改革

第一节 机构改革的原因与重要性 .....	(1168)
一、市场经济转型要求政府职能转变 .....	(1168)
二、密切政群关系是提高行政效率的需要 .....	(1181)
三、深化政治体制改革的需要 .....	(1188)
第二节 机构改革的原则与方法 .....	(1198)
一、机构改革的原则 .....	(1198)
二、机构改革的指导思想与目标 .....	(1207)
三、机构改革的实施方法 .....	(1231)
第三节 机构改革的问题与对策 .....	(1279)
一、关于机构改革问题的总的认识 .....	(1279)
二、关于转变政府职能方面的认识 .....	(1284)
三、关于事权划分、理顺关系的问题 .....	(1293)
四、关于机构改革的死乱循环的问题 .....	(1297)
五、关于机构编制工作的地位问题 .....	(1307)
六、关于机构改革管理自身的问题 .....	(1315)