

中国政府与机构改革

ZHONG GUO ZHENG FU JI GOU GAI GE

主编 乌杰

C

H

I

N

A

上

精 简 机 构 是 一 次 革 命

国家行政学院出版社

中国政府与机构改革

国家行政学院出版社

京新登字 323 号

图书在版编目(CIP)数据

中国政府与机构改革/乌杰主编. —北京: 国家行政学院出版社, 1998.8

ISBN7 - 80140 - 029 - 1

I . 中… II . 乌… III . 国家机构—机制改革—中国 IV . D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21470 号

《中国政府与机构改革》

乌 杰 主 编

*

国家行政学院出版社出版
北京市海淀区厂洼街 11 号 (100081)

新华书店北京发行所发行

天津新华印刷一厂印刷

850 × 1168 毫米 1/16 开本 145 印张 3400 千字

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

印数: 5000 册

ISBN7 - 80140 - 029 - 1/D·19 定价: 580.00 元

前 言

国家政府机构是国家政权的体现形式,国家政府机构的组织形式必须符合具体的实际国情,必须符合时代的需要,跟上时代的步伐。靠什么来保证国家政府机构跟上时代的步伐、符合时代的需要?很显然,靠改革,只有改革才能保证政府机构与世长新。党和国家领导人历来重视我国的政府机构改革,对此作过多次指示和论述。

小平同志在1982年就提出“精简机构是一次革命”。他说:如果不搞这场革命,让党和国家的组织继续目前这种机构臃肿重叠,职责不清,许多人员不称职、不负责,工作缺乏精力、知识和效率的状况,这是不可能得到人民赞同的,包括我们自己和我们下面的干部。“人民不能容忍,我们党也不能容忍。”江泽民总书记在党的十五大政治报告中指出,政府“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,影响党群关系。”这个问题“亟待解决。”江泽民同志强调,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,提高为人民服务的水平”。

政府机构改革是政治体制改革的重要内容,是国家领导制度改革的重要内容,是深化经济体制改革、促进经济和社会发展的迫切需要,也是密切政府同人民群众联系的客观要求。政府机构改革的过程是一个逐步深化的过程。“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。深化人事制度改革,引进竞争激励机制,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。”

事实上,中华人民共和国建国半个世纪以来,政府机构随着国家的发展和时代前进的需要进行了多次调整和改革。建国初期的政务院于1954年改为国务院,国务院下属的部委办局也进行了多次调整和变革。特别是党的十一届三中全会以来的20年,是改革开放的20年,我国的经济、政治、社会文化都进入一个飞速发展的新时期,正如邓小平同志所说,“经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。”改革开放以来,我国的党政机构已经进行了三次规模较大的改革。第一次是1982年开始的从中央到地方各级机关的改革。这次改革的着眼点是建立适应现代化建设的“革命化、年轻化、知识化、专业化”的领导班子,废除领导职务终身制。第二次是1988年中央机关尤其是国务院的机构改革,首次提出了“转变职能”的要求,把机构改革与经济体制改革结合起来。第三次是1993年在全国范围内进行的各级机关的改革,首次提出了围绕建立社会主义市场经济体制改革政府机构,并作了一些积极的尝试,取得了一些成果。以九届人大一次会议为标志开始的政府机构改革是第四次。这次政府机构改革,是改革开放以来机构变化较大、人员

调整较多的一次,是人们广泛关注的一件大事。

那么,如何根据十五大提出的机构改革的精神,按照党中央的要求来搞好各级地方政府机构的改革,这就要求各级政府了解这次机构改革的基本精神,了解这件大事的来龙去脉。为了满足这种需要,中央党校、国家行政学院等部分专家学者编写了《中国政府与机构改革》一书,本书对中国政府机构历次改革作了全面介绍,综合分析了有关专家的研究成果,例举了一些地方机构改革方案,并对相关研究专题作了详细介绍,内容丰富,资料翔实。希望本书能对读者理解和把握政府机构改革有所帮助。

本书编委会
1998年8月

目 录

前 言

第一篇 重要文献

第一章 领导人谈机构改革及有关论述	(3)
第一节 毛泽东谈机构改革.....	(3)
第二节 刘少奇谈机构改革.....	(6)
第三节 周恩来谈机构改革.....	(8)
第四节 邓小平谈机构改革.....	(10)
第五节 胡耀邦谈机构改革.....	(20)
第六节 陈云谈机构改革.....	(21)
第七节 江泽民谈机构改革.....	(22)
第八节 李鹏谈机构改革.....	(24)
第九节 机构改革有关论述.....	(33)
第二章 领导人谈党政分开政企分开及有关论述	(48)
第一节 毛泽东谈党政分开政企分开.....	(48)
第二节 刘少奇谈党政分开政企分开.....	(49)
第三节 周恩来谈党政分开政企分开.....	(49)
第四节 邓小平谈党政分开政企分开.....	(50)
第五节 江泽民谈党政分开政企分开.....	(53)
第六节 李鹏谈党政分开政企分开.....	(54)
第七节 党政分开、政企分开有关论述.....	(55)
第八节 党中央、人大有关决议、建议政企分开的论述.....	(56)
第三章 领导人谈干部问题及有关论述	(61)
第一节 毛泽东谈干部问题.....	(61)
第二节 邓小平谈干部问题.....	(62)

第三节 陈云谈干部问题	(67)
第四章 领导人谈政治体制改革及有关论述	(76)
第一节 毛泽东谈政治体制改革	(76)
第二节 刘少奇谈政治体制改革	(78)
第三节 周恩来谈政治体制改革	(79)
第四节 邓小平谈政治体制改革	(80)
第五节 有关政治体制改革的论述	(83)
第五章 领导人谈中央集权和地方分权的关系及有关论述	(107)
第一节 毛泽东谈中央与地方关系	(107)
第二节 刘少奇谈中央与地方关系	(108)
第三节 周恩来谈中央与地方关系	(111)
第四节 陈云谈中央与地方关系	(114)
第五节 有关中央与地方关系的论述 I	(117)
第六节 有关中央与地方关系的论述 II	(134)
第六章 1982、1988、1993 和 1998 年机构改革方案的说明	(138)
第一节 1982 年机构改革问题的报告	(138)
第二节 1988 年国务院机构改革方案的说明	(143)
第三节 国务院 1988 年的机构改革及其基本成效	(150)
第四节 1993 年国务院机构改革方案的说明	(161)
第五节 1998 年国务院机构改革方案的说明	(167)

第二篇 政府机构的设置发展及改革

第一章 政府机构的设置	(179)
第一节 概述	(179)
第二节 中国政府机构的初步形成(1927 ~ 1949)	(184)
第三节 新中国政府机构的形成(1949 ~ 1956)	(188)
第四节 党和政府的关系	(194)
第五节 中国宪法与政府机构的设置	(200)
第二章 政府机构的发展	(210)
第一节 开始全面建设社会主义的时期(1956 ~ 1966)	(210)

第二节	“文化大革命”时期(1966~1976)	(211)
第三节	社会主义新时期(1976~1988)	(212)
第四节	建设社会主义市场经济时期(1988~1998)	(213)
第五节	历次机构改革的经验教训	(216)
第六节	1998年机构改革前的背景和现状	(217)
第三章	现行政治体制造成的弊端及危害	(222)
第一节	政企不分造成的危害	(222)
第二节	条块分割造成的危害	(226)
第三节	党政不分以党代政的后果	(228)
第四节	官僚主义现象严重	(230)
第五节	机构庞大人浮于事财政负荷过重	(232)
第四章	政府及政府职能转变	(234)
第一节	政府与社会主义市场经济	(235)
第二节	社会主义市场经济条件下的政府职能	(240)
第三节	社会主义市场经济条件下政府职能转变	(252)
第五章	机构改革的必要性紧迫性	(273)
第一节	1998年机构改革的现实背景	(274)
第二节	机构改革的必要性和紧迫性	(283)
第三节	机构改革的艰巨性和复杂性	(287)
第四节	机构改革的长期性	(289)
第五节	完善国家公务员制度	(291)
第六节	加强行政体系的法制建设	(295)

第三篇 政府机构改革的历史沿革

第一章	建国初期和完成社会主义改造时期的机构改革	(305)
第一节	1951年至1952年的机构改革	(305)
第二节	1954年的精简	(310)
第三节	1956年的机构改革述评	(313)
第二章	全面社会主义建设时期的机构改革	(321)
第一节	“大跃进”时期的体制变动	(321)

第二节	国民经济调整时期的机构改革·····	(327)
第三章	“文革”时期的机构改革和“文革”后的机构变动·····	(333)
第一节	“文革”初期的机构变动·····	(333)
第二节	“文革”中期的政治体制和机构改革·····	(338)
第三节	“文革”后期政治体制的变动和机构调整·····	(342)
第四节	打倒“四人帮”后的机构变动·····	(344)
第四章	1982年的机构改革·····	(345)
第一节	1982年机构改革的背景·····	(345)
第二节	1982年机构改革的理论基础·····	(346)
第三节	1982年机构改革的内容·····	(351)
第四节	1982年机构改革的主要成效·····	(371)
第五节	1982年机构改革的经验教训·····	(379)
第五章	1988年的机构改革·····	(385)
第一节	1988年机构改革的背景·····	(385)
第二节	1988年机构改革的内容·····	(389)
第三节	1988年机构改革的基本特点·····	(401)
第四节	1988年机构改革的启示·····	(402)
第六章	1993年的机构改革·····	(407)
第一节	1993年机构改革的背景·····	(407)
第二节	1993年国务院组织机构的改革·····	(408)
第三节	1993年国务院后勤机构的改革·····	(421)
第四节	1993年机构改革的基本特点·····	(424)
第五节	1993年机构改革的启示·····	(429)
第七章	“精简——膨胀”怪圈分析·····	(432)
第一节	“精简——膨胀”怪圈及其危害性·····	(432)
第二节	“精简——膨胀”怪圈剖析·····	(437)
第三节	走出“精简——膨胀”怪圈的对策·····	(448)

第四篇 国家人事制度改革

第一章 国家干部人事制度概述	(467)
第一节 国家人事制度.....	(467)
第二节 西方各国人事制度.....	(475)
第三节 中国的干部人事制度.....	(487)
第二章 国家干部人事制度改革	(497)
第一节 我国干部人事制度改革的历史回顾.....	(497)
第二节 国家事业单位人事制度改革.....	(512)
第三节 企业干部人事制度改革.....	(518)
第四节 干部人事制度改革与发展的蓝图 ——改革与发展的“九五”目标.....	(522)
第三章 我国国家公务员制度的建立	(526)
第一节 实施国家公务员制度的背景.....	(526)
第二节 我国国家公务员制度的建立.....	(532)
第三节 我国国家公务员制度的基本原则和特点.....	(535)
第四章 我国国家公务员制度的基本内容	(545)
第一节 国家公务员的权利和义务.....	(545)
第二节 国家公务员的职位分类制度.....	(558)
第三节 国家公务员的更新制度.....	(569)
第四节 国家公务员的激励制度.....	(583)
第五节 国家公务员的交流与回避制度.....	(596)
第六节 国家公务员的保障制度.....	(603)
第七节 国家公务员的监督管理制度.....	(617)
第五章 我国国家公务员制度的实施	(632)
第一节 我国推行公务员制度的方针和步骤.....	(632)
第二节 我国国家公务员制度实施的现状.....	(633)
第三节 我国国家公务员的廉政建设.....	(638)
第六章 国家公务员制度的建立对政府机构改革的重要意义	(642)
附一 国家公务员管理法规文件目录.....	(648)

附二	国家公务员暂行条例·····	(651)
附三	国务院关于印发《国家公务员制度实施方案》的通知·····	(661)
附四	国家公务员制度实施方案·····	(662)
附五	国务院所属部门、单位实施国家公务员制度的范围·····	(664)
附六	国家公务员非领导职务设置办法·····	(665)

第五篇 中华人民共和国中央政府 ——国务院的改革

第一章 国务院概览 ·····	(671)
第一节 国务院的性质和地位·····	(671)
第二节 国务院的机构设置·····	(684)
第三节 国务院的工作方式·····	(805)
第二章 1998年国务院机构改革 ·····	(809)
第一节 1998年国务院机构改革情况·····	(809)
第二节 机构改革后国务院机构的职能·····	(821)
第三章 1998年国务院机构改革的实施 ·····	(836)
第一节 1998年国务院机构改革特点分析·····	(836)
第二节 1998年国务院机构改革的实施及其问题消解·····	(842)
第三节 新一届中央政府的施政纲领及其工作部署·····	(850)
第四节 深化国务院机构改革的思考·····	(878)

第六篇 中国地方政府机构改革

第一章 地方政府机构改革总论 ·····	(891)
第一节 中国地方政府·····	(891)
第二节 地方政府机构改革的重要性与紧迫性·····	(895)
第三节 地方机构改革应理顺三个关系·····	(900)
第四节 地方政府机构改革应遵循的原则·····	(905)

第五节 地方政府机构改革的难点和重点·····	(908)
第六节 地方政府机构改革的经验教训·····	(911)
第二章 省级政府机构改革·····	(914)
第一节 省制·····	(914)
第二节 省级政府机构与职权·····	(922)
第三节 省级政府的机构改革·····	(926)
第四节 关于省级机构改革中理顺关系的思考·····	(941)
第三章 民族区域自治地方的机构改革·····	(946)
第一节 我国的民族区域自治地方·····	(946)
第二节 当代中国民族自治地方概述·····	(949)
第三节 民族区域自治地方的改革·····	(972)
第四节 民族区域自治地方政府机构改革的经验教训及思考·····	(996)
第四章 市级政府机构改革·····	(1002)
第一节 市制的沿革·····	(1002)
第二节 当代中国市级政府概述·····	(1004)
第三节 市级政府机构改革·····	(1010)
第四节 城市机构改革的经验与设想·····	(1021)
第五节 省政府的派出机构——行署的机构改革·····	(1025)
第五章 县级政府机构的改革·····	(1041)
第一节 县制的沿革·····	(1041)
第二节 当代中国县级政府·····	(1045)
第三节 县级政府的机构改革·····	(1050)
第四节 县级政府机构改革的思考·····	(1060)
第六章 基层(乡镇)的机构改革·····	(1072)
第一节 乡镇的改革·····	(1072)
第二节 当代中国乡镇机构设置及行政地位·····	(1079)
第三节 基层(乡镇)的改革·····	(1083)
第四节 乡镇机构改革的经验与思考·····	(1093)

第七篇 一些地方省市改革方案

第一章 党政机关、国务院和地方各级机构改革的有关资料	(1103)
第一节 关于党政机构改革	(1103)
第二节 关于国务院和地方各级机构改革的总体设想	(1110)
第三节 省、自治区、直辖市机构改革的设想	(1117)
第四节 城市机构改革的设想	(1124)
第五节 地区机构改革的设想	(1130)
第六节 县级机构改革的设想	(1136)
第七节 乡镇机构改革的设想	(1141)
第二章 省级政府机构改革方案	(1146)
第一节 河北省政府机构改革	(1146)
第二节 陕西省政府机构改革	(1153)
第三节 广西壮族自治区政府机构改革	(1160)
第四节 海南省政府机构改革	(1164)
第五节 四川省政府机构改革	(1168)
第六节 贵州省政府机构改革	(1172)
第七节 云南省政府机构改革	(1177)
第八节 黑龙江省政府机构改革	(1181)
第九节 江苏省政府机构改革	(1186)
第十节 浙江省政府机构改革	(1190)
第十一节 安徽省政府机构改革	(1194)
第十二节 福建省政府机构改革	(1199)
第十三节 江西省政府机构改革	(1203)
第十四节 山东省政府机构改革	(1205)
第十五节 湖南省政府机构改革	(1209)
第十六节 广东省政府机构改革	(1213)
第十七节 山西省政府机构改革	(1217)
第十八节 辽宁省政府机构改革	(1221)
第十九节 吉林省政府机构改革	(1225)
第二十节 北京市政府机构改革	(1231)
第二十一节 天津市政府机构改革	(1235)
第二十二节 上海市政府机构改革	(1238)

第三章 部分市县机构改革的试点方案与经验	(1242)
第一节 新疆生产建设兵团行政机构改革	(1242)
第二节 长沙市政府机构改革	(1244)
第三节 安康地区行署机构改革	(1247)
第四节 辽阳市政府机构改革	(1249)
第五节 平度市政府机构改革	(1254)
第六节 哈尔滨市深化政府机构改革方案	(1258)
第七节 丹东市机构改革总体方案	(1261)
第八节 安阳市机构改革试点方案	(1267)
第九节 自贡市机构改革试点方案	(1270)
第十节 黄石市机构改革试点方案	(1274)
第十一节 马鞍山市机构改革试点方案	(1277)
第十二节 青岛市机构改革方案	(1281)
第十三节 深圳市机构改革方案	(1286)
第四章 社会各界对机构改革的意见和评论	(1294)
第一节 有关部门对经济综合部门机构改革的一些意见	(1294)
第二节 国家计委有关同志谈机构改革	(1296)
第三节 国家体改委有关同志对经济综合管理部门机构改革的意见	(1298)
第四节 国家科委有关同志谈转变职能和调整科技管理体制的意见	(1299)
第五节 国家物价局有关同志谈机构改革的实施情况	(1300)
第六节 有关部门对农口及相关部门机构改革的一些意见	(1301)
第七节 综合部门和政研部门对农口机构改革的意见	(1304)
第八节 林业部有关同志谈林业部机构和职能问题	(1305)
第九节 水利部有关同志谈水利管理及机构改革	(1308)
第十节 能源部有关同志谈能源部机构改革问题	(1310)
第十一节 文化部门有关领导谈机构改革问题	(1312)
第十二节 有关部门同志谈计划单列市的问题	(1314)
第十三节 部分省领导谈省级机构改革	(1319)
第十四节 地区领导谈地区级机构改革问题	(1321)
第十五节 部分乡镇党政领导同志对机构改革的意见	(1324)
第十六节 部分大型企业政府对政府机构改革的意见	(1326)
第十七节 武钢宝钢部分领导同志对政企分开政府职能转变的意见	(1328)
第十八节 农业企业对农业机构改革的意见	(1330)
第十九节 部分企业对机构改革的意见	(1331)

第五章 机构改革的论述和评议	(1335)
第一节 省级政府机构改革述评	(1335)
第二节 当前省级机构改革的目标模式探讨	(1340)
第三节 关于省政府机构设置的构想	(1343)
第四节 浅议省级机构改革的重点及模式选择	(1349)
第五节 关于省政府机构改革问题的探讨	(1353)
第六节 关于省、自治区机构改革问题的思考	(1357)
第七节 关于省级机构改革中理顺关系的思考	(1363)
第八节 关于省级机关如何进一步改革的探讨	(1368)
第九节 自治区级人民政府机构设置问题探讨	(1373)
第十节 经济不发达地区省级政府机构的设置	(1379)
第十一节 推进地方政府机构改革	(1383)
第十二节 关于地方机构改革思路问题的探讨	(1389)
第十三节 关于城市政府经济管理机构改革的若干问题	(1398)
第十四节 城市行政管理体制改革若干问题思考	(1403)
第十五节 论城市机构改革问题	(1410)
第十六节 城市政府机构改革的方向	(1416)
第十七节 论城市政府机构的科学设置	(1421)
第十八节 城市机构改革的实践和探索	(1425)
第十九节 运用系统分析方法进行城市机构改革	(1428)
第二十节 理顺市区关系,扩大城区管理权限的几个问题	(1430)
第二十一节 我国城市区街机构设置的探讨	(1435)
第二十二节 城区改革的突破口和中心环节	(1443)
第二十三节 特大城市机构改革的特殊性	(1447)
第二十四节 计划单列市与中央和省事权划分问题	(1450)
第二十五节 大城市机构改革若干问题	(1454)
第二十六节 行政管理体制改革特区	(1464)
第二十七节 中等城市机构改革试点的经验与借鉴	(1470)
第二十八节 中等城市政府机构改革	(1478)
第六章 有关机构改革的综合性论述	(1484)
第一节 中国政府机构运行中存在的问题	(1484)
第二节 略论机构改革	(1490)
第三节 机构改革的特点、类型与方式	(1495)
第四节 关于行政机构改革的几点思考	(1498)
第五节 机构改革的一些初步设想	(1499)
第六节 论我国行政机构改革的两种模式	(1500)
第七节 政府机构设置的精简和系统原则	(1505)

第八节 论机构膨胀	(1508)
第九节 精简 统一 效能	(1513)
第十节 “精简机构是一场革命”	(1514)
第十一节 机构改革要从改革行政管理体制着手	(1515)
第十二节 机构改革与经济体制改革	(1518)
第十三节 政府经济管理机构改革的目标模式及其过渡	(1522)
第十四节 改革政府机构是实行政企分开的关键	(1527)
第十五节 论政企分开与行政改革	(1528)
第十六节 编制立法是机构改革的核心问题	(1529)
第十七节 大力推进机构编制法制化建设	(1530)
第十八节 新一轮政府机构改革:成就与问题	(1531)
第十九节 迭入怪圈:数次机构改革的失败与循环	(1545)
第二十节 对机构改革“回潮”现象的反思	(1559)
第二十一节 探索我国机构改革的新途径	(1559)
第二十二节 机构改革任务的落实	(1565)
第七章 部分市县机构改革经验	(1567)
第一节 市县机构改革试点情况综述	(1568)
第二节 定西县机构改革	(1576)
第三节 华容县机构改革	(1579)
第四节 内蒙古卓资县机构改革	(1584)
第五节 邛崃县县乡机构改革	(1587)
第六节 原平县机构改革	(1591)
第七节 双峰县机构改革	(1595)
第八节 石狮市机构改革	(1599)
第九节 昌邑县机构改革	(1603)
第十节 阳信县机构改革	(1607)
第十一节 顺德市机构改革	(1611)
第十二节 察右前旗机构改革	(1614)
第十三节 建昌县机构改革	(1618)
第十四节 滑县机构改革	(1621)
第十五节 上虞县机构改革	(1624)
第十六节 胶州市李哥庄镇机构改革	(1627)
第十七节 山东省县乡机构改革	(1631)
第十八节 乌兰察布盟机构改革	(1637)

第八篇 专题研究

第一章 行政机构改革专题研究	(1645)
第一节 行政机构改革是一项艰巨的任务	(1645)
第二节 机构改革就是为了解放生产力 ——重温邓小平有关机构改革的论述	(1649)
第三节 90年代中国行政管理面临的挑战、问题及使命	(1656)
第四节 努力建设具有中国特色的行政管理体制	(1660)
第五节 按新经济体制建设的要求改革政府机构	(1663)
第六节 政府行政管理体制改革系统构思	(1665)
第七节 站在行政实践与理性思维结合的高定位上	(1670)
第八节 正确处理好机构改革中的四个关系	(1675)
第九节 新时期机构改革的思考	(1677)
第十节 机构改革要顺应政治经济形势的变化	(1678)
第十一节 深化国家机构改革的新思索	(1681)
第十二节 一个完整的句号引发出了一场全新的变革 ——市场经济体制与行政体制改革	(1686)
第十三节 机构改革为何重蹈覆辙	(1689)
第十四节 论“条”“块”关系	(1692)
第十五节 条条顺则路路通 ——谈我国垂直领导体制改革	(1696)
第十六节 避免“短线产品”	(1699)
第十七节 是公司还是政府 ——谈谈行政性公司	(1700)
第十八节 步子也要再快一点 ——机构改革新议十题	(1703)
第十九节 分流行政机关工作人员应注意研究哪些问题	(1706)
第二十节 论地方保护主义的成因与后果 ——兼谈中央与地方关系的“公用地困境”	(1710)
第二十一节 构筑一种新的选择模式 ——谈我国中央政府与地方政府的关系	(1713)
第二十二节 冲破“圆”的局限 ——机构改革“后遗症”剖析	(1717)
第二十三节 加强法制化是巩固发展改革成果的关键	(1718)