

# 建国以来本溪市 市级机关精简情况概述

本 溪 市 档 案 馆

一九九三年十二月

## 前 言

早在延安时期，毛主席就十分重视机构编制问题，曾采纳李鼎铭先生提出的“精兵简政”建议，在艰苦的条件下，取得了革命的胜利，为我们探索如何加强政权建设，树立了一个光辉范例。新中国诞生后的40多年里，我们党根据形势的不断发展变化，先后在全国进行了多次大规模机构改革，在这一次次精简中，本溪的情况怎样呢？

本文综合本溪市档案馆保存的部分材料，参考市编委办公室编制的近几年机构编制资料汇编，整理了1951年以来本溪市市级党政群机关的精简情况，内容包括精简的指导思想、原则、历次精简前后的机构和编制数，并对精简——膨胀——再精简——再膨胀的改革怪圈，作了浮浅的议论。

回顾研究这段历史，希望对当前正在开展的行政管理体制和机构改革起一点参考作用。

由于馆藏资料不足，加之专业所限，文中错误在所难免，敬请领导专家批评指正。

---

建国以来，我们党为建立和完善结构合理、人员精干、灵活高效的党政机关做出了不懈地努力，先后在全国开展了六次大规模的精兵简政。本溪市和全国各地一样，在党和政府的领导下，从1951年起，在市级机关进行了大大小小的精兵简政，共计十次。现分述如下：

**第一次精简** 1951年，新中国已经诞生两年，国家建设工作取得了很大成绩。但由于任务繁重，经验不足，以致在建立各级人民政府机构的过程中，在上层方面产生了机构庞大、层次太多、分工不清、人浮于事等现象，在下层方面特别是经济建设和文教建设等方面，却又缺乏必需的人员，形成了头重脚轻的形势。为了合理地使用人、财、物力，推进国家建设，提高行政效率，克服官僚主义，政务院于1951年12月7日，政务会议通过了《关于调整机构紧缩编制的决定（草案）》，开始了建国以来第一次精兵简政。其主要内容是：调整紧缩上层；合理充实下层；合并分工不清和性质相近的机构；精简机构、减少层次；明确规定干部与勤杂人员的比例；要求划清企业、事业机构与行政机构的编制和开支；严格编制纪律。

1952年1月15日，根据中央人民政府《关于调整机构紧缩编制的决定（草案）》，东北人民政府制定东北区《关于紧缩编制调整机构的决定》，具体内容是：1、关于紧缩编制员额的指标；2、关于调整机构的决定；3、关于

减少层次简化手续；4、关于市的编制；5、公安武装与公安部门的编制；6、各人民团体的编制；7、勤杂人员的划分及其与干部在编制上的比例；8、关于非编制人员；9、关于处理调整出来的人员；10、关于主管编制的机关与有关编制的纪律。同年4月7日，东北人民政府又发出《关于进行整编工作的通知》，明确提出贯彻执行紧缩编制调整机构的决定，要紧紧结合“三反”运动经验教训，各市应按原决定编制员额再做紧缩。5月24日，东北人民政府又发来了《关于城市整编的补充通知》，并附《城市编制表（仅供参考）》，明确规定本溪市除公安、建设局外，其它一律设科。总编制923人，包括市区人民政府、党群和部分轮训预备名额。

本溪市根据上级指示精神，结合本市具体情况，制定了整编方案。编制方面，将东北人事部规定的923个编制作了具体分配：政府系统（包括区）380名，公安系统300名；市区党委130名，群众团体105名，轮训预备名额8名。当时，本溪市的编制是1055名，需要精简132名。其中，政府系统需减105名，党群系统需减27名。组织机构方面，提出人事局改为人事科，劳动局改为劳动科；公安局与检察署合署办公，但检察署不设专职干部；各科下不设股。具体安排见附表1。

按市整编方案，政府系统首先精简并安置了一部分人。据馆藏1952年本溪市整编工作总结反映：精简人员充实

到事业部门、基建单位61名，转调他市或因病不能坚持工作退职者2名，因贪污受到刑事处分或继续反省者13名，待分配工作者18名，余者转干校学习。而党群系统，当时实有人数262名，与上级下达的183个编制数相差甚远，精简工作难以进行下去。对此，总结的第五项中阐述得很明确：“我市在编制问题上，存在着困难，按照上级规定的新编制人数与目前所产生的问题，恐将对今后工作的开展上有所影响。为了更好地适应当前经济建设，城市建设的发展需要，我们提议，我市应编数必须保持原有数1055名，始能担当起目前及正在日益发展之各项工作任务”。对报告中提出的这些具体意见，上级如何批复的，尚未查到，但有资料表明，该年本溪市县合并前（精简后），市政机关（包括公安局和五个区）人数已达809名，比精简前的793名，多了16名。其中，市一级政府系统749名，比精简前的743名，多了6名，区一级（撤并前的5个区）政府系统60名，比精简前的50名，增加了10名（见附表2、4）；市、区党群系统人数为359名（其中市级220名，区级29名），比精简前的262名，减少了3名（见附表3、4）。综合市级党政群机关（包括区和公安局）人数总计1068名，不但没减掉应减的132名，反而比精简前的1055名，增加了13名；距省下达的精简编制数923名，还多145名。原拟改科的人事局、劳动局和其它拟改变的组织机构均无明显变化。

1952年9月12日，东府命令撤销本溪县。随即本溪市县合并，机构进一步扩大，编制进一步增加（见附表4、5）。

此次精简，之所以没达到目的，主要原因有三：一是我市解放初编制基数低，比起同等市订得比较低。二是建国后，我市列为恢复时期重点建设的市，生产建设和各方面事业发展很快，造成各管理部门相应增加。三是本溪市县合并，使市的机构进一步扩大、人员进一步增加。

**第二次精简** 1954年1月23日，中共本溪市委根据中央、东北局和全国第二次组织工作会议精神，作出了《关于在市政与郊区各区级机关进行整顿编制精简行政机构的决定》

（以下称《决定》），开始了我市建国以来第二次精兵简政。

市委的《决定》要求市政府机关必须精简编制102名，取消33名临时编制，重点（指需加强部门）增加52名。

市委决定发出后，2月15日，市政府党组做出了《关于贯彻市委在市政机关进行整顿编制、精简行政机构的决定的决定》；市人事局也制定了《市政整编方案》，明确了精简原则和对象，提出了具体做法和要求。

1954年3月16日，市人事局向市委组织部上报了《市政系统精简编制报告》，报告说：在一季度内，上交东北局临时编制33名。按编制缩减了121名，重点增加了109名，比市委《决定》要求的数字多减了19名，重点部门多增了57名。这样，总精简和重点增加，与市委的要

求还差38名（见附表6）。

为了完成任务，市政府经多方努力，到年底，又在前段精简后828名的基础上，精简了40名。其中，合并建工局和工程公司为建工局，在企业内开支，减掉29名；建设局减掉11名。这样，市一级政府系统，1954年共精简编制194名（包括临时编制33名），比市委《决定》要求多减了59名，扣除重点增加超额部分，比市委《决定》要求的数，还多减了2名。

对于精简下来的编余人员，人事局制定了六项处理原则：1、各单位编余人员，尽量在本单位事业部门内部进行调整，处理不了时，交人事局分配。2、根据增设部门需要干部情况，进行内部平衡调动。3、根据需要与可能，加强企业单位。4、个别愿意回乡生产者，可以回乡生产，但必须照顾其生活和路费。5、凡暂时不能分配工作，又有培养前途者，可适当送干校、训练班或文化补习学校学习。6、不使有人因整编而失业或流离失所。

本着“缩减行政机构、合并重叠组织”的原则，市政府除将建工局与工程公司合并为建工局外，又根据上级指示，成立了3个急需单位：文委会、计委会、物资调拨处，另将市政府总校和扫盲委员会列入了市政府行政编制。截止1954年底，市政府机关机构由年初的27个，发展为31个。编制员额，由年初的840名，减为810名。

这次精简即简化了重叠机构、缩减了编制，又加强了重

点部门，较好地完成了精简任务。

**第三次精简** 1955年，本溪市在1954年精简的基础上，根据中央对“整顿机构、紧缩编制、减少层次、精简人员”的指示，对照检查了我市几年来的精简工作情况。认为：前几次精简工作，由于没能认真的贯彻上级“改进工作方法，改善领导作风，健全工作制度，提高工作效率”的精简精神。使精简工作没能从根本上解决问题，虽然在精简当时减少了一些机构和人员，而精简后，大部分单位却又重新增加了编制，形成了精简工作只是“减减增增，甚至减得少，增得多”的局面。造成市一级机构臃肿庞大、重叠分散、人浮于事和业务范围不清、职责不明、包揽下级部门工作等现象。而基层政权，尤其是区一级政权，机构小、人员少，很多具体工作做不了。

为了避免上述弊端，尤其是为了改变市区头重脚轻的不合理现象，市人事局在年初的工作计划中，就提出了1955年的整编意见。制定了“只减不增”的原则，成立了市编制委员会，统一领导整编工作。要求各单位本着“先定工作、后定机构、再定人员”的顺序，采取领导与群众相结合，“发动群众、依靠群众、鼓励全体干部积极对机构编制存在的不合理现象提出意见，至上而下的确定业务范围。开始了我市建国以来第三次精兵简政。

机构精简集中在市人民委员会方面，局处厅一级机构撤销4个，即政法办公室、文教办公室、财贸办公室、工业办

公室和物资处。合并了建工局和建设局，成立了城市建设局，使市人民委员会机构由27个，精简为21个。同时，各局处内部机构也做了相应裁并，共撤掉33个科室，26个股，合并了18个科室，各局处均保持二级制（见附表7）。

编制精简的重点是党政群机关的行政编制。当时，市一级机关行政编制1464名。其中，市人民委员会985名，党群机关479名。此次整编共精简231名。其中，市人民委员会减132名，中共本溪市委减89名，群众团体减10名。但这期间，又重点（指需加强部门）增加了139名，市人民委员会增加114名，中共本溪市委增加25名。扣除重点增加数，实际共减92名，其中，市人民委员会减18名，中共本溪市委减64名，群众团体减10名。通过精简，使市级国家机关行政编制数减为1372名（见附表8、9）。

编余人员的安置，本着“合理使用、妥善安置”的原则，大部分充实到基层，主要去向是区、镇、乡和生产合作社。

这次精简，基本达到了预期的目的。最主要的成果是，不但精干了市一级机构和人员，还健全了区的机构，充实了区的力量。整编前，区的机构小，人员少，市级机关行政编制1464名，区级仅280名，象工源区只有12名工作人员，尚不足市局一个科。经过这次整编，将原来的4个城区合并为2个：工源区、彩屯区合并为平山区，河东区、河西区合并为溪湖区，并且为这两个区充实了73个编制。10

个郊区也在这次整编中合并为3个郊区：石桥子、牛心台、桥头三个郊区，合并为桥头区；草河掌、草河口、南芬三个区，合并为草河口区；偏岭、碱厂、清河城、小市四个郊区，合并为小市区。同时充实了一些人员。从而，使市区头重脚轻、分工不清的状态，得到了缓解。

**第四次精简** 1956年，本溪市继续贯彻“紧缩机构、精简编制”的精神，先后多次对机构编制进行了调整。但从该年8月1日起，本溪市县分开，使机构编制都有所增加。

1956年下半年，中央提出了《关于改进国家机关行政体制的决定（草案）》，通过国务院及其所属部门，下放权力，以达到扩大地方自主权的目的。辽宁省根据中央精神，于1957年初，提出了精简编制30—40%的要求。本溪市结合自己的实际情况，开始了建国以来第四次精兵简政，这次精简历时2年，到1958年底结束。

基本要求是：第一，紧缩组织机构，该撤的撤，该并的并。原则是：1、减少层次，实行局科二级制，业务较轻、人员较少的部门可实行一级制，局下不设科。2、集中设置，合并性质相近和工作关系紧密的机构。3、撤销作用不大的机构，可设可不设的内部行政管理机构坚决撤销。第二，精简编制，按省里指示，精简重点是业务人员和税务人员。其它部门有多多减，有少少减。第三，这次精简，应划清国家编制和事业编制，今后不得再互相挤占。

该年9月12日，市编委向省编委报告了我市整编调整

情况，该报告反映：1957年，本溪市市级国家机关共精简编制410名（包括空额32名），编制员额由原来的2354名，减到1926名（行政编制由原来的1929名，精简为1829名；企事业编制由原来的425名，精简为97名）。其中，市人民委员会精简了357名，编制由原来的1952名，精简为1595名（行政编制1513名，企事业编制82名）。中共本溪市委精简58名，编制由原来的281名，减到223名（均为行政编制）；群众团体精简13名（行政编制减16名，企事业编制增加3名），编制由原来的121名，精简为108名（行政编制93名，企事业编制15名）。

编余人员，本着“先安后动和充实基层”的原则，由各部门抽调47名骨干，充实政法、工业和市辖区。另外100名左右，有20名还可分配工作，其余属老、弱等不称职的，有待处理。

机构精简的重点，放在处、科、室的层次上。市人民委员会将局处属科撤并了35个，中共本溪市委将各部属33个处室撤并了13个。

1958年，在大规模的精简下放过程中，本溪市市级机关共缩减编制525名，编制由精简前的2019名，缩减为1534名。市人民委员会缩减361名，编制由原来的1509名，缩减为1148名；中共本溪市委缩减编制69名，编制由原来的222名，缩减为153名；群众团

体缩减编制95名，编制由原来的250名，缩减为155名；机动编制增加了40名，机动编制数由原来的38名，增加到78名。

**第五次精简** 1959年，由于连年大跃进形势，省行政管理体制改变，权力下放，市一级工作任务加重，随着机构编制作了多次调整。截止1959年11月29日，市级机关人数已达2361名，其中市人民委员会1917名，中共本溪市委273名，市群众团体171名。到了该年底，市级机关编制数达2491名，其中，市人民委员会2025名，中共本溪市委290名，市级群团176名。

1960年，市一级编制进一步迅速扩大，编制已高达2585名，比1958年精简下放后的1534名，增加了1051名，在不到两年的时间里，增加了68.4%。机构设置上，1958年精简下放当时，市人民委员会仅有30个局，199个科室，1960年初增加到41个局，285个科室，比1958年增加了11个局，59个科室。

所以形成这种增长局面，一方面是事业迅速发展，为了适应需要，建立了一些新机构，新增加了一些编制。另一方面，也出现了盲目增加的倾向，不适当地扩大了摊子，增加了人员。

为了认真贯彻国民经济调整的方针，针对前段出现的机构重叠、分散和人员盲目增长的倾向，1960年1月2日，中共辽宁省委作出了《关于精简调整国家机关机构编制的决

定》，要求各市按省拨指标不准超过，原则是精简调整。本溪市根据上级精简调整精神，提出了具体方案，开始了我市建国以来第五次较大规模的精兵简政。

1960年精简的方案，主要有以下几点：一、精减编制，精简市一级可能精简的编制。二、调整编制，精简调整下来的编制不上交，留做本市调整使用。主要有两用：一是作为新设机构和少数需扩大编制部门使用；二是留下做机动编制，做为长期学习、长期休养和临时工作急需之用。三、贯彻统一领导，分级管理的原则，克服机构编制设置、配备的分散主义。四、今后各种机构编制的变化，都必须履行批准手续。

从1960年形成的本溪市市级国家机关精简表（见附表10）看，1960年，市级国家机关按编制精简了497人，占19.22%。按实有人数精简640人，占23.46%。编制由原来的2585名，减至2088名。实有人数由原来的2728名，减至2088名。同年11月，中共本溪市委撤销了交通工作部。

通过此次精简，一是防止了任意增加编制、扩大机构的倾向。1960年初，全市要求增加的编制和机构，不但没增，还精简了。二是建立了地方行政编制，解决了国家机关中长期占用企事业编制的问题。将1960年前，全市国家行政机关中，占用的1508名企事业编制，全部划归地方行政编制，由地方财政开支。这样，党政群国家机关中，除

纯事业、企业编制外，只有单一的行政编制，既有利于对编制的控制，也大大节约了人、财、物力。过去干部待遇不统一的现象也得到了解决。

**第六次精简** 1962年2月22日，中共中央批转《中央精简小组关于各级国家机关、党派、人民团体精简的建议》，接着，辽宁省委作出了《关于精简国家机关、党派、人民团体机构编制的决定》。4月16日，中共本溪市委根据本溪情况，作出了《关于精简国家机关、党派、人民团体机构编制的决定》，开始了本溪市建国以来第六次较大规模的精兵简政。这次精简，分两个阶段进行。

第一阶段，从本年4月16日正式开始，至六月末结束。

这次精简，市区（包括城市和郊区公社）一级的编制，要求按1960年末城市固定人口的千分之四点四配备，共应配备编制2845名。但考虑市一级必设的领导机构部门多，又在人口比例以外，增加了120名，共计2965名。除留94名预备名额作市级临时机构使用之外，按2871名安排。市级国家机关则按2125名安排（预备名额除外）。

截止该年6月末，市级国家机关按计划精简编制632名，编制由原来实有的2757名，减至2125名（不包括94名预备名额），占22.9%。其中，市级党群机关精简52名，编制由原来实有人数396名，减到344名，占13.1%；市人民委员会系统精简580名，编制由原来实有人数2361名，减至1781名，占24.6%。（详见附表11）

对精简下来的人员，市委要求妥善安置，总的原则是：下放基层，变脱产人员为生产人员，加强生产第一线，充实农业和财贸部门。本着这一原则，各部门指定专人负责，帮助精简人员解决实际困难，协助办理各种手续，使减下来的人员，都各得其所。其去向是：(1)还乡生产。(2)从事家务。(3)当工人、服务员、营业员。(4)派到财贸等部门当干部。(5)当教员。(6)去农场劳动生产。(7)退休及其它处理。

机构设置上，市委的要求是：只求工作任务归口，不强调上下机构对口，不强调组织形式一致。凡目前任务少，不必单设的机构，坚决撤销；凡业务相近、业务重复的机构，应尽量合并；凡常设机构能够承担的工作，一律不设临时机构，已设立的应坚决撤销；市级各部门坚决执行两级制，一般不设三级制。

根据市委意见，市级国家机关做了比较大的变动。6月底之前，共裁并了9个单位。即撤销了市委工业办公室、政策研究室、市人民委员会农业办公室、市委和市人委机关文化学校、市工农干校；市建工局与城建局合并，第一、第二工业局合并，农业水利局与副食局合并（详情见附表11）

1962年8月，中共辽宁省委召开精简工作会议，要求进一步精简。9月25日，中共本溪市委、本溪市人民委员会作出了《关于进一步精简各级国家机关、党派、人民团体机构编制的决定》，开始了1962年第二阶段精简，这次精简至10月末结束。编制员额改按1961年末城市人

口千分之四点四配备，共配备2710名。市总工会和各局工会原列为事业编制，共86名，这次精简为68名，改为行政编制。市一级国家机关，这次精简，是在第一阶段精简后的2125名编制和94名临时编制，共2219名的基础上进行的。共精减了245名，使编制员额由2219名，精简到1974名。

1962年的两次精简，历时6个多月，共计缩减编制877名，编制由原来的2757名（实际2851名，因为第二次精简时，是以2219名为基础的。这2219名，包括94名预备名额），减至1974名。精减幅度为30.8%。市级机关机构，这一年共裁并了9个，圆满地完成了该年的精简任务。

1962年11月，我市又执行了上级下达的新编制，新编制数，市一级2013名（不包括29名机动编制）。其中，市级党群系统374名，市人民委员会系统1639名。新编制比第二次精简后，增加了39名，比第一次精简前的2757名，减少744名（详见附表12）。

**第七次精简** 1963年，为了保证国民经济“调整、巩固、充实、提高”方针的顺利执行，我市根据中央和省四月精简会议部署，在全市各级国家机关中继续贯彻了精简精神，进行了我市建国以来第七次精兵简政。

此次精简，重点是各级国家机关中的行政编制。市区一级的行政编制总额，按1962年6月末城市固定人口的千

分之四点二配备，即2425名。其中，市一级机关行政编制共2085名。

当时，我市市一级国家机关行政编制共2085名，按省规定指标，共精简280名，占原编制13.4%，新编制为1805名。其中，中共本溪市委精简25名，占原编制8.8%，编制由原来的283名，减为258名。市人民委员会系统精简了225名，占原编制数的21.2%，编制由原来的1060名，减为835名。市级群众团体原编制77名，新编制仍为77名。公安系统原编制665名，新编制为635名，减少了30名，占原编制的4.5%

（原有编制和新编制均包括临时机构），新编制情况详见附表13。

除此之外，供销社、手管局、计量处，基层税务所（包括区税务分局）、工会等原有事业编制300名，新编制定为286名，减少14名，占原编制4.3%。

临时机构原有160名编制，省里已全部收回，此次精简，将保留下来的临时机构——精简、安置、肃反等办公室所需人员纳入了行政编制。

机构设置上，经过充分研究，作了适当精简与裁并。一是撤销了建设局和商业局两个中层党委。二是市人委内部机构撤并了14个处科。三是市人民委员会工作部门，除公安局继续保留三级制外，其它各部门一律设科；除部分综合部门和法院、检察院设处一级机构，其它部门均不设处。四是