



组织者	“机构改革研究” 课题组	编著	孙明
书名	<h1>国人聚焦： 机构改革</h1>		
出版社名称	中国方正出版社		



当前党政干部学习时事简明读本

# 国人聚焦：机构改革

孙 明 编著

中国方正出版社

P 1998年10月20日

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国人聚焦：机构改革/孙明编著. —北京：中国方正出版社，  
1998. 6

ISBN 7-80107-244-8

I. 国… II. 孙… 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 16371 号

## 国人聚焦：机构改革

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编：100813)

北京彩桥印刷厂印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：4.875 字数：120 千字

1998 年 6 月北京第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数：1—5000 册 定价：9.30 元

(该书如有印装质量问题，请与本社出版部联系)

## 前 言

全国九届人大一次会议审议并通过了国务院机构改革方案，一时间，政府机构改革顿成国人热门话题。

每一次机构改革的提出都牵动着国人的心，本次机构改革尤其强烈，因为再不改革不仅仅是机构臃肿，效率低下的问题，它更关系到能否将一个更具有竞争力的中国带进二十一世纪的问题，关系到党和国家发展战略目标能否顺利实现的问题。

这次机构改革，突出了政府职能的划分。一切围绕能够适应建立社会主义市场经济这一大目标进行，改变原来的“市场适应行政”为“行政适应市场”。

人员分流是历次机构改革的难点，本次机构改革能否走出以往的“精减——膨胀——再精减——再膨胀”这样一个怪圈，是所有关心机构改革进程的人们无不担心的问题。

人员精减了，吃“财政饭”的人少了，未被分流的公务员们开始关心：我的“碗”里能否多放一点？在我国经济条件并不是很好的情况下，实行高薪养廉有一定困难，但是考虑到因低效、腐败、浪费所带来的损失，所付的“薪”可能是较少的。而因高效、廉洁所带来的效益和对推动国家现代

化建设将是无法估量的。

机构改革不可能没有阻力，因为这是一次利益大调整，牺牲利益的对象是当今中国势力最大的利益集团，所以这是“一场革命”。

有人民群众的支持，有以江泽民同志为核心的新一届党和国家领导人的革命气魄和革命家的高瞻远瞩，有新任国务院总理朱镕基：“不管前面是地雷阵还是万丈深渊，我将一往无前，义无反顾，鞠躬尽瘁，死而后己！”的大无畏精神，我们的机构改革一定能成功。

机构改革，一定能成功！

中国改革，一定能成功！！

本书的出版得到中国方正出版社及胡驰先生的大力支持，深表谢意。

本书试图对大家共同关心的问题进行分析 and 探讨，但由于作者水平及占有材料有限，书中难免存在一些缺点和错误，恳请广大读者批评指正。

作者

1998年6月于北京

# ☆国人聚焦：机构改革☆

## 目 录

### 第一章 机构改革的提出

- 1.1 国民经济发展是提出机构改革的最有利条件 ..... (1)
- 1.2 有利的世界政治环境使中国政府能够集中精力  
做好机构改革工作 ..... (3)
- 1.3 党的十五大为政府机构改革定下基调 ..... (4)
- 1.4 九届人大一次会议上，机构改革方案得到具体明确 ... (5)

### 第二章 为什么要进行机构改革

- 2.1 顺应世界潮流，将一个更具有竞争力的中国  
带进 21 世纪 ..... (8)
- 2.2 是我国建立社会主义市场经济的必然要求 ..... (11)
- 2.3 节省财政经费，支持急需发展的领域 ..... (18)

### 第三章 机构改革的原则和方案

- 3.1 现有政府机构的弊端 ..... (22)
- 3.2 机构改革的目标和原则 ..... (23)
- 3.3 机构改革的重点 ..... (26)
- 3.4 机构改革的实施 ..... (29)

### 第四章 国务院部分部委沿革情况

- 4.1 改革前部委设置 ..... (40)
- 4.2 建国以来五次大的机构改革简况 ..... (44)
- 4.3 西方发达国家机构改革及设置情况 ..... (47)

## 第五章 国家机构改革过程中应注意的问题

- 5.1 防止干部队伍特别是领导干部的思想不稳定…………… (52)
- 5.2 防止机构改革过程中工作连续性得不到保证…………… (53)
- 5.3 防止在机构改革过程中国有资产流失…………… (53)
- 5.4 防止集中了的权力监督不力…………… (55)
- 5.5 注意承受极限,防止引发其他问题…………… (60)
- 5.6 注重实效,防止走回头路…………… (63)

## 第六章 为什么说机构改革是一场革命

### 第七章 人员分流是机构改革能否成功的关键

- 7.1 建立稽察特派员制度…………… (70)
- 7.2 究竟谁“下岗”…………… (72)
- 7.3 分流人员是改革要求和工作需要…………… (73)
- 7.4 面对改革,面临分流的人员的心态…………… (73)
- 7.5 “公务员争夺战”…………… (76)
- 7.6 分流公务员为何如此“抢手”…………… (79)
- 7.7 车到山前自有路…………… (81)
- 7.8 不管“流”向何处,都应拥护改革…………… (86)

## 第八章 机构改革的下一个对象是谁

### 第九章 海内外舆论如何看待机构改革

- 9.1 政协、人大代表热烈响应…………… (92)
- 9.2 北京人话改革…………… (96)
- 9.3 国内舆论普遍支持…………… (99)
- 9.4 今年的大学毕业生平静接受…………… (103)
- 9.5 港台媒体的评述…………… (104)
- 9.6 国际舆论持肯定态度…………… (110)

### 第十章 改革后如何建立有效的公务员管理体制

- 10.1 国外公务员制度的发展情况…………… (115)
- 10.2 我国公务员制度的发展情况…………… (118)

---

10.3	公务员管理体制的共性·····	(124)
10.4	高薪养优·····	(126)
10.5	高薪养廉·····	(128)
10.6	以法治廉·····	(132)
10.7	培训工作是建立高效的公务员队伍的重要措施·····	(146)



五年来国民经济良好发展是提出机构改革的最有利条件

与中国切身利益有关的重大国际冲突暂时不会出现，使中国政府有精力做好机构改革工作

党的十五大为机构改革定下基调

## 第一章 机构改革的提出

在今年的全国九届人大一次会议上，国务院机构改革方案大概是最引人注目的议题，成为万众瞩目的焦点。

机构改革的提出是经过深思熟虑的，对何时进行机构改革是必须把握好时机的，否则不仅不会成功，还可能产生负面影响。罗干秘书长在详述机构改革方案时说“机构改革的条件已经具备”，就在这个“条件已经具备”之时提出机构改革方案是抓住了机构改革的最有利时机。因为“当前国民经济保持良好发展势头，经济实力较前雄厚，社会政治稳定，社会承受力较强，各方面对机构改革逐步形成共识”。

### 1.1 国民经济发展是提出 机构改革的最有利条件

具体说来，从 1993 年也就是上一次机构改革的时间，5 年来我

国各族人民高举邓小平理论的伟大旗帜，在以江泽民同志为核心的党中央正确领导下，我国的内政外交均取得了举世瞩目的巨大成就。

这5年，我国以社会主义市场经济体制为目标的改革迈出了决定性步伐，国民经济持续、快速、健康发展；民族团结和社会稳定的局面进一步巩固；香港顺利回归祖国，中华民族洗雪了百年耻辱。我国政通人和百业待兴，国力增强，人民高兴。“高增长，低通胀”的局面使国家经济实力显著增强，至1997年我国国内生产总值达到7.4万多亿元，按可比价格计算，5年来年均增幅达到11%。提前实现了本世纪末国民生产总值比1980年翻两番的目标。对在某些领域，如房地产、股票和期货市场等一度出现了过热现象，物价涨幅一度出现了过快过高的问题，由于党中央、国务院采取了一系列坚决而又果断的措施，深化改革，加强和改善宏观调控，实现适度从紧的财政和货币政策，控制基本建设规模，抑制房地产和证券期货市场的过度投机，成功地实现了“软着陆”，既保持了经济的快速增长，又有效地抑制了通货膨胀。1997年经济增长8%以上，商品零售价格涨幅为1%以下。这种良好态势是过去多年来没有过的。

5年来，农业综合生产能力有较大提高，农业增加值平均每年增长近5%，1997年粮食产量达到49250万吨，比5年前增加5000万吨，粮食产量上了一个新的台阶。肉、禽、蛋、奶、水产品和蔬菜等农产品产量也有大幅度增加。城乡市场副食品供应丰富多彩。5年来，工业增加值平均每年增长15%以上，这在历史上也是比较快的。1997年钢产量达到1亿吨以上，位居世界第一。5年间铁路正线铺轨总里程达11344公里，高速公路增加4083公里，这样的建设速度在我国历史上也是从未有过的。邮电通信业发展迅速，电话交换机总容量达到1.1亿门，形成了其规模和技术水平都居世界前列的现代通信传输网络。主要生产资料和消费品出现了供求平衡或供大于求的格局，长期以来困扰我们的商品紧缺现象得到了根本的改观。随着一批重大基础设施重点建设项目的建成投产，我国基础产业和基

基础设施的“瓶颈”制约，得到明显缓解，为经济的持续发展增添了后劲。

同时，科技教育和文化事业继续发展，社会主义精神文明建设取得新的成绩，社会主义民主和法制不断完善，人民生活水平进一步提高。5年来，科技兴国战略逐步落实，一大批科技成果得到推广和运用，促进了生产力的发展，占全国人口65%的地区基本普及了九年义务教育，各类学校培养本、专科生687万人，研究生17.5万人。广播、电视的人口覆盖率达到85%以上。广大干部群众深入学习邓小平理论，广泛开展爱国主义、集体主义、社会主义的教育，宣传和弘扬良好的社会风尚，严厉打击各种犯罪活动，惩处腐败分子，扫除社会丑恶现象，加强行政监察、审计和经济监督，促进了社会风气的好转和社会的稳定。人民群众安居乐业，城乡居民实际收入和生活质量都有了较大的改善。正如九届人大一次会议上所指出的那样：我国人民在中国共产党第十五次全国人民代表大会精神的鼓舞下，正沿着建设有中国特色的社会主义道路，满怀信心，昂首阔步地迈向21世纪。

## 1.2 有利的世界政治环境使中国政府 能够集中精力做好机构改革工作

目前，国际紧张局势趋于缓和，这样也有利于我国将大部分精力放在国内问题的处理上。从1997年开始，我国与各大国的关系全面发展，各种形式的“伙伴关系”有利于一个稳定的多极化世界的形成，在很多领域合作代替了对抗。如1998年的世界人权会议上，欧美国家不再提出反华议案，被认为是合作的一个良好开端。台湾海峡危机经过1997年后已经逐渐平息，估计因美国认识到台湾问题对于中国的敏感度极高而不会在近期内有什么不利于中国的新动

作。这样，与中国有切身利益的重大冲突在近期内不会出现，虽说东南亚金融风暴对于中国构成严重影响，但这却是促使中国加快金融、财政、政府机构改革的一个因素。所以，中国有精力做好机构改革工作。

### 1.3 党的十五大为政府机构改革定下基调

党的十五大提出了推进机构改革的历史任务和方针政策，十五届一中全会对这项工作作了具体部署。按照党中央的要求，国务院组织专门力量，进行了认真的调查研究，反复听取了各部门主要领导同志的意见，充分协商，在通盘考虑的基础上，提出了国务院机构改革的方案。之后，经过国务院常务会议、中共中央政治局常委会会议、政治局会议讨论、修改，又经党的十五届二中全会审议通过，最后由国务院提请九届人大一次会议审议，于3月10日通过。

江泽民总书记在党的十五大报告上就政府机构改革问题专门列出一节进行阐述：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，影响党和群众的关系。这个问题亟待解决，必须通盘考虑，组织专门力量，抓紧制定方案，积极推进。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，提高为人民服务水平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监管部门，培育和发展社会中介组织。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，引入竞争激励机制，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。

在今年的2月26日，中国共产党第十五届中央委员会第二次全

体会议公报上有这样的一段话：全会强调，机构改革是深化经济体制改革、发展社会主义市场经济的迫切要求，是党和国家领导制度改革的一项重要任务，也是政治体制改革的重要内容。必须坚定不移、积极稳妥地搞好政府机构改革。通过改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍，建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。

在中共十五届二中全会会议上，全会审议通过了《国务院机构改革方案》，建议国务院将这个方案提交第九届全国人民代表大会审议。至此，政府机构改革已是呼之欲出。

## 1.4 九届人大一次会议上， 机构改革方案得到具体明确

在李鹏总理的政府工作报告中提出了要“积极推进政府机构改革”，并对一些原则性问题进行说明：政府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，是国家领导制度改革的重要内容，也是密切政府同人民群众联系的客观要求。现有政府机构设置的基本框架，是在计划经济体制的条件下逐步形成的。过去虽然进行过多次调整和改革，取得一些进展，积累了经验，但由于历史条件限制和宏观环境制约，很多问题未能得到根本性的解决，机构设置同社会主义市场经济发展的矛盾日益突出。机构庞大，政企不分，滋生官僚主义，助长不正之风，也给财政带来了沉重负担。经过调查研究，广泛征求意见，拟定了国务院机构改革方案，将提交本次大会审议。

这次机构改革，要按照发展社会主义市场经济的要求，根据精简、统一、效能的原则，转变政府职能，实现政企分开，建立办事

高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍。国务院机构改革的重点，是调整和撤销那些直接管理经济的专业部门，加强宏观调控和执法监管部门，按照权责一致的要求，调整部门的职责权限，明确划各部门之间职责分工，完善行政运行机制。除国务院办公厅外，国务院组成部门从40个减少到29个。国务院直属机构与办事机构也将进行相应的调整与改革。这次机构改革，是改革开放以来的机构变化较大、人员调整较多的一次，既要坚定不移地推进，又要审慎稳妥耐心的做好思想工作。政府工作人员一般素质较高，大多具有专业知识，是国家的宝贵财富。要实行“带职分流，定向培训，加强企业，优化结构”的办法，根据需要，充实工商企业、金融企业，以及财税、政法、市场管理等机构，文化、教育、卫生等单位 and 适应社会主义市场经济发展的社会中介组织，充分发挥这些人员的作用。各级地方政府也要自上而下有步骤、有秩序地进行机构改革，精简机构和人员。要加强行政组织立法，实现各级政府机构、职能、编制的法制化。

坚持依法治国，加强社会主义民主和法制建设。所有政府机关及其工作人员都必须认真执行国家的法律、法规和政策，依法行政，忠实履行自己的职责。要切实加强勤政、廉政建设，坚持不懈地开展反腐败斗争，坚决惩处腐败分子。各级领导要以身作则，模范地遵纪守法，自觉接受监督，抵制腐朽思想的侵袭，做艰苦奋斗、廉洁奉公的表率。所有政府工作人员都要牢固树立为人民服务的思想，密切联系群众，改进工作作风，提高办事效率，做人民满意的公务员。

接下来的是国务院秘书长罗干对机构改革方案的详细说明。这样，引人注目的机构改革进入全面实施阶段。

顺应世界潮流，将一个更具有竞争力的中国带进 21 世纪

行政机构的重叠如同一台被设计得相当笨拙的机床

“我们把钱都吃光了”

## 第二章 为什么要进行机构改革

罗干秘书长在关于机构改革方案说明中列举了机构改革的主要原因。他说：（1）政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，不能形成科学决策的投资体制，容易造成责任不清和决策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础作用；（2）主要依靠行政手段管理经济和社会事务，许多本来应该运用法律手段，或者通过社会中介组织来解决的问题，也是通过设立政府机构管理，把过多的社会责任和事务矛盾集中在政府身上；（3）现有机构重叠庞大、人浮于事的现象严重，这不仅滋生文牍主义和官僚主义，助长了贪污腐败和不正之风，也给国家财政造成了沉重负担。

但是，国内环境显然是与世界环境息息相关的，尤其是国与国的政治、经济关系进一步加强甚至整个地球都变成一个“地球村”的时候，我们的机构改革就不仅仅与国内因素有关，也会与世界大趋势有关。所以为什么进行机构改革就可以从以下几个方面详细回答。

## 2.1 顺应世界潮流，将一个更具有竞争力的中国带进21世纪

就在我国宣布进行国家机构改革前后，报纸上的几则不长的新闻仍是那样的醒目：

\*（新华社汉城2月19日电）将于2月25日入主青瓦台的韩国总统金大中18日批准了一项大幅度裁减国家公务员的政府改革计划，将有17612名各级公务员陆续离开政府机关。这项计划是根据金大中的总统政权交接委员会1月下旬提出的一份精简机构方案制定的。该方案决定，把现政府的23个部级机关减少到16个，国务委员从21名减到16名，部长级官员从33名减到24名。现在全国的公务员是161855名，将被裁减的人数占总数的10.9%。这项计划将分3年完成，今年的裁员名额是7762名。在这项裁员计划中，教育和警察部门的公务员不在被裁之列。

\*（据新华社消息）俄罗斯总统叶利钦3月27日表示俄政府人员及政府机构将缩减50%。这是叶利钦当天在会见俄政府代总理基里延科后宣布的。他说，他已同基里延科就这一问题达成了一致意见。据悉，基里延科已开始在前总理切尔诺梅尔金的办公室工作。

\*（据英国《太阳报》3月7日报道）一份白金汉宫有关王室改革的文件指出，英女王伊丽莎白正考虑废除近半数王室成员的尊衔，仅容许与女王关系最密切的王室成员保留“殿下”称号。如果报道属实，则将几位王室成员可能被剥夺“殿下”称号，其中包括安德鲁王子与前妻莎拉所生的两个公主。文件还称，一些地位较次的王室成员将不能再享受用以公费支付的王室汽车、飞机、直升机和火车等。不少王室的繁文缛节如屈膝礼和鞠躬等均会被废除。至于高达3500万英镑的保卫王室的警力预算也将大幅削减。但英国官方



发言人对《太阳报》的报道不置可否，只表示高层王室成员讨论过若干改革问题，但目前未有任何定论。

尽管改革计划尚未得到证实，但围绕改革的争吵已确实从温莎宫里传出。

英国《星期日邮报》报道，英国女王的王夫菲利浦亲王和他的三个儿子在王室现代化问题上意见相左。思想保守的菲利浦亲王力主女王保持王室历史悠久的传统，反对所有改革措施，并因为改革建议源于戴妃之死而忿忿不平。但是皇储查尔斯及其弟安德鲁和爱德华均主张加速皇室改革步伐。为支持改革，安德鲁甚至同意让他的两名千金丧失“殿下”称号以使其他年幼王室成员不得不效法。

报章认为，王夫与皇子的争吵不仅体现出两代人的鸿沟，更代表了改革分子与旧卫道士之间的冲突。

女王伊丽莎白二世被夹在中间左右为难，但舆论认为，她最终会倒向皇子一方，因为在王室日渐陈旧的大环境下，只有“变则通”，才能迎合时代。王室改革对英王室来讲，可能正意味着莎士比亚的名句：“生存，还是毁灭。”

\*（据新华社贝鲁特4月7日消息）黎巴嫩政府决定今后5年内裁减6万名国家机关工作人员，以提高工作效率、减少公共开支。黎总理哈里已于6日签署命令，要求中央和地方各机关负责人在3个月内必须将本单位富余人员名单送交国家公务员委员会。

这次精减人员是黎政府为遏制经济危机而采取的措施的一部分。黎政府还计划把政府部门由目前的30个减少到14个。为配合机构改革，黎政府还作出规定，今后6年内不招收新的国家公务员，并采取优惠政策鼓励在职人员退休，允许工龄满23年者提前申请退休。

这几则消息与我们国家宣布机构改革似乎就在同一时间，这绝不是偶然的巧合，这更反映了一个世界性的潮流。这也使我们认识到：在新时代中，我们唯有所变，有所不变，才能不至于淹没于历