



机构革命

JI GOU GE MING

——地方政府机构改革的
对策性研究

◆ 孔昭林 主 编

◆ 张学栋 副主编



中国文史出版社

北京市教委人文社会科学研究九·五计划科研项目

机构革命

——地方政府机构改革的对策性研究

主 编 孔昭林

副主编 张学栋

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机构革命/孔昭林, 张学栋著. - 北京: 中国文史出版社, 2001. 10

ISBN 7 - 5034 - 1195 - 3

I. 机… II. ①孔…②张… III. 地方政府 - 体制改革 - 研究 - 北京市 IV. D625. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 073603 号

出版发行: 中国文史出版社

社 址: 100811 北京太平桥大街 23 号

印 刷: 北京宏伟印刷厂

装 订: 北京宏伟印刷厂

经 销: 新华书店北京发行所

开 本: 850 × 1168 1/32

印 张: 13 字数: 285 千字

印 数: 3000 册 插页:

版 次: 2001 年 10 月北京第 1 版

印 次: 2001 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 26 元

文史版图书如有印、装错误, 工厂负责退换。

《机构革命——地方政府机构改革的对策性研究》

编 委 会

顾 问	郭 济	
主 编	孔昭林	
副主编	张学栋	
编 委	马国祥	四川省什邡市市长
	邹书良	山东省平度市人大常委会主任
	张荣兴	吉林省行政管理学会秘书长
	乔亮生	山西省太原市城市建设委员会主任
	陈 剑	广东省行政管理学会办公室主任
	吴 艳	江苏省行政管理学会副秘书长
	李书平	山西省平遥县县长
	张 勤	甘肃省行政管理学会办公室主任
	冯娟娟	北京联合大学应用文理学院副教授
	陈 琪	北京联合大学应用文理学院讲师
	朱建邦	北京联合大学应用文理学院讲师
	陈 强	中国地质大学管理系讲师

序

由孔昭林、张学栋等同志编著的《机构革命——地方政府机构改革的对策性研究》一书的出版是学术研究的一项新成就，本人有幸比大家早读一步，感慨很深。

纵揽全书，掩卷回眸，脑海里勾画出地方政府机构改革的全貌，眼前呈现出机构革命的历史画面。使人们清楚地领略到机构革命所产生的历史条件、发展的脉络、结构的重构、职能的转变和机构革命的复杂性与艰巨性。可喜的是，本书针对以往机构改革存在的问题，提出了改革的程序和相应的对策，为正在进行的地方政府机构改革提供了一个可借鉴的方法。

近几年来，关于机构改革的书出版了不少，而本书以地方政府机构改革为研究和探讨的对象，在全方位和多视角上展开，不失为一种有益的尝试。既有对地方政府机构改革的实际材料的调查分析，又有理论观点的论述，适应我们正在进行的地方政府机构改革的需要，对今后深化政府机构改革也是很好的启示。评价一本书的价值有多种标准，而此书则注重应用性。从全书构思到章节的顺序，从选取的素材到针对的问题，从研究的起点到最终的目标都是为了应用，为了我国地方政府机构改革的实践。

研究的目的是为了应用，这也是作者多年来所始终不渝的努力方向。他们在其所从事的工作领域，努力开创应用性学科，努力结合市场需求和自身所具备的条件，选取适合社会，特别是北

京市建设中的应用性课题，一点一点地积累，一步一步地攀登。在教学和科研领域里默默地耕耘，终于获得了丰硕的成果。此书的特点表现在三个方面：

一是选题的应用性思考。本书作为北京市哲学社会科学规划、北京市教委人文、社会科学研究课题的成果之一，是对地方政府机构改革提供对策性研究。在课题立项之初，正逢1998年国务院机构改革方案出台，根据党中央、国务院统一部署，即将在全国开展地方政府机构改革之时。地方政府机构改革已成为摆在地方政府和理论工作者面前的热门课题，急需先行的理论研究。哲学家说过，实践无理论则盲。针对这一社会需要，结合从事的行政管理专业的教学和社会实践的积累，从解决带有应用性问题的思考入手，《北京市行政机构改革的对策性研究》的科研课题申报并立了项。开展了一系列课题研究的前期调研与准备，并逐渐扩展到整个地方政府机构改革的研究。

二是研究视角的应用性取向。对地方政府机构改革的研究，有的侧重理论分析，有的侧重实证性描述，而本书则侧重于应用性。选取新一轮地方政府机构改革如何操作的应用性研究角度，时刻针对各级地方政府在进行机构改革时所面对的实际问题。从历史上把这次机构改革定位为地方政府行政管理体制改革，使它不同于以往就机构谈机构。在行政机构设置上，既有机构改革的过渡性分析，又有机构改革的目标性研究。针对基层政府在机构改革中容易等靠、依赖，研究了地方政府机构改革拟定“三定”方案的具体操作程序走出机构改革怪圈，努力把研究的视角对准地方政府机构改革的实践。

三是研究成果的应用性价值。地方政府机构改革是一场实践，是政府自上而下的一场深刻变革。它的变革必然引起社会深层次的变化。因此，对于这样一项社会的系统工程，必须有理论的指导。本书试图在理论与具体实践相结合的交叉点上有所突

破，突出理论指导具体实践的应用性价值。例如，针对地方政府职能转变中的若干问题，在理论上探索职能转变必须突破旧体制的框架，进行体制创新。只是在新体制下设置职能，而不是在旧体制下的职能转换。人们完成了观念上的突破，剩下的只是具体操作上的问题了。为了使地方政府机构改革有所参照，本书还收集了中外地方政府机构改革的典型案例。在方案制定、人员分流、突破误区等方面得出较为有应用价值的研究成果。

创新是民族进步的灵魂，地方政府机构改革是人们所从事的前所未有的伟大实践，通过理论创新、体制创新和观念创新，必将取得前所未有的突破。

我衷心地希望此书出版，这不仅对我国地方政府机构改革的顺利实施起积极的促进作用，也对学者们的研究工作起帮助作用。

中国行政管理学会会长
全国政协委员
原国务院机关事务管理局局长

郭 洛

2001年5月3日

前 言

新一轮地方政府机构改革的大幕拉开了。

机构革命，不期而至。它既是经济生活孕育的结果，又是上层建筑自身的变革。如果把国务院机构改革比作机构革命的序曲，那么陆续在全国展开的地方政府机构改革则是机构革命的主旋律。研究这场规模空前的重大改革，已成为摆在地方政府和理论工作者面前的一项重大课题。而完成这一课题的框架，包括以下三个方面。

首先，在理论上提出地方政府机构改革的假设。任何一项科学研究，都必须事先提出一种假设，然后通过研究去证明或否定这种假设的存在。对地方政府机构改革的研究，也同样要提出理论上的假设。在我国原有的经济运行中存在着行政体制与经济运行的“逆反机制”。即政府对经济运行“一收就死”、“一放就活”。

如果从总体上说，行政体制与经济运行存在着矛盾；那么行政体制自身的矛盾就是形成这种“逆反机制”的一个重要原因。因为，我国原有行政体制既是社会经济运行的决策者，又是社会经济运行的直接经营管理者。行政体制自身的矛盾具体表现为三个不同层次的矛盾：一是集中统一的行政体制与多元化的经济运行的矛盾，行政体制是高度集权的组织系统，而经济运行则是复杂多样的。二是高度集中统一的权力、意志同多样的物质利益的

矛盾。行政体制按照高度集权的意志发挥职能同经济运行多样性物质利益发生矛盾。三是高方位集中决策与多层次实施的矛盾。使决策失控、信息失真。因此必须进行行政体制的改革，才能适应社会主义市场经济条件下的经济运行。

其次，在历史上找到此次地方政府机构改革的定位。如果把改革比作一列火车，它始发于党的十一届三中全会。逐步经历了农村经济体制改革、城市经济体制改革、政治体制改革等几个阶段。尤其是1992年邓小平同志南巡讲话，标志着社会主义市场经济体制的建立，突破计划经济的旧巢，经历了向新体制的过渡。在建立社会主义市场经济体制目标的基础上所进行的行政体制改革，是一种带有根本性变革的社会革命，是对原有体制的历史性突破。因此，新一轮地方政府机构改革是为适应社会主义市场经济的需要，在地方政府职能、机构设置、运行方式等方面的系统改革。这就要求把行政体制改革当作一项系统工程，使这次机构改革与以往的改革在性质上区分开来，寻找到其在历史上的定位。

再次，在研究上建立地方政府机构改革的体系。本书是在北京市机构改革的对策性研究课题的基础上，运用政治学、行政学的原理，对北京市、区、县、乡、镇政府的实际材料进行调查分析，参考其他省、市、县、乡、镇的材料而形成的一部关于地方政府机构改革的专著，为实施地方政府机构改革提供对策性支持。本书以地方政府机构改革为对象，从历史、现状及改革的三维角度，深入、全面地研究和分析地方政府机构改革中存在的问题与对策。

作 者



孔昭林,男,1953年11月生。现为北京联合大学应用文理学院人文与管理科学系学术委员会副主任、副教授,中国行政管理学会教学研究会理事,北京市行政管理学会常务理事。他曾主持和参与大量科研课题,主要学术著作和论文有:《谈判与思维方式》、《企业发展与创新思维》、《日本技术市场与信息咨询市场》、《对行政系统职能的坐标、方位和变型的理论探索》、《中国行政学发展的多元化方向》、《行政决策科学化研究》等。

机构改革势在必行
功在当代利在千秋

郭

济

二〇〇〇年
十一月



张学栋,男,1962年9月生。现为中国行政管理学会联络部主任,全国县级行政管理研究会秘书长,兼任九三学社中央经济委员会副主任,北京市西城区政协常委。1985年毕业于太原工学院(现太原理工大学)建筑学专业。他先后从事建筑设计、房地产开发、招商引资工作,历任设计室主任、项目经理、总建筑师、专员助理等职,发表各类论文及研究报告近80篇。1993年被破格晋升为高级建筑师。

目 录

第一章 地方政府机构改革浮出水面·····	(1)
第一节、唱响机构革命的序曲·····	(1)
第二节、奏起机构改革的主旋律·····	(8)
第三节、推出地方政府机构改革的主题 ·····	(14)
第四节、跨越历史：机构改革，别无选择 ·····	(23)
第二章 地方政府行政系统 ·····	(26)
第一节、议行合一体制下的地方政府 ·····	(26)
第二节、中央集权的地方行政管理体系 ·····	(39)
第三节、中央、地方、社会三位一体 ·····	(48)
第三章 地方政府行政系统的形成与演变 ·····	(59)
第一节、计划经济时期地方政府机构精简 ·····	(60)
第二节、过渡时期地方政府机构改革 ·····	(69)
第三节、市场经济体制下地方政府行政体制改革 ·····	(79)
第四章 地方政府行政机构框架 ·····	(87)
第一节、地方政府行政机构的层级结构 ·····	(87)

第二节、地方政府行政机构的物理模型	(92)
第三节、地方政府行政机构的动态组合	(109)
第五章 地方政府行政系统职能	(122)
第一节、地方政府行政系统职能的同一与差异	(122)
第二节、地方政府行政系统职能的法理与现实	(131)
第三节、地方政府行政系统职能的亢进与衰减	(147)
第六章 地方政府行政系统的运行机制	(154)
第一节、运行主体与约束机制	(154)
第二节、运行目标与动力机制	(161)
第三节、运行轨道与监督机制	(170)
第七章 地方政府机构改革的依据和原则	(181)
第一节、机构改革的现实依据	(181)
第二节、机构改革的理论依据	(193)
第三节、机构改革的指导原则	(205)
第八章 地方政府机构改革程序	(214)
第一节、建立地方政府机构改革目标体系	(214)
第二节、拟定地方政府机构改革方案系统	(223)
第三节、确定地方政府机构改革的实施步骤	(236)
第九章 地方政府机构改革对策	(244)
第一节、地方政府机构改革的误区	(244)
第二节、地方政府机构改革误区的成因	(255)
第三节、地方政府机构改革的对策与希望	(264)

第十章 健全地方政府国家公务员制度	(272)
第一节、国家公务员制度的建立	(272)
第二节、国家公务员制度的实施	(279)
第三节、地方政府机构改革的难题	(295)
第十一章 地方政府机构改革模式	(303)
第一节、深圳模式开创先河	(303)
第二节、海南模式新颖独到	(316)
第三节、佛山模式它山之石	(321)
第四节、顺德模式独树一帜	(328)
第五节、华容模式阳光大道	(333)
第十二章 中外地方政府机构改革比较	(338)
第一节、中国地方政府	(338)
第二节、美国地方政府	(346)
第三节、法国地方国家行政机关	(353)
第四节、日本地方自治政府	(362)
第五节、英国地方政府	(367)
第六节、德国联邦政府与州政府的关系	(374)
后记	(377)
参考文献	(379)

第一章 地方政府机构改革浮出水面

社会革命是自下而上发动的，社会改革则是自上而下展开的。但无论革命还是改革，都是为了解放和发展生产力。从这个意义上说，改革也是一场革命，是更深刻的革命。我国地方政府新一轮机构改革的大潮不可避免地到来了。我国政府机构改革能否达到预期目标，主要取决于各级地方政府机构改革的实际成效。

第一节、唱响机构革命的序曲

1998年3月，在北京召开的中华人民共和国九届人大将全世界的目光聚焦中国。在这届人大会议上，人大代表通过了《国务院机构改革方案》，赞成票达到97.8%，代表了民心民意。随着九届全国人大一次会议上《国务院机构改革方案》的通过，拉开了这场革命的帷幕，唱响新一轮机构革命的序曲。

一、机构改革的经济环境

从经济基础的变革上看，社会主义市场经济目标的确立，为地方政府职能转变、机构改革，“点火正时”。市场和政府决不能成为两股道上跑的车，更不能成为“两张皮”。尽管这个转变需要时间和磨合，但真正的曙光正在地平线上显露。特别是经过多

次的机构改革，一定要把政府职能和行政机构调适到社会主义市场经济体制的轨道上来，这已成为我国政府的最大决心。

政府组织的建立一般有两种方式，一种是自发式，另一种是设计式，原始社会或非正式组织一般是采取自发的方式，在原有土壤中逐步产生和发展起来。而现代政府和正式组织均采用设计式，根据职能和需要，建立起为之服务的机构。因此，政府组织从产生那时起，包括转变的过程中，均包含了人们理性的设计。而设计思想、指导原则和实施方案均体现设计主体的思想意识。地方政府机构的蓝图，是由政府主导者设计的，随着社会实践的发展，逐步转变着主导者的认识，也就逐步体现在设计产品上。

（一）计划经济的制约

在高度计划经济基础上，由于政府直接管理经济，企业是政府的附属物。企业的经济行为是由政府决定的，而不是由市场决定的。为了促使企业经济行为发生，政府就需要直接操作企业的生产经营，企业需要钢材，由政府物资部门逐层划拨，企业需要资金由政府财政部门逐层支付，企业需要人才，由国家有计划地培养，按指标分配。在这样一个运行体制下，必然设计出一套庞大的政府组织，尤其是政府经济组织。这套组织在高度中央集权体制下，又通过划分中央政府和地方政府，最终形成“条条”和“块块”的政府机构。当它的运转出现危机，必然会产生要求改革的呼声，尽管这呼声是自下而上逐步扩大的，但它足以引起政府主管部门的重视，那么新的设计就会出台，引来新一轮政府机构的改革，尽管这是一个过程，不可能一蹴而就，但也不乏经验和教训。随着人们对经济运行自身规律认识的发展，逐渐理清思路，解放思想，大胆创新，冲破思想的禁区，这一成果充分体现在由中国社会改革总设计师邓小平主持制定的解放思想，实事求是的思想路线上。作为这一思想路线的成果之一就是中国特色的社会主义。