

机构改革启示录

殷志静 编著

中国政法大学出版社

机构改革启示录

殷志静 编著

中国政法大学出版社

(京)新登字185号

机构改革启示录

中国政法大学出版社出版

北京昌平东旭印刷厂印刷

新华书店 发行经销

787×1092 32开本 10.75印张230千字

1994年3月第1版 1994年3月第1次印刷

ISBN7—5620—1197—4/D·1149

印数：1800 定价：8.6元

序 言

机构改革、精兵简政，是政治体制改革的迫切任务，也是深化经济体制改革，建立社会主义市场经济体制和促进现代化建设的重要条件。根据中共中央关于党政机构改革的方案，这次党政机构改革的指导思想是，适应社会主义市场经济的要求，按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，重点是转变政府职能，理顺关系，精兵简政，提高效率。

我认为，这次机构改革能否成功，关键是能否真正落实党中央、国务院制定的关于党政机构改革的方案，坚决按照以下要求进行。

1. 分解职能，抓好职能转变。各级党政部门要按照政企分开原则，从部门管理转向行业管理和社会管理。要对现有职能进行分解，具体确定在这次改革中需要加强的职能，需要下放或转移的职能，以及作为过渡需要暂时保留的职能等。真正使转变职能具体化，落到实处。

2. 理顺各部门之间的关系。各级党政部门要通过职能分解，并结合固定资产投资管理体制、国有资产管理体制和其他方面的改革，提出理顺关系的意见，尤其是要理顺综合经济部门之间以及综合经济部门与专业经济部门之间的关系，下决心解决一批长期交叉扯皮的问题。对于确需由几个部门协同进行的工作，要明确主、次关系，通过合理分工，建立健全必要的协调制度。

3. 切实解决好机关富余人员的分流问题。这是机构改革

的重要环节，也是充分发挥机关人员的聪明才智，推动社会主义市场经济发展的重要措施。各级党政部门在这次机构改革中，应当根据工作需要和干部特长，多层次、多渠道地妥善分流富余人员，提出人员分流的具体计划。既要达到精兵简政、转变职能的目的，又要充分调动富余人员的积极性，真正为在我国全面实施公务员制度创造条件。

在推进机构改革、实施公务员制度的时候，青年学者殷志静同志《机构改革启示录》出版了。该书是作者近10年来研究机构改革的主要成果。全书系统回顾了建国以来我国历次机构改革的经验与教训，重点剖析了这次机构改革的实质与方向，精要地介绍了国外机构设置及公务员制度实施情况，既有理论又有实例，既有国内又有国外，不少地方有独到见解，是一部关于机构改革方面的不可多得的学术著作。我相信，广大读者一定能从书中汲取许多营养，得到有益启示。

郑思远

1993.10.20

注：作者系原国务院副秘书长。

目 录

第一章 机构改革的历史轨迹	(1)
第一节 建国初期.....	(1)
第二节 第一届全国人民代表大会 时期.....	(5)
第三节 第二届全国人民代表大会 时期.....	(11)
第四节 第三届全国人民代表大会 时期.....	(13)
第五节 第四届全国人民代表大会 时期.....	(15)
第六节 第五届全国人民代表大会 时期.....	(17)
第七节 第六届全国人民代表大会 时期.....	(23)
第八节 第七届全国人民代表大会 时期.....	(24)
第二章 “精简——膨胀”的怪圈剖析	(30)
第一节 精兵简政势在必行.....	(30)
第二节 “精简——膨胀”的原因 分析.....	(34)
第三节 “精简——膨胀”给我们的	

启示.....	(44)
第四节 新形势下机构改革的途径.....	(52)
第三章 建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制.....	(57)
第一节 社会主义市场经济呼唤建立新的政府管理模式.....	(58)
第二节 行政管理体制改革的基本走向.....	(65)
第三节 行政管理体制改革中应注意的几个问题.....	(75)
第四节 建立科学的行政管理体制.....	(80)
第四章 机构改革中的政府职能转变.....	(86)
第一节 政府职能的内涵.....	(86)
第二节 转变政府职能的必要性及其启示.....	(91)
第三节 企业新机制呼唤政府新体制.....	(98)
第四节 市场经济体制下的政府职能.....	(103)
第五章 中央和地方政府的职权划分.....	(111)
第一节 中央和地方政府职权划分的原则.....	(111)
第二节 中央和地方政府职权划分的经验教训.....	(116)
第三节 建立中央适度集权与地方适度分权相结合的模式.....	(126)

第六章 中央机构改革	(135)
第一节 机构改革的目标和关键.....	(135)
第二节 国务院机构改革方案.....	(140)
第三节 这次机构改革的特点.....	(145)
第七章 省级机构改革	(149)
第一节 省级机构设置的经验教训.....	(149)
第二节 省级机构设置的基本原则.....	(153)
第三节 省级政府机构改革的基本 内容.....	(158)
第八章 城市机构改革	(168)
第一节 城市机构设置的现状和 问题.....	(168)
第二节 城市机构设置的原则和 步骤.....	(171)
第三节 八十年代城市机构改革的 几点启示.....	(174)
第四节 城市政府机构改革的基本 内容.....	(182)
第九章 县级机构改革	(189)
第一节 县级机构改革的特点及改革的 紧迫性.....	(189)
第二节 县级机构改革的原则和 重点.....	(196)
第三节 县级机构改革试点的基本 经验.....	(203)
第四节 积极而有成效地搞好县级	

机构改革.....	(215)
第十章 中国公务员制度.....	(222)
第一节 我国公务员制度的孕育与 试点过程.....	(222)
第二节 我国公务员制度的基本 内容.....	(226)
第三节 我国公务员的任用、考核、 培训与奖惩.....	(238)
第四节 我国公务员制度建设的几点 启示.....	(249)
第十一章 国外政府机构设置.....	(255)
第一节 国外政府机构设置基本 情况.....	(255)
第二节 国外政府机构设置的依据.....	(264)
第三节 国外政府机构设置比较.....	(270)
第四节 国外中央与地方政府的事权 划分.....	(276)
第十二章 国外公务员制度.....	(293)
第一节 国外公务员制度的分类.....	(293)
第二节 国外公务员制度的基本 原则.....	(302)
第三节 国外公务员的录用制度.....	(309)
第四节 国外公务员的培训制度.....	(317)
第五节 国外公务员的纪律与奖惩 制度.....	(323)
后记.....	(336)

第一章 机构改革的历史轨迹

新中国成立以来，随着建设事业的发展和政府职能的变化，政府机构调整频繁。无论是精简还是扩充，都是自觉适应当时社会政治经济形势的改革举措。改革开放之前，习惯上用“精简”一词概括机构改革，1981年12月五届人大四次会议审议通过的《政府工作报告》最先提出“机构改革”概念，1992年10月中共十四大在确立社会主义市场经济目标的同时，相应地作出了“下决心进行行政管理体制和机构改革”的重大决策。关于机构改革提法的演变，反映了人们认识的不断深化，这源于丰富的机构改革实践。下面对建国以来机构设置沿革特别是中央政府机构改革的历史轨迹作一阐述。

第一节 建国初期

1949年中国共产党夺取政权后，面临着彻底完成民主革命和迅速建设社会主义事业的艰巨任务，建立什么样的政府就成为首要课题。政府模式的确立必须首先依据政权的性质，同时要充分考虑当时的基本任务和政治经济社会等各个方面的实际。当时的基本情况可以概括为：国内外存在着大量的敌对势力，政权有被颠覆的危险；无产阶级力量不够强大，全国产业工人不足300万；经济基础十分薄弱，全国工

农业总产值只有466亿元，而且小农经济占主导地位，重工业产值不到农业产值的8%；经济建设经验和人才也十分缺乏，全国科技人才只有三四十万人，一万个人中只有两个大学生；社会上还存在着大量旧的封建意识。另外，由于解放战争的进程不一，全国先后形成几大解放区，它们各具特点，发展不平衡，形成各自相对独立的体系。因此，摆在中国共产党人和全国人民面前的有两大任务，一是肃清封建残余和隐藏下来的反革命分子，安定社会秩序，巩固革命政权；二是尽快恢复被战争破坏了的社会经济。

在这样的背景下，中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会职权，于1949年9月27日，全国政协第一届全体会议制定并通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》，对中央国家机关的组织作出了规定。1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府成立。

中央人民政府下设人民革命军事委员会，最高人民法院，最高人民检察署和政务院。

政务院是国家政务的最高执行机关，管理国家行政工作。根据《中华人民共和国中央人民政府组织法》，政务院设置了35个部门管理国家行政事务。这些部门是：政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会；内务部、外交部、公安部、财政部、贸易部、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、文化部、教育部、卫生部、司法部；法制委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会；科学院；人民银行；情报总署、海关总署、新闻总署、出版总署、以及秘书厅。

根据中央人民政府组织法，这些部门之间的关系是：政治法律、财政经济、文化教育 3 个委员会分别指导各有关部门的工作。政治法律委员会指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会的工作。财政经济委员会指导财政部、贸易部、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、人民银行和海关总署的工作。文化教育委员会指导文化部、教育部、卫生部、科学院、新闻总署和出版总署的工作。委员会对上述所属各部门和下级机关有权颁发决议和命令，并审查其执行情况。人民监察委员会与上述 3 个委员会不同，其职责在于监察政府机关和公务人员是否履行其职责，并检举纠正违法失职的机关和人员。政务院秘书厅负责办理日常事务，管理文书档案和印铸等事项。

情报总署、人民银行、海关总署除了工作上接受相应委员会的指导外，还分别受外交部、财政部、贸易部的领导。

关于各部门的内部组织，按政务院制定的组织条例，除设办公厅以外，根据分掌的业务，设司或处，厅司以下设处室或科，只设两个层次。并规定：其工作有半独立性质的可以称局，司、局为同级的平行机构，其工作有特定性质的设室（如资料室、会计室）、所（如研究所）、会（如高等教育委员会），从而使各机关的内部机构设置规范化。

当时的地方政府基本分为大区、省、县、乡四级，全国各级人民政府均服从中央人民政府。

1950年，随着政权的日益巩固，政务院成立人事部，

统一管理全国干部。撤销食品工业部，其业务除渔业部分划归农业部管理外，其余均划归轻工业部管理。

1952年，国民经济恢复时期的任务提前完成，全国大规模的有计划的经济建设与文化建设即将开始。而要完成这一大规模经济建设，特别是完成其中成百个大型建设项目，任何地方都缺乏能力，必须由中央实施高度集中的组织和管理。于是，从1952年底开始，进行了建国后第一次较大规模的机构改革。改革的中心内容是进一步加强中央集权。

首先，将六大行政区人民政府委员会（军政委员会）改为单纯的中央政府的代表机关，即撤销了一级地方政权，改由中央直接领导省。同时，加强中央人民政府的机构，增设了国家计划委员会，调整了政务院的工作部门，即：从重工业部中分设出第一机械工业、第二机械工业（军工）、建筑工程、地质4个部；贸易部分设为商业部和对外贸易部；从财政部中分出粮食部；从教育部中分设出高等教育部、体育运动委员会、扫盲工作委员会；撤销了新闻总署和情报总署。到1953年底，政务院工作部门增加到42个（见表1）。

建国初期的中央政权组织具有这样几个特点：（一）完成了全国政权的集中统一，在具体管理上适度分权；（二）最高政务执行机关、最高审判机关和最高检察机关都隶属于中央人民政府；（三）经济管理部门还较少，但已初具了政企不分、按行业或产品设置管理机构并基本实行部门管理的模式。这种模式在很大程度上借鉴了苏联经验，同时也是当时我国政治、经济、文化等方面具体条件的反映，具有客观的必然性。

第一、为了巩固新政权，发展革命战果，必须建立一

个统一领导全国的中央人民政府。

第二、为了完成对资本主义的改造，尽快进行社会主义建设，国家必须在没收官僚资本的基础上掌握并集中管理铁路、交通、邮电、财政、金融、重工业和其他大企业等关系国民经济命脉的行业。

第三、占经济主导地位的小农经济，具有分散和生产力水平低等特点。当时的工业生产基本上也是小生产型的，横向联系和相互协作的要求还不十分强烈，这在客观上要求进行集中管理和部门管理，以便集中使用有限的财力、物力及人力。

第四、给地方适度分权，以充分调动地方的积极性，并把恢复农业和手工业以及某些轻工业的任务主要放在地方。

第五、由于没有建设全国统一的政权的经验，客观上需要学习和借鉴。而在当时，苏联是能够找到的唯一成功的社会主义的政权样板。

三年经济恢复时期所取得的巨大成绩，充分证明了当时的政府管理体制和机构设置是适宜的，合理的。但同时也孕育了不断变革的胚胎。

第二节 第一届全国人民代表大会时期

1954年9月，第一届全国人民代表大会召开，大会审议通过了《中华人民共和国宪法》和《国务院组织法》。按照宪法，全国人民代表大会为国家最高权力机关，国务院为中央

人民政府。根据《国务院组织法》，国务院除设立部委机构外，按照需要设立若干直属机构，主办各项专门业务；设立若干办公机构，协助总理分别掌握国务院所属各部门工作。组织法还规定各类机构的审批程序：各部委的增加、减少或合并，需经总理提出，由全国人民代表大会决定。在全国人民代表大会闭会期间，由全国人民代表大会常务委员会决定。直属机构的设立、合并或者撤销，由总理提请全国人民代表大会常务委员会批准。

《国务院组织法》规定，国务院设立部委机构35个，直属机构20个，办公机构8个、秘书厅1个，共计64个部门（见表2）这些机构同政务院时期相比上有很多变化，主要是：

- 1.撤销了政务院时期的政治法律、财政经济、文化教育、人民监察四个委员会以及人事部、法制委员会、扫盲工作委员会等，增设了国家建设委员会、国防部、地方工业部和监察部，并重新确定部委之间的分工。部侧重于对国家一个方面行政管理工作的管理，其中管理经济工作的部按专业化设置，专管经济建设方面某个行业；委实行委员会制，属综合性机构，实行综合管理。在对下关系上，部委一般分作两种情况。一种是它们的领导垂直管理到企业，对它们设在地方的企事业单位和管理部门，实行以中央为主地方为辅的双重领导。一种是实行对口领导，它们的任务主要是提出指导方针，制定工作规划，进行督促检查，事情要通过地方各级对口部门去办，而不是由这些部委直接处理。

- 2.增设了承上启下的办公机构作为各部门的归口管理单位，这些办公机构分别管理若干部门，使每一部门都有一

个归口的“办”，从而在国务院与各部门之间增加了一个中间层次。当时国务院设有8个办公室，分口管理各有关部门。

第一办公室（政法）负责掌管内务部、公安部、司法部、监察部的工作；

第二办公室（文教）负责掌管文化部、高等教育部、教育部、卫生部、新华通讯社、广播事业管理局的工作。

第三办公室（重工业）负责掌管重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、建筑工程部、地质部的工作；

第四办公室（轻工业）负责掌管纺织工业部、轻工业部、地方工业部、劳动部、中央手工业管理局的工作；

第五办公室（财贸）负责掌管财政部、粮食部、商业部、贸易部、中国人民银行的工作，并负责指导中华全国供销合作总社的工作；

第六办公室（交通）负责掌管铁道部、交通部、邮电部、中国民用航空总局的工作；

第七办公室（农林水）负责掌管农业部、林业部、水利部、中央气象总局的工作；

第八办公室（国家资本主义）负责掌管对资本主义工商业进行社会主义改造的工作，并负责掌管中央工商行政管理局的工作。

3、设立了20个直属机构，主办各项专门业务工作。直属机构在法律上的地位略低于部委，一般称局或总局，它们的业务工作，有的不仅对中央而且对地方负有指导责任的，往往冠以“国家”、“中央”、“中国”等字样；有的所管工

作只限于为国务院各部门服务，如国务院机关事务管理局等。

4. 中国科学院不再作为国务院的组成部分，但其工作仍受国务院指导。

1955年和1956年，由于我国农业合作化和城市工商业的社会主义改造相继出现高潮，工农业生产迅速发展，商品流通规模进一步扩大，为建立我国社会主义工业化初步基础而建设的大中型建设项目正在顺利进行。中央为了加强对整个经济建设工作的领导，推动国民经济各部门有计划按比例地均衡发展，对国务院所属的财经部门的组织机构作了一次较大的调整。主要有以下几个方面：1. 为了适应资本主义工商业实行公私合营的新情况，贯彻按行业归口管理的方针，将综合管理地方工业的地方工业部和第三机械工业部（主管地方机械、电机工业）撤销，其工作分别交有关专业性的工业部管理。2. 由于重工业、林业、燃料工业等部管的产业过多，业务过重，难于全面兼顾；农垦、水产业务规模虽不很大，但从近期或从远景规模来看，需要单设管理机构，才有利于促进其发展；城市建设、城市服务工作过去由地方分散管理，中央缺少一个统一管理和领导的部门，所以，撤销重工业部和燃料工业部，分设、增设了冶金工业、化学工业、建筑材料工业、煤炭工业、电力工业、石油工业、森林工业和第二机械工业（原子能）等八个能源和原材料工业部门，以及电机制造、农垦、水产、城市服务、城市建设等部门。3. 增设经济、技术两个综合性职能部门。4. 增设物资、测绘、专家和出国工人管理等4个直属机构。经过调整，国务院设部委48个，直属机构24个，办公机构8个，