

中国观察系列

1998

1999

2000

2001

1998—2003

2002

2003

中国政府机构改革问题报告

第七次革命

刘智峰
主编

中国社会科学出版社



中国观察系列

第七次革命

1998—2003 中国政府机构改革问题报告

刘智峰 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

第七次革命：1998～2003年中国政府机构改革问题报告/刘智峰主编. - 北京：中国社会科学出版社，2003. 10

ISBN 7-5004-3892-3

I. 第… II. 刘… III. 国家机构-体制改革-研究报告-中国-1998～2003 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 028981 号

责任编辑 郭沂纹
责任校对 李小冰
封面设计 文彬
技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

地 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

电 话 010-84029453

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 中国文联印刷厂

版 次 2003 年 10 月第 1 版

开 本 787×960 毫米 1/16

印 张 18.5

字 数 300 千字

定 价 29.00 元

邮 编 100720

传 真 010-84017153

装 订 中国文联装订厂

印 次 2003 年 10 月第 1 次印刷

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

再版前言

1998年3月,中国政府开始进行新中国建国以来规模最大的一次政府机构改革。这在国内外引起了巨大的反响,新闻媒体和社会各个阶层对机构改革的热情和关注的程度超过了中国政府以往进行的历次机构改革。这说明中国的改革开放已经进展到这样一个阶段——即中国政府作为改革开放的领导者在改革开放进行了20年之后其本身已经在某种程度和某些方面成为进一步深化改革的障碍,它必须改革自己,重新为自己定位,才能担负起推动改革的艰巨任务。

也是在这种热情的感染之下,1998年4月,我主编的《第七次革命——1998年中国政府机构改革备忘录》由经济日报出版社出版。这本书的出版可以说恰逢其时,它帮助读者了解了中国政府机构改革的历史、存在的问题以及可能发展的方向,所以受到广大读者的欢迎。现在,这本书已经成为研究中国政府机构改革问题的重要参考书。

从那时以来,五年过去了。在朱镕基总理任内进行的这场大刀阔斧、激动人心的机构改革已经结束。不论人们将如何评价这次改革——包括它的目标及其实现的程度,但有一点必须承认,就是这次改革在很大程度上改变了政府官员和普通民众传统的政府观念,它使高效、廉洁、精简的政府观念和形象深入人心,为新一轮的机构改革和行政管理体制改革打下了良好的心理基础,这是这次改革留给中国社会最为宝贵的财富。

必须指出的是,中国政府的机构改革将是一个长期的、渐进的、随着经济社会形势的发展变化不断调整的过程,希望通过一次改革就使政府机构达到尽善尽美的程度是不现实的。事实上,每一次改革都是一次在原来基础上的进步。

1998年以来,伴随着政府机构改革的推进,中国的政治、社会、经济制度发

第七次革命

生了更加深刻的变化,社会主义市场经济体制逐步成熟,法治建设不断完善,政治文明和政治民主的建设也取得一定程度的进步,这些变化要求政府机构必须进行相应的改革。

2002年11月8日,江泽民同志在党的十六大报告中再一次提出了政府机构改革的要求。2003年3月10日,十届人大一次会议通过了新一届政府根据十六大精神提出的行政管理体制与机构改革方案,新一轮政府改革的大幕已经拉开。

值得指出的是,与前次的改革相比,这次的改革是在十六大提出的推进政治体制改革和建设社会主义政治文明的基础上进行的,因此,其起点更高,意义更加深刻,比如:对政府机构改革提出了更高的目标,已经涉及到依法规范中央政府与地方政府的关系、“条条”与“块块”的关系,以及对传统政府模式的权力结构按照“决策、执行、监督相协调的要求”进行重新配置等等。这些改革已经深刻地触及到在计划经济和中央高度集权体制下形成的传统行政管理体制的弊病,它的推进不但将使中国的政府机构发生更大的变化,而且,对中国的政治体制改革和政治文明建设也有着极为重要的意义。而发生在2003年春天的SARS风暴再次暴露出政府行政管理体制与机构设置方面的诸多问题,它再次说明了上层建筑领域的改革落后于经济改革的事实及其不良后果。这要求我们应该加大对政府进行改革的力度,尽快实现政府职能的转变,提高政府管理社会应对危机的能力。

前事不忘,后事之师。出于这样的考虑,我对本书进行了修订。

一是增加了刘吉同志为本书所做的修订版序言;

二是增加了对1998年以来从中央政府到地方政府机构改革大致进程和结果的叙述;增加了对2003年新一届政府机构改革方案述评的文章;

三是增加了我论述中国政府机构存在的主要问题的文章;

四是对书中的文字和所涉及的机构改革的数据进行重新校订和核对,以期更加准确。

刘智峰

2003年7月1日

编者前言

□1998 年被称为中国政府机构改革年。这场自 1949 年以来中国政府进行的规模最大、力度最大、决心最大的革命不仅成为全国人民关注的焦点,也为世界所瞩目。它不仅直接牵涉到数百万即将下岗分流的干部的切身利益,更关系到中国经济能否挣脱权力的束缚,走上迅速发展的道路;关系到中国政府能否走出机构庞大、官僚主义作风严重、腐败现象泛滥的误区,创造出一个廉洁、高效、法治,有权威、有能力的政府;因而,它的成功与否可以说决定着中国在 21 世纪的命运。

□从 1949 年到 1996 年,中国政府进行了多次机构改革,大的调整就有六次之多,但始终走不出精简——膨胀——再精简——再膨胀的循环怪圈。这是为什么?改革的阻力和动力来自哪里?历史的经验值得注意,回顾六次改革的历程,剖析循环怪圈的秘密,将为第七次改革提供可以记取的经验教训,不致重蹈覆辙。

□小平同志说:精简机构是一场革命。1998 年的改革将是第七次机构改革,因此我们称之为“第七次革命”。这次革命是九届人大和九届政协的重要议题,是新一届政府的重大举措。它的背景是什么?机构改革方案如何制定?它的实施能否顺利?下岗分流的干部将如何转变观念和角色,如何选择今后的道路?这一系列问题都为国人所关注。

□本书的编辑便按上述脉络展开:描述前六次改革的历程,分析其经验教训;披露第七次改革的时代背景和机构改革方案出台的内情;更重要的是,本书约请了十几位知名的政治学、行政学、经济学方面的专家学者和政府官员对此次

第七次革命

改革做多角度、深层次的分析 and 预测,指出改革的阻力和动力,以及此次改革将会对中国社会发生的巨大而深远的影响,分析下岗干部面临的考验和将来的出路……

刘智峰

1998 年 3 月

民主是社会主义的旗帜^①

刘 吉

□机构改革也是一次重大的政治体制改革

这一次政府机构改革,意义重大。首先,它是对经济体制的重大变革,是在计划经济体制向市场经济体制转轨过程中进行的。过去我们在传统计划经济时期也进行过精兵简政之类的机构改革,但那时是政府直接管理企业,经济越发展,管企业的人就越多,政府机构就越膨胀,所以,以往的几次机构改革都陷入循环之中,效果不大。而这一次是按市场经济原则进行改革,实行彻底的政企分开,以前直接管理企业的专业部门大大缩小了,调整幅度之大是空前的。这个方向是完全正确的。

其次,它也是一场政治体制改革。因为机构改革大大压缩了臃肿庞大的政府机构,可以实现小的政府、大的社会这样一个现代国家的目标。其实,这个观点,从列宁到毛泽东都是一贯的。

列宁在十月革命胜利、无产阶级政权建立以后,立即认识到一个政党在野和执政是有很区别的。在野的时候,为了革命斗争的需要,党的干部和群众必须结成血肉一样的密切关系,他们有着共同的目标,离开群众,党就无法生存下去。但执政以后,党的干部变成了政府官员,有些人就可能蜕化变质,成为官僚主义者。所以,列宁当时就向全党提出了警告,他提出的解决办法是让工农群众参加政权、监督政权。但列宁的这个想法还不完整,也没有落到实处。后来,斯大林上台,这个问题更没有得到解决,一些共产党人为了实现共产主义理想的革命豪情渐渐淡化了,官僚主义者出现了。他们没有理想,只想做官,必然脱离

^① 此文是1998年6月29日本书编者刘智峰对原中国社会科学院副院长刘吉同志的访问记录,经刘吉同志审订后,同意作为《第七次革命》一书的再版序言。《中国改革报》1998年8月27日先期发表此文,同年第12期《新华文摘》转载。

第七次革命

人民群众,背叛人民群众,最后只能被人民所抛弃。这是非常惨痛的历史教训。在中国,毛泽东也看到了这个问题。在我们党执政以后,他看到党有脱离群众的危险,多次提出要反对官僚主义。但毛泽东提出解决这个问题的办法是阶级斗争,实践证明不但不成功,反而产生了更多的问题。

就是说,从列宁到毛泽东都看到了这个严重的问题——即一个党怎样才能始终如一地保持和人民群众的血肉联系,始终如一地全心全意为人民服务。对共产党领导的社会主义国家来说,这既是一个理论问题,更是一个现实问题。但以前我们一直没有解决好,这一次我国政府的机构改革在这方面是一个非常大的进步,这样大规模地精简政府机构和人员是空前的。这充分体现了党中央的决心,使我们的政府真正做到精兵简政,让少而精的、优秀的公务员更好地为人民服务。

所以,我认为这次机构改革同时也是一次重大的政治体制改革,至少也是政治体制改革的突破口或一个部分,它的意义不可低估。

□改革需要革命精神和革命激情

当然,我非常赞赏这次国务院关于机构改革的报告中说的:这次改革还是一个过渡方案,这体现了党的实事求是的精神,也说明中央是高度清醒的。既然是过渡性的改革,就面临两种前景:一是改革进行一个时期以后由于遇到各种阻力,无法前进又退回去了。阻力肯定是很大的,像朱镕基总理讲的那样:前面可能会有地雷阵或万丈深渊。另一种前景是坚定不移地推进机构改革,并以此为基础,积极进行政治、社会其他方面的改革。必须看到改革过程中可能出现各种不利因素,比如说:机构、人员是减少了,但根本问题还不在这里,关键是看政府的职能有没有变化。如果还像过去那样,政府什么都管,直接管理企业,机构必然会膨胀起来。必须真正做到政企分开,政府只干政府应该干的事情——在经济方面主要是进行宏观调控,创造一个公平的、健康的市场环境;在政治方面主要是维护、建设国家政权的工作。这样,政府才会真正有所变化。反过来,如果政府职能没有变化,经济改革的目的不能达到,政治体制改革的目的也就不能达到。另外,精简人员就可能涉及到这样一个问题:事在人为,机构是由人决定的,人员还可以重新确定。如果精兵简政之后留下来的都是真正符合国家公务员的条件、关心党和国家的命运、有建设中国特色社会主义的理想、全心全意为人民服务这样一批人,我们的政府就会越来越受到人民的拥护。反过来,如果由于种种复杂的原因,留下的是另外一批人——一批只想当官做老爷的人,或者无能的庸辈,那么,这场改革也会失败。

所以,这的确是一个过渡性改革。要使改革继续前进,把它进行到底,就必须有一种革命精神、革命激情,如同邓小平同志说过的那样:机构改革是一场革命。被精简的人员应该看到社会上还有更广阔的天地可以发挥自己的聪明才智。留下来的人员要按照党中央的要求,全心全意地为人民服务。

□ 民主是社会主义、共产主义的旗帜

当然,机构改革仅仅是第一步,要实现建设社会主义现代化国家的目的,还必须在进行机构改革基础上,继续推进社会主义民主政治建设。一定要进行政治体制改革,这是邓小平同志提出过的观点。在经济体制改革进行到关键时刻,他指出,不进行政治体制改革,经济体制改革也进行不下去,即使经济体制改革取得了成果,也可能丢失。这个观点是非常正确的,但后来由于各种原因,政治体制改革的速度放慢了。

但不能说这些年政治体制改革没有进步。党的十四届四中全会《关于加强和改善党的领导的决定》,以及正在进行的政府机构改革都是政治体制改革。如果经济基础变化了,而政治体制改革没有前进,上层建筑就会成为经济改革的阻力。事实上,我们的经济改革取得了很大的成绩,这是举世公认的,这说明政治体制改革也在前进。但同时也必须承认,经济体制改革取得的成绩比较显著,而政治体制改革相对滞后了。这也是正常的,因为政治体制改革更为敏感、复杂。但不论它怎样敏感复杂,政治体制改革必须进行下去,这是马克思主义的基本道理——经济基础发生了变化,上层建筑不变化能行吗?我们的经济基础已经发生了变化,正在由计划经济体制向市场经济体制过渡,如果上层建筑还保护计划经济时期那种模式,就不符合马克思主义原理,不符合实践的发展,所以,必须要改革。

经济体制改革的目标很明确,就是建立社会主义市场经济体制,我们在这方面做了很多理论研究,在实践上也取得了很大的进步。明确了市场经济不是资本主义的专利,资本主义可以搞,社会主义也可以搞。这一点邓小平同志在1979年就提出来了,但经过了近二十年的实践,到党的十四大才确定下来。那么,政治体制改革的目标是什么?毫无疑问,就是建立社会主义民主政治。

民主决不是资本主义的专利。现在有一些西方资本主义国家拿民主、人权来攻击我们,真是奇怪的事。因为民主本来是社会主义、共产主义的一面旗帜。历史唯物主义的基本观点就是只有人民才是创造历史的动力。我们是依靠人民才夺取政权的。当年中国共产党为了反对蒋介石独裁统治,举的是什么旗帜?不就是争自由、争民主吗?毛泽东在延安回答黄炎培先生关于怎样避免重蹈历史

覆辙的提问时,就说要依靠民主。哪有共产党人不要民主、害怕民主的道理?民主是共产党的旗帜,是社会主义的旗帜,是社会主义的本质的体现。如果不是人民当家作主,不是全心全意为人民服务,我们还是共产党人吗?还是社会主义国家吗?所以,真正的共产党人应该满腔激情地与人民一起努力建设民主。只有蜕变为官僚主义者的人才害怕民主,由害怕民主变成反对民主。

□ 我们这代人应该做的两件事

所以,社会主义民主应该是我们建设社会主义现代化国家的重要目标。当然,也必须看到民主是很复杂的东西。什么是真正的民主?这个问题在理论上还有许多误区和不清楚的地方。旧中国历史上没有民主传统,文化素质、民主素质不高。这些年我们做了很多有益的尝试,比如现在农村进行的民主选举、村民自治的实践是很可喜的现象。我们应该很好地研究社会主义民主政治究竟是什么样的模式,什么样的目标,它需要什么样的机制。这是一个很重要的问题,否则就可能像邓小平说的那样,因领导人的好恶发生变化,领导人讲民主的时候国家有民主,但领导人搞一言堂的时候,人民就没有办法了,或者领导人开始讲民主,后来注意力转移,发生变化了。所以,邓小平同志讲,关键在于制度,在于机制。我们应该很好地研究社会主义民主政治的机制,这是社会科学工作者应该担当的重任。

当然,建立社会主义民主政治是一个长期的过程,必须从中国的实际出发。要看到资产阶级民主也是经过几百年才建立起来的,社会主义民主也不可能在一夜之间实现。首先要明确社会主义民主政治的目标,有一个说法,有一个大致的框架,然后一代人接一代人不断地去努力,一代人做一代人的事,每代人都向前推进,社会主义民主这个目标才会实现,也一定会现实。对于我们这一代人来说,首先就是要保证中央以及地方各级领导重大决策的科学化、民主化。决策的民主化、科学化是中央早就提出来的,但还没有形成一个完整的保障机制,就是说,还没有把专家的、人民群众的真知灼见和领导人、政治家的权力很好地结合起来,保证国家的重大决策不发生重大的失误。我认为,这方面的改革是我们这代人首先应该做到的。

我们这代人还应该做的是,如何建设一个公平有效的机制来选拔德才兼备的优秀人才到各级领导岗位上去,这也是非常重要的问题。如果我们的各级领导干部都是全心全意为人民服务、对建设有中国特色的社会主义充满理想和激情,同时又有才干突出、能解决社会主义建设过程中出现的各种新问题的优秀人才,那么我们的事业就会兴旺发达,红色江山就一定会万年长。但如果反过

来,我们选拔的一些干部像苏联共产党晚期那样,都是脱离人民群众的官僚,没有社会主义理想,对人民的利益无所谓,那就很危险。应该说,我们党的领袖从毛泽东到邓小平都意识到这个问题的严重性,所以才突出强调要选好接班人,把这个问题当做百年大计。但从现在看来,并没有建立起一个有效的、完善的选人机制,所以还有跑官、要官、卖官等现象值得我们深思。

因此,如何建立一个能够选出德才兼备、善于治党治国的政治家、领导者的制度,是一项艰巨的任务。当然,民主政治还有其他许多内容,但我们这代人首先把这两个问题解决了,就很了不起。谁不想做得更多些?但是历史的辩证法是欲速则不达,如果我们这两项先不去努力做好,而要搞这个民主,那个民主,无异于清谈奢谈,也是要误国的。我们这代人做好这两件事,下一代人继续做他们应该做的事情,按照社会主义民主政治的目标代代推进,实现我们的理想。

我想,什么时候社会主义民主政治的理想实现了,有中国特色的社会主义才算真正建成了。有了社会主义市场经济体制、社会主义民主政治体制,再加上社会主义新文化,在 21 世纪就能建成繁荣、民主、文明的社会主义强国,中华民族全面复兴的理想就一定能够实现。

目 录

邓小平/精简机构是一场革命	001
江泽民/积极推进政府机构改革	005

第 一 编

1998 年机构改革方案出台前后

第一章 十五大之后:政治改革呼声高涨

江泽民批评政府机构	010
王沪宁透露机构改革目标	011
阮崇武:要从政府身上开刀	012
董辅初:政府已成为改革的障碍	013
于光远:不但要廉洁的政府,更要廉价的政府	014
李 定:把政府包揽的事还给社会	015
周天勇:“皇粮”吃掉国民生产总值的 20%	016
民少官多、九羊十牧	017
刘 吉:在政治体制改革上要解放思想	018
江 洋:机构改革的两大难点	020
王贵秀:政治体制改革也是一场革命	022
李 定:倡导改革者自身的重大改革	024

第七次革命

李慎之：政治改革关系经济改革的最后成败	025
董辅初：政府必须民主化	027
王贵秀：政治体制改革不能再往后推	028
机构改革成为政治改革的先导	031

第二章 海外舆论预测中国政府机构改革

中国即将开始行政改革	034
中国即将进行 1949 年以来规模最大的行政改革	036
地方高层干部年轻化——行政改革的前奏	037
行政改革的阻力将大于国企改革	037
十五届二中全会通过政改方案	038
政府机构改革必须付出代价	039
机构改革的背景与前景	040
权力的剥离——机构改革的重要特征	041

第三章 朱镕基制定改革方案内情

朱镕基亲自抓机构改革	044
“手工作业”——与部长——约谈	044
敢闯“雷区”	045
地方高官支持机构改革	045
朱镕基重视效率	046
初步透露改革方案	047
高层人士表明改革决心	048
中共十五届二中全会通过改革方案	049
朱镕基的信条和风格	050
受邓小平赏识的干才	051
高票当选总理	051
抨击“吃饭财政”，誓言坚决改革	052
此次改革的重点和影响	053
人民的期待	054

第四章 改革方案出台

人大先打招呼	058
李鹏报告抨击官僚主义	058
罗干公布改革方案	059
改革方案终于出台	064

第 二 编

历史的反思

第五章 1949—1997 年中国政府机构改革历程

1949 年,政务院粗具规模,机构 35 个	072
1952—1953 年,第一次机构改革,机构增加到 42 个	073
1954 年,国务院成立,机构增加到 64 个	073
1955—1956 年,国务院扩充机构,达 81 个	074
1958—1959 年,第二次机构改革,机构减为 60 个	075
第一个循环圈结束	075
1960—1965 年,第三次机构改革,机构 79 个,精简干部 81 万人	076
1970 年,权力大下放,国务院机构 32 个,实际 19 个	076
第二个循环圈结束	077
1971—1975 年,国务院在动乱中恢复,机构 52 个	077
1976—1978 年,增加机构,达 76 个	078
1979—1981 年底,机构大膨胀,达到 100 个	078
1982 年,第四次机构改革,减到 61 个	078
第三个循环圈结束	080
1983—1984 年,机构再度膨胀,65 个	080
1985—1986 年,继续膨胀,机构达到 72 个	080
1988 年,第五次机构改革,机构减为 65 个	080
1989—1993 年,机构再度膨胀,达 86 个	082
1993 年,第六次机构改革,机构减为 59 个	082
第四个循环圈结束	083

第七次革命

1994—1997 年的机构改革	083
(附录)国务院部委机构沿革	085

第六章 历史怪圈的秘密

谢庆奎	机构改革陷入恶性循环的五个成因	090
辛向阳	90 年代机构改革的模式和存在的问题	100
辛向阳	中国政府机构改革中存在的误区	117

第三编

创造新政府

第七章 著名专家、学者评 1998 年机构改革

王 山	1998 年中国的社会变革与机构改革	128
茅于軾	变革中的中国政府	137
樊 纲	市场中的政府	143
范恒山	政、资分开是实现政府职能转换、机构精简的根基	153
李景鹏	政府权力结构的变迁与机构改革的动力	158
谢庆奎	机构改革的难度及其渐进性、长期性	165
杜钢建	当前的干部制度及干部下岗问题	170
张成福	创造新的政府治理模式	178
盛 洪	建立现代化的“小政府”	184
吴敬琏	政府应担当什么样的角色	189
王跃生	“政府经济基础”是何物	193
刘智峰	全球化时代对政府的挑战	197

第八章 海外舆论评中国政府机构改革

中国公务员大厦将受震动	204
转变职能,政企分家	205
精简容易,善后困难	206
成功的机会和严峻的挑战	206

改革已触及根本要害	207
钱权两失,慎防下岗干部反弹	208
中共建政以来的一场大革命	210
外商看好机构改革的前景	210
此次改革的“三大难点”	212
精简机构有助廉洁	212
改革是全国上下的事	213
改革任务艰巨	213

第九章 政府官员的反应

朱镕基:历史赋予的任务	216
省长表态积极	217
厉有为:破除机构膨胀的八条建议	224
山头主义严重,财政负担可怕	226
为什么越减越肥	227
革新官僚机构,创造有效政府	228
一场深刻的革命	232

第 四 编

21 世纪的中国政府

刘智峰 中国政府机构存在的主要问题	237
刘智峰 1999—2002 年中国政府机构改革进程	250
刘智峰 2003 年中国政府行政管理体制与机构改革述评	259

附 录

诺斯古德·帕金森 政府机构的可怕顽症——帕金森定律	268
张 锐 论中国的“官僚制度”	274
田汝康 “干部”之累	278