

# 20世纪60年代中央机关精简工作论析

马晓东

〔摘要〕20世纪60年代初期，中国从“大跃进”的热潮陷入了经济困境，不得已进行了大规模的城镇人口精简。中央机关的精简则开其先声，以“反官僚主义”开始的精简在巨大的经济困难面前逐渐让位于以调整劳动力为目标，最后又与新开展的“五反”运动合流。在此过程中，精简的指标不断调高，措施也更加严厉。经过艰苦努力，中央机关的精简任务最终完成。虽然人员的精简效果明显，但机构的精简却成效不大。精简过程中隐含的政治与经济、干部与群众之间的冲突，成为影响20世纪60年代中国政治走向的重要因素。

〔关键词〕城镇人口；精简；中央机关；20世纪60年代

〔中图分类号〕D232；K27 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1008-1798(2016)-01-0038-08

20世纪60年代初期，“大跃进”引发的危机逐步显现。粮食短缺带来的大规模经济调整，导致了2600万城镇人口从城市迁往农村，相伴而行的还有各级机关的精简。人口精简一直是精简工作研究中的重点，而机关精简则相对冷落。本文以中央机关精简为研究对象，进行深入考察，以便全面认识机关精简的过程和特征，深化对精简工作的认识。

## 一、文献回顾与说明

学术界对这一时期的城镇人口精简已经有很多研究。陈理从决策的角度分析了精简的必要性，详述了精简的过程，并提出了对未来发展值得借鉴的经验<sup>①</sup>；郑美霞则从人口猛增的原因、应对之策、精简的作用等角度对精简工作进行了阐述<sup>②</sup>；陈建兰从人口社会学的列文斯坦法则出发，认为此次人口流动的主要特征是“政治主导”和“逆向迁移”，并且评估了它们对人口迁移所产生的不同影响<sup>③</sup>；贺永泰从招工、城市化、粮食和体制的角度分析了大精简的教训<sup>④</sup>；聂福如则认为群众支持、领导有力、措施得当是精简工作成功的原因<sup>⑤</sup>；罗平汉对精简工作的研究着力最深，全面介绍了人口精简的历史过程，也介绍了机关精简的一些内容，但他主要是从经济困

难的角度分析人口精简<sup>⑥</sup>；孙东升则更关注机构精简，指出了它所包含的反对官僚主义、探索机构改革的价值取向<sup>⑦</sup>；刘娟也从新制度主义的角度简述了20世纪60年代初期机关精简的过程，并比较了它和50年代机关精简之间的不同<sup>⑧</sup>。

显然，人口的城乡流动是学者们在研究精简工作时关注的重点，而机关精简则关注不多。当然，这与机关精简研究所需的资料和它所占的工作比重

- ① 陈理：《60年代初精减职工、动员城市人口下乡决策的研究》，《当代中国史研究》1996年第6期。
- ② 郑美霞：《试论困难时期的职工精简与城镇居民压缩》，《怀化学院学报》2007年第2期。
- ③ 陈建兰：《1961—1963年中国城镇人口精简浅析》，《兰州学刊》2006年第6期。
- ④ 贺永泰：《“大精简”的历史镜鉴》，《党史文苑》2010年7月（上半月）。
- ⑤ 聂福如：《六十年代初精减职工工作的经验与启示》，《北京党史》1998年第6期。
- ⑥ 罗平汉：《国民经济调整时期的职工精简》，《史学月刊》2007年第7期；罗平汉：《三年困难时期的大精简》，《文史精华》2003年总第155期。
- ⑦ 孙东升：《六十年代初期调整机构、精简人员工作略述》，《党的文献》1993年第3期。
- ⑧ 刘娟：《国务院机构变迁的新制度主义视角研究（1954—1966）——兼论周恩来的政治作用》，南开大学2013年博士学位论文。

有关。但机关精简与人口精简在时机、目标和过程上并不一样,值得深入分析。在机关精简中,各地大都是以中央机关为榜样,深入了解中央机关精简的过程和方式即可了解各级机关的大致情况。中央机关精简与城镇人口精简工作的节奏相同,经历了两个阶段:从1960年7月到1961年底是以劳动力调整为目标的第一阶段;从1962年初的七千人大会到精简结束则是以“精兵简政”为目标的第二阶段。这两个阶段在指导方针、精简指标、措施和效果上,都有一定的差异,下文将分别阐述。

## 二、劳动力调整阶段的机关精简

1960年初,“大跃进”依旧轰轰烈烈,全国到处涌动着大干快干社会主义的热潮。在这种乐观情绪感染下开始的机关精简工作,也以大张旗鼓的形式展开。但突如其来的经济困难改变了精简工作的节奏,精简方针随之发生了变化。

(一) 指导方针的转变:从“反官僚主义”到加强生产

1960年3月30日,中共中央发出了《关于反对官僚主义的指示》,正式向各级党委提出了“反贪污、反浪费、反官僚主义”的任务,先后批转了山东、吉林、广东、四川等省的“反官僚主义”报告,推荐了河北省吴桥县“二五制”领导方法,“反官僚主义”运动全面铺开。5月14日,中央召集各部委、各单位700多人开会,拉开了中央机关“反官僚主义”的大幕。30日和31日,中央先后批转了第一机械工业部党组和各中央机关党委的“反官僚主义”报告,督促各部门尽快开展。通观这一时期的“反官僚主义”,主要目标是反“五多”(“会议多,联系群众少;文件、报表多,经验总结少;人们蹲在机关多,认真调查研究少;事务多,学习少;一般号召多,细致地组织工作少”),主要的解决办法就是领导干部下乡,与群众同吃同住同劳动,密切与人民群众的联系,最终目标是转变工作作风。虽然在一机部的报告中也提到了机关精简,但这显然不是运动的重点。

首先将机关精简和“反官僚主义”联系在一起的是中央书记处。7月4日,中央书记处向各中央机关发出通知,要求各部门通过这次“反官僚主

义”运动紧缩机构、精简人员、健全工作制度。机关精简正式成为“反官僚主义”的任务,并且做出了安排,成立了中央国家机关精简小组。8月2日,中央批转了四川省委《关于“五多”情况的检查报告》,正式将精简机构作为“反官僚主义”的主要措施推广到全国,“鉴于‘五多’现象与领导机关的机构臃肿、人员过多密切相关,因此,还必须在运动中认真的精简机构,紧缩编制,充实基层。只有这样才能有力的改进领导作风和工作方法”<sup>①</sup>。

此时,粮食危机已经逼近。8月10日,中央发布了《关于全党动手,大办农业,大办粮食的指示》,要求“从各个方面实行精简”,“切实整顿县社工业,精简人员”,“中央、省、专、县各级机关和事业单位必须大刀阔斧地精简”,“坚决从各方面挤出一切可以挤出的劳动力,充实农业战线”<sup>②</sup>。14日,中央又发出了《关于开展以保粮、保钢为中心的增产节约运动的指示》,强调“很多行政机关和企业管理机构过于臃肿庞大,必须在这次增产节约运动中,坚决加以精简”;“这样做不仅有利于增产节约”,而且“有助于克服官僚主义和文牍主义的恶劣作风”;各级干部“要立即下去,亲临生产前线”,官僚主义作风“必须立即坚决的加以改变”<sup>③</sup>。在经济困难的压力下,调整劳动力、提高粮食生产也和“反官僚主义”一样,成为机关精简的指导方针。

虽然机关精简工作在两大方针指导下不断推进,但中央关注的侧重点依旧在“反官僚主义”上。9月3日,中央国家机关精简小组向中央提交了《关于中央各部门机构编制情况和精简意见的报告》,揭示了中央机关“机构臃肿、人浮于事、组织不纯、浪费人力”的现象。报告强调“精简工作是从组织上和制度上巩固‘反官僚主义’胜利成果的一个重要措施”,“反官僚主义”最重要的目标是“给全国树立一个良好的风气”,支援地方生产、补

① 《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第34册,人民出版社2013年版,第477页。

② 《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第34册,人民出版社2013年版,第508、517页。

③ 《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第34册,人民出版社2013年版,第529—538页。

充劳动力则是转变作风附带产生的结果<sup>①</sup>。但在此时，“反官僚主义”运动已经成强弩之末，虽然年底还开展了农村的整风整社，但解决严重的粮食短缺已经逐渐成为中央工作的重心，为解决粮食问题而进行城镇人口精简成为中央的首要工作。精简已经越出了机关指向了工厂、企业，机关精简逐渐成为城镇人口精简的一部分。1961年6月16日，中央发布了《关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》，第七条即要求中央各部门立即提交其在各地方的“直属企业、事业、学校、机关单位的精简计划”，与各省、市、自治区“协同配合进行，并以各省、市、自治区为主”，“中央在北京的直属单位应该首先带头进行”<sup>②</sup>。在该文件中，机关精简已经完全服务于生产，强调的是通过精简度过粮食危机和经济困难，“反官僚主义”已经从文件中消失，最终让位于解决经济困难这一方针。

## （二）精简指标的不断加码

虽然精简的方针发生了变化，但机关精简却势在必行，因为“大跃进”已经使中央机关过度膨胀。首先是机构的膨胀。机构数目大量增加，虽然国务院的机构数目从1958年的68个减少到1960年的60个，但各部门内部机构却不减反增，“两年来，中央各部门……增加了九十九个司局、一百六十八个科学研究机构，二十六个勘察设计机构”，内部机构的增加脱离了上级领导机关的监管，因而也更加隐蔽。机构设置大量重复，“对外贸易部除了设有总管的进口局和出口局以外，还设了四个地区局和十六个总公司管理同样的业务”，尤其是科研机构，“中国科学院所属的冶金、建筑、机械、地质、药物、遗传等研究单位，就和国务院各部门同类性质的研究单位基本上是重复的”；不仅在部门之间，甚至在部门内部就有重复设置，如果算上高校和厂矿的研究机构，重复现象更加严重；机构层级不断加长，不仅有四级、五级，“有些科学研究单位甚至多到七级，即：院、所、室、科、大组、小组、摊摊”；附属机构显著增加，除了科研机构以外，文工团、体育队、招待所等也大量增加，“印刷厂设的也很多，中央各部门共有一百一十多个”<sup>③</sup>。

其次是人员的膨胀。机构的膨胀必然会有工作

人员的大幅增长，“包括行政和事业编制在内，一机部有六万二千多人，中国科学院有五万七千多人，冶金、铁道、水利电力三部都是两万五六千人”，“据统计，中央一万人以上的部门十二个”，“这十二个部门共有二十九万八千一百八十八人”。部门内人员配置也不合理，“管理人员和服务人员增长比例过大”，二者在行政部门中“一般地都在百分之三十左右，个别单位高达百分之五十以上”。中国科学院研究人员1957年到1960年增长了40.8%，同期管理和服务人员则增长了237.6%。此外，有部门甚至不经上级机关的同意，“长期雇佣不在编制的人员”，他们为政府工作，却在政府监管之外，由于不受上级限制，人员增长更显随意，仅此一项就“有一万五千余人”<sup>④</sup>。整个中央机关人员的生长情况参见表1，其中1957年的人数是当年机关精简后的数据。

从表1中可以看出，仅仅两年多，中央机关的人员已经膨胀了58%。其中，事业单位的高速增长成为机构膨胀的主力，这也预示着，事业单位将是机构和人员精简的重点。中央国家机关精简小组在制定了行政和事业单位精简指标后，还以农林部门为例，强调要实现高指标。对比精简指标和增长比例可以看出，中央国家机关精简小组力图将行政部门总数压缩到1957年的水平以下，事业单位也尽量压缩到1957年以下，但还允许了一定增长余地，以适应生产建设的需要（主要是指科研机构）。1961年6月，毛泽东建议将中央机关的精简指标提高到50%，各地方也按照这一比例精简。

## （三）精简措施对症下药

精简方针体现了对机构膨胀问题的认识，进而影响到了实现精简所应采取的措施，这一方针的改变也将影响到政策的变迁。在“反官僚主义”为主

① 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第35册，人民出版社2013年版，第31—40页。

② 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第37册，人民出版社2013年版，第73—75页。

③ 刘娟：《国务院机构变迁的新制度主义视角研究（1954—1966）——兼论周恩来的政治作用》，南开大学2013年博士论文。

④ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第35册，人民出版社2013年版，第31—40页。

表1 中央机关的人员增长和精简指标

	人员膨胀			精简指标 (%)		
	1957年 (万人)	1960年 (万人)	增长比例 (%)	1960年 (低)	1960年 (高)	1961年
行政部门	5.4	6.1	12%	15%—20%	>20%	/
事业单位	19.8	33.9	71%	30%—50%	>35%	/
总数	25.3	40.1	58%	/	/	50%

数据来源：《中共中央文件选集》第35册，《关于中央各部门机构编制情况和精简意见的报告》，第31—40页；第36册，《各级机关应当坚决精简》，第172—176页。

导、合理调整劳动力方针的指导下，机构膨胀的问题被归结为“机构臃肿、人浮于事、组织不纯、浪费人力”，因此所采取的应对措施主要有以下四项：

1. 机构精简。文工团、体育队作为中央机关的附属机构，与机关的主业并没有太大关系，因此首当其冲，遭到裁撤，“一般应撤销或精简下放，今后不宜再办”；招待所是各个部门地方与中央交流办事的后勤机关，不能完全裁撤，“大的可以交北京市统一经营管理，小的也要整顿”；印刷厂是各个部门文件、报表的产生机关，随着精简工作的进行，“五多”问题的减少，所要印刷的文件也会大幅下降，因此要“大加合并和整顿”；“副食品生产基地，只能设置必要的专业生产技术和管理人员”<sup>①</sup>。这些机构的精简对机关职能影响都不大，因而易于处理。机构的精简，以政法系统反应最为迅速。1960年10月21日上报了精简方案，11月11日中央书记处做出批示。“公安部、最高人民检察院、最高人民法院三机关合署办公。与之相关的国务院政法办公室也取消了。1961年2月8日，国家建委与计委、国务院工交办公室与经委分别合并。随着精简要求的提高，1961年8月26日，中央又要求限期停办中央一级机关所属的各种干部学校和干部训练班，学员限期离校，以实现精简的目标”<sup>②</sup>。据统计，到1961年6月，中央机关共精简干部4.9万人，工勤人员3.1万人，干部占了精简人员的大多数<sup>③</sup>。

2. 人员安置。机构精简必然带来多余人员，如何安置他们成为问题。中央先确定了安置精简人员的主管机关和原则，“这次精简下来的人员，建议由中央组织部统一处理。要坚决把大多数人员下放到基层，加强工农生产第一线，家属也必须坚决随

同下放人员下去”<sup>④</sup>。对于工勤人员，“主要是下放到农村基层和中央各部门直属的厂矿企业单位”<sup>⑤</sup>，与城镇职工精简一并处理。对于精简出来的干部，中央组织部1961年7月在总结前一段干部处理情况的基础上，提出了以下安置意见：“去农村基层工作和参加农业生产；服兵役，退职、退休，长期供养和按病假处理；中央机关互相调整”，并要求各个部门定期汇报精简干部的处理情况<sup>⑥</sup>。后两种安置办法

都针对特定对象，只涉及少数干部；大部分干部也跟工勤人员一样下放基层，只不过他们大多去充实基层领导，保留了干部身份。1962年7月，组织部决定将这批下放人员中的编外干部一律由省、市、自治区党委通盘考虑，负责处理。通过下放地方，中央机关有效实现了精简目标。

3. 强化编制。编制管理是控制机构设置和人员安置的强力手段，因而也是实现精简目标的有效途径。中央主要采取了三项措施。首先，将编制的管理权上收到国务院，“今后不论行政或事业的机构编制，都应报送国务院批准，在未经批准以前，不得增设机构，增加人员”<sup>⑦</sup>，提高编制增加的难度。其次，尝试进行机关定编，“可以考虑规定中央各部门的编制，在这次精简后，三五年内，只能减少，不能增加”<sup>⑧</sup>。第三，将编制工作的管理触角深入到机关内部，合理安排“业务人员、行政人员、服务人员和党团专职干部”的比例，以遏制非

- ① 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第37册，人民出版社2013年版，第172—173页。
- ② 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第37册，人民出版社2013年版，第383—384页。
- ③ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第37册，人民出版社2013年版，第174—175页。
- ④ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第37册，人民出版社2013年版，第39页。
- ⑤ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第37册，人民出版社2013年版，第174页。
- ⑥ 《中国共产党组织史资料》第9卷，文献选编（下），中共党史出版社2000年版，第756—757页。
- ⑦ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第35册，人民出版社2013年版，第38页。
- ⑧ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第35册，人民出版社2013年版，第176页。

业务人员的快速膨胀。

4.纯洁组织。1960年5月,中央在下发《关于在农村开展“三反”运动的指示》中就提出,“在运动中,必然会揭发出隐藏在我们干部队伍中的地富反坏和蜕化变质的分子。这些人都应该一律清除出去,已混入党内的应该清除出党,罪行严重的应该给以法律制裁”。在这样的“反官僚主义”政治关切之下,组织不纯也成为中央机关精简的着力点。中央国家机关精简小组指出,有不少部门,特别是出版编辑和科学研究部门中人员不纯的情况相当严重。显然,这些人不会是目不识丁的人民群众,就其所处的岗位来看,他们大部分都是受过较高教育的知识分子。“在这次精简中,要坚决贯彻加强领导,纯洁组织,精干队伍的精神。……对于有政治历史问题的人员,应该认真摸底排队,坚决调离尖端和要害部门。”<sup>①</sup>这意味着知识分子不可避免地再次受到冲击,可能产生组织清理的扩大化。

#### (四) 精简结果初见成效

经过将近一年的时间,中央机关的精简初见成效。中央各部门的司局结构,撤销、合并了89个,精简了15%。事业单位(包括科学研究、勘察设计机构和出版社、印刷厂、文工团等)合并了111个,精简了26%。机构精简也带动了人员精简目标的实现。中央机关精简顺利实现了1960年的精简目标,行政部门人员精简了24%,事业单位人员精简了37%,都超额完成了精简的目标。已经精简的人员中,也有78.8%进行了合理安排。

### 三、精兵简政过程中的机关精简

1962年1月,中央召开了扩大的工作会议(七千人大会),正式向全国提出了“精兵简政”的任务,从此开始了中央机关的第二阶段精简。由于上一阶段对事业单位的精简已接近完成,这一阶段的精简主要围绕机关展开。

(一) 指导方针的转变:从解决经济困难到与“五反”运动合流

虽然第一阶段的机关精简很好地完成了既定目标,但严峻的经济形势并未发生根本性的转变,城镇人口精简还要继续,机关精简也再次启动。七千人大会上,刘少奇针对已经精简过的政府机关指出,“机构这样庞大,这样重叠臃肿,非生产人员

这样多,这对当前国民经济的全面调整是很不利的,对于发展生产是很不利的,而且助长了官僚主义和分散主义”<sup>②</sup>。1961年2月22日,中央批转了中央国家机关精简小组《关于各级国家机关、党派、人民团体精简的建议》,目标直指国家机关中的“机构庞杂,人多政繁”问题,说“这种情况不利于国民经济的全面调整,不利于克服当前困难,不利于克服官僚主义和分散主义”,精兵简政“必须彻底实行”<sup>③</sup>。虽然机关精简的目标还是克服经济困难,但是中央开始有意识地将机关精简工作上升到政治层面,试图以政治压力促使各级干部重视精简工作,“反分散主义、反官僚主义”的政治口号又重新回到精简文件当中。

此时,中央高层在对经济方针和形势的认识上产生了分歧。9月,中央召开了八届十中全会,重提阶级斗争,政治形势发生重大变化。随着农村的“社会主义教育运动”、城市的“增产节约和五反运动”(反对贪污盗窃、反对投机倒把、反对铺张浪费、反对分散主义、反对官僚主义)相继展开,口号式的政治压力最终转变成实实在在的政治运动,精简工作不能不受到影响。到1963年3月3日,中央发布了《关于全部完成和力争超额完成精简任务的决定》,要求尽快完成精简工作,以便于抓增产节约和“五反”运动,并调整职工工资。这样,政治运动最终成为推进精简工作的一个动力。15日,周恩来指出,“精简扫尾工作必须与增产节约和‘五反’运动结合起来;精简必须与整顿经营管理结合起来;精简必须与反修和社会主义教育结合起来;精简必须与控制城市人口、全面安排劳动力、明确教育方针和计划生育结合起来”<sup>④</sup>。虽然精简依旧与生产和经济调整密切相关,但附着在精简工作上的政治意义显著上升,既有“五反”,又有反修,精简工作的政治压力陡升。机关精简再一次与政治运动结合在一起,甚至在方式上都与

① 《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第34册,人民出版社2013年版,第190页。

② 刘少奇:《关于“精兵简政”问题》,《党的文献》1993年第3期。

③ 《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第39册,人民出版社2013年版,第100页。

④ 周恩来:《关于中央精简工作的报告》,《党的文献》1993年第3期。

表2 中央机关行政管理部门编制数目

时间	当期编制数 (万人)	拟新增精简人数 (万人)	总精简指标 (%)	实际精简总数 (万人)	实际精简 比例
1960.9	6.1	0.92-1.238	15%-20%	/	/
1961.6	(4.9)	/	/	1.5	24%
1962.1	(4.8)	1.0	40.6%	1.6	25%
1962.6	4.25	/	/	2.47	36.7%
1963.3	4.59	0.49	31.5%	/	/

数据来源：《中共中央文件选集》第35册，《关于中央各部门机构编制情况和精简意见的报告》，第31-40页；第36册，《各级机关应当坚决精简》，第172-176页；第39册，《关于各级国家机关、党派、人民团体精简的建议》，第102-105页；第42册，《关于中央国家机关、党派、人民团体编制进一步精简调整的报告》，第593-596页。括号表示数据非原始数据，而是从原始数据推算出来的，下文同。

1960年有些相似，都要求“动员群众”。这一阶段中央机关的精简工作，主要是精简人员的安置。

### (二) 精简指标逐渐理性

虽然机关精简工作的方针再一次从解决经济困难摆向了配合政治运动，但中央对此项工作的认识却更加务实。1962年2月，中央决定进一步精简城镇人口，“减人工作仍将是一项艰巨的任务，因为有相当数量的容易减的已经减去了”<sup>①</sup>。中央在核实、确定既往精简工作成效的基础上，总结经验，结合“精兵简政”，新提出了40.6%的精简指标。这既显示出在经济形势压力下，伤筋动骨式的城镇人口精简也给中央机关的精简造成了压力，迫使中央不得不进一步调高指标来应对；同时也显示出，中央在机关精简中也更加理性，不再盲目追求高比例，而是更注重精简的现实性，因此这一指标在半年之后就将近完成（拟新增精简指标是1万人，实际精简人数已经接近8700人，参见表2）。到了1963年，虽然经济形势开始好转，但中央仍然决定进一步精简机关，精简比例则降低到了31.5%。

### (三) 精简措施进一步细化

随着精简对象指向中央机关本身、指标的调高和难度的增大，这一阶段的机关精简出现了反复。中央的应对之策非常迅速，但是政策工具却显得捉襟见肘，更多只是延续了上一阶段的精简措施，主要还是依靠行政手段和强化政治压力来推动精简工作。

1. 机构精简。这一阶段精简工作开始时，中央机关中明显多余的机构（如文工团、体育队等）已经基本取消，机构精简的空间已经不大。因此，机构精简的主要任务是对已经精简过的机

构设置进行优化，在继续推进机关精简的同时，恢复一些重要的机构。如统战系统的机构，“均应保留，编制要精干”<sup>②</sup>、“管理民族工作的机构不要取消，干部不要精简”<sup>③</sup>。值得注意的是，在精简的大背景下，政府部门的数量却在悄然膨胀。1962年，国务院就增加了民用航空总局、全国供销合作总社、国家房产管理局等三个机构<sup>④</sup>。对此，中央再次强调，要“适当裁并机构”，“机构设置应当按照实际需要，该撤销的撤销，该合并的合并”，“各部门的专业管理局，必须尽量减少”，试图减少中央机关的机构数目。同时，精简工作也深入到机构内部，正式提出了内部管理问题，一方面要求“彻底减少组织层次”，对各级机构进行明确规定，“部、委机关的组织层次，一般设三级（部、司（局）、处），国务院直属机构一般设两级（局、处（科））”；另一方面要求精简政务，以防止机构反弹，“专业会议、机关内部会议和公文、报表必须大量精简；贯彻集体领导下的分工负责制度，简化办事手续”<sup>⑤</sup>。

### 2. 人员精简。与机构精简相似，中央部门的

- ① 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第39册，人民出版社2013年版，第83页。
- ② 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第40册，人民出版社2013年版，第317页。
- ③ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第40册，人民出版社2013年版，第369页。
- ④ 刘娟：《国务院机构变迁的新制度主义视角研究（1954—1966）——兼论周恩来的政治作用》，南开大学2013年博士论文。
- ⑤ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第42册，人民出版社2013年版，第595页。

人员也在精简的同时出现了膨胀。对此，中央从编制、人员、安置等三个方面采取措施，推动精简工作。(1) 强化编制管理。首先，统一机关工作人员的性质，“国家机关工作人员，一律使用行政编制，由行政经费开支，既不要占用事业、企业单位的编制，也不要事业、企业的经费开支”<sup>①</sup>，堵住了中央机关通过事业、企业编制的方式变相增加人员的途径。其次，要求各级编制委员会建立严格的审批制度，把行政编和事业编统一管理，强化审批手续，单位增加机构和人员都“必须经过编制委员会审核，转报党委和政府批准”<sup>②</sup>。中央机关的编制继续由国务院全面控制。(2) 以编制控制人员增减。在严格编制管理的同时，中央开始对各级机关进行总量控制，全面实施上一阶段提出的机关定编措施。中央机关的总人数，1962年确定为3.8万人，1963年在各种因素作用下，通过增减指标，将总人数调整到4.6万人，设定明确的人员上限；同时，削减领导职位，以职位控制人员调整；继续调整工勤人员比例，各部委秘书、行政人员“应当减少到百分之二十以下”，生产基地的非专业人员只能占1%—1.5%<sup>③</sup>。(3) 加大对精简干部的安排力度。首先，在已有的安置办法上出台了《关于国家机关和企业事业单位精简干部的安置处理办法的补充规定》，为安排中央精简的干部提供了政策指导；其次，继续通过下放基层参加生产、动员合乎条件的干部离职（离休）、需要保留但暂时无法安置的干部可以参加学习、设定荣誉职务安置老干部、对不服从分配的干部进行处罚等措施，督促各部门精简干部，中央国家机关精简小组在提交的精简报告中也提出了类似的安置措施。

3. 增加压力。首先，中央明确了机关精简工作的领导。1960年以来，中央机关精简都是由中央国家机关精简小组负责。1962年1月6日，周恩来指定杨尚昆负责机关精简工作，中央机关精简工作“在中央国家机关精简小组统一领导下，由各口负责进行”，并且建立起了从上到下的精简小组机制，“各部门要组成领导小组，专门负责精简调整工作”<sup>④</sup>。周恩来也分别于1962年4月、1963年3月两次召开国务院会议动员机关进行精简<sup>⑤</sup>。其次，设定精简工作时间，限期完成。

1962年2月开始的精简，“争取在上半年内完成”<sup>⑥</sup>；而5月份追加的精简任务，“今年第三季度或者第四季度行动”<sup>⑦</sup>；1963年的机关精简，“在四月底以前完成”。再次，动员群众。1963年的精简工作，要“充分发动群众，采取领导和群众相结合的办法进行”<sup>⑧</sup>，把中央精简小组自上而下的压力和群众自下而上的压力结合起来，上压下挤，促使各个部门行动起来。

#### (四) 精简成效并不巩固

1963年7月，城镇人口精简工作宣布完成，中央机关的精简工作也随之结束。通过表3可以看出，中央机关的人员实际精简了将近45%，在1961年精简1/3的基础上又有了提高，几乎实现了毛泽东希望的50%的目标。这个标准由于包含了事业单位的精简数据，因而高于机关31.6%的精简目标。不仅如此，中央机关精简人员处理情况也表明了精简的成效。从表4可以看出，将近95%的精简人员已经妥善安置，剩余的5%也有相应的精简办法。从处理情况可以看出，调往地方、调往京外和回乡成为精简人员的主要方向，占已处理人员的81%。而对精简过程中以纯洁组织的名义清理出来的政治历史不清楚的人员，也按照不同的情况分别进行了安置。

如果我们换一个角度就会发现，机关精简虽然在人员上取得明显成效，但在机构精简上却不那么成功。还在精简工作宣布结束之前的1963年5月，

- ① 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第39册，人民出版社2013年版，第104页。
- ② 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第39册，人民出版社2013年版，第102页。
- ③ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第42册，人民出版社2013年版，第595页。
- ④ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第42册，人民出版社2013年版，第596页。
- ⑤ 中共中央文献研究室主编：《周恩来年谱（中卷）》，中央文献出版社1997年版，第471、543页。
- ⑥ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第39册，人民出版社2013年版，第101页。
- ⑦ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第40册，人民出版社2013年版，第212页。
- ⑧ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第42册，人民出版社2013年版，第596页。

国务院就增加了第四机械工业部、国家物资管理总局、外文出版发行事业局、全国物价委员会和国家编制委员会等五个机构<sup>①</sup>。6月23日，中央同意最高人民法院恢复全国法院系统的司法行政机构，在精简的背景下，最高人民法院并不要求增加编制，而是在现有编制中进行人员调整来建立各级司法行政机关<sup>②</sup>。到了1964年，仅国务院设置的工作部门已达77个，比1958年精简后多了17个，比1962年也多了13个<sup>③</sup>。这种膨胀发生在机构精简仅仅一年多以后，并且经历了连番的“三反”、“五反”运动，可见机构膨胀的冲动非常大，即便是政治运动也无法压制。

#### 四、结论

1960到1963年，中国经历了从“大跃进”到“大调整”的急剧转变。在大调整中，社会各个阶层都做出了重大牺牲，进行了艰难的精简，实现了经济形势的好转。这一大规模的城镇人口精简也给中华民族留下了苦涩的记忆，吸引着广大学者探讨其经验教训。中央机关的精简也是城镇人口精简的一部分。从中可以看出，机关精简既是政治运动的一部分，又以政治运动产生的压力推动精简工作不断前进；精简指标也从“大跃进”狂澜中的乐观回归到精简过程中的谨慎、理性；而为了实现精简目标，可供中央选择的方案却并不丰富，中央只能在下放、退休、撤并机构等少数几个方法上不断深化、细化，更多依靠政治压力和行政手段来达到精简目标。这些手段虽然较快地实现了机关精简，扭转了经济形势，但毫无疑问的是，一旦行政压力消失，原本被压抑的机关膨胀冲动就会迅速恢复，再度膨胀已经不可避免。

当我们把机关精简和城镇人口精简结合在一起考察的时候就会发现，机关精简的展开几乎总是先于人口精简，并且随着人口精简目标的每一次提升，机关精简的指标也会水涨船高。但在这种过程和指标相似的背后，却是精简工作起点和重点的微妙转变：从1960年中精简工作刚刚开

表3 中央机关及其在京单位的人员精简情况

时间	原有 (万人)	精简 (万人)	比例
1961年	24.0	8.0	33%
1963年	24.7	11.0	44.5%

表4 中央机关及其在京单位的精简人员安置情况 单位：万人

已处理：10.45/94.9%						未处理：0.56/5.1%	
调往地方	3.68	退休/职	0.43	下放生产	0.23	干部	0.44
回乡	1.96	其他	0.4	学习深造	0.11	工勤	0.12
调往京外中央机关	2.84	解雇 (临时工)	0.61	去往军队	0.17	/	/

数据来源：《中共中央文件选集》，第44册，《关于中央一级机关及其在京单位精简人员处理情况的报告》，第311-314页。

始时的精简干部转移到年底的精简群众（职工和城镇人口）；从政治导向（“三反”、“反官僚主义”）逐渐让位于经济导向，最后又与政治运动合流。在这一转变过程中，政治导向都要求“发动群众”，大鸣大放，客观上形成了群众对领导（干部）的批判，而经济导向又使领导（干部）掌握了针对群众的精简下放的权力，于是先有群众对干部的鸣放，接着是干部对群众的精简，然后又是对干部的鸣放。这样不断互相斗争，虽然实现了精简的目的，但在彼此之间却逐渐积累了大量的矛盾。而精简过程中，针对职工（群众）和干部采取的不同安置措施则表明，二者之间的身份已经固化，虽然共体时艰，殊途同归（下放），但彼此之间的身份已经很难改变。矛盾的累积、身份的固化既是宏观层面政治形势与经济发展之间彼此冲突的结果，又加深了二者之间的裂痕。

（作者单位：中国人民大学国际关系学院  
北京 100872）

- ① 刘娟：《国务院机构变迁的新制度主义视角研究（1954—1966）——兼论周恩来的政治作用》，南开大学2013年博士论文。
- ② 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第43册，人民出版社2013年版，第365-366页。
- ③ 刘娟：《国务院机构变迁的新制度主义视角研究（1954—1966）——兼论周恩来的政治作用》，南开大学2013年博士论文。