

一九九八國務院機構改革的 人員分流問題

熊自健

(國立政治大學國際關係研究中心
第三研究所研究員兼所長)

摘要

一九九八國務院機構改革的目標是國務院機關幹部編制總數減少一半，在一九九八年底以前完成國務院機構減編定員的工作，用三年時間做好人員分流工作。一九九八國務院機構改革大致可為二個階段，首先是各部門制定「三定」（定職能、定機構、定編制）方案，經總理辦公會議討論批准定案；其次由各部門嚴格按照「三定」規定執行，進行人員的定崗和分流工作；國務院制定「中央國家機關人員定編定崗實施辦法」、「中央國家機關人員分流安排實施辦法」，各部門人員定崗工作在一九九八年底前完成，分流到位三年完成。一九九八年七月國務院提出「關於國務院各部門分流人員學習和培訓實施方案」，它是處理國務院機構改革中分流人員的主要辦法；在一萬六千個分流人員中統一規劃了一萬三千個分流人員進行學習和培訓。而其餘三千個分流人員則是離退休、調派至企業單位、事業單位、基層組織。然而大部分的分流人員選擇分流到企業單位、事業單位、基層組織，不願參加培訓，影響到進一步實行「國有企業改革」、「政企分開」、「省、縣級機構改革」的進程與深度，以及提高中共政權公務人員整體素質。而參加培訓的分流人員要二、三年後才能到位，國務院人員分流問題依然存在。

關鍵詞：國務院、機構改革、人員分流

* * *

一、前言

一九九八年三月中共第九屆全國人民代表大會審議批准國務院機構改革方案。此次國務院機構改革的特點有：(1)大幅精簡機構，將國務院組成部門由四十個減少為二

十九個，分成宏觀調控部門、專業經濟管理部門、科學教育文化社會保障和資源管理部門、國家政務部門，四大部分。(2)轉變政府職能，實現政企分開，撤銷工業企業管理部門，將機械部、冶金部、煤炭部、化工部、電力部、電子部、輕工總會、紡織總會、石油天然氣總公司、石油化工總公司、國內貿易部等部門撤銷，組建為由國家經濟貿易委員會管理的國家局，並明確規定國家經貿委及其管理的各國家局負責制定行業規劃和行業政策，進行行業管理，引導本行業產品結構的調整，維護行業平等競爭秩序。這些國家局不直接管理企業，所制定的行業規劃和規章以國家經貿委的名義發布，以實現政企分開。(3)按照權責一致的原則，調整政府部門的職責權限，明確部門之間的職能分工，相同或相近的職能交由同一部門承擔，因此在郵電部和電子工業部的基礎上組建信息產業部，將原來由勞動部、人事部、民政部管理的社會保險，衛生部管理的醫療保險，以及由各行業部門統籌的社會保險工作，統一由新組建的勞動與社會保障部管理。(4)改革的目標是國務院機關幹部編制總數減少一半，九八年年底以前完成國務院機構減編定員的工作，用三年時間做好人員分流工作①。

羅幹在三月六日九屆全國人大一次會議上「關於國務院機構改革方案的說明」中，原則性指出此次國務院機構改革中處理人員分流的辦法為：「帶職分流，定向培訓，加強企業，優化結構。」帶職分流就是定編定員後，超編幹部離開機關，保留職級；定向培訓就是對離崗公務員進行會計、審計、法律、經濟管理、教育管理等方面知識的正規培訓，為走向新的崗位作準備；加強企業就是選調定向培訓後人員首先充實工商企業、金融企業，以及財稅、政法、市場管理等執法機構，文化、教育衛生等單位和適應社會主義市場經濟發展的社會中介組織；優化結構就是通過人員分流，調整政府和企業、機關和基層人員的年齡結構、知識結構和專業結構，達到優化組合，全面提高公務員隊伍和基層工作人員的整體素質。國務院機關工作人員一般文化水平較高，熟悉方針政策，必須妥善安排，充分發揮他們的作用②。

此次國務院機構改革大幅度地調整與裁減機構，將裁減掉一半的人員，涉及一萬六千人與領導幹部五百餘人，如何妥善處理人員分流問題，成為此次國務院機構改革成敗的關鍵，也將考驗新任國務院總理朱鎔基的威望與領導能力。本文僅就至目前為止國務院如何處理機構改革的人員分流問題，作一綜合評析。

二、機構改革的進程與「人員分流安排 實施辦法」

一九九八國務院機構改革大致可為二個階段，首先是各部門制定「三定」（定職能、定機構、定編制）方案，經總理辦公會議討論批准，陸續下達定案；其次由各部

註① 「羅幹在九屆全國人大一次會議上關於國務院機構改革方案的說明」，人民日報（北京），一九九八年三月七日，第一、二版。

註② 同上。

門嚴格按照「三定」規定執行，進行人員的定崗和分流工作。

國務院新總理朱鎔基一上任，在三月二十四日國務院第一次全體會議上就明白指出：(1)各部門要馬上開始制定「三定」（定職能、定機構、定編制）方案，首先把調整後的部委職能確定下來，定了職能才能定機構，定編制。(2)分流的幹部是寶貴的財富，一定要安排好，不能馬上安排的，先要定向學習。要做細緻的思想工作，教育幹部顧全大局，服從組織安排，正確對待個人工作崗位的變化。通過「帶職分流，定向培訓，加強企業，優化結構」的辦法，全面提高公務員隊伍和企業人員的整體素質，做到人盡其才，各得其所。(3)要給大家說清楚，對事業單位、直屬單位國務院沒有提出過人員減一半的要求，只是要求逐步減少財政補貼，不要引起不必要的恐慌。會議討論通過了「國務院機構設置和調整國務院議事協調機構方案」^③。

緊接著朱鎔基於四月十日在「省級幹部推進政府機構改革專題研究班學員座談會上」指出：(1)轉變政府職能的關鍵是政企分開，政府要管市場，而不是辦市場，政府同經濟利益直接掛鉤，就沒有公平競爭。建立國有企業稽察特派員制度，進行政府對企業的監管。(2)「加強企業」就是把最優秀的幹部派到企業去。過去，搞得好的企業家，就把他調上來當副部長、當局長，把人都抽空了。現在要倒過來，把優秀人才派到企業裡去，政府不要干預他們的生產經營活動，但要派稽察特派員盯住他。管企業的辦法改變了，政府人員就可以減下來。(3)此次國務院機構改革，國務院辦公廳必須起表率作用。現在，國務院副總理已由六人減為四人，國務委員由八人減為五人，副祕書長由十人減為五人，差不多減少了 50%。下一步機關的精簡，已先要求國務院辦公廳非減一半不可，國務院辦公廳不能減 50%，就沒有理由要求部委減 50%，對下面就沒有說服力^④。

朱鎔基要求國務院辦公廳在此次機構改革中要帶頭裁減一半的人員，起表率作用。國務院辦公廳在朱鎔基的要求下，帶頭進行「三定」方案，將原有編制 435 名縮編為 217 名，裁減 218 名，精簡幅度為 50.1%，七個局級機構減為六個，三十八個處級機構減為三十個，局級領導職數由 22 人減為 20 人，處級領導職數由 103 人減為 67 人^⑤。四月至六月國務院各部門在國務院辦公廳的帶頭下，研究制定出「三定」方案，經總理辦公會議討論批准並陸續下達。六月十九日朱鎔基主持召開國務院第二次全體會議，總結前階段國務院各部門「三定」方案的制定工作，並對下一步實施「三定」工作作出部署。

朱鎔基在國務院第二次全體會議中指出：(1)國務院各部門制定的「三定」方案，

註③ 「朱鎔基在國務院第一次全體會議上的講話」，人民日報（北京），一九九八年三月二十五日，第一、四版；亦收編在國務院辦公廳祕書局編，中央政府組織機構一九九八（北京：改革出版社，一九九八年），頁五～六。

註④ 「朱鎔基在省級幹部推進政府機構改革專題研究班學員座談會上的講話」，收編在國務院辦公廳祕書局編，中央政府組織機構一九九八（北京：改革出版社，一九九八年），頁三二～三七。

註⑤ 鮑靜，「98 國務院辦公廳機構改革訪談錄」，中國行政管理（北京），一九九八年第九期，一九九八年九月，頁三～七。

按照轉變政府職能，權責一致，精簡、統一、效能的原則制定，體現出機構改革的精神。國務院各部門轉交給企業、社會中介組織和地方的職能有二百多項；在各部門之間調整轉移的職能有一百多項；並大幅調整和精簡各部門的內設機構和人員，司局級機構減少二百多個，精簡了四分之一，機關人員編制由三萬二千餘人減為一萬六千七百餘人，減少47.5%。如果減去新設的國防科工委、紡織局、輕工局、有色金屬局和知識產權局這五個單位的新增編制數，則人員編制總數基本上達到了精減一半的預期目標。國務院辦公廳縮減了50.1%，起到了表率作用。(2)各部門的「三定」規定已經確定，進入攻擊階段。實施「三定」規定，主要抓好三項工作。一是已經確定的需要調整和劃轉的職能盡快到位；二是內設機構、人員編制和領導幹部職數必須嚴格按照「三定」規定執行，不准突破；三是積極穩妥搞好人員定崗和分流工作^⑥。

朱鎔基在此會議上特別強調人員定崗和分流是機構改革的難點，也是「三定」工作的重點，要作好這項工作，必須進一步提高認識，統一思想，要著眼於優化結構，改善素質，從嚴政治，提高效率，做到「四個結合」。一是把人員定崗和分流與優化結構、全面提高幹部隊伍素質結合起來。通過精減機關人員，逐步形成一支精幹的、高素質的專業化行政管理幹部隊伍，同時使企業和基層以及一些薄弱環節得到充實和加強，逐步建立一支精明強幹、熟悉業務的高素質的企業隊伍。特別是加強各級領導班子的建設，使整個幹部隊伍的結構和素質有一個明顯的改善。二是把人員定崗和分流與改革幹部人事制度結合起來。要在幹部能上能下、能進能出、輪換交流、強化激勵競爭機制方面取得明顯進展，並堅持下去，使之規範化、制度化。三是把人員定崗又和分流與從嚴政治、加強機關建設結合起來。要切實整頓機關作風和紀律，改進工作方法和態度，提高行政效率，促進勤政廉政，使機關工作出現新氣象新面貌。四是把人員定崗和分流與加強法制建設結合起來。逐步實現政府機構、編制和工作程序的法定化，完善各項規章制度，規範行政行為，提高政府機關依法治國、依法行政的能力和水平。此外，朱鎔基還指出，這次機構改革是改革開放以來機構變化較大，人員調整較多的一次，牽涉到廣大幹部的切身利益，必須切實加強領導，精心組織，周密部署，把人員定崗和分流工作做深做細做實，既要積極又要穩妥。一要明確責任。落實「三定」工作的任務主要在部門，各部門必須把這項工作放在重要位置，主要負責同志要負總責，並指定一名領導同志分工具體抓。二要堅持黨性原則。要充分發揚民主，走群衆路線。要廣泛聽取群衆意見，做到公正、公平、公開。要以公心，搞五湖四海，決不允許借機打擊報復，搞任人唯親等不正之風。人員留崗選用要貫徹幹部「四化」和德才兼備的方針，堅持「工作需要，群衆參與，綜合考評，組織決定」的原則，根據重新確定的職位和優化人員結構的要求，因職選人，人盡其才。人員分流安排，要堅持「帶職分流，定向培訓，加強企業，優化結構」的原則，開闢多種渠道妥善安排，使每個幹部都能各得其所，各盡所長。三要做過細的思想工作。要給大家講清楚，

^{註⑥} 「朱鎔基總理主持召開國務院第二次全體會議」，人民日報（北京），一九九八年六月二十二日，第一版；亦收編在國務院辦公廳祕書局編中央政府組織機構一九九八（北京：改革出版社，一九九八年），頁三八～四五。

國家機關幹部是國家的寶貴財富，無論留在機關還是分流，都是改革的需要，工作的需要，沒有高低之分，優劣之別。要教育幹部服從黨的需要，個人利益服從全局利益，服從組織安排，顧全大局，做到留的安心，走的愉快。四要措施具體。各部門要根據國務院的總體部署，制定本部門人員定崗和分流的具體方案。那些人留下來，那些人要分流，分流到什麼地方去，都要一一具體落實。人員分流的重要途徑是參加培訓，培訓形式要多種多樣，分批進行。做到誰想學什麼就能夠學什麼，學習期間待遇不變。各部門年底以前務必完成人員定崗和分流工作，分流人員確定後，要離開現在的崗位，轉崗的轉崗，培訓的培訓，不能混崗。準備用三年時間完成全部分流人員的工作安排，有條件的部門和單位要儘可能提前完成。在機構改革和人員調整中，要嚴格組織紀律和工作紀律，做到思想不散，秩序不亂，工作不斷^⑦。

朱鎔基主持召開國務院第二次全體會議後，國務院機構改革進入攻堅階段，國務院下發了「中央國家機關人員分流安排實施辦法」和「中央國家機關人員定編定崗實施辦法」，著手人員定崗和分流工作。「中央國家機關人員分流安排實施辦法」明確提出人員分流安排的基本原則是：「帶職分流，定向培訓，加強企業，優化結構。」帶職分流，即在這次機構改革中分流安排的人員保留原職級待遇；定向培訓，即對分流的人員進行市場經濟發展急需的專業知識正規培訓，為走上新崗位做準備；加強企業，即從分流人員中選調定向培訓後的人員充實金融、工商等企業；優化結構，即通過對人員分流安排，改善機關、企業基層幹部隊伍的年齡結構、知識結構和專業結構，達到優化組合，提高整體素質^⑧。

「中央國家機關人員分流安排實施辦法」亦明確提出，人員分流安排的去向和途徑，主要有：(1)部分專業經濟部門的人員轉入企業或社會中介組織。電力、煤炭、機械、冶金、化工等部門，除部分人員隨著行政職能轉到國家經貿委管局外，其所屬部門有條件的可轉為企業；其他專業經濟部門中部分機構也可以組建為企業。轉為或組建企業必須按照經濟規律辦事，報經國務院批准。(2)對分流的年輕公務員進行會計、審計、法律、經濟管理、工商管理、教育管理等定向培訓，經考核合格的充實到金融企業、工商企業，財稅、政法、市場管理等執法機構和文化、教育等單位以及適應社會主義市場經濟發展的社會中介組織。(3)對有相關專業知識的司處級公務員進行培訓後，通過競爭，擇優選派到國有大型企業和企業集團擔任領導人員和總會計師；對四十歲左右具有大專、本科學歷的公務員相應進行本科、研究生學歷教育。為他們走上新的工作崗位創造條件。(4)嚴格執行離退休制度。已到離退休年齡的，及時辦理離退休手續。對於2000年底前到離退休年齡的，本人自願，允許提前離崗。國務院各部門所屬企業、事業單位、社團組織及社會中介組織也要進一步嚴格離退休制度，及時空出工作崗位接納機關分流人員。(5)選拔一批機關幹部，充實加強銀行、稅務、工商管

註⑦ 同前註。

註⑧ 「積極穩妥地做好中央國家機關人員分流安排工作」，中國機構（北京），一九九八年第七期，一九九八年七月，頁四～五。

理、質量監督部門。(6)根據工作需要選派有專業特長和管理經驗的人員，充實到企業、事業單位和高等院校工作。(7)根據調整人員結構的需要，選調合適人員到各部門所屬的自收自支的事業單位和社團組織工作。(8)鼓勵分流人員自謀職業或領辦、創辦企業和公益性事業單位，或到其它所有制單位工作⑨。

此外，「中央國家機關人員分流安排實施辦法」規定了分流人員的待遇及具體措施，主要有：(1)分流到基層機關和執法監督機構的人員，保留原職級待遇；分流到企業、事業單位和社團組織的人員，到新崗位之後，享受新單位的工資福利及各種待遇。(2)被選派參加定向培訓的分流人員，其學習費用由國家財政統一安排，學習期間享受國家規定的在職人員的工資福利待遇，工齡連續計算；培訓結束後，由行政關係所在部門負責推薦安排工作，或者自願到人才市場參與競爭擇業。(3)在這次機構改革中，接近離退休年齡提前離崗的，享受國家規定的在職人員的工資福利待遇，達到離退休年齡時，再辦理離退休手續，享受離退休人員的待遇。(4)對於經組織批准辭去公職自謀職業的司局級以下人員（不含司局級），一次性發給相當於本人三年基本工資的退職金；已分配的住房不予收回，涉及的有關具體問題，在以後國家機關實行住房制度改革時按統一規定辦理。本項政策只適用於一九九八年六月至一九九九年六月機構改革人員分流期間。(5)今後三年內，國務院所屬機關有職位空缺時，優先選用經過定向培訓、符合職位要求的分流人員⑩。

國務院各部門依據「中央國家機關人員定編定崗實施辦法」、「中央國家機關人員分流安排實施辦法」，及實際情況，著手人員的定崗分流工作，各部門人員定崗工作在一九九八年底前完成，分流到位三年完成。

三、分流人員學習和培訓實施方案

一九九八年七月國務院通過人事部、教育部提出的「關於國務院各部門分流人員學習和培訓實施方案」，開始貫徹執行人員分流工作。此方案明確指出分流人員學習培訓的原則是：統一規劃，形式多樣，分類培訓，按需施教。做到組織安排與個人選擇相結合，統一安排與部門自行組織相結合，提高素質與社會經濟發展需要相結合。力爭用二至三年時間，全面完成分流人員的學習和培訓任務⑪。

在「關於國務院各部門分流人員學習和培訓實施方案」中，有統一安排的學習和培訓，以及自行組織的學習和培訓兩大類別。統一安排的學習和培訓容量有一萬三千人左右，主要形式是：

(一)定向專業培訓。由北京大學、中國人民大學等高等院校進行會計、金融、稅務、法律、外語、工商管理等社會主義市場經濟發展急需的專業知識的正規培訓。具有高

註⑨ 同前註。

註⑩ 同前註。

註⑪ 「關於國務院各部門分流人員學習和培訓實施方案」，收編在國務院辦公廳秘書局編中央政府組織機構一九九八（北京：改革出版社，一九九八年），頁五七～八六。

中畢業及其以上學歷的分流人員均可報名，免試入學，培訓合格者可獲得專業培訓證書。參加定向專業培訓的分流人員由各部門組織報名，並於八月十日前將參加培訓的人員名單和專業提送人事部。人事部審核匯總後，及時向教育部提供。教育部根據報名的專業和人數情況組織高等院校於九月初開班上課。定向專業培訓的計劃名額為 980 人。

(二)攻讀碩士專業學位。由清華大學、北京大學等高等院校進行工商管理碩士、法律碩士、教育碩士及有關工程領域的工程碩士培訓。具有大學本科畢業學歷，二年以上工齡，年齡一般不超過四十五歲的分流人員均可報名。參加攻讀碩士專業學位的分流人員，由各部門組織報名，於八月十日前將名單報人事部。由人事部門匯總提交國務院學位委員會辦公室，教育部審核後通知各部門。報考者持通知到學校報名，十月底參加入學考試，考試合格者一九九九年春季入學。攻讀碩士專業學位的計劃名額為 3215 人。

(三)研究生學歷教育。在一九九九年全國碩士、博士研究生招生總計劃中，全國所有招生單位、專業均對分流人員開放，國家為分流人員單列計劃。具有大學本科學歷或大專學歷並兩年工齡、達到本科畢業同等學力的分流人員都可按有關條件報名，參加國家規定的研究生入學考試。參加研究生學歷教育的分流人員，於十一月四至十四日到北京市高校招生辦公室為分流人員單獨設立的報名點報名，一九九九年一月三十日至二月一日參加入學考試。考試合格者，一九九九年秋季入學。研究生學歷教育的計劃名額為 1789 人。

(四)研究生課程進修班。由北京大學、清華大學等高等院校開設文、史、哲、經、法、理、工等多學科一百多個專業的研究生課程。具有大專以上學歷的分流人員均可報名，免試入學，培訓合格者可獲得結業證書。其中，具有學士學位者還可按國家有關規定以研究生畢業同等學力申請碩士學位。參加研究生課程進修班的分流人員，由各部門組織報名，並於八月十日前將參加培訓的人員名單和專業提送人事部。人事部審核匯總後，及時向教育部提供。教育部根據報名的專業和人數情況組織高等院校於九月初開班上課。允許參加研究生課程進修班培訓的分流人員同時報考攻讀碩士專業學位和研究生學歷教育，如考取，屆時可轉換學習和培訓方式。研究生課程進修班的計劃名額為 7815 人^⑫。

除統一安排的學習和培訓外，還有自行組織的學習和培訓。各部門可根據今後二至三年內本部門、本系統行業管理及事業發展的需要，對分流人員進行本科學歷教育、研究生教育以及崗位和職業技能等多種形式的培訓。部門自行組織培訓需依托高等院校進行的，由各部門和有關高校協商確定。實施方案報人事部、教育部備案。凡是納入統一規劃的培訓，包括統一安排的和自行組織的，費用由國家財政統一安排。各高校本著勤儉辦學、為國務院機構改革人員分流培訓作出貢獻的精神，編制合理的經費計劃，由教育部統籌，屆時按有關高校、培訓機構實際承擔任務量核發^⑬。

從「關於國務院各部門分流人員學習和培訓實施方案」來看，它是處理國務院機構改革中分流人員的主要辦法；在一萬六千個分流人員中統一規劃了一萬三千個分流人員進行

註^⑫ 同前註。

註^⑬ 同前註。

學習和培訓，其餘三千個分流人員則是離退休、調派至企業單位、事業單位、基層組織。

四、實施情形及其問題

一九九八國務院機構改革大幅度地調整與裁減機構，將裁減掉一半的人員，涉及一萬六千人員與領導幹部五百餘人，如何妥善處理人員分流問題，成為此次國務院機構改革成敗的關鍵，也將考驗新任國務院總理朱鎔基的威望與領導能力。因此，朱鎔基一上任就盡全力去做好國務院機構改革工作，陸續下發了「中央國家機關人員分流安排實施辦法」和「中央國家機關人員定編定崗實施辦法」，要求各部門依此二辦法並嚴格按照「三定」規定執行，進行人員的定崗和分流工作。同時為妥善安排一萬六千個分流人員，國務院制定出「關於國務院各部門分流人員學習和培訓實施方案」，統一規劃了一萬三千個分流人員進行學習和培訓，而其餘三千個分流人員則是離退休、調派至企業單位、事業單位、基層組織。

然而國務院機構改革人員分流的實際情形並未如國務院規劃方案，以參加學習培訓為主體。由於學習和培訓時間長達二至三年，即參加學習和培訓的分流人員要等到二、三年後才能到位，謀取新職，前途未卜。因此，許多分流人員儘可能調派至企業單位、事業單位、基層組織中去，先求得安身之處。例如鐵道部將原有編制800人精簡為400人，裁減一半，有354人需要從部機關分流出去，其中分流到部屬事業單位的有210人，到企業單位的有36人，到群團組織的有4人，參加學習培訓的有5人，提前離崗自謀職業的有62人。又如國家稅務總局需要分流的百餘人中，有九十餘名到事業單位工作，有二十八名到基層單位任職。再如在對外貿易經濟合作部需要分流的425人之中，也只有150人參加學習和培訓，其中有63人參加統一安排的學習和培訓，有87人參加該部自行組織的學習和培訓^⑭。

分流人員之所以不積極參加學習與培訓的原因有：

(1)參加學習和培訓的分流人員在結訓後能否安排到位，是最重要的考量，也是最大的難點。分流人員充份瞭解到隨著國有企業改革力度的加大，國有企業不能再發揮就業主渠道的作用，也無力承擔更多的就業任務；雖然外資企業、個體私營企業能吸納一定的人才，但其吸納數量畢竟有限，而且自己得捲入人才市場競爭的行列中。為了家計，先分流到企業單位、事業單位、基層組織有一份安穩的工作，才是當務之急。

(2)培訓與學習的項目多為法律、外語、工商管理、政治、經濟等學門，較少工程、技術的學門。分流人員大都是大專程度，且工作多年，有相當豐富的工作經驗，對他們而言，他們可在法律、外語、工商管理、政治、經濟等學門自行進修，參加學習培訓拿個這類的碩士學位，並無太大的實際意義。他們最迫切的需求是瞭解新的科技，跟上時代，但這種項目不多，因此分流人員參加學習培訓的不多。

註^⑭ 唐進、王俊清，「各部門的重點工程：讓人才各得其所—鐵道部、國家稅務總局、外經貿部人員分流工作追記」，《中國機構》（北京），一九九八年第十二期，一九九八年十二月，頁九～一〇。

國務院機構改革人員分流的實際情形並未如國務院規劃方案進行，以參加學習培訓為主體，其影響是顯而易見的，主要的影響有：

(1)精簡下來的分流人員向事業單位、企業單位塞擠，影響到進一步實行「國有企業改革」、「政企分開」的進程與深度。「政府機構改革」與「國有企業改革」是相輔相成，彼此配套的措施，中共當局原設想把國務院的人員大量精減，轉化政府職能，讓「政企分開」，建立出市場機制來。但如果精簡下來的分流人員向事業單位、企業單位塞擠將導致原來的政企關係一時難以實質的分開，影響到進一步實行「國有企業改革」、「政企分開」的進程與深度，將使國務院機構改革的成效大打折扣。

(2)中共政權希望通過此次分流人員大規模的學習與培訓，把中共政權公務人員整體素質加以提高，但由於參加學習培訓的人員不多，效果自然不佳。同時也由於有部分的分流人員轉到基層工作影響到中共當局進一步實行地方政府機構改革的困難度。

至於涉及五百位幹部的分流與人事調整問題，一九九八年五月朱鎔基已初步完成國務院部委領導班子的組建調整，留任的占 36.1%，新任職的占 48.2%，安排做其他工作和到齡免職的占 15.7%；有十七名正部長級幹部擔任副部長職務，有二十八名副部長級幹部擔任國家局副局長級職務，形成幹部能上能下的新局面^⑯。此外，朱鎔基於五月成立稽察特派員及助理培訓班^⑰，七月頒布「國務院稽察特派員條例」，建立了「國務院稽察特派員」制度，加強對國有企業的監督，同時也處理了國務院幹部的分流問題。依「國務院稽察特派員條例」規定：稽察特派員由部級、副部級國家工作人員擔任，年齡一般在六十歲以下；稽察特派員助理由司（局）、處級國家工作人員擔任，年齡一般在五十五歲以下。稽察特派員和稽察特派員助理的任期三年，可以連任，但對同一企業不得連任^⑱。國務院將先派稽察特派員和稽察特派員助理到五百家企業進行稽察，後擴大到一千家；由此可見稽察特派員和稽察特派員助理是朱鎔基處理國務院分流幹部的主要辦法。

五、結 語

綜觀一九九八國務院機構改革中的人員分流工作，大致就緒，還算平穩；朱鎔基亦樹立起新的個人的威望。然而大部分的分流人員選擇分流到企業單位、事業單位、基層組織，不願參加學習培訓，影響到進一步實行「國有企業改革」、「政企分開」、「省、縣級機構改革」的進程與深度，以及提高中共政權公務人員整體素質。而參加學習培訓的分流人員要二、三年後才能到位，國務院人員分流問題亦將在二、三年後再浮上台面來，更嚴厲地考驗國務院機構改革的成效以及朱鎔基的領導能力。

* * *

註^⑯ 「國務院部委領導班子組建調整完成」，人民日報（北京），一九九八年五月十五日，第一版。

註^⑰ 李濟莘，「稽察特派員蓄勢待發」，中國財經報（北京），一九九八年六月四日，亦見於新華月報（北京），一九九八年第七期，一九九八年七月，頁三三～三四。

註^⑱ 「國務院稽察特派員條例」，人民日報（北京），一九九八年七月九日，第二版。

The State Council Reform in 1998: Questions Concerning Personnel Redistribution

Tzu-chien Hsiung

Abstract

The goal of the 1998 State Council reform in mainland China is to cut the total number of the government functionaries by half. The work of simplifying government agencies and fixing the number of government staffs was designed to be completed by the end of 1998, and three years were to be used to find work for those who have to leave their posts in the process. The State Council reform has been carried out in two stages: the formulation of the plan on the fixation of the functions, structure, and size of the departments under the State Council, and the implementation of the plan by each department. For this reform, the State Council formulated the "Regulations on Fixing the Structure and the Functions of Central-Level Government Organizations" and the "Regulations on the Arrangement of Work for the Central-Level Government Staffs Who Have to Leave Their Posts." In July 1998, the State Council issued the "Plan on the Study and Training for Personnel of Departments under the State Council Who Have to Leave Their Posts." Although most of these people (numbered at 16,000) are not interested in the study and training programs and prefer to be transferred to enterprising units, institutions, and grassroots-level organizations, a total of 13,000 of them must attend the study and training programs, with only remains 3,000 being able to transfer to the above-mentioned units or to retire. Such an attitude doubtlessly will have an adverse effect on the efforts to reform the state-owned enterprises, to separate functions between the government and the enterprises, to restructure the provincial- and county-level organizations, and to improve the quality of government staffs.

Keywords : state council, structural reform, personnel redistribution