新中国之政务院与国务院的异同

聂俊华

2009 年 08 月 03 日 09:21　　来源：《北京日报》

【字号 大 中 小】打印 留言 社区 网摘 手机点评 纠错 E-mail 推荐： 提交

新中国初期的政务院是今天国务院的前身。新中国头五年的大事多与此重要机构相关，但人们对政务院在当时国家机构体系中的地位如何，它有什么特点，起过什么作用，与今天的国务院有什么区别等问题，却不很清楚——

在共和国历史上，政务院作为一个重要国家机关，对新中国政权的巩固、国家政权机关和地方人民政权的建立健全、国民经济的恢复与发展等都起了重大作用。

一、政务院是如何组建的

1949 年 9 月 22 日，董必武在《中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》中，对政务院名称的由来作了说明："关于政务院的名称，原来有人主张用国务院，但国务院包括军事，不太合适；有人主张用行政委员会，但中央人民政府委员会是委员会，最高行政机关下还有指导性的委员会一级，其下还有各种委员会，这样名称容易混淆。至于部长会议或部、会长会议也不合乎我们的实际，在我们的最高行政机关中，部长不一定是政务委员。所以最后仍采用了政务院的名称。"

由此可见，政务院名称的确立是由当时的形势决定的。采用政务院而不用其他名称，原因有三：一是由其权限决定的，它不包括军事，即所属机构中不含国防部。因为新中国成立之初，战争仍在继续，军事领导权属于人民革命军事委员会。二是

为了使概念清楚，不致混淆。三是有不属于政务院组成人员的人在政务院兼职的情况。一些部长或主任委员在政务院属于兼职，但他们却不是政务委员，不属于政务院组成人员。

1949 年 10 月 1 日，中央人民政府委员会一致决议，任命周恩来为中央人民政府政务院总理兼外交部部长。1949 年 9 月，全国政协第一次全体会议通过的《中央人民政府组织法》对于政务院所要设立的机构虽然已经规定，但如何组建，所需领导干部如何配备，大量的工作人员又从哪里来，都没有现成的答案。为此，周恩来做了大量的工作。经过周密考虑，广泛征求意见，并同中央和毛泽东研究，决定把 1948 年成立的华北人民政府撤销，将其所有机构、人员，作为政务院及所属各部门建立工作机构的基础。与此同时，通过研究、协商和动员，周恩来提出了政务院组成人员及所属各委、部、会、院、署、行的主要负责人名单，呈请 1949 年 10 月 19 日的中央人民政府委员会第三次会议通过。经过精心筹建和充分准备，1949 年 10 月 21 日，政务院宣布正式成立。11 月 1 日，政务院开始对外办公。

二、政务院的地位与人员构成

《中央人民政府组织法》对政务院的地位进行了说明。按其规定，中央人民政府是最高国家行政机关，而政务院只是隶属于中央人民政府的“国家政务的最高执行机关”。由中央人民政府委员会会议产生的政务院权力相对较小，很多职能类似于当今的国务院，但当时的政务院自己不能单独代表中央人民政府。更为重要的是，政务院要接受中央人民政府委员会的领导，并对中央人民政府委员会负责并报告工作。中央人民政府委员会休会期间，要对中央人民政府主席负责并报告工作。

通过以上分析，可以看出中央人民政府委员会不但具有最高的立法权，还有重大的行政权，是立法兼行政机构。政务院则拥有中央人民政府委员会以外的行政权，二者之间是领导与被领导的关系。虽然两者性质不同，地位不同，但都同时具有行

政职能，这并不是机制的重复，而是由于当时新生的人民政权刚建立，新的政治制度的建设刚刚起步，这一特殊的环境和条件决定的。

政务院下属机构设置借鉴了苏联的模式。下设外交、内政等 30 个委、部、会、院、署、行。此外还设立政治法律、财政经济、文化教育、人民监察(分别简称政法、财经、文教、监察)四个委员会，以便协助政务院，联系和指导与其工作有关的部、委、院、署、行的工作。也就是说“各部门的工作是受双重领导，一方面受政务院领导，另一方面又受其所隶属的指导委员会的领导”。

三、政务院有哪些特点

1、组成人员来源多元化。周恩来讲到干部来源时说：政府草创之始，需要很多干部。人才的来源，一是长期参加革命工作的解放区干部，二是原国民党政府中的工作人员，三是社会上被埋没的知识分子和新教育出来的青年学生。干部来源的多元化，一是由当时人才缺乏的实际决定的；二是不问出身，广泛延揽人才，体现了共产党人的宽阔胸怀与民主作风。

在进驻北平途中，毛泽东就对周恩来说：对作过贡献的各民主党派领导人，应该在政府里安排职务，政务院是一个民主联合政府，必须安排党外民主人士担任各种领导职务。因而，在政务院任职的民主人士较多。政务院总理为周恩来，4 个副总理中民主党派和无党派人士占一半；政务院各个部委正职领导人中，民主党派和无党派人士占 44%。共产党真正对民主的实践和对民主党派的真诚，使民主人士深受感动，从而使他们踊跃参政。黄炎培就是其中的典型代表。

2、有交叉任职兼职现象。政务院中交叉任职兼职现象较为普遍。很多部长和主任委员本身不是政务委员，也就是说他们不属于政务院组成人员，却兼有政务院的职务。还有一身兼数职的情况，如政务院总理周恩来同时兼任外交部部长，政务院副总理陈云同时兼任财经委员会主任和重工业部部长，政务委员曾山同时兼任纺织工业部部长、商业部部长等。

3、具有过渡性和相对不固定性。新中国成立的最初几年，国家面临着除旧布新、百废待举的任务，工作重心转移快。为了适应这种形势，政务院的部门及职能相应就根据党的任务和国家形势作过多次调整。正如 1949 年董必武在全国政协第一次全体会议上作的报告中所说：“我们在草案第二十二条中所定，中央人民政府委员会对于政务院的各委、部、会、院、署、行于必要时得决议增加、减少或合并之。有了这样的弹性条文，政府便好办事了。”可见，这是从当时国家转型的需要出发的。

为了迎接即将到来的大规模的有计划的经济建设和文化建设，进一步加强中央人民政府的集中统一领导，1952 年 11 月，在中央人民政府之下，增设了国家计划委员会，这是与政务院平行的机构。国家计划委员会的负责人称主席。高岗就曾是计委主席。

国家计划委员会成立后，重工业部、第一机械工业部等 13 部划归其领导。这样，国家

计划委员会就在领导国家经济建设工作的许多重要方面取代了政务院。当时国家计划委员会还有“经济内阁”之称。

国务院时期，一改国家计划委员会作为中央人民政府中与政务院平行的机构的地位和作为“经济内阁”的作用，而是把它列为国务院下属的一个职能机构(组成部门)，在国务院统一领导下负责综合管理国民经济计划工作和对国民经济进行宏观调控的经济职能部门。政务院的过渡性和相对不固定性是由国家最初几年的形势决定的。政务院机构的增设与调整，对于社会的各种改革和经济恢复，对于保证国家“一五”计划的顺利实行，都起了重大作用。

四、政务院的功能

1、除旧布新。面对新中国刚刚成立的复杂形势，政务院在中央人民政府的领导下，运筹帷幄，实行了一系列除旧布新的重大举措。首先，建立健全地方人民政权，从 1949 年底，通过几年的努力，到 1954 年，政务院顺利完成了建立健全全国各级政权机关、调整地方建制、接收改造国民党旧机关的多项复杂任务，从而使全国各级政权组织走上正轨。另外，还涤荡旧社会的污泥浊水，领导组织镇压反革命，支持抗美援朝战争。

2、领导经济恢复和建设。为恢复国民经济，医治战争创伤和建设新中国，政务院实施了一系列震撼人心的措施和行动。解放初期，上海不法资本家投机倒把，囤积居奇，哄抬物价，造成市场混乱，社会动荡。为粉碎其对人民政权的猖狂进攻，稳定了经济秩序和人心。1950 年至 1952 年三年间，政务院领导广大翻身农民顺利完成了复杂的土地改革，使广大农民获得了世代梦寐以求的土地，翻身做了农村的主人，从而大大解放了农村的生产力。变水患为水利，对一些水害比较严重的江河，如淮河、沂河、沭河、永定河、大清河、潮白河，进行了全流域的根本治理，修建了荆江分洪工程等。这些工程的浩大，在历史上是少见的。

3、制定“一五”计划，建立新中国的工业体系。从 1951 年起，政务院便开始根据中国当时的国情编制“一五”计划，计划的编制和提出对以后的大规模经济建设起到了重要指导作用。在大规模经济建设中，中国在苏联的帮助下建立了自己独立的工业体系。“一五”计划完成时建成的大型工业项目，大都是政务院时期创建或筹划的。

五、政务院与国务院的区别

1954 年 9 月，政务院被国务院取代，政务院历经多次改革和完善，一直沿用至今。

1、地位不同。国务院是中央人民政府，是最高国家行政机关。政务院不是中央人民政府，它只是中央人民政府的一个组成部分，虽然是最主要的一个组成部分，但它本身并不是、也不能够成为中央人民政府。政务院只是国家政务的最高执行机关。由此可见，政务院与国务院的地位是不同的，这是两者最根本的差别。

2、组成不同。政务院与国务院的组成人员也是有差别的。这种差别，并不仅仅表现在组成人员人数的多寡上。政务院是由总理、副总理若干人、秘书长和政务委员若干人组成。政务委员得兼任各委员会主任及各部部长。不是政务委员的主任委员、部长及署长、行长都不是政务院的组成人员。国务院是由总理、副总理若干人和各部部长、各委员会主任、秘书长组成。1982 年《宪法》和《国务院组织法》在国务院组成人员中又增加了国务委员若干人和审计长，并恢复秘书长为国务院组成人员。两者的区别是：政务院职能机构的委、部、

会、院、署、行的负责人不一定是政务院的组成人员，而国务院的职能机构的委、部、署、行的负责人都是国务院的组成人员。

3、某些职权及机构设置不同。由于政务院与国务院的地位不同，因此两者的职权是有差异的。新中国成立以来制定的各部宪法，都明确规定：国务院“统一领导各部和各委员会的工作”，这项规定非常明确地表明，国务院与各部、各委员会之间的层次及关系是上级与下级、领导与被领导的关系，突出地体现了国务院作为最高国家行政机关的地位。政务院则不同。《中央人民政府组织法》规定：政务院“联系、统一并指导各委、部、会、院、署、行及所属其他机关的相互关系，内部组织和一般工作”。

1954 年，中国进入全面建设时期，各地政权组织已经建立健全，国家各项事务正在走向正轨和稳定。普选产生了全国人民代表大会，颁布了《宪法》和《国务院组织法》。根据宪法规定，政务院改称国务院。国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。国务院由全国人民代表大会产生，对全国人民代表大会负责，并在全国人民代表大会及其常务委员会的监督下，统一领导和管理全国的行政事务。

由于国务院是最高国家行政机关，国务院在所属机构中设立了国防部。《国务院组织法》对原政务院时期所设立的机构进行了较大的调整，撤销了政法、财经、文教、监察 4 个委员会，在国务院设置 8 个办公室、1 个秘书厅协助总理分掌各部工作，设置了主办专门业务的 20 个直属机构，35 个职能机构。共计 64 个工作部门，其中经济部门增设到 35 个。

经过调整，国务院由职能机构、直属机构、办公机构三大块组成的组织结构基本上稳定下来。从此之后，中国国家的政治制度和国家机关的设置、建设逐步走上了正轨，为新中国六十年的发展奠定了坚实基础。

（作者单位：首都师范大学政法学院）

相关链接

新中国政务院组成人员名单（1949.10-1954.09）

总 理：周恩来（1949 年 10 月 1 日中央人民政府委员会第一次会议任命）

副总理：董必武 陈 云 郭沫若 黄炎培 邓小平（1952 年 8 月中央人民政府委员会第十七次会议通过任命）

政务委员：谭平山 谢觉哉 罗瑞卿 薄一波 曾 山 滕代远 章伯钧 李立三 马叙伦 陈劭先 王昆仑 罗隆基 章乃器 邵力子 黄绍竑 李富春（1950 年 4 月中央人民政府委员会第六次会议通过任命）

秘书长：李维汉（1949 年 10 月中央人民政府委员会第三次会议通过任命）

习仲勋（1953 年 9 月中央人民政府委员会第二十八次会议通过任命，同时免去李维汉秘书长职务）

国家计划委员会主席：高岗（国家计划委员会 1952 年 11 月成立）

政务院政治法律委员会主任：董必武

政务院财政经济委员会主任：陈云

政务院文化教育委员会主任：郭沫若

政务院人民监察委员会主任：谭平山

内务部部长：谢觉哉

外交部部长：周恩来（兼）　公安部部长：罗瑞卿

财政部部长：薄一波

贸易部部长：叶季壮

对外贸易部部长：叶季壮（对外贸易部 1952 年 8 月设立）　海关总署署长：孔原（海关总署 1953 年 1 月设立）

商业部部长：曾山（商业部 1952 年 8 月设立）

地质部部长：李四光

重工业部部长：陈云

第一机械工业部部长：黄敬

第二机械工业部部长：赵尔陆（第二机械工业部 1952 年 8 月设立）

燃料工业部部长：陈郁

纺织工业部部长：曾山

建筑工程部部长：陈正人　食品工业部部长：杨立三　轻工业部部长：黄炎培

铁道部部长：滕代远

邮电部部长：朱学范

交通部部长：章伯钧

农业部部长：李书城

水利部部长：傅作义

粮食部部长：章乃器（粮食部 1952 年 8 月设立）

林垦部部长：梁希（林垦部 1951 年更名林业部）

劳动部部长：李立三

文化部部长：沈雁冰

教育部部长：马叙伦

高等教育部部长：马叙伦（高等教育部 1952 年 11 月设立）　司法部部长：史良

人事部部长：安子文（人事部 1950 年设立）

法制委员会主任委员：陈绍禹（王明）

民族事务委员会主任委员：李维汉

华侨事务委员会主任委员：何香凝

体育运动委员会主任委员：贺龙（体育运动委员会 1952 年 11 月设立）

科学院院长：郭沫若

情报总署署长：邹大鹏（情报总署 1952 年 8 月撤销）　新闻总署署长：胡乔木（新闻总署 1952 年 8 月撤销）

中国人民银行行长：南汉宸

扫除文盲工作委员会主任委员：楚图南（扫除文盲工作委员会 1952 年 11 月设立）