

广东省哲学社会科学
“八五”规划资助项目

难解的方程式

——行政权力的划分和配置

● 林子英 黄启乐 著

南大学出版社

广东省哲学社会科学
“八五”规划资助项目

难解的方程式

——行政权力的划分和配置

林子英 黄启乐 著

暨南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

难解的方程式——行政权力的划分与配置/林子英、黄启乐著.——广州:暨南大学出版社,1997.7

ISBN7-81029-615-9

I. 难…

II. 林…黄…

III. 管理—方法

IV. C931

暨南大学出版社

(广州 石牌)

封开县人民印刷厂印刷

新华书店经销

开本:787×1092 1/32 字数:18万

1997年7月第1版 1997年7月第1次印刷

印张:8 印数:1—2000册

定价:16.00元

目 录

第一篇 一个难解而又必须求解的方程式	(1)
第一章 多元高次方程式的提出	(4)
一、阿拉伯神灯:万能的行政权	(4)
1. “无所不包”、“无所不能”的行政权	(4)
2. 阶级性与公共性相统一的行政权	(6)
二、复杂的方程式:行政权力的划分和配置	(9)
1. 行政权的划分和配置是国家行政管理的基础 工程	(11)
2. 行政权的划分和配置是国家行政管理的系统 工程	(12)
三、难解的方程式:合理划分和配置行政权力	(16)
1. 影响行政权力合理划分和配置的经济因素	(16)
2. 影响行政权力合理划分和配置的政治因素	(18)
3. 影响行政权力合理划分和配置的思想文化 因素	(19)
第二章 方程式的求解:社会主义现代化建设的重要 课题	(22)
一、政府管理高效化的前提	(22)

1. 政府管理:现代化建设的指挥调度	(22)
2. 行政体制:政府管理的基础	(24)
3. 行政权力结构:行政体制的核心	(26)
二、体制改革深化的关键.....	(29)
1. 体制改革:现代化建设的必由之路	(29)
2. 行政体制改革:经济体制、政治体制改革的 交汇点	(32)
3. 行政权力结构调整:行政改革的重心	(34)
三、社会主义市场经济发展的必备条件.....	(36)
1. 市场经济:实现社会主义现代化的迫切要求 ...	(36)
2. 政府管理模式重构:市场经济发展的必然结果	(38)
3. 行政权合理划分和配置:政府管理模式重构的 重点	(40)
第二篇 特点各异的方程求解方法	(43)
第三章 方法之一:中国封建社会的“强干弱枝”政策	(45)
一、中国封建社会行政权划分和配置的历史沿革	(45)
1. 纵向权力划分和配置:“天下事无大小皆决于上”	(46)

2. 横向权力划分和配置:“上所独当,而群臣不与”	
.....	(49)
二、中国封建社会行政权力划分和配置的特点.....	(51)
1. 在政治集权化过程中实现行政集权.....	(52)
2. 以经济发展促进中央集权的巩固.....	(54)
3. 控权先控人.....	(56)
4. 以条条治块块.....	(58)
三、对中国封建社会行政权划分配置模式的评价	
.....	(60)
1. 控制与效率尽失,治理与建设皆废.....	(60)
2. 条条难治块块.....	(62)
3. 积弱和落后的恶性循环.....	(64)
4. 权力与人员两失控.....	(65)
第四章 方法之二:西方国家“有限集权”与“有限分	
权”的异曲同工.....	(67)
一、西方国家行政权划分和配置的类型.....	(67)
1. 联邦制国家:不断调整中的有限分权.....	(68)
2. 单一制国家:有限集权与有限分权的逆向发展	
.....	(73)
二、西方国家行政权划分和配置的特点.....	(78)
1. 集权化与分权化倾向的交替出现.....	(78)
2. 中央与地方政府行政权划分的两极化.....	(81)

3. 行政权划分和配置的法制化	(83)
三、西方国家行政权划分和配置的启示	(84)
1. 经济发展对行政权划分和配置起主导作用	(85)
2. 集权与分权都是相对的	(87)
3. 按政治现代化的要求划分和配置行政权	(89)
第五章 方法之三：“亚洲四小龙”政府统制与市场	
经济的统一	(92)
一、经济起飞中的政府统制	(92)
1. 新加坡：有力而灵活的“看得见的手”	(92)
2. 韩国：独裁政治下的政府主导型经济	(96)
3. 台湾：以市场为主的政府集权	(97)
4. 香港：集权前提下的“积极不干预”	(99)
二、别具一格的集权方式	(100)
1. 建立强有力的政治渗透系统	(101)
2. 权力向宏观经济管理部门倾斜	(102)
3. 政府作用程度的减弱	(106)
三、“四小龙”集权下的经济繁荣告诉我们什么	(108)
1. 分权不是经济繁荣的第一要件	(108)
2. 行政权配置科学合理，可避免低水平重复	(110)
3. 主动驾驭规律，而不是被动适应规律	(111)
第六章 方法之四：前苏联及东欧各社会主义国家	
变革“大政府”的尝试	(113)

一、前苏联：不是简单的回归·····	(113)
1. 列宁、斯大林时期高度集权的中央部门管理体制的形成·····	(113)
2. 赫鲁晓夫时期部门管理体制被地区管理体制所代替·····	(118)
3. 勃列日涅夫时期部门管理体制的回归·····	(120)
4. 戈尔巴乔夫时期以分散管理权为主要目标的行政体制改革·····	(121)
二、东欧诸社会主义国家：各具特色的创造与探索·····	(124)
1. 民主德国强调：集权要合理，分权要适度·····	(124)
2. 南斯拉夫坚持：通过社会自治，逐步实现权力分散化·····	(126)
3. 东欧其他社会主义国家行政改革的目标：权力下放，改变高度集权模式·····	(129)
三、前苏联东欧社会主义国家解“方程式”的启迪·····	(134)
1. 高度中央集权形成的必然性·····	(135)
2. 改革高度中央集权的必要性和应注意的问题·····	(137)
第七章 方法之五：中国跳出循环圈的反复尝试··	(140)
一、建国初期：高度中央集权体制的形成·····	(140)

1. 高度中央集权体制形成的思想基础	(140)
2. 建立与高度中央集权的计划经济体制相适应 的行政体制	(141)
二、党的十一届三中全会以前：我国在放权—收权 循环圈中的徘徊	(143)
1. 五十年代：良好的主观愿望未能取得理想的成功	(144)
2. 六七十年代：“文化大革命”使行政权力的配置 陷入混乱状态之中	(149)
三、党的十一届三中全会以来：我国在行政权力配置 问题上的曲折之路	(152)
1. 八十年代：权力下放与宏观失控的矛盾未能得到 根本解决	(153)
2. 九十年代：在行政权力配置方面成绩与问题并存	(157)
第三篇 求方程之解的大胆探索	(165)
第八章 市场经济：解方程式的新思路	(167)
一、在科学理论和正确的实践中去寻找方程之解	(167)
1. 马克思主义理论给我们指明了探索的方向 ...	(168)
2. 正确的实践为我们提供了探索的依据	(172)
二、解方程新模式设计	(177)

1. 按照“大市场、强政府”和“小政府、大服务”的要求,明确划分中央与地方的事权	(178)
2. 以分税制的形式合理划分中央和地方的财权	(185)
3. 建立和完善两级调控体系,科学划分中央和地方 的调控权	(188)
4. 依据矛盾特殊性的原理,赋予特殊的地方政府 特别的行政权	(192)
第九章 系统理论:解方程式的新方法	(199)
一、从与行政系统其他要素的联系中去寻求 方程之解	(200)
1. 行政职能的配置是行政权力配置的基础	(200)
2. 行政组织是行政权力配置和运用的载体	(201)
3. 行政人员是行政权力行使的主体	(203)
二、从与社会大系统诸要素的互动中去探索方程 之解	(205)
1. 行政权力的划分和配置必须服从于国家政治 制度	(206)
2. 行政权力的划分和配置必须有利于公民权利 的充分享有	(211)
3. 行政权力的划分和配置要与社会经济结构相 适应	(213)

4. 行政权力的划分和配置必须考虑民族传统文化的因素	(216)
5. 行政权力的划分和配置要适应于科学技术发展的要求	(218)
第十章 法律制度:行政权力合理配置的保障	(222)
一、实现行政权力划分配置的制度化和法律化的必要性	(222)
1. 充分保障各行政权力主体独立自主地行使行政权	(223)
2. 有效地防止滥用行政权力的现象发生	(226)
二、建立和完善行政权力配置的制度机制和法律机制	(229)
1. 制定制度和法律应遵循的原则	(229)
2. 制定一系列有关行政权力划分和配置的法律和制度	(233)
后记	(240)
主要参考书目	(242)

第一篇

一个难解而又必须
求解的方程式

行政权的划分和配置,是自国家产生以来就被人们一直注视着、议论着的老话题。然而,在马克思主义经典作家那里,这个问题还未来得及充分展开论述。因为在他们所处的历史时代,马克思主义面临的历史课题是揭示资本主义必然灭亡的规律,指导无产阶级认清自己的历史使命,组织起来夺取政权,建立无产阶级专政,行政权力划分配置问题并非当务之急。而在西方许多政治学家和行政学家那里,由于维护资产阶级统治这个目标的一致性,这个问题被抹去了浓厚的政治色彩,仅被当作行政管理中纯粹的技术性、操作性的问题。

实际上,行政权的划分和配置,无论对于政治学还是行政学来说,都既是一个重大的政治理论问题,又是一个重要的实践操作问题,它就象一个难解却又必须求解的方程式,跨越了历史的时空,要求人们去不断破解。说它难解,是因为行政权的划分和配置具有许多变量——受着社会发展、经济结构、政治环境、思想文化、地理环境、人文习俗、历史传统、民族特征等诸多因素的制约和影响,因而该方程式是多元高次方程,具有多个乃至无穷的解;说它必须求解,是因为行政权的划分和配置是否合理、得当,直接关系到社会经济的发展和国家的兴衰,关系到统治阶级地位的巩固,这已为古往今来无数历史事实所反复证明。

今天,我们所面对的这个方程式又出现了新的变量:为实现社会主义现代化而进行的一系列体制改革,尤其是以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革引起了经济增长方式、人们生活方式和思想观念等种种变化,进而引起政府行政管理指导思想、管理体制和管理方式的一系列变化。这样,合理划分和配置行政权,就成了经济和社会全面发展的迫切需要。这就要求我们必须从该方程式的基本元素——行政权入手,探索行政权划分和配置的一般规律,求得在不同变量作用和影响下方程式的解,以促进社会主义市场经济体制的早日建成,确保社会主义现代化宏伟目标的实现。

第 一 章

多元高次方程式的提出

一、阿拉伯神灯：万能的行政权

在阶级社会里，无论过去还是现在，也无论是何种社会制度下的国家，人们无时无刻不在与政府行政机关发生这样或那样的联系，都会从中强烈地感受到一种不可抗拒的影响力和约束力。这种影响力和约束力，督促和引导着人们按照该国执政党的路线、方针、政策和国家的法律、法规、法令去作为或不作为，去行使法定的权利和履行法定的义务。这种影响力和约束力，就来自行政权。

1. “无所不包”、“无所不能”的行政权

行政权是指国家行政机关执行法律，管理国家行政事务的权力。行政权是政治权力的一种，它是国家行政机关依靠特定的强制性手段，为有效执行国家意志、实现行政管理职能而依据宪法原则对国家和整个社会进行管理的一种能力。

行政权作为一种国家权力，具有“公共权力”的特征。国家是阶级矛盾不可调和的产物，但国家的职能不仅仅是处理阶级矛盾，还包括处理阶级矛盾以外的社会各种矛盾，组织和协调社会的生产和生活。在阶级斗争以外的领域，人们需要

利用自然资源和社会资源从事生产活动,也需要按照各自的意愿、兴趣、爱好、习惯安排自己的生活。当有限的社会资源和自然资源不能满足人们无限的需求时,或者当人们的意愿、兴趣、爱好、习惯不尽一致时,必然会导致某些利益冲突,形成各种社会矛盾。这些冲突和矛盾在某种程度上可以形成生产方面的竞争和生活方面的交融互补,对促进社会生产和改善社会生活起着积极的作用;但如果超过一定的限度,这些矛盾和冲突就会导致激烈的甚至是暴力的对抗,破坏社会生产和生活的正常秩序。为了把冲突和矛盾局限在一定的范围和一定的程度,发挥其正效应,同时,防止和制止负效应的发生,就必须以国家的名义要求全体社会成员作出一定的权利让渡,形成一种来自社会又凌驾于社会之上的力量,这种力量就是国家权力。

国家权力一般包括三个方面:一是为维护社会生产和生活的基本秩序而制定行为准则、行为规范的权力,即立法权;二是实施这些行为准则和行为规范,以具体的措施去维护社会生产和生活秩序的权力,这就是行政权;三是对实施上述行为准则、行为规范和具体措施进行监督的权力,也称作司法权。在这三方面权力中,行政权是国家权力的主要组成部分,是国家政权的主体,这是因为:

第一,行政权渗透于一切国家行为之中,作用于国家生活和社会生活的方方面面。实施和执行国家法律法规,采取行政措施维护社会生产和生活的秩序,必须凭借行政权并通过行政管理来实现。行政管理的对象和范围,大至国家政务,小到社会具体公共事务。因此,国家的内政外交、人民的衣食住行、生老病死,无一不受行政权的影响和制约;社会生产的发

展和群众生活的改善,国家各项事业的成功,无一不靠运用行政权指挥和调动人力、物力、财力去加以保障。可以说,行政权的作用,不仅是控制社会,而且是管理社会;不仅是防范和制止社会动乱,维护社会公共秩序,而且是组织和协调社会生产生活,促进和推动社会全面发展。

第二,行政权的内涵非常丰富,并且存在着不断膨胀的趋势。由于行政权的作用范围非常广阔,作用对象包罗万象,因此,其本身包容了自然资源和社会资源的配置权(物权)、社会资本和生产价值的分配权(财权)、国家公务和社会事务的处置权(事权)、人力资源和人才使用的调配权(人权)。不仅如此,随着社会的发展,国家职能不断扩大,行政管理的任务日益繁重。为了保证行政管理不致于因繁重琐碎而失于周密,及时处理好国家政务和社会事务的各个细节,国家越来越多地把某些权力授与执掌行政权、从事行政管理的机关。这些权力包括制定社会行为准则、行为规范的行政立法权,实施和执行国家法律法规时根据实际情况作出灵活处置的自由裁量权,还有对行政执法实施监督,处理行政纠纷的行政司法权。这些权力的授与,使行政权的内涵不断膨胀,其影响力和约束力不断增强,日益达到“无所不包,无所不能”的地步。

2. 阶级性与公共性相统一的行政权

正因为行政权具有“无所不包,无所不能”的特性,所以历代统治者对怎样掌握、运用行政权,谁来掌握、运用行政权这个问题都十分重视,把这作为治国安邦的头等大事。在古代君主集权制国家中,如中国的封建王朝和欧洲的中世纪,君主把行政权与立法权、司法权一起紧紧抓在手中,不与群臣分