

630 590576
中国行政管理学会 编

中国行政管理 现状与改革



中国行政管理现状与改革

· 中国行政管理学会编 ·

XIANZHUANG YU GAIGE

中国行政管理现状与改革
zhongguo xingzheng guanli
xianzhuang yu gaige
中国行政管理学会 编

*

北 京 出 版 社 出 版
(北京北三环中路6号)
北 京 黄 坎 印 刷 厂 印 刷

•

850×1168 毫米 32开本 12印张 296,000 字
1990年6月第1版 1990年6月第1次印刷
印 数 1-5,000

ISBN 7-200-01138-X/F·73

定 价：5.90 元

此项研究受国家社会科学基金资助

· 北京出版社出版 ·

ZHONGGUO XINGZHENG GUANLI

前 言

中国行政管理学会1989年11月在广西柳州市召开了首届年会，主题是“我国行政管理体制改革的理论与实践”。年会收到论文160余篇，是各地经过征集、评审、筛选之后，由省级学会或政府办公厅推荐给年会的，很多是当地评选的优秀论文。因此，在一定程度上反映了我国近年来行政管理改革的主要科研成果。为了使这些成果发挥更大的社会效益，我们编辑出版了这本论文集。

本书编辑工作中遇到的最大矛盾是文章多，内容丰富，而书的篇幅有限，如按一般论文集的编辑方法，势必大量文章要被割爱。为了较好地解决这个矛盾，我们在体例上采取了对全书八个部分入选的53篇有代表性的文章进行再简缩，腾出一些篇幅，以“文摘”的形式，摘取其余文章中比较精当的论述或重要资料，作为对系统论述的补充。我们认为，这样可以从更大的幅度反映目前的科研成果，反映首届年会论文的数量和质量，同时，也使本书的内容更为丰富，形式更为活泼，增强了可读性。

由于本书是一部研讨性的著作，书中对许多问题都有不同的观点和各种改革建议，有的用语和概念也不尽统一，不甚规范。编辑时在坚持四项基本原则，贯彻“双百”方针的前提下，兼收并蓄，这可能更有益于读者广开思路。

本书对文章的取舍，是根据全书的内容与编排的需要。由于各个专题文章数量差别很大，为了全书各部分的协调，有的专题内容重复的论文只好割爱了；即使入选的论文，很多也不是全文，这是要请作者谅解的。

学会领导对本书的编辑十分重视，由学会副会长兼秘书长刘怡昌、副秘书长郭丙于为主编，学术部郭宝平、罗富国担任编辑工作，学会其他同志也都做了积极配合。学会常务副会长张文寿自始至终指导了这项工作。

本书能顺利出版，得益于北京出版社的大力支持，在此深表感谢！

本书的许多论文系国家第七个五年计划期间重点研究课题“中国行政体制改革研究”的科研成果，作为“国家社会科学基金资助项目”，本书的出版还得到了国家科学基金会的资助。

由于编辑工作量大，时间很紧，又限于水平，编辑工作中疏漏之处在所难免，诚恳地欢迎读者、作者指正。

编 者

1990年5月4日

深入开展行政管理现实问题的研究

——国务委员、中国行政管理学会会长陈俊生
在中国行政管理学会首届年会上的讲话

(代 序)

行政管理学会成立已经一年了。一年来，同志们做了大量工作，很有成绩。学会组织的几次专题研讨会，象中央与地方政府事权划分专题研讨会、廉政建设研讨会等等，都紧密结合改革实践，搞得不错。目前全国十七个省、自治区、直辖市成立了行政管理学会，其他有些省成立了学会筹备组，也都开展了许多活动。全国学会和各地学会，无论是在行政管理科学研究方面还是在学会工作方面，均取得了很大进展，在一定程度上对政府起到了咨询参谋作用。这些工作今后仍要继续抓下去。

根据十三届五中全会的精神和今后一段时期的任务，行政管理学会的工作总的来讲，要在中央五中全会精神指导下开展工作，认真按照五中全会通过的决定来部署学会的工作。五中全会通过的决定，就是我们学会工作的指导思想，必须结合学会的各项工作坚定不移地贯彻执行。

一、要坚持理论与实践相结合的原则

理论联系实际是我们党的优良作风，也是一切研究部门、学术团体应具备的学风。

行政管理是一门综合性、现实性、应用性很强的新兴学科，

要学会和掌握这门科学，需要进行艰苦的理论研究和探索。这次年会收到的164篇论文，有些很有水平，理论上也有一定的深度。这方面的理论研究是很有价值的，今后要继续搞下去。

同时要看到，行政管理学会和一般的学术组织不同，不是纯学术团体，它与行政工作、政府工作结合很紧密，和现实结合也很紧密。因此，除了进行理论上的探讨，还要多研究一些现实问题，力争从理论与实践的结合上搞出一些成果。我在去年写给学会成立大会的信中，第一条就讲了这个问题：学会既要在理论上有所创新和突破，又要始终注意把着眼点放在对现实问题的研究上，任何时候都不可偏离这个方向。

二、要注意研究廉政建设问题

近年来，社会上以至党内、政府内，形形色色的腐败现象不断孳生繁衍，有的已经达到令人触目惊心的程度，严重损害了党群、政群、干群关系。党和政府为了清除腐败，搞好廉政建设，采取了一系列有力的措施，特别是前不久党中央抓的七件实事，赢得了党内外的一致拥护和称赞，廉政建设取得了很大进展。

但是应该看到，廉政建设是一项长期的工作，要持之以恒地抓下去，不能靠突击的办法和搞运动的办法来解决，要通过法律和制度来保证党和政府机关的廉洁。其中有一系列的理论和实践问题需要探索研究。如一般地说，腐败，是一切剥削阶级社会存在的共同现象，但为什么会在社会主义社会中，在共产党内得以孳生蔓延呢？为什么近年来发展得如此严重？如何清除腐败，搞好廉政，等等，这些都是我们没有完全解决的课题。

任何想维持自己阶级统治的政府，都注意廉政问题。在唐朝，贞观之治就特别注意廉政的问题。历代政府都讲廉政，当然，他们的出发点与目的和我们完全不同。我们的政府是人民的政府，是全心全意为人民服务的，清除腐败，搞好廉政，是我们

党和政府的性质所决定的。行政管理学会作为行政管理的参谋咨询机构，不研究廉政建设不行，要把廉政建设作为学会一项重要的研究内容，切实抓出成果来。

三、要研究中央与地方的关系及如何发挥两个积极性

中央和地方的关系是一对矛盾，我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方的两个积极性，比只有一个积极性好得多。处理好中央和地方的关系，对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。这个问题，有些资本主义国家也是很注意的。它们的制度和我们的制度根本不同，但是它们发展的经验，还是值得我们研究。资本主义国家也注意两个积极性，比如美国，州可以立法。我们全国人大可以立法，省级人大也可以搞法规，这就是两个积极性的问题。在解决中央和地方、地方和地方的关系问题上，我们的经验还不多，还不成熟；希望你们好好研究讨论，并且每过一个时期就要总结经验，发扬成绩，克服缺点。

如何发挥两个积极性，这是一个大问题，也是最现实的一个问题，中央和地方的关系问题，我们虽然提出了原则，但具体工作中一直没能处理得很好。一是中央不能集权过多，一是地方权力不能分散过多。如何把两方面恰当地结合起来，确实是一门很大的学问。

中国自秦始皇以来，一直是高度集权的国家。新中国成立后，限于当时的背景，我们采用苏联模式，中央高度集中。党的十一届三中全会以来，中央陆续向地方和企业放权，对于调动和发挥地方和企业的积极性，起了很好的作用，但目前又出现了权力过于分散，中央一些令不能行、禁不能止的矛盾。

中央和地方的关系，从道理上可以讲好多，但一到具体实践中，许多道理就行不通了。这方面我们的确还缺乏成熟的经验。

我看到年会收到的论文，许多都是研究中央与地方政府事权划分的问题，说明大家已注意到这个问题，希望继续进行深入的研究、探讨。

四、要研究治理整顿与深化改革的关系

江泽民同志在中央工作会议的讲话中，对治理整顿与深化改革的关系，作了深刻的阐述：“进行治理整顿，既表现为巩固和扩大改革的已有成果，也表现为纠正妨碍改革的偏差和失误。因此，它本身就贯彻着改革的精神，而且构成改革深入发展的一个实际步骤”。可以说，治理整顿的过程，也是深化改革的过程。但是治理整顿本身也需要改革的配套。治理整顿和改革应当相互结合、相互衔接、相互促进。就目前来说，治理整顿的目标和措施很明确、很具体，改革如何深化，需要我们认真研究。否则，容易出现治理整顿与改革相脱节的问题，这样对我国的经济建设极为不利。在学习贯彻五中全会精神，进行为期三年的治理整顿中，学会要联系治理整顿和改革的实际，认真研究两者之间的关系，提出有益的建议。这是一项十分重要的研究课题，希望引起同志们的重视。

五、要研究行政管理中的群众路线问题

江泽民同志在五中全会闭幕时，专门讲了坚持群众路线问题。他说：“我们党始终以全心全意为人民服务作为自己的根本宗旨，始终认为历史归根到底是人民创造的。基于这样一种唯物史观的认识，党在领导中国人民长期斗争实践中，创造和发展了从群众中来，到群众中去的群众路线”。在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，都是从群众中来，到群众中去的，这已经成为屡试屡验的规律。群众路线是我们根本的工作路线，也是我们根本的领导作风和工作方法。坚持群众路线，就能保证党和政

府同群众的血肉联系，保证各项工作的成功。各级行政管理如何坚持群众路线，改进领导作风，希望大家认真研究。

六、要研究行政管理各个环节中克服官僚主义的问题

官僚主义是我们行政管理中的一个痼疾。我们年年喊反对官僚主义，但收益甚微。目前各级行政管理中存在的官僚主义不少，比如相互扯皮，办事效率低就是一个重要表现。办事效率低，一方面说明政府工作人员存在着官僚主义，另一方面也说明我们国家政权机器的某些部位、某些环节运转还不灵。如何克服官僚主义，我认为应从以下几方面入手：（1）治本的措施是改革管理体制中机构臃肿、衙门太多、分工过细、权力过分集中、互相牵制的弊端，加强制度建设。（2）加强协调工作，正确处理工作中的矛盾。（3）牢固树立全心全意为人民服务的思想，处处为人民群众着想，否则，肯定要犯官僚主义。（4）提高各级行政管理人员素质。素质低是我们行政管理中存在的一个很大问题。我们的行政管理人员许多没有经过专业的培养训练。在国外，行政管理人员必须是行政管理学院毕业的，许多各级行政管理职员在政府一个部门、一个部门地工作过，最后才变成全面人才。我们许多干部在一个部门一干就是几十年，一想就是自己部门的事，别的部门的工作许多都不懂。（5）加强责任感，解决扯皮的问题。

另外，还要研究机构改革和人事制度改革等问题。

行政管理学会开展行政管理科学研究离不开各级政府的重视和有关部门的配合。实践证明，哪里的政府领导对学会工作比较重视，哪里学会的工作就搞得比较好。

如何赢得政府领导的支持和有关部门的配合？关键是各地行政学会的研究工作要同政府工作紧密配合，主动参与，不断研究新情况、新问题，并拿出有价值的科研成果，使学会真正成为行政

管理改革的参谋机构。当然，各级政府领导也要重视和运用学会行政管理科学的研究成果，发挥学会的作用，对学会的工作给予支持和指导。从一定意义上讲，学会工作也是政府工作的一个组成部分。

我们国家这样大。人口这么多，政府管理的任务很繁重，很复杂。作为研究政府管理活动的学科，领域很宽广，无论在理论上还是实践上，都大有文章可作。希望同志们继续努力，取得新的工作成绩。

目 录

我国行政体制改革的理论与实践

——中国行政管理学会首届年会研讨综述

.....中国行政管理学会学术部 (1)

第一部分 行政体制改革理论

我国政府体制改革十年的回顾与思考.....周思源 (11)

“行政体制”应是改革的一个战略重点.....李匡夫 (16)

对行政体制改革基本思路的探讨.....刘怡昌 (20)

略论我国的行政体制改革.....田穗生 (26)

行政改革应从管理环节入手.....马敬仁 (31)

行政改革的内容和动力.....任 晓 (36)

我国行政管理改革的内容和原则

.....李永林·温建新 (41)

“行政体制”研究中的重影现象.....唐建中 (45)

文 摘 (一) (48)

行政体制的内涵 (刁田丁·蒋伟) 构成行政体制

的要素 (李琪) 行政管理改革应包括两大方面

(马成立·苏德祥) 我国行政管理的特点 (雷树

标·陈明星) 行政体制的三种类型 (唐贵才·高国

辉) 行政体制改革的教训和措施 (李光宣) 行

政体制改革方案实施中的“可靠率”与“失效率” (欧

阳雄飞)

第二部分 政府对经济的宏观调控

- 在治理整顿中,必须大力加强宏观管理.....周世逵 (57)
- 关于宏观经济调控的几点思考.....肖 光 (62)
- 转变政府职能,建立宏观调控机制.....王保畲 (65)
- 现阶段宏观经济调控方式的优化选择
-张天平·甄新生·张秋亮 (70)
- 在体制转换中保持有效的管理.....叶礼敏 (76)

文 摘 (二) (83)

- 如何加强政府宏观调控(杨伯亚·孙明·陈春生)
- 加强宏观调控的难点(张振海) 加强宏观经济调
控的若干措施(夏康裕) 关于“大政府”和“小
政府”(刘熙瑞·时和兴) 克服“超越”与“滞后”交
织的困难(张建国·李常林)

第三部分 中央与地方政府事权划分

- 关于中央和地方政府事权划分研讨综述
-中国行政管理学会学术部 (91)
- 变化中的中央和地方政府的关系.....王沪宁 (97)
- 试论中央与地方的事权划分.....缪士德·吴国清 (101)
- 条块关系的困境与出路.....马力宏 (108)
- 关于划分计划单列市与中央、省事权的研究
-武汉市经济体制改革委员会课题组 (113)
- 对经济事权划分的具体建议
-四川省编制委员会办公室 (117)

文 摘 (三) (122)

- 行政体制改革应抓住“事权划分”这个关键 (张凌·曾磊光·张绍春) 行政权限划分的原则 (邹钧)
行政分权仍是改革的方向 (沈亚平) 外国处理行政层次关系的启示 (王振海)

第四部分 政府机构改革

- 试论机构改革与行政体制改革.....顾家麒 (129)
论政府机构的科学改革.....尚文化 (133)
对八十年代机构改革的再思考.....方 觉 (137)
安徽省机构编制和干部数量情况分析
及对策研究.....余朝群·张家麟 (142)
新疆“六五”期间机构改革的成败与得失.....傅锡宝 (147)
以转变职能为核心进行政府机构改革.....范鹏绪 (152)
地方机构改革必须从实际出发.....张 健·孟建国 (157)
论事业单位的机构与编制管理改革.....王健刚 (162)
从政府职能分类谈转变职能的设想
.....李玉琪·吕传文·杨东风 (167)

文 摘 (四) (170)

- 政府组织机构的改革方向及重点 (胡彬) 机构改革的“得”与“失” (曲万法) 注意机构改革中的利益因素 (潘享清) 机构改革不宜以运动方式进行 (陈春逢) 地方政府机构设置的原则 (史策)
地方机构改革宜“微调渐进” (许洪林) 转变地方政府职能要从实际出发 (张广荣·兰生德) 省级政府机构改革宜分步推进 (陈建坤) 省级政府机构改革的教训 (王贵臣·阎越) 地方编制管理体制的

缺陷(杨茂林) 建立健全省级政府高层次咨询机构(唐文光) 编制包干的作用(杨维林) 民族自治地区编制管理的特点(王武兴) 经济不发达地区政府机构设置中的难题(田维民·芮余财) 县级经济管理部门如何改革(郑炳富·宋吉生) 机构改革与层次效率(莫纪宏)

第五部分 干部人事制度改革

我国干部人事制度改革的发展与思考……………徐颂陶(185)
 干部人事制度十年改革的启示……………郭丙于(191)
 怎样认识和实行职位分类……………周林法(197)
 现有国家行政机关干部如何过渡为

国家公务员……………刘旭东·邓晓军·李祖常(202)
 略论四种干部选拔方式……………刘文瑞(207)
 对乡镇干部实行层次性分类管理的思考……………孔介夫(212)
 论机关目标管理责任制……………毛志诚·班卫东·刘荣锋(218)

文 摘 (五) ……………(224)

建立国家公务员制度的分类管理体制(李辅世)
 建立国家公务员制度为何选择职位分类(应雅·张勇) 我国建立公务员制度的基本原则(曾毓敏)
 建立相配套的规范化培训制度(沈兆伍) 行政机关目标管理实践中的难题(高显齐) 制定机关管理目标的程序(严金发) 人才竞争的必然结果是人才交流(陈怀文) 人才结构和管理中的问题(郝凡) 部分科以下干部的情况与心态调查(张素贞) 行政决策者素质的主要特征(邹乾印等五人) 法官管理制度要改革(胡健华)

第六部分 行政监督与廉政建设

- 强化行政监督 推进廉政建设……………雷忠勤·张 荻 (239)
- 廉政建设中的行政道德问题……………陈兆德·周毅之 (243)
- 必须加强政府机关的内部约束……………程四林 (248)
- 对完善行政监督体系的几点建议……………朱 荣·金国坤 (253)
- 加强行政执法监督……………陈章千 (256)

文 摘 (六) …………… (259)

搞好廉政建设关键在领导干部(傅明贤) 人事部门在廉政建设中占有重要地位(蔡立仁·刘同德·张蜀辉) 保证政府廉洁的制约机制(王世安·程凤山) 加强政治监督和政务公开(柏良泽) 要有管理“管理者”的法规(张勇) 行政监督要有制度保证(时运生) 为政不廉的发生机制(钟文) 要重视行政监督机构的职能监督(韩安国) 完善对行政权力的监督体系(郭冠军·李双福)

第七部分 城市行政管理

- 运用系统辩证思维研究城市, 管理城市……………乌 杰 (269)
- 城市的地位和作用……………于霁夫 (277)
- 试论改善市领导县体制……………张志诚·陈光磊 (281)
- 城市管理必须“软”“硬”兼施

——三明市深化文明城市建设的调查研究…邢国富 (287)

文 摘 (七) …………… (293)

天津城市管理的经验(郭九林) 强化城市的服务职能(吴春华) 城市应完善两级管理体制(吴建新)