

论国家机关

改革与建设

黄德贵 著

湖北科学技术出版社

论国家机关改革与建设

黄德贵 著

湖北科学技术出版社

鄂新登字 03 号

论国家机关改革与建设

黄德贵 著

湖北科学技术出版社出版发行

湖北黄石七七〇二总厂激光照排

黄石市印刷总厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 5.875 印张 130 千字

1991 年 12 月第 1 版 1991 年 12 月第 1 次印刷

ISBN7-5352-0760-X/Z·49

印数：1—2000 册 定价：4.50 元

(胶印压膜)

灼见源于实践

王峻峰

改革需要勇于开拓的实干家，同时也需要更多的勤于探索的理论家。我们捧着这本书的作者，既是一位改革一线中的工作者，又是一位矢志求索的理论研究者。在这个册子中，作者基于实践，有感而发，就事而论，为国家机关的改革和建设提出了许多有价值的观点和建议。无疑，这本书对提高人们对改革的重要意义的认识，对建设和巩固有中国特色的社会主义国家政权，对转变职能、理顺关系，对精简机构、精兵简政都是有意义的。

黄德贤同志一九五五年参加革命工作，一九五六年入党。六、七十年代，他一直在黄石市委机关从事组织方面的工作；八十年代，调到市机构编制部门担任领导工作。他曾参加过一九八三年的全国机构改革工作和一九八七年全国十六个中等城市的机构改革试点工作，并是黄石市这两次机构改革工作办公室负责人。在工作之中，他认真学习，勤于思考，不懈探索，写出了三十多篇理论文章，计二十多万字。其中，有二十多篇分别在《中国机构与编制》、《科学社会主义》、《中国人事管理》、《湖北社会科学》、《政治学研究资料》、《黄石社会科学》等国家、省、市理论刊物上发表，有的选入武汉出版社出版的《政治体制改革道路探索》、武汉大学出版社出版的《地方行政编制定编标准研究》、黄石市经济法研究会编印的《经济法论文集》等论文集中。这些作品产生了较好的

社会效果。他曾应邀参加“全国社会主义初级阶段理论与实践研讨会”和湖北、江西等省举行的政治体制改革讨论会，论文在会上受到理论界好评。还有的大专院校将他的文章选入教材，被教授们誉为“是学生在书本上学不到的，但又必须掌握的”生动材料。《论国家机关改革与建设》这本书，多数是从黄德贵同志这些理论文章中筛选出来的，还有一部分是他未发表的新作。这些文章，作者运用马克思主义的基本原理，根据党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，紧密结合当前的实际情况，对机构改革和机关建设的共性问题进行了探讨。在机构改革方面，主要论述了四个方面的问题：一是用马克思主义关于国家机关建设的理论统一对机构改革的认识；二是下一步机构改革的主要任务、目标及基本作法；三是进行机构改革的外部条件和必须处理好的几个关系；四是对改革中的几个具体问题进行了探讨。如政府机构设置、政府经济职能转变、行业管理任务以及富余人员安置等。在机关建设方面，着重论述了马克思主义关于社会主义国家机关建设的基本指导方针、原则以及机关人员素质、选拔领导干部的战略意义、方法和机关工作制度等。这些论述，有较强的针对性和适用性，对机关的改革与建设，既有理论学术价值，更有实践的指导作用。

黄德贵同志奉献给我们的不仅仅是一本理论著作，更重要的是还有一种精神。这就是他几十年来如一日，坚持刻苦学习马列主义、毛泽东思想、研究实践活动的精神。这是一种刻苦干革命工作的奉献精神。我们的广大机关干部和理论工作者，要学习这种精神，深入实际，调查研究，从实践中探求真知灼见，用真知灼见来指导我们的实践，使我们的社

会主义改革开放大业更顺利地进行。
是为序。

一九九一年十月

目 录

灼见源于实践	王峻峰
论改革	(1)
学习马克思主义关于国家机关建设的理论，统一对 机构改革的认识	(11)
按照马克思主义国家机关建设的指导原则搞好国家 机关建设	(19)
选拔优秀领导干部是关系到党和国家前途命运的根 本问题	(35)
建立严格的工作制度，提高机关工作效率	(40)
精兵简政是社会主义国家机关建设的基本指导 方针	(50)
试论政府经济管理职能的转变	(54)
行业管理的特点及其主要职能初探	(64)
妥善安置富余人员是机构改革成功的关键问题 之一	(70)
大中城市行政区的地位及改革的设想	(74)
对行政机关后勤管理体制改革的思考	(85)
中等城市政府机构设置浅议	(93)
地方各级国家机构必须规范化	(101)
关于中等城市机构改革几个问题的探讨	(110)

“放权”浅议	(117)
浅析现行行政管理体制与有计划商品经济之间的 矛盾	(119)
浅议人们对机构改革的思想疑虑及其产生的根源	(124)
建立合理人才结构的基本原则及具体要求	(127)
城市行政区定编标准研究	(137)
机构编制必须立法	(145)
浅谈机构改革组织领导体制	(150)
总结历史经验教训，搞好地方机构改革	(155)
后记	(181)

论 改 革

改革开放是建设有中国特色的社会主义的总方针和总政策，是我国进入新的历史时期的重要标志。为了保证改革继续深入进行，促进有计划的商品经济的发展和现代化建设，有必要弄清改革中一些是非问题，加深对改革的理解，进一步提高对改革的认识。

一、改革是对历史大反思的结果

所谓反思是人们不满足于仅仅熟知的东西和普遍的现象而自觉进行深刻的自审和再认识。人们通过反思，求得对客观现实获得真理性的认识，肯定正确的，否定错误的，从而克服思想上的僵化、绝对化、教条化和独断论，萌发改革的激情，真正认识到改革的必要性和紧迫性。我们现在所进行的改革开放，就是全党、全国人民对历史进行全方位大反思的结果。

党的十一届三中全会以前，我国搞了几十年的社会主义，但是，却没有坚持把发展生产力作为社会主义的根本任务来抓，更没有把改革看成是发展生产力的必由之路。长期以来，我们只看到社会主义制度通过政治大革命变革生产关系可以在落后国家建立的一面，而没有看到另一面：生产力长期落后于生产关系，经济搞不上去，国家贫穷，人民生活得不到明显改善，最终将会导致国家政权难以长期维持。甚至在思

想认识上还形成了一种错觉，认为依靠政治大革命，即可解决一切；认为社会主义不需要生产力标准，只需要公有制和按劳分配；认为社会主义的发展，可以不受生产力水平的制约，社会主义的不断前进，就是生产关系的不断变化，等等。这种离开社会生产力而抽象地讲所谓社会主义优越性和无产阶级专政的重要性，是一种历史唯心主义，是过去我们长期“左”的错误的思想根源。

党的十一届三中全会以后，我们在一系列重大问题上进行了深刻的反思。例如：对社会主义传统观念的反思，对现阶段——社会主义初级阶段的反思，对贫穷社会主义的反思，对苏联模式的反思，对建国以来经验教训的反思，对我党长期“左”的错误的反思，对十年文革的反思，对现代资本主义的反思，对反对资产阶级自由化和反对思想僵化的反思，对坚持和发展马克思主义的反思，对我国封建主义影响的反思，对十二年来经济改革与经济实践的反思，对反对和平演变的反思，等等。

特别是邓小平同志倡导的关于真理标准问题的讨论，奠定了我们党实事求是的思想路线的基础；引导人们对历史作了一次彻底的大反思，从而导致了认识上的一次大飞跃，观念上的一次大变革，思想上的一次大解放；开辟了一个以改革开放为特征的社会主义建设新时期。

通过对历史的深刻反思，我们对过去的“社会主义就是要平均”、“社会主义就是安贫乐道”、“社会主义就是公有制加按劳分配”以及“社会主义和商品经济格格不入”等传统观念，进行了批判性地审视，得出了“贫穷不是社会主义，更不是共产主义”、“社会主义社会的根本任务是发展生产力”、

“社会主义经济是有计划的商品经济”、“在经济文化落后的情况下，社会主义必须有一个很长的初级阶段”和“建设有中国特色的社会主义”等新观念。观念的变革，加速了思想认识上的统一过程。同时，十二年来改革开放所创造的举世瞩目的光辉成就，又愈益巩固和强化了这一思想认识上的统一。社会主义必须改革。改革是科学社会主义的本质、本性的内在要求，是建设有中国特色的社会主义的必由之路。不改革就会窒息社会主义制度的生机和活力，就会枯槁自毙。这已成为全党普遍的共识。实践又进一步证明，要进行一场大的社会变革，首先必须破除旧的传统观念，必须对过去附加在社会主义身上的“左”的东西进行彻底的清理。否则，就根本谈不上三中全会以来的路线的执行和建设有中国特色的社会主义。所以，改革离不开反思，改革的过程就是不断反思，不断再认识的过程，就是不断进行自我审视和辩证否定的过程。越是大变革的时代，越要求人们要有深刻的反思意识。这样，才能跟上时代的步伐，走在时代的前列。

二、改革是第二次革命

我国现在处在社会主义的初级阶段。在这个阶段中的主要矛盾是：人民日益增长的物质文化需要同落后的生产之间的矛盾。解决这一主要矛盾的唯一方法是改革。通过改革，大力发展社会生产力，完成从农业文明到工业文明进而到信息文明的转变，经历人类文明的第二次和第三次浪潮，争取下世纪中叶，达到中等发达国家水平，基本实现现代化。

改革是我国历史上继往开来的伟大事业，任务之艰巨和复杂，意义之重大和深远，决不亚于夺取政权，建立社会主

义制度的政治大革命。正如党的十一届三中全会公报所指出的：“我们的改革是一场广泛、深刻的革命”。为什么这是一场革命？其一，改革要强烈地冲击多年来形成的传统观念和习惯势力。而传统观念和习惯势力是不易改变的。俗话说，江山易改，本性难移；其二，改革要冲破多年来形成的庞大落后的各种管理体制，调整原有的经济关系；其三，改革的目的是要发展有计划的商品经济，健全社会主义民主和法制，而这些都是十分复杂的事情，许多方面受到外部因素影响；其四，我国的改革开放，是在国内外环境十分复杂的情况下进行的，内外的敌对势力亡我之心不死，他们必然钻改革的空子，借改革中的某些失误，对我进行捣乱、破坏、搞“和平演变”。近年来，有的社会主义国家已经和正在出现的问题及我国前年部份地区发生的政治风波，都足以证明这个问题。

改革的复杂性决定了改革的风险性。但是，我们不能因为有风险而不进行改革。中国的出路在于改革，不改革，国家长期贫穷，人民生活长期得不到提高，群众就会对社会主义制度，对我们的党失去信心；不改革，我国的无产阶级专政的国家政权就难以巩固。所以说，改革是第二次革命。当然，这种革命不是战争年代的那种流血斗争，而是一场认识革命，一场观念革命，一场管理体制的革命。既然改革是革命，就必然伴随着风险性。这就要求我们必须正确对待改革中的风险。

风险是客观存在的。人类社会的生存和发展，从来就伴随着风险。风险既是对未来世界的挑战，也是对未知世界的把握。正确地认识和对待风险，将大大地激发人们高度的进取心和责任感，促使人们兢兢业业，做到科学决策和谨慎从

事。历史告诉我们，世界上风险大的事业往往也是取得辉煌成就的事业；世界上能正确对待和敢于冒险的人，也往往是成就一番大事业的人。当然，我们提倡具有风险意识，并不是倡导人们在改革中盲目冒险。蛮干一气，也不是赞成风险愈大愈好。承认改革有风险，提醒人们注意风险，正是为了正视风险，以便采取有效措施，防患于未然，达到化险为夷的目的。

在改革中，我们不仅要承认风险，更重要的是要承担风险。而承担风险不仅需要有一定的勇气和胆量，而且需要有一定的自我牺牲和勇于奉献的精神。每一个改革者都应该具备这一本色。对于改革者在改革中由于缺乏经验而造成的某些失误，人们应该正确对待，不要一味指责。因为改革是我们从未作过的事情，难免有误。任何人不可能对客观的认识完全正确。要求改革的预想和实际结果完全一致，是不可能的。改革也不可能一劳永逸，一蹴而就，一帆风顺。我们应当满腔热情地帮助改革者总结经验教训，鼓励其不断探索，获得成功。

当前，影响改革的严重思想障碍是自然经济的小生产者的心态。他们闭关自守，怕担风险，只求平平安安过日子。这种求稳怕变、患得患失、怕风怕雨、小富即安的心理，长期禁锢着不少人的创新精神，蚕食着人们的锐气和闯劲。有的人宁可忍受不合理的旧体制带来的种种弊端，也不愿承担改革带来的风险；宁可捆在一起受穷，也不愿甩开膀子争富；宁可吃清汤寡水的大锅饭，也不愿品尝一下改革的新果子。如此等等，都是不能正确对待改革中的风险，缺乏改革意识的表现。如果大家都怕冒风险，将改革的航船停泊在宁静的港

湾，那么，我们就永远到达不了现代化的彼岸。

为使改革达到预期的目的，我们对改革中的风险，必须抱正确的态度；既不能把改革设想得过于简单，以致盲目乐观，指望一改什么都好了，产生急功近利，急于求成的思想；也不能把改革设想得过于艰难，终日忧虑忡忡，害怕担风险而在改革的道路上裹足不前，不敢大胆创新，以致因循守旧，一事无成。正确的态度应该是：既承认改革有风险，但又不怕担风险，并且能积极地采取措施，战胜风险，夺取胜利。

三、改革必须坚持社会主义方向

坚持改革开放的社会主义方向，有三层含义：其一是，必须坚持改革开放；其二是，在改革开放的过程之中，必须坚持社会主义方向；其三是，坚持改革开放和坚持社会主义方向是相辅相成的整体。

改革开放是历史的必然。中国的现状是：生产力水平比较落后，经济还不发达，一些政治、经济体制与生产关系、生产力不相适应。特别是前些年，推崇计划经济单轨制，推崇所有制方面的大而公，推崇分配上的平均主义。这些都严重地束缚着人们的观念，束缚着生产力的发展。这种局面，必须及时改变。因为如果维持现状，一方面，我国的经济只能缓慢地发展，要想按计划尽快地富强起来不大可能；另一方面，世界许多国家都在进行改革调整，寰球经济将面临着一个新的发展时期。如失去良机，将会更加落后。要改变这一局面，唯一的办法只有改革，只有开放。

改革开放，还必须坚持社会主义方向。偏离了社会主义方向，改革开放必然要走向邪路，走向少数人搞的全盘西化

的资本主义道路上去，就象有的社会主义国家已经出现和正在出现的情况那样，这些不是我们所讲的和所需要的改革开放。我们需要的改革，就是在中国共产党的领导下，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导思想，对生产关系和上层建筑中某些不适应生产力发展的要素和环节进行变革，不断完善社会主义制度。我们所说的开放，就是要把国外在物质和精神方面的一些先进的东西吸收进来，运用到社会主义建设中去，弥补我们的不足，发展我们的事业。这就是我们改革开放的基本内容，这就是我们进行改革开放的出发点和目的。我们要进行改革开放就必须坚持社会主义方向，我们要建设社会主义，就必须坚持改革开放。因此说，坚持改革开放和坚持社会主义方向是完全一致的，是互相依存、互相促进、不可分割的整体。

坚持改革开放的社会主义方向，不仅仅是一个认识问题，更重要的是要在实践中坚持。回顾十几年来的历史，我们就会看到，改革开放，每一步都伴随着矛盾和斗争。因此，从改革开放之日起，党中央和邓小平同志就开宗明义，毫不含糊地向世人宣告：我们的改革是为了完善和健全社会主义制度，使之更大程度上显现出优越性和生命力。但是，近几年来，有少数人借改革之名，提出了一些与中央精神相背离的资产阶级自由化的主张。对这种主张，邓小平同志曾一针见血地指出：他们的所谓“改革”，应该换个名字叫自由化，即资本主义化。资本主义化，既是资产阶级自由化“精英”们所谓的“改革”的出发点，也是其“改革”的归宿。具体言之，他们的“改革”大体是三个方面的内容：经济上的私有化，政治上的多党化，指导思想上的多元化。我们的同志中，

有的也在抹煞两种改革观的分野，忌言“姓资姓社”。更有甚者，在喧腾一时的“全面地、迅速地私有化”的呼声中受到遏制之后，“私有化潜行”论者仍在潜行。不知这些同志想过没有，在一个有着十一亿多人口、经济发展极不平衡且处于资本主义世界包围之中的当代中国，一旦公有制解体，失去国家对经济生活的宏观调控，那将会出现怎样的局面？其实，那是不难想象的：在剥削制度和剥削阶级已经消灭的中国大地上，将重演资本原始积累的悲剧。通过自由的“生存竞争”，财富日益集中在少数寡头手中，从而形成以千百个富翁为主体的、由等次不同的私营企业主为基础的剥削阶级，而数亿人民群众则沦为资本的奴隶或产业后备军——这是目前作为国家主人的一亿多工人阶级队伍、九亿农民的唯一前景。因为进入统治阶级营垒的，只能是极少数。而这个极少数，在当今的国际环境中特定的历史背景下，注定要与封建残余相勾结，对外仰国际垄断资本之鼻息，成为它的附庸，从而势必把中国再次推进殖民地、半殖民地的深渊之中。

还有如何进行改革的问题。社会主义的改革事业，是史无前例的伟大之举，它只能在艰难的探索中，在经验的不断积累中开拓前进。然而，过去有，现在还有自以为高明的人，批判乃至挖苦、嘲笑“摸着石头过河”的提法，说什么“经济改革现在已进入没有多少石头好摸的深水区”，还怎样摸下去？其实，我们的改革之路，就是这样走过来的，是在不断研究新情况、解决新问题中前进的。因为改革本身是一项非常复杂而庞大的系统工程，涉及面广，内容新、要求细、难度大。这就必须在改革中学习，在学习中改革。在改革之中，我们已经获得的自由是极其有限的，对于我们，在很大程度

上，仍然还是一个“必然王国”。因此，河要过，并且还得“摸着石头”。这并不是盲目冒进，而是一个如何逐步认识和遵循经济规律的问题。比如，在公有制经济与非公有制经济关系问题上，我们党确立了以公有制为主体，以个体、私营（包括中外合资、独资企业）经济为补充的原则。要使这一原则在实际经济活动中得到恰当的体现，并使后者还要有一定程度上的发展，就要把握好度。但具体如何把握？也就是说，在多大规模和范围内非公有制经济的伸张才既是现实的，又是合理的？对这个问题，我们心中还无数。这个“数”——比例、比重如何确定？目前，恐怕谁也不能掐指算来。这还需要我们进一步实践、认识，分析它的走向，估计它进一步扩张的积极作用和消极影响；及由此而引起的连锁反应，所衍生的诸种社会矛盾，把这些因素综合起来，权衡利弊得失，方能把握“关节线”，以决行止。再比如，计划经济与市场调节相结合问题。对此，中央已明确指出，不要再去讨论应不应该，能否结合的问题。因为这种结合不仅已经成为我们党建设有中国特色的社会主义理论的一部份，而且在实践中已经取得了巨大的成效。现在，摆在我们面前的问题是：如何使它们结合得更好，既能发挥计划经济的优势，又能发挥市场调节的长处，也就是除两者之弊，兴两者之利，使计划经济能体现市场的脉搏；同时，使市场受到计划经济的规范。这就是我们的目的。但是，现在远远没有做到这一点，往往是重复出现“一统就死，一放就乱”的现象。怎么办？唯一的办法是坚定不移地沿着实现两者有机结合的方向探索下去，不要再回到应不应该，能否结合的争论之中去。

总之，为使我国的改革开放始终朝着社会主义的方向前