

绪 论

《新中国行政管理简史》(1949—2000),在我国从事行政学理论研究和教学工作的专家学者以及从事行政管理实际工作者的关心和支持下,经过《简史》编委会的共同努力,终于使它在新世纪伊始与广大读者见面了。为了帮助读者阅读和了解本《简史》的梗概,故在编前就本书编辑的基本指导思想、书的基本框架结构体系、新中国行政管理的基本特点和基本经验等问题作些简述。

一、编写宗旨与基本指导思想

当今世界多极化、经济全球化、信息网络化的发展趋势日趋明显,科技进步日新月异,综合国力竞争日益激烈,世界力量的组合和利益分配正在发生新的深刻变化这无疑对各国政府行政管理提出新的挑战。这一变化正迅速推动世界范围内的公共行政改革。许多国家将公共行政改革列入政府议事日程,甚至作为政府施政的重要任务,提出了各种各样的改革方案如英国的“走向未来”计划,日本的“实现重视国民生活型的行政和适应国际化的行政”美国的“重塑政府”。公共行政改革的浪潮,不仅席卷工业化国家,而且也冲击着许多发展中国家。

我国已进入了全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设的新阶段。我们正在进行完善和发展社会主义制度的自我变革。改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,也使我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化。人民内部矛盾的内容和形式也出现了许多新的情况、新的问题。这些新的变化又无疑给我国的行政管理和行政改革带来许多新的课题。

面临上述国际、国内所发生的深刻变化所带来的新情况、新问题,需要我们解放思想 实事求是 进一步深化行政改革 进行行政管理的观念、体制、制度及运行机制等方面大胆创新。但是这都不能离开新中国行政管理历史的发展,只有正确地总结历史,才能更好地走向未来。

新中国成立以来的历史,是一部艰难曲折而光辉灿烂的历史。它有诸多的宝贵的历史经验和一些深刻的历史教训,我国许多学者已从多视角、多方面对半个世纪以来新中国的历史经验与教训进行了探索、研究和总结,但迄今从新中国行政管理的历史角度对其进行研究探索的著作尚未见到。

鉴此,《新中国行政管理简史》(1949—2000年)编委会以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民关于“三个代表”的重要思想为指导,通过对新中国成立

50年来的行政管理和行政改革的实践进行深入的探讨和研究，力求科学地总结出一些带规律性的认识，如新中国行政管理历史的发展规律，新中国行政管理的基本特点和基本经验等，以使我国行政管理体制和运行机制及运行方式，更好地与国际接轨，适应国际竞争需要；为正在进行的行政改革实践提供有益的借鉴；为完善行政管理 提高行政效率 逐步实现行政管理科学化、民主化、法制化、现代化 建立适应社会主义市场经济要求的具有中国特色的行政管理体制及运行机制，更好地为我国社会主义现代化建设事业服务；同时也为推动行政科学的研究和发展，为从事公共行政理论研究和教学提供参考。

二、基本框架与结构体系

新中国行政管理和行政改革是伴随着新中国成立以来所经历的三个重大历史性转变和两项重大改革而进行的。

半个世纪以来，中国各族人民在中国共产党和人民政府的领导下，把马克思主义普遍真理同新中国的实际相结合，创造性地实现了三个重大历史性转变：由新民主主义到社会主义的转变；由以阶级斗争为纲到以经济建设为中心的转变；由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变。

实现上述三个重大转变，是为了更好地使上层建筑适应经济基础，生产关系适应生产力发展的需要。新中国以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，成功地走出了一条建设有中国特色的社会主义道路。

新中国行政管理和行政改革，一方面注重继承和发扬我国行政管理的经验和我党在解放区行政管理的光荣传统，同时注重学习国外的行政管理和改革的经验，包括苏联社会主义建设的历史经验。更主要方面是立足国情，走自己的路，解放思想、不断探索，使新中国的行政管理和行政改革伴随着新中国的三个重大历史性转变的进程和我国改革开放及经济体制与政治体制改革的实践而不断改革和创新。本书以详实的史料记载充分反映了这一历史脉络，并进行理论探索和总结。

本书以新中国历史时期来分编 按编、章、节、目的体系编辑。从 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立到 2000 年，分为五个时期，每个时期独立成编。1949.10—1956.8，新中国建立揭开国家行政管理新篇章为第一编；1956.9—1966.4，社会主义初期国家行政管理曲折探索为第二编；1966.5—1978.11，“文化大革命”时期国家行政管理遭到严重破坏为第三编；1978.12—1992.9 改革开放开创国家行政管理新局面为第四编；1992.10—2000.12 努力创建适应社会主义市场经济体制国家行政管理新体系为第五编。全书共 33 章。

三、新中国行政管理的基本特点和基本经验

中华人民共和国成立以来，行政管理走过一条艰辛曲折的探索之路，既有成功的经验，又有失误的教训。新中国行政管理的实践，既体现社会主义政治制度的本

质，体现新中国的国情和时代特征，逐步形成一套具有中国特色的行政管理模式和经验，又反映古今中外行政管理的一般规律归纳起来，新中国行政管理最基本的特点和经验有以下五个方面：

（一）坚持中国共产党对国家政权的领导 正确处理党政关系

这是新中国行政管理的一大特点，也是一条最重要、最基本的经验。

江泽民《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》深刻地揭示：“从鸦片战争到中国共产党成立，从中国共产党成立到现在，中国经历了截然不同的两个八十年。在前八十年中，封建统治者丧权辱国，社会战乱不断，国家积贫积弱，人民饥寒交迫。在后八十年中，中国人民在中国共产党的领导下空前团结和组织起来，冲破重重难关，革命斗争不断胜利；新中国成立后，经济社会快速发展，国家日益昌盛，人民的社会地位、物质生活水平和文化教育水平显著提高。从这前后两个八十年比较中，中国人民和中华民族一切爱国力量深深认识到，中国能从最悲惨的境遇向着光明的前途实现伟大的历史转变，就是因为有了中国共产党的领导。没有共产党，就没有新中国。有了共产党，中国的面貌就焕然一新。这是中国人民从长期奋斗历程中得到的最基本最重要的结论。”^① 我们清楚地认识到，中国共产党成为新中国事业的领导核心，是在长期斗争中形成的，是历史的选择，是中国人民和中华民族一切爱国力量的选择。

中华人民共和国成立后，没有搞西方的多党制轮流执政和“三权鼎立”等政治模式，而是根据中国的国情，实行人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度。这是我国的一项基本政治制度。在国家政权中，中国共产党成为各民主党派共同承认和拥护的执政党，各民主党派坚定接受中国共产党领导，成为国家政权管理的参政党，发挥参政议政，民主监督的职能。实行人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商的新型政治制度，对更好地坚持和改善共产党的领导，更广泛地联系和团结各阶层群众，调动和发挥各民主党派为社会主义建设服务的积极性有着重要意义。

中央人民政府是全国人民代表大会的执行机关，坚持中国共产党对政府的领导，是人民政府坚持社会主义的正确方向，充分发挥自身的职能作用，更好地为社会为人民服务，有效管理和服务于社会主义现代化建设的基本保证。

中国共产党对国家政权系统的领导，包括政治领导、思想领导、组织领导，是通过发挥政治影响，推荐重要干部，管好权力机构中的党组和党员，提出有关国家重大事务的主张并使之经过法定程序变成国家意志来实现的。党对政府的领导首先和主要是政治领导。中国共产党是用马列主义、毛泽东思想、邓小平理论武装起来

^① 《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》人民出版社 2001 年版 第 4 页。

的，掌握科学的世界观和方法论，因而能够从总体上把握历史发展的规律，依据国内外形势，制定出正确的路线、方针和政策。党制定关于经济和社会发展的纲领、路线和战略目标，确定政府机关活动的大政方针，并通过法定程序形成国家意志，政府必须确保这一国家意志的贯彻执行。在开展各项工作中，一般都由执政的中国共产党制定相应的工作路线、方针和政策，通过适当的组织程序，变为政府的施政任务，并制定推行工作的具体方针和措施，确定规划，并由各级政府组织全国人民共同奋斗完成。政府行政的一切重大活动必须在党的路线、方针、政策的指导下进行，以实现中国共产党对国家政权机关的领导。

党对政府的组织领导，一是在政府中建立中国共产党党组；二是实行党管干部的原则和制度。这两条是确保党实现对政府组织领导的重要原则和制度，也保证了政府职能有效地发挥。

新中国在政权建设中，也曾有过党政不分、以党代政的问题，影响了政府职能的充分发挥。对此，邓小平 1980 年 8 月在中央政治局扩大会议上的讲话提出要“着手解决党政不分以党代政的问题。”^① 并指出：“在中国这样的大国，要把几亿人口思想和力量统一起来建设社会主义，没有一个由具有高度觉悟性、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的能够真正代表和团结人民群众的党，没有这样一个党的统一领导，是不可能设想的，那就只会四分五裂，一事无成。”^② 并说：“问题是党要善于领导，要不断地改善领导，才能加强领导。”^③ 对解决党政不分、以党代政的问题，邓小平指出，中央一部分主要领导同志不兼任政府职务，“可以集中精力管党，管路线、方针、政策。这样做，有利于加强和改善中央的统一领导，有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统，管好政府职权范围的工作。”^④ 江泽民指出，党要“按照总揽全局、协调各方的原则，进一步加强和完善党的领导体制，改进党的领导方式和执政方式，既保证党委的领导核心作用，又充分发挥人大、政府、政协以及人民团体和其他方面的职能作用。党委要通过科学化、规范化、制度化的机制，加强对人大、政府、政协、人民团体的领导，人大、政府、政协、人民团体的党组以及担任领导职务的党员干部，在依法进行职责范围的工作中，必须坚决贯彻党的路线、方针、政策和党委的决定。各级领导干部都必须坚决贯彻中央的大政方针和工作部署。”^⑤ 江泽民的讲话深刻地总结了新中国成立以来正确处理党与人大、政府等关系的经验，从而为从根本上解决如何既保证党的领导核心作用，又充分发挥人大、政府职能作用的问题指明了方向。

①②③ 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 321、341—342、342 页。

④ 同上书，第 321 页。

⑤ 《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》，人民出版社 2001 年版，第 34 页。

（二）坚持以经济建设为中心，正确处理社会主义物质文明与精神文明建设的 关系

新中国成立后，人民政府的职能包括政治、经济、文化、社会等诸多方面，而把经济建设职能放在中心的地位，发展社会生产力，这既是社会主义本质的要求，又是新中国行政管理的一个根本任务和根本要求。

社会主义的根本任务是发展生产力，最终创造出优越于资本主义的生产力，这是社会主义事业存在与发展的最根本的经济依据，也是坚持和巩固社会主义制度，维护国家长治久安的需要。

把经济建设放在中心的位置，集中力量发展生产力，又是我国国情所决定的。1956年召开的党的八大指出，社会主义制度在我国基本建立以后，国内主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾，而是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。解决这个矛盾的出路和办法，只能靠发展社会生产力。同时还要看到，新中国是在一个经济文化落后的半殖民地半封建社会的基础上经过新民主主义而建立社会主义制度的。我国正处在并将长期处在社会主义初级阶段。人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾，始终是这个历史阶段的主要矛盾。这就要求我国必须更加重视和始终把经济建设放在中心的位置，坚持不懈地发展生产力。为此，党中央三代领导集体都把经济建设放到极为重要的位置。毛泽东提出，社会主义革命的目的是解放生产力，要努力改变我国在经济上和科学文化上的落后状况，尽快达到世界先进水平。邓小平指出，社会主义阶段的最根本任务就是发展生产力。江泽民强调，发展是硬道理，解决中国所有问题的关键要靠自己的发展。

半个世纪以来，人民政府在中国共产党的领导下，不断探索进取，在以经济建设为中心和把发展生产力放在首位的问题上，既有健康的发展和辉煌的成就，也曾走过弯路和发生失误，而且从正反两个方面积累了进行社会主义建设的宝贵经验。从建国到1956年，党和政府非常重视生产力的恢复和发展。这在当时是事关新生人民政权能否巩固的全局性大问题。为此，党和政府迅速恢复了国民经济并开展了有计划的经济建设，在全国绝大部分地区基本上完成了对生产资料的社会主义改造，成功地实现了从新民主主义到社会主义的转变，取得了历史性的辉煌胜利。从1957年至“文化大革命”前的十年中，我国经过全党全国人民的努力，克服三年经济困难，工业、农业及基本建设和科技教育事业也都有较大的发展，我国现在赖以进行现代化建设的物质技术基础，很大一部分是在这个时期建设起来的。从1966年至1976年“文化大革命”期间，由于对社会主义认识上的偏差，没有继续坚持党的八大对国内主要矛盾的正确分析，产生“左”的错误，把两个阶级、两条道路斗争作为主要矛盾，提出以“阶级斗争为纲”，以至发展到“文化大革命”，这样全局指

导上的失误，频繁的政治斗争，打乱了经济建设的正常进程，白白滑过许多发展机遇，严重破坏了生产力的发展“文化大革命”时期国家行政管理也遭到严重破坏。但是，这种破坏，由于全党和广大人民群众的共同斗争，而受到了一定的制约。在这一时期社会主义经济建设还在进行，国民经济虽然遭受巨大损失，仍然取得了进展，粮食生产保持了比较稳定的增长；工业交通、基本建设和科学技术方面取得一批重要成就，其中包括一些新铁路和南京长江大桥的建成，一些技术先进的大型企业的投产，氢弹试验和人造卫星发射的成功，籼型杂交水稻的育成和推广，等等。1976年胜利粉碎“四人帮”使我们的国家进入了新的历史发展时期。

1978年12月召开的党的十一届三中全会，是新中国建国以来具有深远意义的伟大转折。我们党纠正“左”的错误，重新明确我国社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，果断停止使用“以阶级斗争为纲”这个不适应社会主义社会的口号，否定了“无产阶级专政下继续革命”的错误理论，作出把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，确立了以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的社会主义基本路线，揭开了社会主义改革开放的序幕，也开创国家行政管理新局面。改革开放20多年来，人民政府在党的基本路线、纲领和方针政策的指引下，始终坚持以经济建设为中心，把发展生产力放在首位，大胆探索，勇于实践，不断推进经济体制、政治体制和行政体制改革及其他方面的改革，极大地解放和发展了我国社会生产力，推动我国经济发展和社会进步发生了巨大变化。人民生活得到改善，12亿多中国人不仅解决了温饱问题，而且总体上达到小康水平。目前，中国改革开放和社会主义现代化建设进入了新的发展阶段。面对经济全球化进程加快和科技革命迅猛发展的新形势，顺应世界发展潮流，我国将大力实施经济结构调整战略、西部大开发战略、科教兴国战略、可持续发展战略，显著提高经济的创新力、竞争力和抗风险能力，使中国经济以更大的规模和更高的水平持续向前发展。

社会主义社会是全面发展，全面进步的社会。社会主义现代化事业是物质文明和精神文明相辅相成、协调发展的事业。半个世纪以来新中国行政管理实践反复证明，坚持以经济建设为中心，坚持邓小平提出的“两手抓，两手都要硬”按“三个有利于”和“三个代表”的要求，全面把握两个文明建设的辩证关系，在推进物质文明建设的同时，努力推进社会主义精神文明建设，这也是新中国行政管理又一基本特点和基本经验。

（三）坚持行政改革，正确处理改革、发展、稳定的关系

新中国行政管理史是一部行政管理体制不断调整、变革、改革的历史；是一部把过去建立在计划经济体制基础上高度集权的政府管理体制转变为适应社会主义市场经济发展的公共行政体制的历史。在伴随着新中国经济、政治体制改革进程

中,坚持行政改革,正确处理中央与地方、政府与企业、改革发展稳定的关系,既是新中国行政管理又一基本特点,也是行政管理的一条基本经验。

改革是社会主义实现自我完善和发展的根本途径和动力。进行社会主义改革实践证明,中国的社会主义不仅继续存在,而且通过改革发展得更好了。新中国成立后不断地进行经济、政治、文化、行政等方面的体制改革,自觉地调整和改革社会主义生产关系中不适应生产力发展要求的部分,调整改革社会主义上层建筑中不适应经济基础的部分,进一步解放和发展生产力,推动我国经济发展和社会的进步。

1949年至1955年,逐步形成我国行政管理体制的基本格局是以高度集中的计划经济为前提,以部门管理为主要标志,用行政手段配置国家资源,政府包揽一切社会事务,直接管理社会、经济组织包括企事业单位,并形成了政府机构分设过细、人员配备众多的特点。一切经济活动以政府为中心,投资主体是政府,成本核算的单位和中心是政府,物资供应和产品销售的中心也是政府。政府对企业实行统一计划、统购统销、统收统支、统负盈亏,直至企业的机构设置、干部调动、劳动用工,都由政府统一管理,企业成了政府及其所属部门的附属物,没有经营自主权。50年代末期出现的农村人民公社,同样是行政管理与生产经营合二为一的产物,农民没有生产经营自主权。这种行政管理体制,在建国初期和恢复发展国民经济时期,有一定的历史必然性和合理性。但随着社会经济的发展,其内在的压抑企业的生机和活力,不利于调动和发挥地方、企业及基层的积极性等弊端也逐渐暴露出来,在一定程度上阻碍了社会生产力的发展,为此,必须进行行政改革,解决影响生产力发展的体制性障碍。

新中国的行政改革,从总体上可分为两个历史阶段。1949年新中国成立到1978年党的十一届三中全会前为一个阶段;党的十一届三中全会后到2000年社会主义市场经济体制初步建立为另一个阶段。

在党的十一届三中全会前,新中国行政管理也曾进行过多次的调整和改革的探索,政府机构进行过多次精简,这对当时经济发展起过一定的积极作用。但是,所有的调整、精简是在不根本改变高度集中的计划经济体制下进行的。因此,每次机构变动都没有改变政府与企业的关系,只是企业由中央管还是由地方管,企业与政府的关系只是在上收中央与下放地方之间转换;在中央与地方事权的划分和调整上,时收时放;政府机构的多次精简,始终没能跳出精简——膨胀——再精简——再膨胀的怪圈;政府各部门职责不清,机构重叠,人浮于事的状况未能根本改变。比如,在我国第一个五年计划主要指标提前完成和社会主义改造基本结束后,我国对社会、政治、经济、文化等方面的管理逐步向中央集中,到1956年底,国务院所属工作部门达到81个。垂直领导,“条条专政”,办事效率不高,不利发挥地

方的积极性，不适应生产力发展等一系列弊端逐步暴露出来。毛泽东于 1956 年发表《论十大关系》指出，“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情，这对我们建设强大的社会主义国家比较有利”^①并建议“党政机构进行大精简”。^②由此，开始了第一次自觉地进行行政体制改革的历程。同时也是第一次有意识地研究探索建立适应社会生产力发展需要的新型管理体制问题。根据毛泽东的指示，1956 年下半年，国务院就改革行政体制问题召开了一系列会议。此后，中央提出《关于改进国家行政体制的决议（草案）》。这次行政体制改革主要是通过精简国务院所属工作部门，下放权力以扩大地方自主权。精简工作一直持续到 1959 年。通过此次精简，国务院设 60 个部委、直属机构和办公机构比 1956 年减少 21 个。由于主客观条件的限制，以及当时“左”的思想影响，1956 年开始的以下放权力为主的行政体制改革并没有进行到底。60 年代初，国民经济进入调整时期，中央上收了下放给地方的大部分权力，逐步恢复、增设了一些机构。到 1965 年底，国务院工作部门增到 79 个，其数量与 1956 年大体相等。虽然这次改革探索并没有超越“精简——膨胀”的局限，但其意义是积极的，出发点是正确的。60 年代初中央在上收权力，恢复部分机构设置的同时，仍然保留了一部分下放给地方的权力，还建立了 14 个“托拉斯”作为扩大企业自主权，加强企业横向联系的试验。虽然后来政府机构又出现了增加的趋势，但这些调整不能简单地理解为改革前旧的行政体制的复归。

针对我国的经济管理体制的问题，在党的十一届三中全会的前夕，邓小平指出：“现在我国的经济管理体制权力过于集中，应该有计划地大胆下放，否则不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性，也不利于实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。应该让地方和企业、生产队有更多的经营管理的自主权”。

新中国的行政改革，在党的十一届三中全会后迈出新的步伐。行政改革，随着由高度集中的计划经济体制逐步向社会主义市场经济体制转变的进程而逐步深化。其改革的重点是下放权力，转变职能。

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会《公报》指出：“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求各方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式”。并指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家

① 《毛泽东选集》第 5 卷，人民出版社 1977 年版，第 275 页。

② 同上书，第 280 页。

③ 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 145 页。

统一计划指导下有更多的经营管理自主权”。^① 我国的改革首先从农村开始，下放权力，使农民有了经营自主权，极大地调动了广大农民的劳动积极性，解放生产力，农村改革取得成功，以后又逐步推向城市。从 80 年代初开始 中央政府不断向地方政府下放了经济管理、财政收支和人事管理等权限。

1984 年，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》。决定首次明确了我国的社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。与此相联系 要求政府机关实行政企职责分开 正确发挥政府管理经济的职能。《决定》指出：国家机构特别是政府部门究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设，以适应国民经济和社会发展的要求，还是一个需要认真加以解决的问题。过去由于长期政企职责不分，企业实际上成了行政机构的附属物，中央和地方政府包揽了许多本来不应由它们管的事，而许多必须由它们管理的事又未能管好。加上条块分割，互相扯皮，使企业工作更加困难。这种状况不改变，就不可能发挥基层和企业的积极性，不可能有效地促进企业之间的合作、联合和竞争，不可能发展社会主义的统一市场，而且势必严重削弱政府机构管理经济的应有作用。因此，按照政企职责分开、简政放权的原则进行改革 是搞活企业和整个国民经济的迫切需要。《决定》还指出：今后各级政府部门原则上不再直接经营管理企业。

1987 年 10 月召开的党的十三大指出，经济体制改革的目标是逐步建立有计划的商品经济新体制，并对行政改革和机构改革作出明确规定，“为了避免重复过去‘精简——膨胀——再精简——再膨胀’的老路，这次机构改革必须抓住转变职能这个关键。要按照经济体制改革的政企分开的要求，合并裁减专业管理部门和综合部门内部的专业机构，使政府对企业由直接管理为主转变到间接管理为主”。^② 1988 年 3 月召开的七届人大一次会议审议通过了国务院机构改革方案，对机构改革作了全面部署。规定机构改革的目标是 理顺关系、转变职能、精简人员、提高行政效率、克服官僚主义、增强机构活力 要创造条件 逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的关系。

1992 年 10 月党的十四大报告明确提出，“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济新体制，以利于进一步解放和发展生产力”。这是理论和实践的重大突破，具有重大的现实意义和深远的历史意义。这既为深化经济体制改革指明了方向，也为围绕经济体制改革而开展的其他各项改革，特别是行政管理体制改革指明了道路。党的十四大报告关于行政管理体制改革的要求是：“切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率”并指出 加快政府职能的转变；这是上层建

^① 《三中全会以来》(上)人民出版社 1982 年版 第 4 页。

^② 《十三大以来》(上)人民出版社 1991 年版 第 40 页。

筑适应经济基础和促进经济发展的大问题。不在这方面取得实质性进展，改革难以深化，社会主义市场经济体制难以建立。转变的根本途径是政企分开。凡是国家法令规定属于企业行使的职能，各级政府都不要干预。下放给企业的权利，中央政府部门和地方政府都不得截留。政府的职能，主要是统筹规划，掌握政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督”^①。

1993年3月上旬，党的十四届二中全会审议通过了《关于党政机构改革的方案》指出，党政机构改革的指导思想是适应社会主义市场经济的要求，按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率。重点是转变政府职能。同年召开的八届人大一次会议，李鹏总理在《政府工作报告》中提出：要围绕转变政府职能这个中心环节，用三年时间基本完成各级政府机构改革的任务。

1997年党的十五大报告对行政体制改革作了进一步明确的规定：“要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业，根据精简、统一、效能的原则进行机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，提高为人民服务水平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监管部门，培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革，实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化，严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。”^②

1998年九届人大一次会议《关于国务院机构改革方案》中明确把政府职能定为三项，即宏观调控、社会管理、公共服务。这是对政府职能的科学定位，是对传统行政思维的重大突破。按照机构改革方案，国务院部门机构改革已于1998年底完成。

从新中国行政改革走过的历程看，中国的行政管理是一个动态管理过程，行政管理的调整变革和改革是贯穿于行政管理的全过程。行政改革无论是转变职能，还是下放权力都是为了发展，而改革又必须在稳定的条件下进行，因此，在改革中一定要处理好改革、发展、稳定这三者的关系，使行政改革的推进既积极又稳妥。行政改革是一个渐进并不断深化的过程，只有不断深化行政改革，才能适应社会主义市场经济发展，才能建立有中国特色的廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制和运行机制。

^① 《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》人民出版社1992年版第37页。

^② 《高举邓小平理论伟大旗帜把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，人民出版社1997年版第37页。

（四）坚持以民为本依法行政 正确把握民主与法制的关系

中华人民共和国诞生，人民群众的社会地位从此发生根本性的变化，翻身当家作了主人。由此，国家政权机关代表最广大人民的根本利益，为民执政，一切管理活动以民为本。

从新中国行政管理半个世纪以来坚持以民为本的实践，主要体现以下几个方面：

一是中华人民共和国的一切权力属于人民，人民当家作主。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会和地方人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生 对它负责 受它监督。

二是人民依照宪法和法律规定，在中国共产党的领导下，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。

三是人民政府必须始终将实现人民意志和根本利益作为一切工作的出发点和归宿。把一切为了群众、相信群众、依靠群众和密切联系群众 从群众中来 到群众中去的群众路线作为推进各项事业的根本工作路线。

四是国家公务员是人民的公仆，手中的权力都是人民赋予的，必须按照廉洁、勤政、务实、高效的要求履行公务员的职责 全心全意为人民服务 必须接受人民和法律的监督，奉公守法，认真贯彻执行国家的法律法规，依法管理国家事务。

五是各级政府都要推行政务公开，让人民群众参与行政管理。各级政府有关公共管理和服务的政策、法规、制度 以及办事程序、时限、结果和监督途径 凡不涉及国家机密的 都应该公开 人民群众有参与权、知情权、决策权、管理权和监督检查权 以保证公共管理的公开、公正、公平。

六是加强城乡基层政权机关和群众自治组织的建设，扩大公民有序的政治参与，依法管理自己的事情。使广大人民群众对身边的经济、政治和社会事务，能真正实行民主管理和民主监督，保证人民群众实现自己的愿望和利益。

依法行政是现代法制国家政府行使权力时所普遍奉行的基本准则。依法行政，就是各级行政机关要依据法律规定行使行政权力，管理国家事务。法律是行政机关据以活动和人们对活动进行评价的标准依法行政是对各级行政机关提出的准则，也是发展市场经济对政府活动的客观要求。我国到 80 年代末提出依法行政的原则，这是政治、经济以及法制建设本身发展的结果。党的十一届三中全会以后，我国进入改革开放新的历史时期，我国经济体制逐步从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，这在客观上要求政府必须依法行政来规范行政管理活动 同时，我国的经济、政治民主的建立与日臻完善，为行政管理必须依法行使权力奠定了基础；而社会主义法制建设的迅速发展又为依法行政提供了法律

依据。

依法行政是依法治国的重要组成部分“进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制 依法治国 建设社会主义法治国家。”^① 在建立法治国家的过程中，行政管理法制化是最重要的内容之一，而行政管理法制化的核心是依法行政。依法行政已成为国家行使行政权力的基本准则。

依法行政也是建立和完善社会主义市场经济，促进经济繁荣的必由之路。市场经济在一定意义上是法制经济。十一届三中全会以前，我国所实行的计划经济从法律角度说是一种命令经济。计划经济时期也有法律，但由于企业是政府的附属物 企业的人、财、物及产、供、销主要是由政府及其所属部门直接掌管 企业没有自主权，因此，行政命令就具有最高的权威和最终的决定性。但市场经济体制下，企业成为市场主体，其经济活动主要是受法律和经济的手段来调节和约束，行政命令失去了计划经济时期的威力。要规范、影响经济的变化和发展，就只能依靠法律。只有依法行政，才能最终形成一个统一的、稳定的、有良好秩序而又充满活力的市场经济体制。

以民为本，依法行政是相辅相成的。以民为本，依法行政在本质上仍是一个民主与法制的问题。社会主义民主的本质是人民当家作主。人民掌握国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由。人民民主是社会主义的本质要求和内在属性。发扬民主必须同健全法制紧密结合 实行依法治国 依法行政 这是社会文明进步的重要标志 是国家长治久安的重要保障。邓小平曾尖锐地指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当做‘法’，不赞成领导人说的话就叫做‘违法’领导人的话改变了，‘法’也就跟着改变。”^②

如何正确地把握民主与法制的关系，邓小平有很精辟的论述：“民主要坚持下去 法制要坚持下去。这好像两只手 任何一只手削弱都不行。”^③他强调：“为了实现四个现代化，必须发扬社会主义民主和加强社会主义法制”。^④“民主和法制 这两个方面都应该加强，过去我们都不足。要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的，没有健全的法制也是不行的”^⑤。

（五）坚持民族区域自治制度与“一国两制”，正确解决民族问题和历史遗留

^① 《高举邓小平理论伟大旗帜把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，人民出版社 1997 年版 第 33 页。

^⑤ 《邓小平文选》第 2 卷 人民出版社 1984 年版 第 146、189、187、187 页

问题。

中国是一个有五千多年悠久历史和光辉灿烂文化的文明古国，又是统一的多民族的大国。中国的统一，全国各民族人民的大团结，是中国人的共同愿望，是中国实现社会主义现代化和振兴中华的重要保证。

中华人民共和国是全国各族人民在中国共产党的领导下，共同缔造的统一的多民族国家。新中国成立以后，在统一的祖国大家庭内，在少数民族聚居的地方实行民族区域自治政策。这是中国共产党运用马克思列宁主义解决中国民族问题的基本政策，这一政策作为我们国家的一项重要政治制度，庄严地先后载入了《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国宪法》，受到各族人民的衷心拥护

民族区域自治体现了国家充分尊重和保障少数民族管理本民族内部事务的权利，体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。

实行民族区域自治对发挥各民族人民当家作主的积极性，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固国家的统一，促进民族自治地方和全国社会主义建设事业的发展都起了巨大的作用。

自中华人民共和国成立以来，按照中国人民政治协商会议共同纲领民族政策中“各少数民族聚居的地区应实行民族的区域自治”的规定，中央人民政府大力推行了民族的区域自治，并经 1952 年 8 月 8 日中央人民政府委员会第十八次会议批准，于 8 月 9 日公布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。《纲要》依据中国人民政治协商会议共同纲领规定，各民族自治区统为中华人民共和国领土不可分离的一部分。各民族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导。《纲要》还就自治区、自治机关、自治权利、自治区内的民族关系、上级人民政府的领导原则等作了详细的规定。有了这个法规并根据这一法规，在全国实行区域自治的少数民族聚居区都把自治区逐步地建立起来，把共同纲领的民族政策在一切自治区正确地贯彻下去。1952 年 8 月 8 日中央人民政府委员会第 18 次会议上，乌兰夫在《关于中华人民共和国民族区域自治实施纲要的报告》中讲：“中央人民政府大力推行了民族区域自治，截止 1952 年 6 月为止的统计，全国已建立各级民族自治区共 130 个，自治区内少数民族人口约计 450 万人；此外还有很多少数民族聚居的地区，在其上级人民政府领导之下，正在准备建立民族自治区。在建立了民族自治区的少数民族聚居区，都出现了历史上空前未有的新气象，各自治区的民族均实现了自己当家作主的权利，自治区的政治、经济、文化、教育等建设事业均按照各民族自己的意志逐渐地显著地发展起来了，人民的生活均得到了改善并在逐渐提高，人民的政治觉悟也普遍提高了，对毛主席、对祖国日益增长着无限的爱，对伟大祖国这一民族平等团结友爱合作大家

庭表现了坚定的信任。在将要实行自治的民族聚居区的各民族人民，也同样是充满着希望和信心，准备迎接自己民族历史上新的开端。所有这一切事实，都说明了中华人民共和国自开国以来在民族政策方面已经获得了辉煌的成就，也说明了毛主席、中国共产党所提出的而为中国人民政治协商会议共同纲领所规定的民族政策是伟大的，他能够完全恰当地解决中国国内的民族问题，因而也就能巩固中国各民族的团结合作，保证中国各民族共同走向繁荣幸福的生活”。^①

1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过的第一部《中华人民共和国宪法》将民族区域自治载入这部根本大法，并分别在1975、1978、1982年修订的《中华人民共和国宪法》里，对民族区域自治这一基本政策和基本政治制度作了规定。1984年5月31日第六届全国人民代表大会第二次会议通过并颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》，是一部关于民族区域自治的专项基本法律。这部法律既保障民族自治地方少数民族管理本民族内部事务的权利，又保障各民族的平等、团结、互助关系的发展，实现各民族的共同繁荣。

半个世纪以来，党和国家制定和实行民族平等、民族团结、民族区域自治和民族共同发展繁荣等一整套政策，各族人民依法行使当家作主的权利，自主管理和决定本区域内各民族的内部事务，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，走出了一条有中国特色的解决民族问题的正确道路。目前我国有5个民族自治区、30个民族自治州、119个民族自治县（旗）共154个少数民族自治地方。少数民族人口总共10643万人，占我国总人口的8.41%。改革开放以来，我国的少数民族和民族地区的面貌发生了翻天覆地的变化，经济文化事业迅速发展，民族区域自治制度进一步完善，少数民族干部队伍发展壮大，群众生活水平显著提高。目前正在抓住西部大开发的机遇，加快少数民族和民族地区经济与社会全面发展，促进各民族共同繁荣和进步。

在祖国统一的问题上，邓小平创造性地提出“一个国家两种制度”的构想。即在一个中国的前提下，国家的主体坚持社会主义制度，香港、澳门、台湾保持原有的资本主义制度长期不变，按照这个原则来推进和平统一大业的完成。

“一国两制”的前提是一国，即中华人民共和国。我国恢复对香港、澳门行使主权和台湾与祖国大陆统一后都将分别设立特别行政区，直接受中央人民政府管辖。两种制度长期并存，但两种制度在国家中的地位不同，社会主义制度仍然是我国的主体，并代表统一后国家发展的历史方向。设置的特别行政区享有高度的自治权，除外交和国防事务属中央人民政府管理外，享有行政管理权、立法权、独立的司法

^① 《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编》，中国民主法制出版社1990年版，第230页。

权和终审权（台湾将享有更多的自治权）等等。

按照“一国两制”的构想和“和平统一、一国两制”方针，中央成功地解决了历史遗留下来的香港问题和澳门问题。1997年7月1日我国已顺利收回香港。根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和全国人大的有关决定，按照“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，香港成立了特别行政区，保持资本主义制度和生活方式五十年不变。1999年12月20日我国又顺利实现澳门回归祖国。中国政府对澳门恢复行使主权。根据《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》和全国人大的有关决定，按照“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治的方针，澳门成立了特别行政区，保持原有的资本主义制度和生活方式五十年不变，实现了澳门的平稳过渡和政权的顺利交接，从而实现了长期以来中国人民收回澳门的共同愿望。香港和澳门回归祖国后，继续保持了香港、澳门的繁荣和稳定。实践证明“一国两制”的构想和“和平统一、一国两制”的基本方针是完全正确的。按照这一构想和基本方针，也可以解决台湾问题，最终实现祖国统一大业。

江泽民《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》指出：我们彻底结束了旧中国一盘散沙的局面，实现了国家的高度统一和各族的空前团结。我们废除了西方列强强加的不平等条约和帝国主义在中国的一切特权。封建式的割据局面在中国大地上也一去不复返了。五十六个民族同呼吸、共命运、心连心，形成了平等、团结、互助的社会主义民族关系。香港、澳门胜利回归祖国，实现了全民族的夙愿。“台湾作为中国一部分的地位，绝不允许改变。中国共产党人维护国家主权和领土完整的立场是坚定不移的。”“结束祖国大陆同台湾分离的局面，实现祖国的完全统一，是中国共产党人义不容辞的使命。”“完成祖国的统一大业是人心所向，是任何人任何势力也阻挡不了的历史潮流。”

① 《论“三个代表”》人民出版社2001年版第148页。

第一编
新中国建立揭开
国家行政管理新篇章
(1949—1956)