

邓小平理论研究系列丛书

第26分册



邓小平

行政理论研究

张绍春 编著

中华工商联合出版社

邓小平理论研究系列丛书 第26分册

邓小平行政理论研究

张绍春 编著

中华工商联合出版社

责任编辑：李智善

封面设计：刘 静

图书在版编目 (CIP) 数据

邓小平行政理论研究/张绍春编著. -北京：中华工商联合出版社，1999.1

(邓小平理论研究系列丛书；26/赵诗清，王国彬主编)

ISBN 7-80100-467-1

I. 邓… II. 张… III. 邓小平理论-行政学-理论研究 IV.
①D2-0②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 32931 号

中华工商联合出版社 出版、发行

北京东城区东直门外新中街 11 号

邮编：100027 电话：64153909

冶金印刷总厂印刷

新华书店总经销

787×1092 毫米 1/32 印张：5.75 105 千字

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—2000 套

ISBN7-80100-467-1/D·14

本册定价：10.00 元

全套定价：300.00 元

邓小平理论研究系列丛书

谨以此系列丛书献给党的十一
届三中全会召开二十周年和中
华人民共和国建国五十周年！

编委会主任	周大仁	
编委会副主任	曾瑞芝	游德海
总 主 编	赵诗清	王国彬

一九九八年十一月三十日

《邓小平理论研究系列丛书》编委会

主任委员 周大仁

副主任委员 曾瑞芝 游德海

委 员 (以分册编号为序)

曾瑞芝	黄友牛	张学清
赵诗清	马金海	刘云华
邓海涛	陈劲煌	孙国珍
柯有美	袁文友	吴世玉
赵丽江	萧洪恩	(土家族)
王若素	银书林	徐骏华
王国彬	夏英杰	徐仲韬
李天相	徐宜华	汪向东
曾端祥	何正欣	刘光远
李敬真	赵 萍	吴礼林
张绍春	毛世清	赵吉安
谢兆芬	蒋世琳	

总 主 编 赵诗清 王国彬

兴起学习邓小平理论的新高潮

——《邓小平理论研究系列丛书》总序

党的十五大高度评价并在全党确立了邓小平理论的历史地位，指出邓小平理论开拓了马克思主义的新境界，提高了认识社会主义的新水平，作出了对时代特征和国际形势的新判断，形成了建设有中国特色社会主义理论的新体系，因而成为马克思主义在中国发展的新阶段，成为中国共产党的新的指导思想。十五大报告指出，邓小平理论是贯通哲学、政治经济学、科学社会主义等领域，涵盖经济、政治、科技、教育、文化、民族、军事、外交、统一战线、党的建设等方面的比较完备的科学体系，号召全党兴起一个学习马列主义、毛泽东思想特别是邓小平理论的新高潮，在学习邓小平理论、高举邓小平理论伟大旗帜的问题上，各级领导干部负有特殊重要的责任，首先要带头学好邓小平理论，完整准确地把握理论的科学体系，从总体上领会理论的基本观点和基本精神，又从各自工作的领域对理论的有关内容进行系统钻研和理解，并且更加自觉运用这个理论去克服困难，战胜风险，胜利前进。

本着这样的精神，湖北省党校系统邓小平理论研究中心组织数十名教授和研究人员撰写了这部《邓小平理论研究系

列丛书》。《丛书》共 30 个分册，从总体上的基本问题到各个领域、各个学科的主要内容，对邓小平理论进行了比较准确、简明、全面的阐述，力求对广大干部在学习邓小平理论原著的过程中能有所帮助，做到一套《丛书》在手，合则对邓小平理论有全面、完整、准确的把握，分则对邓小平理论在各个领域的内容有简明、系统、深入的理解，从而为兴起学习邓小平理论的新高潮奉献我们的一份力量、一片热诚。

中华人民共和国成立到明年将要迎来五十周年大庆。党的十一届三中全会作为新中国建国以来的伟大历史转折，已经过去了二十周年。邓小平理论作为建国五十来正反两方面经验的科学结晶，作为党的十一届三中全会以来开创建设有中国特色社会主义新局面的伟大旗帜，已经得到举国和举世的公认。我们谨以此书作为向新中国建国五十周年和党的十一届三中全会召开二十周年的献礼。愿她成为一滴清泉，汇入学习邓小平理论新高潮的洪流；愿她化作一道音符，融进振兴中华民族的跨世纪的乐章。

湖北省党校系统邓小平理论研究中心

1998 年 11 月 30 日

前 言

1978 年以来的 20 年，是社会主义改革开放在中国历史上刻下辉煌一页的 20 年。20 年的成就，花繁果硕，目不暇接，美不胜收。最重要的不仅在于是社会主义现代化建设取得了重大进展，社会有了全面进步；而且在于创造性地继承和发展马列主义和毛泽东思想，形成了建设有中国特色社会主义的伟大理论即邓小平理论。呈现在读者面前的，就是作者研究邓小平行政理论的一部自珍之作。

全书共计 9 章，实际将邓小平行政理论分为三大组成部分。其中，第一部分是研究“邓小平社会主义行政观”，包括第 1 章“邓小平民主行政观”和第 2 章“邓小平现代行政观”；第二部分是研究“邓小平社会主义行政改革论”，包括第 3—8 章，即“行政体制改革论”、“行政职能转变论”、“行政机构改革论”、“行政责任论”、“行政法制论”和“人事制度改革论”；第三部分即第 9 章是研究“邓小平行政方法论”。本书的“结语”，则记录了作者的几点认识。

本书作者尽力忠实于邓小平行政思想的原意，为此进行了认真的挖掘和梳理工作。在此基础上，试图对邓小平行政理论进行比较深入的阐发和研究。总的目的，是为学习、运用和发展邓小平行政理论提供参考。绵薄之意，能否事与愿符，当由读者评说，唯有惶恐而已。

邓小平行政理论研究

目 录

前言

第一章 邓小平民主行政观	1
一、民主行政价值观.....	2
二、民主行政宗旨观.....	6
三、民主行政体制观.....	9
四、民主行政基础观.....	15
第二章 邓小平现代行政观	21
一、科学行政观.....	21
二、依法行政观.....	30
三、发展行政观.....	31
第三章 邓小平行政体制改革论	37
一、行政体制改革战略论.....	37
二、行政体制改革系统论.....	45
三、行政体制改革论的特点.....	51
第四章 邓小平行政职能论	57
一、行政职能重点论.....	57
二、行政职能重点转变论.....	64
三、行政职能全面转变论.....	67
第五章 邓小平机构改革论	75
一、“精简机构”革命论	75

二、机构膨胀成因论·····	82
三、机构改革对策论·····	85
第六章 邓小平行政责任论·····	91
一、行政责任制形式性质论·····	91
二、行政责任制地位作用论·····	96
三、行政责任制基本要求论·····	100
第七章 邓小平行政法制论·····	105
一、论加强行政法制的重要性·····	105
二、论行政法制化的目标·····	111
三、论行政法制化的实现·····	114
第八章 邓小平人事制度改革论·····	122
一、论人事制度改革的重要性·····	122
二、论人事制度改革的途径和内容·····	128
三、论领导干部的“四化”标准·····	136
第九章 邓小平行政方法论·····	145
一、实事求是的思想方法·····	145
二、群众路线的工作方法·····	149
三、民主集中制的领导方法·····	154
四、勇于创新的改革方法·····	157
结语·····	166
后记·····	170

第一章 邓小平民主行政观

马克思指出：“如爱尔维修所说的，每一个社会时代都需要有自己的伟大人物，如果没有这样的人物，它就要创造出这样的人物来。”^①20 世纪的中国，处于一个社会变迁最大最快的伟大时代，它创造出伟人孙中山，创造出伟人毛泽东，又创造出伟人邓小平。在中国共产党领导的中国革命事业中，邓小平作为第一代领导集体的重要成员和第二代领导集体的核心，既与党和军队同甘共苦，又在政权建设和行政管理上留下了闪光的足迹：左右江革命根据地的最高领导人、瑞金县和文昌县委书记、晋冀鲁豫抗日根据地党委第一书记、华东局第一书记、西南局第一书记、政务院副总理、国务院副总理、国务院第一副总理、中国改革的“总设计师”……邓小平行政理论的形成，正是邓小平非凡行政管理实践的产物。由于中国党政一体化的体制特点，又由于邓小平经常身兼党政军领导要职并承担改革“总设计师”的角色，所以，研究邓小平行政理论不应只限于从邓小平的言论中寻找“论政府工作”的“墨宝”。同时，“行政”在狭义上是指国家行政机关对社会事务和自身内部事务的管理，又称“公共行政”；在广义上则指国家管理甚至包括各类正式组织的内部管理。本书所研究的邓小平行政理论，是专指邓小平对社会主义“公共行政”的理论认识。但是，由于中国长期实行计划经济体

制以及后来进入大改革、大变革的社会转轨时期的特殊性，我们并不排除必要时引用邓小平对广义“行政”的某些论述。这两点，都是应当说明，又不难理解的。

邓小平的革命生涯，历经民主革命、社会主义革命和社会主义建设三大历史时期，其行政理论不断丰富发展，其中邓小平行政观念居主导地位，同其它理论内容一般是“源”与“流”的关系。概括地说，邓小平社会主义行政观可以分为民主行政观、科学行政观、依法行政观和发展行政观。本章的内容是阐述邓小平民主行政观，其中包括民主行政价值观、民主行政宗旨观、民主行政体制观和民主行政基础观四个部分。

一、民主行政价值观

在邓小平的行政理论中，行政观念始终居主导地位，并以民主行政观为核心，其他行政观念和行政理论都由此而生发、扩展。同时，邓小平行政理论的理论“原点”又是其一切为了人民、一切有利于人民的民主行政价值观。

所谓价值，在哲学上可理解为是“客体对主体的意义”，在实践上可理解为“某种事物的性质和功能满足人的利益需要的效用”。行政是一类客观事物，即实际行使行政权的行政主体对社会公共事务和自身内部事务的管理活动，它也在存在着有无价值以及价值大小的问题。人们对行政价值的基本认识就是行政价值观。

邓小平行政价值观内涵丰富，渗透于民主行政观、科学行政观、依法行政观等几个方面，其中民主行政价值观居核

心地位。概括地说，邓小平民主行政价值观主要可分为“目的价值观”和“价值判断标准观”。

（一）一切为了人民的行政目的价值观。

邓小平认为，社会主义行政的价值，归根到底是一切为了人民。换言之，一切为了人民的利益，是邓小平的行政目的价值观。这一点，首先可以从邓小平关于社会主义的本质和目的的论述中得出结论。

邓小平理论在论题上的最大特点，是正确地抓住了“什么是社会主义、怎样建设社会主义”这个根本问题，实事求是地进行深入思考和大胆创新。相对而言，“什么是社会主义”又比“怎样建设社会主义”更加重要。因为，不能正确认识“什么是社会主义”，就不可能搞清楚“怎样建设社会主义”。正因为如此，邓小平对什么是社会主义的问题进行了多年探索，最后创造性地提出了社会主义本质论。他指出：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”。^②毫无疑问，邓小平的“社会主义本质论”的五句话必须从总体联系上把握，才能准确理解社会主义本质。但是，在五句话之间又有先后主次的逻辑联系，即后四句中的每句话都是以前一句或几句话为前提，而前四句中的每一句话又是为后一句或几句话服务的。所以，对邓小平社会主义本质论既要按原意讲五句话，又要抓住社会主义本质的根本特点即“最终达到共同富裕”。邓小平明确说过：“社会主义和资本主义不同的特点就是共同富裕，不搞两极分化”。^③从价值观角度看，邓小平社会主义本质论的五句话都是“价值客体”，其“价值主体”并没有明说，但显然

是指“人民”。这一点，可以从邓小平关于社会主义目的的论述中得到证明。邓小平指出：“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化”^①。“我们发展社会主义生产力，……允许一些地区、一些人先富起来，是为了最终达到共同富裕，所以要防止两极分化。这就是社会主义”^②。“创造的财富，第一归国家，第二归人民，……国家拿的这一部分，也是为了人民，……改善人民生活，提高人民文化水平”^③。因此，“如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了；如果产生了什么新的资产阶级，那我们就真的走了邪路了”^④。由此可见，邓小平的“社会主义目的价值观”，就是以人民为价值主体、一切为了人民。由于我国的国家行政机关是社会主义性质的国家机关，是为社会主义服务的，因此，邓小平行政价值观的核心同样是“以人民为价值主体、一切为了人民”的民主行政目的价值观。

除了从社会主义的本质和目的论述外，邓小平还从其它许多方面论述了他的民主行政目的价值观。例如：“社会主义现代化建设是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大的利益，最根本的利益。”因此，“必须在党和政府的统一领导下，克服一切困难，千方百计地为实现四个现代化贡献出一切力量”^⑤。“三中全会就要求安定团结，就要求在安定团结的基础上进行社会主义现代化建设。这是全国人民的最大利益。”^⑥邓小平还认为，坚持四项基本原则“都同民主问题有关。……中国人民今天所需要的民主，只能是社会主义民主或称人民民主，而不是资产阶级的个人主义的民主”。^⑦改革开放“是符合最大多数人的根本利益，受到广大人民拥护的

事情”，因此，“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条”。^⑪

（二）一切有利于人民的行政价值判断标准观。

邓小平的行政目的价值观既然是以人民为价值主体、一切为了人民，因此，其“行政价值判断标准”必然是一切有利于人民，这不仅是逻辑推论，而且邓小平作过一系列明确论述。

早在1978年12月，邓小平在批判思想僵化和教条主义时就尖锐地指出：“土政策”有正确与错误之分，其判断标准就是“群众拥护”。他说：“违反中央政策根本原则的‘土政策’要反对，但是也有的‘土政策’确是从实际出发的，是得到群众拥护的。这些正确政策现在往往也受到指责。”^⑫同时，用人的“主要政治标准”就是“为人民造福，为发展生产力、为社会主义事业做出积极贡献”。^⑬

1983年1月12日，邓小平强调指出：“总之，各项工作都要有助于建设有中国特色的社会主义，要以是否有助于人民的富裕幸福，是否有助于国家的兴旺发达，作为衡量做得对或不对的标准”。^⑭

1990年3月3日，邓小平指出：经济增长速度“要最终体现到人民生活水平上。生活水平究竟怎么样，人民对这个问题感觉敏锐得很。我们上面怎么算帐也算不过他们，他们那里的帐最真实”。^⑮

1992年，邓小平提出了著名的“三个有利于”标准，即对于姓“资”姓“社”的问题，“判断的标准，应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会

主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平”。同时，还提出了选拔领导干部的“人民公认”标准，即“选人民公认的坚持改革开放路线并有政绩的人”。^⑩综上所述，邓小平价值判断标准观的根本点就是要一切有利于人民，尤其是要看“是否有利于提高人民的生活水平”。值得指出的是，在邓小平价值观中，人民既是行政价值的价值主体，同时也是价值判断的核心评价主体。如选人上要持“人民公论”标准，在生活水平提高上关键要看人民算的帐，“我们上面怎么算帐也算不过他们”。

二、民主行政宗旨观

行政价值观与行政宗旨观是相互联系、又有区别的两种观念范畴。一般说来，有什么样的行政价值观，就会持相应的行政宗旨观，两者是统一的。但是，两者又不等同。行政价值观是有关行政的价值取向和价值判断的观念问题，行政宗旨观则是在行政主体的行为规范上提出什么核心要求的观念问题，同时涉及行政机关工作人员与人民的政治关系问题。邓小平的行政价值观是一切为了人民，一切有利于人民，因此，他的行政宗旨观就是要求国家行政机关及工作人员“要全心全意为人民服务”，其中包括“人民公仆观”和“全心全意服务观”两个方面：

（一）人民公仆观。

在社会主义国家行政机关及工作人员与人民的政治关系上，邓小平历来倡导人民公仆观，坚决反对做官当老爷的

“做官”观念。

在1956年9月16日《关于修改党的章程的报告》中，邓小平提出：“中国共产党已经是执政的党，已经在全部国家工作中居领导地位。……而且多数党员都在各级国家机关、经济组织、文化组织和人民团体中担负了一定的工作。”他敏锐地指出：“执政党的地位，使我们党面临着新的考验”。“在党的组织和国家机关的许多工作人员中，正在滋长着形形色色的官僚主义倾向”。其中表现之一，就是“把党和人民的关系颠倒过来，完全不是为人民服务，而是在人民中间滥用权力，做种种违法乱纪的坏事。这是一种很恶劣的反人民的作风，这是旧时代统治阶级作风在我们队伍中的反映”。他指出：党应当“是人民群众的全心全意的服务者，……确认这个关于党的观念，就是确认党没有超乎人民群众之上的权力，就是确认党没有向人民群众实行恩赐、包办、强迫命令的权力，就是确认党没有人民群众头上称王称霸的权力”。^⑪

1962年2月6日，邓小平在扩大的中央工作会议上针对“大跃进”暴露的问题尖锐地指出：“我们进了城、执了政，是做官呢，还是当人民的勤务员呢？……如果不是做官，而是当人民的勤务员，那就要以普通劳动者的面貌出现，要平等待人，要全心全意地为人民服务”。^⑫

1979年11月2日，邓小平尖锐地指出：“现在少数人就是做官当老爷，有些事情实在不像话！脱离群众，脱离干部，上行下效，把社会风气也带坏了。”“还有相当一部分人反映的许多问题，按照党和政府的现行政策，是应该和能够解决的。但是，我们有少数同志对于这些应该而又能够解决的问