



现代化图景中 邓小平行政思想研究

王强 著

中国社会科学出版社

现代化图景中 邓小平行政思想研究

王 强 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代化图景中邓小平行政思想研究/王强著. —北京:
中国社会科学出版社, 2011. 1
ISBN 978-7-5004-9368-6

I. ①现… II. ①王… III. ①邓小平理论—行政学—
思想研究 IV. ①A849.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 236220 号

责任编辑 罗 莉
责任校对 周 昊
封面设计 毛国宣
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 1 月第 1 版

印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 11.5

插 页 2

字 数 285 千字

定 价 29.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

高小平

现代化是时代大潮流。

我国改革开放的总设计师邓小平敏锐地把握了这一时代的基本特点，从广阔的世界背景中揭示历史发展的内在规律，从现代化的现实要求出发，提出治国理政的宏图大略，为我国现代化建设确定了总目标、总路径和总蓝图。邓小平博大精深的理论和中国特色社会主义的伟大实践，将中国重新带入并屹立于世界先进民族之林，并在一定意义上恢复了马克思主义在国际社会中的理论权威地位，使中国特色社会主义成为世界历史性的“定在”。

在邓小平理论宝库中，行政思想是重要组成部分，而以现代化为基本维度的行政思想，又是邓小平行政思想的核心。

邓小平被赞誉为“中国现代化之父”，是因为他不仅设计了中国的现代化，而且在行政理论和实践中推进了现代化。邓小平的现代化理论体现在行政思想中，就是“中国特色”和“世界图景”的统一。如果用一句话概括邓小平的行政管理现代化理论，就是“构建一个能把握战略机遇的政府——要实现国家的现代化，政府自身首先要现代化”。这个思想，在先前研究邓小平行政思想的著述中鲜有系统着墨。王强的著作运用哲学“总分合”的原理和方法，从工具理性与价值理性统一的分析入手，对高

效、规范、民主、廉洁四个向度的行政现代化表征展开全面论析，对邓小平行政思想进行共时性和历时性比较，较忠实地再现了现代化图景中邓小平行政思想的特色所在、灵魂所在、精髓所在。他的研究形成一个较严密的逻辑体系。这是很有创见的。

中国是一个有着极为丰富的行政思想传统的国度。现代行政管理学作为一门独立学科在我国的研究，可追溯的历史大体和美国、德国等国家相同。1896年梁启超在《论译书》中提出“我国公卿要学习行政学”，1908年清朝政府在北京创办的铁路管理传习班（学制1年和3年，相当于中专和大专）开设了“行政管理”课程，1918年国立交通大学管理学院设“公务管理”科（系）。20世纪30年代，在中国共产党领导的革命根据地延安建立过行政学院，并开设行政管理学课程。在中国国民党治理区建立有全国性的行政管理学术团体，1934年设立“行政效率研究会”，并创办《行政效率》半月刊，尔后成立了“中国行政学会”、“中国行政问题研究会”、“行政评论社”、“中国县政学会”等学术团体，不少大学开设有行政管理学课程。1935年张金鉴的《行政学之理论与实际》问世，这是我国第一部比较系统的行政管理学专著。新中国成立后，学术界和教育行政主管部门提出用马克思列宁主义指导行政管理研究。20世纪50年代高等院校课程调整时，由于受到“左”的思想和苏联高等教育体制的影响，照搬当时苏联的办学模式，行政管理学被当作“伪科学”，未能作为一门独立学科予以保留，改名“行政组织与管理”，后仅存在不到三年，即告中断。全国对行政管理的理论研究和教育基本处于停滞状态。改革开放以来，我国进入社会主义现代化建设的新时期，随着经济体制改革和政治体制改革的发展，政府行政管理体制改革和提高行政效率越来越成为改革开放和现代化建设中一个迫切需要重视的课题。1978年底召开的具有重大历史

意义的中国共产党十一届三中全会提出了“应该着手大力精简各级经济行政机构”，“认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象”等任务。1979年3月30日，邓小平指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课”，要“下定决心，急起直追，一定要深入专业，深入实际，调查研究，知彼知己，力戒空谈”。1980年邓小平提出“党和国家领导制度改革”的重大命题，接着又提出“精简机构”的要求，强调精简机构“是对体制的一场革命”，认为机构改革、体制改革要提到“搞好现代化建设的四个保证”的“高度”来看问题等重要观点。邓小平这一系列论述为行政管理学的恢复与重建提供了依据，举起了一面旗帜。在一批政治学者、行政管理学者的积极奔走倡导下，政治学、行政管理学等学科研究被提到日程上来。1980年中国政治学会在北京成立。1981年在昆明召开的全国政治学会年会和政治学规划会上有学者讨论到有关行政体制改革的问题。1982年1月29日《人民日报》发表夏书章的文章《把行政学的研究提上日程是时候了》，提出行政管理学应当立即摆上各级领导 and 教育界的重要议事日程，“要搞现代化建设事业，就必须建立和健全现代化管理（包括行政管理）和实行社会主义法治。这样，我们就需要社会主义的行政管理学和行政法学”。这一回应邓小平同志讲话精神的呼吁，充分代表了中国学术界广大学者和实务界广大行政管理人员的心声，打破了30年来中国行政管理学的沉寂局面，唤起了人文社会科学的学者对行政管理学研究的极大热情，拉开了中国行政管理学作为独立学科重建并复兴的序幕。1982年中国政治学会在上海复旦大学举办了全国行政管理学讲习班，重点讲授行政管理学知识，为行政管理学发展在全国培训了一批骨干力量。1983年中国政治学会又在济南举办了政治行政体制改革研讨会，对政治学行政

管理学研究的主要问题进行了讨论，并举办了政治学行政管理学讲座。1984年4月，国务院参事唐鸿烈向国务院领导同志书面建议，希望从中国的实际出发，研究西方发达国家的行政管理学，建立具有中国特色的社会主义行政管理学，提高我国的行政管理水平，以适应世界发展的要求。这一建议得到国务院领导同志的重视，同年8月20日至26日，国务院办公厅、劳动人事部在吉林省吉林市举办全国行政科学研讨会。这是新中国成立以来第一次由中央行政机关发起并主持，有理论工作者和行政管理干部参加的专门的行政管理学会议，研讨会对发展行政科学的有关问题进行深入的讨论，论证了中国开展行政管理学研究的必要性和重要性，探讨了发展行政管理学指导思想和指导原则，提出建立具有中国特点的行政管理学，要为促进中国实现行政管理的科学化、民主化、法制化、现代化服务，初步明确了行政管理学和行政管理体制改革要研究的主要课题，提出成立中国行政管理学会和筹建国家行政学院的建议。此次会议为全国恢复和重建行政管理学起了极大的推进作用。会议所形成的多份重要文件，包括上报国务院的“会议纪要”和国务院副秘书长李灏的讲话，会议文件中阐述的行政管理研究的重点和行政管理学的重要观点，为以后若干年行政管理学研究描绘了基本轮廓。经国务院领导同志批准，中国行政管理学会开始筹备，1985年7月由中国行政管理学会筹备组创办的《中国行政管理》（月刊）正式公开出版发行，为行政管理科学研究和行政管理体制改革研究信息传播、经验介绍和知识普及提供了重要的阵地。全国学习和研究行政管理学开始出现了热潮。1988年由国务院办公厅作为主管机关的中国行政管理学会在北京正式成立，国务委员兼国务院秘书长陈俊生任第一届理事会会长。中国行政管理学会的成立，标志着改革开放以来中国的行政管理学作为一门独立学科在中国得到公认，

也从一个侧面显示了中国行政管理现代化迈出了新步伐。尔后，伴随着中国现代化的进程，行政管理研究一路高歌猛进，行政管理学成为社会科学迅速发展中的一朵奇葩。

综观三十多年中国行政管理研究的过程，可以清楚地看出，中国的行政管理学发展是在中国特色社会主义理论指引下的产物，现代化图景中的邓小平行政思想是中国改革开放的重要理论基石。这一切，值得大书特书，值得彪炳史册，也值得继续挖掘其宝库中的丰富宝藏。

21 世纪已经过去了 10 年，对我国来说，未来的 10 年是必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。怎样构建一个有能力驾驭和把握历史机遇的政府，是能不能抓住机遇、用好机遇的关键。这个任务，应该而且必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观，通过行政改革和创新来完成。想必这本书会给各位读者以启发。

2010 年 9 月 28 日于北京西安门

目 录

序	高小平 (1)
导 言	(1)
一 邓小平行政思想的研究意义	(1)
(一)邓小平行政思想研究的理论价值	(2)
(二)邓小平行政思想研究的现实意义	(4)
二 相关概念界定和阐释	(6)
(一)现代化与现代性	(6)
(二)行政与行政思想	(10)
(三)行政现代化	(13)
三 国内外相关研究述评	(15)
(一)国外相关研究综述	(15)
(二)国内相关研究综述	(17)
四 研究方法和理论框架	(22)
(一)研究方法	(22)
(二)研究框架	(24)
第一章 邓小平行政思想形成的图景	(28)
一 现代化——立足于当代中国实践的分析框架	(28)

2 / 现代化图景中邓小平行政思想研究

(一)“四个现代化”的探索和挫折	(29)
(二)从“四个现代化”到“中国式现代化”	(32)
(三)社会主义现代化目标的形成	(33)
二 国情世情——邓小平行政思想的生态环境	(35)
(一)从国情出发是邓小平行政思想的逻辑起点	(36)
(二)从世情出发是邓小平行政思想的时代特征	(41)
三 行政实践——邓小平行政思想的现实源泉	(45)
(一)作为革命者的邓小平的行政实践(1927—1949) ...	(45)
(二)作为国家政务管理者的邓小平的行政实践 (1949—1975)	(49)
(三)作为改革开放总设计师的邓小平的行政实践 (1975—1997)	(54)
四 邓小平行政思想的理论渊源及现实表征	(61)
(一)马克思、恩格斯的行政构想	(61)
(二)列宁的行政实践	(64)
(三)毛泽东的行政贡献	(66)
(四)邓小平行政思想的主要表征	(69)
 第二章 高效化——邓小平行政思想的目标向度	(78)
一 提高行政效率的意义及其影响因素	(79)
(一)提高行政效率的意义	(79)
(二)影响行政效率的因素	(83)
二 改革体制,建立合理的权力体系	(86)
(一)权力配置不合理的症候	(87)
(二)党政分开,建立强有力的政府体系	(89)
(三)权力下放,建立合作的上下级关系	(95)
(四)公私分明,建立合理的政企关系	(99)

(五)分工合作,建立和谐的政社关系	(103)
三 精简机构,建立精干效能的行政组织	(105)
(一)政府机构改革的历史回顾	(106)
(二)精简机构的必要性	(111)
(三)精简机构的性质、重点和方法	(112)
四 提升素质,培育符合现代化的行政主体	(117)
(一)人才问题是战略问题	(117)
(二)人才问题是路线问题	(119)
(三)“四化”是人才标准	(121)
五 转变作风,营造优良的行政环境	(126)
(一)反对官僚主义	(126)
(二)改进工作方法	(128)
(三)合理团队配置	(129)
(四)加强自身学习	(131)
 第三章 规范化——邓小平行政思想的科学向度	(135)
一 规范政府职能是科学行政的前提	(136)
(一)重构强有力的政府职能系统	(137)
(二)政府职能的明确定位	(140)
二 规范人事制度是科学行政的关键	(143)
(一)建立科学的分类管理制度	(144)
(二)建立合理的人员选留制度	(145)
(三)建立规范的人员考核和奖惩制度	(147)
(四)建立健全干部教育培训制度	(149)
(五)建立干部离退休制度	(150)
三 规范决策行为是科学行政的根本	(151)
(一)科学决策的出发点是解放思想、实事求是	(153)

(二)科学决策的制度基础是民主集中制·····	(163)
(三)科学决策的基本方法是群众路线·····	(166)
四 严格责任是科学行政的保障·····	(175)
(一)行政责任及其实现和保障·····	(176)
(二)中国特色的行政首长负责制·····	(182)

第四章 民主化——邓小平行政思想的价值向度····· (186)

一 行政民主化的意义·····	(187)
(一)行政民主化是人民依法管理国家事务的体现·····	(188)
(二)行政民主化是克服权力过分集中现象的法宝·····	(189)
(三)行政民主化是社会主义现代化建设的需要·····	(190)
(四)行政民主化是政治体制改革的目标·····	(191)
(五)行政民主化是政府合法性的基础·····	(193)
二 行政民主化的主要表征·····	(194)
(一)坚持四项基本原则·····	(195)
(二)坚持人民代表大会制度·····	(200)
(三)坚持稳定压倒一切的方针·····	(201)
(四)坚持以党内民主推动行政民主·····	(205)
(五)发挥民主党派参政议政的作用·····	(206)
三 行政民主化的理念和路径·····	(207)
(一)为民执政是行政民主化的执政理念·····	(207)
(二)权力下放是行政民主化的路径·····	(211)
四 行政民主化的法制保障·····	(215)
(一)法制建设的重要性和必要性·····	(216)
(二)加强行政立法,做到有法可依·····	(223)
(三)严格行政执法,规范管理行为·····	(227)

第五章 廉洁化——邓小平行政思想的德性向度	(233)
一 腐败现象产生的根源及加强廉政建设的重要性	(233)
(一) 腐败现象产生的根源	(234)
(二) 廉政建设的必要性和重要性	(236)
(三) 重视廉政建设是中国共产党的优良传统	(238)
二 法制建设是廉洁化的根本	(242)
(一) 法制反腐相对群众运动来说更加理性	(242)
(二) 法制反腐需要健全的法律制度	(244)
三 多元监督体系是廉洁化的关键	(246)
(一) 中国共产党的直接监督	(248)
(二) 国家机关的权威监督	(250)
(三) 行政机关的内部监督	(251)
(四) 民主党派和无党派人士的民主监督	(254)
(五) 人民群众的基础监督	(256)
(六) 新闻媒介的舆论监督	(258)
四 领导干部是廉洁化的主体	(259)
(一) 树立“领导就是服务”的服务理念	(260)
(二) 提高自身思想道德素质	(262)
(三) 改进领导方法, 提高领导艺术	(266)
五 教育是廉洁化的基础	(269)
(一) 良好的行政作风是廉政建设的关键	(269)
(二) 加强思想政治教育是廉政建设的抓手	(273)
第六章 邓小平行政思想的共时性与历时性比较	(278)
一 邓小平行政思想与当代西方行政理论之比较	(278)
(一) 全球化视野使得邓小平能够“放眼看世界”	(279)
(二) 西方行政改革的历程及其经验与困境	(285)

(三)邓小平对西方行政改革经验的借鉴和扬弃·····	(290)
二 邓小平行政思想与中国传统行政思想之比较·····	(298)
(一)中国传统行政思想及其特点·····	(299)
(二)邓小平对中国传统行政的批判和改铸·····	(301)
尾论 邓小平行政思想的绵延·····	(312)
一 行政管理高效化进入新轨道·····	(312)
二 行政管理规范化迈上新台阶·····	(317)
三 行政管理民主化迈出新步伐·····	(322)
四 行政管理的法制化趋于完善·····	(325)
五 行政管理廉洁化趋于理性·····	(328)
结语·····	(333)
参考文献·····	(336)
后记·····	(351)

导 言

历史发展证明，现代化后发者要想走向现代化就必须有一个强大的、高效的政府，否则就不可能把蕴藏在社会内部的各种力量有效地动员起来，就不可能获得经济的繁荣和政治的稳定。邓小平是中国现代化建设的总设计师，也是中国行政改革和行政发展的总设计师，在其丰富的行政管理实践中，形成了独具特色的行政思想。邓小平行政思想不仅是马克思主义行政思想的继承和发展，而且是毛泽东行政思想在现代化图景中的应用，是马克思主义中国化的产物，是中国化马克思主义最新成果——中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。本书以中国式现代化为图景，以邓小平行政思想为主线，以邓小平行政实践为基础，以国外行政改革为参照，以中国传统行政思想为皈依，解读和探讨总设计师的管理智慧，并对其行政思想的绵延进行展望，以冀对中国特色社会主义行政管理体制建构有所启迪。

一 邓小平行政思想的研究意义

研究主题的确定是进行研究的前提，本书的研究主题是社会主义现代化建设进程中形成的邓小平行政思想。这一研究主题包

括逐步递进的三个方面：其一，研究邓小平行政思想。邓小平行政思想既是邓小平行政实践的结晶，又是中国行政发展的缩影，也是中国特色行政管理体制的逻辑起点，这正是本书所要论析的核心，其二，研究现代化图景中形成的邓小平行政思想。邓小平行政思想不同于中国传统行政思想，也不同于马克思主义行政思想和毛泽东行政思想，它形成和发展于社会主义现代化进程之中，所以研究邓小平行政思想必须立足于中国式现代化的发展图景，其三，研究邓小平行政现代化思想。现代化不仅是行政管理的外部生态，更是行政管理的内在诉求。现代化进程推动了行政管理的制度变迁，对行政管理提出了更高的要求，即行政管理必须现代化，这也是本书研究邓小平行政思想的重要视角。

在社会主义现代化进程中，作为“总设计师”的邓小平将其政治智慧渗透到行政过程的各个环节和方面，形成了独具特色的邓小平行政思想。邓小平行政思想既基于“问题意识”的现实考略，又基于“科学精神”的理性探究，不仅表现了其敏锐的政治眼光和过人的实践胆量，而且彰显了其巨大的理论勇气和高超的政治智慧；邓小平行政思想不仅是其政治智慧的表征，更是全党行政经验的结晶，反映了中国式行政现代化的变迁历程。研究邓小平行政思想对丰富邓小平理论的研究视野，推进中国行政改革和现代化进程，建设中国特色社会主义行政管理体制，具有十分重要的理论价值和现实意义。

（一）邓小平行政思想研究的理论价值

邓小平行政思想是马克思主义行政理论的继承和发展，是中国特色社会主义理论的重要组成部分，是构建中国特色行政管理体制的逻辑起点。系统、深入地研究邓小平行政思想，有利于中

国行政管理学从引进和阐释西方行政理论转向到对本土行政理论资源的发掘和整理；有助于为中国行政发展和政府创新提供理论依据，推动中国特色行政管理理论的建构。

第一，邓小平行政思想是马克思主义行政理论的继承和发展。马克思主义经典作家历来重视行政在国家管理中的作用，并把其作为政权建设和国家学说的核心。邓小平立足于中国国情和现代化发展图式^①，在对行政体制改革、行政职能构建、行政价值重构等方面丰富了马克思主义国家学说和政府学说，推动了马克思主义行政理论中国化的发展^②，所以研究邓小平行政思想可以丰富马克思主义中国化的研究视野。

第二，邓小平行政思想是中国特色社会主义理论的重要内容。中国特色社会主义是一个科学的理论体系，而邓小平行政思想是中国共产党在领导中国特色社会主义建设实践中积累起来的政府管理经验的理论化、系统化表征，是马克思主义中国化在具体化进程中的阶段性成果。研究邓小平行政思想可以丰富和拓展邓小平理论的内容和研究视野，对于我们在新形势下更好的、更深刻的理解中国特色社会主义具有重要的意义。

第三，邓小平行政思想是中国特色社会主义行政管理体制的思想基础和理论源泉。新中国建立 60 年来，特别是改革开放 30 年来，中国行政管理体制在改革、发展、完善的过程中积累了丰

① 所谓图式 (schema) 是指围绕某一个主题组织起来的知识的表征和贮存方式。德国哲学家康德最早使用这一概念，并将其作为一种先验的范畴。瑞士心理学家皮亚杰通过实验研究，赋予图式概念新的含义，成为认知发展理论的核心概念。本书将图式和现代化联系起来，特指围绕现代化这一主题的各种表征及其实现方式。

② 彭国甫认为邓小平行政思想与马克思主义行政思想是一脉相承的，主要表现在三个方面：其一是理论品质的继承；其二是宏观思路的继承；其三是具体内容的继承。（彭国甫等著：《毛泽东邓小平行政管理思想研究》，人民出版社 2008 年版，第 191 页。）