

行政管理 与改革



全国行政管理与改革学术讨论会论文选

广西壮族自治区行政管理学会
上海社会科学院法学研究所 合编

1985.12



2 023 1428 1

行政管理与改革



广西壮族自治区行政管理学会 合编
上海社科院法学研究所

一九八五年十二月

行政管理与改革

主 编：夏书章

责任编辑：韦鼎桓 齐乃宽

覃卓凡 郑凤林

张兴强

编 辑：黄 延 魏海波

潘 锐 李兆方

韦克业

广西壮族自治区行政管理学会 合编
上海社科院法学研究所

一九八五年十二月

提倡对学术讨论会 实行“综合利用”

(代序)

夏书章

(中国行政管理学会筹备组副组长)

广西行政管理学会与上海社会科学院法学研究所合编的《全国行政管理与改革学术讨论会论文选》已内部选编出书发行，顾名思义，这是一次学术讨论会的成果或产物。

这次学术讨论会是由上述二单位联合发起于一九五八年十一月在南宁举行的。时间不长，但准备较久，安排得紧凑，尤其是能够注意到对讨论会实行“综合利用”，值得提倡。而这一点是做得相当见效的。

除来自各地的理论工作者和实际工作者在会上各抒己见和交换意见，以及会后编印论文选不啻在更大范围内继续讨论外，讨论会是在广西壮族自治区行政管理学会成立大会期内举行的。因此，学会不只是简单地宣告成立，而是从诞生的第一天起，就充满了群众性的学术研究的气氛。学会原是群众性的学术团体，这样的开头很符合办学会的宗旨。

不仅如此，在举行学术讨论会的同时，广西行政管理学会还借此机会办了一件很有意义的事情，即办了一期行政管理学讲习班。这对普及行政管理学知识，促进势在必行的行政管理改革都具有积极意义。更为难得的是平素不容易集合在一起的有关人员因参加讨论会而聚于一堂，比分散邀请要方便得多。至于各地同志加深了对广西情况的了解和广西同志加深了对各地情况的了解，自不待言。

让我们回到这本论文选上来。据会务和编辑方面的反映，收到论文共一百多篇，全文刊载的四十三篇，其余均列出题目和作者。这样处理看来符合惯例，但不能理解为全文刊载者和仅列出题目者之间有什么轩輊。根据我的理解，应是篇幅所限，未能尽录，或者在某些同类和相近的内容方面避免重复，等等，读者若对任何一个列出的题目感到兴趣，还可以同编者或作者取得联系，仍可读到全文。

就目录来看，内容比较丰富多采。有理论，有实际；有宏观的、有微观的；有关于社会主义国家的、有关于资本主义国家的；有城市的、有农村的；有古、有今；有中、有外；有涉及新的科学技术（如“三论”、“系统工程”）的论述、也有同其他学科关系的讨论，等等。作者的构成是多方面的：有理论工作者、有实际工作者；有中、老年同志，有青年同志；有担任领导职务的干部、有一般工作干部；有汉族的、有少数民族的；有广西本区的、有区外各地的；有男、有女；有到会的、也有没有到会的；等等。所以，无论是内容和作者，都可以称得上“综合性”很强。

行政管理改革就其性质而言，不可能单打一，而是“综合性”的。讨论行政管理改革，也就需要从许多有关方面去

考虑、才能真正集思广益，收到切实的效果。如此说来，编者对这本论文选的编选，似非草率从事，而是经过一番斟酌的。

（一九八六年三月于广州）

行政管理与改革

目 录

序 言·····	夏书章
在全国行政管理与改革学术讨论会上讲话···	王祝光 (1)
特大城市政府机构改革探索·····	王大悟等 (9)
论苏联东欧国家的行政管理体制·····	倪家泰 (35)
经济体制改革与政治体制改革关系初探·····	王秦丰 (53)
具有中国特色行政管理体制的四要素·····	包心鉴 (66)
试论国家机构行政改革的目标·····	陈建坤 (84)
常州体制改革追踪及发展·····	许宁宁 (101)
城市区政府职能浅议·····	杨荣良 (111)
层次结构论与行政机构改革·····	严家栋等 (122)
关于行政机构设置科学化的探讨···	尹福伦、覃卓凡 (134)
试从信息角度论机构设置合理化·····	岳云龙 (145)
用“三论”指导改革政府行政管理·····	宋继军 (162)
建立具有中国特色的马克思主义行政学·····	张光博 (168)
行政学与其它学科的关系·····	唐代望 (177)
略论行政系统的结构·····	楼 献、曲 华 (195)
试论行政指导关系和方法·····	杨海坤 (207)
试论行政管理体制中的民主原则·····	朱昌宁 (218)
浅论英国文官制度·····	潘 锐 (232)
分工与行政管理·····	冯 凭 (251)
论中国特色的社会主义行政领导学·····	严家栋 (259)
行政系统工程初探·····	杜祖鹏 (266)
论在中央统一领导下发挥地方的主动性和积极性···	

.....	林 戈 (277)
改革行政村管理组织的结构体制.....	齐 玉 (294)
行政管理所追求的应是行政效能.....	孙占奎 (306)
编制工作在政权建设中的地位和作用.....	尚文化 (314)
机构设置和人员编制的几个问题.....	雷忠勤 (329)
人事管理和行政效率.....	彭和平 (345)
人事管理科学化浅论.....	齐秀云、刘 亮 (360)
从行政管理入手, 解决“老、少、边、山、穷”地 区人才奇缺问题初探.....	覃卓凡等 (376)
由沿海到内地省区是我国人才的合理流向之一吗?	颜正宇 (388)
试论行政会议的改革.....	孙 斌 (402)
人才辈出的几个社会规律.....	胡振民 (413)
美、日、英、法四国人事体制简介.....	陈奇星 (433)
谈谈办公室工作.....	马谢林 (440)
怎样做好办公室的秘书工作.....	杨 明 (449)
论行政管理学与行政法学的关系.....	袁曙宏 (463)
论以法律手段保证干部队伍素质.....	倪正茂 (479)
行政措施的公定力及其意义.....	傅东辉 (489)
行政监督的原则和方法.....	苏尚智 (495)
行政违法.....	胡建森 (504)
论语中的管理思想.....	邓运贵 (518)
人才资源开发战略探究.....	张兴强等 (529)
行政领导及行政领导效率.....	邹 伟 (548)
其他论文题目、作者介绍.....	编 者
编后话.....	编 者

王祝光同志在全国《行政管理 与改革》学术讨论会暨广西行 政管理学会成立大会上的讲话

一九八五年十一月二十六日

同志们：

这次会议是在中国行政管理学会筹备组的指导下，由我区行政管理学会筹备组和上海社会科学院法学研究所共同发起的。来自全国各地和区内的理论工作者和各级行政干部，汇集一起研讨行政管理学的有关理论问题和实际问题，这对我区广大行政管理干部是个很好的促进，也是个难得的学习机会，在此，我谨代表自治区党委、区人民政府向会议表示热烈的祝贺！向来自全国各地的代表表示热烈的欢迎！

下面，我就两个问题作个发言：一是谈谈对行政管理学研究的肤浅认识，和在座的诸位共同探讨；二是介绍一下广西的基本情况，使各地代表对我区有所了解，给予支持和帮助。

一、对行政管理学研究的认识

大家知道，行政管理学就是研究关于行政管理的科学。这门学科的存在和发展，在世界上，至少已经有半个世纪以

上的历史。在我国，旧大学法学院的政治学系一般都开设“行政学”课程。全国解放前，在党的直接领导下的延安大学，就有行政管理学院(系)。建国之初的课程改革，曾改行政学为“行政组织与管理”，自一九五二年的高等学校院系调整以后，这门课程和学科停止了教学。长期以来，我们对行政管理只偏重于经验，不注重科学，对行政管理学的研究未予重视。现在，我们提出要恢复和重视这门学科的研究，是由于我们党提出的总目标、总任务的需要。我们要进行社会主义现代化建设，迫切需要有有效的行政管理。行政管理的好坏，直接关系到国家经济、文化的发展和国运的兴衰，关系到四化建设的成败。在我国三十多年的社会主义建设中，在行政管理方面，积累了许多宝贵的经验。比如，建设革命根据地的经验，五十年代开始的对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造的经验，实现农业集体化和有计划地发展国民经济的经验；以及党的十一届三中全会以来行政管理工作中的改革经验，等等，都是独具特点的必须充分肯定的。但是我国现行的行政管理体制和制度还很不完善，在行政管理工作中存在着不少弊端。例如，在经济行政管理中，政企职责不分，管理层次过多，统得过死，职工吃企业的“大锅饭”，企业吃国家的“大锅饭”，以致生产效率不高，经济效益和社会效益很差。在行政组织方面，机构设置、人员编制缺少科学与法律依据，甚至因人设事，造成机构臃肿、职责不清、互相扯皮等不良现象。在人事管理方面，缺乏正规的录用、考核、培训、升降、淘汰等制度，以致出现干好干坏一个样，奖罚不明，办事效率低，能进不能出，能上不能下，人才“单位所有”，不能合理流动等问题。所以，行政管理必须不

断改革和完善，以适应生产力发展和经济体制改革的需要。

再从当前世界经济发展的需要来看，也必须积极开展行政管理科学的研究。因为当代社会经济的发展，一是靠科学技术，二是靠先进的管理。管理出速度，管理出效益，国外有一种说法，把先进的科学技术和先进的管理比作推动社会经济高速发展的两个车轮。当然，管理包括行政管理。现代化的科学技术，必须有现代化的行政管理与之相适应。只要我们积极提高行政管理水平，就能充分发挥社会主义制度的优越性，加快我国经济、科学、文化、教育等各项事业的发展。如果我们的行政管理仍然停留在原有的水平上，就无法迎接新技术革命的挑战，就难以在世界发达国家的经济竞争中求得经济的发展。我们要振兴中华，以崭新的面貌自立于世界民族之林，就必须搞好行政管理和行政管理学的研究。

行政管理学是一门应用科学，我们研究行政管理学，必须密切联系实际，建立具有中国特色的社会主义行政管理学体系。首先，应当对我国几十年丰富的行政管理经验，作系统的研究和总结，从中找出规律性的东西，上升为理论，这是建立具有中国特色的行政管理学的基础。其次，要认真总结党的十一届三中全会以来我们在改革中行之有效的行政管理经验。同时，还要注意吸收外国行政管理方面有益的经验 and 研究成果，尤其是一些发达国家在运用行政管理促进经济、科学、技术发展方面的成功经验，结合我们的实际，正确加以运用。我们的目的，就是为了实现行政管理的科学化、法制化、现代化，提高行政管理效率，促进社会主义现代化建设。

行政管理工作涉及面广，工业、农业、财贸、科技、文

化、教育、卫生，等等，无论哪方面的工作都有其各自的特点和规律，都需要科学的行政管理，这就给我们提出了行政管理研究的许多课题。当前摆在我们面前的一个重大问题，是如何根据十二届三中全会的决定和今年全国党代表会议的精神，围绕经济体制改革，研究调整改革行政机构的管理体制与方法。在这方面，我认为有几个问题值得我们从理论和实践上努力加以探索。

一是要建立科学的行政领导体制。我们目前的体制和机构，依然存在着过份的集权和以政代企的现象，政府统管统包的事情太多，形成部门林立，机构臃肿，职责不清，人浮于事，层次繁多，效率低下，要改变这种状况，必须遵循中共中央关于经济体制改革的决定，继续坚定不移地进行改革。一九八二年的机构改革，重点是调整领导班子，成绩很大。现在中央准备用若干年的时间有步骤地继续进行改革，重点是解决上述存在的弊端，把各部门之间的关系理顺，努力做到机构设置规范化，逐步建立起一个合理的、科学的行政管理体系。同时，要扩大地方和部门的自主权，特别是扩大企业的自主权，真正实行政企职责分开。还要用决策——智囊——执行三级机构代替以往仅有的决策——执行两级机构。为了解决行政管理干部知识的不足，应当十分重视发挥理论工作者的作用，广泛地吸收一切专家的智慧，为确定行政目标、制定政策提供依据。

二是要努力实现行政法制化。胡耀邦同志在党的十二大报告中指出：“社会主义民主的建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来，使社会主义民主制度化、法律化。”我们必须尽快建立严密的行政法律体系，完善各种行政法规，从

根本上改变以政策代替法规的现象。首要的是要制定政府各部门的组织法规，规定政府机关各部门的地位、任务、职权、机构设置、人员编制及职责。同时，要搞好经济法规，严格履行经济合同。还要制定各种专业行政法规，包括工业、农业、商业、金融、教育、卫生、环境的管理等。

三是要谋求行政工作效率化。效率是检验行政管理工作的科学化的重要标准，我们必须探索和认识行政管理的基本规律，努力提高行政效率和社会效益。除了要从领导体制和制度规定这方面下功夫以外，还必须简化审批手续，减少审批层次，及时沟通各部门之间的联系，保持行政反馈渠道的畅通。

四是要加强行政监督。这是确保行政决策能够准确无误地贯彻执行的重要手段。中央对今后行政管理体制改革的设想中强调要加强经济的综合、调节、监督部门，逐步调整裁并专业部门。我们必须建立必要的行政监督制度，健全行政监督机构。同时还应重视发挥舆论的监督作用，以维护宪法和法律的尊严，维护国家和人民的利益。

总之，行政管理方面的改革是无止境的，世界各国都在努力寻找提高行政效率的可行途径，还有许多我们尚未感触的新问题，有待我们去探索、研究、解决，在座的许多同志在这方面有一定的理论基础和实践经验，工作也有很大成绩，相信同志们会有新的创见，会取得新的成果。

二、广西的基本情况

广西地处祖国南疆，南临北部湾，西南与越南接壤。面积二十三万六千平方公里，大陆海岸线一千五百九十五公

里。人口三千八百多万。有壮、汉、瑶、苗、侗、回、仫佬、毛难、水、彝、京、仡佬等十二个民族。壮族是我国少数民族中人口最多的一个，百分之九十以上聚居我区，约占全区总人口的百分之三十四。广西具有悠久的历史 and 优良的革命传统。秦始皇时代在兴安县修建的灵渠，明代在容县建造的真武阁，三江县的侗族风雨桥——程阳桥，还有新近发现的柳州白莲洞、左江流域的花山壁画、北流古代炼铜遗址等，都是我区各族人民劳动和智慧的结晶。一八五一年洪秀全领导的金田农民起义，掀起了震撼中外的太平天国革命运动，为中国近代史写下了光辉的一页。一九二九年，在邓小平、张云逸等同志领导下，发动了有名的百色起义和龙州起义，建立了红七军、红八军，为中国革命增添了新的篇章。

广西号称“八山一水一分田”即总面积中山和丘陵约占百分之八十，耕地面积和水面各占百分之十。由于地处亚热带，有着发展经济的许多优越条件和丰富的自然资源。

我区常年气候温和，阳光充足，雨量充沛。无霜期很长，北部中部有霜期只有一两个月，南部基本无霜。是一个四季如春风景宜人的好地方。

优越的气候条件，适宜多种亚热带植物生长，可以大量发展林业，发展各种亚热带经济作物和土特产品。全区宜林面积有二亿多亩，共一千七百多种树种，现有森林面积八千多万亩，森林覆盖率达23.3%。全区经济作物和土特产品有八百多种，其中甘蔗种植面积、总产量、产糖量仅次于广东，居全国第二位；八角、茴油、桂皮、罗汉果产量居全国第一位；松香、香蕉、菠萝、龙眼、烤胶、紫胶等居全国第二位。

水能资源也很丰富。全区可开发装机的水电资源约一千七百万千瓦，其中红水河规划建设十个梯级电站，可装机一千二百万千瓦，建成后将成为华南电网的骨干电源。红水河六个主要梯级，已经建成和在建的有三个。我区能源的主要弱点是煤炭资源较少，而且质量差，发热量低。

广西有色金属和锰矿资源品种多，储量大，在全国占有重要地位。现有储量：锡一百一十万吨（金属量），锰矿石一亿三千五百万吨，均居全国第一位；锌四百多万吨，居全国第三位；铝矿石一亿六千多万吨，居全国第四位；钨三十万吨，居全国第五位；铅一百万吨（金属量），居全国第七位；广西的有色金属，尤其是平果铝土矿和大厂锡矿，不仅储量丰富，且品位高，若能与红水河同步开发，对改变广西经济面貌和对国家的四化建设将具有重要意义。

广西的石灰石等非金属矿资源也很丰富，有利于发展建材工业。水泥用石灰石一九八三年保有储量二十二亿吨、质量好、易开采。滑石矿在全国也占有重要地位。生产平板玻璃用的石英砂，以及大理石、花岗岩等建筑材料和重晶石、膨润土等矿产也都比较丰富。

我区不仅有良好的自然条件和矿产资源，而且地理位置也较好。广西为西南与华南的交通枢纽，有西江航道、黎湛铁路和南防铁路三条出海线路。离港澳较近，从梧州至香港的航程只有四百多公里，目前有货客轮一天即可到达。北海市（含防城港）是全国十四个沿海开放城市之一，北海机场、北海港两个万吨泊位正在着手建设。防城港深水码头七个泊位的主体工程已经竣工，现已有三个泊位开始使用，建成后年吞吐量三百多万吨。南宁至防城港的铁路正在加紧施

工，将于一九八六年通车。防城港将是大西南最近的出海口。西江航道整治工程已经开工，完工后贵县港年吞吐量将由二百五十万吨扩大到六百七十万吨。黔桂铁路将进行技术改造，南宁至昆明以及北海至钦州的铁路已经完成初步设计。

还有，我区发展旅游也具有十分优越的条件。除满誉“山水甲天下”的桂林外，境内还有不少风景秀丽的地方可开辟为旅游胜地。

开发广西大有可为。目前的问题是我区经济基础比较薄弱，技术、人才比较短缺，开发程度还很低。希望各地代表通过这次聚会，能更好地了解广西，帮助广西，开发广西，使我区能对全国作出应有的贡献。

预祝大会圆满成功。

特大城市政府机构改革探索

王大悟 姚为群 陈 烽 荣宏庆 竺留定

随着以城市为重点的经济体制改革的深入，政府机构改革已提上了议事日程。政府机构改革是个老问题，又是个新课题。它不仅与社会主义制度下的经济模式有关，也与一国、一地区的经济发展水平密切相关。本文所探讨的是，新经济体制下特大城市政府机构的目标模式及达到模式的方法和步骤。

一、有计划的商品经济与政府行为

迄今为止，在世界范围内的社会主义实践中，大致出现了五种不同的经济模式：（1）军事共产主义的供给制模式，（2）传统的集中计划经济模式，（3）改良的集中计划经济模式，（4）计划调节与市场机制有机结合的计划经济模式，（5）市场社会主义经济模式。当然这只是理论上的划分，实际上往往有中间型或过渡型。在社会主义制度下，之所以会有不同的经济模式，除了与生产力水平有关之外，很大程度上取决于对社会主义制度下是否存在商品经济的认识。

中共中央关于经济体制改革的决定指出，我国经济是在社会主义公有制基础上的有计划的商品经济。这一理论上的重大突破是对我国现阶段带有供给制因素的集中计划的产品经济模式的否定。有计划的商品经济与产品经济的根本区别