

苏联东欧问题文集

中国苏联东欧学会编

时事出版社

苏联东欧问题文集

中国苏联东欧学会编

内部发行

时事出版社

1987年

苏联东欧问题文集

中国苏联东欧学会编

*

时事出版社出版

(北京海淀万寿寺甲2号)

北京时事印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

*

开本: 787×1092 1/32 印张: 9.5625 字数: 205000

1987年11月第1版 1987年11月第1次印刷

ISBN 7-80009-008-6/D06 印数: 1—2 000

统一书号: 3225·047 定价: 1.80元

60615/30

编者的话 03

中国苏联东欧学会于1986年5月12~17日在武汉召开了第二届年会。与会者就苏联东欧国家的政治、经济、对外政策以及整个国际形势等问题广泛交换了意见。年会共收到了全国会员80多篇论文和文章，由于受到篇幅和版面的限制，又要照顾到国别以及观点的代表性，我们从中选了34篇编辑成这本《文集》。收进集子里来的论文和文章，大都做了一些删节，有些甚至压缩一半篇幅。对此，请作者和全体会员同志予以充分谅解。

这届年会恰值苏共二十七大大刚刚闭幕后不久，因此这本《文集》在一定意义上如实记载和反映了我国学者对这一重大事件的最初研究成果。但是研究国际问题同研究国内问题一样，都需要有一个过程，特别是重大国际问题，往往需要经过相当长的时间才能看得更清晰、更准确。从这个意义上说，这本《文集》所提供的某些观点，难免带有某种局限性，只能供读者参考。

出版这本《文集》是我国苏联东欧学会全体会员的共同愿望。一方面是为了交流研究成果，推动我国苏联东欧学科的发展和建设；另一方面，也是最重要的方面，是为我国的社会主义建设和对外政策服务。当前，我国正在全面开展大

规模的“四化”建设，探索经济体制、政治体制的全面改革。苏联东欧国家同属社会主义国家，他们所发生的一切，有必要及时介绍到中国来，他们在建设和改革中的理论与实践，经验与教训，对我国也有直接的参考价值。

《文集》的选编工作从头至尾都是在学会常务理事会的主持下进行的。参加选目的有外交部国际问题研究所的荣植同志，中国社会科学院苏联东欧研究所的梅文彬、孙祖荫、张森、李正乐等同志。由张森同志统编。由于水平有限，恳请作者和读者批评指正。

中国苏联东欧学会

1987年1月于北京

目 录

- 论苏联东欧各国的行政管理体制改革……………倪家泰(1)
- 苏联东欧国家党政关系初探……………朱文忠(14)
- 论联共(布)的高度集中及对苏联政治体制的影响……………李元书(23)
- 苏联的“超越阶段”思想与经济改革……………吴仁彰(34)
- 戈尔巴乔夫领导班子初析……………徐小雄(43)
- 苏军人事变动与苏共二十七次组织路线……………任俊卿(49)
- 谈苏联的思想政治工作……………肖桂森(56)
- 评苏联经济的宏观控制……………张康琴(65)
- 近年来苏联在有关经济体制理论问题上
的变化……………张 础(77)
- 苏联的经济试验及改革前景……………高中毅(85)
- 苏联价格体制改革的趋向……………阎以誉(96)
- 苏联推广农业承包制的艰难历程……………何学仁(107)
- 苏联农业体制改革的主要方向和新措施……………史俊弟(115)
- 苏联“加速战略”方针的特点……………赵维良(122)
- 苏联区域经济的集约化发展方针……………许维新(130)
- 从苏共二十七次看苏联对外战略的基本
趋向……………张季良(139)

简析戈尔巴乔夫政权对当前国际政治重

- 大问题的看法和对策……………马宝华 (147)
- 从苏美关系的发展变化看今后 5 年的苏
美关系……………荣 植 (155)
- 展望苏美地区争夺的趋势……………王子英 (162)
- 戈尔巴乔夫的外交战略和今后中、美、
苏大三角关系的发展……………乌传袞 (171)
- 试析大三角中的中苏关系……………燕襄君 (177)
- 苏联对东欧国家政策发展的新趋向……………孙建蓉 (183)
- “亚洲安全会议”设想是“亚安体系”
在新形势下的继续和发展……………朱瑞真 单令魁 (192)
- 戈尔巴乔夫执政以来的苏日关系……………陆文荣 (201)
- “星球大战”，究竟鹿死谁手？……………阎 铸 (208)
- 80年代东欧经济现状与展望……………刘悌和 (215)
- 经互会国家科技合作与一体化的发展与
前景……………胡燕芬 (226)
- 关于东欧国家外贸体制改革的经验与
教训……………孙家恒 (235)
- 南共联盟在民主集中制问题上的理论与
实践……………黄宗良 叶自成 (244)
- 波兰反通货膨胀的纲领及其理论……………孙祖荫 (255)
- 关于波兰社会主义发展阶段的理论……………刘仲春 (263)
- 略论捷克斯洛伐克经济管理体制的改革
与政治体制的关系……………陈广嗣 (273)
- 保加利亚所有制理论的新发展……………张 颖 (281)
- 民主德国关于社会主义发展阶段的论述……………高德平 (289)

论苏联东欧各国的行政管理体制改革

倪家泰

一、苏联东欧行政管理科学的发展和行政管理体制改革

最近20年来，苏联东欧的行政管理科学发展较快。这是因为：第一，随着各国经济体制改革的深入开发，越来越暴露出国家行政管理方面的严重弊端。改革行政管理体制，提高行政管理效率已成为当前配套改革的一项十分迫切的课题。而要改革行政管理体制，实现行政管理的民主化和科学化，就必须建设和发展行政管理科学。第二，在科技革命迅速发展的过程中，控制论、系统论、信息科学取得了巨大的成就和广泛的应用，从而揭示了各种形式的管理所具有的一般规律。行政管理学也和其他领域的管理科学一样，获得了确定的含义和较快的发展。第三，西方行政管理学的发展和现代化管理手段的推广应用对苏联东欧各国行政管理学的发展有很大的促进。最近20年来，欧美各国广泛运用系统分析、网络规划、决策技术、电脑控制等手段来解决行政管理问题，为管理机关提供了有效管理的新模式。苏联东欧的不

少学者从西方国家的管理模式中得到启发，研究探索适合社会主义体制的科学管理方法。莫斯科大学波波夫教授在这方面做了许多有益的探索。他认为，在进行经济体制改革的同时，必须不断研究和丰富管理科学，有目的地吸收、改造西方国家的管理理论和管理方法，建立“科技革命条件下新的管理体制”。波波夫提出了现代化行政管理的四个基本范畴：

领导机制：管理目标、手段、管理原则和领导方法

静态管理体系：行政管理职能、管理机构、管理干部、管理艺术；

动态管理体系：行政管理过程、宏观和微观决策，管理结构的合理化。

在社会主义行政管理理论的推动下，苏联东欧各国在行政管理体制方面进行了多方面的变革实践，包括行政管理原则的变化、政府职能的转变、国家管理机构的改革、管理方法的科学化等。在总结实践经验，进行理论概括的基础上，又形成了多门新的行政管理学科，如国家管理学、苏维埃行政学、苏维埃建设学等。这些管理学科的形成和发展进一步推动了国家行政管理的科学化和现代化。

二、苏联东欧行政管理原则的变化

苏联东欧各国行政管理原则分为两大类：

一是社会政治原则，这里包括：党的领导、国家管理、民主集中制、劳动群众参加国家和社会管理、民族平等、社会主义法制等等。这类原则具有普遍的意义，适用于整个国

家机关，但在国家行政管理中有独特的表现形式。以劳动群众参加国家管理为例，苏联和东欧一些国家都把这一条作为体现国家管理人民性的基本原则。苏共纲领规定：“必须使日益广泛的群众掌握管理的技能，使管理机关的工作今后不再是一种特殊的职业。”劳动群众参加国家管理主要通过三个基本方面来实现：第一，人民参加设立管理机关并制定机关活动的基本方针；第二，群众参加机关的日常实际工作；第三，社会团体在党的机关和国家机关的领导监督下直接行使某些管理职能。

根据这些要求，苏联和东欧国家在发挥劳动者代表苏维埃(人民代表机构)和各种社会团体的作用方面采取了许多措施。例如，劳动群众通过党、工会、共青团和其他社会组织、人民监督机关，通过工人代表会议或其他形式的社会活动参加国家机关和企业的管理和监督；社会团体参加国家机关设置的各种委员制咨询机构(各个部设置的科学咨询委员会、协调计划委员会、技术经济委员会等)；东欧某些国家把国家机关的某些活动和职能交给社会管理，建立各种国家社会机关；匈牙利法律规定：部长会议在制订国民经济计划时必须听取工会全国理事会的意见和建议；保加利亚的新宪法规定：祖国阵线、工会、共青团等有向国民议会提出有关问题的立法动议权，也可以向国民议会倡议就哪些问题举行全民投票或全民讨论；民主德国党的领导人定期召开民主政党和人民团体的负责人会议，报告国家的大政方针，听取各方面意见等等。

二是组织技术原则，这是局部性的、适用范围比较小的管理原则。这里包括：组织国家管理的部门原则与区域原

则：建立管理机构的层次原则、职能原则、生产部门原则、生产区域原则等。

苏联在30年代以前，主要按区域原则组织管理，部门原则是辅助性的。30年代初，随着经济的发展和许多技术部门的形成，逐渐过渡到部门管理原则。东欧国家建国以后也实行部门管理原则。1957年以后，苏联和东欧一些国家改革工业管理体制，实行区域管理原则。1965年以后，又先后恢复了部门原则。现在，苏联和东欧国家都已认识到，单一的部门原则有很多弊病，以苏联为例，恢复部门管理原则以后，中央机构的设置越来越多，形成十分庞大的中央管理系统，加上多层次的中间管理环节，使中央主管部门与生产脱节的现象越来越严重。这几年来，苏联东欧国家都在逐步改革部门为主的管理体制，扩大地区的综合管理，实行部门与区域相结合的管理原则。在探讨这两个管理原则的时候，有些学者认为：实行何种管理原则，取决于管理部门的性质，企事业单位的数量、科学技术的条件等等。比如需要集中大量人力物力的军工生产、铁路运输，需要大量投资的工业和技术设施，一般应实行部门管理原则。而与发展本地区有关的资源开发、生活必需品的生产等，则应实行区域管理原则。

建立国家行政管理机构的职能原则是体现管理工作法制化的重要形式。苏联东欧国家的有关行政立法对各种管理机关的职能都作了明确的规定，便于人们了解管理机关活动的性质。在苏联，部长会议是行使集中职能的国家管理机关，各个部和主管机关对本部门既发挥集中管理职能，又发挥业务管理职能，联合公司则只行使业务管理职能。

除上述两类行政管理原则，当前苏联理论界有人提出还

可以划分为以下两类：调节国家和社会之间关系的原则和调节国家机关各环节之间关系的原则。

三、苏联东欧行政管理机关的改革

在苏联东欧各国，国家行政管理机关主要是指为实现国家任务和行使其职能而设置的国家机构。各国对国家行政管理机关的法律地位、职能、权限、任务、工作形式和方法都在有关的法律、决议和行政法规中作了具体规定。由于行政管理机关中存在着大量权限不同、活动地域不同的各类机关，从而在行政管理科学中提出了行政管理系统的概念。作为一个体系，总会表现出各组成部分的统一性与这些组成部分的多样性这两个方面的结合。行政管理体系中的各个机关都具有统一的，即管理性的权限，而同时，这种权限的范围、性质和活动的地域范围等又各不相同。以苏联为例，权限范围分为全国性的、部门性的、国家管理范围内的、联合公司的、基层企事业单位的五种。活动地域范围可以分国家地域区划(全联盟、加盟共和国、自治共和国)，地方行政区划(边疆区、州、市)两种。整个行政管理机关体系又可以划分为四个层次：中央管理机关、地方管理机关、联合公司、国家企事业单位的行政机构。

随着国家建设任务的发展变化，苏联和东欧各国的国家行政管理机构进行了多次的变革。苏联在列宁时期，政府机构的设置比较精干。1924年苏联宪法规定中央政府只设10个人民委员部。斯大林执政后，政府机构逐渐增加，1936年苏联政府中有18个人民委员部，1939年增至34个，到卫国战争

前夕已有43个人民委员部。卫国战争胜利后，苏联政府机构急剧增加，1947年达58个部。1950年6月修改的宪法规定，苏联部长会议有30个全联盟部。21个联盟——共和国部，共51个部。斯大林逝世后，苏联的政府机构进行了一次大调整，将原机构中的39个部、2个委员会和2个总局合并为14个部，撤销了2个部，使部的总数减为25个。但时隔不久又纷纷恢复，至1955年末竟增至55个部。1957年，赫鲁晓夫把政府机构的设置作了一次较大的变革：撤销了大多数部，按行政区建立了105个国民经济委员会。后来又进行了多次调整，至1964年赫鲁晓夫下台前，苏联政府由60个国家管理机关组成。勃列日涅夫上台后，恢复部门管理原则，撤销各级国民经济委员会，恢复并新建了许多部和国家委员会。1967年苏联政府机构中有55个部，7个国家委员会和9个部长会议所属机关，共71个中央管理机关。推行经济体制改革以后，撤销了总管理局，增加了部、委的建制。苏联政府由110个机构组成，是苏联历史上最庞大的政府。

随着经济体制改革的深入和管理科学的发展，越来越多的干部和学者对苏联目前的机构设置和行政管理效率感到不满，70年代中期以后苏联理论界就机构改革问题进行了长时期的讨论，讨论的问题既涉及到静态的国家机构的设置、合并、取消，纵向横向的职权划分，组织结构的管理和管理人员职、责、权的确定等方面，也涉及到动态的组织指挥活动，行政管理体制各部分的有效组合，管理层次和管理幅度的合理安排和活动效能等问题。

在分析造成目前政府机构设置庞杂的原因的基础上，许多学者对政府机构改革提出了自己的看法：

苏联著名法学家皮斯科京提出：要提高管理机关在履行国家职能和任务方面的工作效率，必须大幅度改组行政管理组织。他认为，经济和文化建设新兴部门的出现导致许多新的部和主管部门的建立，而部与主管部门体制越分化，它们之间活动的联合就越困难，主管部门分散，各自为政的趋势加强，综合解决跨部门问题的难度增加。解决这些问题的出路是把有关的部合并起来，进行综合管理。

波波夫教授提出了三条建议：（1）制定一个反映管理机关相互关系的程序和运行机制的法律；（2）提高跨部门机关的作用（如国家计委、国家供委、国家建委等）；（3）调整各个部的体系，合并有关部委。

戈尔巴乔夫执政以后，表示要坚定不移地完善经济机制和整个行政管理体制，并立即着手进行国家管理机关的改革工作。苏共二十七次代表大会以前，已经把6个与农业有关的部委合并成国家农工委员会，把11个机器制造部联合组成部长会议机器制造局。这些改革措施实际上吸收了理论界革新派的许多好建议。

在苏共二十七次代表大会通过的《苏联1986年至1990年和至2000年经济和社会发展基本方针》中，明确规定了在各级管理部门完善管理组织结构的任务。文件要求“根据新的经营管理方法的实行以及联合公司和企业权力扩大的情况，修订各部和各主管部门的职能和结构”。要求大大精简管理机构，明确划分各管理机关之间的权力和义务，取消多余的环节，消除各种管理机关工作中的重复和平行现象，提高管理的技术装备率，广泛运用现代化的管理手段。目前，苏联正酝酿改组国家计委，筹组若干新的跨部门的管理机构。在“根本改

革”和加速战略的思想指导下，苏联管理机构的改革已从理论研讨发展到总体规划的设计，并逐步实施某些具体的改组工作。

匈牙利、波兰、保加利亚等国在经济改革发展达到一定阶段的时候，进行了国家管理机关的改革，使机构的设置和职能的划分适应经济体制改革的要求。匈牙利自1981年起，将重工业、轻工业、冶金和机械部合并为工业部。同时，把文化部和教育部合并为文教部。撤销了劳动部，把劳动部的一部分工作划归工会全国理事会，另一部分划归工资和劳动局管理。1983年取消了区级行政区划，减少了行政管理层次，扩大了市和乡的地方自主权。这次机构改革不仅精简了干部队伍，减少了行政费的支出，而且提高了行政机关的工作效率。通过改革，建立起国家行政机关和地方行政机关、各种社会组织之间的分权和协调合作关系。

波兰在1981年7月对中央一级的行政机构进行了改组，主要目标是精简机构，裁减冗员，减少行政费支出，克服官僚主义，提高工作效率。首先把主管工业的10个部合并为5个部，同时对各个部的干部进行了一次普遍的考核鉴定。通过鉴定，精简了行政干部1520人，安排700余人退休（包括一部分人提前退休），其他干部转到经济部门、科研机关工作。有一部分违法乱纪的干部被解除领导职务或开除公职。接下来对各个部所属联合企业的行政管理机关和各级地方行政机关进行了改组，到1982年，有1000多名干部被解除领导职务。在精简机构、整顿干部队伍的基础上，波兰政府批准公布了《国家工作人员法》，对国家机关工作人员的职责、思想品质、管理素质等作了明确的规定。规定国家机关干部要

承担申报财产状况的义务。要遵纪守法，关心群众的利益和需求，不断提高自己的专业知识。

保加利亚在1979年以后，对国家管理的组织结构作了重大的调整。成立了全国性的国家社会机关——全国农工联盟，取代农业和食品工业部，主管全国的农业生产、农机制造、食品工业和农业科研工作。全国农工联盟是按国家——社会原则选举产生的管理机构，又是一种新型的经济综合体。它是国营和合作社营经济组织和科研机关联合成体的经济联盟。这种新型的管理机关的出现标志着社会主义国家所有制和集体所有制经济在管理机构的设置上有了新的突破。在工业管理方法上，保加利亚主要通过建立联合企业和从三级管理体制（部—国营经济联合公司—企业）向两级管理体制（部—联合企业）的过渡改革经济管理的组织结构。

苏联东欧各国目前还在进一步探讨和逐步变革国家管理机构。

四、几点看法

（一）苏联和东欧国家的行政管理已经在长期的实践中形成了一整套比较稳定的体系，尽管在某些方面（如领导体制、管理原则和管理机构）进行过多次的变革，基本上仍然没有摆脱中央高度集权的多部门、多层次的管理模式。这是由于过去的多次改革，没有从理论上对国家管理体系的职能、效率以及与政治经济发展的关系等进行系统的研究分析，而是凭经验和直觉提出局部性的改革措施。即使作了一般性的论

证分析，也只是从政权和法律的角度提出问题。当代苏联的管理学家也承认过去的研究方法往往以偏盖全。为了认识国家管理的本质特点，必须从各个不同的方面，运用综合的方法进行研究探讨（如法学研究方法、技术组织方法、控制论方法、社会学方法、政治学方法）。苏联法学家皮斯科京认为，尽管国家管理首先是一种政治活动，但不能运用单一的政治学方法进行研究，因为这种方法很容易把管理的政治含义作为研究对象，从而忽视管理的专门组织功能。我认为这种认识是有道理的。以机构改革为例，以往的改革往往只针对当时暴露出来的机构臃肿、官僚主义、部门之间互不通气等现象，采取单一的补救措施：或取消合并，或恢复原来的建制，或改变隶属关系，或改换机构名称等。而在实施上述措施时，缺乏系统的研究分析，如没有进行机构设置的合理性研究，组织结构研究（科学安排管理的层次、容量、幅度、组成等），纵向横向的职能划分研究，合并或取消的可行性研究等。而缺乏科学研究的行政措施往往会造成决策上的失误，带来许多后遗症。改革一阵以后，常常事过境迁，故态复萌。我认为，这是苏联历次机构改革不能奏效的一个重要原因。

（二）行政管理体制是一个系统，因此，改革行政管理体制必须作为一个“系统工程”来进行，要有统筹全局的规划和环环扣紧的部署，特别要在各个环节的接合部上下功夫。再以机构改革为例，国家机关是国家管理体系中具体实施国家计划的重要环节。在苏联东欧各国，国家机关的工作涉及到国家的领导体制、党政关系、干部制度、社会团体的职能等多方面的问题。因此，机构改革就不能只在机构设置的数