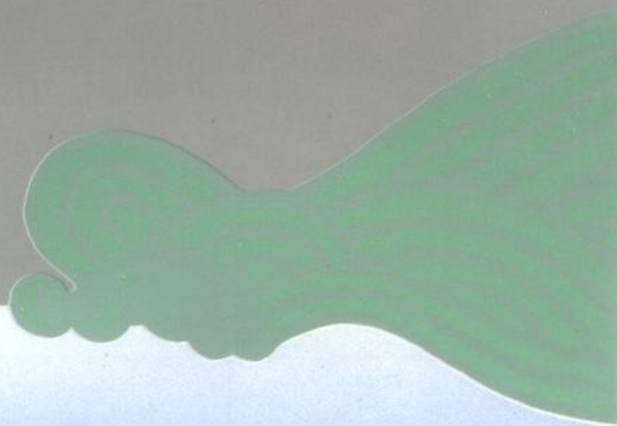


MAOZEDONG
DEDAXINGZHENG
GUAN
李现成等著

毛泽东

的
大行政

觀





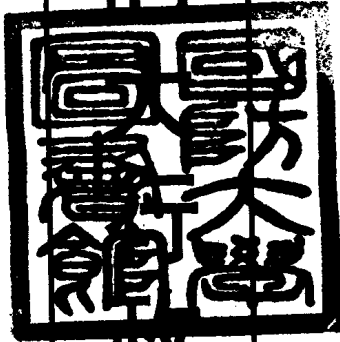
国防大学 2 061 0256 3

李现成 魏茂明 王立胜

张心立 宋福范 杜吉泽 杨信礼

崔兆艾 杜家乐 张维国

毛泽东的 政观



中国商业出版社

2196/08
(京) 新登字 073 号

图书在版编目 (CIP) 数据

毛泽东的大行政观/李现成等著. —北京: 中国商业出版社, 1994. 8

ISBN 7-5044-2046-8/A·5

I. 毛… II. 李… III. 毛泽东—行政管理—理论—研究 N. A841.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 08184 号

责任编辑: 马世义

责任校对: 田 宋

中国商业出版社出版发行

(100053 北京月坛门内大街 1 号)

新华书店总店北京发行所经销

山东省长清印刷厂印刷

1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 大 32 开 14.5 印张 400 千字

印数: 1—5000 册 定价: 11.5 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

导论篇

毛泽东的大行政观概说

判断历史的功绩，不是根据历史活动家没有提供现代所要求的東西，而是根据他们比他们的前辈提供了新的東西。

——列宁——

毛泽东思想过去是中国革命的旗帜，今后将永远是中国社会主义事业和反霸权主义事业的旗帜，我们将永远高举毛泽东思想的旗帜前进。

——邓小平——

目 录

导论篇 毛泽东的大行政观概说

第一章 毛泽东大行政观的形成和发展

- 一、毛泽东大行政观的研究对象…………… (1)
- 二、毛泽东大行政观产生的条件…………… (5)
 - (一) 毛泽东大行政观产生的社会历史条件…………… (5)
 - (二) 毛泽东大行政观的理论来源…………… (8)
 - (三) 毛泽东大行政观产生的主观条件…………… (14)
- 三、毛泽东大行政观的历史发展…………… (17)
 - (一) 前奏：早年时期…………… (17)
 - (二) 萌芽：党的创立和大革命时期…………… (19)
 - (三) 初步形成：井冈山时期…………… (20)
 - (四) 全面展开：延安时期…………… (22)
 - (五) 曲折发展：建国初期至“文化大革命”结束…………… (24)

第二章 毛泽东大行政观的主要内容和历史地位

- 一、毛泽东大行政观的主要内容…………… (26)
- 二、毛泽东大行政观的显著特征…………… (35)
 - (一) 理论体系构成上的人民性…………… (35)
 - (二) 理论表现形式上的民族性…………… (37)
 - (三) 理论功能上的实践性…………… (40)
- 三、毛泽东大行政观的历史地位…………… (42)
 - (一) 毛泽东的大行政观丰富了马克思主义的理论宝库…………… (42)
 - (二) 毛泽东的大行政观有力地指导了中国革命和建设的实践…………… (43)
 - (三) 在新的实践中坚持和发展毛泽东的大行政观…………… (44)

上篇 行政本质观

第三章 行政体制观

一、革命导师的行政体制观与毛泽东的重大发展	(50)
(一) 革命导师的行政体制观	(50)
(二) 毛泽东对革命导师体制观的重大发展	(58)
二、民主革命时期人民政权行政体制的构建和开国初 期行政体制的建立	(76)
(一) 民主革命时期人民政权行政体制的构建	(77)
(二) 开国初期行政体制的建立	(90)
三、50年代中后期改进国家行政体制的探索实践	(97)
(一) 问题的提出与改进行政体制的郑重思考	(98)
(二) 八大对行政体制改进的尝试	(102)
(三) 《正处》：改进行政体制的理性把握	(104)
四、一个崭新体制观的萌芽：调动多方面的积极性	
.....	(108)
(一) 能够调动多方面积极性的新体制	(108)
(二) 新体制观的核心内容及其哲学基础	(110)
(三) 新体制观的曲折命运及其经验教训	(113)

第四章 行政权力观

一、把握行政权力问题的锐器：历史唯物主义的权 力观	(123)
(一) 不是天赋人权，而是人赋人权	(123)
(二) 行政权力的巨大作用	(132)
(三) 行政权力必然归于人民	(135)
二、为民掌权，为民行政	(141)
(一) 我们的权力是老百姓赋予的	(141)
(二) 人民把权力委托给我们，我们就能够代表人民掌 握好权力	(145)
(三) 最有决定意义的是要保障人民行使管理国家的权力	
.....	(149)
三、关于权力的辩证法	(156)
(一) 权力与利益、责任、义务	(157)

(二) 权力与威信	(165)
-----------------	-------

第五章 行政动力观

一、“人民万岁”的哲理内涵与行政启示	(166)
(一) 行政动力思想的哲理底蕴：“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”	(167)
(二) 既要反对命令主义，又要反对尾巴主义	(174)
二、为民行政就是要依靠人民群众	(178)
(一) 必须全心全意依靠工人阶级	(179)
(二) 重视和正确对待农民	(184)
(三) 大量吸收知识分子	(194)

中篇 行政素养观

第六章 行政原则观

一、党的领导是为民行政的根本保证	(205)
(一) 党的领导与人民利益的高度一致性	(206)
(二) 党的领导是说党要管大政方针	(209)
(三) 正确认识内行和外行的关系	(212)
二、人民的利益高于一切是为民行政的出发点	(219)
(一) 一切为了人民，全心全意为人民服务	(219)
(二) 把向党负责和向人民负责统一起来	(220)
(三) 我们国家的干部是人民的公仆	(229)
三、民主集中制是行政工作的根本原则	(232)
(一) 民主集中制是民主与集中的统一	(232)
(二) 一定要把民主集中制健全起来	(236)
(三) “西楚霸王”的启示	(238)

第七章 行政规范观

一、不辱民命，勤政爱民	(241)
(一) 除了人民的利益之外，共产党人没有自己的特殊利益	(242)
(二) 反对居功自傲，提倡继续奋斗	(242)

(三) 让人民起来监督政府	(244)
二、拒腐防变, 清廉为政	(246)
三、自律节俭, 两袖清风	(256)
(一) 严格遵守党的纪律	(258)
(二) 勇于批评和自我批评	(258)
(三) 戒奢侈节俭, 艰苦奋斗	(260)
(四) 注重齐家, 严格教子	(260)
(五) 不搞裙带关系, 不利用职权为亲友谋取私利	(262)

第八章 行政素质观

一、不注意思想和政治, 就会迷失方向	(268)
(一) 学得再多, 方向不对, 等于无用	(268)
(二) 要为全世界痛苦的人贡献自己的力量	(270)
(三) 要系统地实际地学会马克思列宁主义	(272)
二、一无所知、一无所能的革命家毫无价值	(274)
(一) 自然科学是人类争取自由的一种武器	(274)
(二) 我们所熟习的东西将要闲置起来了	(276)
(三) 将来的中央委员会是科学委员会	(277)
(四) 科学技术这一仗一定要打好	(278)
(五) “毛粒子”的启示	(280)
三、努力培养认识和改造世界的能力	(281)
(一) 两年以后, 我邀请你到北京来探我	(281)
(二) 解放思想, 发挥创造力	(283)
(三) 难道死了张屠户, 人们就要吃带毛的猪肉吗?	(284)
四、天将降大任于斯人也	(285)
(一) 文明其精神, 野蛮其体魄	(285)
(二) 融“小我”于“大我”	(286)
(三) 不压抑个性	(288)
(四) 坚强的意志, 强烈的信念	(289)
(五) 做一个脱离低级趣味的人	(290)
五、在改造客观世界的同时改造自己的主观世界	(291)

(一) 你要有知识,就得参加变革现实的斗争	(291)
(二) 干到老,学到老	(292)
(三) 逆境出人才	(294)
(四) 自觉锻炼自己,做社会主义事业接班人	(296)
第九章 行政作风观	
一、行政作风的极端重要性	(297)
(一) 行政作风与党风的关系	(297)
(二) 行政作风的巨大感染力和凝聚力	(298)
(三) 作风问题是对待马克思主义的态度问题和方法问题 ...	(302)
二、继承和发扬中国共产党的优良作风	(304)
(一) 理论和实践相结合的作风	(304)
(二) 密切联系群众的作风	(308)
(三) 批评与自我批评的作风	(310)
(四) 艰苦奋斗的作风	(311)
三、反对官僚主义	(313)
(一) 官僚主义是领导机关最容易犯的一种政治病症	(314)
(二) 官僚主义是各种消极因素复合作用的产物	(316)
(三) 坚决和持久地反对官僚主义	(318)

下篇 行政活动观

第十章 行政决策观

一、科学决策以能动的革命的反映论为理论基础	(325)
(一) 出主意是领导者的重要责任之一	(326)
(二) 只是冥思苦索地“想办法”、“打主意”,不会有什 么好结果	(329)
(三) 决策的基本矛盾是主观和客观的矛盾	(331)
(四) 科学决策必须以辩证唯物主义认识论作为理论基础 ...	(333)
二、决策的基本原则	(335)
(一) 信息准确全面的原则:情况明,决心大	(335)

- (二) 可行性原则：因地制宜，因时制宜 (337)
- (三) 集团决策的原则：多谋善断 (340)
- (四) 定性分析与定量分析相结合的原则：胸中有数 (342)
- (五) 统筹兼顾、适当安排的原则：分清轻重缓急 (343)
- 三、决策的基本程序 (346)
 - (一) 发现问题，确立目标 (346)
 - (二) 调查预测，拟制备选方案 (348)
 - (三) 综合评估，方案择优 (349)
 - (四) 定点试行，取得经验 (350)
 - (五) 实施反馈，修正方案 (351)
- 四、决策的评价尺度：在实践基础上的历史尺度与价值尺度的统一 (352)
 - (一) 历史尺度：生产力标准 (352)
 - (二) 价值尺度：人民利益标准 (353)
 - (三) 实践尺度：生产力标准与人民利益标准的统一 (354)

第十一章 行政战略观

- 一、全局和局部的关系是战略的核心问题 (356)
 - (一) 战略和行政战略的核心 (356)
 - (二) 战略上藐视困难，战术上重视困难 (358)
- 二、经济工作居于战略首位 (360)
 - (一) 学会抓主要矛盾 (360)
 - (二) 主要的战略方向在同一时间内只应有一个 (362)
 - (三) 社会主义时期应集中力量于经济建设 (363)
- 三、抓好文化管理，促进精神生产 (366)
 - (一) 革命文化，对于人民大众，是革命的有力武器 (366)
 - (二) 随着经济建设高潮的到来，不可避免地要出现一个文化建设的高潮 (369)
 - (三) 发展科学文化的方针 (370)

第十二章 行政政策观

- 一、政策和策略是党的生命 (373)

(一) 共产党领导机关的基本任务,就在于了解情况和掌握政 策两件大事	(373)
(二) 党的政策集中体现了人民群众的利益和要求	(376)
二、科学地制定和执行政策	
(一) 解放和发展生产力是制定和执行政策的根本出发点 ...	(378)
(二) 从实际出发是制定和执行政策的基本依据	(381)
(三) 群众路线是制定和执行政策的主要方法	(382)
(四) 制定和执行政策必须坚持总政策与具体政策的统一 ...	(383)
(五) 制定和执行政策必须坚持原则性与灵活性的统一	(384)
三、两个重要的行政政策思想.....	(386)
(一) 不要四面出击	(386)
(二) 无产阶级及其政党实行对同盟者的领导的政策和策略.....	
.....	(389)

第十三章 行政方法观

一、世界观、方法论与行政方法的一致性.....	(391)
(一) 从世界观、方法论到行政方法	(391)
(二) 科学的方法是认识世界和改造世界的重要手段	(394)
(三) 根据具体任务和实际情况制定和实行科学的方法	(395)
二、实事求是的思想路线.....	(396)
(一) 一切从实际出发	(396)
(二) 有的放矢	(399)
(三) 发挥主观能动性	(401)
三、调查研究的方法.....	(402)
(一) 没有调查就没有发言权	(403)
(二) 调查研究的科学态度	(405)
(三) 调查研究的具体方法	(407)
四、群众路线的领导方法和工作方法.....	(408)
(一) 群众路线的领导方法和工作方法是无产阶级政党实行正确领导 的基本方法.....	(408)
(二) 一般和个别相结合	(412)

(三) 领导与群众相结合	(413)
(四) 抓两头带中间	(415)
五、矛盾分析法是分析问题的根本方法	(416)
(一) 辩证分析方法就是分析事物的矛盾	(416)
(二) 对一切事物都要具体分析	(417)
(三) 在两点中把握重点	(418)
(四) 学会弹钢琴	(420)
(五) 抓典型、解剖麻雀	(421)

第十四章 人事行政观

一、我们党的干部问题，实是中国人民事业中决定一

切的问题	(423)
(一) 指导伟大的革命，需要有许多最好的干部	(424)
(二) 县委以上的干部有几十万，国家的命运就掌握在他们 手里	(427)
(三) 共产党要依靠着大批优秀干部联系党员和群众	(430)

二、共产党的干部路线是“任人唯贤”

(一) 反对“任人唯亲”的用人路线	(431)
(二) 坚持“德才兼备”的用人标准	(433)
(三) 坚持“五湖四海”的用人胸怀	(435)

三、共产党的干部政策是“知人善任”

(一) 必须善于识别干部	(438)
(二) 必须大胆选拔干部	(439)
(三) 必须放手使用干部	(440)
(四) 必须善于爱护干部	(442)

主要参考资料目录	(445)
----------------	-------

后记	(450)
----------	-------

第一章

毛泽东大行政观的形成和发展

在领导中国人民进行革命和建设的实践过程中，毛泽东创造性地把马克思主义行政理论与中国的社会实际相结合，形成了自己的行政观。毛泽东的行政观直接理论来源是马克思主义行政理论，同时也批判地继承了中国传统文化中行政思想的优秀成份，体现了理论的民族性特点。可以说，毛泽东行政观的形成，既是马克思主义行政思想的新发展和新形态，又是中国传统行政思想发展的一个新高峰和里程碑。

一、毛泽东大行政观的研究对象

何谓毛泽东的大行政观呢？毛泽东大行政观研究的对象是什么？大行政观之“大”字意义何在？这是本书涉及到的首要问题。

严格意义上的行政学或行政管理学视界内的“行政”概念具有明确的学科界定。尽管国内外学者在“行政”概念的界定上尚

未达成一致意见，但作为一个目标都在努力地趋近它，这是确定无疑的。到目前为止，就西方学者的研究情况看，大致有三种观点：一是认为行政只是政府组织中行政部门的业务活动。美国行政学专家魏劳毕是这种观点的代表人物。他在1982年著《行政学原理》一书中明确指出：行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。我国学者据此种观点所指的范围，将其称为狭义的行政概念。二是认为行政是推行政府功能时的活动，是国家意志的执行。美国行政学家古德诺是这种观点的代表。他在其名著《政治与行政》一书中认为，在政治制度中，有两种基本的政治职能，国家意志的表现和国家意志的执行。前者就是政治，其主要作用在于制定国家政策；后者就是行政，其主要作用在于执行国家政策。我国学者把这种概念称为广义的行政概念。三是认为行政就是通过运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，有效地处理公务和政务的活动，目的在于完成政府或公共团体的任务。美国芝加哥大学教授怀德是这种观点的代表。这种观点是从管理的角度来定义行政的，实质上这种观点认为一切管理都是行政。我国学者把这种观点称为最广义的行政概念。就我国学者研究的情况看，对于行政概念的理解，至今无统一的定义，在上述三种观点之间争论不休，但有一点大家似乎是比较明确的：行政从外延上讲，只是国家行政机关，即各级政府的活动；从内涵上讲，是指行使国家权力，从事管理国家的活动。

本书所讨论的毛泽东的“大行政观”之中的“行政”概念，与上述三点都存在明显的不同，当然也有着内在的联系。说它有着内在的联系，是因为都内含着行政的一般规律，我们完全可以从上述观点出发去考察毛泽东的行政理论及行政实践；说它有着明显的区别，是因为我们所研究的对象具有它自己的鲜明的特殊性。这个特殊性我们用“大”字来标示它，因此，“大行政观”之“大”字的蕴意就体现在三个方面：

从范围上看,毛泽东行政观既包括他关于政府管理的理论与实践,又包括它关于党的机关管理的理论与实践。这是因为,长期以来,毛泽东既做过政府领导者,又做过党的领导者,或者说既是政府的领导者,又是党的领导者,在政府管理和党的领导方面都有丰富的经验,并形成了系统的观点。这两方面对于广大人民群众来讲,都是为民行政,行其政事,而且在我们国家所实行的是坚持党对国家行政机关领导的原则,党的领导和政府的领导在本质上是一致的。

从内涵上看,毛泽东的行政观并不是停留于政府管理或党务管理的一般表层的论述上,而是深入地分析和研究了关于政府和党的领导机关如何处理好与人民群众关系,即仆人与主人关系的深层次的问题。这是其他一般行政学家所不可能做得到的。他关于政府与党的领导机关行为的论述都是围绕着主人与仆人的关系这个轴心而展开的。

从思维方式上看,毛泽东是马克思主义辩证法大师,崇尚辩证思维,注重思考问题的联系性、全面性,是其行为的内在品格。虽然社会主义理论、政治学、行政学在方法论、逻辑构成和一般知识形态上都存在着深刻的迥异,但作为集社会主义者、政治家、行政者于一体的一代宗师毛泽东,在思维的深层上是将其统一在一起的。他既注意到这些方面的明显区别,又注意到它们之间在思维方式上的连续性。他深刻地洞察到,科学社会主义的实现,不可避免地要通过或运用一定的、适宜的政治方式和体制,而任何政治“机器”的运作,最终又离不开有效的行政管理,因此,在对行政问题的观察、思考和理论创造上,他并不局限于行政本身,而是联系其他方面全面地辩证地思考。

从上面的分析我们可以得出结论,毛泽东的大行政观,就是指毛泽东关于党的领导机关和政府管理机关以及这些机关的工作人员,如何处理好与人民群众的关系,以激发他们从事革命和建

设事业的积极性、创造性，从而推动中国社会主义和共产主义事业健康发展的一系列思想观点和方法。

本书的研究对象和任务就是以马克思主义为指导，结合中国社会主义革命和建设的实际，特别是结合党和国家的未来发展趋势，对毛泽东这些独到的思想、观点和方法进行探讨和研究，以便在新的实践中发扬光大，发挥其资政育人的作用，把建设有中国特色社会主义的伟大事业顺利推向前进。

需要特别予以说明的是，我们采取这样的方法研究毛泽东的行政观，第一，不是说毛泽东没有党政分开的观点。事实上，早在革命战争年代他就认识到党政分开的重要性。1931年在江西瑞金建立全国统一的中华苏维埃共和国中央政府的过程中，毛泽东就开始初步认识到在苏区的行政管理中党政之间关系的问题。他指出：“党在群众中有极大的权威，政府的权威却差得多”，其中一个很重要的原因就是“由于许多事情为图省便，党在那里直接做了，把政权机关搁置一边。”^①为了改进这种状况，经过一段时间的摸索和总结，毛泽东指出：“以后党要执行领导政府的任务；党的主张办法，除宣传外，执行的时候必须通过政府的组织。”^②这里已明确指出了党对政府领导的方式问题。第二，不是说我们主张党政不分。党和政府的关系问题，在新时期，邓小平同志有许多论述，在人们的思想观念和实际操作中已基本上解决。第三，更不是主张所谓“党建于政”的错误思想。党与政性质不同，职能不同，组织形式和工作方式不同。党的领导主要是政治、思想和组织的领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导。党对国家事务实行政治领导的主要方式，是使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民

① 《毛泽东选集》第1卷，第73页。

② 《毛泽东选集》第1卷，第73页。

群众，实现党的路线、方针、政策。党组织不应包办一切，不应也不必去直接行使政府机构的职能，但这决不等于说可以取消党的各级组织或者由行政部门以行政组织、行政手段来代替党的组织，搞所谓“党建于政”，如果这样就会削弱、动摇以致否定党的领导。我们之所以采取这样的研究方法，把毛泽东的行政观称作为大行政观来研究，主要是考虑到研究对象的特点，以便于使研究深入下去，更好地发挥其理论和实践职能。

二、毛泽东大行政观产生的条件

任何真正反映时代精神的思想体系的产生，都是以时代的需要为直接动因，以本国家和本民族的悠久历史发展为深远背景，以阶级关系的历史演进和现时构造为社会基础，以道德的、政治的、哲学的充满活力的传统为可资借鉴的资料。正如马克思恩格斯所言：“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的。所有这些体系都是以本国过去的整个发展为基础的，是以阶级关系的历史形式及其政治的、道德的、哲学的以及其他的后果为基础的。”^① 研究毛泽东大行政观这一思想体系的产生，必须以马克思恩格斯的这一思想为理论指导。

（一）毛泽东大行政观产生的社会历史条件

社会存在决定社会意识，任何观念的产生，都离不开一定的社会历史条件。“每一时代的理论思维，从而我们时代的理论思维，都是一种历史的产物。”^② 毛泽东的大行政观，作为一种思想体系，

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第544页。

^② 《马克思恩格斯选集》第3卷，第465页。