

政治体制改革研究与资料丛书

政府管理体制改革研究

春秋出版社

政治体制改革研究与资料丛书

政府管理体制体制改革研究

谭 健 杨百揆 著

春秋出版社

1987年·北京

封面设计：马少展

政府管理体制改革研究

谭 健 杨百揆著

春秋出版社出版

新华书店北京发行所发行

北京凤河印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 8.375印张 187千字

1987年6月北京第1版 1987年6月第1次印刷

印数 35000 册

ISBN 7-5069-0003-3/D·4

书号3492·8 定价1.70元

出版说明

在我国，政治体制改革作为社会主义现代化建设的一项重大理论与实践活动，从党的十一届三中全会算起，已有八个春秋了。目前，它正以不可阻挡的势头向纵深发展。科学地总结我国政治体制改革已有的实践经验，及时了解、正确回答改革实践中出现的新情况、新问题，并给以理论的说明，是广大理论工作者和实际工作者的共同责任。为配合这一具有重大现实意义的科学理论研究，促进政治体制改革向前发展，我们编辑出版了这套《政治体制改革研究与资料丛书》。

本丛书将在党的四项基本原则指引下系统介绍我国政治体制的现状与历史沿革，研讨党的十一届三中全会以来政治体制改革的实践经验，探索政治体制改革的规律，并介绍其他国家可资借鉴的政治理论思想和政治体制改革的经验。但所有这些资料与观点，都不一定完备和成熟，仅供探讨与参考。

本丛书编委有(按姓氏笔划为序)： 王飞欣 王庆丰
王海光 王振耀 甘藏春 冯 伦 刘 春 刘克固
阎晓中 李小兵 李永春 李英华 李逸舟 张晓明
张 俭 张庆祥 武建东 陈开国 罗 健 罗海钢
杨百揆 周罗庚 洪承华 高 梁 黄文福 聂高民
曹 培 符国栋 韩 康 蒋 跃 蔡予民 熊济宁
主任编委：王飞欣 李永春

我们志于编好出好这套丛书，但限于条件和水平，缺点失误在所难免，热切盼望得到广大读者的批评和帮助。

《丛书》编委会

春秋出版社

1986年12月

前 言

《政府管理体制改革研究》一书，是在我国经济体制改革进行到一定时期、迫切要求改革行政管理体制的情况下撰写的。我们写作这本书的目的是：为我国的行政改革提供理论依据和国外的有关经验，并提出改革我国行政体制和建设现代化行政体系的主张，以供各级政府部门、研究单位和关心政府体制改革的各界人士参考。

本书是作者运用“比较政府学”、“行政管理学”等科学理论，研究几十个国家的政府职能、机构设置、管理方法、行政改革、行政立法，并进行比较分析，结合中国实际，而得出的结论。在写作此书的过程中，作者坚持的原则是：一、理论与实际相结合，使科学理论密切联系改革中的新问题、新情况，突破已经不符合客观实际的传统论点，发展有关理论；二、研究外国和研究中国相结合，把对世界各国政府管理体制的现状与变革、利弊与得失的比较和研究，落实到为改革和完善中国的行政管理体制服务上来；三、科学理论与改革建议相结合，避免空对空的议论，以求解决改革中的重要理论问题和实际问题。本书议论所及，都是有关的学术研究成果和见解主张，不代表任何政府部门的意见。

本书由中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任谭健同中国社会科学院政治学研究所行政学研究室副主任杨百揆等合作撰写。谭健负责统编全书和撰写前言、绪论、

第一章、第二章、第三章、第四章、第五章；杨百揆负责撰写第六章，第七章、第八章并选编两个附录。有关机构设置问题的附录由宋钢提供一部分资料。

政府行政管理体制改革在我国是一个较新的研究课题，由于时间仓促，水平有限，书中如有不当之处，欢迎读者指正。

作 者

1987年4月

绪 论

我国正处在一个具有历史意义的改革时期。经济体制、科技体制、教育体制的改革，正在逐步发展和全面展开。各种体制的改革，都同政府管理体制有着千丝万缕的联系，都受政府管理体制的制约和影响，都要求政府管理体制相应地改革和发展。只有政府管理体制同经济体制等方面的改革配套进行，整个改革才能顺利前进。

经济基础决定上层建筑。上层建筑必须适应经济基础的发展。政府管理体制是上层建筑中政治体制的重要组成部分。它必须同不断发展变化的生产力和生产关系相适应，必须同变革中的经济体制、科技体制、教育体制等相适应。否则，过时的政府管理体制就会牵制和阻碍经济体制和各项体制改革的继续前进。政府管理体制必须随着经济体制改革和其他体制改革的发展而相应地改革，是不以人的意志为转移的客观规律，也是其它社会主义国家在体制改革中经过反复曲折的过程得出的重要结论。

我国政府管理体制，基本上是仿照苏联三十年代形成、五十年代巩固的政府管理体制模式建立的。这种行政体制的显著特点是，中央过份集权、用行政命令手段统管统揽一切。

苏联这种高度集权体制的形成和发展，有客观环境和主观认识两方面因素的影响。在客观环境方面，十月革命前，

俄国有实行中央集权的深远历史。十月革命后，苏联是世界上第一个社会主义国家，处于帝国主义包围之中，不得不进行抗击帝国主义侵略的卫国战争，工业国有化和农业集体化又遭到城乡资产阶级的激烈反抗。在这种艰难的环境中，苏联只有加强中央集权，强化国家和政府的职权，才能有效地调动全国的财力、物力、人力，保证军事上、政治上、经济上的胜利。因而，中央集权体制在苏联当时的历史条件下，有其必然性。在主观认识方面，苏联在理论上对社会主义国家管理、政府职能、经济特征等问题的认识不完全符合客观实际。他们力图否认社会主义社会存在着商品经济和价值规律，强调国家“计划一切”和“管理一切”，强调国家权力是“最重要的调节器”，是“强有力的杠杆”。苏联在这些主客观因素影响下而形成的中央集权体制，在战争年代和革命时期，确实起过积极作用。但是，问题在于客观形势变化后，没有及时改革管理体制。后来，苏联也日益感到这种中央过份集权的行政体制的许多弊端，也进行过几次“完善体制的试验”和政府机构的变动。然而，由于理论上没有充分突破旧框框，在政府职能、领导体制、权力结构、管理方法等方面都没有根本性改革，只是在保持中央高度集权的前提下减少或增加一些机构，没有取得很大效果。近年来，苏联新领导人戈尔巴乔夫再三强调要进行“全面的系统的改革”。苏共第27次代表大会通过党的新纲领，明确规定必须进行经济和政治方面的改革，受到了各国的注视。

东欧社会主义国家，早期都在“一条道路，一个模式”的影响下采取了苏联的中央高度集权的行政管理体制。但是，它们较早地发现这种管理体制压制了地方、企业、广大职工的能动性和创造性，阻碍了生产力的发展，阻碍了人民生活

水平的提高。它们分别从 50 年代或 60 年代开始冲破苏联模式，根据本国国情和经验教训，发展社会主义理论。它们对社会主义国家的政府职能、商品经济、价值规律、计划与市场的关系、生产资料所有制的形式、企业的地位与权限等问题，提出了自己的理论主张。它们不仅改革了经济体制，而且配套地改革了行政管理体制和政治体制，坚持走自己的社会主义建设道路。东欧国家的改革取得了明显的成果。它们的改革实践证明，只有面对现实发展理论，突破已经不符合客观实际的观点，改革才能取得较大成就。如果抱住陈旧观念不放，不敢从客观实际出发，改革就只能是小修小改，收效甚微。东欧国家的改革实践还证明，改革必须有符合国情的总体规划和切实可行的具体措施，既要实行经济体制改革，也要实行行政体制改革和政治体制改革。各方面的改革必须协调地配套地进行。这是改革能否顺利进展并达到预期目标的关键。

改革中国行政管理体制，不仅要总结本国的经验教训，而且必须吸取世界各国的有益的改革经验和 管理经验。首先，要吸取其它社会主义国家的改革经验。社会主义国家之间有着许多共同的基础，有着类似的发展历程和发展阶段，有着共同的发展方向和奋斗目标。特别是东欧社会主义国家在二三十年的体制改革过程中，在理论、政策、管理方法、组织机构、干部制度等方面的变革中积累了丰富的经验教训，为我们提供了宝贵的借鉴。其次，也要吸取西方发达国家的现代行政管理和社会化大生产管理的有益经验和方法。西方国家政府在一两百年的执政过程中，积累了许多调节社会经济的方法和间接管理企业的手段。吸取它们的有效的管理方法，对我国行政体制改革有不可忽视的参考意义，有利

于加速发展我国的社会主义经济。

政府管理体制改革，决不是一个精减机构的问题，而是一个复杂的系统工程。其中涉及社会主义国家管理的发展规律和方向、社会主义国家政府的职能理论的发展、各级政府职责权限的合理划分、政府机构的合理调整、管理方法的改革、行政法规的健全、行政决策的科学化、干部的调整与培训、人事制度和领导体制的改革等一系列问题。这些相关的问题不联系起来解决，势必影响改革的进程与效果。过去，我国曾经几次只在机构数量上作文章，但结果很不理想。这些教训，我们不可忽视。我们必须进行系统的配套的改革。

综观世界各国行政改革的成功经验与失败教训，我国行政体制改革必须全面考虑上述问题。只有这样，我们的改革才能取得突破性进展，才能适应各项体制改革的需要，才能适应社会主义现代化建设的需要。

改革，是对陈旧观念、陈旧做法、陈旧体制的革新。行政体制改革和其它重大的社会改革一样，必然会遇到种种困难和阻力，但是，改革是历史发展的必然趋势，尽管会有某些曲折，但历史的前进是不可逆转的。我们坚信，经过全国人民长期不懈的努力，中国的改革一定会成功。中国的政府管理体制一定会越来越完善。中国的政府一定会为社会主义现代化建设做出更光辉的成就。

目 录

出版说明

前言

绪 论

第一章 政府管理体制改革理论

- 第一节 经典作家的良好愿望·····(1)
- 第二节 国家的发展规律·····(2)
- 第三节 政府属性问题·····(4)
- 第四节 政府职能的变化·····(6)
- 第五节 政府的经济职能·····(11)
- 第六节 政府与企业的关系·····(19)

第二章 行政改革的指导思想与主要目标

- 第一节 行政改革的指导思想·····(24)
- 第二节 行政改革的主要目标·····(26)

第三章 行政改革的基本原则

- 第一节 转变政府职能的基本原则·····(43)
- 第二节 改革政府机构的基本原则·····(54)

第四章 合理划分中央与地方的权限

- 第一节 客观形势的需要·····(57)
- 第二节 合理划分财权·····(60)
- 第三节 合理划分立法权与行政权·····(61)

• 1 •

第四节	逐级下放审批权·····	(64)
第五章	建设现代化的行政体系	
第一节	现代的灵敏的信息系统·····	(66)
第二节	权威的健全的咨询系统·····	(67)
第三节	科学的多层次的决策系统·····	(68)
第四节	高效的精干的执行系统·····	(70)
第五节	独立的强有力的监督系统·····	(70)
第六章	政府机构改革	
第一节	外国政府机构设置的依据和变化·····	(73)
第二节	改革我国政府机构的主张·····	(81)
第七章	政府人事制度改革的方向	
第一节	外国公职人员制度现状·····	(91)
第二节	改革我国人事制度的设想·····	(102)
第八章	改革政府管理体制的条件与步骤	
第一节	改革政府管理体制的条件·····	(113)
第二节	改革政府管理体制的步骤·····	(114)
附 录		
	日本国家行政组织法·····	(119)
	保加利亚民意征询法·····	(125)
	苏联人民监察法·····	(134)
	美国联邦顾问委员会法·····	(151)
	日本行政案件诉讼法(节录)·····	(163)
	西方国家公职人员考试任用制度 和培训制度·····	(176)
	外国中央政府机构设置情况·····	(207)

第一章

政府管理体制改革理论

改革政府管理体制，首先需要从理论上明确形成目前这种过分集权体制的理论根源。理论根源问题解决了，改革的目标、政府的职能、管理的方法、机构的调整等问题，才能有明确的解决方向。

第一节 经典作家的良好愿望

为什么社会主义国家都毫无例外地在建国后相当长的一段时期内实行过分集权的国家管理体制？其根源是什么？这是一个不应回避的重要问题，也是应当认真探讨的理论问题。这同经典作家们急于革命尽快胜利的良好愿望以及他们的某些设想和论断不完全符合后来社会发展的实际情况有密切关系。

研究一下马克思主义发展史和社会主义国家的发展历史，就可以清楚地看到，革命领袖总是希望革命尽快成功，社会主义尽快建成，并认为运用国家权力创造条件可以更快地过渡到共产主义。从这种愿望出发，他们对剥削阶级国家的本质、无产阶级革命、阶级斗争、无产阶级专政等问题论述较多，而对社会主义阶段的长期性与复杂性认识不足，对社会主义国家的发展规律、社会主义国家的管理和建设规

律,研究和论述得则更少,甚至有人主张在社会主义社会取消商品经济和货币,按照共产主义原则来安排社会经济和社会生活。因而,在不同国家里,出现了30年代、50年代、70年代建设或建成共产主义的设想。苏联早在30年代就宣告建成社会主义,要向共产主义过渡。赫鲁晓夫还曾宣布,苏联要在1980年建成共产主义。我国在掌握全国政权的第九个年头1958年,就宣称共产主义在中国已经“不是遥远的事情”,有些地区决定3年或5年建成“共产主义地区”。很显然,这种设想和愿望是良好的,但却是过急的,不切合实际的。

社会主义发展的实践,向社会主义国家的政治家和学者们提出了深入研究社会主义国家管理规律和建设规律的重要课题,迫切要求他们根据当代世界和各国的现实,发展社会主义理论。

第二节 国家的发展规律

国家,不是从来就有的,也不会是永远存在的。同世界上一切事物一样,国家有它的产生、发展和消亡的必然过程。同它的这个过程相对应,国家有它的产生规律、发展规律和消亡规律。国家有上述三个规律,而不是只有一个产生规律,更不是产生规律可以取代发展规律和消亡规律。

国家的产生规律表明,国家是在私有制和阶级出现以后,阶级矛盾不可调和的产物,是一个阶级统治另一个阶级的机器,是阶级压迫的工具。马克思主义经典作家对国家的产生规律有过极为精辟的论述,这里不一一赘述。

国家的发展规律表明,国家产生以后,是不断发展和变化的。在剥削阶级统治的社会里,国家无疑是阶级统治的机

器，是阶级压迫的工具。在奴隶制社会，国家机器掌握在奴隶主阶级手里，国家是奴隶主阶级压迫和统治奴隶阶级的机器。在封建主义社会，国家是封建地主阶级压迫和统治农民阶级的机器。在资本主义社会，国家掌握在资产阶级（包括垄断资产阶级）手中，国家是资产阶级统治无产阶级的机器。

然而，在当今世界上，除了剥削阶级国家以外，还存在着社会主义国家。在社会主义国家中，人民成为国家的主人，通过生产资料所有制改造消灭了剥削阶级。虽然还有少量敌对分子需由国家对其施行专政，还有阶级斗争的残余存在，但这已不是社会主义国家的主要职能，不是社会主义社会的主要矛盾。在这种情况下，就不能仍然套用国家产生规律的观念或者套用剥削阶级国家发展规律的观念，继续把社会主义国家说成是“阶级压迫的机器”、“阶级统治的工具”。因为，人民不能压迫不复存在的剥削阶级，更不能是一部分人民去压迫另一部分人民。社会主义国家的领导者只是人民的公仆，是为人民服务的勤务员。如果仍然把社会主义国家说成是“阶级压迫的机器”、“阶级统治的工具”，不仅在逻辑上不通，而且与客观现实不符，在理论上也是自相矛盾的。

因此，国家的发展规律要求，必须区别两种性质根本不同的国家，一种是剥削阶级的国家，另一种是消灭了剥削阶级的社会主义国家。社会主义国家，是人民的国家，是由人民群众和人民的代表者与服务者管理的国家。它有自己的发展规律，不能用剥削阶级国家的发展规律代替。

社会主义国家的发展规律，是向着越来越民主的方向发展，是向着人民越来越多地参加管理国家事务、经济事务、社会事务的方向发展。社会主义社会，除了有一段过渡时期

以外，应当是由初级民主发展到高度民主，由高度民主发展到社会主义人民自治，进而发展到社会自治。这是社会主义国家发展的客观规律，尽管各国的发展进程不同，但是，这是任何力量阻止和扭转不了的总规律和总趋势。

同这种发展规律相适应，社会主义国家的管理体制不能一成不变。它必须随着经济、政治、社会条件的变化而变化，必须通过多次的改革而不断地完善。

国家的第三个规律是消亡规律。马克思早就指出了国家发展的这个最后结果，并且提出了国家消亡必须具备的某些条件。但是，由于这是非常遥远的事，他们对于国家消亡规律的研究和论述很少。因此，国家消亡的理论还需要随着社会主义实践的发展，社会主义民主的高度发扬，现代科学技术的极大发展，物质产品的极大丰富，人民群众思想觉悟的极大提高，人民自治和社会自治的不断发展而逐渐完善。

在现阶段，我们应当在社会主义的国家理论、政府理论、管理理论等方面进行更为深入的研究，从而更好地为社会主义国家的体制改革和现代化建设服务。

第三节 政府属性问题

探讨政府理论，需要明确一系列问题。首先需要研究的是政府的属性问题：政府的属性是否永远只有一种并且永远不变；剥削阶级国家与社会主义国家政府的属性是否一样，等等。

按照传统的理论，政府只有阶级性一种属性。其代表说法是“一切政府都是阶级专政的工具”。但是，世界各国政府

的实际情况表明，政府的属性应当是两种。第一种是阶级性，第二种是社会性。阶级性规定了政府必须保证解决重大的阶级斗争任务，如通过武装斗争夺取政权，推翻剥削阶级的统治，改造生产资料所有制，消灭剥削阶级，镇压剥削阶级的反抗，巩固和保卫社会主义政权，等等。阶级斗争任务，是在一定的历史时期内就可以完成的，而不是遥遥无期的。政府的社会性规定政府必须保证完成社会公共事务的管理。社会公共事务管理这个任务，不仅是伴随着政府的存在而永远存在，而且它是在政府诞生以前以及很久的将来国家机器自行消亡以后仍然存在。只要有社会，就有社会事务的管理。

政府的两种属性是任何国家的政府共同具有的。但是，在不同社会的政府中，两种属性的比重在不同时期有所不同。剥削阶级统治的国家，其政府无疑是“阶级专政的工具”，这是本质和主导方面，同时，它的政府也有管理社会公共事务的一面，否则，它们的政治统治就不能维持下去。社会主义国家政府的两种属性的比重，随着阶级斗争任务完成的程度在逐渐变化。在剥削阶级被消灭以后，社会主义国家政府的社会性一面占有的比重逐渐增大，因为，这时政府的主要任务是集中力量发展经济、科学、教育、文化和社会福利事业。因此，在剥削阶级被消灭以后，仍然坚持认为政府只有阶级性一面，只是“阶级专政工具”和“阶级压迫机器”，忽视社会性的一面，不仅在理论上自相矛盾，而且在实践上必然会只重视抓“阶级斗争”，只强调“加强专政”，忽视管理公共事务的任务，使国家的经济、科学、教育、文化、社会福利事业的发展受到影响，社会主义制度的优越性难以充分发挥。

只有认识政府的两种属性，认识社会主义国家政府的阶