

邓小平行政管理思想 研究

中国行政管理学会课题组

人民日报出版社

邓小平行政管理思想研究

主 编	张文寿	
副主编	郭丙于	
撰稿人	郭丙于	郭宝平
	何孝瑛	朱 荣
	王益玲	袁静博
	金国坤	

人 民 日 报 出 版 社

(京)新登字103号

邓小平行政管理思想研究

主编 张文寿 副主编 郭丙子

*

人民日报出版社出版发行

中国铁道出版社印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168毫米 32开本 印张7.375 字数180千字

1991年12月北京第一次印刷 印数5000 定价3.90元

ISBN 7-80002-354-0/D·54

建設有中國特
色的行政管理科
學理論

李鵬



一九九二年十月十六日

加强行政管理理论
研究 不断提高
政府工作效率

为「邓小平行政管理思想研究」题

田汉青 一九九一年
八月

目 录

序.....	(1)
导言:丰富的行政管理实践,宝贵的行政管理思想.....	(5)
一、丰富的行政管理实践	(5)
二、邓小平行政管理思想的主要内容.....	(16)
第一章 从社会主义建设实际出发进行科学决策	(25)
一、解放思想,实事求是	(25)
二、方向坚定,目标明确	(31)
三、一切决策必须体现以人民为主体的思想.....	(35)
四、必须注意效果的比较.....	(40)
五、保持路线、方针、政策的连续性,处理好决策的转折	(45)
六、在综合平衡的基础上突出重点.....	(47)
第二章 改革和不断完善行政管理体制	(51)
一、管理体制改革的消除行政管理中种种弊端的根本途径	(51)
二、真正建立起强有力的政府工作系统.....	(54)
三、明确政府经济职能的中心地位,切实转变政府行政管理 方式.....	(58)
四、进行权力下放,实现纵向权力结构的合理配置	(62)
五、改革和完善教育体制、科技体制等各项专业管理体制	(68)
六、活力、效率、积极性是行政管理体制改革所追求的目标	

.....	(73)
第三章 机构改革是一场革命	(83)
一、机构改革势在必行	(83)
二、明确机构改革的性质、地位和作用	(91)
三、机构改革步骤要稳妥,方法要细密	(98)
第四章 贯彻“四化”方针 改革干部人事制度	(105)
一、提出干部队伍“四化”方针是一项重大战略决策	(106)
二、改革干部人事制度,实现干部人事管理科学化、法制化	(115)
三、尊重知识,尊重人才,充分调动知识分子的积极性	(126)
第五章 贯彻群众路线 克服官僚主义	(130)
一、全心全意为人民服务,做人民的勤务员	(132)
二、坚持群众路线的工作方法	(139)
三、坚决克服脱离群众的官僚主义	(153)
第六章 从上到下建立和完善责任制	(167)
一、在行政机关要建立严格的责任制	(167)
二、明确划分职责权限	(169)
三、实行严格的考核制度	(174)
四、要有奖有罚,奖罚分明	(180)
第七章 健全行政法制 实现依法行政	(184)
一、加强法制建设,实现行政管理法制化	(184)
二、建立健全各项制度和行政法规	(189)
三、严格依法办事,使机关工作逐步制度化、法律化	(198)
四、有法可依,有法必依 执法必严,违法必究	(201)
第八章 实行广泛监督 促进廉政勤政	(205)
一、有监督比没有监督好	(205)
二、要有专门的机构依法进行经常的监督检查	(213)
三、党必须对国家机关工作进行经常监督	(218)

四、要有群众监督制度	(220)
五、要监督但不搞互相制约的体制	(227)
后记	(229)

序

邓小平同志是中国党和国家杰出的领导人,是捍卫、坚持马列主义、毛泽东思想的杰出代表,是中国改革开放的总设计师;同时,邓小平同志还是探索和指导建设具有中国特色的社会主义的理论家、思想家。在长期的革命实践中,他运用马克思主义基本原理,结合中国国情,对社会主义建设、改革、发展中一系列重大问题,进行了理论阐述。邓小平的思想是毛泽东思想的重要组成部分,同时又进一步丰富和发展了毛泽东思想。在全党和全国人民为实现现代化建设的战略目标的奋进中,邓小平的思想对于我们全面、准确地贯彻执行党的十一届三中全会以来“一个中心、两个基本点”的基本路线,坚定不移地建设有中国特色的社会主义,具有重要指导意义。因此,近年来理论界的同志以极大的热情,理论联系实际,开展对邓小平的思想的研究,是很有现实意义的。

邓小平的思想体系博大精深,内涵丰富,涉及到社会主义革命和建设的诸多方面,从社会主义国家的政治、经济到军事、文化;从社会主义建设的原理、原则到方式、方法,邓小平同志都有深刻的思考,系统地阐述。因此,对邓小平的思想的研究,也应当是多方面的,多层次的。值得欣喜的是,近年来理论界从不同侧面较系统地开展了对邓小平的思想的研究,取得了丰硕成果,有些研究成果出版了专著。中国行政管理学会组织撰写、由张文寿同志任主编的《邓小平行政管理思想研究》这本书,为邓小平的思想研究,又开拓了一个新领域,增添了一项新的研究成果。

邓小平的行政管理思想是邓小平同志长期行政管理实践经验的结晶。邓小平同志是我国社会主义行政管理体制的创建者之一。从1929年创建和领导左右江革命根据地苏维埃政权起,邓小平同志在创立农村革命根据地的政权机构,组织和领导根据地、解放区的经济、文化建设方面,积累了丰富的经验。建国以后,邓小平同志在主持西南全面工作期间所实施的政治、经济政策,取得了很大成功,创造了宝贵经验,不仅对西南地区,而且对新中国整个国家的管理,都产生了重要影响。到中央工作以后,邓小平同志参加了规定社会主义中国政治体制、经济体制的《中华人民共和国宪法》的制定,正是这部《宪法》,规定了我国社会主义的行政管理体制和行政管理原则。邓小平同志作为以毛泽东同志为核心的党和国家第一代领导集体的重要成员,参与了党和国家一系列重大政策的制定,并协助周恩来总理,组织领导政府工作系统贯彻执行中央决策,管理社会主义政治、经济、文化、军事和社会事务。在探索管理中国这样一个社会主义大国的前所未有的宏伟实践中,邓小平同志在复杂的情况下,付出了巨大努力,发挥了重要作用。粉碎“四人帮”以后,特别是党的十一届三中全会以后,邓小平同志以马克思主义的勇气和胆识,率领全党和全国人民,从“文化大革命”十年动乱所造成的深重灾难中迅速摆脱出来,开创了社会主义现代化建设的新局面。正如党的十三大指出的那样,十一届三中全会以来的路线,是一条马克思主义的正确路线,“在这条路线的形成和发展中,在一系列关键问题的决策中,在建设、改革、开放新局面的开拓中,邓小平同志以马克思主义的理论勇气、求实精神、丰富经验和远见卓识,作出了重大的贡献。”

在实践经验基础上,在设计改革开放蓝图过程中,邓小平同志对改革党和国家领导制度、经济体制、政治体制,建立强有力的政府工作系统;对解放思想,实事求是,从人民根本利益出发进行党和国家的重要决策;对社会主义国家特别是社会主义初级阶段执

政党和政府的中心职能；对党和政府工作中贯彻群众路线的原则和方法；对建立从上而下严格的责任制；对选拔人才的标准和建立科学的干部人事制度等等一系列有关政府行政管理的重要问题，进行了深刻论述，从而构成了邓小平同志关于行政管理的思想理论。这不仅是改革和完善行政管理体制，不断提高政府行政管理水平的重要指导思想，而且对于建立具有中国特色的行政管理学，也具有重要指导意义。因此，开展对邓小平行政管理思想的研究，就成为行政管理学研究者一项重要的任务。现在出版《邓小平行政管理思想研究》这本书，作为这项研究的一个开端，是件很有意义的事。

还应当看到，要完成“八五计划”和十年规划纲要提出的各项任务，实现第二步战略目标，推进政府行政管理的科学化、法制化、现代化，就显得更为重要。因此在“八五”计划中，国务院提出要进一步改革行政管理体制，推进干部人事制度改革。这方面的改革内容十分丰富，任务很重，有许多事情要做。在这种情况下，总结和学习邓小平同志的行政管理经验，研究邓小平同志的行政管理思想，就显得更为必要和迫切。《邓小平行政管理思想研究》这本书的出版，为大家提供了一本较好的学习参考，我希望广大实际工作者和理论工作者，通过阅读这本书，从邓小平的行政管理思想中获得教益。同时也希望进一步总结邓小平同志行政管理的丰富经验，把邓小平行政管理思想的研究，坚持下去，不断深化。

陈俊生

1991年6月

导言：丰富的行政管理实践， 宝贵的行政管理思想

邓小平同志是我国当代杰出的无产阶级革命家、政治家、军事家，党和国家第一代领导集体成员、第二代领导集体的核心，我国改革开放的总设计师，探索建立具有中国特色的社会主义道路的理论家、思想家，也是卓越的国务活动家。在长期的革命实践中，他运用马列主义基本原理，结合中国的国情，对社会主义革命和建设中的一系列重大问题，作出了理论阐述，形成了丰富的理论体系——邓小平的思想。这其中，就包含了他在长期的行政管理实践基础上形成的行政管理思想。作为邓小平的思想体系的不可缺少的组成部分，邓小平的行政管理思想是改革和完善我国行政管理体制，不断提高行政管理水平的指导思想。在理论上，它是建立具有中国特色的行政管理学理论体系的重要指导思想。研究邓小平的行政管理思想，不仅是全面深入地研究和掌握邓小平的思想体系的需要，而且对于指导我国行政管理体制改革，建立有中国特色的行政管理理论体系，都具有十分重要的现实意义和历史意义。

一、丰富的行政管理实践

理论来源于实际。邓小平的行政管理思想是他长期的行政管理实践经验的结晶。因此，研究邓小平的行政管理思想，必须首先研究邓小平丰富的行政管理实践。

作为职业革命家的邓小平，在漫长的革命生涯中，长期从事领导工作，有着丰富的行政管理实践，根据历史时期的转换，邓小平的行政管理实践可分为三个阶段：

(1)创建革命根据地，领导根据地的行政管理

邓小平同志在旧中国生活了 45 个春秋，其中有近 20 年时间用相当多的精力从事创建农村根据地，领导农村根据地行政管理的实践活动。

1926 年 1 月，邓小平从法国转赴苏联，至 1927 年春回国，受党组织派遣，进入冯玉祥的国民党军队从事政治工作。同年底，担任了中共中央秘书长。

1929 年 7 月，中共中央决定派邓小平为中央代表到广西领导广西党的全面工作。这是邓小平独立担负一个地区领导重任的开始。随后他领导举行了“百色起义”，创立了红七军，“龙州起义”又创立了红八军，并创建了左右江革命根据地，建立了苏维埃政权。当时的红色区域有 20 多个县、100 多万人口，邓小平就是这个区域内的最高领导人，从此开始了他领导创建农村革命根据地，领导革命根据地行政管理的历史。

1931 年 8 月，邓小平受中央委派，开始担任中央苏区瑞金县县委书记和会昌中心县委书记。县作为根据地一级重要的行政建制，具有战时行政管理职能。而当时情况下的县委书记，是实际上的各县之长，负责一县党政军全面工作，是战时行政管理的组织者、指挥者。

世所公认，农村根据地的行政管理实践，为社会主义中国的行政管理积累了宝贵的经验。江西革命根据地是创造这些经验的开端。邓小平在这一时期，担任江西根据地地方领导工作，是江西根据地行政管理经验的创造者之一。以后，由于形势的变化，邓小平相继调任红军总政治部秘书长、总政机关报《红星》报主编。在长征途中，于 1934 年底第二次出任中共中央秘书长，既管理党中央机

关事务，又参与决策。

抗战前期，邓小平在山西一度参与了统一战线组织——战地总动员委员会的领导工作。“动委会”从事动员新兵、组织人民自卫队、发动群众等行政组织活动，在敌后，各级“动委会”是代行行政职能的临时行政机构。在以后的7年里，邓小平作为军队的政治领导人，地方党组织的负责人，转战晋冀鲁豫，开辟根据地，创立抗日民主政权，为抗日战争的胜利立下了不朽的功勋。这一时期邓小平作为晋冀鲁豫区党委的第一书记，领导了该地区所有的政治、军事和行政机构，从创建行政管理机构，到探索抗日民主政权的行政管理方法，都作出了突出贡献，积累了丰富的行政管理经验。1938年4月，党中央明确电示刘伯承、邓小平等129师首长，在收复的地区立即建立政府，其职能在于发布简单的布告与法令，组织抗日战争，镇压汉奸，保护民众利益，帮助部队筹拨给养等。邓小平立即将中央的指示作了传达，并到各地指导建立行政管理机构的工作。8月将冀南军政委员会改选为冀南行政主任公署。1938年9月，邓小平在中共六届六中全会上所作的地方工作报告中，阐述了这一时期组织领导包括行政管理在内的地方各项工作的丰富经验。

抗日战争进入相持阶段后，根据地政府任务更加繁重，行政管理工作显得更为重要。1941年3月至7月，邓小平亲自指导了晋冀豫边区政府的建立。9月，兼任中共中央太行分局书记，领导太行、太岳、冀南、晋豫4个区党委的工作。1943年10月，太行分局与北方局合并，邓小平代理北方局书记。1945年8月，晋冀鲁豫中央局正式成立后，邓小平担任了第一书记，其领导范围扩大到晋冀鲁豫边区的所有抗日根据地。

在领导农村根据地人民政府工作的过程中，邓小平十分注意及时总结经验，探索根据地行政管理的规律。如1941年4月，他撰写了《党与抗日民主政权》一文，开始从理论上探索党领导政府的方式方法问题，明确提出要反对党去包办代替政府工作，提出党对

政权要实现指导的责任,使党的主张能够经过政权去实行,党对政权要实现监督的责任,监督政权正确贯彻党的政策。文中还具体探索了党领导政府的方式方法,如提出“党要细心地研究政策,正确地决定政策,并经过行政机关或民意机关中的党团,使党决定的政策成为政府的法令和实政方针”。1943年7月,延安的《解放日报》发表了邓小平撰写的《太行区的经济建设》一文。文中介绍了太行区政府如何组织与领导生产,如何制定合理的负担政策、税收贸易政策、货币政策。最后,总结了太行区战时行政管理四条经验:“第一,敌后的一切离不开对敌尖锐斗争……。第二,没有正确的政策,就谈不上经济建设;而这些政策的制定,必须以人民福利和抗战需要为出发点。第三,任何一个经济建设的事业,没有广大人民自愿地积极参加,都是得不到结果的。第四,将大批的得力干部分配到经济战线上去,帮助他们积累经验,才能使经济建设获得保障。”

中央对于邓小平在根据地创造的战时行政管理的经验非常重视,经常就一些问题征求邓小平的意见。如1944年8月,毛泽东曾就统一战线问题、减租减息问题、民兵问题、沦陷区问题、民众团体问题、拥政爱民与拥军优抗问题、军队训练问题及城市工作、大生产运动、军民供给十个问题电询邓小平的意见,邓小平就太行区的情形全面总结了有关经验,向中央作了报告。

解放战争期间,邓小平任中国人民解放军晋冀鲁豫野战军(后改为中原野战军、第二野战军)政治委员、淮海战役和渡江战役总前委书记、华东局第一书记、西南局第一书记。作为党、军队和人民政权的高级领导人,在领导组织几百万军队和几千万人民的伟大军事行动,并取得辉煌胜利的同时,不断建立、扩大和发展了地方人民政权,创造性地领导和指导了人民政府的工作。在邓小平行政管理实践和思想中增加了许多新内容。

1948年6月,邓小平为中共中央中原局起草了“关于执行中

央土改与整党工作指示的指示”，全面总结了新解放区党政工作的经验教训。在他总结的 12 条教训中，指出了忽视政权的特殊作用，没有注意政权在人民中的传统威信。在谈到对新区工作的意见时，着重讲了发挥政府的作用，制定必要的法令，以发展生产，繁荣经济。比如，经济上在执行政策时，要经过政府颁布正式法令等步骤；要确定合理负担的财政政策；开始还可以利用旧的政府机构等办军事，征收税款；党的领导及各项政策应该充分地通过政权和群众团体去实现；应配备大批得力干部到政府各部门中去，而首先要加强的是财、粮、工商、银行、税收等财经部门；党和政府要用很大的力量组织各种专门机构，吸收工商业主、技师和工人参加，以便发展生产，繁荣经济；在执行各项方针政策时，必须向群众作充分的宣传和解释；培养本地干部并将其作为联系群众深入工作的重要环节；克服领导机关的经验主义和官僚主义，实行正确的领导方法和工作方法；增强工作效能等等。中央将这个文件及时转发给各中央局、分局、前委，对解放区党和人民政府的工作起到了很好的指导和推动作用。

1948 年 8 月，邓小平在写给中央的另一份报告中，进一步提出新区政权建设和政府工作的意见，提出要有足够的经受过任务、政策、作风训练的随军干部，还要预先配好分区、地委、专署及县级党政军的一套机构；进入新区后即配齐军区、分区、县等三级党政军机构；在军事时期，“应特别发挥政权的作用和加强宣传工作。政权随军的就是战地行政委员会，展开的就是各级暂时的人民政府”。

综上所述，无论是土地革命时期、抗日战争时期还是解放战争时期，邓小平在创立农村革命根据地的政府行政机构，组织领导战时行政管理方面都有着丰富的实践，积累了不少宝贵经验。这些经验不仅对当时，而且对建国后新中国的行政管理，都是具有很重要的价值的。美国著名学者费正清等人在研究中国解放区的管理经