



2 025 0921 3

政治与法律

丛刊



5

ZHENGZHI YU FALÜ

一九八三年六月

政治与法律

丛 刊
第 五 辑

1983年6月出版

编辑者

出版者

印刷者

总发行

零 售

上海社会科学院法学研究所
《政治与法律丛刊》编辑部
(上海淮海中路622弄7号)

复 旦 大 学 出 版 社
(上海邯郸路220号)

复 旦 大 学 印 刷 厂
新华书店上海发行所
全国各地新华书店

统一书号：6253·005

定价：0.55元

目 录

著名政治学家、法学家张友渔同志

- 谈政法理论宣传等问题……………本刊记者(3)
- 上海市政治学会和本刊编辑部联合举行
关于机构改革问题的专题讨论会……………本刊编辑部整理(6)

- 关于精简机构的几个问题……………钱其智(13)
- 试论人事制度的改革……………苏玉堂(21)
- 行政管理研究的浅见……………拉西(31)
- 国家机构改革管窥……………石啸冲(34)
- 陕甘宁边区的“精兵简政”和行政立法……………张希坡(39)
- 从选举实践看我国选举制度的民主性……………何华辉(45)
- 社会主义时期阶级斗争的特点和规律……………王勇飞(51)

- 严重刑事犯罪分子中的两类矛盾问题……………康大民(65)
- 划清涉及科技人员经济案件的罪与非罪界限……………刘福海(74)
- 谈谈民事诉讼中的强制措施……………何心如(78)
- 加强民间纠纷调处, 促进社会安定团结……………颜次青(83)
- 严格依法使用农村耕地……………卫正勤(89)

利用外资合同的主体、名称及其主要内容·····	廖延豹(95)
我国民事诉讼法(试行)中关于外国判决的 承认与执行·····	郭思永(103)
论外层空间赔偿制度·····	郑衍杓(110)
我国古代赃罪司法原则·····	程天权(121)

调 查 报 告

社会治安好转中为什么恶性案件反而上升? ·····	浙江省人民检察院绍兴分院(132)
------------------------------	-------------------

律 师 工 作 经 验 交 流

认真把好涉外经济合同的法律关·····	曹伟龙(137)
---------------------	----------

案 例 研 究

“不能犯”该当何罪? ·····	金子桐(143)
------------------	----------

资 料

西方国家的文官制度·····	杨海坤(147)
----------------	----------

外 论 选 译

日本保护消费者基本法·····	(152)
政治学研究的题材问题·····	(154)

学 术 动 态

受贿罪构成要件问题讨论综述·····	柯葛壮整理(158)
唐六典(补白)·····	陈汉生(50)

著名政治学家、法学家张友渔同志 谈政法理论宣传等问题

春天的北京，生机蓬勃，景色宜人。我们于四月六日晚拜访了我国著名的政治学家、法学家张友渔同志，请他就政法理论的宣传问题和如何办好政法理论刊物问题，谈谈看法。张老对本刊非常关心，十分支持，对我们的来访，表示欢迎。

张老说，你们的刊物很好，就这样办下去。目前的杂志有两种情况：一种是刊登一些空洞理论，抄来抄去，老一套，陈词滥调，不解决实际问题。理论是从实践中来的，但还要在总结经验的基础上有所创新，用以指导实践。理论不能脱离实践，脱离实践的理论没有用。有一些文章标新立异，看起来似乎是新的，但它不是从实践中来的，也经不起实践的检验，这不叫创新，只能说它是胡思乱想。政治上要同中央保持一致，这是一个原则。当然，如果有意见，也可以通过一定程序在内部提出来，不要在刊物上公开发表，以免造成混乱。办刊物就要解决理论与实践的结合问题。另一种刊物是只讲具体经验，不讲理论。其实光停留在经验阶段，不同理论结合，不从理论上加以总结提高，那也不行。因为经验只是一时一地的东西，有它的局限性，它只适用于此时此地，而不能作为全局性的模式到处去套。不然的话，就是犯经验主义。同时，在刊物上，对中央领导同志的讲话也不能照抄，要结合具体实际加以阐发，要有深刻的认识，决不能作“传声筒”、“录音机”。再说，中央领导同志的讲话有

时是就某个具体问题，或者对某件事情，或者对某个同志说的，你照抄照搬，变成一般的全局性的意见，就容易捅出漏子。办刊物就要注意这一点。凡不是作为中央文件下达的，或未经本人同意发表的，就不要随便引用。

张老还联系自己过去主办《政法研究》杂志的亲身体会，语重心长地谈了理论研究、理论宣传要紧密结合实际的问题。他说，我主管《政法研究》时，曾提出过，凡是大量照抄马列主义经典著作的文章，都不按所抄字数给稿费，照抄照搬是最坏的文风，不给稿费就是对这种坏文风的惩罚。你们看看毛主席写的文章，他引用马恩列斯的话只引一两句，而不是整段整段地引。可是，现在许多刊物发表的文章不必要的引文太多。同样道理，对领导同志的讲话，也不能原封不动地照抄，要经过认真研究，正确领会，有所阐述，有所发挥。

关于学术理论刊物要不要配合形势的问题，张老说，学术文章要强调学术理论性，要从理论上分析形势，系统地解决问题，而不是不分巨细；对当前发生的具体问题，都要头痛医头、脚痛医脚地去提出解决意见，更不是象新闻宣传刊物那样，必须及时表态，迅速宣传。从理论上系统地解决问题，也就是理论联系实际。在谈到本刊明年要改双月刊时，张老说，改双月刊当然很好，但目前一些刊物状况是月刊不如季刊，季刊不如年刊，关键是如何保证质量。刊期短了，时间紧了，就要求稿子写得快；要稿子写得快，就不能保证质量。真正好的稿子，不可能来得快，来得多。要先约稿，时间长一点，让作者认真思考，认真写。

我们给张老反映了目前在司法实践中碰到立法工作跟不上的情况，以及政策与法律往往发生矛盾的情况，请张老谈谈对这些问题的看法。他说，立法工作是一个比较复杂的问题。

题,它的任务是指导司法实践,但在有些时候、有些方面,跟不上司法实践是正常的,而且它永远不可能完全跟上。因为客观实际是不断发展变化的,法律有着相对稳定性,不可能朝令夕改。张老说,关于政策与法律的关系问题,过去只讲政策不讲法律,是不对的,作为国家就要有法律,就要依法办事。但法律是政策的条文化具体化,法律要符合政策,不能同政策相抵触。我们党的政策也不是任意变的,特别是大的政策,都是慎重提出来的。政策制定后,就要由国家机关通过法定程序制定为法律。但要制定完备的法律,要有一个过程。解放前,同国民党反动派作斗争,在全国范围内是反对旧法律,在解放区还不可能有那么完备的法律,而只能靠党的政策;解放初期,虽然也制定了一些法律,但现在的许多法律在当时条件下就制定不出来。现在我们强调依法办事,强调健全法制,这决不是说可以不讲政策了。一些西方国家的法律,也是根据执政党的政策制定和贯彻的。对于正在建设社会主义的我国来说,一方面政策不宜朝令夕改,以免同刚制定的法律不相一致;另一方面,法律不能订得太死、太细、太快,妨碍政策的运用。要使法律适应已经变化了的情况。尤其是目前处在改革时期,许多问题还在摸索试验阶段,还没有完全成熟的经验,这就不能要求马上制定法律。即使条件成熟了,制定的法律也要有重点,要慎重。如果在各方面的工作还没有定型,就颁布法律,那么一旦情况发生变化,法律岂不就要修改吗!与其订了就改,还不如稳妥些,待条件成熟了再订。现在有些单位、有些地方为了改革,不瞻前顾后,不照顾宪法与法律,随意搞一些条条,这就不好。应注意这个问题。

(本刊记者)

上海市政治学会和本刊编辑部联合举行

关于机构改革问题的专题讨论会

政治学理论研究要为推动与促进当前开展的机构改革服务，机构改革实践要从政治学理论上加以总结提高，使之系统化、条理化，这是二月十七日下午由上海市政治学会和《政治与法律丛刊》编辑部联合举行的关于机构改革理论问题与实践问题的专题学术讨论会上，本市部分政治学界人士提出的看法。

这次讨论会是适应机构改革迅猛发展的形势而举行的。市级有关领导部门的实际工作者，上海社会科学院法学研究所、复旦大学、华东师范大学、上海师范学院等高等院校政治学研究人员和教学工作者，共40多人出席会议。上海市政治学会会长、本刊主编潘念之同志主持会议。

机构改革的必要性和紧迫性

与会同志认为，目前全国正在开展的机构改革，是中央下决心要抓好的头等大事，也是全国人民关心的大事，世界瞩目的大事。它关系到四化建设的成败，任务十分紧迫。市政协副秘书长江华说，机构改革势在必行，来势迅猛，这是因为我们面临着一系列不合理现象，不论在机构设置、人事制度上，还是在工作方法、工作作风上，都存在着一些令人难以容忍的问题，不改革就会成为四化建度的拦路虎。拿机构庞大、人员臃肿来说，就相当普遍，干部老化的现象也非常突出，至于规章制度方面不健全、不完善的情况，办事拖拉、相互扯皮的现

象，那就更加严重。因此，这场改革是四化建设的必然要求。再从机构改革已经取得的成绩来看，也说明了这个问题。在中央一级机构改革顺利完成的基础上，地方省、市一级的机构改革也取得了重要进展，成绩很大。最近，中共上海市委领导班子的名单公布以后，全市各界人民都极为振奋，大得人心。人们普遍认为，这个领导班子体现了中央关于机构改革的精神，实现了领导干部的革命化、年轻化、知识化、专业化，对各方面震动很大，必将推动本市各项社会主义现代化建设事业的发展。市人民政府办公厅法制处处长冯尔泰说，现在从上到下都感到我们国家机构和体制上的某些缺陷相当严重，妨碍社会主义制度优越性的发挥，扯四化建设的后腿。办一件事，前进一步，都感到关卡重重，相互牵制。人们形象化地比喻为好象一篓螃蟹，钳在一起，行动艰难。上上下下都感到不改革不行，不改革不能实现四化。市经委滕企明列举本系统五方面的事实，说明目前的机构状况和管理体制同迅速发展的社会生产力的要求极不适应。一是管理层次重叠。从市府（经委）、工业局、工业公司到工厂企业共有四级。工厂要解决一个问题，往往层层批转，拖而不决。特别是局、公司两级决策层次不清，工厂请示公司，而公司作不了主，还得报告局，局里开会布置任务，公司也要重复开会，布置同样的任务，等等。二是管理企业的体制混乱。目前，除市经委系统管理工业企业外，其他系统也管理各自所属的企业，体制极不合理。三是产销脱节，流通不畅，工贸之间的矛盾突出。例如，外贸部门不了解工业生产情况，而工业部门却不了解国外市场情况等。四是工业管理部门性质不清。局、公司既搞行政管理又管生产业务，它们都可作出决策，向工厂下达任务，一旦决策失误，又不承担经济责任。五是经济管理干部特别是领导干部同革命化、年轻化、知识化、专业化的要求不相适应。据调查，冶金、仪表、纺织

等11个局的118个正、副局级干部中只有初中以下文化程度的就有45人，占38%，年龄在61岁以上的有59人，占50%。他说：所有这些情况都表明，不改革就不可能提高工作效率，加速社会主义建设的步伐。

机构改革要从实际出发，不搞一刀切

大家认为，机构改革的态度要坚决，要当改革的促进派，但在改革的具体目标、要求和做法上，要从实际出发，要经过试验，分期分批地循序前进，不搞一刀切。江华说，上海是一个工业城市，又是科学技术比较发达的城市，对全国影响大，各方面情况相当复杂。因此，上海的机构改革尤其要从自己的实际出发，有领导、有步骤地进行，先易后难，不搞一个模式，更不能一哄而起。市公安局副局长刘凯、《上海司法》主编高扬和市高级法院研究室副主任卢剑青说，机构改革首先要进行思想上的改革。拿政法系统来说，就有一个端正政法工作的指导思想问题。过去政法工作上往往只强调对敌专政的一面，而忽视了保障人民民主权利的另一面，强调惩办的一面，而忽视教育、改造、挽救的另一面。在一些公安干警甚至领导干部中，存在着“左”的东西多、“老套套”多、“职业病”多的情况。在司法战线也存在同样的问题。因此，他们认为，政法机关的改革要从彻底清理“左”的思想影响着手，贯彻“防重于治”的方针，实行积极的“治安”，破除陈旧的“老套套”，坚决克服政法工作的“职业病”。只有这样，才能开创政法工作的新局面。闸北区法律顾问处沈正圭说，律师工作也面临改革的问题，除了要充实力量，加强律师队伍的业务建设以外，还必须克服目前存在的“吃大锅饭”的现象；律师的诉讼地位也有待于进一步明确。

机构要精简，民主要扩大

到会同志认为，精简机构是机构改革的重要内容，要扩大社会主义民主，以利于扩大人民群众行使管理国家生活的权力。市人大常委会政法委员会办公室主任颜次青说，在生产资料私有制的社会主义改造基本完成以前，国家机构的设置强调高度集中管理的原则，无疑是必要的、正确的。但社会主义改造基本完成以后，国内阶级关系已经发生了根本变化，再强调这一点，就不利于人民群众参加国家生活和社会生活的管理，不利于发展和扩大社会主义民主。这次机构改革，就要很好地解决这个问题。因此，他认为，机构改革要在精简机构的同时，把国家机构的某些职能社会化，依靠社会和社会团体的力量去办。他说，要注意吸引和组织人民群众参加国家和社会的管理活动；在工厂等基层单位，要使劳动者通过职工代表大会选派代表参与基层组织的管理，直接对生产和管理问题行使民主权利；要充分发挥工会、共青团、妇联以及各种学会、协会等群众组织和社会团体对国家管理的作用；还要进一步发挥居民委员会、村民委员会、调解委员会等群众性自治组织的作用。国家机构也可以将它的某些职能直接转交给群众组织和社会团体去执行。例如某些教育科研事业、社会福利事业等。所有这些，把国家机构的部分职能转交给基层自治组织或社会团体，有助于国家机构及其工作人员的精简，有助于发挥社会各方面的力量，造福于人民，这是我国人民民主制度发展的必然趋势，也是国家机构改革的必然要求。还有一些同志说，机构改革的过程就是发扬社会主义民主的过程。改革就是创新，就是要有新点子，要有多种多样的合理化建议。所以，要使这场改革获得全面成功，必须紧紧依靠广大人民群众，请他们出主意、想办法。

法，离开了这一点，就办不到。

机构改革要加强理论研究

一些同志说，改革要靠科学。机构改革同行政学、行政法学有着直接的关系。可是，长期来，我们对这两门学科一直没有切实系统地进行研究，而这次机构改革为行政学、行政法学的学科建设提供了极好机会，应借这个东风，总结实践经验，使之系统化、条理化，为机构改革的实践服务，搞好学科建设。华东师范大学副教授王松，联系列宁有关国家机构改革问题的论述，认为要使这次机构改革不再产生以前机构改革中的缺陷，既要解决目前存在的机构臃肿、互相扯皮、干部老化、效率不高的弊端，又能巩固和发展它的成果，必须从理论和实践上解决这样“五个结合”。即：一、机构改革要与完善干部制度相结合。列宁认为，选拔干部要掌握两个基本条件，一是忠实可靠，一心为社会主义事业奋斗；二是要受过教育和训练，掌握文化、专业知识，懂得科学技术。他要求对干部建立考试、考核、奖惩制度。这样对领导来说，就可以选贤任能，量才录用，赏罚分明；对干部来说，就能够促进他们努力学习，提高业务水平，勤奋工作，多作贡献。二、机构改革要与改进工作制度相结合。列宁要求极明确地规定每个担任苏维埃职务的人对执行一定的任务和实际工作所担负的责任。要职责分明，就能避免政出多门，各行其是，办事拖拉，互相推诿的现象。同时，他提出必须从公文和会议的泥潭中摆脱出来，改进会议制度、请示报告制度等，不断提高行政效率。三是机构改革要与健全法制相结合。列宁提出要对机构设置、人员编制、国家机关及其工作人员的职责权限以及人民群众如何参加国家管理的步骤、方式和具体办法等，通过立法形式规定下来，对犯

有官僚主义，侵犯人民管理国家的民主权利等渎职失职行为的人，要给以行政处分，情节严重的，要运用法制手段，绳之以法。四是机构改革要与加强监督工作相结合。列宁亲自为人民委员会起草了许多关于检查工作的制度和规定，还注意从组织上保证监督工作的进行。他要求党和国家的各级领导加强对国家机关及其工作人员的监督工作，并疏通各种渠道为发挥人民群众的监督作用创造条件。五是机构改革要与发展社会主义民主相结合。上海社会科学院法学研究所民法研究室副主任李宗兴说，加强行政学、行政法学的研究，对于搞好机构改革有着十分重要的意义。例如，怎样科学地建立行政管理体制，哪些管理权力应该集中，哪些管理权力要分散，管理权力分散到什么程度比较恰当？怎样建立经济区，充分发挥和合理利用各地的自然资源和经济条件，为发展经济服务？怎样合理设置行政机构，行政机构内部设多少层次？加强经济管理机构与加强基层实体工作的关系如何？经济机构与经济实体组织的关系如何？企业应由哪一级行政机构管理，地、市合并利弊如何，城市管理农村的好处表现在哪里？如何实现政企、政社分开？怎样建立国家工作人员的选拔、任免、检查监督、培训、考试、考核、奖惩制度以及文牍处理、控告、申诉、仲裁等制度？怎样改进工作方法和工作作风？等等。这些都是机构改革中要解决的重要问题，也是行政学、行政法学研究中面临的新课题。对于这些问题，运用行政学、行政法学原理作深入、系统的研究，使之理论化，为机构改革服务，这不仅是我们政治学研究人员的应尽责任，也是各级国家机关工作者的共同任务。

华东师范大学教授石啸冲和高扬等同志说，在总结机构改革的实践经验的同时，政治学界还应加强对古今中外政治思想史的研究，汲取其中有益的东西，作为当前开展的机构改革的借鉴。

巩固机构改革成果，加强行政立法

许多同志认为，要吸取以往历次精简机构的教训，重要的一条，就是要搞好行政立法，把这次机构改革的成果用法律形式固定下来。潘念之说，机构改革除了精简机构，加强领导班子以外，主要是实行工作责任制或岗位责任制。这就要明确各机关各工作人员的职守，要求他们按质按量地完成任务。要求他们完成任务就得给予一定权力，单位有单位的权，个人有个人的权，不能有职无权。不可上面有权不做事，下面做事而无权。权力过分集中，就会造成瞎指挥和官僚主义。有职有权之后，就要负责任，视任务的完成与否和完成好坏，厉行考核，追求责任，进行奖惩。在工厂、农村实行承包制，职、权、利相结合，在国家机关及事业单位恐怕不能讲“包”讲“利”，只能讲岗位责任制。实行岗位责任制是破除“铁饭碗”和“大锅饭”制度，提高工作效率的主要办法。而岗位责任制的关键在于职、权、责明确，有职有权，职责清楚，奖惩分明，才能提高工作效率，收到机构改革的实效。实行机构改革又必须进行思想教育和有立法保证。这就要有行政立法，要有工作制度，要有办事细则，必须依法办事，违反了就要追究责任。如果没有这一条，机构改革好了也不能巩固，将蹈过去改革失败的覆辙。复旦大学国际政治系西欧研究室副主任徐宗士说，通过这次改革，该设多少机构就设多少机构，不能任意增加；增设机构该属哪一级批准就属哪一级批准，不能自作主张；每个机构该有多少人就有多少人，不能随便增多。这些都要在行政立法上明确规定下来，使之法律化。

（本刊编辑部整理）

关于精简机构的几个问题

钱 其 智

精简机构是机构改革的一个重要方面。机构改革包括多方面工作，诸如精干领导班子、紧缩人员编制、安排好离休退休老干部、轮训在职干部、建立岗位责任制等等，但精简机构是诸项工作中的首要工作，是完成其他各项工作的前提。这一环抓好了，不仅为机构改革工作奠定基础，也为各种管理体制改革的开展创造良好条件。本文仅就精简机构的目标、原则以及在精简机构中应注意的有关问题，谈一点看法。

精 简 机 构 的 目 标

这次精简机构的目标十分明确，就是要裁并一部分机构，撤销一些中间层次，紧缩一部分人员编制，通过对机构编制全面而系统、坚决而有秩序地精简和改革，提高工作效率，克服官僚主义，逐步建立起一套具有中国特色的适应社会主义现代化事业需要的国家行政管理机构和管理体系。

近年来，广大干部和群众对国家机关机构设置和管理制度上的问题和弊端，议论甚多，反应强烈。概言之，一是部门多，二是机构大，三是层次繁，四是分工不清，职责不明，党政不分，政企政事不分，以及由此而来的机构重叠臃肿、人浮于事、运转不灵、工作推诿、互相扯皮、效率低下、官僚主义、文牍主义、分散主义、事务主义等等。其中，机构设置过多、分工过细是关键所在。道理很简单，机构多了，分工细了，势必造成业务交叉，分工不清，互相扯皮，部门多了，

又与干部管理制度上的弊端纠结在一起，势必造成增加人员，增加领导层次，出现所谓人员构成上的“三多一少”，领导干部多，年老体弱人员多，行政工勤人员多，专业管理人员少。人员数量很多，但质量不高，人浮于事、办事效率低也就不可避免。因此，机构改革必先解决部门过多、分工过细的问题，搞好精简机构，精简人员，抓住这个产生诸种病端的源头。不如此，就谈不上完成机构改革的其他任务，就谈不上建立一个精干、高效能、全心全意为人民服务的行政管理系统。

但是，机构设置过多、分工过细并非始于今日，这是一个历史性的问题。早在50年代中期，国家机关部门林立、机构臃肿的状况就已经非常突出。毛主席1956年在《论十大关系》中尖锐地批评说：“必须反对官僚主义，反对机构庞大。在一不死人二不废事的条件下，我建议党政机构进行大精简，砍掉它三分之二。”（《毛泽东选集》第5卷，第280页）当时，国务院设置了部委48个，直属机构24个，办公机构8个和国务院秘书厅，计81个工作部门，可见机构之多。以后虽曾进行过几次精简，但正如人们批评的那样，年年喊精简，年年在增加。增了减，减了增，分了合，合了分，折腾人。

“文化大革命”一场浩劫，在“砸烂”国家机关的喧嚣声中，“四人帮”胡乱裁并国家机构，驱使机关人员下干校劳动改造，搞所谓“大组套小组、上下一般粗”的组织形式，破坏了国家机关组织机构和管理职能，造成极大混乱。粉碎“四人帮”以后，人心思定，人心思上，被“砸烂”的各种机构相继恢复，人员纷纷返回，几年之内，国务院工作部门和工作人员增加到历史上最高数字。地方各级也是如此。这种情况，从一定意义上说，是必然的，合理的，是对“四人帮”破坏国家机关、胡撤乱并机构的拨乱反正，也是为改变落后面貌、发展各项事业所采取的必要措施。问题在于，机构的恢复和增设缺乏

统筹规划和通盘考虑，缺乏严格的审批制度，思想上仍受着旧模式的局限，机构只设不撤，人员只增不减。到这次机构改革之前，国务院工作部门已设到一百来个，省、市、自治区一级政府工作部门设到七八十个，地、市一级设到六七十个，县级设到四五十个，这还不包括各级都设有的相当数量的非常设机构在内。这么多机构，政府怎么领导？群众怎么去监督？怎么能不产生种种弊端？

问题还在于，这种增长、膨胀的趋势没有停止。一方面人们对于部门林立、机构臃肿、人浮于事的现象批评强烈，另一方面部门要求增设、分设机构，增加人员编制的势头仍然十足，总以为机构大、人员多、分工细，有利于加强领导，有利于推动各项事业的发展。事实恰恰相反，机构越大，效率越低，分工越细，弊病越多，层次越繁，运转越不灵活，人手越多，办事越难，结果不是加强而是削弱了工作，不是推动而是阻碍了事业发展。如果不从根本上变革这种状况，任其继续发展，社会主义现代化事业能有什么希望？基于此，中央决心采取果断措施，发扬革命精神，进行自上而下的机构改革，裁并机构，精简人员，减少层次，精干领导班子，轮训在职干部，健全机关管理制度，提高工作效能，克服官僚主义，在几年之内，务必使我国各级行政管理机关机构精干，制度健全，分工合理，职责严明，卓有成效地为四化建设服务。

精 简 机 构 的 原 则

如何精简机构呢？办法有撤销，合并，降格，改变建制，划出国家机关，作为企事业单位等等，但重要的是根据什么原则进行精简。总结历次精简经验，特别是总结这次中央机关率先改革的经验，这样一些原则和要求是大家所确认的：