

行政管理学学习与探索



福建省行政管理学会 编



厦门大学出版社

行政管理学学习与探索

福建省行政管理学会 编

厦门大学出版社

1987年6月

657-6 《行政管理学学习与探索》

福建省行政管理学会编

*

厦门大学出版社出版发行

三明市印刷厂印刷

*

开本787×1092 1/32 9.125印张 202千字

1987年6月第1版

1987年6月第1次印刷

印数 1—3500册

ISBN 7—5615—0020—8 书号3407·001

C·1

定价：1.35元

前 言

福建省行政管理学会首届学术讨论会论文集，经过半年多时间的编辑工作，今天和广大读者见面了。它是我省社会科学园地里新开放出来的一朵花，值得欣慰与祝贺！

这本论文集的出版发行，标志着我省理论工作者和实际工作者对社会主义行政管理学的研究和应用，已经迈出了可喜的一步，有了一个良好的开端！

行政管理学是研究国家行政管理规律的科学。其主要内容是研究国家行政机关的配置与运行规律，以及国家对政治、经济、文化、教育、科学技术和社会生活的管理，是一门综合性、实践性很强的应用学科。作为行政管理，源远流长，自从有了国家和政府，就有了行政管理。但作为一门独立的学科，到了本世纪初才从政治学的母体中脱胎出来。由于它与实际结合得紧，有强大的生命力，问世后，即在世界经济发达国家普遍受到高度重视。这些国家的专家、学者相继撰写和发表了许多论著，为发展社会生产力和提高行政效率服务。这门学科，亦几乎在同一个时期传入我国，并引起了当时国内学者的重视。建国初期，我国在一些大学里也开设过行政管理学课程，探讨过行政管理学的理论与实际应用问题，在促进社会生产力的发展和提高行政效率方面，收到了一定的效果。但是，时隔不久，由于众所周知的原因，行政管理学被错误地当作资产阶级的伪科学，很快就被取消了。于

是，在一个较长的时期内，行政管理学的研究被人们视为禁区而不敢问津。党的十一届三中全会，对各条战线进行了拨乱反正，给我国人民带来了繁荣社会科学的春天，也重新激发起人们研究行政管理学的热情。特别是一九八四年八月，国务院办公厅、劳动人事部在吉林市召开了行政管理学研究讨论会，对全国各地开展行政管理学研究工作更是一个有力的促进与推动。许多省市相继成立了行政管理学会，创办了行政管理学院和劳动人事管理学院，并把对行政管理学的研究和应用逐步纳入了政府的工作议事日程。同时，随着党的工作着重点的转移和经济体制改革的深入进行，政治体制改革的提出，各级领导同志和实际工作者越来越深刻地认识到了社会生产力的发展不是一个孤立的过程，它既要靠科学的经济管理，也离不开科学的行政管理。正如无产阶级革命导师列宁在领导苏联社会主义建设时期所说的那样：整个关键在于是否会管理。没有科学化的行政管理和高效率的行政工作，不仅现代化的经济建设难以进行，而且将直接影响到社会主义制度优越性的发挥和社会生产力的进步。因此，建立具有中国特色的社会主义行政管理学，实现国家行政管理的科学化、现代化和法制化，已经成为各级政府迫切需要研究解决的一个重要课题。我省的行政管理理论工作者和实际工作者，应该看到自己所肩负着的这一光荣而又艰巨的使命。

那么，如何来开展行政管理科学的研究呢？我们认为，最主要的是必须坚持四项基本原则和发扬理论联系实际的优良作风。一方面，我们应该认识到社会主义行政管理的实践在我国已有三十多年的历史。我们的各级政府在国家行政管理中积累了不少适合中国国情的经验，这是必须加以肯

定、总结和继承的。另一方面，也应该看到，在我们现行的行政管理体制中还存在着许多弊端，诸如机构臃肿、人浮于事、办事效率低、官僚主义，政府部门管了许多不该管、管不了的事等。这些问题的存在，妨碍了政府部门职能的发挥和对经济、对社会生活的有效管理。这是必须加以解决的。从这个意义上说，搞好行政管理体制改革、提高行政效率，已成为当前经济体制改革和政治体制改革的一个重要内容。同时，我们还面临许多新情况需要去探讨。拿我们福建省来说，有厦门经济特区、福州开放城市、闽南三角开放区，有许多三资企业，这都给我们的行政管理带来了新的内容。我国社会主义革命和建设的实践是社会主义行政管理学生长的最肥沃的土壤。我们的理论工作者和实际工作者，应该发扬理论联系实际的优良作风，运用马克思主义的立场、观点和方法，从我国的国情和我省的省情出发，针对当前面临的改革课题加以研究，并给予理论上的说明与论证，切忌绕开实际问题来空谈。只有这样，我们的研究工作才能有正确的方向，我们的研究成果才能获得好的经济效益、社会效益。在开展行政管理学研究工作中，我们还要贯彻好“百花齐放、百家争鸣”的方针，提倡不同学术观点的讨论与争鸣。

这本论文集，多数文章系我省部分理论工作者与实际工作者的习作，相当一部分还是实际工作探索的总结，从内容到体系都还很不成熟，有待于专家、学者和广大读者加以指正。我们编辑出版它，目的在于总结我们已经取得的研究成果，为促进和推动我省行政管理学的研究和应用，搞好我们的行政管理体制改革，改进我们的行政管理工作，为政府决策和提高行政效率服务，为福建的改革、开放和经济腾飞服务。我们也借论文集出版发行之机，衷心希望我省的行政管理理

论工作者和实际工作者能从中受到激励与鼓舞，更加励精图治，用自己的聪明才智与辛勤劳动，去开创行政管理学研究和应用的新局面，为建立具有中国特色的社会主义行政管理学体系作出贡献。

在编辑出版这本论文集中，从初稿的筛选，到具体篇章的修改、定稿，始终得到了厦门大学政法学院、厦门大学出版社、省社科联等单位和厦门大学邹永贤教授等专家、学者的大力支持与热情指导，在此，我们向这些单位和专家、学者一并表示衷心的感谢并致以深深的敬意！

福建省人民政府副秘书长兼办公厅主任 庄南芳
福建省行政管理学会会长

一九八七年六月

目 录

前言	庄南芳 (1)
机构改革刍议	唐代望 (1)
横向经济联系与行政管理体制	黄伟庆 黄朝阳 (17)
行政管理体制改革刍议	游在谋 (24)
关于行政机关间的工作协调问题	陈章干 (29)
试论行政组织机构设置的原则	林平国 (39)
中心城市政府机构改革初探	邢国富 (48)
简析我省行政机构编制有增无减的原因与进一步改革的浅见	叶明治 (55)
完善市带县体制促进城乡经济协调发展	李擎建 (62)
建立有中国特色的人事管理体制	唐文光 (67)
干部培训是人事行政管理的重要一环	王明皋 (73)
试谈人事管理的基本原则	傅如通 (80)
人事管理干部素质优化结构初探	刘达平 (87)
浅析福建干部队伍现状和对策	陈德峻 (97)
福建省专门人才群体结构简析	谢志益 (115)
关于人才流动问题的探讨	陈建城 (127)
浅谈人才的价值及如何发现人才	吴国荣 (136)
评杰腊德·温斯坦莱关于社会公仆问题的论述	方贻岩 (146)
中国古代官吏制度的变迁与得失	吴章法 (157)
科举制与选拔录用制度	黄 平 黄 端 (166)
浅析职能与效能的关系	赵守箴 (178)

试论社会主义国家管理职能的地位和性质·····	陈炳辉 (187)
行政领导者的素质构成及其对提高行政效率的 意义·····	黄 武 (198)
试论领导人才的鉴别和选拔·····	林高在 (207)
浅谈财务行政的主要环节·····	潘明贵 张延锥 (216)
谈谈我国审计制度的实施发展及其在行政管理 中的地位 and 作用·····	邱声权 (221)
政府机构管理经济的三种手段之管见·····	陈世雄 (230)
跨行政区域经济活动的行政协调探略·····	罗良标 (238)
浅论秘书工作的特点和作用·····	犁 洋 (249)
浅谈我省的行政效率·····	俞其锐 (255)
试论行政信息与行政效率·····	翁勇青 (267)
提高行政效率之我见·····	邱浩杰 (275)
福建省行政管理学会成立大会暨首届学术讨论 会概述·····	李 子 应 稚 (281)

机构改革刍议

——·唐代望

机构改革是政治体制改革的重要组成部分，是提高机构的活力，完善行政体制的重要途径。现就机构改革中的一些理论和实践问题，进行初步探讨。

一、机构改革的必要性

机构是人们按照一定目标设置的组织结构的模式，具有相对稳定性。机构改革，是调整和理顺机关各部门、层级内部及其相互间的关系，以增强机构的活力，发挥其功能。

列宁说：“应该十分认真地、好好地研究一下国家机构的问题”^①，“这是一个老问题，也永远是一个新问题”。^②

一九八二年以来，我国机构改革进入了新的阶段，与历次机构改革相比，发生了许多新的变化：在正确思想路线指导下，自上而下，以调整领导机构为核心，开始简政放权，实行党、政、企、事职责分开，理顺各种关系，改善领导体制。这次机构改革与整党密切配合，以改革促进整党，以整党保证改革。在改革中纠正党内不正之风，通过整顿党风，确保机构改革顺利进行。这次机构改革有行政管理理论、组织机构理论作指导，具体运用有关编制原则，虚实并举，这

次机构改革不是权宜之计，它有远大的目标，分期分批实现，为实现行政管理科学化、法制化、现代化而努力。由于机构改革总的方针和政策是正确的，因而在短期内，我国改革取得了新的成效，具体表现在：核定、压缩了机关的编制；精简、合并了一些重叠机构，减少了中间层次；规定了领导职数；普遍调整了各级领导班子及其机关干部的结构，使干部队伍向革命化、年轻化、知识化和专业化方向迈进了一大步，加快了新老干部交替的进程，开始改变了实际上存在的领导职务终身制。这些对于保证近几年经济体制和其他各项改革的顺利进行，发挥了决定性的作用。正因为如此，各级领导指导思想明确，政府工作的重点转到了管理经济上来，国家财政实现了根本好转，人民群众的物质和文化生活水平有较大幅度的提高。

我们在总结这次机构改革成绩的同时，还必须实事求是地看到，目前，行政机构比“文化大革命”前增加百分之四十五至六十。五十年代存在的机构“臃肿病”，至今不仅没有根治，有些地方“肿”得更加严重，集中表现在“十多”：一是机构超过限额多。有些省随着管理干部权限的下放，把机构审批权也下放了，为了照顾干部晋升，采取“水涨船高”的办法，使各种机构大量超过限额，除西藏以外，几乎每个省都在不同程度上有所突破，最多的超过限额60%。二是机构升格多。未经国务院批准，好几个省自定自提机构级别，名义上是省直属机构，实际上都是厅局级。三是非常设机构多。有的省省级领导小组（包括委员会）及其办事机构，从机构改革后的32个增至90多个。四是行政性的公司多。运用行政手段组建各种形式的“公司”、“中心”较多。许多单位两块牌子一套班子，享行政之权、得企业之利。五

是国家工作人员超编多。由于机关富余人员未完全找到出路，老的出去不多，新的不断补充，使人员超编现象严重。按现在规定的干部标准统计，1985年比1980年增加40.1%，其中行政机关干部增加49.3%，事业单位增加39.3%，企业单位增加36.9%，不仅行政机关超编多，事业单位超编也很严重。六是滥提职务多。有的人看到工资改革职薪对号，急于“升官”、“提官”，这样，必然突破领导职数限额和领导与一般干部的比例，有的超过一倍以上，出现“头重脚轻”，甚至“有头无脚”的现象。七是兼职副职多。由于机构层次增多，突击提职提级，乱设职称，不仅副职增加，领导干部兼职也多。八是离职失责多。由于干部培训规划尚未层层落实，无论是培训对象、经费和时间都缺乏严密的计划，许多干部便自行联系，要求离职学习。九是行政经费超支多。由于机构和人员超编，一九八一年以来，我国行政经费增长两倍半。十是互相埋怨扯皮多。由于机构设置、人员安置缺乏充分的科学论证，“消”了又“肿”，“肿”了又“消”，人心不定，一些单位互相扯皮，见利就争，见难就推，贻误工作。

由于机构臃肿，部门林立，人浮于事，政企职责不分，条块分割，官僚主义严重，不仅工作效率低下，而且严重地阻碍着改革，束缚了生产力的发展。如果这种状况不迅速改变，旧的体制的弊端将难以消除，新的体制的优越性将难以发挥。因此，机构改革首先要根治机构臃肿病，这是直接关系到经济改革和其他各项改革成败的一个关键性问题。

国家机构及其人员超编的原因是多方面的，主要是：
（一）由于社会经济、政治和文化事业的发展，行政管理任务加重了，必然要增加一些机构及其人员。（二）我国经济体制改革、行政体制改革刚刚开始，在新旧交替之中，现在

老机构、老牌子、老关系还起着相当大的作用，难免不出现层次多、重复设置等现象，其中有正常的增减，也有非正常的现象。（三）从历史上看，我国政府机构，尤其是经济管理机构，基本上都是按照苏联的模式建立起来的，即按照部门和产品经济管理原则建立的高度集中的行政管理体制。尽管它与过去传统的计划经济模式相适应，但随着经济体制改革的不断深入，这种体制的弊端日益暴露出来。尽管过去进行多次机构改革，但都没有触动高度集权的、以行政管理和直接控制为主的经济体制，没有触动部门分割、条块分割的基本格局，政府机关管理许多不应该管的事，使超编人员越来越多，现在积重难返，一时难以安排妥当，不得不因人设事。

（四）条条干预难拆，政出多门格难降，关系复杂难难消。有些业务主管部门要求“对口”、“加人”，否则在人力、物力和财力上不资助，基层不得不“听命”、“行事”。

（五）以权（言）代法，机构权力愈大，级别愈高，就愈容易超编。（六）有些新上任的领导人不懂编制业务，随心所欲，凭行政手段，按老皇历或搞运动的办法搞机构改革，这样必然出现“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的现象。

（七）旧的传统观念和生活方式的影响。（八）前几年，经济体制改革刚刚起步，旧的管理模式没有大的触动，对转变政府职能，政企职责分开，对行政体制改革如何适应经济体制改革缺乏充分的科学论证。（九）没有详细的总体规划。（十）改革不配套，政府机构职能的转变不明确，简政放权不能落实，对编余人员未切实安置好，机构编制立法不严。因此，在一定程度上来说，一九八二年的机构改革先天不足，不可能搞彻底。

综上所述，我国机构改革不仅要冲破多年来形成的庞大

而僵化的行政管理体制，触动和调整原有的经济关系，而且还会强烈地冲击着固有的传统观念和习惯势力。同时，机构改革实际上是行政体制改革，存在旧的行政体制向新的行政体制转换，新的行政体制适应新的经济体制的过程。在这新旧体制并存、对峙转换的过程中，必然引起各方面的强烈反响，会发生各种各样的摩擦和矛盾，遇到各种各样的困难和阻力，不可能一帆风顺，很可能是波浪式地前进。因此，以转变政府管理经济职能为主要内容的机构改革是上层建筑领域的一场深刻变革，是“七五”期间党中央、国务院作出的一项重大决策，是政治体制和经济体制改革的重要组成部分，也是实现我国行政管理现代化、科学化、法制化必经之路。我国经济体制改革不断深入，为政府机构改革创造了前提条件。企业横向经济联合的洪流有力地冲击着条块分割的旧体制，广大干部越来越深刻地认识到旧体制的弊端和简政放权的必然性。我们应充分认识到，大规模的政府机构改革是在经济体制改革取得显著成效，科技、教育体制改革已经起步，国民经济持续、稳定、协调发展的形势下进行的。经济体制全面改革方兴未艾，既为政府转变职能，搞好机构改革创造了有利条件，又为机构改革提出了更新更高的要求。

二、机构改革的原则

机构改革必须坚持如下原则：

（一）职能明确的原则

机构改革应从转变政府职能入手，这是突破口。我国宪法规定国务院要具体划分中央和各省、市、自治区行政机关的职责范围。因此，我们应加强研究机构职能的转变问题。

这次机构改革不是单纯改变机构，而是与经济体制改革结合进行，彼此适应。重点是转变政府职能，理顺关系。因此，实行政企职责分开是这次机构改革的根本出发点。能否实行政府机构职能的转变是机构改革成败的关键，而转变职能的关键，就在于根据政企分开，简政放权，搞活企业，发展横向经济联系的要求，明确政府机构的职能系列、工作任务和职责范围，进而达到转变职能的目的。各级政府职能转变和对超编人员的妥善安置是这次机构改革中的两大难关，搞好了，对夺取改革胜利具有决定性的意义。那么如何实现各级政府的职能转变呢？我想应从建立适应商品经济和现代化管理要求的新的行政管理体系这个总目标出发，深入调查研究，认真总结经验，坚决改变我国多年形成的一套旧的行政管理机构。为此，要从我国国情和经济体制改革的要求出发，着重研究中央和地方党政机关应设立哪些基本部门？分哪些层级？哪些需要对口？中共中央规定国家经济管理部门八项职能，如何落实到具体部门中去？政府如何转变到规划、指导、协调、监督、服务的职能上来？哪些属于行政机构？哪些属于企业和事业单位？不同类型的机构编制标准是什么，等等，都要予以明确回答。同时，还要充分论证机构改革的原则、依据和作法，切实解决机构定编定员工作中若干重大问题，把工作任务、职责、范围、机构设置和人员配备有机地结合起来。决定党、政、企事业机构的比例，决定管理层次、幅度和人员资格及其关系，包括各层各级机构员额、领导干部和一般干部的职数，业务干部和其他干部的结构，为建立一个符合管理现代化要求的，结构合理，功能齐全，机构协调，人事相称，职责明确，互相支持，效率显著的行政管理体系而努力。这样，用科学的系统方法代替简单的加减

法；搞机构改革，按职责定机构规格，定编制数量，定人员标准，把党对国家的领导权与对国家权力的直接运用区别开来；把国家对企业、事业的行政管理与企业、事业自身的经营管理区别开来；把国家对经济的宏观管理与经济实体的微观管理区别开来，使党、政、事业机构各享其职、各得其人，各负其责，从根本上避免因入设庙、职责不清、效率不高弊端，真正达到精简、统一、效能、节约、密切联系群众和很少官僚主义的目的。

（二）精简合理的原则

过去我们常常把机构改革视为机构精减，其实机构改革对全国来说就是调整。对某些部门、单位来说可能是精减，也可能是增加、合并、扩大，不能一刀切，应该从实际需要出发，确定如何改？怎么改？改到什么程度？地区有别，行业有异，为此，要对现有的机构及职责进行一次全面系统的清理和调整，做到心中有数，根据各地的经济水平，产业结构和政府功能及其发展战略，确立机构改革的目标模式。

由于社会经济、政治不断发展，要求不断扩大政府的职能，因此，机构数量从绝对数来说，总是增加的，减少是相对的，机构是否精简，决定于合不合理，是否有助于社会的发展。精简不仅指数量，而且包括质量，“精细简赅”。

机构改革的目的不仅是精简，更重要的是根据社会发展的需要，转变职能，放权简政，调整充实，配套协调，合理安置。机构臃肿主要肿在政府系统中的专业行政部门，比如，建国以来，各省、地、县主管工、农业机构都由三个增加到十几个，人员由占政府编制四分之一升到三分之二。因此，从中央到地方，各级政府应按机构各部位“臃肿”程度不同，进行消“肿”。应在有利于社会主义现代化和两个文

明建设的前提下进行改革设计，医治机构“臃肿病”。当前主要是改变部门管理经济的体制，把多层的管理“婆婆”减少，把多头的指挥中心集中起来，大力补充国家机构中综合性、规划性、协调性、科研性和咨询性、监督性部门，积极发展行业性、地域性、技术性的横向经济组织。

（三）协调服务的原则

赵紫阳同志在“七五”计划报告中指出，各级政府的经济部门要改变过去那种把主要精力放在订指标，批项目，分资金，分物资上面的做法，逐步转到主要搞好统筹规划，掌握政策，组织协调，提供服务，运用经济调节手段加强检查、监督方面来。为此要合并、精简专业性管理部门，充实加强综合性经济管理部门和经济检查监督机构，使政府的职能完全转到服务轨道上来。

要坚持协调服务的原则。我们今后对各专业主管局和行政性公司目前承担的各种任务将进行五个方面的职能分解和转变：①主管局（公司）拥有的生产经营权将一律下放给直接从事生产经营活动的企业经济联合体；②局（司）承担的统计、财政、物价、劳动工资等行政管理职能将逐步集中到市相应的管理部门；③局（公司）承担的计划生育、人武保卫、城市绿化等社会职能将转移给城区政府管理，建立健全服务体系；④能独立从事经济活动的单位，可从局（公司）分离出来，组建企业和经营服务型公司，并使之逐步成为独立核算、自负盈亏的经济实体；⑤有些业务工作将转移给行业协会，包括科研、咨询、信息等工作，这些协会是在自愿互利的基础上建立的跨系统、跨地区，打破所有制和隶属关系的协会，靠收企业会费开支。行政体制要适应经济体制改革，必须充实加强综合经济管理部门和经济调节，监督、决