

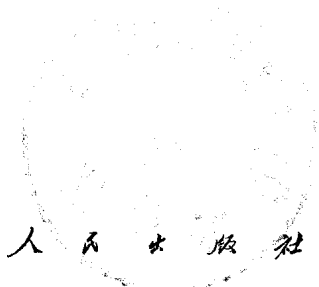
政府机构和 干部制度改革 问题论文选



人民出版社

政府机构和 干部制度改革 问题论文选

谭 健 编



人 民 出 版 社

封面设计：尹凤阁

**政府机构和干部制度
改革问题论文选**

ZHENG FU JI GOU HE GAN BU ZHI DU
GAIGE WENTI LUN WEN XUAN

人民出版社出版 新华书店发行

北京新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 11印张 261,000字
1984年6月第1版 1984年6月北京第1次印刷
印数 00,001—15,300

书号 3001·1972 定价 1.15元

编 者 的 话

我国第一次政府机构改革学术讨论会，一九八三年一月由中国社会科学院主持在昆明市举行。参加会议的有来自全国各地的学者和中央有关工作部门的同志。与会者就我国行政改革的一般理论问题，中央政府改革与地方政府改革问题，干部制度改革的问题、方法、经验等问题，进行了认真的讨论、交换意见。会议采取了理论与实际相结合，研究人员与实际工作者相结合的方针，取长补短，共同探讨。为了借鉴国外的经验，会上还对世界上一些国家的政府机构和干部制度及其改革的情况，作了些阐述和介绍。这次会议对于我国行政学的建设，对我国政府机构和干部制度的改革，都将起到积极的作用，是一次有重要意义的学术会议。

收录到本书的文章是这次会议上所提供论文的一部分，它在一定程度上反映了这次学术讨论会所取得的成果。由于篇幅有限，不可能将全部论文都收进来。本书是我国第一部研究和讨论政府机构与干部制度改革的论文选，内容共分两大部分，第一部分着重论述中国的改革，第二部分着重论述外国的改革，每一部分按照中央政府、地方政府、人事制度的顺序排列。本书选用的文章中，在有的问题上，作者的观点不尽一致。为贯彻百家争鸣的方针，为求得政治学界的进一步探讨，从而开创和发展我国的行政管理学，希望广大读者对本书提出宝贵意见。

一九八三年十二月

代 序

加强对政府机构改革问题的研究

于 光 远

政府机构的改革,今天在我国既是一个紧迫的问题,又是一个长期的问题。说它是一个紧迫的问题,意思是为了我国社会主义事业的顺利发展,我们不能容忍政府机构中许多明显不合理的东西挡着我们前进的道路,妨碍我们的工作。现在党和国家正在积极进行这方面的工作,对这个工作抓得很紧。说它是一个长期的问题,意思是现在我们正在进行的政府机构改革,应该说还只是初步的,而政府机构改革是一个非常复杂、艰巨的工作,事实上不可能在比较短的时间内完成一个比较全面、比较彻底的改革。而且政府机构改革的工作也是没有止境的。即使是实现了比较全面、比较彻底的改革,也不是一劳永逸,再也用不着研究这方面的问题了,而是要不断研究如何改进这方面的情况,随着历史的不断发展,一定会有许多新的情况出现,会有新的改革要求。

要进行政府机构的改革,就要开展对政府机构改革的科学研究。因为政府机构改革具有紧迫性,这方面的研究工作也就有紧迫性。我们要抓紧进行这方面的工作,及时地向党和国家提供有关的科学资料,提出经过科学研究、有科学根据的意见和建议。从一九八二年起我们就是这样做的。因为政府机构改革问题具有长

期性，在研究工作上我们就要有长期打算，要有长期的研究计划，要有专门研究这方面问题的人才，人才不够还要有计划地进行培养。为了长期进行系统的研究工作，就要建立研究这方面问题的科研机构和科学工作者的群众团体。

政府机构改革的研究工作，在我国是一个非常薄弱的工作。以前也没有强调提出要研究这个问题。这方面的研究，可以说是一九八一年才开始提出来，有组织的研究应该说是一九八二年才开始的。这方面的研究工作的基础是很薄弱的。这方面的研究工作人员，特别是专家非常短缺。研究这方面问题的学科，可以说是空白或者薄弱学科。不但专门的研究没有，就是从事这方面的研究会也还没有发起和筹备。考虑到这方面的研究的重要意义，我们应该积极设法加强这方面的研究，否则就不能担负起它应该担负的任务。

我们可以把对政府机构改革的研究和对经济体制改革的研究进行一番比较。经济体制改革问题的研究，在我国虽然迟于许多外国，但和政府机构改革相比要早好几年。四年多以前，经济体制改革问题的研究不仅作为实际工作中的问题，而且作为科学问题提出来了，并为社会上所广泛注意。而政府机构改革现在基本上还只是作为一个实际工作问题被人们所重视，作为科学问题还只是在某些科学机构和高等学校受到重视。对经济体制改革问题，几年来已经有许多人进行了研究，发表了许多论文，而对政府机构改革的研究工作还很少。正在研究经济体制改革的有不少科研机构、许多科学群众团体，而且国家设有经济体制改革委员会，在这方面，政府机构改革的研究更是不能相比。当然，经济体制问题的重要性大于对政府机构问题的研究，不能对政府机构的研究有过高的要求，但是目前这种过于薄弱的情况是需要改变的。

对社会主义建设时期政府机构改革的理论，是属于马克思主

义科学的,是社会主义建设时期科学社会主义学说中的重要内容。马克思主义象滚滚的长江一样,越向前进范围就越宽广。马克思主义也象滚滚的长江一样,在它的不断向前发展过程中,接纳来自新的支流的水流。马克思主义最初的主要来源是列宁指出的那三个(次要的来源还有资产阶级历史学家对阶级斗争的历史发展的叙述,达尔文对生物进化规律的发现等等)。马克思主义以后的发展除了马克思主义者自己完全独创外,还要吸收来自各方面的研究成果,对它们进行批判地改造。这就是在我们这个学术讨论会上很重视国外在政府机构问题上的经验与理论研究的缘故。

当然社会主义制度下的政府机构改革是一个新问题。对这一方面的研究是一门新学科。建立这方面的研究,最根本的是从实际出发,研究实际生活中发生的问题,总结实际工作中的经验和教训。马克思主义发展的最大来源是广大群众的革命实践。由于生产实践是最基本的社会实践,政府机构的基础是社会经济生活,按照马克思主义的基本观点,我们在进行我国政府机构改革问题的研究时,还要对我国的社会经济生活中的变化、对我国社会经济生活中提出的问题有比较深切的了解。

一九八三年一月

目 录

代序：加强对政府机构改革问题的研究	于光远 (1)
论行政改革的目标	谭 健 (1)
略论行政组织立法与行政机构改革的关系	应松年 朱维究 方 彦 (25)
谈谈政府工作责任制	严家其 (33)
浅谈国家机关中的工作责任制	张光博 (38)
代表机构对行政机关的监督	刘传琛 (45)
我国财政监督体制的一个重要发展 ——论新宪法关于审计制度的规定	王德祥 吴新平 (56)
论中央和地方国家机构的职权划分	陈云生 张焕光 (72)
论科学划分中央和地方的行政权限	丁中柱 (91)
试论人事制度的改革	苏玉堂 (101)
论领导班子专业化	夏书章 (111)
建国以来我国政府机构的演变	钱其智 (118)
我国历代政府机构和官吏制度演变	王 敏 (135)
苏联政府体制浅析	刘怡昌 刘延余 (157)
冲破苏联模式的尝试	王士俊 (173)
匈牙利的行政体制改革	洪 波 (185)
论英法联邦德国的行政管理 with 改革	梁子驯 (191)

论行政改革的目标

谭 健

要实现四个现代化，不但要实行经济体制改革、政治体制改革，而且必须实行行政改革，实现行政管理现代化。这是客观现实的需要，也是历史发展的必然。

“行政是现代社会的钥匙”、“行政机关是实现国家目标的主要工具”。这已经是许多政治家公认的定论。我国是十亿人口的大国，千千万万事情需要国家行政机关去处理，纷纭复杂的问题需要行政机关去解决，国家立法机关通过的各种各样的法律需要各级政府去执行。行政机关工作好坏、效率高低，关系着国家的兴衰，关系着四化建设的快慢与成败。

无产阶级政权的建立，不是国家机关建设的终结，而是新型国家机关建设的开始。作为上层建筑的政府机关，归根结蒂是由经济基础决定、并为经济基础服务的。社会生产力的不断发展和新型生产关系的建立与完善，必然对国家机关提出新的要求。这是改革国家机关（包括行政机关）的基本动力。列宁早就指出：改善国家机关是“最重要的迫切问题”。他甚至说：“如果不进行有系统的和顽强的斗争来改善国家机关，那我们也一定会灭亡。”^① 列宁还设想建立像邮政局那样高效率的政府，并提出一系列宝贵的指示。

^① 转引自《斯大林全集》第13卷，第122页。

我国的行政体制，由于建国后曾经长期仿照苏联的高度中央集权的行政管理模式，由于历史上两千多年封建专制主义思想残余的影响，虽然曾经进行过改革，但仍然存在不少缺陷，已经不能完全适应现代化建设的要求。而且，我国经济体制改革已经迅速发展，属于上层建筑的行政体制，必须随着经济体制的变化而变化，才能适应。这一切都迫切需要进一步推进行政改革。只有改革，才能实现赵紫阳总理的号召，把我国政府建设成为机构精干、效率很高、密切联系群众、没有官僚主义的社会主义政府。

现在，世界上许多国家都非常重视行政改革和行政管理科学。它们积累了成功的经验和失败的教训。我们应当取各国之长、补我国之短，结合本国国情，改革和完善我国的行政体制，改进我国的行政工作，加速国民经济和科学文化的发展，尽快实现四化建设的宏伟目标。

南斯拉夫在解放初期，曾经模仿苏联，实行过他们称为“行政命令式的，国家集权式社会主义”。但是，他们后来发现这种管理体制不适合国情，限制了人民群众、地方政府和企事业单位的能动性，延缓了经济的发展。后来，他们根据马克思主义原理，冲破一国的模式进行改革，实行社会主义自治制度、扩大各级自治组织的自主权，使劳动者直接管理生产资料和劳动成果，并改革干部制度，通过代表团制管理国家和社会事务。南斯拉夫的改革，促进了社会主义建设事业的巨大发展。一九四七年至一九八一年的三十四年期间，社会总产值平均每年增长百分之五点九。一九八二年，南斯拉夫的人均国民收入增为三千美元，人民实际生活水平居于东欧前列。

匈牙利随着经济体制改革展开行政管理体制的“现代化和精简化”。改革的基本目标是三项：（一）扩大社会主义民主，让更多的群众参与管理和监督；（二）提高中央的领导效能，并扩大地方自

主权；(三)使行政管理工作适应经济体制改革和社会发展的需要，充分发挥国家机构在社会生活中的组织作用、协调作用、服务作用。在改革以前，匈牙利曾经实行了二十多年的高度中央集权式行政管理制度，中央政府对各级地方政府和企事业单位的主要领导方法，是依靠行政命令、进行直接干与、统管包揽一切。但是，长期的实践结果使他们认识到：这种领导方法对国家的经济和政治造成许多弊病。他们认为：“这种早期管理制度的最大问题之一是：由于中央的权力过分集中，下级机构遇事必须请示中央决定，中央机构并不能洞察上报的成堆事务的优劣，却又必须对于所有事情作出决定，这就不可避免地导致主观主义的判断。过多的巨细不分的中央指示，使下级管理人员把不良现象和恶果都推给上级，并使中央机关没有时间和精力去处理重要问题。”而且，他们指出，这种过分集权的管理体制在经济方面的恶果是，生产同市场需要脱节，生产率较低，经济发展速度缓慢，人民生活水平停滞不前，经济不平衡问题总是不能解决。

经过专家学者长期研究，匈牙利展开体制改革，在保证国家统一领导的原则下，扩大地方企业的自主权；以经济计划为主导，重视市场调节作用；以经济手段为主，以行政手段为辅；发挥地方和企业的主动性，使管理工作摆脱官僚主义束缚。政府的主要任务是：制定政策、拟定计划、协调利益、监督实施。匈牙利精减和调整了政府机构、健全了行政法规、改进了工作方法、加强了群众监督。他们的改革，准备充分，发展平稳，成功地促进了经济发展。

保加利亚的改革引起越来越多的人注视。它的社会总产值和国民收入在近二十年里翻了两番以上，一部分产品的人均产量已经达到世界前列，居民收入不断提高，就业充分，物价相对稳定。保加利亚领导人认为，生产资料公有化以后，社会的矛盾一般是非对抗性的，建设时期必须保持社会的稳定和安宁，不能采取“大动荡”

和“全面革命”的办法，否则，容易动摇人们对社会主义的信心。社会的阴暗现象是社会经济矛盾的必然产物，要克服这些不良现象，必须克服产生不良现象的经济原因，努力发展生产，不能舍本求末，去搞脱离发展生产的“政治运动”。因此，保加利亚几十年来一直以经济建设为中心，政局长期稳定。保加利亚领导人还强调：“干部问题解决得较好，是我国顺利发展的原因之一。”保加利亚各级干部的特点是懂业务和年轻。这是党和政府得以实施各项政策的根本保证。

苏联和东欧其他国家，由于经济和社会的种种矛盾，也在不断改革原来的管理体制。

在工业发达的资本主义国家中，美国、日本、联邦德国、法国等，为了缓和矛盾，加强统治效能，都在进行“行政改革”。经济发展最快的资本主义国家日本，每届内阁上台都要提出“行政改革”的新目标新措施。由于财政危机日益严重，日本第二次临时行政调查会一九八三年三月向中曾根首相提出行政改革研究报告，强调：“建立简朴的高效率的政府”、“改善行政服务”、“充分发挥地方和民间的活力与作用”、“大胆削减政府开支”。但是，由于资本主义的各种固有矛盾，日本行政改革被称为“总论赞成，分论反对”，阻力重重，难以奏效。

参考各国行政改革的经验教训和发展趋势，根据我国具体国情和存在的问题，我国行政改革应当争取实现“十化”目标。

（一）行政科学化

现代化的行政，必须是科学化的行政。任何政府，要制订正确的政策，实施正确的政策，只有依据科学规律才能做到。中外历史已经证明，违反科学规律的政策，只能给国家和人民造成损失或灾难。行政法规是可以制定的，但科学规律却不能制定，只能认识

它、尊重它，否则，必然受到惩罚。

随着科学技术不断发展，社会事务日益复杂，政府工作的科学化更加重要。行政官员不可能是精通各种学科的“万能博士”。为了弥补行政官员科学知识的不足，需要充分重视科学家（包括社会科学和自然科学）的作用，在政府各部门中建立由专家学者组成的研究和咨询机构，经常提出各种政策方案，比较利弊得失，由决策者选择实施，争取较好的行政效果。科学和经济发达的国家，尤其重视这项原则。美国政府设有七百六十六个咨询委员会。日本政府设有二百多个专题审议会，作为咨询机构，及时吸取专家学者和各行业代表人物的政策建议，及时利用新的科研成果。日本参加中央政府各种专题审议会的正式委员就有六千多人，临时委员更多。总理府就有三十九个审议会，通商产业省有二十个审议会。这些专家学者组成的咨询机构对加速本国经济和科学的发展起了有力的推进作用。

行政科学化的另一个方面是，按照科学规律实施政策。经济、科研、文化、艺术等专业，都有各自的特殊规律，决不是一般知识和单纯的行政方法能够管好的。这就特别需要加速实现干部专业化。例如，我们管经济的工作人员，至少要熟悉五种经济规律：生产关系一定要适合生产力性质的规律；社会主义基本经济规律；国民经济有计划按比例发展规律；按劳分配规律；价值规律。而且，必须精通经济学。列宁早就指出，要管理就要有专长，“没有专长，没有充分的知识，没有管理的科学知识，你们又怎样能够管理呢？”^①罗马尼亚政府规定：要提拔专业人才担任领导干部，要使政府各部门“成为具有高度业务工作能力的专家组成的机构”。日本政府安排业务官员，不仅根据专业学历，而且要根据“专业工龄”和

^① 《列宁全集》第36卷，第545页。

专业成绩。从事专业的年限越长,越会精通业务,越能作出优异成绩。日本政府文职人员的平均“专业工龄”是十九点七年。

实现行政科学化,必须实现干部专业化,必须肃清“外行领导内行”的错误口号的影响。正是在这个错误口号影响下,许多干部长期甘当外行,不熟悉专业知识,不掌握科学规律。这个错误口号已经对中国经济和科学的发展起了严重的阻碍作用。我们只有实现干部专业化,把“外行领导”变成“内行领导”,才能掌握各种专业的特殊规律,搞好各项工作,取得较好成果,才能顺利实现四化。

(二)行政民主化

这是许多国家在政治改革或行政改革中强调的重要原则。马克思主义一向认为,民主是一种国家制度,不是可有可无可用的手段,人民管理国家是社会主义制度不可动摇的政治原则。列宁指出:“民主是一种国家形式,一种国家形态”,“民主制在形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”^①我国宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民”、“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理经济和文化事业,管理社会事务。”我国的行政改革应当保证实施这些原则。

根据我国长期实行高度中央集权制的实际情况,要实现行政民主化,当前主要应当扩大地方自主权、企业自主权、部门自主权。

扩大地方自主权,关键在于适当划分中央与地方的职权。国家的主权,是统一的不可分割的。但是,国家各种机关的职权,必须划得清清楚楚,才能各司其职,使整个国家机器正常运转,效率显著。中国是一个幅员辽阔的大国,地区的差别很大,各地都有特殊性。只有在保证中央统一领导的前提下,适当扩大地方自主权,

^① 《列宁全集》第25卷,第459页。

才能收到因地制宜的好处，充分发挥各级地方政府的能动作用，把祖国各地建设得更美好。

在中央与地方分权问题上，既要克服中央过分集权的弊病，又要防止分散主义偏向。我国是单一制国家，地方的权力自然不能象联邦制国家那样多。有的单一制国家，中央与地方的权力划分是“七三开”，七分中央集权，三分地方自治。当然这要根据各国情况而定，不能规定得那么死。在财政权方面，有的国家实行中央和地方分类分成征税办法。税收分为三类：国税、县税、村税。国税占税收总额的三分之二，两类地方税共占三分之一。一个企业要向三级政府分别缴纳不同百分比的税款。地方政府经费不足，由中央政府拨款补助。这样，中央政府和地方政府都可以直接掌握财政收入，避免互相依赖和矛盾，便于发挥两方面的能动作用。

行政民主化的另一个方面是扩大企业自主权。现在，我国有四十多万个工厂、一百多万个商店、五百多万个生产队。如果全部由政府部门来管理，既管不了，也管不好。社会主义企业是社会主义经济的基本单位，应当独立核算，自负盈亏，在供、产、销、人、财、物方面都拥有必要的自主权，才能充分发挥企业的主动性和创造性。但是，我国长期以来对企业管得过死。这表现在六个方面：（1）企业的原料、燃料、设备，实行配给制度，企业没有选择余地；（2）生产安排，完全实行政府的指令计划，积压产品不能少生产，市场需要的产品不能多生产；（3）产品销售，实行统购包销，产销脱节，市场机制失去作用；（4）劳力安排，实行统包统配，企业无权自主招工，需要的人进不来，多余的人出不去；（5）财务上实行统收统支，盈余全部上交，亏损伸手向上要，国负盈亏，企业经营好坏没有经济责任；（6）企业的资产和物资，多余的无权处理，短缺的无权换进。总之，企业无经济权力，又无经济责任，生产的结果同企业的利益和职工的利益都没有关系。结果，干多干少、干好干

坏、干轻干重、干难干易，人人利益都一样；企业经营好坏亏损盈余，职工工资福利都一样。职工对改善经营，漠不关心；对企业亏损，无动于衷；对生产浪费，视而不见。企业失去内在的经济动力，社会主义制度的优越性不能充分发挥。

要扩大企业自主权，克服这些弊端，我认为应使企业拥有七种权力：（1）独立核算权。企业在上缴税款和偿还银行贷款本息以后，有权独立支配全部资金，实行财务自理，自负盈亏，有权更新固定资产，改建和扩建企业；（2）收入分配权。企业有权决定收入的分配，包括积累与消费的分配、职工之间的分配；（3）计划决定权。企业可以在国家计划指导下，根据社会需要和本身条件，自主编制年度生产计划和长远发展规划；（4）生产经营权。企业可以自主支配生产资料，采用新技术，从事生产经营活动；（5）产品销售权。企业有权销售价格控制以外的产品，价格自由议定；（6）物资购买权。企业可以自主向其他单位购买自己需要的物资；（7）人事决定权。企业职工有权民主选举企业经理和任免企业管理人员，企业可以自由录用职工。总之，要实现政企分开，逐步使企业摆脱附属于政府机构的地位，成为相对独立的经济组织。政府部门主要通过经济法规、经济政策、经济杠杆来指导、协调、监督企业的发展。

行政民主化的第三个方面是，扩大部门自主权。各级政府部门都应实行适当的权力下放。这种权力包括财权、人权、物权，使各级部门都有一定的权力处理问题。可以由处一级部门自主决定处理的，就不必上交到局一级。可以由局一级自主处理的，也不必上交到部。能由一个部门处理的问题，不必联合几个部门共同处理。凡是各部自己可以解决的问题，都应独立负责地主动解决好，不应事情不分大小都向国务院请示。各部门都扩大下属单位的权力，加重它们的责任，就有利于克服事务主义、官僚主义，提高工作

效率。

(三)行政法制化

一个国家要实行“依法治国”，必须实现“依法行政”，政府的各种重要行政措施应有相应的法规作为依据，并受其约束。这是发扬社会主义民主、防止行政官员随意专断、统一行政标准、提高工作效率的必要条件。

我国的行政法规，建国后是制定了一些，但是还很不完备，也不够严密。有许多应有的法规，没有制定，有些事无法可依，只得层层上报审批。已经有的法规，有些措词过于笼统，伸缩性很大，使法规失去权威性和约束力。

要实现行政法制化，既要完备行政法规，又要严密行政法规，建立起完整的行政法体系。这首先需要制定政府各部门的组织法规，规定政府各部门的地位、任务、职权、机构设置、人员编制；还要制定《国家行政组织法》，规定政府各部门之间的关系、中央政府同地方政府的关系、行政组织同经济组织的关系，以便做到分工合理，关系明确，任务和机构避免重复。其次，需要制定适于各政府部门的专业法规，如工业法规、农业法规、商业法规、金融法规、教育法规、卫生法规等。例如，日本通商产业省用于指导和管理工商业的法律共有一百三十四种，其中包括：《企业合理化促进法》、《工业标准化法》、《防止工厂公害法》、《外汇外贸管理法》、《出口检查法》、《进口保险法》、《中小企业基本法》等。又如，环境保护部门的专业法规有：《自然环境保全法》、《大气污染防治法》、《水质污浊防止法》、《噪音规制法》、《震动规制法》、《公害纠纷处理法》等。

行政法制化的第二个方面是，政府工作人员的任用、晋升、调配、工资、福利、考核、培训、奖惩、退休等，需有统一的法律规定，应制定《国家工作人员法》，并公诸于众，让人民监督执行。