

国家社科研究“九五”规划重大项目

邓小平

行政理论与政府管理

唐铁汉 著

国家行政学院出版社

963
T27

邓小平行政理论与政府管理

唐铁汉 著

国家行政学院出版社



作者简介

唐铁汉，北京市大兴县人，1946年12月生，毕业于吉林大学哲学系。1970年至1978年，在辽宁省阜新市教育系统工作。1979年至1983年，任中共辽宁省委政研室调研员。1983年至1985年，任中共辽宁省委开原县委副书记。1985年至1986年，任中共辽宁省委政研室副主任、办公厅副主任。1986年至1988年，任中共安徽省委副秘书长兼政研室主任。1988年至1990年，任中共辽宁省委副秘书长。1990年至1995年，任中共辽宁省委铁岭市委书记。1995年至今，任国家行政学院副院长。主要论著有《坚持理论与实践的统一》等。

前 言

党的十五大最重要的历史贡献是确定了邓小平理论的历史地位，把它作为全党的指导思想和行动指南写进了党章。高举邓小平理论的伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪，是摆在我们面前的宏伟任务。

邓小平理论是马克思主义在中国发展的新阶段，是一个完整的科学体系，邓小平行政理论是邓小平理论体系的重要组成部分。在新形势下深入学习邓小平行政理论，对于全面、正确地领会和掌握邓小平理论的科学体系和精神实质，对于全面、正确地领会和掌握十五大精神，不仅具有重要的理论意义，而且具有重大的实践意义。

首先，深入学习邓小平行政理论，是我们党面向新世纪推进伟大事业的战略需要。当前，我们处于世纪之交，世界形势正在发生重大而深刻的变化。国际格局多极化态势更加明显，经济全球化趋势持续发展，科技进步一日千里，知识创新速度大大加快，综合国力竞争日益激烈。这种形势，一方面为我国的发展提供了千载难

逢的历史机遇，另一方面也使我们面临严峻的挑战。党的十一届三中全会以来，我国改革开放和现代化建设取得举世瞩目的伟大成就，最根本的是靠邓小平理论的指导。现在，以建立社会主义市场经济体制为目标的改革已进入攻坚阶段，我国整个经济正处在战略性调整过程中，深层次的矛盾和问题很多，实现党的十五大提出的跨世纪发展的历史任务非常艰巨。在这种情况下，尤其要发挥邓小平理论这个最大的思想政治优势，把邓小平理论作为我们开创现代化事业新局面的强大思想武器。邓小平行政理论坚持和发展了马克思主义的国家学说和政权建设思想，从我国所处的社会主义初级阶段的基本国情出发，全面、系统地阐述了党在新时期执政行政的一系列重大问题，对于我们实现政府运作和行政管理的科学化、法制化、现代化，具有很强的针对性和指导性。因此，深入学习邓小平行政理论，不仅是加强党的领导、巩固党的执政地位的需要，而且是推进现代化事业的战略需要。

其次，深入学习邓小平行政理论，是加快政治体制改革步伐的客观需要。政治体制改革与经济体制改革是辩证的统一，是社会主义制度自我完善和生产力与生产关系、经济基础与上层建筑矛盾运动的集中体现。经济体制改革的进展呼唤政治体制改革，要求与之配套；而政治体制改革的深入又将促进经济体制改革的发展，并

为之提供保证。正如邓小平指出的，“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。……我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革。”通过进行政治体制改革发展社会主义民主政治，是我们党始终不渝的奋斗目标，也是党的十五大的明确要求。我们的政治体制改革必须从中国的实际出发，绝不能照搬西方的多党制，不能搞三权分立、两院制那一套；必须在党的领导下，有步骤有秩序地进行。邓小平坚持理论与实践的统一，深刻论述了进行政治体制改革的指导思想、目标任务、基本原则和方法步骤，为我们指明了方向。同时，他把行政管理体制改革作为政治体制改革的重要内容，做了全面系统的阐述。由此可见，深入学习邓小平行政理论，既是建立社会主义市场经济体制的迫切要求，也是加快政治体制改革步伐的客观需要。

第三，深入学习邓小平行政理论，是建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍的根本要求。思想理论素质是政治素质的重要基础，各级领导干部能不能高举邓小平理论的旗帜，关系到能否坚持党的基本路线和正确地贯彻党的基本纲领。总的说来，经过多年学习培训尤其是改革开放实践的锻炼，我们干部队伍的素质有了很大提高，在贯彻党的基本路线、推进社会主义现代化建

设中发挥了重要作用，这是主流和基本的方面。但同时也应当看到，在新形势、新任务和新的考验面前，一些领导干部由于不重视学习马克思主义理论，不能从政治上和全局上观察事物，对重大原则问题上的是非不能及时辨别，有的甚至抵御不住腐朽思想的侵袭，经不起政治风浪的冲击，走向了党和人民的对立面。因此，只有建设一支高素质的干部队伍，坚持党的基本理论和基本路线不动摇，才有可靠的组织保证。江泽民同志在党的十五大报告中提出，要“深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。”这就要求我们联系改革开放和现代化建设的实际，联系政府管理和行政体制改革的实际，认真学习邓小平行政理论，切实提高管理水平、服务质量和办事效率，使各级政府真正转变职能，做到精简、统一、高效。

综上所述，深入学习邓小平行政理论是一项重大而紧迫的任务。本书试图从理论与实践的结合上探讨和研究邓小平行政理论，把握蕴涵其中的重要观点和精神实质，从而增强高举邓小平理论伟大旗帜的自觉性，以利于指导工作实践。

作 者

1999年2月

导 论

邓小平对马克思主义行政管理思想的发展

在邓小平理论的科学体系中，行政理论占有重要地位。邓小平在他的论著中，总揽国际国内形势发展的大局，从多方面、多角度阐述了在社会主义现代化建设中行政管理的战略地位、基本原则和深刻内涵。他不是一般地、抽象地进行论述，而是紧密结合中国的改革开放和现代化建设的实际，从新的历史条件和新的实践出发，对社会主义的行政管理理论做了全面、科学、系统的阐述，这是对马克思主义的行政管理思想的发展和创新。我们只有具体地了解邓小平怎样发展了马克思主义的行政管理思想，才能深刻认识邓小平行政理论的现实意义和历史意义，从而努力实现政府管理的现代化、科学化和法制化。

一、邓小平发展了马克思主义关于 行政管理本质的思想

马克思主义经典作家历来十分重视行政管理，把它

作为国家学说和政权建设思想的核心问题加以论述。他们从当时的历史条件和所处的环境出发，从无产阶级夺取政权、掌管国家的历史使命出发，深刻地阐述了无产阶级政党及其国家进行行政管理的本质。

（一）阐述了行政管理的性质

1844年7月31日，马克思在《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”》一文中指出，“行政是国家的组织活动”^①。1919年7月11日，列宁在《论国家》中，对国家的性质做了系统的阐述。他认为，“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”，“是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的一种机构。人分为被管理者和专门的管理者，后者高居于社会之上称为统治者，称为国家代表。……只要国家存在，每个社会就总有一个集团进行管理，发号施令，实行统治，并且为了维持政权而把实力强制机构、其装备同每个时代的技术水平相适应的暴力机构把持在自己手中。”^② 在这里，马克思和列宁阐明了行政管理不是无目的和无意识的行为，而是国家和社会集团的组织活动，是阶级对阶级的统治，这种管理是带有强制性的，是运用国家机器的管理。

① 《马克思恩格斯全集》第一版，第1卷，第479页。

② 《列宁全集》第二版，第37卷，第66页。

（二）阐述了资产阶级政府管理的本质

马克思一针见血地指出，政府是管理资本家事务的委员会^①。列宁 1913 年 5 月 16 日在《扩充军备和资本主义》中说：“……在一切资本主义国家里都有这样的事情发生。政府就是资本家阶级的管事人。管事人领取优厚的薪金。这些管事人本身就是股东。”^② 列宁还深刻揭示了世界各国的资产阶级都必然规定出两种管理方式，一种是暴力的，一种是“自由主义的”，它们将这两种方式时而交替使用，时而以不同的方式结合在一起。由此可见，资产阶级政府的管理是代表和维护资产阶级利益的管理，这种管理是建立在私有制基础上的剥削者对被剥削者的统治和镇压，是暴力加欺骗、“胡萝卜加大棒”的管理。

（三）阐述了无产阶级政府管理的实质

马克思在《法兰西内战》中高度评价巴黎公社的伟大意义，指出巴黎公社实质上是工人阶级的政府，“是生产者阶级同占有者阶级斗争的结果，是终于发现的、可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”“公社的伟大社会措施就是它本身的存在，就是它的工作。它所采取的某些措施，只能表明通过人民自己实现的人民管理

① 《马克思恩格斯全集》第一版，第 4 卷，第 468 页。

② 《列宁全集》第二版，第 23 卷，第 177 页。

制的发展方向。”^① 马克思和恩格斯还指出，工人阶级上升为统治阶级以后，“必须尽可能地增加生产力的总量”，“把生产发展到能够满足全体成员需求的规模。”^②

列宁成功地领导了俄国的十月社会主义革命，建立了苏维埃政权。在阐述苏维埃政权性质时，他指出，政权归苏维埃，就是取消旧的国家机构，代之以新的、人民的机构，即苏维埃政权，就是把管理国家和监督国家经济的事情完全交给工人和农民。1917年11月5日，他在《告人民书》中大声疾呼：“劳动者同志们！请记住，现在是你们自己管理国家。如果你们自己不团结起来，不把国家的一切事务自己担当起来，谁也帮不了你们。你们的苏维埃从现在起就是国家政权机关，即拥有全权的决策机关。”^③ 他特别强调，必须在实践中学习管理国家，学习从前由资产阶级垄断的东西，要“通过日常的巨大的组织工作”，自己动手来建设国家，“根据社会主义原则组织新的生产和消费”。列宁还指出：“必须让愈来愈多的劳动者亲自参加经济管理和新生产部门的建立。如果我们不解决这个任务，不把工会变成一个培养比现在多十倍的工人群众直接参加国家管理的教育

① 《马克思恩格斯选集》第一版，第2卷，第378页、第382~383页。

② 《马克思恩格斯选集》第一版，第1卷，第223页。

③ 《列宁全集》第二版，第33卷，第62页。

机关，那么我们就无法把共产主义建设事业进行到底。”^① 列宁在《国家与革命》中批判了不要任何管理的无政府主义幻想，指出：“我们工人自己将以资本主义创造的成果为基础，依靠自己的工人的经验，建立由武装工人的国家政权维护的最严格的铁的纪律，来组织大生产，把国家官吏变成我们委托的简单执行者，变成对选民负责的、可以撤换的、领取微薄薪金的‘监工和会计’。”^② 特别需要指出的是，列宁在《苏维埃政权的当前任务》一文中提出，在任何社会主义革命中，当无产阶级夺取政权的任务解决以后，必然要把创造高于资本主义社会的社会经济制度的根本任务，提到首位，这个根本任务就是提高劳动生产率。因为只有创造比资本主义制度更高的劳动生产率，才能最终地过渡到共产主义，这毕竟是新社会战胜旧社会最根本的东西。从上述论述中可以看出，无产阶级政府的管理与资产阶级政府的管理有本质的区别：其一，无产阶级政府的管理是工人阶级当家做主的管理，工人阶级处于管理的统治地位；其二，无产阶级政府管理的任务是工人阶级自己动手建设和管理国家；其三，无产阶级政府管理必须着眼于提高劳动生产率，按照社会主义原则组织新的生产和

① 《列宁全集》第二版，第35卷，第439页。

② 《列宁全集》第二版，第31卷，第46页。

消费，这种生产是大生产。

马克思、恩格斯和列宁关于行政管理本质的上述论述，是非常正确和精辟的，至今也没有过时。但是需要指出的是，由于历史条件的限制，特别是他们没有经历过后来的社会主义革命和建设的实践，也没有经历过后来的国际形势变化，因此他们对取得政权的共产党人如何执政和加强行政管理，还不可能作出详尽的阐释。他们对行政管理的本质认识，也由于客观条件的局限，没有原来的基础上继续深化下去。

邓小平亲身经历和领导了中国社会主义革命和建设的实践，并且设计了中国改革开放和现代化建设的宏伟蓝图。在总结国际共产主义运动历史经验和国内政治运动特别是“文化大革命”的沉痛教训中，他对新时期的行政管理和改革问题，提出了一系列完整的观点，尤其是对行政管理的本质做了具有创见性的阐述。

第一，从社会主义初级阶段的实际出发，把经济建设作为社会主义国家行政管理的中心。马克思和列宁所处的时代是帝国主义和无产阶级革命的时代，无产阶级的根本任务是通过暴力手段打碎旧的国家机器，实现自身的解放。因此，马克思、恩格斯和列宁集中精力剖析和研究资本主义社会的基本矛盾，并据此提出无产阶级的历史任务。由于当时无产阶级夺取政权的任务非常艰巨，即使夺取了政权（如俄国十月革命的胜利），由于

内外敌人的强大，巩固政权的任务也十分艰巨和繁重，这就使得他们过多地看重行政管理的政治职能，把阶级斗争和无产阶级专政作为行政管理的本质。虽然他们也提出了无产阶级取得政权以后，要改造旧的国家机器，提高劳动生产率，组织大生产，但实际上并没有能够真正实现。我国在完成生产资料所有制的社会主义改造之后，由于对所处的历史阶段缺乏正确的认识，加上“左”的指导思想的影响，致使抛弃了在党的八大提出的发展生产力的正确路线，而坚持以阶级斗争为纲，最终导致了“文化大革命”，造成了空前的灾难。邓小平认真总结了历史的经验教训，在深刻分析社会主义生产力与生产关系、经济基础与上层建筑矛盾运动的基础上，明确提出了社会主义的根本任务是解放和发展生产力，社会主义国家行政管理必须以经济建设为中心。他指出：“在社会主义国家，一个真正的马克思主义政党在执政以后，一定要致力于发展生产力，并在这个基础上逐步提高人民的生活水平。”^①他强调，搞社会主义，中心任务是发展社会生产力，因此各级党委和政府，一定要紧紧扭住这个中心，一切工作都要服从这个中心，一天也不要放松经济工作。同时，邓小平把现代化建设提到党的政治路线的高度加以认识。他说：“我们党在

^① 《邓小平文选》第3卷，第28页。

·现阶段的政治路线，概括地说，就是一心一意地搞四个现代化。这件事情，任何时候都不要受干扰，必须坚定不移地、一心一意地干下去。”^① 从以阶级斗争为纲到以经济建设为中心的转变，是党的政治路线的转变，也是行政管理指导思想的转变。

第二，深刻地阐明了社会主义的本质，为行政管理指明了方向。什么叫社会主义、社会主义的本质是什么，这是一个长期没有搞清楚的问题。过去，我们一直把计划经济当作社会主义的基本特征，而把市场经济当作资本主义的基本特征，由于这个问题没有搞清楚，社会主义国家的行政管理的本质和方向也就难以搞清楚。党的十一届三中全会以来，邓小平对社会主义本质问题有过多次论述。1992年在“南方谈话”中，他明确指出：计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”^② 邓小平的这一概括，反映了人民的利益和时代的要求，澄清了不合乎社会发展规律的模糊观念，摆脱了长期以来拘泥于具体模式而忽略社会主义本质的错误倾向；同时，深刻揭示了社会主义本质的内涵，体现

① 《邓小平文选》第2卷，第276页。

② 《邓小平文选》第3卷，第373页。

了生产力与生产关系的统一、社会主义根本任务与根本目标的统一。其中社会主义的根本任务，是由解放生产力和发展生产力两个方面组成的，这是达到根本目标的基本手段和基本途径；而社会主义的根本目标也是有两个方面组成的，一是消灭剥削、消除两极分化，二是最终达到共同富裕。根本任务与根本目标是互为条件、相互依存的，根本任务以根本目标为方向，根本目标以根本任务为基础。社会主义的本质决定了社会主义国家行政管理的本质，邓小平关于社会主义本质的科学概括，不仅回答了什么是社会主义和怎样建设社会主义的问题，而且回答了社会主义国家行政管理的本质和方向。

其一，明确指出了社会主义国家行政管理的目的。在当今的时代，和平与发展已经成为主流，执政的共产党人和无产阶级进行行政管理的目的，不是别的，而是引导人民实现共同富裕。邓小平说：“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。”“我们坚持走社会主义道路，根本目标是实现共同富裕。”^① 这就在行政管理的指导思想上，彻底批判了以阶级斗争和“无产阶级专政条件下的继续革命”为目的的思维模式，同“左”的路线划清了界限。同时，进一步指明，贫穷不是社会主义；同样，搞“穷社会主义”的管理也不是

^① 《邓小平文选》第3卷，第110～111页、第155页。

社会主义的行政管理，是不够格的管理。

其二，明确指出了社会主义国家行政管理的任务和途径。邓小平指出，马克思主义最重视发展生产力。我们讲社会主义是共产主义的初级阶段，共产主义的高级阶段要实行各尽所能、按需分配，这就要求社会生产力高度发展，社会物质财富极大丰富。所以社会主义阶段的最根本任务就是发展生产力，社会主义的优越性归根到底要体现在它的生产力比资本主义发展得更快一些、更高一些，并且在发展生产力的基础上不断改善人民的物质文化生活。需要特别强调的是，邓小平把发展生产力与解放生产力联系起来，这就在马克思主义行政管理思想的基础上实现了一个新的飞跃，为行政管理提供了新思路和新要求。他说：“过去，只讲在社会主义条件下发展生产力，没有讲还要通过改革解放生产力，不完全。”^①这就告诉我们，在新的历史时期，我们进行行政管理必须以改革为动力，这种改革是对不适应生产力发展的旧的经济体制的改革，也是对政治体制及行政管理体制的改革，而且要贯穿在整个现代化建设的全过程。

其三，明确指出了社会主义国家行政管理的历史过程。恩格斯曾经指出，社会主义社会“不是一种一成不

^① 《邓小平文选》第3卷，第370页。

变的東西，而应当和任何其他社会制度一样，把它看成是经常变化和改革的社会。”^① 恩格斯的这一观点是有远见卓识的。但是，对于怎样变化和改革，特别是行政管理如何适应这种变化和改革，他没有也不可能做出具体的阐述。按照邓小平的观点，社会主义国家的行政管理不是静止的、一成不变的，而是动态的、发展的，是随着现代化建设的进程不断提高的过程，是从低级到高级不断升华的一系列发展阶段。他指出，社会主义初级阶段至少要一百年。因此，社会主义本质的实现将是一个很长的历史过程；同样，社会主义的行政管理也具有这一历史特点。只有正确地认识这一点，才能防止“急于求成”和不切实际的主观主义倾向。

二、邓小平发展了马克思主义 关于行政发展动力的思想

马克思主义在本质上是批判的、革命的，这一精神同样也体现在他们对行政管理体制的论述上。马克思和恩格斯认为，无产阶级的政治制度和行政管理体制是通过革命的手段，在消灭剥削制度的基础上建立起来的新的制度。这种新的制度，“首先将根本剥夺相互竞争的个人对工业和一切生产部门的管理权。一切生产部门将

① 《马克思恩格斯选集》第一版，第4卷，第693页。