

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

京新登字 323 号

图书在版编目 (CIP) 数据

邓小平行政理论与政府管理/唐铁汉著. —北京: 国家行政学院出版社,
1999.5

ISBN 7—80140—016—X

I. 邓… II. 唐… III. 邓小平理论—行政学—理论研究 IV. D2—0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 15817 号

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出版发行

北京市海淀区厂洼街 11 号 (100089)

发行部电话: 68929037 68929098

*

新华书店总经销

北京地矿印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 12.5 印张 230 千字

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN 7—80140—016—X/D·8 定价: 23.00 元

如发现印装问题, 请与本社联系

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关系与生产力、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，以利于指导工作实际。

作 者

1999年2月

目 录

前言	(V)
----------	-----

导论 邓小平对马克思主义行政管理思想的发展

一、邓小平发展了马克思主义关于行政管理 本质的思想	(1)
二、邓小平发展了马克思主义关于行政发展 动力的思想	(11)
三、邓小平发展了马克思主义关于行政管理 科学化的思想	(16)
四、邓小平发展了马克思主义关于行政管理 法制化的思想	(28)

第一章 邓小平行政理论的哲学基础 及其对政府管理的指导意义

一、邓小平行政理论的认识论基础及对政府 管理的意义	(35)
二、邓小平行政理论的历史唯物主义基石 及对政府管理的意义	(51)
三、邓小平行政理论的辩证法精髓及对政府 管理的意义	(62)

第二章 邓小平关于行政发展与发展战略的理论

- 一、政府管理必须坚持全面发展论…………… (74)
- 二、政府管理必须坚持发展战略论…………… (78)
- 三、政府管理必须坚持发展阶段论…………… (82)
- 四、政府管理必须坚持发展动力论…………… (86)
- 五、政府管理必须坚持辩证发展论…………… (98)

第三章 邓小平关于政府管理创造性与规范性的理论

- 一、关于政府管理的创造性 …………… (106)
- 二、关于政府管理的规范性 …………… (124)

第四章 邓小平关于行政决策的理论

- 一、正确的行政决策是执行正确路线的保证 …………… (139)
- 二、行政决策的出发点和落脚点是为人民谋利益 … (143)
- 三、行政决策的指导思想是坚持解放思想、
实事求是 …………… (147)
- 四、行政决策的前提是调查研究 …………… (152)
- 五、行政决策的基本原则是民主集中制 …………… (158)
- 六、行政决策的判断标准是“三个有利于” …………… (164)
- 七、行政决策的水平取决于领导者的理论根底
和实践根底 …………… (167)
- 八、邓小平决策实践的基本特点 …………… (182)

第五章 邓小平关于行政管理体制改革的理论

- 一、深化行政管理体制改革，加速社会主义现代化
建设 …………… (221)
- 二、正确处理党政关系，建立各级政府自上而下的
强有力的工作系统 …………… (225)

三、正确处理中央与地方的关系，有计划地大胆 下放权力	(229)
四、正确处理政府与企业的关系，切实转变政府 职能	(241)
五、正确处理政府与社会的关系，发挥社会中介 组织作用	(250)

第六章 邓小平关于机构改革的理论

一、从全局的高度论述精简机构是一场革命	(253)
二、从实际出发确定机构改革的目标和原则	(257)
三、坚持科学的态度和正确的方法步骤	(264)
四、以邓小平理论为指导，积极稳妥地搞好 我国政府机构改革	(266)

第七章 邓小平关于行政法治的理论

一、邓小平行政法治理论的实践基础	(274)
二、邓小平行政法治理论的基本原则	(278)
三、邓小平行政法治理论的根本目标	(281)
四、邓小平行政法治理论的科学态度	(284)
五、邓小平行政法治理论的指导作用	(288)

第八章 邓小平关于廉政建设的理论

一、邓小平廉政建设的指导思想	(292)
二、邓小平廉政建设理论的核心	(298)
三、邓小平廉政建设理论的深刻内涵	(306)

第九章 邓小平关于人才人事的理论

一、关于人才人事工作的战略意义	(314)
-----------------------	-------

二、关于人才人事工作的时代要求	(320)
三、关于干部人事制度改革的基本目标和主要内容	(323)
四、努力建设高素质的专业化国家行政管理 干部队伍	(343)

第十章 以邓小平行政理论为指导， 加快我国行政学的发展

一、深刻领会邓小平行政理论的基本观点，把握 行政学发展的正确方向	(365)
二、坚持实事求是的思想路线，在实践中实现 理论创新	(367)
三、发扬马克思主义的学风，推进行政学的 学科建设	(379)

后记	(385)
----------	-------

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，必须在学习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。