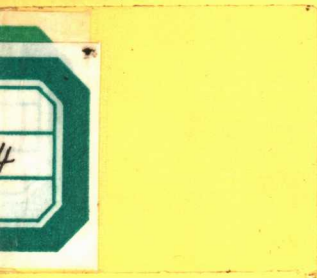




邓小平行政管理思想概论

◎主编 郭 济



中央文献出版社

邓小平行政管理思想概论

中国行政管理学会 编著

郭 济 主编

中央文献出版社

2001. 5. 北京

图书在版编目(CIP)数据

邓小平行政管理思想概论/郭济主编;中国行政管理学会编著.
-北京:中央文献出版社,2001.6

ISBN 7-5073-1036-1

I. 邓… II. ①郭…②中… III. 邓小平理论-行政管理-研究 IV. A849.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 033878 号

邓小平行政管理思想概论

编 者/中国行政管理学会

责任编辑/田松年

封面设计/欣 然

版式设计/王金城

发 行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

销售热线/63097018

经 销/新华书店

排 版/北京方方激光照排中心

印 刷/山东新华印刷厂德州厂

850×1168 32 开 13.75 印张 319 千字

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数 1-2500 册

ISBN 7-5073-1036-1/C·95 定价:26.00 元

本社图书如存在印装质量问题,请与本社联系调换

版权所有 违者必究

前 言

邓小平行政管理思想是邓小平理论的重要组成部分，是我国行政管理的根本指导思想。深入研究邓小平行政管理思想的本质特征及其主要内容，是我们在社会主义初级阶段搞好行政管理的迫切需要。

令人高兴的是，近十几年来，我国已经有一大批研究探讨邓小平行政管理思想的论文论著出版问世，有力地推进了对邓小平行政管理思想的学习和研究。同时，也要看到，目前全面深入系统地论述邓小平行政管理思想并且有深刻见解的优秀学术论著还很缺乏。这迫切要求有更多研究邓小平行政管理思想的优秀理论专著问世，以满足国内数以百计的行政学院、开设有行政学专业的高校对行政管理教学参考书籍的急需，以促进广大公务员和广大人民群众在行政管理实践活动中对邓小平行政管理思想的深入理解和贯彻执行。我们写作本书的初衷，正是希望能够起到抛砖引玉、促进更多研究邓小平行政管理思想的优秀成果问世的效果。

我们在写作本书的过程中，始终坚持的宗旨就是：以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，紧密联系中国实际，实事求是，全面、准确、深刻地理解把握邓小平行政管理思想，使本书能够为发展我国的行政管理科学尽绵薄之力，能有利于广大公务员和人民群众掌握邓小平行政管理思想，更好地发挥邓小平行政管理思想对我国行政管理实践的巨大而深远的指导作用。

我们在写作本书时，以《邓小平文选》为研究基础，同时又以学术界众多有关邓小平行政管理思想的论文论著为借鉴，紧密结合我国社会主义初级阶段行政管理实际，从中分析概括出邓小平行政管理思想的主要特征、基本内容及其主要表现形式。

邓小平是具有世界性意义的伟人，但他首先是“中国人民的儿子”。邓小平行政管理思想具有鲜明的社会主义中国特色。因此，我们在研究和写作中，摒弃了照搬西方行政管理思想的模式，而突出了邓小平行政管理思想的特性：即深厚的人民性、强烈的时代性、高度的科学性；突出了邓小平行政管理思想的主要内容。这些主要内容有：社会主义初级阶段中的行政管理必须坚持以经济建设为中心，搞好社会主义现代化经济建设，必须坚持四项基本原则，必须坚持改革开放；要认真搞好行政体制改革和机构改革、人事制度改革；要重视人民群众参政议政，实现行政管理的科学化、民主化、现代化和法制化；努力实现决策的科学化和民主化；要学习外国先进的行政管理经验；要搞好精神文明建设，坚决反腐倡廉；坚持人民是国家的主人、干部是公仆的观点，努力建设一支高素质为人民服务的公务员队伍；重视我国工业、农业、国防和科学技术的现代化建设；重视科教兴国，努力发展教育，发展高新产业；坚持我国独立自主的外交路线；坚持实事求是的思想路线，制定和实行正确的政策；要大力发展我国的行政科学；等等。在研究邓小平行政管理思想中，我们对改革开放 20 余年来我国行政管理的丰富历史实践及其巨大成功也做了研究。实践证明，邓小平行政管理思想的确是我国在社会主义初级阶段进行行政管理，坚持社会主义道路，不断改革创新，实现国家强大、人民富裕、社会安定的指路明灯。以江泽民为核心的党和国家第三

代领导集体创造性地继承和发展了邓小平行政管理思想，在领导全国人民建设适应社会主义市场经济发展需要的行政管理体制上，取得了明显的进步，我国的行政管理更加卓有成效。本书在写作中，力求对上述内容进行比较全面、深入和系统的阐述。

邓小平行政管理思想博大精深，本书对这一思想的研究十分有限，也存在不足，希望广大读者批评指正。

郭 济

2001 年 5 月 1 日

目 录

前 言	(1)
第一章 邓小平行政管理思想的本质特征	(1)
第一节 深厚的人民性	(3)
第二节 鲜明的时代性	(16)
第三节 高度的科学性	(31)
第二章 邓小平行政管理体制改革思想	(40)
第一节 传统行政管理体制的主要弊端	(40)
第二节 党政分开, 建立强有力的 政府工作系统	(48)
第三节 合理配置中央与地方的 行政权力结构	(51)
第四节 实行政企分开	(65)
第五节 党政组织还权于社会, 调动基层和群众的积极性	(69)
第六节 邓小平行政管理体制 改革思想的特点	(71)
第三章 邓小平关于机构改革的思想	(75)
第一节 邓小平机构改革思想的形成和发展	(75)
第二节 机构改革的必要性和紧迫性	(80)
第三节 机构改革的性质、目标和原则	(84)
第四节 机构改革是一个艰	

巨复杂的系统工程	(98)
第五节 机构改革的方法和步骤	(107)
第四章 邓小平行政管理民主化思想	(111)
第一节 邓小平对马克思主义管理民主化思想的创造性继承和发展	(111)
第二节 管理民主化的基本内容及其主要形式	(123)
第三节 不照搬西方民主那一套	(133)
第四节 管理民主主要法制化	(136)
第五章 邓小平行政决策思想	(148)
第一节 邓小平行政决策思想的基础和特点	(148)
第二节 邓小平行政决策思想的主要内容	(155)
第三节 邓小平行政决策思想对当代中国行政决策实践的影响	(177)
第六章 邓小平行政法制思想	(183)
第一节 邓小平行政法制思想概述	(183)
第二节 邓小平的行政立法思想	(195)
第三节 邓小平的行政执法思想	(207)
第四节 邓小平的行政法制监督思想	(213)
第七章 邓小平人事制度改革思想	(217)
第一节 干部人事制度改革的思想基础	(217)
第二节 干部人事制度改革的必要性	(223)
第三节 干部人事制度改革的目标、原则和主要内容	(229)
第四节 干部人事制度改革的现状	(244)

第八章 邓小平反对官僚主义与廉政建设思想 ·····	(250)
第一节 反对官僚主义·····	(250)
第二节 加强廉政建设·····	(265)
第三节 领导就是要为人民服务·····	(276)
第九章 邓小平提高行政效率与加强行政监督思想 ·····	(287)
第一节 邓小平行政效率思想·····	(287)
一、效率价值观：搞四个现代化 不讲效率不行·····	(287)
二、问题与对策：提高效率的根 本出路在于改革·····	(290)
三、综合平衡观：提高效率必须 处理好多个变量之间的关系·····	(304)
第二节 邓小平行政监督思想·····	(307)
一、价值定位：邓小平对 行政监督重要性的认识·····	(308)
二、体系设计：邓小平对行政 监督框架的构想·····	(313)
三、路径选择：邓小平对行政 监督实现机制的探索·····	(323)
第十章 邓小平部门行政思想 ·····	(330)
第一节 经济行政思想·····	(330)
第二节 科教文卫行政思想·····	(339)
第三节 环保行政思想·····	(348)
第四节 社会治安行政思想·····	(354)
第五节 国防与外交行政思想·····	(360)
第六节 邓小平后勤管理思想·····	(368)

第十一章	邓小平行政管理思想的运用及其新发展	(376)
第一节	在邓小平行政思想指引下我国行政管理体制改革成就巨大.....	(376)
第二节	党和国家第三代领导集体对邓小平行政管理思想的新发展.....	(396)
后 记		(427)

第一章 邓小平行政管理思想的本质特征

邓小平是当代伟大的马克思主义者，是中国人民杰出的国务活动家。邓小平行政管理思想是邓小平理论的重要组成部分。邓小平在长期的行政管理实践中，特别是在从1978年改革开放以来到1997年逝世前的二十年里，以伟大马克思主义者大无畏的理论勇气和高瞻远瞩的政治智慧，从理论上深入探索新中国的行政管理问题，逐步形成了一整套关于政府行政管理思想体系。他对社会主义初级阶段中我国行政管理的一系列重大问题，提出了许多精辟、科学的见解和主张，诸如：党和国家领导制度改革、经济体制改革、机构改革、科技体制改革、教育体制改革以及政治体制改革等。他对这些改革的必要性、重要性，改革的内容、目标、步骤和方法等，进行了深刻的论述，从而形成了以行政管理体制改革为突出内容的、完整的邓小平行政管理思想体系。

邓小平关于社会主义初级阶段我国行政管理思想的主要内容有以下十个方面：^①

1. 进行社会主义建设，必须建立起强有力的政府工作系统。
2. 发展经济的职能是社会主义政府行政管理的基本职能。

^① 张文寿主编的《邓小平行政管理思想研究》一书把邓小平行政管理思想的主要内容概括为9个方面。

3. 改变权力过分集中的旧体制，实行权力下放和管理民主化；坚持实行决策的科学化和民主化。

4. 以“四化”标准选拔人才，建立科学的干部人事制度。

5. 行政管理要实行严格的、明确的责任制，以提高政府机构效率。

6. 要坚持实事求是和群众路线的根本原则和方法，并体现在行政管理各个环节中。

7. 制度问题更带有根本性，必须加强法制建设，实现民主制度化、法律化，做到依法行政。

8. 必须克服官僚主义和各种腐败现象，加强行政监督和廉政建设。

9. 适应社会生产力发展水平，不断改革和完善行政管理体制。

10. 在经济管理上，要充分发挥市场机制的作用，并搞好国家宏观调控和各专业部门管理。邓小平行政管理思想是邓小平理论的一个重要组成部分。改革开放的二十余年也是我国行政管理体制改革的二十余年，是我国人民在邓小平行政管理思想指引下进行行政管理体制改革实践，取得举世瞩目重大成就的二十余年。邓小平行政管理思想是一整套完整的思想体系，对于我国的改革开放和现代化建设事业，特别是行政体制改革，具有巨大的指导作用。随着我国社会主义市场经济的逐步发展，行政管理体制的改革任务更加艰巨，更加需要邓小平行政管理思想指引我们前进。

为了深入学习和贯彻邓小平行政管理思想，我们十分需要把邓小平行政管理思想的本质特征搞清楚，只有这样，我们才能够深刻领会邓小平行政思想的精神实质，才能够在社会主义初级阶段中，不断深化行政管理体制改革，建立起适应社会主

义市场经济需要的中国特色的社会主义行政管理体制，推动我国的改革开放和现代化建设事业的顺利进行。

综观邓小平行政管理思想，其最本质特征有以下三个：即深厚的人民性、鲜明的时代性和高度的科学性。而人民性则是三大特征中更具根本性的特征。实事求是是邓小平行政管理思想的根本思想路线。这三大特征是邓小平一贯坚持的实事求是的思想路线的再现，是贯穿邓小平行政管理思想的一条红线，是我们深入理解和贯彻邓小平行政管理思想的关键。对于这三大特征，我们将逐个加以论述。

第一节 深厚的人民性

深厚的人民性是贯穿在邓小平行政管理思想中最为显著、最为重要的一个特征。邓小平要求的行政管理始终是人民的行政管理，离开了深厚的人民性这个最本质的特征，就不能正确地理解邓小平行政管理思想的本质。邓小平行政管理思想的深厚的人民性有着多方面的具体表现。

一、高度尊重人民的国家主人地位

首先，在邓小平行政管理思想中，始终坚持马克思主义的人民是国家主人、国家各级机构及其工作人员是人民公仆的基本原则，坚决反对和克服颠倒主人与公仆关系，把自己看作是人民主人的官僚主义和各种犯罪现象。这是贯穿于邓小平行政管理思想中的一条红线。

新中国历次颁布的宪法均申明：我国是人民民主的国家，国家的一切权力属于人民。1982年国家重新颁布的《中华人民共和国宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于

人民。”同时规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”人民是国家的主人，一切国家机关和国家工作人员都是人民的公仆，决不容许颠倒这个主人与公仆之间的正确关系，这就是国家宪法的精神。一切国家机关和国家工作人员，都必须遵守宪法的规定，都应该以人民公仆的身份出现，切实做人民的公仆，为人民服务。

1956年9月，邓小平在谈到共产党为什么能够成为新中国的执政党时指出，这是因为党的确对于人民群众有伟大的领导作用。同时他又指出，“工人阶级的政党不是把人民群众当作自己的工具，而是自觉地认定自己是人民群众在特定的历史时期为完成特定的历史任务的一种工具。”^①“它是人民群众的全心全意的服务者，它反映人民群众的利益和意志，并且努力帮助人民群众组织起来，为自己的利益和意志而斗争。”接着他又说：“确认这个关于党的观念，就是确认党没有超乎人民群众之上的权力，就是确认党没有向人民群众实行恩赐、包办、强迫命令的权力，就是确认党没有人民群众头上称王称霸的权力。”^②在邓小平的思想中，共产党是人民的“工具”，是人民的公仆，而党和国家机关中的工作人员毫无例外地当然应该是人民的公仆，必须全心全意地为人民服务。这个思想直牢牢扎根在他的脑海中，体现在他的行政管理思想中。

其次，邓小平始终认为，一切国家机关和国家工作人员都绝不容许把自己变成人民的“主人”。邓小平对颠倒“主人”与“公仆”关系的官僚主义现象，始终是持坚决批判的态度；

① 《邓小平文选》第一卷，第218页。

② 《邓小平文选》第一卷，第218页。

对于那些贪污受贿的干部，他要求对他们绳之于法，严厉惩处，决不手软。1980年8月，邓小平指出：“当前，也还有一些干部，不把自己看作是人民的公仆，而把自己看作是人民的主人，搞特权，特殊化，引起群众的强烈不满，损害党的威信，如不坚决改正，势必使我们的干部队伍发生腐化。”^①

随着改革开放的不断深入，新旧体制处在交替过程中，西方资产阶级和旧社会的一些腐朽思想作风乘机泛滥起来，干部队伍中一些革命意志薄弱者，被剥削阶级的糖衣炮弹所击倒，走到了贪污受贿、贪赃枉法、违法乱纪的地步。邓小平指出，为了我国干部队伍的健康成长，为了教育人民群众，必须加强群众监督，对那些已经犯罪的干部，不论职务高低，必须依法严厉惩处。1986年1月，邓小平在中央政治局常委会上的讲话中，针对近几年不断发生的经济犯罪现象，其中也有高级干部及其家属犯罪，指出：“越是高级干部子弟，越是高级干部，越是名人，他们的违法事件越要抓紧查处，因为这些人影响大，犯罪危害大。抓住典型，处理了，效果也大，表明我们下决心克服一切阻力抓法制建设和精神文明建设。”^②为什么有些高级干部及其家属会犯罪呢？就是因为他们颠倒了公仆和主人的身份，利用人民赋予他们的权力，骑在人民的头上作威作福，从而蜕变为人民的罪人。

二、强调人民的国家人民来管理

邓小平行政管理思想始终坚持：在社会主义中国的行政管理中，人民始终是国家行政管理的主体，人民的意志成为行政

① 《邓小平文选》第二卷，第332页。

② 《邓小平文选》第三卷，第152页。

管理的意志，决定着行政管理的内容和形式。在建立新中国以后，人民就是国家的主人，管理国家是人民的根本权力。人民群众作为国家管理的主体，在管理整个国家政治、经济和文化的同时，也在管理自己。人民的国家人民来管理，实现管理民主化是社会主义民主的应有之义。

在建立社会主义国家以后，必须实现人民国家人民管理的根本原则，这是贯穿马列主义、毛泽东思想中的一个基本原则。1918年3月，列宁指出：苏维埃民主制即目前实施的无产阶级民主制，它是“空前第一次使真正的全体人民都学习管理国家，并且开始管理国家。”^①他又说：“只有无产阶级才能彻底实现政治制度和社会制度的民主化，因为实行这种民主化就会使工人成为这个制度的主人。”^②毛泽东高度重视实现人民管理的权利。他说：“所有制问题基本解决以后，最重要的问题是管理问题”。他又说：“劳动者管理国家、管理军队、管理各种企业、管理文化教育的权利。实际上，这是社会主义制度下劳动者最大的权利，最根本的权利。没有这种权利，劳动者的工作权、休息权、受教育权等等权利，就没有保证。”^③

邓小平行政管理思想继承了马克思主义、列宁主义、毛泽东思想关于社会主义国家政权的本质，就是人民民主专政（或“无产阶级专政”）的学说，同时，又在新的历史条件下发展了“人民国家人民管理”的思想，创造性地提出了建设社会主义

① 《列宁选集》第三卷，第524页。

② 《列宁选集》第一卷，第103页。

③ 毛泽东：《读苏联〈政治经济学教科书〉社会主义部分的谈话记录稿》（1959年12月到1960年2月）。

民主,要实现“国家的民主化”^①、要实现三个方面“民主化”以及实现“管理民主化”的重要思想。1980年8月,他强调指出:“肃清封建主义残余影响,重点是切实改革并完善党和国家的制度,从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化,促进现代化建设事业的顺利发展。”^②无论是要实现“国家的民主化”,还是要实现党和国家在政治生活、经济管理、整个社会生活等三个方面的“民主化”,以及要实现“管理民主化”,尽管提法上有所不同,但是都表达了邓小平希望实现人民群众在国家的政治生活、经济管理和整个社会生活方面当家做主,行使自己民主权利的思想。

1980年8月,邓小平提出:“中央将向五届人大三次会议提出修改宪法的建议。要使我们的宪法更加完备、周密、准确,能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力,享有充分的公民权利,要使各少数民族聚居的地方真正实现民族区域自治,要改善人民代表大会制度,等等。”^③1982年全国人大吸纳了党中央和邓小平的建议,在重新颁布的《中华人民共和国宪法》中,对人民管理国家的这些权力作出了新规定。同时还规定:“各少数民族聚居的地方实行区域自治。设立自治机关,行使自治权。”还规定,“国营企业

① 见《邓小平文选》第二卷,第169页,第359-360页。邓小平关于“国家的民主化”有过多处的表述。他指出:无产阶级专政职能的存在“同社会主义国家的民主化并不矛盾,它们的正确有效的工作不是妨碍而是保证社会主义国家的民主化。”(第169页)他指出,不要社会主义法制的民主,“这只能使我们的国家再一次陷入无政府状态,使国家更难民主化”。(第359-360页)。

② 《邓小平文选》第二卷,第336页。

③ 《邓小平文选》第二卷,第339页。