

国务院办公厅调查研究室 编

中國行政管理學初探
續編

辽宁人民出版社

中国行政管理学初探

(续编)

国务院办公厅调查研究室 编

辽宁人民出版社

一九八五年·沈阳

中国行政管理学初探

(续编)

Zhongguo Xingzheng Guanlixue Chutan

国务院办公厅调查研究室 编

辽宁人民出版社出版 辽宁省新华书店发行

(沈阳市南京街21号) 沈阳市第二印刷厂印刷

字数: 230,000 开本: 850×1168 1/32 印张: 14 插页: 4

1985年9月第1版 印数: 1-20,000 1985年9月第1次印刷

责任编辑: 邵连凯

责任校对: 李秀芝

封面设计: 王铁军

统一书号: 4090·205 (委托出版) 定价: 2.10元

研究探討具有中國特色的
行政管理學體系，為社會
主義現代化建設服務。

唐之波

一九八九年九月廿日

编者的话

当前，以城市为重点的经济体制改革已经全面展开。这场改革，不仅会大力促进国民经济的发展，带来社会经济生活的重大变化，而且必然会引起行政管理制度和领导方法的变革，不然就无法适应经济体制改革的形势。正如《中共中央关于经济体制改革的决定》所指出的，“建国三十多年来，总的来说，我们的国家机构履行了这方面的职责，起了重大的作用。但是，国家机构特别是政府部门究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设，以适应国民经济和社会发展的要求，还是一个需要认真加以解决的问题。”在《决定》的指引下，从事行政管理学研究的同志和实际工作者，围绕着简政放权、增强企业和基层自主经营活力等问题，开展了国家机构管理经济职能的讨论，从管理体制、管理手段、行业和专业管理、机构设置等重要方面，理论与实际相结合地进行了有益的探讨和论述，为我国行政管理学的研究和行政管理

改革的实践，提供了新的经验和新的内容。

为了满足广大读者的要求，我们选择了二十三篇文章和七篇资料，汇集成册，作为《中国行政管理学初探》一书的续编，以飨读者。我们希望在新的一年里，从事行政管理学研究的同志们，努力开展研究活动，在总结新经验、探索行政管理规律和行政管理改革等方面，取得更多的研究成果。为建立具有中国特色的行政管理学体系作出新贡献。

本书在编辑和出版过程中，得到了有关部门的支持，不少同志提供了论文和研究资料，付出了辛勤劳动，在此一并表示衷心感谢。由于我们水平有限，在整理和编辑中，难免有不妥之处，恳请读者指正。

国务院办公厅调查研究室

一九八五年二月

目 录

编者的话

· 理 论 研 究 ·

- 建设具有中国特色的行政管理体制……………孙 斌 (1)
- 建国以来政府机构的演变及其经验教训……………章 光 (14)
- 行政立法的原则……………张焕光 (25)
- 改革经济管理模式的研究……………王 琢 (33)
- 试论我国行政管理的科学化、法制化、
现代化……………张光瑞 (50)
- 论简政放权……………刘怡昌 (61)
- 简政放权是社会主义上层建筑的
深刻变革……………舒 铭 (73)
- 行政手段、经济手段与法律手段的关系……………张尚鸾 (83)

· 实 践 与 探 讨 ·

- 行政管理机构设置的原则……………金树望 (88)
- 机构编制管理科学化……………路 边 (100)
- 政府机构如何管理经济的探讨……………夫 愚 (114)
- 论国家管理经济的手段……………应松年 (132)
- 正确发挥城市政府机构管理经济的职能……………常 健 (144)
- 略论计划体制改革的几个问题……………魏礼群 (151)
- 以搞活企业为中心进行综合改革…石家庄市人民政府 (170)
- 正确发挥银行管理经济的职能……………李守荣 (187)

工商行政管理体制改革的

探讨……………南京市工商行政管理局 (198)

关于商业行政机构管理职能的

几个问题……………商业经济研究所 (207)

谈谈审计监督……………王之兴 (224)

教育行政管理的研究……………邵金荣 (230)

我国对外经济贸易行政管理的初步改革……………范保青 (239)

应当开展中国管理史的研究……………陈炳富 (249)

武汉市商业流通体制的改革……………武汉调查组 (260)

· 资 料 ·

日本行政管理的改革……………黄 键 (273)

匈牙利行政管理制度的改革…………… (286)

法国文官制度简介…………… (291)

德意志联邦共和国官员法简介…………… (302)

瑞士联邦公务员法简介…………… (307)

美国休利特·帕卡德(HP)公司管理机构概况…………… (310)

三家外国企业的管理机构简介……………徐双龙 (316)

建设具有中国特色的行政管理体制

孙 斌

为了实现社会主义现代化，必须对经济体制进行改革。而
随着以城市为重点的整个经济体制改革的深入开展，越来越迫
切地需要进行行政管理体制改革。行政管理体制改革，必须按照
把马克思主义的普遍真理同中国实际结合起来的总要求，建设
中国特色的行政管理体制。这样，对什么是中国的国情，什么是
社会主义国家行政管理的目标，怎样合理设置行政机构，怎样
加快和缩短行政管理的流程，怎样解决行政管理干部的培养使
用等等问题，都需要有关理论家和实践家认真研究和回答。

一、行政管理的主要职能是领导和组织经济建设

我国各级人民政府，是由人民群众选举产生，代表人民管
理国家事务和社会事务的行政机关，是在社会主义经济基础上
竖立起来的一部分极为重要的政治上层建筑。由于它是实现党
的目标的有力工具，是国家权力机关的执行机关，所以自觉地
贯彻执行党的路线、政策、国家宪法、法律，全心全意为人民
服务，就是它的宗旨和基本职责。因此，它比以往任何阶级掌
握的政府负有更多的职能，承担更繁重的任务。它有领导和组

织社会主义经济建设、精神文明建设、民主建设的建设职能；有坚持人民民主专政，镇压极少数破坏社会主义的敌对分子，保障人民当家作主权力，保卫国家的安全，维护社会秩序的保卫职能；有创办社会公益事业、福利事业，救灾灭病等公共服务职能；还要管理民族事务，外交事务，同外国缔结条约和协定，发展同许多国家的经济、技术、文化交流和合作，反对霸权主义，维护世界和平，等等。

但在这些繁多的任务中，它必须以领导和组织社会主义经济建设为中心任务。这是社会主义国家机构特有的职能。

在资本主义社会，由于生产资料掌握在资本家或集团手里，不可能对整个国家经济实行统一管理，也不可能在全社会范围内组织和调节社会生产。即使在现代资本主义国家，随着生产、劳动社会化程度和垄断程度的提高，国内和国际矛盾的尖锐化，国际竞争的加剧，为了维护本国垄断资产阶级的利益，它们对社会经济生活越来越多的采用政府干预，但也仅此而已。我国则不同，领导和组织经济建设已成为政府的一项基本职能。首先，是由社会主义制度的巩固和发展的基本要求决定的。列宁曾经强调指出：“无产阶级取得政权以后，它的最主要最根本的利益就是增加产品数量，大大提高社会生产力。……没有这个条件，就谈不上整个劳动解放事业的成功和社会主义的胜利”（《列宁全集》第33卷第159页）。邓小平同志最近也指出：社会主义阶段的根本任务就是发展生产力，就是要使社会财富越来越多地涌现出来，不断地满足人民日益增长的物质和文化需要。如果社会主义不能消灭贫穷，那么社会主义的优越性就不能深入人心，自然也就失去了向共产主义过渡所必需的物质和精神两个最基本的条件，因而为共产主义奋斗也就成为空话。其次，是由国家的根本任务决定的。我国宪法规定：“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现

代化建设”。行政机关是实现国家目标的主要工具，所以领导和组织经济建设，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家，是它义不容辞的责任。再次，是社会化大生产和生产资料公有制的客观要求。全民所有制经济和集体经济是我国社会主义经济最基本的成分，我国各项生产建设事业，都依靠它们来兴办。在公有制基础上，对国民经济建设和社会发展由政府来统一规划、协调、指导和监督，不仅是必要的，而且也是能够做到的。政府领导和组织经济建设，正体现了我国有计划的商品经济的优越性，它可以避免资本主义经济的无政府状态，而出现周期性经济危机造成社会生产力的大破坏。可见，国家行政机关管理经济建设，决不是一般性的或暂时性的任务，而是一项长期的中心任务。社会主义国家行政机关如果不领导和组织经济建设，就是脱离了党和国家的总任务，背离了人民群众的根本利益，那么人民政府的性质就要变化了。建国三十多年来，我们的国家机构特别是政府部门，总的来说是履行了这方面的职责的，起了重大作用。但是，政府部门究竟如何按照客观经济规律和其它规律的要求领导和组织经济建设，正是需要认真研究解决的问题。

长期以来，人们对马克思、恩格斯关于未来社会主义社会的某些设想和论点，作了简单化教条化的理解，把计划经济同商品经济对立起来，认为社会主义经济是产品经济，把本来在我国还需要充分发展的商品经济作为还不得不暂时保留的旧社会的残余部分来看待，把同商品经济相联系的价值规律，作为资本主义的经济规律排斥在计划经济之外，并以此实行对产品生产、产品分配的领导活动。同时，还由于把全民所有权同经营权混为一谈，认为全民所有的企业就必须由国家机构直接经营，如果不这样做，似乎就改变了全民所有制的性质。于是一些全民所有制的企业实际上就成为行政机关的附属物，把人财

物、产供销的指挥和管理权都抓在主管经济的行政部门手里。以为只有这样才履行了国家机构管理经济的职责。各级政府为了把上百万个企业的一切活动统一管理起来，就要增加机构编制，于是机关中直接管理经济的部门就越设越多，以至发展到每种产品都设一个部门进行管理，每个部门事实上成了各种经济关系的代表，为自己管理的那个产业说话，同经济全局争权争利；对企业行政、经济手段兼用，与企业争权争利。使企业缺乏应有的经营权力。这样，就形成了一种“控制型”的行政管理模式，它们对企业的管理，可以说在很大的程度上就是对企业的控制、限制、压制，把企业管得死死的，使本来应该生机盎然的社会主义经济失去了活力；同时，还造成了机构庞大臃肿、部门之间互相扯皮、整天忙于琐碎事务的官僚主义。

为了使社会主义经济充满生机，发展商品经济，必须建立“发展型”的管理体制。“发展型”体制是适合目前我国社会主要矛盾的要求的。建国以来党的若干历史问题决议指出：

“在社会主义改造基本完成以后，我国所要解决的主要矛盾，是人民日益增长的物质需要同落后的社会生产之间的矛盾。”旧中国留给我们的的是一个经济文化落后的穷家底，建国以后虽然已有很大发展，但同经济发达国家比较仍有很大差距，同十亿人民的需要来说还远不能满足。建立“发展型”体制也是社会主义生产关系的必然要求。在生产资料公有制基础上，国家、企业和广大职工群众的命运都同我国社会主义事业的兴衰连在一起，他们利益一致，目标相同，是彼此可以信任的同志和朋友。所以国家同企业的关系，目标一致，各自履行自己的职责。建立“发展型”体制的根本问题就是要实行政企职责分开，企业在服从国家计划和管理的前提下，具有生产和经营必需的多种权力，真正成为自主经营、自负盈亏的社会主义的商品生产者和经营者。国家机构对经济的领导，主要是搞好经济

决策，经济立法，经济手段，监督检查，协调服务，提供信息。这几方面集中体现为“服务”二字，为发展生产服务，为企业服务，为国家的繁荣强盛和人民的富裕幸福服务，而不是控制式的“管、卡、压”。因此，国家机构必须把想问题办事情的方法，由控制企业转变到服务于企业的轨道上来。如果说过去更多地用权力来指挥控制企业，那么今后就要更多地靠服务的质量和水平来帮助企业的发展。

二、建立一个“少级次、大幅度”的行政管理机构体系

马克思说过：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷第479页）行政管理就是国家行政机关以政府的名义，依据宪法、法律、法规，对国家事务、社会事务进行管理的一种组织活动。所以，行政管理离不开行政机关。只有靠它才能起到发动群众、组织群众的作用，也只有赖于它才能指明做什么和不做什么，向这个方向前进而不向另一方向前进，起到监察和控制的作用。但是，如果行政机构设置得不科学、不合理，整个行政活动就不能正常有效运转，阻碍社会的前进。所以，列宁说，国家机关“是我特别关心的”，“你们也应该关心”的问题。（《列宁全集》第33卷第355页）从我国的国情出发，建立起有自己特色的“少级次大幅度”的行政管理机构体系是合乎我国国情的、可行的。所谓级次，既包括中央和地方政府的各个级次，又包括政府机关内部的各个级次。所谓幅度，是指每个级次管辖范围，而不是政府机关部门设置的多少。级次和幅度是紧密联系、互相影响的纵横两个方面。对于一个大国来说，机构设置无非是两种方案：一种是级次少，幅度大；一种是级次多，幅度小。两种方案各有利弊，级次少，上通下达及时，周转快，行政效率高，但因管理幅度大，可能

就会管得粗，甚至管不过来。相反，幅度小，便于管，抓得细，但因级次多，周转慢，效率低。所以两全的方案难找。只能权衡利弊，利大弊小就是最佳方案。联系我国幅员辽阔，人口众多，政治、经济结构比较复杂，各个地区发展很不平衡，同时，我们面临的任务比任何时期、任何国家都要繁重艰巨等特点来考虑如何设置机构体系。如果国务院直接管到省，那么不算台湾、香港是29个，加上国务院机关各部门，直接领导上百个单位和部门，这样总理就会感到抓不过来；但如果在省上面加一个级次，象过去那样设五六个大行政区，总理直接抓大行政区，那么就省劲得多。然而国务院与省之间却多了一级，并且这只是解决了国务院的管理幅度问题，地方各级政府的管理幅度同样过大，要解决就要在省、县、乡之间都各增加一个级次。如果这样那么中央一个政令下达到基层将要经过六七个级次，每一级停留一周，就是一个半月。再从基层反馈到中央，就要三个月。运转速度这样慢，行政效率也就可想而知了，这怎么能适应当今时代的要求，适应四化建设的要求呢？可见，“多级次小幅度”的方案不可采用，只能择取“少级次大幅度”的方案。但幅度大管不过来的困难怎样解决？怎样发挥它的长处，提高行政效率？

第一，实行中央集权制。它既是我国的历史传统，又是社会主义现代化建设所必须。作为一个统一的国家，全国必须服从于中央，必须有全国统一的计划与法律。集中统一领导是我国各族人民的根本利益所在，那种小邦林立，封建割据的状态，历史事实说明它从来没有给人民带来任何好处，而且是巨大的灾难和痛苦。实行中央集权，并不是把一切权力都集中在中央，也并不排斥地方自治和地方分权。

第二，充分发挥地方政府的作用。地方政府有“正当的独立性，正当的权利”，在中央人民政府领导下，有独立自主地组

织本地方的建设事业的权力和能力。我国幅员如此广大，而且各个地区的发展又很不平衡，中央不可能把什么事都统起来，也不可能用一种政策一种办法解决全国所有问题。所以中央不可集中权力过多，也不可“一竿子插到底”，搞越级指挥。逾越下级政府职权，违背科学管理原则，它必然使下级政府产生消极情绪和工作不负责，并使下级政府建立不起权威，而行政管理是不能没有权威的。

第三，加强各级政府的常务会议的协调作用，让首长助理分口分片协助管理。这是解决管理幅度大管不过来问题的组织措施。行政首长管不过来必然要依靠他的助手协助管理。但不宜多设副职（副职一般只设一名，以便参加一些礼节性活动和在行政首长离开岗位时接替其职务）而设首长助理。在行政首长统一领导下，让首长助理分口分片协助管理。在这种情况下，为了防止政出多门和不协调现象出现，必须加强常务会议，经常及时地交流情况，讨论政务大事，综合协调各方面的关系。从而保证行政首长准确及时地指挥和管理。

第四，必须调整政府的职能结构。实行“少级次大幅度”体系，如果我们想问题的方法和工作方法不转变，就可能把政府机关搞得很庞大。部门林立，层次重叠，就会带来互相扯皮，指挥不灵，办事效率低下和养成官僚主义作风。这样就又步入了官僚化的死胡同。所以政府部门要从琐碎的事务中摆脱出来，真正做到议大事，看大局，把宏观方面管住管好，就必须调整政府机关的职能结构，也就是说，要把“控制型”的结构变成“发展型”的结构。这主要是：（1）决策。政府作为行政的指挥系统，决策就是它的主要职能。政府要管大事，就要搞好宏观决策，而把具体决策权、办事权交给办事单位。（2）指导。政府不是工业生产、建设和商品流通的直接承担者，企业内部的具体事务应由企业自己管，但它要指导基层和企业，主

要是通过计划、总结推广经验，传递信息，经济立法，经济杠杆等手段进行方向性的引导。（3）信息。以最快的速度传递政治、经济、科学、技术、军事等方面的最新信息。信息灵通准确是搞好决策，发展商品经济，提高行政效率的重要手段，也是政府为企业服务的重要形式。（4）咨询。政府要决策就必须有专家组成的咨询机构，提出各种决策方案，比较利弊得失，供决策者选择争取好的行政效果，对经济、科学发展和社会管理起推动作用。（5）监督。监督检查各项法律、政令的贯彻，财务制度的执行，行政管理的效果和行政人员的思想作风等等。这历来是行政管理不可忽视的重要职能。这种职能结构，摆脱了过去“控制型”、“经营型”的机构模式，所以它是管大事的机构，服务性的机构，是有利于调动各方面积极性、有利于社会主义事业发展的机构；这种职能结构抛掉了琐碎的经营性事物，是非常精干的高效率的，是很少官僚习气的，能够保持人民政府蓬勃生机的机构。

三、行政机关的宗旨是为人民服务

建立中国特色的行政管理体制，必须明确行政管理的实质在于为人民服务。这是由我国的国家制度和政权的性质所决定的。宪法规定，我们的国家制度是人民民主专政的制度。这种制度保证占人口绝大多数的劳动人民当家作主，“一切权力属于人民”。“人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”，它们都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。宪法还规定，国家行政机关是由人民代表大会产生的，对它负责，受它监督。这就十分明白地告诉我们：行政机关的权力是人民给的，所以行政机关必须依靠人民，好好地为人民服务。“人民”二字是我们行政机关的鲜明的特色，所以我们的政府叫人民政府。它体现了民主制的特征：由人民自下

而上的分配权力和进行监督，而根本区别于由领导人自上而下的分配权力和进行监督的专制特征。建国以后的较长时期里，我们忽视政体建设，特别是在“文化大革命”期间，竟然发展到公开批判人民的民主选举制，把它说成是“形式主义”，要破除选举“迷信”，主张用协商、指定、委派来取代之。结果让一批坏家伙钻进了各级政权机关，来专广大干部、知识分子和工农群众的政。同时，也使一些干部产生了错觉，认为他们的权力掌握在“上级”手里，只要“上级”满意，群众满意不满意无所谓。因而只对上级负责，不对下级负责；对领导吹牛拍马，对群众盛气凌人；认为干部比群众高一等，站在群众之上指手画脚，侵犯人民的权利，甚至有些农村干部动不动就对社员群众以不派工、不给工分、不分口粮进行惩罚。这样就从根本上颠倒了公仆与主人的关系。把领导者变成了统治者。这样我们政府的人民性特点就会在群众的心目中受到损害。

党的十一届三中全会以来，通过国家政治体制，领导制度的改革，在发扬社会主义民主，健全社会主义法制方面采取了许多重大措施。人民政府的崇高形象在群众心目中逐渐明显地树立起来。为了进一步发扬人民政府的光荣传统，更好地体现行政权力来自人民、服务于人民，必须加强如下建设：

首先，认真实行党领导下的议行合一和民主集中制原则，正确处理人民代表大会和行政机关的关系。坚持由人民代表大会，按照民主集中制的原则选举产生中央和地方各级人民政府。人民政府必须接受人民代表大会的直接监督，定期向人民代表大会报告工作，听取代表们的批评、意见和建议。人民代表有权依法提出质询案，受质询的机关必须负责做出口头的或书面的答复。人民代表大会对于严重失职、违法的行政干部有权进行弹劾。

其次，建立由群众自己从下面来管理整个国家的制度。列