

政治
经济
体制

苏联东欧 问题探讨

苏联东欧问题探讨

(政治经济体制)

中国苏联东欧学会

人民出版社

苏联东欧问题探讨

(政治经济体制)

Sulian Dongou Wenti Tanta

中国苏联东欧学会

人民出版社出版 新华书店发行

北京顺义印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 18印张 371,000字
1983年11月第1版 1983年11月北京第1次印刷
印数 0,001—5,000

书号 3001·1899 定价 1.80元

只限国内发行

说 明

1982年9月21—28日，在上海召开了中国苏联东欧学会成立大会暨首届年会。

这次年会收到的学术论文，主要是论述了苏联东欧国家政治、经济体制的形成、改革和现状等理论与实践问题，同时也研讨了八十年代苏联的国际关系和对外政策。

为了交流苏联东欧问题的研究成果，推动这一领域研究工作的进一步开展，我们选编了部分论文汇编成册。因本书主要选编有关政治、经济体制问题的文章，加上篇幅有限，其他方面的论文，未能收录，特此说明。鉴于我们的水平有限，选编工作可能有不尽妥善之处，望读者予以批评指正。

负责本书选编工作的有陆南泉、金作善和张文武同志。

中国苏联东欧学会

1982年11月

目 录

苏联的地方行政体制

——谈中央与地方关系问题

.....中国人民大学苏联东欧研究所 张正钊 (1)

关于苏维埃地位和作用的变化

.....中国社会科学院苏联东欧研究所 徐 翔 (20)

五十年代以来苏联立法的特点

.....中国人民大学
苏联东欧研究所 韩铭立、关 怀、张正钊 (31)

关于苏联劳动者参加生产管理的若干问题

.....上海社会科学院
华东师范大学 苏联东欧研究所 田娟玉 (42)

苏联干部的培训 and 进修制度

.....中国社会科学院苏联东欧研究所 肖桂森 (57)

苏联党政干部的选拔与培养

.....上海社会科学院
华东师范大学 苏联东欧研究所 张佩珍 (73)

保加利亚国家的政治体制改革

.....中国社会科学院苏联东欧研究所 叶明珍 (83)

东欧各国干部和职工的退休制度	张汉文、纪芬 (100)
苏联知识分子社会结构的变化	上海外国语学院苏联问题研究室 金宗美 (114)
	* * *
苏联的经济战略和经济改革	中国社会科学院苏联东欧研究所 金挥 (138)
苏联经济管理体制中值得进一步探索的十个问题	中国社会科学院苏联东欧研究所 陆南泉 (161)
评苏联经济管理体制改革的效果	北京大学 张康琴 (192)
苏联经济管理机构的改革	中国社会科学院苏联东欧研究所 刘清鉴 (208)
苏联城市管理工业的一些新作法	中国社会科学院苏联东欧研究所 尤艳琴 (225)
苏联的科学生产联合公司	黑龙江大学 姜长斌 (241)
苏联完善工资制度的步骤、效果和问题	劳动人事部劳动科学研究所 劳保忠 (254)
关于苏联生产作业队问题的几点分析	中国社会科学院苏联东欧研究所 高中毅 (273)
苏联高等学校工作人员的劳动报酬和经济鼓励制度	安徽大学苏联问题研究所 千正 (292)
试论苏联东欧国家三种经济管理模式的利弊	中国人民大学苏联东欧研究所 周新城 (312)

苏联和东欧国家价格改革的几个问题	辽宁大学 冯兴华 (321)
* * *	
东欧国家经济体制改革中的若干理论问题	中国社会科学院苏联东欧研究所 张文武 (341)
苏联的“共同规律”和东欧的改革潮流	中国社会科学院苏联东欧研究所 李静杰、王小路 (369)
东欧国家的计划管理体制	中国社会科学院世界经济与政治研究所 林水源 (387)
近年来南、匈、苏的价格改革	中国社会科学院世界经济与政治研究所 秦柳方 (405)
个体经济是南斯拉夫所有制结构的组成部分	中国社会科学院世界经济与政治研究所 熊家文 (422)
试论匈牙利经济体制改革	中国社会科学院马列主义研究所 苏绍智 (437)
匈牙利经济管理体制改革的理论和实践	北京大学 张德修 (454)
匈牙利的计划管理制度	国家计委经济研究所 利广安 (466)
保加利亚的工业管理体制改革	中国社会科学院苏联东欧研究所 张 颖 (475)
保加利亚的农业组织形式和农业管理体制改革	中国人民大学苏联东欧研究所 张振第 (491)
波兰事件的经济根源	中国社会科学院苏联东欧研究所 孙祖荫、刘仲春 (504)

民主德国七十年代中以来的工业管理体制改革

.....陈德兴 (521)

* * *

苏美力量对比及其对八十年代国际局势的影响

.....中国社会科学院
苏联东欧研究所 邢书纲、李元华、刘英娜 (534)

“以社会主义为方向”

——苏联在亚非国家推行的一种理论

.....中国社会科学院苏联东欧研究所 宏 涛、莹 昭 (553)

苏联的地方行政体制

——谈中央与地方关系问题

中国人民大学 张正制
苏联东欧研究所

一、苏联处理中央与地方关系的理论原则

苏维埃国家成立的初期，在处理中央与地方关系问题上受到了列宁的关怀和领导。列宁提出民主集中制是正确处理中央与地方关系的基本原则，为苏维埃地方行政体制的建立奠定了理论基础。

民主集中制是民主与集中这两个对立面的统一。列宁认为，为了实现苏维埃国家管理的目的和任务，实行集中制是必要的。他说：“我们拥护集中制，也拥护‘计划’，但是，我们拥护的是无产阶级国家的集中制和计划，是无产阶级为了贫民、劳动者和被剥削者的利益，为了反对剥削者而调整生产和分配的集中制和计划。”①“从来没有一个布尔什维克党的中央机关，没有一个布尔什维克反对过苏维埃的集中制，反对过苏维埃联合起来。”②集中制之所以必要，就在于它能够保证政

① 《列宁全集》第26卷第100页。

② 同上，第98页。

权和领导的统一，政策和法令的统一；能够保证把人力、物力和财力集中用于完成国家的首要任务上。

列宁所主张的集中制是在民主基础上的集中，既要坚持中央的统一领导，又要充分发挥地方的积极作用。他指出：“苏维埃政权决不贬低地方政权的意义，决不伤害它们的独立性和主动性。”^①“真正民主意义上的集中制的前提是历史上第一次造成的这样一种可能性，就是不仅使地方的特点，而且使地方的首创性、主动精神和各种各样达到总目标的道路、方式和方法，都能充分顺利地发展。”^②根据民主集中制原则处理中央与地方的关系，建立地方行政体制，就能够使中央的统一领导和地方的积极性、创造性结合起来，从而使整个国家行政体制的各个环节协调一致，使各级国家机关的效能都能得到充分的发挥。

根据列宁关于政权建设的思想，苏维埃地方行政体制贯彻民主集中制原则，主要表现在以下几个方面：

第一，各级地方国家权力机关由选举产生，各级地方管理机关由同级的权力机关组成，并向权力机关负责、报告工作，使地方管理机关置于权力机关监督之下，以防产生官僚主义的恶劣作风。列宁对地方机关的行政负责人由中央或上级任命的办法持否定态度，认为这会“破坏起码的民主”。^③

第二，在中央统一领导下按级分权。一切关系全联盟的

① 《列宁全集》第28卷第18页。

② 《列宁全集》第27卷第190页。

③ 参见《列宁全集》第25卷第6页。

全局性的事业机构和工矿企业由中央统一管理，而属于地方性的事业机构和企业则由地方管辖，使各级地方能够根据本地区的实际情况，灵活处理在职权范围内的事务。但下级机关必须服从上级机关，各级地方机关服从中央机关。中央和上级机关的法令对于下级机关具有绝对的约束力，同时在实行这些法令的方式和方法上又要使各地方发挥最广泛的主动精神。

第三，地方行政管理机关实行双重从属制，即地方管理机关按两个系统发生从属关系：从属于同级的权力机关（横的关系）和从属于上级管理机关（纵的关系）。例如，区执行委员会既从属于区苏维埃，又从属于州执行委员会。部门管理机关也实行双重从属制。例如，执行委员会的各局、处，既从属于该地区的执行委员会，又从属于上级同名称的局、处，或有关的部。双重从属制把中央的部门领导和考虑地方条件结合起来。列宁称之为“合理的工作原则”。

第四，在地方国家机关中把合议制和一长制结合起来，即讨论决议是合议制，但执行决议是首长负责制。这种结合既可以发挥集体的智慧和集体的领导作用，又可以防止某些领导人躲在集体决议的背后而推诿责任。一长制就是国家机关领导人对工作的一种责任制。它要求领导人不要把责任推给副职或下级。实行一长制的机关，其一切重大工作都由该机关领导人负责。它要求所属机关和工作人员都要服从领导人的指挥和命令。列宁非常重视机关领导人的这种责任制。他说：“我们都必须建立个人负责制，我们既需要委员会来讨论一些基本问题，也需要个人负责制和个人领导制来避免拖拉

现象和推卸责任的现象。”^①

第五,按民主集中制原则建立地方行政体制,处理中央与地方关系,还必须考虑民族因素。列宁指出:“民主集中制不仅不排斥地方自治和具有特殊的经济和生活条件、特殊的民族成分等等的区域自治,相反地,它必须既要求地方自治,也要求区域自治”。“非常明显,如果不保证每一个在经济上和生活上具有比较大的特点以及具有特殊的民族成分等等的区域享受这种自治,那就不可能设想有现代的真正民主的国家。”^②列宁根据俄国当时的民族状况,不仅在国家结构形式上提出采取联邦制,而且在地方建制上对少数民族地区采取区域自治的政策。区域自治单位除享有一般地方机关的职权外,还享有法律规定的自治权,以体现民族自决和民族平等的原则。

列宁为苏联地方行政体制提出的这些理论原则,从苏维埃政权成立初期直到现在,在法律上都作了规定。1977年苏联新宪法还以专门条款明确写道:“苏维埃国家的组织和活动实行民主集中制原则:一切国家权力机关自下而上地选举产生,这些机关向人民报告工作,下级机关必须执行上级机关的决定。民主集中制把统一领导同地方上的主动性和创造积极性、同每一个国家机关和公职人员对本职工作的责任感结合起来。”但在列宁逝世后实际上并没有得到切实的贯彻,民主与集中的关系、中央与地方的关系,并不是任何时候都处理得当的。

① 《列宁全集》第30卷第213页。

② 《列宁全集》第20卷第30—31页。

二、苏联处理中央与地方关系的历史变化

十月革命胜利后,年青的苏维埃国家在列宁的领导下,按民主集中制原则建立了地方行政体制,从根本上消除了旧沙皇俄国所固有的中央与地方的对立,形成了中央与地方的新型关系。这种关系的特点,是中央与地方、整体与局部在根本利益上的一致。但由于革命刚胜利,阶级斗争异常尖锐,经济文化又十分落后,为了支援红军,战胜国内外阶级敌人,以及为了集中力量迅速恢复遭受国内战争破坏的经济,要求把一切人力、物力高度集中在中央的手里,因此,当时比较强调中央集权制,使中央享有更多的权力。正如列宁所指出:“宪法规定了集中制的基本原则。我们大家对这个基本原则并无异议,因为从高尔察克、尤登尼奇、邓尼金这些鲜明、生动甚至是残酷的教训中,以及从游击主义的教训中,我们已经学到了这个道理。”^①中央的高度集权适应了当时形势发展的要求,它保证了战争的胜利,维护了革命的成果,因而它是正确的、必要的。

三十年代至五十年代初,苏联仍然强调中央集权制。而且根据1936年苏联宪法和有关法律的规定,联盟中央的职权较过去还有进一步的扩大:

(1)过去,成立新边疆区、州、自治共和国、自治州由各加盟共和国处理。1936年宪法规定,此类问题需经联盟中央批准。

^① 《列宁全集》第30卷第214页。

(2) 为了加强立法的统一,从1936年开始,仅联盟中央得规定法院系统及诉讼程序,仅联盟中央得制定刑法和民法。而根据1924年的宪法,联盟仅作原则性的规定。

(3) 在经济管理方面,1924年的宪法规定,联盟中央仅规定苏联国民经济所应遵循的原则和一般计划。而1936年的宪法规定,由联盟中央制定苏联国民经济计划。联盟中央管辖的不仅有全部重工业和国防工业,而且有轻工业和食品工业的绝大部分的大、中型企业。

由此可见,联盟中央的集权程度进一步加强了。当时苏联的学者认为,加强中央集权的必要性是:第一,“帝国主义的、反民主主义的阵营依然存在,因此,在反抗侵略的时候便需要把苏联的一切力量联合起来。”第二,“社会主义制度乃是集中化的、有计划的、受劳动者统一的集中意志所指导的制度,而这种意志则以国家权力最高机关体现出来。”

看来,在生产不甚发达,必须在最短时期内实行工业化,特别是在新的世界大战的威胁下,以及在卫国战争时期,为了集中一切力量完成国家的中心任务,实行中央的高度集权制,还是必要的、适宜的。但是,随着战争的胜利,经济的恢复和发展,中央的过分集权就会严重束缚地方的积极性,不利于生产力的发展。因此随着形势的变化,中央与地方的关系就应作相应的调整。

五十年代,苏联在消除过去存在的联盟中央过分集权方面采取了一系列措施。1956年6月,苏共中央和部长会议发表决议,宣布把原属联盟中央管理的企业和组织移交给加盟共和国管理,以“加强加盟共和国在管理国民经济方面的作

用。”在此期间，苏联下放给加盟共和国管理的企业达1万1千多个。同年12月，苏共中央通过《关于改进苏联国民经济领导问题》的决议，规定进一步扩大各加盟共和国、各经济组织在经济管理中的权限，规定各加盟共和国有权解决同完成本共和国计划有关的经济和文化建设问题，包括基本建设、物资技术供应、劳动生产率、成本、产品销售、财政资金的使用等问题。1957年2月，苏联最高苏维埃主席团通过《关于扩大加盟共和国权限》法令，规定各加盟共和国有组织法院和诉讼程序的立法权，并把通过民法和刑法的权限划归各加盟共和国，联盟中央只规定这些立法的基本原则。规定各加盟共和国有权自行决定建立新的州和边疆区，而不再由全联盟批准。

由于赫鲁晓夫对工业、建筑业所进行的改组，使中央与地方的关系发生了重大的变化。这次改革，撤销了25个全联盟部、联盟兼共和国部，以及共和国部，把全国划分为105个经济行政区，其中苏俄70个，乌克兰11个，哈萨克9个，乌兹别克4个，其他加盟共和国各1个，每一个区设立一个国民经济委员会。将原属中央的计划权、财权、物资分配权和对工业、建筑业的管理权，大部分下放给地区国民经济委员会管理。通过这次改革，中央的权限缩小了，地方的权限扩大了，这对于解决中央的过分集权，调动地方的积极性，起到了一定的作用。

但由于赫鲁晓夫急躁冒进，瞎指挥，又过分夸大了地方的独立性，结果削弱了联盟中央必要的统一领导，滋长了地方主义和分散主义，造成了经济混乱，生产增长率下降。

六十年代中期开始，勃列日涅夫为了解决赫鲁晓夫推行

经济行政区管理体制所带来的问题，提出“目前要求把中央集权同地方的首创精神，把计划工作同经济刺激、把委员制同个人负责制更好地结合起来。”一方面，苏联恢复和增设了许多中央一级的管理机构，收回一部分管理权限，加强了中央的集中领导。例如，1965年9月苏共中央和苏联部长会议通过《关于改进工业管理》的决议，同年10月苏联最高苏维埃通过《关于改变工业管理机构系统和改组某些其他国家管理机构》的法律，撤销了各级国民经济委员会，重新建立起9个全联盟部和11个联盟兼共和国部，所有计划工作、生产领导和物资技术供应等重大问题，都由各部负责。另一方面，又采取法律措施，加强加盟共和国和各级地方行政机构的作用，使它们享有比1957年以前更大的权限。1967年7月10日苏联部长会议通过了《关于移交加盟共和国部长会议解决经济和文化建设问题的补充决议》，调整了联盟中央与加盟共和国之间的关系。1968年4月通过了《关于镇和村人民代表苏维埃的基本权限和职责》的法令，1971年又制定了《关于市和市辖区人民代表苏维埃的基本权限和职责》的法令，1978年根据苏联新宪法对上述两个法令还作了修改，1980年还通过了《边疆区、州、自治州、自治专区基本职权法》，明确了各级地方政权在经济文化建设中的职责。为了发挥各级地方机关的作用，1981年苏共中央、苏联最高苏维埃主席团和苏联部长会议联合颁布了《关于进一步提高人民代表苏维埃在经济建设中的作用》的决议，扩大了地方机关在经济管理、制定计划和商品支配方面的权限。所有这些措施，对于加强中央的统一领导和发挥地方的作用具有一定的意义。但总的说来，苏联现时的行政体

制仍然是中央高度的集权制。在中央与地方关系上，不仅决策权，而且经济管理权都主要集中在联盟中央一级，地方的自主权不大，加上又推行大俄罗斯主义，因此，地方的积极性仍然受到抑制，以致地方行政效能不高。苏联如果不切实贯彻列宁提出的民主集中制原则，就不可能处理好中央与地方的关系和调动各级地方的积极性。

三、苏联的行政区划和地方国家机关的设置

行政区划是把全国领土划分为许多行政区域。国家以行政区域为单位，设立许多国家机关，管理本区域范围内的地方工作。行政区域分成多少层级，地方国家机关也相应分为多少层级。因此，行政区划是地方行政体制的重要内容之一，是中央与地方划分权力的基础。地方行政体制的效率很大程度上取决于行政区划是否合理和科学。根据马克思列宁主义的观点，要把行政区域划分的合理和科学，就必须考虑到两个主要的因素：经济因素和民族因素。列宁指出：“社会民主党要求取消农奴主专制国家的农奴主-地主和官僚所规定的俄国原来的行政区划，而用根据现代经济生活要求和尽可能同居民民族成分相适应的区划来代替。”^① 因为依据地域经济的特点来划分行政区划，是发挥地方机关有效管理经济的一个重要前提；而依据民族居住分布的情况来划分行政区域，则是调动各民族积极性的一个必要条件。只有从上述两个因素出发，并使各级地方机关最大限度地接近群众、接近下层，才能建立起

① 《列宁全集》第19卷第238页。