

苏联国民经济管理的 行政法原则

〔苏〕 Ю·М·科兹洛夫、Б·М·拉札列夫
А·Е·卢涅夫、М·И·皮斯科京

主编

中毅 林芳 译

法律出版社

苏联国民经济 管理的行政法原则

(苏) Ю·М·科兹洛夫、Б·М·拉扎列夫
А·Е·卢涅夫、М·И·皮斯科京 主编

中毅 林芳 译

法 律 出 版 社

本书根据苏联 Издательство «Юридическая литература», Москва—1981年出版的《Основы Управления Народным Хозяйством》译出。

苏联国民经济管理的行政法原则

(苏) Ю·М·科兹洛夫、Б·М·拉扎列夫 主编
А·Е·卢涅夫、М·И·皮斯科京
中毅、林芳 译

法律出版社出版
新华书店发行
7212 工厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.125印张 170,500字

1987年4月第一版 1987年4月第一次印刷

印数00,001—4,000

书号:6004·947 定价:1.40元

本书的作者

- М. И. 皮斯科京 (第一章和第三章);
Н. М. 科宁 (第二章);
Ю. М. 科兹洛夫 (第四章);
А. Ф. 诺兹德拉乔夫 (第五章第一节至第五节);
Г. И. 海达斯 (第五章第六节);
А. В. 施泰纳 (第六章第一节);
В. Н. 叶尔绍夫 (第六章第二、四、五节);
И. В. 古西科娃 (第六章第三节);
В. В. 别斯切列夫内赫 (第七章)。

译 者 的 话

《苏联国民经济管理的行政法原则》是苏联的知名学者集体撰写的一部专著。作者们在这部专著中论述了苏联国民经济国家管理的基本原则，研究了苏联国民经济各个部门管理的组织特点，分析了国家管理机关的职能、权限以及活动的方式和方法。这部专著在一定程度上总结了八十年代之前苏联国民经济国家行政管理的经验。其中有些经验对于我们具有一定的参考、借鉴的意义。

但是，应当指出，由于苏联经济规模的扩大和再生产条件的不断变化，苏联现行的经济管理体制很不适应生产力发展的要求，有些管理的组织和形式已经过时。目前，苏联正在进行各种经济试验来探索和寻找完善经济管理机制的新形式和新方法。因此，对待苏联经济管理方面的经验，也象对待所有外国的经验一样，应当采取有分析、有选择地学习的态度，根据自己的特点加以参考和借鉴。

由于我们的知识水平有限，译文中不妥与错误之处在所难免，敬请读者批评指正。

译 者

目 录

第一篇 国民经济国家管理的理论基础	1
第一章 社会主义国民经济管理的组织和行政法	1
第一节 经济的国家管理和行政法调节范围由于向社会主义经济制度的过渡而扩大	1
第二节 决定国民经济管理的组织和法律调节的因素	14
第三节 苏维埃国家管理的基本原则在国民经济管理方面应用的特点	22
第四节 国民经济国家管理机关系统的一般特征	32
第二章 企业、联合公司和其他经济组织及其行政机关的行政法律地位	42
第一节 国营企业和生产联合公司是国民经济的基本(基层)环节	42
第二节 国民经济管理系统中间环节的联合公司和其他经济组织	55
第三节 企业、联合公司和其他经济组织经济核算制的行政法律问题	64
第三章 国民经济管理的方法	70
第一节 国民经济管理方法的特点	70
第二节 国民经济管理的行政方法和经济方法	79
第二篇 跨部门管理	86
第四章 跨部门管理的一般特征	86

第一节	跨部门管理在苏维埃国家管理机制中的地位	86
第二节	跨部门管理的形式	91
第五章	计划工作和核算方面的管理	110
第一节	计划工作方面管理的内容	110
第二节	计划体系及其发展趋势	123
第三节	计划指标、计划指标的法律性质和形式	129
第四节	经济和社会发展计划工作的机关	131
第五节	计划工作的组织	155
第六节	核算方面的管理	163
第六章	跨部门管理其他系统的特点	181
第一节	劳动和工资方面的管理	181
第二节	价格形成方面的管理	198
第三节	物资技术供应方面的管理	205
第四节	国家标准化和计量方面的管理	221
第五节	发现、发明和合理化建议方面的管理	228
第七章	财政和信贷方面的管理	235
第一节	财政和信贷方面管理的内容	235
第二节	国家财政机关	240
第三节	国家信贷机关	244
第四节	苏联国家保险机关	251

第一篇 国民经济国家管理的理论基础

第一章 社会主义国民经济管理的组织和行政法

第一节 经济的国家管理和行政法调节范围由于向社会主义经济制度的过渡而扩大

从资本主义向社会主义过渡是同大大提高国家在社会生活中的作用相联系的。社会主义的国家承担着一系列同以前各个时期的国家迥然不同的新任务和新职能。它的活动范围正在大大地扩大。因此，国家管理的范围要比在资本主义，甚至资本主义国家垄断趋势最发达的条件下无可比拟地扩大了。

从整体上说，社会主义条件下国家管理扩大的过程主要涉及社会生活的最重要领域——经济和社会文化活动。它在经济领域中最大程度地表现出来。这是完全合乎规律的，因为社会的社会主义改造首先意味着要根本改变它的经济制度和经营体制。那些在资本主义条件下由商行、公司等等的私人所有者和机构行使的，对工业、运输业、邮电业、农业、林业以及其他经济部门企业管理的职能，多半都转移到国家机

关的手中，因为，国家是这些企业的所有者。

社会主义意味着建立统一的经济并保证其有计划和按比例的发展。苏联宪法第十六条规定：“对经济的领导是根据国家的经济和社会发展规划实现的……”。在资本主义制度下，特别是在它进入国家垄断阶段之前，经济的调节职能，首先是商品的生产和流通的调节职能是通过自发的调节器——市场实现的。而随着社会主义的胜利，这些职能逐渐地集中到国家的手中。它们也就成为国家管理职能，并且扩大着国家管理范围和产生出新的管理机关，首先是计划机关的完整系统。按积累基金和消费基金分配国民收入，规定基建投资规模、生产数量以及生产的布局、比例和增长速度，这些问题和许多其他极为重要的经济发展问题基本上都是由社会主义国家以国家全权的方式和行政支配的方式解决的。

国家在价格、财政、工资方面制定并实行统一的政策。国家担负着发展生产、最充分地满足全国和全国居民物质需要的直接责任。这种责任在很大程度上由国家管理机关来承担。苏联部长会议1967年7月10日决议批准的《苏联各部总条例》第一条中对此作了明文的规定：“苏联部对本部门的现状和今后发展、对科学技术进步和生产技术水平、对产品质量和最充分地满足全国对本部门各种产品的需要，要向党、国家和人民负责”^①。

国家承担着保证有计划、按比例发展整个经济的职能，是使社会主义社会中国家管理的范围比资本主义社会扩大的第二个重要因素。资产阶级国家在经济领域中的活动虽然随

^① 《苏联政府决议汇编》，1967年，第17期，第116号。

着国家垄断趋势的发展发生了相当大的变化（除了实行经济调整措施之外，它还开始制定和实现各种形式的国家计划，扩大国家所有制的规模，试图在某种程度上利用社会主义国家在国家计划方面的经验），然而由于受私有制和资本主义经济制度的束缚，这些措施都具有局限性，而且应用的范围远比社会主义国家实行的国民经济计划工作的范围要小。

社会主义固有的经济增长的高速度，社会生产的迅速扩大是使经济方面的国家管理随着向社会主义的过渡而扩大的第三个重要因素。在苏联，也象在其他走上社会主义道路的国家一样，由于工业相对的不够发达，所以在进行社会主义改造的同时，还要实行工业化。实现工业化后，工业的增长速度虽然稍有减慢，但仍然是很高的。国民经济的规模不断扩大，它的部门越来越多，这样就使经济领域中出现新的管理机关。这些管理机关在管理环节总数中的比重不断提高。

第二次全俄苏维埃代表大会组成的第一届苏联政府辖有十三个人民委员部，其中只有七个人民委员部（农业人民委员部、劳动人民委员部、商业和工业人民委员部、粮食人民委员部、邮电人民委员部、铁路人民委员部）^①是完全同经济领域或者基本上同经济领域有关的。1918年俄罗斯联邦共和国宪法规定，建立十八个人民委员部和相当于人民委员部的机构，其中有九个是专门从事经济的^②。1924年苏联宪法规定，建立十个苏联人民委员部，其中有七个（对外贸易人民委员部、交通人民委员部、邮电人民委员部、最高国民经

① 参阅：《苏联法规汇编》，第1卷，莫斯科；《苏联劳动者代表苏维埃公报》，1968年，第32页。

② 参阅：同上，第52页。

济委员会、劳动人民委员部、粮食人民委员部和财政人民委员部)①基本上具有国民经济的性质。1936年苏联宪法初印本规定,建立十八个人民委员部和五个主管部门,它们的领导人参加苏联政府。同时,十五个人民委员部和主管部门大都具有国民经济的专业范围②。根据1977年苏联宪法通过的苏联部长会议法规定,建立三十二个苏联全联盟部、三十个苏联联盟-共和国部、六个全联盟国家委员会和十二个苏联联盟-共和国国家委员会,即有八十个苏联中央国家管理机关③,其中五十九个基本上具有国民经济的性质。

渊源于前三种因素或者至少与这三种因素有关的第四个因素也具有重要的意义。这个因素就是,社会主义国家担负着分配各种资源,首先是物质资源和财政资源的大量工作。苏共二十六大强调,“分配领域过去是,现在仍然是党特别关心的课题”④。

随着国民经济所取得的成就和生产力的发展,国家所有制的资产不断增加,国家的“物质力量”也在壮大。构成全民财富的这些资产,要根据各种不同的原则调配使用。绝大部分固定资产划归实行经济核算的企业、联合公司和其他组织。它们除了把一部分产品拨作集中基金外,还支配着自己生产的产品和销售这些产品的进款。这部分资金属于基本上

① 参阅:《苏联法规汇编》,第1卷,第82页。

② 参阅:《苏联宪法史(文献汇编)》,1917—1956年,莫斯科,国家法律书籍出版社,1957年版,第737—738页。

③ 参阅:《苏联最高苏维埃公报》,1958年,第28期,第436号。在苏联部长会议法通过之后,又新建立一个苏联全联盟部和一个联盟——共和国部,这两个部也具有国民经济的专业范围(《苏联最高苏维埃公报》,1979年,第49期,第850号;1980年,第52期,第1126号)。

④ 《苏共二十六大文件汇编》,莫斯科,政治书籍出版社1981年版,第58页。

由民法规范调整的财产关系范围。然而，国家所有的相当大一部分资产则由上级国家管理机关管理并作为全国的资产。苏联国家预算集中了一半以上的国民收入就足以说明这一点。巨大的原料、建筑材料、技术设备以及收购的农产品、商品的调拨量、房产总面积等都集中由国家管理部门支配。多半按行政方式分配的社会基金在不断地增加。

几乎所有的国家管理机关都具有分配职能。在某些机关中，分配职能在全部活动中占有相当大的比重。这里指的首先是一般权限机关（上起苏联部长会议下至地方苏维埃执委会）、计划机关、财政机关和国家物资技术供应委员会。在大多数全联盟和共和国一级的国家管理机关中，设有专门的分支机构，它们在很大程度上执行着分配职能。譬如，苏联各工业部的物资技术供应总局就是如此。许多市苏维埃执委会和市的区苏维埃执委会设有计算和分配住房面积的部门。

国家管理机关还肩负着分配劳动资源的大量工作。其中某一部分劳动资源要直接进行分配：高等和中等专业学校以及职业技术学校的毕业生就是这样分配的。国家通过核准国民经济各部门、企业、联合公司和其他经济组织的劳动计划，以及借助各种经济杠杆等办法，也对其他劳动资源的分配施加一定的影响。

减少国民经济中的任何一种短缺现象都将能够使许多原料、材料、成品和劳务的分配方法由行政分配方法改为民法分配方法。其结果是，在这一方面的国家管理范围将稍有缩小，虽然由于社会主义国家的性质，这种管理范围始终仍将是非常大的。

第五个因素与上述因素有着不可分割的联系，也会使国家管理的范围扩大。这就是：国家统计^①和监督的职能范围由于社会的社会主义改造而扩大了。

在十月革命后的最初几个月里，苏维埃国家的创始人弗·伊·列宁就规定了国家的基本任务，并把保证“……对产品的生产与分配实行全面的国家统计和监督”^②的任务置于中心的地位。这主要是由于以下三种原因：在社会主义社会中，统计应当：第一、是整个国民经济范围内全面的、有组织的，从而也是集中的，以便成为对国家整个经济实行计划领导的必需基础；第二、是更为详细的，以便保证广泛实行国家监督的可能性；第三、成为在组织上独立于管理职能之外的（在资本主义条件下的小私有企业中，这些职能常操在一个人手中）。在社会主义条件下，监督职能的独立行使，要求必须把有关的行政管理单位划分出来。

与统计密切相关的国家监督的范围正在扩大，这是由于，国家所有制的规模随着向社会主义的过渡而迅速地扩大：国家应该关心正确而有效地利用国家所有制，并保证以此来保护国家所有制。同时，由于对所有制实体和建立在所有制实体基础上的主要经营活动的管理已由私有者手中转移到国家指派的行政机关，于是某些必要的监督职能便第一次出现了。在私人企业家那里曾经属于“自我监督”的职能，随着向社会主义的过渡而变成了由国家负责进行的对外监督职能。集中制定国家计划，在财政、价格等方面实行统一的

① “учет”一词在列宁著作的中译本中分别译为“统计”、“计算”。本处译为“统计”。在本书其他章节中也译为“核算”和“计算”。——译者注

② 《列宁全集》，中文版，第27卷，第232页。

政策也必然会使国家监督活动的范围扩大。

当前，在促使经济领域中国家管理范围扩大的各种因素中，科学技术革命应当占有一定的地位。虽然未必能说科技革命会使社会主义国家产生新的职能并使一般管理职能的构成扩大，但是它确实使管理职能的范围大大地扩大了，在这些职能中，某些过去曾是“萌芽”性质的职能正在大大地增大。例如，保护人类自然环境的职能，或者作为一般管理职能组成部分的预测、计划（尤其是远景计划）、协调和组织的职能就是如此。科学技术革命使管理机构所要解决的任务十分复杂化了。自然，所有这些都会增加上述机关的工作量并扩大它们的活动范围。

国民经济范围内的国家管理，也象其他领域中的国家管理一样，是用法律来调节的。在国民经济的国家管理方面，可以划出来以下九项基本任务或法律调节职能：

（1）确立社会主义经济国家管理的社会经济的和政治的基础和原则；

（2）规定管理机关权限。这里说的是，赋予这些机关以必要的全权并从而规定它们的“权力”范围，简明规定各级管理机关和负责人员的权利和义务，即它们之间，以及管理机关与其所属企业、机关和组织之间相互关系的法律原则；

（3）规定管理机关执行所承担的任务和职能的活动程序。这种细则规定能够使各级管理机关的工作保持必要的一致，确立最合理而又最有效的工作形式，保证遵守工作的民主原则。在现代条件下，政府规定的程序作为协助管理机关制定最佳解决方案的手段，其作用正在加强；

（4）确立管理机关分配国家物质资源、财政资源和劳动

资源的原则及制度；

(5) 审核各种标准，其中包括技术标准；

(6) 制定管理机关及其负责人员，企业、联合公司和组织对非法行为及完不成所承担义务应负的责任的形式和办法；

(7) 确定管理机关同公民和社会团体相互关系的法律原则；

(8) 制定对某些公民（个体劳动者、包括政府许可的家庭手工业者、宅旁园地副业经营者，等等）及其在经济领域中的产业的行政管理制度；

(9) 规定国家管理范围内权力纠纷和其他分歧的解决程序。

国民经济国家管理方面的所有上述法律调节职能主要是依据行政法的一些规范实现的。在苏维埃政权的年代里，制定了范围广泛而又分门别类的行政立法。它是随着国家管理范围的发展和扩大而建立起来的。由于国家管理从数量上看在国家各种活动中居于优势地位，所以，行政法在整个苏维埃立法体系中也占有最大的比重。同时，调节国民经济管理，即社会生活最重要和最广泛领域的法令又在其中居于中心的地位。

近些年来，法律在调节经济管理中的作用愈益提高，这是由于，根据苏共中央九月全会（1965年）的决定，加强了经济核算制，扩大了企业和联合公司的自主权。为了真正实行经济核算制，就必须为其制定出内容广泛的法规。加强经济组织的自主权自然要采取扩大它们权力的形式，并且要求制定出更为严格的，调整同上级管理机关，其中包括计划管

理机关相互关系的细则。还必须制定一系列新的规范性文件。苏共中央九月全会（1965年）以后的时期是苏维埃国家在经济方面从事法规创立活动最富有成果的时期之一。

为了贯彻执行苏共中央九月全会的指示，苏共中央和苏联部长会议1965年10月4日通过了《关于完善计划工作和加强工业生产的经济刺激》的决议^①和《社会主义国营生产企业条例》^②。这些文件为实行新经济体制奠定了基础。苏联部长会议1967年7月10日通过了《苏联各部总条例》^③。与此同时，还颁布了《关于补充扩大苏联各部权力》的决议和《关于把经济和文化建设的问题补充移交给加盟共和国部长会议解决》的决议^④。近些年来，根据《苏联各部总条例》，批准了苏联大多数部和主管部门的新条例。各加盟共和国也都进行了同样的工作。

此外，苏联政府还颁布了规定许多经济建设问题解决程序，明确说明国民经济各种不同管理机关解决这些问题权限和拟定完善这些机关组织与活动的途径的一系列决议。这些决议中可以枚举的有：苏联部长会议1967年7月10日《关于集中的基建投资计划编制程序和建筑工程项目表批准程序》的决议^⑤；苏共中央和苏联部长会议1968年9月24日《关于提高科研组织的工作效率和加速科技成就在国民经济中应用的措施》的决议^⑥；苏联部长会议1969年4月9日《关于批

① 《苏联政府决议汇编》，1965年，第19—20期，第153号。

② 《苏联政府决议汇编》，1965年，第19—20期，第155号。

③ 《苏联政府决议汇编》，1967年，第17期，第116号。

④ 《苏联政府决议汇编》，1967年，第17期，第117—118号。

⑤ 《苏联政府决议汇编》，1967年，第17期，第119号。

⑥ 《苏联政府决议汇编》，1968年，第18期，第122号。

准生产技术用产品供应条例和民用消费品供应条例》的决议^①；1969年4月28日《关于进一步改进国民经济物资技术供应措施》的决议^②。

在各级管理机关环节中，对制定这些机关所属结构部门的有关条例、职务细则和工作规定等的注意力加强了。由于法律在管理机关的组织和活动中以及在经济建设调整中的作用不断提高，苏共中央和苏联部长会议1970年12月23日通过了《关于改进国民经济中的法律工作》的决议^③。根据这一决议，开始出版《苏联现行立法汇编》，开展了完善整个经济立法并使其系统化的工作。

稍后，苏联部长会议又通过了一系列极为重要的国民经济管理方面的法令。可以作为范例的有：苏联部长会议1971年7月2日《关于进一步改进国民经济中统计和报表的组织措施》的决议^④；苏共中央和苏联部长会议1973年3月2日《关于进一步完善工业管理的若干措施》的决议^⑤；苏联部长会议1973年3月2日《关于批准全苏和共和国工业联合公司总条例》的决议^⑥；1973年7月26日《关于对工业、建筑业、农业及邮电业等企业和组织的领导人、工程技术人员和其他专业人员进行鉴定》的决议^⑦；1974年3月27日《关

① 《苏联政府决议汇编》，1969年，第11期，第64号。

目前实行的是苏联部长会议1981年2月10日决议批准的条例载《苏联政府决议汇编》，1981年，第9—10期，第62号。

② 《苏联政府决议汇编》，1969年，第12期，第66号。

③ 《苏联政府决议汇编》，1971年，第1期，第1号。

④ 《苏联政府决议汇编》，1971年，第13期，第94号。

⑤ 《苏联政府决议汇编》，1973年，第7期，第31号。

⑥ 《苏联政府决议汇编》，1973年，第7期，第32号。

⑦ 《苏联政府决议汇编》，1973年，第18期，第103号。