

行政管理论文选



安徽行政管理干部电视学院

一九八七年十月

行政管理论文选

安徽省干部电视学院

安徽省干部电视学院
行政管理干部电视学院
行政管理干部电视学院
行政管理干部电视学院
行政管理干部电视学院

安徽行政管理干部电视学院编

一九八七年十月

行政管理论文选

安徽行政管理干部电视学院编

合肥市郊区义兴印刷厂印刷

1987年10月第一次印刷

皖非正式出版字(87)第2087号

前 言

安徽行政管理干部电视学院首届（1985级）96名学员，经过两年系统、刻苦的学习，在省人大常委会、省委组织部、省委政研室、省社科院、省人事局、省司法厅、解放军炮兵技术学院及本院有关领导和同志的精心指导下，以翔实的调查材料为基础，运用所学的理论知识共撰写毕业论文八十三篇。为了配合当前政治体制改革，总结学院教学成果，进行行政管理研究学术交流，我们从中选出16篇论文及部份论文摘要汇编成册，供广大行政管理干部和行政管理教学、研究工作人员阅读、参考，并作为一份礼物献给中国共产党第十三次全国代表大会。我们希望这本小册子能在行政管理的研究中起到抛砖引玉的作用，能在改革的潮流中激起一朵小小的浪花。

收入本书的论文，能坚持党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，能坚持理论联系实际的原则，紧密结合当前的改革形势。特别是关于中等城市机构改革、人大组织建设、干部制度改革、加强行政监察、目标管理在思想政治工作中的应用、新时期企业党政关系、机关岗位责任制等方面的文章，作者针对实际，运用所学知识，提出了自己的见解，有观点、有分析，具有一定的参考价值和可行性，并已引起有关部门的关切和重视。

我国行政管理的研究方兴未艾，改革正在不断深化。为

有助于启发思想，开拓创新，增强研究深度，应该在坚持四项基本原则的基础上，积极贯彻百家争鸣的方针。因此，书中所收论文，存在着一些不同观点和看法，是完全正常的。

为尊重原作，我们对入选文章的内容和观点，未作大的改动，只是在文字上作了一些修饰。因时间紧迫，编者水平有限，不妥之处，在所难免，请读者批评指正。

本书编辑是在学院领导下进行的，并得到省委宣传部、省邮电管理局、省人民防空办公室、合肥市电子工业公司、省国防科工办干部学校、省医药公司、省公安厅等有关部门的热情支持和关心。直接参加论文评选、修改、编辑工作的有：沈权、袁伟义、张传芝、何秀芝、盛英宽、王金良、王国铨、杨克森、冯纪福、左黎晖、肖凤远等同志。

安徽行政管理干部电视学院首届学员的毕业论文，是在老师们的辛勤指导下完成的。值此机会，我们特向所有指导毕业论文的老师致以衷心的感谢。

担任毕业论文指导教师的有(按姓氏笔划为序)王从水、王季平、戈世平、石德昌、江立强、孙曙、肖方扬、沈权、何秀芝、周仁强、陈斌泉、范曙明、费业科、洪芳宾、宣国强、张文华、张传芝、张成好、张和敬、张勇、张保緯、张淑霞、高乃斌、袁伟义、莫增荣、郭云生、梅忠鹤、温治华、蒯大中、杨学敏、黎邦钧。

编者

一九八七年十月九日

目 录

前言

试论中等城市机构的合理设置

——马鞍山、无锡市机构改革的比较分析

.....王国铨、王金良(1)

试探工矿城市政府的服务功能.....卫 敏(12)

论新时期政府机构组织管理经济的职能.....伍明东(20)

浅论新时期政府管理经济职能的转变.....朱江宁(33)

浅论县级人大常委会组织建设若干问题

.....杨炳兴、冯纪福(41)

浅论加强我国的行政监察工作.....肖凤远(51)

目标管理在企业思想政治工作中应用之探讨

.....盛英宽(58)

试论机关目标管理责任制的产生及其意义.....张德芳(68)

略论机关岗位责任制的奖惩制.....潘家兴(79)

试论机关岗位责任制与人才.....傅秀兰(88)

浅谈新时期干部教育工作.....刘 超(97)

论乡镇党政领导干部岗位培训.....鲍俊金、张新华(105)

试析考核干部的工作实绩.....陶 诚(114)

论职工积极性与领导者知人善用的心理效应

.....张 琼(119)

• 论文摘编 •

更新观念改进作风转变政府职能·····	魏宪友 (133)
实行城区管理的意义·····	赵 倩 (136)
县级行政机构改革的几点措施·····	高 岱 (137)
搞好党政分工要转变三个观念·····	周兴泰 (139)
逐步完善选举制度推进社会主义民主建设 ·····	项仕安、谷德超 (140)
县级人大常委会在实施监督中的具体方法··	朱 斌 (143)
地方人大常委会怎样发挥监督作用·····	王和鸣 (145)
充分发挥乡人民代表大会的作用·····	李康、柏勇 (149)
新时期企业党委工作要实行四个转变·····	戴泽平 (150)
企业管理目标要与思想政治工作目标一体化 ·····	左黎晖 (153)
实行乡镇干部选聘制需完善的三个环节····	于增利 (154)
改善领导班子结构提高整体功能·· 王贻如、朱黎明	(156)
破除旧观念, 坚持干部“能上能下”·····	胡 宁 (157)
领导者的影响力对激发职工积极性的重要作用 ·····	程敬曼、王强 (159)
如何提高税务干部素质·····	俞 敏 (161)
毕业论文目录·····	(163)

试论中等城市机构的合理设置

——马鞍山、无锡市机构改革的比较分析

王国铨 王金良

随着经济体制改革的步步深入，一九八六年，国务院又确定在丹东、潍坊、衡阳、江门、马鞍山、无锡等十六个中等城市进行机构改革试点。这次中等城市机构改革的显著特点是在历时七年多经济体制改革的基础上进行的。其核心内容是转变政府职能，而合理设置职能机构是实现职能转换的基础和重要保证。

我国三十多年来，进行了多次政府机构改革，其结果都流于形式，越精简，越膨胀，机构设置缺乏科学性和合理性。其中重要原因之一是机构设置统得太死，省、地（市）县均以中央政府为统一模式，上下条条对口，一级套一级，过份强调上下统一，甚至上面设一临时机构，下面也必须照样设一个。机构设置中完全忽视了地方的具体特点、不同城市的功能侧重点。有些机构设置对某些城市往往作用不大，而有些需要的机构往往又没有设置，出现了管理真空和机构臃肿、人浮于事等不合理现象。

历史经验证明，城市机构改革的指导思想，总体目标和主要内容必须统一，离开这些总的原则，改革将会迷失方向。但是，每个城市的机构设置又必须坚持从实际出发，因地制宜。因而不能强求千篇一律，即使基本模式相同，其内

容和形式也不应完全相同。要允许有不同的方案，具体机构要具有不同特色。

各个城市由于产业结构、资源状况、地理环境、经济实力、历史发展过程、对外影响力、管理水平等方面差异很大，因此，客观上需要每个城市选择适合自己的社会经济发展特征的机构设置方案。要根据城市的承受能力和外部条件，尊重历史，立足现实，实事求是地对不同条件的城市进行具体分析，设置具有自己特色的、合理的管理机构。

今年五月，我们对马鞍山、常州、无锡、苏州等城市机构改革的情况进行了调查，本文拟对马鞍山和无锡两市的机构改革和设置，做一些初步的比较分析。

一、马鞍山和无锡两城市基本特点的比较分析

“城市是政治、经济、文化的中心，城市的状况对社会政治、经济的发展有着重大的影响。城市是自然、经济、政治和科学文化发展的节点，是各种矛盾的聚焦点，城市反映各种错综复杂关系的交叉。”①城市政府所属机构的主要任务就是建设和管理城市。要研究城市政府机构的合理设置，必须对城市进行科学的分析，探讨城市本身的形成和发展特点。

马鞍山是一座以钢铁工业为主体的新兴工业城市，马钢公司是全国十大钢铁联合企业之一，是马鞍山市的工业主体。市辖一县四区，全市现有面积一千六百八十四平方公里，人口97.1万，其中市区面积二百八十五平方公里，人口37.4万，市属企业七十家，一九八六年全市工业总产值为

23.1484亿元。

马鞍山市是先有矿山后有城市，一九五七年建市的宗旨便是为马钢公司服务。马鞍山钢铁公司和第十七冶金建设公司是整个城市的基础，这两个企业的职工人数占市区人口的近三分之一，上缴的财政税利占全市财政收入的百分之九十以上。马钢经济效益的好坏，直接决定着城市的经济状况，控制着城市的经济命脉，这是马鞍山城市的显著特点。

无锡座落在沪宁线上，历史悠久，社会经济基础较好，受上海辐射作用强，是以轻纺、电子、机械工业为主的较大的工业兼旅游城市，素有“小上海”之称。市辖三县四区，人口390万，全市有市属工厂企业690家，职工74万，乡镇工厂企业2402家，一九八六年工业产值183亿元，工农业总产值达230亿元，是全国经济发达城市之一。该市特点是：企业密集、产值高、经济效益好；乡镇企业多且占比重较大，如一九八五年，全市工业总产值（含村办工业）达181.96亿元，其中，乡镇工业产值就占87亿元；无锡地处太湖之滨，毗邻苏州，湖光山色秀丽，文物古迹甚多，交通方便，旅游资源得天独厚，是全国重点旅游城市之一。

二、马鞍山和无锡市城市功能侧重点的比较分析

“城市功能是多样化的。比如一个工业城市，不但是单一的工业中心，往往同时又是交通中心、政治中心、军事中心、教育中心等。但其中有主要功能和次要功能之分。因为一个城市由于自然原因和历史原因，逐步生长成的，都有它自己的特点，要尊重和发展这种特点。万能城市，什么

都搞，包罗万象是不可能的。”②这就是说，每个城市根据其自身的特点，城市功能都有不同的侧重点。

马鞍山是典型的工矿型城市，城市机构设置应以发展第三产业和提高综合服务质量水平，体现城市的服务功能为主。必须多方面、多层次地强化各种服务功能，使城市尽量做到道路交通通畅便捷，公用设施配套完善，信息传递灵敏准确，商业服务方便周全，副食品供应充足丰盛，教育、卫生、科技咨询发达繁荣，文化体育活动丰富多彩，居住环境优美舒适，城市景观赏心悦目，为马钢、十七冶等主体企业搞好生产经营创造有利的条件。反过来，这些主体企业经济效益提高了，不仅能增加马鞍山的财政收入，促进城市经济繁荣，还将对马鞍山市所有工厂企业的生产经营起着巨大的推动作用和扶持作用，相辅相成，使城市的整体功能得以充分的发挥。

对企业密集型城市无锡而言，城市机构设置应以体现城市管理经济功能为主。无锡是一个经济发达、具有相当实力的经济中心。近三千六百家工厂企业（包括乡镇企业）经济效益的好坏，直接决定着整个城市的经济发展速度。无锡的城市机构能否充分发挥城市管理经济的功能，不仅关系着无锡本身的发展，也直接关系到无锡在一定区域内中心城市作用的发挥程度。因此，无锡的城市机构设置，必须适应搞活经济和精简、统一、效能的原则，合理放权，减少管理层次，处理好综合部门与职能部门、职能部门与企业、企业与企业之间的关系。建立一个半径长短参差，形式内容丰富多样的立体经济网络，扬长避短，充分发挥本地区名、优产品多、工业基础好的优势，提高企业经济效益，推动整个城市的经济发展，在一定区域内发挥无锡的中心城市作用。

城市是一个大而复杂的社会系统。在系统内部，部分功能的简单迭加并不等于整体功能，为发挥城市整体最佳功能，在城市机构设置上，必须强调城市整体性，形成城市合力。因此，城市的各种功能之间，虽有主次之分，却又相辅相成，密切相关，尤如一条互为因果的关系链。任何部门功能，都是这条关系链中的一个有机环节，其中任何一环脱节，都将影响城市整体功能的有效发挥。所以，城市机构的设置既要体现城市主要功能，又要重视非主要功能，提倡局部服从整体、整体照顾局部，突出整体功能。正如赵紫阳同志所说：“城市改革的一个主要任务，就是要把城市的多种功能发挥出来，从而推动社会主义的有计划的商品经济的发展”。③

通过对马鞍山、无锡两市功能不同侧重点的比较分析，可以看出，在城市机构设置中，必须要体现各自的主要功能，必须要重视各种非主要功能，这样方能使城市的总体功能得到最有效、最充分的发挥。

三、马鞍山和无锡市城市机构设置的比较分析

为适应有计划商品经济的发展，城市机构改革的关键和最终目标是要建立一个功能齐全机构协调、配置合理、运转灵活、效率显著的管理体系。而要达到这一目标并使机构设置具有客观依据，必须在明确城市的具体特点和城市功能侧重点的基础上，进行机构设置。

根据我们的调查，马鞍山、无锡两市机构改革，都是撤局建委，委内设行业办，撤消行政性公司，实行政企分开，

简政放权，减少中间管理层次，使政府职能部门直接与企业挂钩。变微观管理为宏观管理，变直接管理为间接管理，变单纯行政手段管理为经济手段、法律手段相结合的管理，为搞活企业和充分发挥城市功能创造宽松的环境和有利的条件。

马克思主义基本原理告诉我们，生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑。行政管理体制是上层建筑中政治制度的重要组成部分，它必须同生产力和生产关系的发展变化相适应，政府机构的设置一定要从本地的实际出发，一定要体现城市的主要功能。马鞍山、无锡两地的城市机构设置，虽然模式基本相同，但又各有其特色。

马鞍山新的机构设置，将原来的46个机构，精简为30个职能部门——“十委、二室、十八局”：

经济体制改革委、计委、科委、经委、农经委、商贸委、城乡建委、计划生育委、体委、教委；

政府办公室、外事办公室；

民政局、公安局、司法局、财政局、税务局、劳动人事局（市编委办）、物资管理局、统计局、物价局、工商行政管理局、标准计量局、交通管理局、化学工业管理局、广播电视局、卫生局、档案局（地志办）、文化局、审计局。

鉴于马鞍山具有丰富的硫磷资源和马钢公司的焦化副产品资源，经过二十多年的发展，形成了硫磷产品、焦化副产品深度加工和橡胶制品三个体系的地方化学工业这一特点，在确定撤消化学工业公司的同时，重新组建化学工业管理局，实现党政、政企分开，管理全行业，体现了普遍性中的特殊性，具有城市机构设置与本地特点、与马钢公司密切相

结合的显著特色。

无锡市在机构改革的初步总体设想中，市政府拟设立34个职能部门，比原有的63个减小了29个。其中，能够明显体现无锡机构设置特色的，是在政府序列内设立了乡镇企业局和旅游局。

无锡市自实行市带县后，城乡经济一体化发展较快，乡镇企业（全市有2400余家），星罗棋布，成为农村经济的支柱。城市工业扶持乡镇企业，乡镇企业为城市大企业对口配套。乡镇企业在无锡国民经济中所占比例日益增大。因此，无锡市政府机构中设立乡镇企业局，是该市机构设置的特点之一。同样，旅游作为一项“无烟工业”和“无形贸易”，其创汇能力在无锡经济发展中也占有相当的比重，它通过“风景出口”和其他经济措施来促进各类交通业、建筑业、工业、商业和服务业的发展，为国家创造财富、积累资金，增加外汇收入，具有明显的经济效益。为此，无锡市政府机构专设了一个旅游局，负责管理、规划和发展全市的旅游业，确是非常必要的。

综上所述，马鞍山和无锡两市在机构设置上，既能体现城市机构改革的共同原则，又能从本城市的具体特点出发，根据不同的功能侧重点来合理设置机构。

四、对马鞍山、无锡进一步改革机构设置的几点建议

通过对马鞍山和无锡市机构设置的比较分析，虽然两市都不同程度地反映了自己的特征，但为了充分发挥本城市优势，在机构设置上仍需继续完善。

城市机构设置，是一项复杂的社会系统工程。它既受城市客观实际及其发展规律的制约，又要体现城市功能的侧重点。不仅涉及到各方面责、权、利的变化和人员的变动，还要适应经济体制改革渐进式的要求，是难度较大的一项改革。因此，我们既要积极探索、勇于改革，同时又要慎重对待，有领导、有步骤地进行，不可能一蹴而就。

一个城市的机构合理与否，还要经过实践的检验。城市机构改革是一个动态过程，为适应不断变化的社会环境和经济发展的新要求，新的机构必须在运行中及时根据反馈信息，经过不断调整，才能不断完善。

从目前情况看，马鞍山的城区配套改革和商业贸易、文化教育、体育卫生等系统的内部改革都未跟上工交系统，显得还不够。对一个工矿型城市来说，加强城市服务功能，具有极其重要的意义。随着社会生产力进一步发展，社会分工越来越细，生产、生活社会化程度也越来越高，部门间功能活动日益相互渗透，社会协作要求日益迫切。同时，随着现代科学技术的飞跃进步，许多国家的国民经济结构发生了重大变化，其明显标志就是第三产业蓬勃发展。一些经济发达国家，第三产业的就业人员占整个就业人员的60%以上，产值占国民生产总值的50%—65%。近几年，我国第三产业虽有较大发展，但还远不能适应经济发展的需要。在城市经济发展和经济规划中，第三产业的发展 and 规划，应占有重要的地位。因此，对于一个城市，尤其是马鞍山这样的工矿型城市，首先应解决好城市和主体企业的分工与协作，城市应充分发挥综合服务功能，为大企业提供良好的生产经营环境，主体企业尽量避免企业办社会、抛开小而全的落后方

式，以便集中力量提高企业经济效益。这样，发展第三产业，加强城市为工矿企业服务功能，对工矿型城市机构设置，显得尤为重要。

为此，我们对马鞍山如何进一步改革机构设置提几点看法：1. 应加速马鞍山市城区配套改革和商业贸易、文化教育、体育卫生等系统的内部改革，搞好城区机构设置和以上诸系统内部机构设置，充分发挥其服务功能。2. 大力发展为城市提供各种劳务行业——第三产业。可考虑在市政府序列内设第三产业局或在经委内设第三产业办，把第三产业作为一个行业，实行全行业管理，以便搞好与主体企业的统筹安排、协调发展，达到相互促进，减少盲目性。

对于无锡这类企业密集型城市，我们认为还应该设置专业管理工业局，才能使城市机构充分体现其主要功能。

从产业结构特点分析：体现一个城市的性质，反映该城市的主要功能，是这个城市的基础产业。一个城市的性质，是由城市主要功能所决定的。它体现城市的本质特征，决定城市的发展方向，支配和制约着城市的发展过程。无锡是一座工业、兼旅游城市，因此，城市机构中仅设乡镇企业局和旅游局，还不足以体现城市的性质，还不能充分发挥城市的主要功能，作为无锡基础产业之一的工业在城市机构设置中应占有突出地位。

从无锡的经济发展特点来看：无锡一方面受上海的强烈辐射作用，另一方面，作为苏南地区的工业中心和全国经济发达城市，无锡又必须要向外辐射。辐射力的大小与一个城市的经济发展程度成正比例关系，无锡要在苏南、江苏、全国增强自己的辐射能力，必然要与上海展开激烈的竞争。无

锡与上海的全面竞争是困难的，因此，只有充分发挥自己的优势，在某几方面如传统的轻纺工业、新兴的电子工业等，进行竞争，增强自己的辐射力，加快城市的经济发展速度。要达到这一目标，必须遵循社会化大生产的发展，按照经济活动的内在联系，打破条块界限，充分发挥城市经济中心作用。对内实行多种经济联合，打破部门之间、企业之间的界限，组织起专业化协作，形成一个个有强大生命力的经济联合体；对外，要越过自己行政区划的界限，发挥自己经济优势，扩大经济活动范围。这一系列工业企业的宏观管理内容，也需要在城市机构中设一相应的专门机构。

从管理角度看，直接面对众多企业，完全靠政府综合部门管理，工作量大，难度也大，不便统筹、协调、指导、服务、监督。另外，综合部门也难以对各行各业都熟悉了解。如果在经委内设专业处，代替原专业局，进行行业管理，那么经委实际上又成了专业部门，不利于发挥其综合部门的职能。因此，根据无锡这类城市的经济发展和产业结构特点，为了提高管理效率，在城市机构中，宜设一工业管理专业局，采取与综合部门管理相结合的方式，搞好城市基础产业——工业企业的统筹、规划、协调、监督和服务，充分发挥城市的主要功能，推动城市的经济发展。

由于中等城市的机构改革试点，是一个局部性行动，是为全国机构改革探索道路的。由于这次机构改革是在没有成熟经验可供借鉴，主要依靠探索、实践的情况下进行的，难免会遇到许多困难。因此，客观必然要求上级有关部门给予热情支持和同步进行改革，方能真正实现依据城市特点和体现其主要城市功能来设置城市机构这一原则。