

行政法教学参考资料

(第一辑)

西南政法学院国家与法的理论教研室

一九八三年八月

行政法教学参考资料

(第一辑)

西南政法学院国家与法的理论教研室

一九八三年八月

说 明

为适应行政法教学的需要编选了这本资料，本资料由国家与法的理论教研室行政法教学组高启华同志为主，贺善征、王连昌同志协助选编。在选编中钮传诚同志进行了指导。

在编辑过程中，由于行政法与行政学关系密切，我们也选了几篇行政学文章供参考，由于资料缺乏，时间仓促，水平有限，难免有错，望读者指正。

一九八二年八月

目 录

一

马克思、恩格斯、列宁、毛泽东 对行政法的有关论述·····	(1)
----------------------------------	-------

二

中央领导同志对行政改革的有关讲话·····	(21)
-----------------------	--------

三、健全和严格执行行政法

要加强国家机构的立法工作·····	郑忠德 (31)
健全和严格执行行政法·····	刘海年 常兆儒 (34)
论制定系统完整的行政法规·····	擎 之 (37)
加强行政立法和行政司法工作·····	刘延寿 (43)
加强行政立法为“四化”服务·····	姜明安 (48)
把行政法学的研究提上日程是时候了·····	夏书章 (51)

四、进行行政机构改革、健全行政管理制度

关于国务院机构改革问题的报告·····	赵紫阳 (55)
关于国务院机构改革进展情况和三项议案的 说明·····	赵紫阳 (66)
人大常委会关于国务院部委机构改革实施方案的	

决议·····	(71)
国务院各部、各委员会名单·····	(73)
机构改革是一场革命·····	红旗杂志编辑部(73)
在改革中走向完善——中央机关的这次机构改革说 明了什么?·····	贾春峰 滕文生(81)
一场深刻的革命·····	岳平(90)
机构改革与行政法·····	夏书章(97)
精简机构势在必行·····	李春新华(99)
全国的表率·····	陈谈强(104)
国务院工作制度的重要改革·····	姜明安(111)
最高国家行政机关的重大改革·····	许崇德(119)
就宪法修改草案论副职·····	夏书章(127)
精兵简政·····	赵恒烈(133)
下决心砍砍“临时”机构·····	任炳怀义(137)
精简机构是克服官僚主义的有效措施·····	刘敏(139)
谈谈政府机构的改革·····	楚云飞(142)
论精兵简政·····	张念椿 夏禹龙 刘吉 冯之浚(148)
学习列宁关于精简机构的思想·····	薛木铎(157)
“宁肯少些,但要好些”——学习列宁关于改善国 家机关的思想·····	宋洪训(161)
要好好研究国家机关问题——读书札记·····	沈宝祥(166)
列宁是怎样关心改善国家机关建设的?·····	徐复今(173)

五、干部制度

选贤任能·····	杨逢春(177)
使用干部要讲求科学·····	张端生(184)

论领导班子专业化·····	夏书章 (187)
论智力结构·····	夏禹龙 刘吉 冯之浚 (190)
领导班子要有一个合理的智力结构·····	夏禹龙 (202)
	刘吉 冯之浚 张念椿
列宁重视对干部的法制教育·····	胡茂材 (211)
为“顾问”正名·····	冯之浚 张念椿 (216)

六、行政管理

试论国家行政管理体制的科学原则·····	丁中柱 (220)
略论国家行政管理·····	丁中柱 (226)
一门“被遗忘了”的科学行政管理学·····	周世述 (232)
试论行政管理的系统分析·····	周世述 (241)
谈谈政府工作责任制·····	严家其 (252)
论宪法修改草案对完善国家行政管理制度的重要 意义·····	张焕光 (256)
人的工作精力变化与行为管理探讨·····	张荫发 (263)
学习列宁反对官僚主义思想·····	薛木铎 (268)
马克思为封建官僚画像·····	岳平 (275)
行政学与行政效率·····	陈为典 周新铭 (277)

七、对行政的监督

实行两种性质不同的监督·····	孙起孟 (286)
列宁关于发动人民群众管理监督国家反对官僚主 义的思想·····	黄宗良 毛承颀 周卫平 (290)
我国代表机构与监督制度·····	刘传琛 (309)
论审计制度·····	吴新平 (319)

马克思、恩格斯、列宁、毛泽东 对行政法的有关论述

对胜利的工人阶级而联合起来，虽然这一阶级还并没有提出它自己的特殊要求。资产阶级和被推翻的制度的拥护者在柏林的街垒上订立了联盟。他们彼此不得不作些必要的让步，但也只限于势在必行的让步；成立了一个由联合议会中各反对派的领袖组成的内阁，为了酬答这个内阁保全王位的功绩，旧政府的一切支柱——封建贵族、官僚、军队保证支持它。这就是康普豪森和汉泽曼先生组阁的条件。

马克思、恩格斯全集第八卷《德国的革命和反革命——一六柏林起义》1965年人民版42页

要在德国恢复1789年以前的旧制度显然是不可能的。情况变化迫使政府想出了一种新的、德国特有的制度。贵族想执掌政权，但是太软弱无力；资产阶级既没有这个愿望，又没有足够的力量来执掌政权。但是两者凑在一起，就有足够的力量迫使政府做某些让步。于是，一种不伦不类的君主政体就成了统治的形式。在某些邦里，宪法表面上使贵族和资产阶级得到了保障；在其余各邦却存在着官僚政府，也就是存在着这样一种君主政体，这种君主政体好像是通过优良的行政机关来关心资产阶级的利益似的，但是这种行政机关是由贵族领导的，而贵族则尽量使这个机关的活动避开社会的

耳目。结果就形成了一个特殊的行政官吏的阶级；他们掌握着大权，他们和其他一切阶级处于对立的地位。这就是野蛮的资产阶级统治形式。

马克思、恩格斯全集第二卷《德国状况：给“北极星报”编辑的第三封信》1965年10月 人民版 649—650页。

在封建君主制的国家里，这个阶级的生存要仰赖于宫廷和贵族的惠顾，失去这些主顾，这个阶级的大部分就要破产。在较小的城市里，守备队、地方当局、法院及其属员通常便是这个阶级繁荣的基础，没有这些，小店主、裁缝、鞋匠、木匠等就无法生存。因此，这个阶级永远摇摆在两者之间：一方面希望跻身于较富有的阶级的行列，一方面惧怕堕入无产者甚至乞丐的境地；一方面希望参加一份对公共事务的领导以保障自己的利益，一方面惟恐不合时宜的对抗行为会触怒政府，——他们的生存是操在政府手里的，因为政府可以使他们失掉最好的主顾；他们拥有财产很少，而财产的稳固是与财产的数额成正比的，因此，这一阶级的观点是极端动摇的。

选自《马克思、恩格斯全集》第八卷，1965年10月 人民版10页

如果说议会制共和国的倾复包含有无产阶级革命胜利的萌芽，那末这一事实的直接的、具体结果就是波拿巴对议会的胜利，行政权力对立法权力的胜利，不用词句掩饰的力量对词句的力量的胜利。在议会中，国民将自己的普遍意志提升成为国民法律。即将统治阶级的法律提升成为国民的普遍意志。在行政权力的面前，国民完全放弃了自己的意志，而服

从于他人意志的指挥，服从于权威和立法权力相反，行政权力所表现的是国民受人统治而不是国民自治。

马恩全集第八卷《路易·波拿巴的雾月十八日》
1965年10月版，214页。

但是在君主专制时代，在第一次革命时期，在拿破仑统治时期，官僚不过是为资产阶级的阶级统治进行准备的手段。在复辟时期，在路易——菲利浦统治时期，在议会制共和国时期，官僚虽力求达到个人专制，但它终究是统治阶级的工具。

马恩全集第八卷《路易·波拿巴的雾月十八日——七》，1965年10月人民版，216页

他们认为宪法和出版自由在奥地利是难以得到的东西。实行行政改革，扩大省议会权限，允许外国书报入境，稍稍放松书报检查制度，——这些忠守法律的善良的奥地利人的谦恭的要求，不过如此而已。

选自《马克思恩格斯全集》第八卷《德国的革命和反革命——奥地利》一文35页。1965年10月人民版

议会制共和国在它反对革命的斗争中，除采用高压手段而外，还不得不加强政府权力的工具和集中化。一切变改都是使这个机器更加完备，而不是把它毁坏。那些争夺统治权而相继更替的政党，都把这个庞大国家建筑物的夺得视为自己胜利的主要战利品。

马、恩全集，第八卷《路易·波拿巴的雾月十八日——七》，1965年10月人民版216页。

这个行政权力有庞大的官僚机构和军事机构，有复杂而巧妙的国家机器，有五十万人的官吏队伍和五十万人的军

队，——这个严如密网一般缠住法国社会全身并阻塞其一切毛孔的可怕的寄生机体，是君主专制时代，在封建制度崩溃时期产生的，同时这个寄生机体又加速了封建制度的崩溃。

马克思全集第八卷《路易·波拿巴的雾月十八日——七》，1965年10月人民版215页。

现代国家要消灭自己的行政机关的无能，就必须消灭现代的私人生活。而要消灭私人生活，国家就必须消灭自己，因为国家纯粹是作为私人生活的对立物而存在的。

马克思：评“普鲁士人”的“普鲁士国王的社会改革”一文全集，一卷，人民版，479—480页。

应该指出，国民公会是政治动力、政治势力和政治理智的顶点。

世界上没有过一个政府不先和行政机关磋商就立刻通过有关赤贫问题的决议。英国议会甚至派遣了许多代表到全欧洲的各个国家去学习对付赤贫现象的各种有效的行政措施。但是这些国家无论对赤贫问题如何关心，它们不是没有超出行政措施和慈善措施，就是开倒车，连行政措施和慈善措施都放弃了。

国家能不能采取其他办法呢？

和“普鲁士人”向自己的国王提出的要求相反，国家永远也不会认为社会疾苦的根源在于“国家和社会结构”。凡是有政党存在的地方，每一个政党都认为一切祸害的根源就在于执政的是别的和它敌对的政党而不是它自己。激进的和革命的政治活动家也不是在国家的实质中寻找祸害的根源，而是在现存的某种国家形式中寻找，他们要用别种国家形式来代替这种国家形式。

从政治的观点来看，国家和社会结构并不是两个不同的东西。国家就是社会结构。国家一方面承认社会疾苦的存在，另一方面却把社会疾苦的原因不是归咎于任何人类力量都不能消灭的自然规律，就是归咎于不依赖于国家的私人生活，或者归咎于应由国家行政机关负责不妥当的措施。例如英国就认为贫穷的原因在于自然规律，根据这个规律，人口的增长总是要超过生活资料的增长。另一方面，同一个英国却又认为赤贫的原因在于穷人的意志不好。正象普鲁士国王认为原因在于富人的非基督教情感，而国民公会认为原因在于私有者的反革命的可疑的思想方式一样。所以英国就惩罚穷人，普鲁士国王就规劝富人，国民公会就砍掉私有者的头。

最后，所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是它们就把行政措施看做改正国家缺点的手段，为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。

马克思，译“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”一文，全集，一卷，1965年10月版，476—479页。

要消除在行政机关的任务、它的善良意愿和它能够采取的手段、办法之间的矛盾，国家就必须消灭自己，因为国家本身就是以这个矛盾为基础的。国家是建筑在社会生活和私人生活之间的矛盾上，建筑在公共利益和私人利益之间的矛盾上的。因此，行政机关不得限于形式上的和消极的活动；因为哪里有了市民生活和市民活动，行政机关的权力就要在哪里告终。不仅如此，这种市民生活、这种私有制、这种商业、这种工业、这种各个市民集团间的相互掠夺——这一切现象的反社会本性所引起的后果就使得行政机关的无能

为力成了一个自然规律。因为这种分散性、这种卑鄙龌龊的行为、这种市民社会的奴隶制是现代国家借以存在的天然基础，正如奴隶占有制的市民社会是古代国家借以存在的天然基础一样。

马、恩全集，一卷，1965年10月人民版，479—480页。

应该把工农检查院的职员减到三四百个，这些职员都要经过特别的审查，看他们是否忠实，是否了解我们国家机关的情形，同时还要经过特别考试，看他们是否知道科学地组织一般劳动的原理，特别是科学地组织管理工作和行政工作等等的原理。

列宁选集第四卷《怎样改组工农检查院》694年95页。

凡是我们决定要破例立刻录用为工农检查院职员的人，必须符合下列条件：

第一、必须有几个共产党员介绍；

第二、必须通过国家机关知识的考试；

第三、必须通过国家机关基本理论、行政管理和公文处理等等基本知道的考试；

第四、必须同中央监察委员和本院秘书处配合工作，使我们能够信赖整个机关的全部工作。

列宁选集第四卷《宁肯少些，但要好些》702页。

即使处理最简单的国家事务也必须有文化，必须了解这是国家的事务，商业的事务，如果有了障碍，就应该善于消除，把办事拖拉的罪人送交法院。

列宁选集第四卷《俄共（布）中央委员会的政治报

告》644页。

现在我们有大批职员，但是缺乏相当有学识的人来切实地管理他们。实际上往往发生这样的事情：虽然在上面，在我们执掌国家政权的地方，机关还能发挥一点作用，可是在下面，他们要怎么干就怎么干，而且常常反对我们的措施。在上面我们有多少自己的人，我不知道，可是我想总共不过几千人，最多也不过几万人。但是在下面，却有几十万沙皇政府和资产阶级社会留下来的旧官吏，他们反对我们。一部分是自觉的，一部分是不自觉的。在这方面，短时期内无疑是毫无办法的。在这方面我们要作多年的努力，才能改善机关，改变它的面貌和吸收新的力量。这个工作我们做得相当快，也许太快了些。我们办了苏维埃学校和工农速成中学，有几十万青年在学习，也许学得太快了些，但是，工作总算是开始了，我想，这个工作一定会收到成效。只要我们做得不要太匆忙，几年之后就可以培养出大批青年来根本改变我们机关的面貌。

列宁选集第四卷《俄国革命五周年和世界革命的前途》668页。

劳动人民没有管理的经验，但是这个用不着害怕。现在展现在胜利了的无产阶级面前的，是已经变成全民财产的国土，无产阶级一定能够根据社会主义原则组织新的生产和消费。

（列宁论国家和法二卷《全俄工农兵代表苏维埃第三次代表大会》82页。）

在改善我们国家机关的问题上，我认为工农检察院不应当追求数量和急于求成。直到现在，我们还很少考虑和关心国家机关的质量，所以，特别认真地整顿国家机关，把具有

真正现代水平的人材、即不亚于西欧优秀模范的人材集中到工农检察院里来，这一工作是应当关心的。我们有哪些可以用来建立这种机关的人材呢？只有两种。第一、是一心为社会主义奋斗的工人。这些人受的教育是不够的。他们很想给我们建立优秀的机关。但是他们不知道怎样建立，建立不起来。他们直到现在还没有具备建立这种机关所必需的知识和文化。而做这个工作所必需的正是文化。在这里，靠蛮干和突击，靠机智和毅力，或者任何优良的个人品质，都是无济于事的。第二、是有知识的、受过教育和训练的人，而这种人在我国，比在其他一切国家简直是少得可笑。

在这里也不要忘记，我们往往太喜欢用热心和性急等等来弥补（或者以为可以弥补）没有这种知识的缺陷。

为了革新我国的国家机关，我们一定要给自己提出这样的任务：第一、是学习；第二、是学习；第三、还是学习，然后要检查，使学问真正深入到我们的血肉里面去，真正地、完全地成为生活的组成部分，而不是使学问变成僵死的条文或时髦的词藻（老实说，这种现象在我国是特别常见的）。总之，我们应该提出的不是西欧资产阶级所提出的要求，而是向一个决心发展为社会主义国家的国家应该提出的备知其中要求。

由此得出的结论是：我们应当把作为改善我们机关的工具的工农检察院改造成真正的模范机关。

要使工农检察院达到应有的水平，就必须遵守“七次量同一个量”的原则。

要得到这一点，我们必须非常慎重地、考虑周到地、深信不疑地利用我们社会制度中所有的真正好的东西来建立新

的人民委员部。

要做到这一点，就要求我们社会制度中所有的优秀分子，第一要求先进工人，第二要求真正受过教育的而且可以保证决不相信空话、决不说昧心话的分子，不怕承认任何困难，不怕为达到自己庄严的目的而进行任何斗争。

为了改善我们的国家机关，我们已经空忙了五年，但只不过是空忙而已，五年来已经证明这是徒劳无益的，甚至是有害的。这种空忙使我们徒具工作的外表，实际上搅乱了我们的机关和我们的头脑。

终于应该改变这种情形了。

我们应该遵守一条规则：宁可数量少些，但要质量高些。我们应该遵守这一条规则：与其匆忙从事而毫无希望得到优秀人材，倒不如再过两年甚至三年好些。

我认为，我们国家机关正是现在终于应该十分认真地好好地来研究一下国家机关问题，对于这种研究工作，急躁几乎是最有害的。所以我竭力主张防止扩大这些数字。相反地，我认为对于数提。如果我们真正抱定目的要在几年后建成这样的机关：第一、它是模范的；第二、它是大家绝对信任的；第三、能向所有的人证明，我们所做的确实不愧为中央监察委员会这样一个高级机关所做的工作，那我们就必须牢记这一点。我认为，应该立即永远废除一般的编制标准。我们必须用完全特殊的办法，经过极严格的考试来挑选工农检查院的工作人员。一个人民委员部，如果工作马马虎虎，并且得不到任何人的信任，那就毫无威信，那又何必组织它呢？我们，在进行我们更迫切的改造工作时，我们的主要任务就是避免这种现象。

列宁选集第四卷《宁肯少些，但要好些》698—712页。

“根据苏维埃共和国的法律和已有的实践，工会已经成为一切地方的和中央的工业管理机关的参加者（看，这里用词是很慎重的：只是参加者），同时，工会应当做到把作为统一经济整体的全部国民经济的全部管理切实地集中在自己手中（请注意：应当做到切实集中的，不是各个工业部门的管理，也不是工业的管理，而是全部国民经济的管理，并且是作为统一经济整体的全部国民经济的管理。这是一个经济条件，这个条件只有在工业和农业中的小生产者在全部人口中和国民经济中已经少于半数的时候，才算是实现了）。……工会用这样的方法（正是“用这样的方法”，即逐步实现上述的各种条件）来保证中央国家管理机关、国民经济和广大劳动群众之间的密切联系，并且广泛地吸引后者（即群众，即人口的大多数）直接参加经济管理。同时，工会参加经济管理并吸引广大群众参加这一工作，也是同苏维埃政权的经济机关的官僚化作斗争的主要办法，并且提供了对生产结果实行真正的人民监督的可能性。”

可以看到，最后一句里的“参加经济管理”，这又是很慎重的词句。这里又指出了吸收广大群众是同官僚主义作斗争的主要（但不是唯一）的办法；末了也是一个十分慎重的指示：“提供了”实行“人民的”，即工农的而决不仅仅是无产阶级的“监督”的“可能性”。

列宁选集第四卷《再论工会、目前局势及托洛茨基布哈林的错误》461页。

2.工会的最重要的任务之一，就是从工人和一般劳动群众中提拔和培养行政人员。如果说，目前我们管理工业的行政人员完全称职的只有几十个，比较称职的也不过几百个，但是不久我们就需要有几百个完全称职和几千个比较称职的行政人员。工会应当比现在更细致、更经常得多地系统调查一切适合做这种工作的工人和农民，从各方面切实认真地检查他们学习管理工作的成绩。

3.工会必须更加积极地参加无产阶级的一切计划机关的工作，参加经济计划、生产计划和工人物质供应分配计划的制定工作，参加选择企业的工作，哪些留作国家经营，哪些可以出租或租让，如此等等。

4.工会在社会主义建设和参加工业管理方面，一个必要的工作组成部分就是规定工资和供给的标准。这里包括，纪律裁判会应当不断地加强劳动纪律，提高文明的斗争方式，来加强劳动纪律和提高生产率，而决不是干预人民法院和管理机构的职权。

以上列举的只是工会在社会主义经济建设中几项最重要的职能，当然，这还应当由工会和苏维埃政权的有关机关加以详细规定。发展国民经济和巩固苏维埃政权的关键是，从工会组织经济和管理经济的巨大工作中吸取经验，同时也要从工会由于没有准备，不内行或不负责任而直接干预管理事宜而造成的为害不浅的错误中吸取教训，以便自觉地、坚决地进行顽强的实际的长期工作，实地训练工人和全体劳动者来管理全国国民经济。

列宁选集第四卷《工会在新经济政策条件下的作用和任务》588页。