

行政协调新探

主 编：胡继严
副主编：章抉云
尚文化

辽宁省行政管理学会编

行政协调新探

主 编 胡继严

副主编 章抉云

尚文化

行政协调新探

承印单位：辽宁省人民政府机关印刷厂

1992年3月第1版

1992年第一次印刷

辽出临图字〔1992〕第2号 定价:1.50元

编 委 会 成 员

胡	继	严
章	扶	云
尚	文	化
袁	国	珩
贾	治	中
马	成	立
韩		富
韩	洪	斌
赵	小	宁

提
高
办
事
效
率

加
强
行
政
协
调

陈俊生

提高效率

加强行政协调

国务委员、中国行政管理学会会长陈俊生

目 录

序.....	岳岐峰 (1)
关于行政协调应着力研究的几个问题.....	崔玉昆 (3)
浅谈行政协调的实践与研究.....	章扶云 (6)
行政协调的特征及基本原则初探.....	齐法滋 (9)
试论行政协调.....	陈德刚 (15)
试论行政协调有效的必备要件.....	杨柏林 (22)
论行政利益关系的协调.....	臧玉璞 林国军 (29)
行政协调与民主作风.....	张学路 程凤山 (37)
行政监督协调.....	陶菊怀 (44)
行政协调“升格”问题研究.....	唐志国 (50)
强化行政协调 提高行政效率.....	胡继严 韩洪斌 (56)
浅谈加强行政协调的对策.....	阎纯和 刘立臣 (63)
强化行政管理系统协调机制的科学探索.....	马成立 (71)
浅谈如何搞好行政协调.....	陈富春 (81)
发挥县级政府协调职能作用之思考.....	李和仁 (88)
强化行政协调的对策思考辽宁省政府办公厅行政管理研究室	(101)
改进行政协调的构想.....	尚文化 (105)
试论领导核心内部的协调.....	王世安 王宪棠 (114)
研究行政协调很有现实意义.....	吴世良 (121)
浅议产生正确协调意见的三段论.....	胡德伟 (123)
试谈运用信息手段进行行政协调.....	邱相国 (129)

增强协调意识 提高行政效率·····刘宝臻 郭起栋(138)
重大事故发生之后·····何柱春(145)
后 记·····(152)

录 目

(1) 李 强·····	一
(2) 高正尊·····	二
(3) 云 菲·····	三
(4) 陈 亮·····	四
(5) 周 强·····	五
(6) 林 强·····	六
(7) 李 强·····	七
(8) 山 强·····	八
(9) 孙 强·····	九
(10) 周 强·····	十
(11) 周 强·····	十一
(12) 周 强·····	十二
(13) 周 强·····	十三
(14) 周 强·····	十四
(15) 周 强·····	十五
(16) 周 强·····	十六
(17) 周 强·····	十七
(18) 周 强·····	十八
(19) 周 强·····	十九
(20) 周 强·····	二十
(21) 周 强·····	二十一
(22) 周 强·····	二十二
(23) 周 强·····	二十三
(24) 周 强·····	二十四
(25) 周 强·····	二十五
(26) 周 强·····	二十六
(27) 周 强·····	二十七
(28) 周 强·····	二十八
(29) 周 强·····	二十九
(30) 周 强·····	三十
(31) 周 强·····	三十一
(32) 周 强·····	三十二
(33) 周 强·····	三十三
(34) 周 强·····	三十四
(35) 周 强·····	三十五
(36) 周 强·····	三十六
(37) 周 强·····	三十七
(38) 周 强·····	三十八
(39) 周 强·····	三十九
(40) 周 强·····	四十
(41) 周 强·····	四十一
(42) 周 强·····	四十二
(43) 周 强·····	四十三
(44) 周 强·····	四十四
(45) 周 强·····	四十五
(46) 周 强·····	四十六
(47) 周 强·····	四十七
(48) 周 强·····	四十八
(49) 周 强·····	四十九
(50) 周 强·····	五十
(51) 周 强·····	五十一
(52) 周 强·····	五十二
(53) 周 强·····	五十三
(54) 周 强·····	五十四
(55) 周 强·····	五十五
(56) 周 强·····	五十六
(57) 周 强·····	五十七
(58) 周 强·····	五十八
(59) 周 强·····	五十九
(60) 周 强·····	六十
(61) 周 强·····	六十一
(62) 周 强·····	六十二
(63) 周 强·····	六十三
(64) 周 强·····	六十四
(65) 周 强·····	六十五
(66) 周 强·····	六十六
(67) 周 强·····	六十七
(68) 周 强·····	六十八
(69) 周 强·····	六十九
(70) 周 强·····	七十
(71) 周 强·····	七十一
(72) 周 强·····	七十二
(73) 周 强·····	七十三
(74) 周 强·····	七十四
(75) 周 强·····	七十五
(76) 周 强·····	七十六
(77) 周 强·····	七十七
(78) 周 强·····	七十八
(79) 周 强·····	七十九
(80) 周 强·····	八十
(81) 周 强·····	八十一
(82) 周 强·····	八十二
(83) 周 强·····	八十三
(84) 周 强·····	八十四
(85) 周 强·····	八十五
(86) 周 强·····	八十六
(87) 周 强·····	八十七
(88) 周 强·····	八十八
(89) 周 强·····	八十九
(90) 周 强·····	九十
(91) 周 强·····	九十一
(92) 周 强·····	九十二
(93) 周 强·····	九十三
(94) 周 强·····	九十四
(95) 周 强·····	九十五
(96) 周 强·····	九十六
(97) 周 强·····	九十七
(98) 周 强·····	九十八
(99) 周 强·····	九十九
(100) 周 强·····	一百

行政决策与行政协调

(代 序)

岳 岐 峰

省行政管理学会编写的这本《行政协调新探》一书，集我省行政协调工作者和专家学者行政协调研讨之大成，在理论与实践的结合上，从不同角度，不同侧面论述了政府行政协调工作的重要性和必要性。

政府行政协调工作是政府的重要职能之一，协调工作成败，对行政效率影响甚大，而制约着行政协调的重要因素是决策是否科学正确。在这里，我想就行政决策与行政协调的关系谈些看法。

所谓决策是指决定了的计策或拿定了的主意。人类的一切比较正式的活动都是在决策指导下的行动。可以毫不夸张地说，决策是人类一切活动中具有头等重要意义和决定意义的活动。所以古人说“凡事预则立，不预则废”的这句话是有道理的。在行政管理工作中，固然行政效率是目的，但行政决策则是行政管理的核心，而行政协调则是实现行政决策的手段与方法。行政决策与行政协调作为政府行政管理的两个基本职能，在行政管理全过程中相互作用，相辅相成。就其重要性来讲，决策是关键，但是决策再重要，再关键也不过是一种设计，其设计还有待于通过协调加以实现。即使决策正确，如果协调不能有序进行，协调方法欠妥，仍然有可能归于失败。

我省是国家“一五”期间投资建成的重工业基地，曾为我国的社会主义建设作出过重要的贡献。但是近年来，由于

生产设备更新速度不快且工艺落后和管理不善，不少企业生产滑坡，效益下降，这一态势若不扭转，势必拖国家社会主义现代化建设的后腿。对此，我们必须有一个清醒的认识。以经济建设为中心，搞四个现代化建设，是我们各级政府压倒一切的中心任务。不久前召开的中央工作会议和刚刚闭幕的党的十三届八中全会分别就搞活国营大中型企业和进一步加强农村工作规定了一系列方针政策。两个月内，两次会议，一次工业，一次农业，这充分表明党中央集中精力贯彻“一个中心，两个基本点”的基本路线，牢牢抓住了经济建设这个中心。这就要求我们各级政府必须按照党中央的统一部署，坚持以经济建设为中心，从服从和服务经济建设这个大局出发，为完成我省“十年规划”和“八五”计划，在政府决策与协调活动中自觉坚持以经济建设为中心，促进生产力的发展，千方百计为企业排忧解难，为深化农村改革做好政策导向，做到决策科学化，协调有序化。在决策前做好咨询论证工作，协调时要顾及大局和整体利益，妥善处理眼前利益和长远利益，处理好部门之间，部门与个人之间的关系，为全面振兴辽宁经济服务，完成业已确定的工作目标。

目前我们的行政决策和行政协调工作都有一些不尽如人意的地方，如机构臃肿，扯皮推诿；政策法规之间缺乏统一性和连续性等，对行政协调和行政决策都有影响。好在对这些问题的认识大家都正在取得共识，而且已开始对这些问题进行研究探讨。我相信，开展行政决策与行政协调这一利于政府中心工作的研讨，一定会对推动政府行政决策的科学化，改进和加强政府行政协调起到积极的促进作用。

一九九一年十二月三日

（作者为辽宁省省长）

关于行政协调应着力研究的几个问题

崔玉昆

行政协调工作对于完善行政管理，提高工作效率，促使政府这部完整的管理“机器”正常运转，具有重要作用。因此，应当重视行政协调问题的研讨。

当前，影响行政管理运行的因素很多，要抓住重点进行研讨，比较突出的问题是：

（一）关于政府职能转变问题。研究行政协调必须同探讨政府职能转变结合起来，不能孤立地就协调讲协调。

协调不过是政府行政管理的一个职能，而不是全部职能。不研究政府职能转变，不研究政府的管理方式，行政协调就无从谈起。因此，我们在研讨行政协调时一定要同研究政府职能转变紧密结合起来。只有这样，我们才能发现妨碍行政协调的因素，找出对策方案，向政府领导提出搞好行政协调的建议。

（二）关于行政决策问题。

行政管理的核心是决策，行政管理手段是协调，决策是目标，协调是方法。因此研究行政协调要同研究行政决策结合起来，离开了行政决策这个前提和目标，即使行政协调水平和协调艺术再高也是于事无补的。我们的行政管理固然协调方面存在问题，但主要不在协调本身，而在于决策，即决策所确定的目标。这就如同打仗行兵布阵一样，战略错了，即使战术再恰当，最终仍要吃败仗。因此，我们应在重视行

政决策研究的前提下研究行政协调，在将决策与协调结合起来进行研究的过程中，探讨强化行政协调，提高行政效率的途径。

（三）关于行政协调所应遵循的原则问题。

目前，研究行政协调首先要着力研讨行政协调所应遵循的原则。对于行政协调所应遵循的原则，尽管没有大的原则分歧，但在概括和表述上还是不尽相同的，因此，我们研讨行政协调应尽可能地将这个问题搞明白，较规范地概括出行政协调大体上应遵循哪些原则。我认为行政协调应当遵循的原则是：

1、坚持实事求是的思想路线。实事求是，这是我们党的思想路线，如果离开了它，协调工作就会出现偏差，就会作出错误的决策。所以在协调工作中，要深入调查研究，占有第一手资料，倾听协调对象的意见，取证论证，然后加以协调，做到“三思而后行”。

2、“坚持一个中心两个基本点”。协调解决每一项政策、规定和处理某一项工作，都必须自觉坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的方针，无论是办公部门，还是其他综合部门或专业单位，都要将其作为衡量协调效果的准绳，确保协调工作为经济建设和改革开放服务。

3、坚持执行国家的政策、法令、法规。这是协调工作必须恪守的一条原则。凡是与国家的现行政政策法规有抵触的，都应按照规定办理，严格依法行政。

此外，坚持行政协调主体适格的原则，行政协调的步骤要遵循积极稳妥的原则等等，这些都是行政协调所应遵守的原则。

(四) 关于机构编制管理问题。研究行政协调的同时，必须研究机构编制管理问题。

机构重叠，部门林立，条块分割，扯皮推诿，对协调的进行和开展妨碍极大。可以说，机构设置不科学不合理，为行政协调增添了许多人为的困难，常常遇到“梗阻”和“卡壳”。所以我们在研究行政协调时，必须注意机构编制管理的研究，按照“精简、合理、效能”的原则，研究出符合行政协调总体要求的政府组织结构体系，为建立起运转通畅，灵活高效的政府协调机制而出谋划策。

(五) 关于人事管理制度问题。

行政协调除了要讲坚持协调原则外，还有一个提高行政协调艺术的问题。要研究这个问题，必然联系到“人”，这就牵扯到人事管理制度问题了。因为人是管理的核心，也是协调的中心。至于协调中的艺术，诸如：所谓“沟通艺术”、“统观全局艺术”、“弹钢琴”艺术（指协调中区分主次，恰当安排，有机配合）以及随机决断艺术等都要有人来完成。因此，对行政协调艺术的研究要同人事制度改革研究等量齐观，研究制定出一个激励人上进的人事管理制度，提高行政协调人员的素质，为政府行政协调工作培养和造就出合格的人才，为加强政府行政协调和加快人事制度改革贡献聪明才智。

“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行”。展望我省行政管理研究工作的前景，我们充满信心和希望。行政管理这门科学需要深入地进行探索，在这块土地上只要不断地开拓和辛勤地耕耘，我们就会有春天的欣慰和秋天的果实。

（作者为辽宁省人民政府秘书长）

浅谈行政协调的实践与研究

章 扶 云

今年六月十五日，中国行政管理学会关于召开行政协调研讨会的通知指出：加强行政协调是当前政府行政管理中具有普遍性的问题，也是行政管理学研究的一个重要课题。研讨会要着重研讨行政协调的原则、方法，加强和改进行政协调的建议和对策。这说明了研讨行政协调问题的重要性。中国行政管理学会成立以前，1984年，国务院办公厅和劳动人事部在吉林市召开行政学研讨会时就强调过，行政学是一门实践性很强的学科，要紧密联系行政管理的实际研究行政学。研讨行政协调，对于指导行政管理，提高行政效率，具有重要的实际意义。

关于行政协调的重要性，行政学理论界专家认为行政协调是各级政府的重要运行功能，是行政学研究的重要课题。从实践上来说，我国几十年社会主义革命和社会主义建设，特别是近十多年的改革开放，积累了极其丰富的行政协调经验。前不久召开的中央工作会议、省委工作会议，都提出了要搞好国营大中型企业的问题，认为能不能搞好国营大中型企业不仅仅是经济问题，而且是关系到我们国家存亡的政治问题。要搞好国营大中型企业，要解决产业结构调整、技术改造、资金、市场等一系列问题，必须多方面的协调一致，有大量的协调工作要做。可不可以这样说，清理“三角债”就是在全国范围内进行的一次行政协调。政府的行政管理离不开行政协调，制定决策需要协调，实施决策也需

要协调。比如，我省的沈大公路是全国第一条最长的高速公路，是一项现代化程度很高的工程。在修建过程中，省政府每年都要在省交通厅召开一次省长办公会，协调各方面的关系，解决施工中的资金、原材料供应、技术问题；所以，工程进行得很顺利，很成功。没有各方面的协调动作，要想在这么短的时间内完成这么大的工程，是难以想象的。再如大伙房水库的管理问题，大伙房水库是个设计能力蓄水20多亿立方米的大水库，过去主要是拦洪灌溉，提供城市工业用水和人民生活用水。改革开放以后，要把库区开辟成旅游点，周围发展起来的乡镇企业，要往库里排放工业废水，如何保护水质、防止污染的问题就提出来了，而且非常尖锐和突出。同时，水库还有财政收入，省、市有关部门都要管，而且涉及好几个部门，只好由主管省长出面来协调解决这些矛盾。几经反复协调，终于做出了一个各方面都能接受的决定。

搞好行政协调需要探讨的问题很多，我想重点要研讨以下三个问题：

一是，行政协调应遵循的原则。我们要研究的是具有中国特色的行政协调。在行政协调中要体现出人民政府为人民这个根本宗旨，这里包括怎样贯彻实事求是的思想路线，怎样贯彻局部利益服从整体利益、眼前利益服从长远利益的方针；怎样贯彻以经济建设为中心，坚持四项基本原则、坚持改革开放，等等。

二是，行政协调的方法。协调需要有高超的艺术，除了需要掌握调查研究、从群众中来的一般工作方法外，似乎还得学一点心理学，善于掌握协调对象的心理状态，善于把党的方针政策变成大家的行动，解决问题合情合理。有一位同志谈如何做好协调工作的体会时有一点讲得很深刻，他说，

参加协调的每个同志心里都有一本帐：让步让到什么限度。要善于理解这一点，使矛盾的双方既都有所得，又都有所失。在这方面，我们的老一辈无产阶级革命家，给我们也留下了极其丰富的遗产。我们敬爱的周总理不但是一位伟大的无产阶级革命家、政治家，而且是一位善于把高度的原则性同高度的灵活性结合起来的光辉典范，是很值得我们学习的。

三是，行政协调的条件。包括如何提高公务员的素质，如何使政府的机构设置精干、合理，部门分工科学，等等。要建立、健全协调机制。办公部门是为领导服务的，应把做好行政协调工作作为自己的主要工作任务之一。目前政府机关存在机构重叠，人浮于事，分工过细，职责不清的现象，是影响行政协调的重要因素之一。

我们研究行政协调要坚持正确的方针，要坚持四项基本原则，要贯彻百花齐放，百家争鸣的方针，敞开思想，各抒己见。运用唯物辩证法这个锐利的思想武器，按照“实践——认识——再实践——再认识”这个公式，总结我们的实践经验，从中找出客观存在的规律，用以指导我们今后的行政协调工作。

（作者为省政府办公厅原副主任、省行政管理学会副会长）

行政协调的特征及基本原则初探

齐 法 滋

众所周知，行政一词源出拉丁文，意为“执行事务”。汉语中的“协调”，其含义是对“不同意见或方案的调整”。因此，从字面的意义来看，行政协调意味着人们在执行事务的活动中，对不同意见或方案的调整。

然而，从行政管理角度看，行政协调不能简单视为一种个体行为，而是一种特殊的社会协调，是特定的政府行为。行政协调是指在国家政务管理活动中，组织、引导行政组织之间、行政管理人员之间及其与管理相对人之间在法定范围内趋同利益，建立良好的相互谅解、相互协同、相互配合的关系，有效地达到预期行政目标的行为。它有如下几个突出特点：一是目的性。行政协调的直接目的是消除组织之间、组织与个人之间、个人之间及其与被管理者之间的摩擦、矛盾和误解，减少管理过程中的功能损耗，建立和谐的、相互促进的联系，使整体功能得以发挥，从而迅速实现已确定的具体管理目标。同时，因为行政协调是政府行为，它除了具有完成某一行为的特定目标性以外，还必须在每一项协调活动中紧紧围绕政府的中心工作，始终贯彻为人民服务的根本宗旨。因此说，行政协调的目的性又是双重的；二是复杂性。行政协调是一个动态的活动过程，牵涉的机关、人员多，所需调整的行为量大，有的甚至要改变人们的历史传统意识和习惯，同时许多协调往往是在决策需要调整或执行中

遇到矛盾情况下进行的，以致在协调的过程中又在不断地调整着各部门、各单位和管理相对人的利益，这就决定了行政协调活动是十分复杂的。这也要求在行政协调过程中不仅要考虑协调工作本身，还要注意整个行政管理的发展过程和横向关系，以求得利益统一；三是权威性。行政协调是实现行政管理目标的重要手段，而现代行政管理活动参与的部门较广，人员较多，分工较细，协作复杂，执行组织、个人及相对人的具体利益又各不一致，这就要求通过高度统一、集中的协调，把行政管理活动由静态推向动态，沿着预定的轨道前进，有时要牺牲局部利益，换来全局的稳定和发展。这就要求组织协调者根据国家机构的授权或其法定地位带来的权力，形成高度权威，以国家强制力为后盾，集中行使指挥调度权；要求被协调者服从其决定；四是灵活性。行政协调必须符合法律法规的规定，但因具体的协调行为是复杂和艰难的，这又决定了它很难教条式地照搬既定规章。在具体的行政协调过程中，必须具有灵活性，在总方针政策精神的指引下，根据当时、当地和当事人的具体情况，灵活运用政策，采取变通办法，达成被协调双方或多方的意见统一，从而使管理得以迅速实施，避免纠缠于琐碎问题。

基于对行政协调的上述理解，根据我们在工作实践中的体会，笔者把行政协调的基本原则归纳为以下几个方面：

一、正确导向的原则。行政协调的基本特征首先告诉我们，无论是对一个国家或一个地区而言，把握正确的行政协调方向，都是至关重要的。所以，行政协调首要的前提，必须要坚持正确的方向。在具体工作中，行政协调者要有全心全意为人民谋利益的明确目的，并要引导被协调的部门和单位也要明确这个目的。也就是说，协调者要站在一定高度，