

地方国家机构和行政管理

《地方国家机构和行政管理》编辑组编

理论与实践工作者相结合于
来，与行政管理科学化、法制
化、现代化而努力！

王利滨

一九八五年十月廿日

目 录

湖北省人民政府副省长王利滨同志题词

在湖北地方国家机构和行政管理

学术讨论会上的讲话(代序)……………王峻峰(8)

适应全面改革,积极开展行政管理学研究……………夏书章(7)

改革政府管理体制,发展行政管理学体系……………谭健(17)

试论地方国家机构的研究和改革……………刁田丁(34)

马克思主义关于国家结构

形式的根本原则……………林戈(60)

“议行合一”与我国地方政权体制的发展……………潘亨清(68)

关于党政机构改革几个问题的探讨……………缪士德(76)

谈谈机构改革与改革型机构……………陈春逢 张筱裕(83)

机构改革与现代化建设……………尹福伦(88)

试论行政组织改革……………廖树中(95)

关于武汉市政府机构改革的初步设想……………张家琪等(103)

按五种产业结构来设置政府机构

……………曾鹤松 张治平(113)

城市政府经济管理机构改革设想初探……………肖昌慧(120)

县级国家机构建设需要研究的几个问题

……………刘昭庄 吴越(126)

市管县的发展对地方行政体制的影响……………田穗生(141)

关于乡、镇人民政府机构的探讨……………曾正国(158)

农村基层自治乡村关系的二重性

.....	吴越 吴卫生 (161)
试论我国行政特区的特点和作用.....	胡盛仪 (181)
论我国民族区域自治的基本特征.....	陈嘉陵 (196)
对我国行政组织管理的一些看法.....	李田 (205)
浅议机构编制工作的定性定量分析.....	杨波 (211)
试论“总公司”的改革.....	杜佐农 (217)
行政管理学当前应着重研究的几个问题.....	尚文化 (225)
论行政管理的科科学化、法制化与现代化.....	迟耀光 (233)
行政管理科学化浅议.....	叶贤恩 (242)
社会主义国家行政管理特点初探.....	吴海晶 (251)
提高行政管理水平必须树立新的管理观念	
.....	朱新国 陈安民 (258)
论行政管理效率.....	胡捷利 (267)
论行政会议效率与会议工作的改进	
.....	朱佳林 马耀东 (281)
迅速提高行政管理干部的现代科技	
水平和现代管理技能.....	吕植禾 (297)
加强行政管理干部的培训是实现改革	
的重要环节.....	周佐庭 (306)
关于培训行政管理干部的两个问题.....	程义中 (313)
浅议行政法与行政管理学的相互作用	
.....	方世荣 袁署宏 (318)
机关岗位责任制的理论依据.....	孙曙 (321)
编后记	

目 录

湖北省人民政府副省长王利滨同志题词

在湖北地方国家机构和行政管理

学术讨论会上的讲话(代序)……………王峻峰(3)

适应全面改革,积极开展行政管理学研究……………夏书章(7)

改革政府管理体制,发展行政管理学体系……………谭健(17)

试论地方国家机构的研究和改革……………刁田丁(34)

马克思主义关于国家结构

形式的根本原则……………林弋(60)

“议行合一”与我国地方政权体制的发展……………潘享清(68)

关于党政机构改革几个问题的探讨……………缪士德(76)

谈谈机构改革与改革型机构……………陈春逢 张筱裕(83)

机构改革与现代化建设……………尹福伦(88)

试论行政组织改革……………廖树中(95)

关于武汉市政府机构改革的初步设想……………张家琪等(103)

按五种产业结构来设置政府机构

……………曾鹤松 张治平(113)

城市政府经济管理机构改革设想初探……………肖昌慧(120)

县级国家机构建设需要研究的几个问题

……………刘昭庄 吴越(126)

市管县的发展对地方行政体制的影响……………田穗生(144)

关于乡、镇人民政府机构的探讨……………曾正国(158)

农村基层自治乡村关系的二重性

.....	吴 越 吴卫生 (161)
试论我国行政特区的特点和作用.....	胡盛仪 (181)
论我国民族区域自治的基本特征.....	陈嘉陵 (190)
对我国行政组织管理的一些看法.....	李 田 (205)
浅议机构编制工作的定性定量分析.....	杨 波 (211)
试论“总公司”的改革.....	杜佐农 (217)
行政管理学当前应着重研究的几个问题.....	尚文化 (225)
论行政管理的科科化、法制化与现代化.....	刘耀光 (233)
行政管理科学化浅议.....	叶贤恩 (242)
社会主义国家行政管理特点初探.....	吴海品 (251)
提高行政管理水平必须树立新的管理观念	
.....	朱新国 陈安民 (258)
论行政管理效率.....	胡捷利 (267)
论行政会议效率与会议工作的改进	
.....	朱佳林 马耀东 (284)
迅速提高行政管理干部的现代科技	
水平和现代管理技能.....	吕植禾 (297)
加强行政管理干部的培训是实现改革	
的重要环节.....	周佐庭 (306)
关于培训行政管理干部的两个问题.....	程义中 (313)
浅议行政法与行政管理学的相互作用	
.....	方世荣 袁署宏 (318)
机关岗位责任制的理论依据.....	孙 曙 (324)
编后记	

在湖北地方国家机构和 行政管理学术讨论会上的讲话

(代序)

王峻峰

同志们：

湖北地方国家机构和行政管理学术讨论会今天开始了！

这次学术讨论会，是在全国城乡经济体制改革深入开展的大好形势下，经省政府领导同志批准，由省政府办公厅、省政府研究室、省编委办公室、劳动人事厅和省社会科学院筹备召开的。参加这次会议的有我省部分大专院校、科研单位的专家、教授和实际工作部门的有关负责同志。劳动人事部编制局、行政管理科学研究所、中国社会科学院政治学研究所、北京大学、中山大学和十个省、市编制部门的负责同志，也亲临会议指导，有的带来了论文，有的准备了专题学术报告。这是对我们工作的支持，也丰富了会议的内容。

我代表省人民政府向前来参加会议的同志表示热烈欢迎和衷心感谢！

这次会议的主要任务，是学习贯彻国务院办公厅、劳动人事部去年在吉林召开的行政管理学研讨会精神，适应当前

形势发展需要，进一步搞好地方国家机构调整改革，提高工作效能、促进四化建设。会议着重讨论地方国家机构的基本理论和《中国地方国家机构》一书的框架；讨论我国社会主义行政管理学的特点、范围和当前研究的重点。会议后期还要讨论湖北省行政管理学会章程（草案），酝酿省行政管理学会的人选和组建事宜。

同志们，党的十一届三中全会以来，我们党重新确立了马克思主义的路线、方针和政策，工作重点转移到了社会主义现代化建设上来，各条战线，都取得了令人振奋的成就，无论是全国，还是我们湖北省，形势都是一年比一年好。真正实现了人民群众高兴，党的威望上升，国家的声誉提高。特别是党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》，吹响了全面改革的进军号角，使改革之风吹遍全国，吹遍湖北。改革推动着国民经济和科学技术的迅速发展，同时也对各个领域、各条战线提出了新的课题，对我们理论工作者和实际工作者提出了新的要求。因此，历史的责任感、时代的紧迫感，激励着我们加强对行政管理学的研究，加强和完善行政管理，提高行政管理的科学水平；激励着我们召开这次学术讨论会，研讨行政管理学的历史使命，研究方向和工作方式，探索行政管理研究工作怎样适应新的形势，更好地为“两个文明”建设服务，为我省走在四化建设前列服务。

列宁指出，要使社会主义优越性得到发挥，“整个关键不在于有政权，而在于是否会管理”。行政管理学，是研究国家行政管理活动规律的一门科学，是社会科学的一门独立学科。它的目的，是研究国家机构如何逐步实现行政管理的

科学化、法制化和现代化，提高行政管理效能。一个国家的机构设置和行政管理的好坏，直接关系到国家经济、文化教育、科学事业的发展，关系到国家的兴衰。外国的经验和我国社会主义建设的实践都充分证明，合理的机构设置、科学的行政管理，能出效率、出速度、出财富。因此，加强行政管理学的研究，提高行政管理水平，是治国兴邦的大事。

我国行政管理机构和制度，基本上是在五十年代形成的。它对于国家的建设和经济的发展，曾起了积极的作用，至今仍有与经济发展相适应的一面。但是，随着经济的发展和改革进程的加快，人们越来越感到，现行的许多管理制度和管理方法，存在着不少弊病，例如：在经济行政管理中，党政不分、政企不分，管理层次过多，统得过死，“大锅饭”现象严重，经济效益很差。在行政组织上，法规不健全，机构设置、人员编制没有科学依据，存在因人设事，机构臃肿，职责不清，互相扯皮，效率不高等不良现象；在人事制度方面，干部缺乏正规的录用、考核、培训、升降制度，国家机关干部能进不能出，能上不能下，“部门所有制”，领导职务终身制，等等，为了适应经济体制改革的要求，必须不断改善行政管理。党的十一届三中全会指出：“要实现四个现代化，要求大幅度提高生产力，也就必须要改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因此，是一场广泛深刻的革命”。近年来，尽管我们机构改革的第一步已经取得可喜的成就，管理方式、活动方式也有某些改革，但是离这场“广泛深刻的革命”的要求，还相距很远。当前，世界科学技术进入了一个新的发展时期，给行政管理提出了更高更新的要

求，我们必须进一步加强对行政管理学的研究，加强对行政管理工作的理论指导，努力把行政管理提高到新的水平。我们有许多同志对政府机构的设置和行政管理的问题，作过不少有益的工作，但就我们全省来说，开展对行政管理学这门科学的研究，还是刚刚开始。为了把这次学术讨论会开好，希望全体与会同志坚持以宪法和党的十二届三中全会《决定》为指导思想，坚持实事求是，理论联系实际的原则，贯彻“百花齐放，百家争鸣”的方针，解放思想，各行其是，畅所欲言，热烈地、深入地开展讨论，使我们的会议能够在较短的时间内取得较好的效果。

现在，正在召开湖北省社会科学界第三次代表大会和全省社会科学工作会议，省委书记关广富同志代表省委在这两个会议的开幕式上作了重要讲话，进一步阐明了社会科学在社会主义现代化建设中的重要地位和作用，阐明了发展社会科学的指导思想，并部署了当前应抓好的主要工作。我们要认真贯彻这两个会议精神，努力开创行政管理学研究工作的新局面！

我们这次学术讨论会，得到了省委、省政府领导同志的重视，得到了各有关方面的积极支持，还有各位来宾的指导、帮助。我相信，在专家、教授和与会全体同志的共同努力下，这次会议一定会对进一步开展地方国家机构和行政管理学的研究做出贡献。

最后，祝各位代表和来宾身体健康！预祝会议圆满成功！

（本文作者系湖北省人民政府副秘书长）

适应全面改革

积极开展行政管理学研究

夏书章

行政管理这项工作，和全面改革有紧密的联系。在全面改革中，要把行政管理工作放在一个恰当的位置上来认识和理解。这一点到目前为止，并没有为所有的人认识和理解，故宣传解释的工作很重要。而行政管理学这个学科的存在和发展，主要是改革的需要。

要认识什么是行政管理学，首先要搞清楚行政管理这个概念。宪法中“国务院”这一章，开头就写明：国务院是国家最高行政机关。国务院干的就是行政管理工作。既然如此，行政管理的内容就很广泛。从国务院职权看，所有的经济、国防、外交、文化、教育、卫生工作都属于行政管理工作的范围。有的同志把经济管理和行政管理对立起来，事实上经济管理摆不脱行政管理。尤其在我们社会主义国家，管理工作是全面的，各项工作，无非是行政管理的分类，外交有外交行政，国防有国防行政，交通有交通行政等等，无不在行政管理之内。有人开玩笑说，你们不要搞大行政沙文主

义。这不是沙文主义，这是国家该管什么，不该管什么的问题。至于管理方法则是另一回事。在外国也一样，如外电称里根政府为“里根行政当局”，行政管理的地位由此可以看出来。我们要把行政管理的概念放在正确的位置上，不能将它等同于机关内行政科所管的工作，也不能将它和经济管理割裂开来，对立起来。无论宏观管理和微观管理都离不开行政管理。有的同志可能认为这是说大话，有没有根据呢？宪法就是根据，你说经济、文化、教育能摆脱行政管理吗？资本主义国家也采取行政手段对经济文化进行干预。管不管是一回事，用什么方法管又是另一回事。问题在于不能用违反客观经济规律的行政手段来管经济。而并不是说政府不应管经济，那还要行政机关干什么呢？一说行政命令不好，就一概否定，实际上是形而上学。问题在于行政命令是否恰当。我个人理解，社会主义国家是搞计划商品经济，不搞无政府状态。国务院、各级人民政府，不可能不管经济。如工商管理，给你发执照，你违反了规定，就吊销你的执照，这就是行政管理。上海市搞人才交流服务中心，这就是必要的行政干预，因为人才交流，明明符合现在的政策和精神，但有的人就是卡、顶。这种行政干预就很有必要，很见效。当然，要把问题一个个区别开来，有的事不该管，如文联开学术讨论会，就不要搞行政干预，保障创作自由，总而言之，要有区别。尤其是不能把各种管理和行政管理割裂开来。行政管理在宏观上是不能摆脱的。问题是怎样搞好行政管理，以适应改革，为其他改革服务，促进改革，而不是阻挠改革。宪法上写明，行政机关有领导和主管的作用，国务院和各级人民政府都有这种作用。例如编制和执行国民经济

计划和预算，领导和管理城乡建设。各地方行政机关，要管理本行政区域的经济建设。这是宪法上规定的。领导和管理，这是行政机关的责任和职权，不管就失职。怎么管，这就是改革的问题。从历史上看，行政管理，从来是落后于经济管理。行政管理这个学科的出现，是在经济管理、企业管理学科的推动下产生的，从来最活跃的是经济管理。这是符合历史唯物主义的。从国外行政管理学的发展来看，第二次世界大战是一个很大的转折点。由于战争的需要，很多战时物资的生产和供应，要加快进度，因之经济管理以政府的面目出现，搞军事订货。如飞机、舰艇损失很多，怎样以最快的速度使之得到补充，因之，现代科学的管理知识都应用到行政管理上来了。在这种情况下，行政管理和经济管理就很难区分。当然还是有区别的。

我们现在行政管理比较落后，但是可以后来居上。问题是要加紧研究，吸收消化别人的成果，迎头赶上，形成我们自己的行政管理学。所以，开展行政管理学的研究是当务之急，要不然，四化建设的各项工作就会受到损害和阻挠，这不是夸大其辞，而是事实。我们现在对外开放，对内搞活，可是在行政管理上却出了不少问题，就是因为行政改革跟不上去，遗憾的是对此还没有引起足够的重视。十二届三中全会通过的决定，题目中没有提到行政体制改革，但行政体制的改革是不言而喻的。在经济体制的改革中，并不是说行政改革按兵不动，我行我素。经济体制改革很多方面涉及到行政体制改革，行政改革是关系到全面的，举足轻重的。很多权在政府手里，怎么管，效果大不一样。有人说，我们现在搞经济改革，谁叫你搞行政体制改革呢？没有行政体制改革的

配合，行吗？需要用科学的态度来对待行政管理。宏观、微观是相对的，从全国来看，国务院是宏观，从湖北省来看，相对于各市、县，省委和省人民政府又是宏观。而在微观当中也离不开行政管理，无论是经济实体还是什么单位，不管你具体业务是什么，都有行政管理的因素和成分，而且这种管理又是枢纽性的。工厂就有个厂长办公室，是发号施令的。沟通上下内外，很多事情都要用行政管理方式来处理，凡是有管理的地方都有行政工作。比如一个企业除了要研究产销、市场、价格之外，还要研究行政管理。不论是宏观微观，不重视行政管理的改革，或迟或早要触霉头，要吃苦头，这个教训已经有不少。所以，行政管理学现在受到中央的重视，不是偶然的。行政管理不能按兵不动，人家搞改革，我行政管理还是老样子。因此，适应全面改革，要积极开展行政管理的研究。

任何改革都有一个改什么的问题。不能无缘无故的乱改一通。改什么？为什么要改？怎么改？为什么这样改而不是那样改？改的效果如何估计？改进的成果如何巩固？这些问题怎样回答，不能靠想当然，要科学、准确地回答上面的问题，就必须研究。要改革，就要研究。还有一个问题，我们搞社会主义现代化建设，要依据研究的成果、方案，要经过可行性的论证。怎么改革，有很多方案，这里有一个决策问题，即最佳选择问题。最佳方案是相对的，管理学上说，绝对的最佳方案是不存在的。最佳方案应称为满意方案。怎么来说明这个方案是好的呢？要论证。自然科学，特别是工程技术方面，有论证会、鉴定会，很隆重；社会科学，特别是应用学科也可以搞论证会。

我们在改革中，选择一个方案，就要真刀真枪的干，付诸实践。但我们往往论证不够，故交学费很多。一个人拍脑袋作出决定，成千上万的人民币付诸流水。轻举妄动，草率地从事一项改革，后果不堪设想，所以要加以研究和论证。论证就是论而证之，论证就要有主张，有数据，有根据，理论的和事实的根据，要不然就不能论证。既然如此，就很自然想到行政管理学，有没有这样一个学科呢？过去长期中新，人们不知道有这一学科，现在还为之未晚，我们要重新建立新的行政管理学科。在改革中建立这一新学科，这是理论工作者和实际工作者的共同任务。理论如果不注重实际，那么价值就成问题，实际工作者如果不重视理论，那么也很难提高。搞实际工作的同志，条件非常好，从事实际工作多年，意识到了问题，加以总结提高，上升到理论，那就是如虎添翼。去年提出召开全国行政管理学研讨会的是行政部门，这件事本身对我们就很有启发。我在1982年呼吁过，是把行政学研究提上日程的时候了。当时没有多大反映，形势发展了，到时候了，引起有关部门的重视，水到渠成。我们还要考虑到，作为一门应用学科，在研究了一段理论和基础知识以后，要根据需要和轻重缓急来研究实际问题。凡是为四化建设所迫切需要，影响较大，与其它改革有关的行政管理问题，要优先解决。我们搞行政改革不能就事论事，头疼医头，脚疼医脚，顾此失彼。因此要有全局的知识。任何一个学科都是把有关的专门知识加以集中，找出规律性的东西，作为学科的研究，既要有微观的研究，也要有宏观的研究，宏观指导微观。我们首先要花时间搞清楚什么是行政管理学。行政管理这个概念，要用一句话下定义很困难，也不全

面。要从实际出发，看有那些内容。广义的行政管理，就不仅是行政机关的事，它的重要意义，要从国家的管理，国家的职能和任务来理解。行政管理学的内容，传统的有组织理论，人事管理、行政领导、行政法规、财务管理等部分。现在外国有的行政管理学的书，还包括办公室管理，即机关事务管理，甚至连桌子怎么放，电话怎么安都包括在里面。有的书则侧重于讲大政方针、领导决策。

研究行政管理学，知识面要宽一些，当前关系最密切的是经济学，政府领导和管理经济，因此要懂得经济规律。资本主义国家中，政府中要害的部门，都少不了学经济的人，但他们又必须补上行政管理学的课，可见这二者关系密切。研究行政管理学方法很多，在这里，我想着重讲一讲研究方法中的三个问题。

一是传统的方法不要丢掉。传统的方法有许多可取之，如毛主席经常讲的调查研究，解剖麻雀等等，这都是行之有效的。二是院校的方法。大专院校招大学生、研究生，有图书馆、资料室，采取讲课、讨论、辅导、写论文等方式。三是独立的研究方法，这又分为两种。一种是专业的，如研究所，有计划有领导分工合作开展研究，这是专业研究。还有一种是业余的独立研究，这种方法很有生命力。有不少同志工作之余，自己有兴趣研究，这很难得，业余研究，成就有时会在专业研究之上。因为自己有兴趣，积极主动去研究，和任务压在身上，必须去研究不一样，自己有兴趣，什么力量也挡不住，这是一条很有希望的路子。自学成才，可以搞出成果来，应用学科中，现在有一个方法很多人采用，叫案例法，是属于微观的东西。好处是自己行动，可以提高

自己的水平。这一工作现在还是个空白，行政管理有没有案例呢？你把报纸上的材料收集起来，就是很好的研究案例。积少成多，变成案例柜，案例库。国外很重视案例教学，一个研究生不搞二、三千个案例不能毕业，用电脑来搞。案例可以启发人，开眼界。案例也要不断更新。另外，还可以采取管理诊断的方法，一个案例大家都来研究怎么处理，诊断就是开出药方，这个办法可以提高我们的研究水平。还有咨询活动，国外很活跃，我们也可以搞行政管理咨询，不是为了赚钱，而是为了做出贡献。社会科学院，社联可以考虑开展这方面的活动。湖北省不妨试一试，开个头。经济学界，管理学界已经开始这样做了和厂矿订合同，你提供资料，我帮你研究，行政管理学是否也可以这样搞呢？当然比较难，要行政部门认为有必要，才能谈得拢。不象工厂，一下子扭亏为盈，很具体，见效快，行政部门不一定那么灵验，相反会嫌你碍手碍脚。你来一批人，调查研究，人家把你当工作组。行政管理学的研究，一定要得到行政管理部的合作，否则是讲空话。不合作，你就搞不成。可以搞些合同，咨询性质的，或者代行政机关培训干部。改革面临的東西很多，如机构改革、体制改革、梯队建设、领导班子建设、人事制度改革、如何提高行政效率等等都是迫切需要解决的。例如体制改革中的简政放权问题，这问题就不简单。1982年起，先是机构改革，然后是体制改革、班子建设。其中体制改革很重要。小平同志说过，体制不好，好人也会犯错误，坏人会钻空子。可见体制改革关系重大。体制改革必然会涉及到权的问题，松绑放权一度出现很强烈的呼声。简政放权，这是改革的一把钥匙。但是这个问题并不简单，应该怎么放