

内部学习资料

行政管理学资料选编

——一九八二至一九八五年行政法规、
行政管理学研讨会资料

(下)

湖南省编制委员会办公室 编印
湖南省编委行政组织研究室

一九八五年七月

内部学习资料

行政管理学资料选编

——一九八二至一九八五年行政法规、
行政管理学研讨会资料

(下)

湖南省编制委员会办公室
湖南省编委行政组织研究室 编印

一九八五年七月

目 录

第三部分 其他有关行政管理学资料

1. 我国国家行政管理的指导思想和基本原则…… (1)
2. 国家行政机关…… (21)
3. 我国的国家结构形式…… (40)
4. 我国的国家机构…… (46)
5. 以改革精神做好编制工作…劳动人事部编制局 (59)
6. 开展行政学的研究 抓紧管理人才的培养……
……夏书章 (71)
7. 机构改革与行政法规……夏书章 (81)
8. 行政管理法规……刘延余 (84)
9. 地方立法的基本原则……徐大同 (116)
10. 立法技术简介……徐承敏 (136)
11. 行政组织……雷忠勤 (153)
12. 现代组织理论……王健刚 (188)
13. 县级国家机构建设需要研究的几个问题
……刘昭庄 吴 越 (226)
14. 地市并立的双轨制地方行政体制刍议
……吴 越 (244)
15. 市、区职能分工浅议……田穗生 (266)
16. 行政学研究简介…… (277)
17. 《关于成立中国行政管理学会筹备组的通知》
…… (282)

第三部分 其他有关行政管理学资料

我国国家行政管理 的指导思想和基本原则

第一节 在党的统一领导下实行 党政分工和党企分工

我国宪法序言明确指出，我国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，都是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。

坚持四项基本原则，即坚持马克思列宁主义、毛泽东思想，坚持中国共产党的领导，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，是我国近代历史基本经验的总结，是经过实践检验的真理，它反映了我国历史发展的规律。历史事实告诉我

们，在我国，没有马克思列宁主义、毛泽东思想武装起来的中国共产党的领导，不可能取得新民主主义革命和社会主义事业的胜利。在夺取全国政权并建立了人民民主专政的国家以后，不坚持人民民主专政，也不可能逐步把我国建设成为具有现代化工业、现代化农业、现代化国防和现代化科学技术的，高度文明和高度民主的社会主义国家。为了实现社会主义，必须不断巩固和加强人民民主专政，运用人民的国家机器来达到我们建设社会主义的目的；为了巩固和加强人民民主专政，又必须坚持马克思列宁主义、毛泽东思想武装起来的中国共产党的领导。坚持四项基本原则，是我国国家行政管理的指导思想。其中，最重要的是坚持中国共产党的领导和坚持社会主义。我们要加强对国家的行政管理，更离不开中国共产党的领导。只有坚持在党的统一领导下来进行国家的行政管理工作，才不致偏离社会主义的轨道。

在国家行政管理工作中坚持党的领导，最根本的、最主要的是坚持党对国家行政管理工作的正确的思想政治领导；是坚持运用党的正确的路线、方针、政策来对国家行政管理工作进行领导；是坚持运用党的群众路线，依靠全国广大人民群众来实现对国家行政管理工作的领导；是坚持依靠广大党员带头和模范作用来实现党对国家行政管理工作的领导。在我国，中国共产党和广大人民的意愿，经过人民行使国家权力的机关及其执行机关制定为宪法、法律和各项行政管理法规以后，就成为国家的意志。党领导人民经由国家的权力机关及其执行机关制定宪法、法律和各项行政管理法规，党也领导人民遵守宪法、法律和各项行政管理法规。新党章关于“党必须在宪法和法律的范围内活动”的规定，是

一项极其重要的原则。它表明党对国家行政管理工作的统一领导，都是在宪法、法律和各项行政管理法规的范围内进行的。全国各级国家行政机关，都是在各级党委的统一领导下，按照宪法、法律和各项行政管理法规的规定，进行全部国家行政管理活动的。

为了加强党对国家行政工作的领导，充分发挥国家各级行政机关的行政管理职能，党中央历来重视在党的统一领导下，实行党政分工的原则，要求各级党委避免和克服党政不分，以党代政的偏向。宪法、法律和各项行政管理法规，是在党的领导下通过国家权力机关及其执行机关制定和颁布的。各级国家行政机关只有坚持依照宪法、法律和各项行政管理法规进行国家的行政管理活动，才算是坚持了党对国家行政管理工作的领导。

在广大的基层企业单位中，我们曾经在五十年代对企业行政管理中实行的“厂长一长制”进行过批判，建立了“党委领导下的厂长负责制”。但实际执行的结果表明，“厂长一长制”被取消了，却搞成了“书记一长制”，不但没有加强企业的行政管理工作；相反地，由于党委包揽行政管理事务的结果，还导致了党不管党的偏向，从而大大削弱了党对基层企业工作的领导。粉碎“四人帮”以后，特别是在党的十一届三中全会以后，党和国家十分重视发扬人民民主，健全社会主义法制，要求各级党委和国家机关、企业事业单位，都要坚持在党的统一领导下实行党政分工、党企分工的原则，以便进一步加强党的领导，改善党的领导，充分发挥国家行政管理机关和企业事业行政管理机关的作用。1981年7月13日由中共中央、国务院转发的《国营工业企业职工代

表大会暂行条例》，和1982年1月2日由中共中央、国务院颁发的《国营工厂厂长工作暂行条例》，以及1982年5月中共中央颁发的《工业企业基层党组织工作暂行条例》、《财贸企业基层党组织工作暂行条例》，就是按照上述原则在基层企业单位解决党政分工、党企分工问题，加强党的统一领导的第一批行政管理法规。前两个条例，就其基本性质来说，是国务院制定和颁布的调整企业内部生产关系的经济方面的行政管理法规。由中共中央转发各级党委，说明了党中央对这个问题的高度重视。在这几个条例中，按照党委集体领导、职工民主管理、厂长行政指挥的根本原则，规定了党委领导下的厂长负责制和党委领导下的职工代表大会制。在党委统一领导下，由职工民主选举建立职工代表大会，作为企业职工民主管理本单位的权力机构，由它决定厂长及其所属主要行政管理机构负责人员的人选，实行厂长负责制。厂长对职工代表大会负责，受它监督，并定期向它报告工作。副厂长和一些职能科室，对厂长负责，一切日常行政管理工作，都在厂长的直接领导下进行。这样，党委就能把自已工作的重点放到监督和检查党的方针、政策的执行上来；放到监督和检查财政纪律、劳动纪律的执行上来；放到加强党员、干部和全体职工的思想政治工作上来。党委的主要任务是要把党的工作管起来，把党员管起来，把党的干部管起来，通过党员和党的干部的带头和模范作用，在企业中贯彻党的路线、方针、政策，保证实现党对企业的统一领导。严格依照这几个条例的规定办事，从前连副厂长（副经理）、一些职能科室也都对党委负责，受党委直接领导，在实行集体领导的借口下，大小行政事务都推到党委会上来讨论、决定，结

果形成党委包揽一切行政事务，从而削弱了党的领导的那种偏向，就能够防止，党委就能集中精力管好党的工作，管好日常的思想政治工作，管好党员，管好党的干部，并通过他们来加强党对整个企业的统一领导了。

在党的统一领导下实行党政分工、党企分工，是我国国家行政管理工作中必须坚持的一个最主要的原则。

第二节 广泛吸收人民群众

参加国家行政管理

我们国家的一切行政管理活动，都是建立在社会主义民主原则之上的。广泛吸收人民群众参加国家行政管理，是我国国家行政管理的基本原则之一，是我国国家行政管理本质上不同于任何剥削者国家行政管理的一个主要特点。

我们人民民主专政的社会主义国家，是由人民当家作主的国家。国家的一切权力属于人民，占人口绝大多数的广大人民群众根据宪法和法律的规定，享有广泛的民主权利。现行宪法第二条第三款明确规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”在我国，管理国家事务的最高国家行政机关和地方各级国家行政机关，都是为人民的利益而进行国家行政管理活动的；管理城乡经济文化方面的企业、事业行政管理机关，和管理各项社会事务的大量群众性自治组织和社会团体的行政管理机关，也都是为人民的利益而进行日常行政事务管理活动的。它们都是广大人民在社会主义民主基础上选举产生的管理自己事务的机关。它们对人民负责，受人民

监督，为人民服务。它们同广大人民的利益是完全一致的。这就决定了这些机关都必然要实行广泛吸收人民群众参加管理的原则，要从广大人民群众中选拔进行行政管理的专门人材，组成各种类型的行政事务管理机构，来担任日常的行政管理工作；并依靠广大人民群众，通过各种方式，参加国家生活中的各项行政管理活动。

在剥削者统治的国家中，国家的行政管理完全掌握在剥削者手中，一切管理国家行政事务的机构，都是剥削和压迫广大劳动人民的工具，都是为剥削阶级的利益服务的。这些国家中的官僚、警察机构，同广大劳动人民处于完全对立的地位。资产阶级宣扬“主权在民”的原则，但实际上资产阶级民主只不过是资产阶级用来掩饰他们对广大劳动人民进行阶级统治的一块遮羞布。他们国家的阶级本质，决定了他们不可能吸收广大劳动人民来参加国家管理。在资本主义国家里，属于资本家私有的各种企业、事业行政管理机构，同劳动者处于完全对立的地位，它们决不会吸收劳动群众来参加管理。在资本主义条件下，工人阶级的政党和工人阶级组织的为劳动者谋福利的各种社团的活动，同管理资产阶级事务的资产阶级国家行政当局，也完全处于对立地位。资产阶级国家决不可能吸收广大劳动群众来参加国家管理，这也是众所周知的。

我国广泛吸收人民群众来参加国家的行政管理，主要是通过下列三种形式：

一、人民群众通过民主选举产生的最高国家权力机关和地方各级国家权力机关，组成国务院和地方各级人民政府，在国务院统一领导下，管理全国的国家行政工作。国务院和

地方各级人民政府对全国人民代表大会和地方各级人民代表大会负责并向他们报告工作，各级人民代表大会又对人民负责，受人民监督，从而实现广大人民群众参加对国家行政事务的管理。

二、在全民的、集体的各种企业、事业单位中，在有关国家行政机关的统一领导或指导下，逐步实现更广泛的社会主义民主，由本单位的人民群众直接选举、组成和监督管理企业、事业的行政管理机构，直接参加企业、事业的行政管理，从而实现广大人民群众在经济、文化企业事业中参加国家的行政管理。

三、根据宪法关于公民享有结社自由这一规定（第三十五条），在有关国家行政机关的领导或指导下，建立大量的城乡基层群众性自治组织，如居民委员会、村民委员会及其所属调解委员会、治安保卫委员会等；各种群众性的社会团体，如各民主党派、工会、共青团、妇联、社联、科协、文联以及各种学会、研究会等。这些人民群众自治性的组织和社会团体，是国家各级行政机关在管理国家行政事务活动中，从各方面同广大人民群众联系的纽带和桥梁。广大人民群众通过这些组织和社会团体，广泛参加国家的各项政治生活，也通过这些组织和社会团体，向各级国家行政管理机关反映群众的意见和要求，并对国家各级行政管理机关的活动进行监督，协助各级国家行政机关进行社会事务中各个方面的行政管理活动，从而实现广大人民群众参加国家的行政管理。

第三节 贯彻民主集中制

民主集中制的原则，是我们国家生活中历来行之有效的根本的组织原则。国家的一切活动，都按照民主集中制的原则，实行民主基础上的集中，集中指导下的民主。

宪法第三十五条第一款明确规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”我们的最高国家权力机关和地方各级国家权力机关，都是由广大人民群众在广泛的民主基础上选举产生的。各级国家权力机关都在高度民主的基础上，把国家权力高度集中起来行使。而行使全部国家权力，其目的又在于保证人民享有在国家生活中当家作主的权利。从这里可以看出，我国国家机构的建立及其最主要的活动，完全体现了民主集中制的精神。

宪法还规定，由各级国家权力机关负责组建各级国家行政机关，作为各级国家权力机关的执行机关，对国家的全部行政事务实行统一领导和管理。一切国家行政管理活动，都按照集体领导、分工负责的原则，由权力机关在保证集体领导的前提下，交给各级行政机关去负责实施。国家权力机关的执行机关和其他各级机关的一切活动，都对国家权力机关负责，受它监督，并向它报告工作。从这里可以看出，我国国家行政机构的管理，也是完全按照民主集中制的原则建立起来的。

集体领导与分工负责相结合，是民主集中制的一个重要内容。列宁曾经说过：“任何时候，在任何情况下，实行集

体领导都要最明确地规定每个人对一定事情所负的责任。”^①列宁曾不止一次地强调过要正确地把讨论问题时的合议制和执行决议时的个人负责制结合起来。在作为具体管理国家各项行政事务的国家行政机关本身的活动中，贯彻实行集体领导与分工负责相结合的原则，尤其具有重大的实际意义。宪法明确规定：国务院由总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议，国务院的常务会议和全体会议都由总理召集和主持（第八十八条）；国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作，召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议（第九十条）；国务院实行总理负责制，各部、各委员会实行部长、主任负责制（第八十六条）；总理领导国务院的工作，副总理、国务委员协助总理工作（第八十八条）。这些规定表明：（一）国务院是实行集体领导的，它由常务会议和全体会议来实行集体领导；（二）国务院又是严格实行分工负责的个人负责制的，最主要的就是实行集体领导下的总理负责制和各部部长、各委员会主任负责制。宪法关于我国最高国家行政机关的这些明确的原则规定，将保证我们的国家行政机关能够高效率地进行对国家生活的行政管理活动，它必将在很大程度上克服在国家行政事务管理中借口实行集体领导，实际上形成议而不决、决而不行的互相推诿、无人负责的弊端，大大提高行政效率，改善和加强我们的国家行政管理工作。这是粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以后，我国国家机构改革的一项重要成果，它生动地表明了在我国国家行政管理工作中发展了民主集中制。根

^①《列宁全集》第二十九卷，第398页。

据宪法规定的精神，我国一切国家行政管理机关的活动，都应当认真实行集体领导与分工负责相结合的原则。

在作为具体管理国家各项行政事务的国家行政机关的活动中，贯彻实行少数服从多数、下级服从上级、部门服从整体、全国服从中央的原则，同样具有十分重大的实际意义。我国宪法在这方面作了许多具体规定。首先，在我国，国务院就是按照少数服从多数的民主原则建立起来的。其次，为了贯彻民主集中制的原则，我国宪法还规定了：中央和地方的国家机构包括行政管理机关职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则（第三条）；国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分（第八十九条）；地方各级人民政府，除对本级人民代表大会负责并报告工作以外，还要对上一级国家行政机关负责并报告工作，全国各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院（第一百一十条）；国务院有权改变或撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章，以及地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令（第八十九条）；县级以上地方各级人民政府有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定（第一百零八条）；……等等。宪法中有关这一方面的各项规定表明，在我国国家行政管理活动中，既要充分发挥地方各级国家行政机关的主动性、积极性，实行集中指导下的民主；又要强调遵循中央的统一领导，实行民主基础上的集中。下级要服从上级，部门要服从整体，全国要服从中央，全国各级国家行政机关的一切活动，都必须在国务院的统一领导下进

行。这些规定，在新的基础上肯定和发展了我们国家行政管理活动中历来行之有效的民主集中制。

实践经验证明，实行民主集中制，是我国国家行政管理的一个基本原则。

第四节 实行精简的原则

我们的国家行政机关是为人民服务的。我国国家行政机关这种固有的本质决定了它必须实行精简的原则，以便于克服官僚主义。宪法第二十七条明确规定：“一切国家机关实行精简的原则。”

精兵简政，是我们人民政权建设的优良传统。历史实践证明，凡是认真实行精简的时期，人民政权的工作就生气勃勃，同人民群众鱼水相依；凡是忽视精简的时期，在国家的行政管理工作中，形式主义、官僚主义就恶性泛滥，严重地脱离人民群众。早在抗日战争时期，毛泽东同志就精辟地论述过精兵简政就是要“达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的”。^①列宁也曾不止一次地反复强调过改善国家机关、反对官僚主义的重要性和必要性，在他关于改善国家机关的理论中，提出过一个著名的原则，叫做“宁肯少些，但要好些”。马克思主义的经典作家们，在政权建设中，从来就是注重精简原则的。

粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以

^①毛泽东：《抗日时期的经济问题和财政问题（一九四三年十二月）》，见《毛泽东选集》第二卷，第850页。

后，党中央针对我们国家机构中存在部门林立，机构臃肿，层次繁多，职责不清，副职、虚职过多，人浮于事，互相扯皮，互相推诿，热衷于无效劳动，以致造成行政效率很低，许多工作实际处于无人负责状态之下……等弊端，作出了坚决进行体制和机构改革的决策。1982年5月4日，在第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上，通过了《关于国务院部委机构改革实施方案的决议》，肯定了国务院带头实行的机构改革工作。这是一场深刻的革命的一个良好的开端，预示着我国的国家机构，包括全国行政管理机关的改革，必将逐步顺利实现。国务院在这次机构改革中，将原有的五十二个部、委缩减为四十一个；原有的七百二十个司（局）一级单位缩减为四百八十八个；全部工作人员减少三分之一左右；胜利完成了新的组建工作，为改革和加强我们的全部国家行政管理工作打下了良好的基础。

实践经验表明，要在国家行政管理工作中真正实行精简原则，就要真正做到：（一）精简上层领导机构，充实基层，最好是把一部分国家行政事务，在有关行政机关的领导、指导和帮助之下，交给各种社会团体和基层群众性自治组织去管理；（二）明确各机关及其工作人员的权责范围；（三）强调用科学的方法进行行政管理，建立合理的工作制度，讲究工作效率。这样就既可防止政出多门，又能克服拖拉歪风，对于提高工作效率、便利人民群众都是必要的。

第五节 坚持各民族一律平等

中华人民共和国是全国各民族共同缔造的。我们的国家

是统一的多民族国家。平等、团结、互助的社会主义民族关系已经在我国确立起来，并将继续加强。我国国家行政管理是为全国各族人民服务的。全国各民族公民都享有平等参加管理国家事务的权利。因此，坚持各民族平等，也是我国国家行政管理必须坚持的基本原则之一，

我国宪法明确规定：中华人民共和国各民族一律平等（第四条第一款）；在国内各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权（第四条第三款）；我国行政区划中的自治区、自治州、自治县都是民族自治地方，县以下还根据具体情况设民族乡（第三十条）；为了实现各民族平等，国家保障各少数民族的合法的权益和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为（第四条第一款）；国家保证各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由（第四条第四款）；中华人民共和国的公民，包括各民族的公民，在法律面前一律平等（第三十三条），我国公民不分民族、种族，都一律平等地依法享有宪法和法律规定的权利，同时也一律平等地履行宪法和法律规定的义务。

建国以后，在我国少数民族地区的国家行政管理中，党和国家十分重视贯彻各民族平等的原则，主要表现在：

一、在各少数民族聚居的地方建立自治区、自治州、自治县人民政府，作为民族自治地方的地方国家行政机关。例如，早在1955年3月9日，国务院就通过了《关于成立西藏自治区筹备委员会的决定》，早在1955年12月29日，国务院就发布了《关于建立民族乡若干问题的指示》等法律文件。

其中，还特别规定了民族自治地方的地方国家行政机关，以少数民族成员为主要成份组成等。我国现行宪法，总结三十多年来在我国实行民族区域自治的经验，更进一步明确地规定了：自治区的主席、自治州的州长、自治县的县长，均由实行区域自治的民族的公民担任（第一百一十四条）；自治区、自治州、自治县的地方国家行政机关，依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，同时行使宪法第三章第五节规定的各级地方国家行政机关的职权（参见第一百一十五条）。还规定了：民族自治地方的地方国家行政机关，享有管理地方财政的自治权（参见第一百一十七条）；在国家计划的指导下，享有自主地安排和管理地方性的经济建设事业的权利（参见第一百一十八条）；享有自主地管理本地方教育、科学、文化、卫生、体育事业的权利（参见第一百一十九条）。另外，依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，各民族自治地方还可以组织本地方维护社会治安的公安部队（参见第一百二十条）等。

二、在我国国家行政管理的全部活动中，除了考虑我国各族人民的共同利益以外，还特别注意保障各少数民族的特殊利益，照顾各少数民族人民的生活、语言、文化、经济等特点。例如，1950年中央人民政府政务院就制定了《培养少数民族干部试行方案》，1951年5月16日，中央人民政府政务院就发布了《关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》等法律文件。我国现行宪法总结三十多年来的经验，在这方面，也明确规定了：国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益（第一百一十八条第二款）；国家帮助民族自