

**国家机关工作中的  
列宁原则和  
改进国家机关的任务**

**法 律 出 版 社**

# 國家机关工作中的列寧原則 和改進國家机关的任务

M·E·爵巴著

丁文安譯

法律出版社

1956年·北京

Ленинские принципы работы  
государственного аппарата  
и задачи его совершенствования

Кандидат исторических наук  
М. Е. Дзюба  
издательство [ знание ]

Москва—1955 г.

根据苏联知識出版社莫斯科1955年版譯出

國家机关工作中的列寧原則  
和改進國家机关的任务

[苏]法学博士 М. Е. 爵巴著

丁文安譯

\*

法律出版社出版(北京東四牌樓十二號老君堂9號)

北京市書刊出版登記證新出字第066號

北京新華印刷厂印刷 新華書店發行

787×1032 1/32 • 1-11/16 印張•34,000字

1956年9月第一版

1956年9月北京第一次印刷

印數: 1-13,600 定價: (7)0.17元

統一書號: 6004·110

## 目 錄

蘇維埃國家機構是共產主義建設的重要工具·····	5
精簡國家機構·····	11
加強與羣眾的聯系、同國家機關工作中的官僚主義和 拖拉作風作鬥爭·····	18
嚴格遵守社會主義法制，不斷加強國家紀律·····	33
改進監督和檢查執行情形的工作·····	38
黨的領導是蘇維埃國家機關順利工作的決定性的條件·····	46



苏联人民为了实现偉大領袖和導師弗·伊·列寧的遺訓，在共產黨領導之下，孜孜不倦地巩固社会主义國家的實力，力求一年又一年地在共產主义社会建設方面獲得新的成就。还在本年內，工業品的產量就已超过1950年的水平80%，而較之战前的水平，則已超过兩倍。我們的重工業已有巨大的成就。現在，重工業品的出產量，差不多已超过1940年战前的水平2.5倍。共產黨也如从前一样，認為自己的首要任务，就是進一步大力發展重工業，因为重工業是整个國民經濟和不可摧毀的國防力量的基礎，是人民物質福利不断增長的源泉。

共產黨和苏联政府憑借發展重工業方面的成就，保證了輕工業、食品工業和社会主义農業進一步的高漲。在1954年度从國家預算和其他資金中撥出旨在实现急剧提高農業方面的措施的經費已达7百44億盧布，即較1953年度多出42%。1955年度的預算，規定对社会主义的農業進行大量投資。

社会主义國家以越來越多的現代機器和工具供給農村，加速着集体農庄生產的機械化。1954年度，農業獲得了13万7千台普通的拖拉機（每台以15馬力計算）、4万6千台耕作拖拉機、3万7千台谷物联合收割機和許多其他的農業機器。在培养機器拖拉機站的固定干部方面应当進行巨大的工作。機器拖拉機站固定工人的总数約有2百萬人。機器拖拉機站和集体農庄都配备有各种專家干部。在提高集体農庄和集体農庄庄員对增加農產品生產的物質利益这一方面，实施了一系列的措施。党和政

府在急劇提高農業方面所採取的各種措施，已經獲得了初步的效果：由於開墾生熟荒地，大大地擴充了播種面積，農業文化和公共畜牧業的產品率都得到提高。所有這一切，就使得在1954年度，雖然在全國許多地區遭受旱災，但是在採購谷物和其他農產品方面，比起1953年來，却已增加了。

工業生產和農業生產發展的直接成果，就是蘇聯人民的物質生活水平和文化生活水平獲得提高。1954年勞動羣眾的收入，比起1953年來，增加了11%。提前完成了發展商品流轉方面的第五個五年計劃所規定的任務。蘇維埃國家在建設住宅、學校、俱樂部和醫院的完善設備方面，支出了大批的資金。

發展國民經濟和鞏固我國實力的規模宏大的新計劃，已經在蘇聯共產黨中央委員會一月和七月全會具有歷史意義的決議中加以規定了。將這些決議順利地付諸實施，就足以保證工業能於近期有蓬勃的高漲，並使全國谷物增產到一百億普特、而畜產品增產到2倍至2倍多的任務，能提前完成。

在實現共產主義建設的實際工作當中所提出來的這些任務，也如社會主義社會各成員在實現共產黨所制定的政策的各項活動中一樣，蘇維埃國家機構要起着重要的作用。正因為如此，所以黨對於國家機構的改進，對於國家機構在經濟建設和文化建設中的組織作用的提高，對於領導方法的改善以及對於將全部組織工作提到新的、更高的水平，始終表現不斷的關懷。

## 蘇維埃國家機構是 共產主義建設的重要工具

馬克思列寧主義教導說，國家機構的性質、階級本質及其在社會生活中的作用，都取決於國家的類型。有怎樣的國家類型，便有怎樣的國家機構。直到現在，所有已經知道的國家類型——奴隸主的國家、封建制的國家，資產階級的國家——雖然在形式方面和管理方法方面各有不同，但這些國家的階級本質則是一樣的。它們都保護統治階級的利益，成為壓迫和摧殘勞動羣眾的工具。因而國家的機構，也就是服從這一目的的。現代帝國主義的國家機構，起着反動的、反人民的作用。這種機構是完全依靠壟斷資本家的，是替帝國主義者的利益服務的，為資本家榨取最高利潤創造條件並用掠奪本國的勞動羣眾，奴役並經常地掠奪殖民地的人民，破壞各獨立國家的自主權，發動戰爭並使國民經濟軍事化的辦法來加以保證。

由於偉大十月社會主義革命結果而建立的蘇維埃國家，根本不同於任何剝削者的國家。蘇維埃國家是嶄新的、最高類型的國家，是從剝削制度和奴役制度下面解放人民羣眾的工具，是無產階級專政的國家，而這種專政的最高原則，就是工人階級領導的工農聯盟。工農聯盟是一種強大的革命改造力量，因為這種力量能夠使社會主義國家戰勝社會主義建設途中的一切困難，能夠使戰勝者擺脫由於資本主義的包圍而強加於蘇聯人民身上的戰爭並且能夠推進經濟建設和文化建設。

蘇維埃國家是根據國際主義的原則建立起來的——它所



憑借的，是各民族劳动羣众的合作，是各族人民的友誼，因而就促進了这些羣众团結在一个統一的國家联盟之內。

苏維埃國家之所以成为偉大的創造力量，成为在苏联建設共產主义的强大工具是由於偉大十月社会主义革命勝利的結果而產生的。这样的創造作用，是为任何一个剝削者的國家所不能實現的。苏維埃國家这种原則上嶄新的作用，是由社会主义革命根本不同於資產階級革命这一事实產生出來的。

資產階級革命的主要任务，就是夺取政权並使政权与所存在的資本主义經濟相适应。資產階級的革命，通常就以夺得政权了事。而社会主义革命則只以無產階級取得政权为开端；它的任务，就是要担負起改造旧經濟、建立社会主义新經濟的樞樞作用。

資產階級國家实现兩個基本的职能：对內的职能（主要的）——箝制被剝削者多数；对外的职能（非主要的），此項职能是用之於侵占他國的領土來擴充本國的領土，或者是保护本國的領土以防其他資產階級國家的侵襲。剝削階級並不关切劳动羣众教育和文化的發展；因此資產階級國家形式上宣布劳动羣众有受教育的权利，而实际上所做的一切，都是为了要使劳动羣众处於黑暗愚昧的境地。資產階級國家所允許的工農教育及其文化的發展，只是以技術的提高和劳动工具的改進所需要的程度为限，並設法用資產階級思想体系的毒素來麻痺羣众的意識。

苏維埃國家具有資產階級國家所不能有的經濟組織工作和文化教育工作的新的职能。这种职能之所以能够得到充分發展並不是一下子办到的。我們的國家在其存在的第一階段，实现

了兩個基本的职能：鎮壓國內已被推翻的階級和保衛國家以防外來的侵犯。蘇維埃國家機關的經濟組織工作和文化教育工作在這個時期並沒有得到重大的發展。

在蘇維埃國家發展的第二个階段，也就是在消滅城鄉資本主義分子、社會主義經濟體系勝利和通過蘇聯憲法以後，代替鎮壓被推翻的階級的职能的，就是防范人民財富的偷竊者和侵吞者並保護社會主義財產的职能。武裝保衛國家以防外來侵犯的职能仍然完全保存着，而經濟組織工作和文化教育工作的职能，則得到了充分的發展。因此，蘇維埃國家就獲得了進一步的鞏固。

蘇維埃國家利用有利於社會的客觀經濟規律，保證整個的社會生產能夠不斷地有計劃地發展，首先是生產資料生產的發展，發展並改進社會主義的生產關係，為不斷提高勞動羣眾的物質福利創造條件。蘇維埃國家為了全面地發展勞動羣眾的才能和提高勞動羣眾的政治積極性，不斷地提高他們的文化水平、教育程度和政治自覺性。

黨和蘇聯政府對提高勞動羣眾的文化水平和教育程度的不斷關懷，明顯地表現在：我國有四分之一以上的居民在各種學校和各種專修班學習，並普遍地實施中等義務教育。科學、文學和藝術也獲得了空前未有的發展。

隨着勞動羣眾的文化水平、教育程度和政治覺悟的提高，蘇維埃國家也獲得了進一步的鞏固，因為蘇維埃國家的強盛，首先決定於羣眾的自覺性。

蘇維埃國家通過國家機關實現自己的职能，而國家機關則是由於打碎舊國家機器的結果，而由人民的革命創造精神建立

起來的。从廣义方面來說，蘇維埃國家機構是由以下的單位及人員組成的，這就是蘇維埃及其在中央和地方的支脈，即經濟的、文化的、行政的、國防的和其它的機關，以及許許多多的勞動者的社會團體及其為數眾多的積極分子。从狹义方面來說，蘇維埃國家機構，包括有最高國家權力機關和地方國家權力機關，即各級勞動者代表蘇維埃。各級勞動者代表蘇維埃則組成國家管理機關：在中央為蘇聯部長會議，加盟共和國部長會議，自治共和國部長會議以及各部和主管機關；在地方為各級蘇維埃執行委員會及其局、處等，此種局、處分別研究工業企業、集體農莊、國營農場、機器拖拉機站的工作等問題，指導公營事業、商業、公共食品業的發展，關懷居民的文化—生活設施。

蘇維埃國家機關和任何剝削國家的機關是有區別的，它在社會生活中起着特別的作用。它是管理國民經濟、領導社會經濟生活的機關。這種職能是資產階級國家的任何機關所不能實現的，因為資本主義的經濟，是以生產資料的私有制為基礎，並自發地發展，而這種發展趨勢要受市場的影響，要受資產階級瘋狂追逐利潤的影響。

蘇維埃國家機關以自己的活動保證使全國的生產力能得到有計劃的、與日俱長的發展，團結勞動羣眾去為爭取實現共產主義建設的偉大任務而鬥爭，保證加強國防力量、捍衛蘇聯以防國外敵人的侵犯，提高勞動羣眾的文化—技術水平和共產主義的覺悟程度，並在教育社會全體成員以共產主義的態度對待勞動、對待社會主義公共財產、對待自己在祖國面前的職責一方面進行着巨大的工作。

蘇維埃國家機關在現時的作用是非常偉大的，因為我國正

在完成社会主义的建設，實現由社会主义逐步向共產主义的过渡，完成進一步大力提高社会主义社会的生產力、提高苏維埃人民物質生活水平和文化生活水平的任务。就是在这个时期國家机关的經濟組織工作和文化教育工作的职能，保护社会主义財產的职能，才具有非常重要的意义。党和政府所提出的这些任务的順利完成，自然在許多方面也有賴於國家机关的工作水平。

國家机关順利工作的主要条件，是共產党的領導，共产党配合新的發展情况和共產主义建設实际工作所提出來的任务，不断改進机关工作的組織形式和方法，决定工作的內容，保証各級机关的行動一致。

党在其改進管理机关的活动中，是遵循列寧關於國家机关工作的原則的，这些原則在弗·伊·列寧的[苏維埃政权的当前任务]，[關於管理苏維埃机关的章程草案]，[關於人民委员会和劳动國防委员会的工作的新佈置]，[怎样改組工農檢查院]，[寧肯少些，但要好些]等著作中，曾經詳盡地加以發揮。

弗·伊·列寧指出說，苏維埃國家机关应当有完善的組織，应当是精簡節約的，应当是遵守革命法制和劳动紀律的，应当对人民的需要表現不断的关怀，应当与人民取得密切的联系，应当組織和培养羣众，应当尽力發揮羣众創造主动性。列寧要求与官僚主义和拖拉作風等現象進行坚决的斗争。共产党遵守弗·伊·列寧这些原則，已經把苏維埃國家机关变成共產主义建設的强大工具。年輕的苏維埃共和国的机关，从其成立的第一天起，就作出了組織活动的卓越榜样。在与帝国主义國

家的武裝干涉和國內反革命作鬥爭的極端艱難的條件之下，由共產黨領導的蘇維埃國家機關團結了並發動了勞動羣眾來保衛世界上第一個社會主義國家。

蘇維埃共和國在國內戰爭前綫擊潰敵人並進入和平建設以後，在我們國家機關面前提出來的任務，也並不如何輕鬆。它們必須在最短的期間內修復已停工的各輕重工業工廠，冷卻了的熔鐵爐，開墾荒蕪滿目的田地並進行播種。然而蘇維埃國家機關也光榮地經受住了這個考驗。

以列寧關於國家工業化和農業集體化的英明計劃武裝起來的共產黨，在以約·維·斯大林為首的中央委員會領導之下，從事根本改造社會主義經濟時，還需要蘇維埃國家機關在城鄉勞動者中間進行水平更高的組織工作。我們的國家機關在這個時期既掌握了管理國家的新方式和方法，就在完成社會主義建設任務方面作出了光輝的組織活動的榜樣。

隨着蘇維埃國家的發展和成長，蘇維埃國家的國家機關也獲得發展和增長。國內戰爭年代所積累的經驗，在蘇維埃人民反對德國法西斯強盜和日本軍閥的緊張鬥爭時期對於蘇維埃國家機關是有用的。現在戰前五年計劃和戰後頭幾年和平建設的經驗就能夠幫助蘇聯國家機關以加倍的努力和更高的成效實現黨所提出的進一步發展重工業和急劇提高國民經濟各部門生產的任務。

現時共產黨既準備加速發展蘇聯的全部經濟，就對國家機關的工作提出更高的要求。不能不指出的，就是在我們國家機關的組織結構及其工作中尚存在有嚴重的缺點，這必須加以消滅。蘇聯政府領袖尼·亞·布爾加寧在蘇聯最高蘇維埃第二次常

会的演說中指出：「我們有責任爭取進一步精簡國家機關，改進國家機關的工作，根除文牘主義和官僚主義的領導方法，提高組織工作水平，提高各個環節對於委託給它們的事務的責任感。」<sup>①</sup>

## 精簡國家機構

黨為了實現列寧關於改進國家機關的指示，經常協助國家機關能夠熟練地、有效地領導經濟建設和文化建設，爭取國家機關樹立善於組織和動員勞動羣眾實現共產黨所制定的政策的榜樣。

弗·伊·列寧經常強調說，僅只善於說服是不夠的，還必須學會組織羣眾，而要辦到這一點，只有通過以身作則的方式。列寧說，如果我們不善於掌握事務的實際方面，那末，每一個勞動者都有權向我們說：「你們老向我們表明，你們要建設什麼，你們應當在事實上表明：你們會如何建設，如果你們不會建設的話，那末我們所走的不是一條路，你們還是滾開吧！」他這樣說是對的。<sup>②</sup>

黨要求國家機關的工作人員要完全了解自己的事業，要密切地與工業企業、建築工地、機器拖拉機站、集體農莊、國營農場取得聯繫，要把自己的注意力集中於組織勞動羣眾的具體事務或實際事務方面，要深刻地研究國民經濟的需要和及時地

---

① 引自尼·亞·布爾加寧：「在蘇聯最高蘇維埃第二次常會的演詞」，見《新華月報》1955年第3期，第58頁。

② 引自列寧：《新經濟政策與政治教育部的任務》，見《列寧文集》，第7冊，人民出版社1954年版，第241頁。

採取各種措施來發展自己所領導的社會主義生產部門。為了使得國家機關的活動符合這些要求，首先，就必須正確地建立管理機關的組織機構。弗·伊·列寧指出說，管理機構應當是最小限度的，但須是強有力的、精簡的、實實在在的和運用自如的。然而在我們國家機關許多環節的組織結構上，却存在有一些重大的缺點。

這裡的主要缺點，就是在許多管理機關並沒有消除層次重疊的毛病。在許多部和主管機關中，管理事宜是由許多處、科、股和其他小單位分散掌管的；在部與企業之間存在一些中間環節和其他的並行地做同一工作的組織，尤其在供應部門是如此。所有這一切，就使得國家機關的經費開支浩大，產生不必要的官僚主義性質的公文往返現象，使領導幹部離開直接的生產組織，降低每一個工作人員對交辦事務的責任感。

在蘇聯共產黨中央委員會一月全體會議上，對於收購機關的機構在這方面的缺點，曾經加以嚴厲的批評。尼·謝·赫魯曉夫指出說：「收購機關依然是臃腫累贅的部門。除農產品收購部以外，在我國從事採購農產品工作的，還有肉乳製品工業部、食品工業部、日用品工業部和消費合作社中央聯合社。

構成採購機關主要部門的，是各種各樣的檢查員、代辦員、正付特派員等，這些人員無論是對農產品的生產也好，保管也好，或將農產品運送到消費者面前也好，都沒有任何關係。」①

---

① 引自尼·謝·赫魯曉夫：「關於增加畜產品的生產」（1955年1月25日在蘇聯中央委員會全會上的報告），見蘇聯《真理報》出版部1955年俄文版，第62頁。

國家機關的機構設置得不合理，可以舉出奧勒爾省的許多機關為証。比如，除了省貿易處的機關外，還有省的國家貿易監督機關。這兩個機關都是做監督商業活動方面的同樣工作。在奧勒爾，除了省貿易處外，還存在有3個區貿易處，而這些區貿易處，又重復了市貿易處的工作。

由於許多省級組織的結構不恰當，就出現了大批的首腦人員。比如，在奧勒爾省計劃委員會有32個工作人員，其中就有10個人是各科室的負責人。在省財政處的83個工作人員中就有22個領導幹部，而在省農業局中，平均每3—4個工作人員里就有一個領導幹部。

在奧勒爾市和省所進行的審查工作，可以說是極不全面的，但是審查結果也表明，僅就22個省級機構和幾個市轄的工業企業，就可以縮減500名以上的行政工作人員。

由於簡化許多省市機關的機構和在這基礎上緊縮行政管理人員編制的結果，單就奧勒爾省工資這一項目的開支，就每年減少了3百萬盧布。因此各項行政管理費（出差費、郵電費等項），也差不多每年要減少1百萬盧布。

國家機關組織機構的一些重大缺點，也在我們工業管理機關中存在着。許多工業部門對企業的領導，是借助於層次重疊的聯枝機關來實現的，這就使得大批人員要離開生產本身，同時並降低了工作人員履行其直接義務的責任感。

國家機關中多余環節的存在、編制的龐大，這就對機關的組織工作產生不良的影響，使得物力和人力不能作合理的使用，妨礙人力在物質生產方面和非生產方面的正確分配。而且大家都知道，如果社會成員在物質生產方面和非生產方面的就



業能有正确的对比关系，那末对社会生产力的發展，就將有重大的影响。党經常地注意到，社会成員在物質生产方面就業的人愈多，則生产力的發展就愈迅速而且愈有效果，相反地，如果人力都轉移到非生产方面，就將对經濟發展的速度和社会財富的增長產生不良的影响。

在改進國家机关的機構方面和在精簡國家机构方面，具有重要意义的，就是与任何浪費現象作斗争。弗·伊·列寧在爭取全力節省物資时，特別不能容忍國家机关的任何浪費現象。他教導說：「我們应当使我們國家机关尽量節省。我們必須把國家机关中所有的一切浪費現象的遺跡剷除干淨……」<sup>①</sup>。列寧指出說，为了达到这个目的，就必須尽量緊縮編制，簡化机关的機構，取消机关中的多余環節，合理使用工作人員。

共產党和苏联政府对改進國家机关的組織機構和精簡國家机构，始終予以莫大的注意。僅在1954年，就曾撤消了200个总管理局和独立的單位，147个托拉斯，93个地方管理局，898个供应机关，4,500个形形色色的办事处和其他組織，4千多个小單位（这些單位都包括在苏联各部和主管机关的总管理局和独立的处里面）。縮減國家机关中同时並行地進行工作的和多余的環節，就能够大量地緊縮編制的員額。例如，1952年到1954年，國家机关的人員緊縮了20.6%。因而也縮減了維持这些人員的經費开支。这样，就使得國家預算以內的管理机关的經費比重，在1954年只佔2.5%，而在1950年佔3.4%，1938年佔

---

<sup>①</sup> 引自列寧：「寧肯少些，但要好些」，見《列寧文选》兩卷集，第2卷，人民出版社1954年版，第1033頁。