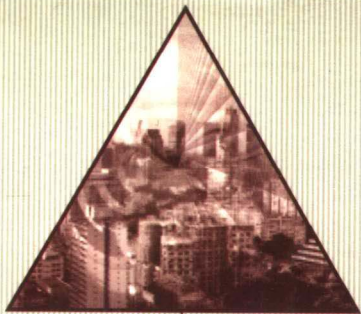




当代中国 行政管理模式 沿革研究

杨冠琼 著

DANGDAI
ZHONGGUOXINGZHENGGUANLIMOSHI
YANGGUANJUN



北京师范大学出版社

当代中国 行政管理模式沿革研究

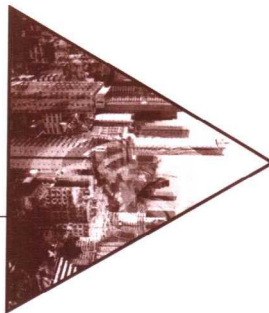


DANGDAI
ZHONGGUOXINGZHENGGUANLIMOSHI
YANGEYANJIU

北京师范大学出版社

杨冠琼

著



图书在版编目(CIP)数据

当代中国行政管理模式沿革研究/杨冠琼著. —北京:北京师范大学出版社,1999. 11

ISBN 7-303-05166-X

I. 当… II. 杨… III. 行政管理-概况-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 65188 号

北京师范大学出版社出版发行

(北京新街口外大街 19 号 邮政编码:100875)

出版人:常汝吉

北京师范大学印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:16.75 字数:415 千字

1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月第 1 次印刷

印数:1~1 000 册 定价:24.00 元

目 录

绪 论	(1)
-----------	-----

第一部分

根据地时期行政管理模式的起源与特点

第一章 中华苏维埃政府行政管理模式的产生与发展	(11)
-------------------------------	------

第一节 中华苏维埃政府的成立及其权力结构	(12)
----------------------------	------

第二节 政府组织结构与运行机制	(16)
-----------------------	------

第三节 政策的选择与实施	(22)
--------------------	------

第二章 陕甘宁边区政府行政管理模式的产生与完善	(37)
-------------------------------	------

第一节 陕甘宁边区政府的成立与权力结构	(38)
---------------------------	------

第二节 政府组织结构与运行机制	(61)
-----------------------	------

第三节 干部人事制度——党政关系的交汇链	(73)
----------------------------	------

第四节 政策选择与政策实施	(105)
---------------------	-------

第二部分

计划经济与行政性协调模式的形成及演变

第三章 《共同纲领》与行政管理模式的初步确立	(125)
------------------------------	-------

第一节 《共同纲领》与新中国的权力结构	(126)
---------------------------	-------

第二节 中央政府组织结构与运行机制	(131)
-------------------------	-------

第三节	地方政府组织结构与运行机制·····	(147)
第四节	分部分级干部人事管理体制的初步形成·····	(175)
第五节	复兴经济与行政协调模式的初步确立·····	(205)
第四章	第一部《宪法》与行政管理模式的基本形成·····	(225)
第一节	第一部《宪法》与当代中国的权力结构·····	(226)
第二节	国务院组织结构及其运行机制·····	(234)
第三节	大行政区的撤销——中央与地方的新关系 ·····	(243)
第四节	干部职务名称表与干部人事制度的完整确定 ·····	(262)
第五节	计划体制的形成与行政性协调模式的确立 ·····	(269)
第五章	“大跃进”与行政管理大模式改革的艰难探索·····	(281)
第一节	理想与现实的巨大反差·····	(282)
第二节	资源动员方式的误导·····	(294)
第三节	党政权能的交叉与重叠·····	(310)
第六章	十年动乱与行政管理模式的瘫痪和畸形演变·····	(338)
第一节	“革命委员会”——权力配置演变的历史怪胎 ·····	(340)
第二节	紊乱的行政中枢系统·····	(356)

第三部分

市场经济与行政管理模式的探索及走势

第七章	拨乱反正与行政管理模式的恢复和改革的初步探索 ·····	(365)
------------	---	--------------

第一节	十一届三中全会与行政管理体制改革的初步
-----	---------------------

探索·····	(366)
第二节 国家权力配置的恢复与党政关系的初步调整 ·····	(394)
第三节 行政机构的恢复、调整与改革 ·····	(404)
第四节 中央与地方关系调整的新视角·····	(412)
第五节 干部职务终身制的废除与干部队伍“四化” 建设·····	(420)
第八章 党的十三大与行政管理新模式的渐成·····	(427)
第一节 政治体制改革的兴起拉开创建行政管理新模 式的帷幕·····	(428)
第二节 机构改革的实施筑起行政管理新体制的目标 框架·····	(451)
第三节 公务员制度的推行肇始行政人事管理现代化 的开端·····	(474)
第九章 党的十五大与行政管理改革模式的新探索·····	(485)
第一节 新一轮行政管理改革适逢中国改革开放的转 折时期·····	(486)
第二节 新一轮行政管理改革的基本思路与框架·····	(493)
第三节 新一轮行政管理改革的创新性与艰巨性·····	(500)
第十章 中国行政管理改革未来趋势展望·····	(507)

绪 论

本书通过详细考察、分析和研究中华人民共和国行政管理模式产生、形成、发展演变的历史背景、历史过程，以及承继和综合的内在逻辑等，归纳和总结了新中国成立以来各个历史阶段行政管理演变的特点、经验与教训；探索了我国行政管理改革的一般规律及其成因。目的是对新中国成立以来行政管理改革的探索做一理论上的审察与检讨，为建立具有中国特色的行政管理理论和管理模式提供经验支持和理论支持。

行政管理运行于社会政治、经济、文化水乳交融的一体化状态之中，它不仅受政府权力结构的制约，也受广泛的社会文化价值的影响和规定。因而，在社会政治、经济、文化等各自形成的固化了的过去现实生活中，勾画出行政管理演变的明晰轨迹，只能借助“抽象力”，形成涵盖各类现象的概念集，通过概念的逻辑关系支撑起其变化的脉络。故而，本书在考察新中国行政管理历史沿革的过程中，根据中国行政管理的特点，主要选取了以下几个概念范畴。

一是国家横向权力结构。国家权力结构构成了国家

各机关的权力划分与配置。国家横向权力结构是指处于同一级的（中央的、省的或地方的）政府各机关中的权力分配。这种权力分配如果在立法、行政和司法各机关之中处于相互制约状况，则即所谓的“三权分立”。美国的政体是严格按照“三权分立”的学说建造起来的，为防止立法机构独揽大权，实行两院制以分散立法权。虽然美国极力主张权力制衡，但 20 世纪以来，行政权即总统的权力明显地增强。法兰西第五共和国的总统在宪法上被赋予极大的权力，据法国宪法第 12 条规定，总统有权解散国民议会；第 16 条授权总统在紧急状态下拥有最高权力。在英国的内阁制政体中，首相同时是执政党领袖，在事实和法律上都被视为内阁大臣中的“第一号人物”，他同时向多数党和议会负责。日本、意大利等国与英国的情况基本相同。从宪法上看，美国总统虽然不像法国总统那样具有广泛的权力，但作为行政官，由于他的当选并不依靠立法机构或立法机构内政党的联盟，他比日本、英国、德国等国家的首脑，享有更多的相对于立法机构的独立性。

我国是“议行合一”政体的国家，中央国家机关由全国人民代表大会及其常务委员会、中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院组成。全国人民代表大会既是立法机关，又是最高权力机关。国家权力统一地由代表全国人民意志的全国人民代表大会体现出来。一切不同的国家机关只是在行使统一的国家权力时，为适应不同的分工而组织起来的。但建国初期，具有临时宪法性的《共同纲领》授权中央人民政府委员会为最高权力机关。1954 年以后的几部宪法，均规定国务院即中华人民共和国中央人民政府，为最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，对全国人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作，管理全国各项事务。

二是国家纵向权力结构。这种划分主要是依据国家结构形式。国家结构形式有单一制和复合制两种。所谓国家结构形式指的是

特定国家表现出国家的整体和局部之间相互关系所采取的外部总体形式。复合制国家在形式上比较复杂,它是由两个或两个以上成员国联合组成的复合国家,是一种国家同国家的结合。近代以来复合制国家形式主要有君合国(如19世纪荷兰与卢森堡的联合)、政合国(如1867年至1918年的奥匈帝国;1814年至1905年间,瑞典同挪威的联合)、邦联、联邦等形式。单一制国家在形式上比较简单,全国只有一个宪法和一个政府。它在国际交往中是单一的主体,由中央政府代表完整的主权国家。单一制国家内,整体与部分之间的关系是中央与地方的关系。单一制国家政府的所有权力都集中在中央一级的政府。但单一制国家既可能是集权的,也可能是立宪制的;可能是民主的,也可能是专制的;在中央政府内,既可能存在,也可能不存在横向分权。

由于历史和民族的原因,我国是单一制国家,中央政府行使统一的行政权,各级地方政府直接听命于中央政府,但我国单一制结构形式有如下特点:一是包容若干行政区域;二是全国性的事务由中央政府统一领导,地方性事务在政令统一下分级管理;三是包容民族区域自治;四是包容若干经济特区;五是包容若干特别行政区;六是包容若干种类相同的区域划分。因此,从行政管理角度看,处理好中央政府与地方政府的权力分配关系,调动中央和地方两个积极性,对于我国的政治、经济、文化建设都具有非常重大的意义。本书对建国以来中央与地方的权力结构与权力关系进行了具体考察;研究了权力划分的基础、内容与依据;分析了我国中央与地方权力关系难以摆平的内在根源;指出了合理划分权力关系的基础与根本原则。

三是政府组织机构。政府组织机构(即行政机构)是政府的载体。政府为了实现对社会公共事务的组织、管理、协调与控制,必须具备系统的活动方式、组织、程序、技术与人员等。因而行政机构是行政管理的主体。它的设置是否科学合理直接影响到行

政管理的效率与效力。行政机构的设置取决于政府的职能与实现职能的方式。随着我国生产资料私有制社会主义改造的完成,我国逐步建立起以产品经济为基础的行政管理体制,因而政府机构按产品种类的划分来设置,形成以部门为主的“条条”管理格局。本书对我国机构设置的历史变迁、职能基础、利弊优劣以及这种体制适应的环境和条件等进行了较为详细的考察、分析和研究。通过对我国机构在各个时期的变动情况与背景的考察与分析,从整体上探索了我国行政机构演变的一般规律与特点,进而探索了我国机构改革的方向与设置原则。

四是党政关系。党政关系是我国政治体制和行政体制中一个长期没有得到解决的问题。党政不分、以党代政是我国行政管理中的一个独特现象。它起源于战争年代,建国后虽然对此进行了几次调整,但结果都是权力更加偏向集中于党的系统方面。本书对党与政权机关、党与政府行政机关、党与企业领导制度等的关系进行了追源溯踪的研究。对党政关系产生的历史背景、理论渊源、客观现实、文化传统等因素分别进行了论述与诠释,指出了党政关系一体化所造成的各种弊端与危害,提出了正确处理党政关系的原则、方式与途径,及其对实现行政管理科学化、法制化、程序化的重要意义和作用。

五是政府与基层生产组织特别是企业的关系。我国按照马克思主义经典作家设计的“社会大工厂”的理念将企业纳入政府行政的框架之内,采取直接刚性计划的方式控制企业的产、供、销,人、财、物。本书探索了这种体制形成的历史背景、历史过程及其演变。从社会资源优化配置和资源的组织动员的角度阐释了这种体制的利弊得失,并对近几年改革政府与企业的这种行政隶属关系的经验教训进行了总结、分析与评价。同时,对进一步改革这种关系进行了一些探索。

六是干部人事制度。干部人事制度是行政管理研究的一个重

点对象。由于行政管理的一切活动最终都要由行政人员来发动和承担，因而行政人员是行政管理主体的生命源。我国干部人事制度是在吸取根据地时期经验的基础上，借鉴当时苏联分部分级干部管理体制与方式，结合我国各个时期的具体情况而形成和发展起来的。通过对我国干部人事制度中教育、培训、考核、奖惩；干部的选拔标准、录用方式；工资福利待遇以及离退休制度、管理机构与体制等的考察，本书对我国干部人事制度的起源、发展与演变作了较为系统的说明与分析，指出了干部人事制度中存在的问题与根源，提出了干部人事制度改革的方向与办法。

七是行政管理运行机制。所谓运行机制是指行政管理主体在管理、协调、指挥和控制社会公共事项时所遵循的程序和规则。运行机制与上述六个方面均有密切的联系，但又与之本身相区别。上述六项内容实质上是通常所说的行政管理体制。运行机制确定行政管理的程序、方式方法、责任与权力（利）、资源动员手段与途径等。它是指令的运转与传递过程，是连接行政主体与行政对象、行政环境的桥梁与纽带。本书对我国以直接的刚性计划为主体内容的、以“动员型命令经济”（the mobilized command economy）的行政性协调为特征而扩散到社会各个领域的行政运行机制，形成的社会、经济、政治条件与背景等进行了详细的考察和研究，指出了它形成的现实必要性、历史必然性及其历史局限性，分析了这种行政性协调的运行机制没有适时得到调整以适应已经变化了的社会政治经济环境的历史原因、意识形态原因和传统文化观念，特别是社会实践方面的深层原因以及领袖人物个人意志、性格、价值取向等方面的影响。

本书为了从整体上摹绘出我国行政管理历史沿革的全过程，研究时采取的是编年史式的历时性方法，即根据我国行政管理起源、产生、形成、发展与演变的历史过程而将其分为不同阶段，前后承继地研究每一阶段我国行政管理的整体状况，并总结各阶段

及阶段间转换的整体特征与利弊得失等。

从历时性的编年史的角度，本书分为三部分：

第一部分研究中共根据地时期行政管理的一般状况、政府组织结构、资源动员方式以及干部人事制度等。这一部分将重点放在陕甘宁边区时期。因为，陕甘宁边区时期是我党历史上对组织政府和各种政策选择与实施的试验最为成功的时期，边区政府时期的许多政策主张与实施模式、政府组织结构、基层政权建设、党政关系、群众生产运动以及思想改造运动等均成为新中国建国后的重要记忆和参照范式。从而陕甘宁边区的行政管理模式成为我国行政管理模式的雏型和生长基础。研究边区时期的行政管理模式是加深理解我国行政管理模式起源、形成、发展与演变的基础。本书探索了陕甘宁边区时期行政管理模式产生、形成及演变的全过程，说明了边区时期政策选择与实施的内外环境及其社会适宜性程度的关系，分析了当时行政管理模式发生效验的历史条件、心理机制、社会经济发展水平、干部行为的道德制约与外部环境制约的一致性等问题。

第二部分主要摹绘我国中央高度集权的、以指令性计划为调节手段、以“动员型命令经济”为特征的行政管理模式的形成、生长、借鉴、探索和发展的演化与变迁过程。说明了统一财经制度的制定、统购统销政策的实施与“三大改造”的完成如何筑起了中央高度集权的行政体制；如何将各种非国营企业纳入政府框架而成为政府的附属物；如何前后承继、不绝如缕地“让资产阶级绝种”、“让小生产绝种”，而使生产资料所有制简单划一；如何在使资产阶级绝种和使小生产绝种的同时以无所不包的指令计划彻底取代了市场调节机制。阐述了中央高度集权的行政管理模式形成的客观现实性及其在特定时期对社会经济发展的巨大推动作用；在国内社会政治、经济条件发生重大变化后理应及时调整高度集权模式使之顺应时运但又没有实现这种转换的历史背景、政

治机制、领导制度、法律规范、传统文化等多种因素的影响；1956年的“小跃进”与1958年的“大跃进”和“人民公社化”中所展示出的“卡里斯马”型领袖的权威性、诗人浪漫性格对“不尽长江滚滚来”的偏爱及其价值的“乌托邦”取向，“理想感召话语”对不同政策主张的凌厉性与霸权性的僭越，等等。描绘了随着“大跃进”的兴起与失败，政府行政机构、中央直属企业随之下放与上收的波动过程；机构由精简到膨胀、中央由放权到收权的循环过程；以及借鉴苏联模式的干部分部分级分类管理体制、党政对口设置机构与“政治局是唯一政治设计院”相结合促成的行政权不断集中于党的组织机构的历史过程。

第三部分主要描述了党的十一届三中全会以来经十二届三中全会、党的十三大、党的十四大、十五大直至今天的行政管理体制与运行机制改革的历史进程。全面、系统地论述了从拨“文化大革命”之乱到反“党的八大”之正的过程中，党和国家领导人对我国中央高度集权的行政管理体制与运行机制所进行的反思与批判；权力过分集中是我国行政管理体制与运行机制中存在各种流弊的总病根；党政不分、政企不分、指令性计划调节是造成权力过分集中、机构臃肿庞大、互相扯皮、无人负责、行政效率低下的总根源；政企不分，产权界定不明是企业不讲效益、缺乏生产积极性和技术创新能力的根本所在；干部人事制度缺乏严格的选拔、录用、考核、晋升的标准、规范和机制，干部概念过于宽泛笼统、缺乏科学的分类等是造成人浮于事、素质低下、能力缺乏、官僚主义泛滥的根本原因；缺乏有效的行政监督与权力制约机制导致“人治”色彩浓厚，任意施使用权力，腐败行为猖獗，“官本位”笼罩、萦绕人心。分析了1982~1984年以精简机构和调整领导班子为核心的政府机构改革的得与失及其成为“败绩”的社会政治、经济原因，以及改革方式、策略等方面的自身原因。回顾了1987~1988年政治体制改革的社会经济背景，以及党政分

开、政企分开、机构改革、干部人事制度改革的理论与实践；分析与研究了这次改革的特点并评价了改革的意义、成就与不足；论述了党的十四大提出的建立市场经济体制对行政管理体制改革的重大促进意义和对加快改革的新要求和新挑战；介绍了 1993～1994 年行政管理体制与机构改革的新进展与新突破，探索了行政管理体制与运行机制进一步改革的方向、原则、途径及面临的困难，提出转变职能、下放权力、完善立法、加强监督是我国行政管理改革的当务之急，同时，提出行政改革必须处理好下放权力与加强宏观调控，政企分开与市场机制的完善，行政立法与行政监督、机构改革与人员裁减、地方分权与税收政策等关系；概述了党的十五大与九届人大一次会议拟定的新一轮行政管理改革的国内外社会政治经济的背景，论述了新一轮行政管理改革的创新举措和思维路数，展望了新一轮行政管理改革的未来绩效与过渡性质，提出了我国行政管理改革的未来发展方向与实现途径。

第一部分

根据地时期行政管理
模式的起源及特点

原书空白页

第一章

中华苏维埃政府行政管理模式的产生与发展

国家行政管理，按其本质来说，是“国家的组织活动”。它不仅包括政府的组织结构，也包括调节和管理社会事务的方式与方法。国家行政管理不仅受政权性质和政权结构的制约，也受它施政于其上的当时社会政治、经济、文化等状况和历史文化传统的制约。因此，国家行政管理模式是随着社会政治、经济环境的变动而不断发展变化。

我国正处于历史大变革的转变时期，如何确定我国行政管理的目标模式，在某种程度上将决定我国全面改革的成败。要确定适合我国国情的、能有效地促进生产力发展的行政管理的目标模式，没有对我国原有模式的清楚认识是绝难实现的。而我国原有模式是在沿用战争年代和借鉴前苏联模式的基础上形成和发展起来的。这样，全面考察我国战争年代根据地的行政管理模式，就成了确定我国未来目标模式的前提的前提。正因为如此，本书以考察我国战争年代根据地的行政管理模式的产生、形成与发展的历史为研究的开端。