

倪家泰 主编 童 威 副主编

国外社会主义 行政管理的 理论与实践

广西科学技术出版社

国外社会主义行政管理 的理论与实践

主 编 倪家泰

副主编 童 威

广西科学技术出版社

国外社会主义行政管理的理论与实践

倪家泰 主编 童 威 副主编

*

广西科学技术出版社出版

(南宁市河堤路14号)

广西新华书店发行

广西大学印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 印张10.875 插页1 字数269,000

1989年6月第1版 1989年6月第1次印刷

印 数: 1—3,000册

ISBN 7-80565-083-7

D·3

定价: 4.15元

为中国行政管理学会成立题词

**政府行政管理必须讲科学
求效率，守法制，重廉洁。**

A handwritten signature in black ink, appearing to read '李鹏' (Li Peng), written in a cursive style.

1988年10月3日

出版说明

本书是哲学、社会科学“七五”期间国家级重点研究课题《社会主义国家行政管理体制比较研究》的研究成果之一。在对国外社会主义国家行政管理的基本理论、历史发展和现阶段改革实践进行深入探讨的基础上，分别就苏联、东欧各国和朝鲜民主主义人民共和国的行政管理体制及其改革现状和特点进行系统的介绍和论述。参加本书编写和提供资料的都是我国研究国外社会主义问题的专家，其中不少同志对有关国家的政治、经济和国家管理问题进行了长期的研究和实地的考察，积累了丰富的资料。参加这项课题研究并提供研究资料的有中央有关机构、中国社科院、上海社科院、吉林省社科院、中国人民大学、中共上海市委组织部、上海市人事局、华东师范大学、复旦大学、上海师范大学、山东省委党校等各方面的学者刘怡昌、苏玉堂、全志敏、叶明珍、陈广嗣、谷秀珍、余炳洋、金作善、徐悦舫、项槩兮、许远源、唐元昌、徐永明、王义详、傅俊荣、杨心宇、沈国华、马柳春；参加本书编写工作的有倪家泰、董威、徐本豪、张佩珍、施九青、窦长五、陈巨山；全书由倪家泰主编定稿。本课题的研究得到了中国行政管理学会、上海行政管理学会、中共上海市委党校等单位的大力支持，得到了中央有关领导部门的热情指导，特此表示感谢。

对国外社会主义国家行政管理的理论和改革实践进行系统研究，目的在于吸取国外的理论研究成果和改革实践经验，丰富和发展我国的行政管理科学，推动我国的行政体制改革。李鹏总理

最近在为中国行政管理学会成立的题词中说：“政府行政管理必须讲科学，求效率，守法制，重廉洁。”我们希望本书的出版能对发展行政管理科学起一点推动作用。本书可作为大学文科、各级行政学院和各级党校行政管理专业的参考教材，也是党政干部、政策研究工作者的参阅书籍。对国外社会主义国家行政管理体制进行系统的比较研究，在我国还刚刚起步，我们经验不足，资料来源有限；因此对许多问题的分析可能不深、不妥、甚至有错误，请国内外的学者批评指正。

倪家泰

1988年12月

目 录

代序 论苏联行政管理科学的发展.....	(1)
----------------------	-------

第一部分 国外社会主义行政管理的基本理论.....	(15)
---------------------------	--------

第一章 社会主义的社会管理、国家管理和行政管理的关系.....	(18)
---------------------------------	--------

一、社会主义社会管理.....	(18)
-----------------	--------

二、社会主义国家管理.....	(23)
-----------------	--------

三、行政管理在社会管理和国家管理中的地位 and 作用.....	(27)
----------------------------------	--------

四、社会主义的社会管理、国家管理和行政管理发展的一般趋势.....	(29)
-----------------------------------	--------

第二章 社会主义国家行政管理的实质、原则和基本规律.....	(35)
--------------------------------	--------

一、国家管理的实质.....	(35)
----------------	--------

二、苏联国家管理的原则.....	(38)
------------------	--------

三、苏联国家管理的矛盾和规律.....	(42)
---------------------	--------

第三章 社会主义行政管理的功能系统和结构系统.....	(46)
-----------------------------	--------

一、行政管理的功能系统.....	(46)
------------------	--------

二、行政管理的结构系统.....	(51)
------------------	--------

(一) 机构设置与管理职能.....	(54)
--------------------	--------

(二) 机构调整与提高管理效能.....	(54)
----------------------	--------

(三) 合理调整管理结构系统的管理幅度和管理层次..... (55)

(四) 合理调整管理结构系统的纵向和横向的权力配置..... (55)

第四章 科技革命对社会主义行政管理系统的影响..... (58)

一、管理体制对新条件和新任务的适应..... (59)

二、在管理领域里应用科技成就..... (64)

三、科技革命对国家机关系统的影响..... (67)

第五章 东、西方行政管理体制比较..... (72)

一、行政管理理论中“社会价值”概念的出现..... (72)

二、行政首脑或行政首脑机构的产生和权力..... (75)

三、集权和分权..... (79)

四、对公职人员的选拔和培养..... (81)

五、人民参政和社会利益集团..... (82)

六、党政关系问题..... (85)

七、结论..... (88)

第二部分 东欧各国和朝鲜民主主义人民共和国的行政管理体制..... (93)

第六章 南斯拉夫的行政管理体制..... (93)

一、南斯拉夫行政管理体制改革..... (93)

(一) 改革的原因和指导思想..... (93)

(二) 改革的情况..... (94)

(三) 现行联邦政府的机构设置和人员编制..... (96)

(四) 共和国和自治省政府机构的设置及其与联邦的关系..... (96)

(五) 联邦政府和地方政府在经济建设中的作用..... (97)

(六) 在自治条件下南共联盟如何对经济建设实行统一领导..... (101)

二、南斯拉夫的干部制度..... (103)

(一) 干部政策的原则	(103)
(二) 领导干部的配备、培训和考核制度	(107)
(三) 干部的待遇、流动和退休制度	(110)
第七章 罗马尼亚行政管理体制的基本特点	(118)
一、罗马尼亚行政管理机构设置	(118)
二、罗马尼亚的党政关系	(125)
三、政府与企业的关系	(126)
四、罗马尼亚的监督体制与行政司法	(127)
五、罗马尼亚的干部制度	(129)
第八章 匈牙利的行政管理体制改革	(133)
一、第一次政府机构改革	(133)
(一) 工业管理机构改革	(134)
(二) 农业管理机构的改革	(135)
二、第二次政府机构改革	(135)
三、五十年以来最大的一次政府机构改革	(137)
(一) 精简机构、压缩编制	(137)
(二) 以能否胜任工作为原则, 对领导人作出合理安排	(138)
(三) 调整政府职能, 扩大政府和总理的权限	(138)
(四) 加强政府工作的公开性, 改进工作作风	(139)
四、改革中的干部制度	(140)
(一) 干部制度的指导思想 and 基本原则	(140)
(二) 干部的任用制度	(143)
(三) 干部的考核制度和流动	(144)
(四) 干部的培训	(145)
(五) 干部的工资制度	(146)
(六) 干部的退休制度	(146)
五、党、政、企的分工	(147)
(一) 党的领导的实质	(147)
(二) 加强国民议会的权力	(148)

第九章 波兰的行政管理体制改革 (149)

一、波兰行政管理体制改革的基本做法 (149)

(一) 波兰行政管理体制改革的历史经验 (149)

(二) 中央政府机构的改革 (150)

(三) 地方政府机构的改革 (151)

(四) 行政改革的一些具体方法 (154)

二、波兰的干部制度改革 (157)

三、1987年波兰中央行政机构的改革 (161)

(一) 指导原则 (162)

(二) 中央行政机构调整的情况 (162)

(三) 波兰中央行政机构改革的步骤 (165)

第十章 保加利亚的行政管理体制改革 (168)

一、保加利亚共产党对国家行政管理

体制的改革 (168)

二、保加利亚行政管理机构的设置

及其演变 (170)

三、保加利亚行政管理机构的职能和

权力配置的变化 (174)

四、保加利亚的人事制度与干部制度 (177)

五、保加利亚的行政立法与行政监督工作 (181)

第十一章 捷克斯洛伐克的行政管理体制 (183)

一、捷克斯洛伐克的政府机构及其任务 (183)

(一) 捷克斯洛伐克社会主义共和国政府 (183)

(二) 两个联邦成员共和国政府 (188)

(三) 人民委员会 (190)

(四) 宪法法院 (192)

二、捷克斯洛伐克的干部制度 (199)

(一) 选拔和配备干部的原则 (199)

(二) 干部队伍的建设 (202)

(三) 干部的培训	(203)
(四) 对干部的监督和考核评定	(204)
(五) 干部的配备和任职	(205)
(六) 干部的退休及其待遇	(206)
第十二章 民主德国的行政管理体制	(208)
一、民主德国的国家机构设置及其职能	(208)
(一) 部长会议	(208)
(二) 地方政府机构	(208)
二、民主德国管理体制的变化和进一步完善	(210)
(一) 第一次改革过程	(210)
(二) 第二次经济体制改革	(211)
三、民主德国的干部制度	(212)
第十三章 阿尔巴尼亚的行政管理体制	(217)
一、阿尔巴尼亚的国家领导体制	(217)
二、阿尔巴尼亚的国家政权机关	(219)
三、阿尔巴尼亚的干部制度	(221)
第十四章 朝鲜民主主义人民共和国的	
行政管理体制	(224)
一、朝鲜民主主义人民共和国的机构设置	(224)
二、朝鲜政治机构的改革	(228)
(一) 50年代的政治机构改革	(228)
(二) 70年代的政治机构改革	(229)
三、朝鲜现行政治机构的设置	(231)
(一) 中央政治机构的设置	(231)
(二) 地方政治机构的设置	(234)
(三) 法院和检察机关	(236)
(四) 最后一次机构改革	(238)
四、朝鲜民主主义人民共和国的干部制度	(239)
(一) 干部的分类	(239)

(二) 干部的培养体系	(245)
-------------------	-------

第三部分 苏联的行政管理体制

(248)

第十五章 苏联行政管理机构的设置和 历史演变

(248)

一、苏联国家机关的结构和特点

(248)

二、国家机关活动的组织原则和完善措施

(252)

三、苏联行政管理机构的历史演变和 现阶段的改革实践

(255)

(一) 苏联行政管理机构变化的总趋势

(257)

(二) 列宁在世时期的行政管理机构

(257)

(三) 苏联行政管理机构的三次大膨胀

(259)

四、苏联现阶段机构改革的进展

(266)

第十六章 苏联的党政关系、党对行政机关 的监督

(269)

一、苏联共产党监督体制的形成与发展

(269)

二、苏联共产党对国家行政管理机关 的监督

(274)

(一) 部级机关党组织的监督作用

(275)

(二) 苏联部级机关中党组织的监督形式

(277)

(三) 借助国家法监督的形式与特点

(280)

三、结语

(293)

(一) 搞好监督工作必须坚持群众性、客观性、有效性和 公开性的基本工作原则

(293)

(二) 在人员组成方面, 采取一般群众与专家相结合, 专职干部与不脱产的编外人员相结合的办法

(293)

(三) 有计划地培训干部, 是提高监督工作效率 的重要条件

(294)

四、存在问题

(295)

(一) 忽视对上层的监督·····	(296)
(二) 存在形式主义和表面化·····	(296)
(三) 监督组织繁杂、工作重复·····	(297)
第十七章 苏联的干部制度改革 ·····	(298)
一、当前苏联选拔干部的标准 ·····	(300)
(一) 对改革的态度,是选拔干部的决定性标准·····	(300)
(二) 知识化与专业化的标准·····	(300)
(三) 干部队伍的年轻化·····	(301)
(四) 高度的政治水平和良好的道德品质·····	(302)
二、干部的培养与提高 ·····	(303)
(一) 经济部门的领导干部的培养与提高·····	(304)
(二) 苏维埃领导干部的培训和进修·····	(306)
(三) 管理干部培训工作中存在的问题和 采取的一些措施·····	(309)
三、干部的任用 ·····	(311)
(一) 干部的配备·····	(311)
(二) 干部的考核·····	(315)
(三) 对干部的监督·····	(316)
第十八章 苏联的行政法制建设 ·····	(320)
一、苏联的行政法概念、对象和规范 ·····	(320)
二、苏联的行政法制建设及其对国家管理的作用 ·····	(325)
(一) 行政立法规定行政机关的设置及其体系·····	(326)
(二) 行政立法规定行政机关的职能、权限和 相互关系·····	(327)
(三) 行政立法规定国家公职和对国家公务人员的 管理和监督·····	(328)
(四) 行政立法规定同行政违法作斗争的法律前提·····	(331)

论苏联行政管理科学的发展（代序）

倪家泰

行政管理学是一门研究行政管理科学化的学科。在欧美各国，行政管理学作为一门独立的学科，已经经历了近一个世纪的发展过程，通过“传统管理科学”、“行为管理科学”和“系统管理科学”三个发展阶段，形成了完整的学科体系，对各国行政管理的科学化和效率化起着有力的指导作用。特别是最近二十年来，欧美各国的行政管理学研究，有了许多重大的突破，广泛运用系统分析、决策技术、网络规划、行为科学等有效管理方法和电脑控制、自动化信息传输等现代化管理手段来解决各种行政管理问题，为管理机关提供了有效管理的新模式。在科技革命深入发展的新形势下，东西方的文化、科技交流日益频繁，苏联的许多学者从西方国家行政管理科学的研究和实际应用中得到启发，研究探索与社会主义体制相适应的科学管理方法。苏联设置了不少研究机构，集中了一部分研究力量，有目的地吸收、改造西方国家的管理理论和管理方法。同时，派出了一批年青学者去西方国家学习、考察、借鉴西方的有益经验。这些工作为建立苏联的现代化行政管理科学体系打下了良好的基础。

在借鉴西方管理科学新成就的同时，苏联学者深入发掘了在苏联创立初期，在列宁的倡导和直接关怀下，社会主义行政管理学研究所取得的初步成就。只是在30年代以后，由于主客观各方面的因素，使苏联行政管理学的研究实际上中断了达三十年之

久。苏联行政管理科学经历了从形成→中断→复苏→重新发展的曲折过程，它从一个侧面反映出苏联行政管理体制从充满生机的探索→长期凝固不变→改革探索的新时期的实际发展过程。对苏联行政管理科学的发展作系统的历史回顾，从中总结出若干规律性的认识，对于推动我国的行政管理体制改革，实现管理的民主化和科学化，具有现实的借鉴意义。

一、列宁时期苏联行政管理学的形成和发展

社会主义行政管理学的形成和发展是和列宁倡导的科学管理思想联系在一起的。社会主义国家必须有效地学习和利用发达的资本主义国家一切有价值的科技成果和管理经验，这是列宁的一贯思想。在《苏维埃政权的当前任务》一文中，列宁明确指出：

“社会主义能否实现，就取决于我们把苏维埃政权和苏维埃管理组织同资本主义最新的进步的东西结合得好坏”^①。十月革命以后，列宁不仅在理论上论证了学习和利用资本主义国家科学管理经验的必要性，而且提出了一系列重大措施：

(一)、成立专门的研究机构，学习外国在科学组织劳动方面的先进经验，特别是研究“包含一系列最丰富的科学成就”的泰罗制。

1911年，美国人弗·温·泰罗发表《科学管理原理》一书以后，引起了许多国家企业家和学者的广泛重视。列宁认为，泰罗制既是“资产阶级剥削的最巧妙的残酷手段”，又有许多科学的合理的东西。苏维埃要研究并采用泰罗制的成就。在列宁的创导下，1921年成立了中央劳动研究所，研究外国科学组织劳动的理论和实践，向国内推荐管理生产过程的新方法。政府拨给这个研究所一大笔经费，从国外购置设备。中央劳动研究所由著名科

^① 《列宁选集》第3卷第511页。

学家加斯帖夫任所长，出版刊物《劳动的组织》。接着，各地又建立了许多相应的研究机构。到1924年，苏联共有108个研究科学管理问题的组织机构。全国有一大批学者专门研究科学管理问题，特别是把泰罗制从生产管理引入行政管理。1921年2月7日，列宁指示从美国、德国和英国订购有关行政管理中如何采用泰罗制的文献。列宁认为，苏维埃政权机关可以参照欧美的做法制定出自己的政府文牍工作的规范。由于苏维埃政权对管理科学化研究的高度重视，苏联在这个研究领域出现了一大批有质量的研究成果，组成了一支庞大的研究队伍，还在不断深入研究的基础上，出现了两个学派——狭隘归纳法学派和广泛组织透视法学派（在整体分析、系统观察现有管理程序的基础上，制定组织原则）。1923年，研究科学管理问题的理论家、党的干部、科技人员组成了“时代联合会”，这是早期苏联最有影响的一个学术团体。不久在75个城市建立了“时代”的分支机构，全国会员总数超过2000人。“时代”联合会后来改名为“劳动科学组织联合会。”

（二）、把科学管理的研究成果迅速推广，作为广大干部掌握科学管理的理论和方法，直接为改进苏维埃国家机关的工作服务。

为了促进广大干部尽快掌握科学管理的原理，列宁在《怎样改组工农检查院》一文中提出：要对工农检查院的干部进行“特别考试，看他们是否知道科学地组织一般劳动的原理，特别是科学地组织管理工作和行政工作等等的原理。”^①接着，列宁又在《宁肯少些，但要好些》这篇著名文章中进一步作了论述，他认为：整顿好苏维埃国家机关的关键，在于“把具有真正现代水平的人才，即不亚于西欧优秀模范的人才集中到工农检查院来。”而要达到这一点，就“必须用完全特殊的办法，经过极严格的考

^① 《列宁选集》第4卷第694页。

试来挑选工农检查院的工作人员。”^①工农检查院录用干部，除了其他条件以外，还必须通过关于国家机关知识的考试和国家机关基本理论、行政管理学、公文处理学等基本知识考试。为了使国家机关的干部能普遍学习行政管理学的基本原理，列宁“悬赏征求两本或两本以上关于组织一般劳动和组织行政管理的特种劳动的教科书。”同时，要“派几个有学问的、切实可靠的人到德国或英国去搜集书刊和研究这个问题。”^②据了解，1922年9月1日，列宁曾指示在柏林的工农检查人民委员部副人民委员阿瓦涅索夫考察外国在组织办公室工作方面的经验，要求他把德国和美国有关提高行政效率方面的资料都收集到。列宁对他说：“这是最重要的。如果德国或挪威让您参观一个完善的机关，那是值得停留个把星期的。”^③

(三)、选派专家出国学习考察，聘请外国专家到苏联讲学，与国外的行政管理学家进行广泛的学术交流。

根据列宁的倡导，苏联科技局多次派遣学者去欧美各国考察科学管理的经验。如当时中央劳动研究所的领导人加斯帖夫多次率代表团出国考察，回国以后，撰写了许多有价值的专著：《定额的确定与劳动的组织》、《工业的改组》、《人应该怎样工作》等等。中央劳动研究所还与欧美各国的管理问题研究中心建立了交流资料和学术信息的关系。在这段时间里，西方有代表性的公共行政学派——泰罗、法约耳、福特等在苏联有较大的影响。苏联研究组织管理的学术刊物达数十种之多。在广泛介绍西方行政管理科学成就的同时，苏联的一批著名学者深入研究适合本国国情的管理理论和方法，撰写了一大批研究成果。除加斯帖夫、叶尔曼斯基、谢乌什科的著作之外，最有影响的有克伦采夫的

① 《列宁选集》第4卷第701页。

② 《列宁选集》第4卷703页。

③ 《列宁全集》第36卷第603—604页。