



# 两个历史阶段视角下邓小平对我国行政管理体制改革的贡献

陈杰

(四川省社会科学院 毛泽东思想研究所, 四川 成都 610072)

〔摘要〕 新中国行政管理体制改革的历史,以改革的背景为依据,可以分为两个阶段:党的十一届三中全会之前及以后。在历史转折的关键时期,邓小平对推动我国的行政管理体制改革作出了重大历史贡献。

〔关键词〕 邓小平; 行政管理体制改革; 历史考察; 经验研究

〔中图分类号〕 A849 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1001-8999(2017)06-0034-04

1949年10月1日中华人民共和国成立、1956年底社会主义制度在中国基本确立,为建立新型的、高效的、为人民服务的行政管理体制奠定了基础。这一体制有一个不断调整、不断探索、不断发展、不断完善的过程。

## 一、新中国行政管理体制的建立与调整

新中国成立初期,代行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议,制定并颁布了《中华人民共和国中央人民政府组织法》,规定政务院为国家政务的最高执行机关。政务院设立了政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、民族事务委员会、内务部、外交部、公安部、财政部、贸易部、文化部、教育部、卫生部、司法部等35个工作部门,分管国家的行政工作。为了尽快建立国家政权体系,政务院于1950年6月及时发出了《关于统一全国各级人民政府党派群众团体员额暂行编制(草案)》,对各级政府组织机构设置、人员编制配备了规

定。但是,由于各项任务繁重,经验不足,在建立各级政府的过程中,出现了机构庞大、层次太多、分工不明、人浮于事等现象;下层政权则缺乏必需的工作人员,形成了头重脚轻的状况。为此,政务院于1951年12月作出《关于调整机构紧缩编制的决定(草案)》,调整紧缩上层,合理充实下层;合并分工不清和性质相近的机构;精简机构,减少层次;明确规定干部与勤杂人员的比例;等等。1954年9月制定了我国第一部社会主义宪法,成立了国务院作为国家最高行政机关,并对原政务院的组织机构进行了调整。另外,还制定了《全国人民代表大会组织法》《国务院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等法律,从而建立起比较完善稳定的从中央到地方的行政管理体制。

随着第一个五年计划主要指标的提前完成和社会主义改造的基本结束,我国对社会、政治、经济、文化等各项事务的管理逐步向中央集中。

〔收稿日期〕 2017-09-12

〔作者简介〕 陈杰,四川省社会科学院毛泽东思想研究所助理研究员。

1956年，毛泽东发表了著名的《论十大关系》，指出“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情”<sup>(1)</sup>，并建议“党政机构进行大精简”<sup>(2)</sup>。由此，开始了第一次自觉地进行行政体制改革的历程，同时也是第一次有意识地研究探索适应社会生产力发展需要的新型管理体制问题。根据毛泽东的指示，1956年下半年国务院就改革行政管理体制召开了一系列会议。此后，中央提出了《关于改进国家行政体制的决议（草案）》。这次行政体制改革主要是通过精简国务院所属工作部门，下放权力，以达到扩大地方自主权的目的。由于主客观条件的限制，这次行政体制改革没有进行到底。为了贯彻国民经济调整的方针，从1960年到1964年，我国先后在中央和地方各级机关进行了两次比较集中的干部精简运动。1966年，“文革”开始，中央国家机关普遍受到冲击，日常工作陷于停顿、半停顿状态。1970年，国务院拟定了《关于国务院工业交通各部直属企业下放给地方管理的通知》，要求各部门在1970年内把大部分直属企业、事业单位下放给地方管理，同时，大量裁并机构和下放人员。国务院部门从79个减为32个。国务院人员编制从“文革”前的5万人左右减为1万人左右。

## 二、党的十一届三中全会后邓小平与我国的行政体制改革

党的十一届三中全会后我国行政体制改革主要从四个方面展开。

### 1. 行政机构改革

行政机构改革是行政体制改革中最重要的内容之一，也是行政体制改革中最直接的表现形式。1980年邓小平在中央政治局扩大会议上严厉批评机构“人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足”，“都已达到令人无法容忍的地步”<sup>(3)</sup>。1982年1月，邓小平明确提出，精简机构是一场革命，不是对人的革命，而是对体制的革命。随后，中央和国务院机构改革工作开始有序进行。

### 2. 干部人事制度改革

改革开放之初，针对传统的干部人事制度存在的种种弊端，邓小平等党和国家领导人多次强调要改革干部人事制度，克服官僚主义、权力过分集中、家长制以及领导职务终身制现象。1980

年8月18日，邓小平在《党和国家领导制度的改革》的讲话中，对党和国家领导制度及干部制度中存在的问题进行了尖锐批评和透彻分析，提出了许多具有重大意义的改革建议。1982年国务院下发文件，建立了老干部退休制度，标志着在废除干部领导职务终身制方面迈出了重要一步。同年9月，党的十二大又正式提出了干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的“四化”方针。1984年，中央决定改革干部管理体制，按照“管少、管好、管活”的原则，把过去下管两级改为下管一级，扩大了地方和部门的用人自主权，调动了下级用人的积极性，使选人与用人严重脱节的现象有所缓解。与此同时，中央根据新时期改革开放的要求，相继制定了有关机关岗位责任制、干部考核培训等制度，并调整了国家人事管理机构，加强对干部人事工作的管理。党的十三大后，党中央决定对国家干部实行分类管理，改变用党政干部单一模式管理所有人员的状况，建立科学的分类管理制度，同时提出建立国家公务员制度的任务。1988年，国务院组建国家人事部，具体负责建立国家公务员制度的准备工作。1993年8月，国务院颁布《国家公务员暂行条例》。国家公务员制度的建立，标志着我国在干部人事制度改革方面取得了重大进展。在建立国家公务员制度的同时，还对其他党政机关以及企事业单位的干部人事管理，作出了具体规定，对选拔党政领导干部提出了更严格、具体的要求。

### 3. 中央与地方权限的调整

如何合理划分中央与地方的权限，是行政管理体制改革的重要内容之一。解决这一问题，不仅关系到能否有效地冲击长期困扰中国的高度集中的管理模式，调动中央与地方的积极性，充分发挥地方和基层，特别是企业的自主性、创造性，而且关系到中央的权威及统一性。特别是在经济生活领域中宏观调控体系的建立以及宏观调控权的有效行使，这是建立完善的社会主义市场经济体系的重要组成部分。

在中央与地方权限的调整方面，经历了一个扩大、收缩、再扩大、再收缩的曲折过程。针对中央高度集权的管理体制及其形成的种种弊端，党的十一届三中全会明确指出应该有领导地大胆下放，让地方和企业有更多的自主权。围绕这一要求，1979年开始扩大企业自主权的试点；

1980年决定实行“分级包干”、“分灶吃饭”的财政体制；1981年开始“利改税”试点；1987年党的十三大对调整中央与地方、政府与企事业单位的关系提出了明确要求：划分中央和地方的职责，中央的责任是提出大政方针和进行监督，地方的事情地方管；在政府同企事业单位的关系上，将经营管理权下放到企事业单位。按照这一精神，1988年起，中央又先后下放外资企业和外贸企业审批权，扩大外贸企业的自主权等。

#### 4. 行政法制建设

早在20世纪80年代，邓小平就深刻分析了制度的根本性、稳定性地位和作用。党的十一届三中全会后，行政法制建设开始了重新恢复的阶段，主要是对新中国成立以来颁布实施的法律规范进行全面清理。此外，还对一些比较重要的法律、法规予以重新颁布，以强调其现行效力。在清理中又废止了一批过时的法律、法规。修改了一些法律、法规，同时，制定了一大批新的法律、法规。以1982年《宪法》的颁布为标志，行政法制建设进入了一个新时期。《宪法》的颁布，重新确认和发展了作为行政法制基础的人民主权原则；重新确认和发展了以“法律至上”为核心的行政法治原则；重新确认和发展了一定的分权制约原则；规定了工作责任制和效率原则。党的十三大对我国行政法制建设提出了明确的任务，对我国行政法制改革起到了很大的推进作用。1989年4月《行政诉讼法》颁布，建立起行政诉讼制度，将政府的具体行政行为纳入了司法审查的范围，扩大了监督行政的主体，在维护公民权益的同时，直接促进了行政法制建设，使我国的行政法制改革进入了一个新的历史阶段。

由上可见，我国行政法制建设在改革开放的新时期，经历了一个由恢复到改革，再到快速发展的过程，从而使我国行政管理不断制度化、规范化。公民、法人和社会组织的权益受到了越来越多的保障。

三、邓小平推动我国行政管理体制改革的重大意义和深远影响

新时期的行政体制改革，是在过去改革的基础上展开的，通过对党的十一届三中全会前后我国行政管理体制改革的历史考察，进一步总结这一历史转折关头改革的深远而重大的意义尤为重要。在这一重大历史转折时期，邓小平对我国行

政管理体制的改革具有重要而深远的影响：

首先，直接有力地推动了中国的政治发展。

这一次的行政管理体制改革是与新中国成立后中国的政治发展、政治体制运作密切相关的。新中国成立初期，中国的政治发展和政治体制运作，从整体上看是积极向上的，同样，中国的行政管理体制也彰显出明显的活力。但随着“左”的错误的发展，中国的政治体制运作、政治发展开始偏离原来的轨道，以致对政府的行政活动产生了一系列深刻的影响。在党的一元化领导被曲解为党包揽一切的情况下，政府的管理活动被大大削弱，形成了党政一体化的格局，政府对社会经济的有效管理功能，被“以阶级斗争为纲”所取代，政府的正常管理活动受到极大冲击。如何使国家的政治发展步入健康轨道，使政府管理有序化，成为人们长期思索的问题。

党的十一届三中全会后，全党顺利实现了工作重心的转移，抛弃了“以阶级斗争为纲”的错误口号。通过思想解放运动，我国迅速走上了改革开放的正确道路。1980年8月，邓小平关于《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，全面阐述了改革党和国家领导制度的重要性和必要性，提出了制度建设是根本的著名论断。党的十二大进一步提出“社会主义民主的建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来，使社会主义民主制度化、法制化”。同年《宪法》《全国人民代表大会组织法》和《国务院组织法》相继颁布。特别是新《宪法》的颁布，标志着党的十一届三中全会后我国政治发展在新的历史条件下取得了重要成果。1985年6月，全国农村人民公社实现政社分开，完成了组建乡政府的工作，改变了在农村基层政权党包揽一切的状况。1987年党的十三大较全面地提出了我国政治体制改革的设想，尤其是明确了改革的长远目标和近期目标，具有较强的指导性，适应了经济体制改革不断深入的要求。这标志着中国共产党人对社会主义政治发展问题的认识更加深刻、全面，具有划时代的意义，我国的行政管理体制改革进入一个全新的阶段。

由上可以清楚地看到，新中国成立后，尽管中国的政治发展、政治体制运作经历过曲折的发展过程，也有诸多深刻的教训，但有一点则是肯定的，这就是党的十一届三中全会前后中国的政治发展、政治体制运作有着鲜明的对照。如果说

党的十一届三中全会以前的种种教训，迫使我国进行政治体制和行政体制改革，党的十一届三中全会之后政治体制改革的逐步深入，则为行政体制改革的展开和深化提供了强有力的保证。

其次，为建立和适应新的社会主义市场经济体制创造了条件。

党的十一届三中全会以前，高度集中的计划经济体制使政府居于社会资源配置主体的地位，企业不过是政府的附属物，各项活动均被政府掌控。随着历史的推移，计划经济体制的弊端日益明显。结果使我国经济长期处于徘徊不前的境地，甚至到“文革”时几乎走到崩溃的边缘。党的十一届三中全会后，我国的改革开放首先始于经济领域，进入了经济体制改革和大力推进现代化建设的新阶段。这一阶段以开始于农村的生产责任制为序幕。1984年，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出了有计划的商品经济的模式，使我国社会长期推行和认同的产品经济属性发生了质的变化，而且成为八年之后我国确立社会主义市场经济体制的承上启下的中间环节，无疑是一项带有根本性的突破。理论的突破推动了改革实践的发展，1984年后我国经济体制改革的重点由农村转向城市，大力发展商品经济成为这一时期经济生活的主旋律，大大推动了我国的现代化进程。1987年，党的十三大提出了“国家调节市场，市场引导企业”的经济运行机制的新思路，标志着我国在政企关系的认识上向前迈进了一步。1992年，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制目标，具有划时代的意义。党的十五大确立邓小平理论为党的指导思想，提出了党在社会主义初级阶段的基本纲领，明确了我国跨世纪发展的奋斗目标和任务。

由上可见，我国的行政体制改革是在一种广阔而复杂的经济背景下进行的，改革的每一步无不与经济体制、经济运行机制密切关联。

最后，为我国社会思想文化的进步开辟了广阔前景。

经济的背景对行政管理体制的改革固然具有决定性作用。但社会思想文化因素，例如，人们

的价值观、思维方式、社会心理等影响同样不可忽视。改革开放前，我国的社会思想文化有了相当的发展和进步，但亦留下很多深刻的教训。例如，在社会思想领域，新中国成立之初，社会主义制度的建立极大地调动了广大人民群众建设社会主义的积极性，但是反右运动扩大化和“文化大革命”使思想文化领域受到极大冲击，许多人尤其是知识分子受迫害，传统文化受到严重破坏。1978年开展的真理标准问题大讨论，是一次思想解放的运动，中国共产党重新确立了实事求是的思想路线，为改革开放扫除了思想障碍。党的十一届三中全会后，中国共产党着手理顺被搞乱的社会政治关系，重建社会支持系统。比如恢复小商、小贩以及小手工业者的合法劳动者身份，改变对知识分子长期实行的“团结、教育、改造”的方针，提高知识分子的政治地位，扩大爱国统一战线等。所有这些极大地提高了社会对改革的支持程度。尤其是前些年腐败现象突出，广大人民群众发出了通过政治体制改革抑制腐败的强烈呼声，这对行政体制改革产生了深刻影响。同时，中国特色社会主义理论的确立又为改革开放提供了强大的精神动力。

结语：

党的十一届三中全会前，我国的行政体制，从整体上看虽然是从属并服务于计划经济体制的，但这并不意味着在新中国成立后的30年间，我国的行政体制是一成不变的。事实上，从1949年新中国成立起新型的行政管理体制开始，随着政治经济形势的变化一直在不断地调整 and 变化，尽管这种调整、完善不可能改变计划经济体制本身，甚至会直接受到“左”的错误的影响，但党的十一届三中全会以后的行政体制改革，毕竟是以此为基础的。在这个意义上说，党的十一届三中全会以来的行政管理体制改革是前30年调整、完善的继续，所不同的是后近40多年的改革是在一种全新的时代背景和更高的视野下展开的。所以，历史经验启示我们：行政体制的改革与完善，如果离开了稳定的政治环境、良性的政治运作以及健康有序的经济社会发展，是很难取得成功的。

(参考文献)

[1] [2] 毛泽东文集：第7卷（M）。北京：人民出版社，1999. 31, 36.

[3] 邓小平文选：第2卷（M）。北京：人民出版社，1994. 327.

(责任编辑：曾 敏)