

论国家行政管理 的科学化

丁中柱

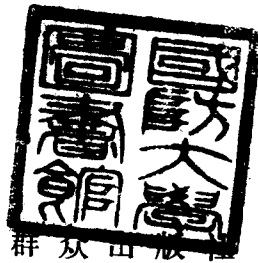
群众出版社



2 023 1427 2

论国家行政管理的科学化

丁中柱 著



群众出版社
一九八七年·北京

论国家行政管理的科学化

丁中柱 著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行
顺义燕山印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4.75印张 98千字
1987年3月第1版 1987年3月第1次印刷

统一书号：6067·237 定价：0.95元

印数：0001——7000册

序

我国是社会主义国家，我们国家管理的范围是够大的。国家不但管了人民的生产，还管了人民的生活；不但管了人民的生活，还管了人民的生育。真是地地道道地“管得宽”。所以国家行政管理的问题，就成为社会主义国家的大问题，也就成了我们国家的大问题了！

国家是一部机器。我们开动一部汽车，要内行，要熟手，不然，就会碰出大祸。为什么开动国家这一部大机器，就可以不要内行，不要熟手，而听之任之，为所欲为呢？我们越是管得宽，就越要重视管理之学！

一切从实际出发；学术也必须从实际出发。但学术必须高出于实际，才能推动实际，改造实际。哲学的任务，不在说明世界，更主要的，还要改造世界。我们是要学以致用。我们要学行政管理的学问，正是要改进行政管理的工作。行政管理既是实践，又是科学，是人类共同的财富。我们要深入研究这门科学，我们要使行政管理科学化。遵循法治轨道，养成守法习惯，提高工作效率。这是历史交给我们的任务，是通向四个现代化必由之路。

我们注意这个问题，仅仅是开始。许多人，其中包括各级负责干部，还不知道“行政管理的科学化”是怎么一回事。所以我们对此问题从事研究、从事宣传、从事讨论，就成为必要，就成为当务之急了！

丁中柱同志，好学深思，青年有为，写出了这本书——《论国家行政管理的科学化》。这是他爱祖国、爱人民的具体表现。他年纪不算大，但注意这个问题，已有十多年。他阅读书报，对这一类的材料，分门别类地积累起来。同时，最近几年由武汉调北京中国社会科学院政治学研究所工作后，还下到农村和各省市有关单位，作调查研究。在北京举行的有关会议，他都力求参加，向有关人士，提出问题，虚心请教。他对这个问题的研究，是下了苦工夫的，并且取得了可喜的成果，这本书的问世，就是一个例子。这是一本理论性很强的学术专著，同时又是一本紧紧围绕我国实际，努力探索国家行政管理科学化道路的经世致用的书。我相信，理论工作者和实际工作者，都能从中获得有益的启发。我希望丁中柱同志本此前进，在这个问题上，继续钻研下去，深入下去。把自己和时代结合起来。我相信，他的成就，是无可限量的；他对国家的贡献，也一定是伟大而又光荣的。于是我乐为序数言于此！

杨玉清

一九八四年七月，序于北京，时年七十有九。

前 言

试看今日之中国，生机盎然，万象更新。

以党的十一届三中全会为历史的转折，全国人民解放思想，实事求是，锐意革新，奋发精进，使我国在政治、经济、文化等等各条战线上，都呈现一派蒸蒸日上的昌盛景象。随着生产力的高涨，科学技术的发展，人民的物质和文化生活的日趋丰富，从中央到地方各级人民政府所承担的行政管理工作，无论在内容上还是在负荷上，都面临着新的挑战。这意味着，随着我国现代化建设的深入发展，国家行政管理被历史赋予更为重大的责任，同时，历史也对国家行政管理提出了更为严格的要求。显然，我国的国家行政管理只有走上科学化的轨道，才有可能担当起如此艰巨而光荣的历史重任！

面对气象万千的现代化大生产，纷繁复杂的日常政务，瞬息万变的信息交流，没有科学化的行政管理体制和行政管理活动方式，是绝无可能在管理国家社会生活上取得全面进展的。国家行政管理作为现代社会生活的组织者、指挥者和协调者，它的本身必须适应现代社会的发展。否则，它不但不能成为现代社会生活的积极推进者，反而会成为一种社会前进的阻碍因素。面对如此严肃的历史挑战，我们怎能不奋起图强，为我国的国家行政管理的科学化而战斗！

作为一个有责任心的社会科学工作者，我多年来深为这

一个问题所羈縻，所激励。常常因之而寢食不宁，矻矻探求，不敢稍息。本着这一问题，我对我国中央人民政府和地方各级人民政府的工作机关，在城市和农村，作了大量的调查研究；向政治学、行政学和法学界的老前辈以及中青年学者们多方求教，反复研讨；查阅了大量的中外古今有关资料。在此基础上，写了这样一本探讨性的书。我之本意，是希望以此对我国国家行政管理的科学化问题，从理论和实践上进行规律性的讨论。换言之，就是对国家行政管理为什么必须科学化，什么是科学化，怎样才能达到科学化等问题，从国家行政管理的各个角度加以研讨，以期寻出其中的规律，为我国的社会主义国家行政管理在今后能走上科学化的轨道，稳妥有效地积极推进我国社会生活各领域向着昌盛繁荣的境界发展，贡献一点绵薄之力。我希望这本书能对国家行政管理的领导人员、工作人员，从事行政学和政治学研究的理论工作者，以及一切对此问题有兴趣的同志，有一点小小的参考作用。

对于我来说，进行这项工作无疑是困难的。这方面的资料，非古即洋，建国以来，由于我们长期不重视这方面的研究，故而，从我国国情出发的社会主义行政管理科学论著，如果不说是一个空白，也是凤毛麟角，在这方面实难有所循训。这样就逼着我只好在总结前人这方面智慧的基础上，面对我国实际，深入我国实际，进行开拓性的探讨，为创立具有我国特色的社会主义行政学理论努力奋斗。

虽然困难重重，但我依然硬着头皮干了下来。指引我，支持我，鼓励我者，幸有马列主义毛泽东思想，幸有十一届三中全会以来党的一系列方针政策，幸有前辈专家学者，幸有

志士同仁。最后，还有我自己的一腔报效祖国的热血。

本书既为一探讨性的论著，误漏之处在所难免。好在行政学之研究，在我国学术领域中，业已引起重视，热心此道者，也有逐渐增多之趋势，故而，我高兴地以此引玉之砖，求教于大方。

丁中柱

一九八四年七月四日于北京
中国社会科学院政治学研究所

目 录

序	(1)
言 前	(1)
第一篇 国家行政管理概念及其所指对象	(1)
第二篇 国家行政管理的职能	(4)
第三篇 国家行政管理科学化的客观必要性	(6)
第四篇 国家行政管理科学化的实质与特征	(11)
第五篇 国家行政管理的体制原则	(16)
第六篇 中央和地方行政管理权限的划分	(24)
第七篇 国家行政管理干部的分类、选用、 权责和待遇	(37)
第八篇 制定系统完整的行政法规	(46)
第九篇 国家行政管理的综合规划	(57)
第十篇 制定优质管理决策的程序	(67)
第十一篇 建立具有我国特色的审计体制	(83)
第十二篇 重视开展行政管理的科学研究	(103)
附一 目标管理	(109)
附二 列宁、斯大林时期苏联的监察制度	(121)
附三 比较公共行政学	(126)

第一篇 国家行政管理的 概念及其所指对象

汉语的“行政”一词，是直接来自日语引进的。而日语的“行政”这一概念，又是取意于西方。在西方，“行政”一词最早起源于古罗马，后来由罗马语译为法语，旋而译为英语和其它所有的欧洲语。

“行政”概念的早期，是由 *administer* 一词来表示的。其前缀 *ad* 有“推动，方向”之意，*minister* 则表示“下层，辅助，服务”之意。这就说明，“行政”概念在产生之初，就表示着“指导下的服务”这一内涵。尔后，英语用 *administration* 一词来表示“行政”的概念，其含意较之拉丁语原词有了进一步的明确，它表示“管理和管理机关”之意。但随着资产阶级民主的发展和政治学的兴起，人们要求对 *administration* 的含意作更为精确的规定。因为在西方各资产阶级共和政体国家，一般实行立法、行政、司法三权分立的政治制度，如果“行政”一词按照“管理和管理机关”的意义来解释，那么在立法和司法系统中，也应包含有相当的 *administration* 活动，这也就是说，如果按照上述意义来解释，则不仅在行政系统中，而且在整个政治活动中 (*politics*) 都包含有 *administration* 的因素，这就容易使 *politics* 与 *administration* 这两个政治学的概念产生混淆而难以明确区分。所以，欧美

的政治学家为了区分行政与政治这两个不同的概念，一般将行政一词限定为行政部门及其管理活动。

事实上，行政与政治，也确实是两个不同的范畴。笔者认为，行政与政治的区别有二。其一，范围上有分：政治是指整个的国家活动；行政则是指国家活动中的一部分特定的活动。其二，性质上有异：政治乃是国家主权意志的体现；行政则是国家主权意志的执行。

在我国，对于行政这一词的理解，是多种多样的，尚无一个明确的规范。例如，很多机关单位，就设有行政科，行政处这样的机构，其所管理的内容，不外是后勤、卫生、食堂之类。在这里，“行政”被理解为一种服务后勤性质的管理及其机构。另也有把行政理解为一般机关工作的，如，称某某人是行政人员，意思就是指其在机关工作。等等。为了使本文所指的行政与上述用法加以区别，而按政治学的意义加以理解，笔者认为应将此概念特称为“国家行政”。

以上业已论及，行政一词系从国外引进的一个政治学上的专有名词，该词的英文原意为管理和管理机构。实际上，行政活动的主要方式，也是管理。所以，为了使这一概念更明确，更适合于我们汉语的用法习惯，笔者认为应将此概念定名为“国家行政管理”。那么，“管理”的含义应如何界定呢？笔者认为，管理就是对工作对象的协调和制衡，以求达到最大的效用。

现在，我们可以综合以上所论，给“国家行政管理”这一概念，下一个明确而全面的定义了。所谓“国家行政管理”，就是：执行国家主权意志的政府机关及其依法实施的特定的国家活动。这种特定的国家活动的实施方式，是对工作对象

的协调和制衡，以求达到最大的效用。

那么，具体到我们国家来说，国家行政管理所指的对象是什么呢？

我国是由工人阶级(经过共产党)领导的，以工农联盟为基础的，人民民主专政即无产阶级专政的社会主义国家。我国的政治制度是人民代表大会制，即国家的一切权力属于人民，全国人民代表大会是国家最高权力机关，它是人民主权意志即国家主权意志的体现者和行使者，其主要职能是立法和监督。而国务院和地方各级人民政府则是分别对全国人民代表大会和地方各级人民代表大会负责的执行机关，同时，地方各级人民政府也向上级人民政府负责，受国务院的统一领导，它们是人民主权意志即国家主权意志的执行者，其主要职能是依法实施国家日常政务。所以，根据上面给国家行政管理所下的定义，可知，在我国，国家行政管理指的是国务院和地方各级人民政府及其依法实施的特定国家活动；通过协调和制衡的工作方式，推动我国的现代化建设稳定有效地向前发展，使人民的物质生活和精神生活日渐丰富多彩，使我们的国家日益繁荣昌盛。这里所说的依法实施的特定的国家活动，即，各级人民政府在国务院的统一领导下，根据宪法和法律的规定，管理我国的内政、外交、国防、治安、财政、经济、文化、教育等事务。

因为我国是单一制的国家，即，在法律上地方各级人民政府的权力皆源于中央人民政府，属于中央统一管辖，所以，笔者认为就没有必要将行政管理这一概念和实践，分割成地方行政管理和中央行政管理，而统一称之为国家行政管理。

第二篇 国家行政管理 的职能

国家行政管理的过程，从确定目标开始，到取得实际成果结束，为一个管理周期。在达到一个目标以后，又提出另一个目标，从而开始一个新的管理周期。

在每一个管理周期，围绕工作目标，国家行政管理体制都要开展一定的管理活动，办理一定的业务。我们称这些为国家行政管理的职能。

为了更确切地理解国家行政管理的职能的实质，笔者认为必须把它同管理机关的职能和管理机构中各个执行者的职能区别开来。应该认识到，国家行政管理的职能决定管理机关的职能，也就是说，前者是后者的依据。

把国家行政管理作为职能体系看待，并对各种职能进行正确的分类，这对于合理地设置行政管理机构，有效地组织行政管理过程，具有重大的意义。因此，对国家行政管理职能的正确划分和分析，也是国家行政管理科学化的重要条件之一。

一般来说，国家行政管理有四条基本职能。即，1.决策。2.组织。3.调节。4.控制。以下分别予以论述。

决策：就是提出工作目标和工作方向。一个决策的能否顺利实现，在很大程度上取决于决策本身的质量。优质的决策应具备以下条件，即，有科学性和专门知识；有权威性和

相对稳定；在各工作环节中保持严格的一致性和逻辑的连续性；简洁明了。决策包括纲领、计划、命令、指示、安排等。

组织：就是为保证工作目标的实现而采取的人事布署和实施手段。决策本身并不能保证取得既定目标。只有开展严肃认真和严密有效的组织工作，才能保证工作目标的胜利实现。组织职能包括对管理机构的设置，管理人员的使用和对工作对象的推进。

调节：就是对工作规程序、机构设置、人员配备等的完善和修正。对于任何社会体系，都有两种对立的倾向在起作用。一种是由管理机关所保障的有组织的调节倾向；另一种是由于无秩序的变化所造成的无组织的破坏倾向；无疑，前一种倾向应积极开展，后一种倾向必须努力克服。有效的调节对于保障组织机制和工作进展，都是极为重要的条件。

控制：就是对于日常管理工作的监督和掌握。控制系统分两个方面。一个方面是核算，另一个方面是检查。核算意味着收集、加工、分析关于实现工作任务的过程和完成决策的手段及结果的情报，并使这种情报系统化。主要核算形式有：给予某种社会状况以数量评价的统计核算，包括登记、抽查、普查和总结等；表示财政资金及通过货币表现的劳动力运用的簿记核算；反映设备、技术、工艺流程及人员日常流动的技术业务核算。检查则意味着了解工作对象的组织情况和执行结果与决策相适应的程度。如果说核算主要是掌握数量指标的话，检查则不仅要求取得数量方面的资料，而且还要求取得实际的质量资料。

上述几种国家行政管理职能有着不可分割的联系，并且互相渗透。它们在互相作用的过程中，形成统一的管理周期。

第三篇 国家行政管理科学化的 客观必要性

当今时代，乃科学之时代。

科学的迅速进步，科学的广泛运用，导致人们的社会生活日益科学化。作为现代人类社会生活结构的上层建筑部分，国家行政管理也不例外。

在我国，国家行政管理担负着把党的路线、方针、政策具体贯彻到经济、文化、国防、外交、科技、教育、治安以及人民的衣、食、住、行等等各个社会生活领域中去的重任务。国家行政管理工作内容之复杂，可以说是包罗万象。仅举大的方面来说，即有：政府机关的管理；公共事业的管理；生产和基本建设的管理（包括农、林、牧、副业，原材料工业、制造工业、建筑业、能源等管理）；国民经济的经济分析和综合平衡；科研、设计和标准化、系列化的管理；商品流通和库存的管理；环境保护和医疗卫生的管理；文化和教育的管理；财政、金融的管理；物资和固定资产的管理；交通运输的管理；通讯广播事业的管理；劳动管理；人事管理；国防事务管理；治安保卫管理；司法行政的管理等等等，如果一一罗列，则举不胜举。

国家行政管理既是人民意志的执行人，又是人民社会生活的直接指挥者和组织者。在现代的国家活动中，由于上述

各社会生活领域都是互相联系和互相影响的，牵一发而动全身，所以，国家行政管理每一环节的效率如何，水平高低，都直接影响到国力的发展，关系到全国人民的切身利益。随着科学技术日新月异的发展，又必然带来各社会生活领域的结构多样化和复杂化，不断增强各社会生活领域的相关性，使人们的社会生活日益朝着立体交叉的模式发展。这就对国家行政管理的效率提出了更高的要求。也就是说，国家行政管理必须科学化，才能在现代的国家生活中，对于人、财、物和事，进行合理有效的调配使用，做到人尽其才，物尽其用，地尽其利，货通其流。从而对各种有生力量进行有机的协调和积极促进，建立良好的社会秩序和工作条件，以不断适应新的情况，推动我国现代化建设事业胜利前进，不断提高人民的物质生活水平和精神生活水平，使人民安居乐业，使国家繁荣昌盛。

对于经济的管理的重要性，乃是社会主义的国家行政管理区别于资本主义的国家行政管理的一个突出特点。由于资本主义的私有制，决定了整个国民经济被分裂成无数个彼此利益对立的资本家或资本家集团私有的企业。各企业之间都为追逐高额利润而进行着激烈的竞争，使全社会的生产处于无政府状态中。当然，资本主义社会生产的无计划性并不排除个别企业内部的有组织有计划性。就资本主义企业内部来说，一般都是有计划的，甚至在一个国家的一定经济部门也有某种程度的计划性。但是，企业内部的这种有计划性，并不能消除资本主义全社会生产的无政府状态。因此，正如马克思所指出的，资本主义社会“对生产自始就不存在有意识的社会调节。”（《致路·库格曼（1868年7月11日）》，《马克思恩

格斯选集》第四卷第369页)资本主义再生产所需要的比例,是通过价值规律的自发调节和周期性经济危机而暂时地强制实现的。建立在这种经济基础上的资本主义国家行政管理,其经济管理职能的萎缩,就成为必然的了。资本主义国家行政管理,无论从机构设置还是从日常活动上,都不注重于对国民经济进行全社会的有计划的管理,而是任其在无政府状态中激烈竞争。

社会主义的公有制,决定了各部门和各企业结成一个根本利益一致的统一整体,劳动者成为全民所有制经济组织和集体所有制经济组织中的联合劳动者,他们是生产资料的主人。企业的一切生产和经营活动都是为了一个共同的目的,即满足人民群众公共的和个人的需要。这就要求各个部门相互依赖,密切联系,每一个部门都不能离开其它有关部门而孤立地发展。因此,社会主义的生产从客观上规定了各部门之间必须按照一定的比例分配生产资料和劳动力,社会生产必须有正确的劳动分工,并建立有效的生产秩序和指挥系统。国民经济有计划按比例发展,不仅是社会主义大生产的客观要求,也是社会主义公有制存在和发展所必须的。社会主义经济不仅能够而且必须有计划按比例地发展,这是社会主义制度优越性的表现,也是区别于资本主义经济的一个基本特征。这个基本特征反映在国家行政管理上,就是社会主义国家行政管理活动中经济管理的特殊重要性。无论是从组织机构和日常活动上,社会主义国家行政管理中经济管理所占的比重,都远远大于资本主义的国家行政管理。因此,社会主义的国家行政管理对于经济的发展,有着资本主义国家行政管理所无法比拟的巨大影响力。社会主义国家行政管理的