

夏书章著（言论集）

管理·心理·医理

GUAN LI XIN LI YI LI

法律出版社

56
管理·心理·医理

DH44/28
(言 论 集)

夏书章 著

法 律 出 版 社

管理·心理·医理

(言论集)

夏书章 著

法律出版社出版 新华书店发行

法律出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 11.75印张 251,000字

1987年6月第一版 1987年6月第一次印刷

印数00,001—15,000

ISBN 7-5036-0016-0

书号6004·1041 定价1.95元

几点说明

（一）这本言论集实际上是《管理·伦理·法理》（短论集）的续集。因为并非系统著作，所以另外定了一个书名，但仍多少可以看出一点“姊妹”般的联系。（详见“开篇”：《略论管理·心理·医理》。）

（二）仍以短论为主，间收少数篇幅稍长的。由于在有些地方所作的报告题目和内容大同小异，已注意尽量删节其中完全相同或过多重复之处，但因相对独立成篇，不能删节太甚，故仍难免留有此类痕迹。至于基本近似的篇目则一概略去。

（三）时间大体上是一九八四和一九八五两年之间的。编排不按时间先后，而按问题归纳，如行政管理、人事管理、城市管理、高等教育和科学研究管理，等等。这与《管理·伦理·法理》的分类有所不同。

（四）有一点肯定和《管理·伦理·法理》（短论集）的出版毫无二致的是要对法律出版社的同志们深致谢意。没有他们一如既往的热情鼓励和支持，也不会这么快就把两年来的零散意见汇编成集，以就正于广大读者。

作 者

一九八五年十二月三十一日

目 录

“开篇” 略论“管理·心理·医理”	(1)
第一部分 行政管理改革和行政管理学	(5)
行政管理要适应经济改革的要求.....	(5)
开展中国行政管理学研究很有必要.....	(8)
什么是行政管理学?	(13)
行政管理改革中的观念更新.....	(23)
关于开展行政管理学研究的一些粗浅认识.....	(40)
怎样学习行政管理学?	(62)
行政管理既必须改革就必须研究.....	(69)
行政改革和社会主义现代化.....	(71)
行政管理学与改革.....	(101)
简政放权的必要条件.....	(115)
政治家与行政改革.....	(123)
论责任制与责任心.....	(130)
管理信息和信息管理.....	(133)
第二部分 人事管理改革和人才问题	(151)
关于人事管理的若干问题.....	(151)
中国人事管理改革的理论和实际.....	(195)
略论人事工作中的人和事.....	(223)
人事管理工作的广度、深度和难度.....	(229)
革命化应当怎样理解?	(235)

干部为什么要年轻化呢?	(240)
知识化真的那么“神”吗?	(245)
专业化在于学用一致	(250)
行政管理的关键在人事管理	(255)
论人事行政(管理)中的人才评价	(258)
关于“文官”规模和组织结构等问题	(270)
干部培训工作的紧迫性和战略意义	(276)
人才与人才信息	(280)
识才 用才 惜才	(282)
人才流动理论与人才合理流动	(285)
第三部分 论城市管理改革和城市科学研究	(291)
论市政管理改革中的观念更新	(291)
城市科学的学科建设和人才培养	(299)
城市科学研究中的十大关系	(305)
开放城市的投资环境与城市管理	(308)
第四部分 高等教育改革	(315)
高等教育实行“三个面向”不能徒托空言	(315)
高等教育改革中的教学改革问题	(319)
高等教育师资管理中的质量要求和数量控制	(330)
“知识分子成堆”与干部知识化	(340)
第五部分 科学研究体制改革及其他	(349)
关于科研体制改革问题	(349)
不能让老问题“永葆青春”	(360)
只有科学能治愚昧	(362)
政者正也	(365)
不远万里所为何来?	(366)

“开篇” 略论“管理·心理·医理”

按：过去评话演员在说正书以前，有时先念诵一段词，称为“开词”，内容同正书不一定有关。过去苏州弹词演员在正书演出前也加唱“开篇”，内容同正书无关，以起定场作用。过去江苏、浙江有些地方戏曲演出前，有时附加内容同正戏无关的唱段，也称“开篇”。这里是借用曲艺名词，略如前言、代序之类，所不同的是内容并非与以后各篇无关。

在《略论“管理·伦理·法理”》（载于《管理·伦理·法理》短论集，法律出版社一九八四年版，作为该集“代序”）一文中，作者曾经提出：“……在社会主义现代化建设事业中，这三者之间存在着深刻的、密切的内在联系。可以说是三理相通，说‘其理一也’亦无不可。”这里打算就“管理、心理和医理”的问题，谈谈“三理相通”或“其理一也”。作者无意热中于搞文字游戏，而是试图从不同的侧面，来认识管理工作，并探讨其有关诸因素。

先说管理和心理。二者关系密切，由来已久。我国古代早就有“攻心为上”的著名论断了。现代管理学的研究很重

视行为科学、人际关系等内容，例如“需要层次论”、“X理论和Y理论”、“‘保健因素’和‘激励因素’”，以及按领导作风划分类型的“管理方格”之类，都在很大程度上属于心理学的范畴，或者是以心理学为基础的。至于“管理心理学”，则更是与其视为管理学不如看作心理学的一个分支学科较为恰当。

管理学和心理学结下不解之缘是完全可以理解的。因为管理者和被管理者都是有思想、有感情的人，都不能没有各种逢人遇事而发的心理活动。若不加以研究，显然很难有针对性地解决问题，更不用说充分调动和发挥积极性以及挖掘潜在的力量了。即使管理的对象是物而不是人。姑不论通过物仍不免要同人打交道，管理者本人在管理过程中也是有心理活动的。还有领导者和被领导者之间、合作共事者之间，以及本单位和外单位之间，直到更广泛的公共关系和社会舆论，等等，几乎莫不时时、事事、处处接触到心理因素。

在各种管理中，无论是企业、事业还是政府部门，都存在着在公众心目中的形象或声誉问题。各行各业也不能不注意职业道德。这些有具体事实和实际行动为依据反映形成的心理状态，往往有很大的影响力量。管理工作中的信任感的有无、强弱，并非凭空而来。但是一经具有较强的信任感，事情无疑要好办得多、顺利得多。相反，假如令人将信将疑、疑信参半，甚至丧失信用，那就要费较长的时间和较大的气力才能扭转或挽回。

再说管理和医理。我国对此也早有比譬，古语云：“上医医国，其次医人。”“医国”就是“治国”。又云：“不为良相，当为良医。”也是把“从政”和“治病”并提。那

些虽然是旧社会的话，国家、政治的性质和现在根本不同，但是在管理中引喻医理还是常有的事。例如，对于犯了错误的人，我们要象“治病救人”那样进行帮助；兴利除弊，既不能“讳疾忌医”，又必须“对症下药”；现代管理还流行用“管理会诊”和“自我诊断”的方法来改进工作，以及诸如此类，不一而足。

实际上，管理中的异常现象和各种弊端，都属于“病态”，予以纠正、克服，也就是“治疗”。描述行政管理方面的积弊的《帕金森律》一书，中译本定书名为《官场病》应该说是切合实际的。机构臃肿、人浮于事，就要“消肿”。在风气不正的情况下，打打“预防针”以增强“免疫力”是十分必要的。我们常把“逆耳忠言”比作“苦口良药”也很自然。真正到了“无可救药”的境地，那就只好下决心“动手术”，甚至是动“大手术”。

管理机构、体制不合理，人员配备不得当和素质欠佳，等等，可以说是管理“机体”的“先天不足”，要讲究“固本培元”，才是治本之道。在改革中，注意“活血化瘀”和“舒筋顺气”是适宜的。有人把管理工作特别是行政管理工说成“万金油”式的工种，其实大谬而不然。管理工作应当是“特效药”。我们过去没有认真重视、研究，吃亏就在这里。国外将科技和管理喻为推进现代社会发展的两个车轮，岂是偶然！

象保持和维护人体健康一样，正常、有效的管理也要经常检查，小“病”早“医”，不要疏忽大意，使问题成堆、积重难返，酿成“大病”。不过，应该指出，比喻总是有局限性的，管理和医理毕竟不能等同。从理论上讲，在社会

主义的条件下，管理方面所出现的毛病，没有“不治之症”。我们自觉地进行改革，就是旨在励精图治。而且，最根本的一条是我们的事业是正义的，只要坚持改革，便会永远立于不败之地。

至于心理和医理的关系也很密切，这是众所周知的。不说心理治疗在医学上占重要地位，即以人事管理中的所谓“退休病”而论，就较少生理原因而较多心理原因。还有，管理要借助于心理和医理，后者也有需要合理的、有效的管理之处。例如中断心理学的教学和研究，就是科学和教育事业方面的管理问题。又如医药若无妥善的管理，就会出乱子甚至出大乱子。庸医（有的是冒充医生或装神弄鬼的巫医）、假药害人，就事关管理。

关于“管理、心理和医理”“三理相通”或“其理一也”的意见大致如此。

第一部分 行政管理改革和 行政管理学

行政管理要适应经济改革的要求

行政管理学是研究国家行政管理规律的科学，是理论联系实际的应用学科之一。它研究的内容，主要包括行政原理、行政组织、行政决策、人事行政、财务行政、行政方法、行政改革等。研究行政管理学的主要目的，是提高行政管理效能。在当前的改革中如何使行政管理科学化，以适应社会主义现代化建设的需要，并通过行政改革，建立起具有我国特色的科学的行政管理，是我们面临的一个重要课题。

在我国，对于提高经济管理水平，人们议论较多，研究的成果也较多，这是令人高兴的。但是，对于行政管理的研究，却相形见绌，需要引起注意。行政管理若不能与经济管理相应地、同步地进行改革，则经济管理势必受到阻碍或处于困境。例如，在经济方面“对外开放，对内搞活”，是我们党和国家的重大政策，在宪法上也有明文规定；但是，有的地区的个别行政部门或行政人员，对正常和正当的集体经

济和个体经济不仅不给予支持和帮助，反而进行限制和刁难，甚至以“经济犯罪”论处。这就说明：为了有效地贯彻执行党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》，行政管理体制的改革必须紧紧跟上，否则，就会不适应经济体制的要求。

行政管理，是指中央和地方各级人民政府，亦即行政机关的行政管理工作而言。这种行政管理同经济管理并非“井水不犯河水”，而是息息相关的、起领导和主管作用的。我国宪法规定，作为最高国家行政机关的国务院的职权中就有“编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算”、“领导和管理经济工作和城乡建设”等。作为地方各级国家行政机关的地方各级人民政府，也有“管理本行政区域内的经济……”等权限。各级政府行政管理工作的状况，对于经济建设的进度、质量和经济效益等，不能不产生很大的影响。例如，由于办事拖拉，不讲效率，无人负责等官僚主义造成经济建设方面的延误、浪费和损失，可以说是不可胜数。

政府对于经济工作的领导和管理，既反映于方针政策方面，又反映于组织体制和办事程序方面。为了积极推动而不是消极制约经济建设的发展，行政管理工作非进行改革不可。至于工厂、企业自身所有的一些行政事务工作，象组织工作、人事工作、办公室工作等，与一般行政管理工作也具有许多共性的内容。十二届三中全会《决定》中所说的“起用一代新人，造就一支社会主义经济管理干部的宏大队伍”，就在很大程度上属于行政管理中的人事管理的范围。可见，研究行政管理的改革并切实搞好这项工作，是具有广泛的意义。

从经济管理和行政管理作为两门学科发展的历史来观察，前者一直处于比较活跃和领先的地位。^②在学科的建立上，也是先有前者，后者在很大程度上是由前者促成的。这就反映了一个可以认为带规律性的现象，即经济管理的进展，总要敦促行政管理进行改革。经济管理的实践，尤其是其中适用于行政管理的一些经验和原则，又为行政管理提供了参考和借鉴。

社会主义现代化建设亟需各方面的有效管理。经济管理的改革自不待言，行政管理也不宜长期瞠乎其后。因此，在加强经济管理的同时，必须注重行政管理的研究和改革。国务院办公厅和劳动人事部已开始注意抓行政管理学的研究工作。一些省、市、自治区正相继成立行政管理干部学院。这些都是及时的和得力的步骤和措施。

（载《人民日报》一九八四年十二月五日第四版）

开展中国行政管理学研究很有必要

——在中国行政管理学会筹备组第一次会议上的讲话（摘要）

由于领导重视，中国行政管理学会筹备组成立了，这是很有意义的事。

通常所说的办事效率，主要是指行政效率。我们的党是社会主义新中国的执政党，行政效率的高低，直接影响党群关系和党的威信，以及社会主义制度优越性的发挥。

谈到行政管理，可分为广义的和狭义两种。广义的行政管理存在于各种管理之中；狭义的行政管理独立于各种管理之外。前者是指任何一种管理，都少不了行政管理性质的工作。后者是指国家行政机关，从作为中央人民政府的国务院，到各级地方人民政府。一般而言，后者对前者起领导、主管作用，并非“井水不犯河水”，这是宪法明文规定了。不过二者在一定的区域或业务范围以内，是相对宏观和微观的关系。政企分开，似应从这个角度去理解，而非从此互不相干。当人们议论不宜用行政命令或行政手段处理某些问题的时候，也丝毫不意味着可以取消行政管理工作，但须牢记管理是服务，要提高服务质量和注意服务效果。

因此，行政管理“机器”要保持运转正常、得力、有效，

不出或少出“故障”，出了“故障”贵能及时排除。这是关系全局的大事，对社会主义现代化建设事业的巨大影响不可等闲视之。既然努力实现四个现代化是我国当前最大的政治，那么，行政，行政，所行何政，不言而喻就是要为四化建设服务。可是，行政管理工作内容丰富并且复杂，真正做好这一工作，有相当大的难度，亟待改革之处也多。显然，认真开展研究就很有必要了。

关于行政管理，必须研究的问题不少。试以精简机构为例，过去不止一次地出现过精简后又臃肿，甚至越精简越臃肿的现象。可见其中涉及机构设置的原理、原则、方法等问题，不是凭随意性作表面文章所能奏效。不仅如此，还有许多深刻的、重要的相关因素需要紧密地联系起来考虑，如人事制度、干部条件、行政立法，等等。倘使单位各得其人，人员各得其所，职责分明，无扯皮余地，称职胜任，有进取之心，局面便大不一样。

应当指出，行政管理学（旧称行政学，也有叫公共行政学或公共管理学的）作为一门学科，从正式问世之日算起，至少已有将近六十年的历史。追本穷源，还可以上溯到上个世纪。诚然，那是在资本主义国家发生和发展的，为资产阶级的政治统治服务的。社会主义国家既有行政管理，为什么不能建立社会主义的行政管理学呢？在美国，这门学科比较发达，为资本主义世界所公认。有人提到这门学科，不假思索地认为：“那是美国的一套。”照搬别人的当然不行，不能不顾本国的国情和特点，何况资本主义同社会主义有本质的差异。然而，又为什么不能有中国的一套呢？也就是说，以理论密切结合实际为基本原则的我国学术界，有责任研究

合乎中国国情、具有中国特点的中国行政管理学。

社会主义现代化建设事业和当前的改革要求我们从事这项研究。政府的性质决定了我们的行政管理工作以为人民服务为宗旨，政府工作人员应该当好人民的公仆。在我国，不妨视行政管理学为“公仆学”，决非为“官”之道，并且坚决反对做官当老爷。从这一点出发和紧紧地掌握这一点，即以人民整体的、根本的、长远的利益为依归，万变而不离此宗，则参考、借鉴别人和前人在这方面有益的研究成果和经验教训，也就有了准绳。

现在，全世界超过一百个国家有关于行政管理学教育和训练的计划安排。发达国家和发展中国家都有，而发达国家更加重视。除普通教育机构如大学外，不少国家还创办专门学院来培训政府高级官员，例如法国的国立行政学院、英国的文官学院和美国的联邦行政学院之类，都在资本主义国家中素负盛名。即以美国的情况而论，五百多所高等院校办有政治学系的，几乎无不开设行政管理学课程。这是因为行政管理学原是政治学的一个重要分支学科。此外，还有六十多所包括培养研究生，可以授予高级学位的行政管理学研究院或研究中心。远的暂不多说，近的如香港地区，在仅有的两所大学中，也有关于行政管理学课程和专业设置，以及专题进修计划。香港大学有政治学系，还有为当地行政当局培训公职人员的行政管理学研讨班。香港中文大学则有政治（政府）和行政学系。说这些，没有任何从形式到内容都可以照抄的意思，还是前面说过的，我们要有自己的一套。

长期以来，我国高等教育中的应用文科较少发展，行政管理学与其它应用学科相比，更是相形见绌。大学文科如

文、史、哲等专业的毕业生大部分分配在党政机关工作，往往缺乏本职工作所需要的知识和能力。广大在职干部担任行政管理工作的，也没有受过专业训练，甚至不知或不信有什么专业，而常以“万金油”的工种被嘲和自嘲。其实，行政管理不是“万金油”，应是“特效药”，过去没有按照“特效药”去“配方”而已。近几年来，大学里的政治学系（不同于师范院校的政治教育系）依然屈指可数，行政管理学专业或系更是寥若晨星。非常可喜的是，国务院办公厅和劳动人事部已经把这个问题提上日程。继召开行政管理学研讨会之后，已批准在劳动人事部成立行政管理科学研究所。各省、市、自治区正陆续开办行政管理干部学院。中国社会科学院政治学研究所虽然仍在筹备阶段，但已设置机构，开展行政管理学研究。最近，又筹备成立中国行政管理学会，相信办好这些事情必将大大有助于推进中国行政管理学的研究，从而有助于开展行政管理改革，提高行政效率，更好地适应经济改革的要求，为加快四化建设服务。

中国行政管理学会将是一个群众性的学术团体。这门学科的性质决定了必须特别强调理论联系实际，必须针对目前面临的改革任务，进行研究，才有现实意义。围绕这一点，作若干必要的、历史的、比较和探索性的研究也是可取的。总之，对于行政管理学的研究，一旦理论脱离实际，便失去了生命力，失去其存在的价值。为了做到理论联系实际，我们要真心诚意地大力提倡理论工作者和实际工作者之间亲密无间地互通信息、通力合作。学术研究单位和实际工作部门要密切配合，前者尤其需要后者的得力支持。否则，这门学科的理论联系实际，即使不是徒托空言，也会隔靴搔痒、格