

XIANDASHESHEHUIXUEBIJIAOYANJIUCONGSHU

社会管理

现代社会学比较研究丛书



〔苏〕A·M·奥马罗夫 著
王思斌 宣兆凯 潘信芝 译



C910



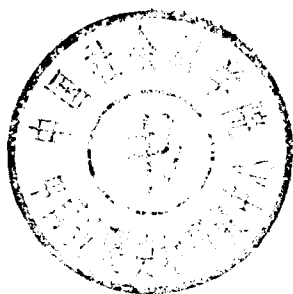
现代社会学比较研究丛书

XIANDASHIHEHUIXUEBIJIAOYANJIUCONGSHU

社 会 管 理

——某些理论与实践问题

〔苏〕A·M·奥马罗夫 著
王思斌 宣兆凯 潘信芝 译 编译



浙江人民出版社

0.23225

А·М·Омаров
СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
некоторые вопросы теории и практики

根据 Москва《Мысль》1980年版译出

社 会 管 理
〔苏〕А·М·奥马罗夫著
王思斌 宣兆凯 潘信芝译

浙江人民出版社出版 浙江新华印刷厂印刷
(杭州武林路125号) (杭州环城北路天水桥堍)

浙江省新华书店发行

开本850×1168 1/32 印张10.5 插页3 字数238 000 印数09 001—14 400
1987年7月第1版 1987年7月第1次印刷

统一书号：3103·257 定 价：2.30 元

现代社会学比较研究丛书编委

顾问：陈一咨 田森

主编：何维凌

副主编：黄晓京 王文仲

编委：（按姓氏笔划排列）

马晓琳 王文仲 白南风 朱竹

杜岩 李路路 何维凌 杨小东

郭亚夫 陶德荣 谢文 黄晓京

封面设计：王义钢

编 者 的 话

社会学，几年前还只是刚刚“复活”的新学科，如今已经得到人们的普遍关注，从而进入了酝酿着重大突破和发展的新阶段。

我国已经把“国民经济发展战略”或计划改称为“国民经济和社会发展战略”或计划；学术界在讨论多学科研究时，也把社会学放到一个极其重要的位置；而我国经济体制改革的实际进程，更使人们日益深刻地认识到社会文化因素或非经济因素对改革成败的重大意义。

在世界范围内，不论是西方社会学还是发展中国家的社会学，无不呈现出与经济学、政治学、法学等互相融合的趋势，并且学科本身也在现实研究和理论思考两方面向更高的层次发展，有很多知识值得我们比较借鉴。

社会生活的实际要求推动着社会学的进步。

正是现实的推动、读者的需求和老一辈社会学家的热情扶持，才使我们有勇气编辑这套《现代社会学比较研究丛书》。

这里的“比较”就是借鉴；“比较研究丛书”是借鉴的窗口。通过这套系列丛书，将把经过选择的外国社会学著作介绍给我国广大读者中间，让人们评头品足，去伪存真，取其精华，弃其糟粕，进一步开拓思维空间，

加强中外学术思想的沟通和交流，为中国的改革和发展，为中国的现代化事业服务。

《现代社会学比较研究丛书》的编撰工作以中青年社会学工作者为主体，在“现代社会学丛书编委会”指导下开展工作。

在出版事业空前繁荣，各学科丛书林立的今天，《现代社会学比较研究丛书》还是破土新芽，显得有些稚气。我们真诚希望广大读者成为丛书的批评家和赞助人，使这套稚气的丛书迅速成熟起来，成为我们大家的读书园地，并为推进新时期的中国社会学作出自己微薄的贡献。

这一切都依靠我们的共同努力。

一九八五年六月于北京

译 序

社会是一个系统。随着社会系统的不断复杂化和益加变动不居，科学地管理社会的问题就历史地摆到了人类面前。

社会管理是人们对于整个社会及其个别领域的有意识影响，其目的是通过人的这种有意识、有目的的管理活动，使社会及其个别领域正常地发挥自己的功能，并不断地完善与发展，以保证整个社会的良性运行。

我国社会发展的实践已严肃地向我们提出了从理论与实践的结合上更好地解决社会管理问题的任务。可以预言，随着社会管理实践的不断发展，随着各个别社会领域管理经验的不断积累，社会管理学必将应运而生，而这门学科的产生将大大有助于人们的社会管理活动。正是出于这一目的，我们翻译了A·M·奥马罗夫的这本《社会管理》。

A·M·奥马罗夫是苏联著名的管理学家，六十年代以来一直从事生产管理、社会管理方面的研究工作，著述甚丰，该书是其代表作。该书从理论与实践的结合上，特别是从系统论、控制论、信息论的角度对社会管理理论进行了深刻的论证，想必对读者会有所裨益。

参加本书翻译的有王思斌（一、二、三、四、五章）、宣兆凯（六、七章）、潘信芝（八、九章）。由于我们水平有限，译文中差错在所难免，恳望读者批评指正。

译者 1986年9月于北京

绪 论

在劳动和日常生活中，人们必然以物质产品和精神产品来交换其活动。但是，这些过程只有在管理系统被组织得很好的情况下才能实现。这个系统涉及到社会生活的 所有 领域，而没有这些过程，社会就不可能存在。管理是在包括生产、分配、交换和消费在内的社会再生产的所有阶段上被实现的。管理活动可以为任何劳动集体正常发挥职能和发展提供组织上和秩序方面的保证，也正是由于有这种管理活动，社会才能够保持平衡和进步。

马克思列宁主义把共产主义社会经济形态的建立和发展不仅看作为一个客观的、必然的历史过程，而且把它看作是一个自觉地、有目的地影响社会生活的所有方面的过程。实际上，管理系统的使命就是实现马克思在《关于费尔巴哈的提纲》中指出的、马列主义学说的一个重大的方法论原理：哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。所以，很自然，随着社会主义生产方式的产生，管理社会的问题就具有了决定性意义。应该把管理看作是保证各种社会机构正常发挥职能、保证生产力和生产关系发展的所有活动中的最重要组成部分。

马克思主义是从这样一个真理出发的：政权和管理是建设新社会的一个决定性的前提条件。在社会主义条件下二者是有机统一的，其中，政权实际上是在为社会管理建立一个基础。

很明显，管理具有巨大的建设性作用这一论题首先是作为马克思主义科学的一个严整的学说而被提出的。这一学说包括这样一些原理，这些原理揭示了在社会主义条件下和资本主义条件下管理活动的社会经济本质和性质，揭示了作为社会关系体现者的管理客体与主体的社会本质，揭示了管理系统产生的基础和发展趋势，揭示了共产党、国家、社会组织、集体和个人在社会管理系统中的地位。

这些原理是我国和其他社会主义国家管理组织的理论基础，但这完全不排除由于某个国家的管理系统有其特殊的经验和传统，这些国家实现管理的方式或许有所不同。并且，“数十个国家已经和正在向我们学习”^①复杂的管理艺术。

最近几十年，全世界对于社会管理的兴趣在明显增长。可以毫不夸张地说，现在，这个问题是人类面临的一个中心问题。

社会主义国家对此感兴趣是因为其所要解决的任务日益复杂，是因为必须更充分地注意到各国社会生活的相互影响，尽可能准确地预测某些过程的发展趋势，以提高社会系统发挥职能的效率。这就是为什么在发达的社会主义条件下，把管理的性质问题提到首位，准确地确定每一个管理环节在解决国民经济问题中的地位和作用，随着社会及其经济基础和上层建筑的进步不断改善对人的活动的管理变得越来越迫切的原因。正如勃列日涅夫所说：“不管是在工作的哪个阶段，到处都能发现把工作成功地推向前进的巨大可能性的巨大潜力。但要利用这些可能性和潜力，必须在其最广的意义上提高管理水平”^②。

①《苏联共产党第二十五次代表大会资料》，莫斯科，1976年，第29页。（本书中引用的书籍、报刊，凡为俄文版者，均不加注“俄文版”字样，俄文版以外文种的版本，则根据原版本所用文字，分别注出。——译者注）

②勃列日涅夫1979年11月27日在苏共中央委员会全体会议上的讲话，载《苏联共产党中央委员会全体会议决议》，莫斯科，1979年，第21页。

资本主义国家对管理问题更加感兴趣是由于政治生活的严重危机，政府对解决众多的社会问题无能为力，劳动人民对强加给他们的生活方式更加不满这些因素所激起的。在这种情况下，资本主义国家想找到一些改善资本主义管理体系的方法。

社会主义类型的管理必然同资本主义类型的管理有着根本的区别。在社会主义条件下管理具有新的性质：管理不带有阶级对抗的性质，它不是把工作人员当作与自己敌对的力量而与之对立，而是相反，管理成为反映工作人员利益的形式。

同时，社会主义社会向管理提出了更高的要求。社会主义是一个非常活跃的社会制度，它的生产力和生产关系，随后还有整个社会的上层建筑——政治、哲学、法律、艺术、宗教和其他思想以及与之相应的制度都有巨大的发生变动的可能性。并且，发展的任务越复杂，社会生活的某些领域之间的关系越变动不居，就越容易觉察到社会在管理方面的任何缺陷。所以，随着这些任务的日益复杂化，就更加需要有一个管理系统，而这个系统应该能够灵活地适应各种条件的变化，保证能使劳动人民围绕着党和国家政策的主要目标更紧密地联合起来，能够为了社会的利益去合理地利用全部现有的可能性。

在社会主义条件下，管理是一个人们自觉活动的过程。这种自觉活动的效率取决于在解决每一个具体问题的时候正确地认识社会主义社会的发展规律和管理活动本身的规律性的程度。正确地理解这些特点对于组织对社会的管理有极其重大的意义。

管理劳动要求有以从事这种劳动为职业的专家。但是，列宁认为：“管理的本领不会从天上掉下来，不会莫名其妙地就有了，不会因为这个阶级是先进阶级于是一下子就有了管理的

本领”^①。本领和技能是通过长期而细致的劳动实践锻炼出来的。列宁指出，要学习管理，因为“任何管理工作都需要有特殊的本领”^②。而要进行管理，没有管理的科学知识则是不可能的。在发达的社会主义阶段，需要管理机关的干部有一个急剧的增长，不能想象，在发达的社会主义阶段从传统的观点出发，仅仅依靠健全的理性就能进行领导。正象勃列日涅夫所指出的那样：“管理正在变为一门科学。应该尽快地、熟练地掌握这门科学，甚至那些在管理中处于较高指挥职位的人也应该顽强地学习管理”^③。他在发挥这一思想时强调指出：“在建设共产主义经济的战线上……科学是战无不胜的——实际上，这是管理科学的胜利！所以，要学习管理科学，如果说到应该，那么重新学习应该成为我们的干部的首要责任”^④。上面引用的这些话是对经济工作者而发的，但完全有理由说它们也适用于社会生活的其他领域。在我国，培养和提高干部熟练程度的多分支系统已经建立并在日益完善，从中央机关的领导人员起到管理社会系统的基层工作人员止。

在作出某种管理决定和实现其他形式的管理活动时，领导者首先应该了解反映管理活动的一般规律的某些方法、规则和原则；其次是要学会从众多的方法中选择和运用考虑到每个具体情况或现象的特点的那些方法。在管理者的职业活动中（这种活动就其性质来说是创造性的），科学和艺术是互相配

①《列宁全集》中文版，人民出版社，第30卷，第418页（本书后面引用的马克思列宁主义经典作家的引文，其出处凡中文版已有的，均不再注“中文版”、出版社和出版年代——译者注）。

②同上，第394页。

③勃列日涅夫：《论党的建设的迫切问题》，莫斯科，1976年，第273页。

④勃列日涅夫：《遵循列宁的方针》（言论集）第8卷，莫斯科，1972年，第43页。

合的。

如果说某些同志不久前的代表性观点（按照这种观点，管理可以由任何有意志的人来实现）已成为过去和正在被科学的管理概念所取代的话，那么，这绝不意味着可以忽视领导者的个人素质。相反，对领导者的智力素质和道德意志素质的需要在提高。但是，主要的是要对工作人员进行专门培训。只有系统的学习才能在需要的方面和数量上对领导者积累起来的实用知识给予补充和补偿它们的片面性。

就这方面来说，我们觉得英国管理问题专家 Ф·Дe·哈尼克的意见是可资借鉴的。他指出：“二百多年前，愿意了解医疗艺术的人是去当理发师^①——外科医生的学生。现在，管理已发展到一个能够同医学中的理发师时代相媲美的阶段。正象由于对人体的复杂性的科学认识日益加深，随着诊断学的完善，治疗方法变得越来越令人信服一样，为完善事情的组织方面而操心的有经验的领导者，对被他们运用的现有的科学方法了解得越深刻，他也就越有效地发挥自己的职能”^②。

管理问题不仅与领导者有关，也与所有党的组织、工会组织、经济组织和所有劳动者集体有关。所以，党的干部和国家机关的干部、所有劳动者都应努力去掌握科学管理社会的基本理论^③。但是，管理系统也应该在质量机关的工作人员中巩固起来和得到再生产，而要随机应变地、高效率地领导社会系统，这些工作人员是必须的。

在这方面就产生了一个问题：现在，社会管理在多大程度上是与社会主义管理关系的发展水平、与相应领域的社会活动

①从前的理发师往往兼用放血等土法治病。——译者注

②《规划领域的新思想。管理者指南》，莫斯科，1969年，第17页。

③参阅《苏联共产党第二十四次代表大会资料》，莫斯科，1971年，第66页。

的发展任务相适应的？显然，П·Н·列别杰夫是对的，他指出：“说现在存在着对社会发展进行真正科学的管理所必需的主要条件，这是对的。最大限度地利用这些条件，换言之，在全社会范围内实现在社会主义条件下已被揭示的科学地管理社会过程的丰富的可能性，在很多方面却要依是否具有对此来说是足够发达的（与社会成果相适应的）管理工艺为转移”^①。现在，社会管理科学正处于形成阶段，这无可指摘，因为任何一门科学都有一个积累科学潜力和在独立的知识领域独立起来的自然过程和特殊过程。对于我们来说，重要的是掌握这样一种真理：这门新产生的科学的发展是借助于完善社会活动领域的管理系统、借助于克服在社会系统发展的现代水平和管理系统之间存在的矛盾而更加充分、更加有效地利用发达社会主义可能性的前提。

该书试图研究社会管理的某些问题，而社会管理则是一门比较新的、但又是十分有希望的、建立在马克思列宁主义学说基础之上的科学分支。

由于社会生活的任何一个领域都有其十分明显地表现出来的特点，所以自然，各个领域存在的管理问题及其解决方式也大不相同。由于这一特点，就出现了人类活动的相应领域的社会倾向性：管理文化是一回事，管理经济完全是另一回事。但是，社会首先是一个完整的有机体，所以也就存在着一些一般的、同时也是整个社会系统所固有的管理规律。列宁曾经指出：“各种不同的企业、机关、部门等等处理工作，有许多相同的或基本上相同的情况”^②。对于在不同的管理过程中存在着某些一般规律这种开创性思想，А·А·波格丹诺夫曾做过详细

^①П·Н·列别杰夫：《社会管理理论概论》，列宁格勒，1976年，第70页。

^②《列宁全集》第33卷第23页。

研究。但他的研究兴趣基本上是集中在对于这些规律产生原因的机械的解释方面^①。

管理过程的一般规律性的存在能够使我们建立起社会管理理论。任何具体的管理活动都是在这些规律性的基础上实现的，但是也必须注意到相应范围、规模或者管理对象水平的特点和它的其他特征。最后，把管理的一般规律性同每一个相应社会领域的管理的特殊方面巧妙地结合起来，保证整个社会和它的某些领域更有效地发挥职能。

至此为止，我们主要排除了不久前还阻碍着社会管理科学发展的那些因素，特别是认为管理只是一种特殊的艺术，因而无需进行科学研究的观念。近些年来，与党制定的全面完善对我国社会的领导的方针相适应，社会管理问题越来越被人们所关注。B·Γ·阿纳法西耶夫、П·М·格维沙尼、B·М·格卢什科夫、Γ·X·波波夫和其他一些从事社会系统管理理论和实践问题的专家发表了一些内容丰富的著作。我们想根据上面列举的研究和一些其他研究，就社会管理问题发表一些自己的看法。

^①参阅：A·A·波格丹诺夫：《普遍的组织科学》（文献学）1—3卷，莫斯科——列宁格勒，1925—1929年。

目 录

绪 论

第一章 社会活动的基本领域与社会管理

的目标 1

第一节 社会主义——科学管理的社会 1

第二节 社会生活的领域与管理的种类 4

第三节 管理的目的性 13

第二章 社会管理科学的对象与方法 19

第一节 社会管理是一个独立的知识领域 19

第二节 管理关系 29

第三节 管理科学的方法论与方法 35

第三章 社会管理的规律和规律性 45

第一节 社会发展的规律与管理 45

第二节 社会管理的机制 52

第三节 关于管理的规律性问题 58

第四节 管理规律性的分类及其实现的条件 70

第四章 控制论与社会管理中的系统方法 77

第一节 控制论在社会管理中的地位 77

第二节 管理主体的系统评述 84

第三节 管理的控制论规律 90

第四节 管理系统中的反馈 97

第五节 用于管理的辩证(系统)方法的实质 104

第五章	社会管理的功能	115
第一节	管理功能的概念与分类	115
第二节	管理的一般(主要)功能	127
第三节	管理主体的特殊职能	149
第六章	建立管理的组织结构的方法论原则	155
第一节	管理的组织结构的实质及其完善它的任务	155
第二节	管理的组织结构的设计	171
第三节	管理结构的某些参数	191
第四节	自动化控制系统和管理的组织结构	209
第七章	管理社会系统的组织形式	214
第一节	党的领导机构	214
第二节	国家的管理	217
第三节	区域系统的管理	229
第四节	管理社会组织的机构	246
第八章	社会信息	250
第一节	信息的本质及其在管理系统中的地位	250
第二节	信息系统及其发挥职能的规则	261
第三节	不同社会系统信息过程的某些特点	280
第九章	管理关系的调节	291
第一节	社会规范是管理关系的调节者	291
第二节	法律调节	295
第三节	来自社会组织方面的规范性调节	303
第四节	调节的道德(道义)规范	307
第五节	社会规范的调节与履行这些规范的责任	311

第一章

社会活动的基本领域 与社会管理的目标

第一节 社会主义——科学管理的社会

社会主义的最大优越性

社会主义是在有意识、有组织的作用下发挥职能和发展的社会。苏联宪法指出，发达的社会主义是这样一种社会：它的政治体系保障着对于所有社会事务的有效管理，换言之，它是一个由社会管理保障的社会。任何社会过程在期望方向上的实现只有在管理机构对它施加着管理影响的情况下才有可能。在这种情况下，影响或许是完全自觉的和有计划的，也可能是自发的，而这种自发影响在形成不同的利益的各集团、各阶级面临的的过程中作为一种总的趋势为自己开辟着道路。

每一个社会都需要把管理作为自己发挥职能和发展的条件，但是各种管理的作用就其性质和最终结果来说则是完全不同的。

所有社会主义形态之前的管理过程的特点是自觉性与自发性的各种因素的不同配合，现代资本主义则是其典型。社会