

夏书章著（短论集）

管理·伦理·法理

GUAN LI LUN LI FA LI

法律出版社

管 理 · 伦 理 · 法 理

(短论集)

夏书章 著

法 律 出 版 社

ZRB/13

管理·伦理·法理

(短论集)

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 9.5印张 196千字

1984年9月第1版 1984年9月第1次印刷

印数00,001—20,000

书号 6004·723 定价 0.95元

几点说明

一、这里所收的，主要是本人关于行政学（亦称行政管理学、公共行政学或公共管理学）、伦理学和行政法学这三个学科，以及与之相关的人事管理、教育管理、道德问题、精神文明和精神状态等方面的一些零散的意见。

二、以短论为主，间收少数篇幅稍长和个别较长的文字。其中有的曾在报纸摘要刊载，按照编辑部的意见，将原稿全文发表于此，以存其真；也有的原文较长，这里仅编入摘要。又作为零散意见，各题均独立成篇，论点、例证和一般取材不免有相同或重复处，编辑时已注意在无损原意的情况下予以适当删节。

三、时间基本上是自党的十一届三中全会以后，特别是最近两年（一九八二和一九八三年）之间的。只有几篇是例外，觉得尚有现实意义。例如一九五七年的《加强行政法科学的研究工作》一文，即试图表明，建国不久，问题即已存在，而经过四分之一世纪，即自一九五七年至一九八二年的《机构改革与行政法》一文，整整二十五年，问题又重新提出。这个问题应该受到重视，不能再拖。

四、必须指出，如果没有法律出版社的同志们热情鼓励，便不会有这本小册子的出现和把这些零散的浅见集中以就正于广大读者的机会，谨在这里深致谢意。

作者

一九八三年十一月二十一日

略论“管理·伦理·法理”(代序)

下笔伊始，看来似有必要先来个“破题”。这本《管理·伦理·法理》(短论集)的命名，旨在显示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。为什么呢？略述如下：

社会主义现代化建设离不开现代化的有效管理、高效管理、速效管理。认识到这一点的人是越来越多了，管理专业和对管理学的研究从短线很快变成热门便是明证。但是，管理工作中的一项极其重要的内容是对人的管理，管理人员本身就有素质问题。人不同于其它动物或木石、机器，而是有思想、感情、意志、性格、兴趣，等等精神活动的“万物之灵”。灵就灵在具有主观能动性和创造性。因此，管理工作在考虑物质条件的同时，必须十分注意人的精神因素，大力调动人们的积极性和保持旺盛的进取心以及高昂的“士气”。这就涉及人的思想觉悟、道德品质、精神状态和精神文明程度等伦理范畴。另一方面，好的、上轨道的管理工作少不了必要的、健全的规章制度。否则无所遵循和适从，不能保证和保障各项工作的切实和顺利进行。建立和健全各种规章制度，需要做大量的行政立法工作。对于在管理方面违法的行为，也要绳之以法。可见“管理·伦理·法理”之间关系甚密，此其一。

伦理问题从来不应该，也不可能孤立地、抽象地加以考察。它总是通过实际工作和具体行动去反映、表现和证明。无论是管理者或被管理者（包括领导者和被领导者），其事业心、责任心如何，不是光凭怎么说，而是要看怎么做。试以职业道德为例，人们对所从事的工作和服务对象究竟抱什么态度，不经过实践和接触是无法判断的。我们常说的“德才兼备”、“又红又专”，“德”和“红”都要落实。“一个共产党员不认真学习专业知识，在本职工作上长期当外行，不能对四化建设做出真正的贡献，他的所谓政治觉悟和先进性就是空谈。”（《关于党内政治生活的若干准则》）邓小平同志在谈到红与专的关系时指出：“专并不等于红，但是红一定要专。不管你搞哪一行，你不专，你不懂，你去瞎指挥，损害了人民的利益，耽误了生产建设的发展，就谈不上是红。”（《邓小平文选》第226—227页）再说在社会主义国家，发扬遵纪守法精神不仅是公民义务，而且是社会主义精神文明的体现。可见“管理·伦理·法理”之间关系甚密，此其二。

法律也不是凭空制订的，或者为立法而立法。它有针对性、目的性，提倡什么、反对什么、维护什么、防止什么，旗帜鲜明。为实现社会主义现代化而在发展社会主义民主的同时加强社会主义法制，是历史的必然。我们实行民主管理，也强调严格依法办事。法律正是从各方面促进和保卫社会主义现代化事业，尤其是行政法规，更直接为国家管理工作服务。应当指出：行政法成为国家法律体系中的一个独立的、重要的法律部门，是由于国家的行政管理机关的组织结构、职责范围、权力界限、活动准则、工作制度等等要由行政法

来规定；各行政管理机关之间、行政管理机关与其他国家机关、企业、事业单位、社会、群众团体以及公民之间的行政法律关系要用行政法来调整。换句话说，行政管理法规和管理工作是互相依存的。社会主义法律对于人民的精神状态非常关心和重视，我们的宪法就有关于加强社会主义精神文明建设、提倡社会主义公德、反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想的规定；尊重社会公德等也是公民必须履行的义务。可见“管理·伦理·法理”之间关系甚密，此其三。

以上三方面的简单分析，使我们清楚地认识到，在社会主义条件下，根本和总体说来，政治和道义应该完全一致。

“管理·伦理·法理”因而也决非各不相干、格格不入，而是互相配合和高度协调的。这对囿于成见的人可能一时不大容易理解，因为在封建社会、资本主义社会，更不用说更早的奴隶制社会，它们之间往往是矛盾百出，本身也各有其虚伪和不合理处。例如过去说什么“天理、国法、人情”，而反动统治者及其爪牙却常干丧天害理、无法无天、灭绝人性的罪恶勾当；有时“人情大于王法”；有时“法无可恕，情有可原”；“自由、平等、博爱”在某些场合是极大的讽刺；以及诸如此类，不一而足。“彼窃钩者诛，窃国者为诸侯，诸侯之门而仁义存焉。”（《庄子·胠篋》）这是我国古代的情况，后来民间也常骂那帮假正经的官僚、政客、土豪、劣绅为“满口仁义道德，一肚男盗女娼”。无独有偶，在西方资本主义社会里，类似的俗话是：“偷面包者进监狱，偷铁路者进国会（即当议员）。”所有这些，只有采取马克思主义的立场、观点、方法去析释，才能得到合乎科学的解答。对比之下，社会主义制度的无比优越性也从而充分显现。人

民当家作主，同心同德地建设社会主义现代化，自觉地遵守法纪，这就是“管理·伦理·法理”三理相通或“其理一也”的基础。

（一九八三年十一月）

目 录

几点说明

略论“管理·伦理·法理”（代序）·····	（ 1 ）
-----------------------	-------

一、关于行政管理、人事管理、高等教育管理

把行政学的研究提上日程是时候了·····	（ 1 ）
国外“行政学”简介·····	（ 5 ）
既然如此，该怎么办？·····	（ 12 ）
论市政与市政学研究·····	（ 15 ）
人事工作大有学问·····	（ 20 ）
论领导班子专业化·····	（ 25 ）
人事干部的知识化、专业化问题·····	（ 34 ）
论干部轮训·····	（ 62 ）
要抓紧培养专业管理人才·····	（ 66 ）
论干部梯队建设和在职培训·····	（ 70 ）
人才必须合理流动·····	（ 74 ）
开创新局面，管理是关键·····	（ 77 ）
现代管理中的咨询服务·····	（ 83 ）
智力机构要加强也必须改革·····	（ 91 ）
关于建立我国高等教育管理学的设想·····	（ 95 ）
在广东省高等院校教学管理研讨会上的报告·····	（ 104 ）

关于现行高等教育管理体制的几个问题·····	(135)
赞一个促进改革的好建议·····	(150)

二、关于伦理、道德、精神文明和精神状态

阶级与道德（摘要）·····	(155)
略论伦理思想领域的阶级斗争（摘要）·····	(162)
伦理学与四个现代化·····	(166)
孙中山的伦理思想·····	(177)
不可缺德·····	(192)
教师与德育·····	(195)
对于教师的道德要求和道德教育问题·····	(198)
发展社会主义民主与建设两个文明·····	(207)
公共图书馆与两个文明·····	(211)
新宪法与社会主义精神文明建设·····	(216)
立精神文明必须破精神污染·····	(219)
从政治家应讲究政治道德说起·····	(223)
领导干部要敢字当头·····	(227)
重访美国观感·····	(230)

三、关于宪法、行政法和行政法学

共同纲领与宪法在社会主义事业中的作用（摘要）·····	(239)
加强行政法科学的研究工作·····	(247)
机构改革与行政法·····	(256)
从宪法修改草案看行政立法的任务·····	(259)

机构改革与行政学、行政法学的研究·····	(263)
行政法在加强法制中的重要地位和作用·····	(275)
就宪法修改草案论副职·····	(279)
论宪法修改草案废除了实际上存在的领导干部 职务的终身制·····	(285)
必要的尝试 可喜的开端·····	(287)

一、关于行政管理、人事管理、 高等教育管理

把行政学的研究提上日程是时候了

“行政”惯指国家立法、司法以外的政务。实际上，任何公共或集体的办事机构，都有行政工作，连立法、司法部门本身也不例外。在许多人的心目中，行政工作是一些事务性工作，是“万金油”式的工种，并没有什么学问。这实在是一种误解。

在我们国家里，导致行政效率不高的因素是多方面的。其中就包括行政工作本身的一系列问题。

首先，行政组织问题。设置一个机构，是否必要？列入什么级别为宜？编制如何？职责分工及其与上下左右内外各单位的关系怎样？假如对这些问题考虑欠周，设置不当，就会直接影响行政效率。争功诿过、互相扯皮、公文旅行、无人负责等情况的发生，除工作人员的精神状态外，有时是同组织机构方面的弱点或缺点相联系的。部门林立、机构臃肿、层次繁多、人浮于事、副职、虚职过多等现象的出现，亦非偶然。一级领导直辖多少单位，每个单位多少人员，各

相对独立的机构分多少层次，各级领导职务需设多少副职，等等，都有个合理限度。任何轻率决定，都不可取。一个人或单位能兼管的事不必专管，能专管的不必由两个或更多的人或单位分管、共管。分设机构要从真正需要、分工利弊、“运转”过程、实际效果等方面综合权衡。从基层单位到中央各部，动辄扩大编制、添设机构、提高级别和增加层次的做法，不应该再继续下去了。行政机构应如何精简，需要用科学态度进行研究，以收到预期效果。否则，精简不当，不仅不能提高效率，而且不久事过境迁，可能故态复萌，那实不足以言改革。

其次，人事管理问题。离开干部素质孤立地讨论精简机构，很难切合实际。有的单位大大超编，仍感得力干部不足，兴干部又多又缺之叹。可见，精简机构，提高效率，干部是一个重要因素。干部能否称职、胜任和充分发挥其聪明才智，既与文化程度、业务能力和实践经验有关，也反映出思想作风、责任心、积极性以及健康状况。从干部的挑选、培训、考核、提升、奖惩直到退休等等，所有制度和办法，都应当有利于工作的开展，有利于人尽其才。滥竽充数，尸位素餐，通常是由于没有严格的选拔和考核。用什么方法挑选干部，要区别不同的情况。选举对于代表制必不可少，但对专业性和技术性特强的工作未必适用；考试能测基本知识，却不能凭答卷判断道德品质；荐派只要资料可靠、程序严谨，仍然可以采用。重要的是主其事者出以公心，做到弊绝风清。要使人适其位、位得其人，是一件复杂细致的事。若未见其长，反用其短，工作就受损失。人事管理来不得“乱弹琴”，稍一不慎，便有可能埋没和糟蹋人才。

第三，工作方法问题。明确规定各级行政机构和工作人员的职责固然重要，而如何履行其职责，则关系到整个行政“机器”的效能。要做到效率高、“故障”少，手续严而不死，办法活而不乱；不搞烦琐哲学和文牍主义，其中大有考究。民主集中制和群众路线必须坚持，集体领导原则应当遵守。但如何坚持和遵守，存在不同的理解。譬如开会，开得好确能集思广益，解决问题。若事无大小，开会成“癖”，领导成员和工作骨干大部分时间泡在会议里，甚至会而不议、议而不决、决而不行、行而不果，那就失时误事。又如领导副职过多，好象是为了加强领导，提高效率，其实未必。副职一多，分工必细。领导成员分兵把守，即使不致事权分散和难以全面协调，也不啻在无形之中增加了层次。对分管的下属单位进行领导，纵未包办代替，也可能助长依赖思想，渐失其正常作用。不知从什么时候起，上级机关局部性的业务会议，常要所属单位领导出席；下属单位开会，常要上级领导到会“作指示”；职能部门份内的事，也要上级领导“亲自”抓或者叫“挂帅”，否则便是不重视。多设副职于是成为应付门面的一项措施。

第四，机关管理问题。这是各单位有共性的工作。不论规模大小，办公室（厅）都是一个部门的总部所在，是领导通过它来指挥工作的带枢纽性的机关。它联系上下、前后、左右、内外，事关全局。讲提高效率，不能不加强机关管理。倘若其他单位的效率高而办公室的工作松弛或忙乱，其消极影响不难想见。反之，效率高的首脑机关则可对各部门起积极的带动和推动作用。赵紫阳总理希望国务院所属各部门在实现精简机构、提高效率的任务中，为地方各级政府作

出表率。这就是示范作用。各部门也应当根据这种精神，把整顿、改革从领导机关做起。机关工作人员不仅要有好作风，而且要有较强的业务能力、较高的政策水平和较好的工作方法。领导副职减少一些无关宏旨，一个得力的办公室主任在机关管理中却不可少。办公室头绪纷繁，不必列举，处理得好就井井有条，处理不好就手忙脚乱。秘书工作也不是只会摇笔杆的人所能胜任。报载某大学创办了秘书专业，虽然怎么办尚未闻其详，但把这项工作当一回事来学习和研究的精神是可贵的。

上面谈到的几个问题，仅仅是行政学所要研究的部分内容。行政学是政治学的分支，又分出市政学、人事行政学等等。要搞好现代化建设事业，就必须建立和健全现代化管理（包括行政管理）和实行社会主义法治（包括行政立法）。这样，我们就需要社会主义的行政学和行政法学。所以，把行政学的研究提上日程是时候了。

（原载《人民日报》一九八二年一月二十九日
第五版）

国外“行政学”简介

行政工作的存在，同人类社会出现国家机构或政府组织一样古老。对于行政组织和管理的研究，原从属于政治学这门大学科。作为政治学分支学科的行政学（即公共行政学、行政管理学或公共管理学），其正式问世，大约只有半个世纪或稍长一点的历史。历史虽短，但发展很快。同时，作为一个分支学科，政治学的发展，也直接影响到对行政学的研究。不仅如此，社会科学各学科的发展，也和自然科学各学科的发展一样，愈来愈呈现互相交叉、渗透的明显趋势。行政学除脱胎于政治学外，同其他学科的关系已相当密切，其中尤其是管理学。

在欧洲大陆，关于行政法的研究开始较早，也较受重视和较具规模。可是，与行政法有密切联系的行政学这门学科的蓬勃兴起和迅猛发展，却在美国得到适宜的土壤。根据西方学者们的分析，这是由于：1. 美国立国较晚，历史不长，较少旧传统的约束和影响，较能发挥创新精神，在新学科的建设方面，也是如此。2. 美国实行立法、司法、行政所谓“三权分立”的制度较为明显，总统独揽行政大权，行政的作用也比较突出。3. 美国科学技术和工商业都很发达，工商（企业）管理、科学管理对政府的行政管理有很大

影响，促进和加速了行政学这门学科的建立。

在第二次世界大战期内和战后时期，随着美国在资本主义世界各国之间联系的加强和影响的扩大、增长，行政学的研究，在其他国家也比战前有所开展。不过，基于上述的历史背景，这门学科的教学和研究活动，还是以美国为最活跃。因此，在谈到国外行政学时，着重介绍一下行政学在美国的简况，很有必要。以下就结合其他国家的有关情况，述其梗概。

作为一项古老的主要政府活动，行政工作在中国、南亚、埃及等历史悠久的古国，早已形成了整套的典章制度。在十七、十八世纪的欧洲，普鲁士、奥地利的权力高度集中，商业经济要求较高的行政效率，政府开始在大学训练经济、财政、警察、农林等学科的人材。法国在十八世纪由国家创办职业学校，以保证培养出合格的工程技术人员。但对于行政工作，多从法学角度，即行政法角度去考虑问题。英国保持了习惯法的传统，一向信任非专家的、所谓通才的、受过良好教育的绅士担任行政（特别是高级和较高级的）职务。这种情况，直到第二次世界大战结束以后，才逐步有所改变。

美国则是另外一种情况。在殖民地时期，既不免受到英国的影响，又力图摆脱其殖民统治，结果爆发了独立战争。立国以后，两党政治带来了政府行政职位的“分赃制度”，即当选的执政党以官职酬谢竞选中的支持者。这就造成了行政职务明显的不稳定和效率不高。十九世纪中叶，为此而进行了文官制度的改革，推行“功绩制度”，部分地仿照英国做法，包括举行公开竞争考试。但后果大不相同，防止了特殊行政阶层的形成和发展。同时，就当时的情况而论，考试的内容和侧重点也不一样。英国重视身份、通才和经验，美国