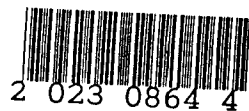


国务院办公厅调查研究室 编

中國行政管理學初探

经济科学出版社



中国行政管理学初探

国务院办公厅调查研究室编



经济科学出版社

一九八四年·北京

000878

GDF 5/18 09
中国行政管理学初探
国务院办公厅调查研究室编

经济科学出版社出版
新华书店北京发行所发行
中国铁道出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 19.5印张 280000字

1984年12月第一版 1984年12月第一次印刷

印数: 50001—165000册

统一书号: 4312·78 定价: 2.15元

前 言

行政管理学是研究行政管理活动规律的科学。它的中心任务，是研究如何提高行政管理效能。它是一门应用性很强的学科。它的内容很广泛。

国家行政管理属于上层建筑，一定要和经济基础相适应。当前农村的改革继续深入；以增强企业活力为中心环节的城市改革也正在稳步展开。这些改革必将引起国家行政机关职能的变化。这实质上也是社会主义上层建筑的一次深刻的变革。所以，在全国范围内组织力量研究行政管理科学，理论与实践相结合地探讨建立具有中国特色的行政管理学体系，研究行政管理，改革行政管理，是经济改革的需要，是社会主义现代化建设的需要。

最近，国务院办公厅、劳动人事部召开了

行政管理学研讨会。将国家行政管理作为一门科学进行研究讨论，这是建国以来的第一次。因而引起了各方面的极大关注。与会的同志以极大的热情，探讨了开展行政管理学研究的重要问题，发表了许多很有见地的论文，介绍了富有创造性的经验。这次研讨会，可以说是我国行政管理学研究的一个新起点。

为了满足从事行政管理学研究的同志和从事行政管理工作同志的要求，以及广大关心我国行政管理改革和建设的同志的要求，我们选编了三十三篇文章，汇集成《中国行政管理学初探》一书，以飨读者。这本书主要探讨以下几方面的问题：一、我国行政管理学的范围、任务；二、建立具有中国特色的行政管理学体系；三、当前行政管理学研究的重点；四、行政管理机关的配置、人事管理、管理方法等；五、行政管理学研究的基本方法；六、对今后开展行政管理学研究的建议等。这本书不仅可供理论、教学工作者和政法、行政院校的学员学习参考，而且也为国家机关工作人员以及各行各业从事行政管理的同志，提供了指导、改进工作的研究资料。我们希望更多的理论、教

学工作者和一切关心我国行政管理建设的同志，共同努力，进行探讨，为建立具有中国特色的行政管理学体系，为逐步实现国家行政管理的科学化、法制化、现代化做出贡献。

这本书所以能够出版，要感谢提供论文和经验材料的同志，感谢中国政法大学派来同志给予的协助。但是，由于我们知识不足，水平有限，在整理和编辑中，难免会有错误，望请批评指正。

国务院办公厅调查研究室

一九八四年九月二十日

目 录

行政管理学研究的方向

关于行政管理学研讨会情况简报

..... 国务院办公厅调查研究室 (3)

行政管理学研讨会纪要

..... 国务院办公厅调查研究室 (9)

焦善民副部长在行政管理学研讨会上的讲话..... (20)

李灏副秘书长在行政管理学研讨会上的讲话..... (27)

行政管理改革的若干实践

国务院工作部门的变革和要研究

的几个问题..... 金树望 (45)

关于我国人事工作和人事制度

改革的情况..... 张文庄 (55)

上海市行政机构情况和几个问题探讨..... 缪士德 (74)

政企分开以后, 政府怎样管理企业..... 贺镐圣 (82)

探索城市政府管理经济的新路子..... 姜法善 (95)

实行科学管理, 改善和改革

政府工作..... 罗广乾 柳东泉 (101)

关于中心城市经济行政管理改革

问题的探讨..... 奚志华 (117)

中心城市如何管经济..... 重庆市人民政府办公厅 (130)

谈谈大城市的行政管理决策..... 天津市人民政府 (154)

改革行政管理, 加强行政立法,

办好经济特区 岳德安 (163)

大力加强行业管理 化学工业部调查研究室 (170)

行政管理学的理论探讨

建立具有中国特色的社会主义

行政管理学 唐鸿烈 (185)

关于开展行政管理学研究的一些

粗浅认识 夏书章 (196)

试论行政管理学的研究对象和研究重点 . . 应松年 (217)

发展行政管理科学的几个问题 刘怡昌 (232)

建设行政管理科学的紧迫性 孙 斌 (251)

加强法制建设, 改善行政管理 张尚鹭 (261)

国家经济管理中的行政手段和

经济手段问题 赵履宽 (292)

对行政管理改革方向的探讨 朱松鹤 (300)

关于行政立法问题 李宗兴 (306)

关于人事管理的若干问题 夏书章 (313)

提高行政效率与人事管理的有效性 龚祥瑞 (332)

对人事制度改革看法 谭 健 (343)

论国家行政组织中的“职位” 严家其 (355)

如何提高机关行政效能 尚文化 (369)

领导科学化的理论原则 谭 健 (379)

试论行政管理学与行政管理改革 朱维究 (401)

附录

深圳经济特区管理体制情况简介 (409)

国外行政学发展的动向和趋势 (413)

中国行政管理学初探

行政管理学研究的方向

1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034, 2035, 2036, 2037, 2038, 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, 2044, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084, 2085, 2086, 2087, 2088, 2089, 2090, 2091, 2092, 2093, 2094, 2095, 2096, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2102, 2103, 2104, 2105, 2106, 2107, 2108, 2109, 2110, 2111, 2112, 2113, 2114, 2115, 2116, 2117, 2118, 2119, 2120, 2121, 2122, 2123, 2124, 2125, 2126, 2127, 2128, 2129, 2130, 2131, 2132, 2133, 2134, 2135, 2136, 2137, 2138, 2139, 2140, 2141, 2142, 2143, 2144, 2145, 2146, 2147, 2148, 2149, 2150, 2151, 2152, 2153, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 2160, 2161, 2162, 2163, 2164, 2165, 2166, 2167, 2168, 2169, 2170, 2171, 2172, 2173, 2174, 2175, 2176, 2177, 2178, 2179, 2180, 2181, 2182, 2183, 2184, 2185, 2186, 2187, 2188, 2189, 2190, 2191, 2192, 2193, 2194, 2195, 2196, 2197, 2198, 2199, 2200, 2201, 2202, 2203, 2204, 2205, 2206, 2207, 2208, 2209, 2210, 2211, 2212, 2213, 2214, 2215, 2216, 2217, 2218, 2219, 2220, 2221, 2222, 2223, 2224, 2225, 2226, 2227, 2228, 2229, 2230, 2231, 2232, 2233, 2234, 2235, 2236, 2237, 2238, 2239, 2240, 2241, 2242, 2243, 2244, 2245, 2246, 2247, 2248, 2249, 2250, 2251, 2252, 2253, 2254, 2255, 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2261, 2262, 2263, 2264, 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272, 2273, 2274, 2275, 2276, 2277, 2278, 2279, 2280, 2281, 2282, 2283, 2284, 2285, 2286, 2287, 2288, 2289, 2290, 2291, 2292, 2293, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299, 2300, 2301, 2302, 2303, 2304, 2305, 2306, 2307, 2308, 2309, 2310, 2311, 2312, 2313, 2314, 2315, 2316, 2317, 2318, 2319, 2320, 2321, 2322, 2323, 2324, 2325, 2326, 2327, 2328, 2329, 2330, 2331, 2332, 2333, 2334, 2335, 2336, 2337, 2338, 2339, 2340, 2341, 2342, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347, 2348, 2349, 2350, 2351, 2352, 2353, 2354, 2355, 2356, 2357, 2358, 2359, 2360, 2361, 2362, 2363, 2364, 2365, 2366, 2367, 2368, 2369, 2370, 2371, 2372, 2373, 2374, 2375, 2376, 2377, 2378, 2379, 2380, 2381, 2382, 2383, 2384, 2385, 2386, 2387, 2388, 2389, 2390, 2391, 2392, 2393, 2394, 2395, 2396, 2397, 2398, 2399, 2400, 2401, 2402, 2403, 2404, 2405, 2406, 2407, 2408, 2409, 2410, 2411, 2412, 2413, 2414, 2415, 2416, 2417, 2418, 2419, 2420, 2421, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, 2431, 2432, 2433, 2434, 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442, 2443, 2444, 2445, 2446, 2447, 2448, 2449, 2450, 2451, 2452, 2453, 2454, 2455, 2456, 2457, 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463, 2464, 2465, 2466, 2467, 2468, 2469, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478, 2479, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 2487, 2488, 2489, 2490, 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505, 2506, 2507, 2508, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563, 2564, 2565, 2566, 2567, 2568, 2569, 2570, 2571, 2572, 2573, 2574, 2575, 2576, 2577, 2578, 2579, 2580, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585, 2586, 2587, 2588, 2589, 2590, 2591, 2592, 2593, 2594, 2595, 2596, 2597, 2598, 2599, 2600, 2601, 2602, 2603, 2604, 2605, 2606, 2607, 2608, 2609, 2610, 2611, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620, 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629, 2630, 2631, 2632, 2633, 2634, 2635, 2636, 2637, 2638, 2639, 2640, 2641, 2642, 2643, 2644, 2645, 2646, 2647, 2648, 2649, 2650, 2651, 2652, 2653, 2654, 2655, 2656, 2657, 2658, 2659, 2660, 2661, 2662, 2663, 2664, 2665, 2666, 2667, 2668, 2669, 2670, 2671, 2672, 2673, 2674, 2675, 2676, 2677, 2678, 2679, 26

关于行政管理学研讨会 情况简报

国务院办公厅、劳动人事部于一九八四年八月二十日在吉林市召开了行政管理学研讨会。参加会议的有中央、国务院有关部委、部分省市的同志和理论工作者共七十人。会议于八月二十七日结束。李灏、焦善民同志讲了话。现将会议情况简报如下：

一、会议的基本情况

行政管理学研讨会，是建国以来第一次召开的这样的会议，得到了各方面的重视，都做了比较充分的准备，许多同志做了很好的发言。这是一次行政管理科学理论研究情况和经验的交流会；是一次关于建立我国行政管理学的探讨会；也是一次为迎接新的任务和当前经济改革而做的思想、组织准备的会。会议的时间虽短，收效比较大，会议开得很成功，很有意义。

与会的同志认为，这次会议有两个突破：一是理论工作者认为，把行政管理学作为一门整体综合性的学科提出来，这件事本身的意义就很深远，很不简单，突破了西方国家把

行政学、行政法学相分离的传统框子。这就广开了行政管理学的研究界限，为建立具有中国特色的行政管理学提供广阔前景。一致认为，在完成这一任务过程中，理论工作者肩负着光荣的责任。二是实际工作部门的同志认为，参加这次会议是接受了一次“启蒙”教育，提高了对行政管理重要性的认识。与会的同志普遍感到，加强行政管理的研究，从长远来说，有一个适应新的科学技术发展的问题；就是从当前来说，也有一个如何适应经济改革的问题。因此，开展行政管理学的研究，是形势发展的需要，是现实所迫。与会同志一致认为，这次会议在我国行政管理学和行政管理的研究史上，将成为一个新的起点。对推进行政管理的研究，探讨行政管理的改革，建立中国的行政管理体系，将起重要作用。

二、行政管理学研究的 主要任务

行政管理学是社会科学的分支。它的性质和任务是由国家政权性质决定的。我国是社会主义国家，行政管理学要为社会主义经济基础服务。开展行政管理学研究的基本任务，应当是提高行政管理水平，强化国家机器。在现阶段是对经济和社会生活方面进行最有效的管理，保证和加强社会主义现代化建设。

（一）要建立具有中国特色的行政管理学体系。

西方国家对行政管理学的研究，是分为行政法学和行政学两门并列的学科进行研究的，主要是研究行政管理机构的

设置、人事管理、法律管理等等。大家认为，我国的社会主义行政管理学应具有自己的特点。它的研究范围，应当是国家通过各级行政管理机关，运用各种手段，对国家事务的管理。包括对行政机关的自身的管理以及行政机关对经济和社会生活的管理。同时，由于社会主义国家最根本任务是发展生产力。所以管好经济，促进生产的发展，也是社会主义国家行政管理最根本的任务。它的研究的内容，应当围绕实现四化建设任务，研究国家在经济管理中各种有效方法及其如何相结合的问题；正确处理在统一领导，分级管理的原则下，中央同地方、条条与块块、各部门之间的权责关系问题；行政管理职能同法制关系问题；理论同实践相结合的问题等等。研究的基本任务，应当是逐步实现行政管理现代化、法制化、科学化，提高行政管理效率，以促进经济和科学技术的发展为出发点和归宿。

（二）当前行政管理学研究重点，要围绕经济体制改革，解决行政管理方面一些重大问题。

行政管理的研究，既要瞄准新科学技术发展的目标，又要脚踏实地，从实际出发，为当前政治、经济服务。

赵紫阳同志在六届人大二次会议报告中指出：“今后在经济工作中，要着重抓好体制改革和对外开放这两件大事。”^①这也就是当前行政管理学研究的重点。围绕这一要求，大家认为，当前行政管理学的研究内容应当是：

1. 要研究国家行政管理体制如何适应经济体制改革。

经济体制决定行政管理制度和领导方法。行政管理必须

① 参见《新华月报》1984年第5期第7页。

与经济体制相一致。现行的行政管理制度和领导方法，基本上不能适应经济体制改革的要求，不利于搞活经济，不利于提高经济效益。行政管理学要探讨如何符合经济活动的客观规律的要求，改革和完善行政管理制度和领导方法。

2.要研究行政管理在简政放权、政企分开后，如何加强宏观管理。

国家对企业管理的改革，重点是简政放权，政企分开。企业自主权扩大后，行政管理学要研究如何加强宏观管理。既不能撒手不管，也不能管的过多过死。要探讨建立什么样的领导关系，运用什么样的领导方法去管理企业。

3.要研究人事制度的改革。

要研究对那些不合时宜的、影响四化建设和其他方面改革的人事制度，从理论到实践提出改革方案。为建立起一套比较科学的、适应四化建设需要的社会主义人事制度提供咨询。

4.要研究行政管理与行政立法的关系，健全法制。

现代国家行政管理最重要的特点之一，在于它是一种法律管理。现代化、科学化的行政管理必须有法律的保障，才能使其有效地运转。要不断总结经验，用新的行政立法补充或修改原有行政立法，逐步健全法制，完成从过多的靠政策到既靠政策又靠法律的过渡。

（三）针对目前行政机关存在的问题，研究行政机关的建设问题。

经济体制的深入改革，政府机关的任务、工作方法也将相应变化。要求政府机关工作要制度化、规范化。对此，要研究政府机构的设置、各项法规的完善；加强信息咨询，以

利于宏观决策；加强政府的监督检查职能；改善机关办公手段，提高工作效率等等。总之，要研究行政机关如何适应新的形势，使行政机关运转得更科学、更有效率。

三、几点建议

为了迅速地把行政管理学的研究工作开展起来，与会同志建议：

（一）各级领导要重视行政管理学的研究，并作为整个改革的一个内容，纳入议事日程，加强领导。因为，行政管理学研究的问题涉及到国家机关及其各部门，涉及机构设置、人事管理等等，没有领导的重视，给任务、出题目、提供研究资料，这门学科就很难发展，更谈不上应用。

（二）要加强宣传，组织各方面力量开展研究工作。这是一门新的科学，需要广泛、深入宣传，使之迅速普及。为此，需要创办一个理论刊物，沟通情报、信息；新闻报纸应开辟专栏，开展理论研究。

（三）成立行政管理学会，组织理论工作者和实际工作者共同开展理论研究工作。建议请劳动人事部牵头，先成立一个筹备组，争取明年成立学会。

（四）为了吸取外国有益的经验，要翻译有关资料和书籍，供参考。

（五）建立国家行政管理学院，培养中央各部门和省、直辖市以上的行政管理干部。各省、市、自治区在条件成熟时，也要建立行政管理学院，大力培养管理人才。

（六）积极准备，争取明年初再召开一次会议，讨论如

何深入开展行政管理学研究，为探讨行政管理改革打好基础。

国务院办公厅调查研究室

一九八四年九月十一日

行政管理学研讨会纪要

(一九八四年九月十日)

经国务院批准，一九八四年八月二十日至八月二十六日，国务院办公厅、劳动人事部在吉林市召开了行政管理学研讨会。参加会议的有中央、国务院有关部门、部分省市的同志、理论工作者和新闻工作者共七十余人。会议由焦善民同志主持，李灏同志在会上讲了话。

这次会议，是在我国农村改革取得重大成效，国民经济经过几年调整和改革开始进入健康发展轨道，城市改革的步子要加快，继续坚持“对内搞活经济，对外实行开放政策”和迎接新的技术革命的形势下召开的。会议的目的，主要是探讨行政管理如何与这一新的形势相适应。这是建国以来，第一次由中央行政机关主持召开，有理论工作者和行政管理干部参加的，研讨有关建立中国式的社会主义行政管理学的会议。国务院领导同志非常重视，各有关方面积极支持。在与会同志的共同努力下，会议开得比较成功，收获很大。大家认为：通过这次会议，提高了对研究行政管理的重要性和紧迫性的认识；初步探讨了我国行政管理学研究的范围、方向、任务；讨论了当前行政管理学的研究重点等问题，为推动全国开展行政管理的研究工作，开了一个好头，为开展研究工作做了思想和组织准备。可以预料，我国对行政管理这