

夏书章 著

行政学新论

中国政法大学出版社

行政学新论

夏书章著

中国政法大学出版社

期 限 表

行 政 学 新 论

夏书章 著

*

中国政法大学出版社出版

北京市新华书店发行

张家口地区印刷厂印刷

*

850×1168毫米32开本 10.25印张 252千字

1986年9月第一版 1986年9月第一次印刷

印数：1——1300册

书号：3416·4（精）定价：3.00元

D63

/

307032

夏書章

行政學新論

中國政法大學出版社

卷首语

中国政法大学成立以后不久，我荣幸地受聘为兼任教授。但是，说来惭愧，至今还只执行了一次教学任务，那还是一九八四年三月底至四月初的事。据说，学校以后又曾放映过教学录像片。因为深恐原来就没有讲好，内容又逐渐过时，致有谬种流传的可能而颇感不安。

后来，中国政法大学出版社表示愿将讲稿出版。为就教于广大读者，就欣然同意了。借此机会，根据我国行政管理改革实践提供的新情况和新经验，对原稿作了全面修改和补充。书名定为《行政学新论》，意在表明并非是对这门学科的全面和系统的论述，而只是就若干有关的专题略抒浅见而已。“新论”之所谓新，乃相对于自己过去的著作而言，也借以鞭策自己不断作新的追求，并非自诩在观点和内容上果有什么新意。

行政学，现在一般称为行政管理学，也有叫公共行政学或公共管理学的。这里仍按中国政法大学当时所开列的课程名称，似乎没有必要改变。

很值得高兴的是：我曾呼吁《把行政学的研究提上日程是时候了》（载《人民日报》一九八二年一月二十九日），短短数年来，对于这门学科的学习、研究日益广泛、深入。论文时有发表，专著相继问世，开设课程，创办专业，建立学系、学院、研究所、学会，举行研讨会和开展讲习、培训活动，以及出版专业性刊物，等等，极为踊跃，真正可以说得上是形势喜人。

身为这个学科领域中的一名老兵，怎能不由衷地感到欢欣鼓舞！基于这种心情，尽管所讲的未必入时、中肯，仍不揣简陋，参与“进军”行列，聊以助阵，并愿努力跟上时代，跟上同志们。

作 者

一九八五年十二月
于广州市中山大学

目 录

卷首语	(1)
第一章 关于行政、行政改革和行政学	(1)
一、行政和行政改革	(1)
(一) 行政管理的普遍性	(1)
(二) 行政管理的必要性	(2)
(三) 行政管理需要进行改革	(4)
(四) 要改革就要进行研究	(8)
二、行政改革和行政学	(10)
(一) 行政学产生的历史背景	(10)
(二) 行政学的建立	(13)
(三) 行政学的发展	(14)
(四) 行政学的内容和范围	(20)
第二章 行政改革、行政学研究中的观念和方 法更新	(24)
一、行政改革和行政学研究中的观念更新	(24)
(一) 为什么要进行观念更新?	(24)
(二) 有哪些观念需要更新?	(25)
(三) 怎样进行观念更新?	(36)
二、关于方法更新	(37)
(一) 关于行政改革的方法更新	(37)
(二) 关于行政学学习、研究的方法更新	(38)
第三章 关于行政目标、计划、决策和组织等	

问题.....	(46)
一、行政目标.....	(46)
(一) 我们的总目标.....	(46)
(二) 行政目标的从属性、层次性和多样性.....	(47)
二、行政计划.....	(48)
(一) 现代管理中更加重视计划工作的原因.....	(48)
(二) 拟订计划应当注意的一些问题.....	(49)
三、行政决策.....	(51)
(一) 决策要有科学根据.....	(51)
(二) 决策要有比较、选择.....	(51)
(三) 决策工作和咨询服务.....	(52)
四、行政组织.....	(58)
(一) 建立、健全行政组织的若干基本原则.....	(59)
(二) 制定组织细则应予考虑的一些因素.....	(62)
(三) 行政组织中的副职问题.....	(63)
(四) 行政体制改革和简政放权及其必要 条件.....	(67)
第四章 人事管理改革的理论和实际	(73)
一、人事工作中的人和事及其广度、深度和 难度.....	(73)
(一) 人事工作中的人和事.....	(73)
(二) 人事工作的广度、深度和难度.....	(76)
二、人事管理改革的理论和实际.....	(78)
(一) 我们对于人事管理改革所应抱的基 本态度.....	(78)
(二) 人事管理的机构必须改革.....	(87)
(三) 对工作人员的数量控制和质量要求.....	(83)
(四) 关于工作人员的选拔和提升.....	(81)

(五) 干部培训工作的紧迫性和战略意义·····	(92)
三、对于干部革命化、年轻化、知识化、专 业化必须加深认识·····	(95)
(一) 为什么要把革命化列于四个化之首? ·····	(95)
(二) 干部为什么要年轻化? ·····	(99)
(三) 知识化真的那么“神”吗? ·····	(102)
(四) 专业化的实质在于学用一致·····	(107)
四、关于人才、人才评价和人才合理流动·····	(116)
(一) 什么是人才? ·····	(117)
(二) 识才、用才、惜才。·····	(119)
(三) 人才评价·····	(120)
(四) 人才的合理流动·····	(129)
第五章 现代行政管理中的领导问题 ·····	(133)
一、领导工作在现代行政管理中的地位和作用 ·····	(133)
(一) 现代行政领导工作的特点·····	(133)
(二) 行政领导作用的理论和实际·····	(135)
二、现代行政领导者的条件、素质及其应具 备的基本功·····	(137)
(一) 对于行政领导者的基本要求·····	(138)
(二) 领导风格或类型简析·····	(139)
(三) 领导班子的结构问题·····	(142)
(四) 从几方面的正确处理或对待看行 政领导者的条件和素质·····	(144)
(五) 行政领导者应具备的其他基本功·····	(150)
三、领导和被领导以及所处的环境·····	(151)
(一) 领导和被领导的正常关系·····	(154)
(二) 不能把集体领导误解为多头领导·····	(154)
(三) 关于领导班子的梯队建设问题·····	(154)

(四) 领导工作和所处环境的关系·····	(156)
四、敢于领导和善于领导·····	(158)
(一) 领导干部要敢字当头·····	(158)
(二) 领导者当务正业·····	(160)
(三) 反官僚主义之道而行之·····	(162)
第六章 行政管理、行政道德和行政立法 ·····	(165)
一、行政管理、行政道德和行政立法的关系·····	(165)
(一) 行政管理必须注意人的精神因素和 不可缺少规章制度·····	(165)
(二) 行政道德通过行政管理工作和遵纪 守法精神来体现·····	(166)
(三) 行政立法并非凭空制订而是根据行 政管理的要求和社会主义精神文 明建设的需要·····	(167)
二、不可不讲行政道德·····	(168)
(一) 道德、社会道德、职业道德、政治 道德和行政道德·····	(169)
(二) 建立责任制要有责任心·····	(172)
(三) 行政道德和社会主义现代化·····	(174)
(四) 行政道德和社会主义精神文明建设·····	(181)
三、关于行政立法问题·····	(184)
(一) 从机构改革说起·····	(184)
(二) 就行政管理工作看行政立法的任务·····	(187)
(三) 行政立法在加强社会主义法制中的 地位和作用·····	(189)
(四) 喜读《行政法概要》·····	(194)
(五) 行政法科学的研究工作应当加强·····	(197)
第七章 行政管理信息和信息管理 ·····	(201)

一、什么是信息？	(201)
(一) 信息概述	(202)
(二) 信息的实质性特征	(203)
(三) 信息在开放、改革、发展中的地位 和作用	(204)
二、行政管理需要信息	(206)
(一) 管理信息和其他信息的区别和联系	(206)
(二) 关于“信息时代”、“信息社会”、 “信息爆炸”、“信息革命”、 “信息系统”，等等。	(207)
(三) 果真能向信息索取效益、质量、速 度和人才吗？	(209)
三、信息必须管理	(210)
(一) 信息管理和其他管理的区别和联系	(210)
(二) 信息管理的内容和过程	(212)
(三) 开发信息资源和开发智力资源	(215)
四、信息管理工作及其机构设置	(216)
(一) 管理学的原理和原则基本适用于信息 管理工作及其机构	(216)
(二) 在管理系统中要注意“信息网”的建设	(216)
(三) 信息管理中的“沟通”问题	(218)
五、信息管理人员的素质和培训	(220)
(一) 信息管理人员的素质	(220)
(二) 信息管理人员的培训	(221)
六、信息管理和全面改革	(223)
(一) 重视信息与否关键在于领导	(224)
(二) 善其事和利其器、健其制、坚其志	(224)
第八章 行政管理中的办公厅(室)、秘书、	

财务、后勤工作·····	(228)
一、关于办公室的工作·····	(228)
(一) 办公室的工作在行政管理中的地位 和作用·····	(229)
(二) 对办公室的工作必须进行研究·····	(230)
(三) 办公室的自动化“革命”·····	(231)
(四) 办公室工作和公共关系·····	(232)
二、关于秘书工作·····	(234)
(一) 作为一种职务名称的“秘书”·····	(234)
(二) 不可小看文书、档案管理工作·····	(236)
(三) 对于秘书人员的要求·····	(237)
(四) 秘书学是一门学科和专业·····	(238)
(五) 秘书工作的现代化问题·····	(240)
三、关于财务工作·····	(240)
(一) 计划与预算·····	(241)
(二) 收入与支出·····	(242)
(三) 不足与有余·····	(243)
(四) 制度与手续·····	(244)
(五) 自办与统筹·····	(246)
(六) 领导与队伍·····	(247)
四、关于后勤工作·····	(248)
(一) 后勤工作的重要性·····	(248)
(二) 后勤工作的性质·····	(250)
(三) 后勤工作需要科学化的管理·····	(251)
(四) 后勤工作必须讲求实效·····	(252)
(五) 关于后勤工作社会化问题·····	(253)
第九章 行政效率问题 ·····	(257)
一、必须牢固地树立效率观念·····	(257)

(一) 树立效率观念的重要意义·····	(257)
(二) 效率观念的基础和前提·····	(259)
(三) 人人都应具有效率观念·····	(260)
(四) 正常的效率观念不能因人、因事、 因时、因地制宜·····	(262)
(五) 检验效率观念的唯一方法是实际行动·····	(263)
二、行政管理的每个环节都要讲效率·····	(264)
(一) 宏观与微观·····	(265)
(二) 上级与下级·····	(266)
(三) 先行与后续·····	(267)
(四) 内部与外部·····	(268)
(五) 要求与可能·····	(269)
三、效率与时间·····	(271)
(一) 时间是最宝贵的资源·····	(271)
(二) 关于争速度和“欲速则不达”·····	(272)
(三) 要学会认真掌握和利用时间·····	(273)
(四) 领导者应该有特别强的时间观念·····	(274)
四、应把行政效率太低看作严重问题·····	(276)
(一) 没有改革精神不行·····	(276)
(二) 提倡从我做起·····	(277)
(三) 变恶性循环为良性循环·····	(278)
(四) 要移风易俗·····	(279)
(五) 天下无难事·····	(281)
第十章 社会主义行政管理十要 ·····	(283)
一、要全国上下一心一德·····	(283)
(一) 我们应该而且能够做到一心一德·····	(283)
(二) 自觉地在政治上同党中央保持高度 的一致·····	(284)

(三) 各条战线、各个单位随时随地都要 讲团结·····	(284)
(四) 团结应该是有原则的·····	(285)
(五) 人人都要顾全大局·····	(285)
二、要狠抓两个文明建设·····	(286)
(一) 两个文明建设要一起抓·····	(286)
(二) 不能只顾物质文明建设忽视精神文 明建设·····	(287)
(三) 关于精神文明建设的内容·····	(287)
(四) 建设两个文明和发展教育事业·····	(287)
(五) 在两个文明建设中的开放和引进问 题·····	(288)
三、要认真实行“三个面向”·····	(289)
(一) 关于面向现代化·····	(289)
(二) 关于面向世界·····	(289)
(三) 关于面向未来·····	(290)
(四) “三个面向”之间的相互关系·····	(290)
(五) 如何实行“三个面向”? ·····	(291)
四、要坚持四项基本原则·····	(292)
(一) 关于坚持中国共产党的领导·····	(292)
(二) 关于坚持马克思列宁主义、毛泽东 思想·····	(293)
(三) 关于坚持人民民主专政·····	(293)
(四) 关于坚持社会主义道路·····	(294)
(五) 四项基本原则的完整性和一致性·····	(294)
五、要大力提倡“五湖四海”·····	(295)
(一) 事业的性质决定了我们必须如此·····	(295)
(二) 搞小圈子、小山头、派性对事业不利·····	(296)

(三) 应当注意防止“近亲繁殖”之弊·····	(296)
(四) 从制度上来加以保证·····	(297)
(五) 对已经形成的局面须采取有效措施·····	(298)
六、要切实做到“六神有主”·····	(300)
(一) 办事一定要坚持原则·····	(299)
(二) 应当不分亲疏一视同仁·····	(299)
(三) 不能在无理取闹者的面前打败仗·····	(300)
(四) 坚持原则要不怕得罪人·····	(300)
(五) 扶正祛邪蔚为风气·····	(301)
七、要欢迎大家“七嘴八舌”·····	(301)
(一) 社会主义行政管理要实行民主管理·····	(302)
(二) 一言堂、不言堂和群言堂·····	(302)
(三) 参谋、顾问、咨询、智囊和信息·····	(303)
(四) 把开展合理化建议的运动经常化·····	(303)
(五) 实行民主集中制的原则·····	(304)
八、要鼓励欣赏“八仙过海”·····	(305)
(一) 要有为人民服务的本领·····	(305)
(二) 不是提倡个人主义·····	(305)
(三) 对于人才要有法律保障·····	(303)
(四) 应重视开发人才资源·····	(307)
(五) “神仙”也不是万能的·····	(307)
九、要争取落实“九九消寒”·····	(308)
(一) 按规律办事·····	(308)
(二) 不打乱仗·····	(308)
(三) 决不拖拉·····	(309)
(四) 也不宜操之过急·····	(310)
(五) 必须保证质量·····	(301)
十、要始终具有十足干劲·····	(311)

(一) 多干实事.....	(311)
(二) 全力以赴.....	(311)
(三) 始终如一.....	(312)
(四) 贵在自觉.....	(312)
(五) 干劲当鼓.....	(313)

第 一 章

关于行政、行政改革和行政学

一、行政和行政改革

现在，世界正处于第三次工业革命的巨大浪潮之中。

通过人造卫星，在北京讲课，边远地区就能够听到和看到，如同在教室里当面听课一样；通过人造卫星，医生在千里之外或更远的地方，可以给病人看病和进行会诊，并且还能提供现场咨询和指挥动手术。这不过是小例子，我们由此不难想见，现代科学技术发展得如此之快，各项管理工作一定要跟上这种形势，否则，便很有可能拖社会主义现代化建设事业的后腿。应该说，现在并非所有的人对于行政管理工作的重要性都已有足够的认识。所以，首先谈谈行政管理的重要性。

（一）行政管理的普遍性

管理是人类所特有的一种活动。很难想象，人类社会离开了各种持续和有效的管理能够生存和发展。

行政管理是伴随着国家的出现而出现的。有政府就有行政管理工作。政府的性质如何，那是另一个问题。事情需要管理，人也要管理。活人要管理，死人也要管理，真是“从摇篮到坟墓”都需要管理。事实上，出生以前和死亡以后也还有管理问题。生前如计划生育、孕妇检查、胎儿保健，死后如死亡证明、殡葬改革，以及遗留问题的处理，等等。

在社会主义条件下，国家行政管理和社会管理更是关系密