

现代行政管理 科学方法

田淑荆 赵建龄 编著

机械工业出版社



国防大学 2 060 2727 1

现代行政管理科学方法

田淑荆 赵建龄 编著



机械工业出版社

601-16/24
(京) 新登字 054 号

本书比较系统地阐述了在行政管理学著作中较多提到而又未展开叙述的几种主要的现代行政管理科学方法,并把它作为具有不同层次的科学方法体系来加以阐述。提出了一些新的表述方法和基本概念。

图书在版编目(CIP)数据

现代行政管理科学方法/田淑荆,赵建龄编著.-北京:
机械工业出版社,1994

ISBN 7-111-04331-6

I. 现… II. ①田…②赵… III. 行政管理-方法 IV. C
931.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 12963 号

出版人 马九荣(北京市百万庄南街 1 号 邮政编码 100037)

责任编辑:李宜春 版式设计:李松山 责任校对:罗利华

封面设计:郭景云 责任印制:侯新民

北京市怀柔县燕文印刷厂印刷·新华书店北京发行所发行

1994 年 11 月第 1 版·1994 年 11 月第 1 次印刷

787mm×1092mm^{1/32}·5 印张·106 千字

0 001—2 000 册

定价 5.80 元

學習科學管理方法
提高行政效率
為人民服務

童陸生題

前 言

党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的任务，对于国家公务员行政行为的“原则性、系统性、预见性和创造性”^{〔1〕}提出了更高的要求。这就需要在全面、准确地掌握建设有中国特色社会主义理论的基础上，努力掌握现代行政管理科学方法。

众所周知，“行政是国家的组织活动”^{〔2〕}，是国家行政组织为执行国家所赋予的职能依法对社会所进行的管理。这表明，依法行政是现代行政管理的重要基础，即离开宪法、法律和行政法，现代行政管理就不能有效进行。但是，由于行政活动的广泛性、复杂性和动态性，任何国家都难于制定出一套十分完整的行政法。因此，在行政法的大量空白领域，必须用具有一定法律效力的政策来调整行政关系。然而，不论是用政策还是用行政法来调整行政关系，都只能规定行政关系的模式和权力义务的范围，而不能规定所有行政行为的具体方向和内容。因此，在依法行政的前提下，要进行有效而合理的行政管理，就必须使用科学方法；而且就制定政策和行政法本身而言，也必须建立在科学基础上。所以，使用科学方法就成为现代行政管理的又一重要基础；而且随着社会主义市场经济体制的建立，这一基础将日益重要。尤其是在我国，“发展经济的职能是社会主义政府行政管理的中心职能”^{〔3〕}，这就决定了现代行政管理科学方法必然要成为中国行政管理科学理论所不可缺少

的重要组成部分。而且,在依法行政的前提下,是否使用科学方法,也是能否提高行政效率的一个关键。因此,目前我国行政管理学著作中,几乎都强调行政管理科学方法的重要性,这反映出现代行政管理对于科学方法的客观需要与今后的发展趋势。但是由于种种原因,对此内容又都未展开叙述,因而不能使读者形成实际能力。为了使读者能够比较具体地了解这方面内容和初步形成一定实际能力,本书比较系统地阐述了在行政管理学著作中较多提到而又未展开叙述的几种主要的现代行政管理科学方法,并把它们作为具有不同层次的科学方法体系来加以阐述。

由于行政管理属上层建筑,其性质和任务是由国家政权的性质决定的,因此,本书以马列主义、毛泽东思想的基本原理和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,将“从群众中集中起来又到群众中坚持下去,以形成正确的领导意见”这一基本领导方法作为社会主义现代行政管理科学方法的基础。同时,本书认真遵循党的“一个中心,两个基本点”的基本路线。因为,行政管理的科学方法与自然科学的科学方法不完全相同,前者须以社会主义的基本规律和价值准则为前提,否则就会失去其科学性。当然,由于管理有两重性,因此,我们对于古今中外没有明显阶级性的有关科学技术方法也认真地有分析地加以借鉴。此外,本书注重结合深化改革的实际问题研究科学方法,并在近几年研究的基础上,提出了自己的研究体会,表述方法和一些新的基本概念。

最后需要说明的是:在行政管理学著作中,行政科学决策的内容一般不列入行政管理的科学方法部分,因为行政科学决策不仅仅是科学方法的问题。但是由于在本书中,其主要内容是科学方法,因此将其列入本书的科学方法体系,同其它科

学方法结合起来进行研究。

本书是探讨建立我国现代行政管理科学方法体系的一次尝试,希望读者和同行提出宝贵意见。

作 者

1994年6月

参 考 文 献

- 1.《邓小平文选》第三卷.人民出版社,1993年,第147页
- 2.《马克思恩格斯全集》第1卷.人民出版社,1965年,第479页
3. 张文寿主编,《邓小平行政管理思想研究》.人民出版社,1991年,第17页

目 录

前 言

第一章 基本领导方法及其发展	1
第一节 基本领导方法的意义	3
第二节 基本领导方法的表述及其发展	5
第三节 基本领导方法的科学体系	13
第四节 基本领导方法的理论基础	29
第二章 行政科学决策方法研究	32
第一节 行政决策的含义及特点	33
第二节 科学决策的含义及决策分类	35
第三节 行政科学决策的制定与完善	41
第四节 行政科学决策体制	56
第三章 科学预测方法研究	60
第一节 科学预测的意义及行政科学预测的特点	60
第二节 科学预测的基本原理	64
第三节 关于预测领域、预测区间和预测精度	72
第四节 预测科学的基本结构及科学预测程序	76
第四章 系统方法研究	79
第一节 系统概念的产生与发展	79
第二节 系统的描述	84
第三节 系统方法的基本原则	88
第四节 行政系统的描述与设计	97
第五章 行政目标管理研究	100

第一节	行政目标管理的含义与特征	100
第二节	在行政管理中实行目标管理的意义	102
第三节	实行行政目标管理的程序	105
第四节	行政目标管理在实施过程中应注意的问题	114
第六章	网络计划方法	118
第一节	网络计划方法的产生及其在行政管理中的作用	118
第二节	网络图的绘制	122
第三节	网络图时间参数的计算与关键线路的确定	138
第四节	制定最优的计划方案	149
后 记		151

第一章 基本领导方法及其发展

历史表明,领导方法对于各种事业的兴衰成败具有关键性作用,而且,领导方法是多种多样和不断发展变化的。然而,对于一定社会形态的国家来说,又都有其主要的、根本的领导方法,即基本领导方法。如封建国家是君权至上方法;资本主义国家是金钱至上方法;而社会主义国家则是以为人民服务为宗旨的群众路线方法。群众路线的核心内容是:“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来到群众中去”^①,前两句讲的是群众路线的宗旨和行为准则;后一句讲的是群众路线的方法,即毛泽东同志所说的“基本领导方法”。当然,群众路线是一个整体,在侧重研究其方法的科学体系时,一点也不能离开它的宗旨等内容。

基本领导方法是建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分。实践表明,建立社会主义市场经济体制,不仅不能削弱这种方法,而且更需要加强和发展、完善这种方法。因为,我们的改革和建设是亿万人民群众自己的崭新事业,只有充分依靠人民群众的智慧 and 力量,才能够取得成功。譬如,像福建机器厂这样 1950 年建立的老厂、大厂,在体制转换中,曾出现产品滞销,效益滑坡,职工长期不能调整工资的情况。一些人

^① 中共中央政策研究室编.《论党的群众路线》.北京:大地出版社,1990年,第1页

曾认为它已难于自救,准备将其出让给外商,走“嫁接”之路。但是1992年新上任的厂长却对职工说:“只要精神不滑坡,办法总比困难多”。新班子集中了全厂职工的意见,制定了一套符合本厂实际的“就地调整”规划,又把它交给职工补充完善,使之成为全厂上上下下的共识和自觉行动。这样,到1993年,就使该厂的利税增长了58%,其中纯利润增长79%,全厂的人均收入净增1200元,1994年,各项经济指标继续以两位数向上攀升^①。这表明,基本领导方法对于解决国有大中型企业在改革中所面临的新问题,具有多么重要的现实意义。其实,在其它领域也是如此。正如江泽民同志所强调指出的:“学习历史唯物论,当前要更多地强调掌握马克思主义的群众观点和群众路线。这是坚持党的基本路线,贯彻党的各项方针政策的需要,是改进领导作风、做好各项工作的需要,是改造世界观、反腐倡廉的需要。关于这个问题,党的十三届六中全会作出了决定,这几年来我们也多次强调过。”^②这说明,在社会主义市场经济条件下,群众路线仍然是指导各项工作的根本工作路线。以为人民服务为宗旨的基本领导方法,始终是我国行政管理科学化、法制化、现代化的重要内容之一。因此,研究这种领导方法的科学体系,对于全面深化改革和建立社会主义市场经济体制,都具有重要意义。

本章主要研究有中国特色社会主义基本领导方法的主要概念、发展过程、科学体系和理论基础,并结合改革的实际问题作一些探讨。

① 王长锋.并非只有“嫁接”一条路.《经济日报》,1994年6月29日,第1版

② 江泽民.学习学习再学习.转引自《经济日报》,1994年7月1日,第2版

第一节 基本领导方法的意义

(一)基本领导方法的含义和性质

1943年,中共中央关于领导方法的决定指出:“从群众中集中起来又到群众中坚持下去,以形成正确的领导意见,这是基本的领导方法。”^①这是对基本领导方法含义的高度科学概括。这种概括的展开,将是一种内容极其丰富的科学领导方法体系。

这种基本领导方法是中国共产党在长期革命和建设工作中,将辩证唯物主义和历史唯物主义运用于领导活动的科学总结,是适用于一切工作领域的、高层次的“马克思主义的科学的领导方法”。^②因此,也是我国行政管理的基本领导方法。这种领导方法一直在随着时代的发展而不断发展和完善,这表明它是一种开放性的现代科学领导方法体系,其整个内容具有鲜明的整体与局部、宏观与微观、静态与动态、定性 with 定量相结合的现代管理科学方法特征。因此,深入研究这种科学的领导方法体系不断发展的历史背景及其内容的增新和形式的发展变化,是时代的需要。

(二)基本领导方法的重要性

历史表明,基本领导方法是我们取得各项历史性胜利的根本方法。这一领导方法是在中国人民抗日战争进入争取胜利的最后阶段时,全面系统地提出的。它的贯彻执行,曾使中国人民在打败日本侵略者之后,迅速取得了解放战争的胜利,建立了中华人民共和国。

^① 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社,1991年,第900页

^② 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社,1991年,第902页

新中国成立后,党和政府又依靠这种领导方法及其发展,战胜了帝国主义的封锁,使全国各族人民以前所未有的主人翁精神,投入了建设自己伟大国家的活动,胜利完成了生产资料私有制的社会主义改造任务,并逐步建立起独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系^{①②},为社会主义现代化建设,打下了比较坚实的基础。在经过“大跃进”的失误和“文革”的挫折之后,党的十一届三中全会以来,毛泽东思想的科学原理和党的正确路线(包括基本领导方法),在新的历史条件下得到了恢复和发展,使我们取得了改革开放和经济建设的伟大胜利。农村联产承包责任制的推广和发展,乡镇企业的迅速成长,都是在党的十一届三中全会的路线、方针、政策指引下,实行基本领导方法的结果。

1990年,党的十三届六中全会的决定,总结了建国以来,尤其是党的十一届三中全会以来的历史经验,提出了在新的历史条件下,贯彻执行党的群众路线的全面要求,把群众路线作为实现党的思想路线、政治路线、组织路线的根本工作路线,重新提到全党面前,从而指明了改善和加强党的领导,实现党的“一个中心、两个基本点”的基本路线的根本途径。同时也揭示了基本领导方法的重要性,即实现正确领导的首要问题是如何正确地认识和改造世界,这就必须正确对待群众的实践。只有坚持以为人民服务为宗旨的基本领导方法,才能真正做到解放思想、实事求是,从而实现正确的领导。因此,我们应当把基本领导方法作为正确把握行政管理工作中各种具体

① 《邓小平文选》(1938—1965)。人民出版社,1989年,第207—209页

② 《三中全会以来重要文献选编》(下)。人民出版社,1982年,第747—753页

领导和管理方法的前提和基础,并善于把它同有关的现代管理科学方法结合起来,使之发挥更大作用。这对于充分发挥人民群众的积极性和创造性,正确处理改革、发展与稳定的关系和促进经济与社会以较快速度全面、综合、适度发展,都是至关重要的。

第二节 基本领导方法的表述及其发展

(一)基本领导方法的表述

基本领导方法的表述,是将这种方法的含义具体化为可以实际运用的内容和程序。因此,它必然要随着社会的发展而发展。

1943年,中共中央关于领导方法的决定,在全面总结经验的基础上,科学地分析了这种领导方法的全过程及其主要环节,第一次对这种领导方法作出了全面、系统的科学表述。这种表述可概括为:“在一切领导活动中,必须形成健全、团结和联系群众的领导骨干,并使领导骨干同广大群众相结合;把群众的分散的无系统的意见集中起来,经过研究,化为集中的系统的意见,再到群众中宣传解释,化为群众的意见,使群众坚持下去,见之于行动,检验这些意见是否正确;在集中起来又坚持下去的过程中,使一般号召同个别指导相结合,从许多个别指导中,形成一般意见,又拿到许多个别单位中去检验,然后再集中新的经验,做出新的指示;这个从群众中集中起来又到群众中坚持下去的过程,无限循环,一次比一次地更正确、更生动、更丰富”。^①

^① 领导科学编写组.《领导科学概论》.上海人民出版社,1985年,第94—110页(笔者参照有关文献,对个别文字作了修改)

以上概括的表述说明,在实行基本领导方法的过程中,有两个方法必须采用:一是一般和个别相结合,二是领导和群众相结合。离开这两个结合,这种方法就失去了科学性。因为,“任何工作任务,如果没有一般的普遍的号召,就不能动员广大群众行动起来。但如果只限于一般号召,而领导人员没有具体地直接地从若干组织将所号召的工作深入实施,突破一点,取得经验,然后利用这些经验去指导其它单位,就无法考验自己提出的一般号召是否正确,也无法充实一般号召的内容,就有使一般号召归于落空的危险。”^①同样,在一切工作中,领导者必须注意团结在工作中逐渐形成的积极分子,组成领导骨干,而且,这些领导骨干必须是团结一致,联系群众,经常健全的领导骨干。这样才能实现领导同群众相结合,不致使自己的领导变成脱离群众、官僚主义的领导。

以上表述虽然提出的时间较早,时代背景不同,但是由于其内容带有一定的普遍性,因此,至今仍具有重要现实意义。我们需要结合当前改革的实际和基本领导方法的新发展,来探索它在不同领域的具体表现形式。

江泽民同志到福建考察,谈到如何搞好国有企业时指出,国有企业在深化改革,转换经营机制中,可以根据自己的实际情况选择合适的经营形式,不同类型、不同条件的国有企业的经营形式可以多种多样。但是不管采取什么经营形式,都必须确保国有企业资产的保值和增值,而决不能造成国有资产的流失。他还指出,搞好国有企业的关键是加快转换经营机制,建立产权明晰、责任明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。各级政府要努力创造为企业转机建制的内外外部环境,并抓

① 《毛泽东选集》第3卷。人民出版社,1991年,第897页

好试点工作。各地应结合自己的实际,派一批得力的干部分头下到国有企业去,进行调查研究,进行分类指导。^①

这表明,在深化企业改革中,各级政府应当运用基本领导方法去指导工作,并应十分重视企业和基层在转机建制中,对于建立能够使国有资产保值和增值的现代企业制度所进行的各种探索。在这个过程中,应当重视探索能够实行基本领导方法的现代企业制度。因为对于公有制企业来说,领导体制和组织制度同根本工作路线是统一的。建立现代企业制度必须坚持全心全意依靠工人阶级的方针。在董事会、监事会和股东代表大会中,都要有一定数量的职工代表参与。企业的科学管理也应是专业管理与民主管理的有机结合与统一,以充分发挥广大职工的积极性和创造性,从而使企业充满活力。总之,只有建立起能够有效实行以为人民服务为宗旨的基本领导方法的企业领导体制,才能更好地实现党的十四届三中全会对建立现代企业制度所提出的要求。做到在制度建设中,既吸取经济发达国家现代企业制度中对我们有益的共性内容,又能够结合我国的国情特点,建立起有中国特色的社会主义的现代企业制度,以赢得对资本主义企业的比较优势,使我们在国际竞争中立于不败之地。

关于基本领导方法早期表述的细节方面,详见《关于领导方法的若干问题》^②,这里不再赘述。

(二)基本领导方法表述的发展

新中国成立后和党的十一届三中全会以来,老一辈无产

① 许一鸣、潘帝都、黄种生。江泽民在福建考察时要求各级领导干部围绕党和国家工作大局正确把握形势切实抓好大事。《经济日报》,1994年6月28日,第1版

② 《毛泽东选集》第3卷。人民出版社,1991年,第897—902页

阶级革命家,针对国内外形势的发展,都曾对基本领导方法作出过有针对性的论述,中央也发过有关文件^①。党的十三届六中全会所作的决定,以建设有中国特色社会主义理论为指导,对于在新形势下贯彻执行党的群众路线,提出了全面系统的要求,继承和发展了党的基本领导方法。党的十四大以来,各地的经验和中央领导同志的有关讲话,也都在不断丰富着这种领导方法的内容。

这里,我们主要对党的十三届六中全会决定中,对基本领导方法的发展,作一些探讨:

党的十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》,在新的历史条件下,继承和发展了党的群众路线的优良传统,把党的群众路线作为党的根本工作路线,重新提到全党面前。《决定》的要求不仅适用于全党,而且适用于我国各级行政领导工作。《决定》中所说的群众路线,如本章开始时所述,有两方面(是统一整体的两方面)内容。邓小平同志在50年代曾对此作过论述。他指出,“什么是党的工作中的群众路线呢?简单地说来,它包含两方面的意义:在一方面,它认为人民群众必须自己解放自己;党的全部任务就是全心全意地为人民服务,党对人民群众的领导作用,就是正确地给人民群众指出斗争的方向,帮助人民群众自己动手,争取和创造自己的幸福生活。因此,党必须密切联系群众和依靠群众,而不能脱离群众,不能站在群众之上;每个党员必须养成为人民服务、向群众负责、遇事同群众商量和同群众共甘苦的工作作风。在另一方面,它认为党的领导工作能否保持正

^① 中共中央研究室编:《论党的群众路线》,北京:大地出版社,1990年