

行政管理哲学

主 编：邹先松

副主编：徐学武

孟道正

武汉测绘科技大学出版社

行政 管 理 哲 学

主 编 邹先松

副主编 徐学武 孟道正

武汉测绘科技大学出版社

(鄂)新登字14号

D035
2724

行政管理哲学

邹先松 主编

责任编辑：郑建军 封面设计：陈晓明

武汉测绘科技大学出版社出版发行

湖北省丹江口报印刷厂印刷

850×1168 1/32 10.625印张 258.7千字

1993年1月第1版 1993年1月第1次印刷

印数：1—5000 定价：5.00元

ISBN: 7-81030-250-7/D·16

目 录

序.....	1
第一章 行政管理哲学建立的基础.....	3
第一节 行政管理哲学建立的历史基础.....	3
一、中国历史上的行政管理实践和理论.....	3
二、西方历史上的行政管理实践和理论.....	7
第二节 行政管理哲学产生的现实基础.....	21
一、行政管理哲学产生的实践基础.....	21
二、行政管理哲学产生的理论基础.....	14
第二章 行政管理哲学的研究对象、作用和方法.....	23
第一节 行政管理哲学的研究对象.....	23
一、行政管理哲学是研究行政管理主客体矛盾 运动规律的科学.....	23
二、行政管理哲学的研究内容.....	26
三、行政管理哲学的学科性质.....	27
第二节 行政管理哲学的地位和作用.....	28
一、行政管理哲学的地位.....	28
二、行政管理哲学的作用.....	30
第三节 行政管理哲学的任务和研究方法.....	33
一、行政管理哲学的任务.....	33
二、行政管理哲学的研究方法.....	36
第三章 行政管理哲学的基本问题.....	40
第一节 行政管理的主体.....	40

一、行政管理主体的本质规定	40
二、行政管理主体系统	44
第二节 行政管理的客体	49
一、行政管理客体的特殊属性	49
二、行政管理客体的基本内容	50
第三节 行政管理主体和客体的辩证关系	59
一、行政管理主体和客体各具特色	59
二、行政管理主体和客体相互依存	62
三、行政管理主体和客体相互转化	63
第四章 行政管理的哲学释义和实践特征	65
第一节 哲学的行政管理范畴	65
一、行政管理的涵义	65
二、行政管理的实质	67
三、行政管理与其他的哲学范畴	69
四、行政管理与哲学基本规律	70
第二节 行政管理实践的基本特征	73
一、行政管理实践的客观性和能动性	73
二、行政管理实践的强烈政治性	75
三、行政管理实践的协调性	77
四、行政管理实践的目标性	78
五、行政管理实践的变革性	80
第五章 行政管理哲学的原理和原则	82
第一节 人主原理	82
一、人主原理的涵义	82
二、运用人主原理的基本原则	84
第二节 系统原理	87
一、系统原理的涵义	87
二、运用系统原理的基本原则	88

第三节 调控原理	92
一、调控原理的涵义	92
二、运用调控原理的基本原则	95
第四节 绩效原理	99
一、绩效原理的涵义	99
二、运用绩效原理的基本原则	101
第六章 行政管理哲学的基本矛盾范畴	109
第一节 主观与客体的矛盾	105
一、主观性与客观性	105
二、理论与实践	107
第二节 个人与组织的矛盾	109
一、利益与责任	109
二、个人与组织	111
三、权威与服从	112
四、自由与纪律	114
第三节 组织与非组织的矛盾	115
一、正式组织与非正式组织	115
二、有序与无序	117
第四节 平衡与不平衡的矛盾	119
一、集权与分权	119
二、主要与次要	121
三、有效与无效	123
四、稳定与变革	125
第七章 行政管理决策论	127
第一节 行政决策和行政决策的意义	127
一、行政决策的涵义	127
二、行政决策的意义	129
第二节 行政决策的方式	132

一、个人决策与集体决策	132
二、经验决策与科学决策	134
三、程序化决策与非程序化决策	136
四、确定性决策与非确定性决策	137
第三节 行政决策过程	139
一、信息和行政决策	139
二、预测和行政决策	141
三、行政决策的要求	143
四、行政决策的序程	145
第四节 行政决策者的知、情、意	147
一、行政决策者的知识	147
二、行政决策者的情感	149
三、行政决策者的意志	150
第五节 行政决策的辩证法	151
一、行政决策是对决策对象的能动反映	151
二、行政决策过程是辩证的认识过程	152
三、实践是检验行政决策正确与否的唯一标准	154
第八章 行政管理组织论	156
第一节 行政管理组织及其作用	156
一、行政组织的涵义和特征	156
二、行政管理组织的作用	159
第二节 行政管理的组织结构和设置原则	162
一、行政管理的组织结构	162
二、行政管理组织的设置原则	165
第三节 行政组织过程	172
一、设立任务结构	172
二、设立权力结构	174
三、指挥与协调	176

四、行政监督	177
五、行政组织过程诸步骤的辩证关系	178
第九章 行政管理控制论	180
第一节 控制的概念、类型和作用	180
一、控制的涵义	180
二、控制的系统	182
三、控制的类型	183
四、控制在行政管理中的作用	186
第二节 控制的原则	187
一、控制原则的客观依据	187
二、控制的基本原则	188
三、实施控制原则的途径	192
第三节 控制过程	193
一、确定质量标准	193
二、获取偏差信息	195
三、调节	196
四、监督	198
五、控制过程诸步骤的辩证关系	199
第十章 行政管理方法论	200
第一节 世界观和方法论	200
一、世界观	200
二、方法论	202
三、世界观和方法论的辩证统一	203
四、行政管理方法的作用	204
第二节 行政管理的认识方法	206
一、经验认识方法	206
二、理性认识方法	212
第三节 行政管理的实践方法	217

一、行为控制方法	217
二、动机激励方法	221
三、思想教育方法	225
第十一章 行政管理法制观	229
第一节 行政法规及其作用	229
一、行政法规的涵义	229
二、行政法规的内容和特征	230
三、行政法规在行政管理中的作用	232
第二节 行政法规是上层建筑的重要内容	233
一、行政法规是经济基础的反映	233
二、行政法规是统治阶级施政的工具	235
第三节 行政法规的制定与执行	238
一、行政法规的制定	238
二、行政法规执行过程的辩证法	242
第十二章 行政管理人事观	248
第一节 人事行政管理及其作用	248
一、人事行政管理的涵义	248
二、人事行政管理的地位和作用	249
第二节 两种不同性质的人事行政管理	253
一、资本主义国家的文官制度	253
二、我国的人事干部制度	256
第三节 人事行政管理的辩证法	257
一、因事设职	259
二、选优任用	257
三、适才适所	260
四、分级管理	262
五、新老交替	263
第十三章 行政管理财务观	265

第一节 行政财务管理的涵义和特点	266
一、财务行政管理的涵义	266
二、财务行政管理的特点	267
第二节 行政财务管理中的矛盾	269
一、全局和局部	266
二、主观和客观	271
三、增产增收和节约开支	272
第三节 行政财务管理过程	273
一、预算	273
二、会计	275
三、决算	277
四、审计	278
五、财务行政管理诸环节的辩证统一	280
第十四章 行政管理价值观	282
第一节 行政管理中的价值观念	282
一、价值观的涵义	282
二、价值观念在行政管理中的作用	285
第二节 行政管理中的真、善、美	288
一、行政管理中的真理问题	288
二、行政管理中的道德问题	291
三、行政管理中的审美问题	294
第三节 行政管理效益面面观	297
一、经济效益与社会效益	297
二、效益与质量、数量	300
三、效益与速度	301
第十五章 行政管理和社会发展	303
第一节 行政管理在生产力和生产关系矛盾运动中 的作用	305

一、行政管理和生产力	305
二、行政管理和生产关系	310
三、行政管理传递生产力和生产关系的 相互作用	312
第二节 行政管理在经济基础和上层建筑矛盾运动 中的作用	314
一、行政管理与上层建筑	314
二、行政管理是经济基础和上层建筑相互 作用的中介	315
第三节 行政管理在社会发展中的作用	318
一、行政管理是人们获取自由的一种实践活动	318
二、行政管理与人类社会的自我发展和完善	325

序

管理中有规律、有科学，因而随着管理经验的丰富、理论的成熟，便有了管理学，进而建构了管理科学。近十多年来，我国管理的现代化意识大大增强，管理是科学，已取得了公众的确认，管理科学也得到了长足发展。这在我们这个古老的国家里，是一件可歌可贺的事情。只有我们真正地实行了科学的管理，现代文明才能昌盛，国家才能富强。这就是人们努力追求科学管理的希冀。

管理是人的活动，管人，管物，物总体现了人的关系，人是主体。管理的水准，取决于管理者的智慧和才能，也就是取决于管理是否科学。要科学管理，管理者要有科学的头脑，这里所指的睿智的头脑，不只要学会管理科学，而且要有正确的哲学思维。管理专家克·霍金森的话是很有体验的。他说：管理者的“哲学素养有助于增强他们处理组织事务的能力和对组织事务的理解。”其实，管理、科学和哲学是相互不能分离的。世界是一个整体，人的活动也是一个整体。管理中包含着哲理，哲理也来自于包括管理在内的一切人的活动。历史就是这样走过来的，首先哲学包容着许多自然的和社会的知识，然后各种具体的、自然的和社会的知识又从哲学中游离出去，逐步形成各种具体的学科，哲学成其为最高层次上然而是从最深刻的层次上概括着各种具体知识，并一起成熟起来。近现代的学者，绝大多数都知道这个道理，因此出现了不仅发展具体科学，而且探索具体科学中的

哲学问题。这种活动的外在形式便表现为研讨具体学科的哲学，如物理哲学、化学哲学、生物哲学、地学哲学、经济哲学、政治哲学、法哲学以至企业哲学、商业哲学种种，本书所讨论的行政管理哲学就是其中的一种。哲学家们和具体学科的专家对此现象有不同的评论和看法，但这种现象毕竟已经发生。一种现象之所以出现，总有它出现和存在的理由。

行政管理哲学的作者把这本书献给读者，我读后，感到表达了他们的一种可贵的心愿。把行政管理科学和哲学之间的联系，以醒目的方式呈现在读者面前，以便行政管理者能注重自身的哲学修养，哲学工作者也能从行政管理科学中汲取营养、丰富自己。应当说，无论是行政管理者，还是哲学工作者，在这日新月异的社会中，都会感到自己不足的方面。能在阅读这本书时，发现某些自己需要的东西，得到点滴启迪，也就是作者的快慰了。

正如作者所说，书中提出的马克思主义行政管理哲学的理论体系，还只是一种尝试。作者在理论体系的建构上，在问题阐释上，力求坚持正确的方法论，概括现代行政管理科学的新知识，并引进了系统科学的内容，沿着把马克思主义哲学同社会主义行政管理学联系起来开展研究的思路，并在这方面作了宝贵的探究和甘辛的劳动。但毕竟是尝试，书中也存在一些疵点和不成熟之处。

我以为，我们要实现行政管理现代化，便需要有一大批具有民主和科学精神的管理者，有哲学头脑的管理者，而本书向我们提供了这一思路。因此，我欣然命笔写了上面这些话。

黎德扬

1992年8月26日

第一章 行政管理哲学建立的基础

行政管理的实践和理论随国家的产生而产生，又随国家制度的更替而发展。行政管理实践现已开始向多样化、专业化、系统化方向发展，行政管理理论也经历了从单一到多样、从具体和个别到一般的发展。这不仅提出了建立马克思主义行政管理哲学的必要性，而且为它的研究和创立奠定了实践和理论基础。

第一节 行政管理哲学建立的历史基础

一、中国历史上的行政管理实践和理论

现代是过去的继续，两者存在着历史的联系。为着研究和创立马克思主义行政管理哲学，有必要首先探究一下中国和西方历史上的行政管理实践和理论。为了论述的方便，更为了将资本主义行政管理同社会主义行政管理区别开来，我们把现代资本主义的行政管理也纳入“历史”的范畴之内，并非是对资本主义行政管理发展阶段的界定。

中国历史悠久，行政管理实践和理论非常丰富。而“治国之术”则是中国古代行政管理实践和思想的最集中的体现。

随着私有制的产生，出现了奴隶制的国家，奴隶主阶级成了国家的统治者。奴隶主阶级为了维护其阶级利益，巩固其统治地位，主要是利用神权和宗法思想来进行统治。他们极力宣扬贵族“受命于天”、“恭行天罚”的神权思想，以使奴隶阶级俯首听

命，不做违反天命的事。他们维护“亲亲”“尊尊”、“刑不上大夫，礼不下庶人”的宗法等级原则和“礼治”思想，要奴隶阶级不要“犯上作乱”，忍受奴隶主阶级的残酷压迫和剥削。但社会变革并不以奴隶主阶级的意志为转移，总是要按其固有规律不断向前发展的。在奴隶制向封建制过渡的春秋战国时期，社会大变革勃然兴起，思想领域空前活跃，出现了诸子“百家争鸣”的繁荣局面。这时，维护奴隶主贵族统治的神权和“礼治”思想受到了巨大冲击，可说是“神权”动摇、礼坏乐崩。

春秋战国时期如何“治国”？诸子百家各有主张。儒家仍维护“礼治”并辅之“仁治”，即所谓“克己复礼为仁”。以老子、庄子为代表的道家，崇尚自然，认为“道法自然”，鼓吹“无为而治”。墨家主张以“兼相爱、交相利”的原则治理国家，提倡“兼爱”、“尚贤”反对贵族的宗法等级制。法家以李悝、吴起、商鞅、韩非等为代表，强调“法、术、势”，主张法制，反对儒家的“仁治”、“德治”。在“统治术”的争论中，“法制”与“仁治”是当时最集中的代表。而“仁、德之治”观，对以后统治阶级的治国之道有着深远的影响。

秦汉以后，中国统治阶级的治国之术，经历了以法制为主到仁治为主、法制辅之的历史演变过程。秦王朝以法家思想为指导而建立，又以重法制而载入史册。据湖北云梦出土的《秦律》记载，秦始皇时，各方面“皆有法式”。秦朝的统治是极端的专制主义的统治，实行高度集权，“天下之事，无大小皆决于上”。这正是法家的“事在四方，要在中央，圣人执要，四方来效”的思想体现。多行不义必自毙，秦王朝的灭亡不可避免。

西汉统治者吸取了秦朝行酷刑而速亡的教训，以将道家和法家思想揉合而成的“黄老”思想作为统治国家的指导思想，主张“约法省刑”以休养生息。其实质仍然是无为而治，过于消极。于是，汉武帝时又采取董仲舒的“罢黜百家，独尊儒术”，又回

归到了奴隶社会的“宗法”、“礼治”思想。但不是简单的回归。董仲舒结合其他各家思想和当时的宗法思想，提出了封建统治的总原则：“君为臣纲、父为子纲、夫为妻纲”，上至国家、下至家庭都置于森严的等级制度之中。董仲舒还用“道之大原出于天，天不变道亦不变”的神学目的论和形而上学思想，将以“三纲”、“五常”为核心的统治原则绝对化、永恒化，最终形成了以儒家“仁”、“德”观念为核心的封建统治原则。这一原则一直视为封建统治思想的正宗和主流。两千多年来，封建统治思想尽管因时、因地常有变化，但万变不离其宗，“宗法”，“仁、德”之治，没有实质变化。

作为世界文明古国之一的中国，之所以能经受住几千年的风雨飘摇，始终以统一的泱泱大国巍然屹立在世界的东方，其中很重要的一个原因，就是它有一套人事管理制度。因为人是最基本的、最活跃的，起决定性作用的因素。没有适当的人选和这种人选产生与升降奖惩的办法，其他的条件再好也无济于事。从这个意义上讲，任何时代、任何国家都难逃“其人存，则其政举；其人亡，则其政息”的命运。中国古代的人事制度不仅基础奠定得特别早，而且历代前后相因，发展得特别完整。按其发展顺序，大致经历了从尧舜到先秦的萌芽阶段，从秦朝统一到中国南北朝的草创阶段，从隋唐至晚清的成熟阶段。

从萌芽阶段来说，就确定了一些用人原则。例如用人唯贤。传说尧发现儿子丹朱不贤，在经过长期考察后把天下传给了六代平民出身、曾经务农和家庭小手工业的舜；舜把天下又传给了会治水的禹。齐桓公大胆使用自己的死敌管仲为相，提拔喂牛出身的宁武作大臣，终于成为春秋最盛的霸主。用人，特别是选择继承人时，能多方征求意见，据说帝尧就“咨于四岳”。孟子就曾明确提出了用人的原则应该是：“左右皆曰贤，未可也；诸大夫皆曰贤，未可也；国人皆曰贤，然后察之；见贤焉，然后用

之。” 免职的原则也与此相同。那时，荐贤成为一种好的风气，先秦的祁奚就主张“内举不避亲，外举不避仇”。同时，还规定了考绩、检查与汇报制度，建立了培训与管理机构等。

由萌芽阶段经草创阶段到隋唐以至晚清，中国古代的人事制度已经成熟。其标志是开科取士的科举制度。这是人事管理工作具有世界意义的一大进步，它对我国和世界的人事制度都产生了极其重要的影响。

此外，中国古代的行政管理还有相当丰富的内容。例如西周时期提出的“量入以为出”的财政原则，《管子》一书记载的春秋时期许多人物的经济管理思想，中国奴隶社会的井田制，封建社会的大地主庄园经济的管理。特别是修筑万里长城这样规模宏大、人数众多、时日长久的工程，如果事先没有周密计划，修筑过程中没有相当的组织、严密的指挥、有效的协调，是不可能完成的。这些都需要我们进一步挖掘。

回顾中国古代行政管理的实践和思想，对于我们研究和建立马克思主义的行政管理哲学有重要的启迪作用。

1、行政管理是意识性很强的一项实践活动。行政管理实质上是统治阶级意识的反映，是在统治阶级意识即思想指导下所从事的管理活动。其他阶级和人员的管理思想没有被统治阶级接受，即使是比较正确，也只能视为“流派”，而不能视为“正宗”，更不能转化为管理实践。因此，研究和建立马克思主义行政管理哲学必须坚持以马克思主义为指导，以使行政管理科学化。

2、行政管理的阶级性。中国古代统治者无论采用何种治国之术，都是为了维护统治阶级的根本利益，更好地剥削广大劳动人民；都是为了巩固自己的统治地位，更好地压迫广大劳动人民，防止被压迫阶级造反。因此，必须明确马克思主义行政管理哲学具有强烈的无产阶级性质，是无产阶级从事行政管理的世界观和方法论，是为维护无产阶级和广大劳动人民的根本利益、