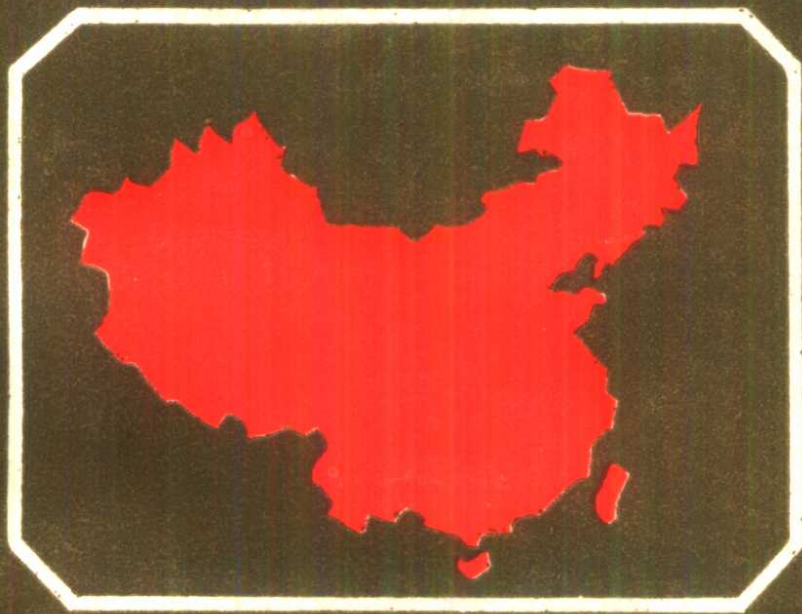


建立有中国特色 的 行政管理学

——我国行政管理学学科体系初探

葛孚光 主编



中国经济出版社

建立有中国特色的行政管理学

——我国行政管理学学科体系初探

葛孚光 主编

中国经济出版社

内 容 提 要

本书是一本关于我国行政管理学学科体系的论文集,分五部分:一、我国行政管理科学研究的一项重要任务;二、钱学森同志谈行政管理学的一封信及其启示;三、我国社会主义行政管理学的特点;四、怎样建立具有中国特色的行政管理学科体系;五、中国行政管理学“十字网络型”学科体系介绍。编者以较大篇幅的“序言”对我国行政管理学科体系的各种意见进行了概括和评价,并表明自己的观点,指出并批评了行政管理学研究中受资产阶级自由化影响的某些倾向。本书具有较高学术价值,可供行政管理学研究、教学人员及广大行政管理学爱好者阅读参考。

建立有中国特色的行政管理学 ——我国行政管理学学科体系初探

葛平光 主编
责任编辑: 卫树平
封面设计: 艺 林

中国经济出版社出版发行
(北京市西城区百万庄北街3号)
各地新华书店经销
北京市朝阳区文兴印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 5.5印张 133千字

1990年9月第一版第一次印刷

印数: 00,001—1,500册 定价: 2.90元

ISBN 7-5017-0853-3/F·558

目 录

序 言.....	葛孚光 (1)
一、我国行政管理科学研究的一项重要任务.....	(19)
(一) 关于行政管理学研讨会情况的报告 (摘要).....	(19)
(二) 张友渔同志在中国行政管理学会筹 备组第一次会议上的讲话(摘要).....	(21)
(三) 夏书章同志在中国行政管理学会筹 备组第一次会议上讲话(摘要).....	(23)
(四) 《中国行政管理学会章程》(摘要).....	(24)
(五) 为创建具有中国特色的社会主义行 政管理学而努力.....	夏书章 (25)
二、钱学森同志谈行政管理学的一封信及其 启示.....	(28)
(一) 钱学森同志给田禾同志的信.....	(29)
附：简评《中国社会主义行政管理学导论》	白 鹤 (31)
(二) 建立中国社会主义行政管理学刍议 ——读钱学森同志信有感.....	田 禾 (33)
(三) 谈谈行政管理学的理论性和实用性	唐代望 (36)
(四) 一项开创性的工作.....	王 鸿 (40)
(五) 行政管理学的理论基础及学科体系 初探.....	刘应海 (42)
(六) 当前行政管理学研究的重心应是	

“务实”	徐泗河 (48)
三、我国社会主义行政管理学的特点	(50)
(一) 试论社会主义行政管理原则	刘永信 (51)
(二) 社会主义行政管理学研究的几个理论问题	严家明 (57)
(三) 中国社会主义行政管理学的特点	蒋东海 (62)
(四) 行政管理学的研究要结合社会主义初级阶段的特点	吴安民 (65)
(五) 正确贯彻行政管理中的民主原则	赵小南 (67)
(六) 行政管理学是行政学的发展	张尚鸾 (73)
四、怎样建立具有中国特色的行政管理学体系	(75)
(一) 谈谈建设中国行政管理学体系的条件	刘善金 (76)
(二) 当前我国行政管理学研究存在的主要问题及其趋势	胡象明 (79)
(三) 我国行政学研究发展若干问题的思考	朱国斌 (84)
(四) 党的十三大为我国行政管理学的发 展开辟了广阔前景	浮光 (91)
(五) 把行政管理的科学化与法制化统一 起来	应松年 (94)
(六) 把行政管理中的一般与特殊相结 合	郭建乐 (99)
(七) 建设我国行政管理学体系的几个问 题	杨学敏 (104)
(八) 论中国行政管理学学科体系的逻辑	

结构.....	李 琪 (116)
(九) 行政是行使国家权力的管理活动...	刁田丁 (126)
(十) 行政的概念与行政学的学科体系...	刘熙瑞 (128)
(十一) 试论行政监督在行政管理学体系中 的作用和地位.....	卓 越 (135)
(十二) 行政管理学体系的逻辑起点.....	万鹏飞 (141)
(十三) 试论我国行政管理学的学科体系...	史 策 (144)
五、中国行政管理学“十字网络型”学科体 系介绍.....	(151)
(一) 试论行政管理学“十字网络型”学 科体系.....	欧阳雄飞 (152)
(二) 关于“十字网络型”学科体系的说 明.....	欧阳雄飞 (163)
(三) 简评行政管理学“十字网络型”学 科体系.....	李清元 (168)
后 记.....	(171)

序 言

—

探索创建具有中国特色的行政管理学体系，这是我国行政管理学界早就明确的艰巨的历史性任务，也正如钱学森同志指出的，是一项具有“开创性的”工作。（见本书《钱学森同志给田禾同志的信》。）这即使不是所有人的共识，至少也是绝大多数人的愿望。三年前组织上调我到行政管理学会（筹）主持《中国行政管理》杂志之后不久我就意识到了这一点。1986年底编辑部意外地收到国防科技大学田禾同志寄来钱学森同志写给他的一封信，信中论述了行政管理学的理论基础，并提出了建立学科体系的问题。这样一位曾为我国的科技进步作出了巨大贡献，近年来又积极倡导社会科学同自然科学相结合的著名科学家的意见，理所当然地引起我们的高度重视。编辑部立即决定在1987年第1期发表钱老的这封信，并“借东风”，开展“中国社会主义行政管理学学科体系的专题讨论”。也就是几乎在这同时，笔者产生了编辑出版本书的念头。

后来的实践表明，这次专题讨论获得成功，达到了预期效果。所发表的几十篇论文，集中了我国行政管理学界的主要意见，具有一定的代表性。因而受到了行政管理学界的普遍欢迎和热情称赞。当时中国行政管理学会（筹）副组长、中山大学教授、我国著名的行政管理学家夏书章给编辑部的信中说：“你们的辛勤劳动为学科建设、行政改革作了贡献，是很有意义、很有价值的事。”（见《中国行政管理》1988年第4期）

专题讨论到1987年底告一段落，1988年继续发表了一些这方面的文章。在这期间本该着手编辑本书，但我实在力不从心。一个月刊编辑部只有两、三个编辑，我不仅负责每期全部稿件的计划、审定，还不得不编改三分之一左右的稿件，有时还要做校对。一言以蔽之：心有余而力不足。

可是，到1988年10月事情有了转机。中国行政管理学会正式成立，筹备工作结束。顶头上司免除了我由党组织正式任命的学会筹备组副秘书长（副局级）的行政职务，同时成立了《中国行政管理》编辑委员会，由这位顶头上司亲任主任。于是我很快得到答复：“等待分配”。这是1989年2月的事。可是，直到是年八月中旬，无一位领导同我谈过一句工作的问题，我的工作仍然去向不明。“等待分配”，等到何时，仍然未知。时间就是生命。八九个月的时间（何止八九个月！）能让它白白虚度吗？

所幸的是，一切都在我的意料之中。几乎在停止正常工作的同时，我便立即开始编书。为的是在我被迫离开行政管理研究领域之前，把自己的工作划个句号，不带遗憾地去接受新的工作。继去年八月出版了本人主编的《军队行政管理》一书后，九月便开始编辑本书。时间充足，进展顺利，心情舒畅，真是“快乐的日子”。有人说，这是天赐良机，我却想到了中国一个古老的典故：“塞翁失马”。

二

探讨中国行政管理学的学科体系，首先应当明确什么是学科体系。根据辞书解释，体系是指若干有关事物互相联系互相制约而构成的整体。由此看出，一个体系当具备三个基本特

征。一是构成体系的是若干事物，不是一件两件事物，这说明了体系的完整性；二是构成体系的若干事物是有关的若干事物，不是随便任意的若干事物，这说明了体系的确定性；三是构成体系的若干有关事物之间互相联系互相制约，不是孤立零散的，这说明了体系的内在逻辑性。用这三个特征来界定中国行政管理学的学科体系，那就是：中国行政管理学的学科体系是指若干有关（涉及）我国行政管理科学的事物互相联系互相制约而构成的整体。

从发表的专题讨论的论文中可以看出，大家对学科体系的理解不尽相同。不少同志把一本书的体系当作整个学科体系。这虽然不够全面，但讨论一本书的体系仍很有意义，因为不解决一本书的体系也就很难去深入全面地解决整个学科的体系。而且，有的同志对一本书体系的意见为整个学科体系的建立打下了基础。然而，一本书的体系的确不是整个学科体系，这一点已经有不少同志提出来了。正是这样的原因，欧阳雄飞同志提出的行政管理学“十字网络型”学科体系不失为一次有益尝试。

其次，探讨中国行政管理学的学科体系，必须把“行政”这个基本概念弄清楚。正如有的学者所指出的：“‘行政’，作为行政管理学基本概念中的最基本者，对本学科的研究对象、范围乃至整个理论体系，无疑比别的概念起更大的制约作用。”可惜的是，直到目前为止，学术界对此依旧众说纷纭，莫衷一是。“行政”究竟为何物？它几乎成了困扰学者们头脑的怪物。有的人企图为“行政”作出一个古今中外普遍接受的定义，结果是枉费心机。

马克思主义认识论告诉我们，存在决定意识。概念是对客观事物的高度抽象。对行政定义，只能从客观存在的行政现象

出发，而不是从主观愿望出发。应当指出的是，行政作为一种社会现象与自然现象不同，它随着社会的不同而不同，因而人们对它的认识也要“随机应变”。在实行“三权分立”政治体制的资本主义国家，把“行政”看作是与立法、司法并立的“三权”之一，并没有什么不对；在实行“议行合一”政治体制并以公有制为主体的社会主义国家中，把行政管理研究的范围扩大到立法行政、司法行政，甚至企业行政，也是符合实际情况的。我们注意到，有的国家就不提独立的行政管理，而提国家管理。因为“议行合一”的国家的政权是统一的，而不是分立的，很难把一种权力同其它权力完全分离。

目前，我国学术界对“行政”的理解存在着广义与狭义之分。并且大致可以看出一种倾向，就是主张广义行政的意见多数来自行政管理的实际工作者；主张狭义行政的意见多数来自理论工作者。当然也有例外，有的专门从事行政管理学研究的教授、学者们也主张广义行政。笔者在此不想判断谁是谁非。笔者在国家行政机关工作多年，认为广义行政也许更符合中国的国情。但对有的学者为了研究问题更方便、更集中而主张狭义行政也是理解的。他们尽可以按照自己的主张去研究，这于己有利，于人无妨。不过，行政管理研究领域个别负有领导责任的人，根据外国的行政来界定中国行政，武断地决定什么是行政，什么不是行政，还要别人也要依此为依据，否则就似乎犯了王法。对这种以权威自居的人，恕我不敬，笔者实在不敢苟同，也决不听命。

近几年我国出版的不少行政管理学著作，都引用无产阶级革命导师马克思的一句话来解释行政，这就是大家熟知的“行政是国家的组织活动。”的确，比起其他任何一种行政定义来，马克思对行政作了高度抽象。但是，这里有一个如何正确

理解马克思这句话的问题。马克思的这句话见于他发表在1844年8月7日和10日的德国《前进报》上的文章《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”》一文（《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页）。从文章内容可以看出，马克思在这里讲的“行政”，主要是针对普鲁士、英国和法国的情况而言。当时，这些国家都已经按照分权学说的原则建立政治体制，行政权是与其他权力分立的。因此，马克思这里讲的“行政”，的确指的是政府独立的管理活动。但是1871年第一个无产阶级的政权——巴黎公社诞生后，马克思便指出：“公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。”（《马克思恩格斯选集》第2卷，第375页）这就是“议行合一”的社会主义政体原则。这时，如果再把“行政”理解为前面所说的政府独立的组织活动，显然就不适宜了。在“议行合一”的政治体制下，国家权力是统一的，政府的工作与国家其它机关的工作也是统一的。因此，研究行政管理就不能仅仅局限于政府本身的工作，必然涉及到立法机关、司法机关以及其它社会组织的问题。不过，马克思关于行政的那句话在此仍然适用。政府只是国家机关之一，马克思说“行政是国家的组织活动”，而未说“是政府的组织活动”，因此我们也不能把行政作为政府所独有。承认广义行政也许是我国行政管理的特点之一。

还有一个需要澄清的问题，值得在此顺便说明。这就是“行政”与“行政管理”、“行政学”与“行政管理学”的关系。有的人认为“行政”与“行政管理”、“行政学”与“行政管理学”完全是一回事，有的认为不完全相同。也曾有人指责“行政管理”、“行政管理学”的说法不通。其理由是，英语中的“行政”（administration）就是管理的意思，“行政管理”译成英语就成了“管理的管理”了（administrative

administration)。这是一种缺乏深入研究的误解。“行政”一词在我国古籍中就有，并不是从英语中来的。不过，从词法上来看，古籍中的“行政”是一个动宾结构的动词，意为“执行政务”。如“周公、召公二相行政”（《史记·周本纪》）就是如此。而现在我们使用的“行政”却通常作为名词（意为国家机关的事务）或形容词（意为行使国家权力的），一般不再作动词用。正是由于这种语言上的变化，现在用“行政管理”比用“行政”更容易被人们所理解而接受。至于说“行政管理”译成英语不通的说法，是由于翻译上的错误所造成的。查英语词典可知，administration的本意是“管理”，后来由于研究上的需要用来特指政府事务的管理。因此，本来就应译成“行政管理”，而不应译成“行政”。但已经久误为正了，纠正也难。不过，所谓“不通”的问题也就不成其问题了。

明白了“行政”与“行政管理”的关系，“行政学”与“行政管理学”的关系也就迎刃而解了。纵览我国近几年出版的著作，绝大多数都是用行政管理或行政管理学作书名，只有少数用行政学。这也反映了多数人的认识。至于有的同志把“行政”和“管理”作为两个层次的概念，以为“行政”层次较高，主要指决策和领导，“管理”层次较低，主要指执行和事务处理，这种说法并无充分根据，实际上也很难区分。所谓层次的高低是相对的，决策与执行也难以截然分开。而有的同志把行政管理学看作是传统行政学的新发展，则是不无道理的。

第三，探讨中国行政管理学的学科体系，还要搞清楚中国行政管理的特色。有人企图写一本古今中外通用的行政学，这充其量不过是一种良好的愿望。这种企图在国外早已走到了穷途末路。美国比较公共行政学派的失败就是一个例证。1960年美国公共行政学会成立了比较行政学小组。该小组企图建立

“一种无所不包的理论或模式”，用以指导任何一国的公共行政活动。“这种理论以为文化因素不会造成行政框架的任何差异，因为‘原则就是原则’。”然而十多年苦心经营的实践证明，这“是一个达不到的目的”，比较行政学小组只好于1973年解散，《比较行政学杂志》也随之停刊（《行政管理学词典》〔美〕，湖北编办、政治所编印）。当然，这并不是说比较公共行政学已不复存在，而是说他们必须开辟新的研究途径。这也不是说行政管理没有一般规律，而是说一般规律只有结合一国具体实际才有意义。但这件事至少提醒我们，研究行政管理必须重在本国特色。

那么，中国行政管理的特色是什么呢？中国行政管理的特色只能来自中国行政管理的实践。综合大家的意见，主要有以下几点：

（一）我国的行政管理始终在中国共产党的领导下，贯彻执行党的路线方针政策。党对行政工作的领导不是人为的，而是历史所形成的。在民主革命时期，党领导人民建立了部分政权，党同时直接领导这个政权的建设。党领导全国人民推翻了旧政权，在全国建立起了无产阶级新政权以后，党的领导地位没有变。正如我国宪法中明确指出的：“中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”

党领导行政管理似乎是一个没有什么疑问的问题。但我们也发现，近几年出版的著作和发表的文章中有的没有这方面的内容，有的对党对行政工作的领导作了片面的解释，实际上是

削弱党对行政工作的领导。政府与党的关系、行政组织与党组织的关系、行政领导人与党的领导者的关系、行政工作怎样置于党的领导之下等等，这些问题都应该研究，在我国的行政管理学中独辟专章。

党对行政管理的领导主要体现在，行政管理必须坚决贯彻执行党的路线、方针、政策。这里说的路线，不仅是党的政治路线，也包括思想路线和组织路线。在解释“党政分开”时，有人强调党的主张必须要经过法定程序变成“国家意志”、“行政决定”，似乎不这样政府就可以不贯彻执行。从总体上这样说是对的，但不是党的所有主张立即就能变为“国家意志”、“行政决定”的。难道对那些尚未变为“国家意志”、“行政决定”的党的主张可以不贯彻执行吗？还有甚者，干脆把党组织等同于其他组织，否定党管干部的原则，认为党组织无权“直接管理政务类公务员”。所有这些，不能不说是淡化弱化党的领导在行政管理研究中的表现。

（二）我国政府行政管理对人民代表大会负责。我国实行的是“议行合一”的政治体制。宪法规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关”，“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权”，“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”，“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作”。“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关”，“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关”。“地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作”。这里明确规定了政府与人大的关系，确定了政府在国家体系中的法律地位。我们的立法机关（人大）高于行政机关（政府），行政机关由立法机

关产生，并对它负责，受它监督。这同实行“三权分立”的资本主义国家中的行政权截然不同。因此，在我国行政机关不能离开立法机关独立存在，行政管理也不能离开人大的决议和监督而独立进行。政府与人大的关系、政府怎样对人大负责、怎样接受人大的监督等等，也应当是我国行政管理研究的重要内容而在行政管理学中占有一席之地。

（三）我国的行政管理是社会主义的民主管理。这是由我国的社会主义性质决定的。宪法中规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”人民是国家的主人，我们的政府是为人民服务的政府，所以叫“人民政府”。人民有“管理国家、管理军队、管理各种企业、管理文化教育的权利”（毛泽东《读苏联〈政治经济学教科书〉谈话记录的论点汇编》）。当然，这并不是说人人都可以直接参与行政管理，那是不可能的。人民参与行政管理的方式主要表现在：通过选举人民代表组成立法机关，立法机关代表人民制定宪法、法律、法令，并由立法机关产生的行政机关去执行；人民通过各种社会团体、新闻媒介等不同途径，向行政机关、行政领导人反映人民群众的意见，并对其进行监督；人民还可以通过自己的代表依法罢免不称职的行政管理人员。

我国行政管理的民主原则还包括在管理过程中实行民主集中制。行政管理必须走群众路线，建立在民主的基础上。行政机关实行首长负责制，并不意味着首长独断专行，一个人说了算。一切重大问题必须经过集体讨论后才能决定。经过集中以后作出的决定，执行时就要统一意志、统一行动，决不允许各行其事，有令不行，有禁不止。

有人说行政管理不能提民主化，这是对民主化的一种误解。政治都可以提民主化，决策也要民主化，为什么行政管理

就不能提民主化呢？我们的民主化决不是资产阶级自由化。我们讲民主从来都是与集中、法制不分的。《中国行政管理学会章程》中只讲“逐步实现行政管理科学化、法制化、现代化”，而不提民主化，而该学会会长陈俊生同志1988年8月1日给《行政管理学基础》一书的题词却是“实现行政管理的科学化民主化法制化现代化”。国务院副秘书长王书明同志为该书写的序言中就不止一次地提到行政管理的民主化。

（四）我国行政管理的范围涉及到国家的各个部门和组织。这是因为我们实行社会主义公有制，国家权力是统一的。有人说企事业单位的管理不是行政管理，但全民所有制企事业单位的领导人由行政部门任免，他们当然要按照政府的要求来进行管理；有人说群众团体的管理不是行政管理，但大量的群众团体离开政府根本不能存在，它们的管理也不能无视政府的规定；还有人说军队管理不是行政管理，但政府内有国防部，国务院领导国防建设，军队管理与政府的法则须臾不可分离。如前所述，广义的行政管理正是我们的特色。

（五）我国的行政管理贯穿着政治思想工作。行政的、经济的、法律的管理手段被公认为行政管理的手段。我国除此之外还有政治思想教育的手段。这是我国行政管理的传统优势。行政管理中的政治思想工作，主要是指行政领导者对行政人员，以及行政人员对广大群众通过进行广泛细致的政治思想教育，提高他们的政治思想觉悟和认识水平，提高他们执行党的路线、方针、政策的自觉性，使其能自觉地遵纪守法，服从大局，圆满完成各项行政任务。一切管理归根到底是对人的管理。对人的管理的关键是统一人的思想认识。因此，行政管理中的政治思想工作贯穿于整个管理的始终，贯穿于整个管理中的各个环节。行政的、经济的、法律的手段只有同政

治思想教育相结合才会更有效。政治思想教育手段是其它管理手段的保证。当然，政治思想教育也不是万能的，必须辅之其他管理手段才能发挥更大作用。

三

在讨论我国行政管理学的学科体系中，大家都重视怎样建立具有中国特色的行政管理学体系。这是一个必须要解决的问题。近几年出版的行政管理学著作大都论及了这个问题。从原则上看似乎没有多大分歧，但是对同一原则的理解却有差别。只靠原则是不能解决具体问题的，必须把原则具体化。

（一）建立具有中国特色的行政管理学体系必须坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化。

四项基本原则是我们的立国之本，也是理论研究的立论之本。毫无例外，研究行政管理学，指导行政管理学研究，都必须坚持四项基本原则，只有这样才能保证我国的行政管理学的发展保持正确的政治方向，才能建立起真正具有中国特色的行政管理学体系。现在这样提出问题大概不会再有人怀疑或反对。但从近几年行政管理学研究的实际情况看，由于或多或少地受资产阶级自由化思潮的影响，有意无意地忽视或放弃了四项基本原则。有一种意见认为，什么都提坚持四项基本原则，有的问题就不好研究了，有的文章就不好写了。这难道不是对坚持四项基本原则的动摇吗？有的行政管理杂志也不再向读者宣传“在坚持四项基本原则的基础上”，探讨中国行政管理学理论和行政管理体系的主旨了。这难道仅仅是一时的忽略吗？人们还可以清清楚楚地看到，有的重要的行政管理学学术会议的主要文件中，就很少讲坚持四项基本原则。这难道也是