

全国高等教育自学考试政治管理专业

政治管理学

概论

李景鹏 主编

高等教育出版社

ISBN 7-04-003565-0/D·83

定价 4.65 元

42841

全国高等教育自学考试政治管理专业

政治管理学概论

李景鹏 主编

高等教育出版社

内 容 提 要

本书由全国高等教育自学考试指导委员会组织，按全国颁布的《政治管理学概论自学考试大纲》的要求，结合自学考试的特点编写而成。书中首先对政治管理做了一般性概述，然后介绍了政治管理主体、政治管理职能、政治管理任务、政治管理与自治制度等内容，最后论述了政治管理现代化的问题。

本书是高等教育自学考试教材，也可供国家机关工作人员、党员干部及有关人员阅读参考。

全国高等教育自学考试政治管理专业 政治管理学概论

李景鹏 主编

*

高等教育出版社出版

高等教育出版社激光照排技术部照排

新华书店总店北京科技发行所发行

高等教育出版社天津印刷厂印装

*

开本 850×1168 1/32 印张 12 字数 310 000

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数 0001—50 445

ISBN7-04-003565-0/D·83

定价 4.65 元

出版前言

高等教育自学考试教材是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经国家教育委员会同意，我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材，以满足社会自学和适应考试的需要。《政治管理学概论》是为高等教育自学考试政治管理专业组编的一套教材中的一种。这本教材根据专业考试计划，从造就和选拔人才的需要出发，按照全国颁布的《政治管理学概论自学考试大纲》的要求，结合自学考试的特点，组织高等院校一些专家学者集体编写而成的。

政治管理专业《政治管理学概论》自学考试教材，是供个人自学、社会助学和国家考试使用的，无疑也适用于其他相同专业方面的学习需要。现经审定同意予以出版发行。我们相信，随着高教自学考试教材的陆续出版，必将对我国高等教育事业的发展，保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材《政治管理学概论》，无有借鉴，仅是个尝试，不足之处在所难免，希望得到社会各方面的关怀和支持，使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

1991年2月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 政治管理的概念	(1)
第二节 政治管理的产生和发展	(10)
第三节 政治管理的对象和范围	(15)
第四节 政治管理的目标、任务和职能	(22)
第五节 政治管理的基本特征及一般趋势	(30)
第六节 建立具有中国特色的社会主义政治管理学	(36)
第二章 政治管理主体	(43)
第一节 政治管理主体概述	(43)
第二节 政府在政治管理中的地位和作用	(51)
第三节 政府政治管理的模式与效应	(70)
第四节 政党在政治管理中的地位和作用	(80)
第五节 政治领袖在政治管理中的地位和作用	(91)
第六节 准政治管理主体在政治管理中的地位和作用	(100)
第七节 政治管理客体与政治管理主体之间的相互关系	(106)
第三章 政治管理职能	(113)
第一节 政治管理职能概述	(113)
第二节 政治领导	(119)
第三节 政治决策	(136)
第四节 政治组织行为	(148)
第五节 政治协调	(156)
第六节 政治沟通	(169)
第四章 政治管理的任务	(181)
第一节 政治管理的任务概述	(181)
第二节 规划政治生活和社会生活的方向	(183)
第三节 协调社会中不同集团的利益	(200)

第四节 维持社会秩序	(214)
第五节 保证民主政治的正常运行	(226)
第六节 保障社会经济的正常运行,促进经济发展	(238)
第七节 促进思想、文化的繁荣和进步	(249)
第五章 政治管理与自治制度	(262)
第一节 自治制度的一般概念	(262)
第二节 资本主义国家的自治制度与政治管理	(274)
第三节 社会主义国家的自治制度与政治管理	(290)
第四节 中国的自治制度与政治管理	(299)
第六章 政治管理现代化	(327)
第一节 政治管理现代化概述	(327)
第二节 政治管理的科学化	(333)
第三节 政治管理的民主化	(351)
第四节 政治管理的法治化	(363)

第一章 绪 论

在实际的政治生活中，政府与人民之间的关系是人们经常碰到的问题，而政府与人民之间基本的和主要的关系是政治管理关系，即政府通过行政权力对人民进行管理，人民群众则处于被管理的地位。政治管理学正是以这种关系作为出发点来研究政治现象的。在剥削阶级国家中，政治管理关系从属于政治统治关系。古往今来，在存在着民主制的各种国家形态中，民主过程是从属于政治管理过程的。因此，对政治管理进行专门研究，能使人们对民主问题的思考深入到实际政治生活当中去，这对于社会主义民主政治的建设具有重大的理论与实践意义。

第一节 政治管理的概念

一、政治管理的涵义

顾名思义，政治管理是人类的一种管理活动，这种管理活动涉及到人们的政治生活。

“管理”一词在汉语中有几种不同含义，其常用含义之一是“统领”，如我们说“管理下级机关”，“管理公共事务”等。“管理”的英译是“administer”，其含义为“服务”（serve）。当然，这不是指一般的服务，而特指政府机关或政府官员的“服务”，因而在英文字典中，“administer”一词被解释为“manage”或“direct”，其意义近于汉语中的“统领”。

在管理科学中，人们对“管理”的定义众说纷纭。有人把管理当作是决策；有人认为“管理是让别人同自己一道去实现既定的目标”；有人说“管理就是通过他人将事情办妥”；还有人主张，“管理是引导和控制一个人群团体的活动，以便达成共同的目标”。

不过，不论“管理”一词在管理学者眼中有多大歧义，其基本含义仍与其语源密切相关。管理强调的是人们如何被纳入一定群体的某种秩序或规范之中，因此，从操作的意义上说，管理就是协调和控制。现代管理学权威赫尔伯特·西蒙曾这样说过：有两个人想要推动一块石头，但没有一个人能够单独推动它，于是他们两个只得协调一致推动这块石头，这便是管理的基本意义。

既然管理是协调和控制，那么人类社会就始终离不开它。人类战胜大自然需要协调，人类解决社会内部的冲突需要协调，甚至一个乐队要演奏好一支乐曲也少不了协调。正如马克思所说，“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能”。他以乐队为例说：“一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①

简言之，管理是人类社会生活的必然要求。利益和素质各不相同的人们生活在一起，如若没有一定的合作、协调和制约，就不可能进行正常的生产和社会活动。社会愈发展，社会化大生产对人类提出的要求就愈高，人类的个性和利益就愈多样化，个人的社会权利和义务也愈加复杂，可供选择的行为方式也就愈多，从而也就更需要统一的协调和管理。

因此，管理的范围不是日益缩小，而是随着社会的向前发展而日益扩大，并且变得日益重要。在现代社会中，社会生活的各个领域，无论是经济、企业、科技领域，还是文化、教育、行政领域，以及社会生活的各个层面，小至个人、家庭、团体，大至国家、社会、国际，无不存在着管理活动。

在人类众多的管理形式中，对维持社会秩序的稳定和保障国家机器的正常运行而言，最为重要的莫过于国家政权体系对社会

^①《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社，1972年，第367页

政治生活的协调和控制。这种国家对社会政治生活的协调和控制便是政治管理。

政治学家对政治下过许许多多不同的定义，但谁也不能否认，政治事关重大的公共利益。不管任何问题，当它危及或事关重大的社会公共利益时，它便成为政治问题。由于政治与重大的公共利益相关，所以政治管理也就势必涉及到对公共事物的协调和控制。

国家政权体系对社会政治生活的协调和控制，范围非常广泛。它既包括对国家行政机关自身政治生活的调控，也包括对人民群众政治生活的调控。换言之，政治管理可以有广义和狭义之分。广义的政治管理泛指国家对社会全部政治生活的调控，它包括了对国家行政机关自身政治生活的调控。狭义的政治管理则仅指政府对人民群众政治生活的协调和控制，而不包括对国家行政机关自身政治生活的调控。我们在本书中一般使用狭义的政治管理概念。

有关政治管理活动的系统知识就是政治管理学。政治管理学是一门古老而又全新的学科。说它古老，是因为对政治管理的研究早就有之。说它全新，是因为以往对它的研究常夹杂在其他的研究之中，没有形成独立的知识系统，作为一门独立学科的政治管理学还正在形成之中。政治管理学研究国家政权体系（主要是政府）管理群众政治生活的范围、方式及规律。由于政治管理学总结了古往今来许多政治管理活动的经验知识，并对此作出了理论概括，因此，对于政权机关而言，这门学科直接有助于管理人员提高政治管理的效能，增强管理的民主性和科学性。对于一般群众而言，政治管理学有助于他们提高对政治管理必要性的认识，从而更加自觉地遵守国家的法令规章，配合政府的协调管理。

二、政治管理与政治统治

政治管理与政治统治有着极其密切的关系。从根本上说，任何政治管理都服务于一定阶级的政治统治，它的最终目的就是维持现存的统治秩序。按照马克思主义的一般原理，在阶级社会中，由于政治本身的阶级性，超阶级的、抽象的政治管理是不存在的。在资本主义社会，政治管理服务于资产阶级的政治统治；在社会主义社会，政治管理则为巩固无产阶级的统治服务。

另一方面，任何阶级的政治统治总是通过一系列具体的社会职能而体现的。恩格斯说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^① 政治统治的社会职能之一就是对社会公共政治生活进行管理，没有这种管理，统治阶级就不可能有效地对敌对阶级进行统治。从这种意义上说，政治管理反映着社会统治阶级的政治统治利益。

当然，政治管理毕竟不同于政治统治，它们在以下三方面存在着基本的区别。

1. 政治管理和政治统治的对象有所不同。政治管理的对象既包括统治阶级内部的成员，也包括被统治阶级的成员。而政治统治的对象则是敌对阶级，它是社会中的统治阶级为维持自己的领导地位而对被统治阶级所采取的一系列措施。政治统治的对象不包括统治阶级内部的成员。因此，从马克思主义的观点看，人民内部或本阶级内部不存在政治统治的问题。

2. 与上述区别相一致，两者的主体也不同。政治管理的主体通常是法定的政府机关或准政府性机关，如中央政府和地方政府的有关部门。在社会主义国家，由于党政之间实际上难以分离，党的各级领导机构也不同程度地履行着政治管理主体的职

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1972年，第219页

能。此外，在党领导下的各种政治团体也在不同程度上履行着政治管理主体的职能。与此不同，在马克思主义看来，政治统治实质上是一个阶级对另一个阶级的统治，因而，从根本上说，政治统治的主体不是具体的政权机关，而是整个统治阶级。例如，在资本主义条件下，资产阶级整个阶级作为政治统治的主体实施对无产阶级的统治。在社会主义条件下，全体人民作为主体行使着无产阶级的政治统治。

3. 政治管理和政治统治的方式各不相同。由于政治管理主要是本阶级内部的一种协调活动，管理者和本阶级被管理者在根本利益上的一致性，因此，必然要制约着整个政治管理方式的性质，使政治管理的方式主要是行政的和民主的而非专政的方式。反之，由于政治统治是针对敌对阶级而言的，统治者和被统治者的根本利益是对立的，所以，当被统治者的活动危及统治者的统治地位时，统治阶级常常不惜使用一切方式来维护其统治，其中的根本方式就是阶级专政，即对敌对阶级的暴力镇压。

三、政治管理与社会自治和军事管制

社会自治和军事管制是政治管理的两种非常形式，它们分别从两个极端履行政治管理的基本职能。

自治通常可分为两种不同的形式。一种是作为政治管理特殊形式的自治，如我国的民族区域自治。另一种是社会自治，即不同于政治管理而又从属于政治管理的自治，如我国的基层群众社会自治。这里所讲的主要是社会自治，它与政治管理有着密切的联系。特定的社区或民族聚居地区往往有与众不同的特殊利益和文化背景，国家对这些社区或地区进行管理的有效方式常常是制订一系列具体方针政策，让它们进行自我管理。地方社区和民族聚居地区根据国家法令进行的自我管理便是我们通常所说的社会自治。

由于社会自治是国家通过地方或社区的利益代表机构对该地

区政治生活进行的协调，因而它不仅大大减少政府机关与群众的直接冲突，而且自治区域的利益代表机构对当地的特殊情况更加了解，更容易为群众所认同和接受，从而也更容易对社会政治生活进行组织管理。此外，通过社会自治的形式实施政治管理，国家往往还可以节省大量的行政经费。由于社会自治具有这样的优势，所以它从来就为统治阶级广泛运用。在剥削阶级占统治地位的社会里，社会自治不过是剥削阶级的地方或社区代表对所在地区的共同事务的管理罢了。在社会主义社会中，社会自治是人民群众参与国家管理的一种重要形式，是社会主义民主的具体体现。

政治管理与社会自治的主要区别在于，政治管理是国家政权体系对群众政治生活的管理，社会自治则是群众通过自己的利益代表机构而实行的自我管理。从原则上说，任何社会自治机构都不是政权机构，它们不代表国家的意志，它们代表自治体的利益。虽然它们在自治体中形式上也表现为管理主体，但在国家的整个政治管理系统中，它们主要是作为被管理的客体而存在的。例如，根据我国宪法，我国的居民委员会和村民委员会是地方社区自治机关，它们代表所在区域的社区利益对社区生活进行协调，是群众自我管理的机关。从理论上说，居民委员会和村民委员会不代表国家的意志，它们本身也不是政府机构的组成部分，更不是一级政府。如若这些自治机构以一级政府自属而对所辖社区进行上下级关系的管理，那么它就违背了宪法的精神。

由于这一根本性的区别，政治管理和社会自治的具体实施方式也就迥然不同。政治管理是一种权威性的协调活动，管理机构可以运用诸如命令、领导、控制等权威性的管理方式。社会自治则不然，作为一种社区利益代表的自治机构只能采用诸如公约、协议等协商性的管理方式，而不得使用命令、控制等带有强制性的手段，否则，就是违法行为。

军事管制是另一种极端的政治管理形式，它的直接目的是在

短时期内迅速恢复社会的正常秩序。当一个国家或某个地区出现紧急情况，社会秩序遭到严重破坏时，最高政治当局根据国家的宪法可以在全国或部分地区实行军事管制。

作为政治管理的一种非常形式，军事管制的对象与政治管理一样主要是群众的政治生活，但管理的主体却不一样。军事管制实质上是政治管理的军事化。在军事管制的情况下，直接的政治管理的主体不再是原先的政府机关，而变成负责军管的军事领导机关，如军事管制委员会等。

在军事管制的情况下，原来的政治管理程序和方式往往让位于极端的管理程序和管理方式，如宵禁、关闭重要公共场所、驻兵重要机关、禁止正常的集会游行等。因此，军事管制是正常的政治管理过程的暂时中断。

与一般的政治管理活动相比，军事管制的优点和缺陷极其明显。军事管制最大的长处是管理的效率将极大地提高，任何可能威胁社会秩序的活动都将迅速得到有效控制。但是，军事管制的这一优点是以牺牲群众的正常民主生活为代价的。在军事管制的条件下，一些本来可以协商解决的问题都将加以极端地处理。军事管制在紧急情况下是必需的，但是，一旦秩序正常，应当立即恢复正常的政治管理，否则会严重妨碍人民群众健全的政治生活。

四、政治管理与行政管理

严格地说，行政（即公共行政）是政治的一部分，行政管理应属于政治管理的范畴。但是，由于观察的角度和人们对于政治管理和行政管理的界定的不同，事实上人们反而常以行政管理来泛指政治管理。因此，可以说广义的行政管理等同于广义的政治管理。

然而，狭义的政治管理与行政管理的意义却不同。狭义的政治管理应指国家政权对群众政治生活的管理，以及为社会的经

济、文化的发展创造政治前提，它不包括对行政机关本身事务的管理。而狭义的行政管理则应指对政府机关（立法、司法、行政部门）本身事务的协调管理。明白了我们所使用的是狭义的政治管理和行政管理概念之后，我们便能够对它们的相同之处和不同之处作出比较。

虽然政治管理与行政管理的管理主体主要都是政府机关及其授权的准政府性机关。然而政治管理主体还包括政党和某些政治团体等，而行政管理主体则不包括这些。另外，它们的管理客体也不一样。政治管理的客体是一般群众和民间组织，而行政管理客体则是政府机关本身及其成员的活动。

政治管理和行政管理的范围不尽相同。政治管理和行政管理都要对社会的政治生活进行协调，但政治管理一般只涉及人民群众的公共政治生活（如群众的政治行为，象选举、游行、示威等），以及为社会的经济、文化的发展创造政治前提，而行政管理除了管理国家机关及其工作人员的政治行为之外，还要对国家机关本身的经济行为等非政治性行为进行管理，如行政预算管理。

政治管理与行政管理的最终目的都是为了维持一定阶级的政治统治，促进社会的经济发展。但政治管理的主要目的是维持社会的稳定和秩序，而行政管理的主要目的是提高行政效率。政治管理和行政管理的职能有许多是相似的，如组织、领导、协调、控制等，但因二者所要管理的客体不同，所以这些职能的内容也不尽相同。由于在资本主义国家和社会主义国家中政府的职能不同，因此，在社会主义国家无论是政治管理还是行政管理，其管理的对象和范围都有很大扩展，并在这种扩展中形成政治管理和行政管理的交叉，很难严格区分，从而给界定什么是政治管理和行政管理，带来很大的困难。这个问题的解决还有待于学术研究的进展和学术界达成共识。

与政治管理和行政管理的上述异同相一致，作为一门学科的

政治管理学和行政管理学也既有密切联系又有明显区别。它们都是政治学的分支学科，都关注社会的政治过程，都是政治学中的应用性学科。但两者的研究对象、范围和内容各不相同。政治管理学研究群众的政治行为及对其进行协调管理的规律和科学方法，它主要解决政府与人民群众在政治过程中的相互关系问题。行政管理学则主要研究国家行政机关的运行规律及其内部协调的科学方法，它主要解决国家行政机关内部的相互关系问题。

五、政治管理与经济管理

经济管理是对社会生产全过程（生产、分配、交换、消费等）进行的组织、指挥和协调活动。经济管理通常包括基本建设管理、国民经济计划管理、工业经济管理、农业经济管理、商业经济管理、财政金融管理、外贸管理和企业管理等内容。虽然政治管理与经济管理都是管理活动，但它们两者的区别相当明显。

政治管理与经济管理的主体不同。政治管理的主体是国家政权体系，经济管理的主体虽也可以是国家机关，但更多的是企事业单位和具体的生产消费部门。经济管理的主要目的是充分调动已有的人力、物力，最大限度地提高生产率。政治管理的主要目的是维持现存的社会秩序，其管理效率体现为管理系统的良性运行。政治管理不关注纯粹的生产、流通、消费过程，而经济管理恰恰主要关注这些过程。政治管理与经济管理的手段不尽相同。政治管理主要运用命令、监督、控制、灌输等政治手段，而经济管理则主要运用计划、预算等经济手段。在管理的动力因素方面，政治管理偏重于信仰、荣誉、道德等精神心理因素，经济管理则一般借助金钱、实物等物质利益。从管理技术上说，由于政治过程的复杂性，政治管理中虽需要运用诸如数理统计、系统论、控制论等科学方法，但这些方法的实用性不象在经济管理中那么显著。在经济管理中，计算机技术和数理统计、数学模型等科学方法得到了广泛的应用，是否充分地运用这些科学方法甚至

成了衡量经济管理现代化的主要标准。

在社会主义国家的公有制经济中，政治管理和行政管理都以不同形式不同程度地渗透到企业的管理中去，形成政治管理、行政管理和经济管理之间的复杂交错，如何加以区别，也是一个需要研究的问题。

六、政治管理与社会管理

广义的社会管理是指除政治管理之外的所有非政治性的管理，其中包括政府的所有非政治性管理以及社会自治等。狭义的社会管理仅指社会自治管理。我们在这里是指广义的社会管理，尤其是指政府的所有非政治性的管理，除了经济方面的管理之外，主要有科研管理、教育管理、卫生管理、体育管理、福利管理、军事管理等等。

政治管理与其他社会管理的主要区别在于管理对象不同。例如，科研管理主要协调科学技术的研究和开发活动，教育管理主要协调学校教学活动，等等。不过，实际上，其他社会管理的职能通常由行政管理机关或政治管理机关代理行使。因此，政治管理的内容常常超越政治事务，而包括其他的社会事务。

第二节 政治管理的产生和发展

一、政治管理的产生

政治管理是一个历史的范畴，它并不是与人类社会与生俱来的。按照马克思主义的观点，在原始社会，由于没有私有制从而没有阶级，人们在经济上没有任何依附关系，人人平等地共有氏族的生产资料，平等地按每人的能力进行劳动。因此，人们之间没有根本的利益冲突，这决定了人人都平等地享有管理公共事务的权利。人们之间的纠纷主要通过原始民主的手段得以解决。恩格斯说：在无阶级的原始社会，“没有军队、宪兵和警察、国王、