

# 政治管理学导论

*In Introduction to the Study of Political-administration*

刘邦凡 编著

香港新闻出版社

# 政治管理学导论

*An Introduction to the Study of Political-administration*

本书获得：河北省教育厅社会科学基金项目“新形势下政治学理论创新研究”（主持人刘邦凡）、河北新世纪高等教育教学改革工程项目“文法类核心课程建设与教学、管理模式创新研究”（主持人吴勇）资助

刘邦凡 编著

香港新闻出版社

2004年8月

中國人民共和國香港特別行政區圖書註冊  
政治管理學導論/劉邦凡編著. —香港：香港新聞出版社，2004.8  
ISBN 962-8753-11-8  
I.中… II.吳…劉… III.政治：管理 IV.D035

書名：政治管理學導論  
著者：劉邦凡  
出版社：香港新聞出版社  
督印人：古劍鋒  
社長：古廣祥  
責任編輯：師慧青 寧立紅

社址：香港元朗青山道 99-109 號元朗貿易中心 24 字樓  
電話：00852-24750383 95530331  
傳真：00852-24751168  
E-mail：ku@hktmc.com  
國際書號：ISBN 962-8753-11-8  
承印人：香港新聞出版社  
規格：889mm×1194mm 1/16 13 印張  
字數：28 萬字  
版次：2004 年 8 月第一版第一次印刷  
定價：港幣 27 元（人民幣 29 元）

本書已向香港政府註冊 版權所有 翻印必究

## 前 言

政治管理的研究，可以说是个不被人重视的主题。主要在于人们通常认为“政治”没有“管理”的必要，也不可能管理。事实上，现今流行的所谓“治理”，其中重要内容和主题就包括政治治理。因为政治治理在英文中也就是 political administration，这一英文词也可以翻译为“政治管理”。由于流行“治理”，所以“政治治理”也就热起来，而“政治管理”却没有理睬。当代中国学术一个大的通病就是跟着西方尤其是美国的步调亦步亦趋。这也许是当今中国社会“时髦风俗”在学界的反映，使得中国学界一些人缺乏从中国实际出发作独立思考的勇气和心态。诚然，学术的追求需要参考他人的成果，需要以前人成果为基础，但不是跟在前人、他人的后面做一个跟班，而是要站在前人、他人的肩膀上，放眼实际，做独立思考。

当然，中国也不是真的缺乏建构政治管理学的基础。一方面，我国传统文化中蕴涵丰富的政治管理思想与方法。另一方面，当今学界对政治管理也逐渐重视起来，发表了一些具有开创性论文与著作，如李景鹏教授的《政治管理学概论》、李爱华教授的《现代政治学》等。因此，“政治管理”研究应该首先以这两方面为基础，同时批判地吸收西方政治管理研究的理论与方法。

尽管李景鹏教授在 1991 年就出版了《政治管理学概论》一书，界定了政治管理学的学科框架，但这样的框架，随着我国社会政治经济的飞跃发展，应该是可以讨论的。所以我们没有完全根据李景鹏教授的框架去思考，而是仅仅用较少的章节去围绕“政治管理”概念作直接讨论，更多的章节用于讨论政治管理的各个方面。

我是学逻辑学的，对于政治学知之甚少，对政治管理学也知道得不多。编写该书主要是为了教学需要。同时也希望自己能政治管理方面有点思考。因此，本书并不是对政治管理的所有领域、所有话题都进行了关注，也不是对所有内容、所有形式都重墨厚彩，只对我们感兴趣的东西，给予加强。

事实上，政治管理具有非常多的主题值得我们去思考，但成熟的意见或学界达成的共识也不多。况且我们能力有限，因此，该书只算得上政治管理研究的导论。

该书的署名编写者是刘邦凡，但事实上吴勇教授也倾注了许多思想，同时我的一些学生参加了该书部分内容的讨论与修改，因此，该书编写者应该是一个集体，尤其是吴勇教授应该是这个集体的重要一员。但考虑到负担责任的人应该是我，所以不好署上其它编写者的大名。但行文主语通常用“我们”。

(刘邦凡，2004-8-11)

## 目 录

前言	I
<b>第一章 绪论</b>	<b>1</b>
第一节 管理与管理学	1
第二节 政治管理与政治管理学	4
第三节 政治管理与其相关概念	7
第四节 政治管理的特征和价值	11
第五节 政治管理的原则和方式	15
<b>第二章 政治管理需要论</b>	<b>23</b>
第一节 什么是政治	23
第二节 政治与人	34
第三节 政治与社会发展	41
第四节 政治与现实、历史、道德	47
第五节 政治与政治管理	50
<b>第三章 政治管理哲学论</b>	<b>52</b>
第一节 什么是政治管理哲学	52
第二节 政治管理与政治管理哲学的现实性	57
第三节 政治发展与政治管理哲学	62
第四节 中国政治管理哲学的建构	64
第五节 政治管理的唯人理念	71
<b>第四章 政治领导论</b>	<b>76</b>
第一节 领导的概念论	76
第二节 领导理论的发展	82
第三节 政治领导理论	89
<b>第五章 政治组织论</b>	<b>103</b>
第一节 政治组织概述	103
第二节 政治组织结构	107

第三节	政治组织一般过程·····	109
<b>第六章</b>	<b>政治沟通论</b> ·····	<b>110</b>
第一节	政治沟通的内涵·····	110
第二节	政治沟通的原则、类别和方式·····	112
第三节	政治沟通理论研究·····	117
<b>第七章</b>	<b>政治控制论</b> ·····	<b>122</b>
第一节	政治控制的一般分析·····	122
第二节	政治控制的限度·····	127
第三节	当代中国的政治控制·····	130
<b>第八章</b>	<b>政治监督论</b> ·····	<b>135</b>
第一节	政治监督的一般分析·····	135
第二节	当代中国政治监督·····	145
<b>第九章</b>	<b>政治激励论</b> ·····	<b>151</b>
第一节	政治激励的一般分析·····	151
第二节	如何健全政治激励·····	154
<b>第十章</b>	<b>政治决策论</b> ·····	<b>158</b>
第一节	政治决策的知识·····	158
第二节	政治决策的结构与原则·····	165
第三节	政治决策的程序与方法·····	171
第四节	政治决策的研究与理论·····	179
<b>第十一章</b>	<b>政治教育论</b> ·····	<b>187</b>
第一节	政治文化与政治教育·····	187
第二节	政治教育的目的与途径·····	191
第三节	西方国家政治教育的特点·····	194
	参考文献·····	197
	后记·····	201

## 第一章 绪论

### 第一节 管理与管理学

#### 一、什么是“管理”

不但“管理”概念在中国古代文献中没有，而且就是“管理”一词，在中国古代典籍也很少出现。在我国古代文献中“管”与“理”多是分别出现的。

古文的“管”实为“箎”，其义首先是指叫“箎”这种乐器（《诗·商颂·那》有：“嘈嘈管声。”），后泛指细长的圆筒形物体。后逐渐引申为“钥匙”（《左传·僖公三十二年》：“郑人使我掌其北门之管”。），枢要（《荀子·儒效》：“圣人也者，道之管也”。），管理、管辖（韩愈《清河郡公房公墓碣铭》：“管有岭外十三州之地”。），过问、顾及（黄庚《江村》诗：“十分秋色无人管”。），保证、包管（《西游记》第四十九回：“管你不费事。”）关涉（《红楼梦》第二十八回：“凭他谁叫我裁，也不管二爷的事。”）等意思。事实上，现代汉语的“管”字，其含义与古文“管”字含义相差不多，只不过更多时候与“理”联系起来而已。

“理”在古汉语中，有多义：治玉（亦引申为“治疗”），玉石的纹路（引申为“物的纹理或事的条理”）、道理、名分、吏、顺（赞许）、答（顾）、温习等。现今汉语的“理”在古义上增加了多种含义：管理、办理、治理、整理等，同时还指宋明理学的“理”、科学中的“理”（学科的理性）。

管理的英文词是“administer”，被解释为“to manage; to have charge of; to serve out; to give or apply in a formal way; to mete out; to dispense; to minister; to impose, offer, or tender”。对应的汉语词义有“管理”、“给予”、“给与”、“执行”、“掌管”、“处理”、“指导”、“分配”、“照料”、“治理”、“看护”、“照料”、“施行”、“实施”等。

由此，从语言的角度看，“管理”一词有“负责”、“管辖”、“处理”、“保管”、“料理”、“照管”等义，是指人们对一定范围内的人员及事务进行安排和处理，以期达到预定目标的活动。简单的说，所谓管理就是对人与物的照管与梳理，使之合乎自然（社会的、政治的、经济的、文化的等等）。

现代管理是一种高度科学化、组织化的活动，因此，现代管理是指一定组织中的管理者，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，使别人同自己一起实现既定目标的活动过程。

管理是一种社会现象和文化现象，它是一种与人类社会共生的社会活动，只要有人类社会存在，就会存在着管理活动。管理的基本要素是管理者、管理对象，以及保证管理在

管理对象中发生作用的手段、技术、方法和物质载体。

管理是人类社会实践的产物，也是人类社会实践的组织方式，是许多人在同一生产过程中，或同一活动范围内的自觉的协作。实际上，人类一切生产实践都是以协作的形式出现的，无论是原始人简单的狩猎活动，还是现代化社会大生产，都包含着不同程度的协作。协作就是生产的组织方式，就意味着管理的存在。简单的协作是未分化的管理，管理者与被管理者是一体的。充分发展了的协作关系的出现，意味着高度分化了的管理的存在，在这种管理活动中，管理者职业化了，管理也表现为一种职业活动。因而正是由于人们在生产活动中建立起了协作关系，才出现了管理，管理是人们之间协作关系的自觉调节。

管理的最基本形式是组织，或者说组织是管理最原始和最基本的手段。人类社会一切生产活动中的协作关系能够演变为自觉的管理活动，其前提条件就是以组织的形式把协作关系固定下来，使它成为一种可以遵循的程序，并根据这种程序有效地实现活动目标。

管理的任务是有效地实现人类活动的社会协作，通过最佳的协作方式和最优的组织结构保证在实现目标的过程中作出最小的支出，使人力、物力和财力都能发挥出最大效应。

管理是一个体系，是管理者、被管理者、相应的物质载体，以及管理手段、技术和方法构成的组织系统。在管理系统中，管理者与被管理者是分工与协作的关系。虽然管理者是管理活动的发出者，担负着制订计划、建立组织、配备人员、指导工作、控制进程等职能。但是，被管理者并不是可有可无的因素。因为一切管理活动都只有通过被管理者才会发挥作用，而且被管理者的能力和素质等因素也直接决定了管理系统的质量。管理是不能够离开一定的物质基础的，仅有人因素并不能构成一个完整的管理系统，任何管理都必然建立在一定的物质基础之上。人与物是管理系统的“硬件”，管理手段、技术和方法则是管理系统的“软件”。正确、合理的管理手段和方法是管理系统有序化的前提。

管理是一个过程，是管理者与被管理者共同实现他们的既定目标的活动过程。在这一过程中，随着决策、计划、组织、人员配置、指导、控制和协调等管理职能的不断发挥，达到管理系统的目标。管理是管理者与被管理者共同协作的活动，在管理活动中，管理与被管理的关系是相对的，管理者与被管理者的角色是确定的，又是不确定的。在现代社会中，人人都是管理者，又都是被管理者。在特定的范围内，管理者与被管理者的角色可能是确定的，但超出这个范围，管理者就会成为被管理者，而被管理者则成为管理者合理的最主要内容是处理人际关系。因为一切管理活动都是发生在两个人以上的组织系统之中的，人与人的关系、人与物的关系是管理系统的两大基本关系，管理就是要协调和控制这两大关系，使系统优化，形成系统合力。在这两大关系中，人与物的关系无疑是非常重要的，人与物的合理配置、人对物的控制都是管理的重要内容。但是，现代管理学发现：同人与物的关系相比，人与人的关系在管理系统中起决定性的作用。因而管理就主要是协调人与人之间的关系，以使管理者与被管理者一道去完成管理系统目标。人际关系既包括横向的关系，也包括纵向的关系。横向关系是指处在同一管理系统之中的管理者或被管理者之间的水平关系，而纵向关系则是指管理者与被管理者之间的垂直领导关系。良好的人际关系可以使管理系统优化，调动起所有人的潜能，形成一种有机合作的整体力量，并弥补



系统中一切可能存在的缺陷和可能出现的不足。所以，把重心放在处理和协调人际关系上，已成为现代管理者的共识。

所以，管理就是生产力，管理提高了生产力的水平，又促进了生产力的发展。管理学就是要把人类成功的管理经验提升为一般理论，找出管理活动中带有规律性的东西，使之成为一种可以学习和遵循的科学方法，并服务于管理实践。即使国家和社会公共事务管理领域也不例外，国家制度、法律、政策等国家与社会公共事务管理的手段也主要是为提高生产力水平和促进生产力发展服务的。

## 二、什么是管理学

管理学是系统研究管理活动的基本规律和一般方法的科学；管理学，它处于整个管理学科的基础地位，发现人类一切管理活动中的基本规律和一般方法，提出一些基本原理，为各种具体的专门的管理学科提供基本理论。

管理学是一门综合性的交叉学科。由于管理学的研究对象既不同于以客观自然界为研究对象的自然科学，也不同于以社会发展客观规律为对象的社会科学，它是以人的管理活动为对象的。而人的管理活动则渗透于社会生活的各个领域，无论在人们认识自然、改造自然的活动中，还是在人们社会关系的调整中，都可以看到管理所发挥出来的巨大作用。管理活动是极其复杂的、涵盖面极其广泛的综合性活动，因而在管理学的研究中，需要综合运用社会科学、自然科学和技术知识，吸取现代最新科学的成就和方法。事实上，管理学的全部发展历史表明，自然科学和社会科学的一切具有普遍意义的最新成果，都不断地辐射到管理学中来，促进管理学的发展。在管理学中，经济学、数学、统计学、心理学、行为科学、运筹学、系统论、控制论、信息论等各个学科的理论和方法，以及电子计算机技术都得到了充分的利用。

管理学作为一门科学，它的发展历史还不到一百年，因此它是一门年轻的、面向未来的科学。管理学需要在研究前人的管理实践、管理经验和总结以往的管理思想、管理理论的基础上面向未来，这就要提出科学实用的管理理论、管理原则和管理方法，在使管理学在管理实践中发挥作用的同时，获得进一步发展的机遇。具体地说，管理学把人类的管理活动放在一个坐标系上加以考察：一方面，研究管理活动的基本要素，以及这些要素之间科学合理的组织和结合方式；另一方面，在研究管理活动的整个过程中，对这个过程加以科学地分解，把握其基本环节。在这个基础上，管理学可以抽象概括出管理活动必须遵循的一些基本原则和方法。管理学认为，管理活动中的基本要素和管理过程的基本环节，是一切管理模型设计都必须无条件遵循的硬性因素，每一个要素和环节都具有不可忽视的重要性，对任何一个要素和环节的忽视都意味着不成功管理的出现；而管理活动的基本原则和方法则有所不同，它所起到的是原则性的指导作用，仅仅为管理者在管理活动中充分发挥主动性创造性提出一些建设性的意见，一个成功的管理者固然要遵循这些原则和方法，但绝不可把这些原则和方法作为教条，只有灵活地运用这些原则和方法，才能把管理变成一门艺术。

## 第二节 政治管理与政治管理学

### 一、政治管理与政治管理学的定义

作为现代词语的“管理”虽然出现较晚，有关管理的思想却早已有之。中国文化中从孔子开始，西方文化中从亚里士多德开始历代思想家在思考政治问题时，都不约而同地将其与治理国家联系起来，于此我们也可以看出政治管理活动的普遍意义。

人们对于政治管理的认识，有一个逐渐的发展过程。在古代，由于人们对政治行为的认识还不够全面，不够深化，在这种情况下，政治管理的概念也不具有独立的意义，它往往被人们与政治相提并论，或被包括于政治统治行为之中。只是到了社会分工高度发达的近代社会，政治管理自身的意义才被人们逐渐意识到。马克斯·韦伯和伍德罗·威尔逊是较早专门研究政治管理的代表人物。而今，政治管理状况已经成为衡量一个国家政治发展的重要标志，世界银行定期总要从政治管理的层面上提供一个管理发展的报告。

中国早在政治学的恢复时期（上个世纪80年代），就有人提出要研究政治管理，并认为，政治管理是政治学的一个内容复杂的分支学科。其后，有不少学者对政治管理行为进行了研究，并出版了研究政治管理的专门著作<sup>1</sup>。

政治管理，顾名思义乃是涉及人类政治生活的一种管理活动。它是人们在日常生活中最容易感觉得到的政治活动，与每一个人休戚相关。因而，人们也就必然要从自己的理解出发，对政治管理这种最经常、最具体的政治行为进行解释。然而由于人们各自所处的社会地位、历史条件不同，其对于政治管理的感受也不一样，因而对于政治管理的观点也有很大差异。主要的看法有以下几种。

#### (1) 政治管理就是政治活动的全部

在这方面，孙中山先生的观点最具有代表意义。他提出的政治是管理众人之事，实际上是对政治就是治理国家的活动这一古老说法的继承，从而把管理与政治明确联系起来。不过，这种说法，从全面理解政治的角度看是有失偏颇的，一方面是它夸大了政治的社会职能而忽视了政治的阶级统治含义。另一方面，它将政治与政治管理完全等同，从理解政治管理行为的角度看，这无限扩大了政治管理的外延，实际上使、得政治管理现象变得难以捉摸。

#### (2) 政治管理就是社会管理

这种观点是高度集中的计划经济体制下的产物。前苏联宪法曾指出，社会主义是这样一种社会：它的政治体系保障着对于所有社会事物的有效管理，也就是说，社会主义的政治管理是必须要对整个社会——作为社会生活的经济领域、社会领域、政治领域和精神领域综合的整个社会组织进行理性的统一的集中管理。这种观点是对社会主义的一种

<sup>1</sup> 李景鹏，政治管理学概论，北京：高等教育出版社，1991。

误解，也是对政治管理的一种误解，它既没有看到社会主义条件下市场机制的作用，也没有看到政治管理之外社会自我管理的能力，将政治管理理解为事无巨细的过分集中管理，淹没了政治管理在宏观协调中的意义。

### (3) 政治管理就是行政管理

马克斯·韦伯和伍德罗·威尔逊等人在对政治管理与行政管理进行开创性研究时，并没能对二者认真加以区分。马克斯·韦伯虽然有意地区分了政治管理与企业经营，但他却等同了政治管理与行政管理。伍德罗·威尔逊所坚持的政治与行政二分法，实际上却是政治统治与政治管理的分离。他在总结国家制度史时认为，历史上曾经出现过行政管理与集权统治不分以及与宪法统治不分两个时期，将要出现的第三个时期是在宪法保障下，发展行政管理。这里他看到了政治管理对于政治统治的相对独立意义，但同时又为行政管理在政治管理中的特殊作用所迷惑，以行政管理来泛指政治管理。造成这种假象的原因，是由于当时行政国家现象初露端倪，人们还不可能一下子完全解释清楚。实际上，行政只是政治的一部分，行政管理是对于政治机构尤其是对于行政机构本身的管理，而政治管理则是政府对于社会的管理。

由此可见，以上几种观点都没有全面把握政治管理的内涵。

我们知道，管理是人类社会生活的必然要求。没有管理，就不可能进行正常的生产和社会生活。人类生活是以一定的社会关系为特征的，社会关系错综复杂，离不开协调和控制，也就是需要各种管理。然而，在众多的管理形式中，唯有与政治需要相关的管理活动，才能称之为政治管理。

政治管理是一个历史的概念，政治管理最初孕育于原始公共管理的母体。在原始共同体中，一开始就存在着一定的共同利益，维护这种利益的工作，虽然是在全社会的监督之下，却不能不由个别成员来担当<sup>1</sup>。但是，原始社会中丝毫没有今日这种臃肿复杂的管理机关<sup>2</sup>。后来，随着社会的发展、政治统治的形成，随着政治职能复杂化和政治共同体的不断扩大，社会需要“建立新的机构来保护共同利益和反对相抵触的利益。这些机构，作为整个集体的共同利益的代表，在对每个单个的公社的关系上已经处于特别的、在一定条件下甚至是对立的地位”<sup>3</sup>。这样的机构也逐渐获得了与社会相对立的特殊利益，在维护社会公共利益的同时，也开始行使对社会的统治，它就是国家。国家这种公共权力为了维护政治统治，就必须维护社会的公共利益，必须调解社会矛盾和社会冲突，必须对社会事务进行管辖和处理。这种社会公共权力对于社会所进行的管理活动，就是我们本章所说的政治管理。

李景鹏教授在其政治管理学开创性著作《政治管理学概论》中对政治管理的定义有二。一是广义，二是狭义。“广义的政治管理泛指国家对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

<sup>1</sup> 马克思恩格斯选集·第3卷，北京：人民出版社，1991.218。

<sup>2</sup> 马克思恩格斯选集·第4卷，北京：人民出版社，1991.2。

<sup>3</sup> 马克思恩格斯选集·第3卷，北京：人民出版社，1991.218。

和控制，而不包括对国家行政机关自身政治生活的调控。”<sup>1</sup>

李爱华教授在《现代政治学》一书中对政治管理的界定是：“政治管理泛指国家权力对整个社会政治生活的协调与控制。具体说来，政治管理是国家权力为了维护某种政治秩序和达到既定政治目的，按照一定的原则和方式，对社会政治生活进行主动地、有计划地协调和控制的行为”<sup>2</sup>。

《政治科学原理》一书中说：“政治管理指的是以国家政权机构及其核心力量、外围组织等行为主体对社会事务中与政治统治有关的人和事务进行协调、组织和控制活动。政治管理的主要目标是政权的稳定与巩固，以及社会经济文化的发展和进步”<sup>3</sup>。

《现代政治学原理》一书中说：“‘政治管理’的含义可以从三个层次来理解。1.从广义上理解，政治管理是指国家政权体系对社会各方面的管理。也就是说，凡属政府负责和进行的管理都属政治管理”；“2.从狭义上理解，把‘政治管理’理解为国家政权体系对社会政治生活的协调和控制。这里所谓社会政治生活是指个人或集团围绕国家政权而存在的一种互动关系和活动”；“政治管理还有更狭义的理解，即它不包括国家机关之间的互动活动和关系，而是仅指政府对人民群众政治生活的协调和控制”<sup>4</sup>。

通过以上分析可以看出，所谓政治管理，就是国家权力机关按照某种特定的秩序和目标对政治生活进行自觉地、有计划地约束或制约的一定方式。就是说，通过这种特殊的约束方式使政治生活的各方面都能按照某种既定的秩序和目标来运行和发展<sup>5</sup>。具体地讲，政治管理行为的主体是由国家权力主体及其延伸而构成的政权体系；政治管理行为的目的是保障政治统治并保证社会政治生活的正常运行；政治管理行为的方向与方式是自上而下地、自觉地进行约束或协调；政治管理行为的客体是国家内部的全体社会成员；政治管理行为的作用机制是呈现出一种金字塔式的伞状放射，居于塔端的管理者人数不多，塔座的被管理者为社会多数成员。

至于“政治管理学”，学界展开讨论的并不多。这主要在于“政治管理”很多时候只是在政治学原理方面的书籍中出现，少有人把它作为一门学科来思考与研究。就目前而言，国内出版的“政治管理学”专著甚少，通常能看见的也就是李景鹏教授的《政治管理学概论》<sup>6</sup>。李景鹏教授在该书中指出：“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”<sup>7</sup>。尽管现在离李景鹏教授的论断已经过去十多年了，但李景鹏教授的这些论断仍然是正确的：一方面，政治管理学的确就是关于政治管理活动

<sup>1</sup> 李景鹏，政治管理学概论，北京：高等教育出版社，1991.3

<sup>2</sup> 李爱华，现代政治学，北京：北京师范大学出版社，2001.293.

<sup>3</sup> 施雪华，政治科学原理，广州：中山大学出版社，2001.697.

<sup>4</sup> 石永义、刘玉琴、张璋，现代政治学原理，北京：中国人民大学出版社，2000.143~144.

<sup>5</sup> 李景鹏，试论社会主义民主的运行机制和理论基础，政治学研究，1988.2.

<sup>6</sup> 李景鹏，政治管理学概论，北京：高等教育出版社，1991.

<sup>7</sup> 李景鹏，政治管理学概论，北京：高等教育出版社，1991.3

的系统知识与学术的追求，另一方面，我国的政治管理学研究，进步并不明显。时至今日，很多学者认为根本没有必要谈论政治管理的问题。值得可喜的是，今日关于“治理”话题一直很热，“治理”事实上与“管理”有很大相同点，都强调“理”、“负责”，不同的是没有出问题前的“理”叫“管理”，除了问题后的“理”叫“治理”。当今我国学界大部分学者唯西方后尘为痛快，“管理”还没有学会，也就开始“治理”。我们也不能摆脱这学术的西方世俗化影响，因为我們也需要获得应该的话语权。不管如何，相信在治理研究中，政治管理的研究会更深入下去。

### 第三节 政治管理与其相关概念

#### 一、政治管理与政治统治的关系

政治管理与政治统治是社会公共权力的两种基本作用方式。两者之间既有联系又存在着重大差别。

政治管理与政治统治的共同之处在于，二者都是国家的政治行为，目的都是为了维护特定的社会秩序，它们统一于国家的职能之中。正像马克思在谈及资本主义国家时曾指出的：“这完全同专制国家中一样，在那里，政府的监督劳动和全面干涉包括两方面：既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能”<sup>1</sup>。恩格斯在《反杜林论》和《论权威》等著作中对此也有论述。可以说，政治统治就是国家的阶级职能，而政治管理即是国家的社会管理职能。对于国家来说，政治统治是国家政权的前提，政治管理是国家政权的基础，这两种行为都是维系国家生存的基本政治行为。

归根结蒂，政治统治与政治管理都是利益实现的政治行为方式。在政治社会中，政治利益既以阶级利益的方式存在，又以社会利益的方式存在。这种情况，就决定了政治统治与政治管理两种政治行为之间的相互依赖关系。政治统治是政治管理的前提，正是出现了政治统治，社会特定的管理活动才有了政治性质。同时，政治管理又是政治统治的基础，它是人类社会生活的必然要求，因此，政治统治就难以存在下去。

任何政治管理都服务于一定的政治统治，反映着统治阶级的利益，其最终目的都是为了维持现存的统治秩序。这是政治管理何为本质的所在。但是，政治管理的表现形式和行为方式，又与政治统治有着很大差异。

1. 在行为主体方面，政治统治行为的主体只是由统治阶级组成的国家政权，而且是以军队、警察、法庭、监狱等暴力机关为的。政治管理行为的主体则不然，除去国家政权之外，其他政治体也可作为主体而存在。政治管理是在国家意志形成之后才出的活动，凡是能够与国家意志贯彻相一致而起作用的权力主体，可产生政治管理行为。政府是一种当然的和

<sup>1</sup> 马克思恩格斯选集·第25卷，北京：人民出版社，1975.432。

主要的政治管理主体；参加政府或与政府合作的执政党或参政党及其领袖也是现代社会必不可少的政治管理主体；而各种社会政治组织和政治社团，其行为与政府行为方向一致的情况下，就可作为准政治管理主体而存在。

2. 在行为客体方面，政治统治行为的客体可以是多数也可以是少数人。在资本主义及其以前的社会，政治统治是少数对多数人的统治，在社会主义社会，政治统治是多数人对少数的统治。而政治管理行为的客体则一定是社会的多数成员。政治管理在一切社会里都表现为少数人对多数人的管理，即使是在多数人对少数人统治的社会里，其表现形式也是同样如此。政治管理主体是由社会中具有管理才能和经验并经过一定程序而被置于岗位上的少数人所组成的。作为政治管理客体的人民群众是大多数。这种状况是由社会发展的一定历史阶段，即政代的特征所决定的。一旦社会上多数人都能直接从事政治管理，那么政治管理也就不再是政治管理了。

3. 政治管理行为与政治统治行为的不同也表现在其原则和要求上面。政治统治是政治力量对比的动态平衡，它强调的是秩序与稳定。一旦有利于统治阶级的统治局面出现，统治者就要千方百计地使其稳固下来。政治管理强调的则是秩序与效率，它虽然也与政治统治一样要求秩序，但它为更好地执行社会公共权力意志，就需采取自上而下的科层管理。科层制的金字塔权力结构具有集中的特性，便于政治管理的高效率和完善的权力能力。如果说在政治统治行为中稳定是国家根本利益所要求的直接价值取向，那么，在政治管理当中，效率则是国家根本利益所要求的直接价值取向。

4. 政治统治与政治管理的不同还表现于其目的与功能方面。政治统治是统治阶级意志的直接体现，它是统治阶级利益的直接外化，这种功能的表现非常明显。政治管理除了统治阶级利益的需要之外，它还是社会发展的需要。它担负着维持社会正常运转的功能，在表面看来是为社会的公共利益服务的。所以，政治管理的经常性任务是：维护现存的基本政治规范，维护现存政治权力的权威性和合法性，缓解现实社会的利益矛盾，保障正常的社会生活和社会秩序，保证国家的各项政策法规得以顺利贯彻执行，促进人民群众的民主生活。显而易见，阶级利益在政治管理行为中就不如在政治统治行为中体现得那么直接。

在马克思主义对政治的职能所做的二分法中，政治管理和政治统治都是政治权力的两种基本作用方式。政治统治和政治管理都服务于特定政治主体所要维护的政治秩序，都是为了实现特定主体的政治利益。正是因为政治本身所具有的这二重职能，决定了政治统治和政治管理之间的相互依赖的紧密联系。政治统治致力于直接形成或获得统一的国家政权和铸就稳定的社会局面，从而不但使特定的社会管理具有了政治性质而成为政治管理，而且还为政治管理的具体展开确定了必要的前提。政治管理以追求和维护社会公共利益和人类基本需要的面貌出现，通过公众支持的获得而成为政治统治的必要基础。落实到个体层面上，两者之间在活动主体、领域和原则上都有一定的重叠和交织。

但是在严格的意义上，政治统治和政治管理在行为主体、表现形式和作用方式上又有着相互区别的一面。在行为主体上，政治统治行为的主体只是由统治主体组成的政府机构，而且是以军队、警察、法庭、监狱等暴力机关为主组成的。而对于政治管理来说，凡是能

与国家意志贯彻相一致而起作用的权力主体，都可以产生政治管理行为<sup>1</sup>。这样看来，政治管理的主体范围就远远大于政治统治的主体。除了政府是当然的政治管理主体外，参加政府或与政府合作的政党及领袖在现代社会也是必不可少的政治管理主体。随着政府职能在当代社会的扩张，东西方社会的一些社会性组织有时也会成为特定的政治管理主体。在计划经济体制之下，企业也担负有一定程度的政治管理职能。而即使在当代西方的政治改革中，政府的有些管理职能也在一定程度上下放给了企业。在行为的客体方面，政治统治的客体可能是多数人，也有可能是少数人，但是政治管理的客体一定是一个社会中的多数人。即在一切实社会里，政治管理都只能是少数人对多数人的管理。在具体的实施手段上，政治统治一般都是直接借助于国家政权的力量，以暴力作为主要依托，辅之以意识形态的灌输。而政治管理主要是通过履行社会公共事务的管理职能来保持和促进社会稳定和发展，从而间接地实现维护国家政权的目标。

## 二、政治管理与行政管理

在英语文献中，人们一般用管理 (management) 来指代私人管理或企业的商务管理，用行政 (administration) 表示政府对国家或政府对国家事务的管理。用治理 (governance) 来指代以政府为中心的社会公共事务管理活动。这是一种普遍的做法。

新近出现的公共管理 (public management) 除了含有管理的对象涉及的是非政治性的公共事务以外，还指政府的公共管理活动中借用了不少私人管理或企业管理的原则和方法。

因而总体而言，政治管理和行政管理都是与私人管理或企业管理相对应的一种以国家或政府为中心的政治事务管理活动，侧重的是管理活动的公共性这一部分内容。

在政治统治与政治管理的职能分化较为明显，政治管理与行政管理的区别尚不突出的时候，马克斯·韦伯、伍德罗·威尔逊和 F. J. 古德诺等人在很大程度上是将政治管理等同于行政管理，都表示国家意志的执行和管理活动。

但是他们的这种区分并不同于马克思主义的区分，因为在前者看来政治统治与政治管理是国家活动的二重属性，而后者则已将其视为两个相对独立的功能活动领域。

在国内的行政学研究中，目前对行政管理的界定还不存在统一的看法。一般而论，学者们是在三个层次上给行政管理定位的。在第一个层次上，行政管理被视为是仅指政府行政机关对自身内部事务的管理活动，并不涉及社会公共事务的管理范围；在第二个层次上，行政管理的对象越出了自身管理的范围，将政府行政机关对社会公共事务，包括政治性事务的管理都纳入其中；在第三个层次上，则指政府行政机关对社会公共事务的管理，而且还指所有国家机关及其相关组织对社会公共事务的管理<sup>2</sup>。

第一个层次上的行政管理显然较之政治管理的范围要狭窄得多；第三个层次上的行政

<sup>1</sup> 王浦劬：《政治学基础》，北京：北京大学出版社，1995.186。

<sup>2</sup> 施雪华，政治科学原理，广州：中山大学出版社，2001.701~702。

管理已几乎可以等同于政治管理了，但是目前接受这一种观点的学者已为数不多，因为其范围的过于宽泛而往往使行政管理失去了自身的特色。因而我们在这里使用的主要是第二种意义上的行政管理。在这样一种区分之下，政治管理较之行政管理而言，首先在管理的主体上就较行政管理要宽，即不仅仅包括政府行政机关，而且还涉及到其他政府机关及相关的政治性组织；在管理的范围上，政治管理涉及到的已经不仅仅是行政事务，而且还包括了国家的立法、司法和党派活动中的政治性事务。但是在这里也并不意味着政治管理有着固定不变的管理范围，因为以政治统治为前提的政治管理范围是在不断变化的，为了实现某种政治统治的目的，在一定的条件之下，有时也有可能将本来并不具有政治性质的管理事务提升为政治管理，而一旦形势变化之后，原本是政治管理对象的某些事务也有可能因为统治情势的变化而失去其政治性质。

### 三、政治管理与社会管理

前文已经提到，政治管理与社会管理都属于与大多数人利益相关的，许多人参与的众人事务领域。在宽泛的意义上，所有的政治管理事务都可以说成是广义的社会管理范畴。但是在严格意义上，政治管理是专指由国家或政府及其相关组织参与其中的政治性事务管理领域，是围绕着政治统治而展开的公共事务管理领域，是以政治权力所进行的自上而下的管理，而社会管理在更大程度是属于不带有政治性质的社会自主性、自发性、自治性的管理领域，是一种自下而上的社会自我管理。因而两者虽然都属于公共性事务的管理，但却有着管理范围和管理方式上的差别。

在政治发展的实际历程中，政治管理与社会管理之间又往往没有明确的界限，两者的边界经常处于不断变化之中。在传统社会中，政府通常并不渗入到社会的底层，政治管理者常常是满足于通过从半自治性的社会管理实体那里获得贡金而止<sup>1</sup>。因而范围狭小的政治管理和半自治性的社会管理的共存就构成了这一时期的主要景观。

随着社会由传统向现代的过渡，政治管理和社会管理的规模、复杂性和功能都在不断地增加。但是在政治发展的不同阶段和不同地区，政治管理与社会管理的相互关系也呈现出了不同的模式。自由资本主义时期的政治管理仅限于发挥维护市场经济正常运行的基本职能，市场经济的发展使得社会管理的职能大大增强，此时两者的基本关系是弱政治管理、强社会管理；凯恩斯革命以来政府对社会事务干预加深又使得两者的关系颠倒为强政治管理、弱社会管理；新公共管理运动的兴起又标志着新一轮社会管理的复兴。发达资本主义国家在这一总体的声势下在各个国家内部也有着不同的具体结合模式，如美国政府奉行有调节的市场经济模式，法国政府奉行的是与计划相协调的市场经济模式，德国政府奉行的是社会市场经济模式<sup>2</sup>。在实行计划经济的国家当中，政治管理保障着所有社会事务的管理，也就是说，政治管理担负着对“作为社会生活的经济领域、社会领域、政治领域和

<sup>1</sup> 格林斯坦、波尔斯比：《政治学手册精选》，下，北京：商务印书馆，1996.211。

<sup>2</sup> 曹沛霖：《政府与市场》，杭州：浙江人民出版社，1998.283-326。



思想领域综合的整个社会组织进行理性的统一的集中管理”<sup>1</sup>。在这种模式之下，政治管理全面替代了社会管理，整个社会都在政府的集中统一管理之下。

在马克思主义的政治观中，随着社会的进步和政治的发展，社会管理的成长壮大和政治管理的逐渐退缩是大势所趋。两者关系演化的理想模式是政治管理逐渐被社会管理替代。

## 第四节 政治管理的特征和价值<sup>2</sup>

### 一、政治管理的特征

政治管理是国家权力的基本职能之一，它随着国家的产生而产生的。在社会生产发展到一定阶段时，私有制出现了，阶级产生了。阶级的产生使社会陷入了不可解决的自我矛盾之中，分裂为不可调和的对立面。为了使经济利益相对立的阶级不致在激烈的斗争中把自己和整个社会毁掉，就需要一种表面上凌驾于社会之上的力量，以便缓和矛盾和冲突，把冲突限制在一定秩序许可的范围内。这种从社会中产生但又自居于社会之上的力量，就是国家。国家产生的直接动因是为了维持统治秩序，而政治管理正是维护统治秩序的重要手段。可见，政治管理是国家的必然产物。

政治管理泛指国家权力对整个社会政治生活的协调和控制。具体说来，政治管理是国家权力为了维护某种政治秩序和达到既定的政治目的，依照一定的原则和方式，对社会政治生活进行主动地、有计划地协调和控制的行为。政治管理不同于一般的社会管理。与一般社会管理相比较，它具有如下基本特征。

#### 1. 政治管理的主体是国家权力

在国家权力体系中最主要是政府，此外还有执政党和参政党，以及其他社会政治组织，如我国的人民政协、工会、共青团、妇联等；而一般社会管理的主体并不限于国家权力体系，比政治管理的主体要广泛得多。除了上述政治管理主体同时也是社会管理主体外，还有其他非政治性社会组织，如群众社团、企事业单位、家庭、宗教团体等等，也起着社会管理的作用。

#### 2. 政治管理的客体是公众的社会政治生活

政治生活是整个社会生活中的一部分。它主要表现为在社会公共领域中人们的政治互动行为和政治互动过程。不具政治性的行为，不属于政治管理的范围。有些行为虽具有政治性，但没有作用于社会产生互动效用，也不属于政治管理的范围；而一般社会管理的范

<sup>1</sup> 王浦劬：《政治学基础》，北京：北京大学出版社，1995.183.

<sup>2</sup> 主要参考：李爱华，《现代政治学》，北京：北京师范大学出版社，2001.293~296.