

行政管理学

(文选)

安徽省人事局

合肥电视干部学院编印

中共安徽省委组织部干部三处

编 序

行政管理,是指通过国家行政机关,依据宪法和法律,行使国家权力,对国家政治、经济、科学、文化、教育、卫生等各方面事务进行管理的一种组织活动。一个国家如果行政管理不健全,整个国家机器的运转就会出现問題,统治阶级就面临危机,这是被多少历史经验所证明了的。因此要十分重视研究和改革行政管理。为适应客观要求,行政管理学应运而生。它作为一门学科正式问世,大约在二十年代中后期,历史虽不长,但是发展很快。行政管理学是研究行政管理活动规律的科学。其中心任务,是研究如何提高行政管理效能,是一门应用性很强的学科。学习和研究行政管理学,对于提高行政管理效率和社会效益,促进四化建设,具有重要意义。

行政管理学在许多经济发达的国家受到高度重视,在我国,由于种种原因,特别是“文化大革命”的破坏,对社会主义建设过程中如何加强和改革行政管理问题,长期没有给予重视,直至一九八一年才开始提出来。一九八三年一月,中国社会科学院主持在昆明市举行我国第一次政府机构改革学术讨论会,对我国行政改革的一般理论问题,进行了认真的讨论。去年七月,中国政治学会在天津召开了行政科学学术讨论会,接着在八月份,国务院办公厅和劳动人事部又在吉林

召开了行政管理学研讨会。现在全国各地纷纷举办行政管理学讲座、讲习班,不少省、市已设立专门学院,培训行政管理干部,有的大学还设置行政管理专业,培养现代化的行政管理专门人才。劳动人事部成立了行政管理科学研究所,中国行政学会的筹备组已经成立,各省、市有的已成立、有的正在筹备成立行政学会。行政管理学的教学和研究,已提上重要议事日程,行政管理学的春天来到了。

我们之所以要十分重视行政管理学的教学和研究,重视培养现代化的行政管理人才,因为这是关系到我国经济和社会发展的**大事。经济和科学技术的发展正向行政管理提出越来越高的要求,加强和改善行政管理,提高行政管理的科学水平,将是使我们在新的技术革命中,立于不败之地的重要因素之一。在现代社会,经济和社会的发展,主要依靠的,一是科学技术,二是管理。因此,我们必须把行政管理牢固地树立在科学化、现代化、法制化的基础之上。我国经济体制改革正深入发展,其重点正在从农村转向城市。这一改革实质上是生产关系的进一步调整,使之适合于生产力发展水平。为适应经济体制改革的要求,必须不断改善行政管理。也只有不断加强和改善行政管理,才能巩固和发展经济体制改革的成果。

行政管理学是一门大学问,为便于学习和研究,我们把近年来国内著名教授、专家发表的有关论文和学术报告,汇编成书,供实际工作者和理论研究及教学人员参考。由于水平和手头资料的限制,不妥处请指正。

《行政管理学》(文选)目录

1. 李灏同志在行政管理学研讨会上的讲话……………(1)
2. 焦善民同志在行政管理学研讨会上的讲话……………(17)
3. 行政管理学研讨会纪要……………(24)
4. 张友渔同志在全国行政科学学术讨论会上的开幕词……………(34)
5. 行政管理科学是大有发展前途的……………马洪(39)
6. 关于开展行政管理学研究的一些粗浅认识
……………夏书章(51)
7. 行政学绪论……………刘怡昌(72)
8. 试论行政管理科学……………应松年(112)
9. 关于我国国家行政管理的几个基本理论问题
……………郭景春(138)
10. 谈中国社会主义行政管理学的几个问题
……………杨学敏(160)
11. 行政学介绍……………包心鉴(175)
12. 论行政决策……………杜钢建、宋钢(183)
13. 行政学中的决策问题……………张书庭(192)
14. 行政改革和社会主义现代化……………夏书章(203)
15. 政治家与行政改革……………夏书章(232)
16. 试论社会主义行政道德……………刘延余、郭景春(239)
17. 组织管理的技术——系统工程

- 钱学森、王寿云、许国志 (256)
18. 系统工程和新技术革命..... 宋 健 (275)
19. 系统动力学——管理科学的新技术
..... 杨通宜 (297)
20. 系统动态学——一门新兴的智力技术
..... 孙晓光 (299)
21. 行政管理科学的春天——对开展行政管理
学的研究的几点看法..... 周世述 (309)
22. 谈谈发展行政科学的几个问题..... 刘怡昌 (314)
23. 国外行政学发展的方向和趋势
..... 王礼明 周新铭 (333)
24. 公共行政学之研究
..... (美)德沃尔多著 李 方译 (345)
25. 比较公共行政学
..... (美)基斯·亨德森著 丁中桂 译 (375)

李灏同志在行政管理学研讨会 上的讲话

(一九八四年八月二十五日)

同志们：

我们的会议就要结束了。会上同志们进行了热烈讨论，会议讨论的问题，同志们提的好意见，将努力在会议纪要中得到体现。我主要讲讲自己的一些认识和感受，不是会议总结。这次会议，使我学到了很多東西。我虽然在国家机关工作多年，但对行政管理这门科学的知识很少，是个刚进学校门的新兵。讲得不对的，请大家批评指正。

(一) 关于会议的收获

我们这次行政管理学研讨会时间不长，又是建国以来第一次召开这样的会议，总的来讲，开得很成功，很有收获，很有意义。

首先，这是一次行政管理科学知识、情况和经验的交流会，使大家受到了一次国家行政管理科学的再教育，大大开阔了视野，增长了知识。这一点大家颇有感受。一些长期做行政管理实际工作的同志，认为是受了一次“启蒙”教育。

其次，是一次理论与实际结合得较好的研讨会，弄清了一些行政管理科学的重大问题。比如，明确了行政管理是一

门科学，以及这门科学的研究对象、范围；行政管理的地位、目标以及行政管理与经济体制改革，与四化建设的关系等等。几天的会议，不可能设想解决很多问题，但这些重要问题的明确，认识的统一，对推动行政管理学的研究，探讨行政管理的改革，是很有意义的。

第三，这也是一次为迎接新的任务而做知识准备，思想、组织准备的会议。这次会议，有这么多的实际工作者和理论工作者坐在一起，大家共同探讨行政管理学问题，是一次很好的组织活动。会议以及会议的成果，将写成新闻报导、文章，出版文集，将宣传和动员更多的人关心、参加行政管理学的研究。总之，这次会议起到了组织我们这门学科的研究力量的作用。可否说，这次研讨会虽然第一次召开，但经过几天讨论，会议明确地把行政管理作为一门科学提了出来，这件事本身的意义就很深远，很简单。

正如有的同志说，问题不在于这次会议解决了多少问题，而在于已经有了好的开端。这次会议在我国行政管理科学和行政管理的研究史上，将成为一个新的起点。这些话是有道理的。

这次会议之所以开得比较成功，我想主要有这样几点：

一是，有三中全会所确立的正确的政治路线和思想路线的指导。如若不然，这样一个“禁区”是无法打破的，是不可能象今天这样进行大胆的探讨的。

二是，这次会议是在对外开放，对内搞活经济的新形势下召开的。如果没有经济体制改革的深入，很难设想能够这样紧压地提出行政管理方面的改革和研究的任务。

三是，国务院领导同志很重视、很支持。紫阳同志、田

纪云同志都赞同召开这次会议，并作了具体指示。

最近在北戴河，我曾向紫阳同志汇报了准备召开这次会议的情况，他表示同意和支持。

纪云同志很重视。他对唐鸿烈同志的倡议很赞赏。这次会议首先是他批准召开的，会议的筹备是在他的直接领导下进行的。在他去西藏之前，我向他请示工作，他说他不能参加这个会议了，但要我按计划来参加。他说行政管理的改革、国家机关的改革，是件大事，是个重要问题，应当提到议事日程上来。这次研讨会很有意义、很重要，一定要开好。他让我向参加会议的同志转达他的问候。

四是，这次会议之所以开得好，开得成功，是在座的各位同志辛勤努力的结果。大家讲了很多生动的事例，许多很好的见解，发表了很好的演讲和写了内容丰富、理论联系实际的文章，使我很受感动。就我个人感觉，这些论文的质量还是比较高的。参加这次会议的不少同志已是高龄，还认真作准备，写论文。据说有个别学者的家里还有病人，但都坚持来了。开会时大家也都很认真。同时，也是同各有关部门、地区的支持分不开的。参加这次会议的同志中有不少是在行政管理第一线工作的，如秘书长、办公厅主任、人事局长、研究室主任等，他们的工作都比较忙，但省委和地区的领导同志能批准他们来，就是很大的支持。这次会议的成功，是与各地区、各部门领导的支持分不开的。特别是，我们不能忘记“东道主”——吉林省和吉林市的同志、东关宾馆的同志，为我们竭尽地主之谊，提供了诸多方便和照顾。会议的成果首先应有他们一份。

（二）关于重视和加强行政管理学研究的问题

为什么我们要重视和加强行政管理科学的研究呢？会上，许多同志对这个问题发表了很好的见解。首先，这是由行政管理本身的地位和作用所决定的。马克思说过：“一切……直接社会劳动，都或多或少地需要管理……。”（《马恩全集》第23卷，第367页）毛泽东同志也说过，一万年以后，也还要管理。这是因为，社会管理是与人类社会的出现、存在并存的。只要有人类社会，就有社会管理，而行政则是国家产生以后，统治阶级运用国家机器，按照本阶级的意志对社会实行管理的活动。马克思还说过：“行政是国家的组织活动”。（《马恩全集》第1卷，第349页）有国家政权存在，行政管理就不会消亡。一个国家如果没有行政管理，或者行政管理不健全，整个国家机器的运转就会出现問題，统治阶级就面临危机。多少历史经验已证明了这一点。“行政”，单从字面上讲，就是推动（或执行）统治阶级的政治或政策法令。人民民主专政的国家意志要得到贯彻，不可没有强有力的、有效的行政手段和行政机构。我们有半个多世纪革命的经验，我们进行了三十多年的社会主义建设，在行政管理方面，应该说有一整套成功的做法，这是必须充分加以肯定和继承的。但同时又必须看到，我们在国家行政管理方面又很不完善，还有不少弊病，严重障碍着四个现代化的进程。这次会上，大家已着重指出了许多，我们就不多说了。总之一句话，行政管理工作的好坏，直接关系到国家经济和社会发展的兴衰。这就是我们重视行政管理科学研究的首要原因。

其次，我国是一个幅员辽阔、人口众多的社会主义国家。我们面临的任务比任何国家、任何历史时期都艰巨、复杂得多。因为第一，中国很大；第二，是发展中国家；第三，是搞社会主义。在这样一种国情下，进行社会主义建设，是史无前例的事业，要求我们必须有一套适合中国自己情况的行政管理体系，而决没有什么现成的模式可以抄袭。我们曾经照搬过苏联的做法，实践证明，这是不成功的。而长期以来，我们在这方面，又缺乏清醒的认识，而影响了经济和社会发展。从这方面讲，行政管理工作的改革，更要有开拓的精神。如果缺乏这种精神，囿于已有的做法和习惯，社会主义事业的发展，就可能落空。这是我们强调行政管理和行政管理科学研究的重要性的又一个原因。

第三，我们面临着改革经济体制，发展科学技术，振兴中华的新形势，行政管理必须跟上形势发展的要求。

三中全会以来，党的工作重心实现了转移。实践已经证明，现代化建设事业的发展，与行政管理是否符合经济发展的规律，有直接的影响。管理得好，在国家范围内，把经济、社会生活和科学技术协同为一个整体，就能提高经济效益和社会效益，并且为进一步掌握和运用先进的科学技术创造条件。

当前，我国经济体制正在进行重大改革。农村改革已取得重大成功，城市改革步伐正在加快。随着经济的发展和改革进程的加快，人们越来越感到，我们的很多管理制度和管理方法，不能适应形势发展的要求；经济管理中很多弊端，也都同行政管理不科学有关系。其中主要的弊病就是权力集中过多，管理过死，机构重叠，层次太多，人浮于事，互相

扯皮，效率很低。经济体制改革不触动行政管理是不可能的。经济体制改革必然推动行政管理改革，而行政管理的改革，又是经济体制改革的必然结果和必要条件。行政管理体制不改革，经济体制改革就不能推进，也不能巩固。应该说，经济体制改革中，有些本身就是行政管理体制的改革。下面我还要说到。

还应当看到，当前世界科学技术进入一个新的发展时期，各国都在研究对策，使自己不致在新形势的竞争中落后。赵总理在去年十月国务院召开的在世界新的技术革命中我们应该采取什么对策的座谈会上曾经指出，如果我们的工作做得好，抓住时机，应用新的科技成果来发展经济，我们就能使我国同发达国家在经济上的差距缩小。对策的重要内容之一就是要进一步提高我们行政管理的水平，提高我们的工作效率。这将是使我们在新技术革命中立于不败之地的重要因素之一。我们要迎接新技术革命的挑战，我们的行政管理工作如果跟不上，在竞争中我们就要落后。

总而言之，无论从管理本身的性质，从我国国情，还是形势的发展要求来看，加强这方面的研究，在理顺经济关系的同时注意理顺行政管理关系，都是当务之急。而行政管理是一门科学，一门治国兴邦的重要科学，只有认真开展这方面的研究，用科学理论为指导，才能把行政管理的关系理顺，把行政管理提到新的水平。我们应当充分认识其紧迫性。

（三）关于行政管理的科学化、法制化、现代化的几个问题

行政管理学是现实意义很大的一门应用科学，是为社会

主义经济基础服务的。开展这门科学研究所要达到的目标，是尽可能地提高行政管理的水平，强化国家机器。通过多种手段，对国家各方面的事务，在现阶段，特别是对经济和社会生活方面进行最有效的管理。它的直接目的，就是要提高我们的效率，保证和加快社会主义现代化的建设。

为了达到这样一个目标，我们的行政管理必须牢固地建立在科学化、法制化和现代化的基础上。什么叫科学化？就是说，行政管理所包括的两个方面，即行政机关的各种管理活动和对施行各种管理活动的机关的管理，都有其客观规律可循。因此，必须有科学的态度。在行政管理中的决策、执行、咨询、信息和监督这五个环节中，都要严格按照客观规律办事，实行科学管理，而不能带有主观随意性。什么叫法制化？就是说，行政管理是社会活动，是全国人民整体利益的体现，不允许任何人违背它，因而必须规范化，必须以完备的立法形式维持和巩固这种管理的权威和效能，保证政策的连续性、稳定性。防止“一个将军一个令”，“人在政在，人去政息”或者“政出多门”等等弊病的产生。什么叫现代化？就是说，在科学技术日益发展的当代，行政管理必须不断吸收国外先进而有益的管理经验，运用先进的管理手段，借以迅速、准确地收集、分析、处理和传达各种信息、指令，提高行政管理的效率。

行政管理的科学化、法制化和现代化，是密切联系，互相促进的。不能偏废。我们的行政管理，只有逐步实现了科学化、法制化、现代化，才能真正提高行政管理的水平和效能，从而更好地为社会主义经济基础服务，推进四个现代化的进程。根据这一个目标和要求，行政管理和行政管理科学

的研究，在当前面临着改革的形势下，需要研究解决的课题是很多的。下面，我就当前最突出的急迫的几个问题，讲几点看法，同大家讨论。

1. 要研究和解决政企分开后，如何加强对经济的宏观管理

我们经济体制的主要弊病，是对经济活动的直接的行政干预太多，表现在行政管理上，就是权力过于集中，政企不分，以政代企。经济体制改革，从一定意义上说，就是要减少国家对企业、对各类经济活动的直接行政干预。这就是要简政放权，政企分开，扩大企业的自主权，逐步使企业摆脱附属于政府机构的地位，成为相对独立的经济细胞。国家要更多地运用经济手段来管理企业，以充分发挥企业的主动性和创造性。这样做，也为国家机关精减机构，提高工作效率，克服官僚主义，创造了条件。就当前情况而言，实行政企分开，简政放权，也是行政管理改革的关键。如果不把政企分开，扩大企业的自主权，国家机构的改革是很难搞得好的。例如，现在国务院的工业部门都有自己的机械局，非常分散，很难做到协调管理，使行业规划也搞不了。又如交通，就分别有铁道部、交通部等部门管理，缺乏合理规划。如果实行政企分开，国务院各部门不管企业，只负责行业的统筹规划，宏观的决策，那么不要现在这么多的部门就可以把整个经济管理起来，而且可能管得比现在好。基于这样的考虑，国务院专门成立了国家机关和企业改革领导小组，负责这项工作，并决定让商业、外贸、机械工业先行一步。最近，中央已批准了机械部的改革方案，大的轮廓已经勾画出来了，但还有许多具体问题要研究解决。一是政企分开后，

国家如何管理企业。过去我们曾进行过多次改革，下放企业，还不是放放收收，并没有做到政企分开，只是由中央管，还是由省、市管或由地、县管的问题。下放与不下放没有本质的差别。现在真正实行政企分开，那么企业没有“婆婆”后，原材料的供应，产品的销售，怎么搞好？干部如何管理？目前尚有“剪不断，理还乱”的感觉。二是简政放权后，如何做到“大的管住，小的放活”。政企分开，不是说国家不管经济，没有经济职能了。国家对经济，特别是对宏观经济的管理，今后仍然是经济发展的必要前提之一。问题是，这种行政管理一定要符合经济发展的客观规律，必须是科学的，有益于经济发展的。为此，必须正确处理直接行政干预和经济手段调节的关系，使两者有机地结合起来，互相配合，互相促进，又互相制约，使整个国家机器对经济的管理更加科学，更加有效。怎样才能做到这一点呢？这就要靠行政管理科学的深入研究来回答。例如计划问题，我们既不能象过去那样主要靠采取指令性指标，但又不能象资本主义国家那样，完全是市场调节，我们要贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则。今后要实行“两头小，中间大”，即指令性指标小，指导性指标大，市场调节部分所占比重也较小。指令性和指导性指标都要建立在价值规律的基础上，充分运用经济杠杆，不能仅靠行政命令。这是总的原则。但实行起来问题还是很多的，需要加强研究。

2. 要研究和解决行政机构本身的合理配置和科学运转问题

行政管理是一门科学，有本身的规律可循，那么作为执行这种管理的行政机构的配置和运转，也有本身的规律可

循。特别是在经济体制改革不断深入的情况下，行政机构合理配置和科学运转的问题，已越来越突出了。我们的政府机构，建国以后经过了几次调整，撤销、合并、恢复，几起几落。但仍未见有什么很大的成效，仍然存在着部门林立，机构臃肿、官僚主义作风严重，扯皮丛生，公文旅行，办事效率低下等问题。其中原因固然很多，违背了行政管理本身的发展规律，却是基本的一条。如果说国家是一部精巧的机器，那么各级行政机关就是组成这架机器的各个部件，必须有一系列合理的结构组成，同时形成一整套连贯的体系，既不能重复，必要的部分也不能短缺。机构设置是个大的系统工程，大家在会上都认为行政管理有决策、执行、咨询、信息和监督这五个环节，行政机构的设置必须与之相适应。

国家行政机构要做到正常运转，还需要有一套完整的操作规程，这就是各部门的职责范围和工作程序，以及人员的配备。行政组织实际上是一个系统，需要在整体规划下明确分工，建立岗位责任制，既有分工，又有联系和协同。直率地说，行政机构的合理配置的科学运转，如何适应经济体制改革的要求，现在还只能提出一些总的原则和要求，许多问题，需要我们在实践中作进一步深入、细致和全面的研究、探索。

3. 要研究如何加强行政立法问题

前面已经讲了科学的行政管理的确立，与立法的不断完善是紧密相联的。我们的行政管理，之所以给人们以无章可循或朝令夕改以及随意性很大的感觉，就是因为行政立法不完备，或者有了法不认真执进。我们至今还没有一套完整的行政组织法规。从机构设置、布局、职责，人员的编制，到

工作的程序，都没有规范性、法制化。有些规章制度，人为的因素很大，伸缩性很大，互相“打架”、“顶牛”。有些人甚至无视这些本来就不很健全的制度，而以个人主观专断代替法规。这是政策缺乏连续性和稳定性的主要原因所在。这方面的事例，会上已经列举了很多。为了实行行政管理法制化，首先要建立完备、严密的各种行政法规。行政各部门的设置、职责范围、行政人员的编制、配备、以及中央与地方、中央与部门、部门与部门、中央部门与企业的关系，都要通过行政组织立法加以稳定；行政机关开展工作，正确指导经济工作，要制定各类专业法规；行政工作人员的培养、选择、任用、晋升、奖惩、考核、退休等人事制度，也要进行各种人事立法等等。究竟要立哪些法，如何立？这个工程相当大，这是当前我们需要研究的一个重要问题。今后，可以组织人员，排排队，分别轻重缓急，拟定一个行政法规的规划文件。只有这样，才能使我们的工作有章可循，有法可依，从而提高决策的正确性，保证政策的连续性、稳定性和权威性，而不是哪个人说了算。当然，一旦法律制定出来，也不可能一劳永逸。特别是在改革时期，原来的法规很多已不适应，甚至在束缚着改革，因此一方面要清理原有的法规，另一方面，还要根据形势发展，不断研究新问题，制定各项法规。

4，要研究和解决行政管理人才的选择、培养、使用等问题

我国进行四化建设，需要许许多多懂得各种专业的技术人才，同时也需要大量的有好的素质的管理人才。现在社会有一种看法，认为实现四化，技术干部决定一切，行政管理

人员似乎是“万金油”，并没有什么专门知识，可有可无。这是片面的。随着世界新技术革命的到来，在造就领导人才和管理人才问题上我们面临着严重的挑战。当今世界，经济竞争，实际上是技术竞争，同时也表现为管理竞争，往往是技术水平差不多，而管理人员水平不同，最终的结果大不一样。再先进的技术，无人管理也是不行的。现在许多外国专家对我们评价，中国不是设备不行，主要是管理跟不上，不是说将先进的技术设备拿来了就可以出效率，没有合适的管理人才，拿到设备也没用。特别是华裔学者很强调这一点。后来中央成立一个引进人才小组，就是将人才问题摆在很重要的位置，培养、引进，当然主要是自己培养，但现在也要大量引进，就是这个道理。没有人，是办不成事的。面对这种挑战，根本性的对策在于人才的培养。在这方面，我们的差距也是很大的。先不说高级行政管理人才的培养，就是普通教育，我们与发达国家相比，差距也很大。据统计，一九七九年，二十至二十四岁人口中受到高等教育，苏联占百分之二十一，日本占百分之三十，美国占百分之五十五，而我国仅占百分之一。由此可见，我们干部的文化水平素质是较差的。因此，普及文化乃是我国的一项长期而艰巨的任务，也是培养各级领导人才基础的第一级阶石，这第一步抓不上去，我们就将丧失时机，就没有培养人才的广泛来源。从行政管理角度讲，我们更是落后了一大截了。我国至今还没有专门学校进行这方面的人才培养。我看了一份材料，现在世界上有一百多个国家有行政学的教育计划，并设有培养行政管理人员的行政学院。美国就有五百所大学设有行政学课程，有六十多个专门研究行政管理的机构。从长远讲，我们将来的行政