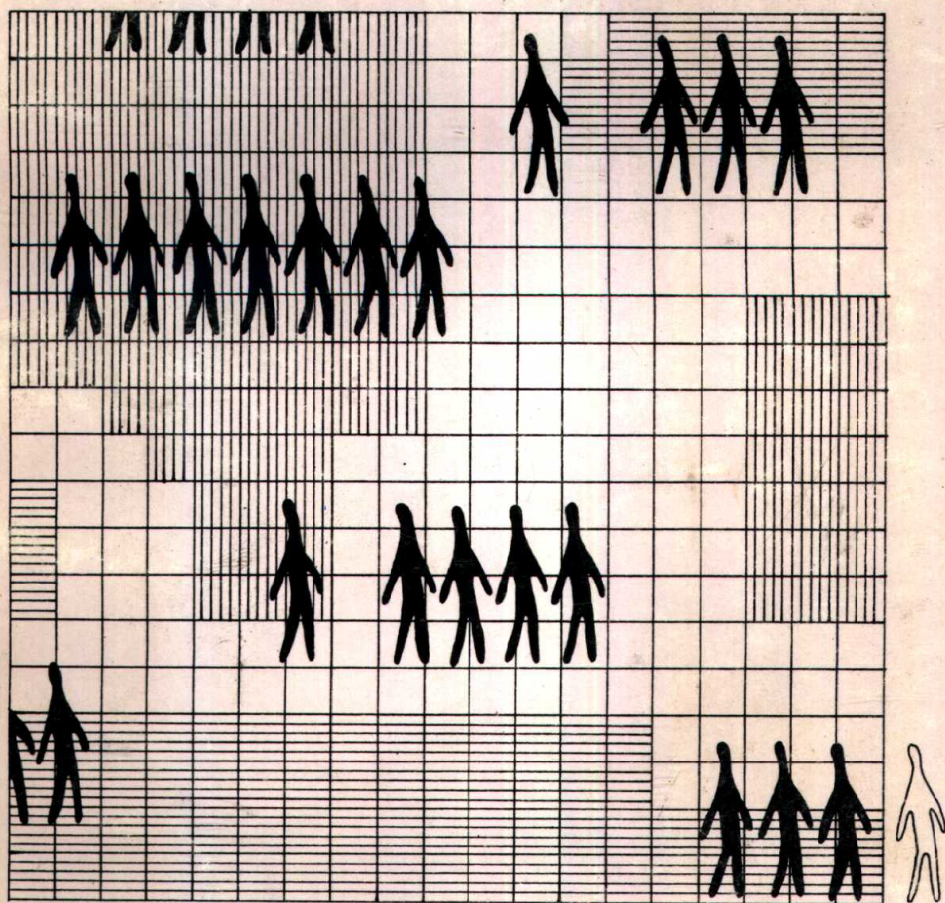


社会学

[保] M·马尔科夫 著

俞仲文 译

王孟官 校



同济大学出版社

社 会 管 理 学

(保)M·马尔科夫著

俞仲文 译

王孟官 校

同 济 大 学 出 版 社

内 容 简 介

社会管理学是一门以历史唯物论的基本原理为基础，把社会学、法学、人类学、行为科学、社会控制论、系统工程学等学科的基本成就与一系列现代管理方法有机结合起来综合性学科。本书概括和总结了目前社会管理的研究成果，比较全面、系统地论述了社会管理理论的研究对象、研究内容和研究方法，并介绍了保加利亚的一些经验。它是近年来对苏、保学术界较有影响的一本理论性较强的学术著作。它可作为大专院校的师生及科研人员学习、研究社会管理学的参考书，也可作为各级党政机关和党校培训干部的参考教材。

责任编辑 车茂隆 孟俊良

封面设计 沈小川

社 会 管 理 学

[保] M·马尔科夫著

俞仲文 译 王孟官 校

同济大学出版社出版

深圳大学编辑出版中心编

新华书店上海发行所发行

国营揭阳县印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张: 9.5 字数: 220千字

1988年5月第1版

1988年5月第1次印刷

印数: 1—3,000册

定价: 3.20元

ISBN T-5608-0142-0/Z·16

译 序

迅猛发展的社会管理理论(或社会管理学)已成了一门以历史唯物论的基本原理为基础,把社会学、法学、人类学、行为科学、社会控制论、系统工程学等学科的基本成就与一系列现代管理方法有机结合起来的综合性学科。它以整个社会系统的最佳发展为目标,综合地研究管理主体和客体的相互关系,论述管理周期的一般模式及其本质特点,分析制定、采纳和监督执行管理决策的一般要求,评价管理主体的活动成果等等。社会管理理论的发展不仅对丰富发展历史唯物论并使之具体化具有极大的意义,而且对培养和造就有觉悟、有理论水平和业务能力的大批党政干部也具有无可估量的意义。

近年来,苏联及东欧一些国家的学术界积极开展了对科学的社会管理的研究,出版了大量的专著和论文集。本书是保加利亚著名学者M·马尔科夫所著,后经苏联科学院院士B·Γ·阿法那西耶夫推荐,近年由莫斯科进步出版社出版。本书的最大特点是概括和总结了目前社会管理的研究成果,比较全面、系统地论述了社会管理理论的研究对象、研究内容和研究方法,并介绍了保加利亚的一些经验。它是近年来对苏、保学术界较有影响的一本理论性较强的学术著作。

本书原有28万字。为了突出重点,我们在篇幅上作了一些删节。它可作为大专院校的师生及科研人员学习、研究社

会管理理论的参考书，也可作为各级党政机关和党校培训干部的参考教材。

译稿在付印前，王孟官同志对本书的译稿进行了仔细的校订。在此特表谢忱。

由于时间匆促，加上译者学识水平有限，讹误之处在所难免，亟望批评指正。

译者

1987年7月

第一篇 社会管理理论和当代的认识

第一章 社会管理理论的对象

§1.1 定义、结构和组成部分

当前,许多学科、科学方向和科学理论正在研究管理问题。正确地确定各门学科、科学方向和科学理论在研究管理和实现管理最优化中的地位 and 作用,这是当代认识的一个重要的方法论问题。

建立管理科学的体系必须承认客观现实存在一些相对独立的“层次”,每一个层次均有一门关于管理的专门科学学科与之相对应。在管理科学的各组成部分之间有着各种各样的纵横联系。

控制论是控制活的有机体、机器和社会的一般理论。它阐述整个控制的基本原理,指出信息在管理过程中的作用,包括反馈的作用,运用专门的数学工具来精确地研究管理及使之最优化。许多有发展前途的新学科,如操作研究、算法理论、自控系统的理论等都直接地同控制论有关。

控制论指出,控制过程并不是发生在所有系统中,而只是发生在具有非线性因果关系网络的复杂动态系统中;它揭示控制的反熵性质,强调控制与信息的统一;建立信息的量度和信息量;指出反馈联系是自控系统的必然属性;指出控制的合理性,阐明控制的最终目标、控制的标准,即保证过程的最优进行。^①

控制论从特定的方面——形式的、结构的、主要是量的特定方面研究控制，^②这就是控制论的特点。因此，在不否认也不缩小控制论对于研究社会管理过程的作用的同时，必须明确地说，控制论不能与社会管理理论混为一谈，不能代替或偷换这个具有特殊内容的、主要是属于社会学部门的社会管理理论。

社会管理理论是在马克思列宁主义的基础上形成起来的，是一门新颖的、有发展前途的学科。它的研究对象比控制论的对象要狭窄一些，因为它研究的只是社会领域内管理的规律性。同时，它又是社会管理的一般理论，因为它既不仅仅局限于国家管理问题，也不局限于任何个别社会生活的领域。

社会管理理论不是实用控制论，而是现代认识的一个相对独立的学科，它既建筑在控制论之上，也建筑在一系列其他的社会科学、自然科学和“一般”科学（数学、系统论、结构分析等）之上。巴甫洛夫院士指出，所有的科学都毫无例外地是以某种形式和某种程度为社会认识及社会的进一步改变、革新、改造服务的，或者简单地说，为社会管理服务的。另一位作者充分论述了社会科学已变成各种层次的社会系统要发挥功能的必然组成部分，变成解决社会问题的必要工具，变成了科学领导的工具。在社会主义条件下，社会科学的这种作用主要是通过社会管理系统来实现，而共产党的政策乃是社会管理系统的核心。^③

社会管理理论的产生曾受到了某种怀疑。具有教条主义情绪的人会问道，既然我们拥有如马克思列宁主义这种强大的并在实践中经受了考验的武器，既然我们拥有社会主义和共产主义建设的理论，为什么我们还得有单独的社会管理理论呢？

显然，我们必须要有这样的理论。其必要性就是为了专门研究管理过程的实质和规律性，为了揭示管理过程中所形成的关系的实质，为了设计完成管理目标的过程，制定管理技术，论证管理主体的作用和功能。

现在持怀疑态度的人越来越少了，怀疑社会管理理论的正确性被看成是一种令人遗憾的时代错误。现在已普遍认为这一理论应当大大地加以发展，应当确定该理论的根本要求，并且认为它应包括在为建立社会主义和共产主义的斗争事业中去。

在社会主义的保加利亚，社会管理理论有其自己的历史。它的产生总共没有多少年。然而成就并不是以历史的长短来确定的，而是以实际的成果来确定的。保共中央七月全会（1968年）对社会主义管理理论的发展给予了决定性的推动力。在党的文件中，在日夫科夫的著作中都提出了这一理论发展的基本思想，确定了这一理论发展的总的方向。社会管理问题在其他社会主义国家中，首先是在苏联也在积极地探讨着。我们认为已经到了该总结过去的工作，揭示同社会过程管理的实质、目标和功能相关联的科学研究发展前景的时刻了。

关于是否需要社会管理的理论纷争，只要通过全面论述社会管理理论的对象，并揭示它能改进管理实践便可迎刃而解。

社会主义社会的管理乃是一个在各种阶段和“层次”上所进行的复杂的人类活动。有时管理主体致力于经济，有时则致力于社会政治生活、文化、科学等方面。除这些个别的社会管理形式外，旨在使整个社会系统最佳发展的、有目的的活动也在结合进行，我们就用“社会管理”的概念来表征这种有目的的活动。社会管理一般理论的对象，正是这一活动。

社会管理的概念具有两种含义：其一是表示对社会系统和社会过程实施目标作用的事实，而不是表示对技术系统和技术过程实施合理作用的事实；其二，它所规定的是管理主体对整个社会的作用，而不同于社会系统的某些部分的作用，例如对经济的作用。在社会主义条件下，管理在对社会关系全部总和、对所有社会结构和活动形式产生影响的同时，依靠最大限度地发挥管理主体和客体的能动性，来解决客观形成的社会机体发挥最佳职能和发展的任务。社会主义管理的目标是由新社会制度的性质和由这一制度中的实际规律所形成的。

社会管理理论研究的是一切管理活动的共同的和必要的程序，而不管这种管理活动在什么样的社会领域里进行的。社会管理理论论述了一些一般的原则，它们是：制定和采纳管理决策；组织执行管理决策；监督的作用和功能；评价管理主体的活动成果等等。当然，社会管理的一般理论在回答所有这些原则时不能同社会主义社会制度的特点和历史的发展前景相抵触。

管理的“层次”不同，这些回答也相应是不同的。在基层的管理中，存在一些直接管理人们行动的因素。这里不常采用复杂的和长远性的决策，而主要是保证全面完成上级机构所制订的计划。这一级领导者的主要任务在于以浅显的形式把任务交付执行者，若发生偏差，就直接修正执行者的活动，保证下级人员具有很高的劳动生产率。

在整个社会系统的管理中，管理主体的任务主要是观念性的、原则上的、协调性的和预防控制性的。管理主体的一项重要活动是决定全社会管理组织的方向，从而规定中央和地方某些领导机关的活动领域。中央一级的管理主体对各种管理机关的工作进行不断的、有远见的协调，以避免这些机

关的行动产生不协调和矛盾。中央一级管理主体的监督，其任务是要保证顺利实现国家发展的总路线。

科学地制定社会管理的一般理论，有着十分客观的和科学的依据。科学共产主义的奠基人指出，社会不是互相分割的“鲁宾逊式”的个体的机械集合，而是一个完整的有机体，其各组成部分是互相制约的。控制论和系统论给这个马克思主义论点的正确性增添了新的证据。使之能够继续发展和丰富起来。

同时必须指出，由于社会的发展，组成社会系统的各部分的“联结”程度在不断地加剧。社会存在和社会意识之间，基础和上层建筑之间，国内发展和国际发展之间的相互联系变得更加紧密了。现象和过程间的界限越发变得相对的了。“社会生活的某些领域已建立了多方面的更加动态的联系。正由于这一点，使新阶段的社会管理变得复杂起来，其作用也提高了。”

整个社会管理具有特殊的规律性和整体性质，它既不能同整个管理（在控制论方面）的规律性和性质混为一谈，也不能同社会现实的个别领域的规律性和性质混为一谈。

任何一种科学理论的成立，其根据主要是由它在作为其研究对象的领域中所能揭示和所能论证的某种规律性的能力来决定的。社会管理理论作为现代科学认识的一个部分，它揭示了社会过程和现象之间的一些固定的、反复出现的本质联系。社会过程和现象中最重要的则是管理具有社会的普遍性质；社会信息的实质和作用；管理关系的结构、功能和发展的规律性；管理主体和客体间的相互关系；管理过程的技术等等。

在现阶段，社会管理理论还不能够对上述这些社会过程

和现象的规律性提供十分完备的理论描述。但是这一理论越来越深入到这个复杂而大有发展前景的领域中去，展示出它作为理论基础在社会主义条件下改进管理的能力。

鉴于这一点，有关管理规律的特点以及它们同社会系统诸规律的相互关系的问题，具有非常重要的意义。社会系统的规律是该系统自身调节的规律。因此社会管理理论首先是建筑在分析马克思列宁主义和整个社会科学所研究的那些规律之上的。同时，它也分析特殊的、相对独立的并决定社会普遍性质的管理过程的那些规律了。

社会管理理论可以分成若干单独的组成部分，它们统一地揭示了管理理论的对象和功能。社会管理理论的主要结构是：管理的社会关系；管理的客体和主体；领导者在社会主义社会中的社会地位和作用；管理的方法和方式；管理技术；管理决策的实质和结构；大系统的管理和组织（参看图1）。

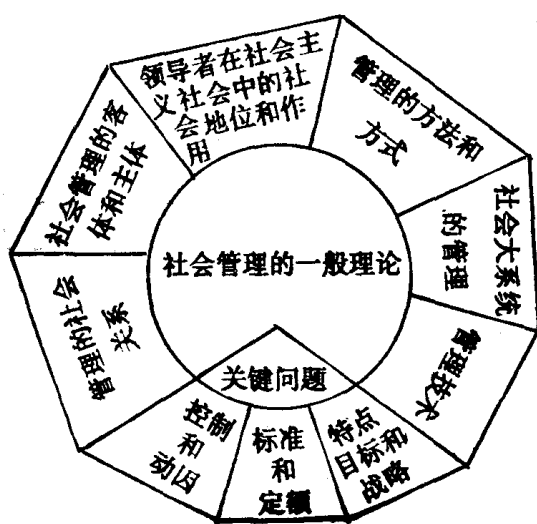


图1

除了这些基本部分之外，社会管理理论的对象还包括这样一些问题，如社会管理的特点，目标和战略，管理的标准和定额，作为管理机制的控制和动因以及其他一些问题。^④

管理的社会

关系是社会管理过程中集体和个人之间的关系。社会管理理论的对象首先是研究管理的社会关系。

社会是一种复杂的、有目的的动态自控系统，注意到这种状况就可以揭示出管理关系的内容和功能。这一系统之所以能得以自发展，是由于组成社会集团的人的相互作用的结果。管理关系则是组织和协调人们追求共同目标的行动的一个合乎规律的产物。^⑤但是个体和社会集团在社会自身调节过程中所起的作用并不相同。自控的社会机体在任何发展阶段及一切历史时期中，总是由协调并指导社会过程的特殊机构所建立的。这些机构同整个社会之间的相互联系就属于管理关系的范围。与此同时在执行管理的职能时所产生的人们之间各种集团的关系，也即管理主体和客体间的关系也属于管理关系的范围。

这里的问题是管理的社会关系是否独立存在，也就是它们是否同生产关系、道德关系以及其他社会关系一样，是社会关系的一种单独的形态。

不错，社会关系的一切形态及由它们所构成的系统起着社会调节者的作用。但是这些形态“参与”了社会的自身调节这一点并不能改变管理关系的特点。例如，虽然生产关系起着调节的功能，但是它并非不再成为生产过程中的关系了。道德、伦理和其他社会关系形态的问题原则上也是如此。要研究管理关系的特点不是简单地根据它们同其他社会关系一样，起着社会调节者的作用这一事实，而正是根据它们在管理过程中的关系这一点。它们是在管理功能具有普遍性的基础上产生和存在着的。

管理关系具有具体的历史内容。在阶级对抗的社会中，社会管理机构通常代表了一种同人民群众相对立的力量。社会

明显地分化为统治的“上流社会”和被统治的广大劳动群众。这种社会分化揭示了剥削者和被剥削者之间的对立，也同样揭示了脑力劳动和体力劳动的对立。

社会主义管理关系的特点是建立了一种根本上否定人剥削人的崭新的生产关系，这里，正发生着一种合乎规律的过程，即管理集团和被管理集团相互接近了，它们之间的社会差别正在消除。把更多的新的社会阶层吸引到社会管理中来，这是社会主义的规律。

对于社会主义条件下社会管理和关系管理的性质和可能性起着重大的影响的是：社会主义的社会管理和关系管理是建立在彻底科学的基础上的，是遵循着社会中现行的那些规律。这就有可能使管理活动达到最优化，有可能不断地改善管理关系并加强它们对整个社会关系体系的影响。当然，这里谈的是管理关系的成熟过程，这种成熟过程的进行速度是由管理主体和客体的发展阶段，以及对社会认识的成熟性和深入程度所决定的。

揭示管理关系的综合性质，指出它们同社会关系其他部分的相互作用，相互渗透，这是社会管理理论的职责之一。当把它们同生产的社会关系和政治的社会关系相比较时，管理关系的这一特点表现得特别突出。

社会管理理论也要揭示作为社会管理主体和客体的人的行为的规律和特点。这个课题不能依靠简单地引用有关人的学说或引用心理学、生理学、个性理论等的成就来完成。人不论作为管理主体，还是作为管理客体，都应当有（特别在社会主义条件下）许多特定的品质。同时，社会主义不是使管理主体和客体相对立，而是使它们有机地联系起来，为他们的有机统一创造前提和条件。鉴于这一点，具有重大意义

的是：人是非常复杂的系统，他能够独立地（区别于管理的
技术对象）形成目标和任务，能够适应和学习，也能够
在冲突的格局下预测出“对手”的战略等。

在管理过程中人具有特殊的作用，他有特别的行为方式和形式。H·B·阿德费尔德充分地论述道：“如果坐在摩托车上的人已是另一种人的说法是正确的话，那么，在参与管理系统中的人身上，则可看到更大的职业变化。人的素质在他的公务实践中获得特别的发展……不认识这些变化，科学的管理组织是不可能的。”

从这个观点来看，社会管理理论要特别注意领导人问题。阐明领导人的社会作用，他的性格类型特征，他在各种社会条件下的行为特点，所有这些都是建立社会管理理论的必要前提。

研究社会管理的特点也是社会管理理论的对象，它区别于机器和活的有机体的控制。

社会管理保持着一切管理的最一般的性质，同时，它又反映了社会的特点，反映了必然和自由、客观条件和主观因素的关系的辩证法，反映了人作为有意识的生物可以能动地作用于现实并按照人的目标和标准来改变现实。同时人在这里不是被看作某种单位，而是当作社会的主体，当作一定社会集团的一个部分。

不论在控制论中，还是在社会管理理论中，“管理”的概念是极其广泛的（在一定的科学范围内）。准确地揭示这一概念的内容便可以确定许多与之相近概念的内容，如“领导”、“调节”、“组织”、“权力”等。

在复杂的、按等级组织起来的系统中形成了领导和管理之间的关系。上级管理机关对于作为该系统的机构来说具有

领导的职能。领导的基本行为是制定和提出目标。正是在此基本行为中，领导人发挥出管理过程的创造因素，即选择一定的行动方案。同时，确定限制条件并解决与系统的整体功能相关的其他问题，如管理机关、组织结构、职能发挥及管理机制、环境等，都成为领导的权限。^⑥

在管理和领导之间还存在着另一些重大的区别。例如，不能否定这样一种状况，即如果领导主要是主观因素的活动并在这种活动中创造因素永远起着重要作用的话，那么管理则在某种程度上是可以实行机械化和自动化的活动。

要阐明“管理”的概念还必须揭示这一概念同“权力”（国家政权）概念的复杂的相互关系。在文献中已经克服了这样的观点，即根据存在两种形式的机关：国家政权机关和执行指挥机关来划分这两个概念。国家政权作为国家的本质和国家的社会性质的承担者，是由多种多样的国家法律形式和其他的形式表现出来的。政权的内容最明显地表现在国家管理上，国家管理是政权的物化。社会主义条件下的管理是以组织完成国家政权的职能，保证全体人民及各阶层参加国家工作为其任务的。^⑦

管理作为对被管理系统的一种有目的的作用过程，既包括了根据有关信息及比较各种抉择方案后所做的决策，也包括了自觉组织这些方案和决策的实施活动。在管理决策的实现中，某一过程会偏离它的确定的参数。这时要加以调整，以便使过程回到原有的程序中去，即按照规划去实现这一过程。管理主体在这种情况下所执行的程序具有调节性。调节是管理的内在性质。因为社会过程并不存在于社会真空条件下，并非置身于各种力量和因素的复杂的相互作用之外。如果对管理主体的活动不进行及时的调节，也不去克服社会过

程中的有害趋向，那么就会破坏社会系统的协调发展，降低社会管理的作用。IO·A·季霍米罗夫正确地指出：“正是调节作用具有不断地减少‘熵’的作用，而协调就是保证各参加人员、主体之间的正确的相互关系。”

协调是管理的职能，它意味着活动的协调一致和有序性。

社会管理理论同一切科学体系一样，它阐明了一定的研究和活动的原则及方法。^⑧管理理论的原则和方法反映了管理过程和管理关系的规律性，正如我们指出的，管理过程和管理关系乃是社会管理理论对象的核心。

为了正确地解决这个问题，应当从这样一个方法论的前提出发，即存在着若干组原则，它们是受到由它们所表征的管理过程方面的性质所制约的。例如，在说明管理结构时，则下面一些原则具有很重要的意义，如民主集中制，在党的机关、国家机关和经济机关之间的职能分配，管理中的国家社会基础等。从内容上来看，党性、客观性、具体性等则是管理的原则。

社会管理理论特别注重于行政、经济、教育等各种领导方法的相互关系，注重于管理目标和任务的形成途径，注重于建立模型，实施预测和制定计划的各种研究方法。

在管理理论和实践中，众所周知有下面一些具体的管理方法及体系，如规划论（线性的、动态的、随机的、研究性的规划等），大规模伺服理论，图论，PERT方法，^⑨博弈论，蒙特卡洛方法，系统工程，格局理论等。社会管理理论不能（也没有必要）把所有这些方法和体系都包揽无遗。但是探讨具体的管理学科和管理方法的方法论问题，评价这些学科和方法的社会效益，促进科学管理的知识体系的发展和完善，这些都是社会管理理论的职责。

社会管理理论主要研究管理过程中技术手段的作用，这是无疑的。而技术手段得到广泛深入的运用是许多社会原因造成的。生产力的巨大发展，社会相互联系的日益复杂，信息“爆炸”，所有这些因素，如果找不到使管理工作科学化所必须的技术手段的话，就可能引起严重不良的社会后果（例如官僚主义增长）。另一方面，技术手段的运用本身是同社会结构和职业技术结构，同管理主体的结构和功能等所发生的某种变化相联系的。社会管理理论不会同自动控制理论、功效学等合为一体，它应当运用电子计算技术来研究一些重大的社会问题。

社会管理理论建立的前提是：社会管理不可能充分地而又无遗漏地实现自动化，因为社会有机体是一个超复杂的系统。这一系统的运作和发展是作为大量的主、客观因素和原因相互作用的结果而“实现的”。当然，完整的社会管理体系应当包括一切已经建立或正在建立的管理过程自动化的科学技术手段及方法。

社会管理理论的技术部分是：根据对所谓社会技术领域的研究，^⑨管理理论的任务是要指出和论证一系列使社会过程的管理最优化的程序。解决这个任务的一种可行方法是制定管理周期的抽象模式，来描述管理主体所通过的一些阶段，描述管理主体为把被管理系统提高到更高的水平上而进行的一些活动。运用有效的管理技术能防止领导者的片面的主观的观点，能提高管理劳动的社会价值。

及时而充分的信息乃是科学管理的核心，这些信息包括：关于作出决策的格局信息，关于决策实现途径的信息，关于管理目标的信息以及关于管理的一些可能后果的信息。^⑩信息不是管理的某种次要的、附加的部分，而是管理的内部特征，