

中国社会主义行政管理学导论

西南

763-72

出版社

AN INTRODUCTION TO THE SOCIALIST ADMINIS- TRATION IN CHINA.

田禾著

中国社会主义行政管理学

导论

西南师范大学出版社

中国社会主义行政管理学导论

田 禾 著

西南师范大学出版社

一九八六年·重庆

中国社会主义行政管理学导论

田 禾 著

西南师范大学出版社出版

(重庆 北碚)

达县新华印刷厂印刷

新华书店重庆发行所发行

开本:850×1168 1/32 印张:5.625 字数:127千
1986年7月第一版 1986年7月第一次印刷

印数: 1—5,000

书号:3405·5 定价:1.17元(平装)

前 言

建立具有中国特色的社会主义行政管理科学，是党的十一届三中全会以后，随着四化建设的发展和经济体制改革的全面开展而提出来的，这是我国经济、政治形势发展的迫切需要。

我们知道，从广泛的意义来说，所有国家机关以及企、事业单位从事行政管理工作的干部，都是行政干部，从事的是行政工作即行政管理工作。如果我们在“行政工作”岗位上，又是“行政干部”，但对于什么叫“行政”、什么叫“行政工作”、行政工作的普遍规律和我国社会主义行政工作的特殊规律是什么、我们应当怎样依据行政工作的客观规律办事，等等，都心中无数，或者不那么清楚，工作起来岂不带有很大的盲目性！这样，要搞好行政工作当然是很困难的。这是当前工作效率低下、精简机构越简越庞大、机关消肿越消越肿的一个重要原因。因为越是对行政工作的客观规律缺乏认识，工作效率就越是低下；工作效率越是低下，越是需要增加机构和人员去应付开展工作的需要；机构越庞大，人员越多，工作效率就更低……，如此恶性循环，那就很难达到机构精干、效率高的目的。由此可见，认识和掌握行政工作的客观规律，探讨如何依据行政工作的客观规律搞好行政工作，对于提高行政工作效率，精简行政机构，是至关重要的。这正是《行政管理学》要研究和探讨的问题。

建立具有中国特色的社会主义行政管理学，还刚刚起步，还需要行政学的理论工作者和从事实际行政工作的广大干部共同努力

PA 66/0.7.

力。这本《中国社会主义行政管理学导论》，是一九八五年十月我应中共湖南省委讲师团的邀请，向干部讲授《行政管理学》的讲稿整理而成的。其中内容主要是建立具有中国特色的社会主义行政管理学的一般原理，力求密切联系当前经济改革和行政机构改革的实际，并突出党和国家工作重点转移后行政管理的基本任务是组织和领导社会主义经济建设这一特点。希望通过这些叙述，使读者对中国社会主义行政管理学的基本原理和把这些原理应用于行政管理的实践，有一概括的了解，为进一步研究行政管理科学打下初步的基础。写作本书时，参考了西方学者的有关著作和我国行政管理学研究的先行者们的一些成果。由于作者也是初学者，水平有限，错误难免，敬请广大读者教正。

作 者 一九八五年十月于长沙

目 录

一、为什么要学习行政管理学？	(1)
(一) 什么是“行政”和行政管理学？	(1)
(二) 行政管理学在西方的兴起和发展	(5)
(三) 学习和探讨中国社会主义行政管理学的意义	(13)
二、中国社会主义行政管理学的对象和方法	(24)
(一) 中国社会主义行政管理学的对象	(24)
(二) 中国社会主义行政管理学的内容	(32)
(三) 中国社会主义行政管理学的研究方法	(39)
(四) 中国社会主义行政管理学的理论基础	(45)
三、中国行政管理的社会主义性质和特点	(48)
(一) 中国社会主义行政管理的产生和发展	(48)
(二) 中国国家行政管理的性质	(51)
(三) 中国社会主义行政管理的特点	(55)
四、中国国家行政管理的职能	(66)
(一) 国家行政管理职能体系	(66)
(二) 国家行政管理的基本职能是领导和组织经济 建设	(71)
五、中国国家行政管理的原则	(84)
(一) 国家行政管理应当遵循中国共产党提出的四 项基本原则	(84)
(二) 国家行政管理的中心任务是发展社会生产力	(92)

(三) 国家行政管理的组织原则是民主集中制.....	(97)
(四) 国家行政管理是各民族平等参加的行政管理.....	(101)
(五) 国家行政管理的法制原则.....	(107)
六、中国国家行政管理的组织.....	(111)
(一) 中国行政组织的特征.....	(111)
(二) 中国行政组织的形式和划分行政机构的方法.....	(118)
(三) 中国行政组织建设的原则.....	(126)
七、中国行政组织的结构与体制.....	(132)
(一) 为什么要研究行政组织的结构与体制?	(132)
(二) 系统分析与建立现代行政管理系统.....	(136)
(三) 行政组织的信息沟通.....	(143)
八、中国行政管理与行政组织的改革.....	(148)
(一) 改革传统的经济体制必须改革传统的行政管理和行政组织.....	(148)
(二) 我国行政管理和行政组织改革的基本任务是改革国家管理经济的职能.....	(153)
(三) 研究和借鉴苏联东欧各国改革国家管理经济职能的经验.....	(166)
(四) 在深入改革中进一步完善我国的行政管理和行政组织.....	(171)

一、为什么要学习行政管理学？

为什么要学习行政管理学？首先必须弄清楚什么是行政管理学。顾名思义，行政管理学就是研究行政管理的科学，因而又必须从什么是“行政”谈起，才能顺理成章，回答什么是行政管理学和为什么要学习行政管理学的问题。

（一）什么是“行政”和行政管理学？

什么是“行政”？“行政”一词的涵义，历来指的是行使国家权力、从事国家事务管理的活动。在我国历史上，公元前八四一年就有“召公、周公行政”的记载，讲的是我国西周时代的“国人暴动”、“共和行政”事件。在奴隶制度下的西周社会，把居住在城里和城郊的人，包括除奴隶以外的奴隶主贵族、平民、小手工业者和商人，都称做“国人”。当时西周王朝的第九代国王周厉王，昏庸暴虐，信任和重用阿谀奉承、贪脏枉法的荣夷公，引起“国人”不满，国王就用严刑镇压，逼迫“国人”拿起武器造反，赶走了周王。国王被赶走以后，朝廷就由召公和周公共同执政，被称做“共和行政”。从公元前八四一年，即共和元年，直到共和十四年，周厉王在流放中死了，召公和周公才立太子静为国王，就是周宣王，结束了“共和行政”。我国古代奴隶社会这一段“共和行政”的历史，是召公和周公两个人共同行使国家权力、管理国家事务，是他们两个人“共和”，不同于欧洲古代奴

隶社会出现过的奴隶主阶级的“共和国”，如古罗马共和国、雅典共和国等等。当然，这些设有共同议事机构的“共和国”，有资格参加议事的是奴隶主贵族的代表，是奴隶主阶级的“共和制”，就象近代资产阶级国家的议会制是资产阶级代表的议会一样。在中国古代历史上，没有出现过代议制的共和制，只有一个人说了算的皇权制和家长制。比较起来，这是我国历史传统的一个弱点，没有民主议事、哪怕是统治阶级内部民主议事的传统和习惯，这是妨碍现在建立社会主义民主的一个历史因素。我们社会主义国家的行政管理，是民主管理，当然我们的民主是劳动人民当家作主的民主，是社会主义民主；没有社会主义民主，就不可能顺利进行社会主义现代化建设。仅以现代科学技术的发展为例：当今世界上每年平均发表科学论文五百万篇，每天平均一万四千篇；每年创造发明专利超过三十万件，每天平均八、九百件；反映最新科学成就的期刊十多万种，谁也不能说自己是搞现代化建设的事事精通的万能专家，只有群策群力，才能办好事。一个人或少数几个人独断专行，不论是一个国家、一个地区、一个单位，都不可能把事情办好。我们一定要下决心建立和健全社会主义民主，在行政管理中贯彻民主管理，这是社会主义现代化的需要，是社会主义制度下劳动人民当家作主的优越性的体现，也是行政管理学要研究和解决的一个重要问题。

对“行政”一词的涵义是行使国家权力从事国家事务的管理活动，这是没有疑义的。当前国际通用的《社会科学大辞典》也说：“行政为国家事务的管理。”但是，对于国家行使权力进行管理的内容和范围，国内外学者的著作和关于行政管理学的教材中，还众说纷纭，看法不一，归纳起来，大致有以下三种看法：

第一种看法：把国家的立法、司法、甚至考试、监察活动排

除在外的狭义的行政观点。近代许多资本主义国家根据“三权分立”的原则，把国家机构划分为立法、司法和行政三个不同的职能部门，相互制约，用以保证西方的资产阶级民主制，认为行政就是行政部门的职能，因而行政管理学就只限于研究行政部门的管理活动。我国资产阶级民主革命的伟大先行者孙中山先生，从我国历来重视“开科取士”的考试制度和封建王朝设“言官”（如监察御史之类）以弥补皇权制的不足的历史传统出发，主张“五权分立”，即再分出一个监察和一个考试，实质上是从“三权分立”派生出来的资产阶级民主制，不过是从行政部门的职能中再划分出去一个监察和一个考试，行政管理的内容和范围更加缩小而已。

把国家的立法、司法、甚至考试、监察活动排除在行政活动以外，这是不能全面反映当代各国行政管理活动的现实情况的。当代资本主义国家的“三权分立”，事实上并不是完全“分立”，如在美国，联邦政府里常设的一些专门委员会，既有委托的立法权，又有司法性质的裁决权，还可以国家安全机密为名，拒绝议会的监督质询；总统还享有属于司法性质的赦免权，尼克松在水门事件中触犯了美国法律，就是由继任总统的约翰逊赦免的；美国的国会议员，也不只享有立法权，许多议员就是政客，直接参与和处理属于国家行政管理范围的国内外事务，例如美国合众国际社一九八五年八月十一日的一条电讯中就说：美国国会议员借口协助政府处理外交事务，利用公款游山玩水，仅是一九八三年就花了二千二百万美元，今年八月国会休假期间，又有二十一个参议员和四十八个众议员要到世界上平安无事的地方去“处理外交事务”。总之，现代资本主义国家的“三权分立”并不完全“分立”，而是相互渗透的，议会通过的立法，还要由总统签署

才能执行,不合总统的意,可以不签署,一些资本主义国家行政首脑,还可以解散议会,另行选举。对于社会主义国家来说,政治体制上实行的是“议行合一”的民主集中制,不象资本主义国家那样实行“三权分立”。因此,只从国家机构的组织划分来认定行政只是行政管理部門的管理活动,行政管理学只限于研究行政部門的事务,是不符合当代国家机构行使职能的现实情况的。

第二种看法:认为任何一种管理都有行政管理的广义的行政观点。这种观点认为,行政管理活动存在于各种管理之中,国家机关以外的企业事业单位,都有自己的行政管理工作,都属于行政管理学要研究的内容和范围。这种广义的行政概念,把国家机关行使国家权力的行政管理活动,同社会经济实体为开展本身的生产经营活动而必须进行的管理工作混淆起来了。资本主义国家的私人企业,作为独立的经济实体,为开展生产经营业务而进行的管理活动,属于生产经营的管理,同资本主义国家行使权力对社会进行管理活动的行政管理有区别。社会主义国家的企业,作为相对独立的经济实体,为完成本身的生产经营任务而必须进行的管理活动,是企业自身的事情,不属于国家行使权力进行的管理活动的内容和范围。对此加以区别,不仅符合实际情况,而且具有重要的实践意义。特别是我国当前正在深入开展的以城市为重点的经济体制改革中,要实行政企分开,改变企业是国家行政部门附属物的状况,把行使国家行政权力和企业内部的管理区别开来,有助于推动经济体制改革的顺利发展。

第三种看法:认为行政概念的涵义,既不应该是只局限于国家行政部门的行政管理活动的狭义的行政概念,也不应是包括国家机关以外的经济实体内部事务管理活动的广义的行政概念,而应该是行使国家权力从事国家事务的管理活动。凡不属于行使国

家权力进行的管理活动，便不属于行政的范围。在国家机关以外的企、事业单位，凡属于受国家委托行使国家权力进行的管理活动，不属于行政的内容和范围。对行政的涵义作以上的解释，既符合行政管理产生和发展的历史，也符合当代世界各国进行行政管理活动的现实，我们将在以后几章中作进一步的叙述。行政管理学就是研究行使国家权力进行行政管理活动规律的科学。

（二）行政管理学在西方的兴起和发展

行政管理学是一门新兴的科学，它是随着西方资本主义的产生和发展，适应社会化大生产发展的需要，开始逐渐形成为一门独立的科学的。

我们知道，资本主义生产是以社会化大生产为其特征的，资本主义的社会化大生产是充满激烈竞争的商品生产，这种社会化大生产的发展，愈来愈对企业管理和国家行政管理提出新的要求，资本家为了维护自己的统治和获得最大限度的利润，为了在剧烈的竞争中生存和发展，不能不合理地管理人、事、财、物，以追求高效率和高利润，于是管理科学和从事科学管理的专门人才便应运而生。

约在一个半世纪以前的一八四〇年，在美国纽约西部一条铁路上发生了一起撞车事件，死一人、伤十七人，这虽然在人类的车祸史上算不了一了不起的大事件，但在管理学史上却是一件大事。为了这件事，当时纽约和全美国的社会舆论都纷纷谴责管理铁路的资本家无能，管不了用现代技术装备起来的企业，在纽约州议会和州政府的干预和推动下，对铁路公司实行改革，选拔了一批有管理才能的专家担任领导职务，铁路资本家只是作为股

票持有者领取红利。这是西方企业实行“经理制”的开端。一些本人不是资本家，而是作为资本家代理人的有才能的经理们，在实践中显露才华，成为现代企业的称职的管理人员，显示了“经理制”的巨大优越性，很快推行到全世界，促进了资本主义经济和社会的繁荣。从管理学史来说，一百多年前的纽约撞车事件，可以说是触发了现代化社会化大生产的发展所要求的科学管理，而行政管理则是揭开现代管理序幕的重要力量。纽约州议会和州政府对撞车事件的干预，是行政管理为经济发展服务的一次典型事例。当然，这种行政管理，不是国家行使权力去直接干预经济实体的产、供、销活动，而应是在宏观上指导、控制，在微观上监督、检查。在现代资本主义国家，资本主义企业已经发展到超越国界的跨国公司阶段，这种庞大的企业结构，不依靠每一个直接进行生产和经营的经济实体的管理人员的自主经营管理，是不可能搞好企业的。社会主义国家的国有企业，更是集中了空前庞大的财富，如果每个国有企业的日常产、供、销活动，都由国家来直接经营管理，同样也只能是越管越糟糕。第二次世界大战后，在西方国家曾经兴起一时的资本主义国有化，是战后纷纷在西欧各国执政的社会民主党和工党搞的所谓“社会主义”政策的产物，当时确也起到了为社会民主党人推行福利国家政策提供财政支柱的作用。但是，随着时间的推移，这些国有国营的企业越来越显示出效益低、技术更新慢、投资不足等弊端。近几年来，西方国家纷纷实行非国有化政策，把国有国营企业出售给私人去经营管理，情况已大为改观，如英国电报与无线电公司实行非国有化三年，一九八四年的收入翻了一番，达八亿美元。英国实行非国有化计划，不仅给政府增加了八十亿美元的收入，甩掉了沉重的补贴包袱，而且吸引了国内外的投资者。这些，都说明行使

国家权力进行行政管理中所包括的管理国民经济的内容，不能理解为国家对企业日常微观经济活动的直接干预，而一般应是从宏观上做好人、财、物等各种要素的协调工作，对资本主义国家是这样，对社会主义国家更是这样。社会主义国家作为空前庞大的全民所有制财富的代表，更不可能直接经营管理好每一个全民所有制企业。当然，社会主义公有制是社会主义的基础，社会主义国家不能象资本主义国家那样，把国有企业统统出售给私人去经营。社会主义国家解决所有权与经营权的矛盾，主要应当采取“政企分开”的办法，扩大企业的经营管理自主权。如果不实行“政企分开”，由国家来直接经营管理全部全民所有制企业，经济愈发展，从事管理的机构必然愈臃肿，管理人员必然愈来愈多，官僚主义也必然愈来愈严重，这是我们经济管理和行政管理方面的最大弊端。政企不分的结果，行政管理不仅不能很好地为经济发展服务，反而成了经济发展的累赘和包袱，特别是科技发展突飞猛进、经济信息瞬息万变的现代经济生活中，依靠机构庞大、重叠的国家行政管理部门批条子、划圈圈来办事，除了误事以外，没有别的作用。因此，“政企分开”的问题，不仅是经济体制改革的重大课题，也是行政管理改革、行政管理学要研究的重大课题。

行政管理学作为一门独立的学科，适应现代经济的发展而产生，还包括行政管理手段具有促进商品经济发展所需要的横向联系的巨大作用，促进商品经济赖以存在和发展的市场的开拓和扩大的巨大作用。我们知道，现代经济增长的根本动因是科学技术进步，可是科学技术进步既是指自然科学和工程技术这些“硬科学”，也包括从经济学到管理学这些“软科学”。据联合国经济合作与发展组织前科技经济部主任萨罗蒙教授说，一项技术或一个产品从基础研究、应用研究、技术开发到投入市场，其投资费用

的比例大致是1:10:100:1000，即成十倍递增。进行科学研究的是科学院，从事技术开发的是工程师，而将产品投入市场的是管理人员，其中包括国家机关的行政管理人员。我们主张政企分开，是指行政部门不要去干预企业的日常生产经营事务，但开拓和扩大产品市场，离不开国家和行政干预，当今世界上没有任何一个国家不进行这种干预的。国内市场要进行工商行政管理，在运用经济手段的同时，要运用行政的、法律的手段来保障市场的正常秩序。国际市场的开拓和扩大，更需要国家的指导和国家的经济实力作后盾，必要时还要借助国家的出口补贴和关税保护等手段。西方殖民主义国家还靠枪炮开路去占领市场，如老牌殖民主义国家英国在十八、十九世纪的两百年中，进行了一百六十五次战争，其主要动因是争夺产品销售市场和原料产地，以发展本国的资本主义经济。因而可以这样说，管理人员和管理工作，包括经济管理和各项行政管理，在现代经济发展中承担着比科学研究和技术开发更加重大的责任，发挥着重大的作用。宏观经济学、微观经济学和行政管理学，正是适应提高管理人员素质的需要而产生的新兴科学。

行政管理学作为一门独立的科学，首先在西方资本主义国家产生，大致经历四个发展阶段。

第一阶段——行政管理学创立阶段。行政管理学作为一门独立的科学的建立，应该追溯到一百四十多年前美国纽约州发生的那起铁路撞车事件后，那家铁路公司把后来被认为是行政管理和行政组织的一些原则，应用到铁路机构中去。但是，行政学作为一门科学正式提出，是一八八七年美国政治学者、后来担任过总统的威尔逊（Wilson）发表于美国《政治学季刊》的《行政学的研究》一文中提出来的。威尔逊在文章中写道：“应当有一门行政

科学，它将为政府工作铺平道路，使它的事务象事务，加强并精干政府组织并赋予责任。”此后一些西方学者，相继论述了行政学的有关问题，例如一九〇〇年美国政治学者古德诺（Goodnow）写了《政治与行政》一书，主张政治与行政分离，把行政作为一门单独的学科进行研究；一九二七年美国芝加哥大学教授怀德（White）又在所著的《行政学研究导论》中，论述了行政学的几个重要方面，开始形成了行政学的体系。早期的行政学著作，主要是把传统的行政管理经验系统化理论化，论述了行政学的研究对象、内容和方法，着重探讨了政府行政组织、人事行政和财务行政，同时也研究中央和地方的关系、行政首脑的作用、行政部门同立法部门以及一般公众之间的关系等等。其主要贡献在于发现了行政管理活动的一些基本原则和规律，为行政管理科学的进一步发展初步奠定了基础。

第二阶段——科学管理阶段。这是行政管理学产生和发展的第二代。科学管理阶段开始于美国工程师泰罗（Taylor）一九一一年出版《科学管理原则》一书，他从工厂的生产操作、工时利用、生产的计划与管理、工资奖励、人事管理以及工厂布局等方面，来研究如何降低成本，增进效率。泰罗把全部生产过程分解为若干工序，再把每道工序分解为若干操作动作，从中探求每道工序的最高效率，力求不浪费一分一秒的时间。西方学者把这种管理方式称做“科学管理”，泰罗也被推崇为“科学管理之父”。直到现在，西方的企业管理，还深受泰罗的影响，使生产线上的工人几乎没有任何喘息的时间。列宁最初曾经严厉地批判“泰罗制”，认为是对工人最残酷的剥削。电影艺术大师卓别麟主演的一些讽刺电影，也批判泰罗制。但后来列宁一方面认为泰罗制是残酷的剥削，另一方面认为还有科学的价值。他在《苏维埃政权的

当前任务》中说：“应该在俄国研究与传授泰罗制，有系统地试行这种制度，并且使它适应下来。”^①行政学者们根据泰罗的理论，采用目标分解的方法，把行政工作的一个大目标，再分解为若干层次的小目标，为实现每个目标相应地建立合理的组织结构，采取有效的办事程序和工作方法，使各项行政工作也能象工业生产的流水作业一样，有计划有步骤地进行。

第三阶段——组织管理阶段。这是行政管理学发展的第三代。一九三三年，美国总统罗斯福上台后大力推行“新政”，由政府兴办许多大工程，每项工程有成千上万人参加，为了对这些工程进行有效的管理，在行政管理上作了一些改革，在行政管理的规划、组织、用人等职能之外，又强调了控制、协调等职能，使行政管理职能更加完备，行政管理学中的行政管理有了比较全面的内涵。西方学者把罗斯福推行新政时期对行政管理的改革，称做行政管理学发展的第三阶段，即组织管理阶段。

与此同时，从三十年代开始，在美国还运用所谓“行为科学”来研究行政管理，为罗斯福推行的组织管理增添了新的内容和新的推动力。所谓行为科学，就是以社会心理学为基础，从人的行为、动机、目的、反应来研究人与人、人与环境的关系，从中找出调动人的积极性、发挥人的积极作用的有效方法。在行政管理中引进行为科学，归根到底也是为了发挥行政人员的积极作用，提高行政效率。从那时到现在，西方各国广为流行的行为科学，学派很多，内容庞杂，各说不一，但其主要内容可以概括为以下几点：

①满足人群需要层次理论。即认为每个人和人群都有其需

① 《列宁选集》第3卷，第511页。