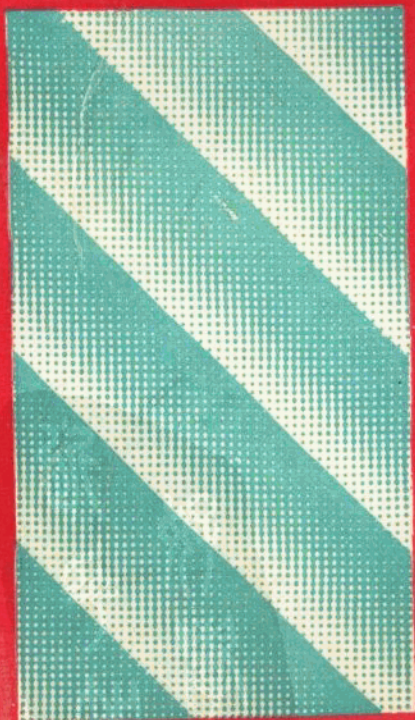


行政管理 科学文集

胡继严 主编



XINGZHENGGUANLIKEXUEWENJI

坚持理论与实践的统一是行政管理科学工作者应有的品格

(代序)

陈素芝

在《纵横》杂志上，我看到了刘伯承元帅曾就读过的莫斯科伏龙芝军事学院的一条横幅：“离开实际的理论是死理论，离开理论的实际是瞎实际。”我认为这条横幅不仅是军事指挥员行兵布阵的至理名言，也是我们研究行政管理科学所应遵循的原则。离开了科学理论的指导，行政管理的现代化无从谈起；同样，与丰富的行政管理实践相脱节的理论是毫无意义的空谈。

行政管理科学是一门现实性、应用性和理论性很强的新兴学科。就其实质来说，它是政府工作的学问，其研究领域之广阔，内容之丰富是会被越来越多的人所认识的。研究探讨这门科学的目的在于，通过对行政管理科学的研究，可以主动参与政府的行政管理活动，并为政府的决策提供咨询，做政府管理经济、管理社会的参谋助手，从而推动治理整顿与深化改革的不断深入，促进行政管理的科学化和法制化建设。

从省行政管理学会成立至今已四年多了。在短短的几年时间里，我省从事行政管理科学研究的专家、学者和实际工作者，按照党的一个中心两个基本点的基本路线的要求，对行政管理科学从不同角度、不同侧面进行了研究与探索，有力地促进了政府的行政管理工作。《行政管理科学文集》一书就是集省内专家、学者和实际工作者理论研究之大成，集中体现和代表了近年来我省行政管理科学研究的现状与水平，是我省理论

工作者和实际工作者创造性工作与辛勤耕耘的结晶。本书收录的文章，都能注重从理论与实践的结合上研究行政管理的现实问题和热点问题。理论阐述深刻，实践特点鲜明，是一本可读性强的好书，对今后我省开展行政管理研究将会产生积极的影响。

应当指出，尽管我们的行政管理研究工作取得了一些进展，但还不能将成绩估计过高。我省的行政管理研究工作还是刚刚起步。在理论与实践的结合上开展行政管理研究还有待于加强，理论研究还落后于日新月异的行政管理的实践，为政府的决策真正起咨询参谋作用还有一定的距离，需要研究探讨的行政管理问题还不少。因此，坚持理论与实践相结合的原则，大力开展行政管理研究，是行政管理科学研究工作者的首要任务。

列宁说，理论是灰色的，而生活之树常青。是的，一日千里的改革开放的实践，源源不断地为我们的行政管理研究提供了新的素材。从理论与实践的结合上研究改革，促进改革，推动改革，是每一位行政管理理论工作者和实际工作者的神圣职责和光荣使命。

我之所以一再强调行政管理研究工作一定要坚持理论与实践相结合的原则，就是因为这门科学有着很强的实践性。她的研究活动一时一刻也离不开实践。离开了实践，行政管理研究就成为无源之水，无本之木，以致有悖于为政府的行政管理工作起智囊作用的目的与宗旨。缺乏科学理论指导的行政管理实践，存在着步入迷途的极大危险。理论与实践相统一，使二者相辅相成，这就要求我们的理论工作者和实际工作者在研究工作中，相互学习，取长补短，使坚持理论与实践相结合的原则成为干好工作的必备品格。只有具备这一品格，我们才能在行政管理的花园中不断地寻找和采撷到最美的鲜花，并发现在春光下萌动的蓓蕾。这就是行政管理科学发展的希望所在。

当前，在行政管理工作和社会生活、经济生活中，需要研究的课题既繁且难，但只要我们持之以恒地坚持理论与实践相统一的原则，以实现行政管理的科学化为己任，迈开双腿，面向现实，深入生活，到基层去，到实践中去，到群众中去，就一定会推进各级政府的行政管理工作。

愿我们的行政管理科学工作者和实际工作者，都本着理论与实践相结合的原则，用自己辛勤劳动的汗水，浇灌行政管理科学这束春花，使之根深叶茂，繁花似锦。

1991年3月18日

目 录

坚持理论与实践的统一是行政管理科学工作者应有的品格 (代序)	陈素芝
研究行政管理科学要坚持正确的指导原则	1
转变政府职能 加强宏观控制	7
试谈政府在治理整顿中的宏观经济管理	17
论治理整顿和深化改革中的政府宏观调控机能	25
政府行政管理体制改革的系统构思	35
浅论国家公务员制度建设与管理工作的若干原则	44
“马上就办”刍想	54
目标管理是提高政府工作效率的有效方法	59
行政权威刍议	67
谈行政体制改革的原则和方向	71

谈谈提高行政管理工作效率.....	80	崔士彦
政府机关管理方式改革的再认识.....	85	张烈夫
与外国行政管理制度的比较研究.....	92	黄 昆
论行政文化的建设.....	103	门泉东
开展企事业行政的教学研究刍议.....	110	谢斐正
行政干部学习管理知识势在必行.....	117	谢华春
试论我国当代群体的社会心理特征及管理对策.....	122	任平安
人事管理干部要成为通才.....	132	孙 浩
国家公务员培训刍议.....	139	姜齐韬
行政领导干部的职位与职位标准探讨.....	147	姜成武
浅论政府机关干部的考任制.....	155	唐志国 刘继志
客观准确地考核评价干部的实绩.....	164	刘全仲
建立计划管理与市场调节相结合的科技人才交流机制	169	陶菊怀
论人才资源开发与人才合理流动.....	180	张今声

论人才流动争议仲裁的特征原则和条件.....	190
姬养洲	
试论如何科学地改革国家机构.....	198
尚文化	
编制管理改革的新尝试.....	211
许连臣	
编制工作任务与管理.....	219
李 实	
试谈机构改革的协调配套.....	226
王永年	
廉政建设的历史借鉴.....	233
顾奎相 李笑梅	
强化自我约束机制 形成人事廉政“小气候”.....	247
林 相 仇黎明	
健全制约机制 保证政府廉洁.....	252
王世安 程凤山	
浅析监督执法干部违纪特点及原因.....	259
姚树森	
行政执法监督检查问题的探讨.....	266
周光璞	
建立我国的行政强制执行制度.....	276
张国凡	
试论新时期秘书服务的行为趋向.....	288
张明深 梁永富 王振起	
怎样当好办公室主任.....	295
刘立臣	
办公秘书部门的参谋助手作用与行政管理的高效能.....	300
魏 敏	
信息与行政.....	306

	韩洪斌	
加强信息查办工作	转变政府办公部门服务职能	315
	凤城满族自治县人民政府办公室	
试论社会公仆意识与公仆杯竞赛		325
	谢春明	
公仆杯竞赛的理论依据与实际效应		335
	辽宁省人民政府办公厅公仆杯竞赛领导小组	
公仆杯竞赛与机关党的建设		342
	伊洪志 陈文清 马国志	
后 记		348

研究行政管理科学 要坚持正确的指导原则

胡继严

行政管理学作为一门古老而年轻的学科，其正式产生距今不过半个多世纪的历史。这门学科虽然产生时间不长，但却发展很快，广受各国的重视，普遍认为行政是现代政治的心脏。可见对行政学研究之重要。在我国，过去也曾有不少学者从事这门学科的教学和研究，不幸的是解放后不久，这样一门研究国家管理的“治国”之学，一度销声匿迹。直到八十年代初，这门学科才重见天日。可喜的是，在短短数年之间，它如雨后春笋，表现出强大的生命力，在全国各地独树一帜，开出鲜艳夺目的花朵，并已初结硕果。然而，我们必须清醒地看到，对于这门政府工作的学问的研究，在我国毕竟还处在重建和恢复之中，为此，以科学的指导原则为依据，深入开展行政管理学的研究，逐步建立起具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的社会主义行政管理体制是摆在我们行政管理科学工作者面前的一项刻不容缓的任务。本文仅就开展行政管理学研究所应坚持或遵循的指导原则谈点浅见。

一、研究行政管理科学必须坚持“双百”方针，注重继承和发展问题

研究行政管理科学，必须在坚持四项基本原则的前提下，贯彻“双百”方针，各抒己见，提倡和允许不同学术观点、见

解的存在、争论与交锋。同时，在学术界也要重视继承和发展问题。恰恰是只有继承前人优秀的文化遗产，弃其糟粕，才能推陈出新，有所发展和建树。换言之，学术研讨时有继承、效仿和雷同之处，但肯定有提高和发展。要研究行政管理科学，

“双百”方针是不可或缺的。由此我就想到唐代诗人崔颢所作的黄鹤楼一诗：“昔人已乘黄鹤去，此地空余黄鹤楼；黄鹤一去不复返，白云千载空悠悠。晴川历历汉阳树，芳草萋萋鹦鹉洲；日暮乡关何处是，烟波江上使人愁。”其实，崔颢那时名气并不太大，按现在的话来说，在吟诗诵句上不太“权威”。但这首诗却被公认为气魄恢宏，震动了诗坛。传说唐代大诗人、有“诗仙”之誉的李白看到这首诗后，也想在黄鹤楼上题诗一首，想在气度与意境上超过崔颢的诗。可是他绞尽脑汁，搜肠刮肚构思了一会儿，无可奈何地写了“眼前有景道不得，崔颢题诗在上头”两句后，扬长而去。后来，他游览南京凤凰台时，仿效崔颢的诗，写了一首诗：“凤凰台上凤凰游，凤去台空江自流；吴宫花草埋幽径，晋代衣冠成古丘。三山半落青天外，二水中分白鹭洲；总为浮云能蔽日，长安不见使人愁。”后人对崔颢和李白的诗评价说法不一，有说崔颢的诗写得好，有说李白的诗胜过崔颢的诗，也有人认为这两首诗不分甲乙。直至清代时才有人评断，“不分甲乙是误言，李白的诗根本不如崔颢的诗”。就其两首诗的造诣和影响，我不想妄加评论，但有一点是肯定的，即李白的诗的后两句“总为浮云能蔽日，长安不见使人愁”确是受崔颢所题黄鹤楼一诗之启发所作。可见，搞行政管理学术研究，要各抒己见，不要在名家大师面前望而却步，畏首畏尾，也不要对无名小卒不屑一顾，在学术研究领域里没有绝对的权威，学术探讨永无止境。只有继承和借鉴古今中外行政管理的优秀成果，才能丰富和发展行政管理科学。继承和发展的过程，就其实质来说，也就是一个扬弃的过程，推陈出新的过程。我国历史上各朝代的治乱兴衰，

无不与当时的行政管理状况有关，专门了解和研究这方面的历史经验，对我们在各个领域内广泛研究行政管理科学具有启迪作用。我国历史上，一些有作为的帝王、大臣实行了很多颇有创建的行政管理方法。在用人方面，曹操实行“唯才是举”^①的选官方法；唐太宗主张“为政之道，在于用人”，^②这些人的思想和实践，对我们进行人事制度改革具有借鉴意义。在为政者的修养方面，唐代名相魏征敢于冒犯皇帝尊严，勇于直谏，不畏权势讲心里话，为国家的兴盛而置个人利益于不顾，这种精神就是在今天也是值得提倡的。在为政思想方面，明太祖朱元璋主张“居上之道，正当国宽，”^③应从休养生息这一指导思想出发去制订大政方针；在管理方法上，三国时期蜀国丞相诸葛亮主张“科教严明，赏罚必信。无恶不惩，无善不显”。^④在为政廉洁方面，宋朝名相司马光用“以俭立名，以侈自败”作为警句约束自己的行动，告诫自己的亲属和下属官吏。这些宝贵的修身、治国经验，直到今天仍不失其光彩，应当加以继承和发展，以促进我国的人事制度改革、行政立法和廉政建设，进而推动行政管理的科学化、民主化和法制化进程。

二、坚持普及与提高并举的原则，是广泛开展行政管理研究的前提

目前，由于行政管理研究在我国还处于鲜为人知的阶段，许多人对这门科学仍感陌生。要改变这一状况，推进行政管理在更深层次、更广泛领域内的发展，必须下大气力普及与传播行政管理科学知识，否则，对这门学科的研究就会难以持久。

自从有人类社会以来，就有管理。千百年来，随着社会形态的更迭，各种社会组织越来越多，越来越复杂，管理越来越进步，方法越来越趋于合理。我们所说的行政管理有着广泛的社会基础，它是大众的事业，寓于人们的各种社会实践活动之

中。不能因为行政管理是门科学，就故作高深，超然凡世，抱有“此曲只应天上有，人间那得几回闻”^⑤的态度。我国古典名著《红楼梦》中的第十三、十四回所写的“王熙凤协理宁国府”一段就是一个典型的管理范例。书中说，王熙凤来到宁国府之后，针对宁国府的五个顽症——即“人口混杂，遗失东西；事无专执，临期推诿；需用过费，滥支冒领；任无大小，苦乐不均；家人豪纵，有脸者不服铃束，无脸者不能上进”——进行处治，实施管理。她把宁国府的仆人编成若干个班，各司其职。若发现有偷懒、赌钱、吃酒、拌嘴打架的立刻处罚。这还不算，凤姐还身体力行。每日烧过黄昏纸，她都要亲到各地查一遍。一次，有个仆人点卯时迟到了，哀求凤姐饶恕她。可是凤姐说道，本来要饶你，只是我头一次宽了，下次人就难管。立刻叫人拉下去杖责20大板，扣发一个月银米。王熙凤以法治府，不讲情面，不搞下不为例。打那以后，宁府内一切偷安窃取等弊病一概都蠲了。

可见，管理并不神秘，大到一个国家，小到一个团体甚至一个家庭。行政管理也涉及到社会生活的各个方面，是有着广泛的社会性的。因此，做为行政管理学知识的宣传普及工作，是当前一项紧迫的任务。必须采取多种形式，广泛宣传与传授行政管理知识，使这门科学为广大人民群众所认识和理解，唯有如此，才能为行政管理科学的研究奠定坚实和广泛的社会基础，成为人民群众参政议政管理国家的依据，促进我国行政管理民主化、科学化进程。

三、研究行政管理科学必须坚持求新务实的原则

求新务新，既是做学问所应坚持的原则，也是一个学风问题。坚持科学严谨、求新务实的学风，即严实、严谨、严密的科学态度，才能有效地研究行政管理这门学问，尤其是可以就

当前改革现实和社会普遍关心的“热点”问题，有针对性地进行研究，提出对策方案，为各级政府的决策起咨询参谋作用。

对行政管理学的研究要一丝不苟，切忌人云亦云，不求甚解，随波逐流。历史上郑板桥改诗对我们坚持求真务实的原则，研究行政管理科学就很有借鉴意义。郑板桥为清代著名才子，扬州“八怪”之一，精于诗琴书画。有一次，他和老师来到一座桥上，看到桥下有一具女尸，他的老师随即吟诗一首：

“二八女多娇，风吹落小桥，三魂随浪转，七魄泛波涛。”郑板桥暗自思忖，老师怎么知道少女是二八十六岁，又是风吹落桥下的，况且三魂七魄不可捉摸，这分明是主观臆断，没有根据。于是郑板桥将这首诗改成，“谁家女多娇，何故落小桥，青丝随浪转，粉面泛波涛”。这种求实精神，后人传为佳话。唐代诗人高适一字不苟的故事也广为流传。一次，他路过杭州青风岭时，在僧舍题诗云：“绝岭秋风已自凉，鹤翻松露湿衣裳，前村日落一江水，僧在翠微闲竹房。”其实诗中的“前村日落一江水”与事实不符。事毕，当他重返青风岭索笔改诗时，一僧人告诉高适已有一官人改过了，一江水改为半江水，因为日落江水随潮而退。一打听，改诗者是唐初四杰之一骆宾王。看来，做学问也好，干工作也好，如果没有求真务实的精神，则一事无成。

综上所述，可试得出如下结论：行政管理科学是政府工作的学问，必须重视对这门科学重要意义的认识。研究行政管理科学，必须坚持“双百”方针，努力挖掘前人在行政管理方面的遗产，加以继承和发展。在广泛宣传与传播行政管理科学知识的基础上，以求新务实的精神，科学严谨的学风，深入探索行政管理诸问题，使行政管理科学研究，为治理整顿、深化改革和社会主义现代化建设服务。逐步建立起具有中国特色的社会主义行政管理体制，有效地促进社会生产力的发展。

① 《三国志·魏书·武帝纪》。

② 《贞观纪要》卷4。

③ 《明洪武实录》卷36

④ 《三国志·蜀书·诸葛亮传》。

⑤ 《唐诗三百首》

(作者：辽宁省人民政府副秘书长兼办公厅
主任、省行政管理学会副会长)

转变政府职能 加强宏观控制

严文湘

政府机构是上层建筑，必须为经济基础服务，为发展社会生产力服务。党的十三大为我国今后的发展制定了“一个中心、两个基本点”的基本路线，指明了前进的方向，因此以经济建设为中心，大力发展生产力，已成为政府的主要职能。

长期以来，我国高度集中的产品经济体制严重地束缚了生产力的发展。党政不分、政企不分极大地影响了政府充分发挥组织经济建设的职能。随着我国政治体制与经济体制改革的日益深化，党政关系、政企关系已在逐步理顺，为政府职能的转变创造了有利的条件。当前，转变政府职能，加强宏观控制已势在必行。因此，有必要对如何尽快地转变政府职能，实现有效的宏观控制，进行认真的探讨。

一、政府机构设置必须适应加强宏观控制的需要

职能是决定政府机构设置的重要因素。政府对企业实行直接管理还是宏观管理的机构是有着很大区别的。经济体制改革以前，我国政府经济管理部门的设置是为以产品经济为模式的经济体制服务的。为了适应政府直接管理众多企业生产经营活动的需要，设立了许多条条块块的直接管理部门。虽经多次精简机构，并不奏效。这是因为没有从管理体制上进行根本性的改革。企业缺乏生产经营管理的自主权，其资金、物资和能源都是通过条条的渠道拨下来的，所以从中央到地方的各级政府

不得不对口设置经济管理机构，以致造成机构林立，职责重叠。另一方面，由于用行政手段来管理经济，为了某一时期中心工作的需要或执行上级某一领导的指示，强制性地增设新机构或提高机构的规格级别，以致机构臃肿，人浮于事。这些庞大的机构都是为对企业的直接管理服务的，但却远远不能适应宏观控制的需要。因而为了实现政府职能的转变，首先必须从机构组织上得到保证，也就是需要通过机构改革，使之能够适应职能转变后的需要。当前尽快建立起适应宏观控制需要的政府机构势在必行。政府对经济建设的宏观控制是一个完整的系统。主要是由决策、执行、信息、反馈和监督等子系统组成的。各子系统之间不仅相互依赖与相互作用，而且都是为实现系统的总目标，即为实现宏观控制服务的。

1. 科学的决策系统，是实现宏观控制的关键

宏观控制的关键在于决策，决策正确与否，直接关系到管理的成败，事业的兴衰。随着社会化大生产与科学技术的突飞猛进，加强对经济建设的科学管理已成为当务之急。所谓科学管理，主要就是运用科学方法找出我国经济建设发展的客观规律，确定决策目标，选择最佳决策方案，从而实现决策科学化。然而，决策的科学化离不开科学的决策系统。科学的决策系统包括决策参谋系统和决策领导系统两大部分，实质为多谋与善断的分工，以减少决策的失误。政府的经济决策是关系到国计民生的大事，决不可掉以轻心，因此在强化科学的领导决策的同时，必须保证智囊团的决策参谋作用。鞍山市成立的专家咨询委员会在这方面就发挥了很大的积极作用。海城市申请拨款 450 万元对煤矿资源进行详勘，经参谋与论证，发现只有找矿资料，不具备详勘条件，从而有效地避免了政府的投资失误。

决策系统是管理的核心，但当前我国的决策系统还不够完善，决策还不够科学化、民主化，以致造成了经济工作上的某

些重大失误。比如近年来为控制基建规模和抑制通货膨胀，做出了压缩银根的决策。这个决策虽然对治理经济环境、整顿经济秩序起了一定的积极作用，但也出现了一些问题。据1989年中国工商银行四川、上海等9个分行的统计，约有70%不应压缩的企业贷款也被压缩了，加剧了资金紧张，导致企业间的“三角债”，严重影响了部分企业的经济效益。在治理整顿中，有关经济决策部门及时地降低了贷款利率，实行了倾斜政策，对启动资金，搞活经济起了很大作用。因此，只有为宏观总体效益服务的决策，才能有效地实现政府的宏观控制。

2. 高效的执行系统是保证宏观控制的重要环节

我国建国以来，逐步建立了较为完整、较为系统的政府执行系统。它执行着对企业生产经营直接管理的职能。但是，政府行政效率低下，一直是较为突出的问题，尤其是面对宏观控制，原有的执行系统更加显得软弱无力，不能适应改革与开放的需要。因为实现宏观控制离不开经济杠杆的调节作用，而现有的价格、财政、税收和信贷等部门从机构设置到人员素质都远不能适应政府职能转变的需要。加上一些人上班聊天、办私事，工作互相推诿扯皮，使提高行政执行的效率已成为当务之急。因为高效的执行机构必须正确而又迅速地实现所承担的职能和达到预期的工作目标。为此执行部门必须事先作好各种准备，包括人力、物力条件，资金的筹措与运用，以及建立灵敏的通讯联络等工作。在执行过程中为了实现宏观控制职能，要有全局的观念，统筹兼顾，有时甚至要局部做出牺牲，付出一些代价，才能达到总体的高效。宏观控制对执行系统要求必须高效。鞍山市政府提出的“马上就办”就是提倡高效创新，无私奉献的公仆精神。要求办事“快速启动，通畅运行，达到满意的结果”。即通过职能分解，优化组织，量化目标，健全责任制，实现工作程序规范化、标准化，从而大大提高了行政效率。这一勤政措施，的确是执行系统加强宏观控制的得