# 第一篇

# 公 共 管 理 概 述

需要全本请访问 www.ertongbook.com

# 第一章　行政管理的地位和特征

## 行政管理在国家管理中的地位和作用

### 一、行政管理的本质与特征

1. 行政管理的含义

行政管理也即行政，主要是指国家行政机关对国家政务的管理活动。这里包括国家行政机关对国防、外交、国家安全等国家事务的管理；对经济、科教文卫、治安、环保等社会公共事务的管理；对行政机关自身的机构设置、人员、经费、财物、工作程序等国家行政系统内部事务的管理。

2. 行政管理的特征

行政管理作为一种特殊的管理活动，除具有管理的特征之外，还具有自身的特征：

（1）行政管理的主体是国家行政组织

行政管理是国家的组织活动，是国家意志的执行，是国家的统治阶级通过它的组织形式——政府来对社会事务和自身事务的管理活动。无论是对社会事务的管理，还是对政府自身事务的管理，都是以国家行政组织——政府为主体的组织管理活动。因此，国家直接决定着行政管理的产生和发展，国家性质决定着行

政管理的性质、任务和范围。行政管理是以国家的存在为前提的，没有国家，也就无所谓行政管理

（2）具有鲜明的阶级性

行政管理具有鲜明的阶级性，这是国家性质决定的，是行政管理的本质特征。它既是与原始民主制管理相区别的一个主要特征，又是与人类社会其他管理相区别的一个重要特征，也是不同性质的即不同统治阶级的行政管理相互区别的一个根本特征。

行政管理是贯彻统治阶级意志、维护统治阶级利益的管理。任何阶级，当它夺取了国家政权以后，都要根据自己的利益和需要，建立适合于自己统治和管理的国家政权，进行自己的统治。历史上任何国家、任何统治者都是如此，无产阶级也不例外。那种把行政管理说成是超阶级的凌驾于社会之上的力量的学说，是根本错误的、虚伪的。

（3）具有特殊的强制性

行政管理是以国家强制力为后盾的具有特殊权威的管理活动，具有特殊的强制性。一切国家的行政管理，都具有特殊的强制力和权威性。贯彻统治阶级意志、进行统治和管理，必须有这种权威，要有巨大的强制力。强制性是行政管理的本质特征，不同性质的国家，其强制性的性质和内涵各不相同。

（4）具有历史性

国家行政管理是人类社会发展到一定阶段的产物，不是从来就有的。它的存在是一种历史现象，它是一个历史范畴。马克思主义认为，宇宙间任何事物（包括自然界和人类社会），都有它发生、发展和灭亡的过程，没有永恒存在的不变的具体物质、社会现象和其他事物。国家和国家行政管理也是如此。随着人类社会的不断发展，国家将自行消亡，作为国家的组织活动的行政管理，亦将随着国家的消亡而消 亡。虽然人类社会还有管理，但已经不是国家性质的行政管理。

## 二、行政管理在国家管理中的地位和作用

行政管理是国家管理系统的重要组成部分，它在国家管理中的地位与作用体现为以下几个方面：

1. 科技、文化的发展和国家广泛干预国家经济、社会生活，对行政管理要求越来越高，而面对世界科技文化发展新时期的挑战，各国为免于在竞争中落后，争相研究进一步提高管理水平，加强行政管理等对策。因此，提高行政管理的科学水平，是针对新的技术革命，发展科学文化的一项重要战略对策。

行政管理，由于国家职能的发展和向经济领域扩展，拓宽了发展生产与经济的范围。不论美国还是我国，政府中的经济部门所占比例愈来愈大。美国总统府、国务院及独立机构共 82 个，其中生产、经济单位 42 个，占总数 51%；我国过去国务院各部委和直属单位 58 个，其中经济部门 37 个，占总体的 64%（未包括实际上是生产力的科技单位）。各国的行政管理实际上都以发展生产和提高经济效益为其主要任务。

2. 现代社会发展，主要依靠科学技术和管理。我国“四化”宏伟目标的实现，关键是科学技术现代化，而科学技术转化为生产力，在很大程度上仰赖实行科学管理，更重要的是国家通过行政管理手段对社会活动进行卓有成效的管理，将科技、经济和整个社会生活协同成一个有效的整体，才能推进生产和社会发展。

3. 巩固。发展经济体制改革，适应政治体制改革，必须深入进行行政管理体制改革。我国正在以经济体制改革为重点内容的社会主义市场经济体制建立过程中，要求进一步调整生产关系，使之更适合生产力发展水平。因此，要求政治体制、行政体制都要进行改革，如实行党政分开，政企分开，简政放权，转变政府职能等。这就要求相应地进行计划、财政、物价、劳动工资、人事管理等方面的全面改革，即要求国家行政机构、管理制

需要全本请访问 www.ertongbook.com

度和方法进行深入的改革，才能达到巩固、发展经济体制改革成果的目的。行政管理体制改革也是政治体制改革的一个重要方面。

4. 行政管理同立法、司法、政治的关系日趋融合，相互渗透。传统的西方“三权分立”学说已经过时。尽管某些国家的宪法还维持“分权和制衡”原则，但事实却早已不是“分立”而是“融合”状态。如美国政府近年成立了许多性质特殊的独立机构，根本未按 1939 年国会通过的“行政改组法”办事，而未经国会批准就纷纷设立机构，只有人选是经总统提名，由参议院批准后任命。这些机构都对总统直接负责，独立于内阁之外，兼有制定和执行具有法律效力的规章制度，和对某些案件的裁决权，就是说这种行政机构兼有立法、司法的职能。因而，可以说“三权分立”在像美国这类国家里，已经失掉了原来赋予的意义了。

同样，传统的观念中，所谓“政治是国家政策的制定，行政是国家政策的执行”，也在 20 世纪 30 年代初开始被改变。当今行政管理向更加专门化、技术化和职业化方向发展，而行政技术职业和准技术职业两类人员，已超过总人数的 1/3，这些人员不仅要执行，且在决策中占有重要地位。

5. 我国的行政管理与国家关系十分密切、广泛。我国是社会主义国家，国家权力机关与国家行政机关是分开的。如全国人民代表大会，不仅拥有立法权，而且还统辖行政、司法机关。国家行政机关则是执行、办理国家公务的机关，即通常指的行政系统各种事务机构。作为国家权力机关的执行机关——行政机关，所进行的管理活动，直接担负着实现宪法目标和国家职能的重任。如前几年说的“拨乱反正”、“长治久安”局面的出现，正是同出色的行政管理分不开的。

# 中国行政管理的主要特征

## 一、我国行政管理的本质

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。因此，我国的行政管理是具有中国特色的社会主义行政管理。

1. 我国行政管理的经济基础是生产资料的社会主义公有制。国家行政管理作为上层建筑的重要组成部分，它的性质归根结底取决于它为之服务的经济基础的性质。我国行政管理的性质由我国生产资料的社会主义公有制决定，它是社会主义性质的行政管理。它反映着我国生产资料公有制的要求，并为我国 社会主义的经济服务。行政管理的任务就是巩固和发展我国社会主义的生产关系，促进社会主义生产力的发展。

2. 我国行政管理的政治基础是以工人阶级为领导的人民民主专政的国家政权。我国的行政管理是中国共产党领导的人民掌握国家政权、当家做主人的国家行政管理。因此，行政管理要由人民群众参加 、按照广大人民群众的意志进行，并体现他们的根本利益和要求 。这种管理活动必然是为人民服务的，这也决定了我国社会主义行政管理的民主性质。

3. 我国行政管理的指导思想是马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论。中国共产党从诞生之日起，就把马克思列宁主义确立为自己的指导思想。经过遵义会议和延安整风，党的七大又把马克思列宁主义的理论与中国革命的实践之统一的思想——毛泽东思想确立为党的指导思想。党的十五大又把邓小平理论确立为党的指导思想。这个基本指导思想的宗旨就是要建设具有中国特

色的社会主义行政管理。

总之，建立在公有制为特征的社会主义经济制度的基础上形成的人民的共同利益，以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导思想的人民的共同信念和价值观　以中国共产党为核心、人民代表大会为根本政治制度、多党合作政治协商的政治体制等奠定了我国行政管理的社会主义特有性质。

## 二、我国行政管理的特点

我国社会主义行政管理与资本主义和其他剥削阶级国家行政管理有着本质区别，有自己的许多特点。概括起来有以下几个方面：

1. 特殊地位——派生性和执行性

我国实行“民主集中制”的社会主义政治制度。国家的一切权力属于人民。人民代表机关是国家权力机关。这样的政治制度，决定了我国国家行政管理的特殊地位，赋予行政活动以执行的性质。

（1）从行政管理运用的权力来看，行政权是国家立法权的执行行政管理的一切权力是由代表人民意志的国家权力机关授予的

（2）从行政管理的主体来看，我国的各级政府是由国家权力机关产生的，是国家权力机关的执行机关。行政机关必须向权力机关负责并报告工作。

（3）从行政管理的活动来看，行政管理是一种执行法律并实现法律的活动。它要根据国家权力机关所制定的法律、法规进行工作，并要完成国家权力机关所确定的任务。同时，在整个活动过程中，要受到国家权力机关的监督和控制。

2 根本宗旨——为人民服务

为人民服务作为我国行政管理的根本宗旨，是由我国行政管

理的社会主义性质决定的。社会主义的经济基础要求行政管理以为人民服务为宗旨。人民是国家的主人，国家行政机关和行政工作人员的一切权力都是人民赋予的，他们必须代表人民，为人民的利益而工作。

为人民服务是我国社会主义行政管理区别于一切剥削阶级国家行政管理的根本标志。剥削阶级的行政管理是建立在生产资料私有制基础上的，其管理的目的是维护剥削阶级的利益，维护剥削阶级的统治秩序。在社会主义中国，一切国家工作人员都是社会的公仆，他们除了社会公共利益、人民利益之外，没有自己的任何特殊利益。为人民服务是政府和一切行政人员的基本行为准则。

3. 中心任务——领导和组织社会主义建设

社会主义国家行政管理的范围比较广泛。它不仅统一管理着国家的内政、外交、安全保卫和社会生活等各方面事务，而且统一管理着国民经济和教育科学文化事业。在这种多样化的管理中，领导和组织社会主义建设是其中心任务。经济建设直接影响到行政管理发挥作用的程度，也对国家的稳定、文化的发展乃至人民生活水平的提高产生巨大影响。同时，行政管理本身是依法执行的过程，领导和组织社会主义现代化建设，是宪法赋予的神圣职责。从经济运行机制来看我国实行的是社会主义市场经济，不是资本主义自由经济。它客观上需要统一规划、协调、控制、指挥和监督。当然，行政机关对经济的管理决不意味着包揽一切，或把企业变成机关的附属物。而主要应是自觉地按照市场机制的要求，综合运用经济、法律、必要的行政等手段，对国民经济实施宏观的管理和控制。

4. 基本方法——说服教育和强制相结合

社会主义行政管理作为社会主义国家的组织活动，必然带有一定的强制性。第一，国家行政管理活动是实行人民民主专政的

过程，国家行政机关是人民民主专政的有效工具。第二，在我国现实生活中，人们还没有达到都能自觉地遵守和服从行政法令的程度。对违反行政法令的某些行为，还必须采取强制性措施。

当然，社会主义国家行政管理的强制性同资本主义国家以及其他剥削阶级国家行政管理的强制性有着根本区别。第一，两者的阶级基础不同。社会主义国家是代表广大人民群众的意志和利益而实行的强制。资本主义国家以及其他剥削阶级国家则是代表少数剥削阶级的利益对广大劳动人民实行的强制。第二，两者实施的具体方法不同。社会主义国家行政管理的强制是建立在说服教育基础之上，与说服教育紧密结合在一起的。国家行政机关的管理活动，并不都是单纯地发号施令，强行实施，而是结合思想政治工作，通过说服教育的方法，辅之以政策引导，使人民群众自觉完成国家行政管理的任务。

# 第二章　公共管理的目标与创新

管理实际上就是追求并有效地实现组织目标的过程。每一个组织都有自己的目标，目标不仅是一个组织的基本特征，还表明一个组织存在的意义。确定组织目标和实现目标管理是现代管理者的一项重要管理职责，确定目标是组织的战略、计划和其他各项工作安排的基础，而目标管理则是在既定目标的前提下，实现组织成员自我控制的有效途径。

创新也是现代管理的重要功能之一，因为现代管理处在不断变化着的环境之中，组织活动的内容和目标为了适应这种不断变化的环境而必须不断地得到调整。而这种调整很多情况下可能是无先例可循的，所以管理活动必须不断地在创新中获得生存和发展的机遇。对于许多成功的管理者来说，不断的创新往往是立于不败之地的秘诀。所以，现代管理者应有充分的创新意识，自觉地运用创新思维，并在管理实践中，把目标创新、技术创新、制度创新和管理方法的创新作为自己不懈的追求。

## 目标——管理活动的起点和归属

### 一、什么是目标

目标是组织在一定时期内所追求的最终成果，是组织奋力争取达到的所希望的未来状况。一个组织必须有明确的既定的目

需要全本请访问 www.ertongbook.com

标，而管理部门只有努力取得这些成果，才能满足有关外部环境对它的期望。因为，社会中的任何组织，都应有其一定的宗旨。这个宗旨表明了社会所赋予这个组织的基本职能或组织应履行的社会委托给它的任务。而宗旨需要通过具体化为一定的目标才能成为行动的指南。目标是通过计划工作来确定的，它为指明所要达到的目的，在数量上和质量上都有一定的要求，常常由一系列具体的指标来组成的。对管理人员来说，目标就好比路标，它指明了组织努力的方向，确定了组织应在哪些领域取得成就的标准。

目标作为组织想要达到的最终结果，是由组织的性质所决定的，不同的组织有着不同的宗旨，自然也会有其不同的多个目标，在这多个目标中总存在着表现其组织本质的主要目标。或者说，组织的主要目标通常有若干子目标所支持的。所以，组织目标是多样性与 单一性的统一。所谓单一性，是指组织必须有一个明确的、贯穿于组织的各项活动之中的统一目标；所谓多样性，是指组织目标总是许许多多具体的目标构成的一个网络体系。

管理学在探讨组织目标时，总是把组织目标看作一个复杂多样的目标体系，认为组织目标在纵向上表现为具有多个层级；而在横向上则表现为一个相互联系着的目标群。管理学之所以把组织中各个类型、各个层级的目标说成是一个目标网络体系，是为了说明一个组织的目标是由目标与目标之间的左右关联 、上 下 贯通、彼此呼应的整体。也就是说，组织的目标不仅在静态的意义上是由各个类型和各个层级的目标构成的一个体系，而且在动态的意义上相互联系、相互促进、相互支持、彼此协调的。

一般认为，组织目标可以分为三个层次： （1）环境层的目标，是由社会加于组织的目标，即一个组织必须为社会提供所需要的产品和服务，并创造出尽可能多的价值； （2）组织层的目标 。是组织作为一个利益共同体和一个系统的整体目标，比如一

个企业提高经济效益，增强自我改造和发展能力，改善员工生活，保障员工的劳动安全，以及创造文明的工作环境等目标；(3) 个人层的目标，是组织成员的个人目标，诸如组织成员个人的经济收入、工作的丰富化、兴趣爱好、荣誉和成就感等。这三个层次的目标在组织系统中，首先应当表现为组织目标和个人目标的一致，管理者的责任就在于使每一个人在完成组织目标的同时，使组织成员的个人目标也能得到实现，从而为组织目标的实现提供保证。其次，组织目标应当表现为长期目标、中期目标和短期目标的统一，长期目标通常是指期望在较长时间达到的一些指标，短期目标则为长期目标服务的，它要以长期目标的实现为依据。同时，短期目标的选择过程又是评定长期目标先后次序的过程。

关于组织目标与个人目标的关系问题历来是管理的重心。传统的管理往往表现为压制个人目标，使组织目标凌驾于个人目标之上。这种管理很少考虑到个人目标，即使考虑到个人目标也只是把它看作从属于组织目标的。现代管理不同，它极力地协调组织目标与个人目标的一致。当然，从理论上讲，组织目标是组织成员共同利益的体现，个人要实现自己的目标，必须参加到某个组织中去。也就是说，他们必须作出一定的“牺牲”，交付出个人行为的自我控制权，必须愿意为一个组织的目标作出贡献。在这个意义上，组织目标的实现是个人目标实现的前提，个人目标只能是在实现组织目标的过程中得到实现。但是，在管理实际中，个人为组织目标作出贡献的意愿的强度和时间分布却是变动着的，因为它受到个人所感受到的满意程度的影响，存在着个人目标与组织目标的一致或不一致。而一个组织无非是一个协作系统，当个人目标与组织目标一致时，协作就是成功的和有效的，能够成功地实现目标；当组织目标与个人目标不一致时，协作就会低效甚至无效，无论是组织目标还是个人目标都不能够得到顺

利实现。所以，现代管理极力追求组织目 标与个人目标的一致性。对管理者的要求是努力找到组织 目标和个人目标的结合点和一致部分，从而使组织成员无需管理者过多的指导 和关心，就会努力完成大量的工作因为，这样做正是他们的个人目标所在。相反，如果出现组织目标和个人目标不一致的情况，管理者就需要采取措施来加以调整。总之，管理的目的是要通过组织成员个人目标的实现来实现组织目标。

关于短期目标与长期目标的关系问 题，是考验管理者在管理活动中是否能对组织的发展采取一种现实态度的标准。因为，一个管理者是沉湎于对组织长期目标的描绘中，还是努力去把长期目标分解为一个个具体的短期目标，并努力使每一个短期 目标都得到实现，这不仅是一个管理者的风格问题，而且是关系着管理质量的问题。所以，对于管理者来说，必须明确：一个组织的短期目标是其长期目标的基础，任何长期目标的实现必然是由近及远的和依次展开的。当然，短期目标必须是长期目标的分解和具体化，必须体现长期目标的基本精神，只有短期目标没有长期目标的组织只能获得短期效应，即取得一时的成功，而不可能持续和长久地获得发展的机遇。因而短期目标的实现也必须是实现长期目标的一个具体步骤。所以，正确处理短期目标与长期目标的关系，是对现代管理者的一项基本要求。

从本质上讲，管理表现为有效实现组织目标的过程，组织目标是管理者和组织中一切成员的行动指南。目标规定了每个人在特定时期内预期完成的具体任务，从而使整个管理集体的工作能在特定时刻充分地融合成一体。没有明确的目标，那么任何人和任何集体都不能期望有效地完成任务。所以，组织目标的作用具体体现在以下四个方面。

1. 目标为组织指明方向

管理作为一个为了达到同一目标而协调集体行为的过程，是

需要有着明确的目标的，如果不是为了达到特定的目标，也就无需管理了。所以，目标的作用首先在于为管理指明方向，即明确全体组织成员的努力方向。对于一个组织来说，个人的努力需要凝聚成集体共同的努力，这就需要把组织建立在组织成员共同的信念之上，必须把组织成员聚集在共同的原则周围。而目标正是起着这样的作用。

2. 目标具有激励作用

目标是一种激励组织成员的力量源泉，它可以激发出全体组织成员的热情和干劲，促使他们把自己的才智和力量调动和发挥出来。因为，个人只有有了明确的目标才能调动起潜在能力，并创造出最佳成绩；同时，个人也只有在达到了目标后，才会产生成就感和满意感。所以，明确的目标是激励的一个重要途径。当然，要使目标能够对组织成员产生激励作用，需要合乎两个原则：(1) 目标要符合他们的需要； (2) 目标要具有一定的挑战性。

3. 目标具有凝聚力作用

组织是一个社会协作系统，它必须有一种凝聚力来团结组织成员，并维护组织的稳定。组织凝聚力的大小，是受到多种因素影响的，其中的一个因素就是组织目标。当组织目标充分体现了组织成员的共同利益，并能够与组织成员的个人目标取得最大程度的和谐一致时，就会把组织成员凝聚到一起。从另一个角度看，明确的组织目标也是组织成员之间沟通的途径。因为，每一个组织成员的作用是由组织结构确定的，而组织结构又是以组织的目标为基础的，大家都是为了某些共同的目标加入到组织中来的。只要组织成员都理解了组织的目标，就可以实现沟通，并在此基础上相互协作和配合。

4. 目标是组织考核的依据

目标为管理人员提供了衡量成就、评估绩效的依据，没有这

些标准，管理人员也就没有了测度工作成效的工具，就不能决定工作的优劣。比如，管理者应力求提高组织的效率，但提高组织效率必须以组织目标为前提。沿着组织目标方向的效率是积极的；反之，背离组织目标方向提高的效率是有害的。所以，无论是对管理活动、组织行为，还是对组织成员个人的努力，都需要根据组织目标来加以考核。只有那些符合组织目标的、有助于组织目标的实现的努力，才是应给予肯定和嘉奖的行为。

## 二、确定目标

现代管理是从确定目标开始的，而确定目标则是把主客观条件统一起来的决策或计划过程，是把主观需要、主观条件与客观环境结合起来形成组织努力方向的过程。因此，确定目标主要应考虑上级的要求、主观条件和客观环境三个方面的因素。

上级的要求包括上级组织的目标、组织上层下达的任务和指令性计划，这是就每一个组织都是更大组织的子系统而言的。当一个组织确定其目标时，上级的要求就是它的基本依据，只有从这个基本依据出发，结合本组织的实际，兼顾到自身的长远发展规划，把长远利益与当前利益结合起来，才能制定出既符合整体利益，又适合本组织实际情况的正确目标

主观条件包括：组织自身的人力、财力、物力等资源情况；组织成员的素质情况以及各级主管人员的管理水平； 上级目标或任务的完成情况等这些主观条件是确定目标的基础，在确定目标时，必须对它们进行实事求是的分析，明确本单位的长处和短处，扬长避短，使确定的目标符合本单位的实际情况，既先进又有实现的可能。

确定目标时，还必须考虑到社会的、政治的、经济的、技术的和自然的客观因素政治因素包括国际、国内形势的有利因素和不利因素；社会因素是指社会环境对目标的影响及本组织应为

社会作出的贡献；经济因素包括组织所在国家的经济基础和社会经济开发发展的水平，新技术的开发与应用情况；自然因素包括地理、气候等自然环境条件。这些客观因素都是确定目标的约束条件和客观基础。在确定目标时，必须对它们进行深入的调查和分析，把主观需求和客观条件有机地结合起来。这是确定目标的基本方针。因为，充分考虑到上级的要求、主观条件和客观条件，就能够明确组织在一定时期内总的发展方向、发展战略、发展规模和要达到的水平，特别是能够保证管理活动沿着正确的方向发展，并激励人们以极大的热情和高度的创造性进行工作。

由于目标是否适当，直接影响目标管理活动的效果，甚至决定着管理活动的成败，所以，在确定目标时必须遵循一定的原则。(1) 要把关键性目标与目标的全面性结合起来，即在全面考虑的同时，注重突出重点和关键性的工作，特别是在存在着多个目标的情况下，要区分目标的主次，从资源分配上优先保证重点目标，使人力、财力、物力与领导者的精力不要过于分散；(2) 要把灵活性与统一性结合起来，既要保证上级目标和总目标的实现，又要从自身的实际出发，使目标具有一定的灵活性，特别是要发挥自身的优点和长处，使目标有一定的弹性，能够适应未来情况的发展和客观环境的变化；(3) 要把目标的可行性与挑战性结合起来，目标应当具有挑战性，那些无需付出多大努力就可以实现的目标是没有激励作用的，但是，目标又不应定得过高，经过努力也无法达到的目标会使人望而却步；(4) 目标应当明确、具体、定量化，也就是说，目标不应是一些空洞的口号，而应该是使人们在实施过程中努力有方向、检查有依据、考核有标准的东西。为了保证这些原则能够在确定目标的过程中得到贯彻，管理者需要特别注意的问题是：在确定目标的活动中使组织成员广泛参与。因为，组织成员参与目标的制定工作就能够更加清楚地了解确定目标的背景，也会使目标更加符合实际，并会对与目标

需要全本请访问 www.ertongbook.com