



普通高等教育“十五”国家级规划教材

(高职高专教育)

实用行政管理

孔昭林 编著

秘书学
秘书实务
秘书写作
秘书实训
公共关系原理与实务
实用行政管理
文书工作与档案管理
语法修辞与逻辑实用教程
会议管理
秘书英语
办公自动化
现代秘书心理学

财经写作
微观经济学与宏观经济学
管理学基础
经济法
经济法实务
基础统计
中国税收
金融概论
保险概论
国际贸易概论
公共关系实用教程
实用组织行为学
基础会计
财务管理
管理信息系统
会计核算与财务管理
货币银行学



高等教育出版社

普通高等教育“十五”国家级规划教材

(高职高专教育)

实用行政管理

孔昭林 编著

高等教育出版社

内容提要

本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材(高职高专教育)。

实用行政管理是高等学校文秘专业的基础课程之一,也是其他管理类专业必修的基础课之一。它是研究国家行政组织如何遵循客观规律来有效地管理国家和社会公共事务,以及研究各种行政组织在行政管理中运用的方法、技能和技巧,以便提高行政效率的应用科学。

本书系统地阐述了行政环境、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政监督、人事行政、财务行政、依法行政、机关行政和行政效率等基本知识和基本理论,并结合高职高专教育的特点和要求,每章均设置了相关知识、能力点、案例分析、情景模拟等内容,突出了实用性、新颖性,有助于学生对各章节内容的学习与掌握。

本书可作为高等职业院校、高等专科学校、成人高等院校、本科院校高职教育相关专业学生学习用书,也可供五年制高职院校、中等职业学校及其他有关人员使用,还适合于各级政府和企、事业单位培训行政管理在职人员使用。

图书在版编目(CIP)数据

实用行政管理 / 孔昭林编著. —北京: 高等教育出版社, 2003.7(2005 重印)

ISBN 7-04-012423-8

I. 实... II. 孔... III. 行政管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 025460 号

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>

经 销 北京蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 国防工业出版社印刷厂

开 本 787×1092 1/16
印 张 16.5
字 数 400 000

版 次 2003 年 7 月第 1 版
印 次 2005 年 4 月第 5 次印刷
定 价 20.90 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 12423-00

出版说明

为加强高职高专教育的教材建设工作,2000年教育部高等教育司颁发了《关于加强高职高专教育教材建设的若干意见》(教高司[2000]19号),提出了“力争经过5年的努力,编写、出版500本左右高职高专教育规划教材”的目标,并将高职高专教育规划教材的建设工作分为两步实施:先用2至3年时间,在继承原有教材建设成果的基础上,充分汲取近年来高职高专院校在探索培养高等技术应用性专门人才和教材建设方面取得的成功经验,解决好高职高专教育教材的有无问题;然后,再用2至3年的时间,在实施《新世纪高职高专教育人才培养模式和教学内容体系改革与建设项目计划》立项研究的基础上,推出一批特色鲜明的高质量的高职高专教育教材。根据这一精神,有关院校和出版社从2000年秋季开始,积极组织编写和出版了一批“教育部高职高专规划教材”。这些高职高专规划教材是依据1999年教育部组织制定的《高职高专教育基础课程教学基本要求》(草案)和《高职高专教育专业人才培养目标及规格》(草案)编写的,随着这些教材的陆续出版,基本上解决了高职高专教材的有无问题,完成了教育部高职高专规划教材建设工作的第一步。

2002年教育部确定了普通高等教育“十五”国家级教材规划选题,将高职高专教育规划教材纳入其中。“十五”国家级规划教材的建设将以“实施精品战略,抓好重点规划”为指导方针,重点抓好公共基础课、专业基础课和专业主干课教材的建设,特别要注意选择一部分原来基础较好的优秀教材进行修订使其逐步形成精品教材;同时还要扩大教材品种,实现教材系列配套,并处理好教材的统一性与多样化、基本教材与辅助教材、文字教材与软件教材的关系,在此基础上形成特色鲜明、一纲多本、优化配套的高职高专教育教材体系。

普通高等教育“十五”国家级规划教材(高职高专教育)适用于高等职业学校、高等专科学校、成人高校及本科院校举办的二级职业技术学院、继续教育学院和民办高校使用。

教育部高等教育司

2002年11月30日

前言

人类越是文明,就越要认识自己。管理科学作为认识科学,成为 21 世纪人类最辉煌的学科之一,它同生命科学、宇宙科学一样,推动着人类社会跨入新的世纪。行政管理作为政府生产力的运筹性要素,成为推动人类社会发展的有力杠杆之一。当以生产力和技术发展水平以及与此相适应的产业结构为标准划分社会形态时,人类已跨过农业社会、工业社会,进入以信息技术和信息产业占主导地位的信息社会。在信息社会,政府通过现代行政管理,借助信息技术和网络系统,把政府、社会和各类组织连接起来,变无序为有序。通过“虚拟政府”、“电子政务”,政府更有效地管理着国家和社会的公共事务。行政管理学为适应环境的变化而寻求自身的不断发展。一方面,与国际接轨,侧重于从政府管制向政府治理转变、发展公共事务管理的理论研究;另一方面,与社会实际需要接轨,从抽象的理论向具体的实践转变,注重实用性和可操作性。

《实用行政管理》作为教育部“十五”规划文秘专业系列教材,适应行政管理的转变,突出了教材的完整性、实用性和新颖性。为了突出教材的实用性特色,既要深入行政管理学研究的学术殿堂,又要摆脱“纯理论研究型”教材的旧巢,因而,就要在保持行政管理学学科体系科学性、完整性的基础上,突出行政职业能力的培养,编出以市场需要为取向、以能力培养为核心、与职业特点相结合的实用性教材。

结合多年教学实践的体验,本教材的编写主要的特点是:

第一,在教材编写体例安排上的新颖性。以往行政管理学教材在编写体例上过于呆板,章、节、目一成不变,不适合技术应用型学生的培养和使用。本教材编写在体例安排上,吸收国外工商管理硕士(MBA)和公共管理硕士(MPA)教材的特色,每一章均安排有相关知识和相关能力点,使学生对本章要点一目了然,达到易于理解和掌握的目的。在教学方法中引入案例分析、现场模拟、情景练习,并在每章最后安排思考题。总之,以体例创新突出技术应用性的特色。尤其是本教材针对文秘专业学生培养对象,专门设计一个行政秘书的形象代表,在每一章以导入语的方式,引导学生把自己摆进去,沿着行政秘书成长的轨迹,勾画出通过学习实用行政管理而达到的目标形象的设计。

第二,突出相关工作能力的基础性。为了突出技术应用性教材的特色,教材的编写以能力为核心,每一章教材概括、提炼出相关工作能力,使整本教材构成一个相关工作能力的逻辑体系,对每个工作能力都列出要达到的标准。教师在讲授本教材中,可以通过现场考评,达到能力训练并作出相应记录,把相关记录放在学生的记录文件包里,作为考察学生的一种方式,紧紧围绕能力训练的目标完成对学生的培养。

第三,实现教学方法上的互动性和参与性。为了改变以往教学中教师满堂灌、学生被动听的方式,本教材突出加强高职教材中教师与学生的互动性和学生的参与性。在本教材的教学方法模块中,编写了相关案例、情景练习题、教学游戏、心理测试和学生辩论题等,让学生进入角色,在游戏和情景练习中学会相关知识,增长相关能力。

本书在编写过程中,总结长期从事行政管理教学与研究的经验,运用多年积累的丰富资料,

II 前言

参考国内外有关著作,结合文秘专业职业特色和专业要求,力求做到逻辑清楚、简明扼要、条理清晰,便于学生了解、学习和掌握。《实用行政管理》由中国人民大学许文惠教授担任顾问,由孔昭林策划、撰写大纲并编写,其中,第八章由冯娟娟编写。最终全书由孔昭林统筹完成。

《实用行政管理》得到全国公共管理硕士专业学位教育指导委员会秘书长、中国人民大学朱立言教授的支持和帮助,并为本书撰写了专家审稿意见。在本书编写过程中,还得到了有关专家、学者的支持,同时还借鉴吸收了国内外许多专家、学者的有关资料和成果,在此一并表示诚挚的谢意。

编 者

2003年3月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 实用行政管理研究的对象	2
第二节 行政管理学的产生和发展	8
第三节 学习实用行政管理的意义和方法	11
第二章 行政环境	19
第一节 行政环境概述	20
第二节 行政环境分析	23
第三节 行政环境与行政管理的国情分析	27
第三章 行政组织	35
第一节 行政组织概述	36
第二节 行政组织结构	45
第三节 行政组织改革	55
第四章 行政领导	68
第一节 行政领导与行政领导者	69
第二节 行政领导职权与行政领导行为	76
第三节 行政领导者的素质与行政领导艺术	79
第五章 行政决策	91
第一节 决策与行政决策	92
第二节 行政决策程序与行政决策方法	96
第三节 行政决策体制与行政决策系统	103
第六章 行政执行	113
第一节 行政执行的功能与程序	114
第二节 行政协调的原则与类型	121
第三节 行政沟通的过程与技巧	127
第七章 行政监督	138
第一节 行政监督系统	139
第二节 行政绩效评估	146
第三节 行政道德自律	151
第八章 人事行政	160
第一节 人事行政概述	161
第二节 人事行政机制	164
第三节 人力资源管理与开发	169
第九章 财务行政	176
第一节 财务行政概述	177
第二节 财务行政制度	181

第十章 依法行政	191
第一节 行政法律规范	192
第二节 行政法律行为	196
第三节 行政法律程序	203
第十一章 机关行政	212
第一节 机关行政概述	213
第二节 机关行政的内容	216
第三节 机关行政方法与技术	228
第十二章 行政效率	238
第一节 行政效率概述	239
第二节 行政效率体系	241
第三节 行政效率与行政改革	244
参考文献	254

第一章 绪 论

学 习 目 标



【知识点】

了解:管理、行政、行政管理、实用行政管理等概念,西方公共行政与私人行政的含义,西方行政管理学各个发展时期的代表人物和代表作。

理解:西方学者对行政含义的几种不同看法,行政与管理的区别和联系,实用行政管理与其他相关学科的关系,实用行政管理的基本内容,行政管理学不同发展时期的特点,学习研究实用行政管理的原则和方法。

掌握:实用行政管理在管理大系统中的地位和作用,实用行政管理所要求的一般行政能力,学习实用行政管理的重要性。

【能力点】

知道:行政职业能力中的基础能力,实用行政管理的能力体系。

会用:运用行政职业能力中的基础能力解决行政秘书在行政管理中遇到的问题,完成行政管理的任务。

掌握:行政秘书注意力、记忆力、判断推理能力和资料分析能力。

【导入语】

毕业于行政管理学院文秘专业的钟丽,坐在部机关行政处办公室的写字台旁,面对已打开的电脑、传真机、电话机和案头的文件夹,憧憬着即将开始的工作,期待着美好的未来。利用上班前的一点空余,她要理一理思路,想一想角色的要求。以往在学院学过的知识,像跳跃的音符,浮现在脑海,尤其是“实用行政管理”课上,老师为文秘工作勾画的程序,使她有了清晰的思路。行政管理中信息的传递,决策的执行,结果的反馈和人、财、物的管理,为她形象地展示了办公室工作的程序图。她在默想着老师为其设计的行政管理知识框架,包括行政管理主体、行政管理程序、行政管理对象和行政管理方法。想到在每一部分所演示的情景练习,现场模拟,甚至包括教学游戏,她为自己曾经扮演过的角色激动不已。尤其是 MBA 系列教材之一《组织行为学》中长篇连载的行政案例:“罗伯·潘科:一名管理者的成长历程”,讲述了一群管理者个体、群体在行政组织中,通过人际关系的交往而迅速成长的经历。……

上班铃声把她从回忆中唤醒,她需要精神百倍地开始一天的工作,开始迈出作为一个管理者的第一步。让我们在校的学生紧密观察钟丽的经历,和她一起成长、进步和成熟。那么我们应该从哪儿开始?让我们引用一位哲学家的话,“历史从哪儿开始,思想就从哪儿开始”。我们就从行政与行政管理的基本概念开始吧。

第一节 实用行政管理研究的对象

管理科学是 21 世纪人类最辉煌的学科之一,它将同生命科学、宇宙科学一样,引起人们极大的关注。管理是通过别人来完成工作,是由管理者作决策,分配资源,指导别人的行为以达到工作目标。管理发挥着计划、组织、指挥、协调和控制的功能,通过管理,人类选择最佳的生活方式。

一、管理与行政管理

1. 管理

管理(Management)是管辖、处理的意思。管理是人们为了达到预期的目标而不断进行计划、组织、指挥、协调和控制的活动过程。管理是人类一切有组织活动的不可缺少的组成部分。它有两重属性:一方面有组织生产力的自然属性,反映管理的共性,是人类共同财富,另一方面,有服务于生产关系的社会属性,属于管理的个性。从古至今,管理的内容无比丰富,类别多种多样。特别是进入 21 世纪,管理作为一门学科已成为各种学科综合的边缘学科和母体学科,在其基础上派生出许多分支学科。

2. 行政

行政一词古已有之,早在我国古代《左传》一书中就有了类似的提法,比如小国对大国“行其政事”和“行其政令”等,主要是指执行政策和政令的意思。

英文中行政(Administration)一词,源于古希腊文。早在 2000 多年前古希腊著名学者亚里士多德就曾使用过行政的术语,当他在对国家权力进行分析的时候,把国家权力分成了讨论权、行政权和司法权三种权力。行政在英文中是指推行或执行政务的意思。现代人们常用的行政一词的涵义包括:

(1) 狭义的行政观点。这种观点主张把行政与政府的执行性活动结合起来,认为行政是政府履行职能、推行政务的活动。美国早期行政学家古德诺在 1900 年写的《政治与行政》一书中认为:行政是政府官员执行政府功能的的活动。这种观点把行政看作法律和国家政策的执行活动。

(2) 广义的行政观点。有人把行政涵义推而广之,应用于各种社会组织中,认为所有社会组织中的执行性管理活动都属于行政活动。这种观点从管理功能的角度来解释行政,认为一切管理都是行政,包括国家机关、公共事务管理机关和企业管理机构的管理活动。

(3) 折中的行政观点。有人在广义行政和狭义行政之间寻求某种折中的解释,可分为三种情况。一是认为行政是政府和某些较大的社会组织中存在的行政活动;二是认为行政可以分为私人行政和公共行政两个类别,私人行政是指除了政府以外的民间组织活动,公共行政是指政府的活动;三是认为行政应与国家机关相连,凡属国家机关的活动都属于行政活动,它不仅存在于

行政机关中,也存在于立法、司法机关中。

总之,行政是指政府意志的执行活动或政务的推行活动,侧重指国家事务的管理活动。

3. 行政管理

行政与管理既有区别又有联系,并存在相互融合的趋势。

(1) 行政与管理的区别。第一,从出现和存在的时间上看,管理活动自从有人类群体活动以来就出现了,并与人类社会共始终。而行政则是产生阶级、国家之后才出现的,特别是在统一的中央集权国家形成之后,行政才有了充分的发展。

第二,从活动的外延上看,管理的外延要比行政更宽。从个人到组织,从国家到世界,只要有人类活动的地方就有管理,但并非所有管理都纳入行政范畴,行政是管理这个大系统中的一个子系统。

第三,从活动的层次上看,有人认为行政的层次较高,管理的层次较低。行政是指政务的推行,包括决策、规划、指导、组织、领导、协调等,管理是指事务的执行,包括执行的方法、技术、程序等。

第四,从活动的性质上看,一般管理活动不具有政治性,而行政则是政治性与社会性的统一。

弄清行政与管理的区别,是为了更准确地把握行政管理的科学含义,特别是从实用行政管理的角度看,就要弄清行政管理的主体、行政管理的对象和把握行政管理的一般规律、方法和技能。

(2) 行政与管理的融合。当今,行政与管理已有融合之势,除了对主体有不同的界定以外,在采用新的管理技术、管理理念、管理手段和管理方式上趋向于综合,因此,人们普遍采用行政管理的术语。所谓行政管理主要是指国家行政机关对国家政务的管理活动。包括国家行政机关对国防、外交、国家荣誉等国家事务的管理;对经济、科教文卫、治安、环保等社会公共事务的管理;对行政机关自身机构设置、人员、经费、财物、工作程序等行政系统内部事务的管理。

行政管理在社会管理大系统中处于关键地位,它是国家管理中起主导作用的管理活动。具体表现在:行政管理可起到维护国家稳定、促进社会进步的作用;行政管理是其他一切管理的制约因素,它以国家的名义进行,并以国家强制力为保证;行政管理直接关系到整个国家的人民群众的切身利益,是广大人民用以支撑社会生活的直接杠杆。

二、管理学与行政管理学

在高职高专文秘专业行政管理教学实践中遇到的最大问题,是如何处理行政管理学与管理学的关系。社会主义市场经济体制的初步建立、政府职能的转变和机构精简,很多文秘专业毕业生不能直接进入政府机关的现状,导致人们在行政管理的教学取向上,出现了重企业管理轻行政管理的现象。甚至有些院校在课程计划上写的是行政管理,而讲授的内容和学生拿到的教材却是企业管理。在某些实行统考的院校之间,就出现了教学与考试不一致的现象。关键在于高职高专文秘专业行政管理教学改革应明确各学科关系,确定研究对象,明确文秘专业行政管理的科学定位。

1. 实用行政管理的科学定位

实用行政管理的母体学科是行政管理学和管理学,是在行政管理学和管理学基础上,借助其他相关学科,研究行政组织中秘书工作对人、财、物的管理,提高秘书办文、办会和办事的能力,达

到提高工作效率的目的。

实用行政管理属于应用科学,它是在多门行为科学基础上建立起来的,主要有行政学、管理学、心理学、社会学、政治学和组织行为学。心理学的贡献主要是在个体和微观的层次上进行分析,而其他学科的贡献则在于帮助我们理解群体过程或组织。

2. 实用行政管理与相关学科的关系

(1) 实用行政管理与行政管理学的关系。行政管理学也叫行政学,是研究国家行政组织对国家和社会公共事务进行有效管理的规律的科学。理解这一概念必须注意以下四层含义:国家行政组织是行政管理的主体;整个国家和社会的公共事务是行政管理的对象;如何提高行政效率是行政管理学研究的宗旨;行政管理学的实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。实用行政管理是在行政管理学的理论框架上,着重研究行政管理的具体操作和技能,提高秘书在政府或非政府组织中的行政管理能力。

(2) 实用行政管理与管理学的关系。管理学是研究各种社会组织管理活动的科学,实用行政管理是以政府组织管理为主要研究对象。二者既有交叉,又有区别。在研究范围上,管理学要宽于实用行政管理。在研究重点上,管理学主要侧重于企事业单位,实用行政管理侧重于政府。而在研究方法、技术及原理上,二者之间有极大的重合性,都有计划、组织、指挥、协调、监督、控制等管理功能,也都涉及对人、财、物、时间、信息等要素的管理,二者的基本框架及原理大致相似。两门学科相互促进对方的发展,并有融合趋势,在国外把政府公共行政一词从 Public Administration 转换为 Public Management(公共管理)的做法都反映出了两者融合的倾向。

(3) 实用行政管理与心理学的关系。心理学是研究人的心理现象及其活动规律的科学,心理学关心的是研究和理解个体的行为。人是行政管理的首要因素,人的心理状况和特征是不同的,懂得人的心理与行为的关系及其变化规律有利于提高行政效率。实用行政管理借鉴心理学的理论和方法,对行政组织成员的心理、素质、性格、欲望、要求等问题的研究,有助于了解个体行为,改善人事管理工作,提高行政人员的积极性和主动性。

(4) 实用行政管理与社会学的关系。社会学是研究全部社会生活的各种各样问题及社会管理方式的科学。社会学是关于组织中群体行为的研究,特别是正式和复杂组织。实用行政管理也是一种社会管理,许多重大社会问题都需要通过国家的行政管理来解决,行政管理又要受社会环境诸多因素的制约和影响,所以社会学的理论知识和研究方法能运用于实用行政管理的研究,并借助实用行政管理来实施和验证。

(5) 实用行政管理与政治学的关系。政治学是研究国家公共权力与政府现象的科学,是研究政治环境中个体和群体的行为。实用行政管理研究的是政府或正式组织在执行国家意志,推行政务活动中的人的行为。由于行政组织是政治实体,因此,我们要准确地解释和预测行政组织中人的行为,就必须在我们的分析中引入政治学的观点。

(6) 实用行政管理与组织行为学的关系。组织行为学是探讨个体、群体以及组织结构对组织内部行为的影响,以及应用这些知识来改善组织的有效性。组织行为学研究组织中行为的决定因素:个体、群体和结构。它还把研究个体、群体和组织对行为的影响所获得的知识用到实际中,使组织运作更有效。而实用行政管理实际上也是研究在政府机构或非政府机构中,管理者个体及其团队的活动,并通过相关知识,追求最大效益。在这一点上,两门学科有很大的相似性。在行政环境中,借助组织行为学的知识体系和研究方法来研究实用行政管理,是行政管理应用

性、操作性的一大突破,是相关学科融合的一种尝试。它们之间有很多相关课题,如激励、领导行为、人际沟通和群体结构等。把实用行政管理与组织行为学相结合,引进国外最新研究成果,是本教材的一大特色。

综上所述,实用行政管理作为一门应用性学科,是以相关学科研究为基础,在其他学科研究基础上形成,由相关学科渗透、融合而成的一个知识体系。

3. 实用行政管理研究的物理模型

通过对实用行政管理的基本概念、相关学科的研究和分析,逐步理出实用行政管理知识体系的一般模型。在这个模型中,标出实用行政管理的相关参数,确定其主要的因变量和自变量,建立一个数学关系式,从而使实用行政管理的研究形成一个函数关系,即: $f(x) = A \cdot B \cdot C$, x 表示实用行政管理的实际效果、追求的最佳效益和最高行政效率, A 、 B 、 C 表示变量。

(1) A 表示因变量,包括行政环境、生产率和工作满意度。

第一,行政环境是直接或间接作用或影响行政系统的各种要素的总和,是供助于生态环境这一概念而形成的行政生态范畴。行政环境主要是指行政系统的外部环境,包括国际行政环境和国内行政环境;人文环境和自然环境;人文环境又含有政治、经济、文化和社会环境等。这些行政环境对行政管理来说,就是其每时每刻都面临的机遇和挑战。

第二,生产率(Productivity)是任何组织所追求的目标,包括效果(Effectiveness)和效率(Efficiency),在经济学上可以用成本效益和投入产出比来表示。如果要实现组织的目标,就要以最低的成本完成输入和输出的转换,而一切可以影响行政组织效果和效率的外部因素,都属于因变量的范畴。

第三,工作满意度(Job Satisfaction)代表的是态度而不是行为,它是与绩效有关的因素,满意的员工比不满意的员工生产率高。因此工作满意度是直接影响行政管理的效果的重要因素之一,也是研究实用行政管理的一个重要的因变量。

(2) B 表示自变量(Independent Variable),是指行政系统内部各种要素的总和,如果用建筑学的理念来解释,就是指包括行政学大厦的基础、框架和设计理念。自变量又分为三个层次:个体水平的自变量、群体水平的自变量和组织系统水平的自变量。

第一,个体水平自变量。指人们带着各自不同的特点进行行政活动,这些特点将影响他们在行政组织中的工作行为,包括个人的年龄、性别、婚姻状况、受教育程度、人格特征、价值观与态度、基本的能力水平。这些因素对人的行为有非常大的影响,直接作用于行政管理领导、决策、执行、人力资源开发和机关行政、办公室管理等方面。由于人是管理之本,所以个体水平自变量构成实用行政管理的第一层自变量。

第二,群体水平的自变量。由于人在群体中的行为比个人单独活动的行为总和要复杂,一切影响群体行为的因素都构成实用行政管理的自变量,包括团队精神、沟通模式、领导方式、行政监督等。这些构成实用行政管理的第二层自变量。

第三,组织系统水平的自变量。当我们把行政组织加在个体和群体之上,组织行为就到达了其复杂性的最高水平。组织比构成它的群体的简单之和要大,所以行政组织设计、行政组织机构、行政组织优化、行政组织改革和行政领导、行政决策体制等理念构成实用行政管理的灵魂和骨架,是行政管理最高层自变量。

(3) C 表示技术变量(Technology Variable)。在现代行政管理中技术含量的加大,已成为不

争的事实,随着电子工业革命浪潮的兴起,无纸化办公、电子政务、信息高速公路等技术因素直接影响行政管理的效果。在实用行政管理中引入行政决策信息的管理、财务软件的应用、办公自动化和电子政务均构成实用行政管理的技术变量。

如果把行政管理当作一个函数,要提高行政效率,就要考虑因变量、自变量和技术变量的因素。当某几个因素为常量,其他某个因素的增长就会引起行政管理效率的提高,某个因素的降低就会引起行政管理效率的降低。当我们引入权变因素理论时,就形成了实用行政管理的理论模型,有助于更科学、直观和动态地反映实用行政管理的研究成果。这能够使学生在更高层次掌握行政管理的理念和实际能力,使实用行政管理更具有可操作性和应用性价值,在理论体系的构架基础上,完成向实际能力培养的过渡,使学生在掌握理念的同时,具备更强的实际运作能力。

三、实用行政管理的基本内容

1. 实用行政管理的研究范围

(1) 行政环境。揭示行政环境与行政管理的内在关系。只有正确认识行政管理的社会经济环境、历史文化环境以及国际环境,才能从本国国情出发,做到理论与实际、主观与客观的统一。

(2) 行政组织。揭示行政主体组建的指导原则,探求使行政组织高效化的最佳结构形式。

(3) 行政领导。揭示行政领导的指导作用,行政领导的素质和群体结构,行政领导活动科学化的原则和方法。

(4) 行政决策。揭示行政决策科学化的原则、程序、方法和体制。

(5) 行政执行。通过揭示科学的行政决策与高效的行政执行的内在关系,阐明高效的行政执行应遵循的原则和方法。

(6) 行政监督。揭示行政监督在行政管理中自净机制的作用,阐明行政监督的体制、原则、程序和方法。

(7) 人事行政。揭示人事管理的对象和规律,掌握人事更新和人事激励的技巧。学会运用现代管理技术和方法,进行人力资源的开发和管理,发挥人力资源的最大优势。

(8) 财务行政。揭示财务行政的研究对象和内容,掌握财务行政制度和规则,熟悉财务行政的方法和技巧,发挥财务行政在实用行政管理中的基础作用。

(9) 依法行政。阐明依法行政是现代行政管理科学化的重要标志,揭示行政管理法治化的原则、途径和方法。

(10) 机关行政。阐明行政机关是行政管理的实体和枢纽,揭示行政机关建设的原则,实务管理的原则和方法,实现管理手段科学化、现代化的目标;阐明行政管理技术方法在现代行政管理中的意义,评介现代行政管理可资采用的传统的、现代的技术方法。

(11) 行政效率。阐明行政效率是行政管理追求的目标,行政效率与行政改革的关系,说明提高行政效率的途径和方法,揭示行政改革的趋势和规律。

2. 实用行政管理的特点

实用行政管理研究的基本内容,是以行政主体为核心,串联了行政管理的基本过程、环节和要素的有机联系的整体,它体现了实用行政管理的基本体系。从其研究对象、研究内容可以看出,实用行政管理的特点包括:

(1) 政治性和社会性。实用行政管理是研究国家行政组织对社会政务进行有效管理规律的科学,是政治学的分支,具有鲜明的政治性。同时,实用行政管理又揭示行政组织管理社会公共事务的规律,是管理学的分支,所以具有社会性。实用行政管理集政治性和社会性于一体,一方面,它在总体上为统治阶级的利益服务;另一方面,它所揭示的管理规律和方法又为不同阶级、不同政治倾向的管理者所接受和共享。

(2) 理论性与应用性。实用行政管理的范畴、原则、原理等,都有较强的理论性。同时,它又有具体的管理模式、手段和方法,有很强的实践性。实用行政管理这种理论性与应用性统一的特点,使这门学科具有明显的生机和活力。

(3) 综合性和独立性。实用行政管理是一门综合性、交叉性的学科,它广泛运用了政治学、法学、管理学、社会学、经济学、统计学、系统论等相关学科的基本原理,但它又具有独立的研究对象、范畴、体系,因而成为一门独立的具有可操作性的技术应用性的学科。

3. 实用行政管理的相关技能

(1) 实用行政管理知识、能力和技能。《国家公务员录用暂行规定》指出:公务员录用考试采取笔试和面试的方式,测试应试者的公共基础知识、专业知识水平以及其他适应职位要求的一般素质和能力。知识是指对事实、理论、系统、惯例、规则和其他一些与工作有关的信息的知晓和理解,行政管理的专业知识一般是指与行政管理具体实践有关的专业知识,可以分为了解、掌握和熟悉的知识,一般通过书面文化考试在学校教育中完成。

能力倾向是指经过适当学习或训练后或被置于一定条件下时,能完成某种职业活动的可能性或潜力,是指一个人能学会做什么,即一个人获得新的知识、技能和能力的潜力如何。职业能力倾向可以细分为与特定职业相关的各种职业能力倾向,包括行政职业能力倾向。

能力和技能涉及一个人能做什么。能力可概括为胜任某种工作或完成某项任务的主观条件,这种主观条件可以由先天因素决定的,也可以是经由学习和实践而获得的,是指当时已具备的主观条件。技能是通过一定练习而形成的使个体得以完成一定任务的动作和智能的操作系统,常体现为一定的熟练性。技能是以能力为核心的高职高专教育的重点,也是将来公务员和行政人员招聘、录用考试的重点。

(2) 行政职业能力倾向。能力倾向与职业活动联系起来,就可得到职业相关知识、职业技能和职业能力倾向等概念。职业能力倾向即指经过适当学习或训练后或被置于一定条件下时,能完成某种职业活动的可能性或潜力。若再具体些,职业能力倾向又可以细分为与特定职业相联系的各种职业能力倾向,如音乐(职业)能力倾向、美术(职业)能力倾向、机械操作(职业)能力倾向、行政(职业)能力倾向,等等。

职业能力倾向测验可以有效地测量人的某种潜能,从而预测人在某一特定职业领域中成功的可能性,或者筛选在该职业领域中没有成功可能性的个体,所以人们编制了许多针对不同职业领域的能力倾向测验,用于人员的选拔、安置和职业设计。作为一种为公务员职业选择合适的从业人员的选择评价手段,公务员录用考试不能不把对行政职业能力倾向评价作为一个重要方面,它有助于人事部门了解考生从事行政工作的潜力与差距,避免选人过程中可能出现的“高分低能”现象,提高选人、用人的准确性。

(3) 实用行政管理相关工作能力体系。实用行政管理相关工作能力是与行政管理知识相适应的具体工作技能。由于实用行政管理的知识体系涉及行政管理原理、行政管理任务和行政管

理方法与技术等,因此,本书每一章即每一单元提炼出若干个相关工作能力元素。在各章知识的基础上,明确元素的范围、能力要求和相关证据,形成实用行政管理的能力体系,并通过现场考评方式,收集证据,测试能力。

在行政职业能力倾向方面,机关行政工作要求公务人员有知觉速度与准确性、言语理解与运用、数量关系理解与运算以及推理能力等基础层次的能力素质。只有当这些基本能力达到一定程度并得到一定知识经验的支持后,才能形成综合判断、组织与人际协调能力以及资料分析能力等较高层次的职业能力。在此基础上,进一步提高,才能具备行政领导干部应具备的应变能力、分析能力、判断能力、组织协调能力、决策能力和创新能力。这几个层次的能力构成行政管理职业能力体系。

第二节 行政管理学的产生和发展

一、行政管理学的产生

行政管理学作为一门学科,它的产生需要一定的社会历史条件和科学理论条件。自从人类社会出现了国家,就产生了国家的组织和管理活动。有管理活动必有管理思想,但有管理思想不等于有管理理论,也不等于有管理理论体系——行政管理学。行政管理理论体系是行政管理思想的系统化、定型化,是在积累、发展和科学抽象过程中建立起来的。

行政管理学是资本主义大工业发展的必然产物。19世纪末20世纪初,随着社会发展进步,出现了行政学产生的如下社会条件:首先,一些西方国家,由于产业革命后社会大生产发展带来工业、科技、交通等发展,大中城市相继出现,国内外市场逐步形成,各方面交流频繁,劳资矛盾加剧,政府管理职能日益增多,管理手段日益复杂,这种客观社会条件提出了政府应实行科学管理的强烈要求;其次,当时西方一些国家严重存在着政府机构和人员迅猛增加,行政经费开支急剧膨胀,公务人员贪污腐化、效率低下的现象,引起社会公众极大不满。如何改进行政管理、提高效率,成为当时社会人们共同关注的大课题;再次,西方国家出现过多种国家管理模式,可进行比较研究。

一种现代化的管理理论体系的形成,需要吸取许多相关领域的理论研究成果。资产阶级的政治学、经济学、社会心理学恰好已提供了一些新的理论研究成果,如政治学家们介绍和推行政治、行政两分法,主张行政学从政治学中分离出来。欧洲大陆一些国家的学者已总结出一些治国之道。资本主义私有制下资本家为协调劳资关系,提高竞争实力,要求加强对管理的研究,其中美国学者率先提出企业科学管理的理论武器。所以现代意义上的行政管理学,诞生于20世纪初的美国这样一个年轻的、传统习惯较少的国家,是完全可以理解的。

二、西方行政管理学的发展

1. 传统理论时期(19世纪末到20世纪30年代)

“行政学”这一概念最早出现于德国学者史坦因 1865 年撰写的《行政学》一书,但他所说的行政学的主要内容是行政法,而且也没形成理论体系。1887 年美国学者威尔逊(后为美国总统)提出了许多主要观点。从此,行政学逐渐引起了学术界的重视,专著相继出现。为此,威尔逊被誉为行政学的奠基人、鼻祖。1926 年,美国学者怀特撰写的《行政学导论》中,论述了行政学的重要性和科学研究的可能性。1927 年,美国学者魏劳毕发表《行政学原理》一书,较系统地阐述了行政学理论体系。至此,标志着行政学这门学科基本形成。

传统理论时期即行政学形成时期,人们通常称为科学管理阶段,也有人因这个时期的管理原则与后人所谓的 X 理论相似而称它为 X 理论阶段。当时行政学的形成受到工商企业管理理论的重大影响,许多工商企业管理的原理被借用于行政管理学中。美国一钢铁厂的总工程师泰勒 1911 年发表的《科学管理原理》一书,提出以分工协作、研究动作与时间关系、规范操作程序方式、培训职工、规定定额以及实行差别工资办法来提高效率的主张。泰勒被称为“科学管理之父”,其主张对行政学的产生和发展起了积极作用。与泰勒同时期的法国工程师法约尔发表了《一般管理和工业管理》一书,把管理分为计划、组织、指挥、协调和控制五个环节,并确定了管理的 14 条原则,对早期的行政学也有重要影响。法约尔因此被称为“管理理论之父”。

这一时期的行政学理论研究的重要特点是:

(1) 侧重行政制度、机构、程序、方法的研究,主要贡献是系统地论述了行政学的研究对象、内容和方法,提出了应遵循的一些原理原则,为行政学理论体系的建立奠定了基础,对提高工作效率也起过积极作用;

(2) 缺陷是过分重视组织效益而忽视社会效益,过分重视组织的静态研究而忽视动态发展,过分重视机构、制度而忽视环境影响及人的精神面貌。

2. 行为科学时期(20 世纪 30 年代到 60 年代)

由于行为科学在早期也称人际关系学说,所以人们也把行为科学时期称为人际关系阶段。这一时期行政管理学有新发展,可从社会经济和新兴学科理论两方面找原因。20 世纪 30 年代出现了世界性经济危机,传统管理理论暴露出它的弱点,客观上提出加强行政理论研究的要求。美国总统罗斯福积极进行行政改革的实践,推进了行政理论发展。美国哈佛大学梅奥等三位教授于 1927—1932 年在霍桑工厂进行一系列有关人的行为的试验,得出一些人际关系的理论。其他学者也从不同角度提出一些新的管理理论,如巴纳德提出发挥非正式组织作用的理论;马斯洛提出依次满足人的生理、安全保障、归属、尊重、自我实现等五个层次的需要,以调动人的积极性的“需要层次”理论;麦克雷戈从评价人性出发提出 X 理论和 Y 理论,把传统管理理论叫 X 理论,把自己提出的理论称为 Y 理论。他认为人并非天生厌恶劳动,只要通过民主领导、适当授权、积极沟通、启动自觉,就可发挥人的潜能。麦克雷戈的论点影响极大,故有人称这一发展阶段为 Y 理论阶段。

这一阶段的行政学理论研究的特点是:

(1) 强调研究人的行为和人际关系,从人与组织、环境的关系的角度来研究决策问题,因而使行政的重点和角度发生了转变,也使行政学理论体系进一步完善了。

(2) 缺陷是过分重视人的行为因素而忽视了组织结构、法制的作用。

3. 系统理论时期(20 世纪 60 年代以来)

社会经济、政治和科技的飞速发展,特别是系统理论的崛起,电子计算机的应用,给行政管理