



行政管理学丛书

● 主编： 谢燮正

● 辽宁人民出版社

行政能力开发



行政能力开发

主编：谢燮正

副主编：于秀芬

辽宁人民出版社

1990年·沈阳

行政能力开发

Xing zheng NengLi Kaifa

谢燮正 主编

辽宁人民出版社出版 辽宁省新华书店发行
(沈阳市和平区北一马路108号) 新民县印刷厂印刷

字数: 265,000 开本: 780×1092 1/32 印张: 13 $\frac{1}{8}$
1990年9月第1版 1990年9月第一次印刷

责任编辑: 于虹 版式设计: 任和
封面设计: 赵多良 责任校对: 李风

ISBN 7-205-01604-5/D·305 (ZF)

登记号: (辽)第1号 (定价: 5.00元)

《行政管理学丛书》序

夏书章

中共辽宁省委党校联合二十余所党校、行政学院、管理学院和高等院校协作编写出版《行政管理学丛书》。应当认为，这是对这门新兴学科的建设所做出的新贡献，是一件令人高兴和值得欢迎的好事情。

《丛书》的编写指导思想是正确的和明确的：“以党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革、开放的总方针，坚持一切从实际出发的思想路线。既努力总结我国行政管理经验，又开拓思路、扩大视野、积极吸收国外一切科学成果，回答改革开放条件下行政管理的实际问题，着重于行政管理人員思维和业务能力的开发和科学训练。力求具有原则性，时代性，针对性和实用性，以广泛适应各种行政管理的资格培训、岗位培训和在职学习的需要。”作为理论必须紧密结合实际的应用学科，上述要求比较恰当。虽然要完全做到难度较大，但是，只要朝着这个方向作不懈的努力，相信必能逐步接近所预期的目标并有所成就。

《丛书》的第一批书目有：城市行政管理，乡镇行政管理，机关行政管理与办公现代化，行政领导学，行政决策学，行政监察，人事行政，行政公共关系，行政管理心理

学，现代管理哲学，行政能力开发，中国行政管理史，外国行政管理史，政治学，行政组织学，调查研究理论与方法，决策实例分析等。显然，这是一项专业配套的系统工程，可见，编委会给自己提出的任务不轻，而且，可以说是行政管理学教材编写的一种变革性尝试。

《丛书》还规定了“编教一致，既编书者也是教书者”的原则。应该说，这对教学本身具有积极意义，同时也应该预防可能产生的局限性。编写组全体成员应统一认识，在编写工作中狠下功夫，使成果达到力所能及的广度、深度和新度。这样经过比较、鉴别，即使已有同类内容和性质的版本，也可以取长补短，后来居上。竞争机制无疑是适用的。我们对这套丛书寄以厚望。

中国行政管理学会已正式宣告成立。国务院总理李鹏同志为学会成立的题词是：“政府行政管理必须讲科学、求效率、守法律、重廉洁。”这是对行政管理学研究提出的现实和迫切要求。现在，我们正面临全面改革的继续深化，其中就有举足轻重的行政管理改革。因此，在行政管理学研究中，一定要坚持理论联系实际的原则，既要在理论上有所创新和突破，又要始终注意把着眼点放在对现实问题的研究上，任何时候都不可偏离这个方向。这门学科的生命力也只有这样才能显示出来。换句话说，就是要力求学以致用，学能致用，不尚空谈，不可空谈，要为当前的改革实践服务。

建设有中国特色的社会主义需要创立有中国特色的社会主义行政管理学体系，从而也需要与此相适应的行政管理学研究，这对我国的行政管理学界和有志于从事这一学科领域研究的同志们来说，是责无旁贷的。

本来，顾名思义，行政，行政，行政就不能只是坐而言，而要起而行。但是，这并不等于说行政用不着理论指导。例如所行的什么政，如何去行，怎样才能行，即通行无阻和行之有效，等等，便不是没有考究而是大有学问的。前人有言：“为政不在多言，在力行耳。”不多言亦非不言；而是切忌空言、赘言、谎言之类。言之有物、言之成理的言和利于行的逆耳忠言、匡时弊的“盛世危言”（不是耸人听闻的危言、不负责任的流言、别有用心的谣言）还是需要的。

我们深知，由于理论贫乏和悖谬导致实践中失误的情况时有发生，各级政府的行政管理工作也不例外。而且因为事关国家和地区全局，这就更有必要对行政管理进行全面、系统的研究，以期有助于改革，有助于提高工作效率，直到整个管理水平。因此，这套《丛书》的有关同志在这方面所作的努力和可能作出的贡献，其意义自不能以一个区域或一个系统的范围来估量。

总之，在全国改革逐步深化之际，开展行政管理学的研究和使之得到加强，颇有现实意义。欣闻《丛书》出版，欣然命笔，略抒所感，以求正于广大读者。

1989年3月于中山大学

目 录

第一章 绪论	1
一、能力本位的教育与管理	2
(一) 能力本位思想的渊源	3
(二) 能力本位思想的形成	11
(三) 由能力本位向能力开发体制的发展	18
二、能力开发的内容与特点	22
(一) 能力开发的内容	23
(二) 能力开发的体制	26
(三) 能力开发活动的特点	31
三、行政能力开发概念	36
(一) 行政与行政能力	38
(二) 行政职能的由来	48
(三) 行政能力开发	57
(四) 本书的结构	58
第二章 能力开发基础	61
一、能力及其分类	62
(一) 能力的概念	62
(二) 能力的分类	70
(三) 能力开发角度的能力分类	75
二、能力的发展	79
(一) 影响能力发展的因素	80

(二) 智力发展的阶段·····	83
(三) 能力发展的关键期·····	91
(四) 成熟、准备与教学·····	97
三、社会化、学习和迁移·····	101
(一) 社会化·····	101
(二) 学习·····	111
四、行为改变·····	122
(一) 行为改变的理论·····	122
(二) 行为改变过程·····	126
(三) 行为改变技术·····	128
第三章 能力开发的教育训练体制·····	134
一、能力本位教育·····	135
(一) 能力本位教育的性质与特点·····	136
(二) 能力本位教育的实施·····	137
(三) 我国推广能力本位教育的要点·····	141
二、程序学习与教育工程·····	142
(一) 程序学习的兴起与特点·····	142
(二) 程序学习的演变·····	145
(三) 教育工程·····	148
三、生计教育与职业教育·····	152
(一) 生计教育的产生·····	152
(二) 生计教育的阶段·····	158
(三) 生计教育与职业辅导·····	162
(四) 技术职业教育·····	170
四、群集教育与职业训练·····	173

(一) 群集教育·····	173
(二) 职业训练·····	175
(三) 日本的公共职业训练·····	176
(四) 合作训练·····	181
(五) 残疾人职业教育·····	185
五、企业内部教育训练体制·····	187
(一) 教育训练体系与周期·····	187
(二) 训练的内容与方法·····	189
(三) 训练的实施形式·····	190
(四) 训练计划与管理·····	194
第四章 能力开发的人事管理制度·····	200
一、职务分析与教育评价·····	200
(一) 工作分析和职务、职能标准·····	201
(二) 能力开发的人事考核制度·····	208
(三) 人事定量测评要素与方法·····	213
(四) 教育训练的测评·····	219
二、能力开发的人事制度·····	228
(一) 不同职级人员的能力开发制度·····	229
(二) 不同类别人员的能力开发制度·····	243
三、其他能力开发制度·····	247
第五章 行政人才能力的开发·····	249
一、不同行政形态的人才要求·····	249
二、科学(服务)行政注重人的能力·····	251
(一) 行政人才的能力构成·····	252
(二) 人的能力在科学行政中的作用·····	257
(三) 能力的培养和锻炼·····	258

三、当代行政人才的智能结构·····	260
(一)什么是行政人才·····	260
(二)行政人才的智能结构·····	260
(三)行政人才智能结构的变化·····	262
四、行政领导人才能力的开发·····	265
五、行政机构整体能力的开发·····	271
第六章 行政能力的开发·····	276
一、国外行政、管理人员培训体制·····	278
(一)各国公务员培训制度·····	278
(二)管理人员发展和培训的现状·····	283
(三)管理人员发展系统·····	286
二、分析问题、解决问题能力·····	288
(一)问题分析·····	289
(二)潜在问题分析·····	291
(三)决策分析的内容和原则·····	292
(四)决断能力·····	294
三、设想、筹划、形成方案能力·····	295
(一)筹划方案的程序·····	295
(二)创造性解题模式·····	296
(三)方案构成的方法·····	302
(四)计划规划方法·····	305
四、交流、说服能力·····	309
(一)交流计划能力·····	309
(二)说服计划能力·····	315
五、推动实际工作能力·····	321
(一)领导能力的研究与培训·····	321

(二) 协商能力·····	325
(三) 控制能力·····	327
(四) 协调能力·····	329
(五) 指挥能力·····	330
第七章 事务能力的开发·····	333
一、事务及其特点·····	334
(一) 事务及其分类·····	335
(二) 事务发生的特点·····	339
(三) 事务应有的状态·····	344
二、提高事务能力的方法·····	349
(一) 有效处理公文的方法·····	349
(二) 有效地促进沟通的方法·····	354
三、提高事务改进能力·····	363
(一) 事务改进的目标与程序·····	364
(二) 制度分析与现状把握·····	368
(三) 事务改进的着眼点·····	372
(四) 事务改进计划与实施·····	376
第八章 人际能力的开发·····	381
一、行政中的人际关系与人际交往·····	381
(一) 行政中的人际关系·····	381
(二) 行政中的人际交往·····	383
(三) 行政所需要的主要人际能力·····	385
二、人际认识能力的开发·····	386
(一) 人际认识能力的内容·····	386
(二) 行政中人际认识能力的开发·····	387
三、人际吸引能力的开发·····	391

(一) 行政中人际吸引的心理基础·····	391
(二) 行政中人际吸引能力的开发·····	392
四、人际沟通能力的开发·····	395
(一) 行政中的人际沟通·····	395
(二) 行政中人际沟通能力的开发·····	397
五、人际协调能力的开发·····	401
(一) 行政中的人际协调能力·····	401
(二) 行政中人际协调能力的开发·····	402
后 记·····	406

第一章 绪 论

行政能力开发这一课题是在教育体制能力本位的教育思潮兴起之后，特别是在企业管理中能力开发体制形成并有效运转之后，才正式提出的。通过借助以上两方面的成果的扩散，这一课题的研究起点甚高，进展较快，在理论上和实践中都获得令人瞩目的成绩。可以说，行政能力开发活动，无论在指导思想、体制上，还是在活动的形式、方式上，都大量吸收了以上两个方面的思想和方法。这意味着，如果不了解能力本位的教育思想和企业管理中的能力本位管理哲学的来龙去脉及其主要内容，就不能自觉地、有效地开展行政能力开发活动。同时，由于能力开发体制实际上是一种教育（培训）与人事管理相结合的体制，它在日本企业管理中所取得的成功表明，这一体制适于在职人员培训，而行政管理中行政人员的在职培训，同样要注重能力，其考核晋升等人事措施也应同培训活动相结合，或者反过来说，行政人员的培训计划必须配合人事计划，也就是必须推进能力开发体制。

行政管理中行为学派的研究表明，一个组织或团体为了使其成员表现出组织或团体所需要的行为，要采取多种手段，如利用团体规范、团体压力，加强团体信息沟通等，但是通过激励、强化等行为改变往往更为有效，而激励、强化

等手段原是技能学习中常用的手段。①行政管理中的决策学派认为，组织对其成员个人决策的影响，主要表现为权力、沟通、组织认同、效率准则和训练五种。②其中训练可以提供受训练者某种思考结构、知识、态度和能力，从而构成一种个人决策时的内在影响力，其作用要大于、久于权力、沟通等外在影响力。以上的行政理论认识指明了行政人员的培训必须顺应组织的需要，并且不限于知识，应兼顾态度、技能和思考结构，最终形成某种能够促成组织所需要行为的素质与才能。显然，这与目前学历教育中偏重知识，智力开发中偏重智育是不同的两种教育思想和体制，行政能力开发这门课程就是为了给行政人员的培训、考核活动提供合理的思想观点和方式方法，使之不致蹈袭学历教育中某些不足之处，同时也是为了给各种行政行为提供组织能力、成员个人能力方面的保证。

一、能力本位的教育与管理

能力本位又称能力主义，实际上是一种偏重能力的倾向。这种对能力的偏重在古代表现为对世袭制、血统论的抵制，具有进步意义。在近代作为工业化行政形态中的一种基本态度，破除了身分制，导致同工同酬和专业化协作，促进了政治和行政的分离，起了积极的作用。在现代，一些发达

①H. J. Bertcher, *Group Participation, Techniques for Leader and members*, 1979.

②H. A. Simon, *Administrative Behavior—A study of Decision-Making Processes in Administrative Behavior*, 1957.

国家在教育、科研、管理上增大投资比例，增添了人力，却没有获得期望的效果，因而在这些领域推行改革，希望以质的改进来获得此前作量的扩展时所未获得的效果。这一改革从60年代开始，至今方兴未艾，尚难作出最终成效的估计。但从迄今所取得的成绩来看，能力主义的改革方向是正确的，效果也是显著的。

能力本位的思想在历史上并非总是积极进步的，这要看它相对于什么作为本位。中国古代的“才性论”、现代的“红专论”就是关于德与才（才能）何者重要的讨论；西方也有关于能力与品德、能力与绩效、能力与智力何者重要的讨论。在多数情况下，这类讨论是以二者兼重而不是以能力本位作为结论的。所以，能力本位思想主要是指对于办事创业等实践活动而言，能力因素比血统、身分、资历、知识学历等因素更为重要，而不是指比品德更重要。

（一）能力本位思想的渊源

能力本位思想古已有之。在教育领域，由柏拉图、亚里士多德教育思想，以及中世纪神学教育直至近代的永恒主义教育思潮等所构成的路线，一直是教育领域中占统治地位的思想路线。它所重视的是知识传授的永恒性、规范性和被动学习。与之相对的则是一条强调能力、适应性、独创性和主动学习的思想路线。后者自雅典文化的智者派与苏格拉底开始，经过文艺复兴时期的人文主义教育思想和近代卢梭的浪漫自然主义教育思想，直到20年代于美国崛起的进步主义教育思潮，也是缕缕不绝、一脉相承。^①

^①乔治·F·奈勒：《教育哲学导论》，见陈友松主编，《当代西方教育哲学》，教育科学出版社，1982版。

柏拉图的理性教育思想，认为通过感官获得的知识是不完全的。教育的目的，是使人们理解所谓“永恒的理念形式”，即法则。因此教育要强调整理性原则，重视智育。他并且认为社会是永恒稳定的等级社会，人们按接受教育的程度在社会中担任不同等级的职务，教育是就职的准备，因而在教育过程各阶段，应对学生进行分类、考核、选择和淘汰。这一思想统治西方教育近2500年。而亚里士多德的教育思想也在西方教育中留下深刻的痕迹。他强调国家应关心公民教育，一切公民应受到同样的教育，使之成为合格公民，因此教育应注重智、情、意、体的并行发展，应按中等水平设置合格标准并且进行规格化的教育。这一思想是后世义务教育、国民教育的滥觞。

中世纪时西方教会控制了教育，僧侣们占有知识教育的垄断地位，不但教学内容渗透了神学，教学方式也以布道说教宣讲方式为主，“教师说”成为判断真理的标准，学生必须服从教材（圣书）与教师的绝对权威，以默记、背诵、朗读、抄写等机械方式进行学习。教学程序与纪律十分严格，经常用惩罚来维持秩序，并以很高的淘汰率来拉开等级差异。这种教育模式延续千年，流毒甚深，却由于教育者具有特权而受到某些教育部门的偏爱。

近代的永恒主义教育思潮继承了以上思想，倡导教育应集中发展智力与获得知识，认为“教育包含着教学，教学包含着传授知识，而知识就是真理，真理放之四海而皆准，所以教育也应该到处一样。”^①这一思想认定教育是生活的准备而不是生活的复本，生活不会变化，学生应从古典名著学

^①赫钦斯：《美国的高等教育》，耶鲁大学出版社，1936年版。

习，以培养适应永恒不变的绝对真理的能力。

与上述注重智育和知识传授的思想路线相对的另一条教育思想路线，以公元前5世纪雅典文化时期智者派领袖普罗哥拉的教育思想为先河。普氏主张应在吸收、发展与普及新的哲学、科学知识和方法过程中，通过讨论和演习来帮助学生掌握和发展有关的技能。其后，苏格拉底也倡导师生讨论，共同探究真理的教学方式。他用问答法随时因人施教，刺激学生自己寻找正确的答案，而不是由教师用现成的原理形式讲授真理知识。甚至在发现学生错误时，教师也不马上纠正和指出错处，而是补充提出问题，启发学生主动认出错处与纠正。这种“启发式”的教学中，师生居于学术上平等的地位，在早期民主时代曾流行一时。中国战国时代的教育家孔丘在因人随时施教方面，虽然没有采取向学生提问题的方式，却同样考虑了学生的接受性而采取启发方式。例如“樊迟问仁。子曰：‘爱人’。问知。子曰：‘知人’。樊迟未达。子曰：‘举直错诸枉，能使枉者直’”。^①这里孔丘见樊迟对于“知”就是“识别人”这一点不理解时，进一步作比喻加以启发，说以直纠正曲，可以使曲者直，以好人管束坏人，可以使坏人学好。可以认为孔丘的这类教育思想实质上也是注重能力，讲求经世致用的。

文艺复兴时代封建社会解体，资本主义新兴，造成了“一个需要巨人而且产生了巨人——在思维能力、热情和性格方面，在多才多艺和学识渊博方面的巨人的时代”。^②为适应时代要求，人文主义教育思想应运而生。它把发展学生

^①《论语·颜渊》。

^②《马克思恩格斯选集》第3卷，第445页。