

公

共

对外经济贸易大学公共管理系列教材

涉外行政管理

SHEWAI XINGZHENG GUANLI

赵正平 编著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

管

理

对外经济贸易大学公共管理系列教材

涉外行政管理

赵正平 编著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

涉外行政管理 / 赵正平编著. —北京: 中国商务出版社,
2007. 8

(对外经济贸易大学公共管理系列教材)

ISBN 978-7-80181-760-0

I. 涉… II. 赵… III. 涉外事务—行政管理—中国—高等学校—教材 IV. D821

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 136645 号

对外经济贸易大学公共管理系列教材

涉外行政管理

赵正平 编著

中国商务出版社出版

(北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010—64269744 (编辑室)

010—64245984 (发行部)

零售、邮购: 010—64263201

网址: www.cctpress.com

E-mail: cctp@cctpress.com

北京中商图出版物发行有限

责任公司发行

北京金奥都图文工作室排版

三河市和达印务有限公司印刷

787 毫米 × 980 毫米 16 开本

20 印张 365 千字

2007 年 8 月 第 1 版

2007 年 8 月 第 1 次印刷

印数: 3000 册

ISBN 978-7-80181-760-0

F · 1067

定价: 32.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64212247

序 言

公共管理学要回答什么问题、研究什么问题、解决什么问题，也就是学科的准确定位是什么，一直到现在我国学界还存在着争论。但是随着我国社会转型的渐次深入，包括政府自身改革在内的各个方面改革的大力推进，公共管理学要回答、研究和解决的问题，越来越明确地展现在人们面前。我们认为公共管理学科的准确定位问题现在已经到了可以、并且应该在学界和实践界达成一个基本共识的时候了。对于这个问题，在一篇序言里，我们无法展开充分地讨论，但是有一点在这里是非常值得一提的，即作为一个英文语汇的“Public Administration”是如何在中国学界被演绎成诸如“行政学”、“行政管理学”、“公共行政学”、“公共管理学”的？本来，英文语汇“Public Administration”本身并不会在英语国家发生歧义，但是，这样的歧义在汉语界还是发生了。原因究竟何在？是翻译上的原因还是理解上的原因？我们认为，对这一困惑的回答必须、也只能从学科本身的发展之中找原因。人们首先应该注意到的是，作为一个学科而发生和存在的“Public Administration”，即使在当今的英语国家在内涵和外延上与一百多年前相比也发生了显著的变化。在一百多年前的威尔逊和古德诺时代，当人们谈论这个语汇的时候，恐怕只会想到政府管理，甚至是更狭义的行政机关的管理。但是现在，当人们再谈论这个语汇的时候，就不仅仅在讨论行政机关的管理或者政府管理，而且会将讨论的视角投射到一个非常广阔的领域，这个领域包含了除私人事物之外的所有事物，这些事物我们统称为“公共事物”，对这些“公共事物”的管理其实就是当今汉语语境下

所指的“公共管理”。由引可见，正是因为学科研究对象的变化，带来了学科内容的变化，这种变化使得无论是理论界还是实践界都迫切感到，不管是用“行政学”、“行政管理学”、还是“公共行政学”，在实际上都不能涵盖这个学科所要研究的丰富的内容了。因此，“公共管理学”就成为一个在原来诸多学科定义基础上演变和发展起来的学科。

与此相联系，我们自然会注意到另外一个现象，那就是，作为一个向现代化方向前进的发展中国家，我国行政管理正沿着其他先进国家的相似轨迹发生着非常显著的变化。政府管理的内容、管理的目标、管理的方式、管理的途径无一不在发生着变化，这样的变化却远远不是原来意义上的“行政学”、“行政管理学”、“公共行政学”所能涵盖得了的。因此，姑且不论英语语境之下的人们是如何理解“Public Administration”的，在我国理论界和实践中，只有引入“公共管理”这个概念，重新给行政管理定位，才能适应形势发展和学科建设的需要，也才符合学科发展的方向。正是在这个意义上，我们才能说公共管理学是一个朝阳学科，是一个充满无限生机和活力的学科，因为它的背后有着社会发展的需要，这个无比巨大的推动力量在促进着它的变革和发展。

从我国实际来说，自改革开放以来，行政管理呈现出两点显著变化：一是由单纯的行政管理向更广域的公共管理转化，管理的方法日益多样，技术含量显著增加；二是政府过去“大包大揽”的公共事务管理职能开始向非政府部门（如人民团体、事业单位、社会中介组织）转移。现阶段，我国行政改革的目标是要建立一个办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，并且要充分发挥人民团体、社会中介组织的作用，致力于建立一种高效、灵活、以人为本的公共管理体制。这样，我们将政府机构的、非政府部门的管理和其他社会力量的管理纳入到“公共管理”这个统一的范围之内进行教学和研究就成为必需。

国际上，由行政管理向公共管理过渡事实上早已成为一股潮流。公共管理学经过一百多年来的发展，其专业和学科涵盖的领域已大大超越了传统行政学所界定的范围，它包括一切与公共事务有关的

活动，所有市场不愿办和无力办的事务，都是现在外延上大大扩展了的公共管理所要承担的责任。因此说公共管理就是政府和第三部门组织所从事的一切活动。

综上所述，在当下，“公共管理”所包含的内容，所涵盖的范围确已大大超出了以往人们的想象。举凡国民经济、土地、国防、区域经济、人口、教育管理、人力资源、市政、社会发展、社区建设、第三部门管理等与政府活动和第三部门活动有关的一切公共事物都被纳入了公共管理的研究和教学范围。我们必须充分把握行政管理专业的这个发展方向和趋势，用一种崭新的视野、方法探讨和研究在最广泛意义上的“公共管理”所覆盖的一切过程和活动。

我国公共行政、公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，要求我们要以拥抱世界的姿态，了解、研究和借鉴西方发达国家公共行政、公共管理研究与实践的成果，汲取西方国家在公共行政和公共管理方面的经验和教训，致力于建设有中国特色的公共管理体制。

正是在适应本学科从行政管理到公共管理转变的背景和形势下，我们组织人力编写了这套以管理学、经济学、政治学和法学为主要内容的公共管理系列教材。本套教材用于公共管理专业本科生，教材力求贴近实践，具有较强的科学性和实践性。教材充分体现了对外经济贸易大学国际化的办学特色。我们希望这套教材的出版有助于系统培养学生思考和解决实际问题的能力。

随着我国行政体制改革的深入以及公共管理体制的逐步完善，我们将根据社会的需求，对课程进行不断调整，出版新的系列教材。

对外经济贸易大学

郑俊田 教授

2005年12月10日

前 言

20 世纪 80 年代以后,我国恢复并重建了行政管理教学体系。从 1985 年湖北大学创建行政管理系开始至 2000 年 5 月,我国有 40 余所普通高等院校陆续拥有了行政管理本科专业的办学权。年在校生约 5600 名左右,校均 140 名左右;以四年制推算,每届学生约 35 名左右,低于国家教委规定的一般为 60 名的标准。行政管理专业学生少、规模小,主要是该专业学生的出路不畅所致。按照我国行政管理专业最初设计的培养目标,主要是为国家行政机关输送管理人才。但实际情况是行政管理专业的毕业生同样需要经过考试取得国家公务员资格后,才有可能进入国家行政机关。在公务员职业愈来愈热的情形下,到国家行政机关就业已成为众多行政管理专业毕业生可望而不可及的追求。

20 世纪末,国家教育部对行政管理专业的培养目标做了如下的表述,即“本专业培养具备行政学、管理学、政治学、法学等方面知识,能在党政机关、企事业单位、社会团体从事管理工作以及科研工作的专门人才”。该培养目标强调培养具有复合型知识结构的、从上到下的部门行业行政管理专才。这种人才进入行政机关,能够很快适应现代行政管理的需求;进入企事业单位、社会组织,一方面能够从事那里的管理工作,另一方面面对行政机关(行政主体)的监督管理,有维护所在单位组织合法权益的能力。按照国家教育部的规定和我校的实际,我们对行政管理专业的培养目标进行了调整。鉴于我校是涉外院校,考虑到与其建设目标相吻合,在 2002 年修改教学方案时将培养目标确定为涉外行政管理方向的人才。为了适应培养目标调整,我们拟开设《涉外行政管理》这门专业课。经过努力,主讲教师于 2005 年 9 月开始给行政管理专业的学生讲授《涉外行政管理》。本书是在教师讲义的基础上经修改编纂而成,具有以下特点:

一、是我国第一部以涉外行政管理命名的教材

2002 年培养方案确定后,笔者认真了解了国内外已开同名或相近课程的现

状。但是至今没有搜寻到国外方面的资料。查询了国内所有书目,也没有查到冠名《涉外行政管理》的书籍。在各类词典中,也没有见到涉外行政管理的词条。到目前为止,我国已出版的与涉外行政管理有关的教材有三本:第一本为复旦大学出版社2001年7月出版的由刘绍庭等编《涉外事务管理》;第二本为北京大学出版社2003年5月出版的王福春主编的《外事管理学概论》;第三本为华南理工大学出版社2005年2月出版的周国宝、张慎霞编著的《外事管理实务》。它们的共同特点是以外事管理对象为撰写范围,没有区分我国外事管理主体的构成,突出涉外行政管理。

目前,我国的词典上还没有外事管理的词条及其解释,但在社会生活中已有运用(王福春主编《外事管理学概论》第7页)。如《中国政府机构名录》(中央卷)(92/93),谈到国务院外事办公室的主要职能是负责国务院的外事管理工作。显然,这里讲的是外事行政管理工作。在一些专业教科书、辞典和编著中也能见到对外事务管理和外事行政管理的说明。如夏书章主编的《行政管理学》认为,外事管理就是国家行政机关对涉外事务进行管理,建立和保持正常的对外关系;它包括外交活动管理、对外经济活动的管理、对外文化活动的管理以及国际旅游活动的管理。外事管理是社会主义国家行政管理的重要方面,对于其他方面的管理有着重要影响。孙维本主编的《中华人民共和国行政管理大辞典》写道:外事行政管理是指国家对外交往事务的行政管理工作,是国家行政管理的重要组成部分。外事行政管理的任务、职责范围和活动方式,由宪法、法律和有关行政命令规定。外事行政管理包括外交行政管理、对外经贸行政管理和对外文化行政管理等,其中外交行政管理在国家外事行政管理体制中,又居于领先和特殊的地位。已故的山东省外事办公室副主任周保瑞在《外事概论》中提出,外事管理是根据外事的内部属性和外部环境,管辖办理外事的方针、政策、原则、制度等行政事务的总称,是外事的重要组成部分;是外交、外事、一切涉外工作健康发展的重要保证。王福春主编的《外事管理学概论》、周国宝、张慎霞编著的《外事管理实务》都给外事管理下了如下定义:外事管理是一种具宏观性质的行政管理,是对包括外交在内的一切涉外行政事务的管辖和处理。外事管理有自己的目标、原则、规范、主体、客体和手段,是外交、外事及一切涉外活动健康发展的保证。以上领导、专家、学者的表述不尽相同,但都认为外事管理是国家行政管理的一部分。这种认识与国务院管理对外事务的《宪法》规定(第八十九条第九项)在形式上吻合,但是运用行政管理基本原理结合实际又不容易说清楚某些问题。

考察新中国成立以来我国的外事活动不难看出,我国的外事活动是在党的领导下进行的,在此基础上实施归口管理和分级负责。党组织的管理主体地位

十分明显。所以不论从管理的主体还是管理的对象、管理的系统看,我国的外事管理不全属于国家的行政管理,从我国学科归类的角度讲应当属于行政管理的上线——公共管理。与此同时也应当看到,在“党管外事”的原则下,我国政府系统对涉外因素事务的管理不仅依然存在,而且在不断发展。特别是加入世界贸易组织后,企事业单位、社会组织、公民的涉外事务明显增多,需要政府系统兑现入世承诺,积极进行管理。因此,中央政府和地方政府的有关部门,一方面要坚决贯彻中央的外事方针政策,服从中央的领导;另一方面作为行政主体要在各自的职权范围内对企事业单位、社会组织、公民等的外事行为进行管理。它们既是管理对象也是管理主体;既要依据中央外事工作的方针政策管理政府机关内部的外事,更应当依法履行职责管好外部(社会)的外事。行政主体依法管辖和处理国内企事业单位、社会组织、公民等的涉外事务以及外国企事业、社会组织、个人与中国有关事务,我们称其为涉外行政管理,这是本书要重点探讨的问题。

二、既阐述了涉外行政管理的基本理念,又介绍了涉外经贸、教育、劳务和移民管理

撰写的范围确定后,笔者从该门课程建设的实际出发,着眼于促进我国行政管理改革、为学生服务的方向来构建该课的结构,组织该课的内容。

首先,涉外行政管理是一门新课。作为新课,其结构要能为今后的建设发展预留下空间,我校是一所靠培养应用型人才起家的高校,建校50多年来为国家培养了成千上万的应用型建设人才。眼下学校提出建设研究型大学的目标,其本意是要通过全校员工的努力,保持在应用学科建设上的领先地位,不断有所创新。我院行政管理专业是学校管理学科的组成部分,其培养目标顺从校意,确定为“从事行政管理工作,特别是涉外行政管理事务的应用型专门人才”(对外经济贸易大学2004培养方案第136页)。故作为目前我校体现涉外行政管理培养方向的课程,就不能只谈宏观涉外行政管理的一些基本理念,而应当将有关部门的涉外行政管理也加入进去。在结构上,不仅应当有宏观章节而且应当有部门章节,以使其更有利于培养涉外行政管理事务的应用型专门人才。

其次,毛泽东多次讲过,学校的校长、教员是为学生服务的。高校通过开设的课程向学生传授知识和技能,把他们培养成国家建设的有用人才是其办学宗旨;也是对学生负责为学生服务的过程。对于学生来说,依靠求学期间获得的知识和技能,找到一份理想的工作或者能够继续深造,是其入校后的期望和离校后对母校评价的根据。特别是在国家取消高校毕业生统一分配的政策后,高校毕业生的出路就成为政府有关部门、高等院校以及学生不得不关心的重要

问题。作为一个正在运转的专业学科，学生毕业后不能实现理想或者学非所用，势必影响学科的生存发展。怎样根据实际来设置课程结构，组织课程内容，以便使学生在就业升学方面多些选择，是涉外行政管理课程建设必须考虑的问题，也是教师关心学生成长，为学生服务在课程建设上的具体化。

再次，涉外行政管理是一门社会科学课程，是一门研究并促进有关社会问题解决的课程。故其建设必须与涉外行政管理的实际紧密结合，才有可能取得公众的认可。笔者认为，既然是涉外行政管理，一定存在管理者与被管理者两个方面。管理者学习与研究涉外行政管理固然有其优势，但被管理者在学习研究涉外行政管理方面也不是无所作为：根据权利（职权）、义务（职责）对应的原则，被管理者的义务为管理者应当履行的职权；而被管理者的权利为管理者应当承担的职责。这就是说作为被管理者或者第三者，也有机会深入实际学习研究涉外行政管理。特别是在我国加入世界贸易组织、政府工作透明度愈来愈高、涉外行政管理改革势在必行的今天，我们没有理由仅仅满足于从“本本”到“本本”的学习、介绍、研究。毛泽东同志指出：“学习的时候用脑筋想一想，学那些和我国情况相适合的东西，即吸取对我们有益的经验，我们需要的是这样一种态度。如果有了正确的理论，只是把它空谈一阵，束之高阁，并不实行，那么这种理论再好也是没有意义的。书不一定读得很多。读了要消化。读书是学习，使用也是学习，而且是更重要的学习。”他老人家的教诲应当成为社会科学研究座右铭。特别是在改革开放的今天，更应该得到发扬光大。邓小平讲改革是一场革命。是各种利益关系的调整。涉外行政管理改革也不例外。既然是一场革命，那么依据马克思主义的基本观点，革命的主体必然是广大人民群众，我们从被管理者或者第三者的地位参与涉外行政管理，履行公民的批评建议权，有助于涉外行政管理的改革。

据此，笔者将《涉外行政管理》设置为五章：第一章：涉外行政管理基本理念；第二章：涉外经济贸易管理；第三章：涉外教育管理；第四章：涉外劳务管理；第五章：国际移民管理。这种设置从结构上看，是基本理念与部门管理的有机结合，为该课程的建设发展预留了空间，也是符合课程建设发展规律的一种设置。从内容上看有以下特点：1. 是一个整体。能用基本理念将所有内容串起来，纲举目张。2. 部门管理的内容均为社会所关注，笔者也较熟悉。3. 是在收集研读了大量公开资料后的笔记。研读文件发现的问题有待进一步探讨，阅读本书有助于参与涉外行政管理改革。4. 关注学生的出路。比如，涉外教育管理章节涉及中国人出国留学的问题，能为出国深造求学者提供一定的帮助；涉外劳务管理章节涉及中国人出国就业、到外资外国企业就业的问题，能为求职者提供一定的帮助。

本书的撰写得到对外经济贸易大学郑俊田教授的大力支持，第二章部分内容参考了郑俊田等著的《中国涉外经济管理制度的变迁与创新》，郑俊田主编的《中国海关通关实务》，在此深表谢忱。另外，本书也借鉴了相关的学术成果，笔者向其原作者表示谢意。

由于笔者的撰写时间、工作精力、研究能力有限，书中难免有疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

赵正平

2007年6月

目 录

第一章 涉外行政管理基本理念	1
第一节 涉外行政管理的界定	1
第二节 涉外行政管理的原则	24
第三节 涉外行政管理的规范	31
第四节 涉外行政管理活动	42
思考与练习题	55
第二章 涉外经济贸易管理	60
第一节 对外经济贸易政策和体制	60
第二节 WTO 规则与我国对外经贸管理的调整	65
第三节 进出口配额和许可证管理	82
第四节 海关管理	88
第五节 外汇管理	97
第六节 进出口商品检验管理	105
思考与练习题	118
第三章 涉外教育管理	122
第一节 出国留学管理	122
第二节 外国人来华留学管理	149
第三节 中外合作办学与高等院校境外办学管理	160
思考与练习题	176
第四章 涉外劳务管理	182
第一节 概述	182
第二节 出境劳务管理	188
第三节 入境劳务管理	208

第四节 境内劳务输出管理	216
第五节 外商投资企业劳动管理	218
思考与练习题	231
第五章 国际移民管理	236
第一节 国际移民管理概述	236
第二节 国籍事务管理	243
第三节 护照和签证的管理	253
第四节 中国公民出入国管理	268
第五节 对外国人的管理	274
第六节 国外移民管理	284
思考与练习题	298
参考文献	305

第一章 涉外行政管理基本理念

涉外行政管理是一门新开课程，本章首先界定涉外行政管理的基本概念；其次阐明涉外行政管理的原则和规范；最后介绍涉外行政管理的活动，以便为下面的学习奠定基础。

第一节 涉外行政管理的界定

一、管理

（一）管理的含义

管理是人类社会最古老、最普遍的现象之一，是一种活动，自从有了人类社会就有了人群组织的管理活动。在我国古代，很早就有关于管理实例的记载，孙武的《孙子兵法》被国际学术界公认为古代东方的管理学杰作。在古巴比伦、古印度、古埃及、古希腊、古罗马，到处可见人类管理活动的踪迹。古埃及金字塔是前人留给我们的最好的管理现象的见证。

那么何谓管理？人们有着种种不同的解释。科学管理之父泰罗认为管理就是“确切地知道你要别人去干什么，并使他用最好的方法去干。”诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西盟提出“管理即制定决策”的名言。真正对管理定义有重大影响的法国人亨利·法约尔指出，“管理是所有人类组织都有的一种活动，这种活动有五项要素组成：计划、组织、指挥、协调和控制。”美国商学院20世纪使用频率极高的教科书认为，“管理就是由一个或更多的人来协调他人的活动，以便收到个人单独活动所收不到的效果而进行的各种活动。”我国《现代汉语词典》将管理定义为“一定组织中的管理者通过实施计划、组织、人员配

备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，使他人与自己一起实现既定目标的活动”。

管理定义的多样化反映了人们对管理的多重理解及各管理学派的研究重点与特色。但是不管怎样解释我们都可以看到，谈到管理总是要联系组织、目标、资源、效率等。管理是在特定时空环境下组织中的行动，单枪匹马无所谓管理；管理为实现组织目标服务，是有意识、有目的进行的过程，盲目的行动无所谓管理；管理以资源为中介进行，包括人力资源、金融资源、物质资源、信息资源、关系资源等，没有资源就没有管理；管理是追求效率的行动，应当付出最少，得到最多，才能体现管理的功能。其中组织是管理的场所，目标是管理的方向，资源是管理的依靠，效率是管理的追求。四者的有机结合构成了管理的大致含义，即管理是对组织的资源进行有效整合以达到组织既定目标的创造性活动。计划、组织、指挥、协调和控制等行动为有效整合资源所必需，可以归入管理的范畴，但其本身并不等于管理，管理的核心在于对现实资源的有效整合。

（二）管理的特性

自从有人群组织以来便存在管理活动，人类社会的管理活动不同于其他活动，有其自己的特性。

1. 动态性

主要表现在管理需要在变动的环境与组织本身中进行，需要面对资源配置过程中的各种不确定性。因此管理不是停留在书本上的东西，而是现实中的操作。学习管理需要学习书本上的知识，但更重要的是学会在什么样的情形下如何实施具体的管理。由于各个组织所处的客观环境与具体工作环境不同，各个组织的目标与所从事的行业不同，导致每个组织中资源配置的不同，这种不同性就是动态性的派生，因此不存在一个标准的、处处成功的管理模式。

2. 科学性

管理的动态性并不意味着管理活动没有规律可循。管理尽管是动态的，但还是可以分为程序性活动和非程序性活动两类。程序性活动指有章可循，照章运作便可能取得预期效果的管理活动；非程序性活动指无章可循，需要边运作边探讨的管理活动。这两类活动可以转化，现实的程序性活动就是由以前的非程序性活动转化而来，而转化过程的实现正是因为人们对该类活动与管理对象的规律性进行了科学的总结。对新的管理对象采取的非程序性活动依据过去的科学结论进行，这本身也体现了管理的科学性。

3. 艺术性

由于管理的动态性导致对每一具体管理对象的管理没有一个唯一的、有章可循的模式,从而造成具体管理活动的成效与管理主体管理技巧的发挥有很大的相关性。管理主体管理技巧的运用与发挥,体现了管理主体设计和实施管理活动的艺术性。另一方面,在达到资源有效配置目标的过程中可供选择的管理方式、手段多种多样,在其中选择最合适的一种用于现实管理,也是管理主体进行管理的一种艺术性技能。

4. 创造性

既然管理是一种动态活动,对每一个具体管理对象没有一种唯一的、完全有章可循的模式可参照,那么要达到既定的组织目标就需要创造性。管理的创造性根植于动态性之中,与科学性和艺术性相关并使得管理创新成为必需。管理活动有赖于管理者的创造性地发挥,但在大多数情况下又要受到一定社会条件(管理环境)的制约。“没有不含自然属性的管理,也没有不含社会属性的管理。这是正确认识人类社会管理性质的要点,也是正确把握管理进程并使之达到管理目的的重要依据。”任何管理活动都是管理的自然属性、社会属性的统一。

5. 经济性

社会资源配置需要成本,管理必然具有经济性。管理的经济性首先反映在资源配置的机会成本上,其次反映在管理方式方法选择上的成本比较上,再次管理是对资源有效整合的过程,选择不同资源供给和配比也有一个成本大小的问题。管理的五个特性相互关联,是管理性质的五个不同方面的反映。

(二) 管理的要素

从系统论的观点出发,管理是一个完整的系统。系统中任何一项管理活动都必须由五个基本要素构成,即管理目标、管理主体、管理客体、管理机制与方式、管理环境。

1. 管理目标

管理是人类有意识、有目的的活动,有明显的目的性。管理目标是管理目的的具体体现,是管理的出发点和归宿,也是指导和评价管理活动的基本依据。因此,任何管理活动都必须把制定管理目标作为首要任务,管理系统要围绕管理目标建立运行,所有管理行为都是为了有效实现目标。

2. 管理主体

管理主体即管理者是管理活动中的关键要素。它可以表现为单个管理者,

也可以表现为管理者群体及其构成的管理机构。组织中的管理主体由两部分构成：一是根据既定目标将目标任务分解为各类管理活动、工作任务和负有督促完成既定目标的人，这类人是组织的核心人物，决定着管理的性质、方向、机制。一是各方面管理工作具体的实施者，这类人通常是组织中的骨干，没有他们，组织的既定目标难以实现。后一类人既是管理活动的执行者，又是前一类人管理活动作用的对象，即前一类人指挥、协调、控制、监督这些人来执行分解的组织目标与任务。故后一类管理主体实际上同时又是管理客体、管理对象。

3. 管理客体

管理客体即管理活动作用的对象，也称管理对象。是指能被一定管理主体影响和控制的客观事物。包括不同类别的组织，组织的资源和组织的职能活动以及社会。组织的资源是管理活动的直接对象，至少由下述类型的资源构成：

(1) 人力资源

指组织拥有和管理的人员的数量、技能、知识及其潜力。人力资源是任何一个组织必需的、最重要的资源，所有的管理活动都是以人为中心存在和发挥作用。人员作为管理对象有两层含义：从生产力角度看，人是劳动要素，管理者通过合理运筹与组织，实现劳动者在数量和质量上的最佳配置，提高劳动效率和效益。从生产关系角度看，人既是管理者又是被管理者，管理者要在互动关系中实施科学领导和有效激励，调动人的积极性以保证目标的实现。

(2) 金融资源

指货币资本和现金。在现实生活中，货币资本和现金可以用来购买物质资源、人力资源等，故一个组织拥有的金融资源的多寡实际上反映了组织拥有资源的多寡。金融资源还可以迅速流通以捕捉机会，获得收益。合理用材，广泛聚财，增收节支，提高效益，是管理者重要的经常性的管理职能。

(3) 物质资源

指组织存续所需要的诸如土地、厂房、办公室、机器设备、教学设施、各种物质材料等物质。对一个组织而言，物质资源的多寡也可表现为其拥有财富的多少。物质资源是组织开展职能活动实现管理目标的基础条件与保证。

(4) 信息资源

在当今社会，信息对组织的存续非常重要。一个组织没有一定的信息资源会有盲人骑瞎马半夜临深池的危险。在管理活动中，信息是计划和决策的依据，是控制和监督的工具，是管理层次与环节互相联络、进行交往、组织活动的手段，同时又是一种能带来效益的实实在在的资源。

(5) 关系资源

指组织与其他各方如政府、银行、企业、学校、团体、名人、群众等方面