

JIBING YUFANG
KONGZHI GUANLI

疾病 预防控制管理

◎ 邢济春 / 主编

黑龙江人民出版社

新华书店

PDG

疾病预防控管理

主 编 邢济春

副主编 张叶莉 蒋长兴

编 委 贾月婷 张华平

黑龙江人民出版社

2007年·哈尔滨

图书在版编目 (CIP) 数据

疾病预防控制管理/邢济春主编. —哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-207-07597-0

I. 疾… II. 邢… III. 传染病防治-卫生管理-中国 IV. R183

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 193345 号

责任编辑: 魏杰恒 李 想

疾病预防控制管理

邢济春 主编

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 19

字 数 460 000

版 次 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-207-07597-0/R·221

定 价: 58.00 元

(如发现本书有印刷质量问题, 印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问: 北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

目 录

第一章 疾病控制管理概论	(1)
第一节 管理概述.....	(1)
第二节 疾病控制管理概论.....	(17)
第二章 传染病防治管理	(23)
第一节 传染病防治管理概述.....	(23)
第二节 传染性非典型肺炎预防与控制.....	(38)
第三节 人禽流感疫情的预防与控制.....	(56)
第四节 结核病防治管理.....	(72)
第五节 消化道传染病的监测.....	(90)
第六节 虫媒传染病的监测.....	(106)
第七节 艾滋病防治管理.....	(121)
第三章 免疫规划	(132)
第一节 免疫规划.....	(132)
第二节 预防接种工作规范.....	(151)
第四章 慢性病防治管理	(158)
第一节 慢性病预防与控制.....	(158)
第二节 慢性病预防医学诊疗规范.....	(167)
第五章 卫生宣教管理	(178)
第一节 卫生工作方针.....	(178)
第二节 健康教育与健康促进.....	(186)
第六章 消毒管理	(198)
第一节 消毒管理概述.....	(198)
第二节 医院消毒管理.....	(212)

第七章 职业病防治	(217)
第一节 职业病防治.....	(217)
第二节 地方病防治.....	(226)
第八章 爱国卫生运动管理	(239)
第一节 爱国卫生运动.....	(239)
第二节 学校卫生工作.....	(246)
第九章 卫生检验管理	(255)
第一节 卫生检验管理概述.....	(255)
第二节 检验工作规范.....	(256)
第十章 传染病防治监督管理	(275)
第一节 传染病防治监督.....	(275)
第二节 行政处罚.....	(278)
第十一章 突发公共卫生事件应急管理	(283)
第一节 突发公共卫生事件应急管理.....	(283)
第二节 突发公共卫生事件应急预案.....	(291)

第一章 疾病控制管理概论

第一节 管理概述

一、管理的概念

管理就中文意义而言(从字面上理解)，“管”有管辖的意思，可以理解为处理事务与解决问题的工具与方法；“理”指把一切事务处理的妥善，使处理事务符合真理、原理，符合条理等。二者结合在一起，可以把“管理”理解为：用合理的方法，有效的解决问题、处理事务。

在中国企业百科全书中，对“管理”的定义为：“共同劳动中，得以进行的必不可少的条件。”这里强调了管理的普遍性，凡有共同劳动，必有管理活动。必不可少的条件包括协作、组织、计划等。

对于管理涵意比较公认的一种观点，是根据美国管理学家孔茨在《管理学》一书中所提出的概念：“管理是让别人同自己一起去实现既定目标的活动过程。”在这里，强调的是管理是一个过程，是一种活动。它是一切有组织的活动不可缺少的要素，所有组织都离不开管理活动。

二、管理中的基本原理

(一) 整分合原理

1. 整分合原理的概念及其在管理中的作用：现代高效率的管理，必须对如何完成整体工作有深入的了解。在此基础上，将总体任务分解为一个个基本组成单位，进行明确分工，建立责任制，然后进行科学的组织综合的过程，这就是整分合原理。整分合原理是在各项管理工作中经常运用的一个原理，任何一项管理工作，都必须经过在整体下明确分工、在分工基础上有效综合的管理过程，才能很好的完成预期的任务。不能设想在一项工作中没有规划，没有明确分工，没有综合的管理会取得成功。

2. 整分合原理的三个环节：(1) 整体把握。是对整体工作要深入细致的了解，要掌握整体的全貌以及在社会大系统中的地位及联系，关键是处理整体和局部的关系。这样才能完成管理任务。因此整体把握亦可称为整体观点。(2) 科学分解。就是把系统的目标、任务运用系统分析的方法进行分解，以便落实任务，明确职责，制订规范。科学分解是整分合原理的关键。只有科学的分解才能分工合理，工作规范才能科学，才便于落实任务和建立责任制。在科学分解中，要处理好分工和协作的关系：合理分工是有效协作的前提，没有合理的、科学的分工，也就无所谓协作；有效的协作是合理分工发展的需要，没有有效的协作，分工也就无法发展。因此只有合理分工和有效的协作，才能不断地提高劳动生产率。(3) 组织综合。分工不是现代管理的终结，分工也不是万能的，也会带来许多新的问题，如分工的各个环节容易产生矛盾和相互脱节，因此就必须进行强有力的组织综合，使各环节同步协调、有计划地综合平衡发展。只有具有科学的分解及强有力的组织综合，才能真正创造出新的生产力。

3. 运用整分合原理应注意的问题：(1) 管理本身的工作是不能分解的。现代管理强调分工，但是管理本身的功能是不能分解的。每个独立的功能单位实行分工以后，它就必须具有完全的管理功能。这是现代管理所必须具备的条件。(2) 基层独立功能单位一定要具有必要

的自主权。一个单位的管理功能就表现在其对所属的人、财、物、时间、信息等要素进行有效的管理。因此对基层卫生单位就必须扩大其自主权，以便实现有效的管理。

（二）反馈原理

1. 反馈原理的概念：反馈就是控制系统把信息输送出去，又把作用结果输送回来，并对信息的再输出发生影响，起到控制作用，以达到既定的目的。

2. 两种不同的反馈。（1）正反馈：如果反馈信息使控制系统的输入对输出的影响增大，导致系统的运动加剧发散，叫正反馈。在管理中要变革系统的现状，如改革旧体制，实行新法规以致改变人们的观念等，都需要加强输出信息，使系统的现状得以改变，故需要正反馈。

（2）负反馈：如果反馈信息使控制系统的输入对输出的影响减小，使对象系统偏离目标的运动收敛，趋于稳定状态，叫负反馈。在管理中要稳定现有秩序，实现既定目标，就要随时纠正偏离目标和准则的行动，从而减弱输出信息，使系统稳定，故需要负反馈。

3. 反馈的基本要求：面对大量复杂和不断变化的客观实际，要实现有效的管理，就要运用反馈机制和反馈原理，这种反馈必须达到灵敏、准确、有力这样一些基本要求。（1）灵敏。要灵敏，就必须有锐敏的感受器，即：一是要有收集反馈信息的机构；二是要有善于捕捉反馈信息的人员。具备了这两个条件才能及时发现管理与客观实际之间的矛盾和变化的信息。

（2）准确。要准确，就必须有高效能的分析系统，以过滤和加工感受到的种种信息，“去粗取精，去伪存真”。这在信息论中称为信息变换过程。这种经过加工的信息叫可用信息。此项任务应由具有高效能的反馈机构来承担。（3）有力。要有力，就必须把分析过的信息转化为指挥中心强有力的行动，以修正原来的管理行动，使之更符合实际情况，获得更大的效益。

4. 反馈原理在管理中的应用：现代管理要求管理者要善于捕捉信息，及时反馈，及时做出相应的变革，把矛盾和问题解决于萌芽之中。决策、执行、反馈，再决策，再执行，再反馈……，如此无穷地螺旋上升，使管理不断进步和完善。

（三）封闭原理

1. 封闭原理的概念及作用：任何一个系统的管理手段必须构成一个连续封闭的回路，才能形成有效的管理运动，这就是管理的封闭原理。整个系统的管理机构必须形成网络型的封闭回路，只有如此才能使管理者发布的指令迅速下达，或及时的反馈各种信息。从而使管理机构真正发挥管理手段的作用。

2. 封闭管理的基本方法：（1）后果评估法：就是从评价后果去看是否达到了预期目标。一般是以原定的目标与实际执行的结果作对比，看是否达到了预期目标，或有多大偏差。后果与目标之间总是会有差距的，当发现问题时，就要采取对策加以封闭。这里包括没有达到目标，或即使达到目标而又产生的一些新问题，都需要加以封闭。（2）动态封闭法：管理活动是管理系统的运动过程，管理工作状况在不断的发展，管理中的问题也在不断的变化。因此，管理封闭不是一劳永逸的，而是要根据管理系统运动发展变化情况，不断进行封闭。所以要对管理系统采取动态封闭法。这也是在管理中常用的封闭方法。

3. 封闭原理的应用：（1）在管理中，要根据需要及时采取相应对策，达到管理封闭，实现有效管理。（2）要根据各个时期变化了的情况，及时调整政策、措施，实现动态封闭，保持管理的有效性。（3）一个子系统（单位）对内要实行封闭，才能形成有效的管理运动；对外则必须实行开放，才能保证系统的正常运行。

（四）弹性原理

1. 弹性原理的概念：管理必须保持适当的弹性，以便及时适应客观事物的各种可能的变

化,才能实现有效的动态管理,这就是弹性原理。

2. 管理必须保持弹性: 现代管理需要适当的弹性,这是由现代管理的特点所决定的。第一,现代管理所面临的问题是极其复杂的,带有明显的社会化特点,任何一个管理问题都是多因素的,尽管可以通过一定的管理手段掌握和预测现在和未来的各种因素。但是,不可能达到百分之百的掌握。因此,管理必须留有余地。第二,研究管理问题,不仅要抓住主要因素,而且不能忽视细节,科学管理要求对管理中的各种问题,统筹兼顾,综合平衡,各得其所。因此,研究和处理管理中的问题,必须留有余地;第三,管理系统处在不断的发展变化之中,为了适应各种变化的情况,可以准备多种选择方案,最后选定某个方案作为行动方案,但也要有防止情况变化的预备方案。第四,管理是行动的科学;它的活动必然产生某种结果,为了不出现失误,不仅要在行动之前谨慎从事,而且事先应保持可调节的弹性,即使出现事故,也可及时对策,应付自如。

3. 不同的管理弹性: (1) 局部弹性。是指任何一类管理,必须在一系列管理环节上保持可以调节的弹性,特别是在重要的关键环节上,要留有足够余地。(2) 整体弹性。是指整个管理系统的可塑性或适应能力。为了提高管理系统的应变能力,以下三个方面是非常重要的。第一是具有渊博的知识,建立纵横交叉的三维知识结构。第二是具备较高的技术水平。第三是建立有弹性的组织结构,不论技术队伍、还是管理队伍,都应有几个梯队,以适应多变的情况。具备以上三点就能够提高一个单位的整体弹性。(3) 积极弹性。根据管理的需要,保持适当的可调节性,称之为积极弹性。它的着眼点是多一个保险措施,有备无患。充分发挥人的主观作用,进行调查和预测,不仅在关键上保持可调节余地,而且准备好了可供选用的多种调节方案,以保证工作的正常进行。因此,我们在管理中要保持和加强积极弹性。(4) 消极弹性。所谓消极弹性,是一些人在管理中把留有余地,当作“留一手”做法的概括。这些人在管理中把计划订的松一些,指标压的低一些,费用预算得高一些,人员编制多一些。这是消极弹性。我们在管理中要提高整体及局部弹性水平,加强积极弹性,防止消极弹性。

(五) 能级原理

1. 能级原理的概念: (1) 管理能级的概念: 在现代管理中,各种管理要素都具有一定的能量,由不同能量的管理要素或管理单位所形成的管理层次和管理秩序,称为管理能级。管理能级是由一定“管理场”和“管理势”组成。一定层次的管理组织,有一定的管理范围,即管理能力所及的范围,叫做管理场。管理的层次与管理的能级成正比,高层次的管理组织,对低层次的管理组织具有一定的影响力,叫做管理势。因此,任何一级的管理组织,都具有自己的管理范围和影响力,从而形成了该管理组织的能级。(2) 管理的能级原理: 根据不同的能级,建立层次分明的组织机构,安排与职位能级相适应的人去担负管理任务,给予不同的权力与报酬,这就是管理的能级原理。

2. 能级原理的基本内容: (1) 能级的结构和划分: 管理组织稳定的能级结构形态,应当是正立的三角形,上面尖,下面宽。这种正立三角形结构,是由管理宽度原理决定的,即管理宽度与管理层次成反比,管理层次越高;管理的宽度越小,否则反之。因此,就构成了管理组织稳定能级结构的正立三角形形态。在管理组织中,往往有许多不稳定的能级结构: 顶角过锐的三角形结构,表明管理层次过多,机构臃肿,人浮于事,效率不高,组织不稳定。顶角过钝的三角形结构,表明管理层次过少,管理人员不足,管理宽度过大,也会效率不高,组织不够稳定。倒立三角形结构,三角形顶部和底部倒置,上层机构庞大臃肿,人浮于事,基层机构应有未有,人员数量不足,这种组织形态也不稳定。棱形结构是两个对接的三角形,

显然是机构臃肿，当然不会稳定，梯形和矩形组织结构，从表面看似稳定，实际上这两种结构形态，都是由若干个三角形正立或倒立而组成，其中那些倒立三角形就是不稳定因素，它们的不稳定必然导致梯形和矩形结构的不稳定。还有被破坏的三角形结构，只留下一条直线，没有管理层次，没有上级和下属，都处在一个“地平线”上，这样的组织必然是一个无政府主义泛滥、管理极端混乱的单位。上述分析说明，理想的、稳定的能级组织形态，必须是一个正立的三角形。现代管理学把管理组织的能级层次，一般划分为四级：第一层为决策，是一个管理组织的最高层次，决定本组织的战略任务和大政方针；第二层为管理层，根据战略任务，方针政策，制订计划方案，下达管理指令；第三层为执行层，贯彻执行管理指令，直接组织人、财、物等资源，以实现管理决策目标；第四层为操作层，根据执行层的组织、调配，进行管理具体操作，完成各项具体管理任务。管理组织能级层次的划分对一个组织来说不能含混，但对该组织所处的更大系统来说则是相对的。因此，各级管理组织和管理人员，必须弄清楚自己所处的能级地位和所应扮演的角色，以便保证本组织有序的运转。

(2) 能级和权益相对应：管理能级要和权力及利益相对应，实现封闭，这是形成管理势的必要条件，也是保证一个管理组织有秩序运转的基本条件。在管理中根据管理需要合理划分组织的能级，这只是发挥管理高效能的第一步。但是，要使各级组织的能量充分发挥出来，还必须给予不同能级组织以不同的权力，利益和荣誉。否则，是无法发挥各管理能级的管理功能的。现代管理的职务链理论要求，一个健全的管理职务，应该是职务、职责、权力和报酬相互对应的，形态应是正方形。就是说，担任一定的职务，就应担负一定的责任，就应给予行使职责所应有的权力、报偿，包括物质利益和精神荣誉。在这个职务链中，职务（即职位）和职责是能级的标志；权力和报酬是能级的外在表现，是执行职务、履行职责的条件和保证。现代管理要求，在管理组织中，各个管理能级职务的职责、权力和报酬，必须有严格的制度、法律、和纪律加以保证。每个能级职务按照规章制度，要毫不含糊的要求做到，应该给予的要不折不扣的给予，应该惩处的要毫不留情的给予惩处。以期达到以下基本要求：在其位，谋其政；行其权，尽其责；取其值，获其荣；失其职，惩其误。

(3) 能级和人才的动态对应：根据不同管理能级的要求，配备相适应的人才，能级和人才的对应必须在动态变化中实现。现代管理要求，根据不同管理能级和各种不同的管理岗位的要求，配备相适应的人才，做到管理岗位能级与人才能级相对应，以便人尽其才。管理能级和人才对应应在动态发展中实现。随着生产的发展，科学技术的进步，任何管理系统也会发生变化，其中管理岗位的能级要求也在变化。因此，这就要求管理者必须不断学习，不断提高，不断地主动地适应岗位能级变化的要求；否则就会落后，就会被淘汰。所以管理能级与人才的对应必须是在发展变化中实现。

(六) 动力原理

1. 动力原理的概念：(1) 管理动力。管理学中的动力，不仅指管理的能源，而且包括促使管理有序运动和对管理起制约作用的能力。因此可以认为管理动力即是：为实现管理目标的期望和要求，能推动管理系统运动和发展的力量，称为管理动力。(2) 动力原理。管理必须有强大的动力，使各种管理要素有效地发挥作用，产生强大的合力，使管理运动持续而有效地进行，以保证管理目标的实现，这就是管理的动力原理。

2. 管理的基本动力

(1) 人的主观能动性：人是管理活动的主体，一切管理活动都要以充分调动和发挥人的主观能动性为中心，以保证管理目标的实现。因此，管理一定要抓住对人的管理这个根本问

题。一切管理活动都是以人为中心而开展的，任何管理工作一定要抓住对人的管理这个核心问题，才能实现管理计划和管理目标。因此，充分发挥人的主观能动性是最重要的管理动力。发挥人的主观能动性是管理的核心问题。如何发挥人的主观能动性？在管理科学中有很多论述，这里主要阐明以下几点：①调动和发挥人的主观能动性，必须遵循人的思想活动的基本规律。人们的思想和行为活动的基本规律是，客观环境影响人们的思想，人们的思想支配行为。思想和行为的影响是相互的。一般来说，思想支配行为，有什么样的思想就有什么样的行为。反之，行为结果又会影响人们的思想，好的结果会使人高兴，继续努力；坏的结果会使人沮丧，丧失信心。在管理中做人的工作，调动人的积极性、主动性，一定要遵循思想行为活动的基本规律。②充分调动和发挥人的主观能动性，必须分析影响发挥人的主观能动性的因素有两类，一类是内因，主要是指人的世界观、人生观。这种内在因素，是影响人的主观能动性的最基本的因素；另一类是外因，主要是指现实生活中的各种因素。有物质方面的，如衣、食、住、行等；有精神方面的，如各种思想意识、信仰、荣誉、关怀、友谊、爱情等精神因素，这些因素都会不同程度地影响人们的积极性。因此，在调动和发挥人的主观能动性的过程中即要注意提高人们的文化素养、人生观、价值观等基本素质，又要注意通过外因调动人的内因的积极性，通过外因就是通过物质及精神激励来发挥人的主观能动性。第一，物质激励：马克思把人类为了生存、繁衍、和发展的物质需要称为第一需要。因此对个人物质需要的满足必然对人们产生激励作用。在管理中运用工资、奖金、福利、津贴等经济手段，对个人的合理需要进行满足，对个人的行为发挥鼓励作用，这是十分重要的问题，一定要给予足够的重视。但是要注意物质激励不是万能的。它有一定的局限性，要正确对待，要处理好个人利益与集体利益、局部利益与整体利益的关系。第二，精神激励：精神激励在管理中具有巨大的作用。因为人是具有精神需要的社会人，在满足了物质需要之后，必然产生精神的需要；在某种情况下，即使物质需要尚未满足，也可以有强烈的精神需要。正因为如此，在一般情况下，精神激励可以弥补物质激励的缺陷，它与物质激励恰当的结合，可以提示和延长物质激励的作用。在某些特殊情况下，精神激励可以成为决定性的动力。精神动力的内容，包括对理想信念的追求，精神鼓励和日常思想工作。理想信念往往表现为社会系统的大目标和长远目标，人们对这种目标的追求，可以产生强大的动力，因为这种社会目标包含了个人目标，这种目标往往表现为精神方面的需求。因此，这种社会大目标对人们的行为会产生激励作用。但是，这种社会大目标和长远目标，必须与个人的具体目标和近期目标挂起钩来，才能产生激励作用。那种与个人目标直接或间接都联系不上的社会目标，是不会发挥任何激励作用的。在管理工作中精神激励是重要的，但不是万能的，只进行精神激励而不解决具体实际问题，就会使人们对这种精神激励失去作用。因此，精神激励要和物质激励有机的结合起来，才会有良好的激励作用，精神鼓励也要有一定限度，不能过多、过滥，否则也会失去效应。

(2) 信息动力：信息是现代管理中一种重要的动力，现代社会化的管理依靠大量、准确的信息，推动管理活动高效率的运转，在一定意义上讲，信息的传递速度和质量决定着管理成效。在管理活动中，不论是管理组织，还是管理人员，必然不断接受来自各个方面的信息。这些信息的输入，一定会引起接受信息的单位或个人，用这些信息与本身的情况对照，必然找出差距，推动自身前进；同时，这些管理组织或管理人员，通过自身的工作活动，也必然向外输出各种信息，从而成为推动本单位或人员前进的动力。

3. 动力原理的应用：(1) 在卫生管理中，要二种动力协调综合发展。(2) 要正确处理个

体动力与集体动力，局部动力与整体动力的关系。(3) 正确掌握刺激量。刺激量过小，起不到激励作用；刺激量过大，会产生抑制和干扰作用，同样不起激励作用。只有掌握了各种动力的高效量，才能发挥最大的激励作用。

(七) 竞争原理

1. 竞争原理的概念：在不同的管理系统之间，或在同一管理系统的不同子系统之间，通过某种较量而分出高低优劣，择优淘劣，推动管理系统的有序演化，优化地实现管理目标，这就是管理的竞争原理。

2. 开展竞争的基本原则：(1) 要有明确的日性，即为了最优的实现系统的目标，这是开展竞争的前提；(2) 要从提高系统的整体功效出发，实现整体功效大于各部分功效之和的目标，这是开展竞争的出发点；(3) 要能推动系统的有序演化，促进系统从无序到有序，从低序到高序的演化进程，这是竞争发展进程；(4) 要有利于发展子系统的积极性，激励各子系统在实现大系统目标中多做贡献，这是开展竞争的基础；(5) 要加强宏观控制，协调好系统内外关系，这是开展竞争的保证；(6) 要树立现代竞争观念，勇于创新，敢超强手，这是开展竞争的思想条件。

三、管理的一般方法

(一) 行政的方法：行政方法是指依靠行政机构和领导者的权力，通过强制性的行政命令直接对管理对象发生影响，按照行政系统来管理的方法。行政管理系统一般采用命令、指示、规定、指令性计划、制订规章制度等方式对子系统进行控制。

1. 行政方法的特性：(1) 权威性。运用行政方法管理，起主要作用的是权威性。行政方法的管理信息的接受率与沟通，很大程度决定于发讯人的权威，发讯人权威越高，受讯人对信息的接受率就越高。(2) 强制性。行政方法通过国家权力机构发出命令、指示、规定、指令性计划等，对管理对象来说，具有强制性。这种强制性是要求人们在思想上、行动上、纪律上服从统一的意志，主要是原则上的统一，允许人们在方法上的灵活。(3) 阶级性。行政方法在阶级社会中，由于被不同的阶级掌握和运用，而具有鲜明的阶级性。在资本主义社会，行政方法被资本家用来榨取剩余价值。在社会主义社会，行政方法掌握在劳动人民手中，才能起维护全体人民的共同利益的作用。(4) 稳定性。行政管理系统具有严密的组织机构、统一的目标，统一的行动，强有力的调节和控制，对于外部因素的干扰具有较强的抵抗作用，因此，它具有稳定性。(5) 时效性。行政方法在实施的具体方式上是因对象、目的、时间变化而变化的，因此，它往往只对某一特定时间和对象有用，具有一定的时效性。(6) 具体性。行政方法不同于法律方法、宣传教育等方法。法律方法具有概括的特点，适用于任何人，宣传教育方法有抽象性的特点，而行政的方法是具体的，从行政命令发布的对象到命令的内容都是具体的。(7) 保密性。行政方法实施过程中的行政命令、指示、计划、规定一般只适用于所属的管理范围之内，因此，与其他方法相比，具有较强的保密性。行政领导者或者行政机关，为了某种需要，往往对内部管理的情况，按照保密程度分成机密等级，对信息外流加以限制。(8) 垂直性。行政管理方法是通过行政系统，行政层次来管理的，因此基本上是“条条”的管理，行政命令一般是纵向直线传达执行，是垂直性传递，下级只服从顶头上司，低一层次只听上一层的，横传的命令基本上无效。

2. 行政方法的优点：其主要的有以下几点：(1) 集中统一。行政方法最基本的优点是使被管理系统集中统一。管理系统是一个多因素的复杂的大系统，为构成稳定的大系统必须统一目标，统一意志，统一行动，行政方法可以达到高度的集中统一。(2) 便于管理职能的发

挥。管理的职能是计划、组织、指挥、控制、激励、创新等，而只有强有力的行政领导，才能有效地发挥管理的职能。(3)是实施各管理方法的必要手段。行政方法与法律方法、经济方法等其他管理方法之间的关系是互补，相辅相成的。(4)能处理特殊的问题。行政方法具有针对性强的优点，因此，它能较好地处理特殊问题和管理活动中出现的新情况。(5)灵活性。行政方法的针对性和时效性，决定了它具有一定的弹性和灵活性。它可以在总的目标之下，因时、因地、因事、因人而采取比较灵活的手段。

3. 行政方法的缺点：(1)管理效果受领导水平的影响。由于行政方法是“人治”，因此，行政命令的执行效果，管理的好坏，很大程度上取决于行政领导人的水平，即领导者的知识水平、领导艺术、道德修养等。(2)不便于分权。行政方法不容易实行分权，因为分权便破坏了行政方法的集中统一这个基本优点。而权力集中，就会因层次多，垂直指挥，使各地区各部门沟通困难。(3)不利于发挥子系统的积极性。行政方法以集权为主，不宜过于分权，使子系统少权或无权，便成为被动的执行系统，失去了子系统本身的积极性、主动性和创造性。(4)横向沟通困难。行政方法是纵向的垂直的管理，子系统与子系统之间较少发生联系，因此横向沟通困难，所以矛盾较多，协调任务重。(5)信息传递迟缓、失真严重。当行政机构庞大，层次多时，信息传递就迟缓，有时信息严重失真。

4. 采用行政方法的基本原则：(1)集中管理原则。一切规模较大的共同劳动都需要统一指挥，行政管理方法的基本原则就是集中管理，大权应集中在最高领导层。行政方法要求下级服从上级的命令和指挥。(2)系统原则。行政管理方法需要有一套严密的组织机构，形成行政管理系统，因此，必须遵循系统原则。①目标原则。目标是一切管理活动的依据，它既是管理活动的出发点，又是最终目的。行政方法必须根据目标确定运用手段和方式。②跨度原则。管理跨度是指一个主管能够直接有效地指挥下属的数目。适当的跨度是影响管理效能的因素之一。③层级原则。行政方法要集中领导，分级管理。要求按照层次，规定职、权、责。各个层次干各个层次的事。(3)权责一致原则。行政方法要求每一个层次，每一个人都必须明确自己的目标和责任，同时授予相应的权力。有权力就要承担责任。因此，有权必有责，权与责必须大致相等。

5. 行政方法的适用范围：行政方法是管理活动中最古老也是最基本的方法。自从人类社会在生产劳动中出现协作和分工开始，管理便产生了。而最原始的管理就是行政管理。从管理这个概念本身看，就带有权威性，没有一定的权威和服从，管理职能就无法实现。因此，以权威和服从为基本原则的行政方法，就是执行管理职能的根本手段。它适用范围最广，适应性最强，无论是社会管理、军事管理、经济管理，还是科研、文化、教育管理，各个领域的管理都离不开行政方法。因此，可以说行政方法对管理是必不可少的手段。由于行政方法存在一些缺点，在管理中不能单纯使用单一行政方法，而应将行政方法与法律方法、经济方法、宣传教育方法，咨询顾问等方法结合起来使用。各种方法的应用都离不开行政手段，而其他方法与行政方法结合，又起到了弥补行政方法不足的作用，因此各种管理方法之间是紧密相关，相辅相成的。

(二) 法律的方法：法律方法也就是人们常说的“法治”。这里作为管理方法来讲的法律方法，不仅仅包括法律的制订与实施，广义的法律方法，还应当包括由国有的各级机构以及各管理系统所制订和实施的各种类似法律性质的社会规范。

1. 法律方法的特点：运用法律来进行管理有以下的特点：(1)利益性。对于不同的社会制度和管理系统，法律对制约对象的作用是不同的。在阶级社会中，法律都是由统治阶级

制订的，因此法律必然是有利于统治阶级的。（2）概括性。法律方法具有概括性是指它的制约对象是抽象的、一般的人，而不是具体的、特定的人。它在同样情况下，可以反复适用，而不是仅适用一次。（3）规范性。法律方法运用法律这种社会规范来进行管理。法律这种社会规范，规定人民在一定情况下可以做什么，应当做什么或不应当做什么。（4）强制性。法律规范同其他的社会规范不同，它是由国家强制实施的，因此它具有强制性。运用法律方法来进行管理，实际上就是运用这种强制性来进行管理。（5）稳定性。因为法律的对象是抽象的、一般的人，它可以在同样的情况下反复适用，而不是针对个别具体的人或某个具体事件，所以它一经制订，就具有一定的稳定性。（6）可预测性。法律是以符号信息的形式表达的，由于这些信息的存在，人们有可能预见到国家对自己和他人的行为会抱什么态度。

2. 法律方法的优缺点：（1）优点：法律方法具有概括性、规范性的特点，因此它适宜于用来处理共性的一般的问题，便于集权和统一领导。法律规范的制订，也使得各管理系统的管理能很方便地进行，使得权利与义务分明，信赏必罚。法律方法具有稳定性、可预测性，又使管理有一种自动调节的功能，不必经常进行大量的调整工作。这些都是其他几种管理方法所没有的优点。（2）缺点：因为法律方法具有以上特点，因此便缺少灵活性和弹性，容易使管理僵化，不便于处理特殊的问题和及时处理管理中出现的新问题。而且由于其具有强制性，因此有时会不利于系统发挥其积极性、主动性和创造性。

3. 法律方法在管理中的作用：（1）保证必要的秩序。管理的关键在于信息、人、财、物的合理沟通，而使用法律方法来进行管理，把沟通的方式用法律形式规定下来，就可以建立起法律秩序。它可以使管理系统中各个子系统明确自己的职责、权利、义务，使它们之间的沟通渠道畅通，并正常地发挥各自的职能，使整个管理系统自动有效的运转。（2）使管理系统具有稳定性。由于法律方法具有概括性和稳定性的特点，它能把现有的各管理关系固定下来，使管理系统具有一定的稳定性。这种稳定性是各种事物存在和进行规律运动的基础，这种稳定有利于管理系统的发展。（3）调节各种管理因素之间的关系。这是法律方法在管理中的主要作用。法律规范调节各种组织（及其各个下属构成单位之间）纵和横的关系。法律方法可以根据应予调节的对象的特点和所提出的任务的性质，规定在实现管理活动的过程中使用各种不同的方法（如服从、协商、建议等）并通过不断地改变其约束力的程度和范围来调节各种管理对象。（4）对管理系统的发展有促进或阻碍的作用。由于合理的法律规范能够抑制某些不合理的沟通，保护合理的沟通，建立一种稳定的秩序，这样就能够提高管理的效率，使各个系统的功效增长，所以就能对管理系统起促进推动的作用。但是也应当看到各种法律规范一定要符合客观事物的发展规律，否则就不但不能起促进推动作用，反而会起阻碍作用。

4. 法律方法的适用范围：法律方法并不是从管理产生时就存在的，它是随着私有制、阶级和国家的形成而产生的，它也必然随着阶级、国家的消亡而消亡。在不同的社会里，法律有不同的性质和作用，不同的法律只适用于不同的社会。从横的方面来看，法律方法原则上适用于社会管理的各个领域，对经济管理、科学管理、教育管理领域都是适用的。由于法律方法有概括性、稳定性等特点，因此它只适宜于处理某些共性的问题，而不宜于处理特殊的个别问题。在意识形态领域中，法律方法是无能为力的。法律规定人们可以做什么（说什么），但无法强制人们可以想什么。对意识形态领域的管理，只能用启发教育的方法。

5. 使用法律方法需具备的基本条件：（1）全社会的道德舆论水平。立法从形式上看，似乎是由立法机构制订的，但从内容上看，必须与社会道德舆论的水平相适应，低于社会道德

水平的法律，将起不到法律制约的作用，过于超过全社会道德舆论水平的法律，也会造成司法的困难。为此法律的方法应与宣传教育的方法相辅相成。(2) 树立法律的权威性。立法不当，执法不严都会损害法律的威信，因此必须大力宣传法治观念，以树立法律的威信。(3) 立法和司法人才的培养。我国多年来忽视法律人才的培养，至今在立法和司法工作中严重缺乏人才，也是我国当前推行法律方法的主要困难之一。(4) 要有有效的法律机构和体系来保证法律的实施。不同的管理关系需要不同的法律机构和不同的法律体系，并且这些也应当随着管理的发展而发展。只有有了有效的法律机构和法律体系的保证，法律方法才能有效地被使用，并且才能及时发现管理矛盾和不足的地方，使法律方法逐步完善起来。

(三) 经济的方法

1. 经济的方法的涵义：经济的方法是指依靠经济组织，按照客观经济规律的要求，运用经济手段来进行管理的方法。所谓经济组织是指有独立经济利益的组织机构。所谓经济手段是指把劳动集体及个人的物质利益与其工作相联系的方法。人们从事物质生产，直接地是为了满足以物质资料为基础的各种生活需要，也就是物质利益，因此人们对经济利益的追求成为生产发展的主要的内在动力。为了调动各方面的积极因素，必须在管理中采用经济方法。

2. 经济方法与其他方法的区别：在经济管理中采用的经济方法，和各种管理方法既有相似之处，也有不同的地方。它们的区别主要表现为：(1) 采取的手段不同。这是经济方法与其他方法的最主要的区别。(2) 适用的范围不同。经济方法原则上只适用于物质生产领域，对于知识生产领域及意识形态领域，只有在与物质生产相联系的部分能用。(3) 执行的机构不同。行政方法、宣传教育方法的执行依赖于行政组织，法律的方法依赖于法律机构，而经济方法则必须依靠经济组织。

3. 经济方法的特性：(1) 客观性。在经济管理中采用经济方法，是客观经济规律的要求。具体制订和实施经济方法必须符合客观经济规律。(2) 阶级性。在一定的阶级社会中，经济方法同其他方法一样不可避免地要打上阶级的烙印。(3) 一致性。经济方法必须与整个国民经济计划相一致。在一个部门、一个地区、一个企业，对一定经济指标的制订必须是相一致的。(4) 利益性。这是经济方法最根本的特性，也就是说经济方法必须符合社会主义的物质利益原则。具体地说就是要把劳动集体及个人的物质利益与其工作成果相联系。(5) 调整性。这主要体现在宏观管理中，国家运用各种经济杠杆调整各个部门、各个企业的生产，把它们纳入国民经济计划的轨道中。(6) 制约性。在宏观管理中，它表现为国家运用各种经济杠杆来制约企业的经济活动。在微观管理中，企业通过各种经济手段来制约工人的生产活动。(7) 多样性。对不同部门、不同地区，在不同时间，国家采取的经济方法是不同的，对不同工种，企业采取的经济方法也是不同的。(8) 技术性。运用经济方法需制订各种经济指标，而各类经济指标的制订必然牵涉到广泛的技术知识，因而它具有技术性。(9) 公开性。采用经济方法是为了充分调动劳动集体和个人的积极性，以促进生产的发展，只有将各项经济技术指标公开，才能取得预期的效果。再则，为了对比、激励，采用经济方法的结果也是公开的。

4. 采用经济方法的基本原则：(1) 按客观经济规律办事的原则。这是从事一切经济活动所必须遵循的首要原则。运用各种经济杠杆，制订各项经济指标，必须符合客观经济规律。

(2) 兼顾国家、集体和劳动者个人三者利益的原则。在社会主义制度下，国家的利益代表了广大劳动人民的利益，一切经济活动都不能损害国家的利益。企业作为独立的商品生产经营者，也有其自身的独立的经济利益，同时，它还代表着企业内职工的利益。国民经济归根到底是千百万基层经济组织构成的，只有各基层经济组织的生产经营搞好了，国民经济才得

到相应的发展。因此,在管理经济时,就必须处理好国家、集体和劳动者个人三者之间的利益关系。(3) 讲究经济效益的原则。人们从事物质生产,目的是为了获取最大的物质利益。进行经济工作,就必须讲究经济效益。所采取的一切经济方法的评定标准,都要以它对实际经济工作产生的影响和结果为准绳。(4) 奖惩结合的原则。对人员要正确考评,合理奖惩。

四、管理的基本职能

(一) 计划工作

广义的计划工作是指制订计划、执行计划和检查计划执行情况三个阶段的工作过程。狭义的计划工作仅是指制订计划。即根据实际情况,通过科学地预测,权衡客观的需要和主观的可能,提出在未来一定时期内要达到的目标以及实现目标的方法。

1. 计划的表现形式可分为目的或任务、目标、策略、政策、程序、规则、规划、预算等。

(1) 目的或任务:任何一个组织,在社会中能够存在,必然有它的社会功能,就是要明确:它是干什么的,它应该干什么?应该明确:谁是我们的顾客,顾客对我们的要求是什么?也就是,我们是为谁服务的?明确这一基本问题,对确定一个组织的目标是非常重要的。这一问题不明确,或产生不对的认识,就可使一个组织走上歧途。组织的这种目的或任务,是社会赋予他们的基本职能,我们称之为宗旨。宗旨即回答组织是干什么的,应该干什么。不同的组织其宗旨不同。作为一个单位的社会功能有时也会发生变化,可能有几项目的或任务,有主要的,有次要的。如何分清主次,也是一件很重要的问题。

(2) 目标:确定目标本身也是计划工作。目标是在宗旨的指导下,提出整个组织要达到的具体成果。目标不仅是计划工作的终点,而且也是客观管理职能活动所要达到的结果。确定目标,既是一项重要任务,又是一个复杂问题,以后将专门讨论它。

(3) 战略:一般来说,战略属于高层次、长远的计划,是同目标联系在一起的。它是为全面实现目标而对主攻方向以及资源进行布署的一个总纲。战略的目的是通过一整套重大的目标和政策,来确定和说明组织设想的概貌是什么样的。

(4) 政策:政策也是一种计划,体现了协商一致的意见。它把所要制订的决策限制在一定的范围内,以保证决策和目标相一致,并使之有助于目标的实现。因此,政策可以定义为在决策时或处理问题时指导及沟通思想活动方针的一般规定或默契。可以是成文的,也可以是不成文的。它是决策时评价方案的指南,有一定的自由处置权,这种自由处置权在多数情况下是狭窄的。政策的制订与执行时,要有一贯性和完整性,同时也要具有稳定性、明确性、灵活性、协调性和全面性。

(5) 程序:程序规定了处理问题的例行方法、步骤。它也是一种计划,是对所要进行的行动规定时间顺序。程序与政策都含有规定,但程序所规定的是办事细则,是执行政策的具体实施方法,是为确保政策的落实而制订的。程序也就是办事手续,它详细地说明了必须完成的某种活动的准确方式。例如,人事调动的审批手续,就是这种情况。

(6) 规则:规则也是一种计划,它要求组织根据具体情况采取或不采取某个特殊的或特定的行动。例如,在医院诊室中,“禁止吸烟”就是一个规则。规则与政策和程序有相似之处,它们的区别在于:规则与政策主要区别是规则在应用中不具有自由处置权,没有灵活性;规则与程序的区别在于规则不规定时间顺序,可以把程序看成是一系列规则的总和,但规则可以是也可以不是程序的一部分。

(7) 规划:规划是为实施既定方针所必须的目标、政策、程序、规则、任务分配、执行步骤、使用资源以及其他要素的复合体。规划工作的各部分彼此协调需要有特别严格的管理

技能，需要严格地应用系统思考和行动的方法。规划有大有小，如我国的“五年计划”就是一个长远的大规划，也有小到科室而制订的小规划。大的规划可以派生有许多小规划，而每个小的派生计划都会给总规划带来影响，它们相互依赖，相互影响，缺一不可。

(8) 预算：制订预算是计划的重要内容之一，预算也称之为数字化的规划。即预算作为一种计划，是用数字表示预期结果的一种报告书。预算本身要求量化，所以是控制活动不可缺少的内容，是控制的手段之一。通过预算计划可以使上级机关对预算的现金流动、开支、收入、资金支出等因素进行数字上的处理。是组织经营活动中不可缺少的内容，是使一个组织各项计划统一的重要手段。

2. 计划工作对组织的管理活动起着直接的指导作用。一个好的计划，可以对工作起到事半功倍的作用；而一个差的计划，对工作会带来许多不利影响。计划工作的意义体现在：

(1) 弥补不肯定性和变化所带来的问题：计划的本身是面向未来的，而未来又是不肯定的，正是由于未来的不肯定性和变化决定了计划工作的必要性。而进行计划工作的重要问题也在于如何能适应未来的不肯定性。所以需要周密细致的预测，制订相应的补救措施并随时检查计划的执行情况，遇到问题则须重新制订相应的计划方案。如果发现未来的事情有明显的变化趋势，就要制订适应变化的方案，把握住方向。假设未来的事情是完全肯定的，还应根据已知的因素，来选择能以最低的代价取得预期结果的方案。

(2) 有利于管理人员把注意力集中于目标：计划工作的目的在于促进组织目标的实现。通过计划工作，可以使行动对准既定的目标。预测出对实现目标的各种影响因素，设法取得一种始终如一的、协调的工作步骤和经营结构，使计划工作顺利进行。从而有利于主管人员从日常的事务中脱离出来，将注意力集中于目标的检查、修改、调整上。

(3) 有利于更经济地进行管理：由于计划工作强调了经营的一贯性和效益性，所以它使组织经营活动的费用降到最低限度。通过对各种生产要素的合理分配，使人、财、物紧密配合，取得更大的经济效益。所以从这个意义上说，计划工作是有效地、经济地组织经营管理活动的总工具。

(4) 有利于控制活动：计划为控制提供了标准和依据，使得控制能顺利地进行。计划和控制是一个事物的两个方面，未经计划的活动是无法进行控制的。主管人员如果没有计划规定的目标作为标准，就无法检查其下级完成工作的情况；如果没有计划作依据，就无法测定控制活动。

(二) 组织工作

作为管理学上的组织，有其特定的含义。管理上的组织是指为实现一定的目标，按一定规则和程序所形成的权责角色结构。比如，工厂、学校、医院等，都是组织。这个定义强调两方面：组织必须是有一定的目标；同时有不同层次，明确隶属关系的权责分配体系。

组织工作作为管理的基本职能，是指设计合理的组织结构，并使组织结构有效地运转起来，为实现既定目标而采取的全过程。组织工作是在人类生产劳动中需要合作而产生的，它是根据组织的目标，将实现目标所需进行的各项活动加以划分，设置必要的组织结构，并保持组织结构的有效运转，以便人们更好地分工合作。

1. 组织工作的主要内容，包括以下几个方面：

(1) 根据组织的目标，设计出合理的组织结构以及职位系统。

(2) 规定组织结构中的职权关系，确定各部门之间的协调原则和方法，从而将上下左右联系起来。

- (3) 通过组织内各项工作的确立,使所设计和建立起来的组织结构能够有效地运转起来。
- (4) 对于组织内外环境变化的需要和要求,及时调整组织结构,适应要求。

2. 组织工作的特点

(1) 组织工作是一个过程。从组织工作的概念中可以看出,它是设计和运转合理的组织结构,为成功地实现组织目标而采取行动的全部过程。管理人员通过这一过程来消除各种混乱,排除人们在工作或职责方面存在的冲突,建立起适合组织成员互相合作的环境。组织工作的实质,就是根据组织目标建立组织结构,并考虑内外环境因素调整组织结构的过程。

(2) 组织工作应重视非正式组织的作用。在组织工作过程中,建立起了正式组织,它的作用是明显的,受到了人们的重视。但现代管理理论中强调,在重视正式组织研究的同时,也应重视到非正式组织的存在,并应设法研究和引导它。使其能发挥积极的作用,推动工作的开展,成为正式组织的辅助,从而有利于组织目标的实现。非正式组织是以共同的观点,思想和要求而自发形成的,它有着一定的感情和倾向,左右着成员的行为。它可以对管理产生积极的作用,也可以产生消极作用,因此组织工作中应重视非正式组织的研究,引导其发挥积极的作用。

(3) 组织工作是动态变化的。组织工作的一个重要特点是它的动态性,即组织结构不可能是固定不变的,它必须随着内外环境的变化而不断调整。组织作为社会大系统中的一个子系统,与外界环境不断进行各种联系,也必然受到外界环境的影响。在外界环境变化时,组织的目标也会相应发生变化,这时就必须调整组织结构来确保新目标的实现。有时,内外环境的变化对组织目标的影响虽然不大,但随着社会的发展和科技的进步,在原有组织结构已不能高效地为实现组织目标而运转时,也需要对组织结构进行调整。这都是强调组织工作是一个动态变化的过程。对组织结构进行调整的前提和基础,是对组织结构进行系统分析,找出不适应的地方,提出改进意见,从而在新的结构中正常运转。

3. 组织工作的作用主要体现在以下几方面:

(1) 通过组织工作协调组织内的各种关系。组织工作是保证分工协作的基础,通过组织工作,划分并沟通组织内的各种关系,使组织内成员明确自己的位置,处理好各方面关系,从而保证组织目标的实现,也使得组织获得更好的经济效益和社会效益。

(2) 通过组织工作发挥组织的功能。良好的组织工作能够充分发挥组织的功能,使组织内每一个成员充分认识到自己工作的重要性,尽职尽责地完成任务,从而提高了组织的效率和效益,促进组织的发展。同时,组织的发展也给成员带来一定的利益,促使其更好地为组织工作。

(3) 通过组织工作促进组织的变革。组织处于社会大系统之中,与外界环境有着紧密的联系。要适应外界环境的变化,组织必须不断地进行调整和改革。通过组织工作,可以及时调整改善组织自身的结构,使其更加合理,明确各种职权关系,提高管理的效率,适应客观环境的发展与变化。

4. 组织工作是一个过程,包括组织结构的设计以及组织结构的运转。它的步骤包括:

(1) 确定组织目标:确定组织目标是组织工作的首要环节,也就是要明确组织的目的或任务是什么。要想提高组织的效率,必须使组织内的成员知道工作的目标是什么,方向是什么。目标的确定,依靠充实、完善的信息情报为基础,在科学的预测和决策的前提下,提出组织的总目标。

(2) 总目标分解拟定分目标:组织的总目标是组织总的任务或目的的体现,作为组织中