

现代公共部门

管理理论的创新与实践

李子清/著

XIANDAI
GONGGONG BUMEN
GUANLI LILUN DE
CHUANGXIN YU SHIJIAN

人民出版社

现代公共部门

管理理论的创新与实践

李子清/著

XIANDAI
GONGGONG BUMEN
GUANLI LILUN DE
CHUANGXIN YU SHIJIAN

人民出版社

责任编辑:吴学金

装帧设计:萧 辉

版式设计:朱启环

图书在版编目(CIP)数据

现代公共部门管理理论的创新与实践/李子清著.

-北京:人民出版社,2001.9

ISBN 7-01-003481-8

I. 现…

II. 李…

III. 公共管理-理论研究

IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 066752 号

现代公共部门管理理论的创新与实践

XIANDAI GONGGONG BUMEN GUANLI
LILUN DE CHUANGXIN YU SHIJIAN

李 子 清 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:9.125 插页:6

字数:220 千 印数:0,001-4,000 册

ISBN 7-01-003481-8/C·93 定价:22.00 元

序

随着我国社会主义市场经济的发展和完善,特别是党的十五大确定了依法治国的方略,江泽民同志提出了“三个代表”的重要思想之后,在经济体制改革中,如何通过创新和规范,提高政府和公共管理部门的行政管理和行政执法水平,以促进整个社会的稳定和经济的发展,成为依法治国和贯彻江泽民同志“三个代表”重要思想的一个课题。

呈现在读者面前的这本《现代公共部门管理理论的创新与实践》,是李子清同志的一部近作。这本书从市场经济条件下,如何建立和完善系统、科学、规范的管理运行机制入手,把学术研究和实际工作有机地结合起来,围绕提高行政管理和行政执法水平进行了有益探索。一方面从当今世界经济全球化的发展趋势,特别是随着高新技术产业的发展,市场竞争的日趋激烈,对管理创新提出的新的更高的要求,并结合实际系统阐述了一些现代管理的基本原理。另一方面,针对经济体制改革中出现和面临的一些问题,特别是行政管理和行政执法过程中面临的一些问题,包括行政和经济管理秩序中存在的问题,从如何创新与规范,如何系统管理与完善机制,如何规范管理 with 严格执法,提高管理者的综合素质等不同方面,结合他在担任内蒙古自治区地方税务局主要领导的工作中,学习和运用现代管理的一些基本理论和基本原理,在地方税收征管过程中逐步形成的规范化管理的创新理论,以及在这一理论指导下所进行的规范化管理的具体实践,广而扩之,从创新与规范

的角度,就现代公共部门的管理理论的创新与实践,进行了有益的研究和探索。这些研究和探索,包括作者在书中用一定篇幅介绍的内蒙古地方税务局在地方税收征管改革中的一些强化管理的运行机制,对于规范公共部门的管理行为,进而规范管理和经济秩序,提高行政管理和行政执法水平,乃至行政管理和行政执法效率,建立系统、规范、科学的管理监督运行与制约机制,充分体现了江泽民“三个代表”的重要思想,具有一定的指导意义。

管理是人类社会特有的一种普遍的社会活动,它本身具有十分广泛的社会包容性。正如作者在书中讲到的那样,大到整个国家和社会,小到一个单位、一个部门都离不开管理。管理既是一个古老的话题,又是一个不断地随着社会生产力的发展而不断创新和发展的过程。这种创新和发展,既包括管理思想又包括管理理论,也包括管理实践。科学管理本身也是生产力,它既可以为社会和经济的发展提供良好的发展环境,又可以直接推动社会生产力的发展。对此,作者从历史发展的角度,做了系统论述,指出管理本身就是对人的思想和行为的一种规范。但管理本身作为一种规范又具有多样性的特点,包括法律规范、制度规范、道德规范。没有规范,也就没有正常的秩序,而秩序又是社会稳定和经济发展的前提和基础。但不论规范也好,建立科学的管理秩序也好,都必须立足于机制的建立和完善。作者用大量在地方税收征收管理过程中的具体实践,从制度设计,包括制度的形式结构、制度本身的结构体系、账户、核算结构体系、管理运行、监控结构体系,以及规范化管理与激励机制,规范化管理与用人机制,规范化管理与组织文化的建设、规范化管理的信息化等不同的方面,进行了系统的阐述。这种来源于实践的阐述,又是建立在一定的规范化理论基础之上的。为此,作者对规范化管理的理论,包括作者概括的文化规范律、整体联系律,过程(时空)层次转化律,开放自循环规范律、行

NADSL '03

为需求匹配律以及规范化管理的系统要素结构进行了理论上的探讨,并且结合税收征收管理过程进行了较为系统的阐述。在对这五个基本规律进行系统论述的同时,作者吸收了现代管理的一些科学的研究成果,包括系统论、控制论、信息论以及行为科学等交叉学科的研究成果,对管理系统特别是税收征收管理系统的要素结构,系统功能和作用,进行了深入浅出的阐述。这些论述,对于我们增强现代管理理念,树立现代管理意识,具有一定的理论和实践意义。特别是作者在本书中,围绕管理过程中人的思想和行为过程的规范,尤其是如何有效地发挥和测定人力资本在现代管理中所起的重要作用,进行了深入探讨。这种探讨对于改变传统管理中只重视资本的运行,忽视对人的智力资本、人力资本的科学估价和测定的观念,对于形成以人为本,最大限度地发挥人在管理过程中的积极性、主动性和创造性的观念,是极有启发的。

此外,作者还对创新与规范进行了较为系统的论述,特别是在经济体制改革中,创新与规范的重要性和必要性,以及它对于促进经济体制改革,提高管理水平所具有的重要作用,联系地方税收征管改革过程中的具体实践,进行了深入的研究。在这方面,作者主要是从机制的建立和完善来加以科学和系统的阐述,并从机制的建立和完善来实现整个管理过程的规范化管理。比如,对激励机制的建立和完善来看,他既谈到现代化管理过程中,包括管理历史的发展过程中,对激励重要性的认识过程,也谈到激励必须是一个管理的过程,包括按照不同的职位、职责、职权进行相应的目标设定,通过科学的目标来体现不同职位、职责和职权的职能,而且通过事中、事后考核、核算,对其目标的完成情况给予客观公正的测定,并通过已经确定的考核奖惩办法,给予相应的奖励和惩罚,形成一种有效的制约机制。这种机制的建立和完善,既注重它的系统性、又注重规范性,而且通过运用簿记的方法来采集人在管理过

程中的行为轨迹,体现出一种激励过程的规范性和客观性,从而体现出一种运用激励机制调动人的积极性和测定人在管理过程中人力和智力资本投入的公正性。

作为一名从事税收征收管理工作的领导干部,李子清同志对理论研究有一种锲而不舍、孜孜以求的精神。他十分注重运用现代管理的一些科学的成果,包括交叉学科的一些成果来指导自己的工作,并且把理论研究同税收征管的具体工作有机地结合起来,逐步形成了在一定管理思想和管理理论指导下的税收征管的模式。这一征管模式对提高税收征管水平,规范税务部门在征管中的行政管理和行政执法过程,提高税务干部的综合素质,起到了很大的促进作用。这种改革和税收征管模式的形成,是一种在创新意识指导下,以一定的理论为基础形成的。尽管它还有这样或那样不够完善的地方,但这种强烈的创新意识和勇于探索的精神是十分难能可贵的。据我了解,对内蒙古地方税务局几年来进行的地方税收征管的规范化管理,国家税务总局曾经专门派人进行过系统调查了解,并给予了充分肯定和客观评价。现在,李子清同志又从理论同实践相结合的角度,从提高和规范公共管理部门的行政管理和行政执法的高度,对其多年来的理论研究和在地方税收征管过程中所进行的规范化管理进行了系统总结。这对于我们进一步提高税收征收的管理水平,进而提高我国公共管理部门的行政管理和行政执法水平,解决当前行政管理和行政执法中存在的诸多问题,是一种十分有益的探索 and 贡献。

我国社会主义市场经济的进一步发展和完善,特别是在对外开放中同国外经济、技术交流的日益频繁,对管理提出了更高的要求,实现现代化管理是一种管理创新的必然发展趋势。作为一个理论工作者,我希望有更多的领导干部和实际工作者,不断提高自身的理论素养,注重学习国内外先进、科学的管理理论,并结合中

国和自己的工作实际,把我们的管理水平提到一个新的高度,以应对世界经济全球化和日益激烈的市场竞争向管理工作提出的新要求、新挑战。

原正

二〇〇一年八月二十三日

目 录

序	庞元正(1)
第一章 导论	(1)
一、现代管理理论概述	(4)
二、现代管理的系统化原理	(12)
三、现代管理过程中人本原理的运用	(18)
四、现代管理中效益原理的广泛运用	(24)
五、现代管理中的动态原理	(27)
六、现代管理的其他内容	(30)
第二章 现代公共部门的管理理论的创新和规范	(33)
一、现代公共部门管理的特点	(35)
二、创新与规范的含义	(38)
三、创新与规范的必要性	(46)
四、规范化管理理论体系的构建	(62)
五、公共部门实施规范化管理的重要意义	(64)
第三章 规范化管理的涵义和理论依据	(68)
一、规范化管理的涵义及其特点	(68)
二、规范化管理理论体系构建及其制度设计的理论依据	(75)
第四章 规范化管理理论的基本规律和要素结构	(84)
一、文化规范律	(85)
二、联系整体律	(98)
三、过程(时空)层次转化律	(109)

四、开放自循环规范律	(116)
五、规范行为需求匹配律	(126)
六、规范化管理的系统要素结构	(134)
第五章 规范化管理的制度设计	(140)
一、形式结构体系	(141)
二、制度结构体系	(147)
三、账户结构体系	(156)
四、核算结构体系	(164)
五、运行结构体系	(170)
六、监控结构体系	(178)
七、组织领导结构体系	(183)
第六章 规范化管理的目标效应	(188)
一、专业化	(189)
二、职能化	(194)
三、标准化	(200)
四、簿记化	(205)
五、数字、电算化和信息管理系统	(209)
六、效率最大化	(216)
第七章 规范化管理与激励机制——考核奖惩	(220)
一、规范化管理的整体性为激励机制形成奠定了基础	(220)
二、考核奖惩是实现激励的重要管理过程	(227)
第八章 规范化管理与用人机制——能上能下	(232)
一、规范化管理为用人机制的改革创造了条件	(232)
二、规范化管理是用人制度改革的有效途径	(237)
第九章 规范化管理与组织文化——创造富有特色	
的团队文化	(240)
一、组织文化的内涵及其形成发展与特点	(241)
二、规范化管理为组织文化和团队文化的形成奠定了	
管理基础	(243)

附 录 (247)

 内蒙古自治区地方税务局关于全面实施规范化管理的决定 (247)

 内蒙古自治区地税系统规范化管理实施方案 (253)

 内蒙古地方税务局规范化管理运行操作规程 (267)

 内蒙古自治区地方税务局对盟市、计划单列市、区局直属征
 收局地方税务局 1998 年组织责任人主要职责账户

第 一 章

导 论

党的十一届三中全会以来,在邓小平建设有中国特色社会主义市场经济理论的指导下,我国的经济管理体制实现了从计划经济向社会主义市场经济的转变。经济管理体制的这一历史性的转变,不仅促使人们的思想观念发生了根本性的变化,也为我国经济的长足发展提供了极为有利的宏观发展条件。改革开放 20 多年来,随着人们思想的解放、观念的转变,国家宏观经济政策和经济调节手段从市场经济的客观要求出发,进行了必要的调整 and 改革。我国经济发展,国内生产总值逐年提高,人民的物质文化生活水平明显改善和提高,财政收入逐年增长,综合国力大为提高,国家面貌发生了举世瞩目变化的实践和事实,已经充分证明了它的科学性和正确性。

随着我国社会主义市场经济的发展和完善,在深化改革和对外开放,使中国经济融入世界经济一体化之中的过程中,为了尽快缩小我国经济发展同世界一些发达国家的差距,特别是在高科技领域里的差距,在发展高新技术产业,特别是信息产业,用高新技术改造和提高传统产业的科技含量和产品附加值,对经济包括产业结构和所有制结构进行结构性调整,进一步提高经济运行质量的同时,对政府职能和公共管理部门进行科学、系统、规范的管理显得愈加重要。作为一个人口大国,它不仅关系到资源的合理开发、有续利用和经济的可持续发展,也关系到对宏观经济调控水平

和经济发展质量的提高。关系到科学管理和发挥政府的职能,使公共管理部门的管理适应社会主义市场经济的要求,实现依法行政,依法管理,提高行政管理效率,促进经济发展。从这种意义上来看,在完善市场经济的运行规则,从市场经济的客观要求出发,在对经济运行进行强化管理的同时,对政府职能以及政府职能部门包括公共管理部门的科学、系统、规范化管理显得更为重要。它是完善社会主义市场经济的重要内容。

大量的管理实践表明,市场经济既是一种法制经济,也是一种建立在法制完善基础上的信用经济。它既承认价值规律在经济发展过程中存在的客观必然性,以及它用“看不见的手”,通过市场这个资源配置的杠杆在国民经济的发展和运行中所起的调节作用,同时为了防止形成放任自由经济可能给经济发展和资源利用带来的负效应,也必须用“看得见的手”,即政府通过一定的管理手段,即法律的、行政的、经济的手段来有效地调节经济的发展,以抵消和调节市场经济发展过程中可能带来的一些负效应。这样,同计划经济的管理体制相比较,政府的职能和政府职能部门包括公共管理部门的功能及其管理手段,就必然要发生相应的调整。特别是在市场经济的条件下,由于利益主体和所有制结构的多元化,更加要求政府及其管理部门的管理职能和管理手段必须进行相应的变革。在走向多元化经济发展的过程中,改变计划经济条件下那种政府包揽一切、一切都按政府计划运行的保姆式的管理办法,用法律手段、行政手段和经济手段去调节和管理经济,努力提高政府和公共管理部门的办事效率,提高经济的运行质量,就成为政府及其公共管理部门的管理发展的趋势。

党的十五大明确提出了依法治国的方略,从完善和健全法制的角度为我国社会主义市场经济的发展和完善奠定了坚实的基础,并通过法制的健全和完善,逐步创造一个良好的有利于经济发

展的客观环境。

健全的法制是推动经济发展的基础,特别是对我国这样的发展中国家,具有更加重要的意义。它对推进社会主义市场经济的发展和完善,形成良好的市场运行秩序和规则,起着至关重要的作用。从目前来看,经过 20 多年的改革开放,尽管我国的经济有了巨大的发展,社会产品即物质资料的生产水平有了很大提高。但也应当看到,经济运行过程中还存在许多不尽如人意的地方。经济运用秩序有待于进一步加强,经济运用过程中的信用程度并不太高,从而导致经济运行过程的不规范;大量投机行为的滋生,严重地破坏了规范的经济秩序;知识产权得不到尊重,假冒伪劣产品屡打屡禁不止,经济欺诈行为表现多样,名目繁多,并屡屡发生,严重地损害了国家和消费者的利益、破坏了正常的经济秩序。在组织税收收入方面,偷骗国家税款现象时有发生。由于管理不善,缺乏严密的运行机制而造成的种种漏洞;行政执法过程中的随意性、不规范性,形成执法过程中约束力的减弱,造成国家税收收入的大量流失。尽管这几年通过采取各种强化管理的有效措施,使管理有所强化,但由于管理不规范、不严密使这方面的漏洞依然存在。这些现象的发生,除了各种不同经济主体的利益驱动、地方保护主义以及一些为了个人私欲,不惜铤而走险之外,也同我们政府管理职能包括职能部门管理的不到位有着直接关系。特别是一些腐败现象的滋生,反映了管理机制方面存在的不规范、个人说了算,权力得不到有效约束和监督,导致少数人利用自己手中的权力,形成官商勾结、权钱交易的丑恶现象。它不仅严重地损害了党和政府的形象,也给国家的资财造成了巨大损失。因此,从现代化管理的角度,在完善和发展社会主义市场经济的过程中,如何强化对政府及政府职能部门,特别是公共管理部门科学、系统、规范化管理。通过从管理机制的建立、形成和完善,有效地扼止市场

经济运行过程中的各种不规范行为,包括各种腐败现象的滋生,特别是通过管理和制度的创新和运用现代化的管理理论和方法,实现政府职能部门管理的规范化,更好地发挥法律、行政、经济手段在市场经济中的作用,就成为一个十分重要的课题。

一、现代管理理论概述

我们在前面说到,发展和完善社会主义市场经济,使我国的社会主义市场经济成为真正意义上的法制和信用经济,就必须从我国的实际出发,建立和健全市场经济的运行规则。特别是要逐步完善法制建设,并把法制建设和严格管理有机地结合起来。在完善法制建设的同时,实现依法管理和依法办事,提高政府和政府管理部门自身的管理水平,形成一种严密的运行机制,使政府部门特别是公共管理部门实现科学、系统、规范化管理,减少由于人为因素而带来的行政执法和管理上的主观随意性。从强化管理角度来看,随着科学技术的发展,要实现管理的科学性、系统性和管理过程的规范性,就必须认识现代管理,认识和把握运用现代管理理论对政府公共管理部门强化管理的重要指导作用。

我们都知道,管理是人类特有的一种普遍的社会活动,即人们为了达到一定的组织目标所进行的一系列有组织的活动。管理是对群体而言的,也是对一个组织而言的。管理学家迈克·法兰德给管理下的定义是“管理人员通过系统的协调的合作的人类活动来创造、引导、保持和运转有目标的组织的一个过程。”另一个管理学家特里认为管理是“管理过程中人力资源的利用和重要性得到了体现。”特里讲“管理是一个易识别的过程,这个过程的目的是通过人力资源和其他资源的利用来达到既定的目标。”孔茨认为:“在经营组织中,创造和保证某种内部环境,在这个内部环境中以群体

的形式组织在一起的个人能有效地工作去达到群体的目标。”还有些管理学家认为“管理是一种包括涉及工作组织中一系列任务、职责和关系的职能。”随着管理科学的发展,人们的认识逐步走向趋同化,即认为“管理是引导人力和物质关系进入动态的组织,以达到这些组织的目标。也即使服务对象获得满意,并且使服务的提供者也获得一种高度的士气感和成就感。”从这种意义上讲,我认为管理是围绕组织的功能,对以人为主体的资源的一种有效配置,使其达到组织功能所要求的高效,达到满意。这里所说的满意是从赫伯特·西蒙在其所著的《人的管理行为》一书中的“人的社会的行为只能是有限理论”演化而来的。因为社会是一个复杂的巨系统,它在科学技术的推动下,不停地创新,不断地变化,处于一种动态的发展状态。因此,管理组织和管理行为也在不断地适应这种变化。

我们都知道,管理是人类特有的一种普通的社会活动,它本身具有十分广泛的社会包容性。这种包容性是指,大到整个国家和社会,小到一个单位、一个部门都离不开管理。没有管理,就没有秩序,也没有效率。只有通过系统的组织管理,才能把无数个个体纳入一定的组织和系统运行与活动之中,使整个社会像一部完整的机器一样,有条不紊地运行,相互之间按照各自的分工,在连接和转换中推动社会的发展与进步。因此,管理从本质上来说,是指在一定的社会活动中,一定的人或组织依据一定的权力,通过一系列组织、协调,按照一定的规则,运用一定的手段,对人力、物力、财力等进行合理调节,以达到预定目标的活动过程。

人类的管理活动,既有共同的规律性,也有由于管理对象不同,而形成的管理内容、对象和管理方法的差异性。一般来讲,共同的规律,体现着管理的一般规律。而不同的特点,体现着不同行业、不同部门的不同管理内容方面的特点。特点不同,其管理的方

法与手段也不尽相同。认识管理,就要认识它的普遍性和特殊性,共同性和差异性。

管理同时又是一个历史的概念。所谓历史概念,是指管理的发展有着悠久的历史 and 沿革。管理是伴随着人类社会的产生而产生,又伴随着人类社会的发展特别是社会生产力水平的提高和发展而提高和发展的。管理自身的发展,既有人类社会文明与进步的痕迹,又有社会生产力发展包括科学技术进步而带来的管理方法与管理手段的创新与变革。同时,当管理发展到一定的历史阶段时,又由于管理发展的要求,促使管理思想和管理理论的逐步形成与发展。可见,管理的实践为管理思想和理论的形成创造了条件,而管理思想和理论的形成,又在不断地总结管理的实践,并促进管理水平的进一步提高。人类文明的进步和社会生产力的发展,特别是一些重大的科学或技术进步,往往又给管理注入了新的活力,为管理的创新和发展提供了新的更加有效的管理方法或手段。因此,管理同人类社会一样,也是一个不断发展和变化,由低级向高级,由自然管理到理论指导下的科学管理的系统化的发展过程。这个过程既包括管理思想、管理理论水平的发展和提高,也包括管理制度,还包括管理方法与管理手段的提高。可见,管理总是随着人类社会的文明与进步而发展,随着社会生产力水平的提高而提高,它自身的发展是一个不断适应社会生产力发展水平的过程。正因为如此,它走过了古典管理、近代管理和现代管理等不同的发展阶段。每个阶段的管理思想、理论和管理方法,都代表和反应了当时的社会生产力发展水平以及科学技术的进步程度。

现代管理是伴随着现代科学技术的发展而逐步形成的。它是指管理在总结历史发展经验的基础之上,汲取现代科学技术发展的一些新的研究成果,包括现代社会科学、现代自然科学和技术科学的研究成果以及提供的理论和方法,并运用这些理论和方法,去