

公共行政系列教材

一般管理学原理

中国人民大学行政管理学系 组编
张康之 齐明山 编著
中国人民大学出版社

公共行政系列教材

一般管理学原理

中国人民大学行政管理学系 组编

张康之 齐明山 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

一般管理学原理/张康之 齐明山 编著
北京:中国人民大学出版社,1998

ISBN 7-300-02850-0/F·880

I. 一…

I. ①张…②齐…

Ⅱ. 管理学

Ⅳ. C93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 22496 号

公共行政系列教材

一般管理学原理

中国人民大学行政管理学系 组编
张康之 齐明山 编著

出版发行:中国人民大学出版社
(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

经 销:新华书店

印 刷:北京市丰台区丰华印刷厂

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.875

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

字数:242 000

定价:15.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

《公共行政系列教材》编委会

主编：朱立言

编委（按姓名笔画排序）：

石永义 石亚军 许文惠 齐明山

张成福 赵国俊 彭和平

总 序

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学亦即行政管理学，它对我国经济和社会发展的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显示出来，发展前景极好。

公共行政是对政府及其社会公共部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共管理的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高工作效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性，因而，只有极少数人能成为优秀的管理人才。大量不合格的管理人员的存在，对于公共服务和社会发展来说，是一种无形的损失。现代公共行政管理则不同，它的公共性质要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；它的特殊性质要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。对于现代公共行政管理来说，不应当存在着人们所误解的“有了权力就能胜任”的状况。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共管理部门迅速增加，公共管理中的分工协作日益增强，社会对政府公共管理质量的要求越来越高，“专门化”成了遍布公共行政管理一切领域的重要趋势，不经过专门化的教育培训，就不可能胜任管理岗位的要求。在当代社会，非政府公共行政管理组织的发展非常迅猛，

在一些发达国家，其从业人数已接近甚至超过政府公务人员的数量。这些担负公共行政管理职能的非政府组织对其管理人员任职资格的要求很高，是否受过专门教育，成为这类组织选聘人员的首要标准。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的，教育将为公共行政管理提供任职资格证明。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所1990年成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、公共政策、公共组织与人力资源管理、比较公共行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，都是党和政府及各级领导关心、支持的结果，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化和专业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。“谁言寸草心，报得三春晖”，我们面对社会的厚爱与期望，以最诚挚的心情和更加努力的工作，奉献我们集体劳动的成果——《公共行政系列教材》，作为回报。

《公共行政系列教材》预计10本，将陆续推出，即《一般管理学原理》、《现代政治学原理》、《公共行政的法律基础》、《当代中国政府与行政》、《政府经济学》、《公共行政中的领导》、《公共部门人力资源管理》、《公共政策导论》、《公共行政的方法与技术》、《机关管理的原理与方法》。教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在

学术界和实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿新的起跑线上。以上初衷之所以冒昧写出，是热切希望公共行政学界和实际工作部门的同行们给予批评指正，使我们今后编写出更好的教材。在这里，我们谨向《公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《公共行政系列教材》编委会

1998年6月18日

目 录

第一章 导论	1
第一节 管理与管理学	1
一、管理的概念.....	1
二、管理学的涵义.....	4
三、学习管理学的意义.....	7
第二节 管理学的形成与发展	9
一、管理思想的历史.....	9
二、经典管理理论.....	11
三、现代管理学说.....	16
第二章 管理的人本原则	25
第一节 管理中的人	25
一、管理学的人的概念.....	25
二、人是管理的目的.....	31
三、管理必须以人为中心.....	33
第二节 调动人的积极性和创造性	35
一、管理需要人的参与.....	35
二、重视人的需要.....	37
三、促进人的全面发展.....	40
第三章 管理的系统原则	42
第一节 管理系统	42

一、系统的概念	42
二、系统的特性	44
三、管理系统	47
第二节 管理中的系统原则	50
一、现代管理学的系统观点	50
二、现代管理的客观要求	54
三、系统原则的方法论意义	56
第四章 管理的效益原则	60
第一节 管理的目的在于提高效益	60
一、效益的概念	60
二、现代管理以效益为目的	63
三、生产方式的状况决定效益	65
第二节 坚持效益原则	67
一、树立效益观念	67
二、提高效益的途径	70
三、坚持效益原则	73
第五章 管理的基本手段	76
第一节 行政手段	76
一、行政手段的内容	76
二、行政手段的功能	78
三、行政手段的运用	79
第二节 经济手段	81
一、经济手段的内容	81
二、经济手段的功能	83
三、经济手段的运用	85
第三节 法律手段	87

一、法律手段的内容	87
二、法律手段的功能	88
三、法律手段的运用	91
第四节 思想工作手段	93
一、思想工作手段的内容	93
二、思想工作手段的运用	94
第六章 管理的环境	97
第一节 环境及其影响	98
一、环境的涵义	98
二、环境对管理的影响	101
三、管理者的环境意识	103
第二节 外部环境和内部环境	105
一、外部环境	105
二、内部环境	108
第七章 人的管理与物的管理	112
第一节 人的管理	112
一、管理的根本是管人	112
二、根据人的特性实施管理	115
三、人的管理的具体要求	118
第二节 物的管理	120
一、物是管理系统中的基本要素	120
二、物的特性与物的管理	123
三、管理系统优化的基础	125
第八章 信息的管理	128
第一节 管理信息	128

一、信息与管理信息	128
二、管理信息的作用	132
第二节 管理信息系统	134
一、管理信息系统的概念	134
二、管理信息系统的建立	138
第九章 组织与人员	142
第一节 组织的结构与职能	142
一、组织的涵义	142
二、组织的结构	145
三、组织的职能	149
四、组织的变革	152
第二节 人员配备	155
一、人员配备的概念	155
二、管理人员的选聘	157
三、管理人员的考评	160
四、管理人员的培训	163
第十章 领导与控制	165
第一节 领导	165
一、领导的概念	165
二、领导者	168
三、领导活动	171
第二节 控制	174
一、控制的概念	174
二、控制的类型	177
三、控制的过程	181

第十一章 激励与沟通	184
第一节 激励	185
一、激励的根据.....	185
二、激励的类型.....	188
三、激励的效果.....	192
第二节 沟通	195
一、沟通的概念.....	195
二、沟通的类型.....	198
三、沟通的障碍.....	201
第十二章 决策与预测	204
第一节 决策	204
一、决策的概念.....	204
二、决策的类型.....	208
三、决策的方法.....	212
第二节 预测	216
一、预测的概念.....	216
二、预测的类型.....	220
三、预测的方法.....	222
第十三章 计划与战略	228
第一节 计划	228
一、计划的概念.....	228
二、计划的种类.....	233
三、计划的制定.....	238
第二节 战略	241
一、战略的概念.....	241
二、战略的意义.....	243

095406

三、战略的制定.....	245
第十四章 目标与创新.....	253
第一节 目标.....	253
一、目标的概念.....	253
二、目标的确定.....	258
三、目标管理.....	262
第二节 创新.....	267
一、创新概述.....	267
二、创新思维.....	271
三、创新的程序.....	276
附录 管理学重要名词概念便览.....	278
后记.....	298

第一章 导 论

管理是人类一切有组织的社会活动中必不可少的组成部分。随着社会的发展，人们社会活动的组织化程度越来越高，管理也越来越显示出它在社会发展中的意义。管理学是适应管理活动规范化、科学化、高效率的要求而产生的，是对人类管理经验的总结和概括。反之，它又是服务于管理实践的。因而在管理活动中，自觉地学习和运用管理理论是非常有益的。在管理学的理论体系中，“管理”的概念是最基本的范畴，研究管理学必须从管理的概念着手，因为管理学无非是关于管理的科学。管理学是一门非常年轻的科学，严格意义上的管理学是 20 世纪的产物，但是管理学的发展是非常迅速的，不同的管理学派纷呈，不断有新的管理理论出台，激烈的思想碰撞，促进了管理学的迅速成长。

第一节 管理与管理学

一、管理的概念

管理一词有“管辖”、“处理”、“管人”、“理事”等义，是指人们对一定范围内的人员及事务进行安排和处理，以期达到预定目标的活动。现代管理是一种高度科学化、组织化的活动，因此，现代管理是指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，使别人同自己一起实现既定目标的活动过程。

管理是一种社会现象和文化现象，它是一种与人类社会共生

的社会活动，只要有人类社会存在，就会存在着管理活动。管理的基本要素是管理者、管理对象，以及保证管理在管理对象中发生作用的手段、技术、方法和物质载体。

管理是人类社会实践的产物，也是人类社会实践的组织方式。是许多人在同一生产过程中，或同一活动范围内的自觉的协作。实际上，人类一切生产实践都是以协作的形式出现的，无论是原始人简单的狩猎活动，还是现代化社会大生产，都包含着不同程度的协作。协作就是生产的组织方式，就意味着管理的存在。简单的协作是未分化的管理，管理者与被管理者是一体的。充分发展了的协作关系的出现，意味着高度分化了的管理的存在，在这种管理活动中，管理者职业化了，管理也表现为一种职业活动。因而正是由于人们在生产活动中建立起了协作关系，才出现了管理，管理是人们之间协作关系的自觉调节。

管理的最基本形式是组织，或者说组织是管理最原始和最基本的手段。人类社会一切生产活动中的协作关系能够演变为自觉的管理活动，其前提条件就是以组织的形式把协作关系固定下来，使它成为一种可以遵循的程序，并根据这种程序有效地实现活动目标。

管理的任务是有效地实现人类活动的社会协作，通过最佳的协作方式和最优的组织结构保证在实现目标的过程中作出最小的支出，使人力、物力和财力都能发挥出最大效应。

管理是一个体系，是管理者、被管理者、相应的物质载体，以及管理手段、技术和方法构成的组织系统。在管理系统中，管理者与被管理者是分工与协作的关系。虽然管理者是管理活动的发出者，担负着制订计划、建立组织、配备人员、指导工作、控制进程等职能。但是，被管理者并不是可有可无的因素。因为一切管理活动都只有通过被管理者才会发挥作用，而且被管理者的能力和素质等因素也直接决定了管理系统的质量。管理是不能够离

开一定的物质基础的，仅有人因素并不能构成一个完整的管理系统，任何管理都必然建立在一定的物质基础之上。人与物是管理系统的“硬件”，管理手段、技术和方法则是管理系统的“软件”，正确、合理的管理手段和方法是管理系统有序化的前提。

管理是一个过程，是管理者与被管理者共同实现他们的既定目标的活动过程。在这一过程中，随着决策、计划、组织、人员配置、指导、控制和协调等管理职能的不断发挥，达到管理系统的目标。

管理是管理者与被管理者共同协作的活动，在管理活动中，管理与被管理的关系是相对的，管理者与被管理者的角色是确定的，又是不确定的。在现代社会中，人人都是管理者，又都是被管理者。在特定的范围内，管理者与被管理者的角色可能是确定的，但超出这个范围，管理者就会成为被管理者，而被管理者则成为管理者。

管理的最主要内容是处理人际关系。因为一切管理活动都是发生在两个人以上的组织系统之中的，人与人的关系、人与物的关系是管理系统的两大基本关系，管理就是要协调和控制这两大关系，使系统优化，形成系统合力。在这两大关系中，人与物的关系无疑是非常重要的，人与物的合理配置、人对物的控制都是管理的重要内容。但是，现代管理学发现，同人与物的关系相比，人与人的关系在管理系统中起决定性的作用。因而管理就主要是协调人与人之间的关系，以使管理者与被管理者一道去完成管理系统目标。人际关系既包括横向的关系，也包括纵向的关系。横向关系是指处在同一管理系统之中的管理者或被管理者之间的水平关系，而纵向关系则是指管理者与被管理者之间的垂直领导关系。良好的人际关系可以使管理系统优化，调动起所有人的潜能，形成一种有机合作的整体力量，并弥补系统中可能存在的缺陷和可能出现的不足。所以，把重心放在处理和协调人际关系上，

已成为现代管理者的共识。

管理采取什么形式以及管理水平如何，是由社会生产力发展水平决定的，但抽象地讲，管理的目的只有一个，那就是有效地组织共同的劳动。正如马克思在《资本论》中指出的，一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。随着社会的发展，孤立的个人活动领域越来越少，人的活动的社会性参量越来越多，现代人的活动总是群体性的活动。因而管理已经渗透到现代生活的每一个角落。

人类的管理活动走过了从艺术到科学的阶段，进入到科学与艺术相统一的阶段。前科学时期的管理活动是一种凭经验和直觉的管理，它缺乏系统的科学理论的指导，管理只是管理者的技能、技巧和诀窍。成功的管理总是表现为管理者的积极性、主动性和创造性的和谐统一，所以这种管理是一种艺术。19世纪末20世纪初管理科学的出现，实现了人类管理活动的一次质的飞跃，进入了科学管理的时代。这一时期的成功管理总是属于那些遵循管理活动的客观规律、自觉运用科学的管理理论和管理方法的管理者。现代管理是科学与艺术的统一，它自觉地以科学的管理理论和管理方法为指导，但却不仅仅停留在书本上的管理理论，死记硬背和盲目照搬现成的原理和公式，而是根据管理实践中的实际情况，灵活地运用科学理论和方法，并充分发挥积极性、主动性和创造性。对于现代管理来说，缺乏创造性是平庸的，而忽视科学性则是盲目的。

二、管理学的涵义

管理学是系统研究管理活动的基本规律和一般方法的科学。