

“上海紧缺人才培养工程”项目
现代行政管理岗位资格培训丛书

丛书主编 陈 皓

现代行政管理：

工艺与 实务

XIANDAI XINGZHENG GUANLI

主编 孙 荣

GONGYIYUSHIWU

上海社会科学院出版社

“上海紧缺人才培训工程”项目
现代行政管理岗位资格培训丛书

丛书主编 陈 皓

现代行政管理：

工艺与 实务

主编 孙 荣

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代行政管理：工艺与实务/孙荣主编. —上海：上海社会科学院出版社, 2005

(现代行政管理岗位资格培训丛书)

ISBN 7 - 80681 - 761 - 1

I. 现... II. 工... III. 孙... IV. 行政管理
V. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 107116 号

现代行政管理：工艺与实务

主 编：孙 荣

特约编辑：黄行发

责任编辑：陈 军

封面设计：王晓阳

出版发行：上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@online.sh.cn

经 销：新华书店

照 排：南京展望文化发展有限公司

印 刷：上海华成印刷装帧有限公司

开 本：787×1092 毫米 1/16 开

印 张：16.75

插 页：2

字 数：305 千字

版 次：2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 80681 - 761 - 1/D · 068

定价：28.00 元

版权所有 翻印必究

上海市干部培训中心组织编写

《现代行政管理岗位资格培训丛书》

编委会名单

主编 陈 皓

副主编 陆 珉

执行主编 桑玉成

编 委

(按姓氏笔画为序)

丁振文 丁贻麟 王 萍

孙 荣 孙君明 李治中

何精华 汪晓虹 陈小华

范本鹤 袁 峰 顾银根

序

丁薛祥

本世纪头 20 年,是上海建设社会主义现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心之一的重要战略机遇期。上海肩负着率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化的历史使命。小康大业,人才为本。面对未来发展,上海要抓紧建设一支规模宏大、结构合理、素质较高的人才队伍,以此在新世纪新阶段,在世界多极化和经济全球化快速发展、科技进步日新月异、综合国力竞争日趋激烈的新格局下,更好地抓住机遇、应对挑战。

行政管理人才是宏大的高素质人才队伍中一个不可或缺的重要组成部分。他们无论在政府部门,还是企事业单位,抑或日益增多的社会组织中,都具有不可替代的独特作用。从宏观上来讲,现代行政管理人才是落实科学发展观、加强党的执政能力建设、构建和谐社会,加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的基础;从微观上来讲,现代行政管理人才在企事业单位、社会组织中,扮演着保证各部门之间相互协调、发挥组织成员的智慧 and 潜能、提升管理水平和提高组织效率的关键角色。随着经济社会的快速发展,行政管理人才的作用会日益凸现,社会对行政管理人才的需求也会不断增长,行政管理人才在未来可谓大有作为、大有前途。

我们必须清醒地认识到,与建设现代化国际大都市的要求相比,目前行政管理人才队伍的规模、素质、能力还有一定差距,视野

* 作者系中共上海市委组织部副部长、市人事局局长。

开阔、观念超前、基础扎实、经验丰富、业绩卓著的现代行政管理工作者还是全社会比较紧缺的人才。因此,站在建设“四个中心”的战略高度,抓紧人才培养工作,造就一支高素质、专业化、复合型的现代行政管理人才队伍,成为当前一项紧迫的任务。

此次出版的《现代行政管理岗位资格培训丛书》,涵盖了现代行政管理的原理与方法、领导与决策、组织与创新以及工艺与实务等诸多内容,具有丰富、系统、新颖的特点。作者在吸收、反映国内外行政管理学科最新的研究和应用成果的同时,在多年探索、研究基础上,还提炼出了许多新观点、新见解,对提升行政管理专业人才素质和能力,进而有效推进管理现代化、加快实现城市现代化发展具有参考和借鉴作用。广大行政管理人才既可以通过这套丛书概览现代行政管理基本问题的全貌,掌握和夯实基础知识和理论,同时,又可以通过这套丛书把握现代行政管理的学科前沿和未来发展方向,有利于其今后的实践和提升。

我相信,这套丛书的出版,有助于广大行政管理人才更新工作理念、增强工作能力、提高工作水平,有利于加快现代行政管理人才的培养进程。衷心希望立志从事行政管理工作的读者,能够结合工作实际,认真研读、潜心学习,以此更新观念、拓展知识、提升技能、练就本领,成为适应时代需要、推动经济社会发展的优秀的行政管理人才,为全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面,为上海这颗“东方明珠”放射出更加璀璨的光芒作更大的贡献。

2005年9月16日

目 录

序	丁薛祥
第一章 导 论	1
第一节 行政工艺与实务概述	1
一、行政工艺的涵义	2
二、行政实务的涵义	3
三、行政工艺与实务的发展趋势	4
第二节 行政工艺与实务类型	5
一、传统的行政工艺与实务	5
二、现代行政工艺与实务	6
三、行政工艺与实务的其他类型	7
第三节 行政工艺与实务的意义与方法	9
一、学习行政工艺与实务的意义	9
二、研究行政工艺与实务的方法	11
【阅读参考】	12
【案例及思考】	15
【基本知识点小结】	16
第二章 行政效率	17
第一节 行政效率概述	17
一、行政效率的涵义	17
二、研究行政效率的意义	19
三、绝对效率和相对效率的关系	20
第二节 衡量行政效率的方法	20
一、衡量行政效率的主要方法	20
二、组织效率、管理效率和执行(基层)效率	21
三、衡量行政效率的要点	22
四、衡量行政效率的标准	23
第三节 行政效率的提高	24

一、影响行政效率的主要因素	24
二、提高行政效率的主要途径	26
【阅读参考】	29
【案例及思考】	31
【基本知识点小结】	32
第三章 行政方法	34
第一节 心理学方法	34
一、心理学方法概述	35
二、行政过程中的心理学方法	36
第二节 系统工程方法	39
一、系统原理	40
二、整分合方法	43
三、反馈方法	45
四、相对封闭方法	46
第三节 思想政治教育方法	48
一、思想政治教育概述	48
二、思想政治教育的规律和理念	50
三、思想政治教育的基本原则	53
四、思想政治教育的主要方法	56
【阅读参考】	59
【案例及思考】	60
【基本知识点小结】	61
第四章 行政调研统计与分析	64
第一节 行政调研	64
一、行政调研的涵义及组织方式	64
二、行政调研方案	66
第二节 常用行政调研的方法	67
一、观察法	68
二、访问调查法	68
三、问卷调查法	70
四、态度量表法	71
第三节 行政统计整理与显示	73
一、分类数据的整理和显示	73

二、顺序数据的整理和图示	75
三、数值型数据的整理和图示	76
四、统计表	79
第四节 统计指标的计算	81
一、总量指标	81
二、相对指标	82
三、平均指标	84
四、标志变异指标	85
【阅读参考】	86
【案例及思考】	90
【基本知识点小结】	91
 第五章 行政管理控制	93
第一节 行政管理控制概述	93
一、行政管理控制的涵义和内容	93
二、行政管理控制的过程	95
第二节 内部会计控制	96
一、内部会计控制的含义	96
二、内部会计控制制度的设计	96
第三节 预算控制	97
一、预算的涵义	97
二、预算控制的方式	98
三、预算控制的程序	99
四、有效预算控制的保证	99
第四节 质量管理控制	100
一、质量管理的涵义	101
二、质量管理体系的运转方式	102
三、六西格玛管理的特点与组织方式	103
第五节 绩效考评	105
一、绩效考评的涵义	105
二、绩效考评的流程设计	106
三、绩效考评的主要方法	107
【阅读参考】	108
【案例及思考】	113
【基本知识点小结】	117

第六章 行政日常工作	119
第一节 通讯工作	119
一、通讯工作的原则和要求	119
二、通讯工作的具体内容	120
第二节 时间安排和规划	123
一、时间安排的原则和要求	123
二、日程安排的主要内容	124
第三节 值班工作	128
一、值班工作的原则和要求	128
二、值班工作的主要内容	129
第四节 印信工作	131
一、印信工作的原则和要求	131
二、印信工作的主要内容	132
第五节 保密工作	136
一、保密工作的原则和要求	136
二、保密工作的主要内容	138
【阅读参考】	142
【案例及思考】	144
【基本知识点小结】	145
第七章 行政接待和礼仪	147
第一节 行政接待概述	147
一、行政接待的涵义和基本要素	147
二、行政接待的类型	148
三、行政接待的原则	148
四、行政接待的要求	149
第二节 行政接待的程序和事务工作	151
一、行政接待的程序	151
二、接待活动中的事务工作	151
第三节 行政工作礼仪	155
一、行政人员的个人礼仪	155
二、行政工作常用礼仪	161
【阅读参考】	168
【案例及思考】	170
【基本知识点小结】	172

第八章 会议管理	174
第一节 会议概述	174
一、会议的含义	174
二、会议的作用和局限性	175
三、会议的种类	176
第二节 会务工作	178
一、会前的准备工作	178
二、会中的服务工作	186
三、会后的总结工作	188
第三节 会议的成本和效率	189
一、会议的成本	189
二、控制会议成本的途径	190
【设计参考】	193
【案例及思考】	198
【基本知识点小结】	203
 第九章 文书处理与档案管理	205
第一节 文书处理概述	205
一、文书处理的内容和基本任务	205
二、公务文书的种类和格式	206
第二节 文书处理程序	207
一、收文办理程序	207
二、发文办理程序	210
第三节 档案管理概述	211
一、文书管理的内容和要求	212
二、文书立卷归档	213
三、档案的保管和利用	218
第四节 文档一体化	219
一、文档一体化的含义与特点	219
二、文档一体化的程序	222
三、电子档案的保管	224
【阅读参考】	226
【案例及思考】	227
【基本知识点小结】	229

第十章 行政督查和信访工作	231
第一节 督查工作的含义、范围和原则	231
一、督查的含义	231
二、督查工作的范围	232
三、督查工作的基本原则	232
四、督查工作的作用	234
第二节 督查工作的程序、方式和制度	235
一、督查工作的程序	235
二、督查工作的方式	238
三、督查工作制度	238
第三节 信访工作概述	240
一、信访工作的要素	240
二、信访工作的作用	241
三、信访工作的原则	242
第四节 信访工作的程序与方法	244
一、受理、登记	244
二、立案、呈批	245
三、承办、交办、转办	246
四、调查、处理	247
五、催办、回告	247
六、审查、结案	247
七、答复、督查	248
八、总结、综合研究	248
九、立卷	249
【阅读参考】	249
【案例及思考】	250
【基本知识点小结】	252
 参考文献	254
 后 记	259

第一章 导 论

本章基本问题

工艺与实务是行政管理的重要组成部分。长期以来,我国各级行政组织,在行政管理工作中积累了丰富的实践经验,但系统的工艺与实务规范尚比较缺乏。当前,随着行政管理科学化、法治化、现代化的不断推进,行政管理工作专业化、规范化、电子化的重要性已日益凸现。为进一步加强行政能力建设,不断提高行政管理工作水平,更好地培养行政管理的专门人才,有必要对现代行政管理的工艺与实务进行理论总结,形成较为系统的操作规范。无论何种行政组织在行政管理过程中都要采用各种各样的行政工艺与实务。行政管理中无论运用行政指令的、法律的、经济的、纪律的、思想政治工作、行政技术等哪一种基本工艺与实务,都要有具体方法和措施。科学的行政管理工艺与实务是完成行政任务、实现行政目标不可缺少的,也是政府提高效率和工作质量的重要途径。当前我国为克服行政管理中存在的官僚主义、效率低下弊病,实施全面改革,采用科学的行政管理工艺实务具有非常重要的意义。因篇幅有限,本书将重点阐述一些基本的、常用的行政工艺与实务。本章主要说明行政工艺与实务的涵义、类型、意义与方法。

第一节 行政工艺与实务概述

随着社会发展科技进步,行政管理工作的内容日趋丰富复杂。如何改进行政管理工艺与实务,更好地为社会、经济、文化服务,是行政管理学研究的一个重要方面。

行政管理学是一门实践性很强的学问,它非常注重行政工艺与实务。它包括行政管理中的各种操作技巧,是管理者作用于管理对象的桥梁,也是

人们在反复实践中积累起来的有关行政管理的经验和知识的具体应用。采用何种行政工艺与实务,往往标志着行政组织的管理水平以及行政人员的智力水平及基本素质。行政工作人员掌握了科学的行政工艺与实务,就能低消耗、高效率、高质量地完成行政任务,反之,则事倍功半,甚至会好心办蠢事。毛泽东同志曾深刻地说:“我们的任务是过河,但是没有桥或没有船就不能过。不解决桥或船的问题,过河就是一句空话。”^①可见,行政工艺与实务关系着政务、事务的兴衰成败。

一、行政工艺的涵义

行政工艺是从工艺学中引申出来的一个概念,何谓工艺?何谓工艺学?关于“工艺”一词的定义,中国1999年版《辞海》将其定义为:利用生产工具对各种原材料、半成品进行加工或处理(如量测、切削、热处理等),使之成为产品的方法。根据技术上先进、经济上合理的原则,研究各种原材料、半成品、成品的加工方法和过程的学科称为工艺学。

行政活动的优化,需要辅之以一定的技巧和条件,行政工艺就是行政活动中技术手段的总和,旨在改善行政流程中的技术条件,以提高行政效能。没有先进的行政工艺,优化行政管理和提高行政效能便无从谈起,行政工艺在一定程度上构成了优化行政管理的基础条件,应当予以特别的重视。

所谓行政工艺,就是指在行政管理过程中,运用自然科学和社会科学的研究成果,改善行政管理过程以达到行政高效化目的的科学。

行政工艺最主要、最基本的内容可以概括为:研究提高行政效能的手段和条件。长期以来,中国各级政府机关和企事业单位的行政部门,存在着许多弊端,如组织设置不合理,机构臃肿重叠,职责不清,滥用权力,脱离群众;许多人员工作缺乏精力 and 知识,思想僵化,墨守成规,办事拖拉,不讲效率,不负责任,等等。这些弊病的根除,需要经过一个较长时期的努力,需要在这个时期内不断地灌输新观念、新理论、新方法,其中行政工艺理论和方法的灌输是必不可少的组成部分。

行政工艺处于现代行政管理学中的技术层次,其主要任务是为行政管理提供可行且可靠的物质和精神技术手段,改善行政管理过程中的基础条件,以提高行政管理效能。行政工艺是给行政管理的成功提供最佳技术条件和工艺条件。

行政工艺有如下基本特征:

系统性。行政工艺的系统性表现在两个方面。首先,任何一种管理技术自身都具有其特定的系统性、关联性、层次性;其次,针对不同的管理客

^① 《毛泽东选集》第一卷,人民出版社1991年版,第139页。

体,各种技术方法之间相互补充,互为条件,它有效地反映了管理客体的整体性、关联性、运动性。从而决定了行政工艺在理论体系及具体应用上的系统性质特征。

开放性。行政工艺是建立在行政科学与其他社会科学、自然科学相结合的基础之上的,行政工艺的发展是以其包含越来越多的新科学、新技术内容为其重要特征的。因此,科学技术的日新月异,事物矛盾的逐步深化,决定了行政工艺始终是在与其他学科相互借鉴、吸收、交换中而不断完善的开放体系。

主体性。以人为本始终是现代科学技术发展的核心价值。行政工艺的发展不是对人在管理过程中核心地位的否定,而是为管理主体提供实用而便捷的分析工具,它可以更充分地发挥人在管理过程中的积极性、主动性,并避免传统方法的随意性,使人的作用更趋模型化、规范化、精确化。

量化性。现代科学技术尤其是数学理论的发展,促进了行政工艺从经验到科学,从定性描述向定量分析与定性描述相结合方向发展,像行政目标的制定、行政信息的处理、社会调查结果的研究都需要借助现代数学分析方法进行定量分析。定量分析,具有逻辑上的严密性和反映事物的准确性,它可以准确把握事物量的规定性,并在量的基础上进一步掌握事物质的规定性。

二、行政实务的涵义

“实务”一词,按字面的解释,“实”是“实际”,“务”是“事情”,合在一起可解释为“实际的事情(务)”。行政实务,顾名思义,就是行政管理工作实际要做的事情。可以定义为:行政实务是关于行政管理工作的实际事务的操作规范。

行政实务具有以下特点:

实践性。行政实务源于行政管理工作的实践,并与行政管理工作的实践的现状和发展紧密相连。它既是行政管理工作经验的总结和提炼,又必然随着行政管理工作的实践的发展变化而变化。同时,其重要作用又在于能够更好地指导管理工作实践。

操作性。这是行政管理实务最突出的特点。它是指导学习者弄明白行政管理工作“做什么”和“怎样做”,对管理的基本业务和工作范围有一定的了解和认识,以初步掌握行政管理工作的实际操作本领。因此,它侧重于对行政管理工作的各项业务具体操作方法和办事规范的介绍和诠释。

规范性。行政实务虽具有较强的实践性和操作性,但又不是实际工作方法的简单记叙,而是一部系统的工作规范。长期以来,行政管理工作的习惯于凭经验办事,许多工作的办事规则、程序、依据、惯例往往存在于会议纪要

中或“老法师”们的头脑里。行政实务则将这些“纪要”和“头脑”中的办事规则和经验加以梳理、提炼,使之成为具有普遍指导意义的工作规范。

三、行政工艺与实务的发展趋势

行政工艺与实务,是指在行政原理指导下,在行政工作中所形成的一套技能、程序和方法。当然行政工艺与实务也离不开工具,因为新的工具决定了新的方法和措施。工具的改进将影响实现整个目标的过程。从宏观上说,行政工艺与实务包含几个大的方面,如社会调查技术、预测技术、决策技术、计划技术、协调技术、控制技术,以及信息技术、激励技术等。从微观上说,许多具体行政工艺与实务又都有其具体的技术,如谈话有谈话的技术,组织会议有组织会议的技术,等等。至于某些具体业务人员还各有其独特的技术,如打字员的打字技术,等等。

行政工艺与实务在历史上处于一个不断发展的过程中。其发展的根本原因是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾运动。生产力发展了,生产关系就要改变,而经济基础的变更,又必然推动上层建筑发生革命性的变革,行政工艺与实务也就随之而发生变化。但作为行政工艺与实务发展的直接原因,应该说是科学技术在行政中的运用。这一点,在现代行政工艺与实务的进步中表现得十分明显。现代科学的发展改变了人们的思维方式,促使人们用新的方法去研究问题和处理问题。而新的技术发明又给人们采用新方法提供了物质上的保证,解决了工具和手段的问题。于是,一系列现代行政工艺与实务也就应运而生了。

在现代社会中,科学技术不仅日益向社会领域渗透,而且社会科学与自然科学也在经历着前所未有的相互交融。在行政管理过程中,从组织到人事,从决策到执行,从机关管理到财务管理,无不与行政工艺与实务发生着密切联系。

二次世界大战以后,以系统论、控制论和信息论为代表的新兴科学技术飞速发展,而且很快应用于企业管理,并逐步在公共行政管理过程中得以不断推广和充分应用。从而发展成为一系列有别于传统行政方法的新型行政管理技术,如系统管理法、目标管理法、全面质量管理法、ABC管理法、社会调查研究法、决策技术、预测技术、成本技术、网络技术、线性规划法等。在系统工程管理史上最有代表性的要算1961年由美国实施的“阿波罗登月计划”,此项工程为期长达11年,运用科学组织和系统管理技术,共组织了2万多家企业,120所大学,计42万人参加,耗资达300亿美元。之后,系统工程管理作为一项正式的管理技术日益被各国所重视。另外,概率论、模糊数学、离散数学、数理统计、数模技术等定量研究技术也不断应用于各级行政组织的管理活动中,在促进行政管理向客观性、精确性发展方面发挥着越来越

越重要的作用。它们与社会科学,如管理学、社会学、心理学、组织行为学、经济学等有机结合,形成了既不同于社会科学,又不同于传统管理方法的新型管理工艺与实务。进入 20 世纪 80 年代以来,作为第四代科技革命核心内容的网络信息技术,日益成为传统工业经济社会向知识经济社会转变的重要的技术杠杆。目前,越来越多国家的政府组织主动运用电子计算机和网络通讯技术,以改善和优化政府的行政管理水平,并在世纪之末兴起了一场“电子化政府”的浪潮。显然,这在客观上推动了行政工艺与实务向规范性、实用性和高速、便捷方向发展,使行政工艺与实务现代化奠定了雄厚的物质基础,并通过现代政府依据“经济、效率、效能”原则进行的政府改革很快地发展起来。

第二节 行政工艺与实务类型

行政工艺与实务是一个综合性的概念。它包括“软”、“硬”两个层次的内容。“软”的方法,是指行政管理主体所使用的定性分析、制度分析和政策法律方面的措施、手段。“硬”的方法,是行政管理主体在行政管理过程中运用自然科学与工程科学方面的技术并逐步实现量化的管理方法。如网络规划技术、头脑风暴法等决策技术、预测技术、目标管理法等,它属于微观层次的操作性较强的行政工艺与实务。上述两个层次的方法共同作用构成行政工艺与实务体系。

从学科基础的角度来看,行政工艺与实务包括传统工艺与实务和现代工艺与实务。传统工艺与实务如调查研究法、思想政治教育方法等;现代行政工艺与实务如行为科学法、心理学方法、系统方法、控制方法、信息方法等。

总之,行政工艺与实务的种类繁多,其在不同条件下的选择和运用是为了最有效地实现行政目标。不论是传统的还是现代的、本国的还是外来的,只要能最有效地实现行政目标,都可以有选择地运用。行政工艺与实务的综合运用效果如何,往往反映出行政组织或其工作人员的行政水平和工作能力。

一、传统的行政工艺与实务

我国行政管理中所运用的传统的工艺与实务,主要是我们党和政府在长期革命和建设的实践中概括和总结出来的。有认识问题的具体方法,有解决问题的具体方法,也有思想政治教育的具体方法。这些方法从总体上体现了辩证唯物主义和历史唯物主义方法论,又具有鲜明的中国特色。战后世界科学技术的发展,为行政管理工艺与实务提供了一系列崭新的科学