

21SHIJI GONGGONG
XINGZHENG XILIE JIAOCAI

 世纪公共行政系列教材

一般管理学原理

中国人民大学行政管理学系 ◎ 组编
张康之 李传军 ◎ 主编

(第三版)

21 世纪公共行政系列教材

一般管理学原理

(第三版)

中国人民大学行政管理学系 组编
张康之 李传军 主编

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 (第三版) / 张康之, 李传军主编

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(21 世纪公共行政系列教材)

ISBN 978-7-300-11330-2

I. 一...

II. ①张...②李...

III. 管理学-高等学校-教材

IV. C93

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 183439 号

21 世纪公共行政系列教材

一般管理学原理 (第三版)

中国人民大学行政管理学系 组编

张康之 李传军 主编

Yiban Guanlixue Yuanli

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京密兴印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	1998 年 8 月第 1 版 2010 年 1 月第 3 版
印 张	25	印 次	2010 年 1 月第 1 次印刷
字 数	449 000	定 价	35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

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。公共行政科学对我国经济和社会发展的的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、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。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。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，“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势，不经专门化的教训培训，就不可能胜任管理岗位的要求。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，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

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。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所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，已形成了本科、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、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

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，在学术界与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的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

第三版前言

《一般管理学原理》第三版是在其修订版的基础上作出的修缮，修订版的基本结构和内容都没有变动，主要是在文字和叙述上进行了一些修改。

《一般管理学原理》的第一版实际上是我们开设管理学基础课程的讲稿，在 20 世纪 90 年代，学校里流行的做法是印讲义，即把老师的讲稿以讲义的形式印发给同学。我们当时将讲稿交给出版社出版，是为了让它以教材的形式出现而减少印讲义所造成的浪费。让我们没有想到的是，它出版后被高校普遍采用。尽管它只是讲义性质的，很不成熟，但是它为什么会得到广泛使用？是因为这本教材适应了公共管理类专业本科教学的需要。90 年代后期正是公共管理类专业迅速发展的时期，虽然国内的管理学教材较多，但专门针对公共管理类专业而编写的却很少，我们的《一般管理学原理》适巧填补了这个空缺。

早在 2001 年的时候，中国人民大学出版社的刘晶同志就屡屡提出让我们修订《一般管理学原理》，直到 2005 年，我们才完成修订工作。修订版取得了更大的成功，不仅被更多的高校采用，而且出差开会的时候遇到同行们，总会谈到这本教材，总会说一些表扬和鼓励我们的话，认为我们的这本教材对原理概述精要，通俗易懂，适合公共管理类专业的本科生使用，便于低年级同学阅读和掌握。

我个人对修订已经出版过的东西是有一定的心理抗拒的，我一直认为阅读自己已经出版过的东西是很痛苦的，但是，这一次对《一般管理学原理》的修订版进行再修订，却否定了我以前看法，因为这是一个愉悦的过程。从头到尾读了一遍，发现了它的很多优点，从而坚信这本教材对于我国公共管理类专业的本科教学能够作出相应的贡献。当然，它肯定还存在着许多不足，我们诚恳地期望使用这本教材的师生们能够给我们提出更多宝贵的意见，以便我们进一步修改完善。

在科学教育史上，用公共管理的视角重新整合专业是近几年的事情，公共管理的学科和专业建设都还处于探索的初期，用这样一个视角来重新编写教材也是一项迫切的任务，我们的尝试可能是不成功的，但毕竟我们已经有了这种愿望。我们渴望批评和建议，正是因为我们希望我们的愿望能够得以更好地实现。所以，我们感谢使用这本教材的老师 and 同学给我们提出的一切批评和建议。

张康之

2009 年 10 月

修订版前言

这本《一般管理学原理》(修订版)是专为公共管理类专业本科教学编写的基础课程教材。

1998年,我与齐明山教授合作编写的《一般管理学原理》由中国人民大学出版社出版,在该书的后记中,我们指出那是我们的讲稿,在很大程度上带有提纲的性质,当时交付出版主要是因应教学之需。从20世纪90年代中期开始,我国各大学纷纷开办行政管理以及公共管理类专业,但是,专门为这一专业本科教学编写的管理学教材却是空白,所以,我们才把自己的讲稿出版。该书虽然简陋粗糙,却得到一再重印,被许多高校引为教材。一晃多年过去了,现在公共管理类专业在我国呈现出蒸蒸日上的局面,而作为其基础课程教学必备的管理学教材建设的情况,与我们当初出版《一般管理学原理》时相比,并没有多大的改观。其间,中国人民大学出版社一再提出让我们修订《一般管理学原理》,但总因各种各样的原因而被搁置起来。

修订这本教材,本应同齐明山教授再次携手,奈齐明山教授冗事甚繁,特委托我和李传军主持此次修订工作,参加此次修订并承担具体撰写工作的是:李传军(中国人民大学)撰写第1~3章,周雪梅(中国人民大学)撰写第4章,杨艳(中国人民大学)撰写第5章,程倩(景德镇陶瓷学院)撰写第6章,朱晓红

(华北电力大学)撰写第7章,张旭霞(中国对外经济贸易大学)撰写第8章,许叶萍(北京邮电大学)撰写第9章,韩兆柱(燕山大学)撰写第10章,徐君(首都经济贸易大学)撰写第11章,孔繁斌(南京大学)和钱冰(中国人民大学)撰写第12章,樊钉(中国人民大学)撰写第13章,刘祖云(南京农业大学)撰写第14章,马鸿雁(辽宁工程技术大学)撰写第15章,程丹(中国人民大学)和叶美霞(南京理工大学)撰写第16章,李东(西安科技大学)撰写第17章,李圣鑫(中国人民大学)撰写第18章。

就“一般管理学”这个名称而言,读者可能会以为我们要为管理类各专业提供一个普适性读物。事实上,这本教材是具有这一功能的,它可以成为一本学习管理学的入门读物,可以为一切想初步了解管理学知识的读者阅读。但是,我们需要声明,在编写这本教材的时候,我们更多的是从公共管理类专业教学的需要出发的,是希望编写一本能够更适合公共管理类专业学生阅读的教材。

本书是基础课教材,我们在体系设计时考虑到中国的大学通常每学期实际教学时间为18周这样一个特点,因而采用了18章的结构。但是,我们并不要求使用这本教材的老师们将其与教学时间安排完全对应,而是建议老师们在教学过程中灵活把握,可以在重点章节上多分配一些时间,以求突出重点。或者,可以适当地安排一些时间用于诸如案例讨论等其他教学环节上。

在编写的过程中,我们主要参考的是工商管理类专业的教材、专著和论文,力求把管理学发展的最新成果吸收进来。但是,编写一本公共管理类专业适用的基础课教材,还是一次新的尝试,加之我们的水平有限,肯定存在着许多缺陷。我们希望读者能够多多提出批评意见,为我们下一次修订提供更多的帮助。

张康之

2005年3月

第 1 章 管理与管理学	1
1.1 管理	2
1.2 管理学.....	12
1.3 学习管理学的意义和方法.....	19
本章小结	22
关键术语	22
复习思考题	23
第 2 章 管理理论的历史发展	24
2.1 前管理科学时期的管理思想.....	25
2.2 经典管理理论.....	29
2.3 行为科学时期的管理理论.....	33
2.4 “管理理论丛林”.....	38
2.5 当代管理理论.....	44
本章小结	49
关键术语	50
复习思考题	50
第 3 章 管理的基本理念	51
3.1 管理理念概述.....	52

3.2 合作理念	56
3.3 效率理念	61
3.4 公平理念	65
本章小结	68
关键术语	69
复习思考题	69
第4章 管理的基本原则	70
4.1 管理原则概述	71
4.2 人本原则	73
4.3 系统原则	78
4.4 效益原则	83
本章小结	88
关键术语	88
复习思考题	88
第5章 管理环境	90
5.1 管理环境概述	91
5.2 管理的政治环境	97
5.3 管理的经济环境	101
5.4 管理的文化环境	107
本章小结	111
关键术语	112
复习思考题	112
第6章 组织类型及其结构	114
6.1 组织概述	115
6.2 组织类型	118
6.3 组织结构理论	127
6.4 组织结构模式	131
本章小结	135
关键术语	136
复习思考题	136
第7章 组织的运行与发展	137
7.1 组织运行	138
7.2 组织变革	146

7.3 组织设计	151
本章小结	158
关键术语	158
复习思考题	159
第8章 人力资源管理	160
8.1 人力资源管理概述	161
8.2 人力资源规划	165
8.3 招聘、培训与开发	168
8.4 绩效评估	176
本章小结	179
关键术语	180
复习思考题	181
第9章 财务管理	182
9.1 财务管理概述	183
9.2 财务管理过程	187
9.3 财务管理的主要形式	190
9.4 财务监督	193
本章小结	198
关键术语	198
复习思考题	198
第10章 信息管理	200
10.1 信息与管理信息	201
10.2 管理信息系统概述	207
10.3 管理信息系统的建立	211
本章小结	217
关键术语	218
复习思考题	218
第11章 管理决策	219
11.1 决策概述	220
11.2 决策的原则与过程	226
11.3 决策方法	230
11.4 决策心理	233
本章小结	236

关键术语	237
复习思考题	237
第 12 章 管理计划	239
12.1 计划概述	240
12.2 计划工作	244
12.3 制定计划的过程	250
本章小结	257
关键术语	258
复习思考题	258
第 13 章 管理控制	259
13.1 控制概述	260
13.2 控制系统	266
13.3 控制方法与技术	272
本章小结	275
关键术语	275
复习思考题	276
第 14 章 战略管理	277
14.1 战略管理概述	278
14.2 组织战略	282
14.3 战略管理的过程	286
本章小结	290
关键术语	291
复习思考题	291
第 15 章 领导活动	292
15.1 领导概述	293
15.2 领导理论	298
15.3 领导活动中的指挥	302
15.4 领导艺术	307
本章小结	309
关键术语	310
复习思考题	310
第 16 章 管理中的激励	312
16.1 激励概述	313

16.2 激励过程	318
16.3 激励的重点	325
本章小结	330
关键术语	330
复习思考题	331
第 17 章 组织沟通	332
17.1 沟通概述	333
17.2 沟通过程	337
17.3 沟通障碍	343
17.4 组织协调	348
本章小结	351
关键术语	352
复习思考题	352
第 18 章 创建团队	353
18.1 团队概述	354
18.2 团队的形成	360
18.3 团队的运行	364
18.4 团队管理	369
本章小结	373
关键术语	374
复习思考题	374
参考文献	375

管理与管理学

案例导入

近日，北京市工商行政管理局宣布吊销北京瀛海威信息通信公司的营业执照。

瀛海威成立于 1995 年 5 月，曾是中国互联网先锋企业。1996 年 9 月，中国兴发集团对瀛海威进行投资。此后，瀛海威重金租用了两条通信线路，组建自己的网络。但是，当中国电信进入互联网络接入市场后，瀛海威受到了致命的冲击。在国内，中国电信负责整个价格体系的制定，瀛海威既要租用它的线路，又要和它竞争。在中国电信的挤压下，到 1997 年底，瀛海威已经出现巨亏。

张树新的冒进和对市场过于乐观的判断，让瀛海威雪上加霜。张树新在企业形象宣传方面可谓游刃有余，但当企业转入实质性经营后，则管理无策。她的“网上延安”项目决策明显是一个重大的失误，公司为此花费巨资，点击率却非常低。另外，自 1995 年 9 月开通以来，瀛海威始终有个技术问题没有解决，就是经常掉线，改正这一缺陷并不难，可拖了两年还是没有人做。因为，当时公司全力以赴开发“网上交费系统”。但是，当这个系统完成后，却被束之高阁。

1998 年 6 月，由于亏损严重，并且后继资金匮乏，大股东兴发集团与张树

新产生冲突。危机四伏中，张树新宣布辞职。2001 年，瀛海威开始大量裁员，公司的业务发展一直举步不前。至此，它开始渐渐淡出了人们的视线。

资料来源：庞瑞锋：《瀛海威黯然谢幕》，载《南方周末》，2004-11-11。

1.1 管 理

1.1.1 管理的含义

管理是人的重要社会活动之一，是人类所特有的一种社会现象。通过管理，人们的生产、生活和其他活动就会变得有目的、有秩序并得以顺利地进行。管理广泛地存在于现实的社会生活之中，大至国家、军队，小至企业、学校、医院、家庭，凡是由两个人以上组成的、有一定活动目的的组织，就都离不开管理。管理的历史可以追溯到人类活动的早期，自从人类开始形成群体并以群体去实现个人无法达到的目标以来，管理工作就成了协调个人努力必不可少的因素。而且，作为人类集体活动的基本方式和重要特征，管理体现了人类活动的自觉性，而且也将伴随人类社会的始终，人类社会的发展，只会对管理提出越来越高的要求。

从人类历史来看，到了现代，由于人类社会日益需要通过集体的努力来完成任任务，同时许多组织起来的群体也日益壮大，更显示出了加强管理工作的需要。正如著名管理学家彼得·德鲁克所言：在人类历史上，几乎没有一种制度能像管理那样迅速兴起并产生巨大影响。在不到 150 年的时间里，管理已改变了世界上所有发达国家的社会与经济结构。现代社会的管理活动越来越证明，管理是一定的人或组织依据所拥有的权力，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能，对人力、物力、财力及其他资源进行协调或处理，以实现既定目标的活动过程。

管理是一种非常复杂的社会活动，在人类社会生活的不同历史时期和不同领域中，管理活动有着很大的不同，有着自己具体的特征。但是，概括地讲，我们可以从以下几个方面来把握管理的总体特征：

(1) 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。只要有人类社会存在，就会有管理存在，因此，管理是一种社会现象。同时，管理又是一种历史现象，随着人类社会的发展而发展。实际上，人类社会的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，还是现代化的社会大生产，都包含着不同程度的协作。简单的协作是未分化的管理，管理者和被管理者

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，因而管理也就表现为一种职业活动。

(2) 管理的最基本形式是组织。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去实现活动目标。在组织内部，一般包括五个要素，即人、物和技术、机构、信息、目的。一个组织的建立和发展，既要具备内部要素，又要受到一系列外部环境因素的影响和制约。在此意义上，管理就是在一定的组织中由一人或若干人通过行使管理权力和履行各种管理职能，使组织中的各种要素合理配置并达成组织目标的活动。

(3) 管理既是一个体系，又是一个过程。管理是由管理者、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，担负着制定计划、建立组织、配备人员、指导工作、控制进程等职能，但是，一切管理活动都只有通过被管理者才能发挥作用，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，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中的“软件”。管理不仅体现出系统性，还体现出过程性，管理是管理者和被管理者共同实现他们既定目标的活动过程。管理的过程是随着决策、计划、组织、人员配置、指导、控制和协调等管理职能的不断实现而达到管理系统的目标的。

(4) 管理最主要的内容是处理人际关系。因为一切管理活动都发生在组织系统之中，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、人对物的控制等，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，管理主要是协调人与人之间的关系，是使管理者与被管理者一道去完成管理系统目标的活动。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，并弥补系统中一切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基本内容。

(5) 现代管理是科学与艺术的统一。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