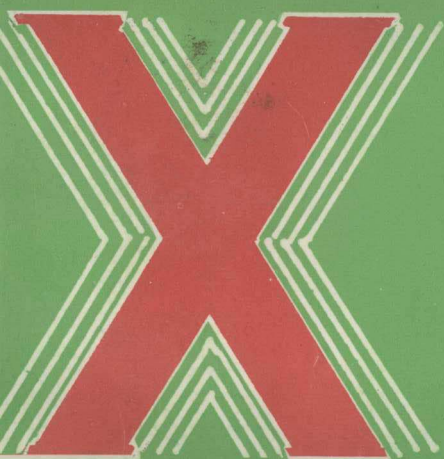


行政协调学

李善岳 郝心栋 郑士龙 编著



xing
zheng
xie tiao
xue

南京大学出版社

行政协调学

李善岳 郝心栋 郑士龙 编著

南京大学出版社

1993·南京

(苏)新登字第 011 号

责任编辑 黄继东

封面设计 赵 劲

行政协调学

李善岳 郝心栋 郑士龙 编著

※ ※ ※

出版发行：南京大学出版社

(南京大学校内 邮编：210008)

印刷：南京通信工程学院印刷厂

※ ※ ※

开本：850×1168 1/32

印张：10

字数：251 千

版次：1993 年 9 月第 1 版

印次：1993 年 9 月第 1 次印刷

印数：1—4000

ISBN 7 - 305 - 02563 - 1/D - 327

定价：7.50 元

前 言

协调是人类社会特有的现象，是管理的本质。社会各领域、各行各业，都在相互影响、相互制约、相互协调中发展。现代行政领导过程，实质上就是搞好人际关系的过程，即借助于沟通和协调，确定和实现行政目标。因此，领导就是处理好人际关系，为政之要义在于协调。社会主义市场经济体制建立以后，在以经济建设为中心、改革开放、简政放权的新形势下，各级政府及其行政领导者将要面临着极为复杂的协调问题，担负着更为艰巨的协调任务。行政领导者和管理者在行政管理中能否提高行政协调能力、恰当地运用协调的方法和艺术，这是关系到行政管理工作成败的关键，也是衡量有效行政领导者的重要标志。《行政协调学》就是适应形势发展的要求和培养国家公务员的需要编著而成的。它是我国当前此类书中仅有的一本，丰富了行政管理学的学科体系，填补了一项空白。

行政协调学的内容极为丰富。主要包括：行政协调的基本理论、基本内容，主要方法、手段和艺术，以及如何提高行政协调的能力与效率。基本理论部分主要揭示行政协调的基本规律；基本内容部分是行政协调基本规律的展开与运用，具体阐述行政协调所牵涉的各个方面的具体规律和方法论，说明行政领导者应该重视哪些方面的协调和怎样搞好协调；主要方法、手段和艺术，阐明行政领导者必须掌握实施协调的手段和方法，才能提高行政协调的能力与效率，有效实现行政目标。

该书是由中共江苏省委党校、江苏行政学院管理科学副教授李善岳总体设计、谋篇布局，并与江苏省工商行政管理局办公室副主任郝心栋、南京市五金机械公司总经理兼党委书记郑士龙合著而成。行政协调学作为一门崭新的学科，它的内容结构和理论体系需要逐步建立、充实和完善，本书只是对行政协调的主要问题作一些探讨和研究，有许多问题未能涉及或涉及而未能准确地阐述。加之我们水平的限制，难免疏陋，错误之处，希冀学人斧正。

作者

1993年7月于南京

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一篇 总论 (1)

第一章 行政协调与行政协调学	(2)
----------------------	-----

第一节 行政协调的涵义与作用	(2)
----------------------	-----

一、行政协调的涵义与本质	(2)
--------------------	-----

二、行政协调的类型和特点	(5)
--------------------	-----

三、行政协调的必要性与作用	(9)
---------------------	-----

第二节 行政协调的原则与要求	(14)
----------------------	------

一、行政协调的原则	(14)
-----------------	------

二、行政协调的要求	(24)
-----------------	------

第三节 行政协调学研究的对象与方法	(25)
-------------------------	------

一、行政协调学研究的对象与任务	(25)
-----------------------	------

二、行政协调学的内容体系结构	(26)
----------------------	------

三、学习研究行政协调学的意义与方法	(27)
-------------------------	------

第二章 行政协调原理、过程与环境	(29)
------------------------	------

第一节 行政协调原理	(29)
------------------	------

一、动态平衡原理	(29)
----------------	------

二、协同发展原理	(35)
----------------	------

三、系统组合原理	(39)
----------------	------

四、能位互补原理	(43)
----------------	------

五、制衡原理·····	(44)
第二节 行政协调的过程与主要功能·····	(47)
一、行政协调的一般过程·····	(47)
二、行政协调的逻辑过程·····	(50)
三、行政协调的主要功能·····	(54)
第三节 行政领导与环境的协调·····	(56)
一、行政领导与环境的一般关系·····	(56)
二、行政领导与环境协调的条件·····	(62)
三、行政领导与环境协调的主要内容·····	(66)

第二篇 行政协调的基本内容 (72)

第三章 政府系统同外部关系的协调····· (73)

第一节 政府系统同外部关系协调的目标、原则和方法 ····· (73)

一、政府系统同外部关系协调的目标与要求·····	(73)
二、正确处理政府系统同外部关系协调的原则·····	(76)
三、正确处理政府系统同外部关系协调的方法·····	(79)

第二节 政府同政治组织之间的协调····· (81)

一、政府同中国共产党关系的协调·····	(81)
二、政府同人民代表大会关系的协调·····	(86)
三、政府同人民政协关系的协调·····	(91)

第三节 政府同社会团体和企事业单位之间的协调····· (96)

一、政府同工、青、妇群众组织的协调·····	(96)
二、政府同企业关系的协调·····	(99)
三、政府同事业单位关系的协调·····	(103)

第四章 政府系统内部关系的协调····· (104)

第一节 政府系统内部关系协调的目标要求与原则····· (104)

一、上行协调的涵义与重要性	(161)
二、上行协调的特点与原则要求	(162)
三、上行协调的内容与艺术	(164)
第二节 下行协调	(166)
一、下行协调的涵义与任务	(166)
二、下行协调的特点与原则	(167)
三、下行协调的主要内容与艺术	(172)
第三节 平行协调	(176)
一、平行协调的涵义与意义	(176)
二、平行协调的主要内容与艺术	(177)
三、不同类型领导班子的内部协调	(179)

第三篇 行政协调的手段、方法与艺术 (183)

第七章 行政协调的手段	(184)
第一节 行政协调手段的涵义、特点与作用	(184)
一、行政协调手段的涵义	(184)
二、行政协调手段的特点	(186)
三、行政协调手段的作用	(188)
第二节 行政协调手段的类型与内容	(189)
一、行政手段	(189)
二、经济手段	(200)
三、法律手段	(203)
第三节 行政协调手段的选择	(206)
一、根据协调对象的特点选择	(206)
二、根据协调对象的承受力选择	(208)
三、根据协调的环境条件选择	(208)
第八章 行政协调的技术、方法和规范化	(210)

第一节 行政协调技术..... (210)

一、行政协调技术的基本涵义与作用 (210)

二、行政协调技术的基本内容 (211)

第二节 行政协调的方法..... (219)

一、沟通的方法 (219)

二、会议的方法 (231)

三、行政协调的几种具体方法 (235)

第三节 行政协调规范化..... (237)

一、行政协调程序化 (237)

二、行政协调标准化 (240)

三、行政协调制度化 (241)

第九章 行政协调的艺术..... (243)

第一节 权力冲突协调的艺术..... (243)

一、权力冲突协调的涵义与原因 (243)

二、权力冲突协调的原则要求 (245)

三、权力冲突协调的艺术 (249)

第二节 利益冲突协调的艺术..... (259)

一、利益冲突协调的涵义与原因 (259)

二、利益冲突协调的原则要求 (260)

三、利益冲突协调的艺术 (262)

第三节 心理冲突协调的艺术..... (265)

一、心理冲突协调的涵义与原因 (265)

二、心理冲突协调的原则要求 (269)

三、心理冲突协调的艺术 (270)

第四篇 提高行政协调的能力与效率 (274)

第十章 行政协调的能力、责任与效率..... (275)

第一节 行政协调能力·····	(275)
一、行政协调能力的涵义、特点与作用 ·····	(275)
二、行政协调能力的构成 ·····	(278)
三、行政协调能力的提高 ·····	(284)
第二节 行政协调的责任·····	(288)
一、行政协调责任的涵义与特点 ·····	(288)
二、行政协调责任制的类型与基本做法 ·····	(290)
三、行政协调责任制的原则与任务 ·····	(293)
第三节 行政协调效率·····	(297)
一、行政协调效率的涵义和地位与作用 ·····	(297)
二、行政协调效率的比较评价与测量 ·····	(301)
三、提高行政协调效率的基本问题和途径 ·····	(304)

第一篇 总 论

协调是人类社会特有的现象,是管理的本质。社会各领域、各行、各业都在相互影响、相互制约、相互协调中发展。社会主义市场经济体制建立以后,在经济建设为中心,改革开放、简政放权的新形势下,各级政府及其行政领导者将要面临着极为复杂的协调问题,担负着更为艰巨的协调任务。行政领导者和管理者在行政管理中能否提高行政协调能力,恰当地运用协调的方法和艺术,这是关系到行政管理工作成败的关键,也是衡量有效行政领导者的重要标志。

第一章 行政协调与行政协调学

第一节 行政协调的涵义与作用

一、行政协调的涵义与本质

所谓协调，就是协商问题和调节关系，使配合得适当，它包含和谐、团结、一致、统一、同步等意思。在管理学中，协调是指管理者对管理活动中各个要素之间的问题和关系进行协商、调节、衔接、联合，调整其关系，调节其行动，统一其步伐，集中其力量，使各部门、各项工作和谐地配合，以便顺利地完成任务，实现管理目标的行动过程。它一方面使组织内部成员及所有部门的活动同步化、和谐化，达到内求团结的目的；另一方面使组织与外部谋求合作，以求得外部公众的支持、平衡和协调关系，优化环境，实现外求发展的目标。因此，可以对协调下这样的定义：协调，就是围绕一个既定目标，对该项活动的各环节、相关的组织活动和个人的努力进行统一安排和调度，使其互相配合，紧密衔接，既不产生重复，又不产生脱节，更不互相矛盾，使得该项活动协调一致地发展。

协调作为管理活动的一个重要环节，是构成管理活动过程的一项重要职能。它在管理活动中，不仅同计划、组织、指挥、控制等管理职能一样，发挥其协调的管理职能作用，而又渗透在其

他管理职能的活动过程中。每一项管理职能都离不开协调工作，都是为了使共同劳动的所有部门、单位和个人的行动和谐一致，去实现共同的目标。因此，美国学者哈罗德·孔茨和西里尔·奥唐奈在合著的《管理学》一书中提出，协调是管理的本质，是管理的目的。他们写道：“许多权威人士把协调当作主管人员的一个独立职能。然而，把它当作管理的本质看来更为确切，因而使个人的努力与所要取得的集体目标协调一致是管理的目的。……主管人员的中心任务就是消除在方法上、时间上、力量上或利益上存在的分歧，使共同的目标与个人的目标协调起来。”因此，协调作为一种管理的重要职能，不仅体现在管理的全部过程中，而且也表现在达到的管理目的上。所以，协调的本质，就是要解决各方面的矛盾，使整个单位和谐一致，犹如一个交响乐团一样，使每个人、每个部门的工作同整体目标保持一致。

行政协调 (Administrative Coordination)，即国家行政管理系统中的协调活动，是指行政管理者或管理部门采取一定的措施和办法，对行政机关各单位和人员以及各项活动之间的关系进行调整，使其所领导和管理的组织同环境、组织内各个部分以及组织内外人员在利益上、行动上、数量上和时间上，最大限度地协同一致，密切配合，形成一个和谐的整体，以便高效率地实现共同的行政目标。

行政协调，有狭义和广义的两种解释。狭义的解释是指国家行政机关一切综合部门特有的管理职能，主要是指行政机关内部的协调。广义的解释则是指国家行政管理系统内各机关、各单位、各部门共同具有的基本职能，主要是指国家行政管理系统中的各种协调活动。本书是从广义的角度来研究行政协调的基本理论和实践问题的。

构成行政协调必须具备四个要素，即行政管理者、行政协调对象、行政协调手段和方法以及行政协调目标。其中，行政管理

者，包括行政组织、行政领导者和行政工作人员，他们是行政协调的主体，在行政协调过程中处于主动的、中心的位置，是具有一定主动支配和影响作用的要素。行政协调对象，是指与行政协调主体相对的、能够被行政协调主体影响和控制的、并与行政协调主体构成协调与被协调关系的客观事物。它包括的范围很广，有组织、环境、组织内外的人员，以及组织的各项职能活动等。行政协调的手段和方法，是实现行政协调的中介、桥梁和工具，包括行政协调工作所采取的一系列物质的、非物质的以及法律的等一切措施和方法。行政协调的目标，是指行政协调工作实现的一种愿望或预测达到的目的与结果，体现行政管理者的意志和要求，是行政协调的根本出发点和原动力，没有目标的行政协调是不可想象的。

行政协调就其性质来讲，它是行政管理的一项重要职能。在行政管理工作中，通过行政协调，培养行政机关及其工作人员的集体主义精神，充分了解行政管理目标、任务、程序和方法，在思想认识一致、行动一致，权责分明的基础上，分工合作，同心协力，各司其职，各尽其责，和谐地执行公务，防止和避免机构重叠、事权冲突、互相扯皮的现象发生，充分发挥各级政府机关的功能，提高行政工作效率。

任何组织系统都有两种对立的发展趋势：一种是由无序到有序的发展趋势；一种是由有序到无序的发展趋势。行政协调就在于克服由有序到无序这种趋势，促使行政管理系统由无序到有序，使整个组织协调发展，提高行政管理效能。因此，行政协调的本质，就在于协调行政机关整体、部门及个人的目标，调查各方面的目标关系，减少机关内部因目标和利益等差异而产生的“内耗”，使机关各部门与外部环境和谐而有节奏地运转，尽量减少相互摩擦和掣肘现象的发生，实现机关工作的最佳效能。所以，行政协调的根本目的，就在于尽量减少行政管理工作中的内耗，使

行政组织内部同外部协调有序，从而增大行政组织系统整体功能的附加量。追求行政组织系统的整体效能，既是行政协调的根本目的，也是衡量行政协调好坏的标准。

二、行政协调的类型和特点

行政协调，从不同的角度或以不同的标准，可以划分为下列多种类型：

一是以行政活动的领域或部门为标准，可以分为政治领域的行政协调、经济领域的行政协调、文化领域的行政协调、军事领域的行政协调等等。政治领域的行政协调，主要包括政府与中国共产党领导关系的协调，政府与人民代表大会权力关系的协调，政府与人民政协合作关系的协调。经济领域的行政协调，主要包括政府对宏观经济的整体协调，政府与企业经济关系的协调，等等。由于各个领域工作的任务不同、对象不同、环境不同、知识文化结构不同，因而各个领域的行政协调必须具有各自不同的特点和情况。

二是以行政协调的内容为标准，可分为政府系统内部的行政协调与政府系统同外部环境的行政协调，领导协调与人际关系协调，组织协调与个人协调，行为协调与心理协调，积极协调与消极协调，等等。政府系统内部的行政协调，主要包括中央与地方之间的行政协调，中央与部门之间的行政协调，部门与部门之间的行政协调，行政机关与行政工作人员之间的行政协调；政府系统同外部环境的行政协调，主要包括政府与企事业单位的行政协调，政府与社会团体之间的行政协调，政府与公民之间的行政协调。领导协调，主要包括领导职能协调，领导班子内部协调，领导与环境的协调；人际关系协调，主要包括上行协调、平行协调、横向协调和下行协调。组织协调，是指协调的主体和客体是行政组织，协调的内容是组织的行为，最高行政组织应当从整体出发，

对各部门中一些违背整体利益的行为进行经济性的协调工作，使部门与整体、部门与部门和谐一致；个人协调，是指协调的客体是个人，协调的内容是个人行为，行政领导者只有通过对个人行为、人际关系进行经常性的协调，才能保障机关行政工作正常、高效地进行。行为协调，是指行政管理者对协调客体的行为进行调整，使之产生新的行为，协调的内容是通过明确各自的工作性质、职能、职责范围以及主要任务等，制定出有关规章制度，在此基础上产生新的行为；心理协调，是指行政管理者对职工失调的心理进行调整，使之心理恢复正常，重新确立目标并为之努力奋斗。积极协调产生快节奏，消极协调产生慢节奏，各自有各自的特点与适应的环境。当协调客体态度暧昧，客观环境又不允许协调的主体用别的方式进行时，协调的主体只能在客体所能接受的范围内进行慢节奏的协调，或者是分层次地多次协调，待时机成熟后再调整协调的节奏；如果操之过急，反而容易使矛盾尖锐，欲速则不达，此时采用的消极协调，其作用比积极协调更大。

三是以行政协调的层次和重要程度为标准，可分为高层、中层、其层的行政协调和战略、战术的行政协调。就一个组织来说，都有高层、中层、基层的协调问题和战略协调、战术协调问题。但由于各个层级的行政协调的任务和要求不同，因而又有各自的情形和特点，彼此之间具有紧密的制约和相辅相成的关系，可以相互借鉴，有机结合起来，但不能相互取代。

四是以行政活动范围为标准，可划分为宏观协调、中观协调和微观协调。就整个国家来说，有它的宏观、中观和微观的协调；就一个组织或部门来说，也有它的宏观、中观和微观的协调。它们同高层、中层和基层协调一样，其划分也是相对的，也各有不同的范围和要求。

五是以协调的形态为标准，可划分为静态协调和动态协调。静态协调是指认识一致、行动统一的局面；动态协调是指协调不仅