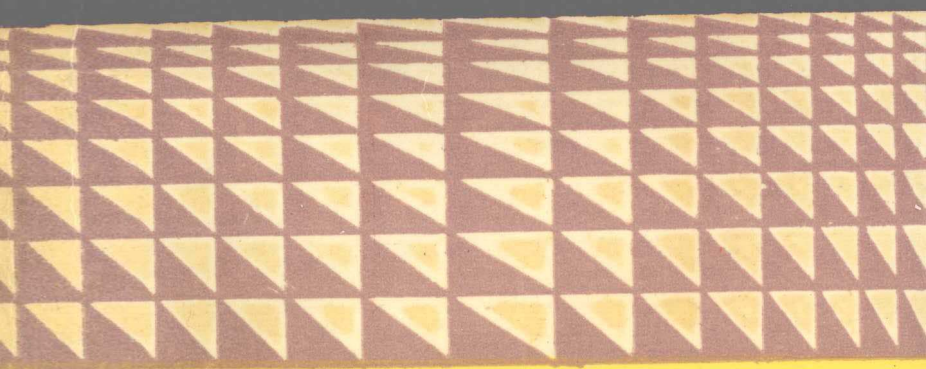


主编：薛秦昕 方建中



党政干部 通用管理学



南京大学出版社

党政干部通用管理学

主 编 薛秦昕 方建中
副主编 孙学玉 花家毅
陈树裕 英莺敏

南京大学出版社

1992·南京

(苏) 新登字第011号

党政干部通用管理学

薛秦昕 方建中 主编

※

南京大学出版社出版发行

(南京大学校内)

江苏省新华书店发行

南京海燕印刷厂印刷

※

开本: 789×1092 1/32 印张: 13.875 字数: 312千

1992年7月第1版 1992年7月第1次印刷

印数: 1—6000

ISBN 7-305-01557-1/D·225

定价 6.00元

目 录

绪 论

- 第一节 管理的内涵与性质…………… (1)
- 第二节 党政干部通用管理学的特点…………… (4)
- 第三节 研究党政干部通用管理学的意义与
要求…………… (6)

第一篇 管理思想

第一章 管理思想概述…………… (9)

- 第一节 研究管理思想的意义和要求…………… (9)
- 第二节 资本主义管理思想的发展过程…………… (14)
- 第三节 社会主义管理思想的主要内容…………… (23)

第二章 管理观念…………… (34)

- 第一节 管理观念的意义与分类…………… (34)
- 第二节 管理的事实观念…………… (42)
- 第三节 管理的价值观念…………… (47)

第三章 管理思维…………… (54)

- 第一节 管理思维的构成要素…………… (54)
- 第二节 管理的系统性思维…………… (59)
- 第三节 管理的创造性思维…………… (64)

第二篇 管理原理

第四章 现代管理的一般原理…………… (74)

- 第一节 系统原理…………… (74)
- 第二节 动态原理…………… (81)

第三节	人本原理·····	(86)
第四节	效益原理·····	(90)
第五章	决策与计划原理·····	(94)
第一节	决策与计划概述·····	(94)
第二节	决策的体系和程序·····	(97)
第三节	决策的方法·····	(102)
第四节	计划运行机制·····	(109)
第五节	计划管理手段·····	(118)
第六章	组织与指挥原理·····	(123)
第一节	组织与指挥概述·····	(123)
第二节	管理组织结构设置及其形式·····	(127)
第三节	管理组织的运行原理·····	(134)
第四节	指挥活动的要求与指挥艺术·····	(137)
第七章	控制与调节原理·····	(143)
第一节	控制与调节的概念与特点·····	(143)
第二节	控制的类型和程序·····	(147)
第三节	控制的原则和方法·····	(153)
第四节	调节的原则和方法·····	(156)
第八章	教育与激励原理·····	(160)
第一节	教育与激励概述·····	(160)
第二节	教育与激励的一般理论·····	(164)
第三节	教育与激励的一般原则和方法·····	(171)
第三篇 管理艺术		
第九章	选才用人的艺术·····	(179)
第一节	人才选拔的艺术·····	(179)
第二节	人才使用的艺术·····	(187)
第三节	人才培育的艺术·····	(193)

第十章 提高管理效率的艺术	(198)
第一节 支配时间的艺术	(198)
第二节 阅读与谈话的艺术	(204)
第三节 开会与简化的艺术	(210)
第十一章 公关艺术	(215)
第一节 树立良好形象的艺术	(215)
第二节 发挥“消防”功能的艺术	(222)
第三节 增强凝聚力的艺术	(228)
第十二章 协调艺术	(235)
第一节 协调上级关系的艺术	(235)
第二节 协调同级关系的艺术	(242)
第三节 协调下级关系的艺术	(248)
第四篇 行政管理	
第十三章 行政管理的基本概念与要求	(256)
第一节 行政管理的涵义与特点	(256)
第二节 行政管理的类型	(262)
第三节 行政管理的职能	(266)
第四节 行政管理的原则	(270)
第十四章 行政组织管理	(275)
第一节 行政组织的涵义和特点	(275)
第二节 行政组织的结构和分类	(278)
第三节 行政组织设置的原则	(283)
第四节 我国行政机构的改革	(288)
第十五章 人事行政管理	(293)
第一节 人事行政的涵义和作用	(293)
第二节 人事行政的基本原则	(297)
第三节 人事行政的主要制度	(304)

第十六章	行政机关管理	(317)
第一节	行政机关管理概述.....	(317)
第二节	行政机关管理的内容.....	(320)
第三节	行政机关管理的原则.....	(332)
	第五篇 经济管理	
第十七章	宏观经济管理	(338)
第一节	宏观经济管理概述.....	(338)
第二节	宏观经济管理的规划.....	(342)
第三节	宏观经济管理的调控.....	(350)
第四节	宏观经济管理的监督.....	(356)
第十八章	部门和城乡经济管理	(362)
第一节	农业经济管理.....	(362)
第二节	工业经济管理.....	(366)
第三节	商业经济管理.....	(371)
第四节	财政金融管理.....	(375)
第五节	城乡经济管理.....	(381)
第十九章	微观经济管理	(386)
第一节	微观经济管理概述.....	(386)
第二节	企业组织原理.....	(390)
第三节	企业经营管理.....	(393)
第四节	企业生产管理.....	(400)
第二十章	经济管理中常用的定量分析方法	(412)
第一节	投入产出法.....	(412)
第二节	网络计划技术.....	(421)
第三节	线性规划.....	(430)
	后 记	

绪 论

党政干部通用管理学是研究我国党政干部所从事的管理活动的一般规律的科学，它与管理科学的其他分支学科有着许多共同之处，也有着明显的区别。

第一节 管理的内涵与性质

一、管理的内涵

所谓管理，就是管理者为了实现一定的目标，对有关社会活动中的人、财、物、时间、信息等资源进行计划、组织、指挥、协调、控制的动态过程。

组成管理活动过程的要素有四个：

第一，管理主体。管理主体即特定的管理者，包括管理者个体和若干个管理者个体组成的管理群体。管理者是管理中的关键要素，是管理的动力。由于人的主观能动性的发挥具有极大的潜力，因而管理学十分注重研究管理主体在管理中的作用。

第二，管理客体。管理客体即管理对象，包括人、财、物、时间、信息等因素。过去，在社会生产力水平较低的历史背景下，人们对管理对象的认识有较大的局限性，认为管理对象只包括人、财、物三大因素。随着社会生产力水平的提高，管理的范围越来越广，管理的内容越来越复杂，对时间和信息资源的合理利用也显得越来越重要，这使人们认识到时间和信

息也是管理的重要对象。于是，人们把管理对象分为两类：一类是人、财、物，称为管理对象中的“硬件”；另一类是时间、信息，称为管理对象中的“软件”。管理的五大对象之间相互联系、彼此依赖，具有十分密切和复杂的关系。这种关系可用下图表示：

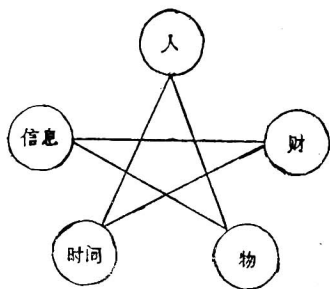


图1 管理的五大对象

第三，管理目标。管理目标即管理所要达到的目的，它是管理活动区别于其他活动的主要标志。凡是管理活动都有目标，尽管各种管理活动的主要客体不同、内容不同、范围不同，但有目标是它们的共同特征。如果没有目标就不是管理，例如价值规律自发调节社会生产，这种调节过程就不能称为管理，因为它是无目标的、自发的。管理也是调节，但它是一种具有目标的起反馈作用的调节。

第四，管理职能。管理职能即为了实现管理目标而采取的管理手段。管理职能的内容较丰富，管理理论界对管理职能的具体说法也不完全统一，但大多数认为管理的主要职能包括计划、组织、指挥、协调和控制等五个方面。决策、教育、激励等都包含在这五个职能中。

二、管理的性质

管理的性质表现为自然属性和社会属性两个方面，通常称之为管理的二重性。

管理的二重性是马克思首先提出的，他明确指出：“资本家的管理不仅是一种由社会劳动过程的性质产生并属于社会劳动过程的特殊职能，它同时也是剥削社会劳动过程的职能。”

（《马克思恩格斯全集》第23卷，第368页）这说明资本家的管理既是合理组织生产的手段，又是剥削雇佣工人创造的剩余价值的工具。由于在任何社会制度下的社会劳动，一方面是物质产品的再生产活动，另一方面又是社会关系的再生产活动，因而作为合理组织社会活动的管理活动就必然具有二重性。一方面，它具有与生产力、社会化大生产相联系的自然属性，即管理的科学性；另一方面，它又具有与生产关系、社会制度相联系的社会属性，即管理的阶级性。

马克思关于管理二重性的精辟论断，同样适用于社会主义管理。我们应当正确认识管理二重性原理，这对于加强我国社会主义社会的各项管理工作，具有十分重要的现实意义。

首先，我们必须正确认识管理的自然属性，坚持管理的科学性、合理性，使之适应现代化大生产的客观要求。由于不同社会制度下的管理具有相同的自然属性，我们就可以在思想上彻底清除长期以来“左”的影响，理直气壮地借鉴发达国家的管理经验和管理方法。

同时，我们还必须正确认识管理的社会属性，充分认识社会主义管理与资本主义管理的本质区别，从而坚定我们的信念，充分发挥社会主义制度的优越性，正确处理和解决社会主义生产关系方面的问题，改革一切与经济基础不相适应的上层建筑。

第二节 党政干部通用管理学的特点

一、研究范围的特点

管理学是研究管理活动规律的科学，管理活动本身的广泛性和二重性决定了它涉及的内容和领域是很宽的。普通管理学研究的范围起码包括下述几个方面：

(一) 合理安排生产力要素之间的自然技术关系。管理科学与生产力的发展密切相关，如何合理安排生产力要素之间的自然技术联系，包括合理组合生产要素，合理安排社会生产的分工协作与专业化、集约化，等等，都属于管理学研究的重要范围。

(二) 正确处理人与人之间的社会关系。在管理活动中如何正确处理人与人之间的关系，以调动各方面的积极性，是管理学研究的又一重要内容。它包括如何正确处理国家、企业、职工之间，各地区、部门、单位之间，各阶层、民族、行业之间的关系；如何正确处理单位内部领导与被领导之间，管理人员与一般工作人员之间，劳动者与劳动者之间的各种关系；等等。

(三) 及时调整上层建筑对经济基础的适应关系。管理是一项社会活动，自然就离不开政策、法令、法规，离不开思想道德、价值观念、文化传统等。这些上层建筑既可反映经济基础的要求，保护和促进生产力的发展，也可能不反映经济基础的要求，阻碍甚至破坏生产力的发展。因此，管理学不能不研究有关的上层建筑。

党政干部通用管理学与普通管理学所不同的是，它主要研究如何正确处理人与人之间的社会关系和如何及时调整上层建

筑与经济基础的关系，对于生产力要素之间的自然技术关系，也有所涉及，但不作为研究的重点。

党政干部通用管理学在研究范围方面的这一特点是由党政干部的工作性质决定的。广大党政干部主要是从事各级党政领导工作的，其主要工作职责就是调动下属的主动性、创造性，激励下属去努力完成经济与社会建设中的各项具体任务，党政干部自身并不直接地具体地从事各项技术管理工作。因此，专供党政干部学习的党政干部通用管理学，就没有专门研究如何合理安排生产力要素之间的自然技术关系了。

二、结构体系的特点

普通管理学由于涉及的面较宽，其结构体系一般都比较庞杂，党政干部通用管理学的结构体系则表现出逻辑结构较严密、各组成部分较精炼的特点。

党政干部通用管理学共分为五篇。第一篇是管理思想，主要研究管理思想的发展过程、党政干部应有的管理指导思想与管理观念，阐述党政干部应如何运用正确的管理思维方法。第二篇是管理原理，该篇先是阐述管理中几个最一般的原理，然后又从管理职能的角度分别研究决策与计划原理、组织与指挥原理、控制与调节原理、教育与激励原理。第三篇是管理艺术，主要研究党政干部应该怎样选才用人，怎样提高管理效率，怎样处理好公共关系，怎样搞好与上下左右的协调。第四篇是行政管理，该篇在论述了行政管理中的一些基本问题后，分别对行政管理中最重要的行政组织的设置与运行、人事行政管理、机关行政事务管理等三部分内容作了阐述。第五篇是经济管理，主要对宏观经济管理、部门和地区经济管理、微观经济管理等进行简要阐述，并对经济管理中的常用方法作了介绍。前三篇介绍的管理理论和方法，通用性很强，既适用于

从事行政管理工作的党政干部，也适用于从事经济管理工作的党政干部。后两篇内容的专业性较强，从事不同管理业务的党政干部可分别有针对性地进行选择。

这一结构体系的最大好处是能使广大党政干部在相对较少的时间学到相对较多的管理知识。

三、研究内容的特点

党政干部通用管理学在研究内容方面具有时代性、公共性、针对性及理论密切联系实际等特点。

首先，党政干部通用管理学的内容不同于那些只能束之高阁的落后或超前的理论，它反映了现时代的管理水平和客观需要，能较有效地指导现时代党政干部所从事的各项管理活动。

其次，党政干部通用管理学根据党政管理者的共同需要构造了具有公共性的、可供各类党政干部通用的理论内容。

再次，党政干部通用管理学有针对性地从管理思想、管理艺术、行政管理、经济管理等方面分析了许多管理中的现实问题，它不仅研究管理的基本理论，而且更注重研究党政管理者在现实中强化管理工作应掌握的具体管理艺术和方法。

第三节 研究党政干部通用管理学的意义与要求

一、研究党政干部通用管理学的意义

研究和学习党政干部通用管理学具有重要的理论意义和实践意义，这是由这门学科的特殊性所决定的。

（一）开展对党政干部通用管理学的研究，可以填补一项管理科学的空白，具有重要的理论意义。管理科学有许多分支学科，如经济管理、行政管理、社会管理等，但目前还缺乏一

个适用于全体党政干部的分支学科。党政干部通用管理学的诞生，正好可以弥补这一不足。

（二）党政干部研究与学习党政干部通用管理学，可以进一步提高管理工作的时效性、适应性和自觉性。党政干部通用管理学密切联系实际分析了时代性、公共性、针对性较强的管理理论、方法和艺术，能有效地指导党政干部从事管理工作，促使党政干部提高管理水平。

二、学习党政干部通用管理学的要求

（一）从管理的规律和原理入手

实现管理的现代化，是管理工作的一个重要目标。我国管理现代化的核心是管理工作的科学化，党政干部所从事的各项管理工作都必须遵循科学管理的原理和原则，所以学习党政干部通用管理学首要的是掌握管理的一般规律，以便为深入的学习和做好管理工作打好理论基础。有些党政干部学习管理科学时，往往希望学到一套具体的“万能办法”，其实，这是不可能的。党政干部通用管理学中并没有一套具体的适用于各种复杂情况的“万能办法”。事实上，所有办法都有一定的适用范围，适用范围越广，办法就越不具体。解决各种各样实际问题的好办法，只能靠管理者自己根据管理的一般原理和原则，从具体实际出发艺术地创造出来。一切优秀的管理者，都不是靠抄袭、照搬别人的一套办法取得卓越成效的。

（二）理论与实际相结合。

社会实践是理论的源泉，又是检验理论的标准。学习党政干部通用管理学要掌握一般原理和原则，但不能光从书本中学，更要联系实际学。要把掌握的基础理论与具体实践活动结合起来，回答、说明、解决管理活动中提出的现实问题。当然，要做到这一点并不容易，但不能因此放弃这一要求。

第一篇 管理思想

该篇主要研究管理思想的发展过程、党政干部应有的管理指导思想与管理观念，阐述党政干部应如何运用正确的管理思维方法。由于管理思想从根本上制约着管理行为，并直接影响到管理效果，所以认真研究管理思想对党政干部来说显得十分重要。研究与学习管理思想篇，应把重点放在确立正确的管理观念、运用正确的管理思维方面。

第一章 管理思想概述

管理思想是人们对管理实践活动进行科学思维的产物，是对管理活动规律的总结和归纳。党政干部学习和掌握管理知识，首先就必须了解管理思想的起源与发展，认识它所包含的丰富内容，从而把握住管理的本质，明确各种管理思想是为了解决什么问题而提出来的，如何在管理实践中科学地应用它们。本章将在阐明党政干部学习和研究管理思想的意义和要求的基础上，着重从历史演变的角度介绍资本主义和社会主义管理思想的发展过程，从而为学习和掌握管理知识奠定必要的思想基础。

第一节 研究管理思想的意义 和要求

一、管理思想的科学含义

管理作为一种实践活动是相当古老的，可以说自从有了人类的共同劳动以来，就有了管理的实践活动。管理思想乃是人们管理实践活动的反映，它差不多同管理活动一样源远流长。思想即观念，亦称理性认识，它是客观事物在人们意识反映中的高级层次。人们在社会实践中对客观事物的反映，开始是感性认识，“这种感性认识的材料积累多了，就会产生一个飞跃，变成了理性认识，这就是思想”。^①同时，思想又是理性

^①《毛泽东著作选读》甲种本，人民出版社1965年版，第383页。

认识的过程，即逻辑思维的过程。任何原理、原则和理论，都是这个理性认识过程的结果。人们的管理实践活动与管理思想的演进这两个历史进程，一般地说是同步的，思想随实践的发展而发展，但在表现形式上有较大的差别。当人类只是直观地自发地认识管理过程时，人们的管理思想比管理实践的发展缓慢得多，一旦产生了管理理论，人类从理性上自觉地认识管理实践时，人们的管理思想与管理实践的发展就基本同步，甚至超前。

本世纪以前的管理活动，从认识论角度来划分，我们称之为传统管理，或叫经验管理。在那漫长的历史阶段中，尽管人类的管理活动也是在一定认识的指导下进行的，但这种认识长期停留在经验上，即使有这方面的思想，也是零星的，并未上升到科学。直到本世纪初，经验管理经过漫长的历程，终于泻出山峡，形成壮观的瀑布。管理经验经过长期积淀，形成了较系统的管理科学理论。一般公认的标志是1911年美国工程师泰罗发表的《科学管理原理》一书。自此，管理科学的发展一发不可收，它熔合了当代自然科学、技术科学和社会科学的贡献，成为一门具有综合性、边缘性和实用性的独立学科；不同的管理学者以不同的管理思想为指导，从不同的角度、不同的重点，纷纷开创出管理科学的不同流派。因此，从比较严格的科学意义上来说，我们所研究的管理思想主要是指当人类的管理活动发展到科学管理阶段之后，从管理实践中抽象出来，并能指导管理活动有效进行的各种原理、原则和理论的综合。简单地说，就是人们对当代管理实践活动理性认识过程的成果。

二、党政干部研究管理思想的重大意义

管理思想高于管理实践，并能指导管理实践，对于在各级