

2002年

MPA

联考考前辅导

全国MPA联考命题研究小组 编著

下册

江苏人民出版社

2002 年 MPA 联考考前辅导

(下 册)

江苏人民出版社

书 名 2002 年 MPA 联考考前辅导(上下册)
编 著 者 全国 MPA 联考命题研究小组
责任编辑 张凉 刘焱 朱超 曹斌(025-3306107)
出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
经 销 江苏省新华书店
照 排 江苏苏中印刷厂
印 刷 者 丹阳教育印刷厂
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 72.25
印 数 1—2580 册
字 数 1773 千字
版 次 2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7-214-03182-5/G·1063
定 价 100.00 元(上下册)
(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)

目 录

管 理 学

第一章 管理与管理学	3
第一节 管 理	3
第二节 管理学	11
第二章 决 策	24
第一节 决策概述	24
第二节 预测与决策	34
第三节 计划与决策	38
第四节 决策与心理	39
第五节 群体决策	45
第六节 决策思维	49
第七节 决策理论	51
第三章 组 织	56
第一节 组织概述	56
第二节 组织设计	58
第三节 组织结构	66
第四节 组织文化	72
第四章 领 导	76
第一节 领导与领导者	76
第二节 人性假设和领导理论	83
第三节 沟 通	92
第四节 激 励	97
第五章 控 制	103
第一节 控制的含义与类型	103
第二节 制定控制的标准	111
第三节 衡量实际工作	115
第四节 鉴定偏差并采取矫正措施	118
第六章 解题指导及模拟试题	125
第一节 简述题	125
第二节 选择题	126

第三节	案例题·····	129
第四节	分析题·····	130
第五节	模拟试题及答案要点提示·····	131

行政学

第一章	绪论 ·····	183
第一节	行政学的研究对象、内容和特点·····	183
第二节	行政学的产生和发展·····	186
第三节	建设有中国特色的社会主义行政学·····	187
第二章	行政环境 ·····	189
第一节	行政环境概述·····	189
第二节	行政环境的主要内容·····	191
第三节	行政环境与行政管理的互动关系·····	195
第三章	行政职能 ·····	198
第一节	行政职能概述·····	198
第二节	行政职能体系·····	201
第三节	我国行政职能的转变·····	204
第四章	行政组织 ·····	207
第一节	行政组织概述·····	207
第二节	行政组织理论·····	212
第三节	行政组织的编制管理·····	215
第五章	人事行政 ·····	217
第一节	人事行政概述·····	217
第二节	人事行政的基本功能和主要环节·····	219
第三节	国家公务员制度·····	221
第六章	行政领导 ·····	227
第一节	行政领导概述·····	227
第二节	行政领导制度·····	229
第三节	行政领导者的素质结构·····	231
第四节	行政领导的方法与艺术·····	234
第七章	机关行政 ·····	237
第一节	办公室管理·····	237
第二节	机关行政管理的科学化·····	241
第八章	行政决策 ·····	245
第一节	行政决策概述·····	245
第二节	行政咨询与行政决策·····	248
第三节	行政决策的程序和方法·····	249

第四节 行政决策的体制	254
第九章 行政执行	257
第一节 行政执行概述	257
第二节 行政执行的手段	261
第三节 行政执行的过程	263
第十章 行政协调	266
第一节 行政协调的含义、特点与体系	266
第二节 行政沟通对行政协调的意义	269
第三节 行政协调的原则、程序和方法	270
第十一章 行政信息	275
第一节 行政信息概述	275
第二节 行政信息系统	277
第三节 行政信息加工与处理的基本要求和方法	280
第十二章 行政监督	283
第一节 行政监督概述	283
第二节 行政监督的类型与体系	284
第三节 完善我国行政监督制度	287
第十三章 财务行政	291
第一节 财务行政概述	291
第二节 国家预算管理	292
第三节 财政收入与财政支出	294
第四节 预算外资金及其管理	298
第十四章 行政法治	300
第一节 行政法治概述	300
第二节 行政法治的基本内容	302
第三节 行政法治的实现环节	305
第十五章 行政方法	308
第一节 行政方法的含义、特点及其作用	308
第二节 现代行政管理的一般方法	309
第十六章 行政道德	314
第一节 行政道德概述	314
第二节 行政道德规范	316
第三节 行政道德建设	318
第十七章 行政效率	322
第一节 行政效率概述	322
第二节 行政效率的测量与评价	325
第三节 行政效率的提高	328
第十八章 行政改革	331
第一节 行政改革概述	331

第二节	当代西方国家的行政改革	332
第三节	当代中国的行政改革	335
第十九章	解题指导及模拟试题	340
第一节	解题指导	340
第二节	模拟试题及答案要点提示	342

逻辑

第一章	基础知识	379
第一节	思维的形式结构	380
第二节	直言命题与对当关系	382
第三节	三段论	390
第四节	复合命题和复合命题推理	396
第五节	逻辑基本规律	407
第六节	归纳推理	410
第七节	预设	417
第八节	典型的逻辑错误	419
第二章	解题指导	424
第一节	MPA 联考逻辑试题的特点和格式	424
第二节	MPA 联考逻辑试题的类型	432
第三章	模拟试题	447
第四章	2001 年攻读在职行政管理硕士学位逻辑试题及解析	486
	2001 年攻读在职行政管理硕士学位逻辑样题及解析	501

语文

第一章	现代文阅读理解	517
第二章	文言文阅读理解	543
第三章	写作	566
第四章	文学常识	586

管 理 学

第一章 管理与管理学

第一节 管 理

一、管理的含义

管理作为一种普遍的社会活动,已有久远的历史。但是,管理作为一个科学的概念,至今还是众说纷纭。

历史上,当管理活动还主要是少数统治者或生产资料所有者所从事的活动的时候,人们把管理概括为管辖、治理。这种概括强调了管理中的权力因素,并以“治国、平天下”为主要内容,其意与“统治”一词相近,带有浓厚的政治色彩。对此,孙中山先生曾作过很好地解释。他说:“政治两字的意思,浅而言之,政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事便是政治。”

到了资本主义时期,随着商品经济和生产社会化的发展,当企业成为社会普遍的经济组织形式、经济竞争成为社会发展的主要动力、追求最大利润成为资本家的主要追求目标时,人们对管理的研究逐渐从政治转向经济,特别是转向企业管理。在一个时期,似乎普遍认为,所谓管理就是指企业管理,只不过从不同的角度加以强调,对管理的含义予以不同的概括。例如,随着职能分工的出现,有人提出“管理就是计划、组织、指挥、协调和控制”,在此强调了管理的职能;随着行为科学的发展,有人提出“管理就是由一个或者更多的人来协调他人活动,以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的各种活动”,在此强调了管理中的人的因素。

此后,到了现代管理理论的发展阶段,由于管理研究范围的不断扩大,特别是由于各方面的专家运用各种现代科学知识来研究管理理论,这样就使得管理具有了更加丰富的内涵和外延,人们对管理概念的认识就更加多种多样。例如,有人从系统论的角度出发,认为管理是对人能干预的人、物、事等组成的系统而言的,“管理就是对整个系统运动、发展和变化的有目的、有意义的控制行为”;有人从信息论的角度出发,认为“管理就是信息不断输入、输出和反馈的过程”;有人从数学的角度出发,认为“管理就是制定和运用数学模型与程序的系统,就是用数学符号和公式来表示计划、组织、控制、决策等合乎逻辑的程序,求出最优解答,以达到企业的目标”。

通过分析这些不同的定义可以发现,它们在具有差别性的同时,也包含着许多共同之处,主要有:管理具有特定的目的,管理具有特定的职能,管理需要对有效资源进行动员和配置,管理是一种实践活动,等等。这些共同之处,构成了管理的基本要素。根据这些基本要素,人们可以理解和把握管理的一般含义,由此出发,可以把管理定义为:管理就是管理者在一定的环境和条件下,为了实现特定的目的,动员和运用有效资源而进行的计划、组织、领导和控制等社会活动。

管理的这一定义具有如下六点含义。

1. 管理是以管理者为主体进行的活动。管理者是在管理中指挥、领导、组织、协调他人行动的人,他们构成了管理活动的主体。在现代条件下,管理主体呈现出多样性的特点,包括国家的统治者、政府的领导者、生产资料的所有者,以及由他们以各种形式委托的代理人,也包括各种非政府的公共组织的领导者。管理主体可以以个人形式存在,也可以以集体形式出现。

2. 管理是在一定的环境和条件下进行的。管理的环境和条件,主要是指管理者所面临的外部和内部的环境和条件。所谓外部环境和条件,主要是指管理者所管理的组织面对的自然环境和社会环境。自然环境如生产力水平、自然资源状况、气候和地理状况等;社会环境则包括特定的社会文化、制度、法律和政策等。所谓内部环境和条件,是指管理者所管理的组织内部的状况,包括组织性质、组织制度、人员状况、组织技术水平等。

3. 管理是为了实现特定的目标。管理的目标是管理的出发点和归宿,因此,管理活动都是围绕着管理的目标而进行和展开的。就此而言,管理在本质上就是为了有效地实现管理目标的活动。由于管理的环境、条件、类型、性质、层次,以及时间跨度考虑的不同,具体的管理活动会具有不同的目标,但是,实现特定的目标却是一切管理活动的共性。

4. 管理需要动员和配置有效资源。特定的管理目标的实现,需要有效资源的支撑,这就要求管理者在可能的范围内动员和配置有效资源,以保证管理目标的实现。就管理者需要动员和配置的有效资源而言,既包括人力、物力、财力、组织等方面的资源,也包括机会、时间、信息等方面的资源。对于管理者来说,围绕管理目标的实现而合理动员和配置有效资源,是达到有效管理的必要环节。

5. 管理具有基本的职能。这些基本的职能包括计划、组织、领导和控制等方面。在实际的管理活动中,尽管具体的管理在其性质、组织环境和条件、管理的有效资源、管理的层次和目标等方面千差万别,但是,管理的这些基本职能却是一切管理活动共同具有的。同时,在管理实践中,管理者会有各种各样更加具体复杂的职能,但是,这些职能也不过是这些基本职能的进一步具体细化。

6. 管理是一种社会实践活动。在社会实践的意义上,一方面,管理是人们事先拟定计划 and 目标并经过组织和活动实施的自觉行为,因此,管理是人的有目的、有意识的活动,是人的主观作用于客观的活动;另一方面,管理要通过被管理者的活动来有效地实现管理的目标,因此,管理的主要作用对象是被管理者,同时,管理者要对被管理者的工作后果负责,管理工作成效要以被管理者实现的工作成效来检验,就此而言,管理是管理者主观见之于被管理者客观的活动,是具有典型社会性的活动。

二、管理的特性

管理的特性是指由管理活动的自身性质产生和形成的独具的特点。一般来说,管理活动具有以下特性。

(一) 管理的二重性

管理的二重性特征是由马克思在《资本论》中首先提出的。马克思指出:“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态,而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方,都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。一方面,凡是有许多个人进行协作的劳动,过程

的联系和统一都必然要表现在一个指挥的意志上,表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上,就像一个乐队要有一个指挥一样。这是一种生产劳动,是每一种结合的生产方式中必须进行的劳动。另一方面,……完全撇开商业部门不说,……凡是建立在作为直接生产者和生产资料所有者之间的对立上的生产方式中,都必然会产生这种监督劳动。这种对立越严重,这种监督劳动所起的作用也就越大。”与此同时,马克思还进一步地分析说:“如果说资本主义的管理就其内容来说是二重的,……因为它所管理的生产过程本身具有二重性:一方面是制造产品的社会劳动过程,另一方面是资本的价值增殖过程……”

通常,我们把上述管理的两重性称为自然属性和社会属性。所谓自然属性,是管理任何社会劳动或社会化大生产的共同要求,它要从有效组织共同劳动和社会化大生产的规律出发来发挥职能、采取措施。这一点不以国家制度和阶级属性的不同而转移。所谓社会属性,是指管理既然是人类的一种社会活动,在阶级社会中,它又要体现一定阶级的意志,并为一定的阶级利益服务,因此必然受一定的社会制度和阶级关系所制约。认识管理的两重性,不但有利于认识管理的特征,而且对于管理科学的研究和建立,对于如何正确地学习和借鉴别国的管理经验都有十分重要的指导意义。

管理的两重性也指管理的科学性和艺术性。管理具有科学性,是指管理必须按照客观的规律,按照科学规范的要求,运用科学的方法来进行,同时,管理的知识和行为具有可检验的标准性和可重复检验性。另一方面,管理是人的活动,由于人的活动具有复杂性,因此,管理又有特定的艺术性。管理的艺术性集中体现在管理活动中对“度”的把握,也就是说,一切管理活动都应该从实际出发,确定具体的合适的限度。同时,管理的艺术性还体现在它是一种创造性的活动,正是管理者有声有色的创造,才推动了社会的发展和进步。从管理的科学性和艺术性可知,有成效的管理艺术是以对它所依据的管理理论的理解为基础的。因此,二者之间不是互相排斥,而是互相补充的。

(二) 管理的目标性

管理是人类一种有意识、有目的的活动,因此它具有明显的目标性。管理的这一特征,是我们区别自然界和人类社会中那些非管理活动的重要标志。首先,它区别于人类社会中那些盲目的、没有明确目标的活动。也就是说,凡是盲目的、没有明确目标的活动,就不能称其为管理活动;其次,它也区别于自然界有些看起来是有组织、有目的,其实纯属是由生理功能所驱使、无意识的本能活动,如某些鸟类和昆虫的群体活动;再次,就多数情况来说,管理的目标性一般表现为社会劳动和社会团体的共同目标,而不是表现为某个成员或管理者单方面的目的。否则,就难以形成协作的意愿,也就很难进行有效的管理。

管理的目标是一个复杂的综合构成:

1. 管理目标通常是特定组织和群体的共同目标,这种共同性表现为管理目标不是管理者的个人目标,也不是特定社会成员的个人的目标,而是特定组织和群体所有成员的目标;管理目标是指特定组织和群体组织目标的共同的部分,而不包括他们之间的不同的部分;管理目标是全体成员共同认同的目标。

2. 管理目标具有时间跨度上的区别,按照目标实现时间上的要求,管理目标往往包含着近期目标、中期目标和长期目标。

3. 管理目标具有层次结构性,在特定的范围里,管理目标总是在一个总体目标下,包含各个不同管理领域、不同部门、不同层次的分目标和各个人的分目标。

4. 管理目标具有多元价值性。企业的管理目标常常被人们理解为以盈利为惟一价值,但是,实际上,企业在盈利之外,也包含着市场地位、科研竞争、企业的社会责任和社会形象、企业内部多种管理价值等。而政府和其他公共组织的管理,更有效率、公平、公正、秩序、安全、民主等多种价值要求。

管理目标在制定和实施过程中必须要做到切实可行:一方面,管理目标既要具有指导性,又要具有现实可能性,以有效合理地实现管理目标的作用;另一方面,管理目标在确定以后,随着实践的发展和环境的变化,也常常需要对其进行必要的调整和变动,因此,管理目标又需要具有一定的弹性。

管理目标是管理的出发点和归宿点,它使得管理具有明确的活动和资源配置方向;具有激励被管理者积极主动精神,增强其责任感的功能;具有凝聚被管理者力量,创造和谐管理环境的作用。同时,它也可以为管理者有效地检测管理绩效提供依据。因此,管理具有的目标性,成为现代管理中管理方式的重要依据。

(三) 管理的组织性

组织是特定的社会成员为了实现共同目标而按照特定的规则组合而成的集合,构成组织的基本因素是人,其中包括管理者和被管理者。同时,组织也包含各种物质资源、非物质资源和特定的规则因素。从人类社会发展的历史来看,任何管理都是在特定的组织中进行的,管理的目的实际上是为了实现组织的目的,因此,组织是管理的基础;另一方面,组织的存在和发展必然需要管理,因此,管理是组织的机能,是组织存在和发展的必要因素。管理与组织的这种密切相关性,决定了管理具有组织性的特征。

管理的组织性表现为:管理的目标与组织的目标具有同一性;管理必须以组织作为其行使和实施的载体和依托;管理必须以组织的合理构建作为其有效实施的重要前提和基本职能;管理活动受到组织规则和规范的制约,必须按照组织法定的程序进行。

管理的组织性使得管理可以迅速、有效地集合所需资源,形成管理的组织力量;使得管理者能够最大程度地贯彻组织的目标和管理实施方案;使得管理能够按照有序和规范的途径运行。因此,组织在管理中起着关键和枢纽作用,由此构成了管理的核心要素。

(四) 管理的创新性

实践证明,管理不仅是进行共同劳动和社会化大生产的必要条件,而且它本身就是一种劳动。这种劳动不但参与创造价值,而且能够推动社会生产力的发展。但是,管理的创新性特征远不只表现于此。它的真正含义还在于管理本身也是一种不断变革、不断创新的社会活动。通过管理的变革,不但能推动社会和经济的发展,而且在一定的条件下,还可以创造新的生产力。

历史上,人们往往只注意技术革命对于生产力发展的推动作用,而忽视管理变革的推动作用。实际上,技术革命必然会要求管理的变革,而只有技术革命和管理变革的合力,才能真正推动社会生产力的发展。18、19 世纪资本主义国家的技术革命和产业革命,无疑大大推动了资本主义生产力的发展。但是,在管理没有真正完成从经验到科学的转变之前,资本主义国家的许多企业的生产都远远达不到技术上的设计能力。只有到了 19 世纪末 20 世纪初,由于泰罗等人对管理制度和管理方法进行了变革,完成了由经验管理向科学管理的转变,才使得劳动生产率大大提高,从而使新技术的潜力得到充分的发挥。这一事例充分体现

了管理的创新性。

管理的创新性使得管理活动能够不断深入和丰富发展,与此同时,只有不断创新的管理活动,才能适应生产力和社会发展的需要,从而推动人类社会的进步。

三、管理的职能

管理的职能是管理者在管理过程中的各种基本活动及其功能。管理的各项职能都是为管理的目标服务的。尽管人们在进行理论分析时,可以将管理职能划分归类,但是,在实际管理活动中,管理的各项职能在内容上是相互交叉、紧密相关的,并且往往要求管理者同时实施。

最早系统地阐述管理具体职能的是法国的法约尔,他在《工业管理与一般管理》一书中,把管理的具体职能分为计划、组织、指挥、协调和控制等五种,即“五职能学说”。继法约尔之后,许多学者对管理的具体职能进行研究,并从不同角度作了解释,如古利克的“七职能学说”、厄威克的“三职能学说”、孔茨的“五职能学说”等。

有关管理基本职能的划分,尚不存在统一的看法。我国学者对管理具体职能的划分也不尽一致。一般以法约尔的“五职能学说”为基础,对其他职能进行适当的归并和组合。就我国的管理实践,尤其是从公共管理的实践来看,可以把管理的职能宏观地划分为计划、组织、领导和控制四个方面。

(一) 计划职能

计划是对未来活动如何进行的预先筹划。人们在从事一项活动之前首先要制定计划,这是进行管理的前提。具体而言,计划职能就是明确管理的总体目标和各分支目标,并围绕这些目标对未来活动的具体行动任务、行动路线、行动方式、行动规则等方案进行规划、选择、筹谋的活动。由此可见,计划职能包括确定管理目标和任务、进行管理决策和选择、制定和选择行动方案等内容。

计划的特点包括:(1) 预先性,指计划是对管理目标及其实现方案的预先确定和筹划;(2) 预测性,指对管理目标以及各分支目标、实现目标的条件和资源、实现目标的途径和方式等进行预先测量和估算;(3) 评估性,指对所确定的目标和可能方案进行评价和比较分析;(4) 选择性,指在不同的目标和可能方案之间进行择优;(5) 调整性,指随着管理实践的展开和进行,根据管理条件和环境的变化以及行动后果,对原有计划进行调整。

计划职能是管理活动的首要职能,它是一切管理活动的起点,是确定管理目标的首要步骤,也是实现管理目标的重要保证,因此,计划职能对于管理活动具有至关重要的作用。

(二) 组织职能

组织职能是管理者按照组织的特点和原则,通过组织设计,构建有效的组织结构,合理配置各种管理资源并使之有效运行,以实现管理目标的活动。

组织职能的特点主要有:(1) 合理性,即按照管理目标和任务的要求,从实际条件和环境出发,构建管理组织;(2) 有序性,即按照组织设计和管理活动的流程要求,进行组织活动;(3) 规范性,即组织的构建和运行,必须形成和实施特定的规则和制度。

为了保证计划活动的有效实施,管理的组织职能要完成下述工作:(1) 设计组织。包括

设计组织的机构和结构。机构设计是在分解目标活动的基础上,分析为了实现组织目标,需要设置哪些岗位和职务,然后根据一定的标准将这些岗位和职务加以组合,形成不同的部门;结构设计是根据组织活动及其环境的特点,规定不同部门在活动过程中的相互关系。(2) 人员配备。是指根据各岗位所要从事的活动要求以及组织成员的素质和技能特征,将适当的人员安置在组织机构的适当岗位上,使适当的工作有适当的人去从事。(3) 开动组织。是指向配备在各岗位上的人员发布指令,并提供必要的物质和信息条件,以开动并维持组织的运行。(4) 监视组织运行。分析组织活动及其环境特点的变化,实施组织机构的调整和变革。

由于组织是管理的前提和载体,因此,组织职能是管理活动得以顺利进行的必要环节。

(三) 领导职能

领导职能是指管理者利用组织赋予的权力和自身的能力去指挥和影响下属为实现组织目标而努力工作的活动过程。有效的领导要求管理人员在合理的制度环境中,利用个人的优秀素质,采用适当的方式,针对组织成员的需要及行为特点,采取一系列的措施去提高和维持组织成员的劳动积极性。

领导职能的一般特点包括:(1) 合法权力性。领导必须依靠领导权才能实施管理组织的职能,在公共管理中,这种权力通常是通过职位授权的方式获得的。同时,领导权力必须具有合法性,即领导的权力必须得到被领导者的认同,这是领导职能保持其权威性并得到有效实施的基础。(2) 指导性。指按照组织目标和任务的要求,有效地指导组织的运行,贯彻落实各项政策主张。(3) 公正性。指按照社会和组织公认的公正的标准,公平地处理各种管理事务,在公共管理中,公正性关系到社会正义,因而更是领导职能必备的特性。(4) 决断性。指领导过程中应该准确地分析、判断错综复杂的实际生活现象,进行正确方案的选择与决断。(5) 协调性。协调管理过程的各要素、各环节、各种关系和矛盾,是领导的日常基本活动,因而使得协调也成为领导的突出标志。(6) 规范性。在现代社会,依法治国和依法行政,已经成为管理活动的基本要求,因此,领导权力必须在法定范围内运行,这也是领导职能实施的前提。

领导职能集中体现了管理者素质和管理能力,是实现管理效率和效果的关键,因此,领导职能常被人们认为是管理的核心环节。

(四) 控制职能

控制也称监督。就是按照既定的目标、计划和标准,对组织运行的实际状况进行检查、考察和监督、调节的活动。在公共管理活动中,公共组织的活动日益复杂,社会公共事务十分繁重,管理的计划在实施的过程中会受到各种因素的干扰,从而偏离原先预定的方向,这就需要在管理的过程中对计划实施和目标实现的情况进行控制。

控制职能与计划职能密不可分。计划是控制的前提,为控制提供目标和标准,没有计划,就不存在控制;控制是实现计划的手段,没有控制,计划就不能很顺利实现。控制的目的在于保证组织的实际运行轨迹及其成果与预定的目标相一致,通过控制职能,把计划规定的任务和目标转化为现实。

有效的控制,要提高预见性,要有长远观点。不仅要在偏差出现以后能够及时察觉,并采取有效措施加以纠正,而且要尽量在重大偏差出现之前,能够预见到问题将会发生并能及

时采取预防措施,把问题消灭在萌芽之中。控制要有全面观点,要从整体利益来实施控制,各个局部的控制目标要协调一致。控制要迅速及时,要建立完善的信息管理系统,加强信息的收集、分析和反馈等。

管理的各项具体职能是一个有机整体。通过计划职能,可以明确组织的目标与方向;通过组织职能,可以建立实现目标的手段;通过领导职能,可以建立正常的生产、工作秩序;通过控制职能,可以检查计划的实施情况,保证计划的实现。它们是相互联系,相互渗透,相互制约,缺一不可的。

四、管理的类型

按照不同的分类标准,人们对管理活动进行不同的分类。如根据管理是否具有剥削和压迫劳动者的性质,把管理分为剥削阶级社会的管理和社会主义社会的管理;根据管理是否具有科学性,把管理活动分为科学管理和非科学管理;根据管理层次的不同,把管理分为宏观管理和微观管理;根据采取的管理方式的不同,把管理分为专制式管理、民主式管理和自治式管理,等等。

在现代社会中,公共领域和非公共领域成为社会生活的两大基本领域。在公共领域中,主要组织形式是代表社会公共利益,承担社会公共事务的政府和非政府公共组织,其运行遵循公共生活的制度和规则。在非公共领域中,主要组织形式是企业,企业作为市场的主体,其运行遵循着市场的规则和规律。按照这两大领域及其主体的组织形式,我们可以把现代社会的管理划分为公共管理和企业管理两大类型。

(一) 公共管理

公共管理是以公共组织为主体和依托,运用公共权力,为有效实现公共利益而进行的管理活动。

按照公共管理的这一含义,公共管理具有以下基本特点。

1. 公共管理的目标是实现公共利益。从理论上说,公共利益是指特定范围内所有社会成员的共同利益。因此,公共利益不是单个社会成员或单个组织特定的利益,而是全体社会成员的共同利益。公共利益的构成在价值上具有多元综合性,它至少包括生存、安全、秩序、效率、公平、公正、民主、效益等基本价值。这些价值是保证社会成员进行正常有序的共同生活所必需的。因此,公共管理的根本目标是实现公共利益。

在现实性上,公共利益的实现具体体现为公共服务的提供,因此,公共管理是以公共利益的实现为其基本目标的,在现实管理活动中,是以公共服务的承担作为基本内容的。公共管理对于公共服务的承担,包括对于公共性事务的管理和公共产品的供给。公共事务,即社会成员为了保证社会生活正常、有序地进行而共同要求处理和实现的事务。由于社会生活的领域十分广泛,因此,公共事务的内容也十分广泛,它几乎涉及和包括社会生活的所有方面。公共产品是指具有消费的非排他性和非竞争性的产品,它包括有形的产品,如国防、桥梁,以及其他公共工程设施,也包括无形的产品,如法律、规章、政策,以及意识形态,等等。

2. 公共管理以公共组织为依托。公共组织是以实现公共利益为其目的,以提供公共服务为其基本职能的社会组织。就其组织结构、组织要素、组织运行来说,公共组织具有与一般组织相同的特性,但是,公共组织的特殊性在于其“公共性”,这种公共性集中体现在组织

目标和组织基本功能上,同时也会影响到组织的形成过程、组织的规则和组织的效率等方面。这种公共性的存在,是公共组织与其他组织相区别的标志。

政府是公共组织的典型,现代政府作为社会全体合法成员共同利益的代表,是通过法定的公共程序产生的,其权力是得到社会公众认同的,因此,政府的管理具有合法性和强制性。在社会生活中,政府负有承担公共服务的主要责任,所以,政府的各部门和各层级都是公共管理的主要的组织依托,政府进行的行政管理是公共管理的主要形式。

随着社会生活的复杂化和多样化,社会公共事务也日益呈现出多样性的特点,为了有效地实现社会公共利益的要求,保证社会生活的正常进行,人们在政府之外组成了非政府的公共组织,因此,非政府的公共组织也成为公共管理的重要依托,如学校、研究机构、医疗保健机构、社区服务机构、咨询机构、消费者协会,等等。在我国,人们把非政府公共组织划分为事业单位和公共服务性中介组织两类。非政府公共组织具有政府授权进行公共管理的特点,因此,一般来说,它不具有最终强制性的特性。

3. 公共管理过程是公共权力的运用过程。公共权力源于社会成员在公共生活中的权利。在阶级社会中,公共权力在本质上是统治阶级的权力。我国作为中国共产党领导的社会主义国家,公共权力来源于全体人民的政治权利。

公共权力是公共管理活动得以顺利实施的保证,没有公共权力的公共管理,公共管理活动是不可能有效实施的。因此,公共管理的各种活动,也可以理解为是公共权力的行使过程,而公共管理的管理职能,实际上是公共权力在公共管理中的特定行使方式。

在现代社会里,公共权力的行使,往往是与公共责任和法律规范联系在一起的,这使得公共管理在运用公共权力进行管理的过程中,必须对公共利益的实现和权力的授予承担公共责任,必须遵循法定的规范和规则。

在公共管理的组织中,政府是典型的直接运用公共权力进行公共管理的组织。非政府的公共组织通常是通过政府授予特定公共权力进行公共管理的组织,或者是经过公共权力认可的进行公共管理的组织,在这个意义上,这些组织进行公共管理的凭借也是公共权力。

4. 公共管理具有独占性。在特定的范围里,公共利益只有一项,因此,在此范围内的公共管理都必须按照该项公共利益的要求进行,这也就决定了公共管理具有独占性。

在实际的公共服务过程中,公共事务和公共产品的供给具有多方面的具体内容,对于这些事务和产品的提供也会有不同的部门和组织,但是,公共生活同样表明,对于同一种公共服务和公共产品的供给,必然是由一个组织或者部门承担的,就该项公共服务来说,这些组织或部门仍具有独占性的意义。

公共管理的独占性特点使得公共管理既有积极的一面也有消极的一面:独占性一方面可以使得公共管理具有统一性,从而避免公共资源配置的重复浪费;另一方面,独占性也使得公共管理因为缺乏必要的竞争机制而导致效率不佳、质量不高,这就使得公共管理的控制具有重要的意义。

5. 公共管理必须接受公众监督。公共管理是实现社会公共利益的管理活动,对公共服务承担着法定的公共责任,因此,公共管理的活动必须对公众负责,其管理活动和行为必须接受公众的监督和社会舆论的批评和评价,并且根据公众的监督和评价不断改进管理工作。

公共管理的这一特性,使得公共管理活动不仅需要获得公共组织内部的认同,而且需要获得社会成员的理解和支持;同时,公共管理者有义务以法定的方式向社会公众报告工作和通报情况。