

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程

CIVIL SERVICE TRAINING

工商管理概论

国家人事部原副部长 徐颂陶 主编
国家人才研究会会长

中国人事出版社

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程

工商管理概论

编著 王汀汀
陈玉学

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员培训教程——工商管理概论/王汀汀, 陈玉学主编.
—北京: 中国人事出版社, 2003. 9

国家公务员培训教程

ISBN 7-80189-077-9

I. 工... II. ①王... ②陈... III. 工商行政管理—公务员—干部培训—教材 IV. F203.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 084203 号

书 名: **国家公务员培训教程——工商管理概论**
编 著: 王汀汀 陈玉学
责任编辑: 杜 方

出版发行: 中国人事出版社 邮政编码: 100101
地 址: 北京朝阳区育慧里 5 号楼
经 销: 新华书店
印 刷: 北京忠信诚胶印厂
开 本: 880 × 1230 毫米 1/32 印 张: 11.375
字 数: 480 千字
版 次: 2004 年 1 月第 1 版
印 次: 2004 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 7-80189-077-9
定 价: 26.00 元

中国人事出版社独家拥有本书中文版版权, 严禁盗版, 侵权必究。

丛书总序言

自党的十三大和七届全国人大提出建立国家公务员制度，党的十四大和八届全国人大提出尽快推行国家公务员制度，到党的十五大和九届全国人大提出完善国家公务员制度，党的十六大提出“健全公务员制度”。国家公务员制度不断趋于完善，实施工作不断走向深入。建立和推行国家公务员制度，是党和国家的重大决策，是社会主义政治文明建设的重要内容。

1993年8月，《国家公务员暂行条例》颁布。这10年正是我国承前启后、继往开来、向新世纪迈进的重要历史时期，也是我国干部人事制度改革不断深化、人才队伍不断发展壮大、人事人才工作实现较快发展的时期。在党中央、国务院的领导下，各级组织人事部门认真组织实施，全面贯彻落实，公务员制度取得了显著成绩：完整的法规体系初步形成，公务员管理步入法治化轨道；各项机制开始发挥作用，公务员管理步入科学化轨道；具有公仆意识、高素质、专业化的公务员队伍初步形成，为人民服务的水平不断提高。

今后几年公务员制度建设和队伍建设的总体思路、工作目标是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六大提出的要求，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度，以建设高素质、专业化公务员队伍为目标，以制度完善创新为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，创新公务员管理机制，优化公务员成长环境，努力创造公务员人才辈出、人尽其才的良好局面，力争再用几年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一文政治合格、作风优良、业务熟练、纪律严明的公务员队伍，为全面建设小康社会，为推动我国物质文明、精神文明、政治文明建设，提供有力的组织保障和制度保障。

1996年，国家人事部制定下发了《国家公务员培训暂行规定》，使公务员培训工作步入制度化、规范化、科学化轨道。目前，公务员培训类别体系逐步确立，形成了以初任培训、任职培训、更新知识培训和专门业务培训为主要形式，以出国（境）培训、对口培训、学历教育等为有益补充的公务员培训门类体系。公务员培训基础建设逐步完备，以行政学院和各类公务员（干部）培训中心为主体的施教机构网络初步形成，高等院校也越来越多地承担一些公务员培训任务。我国推行国家公务员制度十年来，全国已开展各类公务员培训1700多万人次。最近几年，中国公务员参训率不断提高，由1996年的26%提高到2002年的62.3%，每年有230万人次参加培训。

通过卓有成效的培训，中国公务员队伍素质、能力明显增强，工作作风也有明显改变。从学历上看，公务员大专以上学历人员占总数比例提高了三十七个百分点；从知识结构上看，公务员在岗位专门业务知识、现代科技知识、现代行政管理知识、依法行政知识以及世界贸易组织知识、市场经济知识、外语、计算机知识等方面均得到有效补充。

国家公务员制度建设和队伍建设面临着新的形势。从世界范围看，经济全球化趋势继续发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。自上个世纪八十年代以来，西方发达国家先后开始了“新公共管理”运动，重塑政府，改进服务，已成为世界性的潮流。在管理思路，引入市场机制和企业管理经验，坚持顾客导向，突出绩效，坚持以人为本，关注职业发展，等等。从国内看，我国已进入了全面建设小康社会、加快推进现代化的新的发展阶段。社会主义市场经济体制初步建立，民主法制建设不断深入，人民群众对政府服务的期望增强，特别是加入世界贸易组织以后，对我国政府管理工作提出了新挑战，对公务员队伍素质提出了新要求，对公务员管理提出了新课题。

当前和今后一个时期是公务员培训工作的重要战略机遇期。党

中央、国务院站在全局和战略的高度，紧密联系国内外发展的新形势，提出要开展大规模的公务员培训。国家将全面贯彻落实“十五”干部教育培训规划和《2001年—2005年国家公务员培训纲要》，以提高公务员队伍素质为目标，以加强公务员能力建设为重点，以改革创新为动力，一手抓扩大培训规模，一手抓提高培训质量，积极探索培训工作新机制，通过5到10年的努力，建成一个管理制度配套、组织机构健全、基地布局合理、内容方法科学、运行机制灵活的培训体系，逐步形成抓重点、分层次、多渠道、大规模、有特色的公务员培训工作新格局，使公务员培训工作走上制度化、科学化和社会化的轨道，为全面实现小康社会的奋斗目标提供高素质的公务员人才支持。

一是要扩大培训规模，确保全员轮训。以公务员四类培训为主要形式，五年内将全体公务员轮训一遍，下大力气使每一名公务员都能参加年均12天以上的脱产培训。首先，要切实抓好初任培训，参训率要达到100%；其次，要突出抓好任职培训，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》和《国家公务员培训暂行规定》，不断提高参训率；第三，根据经济社会发展和政府中心工作，及时跟进更新知识培训；第四，大力推进专门业务培训，鼓励公务员参加公共管理硕士专业教育，为政府机关培养高层次、复合型人才；第五，加大公务员出国（境）培训力度，加强与外国政府所属培训机构及国际著名公共管理院校的联系，探索合作开展公务员培训的路子。

二是要创新方式方法，提高培训质量。首先，要及时更新培训内容。培训内容要贴近改革开放和现代化建设，贴近党委和政府的中心工作，贴近学员需求，围绕提高公务员的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力，适应公务员职业发展的需要，确定培训的内容和重点，“需要什么，学什么；缺少什么，补什么”，提高培训的针对性；其次，要创新培训方式。根据不同的培训对象，采取灵活多样的培训方式，多搞短期强化培训，推广个性化、差别化培

训，积极开展网络教育和远程教育；第三，要改革培训方法。积极采用小组教授式教学、情景模拟和案例教学等现代培训方法，增强培训的吸引力，要结合实际，总结一套效果明显的成型的培训方法，并加以推广；第四，要实行培训质量评估制度。

三是要整合培训资源，加强基础建设。首先，要整合基地资源。开展公务员培训施教机构资格认可工作，选一批信誉好、质量高的培训机构作为公务员培训的基地。鼓励高等院校创办公务员培训基地。人事部将在全国确定 10 个左右国家级公务员培训示范基地；其次，要整合师资资源。建立培训教师到机关挂职锻炼制度。从高校、党政机关和企业等单位聘请兼职教师，建设一支专兼结合、以兼为主的培训师队伍。

四是要坚持培训与使用相结合，健全培训激励约束机制。改变“学与不学一个样，学好学坏一个样”的现象，建立以能力和工作业绩为导向的用人机制，引导公务员注重自身素质和能力的提升，激发公务员自觉学习、积极参训的内在动力，形成自觉求学、竞争参训的良好局面，树立终身学习、终身教育、“人的全面发展”的意识。要把培训与使用相结合的各项规定落到实处，逐步做到“不经培训不上岗，不经培训不任职，不经培训不提拔”。

为了满足国家公务员培训工作的需要，我们组织中央党校、国家行政学院、北京大学、中国人民大学等院校的专家学者，根据“十五”干部教育培训规划和《2001 年—2005 年国家公务员培训纲要》，参阅了中共中央组织部颁布的《全国公开选拔党政领导干部考试大纲》，经过反复论证，精心编写了本套“国家公务员培训教程”，教程内容都是作为一个国家公务员应知应会的基础理论知识，适合各级国家公务员培训部门和院校作为培训教材，或者有志于提高自己、有所作为的广大公务员进行自学。

前 言

看看最近几年的全球最具竞争力的国家排名，几个北欧国家几乎都是年年榜上有名，具有知名的国际企业是它们的共性，比如瑞典有爱立信、VOLVO 汽车、宜家家居以及 ABB 集团，芬兰有雄踞世界通讯市场前列的诺基亚以及众多的高科技公司。西方老牌的发达国家和韩国、新加坡等新兴工业国家以及我国香港和台湾地区，都有许许多多知名的大型企业在世界各地开展业务，深刻地影响着全球经济的进程。各国经济的竞争集中体现为各国企业之间的竞争。

我国作为一个发展中国家，还处在向社会主义市场经济转变的过程中。二十多年的改革开放，中国社会和经济的发展经历了一个超高速的发展阶段，现在正开始走上新的平稳发展轨道。经济市场化已经成为不可逆转的趋势，无论是国有企业、乡镇集体企业，还是民营企业，都在逐步成为真正的独立的市场经济主体。2001 年 12 月 11 日，中国正式成为世界贸易组织成员，更大程度地融入全球经济体系，中国的社会经济发展将在更加深广的国际范围内进行。

在新的发展阶段，更重要的不是大规模的粗放建设，而应该强调经济质量、生活素质以及以技术和知识资本为主导的发展模式。在这个过程中，政府要迅速完成职能转变，为市场经济发展服务，为各类市场主体参与市场竞争服务，尤其要为在国家经济生活中充当物质生产资料和物质生活资料生产者、提供者的各类企业服务。具体而言，政府的作用就是为企业的生存和发展创造良好的政治法律环境，提供必要的基础设施，通过各种经济政策与法律手段促进企业间公平竞争和健康发展，为我国企业发展壮大、参与国际竞争

创造条件。

新的历史使命、不断深化的体制改革和更大程度的开放构成新的公共管理环境，结构性的变化对公共管理队伍知识结构的相应调整提出了紧迫的要求：不仅需要提升管理理念，而且需要具备更强的观察力、判断力和综合管理能力。作为在政府部门工作的国家公务员，是政府职能转变的具体承担者，只有拥有工商管理方面的知识，才能更好地理解企业的行为，才能更好地提供各类服务，更好地履行公务员的应尽之责。

工商管理的知识十分丰富、庞杂，限于篇幅，我们这里只能将其几个主要方面做个大致的介绍，让大家对工商企业管理有一个基本的框架性的认识，因此本书重点在于介绍工商管理的一般原理和基础知识，包括企业战略管理、组织设计、营销管理、企业会计、财务管理、生产作业管理、人力资源管理和技术创新管理等几部分内容。鉴于现在公务员培训教材中往往缺乏对管理思想的介绍，我们专门在第一章概述了管理思想的演进及其在当代的发展，希望对读者的管理理论素养提高有所帮助，也希望能够对进一步学习管理理论的读者能起到一定的引导作用。

编者

目 录

第一章 管理理论的产生和发展

第一节	早期管理思想	(1)
第二节	古典管理理论	(3)
第三节	行为科学理论	(13)
第四节	管理理论丛林	(19)
第五节	当代其他的重要管理理论	(24)

第二章 企业战略管理

第一节	战略概述	(33)
第二节	战略目标及其体系	(36)
第三节	战略分析	(38)
第四节	企业战略选择之一：企业总体战略	(43)
第五节	企业战略选择之二：企业经营单位战略	(64)
第六节	企业战略选择之三：企业职能部门战略	(71)
第七节	战略的制定、实施和控制	(73)

第三章 组织与组织设计

第一节	组织与组织设计概述	(85)
第二节	组织结构设计的原则	(91)
第三节	组织结构设计的权变因素	(94)
第四节	组织的类型与选择	(97)

第五节	工作设计与再设计	(110)
-----	----------	-------

第四章 市场营销管理

第一节	市场营销概述	(116)
第二节	分析市场机会	(121)
第三节	选择目标市场	(127)
第四节	营销组合决策之一——产品决策	(133)
第五节	营销组合决策之二——定价决策	(144)
第六节	营销组合决策之三——渠道决策	(151)
第七节	营销组合决策之四——促销决策	(155)
第八节	营销的执行与控制	(158)

第五章 企业会计管理

第一节	企业会计概述	(167)
第二节	企业资产负债表	(171)
第三节	企业收入报告	(190)
第四节	企业财务报告	(194)

第六章 企业财务管理

第一节	财务管理概述	(200)
第二节	企业投资决策分析	(205)
第三节	企业融资管理	(212)
第四节	企业营运资金管理	(220)
第五节	企业财务分析	(230)

第七章 人力资源管理

第一节	人力资源管理导论·····	(240)
第二节	人力资源规划·····	(245)
第三节	工作分析与设计·····	(253)
第四节	人员招聘与录用·····	(259)
第五节	人员培训·····	(263)
第六节	绩效考评·····	(267)
第七节	薪酬管理·····	(272)

第八章 生产作业管理

第一节	生产作业管理概论·····	(283)
第二节	生产作业系统·····	(285)
第三节	质量管理·····	(303)
第四节	物流管理·····	(312)

第九章 技术创新管理

第一节	创新的概念·····	(322)
第二节	创新的不确定性和创新管理·····	(323)
第三节	技术创新战略与技术选择决策·····	(325)
第四节	创新过程与概念测试·····	(330)
第五节	创新管理组织和创新过程中的关键角色·····	(334)
第六节	技术创新模式的演进·····	(336)
第七节	技术创新的组合管理·····	(338)
第八节	企业技术创新的风险防范机制·····	(348)

第一章 管理理论的产生和发展

第一节 早期管理思想

一、早期管理思想的产生

管理思想来源于人类社会的管理实践。在长期的管理实践中，由于社会化生产的发展及需要，管理思想逐渐成为系统的管理理论。管理的实践由来已久，例如，在古代埃及、中国、希腊和印度的文献中就有对公共事业进行管理并取得辉煌成就的记载。不过，那时的管理活动主要表现在处理事务、安排教会活动、指挥军事战役和治国施政方面。18世纪末工业革命之后，工厂成为资本主义生产的主要方式，从而引起了如何对工厂进行管理的需要，早期的管理思想就是伴随着工厂制度的出现而形成的。

18世纪后期，英国及其他一些资本主义国家出现了产业革命。产业革命是以机器大工业代替工厂手工业的革命。1769年机械师瓦特发明的蒸汽机得到广泛采用，手工业的生产转变为机器的生产，工厂这一新的组织形式代替了以家庭为单位的手工作坊。工厂制度的出现，要求对机器大工业的管理必须采用新的科学的方法，显然，那种主要依靠个人经验和臆断行事的方法，已不适应工业革命后工厂制度所代表的生产力发展的要求，因此开始了对工厂管理的探索。英国产业革命时期的理查德·阿克莱特于1769年和1771年设立的毛纺织厂可能就是世界上最早的工厂。他们在连续生产、厂址选择、工厂纪律、劳动分工、机器、材料、人员和资本之间如何协调等方面都有创造。

1800年英国索霍制造厂开始有了：科学的工作设计；按充分利用机器的要求进行的劳动分工和专业化；完善的工资支付办法；完善的记录和成本核算制等管理工作。这一时期，尽管管理思想不够系统、全面，也没有形成专门的管理理论和学派，但由于工厂管理实践的结果，管理思想已得到相应的发展，这时，在西方特别在欧洲出现了一些早期的管理思想家。

二、早期管理思想家及管理思想

1. 英国重商主义经济学家詹姆斯·斯图亚特在《政治经济学原理研究》一书中提出许多重要的管理思想，如实行刺激工资的思想、工作方法研究、管理人员与工人之间的分工等。

2. 英国古典经济学家亚当·斯密在其传世之作《国富论》中以制针为例说明劳动分工的好处，这无疑对资本主义的经济管理具有重大意义。此外，他还提出了“经济人”的一般假设，指出了管理控制和计算投资回收期的必要性。

3. 英国数学家和机械学家查尔斯·巴贝奇在亚当·斯密劳动分工的理论基础上，对专业化有关问题进行了系统的研究，在他1832年发表的《机器与制造业经济学》一书中，着重论述了专业分工与机器、工具的使用、时间研究、批量生产、均衡生产、成本记录等。他还提出了以专业技能作为工资与奖金的基础，他主张实行有益的建议制度，并对有益的建议给予不同的奖励。该书是管理史上的一部重要文献。

4. 空想社会主义的代表人物之一，英国的罗伯特·欧文最早注意到企业内部人力资源的重要性。就人和机器而言，他认为“至少要像对待无生命的机器那样重视对有生命的人的福利”。他还在自己的工厂里进行一系列改革试验，如改进工人的条件、缩短工人的工作时间、提供免费的饭餐、改善工作住宅等。通过改革，他认为重视人的因素和尊重人的地位可以使工厂获取更多的利润。由于欧文率先在人事方面做了许多试验和探索，被称为“现代人事管理之父”。

5. 德国军事战略理论家卡尔·冯·克劳塞维茨以军队为对象,论述了管理决策等问题。他认为“企业简直就是类似于打仗的人类竞争的一种形式”。他明确提出以科学而不是预感为依据来做决策,以分析而不是直觉为依据进行管理的思想。

以上所介绍的这些代表性的管理实践、管理思想,虽然都主要反映在某个人、某个企业的单一管理实践和个别论述中,但它对促进生产,加强早期企业管理和以后的管理理论及学派的形成,都起着积极的影响和作用。

第二节 古典管理理论

在社会经济发展和前人管理思想的基础上,从19世纪末期到20世纪初,欧洲和美国都相继有人提出比较系统的管理理论。当时,经过产业革命后,资本主义先进国家的生产力发展已达到一定的高度,科学技术也有了较大的发展。资本主义经济的发展,不仅使生产进一步社会化,企业的规模不断扩大,而且还促使企业所有者与管理者加速分离,从而对企业管理提出了新的要求。而当时的管理一般仍是建立在经验和主观臆断的基础上,所以远远不能适应社会化大生产的要求,也不能适应复杂企业的组织的要求。为了适应生产力的发展要求,当时在美国、法国、德国及其他一些西方国家都产生了科学管理,从而形成了各有特色的古典管理理论。在美国表现为泰罗创建的科学管理理论,在法国表现为法约尔创建的一般管理理论,在德国表现为韦伯创建的行政管理理论。

一、泰罗的科学管理理论

(一) 科学管理之父——泰罗

泰罗(Frederick·W·Taylor, 1856-1915年)出生在美国费城一个富裕的律师家庭,接受过良好的早期教育。他年幼时就很爱好科学研究和实验,对于什么事都想找出一个“最佳”的解决办法。由

于健康原因，泰罗 18 岁就不得不辍学，1878 年进入费城米德瓦尔钢铁厂当技工，由于努力工作，从一般工人先后被提升为工长、车间主任、设备维修总负责人、总制图师。1884 年被提升为总工程师。1883 年他通过函授学习和自学，获得了斯蒂芬工艺学院机械工程学位。在米德瓦尔钢铁厂工作期间，他发现许多工人在工作中往往表现“故意偷懒”、“磨洋工”的现象，工作效率很低。虽然实行计件工资制度，但由于雇主在工人提高产量后就降低计件单价，造成工人不愿多做工作，生产效率难以进一步提高。泰罗根据自己的经验认为，谋取提高劳动生产率，生产出较多的产品是完全可能的。关键是确定一个工作日的合理工作量，并要采用正确的工作方法和适用的工具。为此，他从 1880 年开始，进行了时间研究、金属切削研究等工作。1899 年他又在伯利恒钢铁厂进行了搬运生铁、铲铁和金属切削等试验。通过上述一系列试验和长期的管理实践，泰罗总结出一些管理原理和方法，将它们系统化，形成了科学管理理论。反映他“科学管理思想”的主要著作有：《计件工资制度》（1895 年）、《车间管理》（1903 年）、《科学管理原理》（1911 年）。

1915 年 3 月 21 日泰罗于费城去世，墓碑上写着：科学管理之父——F·W·泰罗。

（二）科学管理理论的主要内容

1. 科学管理的中心问题是提高劳动生产率

泰罗认为，最高的工作效率是工厂主和工人共同达到繁荣的基础。它能使较高的工资和较低的劳动成本结合起来，从而使工厂主得到最大的利润，工人得到最高的工资，进一步提高他们对扩大再生产的兴趣，促进生产的继续发展和工厂主、工人的共同富裕。因此，提高劳动生产率，是泰罗创建“科学管理”理论的基本出发点，是确定各种科学管理原理、方法的基础。

2. 实现最高工作效率的手段，是用科学的管理代替传统的管理

泰罗认为管理是一门科学，必须采用科学的方法。在管理实践

中，建立各种规定、条例、标准，使管理科学化、制度化，是提高工作效能、达到最高效率的关键。因此，要努力建立起科学管理原理。

3. 科学管理要求管理人员和工人双方实行重大的精神变革

泰罗认为科学管理是一种概念性的哲学，其精华不在于具体的制度和办法，而在于重大的精神变革。1912年，他在美国众议院特别委员会所作的证词中强调指出：科学管理是一种重大的精神变革，可使管理人员——领工、监工、企业所有者、董事会也进行完全的精神变革，改变对同事、对工人以及对一切日常问题的态度，增强责任观念。通过这种重大的精神变革，可使管理人员和工人双方都把注意力从盈利的分配转到增加盈利上来。当他们用友好幌作和互相帮助来代替对抗和斗争时，他们就能够在生产上比过去大得多的盈利，从而使工人的工资大大增加，企业主的利润也大大增加。

根据上述基本出发点，泰罗提出了以下管理原理：

1. 制定科学的作业方法

具体做法是：首先，从执行同一种工作的工人中，挑选出身体最强壮、技术最熟练的一个工人，把他的工作过程分解为许多个动作，用秒表测量并记录完成的每一个动作所消耗的时间，然后除去动作中多余和不合理的部分，最后把最经济的、效率最高的动作集中起来，确定标准的作业方法。其次，实行作业所需的各种工具和作业环境的标准化。例如，经过铲铁试验，确定以每铲重量为21磅，效果最好，过重或过轻都不利于提高工作效率。再次，根据标准的操作方法和每个动作的标准时间，确定工人一天必须完成的标准的工作量。

2. 科学地选择和培训工人

泰罗曾经对经过科学选择的工人用上述的科学作业方法进行训练，使他们按照作业标准进行工作，以改变过去凭个人经验进行作业的方法，取得了显著的效果。例如，在搬运生铁的试验中，使经过选择和培训的个人每日的搬运量从12.5英吨，提高到47.5英