

# 决策与效能

DECISION AND EFFICACY

尤光付 主编  
许长龙

中南工业大学出版社


# 公共行政

ADMINISTRATION AND POLITICAL SCIENCE

創刊號  
民國二十一年  
一月

中華民國二十一年一月

# 决策与效能

夏书章题 

(夏书章先生系中山大学教授、  
中国行政管理学会常务副会长)

## 内 容 提 要

本书从决策与效能新角度系统研究了我国九十年代行政管理的运行机制。在决策、领导、人事、执法、监督、效能保障诸方面既总结了近年来的实践经验和成果，又作了新的阐发。全书融理论研究、知识普及和技能训练于一体，使读者既能学到知识技能，又能领略管理实际的博大精深。

本书适用：各级党政干部和公务员，政法、管理、财经、文秘等专业学习者和研究者。

**湘新登字010号**

### 决策与效能—当代公共行政管理机制与训练

尤光付 许长龙 主编

责任编辑：彭达升

\*

中南工业大学出版社出版发行  
中南工业大学印刷厂印装  
湖南省新华书店经销

\*

开本：787×1092 1/32 印张：10 字数：233千字

1992年9月第1版 1992年9月第1次印刷

印数：00001—10000

\*

**ISBN 7-81020-460-2/F·061**

定价：4.50元

本书特聘学术顾问：

夏书章 赵培义 李青林 胡原 王端

景尔德 吴海春 蔡海良 邓寿贤 祁开钧

主编：尤光付 许长龙

作者：阎建军 朱成安 张书明 张玉欣

张水根 魏平花 许长德 张长庆

张志峰 宋喜德 杜纪芳 鲁礼堂

王胜兰 姚勇 许长龙 尤光付

# 序

所谓管理，简言之，就是对客观事物的科学管辖和处理。随着社会生产和科技的发展进步，管理也逐步由低级走向高级、由简单走向复杂，由个体经验管理走向群体科学管理。改革开放十余年来，适应建设有中国特色的社会主义和发展有计划的商品经济之需要，我国的公共行政管理理论研究和实务管理都有了长足的进步。但是，迄今也还是有不少方面尚不适合现代化建设的需要，管理意识差、管理理论修养低、管理方式落后的现象时有所见。因此，行政管理的民主化、科学化和法制化，成了社会上的一大热门话题，行政管理也成了热门学科。日本人说得好：“技术和管理是经济和社会发展的两个轮子”。不少有识之士指出，在目前情况下，各行各业都有一个提高管理水平的问题亟待解决。越来越多的人学习管理和关心管理，实为可喜可贺之大事。

尤光付、许长龙等同志在开展教学培训、处理管理实务的基础上，虚心向实干专家和理论专家求教，找到了将理论研究与管理实践连结起来的“桥”，钻研了当代中国行政管理的运行机制和管理人员培训的方式，写成了《决策与效能》一书。

此书的作者抓住当代管理机制中的决策与效能这两个相辅相成的重大问题作为红线，力图突破国内外已出版的行政管理著作和教材的现有模式，以便构建一个新颖的、具有内在逻辑

辑性的行政管理理论体系。这一尝试具体表现在该书的三个特点上：

第一，作者在写作指导思想上，较好地贯彻了理论与实际相结合的原则。全书紧密结合我国二十世纪九十年代的行政管理实况进行探讨，在决策、领导、人事、法规、执行、争议处置、权力监督、廉政建设、办公效率、机构编制、政府形象诸方面，既总结了近年来的实践经验和成果，又结合经验教训和国外经验进行了新的阐发。整本书的内容在给人有很强的现实性、针对性和建议性的同时，又给人一种紧迫而来的预见性或超前感。

第二，在内容安排上，作者尽量地融理论性与指导性于一体，融简洁性与深刻性于一体。一翻目录安排，即已感受到这种匠心。全书在简明扼要、重点突出地清晰论述基础理论和知识技能的同时，都加入了相关方面值得重视的课题和典型案例，供读者阅读和思考。这样的安排，兼容了理论阐述和案例教学的优点，使得每章的内容显得生动、深刻和充实。认真阅读一遍此书，在受到行政管理知识熏陶的同时，能扩大视野，了解技能，得到启谕，一定程度地领略公共行政管理的奥秘。

第三，作者在写作风格上也有所创新，尽量让读者看得明，看得懂和理解得深。该书各章节的纲目、标题不仅新颖、醒目和有吸引力，而且准确地表达了各章节的主题或中心思想。各章节论述的内容，层次清楚，言辞简洁。各章后的训练材料，给读者提供了扩大视野和参与探讨的机会。

从整个书稿看得出，作者是实实在在要为我国行政管理上水平尽一份力量，这是难能可贵的。欣然提笔，只是对这本有

价值的好书写些印象罢了，所言当否，有待广大读者评鉴。我热烈地祝贺此书的出版，相信它会更加丰富和繁荣我国行政管理科学园地，相信它会对我国目前管理实践活动起到一些促进作用。

华中师范大学教授、公共行政管理专家 胡 原

1992年1月10日

于武昌桂子山



# 目 录

绪论	( 1 )
一、行政管理概述	( 1 )
1. 管理与行政管理的涵义	( 1 )
2. 行政管理的要素和特点	( 3 )
3. 我国行政管理学研究的现状	( 5 )
二、本书的意图和理论结构	( 7 )
1. 我们的假设和着眼点	( 7 )
2. 本书的理论结构	( 10 )
第一章 决策概论	( 12 )
一、决策的含义、特点和分类	( 12 )
二、影响行政决策的因素	( 13 )
三、经验决策和科学决策	( 13 )
四、决策的民主化和科学化	( 16 )
1. 决策意识和观念的民主化	( 16 )
2. 决策组织活动的民主化	( 17 )
3. 决策原则的科学化	( 17 )
4. 决策程序的科学化	( 18 )
5. 决策方法的科学化	( 21 )
6. 决策体制的现代化	( 22 )
7. 决策管理的法制化	( 23 )

五、行政决策执行中的主要环节·····	( 24 )
1. 决策实施的准备·····	( 24 )
2. 决策执行中的指挥、沟通、协调和控制·····	( 25 )
3. 决策目标达到后的总结·····	( 26 )
六、改革开放中的决策及其实施的新特点·····	( 27 )

### 【阅读与思考】

1. 群体决策比个人决策更优越吗? ·····	( 28 )
2. 决策理论的挑战: 满意决策与渐进决策·····	( 31 )
3. 开发上海浦东的决策过程·····	( 33 )

## 第二章 领导班子和领导艺术·····( 37 )

### 一、系统正效应: 领导班子的搭配·····( 37 )

1. 梯级年龄结构·····	( 38 )
2. 互补、配套的知识和专业结构·····	( 39 )
3. 卓越的能力结构和协调的气质结构·····	( 39 )
4. 优良的个体素质结构·····	( 40 )

### 二、领导者的主要职责·····( 41 )

### 三、领导者行使职责的常用手段·····( 42 )

1. 命令·····	( 42 )
2. 说服·····	( 43 )
3. 奖惩·····	( 43 )
4. 授权·····	( 44 )

### 四、领导艺术·····( 45 )

1. 我国典型的领导工作方法和作风·····	( 46 )
2. 与上级相处的艺术·····	( 47 )

3. 与下级相处的艺术：服务与督促……………(49)
4. “踢开头三脚”：上任开局的艺术……………(52)
5. 主持会议的艺术……………(54)
6. 授权的艺术……………(58)
7. 有效安排时间的艺术……………(60)

### 【阅读与思考】

1. 与会者心态透视……………(63)
2. “会海潮”与会议成本……………(65)

## 第三章 组织体制……………(69)

### 一、行政机关的结构和机构……………(69)

### 二、管理机构设置的原则和程序……………(70)

### 三、我国行政机关设置机构的分析……………(72)

1. 国务院各种机构的设置……………(72)
2. 县以上地方政府的机构设置……………(74)
3. 基层政府机构设置……………(75)

### 四、领导体制类型……………(76)

1. 首长制和委员会制……………(77)
2. 层级制和机能制……………(78)
3. 完整制和分离制……………(79)
4. 集权制和分权制……………(79)

### 五、我国行政领导体制的特点……………(80)

1. 中央政府集中统一领导下适当分权……………(81)
2. 行政机关内部实行首长负责制……………(81)
3. 在领导机构的设置、领导关系上，还实行层级

制和机能制、完整制和分离制·····	( 82 )
--------------------	--------

### 【阅读与思考】

1. 英、美、日三国行政管理体制简介·····( 83 )
2. 帕金森定律·····( 93 )

## 第四章 管理的依据和原则·····( 96 )

### 一、管理的依据——政府职能·····( 96 )

1. 政府职能的含义和特点·····( 96 )
2. 政府职能的分类·····( 97 )
3. 履行政府职能的五种方法·····( 99 )
4. 政府职能内容的历史性转变·····(102)

### 二、我国政府的管理职能·····(105)

1. 县级以上各级政府职能·····(105)
2. 乡、镇政府职能·····(107)
3. 民族区域自治地方政府职能·····(107)

### 三、管理的基本原则·····(108)

1. 政治责任原则·····(108)
2. 民主和法制原则·····(109)
3. 效能原则·····(109)
4. 人主原则·····(110)
5. 系统原则·····(110)
6. 权变原则·····(111)

### 【阅读与思考】

1. “块块”关系的冲撞与磨擦·····(111)

2. 控制中国人口增长·····	(113)
<b>第五章 行政立法·····</b>	<b>(116)</b>
一、行政立法的主体·····	(116)
二、行政立法调整范围上的权限划分·····	(118)
三、法规和规章的效力范围·····	(119)
1. 时间效力·····	(119)
2. 地域效力·····	(120)
3. 对人的效力·····	(120)
4. 生效的必要条件·····	(121)
四、行政立法的技术问题·····	(121)
1. 程序·····	(121)
2. 名称形式·····	(124)
3. 结构和条款·····	(125)
4. 文体要求·····	(126)
5. 变动与清理·····	(126)
<b>【阅读与思考】</b>	
国务院四部门下令围剿走私烟·····	(127)
<b>第六章 管理执法·····</b>	<b>(129)</b>
一、管理执法的特点·····	(129)
二、管理执法中的决定·····	(130)
1. 许可与许可证制度·····	(131)
2. 命令·····	(132)
3. 奖励·····	(132)

4. 行政处分与处罚	(133)
三、管理执法中的检查	(135)
1. 检查的种类和途径	(136)
2. 检查的法律限制	(137)
3. 检查的法律效果	(137)
四、管理执法中的强制	(137)
1. 强制预防和强制制止	(138)
2. 强制执行	(139)

### 【阅读与思考】

1. 管理执法行为辨析	(143)
2. 行业不正之风	(145)

## 第七章 管理争议的处置 (147)

一、行政调解和仲裁	(147)
1. 调解	(148)
2. 仲裁	(149)
二、行政复议	(150)
1. 行政复议机关的受案范围	(150)
2. 复议的管辖和机构	(153)
3. 复议参加人	(154)
4. 复议程序	(156)
三、行政诉讼	(158)
1. 行政诉讼的一般原则和特有原则	(158)
2. 被告的确定	(160)
3. 妨碍行政诉讼行为及其法律后果	(160)

4. 行政侵权赔偿责任·····	(161)
------------------	-------

### 【阅读与思考】

1. 引起行政诉讼案的原因·····	(162)
2. 污染事故的责任由谁负责? ·····	(164)

## 第八章 机关管理高效化·····(167)

### 一、机关管理的内容和功能·····(167)

1. 机关管理的内容·····	(167)
2. 机关管理的功能·····	(170)

### 二、衡量机关工作的效率和方法·····(170)

1. 衡量机关工作效率的困难·····	(171)
2. 衡量机关工作效率的标准和方法·····	(171)

### 三、实现机关管理高效化的途径·····(174)

1. 制约机关效率的主要因素·····	(175)
2. 实现机关管理高效化的措施·····	(176)

### 【阅读与思考】

1. 日本的办公自动化状况·····	(179)
2. 信息库为人大代表服务·····	(182)
3. 公共机构中信息沟通障碍·····	(183)

## 第九章 机构编制管理科学化·····(185)

### 一、职能管理·····(185)

1. 职能管理的任务和作用·····	(185)
2. 职能管理的原则·····	(187)

3. 职能管理的方法·····	(188)
二、机构管理·····	(189)
1. 机构管理的内容·····	(189)
2. 机构管理的方法·····	(191)
三、人员编制管理·····	(192)
1. 人员编制的分类·····	(192)
2. 人员编制管理的基本方法·····	(193)
四、机构改革·····	(194)
1. 机构改革的原因·····	(194)
2. 机构改革的目标和内容·····	(195)
3. 机构改革的方法·····	(198)

### 【阅读与思考】

地方机构膨胀与控制·····	(198)
----------------	-------

## 第十章 推行公务员制度·····(202)

一、人事管理的内容和原则·····	(202)
二、我国人事管理的现状·····	(204)
1. 八十年代以来的改革·····	(204)
2. 亟待解决的几个问题·····	(205)
三、推行公务员制度·····	(208)
1. 公务员的含义·····	(208)
2. 公务员的权利与义务·····	(209)
3. 公务员的职位分类·····	(210)
4. 公务员的考试录用·····	(211)
5. 公务员的考核·····	(211)



- 6. 公务员的奖惩.....(212)
- 7. 公务员的升降与任免.....(213)
- 8. 公务员的转任与回避.....(214)
- 9. 公务员的培训.....(215)
- 10. 公务员的工资福利.....(215)

**【阅读与思考】**

- 1. 西方文官制度评析.....(216)
- 2. 美、英、日三国的职位分类.....(218)
- 3. 辽宁的考任与陕西的交流.....(222)

**第十一章 管理道德.....(225)**

- 一、管理道德的特点和功能.....(225)
- 二、私有制社会官吏道德剖析.....(227)
  - 1. 奴隶社会官吏道德特点.....(227)
  - 2. 封建社会官吏道德特点.....(229)
  - 3. 资本主义国家的公务道德.....(230)
- 三、我国的管理道德.....(232)
  - 1. 古代为官之德的精华.....(232)
  - 2. 民主革命时期的优良传统.....(236)
  - 3. 现阶段干部道德的内容和特点.....(237)

**【阅读与思考】**

- “内耗”效应：方式和根源.....(239)

**第十二章 政府监督.....(242)**