

国家公务员任职培训项目规划

国家公务员培训教程

公务员管理读本

Servant Management Reader

国家公务员培训教程编写组

中国和平出版社

国家公务员任职培训项目规划

国家公务员培训教程

公务员管理读本

Servant Management Reader

国家公务员培训教程编写组

主 编：张太海 赵 峰

中国和平出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员管理读本 / 《公务员管理读本》编写组编. —北京: 中国和平出版社, 2003.1
国家公务员培训教程
ISBN 7-80154-652-0

I. 公… II. 公… III. 管理学-干部教育-教材 IV. C93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 085020 号

国家公务员培训教程

公务员管理读本

张太海 赵峰 主编

出版发行: 中国和平出版社

(北京市东城区和平里东街民旺甲 19 号, 邮编: 100013)

电话: 010-84262779)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 河南省瑞光印务股份有限公司

开 本: 787 × 980mm 1/16

字 数: 438 千字

印 张: 22.5

版 次: 2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80154-652-0/F · 2

定 价: 36.00 元

前言

随着知识经济时代的来临，随着我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的建立与完善，随着国际竞争的日趋激烈，管理科学已经越来越引起理论界、各级政府机关、企事业单位的极大关注。一个国家的兴衰，企业的成败，组织的生存和发展，甚至个人的成功与否，究其原因当然是多种多样的。但是，管理水平的高低，是一个难以回避的最重要的原因之一。无数历史的和现实的实践证明：管理是人类一切事业取得成功的重要原因，同时也是导致失败的主要根源。

为了适应全国公开选拔党政领导干部的需要，我们编写了《公务员管理读本》一书。本书作为一本导读性著作具有以下几个特点：

《公务员管理读本》一书针对我国党政领导干部的实际情况，用通俗易懂的方法介绍现代管理的理论、方法和艺术，可读性强。

《公务员管理读本》一书理论联系实际，融理论与艺术为一体，使读者阅读本书既可在管理艺术方面有所领悟，又能在管理理论方面有所收获。

《公务员管理读本》一书在内容安排上体现创新的特点，它既不是单纯的管理学原理，也不是单纯的行政管理学和领导科学，而是把这三大内容融为一体。

《公务员管理读本》一书共分三篇十四章，分别是：管理概述、管理史话、管理要素、行政管理与行政组织、政府职能、人事行政与中国国家公务员管理、公共政策、行政监督、行政效率、行政改革、做一个领导型的管理者、领导者和领导班子、领导职能、领导艺术。

《公务员管理读本》一书由张太海和赵峰共同编写，其中，张太海编写第一篇的第一、二、三章和第三篇的第十一、十二、十三、十四章；赵峰编写第二篇的第四、五、六、七、八、九、十章。

在编写过程中，我们参阅了大量中外相关文献论著及研

究成果，在此向这些文献论著及研究成果的作者们表示衷心的感谢！

由于水平所限，书中的缺点和错误在所难免，恳请广大读者批评指正。

编 著 者

第一篇 管理总论

第一章 管理概述

第一节 管理界说 / 3

- 一、无处不在的管理 / 3
- 二、管理的基本概念 / 5

第二节 管理的性质 / 8

- 一、管理的二重性 / 8
- 二、管理的科学性和艺术性 / 9
- 三、管理的动态性和创造性 / 11

第三节 管理的类型 / 11

- 一、按照管理特征的分类法 / 12
- 二、按照管理手段的分类法 / 12
- 三、按照管理层次的分类法 / 12
- 四、按照管理领域的分类法 / 13

第四节 管理的意义 / 15

- 一、管理是促进社会进步与经济发展的重要因素 / 15
- 二、管理是提高组织效率的重要手段 / 16
- 三、管理也是生产力 / 17

第二章 管理史话

第一节 古代管理管窥 / 20

- 一、中国古代的管理 / 20
- 二、国外古代管理鳞爪 / 24
- 三、黑夜里的探索 / 26

第二节 古典管理理论 / 28

- 一、科学管理理论 / 28
- 二、管理过程理论 / 32
- 三、理想的行政组织体系理论 / 36

第三节 行为管理理论 / 38



一、霍桑试验和人际关系学说——早期的行为管理理论 / 39

二、行为科学理论的发展 / 41

第四节 现代管理理论 / 43

一、是社会学？还是管理学？——社会系统管理学派 / 43

二、管理即是决策——决策理论学派 / 44

三、经验乃成功之母——经验主义学派 / 45

四、 Σ 管理=科学方法+管理程序+数学模式+现代工具+……

——管理科学学派 / 46

五、左右逢迎术——权变理论学派 / 46

第五节 当代管理思想 / 47

一、组织行为理论 / 47

二、组织文化理论 / 50

三、当代管理理论发展的趋势 / 52

第三章 管理要素

第一节 管理主体 / 57

一、管理主体的概念 / 57

二、管理主体的地位 / 57

三、管理组织 / 58

四、管理者 / 60

第二节 管理客体 / 63

一、管理客体的概念 / 63

二、管理客体的构成要素 / 63

三、作为管理客体的人 / 65

第三节 管理目标 / 68

一、管理目标的概念 / 68

二、管理目标的制定 / 69

三、管理目标的实现 / 72

第四节 管理职能 / 74

一、管理职能概述 / 74

二、管理的基本职能 / 75

三、管理的运作职能 / 77

第五节 管理环境 / 80

- 一、管理环境概述 / 80
- 二、管理环境的类别 / 82
- 第六节 管理信息 / 84
 - 一、管理信息概述 / 84
 - 二、管理信息的运动 / 88

第二篇 行政管理

第四章 行政管理与行政组织

- 第一节 行政管理的地位和作用 / 93
 - 一、什么是行政管理 / 93
 - 二、行政管理的地位 / 94
- 第二节 中国行政管理的主要特征 / 94
- 第三节 行政组织的设置与划分 / 96
 - 一、什么是行政组织 / 96
 - 二、国家行政组织的特征 / 96
 - 三、行政组织设置的基本原则 / 99
 - 四、行政组织部门划分的主要方法 / 100
 - 五、行政组织与其他国家机关的关系 / 101
 - 六、行政组织与非政府公共部门的关系 / 101
- 第四节 中央和地方人民政府的组织机构 / 101
 - 一、中央人民政府的组织机构 / 101
 - 二、各级地方人民政府的组织机构 / 106
- 第五节 编制管理 / 108
 - 一、什么是行政组织编制管理 / 108
 - 二、编制管理的特点和方法 / 109
 - 三、编制管理的原则 / 110
 - 四、编制管理的形式 / 112

第五章 政府职能

- 第一节 政府职能的基本内容及特征 / 114
 - 一、政府职能的含义 / 114



二、政府职能的基本内容 / 114

三、政府职能的特征 / 115

第二节 政府职能在行政管理中的地位和作用 / 116

一、政府职能在行政管理中的地位 / 116

二、政府职能在行政管理中的作用 / 117

第三节 政府职能配置的原则 / 118

一、政府职能配置的概念 / 118

二、政府职能配置的原则 / 118

第四节 中央政府职能 / 119

第五节 地方政府职能 / 120

一、县级以上一般地方政府的职权 / 120

二、乡、镇政府的职权 / 120

第六节 市场经济条件下政府职能的转变 / 121

一、政府职能转变的涵义 / 121

二、影响与制约政府职能转变的要素 / 121

三、我国行政职能转变的必然性 / 122

四、我国行政职能转变的主要内容和基本方向 / 123

第六章 人事行政与中国国家公务员管理

第一节 人事行政任务管理机制 / 127

一、人事行政的含义 / 127

二、人事行政的任务 / 128

三、人事行政的作用 / 128

四、人事行政管理机制 / 128

第二节 人力资源开发 / 129

一、人力资源开发的定义 / 129

二、人力资源的特征 / 129

三、人力资源开发的意义 / 130

第三节 国家公务员制度的由来与发展 / 130

一、公务员的基本管理制度 / 130

二、国家公务员的含义 / 135

三、国家公务员制度的建立和发展 / 135

第四节 我国公务员制度的特色 / 136

- 一、我国公务员制度与西方文官制度的区别 / 136
- 二、国家公务员制度与传统的人事制度的区别 / 136

第五节 公务员管理的主要内容 / 137

- 一、职位分类 / 137
- 二、公务员录用 / 138
- 三、公务员考核管理 / 139
- 四、国家公务员奖励制度 / 140
- 五、国家公务员纪律与行政处分制度 / 141
- 六、国家公务员培训、交流、回避制度 / 141
- 七、公务员工资、保险、福利制度 / 142
- 八、国家公务员辞职、辞退、退休制度 / 143
- 九、国家公务员申诉、控告制度 / 144

第六节 国家公务员行为规范 / 145

- 一、忠于政府，忠于人民 / 145
- 二、忠于职守，勤政努力 / 145
- 三、廉洁奉公，秉公管理 / 145
- 四、遵纪守法，严以律己 / 145
- 五、实事求是，团结合作 / 146

第七章 公共政策

第一节 公共政策在行政管理中的作用 / 148

- 一、公共政策的定义 / 148
- 二、公共政策的基本特点 / 148
- 三、公共政策的类型 / 149
- 四、公共政策在行政管理中的地位 / 151
- 五、公共政策的作用 / 151

第二节 公共政策制定的体制、程序与方法 / 151

- 一、政策制定的体制 / 151
- 二、政策制定的程序 / 152
- 三、政策制定的方法 / 153

第三节 公共政策执行的手段与方法 / 153

- 一、政策执行的手段 / 154
- 二、政策执行的方法 / 154



第四节 行政信息的开发、利用与管理 / 155

一、行政信息的含义及特点 / 155

二、行政信息的开发、利用和管理 / 156

第八章 行政监督

第一节 行政监督的体系与廉政勤政建设 / 158

一、行政监督的含义 / 158

二、行政监督的特点 / 158

三、我国行政监督的体系 / 159

四、行政监督的基本功能 / 160

五、行政监督的主要方式 / 160

六、廉政勤政建设 / 162

第二节 行政监察 / 162

一、行政监察的含义 / 162

二、行政监察的任务与职能 / 163

第三节 审计监督 / 163

一、审计监督的定义 / 163

二、审计监督的类型 / 164

三、审计监督的特点 / 165

四、审计监督的职权 / 166

第四节 立法监督 / 166

一、立法监督的含义 / 166

二、立法监督的形式 / 166

三、立法监督的职能 / 167

四、立法监督的原则 / 167

五、立法监督的实施 / 168

六、我国立法监督的运行机制 / 169

第五节 司法监督 / 169

一、司法监督的含义及特点 / 169

二、司法监督的要求和原则 / 170

三、司法监督的主要内容 / 170

第六节 政党监督 / 172

一、政党监督的涵义 / 172

- 二、政党监督的特点 / 172
- 三、政党监督的内容与方式 / 173

第七节 社会监督 / 174

- 一、人民政协的监督 / 174
- 二、人民团体和群众组织的监督 / 174
- 三、公民监督 / 175
- 四、举报监督 / 175

第九章 行政效率

第一节 效率与公平 / 177

- 一、效率 / 177
- 二、行政效率的类型 / 178
- 三、行政效率在行政管理中的地位 / 180
- 四、公平 / 181
- 五、处理效率和公平的原则 / 181

第二节 测定行政效率的标准和方法 / 182

- 一、测量行政效率的必要性 / 182
- 二、测定行政效率的标准 / 183
- 三、行政效率测定的原则 / 183
- 四、行政效率测量的方法 / 185

第三节 提高行政效率的途径 / 186

- 一、影响行政效率的因素 / 186
- 二、行政效率不高的主要表现 / 188
- 三、行政效率低的主要原因 / 189
- 四、提高行政效率的途径 / 190

第十章 行政改革

第一节 行政改革与行政环境 / 193

- 一、行政改革的概念和内涵 / 193
- 二、行政环境 / 194

第二节 中国行政体制改革的目标、原则和策略 / 195

- 一、行政改革的必要性 / 195
- 二、行政改革的目标 / 196
- 三、行政改革的原则 / 196



四、行政改革的策略 / 197

五、中国行政改革的经验及难点 / 197

第三节 中国行政区划体制改革 / 201

一、行政区划的含义和特点 / 201

二、行政区划改革的基本原则 / 202

三、我国行政区划改革的重点 / 202

四、当代中国行政改革的核心问题 / 203

第四节 中央与地方权限划分与调整 / 205

一、划分中央与地方权限的指导思想 / 205

二、中央与地方关系调整的基本过程 / 205

第五节 中国行政改革与行政管理现代化 / 206

一、行政改革与行政管理现代化 / 206

二、行政改革与行政管理现代化的关系 / 207

第三篇 领导科学与艺术

第十一章 做一个领导型的管理者

第一节 领导不等同于管理 / 211

一、领导就是影响力 / 211

二、领导的基本特征 / 214

三、领导的要素 / 215

四、领导的基本作用 / 216

五、“能领”与“将将”——领导与管理的区别 / 218

六、领导就是服务——领导的本质 / 219

第二节 领导活动的基本规律和基本原则 / 220

一、领导活动的历史演变 / 220

二、领导活动的基本矛盾 / 221

三、领导活动的基本规律 / 222

四、领导活动的基本原则 / 224

第三节 领导是一门科学，更是一门艺术 / 226

一、领导是一门科学 / 226

二、领导更是一门艺术 / 230

第十二章 领导者和领导班子

第一节 领导者的素养 / 233

- 一、领导者素养的含义 / 233
- 二、领导者应具备哪些素养 / 234
- 三、努力培养和提高领导者素养 / 242

第二节 领导者的权力与影响力 / 245

- 一、权力与领导者的权力 / 245
- 二、领导权威 / 248
- 三、领导者的影响力 / 249
- 四、领导者怎样树立威信 / 251

第三节 领导群体结构 / 252

- 一、领导群体结构的概念 / 252
- 二、知识结构 / 253
- 三、能力结构 / 254
- 四、动力结构 / 254
- 五、年龄结构 / 255
- 六、心理结构 / 257

第四节 领导体制 / 260

- 一、领导体制的定义 / 260
- 二、领导体制的内容 / 261
- 三、领导体制的类型 / 263
- 四、我国领导体制的改革 / 265

第十三章 领导职能

第一节 领导决策 / 270

- 一、“南辕北辙”与决策的概念 / 270
- 二、“隆中对”与“田忌赛马”——决策的类型与模式 / 272
- 三、领导决策的程序——先谋后断 / 275
- 四、抉择与创造——领导决策的技巧 / 278
- 五、领导决策的目标——决策的科学化和民主化 / 280

第二节 领导用人 / 283

- 一、珍宝与领导用人 / 283
- 二、考察识别 / 285



三、任人唯贤 / 287

四、用当其才 / 288

五、用当其时 / 288

六、异质互补 / 289

七、用人不疑 / 290

八、用养并重 / 290

第三节 领导激励 / 291

一、罗森塔尔效用和蒋子龙从文——领导激励的含义 / 291

二、领导激励的基本前提 / 293

三、领导激励的原则 / 296

四、领导激励的技巧 / 298

第四节 领导沟通 / 305

一、有效沟通是领导艺术的精髓 / 305

二、横看成岭侧成峰，远近高低各不同

——领导沟通的种类 / 307

三、领导沟通的障碍 / 309

四、领导沟通的原则 / 311

五、领导沟通的技巧 / 312

第五节 思想政治工作 / 315

一、“几颗心”与思想政治工作 / 315

二、思想政治工作的内容 / 316

三、思想政治工作的科学化 / 317

第十四章 领导艺术

第一节 领导艺术概述 / 321

一、领导艺术的含义 / 321

二、领导艺术的特点 / 321

第二节 待人的艺术 / 322

一、如何表扬人 / 322

二、如何批评人 / 325

三、如何个别谈话 / 327

四、如何说服别人 / 329

第三节 办事的艺术 / 330

一、善于授权 / 330
二、办事先后有次序 / 333
三、开好会议的要领 / 334
第四节 善用时间的艺术 / 336
一、伏尔泰的谜语与时间的概念 / 336
二、富兰克林与时间就是金钱 / 337
三、巧排时间计划 / 338
四、杜绝时间浪费的途径 / 339
五、发挥时间效能的技巧 / 340
六、跳出时间圈套 / 341

第一篇 管理总论