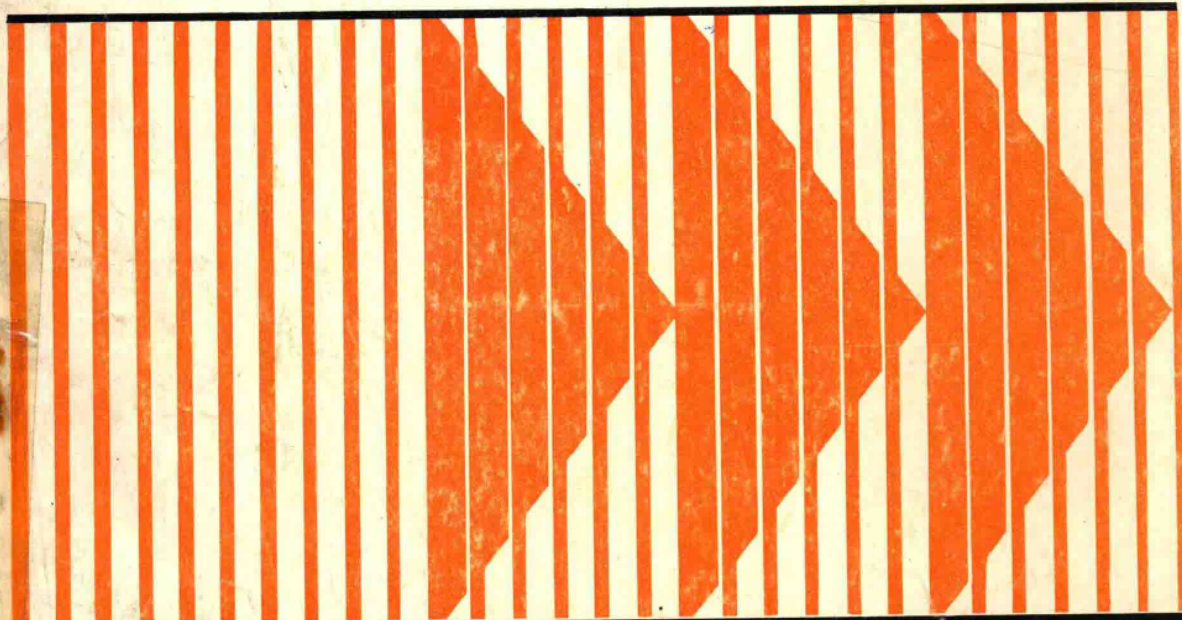


卫生行政管理系列丛书

主编 李矢禾

现代管理思想与卫生行政管理



中国卫生信息报卫生行政管理函授部

现代管理思想与卫生行政管理

主 编：李矢禾

编写人：赵玉民 邵国富 陈宪松

中国卫生信息报卫生行政管理函授部

总 序

卫生行政管理系列丛书是中国卫生信息报卫生行政管理函授部主持并主编，由卫生部科学教育司、中国协和医科大学、同济医科大学公共卫生学院、哈尔滨医科大学公共卫生学院、上海医科大学公共卫生学院、山东医科大学卫生系和中国医院管理杂志社等单位的十几位专家教授撰写而成的一套函授教材。在我国编写卫生行政管理系列丛书还属首次。为了方便读者循经溯源，掌握要旨，特就这套教材的一些重要特征作一概括介绍。

我国卫生行政管理的性质及其在卫生管理中的地位和作用，是编辑这套教材的主要依据。因此，要深入理解这套教材的宗旨，首先必须了解什么是卫生行政管理及其地位和作用。

卫生管理是个总类名称。按性质来划分，它是由两大相互联系、相互作用的子系统构成的卫生管理系统。这两个子系统分别称为卫生行政管理系统和卫生技术管理系统。卫生行政管理系统的概念又有广义和狭义之分。广义的卫生行政管理系统泛指具有卫生行政组织管理功能的机构，即各级人民政府主管卫生业务的行政部门、工业企业及其他部门主管卫生业务的机构、中国人民解放军主管卫生业务的部门、以及各级各类卫生医疗机构的行政组织均属卫生行政管理系统。狭义的卫生行政管理系统专指各级人民政府主管卫生业务的行政部门〔卫生部，省（自治区）、直辖市卫生厅、局，市（地）生卫局，县卫生局，乡（镇）卫生院〕。这里先介绍狭义的卫生行政管理系统的功能。这个理管系统是根据国家赋予的权力，以党和国家的路线、方针、政策为导向，在各级人民政府的领导和社会经济部门及群众团体的支持与配合下，运用行政方法和手段，管理和协调全社会的卫生服务活动。它的基本职能是科学决策和组织管理。它通过计划、组织、人员培训与调配、指导与领导、控制与协调等五大管理过程，最大限度地有效利用卫生资源，实现不同时期的卫生目标（例如“二〇〇〇年人人享有卫生保健”），增进人民身心健康，促进社会的物质生产和精神生产的发展。就卫生系统而言，此种卫生管理属高层次的决策管理，也可称之为宏观管理，是卫生技术管理系统的指导者。宏观管理有一套特定的管理理论、管理技术与管理方法，但它又与卫生技术管理系统有密切的联系，并且互相作用和影响。宏观卫生行政管理子系统在卫生管理中起指挥作用。

从理论上讲，卫生技术管理系统属微观管理系统，也可称为技术实施层的管理。它的基本职能是贯彻宏观卫生行政管理系统的卫生计划和规划，以技术管理方法（含经济技术），实行卫生服务质量的控制与管理。各级各类卫生保健医疗单位的管理就属于卫生技术管理层次的管理。但其内部又有它自身的一套行政管理组织或主管人员，同时也要实行科学决策和一整套的管理活动，只不过性质、作用、范围和层次不同而已。而且卫生医疗单位也是一个开放性系统，它也要从事社会卫生服务活动，例如医院也要发展院外服务。因此，它们必须参与一定居民区（或称社区）的卫生规划、实施、控制等管理活动。从这个意义上讲，卫生医疗单位的行政管理者也要掌握一套卫生行政管理知识与技能。由此可见，卫生行政管理与卫生技术管理是相辅相成，互为因果，不能截然分开的—个整体，就象卫生系统与社会各子系统之间是相互作用的整体—样。

这套系列丛书是以上述基本概念为依据设计的，它具有以下一些基本特征：

广泛的适应性 如上所述，卫生行政管理是个外延很广的概念，这套教材是按广义卫生行政管理概念设计的，它适合于卫生系统各个层次的各级各类党政干部使用。这些干部的特点是：职务高低不同，业务种类繁多，文化背景各异，但他们的共同点是在指挥系统中工作，由此就可以大致确定一个共同的、基本的业务素质结构。这是我们设计课程的基本出发点。

层次的关联性 根据我国近八年来卫生管理专业教育与培训的经验，我们可以将整个卫生管理专业教育分为专业基础教育和毕业后教育两大层次。前者是培养通晓现代卫生管理专业知识与技能的通才。后者是培养精通某项或某几项专业管理的高级专门人才，例如卫生政策、卫生计划、卫生经济、公共卫生管理、医院管理、妇幼保健管理、医学教育管理、医学科研管理等等。作这种区分是为了给人们一个清晰的层次概念，但在组织实施时，无疑须取同步发展的方针，按卫生行政管理干部的现状分析，迫切需要的是普及通才教育，以全面提高卫生系统的管理素质。这套系列丛书就是为此目的而设计的。“以问题为中心”的培训（例如某卫生项目培训班），以及高等卫生管理专业教育也可以作为教材或教学参考书使用。

系统性 卫生行政管理是社会科学、系统科学、人文科学、自然科学、技术科学、数学行为科学、管理科学、公共卫生学、医学和艺术的综合性、边缘性学科。我们将如此纷繁的学科群所构成的这门学科综合为以科学决策为中心的两大类基本的系列课程。一类为卫生行政管理专业基础课程，例如生物统计、社会医学与疾病流行病学、系统分析；另一类为卫生行政管理专业课程，例如领导科学与卫生行政科学决策、现代管理思想与卫生行政管理（包括卫生立法）、卫生计划（包括卫生政策）、卫生经济、卫生服务与发展研究等。由这两类相互关联、相互渗透、相互作用的课程构成一个卫生行政管理专业的课程体系。但是在一年的函授期限内，不可能学完两类课程，所以我们从实际出发，将卫生行政管理专业课列为必修课，而将专业基础课列为选修课，但这并不意味着选修课程不重要，恰恰相反，它们是很重要的基础。希望读者按各自的能力和需要自我补修选修课的内容。

先进性 我们在选编这套教材时，比较系统地回顾和吸收了我国卫生管理专业教育与培训，以及长期的卫生行政管理实践的许多有益的历史经验，并大量引进了国际组织和许多发达国家的现代管理新概念和新的方法学。我们认为，这样做对我国卫生行政管理科学化会有相当的帮助。

实用性 实际技能训练是我国卫生管理培训教育中的一个相当薄弱的环节，改变这种状况的难度也最大。因此，突破卫生管理专业教学中以传授知识为主的旧格局，代之以训练实际能力为主的新的教育思想和新的教学方法，是卫生管理教育界和广大卫生行政工作者亟待解决的一项重要课题。这套教材的撰稿人在这方面做了不少努力，尽管还不够（如案例比较少），但毕竟已迈出了重要的一步。

“实用性”一词有多种含义，这里所指的是训练卫生行政管理干部应用知识和技能的实际能力。其内涵有三：1. 强调边学边用、学用结合地使用这套教材；2. 强调学以致用，解决管理过程中的实际问题，而不要空洞地去抠某些理论概念。教材内列举的一些教学模型，仅要求理解其意义，而不必作具体演算（不是说行政管理不需要作具体的定量分析，而是说行政管理者理解教学模型的意义，才可能有效地借助专家的智囊技术

进行科学决策)；3. 强调实用技能技巧的自我训练。总之，这套教材的基本目的在于使读者自我培养提出问题、分析问题和解决问题的实际能力。

卫生行政管理是一门发展中的学科，还未形成成熟的体系。我们所做的这项工作在很大程度上是一种探索性的尝试，难免存在许多明显的或不可避免的问题，例如许多概念和名词术语还无公认的准则可循，撰写人又是从不同角度使用的，因而出现许多不同解释的情况；又由于各门教材有其自身的系统特性，相互间又有紧密的关联性，所以各门教材之间有不少重复的主题（例如系统方法、科学决策、信息科学、评价技术等等），虽有可预见的缺点，但却有集思广益的价值；在体例上也不尽一致；在结构、内容乃至文字表达方面都有许多有待探讨和改进的方面，希望读者在阅读使用过程中随时向我们指出问题，提出建议，供修订时参考。

编 者

1987年7月

目 录

第一章 现代管理思想与卫生行政管理	(1)
第一节 管理者的思想现代化是有效管理的决定因素	(1)
一、科学的思维是推动社会发展的强大动力.....	(1)
二、科学的思维是科学管理行为的源泉.....	(2)
三、管理者的现代化特征.....	(2)
第二节 现代管理思想内涵及其意义	(4)
一、现代管理思想的起源及其演变.....	(4)
二、现代管理思想对卫生行政管理的作用和影响.....	(7)
三、社会系统理论与卫生行政管理.....	(7)
四、决策理论与卫生行政管理.....	(8)
五、系统管理理论与卫生行政管理.....	(8)
六、权变理论与卫生行政管理.....	(9)
第三节 未来的卫生行政管理者	(9)
注释.....	(10)
第二章 卫生行政管理绪论	(11)
第一节 卫生行政管理的概念	(11)
一、规划.....	(11)
二、组织.....	(11)
三、用人.....	(12)
四、指挥.....	(12)
五、控制.....	(12)
第二节 卫生行政管理的性质和特点	(12)
一、卫生行政管理的性质.....	(12)
二、卫生行政管理的特点.....	(14)
第三节 卫生行政管理的原则	(15)
一、坚持四项基本原则，坚持马列主义的辩证唯物主义和历史唯物主义是 进行卫生行政管理的基本原则.....	(15)
二、统一管理的原则.....	(16)
三、法制原则.....	(16)
四、系统整体原则.....	(17)
五、效能原则.....	(18)
第四节 卫生行政管理的意义及卫生行政改革	(20)
第三章 卫生行政组织	(23)
第一节 卫生行政组织的概念	(23)

第二节 卫生行政组织原则	(23)
一、目标原则	(24)
二、权力原则	(24)
三、协调原则	(24)
四、层次原则	(24)
五、机能原则	(24)
六、参谋原则	(24)
七、完整统一原则	(24)
八、管理的经济原则	(24)
九、指挥通畅原则	(24)
十、单头领导原则	(25)
十一、工作效率原则	(25)
十二、尊重民意原则	(25)
第三节 卫生行政组织的几个基本原理	(25)
一、沟通关系	(25)
二、管理幅度	(27)
三、合理组合	(27)
第四节 卫生行政机构的设置	(29)
第五节 卫生行政机构的任务	(31)
第六节 卫生行政组织有效性的标准	(32)
一、卫生行政组织中各因素的合理组织程度	(32)
二、卫生行政管理流程的畅通程度	(32)
三、卫生行政管理产生的社会效果的大小程度	(33)
第四章 卫生行政领导	(34)
第一节 领导的概念	(34)
一、领导是一种行为	(34)
二、领导是一种影响力	(34)
三、领导是为了达到一定目标所进行的活动	(34)
四、领导是一个过程	(34)
第二节 卫生行政领导的职能	(34)
一、引导	(35)
二、指挥	(35)
三、协调	(36)
四、监督	(36)
五、组织	(36)
六、教育	(36)
第三节 卫生行政领导的任务	(37)
一、规划与计划	(37)
二、组织与协调	(37)

三、决策与评价	(38)
四、指导与服务	(39)
五、学习与提高	(39)
第四节 卫生行政领导的基本领导方法	(40)
一、领导和群众相结合的方法	(40)
二、一般和个别相结合的方法	(40)
三、决策方法	(40)
四、规划方法	(41)
五、预测方法	(41)
六、统计方法	(41)
七、心理学方法	(41)
八、信息方法	(42)
九、反馈方法	(42)
十、数学方法	(42)
第五章 卫生干部人事行政	(43)
第一节 卫生干部人事行政的概念、范围和作用	(43)
第二节 卫生干部人事行政管理的基本原则	(45)
一、党管干部原则	(45)
二、任人唯贤原则	(45)
三、考试考核原则	(45)
四、适才适用原则	(46)
五、合理结构原则	(46)
六、依法管理原则	(46)
第三节 工作分析与人事决策	(47)
一、工作分析的目的和意义	(47)
二、工作分析的步骤	(47)
三、工作分析的方法	(48)
四、职位及其分类	(49)
五、人事决策的前提——个体差异	(50)
第四节 卫生行政干部的素养	(50)
一、政治思想方面的素养	(51)
二、文化业务方面的素养	(51)
三、组织管理方面的素养	(51)
四、道德品质方面的素养	(51)
第五节 卫生干部人事考核	(52)
一、考核的原则	(52)
二、考核的内容	(52)
三、考核的方法	(52)
第六章 卫生行政法规	(54)

第一节 卫生行政法规的概念	(54)
一、卫生行政法规的涵义	(54)
二、卫生行政法规的特征	(54)
三、卫生行政立法的基本理论	(55)
第二节 卫生行政立法应遵循的基本原则	(55)
一、坚持党的领导原则	(55)
二、立法有据原则	(55)
三、民主立法原则	(55)
四、效力分级原则	(56)
五、程序合法原则	(56)
第三节 卫生行政法规的作用	(56)
一、卫生行政法规对卫生行政管理的重要意义	(56)
二、卫生行政法规在卫生行政管理中的作用	(56)
第四节 卫生行政法规的制定与实施	(57)
一、卫生行政法规的制定程序	(57)
二、卫生行政法规的效力	(58)
三、强制执行	(59)
四、行政处罚	(59)
附件：卫生法规目录（根据1983年资料）	(59)
第七章 卫生行政决策	(66)
第一节 卫生行政决策的概念、属性、特性及分类	(66)
一、按决策的性质可分为程序化决策和非程序化决策	(67)
二、按决策的层次可分为战略决策和战术决策	(67)
三、从决策规模上可分微观决策和宏观决策	(67)
四、根据决策的条件可分为确定型决策，风险型决策和非确定型决策	(67)
第二节 卫生行政决策的原则	(68)
一、信息准确全面原则	(68)
二、预测后果原则	(69)
三、可行性原则	(69)
四、时效原则	(69)
五、定量分析和定性分析结合的原则	(69)
六、系统原则	(69)
七、对比优选原则	(69)
八、集团决策原则	(69)
第三节 卫生行政决策的程序	(70)
一、提出问题，确定目标	(70)
二、分析矛盾，拟定方案	(71)
三、综合评价，方案优选	(72)
四、组织实施	(73)

第四节	卫生行政决策的模式	(74)
一、	确定型决策	(74)
二、	风险型决策	(74)
三、	非确定型决策	(76)
第八章	目标管理	(78)
第一节	目标概述	(78)
一、	目标的概念	(78)
二、	目标的性质	(78)
三、	目标的确定	(79)
四、	目标的作用	(80)
第二节	目标管理的心理学基础	(81)
一、	目标的激励作用	(81)
二、	目标与动机	(82)
三、	目标行为与目标导向行为	(82)
四、	目标的期望与抱负水平	(83)
第三节	目标管理	(83)
一、	目标管理的由来	(83)
二、	目标管理的概念	(84)
三、	目标管理的作用和意义	(84)
四、	目标管理的条件	(85)
五、	目标管理的基本过程	(86)
六、	开展目标管理应注意的几个问题	(87)
第九章	系统分析	(88)
第一节	系统分析的概念	(88)
一、	卫生行政管理系统	(88)
二、	系统分析方法	(89)
三、	静态卫生行政管理系统与动态卫生行政管理系统	(89)
四、	卫生行政管理系统是一个开放系统	(90)
第二节	系统分析方法的原理和原则	(90)
一、	整体性原则	(90)
二、	层次性原则	(91)
三、	结构性原则	(91)
四、	综合性原则	(91)
五、	目的性原则	(92)
六、	相关性原则	(92)
七、	历史性原则	(92)
第三节	系统分析方法的实施步骤	(93)
一、	提出问题	(93)
二、	明确目标	(93)

三、系统综合	(93)
四、系统分析	(93)
五、最优化	(94)
六、科学决策	(94)
七、实施计划	(94)
第四节 系统分析方法的运用	(94)
一、系统管理方法	(94)
二、系统管理方法的特点	(95)
三、运用系统管理方法的几点要求	(96)
第十章 卫生财务审计行政	(97)
第一节 卫生财务行政	(97)
一、卫生财务行政的概念	(97)
二、卫生财务行政的根本任务	(97)
三、卫生财务行政的作用	(98)
四、卫生财务行政的特点	(99)
第二节 卫生财务预算	(99)
一、卫生财务预算的主要内容	(100)
二、卫生财务预算的程序	(100)
三、卫生财务预算的方法	(100)
四、卫生行政预算的原则	(101)
第三节 会计与决算	(102)
一、会计制度	(102)
二、行政单位的资金财产管理	(103)
三、决算制度	(103)
第四节 审计制度	(104)
一、审计概述	(104)
二、审计的性质和作用	(104)
三、审计的种类和原则	(104)
四、审计工作的职能	(105)
第十一章 卫生行政文秘管理	(106)
第一节 卫生行政秘书	(106)
一、卫生行政秘书工作的任务、性质、特点	(106)
二、秘书人员的能力结构	(107)
三、秘书人员的职业道德	(108)
四、秘书工作的改革	(108)
第二节 公文	(109)
一、公文的概念及作用	(109)
二、公文的文种	(110)
三、公文的格式	(111)

四、公文的处理.....	(113)
第三节 档案管理.....	(114)
一、档案的形成和作用.....	(114)
二、档案的收集工作.....	(114)
三、档案的整理.....	(115)

第一章 现代管理思想与卫生行政管理

现代管理思想是个内涵十分广泛，意义十分重要的概念，而且又是个历史概念，它将随着社会、政治、文化、科学技术的发展而表现出非常不同的形式，因而具有非常不同的内容。尽管如此，我们还是可以利用许多前人和当代学者的研究成果，大致勾勒出一幅现代管理思想的图象。

本章将卫生行政管理系列丛书中应用的许多现代管理概念，以现代管理思想的起源、内涵、作用及其对卫生行政管理的可能影响的形式，作一综合介绍，为读者深入研究有关的理论、原则和方法提供一个粗略轮廓，并试图勾画一个未来卫生行政管理者的素质形象，供读者参考。从这个意义上讲，可以把本章看成是卫生行政管理系列丛书思路体系的导论。

第一节 管理者的思想现代化是有效管理的决定因素

我国著名科普作家高士其关于正确的思维方法对社会发展的重要影响，有过很精辟的论述。^{〔1〕}下面摘引其中二段，作为本节的引言。

“单纯的进行知识和技术的灌输而没有一种正确的思维方法来予以归纳整理和指导应用，是不能成为四化建设所需要的合格人才，它只能造成头脑僵化、缺乏应变能力和创造能力的一代人。只有具备了正确的思维方法，培养独立思考和分析问题、解决问题的实际能力，才能把所学的知识与技术活化地运用到生活实际和客观世界的改造之中去。”

“从事任何领域的工作和任何岗位的劳动者，都需要有一种正确的思维和切合实际的方法，这里包括国家的领导人、企事业的管理者、党政机关的干部们，以及各行各业的科技工程人员。问题很清楚，……提高民族的理论思维，改变落后的民族思维方式，打破因循守旧的保守心理和恪守常规的落后观念，是关系到启蒙愚昧、解放思想的重要方面。只有培养人们勇于变革、锐意进取、不断创新的科学的品质，培养人们接受新事物新理论，并推动新事物新理论不断向前发展的科学精神，才能使我们民族的起点更高，立意更新！”

人们常说，科学管理和科学技术是推动现代社会的两个巨轮，这是很有见地的现代思想观念。但从紧迫性来衡量，我国当前最应关注的是管理科学化问题（在一定意义上说，国家政治体制改革是为管理科学化铺平道路）。因为科技力量的发挥几乎可以说全系于优良的组织管理，而良好的组织管理又必须以科学思维为前导。

一、科学的思维是推动社会发展的强大动力

什么是科学的思维？著名科学家钱学森有过富有启迪性的论述^{〔2〕}。他在“关于思维科学”一文中写到：“思维科学的基础科学是研究人有意识思维的规律的科学，可以称之为思维学。胡思乱想，不在思维学之内。又因为这种有意识的思维，除抽象（逻辑

辑)思维之外,还有形象(直感)思维和灵感(顿悟)思维,所以思维学又可以细分为抽象(逻辑)思维学(引者按:逻辑思维在系统分析中很有应用价值)、形象(直感)思维学和灵感(顿悟)思维学三个组成部分。”

应该说,人类社会发展史是一部科学思维发展史。人类社会的每一个进步,都是科学思维的结晶。这可以从社会学的角度看到科学思维对社会发展的巨大推动作用。例如我们熟知的从原始共产主义社会→奴隶社会→封建主义社会→资本主义社会→社会主义社会以至→共产主义社会都是或将是先进的理论(科学思维)作为推动力的(生产力是基础)。这是最浅显的例证。我们还可以从技术革命的角度看到科学思维对社会发展的巨大推动作用。例如从第一次技术革命—农业革命→第二次技术革命—工业革命→第三次技术革命(以电力、汽车、化学工业革命为主要标志)→第四次技术革命(以电子计算机为核心的电子技术、生物技术、激光技术和光导纤维为主的通讯技术、海洋工程、宇宙空际工程、新材料、新能源为主要标志)也无不闪烁着科学思维的光辉。高士其说得好:“为什么思维的历史和组成历史的每一阶段的发展是如此的重要呢?因为思维的每一个变化发展和飞跃,对于当时的历史的时代和社会来说所起的作用和影响都是非常巨大的,它是创造的源泉,它推动了社会生产力的发展,实际上人类所创造的每一件物质产品和精神产品都是属于思维的结晶,也正是由于人类在社会实践中充分地运用了科学的思维,才开创了人类社会今天的高度文明。”

思维着的精神使人类的主观能动性衍射出一系列的光辉成就,这些成就不仅推动了当时的社会发展,而且也为未来的全新创造打下了一个升华的基础,我们今天本身就是处在前人思维的恩惠之中(编者按:包括前人对管理学的贡献),包括思维本身也毫不例外。”〔3〕

二、科学的思维是科学管理行为的源泉

我们常常看到这样的现实:有的地区、有的单位井然有序,有条不紊,一片兴旺发达景象;工作人员的积极性、主动性、创造性、团结合作气氛很高;人财物资源得到充分利用;社会效益和经济效益名列前茅,有的则相反。什么道理?人们都很清楚,在相当程度上是组织管理问题。而如何才能组织管理好?管理者有无科学思维方法是个十分重要的因素,是应当没有疑问的。就我国卫生行政管理而言,迫切需要现代管理思想中的系统理论、权变理论、决策理论等这些重要的现代管理思想中的科学思维方法和科学的工作方法。

三、管理者的现代化特征〔4〕

英格尔等人于1962~1964年选择6个发展中国家,开展了一场大规模的社会调查,访问了6千人,将其调查结果写成《走向现代化》一书在美国出版,引起国家社会的强烈反响。他们提出的现代人的12个品质和特征,虽是以现代普通人为背景概括出来的,但对作为管理者个人来说,也颇具启迪意义。因为管理者首先应是现代人。

(一)现代人准备和乐于接受他未经历过的新的生活经验、新的思想观念、新的行为方式。

这是现代人特征中的首要因素。相比之下,传统的人则不大愿意接受新的事物和新的思想。

(二)准备接受社会的改革和变化。

这一特征与“乐于接受新的经验”的特性密切相关，而且，意义又超出了它。“乐于接受新的经验”是指个人要求自己对待生活时的态度和心理，而“准备接受社会的改革和变化”还涉及到周围其他人和各种社会关系。这就是说，他不仅自己乐于接受新的思想观念、新的事物和新的生活经验，并以新的非传统的行动方式去生活、创造，而且，他也不反对周围的人去这样做。

从某种意义上说，他不大固执，乐于面对改变的现实，对别人以非传统的方式去思考、去做事、去改革，不横加干涉。简言之，他不大固守传统。

（三）思路广阔，头脑开放，尊重并愿意考虑各方面的不同意见、看法。

现代人并不把目光仅仅局限于他个人和与他有直接关系的环境和事物上，他不仅对他直接所处的环境持有自己的意见，而且对外部和国家事物也能提出自己的看法。传统的人则只对与他个人有切身利害的少数事情感兴趣。

如果一个人对来自各方面的不同意见，甚至反对的意见，都能尊重并有所理解，加以认真地考虑，再决定取舍，我们也判定他比较现代化。他不会去要求所有的人都必须与自己看法一致，听不得半点不同意见；他也没有必要唯恐别人的不同意见会推翻自己的看法，而对它们不遗余力地施以攻击和否定；他似乎也不会以一种独断专行的方式，去对付别人的意见。同时，现代人也不会盲目地接受在社会组织中地位比他高的人的意见；他愿意同上级领导交换自己的不同看法；他也不因别人的地位低于自己，而不肯接受和听取来自他们的意见。此外，我们还注意到，传统的人只对直接影响到他和同他密切相关的事务感兴趣，即使能对与他的切身利益不大相关的事发表意见，也比较审慎。现代人则对周围和整个国家的事务有广泛的兴趣，敢于对涉及公共利益的事务进行思考并发表自己的主张。

（四）注重现在与未来，守时惜时。

与传统的人相比较，现代人乐于着眼于现在和未来，不愿拘泥于传统和过去，头脑开放，不大盲目地无条件地服从传统，有可能对传统中的精华与糟粕作比较客观的取舍：一方面能更好地继承传统中的优良遗产，一方面又能从传统中旧的东西的束缚下解放出来。现代的人比传统的人更尊重和了解历史和传统，能更好地利用前人的思想成果、物质财富去建设当代和创造人类的未来。

现代化的生产程序和管理制度，要求它的工作人员严格守时，珍惜时间。相应地，这种工作环境能造就出时间观念较强的现代人品质。

（五）强烈的个人效能感，对人和社会的信心充满信心，办事讲求效率。

现代的人相信人能够学会控制环境，而不为自然本身的力量或社会势力所左右。

现代人是一种有效能感（*efficacy*）的人。效能的意义并不仅限于人能控制自然的感覺上。它还包括另一层意义。即相信人性能够改变，相信人类能够解决自身的问题，相信人能够对社会的弊端进行改造和有效的干预。现代人的这种效能感会表现于他对自己能力的信心上，他觉得自己有能力独自或同别人合作去组织他的生活，能够对付和控制生活给他带来的挑战，无论这些挑战是来自个人、人与人之间、团体、国家乃至国际。

现代人特别讲求效率，反对办事拖沓或采取敷衍的态度处理工作。现代化的生产程序和严格的经济核算，容不得懒惰与滥竽充数的人。

（六）计划。

计划是与时间和效能密切相关的现代人的特质，凡是在公众生活和个人生活中趋向于制定长期计划的人，我们就认为他具有现代人的品质。

(七) 知识。

现代人形成自己对周围世界的看法或意见时，注重对事实的考察和尽可能多地去获取知识，在这个基础上，形成他的意见和看法。因而，现代人不固执己见，较尊重事实和验证，注重科学实验，愿意吸收新的知识，不轻信臆想和妄说。现代人也倾向于热心探索未知的领域，在现代人之间，充满着尊重知识的风气。

(八) 可依赖性和信任感。

现代人对于“他生活的世界是可依赖的”与“可以信任他周围的人和社会组织能够实现他们的任务”这两个方面，怀有较大的信心。一个现代人要比传统的人更能信赖一个初次见面的陌生人。

(九) 重视专门技术，有愿意根据技术水平高低来领取不同报酬的心理基础。

(十) 乐于让自己和自己的后代选择离开传统所尊敬的职业。对教育的内容和传统智慧敢于挑战。

(十一) 相互了解、尊重和自尊。

(十二) 了解生产过程。

本书作者之一阿历克斯·英克尔斯曾用了近四分之一世纪的时间，去研究苏联的社会结构和它的人民。根据他的经验，一些具有普遍意义的重要的现代人品质，无论在资本主义社会还是社会主义社会，它们的有效作用都是同等重要的。

编者按：编者对原文作了不少删节。

第二节 现代管理思想内涵及其意义

我国的卫生行政管理有丰富的实践经验，有我们自己的特点与优点，但还未形成专业理论体系与专业技术体系，这也是毋须讳言的事实。在国际范围内也或多或少的存在类似状况。因此，有必要借助西方现代管理思想中属于人类智慧结晶的合理方面，为我所用，创建符合中国国情的卫生行政管理专业体系，为卫生行政管理思想现代化、管理体制系统化、管理方法科学化、管理效能高效化战略目标服务。

一、现代管理思想的起源及其演变

人类有了集体的生产活动就有了管理，有管理也就有了管理思想。这是不言自明的道理。进而言之，什么样的生产水平就有什么样的生产形式，什么样的生产形式就有什么样的管理思想。这大概也是无人反对的。到近代由于生产社会化程度已达到相当高的水平，并且高度复杂化，人们的生活方式和行为方式随之也发生了根本性的变化，于是就逐渐形成了与之相适应的现代管理思想和管理行为。尽管不同的社会制度有不同的管理内涵和管理目的，我们还是可以从中吸取到一些科学内核，用之于我国的卫生行政管理。

基于这个观点，我们以极其概括的形式介绍国外的现代管理思想的起源及其演变，

从中吸取一些有益的东西，用之于卫生行政管理的实践。

西方现代管理思想的形成与发展大致经历了3个阶段。

第一阶段：古典管理（或称传统管理）思想的形成与发展。

在西方，形成系统的管理思想始于19世纪末到20世纪初。其代表性的理论有美国泰罗等人创立的“科学管理”，法国法约尔的管理理论和德国韦伯的行政组织体系理论等。人们称这些理论为古典管理理论或传统的管理理论，又习称古典管理流派。这是泰罗等人及其追随者在前人管理思想的基础上，通过自己的实践而形成一门管理科学的开始，对现代管理思想的形成与发展有重大影响。

下面介绍这一学派中的几位主要代表人物的主要论点。

弗雷德里克·泰罗（Frederick W. Taylor, 1856—1915）及其同事倡导的“科学管理”主要包括以下8项内容（按：这种划分是否符合泰罗等人的原意，尚需要研究）：〔5〕

- （一）科学管理的中心问题是提高劳动生产率；
- （二）为了提高劳动生产率，必须要挑选“第一流的工人”；
- （三）工作定额化，工具、机器、材料、环境、操作标准化；
- （四）计件工资制和超定额奖励制；
- （五）变工人与雇主之间的怀疑、指责、对抗为相互合作（此为行为科学的萌芽）；
- （六）将计划职能与执行（实施）职能分离，变原来的经验工作法代之以科学方法；
- （七）实行职能管理，各司其责；
- （八）提出以例外原理（主管人员保留重大事项的决定权和监督权，而将其他职权逐级下放）为依据的管理控制原理（分级授权原理）。

他们的这些观点集中体现在泰罗所著《科学管理原理》（1911）一书中〔6〕。其中许多理论和方法对我们仍有现实的参考价值。

亨利·法约尔（Henri Fayol, 1841—1925）的理论主要包含在1916年发表的《工业管理和一般管理》一书中〔7〕。他认为，管理不同于经营，管理只是经营的职能之一。经营的各种活动是：技术活动、商业活动、财务活动、安全活动、会计活动和管理活动。他提出的管理活动，则包括5种因素（要素、职能、过程同义），即计划、组织、指挥、协调、控制。并提出了14条管理原则，即：（1）分工；（2）权限与责任；（3）纪律；（4）命令的统一性；（5）指挥的统一性；（6）个别利益服从整体利益；（7）报酬；（8）集权；（9）等级系列；（10）秩序；（11）公平；（12）保持人员稳定；（13）首创精神；（14）集体精神。

他还特别强调管理教育的重要性。

马克斯·韦伯（Max Weber, 1864—1920）〔8〕的主要贡献是提出了理想的行政组织体系理论。这对我们研究卫生行政管理组织结构有参考价值，同时也应研究正在兴起的生理型组织结构理论。

将泰罗、法约尔、韦伯等人的古典或传统的管理理论加以系统整理和阐述的有英国人厄威克和美国人古利克等。下面是他们的主要论点。