



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
获中国大学版协中南地区优秀教材一等奖

21世纪

公共管理系列教材

公共伦理学

Public Ethics (第二版)

冯益谦 主编

公共管理

华南理工大学出版社



普通高等教育“十一五”国

21 世纪公共管理系列教材

公共伦理学

冯益谦 主编

华南理工大学出版社

· 广州 ·

内 容 简 介

本教材力求用马克思主义作指导,以中国公共管理教育实践为依托,借鉴国外公共伦理的研究成果。全书内容包括:公共伦理观,公共伦理思想的历史发展,公共伦理的基本原则,公共伦理的层次、规范和范畴,公共行为的伦理选择,公共管理者的道德人格塑造,公共伦理的制度建设等。为了适应启发式、互动性教学需要,每章都附有较新的案例和阅读材料,并列出了课堂讨论题和复习思考题。

本书可作为公共管理专业本科生、专科生的教材,也可作为相关专业函授班、培训班学员的教材和参考书。

图书在版编目(CIP)数据

公共伦理学/冯益谦主编.—2版.—广州:华南理工大学出版社,2010.2
(21世纪公共管理系列教材/陈春花主编)
ISBN 978-7-5623-3241-1

I. ①公… II. ①冯… III. ①公共管理—伦理学—高等学校—教材 IV. ①B82-051

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第009132号

总发行:华南理工大学出版社(广州五山华南理工大学17号楼,邮编510640)

发行部电话:020-87113487 87111048(传真)

E-mail: scutel3@scut.edu.cn http://www.scutpress.com.cn

责任编辑:罗月花

印刷者:广东省农垦总局印刷厂

开本:787mm×960mm 1/16 印张:20 字数:438千

版次:2010年2月第2版 2010年2月第3次印刷

印数:6 001~8 000册

定 价:33.00元

版权所有 盗版必究

“21 世纪公共管理系列教材” 编委会

顾问：夏书章(著名行政学家，中山大学政治与公共事务管理学院名誉院长，教授，博士生导师)

薛 澜(清华大学公共行政管理学院院长，全国公共管理协会副秘书长，教授，博士生导师)

廖为建(中山大学政治与公共事务管理学院副院长，中国国际公关协会学术委员会副主任，教授)

主 编：陈春花 (教授，博士生导师)

副主编：段淳林 林子英 黄建榕

编 委 (以姓氏笔画为序)：

于海峰 陈春花 李冬妮 张文方 张碧雄 林子英

林毓铭 柳 博 赵小敏 段淳林 唐晓阳 黄建榕

曾宇辉 詹文都

总 序

我国各项改革已进入攻坚阶段，公共政策无论是制订还是实施都面临新课题，这就对政府的决策水平提出了更高的要求。我国已经加入 WTO，各行各业都面临挑战，但最严峻的挑战还是政府的管理水平。目前，我国公务员学历层次偏低。尽管近年公务员队伍学历提高较快，但高学历与专业化并不能画等号，一些“高级人才”进入公共管理部门后依旧缺乏该方面的专业训练。

多年来，“干中学”是我国公务员成长的一个“土模式”。这种通过实践自学和摸索的路子已无法适应日新月异的科学技术和风云变幻的国际形势。特别是 1998 年政府机构改革后，建立办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养一支高素质、专业化的政府公务员队伍已成当务之急。

从广东发展的情况来看，一方面，经过改革开放 30 多年的基础建设，广东在政府建设、社区建设、社会保障、社会文化建设等方面都有了非常可观的进步；另一方面，由于广东一直是在学习中探索前进，虽然有了较为显著的成绩，但相对于经济发展速度来说，管理落后于发展，特别是在上述四个领域。所以，在广东省的高等院校，如果能够提供这四个领域管理教育的课程，对于广东乃至全国的公共管理以及行政管理的发展都会发挥巨大的作用。

公共管理教育在欧美一些发达国家已有半个世纪甚至更长的历史。公共管理教育培养的专业人才在欧美国家政府及社会组织的管理中起到了重要的作用。公共管理及政策方面的研究也对各级政府的政策制定及实施，包括一些重大社会问题的解决产生了有力的影响。可见，公共管理品质的提升已成为一种新经济时代的浪潮与趋势。

正是基于这样的认识，我们萌发了编写有关公共管理教育方面的教材的想法。适逢华南理工大学出版社策划出版“21 世纪公共管理系列教材”，这一机会更加激发了我们的热情，让一批怀有共同理想和追求的人走到了一

起，我们集结了广东及全国的同仁，并且得到了夏书章老前辈、薛澜教授、廖为建教授的指导和帮助。我们组织编写的这套教材，涵盖了公共组织与管理、公共政策与公共财政分析、公共经济学与政府公共关系、公共行政部门与社区的文化建设以及社会保障体系的建立与完善等公共管理中最普遍、最适用的知识，旨在提供对这一重要学科领域的整体概述，并为每一位想要更多地了解公共管理知识的读者，尤其是高等学校学生，提供比较全面的专业知识和参考资料。

我们期望借助这套系列教材的编写，构建一套较为完整、科学、规范的公共管理与行政管理的体系，服务于公共管理与行政管理的教学、研究与培训，为广东乃至全国的公共管理与行政管理的发展做出应有的贡献。

陈春花

再版前言

为了适应公共管理教学的需要，加强高等学校面向 21 世纪公共管理专业系列教材建设，来自有关院校的专家、学者以及教学第一线的教师，共同编写了《公共伦理学》。

公共伦理学是一门交叉性、应用性的学科。它的研究对象是关于社会公共领域处理公共事务的道德规律的科学。其中包括政府组织与非政府组织的公共管理部门以及国家公务员、各类行政人员在公共事务中应该遵循的行为规范总和。公共伦理行为渗透在政府公共管理、非政府的公共管理、公共行政与公共事务的方方面面，体现在领导行为、决策行为、选择行为、修养行为、监督行为等领域，直至政治体制、行政体制、政府机构、公共机构的改革过程之中。

本教材力求用马克思主义作指导，以中国公共管理教育实践为依托，借鉴国外公共伦理的研究成果，特别吸收了中共十七大有关精神。全书内容包括：公共伦理观，公共伦理思想的历史发展，公共伦理的基本原则，公共伦理的层次、规范和范畴，公共行为的伦理选择，公共管理者的道德人格塑造，公共伦理的制度建设等。为了适应启发式、互动性教学需要，每章都附有较新的案例和阅读材料，并列出了课堂讨论题和复习思考题。

本教材参考并吸收了有关专著、教材及论文的成果，我们已尽量在参考文献中列出，但难免有疏漏，特向有关作者表示谢意。

本书是在 2004 年第一版基础上作了修改，其中有的章节重新撰写，并增加了一些重要内容。承担再版各章写作任务的是：第一章、第六章（冯益谦，广东外语外贸大学）；第二章、第三章（袁馨泉，广东金融学院）；第四章（郭进文，湛江海洋大学）；第五章（杜建国，广东商学院）；第七章（邵任薇，广东外语外贸大学），全书由冯益谦统稿。

由于编著者水平有限，错误和失当之处恳请读者批评指正。

编著者

2008 年 7 月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 公共伦理学的理论前提——管理与伦理的内在统一性	(1)
一、管理是人类重要的活动方式	(1)
二、伦理是关于道德规律的科学	(7)
三、管理与伦理的内在统一性	(13)
第二节 公共伦理学的研究对象及其知识借鉴	(20)
一、公共伦理学的研究对象	(20)
二、公共伦理学的基本内容	(22)
三、公共伦理学的知识借鉴	(23)
第三节 公共伦理学的理论基础、主要特点及研究方法	(25)
一、公共伦理学的理论基础	(25)
二、公共伦理学的主要特点	(26)
三、公共伦理学的主要研究方法	(28)
案例与阅读材料	(31)
课堂讨论题	(37)
复习思考题	(37)
第二章 公共伦理思想的历史发展	(38)
第一节 中国传统公共伦理的思想与实践	(38)
一、中国古代公共伦理的思想与实践	(38)
二、中国近代公共伦理的启蒙	(48)
三、新中国成立初期公共伦理思想与实践的发展	(50)
第二节 国外公共伦理的思想与实践	(57)
一、英国公共伦理的思想与实践	(57)
二、美国公共伦理的思想与实践	(59)
三、新加坡公共伦理的思想与实践	(62)
四、日本公共伦理的思想与实践	(65)

五、泰国公共伦理的发展	(68)
第三节 我国公共伦理的现状	(71)
一、改革开放 30 年以来的主要成绩	(71)
二、当前存在的主要问题	(77)
案例与阅读材料	(83)
课堂讨论题	(86)
复习思考题	(86)
第三章 公共伦理的基本原则	(87)
第一节 民主原则——公共伦理的首要原则	(87)
一、民主的含义	(87)
二、民主原则的客观基础及功能	(88)
三、民主原则的公共伦理要求	(90)
四、建设中国特色社会主义的民主政治	(91)
第二节 公正原则——公共伦理的价值标准	(91)
一、公正的含义	(91)
二、公正的基础与条件	(93)
三、社会公平原则	(98)
第三节 效率原则——公共伦理的时代要求	(103)
一、效率的含义	(103)
二、效率与公平	(107)
第四节 功利原则——公共伦理的人性选择	(109)
一、功利的含义	(109)
二、功利原则的作用	(111)
三、正确划清两种功利主义的界线	(112)
第五节 和谐原则——公共伦理的重要特征	(113)
一、和谐的含义	(113)
二、和谐是公共伦理的重要特征	(114)
三、贯彻和谐原则的途径	(117)
案例与阅读材料	(121)
课堂讨论题	(123)
复习思考题	(123)
第四章 公共伦理的层次、规范与范畴	(124)
第一节 公共伦理的层次结构	(124)

一、公共伦理的层次含义	(124)
二、公共伦理的层次结构	(125)
第二节 公共伦理规范	(126)
一、公共伦理规范概述	(126)
二、公共伦理规范的主要内容	(129)
第三节 公共伦理范畴	(142)
一、公共伦理范畴概述	(142)
二、公共伦理的主要范畴	(145)
案例与阅读材料	(152)
课堂讨论题	(156)
复习思考题	(157)
第五章 公共行为的伦理选择	(158)
第一节 公共行为选择的伦理动因与模式	(158)
一、公共行为的伦理选择及其必然性	(158)
二、公共行为选择的伦理动因	(163)
三、公共行为选择的伦理模式	(169)
第二节 公共行为选择的伦理评价	(172)
一、公共行为选择的伦理评价及其作用	(172)
二、公共行为选择的责任与限度	(173)
三、评价公共行为选择的标准与根据	(176)
四、公共行为选择评价的方式	(182)
第三节 伦理冲突中的行为选择	(185)
一、伦理冲突及其实质	(185)
二、公共行为选择中目的与手段的关系	(191)
三、伦理冲突中的行为选择	(193)
四、公共行为选择中的伦理妥协	(196)
案例与阅读材料	(198)
课堂讨论题	(200)
复习思考题	(200)
第六章 公共管理者的道德人格塑造	(201)
第一节 公共管理者的人格及地位	(201)
一、人格与道德人格	(201)
二、道德人格在公共管理者中的重要地位	(203)

三、公共管理者道德人格的基本精神	(205)
第二节 公共管理者道德人格修养的自我完善	(208)
一、公共管理者的道德人格修养实质与特点	(208)
二、公共管理者道德人格修养根本途径及方法	(211)
三、公共管理者道德人格修养的境界	(217)
第三节 公共管理者道德人格的养成机制	(219)
一、公共管理者道德人格养成机制的内容	(219)
二、公共管理者道德人格养成机制的目标	(225)
案例与阅读材料	(227)
课堂讨论题	(227)
复习思考题	(227)
第七章 公共伦理的制度建设	(228)
第一节 加强公共伦理制度建设的必要性	(228)
一、加强公共伦理制度建设的理论背景	(228)
二、加强公共伦理制度建设的现实迫切性	(229)
三、加强公共伦理制度建设是世界各国的普遍趋势	(230)
四、加强公共伦理制度建设的现实意义	(231)
第二节 公共伦理与制度建设	(232)
一、公共伦理与制度建设的辩证关系	(232)
二、我国当前公共伦理制度建设的状况	(234)
三、加强我国公共伦理制度建设的基本思路	(236)
第三节 国外公共伦理制度建设及其启示	(246)
一、美国公共伦理的制度建设	(246)
二、韩国公共伦理的制度建设	(250)
三、几点启示	(254)
案例与阅读材料	(258)
课堂讨论题	(268)
复习思考题	(268)
附录一 中国共产党党内监督条例（试行）	(269)
附录二 中国共产党纪律处分条例	(278)
参考文献	(305)

学习目标

- 掌握管理与伦理的辩证关系
- 明确公共伦理学的研究对象及主要内容
- 了解公共伦理学的主要特点和研究方法

第一节 公共伦理学的理论前提—— 管理与伦理的内在统一性

一、管理是人类重要的活动方式

(一) 管理的本质

管理活动的历史可以上溯到几千年以前，当人类开始从事群体性的劳动，彼此之间便有了最原始和初步的分工，建立起了最基本的协作关系，并有目的地安排自己的活动，以某种方式来分配自己的劳动成果，这就属于一定的管理活动。在古希腊和古埃及时代，有关管理的问题已逐渐为人们所注意。古埃及人对计划、组织和管理制度的认识，哲学家苏格拉底对管理原则普遍性的论述，都体现了人类早期管理思想的萌芽，并且在当时已经付诸行动。目前发现的关于管理思想的最早的书面材料，是五千年以前的西亚美索不达米亚的苏美尔人留下的。在苏美尔人的庙宇中发现了一种早期的“公司”概念，即由一个共同的管理机构来管理一批庙宇。苏美尔人庙宇中的祭司，通过庞大的赋税制度搜刮了大量财物。为了管理这些财物，他们在泥板上用文字记载账目、文件等，成为世界上最早的处于萌芽状态的管理控制系统和库存账目记录。

从整个社会历史发展来看，人类早期比较成熟和典型的管理行为，最初可能存在于军事行动之中。天下大事，合久必分，分久必合。一部人类社会发展的历史，就是一部对抗、斗争、融合不断发展的历史。军事活动可以说是贯穿人类社会发史的最频繁活动之一。早期的人类，为了争夺土地、获取财物、抵御进攻、反抗侵略等目的，很早就

开始有了军事活动。而一个稍具规模的军事行动，涉及许多环节，如行军、布阵、进攻、撤退、宿营、后勤、保障等，这一系列的问题要多方面的协同配合，需要详细的计划和周密的部署，因此便涉及大量的管理行为。军事管理可以说是人类较早的一种成型的管理活动，在军事管理活动中创造出了许多我们今天在各个领域都广泛加以应用的管理思想和管理原则。现在许多被认为较早涉及管理学的论述和观点，都散见于人类早期的一些军事著作之中。例如，诞生于两千多年以前的中国古代军事名著《孙子兵法》，不仅在军事思想方面有着丰富的论述，在世界军事史上占有重要地位，被誉为“世界古代第一兵书”，而且在管理的非军事领域，同样表现出极强的生命力，它所论述的战略、谋略、决策、用人等大量的指挥原则，许多就可以直接运用于其他管理的实践中去，更有一些作为管理哲学层面的内容，对各个方面、各个领域的管理具有普遍性的意义。

不仅如此，现代管理学也已经渗透了不少军事领域的管理思想、组织方法和领导艺术等，如军事斗争中“师出有道”的思想，在整个战役指挥中运筹帷幄的思想，以及注重战略战术的思想等，都在各种管理中有所反映。现代管理中现行的不少术语，就是从军事领域中吸收过来的。马克思在论述管理的一些问题时，就多次借用军事上的一些管理原则来说明问题，如讲到实施企业管理的必要性时，马克思就认为：“正如军队需要军官和军士一样，在同一资本指挥下共同工作的大量工人也需要工业上的军官（经理）和军士（监工）。”^① 企业管理中那种金字塔式的管理机构，参谋制管理职能科室的设置等，更是直接沿用军事领域的做法。

早期军事著作与管理的关系，近年来日益受到国内外各界人士的重视。在日本，不少企业家把《孙子兵法》列为必读的书籍，从中探寻改善管理的“灵丹妙药”。一位名叫大桥武夫的企业家还著了一本名为《用兵法经营》的书，宣传如何运用兵法来经商。据说，他经营的公司采用这一理论之后，效率大为提高，业务飞速发展。在日本，研究《孙子兵法》与企业管理的著作就有百余种。近年来，欧美一些国家也掀起了研究《孙子兵法》与企业管理的热潮。

那么，究竟管理的本质是什么呢？被称为“管理之父”的美国人泰罗，曾经给管理下过这样的定义：管理就是“确切地知道你要别人去干什么，并使他用最好的方法去干”。在泰罗的眼里，管理就是指挥他人能用其最好的工作方法去工作。所以在他的名著《科学管理原理》中就讨论和研究了这样的问题：第一，员工如何能寻找和掌握最好的工作方法以提高效率；第二，管理者怎样使员工的行为更趋于科学性和合理性，如何激励员工努力地工作以获得最大的工作业绩。

1978年诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙教授对管理的概念曾经有过一句名言：

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社，1972年版，第367页。

“管理即制定决策。”^① 在西蒙教授看来，管理者所做的一切工作，归根结底是在面对现实与未来、面对环境与员工时不断地做出各种决策，使组织的一切都可以持续有效地运行下去，直到获取满意的结果，实现令人满意的目标要求。西蒙教授因为他的这一著名观点，被称为管理学中的“决策学派”。

虽然几乎所有的管理学教科书都要提到泰罗和西蒙教授的观点，但我们还要提到另外一位对管理的定义产生重大影响的人，就是法国企业家亨利·法约尔。亨利·法约尔在其名著《工业管理和一般管理》中提出他所认为的管理概念之后，产生了整整一个世纪的影响。法约尔认为，经营和管理是两个不同的概念。他认为，“经营”的意思是指导和引导一个组织趋向一个目标。就具体情况而言，经营可以是指船长驾驶一艘船、经理经营一个企业或政府首脑管理一个国家。而“管理”则是经营活动中的一种。这种活动由五项要素组成：计划、组织、指挥、协调和控制。“计划”包括预测未来和拟定行动计划。法约尔认为，“管理者应当预见未来”，所以计划是他十分强调的一个要素。“组织”包括建立一个从事活动的机构，其中包含有关组织结构、活动和相互关系的规章制度，以及员工的招聘、评估和训练。以后的管理学家把法约尔提出的这项组织要素分解为组织和人事（人力资源管理）两项。“指挥”包括维持组织中人员的活动，法约尔认为，“社会组织建立以后，问题在于要让这些组织发挥作用，这就是指挥的任务”。“协调”就是把所有的活动和工作结合起来，使之统一并和谐。法约尔认为，“协调就是指企业的一切工作都要和谐地配合，以便企业的经营顺利进行，并有利于企业获得成功”。“控制”则注意使所有的事情都按照既定的计划和指挥来完成，并检验每一件事情是否同所拟定的计划、发出的指示和确定的原则相符合，其目的是发现、改造和防止重犯错误。总之，法约尔的这一定义告诉人们，当你在从事计划、组织、指挥、协调和控制这些具体工作时，你就是在进行管理。^②

在我国，有一种代表性观点认为：“管理是社会组织为了实现预期的目标，以人为中心进行的协调活动。”具体包含了以下五个方面：

(1) 管理的目的是为了实现在预期目标。世界上几乎不存在无目标的管理，也不可能实现无管理的目标。

(2) 管理的本质是协调。协调就是使个人的努力与集体的预期目标相一致。每一项管理职能、每一次管理决策都要进行协调，都是为了协调。

(3) 协调必定产生在社会组织之中。当个人无法实现预期目标时，就要寻求别人的合作，形成各种社会组织，原来各人的预期目标也就必须改变为社会组织全体成员的共同目标。个人与集体之间，以及各成员之间必然会出现意见和行动的不一致，这就使协调成为社会组织必不可少的活动。

① 赫伯特·西蒙：《管理决策新科学》，中国社会科学出版社，1982年版，第37页。

② 法约尔：《工业管理与一般管理》，中国社会科学出版社，1980年版。

(4) 协调的中心是人。在任何组织中都同时存在人与人、人与物的关系，但人与物的关系最终仍表现为人与人的关系。任何资源的分配也都是以人为中心的。由于人不仅有物质的需要，同时还有精神的需要，因此，社会文化背景、历史传统、社会制度、人的价值观、人的物质利益、人的精神状态、人的素质、人的信仰都会对协调活动产生重大影响。

(5) 协调的方法是多样的，既要有定性的理论和经验，也需要定量的专门技术。计算机的应用与管理信息系统的发展，将促进协调活动发生质的飞跃。^①

(二) 管理的特征

1. 动态性

管理这一活动的动态性特征，主要表现在这类活动需要在变动的环境与组织本身中进行，需要消除资源配置过程中的各种不确定性。因此，管理不是停留在书面上的东西，它是现实实践中的操作过程。

2. 科学性

管理的动态特性并不意味着管理这类活动没有科学规律可循。管理活动尽管是动态的，但还是可将其分成两大类：一是程序性活动，二是非程序性活动。所谓程序性活动就是指有章可循，照章运作便可取得预想效果的管理活动。所谓非程序性活动就是指无章可循，需要边运作、边探讨、边总结的管理活动。这两类活动虽然不同，但又是可以相互转化的。实际上，现时的程序性活动就是由以前的非程序性活动转化而来的，这种转化的过程实际上是人们对这类活动与管理对象规律性的科学总结，管理的科学性在这里得到了很好的体现。而对管理对象所采取的非程序性活动，往往也是基于过去的科学结论进行的，是在过去的科学结论上进一步发展而形成的，否则对这些对象的管理便失去了可靠性和科学的依据，而这本身也体现了管理的科学性和系统性。

3. 艺术性

由于管理对象分别处于不同环境、不同行业、不同的产出要求、不同的资源供给条件等状况下，这就导致了对每一具体管理对象的管理活动，没有一个惟一的完全有章可循的统一模式，特别是对那些非程序性的、全新的管理对象，则更是如此。而且，当今社会发展节奏日益加快，情况千变万化，如果我们仅用一个统一的模式和框架，去执行每一个具体而复杂的管理活动往往是不会成功的。因此，这就造成具体管理活动的成效与管理主体对管理技巧发挥的大小，相关性很大。那么这种管理主体对管理技巧的应用与发挥，就体现了管理主体设计和操作管理活动的艺术性。另一方面，由于在达成资源有效配置的目标与现行责任的过程中可供选择的管理方式、手段多种多样，因此在众多可选择的的管理方式中如何选择一种合适的方式用于现实的管理活动之中，这也是管理主体进行管理的一种艺术。这种管理活动中的艺术性，经常取决于每一项管理活动的具体

^① 周三多主编：《管理学——原理与方法》，复旦大学出版社，1997年版，第10页。

实践者的天赋与直觉，取决于他的文化背景和个人的创造力，它往往是一种非理性的东西，管理有时就是一种非理性的活动。

4. 创新性

管理的艺术性特征必然和管理的创新性有关。管理既然是一种动态的活动，既然对每一个具体的管理对象没有一种统一的模式可以参照，那么要达到组织既定目标与责任，就一定需要一种创新性。管理活动是一种创新性的活动，它需要根据各种管理活动中的相关因素，在整个管理过程中进行创新性的发挥，因此这就使得现代管理的难度越来越大，也使得现代管理活动的内涵越来越丰富。而且现代管理活动更加强调创新性，一个组织如果墨守成规，不注重创新，那么这个组织就不可能完成预定的目标和活动，就不可能在激烈的竞争中取胜。管理的创新性根植于动态性之中，与科学性和艺术性相关，而正是由于这一特性的存在，就使得管理创新成为必需。

5. 经济性

资源的配置与整合是需要成本的，因此管理活动就必然具有经济性。管理的经济性首先反映在资源配置的机会成本之上。管理者选择一种资源配置方式，是以放弃另一种资源配置方式的代价而取得的，那么这里就有个机会成本的问题。其次，管理的经济性反映在管理方式方法选择上的成本比较。因为在众多可帮助进行管理者进行资源配置和整合的方式方法中，其所费成本不同，因此如何选择同样有个经济性的问题。再次，管理是对组织的资源进行有效整合的过程，因此选择不同资源的供给和配备，同样有成本大小的问题，这就是经济性的另一种表现。

管理的上述五个特性是相互关联的，是管理活动性质的五个不同侧面的反映，可以说每一项具体的管理活动都同时具备这五个特性，而缺乏这五个特性中的某一点，其管理活动就必然存在问题。^①

（三）管理的重要性

自从出现人群组织，管理也就产生了。最初的时候，由于人类在面对大自然，面对自身的生存发展等诸多难题时，仅仅依靠个体力量几乎无法应付，于是就不得不形成一个群体来对抗大自然的威胁，来谋求个人无法获得和实现的生存与发展的机会、条件和目标。因此，当人类开始由个体的努力走向群体活动时，就开始产生了管理。

它既是由社会分工所产生的社会劳动过程的一种一般职能，贯穿于各种社会活动之中，同时随着社会分工的进步和劳动内容的先进化、复杂化、专业化，它又成为一种特殊技能，出现了专门的管理者队伍，具备自己独特的内容和技能。这种专门管理者的职能就是协调人们的活动，控制和管理事物发展的过程，整合组织所拥有的各种内外资源，从而更好地达到组织所预定的目的。管理者的任务不是直接从事物质产品和精神产品的生产，这些专职的管理者，以他们的专业管理知识和管理才能，将社会生产过程中

^① 瑞明杰主编：《管理学——现代的观点》，上海人民出版社，1999年版。

的各项资源尽可能地加以优化配置和使用，以使这些因素能最大程度地发挥作用，为社会创造更多的财富。

在绚丽多彩的社会发展图景中，管理——这一经久不变的话题，不断被人们在各种时刻和各种场合反复提出。虽然“管理”这两个字还没有像“爱情”那样成为永恒的主题，但在现代社会中，管理也已成为人们须臾不可离开、不可缺少的一种实践方式。近百年来人类社会财富奇迹般地涌流，社会生活梦幻般地变化，其中很大部分要归功于管理的进步。管理已成为当代社会的重要支柱之一。可以毫不夸张地说，没有管理的进步，就没有人类的今天，更不会有人类光辉灿烂的明天。正如瑞士经济学家肯德所断言的那样：“19世纪是工业的世纪，20世纪则作为管理世纪载入史册。”^①

管理是人类各种活动中最重要的活动之一。在人类漫长的历史长河中，曾有过多少惊心动魄的重大事件，曾有过多少不可思议的创造发明，曾有过多少令人惊叹的宏伟工程，也曾有过多少历史性的成功和失败。它们都曾在一定的时空中改变了历史的轨迹和人类的命运，留下了多少使人难以忘怀的回忆。今天，如果我们撩开笼罩在这些事件上面的神秘纱幔去进一步探究，某些事件为什么一定会发生？某种发明为什么一定能出现？某项工程为什么一定能成功？某些成功和失败是否必然？……也许对这每一个问题，我们都可以举出无数外因和内因，列出无数客观和主观因素，也可以说，每一个问题都有其偶然性和特殊性。但我们却可以发现一条，其中有一个共同的最基本的因素，就是这些事件、发明、工程以及无数成功和失败之中，都有着管理的作用。

就一个社会而言，如何管理国家、如何管理城市、如何管理企业、如何管理学校、如何管理每一个组织和每一项活动；就个人而言，如何管理事业、如何管理行为、如何管理时间、如何管理财富。这都是我们每一个人、每一个组织几乎每天都要碰到的问题。管理无处不在、无时不在，它既是成功的要素，也往往是失败的根源。每个行业、每个部门都有管理在其中发挥作用。除了人们最熟悉的企业管理之外，诸如财经管理、文化管理、公共管理、军事管理，乃至技术管理、人事管理、档案管理、项目管理等贯穿于各个行业、各个领域的一系列活动中，深入人们生活的各个领域。有人曾经这样描述管理活动的广泛性：现代社会里人人几乎都在从事管理的实践。如果没有管理，一个企业或者一个部门就会成为一盘散沙，不仅不能为社会发展起到推动作用，而且往往会给整个社会带来麻烦和难以解决的一系列问题。

早在一百多年以前，马克思就对管理的必要性和重要性作了阐述：“一切规模较大的直接社会劳动和共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官运动所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^②

① 转引自（苏）波波夫：《管理理论问题》，中国社会科学出版社，第1页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社，1972年版，第367页。