



全国普通高等院校公共管理类
核心课程“十二五”规划精品教材

总主编：孙 健

公共管理学

Public Management

主 编 孙 健

副主编 马晓雪 刘书明



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>



全国普通高等院校公共管理类
核心课程“十二五”规划精品教材

总主编：孙 健

公共管理学

Public Management

主 编◎孙 健

副主编◎马晓雪 刘书明



华中科技大学出版社
<http://www.husta.com>

中国 武汉

内 容 提 要

本书是一本可供公共管理类及其相关专业本科生、硕士研究生使用的基础课教材。全书由导论、公共管理的理论渊源与实践、公共管理环境、公共管理主体、公共管理职能、公共管理客体、公共管理体制、公共管理途径、公共部门绩效管理、公共危机管理、公共部门管理工具以及公共管理新发展等内容构成。与同类教材相比,本书具有理论联系实际,研究性与通识性相结合,编写内容与体系创新明显等特征。本书在每章节中还提供了典型案例、延伸阅读材料,推荐了相关阅读书目,以满足不同读者群体的阅读需求。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/孙健主编. —武汉:华中科技大学出版社,2017.3
全国普通高等院校公共管理类核心课程“十二五”规划精品教材
ISBN 978-7-5680-2605-5

I. ①公… II. ①孙… III. ①公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 034164 号

公共管理学
Gonggong Guanlixue

孙 健 主 编

策划编辑:周晓方
责任编辑:章 红
封面设计:原色设计
责任校对:张汇娟
责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉) 电话:(027)81321913
武汉市东湖新技术开发区华工科技园 邮编:430223

录 排:武汉正风天下文化发展有限公司
印 刷:武汉鑫昶文化有限公司
开 本:787mm×1092mm 1/16
印 张:21.25 插页:2
字 数:526千字
版 次:2017年3月第1版第1次印刷
定 价:39.80元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究



全国普通高等院校公共管理类核心课程“十二五”规划精品教材 编委会

学术顾问：

朱立言（全国MPA教育指导委员会原秘书长

中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师）

总主编：

孙健（西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士）

编委：

张文礼（西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士）

刘俊生（中国政法大学公共管理学院教授 博士）

谢明（中国人民大学公共管理学院教授 博士）

孙健（西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士）

高鹏怀（中央民族大学管理学院教授 博士）

张强（华南师范大学政治与行政学院教授 博士）

尚明瑞（甘肃农业大学人文学院教授）

丛书总序

General preface

20世纪70年代末80年代初,一些西方发达国家先后进行了一场声势浩大的、被学术界称之为新公共管理运动的政府改革实践。与之相应,学者们对这种影响广泛的政府改革实践进行了理论上的系统阐释,并总结出了全新的公共行政新范式——新公共管理范式。新公共管理范式以公共选择理论、管理主义以及私营部门管理方法等为理论基础,强调“再造政府”、“政府重塑”,其核心思想是主张运用市场手段和企业管理方法来改造现代政府。

在以管理主义与市场化为导向的政府改革运动中,英国率先竖起了“重塑政府”的大旗。1980年,撒切尔政府推行以缩小政府规模和进行“财政管理创新”为中心的改革,其后的梅杰政府、布莱尔政府继续推进政府改革,进一步发挥市场化作用;新西兰则在1988年实施了以“政府部门法案”为蓝本的政府改革;加拿大在1989年成立“管理发展中心”,并于次年发表题为“加拿大公共服务2000”的政府改革指导性纲领;美国于1993年成立“国家绩效评估委员会”,用来指导政府改革,后于1998年更名为“重塑政府国家伙伴委员会”。这些改革的重要特征就是发挥市场机制在公共服务领域中的作用,积极借鉴私营管理的技术和方法,提升政府的管理水平和公共服务能力。

新公共管理凸显了以“经济、效率、效益”为核心的价值导向,在相当程度上改善了西方国家政府公共行政水平,促进了经济与社会发展,满足了民众更多的公共服务需求,更好地适应了后工业化时代公共行政实践中对公共管理绩效的需求,为其他一些国家进行行政体制改革、推动以政府为核心的公共部门提升公共服务水平等发挥了重要的作用。

改革开放30余年来,随着我国市场经济的日臻完善,要求政府改革的呼声与实践从未停息,尤其是在党中央、国务院高度重视加强与创新社会管理的时代背景下,如何构建具有中国特色的公共管理体制,既是实务界所关注的一个重大课题,也是急需学术界予以回答的一个重要命题。

最近10余年来,因应社会对公共管理类专业学生需求的持续升温,有志于攻读公共管理类专业的学生愈来愈多,有人甚至认为公共管理学科已成了当下中国社会科学中的显学。与这种现实相辉映,我国学术界也形成了大量的公共管理学术研究成果,发表或出版了大量高质量的学术论文、专著、译著、教材。然而,纵观现有的公共管理类教材,一个突出的特点是共性有余、个性不足,尤其是存在着对于不同层次院校教材使用针对性不强的明显问题。

由西北师范大学孙健教授任总主编,汇集华南理工大学、南京航空航天大学、大连海事大学、华南师范大学、甘肃农业大学、首都经贸大学、中国劳动关系学院、北京电子科技

学院、河西学院等10余所大学长期在教学一线从事公共管理类专业教学实践的专家、学者组成的编写团队,根据已有公共管理理论成果,结合国内外公共管理实践而编写的系列教材,被华中科技大学出版社确定为“全国普通高等院校公共管理类核心课程‘十二五’规划精品教材”,并即将由该出版社发行,该套教材遵循了理论联系实际,科学性与思想性、艺术性相结合,强化理论创新等原则,凸显了以下几个方面的鲜明特色:

其一是实现了西方理论引进与本土化改造的有机结合。彼得·德鲁克说:管理首先是一种文化。公共行政大师罗伯特·达尔在《行政学的三个问题》中也强调:从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。这意味着在公共管理问题上并没有放之四海而皆准的公共管理之道,只有和具体的国情相结合,公共管理理论才会体现出其应有的实践价值。该套教材在吸收、借鉴西方国家比较成熟的公共管理概念、方法、案例、理论时,并没有忘记“取其精华、弃其糟粕”的治学原则,而是紧密结合中国国情,凸显了本土化的鲜明特色。


其二是重视案例分析。公共管理是一门应用性极强的社会科学,实践性强是该学科的显著特色。该套教材在编写中引用了大量极具代表性的公共管理案例,对于培养学生独立分析问题、解决问题、动手操作的能力,强化专业理论学习,积累公共管理实务经验,培养扎实的专业实践能力不可或缺,大有裨益。

其三是注重启迪学生公共管理智慧。公共管理既是一门科学,也是一门艺术,公共管理的艺术性意味着公共管理者在公共管理实践中既需要深厚的公共管理理论做指导,更需要基于现实公共管理实践需要,充分发挥其公共管理智慧。该套教材关切公共管理最新学术成果,密切结合现实社会热点,注重联系公共管理实际,强调在给 学生传授公共管理理论知识时,注重启迪学生公共管理智慧。

其四是创新色彩浓厚。公共管理是一门不断发展、不断完善的学科,这种学科发展现实,客观上要求其教材编写也要与时俱进,不断创新与完善。该套教材在编写中,既有理论方面的系统介绍,又有案例方面的深入分析;既有高度概括章节内容的名言警句,又有增加公共管理知识、启迪公共管理智慧的延伸阅读。这种教材编写风格在内容、形式上都具有鲜明的创新特色。

该套教材的编写者大部分是在我国公共管理学界已崭露头角的中青年专家、学者,他们是推动我国公共管理学科发展的一支重要骨干力量。真诚希望该套教材的出版发行,能够引起公共管理学界与读者朋友的广泛关注,也非常期待该套教材的编写者们继续努力,与学界其他同仁一道为我国公共管理学科的良好发展作出更大贡献。

中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师



2013年2月

前 言

Preface

改革开放 30 余年来,随着市场经济体制改革的深入推进,我国在行政体制改革方面也取得了诸多有目共睹的辉煌成就。但与经济体制改的快速推进相比,行政体制改革仍显得任重而道远。为此,党的十八届三中全会审时度势,明确提出要把“推进国家治理体系和治理能力建设作为全面深化改革的总目标”。这一论断既是对中国特色社会主义现代化建设和发展的新认识,也是首次将“公共事务治理”思想写入党的最高文献之中,具有重要的时代价值与长远战略意义。“一方面,它从公共管理理论的层面对改革开放 30 多年来我国现代化建设中的成功经验进行了全方位的总结;另一方面,它也选择运用治理的手法主动回应我国在现代化进程中所面临的各项严峻挑战。”^①

基于理论演变的视角可以看出,公共管理范式与公共行政范式密切关联,但又有所不同。公共行政是政府对国家事务、社会公共事务及其内部事务所进行的管理实践活动。公共行政范式的理论基础主要是“政治、行政”二分法和理性官僚制,并把政府视为研究的主要领域,致力于公共行政普遍原则的探索,强调以行政效率为最高标准。然而,随着社会环境的发展和变迁,公共行政范式的缺陷也日渐显现出来。由于过分强调理性、技术、服从和控制,尤其是行政效率,忽视了公共行政过程的复杂性和公民参与的重要性,其结果必然是“随着理性和技术的高扬,人的热情和解放却被压抑了;随着组织的效率的改进,人的工作却变得无意义和非人格化了”。^②同时,当公共行政忽视民主、公民参与、社会正义等价值时,只能导致“有行政而无公共”现象的出现。^③

上世纪 70 年代末 80 年代以来,在学术界,伴随西方主要国家政府改革运动而兴起的公共行政新范式——新公共管理范式,以公共选择理论、管理主义以及私营部门管理方法等为理论基础,强调“再造政府”、“政府重塑”,其核心思想是主张运用市场手段和企业方法来改造现代政府,用一种以市场为基础的新公共管理范式来取代传统公共行政范式,其中包含了一系列改进政府公共服务质量和效果的政策建议:注重政府绩效,强调“顾客导向”;政府主要职能是宏观调控而不是直接提供服务;实行弹性的人事管理制度,健全公务员的公共责任机制;内部市场替代行政组织机构;决策程序简化和灵活化;决策和执行分离,建立常任文官主导的自治执行局;租赁、拍卖、招标、投标等工作不但成为公共部门的主要任务,而且也是重要的政策手段。其中民营化、社区主义和社会中介组织或非营

① 俞可平. 衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考[N]. 南京日报, 2013-12-10.

② 张康之. 论官僚制的实践困境[J]. 云南行政学院学报, 2001(6).

③ 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 项龙, 译. 北京: 华夏出版社, 2002.

利性组织几乎是每一个国家都致力实现的目标。^① 公共管理就是以政府为核心的公共部门为了解决公共问题,维持和增进公共利益,推动社会良性发展,通过行使公共权力、履行公共责任,运用政治、法律、行政和经济等手段广泛地对国家事务、社会事务以及公共组织自身事务进行的计划、组织、领导和控制活动。一个国家公共管理的水平,往往直接或间接地关系到国家综合实力的强弱。因此,在我国推进国家治理能力现代化背景下,如何基于公共管理的价值指向,坚守公共管理的基本原则,践行公共管理的先进理念,理清公共管理的理论体系,创新公共管理的工具和手段,最大限度地实现公共管理追求“公平、经济、效率、效果”的理论与实践价值,都具有非常重要的意义。

与同类教材相比,本书的突出特点主要凸显在以下两个方面:一方面是写作思路清晰,创新性较强。本书遵循“为什么进行公共管理、谁来进行公共管理、公共管理的对象是什么以及怎么进行公共管理”的写作思路,在内容安排方面坚持了继承与创新相结合的原则。全书由导论及十一章内容组成,各章节内容既相对独立,有密切关联,其中一些章节的概念、理论观点、主要内容为同类教材中首次提出,同时,本书在每章节中精选了一个典型案例,编写了需要延伸阅读的内容,并推荐了与章节关联的相应阅读书目,凸显了本教材编写内容和体系的创新性特征。另一方面是研究性与通识性相结合。根据出版社编写公共管理类核心课程“十二五”规划精品教材的总体要求,本书既注重公共管理概念、理论等方面通识性知识的介绍,又重视学术界对当下公共管理前沿性热点问题的理论探讨,以满足不同读者群体的阅读需求。

本书是编写团队集体智慧的结晶,其中,本书主编孙健教授负责拟定编写大纲、组织协调编写团队,最后统稿、定稿;副主编马晓雪副教授、刘书明副教授参与讨论、拟定编写大纲,协助统稿、组织编写团队并分别承担了部分章节的编写工作。本书各章节编写的具体分工是:导论、第一章,由孙健、罗霄(西北师范大学)编写;第二、七章,由张志红(西北师范大学)编写;第三章,由田星亮(兰州财经大学)编写;第四章,由潘娜(首都经济贸易大学)编写;第五章,由刘书明(甘肃农业大学)编写;第六章,由尚明瑞(甘肃农业大学)编写;第八、九、十章,由马晓雪、王莹莹、王蕾(大连海事大学)编写;第十一章,由马晓雪(大连海事大学)、唐恺蔓(西北师范大学)编写。

本书主要适合高等院校公共管理类的行政管理、社会保障、社会医学与卫生事业管理、土地资源管理、教育经济与管理各专业,法学类的社会工作专业及其他相关专业的本科生、研究生,以及公共部门从事公共管理工作的实践者使用。在本书编写过程中,我们参阅并采用了许多国内外专家、学者的研究成果,除了在书中列出的外,无法一一具名,在此深表真诚的感谢与敬意。由于编者才疏学浅、水平有限,书中不妥之处在所难免,恳望同行专家、学者及广大读者批评指正、不吝赐教,以期在有机会进行修订时予以改进。

孙 健

2015年6月于兰州

^① 孙健. 西方国家公共行政范式的演变及其发展趋势[J]. 学术界, 2009(6).

目 录

Contents

导论

第一节 管理、公共行政与公共管理	/2
一、管理	/2
二、公共行政	/7
三、公共管理的含义及特征	/12
第二节 公共管理学的研究对象、研究途径与方法	/15
一、认识公共管理学	/15
二、公共管理学的研究对象及特质	/18
三、公共管理学的研究途径	/21
四、公共管理学的研究方法	/22
【经典案例】	/25
【延伸阅读】	/26

第一章 公共管理的理论渊源与实践

第一节 公共管理兴起的时代背景	/29
一、公共行政体制的僵化	/30
二、福利国家的困境	/30
三、财政压力与社会问题的增长	/31
四、信息技术革命带来的冲击	/31
五、全球化浪潮的影响	/32
第二节 公共管理的理论渊源	/32
一、新古典经济学理论	/33
二、管理理论	/39
三、现代管理理论	/44
四、管理理论的新发展	/47
第三节 公共管理的实践	/52
一、公共管理在英国的实践	/52

二、公共管理在美国的实践	/56
三、公共管理在新西兰的实践	/57
四、公共管理在日本的实践	/59
【经典案例】	/62
【延伸阅读】	/64

第二章 公共管理环境

第一节 公共管理环境的特征与分类	/67
一、公共管理环境的含义	/67
二、公共管理环境的特征	/68
三、公共管理环境的分类	/70
第二节 公共管理环境的构成及影响	/72
一、公共管理环境的构成要素	/72
二、公共管理环境对公共管理的影响	/76
第三节 公共管理环境的作用与理论依据	/80
一、公共管理环境的作用	/80
二、公共管理环境的理论依据	/82
三、良好公共管理环境的重要意义	/84
【经典案例】	/86
【延伸阅读】	/87

第三章 公共管理主体

第一节 公共管理主体概述	/90
一、公共管理主体的含义	/90
二、公共管理主体的特征	/91
三、公共管理主体多元化的发展趋势	/92
第二节 作为组织的公共管理主体	/93
一、公共组织的概念	/93
二、公共组织的基本要素	/94
三、公共组织的类型与作用	/95
四、我国公共管理主体的构成	/99
第三节 作为个人的公共管理主体	/100
一、领导者	/100
二、管理者	/102
三、被管理者	/103
【经典案例】	/105
【延伸阅读】	/108

第四章 公共管理职能

第一节 公共管理职能概述	/111
一、公共管理职能的含义	/111
二、公共管理职能与政府职能的异同	/113
三、公共管理职能的特性	/114
四、公共管理职能的实施方式与手段	/114
第二节 公共管理职能体系	/118
一、时间向度	/118
二、空间向度	/120
三、任务向度	/121
四、程序向度	/122
第三节 政府与市场的划界	/123
一、界限真的存在吗	/123
二、政府与市场的关系	/124
三、政府的主要职能	/127
四、我国政府职能的转变	/130
【经典案例】	/132
【延伸阅读】	/133

第五章 公共管理客体

第一节 公共管理客体概述	/136
一、公共管理客体界定	/136
二、公共管理直接客体:公共事务	/137
三、公共管理间接客体:公共问题	/137
第二节 公共产品	/140
一、公共产品的定义	/140
二、公共产品的特征	/141
三、公共产品的分类	/143
四、公共产品的需求	/144
五、公共产品的供给	/145
六、公共产品局部均衡分析	/147
七、公共产品一般均衡分析	/148
第三节 公共服务	/149
一、公共服务的内涵	/149
二、公共服务的分类	/152

三、公共服务、私人服务与社会服务	/154
四、公共服务、公共行政与公共管理	/154
五、公共服务体系建设	/155
【经典案例】	/159
【延伸阅读】	/160

第六章 公共管理体制

第一节 公共管理体制概述	/162
一、公共管理体制的内涵及特征	/162
二、公共管理体制的构成要素	/164
三、公共管理体制的基本类型	/166
第二节 公共管理权力	/168
一、权力和公共权力	/168
二、公共权力的结构体系	/174
三、公共权力的异化	/179
四、公共权力的制约与监督	/183
第三节 公共管理责任	/186
一、公共管理责任的内涵	/186
二、公共管理责任的内容	/189
三、公共管理责任的结构	/192
四、我国公共管理的问责制	/193
【经典案例】	/196
【延伸阅读】	/196

第七章 公共管理途径

第一节 公共管理的政治途径	/200
一、利益分化与博弈	/200
二、利益协调	/201
三、公共管理的政治过程	/203
第二节 公共管理的法律途径	/206
一、公共管理法律途径概述	/206
二、公共管理法律途径的基本理念	/209
三、公共管理法律规范的内容和形式	/209
第三节 公共管理的行政途径	/211
一、公共管理行政途径概述	/211
二、传统公共管理行政途径:行政命令	/214

三、现代公共管理行政途径:行政指导	/216
第四节 公共管理的经济途径	/218
一、公共管理经济途径概述	/218
二、公共管理经济途径的运用形式	/221
【经典案例】	/222
【延伸阅读】	/225

第八章 公共部门绩效管理

第一节 公共部门绩效管理概述	/227
一、公共管理中的绩效	/227
二、公共部门绩效管理概述	/229
第二节 公共部门绩效管理体系	/232
一、公共部门绩效管理流程结构	/233
二、公共部门绩效评估	/234
三、公共部门绩效反馈与改进	/243
四、公共部门绩效管理的功能	/244
第三节 公共管理绩效评估的发展与完善	/245
一、公共管理绩效评估的发展历程	/245
二、公共部门绩效评估面临的困难	/247
三、公共部门绩效评估的改进途径	/248
第四节 我国公共部门绩效管理的实践与反思	/249
一、我国公共部门绩效管理的现状	/249
二、我国公共部门绩效管理存在的问题	/250
三、改进我国公共部门绩效管理的建议	/251
【经典案例】	/253
【延伸阅读】	/254

第九章 公共危机管理

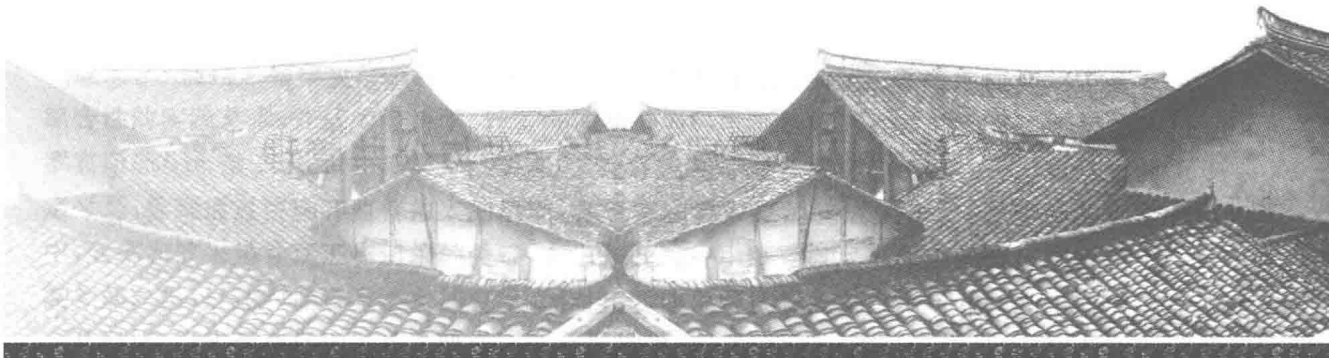
第一节 公共危机管理概述	/255
一、公共危机的内涵及类型	/255
二、公共危机管理的内容及战略	/256
第二节 公共危机管理的过程	/259
一、危机前的预警	/259
二、危机中的处理	/261
三、危机后的修复	/262
【经典案例】	/263
【延伸阅读】	/264

第十章 公共部门管理工具

第一节 战略管理	/266
一、战略管理概述	/266
二、公共部门战略管理过程	/270
三、公共部门战略管理存在的问题与发展趋势	/273
第二节 目标管理	/274
一、目标管理概述	/274
二、目标管理的过程	/276
三、目标管理在公共部门应用的局限性	/279
第三节 标杆与全面质量管理	/280
一、标杆管理	/280
二、全面质量管理	/282
【经典案例】	/286
【延伸阅读】	/287

第十一章 公共管理新发展

第一节 服务型政府	/290
一、服务型政府是当代公共管理的基本模式	/290
二、服务型政府在我国的发展	/295
第二节 企业化政府	/299
一、企业化政府的基本理念	/299
二、企业化政府的原则及设计策略	/300
三、企业化政府的局限性以及对我国的借鉴意义	/303
第三节 电子化政府	/304
一、电子化政府概述	/304
二、电子化政府在国外的发展	/307
三、我国电子化政府的发展现状及发展对策	/309
第四节 合作管理	/312
一、合作管理概述	/312
二、垂直性合作	/315
三、水平型合作	/315
第五节 我国公共管理面临的挑战和未来发展	/318
一、我国公共管理面临的挑战	/319
二、我国公共管理发展的机遇	/320
三、我国公共管理未来的发展趋势	/321
【经典案例】	/322
【延伸阅读】	/323



导 论



传统的公共行政模式已经成为过去,新公共管理已经取而代之。这种状况已经并将继续表明,传统的公共服务的生活方式和其与社区的传统关系已经瓦解。

——欧文·休斯

20世纪70年代末80年代以降,许多西方发达国家政府进行了一场声势浩大、被学术界称之为新公共管理运动的行政改革实践,与之相辉映,公共行政学者也总结出了全新的公共行政新范式——新公共管理范式。新公共管理范式兴起的原因在于,“在当今无序和不确定的世界中,官僚制已经功能失调。它是如此的僵化和墨守成规,以至于不能应付现代政府所面临的挑战”^①。欧文·休斯(Owen E. Hughes)认为公共行政学的“传统模式以及它所坚持的主张已经结束了”,“政府将从新公共管理这一工具箱中探寻待解决方案”^②。国内有学者也认为:“公共管理学新范式的出现是对以往公共行政学的一次严峻的挑战,它几乎改变了传统行政学的研究范围及主题,研究方法、学科结构和行政管理方式,成了当代西方公共管理尤其是政府管理研究领域的主流。”^③导论部分将着重围绕与公共管理相关的几个概念展开论述,通过比较方式,更好地把握和了解公共管理的概念。

① 罗纳德·桑德斯. 美国的公务员队伍[M]. 国家行政学院国际合作交流部, 编译. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.

② 欧文·休斯. 公共管理导论[M]. 彭和平, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.

③ 陈振明. 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化[J]. 政治学研究, 1999(1).

第一节 管理、公共行政与公共管理

一、管理

(一) 管理的含义

彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)曾说:“在人类历史上,还很少有什么事比管理的出现和发展更为迅猛,对人类具有更为重大和更为激烈的影响。”^①管理与人类社会相伴而生,是人类特有的一种活动,它深入到了人类活动的各个方面,小到个人和家庭,大至国家和社会,每一处都有管理的身影。

古埃及的大金字塔令人叹为观止,即使是在科学技术和建筑技巧如此先进的当代,建造出这样一座建筑都是一项规模宏大的工程,很难想象几千年前,如果没有出色的管理体系是难以完成这样的大型工程的。根据古希腊历史学家希罗多德在《历史》中记载,奴隶们修建的场景,每10万奴隶分一组,每组轮流工作3个月,在10万人的工作过程中,管理突出作用不言而喻。除此之外,古巴比伦的空中花园,中国的长城,古罗马的斗兽场,这些巨大的建筑都能够证明,在千年之前人类已经能够通过严密的机构设置,周密的计划安排来调动数十万人的劳动,这样的管理才能不得不让人叹服。从中国历史中来看,商代(公元前17世纪)在朝廷中设立了相当复杂的管理机构,由政务官、宗教官、事务官所组成的百官辅佐国王进行统治。到公元前11世纪的周朝,已经明确出现了“三公”、“六卿”、“五官”的设置,“三公”是国家的总管,即太师、太傅、太保;而“六卿”、“五官”则分管了社会和国家事务中的方方面面。

尽管人类的管理活动具有悠久的历史,也必将随着人类社会的发展继续前行,但是,在管理学研究领域,人们尚未形成对管理含义的统一的、权威性的一致看法,而以下是几种具有代表性的观点。

科学管理之父弗雷德里克·泰勒(Frederick W. Taylor)认为管理就是确切知道要别人去干什么,并注意使他们用最好最经济的方法去干。^②泰勒以人是“经济人”为最基本的假设,以效率至上为原则,围绕着提高劳动生产率这一中心问题对管理一词进行了解释。现代管理理论创始人亨利·法约尔(Henri Fayol)则从职能的角度进行了分析,认为管理是由计划、组织、指挥、协调、控制五个要素组成的过程,这一过程存在于人类社会的所有组织中,而由法约尔列举出的五项基本职能被人们称为“五职能说”,也成为后来对于管理定义的基础。管理最初来源于实践,是人们在总结历史经验的基础之上得来的,由具体化为抽象是人们研究管理的一个步骤,而不是最终目的,其落脚点还应该是实践。彼得·德鲁克就认为,“管理是一种实践,其本质不在于‘知’而在于‘行’;其验证不在于逻辑,而在

① 赵曙明,杜鹏程.彼得·德鲁克管理思想解读[M].北京:机械工业出版社,2009.

② 泰勒 F. 科学管理原理[M].北京:团结出版社,1999.

于成果。”^①彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)站在经验主义的角度,将管理视为一门具有综合性的实践艺术,并认为经济学、计量方法和行为科学都是管理人员的工具。斯蒂芬·罗宾斯(Stephen P. Robbins)认为:“简言之,管理就是管理者从事的工作。……更恰当的定义是,管理通过协调和监督他人的活动,有效率和有效果地完成工作。”^②在泰勒的观点中,效率和效果是管理工作追求的关键,在工作的过程中既要以尽可能少的投入获得尽可能多的产出,以达到低资源浪费的要求,同时还要使得所从事的工作和活动有助于组织达到其目标,以实现高目标达成的要求。他将管理视为一种实现组织目标的过程,而在这一过程之中包含了管理的各项职能。我国学者朱立言则从我国的实际情况出发,在法约尔“五职能说”的基础上,对管理做了如下阐释,认为管理是“管理者在一定的环境和条件下,为了实现组织目标,动员和运用有效资源而进行的计划、组织、领导和控制等社会活动。”^③这一定义强调了管理者是管理活动的主体,管理是由管理者来引导的;要将管理置于一定的环境中;要以实现组织目标为目的;在管理活动中,需要管理者有效地运用资源;虽然管理的环境千差万别,但是管理活动是具有其基本职能的。

综合上述观点,我们可以发现任何对于管理的定义都集中于四个方面问题的解决:管理参与者即管理的主体和客体,分析的是管理过程由谁主导,以及被管理的对象和要解决的问题;管理目的,即分析组织进行管理的原因;管理过程,即组织通过什么样的手段来达成目标;管理环境,即组织要在怎样的环境条件下进行管理。为此,在一般意义上可以将管理进一步定义为:管理就是在一定环境下,管理者为实现组织目标和履行社会责任,通过计划、组织、领导、控制等管理职能而进行的有效实践活动。

首先,任何管理活动都要置于一定的环境之中,这种环境不仅仅指组织所面临的外部环境,同时也包含组织的内部环境。在内外环境的双重作用下,组织要能够善于运用外部的有利资源,同时注意把握组织内部的优势加以充分发挥,还要注意的是由于环境不是一成不变的,组织中的人员要有敏锐的嗅觉,及时应对内外部环境的变化。

其次,管理是含有明确目的的活动,组织目标是管理活动的出发点和最终落脚点,管理的最初目的也是通过群体的努力实现个人无法实现的目标,各项管理职能的展开也应该是围绕着组织目标的。需要注意的是,随着市场化程度的不断提升,组织与市场、组织与社会、组织与环境之间的联系越来越紧密,这使得组织在承担社会责任方面的角色愈加重要,因而组织也不能单一地将实现目标作为唯一的追求,要更加注重在实现目标的同时承担起应有的社会责任。

再次,管理目标的达成依赖于其职能的实现,管理职能包括计划、组织、领导、控制等,在不同性质的管理活动中,由于管理主体不同、所处环境不同、针对对象不同、应对关系不同等因素,使得管理活动呈现出差异性和多样性。但是在不同的管理活动中,其基本的职能是相同的,这也可以看作是一切管理活动的共性之一。

最后,管理应当是有效的,在“科学管理”时代,人们追求的是效率至上,甚至认为“为了谋求最高的工作效率可以采取任何方法”^④,这与现代意义上的管理理念有所不同。虽

① 彼得·德鲁克.管理——任务、责任、实践(上)[M].北京:中国社会科学出版社,1987.

② 斯蒂芬·P.罗宾斯.管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2009.

③ 朱立言,谢明.公共管理概论[M].北京:中国人民大学出版社,2007.

④ 郭威纲.西方管理思想史[M].北京:世界图书出版公司,2010.