

第一章 绪论

【提示】

在一次有关行政管理的讨论中，小周认为当前要抓好行政法规建设，因为行政法规就是依法行政，而依法行政即现代行政管理。所以抓好行政法规的建设与执行就等于抓好了行政管理。据此，他还提出了“行政法规 = 现代行政”的公式。小张则认为现代行政的要旨在于擅长于用人之道和保持和谐的组织环境，谁能适时地提拔和启用一批精英人才，能积极发挥工作人员的主动精神，谁就能走上成功的行政之途，他也据此提出了“善于用人 = 现代行政”的公式。对这两个公式该如何认识？讨论会上展开了激烈的争论。我们该如何理解行政学和行政管理呢？

行政学是一门以研究国家行政管理活动为对象的学科。一个国家的行政管理水平同社会的经济发展密切相关。每个国家的行政管理都有自己的演变过程，它在国家生活中的地位和作用也不相同。加强行政管理现代化的研究与实施，必然对加快我国建成高度文明、高度民主的社会主义现代化国家发挥有力的促进作用。

第一节 行政学概述

一、管理和管理学的涵义

管理是同人类历史的发展密切相关的。管理第一次同科学发生联系 就对社会经济组织的层次结构加以变革，产生了传统管理方式根本无法比拟的巨大功能。现代管理已是当今文明社会的三鼎足（科技、教育、管理）之一 成为历史车轮运转的重要因素。

1. 什么是管理。管理，算不算科学？管理，是不是生产力？管理的效能究竟是怎样体现的？这是人们长期争论的议题。第二次世界大战结束后，欧洲曾进行过这样的一次讨论：欧洲的科学技术不比美国落后，为什么经济却落后于美国？英国获得诺贝尔奖金的科学家数量并不少，为什么英国的科学在促进本国社会经济发展方面的作用却大大落后于美国。英国政府一个委员会经过两年的调查发表了《工程技术——我们的未来》这一长达 160 页的报告，结论是：在管理上英国乃至欧洲同美国存在着差距。

管理为什么会有这么大的作用？这是因为，管理既是一门科学，也是一种生产力。

管理是一门科学。管理在特定的动态系统中能以其必然的规律性对社会劳动、生产能力起放大的作用。作为一门综合性的知识体系，管理在社会这样一个复杂的大系统内可以起到“中枢”协调作用。这就像无数个个体劳动能力的小系统构成大系统那样，管理就是联系这些小系统并使它产生巨大效能的纽带。譬如：现代社会化大生产是由于许多个人在流水线上共同活动才能生产出产品，如果不通过管理的有效指挥、组织、协调，许多人各行其是或者政出多门，就不可能产生优质产品，也就不可能对社会生产能力起放大作用。所以，管理虽然看起来不能直接生产出知识产品或物质产品，但是，它在生产过程中却可以使劳动生产力放大几倍甚至几十倍，产生“科学奇观”。

管理也是一种生产力。生产力的概念是由许多因素组成的。生产力的传统说法是两因素，即劳动力和劳动工具，或三因素，即劳动力、劳动工具和劳动对象。新的生产力的概念，还包括能源设施、基础设施、材料、科技、信息、教育和管理。大生产、大经济不仅仅表现在生产群体，而且表现为管理过程中生产群体的分工协作和智力的有效发挥，体现在管理过程中生产群体的整体效能。又如，一个具有大学文化的技术人员，即使会操作数控机床，也无法制造出汽车、电视机之类的组合产品。而必须在统一指挥、协调和组织之下，通过管理的流水线才能制造出来。在管理水平上生产力的差距就更加明显。美国佐治亚州亚特兰大市一个电子机械厂，在厂内附设了一个拥有 35 名女工的装配半导体配电盘车间，在日本东京也设了一个同样的车间，车间人数、装配线、技术完全相同，唯一不同的是东京车间是按照日本的管理方式管理，结果单位时间的产量比在美国提高了 15%。为什么同样的生产条件、同样一些人员的组合，在不同管理者和管理方式的组织、指挥下，可以产生两种截然不同的结果呢？很显然，这主要是管理的水平不同、管理的方式不同、管理的思想不同所

致。因此，管理作为一种生产力可以解决技术上无法解决的问题，甚至超越其他具体科学而显示它的威力。没有科学的管理，就不可能有现代社会经济的一切重大成就，对于企业来说也就不能发挥出技术、装备和人才的优势，取得重大的经济社会效益。

那么，什么是管理呢？所谓管理就是把人力和资源通过运用计划、组织和控制等方法来完成一定的组织目标的过程。或者说，通过计划、组织、指挥、协调、控制等基本管理功能，有效地利用人力、物力、财力诸要素，促进它们相互密切配合，发挥它们的最高效率，以达到预期的目标。作为社会劳动过程中的“特殊职能”，管理工作主要包括确定方向、制定计划、健全机构、组织力量、指挥决策、追踪变化、调节关系、控制反馈等八个环节等。归纳起来，可分为计划、组织和控制三种职能。

计划职能。管理的主要职能是计划。计划职能包括决定最后结果，以及获取这些成果的实施过程。这意味着，管理者首先要确定短期或长期目标以及先后次序，进行预测，以便保证在实现管理目标中避免可能产生的影响，并通过预算来执行计划。计划涉及到目的、任务、目标、策略、政策、程序、规则、规划和预算。制订计划一般要遵循以下步骤：分析形势，确定目标，明确计划工作的前提，确定选择方案，评价各种方案，选定方案，制订辅助计划，通过预算使计划数字化。

组织职能。组织是实现管理目标的协调功能。也就是为了达到各种目标，通过分配任务和授予权力，调动每个人的积极因素，确定个人在实施决策中的位置，进行必要的任务划分、工作协调和决策权限确定。组织的基本原则包括：目标任务明确，机构精干、效率高，管理层次要适当，信息畅通，稳定性和适应性统一；重视非组织的作用。

控制职能。控制是管理过程的调整方式。主要通过管理信息运动，进行结果与标准的比较，在发现管理过程的偏差后，及时给予纠正和干预。控制一般是由信息反馈来实现的。控制包括三个基本步骤：确立标准、衡量成效、纠正偏差。

总之，管理就是为实现某个目标，合理地调动人力、财力、物力。对整个管理运动过程的计划、组织和控制。计划是为了获取目标而预先制定的管理流程；组织就是将计划付诸实施时对管理结构的安排；控制就是实际结果与标准结果的比差调整。这三个主要功能往复循环，就构成了管理活动的实质内容。

管理与科学技术一起已成为推动现代经济高速发展的两个车轮。翻开各

国经济发展史，如果没有成功的管理作为基础，英国要达到 19 世纪的工业进步，成为第一个完成工业革命的资本主义国家是不可想象的。美国从建国至今二百余年，大公司创业不过百年，产业革命比英国落后半个世纪，但到了 20 世纪初期，美国很快取代了 19 世纪号称“世界工厂”的大英帝国。其中一个重要原因是管理科学发达及其在实际中的有效应用。日本在美国管理科学的基础上，融入本国“终身雇用制”和“禀议制”的特色，使日本管理水平大大超过美国，取得了令人瞩目的经济效益。日本人把管理比作“软件”，强调管理是一门科学，认为没有先进的管理方法就没有经济的高速度发展，把人们能力的开发、管理技能的发展，看成是当代最迫切的问题。所以，日本人把日本 20 世纪 50 年代经济落后的原因归结为：与其说是技术落后，不如说是管理落后，他们把管理科学的普及与应用作为日本民族生死存亡的重要手段，励精图治，振兴经济。因此，在实现我国宏伟战略目标的进程中，同样也要提出管理现代化的问题。

2. 什么是管理学。管理学是一门研究管理本身以及采用先进科学技术对管理工作进行综合研究的科学。

管理学是人类长期进行社会生产实践，对社会生产过程的组织、指挥、监督和协调的理论总结。它作为一门综合研究的知识体系，根据社会组织结构内在的规律，考虑到人在管理活动中心的活跃地位，揭示了管理在社会生产过程中的重要功能，得出了现代管理的最优理论和方法。

管理学的研究不仅包括生产关系和上层建筑，还包括生产力的合理组织、利用和开发。

管理学从问世起，就有自己的显著特点：

(1) 管理学是一门自然科学和社会科学互相渗透的边缘学科。它综合运用各学科的知识成就，从事于管理内容的研究和处理，承担着从理论上研究管理本身的发展规律和经济生产的关系的任务。

(2) 它是一门影响领导者的科学，与各层次各部门的决策者有密切的关系。它为决策者提供判定管理决策优劣的理论根据和方法，它运用的知识体系体现了各类知识人才的集合。

管理作为一门科学被广泛承认是在第二次世界大战期间。二次大战期间，英国军事部门为了在军事、经济上摆脱困境，在作战中，最高当局对包括作战物资及兵力的配备、战略战术的研究等问题，都采用了当时企业管理的科学方法，并取得了明显的效果。在此基础上形成了运筹学的若干分支。战后，运

筹学又被广泛应用于企业管理 同时 统筹法、质量控制、系统工程和行为科学也得到了迅速发展，使管理科学成为现代科学中最令人注目、最具有生命力的新兴学科之一。

作为一门科学，管理学的发展并非一帆风顺。在相当长的一段时间内，管理得不到人们应有的重视。在我国，由于几千年封建社会奉行的“重农抑商”，闭关自守 再加上科技的落后 管理对象简单 系统单一 这些都助长了轻视管理的倾向。在现代社会条件下，这种因素依然存在，并且还存在着一些妨碍管理学发展的因素和模糊观点。如一些报刊和管理书籍谈及管理现代化时，唯称计算机化和技术方法论，加上浩繁的计算，给人一种印象似乎管理现代化就是计算机化和方法论，好像这项工作只有数学家、计算机专家才能进行。再加上现代管理面临的模型复杂，对象多样，国外的经验和方法也有其局限性，更使习惯于传统管理的人“知难而退”如果将管理中的核心——人的因素考虑进去 鉴于人在管理过程中的“模糊因素”就会使许多人“望人生畏”乃至轻取它途。这实际是一个观念变革的问题。所以，传统管理向现代管理的转变，最大的阻力来自思想观念方面。要摒弃那些落后的、愚昧的、腐朽的东西，要努力在全社会振奋起积极的、向上的、进取的精神 克服那些安于现状、思想懒惰、惧怕变革、墨守成规的习惯思维。因此 普及、应用、推广现代管理知识与方法，必须具备积极进取的精神，勇于变革那些阻碍实现管理现代化的传统观念，提高广大干部对管理作为一门科学的认识，自觉地学习、掌握和应用现代管理科学的知识与方法。

二、行政和行政学的涵义

行政，按一般词义，可以理解为国家事务的管理活动。但是，随着社会发展，国家事务管理的组织形式和活动方式越来越复杂，这就提出一个问题：行政是指整个国家的管理活动，还是指除立法、司法部门以外的行政部门的活动而言呢？

所谓行政就是指政府行政组织为了公共的利益和目的，以公共权力和法律为基础，对社会公共事务和政府自身内部事务所进行的管理和服务活动。

社会主义国家的政治制度与资本主义国家不同，行政管理也有不同，这表现在管理目的与管理范围的不同。

社会主义行政管理是为了满足不断增长着的人民物质文化生活的需要。

其范围也远远大于资本主义国家，它以公有制为基础，几乎包括整个社会生活。

社会主义国家的行政管理就是：社会主义国家行政机关和企事业单位为实现国家的社会目标，依照法律，在行使执行与指挥职能中而实施的有效活动。

行政学又称行政管理学，在国外亦称公共行政学、公共管理学、国家管理学等。它是探讨行政管理活动的规律，研究如何搞好行政管理的科学，是社会科学中的一门独立学科。行政学研究的目的在于建立科学的行政管理体系，提高行政管理的效能。

第二节 行政学的内容和学习方法

一、行政学的研究内容

行政学是一门发展中的学科 随着社会的发展和进步 国家机关和企事业单位的职能、管辖范围、工作方法、机构设置等等 都在不断地变化。行政学的理论不是僵死的教条，它必须根据社会实践、管理工作的经验教训，不断提出新的理论来丰富和发展，以适应时代进步和社会发展的需要。近百年来，行政学的理论原则、技术方法都在不断地创新，行政学的内容也在不断发展。行政学的研究主要包括下列 18 个部分。

1. 行政学史。研究行政学学科的发展历史，了解行政学的起源、形成、发展和改革的全过程，从中总结规律以借古鉴今。

2. 行政原理。研究行政管理的一般原理，也就是关于行政学的理论和方法的原则、概念和范畴的逻辑体系，作为各级行政机构采取行政措施的基本准则。

3. 行政领导。研究现代行政领导职能、程序、类型、方法、艺术和行政领导者的素质，是实现行政管理目标的关键。

4. 行政组织。研究行政组织的结构，有效组织的设计原则，组织中的职位设置，组织中的信息传递及组织系统。行政组织的完善与否在行政管理中占重要地位，是影响行政效率的重要因素。研究行政组织对我国领导体制和行政机构改革具有重要指导意义。

5. 行政决策。决策是当代管理科学的一项重要内容，也是现代行政管理的基本功能。决策贯穿在行政管理全过程中。行政学研究的内容之一，就是研究决策的程序、方法、途径、手段和决策者的素质要求。

6. 行政法制。是指在行政管理中运用的行政法律规范。传统的行政学很重视行政法的研究。在我国建立和健全社会主义的行政法规，是有效地实行行政管理的重要保证。

7. 人事行政。研究人事行政的一般原理，包括人事管理的目的、任务、原则、制度，研究行政人员的任用、选拔、调配、流动、培训、奖惩、工资、退休等内容。

8. 机关行政。研究如何提高机关工作效率，如何科学地管理机关行政事务，包括机关公文处理、机关档案管理、机关生活事务管理等。机关是行政管理机构的实体，也是行政管理的主体。行政机关自身建设和管理如何，能否发挥它应有的功能和效率，对整个行政管理具有重要意义。

9. 财务行政。研究国家收入、支出的调整与控制的一般原理。行政管理离不开钱，财务构成行政管理的一个不可缺少的要素。财务行政研究主要内容就是预算、会计、决算和审计。

10. 行政方法。研究行政管理过程中采取的带有技术性的措施和手段。特别是现代行政管理学不断引进一些新的科学管理方法，例如控制论、系统论、信息论、运筹学、投入产出、数理统计、模拟、教育激励等等。

11. 行政心理。是研究行政管理中具体的社会心理现象及其与制定政策的关系。

12. 行政信息。行政管理从某种意义上来说就是信息管理。信息在行政管理中至关重要。要研究行政管理与信息的关系、行政信息管理及其机构设置、行政信息管理的内容和过程、信息管理人员的素质和培养。

13. 行政监督。监督各级行政机构和工作人员遵纪守法，严格履行职责，维护国家的法律和人民的权利，这是行政管理的又一主要课题。因此，必须研究行政监督的性质和作用，行政监督的形成、内容和机构。

14. 行政改革。实践证明，行政体制改革是经济体制改革的保证，不改革目前那些落后的行政管理体制和管理方式，四化建设和经济改革将流于形式。而改革行政管理体制的中心环节，就是实现行政管理科学化。

15. 行政环境。凡是对行政系统发生作用，并为行政系统的反作用所影响的条件和因素，都属于行政环境的范畴。行政管理存在和发展的全部价值，

就在于它在适应行政环境的基础上，积极地促进其所赖以建立的经济基础和国家政权的巩固和发展；在于它对行政环境的能动的改造。

16. 行政职能。是行政机关在管理活动中的基本职责和作用，主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。行政职能是国家职能的具体执行和体现。

17. 行政文化。行政管理是一种文化现象，这是因为任何管理的形成，都必须以特定的文化背景为基础。实践证明，一种管理理论最终能否取得成功，并不取决于其选择的具体内容和方法是什么，而是取决于这种内容和方法同特定的文化背景与传统的耦合程度。

18. 行政效率。这是行政学研究的出发点和归宿点。要探讨行政效率的涵义，寻找提高行政效率的途径和衡量行政效率的方法。

以上 18 个部分是各级各类行政机构普遍遇到的共同问题，这些共同问题在行政管理中属于“普通行政”的主要内容。本书分十五章具体阐释这些共同问题的绝大部分，以便读者能对“普通行政”的主要内容有一个基本的理解与掌握。近年来，行政学的研究领域逐渐扩大，除了以上讲的这些“普通行政”以外，还有各种“专业行政”。例如中央行政管理、地方行政管理、城市行政管理、农村行政管理、军事行政管理、外事行政管理、经济行政管理、教育行政管理、科技行政管理、公安行政管理、卫生行政管理、交通行政管理、外贸行政管理、工业行政管理、商业行政管理、农业行政管理、民政行政管理等等。

二、行政学的学习方法

要结合教材和授课内容，紧密联系我国行政管理的实际进行学习和研究，加深对行政管理工作规律的理解。自学是学习的基本方法，要围绕每章后的复习思考题，明确重点，弄清难点。具体来讲，要注意以下三点。

1. 弄清原理。行政学中的一些原理、原则是阐明行政管理的客观发展的规律。与学习其他课程相同，要学好行政学，首先必须认真学习教材。弄清教材中所阐述的重要原理、原则，了解所有章节的基本内容和内在联系，明白每个概念的含义，这是学好行政学的基本环节。在此基础上，适当地再找一些有关行政学的书籍和文章，与教材对比阅读，分析各自的得失。此外，还要读一些相关学科，如行政法学、政治学、经济学等方面的文章和书籍，以扩大知识面，加深对行政学的理解。

2. 联系实际。在弄清原理的基础上，要用所学到的行政学的原理原则，紧密联系自己的直接行政管理经验，或者其他人员的间接行政管理经验，以理论为指导，对直接与间接的行政管理实践经验进行对照思考。这种思考，必将有利于提高行政管理的理论水平和实际工作能力。

3. 积累案例。为了加强理论联系实际，积累案例是行之有效的办法。可将报刊中有关行政管理方面的典型事例（成功的或失败的），以及亲身经历或耳闻目睹的典型事例，一一记录下来，这种典型事例就称为案例。行政学是一门应用性很强的学科，积累案例，就是一种极好的实践活动，对每一案例用行政学的理论进行分析研究，就能增强自己分析问题和解决问题的能力，把行政学这门课程学得生动活泼。

第三节 行政学的发展简史

一、管理理论的历史与发展

管理有悠久的历史。从人类生产劳动出现协作和分工开始就有人们的组织和指挥这类管理活动。所以，管理自从有文字记载历史起就出现了，它可以追溯到远古。历史上许多卓越的工程，像埃及的金字塔、中国的万里长城，都是生产管理和组织才能的明证。但是，管理作为一门科学是以相应的层次从简单到复杂、由低级向高级发展的，是随着近代工业生产技术的进步，社会化生产程度的提高而不断发展形成的。

管理理论的发展，大致经历了三个阶段。

第一，以美国泰罗为代表的，着重生产过程和行政控制的古典管理理论。第二，以梅奥为代表的，着重于人际关系和行为科学的管理理论。第三，以西蒙为代表的，着重于管理科学和系统分析的现代管理理论。

1. 古典管理理论。18世纪下半期，即资本主义发展最初阶段。在世界工业革命的发源地——英国，生产的组织结构发生了重大变革，产生了工厂制度。英格兰古典政治经济学家亚当·斯密在1776年所写的《国富论》里第一个提出了生产经济学的概念，开创了工业管理的先河，因而这部著作在当时轰动一时。在这本书中他指出了劳动分工所带来的经济效益，提出了生产合理化的概念，并通过观察得出由于劳动分工而产生的三个基本的经济上的优点。

第一，重复地完成单项作业会使技能熟练并得到提高。第二，分工节约了通常由于工作的变换而损失的时间。第三，当人们在限定的范围内努力使作业专门化时，通常会造出工具和机器来。他还指出，装备机器除赚回本金，还可提供正常利润，因而提出计算投资效果的概念。因此，美国经济学家埃·伯法称亚当·斯密的《国富论》是“生产经济学发展中的一个里程碑”。其后英国剑桥大学教授、曾设计了世界上第一台计算机的数学家查尔斯·巴贝奇进一步发展了斯密的论点。发表了《机器与制造业的经济学》，影响极广。他在劳动分工理论的基础上，对专业化有关问题进行系统的研究和分析，以及以专业技能作为工资和奖金基础的原理，成为后来“科学管理”的基础。

但是，他们在管理方面的贡献仍然只限于个人的技能和经验基础，在整个 19 世纪，生产组织管理被称为传统管理，它无助于生产率的更大提高，只是维护和扩大企业主的权益，因此，迫切需要一种新的管理方法来取而代之。

这个新的理论的代表人物就是美国的弗雷德里克·泰罗。1911 年他发表了《科学管理原理》一书提出了“全面的智力革命”的问题。他认为他的管理原理适用于一切管理问题，“一切管理问题都可以而且应当通过科学的办法加以解决”。他把管理职能归纳为：

- (1) 以科学的方法对工人进行严格挑选和培训，发挥他们的最大能力；
- (2) 整理、收集企业的经验数据来发展科学管理方法；
- (3) 在工人与管理者之间提倡对话，培养合作精神，保证工人采取科学的方法工作；
- (4) 在工人与管理者之间进行明确的、适当的分工，以保证管理程序的进行。

由于推广了以泰罗为代表的科学管理，美国劳动生产率大大提高，英国统计学家艾利斯·帕克在 20 世纪初对美英 30 种职业的调查分析表明，在使用机器大致相同的情况下，美国工人平均生产额比英国高出三倍。

这些原则大大地推动了资本主义生产的发展，对资本主义生产管理作出了重大的贡献。因此泰罗被称为“科学管理之父”。

对于泰罗制，列宁曾经指出：资本主义在这方面的最新发明——泰罗制——也同资本主义其他进步的东西一样，有两个方面，一方面是资产阶级剥削的最巧妙的残酷手段，另一方面是一系列最丰富的科学成就。即按科学来分析人在劳动中的机械动作，省去多余的笨拙的动作，制定最精确的工作方法，实行最完善的计算和监督等等。

泰罗的管理理论尽管提出了某些原则，也明显地存在着两方面的缺陷：一是忽视了管理组织的作用和低估了“统一指挥”在管理系统中的作用；二是没有像后来“行为科学”学派那样从社会学和心理学等角度来考察企业中的“人际关系”。虽然泰罗之后还有吉尔布雷斯夫妇、甘特、爱默生等人继续泰罗的理论研究，但在这方面没有多大的进展。

古典理论研究的另一个内容，就是管理的行政方面。它的主要代表人物就是法国的亨利·法约尔。亨利·法约尔在 1908 年就提出了一般行政管理的原则，首创经营管理理论。

1916 年他发表了《工业管理和一般管理》一书，第一个提出了“管理的要素”并论述了经营的六种职能活动，即技术活动、商业活动、财务活动、安全活动、会计活动和管理活动。对管理活动过程，又提出“计划、组织、指挥、协调、控制”五种因素。把五种因素“计划、组织、指挥、协调、控制”定义为管理。在对这些因素进行详细论述后，他提出十四条管理原则，作为管理教育的内容和管理企业的指导方针。

在组织管理方面，德国社会学家韦伯提出了行政组织体系论。韦伯认为行政机构的各种职责都要遵循分级原则，为实现一个组织目标，要划分职责。授予成员的各种公职和职位是按照职权的等级原则组织起来的。对每一个职位用明文规定权力和义务，形成一个指挥体系和阶层体系。韦伯还在其行政机构的特性和概念里提出通过正式考试和教育训练来任用人员，并指出，管理者须严格遵守组织中规定的纪律和规则。韦伯认为，这种理想的行政组织体系能提高工作效率。在精确性、稳定性、纪律性和可靠性方面大大地超过其他组织体系。这些理论都集中表现在他的代表作《社会组织与经济组织论》一书中。

2. 行为科学管理理论。1828 年，英国空想社会主义者罗伯特·欧文，第一个在他发表的有关管理的著作里，把生产率的提高归结为人的因素，主张更多关心工人。他说，花在改善工人待遇和劳动条件上的投资，它给你的报偿，有时不是以百分之几或几十，而是以百分之几百来计算。这些思想为后来人际关系和行为科学理论提供了基础。20 世纪 20 年代中期，原籍澳大利亚后移居美国的哈佛大学教授梅奥和他的哈佛研究小组继续欧文的研究，并在西方电气公司的霍桑工厂先后两次进行著名的“霍桑实验”。

他们认为生产不仅受物理的、生理的因素影响，而且受到社会学、社会心理学的影响。梅奥为此在 1935 年写了《工业文明的人性问题》和《工业文明的

社会问题》等著作建立了“人际关系”学说。

1936年梅奥在哈佛大学开设“人际关系”课。1946年“人际关系”被列为必修课。从此“人际关系”逐渐闻名于世。

但是“人际关系”在实际应用上并不理想加之“人际关系”的提法易引起误解因此,1949年左右芝加哥大学的一群教授将“人际关系”研究改称为行为科学。从此,行为科学就成了现代管理理论中一个重要的组成部分。

所谓行为科学,就是通过研究人的行为,调节人际关系,借以提高劳动生产效率的科学。它所研究的主要内容是:人的本性和需要,行为之动机,尤其是生产中的人际关系(包括领导和下属的关系)。行为科学认为,人由于受到内部或外部的因素刺激,精神和肉体的刺激,都会作出某种反应,这种反应都会对人从事工作的效率产生影响。因此,行为科学主要是从社会学、社会心理学、心理学的基础方面来研究管理。重视社会环境和人群关系对提高工作效率的影响。

第二次世界大战期间,美国著名的心理学家和行为科学家马斯洛对人的需要和动机进行了研究,提出了“人类需要层次论”。马斯洛认为:人的满足只有达到更高一级的需求,才能进一步提高其积极性。他指出,在经济不发达国家,生理需要占主要地位,人们为生活而奔忙。在经济文化发达国家,不仅对生理和安全需要,而且对尊重和自我成就的需要也是强烈的。因此,管理者只有对自己的职工的基本需求层次有充分的了解,才能不断满足他们的需求,以达到提高生产率的目的。“层次论”在国外还有争议,但三十多年来在西方流行甚广。

50年代中期,美国麻省理工学院教授麦克格雷戈提出了企业管理方面的“X理论—Y理论”,也就是同企业管理有关的所谓“人性”问题。麦克格雷戈把传统的管理概念概括为“X理论”是以对工作管束和强制为主的。而“Y理论”主要是以诱导为主,鼓励职工发挥主动性和积极性。麦克格雷戈认为“Y理论”能够造成自动积极的工作态度,满足组织和个人两方面的要求,是管理上成熟的标志。

70年代,日本经营方式在美国获得了成功,取得了奇迹般的效益。威廉·大内研究了日本在美国所办的企业的管理经验,提出了Z理论基本出发点是:不论是X理论还是Y理论,都是从管理者与职工对立的基本前提出发的,而Z理论则认为管理者与职工是一致的,两者的积极性可融为一体。Z理论的基本要点是:

(1) 企业对职工的雇用是长期的，无论发生什么情况，一般不解雇职工，只采取减少工时，削减奖金津贴的手段来渡过难关，这样，使职工看到职业有保障，从而激发他们积极关心企业的利益和发展。

(2) 企业经营管理采取下情上达方式。任何重大的决策，都由第一线的职工提出建议，然后再由决策者集中。

(3) 基层管理者对上级命令不机械照办硬套，可以发挥主观能动性，碰到问题，通过协商来统一思想。

(4) 上、下级关系要尽可能融洽、协调。管理者应处处显示对下级的关心 如厂长能叫出职工的名字 为职工过生日 逢年过节送礼等。

(5) 不但要求职工完成生产任务，且使职工在工作中得到满足，心情愉快，在职工培训上，注意让职工得到多方面工作经验和锻炼的机会。

(6) 对职工考查长期而又全面，不仅看技术，而且看社会活动和其他能力。

行为科学盛行了许多年，对企业厂矿的影响越来越大。这是因为一是资本家以此欺骗和麻痹工人；二是现代化管理的大生产需要各层次管理者和全体职工参与管理。因此行为科学理论为后来的管理学者接受并更加深入地进行研究和应用。

3. 现代管理理论。第二次世界大战以后，管理理论发生了很大变化。由于管理理论的应用和发展 加之战争中为英国防空需要而产生了“运筹学”新的数学分析和计算技术应运而生。像统计决策、线性规划、排队论、统筹法和模拟分析等等，在企业加以应用就产生了“管理科学”。1950年 美国成立了运筹学协会和管理科学研究所，使管理理论和实践都进入了一个崭新的阶段。

但是，现代工业的迅速发展，国际资本对世界市场的激烈争夺，生产管理越来越需要把注意力集中于经济前景的预测，并据此作出正确的决策。决策对了 管理效率就高 经营水平就提高。决策错了 管理效率越高 经营就越是糟糕，其结果呈现负数。因此，决策就成为管理的核心。这包括决策程序，或管理决策科学。这样，现代管理理论就出现了。

现代管理理论包括许多内容，主要有：

(1) 运筹学。

(2) 模拟法。即把作为对象的某一系统的“模式”进行实验，然后再依据实验结果与原来的系统互相比较，而决定如何改进原有系统的方法。

(3) 统计分析法。包括回归分析、时系分析、实验计划、因素分析、成本分

析、价值分析以及相关分析等。

(4) 经济分析与预测。根据经济观念，运用经济理论和技术，对问题作有系统的全面研究与分析。通过调查，研究其发展目标，找出达到目标的各种预选方案。

(5) 系统分析，对特定问题，利用计量数据资料，运用适当的管理科学技术方法实施研究。

(6) 工作研究，包括时间研究与动作研究。

(7) 决策理论。决策理论有一整套决策程序和决策技术手段。

(8) 管理信息系统 (MIS)。就是利用电子计算机将企业内外的所有信息加以系统管理。

(9) 管理会计学。是管理与会计的综合。

决策科学是“现代管理”理论最重要的学派，它的著名代表是美国卡内基——梅隆大学的赫伯特·西蒙等人。西蒙认为：管理就是决策。决策是现代管理的主要功能。决策决定管理的效能和效率。决策贯彻于管理的全过程。西蒙强调指出，要搞好管理，最重要的是把管理的目的和个人的目的协调一致。

西蒙还对决策的过程、决策的准则、程序化的决策和非程序的决策进行了分析。他提出，必须有一整套正确的决策新技术，以此来选择最佳的可行方案。由于西蒙在决策科学理论研究上作出了贡献，他获得 1978 年度的诺贝尔经济学奖。

西蒙管理理论有几个显著的特点：

(1) 西蒙将泰罗“古典管理理论”和“人际学说”结合起来；

(2) 西蒙的管理理论适用于大工业、大生产和跨国公司的生产发展；

(3) 西蒙的管理理论不仅为管理提供理论。而且为统治者维护自己的统治提供了新的理论根据。

西蒙之后，“现代管理”理论还产生了系统管理理论等十多个学派，他们都不及西蒙管理理论的影响大。但目前，现代管理的研究正朝着统一的系统理论发展。

此外，现代管理的研究，还把信息科学技术与管理结合起来。这也是现代管理的重要发展。信息技术作为现代通信的一种手段，对管理现代化有着十分重要的作用。它是企业计划决策的依据，是对生产过程进行有效控制的工具，是保证企业管理诸内容井然有序的组 织手段。所以，有人把企业管理的决

策机构比作企业的大脑，把信息流比作企业这个大系统中的神经系统，如果神经系统错乱，就会导致整个企业的混乱，甚至产生瘫痪。

二、西方行政学的产生与发展

行政学作为一门现实性、政治性很强的应用学科起源于 19 世纪末 形成于 20 世纪 20 年代。

19 世纪后期，西方资本主义国家经过工业革命的洗礼，生产力和城市建设蓬勃发展 生产的社会化要求国家行政管理科学化、效率化 同时 由于政党分赃制和封建衙门习气的影响，在资本主义政治体制中，行政权力日益扩大，机构臃肿、部门林立、政府官员腐败无能和效率低下等弊病，已成为资本主义经济发展的障碍。因此，加强国家行政机关对国家事务、社会事务的有效管理，已是势在必行，行政学应运而生。而把行政管理当作一门科学，国外是从研究法学和政治学起步的。1845 年，法国的安培第一个向政府提议建立国家管理学，但未引起人们的重视。直到 19 世纪后期，行政管理学才作为法学的一部分出现于社会科学舞台。1865 年至 1868 年，德国学者史坦因发表了七卷本的《行政学》著作。虽名为“行政学”但其研究的对象和内容局限于行政法的范围，即研究行政管理与法学的关系。

行政学从政治学中分离出来，作为一门科学的理论，独立的学科，严格地说是起源于美国，它是随着资本主义的发展而发展起来的，美国行政学的发展，可以分为萌芽准备、正式确立和改革发展三个阶段。

1. 萌芽准备阶段。美国的公共行政研究可以追溯到开国之初，联邦党人的著名代表汉密尔顿就曾对公共行政发表过一些论述。他认为：“决定行政管理是否完善的首要因素就是行政部门的强而有力”，“使行政部门能够强而有力所需要的因素是 第一 统一 第二 稳定 第三 充分的法律支持 第四 足够的权力”^①。

美国南北战争以后，为适应资本主义的发展，美国在 1883 年建立了文官制度。尽管这一文官制度基本上是沿袭英国，尽管它的建立没有行政学原理的指导，但它至少在行政机构和人事行政方面为今后行政学的形成与研究提供了一个基础，它预示着有系统的行政学研究即将来临。

引自汉密尔顿等著：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆 1982 年版。

1887 年曾任普林斯顿大学校长的美国第 28 届总统威尔逊年轻时在《政治学季刊》上发表了《行政研究》一文。他认为“执行宪法比制定宪法还要困难”，“应该建立一门行政科学力求使政府少走弯路，避免杂乱无章、不成体统的现象发生，使政府在评价工作时得到尽责的声誉。”这篇文章被认为是美国行政学研究的开山之作。威尔逊的《行政研究》一文标志着行政学研究在美国的兴起。

继威尔逊之后，美国的另一个著名行政学家、霍普金斯大学校长弗兰克·古德诺在 1900 年写了《政治与行政》一书。古德诺提出了“政治是决定政策，行政是执行政策”这一著名的论点。他倡导了“政治与行政分离”的二分法观点，从而使威尔逊开创的行政科学正式从政治学中分离出来，并引起人们的广泛重视和研究。

威尔逊和古德诺两人的贡献在于开创一个新的研究领域。可在当时，行政管理学本身的研究内容还是局部的，不系统的。

2. 正式确立阶段。行政学作为一门独立的学科出现，则是在 20 世纪 20 年代中期，一般以罗纳德·怀特在 1926 年发表美国第一本大学教科书《行政学导论》和韦劳毕在 1927 年发表另一本大学教科书《行政学原理》为标志。怀特采用理论研究的方法来研究行政学，他把行政要素划分为四大部分：① 组织原理 ② 人事行政；③ 财务行政；④ 行政法规。除了一般公共行政原理外，着重研究组织结构。韦劳毕的主要贡献是发现政府机构活动中的一些基本原则。他在研究一般公共行政原理的同时，将重点放在公共行政的财务和预算上，注重宪法权力。

怀特和韦劳毕的著作勾画了行政学研究的大致范围，包括研究对象、内容和研究方法，使得行政学作为一个开始为人们所接受的新的研究领域从政治学中独立出来，并进入了大学课堂，1939 年美国成立了全国行政学会，交流、发展、传播公共行政的知识与资料，以增进公共行政的研究。至此，公共行政学作为一门独立的学科已被确定下来了。

行政学作为一门学科在美国形成不是偶然的，它显然有两个主要背景：一是美国政府对社会经济和世界事务的干预和插手，使得它的机构急剧膨胀。在 1923 年美国政府进行了一次规模较大的文官制度的改革。因此，如何研究出一套切实有效的原则和法规以提高行政效率，已经客观地被提上日程。二是近代科学管理的创始人泰罗在 1911 年发表了名著《科学管理的原理》，“泰罗制”风行于美国的工商企业。泰罗制以提高作业效率，降低生产成本为目

的，它的出现促使工厂生产的管理从只凭经验管理走上了科学管理的道路。不久，泰罗的科学管理原则就波及到政府的公共管理，他的管理思想影响了一代的行政学者。

早期美国行政学者研究目标是提高政府工作效率和节省政府开支，研究的重点放在行政部门的功能上，他们所采用的研究方法主要是理论性的，企图建立适应于一切行政工作的普遍原理、原则或定律。这在很大程度上是受到泰罗的科学管理思想的熏陶。

3. 改革发展阶段。第二次世界大战后，早期行政学者的理论体系和方法论受到了挑战。产生这一挑战的直接原因是战争开拓了人们的视野，战争期间所使用的如运筹学等一系列新的科学技术从军事单位转向民间和政府部门，从而使人们在认识上发生了一些较大的变化，用传统的观点和方法来研究行政已显得捉襟见肘。一批新的行政学者应运而生。

首先 作为早期行政学者指导思想的‘政治与行政分离’的论点遭到否定。这一时期出现的马歇尔·狄莫克的《行政学》就是对‘分离’思想的否定 他的《行政学》包括：① 政府做些什么，包括政治的影响，权力的基础，工作范围，行政目标，政策计划的决定。② 政府如何进行组织，如何用人、用钱。行政人员如何合作与协调。 如何使行政人员负责和相互督促等。

其次，早期行政学者忽视对人的研究的做法遭到了非议。人是整个机构中最有活力的部分，人的行为在很大程度上影响行政的效率。因此对人的行为研究是非常必要、不能忽视的。罗伯特·达尔在《公共行政科学三个问题》中提出的第二个问题就是，公共行政学科必须研究人类行为方面的一些不可避免的事实。应当说，达尔指出这一问题还是比较早的，后来形成的行为主义学派只是 20 世纪 70 年代才达到它的鼎盛时期。

第三，传统的理论研究方法受到了批评。新出现的一些行政学者用实证的研究方法代替传统的理论方法。实证的研究方法注重案例的研究。所谓案例研究，就是从行政管理的真实事件中找出其规律和原理。这种案例研究，在近二三十年，对美国青年学者产生很大的吸引力。

特别要指出的是 赫伯特·西蒙在 40 年代最负盛名的著作《行政行为：行政组织中决策程序的研究》中也对传统的研究方法提出了异议，但是西蒙并不全盘否定早期行政学者的贡献，西蒙本人的贡献在于将社会科学中的决策概念引入公共行政 从而开创了一个崭新的‘决策派’。西蒙认为：“如果把所有