



21世纪创新教材
21SHIJI CHUANGXIN JIAOCAI

社区卫生管理学

主编 刘保恩 周绿林



东南大学出版社



社区卫生管理

社区卫生管理学

— — — — —



— — — — —

社区卫生管理学

主 编 刘保恩 周绿林
副主编 严晓萍 马雪芬 熊季霞 庄 勋
 韩方岸 姜 忠
编 委 刘保恩 周绿林 严晓萍 马雪芬
 熊季霞 庄 勋 韩方岸 姜 忠
 王小合
编 者 (按姓氏笔画排序)
马雪芬 无锡市惠山区妇幼保健所
王小合 杭州医学院
庄 勋 南通医学院
刘保恩 徐州医学院
严晓萍 扬州大学医学院
周绿林 江苏大学医学院
姜 忠 苏州大学医学院
阎 梁 江苏大学医学院
章朝晖 徐州医学院
韩方岸 镇江市疾病预防控制中心
熊季霞 南京中医药大学

东南大学出版社

内 容 提 要

本书是 21 世纪创新教材之一,主要介绍管理学、卫生事业管理和社区卫生管理的概述,社区卫生管理实务,包括社区卫生政策与规划、社区卫生管理机构与运作、社区卫生技术管理、社区卫生服务质量管理、社区卫生科研管理、社区卫生信息管理、社区居民健康档案管理、社区卫生财务管理、社区卫生机构药品与卫生材料管理,最后介绍卫生服务管理基本技能等。本书内容丰富,实用性、先进性强。本书可作为全科医学专业教材、全科医生岗位培训教材,也可供卫生管理干部及社区各级卫生人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

社区卫生管理学/刘保恩,周绿林主编;严晓萍等编. 南京:东南大学出版社,2002.10

21 世纪创新教材

ISBN 7-81089-071-9

I. 社... II. ①刘...②周...③严... III. 社区卫生管理学-教材 IV. R197.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 033163 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 扬中邮电印刷厂印刷

开本:787 mm×1092 mm 1/16 印张:13.75 字数:342 千字

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

印数:1-3000 册 定价:20.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向发行科调换,电话:025-3795802)

《21 世纪创新教材》编委会名单

主 任:丁晓昌 唐维新

副 主 任:浦跃朴 吴永平 卜 平 许化溪

程 纯 殷爱荪 鲍 勇

编委会成员:(按姓氏笔画排序)

卜 平 丁晓昌 马志松 孔 祥

刘保恩 吴永平 许化溪 李君荣

沈光宇 杨伟新 汪国雄 陈 锋

周绿林 高坚瑞 浦跃朴 常凤阁

黄水平 程 纯 唐维新 殷爱荪

焦解歌 鲍 勇 蓝绍颖 霍清萍

秘 书:高修银

序

全科医学是一门新型的医学专科,在发达国家已经存在了几十年,目前正以可持续发展的态势向全世界扩展。全科医疗已经成为理想的初级卫生保健服务模式。全科医生能够为个人及其家庭提供集医疗、预防、保健、康复、健康教育、计划生育技术指导于一体的综合、连续、协调且方便、经济、有效的医疗保健服务。当前,我国的卫生事业面临许多问题,而这些问题的解决大多可以通过发展全科医学、培养全科医生的途径。如医疗费用的过快增长,医学模式的转变,疾病谱、死因谱的改变和人口老龄化的问题等等,解决的最好办法是改变医疗行为,大力发展全科医学,培养一批高质量的全科医生进入社区,大力推进社区卫生服务的发展。

全科医学从20世纪80年代末引入我国,在我国卫生事业改革与发展中的地位与作用得到了政府的明确肯定和大力提倡。1997年1月,《中共中央、国务院关于卫生改革和发展的决定》中指出,要“加快发展全科医学,培养全科医生”。1998年,李岚清副总理在全国城镇职工医疗保险制度改革工作会议上就社区卫生服务问题明确指出,“今后我国的医疗服务模式的改革方向是小病进社区、大病进医院,建立和发展具有我国特色的社会卫生服务体系。”1999年,卫生部、国家计委、教育部、民政部、财政部、人事部等十部委联合发布《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》的文件。该文件制定了发展社区卫生服务的总体目标:到2000年,基本完成社区卫生服务的试点和扩大试点工作,部分城市应基本建成社区卫生服务体系的框架;到2005年,各地基本建成社区卫生服务体系的框架,部分城市建成较为完善的社区卫生服务体系;到2010年,在全国范围内,建成较为完善的社区卫生服务体系,成为卫生服务体系的重要组成部分,使城市居民能够享受到与经济社会发展水平相适应的卫生服务,提高人民的健康水平。这标志着全科医学在我国的发展已进入一个崭新的阶段。坚决贯彻中共中央、国务院的决定,大力发展全科医学,进行各种形式的全科医学教育,积极开展社区卫生服务,是当前提高社区居民健康水平的重中之重。

全科医生是社区卫生服务人员的骨干力量,开展社区卫生服务必须有一支合格的全科医生队伍,而我国目前迫切需要的就是全科医生,因此培养全科医学人才、发展全科医学教育是急需解决的问题。全科医学教育有毕业后全科医学教育、全科医师继续医学教育、全科医师岗位培训、管理人员培训等形式。根据我国的国情,全科医学教育应以毕业后教育为核心,以在职岗位培训为重点,以全科医师学历教育为补充,建立全科医学教育体系,培养高素质、高起点、高质量的全科医学人才,以适应医疗服务体制的转变和社区居民的卫生需求。

为进一步加快我国全科医学教育的发展,在徐州医学院的倡议下,由江苏省教育厅牵头,经过多次的认真讨论,全国20多所医学院校的教授、专家共同编写了本套“21世纪创新教材”。本套教材分为《全科医学思维运作教程》、《现代社区医学》、《康复医学》、《保健医学》、《健康教育与健康促进教程》、《计划生育教程》、《中医学》、《流行病学》、《预防医

学》、《社区卫生管理学》共 10 本。本套教材系统地介绍了全科医学、社区医学、康复医学、保健医学、计划生育技术、健康教育与健康促进、中医学、流行病学、卫生管理学及预防医学等内容的基本理论和基本技能,充分体现了全科医学的学科特点。编者在编写的过程中,参考了大量的国内外教材和文献资料,力求做到科学性、实用性和可操作性。

本套教材主要供全科医学、临床、预防、口腔等专业的在校学生选用,还可用于在职医生的岗位培训,也可作为社区卫生服务工作者必不可少的参考书。

本套教材的编写得到了江苏省教育厅、卫生厅、各高等医学院校的专家学者的关心和支持,并聘请了有关专家进行审阅。

随着学科的发展,教材需不断的修订和提高。本教材难免有不足之处,恳请广大读者提出宝贵意见。

《21 世纪创新教材》编委会

2002 年 4 月

前 言

随着我国社会主义卫生事业改革的不断发展,在卫生事业管理方面出现了不少新的情况和新的问题,需要加以研究和解决。社区卫生服务正以迅猛的速度在全国范围内扩展,因此,从事卫生管理的理论工作者和实际工作者一直在关注这一问题,经过近年来对社区卫生服务理论与实践的研究,产生了“社区卫生管理学”这一新兴的管理学科。

社区卫生管理学是一门边缘性的应用科学。任何管理学科都具有两重性,即自然属性与社会属性,所以社区卫生管理学也不例外。因此,社区卫生管理要用现代最先进的科学技术的方法、手段来管理和按现代最先进的社会制度的原则来管理。这两方面对我国社区卫生管理工作来说都是重要的,不可忽视。

基于这种认识,本书主要以《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》、十部委《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》和国务院体改办、国家计委、财政部、农业部、卫生部联合下发的《关于农村卫生改革与发展的指导意见》为指导思想,编写了本书。本书既注重其理论性、科学性,又注重其实用性和前瞻性;既可作为从事社区卫生管理理论工作者和实际工作者的参考书,又可作为全科医学的教材。

本书第一章由江苏大学阎梁、周绿林撰写;第二章由徐州医学院刘保恩撰写;第三、七、十一、十二章由江苏大学周绿林撰写;第四章由南京中医药大学熊季霞撰写;第五章由镇江市疾病控制中心韩方岸撰写;第六章由无锡市惠山区妇幼保健所马雪芬撰写;第八章由杭州医学院王小合撰写;第九章由徐州医学院覃朝晖撰写;第十章由苏州大学姜忠撰写;第十三章由扬州大学严晓萍撰写;第十四章由南通医学院庄勋撰写。

本书是全国第一部有关社区卫生管理学方面的著作,在撰写过程中,我们坚持以马克思主义经济管理理论为指导,力求理论联系实际,强调针对性,注意吸取目前社区卫生管理方面研究的新成果,撰写出了从社区卫生管理实际情况出发、比较实用、有较高质量的《社区卫生管理学》一书。但由于水平所限,书中不足之处难以避免,敬请读者批评指正。

《社区卫生管理学》编写组

2002. 3. 10

目 录

第一篇 总 论

第一章 管理科学概述	(1)
第一节 管理和管理学	(1)
第二节 管理科学的产生与发展	(5)
第三节 管理科学的基本原理	(10)
第二章 卫生事业管理与社区卫生管理概述	(15)
第一节 卫生事业管理概述	(15)
第二节 社区卫生管理概述	(21)

第二篇 社区卫生管理实务

第三章 社区卫生政策与规划	(29)
第一节 社区卫生政策	(29)
第二节 社区卫生规划	(36)
第四章 社区卫生管理机构与运作	(41)
第一节 社区卫生管理体系与运行机制	(41)
第二节 社区卫生服务中心	(45)
第三节 社区卫生服务站	(54)
第五章 社区卫生技术管理	(62)
第一节 社区预防管理	(62)
第二节 社区卫生保健管理	(64)
第三节 社区康复管理	(68)
第四节 社区健康教育管理	(71)
第五节 社区医疗服务管理	(74)
第六节 社区计划生育技术指导	(76)
第六章 社区卫生服务质量管理	(80)
第一节 质量管理概述	(80)
第二节 社区卫生服务质量与质量管理	(82)
第三节 ISO9000 族标准在社区卫生服务质量管理中的应用	(85)
第四节 社区卫生服务质量管理方法	(88)
第七章 社区卫生科研管理	(92)
第一节 社区卫生科研管理概述	(92)
第二节 社区卫生科研课题的选题	(94)

第三节	社区卫生科研课题的设计	(97)
第四节	社区医学科技成果管理	(104)
第八章	社区卫生信息管理	(106)
第一节	信息管理概述	(106)
第二节	社区卫生信息管理技术	(109)
第三节	社区卫生信息管理系统	(112)
第九章	社区居民健康档案管理	(120)
第一节	社区健康档案管理概述	(120)
第二节	社区居民健康档案的内容	(125)
第三节	居民健康档案的使用	(130)
第十章	社区卫生财务管理	(136)
第一节	社区卫生预算管理	(136)
第二节	社区卫生收入管理	(139)
第三节	社区卫生支出管理	(144)
第十一章	社区卫生机构药品与卫生材料管理	(151)
第一节	社区卫生机构药品管理	(151)
第二节	社区卫生机构卫生材料管理	(160)
第十二章	社区卫生服务成本管理	(165)
第一节	社区卫生服务成本管理概述	(165)
第二节	社区卫生服务成本管理	(170)
第三节	卫生服务成本分析	(174)

第三篇 卫生服务管理基本技能

第十三章	社区卫生管理方法	(178)
第一节	行政方法	(178)
第二节	经济方法	(180)
第三节	法律方法	(183)
第四节	调查研究方法	(185)
第五节	思想政治教育方法	(188)
第六节	领导艺术	(191)
第十四章	社区卫生服务评价	(195)
第一节	社区卫生服务评价概述	(195)
第二节	社区卫生服务评价方法	(201)
第三节	社区卫生服务社会经济效益评价	(203)
主要参考文献		(210)

第一篇 总 论

第一章 管理科学概述

第一节 管理和管理学

一、管理的概念

虽然管理的历史几乎和人类的历史一样长远,管理也涉及人类的社会生产和公共生活的方方面面,但是对管理的含义的不同理解,形成了对管理概念的多种归纳与概括。例如,现代管理理论创始人法约尔将管理定义为由计划、组织、指挥、协调及控制等职能的执行组成的过程;西蒙等着眼于管理中的决策,认为管理就是决策;彼得·德鲁克提出管理是以绩效责任为基础的专业职能;而有的学者则认为管理就是协调,通过对人际关系的协调,对人力、物力资源的协调来实现组织目标等等。

虽然对管理概念的概括多有不同,但可以看到不同的管理概念在体现差别性的同时,也包含着从不同层次、不同角度对管理共同本质要素的把握。综合他们的观点可以将管理定义为:管理就是组织中的管理者,在一定环境和条件下,通过实施计划、组织、领导、控制等职能来协调运用有效资源以实现特定目标的活动。这一概念的表述包含以下含义:

1. 管理的最终目的是为了实预期特定的目标 管理的目标是管理的出发点和归宿,管理活动围绕着目标展开和进行。没有目标的管理是不存在的。

2. 管理是以管理者为主体进行的活动 所谓管理者是指在管理中领导、指挥其他人活动的人,可以是以个人形式存在的领导者,也可以是集体形式存在的决策者、领导者,管理者是管理活动的主体。

3. 管理在一定环境和条件下进行 这里的环境和条件,主要指管理者管理活动面临的内外部和环境条件。外部环境和条件主要是指自然环境和社会环境。自然环境包括生产力水平、自然资源、气候、地理状况等;社会环境包括社会文化、政治制度、法律等。内部环境和条件是指管理者所管理的组织内部的状况,包括组织性质、组织制度、人员状况等。管理活动的各方面必须与其面临的内外部和环境条件相适应,管理才能有效。

4. 管理具有的基本职能 包括计划、组织、领导、控制等。管理的基本职能是一切管理活动中所共有的。管理实践中管理者会有各种各样复杂具体的职能,但只是上述基本职能的具体化和细化。

5. 管理的本质是协调 协调就是使组织内全体人员通过个人的努力、行动与组织目标相一致。虽然管理中的协调也涉及各种财力、物力等方面,但归根到底是人与人之间关系的协调。

6. 管理需要运用有效资源 特定管理目标的实现,需要有效资源的运用作为保证。

这种有效资源不仅包括人力、财力、物力、组织等方面的资源,还包括机会、时间、信息等方面的资源。

二、管理的特性和类型

(一) 管理的特性

1. 两重性 管理的两重性指管理的自然属性和社会属性。管理是人类社会生产分工和协作的产物,也是社会公共生活的产物,人类的任何社会活动都必定具有各种管理职能。没有管理,生产、交换、分配都不可能正常进行;没有管理,社会公共生活的各方面就可能产生混乱或中断,因此管理是人类社会生产及公共生活的客观需要。管理活动产生的客观必然性使得管理活动存在于一切人类社会协作生产和公共生活的过程中,并具有其自身发展的一般规律而不以人的意志为转移,不因社会意识形态的不同而有所差异,这就是管理的自然属性。管理的社会属性是指:首先,管理作为社会活动都是在特定的社会政治经济关系中进行的,社会中占统治地位的社会政治经济关系决定了管理的社会历史性质;其次,不同类别、不同层次、不同环境条件下的管理也各有其特殊性。

2. 管理的目标性 人类活动的特点之一就是具有明确的目标性,这是人类活动与动物自发、本能活动的重要区别之一。同样,管理作为人类有意识、有目的的能动活动也具有明显的目标性。作为管理的目标具备以下一些特点:管理目标是特定组织或群体的共同目标;管理目标体现多种价值追求;管理目标有层次结构和时间跨度等。

3. 管理的组织性 组织是特定的社会成员为实现共同目标,按特定规则组成的集合。从人类社会历史看,任何管理都是在特定的组织中进行的。同时组织的存在和发展必然需要管理,因此管理与组织的关系可以概括为:组织是管理的基础,管理是组织的机能。管理与组织的密切相关性决定了管理的组织性特征。

4. 管理具有创新性 现代管理面临着科技迅猛发展,社会经济空前活跃,社会关系日益复杂的局面,新问题、新情况不断出现,如果因循守旧,墨守成规,管理就无法取得满意效果。管理必须通过创新来实现管理理论、管理方法和管理手段的变革以适应管理条件和环境的变化。正如现代管理学家卡斯特所指出的那样:管理的特点就是变革——迅速的、不断的、根本的变革,惟一不变的就是变革本身。

(二) 管理的类型

对管理活动的分类,人们可以依据不同标准。如根据管理的不同层次,把管理分为宏观管理和微观管理;根据对管理过程中的不同环节,把管理分为目标管理、过程管理、结果管理;根据采取的管理方式,把管理分为专制式管理、民主式管理和自治式管理等等。

现代社会里,公共领域和非公共领域成为社会生活的两大领域。依据在这两大领域中管理活动和主体组织的不同,可以把管理分为公共管理和企业管理两大类型。

1. 公共管理 公共管理是以公共组织为依托,运用公共权力,为有效实现公共利益而进行的管理活动。公共管理具有下面的特点。

(1) 公共管理的目标是实现公共利益:公共利益不是某个人或某个组织的利益,它特指全体社会成员利益的共同部分。公共利益具有多种价值追求,如安全、生存、公平、民主、秩序、效率等。对这些价值的追求是全体社会成员正常公共生活的保证,因此,公共利

益的实现是公共管理的根本目标。这种多元价值追求往往使得对公共管理效果的评价、考察较为困难。

(2) 公共组织是公共管理的基础:公共组织是通过提供公共服务来实现公共利益的组织。公共管理必须依托公共组织运转和实施。政府是典型的公共组织,它通过法定程序产生,行使公共权力,依法提供公共服务,是社会全体成员共同利益的代表。随着社会生活的复杂化、多样化,公共事务也日益复杂多样,单凭政府,很难满足全体人民对公共利益多种价值的追求,于是各种非政府组织相继出现,如学校、研究机构、医疗保健机构、社区服务机构、文化团体、行业协会等。在我国,人们一般将非政府公共组织划分为事业单位和公共服务性中介组织两类。

(3) 公共管理中运用的权力是公共权力:在阶级社会中,公共权力本质上是统治阶级的权力。在我国,公共权力来源于全体人民的政治权利。公共权力有以下特性:公共权力以政治合法性为基础,公共权力是社会权力资源的高度集中,是社会力量中最大的力量;公共权力具有对全社会制约性,这些特性使公共管理对全体社会成员有强大的约束力,使全体社会成员形成对公共管理的服从关系。在我国,政府进行公共管理运用的是公共权力,而非政府组织一般经政府授权或经过公共权力的认可,所以从本质上来说,非政府组织运用的权力也是公共权力。

(4) 公共管理具有独占性:在特定范围内,公共利益只有一项,因此,在此范围内公共管理都必须按照该项公共利益的要求进行,这就决定了公共管理具有独占性。公共管理独占性使公共管理可以统一实施,防止公共资源的浪费;另一方面,也使公共管理缺乏竞争性,影响管理效率和质量的提高。

(5) 公共管理要接受公众监督:公共管理是实现社会公共利益的管理活动,这种管理活动必须对全体社会成员负责,活动过程和行为必须接受公众及社会舆论的监督,公共组织的管理者也有义务以法定方式向公众报告工作情况。

社区卫生管理工作是以社区卫生组织为依托,运用政府卫生行政主管部门赋予的权力,为实现社区群众的健康利益而进行的管理活动,因而也属于公共管理的范畴。

2. 企业管理 企业是以营利为目的而进行生产和服务的经济组织,企业管理是为实现单个个体(包括单个组织)利益进行的管理活动,具有下面的特点。

(1) 企业管理目标相对单一:在市场经济条件下,企业的根本目标是追求利润。虽然有时也追求社会公共形象等其他目标,但它们都是服务和服从于企业根本目标的。相对于公共管理目标的多元性,企业管理追求的目标相对单一,这也使得对管理活动效果的评价、考察相对明确、容易。

(2) 企业管理具有激烈的竞争性:市场经济本身具有强有力的竞争机制,企业管理必须在不生存则灭亡的竞争压力下,创造出新的管理理论、方法与技术,以不断提高绩效,为市场提供更加适合需要的服务与产品。

(3) 企业管理具有典型的经济理性:企业管理活动必须紧跟市场以经济理性为原则,努力以最小投入取得最大收益。

(4) 企业管理权力来源于生产资料所有权:在法定范围内,生产资料所有者决定企业的形成、消失,因此企业管理的权力来源于生产资料所有者。在现代企业中,企业的所有

权与经营管理权分离,但企业管理权仍来源于企业的所有权。

三、管理学的概念与研究内容

(一) 管理学的概念

管理学是研究管理活动现象与基本规律的科学。虽然管理实践的历史悠久,但直到近一百多年前,管理才被作为一门学科开始研究。特别是二战以后,各国在恢复重建国家经济的过程中,发现美国制造业的惊人发展并非仅仅由于设备、技术的先进,而更多的依赖于管理方式的改变,于是各国开始把管理学的研究摆上重要位置,从而促进了管理学的大发展。

管理学虽然是一门新兴的学科,但现在已发展成为一个内容精深庞杂、理论学派众多、规模体系庞大的学科。一般意义上的管理学是把人类各种管理活动的共同经验上升为理论,研究不同类型管理活动中人们所应遵循并转化为科学的管理技术与方法的共同规律,服务于实践。如果把一般意义上的管理学与特殊的管理组织、管理领域、管理实践相结合,研究解决特殊问题的管理规律和管理方法就产生各种不同门类的管理学:企业管理学、行政管理学、学校管理学、医院管理学等等,社区卫生管理学就是将管理学的一般原理和共同规律应用到社区卫生管理领域中,研究社区卫生管理活动中所应遵循的规律以及具体的管理方法、技术等,指导社区卫生管理活动以取得更好的管理绩效的专门管理科学。

由于人们对管理的概念存在着不同的理解,由此而产生对管理学研究对象、内容、范围和方法的差异。按本章对管理概念的表述,我们认为管理学是对管理者在一定环境条件下,通过实施计划、组织、领导、控制等职能来协调运用有效资源以实现特定目标的活动的研究。

(二) 管理学的研究内容

1. 管理活动的基本规律研究 管理学研究是要在把握管理活动现象的基本属性和特征的基础上,研究掌握管理活动的本质联系及其发生、发展和运动规律,即管理活动的基本规律。这也正是管理学的任务和目标。管理活动的基本规律包括一般规律和特殊规律。一般规律是一切管理现象和活动普遍具有和遵循的规律,如人本规律、组织规律、择优规律、权变规律等。特殊规律是指在不同社会形态、管理领域、管理组织、管理部门、管理层次以及管理事务中存在并发生特定作用的规律。在一般规律作用的基础上,这些特殊的规律支配着同类管理活动的进行,如在社区卫生管理中,除了遵循管理的一般规律外,还应遵循卫生事业管理、社区公共管理等特殊规律,由此形成了社区卫生管理的特有规律。

2. 管理活动的具体形态研究 如对管理中组织形态、资源形态、职能形态、关系形态、制度形态、文化形态、价值形态等的研究。管理学对管理活动具体形态的研究,构成了管理学实际研究内容。如社区卫生管理学研究包括对社区卫生管理机构的研究,对卫生政策与规划的研究,对社区卫生管理资源的研究(财务、成本、药品和卫生材料等),对社区卫生管理技术形态的研究等等。

第二节 管理科学的产生与发展

一、管理思想的历史

管理活动的产生是与人类的自觉共同劳动和公共生活紧密联系的,初期的管理活动可以追溯到原始社会的氏族社会时期。在当时的条件下,单个人无法适应恶劣的自然环境,他们必须共同生活在一起,相互依靠,借助集体的力量才能得以生存。因此对共同劳动和公共生活的筹划、指挥、领导、监督的需要,成为推动管理活动产生和发展的动力。随着管理活动的产生,产生了管理思想,但是这些管理思想并无文字记载,只是见诸一些历史传说中。

随着人类社会进入奴隶社会和封建社会,在劳动和分工的基础上产生了私有制、阶级和国家,管理成为一种专门的社会活动,成为统治者治理国家、维护统治的工具,在这一过程中管理思想在一些国家得到相当程度的发展。中国作为文明古国就是其中的代表,中国的万里长城是人类建筑史上的奇迹,这一规模空前的战略防御工程历时 2 000 多年,投入劳动力达数百万人,长城的总长度达到了 6 700 多公里,在当时制造科技、信息技术都处于较低发展水平的情况下,完成这样一个浩大的工程,其计划、组织、领导、控制等管理活动的水平是相当高的。中国古代频繁的战乱,推动了军事管理思想的发展,战国时期的《孙子兵法》就包含了丰富的军事管理思想。它所阐述的为将、用兵、选人、策略等理论对现今社会的各种管理工作有着极高的参考价值。日本和西方等一些管理科学发达的国家今天仍然十分重视对《孙子兵法》的学习和研究就不足为奇了。

西方文化起源于罗马、埃及、希腊等文明古国,这些国家在文化、哲学、数学、物理学、建筑学等多方面都对人类的文明进步做出了极其重要的贡献。在这些国度,也出现了像埃及金字塔、罗马水道、巴比伦空中花园等伟大的建筑工程,也曾在国家管理和生产管理等方面进行过光辉的实践,并有许多关于政治、经济和社会管理的总结,留下了丰富的历史文献典籍。但是和古代中国一样,这些管理思想都是古代政治家、军事家、思想家在论述有关政治、经济、军事、哲学等问题时提出的,它们大都散见于有关的政治、经济、哲学、社会或文学的历史文献中,同时,这些管理思想大都停留在经验层面,尚未形成科学的管理理论和学说。

随着资本主义生产关系和市场经济方式的确立,形成了社会化的大生产,生产过程的指挥与协调显得日益重要,在这一背景下,资本主义管理思想与理论出现了萌芽,初步提出了许多重要的适应社会化大生产要求的管理思想,如重商主义的代表詹姆斯·斯图亚特提出的实行刺激工资的思想;古典政治经济学的奠基人亚当·斯密提出的“经济人”和分工理论;数学家查理·巴贝奇提出的“边际熟练”原则和按生产效率来确定报酬的制度;空想社会主义者罗伯特·欧文提出的重视生产中人的因素的思想等等。这些思想虽不够系统、全面,没有形成专门的管理理论和学派,但对促进生产和以后科学理论的产生与发展都具有重要的影响。

二、管理科学的产生与发展

在工业革命后,生产力水平得到空前的发展。生产企业的规模不断扩大,市场规模迅速扩展,竞争也更加激烈。在这一背景下,如何依靠管理来进一步提高生产效率,发挥技术革命潜能,成为社会生产面临的重要问题。到19世纪末,企业管理职能逐渐与资本所有权分离,并出现了专门的管理阶层,管理科学也应运而生,逐步成为独立的科学学科。自从管理科学成为独立学科以来,大体经历了三个发展阶段。

(一) 古典管理理论阶段

这一阶段的时间跨度约为19世纪末到20世纪初,在这段时间内形成的管理理论称为“古典管理理论”或“科学管理理论”。所以,这一发展阶段又可称为科学管理阶段。古典管理理论阶段的管理学注重管理的科学性、精确性、法理性、纪律性,把管理对象看成是会说话的机器,是被动的接受管理者和经济理性人。这一阶段的管理理论是以科学管理学派和组织管理学派为主干形成的。

1. 科学管理学派 科学管理学派的代表人物是美国人弗雷德里克·泰勒。泰勒针对美国工厂中凭经验进行管理,生产效率低下等状况,进行了一系列的研究和试验,并提出了改进管理制度、制定科学工艺规程、优化工人操作方法等一整套设计。1903年,泰勒开始将自己的实践经验和研究成果理论化,并于1911年出版了《科学管理原理》一书。该书的出版,成为管理科学正式产生的标志,泰勒也因此被称为“科学管理之父”。

泰勒的科学管理理论主要观点包括:①科学管理的根本目的是追求最高的工作效率。通过提高工作效率增加财富总额,实现工厂主的高利润与工人的高工资。提高劳动生产率是泰勒创立科学管理理论的基本出发点,是泰勒确定科学管理的原理、方法的基础。②用科学的管理方法取代旧的管理经验是提高工效的重要手段。在管理实践中建立各种明确的规定、条例、标准,使管理科学化、制度化,是提高管理效能的关键。③劳资双方为实现科学管理而共同合作。在生产过程中,工厂主关心的是成本的降低和利润的取得,而工人关心的是工资的提高,只有双方共同合作,实现科学管理,才能提高生产效率,使双方受益。

根据以上观点,泰勒提出的管理制度有:①在研究的基础上,设计推行科学的操作方法,以便使工人充分利用工时,提高工效。②实行刺激性的计件工资制。③制定科学的工艺规程,实现标准化管理。④实行计划职能与执行职能的分离。⑤细化管理职能,在此基础上实行“职能工长制”,即按不同职能,把管理细分为若干方面,每方面设立一个职能工人专门负责管理。⑥为工作选择一流工作人员。⑦实行例外原则,高级管理人员把例行事务下放,自己只处理例外事务。

2. 组织管理学派 泰勒的管理理论侧重于解决工人的操作方法,实现生产的监督与控制,它所涉及的管理范围较小,内容较窄,而组织管理学派的理论研究则补充了泰勒研究的局限性。组织管理学派的代表人物是法国人亨利·法约尔和德国人马克斯·韦伯。

法约尔的代表作是1916年出版的《工业管理与一般原理》。这是他一生管理经验和思想管理的总结。法约尔关于管理过程和管理组织理论的研究,尤其是对管理职能划分和管理原则的研究,对以后的管理理论研究影响深远。更为重要的是,法约尔认为他的管

理理论不仅适用于企业,也同样适用于政府、军队、社会团体以及其他各种事业的管理,因此法约尔被看做是第一个概括和阐述一般管理理论的管理学家。法约尔的主要观点有:①关于管理职能:他认为管理活动可划分为不同的职能性活动。一般来讲,它包含着五项基本职能,即计划、组织、指挥、协调和控制。②关于管理的一般原则:法约尔归纳了管理过程中应遵循的14条原则,即劳动分工原则、权力与责任联系原则、纪律原则、命令原则、指挥与领导统一领导原则、个人利益服从集体利益原则、合理报酬原则、权力适度集中原则、管理划分等级原则、秩序原则、公平原则、保持组织成员稳定原则、首创精神原则、团结协作原则等。

韦伯的管理思想主要集中在《社会和经济组织的理论》一书中,他从行政管理的角度对管理的组织进行了深入的研究。他认为合理合法的权威是现代社会中最高效和合理的组织形式的基础。建立在合理合法权威基础之上的现代组织,是正式的、非人格化的官僚制组织,具有精确性、稳定性、纪律性和可靠性等优点。这种官僚制组织具有如下特点:①明确分工;②等级严密;③规范录用;④实行任命制;⑤管理职业化;⑥公私有别;⑦遵守纪律。

在古典管理理论阶段,对管理理论和实践做出重要贡献的还有甘特、杰布雷斯夫妇、福特等人。

(二) 行为科学阶段

20世纪20年代,由于资本主义经济危机的加深,劳资矛盾的突出,古典管理理论的某些理论已经失灵,这就促使新的管理理论的出现,于是管理学进入了行为科学阶段。这个阶段研究立足于人的行为及行为产生的原因,力求通过研究把握人的特性,在这一基础上,实现管理的目的。

行为科学的发展是从人群关系论开始,而人群关系论的代表是美国行为科学家埃尔德·梅奥。梅奥主持了1924—1932年在美国西方电气公司霍桑工厂进行的旨在探寻各种工作条件对生产效率影响的一系列实验,即霍桑实验。通过实验,梅奥等人认识到:①工人是社会人。工人不是单纯的追求金钱收入,工人们还有追求友情、安全感、归属感等的社会和心理需求。②企业存在着“非正式组织”。企业员工在共同的生活、工作过程中,由于相互了解和感情的加深,从而形成一种相对稳定的非正式群体,这就是非正式组织。非正式组织有特定的规范和规则,它影响着组织的运行和组织成员的行为。③新型领导方法着力于组织好集体工作,提高工人的满足度,从而激发工人的劳动积极性。

梅奥等人的人群关系理论奠定了管理行为科学的基础,此后众多的管理学家、社会学家和心理学家进行一系列对管理过程中人的行为的研究并形成许多重要理论,使得行为科学成为管理科学发展的重要阶段。这些研究主要有以下几方面:

1. 马斯洛需求层次理论 马斯洛在其代表作《人类动机的理论》和《激励与个人》中,对人的行为动机进行了深入研究。他的需求层次理论有两个基本论点:①人是有需要的动物,只有尚未满足的需要能够影响行为。②人的需要有轻重层次:马斯洛将人的需求划分为由低到高五个层次:生理的需要、安全的需要、感情的需要、尊重的需要、自我实现的需要,并认为人们的低层次需要被满足后,就会追求更高层次的需要。在管理中,只有从满足被管理者尚未满足的需要入手,才能激励被管理者的积极性。