

21 世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

现代管理学 原理

娄成武 魏淑艳 编著



中国人民大学出版社

现代管理学

现代管理学

现代管理学



21 世纪公共管理系列教材

现代管理学原理

姜成武 魏淑艳 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代管理学原理/娄成武,魏淑艳编著.

北京:中国人民大学出版社,2004

(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-05406-4/D·993

I. 现…

II. ①娄…②魏…

III. 管理学-高等学校-教材

IV. C93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 018008 号

21 世纪公共管理系列教材

现代管理学原理

娄成武 魏淑艳 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-62515351(邮购部) 010-62514148(门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷厂

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004 年 4 月第 1 版

印 张 24.25

印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷

字 数 440 000

定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的



公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前 言

21 世纪是变革的世纪，是高科技的世纪，是经济全球化的世纪。由于科学技术飞速发展，世界各国在经济和贸易上的联系日益密切，人们的社会生产和生活更加复杂化，管理理论和管理实践也将发生深刻的变革。为了抓住机遇，应对挑战，创造新世纪的辉煌，人们更需要探索管理的奥秘。管理学作为一门年轻且充满活力的新兴学科，自诞生以来，不仅是高等院校培养管理人才的基础课程，而且以其实用性、知识性和趣味性吸引了许多从事管理工作的实践者，管理学的基础地位与重要性不言而喻。

本书以古典管理理论、行为科学理论和现代管理理论为框架，以管理职能为线索，较为系统地介绍了管理学的基本概念、基本原理和基本方法。全书分七章，第 1 章为全书的总论，概述了西方管理思想演变的源流和管理学形成的历史、管理学的研究对象、学科特征和研究方法，同时重点介绍了三大管理学派的基本观点和贡献。第 2 章至第 6 章，按照 20 世纪 70 年代以来学术界的通说——管理的四职能说，即计划、组织、领导、控制，系统阐释了相关的理论与方法，考虑到篇章结构的因素，将本属于组织职能中的人力资源开发与管理独立成一章。这五章融会了三大管理学派的基本理论和观点，分类介绍了有关的概念、原理和方法。第 7 章是全书的最后一章，主要立足于 21 世纪初的管理环境，分析



和预测了 21 世纪管理环境的变化趋势以及由此导致的管理理论、管理思想的可能变化。

作为教材,本书在文字表述方面力求通俗流畅,简洁明了,内容安排力求完整统一,同时立足于开阔学生的视野,以较大篇幅介绍了国外管理学界近年来的研究成果。为了培养学生分析问题和解决问题的能力,又配备了一定量的案例供学生研讨。本书在编写过程中参考和借鉴了管理学界有关专家、学者的最新研究成果,引用了有关学者出版的案例,在此特向他们表示诚挚的敬意和感谢。同时,还要向为本书的写作提供资料的东北大学文法学院行政管理学系的刘武教授、张达智同学,向为本书的出版付出辛苦劳动的中国人民大学出版社的编辑同志表示感谢。

需要说明的是,由于编著者水平有限,经验不足,疏漏错谬之处在所难免,敬请读者批评指正。

娄成武

2004 年 2 月于东北大学



目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 管理	1
1.2 管理者	8
1.3 管理学	12
1.4 管理理论	25
本章小结	51
关键术语	52
复习思考题	52
阅读材料	52
第 2 章 计划	54
2.1 计划工作	54
2.2 目标管理与战略管理	69
2.3 预测	80
2.4 决策	89
本章小结	105



关键术语.....	106
复习思考题.....	106
阅读材料.....	107
第3章 人力资源开发与管理	109
3.1 人力资源开发与管理概述	109
3.2 人力资源开发与管理的过程	116
3.3 管理者的选拔、考评与培训.....	136
本章小结.....	150
关键术语.....	151
复习思考题.....	151
阅读材料.....	151
第4章 组织	153
4.1 组织概述	153
4.2 组织理论的发展	160
4.3 组织结构设计	163
4.4 组织结构的整合	193
4.5 组织文化	208
4.6 组织变革	216
本章小结.....	222
关键术语.....	223
复习思考题.....	223
阅读材料.....	223
第5章 领导	225
5.1 领导概述	225
5.2 人性假设理论	235
5.3 领导理论的变迁	239
5.4 沟通	257
5.5 激励	268
5.6 领导方法与领导艺术	280
本章小结.....	285



关键术语·····	286
复习思考题·····	286
阅读材料·····	286
第 6 章 控制·····	289
6.1 管理控制概述 ·····	289
6.2 控制的类型 ·····	295
6.3 控制工作的原理和要求 ·····	302
6.4 管理信息系统 ·····	309
6.5 控制过程 ·····	315
6.6 控制的技术和方法 ·····	324
6.7 管理绩效评估 ·····	337
本章小结·····	343
关键术语·····	344
复习思考题·····	344
阅读材料·····	345
第 7 章 21 世纪管理和管理学的发展趋势 ·····	347
7.1 21 世纪是高科技世纪 ·····	347
7.2 21 世纪管理环境的变化 ·····	356
7.3 21 世纪管理学发展的趋势 ·····	362
本章小结·····	366
关键术语·····	367
复习思考题·····	367
阅读材料·····	367
参考文献·····	372
后 记·····	374



第 1 章

绪 论

管理活动发端于人类社会的早期，至今已有数千年的历史。如今，不仅国家、军队、企业、学校等组织需要管理，人们的生产和生活同样离不开管理。随着社会的发展和社会生活的日益复杂化，管理显得更加重要和不可缺少。本章主要介绍管理的发端、管理的特点和性质、管理的职能和管理的发展趋势；阐述管理学的研究对象和范围、管理学的特点和研究方法、管理学的发展史及现代管理学的发展趋势；分析管理者的类型、扮演的角色和管理者的素质要求以及管理理论的发展脉络。

1.1 管 理

1.1.1 管理的发端

最早的管理现象出现于人类社会的早期——原始社会，是协作劳动和公共生活的产物。那时，生产力水平十分低下，单个的人依靠个人的力量无法生存，因而人们结成了“群体”。在原始社会中，人的群体经历了原始人群、血缘家族、氏族公社三个阶段。那时，人们要依靠群体的力量战胜自然灾害和抵御野兽的袭



击,就要进行简单的分工和协作劳动,于是就产生了简单的管理现象,出现了简单的管理活动,但并没有上升为管理思想和理论。在氏族社会中,人们为了生存组织起来,就得有比较简单的类似于今天的管理形式,需要有协调人们思想和行动且为大家所公认的首领和简单的机构,于是逐渐形成了氏族议事会和氏族大会,并产生了氏族首领。氏族首领若要管理好氏族成员,必须是有能力、有威望的人,他们由氏族成员推举产生。由此可见,人类社会需要管理者,是人类社会自身的要求。在原始社会,被推举为管理者的,一定是相对比较优秀的人。氏族首领对氏族事务的管理便成为氏族不可缺少的活动了。后来由于氏族人口的增长,一个氏族分为几个胞族,邻近的几个胞族结成部落。部落有酋长,负责管理部落的内部事务。原始社会末期,由于私有财产的产生和阶级分化的加剧,刺激了氏族显贵中父权家族首领的贪欲。为了掠夺邻人的财富和奴隶,氏族之间经常发生战争,所以这一段时期又称为军事民主制时期。为了发动战争和防御的需要,几个地域相近或有一定利害关系的部落组成了部落联盟。部落联盟是军事民主制时期社会组织的最高形式。部落联盟有联盟大会,联盟的首领通常来自联盟中势力最强大的部落。部落联盟的决策机构是联盟议事会,各加盟的部落酋长或氏族显贵为其成员,负责处理联盟的重大事情。为了适应军事的需要,部落联盟又有专门指挥作战的军事酋长。随着部落联盟军事性的加强,军事酋长的地位日益重要,最后终于取代了部落联盟酋长,天下为公变为天下为私,国家得以产生。早期人类社会的发展史表明,人类出于生存的需要而产生管理。

国家产生后,有了君主,还有了军队、行政司法机构和强制民众服从的法律,官僚机构、官职也应运而生,管理变得日益复杂和重要。不过,这时的管理由人们生存的需要变成对社会成员的强制。历史上四大文明古国不仅建立了管理国家的机构,而且创造了诸多管理的奇迹,但是,古代社会的管理基本上属于自发的、经验的管理,管理者以维护私权为出发点的管理思想处于十分模糊的状态,管理的技巧也较缺乏。

人类社会进入中世纪后,随着生产力的发展,资本主义萌芽的产生,对管理的需要日益迫切,客观上推动了管理思想和管理技术的发展,也推动了社会对管理的研究与探索。特别是人类步入资本主义社会后,建立在机器大工业和分工协作基础上的工厂、公司等新型经济组织大量涌现,为追求高额利润,必须重视对工厂、公司等经济组织的管理,这就促使管理由自发的、经验的管理走向自觉的、科学的管理。

随着社会的进步和科学技术的飞速发展,各种经济与社会组织不仅数量越来越多,而且规模也越来越大,组织活动日趋复杂化,管理也变得比以往更加重

要。早在19世纪初,法国经济学家让·巴蒂斯特·萨伊(1767—1832)就把管理看作同土地、劳动和资本并列的生产的第四要素。现代社会,有人又把管理同人力、物力、财力和信息一起视为构成组织的“五大生产要素”,也有人把管理、技术和人才的关系看成一部车的“两个轮子和一个轴”。这说明管理已成为影响组织生死存亡和国家经济与社会发展的关键因素。因此,学习管理的理论和技术,提高管理水平,已经成为当今社会管理工作者的共识。

1.1.2 管理的概念

管理一词的字面意义有“管辖”、“处理”、“管人”、“理事”等。作为一项社会实践活动,管理的历史可谓十分悠久,但学术界对管理的定义却众说纷纭,莫衷一是。中外学者从不同的角度和侧面对管理作了不同的解释。

有“管理过程之父”之称的法国著名管理学家H.法约尔认为,“管理就是计划、组织、指挥、协调和控制”^①。

美国管理学家赫伯特·A·西蒙认为,“管理就是决策”^②。

美国管理学家哈罗德·孔茨等认为,“管理是引导人力和物质资源进入动态的组织,以达到这些组织的目标,亦即使服务对象获得满意,并且使服务的提供者亦获得一种高度的士气和成就感”^③。

美国管理史学家丹尼尔·雷恩认为,“给管理下一个广义而又切实可行的定义,可把它看成是这样的一种活动,即它发挥某些职能,以便有效地获取、分配和利用人的努力和物质资源,来实现某个目标”^④。

我国学者也给管理下了各种定义。比如:

周三多等学者认为,“管理是社会组织中,为了实现预期的目标,以人为中心进行的协调活动”^⑤。

吴照云等学者认为,“所谓管理,就是对组织所拥有的资源进行有效的计划、组织、领导和控制,以便达到既定的组织目标的过程”^⑥。

① H.法约尔:《工业管理和一般管理》,5页,北京,中国社会科学出版社,1982。

② 赫伯特·A·西蒙:《管理决策新科学》,33页,北京,中国社会科学出版社,1982。

③ J.M.普蒂、H.韦里奇、哈罗德·孔茨:《管理学精要》(亚洲篇),27页,北京,机械工业出版社,1999。

④ 丹尼尔·雷恩:《管理思想的演变》,2页,北京,中国社会科学出版社,2002。

⑤ 周三多、陈传明、鲁明泓编著:《管理学——原理与方法》,3版,10页,上海,复旦大学出版社,1999。

⑥ 吴照云主编:《管理学》,3版,9页,北京,经济科学出版社,2002。



杨文士、张雁等学者认为,“管理是指一定组织中的管理者,通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动,使别人同自己一起实现既定目标的过程”^①。

综观以上中外学者的观点,可以说视角有别,观点各异,他们多从某个侧面或角度揭示管理的含义或属性。

本书把管理的定义概括为:管理是管理者在特定的环境和条件下,为了实现特定的目标,对组织所拥有的资源进行计划、组织、领导和控制等活动的过程。该定义包含以下几层含义:

(1) 管理的主体是扮演管理者角色的组织或作为个体的管理者。管理者是指在组织中指挥和领导他人活动的人们。从纵向看,管理的主体具有层次性,基本上可以分为高层、中层和基层三个层次。从横向看,管理的主体具有多样性,既包括国家的统治者、政府的领导者,也包括企业的经理及非营利组织的管理者。管理的主体既可以是个人,也可以是以组织形式出现的领导机构或单位。

(2) 管理是在特定的环境和条件下进行的。管理的环境和条件主要是管理者面临的内外部和环境条件。外部环境和条件是指自然环境和社会环境。所谓自然环境,主要指气候、地理条件、自然资源、生产力水平等;社会环境,是指意识形态、价值观念、文化水平、社会经济、政治和法律等。此外,外部环境和条件还包括与组织发展有密切业务关系的环境和条件,如企业组织面临的供应者、顾客、竞争者、雇员、股东等。外部环境是管理者无法控制但却可以认识的因素。外部环境有动态和静态之别,不同的外部环境对管理的要求不同。管理的内部环境和条件基本上是组织内部系统,是管理者所处的组织内部的因素,包括组织性质、组织制度、组织氛围、人员素质、技术水平等。管理的内部环境是可以控制的。

(3) 管理是为了实现特定的目标。管理的目标是组织目标的体现,是管理的出发点和归宿。管理的直接目标是追求效益。所谓效益,是指管理活动产生的有益的效果。效益既包括经济效益,也包括社会效益。管理的终极目标就是追求效益,但是,仅仅追求效益是不够的,还必须注意管理的效率。所谓效率,是指系统在单位时间内投入和产出的比率。投入大,产出少,则效率低,反之,则效率高。由于组织中的资源是有限的,所以,追求管理的低投入、高产出十分重要,即管理的效率也是管理要追求的目标之一。由此可见,管理的目标应是效益与效率的统一。

^① 杨文士、张雁主编:《管理学原理》,4页,北京,中国人民大学出版社,1994。

(4) 管理的客体是管理所指向的对象,即在社会管理当中发生的大量的社会现象和文化教育现象,通俗地讲,是管理过程中出现的大量问题或事务。

(5) 管理的保障是组织资源。传统的组织资源包括人、财、物,现代管理的组织资源还包括技术、信息、机会、价值、规范和权力等。对管理者来说,合理有效地使用组织资源是实现管理目标的重要保障。

(6) 管理的实质是协调。通过对组织中各方面的力量的协调、配合或整合,以达到整体力量大于各要素力量之和(即 $1+1>2$)的协同效应。

(7) 管理是一个过程。这个过程是由计划、组织、人事、领导和控制等活动组成的封闭过程,管理过程中的一系列活动是相互关联、不可偏废的整体,其中计划是前提,组织是载体,人事是保证,领导是核心,控制是组织活动的监视器和调节器。

1.1.3 管理的性质

管理是自然属性和社会属性、科学性和艺术性的统一。

1. 管理的自然属性和社会属性

由生产力和生产关系所决定,管理不仅具有合理组织生产力,即监督和指挥生产的自然属性,而且还具有维护生产关系运行,即维护社会统治秩序的社会属性,这便是管理的二重性。

从古至今,人类社会只要存在分工协作和公共生活,就需要管理。否则,社会生产、生活、交换、分配等都会发生混乱而无法进行。对此,经典作家有过论述,认为一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,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的运动——所产生的一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己,但一个乐队就需要一个乐队指挥。可见,在任何社会,管理所具有的组织生产力、监督劳动和指挥生产的属性是不以人的意志为转移的,这是管理的自然属性。

管理除了要维持社会生产和生活的正常运行,还要维护社会的生产关系,即维护统治阶级的利益,这使管理又具有社会性。从历史演变中可见,封建社会的管理要维护封建地主阶级对农民阶级的统治,资本主义社会的管理除了维护社会化大生产的正常运行,还要维护资本主义的政治秩序。尽管资本主义从产生至今已经发生了很多变化,管理者在行使管理职能时,不能仅仅满足资本家及股东对股息和红利的要求,还要兼顾社会公众和消费者的利益,处理与政府的关系,遵守政府的法律法规,也就是说,资本主义管理的社会属性已经多元化了,但是管理的实质依然没有改变,即管理无不打上资产阶级的印记。社会主义的管理不仅