

公

共

对外经济贸易大学公共管理系列教材

公共部门人力资源管理教程

GONGGONG BUMEN RENLI ZIYUAN GUANLI JIAOCHENG

主編 王 晴



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

管

理

对外经济贸易大学公共管理系列教材

公共部门人力资源管理教程

主编 王 晴

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理教程 / 王晴主编. —北京: 中国商务出版社, 2006. 10

(对外经济贸易大学公共管理系列教材)

ISBN 7-80181-598-X

I. 公... II. 王... III. 人事管理学—高等学校—教材 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 123387 号

对外经济贸易大学公共管理系列教材

公共部门人力资源管理教程

主编 王 晴

中国商务出版社出版

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010—64269744 (编辑室)

010—64245984 (发行部)

网址: www.cctpress.com

Email: cctpress@cctpress.com

新华书店北京发行所发行

北京金奥都图文制作工作室排版

三河市汇鑫印务有限公司印刷

787×980 毫米 16 开本

20.25 印张 370 千字

2006 年 10 月 第 1 版

2006 年 10 月 第 1 次印刷

印数: 4000 册

ISBN 7-80181-598-X

F · 948

定价: 30.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64212247

序 言

公共管理学要回答什么问题、研究什么问题、解决什么问题，也就是学科的准确定位是什么，一直到现在我国学界还存在着争论。但是随着我国社会转型的渐次深入，包括政府自身改革在内的各个方面改革的大力推进，公共管理学要回答、研究和解决的问题，越来越明确地展现在人们面前。我们认为公共管理学科的准确定位问题现在已经到了可以、并且应该在学界和实践界达成一个基本共识的时候了。对于这个问题，在一篇序言里，我们无法展开充分的讨论，但是有一点在这里是非常值得一提的，即作为一个英文语汇的“Public Administration”是如何在中国学界被演绎成诸如“行政学”、“行政管理学”、“公共行政学”、“公共管理学”的？本来，英文语汇“Public Administration”本身并不会在英语国家发生歧义，但是，这样的歧义在汉语界还是发生了。原因究竟何在？是翻译上的原因还是理解上的原因？我们认为，对这一困惑的回答必须、也只能从学科本身的发展之中找寻原因。人们首先应该注意到的是，作为一个学科而发生和存在的“Public Administration”，即使在当今的英语国家在内涵和外延上与一百多年前相比也发生了显著的变化。在一百多年前的威尔逊和古德诺时代，当人们谈论这个语汇的时候，恐怕只会想到政府管理，甚至是更狭义的行政机关的管理。但是现在，当人们再谈论这个语汇的时候，就不仅仅在讨论行政机关的管理或者政府管理，而且会将讨论的视角投射到一个非常广阔的领域，这个领域包含了除私人事物之外的所有事物，这些事物我们统称为“公共事物”，对这些“公共事物”的管理其实就是当今汉语语境下所指的“公共管理”。由此可

见，正是因为学科研究对象的变化，带来了学科内容的变化，这种变化使得无论是理论界还是实践界都迫切感到，不管是用“行政学”、“行政管理学”，还是“公共行政学”，在实际上都不能涵盖这个学科所要研究的丰富的内容了。因此，“公共管理学”就成为一个在原来诸多学科定义基础上演变和发展起来的学科。

与此相联系，我们自然会注意到另外一个现象，那就是，作为一个向现代化方向前进的发展中国家，我国行政管理正沿着其他先进国家的相似轨迹发生着非常显著的变化。政府管理的内容、管理的目标、管理的方式、管理的途径无一不在发生着变化，这样的变化却远远不是原来意义上的“行政学”、“行政管理学”、“公共行政学”所能涵盖得了的。因此，姑且不论英语语境之下的人们是如何理解“Public Administration”的，在我国理论界和实践中，只有引入“公共管理”这个概念，重新给行政管理定位，才能适应形势发展和学科建设的需要，也才符合学科发展的方向。正是在这个意义上，我们才能说公共管理学是一个朝阳学科，是一个充满无限生机和活力的学科，因为它的背后有着社会发展的需要，这个无比巨大的推动力量在促进着它的变革和发展。

从我国实际来说，自改革开放以来，行政管理呈现出两点显著变化：一是由单纯的行政管理向更广域的公共管理转化，管理的方法日益多样，技术含量显著增加；二是政府过去“大包大揽”的公共事务管理职能开始向非政府部门（如人民团体、事业单位、社会中介组织）转移。现阶段，我国行政改革的目标是要建立一个办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，并且要充分发挥人民团体、社会中介组织的作用，致力于建立一种高效、灵活、以人为本的公共管理体制。这样，我们将政府机构的、非政府部门的管理和其他社会力量的管理纳入到“公共管理”这个统一的范围之内进行教学和研究就成为必需。

国际上，由行政管理向公共管理过渡事实上早已成为一股潮流。公共管理学经过一百多年来的发展，其专业和学科涵盖的领域已大大超越了传统行政学所界定的范围，它包括一切与公共事务有关的活动，所有市场不愿办和无力办的事务，都是现在外延上大大扩展了

的公共管理所要承担的责任。因此而言,公共管理就是政府和第三部门组织所从事的一切活动。

综上可见,在当下,“公共管理”所包含的内容,所涵盖的范围确已大大超出了以往人们的想象。举凡国民经济、土地、国防、区域经济、人口、教育管理、人力资源、市政、社会发展、社区建设、第三部门管理等与政府活动和第三部门活动有关的一切公共事务都被纳入了公共管理的研究和教学范围。我们必须充分把握行政管理专业的这个发展方向和趋势,用一种崭新的视野和方法探讨和研究在最广泛意义上的“公共管理”所覆盖的一切过程和活动。

我国公共行政和公共管理科学研究和教育的发展和繁荣,要求我们要以拥抱世界的姿态,了解、研究和借鉴西方发达国家公共行政和公共管理研究和实践的成果,汲取西方国家在公共行政和公共管理方面的经验和教训,致力于建设有中国特色的公共管理体制。

正是在适应本学科从行政管理到公共管理转变的背景和形势下,我们组织人力编写了这套以管理学、经济学、政治学和法学为主要内容的公共管理系列教材。本套教材用于公共管理专业本科生,教材力求贴近实践,具有较强的科学性和实践性。教材充分体现了对外经济贸易大学国际化的办学特色。我们希望这套教材的出版有助于系统培养学生思考和解决实际问题的能力。

随着我国行政体制改革的深入以及公共管理体制的逐步完善,我们将根据社会的需求,对课程进行不断调整,出版新的系列教材。

对外经济贸易大学

郑俊田 教授

2005年12月10日

前 言

《公共部门人力资源管理教程》是为了适应高等院校公共管理专业的需要而编写的一部教科书。本书系统地介绍了公共部门人力资源管理作为一门学科的产生、发展的历史、理论渊源、基本原理、基本准则，并介绍了发达国家在此领域中的新的研究成果、新的思想、新的理念，并对我国公共部门人力资源管理的改革进行了有益的探索，颇具新意。

每章除系统的教学内容以外，还提出了学习中应掌握的重点问题及课后的复习思考题。本书可供大学本科公共管理专业作为教材或参考书使用。亦可作为广大从事公共部门人力资源管理的工作人员的工具书使用。

本书在编写过程中得到了对外经济贸易大学各级领导、公共管理学院领导和中国商务出版社负责同志的大力支持，在此一并表示诚挚的谢意。

本书由于编写时间紧迫，存在不足之处，敬请读者批评指正。

参加本书的编著者有王晴、刘伟强、刘华龙、仇中海、肖火力，全书最后由王晴统一修改定稿。

编 者
2006 年 7 月

目 录

第一章 公共部门人力资源管理与开发的形成和发展	(1)
第一节 文官制度的形成与公共部门人力资源管理与开发的理论 渊源	(1)
第二节 公共部门人力资源管理的发展趋势	(10)
复习思考题	(18)
第二章 公共部门人力资源管理的文化背景	(19)
第一节 文化与管理	(20)
第二节 管理的文化传统与管理文化的现代化	(26)
复习思考题	(36)
第三章 公共部门人力资源管理与法律	(37)
第一节 公共人力资源管理的法律化	(37)
第二节 公职人员的权利	(48)
第三节 公职人员的法律责任	(52)
第四节 公共部门人力资源管理中纪律与法律的惩戒功能	(54)
复习思考题	(64)
第四章 公共部门人力资源管理的基本原理与基本原则	(65)
第一节 公共部门的界定	(65)
第二节 公共部门人力资源管理的含义及特点	(71)
第三节 公共部门人力资源管理的目标和基本任务与职能	(83)
第四节 公共部门人力资源管理的理念与目标	(89)
复习思考题	(98)

第五章 公共部门人力资源战略管理	(99)
第一节 公共部门人力资源战略管理的概念和特点	(100)
第二节 环境分析与人力资源战略问题的界定	(105)
第三节 人力资源战略的制定	(116)
第四节 人力资源战略的实施与评价	(119)
复习思考题	(121)
第六章 公共部门的职位管理与人员分类	(122)
第一节 职位与职位管理	(122)
第二节 人员分类管理	(128)
第三节 我国公职人员分类管理制度与人员分类管理发展趋势	(139)
复习思考题	(144)
第七章 公共部门人力资源的招聘与选拔	(145)
第一节 公共部门人力资源规划与招聘计划	(145)
第二节 招募	(153)
第三节 甄选	(157)
第四节 选拔录用	(174)
复习思考题	(177)
第八章 绩效考评与管理	(178)
第一节 绩效考评与管理的含义	(178)
第二节 绩效评估的标准与技术方法	(184)
第三节 绩效评估的实施	(197)
第四节 我国国家机关人力资源绩效考核管理的改革与完善	(210)
复习思考题	(217)
第九章 公共部门人力资源管理的职业发展管理	(218)
第一节 职业发展管理概述	(219)
第二节 职业发展管理理论和职业发展管理的演变	(222)
第三节 个人职业发展规划	(234)
第四节 公共部门职业发展规划	(238)
复习思考题	(242)

第十章 公共部门人力资源的培训与开发	(243)
第一节 公共部门人力资源培训的必要性、基本原则和基本 类型	(243)
第二节 公共部门人力资源培训体系的构建和培训方法	(250)
第三节 公共部门人力资源培训的效果评估	(257)
第四节 人力资源开发	(260)
复习思考题	(266)
第十一章 公共部门人力资源保障管理	(267)
第一节 报酬管理	(267)
第二节 福利	(279)
第三节 社会保险	(283)
第四节 存在的问题与矛盾及改革、完善办法	(291)
复习思考题	(307)
主要参考文献	(308)

第一章 公共部门人力资源管理 与开发的形成和发展

公共部门人力资源管理作为上层建筑的一部分，是由各个国家和民族的经济基础所决定的，是和各个国家和民族经济发展状况相适应的，并受着各个国家和民族的历史文化传统、习俗的深刻影响，有着深沉和久远的历史渊源。我们在研究公共部门人力资源管理的同时，不能不考虑到以上因素，并探究其历史的因果关系。

重点问题

- 文官制度的形成
- 公共部门人力资源管理与开发的理论渊源
- 公共部门人力资源管理的发展趋势
- 中国公共部门人力资源管理的价值取向

第一节 文官制度的形成与公共部门人力资源 管理与开发的理论渊源

文官制度起源于西方发达国家，西方国家、政府和公共部门人事行政管理制度通常被称之为公务员制度，即文官制度。

所谓的文官即公务员是经公开考试、择优录取进入政府各部门的无任期的常任的事务官员。公务员不起决策作用、非选举产生、不与内阁共进退，但由

于直接处理行政事务,对国家各项政策的制定有着重要影响,特别是高层的文官(公务员)在西方的国家机器中起着“不倒台的内阁”的作用。因此优化对公务员的管理,建立健全公务员管理制度是提高政府工作效率,提高国家的管理职能、管理水平的必要保障。

西方发达国家历经几百年的统治,根据社会政治、经济、文化诸领域发展的需要,制定一整套提高国家管理职能,提高行政工作管理绩效的措施和制度,积累了丰富的经验,并加以理论上的概括和总结,形成了公共部门人力资源管理的基础理论,这对于我国进行政治体制改革,特别是人事体制改革有着宝贵的借鉴作用。

一、文官制度的形成

文官制度即公务员制度形成于19世纪后半叶,是为适应西方发达国家政治、经济、文化发展需要而进行一系列官吏制度改革的结果。

1. 官吏制度改革的原因

社会现实需要除弊兴利、破旧立新。资本主义制度在欧美确立起来之后的相当长的一段历史时期实行的是“恩赐官职制”及“政党分赃制”,人事制度存在着一系列的弊端,权贵垄断政府官职。

官吏利用党派关系把持政府,不仅造成国家政府机关、行政工作效率低,而且投机钻营、利欲熏心的无德无才之辈也钻入政府,滋生腐败,行政道德日衰,直接影响到整个资产阶级和广大民众的利益,引起公众的强烈反响,造成周期性的政治动荡,改革的呼声日益高涨。

2. 官吏制度改革的动力——资本主义经济发展的推动

经历了产业革命的西方资本主义生产力,以前所未有的速度迅猛发展,生产的社会化程度有了更大提高并向着国际化和现代化的方向发展。国家的管理职能范围不断扩大。作为上层建筑的官吏制度有必要为其所赖以存在的经济基础服务,促成其更大的发展。这不仅需要充分有效发挥政府的系统而分工细密的管理职能,而且需要建立起廉政高效、专业化、职业化的管理人员队伍的机制,以适应市场经济的自主、平等、自由的原则和公平有序的竞争机制。显然旧的官吏制度早已不能适应资本主义经济发展的这种客观需求,改革旧的官吏制度、实行全新的文官制度——公务员制度迫在眉睫。

3. 改革的借鉴——中国的古代人事制度

西方在对官吏制度改革的过程中借鉴了中国古代人事制度,尤其是科

举制度,结合本国的需要和特点进行了创造性的利用和发展,建立起西方的文官制度,即公务员制度。

中国是一个有着五千多年的悠久历史和文化的文明古国。在国家机构的设置和人事制度的建设方面积累了丰富的经验。特别是两千多年的封建统治使其国家机构的管理职能得到强化,人事制度趋于完备和成熟。正是由于这种情况,才确保其封建制度延续了如此之久。科举制度不乏其糟粕和弊端,但在管理社会政治、经济、文化方面也曾有过强大的功能,发挥过巨大的作用,为世界社会文明的进步和发展也曾作出过自己的贡献。

中国古代人事管理制度经历了萌芽阶段、初创阶段和成熟阶段。

(1) 中国古代人事管理制度发展的萌芽阶段

主要是指秦朝统一中国以前的历史时期,包括处于原始氏族社会的尧舜时期,及至春秋战国时期。

① 贤能制、禅让制

由于尧舜时期的原始氏族社会没有私有制和由私有制而产生的国家机构。行使管理职能的主要是由全体氏族成员参加的议事会和由议事会选举产生的氏族首领,这就是原始的贤能制。管理权以让贤的方式由继任者接替,历史上又称之为禅让制,这种简朴、公正、任人唯贤的管理模式对世界民主政治的发展和人事制度的变革起到了启示和典范的作用。

② 亲贵合一的世袭制

随着生产力的发展,剩余产品的增多,私有制取代公有制,原始的贤能制、禅让制也被世袭制所取代,大禹之子启发动“政变”推翻了由禹禅让给伯益的管理者的首领地位,开创了世袭的先河。

夏王朝是中国历史上第一个奴隶制国家,标志着中国社会发展进入到阶级社会的历史阶段。国家的用人管理制度也随之发生相应的变化。

夏、商、周(西周)三代实行的是“任人唯亲”、“亲贵合一”的权力世袭,及“世卿世禄”的用人制度。特别是西周时期,在经济井田制的基础上,在管理制度、用人制度上又发展为“分封制”,以天子为中心、以血缘关系为标准来决定土地的封赏和权力的划分。这使奴隶制国家的管理体制和官僚制度得到进一步的发展。

③ 文武分职、主动进仕的俸禄制

随着奴隶制社会向封建制社会的过渡,春秋战国时期的人事管理制度也普遍实行了变法革新。特别是秦国的商鞅变法对秦国的政治、经济发展,以后统一中国起到了十分重要的作用。变法中的一项重要内容就是打破血亲分封,取消官吏的世袭世禄,建立臣对君的人身依附和以雇佣关系为基础的、实行文武

分职为内容的人事管理体制。这些变法和改革为推动中国社会从奴隶制向封建制的过渡,建立封建主义中央集权的官吏管理体制,创造了有利的条件。

(2) 中国古代人事管理制度的初创阶段

① “三公九卿”与郡县二级制

秦统一中国后建立了历史上第一个中央集权的封建主义国家。为保障其国家权力机构职能的作用,在中央实行“三公九卿制”,三公为丞相、太尉、御史,分别掌管行政、军事、监事大权,九卿为奉常、郎中、已尉、太付、廷尉、典客、宗正、治粟内史、少府,分别掌管宗庙礼仪、文教、宫廷警卫、宫门屯卫、宫廷车马仪仗、司法、外交、皇族事务、国家财政、皇帝私人财政等事宜。与中央的“三公”相对应,在地方上实行郡县二级制的郡守、郡尉、郡监、县令、县尉、县监的设置。各级官吏均由皇帝任免充分体现出封建社会的中央集权,与此相关的人才举荐、政绩考核、官员的待遇等具体事宜的人事制度,逐一建立健全。

汉代除了秉承秦朝的“三公九卿制”以外,开始对官吏的作用进行限制,以后发展为回避制度。汉代对官吏的录用、培训、考核、监察等制度也都更加细密、完备。

② 九品中正制、推荐选拔制

九品中正制是魏晋南北朝时期选拔官吏的基本制度,由中央任命地方各级“中正官”,再由“中正官”评定推举人才,逐级上报到中央吏部,最终由皇帝任命。这种用人制度曾一度起到积极作用,然而魏晋南北朝时期门阀豪强把持,九品中正制沦为压制人才、阻塞平民晋升的工具。

(3) 中国古代人事管理制度的成熟阶段

以三省六部制为核心,以任用、考核、监察、俸禄致仕为内容,以科举制为基础的人事管理。

① 隋朝首创科举先河

由于九品中正推荐选拔的弊端的充分暴露,隋朝统一中国后,隋文帝开始废除九品中正制,通过考试选拔人才,中央收回地方官吏的选任权,九品以上官吏由中央任免,首创科举的用人制度。

② 唐代科举制的长足发展

唐朝吸取了隋朝灭亡的历史教训,在经济上推行“让步政策”,在政治上进行系列的改革,使中国封建社会达到鼎盛时期,而用人制度的改革和完善在推动封建社会的繁荣和发展的过程中起到了很大的作用。在人事管理制度方面确立了开科取士制度,包括任用、监察、考核、俸禄、致仕等为内容的官吏制度,及以尚书、中书、门下、吏、户、礼、兵、刑、工为核心的三省六部的官

僚制度。

唐代的科举制分为两类：

第一类为常科，由礼部负责，定期举行选拔考试。

第二类为制科，由皇帝下诏，不定期举行选拔考试。

常科考试分为进士、明经二科，共三场。一旦中了进士，便会身价倍增，社会地位便可青云直上，对于读书人有很大的诱惑力和激励作用。

③宋代科举范围的扩大

宋朝在延用科举制选拔人才的基础上又进一步扩大了科举的范围，不论门第、身份、地位均可参加科举考试，皇帝亲自主持高级御试，及第立刻授予官职，大批文人墨客纷纷被吸引到科场中来，为封建官僚队伍输入了大量的优秀人才，提高了官吏的素质和国家的管理水平。宋代的清官名仕、将相才子是历史上名垂千古的，如王安石、范仲淹、欧阳修、苏轼父子三杰、陆秀夫、文天祥等，不胜枚举。

宋代还将科举考试的规则法制化，设立主考官临时差遣制、副主考官监督制、弥封卷首制、考官隔离制等，以保证录取人才的公正性。

④明代科举的文武和四级考试制度

明代在官吏的选拔上承袭了科举考试制度，并增加了考试的内容和变革了考试的形式。

根据考试的内容分设文进士科和武进士科，将古代经典之作《诗》、《书》、《易》、《春秋》等作为考试的主要内容，以8段300~700字的八股文为固定格式。

具体考试分为四级：

初级考试——童试分为县试、府试和院试，通过者为相公、秀才、生员。

中级考试——乡试，第三年举行一次为正科，庆典临时增加的为恩科。通过者为中举，称之为举人。中举后可进一步考取进士获得官职，若不能考取进士，也可通过各种渠道获得知县等官位。

高级考试——会试，由中央主持的初试，考试合格者称之为贡士，亦有临时增加的恩科。

高级考试——殿试，亦称为“廷试”，是皇帝亲自主持的复试，只有通过会试的合格者才有资格参加。通过殿试排出三甲名次，头名为状元，第二名为榜眼，第三名为探花，皆授予进士及第。

⑤清代科举的新招术——“点翰林”和保举制

清代官吏的选拔继续沿用科举，秉承明制，并发展了明代庶吉士制度，将二甲榜眼、三甲探花经考试选进翰林院栽培，这是比科举更高一级的考试，经

过此途径可以得到更快晋级升迁的机会。

为了弥补科举致仕实际工作能力的缺乏，还推行了从任中低级的官吏中推荐为中高级官吏的保举制。

清代晚期，科举考试明显脱离实际、埋没人才，加上世风不正、日益腐败，晚清吏制不得人心而走向没落，清政府终于在 1905 年宣布实行了一千多年的科举制度的结束。

尽管科举制度存在着种种缺陷和历史的局限性，但它却是中国古代一千多年来封建王朝选拔官吏的基本制度、提炼出的精华。曾在中国封建社会的发展中起到过进步作用的科举制度，其公开报考、择优录取体现了公开、公平、竞争的原则和吸收平民参政的思想，对世界各国，特别是西方国家吏制改革曾起到过启示和借鉴作用。诞生于 19 世纪英国的文官制度更是直接吸收了科举制度的精华，并被西方发达国家普遍沿用至今，这是历史悠久的中华文明古国丰厚的政治、文化遗产对世界文明发展作出的贡献。

中国古代人事制度由简到繁不断发展完善，积累起来的经验和知识对世界各国进行的政治体制改革和公共部门的人力资源管理仍然有着宝贵的借鉴意义和参考价值，成为西方人事制度革新的重要模本。

二、公共部门人力资源管理的理论渊源

科学发展的总体过程是从古代各学科的融合走向分化，又从分化走向现代的融合。20 世纪以来科学的发展，呈现出整体化趋势，出现了一系列的边缘性科学、交叉性科学和综合性科学。人力资源管理理论就是这种多学科整体化趋势的产物，它涉及到社会学、人才学、法学、行为科学、领导科学等多种门类的学科。而与之关系尤为密切的是现代管理学、现代行政学、心理学、人本管理思想和人力资本理论等。后者则成为公共部门人力资源管理的理论来源。

1. 对公共部门人力资源管理有着重大指导意义的现代管理学

现代管理学产生于 19 世纪 20 世纪之交，是从经济学分化、派生、演化出的独立学科。其发展经历了萌芽阶段、科学管理阶段、行为科学管理阶段、系统科学管理阶段、管理科学阶段。

(1) 管理理论的萌芽阶段

即 18 世纪后半叶直至 19 世纪末。起源于英国古典经济学理论，其代表人物亚当·斯密在其《国民财富的性质和原因的研究》著述中，第一次剖析了劳动分工的经济效益，对当时资本主义的生产和管理产生了巨大影响。

(2) 管理理论的“科学管理”阶段

其理论的代表人物是美国的泰勒、法国的法约尔和德国的韦伯。

1911年美国经济学家泰勒发表了《科学管理原理》，提出了如何提高工人的劳动效率和管理人员的工作效率的首创“科学管理理论”，被后人称之为“科学管理之父”。然而其理论中存在着见物不见人，忽视管理组织的作用和人的能动作用的严重缺陷。

法约尔的学说以企业整体为研究对象，着重研究如何提高高层管理效率及一般管理原则，最早阐明了一般管理理论，其管理思想超出了企业的范围，更广泛地适用于各个领域的事业。他于1916年发表了《工业管理和一般管理》，详细阐明了他的有关管理组织和职能划分的思想，对管理组织系统化的发展有着重要作用。

著名的德国社会学家韦伯在其代表作《社会组织与经济组织理论》中提出了理想的行政组织体系理论，该体系对于提高工作效率，提高工作的稳定性、可靠性、精确性等方面都发挥出巨大作用。

无论是韦伯还是法约尔的管理理论，在组织结构上都是独裁式管理。着重强调的是管理的组织形式、法律规章，不尊重人的价值，死板、僵化。然而，其理论对后世的影响很大，进一步推动了管理的科学化、标准化、系统化的发展。其科学管理的思想理论一直被沿用，并在管理学的发展史上占有一席之地。

(3) 行为科学阶段

行为科学产生于20世纪20年代，是以协调企业中人与人的关系，提高劳动生产率为目的，专门研究生产中人的行为、产生行为的关系，亦称之为人际关系。创始人是美国学者埃尔顿·梅奥和费里茨·罗特利伯格，后来者马斯洛的“人类需要层次论”、斯金纳的“强化理论”、穆顿和布莱克的“管理方法”理论都进一步充实、发展了行为科学理论，并且对公共部门人力资源理论的发展发挥了重要的影响。

(4) 管理科学阶段

管理科学产生于19世纪40年代，是现代自然科学、技术科学管理学相互渗透、相互融合、共同发展的产物。它采用了先进的计算机技术、通讯技术，并将信息论、控制论、系统论运用到管理工作中，并达到管理数学模式化。现代管理科学包括运筹学、系统分析、决策科学化三个部分。运筹学主要用于管理的战术性质的分析论证；系统分析则作为决策工具，用于战略性的高级决策研究；决策科学是渗透到管理的全过程的科学理论，吸取了现代各门科学思想的精华（包括行为科学、运筹学、系统论、计算机程序等），以事实为依据，以逻辑思维为方法，遵循科学程序作出决策的全部的管理理论。由于管理学一