

GONGGONGGUANLI  
GAILUN

21世纪公共行政系列教材

# 公共管理 概论

朱立言 谢明 主编

GONGGONGGUANLI  
GAILUN  
**21**世纪

GONGGONGGUANLI  
GAILUN

中国人民大学出版社

21 世纪公共行政系列教材

# 公共管理概论

朱立言 谢明 主编

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理概论/朱立言, 谢明主编  
北京: 中国人民大学出版社, 2007  
(21 世纪公共行政系列教材)  
ISBN 978-7-300-08559-3

I. 公…  
II. ①朱…②谢…  
III. 公共管理-高等学校-教材  
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 149124 号

21 世纪公共行政系列教材

### 公共管理概论

朱立言 谢明 主编

---

|      |                                                                   |      |                     |
|------|-------------------------------------------------------------------|------|---------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                         | 邮政编码 | 100080              |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                      |      |                     |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                |      | 010-62511398 (质管部)  |
|      | 010-82501766 (邮购部)                                                |      | 010-62514148 (门市部)  |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                               |      | 010-62515275 (盗版举报) |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>       |      |                     |
|      | <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |      |                     |
| 经 销  | 新华书店                                                              |      |                     |
| 印 刷  | 北京市鑫霸印务有限公司                                                       |      |                     |
| 规 格  | 170 mm×228 mm 16 开本                                               | 版 次  | 2007 年 10 月第 1 版    |
| 印 张  | 19.75                                                             | 印 次  | 2007 年 10 月第 1 次印刷  |
| 字 数  | 358 000                                                           | 定 价  | 28.00 元             |

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 目 录

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 绪论             | 1  |
| 第一节 管理与管理理论的演进     | 1  |
| 第二节 行政与行政学         | 16 |
| 第三节 公共管理与公共管理理论的兴起 | 21 |
| 第二章 公共组织           | 33 |
| 第一节 公共组织概述         | 33 |
| 第二节 公共组织的结构        | 40 |
| 第三节 公共组织的过程与行为     | 53 |
| 第四节 公共组织环境         | 59 |
| 第三章 公共决策           | 64 |
| 第一节 决策概述           | 64 |
| 第二节 行政决策体制         | 70 |
| 第三节 行政决策程序         | 76 |
| 第四节 公共决策中的群体决策     | 81 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| <b>第四章 公共组织中的领导</b> .....    | 88  |
| 第一节 领导与领导者 .....             | 88  |
| 第二节 有效领导与领导理论 .....          | 98  |
| 第三节 我国行政领导制度 .....           | 109 |
| <b>第五章 沟通、激励与协调</b> .....    | 113 |
| 第一节 沟通 .....                 | 113 |
| 第二节 激励 .....                 | 120 |
| 第三节 协调 .....                 | 128 |
| <b>第六章 公共组织的人力资源管理</b> ..... | 134 |
| 第一节 公共组织人力资源管理概述 .....       | 134 |
| 第二节 公共组织的人力资源开发 .....        | 140 |
| 第三节 公务员制度 .....              | 146 |
| <b>第七章 公共管理的法律基础</b> .....   | 156 |
| 第一节 法治行政概述 .....             | 156 |
| 第二节 公法与私法 .....              | 161 |
| 第三节 公共管理的法律关系 .....          | 164 |
| 第四节 公共管理行为 .....             | 171 |
| 第五节 行政救济制度 .....             | 180 |
| <b>第八章 公共财政管理</b> .....      | 193 |
| 第一节 财政与国家职能的演化 .....         | 193 |
| 第二节 财政预算 .....               | 200 |
| 第三节 公共支出 .....               | 210 |
| 第四节 公共收入 .....               | 219 |
| 第五节 财政赤字与公债 .....            | 227 |
| <b>第九章 公共组织的文化与伦理</b> .....  | 236 |
| 第一节 公共组织文化概述 .....           | 236 |
| 第二节 公共管理伦理 .....             | 247 |
| 第三节 公共组织文化建设 .....           | 256 |
| <b>第十章 政府治理工具</b> .....      | 266 |
| 第一节 政府治理工具概述 .....           | 266 |

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 第二节 主要的政府治理工具.....      | 274        |
| 第三节 政府治理工具的选择.....      | 280        |
| <b>第十一章 公共组织变革.....</b> | <b>286</b> |
| 第一节 全球公共部门改革浪潮.....     | 286        |
| 第二节 我国的政府改革.....        | 294        |
| <br>参考文献.....           | <br>304    |
| 后    记.....             | 306        |

## 绪 论

公共管理通常可以理解为公共组织尤其是政府组织的管理活动，或理解为公共组织有效地提供公共物品和公共服务的过程。它是在传统公共行政的基础上逐渐发展形成的，其主要或核心部分仍然是政府管理活动。

本章内容主要涉及管理与管理理论的演进、行政与行政学的发展以及公共管理理论的兴起、公共管理的研究途径与方法等。

### 第一节 管理与管理理论的演进

#### 一、管理的含义

管理与人类社会相伴而生，是人类特有的一种活动。只要是有人群的地方就有管理，小到个人、家庭、团体，大到整个国家、社会，处处存在管理。放眼世界历史，埃及的大金字塔、中国的万里长城、巴比伦的空中花园、斯巴达克起义、震惊欧亚的十字军东征，这些历史奇观的创造，都与管理密不可分。

随着社会的发展，管理也在不断地深入，触角无所不及，作用愈加重要。人生活在社会里，从小到大，从早到晚，从陆地到海洋，从天上到地下，总会碰到管理问题。成功与失败、喜怒与哀乐也会与管理密切相关。到商店去，会遇到商

业管理问题；出门旅行，会碰到交通管理问题；就医看病，会遇到医院管理问题；迈入校门，会碰上学校管理问题。总之，管理与人们形影不离。

尽管人类社会的管理活动具有久远的历史，但在管理学的研究中，迄今为止，人们对于管理的含义却并没有形成公认的、权威性的一致看法。许多学者从不同角度给出了管理的定义，虽然这些定义具有差别性，但它们也具有若干共同之处，这种共同性主要表现在：认为管理具有特定的目的；管理需要对有效资源进行动员和配置；管理具有特定的职能；管理是一种实践活动；等等。这些共同之处，构成了管理的基本要素，而这些基本要素正是理解和把握管理一般含义的依据。因此，在归纳的基础上，可以把管理定义为：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。

管理的这一定义具有如下基本含义：

(1) 管理是由管理者引导的活动。管理者是在管理过程中组织、指挥、领导和控制其他社会成员活动与行为的人。在现代条件下，管理者呈现出多样性的特点，包括国家的统治者、政府的领导者和管理人员，生产资料的所有者以及他们以各种形式委托的代理人和经理人，也包括各种非政府的公共组织领导者和管理人员。管理者可以是以个人形式存在的领导者和管理人员，也可以是以集体形式出现的决策者和领导者。

(2) 管理是在一定的环境条件下进行的。管理的环境条件即指管理者面临的内外部环境条件。外部环境条件主要是指管理者所管理的组织和成员所面对的自然环境与社会环境。一般来说，外部环境条件的构成要素是多方面的，如自然资源状况、气候和地理状况以及经济发展状况、社会文化、制度、法律、政策和心理等。内部环境条件是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、组织技术水平、组织文化等。

(3) 管理是为了实现组织目标。组织的目标是管理活动的出发点和归宿，因此，管理活动应该是围绕着组织目标而进行和展开的。

(4) 管理需要有效地动员和配置资源。组织目标的实现，需要资源的支撑，这就要求管理者在可能的范围内有效地动员和配置资源。管理所需要的资源既包括人力、物力、财力、组织等方面的资源，也包括机会、时间、信息等方面的资源。

(5) 管理具有基本的职能。管理的基本职能包括计划、组织、领导和控制等，尽管具体管理活动在其性质、组织环境条件、管理的资源、管理的层次和目标等方面千差万别，但是，管理的这些基本职能却是一切管理活动共同具有的。

(6) 管理是一种社会实践活动。在社会实践的意义上,一方面,管理是人们事先拟订计划 and 目标并经过组织和活动实施的自觉行为,因此,管理是管理者有目的和有意识的活动;另一方面,管理要通过被管理者的活动来有效地实现组织目标,因此,管理的主要作用对象是被管理者,同时,管理者要对被管理者的工作后果负责,管理成效要以被管理者的综合工作成效来检验。就这些方面而言,管理是管理者主观见之于被管理者客观的活动,是典型的具有社会性的实践活动。

管理具有两重性:一是它的自然属性,反映其共性。管理普遍存在于社会生活当中,其经验是人类共有的财富,各种社会制度均可运用和借鉴。二是它的社会属性,反映其个性。管理是在一定生产关系下进行的,社会主义社会的管理活动必然有别于资本主义社会的管理活动,这就决定了我们不能照搬西方国家的管理经验。

## 二、管理的职能

管理的职能是指管理者在管理过程中的各种基本活动及其功能。尽管人们可以从主观分析角度将管理职能进行划分和归类,但在实际管理活动中,管理的各项职能在内容上往往相互交叉、紧密相关,并且要求管理者同时实施。

在管理活动和管理学研究发展的不同阶段,人们对于管理基本职能的确定和划分也具有不同的看法。最早系统并明确分析管理职能的是法国管理学家亨利·法约尔,他认为,管理的基本职能主要是计划、组织、指挥、协调和控制,即人们通常所说的“五职能说”。此后,随着管理实践和管理科学的发展,不同的学者对于管理职能展开进一步研究和分析,形成了对于管理职能的多种不同理解。有些学者重视管理中人的主动性和创造性,因此,在管理职能中加入了激励和人事职能;有些学者强调决策对于管理的意义,在管理职能中单列了决策职能;也有些学者看重管理的创新,并把它作为管理的基本职能之一。可见,有关管理基本职能的划分,尚不存在统一的想法。就我国的管理实践,尤其是公共管理的实践来看,可以把管理的职能主要划分为计划、组织、领导和控制四个方面。

### 1. 计划职能

计划职能就是明确管理的总体目标和各分支目标,并围绕这些目标对未来活动的具体行动任务、行动路线、行动方式、行动规则等方案进行规划、选择、筹谋的活动。计划职能是管理活动的首要职能,是管理活动的逻辑起点。

计划职能的特点主要有:预先性,即预先确定和筹划管理目标及其实现方案;预测性,即对管理目标和各分支目标、实现目标的条件和资源、实现目标的途径和方式的预先测量与估算;评价性,即对所确定的目标和行动方案的评价与

比较分析；选择性，即在不同的目标和可能方案之间进行选择；调整性，即随着管理实践的展开和进行，根据管理条件与环境的变化以及行动后果，对原有计划进行调整。

## 2. 组织职能

组织职能是管理者按照组织的特点和原则，通过组织设计，构建有效的组织结构，合理配置各种资源并使之有效运行，以实现目标的活动。组织是管理的载体，因此，组织职能是管理活动得以顺利进行的必要环节。

组织职能的特点有：合理性，即按照目标和任务的要求，并且从实际条件和环境出发，构建组织；有序性，即按照组织设计和管理活动的流程要求，组织各要素；规范性，即组织的构建和运行，必须形成和实施特定的规则及制度。

## 3. 领导职能

领导职能就是管理者按照组织目标和任务，动员和引导人们的思想与行为，使之为组织目标的实现而贡献力量和积极行动的活动。领导职能是管理过程的活的灵魂，是集中体现管理者素质和管理能力的活动，是实现管理效率和效果的关键，因此，领导职能常常被人们认为是管理的核心环节。

领导职能的一般特点主要有：权威性，即公共管理活动中领导权力一般是通过法定授权的方式获得的；主导性，即按照组织目标和任务的要求，有效地主导组织的运行，贯彻落实各项政策主张；决断性，即领导过程中应该准确分析和判断错综复杂的实际生活现象，正确进行方案的选择和决断；公正性，即按照社会和组织公认的公正标准，公平处理各项管理事务（在公共管理中，公正性关系到社会正义，因而更是领导职能必备的特性）；协调性，即协调管理过程中的各要素、各环节、各种关系和矛盾，是领导的日常基本活动，因而使得协调成为领导活动的突出特征；规范性，即现代社会的公共管理活动必须纳入到法治的轨道中，领导权力必须在法定范围内按照特定规则运行，另外，领导的规范性同时包含遵循公共道德的含义在内。

## 4. 控制职能

控制职能是管理者按照组织目标和计划的要求，对组织运行状况进行检查、监督和调节的活动。在现代公共管理活动中，公共组织的活动日益复杂，社会公共事务十分繁重，管理的计划在实施过程中会受到各种各样因素的干扰，从而偏离预定的方向和轨道，这就需要在管理过程中对计划实施和目标实现情况不断进行控制。

控制职能也是由一系列步骤构成的，主要包括实施标准的确定、实际状况和偏差的测定以及纠偏措施和对策的制定与实施。控制职能是管理过程的监视器和

调节器，因此，一方面，它对于管理过程的顺利进行具有重要的保障作用；另一方面，它是管理过程的不同阶段的连接点。

### 三、管理的类型

在现代社会中，公共领域和非公共领域（私人领域）成为社会生活的两大基本领域。在公共领域，代表社会公共利益、承担社会公共事务的政府和非政府公共组织是其主要组织形式，其运行遵循着公共生活的制度与规则。在非公共领域，工商企业构成了其主要组织形式，作为市场的主体，企业的运行遵循着市场的规则和规律。按照这两大领域及其主体组织形式，本书把现代社会的管理划分为公共管理和工商管理（也称之为私人管理）两大类型。

“公共管理”由“公共”和“管理”两个词组成。“公共”与“私人”相对，但它们之间的界限很难准确加以界定。沃尔多在《公共行政学研究》（1955）一书中归纳了“公共”三个方面的含义：一是从哲学、法学和政治理论层次上，即从国家或政府的角度给“公共”下定义，这里涉及的是主权、合法性、福利一类的问题；二是从经验层次上，即从公共职能和公共活动的范围上来界定；三是从政府执行活动或职能的角度来下定义。因此，“公共”作为与“私人”相对的概念，表示国家、政府及其他公共组织的职能、活动范围；它与多数人的利益相关，有较多的社会公众参与；它表示一个众人的事务领域。本书认为，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，或者更为简洁地说，公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动。工商管理主要是以企业组织（也称之为私人组织）为依托并以盈利为目的而进行的管理活动。

通过与工商管理的比较，可以说明公共管理尤其是政府管理的特点。沙雷（Wallace Sayre）的名言——工商管理与公共管理在所有其他不重要的方面是相似的——已被人们广泛地引用。的确，工商管理与公共管理有许多相似之处。所有组织的管理都包含了合作团体的活动，而且所有的大组织（不管是政府部门、医院、大学、工会，还是工厂、商业企业）都必须履行一般的管理职能如计划、组织、人事、预算等。但是，公共管理在许多重要的方面是与工商管理存在着差别的。这些差别主要表现在如下三个方面：

（1）追求的价值不同。公共管理追求的是公共利益，即社会公平与正义的至高无上性。在这个过程中虽然也要讲公共行政成本核算，但目的仍然是实现社会的公平和正义。工商管理谋求的是本企业的利益，追求最大的市场份额和利润，实现本企业的利益最大化。虽然成功的企业也比较注重企业文化和参与社会公益活动，但其背后最根本的还是盈利或再盈利的目的。

（2）提供的产品或服务不同。公共管理服务于全社会，处理社会公共事务，

提供公共产品和公共服务，尽的是公共责任。社会中的每位公民都有权合法地享受这种服务和提出建议或意见，并进行监督。这种公共服务体现的是均等性。工商管理尽管道义上也要尽公共责任，但主要是依法经营，照章纳税，实际职责主要限于本企业的生产经营并提供特殊产品或特殊服务，这种产品或服务是通过销售而与消费者发生联系的，也因此对消费者负责。这种特殊产品或服务体现的是非均等性（私人性）。

（3）权威的来源不同。公共管理行使的是公权力，这种公权力来源于公民的“授权”，形式上表现为法律的授权，即公共管理是基于公众的信任来代表主权运作。强制性和排他性是公共管理的重要特征。工商管理行使的是私权力，或称协议权力，它来源于企业与员工或其他组织签订的协议，协议虽然也受法律的规范，但其背后是市场规律在起作用，也即工商管理的主要影响力量来源于市场机制而非法律，企业的行政运作也与主权无关。平等性和竞争性是工商管理的重要特征。公权力的强制性和排他性决定了其在社会政治经济生活领域中的重要性，影响范围也远较私权力广泛，因此社会注重对公权力的制约与分割，强调其运行的规范性与程序性，防止公权力蜕变为专制权力。

#### 四、管理理论的演进

人类的管理活动，可以追溯到远古时期。管理活动的产生与人类生活和劳动的公共性紧密联系在一起，对协作劳动和公共生活的组织需要，成为管理活动产生的内在动力。随着人类社会进入奴隶社会和封建社会，在劳动和社会分工的基础上，产生了私有制、阶级和国家，管理成为一种专门的社会活动。在这一过程中，管理思想也得到了一定的发展，但这些思想大都停留在经验层面，尚未形成科学系统的管理理论和学说。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，生产过程的协调和指挥日益重要。正是在这一背景下，产生了现代意义上的管理思想和管理理论。在资本主义管理思想的萌芽时期，初步提出了许多重要的适应社会化生产要求的管理思想，例如，英国重商主义的代表人物詹姆斯·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·斯密提出的经济人理论和分工理论；空想社会主义者罗伯特·欧文提出的重视人的因素在工业管理中的作用的的思想；政治学家马基雅维里提出的有关政治管理的本质以及管理技术和技能问题的看法等。这些思想虽然对后来的管理科学具有重要的影响，但是，并未成为系统的专门管理学说。

工业革命以后，生产力水平发展到了空前的高度，如何通过改进管理的制度与方法来进一步提高生产效率，发挥技术革命的潜能，成为社会生产的重要课题。正是在这一背景下，管理学应运而生，形成了独立的学科。自从管理学成为

独立的学科以来，大体经历了三个发展阶段。

### （一）古典管理理论阶段

古典管理理论阶段的管理学注重管理的科学性、精确性、法理性和纪律性，把管理的对象看作是被动的受支配者和经济理性人，是机器的附属物，而较少注意人的全面性及其对管理的影响。这一阶段的管理理论是以科学管理学派为主干形成的。

#### 1. 泰勒及其科学管理理论

科学管理理论的代表人物是美国管理学家弗雷德里克·泰勒。1856年，他出生在美国费城一个富裕的律师家庭，中学毕业后曾以优异成绩考入哈佛大学法学院，后因眼疾辍学进入工厂当了一名学徒。他从普通的工人逐渐成长为一名管理学家。这种特殊的经历使他有可能在生产第一线研究管理问题。针对工厂中存在的管理落后、劳动生产率低下状况，泰勒进行了一系列的实验，提出了改进管理制度和管理方法的一整套设计。1911年，在这些研究的基础上他出版了《科学管理原理》一书，系统阐述了他的科学管理原则。

第一，用科学方法决定工作的最有效方式，设计工作的每一组成部分。泰勒提出了“最小工作单位”和“工时定额”的概念，把每项工作都分解为若干基本动作，利用计算尺和秒表进行计算，得出该项工作完成的合理时间，从而决定一个工人的工时定额。

第二，对工人进行科学的选择和训练。泰勒认为，只有工作适合，工人才可能成为第一流的，所以要进行精心选择；那些具备能力而工作表现一般的工人，经培训，也会成为第一流的工人。

第三，加强工人与管理者之间的合作。泰勒认为，管理者关心的是低成本，而工人关心的是高工资，所以不可避免地会出现矛盾和冲突，只有运用科学管理方法，才会提高工厂总的收入，从而化解相互的矛盾，形成双方的合作。

第四，在工人和管理者之间明确划分工作与责任。泰勒主张把计划职能同执行职能分开，改变过去管理人员只起监督作用的状况，由他们来担负计划职能。这就是泰勒著名的“计划与执行分离”的原则，这一思想为各种组织中设置计划和其他职能部门，奠定了组织理论的依据。

此外，泰勒还提出了“职能管理”、“命令统一”和“例外原则”。所谓职能管理，就是使每一个管理者只承担一两项管理职能，以利于管理的专业化；所谓命令统一，就是一个工人只服从一个上级的指示，避免令出多门，使人无所适从；所谓例外原则，就是高级管理人员应该把日常例行事务授权给下属去处理，使自己能集中精力去考虑例外问题，即非常规性问题，保留对重要事项的决策权

和监督权。

泰勒的科学管理原理和方法以后逐渐渗透到社会各个管理领域，对政府部门的行政管理工作也产生了非常重要的影响，为行政管理基本理论与方法的形成创造了良好的理论条件。所以，它至今仍不失为资本主义社会的基本管理理论。

然而泰勒理论的主要不足表现在其理论的机械性，把人视为一种理性机器，把组织看作一种封闭系统，忽视了环境因素的影响，忽视了人的社会性需求，是典型的经济人观点，片面强调物质利益，过分注重机械效率。

## 2. 亨利·法约尔及其管理过程学说

亨利·法约尔不是从纯理论的研究出发，而是注重现实组织的具体问题，他的理论出自他在煤炭业中工作的亲身经历。在法国，他是一位非常成功的企业家。最初，他只是一名普通的矿业工程师，1860年进入康门曲里-福亨宝特矿业公司，并终身在该公司就职。在公司濒临破产的不幸时刻，法约尔出任了该公司的总经理，他依靠自己熟练的管理技能使公司摆脱了困境，很快扭亏为盈，取得了极大的成功。1916年，法约尔出版了《一般管理与工业管理》一书，该书现已成为管理学方面的经典著作。

举世公认，法约尔是管理过程学说的创始人。他第一次提出了管理的五项职能，包括计划、组织、指挥、协调和控制。管理人员要在某个系统中成功地进行管理，就必须发挥这样一些职能作用。法约尔认为，完善的行动计划应具有如下特征：（1）统一性：一项总体目标来自一系列囊括各项活动的特殊计划。（2）连续性：通过总体计划把长远计划和近期计划衔接起来。（3）灵活性：对意外情况作出反应，修订计划。组织包括对各种活动和关系的安排，人员的选择和使用、培训和考核等。指挥是指“为整个组织的利益……从全体雇员那里取得最佳投资效益”。协调是一种“使组织的各种活动和谐一致从而促进其工作，并取得成功”的能力。控制指一种“对所发生的一切进行核查，看它们与已采用的计划、已发布的指令、已确立的原则是否一致”的能力。法约尔指出，计划是管理的首要职能，管理过程必然是从计划开始，而后逐一过渡到组织、指挥、协调和控制等职能上。他明白，在生产实践中，管理人员并非不打折扣地依照这种有条不紊的顺序逐一演进，他们往往同时发挥两个以上的职能。但是，他的意图在于通过过程来描述管理的基本职能并揭示它们之间的内在联系。

法约尔还提出了管理的14条一般原则。（1）分工和劳动专业化。（2）应授予管理人员权威，即“发布命令并要求绝对服从的权力”，并且应该以个人权威去补充正式权威。（3）纪律应以服从以及管理人员与雇员之间的相互尊重为基

础。(4) 命令的统一性, 即一个下级只应从一个上级那里接受命令, 以免引起混乱和冲突。(5) 指导的统一, 即“对于具有共同目标的一系列活动”只应有“一个领导、一个计划”。(6) 个人利益服从整体利益。(7) 个人报酬应以公平的概念为基础, 应以激励人们实现最佳工作为目的。(8) 集权的程度(授予高级管理人员的决策权限) 应视情况不同而有所区别。在小型组织中, 完全有可能高度集权, 而在层次和人员众多的大型组织中, 则必须把次要问题的决策权委托给下级人员。(9) 管理人员应建立等级链, 这是“一种从最高权威到最低层次的各级领导的权力等级”。(10) 遵循秩序要求, 一切都要各就各位、按部就班。(11) 建立平等关系, 管理人员应以正直和善意对待同僚和下属。(12) 强调人事任用的稳定性, 即管理人员应制定出一定的人事制度, 以保证在有人离开组织时能够安排适当的接替人选。(13) 在激励工作积极性的同时, 注意焕发工作主动性。(14) 通过对和谐与统一的强调树立起集体协作精神。

法约尔也意识到, 由于计划只有在各种文件经过许多领导人过目签署后才能得到执行, 官僚组织体系势必会变得僵化和呆板起来。为了解决这个问题, 他建议构筑一座沟通等级体系的桥。如果某一等级体系中某一部门的某些人要与其他部门的同级人员交流情况, 他们应当直接进行, 不必把这些文件转给其上级; 假如上级无休止地转交下级的文件, 他们就无法完成自己的工作。过于拘泥形式的交流经常是政府机构这类官僚组织中出现僵化现象的原因。虽然这座桥只是加强协作的途径之一, 但其中蕴涵的思想是值得大加称赞的——法约尔指出了高效率的交流在组织的成功中所起的重要作用。

法约尔的管理过程学说尽管受到了一些批评, 如赫伯特·西蒙的评价: “这些原则只是格言, 而非行动指南”, 再如亨利·明茨伯格的意见: “管理人员与其说是主动型的, 不如说是反应型的”, 但直至今日, 管理基础课程仍在很大程度上依据法约尔的思想。

### 3. 马克斯·韦伯及其官僚制

在现代社会科学史上, 马克斯·韦伯是一位极具影响力的人物。他的一生是令人叹服的——一位杰出的教授, 一位著名的思想家, 一战时德国红十字会的领导, 一位永不知疲倦的作家。

韦伯 1864 年 4 月 21 日生于德国埃尔福特, 1882 年入海德堡大学学习法律, 1883 年在斯特拉斯堡服役一年, 1884 年入柏林大学攻读法律, 完成并出版论文《罗马农业制度的历史对罗马公法与私法的重要性》后, 开始在柏林大学教授罗马法、日耳曼法及商法, 学术重心逐渐从法学转向经济学。1894 年放弃担任名校柏林大学法学教授机会, 反接受当时地位甚低的地方性大学弗莱堡大学聘请

出任经济学教授。1896年转任海德堡大学政治学教授。1897—1903年精神方面出现问题，被迫停止一切教学、研究与政治活动。1903年重返学术领域。1910年参与创立德国社会学学会，后于1913年因社会学方法论之争退出德国社会学学会。1920年6月14日因肺炎病卒。

韦伯进行分析的起点与众不同，其他人对困扰组织和管理人员的日常应用问题感兴趣，韦伯的研究却更侧重于宏观的社会管理，他最初的注意力集中于资本主义问题，他的分析是从考察合法的或社会公认的权威的基础开始的，社会用这种权威来指导其组织和个人的活动。韦伯认为权威有三种类型，即传统型权威、魅力型权威和法理型权威。韦伯的主要管理思想和理论集中体现在其代表作《社会和经济组织的理论》一书中。

韦伯关于组织的研究和主张，主要是根据法理性权威进行的，据此，他确定了现代组织管理的一些基本原则：第一，提出了理性化的基本原则和观念。韦伯认为，资本主义社会的基本原则就是理性化，因此，所有社会组织和活动都必须按照理性化原则进行。第二，管理组织必须按照科层制设立。即按照明确的分工和自上而下的层级系统来构建管理的组织。分工按照职业专业化原则进行，层级按照上下层级节制安排。第三，按照法理性认同原则进行组织的权力管理。管理严格遵循制度和纪律，一切按照制度和纪律实行。第四，管理遵循对事不对人的原则。人员的任用按照职位的要求，通过严格的考试和教育训练，根据候选人的能力决定任用；同时，组织中人员的关系遵循理性原则，以职位关系为支配，排除感情因素的影响。第五，官员由委任产生，领取固定薪金，其升迁由上级决定。

韦伯具体研究了官僚组织体系诸多方面的内容，其要点如下：法理权威、等级结构、指挥的统一、分明的秩序、专业化倾向、正规的工作说明、工作行为的程式化、一线人员与参谋人员的区分、组织记录的保存以及职位和责任独立于特定个人意义上的非人格化。时至今日，韦伯的管理思想仍有非常重要的影响。诚然，官僚组织有其固有的弊端，如过分庞大所带来的效率低下，强调保持记录所引起的烦琐文牍事务等。尽管如此，官僚组织与那种根据出身这种偶然性决定人们地位和身份的组织相比，无疑具有显著的优越性。

## （二）行为科学阶段

行为科学是20世纪三四十年代发展起来的新兴学科，与科学管理理论相比，它的重要特点是重视人的因素，采用自然科学的一些研究方法来研究管理问题，并以社会心理学为基础，从人的行为、动机、目的、反应来研究人与人、人与环境之间的关系。

## 1. 人际关系学派

行为科学最早的理论学派是人际关系学派，这个学派所做的著名的霍桑实验及其研究成果，开了行为科学研究的先河。其代表人物是美国哈佛大学的管理学教授伊尔顿·梅奥。他在1935年出版了《工业文明中人的问题》一书，系统阐述了他的管理观点，创立了人际关系学说。

(1) 社会人理论。梅奥认为，人不是孤立存在的，而是复杂的社会关系的成员，人不仅有经济的需求，还有社会和心理的需要，单纯依靠物质刺激对员工进行激励，并不能完全保证管理效率和生产效率的提高，从而批判了“经济人”模式和与之相应的古典管理理论。

(2) 非正式组织理论。梅奥指出，企业中除工厂、车间等正式组织之外，还存在着非正式组织，所谓非正式组织就是正式组织中的成员在共同的工作过程中，由于共同的感情爱好而自发形成的群体。这种群体有自然形成的领袖和不成文的规定，对群体成员形成无形约束。非正式组织与正式组织是相互依从的，它对正式组织的效率发挥有着举足轻重的影响。

(3) 新型领导风格。梅奥强调，新型领导要设法在正式组织的经济需要和非正式组织的社会需要之间维持平衡。正式组织以效率逻辑为标准，非正式组织以感情逻辑为标准。效率逻辑是管理人员的逻辑，感情逻辑则是工人的逻辑，调和与解决二者之间的矛盾与冲突，是建立新型领导风格最关键的问题。

(4) 消除不满情绪。梅奥主张不能离开工人的感情或情绪去理解他们的行为，换句话说，工人的感情或情绪对生产效率有着非常直接的影响，只有感到心理满足的工人会在生产中表现出高昂的士气，因此改善工人的情绪，消除他们的不满，就成为管理工作的一项重要任务。

继人际关系学派之后，许多管理学家、社会学家和心理学家展开了关于管理过程中人的行为的研究，形成了一系列的理论，使得行为科学成为管理科学发展的重要阶段。

## 2. 人的需求与动机

从事这方面研究的代表人物和理论主要有马斯洛的需求层次理论和赫茨伯格的双因素激励理论。马斯洛在其代表性著作《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，提出人的动机是由多项需求决定的，这些需求按照人的生存和发展的重要性可以划分为五个层次，即生理的需求、安全的需求、社交的需求、尊重的需求和自我实现的需求。人们在满足了低层次的需求后，就会追求更高层次的需求。因此，在管理中，只有从满足不同的需求入手，才能激发被管理者的热情。美国行为科学家赫茨伯格在其《工作的推力》和