

现代行政管理丛书
XIANDAI XINGZHENG GUANLI CONGSHU



REN BEN XINGZHENG GUANLI

人本行政管理

● 黄德良 / 著

上海大学出版社

现代行政管理丛书

人本行政管理

黄德良 著

上海大学出版社

·上海·

图书在版编目(CIP)数据

人本行政管理/黄德良著. —上海: 上海大学出版社,
2002.4

(现代行政管理丛书)

ISBN 7-81058-451-0

I.人... II.黄... III.行政管理 IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 015493 号

上海大学出版社出版发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码 200072)

常熟市华顺印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

开本 880×1230 1/32 印张 7.75 字数 184 000

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1~3 500

定价: 15.50 元

写在前面

世界是充满问题的世界,我们每一个人都面临着无数个问题,对一个由人组成的组织来说,最大的问题,往往是人的问题。“人”是管理、关怀的出发点,也是回归处。人的智慧和潜能才是取之不尽、用之不竭的资源。现代的组织领导人,如果不知回归对人性的尊重、珍惜和疼爱,再丰富的其他资源和机会,也不可能保持组织机体的持续发展。所谓高科技的时代,其所赖以创发的灵感,不必说,也由于人才的被尊重、被珍惜。中国有句古话,叫做“成也萧何,败也萧何”。套用这句话,我们说一个组织“成也在人,败也在人”。

说“成败在人”,人们很容易想到曾鼎力帮助刘邦扫平天下的张良、萧何与韩信;想到拿破仑一世的英名,败毁在只知“服从命令”的格鲁希元帅手上;也会很自然地想到再造克莱斯勒汽车公司的亚柯卡;想到……但是,历史上的英雄人物,可能只是大海上卷起的浪花,真正的历史浪潮是由那些默默地扮演好自己的历史角色的大多数“平凡的人”在推动。事实上,每一个人都是很重要的。有道是“千里之堤溃于蚁穴”,完美来自于细节。

组织是社会的“器官”,人是组织的“细胞”。组织蓬勃的生机,来自于人沛然的活力。怎样“激活人”?这是管理学的核心问题,也是组织领导所应关注的最重要的问题。孟子曰:“工欲

人本行政管理

善其事，必先利其器。”此“器”，我们认为，也深信，那是尊重人的器识。“君子务本，本立而道生”，组织的领导人，果真能以人为本，欣欣向荣之道，就在不远之处了。

人本行政管理从思想到实践，又从实践到科学，经历了漫长的历史过程。在这一过程中，中外均产生了人本行政管理的思想。今天，我们把它作为科学来研究、应用，目的是想对人本行政管理理论进行较为系统的归纳总结，对人本行政管理的内涵外延进行界定，建立人本行政管理的理论模式，从而构成一个较为全面的理论框架，以利于后来者的研究。

《人本行政管理》主要阐发了三个问题：什么是人本行政管理？为什么要人本行政管理？怎样才能人本行政管理？全书基本思想是：以人为本的日益凸显是现代行政管理发展的新趋势；人本行政管理的实质是以人为根本、以是否有利于人的全面而自由发展作为区分是非、高下的分水岭；人本行政管理的基本内容包括人的尊重与关怀、人的沟通与和谐、激励良方、自我管理、团队与团队精神、人的潜能与创造力开发、文化氛围的塑造。本书最后探讨了人本管理与制度管理的关系，认为两种管理一体化，而以人本管理为主导，是现代管理的趋势。

本书作为东华大学人文学院行政管理学科建设的一个子项目，“现代行政管理丛书”中的一本，既是作者近年来对人本管理与现代行政的专题研究成果，又是行政管理专业行政管理学课程建设的成果。人本行政管理既是一个行政管理学研究的老问题，又是一个处于不断发展之中，不断丰富其自身内涵的新问题，本书在写作过程中，力求进行新老理论结合，突出其完整性、先进性和创造性。当然，人本行政管理本身是一个极富挑战性的问题，本书追求系统性、先进性和创造性的努力，只求能有一小部分的实现。

资料 and 思想。在本书的写作和出版过程中,得到东华大学有关领导和部门及人文学院领导的支持。在此,谨向所有为本书问世付出辛劳的同仁、朋友们致以深切的感谢!

由于笔者视野所限,书中难免有不当之处,还望广大读者批评指正,同时,如能作为“引子”,以此引来人本行政管理研究的繁花似锦,那就是笔者最大的满足了。

作 者

2001 年 11 月于东华大学

人
本
行
政
管
理

目 录

第一章 以人为本的凸显：现代行政管理发展的新趋势	1
一、人是行政管理的核心	1
二、行政管理学派的共识	8
三、人本行政管理在当代的日益凸显	23
第二章 人的全面自由发展：人本行政管理的实质	30
一、人本行政管理的概念	30
二、人本行政管理的精髓	34
三、人本行政管理的基本内容	38
四、人本行政管理的原则	48
第三章 主体地位的回归：人的尊重与关怀	57
一、确立人在行政管理中主体地位	57
二、尊重人，维护人格尊严	62
三、谱写爱与关怀的“情感曲”	73
第四章 组织高效运行的润滑剂：人的沟通与和谐	81
一、有效的沟通	81
二、和谐的人际关系	95
第五章 神奇杠杆：以激励为良方	110
一、激励的真谛	110
二、激励理论的瑰宝	117

人本行政管理	
三、激励的有效运用	125
第六章 趋向目标的导向：自我管理	133
一、自我管理的特征和意义	133
二、自我管理的前提和原则	139
三、自我管理的方法	146
四、有效自我管理的实现	152
第七章 崭新的组织构建：团队与团队精神	158
一、团队与团队精神	158
二、建设高效团队	165
三、团队管理	171
第八章 待发掘的宝藏：人的潜能与创造力开发	180
一、人的潜能与创造力	180
二、人的创造力的形成机制	186
三、人的创造力开发	197
第九章 文化氛围的塑造：人本行政管理的环境	204
一、人本行政管理成效的折射	204
二、文化氛围的塑造	212
三、工作环境的建设	218
第十章 比翼双飞：人本管理与制度管理	227
一、人本管理的强力保证	227
二、两种管理一体化	234

第一章

以人为本的凸显： 现代行政管理发展的新趋势

知识经济时代到来,知识、信息、智力成为社会发展的关键因素,人作为知识智力的载体和使用者便具有了更加重要的意义,人力资本的贡献率开始明显地高于物力资本贡献率,人本管理代替物本管理愈益重要。在现代行政管理中实施以人为本,也取得了显著绩效,遂使人本管理成为行政理论与实践的热点。这是符合时代潮流,符合行政管理变革趋势,符合社会主义行政管理的本质要求的。

一、人是行政管理的核心

行政管理是由内外诸多相关因素共同作用的活动过程。其中,人是最主要的因素或决定因素。这是因为,“行政机器”要靠人去运转,一切行政事务要靠人去做,一切行政管理的成果要由人去创造。行政管理主要就是管人管事,通过管人去管事,只有用好人、管好人才管好事。因此,现代国家都十分重视人的因素在行政管理中的地位和作用,认为人事问题“是行政的核心”,

人事制度“是一切行政的基础”^①；而且也都十分重视做人的工作，认为行政管理获得成功的关键环节是调动人的主动性、积极性和创造性，充分发挥他们的智慧和才能。显然，行政管理理论与实践的中心问题应是关于人的问题，人是行政管理的首要因素。

1. 行政管理客体中的主导因素

行政管理客体是行政管理活动所指向的对象，由一系列要素构成的。这些要素孤立地看，有人的要素、物质资源要素、科学与技术要素、信息要素、时间要素、空间要素、观念要素等。如果对这些要素作一下分类，可以分为人与物两类。物质资源要素、科学与技术要素、信息要素、时间要素和空间要素是以物质的衍生形态存在的，因而可列入物一类。由于接受行政管理指令的第一对象是人，因此，人是第一类行政管理的客体因素。具备一定素质的人，是各要素中最活跃的、惟一起主导作用的要素。究其原因，首先，从人的要素与物质资源要素的关系看，物质资源要素的数量与质量，很大程度上受到人的要素的影响。人的劳动技能和加工水平的提高，人的积极性的发挥，会开拓新的社会活动领域，也会更有效地利用现有的物质资源要素。物质资源要素再先进，也必须由人使用和管理，否则只是一堆废物。其次，从人的要素与科学技术要素的关系看，科技成果是人类劳动、生活实践中通过分析、研究在科学或技术上所取得的有理论意义或实用价值的结果。离开了人的实践与思维活动，就不会有科学技术。人类自身无止境地追求物质财富和精神财富，追求自身的完善，成为推动科技要素不断进步的根本动因。再次，从人的要素和信息、时间、空间等要素的关系上看，人的能

力的发挥,虽然必须受到时间空间条件和所掌握的信息的完整、准确程度的制约,但人的主动性、积极性和创造性,可以在一定程度内突破时间空间的限制,如通过努力可以更充分地利用有限时间,可以改变生态、自然地理条件,也可以通过不完整的信息的综合分析,得到符合实际的预测结果。

综上所述,人的要素不同于作为行政管理客体的其他要素,正如马克思所指出的:“人本身单纯作为劳动力的存在来看,也是自然现象,是物,不过是活的有意识的物,而劳动本身则是这种力的物质表现。”^① 在行政管理中,只有把人的因素作为根本,才能依靠被管理的人,去组织协调物质资源要素和其他管理要素。

另外,人作为行政管理客体,从来不是消极地领受行政管理主体的作用、影响和管理指令,而表现出主动或被动、全部或部分地遵从行政管理主体的要求,甚至可以漠视或抵制行政管理主体的管理指令,尤其是当客体人有自己的主见、有非正式组织目标和设想中的行政管理主体时,更是如此。因此,作为行政管理客体的人不仅在客体诸要素中惟一起着主导作用,而且在整个行政管理活动中的重要作用也十分显著,这主要表现在以下三个方面:

第一,行政决策的参与者和执行者。行政决策,包括行政管理目标的确定、方案的设计和抉择,以及方案的执行等,是行政管理主体的职能和责任。但是,在民主管理和参与式管理的条件下,作为行政管理客体的人也要参与决策方案的研究和制定,而且有他们的参与对保证决策的正确性和科学性,对于决策方案的顺利实施和执行,都有特殊重要的意义。另一方面,亦即从他们处于被管理地位来说,他们又是行政决策的主要接受者和

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社1972年版,第228、229页。

执行者,没有他们的积极接受和全力执行,即使是最合理、最科学的决策方案也不能得以实现。

第二,反馈信息的原发者和传递者。行政管理要不断收集反馈信息,以对目标、方案和决策实施计划等进行补充和修正。作为行政管理客体的人,是行政决策方案的直接接受者和执行者,他们对各种决策方案的执行情况有亲身的体会和了解,是反馈信息的原发者和传递者。为此,行政管理者要想及时了解各种决策方案的执行情况和各种管理方法的运用情况,从而及时总结经验、纠正偏差,保证行政目标的顺利实现,就必须深入基层、调查研究,从广大的第一线的执行人员、劳动者那里收集反馈信息。

第三,行政文化的创造者和体现者。行政文化,包括区域行政文化、部门行政文化、机关行政文化等,都是广大劳动者和行政工作者在自己长期的劳动实践和工作实践中创造的,同时这些属于观念形态、作风形态、传统形态的文化又要通过广大劳动者和行政工作者的实际的劳动和工作来表现的,因此,作为行政管理客体的人,既是行政文化的创造者,又是它的具体体现者。行政文化如若只是一些由少数行政管理者或“秀才”提出的脱离实际的口号和准则,就难以真正成为广大员工的共同信念和价值观,因而也就不能真正体现文化的特色,发挥文化的作用。

2. 行政管理活动的中心要素

行政管理主体,是指具有一定行政管理能力,拥有相应的法定权力和责任,依法从事行政管理活动的人,也就是通常所说的行政管理者。它可以是单个行政管理者,也可以是由行政管理者群体组成的集团主体和社会主体。行政管理主体是行政管理活动中具有决定性影响的要素。这是因为,一切行政管理职能都要通过行政管理主体去发挥作用,没有行政管理主体的活动

就没有行政管理。具体地说,行政管理主体在整个行政管理活动中的中心地位,主要表现在以下三个方面:

第一,行政管理主体决定着行政管理的性质。行政管理主体不同,行政管理的性质就不同。在阶级社会中,行政管理是具有阶级性的。这种阶级性主要是由于行政管理主体的阶级属性所决定的。因此,在当今社会中,有资本主义行政管理和社会主义行政管理之分等。但是,即使在同一社会制度下,由于行政管理主体的工作能力、服务态度、廉洁状况以及办事效率等不同,也会直接影响到政府的整体形象。在中国目前市场经济不成熟的过渡阶段,政府官员依然拥有相当大的行使权力的空间,这使得权力与经济呈现出一种复杂的关系,从而也使得在整个转型期间政府官员的道德伦理逐步上升为一个不容忽视的问题。作为行政管理主体的政府官员的腐败问题已经成为吏治的头号问题,成为全社会关注的焦点问题之一。政府官员问题在相当程度上维系着中国政府的命运。

第二,行政管理主体决定着行政管理活动的方向。这种决定作用贯穿在行政管理活动的全过程,集中表现在行政管理的确定目标、制定计划和采取行政管理行动的各个环节中。行政管理主体通过对客体的认识,揭示事物的本质和规律,并循此反映事物的未来,预测事物发展的趋势,能动地选择组织的奋斗目标和途径。在此过程中,行政管理主体必须善于把组织的命运和客观环境情势联系起来,合理地设计自己的行动,最大限度地发挥自己的本质力量,制定出行政管理活动的计划,并有效地组织实施,改变行政管理对象的存在方式及状态。诚然,主体的这种主动性、积极性和创造性的发展会受到各种客观条件的限制,但是在一定客观历史环境之中,却存在着各种不同的客观趋向和可能性,需要主体根据现实条件和自己的理想,在不同的趋向和可能性之间进行抉择。这种抉择即是行政管理的决策,它极

大地影响着行政管理活动的进程。因此,行政管理活动的成败很大程度上决定于行政管理主体的主动性、积极性和创造性的发挥程度,这在较高层次的行政管理活动中尤为突出。

第三,行政管理主体决定着行政管理的效率和效果。行政管理目标能否实现,取决于行政管理者和行政管理机构的管理效率和效果。这从根本上说要靠全体人员的共同努力,但是也不可忽视行政管理者,特别是行政管理的领导者的重要作用。没有行政领导者的有力指挥、科学组织和严格监督,行政管理目标是不能实现的。因此,正确认识行政管理主体,尤其是行政领导的职、权、责,完善科学的行政领导制度,掌握和运用科学的行政领导方法、方式与艺术,优化行政领导者的素质结构,无不都对行政管理的效率和效果产生决定性影响。

3. 行政管理关系即是人的关系

行政管理关系,就是人们在行政管理活动过程中形成的人与人之间的关系,它表现为行政管理者和被管理者之间的相互影响和相互作用。行政管理关系具有如下特点:

第一,行政管理关系主要是人与人的关系。诚然,行政管理客体可以分为人和物两大类,但是行政管理客体是作为系统而存在的。行政管理实质上是管理者将人、物各种资源组织成一个有用的整体,通过对整体中人力、物力的调节,完成预期的目标。换言之,真正的行政管理主要是一部分人对于另一部分人的管理,即行政管理者对于客体中人的管理,或者是行政管理者对于客体中人同物之间关系的管理。由于行政管理关系是人的关系,而行政管理主体又主导着行政管理关系,因此,行政管理主体对人的价值和效用判定及其领导方式,将极大地影响主体人和客体人在行政管理中的效用发挥和管理成效的大小。同时客体人是客体系统中的最

主要因素,又对行政管理主体的管理成败起着极大的反制作用,所以,行政管理首要的是对人、对人的行为的管理。这样看来,如果对行政管理的一系列活动进行解析,可以看出,这些活动要么是人在实施管理,要么是人在领受管理并将管理指令具体化、程序化。人在行政管理活动中扮演着不同的角色,相互间均以他人的活动作为己方活动的存在前提。当各自受文化理念和价值驱使而将其具体化为管理活动时,各自的实施手段、领受方式将呈现出极大的差异性,其实效也往往难以殊途同归。这就很明显地说明:行政管理是人活动的一种形式,行政管理关系是人的关系,行政管理首要的是对人的管理。

第二,行政管理关系包含着心理关系。人的活动都有心理因素存在。行政管理作为一种人际关系、人际交往,其中不可避免地包含着管理者和被管理者之间心理方面的相互影响和相互作用。首先,行政管理者良好的心理结构,是有效管理的重要保证。它不仅影响到行政管理职能实施的科学性,而且直接涉及到被管理者活动的科学性。因为行政管理不只是靠管理者的权力,而且还要靠他的威信。威信不是权力所能强求的,而是凭行政管理者的良好的品质、能力、知识、心理结构等博得的。威信是一种客观存在的社会声望,是使人甘愿接受对方影响和支配的一种心理因素。由此可见,行政管理者的心理因素在行政管理关系中具有重大的作用;而且这种作用比在其他任何关系中都更为重要,更为明显。其次,行政管理关系中的心理关系,除行政管理者以其良好的心理结构引起被管理者的心理共鸣以外,还包括行政管理者了解“群众的心理特点”^①。行政管理者的一切指令信息,总是要通过被管理者的创造性的劳动而加以

① 《列宁全集》第31卷,人民出版社1958年版,第168页。

实现。对于这种创造性的劳动来说,只是靠行政命令往往无济于事,必须对人的心理素质施加影响,诱发他的内在意愿。事实说明,行政管理者能充分地考虑下属人员的不同心理,对症下药,可大大减少行政管理者的劳动消耗,并产生明显的良好社会效果。行政管理关系离不开心理关系。行政管理者和被管理者之间心理上的相容,是他们团结一致、关系融洽、相互信任和相互支持的重要保证。没有这种相容性,他们就会失去共同工作的意向,最终导致组织解体,行政管理关系崩溃。

二、行政管理学派的共识

以人为中心不仅仅是行政管理的本质要求、核心内容所在,而且也是行政管理思想、行政管理实践演变共同昭示,它有着更为深远的历史方面的根据。提出当代行政管理必须以人为本,从某种意义上说,也是行政管理思想历史发展的一个必然结论。纵观西方行政管理,不难看出:一方面,几乎任何一种行政管理理论或行政管理实践,实际上都是以一定的人性假设为其基本前提的。这正如美国学者孔茨所说:“管理者不管是否自觉地认识到这些,在他们心目中,总有一个个体的模式和基于人的假设的组织行为模式。这些假设和他们有关理论影响着管理者的行为。”^①另一方面,历史上的人性理论,人们对人性的认识,又是不断变化的。这种变化,反映了对人性内容越来越深刻、越来越全面、也越来越真实的了解,而基于人性理论的各种行政管理模式,也随之不断变化,经历了一个越来越符合人性的真实内容、越来越趋向于将人置于行政管理中心地位的过程。

8 ① [美] 孔茨:《管理学》,上海人民出版社 1990 年 12 月版,第 577 页。

1. 经济人假设的科学管理理论

泰罗所倡导的科学管理理论最初是针对企业管理而提出的,但是它同时也为政府的行政管理改革提供了线索和方法。正是在科学管理运动兴起之后,一些行政学家便开始重视通过科学管理来寻求政府行政效率的问题。这表明了:尽管西方行政管理思想的发展同西方企业管理思想的演变具有不同的研究对象和不同的发展特点,但是它们的演变联系密切,甚至可以说是互相交融。因此,西方行政管理的发展过程,在一定意义上同西方企业管理的演变过程是一致的,因而前者的研究可以参照后者。西方管理思想中关于人性假设的演变过程,在某种程度上,就是西方行政管理思想中的人性理论变革过程。

真正的、严格意义上的管理及其理论,是在 20 世纪初才出现的。最早登上管理理论舞台的是美国的以泰罗为代表的科学管理理论。被誉为“科学管理之父”的泰罗开始科学管理的研究,是在美国 1873 年的经济危机之后。那时企业资本家为了渡过经济危机,采取更新机器设备、采用新技术和降低工人工资等措施,结果激起了工人人们的普遍怠工。面临这种情况,泰罗则主张企业主可以通过管理科学化来渡过经济危机。1911 年泰罗发表了其代表作《科学管理原理》一书。泰罗高度概括了他的科学管理理论:所谓科学管理,乃是工作于某一机构或某一产业的员工的一种“完全的心理革命”——是一种关于他们对工作的责任……关于他们对其雇主等方面的责任的“完全的心理革命”。而且,所谓科学管理,还同样地牵涉到管理阶层一方的“完全的心理革命”……是一种关于管理阶层对同仁、对员工的责任