

目 录

第一章 绪 论	1
一、什么是行政管理	1
二、行政管理的产生与发展	2
三、行政管理学的源和流	4
四、行政管理学的研究对象及理论构架	20
五、行政管理学的研究方法	22
六、行政管理学研究的作用	24
第二章 行政本质论	26
一、行政管理的性质	26
二、行政管理的特点	27
三、行政管理的功能	30
四、行政管理的基本原则	36
第三章 行政环境论	48
一、行政管理与行政环境	49
二、行政自然环境	55
三、行政政治环境	59
四、行政经济环境	67
五、行政文化环境	75
六、行政社会生态环境	87
七、行政生理物理环境	89
八、行政心理环境	92

第四章 行政主体论	117
一、政府	117
二、政府行政机关	145
三、行政领导者	160
四、政府普通公务员	182
第五章 行政客体论	184
一、政治性组织	184
二、经济性组织	191
三、文化性组织	198
四、社会性组织	208
五、公民	209
第六章 行政关系论	214
一、行政关系的概念	214
二、行政关系的分类	215
三、行政关系的职能	216
四、行政关系的原则	218
五、中央与地方的关系	220
六、条条与块块的关系	242
七、地方与地方的关系	244
八、行政公共关系	249
九、行政人际关系	264
第七章 行政结构论	274
一、人事行政	274
二、财务行政	319
三、物资管理	343
四、机关管理	346
五、一般区域行政	364
六、城市区域行政	392

七、民族自治区域行政	422
八、特别行政区行政	435
第八章 行政运行论	445
一、行政运行的程序	445
二、行政运行的方法	487
第九章 行政动力论	517
一、行政权力	517
二、行政激励	542
第十章 行政控制论	561
一、行政监督	561
二、行政法制	585
第十一章 行政发展论	625
一、行政发展的理论	625
二、行政效率	637
三、行政改革	657
主要参考书目	694
后 记	697

第一章 绪 论

一、什么是行政管理

行政管理学,顾名思义,就是研究行政管理的学问。那么,什么是行政呢?在中国,早在 2000 多年前的《左传》中,就有“行其政事”、“行其政令”的记载。《史记·周本纪》首次把“行政”连用,有“召公、周公二相行政,号曰‘共和’”,“周公恐诸侯畔周,公乃摄行政当国,”“周公行政七年”等记载。从上述记载可以看出,在中国古代,行政就是指对国家政务的管理。在国外,古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现代英语 Administration,即行政,是从拉丁文 Administare 而来的。国际通用的《社会科学大辞典》,对 Administration 的解释是:国家事务的管理。马克思把“行政”称为“国家的组织活动”。由此可见,行政就是对国家政务或事务的管理。考虑到,人们在日常生活中的对“行政”的理解不同,如有的把“行政”理解为勤杂事务或对此类事务的管理,有的把“行政”理解为权力当局,有的把“行政”与“管理”相分离,因此,本书一律把行政称为行政管理、行政学称为行政管理学,以免发生歧义。

目前学术界对于行政或行政管理概念的理解存在着分歧,主要有以下三种观点:一是狭义的行政观。这种行政观是从国家“三权分立”或“三权分工”的角度理解“行政”或“行政管理”。这种观点认为行政管理是国家行政组织即政府系统依法对国家事务和社会公共事务的管理,是国家行政权力的运用,它不仅随着国家的产生而产生,而且随着国家的发展变化而发展变化,是从社会管理中

演化出来的一种国家管理。二是广义的行政观。这种行政观是从整个国家管理的角度理解“行政”或“行政管理”。这种观点认为“行政管理”的范围应该包括整个国家的管理活动,即包括国家权力机关、行政机关和司法机关,依法行使国家权力对国家事务实施管理的活动。换句话说,凡属国家机关的活动都是行政管理活动。三是最广义的行政观。这种行政观是从管理功能的角度理解“行政”或“行政管理”。这种观点认为,行政管理不仅包括一切国家机关(立法机关、行政机关和司法机关)的管理活动,而且包括企事业单位和群众团体管理活动。

我国是议行合一的国家,行政与立法、司法是统一的整体,虽然三权有所分工,但各自都有一定的行政功能,甚至包括由国家支持的、人事行政、经费开支等均由行政部门直接或间接管理的企事业单位和群众团体都有某些行政职能。因此,我认为行政管理就是行使国家权力依法从事国家事务、社会公共事务和机关内部事务的管理活动。这里包括三点:一是行政管理必须是行使国家权力,否则,与行政管理无干;二是依法管理;三是凡从事国家事务、社会公共事务、机关内部事务管理活动的,都叫行政管理活动。

二、行政管理的产生与发展

人类社会的管理现象与人类社会是同时产生的。只要存在着两个以上的个人或两个以上群体的共同活动,就有管理问题。但作为行政管理的特殊管理是与国家同时产生的。

行政管理萌芽于原始氏族和部落公共事务的管理。原始氏族和部落为了实现共同利益,需要联合劳动或解决群体活动的协调问题,这就必然需要统一的指挥和协调。因此,指挥协作劳动、宣布对外战争、解决内部争端、制止个别人的越权行为、监督用水、主持祭祀活动等公共事务,就客观上需要个别成员来担任。这些担

任特殊职位的个别成员,可看作为行政长官的萌芽。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中描述了古希腊的氏族机构,由“议事会”、“人民大会”和“巴塞勒斯”(军事首领)三部分组成,可看作为行政机构的萌芽。

人类社会分工的深化,为行政管理的产生提供了现实的可能性。随着生产力的发展,农业与畜牧业、农业与手工业和商业、体力劳动与脑力劳动的分工出现并不断深化,专职的管理者也随之出现,因而为行政管理的产生提供了现实的可能性。

国家的产生标志着行政管理的正式产生。社会分工与私有制的产生与发展,导致阶级的出现,阶级斗争又进一步导致国家的形成,行政管理也就随着国家的形成而正式产生了。

行政管理随着国家的产生而产生,也随着国家的变化发展而变化发展。按照马克思主义观点,阶级社会已经过了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会四个社会形态,行政管理也相应经过了奴隶社会的行政管理、封建社会的行政管理、资本主义社会的行政管理和社会主义社会的行政管理。1961年,美国行政学者利格斯在《公共行政生态学》一书中,将行政管理分为三种形态:一是融合型,这是农业社会的行政管理模式;二是棱柱型,这是过渡社会的行政管理模式;三是衍射型,这是工业社会的行政管理模式。三种行政管理模式基本上反映了行政管理的三个发展阶段。融合型行政管理模式的主要特征是:以农业生产力为经济基础;土地的分配是政府的重大事务;在用人制度方面,盛行世卿世禄和家族主义;在权力结构方面,一切权力来自君王,君权至上,政治与行政不分,行政官吏在政治和经济上自成特殊的阶级;政府与民众较少沟通;在行政目标上,强调一致和统一,实行专制集权统治。衍射型行政管理模式的主要特征是:以工业生产力为基础,以社会化经济发达的城市为中心;民众有影响政府决策的渠道,政府与民众关系密切;在社会结构方面,不再以初级组织家庭为主,而

以次级组织如各种职业社团、经济社团为基础;在权力结构方面,贯彻分权与制衡原则,治事专业化、法制化;社会成员高度流动和同化,沟通渠道发达;由于社会高度专业化,因而行政的主要问题是谋求专业化基础上的协调和统一,注重行政效率。棱柱型行政管理模式的主要特征是:既具有农业社会行政管理的一些特征,也具有工业社会行政管理的一些特征;政府的制度、法规不能实际起到约束和规范作用,传统社会的行政管理特征形式上早已抛弃,但仍具有很大的影响力;行政制度、行政风范和行政行为中,传统行政管理与现代行政管理特征重叠存在。

三、行政管理学的源和流

行政管理学虽然产生于19世纪末20世纪初的美国,但它的诞生是整个欧美资本主义发展的产物。具体表现在以下几个方面:

(一)社会历史来源

19世纪末20世纪初,欧美资本主义由自由竞争时期向垄断时期过渡。垄断不仅引起资本主义社会经济结构向更高阶段的发展,而且也使上层建筑发生了一系列的重大变化。就政府行政活动的变化而言,主要有:1. 政府职能由政治统治扩大到对经济和社会事务的积极干预。在这个阶段,政府除了维护统治阶级政治统治以外,还不得不承担起对生产的领导,而且还把管理范围扩展到国家和社会生活的各个方面。从国际贸易到工人失业,从战争到社会秩序的维护,几乎无所不包。日益膨胀的行政职能突破了原有的政治职能所能包容的框框,导致政治和行政的分离。美国立法、司法、行政三权分立明显,但行政权力大,作用突出,较早引起人们对行政的注意。2. 行政职能繁杂和行政活动范围扩大,使行政机构迅速增加,行政人员队伍日益壮大,行政管理本身成为亟待管理和研究的领域。3. 行政机构臃肿所造成的庞大的财政开

支和效率极低的官僚作风,妨碍了资本主义商品经济的发展,廉价和高效率政府成为时代的迫切要求。美国封建包袱和顽固守旧势力较小,工商业发达,企业规模大,又最早实现了科学管理革命,所以较易于推行行政机关的效率管理。

(二)经济、政治和文化发展的来源

大工业、大生产的发展导致人口日益向城市集中,城市人口膨胀、经济繁荣,加大了市政管理的职能;国内外经济、政治交往频繁,交通运输扩展,政府职能增加,行政管理责任加重;经济、政治和文化的迅速发展,导致政府职能迅速扩展,推动了政府机构和人员的迅猛增加,行政经费开支也急速膨胀。如 1841 年,英国公务人员 1.7 万,法国 9 万,美国 2.3 万。而到 1881 年,英国公务人员已达 8.1 万,法国近 38 万,美国 10.7 万。因此,行政组织、行政人员、行政经费等的优化管理,追求高效率高效能,就成为当时人们共同关注的大课题。

(三)思想来源

资产阶级政治学、经济学和法学的发展为行政管理学的建立提供了丰富的思想资料。其中,西方近代政治学说尤其是国家学说,为行政管理学提供了有关国家权力(行政权)、民权、民意、政府结构、政治过程等概念和范畴,提供了传统的理论和思辨的研究方法。另外,君主制时代德、奥两国的官房学,也充实了行政管理学的内容。官房学,又译为计臣学,主要研究如何有效地为国家(君主)管理财政、经济、行政等问题。官房学以后又演进为财政学。还有西方资产阶级革命时代兴起的行政法学,开创了“以法行政”的思想源流,建立了“法制行政”的最初的理论规范,这恰恰是行政管理学的最重要的理论基础之一。行政法学直接推动了行政管理学的产生。

(四)实践来源

普鲁士的任官制度和英国的文官制度是行政管理学的实践来

源。18 世纪初期,普鲁士在西方首先创立了依据考试任用官吏制度。1713 年,普鲁士规定必须经过考试竞争才能任用法官,10 年后进一步明确此规定适用于其他官吏。英国则在 1805 年设立了常任文官,1854 年正式确立了常任文官制度。文官制度为行政管理学的公共人事行政的研究提供了最主要的范畴和最早的规范,因而对行政管理学的形成具有直接的推动作用。当然,欧美产业革命后的企业管理的实践,也为行政管理学的产生提供了有益的经验材料。

(五)物质来源

产业革命后的社会化大生产和科技的进步,为行政管理学的产生提供了物质基础。没有这些物质基础,行政管理学也是难以产生的。

行政管理学有产生的源泉,也有发展的过程。国内外学者对行政管理学的发展阶段有三种划分法:一是二分法,二是三分法,三是四分法。二分法把行政管理学分成前期和近期两个阶段,1887 年到 1939 年为前期,1940 年至今为近期。四分法把行政管理学划分为创立时期、科学管理时期、组织管理时期、管理科学时期四个时期。一般都比较赞同三分法,即把行政管理学分成以下三个发展时期:

(一)科学管理时期(1900—1930 年前后)

一般认为,最早提出“行政学”概念的是德国学者史坦因。他在 1865 年写成了《行政学》一书,但书中提到的行政学主要是指行政法,并没有形成行政学的体系。20 年之后,即 1887 年,美国学者威尔逊发表了《行政的研究》一文,主张政治与行政分离,建立一门独立学科——行政学。他认为一个良好的政府需有两大支柱:强有力而负责的政务官,有效能的文官制度。这篇论文影响巨大,威尔逊因此被誉为行政学的鼻祖。1900 年,古德诺出版《政治与行政》一书,创立政治、行政两分法,明确提出政治是国家意志的表

现,行政是国家意志的执行,为行政管理成为独立的研究领域奠定了理论基础。1926年,美国学者怀特出版了《行政学导论》一书,书中探讨了行政组织、人事行政、财务行政和行政法规等内容,基本上涉及到了行政学的核心内容,成为行政管理学诞生的权威标志。1927年,美国学者魏罗毕发表了《行政学原理》,比较系统地阐述了行政学体系。至此,行政管理学这门学科基本形成。

科学管理阶段的行政管理学具有以下两个明显的特点:

1. 受到工商企业科学管理的重大影响。许多行政管理的原理和原则都是从泰勒科学管理原理、原则中移植过来的。这个时期的行政管理学,根据科学管理理论的整体性原则,开始重视行政管理过程的考察,从行政管理的总过程中研究其各个重要环节及各个环节间的联系;根据科学管理理论有关建立合适的组织的原则,注重组织结构的研究,提出了行政管理中的组织原理;根据科学管理理论的计划性和程序化原则,主张行政工作要先拟定管理计划目标,并采用目标分解法,把一个大的行政目标分解为若干层次的小目标,以保证总目标有计划有步骤地实现;根据科学管理理论的协调化原则,强调行政组织与所属人员之间、行政人员之间的合作、协调和相互督促;根据科学管理理论的核心原则,即效率原则,着力寻求提高政府工作效率和节省政府开支的途径和办法。

2. 为行政管理学的发展奠定了理论基础。美国的泰勒、法国的法约尔和德国的韦伯可称为行政管理学的经典作家。泰勒的科学管理思想,基本上包含在他1911年出版的名著《科学管理原理》一书中。泰勒的科学管理理论可概括为五条基本原理,四项基本原则。五条原理,即:(1)凭科学(条理化的知识)办事代替凭粗浅经验办事。(2)求得集体行动的协调,避免不相合拍。(3)做到人们彼此合作,而不是造成混乱的个人主义。(4)要最大的产出量,不要让产出量受到约束。(5)尽最大可能培养所有工人,从而使他们自己和公司都取得最大的成就。为实现上述科学管理原理,泰

勒确立了科学管理的四项原则：(1)建立真正科学的劳动过程。泰勒用科学的方法，调查和研究了一个普通的工人在最适宜的条件下所能完成的最大日工作量，进而在此基础上确定合理的日工作量。这种科学方法被称为动作与时间研究的科学试验，用这种方法可制定出标准的操作方法。用这种标准操作方法对全体工人进行训练，就可以制定出较高的定额，这就是工时定额原理。为了使工人完成较高的工作定额，除了使工人掌握标准的操作方法以外，还必须把工人使用的工具、机器、材料以及作业环境加以标准化。这就是标准化原理。为了鼓励工人完成工作定额，泰勒提倡实行一种有差别的、刺激性的计件工资制度。(2)科学地挑选和渐进地培养工人。为了获得高额报酬，工人必须经过科学的挑选，保证他们具备与工作相应的体力和智力上的条件，从而具有完成规定产量的可能。然后，这些中选的工人还必须接受使其成为“第一流”工人的系统训练。(3)将经过科学挑选和训练的工人与科学的劳动过程相结合。(4)管理者和工人之间亲密的和经久的合作。由于泰勒对科学管理理论的贡献，使他赢得了“科学管理之父”的美誉。

法国管理家法约尔通过对大公司管理过程的研究创立了有关行政管理的理论。法约尔声称，他的管理理论不仅适用于企业，而且适用于军队、政府和其他行业，属于“一般管理”理论，有着普遍的指导意义。法约尔的管理理论主要包含在1916年发表的《工业管理和一般管理》一书中，法约尔管理理论可概括为：企业六组活动、行政管理五要素和管理十四项原则。法约尔将企业的全部活动分成以下六组：(1)技术活动，包括生产、制造、加工。(2)商业活动，包括购买、销售、交换。(3)财务活动，包括筹集和最适当地利用资金。(4)安全活动，包括保护财产和人员。(5)会计活动，包括财产清点，资产负债表，成本统计等。(6)管理活动，包括计划、组织、指挥、协调和控制。行政管理五要素理论是法约尔对行政管理学的主要贡献。五要素包括：(1)计划，即仔细研究未来和安排工

作计划。(2)组织,即要建立企业的物质和人事组织机构,把人员和物资都组织起来。(3)指挥,即要工作人员去工作。(4)协调,即联合、统一和调节所有的活动和努力。(5)控制,即要使一切工作都要符合成文的规定和明确的命令。行政管理的五要素也就是行政管理的五项职能。行政管理的十四项原则,包括:(1)劳动分工,即劳动分工不仅限于技术工作,也可适用于专门化的职能和分离的权力,也就是适用于一切管理活动。(2)职权和职责,即职权和职责必须相称。(3)纪律,是以企业同其下属人员之间的服从和尊重为基础的。(4)统一指挥,即一个下属人员只应接受一个领导的命令。(5)统一领导,即对于力求达到同一目的的全部活动,只能有一个领导人和一项计划。(6)个人利益服从整体利益,即在一个企业里,一个人或一些人的利益不能置于企业利益之上。(7)报酬,即报酬和支付方法应当公平,应给企业与所属人员提供最大可能的满足。(8)集权,即权力集中和分散的程度。应根据企业组织所面临的环境、所具备的条件,以及企业人员的素质,决定集权和分权的最佳程度。任何增加下级作用的重要性的行动都是分权,任何减少这种作用的行动则是集权。(9)等级制度,即从最高权力机构直至低层管理人员的领导系列。(10)秩序,即保证一切工作都能按部就班地进行。(11)公正,即做到善良和公道的结合。(12)人员的稳定,即保持管理人员的稳定。(13)首创精神,即要求所有的管理部门,允许所有的企业人员以某种方式显示其首创精神。(14)团结精神,即企业内大家要和谐与团结一致,团结就是力量。法约尔的上述理论,已成为行政管理学的基本常识。他本人也被誉为法国的“科学管理之父”。

韦伯同泰勒和法约尔生活和工作在同一时期,他对行政管理理论的贡献主要有:提出了三种权力划分理论和理想的行政管理理论。这些思想主要包含在《社会组织与经济组织理论》一书中。韦伯提出权力可划分为三种:一是合理、合法的权力,它是以

法律或者升上掌权地位的那些人发布命令的权利为基础的;二是传统的权力,它是以古老的传统神圣不可侵犯的信念,以及对其下属行使权力的人的地位的合法性为基础的;三是神授的权力,它是以对个人的明确而特殊的尊严、英雄主义或典范的品格的信仰为基础的。韦伯认为,合理、合法的权力才是官僚组织的基础。在此基础上,他提出了理想的行政组织体系的特征有:(1)实现劳动分工,明确规定每一个成员的权力和责任,并且把这些权力和责任作为正式职责而使之合法化。(2)各种公职或职位按权力等级组织起来,形成一个指挥链或者等级原则。(3)根据通过正式考试或者训练和教育而获得的技术资格来挑选组织中所有的成员。(4)所有担任公职的人都是任命的,而不是选出的。(5)行政管理人员领取固定的“薪金”,他们是“专职的”公职人员。(6)行政管理人员不是他所管辖的那个企业的所有者。(7)行政管理人员要遵守有关他的官方职责的严格规则、纪律和制约。这些规则和制约将不受个人情感的影响,而且毫无例外地普遍适用于各种情况。韦伯的行政组织理论,成为西方行政管理学中行政组织理论研究的重要出发点,所以他被称为“组织理论之父”。

上述三个管理学的经典作家,为行政管理学的形成奠定了理论基础,他们创造的理论 and 原则也一直成为行政管理学的核心内容。后来,英国的厄威克和美国的古利克较为系统地整理和阐述了他们三人倡导的科学管理理论,厄威克的著作有:《管理的要素》、《组织的科学原则》、《管理备要》等。他受韦伯的影响很大,提出了他认为适用于一切组织的八项原则:(1)目标原则,即所有的组织都应当表现出一个目标。(2)相符原则,即权力和组织必须相符。(3)职责原则,即上级对所属下级工作的职责是绝对的。(4)组织阶层原则。(5)控制广度原则,即每一个上级所管辖的相互之间有工作联系的下级人员不应超过五人或六人。(6)专业化原则,即每个人的工作应限制为一种单一的职能。(7)协调原则。(8)明

确性原则,即对于每项职务都要有明确的规定。

古利克的主要著作是 1937 年他与厄威克合编的《管理科学论文集》,古利克主要对法约尔的管理职能理论进行了进一步的阐发,提出了著名的管理七职能论,简称为 POSDCORB。POSDCORB 就是取这些职能的英文词的首字母而组成。这七种职能是:(1)计划(PLanning),就是为了实现企业所设定的目标而制定出所要做的事情的纲要,以及如何做的方法。(2)组织(Organising),就是为了实现企业所设定的目标,就必须建立权力的正式机构和组织体系,并规定各级的职责范围和协作关系。(3)人事(Staffing),包括职工的选择、训练、培养和恰当的安排等。(4)指挥(Directing),包括对下属的领导、监督和激励。(5)协调(Coordinating),就是要使企业各部门之间工作和谐,步调一致,共同实现企业的目标。(6)报告(Reporting),包括下级对上级的报告和上级对下级的考绩、调查和审核。(7)预算(Budgeting),包括财务计划、会计、控制等。古利克提出的这七种管理职能,完善了法约尔的管理职能理论,成为以后有关这类研究的出发点。

(二)行为科学时期(1930—1960 年前后)

行为科学是应用心理学、社会学、人类学以及其他相关学科的成果,来研究人的行为以及人与人之间关系的一门科学。它研究的内容包括:人的本性和需要,行为的动机,尤其是生产中的人际关系,所以早期行为科学又叫做人际关系论。科学管理理论,在行政管理史上具有划时代的意义,它真正使行政管理学成为了科学。但这一理论,随着时代的发展和工人觉悟的提高,理论缺点日益暴露出来,其中包括:(1)忽视社会效益,过分重视机械效率。(2)过分重视组织静态面,忽视组织的动态面。(3)过于重视人的生理能力和物质需求,而不重视人的心理因素、社会因素和精神因素,以致把人的价值等同于机器。行为科学时期的行政管理学在这些方面弥补了科学管理时期的行政管理学的不足,并推动了行政管理

学的发展。

行为科学的早期代表人物有美国的梅奥和罗特利斯伯格。他们在 1924—1932 年间进行的霍桑试验的基础上,总结出了一套与科学管理理论相背的原理、原则(即人际关系论):(1)工人不是只受物质因素制约的“经济人”,而是受各种社会因素影响的“社会人”,影响人的生产积极性的,除了物质利益等物质因素外,还有社会的和心理的因素,即追求人与人之间的友情、安全感、归属感、受人尊重和自我实现等。(2)生产效率的上升或下降,并不完全取决于工作方法和工作条件,而主要取决于职工的“士气”,而“士气”又取决于职工从家庭生活和社会生活中所形成的态度和企业内部的人际关系。(3)企业中除了正式组织之外,还存在着非正式组织。领导人应注意倾听和沟通职工的意见,要使正式组织的经济目标同非正式组织的社会需要取得平衡。(4)管理者要寻求和采取一种社会和人群技能为基础的新的领导方式。以上观点主要包含在梅奥 1933 年出版的《工业文明中人的问题》一书中。霍桑试验的成功以及由此总结出来的有关人际关系的一些原理、原则,奠定了行为科学的基础。

行为科学管理理论,主要包括四个方面内容:(1)人类需要理论,即研究人的需要、动机和激励问题。美国入本主义心理学家马斯洛,把人的需要分为生理、安全、社交、自尊和自我实现五个层次,并且认为这些需要层次是逐级上升的,自我实现是最高层次的需要。管理者就是要针对不同层次的需要来进行管理。美国的赫茨伯格又进而对满足职工需要的效果提出了“激励因素——保健因素理论”,又称双因素理论,认为仅仅是满足职工的需要还不能排除消极因素,应当注重“激励因素”对人的作用这样才能使满足人的各层次需要的工作收到提高生产率的实效。至于如何提高这种激励因素的激励力,弗鲁姆又提出了“期望几率模式理论”,他认为,选择性行动成果的强度,即某一行动成果的绩效,以及期望几

率,即职工认为某一行动成功可能性的程度,这两者直接决定了激励因素的作用大小。这就使对人的需要动机和激励问题的研究在理论上更加完整和系统化了。(2)人性管理理论,即研究同企业管理有关的所谓“人性”问题。这方面的代表理论有麦格雷戈的“X理论——Y理论”和阿吉里斯的“不成熟——成熟理论”。X理论的人性假定是:一般人均对工作具有天生的厌恶,故只要可能,便会规避工作;由于人类具有不喜欢工作的本性,故大多数人必须予以强制、控制、督导,给以惩罚的威胁,才能促使他们朝向达成组织的目标而努力;一般人大都宁愿受人监督,性喜规避责任,志向不大,但求生活的安全。Y理论的人性假定是:人在工作中消耗体力和智力,乃是极其自然的事,就像游戏和休息一样的自然,一般人并不是天性不喜欢工作的;促使人朝向组织的目标而努力,外力的控制及惩罚的威胁并非惟一的方法;人对于目标的承诺,就是由于达成目标后所产生的一种报酬;只要情况适当,一般人不但能学会承担责任,且能学会争取责任;以高度的想像力、智力和创造力来解决组织上各项问题的能力,乃是大多数人均拥有的能力,而非少数人所独具的能力;在现代产业生活的情况下,常人的智慧潜能,仅有一部分已予利用。麦格雷戈的有关人性论述,概括起来有三点:一是管理的理论与管理者的观念是第一位的,而管理的政策与具体措施是第二位的,不能本末倒置,也不能简单混同,不加区别;二是强调在管理中要着重开发人力资源,发掘人的“潜在力量”;三是管理人员采取哪种理论假定要看具体情况,但是所持理论的观点要旗帜鲜明。阿吉里斯“不成熟——成熟理论”认为,在人的个性发展方面,有一个从不成熟到成熟的连续发展过程,它意味着人的自我表现程度的加强。他认为,现在的企业结构和劳动组织把职工束缚在“不成熟”阶段,人为地抑制职工的“自我表现”,这就必然伤害人的积极因素,造成劳资双方的对立。(3)群体行为理论,即研究企业中非正式组织以及人与人的关系问题。代表人物是美

国的勒温和布雷德福。勒温的“群体动力学”理论,集中表现在他的经典公式: $B=f(P \cdot E)$ 中,B 是 Behavior 代表个体行为,P 是 Person 代表个人,E 是 Environment 代表环境。这个公式表明,个人行为的方向和向量取决于环境刺激和个人内部动力的乘积。布雷德福,主要研究了企业中人与人的关系,提倡实行“敏感性训练”,通过受训者在团体学习环境中的相互影响,使受训者更加明确自己在团体组织中的地位和责任,加强对自己感情和情绪的敏感性以及人与人关系处理的敏感性,从而能自我修正自己的行为 and 动机,使之与团体的目标一致而提高工作效率。(4)领导行为理论,即研究企业中领导方式的问题。勒温对此进行了研究,提出了三种领导类型,即独裁式、民主式和放任式。独裁式领导类型,就是领导者自己把握大权,所有任务完全由他自己规定,根本不征求成员意见,他支配着所有工作步骤直至每个细节。民主式领导类型,就是领导和成员间关系密切,任何事情都是群体讨论决定,或者领导者的决定使每个成员都满意,他发布的任何指示,都是建议式的,每个成员都有权参与领导决策和活动,领导作为群体中的一个成员领导群体。放任式领导类型,是领导者不把持决策权,对下属采取自由放任的态度。对决策的执行不干预,对下属工作的检查和监督也没有一定的规章制度,只是在下属发生矛盾冲突时,才注意协调解决。李克特在 1961 年的《管理的新模式》一书中,提出了领导方式的四体制说,即把领导方式分为剥削式的集权领导,仁慈式的集权领导,协商式的民主领导,参与式的民主领导。

在行为科学时期,把有关行为科学的理论和方法引入行政管理研究领域,最著名的最有影响的人物是巴纳德和西蒙。巴纳德的主要观点都集中在 1938 年出版的《经理的职能》一书中,主要包括以下几点:(1)运用社会系统的观点推进了对正式组织的研究。他认为,任何组织都包含着三种普遍的要素:协作意愿、共同的目标、信息沟通。(2)非正式组织理论。他认为,非正式组织不属于