



普通高校“十二五”规划教材

胡象明 涂晓芳 主编

公共管理名著导读



北京航空航天大学出版社
BEIHANG UNIVERSITY PRESS



普通高校“十二五”规划教材

公共管理名著导读

胡象明 涂晓芳 主编

北京航空航天大学出版社

内 容 简 介

本书共分七章:管理原理、公共组织、公共决策、新公共管理、行政改革、公共服务和公共治理。其中精选了西方学者二十一部公共管理学经典著作,分别是:《科学管理原理》、《工业管理和一般管理》、《工业文明的社会问题》、《管理困境——科层的政治经济学》、《科层现象》、《理解和管理公共组织》、《决策过程》、《议程、备选方案与公共政策》、《公共决策中的公民参与》、《民营化与公私部门的伙伴关系》、《改革政府:企业家精神如何改革着公营部门》、《新公共管理》、《突破官僚制:政府管理的新愿景》、《政府未来的治理模式》、《政府改革手册:战略与工具》、《新公共服务:服务,而不是掌舵》、《公共行政的精神》、《行政伦理学:实现行政责任的途径》、《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》、《世界事务中的治理》、《网络化治理——公共部门的新形态》。学习、研读原著可以帮助我们更准确、更完整地了解和领会公共管理学前辈的论述,培养严谨、扎实的研究习惯。

本书可供公共管理类本科生和研究生使用,也可供公共管理部门从业人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理名著导读 / 胡象明,涂晓芳主编. -- 北京:
北京航空航天大学出版社, 2013. 11
ISBN 978-7-5124-1280-4

I. ①公… II. ①胡… ②涂… III. ①公共管理—名
著—介绍—世界 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 242034 号

版权所有,侵权必究。

公共管理名著导读

胡象明 涂晓芳 主编

责任编辑 周华玲

*

北京航空航天大学出版社出版发行

北京市海淀区学院路 37 号(邮编 100191) <http://www.buaapress.com.cn>

发行部电话:(010)82317024 传真:(010)82328026

读者信箱: bhpess@263.net 邮购电话:(010)82316936

涿州市新华印刷有限公司印装 各地书店经销

*

开本:787×960 1/16 印张:15 字数:336 千字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷 印数:1 500 册

ISBN 978-7-5124-1280-4 定价:39.00 元

若本书有倒页、脱页、缺页等印装质量问题,请与本社发行部联系调换。联系电话:(010)82317024

前 言

公共管理学兴起于20世纪70—80年代。20世纪70年代以来,西方国家普遍陷入财政危机,同时官僚系统的低效、拖沓、人浮于事也引起了公众的极度不满,现实对行政学理论提出了挑战。由美国青年行政学者发起的“新公共行政”运动在20世纪70年代得到了理论界的认同,以此为基础,英国学者提出了重视行政道德规范和社会需求的社区服务模式。这一趋势表明了政府行政的社会和政治意义已经在行政学理论研究中占有了重要地位。随后“新公共管理”运动的兴起,表明管理在政府运作中居于主导地位。在公共管理学发展过程中,因学者们研究取向上的差异而显现出不同的内涵。波兹曼总结学术界的各种观点,提出公共管理具有以下本质特征:公共管理是一个整合性的概念(integrative concept),是介于企业管理与公共行政之间的“第三条道路”(third way)。它在“什么”(what)与“为什么”(why)的层面上沿袭公共行政或公共政策途径,而在“如何”(how)的层面上则沿袭企业管理途径。虽然公共管理是将私人部门的管理手段运用于公共部门,但并未由此改变公共部门的主体性。当代公共管理学非常重视组织运行的内外部环境,尤其是重视外部环境的变化,强调实施战略管理,这是公共管理相对于公共行政的优越之处。公共管理强调价值融合与责任分担,关注政府改革与政府重塑,是一种全新的治理模式,其由社会事务的复杂性、社会价值观的多元性,以及公共关系的错综复杂性等因素所决定。公共管理学必然是一个跨学科整合的研究领域。

我们提倡阅读名著,因为读名著是理解一门学科的重要途径,通过阅读名著可以理解公共管理学的基本命题。林毓生教授根据自己的学术经历指出,“对于经典的思想意义的研读与探讨实是一个训练思想的有效途径”。任何一门学科都会涉及两方面的内容:一种关乎思想,一种关乎技术。而我们所列出的西方公共管理学“名著”,为我们提供的主要是思想方面的知识。

《公共管理名著导读》共分七章:管理原理、公共组织、公共决策、新公共管理、行政改革、公共服务、公共治理。其中精选了西方学者二十一部公共管理学经典著作,分别是:《科学管理原理》、《工业管理和一般管理》、《工业文明的社会问题》、

《管理困境——科层的政治经济学》、《科层现象》、《理解和管理公共组织》、《决策过程》、《议程、备选方案与公共政策》、《公共决策中的公民参与》、《民营化与公私部门的伙伴关系》、《改革政府：企业家精神如何改革着国营部门》、《新公共管理》、《突破官僚制：政府管理的新愿景》、《政府未来的治理模式》、《政府改革手册：战略与工具》、《新公共服务：服务，而不是掌舵》、《公共行政的精神》、《行政伦理学：实现行政责任的途径》、《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》、《世界事务中的治理》、《网络化治理——公共部门的新形态》。研读原著可以帮助我们更准确、更完整地了解和领会公共管理学前辈的论述，培养严谨、扎实的研究习惯。我们在介绍经典著作时，一方面介绍作者，另一方面概述其书的要旨，并尽可能多地介绍书的具体内容，以帮助读者能够更好地研读原著。

本书各章作者：谢凌玲（第一章）、闫洪芹（第二章）、涂晓芳（第三章）、刘星（第四章）、李丹阳（第五章）、王丽莉（第六章）、杜治洲（第七章）。胡象明和涂晓芳统校全书。

写作时参考了很多学界前辈的研究成果，在此一并致以谢意。编写本书的目的在于，希望为读者学习公共管理学名著提供一条既可深入重点，又能兼顾全面的通道。但能力有限，疏漏之处定有很多，请读者指正。

编 者

2013年5月

目 录

第一章 管理原理	1
第一节 《科学管理原理》	1
一、写作背景	1
二、主要内容	2
三、评 价	7
第二节 《工业管理和一般管理》	10
一、写作背景	11
二、主要内容	11
三、评 价	16
第三节 《工业文明的社会问题》	19
一、写作背景	19
二、主要内容	20
三、评 价	26
本章思考题	28
第二章 公共组织	30
第一节 《管理困境——科层的政治经济学》	30
一、写作背景	31
二、主要内容	33
三、评 价	38
第二节 《科层现象》	38
一、写作背景	39
二、主要内容	41
三、评 价	54
第三节 《理解和管理公共组织》	54
一、写作背景	55
二、主要内容	56
三、评 价	73
本章思考题	74
第三章 公共决策	75
第一节 《决策过程》	75



一、写作背景	75
二、主要内容	76
三、评 价	84
第二节 《议程、备选方案与公共政策》	86
一、写作背景	86
二、主要内容	87
三、评 价	94
第三节 《公共决策中的公民参与》	95
一、写作背景	95
二、主要内容	97
三、评 价	104
本章思考题	106
第四章 新公共管理	107
第一节 《民营化与公私部门的伙伴关系》	107
一、写作背景	108
二、基本内容	109
三、评 价	115
第二节 《改革政府:企业家精神如何改革着公营部门》	116
一、写作背景	116
二、基本内容	118
三、评 价	122
第三节 《新公共管理》	125
一、写作背景	125
二、基本内容	126
三、评 价	130
本章思考题	132
第五章 行政改革	133
第一节 《突破官僚制:政府管理的新愿景》	133
一、写作背景	133
二、主要内容	134
三、评 价	145
第二节 《政府未来的治理模式》	145
一、写作背景	145
二、主要内容	146
三、评 价	158



第三节 《政府改革手册:战略与工具》	158
一、写作背景	158
二、主要内容	159
三、评 价	172
本章思考题	173
第六章 公共服务	174
第一节 《新公共服务:服务,而不是掌舵》	174
一、写作背景	174
二、主要内容	176
三、评 价	182
第二节 《公共行政的精神》	185
一、写作背景	186
二、主要内容	188
三、评 价	192
第三节 《行政伦理学:实现行政责任的途径》	195
一、写作背景	195
二、主要内容	197
三、评 价	203
本章思考题	205
第七章 公共治理	206
第一节 《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》	206
一、写作背景	206
二、主要内容	207
三、评 价	212
第二节 《世界事务中的治理》	214
一、写作背景	214
二、主要内容	214
三、评 价	220
第三节 《网络化治理——公共部门的新形态》	221
一、写作背景	221
二、主要内容	221
三、评 价	228
本章思考题	229
参考文献	230

第一章 管理原理

在人类历史上,自从有了组织活动,就有了管理活动。管理活动的出现促使人们对来自这种活动的经验加以总结,形成了一些朴素、零散的管理思想。我们可以从已有的文字记载中,寻觅到中外思想家所提出的丰富的管理思想。但遗憾的是,直到19世纪末,随着欧洲工业革命的发展,管理理论才真正出现。

为了对早期的管理学有全面和深刻的了解,本章分别对科学管理学派、一般管理学派和系统管理学派进行了介绍,选取了弗雷德里克·泰勒、亨利·法约尔和艾顿·梅奥三位管理学大师的著作,并对其思想进行了系统地介绍。“泰勒制”应用于基层,着眼于具体的管理方法,因此被称为管理技术学派;法约尔为管理学划分了职能,确定了行政管理的原则,为行政管理的发展指明了方向;梅奥通过“霍桑实验”提出了社会人假设,开创了一种崭新的管理理念和研究视角。通过对这三个大师及他们所代表的三个学派的学习,我们能够了解和掌握管理学早期的思想和方法。

第一节 《科学管理原理》

科学管理理论着重研究如何提高单位工人的生产效率。其代表人物有:泰勒、吉尔布雷斯夫妇以及甘特等。泰勒在1911年发表了《科学管理原理》一文,这标志着科学管理思想的形成,开创了科学管理理论的源流;吉尔布雷斯夫妇继承了泰勒的科学管理思想,倡导效率管理思想,成为动作研究的先驱;甘特是人际关系理论和科学管理运动的先驱者之一,是甘特图(Gantt Chart)——生产计划进度图的发明者。

一、写作背景

1856年,泰勒出身于美国费城一个富裕的律师家庭。在青少年时期,泰勒便有着强烈的求知欲望,尤其是对科学调查研究和实验很感兴趣,他努力寻求最好的做事方法,发明了一些精巧的工具,这为其日后的成功奠定了坚实的基础。

中学毕业后,泰勒考上哈佛大学法律系,但不幸因身体原因而被迫辍学。1875年,泰勒进入费城的一家机械厂当徒工;4年后,他进入费城的米德维尔钢铁公司成为一名普通技工。因为他的不懈努力,泰勒仅用了6年时间,便从一名普通工人先后晋升为机工、机工班长、车间工长、总技师和总工程师。1898年泰勒开始受雇于伯利恒钢铁公司。在钢铁公司工作期间,他先后进行了几项有名的实验:搬运生铁的实验、铁砂和煤炭的铲掘实验、铲具实验和金属切削



实验。1901年以后,泰勒把大部分时间用在了写作和演讲上。1906年泰勒担任美国机械工程师学会会长。1911年泰勒出版了其最重要的著作《科学管理原理》,其墓碑上的“科学管理之父”的评价,代表了他一生的功绩。

二、主要内容

科学管理将科学化、标准化引入管理,其科学管理思想深深地扎根在一系列科学实验的基础上,使管理学成为一门真正的科学。当代许多重要的管理理论都是在泰勒的科学管理理论的基础上的继承和发展。

(一) 科学管理的目标

文章开篇泰勒便详细论证了人们在体育竞赛中和工厂生产中的不同表现,他指出:“英国和美国的人民是世界上最伟大的运动员,每当一个美国工人玩棒球或一个英国工人玩板球的时候,可以有把握地说,他总是会全力以赴地去为他所在的一方争取胜局,他总要尽他最大的能力以得到最高分;而且如果他不尽力,就会遭到群众的鄙视。但是,工作中的情景却与之相反,当同一个工人第二天去上工时,他并不会尽力去干出最大限度的活计,而在大多数情况下,此人会有意识地琢磨着尽可能少干活——比他所能干的要少得多——在许多场合只干一个正常工作日活计的1/3到1/2。事实上,如果他在工作日做足一个最高限度的活计,就会遭到同伴们的辱骂,其程度甚至比他在运动场上充当‘懦夫’还厉害。”

这种磨洋工的现象是泰勒所痛恨的,仔细分析其原因,他认为主要有以下几点:第一,工人间广为流传着一种谬论,这种谬论认为,每个人或每台机器每天增加了物质产品,就会导致大部分工人失业。因此,大部分工人不愿意用最佳速度干活。第二,目前的管理制度存在缺陷,在客观上使得工人为了保护他们自己的最佳利益而磨洋工。第三,各行各业仍然采用传统的经验行事的低效办法,使得工人浪费了他们的大部分劳动力。

泰勒逐一分析并驳斥了上述理由。他认为,历史上每一次技术革新所引发的生产率的增加和成本的降低,都会进一步扩大市场、加大社会需求,最终所带来的就是需要更多的工人,从而扩大就业机会。其次,磨洋工有两种类型,一种是出于本性的磨洋工,一种是故意的磨洋工。故意磨洋工的存在是由于最高利益。在过去,雇主并不能准确地计算出工人一天能完成多少工作量,除非雇主有真凭实据,否则雇主一般很少愿意采取断然措施来促进工人用最短的时间来完成任务。因此,每个工人会为了自己的利益,而不让某项工作完成得比过去快。在传统的计件工资制下,当一个工人由于卖力而增加了产量时,则会导致每件产品所得的工资反而降低了两三倍。这导致了工人与资方的对立,同时进一步增加了工人故意磨洋工的倾向。泰勒提出,运用科学的方法取代单凭经验的办法,改变现行有缺陷的管理制度,就可以大幅度减少工人的磨洋工现象,提高工人的劳动效率。在此基础上,泰勒提出了运用科学的管理方法来解决上述问题。具体来说,科学管理力图实现下列三个目标:

一是证明当前美国民众日常行为的效率低下,而使全国遭受巨大损失;



二是力图证明根治效率低下的出路在于实施系统化的管理而非收罗独特人物；

三是打破传统误区，证明最先进的管理是真正的科学，说明其理论基础是明确定义的规律、准则和原则，并进一步说明科学管理原理应用的广泛性。

针对当时人们普遍认为雇主与雇员的利益是根本对立的现象，泰勒进行了纠正，他认为管理的主要目标是使雇主的财富最大化及雇员财富的最大化。而要追求财富的最大化，就应该追求生产率的最大化。因此，企业的首要目标便是培训和发掘企业中每个人的技能，以使每个人都能用其所长，从事适合他的等级最高的工作。

（二）工作定额

泰勒在伯利恒钢铁公司进行了著名的搬运生铁实验。伯利恒钢铁公司生铁搬运小组共有75名工人，由熟练的、具有一般水平的工人组成。实验前，工人每天挣得1.15美元——这是当时的标准工资。工人每天搬运铁块平均数大概在12~13吨之间。如果工人表现较好就可被选拔到公司的车间里做等级工，并得到略高的工资。倘若公司要惩罚工人，一般是给予谈话或开除。

泰勒的实验具体步骤如下：

首先，他安排一位受过良好教育的管理人员来跟踪搬运生铁的具体过程，运用秒表准确记录一个“头等工人”以最快的速度进行工作时的的工作过程。然后，研究者将工人搬运生铁的时间拆成若干个动作，把动作细分为几个动作要素，并逐一研究各项动作所需要的时间，如从车上或地上把生铁搬起来需要几秒钟、带着所搬的铁块在平地上走一英尺需要多少秒、把生铁放在堆上需要多少时间等。

其次，在此基础上，研究搬运生铁过程中每项动作的必要性和合理性，用科学的方法合理地安排工作程序、操作技巧，据此判断保留下来的合理的动作要素，并加以改进和合并，以形成标准的作业方法。研究者还需要测算合理的休息时间。

研究发现，工人在搬生铁时，无论是移动还是站着，人的疲惫程度都是一样的。在有负荷的整段时间内，身体肌肉组织都处于耗损状态，就需要频繁休息，以便使血液循环恢复正常。而以往工人持续不断的搬运生铁，反而导致身体很早就进入疲劳状态。泰勒认为，“在这些实验中，我们并不想去探索一个人在一次短促突击或三两天中最多能干多少活，我们所研究的是在一个整劳动日里，一个头等工人活计的实际构成是什么；一个工人能年复一年地正常完成一个劳动日的最佳工作量，下班后仍然精神旺盛。”科学的劳动方法是将适量的劳动时间与休息时间很好地搭配起来。运用科学的研究方法指导工人搬运生铁，工人平均可以将每天的工作量提高到47吨，而且负重搬运的时间只有42%，其余的时间是不负重的，工人也不会感到太疲劳。而运用传统的管理方法，很多优秀的管理人员认为，工人的生铁日搬运量增加到18~25吨是不可能的。

再次，挑选合适的工人进行实验。泰勒及其助手仔细观察和研究了搬运小组的每一个人。经过分析工人的性格、习惯和志向后，泰勒最后挑选了一个身材矮小的宾夕法尼亚的荷兰人斯



密特。此人力大无穷,同时爱财如命。为了让斯密特能够以非常乐意的态度按照要求每天搬运 47 吨,泰勒和斯密特进行了一番谈话。

在著作中,泰勒详细记录了此番谈话:

“斯密特,你是个很值钱的人吗?”

什么?我不懂你的意思。

不!你懂。我所要知道的是,你是不是一个很值钱的人。

这个,我还是不懂你的意思。

噢,这样吧,你回答我的问题。我所要查明的是,你是一个很值钱的人还是这里这些不值钱的伙计中的一个;我所要查明的是,你是想挣 1.85 美元一天呢,还是满足于挣 1.15 美元一天,就像那些不值钱的伙计们一样。

我一天要挣 1.85 美元就是一个很值钱的人吗?那对,我是一个很值钱的人。

噢,你在使我恼火。当然你要 1.85 美元一天——谁都会要!你是个明白人,看来要使你成为一个很值钱的人并不难。看在老天爷面上,就甭再浪费我的时间了。好了,到这儿来,你看见那堆生铁了吗?

看见啦。

你看见那个车皮了吗?

看见啦。

好,如果你是个很值钱的人,明天你就为 1.85 美元而把那堆生铁装上车皮……

那好,明天我就为 1.85 美元把那堆生铁装上车。我能每天挣那么多钱?能吗?

你当然能。

噢,这样我就是个很值钱的人啰!”

此次对话后,泰勒便开始了实验,由一名拿着秒表的管理者观察斯密特工作中的动作、程序和间隔休息时间对其搬运量的影响。实验获得了成功,斯密特根据管理人员的要求在一天之内完成了 47 吨的工作量,其工资也由过去的 1.15 美元增加到 1.85 美元。如图 1-1、图 1-2 所示。

当然,也有部分人员对这种方法提出了批评,认为这种方法是对工人的剥削。泰勒对此予以否认,他认为对工时和作业进行研究与分析的目的在于找出一个工人“正常”工作时的标准定额。科学的方法对于资方与劳方来说皆是双赢。得益于科学的方法,按照工人生理疲劳规律安排工作,斯密特并不觉得非常劳累。泰勒说:“如果斯密特为想挣高工资而被允许去冲击那堆 47 吨生铁,但却未经懂得搬运生铁艺术或科学的人的指导,那么,兴许在一天中他只干到十一二点钟,就会累倒了。因为他不得不持续不断地干活,这使他的肌肉得不到适当的休息,而这却是复原所必需的。所以,还不等干到这一天的早半晌,他就会完全精疲力尽了。但是如果有一个懂得这个规律的人每天监督和指导他干活,直到使他养成一种习惯,能利用适当的间隙休息,他就能在一整天中以平均的速度干活,而不至于感到过度的劳累。”

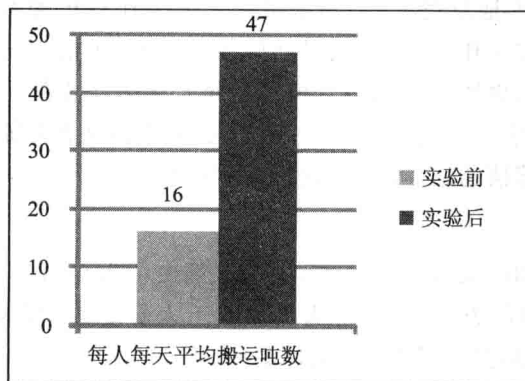


图 1-1 实验前后工人每天平均搬运吨数

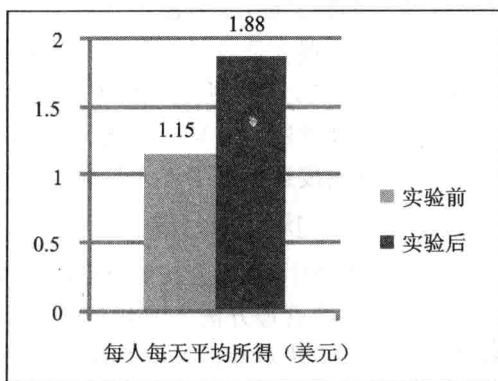


图 1-2 实验前后工人每人每天平均所得

(三) 差别计件工资制

泰勒认为,导致工人磨洋工的另一个重要的原因是报酬的不合理。当时,盛行于各工厂的激励制度是普通计件工资制。而这种普通计件工资制却有很大的弊端。假设在 A 厂,某一个工人每天生产 16 件产品,设定工厂所定的计件工资标准是 0.15 美元,那么该工人的日工资就是 $16 \times 0.15 = 2.4$ 美元。以此可推,从理论上说如果他将生产率提高至每天生产 20 件产品,他的日工资就会变为 $20 \times 0.15 = 3$ 美元。但是事实上,以往的资方与劳方是互相对立的,资方与劳方似乎永远在互相斗智斗勇,倘若工人真的提高了生产率,资方就可能将每件 0.15 美元降为每件 0.12 美元。因此,在这种灵活随意的普通计件工资制度下,工人通常会隐藏自己真实的最大产量,并会尽可能压低。所以,“普通计件工资制引起的雇主与工人之间永久性的敌对情绪,对每一个达到高效率的工人都是一种处罚。这种制度的后果是严重的。在这种计件工资制度下,连最好的工人也会被迫弄虚作假,拼命地同雇主的迫害做斗争”。

针对这种情况,泰勒提出了一种新的报酬制度——差别计件工资制(differential rate piece work)。

仍以 A 厂为例,运用差别计件工资制以后,管理人员经过科学实验计算,确定现在工人的标准定额为每天 20 件,工资计件标准可以确定为每件 0.15 美元。这样,工人完成定额后,每天可得工资 3 美元。但是,如果该工人每天只完成了 15 件产品,那么其计件标准则降低为每件 0.10 美元,其日工资就相应地改为 $15 \times 0.1 = 1.5$ 美元。当然,这种制度是奖勤罚懒,如果该工人超过定额,每天完成 25 件产品,则其计件标准就应提高到每件 0.18 美元,日工资就相应成为 $25 \times 0.18 = 4.5$ 美元。

优点:第一,这种管理制度对资方来说可以降低生产成本,对劳方来说可以获得更高的收益。第二,由于工资率是根据科学的计算得出而非经验估计,这就在很大程度上避免了工人出现磨洋工等行为。第三,由于制定计件工资率与日工资率是根据正确的观察,改变了过去依



据偶然性或欺骗制定的,这就能更加一致与公平地对待工人,结果就是工人工作得更加努力了。第四,由于管理人员与工人为了共同的利益工作,使得工人尽其所能,生产尽可能多的高质量的产品。第五,这种制度和其他制度相比,更能够提高每台机器与每个工人工作的生产率。第六,差别计件制能够自动识别、选择和吸引优秀员工,培养一流工人,淘汰懒汉和低能的工人。第七,该制度还促进了工人与雇主之间感情的培养,减少甚至消除罢工。

(四) 计划与执行相分离

在传统的管理中,工人会按照自己的习惯和经验来进行工作,生产定额由工人自己决定。泰勒主张用科学的管理方法来取代凭经验行事的方法,由管理人员而非工人确定劳动定额。这种科学的管理方法对管理人员的数量与素质均提出了更高的要求。

泰勒认为,管理人员必须又懂科学、又懂专业,同时还需要具备各种优良的品德。例如,一个掌管车床的班组长所需具备的知识或素质有九点:第一,必须是一个好机工——仅这一点就必须要求其具有多年的专业训练;第二,必须能够轻易地看懂图纸,同时具有充分的想象力,以至于借助图纸便能想象工作完成后的样子;第三,必须预先计划并准备好所需的各种工具,能把所要加工的活正确安装在机床上,并以适当的速度和走刀量来切削金属;第四,能够督促工人保持所有机器的整洁;第五,判断并保证工人的产品质量合格;第六,工长本人应该是精力充沛的,以至于他随时都可投入工作,并让工人干活扎实和敏捷;第七,必须事先考虑工作的全面性,能够把零件装成机器,把每部机器的活做到家;第八,监督工时记录,并定出计件工资的数额。当然,制定工资额是一件复杂的工作,需要极为细心的人全身心投入;第九,严格执行纪律,并调整工人工资。这要求组长具有判断力,机智并公正无私。

而在当时的背景下,工长的素质难以具备这样的条件。具备上述品质的班组长可遇而不可求——大部分班组长只具备上述九种品质中的某几种。

泰勒提出了他的解决之道:将计划与执行职能分开,建立专门的计划室,实行职能工长制。在当时的背景下这是一个重大创新。泰勒指出:“在制造业者中间,几乎普遍存在着这样一种信念:要讲究经济,脑力劳动者即所谓的非生产者,在人数上同生产者即实际用双手干活的那些人的比例,越小越好。然而,对最成功的企业加以考察之后发现,事实恰恰相反。”

具体方法是:“第一,所有的工人以及班组长、工段长,都应该尽可能地解除其全部计划工作以及或多或少带有办公室性质的那些工作。一切可能用脑的工作都应该从车间里转移出来,集中到计划或设计部门,留给工段长和班组长的只能是纯属执行性质的工作。第二,工段长和班组长的职责应该是,考查由计划室所计划和指导的作业是否在车间里能迅速得到执行。工段长和班组长应该将自己的时间用于同工人在一起,教他们想在前头,并在工作中率领和指导他们。在整个管理领域里,必须废除军队式的组织而代之以职能式的组织。职能式管理是把管理工作详细划分,使副主任以下每人的职务尽可能得少。”

按照计划和执行相分离的要求,泰勒改造了传统的直线制组织形式,设计了一个职能组织,这一组织分为两个部分——车间室与计划室。计划室所需要做的工作包括:



- ① 详细分析公司接到的全部定单。
- ② 对全厂所有手工操作进行工时研究,包括把工件装上机器、全部钳工作业和运输事项等。
- ③ 对各种机器的操作进行工时研究。
- ④ 了解一切原材料、库存和成品的余额,及每种机器和每类工人未完成的工作。
- ⑤ 对营业部门收到的所有对新工作的查询及对交货日期承诺进行分析。
- ⑥ 了解一切制造项目的成本并进行成本分析,同时制作生产成本与开支的月份比较表。
- ⑦ 管理工人的工资级别、计件收入,并加以记录等。
- ⑧ 运用帮助记忆符号系统识别企业的所有文书和项目。
- ⑨ 建立情报所,编好索引,记录企业信息。
- ⑩ 确定工具、装置和用具的标准及使用方法。
- ⑪ 维护企业的全部制度及其标准方法和设备。
- ⑫ 制定送信员制度以及信息传递办法。
- ⑬ 雇佣员工。
- ⑭ 管理车间纪律,监督员工行为。
- ⑮ 设立事故保险互助会以救济受伤者,同时将平时的各种罚金,以互助资金的形式归还给工人。
- ⑯ 设立紧急定货部。
- ⑰ 制定厂务制度并对厂务工作进行改造。

泰勒用八个工长来代替原来的一个工长。计划室的四个工长分别是:工作流程管理员、工作说明卡管理员、工时和成本管理员、车间纪检员;车间室的四个工长分别是:班组领班、速度员、修配员、巡检员。每个工长就其所负责的某一领域向工人发出指示。

这种组织结构最大的好处是“在较短时期内能训练出一批工头,他们可以真正而充分地执行所要求于他们的职务,而在旧制度下,则需经多年的工夫才能训练出仅能完全执行他们的一部分职务的人”,从而有利于管理人员的培训,可以在较短时间内实现车间的监督。另一方面,尽管计划室的设立需要增加成本,但由于在另一方面,计划室制订工具、作业方法和劳动定额,使得现场的工厂指挥和监督相应简单,可以提高工人的效率,便于降低成本。

尽管泰勒提出的职能工长制有不少优点,但是由于一方面实践中缺少真正意义的管理人员,另一方面,由一名工人同时接受八名工长的领导容易引起混乱,所以这一种方法在管理实践中并未得到广泛推广。然而,计划与执行相分离思想的优点为以后的组织设计提供了一种思路,并在某种程度得到广泛运用(组织中的直线职能制便吸取了职能制与直线制的优点)。

三、评 价

科学管理思想是管理思想发展史上的一个里程碑,它是使管理成为科学的一次质的飞跃,



作为一个较为完整的管理思想体系,科学管理理论对人类社会的发展做出了自己独特的贡献。对于公共行政学的发展而言,科学管理学派的思想 and 观点有着重要的启示意义。

(一) 以科学管理代替经验管理,使管理成为一门独立的科学

在人类历史上,管理实践的历史源远流长。可以说自从有了人类活动,就有了管理活动和管理思想。以中国为例,《孙子兵法》、《周礼》、《墨子》、《论语》等著作至今仍然闪烁着智慧的光芒。而在西方,工业革命开始之后,亚当·斯密关于劳动分工的观点、小瓦特和博尔顿建立的科学管理的制度、欧文的人事管理实践、巴贝奇的作业研究和报酬制度、亨利·汤的收益分享制度、哈尔西的奖金方案等管理思想也应运而生,对当时的资本主义工厂制度的发展起到了重要的推动作用。

然而只有泰勒的科学管理方法的出现,才使得以往简单的、粗放式的管理方式得以改善。他首次提出运用科学管理来替代传统的随意性、不规范的管理。他强调企业的管理者与被管理者应该以科学的、准确的调查研究来代替过去的个人主观臆断。泰勒以极大的耐心和执着的追求,反复进行各项实验。以泰勒在米德维尔钢铁厂进行的金属切割实验为例,为了弄清楚车床的转速应该达到多少才能在最快的时间内完成工作以及进刀量应该多深才算合适,泰勒陆续配备了10台实验机器,记录了3万~5万次实验,把80万磅以上重量的钢铁切成了碎屑。由于这项实验涉及12个独立变量的影响(包括加工金属的硬度,车床运转的震颤幅度,工具钢的化学构成以及淬火情况,车刀刃口角度,切割的持续时间,车刀与工件的夹角,进刀深度,工件的直径等变量)。泰勒以惊人的毅力前后花费了26年的时间才最终完成。

泰勒便是经过如此种种实验与研究,提出了科学管理的四项原则,他所主张的工作定额、标准化等方法,极大的提高了生产率。从他开始,管理告别了粗放式道路,走上了科学化的道路。管理者成为社会上的独特阶层,同时管理理论作为一门崭新的科学,出现在众人的面前。后人沿着他的脚步,或继承、或拓展、或修改,今天我们耳熟能详的管理理论,如ISO系列标准论证、目标管理、岗位管理、量化管理等,都是科学管理理论的延伸或翻版。管理学科以泰勒思想为基础,日益壮大,已成为社会科学领域最重要的学科之一。

(二) 带来一场心理革命

尽管泰勒的科学管理思想在美国及全世界掀起了一场学习热潮,但是泰勒的科学管理思想却始终遭人误解。他的部分追随者把泰勒的科学管理思想简单地理解为某种技术,如劳动定额技术或是某种工资激励技术等。一些批评者更是认为泰勒将工人看作机器,工人只能按照管理人员的指令进行劳动,而忽略了工人的社会需要。他们认为泰勒的管理理论是在通过看似科学的方法而实际上是在残酷地剥削工人,泰勒必须为实施泰勒制失败后工人的罢工运动负责。

为此,泰勒辩解道:“有很多人把工人看成是贪心、自私、贪婪、甚至更坏的人,我完全不同意这些在社会上散布的侮辱工人的滥言。工人同社会上各个阶层的人没有什么不同。他们并



不比其他阶层的人更加贪婪、更加自私,他们也不比其他阶层的人少贪婪、少自私……但是有一点可以肯定,不论工人是什么样的人,他们都不是蠢材。”

在国会的听证会上,泰勒对科学管理做了详细阐述,他首先否定了当时人们对科学管理是某种技术的观点,他说:“科学管理不是任何一种效率措施,不是一种取得效率的措施,也不是一批或一组取得效率的措施;它不是一种新的成本核算制度,不是一种新的工资制度,不是一种计件工资制度,不是一种分红制度,也不是一种奖金制度;它不是一种职工取得报酬的方式;它不是时间研究,不是动作研究,也不是对工人动作的分析;它不是印刷大量的工作文件交给工人说:‘这是你的制度,你必须执行’;它不是工长分工制,也不是职能工长制;它也不是普通工人在提到科学管理时就会想到的各种措施,普通工人听到‘科学管理’时就会想东想西,但科学管理并不是上述那些措施。我不轻视成本会计制度、时间研究、职能工资制,也不轻视任何一种新的工资方法,也不轻视任何效率措施——如果它们的确是可以提高效率的措施。我相信它们,但我强调指出,这些措施都不是科学管理,它们是科学管理的有用附件,因而也是其他管理制度有用的附件。”

事实上,泰勒在科学管理理论中所提到的种种技术,用中国的语言来表达,是科学管理的“术”;而科学管理理论的“道”,则是管理哲学的变化,他强调:“科学管理的实质是在一切企业或机构中的工人进行一场完全的思想革命,即这些工人,在对待他们的工作责任,对待他们的同事,对待他们雇主的一次完全的思想革命;同时,也是管理方面的工长、厂长、雇主及董事会,在对他们的同事、他们的工人和对所有的日常工作问题责任上的一次完全的思想革命。没有工人与管理人员双方在思想上的一次完全的革命,科学管理就不会存在。”

“劳资双方在思想上要发生的大革命就是:双方不再把注意力放在盈余分配上,不再把盈余分配看作是最重要的事情。他们将注意力转向增加盈余的数量上,使盈余增加到使如何分配盈余的争论成为不必要。他们将会明白,当他们停止互相对抗,转为向一个方向并肩前进时,他们共同努力所创造出来的盈利会大得惊人。他们会懂得,当他们用友谊合作、互相帮助来代替敌对情绪时,通过共同努力,就能创造出比过去大得多的盈余,即完全可以做到,既增加工人工资,也增加资方的利润。”

(三) 促进了行政管理学科的发展

尽管泰勒的科学管理实验的对象均是企业,其基础工作是将每项工作的工作量、工作条件和方法尽可能的标准化,然而他的思想不仅对企业管理学的发展做出了贡献,而且对行政管理学的发展也有独到的贡献,他的管理思想核心有力地促进了行政管理学科的发展。

科学管理原则被广泛运用于政府领域。早在1906年,美国就在全各地迅速推广开展了市政调查运动。各级政府把科学管理的原理应用到政府部门,精简人员、简化程序,提高了行政效率。1911年,美国开始用行政立法的形式来肯定并强调科学管理在国家行政领域里的重要性。1916年,美国全国办公室管理协会会长威廉·亨·莱芬韦尔就发表了《我把科学管理应用于办公室的计划》论文,论文论述了他如何将泰勒科学管理原则运用于机关办公室并取得