第一编　古典时期的行政学说

1、古典时期的时间跨度一般为 19 世纪末至 20 世纪 30 年代，这是现代行政学的开创和形成时期。

2、古典时期行政学说的著名学者：

（1）威尔逊首开行政研究之先河。

（2）泰罗的科学管理尽管发轫于对提高企业效率的研究，却同样深刻地影响了现代政府的命运。

（3）法约尔试图总结一般的管理原则。

（4）韦伯的官僚制理论勾画了现代行政组织的特征。

（5）古立克的七功能对组织的功能作了精当的归纳。

3、古典时期行政学说的研究目标、研究范围、研究特点和方法论

（1）研究目标：经济与效效率

（2）研究范围：组织、行为程序和行政原理

（3）研究特点：主要表现为一种静态的研究

（4）方法论：采用的是规范方法

第一章　威尔逊的现代行政学理论

考点一：生平与著作

1、《行政学研究》的发表，是行政学发展的一个起点，它标志着行政学作为一门正式学科的诞生。

2、《美国的宪法政府》是威尔逊的最后一部著作，他认为，美国的立宪主义见之于国家实力的增长，而不是见之于对《宪法》的严格的法律解释。

3、威尔逊是行政学的奠基人，他关于政治与行政分离的观点的提出，开创了一个新的研究领域——行政学，并标志着行政学这门独立学科的正式产生。

考点二：现代行政学理论

1、行政学研究的基本概念

（1）行政学产生的背景

① “行政学”一词，最早由德国学者劳伦斯·冯·施塔因于 1865 年在其著作《行政学》一书中提出。

② 工业革命带来了社会化大生产和科学技术的进步，为行政学的产生奠定了物资基础；行政管理的实践为行政学的产生提供了有益的经验材料；政治学、法学、经济学的发展则为行政学的建立提供了必要的理论基础。

（2）政治与行政的两分

① 威尔逊“政治与行政两分法”的思想主要受益于德国政治学家布隆赤里。

② 行政学脱胎于政治学，但这两者在研究的内容、观察的角度以及涉及的领域均有所不同。

行政学	政治学
侧重于研究政府的具体行政管理过程，它主要运用政治学的基本原理研究政府组织、政府行为等行政现象，研究如何设置合理的组织体系，如何确定正确的组织目标和如何有效地达到目标。行政学主要是具体化、技术性和应用性的研究。	主要研究国家的性质、政府的“构成方式”、主权的本质和地位、政治权力、政治制度等有关国家的根本制度的基本理论；政治学关注社会价值、社会公正。

2、行政学研究的目标与方法

（1）研究目标：① 如何合理界定政府的权限与职责；② 如何构建一个廉价、高效、公正的政府。

（2）主要方法：① 历史研究法（纵向研究法）；② 比较研究法（运用最普遍，最重要）

3、革新文官制度的思想

（1）19 世纪末期，美国国会通过的“彭德尔顿”法案对原有的政党分赃制进行改革，实行“功绩制”的文官制度。

（2）威尔逊认为美国文官制度需要改革的三个方面：①公务人员要公开招聘、择优录取（旧式选官制度：政党分赃制）；②提高政府官员的专业素质；③克服官僚主义作风。

4、公共舆论监督理论

（1）公共舆论监督应具有社会权威性。在日趋复杂的现代社会中，报刊、广播等公共舆论对政府行为的监督不断增强，它们对政府制定和执行公共政策的活动也具有重大影响，西方国家因此称其为“第四权力机关”。

（2）公共舆论监督应具有相对独立性。

（3）公共舆论监督应具有高度的有效性和适当性。

考点三：分析与评价

1、在行政学发展的历史上，威尔逊第一次明确提出建立一门研究政府系统活动的学科——行政科学，并初步勾勒了进行行政学研究的目标、任务和方法，从而在理论上将行政学与政治学加以区分。

2、威尔逊对行政学的贡献

（1）他最早主张建立一门独立的行政科学，开启了行政学的研究。1887 年，威尔逊在《政治学季刊》上发表的“行政学研究”一文，第一次提出应当把行政学当作一门独立的学科来研究，并对行政学研究的目标、范围和方法进行了明确的界定。威尔逊的这篇文章开行政学理论研究之先河，他提出的现代行政学理论，标志着行政学的正式产生，他也由此被誉为“行政学的先驱”。

（2）他提出的政治与行政分离的思想为现代文官制度奠定了理论基础。

（3）他深刻揭示出公共舆论在监督现代政府管理方面的重要作用，并为公共舆论监督构建了一系列的运作原则。

第二章　泰罗的科学管理理论

考点一：生平与著作

1、1911 年，弗雷德里克·泰罗发表了《科学管理的原理》，这本书奠定了他科学管理之父的地位。

考点二：科学管理理论

1、泰罗认为其时代的一个基本的社会问题是无效。，应当对该问题的 9/10 负责的是管理层。

2、泰罗的科学管理研究最先起因于对工人中一个普遍现象的关注，即他所说的偷懒和磨洋工。在泰罗看来，造成这一现象的原因有三：

（1）工人中的一种信念，即如果用最佳速度干活，那么他们对全行业来说做了件不公正的事，因为他们使一部分工人失业，即产量的提高会导致部分工人失业。

（2）管理制度有缺陷，这一制度使得每个工人为了保护他的利益而磨洋工。

（3）工作方法不行，各行各业几乎仍在沿用单凭经验行事的低效办法，使工人浪费了其大部分劳动。

- 泰罗认为，有两种工人：头等工人和二等工人。头等工人指有能力并乐意有效地工作的工人。二等工人在体力上能胜任工作，但因懒而不干。
- 泰罗看来，构成科学管理的不是任何一个因素，而是多种因素组成的整体。
- 泰罗将一生大部分时间贡献给了对这种管理科学的追求。

工时研究	（1）泰罗给工时研究所下的定义：工时研究，顾名思义，就是对完成一件工作应该用的时间进行精心的研究……（而不是）对完成工作的实际时间进行研究，仅仅研究对一个工人完成一件规定任务的时间作出统计，这并不是工时研究。 （2）科学管理的首要任务是为工作确定一些恰当的标准，这些标准建立在对这些任务科学的调查之上。 （3）在这些调查研究中，首要的分析工具是时间——动作研究。这一研究中采用的一般程序旨在将一些物理活动进行分解，指出每一组就部分的动作而言是最佳的惯例，然后发现将这些部分重新组合成更复杂工作的最有效的方法。 （4）虽然泰罗寻找到一种最好的干各种体力活的方法，但他从未声称时间——动作研究是一门科学。
工资刺激系统	（1）泰罗指出，任务和奖金构成了科学管理结构上的两个最重要的因素。泰罗的刺激系统的一个显著特点是通过时间与动作的研究，事先确定工作表现的标准。 （2）泰罗基本的刺激方法是，首先，给工人一个有明确指示的确定的任务，以及每一个工作因素确定的时间标准。 （3）泰罗反对收入分享计划（当在较短的时间内和以较少的代价完成工作时，所获得利润按确定的比率在资方和劳方之间分享）。用差别工资制来取代“利益均沾”制度。 （4）尽管泰罗认为具体的支付方式或制度相对不重要，但总的来说支持其在米德维尔时设计的差别工资制。 （5）在泰罗的刺激系统中，成功受到高支付的奖励，而失败则受到物质损失的惩罚。高工资和低劳动成本是最好的管理制度的基础。
职能性组织	（1）金字塔结构有两个缺陷：①它要求过多的来自最高层的技术专家；②对工长期望太多，其结果是有效地排斥了管理层对工人的直接控制。 （2）泰罗提出将来自一般管理层的权威分权，并将来自工长的权力集中。权责的新的重点是规划部门。 （3）泰罗的职能性组织这一分权方面在组织的权力结构中建立了一支技术专家和干部队伍。 （4）时间——动作研究、工资刺激制度以及职能性组织构成了泰罗科学管理的核心。

考点三：思想的传播

1、在泰罗早期的努力中，他的兴趣主要在技术上，目标是效率。

（1）1899 年之前，他在对伯利恒管理者的一次讲话中甚至指出科学管理可以浓缩为一套肢体原则。

（2）1901 年， 泰罗将其注意力从科学管理的技术方面转向了它的社会结果，特别强调“劳工问题”。

2、在 20 世纪初，美国的劳工力量一直处于动荡之中，劳资双方高度敌对。泰罗认为，管理科学技术的运用（通过确定一天恰当的工作量，对工人提供公正的支付，使管理层得到较好的投资回报率）可以指出劳资双方冲突的起因。

3、泰罗确实指出了劳资之间的“亲密合作”是科学管理反映的思想革命的一个不可分割的组成部分。

4、泰罗把科学管理下的组织看作是一种互利的交换体系。

5、科学管理的实质是在一切企业和机构中的工人们的一次完全的思想革命——也就是这些工人们对待他们的工作责任、对待他们的同事、对待他们的雇主的一次完全的思想革命。

泰罗的科学管理思想	（1）强调劳动方法的标准化，即将工人积累起来的知识和技艺经整理后归纳成原理和规则，建立科学的作业方式。 （2）建立差别计件工资制度，对于不同的工作表现支付不同的工资率。 （3）科学地培训工人，改变凭经验选择作业方法和师傅带徒的方法。 （4）管理职能的专业化，职能工长制则是这一专业化的体现。 （5）劳资双方的合作，双方将注意力从对现有利益的分配转向把利益做大。

考点四：分析与评价

1、泰罗科学管理思想的贡献

（1）传播了一种不仅仅局限于企业管理的理念：效率、科学管理、管理职能专业化、劳资双方的合作等。

（2）在相当程度上，泰罗确立的管理主义具有它的普遍性，以至于 20 世纪 80 年代开始的西方国家的政府改革运动还将泰罗的管理主义作为改革的理论基础之一。

泰罗科学管理思想的局限	（1）泰罗的科学管理建立在经济人的人性假设上。 （2）泰罗的科学管理只考虑组织内的因素，因而忽略了外在因素对组织的影响。 （3）泰罗的科学管理注重对效率标准的追求，忽略了为社会服务的道德观念。 （4）泰罗的科学管理本身有些内容的“科学性”也是有问题的。

3、尽管如此，可以在某种程度上说，现代管理史的第一章是由泰罗及其同道者写就的。

获取完整资料 请下载 APP 或关注公众号

扫码下载 app　　扫码关注公众号