

西方行政学说史

教材依据 / 高等教育出版社《西方行政学说史》 竺乾威 / 主编
组 编 / 全国高等教育自学考试命题研究组

自学考试新教材·行政管理专业(一)

核心学案

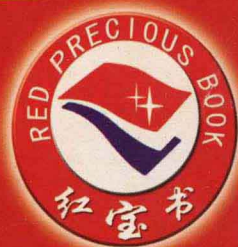
3 导 自考 3 导丛书
导·学·考

最新版

同步辅导同步过关

指定教材核心浓缩

测试卷历年真题



航空工业出版社



高等教育自学考试了导丛书

自学指导

西方行政学说史

教材依据 / 高等教育出版社《西方行政学说史》
编 / 全国高等教育自学考试命题研究组

应对自考课程大规模修订新教材内容

自学考试

工业教材

核心学案

航空工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方行政学说史/自学考试命题研究组,《西方行政
学说史》编委会编. —北京:航空工业出版社,2005.1
(自学考试新教材核心学案.行政管理专业.第1辑)
ISBN 7-80183-531-X

I. 西... II. ①自... ②西... III. 行政学—政治思
想史—西方国家—高等教育—自学考试—自学参考资料
IV. D035-091

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 129829 号

西方行政学说史

Xifang Xingzheng Xueshuo Shi

航空工业出版社出版发行

(北京市安定门外小关东里 14 号 100029)

发行部电话:010-84926529 010-64978486

三河市燕山印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经售

2005 年 1 月第 1 版

2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 1/32

印张: 66

字数: 2400 千字

(全 11 册) 定价: 154.00 元

简介



张立勇 一个普通的农民孩子，清华大学打工8年，一直坚持刻苦自学，不仅80分以上通过四级、六级考试，托福考试630分，而且获得了北京大学本科文凭。2004年10月共青团中央向张立勇颁发了“中国青年学习成才奖”，他被誉为共青团中央树立的全国十大杰出学习青年之一。

张立勇的事迹被中央电视台“东方之子”“面对面”“新闻会客厅”等多个栏目采访报道，被北京电视台、中国教育电视台等电视媒体，新浪网、雅虎网等网络媒体，《人民日报》《中国青年报》《大学生》等报纸杂志，共100多家媒体采访报道，在社会上引起很大反响。被众多青年学子视为学习的榜样。

“因为我选择了这样一条自己的人生道路，所以我没有机会像大多数的学子那样，经历从学校到学校，顺利地接受高等教育的过程。我只能通过自学来圆我的大学梦。”

“我常常想，上帝会厚爱每一个人的，它会用不同的方式对你所付出的艰辛和努力给予补偿。但是，上帝只钟爱那些自助的人。如果你不努力，你不拼搏，所有的机会都会和你失之交臂。如果在这十年之中，我放弃了对人生态理想和人生价值的追求，那么，当这一切机遇到来的时候，我又怎么可能把握住呢？”

“大家觉得我是一个榜样，但我个人并不这么想。社会把我放到这样的位置，充当这样的角色，能够影响一些人，这是最让我自豪的。”

----- 张立勇





导教·导学·导考

★ 编委会 ★

★ 编委主任：程 琨 魏 莹

★ 编委名单：（按姓氏笔画排列）

万 鹏 刘 斌 刘海飞 刘 涛

闫树茂 宋玉珍 张 沁 张远盛

肖 果 邵桂英 崔海燕 程 琨

董金波 董 蕾 蒋 怡 魏 莹





“其实人的智力相差并不悬殊，可毅力的差距却使每个人拥有各自不同的前途。尤其是对于参加自考的人来说，毅力是非常重要的，当然还需要有得当的学习方法。”

“有很多人抱怨自考难以通过，然而正是这种严格的管理制度保证了自考毕业生的质量，使自考生获得了社会的认可和一致的好评。”

——一名从自考获得本科学历后又考上硕士生直到博士生的成功者的自述

参加自学考试，除了需要具备以上成功者所提到的毅力和方法外，还应该了解自考的每门课程都采用我们通常所说的“过关”考试——只要通过课程的一次性考试，就可拿到课程的学分，通过某专业要求课程的全部考试，也就会顺利获得这个专业的自考毕业证。然而，一分之差也会导致参考课程过关失败，有些考生难免多次重考才能修完规定课程。因此，在本书的编写过程中，编委们反复研讨自学考试的特点，努力寻求帮助自考生的有效途径。本书是多位学者、专家，历时数年的产物，具有以下优点。



掌握核心内容，了解命题动态，注重知识系统化

了解命题精神，是自学考试的核心，是达到专业标准的关键。自学考试的课程命题以课程自学考试大纲为依据，以最新指定教材为范围。本书紧紧贴住每一门课程的考试大纲和指定教材，用【考纲要求提示】、【知识结构图示】、【核心内容速记】、【同步精华题解】、【典型例题解析】等多个栏目解剖教材内容，是一套脉络清晰的速成讲义，可以使考生在厚厚的教材中抓住重点，对教材的系统学习有极强的指导作用。同时，对于临考考生，它又可以成为离开教材仍能独立使用的贴身笔记。《核心学案》摒弃了一些辅导书的题海战术，引导考生重视教材的学习。那么怎样去自学才能弄懂教材并将厚书读“薄”呢？抓住重点才是关键。《核心学案》用清晰的思路，帮助考生将教材知识系统化，使考生在答卷时知识系统、逻辑清晰、胸有成竹。



依据权威资料，重视最新信息，紧跟时代脉搏

参加高等教育自学考试的考生，常常会感到市面上的辅导资料甚至教材都有



★ 前 言 ★

滞后性。全国高教自考办也认可这一事实,并采取了一些有效措施,比如在发布考试大纲和指定教材的基础上又组编了《全国高等教育自学考试活页丛书》等补充学习材料,并明文规定增补内容纳入统一命题范围,要占卷面5~10分。同时高教自考办还加快了教材的修订频率。面对这种情况,原有的一些辅导资料的严重滞后和内容缺陷也是必然的。本套《核心学案》则高度重视这一现象,在依据考试大纲和指定教材时,选用高教自考办的最新修订本(2004年起自考课程已在做大规模修订),并将活页丛书等内容融会贯通其中,有的科目还特意增加了【最新内容补充】以引起考生重视。另外,本套书还吸收了许多自考强化班的授课精华,目的是帮助考生了解最新考试动态。我们还将开通网上自考辅导随时更新有关内容和提供特色售后服务,欢迎点击 www.study-book.com.cn。



三 做到讲练结合,力求精讲精练,提高辅导命中率

本套书配有【同步精华题解】和综合演练题,是在对考纲、教材归纳总结后选编的一些经典同步练习题。这些练习题的题型与考试题型完全一致,使考生能够迅速掌握答题方法与同步要点。另外,本书的编者还依据各科内容,遴选考点,在对历年实考真题做详细分析的基础上精编了《命题预测试卷》。这些试卷不仅题型题量完全与真考试卷保持一致,而且力求覆盖考试大纲的各科重点。考生如果在学习《核心学案》的基础上再认真研习《命题预测试卷》,既可熟悉题型、了解试卷难易度,又可将其作为自测、练习之用,找出差距,查漏补缺。因此,在《核心学案》的首印首发优惠活动中,为了帮助考生用好的学习方法提高应试过关率,我们特意将《命题预测试卷》作为《核心学案》的赠品送给每个考生。这样,本书即成为真正具有命中率的辅导用书。

总之,面对数千万的自考考生,我们是抱着高度的责任感来完成这项使命的。我们的目的是:减轻考生的学习负担;我们口号是:用最短的时间使考生自考过关!因为工作量的巨大和考期的压力,也许我们遗留了某些不足,欢迎读者批评指正。来函可致:reader@study-book.com.cn,我们将高度重视,以求完善。

编 者

第一篇 古典时期的行政学说



第一章 威尔逊的现代行政学理论

考纲要求提示	(1)
知识结构图示	(1)
核心内容速记	(1)
同步精华题解	(5)



第二章 泰罗的科学管理理论

考纲要求提示	(9)
知识结构图示	(9)
核心内容速记	(9)
同步精华题解	(14)



第三章 法约尔的管理组织思想

考纲要求提示	(18)
知识结构图示	(18)
核心内容速记	(18)
同步精华题解	(23)



第四章 韦伯的官僚制组织理论

考纲要求提示	(28)
知识结构图示	(28)
核心内容速记	(28)
同步精华题解	(33)



第五章 古立克的行政组织理论

考纲要求提示	(37)
--------------	------

知识结构图示	(37)
核心内容速记	(37)
同步精华题解	(41)

第二篇 新古典时期的行政学说



第六章 福莱特的动态管理理论

考纲要求提示	(44)
知识结构图示	(44)
核心内容速记	(44)
同步精华题解	(50)



第七章 梅奥的社会人管理理论

考纲要求提示	(54)
知识结构图示	(54)
核心内容速记	(54)
同步精华题解	(60)



第八章 巴纳德的社会系统组织理论

考纲要求提示	(63)
知识结构图示	(63)
核心内容速记	(63)
同步精华题解	(71)



第九章 西蒙的行政决策理论

考纲要求提示	(75)
知识结构图示	(75)
核心内容速记	(75)
同步精华题解	(82)



第十章 里格斯的行政生态理论

考纲要求提示	(86)
知识结构图示	(86)
核心内容速记	(86)
同步精华题解	(89)



第十一章 麦格雷戈的人事管理理论

考纲要求提示	(93)
知识结构图示	(93)
核心内容速记	(93)
同步精华题解	(98)



第十二章 林德布洛姆的公共决策的渐进理论

考纲要求提示	(101)
知识结构图示	(101)
核心内容速记	(101)
同步精华题解	(106)



第十三章 威尔达夫斯基的机构与行政预算理论

考纲要求提示	(109)
知识结构图示	(109)
核心内容速记	(109)
同步精华题解	(113)

第三篇 当代公共行政学说



第十四章 沃尔多的折衷的行政观

考纲要求提示	(117)
知识结构图示	(117)

核心内容速记	(117)
同步精华题解	(122)



第十五章 卡斯特的系统权变行政组织理论

考纲要求提示	(125)
知识结构图示	(125)
核心内容速记	(125)
同步精华题解	(131)



第十六章 布坎南的公共选择与政府理论

考纲要求提示	(135)
知识结构图示	(135)
核心内容速记	(135)
同步精华题解	(140)



第十七章 诺思的制度、国家与政府职能理论

考纲要求提示	(143)
知识结构图示	(143)
核心内容速记	(143)
同步精华题解	(147)



第十八章 凯登的行政理论

考纲要求提示	(151)
知识结构图示	(151)
核心内容速记	(151)
同步精华题解	(157)



综合演练题	(160)
-------------	-------



综合演练题参考答案	(164)
-----------------	-------

第一篇 古典时期的行政学说



第一章 威尔逊的现代行政学理论

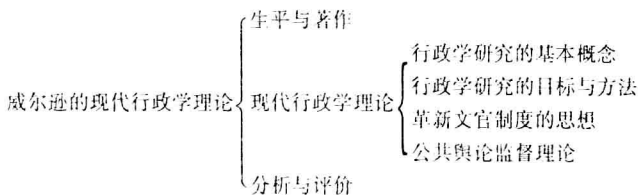


考纲要求提示

1. 了解威尔逊的现代行政学理论的主要内容及其对现代行政学产生的意义；
2. 领会政治行政二分、文官制度改革以及公共舆论监督在当时背景下的重要性。



知识结构图示



核心内容速记

一、生平与著作

伍德罗·威尔逊(1856—1924)于1856年12月28日出生于美国弗吉尼亚州的斯汤顿市。他的父亲是一位长老会的牧师,母亲是一位长老会牧师的女儿。幼年的基督教教育,对威尔逊日后的政治生涯影响深刻。

1879年,威尔逊毕业于普林斯顿大学,此后他又在亚特兰大市从事律师业务。1886年,威尔逊获得约翰斯·霍布金斯大学博士学位,并开始了他的学术生涯。当年,他应科内尔大学布赖恩·莫尔学院的邀请作了关于《行政学研究》的报告,后经修改于1887年在《政治学季刊》发表。威尔逊在该篇文章中强调,政治学不仅应该研究国家性质、主权内容、政府机构等理论,还应注意

意研究法律实施与政策执行等问题,因而行政学应当从传统政治学中分离出来,成为一门独立的学科。由于该文章观点鲜明、思想犀利、具有说服力,并适应当时美国行政改革的需要,威尔逊由此蜚声政治学界。《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。

1890年,威尔逊返回普林斯顿大学,任法学和政治学教授。1902—1910年,他担任普林斯顿大学校长,并卓有成效地对教学进行了一系列改革。1913—1921年,威尔逊成功地当选为美国第32、33届总统,并在改革行政、扩大民主等方面都颇有建树。

他在1889年出版的第二部著作《国家》中阐明了达尔文的社会变化是一个逐渐进化过程的观点,在政治上试图推行任何激进的新东西都会有危险。在美国,威尔逊的《国家》是最早的关于比较政府的著作之一,对西方比较行政学的发展具有深远的影响。

在最后一部著作《美国的宪法政府》中,威尔逊认为,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。威尔逊果断预言:总统,国家权力和统一的主要象征,将日益成为大众政治灵感的贮藏所。

威尔逊是行政学的奠基人,对现代行政学的发展起到了至关重要的作用。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。他的主要著作有:《国会政府:美国政治研究》(1885年)、《论国家的历史与实践的政治因素》(1889年)、《分裂与联合》(1893年)、《美国人民史》(1902年)、《美国的宪法政府》(1908年)和《新自由》(1913年)。

二、现代行政学理论

(一) 行政学研究的基本概念

1. 行政学产生的背景

随着民族国家和中央集权体制的形成,行政活动趋向高效与合理化就成为一个迫切的问题,在此情况下,行政研究开始萌芽。“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。这时行政研究学与法学、政治学、社会学都融合交汇在一起,没有成为一门独立的学科。

19世纪晚期,资本主义已经进入上升阶段,随着经济和社会的快速发展,社会公共事务日益增多,政府的职能也不断扩大,逐渐变得更加复杂化和专门化。在这种情形下,将行政学发展成为一门独立学科的想法自然而然地应运而生。威尔逊于1887年在《政治学季刊》上发表了《行政学研究》一文,提出现实的发展要求行政研究应具有自己的资金、队伍、出版物和社会地位。

工业革命为行政学的产生奠定了物质基础;行政和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、经济学的发展为行政学建立了必要的理论基础。由此可见,行政学是现代社会经济和文化发展的产物。

2. 政治与行政的两分

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。布隆赤里认为,政治是在重大而且带普遍性的事项方面的国家活动,而另一方面,行政管理则是国家在个别和细微事项方面的活动。从历史的角度来看,政治与行政的分离不仅是政治学研究的最新成果,而且在很大程度上体现了资本主义经济发展的必然要求。

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。在威尔逊看来,政治学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;行政学则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。

(二) 行政学研究的目标与方法

1. 研究目标

威尔逊在《行政学研究》一文中开门见山地指出:“行政学研究的目标在于了解:首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作;其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少成本来完成这些适当的工作。”简而言之,他认为行政学研究的目标主要在于两个方面:其一,如何合理界定政府的权限与职责;其二,如何构建一个廉价、高效、公正的政府。

任何一个国家的政府,在从事行政管理活动前,首先要明确其权限、职责和管理范围,政府应该管些什么、不应该管些什么。因此,行政学研究的首要目标是弄清楚政府能够“适当”并且成功地承担什么职能,行政学应该以行政职能作为其研究的起点;其次就是要研究政府如何进行管理,才能提高行政效率,成功地完成任务。

2. 主要方法

正确的研究方法是进行科学研究所必不可少的重要前提条件,行政学主要的研究方法有:

(1) 历史研究法。历史研究法,亦称纵向研究法,它着重对以往的行政制度、行政思想、行政文化等进行研究。

(2) 比较研究法。比较研究法是行政学研究中运用最为普遍,但也是最为重要的方法。

(三) 革新文官制度的思想

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。威尔逊认为美国文官制度的改革势在必行,它是社会和经济发展的必然结果。在他看来,美国文官制度的改革需要从以下三个方面着手:

第一,公务人员要公开招聘、择优录取;

第二,提高政府官员的专业素质;

第三,克服官僚主义作风。

(四) 公共舆论监督理论

威尔逊在其论著中指出,在现代的民主国家中,公共舆论监督已是政府行政职能得以顺利实施和行政权力得以合理控制的重要保证。在他看来,行政集权提高了政府的效率,而公众的舆论监督则在很大程度上防止了权力的滥用,最终使人民的自由和民主权利得到根本保证。威尔逊的公共舆论监督理论主要包括以下三方面的内容:

首先,公共舆论监督应具有社会权威性;

其次,公共舆论监督应具有相对独立性;

最后,公共舆论监督应具有高度的有效性和适当性。

三、分析与评价

威尔逊敏锐地观察到了现代社会、经济以及政府活动的变化,认为行政学应当与政治学相分离是时代的要求,必须建立一门独立的行政科学以纯洁政府的机构、提高政府的工作效率,最终使政府管理合理化和科学化。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。威尔逊是行政学的开创者,他对于行政学的贡献主要在于以下几个方面:

第一,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。

第二,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。威尔逊政治与行政两分的学说不仅有力地批判了“政党分赃制”的种种弊端,而且成为行政学学术研究的巨大推动力(这种研究参考了企业中类似的科学管理活动)。

第三,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。正如他所预料的那样,在日趋复杂的现代社会中,公共舆论监督政府行政的作用和功能日益增强,报刊、广播、电视等新闻媒体已经成为与立法、司法、行政机关并立的“第四权力机关”。

同步精华题解

一、单项选择题

1. 行政学的奠基人是_____。()
A. 施塔因
B. 科布登
C. 戈登金
D. 威尔逊
2. “第四权力机关”包括_____等公共舆论。()
A. 立法、司法
B. 立法、行政机关
C. 报刊、广播
D. 司法、广播
3. 古典时期行政学说和理论研究的目标是_____。()
A. 行为程序
B. 行政原理
C. 经济和效率
D. 组织
4. 威尔逊认为,在各种社会监督中,_____监督具有最高的权威性。()
A. 立法
B. 司法
C. 公共舆论
D. 社会团体
5. 在资本主义之前的社会中,政府管理活动的目标仅限于_____。()
A. 发展经济
B. 维护政令
C. 维持社会秩序
D. 保护个人财产

二、多项选择题

1. 行政学研究的目标是_____。()
A. 如何合理界定政府的权限和职责
B. 如何构建一个廉价、高效、公正的政府
C. 如何设置合理的组织体系
D. 如何确定正确的组织目标
E. 如何有效地达到目标
2. 威尔逊在《行政学研究》中强调,政治学应该研究_____。()
A. 国家性质理论
B. 主权内容理论
C. 政府机构理论
D. 法律实施问题
E. 政策执行问题
3. 行政学研究的主要方法是_____。()
A. 系统研究法
B. 动态研究法
C. 静态研究法
D. 历史研究法

E. 比较研究法

三、名词解释

1. 第四权力机关

2. 政党分赃制

四、简答题

1. 简述行政学与政治学的不同。
2. 简述威尔逊的公共舆论监督理论的内容。

五、论述题

试述威尔逊对行政学的主要贡献。

【参考答案】

一、单项选择题

1. D 2. C 3. C 4. C 5. B

二、多项选择题

1. AB 2. ABCDE 3. DE

三、名词解释

1. 第四权力机关: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功能不断增强,它们对政府制定和执行公共舆论对政府行为的监督功能不断增强,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. “政党分赃制”:执政党把官职当作“战利品”分配给本党成员,从而形成的一种“任人唯党、任人唯派”、“任人唯亲”的选官制度。

四、简答题

1. 答: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。

第一,政治学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;行政学则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。

第二,政治学关注社会价值、社会公正;行政学主要是具体化、技术性和应用性的研究。

2. 答:(1)公共舆论监督应具有社会权威性。在各种社会监督中,公共舆论的监督应当居于核心地位,具有最高权威性。