



西方行政学说史

第三版

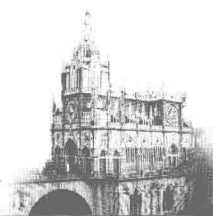
丁煌 著

A History of Western Administrative Theories



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



西方行政学说史

第三版

丁煌 著

A History of
Western
Administrative
Theories



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方行政学说史/丁煌著. —3版. —武汉: 武汉大学出版社, 2017. 6
ISBN 978-7-307-18389-6

I. 西… II. 丁… III. 行政学—政治思想史—西方国家
IV. D035-091

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 081183 号

责任编辑:王智梅 胡国民 责任校对:汪欣怡 版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 30 字数: 537 千字 插页: 2

版次: 1999 年 4 月第 1 版 2004 年 12 月第 2 版

2017 年 6 月第 3 版 2017 年 6 月第 3 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-18389-6 定价: 48.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。



作者简介

丁煌，法学（政治学）博士，武汉大学二级教授、“珞珈学者”特聘教授、政治与公共管理学院院长、公共管理硕士（MPA）教育中心主任、国家治理与公共政策研究中心主任、武汉大学政府治理创新研究中心（湖北省改革智库）主任、湖北政治建设研究院（湖北省重点智库）执行院长、国家领土主权与海洋权益协同创新中心（“2011计划”）“中国极地政策与极地权益研究”创新团队负责人、公共管理学科行政管理专业和国际法学科跨境公共治理专业双学科博士生导师；兼任国务院学位委员会学科评议组成员、全国公共管理专业学位研究生（MPA）教育指导委员会委员、教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会委员、人力资源社会保障部国际行政科学专家委员会委员、全国（政务）专业标准化技术专家委员会委员、全国政策科学研究会副会长、中国行政管理学会理事、中国行政体制改革研究会理事、中国海洋发展研究会理事、湖北省行政管理学会副会长、湖北省人民政府咨询委员会特邀专家及国家行政学院和中国政法大学等多所高校兼职或客座教授，担任《领导科学论坛·国家治理评论》主编和《公共事务评论》（中国台湾）、人大复印资料《公共行政》、《中国公共政策评论》、《公共行政评论》、《复旦公共行政评论》、《公共政策与管理评论》、《行政论坛》等核心期刊学术委员或编委等学术职务。曾应邀赴美国、加拿大、英国、法国、德国、奥地利、比利时、荷兰、瑞典、芬兰、挪威、智利、巴西、阿根廷等国家和中国港澳台地区的高等学校和研究机构访学。

长期从事公共（行政）管理与公共政策的教学与研究，在国内外学术期刊发表学术论文百余篇，为政府提交政策咨询报告多份，出版《西方行政学说史》和《政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析》等个人专著6部，合著《公共政策分析》和《公共管理学》等4部，译著《新公共服务》、《新公共行政学》和《议程、备选方案与公共政策》等6部，主编《极地国家政策研究报告》（系列）、《公共行政与公共政策研究学术论丛》等丛书和《公共行政与公共管理经典译丛》之学术经典系列，主编教材《行政学原理》和《行政管理学》等多部。主持承担国家重大专项研究课题、国家社会科学基金重点项目、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目以及国家自然科学基金项目、国家留学基金资助项目和国际合作项目等研究课题多项；入选教育部新世纪优秀人才支持计划、马克思主义理论研究和建设工程项目首席专家、哲学社会科学研究重大课题攻关项目首席专家；荣获全国行政管理优秀科研成果奖和湖北省社会科学成果奖等科研奖励多项；独著《西方行政学理论概要》连续入选“十一五”和“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材，主讲“行政学原理”先后入选国家精品课程和国家精品资源共享课程。

序

中国行政管理学会会长 郭济

改革开放以来，伴随着我国社会主义现代化建设事业的快速发展，行政学的重要性已日益为人们所认识，尤其是最近十几年，我国的行政科学可以说得到了突飞猛进的发展。这不仅表现在其研究成果对我国的现代化建设事业正在发挥着十分重要的促进作用，而且表现在其学科建设也日臻完善。目前，我国已经建立起了一套内容比较完备、层次比较齐全的行政学专业学科体系。但与此同时，我们也不能不看到，我国的行政学教学与研究还存在着一些不足，而其中最大的一种不足，就是缺乏对于西方行政科学的系统研究和全面了解。众所周知，行政学作为一门独立的学科，毕竟最早产生于西方，行政学在西方经过一百多年的发展，取得了一大批研究成果，而且其中有许多成果，对于提高西方国家政府的行政效率起到了重要的促进作用。虽然西方行政学说作为一种理论，是西方资本主义特定环境的产物，不可避免地会带有一定的阶级烙印，但是，它同样也是人类文明的结晶，其中也包含着可以为其他国家借鉴和利用的东西。正如邓小平同志指出的那样：“任何一个民族、一个国家，都需要学习别的民族、别的国家的长处，学习人家的先进科学技术。”^①“我们要向资本主义发达国家学习先进的科学、技术、经营管理方法以及其他一切对我们有益的知识和文化，闭关自守、故步自封是愚蠢的。”^②我国在进行伟大的社会主义现代化建设的过程中，同样需要借鉴西方发达国家政府行政管理的成功经验和科学方法，包括借鉴西方行政学的学术理论。

丁煌同志的《西方行政学说史》一书，现由武汉大学出版社出版。该书的出版为我们了解和借鉴西方行政学说及其发展历史，提供了条件。

① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社1994年版，第91页。

② 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社1993年版，第44页。

在本书中，作者深入地分析了西方行政学产生的社会历史背景，在对西方行政学的历史发展进行科学分期的基础上，系统地考察了每一时期具有代表性的行政学说，并结合当代西方行政学研究的特点，指出了西方行政学的发展趋势。总观全书，我认为它有以下特点：

(1) 内容全面。这本书全面探讨了西方行政学至今一百多年历史发展的全过程，对这个过程中各个发展时期的主要行政学流派及其代表人物的行政学说进行了概括。通过这本书，我们能够看出西方行政学说发展历史的整体概貌。

(2) 自成系统。本书的作者自始至终都很注意对西方行政学说史学科体系的建构。这尤其表现在题材的选择和结构的安排上。作者每选择和考查一个行政学家的理论或学说，常常都是将其置于整个学科的发展背景之下，尽可能使其体现出时代特点和前后之间的逻辑联系。全书的结构具有较强的系统性。

(3) 叙述准确。准确、完整地理解和描述原著是高质量史学研究的必要前提，对西方行政学说史的研究也是如此。作为一部全面、系统考察西方行政学说发展历程的专著，本书的作者不畏艰辛，克服重重困难，广泛搜集并认真研读了大量相关的中外文资料，在准确理解的基础上进行评介，为我们提供了翔实、可靠的信息资料。

(4) 评价客观。本书对西方行政学说的评价虽然比较简明、扼要，但是作者很注意从特定的历史背景出发，力图实事求是地对每一个行政学家的理论、学说作出客观公正的评价。

(5) 具体实用。理论的最大价值在于能够有效地指导人们的实践，对于行政学这门应用性很强的学科更是如此。本书中所考察的许多理论、学说均具有较强的可操作性。它们不仅已经或者正在对西方国家政府行政管理的实践起着重要的指导作用，而且可以为我国政府进一步完善行政管理体制，提高行政效率提供有益的启示。

正是由于本书具有上述种种特点，因此，我认为它很值得一读。这里，需要强调指出的是，目前我国关于西方行政学说史方面的专著的确罕见，丁煌同志的这本专著，具有填补我国行政学研究在这方面空白的重要作用。同时，这本书也为我国行政学专业的教学提供了一本好教材，其价值是不言而喻的。

当然，金无足赤，人无完人。本书在某些方面还有待于进一步深化、完善，但是，对于一个年仅 34 岁便能够在学术研究上独当一面的青年学者来

说，其勇于探索、敢于创新、不懈追求、勤于笔耕的敬业精神，无疑是难能可贵的。我衷心地希望并相信作者在今后的学术道路上能够继续努力，写出更多的好书，取得更大的成就，为我国行政科学的发展作出更大的贡献。

1998年12月12日于北京

前 言

行政管理和行政管理思想古已有之，但是行政学作为一门独立的学科却产生于现代西方社会。行政学历经一百多年的发展，目前已成为政治学、法学、心理学、生态学、运筹学等多种学科相互交叉、相互渗透的一门综合性学科。行政学产生和发展的历史，是这门学科的有机组成部分。通过对行政学产生和发展历史的回顾和考察，能使我们更深一层地了解行政管理思想的演变及其影响，从更广泛的纵横层面把握行政管理制度和方法的发展进程及其原因，并从行政理论的变革和历史作用中得到启示，加深对行政活动规律的认识。在本书中，我们将追溯西方行政学产生和发展的历史，介绍西方行政学的主要流派及其思想内容，同时还将分析和描述西方行政学的研究现状和发展趋势。美国著名管理学家丹尼尔·A. 雷恩说得好：“管理学者从历史上可以吸取许多经验教训，其中重要的一条就是把研究过去作为研究管理的入门。”^① 我们也许能够从研究行政学说史中真正进入行政管理科学的大门。

^① [美] 丹尼尔·A. 雷恩：《管理思想的演变》，李柱流译，北京：中国社会科学出版社 1986 年版，第 4 页。

目 录

导论 西方行政学的产生与发展	1
第一节 西方行政学的产生	1
第二节 西方行政学的发展历程	5
一、西方行政学的提出与创立时期 (1887—1918)	6
二、西方行政学的正统时期 (1919—1941)	6
三、西方行政学的批评与转变时期 (1941—1959)	6
四、西方行政学的应用与发展时期 (20世纪60年代)	7
五、西方行政学的挑战与创新时期 (20世纪70年代)	8
六、西方行政学的总结与探索时期 (20世纪80年代至今)	8
第一章 提出与创立时期的西方行政学说	10
第一节 威尔逊的《行政学研究》	10
一、生平与著述	10
二、威尔逊行政学说的思想渊源与产生背景	11
三、威尔逊行政学思想述要	13
四、简评	24
第二节 古德诺的政治—行政二分法	24
一、生平与著述	24
二、主要思想内容述评	25
三、简短的结语	34
第三节 泰勒的科学管理理论	35
一、生平与著述	35
二、科学管理理论的基本内容	36
三、科学管理理论对西方行政学发展的影响	43
第四节 法约尔的一般管理理论	44
一、生平与著述	44

二、法约尔一般管理理论的主要内容	46
三、简评	55
第二章 正统时期的西方行政学说	57
第一节 韦伯的官僚制理论	57
一、生平与著述	57
二、韦伯官僚制理论的主要内容	59
三、对韦伯官僚制理论的评价	66
第二节 怀特的理论行政学思想	68
一、生平与著述	68
二、行政学的研究对象和范围	69
三、行政环境思想	70
四、行政组织思想	72
五、行政协调思想	75
六、人事行政思想	76
七、行政伦理思想	78
八、行政法规思想	80
九、行政监督思想	82
十、简评	84
第三节 古利克的一体化行政思想	85
一、生平与著述	85
二、政府在社会中的作用	88
三、行政在政府中的角色	90
四、科学与行政	91
五、行政组织理论	93
六、从理论原则到实际应用	96
七、结论	99
第四节 厄威克的系统化行政管理原则	103
一、生平与著述	104
二、厄威克对行政管理原则的系统化	104
三、简评	108
第五节 福莱特的动态行政管理理论	109
一、生平与著述	110
二、福莱特行政管理思想的主要内容	111

三、简评.....	119
第三章 批评与转变时期的西方行政学说.....	122
第一节 巴纳德的系统行政组织学说.....	122
一、生平与著述.....	123
二、巴纳德行政组织理论的主要内容.....	124
三、简评.....	137
第二节 西蒙的行为主义行政学说.....	139
一、生平与著述.....	139
二、西蒙行政学思想的主要内容.....	141
三、简短的结语.....	162
第三节 沃尔多的综合折中行政观.....	162
一、生平与著述.....	163
二、沃尔多行政学思想的主要内容.....	165
三、小结.....	183
第四节 帕金森的“帕金森定律”.....	185
一、生平与著述.....	185
二、帕金森定律的主要内容.....	185
三、几点启示.....	191
第五节 麦格雷戈的公共人事管理理论.....	192
一、生平与著述.....	192
二、麦格雷戈公共人事管理学说的理论基础——需要层次说.....	193
三、麦格雷戈公共人事管理学说的内容述要.....	194
四、简评.....	198
第六节 林德布洛姆的渐进决策理论.....	199
一、生平与著述.....	200
二、林德布洛姆渐进决策理论的产生背景和形成过程.....	200
三、林德布洛姆渐进决策理论的基本内容.....	204
四、渐进决策模式的合理性与局限性.....	208
第四章 应用与发展时期的西方行政学说.....	210
第一节 德罗尔的政策科学思想.....	210
一、生平与著述.....	211
二、政策科学及其本质特征.....	211

三、政策科学方法论	213
四、逆境中的政策制定	214
五、宏观政策分析思想	222
六、简评	229
第二节 彼得的《彼得原理》	230
一、生平与著述	230
二、《彼得原理》内容述要	231
三、简评	235
第三节 里格斯的行政生态学说	236
一、生平与著述	237
二、里格斯行政生态学说的产生背景	237
三、里格斯提出的三大行政模式分类	239
四、对五种主要行政生态要素的分析	241
五、过渡社会公共行政的特点	248
六、简评	251
第四节 黑迪的比较公共行政理论	252
一、公共行政及其比较研究的重要性	252
二、比较公共行政研究的历史发展	256
三、比较公共行政研究的核心问题	257
四、简评	268
第五章 挑战与创新时期的西方行政学说	271
第一节 以弗雷德里克森等为代表的“新公共行政学”	271
一、新公共行政学的产生背景与基本含义	272
二、新公共行政学对传统公共行政学“效率至上”观的反思和批判	273
三、新公共行政学对社会公平价值观的提倡	275
四、新公共行政学对传统政治—行政二分法的突破	278
五、新公共行政学的动态、开放组织观	281
六、简评	282
第二节 菲德勒的权变领导理论	284
一、生平与著述	284
二、菲德勒权变领导理论产生的历史背景	285
三、菲德勒权变领导模式的理论渊源	286

四、权变领导理论的主要内容·····	287
五、权变领导模式的新发展——认知资源理论·····	291
第三节 德鲁克的目标管理理论·····	293
一、生平与著述·····	294
二、目标管理理论的基本内容·····	294
三、目标管理理论在公共行政管理中的应用——公共服务机构 管理理论·····	297
四、简短的结语·····	300
第六章 总结与探索时期的西方行政学说·····	301
第一节 布坎南公共选择理论的“政府失败说”·····	301
一、生平与著述·····	302
二、公共选择理论的基本假设·····	303
三、政府的失败及其根源·····	303
四、补救“政府失败”的政策建议·····	306
五、对我国政府管理的启示·····	308
第二节 奎德的政策分析理论·····	311
一、政策分析及其必要性·····	311
二、政策分析的要素·····	313
三、政策分析的过程·····	316
四、政策分析与政治因素·····	319
五、简评·····	322
第三节 奥斯本的企业家政府理论·····	322
一、生平与著述·····	323
二、企业家政府理论产生的背景·····	323
三、企业家政府的本质含义·····	327
四、企业家政府的基本特征与改革政府的十项原则·····	330
五、简评·····	340
第四节 法默尔的后现代公共行政理论·····	345
一、对公共行政理论概念的后现代诠释·····	345
二、对现代公共行政理论的反思与批判·····	348
三、对后现代公共行政理论的探寻·····	354
四、简评·····	360
第五节 登哈特的新公共服务理论·····	363

一、生平与著述	363
二、新公共服务理论的产生背景	364
三、新公共服务理论的思想来源和概念基础	368
四、新公共服务理论的基本内涵	379
五、简短的结语	383
第六节 罗森布鲁姆的多元公共行政观	384
一、生平与著述	384
二、公共行政概念再认识	385
三、管理视角的公共行政观	389
四、政治视角的公共行政观	395
五、法律视角的公共行政观	399
六、简短的结论	403
结语 西方行政学的发展趋势	405
主要参考文献	408
本书主要人名译名英汉对照表	417
索引	420
第一版后记	455
增补版后记	457
第三版后记	458

Contents

Introduction The Birth and Development of Western Administrative Science	1
I . The Birth of Western Administrative Theories	1
II . The Development of Western Administrative Science	5
1. The Initial Period of the Western Administrative Science(1887-1918)	6
2. The Orthodox Period of the Western Administrative Science(1919-1941)	6
3. The Criticizing and Transforming Period of the Western Administrative Science(1941-1959)	6
4. The Period of Application and Development of the Western Administrative Science(1960s)	7
5. The Challenging and Creative Period of the Western Administrative Science(1970s)	8
6. The Summarizing and Probing Period of the Western Administrative Science(1980s)	8
Chapter I The Western Administrative Theories in the Initial Period	10
I . Wilson's <i>The Study of Administration</i>	10
1. His Life and Writings	10
2. The Thinking Sources and Historical Background of His Administrative Theory ..	11
3. The Main Statements of His Administrative Theory	13
4. A Brief Comment	24
II . Goodnow's Politics-Administration Dichotomy	24
1. His Life and Writings	24
2. The Statements and Comments of His Main Thoughts	25

- 3. A Brief Conclusion 34
- III. Taylor's Theory of Scientific Management 35**
 - 1. His Life and Writings 35
 - 2. The Basic Contents of His Scientific Management Theory 36
 - 3. The Influence of His Scientific Management Theory on Development of Western Administrative Theories 43
- IV. Fayol's Theory of General Management 44**
 - 1. His Life and Writings 44
 - 2. The Main Contents of His General Management Theory 46
 - 3. A Brief Comment 55

- Chapter II The Western Administrative Theories in the Orthodox Period 57**
 - I. Weber's Theory of Bureaucracy 57**
 - 1. His Life and Writings 57
 - 2. The Main Points of His Theory of Bureaucracy 59
 - 3. The Evaluation of His Theory 66
 - II. White's Theoretical Administrative Thoughts 68**
 - 1. His Life and Writings 68
 - 2. The Object and Scope of Public Administration Study 69
 - 3. His Thought about Administrative Environment 70
 - 4. His Thought about Administrative Organization 72
 - 5. His Thought about Administrative Coordination 75
 - 6. His Thought about Personnel Administration 76
 - 7. His Thought about Administrative Ethics 78
 - 8. His Thought about Administrative Laws and Regulations 80
 - 9. His Thought about Administrative Supervision 82
 - 10. A Brief Comment 84
 - III. Gulick's Integrated Administrative Thoughts 85**
 - 1. His Life and Writings 85
 - 2. The Role of Government in Society 88
 - 3. The Role of Administration in Government 90
 - 4. Science and Administration 91

5. His Theory of Administrative Organization	93
6. From Theoretical Principles to Practical Application	96
7. Conclusion	99
IV. Urwick's Systematized Administrative Principles	103
1. His Life and Writings	104
2. His Systematization of Administrative Principles	104
3. A Brief Comment	108
V. Follett's Theory of Dynamic Administration	109
1. Her Life and Writings	110
2. The Main Points of Her Administrative Theory	111
3. A Brief Comment	119
Chapter III The Western Administrative Theories in the Criticizing and Transforming Period	122
I. Barnard's Systematic Theory of Administrative Organization ...	122
1. His Life and Writings	123
2. The Main Contents of His Administrative Organization Theory	124
3. A Brief Comment	137
II. Simon's Behaviourist Administrative Theory	139
1. His Life and Writings	139
2. The Main Contents of His Administrative Theory	141
3. A Brief Conclusion	162
III. Waldo's Eclectic View of Public Administration	162
1. His Life and Writings	163
2. The Main Contents of His Administrative Thoughts	165
3. Conclusion	183
IV. Parkinson's "Parkinson Law"	185
1. His Life and Writings	185
2. The Main Points of "Parkinson Law"	185
3. Some Enlightenment	191
V. McGregor's Theory of Public Personnel Management	192
1. His Life and Writings	192