


公共管理硕士(MPA)系列教材

西方公共行政管理理论精要

丁煌 著

 中国人民大学出版社

D523

11

公共管理硕士(MPA)系列教材

西方公共行政管理理论精要

丁 煌 著

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方公共行政管理理论精要/丁煌著.

北京:中国人民大学出版社,2005

(公共管理硕士(MPA)系列教材)

ISBN 7-300-06724-7

I. 西…

II. 丁…

III. 公共管理:行政管理-理论-西方国家-研究生-教材

IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 084042 号

公共管理硕士(MPA)系列教材

西方公共行政管理理论精要

丁 煌 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司) 010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2005 年 8 月第 1 版

印 张 30 印 次 2005 年 8 月第 1 次印刷

字 数 541 000 定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》 编审委员会

- 顾问** 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授
- 总主编** 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员
- 副总主编** 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授
- 编委**（以姓氏笔画为序）
- 王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授
- 毛寿龙：中国人民大学教授
- 皮纯协：中国人民大学教授
- 许光建：中国人民大学教授
- 朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授
- 张成福：中国人民大学教授
- 张德信：国家行政学院教授
- 陈庆云：北京大学教授
- 陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授
- 季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家行政学院研究员

- 竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授
- 周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授
- 周志忍：北京大学教授
- 胡 伟：上海交通大学教授
- 娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授
- 姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授
- 顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授
- 高培勇：中国人民大学教授
- 董克用：中国人民大学教授
- 谭跃进：国防科技大学教授
- 薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

《公共管理硕士 (MPA) 系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科技整合的交叉学科群,是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史,在政府管理领域有着丰富的经验,这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说,中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起,迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建,自此以后该学科得到了长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试,2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士(MPA)专业学位教育水平,保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展,国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

20世纪80年代以后,我国曾经出版过一些公共行政与公共管理的教材。这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用,但仍存在一些

缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索在公共管理实践中出现的新问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的管理理论与中国现实管理实践紧密结合，力求理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，在该领域中积累了丰富理论与实践的经验。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还希望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



导 言 西方公共行政管理学的产生与发展..... (1)

第一部分 初创过程中的西方公共行政管理理论

第 1 章 威尔逊的公共行政管理理论..... (9)
第 2 章 古德诺的政治—行政二分法 (22)
第 3 章 韦伯的“官僚制”理论 (32)
第 4 章 泰勒的科学管理理论 (43)
第 5 章 法约尔的一般管理理论 (53)
第 6 章 怀特的系统化公共行政管理理论 (66)

第二部分 演进过程中的西方公共行政管理理论

第 7 章 古利克的一体化公共行政管理思想 (85)
第 8 章 厄威克的系统化公共行政管理原则 (102)
第 9 章 福莱特的动态行政管理理论..... (109)
第 10 章 巴纳德的系统行政组织理论 (119)

第 11 章	西蒙的行为主义公共行政管理理论	(135)
第 12 章	林德布洛姆的渐进决策理论	(157)
第 13 章	维尔达夫斯基的公共预算理论	(167)
第 14 章	帕金森的帕金森定律	(184)
第 15 章	麦格雷戈的公共人事管理理论	(192)
第 16 章	沃尔多的综合折中行政观	(200)

第三部分 深化过程中的西方公共行政管理理论

第 17 章	里格斯的行政生态学理论	(221)
第 18 章	黑迪的比较公共行政管理理论	(237)
第 19 章	彼得的彼得原理	(255)
第 20 章	德罗尔的政策科学理论	(262)
第 21 章	以弗雷德里克森为代表的“新公共行政”理论	(282)
第 22 章	德鲁克的目标管理理论	(295)
第 23 章	奎德的公共政策分析理论	(302)
第 24 章	布坎南公共选择理论的“政府失败说”	(315)

第四部分 拓展中的西方公共行政管理理论

第 25 章	法默尔的后现代公共行政理论	(327)
第 26 章	库珀的公共行政伦理理论	(345)
第 27 章	霍哲的政府公共部门绩效管理理论	(369)
第 28 章	奥斯本的企业家政府理论	(392)
第 29 章	登哈特的新公共服务理论	(413)
第 30 章	罗森布鲁姆的多元公共行政观	(434)
结 语	走向公共管理语境的公共治理理论	(454)
主要参考文献	(459)
后 记	(469)



西方公共行政管理学的 产生与发展

“公共行政管理”是英文“public administration”一词的汉译，传统上亦称“公共行政”或“行政管理”，最近一个时期，随着公共管理学科和公共管理硕士(MPA)学位项目在中国的设立和发展，也有人将其译为“公共管理”。作为一种专门以社会公共事务为管理对象的社会管理活动，公共行政管理如同其他社会管理一样，具有十分悠久的历史，无论是在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏公共行政管理的思想。例如，在古代中国的《贞观政要》(唐代吴兢著)、《资治通鉴》(宋代司马光著)和《续通鉴论》(明末清初王夫之著)等，古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》，古罗马谢雪卢的《共和国》，文艺复兴时期意大利政治家马基雅弗利的《君主论》，法国政治家让·布丹的《共和六论》以及近代英国政治思想家洛克的《政府论》，法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》和卢梭的《社会契约论》等历史性著作中，都蕴含着十分丰富的公共行政管理思想。然而，这些早期的公共行政管理思想因缺乏系统化和理论化而尚未成为一种专门的学科。公共行政管理真正形成一个相对完整的理论体系，成为一门独立的学科，则是19世纪末20世纪初的事情。

众所周知，在奴隶社会和封建社会中，社会生产力低下，社会生产和社会关

系比较简单，与此相适应，国家事务和社会公共事务均不太复杂，公共行政管理还不可能形成一门独立的学科。即便是到了资本主义国家发展的初期，国家普遍奉行的是消极主义和放任主义政策，政府职能十分有限，其任务主要是消极地保护个人财产，维护社会秩序，保卫国家免遭侵略，公共行政管理作为一门独立学科也尚缺乏产生的必要条件。然而，当自由资本主义发展到 19 世纪中叶以后，开始了第二次科学技术革命，生产技术方面发生了巨大的变革和进步，重工业取代轻工业在国民经济中占据主导地位，资本积累以前所未有的速度向前推进。到了 19 世纪末，资本主义自由竞争向垄断时期过渡，由生产和资本集中所引起的垄断统治逐渐形成；美国就是一个典型的垄断资本主义国家。在这一时期，不仅社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化使政府管理社会经济的任务变得越来越繁重，而且社会关系的日益复杂化也带来了一系列带有公共性的社会问题，各种社会矛盾和冲突甚至演变成为一种普遍的社会现象。为了缓和、消除各种社会矛盾，解决各种带有公共性质的社会问题，维持社会的稳定和促进社会的发展，政府开始转变过去那种消极、被动的状态，进而积极、主动地干预社会公共生活和处理社会公共事务，公共行政管理活动变得越来越重要。据有关资料统计，在 1866 年到 1914 年期间，美国联邦政府用于公共行政管理的费用支出约从 4 100 万美元增长为 1.7 亿美元，即增加了 3 倍多。^① 在这种背景下，原有的公共行政管理方法已经不能适应时代发展的要求，迫切需要有一门科学从理论上指导国家的公共行政管理活动，以使政府能够更好地履行其职能和完成其使命。于是，公共行政管理学便应运而生。

在 19 世纪末、20 世纪初，不仅西方资本主义国家政府职能的扩张和行政权力的扩大提出了公共行政管理学研究的要求，而且，科学管理运动的兴起也对西方公共行政管理学的形成与发展起到了推波助澜的作用。19 世纪末，在以美国为代表的资本主义发达国家，工业的进一步迅速发展面临着一系列新的矛盾和问题：资本积累的惊人增长与管理利用巨量资金的陈旧方式不相适应；生产技术的进步和企业规模的扩大与传统的经验管理发生了尖锐的冲突；工人的“有意磨洋工”使劳动生产率低下；劳资之间的对立情绪和“不融洽关系”严重地影响着生产和利润的增长；缺乏严格的责任制度以及专门化的管理知识和管理人才使专业化协作生产陷入混乱。这些矛盾和问题归结到一点，就是要建立适应社会化大生产迅速发展的管理制度和管理方法。这种历史性的要求促使西方国家的管理思想获得了长足的进展，迎来了一个崭新的科学管理时代。这一时代的佼佼者首推美

^① [美] 吉尔伯特·C·菲特、吉姆·E·里斯：《美国经济史》，555 页，沈阳，辽宁人民出版社，1981。

国的泰勒。泰勒所开创的科学管理理论主要探讨的是如何在工厂中提高劳动生产率的问题。在泰勒看来，要提高劳动生产率，就必须在工厂企业推行“科学管理”，包括实行预先计划；用科学的方法挑选工人；对工人进行科学教育和培训以使他们掌握标准化的操作方法，使用标准化的工具、机器和材料，在标准化的作业环境中，完成经测算规定的工作定额；管理部门和工人之间保持密切友好的合作关系等。泰勒所倡导的科学管理理论最终形成了一场对美国乃至整个西欧工商企业管理界均具有重要影响的科学管理运动。尽管科学管理理论最初是针对企业管理而提出的，但是它同时也为政府的行政管理改革提供了线索和方法，正是在科学管理运动兴起之后，一些公共行政管理学家才开始重视通过科学管理来寻求政府行政管理效率的问题。例如，威廉·亨·莱芬韦尔就把科学管理的原则运用于机关办公室的管理；莫里斯·卢埃林·库克也曾将科学管理运用到教育和市政机构；而伦纳德·D·怀特则进一步用科学管理理论研究政府行政管理。而且美国政府也将科学管理运动提供的科学原理和方法应用于政府的公共行政管理，精简政府机关、调整机构，促进了政府工作的改革，提高了公共行政管理的效率。因此，西方公共行政管理的出现，与西方的科学管理运动密切相关，在某种意义上，我们甚至可以说，正是科学管理运动的兴起，才促成了西方公共行政管理的形成和兴盛。

此外，相关学科的理论发展和政府长期的公共行政管理实践也为公共行政管理的产生奠定了重要的基础。西方近代史上的政治学，君主制时代德、奥两国的官房学以及资产阶级革命以后形成的行政法学，是西方公共行政管理的理论渊源。这里尤其值得一提的是政治学，政治学是公共行政管理的直接理论基础，以至于人们把这两门学科比作根与树、花与果的关系，即：公共行政管理学之树源之于政治学之根；公共行政管理学之果结之于政治学之花。从学科发展的历史来看，公共行政管理学也是从政治学中分离出来而成为一门独立学科的。在公共行政管理学产生以前，其有关内容就包括在政治学之中。政治学的发展是促进公共行政管理学产生和发展的一个重要因素。17—18世纪，在资产阶级革命中涌现出一批杰出的政治学家，如洛克、孟德斯鸠、卢梭等，他们所鼓吹和确立的天赋人权、社会契约、三权分立等思想，把政治学理论推进到了一个新的发展阶段，为资产阶级国家政权体制的建立奠定了理论基础。经过资产阶级革命或资产阶级民族民主革命所建立起来的资产阶级国家，普遍采用立法、行政、司法三权分立并互相制约的政治制度。在这种制度下，行政机关成为独立的体系行使其管理国家政务的权力。到了19世纪末、20世纪初，随着资本主义社会自由竞争走向垄断，社会经济关系发生了重要变化，使一系列社会问题变得愈益重要和复

杂起来。垄断势力的扩张、劳资矛盾的加深、贫富两极分化的加剧、社会经济生活的混乱、进步运动的高涨等，就是这一时期很突出的社会矛盾。垄断资产阶级为了维护其经济、政治统治，更加重视对政治问题的研究。同时，由于工业的发展和工人阶级队伍的增长，教育的普及以及普选权的扩大，社会各界人士对政治也越来越关心了。随着政治学的不断发展，一批政治学家着眼于经济和效率，从政治学的角度研究政府的公共行政管理职能。公共行政管理学正是在像政治学这样一些相关学科理论的促进下形成并发展起来的。除了理论基础之外，公共行政管理学的形成还得益于政府长期的公共行政管理实践所提供的有益经验。我们知道，理论本质上源于实践，科学的理论是对丰富实践经验的概括和总结，公共行政管理理论也同样是如此。如前所述，公共行政管理和公共行政管理思想古而有之，自有了国家以来，便有了政府管理社会公共事务的公共行政管理活动。政府在长期的公共行政管理实践中不仅积累了丰富的公共行政管理经验，而且也形成了一系列行之有效的公共行政管理制度，例如，18世纪初期普鲁士创立的任官制度和19世纪50年代英国建立的文官制度，所有这一切不仅为公共行政管理学的理论研究提供了素材，而且也为公共行政管理学理论体系的建立提供了重要的范畴和规范。所以，相关学科的理论发展和政府的行政管理实践也是公共行政管理学形成的重要前提条件。

作为一门独立的学科，公共行政管理学正是在上述深刻的社会历史背景下于19世纪末20世纪初首先在美国产生，然后迅速扩及到西方各国的。

公共行政管理学在美国产生的公认标志是曾任普林斯顿大学校长的美国第28届总统伍德罗·威尔逊于1887年在《政治学季刊》上发表的《行政学研究》一文，在该文中，他主张政治与行政分离，第一次明确地提出应该把公共行政管理当作一门独立的学科来进行研究，该文开公共行政管理学理论研究之先河，被公认为是公共行政管理学的开山之作。

自美国公共行政管理学家威尔逊率先提出建立公共行政管理学的主张之后，西方公共行政管理学经历了初创、演进、深化、拓展等若干发展阶段，日渐成熟，迄今已经发展成为一门既具有丰富的理论内涵，又不乏重要的实践价值的综合性学科。综观西方公共行政管理学一百多年来的发展历程，不仅涌现出了一大批公共行政管理学的经典著作，而且也形成了一系列对于西方公共行政管理学学科体系的完善和公共行政管理实践的改进均具有重要价值的公共行政管理理论。在我国，公共行政管理学的起步相对较晚，作为一门独立学科的公共行政管理学从根本上来说实属“舶来品”，鉴于西方公共行政管理学具有长期的理论积累，而我国公共行政管理学科又面临着加速发展以适应时代要求的现实背景，因此，系

统地了解和掌握西方公共行政管理学发展过程中业已取得的理论成果，不仅对于我们更深一层地了解公共行政管理思想的演变及其影响，加深我们对公共行政管理活动规律的认识具有重要的指导意义，而且对于我国公共行政管理理论体系的进一步完善和公共行政管理实践效率的进一步提高也具有重要的借鉴价值。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或许，我们也能够在研究西方公共行政管理学的已有理论成果中真正进入公共行政管理科学的大门。

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

第一部分

初创过程中的西方公共行政管理理论

公共行政管理如同其他管理一样，具有十分悠久的历史，无论是在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏公共行政管理的思想。然而，早期的这些十分丰富的公共行政管理思想因缺乏系统化而尚未成为一种学科化的专门理论。公共行政管理真正形成一个较为完整的理论体系并成为一门独立的学科，则是到了19世纪末、20世纪初在威尔逊、古德诺等人的政治—行政二分法和韦伯的官僚制理论基础上，并经过泰勒的科学管理理论和法约尔的一般管理理论等工商企业管理理论的推波助澜，最终通过怀特的系统化理论框架而逐渐创立起来的。

