



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理系列教材

西方行政学理论概要

第二版

丁 煌◎著



YZL10890146200

中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理系列教材

西方行政学理论概要

第二版

丁 煌◎著



YZLI0890146200

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

西方行政学理论概要/丁煌著. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 8
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-14258-6

I. ①西… II. ①丁… III. ①行政学-西方国家-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 179009 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪公共管理系列教材
西方行政学理论概要 (第二版)
丁 煌 著
Xifang Xingzhengxue Lilun Gaiyao

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)		010-62511398 (质管部)
	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	版 次	2005 年 11 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2011 年 12 月第 2 版
印 张	22.75 插页 1	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
印 数	518 000	定 价	39.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



“21世纪公共管理系列教材”专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王乐夫：(中山大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王惠岩：(吉林大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，厦门大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

郑功成：(中国人民大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，东北大学教授)

夏书章：(中山大学教授)

高培勇：(中国社会科学院教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(清华大学教授)

出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在

教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加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、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了 21 世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

前 言

虽然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。在西方，行政学经过 100 多年的发展，在许多问题上已经有了长期的研究积淀，形成了一批公认的行政学经典论著，积累了一系列宝贵的行政学理论资源。相对而言，在我国，行政学的专业教育起步较晚，行政学的基础理论研究比较薄弱，尤其是，行政学常常因其理论基础的薄弱而在学科属性上遭到人们的质疑。有鉴于此，笔者自 20 世纪 90 年代开始便在对西方行政学发展过程中的代表性理论进行系统梳理和深入研究的基础上，探索着为武汉大学行政管理专业的学生开设系统介绍和评析西方行政学理论的课程，以期能够为我国行政管理专业课程体系设置和学生专业知识结构的进一步完善尽自己的绵薄之力。

令人欣慰的是，笔者十多年来在此方面的学术探索得到了学界同仁的广泛认同和大力支持，不仅笔者在西方行政学理论方面的论著获得了多项教学与科研奖励并成为许多高等学校（公共）行政管理及其相关学科专业的必读文献，而且拙著《西方行政学理论概要》亦被国家教育部遴选为普通高等学校“十一五”国家级规划教材，本书正是按照普通高等学校“十一五”国家级规划教材的要求进行修订的新版本。但愿通过对本书内容的系统学习，读者可以更为完整地把握并且更加深切地领悟到行政管理学科的理论内涵和学术魅力。

丁 煌
2011 年 8 月

简明目录



导言 西方行政学的产生与发展	1
----------------------	---

第1篇 初创过程中的西方行政学理论

第1章 威尔逊的行政学理论	7
第2章 古德诺的政治—行政二分法	17
第3章 韦伯的“官僚制”理论	25
第4章 泰勒的科学管理理论	33
第5章 法约尔的一般管理理论	41
第6章 怀特的系统化行政学理论框架	51

第2篇 演进过程中的西方行政学理论

第7章 古利克的一体化行政管理思想	67
第8章 厄威克的系统化行政管理原则	78
第9章 福莱特的动态行政管理理论	83
第10章 巴纳德的系统行政组织理论	91
第11章 西蒙的行为主义行政学理论	103
第12章 林德布洛姆的渐进决策理论	120
第13章 维尔达夫斯基的公共预算理论	127
第14章 帕金森的帕金森定律	139
第15章 麦格雷戈的人事管理理论	145

第 16 章 沃尔多的综合折中行政观	151
--------------------------	-----

第 3 篇 深化过程中的西方行政学理论

第 17 章 里格斯的行政生态学理论	165
第 18 章 黑迪的比较行政学理论	177
第 19 章 彼得的彼得原理	190
第 20 章 德罗尔的政策科学理论	196
第 21 章 以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”理论	211
第 22 章 德鲁克的目标管理理论	221
第 23 章 奎德的政策分析理论	227
第 24 章 布坎南公共选择理论的“政府失败说”	237

第 4 篇 拓展过程中的西方行政学理论

第 25 章 法默尔的后现代公共行政理论	245
第 26 章 库珀的行政伦理理论	256
第 27 章 霍哲的政府公共部门绩效管理理论	272
第 28 章 奥斯本的企业家政府理论	288
第 29 章 登哈特的新公共服务理论	303
第 30 章 罗森布鲁姆的多元公共行政观	318
结语 走向公共管理语境的公共治理理论	333
主要参考文献	337
后记	344

目 录

导言 西方行政学的产生与发展	1
----------------------	---

第1篇 初创过程中的西方行政学理论

第1章 威尔逊的行政学理论	7
1.1 威尔逊行政学理论的思想渊源与产生背景	7
1.2 威尔逊行政学理论的主要内容	9
1.3 简评	15
第2章 古德诺的政治—行政二分法	17
2.1 对政治—行政二分法的进一步阐释	17
2.2 政治对行政的适度控制是政治与行政实现协调的重要基础	18
2.3 行政的适度集权化是政治与行政实现协调的必要途径	20
2.4 美国走向政治与行政协调的独特道路——法外调节	21
2.5 美国加强民主与效率协调的主攻方向——政府体制的改革	22
2.6 简评	23
第3章 韦伯的“官僚制”理论	25
3.1 权威结构理论与组织类型分析	25
3.2 官僚制及其特征	28
3.3 官僚制的优点与缺点	30
3.4 简评	31
第4章 泰勒的科学管理理论	33
4.1 科学管理的中心问题是提高劳动生产率	33
4.2 提高劳动生产率关键在于为工作挑选“第一流的工人”	34

4.3	实行标准化原理	35
4.4	实行刺激性工资报酬制度	36
4.5	工人和雇主两方面都必须来一次“精神革命”	36
4.6	把计划职能同执行职能分开, 变原来的经验工作法为科学工作法	37
4.7	实行职能工长制	38
4.8	在组织机构的管理控制上实行例外原则	38
4.9	简评	39
第5章	法约尔的一般管理理论	41
5.1	管理的定义	41
5.2	管理的14条原则	44
5.3	进行管理教育和建立管理理论的必要性	47
5.4	简评	48
第6章	怀特的系统化行政学理论框架	51
6.1	行政学的研究对象和范围	51
6.2	行政环境思想	52
6.3	行政组织思想	53
6.4	行政协调思想	55
6.5	人事行政思想	56
6.6	行政伦理思想	58
6.7	行政法规思想	59
6.8	行政监督思想	60
6.9	简评	62

第2篇 演进过程中的西方行政学理论

第7章	古利克的一体化行政管理思想	67
7.1	政府在社会中的作用	67
7.2	行政在政府中的角色	69
7.3	科学与行政	70
7.4	行政组织理论	71
7.5	从理论原则到实际应用	73
7.6	简评	75
第8章	厄威克的系统化行政管理原则	78
8.1	对前人管理理论的归纳和总结	78
8.2	行政管理普遍原则的系统化概括	80
8.3	简评	81
第9章	福莱特的动态行政管理理论	83
9.1	“群体原则”与建设性冲突	83

9.2	权力、权威、控制与协调	85
9.3	行政领导思想	87
9.4	简评	89
第 10 章	巴纳德的系统行政组织理论	91
10.1	组织的本质	91
10.2	组织三要素	92
10.3	非正式组织	94
10.4	组织平衡论	96
10.5	权威接受论	97
10.6	组织决策论	98
10.7	管理人员职能说	99
10.8	简评	101
第 11 章	西蒙的行为主义行政学理论	103
11.1	“行政谚语”——对传统行政学理论的批判	103
11.2	行政学研究方法论	104
11.3	行政决策理论	108
11.4	行政组织论	114
11.5	简评	118
第 12 章	林德布洛姆的渐进决策理论	120
12.1	林德布洛姆渐进决策理论的产生背景与形成过程	120
12.2	林德布洛姆渐进决策理论的基本内容	123
12.3	简评	125
第 13 章	维尔达夫斯基的公共预算理论	127
13.1	维尔达夫斯基公共预算理论的缘起	127
13.2	预算及其政治本质	129
13.3	预算的策略	131
13.4	公共预算体制的改革	134
13.5	简评	137
第 14 章	帕金森的帕金森定律	139
14.1	帕金森定律释义	139
14.2	帕金森定律的第一法则	140
14.3	帕金森定律的第二法则	141
14.4	简评	144
第 15 章	麦格雷戈的人事管理理论	145
15.1	麦格雷戈人事管理理论的思想基础——需要层次说	145
15.2	对传统 X 理论的反思与批判	146
15.3	Y 理论的基本观点	148
15.4	简评	149

第 16 章 沃尔多的综合折中行政观	151
16.1 对传统行政学的评论	151
16.2 论当代行政学	154
16.3 沃尔多的公共行政观	156
16.4 简评	160
 第 3 篇 深化过程中的西方行政学理论 	
第 17 章 里格斯的行政生态学理论	165
17.1 里格斯行政生态学理论的产生背景	165
17.2 里格斯提出的三大行政模式分类	167
17.3 对五种主要行政生态要素的分析	168
17.4 过渡社会公共行政的特点	174
17.5 简评	176
第 18 章 黑迪的比较行政学理论	177
18.1 公共行政及其比较研究的重要性	177
18.2 比较公共行政研究的历史发展	179
18.3 比较行政学研究的核心问题	180
18.4 简评	188
第 19 章 彼得的彼得原理	190
19.1 彼得原理的基本要点	190
19.2 德莱尼对彼得原理的进一步阐释	192
19.3 简评	194
第 20 章 德罗尔的政策科学理论	196
20.1 政策科学及其本质特征	196
20.2 政策科学方法论	198
20.3 逆境中的政策制定	199
20.4 宏观政策分析理论	204
20.5 简评	209
第 21 章 以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”理论	211
21.1 新公共行政学的产生背景与基本含义	211
21.2 新公共行政学对传统行政学“效率至上”观的反思和批判	212
21.3 新公共行政学对社会公平价值观的提倡	214
21.4 新公共行政学对传统政治—行政二分法的突破	216
21.5 新公共行政学的动态、开放组织观	218
21.6 简评	219
第 22 章 德鲁克的目标管理理论	221
22.1 目标管理理论的基本内容	221

22.2	目标管理理论在公共行政中的应用——公共服务机构管理理论	224
22.3	简评	225
第 23 章	奎德的政策分析理论	227
23.1	政策分析及其必要性	227
23.2	政策分析的要素	229
23.3	政策分析的过程	231
23.4	政策分析与政治因素	233
23.5	简评	235
第 24 章	布坎南公共选择理论的“政府失败说”	237
24.1	公共选择理论的基本假设	237
24.2	政府的失败及其根源	238
24.3	补救“政府失败”的政策建议	240
24.4	简评	241

第 4 篇 拓展过程中的西方行政学理论

第 25 章	法默尔的后现代公共行政理论	245
25.1	对公共行政理论概念的后现代诠释	245
25.2	对现代公共行政理论的反思与批判	247
25.3	对后现代公共行政理论的探寻	250
25.4	简评	253
第 26 章	库珀的行政伦理理论	256
26.1	行政伦理及其重要性	256
26.2	行政伦理的概念基础——公民权理念	259
26.3	行政伦理的核心问题——行政责任	261
26.4	行政伦理行为的实现途径	264
26.5	简评	269
第 27 章	霍哲的政府公共部门绩效管理理论	272
27.1	绩效、绩效管理与政府绩效改进	272
27.2	正确认识对于政府绩效改进具有关键性影响的无形要素	274
27.3	建立基于公民参与的政府绩效评估系统	276
27.4	开展基于回应性的政府全面质量管理	280
27.5	建设基于竞争的合作伙伴关系	284
27.6	实现政府绩效与公众信任之间的良性互动	286
27.7	简评	286
第 28 章	奥斯本的企业家政府理论	288
28.1	企业家政府理论产生的背景	288
28.2	企业家政府的本质含义	291

28.3	企业家政府的基本特征与改革政府的十项原则	293
28.4	简评	299
第 29 章	登哈特的新公共服务理论	303
29.1	新公共服务理论的产生背景	303
29.2	新公共服务理论的思想来源和概念基础	305
29.3	新公共服务理论的基本内涵	313
29.4	简评	315
第 30 章	罗森布鲁姆的多元公共行政观	318
30.1	公共行政概念再认识	318
30.2	管理视角的公共行政观	321
30.3	政治视角的公共行政观	326
30.4	法律视角的公共行政观	328
30.5	简评	331
结语	走向公共管理语境的公共治理理论	333
主要参考文献		337
后记		344

西方行政学的产生与发展

“行政管理”是英文“public administration”一词的汉译，传统上亦称“公共行政”，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，行政管理如同其他社会管理一样，具有十分悠久的历史，无论在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏行政管理的思想。例如，古代中国的《贞观政要》（吴兢）、《资治通鉴》（司马光）和《续通鉴论》（王夫之）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》，文艺复兴时期马基雅弗利的《君主论》，法国政治家布丹的《共和六论》，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》，卢梭的《社会契约论》等历史性著作中，都蕴涵着丰富的行政管理思想。然而，这些早期的行政管理思想因缺乏系统化和理论化而尚未成为专门的学科。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，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，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，开始了第二次科技革命，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，维持社会稳定和促进社会发展，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，行政管理活动变得越来越重要。在这种背景下，原有的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，行政学便应运而生。

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行政学研究的要求，而且，科学管理运动的兴起也对西方行政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国的泰勒。泰勒开创的科学管理理论主要探讨如何在工厂中提高劳动生产率的问题。在他看来，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操作方法，使用标准化工具、机器和材料，在标准化作业环境中，完成测定的工作定额；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，一些行政学家才开始重视通过科学管理来寻求政府行政效率的问题。例如，美国政府就将科学管理运动提供的科学原理和方法应用于政府的行政管理，精简政府、调整机构，促进了政府工作的改革，提高了行政效率。因此，西方行政学的出现，与西方科学管理运动密切相关，在某种意义上甚至可以说，正是科学管理运动的兴起才促成了西方行政学的形成和兴盛。

此外，相关学科的理论发展和政府长期的行政管理实践也为行政学的产生奠定了重要基础。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，是西方行政学的理论渊源。这里尤其值得一提的是政治学，政治学是行政学的直接理论基础，以至于人们把这两门学科比作根与树、花与果的关系：行政学之树源于政治学之根；行政学之果结之于政治学之花。从学科发展的历史看，行政学也是从政治学中分离出来而成为一门独立学科的。在行政学产生以前，其有关内容就包括在政治学之中。政治学的发展是促进行政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民族民主革命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