



附：西方行政学说史自学考试大纲

西方行政学说史

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 竺乾威

全国高等教育自学考试指定教材
行政管理学专业 (独立本科段)

高等教育出版社

全国高等教育自学考试指定教材

行政管理学专业（独立本科段）

西方行政学说史

（附：西方行政学说史自学考试大纲）

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

竺乾威 主编

马国泉 唐兴霖 副主编

高等教育出版社

内容简介

本书以《西方行政学说史自学考试大纲》为依据,全面系统地介绍了西方现代各个时期行政学说理论的演变及其主要代表人物的生平、著作和学说理论,并坚持理论联系实际的原则,客观地对这些学说理论进行了分析与评价。

本书是全国高等教育自学考试指定教材,也可作为大专院校和各级管理干部的培训用书。

图书在版编目(CIP)数据

西方行政学说史/竺乾威主编. —北京:高等教育出版社, 2000

ISBN 7-04-009050-3

I. 西… II. 竺… III. 行政学-研究-西方国家
IV. 0035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 64542 号

责任编辑 王江华 责任绘图 尹莉

版式设计 马静如 责任校对 全雪菲

西方行政学说史

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号 邮政编码 100009

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

排 版 高等教育出版社照排中心

印 刷 保定市印刷厂

开 本 880 × 1230 1/32 版 次 2001 年 2 月第 1 版

印 张 14.125 印 次 2001 年 2 月第 1 次印刷

字 数 360 000 定 价 18.00 元

印 数 00001—20100

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与教材供应部门联系调换。

版权所有 侵权必究

组编前言

当您开始阅读本书时，人类已经迈入了21世纪。

这是一个变幻难测的世纪，这是一个催人奋进的时代，科学技术飞速发展，知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战，随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇，寻求发展，迎接挑战，适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习，终生学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试，其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学，为每一个自学者铺就成才之路。组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问，这种教材应当适合自学，应当有利于学习者掌握、了解新知识、新信息，有利于学习者增强创新意识、培养实践能力、形成自学能力，也有利于学习者学以致用、解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书，我们虽然沿用了“教材”这个概念，但它与那种仅供教师讲、学生听，教师不讲、学生不懂，以“教”为中心的教科书相比，已经在内容安排、编写体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解，以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念，不断探索适合自己的学习方法，充分利用已有的知识基础和实际工作经验，最大限度地发挥自己的潜能，达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会

2000年6月

编者的话

西方行政学说和理论对于西方公共行政的演变与发展所起的作用是有目共睹的，这一点从泰罗的科学管理思想引发的包括美国以及其他西方国家政府在内的效率运动，到布坎南、诺思的公共选择理论和新制度经济理论对自20世纪80年代以来西方国家的以“新公共管理”名义进行的行政改革的理论支撑，都可以得到充分的说明。这表明了了解西方一些重要的行政学说和理论的重要性。

本书选择的一些理论家当然是各个时期的一些具有代表性的人物，但是细心的读者可能发现在这些人中，有些可能从更严格的意义上讲是企业管理理论家（如泰罗、法约尔、麦格雷戈等）和经济学家（如布坎南、诺思），这恰恰表明了行政理论所具有的学科交叉性、渗透性特征。选择这些人，当然是因其学说对西方公共行政的发展所产生的重要影响。

当然，还有更多的行政理论家的学说和理论，限于篇幅，本书没有写入。例如，提出政治行政二分法的弗兰克·古德诺、林德尔·厄威克的组织理论、彼得·德鲁克的管理思想和理论、雅泽·道尔的决策科学思想，以及戴维·奥斯本和特德·盖布勒的提倡企业精神的公共行政改革理论等。

本书由竺乾威主编，各章的作者分别是竺乾威（第二、七、八、九、十二章），马国泉（第五、六、十一、十三、十四、十八章），唐兴霖（第三、十、十五、十六、十七章）和雷雨（第一、四章）。

编者

2000年6月

目 录

第一编 古典时期的行政学说

第一章 威尔逊的现代行政学理论	(2)
第一节 生平与著作	(2)
第二节 现代行政学理论	(5)
第三节 分析与评价	(15)
第二章 泰罗的科学管理理论	(19)
第一节 生平与著作	(19)
第二节 科学管理理论	(22)
第三节 思想的传播	(32)
第四节 分析与评价	(41)
第三章 法约尔的管理组织思想	(44)
第一节 生平与著作	(44)
第二节 管理组织思想	(45)
第三节 分析与评价	(59)
第四章 韦伯的官僚制组织理论	(61)
第一节 生平与著作	(61)
第二节 官僚制组织理论	(63)
第三节 分析与评价	(80)
第五章 古立克的行政组织理论	(85)
第一节 生平与著作	(85)
第二节 行政组织理论	(87)
第三节 分析与评价	(99)

第二编 新古典时期的行政学说

第六章 福莱特的动态管理理论	(102)
-----------------------------	-------

第一节	生平与著作	(102)
第二节	<u>动态管理理论</u>	(104)
第三节	分析与评价	(119)
第七章	梅奥的社会人管理理论	(122)
第一节	生平与著作	(122)
第二节	社会人管理理论	(124)
第三节	分析与评价	(143)
第八章	巴纳德的社会系统组织理论	(146)
第一节	生平与著作	(146)
第二节	社会系统组织理论	(148)
第三节	分析与评价	(171)
第九章	西蒙的行政决策理论	(174)
第一节	生平与著作	(174)
第二节	反思行政学	(175)
第三节	行政决策理论	(179)
第四节	分析与评价	(198)
第十章	里格斯的行政生态理论	(203)
第一节	生平与著作	(203)
第二节	行政生态理论	(205)
第三节	分析与评价	(220)
第十一章	麦格雷戈的人事管理理论	(223)
第一节	生平与著作	(223)
第二节	人事管理理论	(225)
第三节	分析与评价	(240)
第十二章	林德布洛姆的公共决策的渐进理论	(243)
第一节	生平与著作	(243)
第二节	公共决策的渐进理论	(244)
第三节	分析与评价	(260)
第十三章	威尔达夫斯基的机构与行政预算理论	(264)
第一节	生平与著作	(264)
第二节	机构与行政预算理论	(267)
第三节	分析与评价	(281)

第三编 当代公共行政学说

第十四章 沃尔多的折衷的行政观	(284)
第一节 生平与著作	(284)
第二节 折衷的行政观	(287)
第三节 分析与评价	(301)
第十五章 卡斯特的系统权变行政组织理论	(304)
第一节 生平与著作	(304)
第二节 系统权变行政组织理论	(305)
第三节 分析与评价	(324)
第十六章 布坎南的公共选择与政府理论	(327)
第一节 生平与著作	(327)
第二节 公共选择与政府理论	(330)
第三节 分析与评价	(342)
第十七章 诺思的制度、国家与政府职能理论	(347)
第一节 生平与著作	(347)
第二节 制度、国家与政府职能理论	(348)
第三节 分析与评价	(364)
第十八章 凯登的行政理论	(368)
第一节 生平与著作	(368)
第二节 行政理论	(369)
第三节 分析与评价	(388)
后记	(391)
附 西方行政学说史自学考试大纲	(393)

第一编

古典时期的行政学说

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。事实上，就西方来说，有关行政的学说和思想源远流长。从古希腊亚里士多德的《政治学》，到文艺复兴时期马基雅佛里的《君主论》，再到美国的《联邦党人》文集，都可以看到大量有关这方面的论述。但是，现代意义上的行政研究则是人类进入了资本主义时代后的产物。这首先是因为资本主义大生产带来了专业化的劳动，从而使得现代意义上的管理成为可能。其次是国家在促进资本主义经济发展中的作用增强，从而使得研究政府的作用、提高政府的工作效率成为一种实际而迫切的需要。因此当历史进入19世纪末时，威尔逊提出要建立一门前所未有的行政科学，便是一种非常可以理解的适时之举了。

古典时期出现了一大批有影响的公共行政和管理理论家。威尔逊首开行政研究之先河；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运作；法约尔试图总结一般的管理原则；韦伯的官僚制理论勾画了现代行政组织的特征；古立克的七功能对组织的功能作了精当的归纳。

这一时期的行政学说和理论研究的目标是经济与效率，研究所涉及的主要范围是组织、行为程序和行政原理。这一研究的特点主要表现为一种静态的研究，在方法论上采用的是规范方法。

第一章 威尔逊的现代行政学理论

第一节 生平与著作

伍德罗·威尔逊（Thomas Woodrow Wilson, 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。当在教堂内聆听父亲向人们讲经布道的时候，小威尔逊注视的不仅仅是基督教的教义，而是他未来事业所要仿效的模式。幼年的基督教教育，对威尔逊日后的政治生涯影响深刻，尽管他不曾有志于将来成为一个受人尊敬的牧师，但他却把政治变成了一个传播心灵启迪的手段，变成了表达新教徒强烈“行善”愿望的手段。威尔逊为人十分坦率、诚恳，对自己要求却非常严格，几乎近于苛刻。因为，他内心有一种并非出自私心的宏愿，即希望有朝一日成为伟大的人物，以便能作出卓越的贡献。

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，他应科内尔大学不赖恩·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。在他看来，行政观念和实践合法化的最佳途径是必须符合科学的精神和理性的事务程序，因为它们将会使行政管理表现为一种对社会的服

国家所强加的一种事物。为此，威尔逊进而提出，行政学“将力求使政府不走弯路，使政府专心处理公务、减少闲杂事务，加强和纯洁政府的组织机构，为政府的尽职尽责带来名誉”。^① 文章还讨论了民主国家的特征与问题、政府权限的运用、首创精神的发挥、行政责任的保证，以及文官培养等问题。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。威尔逊同19世纪与20世纪之交的绝大多数美国政治学家形成鲜明的对照，他坚持认为，现代自治应被理解为公民所取得的并在行事时所遵循的一套习惯和道德限制，而不是一套正规的宪法限制。出众的才华、坚韧的品格，以及德高望重的地位，为威尔逊赢得了广泛的支持。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。在其任期内，正值第一次世界大战，他先奉行中立政策，后在加强与协约国关系方面进行了有力的活动。一战结束后，威尔逊积极筹办国际联盟，意图以此作为维护国际和平、建立美国霸主地位的机构。然而，事与愿违，他的外交政策并没有得到国会的支持。美国最终拒绝加入国际联盟的结果，使威尔逊处境甚为难堪，加之重病缠身，终于1924年2月3日去世。

就像其政治根基在南方一样，威尔逊遵循的思想传统是英国式的，他喜欢英国思想家的有意识的保守传统。威尔逊敬佩的政治家是保守党人和曼彻斯特经济学派的伯克、格拉德斯通和科布登，他敬佩的思想家是沃尔特、巴奇霍特和《民族》杂志的移居

^① 威尔逊：《行政学研究》，转引自彭和平、竹立家等编译的《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版。

美国的英国人 E.L. 戈登金。在美国的民主传统中，他则喜欢其与英国传统的大致相似之处。因此，在其部分受白哲特激发的第一部著作《国会政府：美国政治研究》中，他认为内阁政府代表着一种统一的政府结构，这种结构可用以克服基本独立的国会诸委员会和小组委员会这样一种体制所固有的统治分散现象。此外，在这种体制中，按宪法选出的伟大而高尚的政治家们，对公众的利益怀有积极主动的热情，以字斟句酌的辞藻对重大问题展开辩论。威尔逊将美国体制与内阁体制的政府进行广泛比较，最终得出了不赞同美国国会体制的结论。

威尔逊是一位信奉达尔文的进化论和斯宾塞的有机体学说的保守党人，他毫无保留地赞成发展的必要性，强调政治方面的成长就像有机体发育成长一样，是一个缓慢的过程，有其自然的不慌不忙的发展速度，并且认为现代国家就是从早期、更加原始的社会组织通过物竞天择演变而来的。因而，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。他写道：“除非通过缓慢的发展过程，悉心适应而且对发展进行合适的修改，否则不会达到任何有意义的结果。”虽然按照 20 世纪的标准，他的这本书既没有使用行为主义的方法进行研究，也不是以直接观察外国制度为基础，但他的比较研究却是从德国行政法借鉴而来的，具有开创性的意义。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。

部分受 1898 年对西班牙战争之后出现的爱国主义狂潮的激励，部分受西奥多·罗斯福总统留任期间生气勃勃景象的鼓舞，威尔逊将其注意力从国会和立法领导转移至行政和总统领导的实践。在其最后一部著作《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。宪法的弹性表现在司法系统之中，后者能成为国家范围内各种商务力量增长的共鸣板。这一时期，他摒弃了

总统制下的政府由于受到宪法体制和政党斗争的限制而变得毫无效率的观点，并且对强硬人物出任总统抱着积极乐观的态度。为此，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。在行政学作为一门有别于历史学、伦理学和政治学的独立学科的发展中，威尔逊也作出了巨大的贡献。除此之外，他的著作还是沟通 19 世纪和 20 世纪行政学演变的桥梁。威尔逊对政治学、行政学，尤其是政府制度、民主理论和外交政策均有显著贡献。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）。

第二节 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

西方古代思想家对行政问题曾经有过不少论述和研究，但是他们对行政学的研究都没有形成一个严格的理论体系，而往往包含于伦理学、政治学之中。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。施塔因认为 19 世纪应当是行政学的世纪，他想建立一门有关国家行政的真正的社会科学。不过，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。因

而，在19世纪上半叶以前，作为一门研究政府行政管理活动的学科，行政学并没有得到人们的重视。正如威尔逊指出，“直到本世纪已经度过它的最初的青春时期，并且已经开始长出独具特色的系统知识之花的时候，才有人将行政机关作为政府科学的一个分支系统地进行论述”。^①这是因为，其一，许多政治学者认为，行政管理并不是一种理论，而只是“实用性的细节”，只要政治理论上取得一致之后，行政仅仅由一般的管理人员就能够执行；其二，在此之前政府的职能相对简单，政治学研究几乎全部集中在政府结构上面，而结构问题就成了吸引人们思考的焦点。因此，行政管理的问题很少为人所重视，至少没有引起行政官员的注意。

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。正如威尔逊所指出，“政府的职能日益变得更加复杂和更加困难，在数量上也同样大大增加。行政管理部将手伸向每一处地方以执行新的任务”。^②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。因为现代的“政府如同一个身强力壮的小伙子一样，其机能已经得到发展、身材已经长大，但在动作方面却变得笨拙了。其精力和年龄的增长，都已和其所具有的生活技能不相适应。它得到了力量，却不具备相应的行为。因此，跟欧美诸国相比，虽然我们在机构发展的顺利和健康状况方面的优越性是很大的，但我们现在却面临着需要进行更加仔细的

① 威尔逊.《行政学研究》.转引自彭和平,竹立家等编译的《国外公共行政理论精选》.中共中央党校出版社1997年版。

② 同上。

行政调整和需要具有更加丰富的行政知识的时刻”。^① 威尔逊主张行政学应着重研究欧美国家体制的差别，建立政治中立、技术专业、工作高效的文官体制。为了达到这一目的，就必须对政府系统进行合理和科学的分析和研究。

19世纪末20世纪初，行政学的产生是与时代的要求分不开的，它是现代社会社会、经济和文化发展的产物。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。随着国家经济和社会事务的发展以及政府职能的扩大，政府的行政管理工作迫切需要科学理论的指导，以加强和纯洁政府的组织机构，提高政府的工作效率。这就是威尔逊所谓“这就是当前必须认真和系统地调整行政工作使之适合于仔细试验过的政策标准。我们正在产生一种前所未有的行政科学”^②的根本原因。

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。因此，政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情。对于这一观点，威尔逊极为赞同，他明确指出“行政管理的领域是一种事务性的领域，它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远。在大多数问题上，它甚至与宪法研究方面那种争议甚多的场面也迥然不同。”^③ 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

① 威尔逊.《行政学研究》.转引自彭和平,竹立家等编译的《国外公共行政理论精选》.中共中央党校出版社1997年版。

② 同上。

③ 同上。

大程度上体现了资本主义经济发展的必然要求。在威尔逊所处的时代，美国经济飞速发展，国际势力迅速扩大。与此同时，政府的机构和职能日益复杂，在数量上前所未有地增加，行政管理的范围也不断扩大。“而这一切，正如我所说过的那样，还仅仅是正向政府机构敞开着许多大门中的一小部分。”^① 在这种情况下，威尔逊认为行政与政治的分离已经是现代社会生活中不言而喻的事实。

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。不难发现，与政治学关注社会价值、社会公正不同，行政学主要是具体化、技术性和应用性的研究。所以，“行政管理的问题并不是政治问题，虽然行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。”^② 正是在这个意义上，威尔逊才反复强调政治与行政的显著区别，并认为行政学已开始与政治学相分离，正在成长为一门独立的学科。

二、行政学研究的目标与方法

1. 研究目标

19世纪末20世纪初，随着资本主义经济的飞速发展，政府的角色逐渐从资本主义初期消极的“守夜人”转变为积极的“管理者”，政府部门也不断趋向结构分散化、功能复杂化和集

^① 威尔逊.《行政学研究》.转引自彭和平、竹立家等编译的《国外公共行政理论精选》.中共中央党校出版社1997年版。

^② 同上。

权化。与此相适应，行政学的根本任务就围绕怎样“促使政府管理变得合理化和高效率”而展开。正是基于这种变化，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。”^①在此，威尔逊着重从行政学研究的起点和具体研究内容两个角度对行政学研究的目标作了明确的界定。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。因此，在威尔逊看来，行政学研究与传统政治学研究在研究目标上已经开始有了根本的不同。

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。威尔逊所强调的政府要进行“适当”管理，即是指凡公共事务均应当由政府加以管理，而不是由其他社会组织承担，只有如此，才充分体现出政府工作的适当性；相反，如果政府越俎代庖，统管包揽一切社会事务，或者对本应由政府承担的任务却又不进行管理，这些均为不“适当”。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。这些构成了行政学各个部分的具体研究内容。^②威尔逊特别强调，作为一门科学，行政学的研究不能仅限于“纯粹技术细节的那种单调内容”，而应对行政管理的各个方面开展理论研究，使行政学的理论既有深度又有广度，形成“行政管理比较高深的理论”，最终“把行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来，并使它们深深植

① 威尔逊，《行政学研究》，转引自彭和平、竹立家等编译的《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版。

② 丁煌，《威尔逊的行政学思想》，《政治学研究》1998年第3期。