

A History of Western Administrative Theories

# 西方行政学说史

丁煌 著

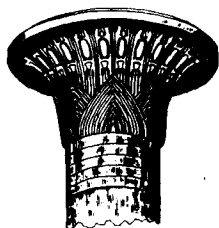


武汉大学出版社

# 西方行政学说史

A History of Western Administrative Theories

丁煌



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. —武汉:武汉大学出版社,  
1999. 4

ISBN 7-307-02726-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 07622 号

**武汉大学出版社出版**

(430072 武昌 珞珈山)

湖北省黄冈日报社印刷厂印刷

(436100 湖北省黄州市八一路 59 号)

新华书店湖北发行所发行

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:14.875 插页:1

字数:382 千字 印数:1—2000

ISBN 7-307-02726-7/D·397 定价:19.50 元

本书如有印装质量问题,请寄承印厂调换

# 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个内容比较完备、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”<sup>①</sup>，“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”<sup>②</sup>。我国在进

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第2卷，第91页，北京：人民出版社，1994年。

<sup>②</sup> 《邓小平文选》第3卷，第44页，北京：人民出版社，1993年。

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。

丁煌同志撰著的《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。

在这本专著中，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。作者每选择和考察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，为我们提供了比较详实、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、学说作出尽可能客观公正的评价。

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挡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。

郭 洛

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，是这门科学的有机组成部分。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。”<sup>①</sup> 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。

<sup>①</sup>〔美〕丹尼尔·A·雷恩：《管理思想的演变》中译本，第4页，北京：中国社会科学出版社，1986年。

## 目 录

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 序 .....                            | 郭 济       |
| 前 言 .....                          | 1         |
| <b>导 论 西方行政学的产生与发展 .....</b>       | <b>1</b>  |
| 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 .....               | 6         |
| 一、西方行政学的提出与创立时期(1887~1918 年) ..... | 7         |
| 二、西方行政学的正统时期(1919~1941 年) .....    | 8         |
| 三、西方行政学的批评与转变时期(1914~1959 年) ..... | 8         |
| 四、西方行政学的应用与发展时期(20 世纪 60 年代) ..... | 9         |
| 五、西方行政学的挑战与创新时期(20 世纪 70 年代) ..... | 10        |
| 六、西方行政学的总结与探索时期(20 世纪 80 年代) ..... | 11        |
| <b>第一章 提出与创立时期的西方行政学说 .....</b>    | <b>13</b> |
| 第一节 威尔逊的《行政学研究》 .....              | 14        |
| 一、生平与著述 .....                      | 14        |
| 二、威尔逊行政学说的思想渊源与产生背景 .....          | 14        |
| 三、威尔逊行政学思想述要 .....                 | 18        |
| (一)行政学研究的必要性 .....                 | 19        |
| (二)行政学的目标和任务 .....                 | 21        |
| (三)行政的实质 .....                     | 22        |
| (四)行政学研究的历史渊源 .....                | 24        |
| (五)行政学研究方法论 .....                  | 26        |
| (六)人事行政思想 .....                    | 28        |
| (七)行政监督思想 .....                    | 30        |
| 四、简评 .....                         | 32        |
| 第二节 古德诺的政治—行政二分法 .....             | 32        |



|  |           |
|--|-----------|
| 一、生平与著述 .....                          | 32        |
| 二、主要思想内容述评 .....                       | 33        |
| (一)对政治—行政二分法的进一步阐释 .....               | 34        |
| (二)走向协调的道路之一:政治对行政的适度控制 .....          | 36        |
| (三)走向协调的道路之二:行政的适度集权化 .....            | 38        |
| (四)美国走向政治与行政协调的独特道路——法外<br>调节 .....    | 40        |
| (五)美国加强民主和效率协调的主攻方向——政府体制<br>的改革 ..... | 42        |
| 三、简短的结语 .....                          | 45        |
| 第三节 泰勒的科学管理理论 .....                    | 45        |
| 一、生平与著述 .....                          | 46        |
| 二、科学管理理论的基本内容 .....                    | 47        |
| 三、科学管理理论对西方行政学发展的影响 .....              | 56        |
| 第四节 法约尔的一般管理理论 .....                   | 58        |
| 一、生平与著述 .....                          | 58        |
| 二、法约尔一般管理理论的主要内容 .....                 | 60        |
| (一)管理的定义 .....                         | 61        |
| (二)管理的 14 条原则 .....                    | 65        |
| (三)进行管理教育和建立管理理论的必要性 .....             | 71        |
| 三、简评 .....                             | 72        |
| <b>第二章 正统一时期的西方行政学说 .....</b>          | <b>75</b> |
| <b>第一节 韦伯的官僚制理论 .....</b>              | <b>76</b> |
| 一、生平与著述 .....                          | 76        |
| 二、韦伯官僚制理论的主要内容 .....                   | 78        |
| (一)权威结构理论与组织类型分析 .....                 | 78        |
| (二)官僚制及其特征 .....                       | 82        |
| (三)官僚制的优点与缺点 .....                     | 86        |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 三、对韦伯官僚制理论的评价 .....     | 87  |
| (一) 韦伯理论的社会政治意义 .....   | 87  |
| (二) 韦伯理论的学术意义 .....     | 88  |
| (三) 韦伯理论存在的问题 .....     | 88  |
| 第二节 怀特的理论行政学思想 .....    | 89  |
| 一、生平与著述 .....           | 90  |
| 二、行政学的研究对象和范围 .....     | 91  |
| 三、行政环境思想 .....          | 92  |
| (一) 经济环境和政治环境与行政 .....  | 92  |
| (二) 客观社会环境与行政 .....     | 94  |
| (三) 科技环境与行政 .....       | 94  |
| 四、行政组织思想 .....          | 95  |
| 五、行政协调思想 .....          | 99  |
| 六、人事行政思想 .....          | 100 |
| 七、行政伦理思想 .....          | 103 |
| 八、行政法规思想 .....          | 105 |
| 九、行政监督思想 .....          | 108 |
| 十、简评 .....              | 110 |
| 第三节 古利克的一体化行政思想 .....   | 112 |
| 一、生平与著述 .....           | 112 |
| 二、政府在社会中的作用 .....       | 115 |
| 三、行政在政府中的角色 .....       | 118 |
| 四、科学与行政 .....           | 120 |
| 五、行政组织理论 .....          | 123 |
| 六、从理论原则到实际应用 .....      | 127 |
| 七、结论 .....              | 131 |
| 第四节 厄威克的系统化行政管理原则 ..... | 137 |
| 一、生平与著述 .....           | 137 |
| 二、厄威克对行政管理原则的系统化 .....  | 138 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 三、简评 .....                      | 142 |
| 第五节 福莱特的动态行政管理理论 .....          | 144 |
| 一、生平与著述 .....                   | 145 |
| 二、福莱特行政管理思想的主要内容 .....          | 147 |
| (一)“群体原则”与建设性冲突 .....           | 147 |
| (二)权力、权威、控制与协调 .....            | 150 |
| (三)行政领导思想 .....                 | 154 |
| 三、简评 .....                      | 157 |
| <b>第三章 批评与转变时期的西方行政学说</b> ..... | 160 |
| <b>第一节 巴纳德的系统行政组织学说</b> .....   | 161 |
| 一、生平与著述 .....                   | 161 |
| 二、巴纳德行政组织理论的主要内容 .....          | 163 |
| (一)组织的本质 .....                  | 163 |
| (二)组织三要素 .....                  | 165 |
| (三)非正式组织 .....                  | 168 |
| (四)组织平衡论 .....                  | 171 |
| (五)权威接受论 .....                  | 173 |
| (六)组织决策论 .....                  | 175 |
| (七)管理人员职能说 .....                | 178 |
| 三、简评 .....                      | 180 |
| <b>第二节 西蒙的行为主义行政学说</b> .....    | 183 |
| 一、生平与著述 .....                   | 183 |
| 二、西蒙行政学思想的主要内容 .....            | 186 |
| (一)《行政谚语》——对传统行政学理论的批判 .....    | 186 |
| (二)行政学研究方法论 .....               | 188 |
| (三)行政决策论 .....                  | 195 |
| (四)行政组织论 .....                  | 205 |
| 三、简短的结语 .....                   | 213 |

---

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第三节 沃尔多的综合折衷行政观 .....                | 214 |
| 一、生平与著述 .....                        | 214 |
| 二、沃尔多行政学思想的主要内容 .....                | 217 |
| (一)对传统行政学的评论 .....                   | 217 |
| (二)论当代公共行政学 .....                    | 222 |
| (三)沃尔多本人的公共行政研究领域 .....              | 231 |
| 三、小结 .....                           | 242 |
| 第四节 帕金森的《帕金森定律》 .....                | 244 |
| 一、帕金森其人 .....                        | 244 |
| 二、帕金森定律的主要内容 .....                   | 244 |
| 三、几点启示 .....                         | 252 |
| 第五节 麦格雷戈的公共人事管理理论 .....              | 253 |
| 一、生平与著述 .....                        | 254 |
| 二、麦格雷戈公共人事管理学说的理论基础——需要<br>层次说 ..... | 254 |
| 三、麦格雷戈公共人事管理学说的内容述要 .....            | 256 |
| 四、简评 .....                           | 261 |
| 第六节 林德布洛姆的渐进决策理论 .....               | 263 |
| 一、生平与著述 .....                        | 264 |
| 二、林德布洛姆渐进决策理论的产生背景和形成<br>过程 .....    | 265 |
| 三、林德布洛姆渐进决策理论的基本内容 .....             | 270 |
| 四、渐进决策模式的合理性与局限性 .....               | 274 |
| <br>                                 |     |
| 第四章 应用与发展时期的西方行政学说 .....             | 276 |
| 第一节 德罗尔的政策科学思想 .....                 | 277 |
| 一、生平与著述 .....                        | 277 |
| 二、政策科学及其本质特征 .....                   | 278 |
| 三、政策科学方法论 .....                      | 281 |

|   |     |
|---|-----|
| 四、逆境中的政策制定 .....  | 282 |
| (一) 逆境及其分类和普遍性 .....                                      | 283 |
| (二) 政策制定对于应付逆境的作用 .....                                   | 284 |
| (三) 对逆境的政策制定反应 .....                                      | 285 |
| (四) 应付逆境的政策原则 .....                                       | 287 |
| (五) 应付逆境的对策 .....   | 291 |
| 五、宏观政策分析思想 .....  | 293 |
| (一) 以判断和行为的哲学而不是科学的哲学作为<br>基础 .....                       | 293 |
| (二) 高度重视超理性的作用 .....                                      | 294 |
| (三) 以宏观政策为焦点 .....  | 294 |
| (四) 对政策模式的考虑 .....  | 295 |
| (五) 从国家兴衰、革命和政权的命运、发展规划以及类似的<br>“宏观事业”之成败这一高度来思考问题 .....  | 295 |
| (六) 未来因素的设计 .....   | 295 |
| (七) 在历史中思考 .....  | 296 |
| (八) 对形势进行广泛的、远期的以及动态的预测, 尤其要<br>注意衰落曲线、转瞬即逝的机会和意外事变 ..... | 296 |
| (九) 以协调的观点为指导集中注意关键性决策 .....                              | 296 |
| (十) 避免不利结局, 争取良好绩效 .....                                  | 297 |
| (十一) 清除病弊 .....   | 297 |
| (十二) 在与动态环境交互作用的意义上进行分析 .....                             | 298 |
| (十三) 深层复杂性的处理 .....                                       | 299 |
| (十四) 政策赌博 .....   | 299 |
| (十五) 价值分析和目标探索 .....                                      | 300 |
| (十六) 了解新情况, 修改旧决定 .....                                   | 300 |
| (十七) 创新与创造性 .....   | 301 |
| (十八) 政治上的周密性和相对独立性 .....                                  | 301 |
| (十九) 危机决策的相关性 .....                                       | 301 |

---

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| (二十)同政策探索的广泛社会过程保持富有成果的联系 ..... | 302        |
| (二十一)有关元政策的制定 .....             | 302        |
| (二十二)沟通的针对性 .....               | 303        |
| 六、简评 .....                      | 303        |
| 第二节 彼得的《彼得原理》 .....             | 304        |
| 一、彼得其人 .....                    | 304        |
| 二、《彼得原理》内容述要 .....              | 305        |
| 三、简短的评论 .....                   | 311        |
| 第三节 里格斯的行政生态学说 .....            | 313        |
| 一、生平与著述 .....                   | 313        |
| 二、里格斯行政生态学说的产生背景 .....          | 314        |
| 三、里格斯提出的三大行政模式分类 .....          | 316        |
| (一)农业社会的行政模式(亦称融合型行政模式) .....   | 317        |
| (二)工业社会的行政模式(亦称衍射型行政模式) .....   | 317        |
| (三)过渡社会的行政模式(亦称棱柱型行政模式) .....   | 318        |
| 四、对五种主要行政生态要素的分析 .....          | 320        |
| (一)经济要素与公共行政 .....              | 320        |
| (二)社会要素与公共行政 .....              | 323        |
| (三)沟通网络与公共行政 .....              | 325        |
| (四)符号系统与公共行政 .....              | 326        |
| (五)政治构架与公共行政 .....              | 328        |
| 五、过渡社会公共行政的特点 .....             | 329        |
| 六、对里格斯行政生态学说的简短评价 .....         | 332        |
| <b>第五章 挑战与创新时期的西行政学说</b> .....  | <b>334</b> |
| 第一节 以弗雷德里克森等为代表的“新公共行政学” .....  | 335        |
| 一、新公共行政学的产生背景与基本含义 .....        | 335        |
| 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·····                             | 337        |
| 三、新公共行政学对社会公平价值观的提倡·····             | 340        |
| 四、新公共行政学对传统政治—行政二分法的突破·····          | 344        |
| 五、新公共行政学的动态、开放组织观·····               | 348        |
| 六、简评·····                            | 350        |
| 第二节 菲德勒的权变领导理论·····                  | 351        |
| 一、生平与著述·····                         | 352        |
| 二、菲德勒权变领导理论产生的历史背景·····              | 353        |
| 三、菲德勒权变领导模式的理论渊源·····                | 354        |
| 四、权变领导理论的主要内容·····                   | 356        |
| (一)权变领导模式的基本点·····                   | 356        |
| (二)领导方式的分类与LCP量表·····                | 357        |
| (三)领导效能与情境控制三要素及三种领导情境·····          | 359        |
| 五、权变领导模式的新发展——认知资源理论·····            | 361        |
| 第三节 德鲁克的目标管理理论·····                  | 364        |
| 一、生平与著述·····                         | 365        |
| 二、目标管理理论的基本内容·····                   | 366        |
| (一)组织中目标的性质·····                     | 366        |
| (二)目标管理成功的先决条件·····                  | 367        |
| (三)目标管理的三个阶段·····                    | 368        |
| 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····· | 370        |
| 四、简短的结语·····                         | 373        |
| <b>第六章 总结与探索时期的西方行政学说·····</b>       | <b>375</b> |
| 第一节 布坎南公共选择理论的“政府失败说”·····           | 376        |
| 一、生平与著述·····                         | 376        |
| 二、公共选择理论的基本假设·····                   | 378        |
| 三、政府的失败及其根源·····                     | 379        |

---

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 四、补救“政府失败”的政策建议 .....            | 382 |
| 五、对我国政府管理的启示 .....               | 384 |
| 第二节 奎德的政策分析理论 .....              | 388 |
| 一、政策分析及其必要性 .....                | 389 |
| 二、政策分析的要素 .....                  | 392 |
| 三、政策分析的过程 .....                  | 396 |
| 四、政策分析与政治因素 .....                | 400 |
| (一)政治可行性 .....                   | 400 |
| (二)谁是真正的委托人 .....                | 401 |
| 五、简评 .....                       | 403 |
| 第三节 奥斯本的企业家政府理论 .....            | 404 |
| 一、奥斯本其人 .....                    | 404 |
| 二、企业家政府理论产生的背景 .....             | 405 |
| (一)政府的本质及其存在的必要性 .....           | 405 |
| (二)传统的政府官僚体制的危机与企业家政府理论的出现 ..... | 405 |
| 三、企业家政府的本质含义 .....               | 410 |
| 四、企业家政府的基本特征与改革政府的十项原则 .....     | 414 |
| (一)掌舵而不是划桨 .....                 | 414 |
| (二)重妥善授权而非事必躬亲 .....             | 416 |
| (三)注重引入竞争机制 .....                | 417 |
| (四)注重目标使命而非繁文缛节 .....            | 418 |
| (五)重产出而非投入 .....                 | 419 |
| (六)具备“顾客意识” .....                | 421 |
| (七)有收益而不浪费 .....                 | 422 |
| (八)重预防而不是治疗 .....                | 423 |
| (九)重参与协作的分权模式而非层级节制的集权模式 .....   | 425 |
| (十)重市场机制调节而非仅靠行政指令控制 .....       | 426 |



---

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 五、简评.....            | 427 |
| 结 语 西方行政学的发展趋势 ..... | 431 |
| 主要参考文献.....          | 435 |
| 本书主要人名译名英汉对照表.....   | 444 |
| 后 记.....             | 447 |