

唐兴霖 编著

公共行政学： 历史与思想

GONGGONG XINGZHENGXUE : LISHI YU SIXIANG

中山大学出版社



中山大学出版社

责任编辑：施国胜

封面设计：朱霭华

责任技编：姚明基

责任校对：张 劲

ISBN 7-306-01696-2



9 787306 016966 >

ISBN 7-306-01696-2
D·157 定价：29.60 元



公共行政学：历史与思想

唐兴霖 编著

中山大学出版社

·广州·



版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学:历史与思想/唐兴霖编著. —广州:中山大学出版社, 2000. 10

ISBN 7-306-01696-2

I. 公… II. 唐… III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 72423 号

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275

电话:020-84111998、84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广东韶关新华印刷厂印刷

(地址:广东韶关新华北路 50 号 邮编:512026 电话:0751-8760690)

850 毫米×1168 毫米 32 开本 18.25 印张 480 千字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

印数:1-3000 册 定价:29.60 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

序

80年代以来，公共行政学（含行政学、行政管理学、公共行政管理学、公共管理学）研究在中国得到了恢复和迅速发展。关于公共行政学的著作出版了不少。但国内研究公共行政学思想发展的著作却不多。唐兴霖同志撰写的《公共行政学：历史与思想》一书，现由中山大学出版社出版。综观全书，至少明显有三大特点：

一、建构体系，发掘典范。该书作者对公共行政学产生以来的行政思想进行了归纳发掘，认为形成公共行政学的范式必须有几个前提：主导价值观（世界观）、方法论、共同的问题和围绕这三方面的基本概念范畴，从而将公共行政学大约一百年来的思想演变概括为形成时期的行政思想（19世纪末～20世纪30年代）、发展时期的行政思想（20世纪40～60年代）和繁荣时期的行政思想（20世纪70年代～现在）三个大的时期，相应的三大公共行政学的范式为：制度——功能行政观、行为——过程行政观、多元化行政观。这三个大的时期、相应的三大公共行政学的范式的归纳，就成了建构公共行政学思想史体系的学理依据。

二、全面概括，突出重点。该书作者认为由于现代

公共行政学产生之前，世界各国历史发展过程中已积累了丰富的丰富多彩的行政思想，这也成为现代公共行政学的重要思想来源，因而在本书专设行政学产生前的行政思想（19世纪末之前）一编。全书由绪论——公共行政学：历史发展与思想演变；第一编——行政学产生前的行政思想；第二编——形成时期的行政思想；第三编——发展时期的行政思想；第四编——繁荣时期的行政思想；结语——公共行政学一百年的主题：政治与行政等六个部分构成。作者在绪论部分对现代公共行政学思想的发展进行了概括介绍，在第一到第四编对各个时期的具有典型性的行政学家或对行政学具有重要影响的思想家共22位进行了重点介绍和评价，在结语部分对他所确认的公共行政学一百年的主题进行了讨论。

三、评析得当，适应面广。该书作者对公共行政学思想及22位行政学代表人物作出了较为客观公正的评价，对这些行政学代表人物在行政学发展史上的地位和局限进行了较为具体的分析。作者在书中不仅对22位行政学家所代表的思想和理论进行分析研究，而且也注重学术问题、理论问题与行政学的学科发展及实践问题的结合探讨，因而该书的适应面较广：既适合行政学的初学者了解公共行政学思想和理论的演变，又适合行政学研究者对行政学的理论、发展和实践问题作进一步的探讨，也可作为从事行政管理的政府公务员的参考用书。因此，可以认为该书为我国公共行政学专业的教学和研究提供了一本新的参考书和教材，值得有志于从事

该学科的教学研究者们一读。

当然，由于篇幅所限，该书是把公共行政学作为一门引进学科来处理的，故略去我国从古到今的行政思想。又该书对行政学发展史上有一定影响的人物，如古利克、福莱特、沃尔多、詹姆斯·威尔逊、威尔达夫斯基等人的行政思想未作专门探讨，这些只有留待作者以后再继续研究了。同时，由于搜集有关资料存在一定困难，作者尚感不足是完全可以理解的。

夏书章

2000年8月8日

于中山大学

夏书章

目 录

序	夏书章 (1)
绪论 公共行政学：历史发展与思想演变	(1)
一、公共行政学产生的历史与知识背景	(1)
(一) “行政国家”的出现	(2)
(二) “文官制度”改革运动的发展	(3)
(三) 专业教育和职业教育的发展	(4)
(四) 科学管理运动的影响	(4)
(五) 多种学科知识的形成和发展	(5)
二、公共行政学思想发展的历史分期问题	(5)
三、公共行政学思想发展演变	(8)
(一) 形成时期的行政思想 (19 世纪末~20 世纪 30 年代)	(8)
(二) 发展时期的行政思想 (20 世纪 40~ 60 年代)	(13)
(三) 繁荣时期的行政思想 (20 世纪 70 年代~ 现在)	(22)
四、本书的体例说明	(30)
第一编 行政学产生前的行政思想 (19 世纪末之前)	
第一章 亚里士多德的行政思想	(35)
一、生平事迹与西方古典政治学	(35)
二、亚里士多德的行政思想	(38)

(一) 国家的起源与目的	(38)
(二) 政体形式及其变革	(40)
(三) 行政机构的设置与职能	(42)
(四) 行政人员的任用与监督	(45)
(五) 法治与依法行政	(48)
三、对亚里士多德行政思想的简短评价	(50)
第二章 马基雅弗利的行政思想	(53)
一、生平事迹与近代西方政治学	(53)
二、马基雅弗利的行政思想	(58)
(一) 国家理论	(58)
(二) 权力理论	(60)
(三) 政体思想	(62)
(四) 领导理论	(63)
(五) 反腐败思想	(69)
三、对马基雅弗利行政思想的简短评价	(71)
第三章 洛克的行政思想	(75)
一、生平事迹与西方古典自由主义	(75)
二、洛克的行政思想	(80)
(一) 政府权力的来源、性质和目的	(80)
(二) 政府的职能	(83)
(三) 依法行政	(87)
(四) 政府的解体	(89)
三、对洛克行政思想的简短评价	(91)
第四章 卢梭的行政思想	(94)
一、生平事迹与近代西方激进民主主义	(94)

二、卢梭的行政思想	(98)
(一) 国家理论	(98)
(二) 政府理论	(101)
(三) 法律与政府	(104)
(四) 人民与政府	(106)
三、对卢梭行政思想的简短评价	(108)

第五章 密尔的行政思想	(113)
一、生平事迹与 19 世纪西方自由主义	(113)
二、密尔的行政思想	(117)
(一) 政府理论	(117)
(二) 政府的行政管理	(119)
(三) 政府的行政机构问题	(122)
(四) 人事行政问题	(124)
三、对密尔行政思想的简短评价	(126)

第二编 形成时期的行政思想

(19 世纪末~20 世纪 30 年代)

第六章 威尔逊的行政思想	(133)
一、生平事迹及开创行政学研究	(133)
二、威尔逊的行政学思想	(134)
(一) 创立行政科学的必要性	(134)
(二) 法国、德国行政管理的“本土化”	(136)
(三) 阻碍美国引进欧洲行政管理科学的因素	(139)
(四) 行政的基本规律	(141)
(五) 行政学研究的方法与发展美国特色的行政	(143)
三、对威尔逊行政学思想的简短评价	(145)

第七章 古德诺的行政思想	(149)
一、生平事迹及政治与行政二分法理论	(149)
二、古德诺的行政思想.....	(151)
(一) 政治与行政二分法理论	(151)
(二) 国家意志表达与执行的协调	(154)
(三) 政治与行政取得协调的基础	(155)
(四) 行政集权	(158)
(五) 政党组织作用的发挥是政府机构功能运转 协调的保证	(160)
三、对古德诺行政思想的简短评价.....	(164)
第八章 泰勒的科学管理和组织思想	(167)
一、生平事迹与科学管理理论.....	(167)
二、泰勒的科学管理.....	(169)
(一) 对工业生产中动作和时间的研究	(169)
(二) 科学管理的基础和原则	(170)
(三) 科学管理的主要内容	(173)
三、泰勒的职能组织理论	(174)
(一) 组织计划理论	(174)
(二) 组织职能化理论	(175)
(三) 组织的例外理论	(176)
四、对泰勒思想的简短评价及其对行政学的影响	(177)
第九章 法约尔的管理组织思想	(181)
一、生平事迹与一般管理理论	(181)
二、法约尔的组织活动和管理职能理论	(182)
(一) 组织活动和管理职能理论	(182)
(二) 法约尔法则和普及管理教育	(185)

三、法约尔的组织管理原则	(188)
四、法约尔的组织论	(195)
(一) 层级制度与跳板法则	(195)
(二) 线性组织理论	(195)
(三) 参谋理论	(196)
五、对法约尔管理组织理论的简短评价	(197)
 第十章 韦伯的官僚组织思想	(200)
一、生平著述与官僚制度理论	(200)
二、韦伯的官僚组织理论	(202)
(一) 组织的基础——统治与权力	(202)
(二) 三种组织类型分析	(205)
(三) 官僚组织的权力结构与运行方式	(214)
三、对韦伯官僚组织理论的简短评价	(217)
 第十一章 怀特的行政学思想	(221)
一、生平事迹与行政学的理论体系	(221)
二、怀特行政学理论体系的主要内容	(223)
(一) 行政学的学科性质	(223)
(二) 行政环境思想	(225)
(三) 行政组织思想	(227)
(四) 行政权力与责任思想	(229)
(五) 行政协调思想	(231)
(六) 人事行政思想	(232)
(七) 行政监督思想	(234)
(八) 行政法规和道德思想	(237)
三、对怀特行政学思想的简短评价	(240)

第三编 发展时期的行政思想

(20 世纪 40~60 年代)

第十二章 梅奥的组织管理思想	(245)
一、生平事迹与行为科学管理思想	(245)
二、梅奥的组织管理思想	(248)
(一) 霍桑试验与人际关系理论的提出	(248)
(二) 人际关系组织管理理论	(250)
三、对梅奥组织管理思想的简短评价	(256)
第十三章 马斯洛的需要、激励与管理思想	(261)
一、生平事迹与人本主义心理学	(261)
二、马斯洛的需要、激励与管理思想	(265)
(一) 需要层次理论	(265)
(二) 需要的特征	(275)
(三) 需要与激励	(278)
(四) 优美心灵管理理论	(282)
三、对马斯洛思想的简短评价	(288)
第十四章 巴拉德的行政组织思想	(294)
一、生平事迹与系统行政组织理论	(294)
二、巴拉德的行政思想	(298)
(一) 组织的本质	(298)
(二) 组织的三要素	(300)
(三) 非正式组织	(303)
(四) 组织平衡论	(305)
(五) 权威理论	(306)
(六) 组织决策论	(308)

(七) 经理人员的职能	(311)
(八) 领导思想	(312)
三、对巴拉德行政思想的简短评价	(315)
第十五章 里格斯的行政生态理论	(319)
一、生平事迹与行政生态学	(319)
二、里格斯的行政生态理论	(321)
(一) 行政理想模式	(321)
(二) 三种行政模式分析	(324)
(三) 发展行政思想	(335)
三、对里格斯行政生态理论的简短评价	(337)
第十六章 西蒙的行政学理论体系	(340)
一、生平事迹与行为主义行政学	(340)
二、西蒙的行政学思想	(343)
(一) 古典行政学批判理论	(344)
(二) 行政学研究方法理论	(348)
(三) 行政决策理论	(352)
(四) 行政组织理论	(360)
三、对西蒙行政学思想的简短评价	(370)
第十七章 林德布洛姆的政府与市场及渐进决策理论	(373)
一、生平著述与决策渐进主义	(373)
二、林德布洛姆的政府与市场理论	(375)
(一) 政府与市场理论分析框架	(375)
(二) 权威制度(政府)和市场制度缺陷	(376)
(三) 理想的政治经济制度及其存在的问题	(377)
(四) 对两种不同制度模式的比较	(379)

三、林德布洛姆的渐进决策理论·····	(380)
(一) 渐进决策理论的提出·····	(380)
(二) 渐进决策的含义、原则和内容·····	(385)
四、对林德布洛姆理论的简短评价·····	(390)

第四编 繁荣时期的行政思想

(20 世纪 70 年代~现在)

第十八章 弗雷德里克森的行政思想····· (397)

一、生平著述与新公共行政学·····	(397)
二、弗雷德里克森的新公共行政思想·····	(399)
(一) 对传统公共行政学的批判与反思·····	(399)
(二) 组织理论与新公共行政学·····	(405)
三、对弗雷德里克森思想的简短评价·····	(408)

第十九章 卡斯特的系统权变行政组织理论····· (412)

一、生平事迹与系统管理学派·····	(412)
二、卡斯特的系统权变行政组织理论·····	(413)
(一) 现代系统与权变理论的提出·····	(413)
(二) 组织系统的特性·····	(415)
(三) 组织整体系统·····	(418)
(四) 组织变革理论·····	(431)
三、对卡斯特的行政组织理论的简短评价·····	(433)

第二十章 德罗尔的公共政策思想····· (436)

一、生平著述与现代政策科学·····	(436)
二、德罗尔的政策科学思想·····	(438)
(一) 政策科学的特征、内容和方法论·····	(438)
(二) 宏观政策论(总体政策论)·····	(442)

(三) 政策制定的思想	(450)
三、对德罗尔政策科学思想的简短评价	(460)
第二十一章 布坎南的公共选择与政府理论	(463)
一、生平著述与公共选择理论	(463)
二、布坎南的公共选择理论	(466)
(一) 公共选择理论的创立	(466)
(二) 公共选择理论的研究对象与方法论	(467)
三、布坎南的政府理论	(469)
(一) 政府失败论	(469)
(二) 救治“政府失败”的政策建议	(474)
四、对布坎南理论的简要评议及其对我国的启示	(478)
第二十二章 诺思的制度、国家与政府职能理论	(485)
一、生平著述与新制度经济学	(485)
二、诺思的制度理论与国家模型	(486)
(一) 对制度的界定	(486)
(二) 国家理论	(487)
三、诺思的国家与产权关系理论	(494)
四、诺思的制度变迁轨迹与政府职能关系理论	(498)
五、对诺思理论的简短评价及其对我国的启示	(502)
结语 公共行政学一百年的主题：政治与行政	(507)
附录一 奥斯特洛姆的民主行政理论	(511)
附录二 美国公共行政重建运动：从“狂热”的反国家主义到 90 年代“适度”的反国家主义	(530)
主要参考及阅读文献	(552)
后记	(565)

绪论 公共行政学：历史发展与思想演变

公共行政学 (Public Administration)，在我国一般称为行政管理学或行政学，在国外有时亦称为公共管理学、公共行政管理学，是一门研究社会公共权威执行的组织形式及对社会公共事务进行有效管理的科学。公共行政是随着社会公共权威的出现而产生的古老的管理活动，人类社会历史发展过程中积累了丰富的行政思想，但是公共行政学作为一门独立的学科的出现则是近百年来的事。本章将从总体上对公共行政学产生的历史与知识背景、公共行政学思想发展的历史分期、公共行政学思想发展历程等问题进行探讨和分析。

一、公共行政学产生的历史与知识背景

公共行政学是在一定的社会历史条件下把多种学科的知识运用于公共管理的研究过程中产生出来的一门系统的学科。公共管理的产生可以追溯到人类起源的早期阶段。在远古时代，人们已采用一些原始的管理方式组织分配和生产活动。随着社会生产的发展，为了实现一定的公共利益而进行的有组织的管理活动越来越多，范围越来越广，如治水防洪、修路架桥等为社会提供公共产品的活动。当人类进入阶级社会以后，阶级国家的形成使公共管理成为国家管理职能的主要内容和各级政府的重要职责。公共