

XIFANG GONGGONG XINGZHENG GUANLI  
LILUN YAOLAN

# 西方公共行政管理 理论要览



陈恺玲 著

吉林人民出版社

XIFANG GONGGONG XINGZHENG GUANLI  
LILUN YAOLAN

# 西方公共行政管理 理论要览



陈恺玲 著

吉林人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

西方公共行政管理理论要览 / 陈恺玲著. -- 长春 :  
吉林人民出版社, 2017.7  
ISBN 978-7-206-14188-1

I. ①西… II. ①陈… III. ①公共管理—理行政管理  
—理论—西方国家 IV. ①D523

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第197239号

## 西方公共行政管理理论要览

著 者:陈恺玲

责任编辑:陆 雨

封面设计:孙浩瀚

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街7548号 邮政编码:130022)

咨询电话:0431-85378033

制 作:吉林人民出版社图文设计印务中心

印 刷:长春市中海彩印厂

开 本:700mm×1000mm 1/16

印 张:25 字 数:410千字

标准书号:ISBN 978-7-206-14188-1

版 次:2017年7月第1版 印 次:2017年7月第1次印刷

定 价:45.00元

---

如发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社联系调换。

## 前 言

公共行政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，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思想。例如，古代中国的《贞观政要》（吴兢著）、《资治通鉴》（司马光著）和《续通鉴论》（王夫之著）等，古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》，文艺复兴时期马基雅利的《君主论》，英国政治思想家洛克的《政府论》等历史性著作中，都蕴含着丰富的行政管理思想。但是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一种专门的学科。作为一门科学的公共行政学，则成立于20世纪初。一个半世纪以来，公共行政管理学理论历经威尔逊、韦伯、泰勒、福莱特、巴纳德、西蒙、德鲁克、布坎南、奥斯本、登哈特等学者的研究和实践，已成为一个独立的、具有众多理论流派、多学科交叉的、理论联系实际的一门科学。

公共行政管理学在中国的传播和研究，始于20世纪30年代前后。但是直到党的十一届三中全会以后，随着经济建设的发展和改革开放的深入，行政改革的迫切性和公共行政学的重要性才得到足够的重视，公共行政管理学的研究才得以蓬勃发展。如今，中国的社会主义现代化建设进入大踏步前进阶段，对公共行政管理工作提出了更高的要求，公共行政管理是否科学、有效，直接影响着国家、社会的发展和进步。学习和借鉴国外行政理论和实践经验，对于了解西方公共行政学的优秀成果，深入开展公共行政学理论研究，培养与时俱进的国家公务员和其他公共部门工作人员的后备军，启发我国的公共行政改革和发展都具有深远的意义。

然而，西方公共行政学的经典著作在时间或空间上离我们比较遥远，而且比较分散，学习起来难免会遇到种种困难。如，不知道应该系统地学习哪些著作，

不熟悉成书的时代背景，不了解作者的写作意图，不容易抓住著作的基本思想，不清楚如何评价某些观点，等等。鉴于此，编写一本述评西方公共行政学的经典著作的读物，与大家一起领悟行政管理大师们的矢志不渝的探索和丰硕的研究成果，是很有必要的。

本书精选了从先贤柏拉图到现代公共行政学者登哈特 20 多位思想家的代表著作加以介绍。每位思想家基本以单本著作作为主题，独立成章。每章内容包括人物简介、成书时代背景、主要思想陈述、简要评价、思考题等。人物简介主要介绍作者的经历、著作及主要思想；时代背景主要介绍作者写作时的社会历史环境，如经济、政治情况等；主要思想则概述原著的基本和主要内容，帮助读者了解原著的梗概；简要评价主要反映撰稿人的认识，仅供参考；思考题则帮助读者回顾思想家的思想脉络。

浸润在漫漫书海，沐浴浓浓书香，编著者亦经历了一次知识与灵魂的洗礼。本人在编写的过程中虽然极力综合各家观点，搜罗详尽材料，恐难免为一家之言。但受个人偏好和欣赏角度的限制，难免会错过不少迷人的风景！愿本书作为登堂之基，为读者开启阅读公共行政学著作的广阔天地！

陈恺玲

2017 年 4 月 30 日

## 目 录

## 第一编 西方公共行政管理理论的渊源

第一章 柏拉图——理想国 .....	3
第一节 生平简介与时代背景 .....	3
第二节 《理想国》的城邦设计 .....	5
第三节 简要评价 .....	15
第二章 亚里士多德——政治学 .....	17
第一节 生平简介与时代背景 .....	17
第二节 《政治学》的城邦设计 .....	19
第三节 简要评价 .....	29
第三章 阿奎那——神学政治论 .....	31
第一节 生平简介与时代背景 .....	31
第二节 神学政治观 .....	34
第三节 简要评价 .....	42
第四章 马基雅维里——政治现实主义 .....	44
第一节 生平简介与时代背景 .....	44
第二节 《论李维》的政治理想和《君主论》的权力运作技巧 .....	46
第三节 简要评价 .....	55
第五章 霍布斯——利维坦 .....	57
第一节 生平简介与时代背景 .....	57
第二节 《利维坦》的绝对专制主义国家 .....	60
第三节 简要评价 .....	74

第六章 洛克——政府论 .....	76
第一节 生平简介与时代背景 .....	76
第二节 《政府论》的国家分权思想 .....	78
第三节 简要评价 .....	92

## 第二编 西方公共行政管理理论的发展

第七章 威尔逊——行政学的创始 .....	96
第一节 生平简介与时代背景 .....	96
第二节 现代行政学的建立 .....	98
第三节 简要评价 .....	106
第八章 古德诺——政治与行政的协调 .....	108
第一节 生平简介与时代背景 .....	108
第二节 政治与行政的“二分”与协调 .....	109
第三节 简要评价 .....	121
第九章 韦伯——官僚组织理论 .....	123
第一节 生平简介与时代背景 .....	123
第二节 理想的官僚制理论 .....	124
第三节 简要评价 .....	134
第十章 泰勒——科学管理理论 .....	137
第一节 生平简介与时代背景 .....	137
第二节 科学管理理论 .....	140
第三节 简要评价 .....	146
第十一章 古利克——一体化行政组织 .....	150
第一节 生平简介与时代背景 .....	150
第二节 一体化行政管理职能理论 .....	153
第三节 简要评价 .....	162

第十二章 福莱特——动态行政管理 .....	164
第一节 生平简介与时代背景 .....	164
第二节 动态行政管理理论 .....	166
第三节 简要评价 .....	176
第十三章 巴纳德——社会系统组织 .....	178
第一节 生平简介与时代背景 .....	178
第二节 社会系统组织理论 .....	180
第三节 简要评价 .....	192
第十四章 西蒙——行政决策理论 .....	194
第一节 生平简介与时代背景 .....	194
第二节 行政决策理论 .....	196
第三节 简要评价 .....	206
第十五章 麦格雷戈——人事管理的 Y 理论 .....	208
第一节 生平简介与时代背景 .....	208
第二节 人事管理的 Y 理论 .....	210
第三节 简要评价 .....	218
第十六章 里格斯——行政生态理论 .....	221
第一节 生平简介与时代背景 .....	221
第二节 行政生态理论 .....	223
第三节 简要评价 .....	234
第十七章 德罗尔——政策科学理论 .....	236
第一节 生平简介与时代背景 .....	236
第二节 政策科学理论 .....	238
第三节 简要评价 .....	255
第十八章 弗雷德里克森——新公共行政学 .....	257
第一节 生平简介与时代背景 .....	257
第二节 新公共行政学 .....	260

第三节 简要评价 .....	268
第十九章 德鲁克——目标管理理论 .....	271
第一节 生平简介与时代背景 .....	271
第二节 目标管理理论 .....	273
第三节 简要评价 .....	288
第二十章 卡斯特——系统权变理论 .....	291
第一节 生平简介与时代背景 .....	291
第二节 系统权变理论 .....	293
第三节 简要评价 .....	307
第二十一章 布坎南——公共选择理论 .....	309
第一节 生平简介与时代背景 .....	309
第二节 公共选择理论 .....	311
第三节 简要评价 .....	319
第二十二章 福克斯、米勒——话语理论 .....	322
第一节 生平简介与时代背景 .....	322
第二节 后现代公共行政的话语理论 .....	324
第三节 简要评价 .....	340
第二十三章 奥斯本——再造政府理论 .....	343
第一节 生平简介与时代背景 .....	343
第二节 政府再造理论 .....	345
第三节 简要评价 .....	361
第二十四章 登哈特——新公共服务理论 .....	364
第一节 生平简介与时代背景 .....	364
第二节 新公共服务理论 .....	368
第三节 简要评价 .....	383
主要参考文献 .....	385

## 第一编

# 西方公共行政管理理论的渊源

我们认为，学习西方公共行政管理理论应该从政治学理论入手。其原因在于，其一，传统公共行政管理脱胎于政治学，古老的政治学理论对它产生了深远的影响。从古代希腊哲人对城邦的分析，到近代资本主义思想家对国家制度的构建；从正义、自由、法治等基本概念的提出，到国家宪政体制、权力分配以及国家与社会的分治等具体制度的设计，所有的政治学思想结晶都深深地影响着公共行政的理论与实践。其二，在最广泛意义上，公共行政包括了政治方面的管理，政治学（价值）意义上的公共行政，即国家治理或政治管理。孙中山先生曾说，“政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事就是政治。”可见，管理公共事务是政治的本义，就是政治层面的公共行政。公共行政研究国家行政管理现象及其规律，具有鲜明的政治性。因此，政治学理论与公共行政理论实际上是相互包容和相互交叉的。其三，在公共行政管理的理论研究和实践中，如果缺乏对政治因素的基本了解和关注，就可能将公共行政看成管理学，而切断它与政治学的关联，导致纯技术化的“管理主义”倾向，这样的倾向是不可取的，甚至是有害的。首先，忽略政治背景和政治因素的分析将不可能正确解释国家或政府的行为，尤其不能解释政策过程与政策管理。其次，纯技术化倾向最终将危及公共行政在学术上的“合法性”基础。纯管理取向的研究无法解释“公共行政”中“公共”二字的含义，也不配加上“公共”二字。公共行政要得到长足发展，不仅需要“管理理论”，同样也需要“公共理论”。因此，对公共行政管理行为的研究，必然是与对政治过程的研究、对政府过程的研究以及对政策过程的研究紧密结合的。

行政学作为一门新兴的学科，是在 19 世纪末 20 世纪初在西方国家逐步形成

的。至今只有 100 多年的历史。但是，公共行政管理的思想源远流长，早已形成和发展。自国家产生之日起，出于对各种国家事务进行管理的需要，各国都就设有各种行政管理机关，形成了一定的行政管理制度，就有了各种公共行政管理思想。在 1887 年行政学作为独立的学科产生之前的两千多年中，西方国家已经积累了丰富的行政思想，在柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》、马基雅维利的《君主论》、洛克的《政府论》、孟德斯鸠的《论法的精神》、卢梭的《社会契约论》等经典著作中，都蕴含着丰富的公共行政管理思想，虽然这些行政制度思想并不系统，但这些思想却是行政管理学的理论渊源。学习这些思想，将对我们了解西方公共行政管理理论深有帮助。

## 第一章 柏拉图——理想国

### 第一节 生平简介与时代背景

#### 一、生平简介

柏拉图（Plato，公元前427—公元前347年）是古希腊最有影响的思想家之一，出生于雅典的一个名门望族，父亲是雅典早期国王高德鲁的后裔，母亲是雅典著名政治家、“七贤”之一——梭伦的后代。他幼年丧父，其母改嫁，其继父是著名政治家伯里克利的挚友和追随者。青少年时代的柏拉图受到了良好的教育，他既学习过诗歌，又写过戏剧，还研究了毕达哥拉斯、赫拉克利特以及德谟克利特等许多人的思想。20岁时投师于苏格拉底学习哲学。

年轻时的柏拉图曾经渴望从事政治。公元前404年，一个30人的寡头统治集团（其中有两位是柏拉图的亲戚）发动政变推翻民主政权，建立贵族政权，他们邀请柏拉图加入。但柏拉图因不满于“三十僭主”对其民主派政敌的诸多恶行而拒绝。八个月后，雅典平民起义，驱逐了贵族独裁者，建立民主政权。柏拉图原先对民主政权既不支持也不反对，但在民主政权以亵渎神明的罪名处死苏格拉底后，他对民主政权完全失望，参与政治的希望也随之破灭，于是开始游遍各地以寻求知识。

他在自传式的《第七书简》中说：“事实上，我被逼得相信，社会或个人找到正义的惟一希望在真正的哲学，以及，除非真正的哲学家掌握政治权力，或政客拜奇迹之赐变成真正的哲学家，否则人类永无宁日。”苏格拉底死后，柏拉图游历各地，先后到过麦加拉、埃及、居勒尼和西西里。在西西里的叙古拉，他曾想使僭主狄奥尼修变成哲学王，未能成功，还差点儿送命和沦为奴隶。公元前

387年，柏拉图结束游历回到雅典，在朋友的资助下，他仿照毕达哥拉斯派的做法，创办了自己的学园——阿卡德米（Academy）学园。在这个学园内，柏拉图既传授知识、进行学术研究，又提供政治咨询。学园受到毕达哥拉斯的影响较大，课程设置类似于毕达哥拉斯学派的传统课题，包括算术、几何学、天文学以及声学。自那以后，柏拉图的主要活动就是主持学园的工作和从事著述。他传世的绝大多数著作都是在这里完成的。学园培养出了许多知识分子，其中最杰出的是亚里士多德。公元前347年，柏拉图在参加一个学生的婚礼时，于小睡中平静逝去。他的学园由他的侄子接办，一直到公元529年被东罗马帝国皇帝查士丁尼下令查封。阿卡德米学园前后延续900余年，是欧洲最早的、历史最长的一所比较规范的学校。

柏拉图是西方政治思想史上第一个留下了系统著作和完整思想的人。他以继承苏格拉底大业为己任，一生著述甚丰，多采用对话体裁。他的大部分作品都与政治问题有关，集中论述政治法律的主要有三部，即《理想国》《政治家篇》《法律篇》，其中影响最大的是《理想国》，它成为西方知识界的必读之书，《法律篇》写于晚年，对《理想国》中提到的国家理想做出了修正。

## 二、时代背景

古希腊文明是西方文明的主要源头之一，西方有记载的文学、科技、艺术都是从古希腊开始的。柏拉图的思考建立在文明先驱们的探索成就之上。除了苏格拉底之外，柏拉图也受到许多其他作家和思想家的影响，比如毕达哥拉斯提出的“和谐”概念，阿那克萨戈拉的将心灵或理性作为判断任何事情的根据的思想，巴门尼德提出的联结所有事物的理论，等等。

古希腊是一个城邦林立的地区，许多不同的政治制度都在此地区获得实践和发展。有些古希腊城邦如斯巴达一样奉行君主制，将统治权集中在国王手中；有些城邦则如雅典一样实行民主政治；还有一些城邦则是由贵族统治或由少数人控制的议会进行统治。在历史的长河里，贵族制、民主制、寡头制和僭主制等政体都在这里得到实践，给柏拉图的政治理论探索提供了丰富的资料。

柏拉图生活在古希腊城邦制的危机时代。他出生时伯罗奔尼撒战争（公元前430—公元前404年）已经开始3年，前一年，雅典民主的伟大贵族领袖伯里克利去世，他成年之时，伯罗奔尼撒战争正在结束。雅典战败，外则遭受斯巴达在雅典卫城驻军之辱，内则经历寡头统治与民主势力斗争之患。伯罗奔尼撒战争最后数年，雅典内部党派纷争愈演愈烈，雅典民主制度的弊端日益显现。斯巴达虽然成为希腊的新霸主，但其霸权也未能长久，希腊城邦陷入混战之中，战争使得社会分裂、政局动荡，社会风气败坏。希腊衰亡不可避免，整个希腊城邦制也日趋没落。面对这样的情况，奴隶主阶级各派的思想家无不在思索着如何挽救城邦的问题，柏拉图的政治思想正是这一历史背景的产物。

柏拉图是西方客观唯心主义的创始人，其哲学体系博大精深，对他的政治思想影响极大。柏拉图认为：世界由“理念世界”和“现象世界”所组成。理念的世界是真实的存在，永恒不变，而人类感官所接触到的这个现实的世界，只不过是理念世界的微弱的影子，它由现象所组成，变幻不定。由此出发，柏拉图提出了一种理念论和回忆说的认识论。人的一切知识都是由天赋而来，它以潜在的方式存在于人的灵魂之中，因此知识不是对世界物质的感受，而是对理念世界的回忆。这使得他的政治思想主张，国家教育目的是为了恢复人的固有知识，教学过程即是回忆理念的过程、政治制度设计的极大部分内容即教育制度设计。国家的公民划分为卫国者、士兵和普通人民三个阶级，每一个人在社会上都有其特殊功能，以满足社会的整体需要，但国家应当由哲学家来统治。

## 第二节 《理想国》的城邦设计

### 一、社会分工与政治正义

柏拉图提出，人们之所以建立城邦是因为一个人不能单靠自己达到自足。人们的需要是多方面的，为了满足多方面的需要，人们必须分工合作、互相帮助、互相交换，城邦就是一个分工合作，以满足人们多方面需要为目的的团体，城邦

是人类社会多种需要的产物。他说：“由于需要许多东西，我们邀请许多人住在一起，作为伙伴和助手，这个公共住宅区，我们就叫它做城邦。”<sup>①</sup>人们的需要虽是多种多样，但每个人只适合于做一种工作，人既非“兼才”，亦非“多才”。城邦首先需要生产者，以供应人们的粮食、衣服、住房；随着需求的增加，便出现了市场，有了商人、艺术家；社会不断扩大，各城邦之间不断争夺土地，为了防止侵略，保卫城邦，城邦就需要有军人，即城邦保卫者；为了治理城邦，维护城邦的秩序和安宁，城邦就需要有明智的统治者。

那么，根据什么来决定谁来当生产者、谁来当军人、谁来做统治者呢？柏拉图的答案是根据个人的资质。而人的资质是先天的，是不能改变的。柏拉图认为，人类产生于大地，大地在铸造人类的时候，在有些人身上加了黄金，这些人因而成为人类中最宝贵的，他们应担任统治者；在一些人身上加入了白银，他们便成为城邦保卫者即军人；大多数人身上被注入了铜铁，这些人便成为农民和手工业者。然而，柏拉图并不是个血统论者。他认为自由民虽可归属于上列三类，但三类人并非世代相传，永远不能变动，有时不免金父生银子，银父生金子，发生错综复杂的变化。上天给统治者的命令最重要的是他们要做后代的护卫者，如果他们的孩子灵魂里混入了铜铁，他们便绝不能稍存姑息，应当把自己的孩子送到恰如其分的位置上去，安排在生产者之间；如果生产者的孩子中发现其天赋中有金银者，就应把他们提到统治者或保卫者的位置上去。

虽然柏拉图不赞成世袭制度，但是，为了挽救当时的统治秩序，柏拉图坚持认为阶级关系不能打破，生产者、护国者和统治者之间的分界线不能打乱。为了论证这种社会分工的合理性，柏拉图用个人跟城邦作了类比。他指出，一个人灵魂里有三种不同的品质，即理性、激情和欲望，当这三部分彼此协调和谐，即理性起领导作用，激情和欲望一致赞同理性而不背叛时，这样的人就是一个很好的公民。一个城邦的要素和一个人的灵魂的元素应该是相同的，即国家也应该有分别代表理性、激情和欲望的三部分人构成，应当由有智慧的人担任领导，拥有激情的战士保护国家，充满欲望的生产者提供生活必需品，三部分的人各司其职、

<sup>①</sup> 柏拉图：《理想国》，郭斌和，张竹明译，商务印书馆1986年版，第58页。

各尽其责，城邦就实现了正义。

据此，柏拉图做出结论：个人正义就是每个人根据上天赋予自己的品质，做好自己分内的工作，城邦正义就是各种类型的公民按照各自的天性做自己应做的本分工作。

## 二、城邦的目的

“我们建立这个国家的目标并不是为了某一个阶级的单独的突出的幸福，而是为了全体公民的最大幸福。”<sup>①</sup> 他认为，无论是国家的统治者或护卫者、军人还是生产者，都必须从国家的整体利益出发，把国家作为一个整体来考虑，才能实现幸福最大化。用他的话来说就是：“我们必须劝导护卫者及其辅助者，竭尽心力，做好自己的工作，也劝导其他的人，大家和他们一样。这样一来，整个国家将得到非常和谐的发展，各个阶级将得到自然赋予他们的那一份幸福。”<sup>②</sup>

## 三、理想城邦的制度设计

### （一）哲学家治国

根据正义原则和国家的根本目的，柏拉图主张由哲学家来担任国王，他认为这是挽救城邦危机的根本措施。他说：“除非哲学家成为我们这些国家的国王，或者我们目前称之为国王和统治者的那些人物，能够严肃、认真地追求智慧，使政治权力与聪明才智合而为一；那些得此失彼、不能兼有的庸庸碌碌之徒，必须排除出去。……除了这个办法外，其他办法是不可能给个人、给公众以幸福的。”<sup>③</sup>

柏拉图赋予了“哲学家”特殊内涵。根据他的描述，哲学家的本质特征无疑是具有知识，但这不是一般意义上的知识。柏拉图刻意区分了“知识”和

---

① 柏拉图：《理想国》，郭斌和，张竹明译，商务印书馆1986年版，第133页。

② 柏拉图：《理想国》，郭斌和，张竹明译，商务印书馆1986年版，第134页。

③ 柏拉图：《理想国》，郭斌和，张竹明译，商务印书馆1986年版，第214-215页。

“意见”两个范畴。他把一般人所谓的知识归结到“意见”范畴。只有哲学家才具有的“知识”是对理念的把握和对事物本质的认识，是永恒不变的真理。至于其他人，包括学者的知识只是“意见”而已。也就是说，根据专业分工的原则，治国是一门专门的知识，只有哲学家才能真正掌握它，只有哲学家才达到了对于国家理念的认识，知道国家应该怎样组织，怎样治理，因此也只有他们才有资格执政。同时，柏拉图接受了苏格拉底“美德即知识”的信念，认为善出于知，恶出于无知，没有人有意作恶或无意为善。人一旦有了关于善的真知识，就会具备完善的德行。哲学家是最有智慧的人，也是唯一掌握了真知识的人，因而必然是德行最完美的人，只有他们才有资格矫正国王恶劣的品性。

因此对于哲学家执政，柏拉图认为它是高超的智慧、真实的知识、完美的德行与绝对的最高权力的结合。他把这种哲学家视为城邦的“拯救者”。他相信若无哲学家的治理，城邦与个人决无希望可言。

## （二）共产、共妻制

柏拉图认为，私有财产是人们自私和贪欲心的根源，它使人们产生了“你的”与“我的”之想法，追求一己私利，漠视甚至损害他人和国家的利益。私有财产还造成贫富分化，使城邦公民分化为互相仇视的富人与穷人，造成国家动荡不宁。因此，在理想国中，作为统治阶级，以国家利益为重的哲学家和军人等级不得占有任何私有财产。他们绝不能拥有和接触金银，以防其灵魂受到玷污。他们的居室也应属于城邦，连就餐也实行共餐制。他们必须以国家利益为自己利益，完全献身于国家，过着一种简朴的近乎禁欲主义的生活。

哲学家和军人内部还应该废除家庭，他们不能有自己的妻子和儿女。柏拉图认为，个人的家庭感情会妨碍他完全献身于国家，并且造成人与人之间的纷争，家庭还使占人口半数的妇女成为家庭动物。柏拉图非常开明地表示，妇女与男子一样也可以训练成为合格的军人和哲学家，废除了家庭，可使妇女从家庭的狭小圈子里解放出来，成为对国家有用的人才。此外，传统的婚姻制度使男女随意结合，不利于优生，不利于为城邦生育下一代哲学家和军人。出于上述种种考虑，他认为应在军人和哲学家等级内部彻底废除家庭，妻子和儿女一律公有。首先，