

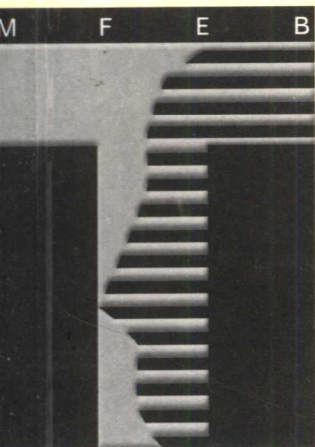
西方行政学说史

高等教育自学考试同步辅导 / 同步训练

全国高等教育自学考试指定教材辅导用书

李明凯 / 主编

行政管理学专业（独立本科段）




新世界出版社

全国高等教育自学考试指定教材辅导用书

高等教育自学考试同步辅导/同步训练

西方行政学说史

主 编 李明凯

 新世界出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方行政学说史/李明凯主编. —北京:新世界出版社, 2003. 1

ISBN 7-80005-920-0

I. 西… II. 李… III. 行政学—政治思想史—西方国家—高等教育—自学考试—自学参考资料 IV. D035-091

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 003217 号

西方行政学说史

作 者:李明凯/主编

策 划:北京梯河教育研究院

责任编辑:董晶晶

封面设计:田 健

责任印制:黄厚清

出版发行:新世界出版社

社 址:北京市西城区百万庄路 24 号(100037)

电 话:(010)68994118 68995968

传 真:(010)68995974

网 址:www.newworld-press.com

www.nwp.com.cn

电子邮件:nwpcn@public.bta.net.cn

印 刷:河北省保定市第二印刷厂

经 销:新华书店

开 本:880×1230 1/32

字 数:244 千字

印 张:9.25

印 数:1—10000 册

版 次:2003 年 1 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-80005-920-0/G·450

定 价:15.00 元

新世界版图书, 版权所有, 侵权必究。

新世界版图书, 印装错误可随时退换。

说 明

本书是全国高等教育自学考试指定教材《西方行政学说史》(行政管理学专业——独立本科段)的配套辅导用书。

本书的编写依据:

1. 全国高等教育自学考试指导委员会颁布的《西方行政学说史自学考试大纲》;
2. 全国高等教育自学考试指导委员会组编的指定教材《西方行政学说史》(竺乾威主编,高等教育出版社出版)。

本书特点:

1. 本书在编写过程中,严格以考试大纲为依据,以指定教材为基础。充分体现“在考查课程主体知识的同时,注重考查能力,尤其是应用能力”的新的命题指导思想。

2. 全书完全依照指定教材的结构,以章为单位。每章设“内容提示”、“同步练习”、“参考答案”三部分。“内容提示”主要是对该章内容的总结归纳。“同步练习”则根据考试大纲对各知识点不同能力层次的要求,将知识点及知识点下的细目以各种主要考试题型的形式编写,覆盖全部考核内容,适当突出重点章节,并且加大重点内容的覆盖密度。“参考答案”是对“同步练习”中所有试题的解答。

3. 两套综合测试题综合了考试大纲和教材对应试者的要求,可用于检验应试者的学习效果。

本书可供参加高等教育自学考试的集体组织学习或个人自学使用,也可供相关专业人士参加其他考试使用。

编写高质量的全国高等教育自学考试辅导用书,是社会助学的

一个重要环节。毫无疑问，这是一项艰难而有意义的工作，需要社会各方面的关怀和支持，使它在使用中不断提高和日臻完善。

敬请读者批评指正。

编者

2003年2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	(1)
内容提示	(1)
同步练习	(2)
参考答案	(6)
第二章 泰罗的科学管理理论	(14)
内容提示	(14)
同步练习	(15)
参考答案	(19)
第三章 法约尔的管理组织思想	(29)
内容提示	(29)
同步练习	(30)
参考答案	(33)
第四章 韦伯的官僚制组织理论	(44)
内容提示	(44)
同步练习	(45)
参考答案	(49)
第五章 古立克的行政组织理论	(62)
内容提示	(62)
同步练习	(63)
参考答案	(67)

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	(73)
内容提示	(73)
同步练习	(74)
参考答案	(79)
第七章 梅奥的社会人管理理论	(88)
内容提示	(88)
同步练习	(89)
参考答案	(93)
第八章 巴纳德的社会系统组织理论	(100)
内容提示	(100)
同步练习	(101)
参考答案	(108)
第九章 西蒙的行政决策理论	(120)
内容提示	(120)
同步练习	(121)
参考答案	(126)
第十章 里格斯的行政生态理论	(137)
内容提示	(137)
同步练习	(138)
参考答案	(142)
第十一章 麦格雷戈的人事管理理论	(153)
内容提示	(153)
同步练习	(154)
参考答案	(158)
第十二章 林德布洛姆的公共决策的渐进理论	(166)
内容提示	(166)
同步练习	(167)
参考答案	(171)

第十三章 威尔达夫斯基的机构与行政预算理论	(181)
内容提示	(181)
同步练习	(182)
参考答案	(187)

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	(194)
内容提示	(194)
同步练习	(195)
参考答案	(200)
第十五章 卡斯特的系统权变行政组织理论	(207)
内容提示	(207)
同步练习	(208)
参考答案	(211)
第十六章 布坎南的公共选择与政府理论	(220)
内容提示	(220)
同步练习	(221)
参考答案	(223)
第十七章 诺思的制度、国家与政府职能理论	(233)
内容提示	(233)
同步练习	(234)
参考答案	(237)
第十八章 凯登的行政理论	(244)
内容提示	(244)
同步练习	(245)
参考答案	(248)
综合测试题(一)	(256)
参考答案	(262)
综合测试题(二)	(271)
参考答案	(277)

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

内容提示

威尔逊于 1856 年生于美国，他在 1886 年发表的《行政学研究》的报告，是行政学发展的一个起点，标志着行政学作为一门正式学科的诞生。“行政学”一词，最早由德国学者施塔因于 1865 年在其著作《行政学》一书中提出。在 19 世纪晚期，资本主义已进入上升阶段，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，在这种情况下，将行政学发展成一门独立学科的想法便应运而生。行政学产生的根本原因是时代的要求，是现代社会的经济和文化发展的产物。行政学脱胎于政治学，但这两者在研究的内容、观察的角度、涉及的领域均有所不同。行政学研究的目标主要在于两个方面：一是如何合理界定政府的权限与职责；二是如何构建一个廉价、高效、公正的政府。威尔逊认为，行政学研究应运用历史方法和比较方法。他认为改革文官制度应从三方面入手：一是公务人员要公开招聘、择优录取；二是要提高政府官员的专业素质；三是要克服官僚主义作风。威尔逊的公共舆论监督理论主要有以下内容：公共舆论监督

应具有社会权威性、相对独立性、高度的有效性和适当性。威尔逊对于行政学的贡献主要在于以下几个方面：他最早主张建立一门独立的行政科学，开启了行政学的研究；他提出的政治与行政分离的思想为现代文官制度奠定了基础；他深刻揭示出公共舆论在监督现代政府管理方面的重要作用，并为公共舆论监督构建了一系列的运作原则。

同步练习

一、填空题

1. _____的七功能对组织的功能作了精当的归纳。
2. 1886年，威尔逊应科内尔大学莫尔学院的邀请作了关于《_____》的报告，后经修改于1887年在《政治学季刊》发表。
3. 在威尔逊看来，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_____。
4. 威尔逊关于_____分离观点的提出，开创了一个新的研究领域——行政学，并标志着这门独立学科的正式产生。
5. 威尔逊主张行政学应着重研究欧美国家体制的差别，建立_____、_____工作高效的文官体制。
6. 19世纪末期，美国国会通过的“_____”法案对原有的政党分赃制进行改革，实行“_____”的文官制度。

二、单项选择题

1. 首开行政研究之先河的学者是()。
A. 威尔逊 B. 泰罗 C. 古立克 D. 韦伯
2. 其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运作的学者是()。
A. 法约尔 B. 韦伯 C. 威尔逊 D. 泰罗
3. 试图总结一般的管理原则的学者是()。
A. 泰罗 B. 法约尔 C. 韦伯 D. 威尔逊
4. 其官僚体制理论勾画了当代行政组织特征的学者是()。

三、多项选择题

1. 古典时期出现了一大批有影响的公共行政和管理理论家，主要有()。
 - A. 威尔逊
 - B. 泰罗
 - C. 法约尔
 - D. 韦伯
 - E. 古立克
2. 古典时期的行政学说和理论研究所涉及的主要范围是()。
 - A. 行为程序
 - B. 效率
 - C. 行政原理
 - D. 组织
 - E. 经济
3. 在《行政学研究》的报告中，威尔逊讨论的问题有()。
 - A. 民主国家的特征与问题
 - B. 政府权限的运用
 - C. 首创精神的发挥
 - D. 行政责任的保证
 - E. 文官培养问题
4. 威尔逊在许多方面都做出了显著贡献，其中有()。
 - A. 政治学
 - B. 行政学
 - C. 政府制度
 - D. 民主理论
 - E. 外交政策
5. 威尔逊的主要著作有()。
 - A. 《国会政府：美国政治研究》
 - B. 《论国家的历史与实践的政治因素》
 - C. 《分裂与联合》
 - D. 《美国人民史》
 - E. 《美国的宪法政府》
6. 威尔逊在《行政学研究》一文中，提出现实的发展要求行政研究应具有自己的()。
 - A. 场所
 - B. 资金
 - C. 队伍
 - D. 出版物
 - E. 社会地位

四、判断说明题

1. 现代意义上的行政研究是人类进入了资本主义时代后的产物。 ()
2. 威尔逊同 19 世纪与 20 世纪之交的绝大多数美国政治家的主张相吻合。 ()
3. 威尔逊将美国体制与内阁体制的政府进行了广泛比较, 最终得出了不赞同美国国会体制的结论。 ()
4. 威尔逊认为在其所处的时代, 行政与政治的分离是不可能的。 ()

五、名词解释题

1. 政治与行政的两分
2. 第四权力机关

六、简答题

1. 为什么在 19 世纪上半叶以前行政学研究没有得到重视, 而在 19 世纪晚期才得到重视?
2. 威尔逊认为行政学产生的根本原因是什么?
3. 威尔逊认为行政学与政治学有哪些不同之处?
4. 威尔逊认为行政学研究的目标是什么?
5. 威尔逊认为行政学研究的主要方法是什么?
6. 威尔逊认为公共舆论监督有什么重要性?
7. 简述威尔逊公共舆论监督理论的主要内容。

七、论述题

1. 威尔逊认为美国文官制度的政策应从哪几个方面着手?
2. 试述威尔逊对行政学的主要贡献。

参 考 答 案

一、填空题

- | | |
|---------|----------|
| 1. 古立克 | 2. 行政学研究 |
| 3. 事务程序 | 4. 政治与行政 |
| 5. 政治中立 | 技术专业 |
| | 6. 彭德尔顿 |
| | 功绩制 |

二、单项选择题

- | | | | | | |
|------|------|------|-------|-------|-------|
| 1. A | 2. D | 3. B | 4. C | 5. C | 6. A |
| 7. D | 8. D | 9. B | 10. A | 11. C | 12. D |

三、多项选择题

- | | | | | |
|----------|--------|----------|----------|----------|
| 1. ABCDE | 2. ACD | 3. ABCDE | 4. ABCDE | 5. ABCDE |
| 6. BCDE | | | | |

四、判断说明题

1. 正确。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。

2. 错误。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。

3. 正确。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。

4. 错误。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，在数量上前所未有的增加，行政管理的范围也不断扩大。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。

五、名词解释题

1. 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。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，而且在很大程度上体现了资本主义经济发展的必然要求。

2. 第四权力机关：在日趋复杂的现代社会中，公共舆论监督政府行政的作用和功能日益增强，报刊、广播、电视等新闻媒体已经成为与立法、司法、行政机关并立的“第四权力机关”。

六、简答题

1. 答：因为在 19 世纪上半叶以前，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。

而在 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。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。

2. 答：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质

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。

3. 答：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。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。

4. 答：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的目标作了明确的界定。简而言之，他认为行政学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。

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

匀为不“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。威尔逊特别强调，作为一门科学，行政学的研究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，并使它们深深植根于稳定的原理之上。”

5. 答：威尔逊认为，行政学研究应该运用历史方法和比较方法对不同政府所共有的行政管理规律进行研究。因为，只有通过纵向的历史研究和横向的比较研究，政府的行政管理工作才能既从过去的经验中汲取营养，同时又能够对自身制度的缺陷保持清醒的认识，从而使现代政府成为有用和有效率的政府。

(1) 历史研究法。历史研究法，亦称纵向研究法，它着重对以往的行政制度、行政思想、行政文化等进行研究。按照威尔逊的观点，一定的行政总是在一定的历史条件下发生的，不探讨其历史渊源、来龙去脉和条件制约，就不可能有效地说明一定的行政活动和行政关系。历史研究法的目的在于解决政府行政管理的现状及其演变趋向，但它并不是断章取义地分析行政管理的现状，而是系统地研究它们以往的发展及其变迁的原因。威尔逊认为它在目前行政学研究中占有重要地位，采取历史的态度和方法是行政学研究的一个不可或缺的前提。

(2) 比较研究法。比较研究法是行政学研究中运用最为普遍，但也是最为重要的方法。通过各国政府之间的横向比较，能够区别各国行政的类型和特征，鉴别优劣、取长补短。为此，威尔逊尤其强调比较研究的重要性，而且，采用比较研究法时需要在完全不同的制度与环境之间进行比较，而不能仅仅对自己进行比较。此外，威尔逊认为只要将研究行政学作为一种推行政治的手段，就能够避免在学习外国的制度时犯错误。

6. 答：随着资本主义经济的深入发展，现代政府部门的行政集权化趋势日益增强。行政权力的集中，可以使行政部门之间职权明