

修订版

西方行政学说史

丁煌 著

A HISTORY OF WESTERN ADMINISTRATIVE THEORIES



全国优秀出版社
武汉大学出版社

修订版

西方行政学说史

丁煌 著

A HISTORY OF WESTERN ADMINISTRATIVE THEORIES

武汉大学出版社 中国社会科学出版社 武汉大学出版社

出版发行：武汉大学出版社 地址：武汉市武昌区珞珈山武汉大学出版

社 邮编：430072 电话：(027) 87394666 网址：www.wuupress.com.cn

印刷：武汉大学出版社印刷厂 地址：武汉市武昌区珞珈山

武汉大学出版社 邮编：430072 电话：(027) 87394666 网址：www.wuupress.com.cn

电子邮箱：wupress@163.com 印刷：武汉大学出版社印刷厂 地址：武汉市武昌区珞珈山

武汉大学出版社 邮编：430072 电话：(027) 87394666 网址：www.wuupress.com.cn

ISBN 7-307-04388-2 定价：30.00元



全国优秀出版社
武汉大学出版社

武汉大学出版社 地址：武汉市武昌区珞珈山武汉大学出版社
邮编：430072 电话：(027) 87394666 网址：www.wuupress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

西方行政学说史/丁煌著. —2版(修订版). —武汉:武汉大学出版社, 2004. 12

ISBN 7-307-04388-2

I. 西… II. 丁… III. 行政学—政治思想史—西方国家
IV. D035-091

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 117883 号

责任编辑:陶佳珞 责任校对:刘欣 版式设计:支笛

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:湖北恒泰印务有限公司

开本:880×1230 1/32 印张:16.5 字数:468千字 插页:5

版次:1999年4月第1版 2004年12月修订

2005年6月修订版第2次印刷

ISBN 7-307-04388-2/D·605 定价:22.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



丁煌，1964年6月生，法学（政治学）博士，主要研究领域为公共（行政）管理与公共政策，现任武汉大学政治与公共管理学院教授、行政管理专业博士生导师，兼任中国公共政策研究会常务理事以及成都市重大行政决策咨询专家等职，近年来曾荣获全国行政管理优秀科研成果奖、湖北省优秀社会科学成果奖、教育部人文社会科学成果奖等各种科研与教学奖励多项，1998年被选拔为湖北省普通高等学校跨世纪青年学术骨干，1999年入选武汉大学跨世纪青年学术骨干重点培养计划，2001年应台湾中华公共事务管理学会之邀请参加新世纪两岸青年学者公共（事务）管理论坛并赴台湾中山大学、政治大学以及香港城市大学进行学术考察和访问，2003年和2004年应美国公共行政学会前会长、美国国家公共行政研究院院士、著名行政学家罗伯特·丹哈特教授等之邀请两次赴美国进行学术考察和访问研究，其传略先后被收入国家教育部主编的《中国100所高等学校青年社科教授概览》、《中国社会科学家大辞典》（英文版）等多部名典。迄今为止，已在《Chinese Public Administration Review》（美国）以及《中国软科学》、《管理世界》、《政治学研究》、《中国行政管理》等重要学术期刊上发表公共（行政）管理与公共政策方面的专业学术论文80余篇，出版《政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析》等个人专著4部、合著《公共政策分析：概念·过程·方法》等6部、译著《政府业绩与质量测评》、《新公共服务》和《议程、备选方案与公共政策》等6部，主编辞书《科学决策辞典》等2部；曾完成国家社会科学基金课题、国家自然科学基金课题、国家教育部人文社会科学规划课题以及国际合作研究课题等多项，目前正在主持国家自然科学基金课题、国家社会科学基金课题、国家留学基金委资助课题等项目的研究。

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”^①，“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、

^① 《邓小平文选》第2卷，第91页，北京：人民出版社，1994年。

故步自封是愚蠢的”^①。我国在进行伟大的社会主义现代化建设的进程中，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。

① 《邓小平文选》第3卷，第44页，北京：人民出版社，1993年。

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当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 浩

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。”^① 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。

^① [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
导 论 西方行政学的产生与发展	1
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	5
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)	7
三、西方行政学的批评与转变时期 (1941~1959 年)	8
四、西方行政学的应用与发展时期 (20 世纪 60 年代)	8
五、西方行政学的挑战与创新时期 (20 世纪 70 年代)	9
六、西方行政学的总结与探索时期 (20 世纪 80 年代 至今)	10
第一章 提出与创立时期的西方行政学说	12
第一节 威尔逊的《行政学研究》	12
一、生平与著述	13
二、威尔逊行政学说的思想渊源与产生背景	13
三、威尔逊行政学思想述要	16
(一) 行政学研究的必要性	17
(二) 行政学的目标和任务	19
(三) 行政的实质	20
(四) 行政学研究的历史渊源	22
(五) 行政学研究方法论	23

(六) 人事行政思想	25
(七) 行政监督思想	27
四、简评	28
第二节 古德诺的政治—行政二分法	29
一、生平与著述	29
二、主要思想内容述评	30
(一) 对政治—行政二分法的进一步阐释	30
(二) 走向协调的道路之一：政治对行政的适度控制	32
(三) 走向协调的道路之二：行政的适度集权化	34
(四) 美国走向政治与行政协调的独特道路——法外 调节	36
(五) 美国加强民主和效率协调的主攻方向——政府体制 的改革	37
三、简短的结语	40
第三节 泰勒的科学管理理论	40
一、生平与著述	41
二、科学管理理论的基本内容	42
三、科学管理理论对西方行政学发展的影响	50
第四节 法约尔的一般管理理论	52
一、生平与著述	52
二、法约尔一般管理理论的主要内容	54
(一) 管理的定义	55
(二) 管理的 14 条原则	58
(三) 进行管理教育和建立管理理论的必要性	64
三、简评	65
第二章 正统时期的西方行政学说	68
第一节 韦伯的官僚制理论	68
一、生平与著述	69
二、韦伯官僚制理论的主要内容	71
(一) 权威结构理论与组织类型分析	71

(二) 官僚制及其特征	74
(三) 官僚制的优点与缺点	78
三、对韦伯官僚制理论的评价	79
(一) 韦伯理论的社会政治意义	79
(二) 韦伯理论的学术意义	79
(三) 韦伯理论存在的问题	80
第二节 怀特的理论行政学思想	81
一、生平与著述	81
二、行政学的研究对象和范围	83
三、行政环境思想	83
(一) 经济环境和政治环境与行政	83
(二) 客观社会环境与行政	85
(三) 科技环境与行政	85
四、行政组织思想	86
五、行政协调思想	89
六、人事行政思想	91
七、行政伦理思想	93
八、行政法规思想	95
九、行政监督思想	97
十、简评	100
第三节 古利克的一体化行政思想	101
一、生平与著述	101
二、政府在社会中的作用	104
三、行政在政府中的角色	107
四、科学与行政	109
五、行政组织理论	111
六、从理论原则到实际应用	115
七、结论	119
第四节 厄威克的系统化行政管理原则	124
一、生平与著述	124
二、厄威克对行政管理原则的系统化	124

三、简评	129
第五节 福莱特的动态行政管理理论	131
一、生平与著述	131
二、福莱特行政管理思想的主要内容	133
(一)“群体原则”与建设性冲突	133
(二)权力、权威、控制与协调	136
(三)行政领导思想	140
三、简评	142
第三章 批评与转变时期的西方行政学说	145
第一节 巴纳德的系统行政组织学说	146
一、生平与著述	146
二、巴纳德行政组织理论的主要内容	148
(一)组织的本质	148
(二)组织三要素	149
(三)非正式组织	152
(四)组织平衡论	155
(五)权威接受论	156
(六)组织决策论	159
(七)管理人员职能说	161
三、简评	163
第二节 西蒙的行为主义行政学说	165
一、生平与著述	166
二、西蒙行政学思想的主要内容	168
(一)“行政谚语”——对传统行政学理论的批判	169
(二)行政学研究方法论	170
(三)行政决策论	176
(四)行政组织论	186
三、简短的结语	193
第三节 沃尔多的综合折中行政观	194
一、生平与著述	194

二、沃尔多行政学思想的主要内容	196
(一) 对传统行政学的评论	196
(二) 论当代公共行政学	201
(三) 沃尔多本人的公共行政研究领域	209
三、小结	219
第四节 帕金森的“帕金森定律”	221
一、生平与著述	221
二、帕金森定律的主要内容	221
三、几点启示	228
第五节 麦格雷戈的公共人事管理理论	229
一、生平与著述	230
二、麦格雷戈公共人事管理学说的理论基础——需要 层次说	230
三、麦格雷戈公共人事管理学说的内容述要	232
四、简评	237
第六节 林德布洛姆的渐进决策理论	238
一、生平与著述	239
二、林德布洛姆渐进决策理论的产生背景和形成 过程	240
三、林德布洛姆渐进决策理论的基本内容	245
四、渐进决策模式的合理性与局限性	249
第四章 应用与发展时期的西方行政学说	251
第一节 德罗尔的政策科学思想	252
一、生平与著述	252
二、政策科学及其本质特征	253
三、政策科学方法论	255
四、逆境中的政策制定	257
(一) 逆境及其分类和普遍性	257
(二) 政策制定对于应付逆境的作用	258
(三) 对逆境的政策制定反应	259

(四) 应付逆境的政策原则·····	261
(五) 应付逆境的对策·····	265
五、宏观政策分析思想·····	266
(一) 以判断和行为的哲学而不是科学的哲学作为 基础·····	266
(二) 高度重视超理性的作用·····	267
(三) 以宏观政策为焦点·····	267
(四) 对政策模式的考虑·····	268
(五) 从国家兴衰、革命和政权的命运、发展规划 以及类似的“宏观事业”之成败这一高度来 思考问题·····	268
(六) 未来因素的设计·····	268
(七) 在历史中思考·····	269
(八) 对形势进行广泛的、远期的以及动态的预测, 尤其要注意衰落曲线、转瞬即逝的机会和 意外事变·····	269
(九) 以协调的观点为指导集中注意关键性抉择·····	269
(十) 避免不利结局, 争取良好绩效·····	270
(十一) 清除弊病·····	270
(十二) 在与动态环境交互作用的意义上进行分析·····	271
(十三) 深层复杂性的处理·····	271
(十四) 政策赌博·····	271
(十五) 价值分析和目标探索·····	272
(十六) 了解新情况, 修改旧决定·····	272
(十七) 创新与创造性·····	273
(十八) 政治上的周密性和相对独立性·····	273
(十九) 危机决策的相关性·····	273
(二十) 同政策探索的广泛社会过程保持富有成果 的联系·····	274
(二十一) 有关元政策的制定·····	274
(二十二) 沟通的针对性·····	274

六、简评	275
第二节 彼得的《彼得原理》	275
一、生平著述	276
二、《彼得原理》内容述要	276
三、简评	282
第三节 里格斯的行政生态学说	283
一、生平与著述	284
二、里格斯行政生态学说的产生背景	285
三、里格斯提出的三大行政模式分类	287
（一）农业社会的行政模式（亦称融合型行政模式）	287
（二）工业社会的行政模式（亦称衍射型行政模式）	288
（三）过渡社会的行政模式（亦称棱柱型行政模式）	288
四、对五种主要行政生态要素的分析	290
（一）经济要素与公共行政	290
（二）社会要素与公共行政	293
（三）沟通网络与公共行政	294
（四）符号系统与公共行政	295
（五）政治构架与公共行政	297
五、过渡社会公共行政的特点	298
六、简评	301
第五章 挑战与创新时期的西方行政学说	303
第一节 以弗雷德里克森等为代表的“新公共行政学”	304
一、新公共行政学的产生背景与基本含义	304
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	306
三、新公共行政学对社会公平价值观的提倡	308
四、新公共行政学对传统政治—行政二分法的突破	312
五、新公共行政学的动态、开放组织观	315
六、简评	317
第二节 菲德勒的权变领导理论	319

一、生平与著述	319
二、菲德勒权变领导理论产生的历史背景	321
三、菲德勒权变领导模式的理论渊源	321
四、权变领导理论的主要内容	323
(一) 权变领导模式的基本点	323
(二) 领导方式的分类与 LPC 量表	324
(三) 领导效能与情境控制三要素及三种领导情境	326
五、权变领导模式的新发展——认知资源理论	327
第三节 德鲁克的目标管理理论	330
一、生平与著述	331
二、目标管理理论的基本内容	332
(一) 组织中目标的性质	332
(二) 目标管理成功的先决条件	333
(三) 目标管理的三个阶段	334
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	336
四、简短的结语	338
第六章 总结与探索时期的西方行政学说	340
第一节 布坎南公共选择理论的“政府失败说”	341
一、生平与著述	341
二、公共选择理论的基本假设	343
三、政府的失败及其根源	343
四、补救“政府失败”的政策建议	347
五、对我国政府管理的启示	349
第二节 奎德的政策分析理论	352
一、政策分析及其必要性	353
二、政策分析的要素	355
三、政策分析的过程	359
四、政策分析与政治因素	362
(一) 政治可行性	363

(二) 谁是真正的委托人·····	364
五、简评·····	365
第三节 奥斯本的企业家政府理论·····	366
一、生平与著述·····	366
二、企业家政府理论产生的背景·····	367
(一) 政府的本质及其存在的必要性·····	367
(二) 传统的政府官僚体制的危机与企业家政府理论 的出现·····	367
三、企业家政府的本质含义·····	372
四、企业家政府的基本特征与改革政府的十项原则·····	375
(一) 掌舵而不是划桨·····	375
(二) 重妥善授权而非事必躬亲·····	377
(三) 注重引入竞争机制·····	378
(四) 注重目标使命而非繁文缛节·····	379
(五) 重产出而非投入·····	380
(六) 具备“顾客意识”·····	381
(七) 有收益而不浪费·····	382
(八) 重预防而不是治疗·····	383
(九) 重参与协作的分权模式而非层级节制的集权 模式·····	384
(十) 重市场机制调节而非仅靠行政指令控制·····	386
五、简评·····	387
第四节 登哈特的新公共服务理论·····	389
一、生平与著述·····	390
二、新公共服务理论的产生背景·····	391
三、新公共服务理论的思想来源和概念基础·····	395
(一) 民主公民权理论·····	395
(二) 社区与公民社会的理论·····	399
(三) 组织人本主义与新公共行政·····	402
(四) 后现代公共行政·····	407
四、新公共服务理论的基本内涵·····	409