

厦门大学出版社

西方行政思想史

● 方贻岩 主编

西方行政思想史

方贻岩 主 编

9/3 22 11

厦门大学出版社
1993 年 3 月

本书作者（按章序）

第一章	陈炳辉
第二章	方贻岩
第三章	林平国
第四章	胡 荣
第五章	陈振明
第六章	陈振明
第七章	骆沙舟

前 言

19 世纪末, 20 世纪初, 行政学作为一门相对独立的学科, 从政治学中脱颖而出, 而它的渊源, 却可以追溯到古代社会。从柏拉图、亚里士多德起, 各个时代的思想家, 在论述自己的国家学说时, 不同程度地阐述了行政思想。本书以马克思主义国家学说为指导, 对行政思想史上若干代表人物的思想作了概要介绍, 希望能为读者了解和研究西方行政思想的产生、发展提供一点脉络线索。

行政管理作为国家的重要职能, 随着国家产生而产生, 随着国家发展而发展。国家作为阶级统治和管理的工具, 它通过强力建立起一定的统治秩序, 同时还通过自身行政职能的发挥, 建立一定的社会管理秩序。本书介绍了各个历史时期不同阶级的思想家的行政思想, 其中包含了对各个时期国家的行政管理的经验的论述和对未来社会行政管理的设想。从中可以看到, 不同时期、不同类型的国家, 在行政管理方面具有某些共同性, 其中也包含了一些值得借鉴的因素。以马克思主义国家学说为指导, 研究西方行政思想史, 是行政学学科建设的需要, 也是建设科学的、具有中国特色的社会主义行政管理的需要。为此, 我们不揣苟陋编写了这本书, 以供理论工作者和实际工作者参考。

本书的写作, 得到厦门大学哲学、政治学教授邹永贤同志的指导, 以及厦门大学出版社的大力支持, 在此一并表示衷心的感谢。

西方行政思想史在我国还是一门新的学科,限于我们的水平,加上收集的材料也不全面,许多问题也还有待于进一步探讨,因而本书的缺点、错误在所难免,敬希专家、读者批评指正。

言 前

编著者

1992年9月

本书是作者根据多年从事西方行政思想史的教学和科研工作的经验编写而成的。在编写过程中,参考了国内外许多有关文献,并得到了许多同行的帮助。本书力求做到观点正确、材料翔实、条理清晰、文字简练。由于水平有限,书中难免有不足之处,敬请专家和读者批评指正。

本书共分五章。第一章介绍西方行政思想史的发展概况;第二章介绍西方行政思想史的主要流派;第三章介绍西方行政思想史的主要人物;第四章介绍西方行政思想史的主要著作;第五章介绍西方行政思想史的主要观点。

本书可作为高等院校行政管理专业及相关专业的教材,也可供从事行政管理工作的同志参考。

目 录

前言

第一章 西方历史上的行政思想.....	(1)
第一节 柏拉图、亚里士多德的行政思想.....	(2)
第二节 马基雅维利的行政思想	(15)
第三节 洛克、卢梭和黑格尔的行政思想	(24)
第四节 密尔的行政思想	(41)
第二章 空想社会主义的行政思想	(53)
第一节 莫尔和康伯内拉的行政思想	(54)
第二节 温斯坦莱的行政思想	(67)
第三节 圣西门的行政思想	(80)
第四节 卡贝的行政思想	(87)
第三章 科学管理时期的行政学理论	(97)
第一节 威尔逊和古德诺的行政管理理论	(99)
第二节 泰勒和法约尔的科学管理理论.....	(109)
第三节 韦伯和古立克的组织管理理论.....	(126)
第四节 怀特的行政管理理论.....	(133)
第四章 行为科学时期的行政学理论.....	(155)
第一节 梅约·罗恩利斯伯格与霍桑实验.....	(157)
第二节 马斯洛的需要层次理论.....	(168)
第三节 麦格雷戈和赫茨伯格的激励理论.....	(179)
第四节 勒温等人的群体动力学理论.....	(192)

第五节 爱桑尼的组织控制理论.....	(199)
第五章 现代行政学理论的发展 (I)	(211)
第一节 巴纳德的行政组织理论	(212)
第二节 西蒙的行政学及组织理论.....	(232)
第六章 现代行政学理论的发展 (I)	(270)
第一节 政策科学的兴起.....	(270)
第二节 拉斯韦尔·德洛尔和赫德洛姆的公共政策学 理论.....	(281)
第七章 现代行政学理论的发展 (II)	(303)
第一节 雷格斯的“行政生态学”.....	(303)
第二节 系统管理学派的行政组织理论.....	(321)
第三节 权变学派的行政领导理论.....	(341)

第一章 西方历史上的行政思想

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地形成的。至今才有一百来年的历史。但是，这并不意味着行政思想只有到了这个时期才出现。行政学的建立为时不长，但行政思想却是渊源流长。所谓行政管理，简言之就是国家对各种社会事务的管理，国家是统治阶级的社会管理机关，行政管理是国家的基本职能。国家作为阶级的统治工具，不仅要镇压敌对阶级，维持自己的统治，而且也要通过管理来维护现存的社会秩序，保证自己的阶级统治。所以，国家从它刚产生的时候，就设有各种的行政管理机关，对各种社会事务进行管理。随着社会的发展、国家的发展，国家的行政管理的职能也在发展，各个时期的行政思想就反映了这种发展。因此，在国家产生之后，便逐步产生了反映国家管理的行政思想，并且随着国家管理的发展而发展。在西方，第一批的奴隶主阶级专政的国家，是公元前八世纪到六纪期间在古希腊出现的，随着阶级和国家的出现，产生了最早的国家思想和学说，也逐渐产生了最早的行政观点和思想。从那时到十九世纪的下半期行政学作为独立的学科产生之前的二千多年中，西方国家也积累了相当丰富的行政思想，这些思想是现代新兴的行政管理学的理论渊源，在这里我们将介绍一下其中最具有代表性的那些政治思想家的行政思想。由于空想社会主义具有独特的行政思想，我们将在下面一章专门介绍，这一章中就不另外论述了。

行政学
1

第一节 柏拉图、亚里士多德的行政思想

一、柏拉图的行政思想

柏拉图(公元前427—347年)是古希腊著名的哲学家和政治思想家。他出身于雅典的贵族家庭,是苏格拉底的得意弟子,苏格拉底死后,他离开雅典,周游列国,公元前389年返回雅典,创立了“阿克德米学园”,并在这所学园教书、研究至终。柏拉图的著作是以对话体的形式保留下来的,其政治思想方面的著作主要有《国家篇》(通常译为理想国)、《政治家篇》和《法律篇》。

柏拉图在西方思想史上具有重要的地位,是古希腊客观唯心主义哲学的最大代表,也是奴隶主贵族的政治思想家,其思想涉及哲学、政治、伦理、教育等各个方面,西方后来的许多思想都可以从柏拉图的著作中找到理论渊源。柏拉图在西方思想史上是第一个系统地阐述国家学说的思想家,他最早论证了国家的起源和性质,构想了以“正义”为基础的理想国,提出了哲学家治国的著名观点,并且阐述了政体的种类及其演变。柏拉图的国家学说中也包含了不少行政思想。

(一) 国家与管理

柏拉图是从社会分工合作的角度来说明国家的起源的,正是在这种分工合作说中,他阐述了国家管理的必要性。

柏拉图认为,每一个个人都不能单靠自己而达到自足,过一种完善的生活,为了满足人们生活的各种需要,就必须建立起一个能够自足的社会,这种自足的社会是以分工作为基础的。由于每个人都无法独立自存,总是对别人有所依赖,相互服务。有的人专门从事生产,如农民、工匠、还有商人,他们为社会提供生活的必需品;有的人专门负责抵抗和驱逐入侵之敌,保卫人民的

(一) 国家和管理
分工是**国家的基础** → $\left\{ \begin{array}{l} \text{从事生产} \\ \text{抵抗和驱逐敌人} \\ \text{统治者} \end{array} \right\} \rightarrow \text{理想国. 上述三种人各司其职各取其所}$

生命和财产，这种人是社会的保卫者；还有一种人，专门从事对社会的**管理**，考虑的是国家大事，这种人是统治者。柏拉图讲的是一种完善的社会共同体，它包括了保卫者和统治者，实际上是有政治内容的国家，只是他完全把社会和国家混淆起来了。柏拉图认为合乎正义的理想国，首先就是上述三种人各司其职、各守其序、各得其所的国家。

在柏拉图关于国家的分工合作的起源学说中，我们可以看到，他已经明确意识到国家的管理的必要性和普遍性，国家需要管理，有国家就必须有人专门从事管理，这样才能维持正常的社会秩序，保证一种完善的社会生活。管理在国家中具有重要的地位，因此他认为必须由那些最优秀的人才来进行管理，这些人属于社会的最高等级——第一等级。在柏拉图的理想国中，统治与管理经常是可以通用的，国家的统治者也就是国家的管理者。

正如马克思所说的：“在柏拉图的理想国中，分工被说成是国家构成的原则，就这一点说，他的理想国只是埃及种姓制度在雅典的理想化”。^① 社会中的统治与被统治的关系，在柏拉图的理想国中变成为相互合作的社会分工关系，这就歪曲了国家的性质，掩盖了国家的阶级本质。但是，柏拉图毕竟从分工的角度，把管理看作是**社会生活中不可缺少的一个组成部分**，把管理看作是**国家的一种基本的职能**。这样的观点实际上是从一个侧面反映了古希腊城邦的政治现实，国家从它产生的那天起就承担了对社会各种公共事务的管理，柏拉图看到了这一点，只是他不懂得国家的阶级本质，因此也无法理解管理所具有的阶级性质、压迫性质。

(二) 哲学家治国

组成柏拉图的理想国的三种人，分属于三个等级，工匠、农民和商人是第三等级，是由“铜和铁”制造出来的，代表着情欲；

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第405—406页。

保卫者是第二等级，是由“银子”制造出来的，代表着意志；而管理国家的统治者则是由“金子”制造出来的，代表着理性，属于第一等级。作为统治者的等级，人数最少，却是最优秀的等级，国家只能依靠这种人来管理，由此柏拉图进一步引伸出哲学王的著名观点，主张由哲学家当国王，治理国家。

柏拉图认为：“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，能严肃认真地追求智慧，使政治权力与聪明智慧合而为一；那些顾此失彼，不能兼有的庸庸碌碌之徒必须排除出去。否则的话，……对国家甚至我想对全人类都将祸害无穷，永无宁日。”^①这是柏拉图有关“哲学王”思想的最著名的一段话，他认为只有那些把知识、美德和权力集于一身的哲学家才能治理好国家，哲学家才是理想国的创造者，最好的统治者，最好的管理者。

在古希腊，哲学是爱智慧的意思，哲学家便是爱智者，是最有智慧最有知识的人。柏拉图主张哲学家治国，就是主张由那些最有知识的人来管理国家，这说明他看到管理国家需要知识，而且是需要最全面的知识，因此只有那些掌握了管理国家所需要的知识的人，才能委以治理国家的重任。柏拉图的这一思想实际上是直接地承袭了苏格拉底的“知识治国论”。

柏拉图实际上还接受了苏格拉底的“美德就是知识”的观念，认为知识最多的人，也就是品德最好的人，因此哲学家就不仅是最有知识，而且也是最有品德的人。那么哲学家治国也就意味着具有最优秀的品德的人来管理国家。他认为统治者治国必须具备很好的政治品德，他们治国应该是为了全国人民的利益，而不应该是为了统治者自己的利益。他认为好的统治者，应该是掌握了权力却又不热衷手权力的人，那样才会有好的管理。“在凡是被定

① 《理想国》商务印务馆 1986 年版，第 214—215 页。

为统治者的人最不热心权力的城邦里必定有最善最稳定的管理，凡是与此相反的统治者的城邦里其管理必定是最恶的。”^①

从哲学家治国的思想中，我们看到柏拉图已经认识到知识、品德在管理国家中的作用，认为国家的统治者（亦即管理者）应当具有丰富的知识和优秀的品德，才能治理好国家，这种见解无疑是有积极的意义和合理的价值。但是柏拉图把国家治理的希望寄托在少数哲学王的身上，表现出对人民力量的轻视，这说明柏拉图只是奴隶主贵族的思想家，他的哲学王的思想反映的是少数上层奴隶主的政治观念。

（三）治国人才的培养和教育

柏拉图主张哲学家治国，认为国家必须由具有知识的人来管理，他把管理国家看作是不同于生产劳动和打仗的专门知识。在《理想国》中，他有时把统治者比做医生，医生要凭知识治病，而统治者也要凭专门的知识治理国家。而为了让统治者掌握治理国家的专门知识，他主张对这种人系统地进行培养和教育。

柏拉图认为统治者是由“金子”制造出来的，从而不同于由“铜和铁”、“银子”制造出来的第二、三等级的人，这明显是唯心主义的天才观。但是他并不认为那些统治者天生就具有治理国家所必需的各种知识。客观唯心主义的柏拉图认为，世界的本质是理念，只有对理念世界的真正认识才称得上是知识，人们要获得知识就是要回忆各种的理念，而只有通过训练才能获得极强的思维能力，回忆起理念，掌握治国的知识。因此他重视对治国人才的培养和教育，并在《理想国》中设计了培养、教育治国人才的模式。

他提出了这样的模式：10多岁的儿童就要离开父母到偏僻的地方去受训，主要的课程是体育和音乐；20多岁时，经过考核和

^①《理想国》第280页。

选拔，挑选哪些可以继续培养为统治者的人才，再进行10年的高等教育，主要学习几何学、数学等自然科学；从30多岁开始，专门学习哲学，使其能够掌握最高的理念；35岁时，再选拔少数的人才，提任一定的社会职务，在实践中进行锻炼，经受种种考验；50岁以后再从中挑选出个别德智双全的人才，来承担起治国的职责。

柏拉图讲的是对统治者的培养和教育，他在这方面的论述极为详尽。虽然他的这些思想是建立在客观唯心主义的基础之上，是为统治阶级的人才的培养服务的，但是这里却不乏真知灼见。他提出要层层选拔人才，主张教育与政治紧密结合，甚至认为应该在实践中培养人的才干，这些思想是有其合理因素的。治国人才的培养和教育，正是现代行政管理学的人事行政中重要内容之一。

(四) 晚年的依法行政思想

柏拉图的哲学王思想，是一种人治的理论，他把对国家的良好治理，寄托在既有知识又有善德的哲学家身上。这个思想是柏拉图政治思想的核心，直至晚年他也没有抛弃这个基本的思想，坚持认为最好的国家应该是哲学王统治的国家。但是，到了晚年，他意识到实现最好的国家是很难的，因此他不得不退求第二等的好国家，这就是依法治国的国家。他晚年所写的《政治家篇》、《法律篇》的著作中，都体现了这种变化。

柏拉图在《理想国》中提出了这样的观点，统治者管理国家就象医生治病一样，医生不能完全按照书本规定的药方去开药，同样地执政者也不能完全按照法律的规定去治理国家，理由是法律只是一般性的规定，不可能适用所有的事情。因此依靠统治者的智慧来治理才是最好的。柏拉图看到法律作为一般性的规定，具有局限性，这一点并没有什么不对，事实上后来许多强调法治的思想家也同样看到国家管理中存在着这样的问题。但是柏拉图夸大了法律的这种局限性而走向另一个极端，只求最优良的人治国

家。

在晚年的著作中，他终于意识到最好的哲学王统治的国家，在现实中是很难存在的，也许只存在于他的那个过于美好的理想国中，为此他转向了依法治国的第二等好国家，把是否有法律作为区分好坏政体的一个新的标准，划分了君主政体和暴君政体、贵族政体和寡头政体、民主政体和暴民政体。在《法律篇》中，他谈到，人类按其本性而言没有能力知道什么东西对人类才是最好的。或者不愿意去做那些对人类最好的事情。人可能存在贪婪和自私的本性，往往会把私利放在首位，而把公利放在次要的地位。在这种情况下，外在的强制性的法律就是必要的，他甚至指出，人类如果没有法律、不遵守法律的话就会象野蛮的兽类那样了。（基于这样的看法，他开始强调法律的必要性和重要性，将依法治国的国家作为第二等的好国家。）柏拉图晚年的这一思想变化是进步的，这一思想后来直接影响了他的学生亚里士多德的思想。

★柏拉图是西方国家学说史上第一个有重大影响的代表人物，但是他并未专门地研究和阐述行政问题，他的行政思想实际上是包含在他的政治思想中的。但是，（他看到了国家管理的必要性，并将管理（统治）看作是社会生活中不可缺少的一个部门，并且认为国家的管理者应该具有美德和知识，主张对治国人才的培养和教育，到了晚年还提出了依法行政的观点，）这些思想在西方行政思想史上无疑具有重要的影响和地位。

二、亚里士多德的行政思想

亚里士多德（公元前384—322年）是古希腊最博学的思想家，是一位百科全书式的大学者。他在哲学、政治学、伦理学、逻辑学、历史学以及自然科学的许多学科，都有重大的理论贡献。他出生在古希腊北部色雷斯的医生世家，17岁到雅典的阿克德米学园。随柏拉图学习、研究二十年之久，是柏拉图最得意的弟子。柏

拉图死后，他离开学园，成为马其顿国王之子亚历山大的家庭教师，公元前 335 年返回雅典，创办了吕克昂学园，除授课外，致力于著书立说，公元前 322 年因病逝世。亚里士多德撰写了大量的学术著作，其政治思想的主要著作是《政治学》和《雅典政制》，他的行政思想主要也是体现在这两部著作中。

在西方政治思想史上，亚里士多德是第一个创立了政治学体系的思想家，他的《政治学》一书开创了政治学这门学科。这位西方政治学说的奠基人，系统地阐述了政治学的基本理论，对国家的起原、目的和任务都作了专门的探讨，特别是对国家政体进行了详尽的讨论，从而为西方政治思想、国家学说的发展奠定了方向。亚里士多德在系统阐述政治问题的时候，也专门论述了有关国家行政管理的问题，为后人留下了不少有价值的行政思想。

(一) 政体的三要素说

亚里士多德认为，人是天生的政治动物，人生来就要过合群的生活，人类的这种本性推动了国家的自然生成，而国家的存在使得人类能够过上优良的道德生活，国家就其本质而言是最高的善业。亚里士多德认为政体的异同决定了城邦的异同，政体的性质决定了国家的性质，因此他十分重视对政体的研究，他的政体决定论的观点后来影响了整个西方政治思想的发展。他考察了古希腊 150 多个城邦的实际情况，提出了划分政体的标准，并以此将政体分为两类六种。掌权的人维护的是全城邦的公共利益的政体是正宗政体。由一人掌握最高权力的是君主政体，由少数人掌握最高权力的是贵族政体，由多数人掌握最高权力的是共和政体。如若掌权的人只是维护统治者的利益则是非正宗的变态政体，它们分别是僭主政体、寡头政体和平民政体。

亚里士多德对政体学说的另一个重大贡献，是他对政体的三要素的研究。正是在政体的三要素说中，亚里士多德第一次提出了行政机能的问题，区分了不同于议事权力和司法权力的行政权

力，这无疑是他对西方行政思想史的一大贡献。

亚里士多德认为，一切政体都有三个要素作为其构成的基础，倘若三个要素都有良好的组织的话，整个政体就将是一个健全的机构。构成政体的三大要素是：“有关城邦一般公务的议事机能（部分）；其二为行政机能部分……其三为审判（司法）机能。”^① 亚里士多德所说的三要素同近代西方国家的立法、行政和司法三大权力是有区别的。其议事机能虽类似现代的立法权，但所议之事除立法外，也包括一些有关行政、司法的事情。其行政机能也同现代的行政权不完全一样，但是他毕竟是将行政机能区别于立法（议事）机能和司法机能，进行了专门的论述。“行政机能有哪些职司，所主管的是哪些事，以及他们怎样选任，这些问题都须一一论及”。^② 在《政治学》中，他具体讨论了行政机构的设置、行政机构的职能以及行政人员的任用等专门的行政问题。

（二）行政机构的设置及其职能

1. 行政机构的设置

亚里士多德认识到，所有的国家，不管是采取什么政体，都存在着行政机能，都必须设立一定的行政机构，亦即一定的行政职能部门。“要是没有某些必不可缺的职司，就不成其为城邦，要是没有某些保证社会安全，协调人民生活的机构，同样也不成其为城邦。〔这是建立城邦的规律之一。〕”^③ 显然，亚里士多德已经看到设立专门从事管理公共事务的行政机构的必要性，甚至将其视为建立城邦的规律，这也就是说，有城邦、有国家也就必须有行政职能部门，来保证社会安全，协调人民生活。

那么在一个国家里应当设立哪些行政机构呢？亚里士多德认为设置行政机构必须考虑到以下几个问题。

① ② 《政治学》商务印书馆 1983 年版，第 215 页。

③ 《政治学》第 329—330 页。

其一，所设置的行政机构应该是为维持城邦所必不可少的。就是要根据城邦事务管理的实际需要，来设置行政机构，负责组织和管理某一方面的事务。

其二，所设置的行政机构应该是既有中央的，又有地方的。要考虑到哪些事情应当设立一个全国集中的行政机构来统一管辖，哪些事情应当在各地方就地设置机构来管理。

其三，所设置的行政机构应该考虑到配置的依据。一种是以管理的业务为依据，分类设置机构；另一种也可以是以被管理的人的类别为依据来设置机构，比如对妇女、儿童各自配置不同的管理机构。

其四，所设置的行政机构还应该考虑到政体的区别。由于各国的政体不同，它们各自应有不同的行政机构。虽然有些机构可以适用于不同的政体，而有的机构则因为政体的不同应有所变更。

亚里士多德提出设置行政机构应该考虑到上述问题，这是对古希腊各城邦的具体情况的经验总结而得出的。虽然他在当时的情况下，还不可能系统地总结出行政机构设置的基本原则，也不可能完整地阐明行政组织的基本原理，但是他毕竟第一个提出了行政机构设置的一些重要原则。他懂得要根据任务和实际的需要，因时、因地、因事来考虑行政机构的设置，这种观点是正确的，是符合现代行政管理学的行政组织原理的。

2. 行政机构的职能

亚里士多德不仅考察了行政机构设置的问题，还进一步地考察了行政机构的有关职能。他根据古希腊各城邦行政管理的实际情况，论述了下列几种主要的行政职能。

第一种是商务管理的职能。城邦要设立承担这种职能的行政机构，随时检查商务契约，维护市场秩序。亚里士多德认为，为了相互提供各人生活的需要的物品，买卖是一切城邦所不可缺少的事业。所以，商务管理就是头等重要的职能。