

公共管理 经典著作导读

黃任民·主编

A Guide to Classic Works
in Public Management



 中国工人出版社

公共管理 经典著作导读



黄任民 · 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理经典著作导读/黄任民主编. —北京: 中国工人出版社, 2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5008 - 5140 - 0

I. ①公… II. ①黄… III. ①公共管理 - 著作 - 介绍 - 世界 - 教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 015231 号

公共管理经典著作导读

出版人 李庆堂

责任编辑 吕 静

责任校对 赵 思

责任印制 栾征宇

出版发行 中国工人出版社 (北京市东城区鼓楼外大街 45 号 邮编: 100120)

网 址 <http://www.wp-china.com>

电 话 010 - 62350006 (总编室) 010 - 82075935 (工会与劳动关系分社)
010 - 62005038 (传真)

发行热线 010 - 62004002 82081553 (传真)

购书网址: <http://ghyldgx.taobao.com>

经 销 各地书店

印 刷 北京市密东印刷有限公司

版 次 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数: 300 千字

印 张 19.5

定 价 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务部门联系更换

版权所有 侵权必究

| 前 言 |

回顾历史不难发现，在社会发展的每一个阶段，都会有大量的著作问世。正是它们记录着人类前进的每一个脚印，使各民族创造的灿烂文化得以传承。它们其中的大部分在岁月的冲击下，逐渐淡出了人们的视线，只有极少数的一部分不仅没有消失，反而随着时代的发展而闪烁着璀璨的光芒，这就是经典著作。

清华大学老校长梅贻琦曾经说过：“所谓大学者，非谓有大楼之谓也，有大师之谓也。”只有跟大师深入地交流、探讨，才能锻炼思维、开阔视野，才能成为社会要求的合格人才。但是，跟大师直接地、面对面地交流毕竟受到诸多条件的限制，从而导致绝大多数读者没有这样的机会。幸运的是，大师包括许多已故的大师都把自己的思想精华付诸笔端，形成了流传于世的著作。通过阅读这些著作，读者就可以随时和大师进行跨代甚至穿越时空的思想对话，从而实现素质的提高和境界的提升。正因为如此，学术界非常重视对经典著作的学习和研究，并且取得了可喜的成果。但遗憾的是，我们没有充分地挖掘经典著作的潜力，没有把经典著作融入到专业课教学中。据笔者了解，在目前高校的众多专业中，只有思想政治教育、科学社会主义等个别专业，开设了“经典著作选读”课，而其他多数专业则没有将其列入教学计划，只是让学生利用课外时间去阅读。众所周知，经典著作一般理论性较强、难于理解，如果没有老师的讲解和引导，再加上个别同学学习的自主性不强，效果难免会打折扣。鉴于此，有必要把经典著作列入教学计划，并且与专业课程有机结合。

劳动与社会保障专业和行政管理专业同属于公共管理一级学科范畴，都是我国公共管理类专业中较为成熟的学科，都属于交叉型、应用型的学科，涉及到经济、管理、法学、社会学等多个领域的知识运用，如何形成

合理的培养方案和课程体系，使人才培养和时代要求相结合是专业课程建设的重要内容。劳动与社会保障专业自 1999 年起在全国 8 所院校招生以来，到目前为止，全国已有 100 多所高等院校招收劳动与社会保障专业的本科生。而行政管理专业自脱胎于政治学科以来，发展也很蓬勃兴盛。总体来说，劳动与社会保障专业和行政管理专业自设置以来，不论是学科体系还是课程设置都不断完善，取得了长足的发展。这两个专业在课程设置方面，不仅有《政治学》、《管理学原理》、《西方经济学》等专业基础课，还有《公共政策》、《社会保障学》等专业性较强的课程。这些都为培养学生扎实的专业知识提供了有力的保障。但是，随着社会的发展特别是公共服务型政府建设进程的加快，对劳动与社会保障和行政管理专业教育提出了更高的要求。新型的公共管理人才不仅要具备扎实的专业知识，还要有坚定的政治立场、较高的理论水平和道德修养。这些素质的培养和提高，仅靠专业课的教育显然是难以做到的，而经典著作一般立意较高而且着眼长远，对培养学生的逻辑思维能力、陶冶其情操是大有裨益的，这恰恰可以弥补原有专业教育的不足，起到相互补充、相得益彰的作用。

《公共管理经典著作导读》是中国劳动关系学院公共管理系所承担的北京市教学教改项目《跨（多）学科的综合性课程及课程群建设研究——经典著作与公共管理专业课程教学的有机结合》的核心教材，全书按公共管理学科中两个主要专业，即劳动与社会保障、行政管理分为上下两篇，进而又分别按各专业课程群单列不同章节。其中，劳动与社会保障专业经典著作篇包括劳动基础理论、劳动经济学及相关理论、社会保障与社会福利思想三个部分；行政管理篇包括行政管理基础理论、行政管理 B 途径、行政管理 P 途径三个部分，力求将经典著作的导读建设成为跨（多）学科的综合性课程，使学生和读者了解公共管理学科与经济学、政治学、法学等多学科的关系，克服学习和研究中就事论事、思路狭窄的弊病。

在项目研究和教材的编写中，受课本篇幅和课时所限，不可能涵盖两方面所有的经典著作，只能筛选部分质量更高、更有代表性的著作。因此，这是一项富有挑战性的工作。为了选出名副其实的“经典中的经典”，参与教材编写的所有教师花费大量时间查阅了相关经典著作，然后在比较的基础上选择了 16 部著作，并将编写教师对经典著作的理解融入编写过程，使教材既有

前 言 ■

对经典著作作者思想的解读，又评价了经典著作的现实意义，更便于学生阅读和掌握。

由于受编写者水平所限，书中难免有诸多不足之处，恳请各位读者批评指正。

主 编

2011 年 11 月于北京

目 录

上篇 劳动社会保障

第1章 劳动基础理论经典著作	3
1.1 亚当·斯密:《国富论》	3
1.2 卡尔·马克思:《资本论》第一卷	17

第2章 劳动经济学及相关理论经典著作	33
2.1 康芒斯:《制度经济学》(上、下)	33
2.2 凯恩斯:《就业、利息和货币通论》	48

第3章 社会保障与社会福利思想经典著作	61
3.1 威廉·贝弗里奇:《贝弗里奇报告》	61
3.2 威廉姆·H. 怀特科:《当今世界的社会福利》	75
3.3 阿瑟·奥肯:《平等与效率》	93

下篇 行政管理

第4章 行政管理基础理论经典著作	113
4.1 赫伯特·西蒙:《管理行为》	113
4.2 戴维·H. 罗森布鲁姆:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》	135
4.3 弗雷德里克森:《公共行政的精神》	155
4.4 欧文·E. 休斯:《公共管理导论》	168



第5章 行政管理B途径经典著作	189
5.1 丹尼斯·C. 缪勒:《公共选择理论》	189
5.2 安东尼·唐斯:《官僚制内幕》	214
 第6章 行政管理P途径经典著作	 236
6.1 卢梭:《社会契约论》	236
6.2 托克维尔:《论美国的民主》	253
6.3 汉密尔顿等:《联邦党人文集》	277
 参考文献	 297
 后记	 302

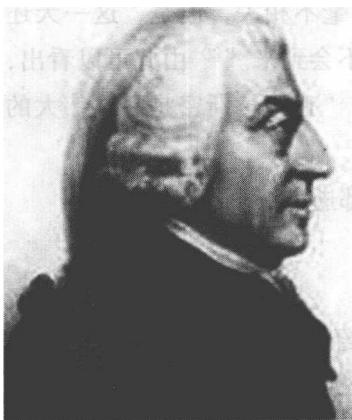
上篇 劳动社会保障

LABOR AND SOCIAL SECURITY

第1章 劳动基础理论经典著作

1.1 亚当·斯密：《国富论》

1.1.1 亚当·斯密生平



亚当·斯密

亚当·斯密（Adam Smith）于1723年6月5日出生于苏格兰东岸的克卡尔迪。1737年，14岁的亚当·斯密进入格拉斯哥大学。17岁，即1740年，亚当·斯密获得了文学硕士学位。1740年，亚当·斯密作为斯内尔奖学金的获得者转入牛津大学的巴利奥尔学院进行了一个现在称之为研究生的课题项目。1759年，亚当·斯密的第一本著作《道德情操论》问世。《道德情操论》的主题是探索道德赞同和道德反对起源的，亚当·斯密认为，当人们面对道德的选择时，他们就想像一个不偏不倚的观众在仔细地考虑并劝告他人。人们在追求私利的同时会采纳虚构的观察者的建议。

1764年2月亚当·斯密辞去了格拉斯哥大学的所有职务，作为巴克勒第三代公爵亨利·斯科特旅行时的家庭教师前往法国。在法国期间，亚当·斯密认识了重农主义的主要代表人物魁奈和德·米拉波侯爵。重农主义的主要思想包括以下两点：第一，财富不是重商主义所认为的那样来自于金银的获得，而是源自于生产；第二，只有农业生产财富，除此之外的商人、制造业和其他工人不生产财富。亚当·斯密在法国所接触到的重农主义思想对其以后经济思想的形成具有极其重要的影响。重农主义的分析确定了亚当·斯密的一些思想，但是他并没有接受关



于商人、制造业和其他工人不生产和不结果的主张。因公爵弟弟休·斯科特的去世，亚当·斯密不得不于1766年11月离开法国返回了家乡克卡尔迪。公爵私人教师的工作为亚当·斯密每年获得了300英镑的报酬（直至其去世），这一收入水平相当于他做教授时收入的两倍。丰厚的收入为亚当·斯密的研究奠定了坚实的物质基础，所以回到克卡尔迪之后他开始了《国民财富的性质和原因的研究》（简称《国富论》）的写作。1776年3月，《国富论》出版，一上市就获得了极大成功。在亚当·斯密生前，《国富论》就已出五版，包括爱尔兰和美国版本，并且被翻译成法语、德语、丹麦语和意大利语出版。^①《国富论》的出版宣告了经济学家从哲学家中独立出来，标志着经济学作为独立自主学科的产生。《国富论》不仅在当时具有划时代意义，而且在现代对经济学大发展依然具有重要意义。正如科斯（Ronald H. Coase）所言：“尽管会有那么一天，我们再也无法从《国富论》那里学到什么东西，更准确地说，我们从中学到的将和我们所要解决的问题毫不相关，但是，这一天还没有到来，在我看来，很长的时间里，这一天也不会到来。”^②由此可以看出，亚当·斯密对现代经济学的发展做出了巨大贡献。“亚当·斯密是一位伟大的也许是到目前为止最伟大的经济学家。”^③

亚当·斯密于1790年7月17日在潘穆尔府邸逝世，享年67岁。

1.1.2 《国富论》的基本内容

《国富论》是一部涉及面宏大的巨著，包括经济、历史和政治理论等内容。从结构上看，《国富论》由五篇组成，它们分别是：劳动生产力改良的各种原因以及产品在社会各阶层中进行分配的机制，资本的性质、积累以及使用，各国国民富裕的不同过程，政治经济学体系，君主或者国家的收入。在第一篇中，亚当·斯密通过对以人类社会由物资匮乏的原始社会发展到物质丰富的商业社会为例，阐述了劳动分工对于一国财富多寡的决定意义和货币对于促进市场交换活动进而促进社会分工扩大化的重要意义，进而提出了市场交换活动的基本规律——劳动价值论。在第二篇中，亚当·斯密叙述了资本积累对于劳动分工的意义。积累的资财越多可以越促进社会交换的增加，

① 亨利·威廉·斯皮格尔. 1999. 经济思想的成长 [M]. 北京: 中国社会科学出版社. 194.

② 科斯. 2010. 论经济学和经济学家 [M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社. 92.

③ 同上, 114.

导致产业的细分，分工越来越细，那么一国的产出也会越来越多。与此同时，亚当·斯密将劳动划分为生产性劳动和非生产性劳动两种。生产性劳动是指与物结合之后能够产生价值的劳动，而非生产性劳动是指与物结合之后不能产生价值的劳动。在第三、四篇中，亚当·斯密将商业时代的复兴放到了历史的脉络之中，他相信政府对商业的干预减缓了经济增长，所以他抨击那些关于政府目标的错误观念并说明它们通过何种方式来阻碍经济增长。第五篇探索了能够促进经济增长的政府行为。亚当·斯密认为政府仅仅充当“守门人”的角色，所以政府只能做一些市场做不了的事情，如国防和教育等。

为了更好地理解亚当·斯密对劳动理论的贡献，本文集中介绍《国富论》三个方面的内容：

1.1.2.1 国民财富的根源——劳动分工及其影响因素

《国富论》核心观点之一是提出了劳动的根本重要性。亚当·斯密关于劳动重要性的观点是建立在对重商主义批判的基础之上的，而这一点则是他部分地从法国重农主义学派的主张中继承而来的。重农主义认为财富源自于农业生产，而不是通过对对外贸易顺差累计起来的金银。亚当·斯密认为，一国财富既不仅仅源自于农业部门的生产，也不源自于因贸易顺差而积累的金银，而是源自于劳动。“一国国民每年的劳动是其劳动者所需生活必需品和便利品的源泉。上述必需品和便利品由两部分组成，一部分是直接由本国劳动生产的产品；另一部分则是通过本国所生产产品与他国交换而获得的产品。因而，通过直接生产或者交换获得的产品与消费这些产品人数比例的大小决定了一国供应生活必需品和便利品的好坏。”^①亚当·斯密在《国富论》开篇所提到的所能获得的产品与消费这些产品人数的比例是宏观经济学中人均国内生产总值的一个子概念。人均国内生产总值除了亚当·斯密所提到的人均消费品之外，还包括人均所消费服务。从这个意义上可以说，现代经济学的主要思想是源自于亚当·斯密的。通过上面的分析可以看出，在一国消费者数量一定的前提条件之下，一国由劳动直接生产或者间接交换所获得的产品的数量多少，直接决定了一国居民所能够获得的生活必需品和便利品的数量多少，

^① Smith, A 1961. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [M]. The University of Oregon. <http://darkwing.uoregon.edu/%7Erbear/wealth/wealth.html>. 3~4.

从而决定了一国居民福利水平的高低。那么是什么决定了产品与消费者比例的大小？亚当·斯密认为，“决定不同国家这一比例的因素主要有两个：一个是劳动过程中劳动力的技能、灵活性和判断能力；另一个是一国从事有用劳动的雇佣者与非雇佣者之间的比例。就这两个因素相比较而言，前一个因素对一国物产丰亏与否的影响更大。”^①在人类社会的发展过程中，人们的劳动技能、灵活性和判断能力不断增强，从而使人们的生产能力不断提高，正如亚当·斯密在《国富论》引言中所指出的：“在完全依靠渔猎的原始国家，每一个具有劳动能力的社会成员都或多或少的参加到有用劳动中。每一个社会成员都竭尽全力为他们自己、家庭或部落中的老、弱、病、残成员提供生活必需品和便利品。即使这样，上述原始国家及其贫困以致于经常陷入以下的状态：由于生活必需品稀缺有时导致成员直接死亡，有时则不得不抛弃老、弱、病、残、幼成员；生活必需品稀缺导致他们因饥饿而亡，或者被野兽所食。文明和物产丰饶的国家则恰好相反。尽管部分人不参加劳动，然而他们中的许多人所消费产品所耗劳动比劳动者本人所消费产品消耗的劳动多十倍乃至百倍。整个社会的产品如此丰盛，以致于所有的社会成员都能够及大量的得到供给。即使处于社会最底层和最贫困的工人，如果他勤俭节约，那么他也能够比在任何原始国家所得到的生活必需品和便利品要多。”^②

通过上面的分析可以看出，一个国家可以提供给其国民的生活必需品和便利品的多少，最终是由该国的劳动力生产能力所决定的，而劳动力的生产能力随着人类社会发展获得了极大提高。因此，探寻劳动力生产能力提高所引起的财富增加以及财富如何在不同社会阶层之间进行分配就成了《国富论》的第一个主题。亚当·斯密在《国富论》第一卷第一章便给出了是什么引起劳动生产率提高的答案——劳动分工。“劳动生产率最大程度的提高以及在劳动过程中的劳动技能、娴熟程度和判断力的增强都是劳动分工的作用……以大头针制造业为例，尽管这个行业很小，但是这一行业中的劳动分工也是值得注意的。对于一个既没有接受过相关技能培训也不使用机械的工人而言，即使他努力工作，一天也仅能制造出一枚大头针，一天制造二十枚大头针的

^① Smith, A 1961. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [M] . The University of Oregon. <http://darkwing.uoregon.edu/%7Erbear/wealth/wealth.html>. 4.

^② 同上，4.

任务他是肯定完不成。然而，以今天这一行业的运行方式而言……整个制针流程已经被分为许多环节……第一个工人抽丝，第二个工人捋直，第三个工人剪切，第四个工人磨尖一头，第五个工人磨尖并装上圆头。仅仅制造出圆头，就需要二三种不同的操作……按照这种方式，制造大头针的主要流程可以分为十八种不同的环节……在这种行业中，当工人工作熟练之后，十个工人一天可以制造十二磅的大头针。一磅大头针最多是四千个大头针，那么他们一天最多可以制造四万八千枚大头针，平均每人每天可以制造四千八百枚大头针……如果没有恰当分工的话，恐怕每个人每天连分工后的四千八百分之一也制造不出来……通过对到目前为止的介绍而言，劳动分工导致劳动生产率成比例提高。”^①

到目前为止，亚当·斯密已经提出了一个假设，即劳动分工导致了劳动生产率的提高。那么，接下来他就要证明自己所提出的假设。亚当·斯密认为，由于劳动分工通过提高了工人的劳动娴熟度、减少了任务转换的时间浪费、促进工作发明的途径提高了劳动生产率。“首先，工人劳动娴熟度的提高必然会增加他所能完成工作的数量。因为劳动分工将每个工人的任务缩减为一个动作，这个动作是他一生所从事的事情，所以这就大大提高了劳动者的工作娴熟度……其次，任务转换所节约时间的好处大大超过了当初我们的设想……如果一个工人每半小时变换一次他的工作和工具并且每天从事二十多项不同的工作任务，那么他自然或者必然会产生工作中闲游和心不在焉的习惯，这必然会导致他们工作懒散。即使是紧迫的工作任务也打不起他们的工作热情……第三，也是最后，每个人都应该意识到使用合适的机械会使劳动轻便并会大大减少不必要劳动……由于劳动分工，人们所有的精力都集中到一些简单的事物之上。因而，从事某项特殊工作的某个人或者他们其中的其他人很快会找到完成他们工作简单、易用的方法。”^②

正如科斯所指出，亚当·斯密的分析遵循以下逻辑：一国福利取决于该国的劳动生产能力，而其生产能力又取决于劳动分工（科斯，2010）。既然这样，那么劳动分工又由什么因素所决定？亚当·斯密认为，导致劳动分工的

^① Smith, A 1961. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [M]. The University of Oregon. <http://darkwing.uoregon.edu/%7Erbear/wealth/wealth.html>. 6~7.

^② 同上，9~10。

根本原因是人类本性中的某种倾向（Propensity）。人类本性中的这种倾向是进行交换的倾向。“我们可以从中得到诸多好处的劳动分工并非是人类智慧的结晶……虽然人类本性看上去没有这么广泛的效用，但是劳动分工必然是人类本性中某种倾向缓慢而渐进的结果。这种倾向就是进行交换的倾向。”^①人类的交换则是以人类改善境遇的欲望为基础。为了达到改善境遇的目的，人们不能总是依靠其他人的善心，而依靠交换则是一种更为普遍可行的方式。“如果能够投其所好，引起同伴们对自己利己心的兴趣，并且向他们说明，为他去做他有求于他们的事正是为了他们自身的利益……那么，他就会更有可能如愿以偿。我们想得到的食物，并非来自屠夫、酿酒师和面包师的仁慈，而是来自他们对自身利益的关系。我们不把注意力放在他们的博爱仁慈之上，而是放在他们的利己自私之上，并且从不与他们谈论我们的迫切需要，而是谈论他们的利益所在。”^②

当非洲国家津巴布韦由于国有化土地改革受到英国和美国等国家的制裁之后，它的国民经济马上就陷入了瘫痪状态。通货膨胀率以罕见的速度高速上升，从而导致其货币严重贬值，以致于需要不断地通过货币改革抹去上面过多的“0”。^③英美等国的制裁使津巴布韦从一个中等富裕国家变成大多数人民处于贫困状态的落后国家。与津巴布韦同样遭遇的是朝鲜和古巴两个社会主义国家，它们长期遭受美国的经济制裁，成为世界上最贫困的两个国家。为什么美国的经济制裁的威力甚至超过了核弹的威力从而能够迅速摧毁一国的国民经济？除了人类本性中的自利导致了交换进而引起劳动分工之外，进行交换的安排也是劳动分工产生的原因之一，而其中之一就是市场范围大小。亚当·斯密说：“当市场很小的时候没有人会仅仅从事一种职业……即使有些最低等的工作也只能存在于较大的城镇中，如搬运工在小地方就找不到工作。村庄太小不能为搬运工的存在提供基础，即使是一般的市场化城镇也不能给搬运工提供足够的工作机会。”^④市场范围是通过对交换个人所获利益的影响来影响劳动分工的。当市场范围扩大之后，市场参与者的数量会大大增加，

^① Smith, A 1961. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [M]. The University of Oregon. <http://darkwing.uoregon.edu/%7Erbear/wealth/wealth.html>. 11.

^② 亨利·威廉·斯皮格尔. 1999. 经济思想的成长 [M]. 北京：中国社会科学出版社. 210.

^③ 百度知道. 津巴布韦的货币改革. <http://zhidao.baidu.com/question/85222052.html>. 2011.07.15.

^④ 同①, 14.

使原先许多不可能发生的交易变成了可以进行的交易，促使市场参与者从交换活动中获得更大的利益（利奇，2005）。由此可以看出，一切影响市场范围扩大的因素都会影响劳动分工的扩大，而劳动分工能否扩大则直接决定一国财富能否增加，所以一切影响市场范围扩大的因素直接决定着一国财富的增加。

1.1.2.2 市场交换的媒介——货币

津巴布韦受到美国和英国制裁的时候，通货膨胀率飞速增长，其货币购买力急剧下降，所以不得不扩大货币面额，导致世界上最大面额的货币出现。为此，津巴布韦想通过货币改革来缩小其货币面额。然而当津巴布韦货币面额缩小后，它的购买力仍然在不断缩小，从而导致其货币面额又不断增大。津巴布韦进行货币改革而缩小货币面额的改革努力结果都以失败告终。我们的邻国朝鲜也想通过货币改革来促进经济发展，最终的结果却导致了国家经济的混乱。最后，朝鲜不得不将主导改革的财政部长处死来结束这场货币改革。^① 由此可以看出，货币对于一个国家经济的运行具有极其重要的作用，它直接左右着这个国家的发展。那么货币是怎么对一个国家的经济发展产生作用的？

在《国富论》中，亚当·斯密从货币的根源出发对其本质进行了详细阐述。劳动分工使得每个社会成员生产一种特定的产品或者服务，这就要求他通过与他人的交换来获取生活所需要的其他产品和服务。交换将那些由于劳动分工而仅生产特定产品的个人联系在一起，从而使整个社会成为一个有机整体。然而，在劳动分工刚刚开始的时候，人们的交换活动往往会被某些因素的阻碍，所以人们就会储藏一种在交换中其他人都乐于接受的产品，以此保证交换的顺利进行。“劳动分工刚刚开始的时候，交换活动力量的发挥往往会被阻碍而处于尴尬的境界。假定一个人拥有的某种物品超过他本人所需要的量，而另一个人所拥有的量则少于他本人所需要的量，这样的结果是前者愿意出售他多余的那部分产品，而后者愿意购买前者所出售的那部分产品。然而，如果后者所拥有的物品不是前者所需要的，那么他们之间就不可能形成交换。例如，屠夫拥有的肉超过他自己所能消费的数量，而酿

^① 腾讯新闻·韩媒称朝鲜高官因货币改革失败被枪决. <http://news.qq.com/a/20100318/001446.htm>. 2011.07.15.