

XIFANG XINGZHENG XUESHUO

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

西方行政学说

丁煌

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

西方行政学说

丁 煌

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

西方行政学说/丁煌著. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2009.1

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 978-7-304-04259-2

I. 西… II. 丁… III. 行政学-西方国家-电视大学-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 003510 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

西方行政学说

丁 煌

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部 010-58840200

总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

版式设计: 夏 亮

责任编辑: 钟 和

责任校对: 王 亚

责任印制: 赵联生

印刷: 北京密云胶印厂

印数: 46001~77000

版本: 2009 年 1 月第 1 版

2009 年 8 月第 3 次印刷

开本: B5

印张: 21.75 字数: 373 千字

书号: ISBN 978-7-304-04259-2

定价: 28.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

西方行政学说课程组

课程组长 王朝中

编写者 丁 煌

主持教师 王朝中

目 录

导 言 西方行政学的产生与发展	(1)
-----------------------	-------

第一编 初创过程中的西方行政学说

第一章 威尔逊的行政学说	(8)
--------------------	-------

第一节 威尔逊行政学说的思想渊源与产生背景	(9)
-----------------------------	-------

第二节 威尔逊行政学说的主要内容	(11)
------------------------	--------

第二章 古德诺的政治—行政二分法	(20)
------------------------	--------

第一节 对政治—行政二分法的进一步阐释	(21)
---------------------------	--------

第二节 政治对行政的适度控制是政治与行政实现 协调的重要基础	(22)
---	--------

第三节 行政的适度集权化是政治与行政实现协调的 必要途径	(23)
---------------------------------------	--------

第四节 美国走向政治与行政协调的独特道路 ——法外调节	(24)
--------------------------------------	--------

第五节 美国加强民主与效率协调的主攻方向 ——政府体制的改革	(25)
---	--------

第三章 韦伯的官僚制理论	(28)
--------------------	--------

第一节 权威结构理论与组织类型分析	(29)
-------------------------	--------

第二节 官僚制及其特征	(32)
-------------------	--------

第三节 官僚制的优点与缺点	(35)
---------------------	--------

第四章 泰勒的科学管理理论 (39)

第一节 科学管理的中心问题是提高劳动生产率 (40)

第二节 提高劳动生产率关键在于为工作挑选“第一流的工人” (41)

第三节 实行标准化原理 (42)

第四节 实行刺激性的工资报酬制度 (43)

第五节 工人和雇主两方面都必须来一次“精神革命” (44)

第六节 把计划职能同执行职能分开, 变原来的经验工作法为科学工作法 (44)

第七节 实行职能工长制 (45)

第八节 在组织机构的管理控制上实行例外原则 (46)

第五章 法约尔的一般管理理论 (49)

第一节 管理的定义 (50)

第二节 管理的 14 条原则 (54)

第三节 进行管理教育和建立管理理论的必要性 (58)

第六章 怀特的系统化行政学理论框架 (63)

第一节 行政学的研究对象和范围 (65)

第二节 行政环境思想 (66)

第三节 行政组织思想 (68)

第四节 行政协调思想 (71)

第五节 人事行政思想 (72)

第六节 行政伦理思想 (74)

第七节 行政法规思想 (76)

第八节 行政监督思想 (78)

第二编 演进过程中的西方行政学说

第七章 古利克的一体化行政管理思想	(84)
第一节 政府在社会中的作用	(85)
第二节 行政在政府中的角色	(87)
第三节 科学与行政	(89)
第四节 行政组织理论	(90)
第五节 从理论原则到实际应用	(93)
第八章 厄威克的系统化行政管理原则	(100)
第一节 对前人管理理论的归纳和总结	(101)
第二节 对行政管理普遍原则的系统化概括	(103)
第九章 巴纳德的系统行政组织学说	(107)
第一节 组织的本质	(108)
第二节 组织三要素	(110)
第三节 非正式组织	(112)
第四节 组织平衡论	(114)
第五节 权威接受论	(116)
第六节 组织决策论	(118)
第七节 管理人员职能说	(120)
第十章 西蒙的行为主义行政学说	(124)
第一节 行政谚语——对传统行政学理论的批判	(125)
第二节 行政学研究方法论	(126)
第三节 行政决策论	(132)
第四节 行政组织论	(139)
第十一章 林德布洛姆的渐进决策理论	(146)
第一节 林德布洛姆渐进决策理论的产生背景与	

形成过程	(147)
第二节 林德布洛姆渐进决策理论的基本内容 ..	(151)
第十二章 麦格雷戈的人事管理理论	(156)
第一节 麦格雷戈人事管理理论的思想基础 ——需要层次说	(157)
第二节 对传统 X 理论的反思与批判	(158)
第三节 Y 理论的基本观点	(160)
第十三章 沃尔多的综合折中行政观	(165)
第一节 对传统行政学的评论	(166)
第二节 论当代行政学	(169)
第三节 沃尔多本人的公共行政观	(173)

第三编 深化过程中的西方行政学说

第十四章 里格斯的行政生态学理论	(184)
第一节 里格斯行政生态学理论的产生背景	(185)
第二节 里格斯提出的三大行政模式分类	(187)
第三节 对五种主要行政生态要素的分析	(189)
第四节 过渡社会公共行政的特点	(196)
第十五章 以弗雷德里克森为代表的 “新公共行政学”	(201)
第一节 新公共行政学的产生背景与基本含义 ..	(202)
第二节 新公共行政学对传统行政学“效率至上” 观的反思和批判	(203)
第三节 新公共行政学对社会公平价值观的提倡	(205)
第四节 新公共行政学对传统政治—行政二分法的 突破	(208)

第五节 新公共行政学的动态、开放组织观	(210)
第十六章 德鲁克的目标管理理论	(214)
第一节 目标管理理论的基本内容	(215)
第二节 目标管理理论在公共行政中的应用 ——公共服务机构管理理论	(218)
第十七章 奎德的政策分析理论	(222)
第一节 政策分析及其必要性	(223)
第二节 政策分析的要素	(225)
第三节 政策分析的过程	(229)
第四节 政策分析与政治因素	(232)
第十八章 布坎南公共选择理论的“政府失败说”	(236)
第一节 公共选择理论的基本假设	(237)
第二节 政府的失败及其根源	(237)
第三节 补救“政府失败”的政策建议	(240)

第四编 拓展过程中的西方行政学说

第十九章 法默尔的后现代公共行政学说	(246)
第一节 对公共行政理论概念的后现代诠释	(247)
第二节 对现代公共行政理论的反思与批判	(250)
第三节 对后现代公共行政理论的探寻	(255)
第二十章 霍哲的政府公共部门绩效管理理论	(264)
第一节 绩效、绩效管理与政府绩效改进	(265)
第二节 正确认识对于政府绩效改进具有关键性 影响的无形要素	(267)
第三节 建立基于公民参与的政府绩效评估系统	(271)

第四节	开展基于回应性的政府全面质量管理	···	(275)
第五节	建设基于竞争的合作伙伴关系	·····	(280)
第六节	实现政府绩效与公众信任之间的良性互动	·····	(282)
第二十一章	奥斯本的企业家政府理论	·····	(284)
第一节	企业家政府理论产生的背景	·····	(285)
第二节	企业家政府的本质含义	·····	(287)
第三节	企业家政府的基本特征与改革政府的 十项原则	·····	(289)
第二十二章	登哈特的新公共服务理论	·····	(302)
第一节	新公共服务理论的产生背景	·····	(303)
第二节	新公共服务理论的思想来源和概念基础	·····	(306)
第三节	新公共服务理论的基本内涵	·····	(316)
结 语	走向公共管理语境的公共治理理论	·····	(322)
主要参考文献	·····		(328)
后 记	·····		(336)

导 言

西方行政学的产生与发展

提 要

导言介绍了西方行政学产生与发展的过程,着重阐述了西方行政学的兴起与西方资本主义的发展、西方科学管理运动、相关学科的理论发展和政府的行政管理实践之间的关系,强调了在我国学习、研究西方行政学的意义。

学习要求

1. 了解西方行政学的兴起与西方资本主义发展的关系。
2. 了解西方行政学的兴起与西方科学管理运动之间的关系。
3. 了解西方行政学的兴起与西方相关学科的理论发展和政府的行政管理实践之间的关系。
4. 了解在我国学习、研究西方行政学的意义。

“行政管理”是英文“public administration”一词的汉译，传统上亦称“公共行政”或“公共行政管理”，最近一个时期，随着公共管理学科和公共管理硕士（MPA）学位项目在中国的设立和发展，也有人将其译为“公共管理”。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，行政管理如同其他社会管理一样，其历史十分悠久，无论是在东方还是在西方，自古都不乏行政管理的思想。例如，古代中国吴兢的《贞观政要》、司马光的《资治通鉴》和王夫之的《续通鉴论》等，古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》，古罗马谢雪卢的《共和国》，文艺复兴时期意大利政治家马基雅维利的《君主论》，法国政治家布丹的《共和六论》以及近代英国政治思想家洛克的《政府论》和法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》以及卢梭的《社会契约论》等历史性著作中，都蕴涵着丰富的行政管理思想。然而，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。行政管理真正形成相对完整的理论体系，成为一门独立学科，则是19世纪末、20世纪初的事情。

众所周知，在奴隶社会和封建社会中，社会生产力低下，社会生产和社会关系比较简单，与此相适应，国家和社会公共事务均不太复杂，行政管理还不可能形成一门独立学科。即便到了资本主义国家发展初期，国家普遍奉行消极主义和放任主义政策，政府职能十分有限，其任务主要是消极地保护个人财产，维护社会秩序，保卫国家免遭侵略，行政管理作为一门独立学科也尚缺乏产生的必要条件。然而，当自由资本主义发展到19世纪中叶以后，开始了第二次科技革命，生产技术方面发生了巨大变革和进步，重工业取代轻工业在国民经济中占据主导地位，资本积累以前所未有的速度向前推进。到了19世纪末，资本主义由自由竞争向垄断时期过渡，由生产和资本集中所引起的垄断统治逐渐形成，美国就是典型的垄断资本主义国家。这一时期，不仅社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化使政府管理社会经济的任务日益繁重，而且社会关系的日益复杂化也带来一系列带有公共性的社会问题，各种社会矛盾和冲突甚至演变成一种普遍的社会现象。为了缓和、消除各种社会矛盾，解决各种带有公共性的社会问题，维持社会稳定和促进社会发展，政府开始转变过去那种消极、被动的状态，进而积极、主动地干预社会公共生活和处理社会公共事务，行政管理活动变得越来越重要。在这种背景下，原有的行政管理方法已经不能适应时代发展的要求，迫切需要有一门科学从理论上指导国家的行政管理活动，以使政府能够更好履行其职能和完成其使命。于是，行政学便应运而生。

19 世纪末、20 世纪初，不仅西方资本主义国家政府职能的扩张和行政权力的扩大提出了行政学研究的要求，而且，科学管理运动的兴起也对西方行政学的形成与发展起到了推波助澜的作用。19 世纪末，在以美国为代表的资本主义发达国家，工业的进一步迅速发展面临一系列新的矛盾和问题：资本积累的惊人增长与管理、利用巨量资金的陈旧方式不相适应；生产技术的进步和企业规模的扩大与传统的经验管理发生了尖锐冲突；工人的有意“磨洋工”使劳动生产率低下；劳资之间的对立情绪和“不融洽关系”严重影响着生产和利润的增长；缺乏严格的责任制度以及专门化的管理知识和管理人才使专业化协作生产陷入混乱。这些矛盾和问题归结到一点，就是要建立适应社会化大生产迅速发展的管理制度和管理方法。这种历史性的要求促使西方国家的管理思想获得了长足进展，迎来了一个崭新的科学管理时代，其中的佼佼者首推美国的泰勒。泰勒所开创的科学管理理论主要探讨如何在工厂提高劳动生产率的问题，在他看来，要提高劳动生产率，就必须在工厂、企业推行“科学管理”。科学管理理论最终形成了一场对美国乃至整个西欧企业管理界均具有重要影响的科学管理运动。尽管科学管理理论最初是针对企业管理提出的，但它同时也为政府行政管理改革提供了线索和方法，正是在科学管理运动兴起之后，一些行政学家便开始重视通过科学管理来寻求解决政府行政效率的问题。例如，莱芬韦尔就把科学管理的原则运用于机关办公室管理；库克也曾将科学管理运用到教育和市政机构；而怀特则用科学管理理论研究政府行政管理。而且美国政府也将科学管理运动提供的原理和方法应用于政府行政管理，精简政府、调整机构，促进了政府工作的改革，提高了行政效率。在某种意义上甚至可以说，正是科学管理运动的兴起才促成了西方行政学的形成和兴盛。

此外，相关学科的理论发展和政府长期的行政管理实践也为行政学的产生奠定了重要基础。西方近代史上的政治学，君主制时代德国、奥地利两国的官房学以及资产阶级革命以后形成的行政法学，是西方行政学的理论渊源。这里尤其值得一提的是政治学，政治学是行政学的直接理论基础，以至于人们把这两门学科比做根与树、花与果的关系：行政学之树源之于政治学之根；行政学之果结之于政治学之花。从学科发展历史来看，行政学也是从政治学中分离出来而成为一门独立学科的。在行政学产生以前，其有关内容就包括在政治学之中。政治学的发展是促进行政学产生和发展的一个重要因素。17～18 世纪，在资产阶级革命中涌现出一批杰出政治学家，如洛克、孟德斯鸠、卢梭等，他们所鼓吹和确立的天赋人权、社会契约、三权分立等思想，把政治学理论推进

到了一个新的发展阶段，为资产阶级国家政权体制的建立奠定了理论基础。经过资产阶级革命或民族民主革命所建立起来的资产阶级国家，普遍采用立法、行政、司法三权分立并相互制约的政治制度。在这种制度下，行政机关成为独立的体系行使其管理国家政务的权力。到了19世纪末、20世纪初，随着资本主义社会从自由竞争走向垄断，社会经济关系发生了重要变化，使一系列社会问题变得日益重要和复杂起来。垄断势力的扩张、劳资矛盾的加深、贫富两极分化的加剧、社会经济生活的混乱、进步运动的高涨等，就是这一时期很突出的社会矛盾。垄断资产阶级为了维护其经济、政治统治，更加重视对政治问题的研究。同时，由于工业的发展和工人阶级队伍的增长，教育的普及以及普选权的扩大，社会各界对政治也越来越关心了。随着政治学的不断发展，一批政治学家着眼于经济和效率，从政治学的角度研究政府的行政管理职能。行政学正是在像政治学这样一些相关学科理论的促进下形成并发展起来的。除了理论基础之外，行政学的形成还得益于政府长期的行政管理实践所提供的有益经验。我们知道，理论本质上源于实践，科学的理论是对丰富实践经验的概括和总结，行政理论同样如此。政府在长期的行政管理实践中不仅积累了丰富的行政管理经验，而且也形成了一系列行之有效的行政管理制度，例如，18世纪初期普鲁士创立的任官制度和19世纪50年代英国建立的文官制度，所有这一切不仅为行政学的理论研究提供了素材，而且也为行政学理论体系的建立提供了重要的范畴和规范。所以，相关学科的理论发展和政府的行政管理实践也是行政学形成的重要前提条件。

作为一门独立的学科，行政学正是在上述深刻的社会历史背景下于19世纪末、20世纪初首先在美国产生，然后迅速扩及西方各国的。

行政学在美国产生的公认标志是曾任美国第28届总统的伍德罗·威尔逊于1887年在《政治学季刊》上发表的《行政学研究》一文，在该文中，他主张政治与行政分离，第一次明确提出应该把行政管理当做一门独立的学科来进行研究，该文开行政学理论研究之先河，被公认为是行政学的开山之作。

自美国行政学家威尔逊率先提出建立行政学的主张之后，西方行政学经历了初创、演进、深化、拓展等若干发展阶段，日渐成熟，迄今已经发展成为一门既具有丰富的理论内涵，又不乏重要实践价值的综合性学科。纵观西方行政学一百多年来的发展历程，不仅涌现出了一大批行政学经典著作，而且也形成了一系列对于西方行政学学科体系的完善和行政管理实践的改进均具有重要价值的行政学说。在我国，行政学起步相对较晚，作为一门独立学科的行政学从

根本上来说实属“舶来品”。鉴于西方行政学具有长期的理论积累而我国行政学科又面临加速发展以适应时代要求的现实背景，系统地了解 and 掌握西方行政学发展过程中业已取得理论成果，不仅对于我们更深一层地了解行政管理思想的演变及其影响、加深我们对行政管理活动规律的认识具有重要指导意义，而且对于我国行政管理理论体系的完善和行政管理实践效率的提高也具有重要借鉴价值。美国著名管理学家雷恩说得好：“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或许，我们也能够从研究西方行政学的已有理论成果中真正进入行政管理科学的大门。

思考题

1. 西方行政学是在什么社会背景下产生和发展起来的？
2. 学习西方行政学的意义何在？

^① [美] 丹尼尔·A. 雷恩著：《管理思想的演变》，孙耀君等译，4页，北京，中国社会科学出版社，1986。

第一编

初创过程中的西方行政学说

行政管理如同其他管理一样，具有十分悠久的历史，无论是在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏行政管理思想。然而，早期丰富的行政管理思想因缺乏系统化而尚未成为一种学科化的专门理论。行政管理真正形成一个较为完整的理论体系并成为一门独立的学科，是19世纪末、20世纪初在威尔逊、古德诺等人的政治与行政二分法和韦伯的官僚制理论基础上，经过泰勒的科学管理理论和法约尔的一般管理理论等企业管理理论的推动，最终通过怀特的系统化理论框架而逐渐创立起来的。