

在职攻读MPA全国统一(联合)考试备考指南

公共管理基础 考试大纲解析

GONGGONGGUANLIJICHU KAOSHI DAGANG JIEXI

北京师范大学出版社 组编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

在职攻读MPA全国统一(联合)考试备考指南

公共管理基础 考试大纲解析

GONGGONGGUANLIJICHU KAOSHI DAGANG JIEXI

北京师范大学出版社 组编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理基础考试大纲解析/北京师范大学出版社组编. -北京:北京师范大学出版社,2008.7
(在职攻读硕士学位全国统一(联合)考试备考指南)
ISBN 978-7-303-09304-5

I.行… II.北… III.公共管理基础-研究生-入学考试-自学参考资料 IV.D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第078130号

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街19号

邮政编码:100875

印刷:唐山市润丰印务有限公司

经销:全国新华书店

开本:184 mm×260 mm

印张:20.75

字数:466千字

印数:1~5000册

版次:2008年7月第1版

印次:2008年7月第1次印刷

定价:34.00元

责任编辑:路娜

装帧设计:高霞

责任校对:李菡

责任印制:马鸿麟

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58800825

前 言

为了使报考 MPA 的考生较好地掌握相关知识,提高考分,通过入学考试,我们根据多年的考试辅导经验编写了此书。

本辅导书有以下几个方面的特点:

一是紧扣。本书原则上根据全国 MPA 教育指导委员会编写的《2008 年公共管理硕士 MPA 专业学位联考考试大纲》编写而成。但考虑到扩大知识面和相关知识的连贯性,我们适当增加了一些超大纲的知识和题目,这既可以力保考试的基本分,又增加了获得高分的可能性,一举两得。

二是全新。本书在保留前几年辅导用书材料的基础上,把最新的教材、著作、资料编入,反映了最新的研究成果和管理实践。

三是实用。不论是数学部分、语文部分、逻辑部分,还是公共管理基础部分,我们都把相关内容分成三个层次:第一层次是考点精解。为了帮助考生理解,把相关的知识作了有条理的安排;第二层次是习题精练。为了加深记忆,从多个方面命题,以便从不同的出题风格中,熟悉相关的知识;第三层次是考题汇编。我们把 MPA 考试多年的试题集中起来进行分析,帮助考生较好地熟悉题型,有针对性地进行复习。

四是快速。在专业考试中,一般考生都对学习公共管理基础部分有些担心。因为公共管理基础部分考生平时接触少,理解困难。在这种情况下,我们特意把每一章、每一节的内容作了图表方面的归纳,帮助考生在复习这部分资料之前,对这一章、这一节的框架有一个很好的把握,在此基础上,就可以更迅速地学习各个知识点。

在复习过程中,我们愿意提供一个复习指南针。这个复习指南针可以更好地帮助考生尽快掌握知识框架,考出好成绩。复习指南针的要点可以概括为以下六个步骤:

第一步骤:先对考试类型和考试内容作一个大致浏览,做到考题类型心中有数。

第二步骤:复习各个知识点,即复习第一层次考点精解。

第三步骤:根据各个知识点,做习题精练部分。

第四步骤:阅读相关的考试用书。相对而言,考试用书比较系统,对各个理论和要点都有举例,因此,阅读以后,可以帮助理解各个知识点是如何产生的。

第五步骤:再复习各个知识点,即复习第一层次考点精解。尽管这一步骤与第二步骤表面上看起来是一样的,实际上却有较大不同。在第二步骤复习考点精解时,考生的知识基础较少,或了解得不多,到第五步骤时,已经做到心中有数了。

第六步骤:把各个考点精解按照不同的题型,写在纸上,合上书本,看看自己能否写出知识点或要点,以便开展有针对性的复习。对已经掌握的知识点,可以少看,还没有掌握的知识点,要多看、多记。

在复习过程中,许多考生都把重点放在习题练习上,认为多做练习,就可以提高分数。我们认为,掌握相关的知识点,是取得高分的“法宝”。只要掌握相关的知识点,不管是从哪一个视角命题或出什么样的题型,都可以像庖丁解牛,迎刃而解。

在编写本书过程中，我们参考了数学、语文、逻辑、公共管理基础等方面的相关著作、教材、辅导资料和案例材料等，特向著者和编者表示感谢。由于编写过程时间较紧，编著者理解和编写水平有限，书中错误和不足之处，敬请读者批评指正。

阅读我们的辅助书，希望能够为 MPA 考生提供一条便捷、高效的复习之路，从而使考生在获取知识的同时，丰富自己的人生，考出好的成绩，顺利地跨入自己心仪的高校，实现心中多年的梦想，实现个人自我价值，为社会作出更大贡献。

编者
2008 年 4 月

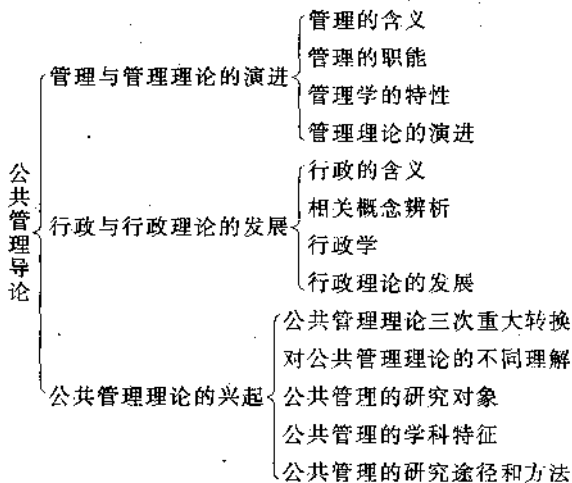
目 录

第一章 公共管理导论	[1]
第一节 管理与理论理论的演进	[1]
第二节 行政与行政理论的发展	[6]
第三节 公共管理理论的兴起	[9]
考点精练	[12]
历年真题	[21]
第二章 公共组织	[33]
第一节 公共组织概述	[33]
第二节 公共组织结构	[36]
第三节 公共组织环境	[39]
考点精练	[40]
历年真题	[49]
第三章 公共决策	[61]
第一节 决策的基本问题	[61]
第二节 行政决策体制	[65]
第三节 行政决策程序	[70]
第四节 公共决策中的群体决策	[76]
考点精练	[79]
历年真题	[92]
第四章 行政领导	[104]
第一节 领导与领导者	[104]
第二节 我国行政领导制度	[107]
考点精练	[110]
历年真题	[112]

第五章 沟通与协调	[128]
第一节 沟通	[128]
第二节 协调	[133]
考点精练	[138]
历年真题	[144]
第六章 公共组织的人力资源管理	[148]
第一节 公共组织人力资源管理概述	[148]
第二节 公共组织的人力资源开发	[160]
第三节 公务员制度	[169]
考点精练	[178]
历年真题	[184]
第七章 公共管理的法律基础	[188]
第一节 公共管理与法律	[188]
第二节 行政立法、执法和司法	[190]
第三节 我国行政管理的法制化	[195]
考点精练	[197]
历年真题	[203]
第八章 公共财政管理	[205]
第一节 公共财政管理概述	[205]
第二节 公共预算管理	[208]
第三节 公共收入管理	[214]
第四节 公共支出管理	[221]
第五节 转型期我国公共财政管理的完善	[226]
考点精练	[229]
历年真题	[246]
第九章 公共组织的文化与伦理	[249]
第一节 组织文化概述	[249]
第二节 公共管理伦理	[253]
第三节 公共管理伦理建设	[256]

考点精练	[260]
历年真题	[270]
第十章 政府工具	[274]
第一节 政府工具概述	[274]
第二节 传统的行政方法	[278]
第三节 当代政府治理的新工具	[284]
考点精练	[294]
历年真题	[310]
第十一章 公共组织的变革与发展	[313]
第一节 组织变革与发展理论	[313]
第二节 全球公共部门改革浪潮	[314]
第三节 我国的政府改革与发展	[315]
考点精练	[317]
历年真题	[318]

第一章 公共管理导论



第一节 管理与管理理论的演进

一、管理的含义

管理是人类社会协作劳动和共同生活的产物，是与人类社会的生产和公共生活相伴而生的。管理的定义为：管理就是管理者在一定的环境和条件下，为了实现组织目标，动员和运用有效资源而进行的计划、组织、领导和控制等社会活动。

从性质上说，管理具有六点基本含义。

1. 引导性：管理是由管理者引导的行动。
2. 目的性：管理是为了实现组织目标。
3. 配置性：管理需要有效地动员和配置资源。
4. 环境性：管理是在一定的环境下进行的。
5. 职能性：管理具有计划、组织、领导和控制等基本职能。
6. 实践性：管理是一种实践活动。

二、管理的职能

最早系统并明确分析管理职能的是法国管理学家法约尔，他提出“五职能说”，即计划、组织、指挥、协调和控制。关于管理职能的划分有不同的观点。美国管理学家孔茨认为管理活动的内容主要有五个方面，被称为管理五职能，即计划、组织、用人、

领导和控制。一般情况下，把管理界定为四个基本职能：计划、组织、领导和控制见表 1-1 所示。

表 1-1 管理职能的定义和特点简表

管理职能的定义和特点步骤简表		
职能	定义	特点（或步骤）
计划	管理活动中预先筹划和安排的职能	预先性、预测性、评价性、选择性和调整性
组织	管理者按照组织的特点和原则，通过组织设计，构架有效的组织结构，合理配置各种资源，并使之有效运行，以实现目标的活动	合理性、有序性和规范性
领导	管理者按照组织的目标和任务，运用管理权力，主导和影响被管理者，使之为了组织目标的实现而贡献力量和积极行动的活动	权威性、主导性、决断性、公正性、协调性和规范（公共道德）性
控制	管理者按照组织目标和计划的要求，对组织运行状况进行检查、监督和调节的活动	步骤：实施标准的确定、实际状况和偏差的测定、纠偏措施与对策的制定和实施

三、管理学的特性

管理学是研究管理现象及其发展规律的科学。管理学有许多的研究内容。管理学的特性是科学性和艺术性。管理学是科学知识体系，而科学知识体系创造性的运用就是艺术。

（一）管理的发展

1. 原始社会：只是简单的管理活动。
2. 资本主义阶段：管理呈现出专业化、科学化、高效化和民主化等特点，管理活动反映在社会生活的各个领域，起着重要的作用。

（二）管理的要素

1. 主体。管理是由管理者进行的活动。管理者包括个人主体和群体主体两种形式。
2. 客体。管理需要动员和配置有效资源。这些资源包括人力、物力、财力、组织、机会、时间、信息等。
3. 环境。管理是在一定的环境和条件下进行的。环境有变化剧烈的动态状态和相对平稳的静态状态。从范围上可以把环境分为内部环境和外部环境两种。
 - （1）内部环境主要指管理本身的一些基本条件和基础，包括组织内部的组织性质、规章制度、人员状况和组织文化等。
 - （2）外部环境主要指外部因素对管理本身的影响。外部环境包括社会环境和自然环境两种。社会环境指社会文化、制度、法律、政策和心理等。自然环境指自然资源、气候和地理环境等。
4. 目标。管理者通过管理活动所要实现的结果。目标是管理的出发点、归宿。管理的本质是有效实现管理目标。
5. 实践。管理是一种社会实践活动。一方面，管理行为是一种有计划、有目标的

自觉行为，属于主观性的行为；另一方面，管理又受到社会客观因素的制约，是一种客观性的行为，具有较强的社会实践性。

管理的特性

根据不同的判断标准，可以概括为不同的管理特性。从组织特性去判断，可以归纳为两重性、目标性、组织性和创新性。

(1) 两重性。两重性有两种不同的含义。第一种含义上的两重性主要指一般性（自然属性）和特殊性（社会属性）。一般性（自然属性）是管理的基础，包括地理状态、气候等，是社会生产、公共生活的基础。特殊性（社会属性）是管理所反映的内容，与社会生产关系、政治经济制度有密切关系。资本主义管理的目的是更多地榨取剩余价值，为资本增值，维护着资产阶级的统治。社会主义管理的目的是代表人民的意志，体现出为人民服务的管理目的。

第二种含义上的两重性主要指科学性和艺术性。管理的科学性使管理活动符合管理的客观运行的规律，其知识和行为具有标准规范性和可检验性。而管理的艺术性则强调管理者的个性和风格，是每一个不同的管理者根据客观管理现象产生出创造性的管理活动。

(2) 目标性。目标是管理活动的基本构成要素，是区别管理与其他活动的重要标志之一。管理目标的作用体现为三个方面：一是使管理有明确活动和资源配置的方向；二是激励被管理者，增强其责任感；三是凝聚力量，创造有序的和谐环境；四是为管理者检测管理绩效提供依据。管理者在制定和实施管理活动时应注重管理方案的先进性和管理活动的滞后性，在实践中留有一定的弹性和余地。

管理目标具有以下四个特性：一是共同性。管理目标是组织和组织成员共同实现的部分，不分彼此；二是层次性。管理活动体现在不同的领域、单位、部门、成员，因此，管理目标也相应地分为领域分目标、单位分目标、部门分目标、成员分目标，由此构成一个完整的目标群；三是时间跨度性。管理目标按照时间的先后，分为近期目标、中期目标和长期目标；四是多种价值性。管理活动反映出人们的多重价值追求，包括效率、公平、公正、秩序、安全和民主等。

(3) 组织性。管理活动通过组织的形式反映出来。管理组织性的作用体现为三个方面：一是为实现共同目标，集合资源、形成力量；二是贯彻组织的目标和管理实施方案；三是使管理按照有序和规范的途径运行。

组织活动有一些基本的要素，包括人员、物力、财力、时间、信息等。组织与管理活动的关系非常重要，主要有以下几个方面：一是管理的基础。没有组织，就不存在所谓的管理；二是组织的机能，是组织活动的必要因素；三是组织目标和管理目标具有同一性；四是管理目标的体现、载体和依托；五是特定规则。管理受组织规则和规范的制约，需要按照组织法定程序开展活动。

(4) 创新性。创新是管理的核心要素。没有创新，管理就无法适应新的环境变化，设定或实现新的管理目标，管理的重要性和价值就难以体现。

管理的职能

法约尔把管理职能分为计划、组织、指挥、协调和控制。

按照管理过程的特性，可以把管理的主要职能分为计划、组织、领导、控制四个方面。

计划。计划指预先统筹安排内容。计划活动包括评估、确定目标、分析测量、方案、选择、调整等步骤。计划具有预先性、预测性、评价性、选择性和调整性等特点。计划是管理活动的起点，也是管理的首要职能。

组织。组织指通过设计、构建结构，配置资源使之有效运行，实现目标。组织职能具有合理性、有序性和规范性三个特点；组织职能在管理活动中地位非常重要，它是管理活动的前提、载体、桥梁和必要环节。组织职能是一个动态的过程，需要根据客观的环境变化及时作出调整。

领导。领导指按照目标任务，运用法定权力，主导影响被管理者，使之为实现管理目标贡献力量的积极行动。领导职能是管理活动的灵魂、关键，也是管理活动的核心环节。领导职能包括激励、沟通、协调、激励、处罚和示范等内容。领导职能具有合法权力性、主导性、决断性、公正性、协调性和规范性六个特点。其中合法权力性是领导职能的基础，公正性是领导职能的必备条件，协调性是领导职能的突出特征，规范性是领导职能的前提。

控制。控制指按照目标计划要求，对组织和社会的运行状况进行检查、监督的活动。控制职能在管理活动中扮演着非常重要的角色；控制职能通过纠正偏差的活动，确保管理目标的有效实现，另一方面。控制职能包括标准的确定、偏差的测定、问题的分析、对策的制定实施等步骤。

【五】管理的分类

不同的标准会有不同的管理分类。以是否剥削压迫劳动者为标准，把管理分为剥削阶级社会管理和社会主义社会管理；以是否具科学性为标准，把管理分为科学管理和非科学管理；以不同层次为标准，把管理分为宏观、中观和微观；以不同环节为标准，把管理分为目标管理、过程管理、结果管理；以对待被管理者态度为标准，把管理分为人本管理和非人本管理；以管理方式为标准，把管理分为专制式管理、民主式管理和自治式管理。

四、管理理论的演进

管理学有三个发展阶段：古典管理理论阶段、行为科学阶段、现代管理理论阶段。不同的阶段，有不同的代表人物、不同的理论内容和不同的特点。

【一】管理理论的不同阶段

1. 古典管理理论阶段

古典管理理论阶段分为科学管理学派和组织管理学派。科学管理学派的代表人物是泰罗，他提出提高效率、标准化管理、计件工资、劳资合作、计划与执行分离、职能工长制和例外原则等。泰罗的代表作是《科学管理原理》（1911），他被称为“科学管理之父”；组织管理学派的代表人物是法国的亨利·法约尔和德国的马克思·韦伯。法约尔的代表作是《工业管理与一般管理》，他主张计划、组织、指挥、协调和控制五

个职能,提出了管理分工、权责联系、纪律、命令统一、指挥和领导统一、个人服从整体、公平支付报酬、权力适度集中、管理分级、秩序、公平管理、成员稳定性、首创精神、团结协作十四个原则。

2. 行为科学阶段

行为科学阶段有七个代表人物。

第一个代表人物是梅奥。他通过霍桑实验,提出了与众不同的观点:一是工人是社会人,而不仅仅是经济人。二是在组织中存在着非正式组织,非正式组织在管理中的作用较大。三是比较成功的领导在于提高工人的满意度,从而激发工人的劳动积极性。

第二个代表人物是马斯洛。他写有《人类动机的理论》等书,提出了人类需求层次理论。马斯洛把人类的需求分为生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求。在前一个需求满足之后,逐渐向后一个需求推进,最高层级的需求是自我实现。

第三个代表人物是赫茨伯格。他提出了双因素激励理论。双因素指保健因素和激励因素。保健因素主要包括报酬、人际关系、工作安全性等,起着保证维护原有状况的作用。激励因素主要包括成就、认可、责任、升迁和发展等。

第四个代表人物是麦格雷戈。他写有《企业的人事方面》一书,归纳了X理论,并提出了Y理论。X理论认为,工人的本性是不诚实、不负责、愚蠢、懒惰的,由此而来的管理策略应该是严格的监督和惩罚。Y理论认为只要给工人创造一定条件,他们就会努力工作,实现自己的成就和价值。

第五个代表人物是阿吉里斯。他提出不成熟—成熟理论,认为组织中的人性是发展的,他们会经历一个从不成熟到成熟的过程,吸收工人参与管理,以工人为中心,使工人完成从被动到主动、从依赖到独立、从不自觉到自觉的过程。

第六个代表人物是巴纳德。他提出动态平衡理论,认为组织是人群之间互动关系组成的系统,注重非正式组织的作用。

第七个代表人物是卢因。他提出群体动力学,分析了非正式组织的要素、目标、结构、参与者、规模等,认为管理活动是由诸多要素推动的结果。

3. 现代管理理论阶段

现代管理理论主要有七个学派,有七个代表人物。

第一个学派是管理过程学派,代表人物是孔茨。他以管理过程或管理职能为研究对象,认为管理是通过别人或与别人共同完成任务的过程。

第二个学派是社会系统学派,代表人物是巴纳德。他把组织及其成员的相互关系看成是一种相互协作的社会系统。协作系统有协作的意愿、共同的目标和信息的联系三因素组成。

第三个学派是系统管理学派,代表人物是卡斯特。他认为组织是一个整体的系统,由若干子系统组成,组织的管理应该按照系统的原则进行,以系统整体最优为目标。

第四个学派是决策理论学派,代表人物是西蒙。他认为管理的全部过程就是决策过程,因此,管理也就是决策。决策过程分为情报、设计、选择和审查四个阶段。

第五个学派是经验学派,代表人物是德鲁克。他强调从案例的实际经验出发,主

张以典型的管理案例为基本对象，在案例的基础上概括出理论和方法。

第六个学派是权变理论学派，代表人物是卢丹斯。他认为权变就是权宜应变。管理没有一成不变的方法和技术，必须根据管理的条件和环境随机变化，从管理方法和条件环境的联系中，寻找管理的基本类型和模式。权变关系就是管理方法技术与管理条件环境之间的两个以上变量关系的函数关系。

第七个学派是管理科学学派，代表人物是埃尔伍德·斯潘赛·伯法。管理科学学派认为，管理中的人是理性人，管理过程是一个合乎逻辑的系统过程，因此，管理活动可以运用数学的方法来分析和表述，由此出现了若干定量分析方法，如决策树、线性规划、网络技术、动态规划等。

【二】管理理论演进的特点

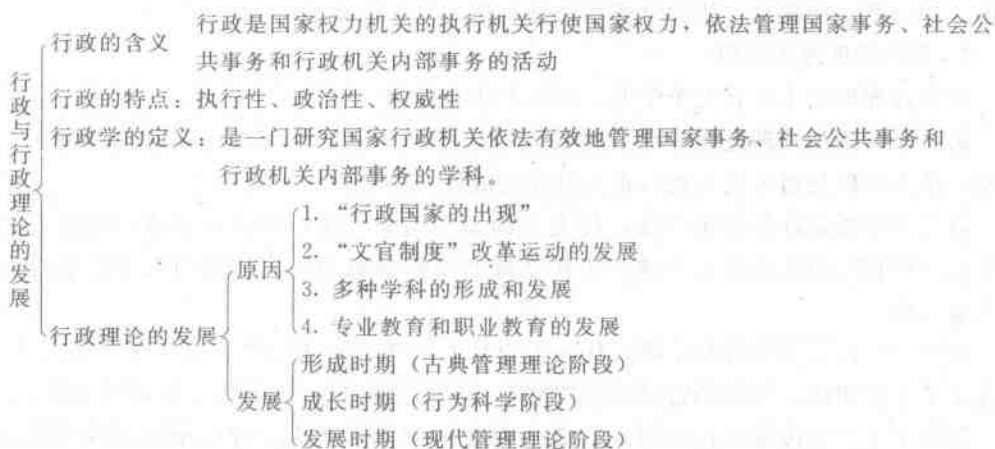
古典管理理论阶段注重管理的科学性、精确性、法理性和纪律性，把管理的对象看做是被动的受支配者和经济理性人，是机器的附属物，较少注意人的全面特性及其对管理的影响。

行为科学阶段强调对人性的全面关注，重视非正式组织，在管理方式上由监督制转向人性激发，由专断转向民主。

现代管理理论阶段则强调影响管理因素的多元性和综合性，注重案例和定量。

管理理论演进呈现出四个方面的特点：一是对人性看法有所变化。由原有的经济人设定、机械人设定逐渐向社会人设定转变的过程；二是从片面认识到全面认识的过程。原有的管理过程仅考虑的因素是单个因素、单个过程和单个侧面，后来逐渐演变为全面系统的整体过程；三是方法论有所不同。从传统的以定性分析为主逐渐演变到以定性分析与定量分析相结合的过程；四是从分化到融合。从学派分化到兼容并包、相互借鉴、吸收融合的过程。

第二节 行政与行政理论的发展



一、行政的含义

行政是国家权力机关的执行机关行使国家权力，依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的活动。简言之，行政是政府特别是执行机关为公众提供服务的活动。古德诺从国家职能角度认为行政是国家意志的执行，推行政府职能活动；怀特从管理作为视角认为行政是通过运用组织、领导、计划、协调、控制等手段有效地处理公务和政务的活动；魏劳毕从小政府的角度认为行政是行政组织中行政部门的业务活动；戈德特纳从公共政策的角度认为行政是制定和执行政策的活动。

这些定义从不同侧面反映了行政的特点，但不够全面，本书从以下几个角度对行政进行分析：一是行政的主体。广义的政府指立法、行政和司法，狭义的政府指行政。二是活动。行政活动包括计划、组织、领导、计划、协调、控制等职能。三是目的。行政以推行政务或公务、制订执行政策、实现特定的公共目标为目的。四是对象或客体。行政活动以政府的政务活动为对象。

行政有以下三个方面的特点：一是执行性。行政是国家权力的执行机关的活动。二是政治性。在阶级社会中，行政活动具有强烈的阶级性，反映和执行国家的意志。三是权威性。行政以国家名义开展活动，由国家强制力作为后盾，行政者和被管理者都必须服从法律的权威。

二、相关概念辨析

政治与行政。

威尔逊和古德诺的观点。“政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行”是他们政治行政二分法的中心观点。但是目前，行政的目标、职能和活动都具有一定的政治属性。而在政治与经济关系更加密切和复杂的情况下，政治与行政更加密不可分。

行政与立法、司法。这是国家权力的三大系统，行政是有别于立法和司法的一种国家权力。

三、行政学

行政学是一门研究国家行政机关依法有效地管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的学科。行政学是系统地研究行政现象及其活动规律的科学。

可以从以下四个方面把握行政学的定义：

1. 主体是国家行政机关及国家权力的执行机关。
2. 客体是国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务。
3. 根本原则是依法管理。

4. 行政学的主要任务、根本目的是探讨和发现行政活动的规律性，形成科学理论，使行政管理建立在科学基础之上。

行政学的研究内容是：

1. 行政学的研究对象、学科特点和演变历史。
2. 行政活动与经济基础、上层建筑的其他部分以及整个外部环境的相互作用、相互联系。
3. 行政主体,包括行政组织机构、行政领导以及执行公务的工作人员。
4. 行政的各个环节和过程,主要包括目标、计划、决策、执行、监督、信息、咨询和协调等。
5. 行政的内部保障:行政立法、文化、道德、财务管理、后勤和办公室管理等。
6. 行政效能。
7. 行政改革与发展。

四、行政理论的发展

【一】行政学兴起的历史原因

“行政国家”的出现。政府的行政费用、财政支出、税收负担的日益增长和贸易、工业方面的国际竞争日益加剧的状况,不断对政府的效率提出更高的要求。这是行政学兴起的客观需要。

“文官制度”改革运动的发展。废除了政党分赃制,提出建立“中立的”文官制和功绩制,为行政学的独立发展提供了可能和实践的经验。

多种学科的形成和发展。政治学、经济学、法学、财政学等学科的发展促进了对行政组织、行政人员和行政效率的研究,而管理学的产生和发展更是为行政学从政治学中分离出来创造了理论条件。

专业教育和职业教育的发展。行政改革需要培训各类人员到政府任职,刺激了大学行政管理教育项目的发展,从而推动了学科的形成和发展。

【二】公共管理学发展的特点

1. 形成时期。形成时期运用工商管理理论研究行政管理,探究了行政权力的配置、组织机构的健全、工作方法标准化,侧重研究人的活动对象及其相互关系,采用标准化的机械管理模式,要求物力与人力有效的结合以达到最佳目标。主要缺点是注重人与机器关系理论忽视了人的因素,把人作为机器的附属物。以物为中心的管理思想,不能研究组织中人的行为和动力,无法调动人的积极性。该阶段出现了威尔逊的《行政管理学之研究》、古德诺的《政治与行政》、泰罗的《科学管理原理》、怀特的《公共行政学研究导论》、魏劳毕的《公共行政原理》等著作。

2. 成长时期。成长时期把行为科学运用于行政管理的研究,研究重点放在人的行为、组织的作用以及人与组织、环境等方面,运用心理学、社会学等学科成果来研究管理问题。缺点是过分强调感情的社会因素,忽视理性、行政组织、法制规范以及外在环境的作用。代表人物如梅奥、巴纳德、麦格雷戈等。

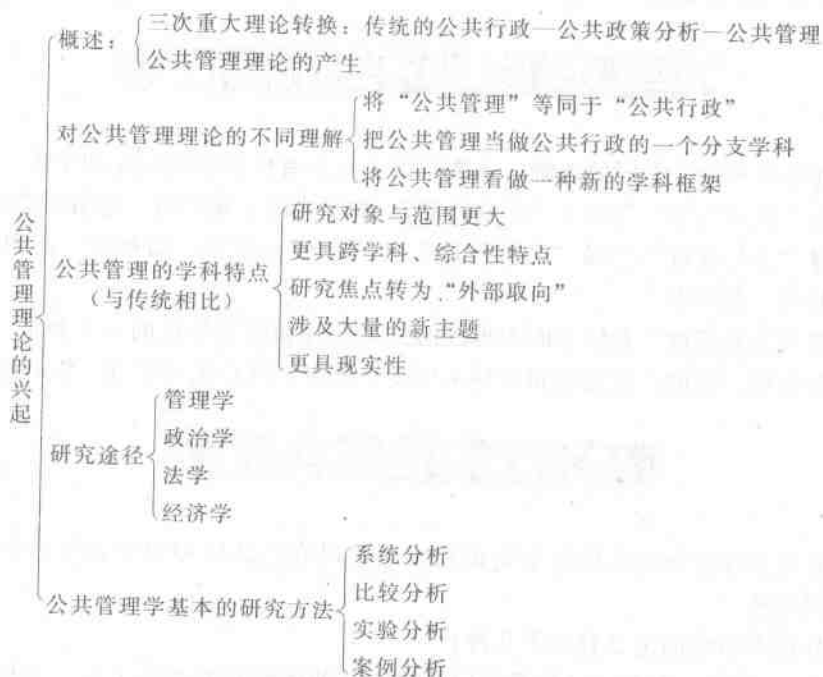
3. 发展时期。这一时期,出现了大量的新流派、新理论和新方法,围绕行政管理问题的解决而交叉融合,为政府管理研究的突破奠定了基础,体现出整体化、跨学科、交叉综合研究的特点。以布坎南为代表的公共选择学派、科斯为代表的新制度经济学

派、帕森斯为代表的决策、管理和技术三层次理论、高斯为代表的行政环境学派等。

表 1-2 行政理论的发展

发展阶段	代表人物	代表作及其主要思想
形成时期 (科学管理时期)	威尔逊	《行政管理学之研究》(1887)
	泰罗	《科学管理原理》(1911)
	古德诺	《政治与行政》(1900)
	怀特	《公共行政学研究导论》(1926)
	魏劳毕	《公共行政原理》(1926)
成长时期 (行为科学时期)	梅奥	霍桑实验、非正式组织
	马斯洛	需要层次理论
	巴纳德	动态平衡理论
	麦格雷戈	X 理论、Y 理论
发展时期(现代科学管理理论时期或 新公共管理时期)	布坎南	公共选择学派
	科斯	新制度经济学派

第三节 公共管理理论的兴起



一、公共管理理论三次重大理论转换

从传统的公共行政到公共政策分析再到公共管理。三次转换的历程:

1. 公共行政在这一阶段提出政治与行政二分论、官僚制理论, 强调一般行政管理