

- 政府与公共管理教材配套辅导
- 夏书章主编《行政管理学》(第三版)配套辅导

XINGZHENG GUANLIXUE FUDAO YUXITIJI

行政管理学

(第三版)

辅导与习题集

易新涛 主编

中国传媒大学出版社

政府与公共管理教材配套辅导

行政管理学

辅导与习题集

夏书章主编《行政管理学》（第三版）配套辅导

易新涛 主 编



中国传媒大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学辅导与习题集/易新涛主编. —北京: 中国传媒大学出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 81127 - 038 - 9/K · 038

I. 行… II. 易… III. 行政管理 - 管理学 - 高等学校 - 教学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 133518 号

行政管理学辅导与习题集

主 编 易新涛
责任编辑 日 新
装帧设计 晨 宇

出版发行 中国传媒大学出版社 (原北京广播学院出版社)
社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编 100024
电 话 86 - 10 - 65450528 65450532 传真 027 - 87391991
网 址 <http://www.cucp.com.cn>
经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 武汉武铁印刷厂
开 本 880 × 1230 大 32 开
印 张 10.68
版 次 2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 81127 - 038 - 9/K · 038

定价: 13.80 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

前 言

《行政管理学》是行政管理专业基础核心课程。为了进一步改进教学,增强教学效果,让学生更好地掌握行政管理的基本概念原理和前沿理论,我们以夏书章教授的《行政管理学》(第三版)为蓝本,编写了《行政管理学辅导与习题集》。

本书特点主要体现在以下四个方面:

【内容串讲】 总结难点,概括重点,提炼考点。

【考研试题汇编】 精选与各章节内容有关的最新硕士研究生考试真题,并对考研真题出现的频率按学校和年份进行分类归纳,并给出详细的解答分析。例:(名词解释)行政监督(北京邮电大学2005研;华中师范大学2005研;上海大学2005研;中南财经政法大学2005研;北京航空航天大学2003研;四川大学2002研;武汉大学2002研;南京航空航天大学2006研)

【综合练习】 为了让考生融汇贯通,本书在每章后精编大量的练习题。通过练习来掌握和巩固。

【案例分析】 针对每章主要内容,精选具有代表性与时效性的行政案例,并给出分析思路。

在编写本书的过程中,易新涛同志拟定了编写计划和章节体例。具体分工如下:易新涛(第一、二、三章和五套模拟试卷及参考答案);夏季(第四章);张馨(第五章);李伟南(第六、七、八、十七章);孙浩(第九、十、十一、十五章);张郁(第十二章);李学锋(第十三章);张玉华(第十四章);江易华(第十六章)。由易新涛同志完成统稿和定稿,并补充部分章节的案例分析。

本书是行政管理及相关专业的教学与学习的重要辅导资料,对社会各界学习和了解行政管理基本理论具有一定的参考价值,特别是对报考行政管理专业及其相关专业研究生、博士生和公务员的考生具有很大的作用。

本书的编写和出版得到了众邦考试教育研究所、中国传媒大学出版社、湖北工业大学及其教务处、管理学院的大力支持和鼎力相助。本书借鉴、参考了相关教材、教学辅导书籍,并吸收了行政管理理论研究中的一些最新成果。在此一并致谢。

编 者

2007年9月

目 录

第一章 行政和行政管理学	1
一、内容串讲	1
二、考研试题汇编	2
三、综合练习	22
四、参考答案	23
五、案例分析	30
第二章 行政环境	32
一、内容串讲	32
二、考研试题汇编	33
三、综合练习	37
四、参考答案	37
五、案例分析	38
第三章 行政职能	40
一、内容串讲	40
二、考研试题汇编	41
三、综合练习	60
四、参考答案	60
五、案例分析	67
第四章 行政组织	70
一、内容串讲	70
二、考研试题汇编	71
三、综合练习	81
四、参考答案	81
五、案例分析	85
第五章 人事行政	86
一、内容串讲	86
二、考研试题汇编	87
三、综合练习	95

四、参考答案	96
五、案例分析	99
第六章 行政领导	101
一、内容串讲	101
二、考研试题汇编	102
三、综合练习	113
四、参考答案	113
五、案例分析	117
第七章 行政立法	120
一、内容串讲	120
二、考研试题汇编	121
三、综合练习	124
四、参考答案	124
五、案例分析	127
第八章 行政文化	129
一、内容串讲	129
二、考研试题汇编	130
三、综合练习	141
四、参考答案	142
五、案例分析	144
第九章 财务行政	146
一、内容串讲	146
二、考研试题汇编	148
三、综合练习	153
四、参考答案	154
五、案例分析	154
第十章 行政决策与行政目标、行政计划	156
一、内容串讲	156
二、考研试题汇编	157
三、综合练习	170
四、参考答案	171
五、案例分析	173
第十一章 行政执行	176
一、内容串讲	176

二、考研试题汇编	178
三、综合练习	183
四、参考答案	183
五、案例分析	186
第十二章 行政信息与行政咨询	190
一、内容串讲	190
二、考研试题汇编	192
三、综合练习	197
四、参考答案	198
五、案例分析	202
第十三章 行政公共关系与行政协调	204
一、内容串讲	204
二、考研试题汇编	205
三、综合练习	210
四、参考答案	211
五、案例分析	214
第十四章 行政监督	216
一、内容串讲	216
二、考研试题汇编	217
三、综合练习	225
四、参考答案	226
五、案例分析	230
第十五章 办公室管理与后勤管理	234
一、内容串讲	234
二、考研试题汇编	235
三、综合练习	238
四、参考答案	238
五、案例分析	240
第十六章 行政效率	241
一、内容串讲	241
二、考研试题汇编	242
三、综合练习	251
四、参考答案	251
五、案例分析	255

第十七章 行政改革	257
一、内容串讲	257
二、考研试题汇编	259
三、综合练习	275
四、参考答案	275
五、案例分析	281
模拟试卷一	283
模拟试卷二	293
模拟试卷三	305
模拟试卷四	318
模拟试卷五	326

第1章

行政和行政管理学

● 一 内容串讲

1. 行政管理学的对象、内容和特点

所谓行政就是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。政治和行政同是历史的范畴，在近代资本主义国家产生后，才出现分离的理论；行政与管理有着密切的关系；行政管理与公共管理有一定的区别；行政有别于立法活动和司法活动。

行政管理学是研究国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。行政管理主体是国家权力机关的执行机构，即行政机关；行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务；行政管理活动的根本原则是依法行政；行政活动是有规律的。行政管理学是由行政管理的基本范畴和原理所构成的逻辑体系，并不断变化和日趋完善。西方学者采取了理论联系实际的方法、调查研究法、案例分析法、历史研究法、比较研究法、定量分析法等研究方法。

2. 行政管理学的产生和发展

行政管理学诞生于美国。1887年威尔逊发表的《行政研究》，1900年古德诺出版《政治与行政》以及1926年怀特出版的《行政学导论》，对行政管理学的主要内容作了论述，使行政管理学成为一个独立的重要学科。

行政管理学于19世纪末萌芽到20世纪初诞生于美国，是有历史必然性的。随着美国经济发展到更高阶段，政府职能由政治统治扩大到对经济和社会事务的管理，由消极放任“守夜人”变成积极干预社会生活的“行政国家”；行政职能加强和行政活动范围扩大，使行政机构迅速增加，行政人员队伍日益壮大；而“功绩制”的实施和“政治中立”原则的确立，更促

使行政成为“非政治化”的管理领域；行政机构臃肿所造成的庞大的财政开支和效率极低的官僚作风，妨碍了资本主义商品经济的发展。因此，威尔逊等人则是顺应这一时代需要并进行了理论创造的著名代表。

在对其他学科优秀成果兼收并蓄的基础上，行政管理学获得了长足的发展。第二次世界大战后，各国政府努力强化行政职能，提高行政效率和管理水平，推动行政管理学快速发展，并出现了新特点，即由政治与行政分离的研究，到政治与行政配合的研究；由静态的研究到动态的研究；由以事为中心的研究，到以人为中心的研究；由法规的研究到行为的研究；由机械的效率观到社会的效率观；由单科的研究到科际的研究等。发展趋势主要表现为：研究领域的拓宽和加深；研究内容和研究方法更结合实际；不同学派之间的争鸣和交流。

行政管理学在中国的传播和研究，始于20世纪30年代前后。党的十一届三中全会后，行政管理学在中断二十多年后又重新引起人们重视，在恢复重建的同时获得迅速和健康的发展。

3. 建设中国特色社会主义的行政管理学

建设中国特色社会主义行政管理学具有深厚基础。第一，行政管理的二重性，即具有一般性和特殊性，或科学性和阶级性。第二，中国古代丰富的政治和行政管理的历史遗产。第三，半个多世纪以来，我国的行政管理实践与社会主义建设的伟大实践，为行政管理学理论创造提供了最坚实基础和取之不竭的源泉。

建设中国特色社会主义的行政管理学，应当遵循以下原则：坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想；紧密围绕经济建设和社会市场经济下的行政体制改革；加强与相关学科的结合；强化创新意识，推动学科建设的创新进程。

二 考研试题汇编

1 名词解释

(1) 公共行政（中南财经政法大学2004研；华中师范大学2004研；苏州大学2002研）

公共行政是指国家行政组织或公共行政组织在宪法和有关法律的规定范围内对国家和社会公共事务的管理活动。这个定义包括三方面的内涵：行政管理的主体是国家行政组织或公共行政组织；行政管理的主体是与立

法、司法部门相对而言的行政执行部门或最高国家权力的执行机关；管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及到公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。

(2) 行政发展（华中师范大学 2003 研；四川大学 2004 研）

行政发展指行政系统为适应环境的变化，采用科学方法，健全行政体系，改善行政活动方式和行政关系，提高行政效率，以便更好地执行政治权威意志的过程。它在相当程度上是与行政改革联系在一起的。从系统论的观点来看，行政发展是整个社会发展的一个组成部分，它同政治发展、经济发展、文化发展等一起构成整体的社会发展。它同政治、经济、文化发展是一种相互联系、相辅相成的关系，行政发展在相当程度上取决于社会政治、经济、文化的发展，反过来，它的发展也推动着其他发展的进步。

(3) 伍德罗·威尔逊《行政之研究》（北京航空航天大学 2002 研；苏州大学 2003 研）

伍德罗·威尔逊，美国著名学者，曾任美国普林斯顿大学教授和校长，后任美国新泽西州州长和美国第二十八任总统。1887 年，他在美国哥伦比亚大学《政治科学季刊》上发表的《行政学之研究》一文被认为是行政学发端的标志，威尔逊也因此被认为行政学的创始人。威尔逊认为：第一，传统的论证主要集中在政治过程方面，而对如何实施法律则注意不够，所以应当把研究的重点放到行动的政府方面，即放到政府行政管理方面；第二，要发挥和实现政治的功能，就必须纯洁政府的组织机构，加强执行，提高行政效率；第三，国家的权力主要掌握在决定政治的议会和执行政治的行政部门手中，因此就从结构上否定了三权分立的学说，提出了政治与行政的两分法。这一观点后来被古德诺发展成系统的理论，并产生了广泛的影响。第四，一个良好的政府应有两大支柱，即坚强有力的政务官和效能精干的文官。此外，威尔逊还论及了创造精神、行政责任、文职官员培养等问题。尽管《行政学之研究》并未涉及行政学的基本框架，也未规定其基本范畴，但因其拟定了行政学的内涵，因而奠定了行政学的基础。

(4) 民主行政（北京大学 2003 研）

民主行政是指以民主价值观和政治伦理规范作为一切行政价值的基础的理论学说。从一定的意义上说，它是 60 年代新公共行政运动的理论在 80 年代的发展。民主行政理论涉及的领域是广泛的。民主行政的理论观点概

括起来集中在以下几个方面：第一，公共行政的核心价值在于代表和最大限度地表达公共利益。因此，公共行政必须超越党派观点，超越团体利益，始终如一地维护社会公平、公理、公德，维护社会正义。第二，通过有效的制度安排实现国民的实质性参与公共政策的制定过程。国民参与是保障行政民主的根本途径，而行政民主由于政治与行政的不可分性成为政治民主的必要条件，同时亦是政治民主的不可或缺的重要组成部分。第三，确保行政“主权的委托者”的功能地位和作用，实现行政为国民服务的最高宗旨。与此相联系，必须实行开放式的政府公共政策议程，大大增强行政管理的透明度，在防止专业主义或“专家治国”的同时，反对任何以效率或成本为借口实行行政集权，甚至行政专权。第四，反对“价值中立”，主张通过积极的公共政策充分而有效地反映和体现社会各阶层的意愿、需求、利益。

(5) 行为科学、梅奥的组织理论（复旦大学 1999 研；中国人民大学 2002 研；南京大学 2005；2002 研；深圳大学 2001 研）

从 1927 年到 1932 年，梅奥和罗特利斯伯格及怀特赫德三位美国哈佛大学的教授在美国西方电气公司的霍桑工厂连续五年进行了新的试验，即著名的“霍桑试验”。在实验的基础上，梅奥等人发表了《工业文明的人类问题》等文章，通过对组织中人的行为的实证性研究，他们以人、人的行为和人的社会关系为中心的新的研究方向，以及用社会——心理的观点和方法研究组织现象的先例，从而把组织管理过程中的活的因素——人及人际关系摆回到组织中来，并摆在最重要的位置上，开创了行为科学——人际关系学说的理论先河。梅奥等人以实验的结果为依据，主要提出了四条原理：第一，工人是复杂的社会系统的“社会人”，而不仅是“经济人”。工人会追求金钱收入，但也会追求人与人之间的友情、安全感、归属感和受人尊重等，还有社会、心理方面的需求。因此，社会、心理因素是鼓励工人提高劳动生产率的基本途径。第二，人不是单独的、孤立的、机械的个体，而是复杂的社会系统的成员。第三，企业中普遍存在着经常表现为某种团体的“非正式组织”，同正式组织是相互依存的，对生产率存在直接的影响。第四，管理者要寻求和采取一种以社会 and 人群关系技能为基础的新的领导方式，即“要在正式组织的经济需求和工人的非正式组织的社会需求之间保持平衡”，也即通过提高职工的满足度而激励职工的“士气”，从而实现提高生产率的目标。

(6) 古德诺的政治行政二分法(武汉大学 2003 研; 华中科技大学 2002 研; 深圳大学 2001 研; 复旦大学 2000 研; 山东大学 2004 研; 上海交通大学 2002 研)

古德诺, 是行政学的奠基人之一, 曾任哥伦比亚大学教授和霍普金斯大学校长, 以及美国政治学会的第一任主席和塔夫托总统的经济与效率委员会顾问, 长期教授行政法学。其代表作是 1900 年发表的《政治与行政: 对政府的研究》一书。古德诺认为: 第一, 传统的三权分立的学说不符合民主国家的实际, 因为民主国家的主要职能只有政治和行政两种, 司法只不过是行政的一小部分而已(对此进行了全面系统的论证), 主张否定立法、司法、行政的三分法, 而代之以政治与行政的两分法。古德诺将执行国家意志的管理部门及其活动视为行政, 其积极作用在于一方面在利于提高行政的效率和保证其公正性; 另一方面将行政从政治中分离出来, 使之获得了独立发展的机会。其缺陷在于国家的政治与行政难以分割, 行政程序、行为中贯穿政治精神等。第二, 行政学不研究政治问题, 那是政治学的任务, 也不使用民主或程序的标准, 而是研究政府的行政效率、使用方法或技术的标准; 第三, 为了提高行政效率, 最好将政党的因素和政治权宜等政治排斥在行政之外, 而将政府文职官员区分为政务官和常务官, 并规定常务官在政治上中立。

2 简答题

(1) 西方行政管理学的兴起及其原因、行政管理学的研究对象和范围及其学科特征。(华南理工大学 2004 研; 上海交通大学 2003 研; 山东大学 2002 研)

行政管理学于 19 世纪末萌芽到 20 世纪初诞生于美国, 是有历史必然性的。随着美国经济发展到更高阶段, 上层建筑也随之发生了重大变化。就政府行政活动的变化而言, 主要有: 第一, 政府职能由政治统治扩大到对经济和社会事务的管理, 由消极放任“守夜人”变成积极干预社会生活的“行政国家”; 第二, 行政职能加强和行政活动范围扩大, 使行政机构迅速增加, 行政人员队伍日益壮大; 而“功绩制”的实施和“政治中立”原则的确立, 更促使行政成为“非政治化”的管理领域; 第三, 行政机构臃肿所造成的庞大的财政开支和效率极低的官僚作风, 妨碍了资本主义商品经济的发展。与此同时, 西方思想界也产生了四种思想理论, 第一, 西方近代政治学说, 尤其是国家学说。它为行政学提供了有关国家权力、民权民

意、政府结构、政治过程等概念和范畴,提供了传统的理论和思辩的研究方法。第二,君主时代德奥两国的官房学,在改进行政制度、积累行政经验、培训人员等方面为后来的行政学提供了有益的启示。第三,普鲁士的任官制度和英国的文官制度,为行政管理学的公共人事行政的研究提供了最主要的范畴和最早的规范。第四,西方资产阶级革命时代兴起的行政法学,开创了“依法行政”的思想渊源,建立了“依法行政”的最初理论规范。因此,从这一意义上讲,行政管理学是资本主义社会经济和政治发展到更高阶段的产物,威尔逊等人则是顺应这一时代需要并进行了理论创造的著名代表。

行政管理学是研究国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。它包括以下的要点:第一,行政管理主体是国家权力机关的执行机构,即行政机关;第二,行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务;第三,行政管理活动的根本原则是依法行政;第四,虽然国家事务、社会公共事务和机关内部事务纷繁复杂、变化多端,往往令人难以捉摸,但行政管理是有规律的。行政管理学的研究对象从管理主体、客体、管理原则和根本任务等方面表现其矛盾的特殊性,这是行政管理学与其他学科相区别的重要根据。

行政管理学逐渐发展成为一门研究范围比较广泛的应用性学科作为基础性的理论和实际相结合的学科,其主要任务是通过行政系统、行政过程的抽象、综合研究,揭示行政管理的一般规律。其主要研究范围和内容大体上包括如下三点:第一,研究行政管理的权利主体。行政管理是行政权力的行使及其过程。行政权力的来源与结构,与行政权力相适应的行政职能,根据行政权力和行政职能设置的行政组织,掌握和运转行政组织行政领导和其他行政人员,构成行政管理权力主体这一部分的主要内容。这是一个权力、职能、组织、领导的有机系统。第二,研究行政管理过程和内容,包括行政决策、认识行政、财务行政、机关行政、行政监督等主要环节。第三,研究行政效率与行政改革。

行政管理学作为一门理论性与应用性相结合的系统科学,其学科特点表现在综合性、实践性、系统性、技术性和发展性等方面。同时行政管理学又是一门综合性、交叉性的学科,因此同管理学、政治学、法学、社会学、心理学、经济学、财政学、数学、运筹学等学科有着密切的关系。

(2) 行政发展与发展行政的区别与联系。(北京大学2002研)

行政学领域中的行政发展则是以第二次世界大战后对发展中国家行政管理问题的研究为基础展开的。对于行政发展与发展行政之间的关系，争论的焦点集中在两者的因果关系上，也就是行政发展导致发展行政还是发展行政导致行政发展的观点差异。行政发展与发展行政的关系具体表现为：首先，行政发展与发展行政是两个不同的行政过程。行政发展是一种以自身（行政系统）为诉求对象的行政过程，其基调是改革，即通过行政系统的改革向更高级状态过渡的过程。而发展行政则是一种以社会系统为诉求对象的行政过程，其基调是促进，即通过行政系统对社会系统的能量释放促使社会系统往更高级形态发展。其次，行政发展与发展行政之间存在着相互衔接、承前启后、互为因果的关系。以社会需求为研究起点，则行政发展先于发展行政，前者为因，后者为果，即行政发展是发展行政必不可少的重要手段和途径，只有行政系统自身得到了发展才能向外辐射能量带动社会系统的发展。但是，行政系统向社会系统辐射的能量与政治、经济、文化等产生的能量一起发生作用，才导致社会系统向行政系统提出新的要求，引发新一轮的行政发展。因此，从这个角度看，又可以将行政发展理解为发展行政的目标和结果，即前者是果，后者是因。由此可见，行政发展与发展行政是互为因果的关系，两者之间存在着相互作用力，任何一方的改变都会导致另一方的变化。正是行政发展与发展行政的交替进行，使得能量得以在社会系统与行政系统之间顺利循环，带动并推进了行政系统与社会系统的向前发展。

（3）理解公共行政的“公共”二字的含义、“公共行政”与“公共管理”的异同。（华东师范大学2004研；四川大学2003研；深圳大学2001、2002、2003研）

“公共行政”是公共行政学中的专门术语，由于在“行政”前面加了“公共”二字，使“行政”本身的含义更为丰富。第一，和私人行政相区别。“公共”是相对于“赢利的”、“私人的”或“企业的”行政来说的，亦即强调执行行政活动的主体主要是公共（Public）部门或公共服务机构，而不是私人企业或私人机构。第二，明确行政活动的目的和性质。公共行政的目的和性质主要是为公众（Public）提供服务。第三，强调行政所负的社会（society）责任和义务。行政活动的目的和性质决定了它应负有的社会责任和义务，因此其工作绩效不能简单地用利润或效率作标准，而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作标准。第四，强调公

公众的(Public)参与性。行政的整个活动过程和广大公众的利益有密切联系,主要表现在公众对政府决策的影响、通过立法、司法机构对政府行为的约束及通过各种渠道对政府活动的舆论监督等各个方面。第五,强调行政活动的公开性(Public)。公开性一方面说明行政官员的工作要有透明度,让公众知晓,另一方面说明要让立法机关、司法机关、新闻媒介和各种公众了解主要的行政工作,并随时接受检查、调查和监督。因此“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词要丰富得多。

进入20世纪70~80年代,一场声势浩大的新公共管理改革运动,使一种具有新特色的公共管理模式凸显于世。公共行政与公共管理的区别:第一,广义上,公共行政和公共管理二者是相等的,都可以理解为公共部门对公共事务所进行的管理活动(主要是包括政府公共管理)。第二,公共行政和公共管理在狭义上指公共部门管理的两种不同模式。一方面,理论界倾向于把公共行政看成是以政府为主体的管理活动,在国内也被称为行政管理。因此,所谓公共行政是指政府对国家、社会及自身事务所进行的一系列管理活动。其核心要素是在管理中体现政府公共部门的“公共性”。另一方面,公共管理是指政府及其他公共机构,为了适应社会经济的发展和满足公众的利益需求,对涉及公众利益的各种社会事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能,而弱化了政府的政治统治职能。因此,公共管理的着眼点应该是社会事务的管理,社会性是公共管理的内涵。

同时,公共行政与公共管理存在着互动关系,即公共行政与公共管理的关系是对立统一关系。第一,从公共行政到公共管理。自威尔逊以来,公共行政一直是政府公共部门管理的主要理论。作为20世纪70年代末席卷全球的行政改革浪潮及其理论基础的新公共管理,构成了对公共行政特别是传统的行政理论的极大冲击。一种新的公共部门管理形式——公共管理取代公共行政成为新的有效的公共部门管理理念。从公共行政到公共管理的发展有两个方面的原因或意义。首先,由于公共部门管理生存环境的变化,导致从公共行政向公共管理的转变。20世纪末,在发达的市场体系和先进的私营部门管理理念的共同映衬下,占据社会主流地位的公共部门管理却效率低下,机构臃肿,缺乏活力,以及由此而来的财政危机、管理危机、信任危机等都迫使人们重新审视公共行政的管理理念和方法;公民社会日益成熟,社会自我治理的要求更加强烈,公民社会自治能力也得到强化,这些都为建立新的多元化的管理模式奠定了基础。因此,社会管

理寻求一种能够容纳更多治理主体及其参与机制的新理论,新模式也就应运而生。其次,从公共行政向公共管理的转变,体现了公共部门管理理念的根本变革。公共行政首先是作为政治学的分支学科出现的,它不可避免地带有特权意识。公共管理推崇多元互动的治理机制,把社会性问题的解决作为自身的主要任务,追求一种开放的思维模式,力求建立一套以政府管理为核心,以多元互动为特征,以公民社会为背景和基础的管理体系。因此,公共管理形式受到世界各国的推崇,成为继公共行政之后的公共部门管理的新选择。第二,公共管理要体现公共性。从根本上说,作为一种表达公共部门尤其是政府部门的管理活动,公共管理与一般管理有本质性差别,这就是公共管理的“公共性”。它集中在公共管理主体即公共部门的“公共性”,管理手段即公权力的“公共性”,价值观即公平、正义的“公共性”,管理目标即公共利益的“公共性”等4个方面。“公共性”强调公共管理的目标是公众的利益,以服务于最广大公众为宗旨,代表某种规范性的价值追求。因此不可避免地把公平、正义和社会伦理道德纳入自己的视野;“管理性”表达了公共管理的一般特性,表明它是一种旨在追求效率,有技术性、定量性、规范性的社会管理活动,因而与一般的管理活动有着基本的相通性。这要求公共管理必须讲求对管理一般原则和技术方法的掌握和运用,以获取管理效益。因此,公共管理的“公共性”是公共管理的本质属性,它使公共管理与一般管理有所不同;“管理性”则是公共管理的一般特征,它表明公共管理存在的基础是管理的一般原理与方法。总之,公共管理是公共性与管理性相互贯通的辩证统一。

(4) 行政与管理的区别。(中南财经政法大学2003研;苏州大学2000研)

管理是伴随人类社会产生而出现的一种活动。国家产生以后,国家政务逐渐从混乱的社会事务中分离出来,并逐渐出现了以国家政务管理为主要职责的专门机构和集团。但除国家的政务管理以外,还有多种多样的管理领域以及由此形成的各种不同的管理主体和管理行为。行政作为管理的一个重要组成部分,二者密切联系,但是行政与管理有着重大区别。具体来说:第一,从纵向来看,管理的历史比行政更长,自从出现人类群体以来,就出现了管理活动。早在原始社会,人们为了生存组织起来同自然界作斗争,便出现了管理活动。但这时的管理只有社会属性,不具有政治性、阶级性,因而还不是行政。只有当原始社会解体后,阶级、国家产生,这