



圣才[®]考研网

www.100exam.com

【圣才考研】—考研考博专业课辅导中国第一品牌

国内外经典教材辅导系列·管理类

适用教材：《公共行政学（第3版）》（竺乾威主编，复旦大学出版社）

竺乾威《公共行政学》（第3版）

笔记和课后习题（含考研真题）详解

主编：圣才考研网

www.100exam.com

赠 140元大礼包

100元网授班 + 20元真题模考 + 20元圣才学习卡

详情登录：圣才考研网（www.100exam.com）首页的【购书大礼包专区】，

刮开本书所贴防伪标的密码享受购书大礼包增值服务。

特别推荐：圣才考研专业课辅导班【保录班、面授班、网授班等】

中国石化出版社

HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM

教·育·出·版·中·心

竺乾威《公共行政学》(第3版) 笔记和课后习题(含考研真题)详解

主编：圣才考研网

www.100exam.com

中国石化出版社

内 容 提 要

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的辅导资料。竺乾威主编的《公共行政学》是国内最受欢迎的标准公共行政学教材之一。本书遵循最新第3版的章目编排,共分为14章(含绪论),每章由三部分组成:第一部分为核心笔记,总结本章的重难点内容;第二部分是课(章)后习题详解,对第3版的所有习题都进行了详细的分析和解答;第三部分为考研真题详解,精选部分名校近年的考研真题,并提供了详细的参考答案。

圣才考研网(www.100exam.com)提供全国所有高校各个专业的考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、国内外经典教材名师讲堂(详细介绍参见本书书前彩页)。购书享受大礼包增值服务【100元网授班+20元真题模考+20元圣才学习卡】。本书特别适用于各大院校学习该教材的师生以及在硕士和博士研究生入学考试中参加公共行政学科目考试的考生。

图书在版编目(CIP)数据

竺乾威《公共行政学》(第3版)笔记和课后习题(含
考研真题)详解/圣才考研网主编. —北京:中国石化出
版社,2011.2

(国内外经典教材辅导系列)

ISBN 978-7-5114-0791-7

I. ①竺… II. ①圣… III. ①行政学-高等学校-教
学参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第016918号

未经本社书面授权,本书任何部分不得被复制、抄袭,或者
以任何形式或任何方式传播。版权所有,侵权必究。

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街58号

邮编:100011 电话:(010)84271850

读者服务部电话:(010)84289974

http://www.sinopec-press.com

E-mail:press@sinopec.com.cn

北京东运印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092毫米16开本17.75印张4彩插421千字

2011年2月第1版 2011年2月第1次印刷

定价:36.00元

《国内外经典教材辅导系列·管理类》

编 委 会

主编：圣才考研网(www.100exam.com)

编委：肖 娟 娄旭海 郭文杰 肖 萌 万对梅
徐少芳 万小峰 胡向木 张文杰 严写水
陆终杰 黄虚心 舒五玲 吴利平 李奋发
许新从 李天堂 连小刚 潘世溢 余应发
张文和 孙汉中 李发良 周益林 苏剑平

序 言

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的辅导资料。我国各大院校一般都把国内外通用的权威教科书作为本科生和研究生学习专业课程的参考教材,这些教材甚至被很多考试(特别是硕士和博士研究生入学考试)和培训项目作为指定参考书。这些国内外优秀教材的内容一般都有一定的广度和深度,但其课(章)后习题一般没有答案或者答案简单,这给广大读者学习专业教材带来了一定的困难。为了帮助读者更好地学习专业课,我们有针对性地编著了一套适用于国内外教材的学习资料,整理了各章的笔记和课(章)后习题,精选了部分名校近年的考研真题,并提供了详细的参考答案。

竺乾威主编的《公共行政学》是我国高校采用较多的公共行政学权威教材之一。作为该教材的学习辅导书,本书具有以下几个方面的特点:

1. 整理名校笔记,浓缩内容精华。本书每章的复习笔记均对该章的重难点进行了整理,并参考了国内名校名师讲授该教材的课堂笔记。因此,本书的内容几乎浓缩了该教材的所有知识精华。

2. 解析课后习题,提供详尽答案。本书参考大量公共行政学相关辅导资料,对每章的课(章)后习题都进行了详细的分析和解答。

3. 精选考研真题,巩固重难点知识。为了强化读者对重要知识点的理解,本书精选了部分名校近年的行政管理学/公共管理学考研真题,这些学校均以该教材作为考研参考教材。所选考研真题基本涵盖了每章的考点和难点,特别注重理论联系实际,突显当前热点,同时精选了大量现实案例并进行了分析。

圣才学习网(www.100xuexi.com)是一家为全国各类考试和专业课学习提供名师网授班、面授班、在线考试等全方位教育服务的综合性学习型门户网站,包括圣才考研网、中华公共管理学习网、中华管理学习网、中华物流考试网等50个子网站。其中,中华公共管理学习网是一家为全国各种公共管理类学历考试和公共管理学专业课学习提供全套复习资料的专业性网站,为考生和学习者提供一条龙服务的资源,包括:网授班与面授班、在线考试、历年真题详解、模拟试题详解、专项练习、笔记讲义、视频课件、学术论文等。

圣才考研网(www.100exam.com)是圣才学习网旗下的考研考博专业网站,提供全国所有院校各个专业的考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、经典教材名师讲堂、考研题库系统(在线考试)、全套资料(历年真题及答案、笔记讲义等)、考研教辅图书等。购书享受大礼包增值服务【100元网授班+20元真题模考+20元圣才学习卡】。

考研咨询: 010-62516421, 4006-123-191(免长途费)

考研辅导: 圣才考研网 www.100exam.com

管理考试: 中华管理学习网 www.100guanli.com

中华公共管理学习网 www.100gggl.com

官方总站: 圣才学习网 www.100xuexi.com

圣才学习网编辑部

目 录

绪 论	(1)
0.1 复习笔记	(1)
0.2 课后习题详解	(9)
0.3 考研真题详解	(19)
第一章 行政组织	(39)
1.1 复习笔记	(39)
1.2 课后习题详解	(47)
1.3 考研真题详解	(54)
第二章 行政领导	(66)
2.1 复习笔记	(66)
2.2 课后习题详解	(71)
2.3 考研真题详解	(77)
第三章 行政决策	(86)
3.1 复习笔记	(86)
3.2 课后习题详解	(93)
3.3 考研真题详解	(98)
第四章 行政沟通	(107)
4.1 复习笔记	(107)
4.2 课后习题详解	(114)
4.3 考研真题详解	(119)
第五章 行政心理	(123)
5.1 复习笔记	(123)
5.2 课后习题详解	(131)
5.3 考研真题详解	(137)
第六章 行政监督	(144)
6.1 复习笔记	(144)
6.2 课后习题详解	(149)
6.3 考研真题详解	(152)
第七章 行政机关管理	(167)
7.1 复习笔记	(167)
7.2 课后习题详解	(170)
7.3 考研真题详解	(176)

第八章 人事行政	(179)
8.1 复习笔记	(179)
8.2 课后习题详解	(185)
8.3 考研真题详解	(192)
第九章 财务行政	(204)
9.1 复习笔记	(204)
9.2 课后习题详解	(212)
9.3 考研真题详解	(216)
第十章 行政立法	(219)
10.1 复习笔记	(219)
10.2 课后习题详解	(223)
10.3 考研真题详解	(226)
第十一章 行政伦理	(233)
11.1 复习笔记	(233)
11.2 课后习题详解	(237)
11.3 考研真题详解	(241)
第十二章 行政文化	(242)
12.1 复习笔记	(242)
12.2 课后习题详解	(248)
12.3 考研真题详解	(251)
第十三章 行政发展	(255)
13.1 复习笔记	(255)
13.2 课后习题详解	(262)
13.3 考研真题详解	(267)

绪论

0.1 复习笔记

一、公共行政概述

1. 公共行政的含义

(1) 西方学者考察的三个角度

①从政府的组织结构来考察公共行政，可以分析西方学者关于小政府和大政府的两种观点。从小政府的观点看，公共行政就是政府组织中行政部门所进行的管理社会事务的活动；从大政府的观点看，公共行政则是政府组织中包括立法、行政和司法三大部门在内的机构管理社会事务的活动。

②从政治与行政的关系角度来加以考察。美国行政学者古德诺认为，政治是政策的制定，行政是政策的执行。

③从管理角度来加以考察。从这一角度出发，公共行政被视作一种协调众人力量以达到共同目标的活动。美国行政学者古立克将这一活动过程具体分解为计划、组织、用人、指挥、协调、报告和预算，即著名的 POSDCORB 七功能说。

(2) 本书观点

公共行政是国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动。这一定义包含三个方面的含义：

①公共行政是一种活动，这一活动的主体是国家行政机构，即通常所说的政府或行政当局，立法和司法机构不在此列。

②这一活动的客体是社会公共事务，限制了作为公共权威的政府的活动范围。

③作为一种活动，公共行政必须依法进行，而且必须是有效的。依法进行，顾名思义就是政府必须以它的法定身份和地位、法定权力和程序进行活动。有效包含着两层意思，即有效性和效率。有效性要求政府依法行政。此外，政府的活动又必须是有效率的，这表现在政府的具体运作功能如 POSDCORB 七个功能上，必须使这些功能得到最佳地发挥。

2. 公共行政的产生及其功能

(1) 公共行政的产生

民族国家的建立，尤其是资本主义国家体制的确立，为公共行政奠定了一个基本的框架。

①在国家体制的结构上，确立了立法、行政、司法分权和制衡的原则；

②在官僚制度上，确立了通过选举和考试择优录用的方式来选拔官员的制度，政务官的任期有限制、文官的常任制以及功绩至上的管理制度；

③工业大革命的大生产方式造成的劳动分工和专业化为现代公共行政的产生提供了又一个重要的条件。

(2) 公共行政精神的三个方面

①主权在民思想。现代行政的政府组织结构在相当程度上是 17、18 世纪一些思想家的

“主权在民”、“人民至上”思想的实现形式。

②法制精神。现代公共行政的法制精神表现在确认法为管理的最高准则，公共行政必须具备合法性基础。

③效率概念。政府的部门化和职能化结构以及政府公务人员的选拔方式体现的就是专业化和追求管理效率的思想，对效率的追求后来成了政府行政改革的恒久主题之一。

(3) 公共行政的功能

①管制功能。公共行政的任务之一是协调和处理社会各种关系和利益，以在整体上维持社会生活的正常运行。管制功能是这一协调所必需的，它表现了公共行政机构的权威性特征以及它所具有的强制性特征，从而使社会的各种活动得以在规范的框架中进行。

②服务功能。行政系统承担着向社会提供各种公共产品的任务，公共产品提供的程度取决于行政系统的服务取向，当然在更大程度上取决于一个社会的经济文化发展的水平。

③维护功能。即维护社会的稳定，维持社会生活的正常运作。

④扶助功能。行政系统有义务对社会的有关团体和组织提供某种帮助，以有助于实现他们的目标，而这些目标的实现通常有利于整个社会的发展。

(4) 现代公共行政方式的变化

①从消极的运作走向积极的运作

传统的公共行政方式主要是忠诚地执行和运用法律，而现代的公共行政除此之外，还创制和解释法律，以及阐释如何以正确的、明智的和符合公共利益的方式去进行这样的创制和解释。

②从直接的运作走向间接的运作

直接运作方式在扩大政府规模和权力的同时窒息了社会的活力，其结果是政府越来越大，官僚主义盛行以及行政低效和浪费。间接运作方式的明显举措是让社会的其他部分包括私人企业、其他社会组织如中介机构等来承担部分政府职能。政府不再直接行使这些职能，但并不放弃对这些职能所负有的责任。间接运作产生的结果是政府规模的缩小、行政费用的减少，以及运作质量的提高和成本的降低。

③从集权的运作走向分权的运作

在行政系统的权力得到加强和扩张的同时，在行政系统内部的运作上都出现了一个从集权到分权的运作方式的变化。分权的运作在整体上体现了市场经济体制对行政系统提出的要求。

3. 公共行政的原则

(1) 法制原则

依法行政是依法治国的一个核心内容。

①依法行政必须有法可依，执法必严；

②依法行政要求政府必须在法律的框架内行使其公共管理的职能，政府没有任何凌驾法律之上的理由；

③依法行政的一个前提性条件是确保司法的独立。

(2) 服务原则

政府的本质是为人民服务，顾客至上意识或人民大众至上意识必须是政府行为的一个起点。服务原则除了人民至上意识之外，还涉及政府行为的两个方面，即反应和质量。反应是指政府对社会大众的愿望和要求必须作出迅速反应；质量则是指政府提供的服务应该是高质

量的，这一质量的评定者是社会大众。

(3)效率原则

①政府活动的有效性；

②政府活动的效益。包括：a. 社会效益和经济效益的平衡；b. 政府活动追求的目标是以尽可能少的投入取得尽可能大的产出。

(4)责任原则

①政府的行为应该对社会大众负责，一个轻率的、鲁莽的、不计后果的政府注定会给社会带来灾难；

②政府应该对自己的行为负责，对自身的失职、失误承担相应的责任。

二、公共行政的理论与实践

1. 西方的公共行政理论

(1)古典学派

①法约尔

a. 指出管理是企业的职能之一(其他职能为技术职能、营业职能、财务职能、安全职能和会计职能)，并继而指出管理有五大功能，即计划、组织、指挥、协调和控制。

b. 提出了著名的管理的 14 项原则，即分工、权力、责任、纪律、命令一致、指挥统一、公利先于私利、报酬、集权、等级制、秩序、公正、主动精神、集体精神，他强调集体精神在企业管理中的重要作用。

c. 提出了著名的“法约尔跳板”原理。“法约尔跳板”原理的解决之道在于若两个部门有问题要解决，则先由其自行协商解决，只有在解决不了的情况下各方才向上报告，再由上级协调。“法约尔跳板”原理旨在保持命令统一的情况下，迅速而及时地解决一般事务，从而使组织最上层得以从繁杂的事务中摆脱出来，专注于一些重大问题。

②马克思·韦伯

马克思·韦伯认为权威的形式有三种：

a. 魅力权威。即权威靠自身的一些超凡脱俗的特征或天赋，或一般人不及的能力对追随者产生影响。其组织特征表现为人际关系基于一种深厚的情感之上，领导者与追随者的关系属救世主和弟子之间的关系，不存在职位、任命、升迁，无明确职权，无法规可循，一切皆随意处理。

b. 传统权威。即权威的行使依赖的是传统、习俗、习惯以及公认的准则。传统权威的组织特征表现为权威者的独断，由权威者决定权力分配，组织成员的行为以争取权威者的宠信为中心，因而组织内部倾轧争斗不断，组织功能不明确，权责不明，官吏的选拔依据的是忠诚而非其必备资格。

c. 合理合法的权威。又称理性权威，其行使依赖的是组织的规章制度、法律法令等。以理性权威为特征的官僚组织的特征表现在：

第一，层级制结构中的每一个职位都是构成一个完整的组织形态的不可缺少的因素；

第二，在此结构中有明确的分工制度，为完成工作目标，每一职位都有相应的法定权力；

第三，各种工作决定有一定的记录在案的法定公式；

第四，行政权和立法权分离，行政人员只是具有管理专长的管理者，而非立法者；

第五，每一层级的行政人员必须具有特殊的才能和经过特殊的训练；

- 第六，人员的选拔通过公开竞争考试进行；
- 第七，每一职位都必须规定明确的职责范围；
- 第八，职位不属私人所有。

③泰勒

科学管理理论的内容：

- a. 劳动方法的标准化，即建立科学的作业方法来取代以往凭经验办事的方法。
- b. 工人培训的科学化，即按试验的作业标准、方法对工人进行培训，使他们能以最好的方法工作。
- c. 建立并实施一种鼓励性的计件工资报酬制度。
- d. 管理职能的专业化，即把计划职能(管理职能)与执行职能(实际操作)分开，设立专门的计划部门，推行职能制和直线职能制。
- e. 劳资双方的合作，将劳资双方的注意力从对现有利益的分配上转移到扩大现有利益。

④古立克和厄威克

归纳了古典学派提出的基本原理：

- a. 通过管理来协调的组织结构是合理和有效管理的关键，人应当恰如其分地适应结构。组织图是监督和控制整个程序的基本工具。
- b. 组织应当根据四个基本标准来建设，即组织服务的目标、任用的程序、处理的人事、进行工作的地方。这些标准取决于特定的环境，组织应当是这些方面的合一体。然而，只要可能，分工和专业化是可行的。
- c. 命令统一或由一个上司指挥是至关重要的，多头指挥会产生混乱和冲突。
- d. 权责相符，权责通过层级授予下级，高层管理应限于提出标准和检查这一标准的执行情况。
- e. 较小的控制幅度。
- f. 系统的计划是组织必须具备的一个功能。

(2)行为学派

①马斯洛的“人类需要层次说”

该理论认为人的需要可以从低到高地分为5个层次：

- a. 生理需要。这是人类最基本的需要，若得不到满足，就无法生存。
- b. 安全需要。满足了生理需要，接着就会产生安全需要，如摆脱失业、生活有保障等。
- c. 社交需要。人活在世上，需要友情、爱情，彼此关心和照顾。
- d. 尊敬需要。包括自尊和受人尊敬，例如个人的成就和才干被人承认。
- e. 自我实现需要，即实现自己的理想和抱负。

②麦克格雷戈的 X 理论和 Y 理论

a. X 理论的人性假设是恶，认为人生来好逸恶劳，没有上进心，大多数人的行为动机建立在对生理和安全的需要上。基于这一对人的认识，X 理论主张采用监督和控制的手段来进行管理。

b. Y 理论则认为人性本善，认为人并非天生好逸恶劳，只要给予鼓励和机会，人们能负起责任，大多数人有一定程度的想象力和创造力。由此，Y 理论主张实行参与管理，以创造人们发挥其智慧和能力的机会。

③赫茨伯格的双因素理论

该理论将影响人们行为的因素分为保健因素和激励因素两种。

a. 保健因素又称“不满因素”，这些因素多数来自周围的环境，如上级的管理和监督、工作条件、人防关系、工作报酬等。包含保健因素的事件能导致人们对工作不满意，这是因为人具有避免不满意的需要，因而它不起激励作用。

b. 激励因素又称“满意因素”，这些因素多数来自任务本身，如工作的内容、性质、工作成就、受到承认、工作责任和工作能力的提高。包含激励因素的事件能导致人们对工作的满意，因为人具有成长和自我实现的需要。

(3) 决策学派

① 西蒙

西蒙认为，如果把所有理论都考虑进去，那么决策是行政的中心。在他看来，管理就是决策。此外，西蒙不同意传统的理性决策模式，认为决策者在决策过程中的理性是有限的，因而主张以“满意”来取代理性决策模式追求的最佳。

② 林德布洛姆

林德布洛姆的渐进决策理论认为政策的制定只是对以往政策的小小修正而已。政策上大起大落的变化是不可取的，因为这会危及社会的稳定。

③ 埃佐尼

埃佐尼的综视(又称混合扫描)模式主张将理性模式与渐进模式结合起来。这一模式把决定区分为根本性决定和非根本性决定，渐进方法适用于非根本性决定，而在涉及根本性决定时，理性决策模式则更适用。

(4) 系统学派

① 巴纳德。他是第一个把组织看作一个社会系统的理论家，提出了“结构性”概念和“动态性”概念。他是非正式组织概念的提出者，也是均衡理论的提出者。

② 20世纪60~70年代，系统理论又引发出两大理论：

a. 生态理论

代表人物里格斯认为行政生态要探讨的是各国的具体国情如何影响并塑造该国的行政，反过来，公共行政又是如何影响该社会的变迁和发展的。他勾勒了三大行政模式，即农业社会、工业社会、过渡社会的行政模式(亦称融合型、衍射型和棱柱型模式)，并从经济、社会、沟通网络、符号系统和政治架构五个因素分析它们与公共行政的关系。

b. 权变理论

权变理论认为不存在一种对所有管理者都适用的一般理论，管理都是因时、因人、因条件而发生变化的。较有影响的有卡斯特的用权变观点对组织的分析，以及菲德勒的领导权变模式。

(5) 经济学家的贡献

① 公共选择理论

以布坎南为首的公共选择理论家的分析出发点是人是理性的自利主义者，人的行为动机是自利的、行动上又是理性的，以获得自身利益最大化。该理论认为，一种良好的政治制度应达到这样一种状况：它不否认政治家存在着追求自身利益的动机，但它能够保证政治家对自身利益的追求的结果是实现国家利益，而要做到这一点，要靠政治市场上看不见的手——选举制度的良性运转。这一观点也引发了对政府作用和职能进行限制的思考与讨论。

② 代理理论

代理理论主张以契约的形式制约代理人的行为，以防代理人谋求自身利益而伤害委托人的利益。这样，代理理论关注代理人的选择和对代理人的激励。

③以新公共管理理论为基础的公共行政改革的特征

a. 偏离传统的公共行政，将注意力集中于取得结果和管理者的个人责任，即不再以过程，而以输出为取向。

b. 以市场取代官僚组织。市场的个人雇佣期限和条件较官僚的职业制具有更多的灵活性。

c. 引入私人部门的管理方法，明确组织和个人目标，以便通过表现指标来衡量其成就。

d. 政府的某些功能通过市场的测试而承包出去。同样，政府干预某一领域也不一定意味着要通过官僚来进行。政府功能的减少成为一种趋势。

e. 把公众视为公共管理机构的客户，向客户作出承诺，确立服务标准。

f. 在资源使用中强调节省，以削减直接成本，提高劳动纪律，以较少的代价做较多的事情。

g. 在公共部门引入更多的竞争性，包括任期合同、公开的投标程序，并使用竞争者作为降低成本和提高标准的关键。

(6)戴维·奥斯本和特德·盖布勒与《改革政府》

①起催化作用的政府，掌舵而不是划桨；

②社区拥有的政府，授权而不是服务，服务由社区提供；

③竞争性的政府，把竞争机制注入提供服务中去；

④有使命感的政府，改变照章办事的组织；

⑤讲究效果的政府，按效果而不是按投入拨款；

⑥受顾客驱使的政府，满足顾客的需要，而不是官僚政府的需要；

⑦有事业心的政府，有收益而不浪费；

⑧有预见的政府，预防而不是治疗；

⑨分权的政府，从等级制到参与和协作；

⑩以市场为导向的政府，通过市场力量进行变革。

(7)新公共服务理论的内容

①政府应该服务于公民而不是将公民看作新公共管理强调的顾客；

②政府应该追求公共利益；

③重视公民权应该胜过重视企业家精神；

④思考要有战略性，行动要有民主性；

⑤强调责任的重要性；

⑥服务而不是划桨；

⑦重视人而不是重视生产率。

2. 转型时期的中国公共行政

在转型时期，中国的公共行政必须处理好以下问题：

(1)政府定位问题

应当明确哪些事是需要政府做的，哪些事是不需要政府做的，哪些事是禁止政府做的，政府的定位问题涉及它扮演的角色以及它的运作方式。

(2)政府官员问题

在整个转型期间，政府官员的道德伦理逐步上升为一个不容忽视的问题。官员的腐败问题已经成为吏治的头号问题，成为全社会关注的焦点问题之一。

(3) 制度建设和创新问题

制度建设和创新在组织结构、领导体制、运作程序和非人格管理方面显得尤为重要。

(4) 依法行政问题

依法行政是依法治国的关键所在。转型时期中国的公共行政如何在运作中摆脱人格化管理，仍然是法制建设面临的一个问题。

(5) 观念更新问题

市场体制的确立以及世界范围内一种新的经济社会形态的出现，要求中国的公共行政有一种新的思维，这首先要进行观念的更新；其次要有世界眼光，全球的一体化过程要求中国在某些方面必须按国际规则行事。

3. 知识经济社会与公共行政

知识经济社会在相当程度上改变着政府的运作结构和方式，并使整个公共管理呈现如下的变化：

(1) 从等级行政向网络行政的发展

①网络行政使得命令、指示、信息等不必再完全通过等级进行传递，网络的传递方式既迅速且面广。

②网络行政的公开度将得到极大的提高，这有助于政府从更广的范围了解情况，也有助于社会对政府的监督。

(2) 从精英行政向大众行政的发展

①随着社会的发展，人民教育程度的提高，尤其是信息技术的普及，以团体或个人形式出现的对行政系统施加的压力、对行政系统的监督会越来越普遍。精英黑箱式的操作将逐渐为公众参与式的操作所取代。

②以团体或个人形式出现的参与也导致一种悖论，即由于利益和取向的不同，参与导致的这些个人和团体之间的冲突也会增加，这对在保持社会活力的同时不失对社会的控制提出了一种新的要求。

(3) 从官僚式行政向企业式行政的发展

简言之，企业式行政的精髓在于使资源获得最大限度的利用，并使其得到最大限度的产出，在于其顾客至上的取向，在于使市场机制发挥作用。

三、公共行政学研究

1. 研究的对象与范围

(1) 公共行政学的研究对象

公共行政学的研究对象是国家行政机关依法管理社会公共事务的有效活动的规律。行政研究的具体对象包括：

①人，指国家行政机关的行政人员（通常称之政府公务员），即进行这一行政活动的主体。公共行政学研究的主题之一就是如何使政府拥有并保持一支素质精良的公务员队伍的问题。

②结构，是行政活动赖以进行的形式。行政体制和组织结构的设计和再设计构成了行政学中组织理论的主要内容。结构不同，活动的方式也不同。

③过程，表现为活动的动态层面，通常是由行政活动的功能构成的，这些功能包括计

划、组织、指挥、协调、沟通、监督、决策、激励、预算、报告等。这些功能构成了行政学的技术性层面的研究对象。功能在行使过程中会以一种关系的形式表现出来。

(2) 公共行政学的研究范围

包括：行政组织、行政领导、行政决策、行政沟通、行政心理、行政监督、行政机关管理、人事行政、财务行政、行政立法、行政伦理、行政文化、行政发展等。

2. 研究的方法及研究的意义

(1) 行政学研究的方法

①规范方法，又称理论方法。其特点是偏重价值考虑，论及的是“应当如何”和“应当是什么”，往往追寻的是一种理想状态的东西。

②经验方法，或实证方法，又称行为主义方法。其特点是专注于寻找事实，只提供事实。它关注“是什么”，而非“应当是什么”，即认为要解决问题，首先要了解问题，主张价值中立。

③案例方法。案例的积累有助于区分某些类型的不同事件，以便采取相应的方法加以解决。

④比较方法。它包括历时性比较和共时性比较。通过比较，可以了解和提供相对较优的公共行政的思想、方法手段和运作，或一些相对较好的公共政策等。

(2) 公共行政学研究的意义

①公共行政研究旨在从行政活动中寻找规律，这些规律可以在不同程度上为行政活动提供指导，这可称之为这一研究的理论意义和学术意义。

②公共行政学研究尤其对处在转型时期的中国公共行政可作出较多的贡献。

③行政学研究对于培养政府公务员，提高其行政管理的水平又是很有意义的。

3. 研究的趋向

(1) 公共行政研究的变化

①从演绎分析转向归纳分析。传统行政学关注于确定基本原则，并把这些基本原则和基本观念作为行政学研究的规范标准，而现代行政学则从现实的行政活动出发，在大量事实材料的基础上产生行政原则并用以分析行政活动。

②从价值分析转向实证分析。传统行政学注重“应然”的分析，偏重于对价值的考虑，而当代行政研究则从“实然”出发，注重事实的调查和收集，以发现行政活动和行政关系的问题。

③从静态的分析转向动态的分析。

④从生理的分析转向心理的分析。

⑤从间接分析转向直接分析。

⑥从单科分析转向多科分析。

⑦从比较分析转向生态分析。生态研究把不同生态的行政体系的特点作为比较的重要考虑内容。

(2) 行政学研究的趋向

①分析西方行政理论，使之本土化的趋向。

②公共行政研究的技术化和专业化趋向。

③公共行政研究的国际合作化趋向。

0.2 课后习题详解

一、复习题

1. 公共行政的原则及主要功能是什么，这些功能发生了什么变化？

答：(1)公共行政的原则具体参见本章复习笔记相关内容。

(2)公共行政的主要功能

①管制功能

公共行政的任务之一是协调和处理社会各种关系和利益，以在整体上维持社会生活的正常运行。管制功能是这一协调所必需的，它表现了公共行政机构的权威性特征，以及它所具有的强制性特征，从而使社会的各种活动得以在规范的框架中进行。

②服务功能

公共行政的过程也是公共产品的输出过程。行政系统承担着向社会提供各种公共产品的任务，公共产品提供的程度取决于行政系统的服务取向，当然在更大程度上取决于一个社会的经济文化发展的水平。

③维护功能

即维护社会的稳定，维持社会生活的正常运作。这对于一个社会的生存是必需的，公共行政若无力履行这一功能，那么一个正常的社会将不复存在。

④扶助功能

行政系统有义务对社会的有关团体和组织提供某种帮助，以有助于实现他们的目标，而这些目标的实现通常有利于整个社会的发展。此外，行政系统还有义务对社会的弱势集团和个人提供帮助。

(3)公共行政功能的变化

①从消极的运作走向积极的运作

这主要表现在传统的公共行政方式主要是忠诚地执行和运用法律，而现代的公共行政除此之外，还在于创制和解释法律，以及如何以正确的、明智的和符合公共利益的方式去进行这样的创制和解释。

②从直接的运作走向间接的运作

直接运作方式在扩大政府规模和权力的同时窒息了社会的活力，其结果是政府越来越大，官僚主义盛行以及行政低效和浪费。间接运作方式的明显举措是让社会的其他部分包括私人企业、其他社会组织如中介机构等来承担部分政府职能。政府不再直接行使这些职能，但并不放弃对这些职能所负有的责任。这一间接运作产生的结果是政府规模的缩小、行政费用的减少，以及运作质量的提高和成本的降低。

③从集权的运作走向分权的运作

在行政系统的权力得到加强和扩张的同时，行政系统内部的运作上也出现了一个从集权到分权的运作方式的变化。分权使第一线的管理者能对变化的环境如人民的要求、愿望、政治、经济形势的变化等作出迅速反应，也使得第一线的管理者能根据变化的情况及时作出决定。分权的运作在整体上体现了市场经济体制对行政系统提出的要求。

2. 公共行政理论受到了哪些主要学派和思想的影响，这些学派的主要特征是什么？

答：公共行政学在发展过程中，有许多思想理论都对其发展产生了重要影响，具体而言，这些理论、学派及其主要代表人物和特征如下：

(1) 古典学派

又称程序学派和制度学派。20 世纪初至 30 年代是这一学派鼎盛的时期，70 年代又有过古典学派的复兴。至今，古典学派仍然在行政学的研究中产生着重要影响。古典学派的研究出发点和目标是“效率和经济”，注重行政程序、组织结构和行政原理的研究，研究着重于规划、组织、人事、指挥和控制这些管理功能。古典学派的研究主旨反映了当时西方国家，尤其是美国工业的巨大进步产生的对管理的要求，包括对政府公共行政的要求。

古典学派有三位重要的人物：

①亨利·法约尔。被称为程序学派创始人，其贡献在于：

a. 法约尔首先指出了管理是企业的职能之一（其他职能为技术职能、营业职能、财务职能、安全职能和会计职能），并继而指出管理有五大功能，即计划、组织、指挥、协调和控制。

b. 法约尔提出了著名的管理的 14 项原则，即分工、权力、责任、纪律、命令一致、指挥统一、公利先于私利、报酬、集权、等级制、秩序、公正、主动精神、集体精神，他强调集体精神在企业管理中的重要作用。

c. 法约尔提出了著名的“法约尔跳板”原理。若两个部门有问题要解决，则先由其自行协商解决，只有在解决不了的情况下各方才向上报告，再由上级协调。“法约尔跳板”原理旨在保持命令统一的情况下，迅速而及时地解决一般事务，从而使组织最上层得以从繁杂的事务中摆脱出来，专注于一些重大问题。

d. 法约尔认为，组织的效率取决于组织的一些内在要素。在他看来，一个组织选人和发挥人的所长是非常重要的，组织同时要给人以培训和教育，这一思想对后来的人际关系及行为科学的发展具有一定的影响。

②马克斯·韦伯

韦伯是第一位比较系统地论述官僚制度的特征，并分析它在西欧工业社会中的作用的学者。韦伯的“官僚”概念指的是一种以管理为目标的社会组织的特定形式。其官僚理论是同他的权威理论联系在一起的。

a. 权威的形式有三种，一是魅力权威，即权威靠自身的一些超凡脱俗的特征或天赋，或一般人不及的能力对追随者产生影响。二是传统权威，即权威的行使依赖的是传统、习俗、习惯以及公认的准则。三是合理合法的权威，又称理性权威，其行使依赖的是组织的规章制度、法律法令等。

b. 以理性权威为特征的官僚组织的特征表现在：层级制结构中的每一个职位都是构成一个完整的组织形态的不可缺少的因素；在此结构中有明确的分工制度，为完成工作目标，每一职位都有相应的法定权力；各种工作决定有一定的记录在案的法定公式；行政权和立法权分离，行政人员只是具有管理专长的管理者，而非立法者；每一层级的行政人员必须具有特殊的才能和经过特殊的训练；人员的选拔通过公开竞争考试进行；每一职位都必须规定明确的职责范围；职位不属私人所有。

③泰勒

泰勒通过强调研究时间和动作以获得人与机器的最高效能，开创了一个追求效率的时代。科学管理理论包括以下一些内容：

a. 劳动方法的标准化，建立科学的作业方法来取代以往凭经验办事的方法；

b. 工人培训的科学化，即按试验的作业标准、方法对工人进行培训，使他们能以最好