



考研专业课辅导系列

2008

行政管理学

考研真题与典型题详解

金圣才 主编

行政管理学



行政管理学

精选全国高校考研真题，并进行详细解答，

参考众多专业讲义、笔记、重难点习题，

一网打尽专业典型考题！



中国石化出版社

[HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM](http://www.sinopec-press.com)

教育出版中心

考研专业课辅导系列

行政管理学
(含公共政策学、公共管理学)
考研真题与典型题详解

金圣才 主编

中国石化出版社

内 容 提 要

本书是基础专业课行政管理学(含公共政策学、公共管理学)各个高校考研真题与典型题详解,是参考行政管理学、公共政策学、公共管理学权威教材、MPA 考试大纲及全国各大院校行政管理学考卷的结构和内容而编著的。全书共分 18 章,每章由三部分组成:第一部分为考点难点归纳;第二部分是考研真题与典型题部分,按概念题、简答题、论述题等形式对考研真题与典型题进行了整理;第三部分为考研真题与典型题详解部分,对第二部分的所有考研真题与典型题进行了详细的解答。

本书特别适用于硕士研究生入学考试中行政管理学、公共政策学、公共管理学科目的考生,也适用于各大院校学习行政管理学、公共政策学、公共管理学的师生参考,对于参加 MPA、职称考试、自考及其他相关专业人员来说,也是学习行政管理学、公共政策学、公共管理学的一本不可多得的学习资料。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学考研真题与典型题详解/金圣才主编. —北京:中国石化出版社,2007
(考研专业课辅导系列)
ISBN 978-7-80164-759-7

I. 行… II. 金… III. 行政管理-研究生-入学考试-解题 IV. D035-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 164073 号

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

金圣才文化发展(北京)有限公司排版

河北天普润印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092 毫米 16 开本 29 印张 690 千字

2007 年 2 月第 3 版 2007 年 2 月第 1 次印刷

定价:52.60 元

(购买时请认明封面防伪标识)

《行政管理学考研真题与 典型题详解》编委会

主编：金圣才

编委：乔柯姣 孙 佳 张 廉 段少伦
潘世溢 余应发 李小龙 张文娟
孙汉中 李 良 周益林 苏剑平
程 慧 万天仪 成冬梅 徐 芳
高 峰 胡三木 皮文杰 严 税
万花因 方小慧 陆 杰 黄 帆
舒 玲 吴利平 李 达 车世纪

序 言

高校考研专业课的历年试题一般没有提供答案，虽然各校所用参考教材各异，但万变不离其宗，很多考题也是大同小异。我们参考行政管理学、公共政策学、公共管理学权威教材、MPA 考试大纲和相关资料，收集和整理了众多高校历年考研真题、典型试题，并进行了详细的解答，以减轻读者寻找试题及整理答案的痛苦，让读者用最少的时间获得最多的重点题、难点题(包括参考答案)，这是本书的目的所在。

本书具有如下特点：

1. 难点归纳，简明扼要。每章前面均对本章的重难点进行了整理。综合众多参考教材，归纳了本章几乎所有的考点，便于读者复习。

2. 题量较大，来源广泛。主要选择40余所高校的历年考研真题、名校题库以及众多教材和相关资料。可以说本书的试题都经过了博选众书，精心挑选，取长补短。

3. 解答详尽，条理清晰。有些题有相当的难度，对每道题(包括概念题)都尽可能给出详细的参考答案，条理分明，便于记忆。考研不同一般考试，概念题要当作简答题来回答，简答题要当作论述题来解答，而论述题的答案要像论文，多答不扣分！

4. 突现热点，联系实际。许多试题涉及当前或将来可能突出的热点问题或现象，这类试题的解答都经过精心设计，分析透彻，条理分明。有些试题的答案参考了相关报刊杂志，有的论述题的答案简直就是一份优秀的论文(部分来自改编的专题论文)，完全可当作范文来准备。

需要特别说明的是：

1. 各高校考研真题的收集和解答，得到北京大学、中国人民大学、复旦大学、浙江大学、武汉大学等高校众多师生的协助和指正，他们还提供了大量的题库、讲义、笔记、作业和期中、期末试卷，在此深表感谢。

2. 许多试题选自各个高校考研真题，其答案参考了众多考研指定教材、复习材料，特别是大量的优秀论文和专题报告，在此表示感谢，如有不妥，敬请指正。

3. 有些考题的时间较早或内容有点过时，但很值得参考，不失为优秀考题，因此仍然选用。一些数据也是当时的数据，也没有必要进行调整，这类题提供的是出题方式和答题思路，读者在复习时，可参考当前的情况进行调整即可。

由于题量较大，解答详细，错误、遗漏不可避免，诚请读者指正，不妥之处和建议可与编者联系，不胜感激。

圣才考研网开设了专业的论坛及专栏，还提供各大院校最新考研考博真题。如有建议或需要其他资料，请登录网站：

圣才考研网 www.100exam.com

圣才图书网 www.1000book.com

金圣才

目 录

第1章 绪论	(1)
1.1 考点难点归纳	(1)
1.2 考研真题与典型题	(3)
1.3 考研真题与典型题详解	(4)
第2章 行政职能和行政权力	(28)
2.1 考点难点归纳	(28)
2.2 考研真题与典型题	(30)
2.3 考研真题与典型题详解	(31)
第3章 行政组织	(70)
3.1 考点难点归纳	(70)
3.2 考研真题与典型题	(72)
3.3 考研真题与典型题详解	(74)
第4章 人事行政	(103)
4.1 考点难点归纳	(103)
4.2 考研真题与典型题	(106)
4.3 考研真题与典型题详解	(108)
第5章 行政领导	(140)
5.1 考点难点归纳	(140)
5.2 考研真题与典型题	(141)
5.3 考研真题与典型题详解	(143)
第6章 行政决策	(165)
6.1 考点难点归纳	(165)
6.2 考研真题与典型题	(166)
6.3 考研真题与典型题详解	(168)
第7章 行政执行	(191)
7.1 考点难点归纳	(191)
7.2 考研真题与典型题	(192)
7.3 考研真题与典型题详解	(194)
第8章 行政监督	(205)
8.1 考点难点归纳	(205)
8.2 考研真题与典型题	(206)
8.3 考研真题与典型题详解	(207)
第9章 行政信息和行政咨询	(235)
9.1 考点难点归纳	(235)
9.2 考研真题与典型题	(237)

9.3 考研真题与典型题详解	(237)
第10章 行政环境和行政文化	(249)
10.1 考点难点归纳	(249)
10.2 考研真题与典型题	(250)
10.3 考研真题与典型题详解	(251)
第11章 行政沟通和行政协调	(272)
11.1 考点难点归纳	(272)
11.2 考研真题与典型题	(273)
11.3 考研真题与典型题详解	(274)
第12章 财务行政	(279)
12.1 考点难点归纳	(279)
12.2 考研真题与典型题	(280)
12.3 考研真题与典型题详解	(281)
第13章 行政立法和依法行政	(290)
13.1 考点难点归纳	(290)
13.2 考研真题与典型题	(291)
13.3 考研真题与典型题详解	(293)
第14章 行政效率	(309)
14.1 考点难点归纳	(309)
14.2 考研真题与典型题	(311)
14.3 考研真题与典型题详解	(312)
第15章 行政改革	(322)
15.1 考点难点归纳	(322)
15.2 考研真题与典型题	(324)
15.3 考研真题与典型题详解	(325)
第16章 公共政策	(362)
16.1 考点难点归纳	(362)
16.2 考研真题与典型题	(362)
16.3 考研真题与典型题详解	(363)
第17章 公共管理	(400)
17.1 考点难点归纳	(400)
17.2 考研真题与典型题	(400)
17.3 考研真题与典型题详解	(401)
第18章 其他热点难点试题详解	(434)
18.1 考点难点归纳	(434)
18.2 考研真题与典型题	(434)
18.3 考研真题与典型题详解	(435)

法；② 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；③ 为了提高行政效率，最好将政党和政治权力等政治因素排斥在行政之外，而将政府文职官员区分为政务官和事务官，并规定事务官在政治上中立。《政治与行政：对政府的研究》是最早的行政学专著之一，对后来的行政学有着深刻的影响。古德诺是行政学的奠基人之一。

5. 霍桑试验

美国的“霍桑试验”是行为科学的发端。从1927年到1932年，梅奥、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”。“霍桑试验”分为三个阶段：第一个阶段，继电器装配室实验和云母剥离室实验。该阶段证明：客观的物质性的变量，比如工厂环境、工作场所、工时长短、疲劳程度、劳动强度、照明条件、身体状况连同工资制度是造成劳动生产率升降的原因，但不是主要的原因。主要原因是工人的态度与情绪的改变，以及与之相关联的团体社会关系的改变。第二阶段，访谈计划。该阶段证明：士气与监督工作存在着因果关系，而士气和监督又与工作产量发生一定的因果关系。第三阶段，绕线机组实验。该实验证明：企业中不仅存在正式组织，而且存在非正式组织；企业成员不仅受正式组织的约束，而且受非正式组织约束。

6. 新公共行政学

亦称新公共行政运动。1968年9月，由美国行政学家沃尔多号召和资助，32位年轻的行政学者会聚于美国纽约州雪城大学的明诺布鲁克会议中心，试图通过回顾和检讨公共行政学的发展历程，讨论公共行政面临的问题，寻求公共行政未来的发展方向。会议提出了“新公共行政学”作为区别以往行政理论的理论标志，并以政府及其官员公共行政管理过程中的价值观和伦理观，作为新公共行政学的核心概念和关键性问题。弗雷德里克森成为新公共行政学的主要代表人物，其观点主要集中在1980年发表的《新公共行政学》一书中。会后，会议的成果由马林尼编辑成名为《迈向新公共行政：明诺布鲁克观点》的论文集，于1971年出版。1988年，即第一次明诺布鲁克会议20年之后，认同新公共行政观点的学者再次会聚雪城大学，试图总结第一次会议以来的发展变化，研讨所面临的新问题以及解决问题的途径。第二次明诺布鲁克会议之后，《公共行政评论》于1989年以《第二次明诺布鲁克会议：公共行政的变迁纪元》为专题刊登了会议的观点。概括起来说，新公共行政学的理论观点主要集中在以下几个方面：① 主张社会正义和社会公平。② 主张改革的、人世的、与实际过程相关的公共行政学。③ 主张构建新型的政府组织形态。④ 主张突出政府行政管理的“公共”性质。⑤ 主张“民主行政”，并以此作为新公共行政的“学术识别系统”。新公共行政运动对公共行政学发展的影响是重大的、持久的，其中不乏一些建设性的争论。但他们的理论主张，尤其关于价值观、道德观和关注现实政策的主张，一直是当代公共行政学的中心议题之一。

7. 现代公共行政的原则

现代公共行政是在一些原则的指导下进行的，这些原则是：① 法制原则。依法行政是现代公共行政最基本的特征之一，也是现代公共行政的要求；② 服务原则。现代政府是由人民公众产生的，政府的本质是为人民服务；③ 效率原则。政府活动在任何场合下都要坚持效率的原则；④ 责任原则。政府在进行行政管理时既要对社会大众负责，又要对自己的行为负责。

7. 法约尔是如何理解“管理”这个概念的? (武大 2003 研)
8. 公共行政研究主要经历了哪几个方面的变化? (上海理工大学 2002 研)
9. 如何认识公共行政的功能? (华中师大 2004 研、2005 研)
10. 简述西方行政管理学的兴起及其原因。(华南理工大学 2004 研; 南京航空航天大学 2006 研)
11. “新公共行政学”的基本内容。(北师大 2002 研; 北师大 2003 研)
12. 怎样理解公共行政的“公共”二字的含义? (四川大学 2003 研)
13. 简述泰罗的科学管理方法。(复旦大学 2000 研)
14. 简述政治与行政的关系。(南京航空航天大学 2006 研)
15. 简述西方学者对“行政”的理解。
16. 简述行政管理学与管理学、政治学、法学、社会学等相关学科的关系。
17. 现代行政精神的主要表现。(北师大 2004 研)
18. 列举国家公共行政管理的主体。(对外经贸大学 2006 研)
19. 现代行政现象主要体现在哪三个方面? (对外经贸大学 2006 研)

1.2.3 论述题

1. 行为科学时期的公共行政管理学有哪几种代表性理论? (上海理工大学 2004 研)
2. 西方公共行政理论述评。(华中师大 2004 研)
3. 如何在公共行政中实现“公正”的基本理论? (上海交大 2004 研)
4. 试论当代中国市场经济的建立与行政发展。(南开大学 2004 研)
5. 论述西方行政学发展的三个阶段及其新趋势。(北京科技大学 2005 研)

1.3 考研真题与典型题详解

1.3.1 概念题

1. 公共行政: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所进行的管理活动。这个定义包括“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面:(1)国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体,由于各国国家政治体制和行政体制各不相同,行政管理的主体也不同,用这种较为抽象的概念可以更多地概括它们的本质和共同点;(2)行政管理的主体并不是国家的最高权力机关,而是与立法、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,它对执行宪法和各种法律负有责任,在宪法和法律规定的范围内进行管理是各国行政组织的一种普遍特点;(3)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。在以私有制为基础的国家中,强调公共行政是一种历史的进步,它本身是资本主义国家中民主政体思想的一种反映。它一方面与封建君主制国家的行政管理相区别,另一方面与私人行政相区别。

2. 行政学:指研究行政管理及其活动规律的科学。行政学的研究对象不是一般的管理活动,而是通过国家行政机关对整个国家社会事务所实施的行政管理。这种管理的范围极为广泛,它不仅包括以政府机构协调运转和提高行政效率为目的的政府内部事务的管理,而且包括以巩固和完善国家组织,维护和发展国家利益为目的的国家重大事务的管理,以及旨在为发展社会的经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事业的社会事务管理。行政学的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。其主要内

容大体上包括三大部分：(1)行政管理的权力主体；(2)行政管理过程和内容，包括行政决策、人事行政、财务行政、机关行政、行政监督等主要环节；(3)行政效率与行政改革。

3. 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。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。

4. 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》一文被称为是行政学发端的标志，威尔逊本人也因此被称为行政学的创始人。

在《行政学之研究》一文中，威尔逊首先批判了当时美国的民主政治体制所表现出来的清淡、迟缓、彼此牵制和行为无力等现象，主张重新认识权力和授权，认为如果对权力控制和使用得当，那么集中的权力则能够更好地为国民造福，这种权力愈大愈好。威尔逊认为，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。事实上，执行一部宪法与制定一部宪法相比较，正在变得愈来愈困难。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。为此，就应当从法律和文件的背后占去开掘出“现实研究法”。威尔逊还认为，要恢复政治的功能，就必须纯洁政府的组织机构，加强执行，提高行政效率。为了效率，应当适当牺牲民工，为此，应当建立一门新的学科，通过它，使民主宪政制度臻于完善。这门学科就是行政学。威尔逊认为国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政部门手中。这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。在政治与行政两分法的基础之上，威尔逊进一步提出，一个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。另外，威尔逊还著有《国会政府》、《美国内阁政府》、《委员会和内阁政府》等论著。

5. 民主行政：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，民主行政理论是60年代新公共行政运动的理论在80年代的发展。按照“主权在民”的宪法精神，有必要强调行政的公共属性，进而使公共行政始终是“主权的委托者”(being trustee of the sovereign)，始终尽心尽责维护社会公平和正义，始终以人民的意志为转移，始终以不断增进人民的福祉为己任。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：

(1) 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。

(2) 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民主政治的必要条件，同时亦是政治民主的不可或缺的重要组成部分。

(3) 确保行政“主权的委托者”的功能地位和作用，实现行政的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。

(4) 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。

6. 霍桑试验：行为科学是应用心理学、社会学、人类学以及其他相关学科的成果，来研究人的行为以及人与人之间关系的一门学科。行为科学最初被称为“人群关系学”，产生于20世纪30年代。其创始人和早期代表人物是原籍澳大利亚后移居美国的乔治·埃尔顿·梅奥和美国的弗里茨·朱利斯·罗特利斯伯格等。他们于1927年在美国芝加哥西方电气公司以新的方式继续进行“霍桑实验”，取得了很大的成功，并由此总结出一套有关人际关系的原理、原则。主要有：①工人不是只受物质因素制约的“经济人”，而是受各种社会因素影响的“社会人”；②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；③企业中除了正式组织外还存在着无形的“非正式组织”；④管理者要寻求和采取一种以社会和人群关系技能为基础的新的领导方式。

7. 政治行政二分法：古德诺在《政治与行政》一书中提出的一种观点，认为政治与行政是所有政府具有的两种基本功能。政治与政策和国家意志的表达相关，存在于政府表达国家意志所必需的活动中；行政则与这些政策的执行相关，存在于政府执行国家意志所必需的活动中。由于政府体制的不同，这两种功能的区分程度及其关系也会表现出一定的差别。一般而言，政府的民主程度越低，国家意志的执行功能与表达功能之间的区别也就越小。但是，即使在君主制政府中，分工的需要也都使区分这两种功能成为不可避免。自此以后，“政治是国家意志的表达”和“行政是国家意志的执行”就成为行政学中一种影响很广的观点。政治和行政分离的理论是对19世纪80年代美国政府体制改革经验的概括和总结。

8. 古德诺：美国著名学者，行政学的奠基人之一。曾任美国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脱总统的经济与效率委员会顾问。古德诺长期教授行政法学。他最有代表性的名著，是1900年出版的《政治与行政：对政府的研究》一书。

古德诺全面、系统地论述了两分法理论，认为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。所谓政治，是国家意志的表现，也是民意的表现和政策的决定。它是由议会掌握的制定法律和政策用以表达国家意志的权力。所谓行政，是国家意志的执行，也是民意的执行和政策的执行。它是由行政部门掌握的执行法律 and 政策的权力。这样，古德诺就否定了立法、司法、行政的三分法，而代之以政治与行政的两分法。古德诺进一步认为，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。为了提高行政效率，最好将政党和政治权力等政治因素排斥在行政之外，而将政府文职官员区分为政务官和事务官，并规定事务官在政治上中立。

古德诺一生论著甚丰，较有影响的还有：1895年的《市自治：行政研究》、1897年的《市政问题》、1909年的《市政府》等。

9. 典范：又称典则、范式、典则规范，典范革命亦称范式转换。1962年，美国科学史家托马斯·库恩(Thomas. Kuhn)在其《科学革命的结构》一书中，首次从学术的角度明确提出了关于典范或范式及其意义的概念。库恩指出：在科学的意义上，一个范式就是关于现实的一套较为系统的假设。这一套假设主要包括用以阐释和说明某一类现实的规则，而这些规则表现为人们观察现实世界的观点、理念和基本的价值判断标准。范式的存在是多种多样的，好的范式的作用就在于其假设可以更全面、更准确地反映现实的世界。但是，范式存在

务官的任期有限制、文官的常任制以及功绩制上的管理制度。

③ 工业革命的大生产方式造成的劳动分工和专业化为公共行政的产生提供了又一个重要的条件。公共行政是一种专业化的管理，这首先表现在政府组织的结构是根据职能的分工来设计的，职能化和部门化的结构方式有效地行使了对社会的管理。其次表现在政府公务人员的背景和从事的工作是专业化的，这使得政府公务人员得以娴熟地处理有关的行政事务。

4. 简述政府行政管理现代化的基本要求。(中山大学 2003 研)

答：行政管理现代化是指行政机关及其工作人员在其管理活动中运用现代科学技术和时代精神改造行政管理体制和优化行政管理手段以提高行政公平性和行政效率的过程。它与政治生活现代化和经济生活现代化密切相关。其基本要求有思想观念现代化、行政职能合理化、组织结构效能化、行政依法化、方法手段科学化等五个方面：

(1) 思想观念现代化。思想观念现代化必须以现代化的行政管理为归依，形成自觉的行政意识，开放的行政观念，优良的行政传统，良好的行政习惯，科学的行政思想，正确的行政价值，积极的行政理想，健康的行政心理，高尚的行政道德。当然，建设现代化的思想观念，对思想观念的整合与再造，绝不意味着否定我国传统思想观念的合理部分，而是在继承、弘扬我国优秀思想观念的同时，借鉴外来文化，从国情出发，积极吸收中外现代科学文化中合理的思想观念因素，创立有中国特色的社会主义现代思想观念。

(2) 行政职能合理化。十一届三中全会以来，我国行政职能进行了一系列的转变，使之逐步合理化。主要是职能重心的转变(坚持以经济建设为中心)和职能方式的转变。这种转变体现在三个方面：① 由运用行政手段为主转向运用经济手段为主，在当前建立和发展社会主义市场经济体制的新的历史条件下，经济手段的运用显得尤为重要；② 由重视计划、排斥市场转向把计划与市场有机结合起来；③ 由微观管理、直接管理为主转向宏观管理、间接管理为主。政府的经济职能主要是宏观调控，提供服务和检查监督。

(3) 组织结构效能化。行政组织结构是指构成行政组织各要素的配合和排列组合方式。它包括行政组织各成员、单位、部门和层级之间的分工协作以及联系、沟通方式。结构合理、运转灵活的行政组织是实现行政目标，提高行政效率的重要组织保证。行政管理的现代化必然要求行政组织结构的合理化，比如合理划分权限、实现政企分开以及建立完善的行政管理体系等等，使得行政组织结构的效能最大化。

(4) 行政依法化。依法治国，建设社会主义法治国家，是新时期党和国家重要的治国方针。而依法行政则是依法治国的基础，依法行政就是指在国家机关及其工作人员在进行行政管理活动中要确保宪法、法律和法规的顺利实施，不得违反宪法、法律和法规的规定，以宪法、法律和法规的规定来约束自己的行为，在依法行政的过程中提高行政的效率，促进行政管理的现代化发展。

(5) 方法手段的现代化是实现行政管理现代化的基础和前提。推进电子政务建设，即是实现行政管理现代化的重要手段。它有利于健全和完善社会主义经济体制；有利于改进政府的工作效率和决策水平，提高勤政和廉政水平；有利于加强宏观调控力度，保证政府职能转变的顺利推进。

总而言之，我国是一个发展中国家，行政管理既要积极与国际先进管理体制和管理方式接轨，更必须立足国情。在推进行政管理现代化时，要清醒客观地分析我们现有的管理水平和现实的管理对象。切不可超越发展阶段，盲目照搬发达国家经验。我国在发挥政府作用方

面的研究还处于初始阶段，面对当前的复杂形势，行政管理现代化的路该怎么走，要精心论证；反复权衡，审慎决策。

5. 行政与管理的区别。（中南财大 2003 研）

答：（1）行政的概念有广义狭义之分。广义上讲，把国家机关和非国家机关，如企事业单位、社会团体乃至私人组织中的计划、决策、协调、人事、后勤事务等管理活动，称为行政；狭义上，认为行政是政府机关执行的任务和进行的活动。概括来说，行政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。

（2）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。但在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个不同的管理主体和管理行为。

（3）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。

① 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，人们为了生存就要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，这时管理代表了统治阶级的意志，具有鲜明的阶级性，行政才产生。

② 从横向来看，管理的外延更宽，从生活到生产，从经济到政治，从个人家庭到国家都需要管理，都存在管理。但是，并非所有管理都属于行政，只有国家的政务管理活动才是行政。

③ 行政是管理，因为它具有管理的一般要素和特点；但行政只是管理的一种，是有特定意义的管理。国家行政机关对国家各种事务所进行的管理，才是行政管理。

6. 辨析：古德诺对政治—行政二分法的兴趣主要在于政治与行政的“分离”。（武大 2003 研）

答：（1）这种提法不太正确。古德诺的政治—行政二分法是对威尔逊提出的政治与行政二分法做出的进一步的阐释和发挥。

（2）古德诺认为政府表达国家意志的活动就是“政治”，而政府执行国家意志的活动就是“行政”。在《政治与行政》中古德诺明确提出，政治与行政是所有政府具有两种基本功能，政治存在于政府表达国家意志所必需的活动中，行政存在于政府执行国家意志所必需的活动中。古德诺之所以提出政治—行政二分法，是为了明确国家的职能，是建立在对孟德斯鸠三权分立理论的批判的基础上的。他认为三权分立学说不符合民主国家的实际，民主国家的主要职能只有政治与行政两种，司法功能只是行政的一小部分。

（3）所以说，古德诺对政治—行政二分法的兴趣不仅在政治与行政的“分离”，更主要的是明确民主国家的职能。

7. 法约尔是如何理解“管理”这个概念的？（武大 2003 研）

答：亨利·法约尔被誉为“法国科学管理之父”。法约尔通过对企业全部活动的分析，将管理活动从经营职能：包括技术、商业、财务、安全和会计等五大职能中提炼出来，成为经营的第六项职能。区别了经营和管理，法约尔进一步提出了普遍意义上的管理定义，他认为管理是普遍的一种单独活动，有自己的一套知识体系，由各种职能构成，管理是管理者通过完成各种职能来实现目标的一个过程。其中行政管理活动又分为计划、组织、指挥、协调

机构。

(2) 明确了行政活动的目的和性质。如果进行抽象的研究,所有的行政管理都有同样的职能、程序、要素或过程。但是,不同的行政管理活动有不同的目的和性质。如封建国家的行政管理的目的和性质是巩固王权和少数人的统治、私人行政的目的和性质是为了盈利,而公共行政的目的和性质主要是为公众提供服务。由于国家的本质是阶级统治的工具,在资本主义国家中,其行政前面虽然加了“公共”二字,但其目的和性质与其词义仍有本质的区别,“公共”两个字只说明了政府职能的形式而不是本质。

(3) 强调行政所负的社会责任和义务。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。

(4) 强调公众的参与性。行政的整个活动过程和广大公众的利益有密切联系,这种参与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。

(5) 强调了行政活动的公开性。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。由于“公共”一词具有上述这些主要内容,因此“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词要丰富得多。

13. 简述泰罗的科学管理方法。(复旦大学 2000 研)

答:(1)科学管理的基础和原则

泰勒创立一种新的管理体制,并且建立起具有“积极性和激励”特点的“科学管理”理论。在泰勒看来,一切管理的基础在于认清人的本性并由此而设计出合理的生产体制。他认为人天生就有厌恶工作的本性,其表现就是人人具有“磨洋工”、“怠工”、“慢慢来”的习性。这种习性并不是后天形成的,而是一种天性与本能。因此工作对人来说是一件万不得已的事。正因为人的本性是害怕工作,而工作的惟一目的是为了追求物质利益,因此,人的最大欲望就是获得金钱。只有金钱才能吸引和诱使工人勤快地干活。也正因为人天性是懒惰的,因而对人就不能过分地相信。管理就是要对付人的消极与被动,对他们要加以控制、惩罚、威胁。

在泰勒看来,在工厂里,到处存在“怠工”或“磨洋工”的现象,其原因有两个:一是由于人们有一种贪图轻松的自然本能和倾向,我们不妨称之为本能的“磨洋工”行为;二是由于不科学的人事体制和人事关系造成的,我们不妨称之为由生产体制所造成的“磨洋工”。泰勒认为,导致这种“磨洋工”现象的还有另外一个重要原因,这就是管理体制问题。旧的管理体制不是运用科学的方法,而是依赖粗糙的经验;不是由专家对工人的操作和所需时间进行详尽的测定,结果,工人只是从其本能出发来劳动。

泰勒认为在旧的管理体制下,工人是由于雇主实施一些特定的激励而发挥主动性与积极性的。因此可称之为“积极性加刺激性”型的管理或称“任务管理”体制。泰勒认为,在旧体制下,所有的计划工作都是由工人的个人经验来决定的。而运用科学的管理原则,生产的计划必须由管理人员依据科学的规律来制定。在这种体制下,计划人员的专职就是预先制定计划,有科学依据地去找找到使劳动的每一部分工作能够做得又好又经济的方法。

为此,泰勒提出了科学管理的四条原则:

① 用对工人操作的科学研究来取代旧的单凭经验对工人管理的方式,以形成科学的劳

动过程。

② 在对工人的选择与培训上按科学来办事，以形成科学的选人与用人过程。

③ 对经济科学挑选和培训的工人进行科学管理，从而促使科学培训与科学的劳动过程相结合。

④ 正确划分工人与管理人员的实际工作，从而形成管理者与工人的经久性合作。

(2) 科学管理的主要内容

在提出科学管理的四条原则后，泰勒又总结出科学管理的内容：

① 必须建立良好的管理目标，根据目标分工协作，从而降低生产成本，使工资得到提高。

② 为了达到预期目标，管理者必须运用科学方法对它的全面问题进行试验和总结，以定出相应的控制原则和标准程序。

③ 根据各种工作岗位要求，科学地安排员工，并科学地配置工作条件，创造良好环境，以便员工能完成工作定额。

④ 精心挑选员工，并进行科学而恰当的培训，使之掌握工作技术，达到定额。

⑤ 必须在上下之间（即劳资之间）培养出友好的合作气氛，维护各自良好的心理状态，以便上述原理得以应用。他们：“资方和工人的紧密、亲切和个人之间的协作，是现代科学或责任管理的精髓。”

从上面的论述可以看出，泰勒研究科学管理是基于一个基本思想，即劳动生产率的提高。劳动生产率的提高与其说是依赖于人的因素，不如说是依赖于管理体制。在放任的旧式管理体制下，生产效率低下；而在科学管理体制下，生产效率就提高。管理与技术性的生产设备不同，后者是作业问题，而管理是个组织问题。泰勒认为，高效率取决于形成一个健全的组织。因此，从这个意义上可以说，科学管理的本质就是设计合理的职能组织。

14. 简述政治与行政的关系。（南京航空航天大学 2006 研）

答：（1）关于政治与行政的关系，美国学者威尔逊和古德诺都有论述，威尔逊提出了“政治与行政二分法”的思想，认为“政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行”，凡是属于执行国家意志的管理部门及其管理活动，都是行政。

政治和行政都是社会历史现象，都是建立在一定经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑。

（2）两者既密切联系又有一定的区别。

政治的实质是阶级之间的关系，其核心是国家政权；而行政正是以国家政权为后盾、以维护和巩固国家政权为根本任务的。因此，政治主导行政，行政从属于政治。行政的目标、职能、行为和活动，都在不同程度上体现了政治的目标、职能。因此，政治与行政是难以分开的。

15. 简述西方学者对“行政”的理解。

答：西方学者对行政的理解有三种观点。一是狭义行政说。认为行政是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。它以美国行政学家魏劳毕为代表。在《行政学原理》一书中，依据立法、行政、司法“三权分立”的原则提出行政仅仅是指政府行政部门的政务活动的观点。这种观点的意义在于把行政概念的质的规定性表述得较为明确，有助于人们在研究行政管理问题时能较好地区别和把握行政管理活动与其他类型管理活动的异同及其自身特点。其缺陷是局限性大，不能全面反映当代三权之间相互渗透、行政权逐步扩大的现状

的一个新的学派，即行为主义学派或逻辑实证主义学派。

③ 西蒙在行政学理论方面最突出的贡献，是把决策概念引入行政管理，建立了一个比较完整的决策理论体系。西蒙认为，管理就是决策，决策是行政的中心，行政行为之根本就是组织中决策制定的整个过程。因此行政学必须注重决策问题的研究。西蒙采用行为主义的行政研究方法，系统地研究了行政决策过程。他把决策过程分为三个阶段，即情报阶段、设计阶段、抉择阶段，强调整个决策活动过程，需要对实际情况的真切了解，需要上层和下层的密切配合，需要信息沟通。

④ 西蒙还十分重视决策中的所谓“价值”的研究，他认为行政决策所涉及的因素：一是价值因素，二是事实因素，前者是目的，后者是手段，强调决策不能只注意事实和过程，而忽视社会的价值。

⑤ 西蒙还从决策过程的角度研究行政组织，认为行政组织的作用在于提供一个有利于作出合理决策的组织结构。西蒙强调，行政组织要为决策活动提供各方面的信息，要确定行政组织及其所属机构的活动目标，要确定各个层级组织成员制定决策的范围，并要为达到组织目标创造各种条件和提供各种有效手段。所以，人们把西蒙的组织理论称为决策过程组织理论。

行为科学时期行政学研究获得了重大进展。从总体上说，行政学研究着眼于行政现象中人的行为的动机、过程和效果，重视人的各种需要和非正式组织的作用，重视激励人的积极性和民主的领导方式。

2. 西方公共行政理论述评。（华中师大 2004 研）

答：西方现代公共行政理论的研究始于 19 世纪末和 20 世纪初。两个标志性事件预示了这一研究的开端。一是 1887 年美国学者、后来成为美国总统的伍德罗·威尔逊发表了一篇《行政研究》的文章。二是 1926 年罗纳德怀特撰写了美国第一本大学教科书《行政学导论》以及 1927 年威洛毕撰写了另一本大学教科书《公共行政原理》。自此，公共行政的理论研究在西方国家，尤其在美国取得了长足的发展。以下从学派的角度对西方的公共行政理论作一归纳和评价。

（1）古典学派，也称程序学派和制度学派。代表人物为：程序学派创始人的法国人亨利·法约尔、德国社会学家马克斯·韦伯和科学管理之父的美国泰罗。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。从管理角度产生的影响或许是首屈一指的。

（2）行为学派。该学派经历了一个从“人际关系”到人类行为科学的发展过程。早期的行政研究注重组织结构、组织程序以及行政管理原理的研究，对人的假设是“经济人”，忽略了对于“团体人”的研究。20 世纪 20 年代末 30 年代初，著名的霍桑实验在哈佛大学教授梅奥的带领下开始弥补这方面的不足。“社会人”的概念取代了“经济人”的概念，同时将非正式组织的概念引入管理学，认为在任何正式组织中都存在着非正式组织，要重视正式组织的作用，也不能忽略非正式组织的作用。霍桑实验开创的人际关系以及对人及其行为的研究在管理发展史上具有里程碑式的意义。自此以后，对管理中的一个主要因素人的研究方兴未艾，并出现了一系列有影响的理论。重要的有马斯洛 20 世纪 40 年代提出的“人类需要层次说”。这一理论认为人的需要可分为 5 大类，按先后次序分别为：生理需要；安全需要；社