

国内外经典教材辅导系列·管理类

圣才学习网
www.100xuexi.com

夏书章《行政管理学》(第4版)

笔记和考研真题详解

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

国内外经典教材辅导系列·管理类

夏书章《行政管理学》 (第4版)

笔记和考研真题详解

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学习辅导资料。张成福、党秀云著的《公共管理学》是国内最受欢迎的标准公共管理学教材之一。本书遵循最新修订版的章目编排,共分为15章,每章由三部分组成:第一部分为复习笔记,总结本章的重难点内容;第二部分是课(章)后习题详解,对修订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。

圣才学习网/圣才考研网(www.100exam.com)提供张成福、党秀云《公共管理学》等国内外经典教材名师讲堂、各种管理类考试辅导方案(保过班、面授班、网授班等),并精心制作了面授班与网授班的全套授课光盘。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管理学科目考试的考生。

图书在版编目(CIP)数据

张成福《公共管理学》(修订版)笔记和考研真题详解/圣才考研网主编. —北京:中国石化出版社, 2010.12

国内外经典教材辅导系列

ISBN 978-7-5114-0691-0

I. ①张… II. ①圣… III. ①公共管理—高等学校—教学参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第226733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

北京富生印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092毫米16开本17.75印张4彩插400千字

2011年1月第1版 2011年1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学习辅导资料。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与国内外教材配套的复习资料,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。

夏书章主编的《行政管理学》是我国高校采用较多的行政管理学权威教材之一。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. 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。

3. 补充典型题,提供详尽答案。本书参考大量公共管理学相关辅导资料,针对每章的重难点补充整理了典型题,并给出了详细的分析和解答。

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:面授班与网授班、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,是一家提供全国所有院校考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、题库系统(在线考试)、全套资料(历年真题及答案、笔记讲义等)、教辅图书等全方位教育服务的大型考研平台。

圣才考研网提供夏书章《行政管理学》等国内外经典教材名师讲堂、各种管理类考试辅导方案,并精心制作了面授班与网授班的全套授课光盘。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】。

详情登录网站:www.100exam.com(圣才考研网)

购书购盘热线:010-62573996 QQ:742045041(北京圣才书店)

圣才学习网编辑部

目 录

第1章 公共管理导论	(1)
1.1 复习笔记	(1)
1.2 课后习题详解	(6)
1.3 考研真题详解	(13)
第2章 公共管理者的角色与知能	(17)
2.1 复习笔记	(17)
2.2 课后习题详解	(19)
2.3 考研真题详解	(23)
第3章 公共部门的角色	(25)
3.1 复习笔记	(25)
3.2 课后习题详解	(30)
3.3 考研真题详解	(36)
第4章 公共部门战略管理	(47)
4.1 复习笔记	(47)
4.2 课后习题详解	(51)
4.3 考研真题详解	(54)
第5章 公共政策的设计、执行与评估	(57)
5.1 复习笔记	(57)
5.2 课后习题详解	(65)
5.3 考研真题详解	(72)
第6章 公共组织管理	(82)
6.1 复习笔记	(82)
6.2 课后习题详解	(91)
6.3 考研真题详解	(100)
第7章 公共组织中的领导	(110)
7.1 复习笔记	(110)
7.2 课后习题详解	(115)
7.3 考研真题详解	(121)
第8章 公务人力资源管理	(127)
8.1 复习笔记	(127)
8.2 课后习题详解	(136)
8.3 考研真题详解	(142)
第9章 公共预算与财务管理	(147)
9.1 复习笔记	(147)

第十二章 行政法治	(217)
12.1 复习笔记	(217)
12.2 考研真题和典型题详解	(221)
第十三章 行政监督	(239)
13.1 复习笔记	(239)
13.2 考研真题和典型题详解	(246)
第十四章 公共危机管理	(258)
14.1 复习笔记	(258)
14.2 考研真题和典型题详解	(264)
第十五章 办公室管理与后勤管理	(278)
15.1 复习笔记	(278)
15.2 考研真题和典型题详解	(282)
第十六章 政府绩效管理	(290)
16.1 复习笔记	(290)
16.2 考研真题和典型题详解	(300)
第十七章 行政改革与发展	(315)
17.1 复习笔记	(315)
17.2 考研真题和典型题详解	(318)

第一章 导 论

1.1 复习笔记

一、行政管理与行政管理学

1. 行政管理在社会生活中的地位和作用

行政管理主要是指国家各级政府部门在执行法定职能及其具体运作的过程中，对于所经历的程序、环节，以及所处理的事项和解决的问题等一系列的管理活动。

(1) 行政管理原是公共管理的重要组成部分，在社会生活中占有重要地位和发挥着重大的作用，影响到广大民众的切身利益。

(2) 行政管理在各种管理之中，是涉及面最广和最具有权威性的管理。

(3) 行政管理的实践和改革呼唤行政管理学的产生、发展和创新。

2. 行政管理学的创立及其发展状况

(1) 行政管理学科的历史发展

行政管理学真正作为一门新兴独立学科的创建，发生在美国。原因如下：

①与欧洲各国相比，美国立国较晚，历史还不太长，所受的旧传统束缚少，创新和进取精神强。

②美国作为后起的资本主义国家，与老牌资本主义国家相比，科学技术和工商业都很发达。科学管理也首先用于工商管理，促进和加速了行政管理学这门新学科的建立。更重要的是经济发展强烈呼唤行政管理改革。

③美国依孟德斯鸠“三权分立”的学说建国，实行立法、司法、行政三权分立。

④美国政治学和法学等领域，有一批重量级学者，在酝酿和创立行政管理学的早期，起了决定性的积极作用。如威尔逊、古德诺、怀特等。

(2) 行政管理学科发展要注意的有关情况

①学科的综合性要求吸收邻近、边缘、相关、交叉、渗透学科，如政治学、经济学、法学、社会学、心理学、教育学、领导学、财政学和新科技等知识。这是学科发展的需要。

②在同类即管理类学科中，尤其是管理科学和企业管理许多新的理论观点和实践经验有相通之处，应对其发展动态密切留意，从而受到启发。

③学科的国际化，使我们可以参考借鉴各国学者的意见和经验。

④学科的应用性，要求贯彻“学以致用”的原则，从实际出发，在弄清国情的基础上建设和发展这门学科。

3. 行政管理学研究的对象、内容和方法

(1) 行政管理学研究的对象

①作为国家权力的执行机关，国务院（中央人民政府）和各级人民政府是行政管理的主体；

②国家和社会的法定公共事务和政府内部事务是行政管理的客体；

③公共管理必须共同遵守民主法治这一根本原则，行政管理更要率先示范；

- a. 公共行政与私部门的行政没有本质的区别；
- b. 强调一般管理或类同管理；
- c. 企业绩效优于政府绩效，而主张师法企业，提高政府绩效。

公共行政即管理学的发展，形成了有管理无公共的窘境，完全忽略了公共管理所处的政治环境和公私管理之差异，由于大环境之差异，私部门管理的知识、技能、概念与工具，在引入政府部门运用后，产生格格不入甚至失灵的情形。

(2) 公共管理发展的时代背景

① 政府规模的扩大和政府角色的膨胀以及社会对政府之不满

二战后，在福利国家观念的推动下，政府的权力不断扩张，政府的职能范围扩大，政府的角色日益多样化，这导致政府必须投入大量的资源以提供公共服务。

同时，为支付大量公共开支所采取的重税政策也导致经济竞争力的下降和民众的不满。

② 经济因素与财政压力

a. 工业化国家朝着福利国家的方向发展，造成政府每年必须负担庞大的转移性财政支出，拖垮了政府的预算和经济，造成经济衰退、失业率的上升，形成了政治、经济的不稳定。

b. 国际经济的自由化趋势所造成的竞争压力逐渐加剧，对各国政府均造成巨大的改革压力。促进国内经济发展、节省政府施政成本、提升国际竞争力成为各国执政者面临的核心课题。

③ 社会问题与政府不可治理性的增加

a. 随着工业化和科技发展，在社会进步的同时，也引发了诸多的社会问题，如人口膨胀问题、都市化问题等。政府所面临的公共问题的复杂性、动荡性和多元性环境，导致政府不可治理性的增加。

b. 传统的政府功能已不足以应对日益复杂的社会问题，加之官僚体系本身的缺陷引发了民众对政府的信任危机，使政府的存在充满了合法性危机。让公共服务回归社会、市场的呼声日渐高涨，缩小政府职能成为一股潮流和趋势。

④ 新右派学说与保守主义政治意识形态的巨大影响

从20世纪70~80年代起，具有保守主义政治倾向的政党在西方执政，新右派学说抨击60年代盛行的社会福利国家和政治的缺点，并认为政府失灵比市场失灵更为严重，应将私部门管理引进公部门之中，使政治控制得以强化、预算削减、专业自主性降低、公务员的工会弱化，同时，半竞争性的架构将克服官僚体制天生无效率的弊端。

2. 公共管理的研究途径以及特质

(1) P 途径下的公共管理

P 途径下的公共管理是指以公共政策为研究途径的公共管理理论研究。该理论研究认为，公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。P 途径研究的公共管理一般将公共管理者界定为高层次的政策管理职位，而非日常行政事务的管理者，同时特别强调具有政策制定权的高级行政主管的管理策略，并相当重视公共管理的政治面向。以研究取向而言，P 途径十分重视非理论性的、非量化的，以实务为基础的规范取向；在研究方法上，大多是采用个案研究法。

公共政策取向的公共管理有三个基本特点：

- ①视公共管理为政策分析的互补之物，成为这些学院教学课程的方向；
- ②在教学研究上十分重视个案研究，以从事实务工作者的经验为素材；
- ③以高层管理者，特别是政治性任命官员为教学研究对象，致力于促进此类人员与学界之间的沟通对话。

(2) B 途径的公共管理

B 途径的公共管理是指以企业管理为研究途径的公共管理理论研究；B 途径的公共管理与 P 途径的公共管理的区别在于：

①P 途径的公共管理试图摆脱传统公共行政，形成独立的管理领域；B 途径的公共管理则试图与公共行政合流。

②P 途径的公共管理认为公私部门管理有别；B 途径的公共管理者则认为公私部门的管理没有质的差异，应以较严谨的态度发展实证理论来描述与解释公私部门的异同。在此前提下，B 途径的公共管理者偏好、认同并接受企业管理的概念与工具，并将之引入运用于公共部门的管理。

③P 途径的公共管理几乎完全依赖案例研究为获取知识的工具；B 途径的公共管理兼采案例研究与量化研究作为教学研究的方法。

④P 途径的公共管理长于个案的处理与分析；B 途径的公共管理比较重视学术的研究与理论的建构，长于从不同的学术领域中吸取有用的理论、技术与方法。

⑤P 途径的公共管理以高层管理者，特别是政治性任命人员为主要教学研究对象；B 途径的公共管理以具备文官资格的公共管理者为主要教学研究对象。

3. 公共管理学的特质

(1) 公共管理基本上是一个整合性的概念，基本上是一种介于企业管理与公共行政之间的“第三条道路”。

(2) 公共管理是将私部门的管理手段运用于公共部门，但并未改变公共部门的主体性。公共管理并不否定公共部门的特性。

(3) 公共管理重视与外部环境的关系，强调以最高管理者的战略设计、政策设计为焦点。任何公共事务的管理必须解决两大问题，即内部技术问题和外部整合问题。当代公共管理非常重视外部整合问题。

(4) 公共管理不完全等于“政府管理”，而意味着一种新治理。它强调治理，即由众多行动者组成的一个关系网络和众多行动者之间的合作伙伴关系。

(5) 公共管理强调价值调和与责任。公共管理强调价值的调和，不仅重视“三 E”，即经济、效率、效能，同时也重视公平、正义和民主。

(6) 公共管理关注和重视政府改革与再造。政府部门的改革、变革、再造、创新一直是公共管理研究的主体。这反映了公共管理理论与实务之间结合的特性。

(7) 公共管理是一个科际整合的研究领域。随着社会事务的多样化和复杂化，公共问题的解决日益依赖于多学科共同努力。

三、公共管理与私部门管理的区别

(1) 政治权威与经济权威

①公共管理在本质上是国家的活动，不可避免地包括政治权威的作用。

②私部门或组织的管理是非公权力的行使，即市场的权威或经济的权威的行使。这种权威非制度与法律所授予，往往不能以国家的强制力为后盾，是来自经济性的市场力量。

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。

行政管理学又称公共行政学、行政学、公共事务管理学、公务管理学等，是关于公共行政制度或行政体制及其运行机制的合法性、合理性、有效性、发展性的比较系统的思想、理论、逻辑、知识和方法的体系。在一般情况下，它主要反映政府（国家行政机关）管理国家事务、社会事务和自身事务的活动，并通过对这些活动的本质与现象、主体与客体、观念与技术、内容与形式、制度与过程、历史与未来的研究，开掘公共行政管理的规律性，帮助和推动这些活动的科学化、法制化、规范化、合理化、效率化和时代化的进程。行政管理学是一门以狭义政府即各级国家行政机关为主要研究对象，涉及领域广泛、内容丰富、综合性和动态性较强的理论与应用相结合的相对独立的学科。

2. 行政管理（中山大学 2005 年研）

答：行政管理主要是指国家各级政府部门在执行法定职能及其具体运作的过程中，对于所经历的程序、环节，以及所处理的事项和解决的问题等一系列的管理活动。

（1）行政管理原是公共管理的重要组成部分，在社会生活中占有重要地位和发挥着重大的作用，影响到广大民众的切身利益。

（2）在人类社会的发展过程中，不同性质和方式方法的行政管理从来没有间断过。原因在于行政管理在各种管理之中，是涉及面最广和最具有权威性的管理。

（3）行政管理的实践需要和改革需要也呼唤行政管理学的产生、发展和创新。

3. 威尔逊（中山大学 2005 年研）

答：威尔逊是美国著名的政治家、公共行政学的创始人，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。他在 1887 年发表的《行政学之研究》一文被认为是行政学发端的标志，威尔逊的主要贡献是：

（1）强调了公共行政活动及其研究在所有国家现象中的特殊意义。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，应当把研究的重点放到行动的政府方面，即放到政府的行政管理方面。威尔逊还认为，为了效率可以适当牺牲民主，为此，应当建立一门新的学科——行政学，使民主宪政制度臻于完善。

（2）提出了政治与行政的两分法。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。这就从结构上否认了三权分立的学说，提出政治和行政的两分法。

尽管威尔逊的理论并未涉及行政学的基本框架，也并未规定其基本范畴，但他拟定了行政学的内涵，奠定了行政学的基础，因此被认为是行政学的创始人。

4. （政治与行政）二分法（山东大学 2004 年研）

答：政治与行政二分是古德诺在《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有关，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。政治与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。

四、简答题

1. 行政管理学在西方国家兴起的原因。(上海交大2007年研)

答:行政管理学诞生于美国。美国的学者和改革家对此做出了重要贡献。1887年威尔逊发表的《行政研究》,1900年古德诺出版的《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。

(1)西方国家公共行政学的阶段

西方国家公共行政学可以划分为三个阶段,传统的行政管理阶段、人性的行政管理阶段和系统权变的行政管理阶段。也可以把它分为形成阶段——传统管理阶段、成长阶段——科学阶段和科学化阶段——现代化管理时期。行政管理学的演进大致可以分为:传统公共行政时期(19世纪末~20世纪30年代)、行为科学公共行政时期(20世纪30年代~20世纪60年代)、新公共行政和新公共管理时期(20世纪60年代迄今)。

(2)西方国家公共行政学产生的原因

行政管理学于19世纪末萌芽到20世纪初诞生于美国是有其历史必然性的。19世纪末和20世纪初,美国政府行政活动出现了巨大的变化,从而为公共行政学的产生提供了条件。

①政府职能由政治统治扩大到对社会事务的管理,由消极放任的“守夜人”变成积极干预社会生活的“行政国家”。长期以来,凯恩斯主义在西方国家盛行,即:市场是一个自由调节的机制,面对经济中的任何问题都可以通过市场这个机制进行自我调节,政府的作用是极其有限的,保卫国家安全、公共安全是其基本职责。然而,市场并不能完全解决经济中的问题,20世纪30年代,美国的经济大危机就是典型的例子,罗斯福新政之后国家干预主义逐渐盛行,政府也逐渐扩大了对社会和经济事务的管理,大政府逐渐形成。

②行政职能加强和行政活动范围扩大,使得行政事务急剧增加,政府包揽了经济、社会、卫生、教育等各个方面的事务,这就必然使得行政机构迅速增加,进而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。“功绩制”是指对公务员的考核主要是看其工作业绩,而不只是注重于学历、工龄等其他要素。西方文官制度“政治中立”是指西方国家将公务员分为政务类和业务类公务员。政务类公务员由选举产生,业务类公务员实行常任制,通过考试录用,主要负责日常业务。其主要内容主要强调业务类公务员必须效忠政府,不得带有党派倾向和其他政治倾向,不得参与党派活动,不得参加政党和担任政党机构的官员或为政党从事政治活动,不得发表政治言论,表明自己的政治观点,不得发表批评政府的政策和措施的意见,禁止参加竞选等政治活动。同时其管理也不受政党干涉。

③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。大政府的过度发展,行政国家的持续发展,导致的一个直接后果就是行政机构的不断膨胀,行政人员的不断增加同时使得政府的财政开支不断上升,与此同时,政府的办事效率却由于官僚作风的影响而不断降低,这使得政府成为无效率的政府,阻碍了资本主义商品经济的发展。

上述客观条件,推动了行政管理学产生于当时的美国。因此,从这一意义上说,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。同时,科学发展也为行政管理学能获得长远的发展,提供了有利的条件。

(10) 如何构建国家与社会的共同治理模式问题

政府部门已经无法成为惟一的政府治理者，必须依靠与民众、企业、非营利部门共同治理与共同管理。问题在于政府是否能够给社会提供这样的机会以及政府是否能够改变自己传统的优势感、自我中心意识。

(11) 公共管理如何应付复杂、不确定与变革的管理问题

未来需要的是新的集体行为模型。管理的复杂性，需要改变传统的机械的管理思维方式，发展一种有机的、整体的、生态的管理方式。

(12) 重建公共管理的道德秩序问题

公共管理不仅关乎专业技术，也重视公共服务的道德追求。新时代的公共管理面临着道德秩序重建的挑战。

1.2 课后习题详解

一、概念题

1. 公共管理

答：参见本章复习笔记相关内容。

2. 公共管理学

答：公共管理学是指运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的一门学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。这一学科的目的是帮助公共管理者获取解决公共问题，处理公共事务所需的知识、技能与策略。

公共管理作为一门学科或研究途径，其特征包括：

- (1) 公共管理学是整合性概念，是介于公共行政和企业管理的之间的研究领域。
- (2) 强调将私部门的管理手段运用于公共部门，但并未改变公共部门的主体性。
- (3) 重视与外部环境的关系，强调以最高管理者的战略设计、政策设计为焦点。
- (4) 公共管理不完全等于“政府管理”，而意味着一种新治理，即由众多行动者组成的一个关系网络，和众多行动者之间的合作伙伴关系。
- (5) 公共管理强调价值调和与责任。
- (6) 公共管理关注和重视政府改革与再造。
- (7) 公共管理是一个科际整合的研究领域，从政治学、经济学、社会学、心理学、管理学借用了许多理论与方法。

3. 新公共管理

答：新公共管理是指以自利人为假设，基于公共选择代理人理论及其交易成本理论，以传统的管理主义和新泰罗主义为基点而发展起来的一种公共管理范式。新公共管理的前提假设是：通过引入自由市场的竞争运行机制，政府能像私人组织一样合理利用资源，注重投入产出，提高效率。

新公共管理理论认为政府改革和发展的方向是通过行政改革进行自我解构，全面引进私营部门的管理模式，塑造企业型政府。这一理论的核心在于，强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。

新公共管理的特点主要有：①即时的专业管理；②标准明确与绩效衡量；③强调产出控制；④转向部门分权；⑤转向竞争机制；⑥强调运用私营部门的管理风格、方法和实践；

⑦强调资源的有效利用。

4. P 途径的公共管理

答：P 途径的公共管理是指以公共政策为途径的公共管理理论研究。P 途径即公共政策途径，P 途径的公共管理的基本观点是：公共管理必须与公共政策的形成与制定密切联系，认为只有从管理的观点探讨公共政策，才能落实政策目标，实现理想境界。

P 途径的公共管理的特征在于：

- (1) 着眼于高层管理者以及他们所进行的政策研究；
- (2) 重视非量化和实务取向，推崇通过个案研究来发展相关知识；
- (3) 强调与政策分析结合，进行具有前瞻性的规范性的理论研究。

5. B 途径的公共管理

答：B 途径的公共管理是指以企业管理为研究途径的公共管理理论研究。B 途径即企业管理途径，B 途径不强调公共与私人组织的差异性，重视策略与组织间的管理，主张采用量化分析，如集群资料分析、实验设计。B 途径受管理主义的影响，主张效法企业，以企业管理的方法来提升公共部门的服务质量。

B 途径的公共管理的特征主要包括：

- (1) 偏爱企业管理的原则；
- (2) 对公、私部门的差异不作严格区分；
- (3) 除了重视策略管理及组织间的管理外，还强调对公共管理的过程进行管理；
- (4) 在研究方法上偏爱量化方法。

二、思考题

1. 何谓公共管理？公共管理与公共行政有何异同？

答：(1) 公共管理的含义

公共管理是指以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益的过程。

(2) 公共管理与公共行政的异同

公共管理是在公共行政基础上衍生而来的，公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为这一职业的实践者。公共管理与公共行政的区别包括以下几个方面：

①传统公共行政相当程度是规范取向的。指关切民主与行政之间的关系且重视公平、正义、代表性等价值观念的实现；公共管理则企图结合规范取向与一般管理。除重视公平、正义、代表性等价值观念实现的问题之外，也重视政府机关内部管理层面的问题。

②公共管理的研究重点包括一般管理的计划、组织、控制职能；而公共行政的研究重点是讨论社会价值以及官僚与民主的冲突。

③公共管理以研究问题为主，举凡政府机关如何有效执行公共政策，公经理人如何运用规划、组织、控制、评估等方法来提升政府服务质量等管理层面的问题，都是公共管理研究的主要课题；公共行政之研究范围包括所有足以影响政府运作之政治、法律、社会、文化等层面的问题。

④公共管理着重政府机关内部的运作情形，即着重于公经理人在执行公共政策上的表现；公共行政着重行政、立法、私法体系间之互动关系，即着重于行政人员在政策方案设

⑦对行政工作存在一些误解,认为都是些平平常常、拉拉杂杂的事务,甚至比作“万金油”,没有什么大学问可以研究。

⑧抚今思昔,从今昔对照中得到启迪。

(3) 改革开放以来的行政管理学

行政学改名“行政组织与管理”后仅存在不到三年,即告中断。直到1979年3月底,事情才有了转机。改革开放的总设计师邓小平表示:“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课。”

①在教育领域,在不到25年中,各种形式、项目、计划、规格、品牌之类,不一而足,甚至可以说是应有尽有。

②在普通高校系列之外,专业培训机构主要是各级行政学院。教学研究对学科建设和发展有重要意义。

③学术研讨的风气渐开,国内、国际的学术交流日趋活跃。

④专业书刊的出版是关系学科发展的一个重要方面。据不完全统计,仅在20世纪的八九十年代,各种版本的本学科教材即已数以百计。引进MPA以来,出书更多。

⑤学会组织已遍及全国,且都很活跃。

⑥国家主管部门、国内其他团体、国际学术组织和外国学会等对我国学科发展和学者活动的关注、肯定和鼓励,即各种奖项的授予。

五、论述题

1. 试述行政管理学的研究对象与研究方法。(东北财大2006年研)

相关试题:行政管理学的研究对象和范围。(简答题,上海交大2003年研)

答: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、社会事务和机关内部事务的客观规律的科学。

(1)行政管理学的研究对象。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。

①行政管理的主体是国家权力机关的执行机关,即行政机关。在我国,行政管理的主体是国务院和地方各级人民政府。其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此,行政管理是以国家权力为依据的、行使国家权力的一种公共管理。

②行政管理的客体是国家事务、社会事务和行政机关的内部事务。行政机关的范围涉及国家和社会生活的各个方面和全体国民。由此也决定了行政管理学有比其他管理科学更加广阔的研究领域和更广泛的适用性。

③行政管理活动的根本原则是依法行政。依法行政是现代行政的本质特征。行政管理必须以法律为根本的活动准则,在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和个人都没有超越宪法和法律的特权。

④国家事务、社会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。但行政活动同其他社会实践活动一样是有规律的。行政管理学的主要任务和根本目的就在于探讨和发现这些规律,形成科学理论。

(2) 行政管理学的研究范围

作为基础性的理论行政学,行政管理学的主要任务,是通过对行政系统、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:

①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的行政领导和其他行政人员,构成行政管理权力主体的主要内容。这是一个权力—职能—组织—领导的有机系统。

②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。这是一个从决策到用人、管财、内部管理,再到实施监控的完善过程。

③研究行政效率与行政改革。提高行政效率是行政管理的出发点和归宿,不断推进行政改革则是保持行政管理活力和提高行政管理效率的有效途径。

(3)行政管理学的研究方法

随着时代的进步,科技的发达,以一些行政权力的扩大和行政管理任务的日趋繁重,行政学的研究方法也不断丰富和改进。在行政管理学的发展过程中,其研究方法也不断发展变化,主要包括:①从政治与行政相分离的研究方法到政治与行政相结合的研究方法;②从注重理论的研究方法到注重事实的研究方法;③从静态的研究方法到动态的研究方法;④从重视行政法律制度的研究方法到重视行政行为和现象的研究方法;⑤从定律、原则出发的研究方法到实证研究方法;⑥从间接的研究方法到直接的研究方法;⑦从重视行政的机械效率的研究方法到重视行政的社会效能的研究方法;⑧从生理的研究方法到行为科学心理的研究方法;⑨从个别的研究方法到系统的研究方法;⑩从一般比较研究方法到模式比较研究方法;⑪从定性研究方法到定性分析和定量分析相结合的研究方法;⑫从单科的研究方法到跨学科的科技协作的研究方法。以上这些变化,不是绝对的,实际上,科学领域不存在一种完美无缺和固定不变的研究方法。我们应持的态度是:实事求是,吸取各种方法的合理因素,根据实际需要结合运用。这里,选择几种典型的研究方法作一简要介绍:

①理论的研究方法和实证的研究方法

a. 理论的研究方法。它是通过对纷繁复杂的行政现象进行分析研究,从中概括出一定的原理、原则或规律,作为处理有关行政问题的准则的研究方法。这种研究方法注重基础理论的研究,强调确定指导一切行政活动的理论原则,期望建立普遍通用的完美的理论体系。此种研究方法的长处是提纲挈领,去繁就简,一目了然,能帮助人们对纷繁的行政现象有明确而深刻的理解,对有关的行政管理活动也有一定的指导意义。但由于现代行政活动复杂多变,受制因素多种多样,极难有一套普遍适用的理论或原则用于指导一切行政活动。这是此种方法的局限性。

b. 实证的研究方法。当代西方许多行政学家积极倡导的一种研究方法。该方法认为,理论的研究方法虽然简单明了,但所求定的原理、原则并不符合行政现象复杂多变的特点,不可能事事、处处适用,因而没有多少实际应用价值。它主张从事实出发,先用客观的方法进行调查统计、数学计算、分析论证,然后再根据所归纳的结果确定处理某个行政问题的可行方案。这种研究方法常采用统计调查、个案分析、数学方法等,对具体的行政问题进行实证性的研讨。实证的研究方法有联系实际、针对性强、因事制宜的长处,利于指导和解决实际问题,但易于产生就事论事、以偏概全、割裂行政研究的完整性和综合性的弊病。

②历史的研究方法和比较的研究方法

a. 历史的研究方法。它是从纵向的历史的角度去考察和研究行政的起源和发展、行政的历史类型和经验、政府管理制度发展和影响、行政管理方法的演变及其意义等,从中总结出一些带有规律性的东西,以指导现在和未来的行政管理实践。通过对行政思想、行政理论以及各种行政要素的历史考察能够提供一些重要的历史经验,并可以根据实际情况吸取其

中有益的东西。

b. 比较的研究方法。它采用横向相比的形式，对不同国家的行政管理制度或其中的某个方面(行政组织、人事行政、管理方法等)进行分析比较，探究异同，权衡利弊，取长补短。现在，世界上盛行的是“模式比较”，即将世界范围内的各国行政制度概括出若干种行政模式，然后对同一模式的某些国家进行比较，以求有更高的比较价值。

③静态的研究方法和动态的研究方法

a. 静态的研究方法。它是早期西方行政学家普遍采用的一种研究方法。这种研究方法有两个显著的特点：一是强调法律对行政的援范，着重从法律和规章的角度去考察和研究行政权力和行政活动；二是对整个行政制度的考察着眼于政治权力的分配和行政组织的结构，特别注重行政组织结构的研究，故又称为结构的研究方法。这种研究方法对于促进行政组织、行政制度的建立和完善等具有一定的指导意义，但由于它偏重于行政行为的静态分析，忽视行政组织中人的因素以及环境条件对组织产生的影响，所以不能适应现代行政管理的需要。

b. 动态的研究方法。这种研究方法，不拘泥于制度、法规、组织等方面的静态分析，而着眼于行政组织中的主体——人的行为以及各种社会关系因素对行政功能的影响进行动态研究。行为科学的研究方法、心理的研究方法、社会关系的研究方法等，虽然有不同的研究思路，但都立足于人，侧重于人的行为、行政的功能、环境因素的影响、沟通渠道的完善等动态方面的研究。这种研究方法能适应现代行政管理活动各个环节、各个层次，把这些环节都当作一个互相关联的系统整体进行全面的考察和分析，可以对行政内部与外部的各种关系进行综合研究和数量分析，以确定目标和实施方案的最优化，求得最佳行政效率。这种研究方法注重系统的整体协调、系统的环境适应性以及系统的整体功能的最优化。所以这种研究方法在现代行政管理中有很高的应用价值。采用这种方法一般都要借助于现代数学方法和定量分析技术。

2. 试论述科学发展观与行政管理的关系。

答：(1)行政管理

行政管理主要是指国家各级政府部门在执行法定职能及其具体运作的过程中，对于所经历的程序、环节，以及所处理的事项和解决的问题等一系列的管理活动。

①行政管理原是公共管理的重要组成部分，在社会生活中占有重要地位和发挥着重大的作用，影响到广大民众的切身利益。

②在人类社会的发展过程中，不同性质和方式方法的行政管理从来没有间断过。其原因在于行政管理在各种管理之中，是涉及面最广和最具有权威性的管理。

③行政管理的实践需要和改革需要也呼唤行政管理学的产生、发展和创新。

(2)科学发展观

要全面把握科学发展观的科学内涵和精神实质，必须从它的第一要义、核心、基本要求和根本方法四个方面入手。四者紧密联系，缺一不可。科学发展观集中体现了马克思主义关于发展的世界观和方法论。

(3)行政管理学科应该坚持科学发展观

①科学发展观的第一要义是发展，因而必须坚持把发展作为党执政兴国的第一要务。以行政管理学这门学科为例，如果它所研究的对象不发展，没有客观上的真正实际需要，光凭主观的热情也难以发展。改革开放以来，行政管理发展实践强烈呼唤加大研究力度，学科的