

圣才
电子书

圣才考研网

www.100xuexi.com

大礼包

扫码领取



国内外经典教材辅导系列 · 管理类

休斯《公共管理导论》

（第4版）

笔记和考研真题详解

主编：圣才考研网
www.100xuexi.com

赠 超值大礼包

- ◆ 本书电子书（手机版、电脑版）
- ◆ 全国名校考研真题汇编电子书
- ◆ 考研专业课答疑服务

说明：手机扫码（本书右上角）免费领取本书大礼包。



中国石化出版社

HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM

国内外经典教材辅导系列·管理类

休斯《公共管理导论》(第4版)

笔记和考研真题详解

主编：圣才考研网

www.100xuexi.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。休斯著的《公共管理导论》是国内最受欢迎的公共管理学教材之一。本书遵循该教材第4版的章目编排,共分为15章,每章由两部分组成:第一部分为复习笔记(含知识框架),总结本章的重难点内容;第二部分为考研真题与典型题详解,精选详析了部分名校近年的考研真题,并针对该教材的重难点相应整理了典型题。

圣才考研网(www.100xuexi.com)提供休斯《公共管理导论》网授精讲班【教材精讲+考研真题串讲】、3D电子书、3D题库。购书享受大礼包增值服务【本书电子书+名校考研真题汇编电子书+专业答疑】。手机扫码(本书封面的二维码)免费领取本书大礼包。

图书在版编目(CIP)数据

休斯《公共管理导论》(第4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,
2016.5

国内外经典教材辅导系列·管理类
ISBN 978-7-5114-4041-9

I. ①休… II. ①圣… III. ①公共管理—研究生—入
学考试—自学参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第102414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:北京市朝阳区吉市口路9号

邮编:100020 电话:(010)59964500

发行部电话:(010)59964526

http://www.sinopec-press.com

E-mail:press@sinopec.com

武汉市新华印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092毫米16开本14.25印张358千字

2017年12月第1版 2017年12月第1次印刷

定价:48.00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.100xuexi.com)

编委：肖 娟 娄旭海 李如玉 肖 萌 段瑞权
邸亚辉 倪彦辉 黄 顺 胡 辉 赵 萌
万军辉 王泽人 李昌付 涂幸运 余小刚

前言

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。为了帮助读者更好地学习专业课，我们有针对性地编写了一套与国内外教材配套的复习资料，并提供配套的名师讲堂和题库。

休斯著的《公共管理导论》是我国高校采用较多的公共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公共管理学/行政管理学考研真题，这些学校均以该教材作为考研参考书目。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，凸显当前热点。

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。

与本书相配套，圣才考研网提供休斯《公共管理导论》网授精讲班【教材精讲+考研真题串讲】、3D电子书、3D题库(免费下载，送手机版)。

要深深牢记：考研不同一般考试，概念题(名词解释)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是论文，多答不扣分。有的论述题的答案简直就是一份优秀的论文(其实很多考研真题就是选自一篇专题论文，完全需要当作论文来回答)！

购买本书享受大礼包增值服务！手机扫码(本书封面的二维码)免费领取本书大礼包。具体包括：①本书电子书；②全国名校公共管理学历年考研真题汇编电子书；③考研专业课答疑服务。

圣才考研网(www.100xuexi.com)是圣才学习网旗下的考研考博专业网站，提供全国各高校管理类专业考研考博辅导班【一对一辅导(面授/网授)、网授精讲班等】、3D电子书、3D题库(免费下载，送手机版)、全套资料(历年真题及答案、笔记讲义等)、国内外经典教材名师讲堂、考研教辅图书等。

考研辅导：kaoyan.100xuexi.com(圣才考研网)

资格考试：www.100xuexi.com(圣才学习网)

圣才学习网编辑部

目 录

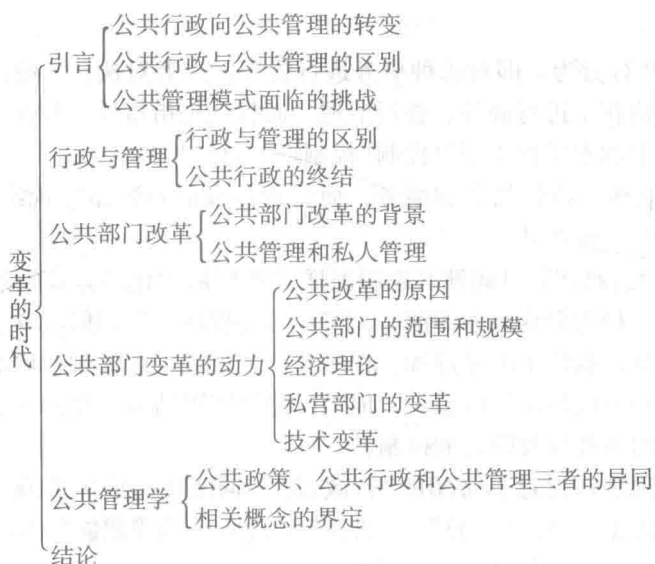
| | |
|-----------------------|---------|
| 第1章 变革的时代 | (1) |
| 1.1 复习笔记 | (1) |
| 1.2 考研真题与典型题详解 | (7) |
| 第2章 政府的角色 | (14) |
| 2.1 复习笔记 | (14) |
| 2.2 考研真题与典型题详解 | (21) |
| 第3章 传统的公共行政模式 | (28) |
| 3.1 复习笔记 | (28) |
| 3.2 考研真题与典型题详解 | (39) |
| 第4章 新公共管理 | (46) |
| 4.1 复习笔记 | (46) |
| 4.2 考研真题与典型题详解 | (56) |
| 第5章 公共政策 | (65) |
| 5.1 复习笔记 | (65) |
| 5.2 考研真题与典型题详解 | (73) |
| 第6章 治 理 | (80) |
| 6.1 复习笔记 | (80) |
| 6.2 考研真题与典型题详解 | (87) |
| 第7章 管制、外包和公共企业 | (96) |
| 7.1 复习笔记 | (96) |
| 7.2 考研真题与典型题详解 | (104) |
| 第8章 利害关系人和外部环境 | (107) |
| 8.1 复习笔记 | (107) |
| 8.2 考研真题与典型题详解 | (115) |
| 第9章 责 任 | (120) |
| 9.1 复习笔记 | (120) |
| 9.2 考研真题与典型题详解 | (129) |
| 第10章 战略管理 | (134) |
| 10.1 复习笔记 | (134) |
| 10.2 考研真题与典型题详解 | (141) |
| 第11章 领导力和人事管理 | (148) |
| 11.1 复习笔记 | (148) |
| 11.2 考研真题与典型题详解 | (154) |

| | |
|--------------------------------|-------|
| 第 12 章 财政和绩效管理 | (161) |
| 12.1 复习笔记 | (161) |
| 12.2 考研真题与典型题详解 | (169) |
| 第 13 章 电子化政府 | (180) |
| 13.1 复习笔记 | (180) |
| 13.2 考研真题与典型题详解 | (187) |
| 第 14 章 发展中国家的公共管理 | (192) |
| 14.1 复习笔记 | (192) |
| 14.2 考研真题与典型题详解 | (199) |
| 第 15 章 结论：公共管理典范 | (206) |
| 15.1 复习笔记 | (206) |
| 15.2 考研真题与典型题详解 | (215) |

第1章 变革的时代

1.1 复习笔记

【知识框架】



【重点难点归纳】

一、引言

1. 公共行政向公共管理的转变

(1) 20世纪80年代初，一些西方国家相继陷入了滞胀困境，政府财政危机和信任危机随之爆发，为化解政府合法性危机、维护社会稳定，西方主要发达国家纷纷对其政府的组织形态和运作方式进行了改革。从20世纪后期开始，公共行政开始向公共管理转变。

(2) 传统的公共行政模式在整个20世纪占统治地位，并且受到人们的推崇，而如今其在理论上和实践上都已经受到人们的质疑。在许多国家，公共部门的运作已经发生了剧烈的改变。由于许多国家面临着严峻的金融和社会问题，因而改革的需求不断增加，社会普遍需要良好的政府管理。

(3) 采纳新的公共管理模式，意味着公共部门组织、管理和治理的新范式的出现。在经历多年的改革之后，改革的焦点已经从狭隘的管理改革转向了领导、治理、协作与合产、网络、精细化的财政改革等。

2. 公共行政与公共管理的区别

(1) 在传统的公共行政模式下，正式的官僚体系中完全不需要领导。同时，传统的行政模式对于外部关注不足。而公共管理要求社区以各种方式参与管理。

(2) 公共行政官员强调遵守规则，执行他人(理论上政治领导人)的指令，把过程和程序放在十分重要的地位，仅仅对结果的产出间接地负责。但是，公共管理者要为结果的实现

承担个人责任。

(3)公共管理与公共行政的区别，具体可参见“行政与管理的区别”相关内容。

3. 公共管理模式面临的挑战

公共管理以及各种建立在市场基础上的管理模式，并没有完全占统治地位。其许多方面都受到人们的质疑和挑战，而且，早期那种对经济学偏爱的状况并没有得到明显的改变。公共管理作为一个仍在发展的领域，仍然处在不断的争论之中。尽管公共管理新的形态还没有完全确立，但是传统的公共行政典范已经退出历史舞台，且将不再回归。

二、行政与管理

1. 行政与管理的区别

(1)从语义上看，行政是一种执行行为，即对各种事务进行管理，或者对执行、应用或行为进行指导或监督，词义上的本质在于进行服务、进行治理。而管理是指指导、控制一个人行动的过程，负责干什么，词义上的本质在于亲自控制(控制或取得结果)。

(2)从本质上看，行政在本质上涉及执行指令和服务，而管理涉及的首先是实现结果，其次是管理者要对达成的结果承担个人的责任。

(3)从内容上看，管理不仅包括行政，而且还涉及组织怎样以效率最大化的方式实现目标，以及对结果负责。公共行政是一种为公众服务的活动，关注的是程序，是如何把政策转化为行动，以及机关的管理。即公共行政注重的是过程、程序和符合规定，而公共管理涉及的内容更为广泛。一个公共管理者并不仅仅是执行指令，他关注的是实现结果，并为此承担责任。公共管理也意味着改变雇佣的条件以及问责的机制。

(4)从使用上看，“管理者”一词现在比过去常用的“行政者”一词使用得更为普遍。这些名称的变化并不是表面现象，从狭义上说，“行政”与“管理”是政府活动或职能的简略描述；从广义上说，“管理者”一词可以更好地描述所要完成的工作。

2. 公共行政的终结

(1)传统公共行政七条原理

传统的公共行政模式确立于19世纪末，并且在20世纪的大部分时间里占统治地位。公共行政七条原理表明了该模式的主要特征。传统公共行政七条原理的具体内容如下：

①官僚化的组织原则。政府自身应按照官僚层级节制的原则进行组织。

②认为存在着一种最佳工作方式。极力推崇和施行科学管理原理，认为这样可以提供组织一种最佳运作方式。

③官僚供给原则。通过官僚制组织提供服务，一旦政府自身介入某一政策领域，它也将通过官僚制组织成为商品和服务的直接提供者。

④行政官员普遍信奉“政治与行政二分”，即政治问题与行政问题应该被严格地分离。

⑤假定公务员个体的动力源自对“公共利益”的忠诚和追求，那么公共服务的供给便是无私的。

⑥公共行政是一种特殊的活动形式，它需要一支中立的、匿名的、终身制的(并且在众多国家存在着极为特殊的雇佣条件)且有能力为任何政治领导人提供同样服务的“职业官僚队伍”。

⑦公共服务领域的任务是“行政性”的，即执行由他人提供的指令而无须为结果承担个人责任。

(2)传统行政模式面临的挑战

从20世纪80年代早期开始，公共行政的七条原理便受到公共部门一系列改革的挑战：

①否定官僚化组织原则。官僚制并非在所有的场合都运作良好，存在低效率的现象。

②在实践中试图寻求“最佳路径法”是痴心妄想；殊途同归，解决问题的办法不止一种。“最佳路径法”思维方式导致管理的僵化，而由私营部门首创的更富弹性的管理制度越来越受到政府的青睐。

③官僚制组织并不是提供公共物品与服务的唯一方式，政府可以通过补助金、管制或契约等形式间接地进行公共服务的运作。

④政治与行政二分难以实现，因为政治与行政问题在现实中往往互相交织。

⑤公共利益的概念模糊。尽管公务员可能会受到公共利益动机的驱动，但他们本身也是政治活动的参与者，也要为自己的利益而工作，为自己的晋升发展以及为机关的利益而工作。

⑥终身化和职业化的官僚机制难以实现。基于私营部门出现的种种变化，那种认为公共服务领域的雇佣需要特殊条件的观点也很难站住脚，传统的终身任职的现象在私营部门已经十分罕见。

⑦涉及公共部门运作的许多任务目前被认为是更具有管理性质的，而不是被看作“行政性”的。这就意味着公务员要对达成的结果负责，而不是对领导负责。

三、公共部门改革

1. 公共部门改革的背景

(1)20世纪80年代早期，世界各地的政府开始重估他们的官僚体系并开始根本性的改革。这个过程始于英国、新西兰和澳大利亚等国，起因是国内出现的严重的经济问题，此后不少国家紧随其后。

(2)20世纪90年代，世界各地的政府对官僚体系展开了根本性的改革。1991年，“新公共管理”(NPM)这一新的概念被用来描述英国公共领域出现的改革。但NPM的内涵和外延不清，无助于人们理解改革的过程，而且也变成了公共部门中反对管理变革的人所使用的便利标签。

(3)在解释甚至描绘公共部门长期改革方面，公共管理是一个比NPM更有用的概念。公共管理明确地指向公共部门的管理，且不会让人们觉得公共管理改革中有一个连贯的、一致的规划或议程。公共管理仅仅意味着在公共部门中所实施的管理，它能够并且必须随着时间和空间的变化而发生变化，同时必须回应环境的变化。渐渐地，人们接受了公务员的工作就是管理，公务员要对结果的达成承担自己的责任这一观念。

2. 公共管理和私人管理

(1)公共部门与私营部门的差异

①与私营部门不同，公共部门的决策具有强制性。公民要遵从决定，缴纳税款，国家可以强制收购公民的财产，公民要接受来自国家强制力量的处罚。公共部门需要公正行事，需要遵循正当程序，不能滥用强制的权力。

②与私营部门相比，公共部门有不同的问责形式。公司管理理论上要对董事会和股东负责，而公务员不仅要对政治领导人负责，还要对国会、公众、司法系统的不同部门负责。问责在公共部门的实施中充满了不确定性，且发展不平衡。

③公共管理者必须处理许多由政治领导人设置的外部议程。政治权威的出现“不仅仅对公共部门的战略管理产生影响，而且决定了其特性”。即使管理改革要求公共管理者对结果

负责，但由于大部分议程是政治家所强加的，这无疑会弱化管理者的行动自由。

④公共部门在衡量生产的产出和效率的标准方面难度更大。与私营部门的利润标准相比，公共部门缺乏“底线”的标准。在政府，不仅目标以及如何衡量目标往往很难达成共识，而且也不能预设组织中的每个人都遵循这些目标。公共部门绩效测评的困难贯穿在整个管理过程中。另外，在公共部门进行绩效衡量和评估可能不够精确，甚至可能缺乏实际的意义。

⑤公共部门的控制和协调更为困难。透明的公共部门规模以及部门的多样性会使得任何形式的控制和协调都变得困难。不同部门之间的协调最后变成政治选择问题，政治选择在多大范围内进行沟通往往也受到许多限制，这与私营部门的运作有天壤之别。

(2) 综述

①私营部门与公共部门之间存在着许多重大的差异，但是就管理技术而言，采纳和使用私营部门中一些先进的做法是有好处的。同时也要注意，公私部门的基本任务是不同的。博伊恩认为，管理的技术“不可能成功地从一个部门移植到另一个部门，因为组织的环境、目标、结构和管理价值是不同的”。

②虽然公私部门存在差异，但这并不意味着传统的行政模式是管理公共部门的唯一有效的模式。公共管理作为一门学科的发展预示着承认公务员的任务是管理性质的，而不是行政性的，不仅承认二者的差异，而且承认新的管理模式的发展。

四、公共部门变革的动力

1. 公共改革的原因

开始于20世纪80年代的公共改革的浪潮，是对一系列相互关联的、迫切需要解决的问题的回应：(1)公共部门在社会中的地位十分重要；(2)经济理论的变革；(3)私营部门变革的影响；(4)科技的变革。

2. 公共部门的范围和规模

(1) 改革的背景

①20世纪70年代以及80年代早期，人们对公共部门的规模与能力进行了大规模的抨击。英国的玛格丽特·撒切尔于1979年进行政府改革，掀起了“撒切尔革命”；美国的罗纳德·里根于1980年大选获胜后即开始对公共部门的运作进行大规模的改革。

②20世纪90年代末期，人们对于政府的积极性角色给予了充分的肯定。国际性组织关注的焦点开始转向如何实现善治的问题。

③开始于2008年的全球金融危机使得政府作用的重振适逢其时。政府介入金融部门以避免其破产，并在一定程度上实行国有化。

(2) 对政府的抨击

①人们认为公共部门的规模过于庞大，政府在经济上消耗了过多的资源。在一定程度上，公共部门管理的改革是对明显无度的福利国家所产生的弊病的回应。在宏观上，这种弊病表现为政府规模及其财政赤字的不断增长；在微观上，表现为政府无力解决人们面临的所有问题。

②政府对政府作用范围的争论的回应。有人认为，政府本身介入的活动太多，而许多活动可以通过其他可替代性方法来开展。作为对这些批评的回应，许多先前由政府从事的活动开始回归到私营部门。

③对政府做事的方式和方法的抨击。由于官僚体制越来越不受欢迎，人们愈加认为，通过官僚提供服务必定会造成服务的平庸和无效率。如果一些事情一定要由政府所承办的话，

那也必须寻求官僚体制之外的其他组织方法。

3. 经济理论

20世纪70年代,一些保守主义的经济学家认为,政府本身就是一个限制经济增长与自由的经济问题。与政府通过官僚机构强制人们做事相比,市场能够赋予人们更多的“自由”或“选择”,市场取代了政府的“奴役”,因此市场机制在任何方面都具有无可比拟的优势。与此同时,在经济学领域,处于前沿的“新古典主义经济学”和“经济学的理性主义”等理论也被人们所认可。另外,随着大政府理论的衰落,新古典主义经济学和市场机制的利用获得了各界的关注和认同。

经济思想的变革也深深影响着公共官僚组织。与传统公共行政所使用的诸如“公共利益”之类的模糊概念相比,公共选择理论、委托—代理理论和交易成本理论等经济理论似乎能够提供更为明确的、与政策相关度更高的观念。

(1) 公共选择理论

①内涵。公共选择理论是将微观经济学应用于政治和社会领域而形成的经济学思想。它从理性这一标准的经济学假定出发,对行为进行预测,然后寻求证据来验证这些预测。公共选择理论认为每一个官僚和政客都是个人效用和福利最大化的追求者,而不是关注公共利益的最大化。

②理论内涵:

a. 对官僚行为的经济学假定确实有其功效。人们可以假定公共部门是按照标准的供给曲线来提供一种商品的消费。因此,为了减少顾客的消费,机构可以通过使用者付费的办法确立一个更高的价格,或者通过取消比如高收入者资格的办法来限制供应量。

b. 公共选择理论认为,行为是可以假定的,“最好的”结果应是市场作用的最大化和政府作用的最小化,而且来自假定的模型在经验上也是可以验证的。

③局限性:

a. 在公共选择理论产生并试图运用到政府环境中的30年以后,结果复杂化了。市场并非在所有的环境中都比官僚体制发挥更好的作用。

b. 关于个人理性的假定过于宽泛,忽视了公务员的无私行为。

c. 与把公务员看作大公无私和仅仅受到公共利益驱动的解释相比,效用最大化的行为假定更能够合理地解释诸如办公室政治、部门政治以及追求眼前的晋升等行为。

(2) 委托—代理理论

①内涵。委托—代理理论是针对私营部门的问题而产生的,旨在解释私营企业中管理者(代理人)和股东(委托人)的目标为何经常出现差异,以及如何构建企业的问责机制。

②理论内容:

a. 试图发现促使代理人根据委托人的利益行事的诱因机制。由于存在接管和破产的可能性,代理人(管理者)行为须受到股东的监管,但是非执行的董事的出现可能会“削弱管理的自由裁量权”。

b. 为了保证代理人的行为符合委托人的意愿,应通过契约详细规定代理人的权利和义务。

③评价:

a. 将委托—代理理论运用于公共部门造成了在公私部门责任比较上的困惑。在公共部门的环境下,人们难以确定谁是委托人,难以发现他们的真正意愿。公共服务的委托人(所

有者)的利益非常分散,导致无法对代理人(政治家与公共管理者)进行有效地控制。

b. 委托—代理理论给那些主张把公共部门尽可能多地契约外包出去的人提供了支持,这样一来,公共部门的代理关系就变成私营部门的那种代理关系。另外,契约关系可以适用于雇佣关系和组织关系。

(3) 交易成本理论

①内涵。交易成本理论对交易没有成本的观念提出了挑战,并阐明了一个公司在何种情况下可能会偏好市场的检验或者内部市场化。

②评价。交易成本理论同样适用于公共部门。如果采用契约外包的方式,那么交易成本会大大降低,并可以降低行政成本,提供竞争的机会。但是,在市场检验已经成为强制性的公共部门的交易里,内部市场化的效果可能会更好。具体问题具体分析的方法可能比意识形态化的方法更好。

4. 私营部门的变革

近几年来,大多数国家的私营部门面临着巨大的变革,如果公共部门不进行改革,政府的公信力则会受到质疑。以各种形式进行的民营化的举措,例如契约外包、削减政府经费等,都是“政府核心业务”剥离的表现。全球化也成为改革政府行政结构的动力。在许多政策领域,调整政策、提高国家竞争力对政府而言十分重要。

5. 技术变革

技术变革是促进新的公共管理模式的出现和摆脱传统官僚体制的影响的主要推动力量之一。其具体内容包括:

(1)技术变革影响管理,包括政府的管理,技术“可能重塑各种组织及机构,使其更好地符合技术的逻辑”。

(2)官僚制理论与那种能够使文件可以在层级结构中上下传递得更便捷的技术十分吻合。新技术所能做的便是压缩官僚层级,使得有用的信息能够同时传递给高层和底层的管理者。

(3)随着电子化政府的出现,由技术驱动的变革已经加速。信息通信技术的应用已经使人们对政府做事的方式重新进行思考。

五、公共管理学

1. 公共政策、公共行政和公共管理三者的异同

(1)相同点。公共政策、公共行政和公共管理的意旨基本无异,关注的都是政府如何组织起来、如何处理信息以及如何制定政策、法律或者如何提供产品和服务。

(2)不同点。在对公共部门的研究中,公共行政、公共政策和公共管理的学者之间缺乏联系。尽管这些不同的途径之间本质上是相互关联的,与政治和政治科学也密切相关,但各自常常拥有各自的学术圈子,以及有各自的学术会议和专业杂志。

2. 相关概念的界定

(1)“公共行政”,是指早期的管理模式以及早期对公共部门进行研究的理论。与“新公共管理”或“管理主义”相比,这种在20世纪绝大部分时间里居支配地位的理论通常被称为“传统的公共行政模式”。

(2)“公共政策”,是指政府的产出,也是指强调理性和经验方法的公共政策或者政策分析学派。

(3)“新公共管理”,语义不明,并且更加具有价值偏向,应尽可能地避免使用。

(4)“治理”，是一个模糊的概念，它描述了一种不需要政府直接插手的管理方式。与狭隘的政府概念相比，治理的概念对于公共管理而言更有价值。

六、结论

随着开始于20世纪80年代的改革进程的加速，传统的行政模式已经被公共管理所取代。改革几乎涉及了公共生活的一切领域，在此过程中，大量应用了经验的方法、复杂的统计技术，特别是经济学和管理学的理论和方法。

改革并没有脱离压力，其目的在于改进工作。公共部门的变革已经使其在社会中的角色和地位从根本上受到质疑。但是，公共部门管理的一种新典范已经出现，它使公共服务脱离了传统的官僚体制。公共行政不再是对于组织和公共部门的运作的有效描述，公共管理已经取而代之。

1.2 考研真题与典型题详解

一、概念题

1. 公共管理者(北邮2015年研)

答：公共管理者是指在现代民主国家，经法定程序进入政府，担任政府公职，受国家和公民的委托，行使公权力，并从事公务管理的公职人员。公共管理者管理工作的一个最显著的特征在于其环境适应性，即公共管理者不断依据环境的变化来调整自己的价值、角色和行为。公共管理的多元性、政治性以及公共性这些特质决定了公共管理者承担与一般管理者不同的角色。其角色主要包括：执行与捍卫宪法的角色、人民受托者的角色、贤明少数的角色、平衡论的角色、分析者和教育者的角色。

2. 行政管理(首都经贸大学2015年研)

答：行政管理是国家的产物。它是通过自身的管理活动来发挥、实现国家的职能，是一种国家管理。其性质可以从两个不同而又相联系的方面予以考察：①行政是国家的组织活动，是统治阶级运用国家机关，按照本阶级的利益和意志，对国家事务进行管理的活动，它不可能脱离国家而独立存在。②国家行政管理还具有由一切社会的性质产生的各种公共事务的社会职能的属性。政府的行政管理活动具有二重性，既具有体现国家中统治阶级的阶级意志，压迫和镇压被统治阶级以维护其统治地位的阶级属性；又具有干预和管理社会一般公共需要所产生的各种社会公共事务的社会属性。行政管理的阶级属性和社会属性是一个事物的两个方面，是国家行政机关执行国家统治职能和社会服务职能的客观反映。行政管理具有政治性、服务性、科学性和法制性的特点。

3. 公共管理(华南师大2016年研)

答：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。公共管理的特征包括：①承认政府部门治理的正当性；②强调政府对社会治理的主要责任；③强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负；④强调多元价值；⑤强调政府绩效的重要性；⑥重视法律、制度，更关注管理战略、管理方法；⑦以公共的福祉和公共利益为目标；⑧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，重点在于将公共行政视为一门职业，公共管理者则是这一职业的实践者。公共管理作为公共行政的一个新的领域，其产生和发展较为模糊，公共管理这一名词首次出现在20世纪30年代。

4. 行政改革(南航 2017 年研;北邮 2016 年研;华南理工 2015 年研)

答:行政改革是指国家行政机关为适应内外环境的变化,对行政管理的诸方面因素进行的调整和变革。它包括行政权责的划分与行政职能、行政组织、人事制度、领导制度、行政方式、行政运行机制等方面的改革。行政改革是行政主体适应社会政治、经济、文化环境的变迁而进行的自我调整、变革的过程。就改革的基本类型看,行政改革有“调适型”改革、“转轨型”改革和“发展型”改革三种;就改革的基本方式看,行政改革有“突变式”改革和“渐进式”改革两种。

5. 委托代理理论(中山大学 2017 年研)

答:参见本章复习笔记相关内容。

二、简答题

1. 简述公共管理学的学科特征。(暨南大学 2017 年研;湘潭大学 2017 年研;对外经贸大学 2014 年研)

答:公共管理学的学科特征主要包括:

(1)就研究对象与范围来说,公共管理学把研究对象扩大到立法机关、司法机关和非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共的方面。

(2)公共管理学更具跨学科、综合性的特点。公共管理学的研究者来自于广泛不同的学科,他们充分吸收了当代各门科学的理论和方法,更多地依赖于经济学的理论和方法,并日益与工商管理学相融合,具有更扎实的基础和更广泛的学科知识框架。

(3)公共管理学将研究焦点由传统公共行政学的“内部取向”转变为“外部取向”,由重视机构、过程和程序的研究转到重视项目、结果与绩效的研究,使战略管理、公共管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任制及公共管理伦理等在传统公共行政学中没有的或不受重视的主题成为公共管理学的核心主题。

(4)公共管理学涉及大量的公共行政学没有涉及的其他主题,如公共物品、公共选择、集体行动的逻辑、委托—代理、产权、交易成本、交换范式、制度安排与创新、政府失败、准市场、学习型组织、多元组织、认知风格、管理网络、管理工具、成本核算、信息管理系统等。

(5)公共管理学既是实证的,重视经验研究,从经验中汲取知识,又是规范的,提倡研究“应该不应该”的问题,用以规范公共管理行为。因此,案例分析成为公共管理的一种核心研究方法。

(6)公共管理学比传统行政学更具现实性,将自身建立在当代公共部门管理的实践尤其是政府改革的实践基础上,是从这种实践中产生的新理论范式,并反过来成为指导这种实践的模式。因此,与传统行政学相比,它更具现实性。

2. 卡尔森和欧尔曼说明的公共管理与公共行政的六点不同。(北邮 2013 年研)

答:卡尔森和欧尔曼所说明的公共管理与公共行政的六点不同具体如下:

(1)公共管理包括一般管理的计划、组织、指挥、协调、控制职能,公共行政则讨论社会价值以及官僚与民主的冲突。

(2)公共管理是对经济和效率标准认同的工具取向,公共行政则关注公平、回应和政治特色。

(3)公共管理关注对中层管理者的使用,公共行政则提倡政治或政策精英的观点。

(4)公共管理倾向于视管理为类同管理,或者至少使公共部门和私营部门的管理差异极

小化，公共行政则夸大公私部门之间的差异。

(5)公共管理以像关注组织内部运作那样的理性态度，关注组织的外部环境，公共行政则过分关注法律、制度和政治过程。

(6)公共管理与科学管理传统的强有力的思辨联系，公共行政则与政治学或社会学紧密关联。

3. 简述公共性的价值。(北师 2013 年研)

答：公共性是指公共部门为彰显公益，实现公共目的并积极负责的一种特性。这项特性不仅使行政的学科、专业与实务具备了“正当性”，更成为评判公共部门是否具有效能的唯一标准。公共性的实质含义应是“公共利益”，公共部门的所作所为就是将公共意志与公共价值作为行为基础，为公共利益服务。公共性的价值主要有以下几个方面：

(1)公共管理价值观、主体、手段和目标都具有公共性意义和内涵。

(2)主张政府以及其他公共部门恪守公共精神，遵守职业道德，保障公共利益的完整性和公共管理的高效率。

(3)秉持民主政治理念，强调公众参与、社会公平以及为民造福。

(4)注重社会公正、平等、自由、民主、正义和责任等一系列价值体系。

(5)推崇公共讨论和公共对话，形成公共利益共识，确保公共领域的建构及民主价值的实现。

(6)期许有序和谐的管理过程，并被视为实现公共利益和私人利益均衡的一种手段。

强调公共管理公共性的价值，有助于防止因过多关注公共管理的管理性，强调工具取向与技术理性，而导致的官僚制异化、政府失灵、权力寻租等问题，进而引发公共部门的合法性危机。

4. 公共管理与私部门管理的区别。(北邮 2012 年研)

答：参见本章复习笔记相关内容。

5. 欧文·休斯认为 20 世纪 80 年代以来公共部门面临哪些挑战？(北师 2011 年研)

答：参见本章复习笔记相关内容。

6. 简述公共选择理论的主要内涵。(首都经贸大学 2015 年研)

答：公共选择理论是将微观经济学应用于政治和社会领域而形成的经济学思想。它从理性这一标准的经济学假定出发，对行为进行预测，然后寻求证据来验证这些预测。它是经济学和政治学的交叉学科，已成为新公共管理的指导理论之一，其主要内涵是：

(1)公共选择理论以市场经济条件下政府行为的限度或局限以及“政府失败”问题作为研究重点，分析政府行为的效率并寻找使政府最有效率地工作的规则制约体系是公共选择理论的最高目标。

(2)公共选择理论研究选民、政治人物以及政府官员们的行为，假设他们都是出于私利而采取行动的个体，以此研究他们在民主体制或其它类似的社会体制下进行的互动。

(3)作为公共政策研究的经济学途径的典型，公共选择理论是在研究现实经济问题的推动下，通过对传统市场理论的批评产生的，并且成功地运用了经济学的分析方法，坚持“经济人”假设，采用个人主义的方法论，用交易的观点来看待政治过程。

(4)公共选择理论提出的主要公式之一是理性选择理论，即假设人们的行为都是出自从有限的可用手段里挑选达成目标的途径。

三、论述题

1. 20世纪80年代传统行政原理受到哪些挑战?(北师2016年研)

答:20世纪80年代传统行政原理受到来自新公共行政学的挑战。新公共行政学的主要贡献在于其对传统公共行政学理论的攻击以及对未来公共行政学发展的辩护。

(1)批判的具体表现

①否定官僚化组织原则。官僚制并非在所有的场合都运作良好,存在低效率的现象。

②实践中不存在“最佳路径法”,解决问题不止一种方法,“最佳路径法”导致了管理的僵化,而由私营部门首创的更富弹性的管理制度正在被政府部门采用。

③官僚组织并非公共物品与服务的唯一供给者,政府可以通过补助金、管制或合同等形式间接地进行公共服务的运作,而不是作为直接的提供者。

④政治与行政具有不可分性,政治与行政问题在现实中往往互相交织,政治与行政二分的观点对管理构架的影响没有发挥出来。

⑤公共利益驱动的无效性,公务员本身也是政治活动的参与者,因此,他们并不是纯粹的、大公无私的,而是为自己利益而工作。

⑥终身化和职业化的官僚机制难以实现。尤其是私营部门出现种种变化,传统的终身任职的现象在私营部门已经十分罕见。

⑦要求公务员对结果负责,涉及公共部门运作的许多任务是具有管理性质的,而不是被看作“行政性”的,这就意味着公务员要对达成的结果负责,而不仅仅是对领导负责。

(2)批判的主要方面

①对“政治—行政二分法”思想进行的批判。

a. 由于传统行政学理论中的政治—行政二分法观念使得行政学的研究局限在一个非常狭窄的领域内,尤其把研究焦点放在行政机关预算、人事、组织以及大量其他“中性”的问题上,很少重视与社会、政治、公民利益密切相关的政策制定和政策分析等问题的研究,致使公共行政游离于社会政治现实之外,远远不能满足解决社会问题、处理社会危机的需求。

b. 以弗雷德里克森为代表的新公共行政学则将对政治—行政二分法的批判着眼于所导致的“价值中立的不可能性”。弗雷德里克森就明确表示拒绝公共行政对于政治领导的从属地位,他认为,国会议员和执行机构代表少数特权阶层,而公共行政人员和法院则应该是其他未被代表者的代言人。基于此,新公共行政学派认为,政治与行政二分只是一种理论虚构,而在现实的政治与行政运行中,行政体系游离于政策制定之外的状况是根本不存在的。

②对传统公共行政学单纯追求效率的理念进行的批判。

a. 传统公共行政学将效率视为基本价值,强调非人性化和客观化的“理性效率”,促使组织对人与人之间的互动采取机械的控制,人与人之间变成了工具性的相互操纵,从而造成了行政组织与服务目标之间的隔阂与疏离,失去了公共组织应承担的社会价值和责任,而这种效率往往导致事实上的低效率甚至是无效率。

b. 由于对社会公平的漠视,效率至上指导下的政府行为往往促使社会上有组织者、有权势者以及既得利益者受益最多,而造成越来越多而且差距日益增大的不公平、不平等现象。

因此,新公共行政学认为,应当赋予现代公共行政以伦理的内容,以增强行政人员的责任感,让管理者承担其社会责任,把出色的管理和社会公平作为社会准则及其基本行为的出发点。与此同时,还应减少层级制,提倡分权、放权,广泛吸收公众参与。