



圣才考研网

www.100exam.com

送本书

手机版



扫描本书手机版

摇一摇 找学友互动学习

国内外经典教材辅导系列 · 管理类

夏书章《行政管理学》

(第5版)

笔记和考研真题详解

主编：圣才考研网

www.100exam.com

买一
送五



360元大礼包

- 送1 视频课程（23小时，价值200元）
- 送2 3D电子书（价值30元）
- 送3 3D题库【名校考研真题+章节题库+模拟试题】（价值40元）
- 送4 手机版【电子书/题库】（价值70元）[扫描右上角二维码获得]
- 送5 圣才学习卡（价值20元）

详情登录：圣才考研网（www.100exam.com）首页的【购书大礼包】，刮开本书所贴防伪标的密码享受购书大礼包增值服务。

送手机版，摇一摇找学友，交友学习两不误，中国第一家！



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5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

本书是政府与公共管理系列教材《行政管理学》(第5版,夏书章主编,高等教育出版社、中山大学出版社)的学习辅导书。本书遵循该教材第5版的章目编排,共分为17章,每章由两部分组成: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.100exam.com)提供夏书章《行政管理学》网授精讲班【教材精讲+考研真题串讲】、3D电子书、3D题库(详细介绍参见本书书前彩页)。随书赠送大礼包增值服务【200元网授班+70元3D电子书(题库)+70元手机版电子书(题库)+20元圣才学习卡】。扫一扫本书封面的二维码,可免费下载本书手机版;摇一摇本书手机版,可找到所有学习本书的学友,交友学习两不误。

图书在版编目(CIP)数据

夏书章《行政管理学》(第5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, 2015.2

ISBN 978-7-5114-3207-0

I. ①夏… II. ①圣… III. ①行政管理-管理学-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(2015)第 035737 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 21.75 印张 4 彩页 547 千字

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

定价:40.00 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 肖 萌 张宝霞 吴圣杰
段瑞权 倪彦辉 李昌付 钱 忠 赵芳微
黄 顺 邸亚辉 黄前海 涂幸运 余小刚

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将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，凸显当前热点。

3. 补充典型题，提供详尽答案。本书参考大量行政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。

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，登录圣才考研网(www.100exam.com)，刮开所购图书封面防伪标的密码，即可享受大礼包增值服务：①23小时网授精讲班【教材精讲+考研真题串讲】(价值200元)；②本书3D电子书(价值30元)；③3D题库【名校考研真题+章节题库+模拟试题】(价值40元)；④手机版【电子书/题库】(价值70元)；⑤圣才学习卡(价值20元)，可在圣才学习网旗下所有网站进行消费。扫一扫本书封面的二维码，可免费下载本书手机版；摇一摇本书手机版，可找到所有学习本书的学友，交友学习两不误。

与本书相配套，圣才考研网提供夏书章《行政管理学》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)(详细介绍参见本书书前彩页)。

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，提供考研公共课和全国500所院校考研考博专业课辅导【一对一辅导、网授精讲班等】、3D电子书、3D题库(免费下载，免费升级)、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：www.100exam.com(圣才考研网)

管理考试：www.100xuexi.com(圣才学习网)

圣才学习网编辑部

目 录

第一章 导 论	(1)
1.1 复习笔记	(1)
1.2 考研真题与典型题详解	(3)
第二章 行政环境	(12)
2.1 复习笔记	(12)
2.2 考研真题与典型题详解	(21)
第三章 行政职能	(25)
3.1 复习笔记	(25)
3.2 考研真题与典型题详解	(29)
第四章 行政组织	(52)
4.1 复习笔记	(52)
4.2 考研真题与典型题详解	(57)
第五章 行政领导	(72)
5.1 复习笔记	(72)
5.2 考研真题与典型题详解	(78)
第六章 人事行政	(95)
6.1 复习笔记	(95)
6.2 考研真题与典型题详解	(100)
第七章 公共预算	(118)
7.1 复习笔记	(118)
7.2 考研真题与典型题详解	(130)
第八章 行政信息	(135)
8.1 复习笔记	(135)
8.2 考研真题与典型题详解	(144)
第九章 政策过程与政策分析方法	(157)
9.1 复习笔记	(157)
9.2 考研真题与典型题详解	(160)
第十章 政府公共关系与行政沟通、行政协调	(179)
10.1 复习笔记	(179)
10.2 考研真题与典型题详解	(187)
第十一章 行政伦理	(195)
11.1 复习笔记	(195)
11.2 考研真题与典型题详解	(199)

第十二章 行政法治	(206)
12.1 复习笔记	(206)
12.2 考研真题与典型题详解	(212)
第十三章 行政监督	(226)
13.1 复习笔记	(226)
13.2 考研真题与典型题详解	(234)
第十四章 公共危机管理	(250)
14.1 复习笔记	(250)
14.2 考研真题与典型题详解	(257)
第十五章 办公室管理与后勤管理	(274)
15.1 复习笔记	(274)
15.2 考研真题与典型题详解	(278)
第十六章 政府绩效管理	(285)
16.1 复习笔记	(285)
16.2 考研真题与典型题详解	(297)
第十七章 行政改革与发展	(311)
17.1 复习笔记	(311)
17.2 考研真题与典型题详解	(315)

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

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

(1)行政管理原是公共管理的重要组成部分，在社会生活中一直占有重要地位和发挥正面或负面的巨大作用，以及对社会发展发生促进或促退的影响，从而关系到人民群众的实际生活状况和生命财产安全等方面。

(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美国立国较晚，历史不长，较少受旧传统的约束和影响，容易发挥在资本条件下优越于封建社会的创新、进取精神。特别是在市政研究运动中，积累了经验。

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美国依立法、司法、行政“三权分立”的学说建国，而在实际运作中，强总统制较为突出，行政权力作用不可低估，通常较易集中注意力于行政方面。

④美国政治学和法学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学科的综合性的要求吸收邻近、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颇有相通之处，应对它们的发展动态密切留意，从而受到启发。

③学科的国际化使我们眼界大开，看到各国学者的意见和经验，大可参考借鉴。

④学科的应用性决定了我们必须贯彻“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；

④行政管理关系国计民生，对国家和社会的发展有重大影响。

(2)行政管理学研究的内容

①4要素循环说。从管理的过程来看，最原始或最简单的环节或要素至少有两个，即决定和执行。随之而来的有检查和相应举措，于是形成了古典的P(Planning, 计划)、D(Doing, 执行)、C(Checking, 核验)和A(Acting, 行动指核验后举措)4要素循环说。

②古立克的POSDCORB 7要素说。即P(Planning, 计划)、O(Organization, 组织)、S(Staffing, 人员)、D(Directing, 指挥或领导)、CO(Coordinating, 协调)、R(Reporting, 报告含检查督促)和B(Budgeting, 预算指财务)。

③怀特在《行政学导论》仅将其研究内容列出组织原理、人事行政、财务行政和行政法规四个部分。

④现代行政管理诸要素。包括：环境(形势)、目标、预测、计划、谋略、决策、组织(职能)、人力资源、培训、领导、授权、执行、协调、公共关系、监控、财务、后勤、法规、文化(道德)、心理、信息、沟通、咨询、服务对象、宣传教育、办公室(电子政务)、改革与发展、创新、效率、标准、方法、评估、知识管理、研究、总结、应急等。

(3)行政管理学研究的方法

研究方法的指导思想是马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义，坚持理论结合实际的原则，力求做到有的放矢和实事求是。

实践证明，方法更新首先要观念更新。观念更新又同知识更新的关系非常密切，有时后者为前者准备了基础，有时几乎是同步的。更新是为了有利于改革和发展。

二、行政管理学在中国

1. 20世纪30年代即已引进的行政学

(1)关于“治国平天下”之类的讨论在中国古已有之，但正式作为一门新兴学科的行政学则是从国外引进的，主要表现为两个方面，即在高等院校安排教学和研究。

(2)学会组织的成立

①“中国行政学会”，于1943年春成立，会员多为政府机关高级行政人员，注重行政实务的研究。

②“中国行政学学会”，于1944年夏成立，会员限定为大学教授，为纯粹的学术研究团体。

2. 解放初期的“行政组织与管理”及其中断

解放初期课程设置改革时，行政学改名为“行政组织与管理”，行政法改为“政策法令”。不久，高等院校的院系调整在全国范围内进行，行政学原来所属的政治学系被宣告撤销，这一中断一直延续了30年之久。

3. 改革开放以来的行政管理学

改革开放后，行政管理学作为一门学科在教育培训、教学研究、学术讨论、国际交流、书刊出版、学会组织等方面都有了空前的发展。

三、建设和发展中国特色社会主义行政管理学

1. 行政管理学本土化的必要性

2. 行政管理应为实现战略目标服务

行政管理在中国，行的是建设和发展中国特色社会主义之政，为的是对这一伟大共同事

业作应有贡献,因而要敬业、乐业,保持勤政、廉政,充分发挥行政管理的积极作用。

行政管理亦译公共行政,原属公共管理的首要 and 主要组成部分,所以要高度发扬社会主义的公共精神,坚守公平、公正的原则,秉公办事、奉公守法、一心为公。

为实现国家社会发展战略目标服务的行政管理,必须强调,要严格按实现战略目标的要求去做。在建设和发展中国特色社会主义的康庄大道上,实行民主行政、依法行政和科学行政。

3. 以科学发展观建设和发展行政管理学

科学发展观的科学内涵和精神实质主要有:

(1) 科学发展观的第一要义是发展;

(2) 科学发展观的核心是以人为本,要全心全意为人民服务,一切工作都是为了造福人民;

(3) 科学发展观的基本要求是全面协调可持续;

(4) 科学发展观的根本方法是统筹兼顾,是做到和做好全面协调的不二法门。

此外,深入贯彻落实科学发展观,还必须注意始终坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线。

从世界观和方法论的高度来考虑,以科学发展观来建设和发展行政管理学是完全必要的。

1.2 考研真题与典型题详解

一、选择题

1. 现代意义上行政管理学的创始人是()。(北理 2007 年研)

A. 威尔逊 B. 古德诺 C. 怀特 D. 泰勒

【答案】A

【解析】美国学者伍得罗·威尔逊在 1887 年发表了《行政研究》一文,这篇著名文章在世界范围内开创了行政管理学学术研究的先例,威尔逊也因此成为现代意义上行政管理学的创始人。而古德诺创立了“政治”与“行政”的两分法,有人称他为“行政学之父”。怀特出版了美国第一本大学行政学教科书《行政学导论》,通常视之为行政学正式问世的标志。泰勒于 1911 年出版了《科学管理原理》一书,是科学管理理论的创始人。

2. 在《行政学导论》一书中,将行政学的研究内容概括为行政组织、人事行政、财务行政、行政法规的美国著名学者是()。(南航 2013 年研)

A. 古德诺 B. 怀特 C. 费富纳 D. 古立克

【答案】B

【解析】怀特是美国政治学家和历史学家,也是美国公共行政管理的权威。1926 年,他发表了《行政学导论》一书,主张探讨行政活动的规律,建立一个行政知识体系和一般原则。他把行政要素归纳为四部分:①组织原理;②人事行政;③财务行政;④行政法规。强调科学行政工作的必要性和可能性。

二、辨析题

1. 19 世纪末 20 世纪初,美国一批重量级学者的著作在创立行政管理学早期起了决定性的积极作用,其中以威尔逊著《行政学》,古德诺著《政治与行政》和高斯著《行政学导论》最具代表性。(电子科大 2013 年研)

答:该命题错误,正确说法是:19 世纪末 20 世纪初,美国一批重量级学者的著作在创

立行政管理学早期起了决定性的积极作用，其中以威尔逊著《行政研究》、古德诺著《政治与行政》和怀特著《行政学导论》（或高斯著《公共行政的边界》）最具代表性。

2. 行政管理学的研究对象指的是各级政府部门和第三部门的构成、动作、执行过程和效果，以及内部管理的客观规律，其中也包括行政改革发展的问題。（电子科大 2012 年研）

答：该命题是错误的，具体分析如下：

（1）行政管理学与公共管理学是不同的，该命题混淆了行政管理学和公共管理学的研究对象。

（2）只有公共管理学的研究对象才包括第三部门。

（3）行政管理学的研究对象是国务院和各级人民政府的构成、动作、执行过程和效果，以及内部管理的客观规律，其中也包括行政改革发展的问題。

3. 国家和社会的法定公共事务和政府（中央人民政府和各级人民政府）内部事务是行政管理活动的客体，行政管理学的研究对象则是行政组织的构成、运作、执行过程和效果，以及内部管理等客观规律。（电子科大 2014 年研）

答：该命题是正确的。行政机关即国务院（中央人民政府）和各级人民政府，是国家权力的执行机关，是行政管理的主体。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。行政机关的职权由宪法和法律规定，并依法行使，对人民负责、受人民监督。这也正是行政管理学研究的对象。我们要研究的是行政组织的构成、运作、执行过程和效果，以及内部管理等客观规律。其中也包括为适应发展的需要，行政管理应如何改革的问题。

三、概念题

1. 行政与行政管理学（上海交大 2007 年研）

答：行政的概念有广义和狭义之分。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。

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（首都经贸 2013 年研；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，对所经历的程序、环节，以及所处理的事项和解决的问题等的管理活动。

（1）行政管理原是公共管理的重要组成部分，在社会生活中一直占有重要地位和发挥正面或负面的巨大作用，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. 伍德罗·威尔逊(中南财大 2015 年研; 陕西师大 2015 年研; 燕山大学 2011 年研)

答: 伍德罗·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。这就从结构上否定了三权分立的学说, 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. 古德诺(对外经贸 2007 年研)

答: 古德诺是美国著名学者, 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 年发表的《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。

5. 政治行政二分法(华南理工 2013 年研; 南航 2013 年研)

答: 政治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)

相关试题: 为什么近现代行政管理学作为独立学科产生于美国?(北邮 2012 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《行政学之研究》，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发展阶段

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和经济事务的管理，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，亚当·斯密的理论在西方国家盛行，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事务类公务员。政务类公务员由选举产生，事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事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，导致的直接后果就是行政机构的不断膨胀，行政人员的不断增加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。

2. 简述政治与行政两分及其对于公共管理学的意义。(中山大学2012年研)

答：(1) 政治和行政二分法概述

最早提出政治与行政二分思想的是行政学创始人威尔逊，其后，古德诺对政治与行政的

分离理论作了进一步阐释。政治与行政两分思想的具体内容如下：

①政府的职能可分为政治和行政，即国家意志的表达和国家意志的执行。“政治”是国家在重大而且带普遍性的事项方面的活动；“行政”是国家在个别和细微事项方面的活动，政治没有必要干涉行政。政治是国家意志的表现，也是民意的表现和政策的决定，它是由议会掌握的权力，重点在于体现民意。而行政是国家意志的执行，也是民意的执行和政策的执行，与政治有着相对的独立性，重点在于提高效率。

②政府机构之间的分工不可能像政府职能分工一样明晰，因此“政治”与“行政”必须在某种程度上达到调适。对政治和行政，人们普遍的印象是二者相互分离，早期的学者并没有过政治和行政事务部门和具体行政事务上可以分离的表述。其实政治行政二分的“二分”是针对政府职能这样一个前提，而在具体的行政事务部门和公共事务上政治和行政不可能完全的分离。

③行政更多地表现为一些事务性、程序性和可操作性的具体事务，因此行政对于效率的追求是可行的。威尔逊在《行政学之研究》的开篇说“行政学研究的目标在于了解：首先，政府能够适当的和成功的进行什么工作。其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面，用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”

④行政官员对于民选官员负责并执行民选官员的意志，在价值上要保持中立。行政应该以追求效率为前提。传统的政治与行政二分法的理解是：政治是政策的制定，行政是政策的执行；行政官员应该而且必须保持政治上的中立。

(2)评价

①政治与行政二分法对公共管理学的意义在于从以下四个方面提出了关于学科的论证基础：

- a. 政府由“政治”与“行政”两种过程构成，“行政”是其中一种单独的过程。
- b. 行政研究应当建立在管理的基础上而不是法律的基础上。
- c. 关于“行政”的科学研究可以寻得类似于物理学的普遍原则，行政研究可以由艺术转变为一门科学。
- d. 行政将成为现代政府的中心问题，运用行政科学可以增进政府管理的效率。

②政治和行政分离的历史意义

a. 把行政从政治中分离出来，使之成为一个相对独立的研究领域，这对行政学的产生起了重要的促进作用。

b. 国家意志的表达功能和执行功能是互相渗透、难以截然分开的。以执行国家意志为主要功能的政府机关，通常又被赋予表达国家意志的具体细节的职责。而以表达国家意志为主要职责的机关，即立法机关，通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行。

③从马克思主义的观点看来，政治与行政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。二者的关系是：

a. 政治的实质是阶级之间的关系。在一定社会形态中，各阶级之间特别是统治阶级和被统治阶级之间的关系构成政治的实质内容。在阶级社会中，政治首先是阶级的政治，而行政的根本任务就是巩固统治阶级的政治统治。

b. 政治的核心是国家政权，某些政党、集团之所以拥有立法权和政治决策权，是因为其所属的阶级掌握了国家政权。一切政治行为和政治活动，归根结底是为了夺取政权和巩固

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。所以，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，都不同程度地、直接或间接地具有政治的属性。这是理解行政概念不可忽略的基本观点。

虽然政治与行政的思想受到了后来学者的质疑，但就当时的历史背景来说确实是一个很大的进步。政治与行政不可能完全分离，所以后来在古德诺的研究中也出现了政治与行政协调的途径，一是政治对行政的适度控制，二是行政的适度集权化。当然美国也走向了政治与行政协调的独特道路，即法外调节。

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：

(1) 简述行政管理学的主要研究对象。（简答题，首都经贸 2013 年研）

(2) 简述公共管理主要研究方法。（简答题，南航 2013 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和社会的法定公共事务和政府内部事务。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研究行政管理的权力主体。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,行政权力不断扩大,行政管理的任务也日趋繁重,行政学的研究方法也不断丰富和改进。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、根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，学科的建设和发展才得以同步前进。但是与此同时，学科研究本身若不重视发展，也不可能适应客观需求。

②科学发展观的核心是以人为本，要全心全意为人民服务，一切工作都是为了造福人民。“管理就是服务”绝非虚语，毋忘服务的对象是人民，才能找对工作和研究的出发点和落脚点。

③科学发展观的基本要求是全面协调可持续，没有全面协调，必然影响可持续发展。这就需要实际工作者和研究工作者通力合作、共襄其成。