



最新版

全国硕士研究生入学考试

行政管理学

主 编 杜朝伟

辅导全书

山东人民出版社

全国硕士研究生入学考试

行政管理学辅导全书

主 编 杜朝伟

图书在版编目(CIP)数据

全国硕士研究生入学考试行政管理学辅导全书/杜朝伟主编. —济南: 山东人民出版社, 2009. 9
ISBN 978-7-209-04965-8

I. 全… II. 杜… III. 行政管理—研究生—入学考试—自学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 163348 号

责任编辑: 张智慧

封面设计: 武 斌

全国硕士研究生入学考试行政管理学辅导全书

杜朝伟 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 16 开(184mm×260mm)

印 张 19

字 数 450 千字

版 次 2009 年 9 月第 1 版

印 次 2009 年 9 月第 1 次

ISBN 978-7-209-04965-8

定 价 39.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。(0532)88194567

INSTRUCTION

全国硕士研究生入学考试行政管理学辅导全书

编写说明



《行政管理学》是行政管理专业基础核心课程，也是行政管理专业研究生入学考试必考科目之一，为满足广大考生复习之需，特编写此书。

为便于广大考生复习，我们组织了长期从事行政管理专业研究生教育和管理的部分专家，参考了全国知名院校规定的考查目标和考查范围，制定了编写体例、编写原则及编写提纲，并对考查范围规定的条目，逐一分解细化，找出所包含的知识点、能力点，进行归纳总结。

编写过程中，以实用性为原则，以方便考生复习为指导思想。对全国行政管理学通用的多种教材进行了系统研究和比较，按照各高校和科研院所出题的知识点、能力点进行了梳理，并辅以填空、名词解释、辨析、简答、论述、案例分析等题型进行分门别类的训练。同时，还搜集了一些知名院校历年真题，并制定了参考答案。在此，一并对各大院校表示真诚的谢意！

本书内容参考国内优秀的行政管理教材及各高校考研指定教材、复习材料汇编而成。结合大量的优秀论文和专题报告，精选了当代行政管理实践案例；参照各个高校历年考研真题，形成了重点练习题并附以答案。本书内容覆盖面广、材料结合当前形势、真题分析准确详尽，可以帮助考生更好地理解行政管理研究生考试出题方式和答题思路，从而掌握考研复习精髓。

作为考生复习考试参考用书，书中的观点和表述，参考了当下行政管理学通行的多部优秀教材。主要有：夏书章、王乐夫、陈瑞莲：《行政管理学》，高等教育出版社、中山大学出版社，2004年版；张国庆：《行政管理学概论》，北京大学出版社，2004年版；郭小聪：《行政管理学》，中国人民大学出版社，2003年版；徐晓雯、丛建阁：《行政管理学》，经济科学出版社，2004年版；齐明山：《行政学导论》，中国人民大学出版社，2006年版；张康之、李传军：《公共行政学》，北京大学出版社，2007年版；周三多、陈传明、鲁明泓：《管理学——原理与方法》，复旦大学出版社，2007年版；孙荣、许洁：《政府经济学》，复旦大学出版社，2003年版；王骥：《政策原理与政策分析》，天津大学出版社，2003年版；罗豪才、湛中乐：《行政法学》，北京大学出版社，2006年版；赵曼、陈全明：《公共部门人力资源管理》，清华大学出版社，2005年版；滕玉成、于萍：《公共部门人力资源管理》，中国人民大学出版社，2008年版；江超庸、黄丽华：《行政管理学案例教程》，中山大学出版社，2006年版；肖文涛：《公共管理案例教程》，中共中央党校出版社，2006年版；王祖康：《新编公共管理案例》，中国海洋大学出版社，2006年版；陈天祥：《公共部门人力资源管理及案例教程》，中国人民大学出版社，2008年版；连玉明、武建忠：《中国政府创新案例》，

中国时代经济出版社，2006年版；李军鹏：《公共服务型政府建设指南》，中共党史出版社，2006年版；马国贤：《政府绩效管理》，复旦大学出版社，2005年版；易新涛：《行政管理学辅导与习题集》，中国传媒大学出版社，2007年版；金圣才：《行政管理学考研真题与典型题详解》，中国石化出版社，2008年版。为方便考生记忆和能够与大学学习时的内容相衔接，编写过程中我们有意地对以上著作和教材中表述好且适合于本书体例和特点的某些片段，进行了部分或整体移植。在此，一并致谢！

在本书的编写过程中，张敏拟定了编写计划和章节体例。具体编写情况如下：张敏（第一、三、四、五章）、李元（第二、十五、十六章）、张慧婉（第六、十一章）、战建华（第七、八章）、刘建霞（第九、十章）、孔晓燕（第十二、十三章）、赵建玲（第十四章）、杨福禄（各章案例分析）。由张敏同志完成统稿，杜朝伟审核并完成定稿工作。

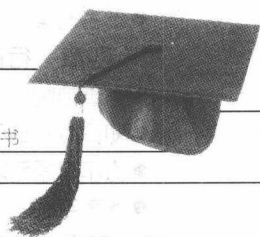
因时间仓促，虽尽心竭力，仍纰漏难免，恳请专家和广大考生批评指正。

编 者

CONTENTS

全国硕士研究生入学考试行政管理学辅导全书

目 录



第一章 行政管理学概述 /001

- 考查范围 /001
- 知识点归纳总结 /001
- 历年真题与题型练习 /015
- 参考答案 /017

第二章 行政职能与行政权力 /018

- 考查范围 /018
- 知识点归纳总结 /018
- 历年真题与题型练习 /033
- 参考答案 /036

第三章 行政组织 /037

- 考查范围 /037
- 知识点归纳总结 /037
- 历年真题与题型练习 /055
- 参考答案 /058

第四章 人事行政 /060

- 考查范围 /060
- 知识点归纳总结 /060
- 历年真题与题型练习 /076
- 参考答案 /078

第五章 行政领导 /080

- 考查范围 /080
- 知识点归纳总结 /080
- 历年真题与题型练习 /097
- 参考答案 /100

第六章 行政环境 /102

- 考查范围 /102
- 知识点归纳总结 /102
- 历年真题与题型练习 /117
- 参考答案 /118

第七章 行政决策 /119

- 考查范围 /119

- 知识点归纳总结 /119

- 历年真题与题型练习 /136

- 参考答案 /139

第八章 行政执行 /140

- 考查范围 /140
- 知识点归纳总结 /140
- 历年真题与题型练习 /158
- 参考答案 /160

第九章 行政文化 /162

- 考查范围 /162
- 知识点归纳总结 /162
- 历年真题与题型练习 /173
- 参考答案 /175

第十章 行政公共关系与行政协调 /176

- 考查范围 /176
- 知识点归纳总结 /176
- 历年真题与题型练习 /190
- 参考答案 /191

第十一章 行政效率 /192

- 考查范围 /192
- 知识点归纳总结 /192
- 历年真题与题型练习 /207
- 参考答案 /208

第十二章 财务行政 /209

- 考查范围 /209
- 知识点归纳总结 /209
- 历年真题与题型练习 /227
- 参考答案 /228

第十三章 机关管理 /229

- 考查范围 /229
- 知识点归纳总结 /229

- 历年真题与题型练习 / 234

- 参考答案 / 235

第十四章 行政立法与行政监督 / 236

- 考查范围 / 236

- 知识点归纳总结 / 236

- 历年真题与题型练习 / 257

- 参考答案 / 259

第十五章 行政责任与行政伦理 / 261

- 考查范围 / 261

- 知识点归纳总结 / 261

- 历年真题与题型练习 / 276

- 参考答案 / 277

第十六章 行政改革 / 278

- 考查范围 / 278

- 知识点归纳总结 / 278

- 历年真题与题型练习 / 295

- 参考答案 / 296

第一章 行政管理学概述

★ 考查范围

行政与行政管理的概念；行政管理学的研究对象、研究内容；西方行政管理学发展演变各阶段主要理论观点；建设有中国特色社会主义的行政管理学。

★ 知识点归纳总结

一、行政与行政管理

（一）行政的概念与含义

1. 行政的含义。

“行政”（administration）是行政管理学的基本概念。作广义理解，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、后勤庶务等管理活动，称为行政；作狭义理解，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. 行政与其他相关概念的联系与区别。

（1）政治与行政。

美国威尔逊认为，政治是立法团体和其他政策制定集团专有的活动，行政是行政官员执行法律 and 政策的专有活动。古德诺也曾指出：“政治是国家意志的表达”，“行政是国家意志的执行”。

政治与行政既有联系又有区别，政治与行政同是历史范畴，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，从这一点来看，两者密切联系。但两者有区别，首先，政治的实质是阶级之间的关系，在一定社会形态中，各阶级之间的关系构成政治的实质内容，在阶级社会中，政治是阶级的政治，是统治阶级的政治，而行政的根本任务就是巩固统治阶级的政治统治。其次，政治的核心是国家政权，一切政治行为和政治活动都是为了夺取政权和巩固政权；而行政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活动。所以，政治主导行政，行政从属于政治，这是两者的根本区别。

（2）管理与行政。

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。但除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种不同的管理主体和管理行为。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。具体来说：第一，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。第二,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。第三,从性质上来说,管理具有社会性;行政除了具有社会性外,还具有明显的政治性。

(3) 立法、司法与行政。

在承认国家权力统一性的前提下,立法、司法、行政是国家权力的三大系统。行政是有别于立法和司法的一种国家权力。

在我国,全国人民代表大会是最高权力机关,行使立法权,国务院和地方各级人民政府则行使行政权,审判机关和检察机关行使司法权,但国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生,并对后者负责,接受后者的监督。

(二) 行政管理的概念与含义

1. 行政管理的概念。

行政管理译自英文 Public Administration,通常又称为公共行政或公共管理。

行政管理是以国家权力为基础,以国家组织主要是政府机关为管理主体,以国家事务、社会公共事务以及政府机关内务为管理对象的管理活动。

2. 相近概念。

公共行政,译自英文 Public Administration,它突出强调了行政管理的一个重要特征——公共性。

公共管理,译自英文 Public Administration,目前国内普遍认为这一概念比行政管理的内涵要更广泛一些,除了研究公共机构提供公共利益和服务之外,还研究其他机构对公共利益和公共服务的提供,公共管理更多的是从经济学角度研究政府的管理,所以往往被人们称为以经济学为基础的新政府管理理论。

3. 行政管理的性质和特点。

行政管理从本质上讲是一种行使公共权力、管理公共事务、谋求公共利益、承担公共责任的管理活动。行政管理的性质决定其具体管理活动必须具有合法性、合理性、规范性、公平性等特点。

4. 行政管理的公共性。

行政管理活动的“公共性”主要表现在以下六个方面:

第一,和私人行政相区别。“公共”是相对于“赢利的”、“私人的”或“企业的”行政来说的,亦即强调执行行政活动的主体主要是公共(Public)部门或公共服务机构,而不是私人企业或私人机构。

第二,强调行政管理的权力基础是公共权力。合法的公共权力必须反映社会的公共意志,即公共权力只有以大多数人的需要为其存在理由时,它的设立才可能是合理的,并在实践中产生效力。

第三,明确行政活动的目的和性质。公共行政的目的和性质主要是为公众提供服务。

第四,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。

第五,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,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。

第六,强调行政活动的公开性。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。因此“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词要丰富得多。

5. 行政管理的一般目标。

行政管理的一般目标具体包括以下四个方面内容:获得行政工作的成果、追求行政管理的高效率、满足公务员的合理需求、保持对环境的适应性。

6. 行政管理的三种形态。

美国行政管理学家弗雷德·W. 里格斯在他1961年出版的《行政生态学》一书中将行政管理分为三种形态,即:融合型——农业社会的行政管理模式;棱柱型——过渡社会的行政管理模式;衍射型——工业社会的行政管理模式。

融合型行政管理模式的主要特征是:以农业生产力为经济基础,经济结构与行政结构重叠,行政制度同时也是一种分配制度,土地的分配是政府的重大事务,君主是分配制度的中心;在社会结构方面,以家庭主义为基础,裙带风盛行,个人才能和社团利益微不足道;在权力结构方面,一切权力来自君主,君权至上,政治与行政不分;社会的沟通渠道不畅通,行政权威主要来自武力的强制,而不是人民的认同,实行专制集权统治。

衍射型行政管理模式的主要特征是:以工业生产力为经济基础,整个行政管理制度市场化,行政官员通过出售“服务”来换取“职位”;在社会结构方面,不再以家庭为主,而以次级组织如各种职业社团、经济社团为基础,社团对社会生活的各个方面都产生重要影响;在权力结构方面,贯彻分权与制衡原则,行政官僚的权力受到限制;社会的沟通渠道畅通,公民参政意识浓厚,公民的利益要求可以转化为政府政策;行政管理专业化、职业化、法制化,行政管理的价值观是追求较高的行政效率。

棱柱型行政管理模式的主要特征是:既具有农业社会行政管理的一些特征,也具有工业社会行政管理的一些特征;社会经济虽然有了市场取向,但尚未完全商品化,非经济因素仍然对行政管理产生较大影响;传统社会的行政管理特征形式上早已抛弃,但仍具有很大的影响力,不同的体制、习俗和观点同时并存,家族、裙带关系和社会背景还在影响行政官员的升迁,政府的制度、法规发挥不了应有的约束和规范作用;政治权力和行政权力尚未完全分离,行政管理的专业化、职业化和法制化的程度不是很高。

上述三种行政管理模式大体上反映了人类社会行政管理活动的三个发展阶段。当然,即使在同一阶段,不同的国家由于具有不同的历史文化传统和不同的行政管理价值观,其行政管理活动也有不同的特点。

7. 现代行政现象。

现代行政现象是指第二次世界大战以后,尤其是20世纪60年代以来,国际上,主要是发达国家所出现和形成的某些公共行政现象。现代行政现象主要表现在三个方面:

(1) 行政职能扩展。

政府不仅承担维护国家安全、社会秩序以及个人财产不受侵犯的责任,而且承担扶助各行各业均衡发展,普遍提高各个阶层生活水准和道德、文化水准,防止个人私欲损害社会公

益以及缓解社会矛盾的责任。政府行政职能的扩展造成了行政国家（Administrative State）的兴起。

（2）不良行政现象增加。

以行政权力的强化和行政职能的扩展为基础的政府行政活动的加强相应带来了一系列不良行政现象：行政组织规模庞大，形成结构复杂、分工细致、门类繁多的专业部门和各种行政委员会，政府公务人员大量增加，影响了行政效率；行政决策迟缓，损害公共决策应有的时效性；政府人员专业化趋势明显，造成了不同专业人员之间、政府与公众之间在相互理解的障碍；官僚化倾向滋长，导致“程式化”行政现象出现，使国家行政组织中人际关系淡薄，主要进取精神受到抑制，并导致政府与公众关系恶化。

（3）行政管理和行政管理理论现代化。

行政管理更加重视社会目的，政府在内的一切国家机关更加重视国民意愿，接受大众监督，以实现一定的社会目的为一切行政行为的出发点，以国民利益为一切行政行为的价值标准；行政管理手段更加现代化，政府不断大量吸收、采用现代化的技术设备和技术方法，增强了政府处理复杂行政问题的能力，大大提高行政效率；另外，行政管理理论日渐成熟，成为一门内容丰富、实践针对性较强的学科。

8. 现代行政精神。

与现代行政现象相一致的，政府在实施公共行政管理过程中比较重视和强调的某些行政精神。主要表现在三个方面：

（1）主动进取。

新时代环境下，只有那些锐意进取的政府，才可能获得国民的支持，进而获得国家和民族的竞争优势。对政府而言，主动进取意味着重新寻求和确定政府的基本价值标准，重新选择政府的宏观公共政策，制度创新。但在某些条件下，主动进取也有可能导致行政裁量权的无限膨胀，危及民主宪政体制。

（2）追求卓越。

追求卓越主要指现代政府在主观意愿与客观效果相统一的意义上追求出色的政府公共行政管理，在比较的意义上追求不断提升并在实践中表现出具有卓越品质的公共政策能力、综合实施社会公共行政管理的能力、有效地向公众全面提供公共产品和公共服务的能力、自律和自我更新的能力。这种精神直接表现在政府的工作动机、工作意愿和工作状态中。

（3）创新发展。

创新发展是一个政府乃至一个国家、一个民族的生命力和适应环境能力的主要标志之一。在现代社会条件下，发展变化的节奏明显加快，优胜劣汰已经成为一种随处可见的社会现象。政府对国民负责，要使国富民强、永远立于不败之地，就必须具有强烈的忧患意识，不断创新发展。

9. 法治行政原理。

自由资本主义时期，西方国家一直奉行自然法的国家理论，以自然法理论作为资产阶级正统权力的理论基础，认为唯有立法才能直接和真正反映国民的意志。因此，议会被认为具有至高无上的法权地位，而政府只能依法行政、依法为治。进而，宪法规定行政活动的限度和秩序，国家行政机关的一切行政行为都必须以法律为依据，受立法的严格控制，由此形成“无法律即无行政”的法治行政原理。在这一原理之下，行政被看做仅仅是国家官员依法行使行政职权和寻求行政效率提高的活动。与这种国家理论相一致，西方国家政府的职能在相

当长一个历史时期被限定在维护国家安全、社会秩序以及个人财产不受侵犯等方面。直到二战之后,随着社会发展的加速,这一理念才被“大政府”理念取代。

10. 行政国家的含义。

“行政国家”作为一种学术研究的概念和理论最早是由美国行政学家沃尔多(Dwight Waldo)于1948年发表、1984年再版的《行政国家:美国行政学的政治理论研究》一书中提出的,经过马克斯(Fritz Morstein Marx)于1957年发表的《行政国家:科层体制概论》等研究成果的发展,已经成为一种确认的理论和公共行政的研究领域。行政国家首先是一种国家公共行政职能现象,其次是一种国家公共权力现象,同时也是一种公共事务管理现象,主要指19世纪末20世纪初,与垄断的进程相一致,尤其是第二次世界大战以后,在资本主义国家立法、司法、行政三权分立的国家权力主体的关系中,行政权力和活动扩展,具有制定同议会立法效力相当的行政命令权和制定同法院判决效力相近的行政裁判权,大量直接管理和介入国家事务和社会事务,从而起着最活跃和最强有力国家作用的一种国家现象。

11. 帕金森定律。

英国学者帕金森在对公共行政部门的管理现状进行统计调查的基础上,于1957年在《帕金森定律与行政管理中其他问题的研究》一书中,对官僚组织机构、事业单位易于发生又极难改进的近似病态的多种现象进行了描述,提出了有名的帕金森定律。其主要观点:一是行政首长多喜欢以增加用人,来显示出自己的权势,而不管实际工作中是否需要如此众多的人,而所有的工作是人员相互制造出来的,对机关事务本身并无需要,如此,人员日益庞大。二是机关的年代愈久,职员的素质愈低。因为首长不喜欢用比自己才能高的人,以免造成职务上的竞争。三是机关开会的时间长短,与议题的重要性成反比例,因为小事无关痛痒,大家皆懂,纷纷发言,遇到大事,大家则噤若寒蝉。四是机关采用委员会制,委员越多,越不负责任。五是机关的行政效率日趋低落,但外表的建筑及设备则日趋豪华与壮丽。六是机关可用之钱尽量花完,若用不完,下年的预算必被减少。帕金森定律深刻地揭示了行政权力扩张引发人浮于事、效率低下的“官场传染病”,并且提出了有独到之处的解释,因此在公共行政学的研究领域中有一定的影响,同时也留下一个在行政管理的实践中急需解决的课题。

12. 彼得原理。

“彼德原理”由美国教育学家、心理学家、管理学家彼德于1960年首次公开发表,1969年在《彼德原理》一书中系统提出。该文以剖析人性的弱点为出发点,揭示了广泛存在于社会组织的痼疾——不称职。“彼德原理”的经典表述是:“在层级组织中,每位员工都将晋升到自己不能胜任的阶层。”这是因为,由于层级组织的结构性特性,无论一个人有多少聪明才智,又多么勤奋努力,总会有不能胜任的职位,而晋升是必然的,一直到不能胜任为止,更何况还存在许许多多不良组织病象。

(三) 行政管理学的研究对象与内容

1. 行政管理学的研究对象。

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、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。它包括以下要点:

(1) 行政管理主体是国家权力机关的执行机构,即行政机关。

行政机关是国家权力机关的执行机关,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根据的、行使国家行政权的一种公共管理。在我国,行政管理主体

是国务院和地方各级人民政府。

(2) 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和政府机关的内部事务。

行政管理的范围遍及国家和社会生活的各个方面,遍及全体国民。行政管理具有的广泛性和延续性,以及关系国家与社会全局的重要性,是其他任何一种社会管理都不可比拟的;这也决定了行政管理学有着更广泛的适用性。与其他管理学科相比有更广阔的研究领域。

(3) 行政管理活动的根本原则是依法管理。

依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理必须以法律作为根本的活动准则,在法律规定的范围内实施管理,任何行政机关行政人员都没有超越宪法和法律的特权,把个人意志代替国家意志或凌驾于法律之上的行为,属违法行为。

(4) 行政管理具有一定的规律性。

国家事务、社会公共事务和机关内部事务,变化多端,难以捉摸,国家行政机关的成立、合并、变更、精简、裁撤也不断发生,面对这些纷繁复杂的情况,行政管理仍然具有一定的规律性。行政管理学就是要探讨和发现其中的规律性,为政府公共行政管理提供科学的理论依据和实证方法,为国家行政改革设计方案,为国家行政发展制定规划。

2. 行政管理学的研究内容。

行政管理学是一门系统化的理论、逻辑和知识的体系:

美国学者怀特将行政管理学的构成归纳为四大部分,即组织原理、人事行政、财务行政、行政法规。

美国学者古立克提出了著名的“七环节”理论,即计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Coordinating)、报告(Reporting)、预算(Budgeting),以此概括行政管理的七大基本职能,其中计划理论后来逐步发展成为设计理论,为新的决策科学的创立提供了有益的准备。

我国台湾学者张金鉴用更细致的分类来表述行政管理学的构成,提出了“15M”理论,即目标(Aim)、规划(Program)、人员(Men)、经费(Money)、物材(Materials)、组织(Machinery)、方法(Method)、领导(Command)、激励(Motivation)、沟通(Communication)、士气(Morale)、协调(Harmony)、及时(Time)、空间(Room)、改进(Improvement)。

一般来说,行政体系及其运行机制就是行政管理学的研究内容。从行政体系结构看,主要包括三个方面:

(1) 行政体系的客观结构,包括行政体制、行政组织、行政机构和行政人事资源等物质性客观要素之间关系的存在和运作方式。

(2) 行政体系的主观结构,包括行政权力、行政法律、行政政策和行政管理方法等属于精神形态的主观要素构成的各种关系的总和。

(3) 行政体系的价值结构,主要是指行政组织、行政人员的行政意志、行政义务、行政责任和行政人格等基本要素所构成的、深藏于行政体系的客观结构系统和主观结构系统之中的调节系统。

二、西方行政管理学的产生与发展

(一) 行政管理学在西方的产生和发展

行政管理学的产生和发展,都是以美国为主完成的。以美国为代表的西方国家行政管理

学的发展情况大体上可分为三个阶段:

1. 传统理论发展阶段(19世纪末到20世纪30年代,是行政管理学形成的阶段,也称为传统时期、正统时期或古典主义时期)。

(1) 伍德罗·威尔逊《行政之研究》。

1887年,美国学者威尔逊在《政治学季刊》上发表了论文《行政之研究》,主张将行政管理当做一门独立的学科进行研究。这篇论文产生了很大影响,威尔逊被誉为行政学的鼻祖。许多人把《行政之研究》的发表,作为行政管理学正式诞生的标志。

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。威尔逊认为:第一,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,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;第二,要发挥和实现政治的功能,就必须纯洁政府的组织机构,加强执行,提高行政效率;应当建立一门新的学科——行政学,使民主宪政制度臻于完善。第三,国家的权力主要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。第四,一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。尽管《行政学之研究》并未涉及行政学的基本框架,也未规定其基本范畴,但因其拟定了行政学的内涵,因而奠定了行政学的基础。

(2) 古德诺的政治行政二分法。

古德诺,是行政学的奠基人之一,曾任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托总统的经济与效率委员会顾问。1893年他出版了《比较行政法》,1900年发表的《政治与行政:对政府的研究》一书,成为其代表作。

古德诺全面、系统地论述了两分法理论,他认为:

第一,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,古德诺就否定立法、司法、行政的三分法,而代之以政治与行政的两分法。

第二,行政学不研究政治问题,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。

第三,为了提高行政效率,最好将政党的因素和政治权宜等政治排斥在行政之外,而将政府文职官员区分为政务官和常务官,并规定常务官在政治上中立。

古德诺将执行国家意志的管理部门及其活动视为行政,其积极作用在于一方面利于提高行政的效率和保证其公正性;另一方面将行政从政治中分离出来,直接和强有力地推动了行政学的发展。其缺陷在于忽视了政治与行政内在的、必然的联系,国家的政治与行政难以分割,行政程序、行为中始终贯穿政治精神;同时,他过分偏重于行政的技术属性,而忽视了行政在国家政治生活中的独特和重要的地位。

(3) 其他。

1926年,美国学者怀特出版了《行政学导论》一书,对行政管理学的主要内容、行政管理的重要性、讲求效率的必要性、进行科学研究的可能性等都作了论述。许多学者认为,这是一部行政管理学的教科书,同时又是宣告行政管理学成为一门学科的重要著作。1927

年,美国学者魏罗毕发表了《行政学原理》,比较系统地阐述了行政管理学的理论体系。至此,行政管理学作为一门学科基本形成。威尔逊、古德诺、怀特等被称为“传统学派”。

与此同时,行政管理学的发展受到传统管理理论的影响,其主要代表人物有弗雷德里克·W. 泰罗,亨利·法约尔和马克斯·韦伯。

(1) 弗雷德里克·W. 泰罗。

泰罗对行政管理学的贡献是他的“工效”研究和“科学管理原理原则”的提出。泰罗根据他长期实践的经验,写了《科学管理原理》(1911)一书。书中提出“完成特定任务”均有“一种最好的方式”的基本思想,他主张通过减少疲劳、科学的选择、使工人的能力适合工作的需要以及刺激性的工资制度和奖励计划等实现最大限度的个人发展和最高的报酬,从而最大限度地提高工作效率。泰罗等人还对计划职能和执行职能的计划、职能管理制的采用和组织结构上的管理控制原理等进行了探讨,并提出管理部门应承担起“科学原理原则”的四种新的责任:一是用系统的、更为科学的测量方法和管理个人工作要素的方法取代旧的单凭经验完成工作的方法;二是对工人的挑选和其后的发展进行科学研究,保证最理想地安排工人工作;三是为保证充分运用科学原则争取得到工人的合作;四是合乎逻辑地划分工人和管理部门之间的工作角色和工作职责。早期行政管理学家从科学管理的原理、方法和技术方面受到许多启发,把应用于私营部门中的方法运用于公共部门中,找到一种提高行政效率的方式,包括劳动操作程序、方式的规范,劳动者的挑选、培训、奖罚,管理者责、权、利的规定等;同时还在泰罗的“科学管理原理原则”的基础上形成了一些共通的管理理论原则,如系统化原则、计划化原则、协调化原则、标准化原则、效率化原则,这些原则对改进行政管理、提高效率、建立和发展行政管理学起了积极作用。

(2) 亨利·法约尔。

法国管理学家亨利·法约尔对行政管理学理论的贡献集中在他的著作《工业管理和一般管理》(1916)和论文《国家的行政管理理论》(1939)。法约尔首先确定了在所有的工业企业中都包括六大类活动:①技术活动;②商业活动;③财政活动;④安全活动;⑤会计活动;⑥(行政)管理活动。(行政)管理活动包括计划、组织、指挥、协调、控制五种职能。法约尔还提出并论证了最经常运用的14条(行政)管理原则:①劳动分工;②权力和职责;③纪律;④命令统一;⑤指挥统一;⑥个人利益服从整体利益;⑦报酬;⑧集权;⑨等级链(权力线);⑩秩序;⑪公平;⑫人员任期的稳定;⑬首创精神;⑭集体精神。法约尔特别强调运用原则时的灵活性,他说:“在管理方面,没有什么死板和绝对的东西,这里全部是尺度问题。我们在同样的条件下,几乎从不两次使用同一原则,因为应当注意到各种可变的条件,同样也应注意到人的不同和注意许多其他可变的因素。”由于法约尔比较集中地论述了工业企业管理中的行政管理职能和原则,有的学者说“他通过对管理过程的研究创立了第一个有关行政管理的理论”。

(3) 马克斯·韦伯。

具有“组织理论之父”之称的德国学者马克斯·韦伯关于官僚组织的论述对传统管理学理论产生了重要影响。韦伯的理论集中表现在其代表作《社会组织与经济组织理论》(1922)一书中。他所说的官僚制组织指的是一种层次分明、制度严格、权责明确的理想的等级制组织模式,也可译为“行政组织体系”、“科层制”等。韦伯是从权力的合理性与合法性来分析组织体系的特性的。首先,他对权力和权威进行了区分,认为权力是无视人们反对,强迫人们服从的能力;而权威则意味着人们在接受命令时是出于自愿。其次,他提出合

法权力的三种纯粹形式,即法定权力、传统权力和神授权力,并认为法定权力是官僚制行政人员职业的纯粹形式,官僚制的组织结构就是在服从这种法定权力的基础上形成的。在这种组织中,各种职位按照组织目标、职权范围和等级原则严格地进行划分,担任公职成为一种“职业”,各类人员是被任命的,有人身自由,只服从于他们的非人格化的官职义务,有固定的薪金和严格的升迁制度,其任用必须经过正式考试或培训,对其行为有严格的组织纪律约束和控制。韦伯关于官僚组织的论述,不仅为现代社会学奠定了基础,也为行政管理学的组织理论作出了重大贡献。

在传统理论发展时期,行政管理学理论的共同特点是强调标准化、计划化、协调化和效率化。其缺陷是过分重视机械效率,忽视社会效益;过分重视组织的静态面,忽视动态面;把行政机关看成“封闭型”系统,忽视了外在环境的影响;片面强调人的物质利益,忽视人的精神因素,缺乏对人的尊重。

2. 行为理论发展阶段 (Behavioral Science, 20 世纪 30 年代至 60 年代,是行政管理学进一步发展的时期,也叫“成长阶段”、行为科学时期)。

这一时期弥补了传统理论阶段忽略人的精神因素的不足,主张以“人群关系”作为分析手段,其主要代表人物有:梅奥(E. Mayo)、马斯洛(A. H. Maslow)、巴纳德(C. I. Barnard)、西蒙(H. A. Simon)以及麦格雷戈(D. McGregor)等人。他们强调组织中的社会,重视心理系统及人的因素,认为单纯物质上的改进并不能完全达成组织的目标,必须研究人的精神需要,诸如爱、互助行为、人格尊严等因素,这些理论得到霍桑试验的证明。

(1) 梅奥与霍桑试验。

美国哈佛大学教授梅奥等人在美国西方电气公司芝加哥霍桑工厂进行一系列有关人的行为的试验,被简称为霍桑试验(1927~1932年)。在实验的基础上,梅奥等人发表了《工业文明的人类问题》等文章,开创了行为科学—人际关系学说的理论先河。人际关系理论主要包括以下内容:第一,人是复杂的社会系统的“社会人”,而不仅是“经济人”。工人会追求金钱收入,但也会追求人与人之间的友情、安全感、归属感和受人尊重等,还有社会、心理方面的需求。因此,社会、心理因素是鼓励工人提高劳动生产率的基本途径。第二,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。第三,企业中普遍存在着经常表现为某种团体的“非正式组织”,同正式组织是相互依存的,对生产率存在直接的影响。第四,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,即“要在正式组织的经济需求和工人的非正式组织的社会需求之间保持平衡”,也即通过提高职工的满足度而激励职工的“士气”,从而实现提高生产率的目标。

(2) 马斯洛与需要层次理论。

马斯洛在他所著的《激励与个性》(1954)一书中,以及发表于《心理评论》中的一篇题为《人性激励的理论》(1943)的文章里,提出了著名的“需要层次”的理论。他认为人类有五种基本需要,即生理需要、安全需要、归属和爱的需要、尊重的需要及自我实现的需要。他还认为,人的需要是多层次的、变化的,要不断满足人们不同层次的需要;只有满足人的不同需要,才能调动人的积极性。

(3) 巴纳德。

巴纳德是行为科学管理理论的重要奠基人,他在《行政主管人员的功能》(1938)一书中提出了如下新思想。他的主要理论观点和贡献表现在以下几个方面:第一,运用社会系统

的观点推进了对正式组织的研究。他认为,正式组织是人们自觉的、有意识的、有目的的一种协作,是有意识加以协调的系统。任何组织都包含三种普遍的要素:协作的意愿、共同的目标、信息沟通。第二,非正式组织理论。他认为,非正式组织是没有正式结构、不定型的,往往也不能自觉地认识到共同的目标,而是在共同工作中自然形成一定的态度、习惯和规范。其作用在于,获得从正式组织难以获得或不宜沟通的信息、意见;通过对协作意愿的调节,维持正式组织内部的团结;避免正式的控制,维持个人品德、个人自尊和独立选择。第三,权威的接受理论。他认为权威的来源和实质在于被命令者接受与否。所以,行政主管者应力求使自己的命令被下属接受或同意。第四,组织平衡理论。他认为,组织的存在取决于组织成员的贡献与满足之间的平衡,一个行政领导者要善于协调贡献与满足之间的平衡关系,不断将组织成员的贡献转换成满足,又利用满足促使组织成员作更多的贡献,这样才能保持组织的活力和发展。

(4) 西蒙与决策理论。

西蒙以《行政行为》(1947)一书奠定了他在行政管理学界的重要地位。他在著作中认为:传统的行政管理学的研究只注意“执行”,并不注意执行之前的“决定”,其实任何活动(包括行政活动)都包括决定与执行两方面;传统行政管理对决策的忽略造成许多不能解决的问题,要全面了解和解决行政管理问题,必须重视决策。他认为,管理就是决策,决策过程和决策行为存在于一切组织的行政管理过程之中。西蒙还认为,达成行政组织的目标实际上是由组织的最底层(即实际工作人员)与最高层(即政策决定者)的配合的结果,因此工作人员的执行结果固然可以影响组织的目标,但制定政策者的“决定”是否合理,对于组织目标的达成,其影响可能更大。

(5) 麦格雷戈与X理论和Y理论。

麦格雷戈在其《企业管理中的人性》(1960)中提出著名的X理论和Y理论。他认为传统理论是X理论,这种理论把人看成是天生厌恶工作,逃避责任,所以需要严格监督制裁。而Y理论认为,人并非天生厌恶工作,通过善的人性激发,人是会自治自律地达到目标的。所以,他主张实施Y理论,采用人性激发的管理手段,包括:民主领导、人人参与、积极沟通、满足需要、潜能发挥及适当授权等。认为在这种管理方式下,可以使个人与组织目标相融合,不仅使组织的总目标得以实现,同时也使得人员能够实现个人目标。

在行为理论发展阶段,行为科学对行政管理学的影响很大,包括行政观念、行政组织、行政权力、人事行政以及行政管理方式等方面,从而克服了传统理论阶段的一些不足,从只注重组织结构、法令、规章制度及权责分配,到同时重视组织中人员意见的沟通、个人需要的满足、非正式组织的作用;从只重视监督制裁到重视激发人的积极性;由专断领导到民主管理;由“重事”到“重人”等等。但是,与此同时,也出现了新的片面性,如过分强调人的行为因素的重要性,忽视了组织结构、法制的作用,忽视了环境的影响作用等。

3. 系统理论发展阶段(Systems Approach, 20世纪60年代至70年代,也叫“管理科学阶段”或“科学化阶段”)。

这个时期,科学技术和社会经济政治有了迅速的发展,广泛的系统的科学知识被运用到行政管理学研究中,使行政管理理论有了新的发展,进入了科学化阶段。

这个阶段的主要特点是:广泛运用自然科学、社会科学以及管理科学的新成就,特别是系统论、信息论、控制论来研究行政管理,强调加强整体宏观研究;随着环境变迁选择管理方式。