

跨考教育教研中心·编著

[行政 管理学]

XING ZHENG GUAN LI XUE

考研考点精要 (含考研真题精选和解析)

考点讲解 详略得当

考试范围一目了然

考点重点 一网打尽

用新题 找权威 寻本源 求专业

行政管理学考研考点精要

(含考研真题精选和解析)

编 著：跨考教育教研中心

编委会成员：杨 波 张爱志 张文平
曹先仲 薛思科 邝金武
计湘婷 杨国蓉 邓利军
赵 炜 王好强 王 伟

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学考研考点精要: 含考研真题精选和解析 / 跨考教育教研中心编著.

—北京: 北京理工大学出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-5640-5290-4

I. ①行… II. ①跨… 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 (2011) 第 235485 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室) 68944990 (批销中心) 68911084 (读者服务部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 三河市文阁印刷厂

开 本 / 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 / 33

字 数 / 600 千字

版 次 / 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

责任校对 / 陈玉梅

定 价 / 56.80 元

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题, 本社负责调换

破解考研三大难题 成功考取行政硕士

(代序言)

近年来,行政管理学和公共管理学作为新兴学科发展很快,从1989年中国人民大学开始招收行政学方向的硕士研究生以来,行政学研究生培养工作已经发展了20多年。2000年,全国共有行政管理学硕士点21个,到2011年时全国行政学硕士点有138个,2012年全国行政管理学硕士点149个,公共管理专业学位硕士点156个,还有相关的公共政策硕士点6个,公共管理学科门类的有关专业硕士点达到218个。成功考取行政管理学硕士,是很多考生心中的梦想。

对此,我们做了充分的前期调查:一是对考生做需求调查;二是对各校各行政管理硕士点考试要求进行分析;三是对几十个学校近10年来特别是近5年来考试真题作科学分析,预测常考考点。通过这些看似原始、复杂、琐碎的基础性工作,主要是解决3个问题:考什么?考自何处?如何答出高分?

考什么

考试要考好,首先得明确哪些知识点是复习的重点。但在浩如烟海的书本和论文中怎样才能抓住重点?考点难道真的不可预测吗?考点是可以预测,但它不是侥幸的猜题押宝,而是严谨细致的科学统计分析。

本书将对60多个学校10多年来的近1000份考题进行统计,建立考点分布图,进行横向、纵向的立体分析。

一、从横向看深:“章、节、点”1~3级考点

1级——从“章”的内容看,行政学绪论、行政管理思想史、行政职能、行政组织、行政决策与公共政策、行政效率、行政改革考得较为频繁。相对而言,机关管理、后勤管理、行政技术等章考得较少。

2级——从各章中的“节”来看,行政职能、行政组织的概念、内涵、特点考得较多,行政行为、行政方法内涵和特点考得较少。

3级——各“节”下面的知识点,从行政思想史看,对古德诺政治与行政二分法、韦伯官僚组织理论考得较多,对早期科学管理考得少;从行政组织结构和体制看,管理层次与管理幅度、集权制与分权制考得较多,其他的结构和体制考得很少;从近年来西方行政改革的理论背景看,对新公共管理、公共选择考得较多,而对新自由主义、新制度经济学、第三条道路等考得少。

二、从纵向看远:考题的发展变化

从学科发展看:5年前,考题内容主要是行政学,侧重行政机关内部的组织、职能、人事管理、行政效率;近5年,很多学校已经转向公共管理学,重点考查市场失灵与政府失灵、第三部门、绩效管理、战略管理。

从经典教材看:夏书章的《行政管理学》(4个版本),张国庆的《公共行政学》(3个版本),张成福和陈振明各自的《公共管理学》(各2个版本),这4人4本书(下文称为“4本经典教材”)是该学科教材中内容相对成熟和稳定的,其版本高达11本。其他的行政管理学和公共管理学教材发展变化更快,老教材已经远远不能适应新的要求。

从考题变化看:学科发展和教材变化最终会反映到考题上。近年来对新公共行政、新公共管理、新公共服务、市场经济条件下政府职能转变、企业化政府、电子化政府、公共

服务民营化等问题的考试日益频繁。

三、从立体看各学校考卷

各个学校学科发展、教材延伸和考试重点都有自己的特点，这些特点也在逐渐发展变化。比如，关注政府与市场、行政职能和改革是人大的特点，行政环境分析是中山大学的特点，政府能力是北大的特点，网络治理、第三部门和政府间关系是厦门大学的特点……这些学校和选用这些学校的经典教材的学校在命题时往往会关注这些内容。

这些学校在近几年来知识点的考查范围变化较大，如人大的考试科目日益复杂，对政治学、行政法的关注在降低，经济学、管理学、公共政策的比重在加大；北大考一些小知识点，如俱乐部物品、市管县、渐进决策模型、领导力等；中山大学考试内容除了夏书章的《行政管理学》，还考了很多时政性问题和经典教材的内容，如绿色 GDP、新《公务员法》、希望工程、公共物品市场失灵与政府失灵、瓦格纳法则、平衡计分卡等。

四、基于统计分析，我们以“常考考点为导向”来编辑这本书，突出四个特点

1. 考点讲解详略得当。详细的主要是常考考点，比较略的则是考得较少的，有些不考的则没有收录。

2. 考试范围一目了然。清晰的注明如韦伯官僚制、公共部门绩效管理的难题、行政伦理失范、我国政府职能转变等内容的考查角度。

3. 考点重点一网打尽。如公共预算中的零基预算、复式预算、绩效预算模式等原本都在教材的章节点之内的文中，有“淹没”的可能，容易被不熟悉的考生忽略，我们直接放在章下面的二级标题上，更加醒目和重点突出。

4. 先讲考点再讲基础。在每章考点顺序上，一般把常考的放在前面，把考得少的放在后面，让考生学习时先掌握常考内容。

考自何处

一、考研书目的两个难题

1. 参考书多。一般硕士点考试参考书目大致为 5~10 本，这不但给考生学习带来繁重任务，而且对考研培训也是一个考验。经初步分析，选用行政管理这门课程的教材就达到 30 多本，而且 4 本经典教材 11 个版本，现在很多学校都在同时使用。还有相关学科的考试参考书目 100 多本。保守估计总涉及书目 300 多本。如果把 140 个学校的每本书都照顾到，要么耗时长、成本高、讲不完，要么蜻蜓点水讲不清楚。

2. 新问题：“不指定参考书目和参考资料”。教育部 2010 年发了一个文件《关于编制 2011 年硕士研究生招生专业目录的通知（教学司〔2010〕21 号）》，明确规定：编制专业目录时，一般应对考试科目的内容范围做出说明，不指定参考书目和参考资料。从 2011 年开始，人大、北京大学、中山大学、北师大、清华大学、中国政法大学、北京科技大学、中央党校等多个学校在本校研究生网站上明确提出，不指定参考书目和参考资料，2012 年有更多的学校不指定参考书目。有的学校指定考试内容范围，也比较原则、抽象和笼统，考生不容易掌握。这带来两个问题：一是学生复习难度加大，特别是面对参考教材众多的本学科困难更大；二是考试命题范围更大，考生即使参考原来的书目进行复习也还不够。

二、寻找各校书目选用规律

针对上述两个问题，我们以 20 个名校为主，从重点大学、综合性大学、人文大学、理工大学到全国各区域中，选取了 70 多个学校作了精心的统计分析。统计显示，大部分学校以 4 本经典教材为主，有的明确规定了教材书目，有的没有明确规定但考试常考某本教材，有的则同时选用几本经典教材。教材的选用不是单选题，因此下面各个百分比加起来总和大于 100%。

1. 用张国庆《公共行政学（第三版）》（北京大学出版社，2007 年版）的有 20 多个学校（指定参考书目或考试大纲、考题涉及本书），约占 30%。如北大、中国社科院、北航、北邮、中国传媒大学、北京科技大学、中国矿大、北体大、中国人民公安大学（复试）、燕

山大学、辽宁师大、上海师大、华东政法大学、浙江大学、湖南大学、广西民族大学、西南民族大学、重庆大学、云南大学、西安交通大学（复试）等。

2. 用夏书章《行政管理学》（高等教育出版社，2008年第四版）的有20多个学校（指定参考书目或考试大纲、考题涉及本书），约占30%。如中山大学、深圳大学、华南理工大学、广西大学、广西民族大学、中国地质大学、首都经贸大学、南开大学、天津大学、天津商业大学、吉林大学、东北财经大学、大连理工大学、上海交大、南京航空航天大学、山东大学、山东师范大学、苏州大学、湖南大学、西南财经大学、电子科大、云南大学等。

3. 用张成福《公共管理学（修订版）》（中国人民大学出版社，2007年1月版）的10多个学校（指定参考书目或考试大纲、考题涉及本书），约占20%。如人民大学、中国政法大学、中央民族大学、北体大、华北电力大学、首都经贸大学、北京市委党校、华东政法大学、西南交通大学等。

4. 用陈振明《公共管理学》（中国人民大学出版社，2008年第二版）的有10多个学校（指定参考书目或考试大纲、考题涉及本书），约占15%左右。如厦门大学、北京师范大学、中国传媒大学、对外经济贸易大学、首都经贸大学、河北大学、南京大学、华东政法大学、华中师范大学、湘潭大学。

5. 不指定书目的学校（有的未说明是否有书目）有10多个，约占20%。如2011年开始，人民大学、北京大学、清华大学、北京师范大学、中国政法大学、中山大学、北京科技大学、中央党校等不指定书目。

6. 选用其他教材的约有20个学校，占25%。如竺乾威《公共行政学（第三版）》（复旦大学出版社，2008年）、《行政学》（张永桃主编，高等教育出版社，2009年版）。

三、采用“以点带面，整合考点，自主选择”的策略

由于张国庆、夏书章、张成福、陈振明这4本书被多数学校选用，而这4本教材涵盖内容广，包括行政管理学和公共管理学的绝大部分内容，因此我们以讲精4本经典教材的知识点为主线贯穿整个学科的考试内容。

1. 对4本经典教材单独分析知识点和考点。大部分行政学硕士点采用张国庆、夏书章、张成福、陈振明4人的书，因此我们对每本书逐章逐节逐点进行分析。张国庆全书24章、夏书章全书17章、张成福全书15章、陈振明全书12章在这本书里是完整讲解的，考生可根据报考的学校要求，自主选择进行学习。

2. 按学科内容整合4本书。本书分为第一篇行政管理学导论和公共管理学发展史、第二篇行政职能与公共部门作用、第三篇行政组织与公共组织、第四篇行政领导与公共管理领导者、第五篇人事行政与公共部门人力资源管理、第六篇行政决策与公共政策、第七篇行政执行、第八篇行政沟通与协调、第九篇行政信息与电子化政府、第十篇办公室管理与后勤、第十一篇行政方法与公共管理新策略、第十二篇财务行政与公共预算、第十三篇依法行政与监督、第十四篇行政与公共伦理、第十五篇公共部门战略管理、第十六篇公共危机管理、第十七篇行政效率与公共绩效评估、第十八篇行政改革。这18篇，每篇按照学科和考试的内在逻辑把4本书相关内容集中在一起，便于综合复习，比较鉴别，相互学习，集中提高。

3. 对不指定参考书的应对办法。对于不指定参考书目的学校和考试内容经常超出参考书目的学校，这本4合1的书非常实用。即使对有参考书的学校，看看其他经典教材，尤其是学习行政改革、绩效管理等热点问题也很有益。

答出高分

对于考生对考试的高度重视，很多渠道都在提供各学校的历年考题：一是有些学校对外出售考题；二是培训机构、培训网站、培训图书卖题；三是热心的网友在网上晒题；四是其他方式获取。通过上述途径获取的真题与答案，对考生把握考试内容有很大帮助，但也有很多考生与教材对比之后，感到更加困惑。总结起来，提供的真题与答案存在几个突

出问题。

一、考题的误导和参考答案的困惑

1. 考题陈旧。目前,很多学校每年考试科目、书目都有较大调整,体现在考试科目的序号、名称变化较大。分析近5年考题变化趋势,很多学校已经从行政管理学逐渐转向公共管理学,考试科目日益综合,如管理学、经济学、公共政策、人力资源管理等。而且2006年后一些学校不对外公开考题,很多考生得到的考题都是5年前的,这对考生有很大误导。比如,人大2006年前的考题,主要侧重于行政学和行政法学,涉及的教材也相对较老,考生太关注这些陈旧的考题会适得其反。

2. 提供信息不准。鉴于很多学校每年考试科目、书目都有变化,而有些考研辅导机构提供的招生简章和参考书目都是几年前的,通过对考题认真的分析会发现,如对外经贸大学,前些年考夏书章的教材,后来考张国庆的教材,这两年考陈振明的教材。复旦大学、北航、北邮等很多学校甚至去年的真题、答案和书都不具备参考价值。

3. 相互传抄资料。行政管理学的考题和答案很多来自不同的渠道,因为没有专业人士的把关而错误传播较多。

4. 答不对题。如新公共行政、新公共管理、新公共服务,很多教材没有进行系统比较分析,对本专业人士来说是最基本的问题,但对跨专业考研的学生来说却不太熟悉,于是在一些辅导书和网络上出现了这种情况:题目问的是新公共服务,答案却是新公共管理。因为有的人认为公共服务民营化是新公共管理的重要内容,却不知道登哈特的新公共服务理论是反思新公共管理和公共服务民营化;强调政府职能是服务而不是“掌舵”;政府的重要角色在于帮助公民表达并满足他们共同的利益需求,公共利益是目的(目标)而不是产品。

5. 用A书内容答B书的题。这是考研辅导时存在的突出问题,如行政改革,北大版、人大版和中山版出的考题可能类似,但答题需依据的教材差别较大,对我国行政改革的经验总结、问题反思和对策建议也有所差别,答题思路既有共同点也有区别。如果用A书的答案答B书的题,可能很难得到一半的分。

出现这些问题,原因很多,大背景是行政管理这个学科的发展变化很快,各个学校教学和考试自成一体,不像法学、经济学等学科相对成熟稳定。

二、对策:用新题、找权威、寻本源、求专业

1. 用近年新题。本书以近3~5年考题为主,适当参考10年以内的考题,多选用目前仍然在考的一些重点问题,少用或不用过时的题。

2. 找准权威依据。通过教育部和各校招生网、学院网站找准考试有关内容,不借用不可靠的二手资料。对考研网络和图书的内容,认真学习借鉴,同时严格鉴别分析,只作参考不作为依据。

3. 正本清源,找准指定教材。对一道考题,首先分析是哪个学校、哪一年、哪本参考书的,再去找答案。只有具备扎实认真的精神和态度,进行“精确制导”,才能用正确的答案答对考题。

4. 打造专业团队。行政管理学的专业辅导团队,主要由毕业于人民大学等名校的行政管理学博士队伍组成,特别是从本科到博士10多年都一直在行政管理学研究和教学一线的专家,不但专业基础过硬,而且熟悉学科的发展脉络、新近变化和考题思路、答题技巧。

除了隆重推出本书,针对行政管理学考试科目多的情况,我们还开办了网校服务进行组合式辅导,如经济学、管理学等专业课程,希望对立志考行政学的考生,特别对跨专业考生解疑释惑,雪中送炭。

祝愿莘莘学子在激烈的考研竞争中脱颖而出!

跨考教育

2011.9

目录

●第一篇 行政管理学导论和公共管理学发展史

第1章 导论(夏书章《行政管理学》第一章)	2
第2章 绪论(张国庆《公共行政学》第一章)	6
第3章 典范革命与官僚制典范批判(张国庆《公共行政学》第二十一章)	15
第4章 政府理论创新(张国庆《公共行政学》第二十二章)	19
第5章 公共管理导论(张成福《公共管理学》第1章)	25
第6章 绪论:公共管理学的视野(陈振明《公共管理学》第一章)	30

●第二篇 行政职能与公共部门作用

第7章 行政环境(夏书章《行政管理学》第二章)	38
第8章 行政职能(夏书章《行政管理学》第三章)	44
第9章 行政职能(张国庆《公共行政学》第二章)	56
第10章 行政权力(张国庆《公共行政学》第三章)	63
第11章 公共管理者的角色与知能(张成福《公共管理学》第2章)	69
第12章 公共部门的角色(张成福《公共管理学》第3章)	73
第13章 政府作用(陈振明《公共管理学》第五章)	81

●第三篇 行政组织与公共组织

第14章 行政组织(夏书章《行政管理学》第四章)	90
第15章 行政组织(张国庆《公共行政学》第五章)	102
第16章 公共组织管理(张成福《公共管理学》第6章)	109
第17章 公共组织理论(陈振明《公共管理学》第二章)	119
第18章 政府间关系(陈振明《公共管理学》第四章)	130
第19章 第三部门管理(陈振明《公共管理学》第十章)	139

●第四篇 行政领导与公共管理领导者

第20章 行政领导(夏书章《行政管理学》第五章)	148
第21章 行政领导(张国庆《公共行政学》第四章)	160
第22章 公共组织中的领导(张成福《公共管理学》第7章)	162

第五篇 人事行政与公共部门人力资源管理

- 第 23 章 人事行政(夏书章《行政管理学》第六章) 174
- 第 24 章 人事行政(张国庆《公共行政学》第六章) 185
- 第 25 章 公务人力资源管理(张成福《公共管理学》第 8 章) 193
- 第 26 章 公共部门人力资源管理(陈振明《公共管理学》第八章) 201

第六篇 行政决策与公共政策

- 第 27 章 政策过程与政策分析方法(夏书章《行政管理学》第九章) 212
- 第 28 章 行政决策(张国庆《公共行政学》第七章) 221
- 第 29 章 公共政策的设计、执行与评估(张成福《公共管理学》第 5 章) ... 227
- 第 30 章 公共政策(陈振明《公共管理学》第六章) 237

第七篇 行政执行

- 第 31 章 行政执行(张国庆《公共行政学》第八章) 254

第八篇 行政沟通与协调

- 第 32 章 政府公共关系与行政沟通、行政协调(夏书章《行政管理学》第十章)
..... 258

第九篇 行政信息与电子化政府

- 第 33 章 行政信息(夏书章《行政管理学》第八章) 272
- 第 34 章 信息资源管理与电子化政府(张成福《公共管理学》第 10 章) ... 281

第十篇 办公室管理与后勤

- 第 35 章 办公室管理与后勤管理(夏书章《行政管理学》第十五章) 290
- 第 36 章 机关管理(张国庆《公共行政学》第十一章) 291

第十一篇 行政方法与公共管理新策略

- 第 37 章 行政方法(张国庆《公共行政学》第九章) 294
- 第 38 章 公共管理的新策略(张成福《公共管理学》第 13 章) 300

第十二篇 财务行政与公共预算

- 第 39 章 公共预算(夏书章《行政管理学》第七章) 310
- 第 40 章 公共财政(张国庆《公共行政学》第十二章) 317
- 第 41 章 公共预算与财务管理(张成福《公共管理学》第 9 章) 323
- 第 42 章 公共财政管理(陈振明《公共管理学》第九章) 333

第十三篇 依法行政与监督

第 43 章 行政法治(夏书章《行政管理学》第十二章)	344
第 44 章 行政监督(夏书章《行政管理学》第十三章)	356
第 45 章 依法行政(张国庆《公共行政学》第十三章)	365
第 46 章 行政行为(张国庆《公共行政学》第十四章)	368
第 47 章 法制行政(张国庆《公共行政学》第十五章)	371
第 48 章 行政责任(张国庆《公共行政学》第十六章)	375

第十四篇 行政与公共伦理

第 49 章 行政伦理(夏书章《行政管理学》第十一章)	380
第 50 章 行政伦理(张国庆《公共行政学》第十七章)	386
第 51 章 公共管理中的责任与伦理(张成福《公共管理学》第 14 章)	391
第 52 章 公共管理伦理(陈振明《公共管理学》第十二章)	397

第十五篇 公共部门战略管理

第 53 章 公共部门战略管理(张成福《公共管理学》第 4 章)	408
第 54 章 公共部门战略管理(陈振明《公共管理学》第十一章)	413

第十六篇 公共危机管理

第 55 章 公共危机管理(夏书章《行政管理学》第十四章)	422
第 56 章 公共危机管理(张成福《公共管理学》第 12 章)	429

第十七篇 行政效率与公共绩效评估

第 57 章 政府绩效管理(夏书章《行政管理学》第十六章)	436
第 58 章 行政效率(张国庆《公共行政学》第十章)	449
第 59 章 公共服务的绩效管理(张成福《公共管理学》第 11 章)	453
第 60 章 公共部门绩效评估(陈振明《公共管理学》第七章)	458

第十八篇 行政改革

第 61 章 行政改革(夏书章《行政管理学》第十七章)	470
第 62 章 现代政府能力(张国庆《公共行政学》第十八章)	476
第 63 章 当代中国行政改革(张国庆《公共行政学》第十九章)	480
第 64 章 西方国家行政改革的理论背景(张国庆《公共行政学》第二十章)	483
第 65 章 修正决策与改革政府(张国庆《公共行政学》第二十三章)	490
第 66 章 问题与争论(张国庆《公共行政学》第二十四章)	497
第 67 章 企业型政府与政府再造(张成福《公共管理学》第 15 章)	498
第 68 章 政府改革与治理(陈振明《公共管理学》第三章)	504



第一篇

行政管理学导论和 公共管理学发展史

- 第1章 导论
- 第2章 绪论
- 第3章 典范革命与官僚制典范批判
- 第4章 政府理论创新
- 第5章 公共管理导论
- 第6章 绪论：公共管理学的视野

第1章 导论

(夏书章《行政管理学》第一章)

1.1 行政管理 (中山大学 2005 年研)

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。

1.2 行政管理学的创立及其发展状况

简述行政管理学产生的背景。(北邮 2007 年研)

行政管理学为什么首先产生于美国?(南京航空航天大学 2006 年研)

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。

1.3 行政管理学研究的对象、内容和方法

试述行政管理学的研究对象与研究方法。(东北财大 2006 年研)

行政管理学的研究对象和范围。(上海交大 2003 年研)

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;

(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

(1) PDCA 4 要素循环说。从管理过程看,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 (Do-ing, 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《行政学导论》将研究内容定为组织原理、人事行政、财务行政和行政法规。

(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

行政管理学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。

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。

现代意义上行政管理学的创始人是()。(北京理工大学 2007 年研)

A. 威尔逊 B. 古德诺 C. 怀特 D. 泰勒

【答案】A

1.4 POSDCORB (中山大学 2010 年研; 南京航空航天大学 2005 年研; 复旦大学 2002 年研; 苏州大学 2006 年研)

7 环节理论是分析公共行政研究对象的理论, 由卢瑟·古立克和林达尔·厄威克在合编的《行政管理科学论文集》中提出。它认为行政管理的 7 环节可以概括为 POSDCORB: 计划 (Planning)、组织 (Organizing)、人事 (Staffing)、指挥 (Directing)、协调 (Coordinating)、报告 (Reporting)、预算 (Budgeting)。

1.5 伦纳德·D·怀特 (北航 2008 年研)

伦纳德·D·怀特是美国行政学家和历史学家, 是行政学奠基人之一, 其撰写的《公共行政学研究导论》被公认为是第一本公共行政学的教科书, 该书的出版标志着公共行政学科的基本形成。其主要观点包括: (1) 公共行政管理有普遍的适用性和普遍的原则; (2) 公共行政学不是以法律和司法制度为主体, 而是以管理为主体、以政治学为基础的一个独立研究领域; (3) 行政由艺术转变为一门科学的趋势日益具有重要意义; (4) 行政已经成为而且将继续是现代政府的中心问题。

以下为本章的延伸内容。

1.6 行政与行政管理学 (上海交大 2007 年研)

行政的概念有广义和狭义之分。广义上, 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。

1.7 罗森布鲁姆的《公共行政学:管理、政治和法律的途径》

如何理解公共行政研究之管理、政治和法律途径。(中国传媒大学 2010 年研)

罗森布鲁姆的《公共行政学:管理、政治和法律的途径》认为:在公共行政学领域,一直存在着 3 种泾渭分明的研究途径,即管理、政治和法律的途径。它们各自对公共行政有着不同的认识和阐述。一些学者把公共行政视作是一种管理行为,与民营部门的运作相类似。另外一些学者强调公共行政的公共性,关注其政治层面。还有一些人注意到了国家主权、宪法以及管制实践在公共行政中的重要性,从而把公共行政看作是一种特殊的法律事务。3 种不同的研究途径,对于公共行政的运作,强调不同的价值和程序、不同的结构和安排,不同的方法来看待公民个人,每一途径对于如何发展公共行政的知识亦有各自主张。详细内容如下。

1.8 论公共行政研究之管理途径。(上海交大 2007 年研)

新公共管理的核心概念。(山东大学 2009 年研)

罗森布鲁姆的《公共行政学:管理、政治和法律的途径》中,把管理的途径分为两派,即传统的管理途径和当代以革新为导向的新公共管理。

1. 传统的管理途径

公共行政是建立在 3 个基本假设基础上的:一是公共行政与私部门的行政没有本质区别;二是强调一般管理;三是企业绩效优于政府绩效,主张效仿企业,提高政府绩效。

将公共行政类同于一般管理的研究,受到许多学者的质疑。一是公共管理与私人管理是否相同。奥特、海德、夏夫里茨认为,企业管理是资本主义的产物,强调资金、成本、利润,而公共行政则以民主宪政为基础,强调人民主权、分权、制衡、人权、多元主义、公共利益、公平、正义、法治等理念或价值。艾力森则认为公共管理与私人管理在所有重要的层面上都不相同,而在所有不重要的层面上都相似。二是企业是否比政府有更高的绩效。雷尼认为,从产品开发或整体经营失败率来看,民营企业并不是那么有效率,而政府机关亦不乏有创新和卓越绩效的例子。顾塞尔认为,对政府绩效不彰的批判,都是演绎式推理,缺乏系统的实证。

总之,公共行政即管理学的发展,形成了有管理无公共的窘境,忽略了公共管理所处的政治环境和公私管理之差异,私部门管理的知识、技能、概念与工具在引入政府部门后产生格格不入甚至失灵的情形。一批公共行政学者试图将传统公共行政的规范取向及一般管理的工具取向结合起来,发展不同于传统公共行政研究的新途径,即新公共管理途径。

2. 新公共管理途径

新公共管理是以自利人为假设,基于公共选择代理人理论及交易成本理论,以传统的管理主义和新泰罗主义为基点而发展起来的,其核心在于: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和技术、强调顾客导向的行政风格。新公共管理涉及的内容广泛,包括企业管理技术的应用;服务及顾客导向的强化;公共行政体系内市场机制及竞争功能的引介。其共同特征则是引进公共管理的理念、技术及模型。新公共管理有别于传统的管理主义。

公共管理将私部门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,主张在维持“公共”性格的基础上,运用私部门的管理手段或管理精神以解决公共问题,满足民众的需求。公共部门与私部门所使用的管理方法,在实际选择使用时讲究实用主义,两者互补而非替代。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。

公共管理不完全等于“政府管理”，而意味着一种新治理。传统意义上的公共行政强调的是政府行政或政府管理。而公共管理中的管理者，不一定完全是政府，私部门、非营利部门、非政府组织等都是公共管理的一个重要组成部分。它强调的是治理，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。

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“3E”，即经济、效率、效能，同时也重视公平、正义和民主。公共管理在主张弹性、自主管理、授予权能的同时，强调责任的重要性，并认为只有发展客观有效的绩效测量标准，政府的责任才能落实。

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相结合的特性。政府改革若持久不停，公共管理的概念、外延与内涵都应不断的充实。公共管理理论在不断发展。

1.9 试论述公共行政的法律途径。（中国传媒大学 2008 年研）

罗森布鲁姆的《公共行政学：管理、政治和法律的途径》中，从公共行政的法律途径角度，把公共行政视为在具体环境中应用法律和施行法律的活动，赋予了公共行政法治和裁决的主题。其兴起的源头主要有 3 个：行政法、公共行政“司法化”和宪法。

1. 公共行政的法律研究途径兴起的原因：（1）宪法和行政法对公共行政调节和规范力度不断加大；（2）司法机制对公共行政的裁判作用越来越明显，以致出现了“公共行政司法化”的趋势；（3）现代公共行政改革的一个重要特点，就是“政府从权威的源泉和法律权威的享有者，转变为市场合同的缔结者”。过去属于私法调整范畴的工具如合同制、民营化和公司化等，在公共部门改革中发挥着日渐重要的作用，促使人们深入探索公共行政与法律之间的关系。

2. 公共行政法律途径的核心价值。法律途径的公共行政强调法治，重视对个体权利的保护，而不是关注保护这些权利的社会成本。其核心价值包括：（1）“程序性正当法律程序”；（2）个人应享有的实质权利和法律的平等保护；（3）维护社会公平。

3. 公共行政法律途径的内容。公共行政的法律途径包含着—系列与管理、政治价值相差极大的观点，可以从组织结构、对个人的观点、认知途径、预算、决策、管制行政以及行政责任与行政伦理等方面对公共行政研究的法律途径进行分析。

（1）在组织结构方面，偏好的结构是抗辩程序；

（2）在对个人的观点方面，强调正当法律程序、实质权利、公平等价值，所以个人在这种途径中被视为特定环境中具有独立人格的个体，每一个人都有权在法庭上陈述自己的主张，抗辩程序也使个人能够向政府决策者解释其思想、动机和发生情况的事实；

（3）在认知途径方面，主张司法审判是发展知识的最佳方法；

（4）在预算方面，强调宪法的完整性以及各项宪政权利的保障；

（5）在决策方面，司法裁决过程通常是渐进的，每一个新案的事实往往都是根据过去判例产生的可以适用的法律原则进行评估的；

（6）在管制行政方面，就方法、程序和组织而言，管制行政的法制性是必须的；

（7）在行政责任与行政伦理方面，司法系统不但要确立一系列公民的宪政权利，而且还需调整有关公共行政官员对违反这些宪政权利的责任标准。

第2章 绪 论

(张国庆《公共行政学》第一章)

1.1 公共行政与公共行政学

公共行政 (北科 2006 年研; 北理 2005 年研; 四川大学 2005 年研; 华东师范大学 2005 年研; 中南财大 2004 年研; 华师 2004 年研)

行政和行政学 (中国传媒大学 2009 年研)

行政管理学 (西南民族大学 2006 年研)

公共行政, 泛指各级国家行政机关以公共利益为目的, 依据宪法及法律的规定, 通过科学、及时地制定和准确、有效地执行公共政策, 管理公共事务、维护公共秩序、保证公共安全、提供公共产品、实施公共服务的活动。换言之, 公共行政是依法运用公共权力、承担公共责任、解决公共问题、保障公众利益、满足公众需求的一种最为广泛、最为经常、最为直接的国家行为。

公共行政学, 又称行政管理学, 就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。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, 发掘公共行政管理的规律性, 帮助和推动这些活动的科学化、法治化、规范化、合理化、效率化和时代化的进程。政府公共行政管理在宪法意义上具有明确无误的公共属性和公共服务的职能。合法性和有效性是政府一切管理思想和行政行为的基本价值标准。

1.2 公共行政学的研究对象与学科目的(功效)、研究方法

1. 公共行政学的研究对象与学科目的

(1) 研究关于建立和完善国家行政制度的理念、理论和方法。根本目的在于如何确保政府的行政宗旨, 确保政府及其官员依法行政, 防止政府及其官员侵权、越权甚至实行行政专横, 同时确保政府及其官员积极而有效地履行宪法和法律赋予的公共行政职能。

(2) 研究关于提升政府公共行政管理的水准和行政效率的思想、途径和方式。其基本任务集中在 4 个方面, 即如何不断地提升政府公共政策的质量, 不断地提升政府社会管理的水准, 不断地强化政府公共服务的功能, 不断地提升政府的“与时俱进”和自律的能力。

(3) 在不断提高行政学术水准的同时, 为政府公共行政管理提供系统的理论依据、论证方法和实证技术, 为国家行政发展和发展行政提供专业性意见。

(4) 全面培养政府公务员, 尤其是行政通才。公共行政学综合性的学科优势有助于弥补技术专家的不足。其独特的学科体系既可以对现职人员进行业务培训, 也可以对未来人员进行基础教育。

2. 公共行政学的研究范畴与研究方法

(1) 公共行政学的研究范畴

包括: 行政原理、行政职能、行政权力(授权)、行政组织、人事行政(公务员制度)、行政领导、行政决策、行政计划、行政程序、行政执行、行政技术、行政行为、行政效率

(绩效)、机关管理、公共财政(财务行政)、物材行政、行政责任、行政监督、行政道德、法制(治)行政、行政改革、行政能力、行政发展等范畴。

(2) 公共行政学的研究方法

包括:逻辑分析方法、法规分析方法、历史分析方法、实证分析方法、规范分析方法、比较分析方法、系统分析方法、生理分析方法、心理分析方法、资料分析方法、案例分析方法、量化分析方法、模拟分析方法、利益分析方法等。

1.3 7环节理论 POSDCORB 和 15M 理论

POSDCORB(中山大学 2010 年研;南京航空航天大学 2005 年研;复旦大学 2002 年研;中国政法大学 2006 年研)

7 环节理论是分析公共行政研究对象的理论,由卢瑟·古立克和林达尔·厄威克在合编的《行政管理科学论文集》中提出。这一理论认为行政管理的 7 环节可以概括为:计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Coordinating)、报告(Reporting)、预算(Budgeting),并为此创造了一个新的英文单词 POSDCORB。

15M 理论是指关于行政管理学的研究范畴的理论,由我国台湾学者张金鉴提出。“15M”理论认为公共行政学的研究范畴包括:目标(Aim)、计划(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)。

1.4 公共行政学的学科特点及与相关学科的关系

行政管理学的学科特点(燕山大学 2007 年研;西南民族大学 2006 年研)

1. 公共行政学的学科特点

公共行政学作为一门理论与应用相结合的系统的科学,其学科特点是比较突出的,具体表现在以下几个方面:

(1) 综合性,即它是交叉的、丰富的、广泛的。指政府公共行政管理涉及的对象和事务几乎无所不包,与此相一致,行政管理学也就必须要研究涉及各个方面的管理问题。

(2) 实践性,即它是实际的、应用的、具体的。

(3) 系统性,即它是整体的、有序的、相互关联的。政府是一个按照一定法则建立的、有着一定结构和序列的组织系统,其管理功能和行政活动或行政行为是按照一定法则相互联系开展的,进而产生整体效应。

(4) 技术性,即它是方法的、工具的、手段的。研究和解决行政问题,不仅要有正确的概念、范畴和理论指导,而且要有科学、可靠的方法和技术。

(5) 发展性,即它是动态的、进步的、创新的。研究国家行政现象的公共行政学必须不断更新、创造和发展变化。在公共行政学的发展史上,新的理论和方法是层出不穷的,以适应不断发展的社会政治经济环境。

2. 公共行政学与相关学科的关系

(1) 与政治学的关系。公共行政学发源于政治学,两者的研究领域既有差别,又互为补充。

(2) 与行政法学的关系。公共行政学随着行政法学的产生而产生。在研究领域上,公共行政学与行政法学都是以国家行政为中心观念的学科,前者有赖于后者不断充实其内容,后者则有赖于前者提供维护自身合法权威的规范,进而加强自身的效能。

(3) 与企业管理学的关系。二者在研究对象、目的和范畴等方面存在着明显的差别,