



圣才<sup>®</sup>考研网

www.100exam.com

【圣才考研】—考研考博专业课辅导中国第一品牌

国内外经典教材辅导系列·管理类

适用教材:

《行政管理学》(张永桃主编, 高等教育出版社)

《行政管理学》(张永桃主编, 南京大学出版社)

# 张永桃《行政管理学》 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【[历年真题](#)、[模拟试题](#)、[网授课程](#)】

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

适用教材:

《行政管理学》(张永桃主编, 高等教育出版社)

《行政管理学》(张永桃主编, 南京大学出版社)

# 张永桃《行政管理学》 笔记和考研真题详解

主编: 圣才考研网

[www.100exam.com](http://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辅导资料。张永桃主编的《行政管理学》是国内最受欢迎的标准行政管理学教材之一。本书遵循该教材的章目编排,共分为12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,并针对重难点相应整理了典型题。

圣才考研网(www.100exam.com)提供全国所有高校各个专业的考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、国内外经典教材名师讲堂(详细介绍参见本书书前彩页)。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行政管理学科目考试的考生。

### 图书在版编目(CIP)数据

张永桃《行政管理学》笔记和考研真题详解/圣才  
学习网主编. —北京:中国石化出版社,2011.4  
(国内外经典教材辅导系列)  
ISBN 978-7-5114-0854-9

I. ①张… 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(2011)第046004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17印张4彩插404千字

2011年4月第1版 2011年4月第1次印刷

定价:40.00元

圣才考研网www.100exam.com

圣才考研网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）、考研题库（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。



## 圣才暑假特训营

【北京7月-9月】

- 全国范围招生，统一教学、安排住宿、专车接送
- 辅导内容：考研政治、英语、数学及相关专业课

### 【考研专业课辅导体系】——管理类示例

院校	考研辅导体系	内容	招生简章	备注
北京大学 政府管理学院	1. 保录班	政数英全套+专业课全套（含以下所有辅导班） 每科均提供个性化辅导方案，实行一对一辅导。	参见圣才考研网 相关院校网站	①配专职班主任，负责学员全方位 全程管理。 ②签约保过，不过退费。
	2. 面授保过班	面授冲刺班+网授精讲班+全程答疑+题库魔鬼 训练营（在线考试）+内部押题资料	参见网站	①配专职班主任，负责学员全方位 全程管理。 ②签约保过，不过退费。
	3. 网授保过班	网授精讲班+全程答疑+题库魔鬼训练营 （在线考试）+内部押题资料	参见网站	①配专职班主任，负责学员全方位 全程管理。 ②签约保过，不过退费。
	4. 一对一辅导 （面授）	个性化辅导方案（专职教师）+内部押题资料+全 程答疑+专职班主任全程管理（送网授精讲班）	参见网站	主要针对基础比较薄弱的学员
	5. 一对一辅导 （网授）	个性化辅导方案（专职教师）+内部押题资料+全 程答疑+专职班主任全程管理（送网授精讲班）	参见网站	主要针对基础比较薄弱的学员
	6. 网授精讲班	结合历年考研真题精讲参考教材	参见网站	网上学习
中国人民大学 公共管理学院	7. 面授冲刺班/ 远程面授班	常考考点、重难点勾画串讲+ 答题技巧+现场答疑	参见网站	小班面授或者通过远程面授平台 实时授课（二者同步）
	8. 面授冲刺班视 频（网上学习）/ 远程面授班视频 （网上学习）	常考考点、重难点 勾画串讲+答题技巧	参见网站	可上网多次学习
.....	9. 题库魔鬼训练 营（在线考试）	历年真题及详解+全真冲刺模拟题 （教师押题）及详解+章节题库及详解	参见网站	在系统开放之日起累计时间 进行题库强化训练
	10. 全套资料	全国所有院校的：①历年真题及详解【13万套考研考博专业课历年真题（含答案）】；②本科生、研 究生课堂笔记；③本科生、研究生课堂作业；④教师授课讲义及课件；⑤期中期末考试试题；⑥指定 教材（参考教材）配套资料（课后习题答案、模拟试题等）。		
	11. 复试一对一 辅导（面授）	本校研究生提供个性化辅导方案，一对一对复试内容进行面授。		
	12. 复试保过班	复试专业课一对一辅导+多对一面试辅导（包括口语、礼仪等）+复试全套资料 ①配专职班主任，负责学员全方位全程管理。 ②签约保过，不过退费。		

注：全国所有院校的专业课辅导，详情参见【圣才考研招生简章】或者登录【圣才考研网（www.100exam.com）】。

## 1. 企业人力资源管理师考试

	班 型	内 容	招生简章	备 注
企业人力资源 管理师考试 (四级、三级、 二级)	1. 面授保过班	面授冲刺班+网授精讲班+全程答疑+题库魔鬼训练营(在线考试)+内部押题资料	参见网站	①配专职班主任,负责学员全方位全程管理。 ②签约保过,不过退费。
	2. 网授保过班	网授精讲班+全程答疑+题库魔鬼训练营(在线考试)+内部押题资料	参见网站	①配专职班主任,负责学员全方位全程管理。 ②签约保过,不过退费。
	3. 一对一辅导 (面授)	个性化辅导方案(专职教师)+内部押题资料+全程答疑+专职班主任全程管理(送网授精讲班)	参见网站	主要针对基础比较薄弱的学员
	4. 一对一辅导 (网授)	个性化辅导方案(专职教师)+内部押题资料+全程答疑+专职班主任全程管理(送网授精讲班)	参见网站	主要针对基础比较薄弱的学员
	5. 网授精讲班 【提供光盘】	结合历年真题精讲教材	参见网站	网上学习
	6. 面授冲刺班/ 远程面授班	常考考点、重难点勾画串讲+答题技巧+现场答疑	参见网站	小班面授或者通过远程面授平台实时授课(二者同步)
	7. 面授冲刺班视 频(网上学习) /远程面授班视 频(网上学习) 【提供光盘】	常考考点、重难点 勾画串讲+答题技巧	参见网站	可上网多次学习
	8. 面授班录播 (现场播放)	常考考点、重难点勾画串讲+答题技巧	参见网站	在全国各个代理点通过电视、大屏幕等进行播放
	9. 题库魔鬼训练 营(在线考试)	历年真题及详解+全真冲刺模拟题(教师押题)及详解+章节题库及详解	参见网站	在系统开放之日起累计时间进行题库强化训练

## 2. 质量专业技术人员职业资格考证

辅导方案同上,详情登录中华管理学习网。

## 3. 物流师考试

辅导方案同上,详情登录中华管理学习网。

## 4. 营销师考试

辅导方案同上,详情登录中华管理学习网。

## 5. 价格鉴证师考试

辅导方案同上,详情登录中华管理学习网。

## 6. 社会工作者考试

辅导方案同上,详情登录中华管理学习网。

## 7. 管理咨询师考试

辅导方案同上,详情登录中华管理学习网。

## 8. 全国物业管理师考试

辅导方案同上,详情登录中华管理学习网。

◆ 以上辅导班的规划方案仅供参考,最终方案以网站公布为准!

◆ 其他考试辅导班,详情登录圣才学习网(www.100xuexi.com)。

# 管理类 经典教材名师讲堂

火爆招生

圣才考研网www.100exam.com

## 1 管理学

课程名称	班型	课时	开课时间	价格
1. 罗宾斯《管理学》名师讲堂	面授班/远程面授班	30	参见网站	600元
	网授班	30	随报随学	400元
	一对一辅导(面授)	12	随报随学	1800元(150元/课时)
	一对一辅导(网授)	12	随报随学	1440元(120元/课时)
	录像播放班	30	随报随学	260元
2. 周三多《管理学》名师讲堂	面授班/远程面授班	30	参见网站	600元
	网授班	30	随报随学	400元
	一对一辅导(面授)	10	随报随学	1500元(150元/课时)
	一对一辅导(网授)	10	随报随学	1200元(120元/课时)
录像播放班	30	随报随学	220元	
3. 罗宾斯《组织行为学》名师讲堂 4. 德斯勒《人力资源管理》名师讲堂 5. 科特勒《营销管理》名师讲堂 6. 科特勒《市场营销原理》名师讲堂 7. 芮明杰《管理学：现代的观点》名师讲堂 8. 乔忠《管理学》名师讲堂	详情参见网站			

## 2 公共管理学

课程名称	班型	课时	开课时间	价格
1. 夏书章《行政管理学》名师讲堂	面授班/远程面授班	30	参见网站	600元
	网授班	30	随报随学	400元
	一对一辅导(面授)	12	随报随学	1800元(150元/课时)
	一对一辅导(网授)	12	随报随学	1440元(120元/课时)
	录像播放班	30	随报随学	200元
2. 陈庆云《公共政策分析》名师讲堂	面授班/远程面授班	20	参见网站	400元
	网授班	20	随报随学	300元
	一对一辅导(面授)	10	随报随学	1500元(150元/课时)
	一对一辅导(网授)	10	随报随学	1200元(120元/课时)
录像播放班	20	随报随学	150元	
3. 张国庆《公共行政学》名师讲堂 4. 休斯《公共管理导论》名师讲堂 5. 张成福《公共管理学》名师讲堂 6. 陈振明《公共管理学》名师讲堂 7. 竺乾威《公共行政学》名师讲堂	详情参见网站			

## 3 社会学、社会保障学

课程名称	班型	课时	开课时间	价格
1. 郑杭生《社会学概论新修》名师讲堂	面授班/远程面授班	30	参见网站	600元
	网授班	30	随报随学	400元
	一对一辅导(面授)	10	随报随学	1500元(150元/课时)
	一对一辅导(网授)	10	随报随学	1200元(120元/课时)
	录像播放班	30	随报随学	200元
2. 风笑天《社会学研究方法》名师讲堂 3. 孙光德、董克用《社会保障概论》名师讲堂 4. 郑功成《社会保障学》名师讲堂	详情参见网站			

◆ 以上辅导班的规划方案仅供参考，最终方案以网站公布为准！

◆ 其他经典教材名师讲堂，详情登录圣才学习网(www.100xuexi.com)。

全国热线：4006-123-191（免长途费），010-62516421

QQ咨询：474400084，564948255

· 购买圣才学习网或圣才考研网主编的图书，登录相关网站，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：

- ① 价值100元的网授班。可冲抵价值100元的相关考试、经典教材名师讲堂学费。
- ② 价值20元的真题模考。可免费参加或者下载价值20元的历年真题、模拟试题（在线考试）。
- ③ 价值20元的圣才学习卡。您的账户可以获得20元充值，可在圣才学习网旗下所有网站进行消费。

## 管理类图书目录

中华管理学习网 (www.100guanli.com)

### 一、考研专业课辅导系列

1. 管理学考研真题与典型题详解
2. 行政管理学考研真题与典型题详解
3. 全国名校管理学考研真题详解（北京院校）
4. 全国名校管理学考研真题详解（非北京院校）
5. 全国名校行政管理学考研真题详解
6. 考研、MPA、MBA管理学经典考试案例解析

### 二、管理类经典教材辅导大系列

#### ① 管理学原理

1. 罗宾斯《管理学》（第9版）笔记和课后习题（含考研真题）详解
2. 周三多《管理学》（第3版）笔记和考研真题详解
3. 周三多《管理学——原理与方法》（第5版）笔记和考研真题详解
4. 芮明杰《管理学：现代的观点》（第2版）笔记和课后习题（含考研真题）详解
5. 吴照云《管理学》（第5版）笔记和课后习题（含考研真题）详解
6. 乔忠《管理学》（第2版）笔记和课后习题（含考研真题）详解

#### ② 组织行为学

1. 罗宾斯《组织行为学》（第12版）笔记和课后习题（含考研真题）详解
2. 孙健敏《组织行为学》笔记和课后习题（含考研真题）详解

#### ③ 人力资源管理

1. 德斯勒《人力资源管理》（第9版）笔记和课后习题详解
2. 董克用《人力资源管理概论》笔记和课后习题（含考研真题）详解
3. 彭剑锋《人力资源管理概论》笔记和课后习题（含考研真题）详解

#### ④ 市场营销

1. 科特勒《营销管理》（第13版）笔记和课后习题（含考研真题）详解
2. 科特勒《市场营销原理》（第13版）笔记和课后习题详解
3. 纪宝成《市场营销学教程》（第3版）笔记和课后习题（含考研真题）详解
4. 吴健安《市场营销学》（第3版）笔记和课后习题（含考研真题）详解

#### ⑤ 公共管理

1. 夏书章《行政管理学》（第4版）笔记和考研真题详解
2. 张国庆《公共行政学》（第3版）笔记和课后习题（含考研真题）详解
3. 陈庆云《公共政策分析》笔记和课后习题（含考研真题）详解
4. 休斯《公共管理导论》（第3版）笔记和考研真题详解
5. 张成福《公共管理学》（修订版）笔记和考研真题详解
6. 陈振明《公共管理学》笔记和考研真题详解
7. 竺乾威《公共行政学》（第3版）笔记和课后习题（含考研真题）详解
8. 张永桃《行政管理学》笔记和考研真题详解
9. 陈振明《公共政策学》笔记和课后习题（含考研真题）详解
10. 丁煌《西方行政学说史》（第2版）笔记和考研真题详解

#### ⑥ 社会保障

1. 孙光德、董克用《社会保障概论》（第3版）笔记和考研真题详解
2. 郑功成《社会保障学》笔记和考研真题详解
3. 李珍《社会保障理论》（第2版）笔记和考研真题详解
4. 赵曼《社会保障》笔记和课后习题（含考研真题）详解

#### ⑦ 社会学

1. 风笑天《社会学研究方法》（第3版）笔记和考研真题详解
2. 郑杭生《社会学概论新修》（精编版）笔记和考研真题详解
3. 侯均生《西方社会学理论教程》（第2版）笔记和考研真题详解

### 三、管理类考试辅导大系列

#### ① 企业人力资源管理师考试辅导系列

1. 企业人力资源管理师（二级）过关必做习题集（含历年真题）
2. 企业人力资源管理师（三级）过关必做习题集（含历年真题）
3. 企业人力资源管理师（四级）过关必做习题集（含历年真题）

#### ② 价格鉴证师考试辅导系列

1. 经济学与价格学基础理论过关必做1200题（含历年真题）
2. 法学基础知识过关必做1500题（含历年真题）
3. 价格政策法规过关必做1500题（含历年真题）
4. 价格鉴证理论与实务过关必做1200题（含历年真题）
5. 价格鉴证案例分析历年真题与模拟试题详解

#### ③ 质量专业技术人员职业资格考考辅导系列

1. 质量专业基础知识与实务（初级）过关必做1500题（含历年真题）
2. 质量专业综合知识（中级）过关必做1500题（含历年真题）
3. 质量专业理论与实务（中级）过关必做1500题（含历年真题）

#### ④ 物流师职业资格认证考试辅导系列

1. 现代物流概论[初级、中级、高级通用]过关必做习题集
2. 物流实务[初级]过关必做习题集
3. 物流管理[中级]过关必做习题集
4. 物流系统工程[高级]过关必做习题集

#### ⑤ 营销师考试辅导系列

1. 营销师（一级）过关必做习题集（含历年真题）
2. 营销师（二级）过关必做习题集（含历年真题）

#### ⑥ 管理咨询师考试辅导系列

1. 企业管理咨询实务过关必做1000题（含历年真题）
2. 企业管理咨询案例分析过关必做习题集（含历年真题）

#### ⑦ 全国物业管理师考试辅导系列

1. 物业管理基本制度与政策过关必做1000题（含历年真题）
2. 物业经营管理过关必做1000题（含历年真题）
3. 物业管理实务过关必做习题集（含历年真题）
4. 物业管理综合能力过关必做习题集（含历年真题）

# 《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。

张永桃主编的《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](http://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,开设有近100种考试(含418个考试科目)、194种经典教材(含英语、经济、证券、金融等共16大类)的辅导课程。各类考试一般开设11种辅导班型,经典教材开设5种辅导班型(具体班型参见网站);合计近万小时的面授班、网授班培训课程,可为加盟商提供专用于录像播放班的免费光盘。

圣才考研网([www.100exam.com](http://www.100exam.com))是圣才学习网旗下的考研考博专业网站,提供全国所有院校各个专业的考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、经典教材名师讲堂、考研题库(在线考试)、全套资料(历年真题及答案、笔记讲义等)、考研教辅图书等。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】。

**咨询热线:** 010-62515021, 4006-123-191(免长途费)

**考研辅导:** [www.100exam.com](http://www.100exam.com)(圣才考研网)

**管理考试:** [www.100guanli.com](http://www.100guanli.com)(中华管理学习网)

[www.100gggl.com](http://www.100gggl.com)(中华公共管理学习网)

**官方总站:** [www.100xuexi.com](http://www.100xuexi.com)(圣才学习网)

圣才学习网编辑部

# 目 录

第一章 绪 论 .....	( 1 )
1.1 复习笔记 .....	( 1 )
1.2 考研真题与典型题详解 .....	( 5 )
第二章 行政权力 .....	( 10 )
2.1 复习笔记 .....	( 10 )
2.2 考研真题与典型题详解 .....	( 17 )
第三章 行政职能 .....	( 32 )
3.1 复习笔记 .....	( 32 )
3.2 考研真题与典型题详解 .....	( 39 )
第四章 行政组织 .....	( 60 )
4.1 复习笔记 .....	( 60 )
4.2 考研真题与典型题详解 .....	( 73 )
第五章 行政领导 .....	( 89 )
5.1 复习笔记 .....	( 89 )
5.2 考研真题与典型题详解 .....	( 98 )
第六章 行政决策 .....	( 113 )
6.1 复习笔记 .....	( 113 )
6.2 考研真题与典型题详解 .....	( 123 )
第七章 人事行政 .....	( 137 )
7.1 复习笔记 .....	( 137 )
7.2 考研真题与典型题详解 .....	( 149 )
第八章 财务行政 .....	( 161 )
8.1 复习笔记 .....	( 161 )
8.2 考研真题与典型题详解 .....	( 175 )
第九章 机关管理 .....	( 185 )
9.1 复习笔记 .....	( 185 )
9.2 考研真题与典型题详解 .....	( 192 )
第十章 行政监督 .....	( 199 )
10.1 复习笔记 .....	( 199 )
10.2 考研真题与典型题详解 .....	( 206 )
第十一章 行政效率 .....	( 219 )
11.1 复习笔记 .....	( 219 )
11.2 考研真题与典型题详解 .....	( 224 )
第十二章 行政改革 .....	( 234 )
12.1 复习笔记 .....	( 234 )
12.2 考研真题与典型题详解 .....	( 241 )

# 第一章 绪 论

## 1.1 复习笔记

### 一、行政管理学的研究对象及主要内容

#### 1. 行政的含义

行政是指国家行政机关依据国家法律和运用国家法定的权力，为实现国家的社会目标和统治阶级的利益，对国家和社会事务所进行的一系列组织和管理活动。

要科学理解行政的涵义，首先应当明确以下几个方面的关系：

(1) 要明确行政与国家的关系。行政的主体是国家行政机关及其工作人员，行政的客体是国家事务，行政的基础是国家权力。行政活动是国家意志的贯彻和执行，是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的，是阶级统治的一种工具。

(2) 要明确行政与管理的关系。行政是一种管理活动，具有管理的一般要素和特点。但行政只是管理的一种，是有特定意义的管理。

(3) 要明确行政与法律的关系。一切行政活动均以法律为依据，要依法管理，不得越出法律规定的范围。行政是凭借国家法定权力、依法管理国家事务的活动。

#### 2. 行政管理学的研究对象

行政管理学是研究行政管理及其活动规律的科学，其研究对象是行政现象，它是研究行政现象、行政过程内在本质联系的科学。

#### 3. 行政管理学的主要内容

(1) 行政管理的权力主体。指掌握和运转行政组织的行政领导和其他行政人员。

(2) 行政管理过程和内容。包括行政决策、人事行政、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，再到实施监控的完整过程。

(3) 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根本途径。

### 二、行政管理学的产生和发展

#### 1. 行政管理学的产生

(1) 行政管理学产生的历史背景

行政管理学产生于19世纪末20世纪初自由资本主义向垄断资本主义过渡时期，起源于美国，它的产生是由一系列相关的历史因素决定的：

① 社会经济的飞速发展要求加强行政管理实践和行政管理理论的独立、深入研究；

② 行政管理学的产生还同这个时期管理思想的突破性进展密切相关；

③ 资产阶级政治学理论的发展为西方行政学的产生奠定了最重要的理论基础。

(2) 行政管理学学科的确立

20世纪30年代，怀特的《行政学导论》、威劳毕的《行政学原理》和费富纳的《行政学》，成为西方早期行政管理学方面鼎足而三的名著。从此时起行政科学的理论体系大体形成，行政管理作为一门独立学科的地位也最终被确定下来。

## 2. 行政管理学发展的几个阶段

### (1) 科学管理时期

#### ① 概述

“科学管理之父”F·W·泰罗代表着管理史上的一个时代——科学管理时代。科学管理时期是行政学的形成阶段。其核心问题和所追求的首要目标是提高效率。为提高效率或生产率，泰罗等提倡整体观念、系统分析、完善组织、强化计划、协调合作、教育培训等一系列科学管理原则。这一时期的行政学家深受泰罗等人科学管理思想的熏陶，根据企业管理的一些理论和原则提出了行政管理的一些原则、原理，力图以此来指导一切行政工作，达到提高行政效率的目的。

#### ② 科学管理时期的代表人物及其理论观点

a. 怀特、威劳毕等美国行政学家运用泰罗的科学管理理论和方法推进行政管理研究。

b. 亨利·法约尔。其主要理论观点有：

第一，管理活动的五个基本要素：计划、组织、指挥、协调、控制。

第二，行政管理的十四项“一般原则”：分工、权限与责任、纪律、命令的统一性、指挥的统一性、个别利益服从整体利益、报酬、集权、等级系列、秩序、公正、保持人员稳定、首创精神和集体精神。

c. 马克斯·韦伯。被称为“组织理论之父”，提出官僚集权组织理论。官僚集权组织的特征有：

第一，实行分工，明确规定每一个成员的权力和责任，并且把这些权力和责任作为正式职责而使之合法化；

第二，通过正式考试或者训练教育而获得的技术资格来挑选组织中的成员；

第三，在一般情况下，所有担任公职的人员都是任命的；

第四，行政管理人员领取固定的薪金，他们是专职的公职人员；

第五，行政管理人员不是他所管辖的那个单位的所有者；

第六，行政管理人员要遵守组织中规定的规则和纪律。

d. 古立克。他提出了管理“七职能说”(POSDCORB，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算)。管理七种职能说被视为20世纪行政学理论的基石，这七个职能既构成了行政管理活动的基本内容，也为行政机关开展行政活动提供了基本指导原则。

e. 厄威克。他提出了适用于一切组织的八项原则，分别是：目标原则、相符原则、职责原则、组织层级原则、控制幅度原则、专业化原则、协调原则和明确性原则。这些原则至今仍被西方行政学奉为行政组织的基本原则。

#### ③ 科学管理时期行政学理论的主要发展

这一时期的行政学家从科学管理理论中得到启迪，积极将这一理论的许多原理、原则吸收、移植到政府行政研究中去。

a. 根据科学管理理论的整体系统性原则，开始重视对行政管理过程的考察，从行政管理的总过程中研究其中各个重要环节以及各个环节间的联系。

b. 根据科学管理理论中有关建立合适的组织的原则，注重组织结构的研究，提出了行政管理中的组织原理。

c. 根据科学管理理论的计划性和程序化原则，主张行政工作也要先拟定管理计划目标，采用目标分解法，把一个大的行政目标分解为若干层次的小目标，以保证总目标有计划有步

骤地实现。

d. 根据科学管理理论的协调化原则，强调行政组织与所属人员之间、行政人员之间的合作、协调一致和相互督促。

e. 根据科学管理理论的核心原则——效率原则，着力寻求提高政府工作效率和节省政府开支的途径、办法。

#### ④科学管理时期行政学理论的缺陷

a. 过分重视和强调机械效率，忽视社会影响、社会效益；

b. 偏重于行政现象的静态方面，忽视其动态方面的研究；

c. 偏重于组织的功能，忽视组织中人的作用；

d. 偏重于理论的研究，寻求普遍适用的原理、原则，忽视时空因素的影响和实际运用；

e. 片面强调人的生理能力和物质需求，忽视人的心理因素和精神需要，缺乏对人的尊重。

### (2)行为科学时期

#### ①概述

行为科学是研究人的行为以及人与人之间关系的一门学科，最初被称为“人群关系学”。它产生于20世纪30年代，其创始人和早期代表人物是乔治·埃尔顿·梅奥和弗里茨·朱利斯·罗特利斯伯格等。

#### ②行为科学时期代表人物及其理论观点

##### a. 梅奥

梅奥进行了“霍桑试验”，总结出一套有关人际关系的原理、原则，包括：

第一，工人不是只受物质因素制约的“经济人”，而是受各种社会因素影响的“社会人”；

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，企业中除了正式组织外还存在着无形的“非正式组织”；

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。

##### b. 巴纳德

巴纳德是行为科学管理理论的重要奠基人。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。巴纳德认为，正式组织是人们自觉的、有意的、有目的的一种协作，是有意识地加以协调的系统。不管是哪种形式或层级的组织，都包含着三种要素：协作意愿；共同目标；信息沟通。

第二，非正式组织理论。巴纳德认为，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的，而是在共同工作中自然形成的一定的态度、习惯和规范。非正式组织对正式组织起着三种作用：从事正式组织难以或不宜沟通的信息、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。巴纳德强调，非正式组织的存在可以增强组织功能和使组织更有效率，行政主管人员要重视和创造条件发挥非正式组织的作用。

第三，权威的接受理论。巴纳德认为权威的来源和实质，不在于权威者或发出命令的人，而在于被命令者接受不接受。若被命令者不接受就不存在这个权威。上级的命令要被下级所接受或同意须达到：受命者对命令本身十分明确；受命者认为所下达的命令同他们的组织的目标是一致的；同受命者的个人利益保持一致；受命者有能力遵守或执行这个命令。

第四，组织平衡理论。巴纳德认为，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。

第五，行政主管人员的职能。包括：提供一个正式组织和非正式组织互相合作的信息交流系统，形成一个有效的信息沟通网络；通过合理选用工作人员以及“士气”、“诱惑”、“威慑”等所谓“维持方法”，促使组织成员协力工作，多作贡献；制定目的和目标，其中包括决策和授权。

### c. 西蒙

西蒙是行政学家中运用行为科学理论研究行政管理最有成就的人之一。他不满意传统的行政学忽视人的因素和静态的研究方法，力主用行为主义的观点和方法研究行政问题，提出要注意对人的行为、非正式组织、决策过程、信息沟通等动态的东西进行研究，形成了行为主义学派。西蒙在行政学理论方面最突出的贡献是把决策概念引入行政管理，建立了一个比较完整的决策理论体系。西蒙主要的理论贡献包括：

第一，他认为，管理就是决论策，决策是行政的中心，行政行为之根本就是组织中决策制定的整个过程。

第二，把决策过程分为三个阶段，即情报阶段、设计阶段、抉择阶段，强调整个决策活动过程，需要对实际情况的真切了解，需要上层和下层的密切配合，需要信息沟通。

第三，重视决策中的所谓“价值”的研究，认为行政决策所涉及的一是价值因素，二是事实因素，前者是目的，后者是手段，强调决策不能只注意事实和过程，而忽视社会的价值。

第四，从决策过程的角度研究行政组织，认为行政组织的作用在于提供一个有利于作出合理决策的组织结构。

### (3) 现代化管理时期或管理科学时期

①大约从20世纪40年代起，在第三次科技革命浪潮的有力冲击下，管理理论和方法愈益科学化、现代化。由于现代社会科学、自然科学、技术科学以及管理科学新的理论和方法的不断被引进，行政管理学进入了旺盛时期。

②该时期的一个最显著的特色，是把许多社会科学、自然科学、技术科学的最新成果广泛地运用到行政管理学的研究中来，使行政管理学日益成为一门多种学科相互交叉、相互渗透的综合性学科。

③该时期的另一个重要特点是发展迅速，学派林立，呈现出一种日新月异、百家争鸣的局面。其中，从20世纪60年代末、70年代初开始出现的“新公共行政学”，对传统的行政管理学提出了挑战和许多富有创意的“转变”或“修正”，其主要代表人物有弗兰克·马里尼、乔治·弗雷德里克森等。

## 三、学习研究行政管理学的意义、原则和方法

### 1. 学习研究行政管理学的意义

(1)有助于掌握现代行政活动规律，正确运用国家权力，正确行使国家的管理职能，有力地推动社会经济文化的发展。

(2)有助于用科学的理论指导和推动行政管理体制改革，不断改进政府行政管理，以利于经济体制改革的深化和政治体制改革的展开。

(3)有助于从根本上认识管理的重要性，努力实现行政管理的科学化、法制化和现代

化,更好地推进社会主义现代化建设事业的发展。

(4)有助于增强广大行政人员的现代管理意识,全面提高其基本素质和管理水平,造就一支适应社会主义现代化建设需要的行政管理队伍。

## 2. 学习研究行政管理学的指导原则

(1)必须坚持科学理论的指导。

(2)必须立足中国国情,直接面向中国改革与建设的实际,着力为中国的改革与建设事业服务。

(3)必须以科学的态度广泛吸取各国先进的理论和经验。

(4)必须用发展的观点来对待这门科学。

## 3. 学习研究行政管理学的方法

(1)理论与实际相结合的研究方法。即一方面要注重基本理论、基本知识的把握,积极进行理论研究和理论探索;另一方面又要紧密联系中国的实际,必须从中国的具体国情出发,研究中国的实际问题。

(2)比较研究方法。即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。

(3)系统研究方法。即运用系统工程的理论和方法来分析研究行政现象和行政过程,把行政的各种构成要素以及管理的各个环节、各个层次,都当作一个互相关联的系统整体进行全面的考察和分析。

(4)综合研究方法。即要综合运用与行政学密切相联系的各种学科理论、知识以及反映社会生活各方面的客观规律。

(5)案例分析方法。即对已经发生的真实而典型的行政事件或问题,通过广泛收集各种相关资料并分析整理,按照客观公正、实事求是的原则得出结论,提出意见,以供有关方面分析研究和借鉴之用。

# 1.2 考研真题与典型题详解

## 一、概念题

### 1. 行政

答:参见本章复习笔记相关内容。

### 2. 行政管理学

答:行政管理学又称为公共行政学、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。

### 3. 行政管理的基本要素(南京大学2004年研)

答:行政管理的基本要素包括以下几个方面:①行政组织。行政管理不是个人的工作,而是多数人通力合作的团体行动,必须先有好的行政组织、合理的权责分配,才能收到指挥

协调的功效，它是成为行政的第一项要素。②行政人员。为政在人，用人总是行政的根本，人力资源管理更成为各机关首要之务，组织无法找到好的人才，即使空有组织，亦无法达成任务。③行政物质。为完成任务达成目的，除组织与人员外，尚须有金钱及物材，以为工具与手段。这些供行政之用的金钱与物材，同样为达成行政目的所必需。④行政行为。行政行为就是公务员以实际的行动，直接推行政府功能，完成国家使命。故它为行政管理最重要的要素。尤其行政管理，就动态观点来说，行为更是一切行政的根源。

#### 4. 霍桑试验

答：美国的“霍桑试验”是行为科学的发端。从1927年到1932年，梅奥、罗特利斯伯格及怀特赫德三位美国哈佛大学的教授在美国西方电气公司的霍桑工厂连续五年进行了新的试验，即著名的“霍桑试验”。“霍桑试验”分为三个阶段：第一个阶段，继电器装配室实验和云母剥离室实验。该阶段证明：客观的物质性的变量，比如工厂环境、工作场所、工时长短、疲劳程度、劳动强度、照明条件、身体状况连同工资制度是造成劳动生产率升降的原因，但不是主要的原因。主要原因是工人的态度与情绪的改变，以及与之相关联的团体社会关系的改变。第二阶段，谈话计划。该阶段证明：士气与监督工作存在着因果关系，而士气和监督又与工作产量发生一定的因果关系。第三阶段，绕线机组实验。该实验证明：企业中不仅存在正式组织，而且存在非正式组织；企业成员不仅受正式组织的约束，而且受非正式组织约束。

#### 5. 新公共行政学派(武大2008年研；南京大学2000年研)

答：1968年9月，由美国行政学家沃尔多号召和资助32位年轻的行政学者会聚于美国纽约州雪城大学的明诺布鲁克会议中心，试图通过回顾和检讨公共行政学的发展历程，讨论公共行政面临的问题，寻求公共行政未来的发展方向。会议提出了“新公共行政学”作为区别以往行政理论的理论标志，并以政府及其官员公共行政管理过程中的价值观和伦理观作为新公共行政学的核心概念和关键性问题。弗雷德里克森成为新公共行政学的主要代表人物，其观点主要集中在1980年发表的《新公共行政学》一书中。

1988年，即第一次明诺布鲁克会议20年之后，认同新公共行政观点的学者再次会聚雪城大学，试图总结第一次会议以来的发展变化，研讨所面临的新问题以及解决问题的途径。概括起来说，新公共行政学派的理论观点主要集中在以下几个方面：①主张社会正义和社会公平；②主张改革的、人世的、与实际过程相关的公共行政学；③主张构建新型的政府组织形态；④主张突出政府行政管理的“公共”性质；⑤主张“民主行政”，并以此作为新公共行政的“学术识别系统”。

新公共行政学派对公共行政学发展的影响是重大的、持久的，他们的理论主张，尤其是关于价值观、道德观和关注现实政策的主张，一直是当代公共行政学的中心议题之一。

## 二、简答题

### 1. 行政管理学的研究对象和范围。(东北财大2006年研；上海交大2003年研)

答：行政管理学又称为公共行政学、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。它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。



### (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构，即行政机关。在我国，行政管理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、社会公共事务和行政机关的内部事务。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、社会公共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性，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这一部分的主要内容。这是一个有关权力—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。提高行政效率是象征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。

**2. 辨析：古德诺在西方行政学发展中最重要贡献在于他率先提出了政治、行政二分法。（武大2007年研）**

**答：**这种观点是错误的。具体分析如下：

(1)首先提出政治与行政两分法的人是威尔逊。他认为，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，提出政治与行政的两分法。

(2)古德诺在西方行政学发展中最重要贡献在于他全面、系统地论述了两分法理论。古德诺认为，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。

因此，古德诺在西方行政学发展中最重要贡献并不是他率先提出了政治—行政二分法，而是在于他全面、系统地论述了政治—行政二分法理论。