

国内外经典教材辅导系列·管理类

圣才学习网
www.100xuexi.com

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

主编: 圣才考研网
www.100exam.com

中国石化出版社

[HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM](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

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

主编：圣才考研网

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学习辅导资料。张国庆主编的《公共行政学》是国内最受欢迎的标准行政学教材之一。本书遵循第3版的章目编排,共分为24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;第二部分为课(章)后习题(含考研真题)详解,对第3版的重难点习题进行了详细的分析和解答,并精选详解了部分名校近年的考研真题。

圣才学习网/圣才考研网(www.100exam.com)提供张国庆《公共行政学》等国内外经典教材名师讲堂、各种管理类考试辅导方案(保过班、面授班、网授班等),并精心制作了面授班与网授班的全套授课光盘。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公共管理学科目考试的考生。

图书在版编目(CIP)数据

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/圣才考研网主编. —北京:中国石
化出版社,2010.12

国内外经典教材辅导系列
ISBN 978-7-5114-0690-3

I. ①张… II. ①圣… III. ①行政学-高等学校-教
学参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第226734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

北京富生印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092毫米16开本23.5印张4彩插559千字

2011年1月第1版 2011年1月第1次印刷

定价:45.00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 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学习辅导资料。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经典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。

张国庆主编的《公共行政学》是我国高校采用较多的行政学权威教材之一。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. 解析课后习题，提供详尽答案。本书参考大量公共管理学相关辅导资料，对每章的重难点课后习题都进行了详细的分析和解答。完整版课（章）后习题详解请登录中华公共管理学习网（www.100gggl.com）下载。

3. 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。

圣才学习网（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，包括圣才考研网、中华公共管理学习网、中华管理学习网、中华物流考试网等 50 个子网站。其中，中华公共管理学习网是一家为全国各种公共管理类学历考试和公共管理学专业课学习提供全套复习资料的专业性网站，为考生和学习者提供一条龙服务的资源，包括：面授班与网授班、在线考试、历年真题详解、模拟试题详解、专项练习、笔记讲义、视频课件、学术论文等。

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，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）、题库系统（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。

圣才考研网提供张国庆《公共行政学》等国内外经典教材名师讲堂、各种管理类考试辅导方案，并精心制作了面授班与网授班的全套授课光盘。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】。

详情登录网站：www.100exam.com（圣才考研网）

购书购盘热线：010 - 62573996 QQ：742045041（北京圣才书店）

圣才学习网编辑部

目 录

第一部分 行政原理与行政体制

第一章 绪 论	(1)
1.1 复习笔记	(1)
1.2 课后习题(含考研真题)详解	(7)
第二章 行政职能	(23)
2.1 复习笔记	(23)
2.2 课后习题(含考研真题)详解	(27)
第三章 行政权力	(37)
3.1 复习笔记	(37)
3.2 课后习题(含考研真题)详解	(41)
第四章 行政领导	(59)
4.1 复习笔记	(59)
4.2 课后习题(含考研真题)详解	(62)
第五章 行政组织	(66)
5.1 复习笔记	(66)
5.2 课后习题(含考研真题)详解	(70)
第六章 人事行政	(84)
6.1 复习笔记	(84)
6.2 课后习题(含考研真题)详解	(89)
第七章 行政决策	(106)
7.1 复习笔记	(106)
7.2 课后习题(含考研真题)详解	(109)

第二部分 行政程式与行政技术

第八章 行政执行	(120)
8.1 复习笔记	(120)
8.2 课后习题(含考研真题)详解	(123)
第九章 行政方法	(138)
9.1 复习笔记	(138)
9.2 课后习题(含考研真题)详解	(143)
第十章 行政效率	(156)
10.1 复习笔记	(156)
10.2 课后习题(含考研真题)详解	(159)

第十一章 机关管理	(168)
11.1 复习笔记	(168)
11.2 课后习题(含考研真题)详解	(171)
第十二章 公共财政	(176)
12.1 复习笔记	(176)
12.2 课后习题(含考研真题)详解	(179)

第三部分 行政行为与法制行政

第十三章 依法行政	(193)
13.1 复习笔记	(193)
13.2 课后习题(含考研真题)详解	(194)
第十四章 行政行为	(201)
14.1 复习笔记	(201)
14.2 课后习题(含考研真题)详解	(204)
第十五章 法制行政	(212)
15.1 复习笔记	(212)
15.2 课后习题(含考研真题)详解	(216)
第十六章 行政责任	(226)
16.1 复习笔记	(226)
16.2 课后习题(含考研真题)详解	(229)
第十七章 行政伦理	(241)
17.1 复习笔记	(241)
17.2 课后习题(含考研真题)详解	(244)

第四部分 行政发展与行政改革

第十八章 现代政府能力	(258)
18.1 复习笔记	(258)
18.2 课后习题(含考研真题)详解	(261)
第十九章 当代中国行政改革	(272)
19.1 复习笔记	(272)
19.2 课后习题(含考研真题)详解	(275)
第二十章 西方国家行政改革的理论背景	(290)
20.1 复习笔记	(290)
20.2 课后习题(含考研真题)详解	(296)
第二十一章 典范革命与官僚制典范批判	(315)
21.1 复习笔记	(315)
21.2 课后习题(含考研真题)详解	(317)
第二十二章 政府理论创新	(324)
22.1 复习笔记	(324)
22.2 课后习题(含考研真题)详解	(327)

第二十三章 修正政策与改革政府	(338)
23.1 复习笔记	(338)
23.2 课后习题(含考研真题)详解	(341)
第二十四章 问题与争论	(361)
24.1 复习笔记	(361)
24.2 课后习题(含考研真题)详解	(362)

第一章 绪论

1.1 复习笔记

一、公共行政学概述

1. 公共行政学的含义

公共行政学，又称行政学、行政管理学，是指研究国家行政机关依法对社会公共事务及自身内部事务进行有效管理的科学，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。

2. 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。其基本任务集中在四个方面，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。

3. 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。

4. 公共行政学的学科特点及与相关学科的关系

(1) 公共行政学的学科特点

包括：综合性、实践性、系统性、技术性、发展性。

(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，也互为补充。

②与行政法学的关系。公共行政学随着行政法学产生；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明显的差别；在理论上是相互影响和相互渗透。

④与社会学的关系。在研究范畴上，社会学包含着公共行政学；两者在实践中相互促进、相互支持。

5. 现代行政现象与现代行政精神

(1) 现代行政现象

①行政职能扩展。指政府不仅承担起了保国卫民的责任，还承担起了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。

②不良行政现象增加。主要体现在四个方面：a. 行政组织规模庞大；b. 行政决策迟缓；c. 政府人员专业化；d. 官僚化倾向滋长。关于不良行政现象的描述，“帕金森定律”和“彼得原理”的影响较大。

③公共行政管理和公共行政管理理论现代化。指随着社会的发展进步，政府相应形成的某些行政现象：a. 重视社会目的；b. 公共行政管理手段现代化；c. 公共行政管理理论现代化。

(2) 现代行政精神

现代行政精神是指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的比较重视和强调的某些行政精神。主要体现在三个方面：主动进取、追求卓越和创新发展。

二、公共行政学的演进

以新学派的创立、新理论的形成、新的研究方法的提出为主要划分标准，公共行政学的演进大致可以分为早期行政研究时期、传统公共行政研究时期、修正公共行政研究时期、整合公共行政研究时期四个大的历史阶段。20世纪70年代以来的发展，从世界范围内学科研究的主体特征上初步分析，可以称之为重建或革新行政研究时期。

1. 早期公共行政研究时期

这一时期是指1887年威尔逊发表《行政学研究》一文到科学管理理论兴起之前的一段历史时期。在这一时期里，公共行政学建立了基本的理论基础，形成了初步的学科体系，为公共行政学的进一步发展提供了条件。该时期研究的主要内容有：

(1) 行政学产生的理论渊源

包括：①西方近代政治学说；②君主制时代德、奥两国的官房学；③普鲁士的任官制度和英国的文官制度；④西方资产阶级革命时代兴起的行政法学。

(2) 威尔逊的思想

1887年，威尔逊发表《行政学研究》，标志着公共行政学的发端，奠定了行政学的基础，其思想主要包括：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，认为行政学研究非常有必要；②提出了政治与行政的两分法的思想。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，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。

(3) 古德诺的思想

古德诺 1900 年发表《政治与行政：对政府的研究》一书，以政治和行政两分法理论著称，他的成就主要有：①将政治与行政两分法发展成为系统的理论；②确立了行政学的研究范畴。

2. 传统公共行政研究时期

这一时期以泰罗 1911 年的《科学管理原理》一文为标志，到 30 年代行为科学兴起之前。在这一时期里，公共行政学开始转向建立学科的基本框架和基本体系的方向上来，其研究的重点，集中在谋求行政组织的合理化、行政过程的制度化、行政行为的效率化、行政方法的标准化的，基本形成了公共行政学的学科体系。

(1) 泰罗的思想

①着眼于企业的基层管理，提出了以时间动作分析、工作定额制度、标准化管理、对工人进行职业培训和刺激性的差别工资等概念为核心的管理理论。

②认为管理的最终目的在于提高效率。

③强调任务管理和职能主义。任务管理即对工人在一定时间里的工作和完成工作所需要的技术手段做标准化的处理，并把工人的报酬与工作成绩直接联系起来的方法。职能主义理论即“富于技术性质的、有明确界说和原已经确定基本原则”。

(2) 法约尔的思想

①企业的基本活动和管理的五种职能。基本活动包括：技术活动、商业活动、财务活动、安全活动、会计活动和管理活动。管理的五种职能是：计划、组织、指挥、协调和控制。

②管理的 14 条原则。包括：分工、权力、纪律、统一指挥、统一指导、个人利益服从整体利益、报酬、集权、等级链（权力线）、秩序、平等、人员保持稳定、主动性和团结精神。

(3) 韦伯的思想

①权力观

合法的即被认为所接受的权力有三种：a. 传统权力。是世袭的，来自对传统文化的信仰和对个人明确而特殊的尊严；b. 超人权力。是个人奋斗得来的，来自领导者的意志和强制性权威；c. 法定权力。是选举产生的，来自法律和社会契约。

②官僚集权组织的特征

a. 官僚组织形态是根据完整的法规制度设立的一种组织结构。

b. 这种组织是井然有序的权责体系，组织内部根据需实现劳动分工，同时明确规定每一个成员的权责并使之合法化，权责按等级的原则组织起来，形成一个统一的等级序列。

c. 根据组织中不同层级的职位需要，公开招考和挑选具备某种技术资格的成员，按照其专长进行合理分配和正式任命，务求每一位成员称职并只有一位上司。

d. 行政管理人员不是他所管辖公司的所有者，他们只是公职人员，他们领取固定的薪金，他的奖惩与升迁用制度加以明确规定并与工作成效相联系。

e. 行政管理人员要遵从官场的严格规则、纪律和制约，而不受个人感情的影响，且毫无例外地适用于各种情况。

(4)行政管理研究的主要代表人物及其论著

①美国人怀特。怀特于1926年出版了《行政学概论》，使用传统的理论研究的方法，比较全面地概括和介绍了新兴行政学所面临的各种问题，该书是全美第一本行政学教科书。

②美国人威廉·魏洛比。1928年，魏洛比发表了《行政学原理》一书，主张财政、预算和物资管理是公共行政学的主要研究范畴之一，并用了比较大的篇幅来论证这些内容。

③美国人约翰·费富纳。1946年出版了《行政学》一书，该书与怀特的《行政学概论》和魏洛比的《行政学原理》齐名，在那些年代被称为三足鼎立的三大行政学教科书。

④美国人卢瑟·古立克。较著名的是他与厄威克合编的《行政管理科学论文集》，此外他还提出了管理七职能理论。

⑤英国人林达尔·厄威克。较著名的论著有《作为一个技术问题的组织》以及与古立克合编的《行政管理科学论文集》等，其最主要的理论贡献是提出了适合一切组织的八项组织原则。

3. 修正公共行政研究时期

这一时期以艾顿·梅奥1933年的《工业文明的人类问题》为标志，到20世纪60年代系管理学派崛起之前。这一时期是行为科学—人际关系管理理论盛行的时期。

该时期研究的主要内容有：

(1)梅奥的思想

梅奥于1924—1932年进行了霍桑试验，并总结写成《工业文明中人的问题》一书，阐述了与古典管理理论不同的观点——人际关系学说，该学说主要有以下内容：

①工人是复杂的社会系统的“社会人”，而非只是“经济人”；

②企业中普遍存在着经常表现为某种团体的“非正式组织”；

③新型的领导能力在于，“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”。

(2)西蒙的思想

西蒙的行政学说自成体系，大致可以分为三大部分：行政管理研究方法理论、决策理论、对行政组织及决策技术的实际研究，其中决策理论影响较大，主要思想有：

①传统的理论对组织的说明只限于组织的结构、权责和指挥，因而过分简单和不切实际，要真正了解组织就必须对组织每一成员的逻辑抉择和心理抉择加以研究。

②管理决策理论。组织是决策过程的复杂系统，传统的行政研究的方法不能正确表现行政现象和反映行政过程，主张用行政行为的动态的研究方法来取代传统的法度体制的静态的研究方法，从而使行政研究切实有效。

③行为主义的行政观。包括：a. 传统的行政研究所提出的一些行政原则只不过是一些“行政谚语”，他们的研究不够科学；b. 必须区分事实因素与价值因素，并在此基础上区分政策与行政；c. 公共行政学与包括自然科学在内的各个科学相通，都应应以事实为对象进行实证研究；d. 正确的概念工具是建立科学原则的基础；e. 研究行政行为必须重视借鉴经济学、社会学、心理学等科学的发展；f. 决策或决定是行政行为的核心问题。

4. 整合公共行政研究时期

这一时期开始于60年代初，没有明显的标志，而是一种渐进的过程。从提出新问题的角度划分，该时期可以以哈罗德·孔茨发表于1961年的《管理理论丛林》一文为启端，以系统论和权变论为代表。

(1) 系统理论

系统论是对传统的科学管理和行为科学各自偏颇的否定。用综合的、全面的、相互关联的观点来看待、分析和研究组织管理现象，寻求一种能够广泛适合于各种组织的理论构架。

系统理论认为：组织是一个开放系统，组织系统内部以及组织系统和环境之间是普遍联系、相互作用的。

(2) 权变理论

权变观是 70 年代形成于西方的一种管理理论，其中包括权变管理理论、权变领导理论、权变组织理论等。权变管理理论以弗雷德·卢桑斯 1973 年的《权变管理理论：走出丛林的道路》、《管理导论：一种权变学说》等为代表；权变领导理论以弗雷德·菲德勒的“菲德勒模型”和“LPC”衡量法、罗伯特·豪斯和特伦斯·米切尔的“目标—途径”理论等为代表；权变组织理论则以琼·伍德沃德、埃里克·特里斯特、保罗·劳伦斯、杰伊·洛希等人为代表。

权变观的内容为：①组织是社会大系统中的—个开放型的子系统，受环境的影响；②组织的活动是在持续变化环境下以反馈形式趋向组织目标的过程；③管理的功效体现在管理活动和组织的各要素相互作用的过程中。

(3) 生态行政学

生态行政学的研究基点，在于政府赖以生存和运作的生态系统的重要性，强调政府与其环境的互动和动态平衡。以最早运用生态观点来研究公共行政现象的美国学者约翰·高斯和集生态行政研究之大成，用生态理论和模式来解释行政现象的美国学者弗雷德·雷格斯为代表。

(4) 政策科学

1951 年，拉斯维尔倡议召开了一次多学科学者参加的公共政策研讨会，会后由他主编出版了《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》一文，成为现代政策科学发端的标志。

政策科学是这样—门学科：

①逻辑过程至少包含了三个要点：a. 欲达到的目标或目的；b. 为达成目标而作的宣示或拟采取的行动；c. 由政策声明所引发的权威者的实际的政策行动。

②以现实、合理、有效、可行的政策为追求目标，通过诸如理论与实践、定性与定量、宏观与微观、规律与个别情况、必然与偶然、实际与假设、理念与创造力、想象与可行性、战略与策略等一系列理论和技术方法的有选择的应用，并通过政策制定系统的改进，来制定切实可行、行之有效的政策规范，以解决那些直接关系到社会公众生存和人类社会未来的公共政策问题。

5. 发展时期(详见第 24 章)

6. 我国公共行政学的历史与现状

(1) 我国公共行政的研究呈现出某些后发展的特征

①自 20 世纪 80 年代中期行政学的教学和研究得以恢复以来，我国的行政学研究以加速度的节律迅速发展，学科体系、学科分化、应用研究不断扩大和深入，尤其是 20 世纪 90 年代中期以来，研究领域开始触及世界公共行政研究的某些前沿问题。

②研究尚停留在对西方国家公共行政理论进行介绍的层面，理论研究的广泛性和深度明显不够，尤其缺乏依靠自身的力量开掘具有重大理论价值和重要理论研究意义的命题、课题、问题的强烈意愿和能力。

(2)我国公共行政管理研究近、中期所面临的主要课题

①建立符合中国国情的国家公共行政管理模式。

②从结构、比例与行为、运作的结合上研究我国国家行政管理的内部机制。

③从宪法原则、国家制度、民族传统、社会规范、经济实力、全民文化素质与世界通则结合上研究我国的公务员(文官)制度。

④从观念、思想、理论与制度、体制、纪律的结合上研究我国公共行政管理的民主化进程。

⑤从历史的经验教训、社会发展的要求与世界有关国家范例的结合上研究我国公共行政管理的法制化进程。

⑥从现实与可能、目前与未来、国情与世界潮流的结合上研究我国的公共行政发展战略,并制定相应的规划。

三、国家公共行政管理体制

国家公共行政管理是一个政治的、经济的、社会的、文化的、心态的综合性概念、行为和过程,其构成要素包括管理的基础、管理的主体与客体以及管理的方式。

1. 国家公共行政管理的基础

国家公共行政管理的基础实际上是指作为国家公共权力机构一部分的国家行政机关,以国家名义进行的政府公共行政管理的基础。它由两大部分构成:

(1)经由宪法、法律以及政治传统、社会习惯合法认定和授予的政府行政职能。

(2)政府在名义上享有、在实际上行使的国家公共行政权力。公共行政权力作为国家行政管理的基础,其有效性主要取决于三个要素的交互作用,即合法、合理、实际运用。

2. 国家公共行政管理的主体

(1)政府。包括中央政府和地方政府,政府是国家公共行政权力的象征、承载体和实际行为体。

(2)政府行政机关。其公共行政权力,通常表现为以机关的名义向社会发布涉及本机关所管辖的行政领域或行政业务的行政规定,这种规定一般受政府的约束。

(3)行政首长。无论在名义上还是在实际执行上都是公共行政权力的一种主体。

(4)政府普通公务员。国家行政管理的又一种主体。

3. 国家公共行政管理的客体

(1)经济性组织。包括制造业、服务业、金融业、科技业和其它一切以盈利为目的的组织。

(2)社会性组织。包括教会、社区团体、群众团体等一切非以赢利为目的的组织。

(3)政治性组织。包括政党和一切以政权或政治性权力为目的的组织。

(4)教科文组织。包括学校、科学研究单位和各种文化团体。

(5)新闻性组织。包括报社、新闻社、出版社、电台、电视台等一切新闻传播媒介组织。

(6)公民。政府公共行政管理的最大量的行为对象。

4. 国家公共行政管理的主要方式

(1)行政立法、行政司法、行政管理法规。

(2)行政决策、行政决定、行政政策。

(3)行政领导、行政指导、行政引导。

- (4) 行政规划、行政计划、行政预算。
- (5) 行政协调、行政沟通、行政平衡。
- (6) 行政干预、行政检查、行政制裁。
- (7) 行政扶助、行政救济、行政服务。

1.2 课后习题(含考研真题)详解

一、概念题

1. 行政管理学

答：行政管理学是一门研究政府对社会进行有效管理规律的科学，包括公共行政制度、行政体制及其运行机制的合法性、合理性、有效性、发展性的系统的思想、理论、逻辑、知识和方法。在一般情况下，行政管理学主要反映政府(国家行政机关)管理国家事务、社会事务和自身事务的活动。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，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。

2. 公共行政(北科 2006 年研；北理 2005 年研)

答：公共行政是指国家行政组织或公共行政组织依法管理社会公共事务的有效活动。公共行政的主体是国家行政机构，不包括立法和司法机构。公共行政的客体是社会公共事务。政府必须以它的法定身份和地位、法定权力和程序进行活动，必须依法行政，有效行政。

这个定义包括“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面：

(1) 国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体，由于各国国家政治体制和行政体制各不相同，行政管理的主体也不同，用这种较为抽象的概念可以更多地概括它们的本质和共同点。

(2) 行政管理的主体并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或最高国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种法律负有责任，在宪法和法律规定的范围内进行管理是各国行政组织的一种普遍特点，即使是议行合一的行政体制也有这种特点。

(3) 管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及到公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。在以私有制为基础的国家中，强调公共行政是一种历史的进步，它本身是资本主义国家中民主政体思想的一种反映。它一方面与封建君主制国家的行政管理相区别，另一方面与私人行政相区别。

3. 公共行政制度(北科 2004 年研)

答：公共行政制度是指政府对于公共物品的生产和供给制度。

财产可以分为两类：私有物品和公共物品。对于私有物品来说，它是可以进行分割的，其效益和成本可以归私人所有。公共物品是不可以分割的，其效益或者成本可以为他人所用或者分摊到别人身上，例如道路、国防、教育、安全、卫生、环境等。

具体地说，对于私人物品，人们可以首先界定它属于谁所有，然后允许其所有者自由交换它们。对于公共产品，不能从客观上界定其所有者，公共物品不能将其他的使用者排除在消费之外。由于公共物品的这些性质，人人往往采取由公民和社会组织之外的官僚组织负责公共物品的生产和提供，并对公民和社会组织强制性征收成本，这种制度就是公共行政制度。

4. 七环节理论

答：七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七环节可以概括为：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。

5. 15M 理论

答：15M 理论是指关于行政管理学的研究范畴的理论，由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)。

6. 法规分析方法

答：法规分析方法主要是指从法理、法律、法规的角度来研究政府和政府官员及其行政行为的合法性、规范性、合理性，研究政府行政行为的条件性或局限性的研究方法。在现代实行民主宪政的国家，因政府“他建立”的公共属性，法规分析方法是广泛使用的分析方法之一。

7. 利益分析方法

答：利益分析方法是指研究利益在公共行政管理过程中的特殊作用的分析方法。利益研究与关于人性的研究相联系，注重利益的形成，利益的存在形式，利益的合法性、合理性，利益的分配与再分配的原则、形式、调节机制，利益的表现或争夺形式，利益的改变，利益集团的形成及其演变等利益问题。更重要的是，利益分析方法注重政府公共政策选择与利益、利益集团或压力集团之间的关系。由于现代社会存在明显的表现为群体化、集团化、区域化、行业化的利益分化的趋势，所以，利益分析方法在实际政府行政决策过程中几乎是不可缺少的。

8. 帕金森定律(北航 2009 年研；中央党校 2009 年研；北邮 2008 年研)

答：帕金森定律是帕金森在对组织机构的无效活动进行调查和分析中提出的关于组织机构臃肿低效的形成原因的定律。该定律是由英国学者诺斯科特·帕金森于 1957 年在《帕金森定律——组织病态之研究》一书中提出。

帕金森在组织机构活动中发现这样一个事实：组织机构所完成的工作与工作人员的多少无关，管理层次的增加也与工作本身无关。他认为，造成这种事实的原因，是由一个规律性的动机所导致的，亦即“工作的增加只是为了填满完成这一工作时可资利用的时间”。这就是所谓的帕金森定律。

帕金森定律的主要内容包括十条定律：①冗员增加原理；②中间派决定；③“鸡毛蒜皮定律”；④无效率系数；⑤人事遴选庸才；⑥办公场所的豪华程度与机关的事业和效率成反比；⑦“鸡尾酒会公式”；⑧嫉妒症；⑨财不露白；⑩退休混乱。

9. 彼得原理(中央党校 2008 年研；北科 2008 年研)

答：彼得原理是指由美国教育学家、心理学家、管理学家劳伦斯·彼得提出的关于官僚制机构内各种官僚疾病的原理。彼得从比比皆是的组织管理者平庸无能的现象中，抽样出数百个典型的案例，并且对这些案例逐一进行了分析和研究，结果，在深入分析和细致研究的基础上，他提出了“彼得原理”。

“彼得原理”是指“在实行等级制度的组织中，每个组织成员都会晋升到他所不能胜任的那一级”。

(1)彼得原理的成立需要以下两个条件：

①组织的等级机构中有足够的职位供其成员提升；

②组织成员又有充裕的时间去完成这些提升。

假如组织具备了这两个条件，那么，所有的组织成员就会被提升到他们无力胜任的那一级职位上，并且将一直从事着他们力所不能及的工作。由此，彼得原理的推论就是“最后，组织中的每一个职位都将由一个无力胜任该职位的人担任。”每一个组织成员都将进入彼得所说的平稳时期，在这一期间，他得到提升的商数为零。

(2)彼得原理实际上揭示了一个最基本的人事行政原则，这就是知人善任、适才适用。具体地说，就是要根据每个人的专长和能力、志向和条件，做到才以致用、大才大用、小才小用、各尽其才、各得其所。我们知道，每个职位都有其要求和条件，行政领导和人事部门应该根据这些条件和要求来选拔人才。一个人的能力、专长只有在与工作职位要求相一致时才能得到充分发挥，因此，人事行政必须做到知人善任、适才适用、因事择人。否则，不仅会造成人才的浪费，更会给工作造成损失。

10. 两分法

答：两分法，即政治与行政两分理论，是指从国家职能的角度对政治和行政进行区分的理论。两分法的主要内容是：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。政治，是国家意志的表现，是民意的表现和政策的决定，也是由议会掌握的制定法律和政策以表达国家意志的权力。行政，是国家意志的执行，也是民意的执行和政策的执行，是由行政部门掌握的执行法律和政策的权力。两分法由德国政治学家布隆赤里最早明确提出，后经美国学者威尔逊的引介和古德诺的系统论证而最终形成，它对公共行政学研究 and 政府管理活动产生了巨大的影响。

11. 古德诺

答：古德诺是早期公共行政学研究的先驱人物、行政学的奠基人之一。古德诺对于公共行政学的研究推动了行政学的发展，使行政学在独立发展的进程中迈出了意义重大的一步。古德诺对公共行政学发展的贡献可以归纳为以下两个方面：

(1)将政治与行政两分法发展成为系统的理论。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。行政是国家意志的执行，也是民意的执行和政策的执行。同他在威尔逊关于政治行政二分理论的基础上首次对政治行政二分进行了详细论述和系统阐述。

(2)确立了行政学的研究范畴。古德诺将行政学与传统的政治学区分开来，认为行政学的主要任务不是研究政治问题，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。

12. 等级链

答：等级链，又称权力线，是指组织内部从上至下明确而无间断的等级、权力和沟通通道。等级链既是执行权力的线路，也是信息传递的渠道。一般情况下不要轻易地违反。等级链的意义在于：①表明了组织中各个环节之间的权力关系，通过这个等级链，组织中的成员就可以明确谁可以对谁下指令，谁应该对谁负责；②表明了组织中信息传达的路线，即在一