



圣才[®]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：《公共管理导论（第3版）》（休斯著，中国人民大学出版社）

休斯《公共管理导论》（第3版）

笔记和考研真题详解

主编：圣才考研网

www.100exam.com

赠

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班【保录班、面授班、网授班等】

圣才考研网

www.100exam.com

面授班网授班 考研考博真题
购书享受大礼包增值服务

密码

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：《公共管理导论(第3版)》(休斯著，中国人民大学出版社)

休斯《公共管理导论》(第3版)

笔记和考研真题详解

主编：圣才考研网

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。休斯主编的《公共管理导论》是国内最受欢迎的标准公共管理学教材之一。本书遵循第3版的章目编排,共分为14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公共管理学科目考试的考生。

图书在版编目(CIP)数据

休斯《公共管理导论》(第3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, 2011.2

(国内外经典教材辅导系列)

ISBN 978-7-5114-0795-5

I. ①休… II. ①圣… III. ①公共管理-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016915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17.5印张420千字

2011年2月第1版 2011年2月第1次印刷

定价:35.00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	姜旭海	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适用于国内外教材的学习资料,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。

休斯主编的《公共管理导论》是我国高校采用较多的公共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公共管理学/行政管理学考研真题,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)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,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、考研题库系统(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】。

考研咨询: 010-62516421, 4006-123-191(免长途费)

考研辅导: 圣才考研网 www.100exam.com

管理考试: 中华管理学习网 www.100guanli.com

中华公共管理学习网 www.100gggl.com

官方总站: 圣才学习网 www.100xuexi.com

圣才学习网编辑部

目 录

第1章 变革的时代	(1)
1.1 复习笔记	(1)
1.2 考研真题与典型题详解	(6)
第2章 传统的公共行政模式	(13)
2.1 复习笔记	(13)
2.2 考研真题与典型题详解	(22)
第3章 新公共管理	(33)
3.1 复习笔记	(33)
3.2 考研真题与典型题详解	(41)
第4章 政府的角色	(54)
4.1 复习笔记	(54)
4.2 考研真题与典型题详解	(60)
第5章 公共企业	(87)
5.1 复习笔记	(87)
5.2 考研真题与典型题详解	(91)
第6章 公共政策与政策分析	(96)
6.1 复习笔记	(96)
6.2 考研真题与典型题详解	(102)
第7章 战略管理	(136)
7.1 复习笔记	(136)
7.2 考研真题与典型题详解	(142)
第8章 人事管理和绩效管理	(147)
8.1 复习笔记	(147)
8.2 考研真题与典型题详解	(150)
第9章 财政管理	(181)
9.1 复习笔记	(181)
9.2 考研真题与典型题详解	(186)
第10章 电子化政府	(192)
10.1 复习笔记	(192)
10.2 考研真题与典型题详解	(196)
第11章 管理外部要素	(201)
11.1 复习笔记	(201)

11.2	考研真题与典型题详解	(206)
第12章	发展中国家的公共管理	(215)
12.1	复习笔记	(215)
12.2	考研真题与典型题详解	(220)
第13章	责 任	(243)
13.1	复习笔记	(243)
13.2	考研真题与典型题详解	(248)
第14章	结论：公共管理的新模式	(256)
14.1	复习笔记	(256)
14.2	考研真题与典型题详解	(265)

第1章 变革的时代

1.1 复习笔记

一、引言

1. 公共行政模式的变革

(1)时间：20 世纪 80 年代中期以来。

(2)变革：传统的公共行政模式转变为弹性的、以市场为基础的新公共管理模式。

(3)变革的实质：不仅仅是一种形式上的变革或管理风格上的细微变化，而且是在政府的社会角色以及政府与公民的关系方面所进行的变革。

2. 传统公共行政模式的基本原理

(1)官僚制。政府本身应按照等级制、官僚制的原则进行组织，代表人物是德国社会学家马克斯·韦伯。

(2)存在一个最佳的工作方式，规定工作程序以供行政人员遵循。严格遵守这些科学管理原则，可以提供组织运作的最佳方式。

(3)通过官僚制组织提供服务，一旦政府介入到某一政策领域，它也通过官僚制组织成为商品和服务的提供者。

(4)行政人员普遍信奉政治与行政二分法，即政治问题与行政问题的分离。行政仅仅是执行命令的工具，而政策或战略问题则属于政治领导人的领域。

(5)认为激励个体公务员的力量是公共利益，因为服务于公众是大公无私的。

(6)公共行政的特殊性需要一支中立的、无个性的、终身任职的，且能够为任何政治领导人提供同样服务的职业官僚队伍。

(7)从字面上看，公共服务领域任务的行政性，即执行由他人提供的指令而无须为结果承担个人责任。

3. 传统行政模式受到的挑战

(1)官僚制虽然是有效的组织方式，但存在局限性，并非在所有的场合都运作良好，且已经产生某些消极性后果。

(2)难以找到最佳的工作方式，且容易造成组织运作的僵化。相反，私营部门首创的弹性管理制度正在被政府部门采用。

(3)官僚制组织并不是提供公共物品与服务的惟一方式，政府可以通过补助金、管制或合同形式间接地进行运作，而不是作为直接的提供者。

(4)政治与行政问题长期交织在一起。一旦官僚制的运作与社会相分离，公众就会要求制定更有效的责任机制。

(5)尽管公务员会受到公共利益的激励，但是他们本身也是政治活动的参与者。因此，他们并不是纯粹的、大公无私的，而是为自己的晋升或所在机构而工作。

(6)公共服务领域所具有的特殊就业条件已急剧减弱，尤其是在私营部门发生了许多变化的情况下，终身任职已经十分罕见。

(7)公共部门中的任务目前被认为更具有管理性，它要求人们对实现结果负有责任，而不是被看作“行政性”的，且公务员的任务也不仅仅是执行指令。

正是这些新情况的出现，公共职业领域发生了全面而深刻的变革，导致公共管理典范的变迁，即传统的公共行政模式向新公共管理模式的转变。

二、一种新典范

对于新公共管理是否是公共部门的一种新典范，学者之间存在分歧。本书认为，“典范”既适合于传统的行政模式，也适合于公共管理改革。

(1)部分学者的观点

林恩认为：典范这一概念是一道难以逾越的坎，它需要一个学科的所有从业者具有某种一致性——一种或多或少持久的观察世界的方式。

(2)本书的观点

典范并不是某个领域内所有从业者普遍达成的一种一致性准则体系，它实际上是一种竞争性的准则体系。它不需要所有从业者的一致性；在同一领域，经常会出现竞争性的典范。

(3)奥斯特罗姆的观点

公共部门管理的基本典范包括两种对立的组织形式：

①官僚制组织。强制性，通过官僚等级组织对结果施加影响。

②市场组织。选择性，允许通过市场寻求一致性的结果。

结论：在这一基本层面上，官僚制与市场是完全不同的，它们建立在完全不同的世界观基础之上。简言之，传统行政模式的基础是官僚制，而新公共管理的基础则是市场。

(4)贝恩的观点

①传统行政模式的理论基础是官僚制理论。

②新公共管理典范基本理论基础是完全不同的，即经济学理论与私营部门管理理论。这种新的管理典范强调：a. 根据成本—收益分析来确定结果；b. 运用目标管理方法实现任务；c. 运用市场与市场机制；d. 竞争与选择；e. 通过权力、义务、责任的协调一致向工作人员下放权力。

(5)总结和评价

典范变迁是一个渐进性过程。一种思想流派的衰落往往伴随着一种替代性流派的产生，而新公共管理这种新流派正在发展之中。同时，典范的变迁涉及到对新旧两种典范的比较，新公共管理改革这种新典范同样也存在问题，但它代表着在管理主义方向上的一次大的进步和发展。

三、一种新方法的出现

(1)关于新典范的名称

20世纪90年代初期，大多数先进国家和许多发展中国家都产生了一种新的公共部门管理模式。起初，这种新模式名称不同，但它们本质上描述的都是相同的现象。

“新公共管理”这一名称由著名的公共行政学家胡德创造，最终成为这场新模式运动的代名词。

(2)世界各国的改革潮流与运动

①英国

20世纪80年代，撒切尔政府开展了大规模的公共企业民营化改革、精简公共部门改革等，行政性的官僚制开始向管理性的官僚制转变，由公共行政体系转变为新公共管理体系。

②美国

受奥斯本和盖布勒出版的《重塑政府》一书影响，克林顿当选后，开展了大规模的政府改革运动，并由副总统戈尔负责在全国实施《全国绩效评估》。戈尔的《全国绩效评估》报告试图通过四条主要原则来改变美国联邦政府的文化：

- a. 削减繁琐、拖拉的办事程序，“从人人遵守规则而负责的体制向人人实现结果而负责的体制转变”；
- b. 顾客至上；
- c. 授予下属取得结果的权力；
- d. 回归本元，“产生一个花费少、效果好的政府”。

③国际组织的推动

a. 经济合作与发展组织在 1990 年的报告中指出：如果想进一步提高公共部门的效率与效能，必须对公共部门的文化进行根本性变革。

b. 经济合作与发展组织在 1998 年的报告中指出：提高公共部门的效率与效能本身“涉及一种重大的文化变迁，以过程和规则为主要导向的旧的管理典范被一种新的典范所取代，这种新的典范尽管仍然保持公共服务的核心价值，但它试图把现代管理方法与经济学的逻辑规范结合起来”。这种新的公共管理方法强调：

- 第一，对顾客、产品与结果的关注；
- 第二，采用目标管理方法与绩效测量方法；
- 第三，应用市场与市场机制来取代中央集权型管制；
- 第四，竞争与选择；
- 第五，通过权力、义务、责任的协调一致来下放权力。

(3)总结和评述

起初，不同的理论家提出了内容不同的方案，但是时至今日，改善公共管理、削减预算、公共企业民营化似乎已成为普遍现象，取得了共识。尽管如此，各国所发生的实质上是一种巨大的理论转型，而不是实践转型。实际上，新公共管理的典范是对传统公共行政的缺陷，尤其是公共官僚制组织的缺陷的直接回应。

公共管理改革的基本假设包括：

- ①政府工作人员受经济动机的支配；
- ②私营部门的弹性管理为政府部门提供了经验；
- ③行政不可能脱离于政治。

最重要的是，这种理论的变革是由行政转变为管理，前者主要是指执行指令，而后者则意味着实现结果，并为此承担个人责任。

四、行政与管理

(1)行政的职能与管理相比更狭窄，限制也多。因此，从公共行政转变为公共管理意味着在理论上与职能上发生重大的变革。

(2)行政本质上是指执行指令和服务。

(3)管理是指：①实现结果；②管理者实现结果的个人责任。

(4)“行政”和“管理”不是同义词，它们在公共部门中的应用也不一样。公共行政是一种为公众服务的活动，公务员执行他人制定的政策，它关注的是程序、将政策转化为行动以及办公室管理。“管理”包括“行政”在内，且它还意指为了以效率最大化的方式实现目标而

进行组织活动，以及对结果真正负有责任。这两个要素并不一定存在于传统的行政体制中。公共行政注重的是过程、程序和符合规定；而公共管理涉及的内容更为广泛，一个公共管理者并不仅仅是执行指令，他关注的是实现“结果”，并为此承担责任。

这些名称的变化并不是表面现象，其实质是公务员观念和工作内容变化的反映。公务员越来越把自己看成是管理者而不是行政者，他们的职能是为了实现目标而进行组织活动，以及对结果真正负有责任，而不仅仅是执行命令。

(5)“公共行政”一词除了意指一种活动或一种职业外，还通常指对公共部门的学术研究；而公共管理通常被认为是公共行政下的一个分支。

(6)行政与管理存在概念方面的差别，这种差别可以通过行政与管理前面的“公共”一词反映出来。公共行政与公共管理是不同的，二者之间并没有从属关系，它们应被看作是两个相互竞争的典范。

(7)本书中公共管理与新公共管理这两个术语将被或多或少地交替使用，主要原因有两个：

①新公共管理已经再也不“新”，它已经牢固地确立起来；

②公共部门中发生了行政与管理之间的重要转型，而“公共管理”可以恰当地描述这种转型。

五、变革的紧迫问题

公共部门的变革是对某些紧迫问题作出的一种回应。这些紧迫问题包括：

(1)对公共部门的抨击

从20世纪80年代早期开始一直到90年代，人们对公共部门的规模与能力进行了大量的抨击。公共部门主要在三个方面受到了抨击：

①公共部门的规模。规模过于庞大，浪费了过多的稀缺资源。

②政府的范围。政府本身介入的活动和服务太多，许多活动和服务的提供可以通过其他替代性方法来进行。

③政府的方法。官僚制成为一种极不受欢迎的组织形式，通过官僚制方法提供服务必定会造成工作无起色和效率低下。

(2)经济理论的变革

①背景介绍

在20世纪70年代，面对第一次由石油价格危机带来的滞胀情况，一些保守主义经济学家认为，政府本身“恰恰是”限制经济增长与经济自由的经济问题，他们被称为“新古典主义经济学”或“经济理性主义”。他们宣称：

a. 较小规模的政府通过提高经济效率可以提高社会总体福利；

b. 不是由政府通过官僚机构强制人们从事各种活动，而是由市场利用“自由”或“选择”等概念取代政府的“农奴制”，市场机制在任何方面都具有优势。

这种新古典主义经济学及其政策主张得到了政府内部的一致认可，更多地应用市场机制来制定政策和提供服务成为政府的共识。公共选择理论、委托—代理理论以及交易成本理论开始融合到新公共管理中。

②公共选择理论

a. 公共选择理论是将微观经济学应用于政治和社会领域而形成的经济学思想的一个分支。它根据标准的经济学假定作出预测，然后寻求证据来验证这些预测是否合理。

b. 公共选择的基本假定是以完全理性为基础的。官僚与其他任何人一样，不是受到公共利益的激励，而是被认为受到其利己利益的激励。从这一视角出发，官僚制运行不好是因为个体官僚追求个人效用最大化、自身福利最大化导致的。公共选择理论断定，“最好的”结果应是市场作用的最大化和政府作用的最小化。与官僚制相比，市场具有更好的责任机制。

c. 公共管理理论对政府产生了影响，政府开始允许竞争和选择，并尽可能多的将活动和服务返回私营部门。

d. 不足：从公共管理理论的应用结果来看，市场并非在所有的环境中都比官僚制具有更好的作用。同时，关于个人理性的假定过于宽泛，忽视了公务员的任何无私行为或公益精神。

③委托—代理理论

a. 该理论是一个运用于公共部门的理论，尤其是其关于责任制的理论。委托—代理理论旨在解释私营企业中管理者(代理人)和股东(委托人)的目标之间经常出现的差异。

b. 委托—代理理论试图发现促使代理人根据委托人的利益行事的激励计划。为了保证代理人的行为符合委托人的意愿，代理人应遵照契约的详细规定履行他们的权利和义务。但是在私营部门中，股东追求的是利润最大化，而管理者——他们的代理人，追求的则是个人的长远发展和较高的薪金。动机的不一致导致代理人不一定按委托人的利益行事。

c. 不同部门内的应用：

在私营部门中，由于责任关系清楚明晰，委托—代理理论对于责任制提供了一些解决方法，如在合同中对义务作出明确的规定。

在公共部门，委托—代理理论的应用在责任方面有一定的难度。从委托人来看，公共服务中的委托人是全体选民，利益分散，导致无法控制代理人——公共管理者。从代理人来看，确定每一个委托人的具体的、即时的需求非常困难。同时，委托人缺乏适当的手段对代理人进行约束。

d. 对策：主张把公共部门的事务尽可能多地签约外包出去。通过签约外包，代理关系就变成私营部门的代理关系，效果更佳，同时，合同形式可以适用于员工和组织。

④交易成本理论

该理论对交易没有成本的概念提出了挑战，并阐明了一个公司在何种情况下可能会偏好市场检验或签订合同的方法而不是在公司内部完成某些工作。这种情况同样适用于公共部门。如果采用签约外包的形式来降低行政经费并产生某种竞争将有可能使某些交易只付出较低的成本。

新制度经济学理论，尤其是公共选择理论和委托—代理理论，融合了许多经济学家以市场为解决方案的意识形态偏好，在削减公共服务、重组公共部门管理方面达成了某些理论上的共识。

(3) 私营部门的变革

①现实状况：私营部门的迅速变化以及私营经济和国家竞争力对公共部门的管理和效率有所影响。

②推动力：私营部门的巨大变革、对国家竞争力的关注、全球化的深入发展，促使改革公共部门的需要产生。以签约外包、削减政府经费等各种形式向民营化发展的运动，可以被认为是政府对外剥离出去的部分，不再被视为“政府的核心业务”。

当前既不是政府变革的时代，也不是私营部门变革的时代，而是政府和私营部门以难以预测的方式进行相似变革的时代。

(4) 技术变革

技术变革也是政府变革的主要推动力之一。随着电子化政府形式的采用以及新技术的运用，公共部门管理将会发生更加深刻的变革。

六、结论

(1) 传统的行政模式已经被新公共管理取而代之。发生这种变革的主要原因仅仅在于，传统的模式已经不能很好地发挥作用。

(2) 两种独立进行的变革

① 公共部门的“市场化”，将公共活动转向私营部门。这是通过各种形式的民营化而发生的，包括将许多公共活动签约外包。

② 脱离官僚制，不再把官僚制作为公共部门的内部组织原则。市场化以官僚制失灵为前提，依靠市场提供服务是人们所寻求的替代官僚制的主要手段。

随着公共部门变革的深入开展，支配公共部门管理的一种新典范已经出现，它使公共服务不可抗拒地脱离行政而趋向管理。这种新的典范对现有的以及未来的政府机构及其工作人员将会产生深远的影响。尽管这种变革受到了理论界部分学者的批评，同时这种新公共管理也存在一定的问题，但毫无疑问的是，存在于 20 世纪大部分时期的传统公共行政模式已经过去，这种典范的变迁不可逆转且已经到来。

1.2 考研真题与典型题详解

一、概念题

1. 管理(复旦大学 2000 年研)

答：(1) 管理是指由组织的管理者在一定环境下，通过计划、组织、领导和控制等环节来协调组织的人力、物力和财力等资源，以期更好地达成组织目标的过程。此定义包含着七重含义：

① 管理是一种有意识、有组织的群体活动，不是盲目无计划的、本能的活动；

② 管理是围绕着某一共同目标进行的；

③ 管理是一个动态的协调过程，协调人与人之间的活动和利益关系，贯穿于整个管理过程的始终；

④ 管理包括一系列相互关联的职能，即计划、组织、领导、控制等；

⑤ 管理工作强调有效合理地利用资源，确保组织的效率和效果；

⑥ 管理是在特定环境下开展工作的，有效的管理必须审时度势，根据环境的特点进行活动；

⑦ 管理是人类改造世界的实践过程，是一种特殊形态的实践活动。

(2) 休斯认为管理包括两个方面：① 实现结果；② 管理者实现结果的个人责任。

2. 行政管理(中山大学 2005 年研)

答：行政管理是指运用国家权力对社会事务进行的一种管理活动，也可以泛指一切企业、事业单位的行政事务管理工作。行政管理系统是一类组织系统，是社会系统的一个重要分系统。随着社会的发展，行政管理的对象日益广泛，包括经济建设、文化教育、市政建设、社会秩序、公共卫生、环境保护等各个方面。现代行政管理多应用系统工程思想和方

法,以减少人力、物力、财力和时间的支出和浪费,提高行政管理的效能和效率。

3. 公共管理与公共行政(中山大学 2004 年研)

答:(1)公共管理是指社会公共组织以及其他组织为推进社会整体协调发展、增进社会共同利益的实现,通过制度创新和手段创新对社会公共事务进行协调和控制的活动。

(2)公共行政是指国家行政组织或公共行政组织在宪法和有关法律的规定范围内对国家和社会公共事务的管理活动。狭义的公共行政指政府对自身事务的管理,广义的公共行政指政府包括对自身事务在内的整个社会的管理。

(3)公共行政与公共管理是对立统一的关系,二者之间既有差别性又有统一性。自威尔逊以来,公共行政一直是政府公共部门管理的主要理论。20 世纪 70 年代末席卷全球的新公共管理运动使公共管理取代公共行政成为新的有效的公共部门管理理念。从公共行政向公共管理的转变体现了公共部门管理理念的根本变革。

4. 行政管理的运行职能(中央财大 2008 年研)

答:行政管理的政治、社会和经济职能,必须通过各管理环节才能实现。因此,从管理过程看,行政职能又包括一系列运行职能。

(1)运行职能一般分为四项:

①决策职能。这是行政管理过程的首要职能,包括目标和计划在内。行政机关进行管理活动,首先必须根据客观实际资料,确定行政目标和任务,并具体设计出实现目标的方案、步骤、方法。

②组织职能。任何管理目标和任务都要通过一定的组织机构和具体的组织、指挥活动才能完成,所以组织是一项重要的运行职能。

③协调职能。这是行政管理过程必不可少的一项重要职能。主要包括协调行政组织之间、组织与个人之间、人员之间的关系,各项行政管理之间的关系,行政组织与其他组织以及人民群众之间的关系。

④控制职能。这是指按照行政计划标准,衡量计划完成情况并纠正计划执行中的偏差,以确保计划目标的实现。它贯穿于行政管理的各个方面和全过程。

(2)行政管理基本职能和运行过程的职能,相互渗透、相互交叉、相互作用,在联系与制约中发挥作用。只有以系统的观点看待职能体系,正确认识和把握有机联系,充分发挥各环节及各职能部门的作用,行政管理活动才能更加有效。

5. 公共选择理论(北航 2008 年研)

答:公共选择理论是指应用经济学的理论假定和分析方法,来研究非市场决策或公共决策(特别是政府决策)问题的一个新的研究领域。这一理论往往被称为现代经济学的最新分支之一,它是经济学和政治学的交叉学科,已成为新公共管理的指导理论之一,其代表人物是布坎南、约瑟夫·阿罗。

它以市场经济条件下政府行为的限度或局限以及“政府失败”问题作为研究重点,分析政府行为的效率并寻找使政府最有效率工作的规则制约体系是公共选择理论的最高目标。“公共选择学说的主要贡献在于,证明市场的缺陷并不是把问题转交给政府去处理的充分条件”。公共选择理论研究选民、政治人物以及政府官员们的行为,假设他们都是出于私利而采取行动的个体,以此研究他们在民主体制或其它类似的社会体制下进行的互动。公共选择理论也采用许多不同的研究工具进行研究,包括了博弈论或决策论等。公共选择理论提出的主要公式之一是理性选择理论,即假设人们的行为都是出自从有限的可用手段里挑选达成目

标的途径。

6. 委托—代理理论

答：参见本章复习笔记相关内容。

7. 交易成本理论

答：交易成本理论对交易没有成本的概念提出了挑战，并阐明了一个公司在何种情况下可能会偏好市场检验或签订合同的方法而不是在公司内部完成某些工作。交易成本理论认为，这种情况同样适用于公共部门，如果采用签约外包的形式来降低行政经费并产生某种竞争将有可能使某些交易只付出较低的成本。但是，对于某些公共部门来说，市场检验已经成为强制性的事情，而在这些公共部门中，内部完成的效果实际上可能会更好。

二、简答题

1. 简述行政与管理的区别。

答：(1)行政与管理的概念

行政和管理在含义上是接近的，但是，如果从语义学方面进行简要考察，管理与行政有着显著差异，管理者与行政者扮演的角色截然不同。

①行政在本质上是指执行指令和服务；

②管理一方面是指实现结果，另一方面是指管理者实现结果的个人责任。

(2)行政与管理的区别

行政与管理不同，它们在公共部门中的运用也不一样。

①公共行政是一种为公众服务的活动，公务员执行他人制定的政策，它关注的是程序、将政策转化为行动以及办公室管理。公共管理中的管理包括行政在内，而且它还意指为了以效率最大化的方式实现目标而进行组织活动，以及对结果真正负有责任。

②公共行政注重的是过程、程序和符合规定；而公共管理涉及的内容更为广泛，一个公共管理者并不仅仅是执行指令，他关注的是实现“结果”，并为此承担责任。

③这些名称的变化并不是表面现象，其实质是公务员观念和工作内容变化的反映。公务员越来越把自己看成是管理者而不是行政者，他们的职能是为了实现目标而进行组织活动，以及对结果真正负有责任，而不仅仅是执行命令。

2. 谈谈公共管理与企业管理的区别。(中山大学 2008 年研)

答：公共管理与企业管理有许多相似之处。所有组织的管理都包含了合作团体的活动，而且所有的大组织都必须履行一般的管理职能，如计划、组织、人事、预算等。但是，公共管理在许多重要的方面是与企业管理存在着差别的，主要表现在如下几个方面：

(1)使命不同。公共管理是为公众服务，追求公共利益的，而企业管理以营利为目的。公共管理的服务导向来自于这样一种需要，即行政官僚要帮助由选举产生的政治家反映公众对政府服务所提出的愿望与要求；企业管理以利润为导向，是因为企业或组织最终要依靠获利而生存。这是人们经常强调的两种管理的区别。

(2)与企业管理相比，公共管理的效率意识不强。因为公共部门的资金大部分来自于财政拨款，政府官员不必为利润担忧，他们并没有太多的削减开支和有效运作的诱因；而企业以有效的运作为动机，因为它们必须在市场中靠竞争获得生存与发展的机会。政府提供的是公共物品，企业提供的是私人物品，而公共物品的特征使得政府活动难以高效率。

(3)与企业管理相比，公共部门尤其是政府管理更强调责任。在企业中，权威和责任的划分是比较清楚的；而在政府中，诸如运作的规模和复杂性，对官僚机构加以政治控制的要

求，对一致性和协调性的寻求等因素导致了责任机制的扩散，这种扩散加深并复杂化了公共决策的过程。

(4)就人事管理方面而言，公共组织尤其是政府中的人事管理系统比私人组织如企业中的人事管理系统要复杂和严格得多。一般而言，政府工作人员的雇用和解雇要困难得多。在公共部门，雇用和提拔雇员的功绩系统包含了几种标准，这往往超出了技术效率的观点。

(5)与企业管理不同，公共管理包括了广泛而复杂的政府活动，而且公共管理的运作是在政治环境中进行的，因而，它具有明显的政治性或公共性的特征。

3. 公共行政与公共管理的联系与区别。(复旦大学 2004 年研)

答：(1)公共管理是指社会公共组织以及其他组织为推进社会整体协调发展、增进社会共同利益的实现，通过制度创新和手段创新对社会公共事务进行协调和控制的活动。

(2)公共行政是指国家行政组织或公共行政组织在宪法和有关法律的规定范围内对国家和社会公共事务的管理活动。

(3)公共管理与公共行政的区别与联系

公共管理与公共行政两者之间既存在区别又相互联系，公共管理是在公共行政基础上的延续和新发展。

①区别。公共行政与公共管理是不同的，二者之间并没有从属关系，它们应被看作是两个相互竞争的典范。建立在行政概念基础上的公共服务与建立在管理概念基础上的公共服务是不同的。

②联系。公共行政一词除了意指一种活动或一种职业外，还通常指对公共部门的学术研究，而公共管理通常被认为是公共行政下的一个分支。

4. 辨析：行政管理活动的根本原则是确保行政执行权力的发挥。(中央财大 2006 年研)

答：这种说法是错误的，行政管理活动的根本原则是依法管理。

(1)行政管理的原则，是指国家行政机关及其工作人员从事行政管理活动所必须遵循的基本行为规范，它是行政管理各个方面和各个环节之间本质联系的反映，是行政管理原则及其行政管理活动规律的科学概括。

(2)行政管理原则也是一个体系，包括行政管理的总体原则和行政管理的分类原则。总体原则是指从行政管理的总体出发，对在行政管理各方面、各环节都起作用的客观规律进行概括而得出的一些原则。这些原则从宏观上指导一切行政管理活动，制约着整个行政管理活动过程。这些原则主要有依法管理原则、责任原则、整体原则、沟通原则、利益原则、效率原则等。其中最根本的原则是依法管理原则。

(3)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。

所以，题干中提到的“行政管理活动的根本原则是确保行政执行权力的发挥”是错误的。

5. 简述行政改革的必要性。(中山大学 2005 年研)

答：行政改革是指国家行政机关为适应内外环境的变化，对行政管理的诸方面因素进行的调整和变革。它包括行政责权的划分、行政职能、行政组织、人事制度、领导制度、行政方式和行政运行机制等方面的改革。行政改革是行政主体适应社会政治、经济、文化环境的变迁而进行的自我调整、变革过程。

(1)行政改革是适应时代发展和应对全球化挑战的必然要求

和平与发展是当今世界的两大主题。世界要和平,国家要稳定,人类要进步,已成为当代世界的主旋律。随着和平力量的增长,促进世界向着和平方向发展成为许多国家政府的重要职能。为此,政府必须对传统行政职能和行政管理方式进行调整和变革,以适应国际形势发展的需要。同时,经济全球化的发展对各国政府管理提出更高要求,引起各国政府对本国竞争力的高度重视。为应对全球化挑战,行政改革成为当代各国政府的必然选择。

(2)行政改革是促进社会经济发展和加强政府自身管理的需要

20世纪70年代石油危机后的经济衰退,导致西方各国政府面临高额财政赤字。财政压力使西方各国政府纷纷选择用较少开支来实现公共使命,即“少花钱,多办事”的改革道路。原来实行计划经济体制的国家也面临向市场经济体制转轨、发展经济的一系列挑战。因此,不管是发达国家还是发展中国家,都面临发展经济、加强政府管理改革的中心任务。

(3)行政改革是适应当代科技发展、实现行政管理科学化和现代化的需要

当代科技发展是各国政府行政改革的强大动力。信息技术的快速发展为建立灵活、高效、公开和透明的政府提供了技术保障。信息时代的来临以及“数字化生存”方式要求政府对迅速变化的社会作出反应,它打破长期以来政府对公共信息的垄断,使公民和社会团体更容易参与政府管理活动。这要求对政府组织及其运作过程作出变革与调整,实现公共政务的公开化、信息化和数字化,形成信息时代的政府治理模式。

三、论述题

1. 论传统公共行政模式的基本原理及受到的挑战。

答:参见本章复习笔记相关内容。

2. 论经济全球化对公共行政的影响及其政府对策。(中山大学2006年研)

答:(1)经济全球化对公共行政的影响

经济全球化是指包括服务在内的商品和与包括信息在内的生产要素跨国流动的规模与形式不断增加,通过国际分工,在世界市场范围内提高资源配置效率,从而使各国经济的相互依存度日益加深,世界经济越来越趋于一体化的过程和趋势。经济全球化的实质是生产要素在全球范围内的自由流动和优化配置,商品在全球范围内的自由贸易。因此,市场对资源的优化配置将突破传统的一国范围而在全世界范围内成为基础性的调节机制。市场对资源优化配置基础性作用的扩展,极大地改变了政府的运作基础和环境,使在一国范围内构建的传统的政府与市场关系,已经无法适应经济全球化的现实。经济全球化对公共行政提出的挑战有:

①要求政府必须加快推进市场化改革

经济全球化是以市场经济体制的全球化为基础的,没有市场经济体制的全球化就没有生产要素国际间的自由流动,也就谈不上真正意义上的经济全球化。我国的市场化改革的任务远未完成,市场体系还很不完善。我国要在参与经济全球化中获得竞争优势,必须尽快完成本国的市场化改革,加快建立一个具有国际竞争力的体制环境,以吸引世界范围内的人才、资金、信息等生产要素汇聚,借以推动本国经济快速发展。

②要求政府在开放市场过程中必须合理把握进程

市场开放是经济全球化的本质属性。发展中国家参与经济全球化,就必须开放其国内市场,这是发展中国家最终走向世界的必然选择。但伴随着市场开放而来的,往往是发展中国家国内产业受到冲击,其弱小的国内经济容易被强大的外部经济冲垮,对开放与改革进程产生不利的影响,这就要求政府在推进市场开放中要循序渐进,在扩大开放前要加快国内改革