《公共行政学考研真题解析》

团结出版社，2013 年版 育明考试研究院 研发

说明：本书根据 张国庆教授 《公共行政学》改编，原书可以不看。本书对考点进行了总结，对课后题进行了解析，对热点进行了总结，对真题进行了汇总。

第一部分 行政原理与行政体制

第一章 绪 论（2 个知识点）

育明教育解说：本章回顾了行政学自 1887 年至今一百多年所有的成果，是备考时需要重点复习的重点。育明教育咨询师发现，在考生备考的时候，很多人卡在了第一章。其实，本章重要的考点只有两个：

1. 行政现象，尤其是不良行政现象。

2. 行政学发展历程，包括各个阶段的代表人物及其主要观点和贡献。

第一节 公共行政学概述

一、公共行政学的涵义 P6

1. 公共行政

泛指各级国家行政机关（**主体**）以公共利益为目的，依据宪法及法律的规定（**依据**），通过科学及时的制定和准确、有效地执行公共政策（**途径**），管理公共事物、维护公共秩序、保证公共安全、提供公共产品、实施公共服务（**目的**）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。它的本质属性是“公共性”。

育明教育解析：“公共行政”这个概念只要把握住“公共利益”，“公共性”两点足矣。其他的内容，可以根据理解，随意添加和描述，无非就是政府的一些职能“对外保卫国家安全，对内维护公共秩序，提供公共产品和服务，制定公共政策”等。

育明教育推荐背诵：

公共行政，指国家行政机关以公共利益为目的，依据宪法及法律，通过制定和执行公共政策，对外保卫国家安全，对内维护公共秩序，提供公共产品和服务。它的本质属性是“公共性”。

同义词语辨析：

公共管理：公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量（**主体**），广泛运用政治的、经济的、管理的、

法律的方法（**途径**），强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。公

共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，将公共管理者视

为这一职业的实践者。（参考张成福、党秀云《公共管理学》，中国人民大学出版社，2007 年版。）

育明教育考点预测：

效率是公共行政的起点和归宿。（辨析题）

公共行政学和公共管理学的研究理念和研究侧重点完全一致。（辨析题）

2.“行政”与“管理”

（1）行政管理学中的“行政”

其中行政通常指政府公共行政过程中的政务的分析和推行。具体表现为政府以为全体国民服务等宪法原则和宪法精神为依据（依据），以实现**社会公平和社会正义**等行政理念为指导，以运用公共行政权力为基础，以承担行政责任为前提，以合法的行政管理方式为手段，以追求卓越为目标履行政府职能，制定国家宏观公共政策。价值判断和价值选择，是政府分析和推行政务的核心问题。

（2）行政管理学中的“管理”

通常是指政府（行政）运用依法获授的国家公共行政权力，并在法律原则规定的范围内运用行政裁量权，以**行政效率和社会效益**为基本考虑标准，处理公共行政事务的过程和活动。

（3）区别

行政	**管理**
社会公平、社会正义、服务	行政效率、社会效益、技术、科学、工具、方法

二、公共行政学的研究对象和学科目的（了解）

三、公共行政学的研究范畴与研究方法

（一）公共行政学的研究范畴

育明教育解析：所谓“公共行政学的研究范畴”，从一定意义上指公共行政的整个过程所包含的内容，换言之，也就是政府在公共行政过程中的职能。

1、“七环节”理论（POSDCORB）:卢瑟.古立克和林达尔.厄威克合编的《行政管理科学论文集》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，并为此创造了一个新的英文单词 POSDCORB。（常考名词解析）

2、张金鉴的 15M 理论（了解）

公共行政学的研究方法（了解）

四、公共行政学的学科特点及与相关学科的关系

（一）公共行政学的学科特点（了解）

综合性 2、实践性 3、系统性 4、技术性 5、发展性

公共行政学与相关学科的关系（育明教育注：常考点）

1.公共行政学与政治学

一般认为，公共行政学源自政治学，其最初的目的是研究如何有效地保卫宪法和执行宪法。所以，从渊源上说，公共行政学是政治学的分支学科。

	政治学	**公共行政学**
区别	研究国家的基本理论和制度	研究政府体制和政府行为等行政现象
联系	行政学借政治学指引其方向，政治学则有赖于行政学充实它的内涵。	

2.公共行政学与行政法学

行政法学，以行政法律关系为研究对象，其性质和内容是研究和规定公共行政管理的法律规范。其典型表述方式是各种行政法律规范。

公共行政学，研究推行和执行政务以及如何使之有效地原理原则和技术方法。尤其注重在实际行政过程中的有效性。

两者都是以国家行政为中心观念的学科，行政法学有赖于公共行政学不断充实其内容，公共行政学有赖于

行政法学提供维护自身合法权威的规范，进而加强自身的效能。两者是紧密联系，相互促进的两门学科。

3. 公共行政学与企业管理学

一般认为，企业管理学较之行政学后起，它主要研究如何管理和改进企业的经营状况，提高生产率和增加利润。但它兴起后却不断对公共行政学产生重大、直接的影响和推动。应该说，公共行政学借用或吸收了相当多的企业管理学的概念和方法，同样，企业管理学也从公共行政学借鉴了某些思想、理论和方法。因此，可以说，二者在本质上是一致的，仅就方法论而言，二者也是相通的，但在研究对象、目的和范畴等方面存在明显的产别。两者是在内容上交叉、理论和研究方法上相互借鉴、学科发展上相互影响和渗透、研究领域上各异的两门学科。

4. 公共行政学与社会学

五、现代行政现象与现代行政精神（育明教育住：核心考点）

（一）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 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。

1. 行政职能扩展（参见 P100 页“行政国家”）

定义：美国行政学家德怀特. 沃尔多与 1948 年发表，经过弗里茨. 马克斯的研究成果的发展，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量权，大量直接管理和接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。

表现：

（1）行政自由裁量活动的增加

（2）行政权向立法权的扩张——委任立法猛增

（3）行政权向司法权的扩张——行政司法凸显

（4）不断侵蚀着各种经济和社会权力的领域

原因：

行政国家现象是历史发展的产物。它有积极的方面，也有消极的方面。但是它并没有使行政权力的本质和特性发生根本改变。

（1）科技革命和管理革命的产物

行政国家的出现，是大工业时代科学技术发展和生产力提高导致的结果。

育明教育解析：其内在逻辑是“科技革命——社会分工细化——社会经济事务增加|立法司法行动迟缓——政府的职能被重视——行政权力扩大|管理革命（财产所有权和经营管理权的分离）——行政国家”

（2）行政权力自我膨胀的产物

行政权力就有膨胀性，行政国家是行政权力在自然膨胀的过程中产生的负效应。因此，面对行政国家现象，关键在于如何控制行政权力。

此外，行政权力在由“守夜警察”的消极身份转变为社会积极干预者身份的过程中，其本质特征并没有发生根本改变。

2.不良行政现象增加

（1）组织规模庞大，公务人员冗多。

行政组织规模庞大，形成了许许多多结构复杂、分工细致、门类繁多的专业和各类行政委员会，与此同时政府公务人员也大量增加。这种现象，一方面提高了政府行政管理的专业化水平，另一方面也使政府在设官分职、划分权责、提高效率等自身行政管理方面遇到了重重困难，同时使政府各部门及人员之间相互依赖的程度加深，造成了不同的行政主体经常协同处理同一管理问题，而协同效果总是不佳的现象。（理解即可）

（2）行政决策迟缓，行政效率低下。

由于参与决策各方的差异，造成了决策迟缓。这在多数情况下直接妨碍或者损害了公共决策的时效性。尤其是在 21 世纪快速发展变化的历史条件下，行政决策迟缓将导致丧失各种可能的发展机遇。（理解即可）

（3）政府人员专业化

这主要是指政府大量招揽和使用专业人才的现象。这种现象从根本上是由现代社会分工和学科再分化以及公共行政管理对象的多样化、复杂化所决定的。（理解即可）

（4）官僚化倾向滋长

这导致了程序化行政现象的出现，不仅使国家行政组织中人际关系淡薄，主动进取精神受到抑制，而且导致政府与公众关系恶化。（理解即可）

帕金森定律：英国学者诺斯科特.帕金森 1957 年在《帕金森定律——组织病态之研究》一书中提出。作者在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。因为这些现象均是组织的积垢——“官场病”，是在难以改变，所以，作者冠之以定律，借以强调其常态的属性。迄今

为止，书中描写的现象仍然是广泛存在的不良组织现象。

帕金森定律主要就是指以上提到的不良行政现象，核心是冗官冗员（即不良行政现象第一条“组织规模庞大，公务人员冗多”）。官员数量的增加与其工作量增加并无关系，而是有两个原因造成的：（1）每一位官员都希望增加部署而不是对手；（2）官员们彼此为对方制造工作。

育明教育解析：帕金森定律这一知识点中所包含的十条定律是不需要记忆的（P16-18），甚至可以不看。

彼得原理：美国教育学家、心理学家、管理学家劳伦斯.彼得于 1960 年首次公开发表，1969 年在《彼得原理》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。彼得原理的公式是：在层级组织中，每位员工都将晋升到自己不能胜任的阶层。彼得原理的推论的结果是：每个职位终将有不能尽职的不胜任的员工所占据。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。彼得原理推论：每一个职位终将由不能尽责、胜任的员工占据，层级组织的工作多半由尚未到达胜任阶层的员工完成。

3.公共行政管理和公共行政管理理论现代化。

（1）重视社会目的。现代社会是民主政治的社会。从积极意义上说，重视社会目的、为国民利益服务是现代民主宪政国家政府的天经地义的职守；从消极意义上说，轻视社会目的、不为和不能为国家利益服务的政府，则 会为国民所不容，被国民所抛弃。

（2）公共行政管理手段现代化，主要是指政府为适应现代管理的需要，不断和大量吸收、采用现代化的技术设备和技术方法的行政现象。

公共行政管理理论现代化。为民服务、依法行政、高效管理、适应发展成为其中心观念。

现代行政精神

1.主动进取

2.追求卓越

3.创新发展

第二节 公共行政学的演进

一、早期公共行政研究时期

建立了基本的理论基础，形成了初步的学科体系。

代表人物：威尔逊、古德诺

1.威尔逊：在 1887 年发表了《行政学研究》，该文是行政学发端的标志，此人也因此被认为是行政学的创

始人。

主张：

重新认识权力和授权

重视对政府的研究

重视效率，适当可以牺牲民主

提出了政治与行政两分法

政府由政务官与文官构成

2. 古德诺：在 1900 年发表了《政治与行政：对政府的研究》一书，他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。

两分法之于公共行政学的意义：

（1）政府由政治与行政两种过程构成，行政是其中一种单独的过程。

（2）行政研究应当建立在管理的基础上而不是法律的基础上。

（3）关于行政的科学研究可以寻得类似于物理学的普遍原则，行政研究可以由艺术转变为一门科学。

行政将成为现代政府的中心问题，运用行政科学可以增进政府管理的效率。

二、传统公共行政研究时期

建立了行政学的学科基本框架和基本体系，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。

代表人物：费雷德里克. 泰罗、亨利. 法约尔、马克斯. 韦伯

1. 泰罗：在 1911 年发表了《科学管理原理》，被称为科学管理之父，他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. 法约尔：在 1908 年发表了《论一般管理上的原则》，提出了他的行政管理的 14 项基本原则。法约尔注重管理人员管理方法的改进，提出了以职能分工、统一指挥和 14 项管理原则等概念为核心的管理理论。他的 14 项管理原则（了解即可）：分工、权力、激励、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、秩序、平等、人员保持稳定、主动性、团结精神。

等级链：等级链即权力线，组织从上而下形成明确而无间断的等级、权力和沟通通道，它表示权力等级的顺序和传递消息的途径。

跳板原则：在等级链中允许横跨权力线进行横向交往与联系，即跳板原则，跳板原则既可以减轻直线指挥

线路的负担，又有助于使联系迅速有效的进行。

3. 韦伯：最大的贡献是提出和建立了现代社会的官僚模型的组织理论，并因此被称为组织理论之父，他认为，官僚集权组织是使用于一切复杂组织的最有效的组织形式。官僚结构是适应环境需要而出现的组织形式，这种组织想实施当代世界中大型而复杂化组织实施行政管理最有效的工具。

韦伯的权力观：他认为，合法的即被认为所接受的权力有三种：

第一种是传统权力，是世袭的，它来自对传统文化的信仰和对个人明确而特殊的尊严。例如，封建社会的世袭制。

第二种是超人权力，是个人奋斗得来的，它来自领导者的意愿和强制性权威。例如，对伟大领袖毛泽东的崇拜。

第三种是法定权力，是选举产生的，它来自法律和社会契约。这个在目前组织中最为常见。

官僚制的特征（P31）：结合 P180“韦伯八项理想行政组织的原则”

法制化

管理组织形态是根据完整的法规制度设立的一种组织结构。这种组织有确定的组织目标，并依靠完整的规章制度去规范组织成员的工作行为，从而有效的达成组织目标。

层级节制

按地位高低规定命令与服从的关系，除最高领导者外，每个人都只有一位上司，由此形成一个统一的等级序列。

明确分工、权责一致

明确规定每个人的工作任务及其相应权责，并通过规章制度使之作为正式的合法化的职守。

公开选拔公务人员

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。

5. 固定薪俸与奖惩

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。

三、修正公共行政研究时期

使用反传统的研究方法，开拓了以人的行为和人际关系为中心的新的研究领域。

代表人物：艾顿. 梅奥、西蒙

1. 梅奥

行为科学的概念最早是由美国芝加哥大学的一些教授于 1949 年提出的。起因于美国福特基金会资助该校个人行为与人群关系的研究计划，该计划简称行为科学。一般认为，行为科学发端于 1927 年到 1932 年美国的***霍桑试验***，从 1927 年到 1932 年，梅奥和罗伯特利斯伯格及怀特郝德三位美国哈佛大学的教授在美国西方电器公司的霍桑工厂连续五年进行了新的实验，即著名的霍桑试验。通过组织中人的行为的实证性研究，他们开创了行为科学---人际关系学说的理论先河。他们认为，**对人格的尊重、参与、情绪发泄、社会平衡、士气、小团体及其制约、非正式组织等，是组织管理过程中决定性的因素，而法律、制度、纪律、精密性等是次要的。这样，他们就从根本上背弃了传统的管理学的主要理论，开创了一种崭新的管理理念和合研究视角，进而奠定了行为科学的基础。**

霍桑试验分为是三个阶段的实验：（了解）

第一阶段，继电器装配室实验和云母剥离室实验。该阶段证明：客观的物质性质的变量，是造成劳动生产率升降的原因，但不是主要原因。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，访谈计划。该阶段证明：1、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。2、在组织中建立有效的信息沟通渠道，实行参与管理，可以使工人的工作态度和情绪好转，从而使产量增加。

第三阶段，绕线组实验。该阶段实验证明：1、企业中不仅存在正式组织，而且存在非正式组织。2、企业成员不仅受正式组织的约束，而且受非正式组织的约束。

非正式组织：以**感情、地位和相互间的社会作用为**基础，形成特定的群体，并以群体特有的发生来保护或制约自身的成员，以使其行为符合群体规范，从而在正式组织所要求的效率的逻辑和非正式组织所要求的感情的逻辑之间建立平衡，并通过满足组织成员的某种社会---心理需要来调动其工作的积极性。

正式组织：是为有效地实现共同目标而规定成员之间的相互关系和职责范围的组织体系。成员的权利和义务，均由管理部门规定，组织中的各种活动必须遵循有关**规章和制度**。

区别：

正式组织是为有效地实现共同目标而规定成员之间的相互关系和职责范围的组织体系。成员的权利和义务，均由管理部门规定，组织中的各种活动必须遵循有关规章和制度。非正式组织是不确定的而且没有固定结构的分支机构，是由无意识的社会过程产生的，可把它看成是一种没有固定形态的、密度经常变化的集合体。

正式组织是一种技术－经济系统，而非正式组织是一种社会系统；正式组织的关系是工作关系，而非正式组织的关系是社会关系；而非正式组织则推崇感情的逻辑；在正式组织中，管理依赖的是职权，而在非正式组织中管理更多地依赖于领袖个人的人格魅力。因此，正式组织的管理一般都采用“经济－技术”手段，偏于技术科学；而非正式组织的管理一般都采用“社会－心理”手段，偏于社会科学。

非正式组织的作用：

积极作用：

（1）可满足组织成员的某些心里需要。

（2）有助于成员间产生和强化合作精神。

（3）非正式组织对其成员工作状况的重视，有助于正式组织工作效率的提高。4.被外部环境认同的需要，维护正常活动秩序，使正式组织运行更加有效，

消极作用：

（1）非正式组织的目标与正式组织的目标相突，可能对正式组织的工作产生极为不利的影响。

（2）非正式组织要求成员保持一致性的压力，往往会束缚成员的个人发展。

（3）非正式组织的压力还会影响正式组织的变革，发展组织的惰性。

梅奥等人根据霍桑试验提出了三条原理：

（1）工人是复杂的社会系统的“社会人”，而不仅是“经济人”。社会、心理因素是鼓励工人提高劳动生产率的基本途径。

（2）企业中普遍存在着“非正式组织”。非正式组织与正式组织之间是相互依存的，对生产率存在直接的影响。

2、西蒙

西蒙提出了著名的有限理性决策理论。在 1947 年发表《行政行为》等著作，奠定了他在现代行政学领域中的地位，在 1978 年获得诺贝尔经济学奖。西蒙的主要贡献在于他的中心思想：为了对组织进行研究就必须对影响人的行为的全部决策过程的复杂网络进行研究。

四、整合公共行政研究时期

代表人物：哈罗德.孔茨、弗雷德.雷格斯……

1.孔茨

在 1961 年发表《管理理论丛林》，用丛林混战来描述和形容管理理论的名词、术语、定义、假设漫天飞舞，

学派、理论、体系、方法林立的现象。

系统论：系统论是对传统的科学管理和行为科学各自偏颇的否定。系统论为人们研究世界提供了新的指导思想和方法论，也为各个学科的沟通提供了前提。它强调组织的部分，部分之间的交互影响，部分之和组成的整体的重要性，强调组织对环境的影响，把组织看成一个相互联系的、动态的、开放的系统，从而使人们对组织的一般性质和一般发展规律有了更深刻的认识。

权变观：是 70 年代开始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。所谓权变，就是权宜通达，应付变化。权变观是系统理论为基础的，它否认一成不变，普遍使用的最佳管理理论和方法，认为每一种组织都有其特定的社会环境和内部条件，因此，随机应变，一切以时间、地点和条件为转移是组织管理行之有效的关键。权变观的中心思想是，在承认系统关于组织与环境以及各个分系统之间存在相互联系、互动作用和一致性的基础上，制定特定条件下组织的最有效的管理方式。

2. 雷格斯

生态行政学：是一门运用生态学的方式来研究行政现象和事实的科学，它涉及到社会环境、文化环境、心理环境和生理环境四个方面，其研究的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。它的创立开辟了行政学研究的新领域和新视角，标志着行政学的研究的进一步深化。

五、发展时期（略）

六、我国公共行政学的历史与现状（略）

第三节 国家公共行政管理体制

在国家层面上，体制属于政体，即国家统治和管理形式的范畴，包含有诸多的领域，譬如，宪政体制、领导体制、组织体制等。

一、国家公共行政管理基础

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基础。在现代民主宪政社会中，这种基础由两大部分构成：其一，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。没有这种合法认定和授予的职能，政府就变成了无本之木、无源之水，国家公共行政管理事实上将无从谈起。其二，政府在名义上享有、实际上行驶的国家公共行政权力。

二、国家公共行政管理的主体与客体

（一）国家公共行政管理的主体

1、政府 2、政府行政机关 3、行政首长 4、政府普通公务员

（二）国家公共行政管理的客体

经济性组织 2、社会性组织 3、政治性组织 4、教科文组织

5、新闻性组织 6、公民

三、国家公共行政管理的主要方式（育明教育住：重点记忆黑体部分）

（一）行政立法、行政司法、行政管理法规

1.行政立法：指政府依据立法机关授权而自行制定的行政法规，其效力等同于立法，具体包括两种情况：一是委托立法，即立法机关委托政府制定和发布具有法律效力的行政法规。二是管辖立法，主要指依据政府职权而订立的规章制度。

2.行政司法：指行政机关兼掌一部分审判事务的行政现象，所涉及的内容主要是一些行政法规适用、行政机关熟悉的专业性、技术性的纠纷或事件。

3.行政管理法规：简称行政法规，是国家行政机关依法制定的具有行政法规范性的文件总称。具体说来，可以分为三类：1、自主性行政管理法规，主要对法律或行政法规未规定的事项加以规定。2、执行性行政法规，主要指为执行法律或行政上级行政法规而制定的行政管理法规，通常表现为制定实施细则。3、补充性行政管理法规，主要指用以补充现行法律或行政法规而制定的行政管理法规。三种法规都不得与宪法和法律相抵触。

（二）行政决策、行政决定、行政政策

1.行政决策：指行政行为主体即政府运用行政权力，发挥行政管理的职能，为解决行政管辖范围内注重公共事务而做出的价值选择和行或行动决策。

2.行政决定：在本质上等同于行政决策，但在裁处对象、适用范围和层次上存在着差别。如果说行政决策具有宏观的、整体的、原则的、目标的特征，那么行政决定则具有具体的、实施的、方法的、区域的特征，但在某些管理著作中，二者也混合使用，也可以认为行政决定是层次较低的行政决策。

3.行政政策：是政治政策的对称，主要是指政府从当时当地的社会环境出发，为实现一定历史时期的基本任务或解决一定的行政管理问题而具体规定的行动准则或方案。行政政策和政治政策都属于公共政策的范畴。

（三）行政领导、行政指导、行政引导

1.行政领导：是国家行政机关中的行政行为主体、主要是领导者，依法履行政府职能、行使国家公共行政权力，组织和管理公共行政事务所进行的各种行政活动的通称。行政领导具有三要素、即行政行为主体、行政行为客体和行政行为自身。

2.行政指导：是政府完成一定的行政管理目标而对特定的行为主体提出的特定行政规范或意向，例如：意见、要求、希望、劝说等。

3.行政引导：指政府通过改变国家政策来对社会行为主体施加影响，促使他们的价值取向和行为趋势朝着有利于国家行政目标实现的方向改变。

（四）行政规划、行政计划、行政预算

1.行政规划：亦称行政企划，是政府对未来就一个较长历史时期的行政目标、实现目标的方式和手段以及就其他行政事项所做出的预测性总体构想。

2.行政计划：又称行政设计，是行政机关依据职权范围，在调查研究的基础上，审时度势，预先拟定的自身的工作目标、工作程序和方法，以作为下一步工作的根据。

3.行政预算：即国家预算，亦称公共财政预算，是政府即国家行政机关按法定程序编制和提出，由立法机关评议、审批的国家年度财政收支计划。

（五）行政协调、行政沟通、行政平衡

1.行政协调：是政府为求得和谐一致而采取的一种行政行为，它在范围上有两个层次：首先是指政府内部各单位和个成员之间的协调，其次是指政府以公共权力的权威和公平的地位协调社会各方的行为，以促进国家总体利益的实现。行政协调在内容上有两个层次：其一是政府内部避免工作重复或事权冲突，在政府外部缓和或化解社会矛盾，其二是前后左右、上下内外协同一致，形成合力。以实现整体大于部分之和的管理效应。

2.行政沟通：是国家行政组织内外的相关人员或团体之间在观念、意见、信息、感情方面相互了解和相互认同的活动和过程。

3.行政平衡：是政府在制定政策和施政过程中，在维护国家阶级实质的前提下所采取的一种管理方式，其特点，表现为充分考虑和兼顾各种利益和意见。行政平衡是由政府超然于社会之上的国家行政权利的主体地位所决定的。有效的行政平衡有助于平息事端、避免激化矛盾、安定社会，求得社会的稳定和均衡的发展。

（六）行政干预、行政检查、行政制裁

1.行政干预：是政府依据一定的法律和行政法规，对一定社会行为主体的行为过程或行为方式进行介入、

干涉、制止和责令改正的总称。

2.行政检查：又称行政性检查，主要是行政执法的形式，在某些条件下则具有一定的司法行政性质，是行政机关依法对社会组织或公民就有关法定标准和法律规定所进行的检验、对照和评定，并对达不到标准者和违反规定者予以制裁或处罚。

3.行政制裁：是以政府为行为主体而做出的各种行政纪律处分和处罚的总称。其行为对象是犯有轻微违法行为、尚不够刑事处分的社会行为主体或违反内务纪律的政府人员。

（七）行政扶助、行政救济、行政服务

1.行政辅助：又称行政支持，主要指政府依据一定的价值判断，例如：社会公平、促进发展等，通过财政、税收、信贷、政策宣示等公共政策形式，对社会特定的阶层、群体、行业等给予某种支持。

2.行政救济：与行政辅助相联系，亦经常表现为一定的政府计划。作为一种政府公共行政管理方式，亦表现为对社会特定的阶层或群体等给予某种支持。其形式主要有三种：1、现金给付。2 税收和费用减免。 3、兴建救济设施。

3.行政服务：特指国家行政机关为国民提供的服务。

第二章 行政职能

育明教育解说：张国庆老师曾说“公共行政学有三大支点，一是职能，二是权力，三是财政”。从公共行政学的学科起源来看，之所以提出创立这门学科，就是为了“让政府更好的履行职能”，因此，“行政职能”是整本书的核心，其他一切都是围绕这点展开的。从历年考研试题来看，每年都是考察的重点。

第一节 现代政府行政职能问题的由来与发展

政府的公共行政职能问题是一个与国家现象同样久远和复杂的问题。自有国家以来，政府行政职能问题始终是关于政府的基本问题之一。

一、罗斯福新政——现代政府行政职能问题的由来

1929 年至 1933 年美国爆发了席卷整个资本主义世界的、也是资本主义世界历史上最惨烈的一次经济大危机。这次危机波及面广，破坏性强，持续时间长，将整个资本主义世界推倒了崩溃的边缘：

企业破产和经济秩序衰退。

金融体系接近崩溃。

失业剧增。

生产相对过剩的危机。

社会危机。

此时，古典经济理论都成了废物，凯恩斯主义经济理论应运而生。以**国家干预**为核心的罗斯福新政的推行，危机得到了有效的控制，并逐步走出了困境。以罗斯福为首的新政派相信，大萧条不仅是经济衰退的结果，而且是政治崩溃的结果。因此，必须大大扩展联邦政府的权力，加强国家的作用，挽救国家和国民。为此罗斯福启动了应对危机的 3R 革命：改革（Reform）、复兴(Recovery)和救济(Relief)。通过两个百日新政，罗斯福实施了一系列的法案。使总统职位恢复了生气。**为了保证行动的有效性，罗斯福和新派集中注意力于公共事务，大大强化了政府的职能：（表现为以下三个方面）**

大大扩充了总统的立法职能。

大大扩充了总统的行政职能。

大大扩充了总统的经济职能。

罗斯福新政使美国避免了一场革命，开创了国家强力干预社会经济的先例，并因此结束了强烈放任自由的资本主义时代，罗斯福本人也因此成为了哪一个时期美国人的共同的领袖。关于对政府职能的再认识，在政府与经济、国家与社会的相互关系方面，先后出现了混合经济、福利国家以及行政国家的现象，他们都反映了一个共同的现象，即政府在经济和社会生活中的地位已不再是守夜人的角色，而是成为了其中一个积极的、不可或缺的重要组成部分，在某些情况下甚至是最主要的部分。政府干预经济事实上已经成为西方国家的一种普遍的既定国策。但是干预的合理性和实践效用则取决于政府的职能定位以及政府履行职能的能力。

二、东亚经济奇迹——后发展国家政府行政职能问题的产生

结合公共行政学第十八章 P499.

三、东亚金融危机——后发展国家政府行政职能问题的修正

育明教育推论：如何处理政府与社会的关系？换言之，如何定位政府的社会职能？

解析：

1.通过制定和执行社会发展政策，从主要维护社会秩序转向维护社会正义与公平、实现社会均衡发展，包括适时制定和执行退休养老政策、医疗保健政策、安全和保险政策、环境和资料保护政策、住房政策、物

价政策、教育政策以及道德重塑等。

2.破处资源占有的垄断，尤其是借助公共权力实现资源占有的垄断、实现社会财富相对公平的分配、提高国民生活质量水准而不仅仅是富裕程度，是重释政府社会职能的基本问题。

第二节 行政职能的涵义

一、行政职能的涵义

行政职能：又称公共行政职能，在某些条件下亦称政府职能。概括的说行政职能是狭义政府即国家行政机关承担的国家职能，是相关政治权利主体按照一定的准则，经由一定的过程，通过多种表达形式实现彼此价值观念和利益关系的契合，从而赋予的国家行政机关在广泛的国家政治生活、社会生活过程中的各种任务的总称，是国家行政机关因其国家公共权力主体的地位而产生，并由宪法和法律加以明示规定的国家行政机关各种职责的总称。

考察公共行政职能的角度：

公共行政职能与国家的产生相联系。

公共行政职能与公共行政目的相联系。

公共行政职能与公共政策相联系。

公共行政职能与制度创新相联系。

二、行政职能的扩展（结合 P13“行政职能扩展”和 P100“行政国家”）

第三节 行政职能的构成

一、亚当.斯密的理论

政府的最佳作用只在于三大职能：

1、保护本国社会的安全，使之不受其他独立社会的暴行与侵略。

2、为把保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮和压迫，换言之，就是设立一个严正的司法行政机构。

3、维持某些公共机关和公共工程。

二、詹姆斯.布坎南的理论

政府的职能可以分为三个层次：

执行现行法律的那些行动。

包括现行法律范围内的集体行动的那些活动。

包括改变法律本身和现行成套法律规定的那些活动。

三、张金鉴的理论

行政职能大体可以分为维持、保卫、扶助、管制、服务、发展六个范畴。

维持职能，即维护国家法典和制度的职能。

保卫职能，即保卫国家和民族独立，保卫公民生命、财产和公民权利，维持社会秩序的职能。

扶助职能，即扶助各界公民、公民团体、工商组织均衡发展，扶助弱者生存的职能。

管制职能，即管制社会行为主体与国家公共权力主体的社会行为的职能。

服务职能，即通过兴办各类公共事业，直接造福于国民的职能。

发展职能，即运用各种可能的方式启发、诱导创新的意愿和积极性，促动、推进发展和进步的行为的职能。

第四节 关于政府职能的争论

一、国家与社会的关系

主要涉及政府的政治职能，即权威与民主的关系。

（一）精英政治盛行

精英政治：其基本的涵义在积极的意义上是指，由于人类社会发展的局限性，社会的极少数卓越份子及其组合的集团，承担起了领导社会前进的责任，并因此实际享有和运用广泛的国家权利；在消极的意义上则是指所谓精英统治，即社会的极少数人及其组合的集团，实际控制甚至垄断了国家的权利，国民实际政治权利因此受到限制、侵害甚至被剥夺。

（二）公共支出增长

1、瓦格纳定律：一百多年前，德国经济学家阿道夫.瓦格纳在考察了几个国家的公共支出的情况后，曾经以瓦格纳定律（亦称政府活动扩展法则或公共支出膨胀法则）的方式预言：随着工业化社会的到来，公共部门在经济活动中的数量和所占的比例具有一种内在的扩大趋势，公共支出因此将不断膨胀。

2、恩格尔定律：德国统计学家恩斯特.恩格尔 1857 年根据统计资料对消费结构的变化得出一个规律：随着家庭和隔热收入增加，收入中用于食品方面的支出比例将逐渐减小，这一定律被称为恩格尔定律，反映这一定律的系数被称为恩格尔系数。

3、正义之上理论：普遍的正义理念 高于一切价值，正义是社会制度的首要道德，正义来自于不受任何利益制约的个人自由权，正义不应建立在特定的利益之上，不能为了公共利益而牺牲个人权利。

二、政府与市场的关系

育明教育提示：备考北京大学行政管理的同学，可以结合陈庆云《公共政策分析》第二章的“市场失灵”“政府失灵”来复习。

1、市场失灵

主要是指市场机制在实现资源配置方面存在许多的局限性或缺陷性，因而不能达到帕累托最优，不能实现预期社会经济目标。（由于内在的功能性缺陷和外部条件缺陷引起的，市场机制在资源配置的某些领域运作不灵，即只靠自由市场机制达不到资源的最优配置。）

表现：

育明教育解析：研究生考试中往往会从市场失灵的表现出发，尤其是一些现实中的例子，来让考生进行分析。

⑴收入与财富分配不公。

这是因为市场机制遵循的是资本与效率的原则。资本与效率的原则又存在着“马太效应”。从市场机制自身作用看，这是属于正常的经济现象，资本拥有越多在竞争中越有利，效率提高的可能性也越大，收入与财富向资本与效率也越集中；另一方面，资本家对其雇员的剥夺，使一些人更趋于贫困，造成了收入与财富分配的进一步拉大。这种拉大又会由于影响到消费水平而使市场相对缩小，进而影响到生产，制约社会经济资源的充分利用，使社会经济资源不能实现最大效用。

⑵外部负效应问题

外部负效应是指某一主体在生产和消费活动的过程中，对其它主体造成的损害。外部负效应实际上是生产和消费过程中的成本外部化，但生产或消费单位为追求更多利润或利差，会放任外部负效应的产生与蔓延。如化工厂，它的内在动因是赚钱，为了赚钱对企业来讲最好是让工厂排出的废水不加处理而进入下水道、河流、江湖等，这样就可减少治污成本，增加企业利润。从而对环境保护、其它企业的生产和居民的生活带来危害。社会若要治理，就会增加负担。

⑶竞争失败和市场垄断的形成

竞争是市场经济中的动力机制。竞争是有条件的，一般来说竞争是在同一市场中的同类产品或可替代产品之间展开的。但一方面，由于分工的发展使产品之间的差异不断拉大，资本规模扩大和交易成本的增加，阻碍了资本的自由转移和自由竞争。另一方面，由于市场垄断的出现，减弱了竞争的程度，使竞争的

作用下降。造成市场垄断的主要因素。①技术进步；②市场扩大；③企业为获得规模效应而进行的兼并。一当企业获利依赖于垄断地位，竞争与技术进步就会受到抑制。

⑷失业问题

失业是市场机制作用的主要后果，一方面从微观看，当资本为追求规模经营，提高生产效率时，劳动力被机器排斥。另一方面从宏观看，市场经济运行的周期变化，对劳动力需求的不稳定性，也需要有产业后备军的存在，以满足生产高涨时对新增劳动力的需要。劳动者的失业从宏观与微观两个方面满足了市场机制运行的需要，但失业的存在不仅对社会与经济的稳定不利，而且也不符合资本追求日益扩张的市场与消费的需要。

⑸区域经济不协调问题

市场机制的作用只会扩大地区之间的不平衡现象，一些经济条件优越，发展起点较高的地区，发展也越有利。随着这些地区经济的发展，劳动力素质，管理水平等也会相对较高，可以支付给被利用的资源要素的价格也高，也就越能吸引优质的各种资源，以发展当地经济。

那些落后地区也会因经济发展所必需的优质要素资源的流失而越发落后，区域经济差距会拉大。再是因为不同地区有不同的利益，在不同地区使用自然资源过程中也会出相互损害的问题，可以称之为区域经济发展中的负外部效应：江河上游地区林木的过量开采，可能影响的是下游地区居民的安全和经济的发展。这种现象造成了区域间经济发展的不协调与危害。

⑹公共产品供给不足

公共产品是指消费过程中具有非排它性和非竞争性的产品。所谓非排它性也就是一当这类产品被生产出来，生产者不能排除别人不支付价格的消费。因为这种排它，一方面在技术上做不到，另一方面却使技术上能做到，但排它成本高于排它收益。所谓非竞争性是因为对生产者来说，多一个消费者，少一个消费者不会影响生产成本，即边际消费成本为零。而对正在消费的消费者来说，只要不产生拥挤也就不会影响自己的消费水平。这类产品如国防、公安、航标灯、路灯、电视信号接收等。所以这类产品又叫非盈利产品。从本质上讲，生产公共产品与市场机制的作用是矛盾的，生产者是不会主动生产公共产品的。而公共产品是全社会成员所必须消费的产品，它的满足状况也反映了一个国家的福利水平。这样一来公共产品生产的滞后与社会成员与经济发展需要之间的矛盾就十分尖锐。

⑺公共资源的过度使用

有些生产主要依赖于公共资源，如渔民捕鱼、牧民放牧。他们使用的就是以江湖河流这些公共资源为主要对象，这类资源既在技术上难以划分归属，又在使用中不宜明晰归属。正因为这样，由于生产者受市场机制追求最大化利润的驱使，往往会对这些公共资源出现掠夺式使用，而不能给资源以休养生息。有时

尽管使用者明白长远利益的保障需要公共资源的合理使用，但因市场机制自身不能提供制度规范，又担心其他使用者的过度使用，出现使用上的盲目竞争。

原因：

(1)公共产品。

经济社会生产的产品大致可以分为两类，一类是私人物品，一类是公共物品。简单地讲，私人物品是只能供个人享用的物品，例如食品、住宅、服装等。而公共物品是可供社会成员共同享用的物品。严格意义上的公共物品具有非竞争性和非排他性。非竞争性是指一个人对公共物品的享用并不影响另一个人的享用，非排他性是指对公共物品的享用无需付费。例如国防就是公共物品。它带给人民安全，公民甲享用国家安全时一点都不会影响公民乙对国家安全的享用，并且人们也无需花钱就能享用这种安全。

（2）垄断。

对市场某种程度的（如寡头）和完全的垄断可能使得资源的配置缺乏效率。对这种情况的纠正需要依靠政府的力量。政府主要通过对市场结构和企业组织结构的干预来提高企业的经济效率。这方面的干预属于政府的产业结构政策。

（3）外部影响。

市场经济活动是以互惠的交易为基础，因此市场中人们的利益关系实质上是同金钱有联系的利益关系。当人们从事这种需要支付或获取金钱的经济活动时，还可能对其他人产生一些其他的影响，这些影响对于他人可以是有益的，也可以是有害的。然而，无论有益还是有害，都不属于交易关系。这些处于交易关系之外的对他人的影响被为外部影响，也被称为经济活动的外在性。例如，建在河边的工厂排出的废水污染了河流对他人造成损害。工厂排废水是为了生产产品赚钱，工厂同购买它的产品的顾客之间的关系是金钱交换关系，但工厂由此造成的对他人的损害却可能无需向他人支付任何赔偿费。这种影响就是工厂生产的外部影响。当这种影响对他人有害时，就称之为外部不经济。当这种影响对他人有益时就称之为外部经济。比如你摆在阳台上的鲜花可能给路过这里的人带来外部经济。

（5）非对称信息。

由于经济活动的参与人具有的信息是不同的，一些人可以利用信息优势进行欺诈，这会损害正当的交易。当人们对欺诈的担心严重影响交易活动时，市场的正常作用就会丧失，市场配置资源的功能也就失灵了。此时市场一般不能完全自行解决问题，为了保证市场的正常运转，政府需要制定一些法规来约束和制止欺诈行为。

2、政府失灵：主要是指政府的政策干预措施不能实现预期的调节市场的作用在某些条件下甚至导致比市场失灵更坏的结果。（政府不能补救市场的失灵，反而降低了社会效益。）

表现：

（1）政府政策的低效率，也即公共决策失误

公共决策主要就是政府决策，政府对经济生活干预的基本手段是制定和实施公共政策。公共选择理论认为，政府决策作为非市场决策有着不同于市场决策之处。在政府决策中，虽然单个选择者也是进行决策的单位，但是作出最终决策的通常是集体，而不是个人，以公共物品为决策对象，并通过有一定秩序的政治市场（即用选票来反映对某项政策的支持来实现）。因此相对于市场决策而言，政治决策是一个十分复杂的过程，具有相当程度的不确定性，存在着诸多困难、障碍或制约因素，使得政府难以制定并实施好的或合理的公共政策，导致公共决策失误。

公共决策失误表现在以下几个方面：

1）短缺或过剩。如果政府的干预方式是把价格固定在非均衡水平上，将导致生产短缺或者生产过剩。如果把价格固定在均衡水平之下，就会产生短缺。反之，则产生过剩。

2）信息不足。政府不一定知道其政策的全部成本和收益，也不十分清楚其政策的后果，难以进行政策评价。

3）官僚主义。政府决策过程中也许高度僵化和官僚主义严重，可能存在大量的重复劳动和繁文缛节。

4）缺乏市场激励。政府干预消除了市场的力量，或冲抵了他们的作用，敢于就可能消除某些有益的激励。

5）政府政策的频繁变化。如果政府干预的政策措施变化得太频繁，行业的经济效率就会蒙受损失，因为企业难以规划生产经营活动。

（2）政府工作机构的低效率

政府失灵理论认为政府机构低效率的原因在于：

1）缺乏竞争压力。由于官僚机构垄断了公共物品的供给，没有竞争对手，就有可能导致政府部门的过分投资，生产出多于社会需要的公共物品；另一方面，受终身雇佣条例的保护，没有足够的压力去努力提高其工作效率。

2）没有降低成本的激励机制，行政资源趋向于浪费。首先，官员花的是纳税人的钱，由于没有产权约束，他们的一切活动根本不必担心成本问题。其次，官员的权力是垄断的，由无穷透支的可能性。

3）监督信息不完备。理论上讲，政治家或政府官员的权力来源于人民的权利让渡，因此他们并不能为所欲为，而是必须服从公民代表的政治监督。然而，在现实社会中，这种监督作用将会由于监督信息不完全而失去效力。再加上前面所提到的政府垄断，监督者可能为被监督者所操纵。

（3）政府的寻租

“寻租是投票人，尤其是其中的利益集团，通过各种合法或非法的努力，如游说和行贿等，促使政府帮助自己建立垄断地位，以获取高额垄断利润。”可见，寻租者所得到的利润并非是生产的结果，而是对现有生产成果的一种在分配，因此，寻租具有非生产性的特征。同时，寻租的前提是政府权力对市场交易活动的介入，政府权力的介入导致资源的无效配置和分配格局的扭曲，产生大量的社会成本：寻租活动中浪费的资源，经济寻租引起的政治寻租浪费的资源，寻租成功后所损失的社会效率。另一方面，殉葬也会导致不同政府部门官员的争夺权力，影响政府的声誉和增加廉政成本。公共选择理论认为寻租主要有三类：（1）通过政府管制的寻租；（2）通过关税和进出口配额的寻租；（3）在政府订货中的寻租。

（4）政府的扩张

政府部门的扩张包括政府部门组成人员的增加和政府部门支出水平的增长。对于政府机构为什么会出现自我膨胀，布坎南等人从五个方面加以解释：（1）政府作为公共物品的提供者和外在效应的消除这导致扩张；（2）政府作为收入和财富的再分配者导致扩张；（3）利益集团的存在导致扩张；（4）官僚机构的存在导致扩张；（5）财政幻觉导致扩张。

原因：

（1）政府决策的无效率。公共选择理论在用经济模型分析政治决策时指出，民主程序不一定能产生最优的政府效率。

第一，投票规则的缺陷导致政府决策无效率。投票规则有两种，一是一致同意规则，二是多数票规则。常用的投票规则是多数票规则。 多数票规则也不一定是一种有效的集体决策方法。首先，在政策决策超过两个以上时，会出现循环投票，投票不可能有最终结果。其次，为了消除循环投票现象，使集体决策有最终的结果，可以规定投票程序。但是，确定投票程序的权力往往是决定投票结果的权利，谁能操纵投票程序，谁也就能够决定投票结果。再次，多数票规则不能反映个人的偏好程度，无论一个人对某种政治议案的偏好有多么强烈，它只能投一票，没有机会表达其偏好程度。

第二，政治市场上行为主体动机导致政府决策无效率。公共选择理论认为，政府只是一个抽象的概念，在现实中，政府是由政治家和官员组成的，政治家的基本行为动机也是追求个人利益最大化。因此，政治家追求其个人目标时，未必符合公共利益或社会目标，而使广大选民的利益受损。

第三，利益集团的存在导致政府决策无效率。利益集团又称压力集团，通常是指那些有某种共同的目标并试图对公共政策施加影响的有组织的团体。在许多情况下，政府政策就是在许多强大的利益集团的相互作用下做出的。而这些利益集团，特别是还可能拥有部政党政治权势的利益集团，通过竞选捐款、院外有水、直接贿赂等手段，对政治家产生影响，左右政府的议案和选民的投票行为，从而市政府做出不利于公众的决策。

（2）政府机构运转的无效率。公共选择理论认为，政府机构运转无效率的原因主要表现在缺乏竞争、缺乏激励两个方面。

第一，缺乏竞争导致的无效率。首先是政府工作人员之间缺乏竞争，因为大部分官员和一般工作人员是逐级任命和招聘的，且“避免错误和失误”成为政府官员的行为准则，故他们没有竞争的压力，也就不能高效率的工作。其次是在政府部门之间缺乏竞争，因为政府各部门提供的服务是特定的，无法直接评估政府各部门内部的行为效率，也不能评价各部门间的运行效率，更难以设计出促使各部门展开竞争、提高效率的机制。

第二，缺乏降低成本的激励导致的无效率。从客观来看，由于政府部门的活动大多不计成本，及时计算成本，也很难做到准确，再加上政府部门具有内在的不断扩张的冲动，往往出现公共物品的多度提供，造成社会资源的浪费。从主观来看，政府各部门对其所提供的服务一般具有绝对的垄断性，正因为有这种垄断地位，也就没有提高服务质量的激励机制。此外，由于政府部门提供的服务比较复杂，他们可以利用所处的垄断地位隐瞒其活动的真实成本信息，所以无法评价其运行效率，也难以对他们进行充分的监督和制约。

（3）政府干预的无效率。为了确保正常而顺畅的社会经济秩序，政府必须制定和实施一些法律法规。但是，有些政府干预形式，比如政府办法许可证、配额、执照、授权书、皮纹、特许经营证等，可能同时为寻租行为创造了条件。因为在这种制度安排下，政府人为地制造出一种稀缺，这种稀缺就会产生潜在的租金，必然会导致寻租行为。寻租行为一般是指通过游说政府和院外活动获得某种垄断全或特许权，以赚取超常利润的行为。寻租行为越多，社会资源浪费越大。

3、帕累托最优

意大利经济学家维弗雷多.帕累托 1897 年提出的一个关于资源配置效率的概念：对于某种经济资源，如果不存在其他生产上可行的配置，使得该经济中的所有个人至少和他们在初始时更好，那么，这个资源配置就是最优的，进而，在不使其他人境况变糟的情况下，就不可能使另一部分人的处境变好。

4、帕累托改进

用帕累托标准衡量，任何经济活动，不损害任何一个人的利益，但至少会使其中一个人收益，这样，社会财富总量就会增加，或者如果一个人可以在不损害他人利益的同时能改善自己的处境，他就在资源配置方面实现了帕累托改进。

5、凯恩斯的政策主张

（1）国家调节和干预经济生活，实现国家公共经济活动与私人资本运作的合作，指导社会消费倾向。

（2）实行积极的公共金融和财政政策，通过有意识的国家财政岁入、岁出和货币供应、利率等国家经

济活动影响有效需求和社会总就业水平，包括改变租税体系、政府直接举办公共工程和投资非生产部门、甚至扩充军备等。

（3）举债支出，即政府举债投资公共事业和弥补预算赤字，借此提高有效需求，增加总就业量。

6、钱德勒革命

美国企业史研究学者，阿尔弗雷德.钱德勒以三部曲的经典著作，《战略与结构》、《看得见的手》、《企业的规模与范围》在美国工商管理领域掀起了一场美国企业界的管理革命，有人称之为新科学管理运动，或者称之为钱德勒革命。钱德勒把美国大企业的成长和这个过程的另一方面—即领取薪水的职业经理在企业管理职能上对企业主的替代—综合起来，定义为管理革命。这个管理革命的结果就是“看得见的手”(现代企业内部的行政协调)在许多方面代替了亚当斯密的“看不见的手”(市场协调)，成为现代工业经济中的主要资源分配者。以大公司经理阶层为主体，以管理协调为手段的看得见的手比亚当.斯密的市场自发协调的看不见的手，更能增加资本的竞争力，更能有效的促进经济的发展，更能推动社会的进步。

7、新自由主义经济理论

从弗里德曼针对凯尔斯的经济理论提出现代货币主义理论开始，一大批学者从不同角度提出了许多理论主张，其中，以哈耶克为代表的自由主义的伦敦学派，以拉弗为达标的供给学派，以卢卡斯为代表的理性预期学派，以布坎南为代表的公共选择学派等，这些理论统称为新自由主义经济理论，他们的主要理论观点集中在：

（1）基于自由竞争的市场原理是正确的，只有市场可以对资源进行有效的配置。

（2）政府的缺陷源自担任政府公职者的有理性的自私人的人类特征，也就是说，基于人的理性地追求私欲的本性，（3）政治生活中人们同样要对自己行为的成本与收益进行计算。

（4）必须强调价值判断和伦理规范的重要性。

三、公平与效率的关系

育明教育链接：十七大提出“实现社会公平正义是中国共产党的一贯主张，是发展中国特色社会主义的重大任务”，并强调“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”。

公平：通常是指社会成员机会和收入的均等化，以及社会权力的平等化。

效率：指资源的合理、有效的配置，在同一时间内投入的最小化与产出的最大化是效率的恒定标准。

（一）效率优先论

效率优先论认为存在这样一种逻辑关系，即没有个人权力就没有个人自由，没有个人自由就没有市场竞争，没有市场竞争就没有效率。因此，个人权力是效率优先的前提、基础和结果。（1）效率是竞争的产

物，竞争与市场相联系，市场则与天赋人权的自由权力相联系。（2）效率是个人勤奋工作的结果，直接反应个人努力的程度，而勤奋的人理应占有更多的资源，获得更多的报酬。

（二）公平优先论

公平优先论认为公平是个人天赋权利的具体化。这种权利不适用于市场交换，不能用后天源自市场竞争的金钱作为衡量的尺度。市场竞争导致的个人收入的巨大反差，是对个人权力的直接侵害。市场从来都不是按照个人对社会的实际贡献评价和付酬的，因此只有运用公共权力，即通过政府的干预才能实现社会收入分配和社会权力分配的均等。

（三）效率与公平平衡论

效率与公平平衡论认为公平与效率同等重要，主张在公平与效率之间建立一种平衡关系，即以最小的公平代价换取最大的效率结果。据此，效率与公平平衡论主张同时建立以利润为目的的私有经济和以社会福利为目的的公共经济，进而在混合经济的基础上建立一种兼顾公平与效率、结果均等于机会均等的制度，借以在保持以自利为导向的效率的同时，通过政府对社会收入再分配的有效的宏观调节，维护基本的社会公平。美国经济学家阿瑟。奥肯是效率与公平平衡论的代表之一。在奥肯看来，平等与效率都是很重要的，社会要存在下去，必须在二者之间进行折中。折中的途径既不是效率优先，也不是公平优先，而是二者兼顾，即以最小的不平等换取最大的效率，或者以最小的效率损失换取最大的公平。奥肯的名言是：或许这正是为什么他们互相需要的道理----在平等中注入一些合理性，在效率中注入一些人道。

第三章 行政权力

第一节 行政权力概述

育明教育解析：本章是考研复习的重点章节。

一切行政活动都是通过行政权力的运行来实现的，行政权力是一切行政现象的基础。

一、行政权力的涵义

行政权力作为政治权力的一种，它是国家行政机关（主体）依靠特定的强制手段（途径），为有效执

行国家意志（目标）而依据宪法原则对全社会进行管理的一种能力。

行政权力的这一定义包括以下五个方面的内容：

1.行政权力的**主体**必须是国家行政机关及其工作人员。

2.行政权力的**根本目标**，是通过执行国家的法律和政策有效的实现国家意志。

3.行政权力的**作用方式**主要是强制性的推行政令。

4.行政权力的**客体**包括所有的居民及其所组成的各种社会组织和集团，囊括领土范围内的整个社会。

5.行政权力的**性质**是一种由社会上少数人行驶的管理权力。

二、行政权力的主要学说（育明教育注：重点）

（一）早期分权学说

一般认为亚里士多德开了分权的先河，他在《政治学》一书中将国家权力分为三种机能： 议事、执行和审判。

（二）三权分立学说

查理`.孟德斯鸠集分权学说之大成、明确划分国家权力，他把国家权力划分为三种：立法权代表国家的一般意志，行政权主要执行国家意志，司法权则主要在于保护民众的利益。后来，人们又将三权分立深化为立法、行政和司法三种权力的机构分立、职能分工和人员分立的诸项具体内容。

（三）政治与行政二分法

德国学者乔汉·布隆赤里较早提出政治与行政分开的思想，行政学创始人威尔逊和社会组织理论之父韦伯都对此作了进一步的继承与发展。美国政治学家古德诺全面阐明了政治与行政二分法的理论。他认为，国家只有政治与行政两种权力，其中政治与政策或国家意志的表达相关，行政则与政策的执行相关。

（四）五权宪法学说

由孙中山先生在借鉴西方三权分立学说的基础上，结合中国的政治传统所创立的一种学说。五权宪法将国家权力分作立法权、司法权、行政权、监察权和考试权五种。

（五）议行合一学说

议行合一理论不同于三权分立学说，又不同于政治与行政二分法学说，这是马克思主义的观点，认为行政权力与立法权力是统一的。法国巴黎公社首创了议行合一的先例。在议行合一的权利结构中，民主集中制原则成为权力运行的基本原则。从理论上讲，议行合一不仅可以克服行政权力失控的现象，而且更能够体现民主原则。他把政治上的民主与行政上的权力集中统一特性有机的结合到一起。

（六）组织权力学说

组织权力学说是组织理论产生之后出现的一种权力学说。他从组织的角度来研究行政管理权力的各个层面。从一般组织的共同意义出发，这种学说把行政权力视为组织中的权力。组织权力学说所着意研究的是行政权力作为一般组织权力的功能和特点。代表人物有：贝利、西蒙等，他们认为，组织权力普遍存在，其重要的功能在于建立和维持特定的秩序。在此学说中一个明显的特点是对决策问题的重视。

三、行政权力的结构

育明教育注：此考点是重点。复习“行政权力结构”要和“行政组织结构”结合起来。育明教育咨询师认为，权力的结构，决定组织的架构，组织架构是权力结构的外显。

（一）行政权力的静态结构

行政权力的静态结构是指行政权力与其行使主体结合之后所形成的一种网架结构。它表现为行政权力关系及其制度安排的总格局，是行政管理活动赖以展开的基本框架。行政权力的静态结构由纵向的层级结构和横向的部门结构构成。

1.纵向的层级结构

简称“层级制”，它与行政组织体系的金字塔机构相一致，表明行政权力主体在垂直方向上的差异，是组织直线权力的体现。马克思·韦伯称之为“科层制”或“官僚制”。

2. 横向的部门结构

这主要来自行政管理活动所需要的专业化分工，表现为功能、资源、技术、信息等方面的差别。横向结构属于组织职能权力关系和参谋权力关系的结构。这类权力，一方面是直线权力分割的结果，另一方面，它们若无限扩张，便可能削弱直线权力。

（二）行政权利的动态结构

广义而言，行政权力是一种政治权力，因而它和政治权利一样，其动态结构也是由权力作用的方向、方式、轨道、层次、时间和结果等要素结合在一起所构成的权力运行模式。

1.行政权力是一种矢量，其作用方向和轨道具有明显的指向。

2.行政权力的运行呈现明显的层次性，其中间过程存在许多中介。

3.时间在行政权力动态结构中是一个必不可少的因素，此乃行政权力静态结构和动态结构之间最大的区别。

4.行政权力动态结构中还应包括权力作用的结果，这是反映行政权力结构效应的因素。

四、行政权力的特征与其他权力的关系

（一）行政权力的特性

1. 公共性

作为一种国家权力，行政权力本来就属于公共权力，公共性自然是其主要特征。

2. 手段性

行政权力本身不是目的，而是实现目的的手段。

3. 自主性

行政权力的自主性首先是相对独立的特性，也就是说，行政权力与其他国家权力和社会组织、公民个人的权力不同。这些不同主要表现在两个方面：即相对于社会权力的独立性和相对于统治权力的独立性。

4. 一元性

表现在三个方面：第一，在一个国家内，拥有和行使行政权力的组织系统只能是一个。第二，在一个国家的行政系统内部，只能存在一个权力中心。第三，行政权力的一元性还表现在行政权力主体与客体之间的不可逆性，亦即行政权力运行的单向性。

5. 时效性

行政权力主要是有效的执行国家意志，以迅速实现公共利益。

6. 膨胀性

行政权力还有一个重要的特性就是自我膨胀性。表现为两种情况：一种是行政权力的自然增长，由行政权力结构功能正向发展所决定，属于常态属性。另一种是行政权力的恶性膨胀，就如帕金森定律和彼得金字塔原理所揭示的那样，属于异常现象。

（二）行政权力和其他政治权力的关系

1. 行政权力和立法权力

2. 行政权力和司法权力

3. 行政权力和政党权力

五、行政国家——20 世纪行政权力发展的独特现象

六、21 世纪行政权力展望

1. 权力结构的扁平化

主要表现：

（1）上下级之间、人与人之间的权力距离日渐缩短，权力中心逐渐下移，尽可能地缩短决策链以减少决策在时间和空间方面的延迟问题

（2）尽可能地减少管理层次和中间环节以提高施政效率，最大程度地面对权力客体以体现便民原则和人本价值。

2.权力分配的均等化

3.权力行使的共享化

4.权力运作的透明化

5.权力约束的法治化

6.权力价值的合意化

育明教育解析：行政权力的扁平化要和组织的发展趋势结合起来，因为组织结构是权力结构的外化（具体化，物化）

第二节 行政权力分配

一、行政权力分配的方式与途径

（一）行政权力的分配方式

1.结构性分配：这是根据行政权力的层次性而对其所做的纵向垂直性分割。

2.功能性分配：这是根据行政权力所承担的任务及客体的状况而对他进行的横向水平分割。

（二）行政权力分配的途径

1.行政权力的分配主要是通过逐级授权的形式实现的。

2.行政权力的另一种途径是所谓权力下放。

3.行政权力分配的再一种途径就是权力外放。

4.行政权力还有一种常见的途径即地方自治。

（三）行政权力的再分配（略）

（四）行政权力的人格化

在行政权力分配过程中，权力与人的结合就是行政权力人格化的过程。马克斯.韦伯认为，行政管理必须采取合理的形式主义，用义务的压力取代感情的支配，用人人平等的观念取代因人而异的做法，用非个人制度的规则取代个人号令，以对法和制度规范的服从取代对个人命令的服从。**行政权力非人格化的根本在于制度化。**韦伯的批判在很大程度上反映的是行政权力人格化与非人格化之间内在的张力。鉴于行政权力人格化与非人格化之间的冲突，在行政权力分配过程中必须认真处理好权力、机构、职位和个人之间的关系，建立合理界定权利义务关系的制度化机制。

育明教育解析：将行政权力赋予组织和领导的过程就是行政权力的人格化。

二、行政权力分配的原则

（一）程序必须合法

合法性是行政权力的重要特征，也是其运行的根本保证。

（二）职权必须明确

在行政权力分配过程中，每一个层次、每一个部门的权力都必须做出明确无误的规定。

（三）权责必须一致

比职权更本质的东西是职责，也就是与职权相应的责任和义务。

（四）权利必须明确

行政权力主体完成职责的过程就是承担义务的过程

（五）内容必须全面

在行政权力分配的过程中，各级行政主体都应获得与其权力层次及功能相一致的全面的职权。

三、行政权力分配过程中的相关问题

（一）行政权力分配与政治授权的关系

（二）集权与分权的关系

行政权力过于分散会使行政工作迟滞不前乃至宏观失控，行政权力过于集中又有出现专制甚至是独裁的可能。随着社会公共事务的逐渐增多，行政客体日益庞大，行政环境更加复杂多变，上级行政机关又无力事事过问，适当地分散权力给下级主体或客体也是大势所趋。

（三）权力与义务之间的关系

行政特权：又称行政优先权，公务优先权。一般说来，是指国家为保障行政主体有效地行使行政职权而赋予行政主体许多职务上的优先条件，即行政权与其他社会组织及公民个人的权利在同一领域或同一范围内相遇时，行政权具有优先行使和实现的效力。

第三节 行政授权

一、行政授权的性质和特点

（一）行政授权的涵义

行政授权乃是授权的一种形式，系指行政组织内部上级机关把某些权利授予下级行政机关或职能机构，以便下级能在上级的监督下自主地行动和处理行政事务。行政授权由两个主要的因素：其一是处理复杂公共事务的需要，其二是由完成行政任务所建立的行政组织的需要。从形式上看，行政授权总是以行政任务为基础的。

行政授权由三个基本的要素构成：

第一， 指派工作任务，

第二， 授予行政权力，

第三， 承担工作责任。

从内容上看行政授权包括两个层面：其一是决策权力的授予，其二是执行权力的授予。

（二）行政授权的特点

1.行政授权在本质上是行政组织内部权力分配的特定方式。

2.行政授权实际上是行政领导活动过程的一部分。

3.行政授权也是一种权责高度统一的管理行为。

二、行政授权方式

（一）根据行政工作内容的重要性程度、上级行政主体的管理水平和下级行政主体的管理能力等综合情况，可将行政授权划分为：

1.充分授权 2.不充分授权 3.制约授权 4.弹性授权

（二）根据在授权时所用媒介的不同，行政授权又可划分为两大类基本的方式：

1.书面授权 2.口头授权

（三）根据授权的合法程度和规范化、程序化程度，行政授权可以划分为：

1.正式授权 2.非正式授权

三、行政授权的过程

（一）行政授权的条件

1.行政授权需要良好的组织和人事基础。

2.行政授权还必须把握适当的时机。

3.从操作意义上讲，行政授权还必须考虑工作需要，必须考虑一定的限度，这是行政授权的限制条件。（例外原则：指的是上级管理者把一般的日常例行性事务交给下级处理，而自己保留对诸如重大政策决定和重

要人事任免等例外事项的决定权。）

（二）行政授权的程序

1.确定授权的工作内容。

2.选择授权的对象。

3.规定授权工作应该达到的目标、成果以及完成工作的权限和应付的责任。

4.正式授予权力。

5.检查评估授权成效。

（三）行政授权过程中授权的处理

3R 式授权：在授权过程中要做到尊重下属，保证下属所需资源，并对在组织成长过程中做出重要贡献的下属进行再投资。其中，尊重（respect）、资源（resources）和再投资（re-investment）三个关键词的第一个英文字母均为 R，故此得名。

1、行政授权主体必须克服心理方面的障碍。主要有：自负心理、恐惧心理、猜疑心理、权力独占欲。

2、行政授权主体要克服能力方面的障碍。

3、行政授权主体还要克服来自授权客体方面的障碍。（逆向授权：就是下属将本应自己解决的问题上交，使上级授权主体反又称为授权客体，成为下属的牺牲品。）

4、行政授权也要克服来自组织方面的障碍。

5、行政授权还必须克服来自环境方面的障碍。

第四节 行政权力行使

一、行政权力行使的基础、手段和影响力（育明教育注：了解即可）

行政权力行使的基础

结构性权力

制度性权力

报酬性权力

强制性权力

象征性权力

知识性权力

关系性权力

人格性权力

行政权力行使的手段

权力压力

权力控制

权力操纵

权力诱导

行政权力的影响力

二、行政权力行使的程度

（一）行政权力的行使程度与政府治理能力

（二）影响行政权力行使程度的因素

1、行政权力目的与手段的合理性与正当性是一个根本的因素

2、影响行政权力行使程度的另一个因素是行政权力的强度 。

3、影响行政权力实现程度的因素也包括行政客体的潜在能力问题。

4、影响行政权力实现程度的因素也包括行政权力作用的范围。

5、影响行政权力实现程度的因素还包括行政坏境问题。

三、行政权力行使过程中的负效应及其克服

（一）行政权力行使过程中的负效应：

行政权力的负效应是行政主体在行使权力过程中所产生的某种结果，这是一种违背公共利益和行政根本目的的现象。它主要表现为：

1.利益倒错，公仆变成主人。

2.权力角逐，手段变成目的。

3.权力僭越，职权扩张为特权。

4.传统惯性，导致权力滥用。

（二）行政权力的制约机制

孟德斯鸠指出：一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。约翰.阿克顿勋爵又进一步将其概括为权力腐败定律，即权力导致腐败，绝

对权力绝对腐败。这就要求人们在完善行政权力的同时，必须建立完善合理的制约机制，以求最大限度的防止和克服随时可能出现的负效应。

1. 他律机制

立法权力监控、司法权力监控、政党政治权力的监控、舆论权力的监督、公民监督、公民集团的监督等。

2. 自律机制

利益协调机制、行政责任机制、行政伦理机制

第四章 行政领导

育明教育解析：如果把“行政领导”作为一个名词来看，行政领导是行政权力所赋予的主体。本章节只要掌握以下几个方面的知识点即可。

一、领导的定义

领导就是选择一个方向，确定一个目标，制定一个规则，集合一个群体为实现既定的目标而共同工作。

二、领导的功能

领导的基本功能包括三个方面：第一，确立发展方向和前进目标。第二，聚合追随者。第三，动员和组织群众。

三、领导（者）与管理（者）的联系与区别

（一）领导（者）与管理（者）的联系

领导者与管理者是相对的。在宽泛的意义上，对上级而言下级就是管理者，对下级而言上级就是领导者。但是在严格的意义上，只有那些确定方向、制定规则的组织人才是完全意义上的领导者，而执行政策及使政策具体化的组织人则是管理者。

（二）领导与管理的区别：

1. 领导者源于理想和信念的原创者，富于创新精神，强调思想和价值观，注重方向感和感悟力，依靠个性和美丽吸引群众；管理者倾向于安于现状，至多是基于既定理念的创新者，强调制度和规则，注重管束和控制，依赖程序和数量化的方法实施管理。

2. 领导者有理想、有抱负，崇尚革新，乐于挑战现状，主张不破不立，即不断打破。旧的平衡，建立新的平衡；管理者接受传统，重视原则、秩序和稳定性，习惯和强调技术方法。

3. 领导者富有激情和奉献精神，愿意为实现既定的理想和目标而付出巨大的、包括生命在内的代价；管理者通常比较理想，比较在意付出与所得之间的平衡。

4. 领导者放眼未来，追求前瞻性的视角、历史的视角，注重谋取战略性和长远的利益；管理者重视策略性和短期效应、追求现实的利益。

5. 领导者放眼于全局性、综合性和宏观的问题；管理者着眼于局部的、专业性和微观的问题。

6. 领导者讲求抓大放小，善于抓住主要矛盾，主张有所为，有所不为；管理者重视勉励勤为，事必躬亲。

7. 领导者更依靠发自内心感悟的，包括来自灵感或直觉的个性化的行为选择，所以，在本质上，领袖从来是无法培养的；管理者更注重通过学习而获得知识，以及对规律性、普遍性方法的掌握。

一、 领导力的含义

领导力就是在实践中有用的一系列人们能看到的技巧和能力。领导力讨论的是领导者要创造一种氛围，让人们在此氛围下抓住极富挑战性的机会，取得非凡的成功，即如何激励他人自愿地在组织中做出卓越的成就。领导力讨论的中心问题是领导者如何通过实际行动，把理念转化为行动，把愿景转化为现实，把障碍化为革新，把分裂化为团结，把风险化为奖赏。

二、 领导力的层次

第五章 行政组织

育明教育解析：行政组织（第五章）是为了执行“行政职能”（第二章）被赋予行政权力（第三章）的行政领导（第四章）搭建的领导班子。

第一节 行政组织概述

一、行政组织的涵义及与类似此之异同

（一）行政组织的涵义：

广义与狭义的理解：从广义上说，行政组织是指为执行一定事务而将从事共同工作的人们通过权责和任务分配结成系统协调的组织机构；从狭义上说，则指为执行国家的政务所结成的有系统的组织机构。

静态与动态的理解：从静态上说，行政组织是指国家为执行政务而依法组建的行政机关体系；从动态上说，则指行政机关作为管理系统发挥领导和管理国家政务职能而产生的各种组织活动。

阶级属性与社会属性的理解：从阶级属性上说，行政组织是据构架政治生活主导地位的阶级推行本阶级的意志的组织工具；从社会属性上说，则是国家为实现社会目的而通过一定的法律程序所建立和规定的，有着一定行政目标、人员设置、权责分配、结构形态、财物所有的行政机关体系，其组织行为受国家强制力的保障。

（二）行政组织与类似词之异同：

1、行政机关

国家行政组织是狭义政府的同义语。政府是一个大的组织系统。行政机关则是政府大系统的一个次级系统。换言之，国家行政组织是综合的、整体的、享有完全行政权的法律和行为的主体，行政机关则是单一的、部分的享有有限行政权的法律和行为主体。在统属关系上，行政机关必须服从政府，部门首长必须服从政府首脑。行政机关的有机配合，构成整体的行政组织。

2、行政机构

行政机构常与行政机关混用，事实上，二者也确实不存在根本的区别。从管理的角度看，行政机构常偏重于编制的、预算的、组织结构的涵义，行政机关常偏重于主体的、职权的、法规的涵义。行政机关恒定是行政机构，行政机构则不一定是行政机关。

二、国家行政组织的特征

（一）政治性：1、阶级性 2、决策性

（二）社会性：1、服务性 2、管理性

（三）权威性：1、约束性 2、强制性

（四）法制性：1、国家行政组织自身建设的法制性。2、国家行政组织对社会公共行政管理的法制性。

（五）系统性。1、结构性 2、有序性

（六）发展性。1、动态性 2、适应性

三、行政组织的基本要素

1、法律制度健全。

2、组织目标明确。

3、人事调派恰当。

4、权责分配合理。

5、财物数量适中。

6、运行机制有效。

7、行为方式优化，

8、价值观念整合。

四、行政组织的种类

1、首脑机关。是指中央政府或地方政府统辖全局的领导机关。

2、职能机关。亦称本部机关或运作机构或实作机构，是隶属领导机关或行政首长之下、执掌一定专业行政

事务、由本身或督率其所属机构实际实施的机关。

3、幕僚机关。亦称辅助机关或办公机关，通常指协助行政首长处理日常事务的综合性办事机关。

4、咨询机关。亦称智囊机关或参谋机关，是一种现代政府的组织形态，通常指汇集专家学者和有实际经验的政府官员的转么为政府出谋划策、提供论证和较佳政策方案的行政机关。

5、派出机关。是一级政府根据政务管理需要，按管辖地区授权委派的代表机关。

第二节 组合目标

一、目标的功用与层次

（一）目标的功用：促进组织结构和权责体系合理化，以目标为导向设立机构和分配权责，有益于促进其合理化，减少和避免权责不清、机构重叠、人浮于事、苦乐不均、互相推诿、互相扯皮等现象，从而各司其职，提高效率。

建立考核的公平和客观的标准。

增强组织的协调能力和整合能力。

激发组织成员的工作热情和合作意识。

（二）目标的层次：总目标、分目标、个人目标

二、目标的合理化与特征

（一）组织目标合理化。

1、社会承认。

2、组织能力。

3、团体状态

4、成员意识

（二）行政组织目标的特征

1、规定性。

2、服务性。

3、复杂性。

合理的行政组织目标主要有三个方面：

目标明确。

目标一致。

目标组合。

三、目标管理

目标管理的系统思想最早见于美国学者德鲁克的《管理实践》一文。是一种化组织需要为个人奋斗目标的管理哲学，也是一种组织实施计划和控制的管理方法。其中心思想是，就是要经由集体的努力及自我控制来完成机关的共同的目标。因此又是一种化消极被动为积极主动的管理方法。目标管理是以行为科学——人及关系学说为基础的一种管理思想和管理方法。是一种以激励代替惩戒，以民主代替集权的管理方式。

第三节 组织结构

一、组织结构的性质

直线集权制：是一种较早、较简单的金字塔等级结构。其特点，是将组织的各种职位按垂直系统直线排列，各级主管人对所属的一切问题负责。是一种以行政首长完全行使行政权力作为组织动力和以指挥——服从关系为特征的结构形态。

直线参谋制：是一种在直线集权制基础上建立与行政首长相对应的参谋系统的组织结构。这种结构的设计思想，是要通过纳入一批具有某种知识、经验和技能的管理人员，并赋予他们一定职能的办法，来解决组织大型化、复杂化、专业化与首长个人局限性的矛盾。

直线职能制：其特点是在统一的指挥系统之外，另设一套按专业化分工原则建立的职能机构。他们一方面对行政首长提出工作建议，另一方面受首长委托实施专业化行政管理，形成所谓部门管理体制。

直线综合制：是直线参谋制与直线职能制的混合体。其特点，是在直线集权制的基础上，同时设立直接向行政首长负责的参谋机构和职能机构。

直线分权制：其比较流行的有项目型结构和矩阵型结构等，在国家行政组织结构中，除某些大型公共建设项目需要外，通常较少采用。

多维结构：是近年来发展起来的一种为大型化、复杂化组织设计的综合式结构，它可以是三维的，也可以是四维的甚至更大。

管理幅度与管理层次

1、管理幅度：又称控制幅度，是指一名主管人所能够直接领导、指挥和监督的下级人员或下级部门的数量及范围。

2、管理层次：也称管理层级，是指组织的纵向等级结构和层级数目。

三、行政组织体制

（一）首长制与委员制——权力归属和运用完全不同的两种体制：

1、首长制：亦称部长制或独裁制，指行政机关权力交由行政首长一人负责，并同时承担全部领导责任的领

导体制。

2、委员制：亦称集体制或会议制，指行政权力交由若干人组成的集体共同负责，并集体承担领导责任的组织体制。

（二）分级制和分职制——纵横相交、相辅相成的两种体制：

1、分级制：又称层级制或系统制，指行政组织纵向结构的各个层级的工作性质相同，但管辖范围随层级下降而缩小的一种组织体制。

2、分职制：又称职能制或参与制，指横向划分部门的组织体制。

（三）分权力和集权制——行政权力的集中程度存在较大差别的两种体制：

1、集权制：亦称独立制或完整制，指行政权力集中于上级，下级处于被动服从和严格受控地位，其行政行为基本上取决于上级指令的一种组织体制。

2、分权制：亦称多元制或分离制。指将行政权力较多授予下级的一种行政体制。

第四节 组织原则

一、我国国家行政组织的基本原则

1、为民便民的原则

2、完整统一的原则

3、权责一致的原则

4、精干效能的原则

5、依法行政的原则

6、适应发展的原则

第五节 组织环境

一、一般社会环境

指对包括国家行政组织在内的一切社会组织均发生影响或制约作用的宏观的社会因素之和，它直接关系到国家行政组织的总体目标、功能状态和管理方式。

二、特定社会环境

特定是具体的同义语，所谓特定社会环境，是指那些与行政组织的决策、转换和输出过程相关联的更为具体的力量，或更为直接的因素。

第六节 组织气候

组织气候是生态学的一个重要概念。它是指组织成员的个性、目标与组织目标融合与意志的一种变化过程，也可以说是组织内部环境的一种较具持久性的特质或行为气象，它由成员的工作感情、态度、思想、精神等所组成并通过上述因素表现出来。

第七节 组织变革

结合公共政策整理

第六章 人事行政

育明教育解析：“人事行政”是“行政领导”在搭建了自己的“行政组织”之后，为了调动组织成员的积极性而进行的管理和激烈，即“人事行政”。育明教育咨询师建议，在复习本章的时候可以结合萧鸣政《人力资源开发与管理》进行复习。

第一节 人事行政概述

一、人事行政的涵义及相近词语辨析

所谓人事行政，是指政府为达成其职能、推行其工作，通过一定的人事机关及相应的法规、制度、方法和手段等，对其所任用的国家工作人员进行选拔、任用、培训、奖惩、考核、调配、工作福利、退职退休等方面的管理活动。人事行政作为国家行政管理的重要内容，具有政治性和科学性。

具体来讲，人事行政包含以下几个要义：

1. 人事行政是指政府对其所任用的工作人员的管理活动，人事行政的范围仅限于政府系统内部。

2. 人事行政的内容主要体现为政府的人事管理机构通过相应的人事行政制度，对政府人事为题所做的规划、决策、组织、指挥、协调、控制等管理活动。

3. 人事行政的总体目标是力求政府中人与事的协调，是为了使政府中的人力资源得到充分利用，达到人尽其才，人尽其用并在适才适所的情况下，达到事竟其功。

4. 人事行政的核心是行政人才的管理问题，它包括取才、用才、育才和留才四个环节，体现在人事行政的实际运作中，即包含了更新、激励-保健、行为-调控三个机制。

部外制：也称独立制，是指人事行政的管理机构设立于政府组织系统之外，不受政党和行政首长的干涉和控制，独立掌握整个政府的人事行政事宜。采用部外制的国家主要有美国和日本。

部内制：是相对部外制而言的，是指人事行政的管理机构隶属于政府机关系统，是政府机构的组成部分之一。实行部内制的国家主要有法国、德国和瑞士等。

折中制：是部外制和部内制之间的一种类型，是指人事行政的管理机构，既有一些独立于政府部门系统之外，也有一些附属于政府机关之内。如英国等。

二、现代人事行政的主要趋向及特征

从古到今，人事行政的演变按照其自身内在的发展规律，大体上经历了几个时期：一是以恩赐官僚制为核心的人事行政时期，二是以分赃制为核心的人事行政时期，三是以功绩制为核心的人事行政时期。纵观人事行政向现代化演进的过程，我们可以发现现代人事行政具有以下种种趋向：

1.人事行政中出现政务官和业务官在结构和功能上的分化，对这两种官员开始实行分类管理。

2.由以恩赐官僚制和分赃制为核心的赡恩徇私式的人事行政，向以人才主义和功绩制为基础的现代人事行政的演化。

3.从随意性、或然性很强的人治式人事行政，发展到系统化、规范化的法治式人事行政。

4.人事行政的范围日益扩大，出现了许多旧的人事行政所没有的内容，如考任、培训、职位分类、保险、抚恤等。

在管理方法上，从非科学的经验管理发展到崇尚理性和效率的科学管理，许多科学的管理理论和方法被逐渐引入到实际人事行政过程中，如职位分类方法、激励理论和计算机管理等。

5.人事行政由以往只重视通才，发展为通才和专才并重。

现代人事行政，通常具有下述几项特征：1、公平性 2、公开性 3、超然性 4、适应性

第二节 现代人事行政管理制度：国家公务员制度

一、西方国家公务员制度的概念

国家公务员：在西方国家中，所谓国家公务员，一般是指通过非选举程序（主要是通过竞争性考试）而被任命担任政府公职的国家工作人员。

二、西方国家公务员制度的基本特征

1、实行职业常任。

2、公共权力依附于公务职位。

3、贯彻用人唯贤原则。

4、实行功绩考核制。

5、对公务员进行统一管理。

6、注重专业技术人才。

7、讲究职业道德。

三、西方国家公务员确立的标志

1、常任的职业公务员制的建立。

2、公开考试、择优录用制的建立。

第三节 现代人事行政中职位分类

一、职位分类与品位分类的比较

（一）定义

职位分类：把公务员的职位按照工作性质、业务内容、简繁难易、责任轻重以及所需资格条件等，区分为若干规范化的种类，以此作为公务员管理的依据。

品位分类：把公务员分成不同的品位等级，公务员既有代表其地位高低、资格深浅、报酬多寡的官阶，又有代表其权力大小、职责轻重、任务难易的职位。

（二）两者对比

职位分类制度和品位分类制度相比，二者有着明显的不同之处和各自的优劣，概而言之：

1.职位分类是以事为中心，以公务员所在职位的工作、责任为分类的依据，以工作的多少来定待遇，按事设职，按职择人；

品位分类是以人为中心，以公务员个人的资格条件为分类的主要依据，以品位的高低来定待遇。

2.职位分类制中，公务员本人的等级就是所在职位的的等级，职位变动，等级也就变动，等级是随职位而定，而不是随人走；

品位分类制中等级与职位是分开的，同样职位的公务员可能品位等级不同，而同样品位等级的公务员也可能职位不同，当职位变动时，品位却可以不变。

3.职位分类制中工资差别与职位工作的难度、责任大小和资格深浅成正比，是同工同酬；

品位分类制中则以品位等级定工资，存在同工不同酬、同酬不同工的现象。

4.职位分类制重视专家作用，利于专才成长，实行专才专用原则，非经考试合格，一般不得晋升，而且每

一次晋升，几乎都得经过相应的考试，不能一步登天式的跨级晋升；

品位分类制主要不以考试来确定是否晋升，比较注重公务员的资历，由下一级升到上一级比较容易，而且可以有较大的晋升幅度。

5.职位分类制中，公务员分类较为复杂，职类、职系、职级、职等划分较多，办理职位分类的程序比较复杂，技术性要求较高；

品位分类制中，公务员只做大体上的分类，分类较少，较为简单，不需很高的技术性。

6.职位分类制下，任何公务职位都经调查、评价和划分等级，都有规范性的职位说明，公务员的升迁调转范围和程序都有严格的规定，易于对公务员进行科学管理，但是管理方面缺乏灵活性、公务员流动与调转的限制条件较严格，流动与调转的范围也较小；品位分类制下，公务员的管理具有伸缩性，人事管理机构拥有灵活和富有弹性的管理权限，但在品位分类制下，对公务员的管理带有更多的经验色彩和主观性。

第四节 现代人事行政的更新机制：考任、退休与培训

现代人事行政的动态运作，实际上是由三个机制共同完成的，这三个机制一是国家公务员的更新机制、二是国家公务员的激励—保健机制，三是国家公务员的行为调控机制。

一、更新机制的涵义

国家公务员的更新，包括两方面的涵义，一是公务员人员的更新，二是公务员人员素质的更新。公务员的考任职和退休制分别管理着公务员在政府人事系统中的进和出，履行着公务员新老交替、人员更新的功能；而公务员的培训制，目的是为了提高公务员的业务知识水平和增强公务员的实际工作能力，履行着公务员自身素质更新的功能。

二、考任制：就是政府为推行公务，采用公开竞争考试的科学方法，来测量并判断其所需要的人员是否合乎标准，进而按照开始成绩的优劣进行挑选，取其优者来加以任用为政府工作人员的一套制度。

第五节 现代人事行政的激励—保健机制：考核、奖励、晋升与工资福利

一、激励—保健机制的涵义

随着国家公务员制度的建立健全而逐渐发展完善起来的公务员的考核制、奖励制和晋升制，能够增加公务员在工作中责任感、自尊感和成就感，能够为公务员创造和提供被赏识、被肯定、被重视的机会，从而能够激发公务员的工作积极性，起到激励因素的作用；而公务员的工作福利制度，则可以保障公务员有安全、良好的正常生活，可以稳定公务员的工作情绪，因而起到保健因素的作用。这几种制度在人事行政系统的

实际运行过程中，就共同构成了现代人事行政的激励—保健机制。

第六节 现代人事行政的行为调控机制：义务、道德、监督与惩戒

一、行为调控机制的涵义

在现代公务员制度中，有关公务员义务、道德的规定，以及公务员的监督制和惩戒制，就恰恰构成了现代人事行政中的行为调控机制，起着从外在行为上调节、控制、约束和限制公务员种种行动的功能，使公务员的各种行动更加符合国家行政的要求。

第七节 当代西方人事行政的发展

近年西方各国政府采取的刺激公务员提高各种绩效的主要途径：

1.鼓励公务员积极参与所在机构的决策过程，使每个公务员感受到所在职位以及个人的重要性。

2.采用目标管理方法，由每个公务员自己提出本职各种的目标，并加以实现。

3.采取质量圈方法，将一政府机构中的公务员划分成若干质量圈，每一质量圈构成一工作小组，小组成员之间加强沟通，相互协调，发展共识，以更好的完成每一质量圈的共同目标。

4.采用全面绩效测量来弥补仅有政府系统内部对公务员绩效进行评估的不足。全面绩效测量是指由公务员、服务对象和市民一起对某一政府机构的服务水准和服务绩效进行评估，评估的结果再反馈给每一个公务员。

第八节 我国公务员制度

一、我国公务员制度的特点

（一）与西方公务员制度相比较，我国公务员制度的特点主要体现在以下三点：

第一，我国公务员制度是在传统干部人事制度的基础上逐步建立起来的，其目的是建立一个具有生机和活力的政府。而西方公务员制度则是针对资产阶级政党分肥制的弊端而建立的，其目的是为了保持政策的连续性和维系稳定的行政体系。

第二，我国公务员制度坚持中国共产党的领导和党的基本路线。而西方公务员制度则标榜政治中立和价值中立原则，强调公务员不得参与政治活动。

第三，我国公务员制度坚持为人民服务的宗旨。而西方公务员制度则具有自身的特殊利益。

（二）与我国传统干部人事制度相比较，我国新的公务员制度的特点主要有四点：

第一，体现了分类管理原则。

第二，建立了新陈代谢制度。

第三，强化了激励竞争机制。

第四，健全了廉政勤政约束制度。

二、我国公务员制度的基本内容

1、职位分类制度（领导职务和非领导职务）

2、新陈代谢制度（考试录用、交流、辞职、辞退、退休等）

3、激励约束制度（考核、奖励、处分、职务升降、回避等）

交流回避制度：公务员可以在公务员队伍内部交流，也可以与国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员交流。交流的方式包括调任、转任和挂职锻炼。

挂职锻炼：根据培养锻炼公务员的需要，可以选派公务员到下级机关或者上级机关、其他地区机关以及国有企业事业单位挂职锻炼。公务员在挂职断粮期间不改变与原机关的人事关系。

4、职业发展和保障制度（培训、挂职锻炼、工资、保险、福利等）

第七章 行政决策

育明教育解析：被赋予“行政权力”(第三章)的“行政领导”（第四章）在构建了自己的“行政组织”（第五章），并通过“人事行政”（第六章）对组织班子成员进行管理和激励之后，为了履行“行政职能”（第二章），就需要针对一些关乎公共利益的社会问题采取对策，即为“行政决策”（第七章）。

一、行政决策的涵义与特点

行政决策：具有行政决策权的组织或个人为了有效地实现行政目标从多种可能的行政方案中作出选择或决定的过程。行政决策的特点主要表现在以下几个方面：

1. 行政决策的主体是掌握行政权力的个人或组织。

2. 行政决策的内容是行政事务。

3. 行政决策的价值取向是公共利益。

育明教育推荐思考：何为“公共利益”？怎么界定“公共利益”？

二、行政决策的类型

1、程序化决策：是指决策所解决的问题是重复出现的那种决策，又称之为常规决策或重复性决策。

2、非程序化决策：是指决策所解决的问题是不能重复出现的那类决策，又称之为非常规决策或非重复性决策。

3、确定型决策：是指这样一类决策：其所要解决的问题只受一种客观状态的影响，对于这类问题的解决，可以提出各种具有确定结果的方案。

4、风险性决策：是指这样一类决策：其所要解决的问题受多种客观状态的影响，不论采用何种解决问题的方案，都会承担一定的风险。

5、单项决策：又称静态决策，它是有关解决某个时期重大问题、提出总任务的决策以及解决某个时点状态存在问题的决策的总会。

6、序贯决策：即动态决策，它与单项决策不同，要求做出一系列相互关联的决策。

三、行政决策体制

1、行政决策体制：是指行政决策的各个子系统的组成、职能及其相互关系的总和，是关于行政决策主体的构成及其职权关系的一种制度化设计。

2、行政决策枢纽系统：也称为行政决策中心，是指领导、组织整个决策活动和最终从事抉择方案的领导核心。

四、我国行政决策的科学化、民主化

（一）我国行政决策过程中存在的问题

1、决策信息的收集和处理工作存在信息不全和信息失真的问题。

2、决策方案的设计存在着粗而不细和专业化程度低的问题。

3、决策方案的评估存在着论而不证的问题。

4、决策方案的选择存在着民主化程度低的问题。

（二）完善我国政府行政决策程序的路径

1、强化行政决策过程的信息工作。

2、强化行政决策过程的咨询工作。

3、强化行政决策的民主参与。

4、强化行政决策的制度建设。

第二部分 行政程式与行政技术

第八章 行政执行

育明教育解析：“行政决策”做出之后，就需要对政策进行实施，即为“行政执行”。

一、行政执行的涵义

行政执行特指以国家行政机关为主体的多元化社会组织，为了落实和实施国家意志、国家目标，依法贯彻法律、法规、公共政策的诸活动的总称。

二、行政执行的特点

1、行政执行以国家行政机关作为主要的主体。

2、行政执行是目的性和手段多样性的统一。

3、行政执行具有直接现实性。

4、行政执行具有灵活性和经常性。

5、行政执行具有相对独立性。

三、行政执行的地位和作用

1、行政执行是公共行政过程中的重要环节

2、行政执行是行政决策过程中诸多矛盾的展开和继续

3、行政执行是检验公共政策质量的重要标准

4、行政执行是行政管理诸方面的集中反映

四、行政执行能力

行政执行能力是政府行政能力的重要组成部分。行政执行能力是政府有效的贯彻和落实国家意志、国家目标、法律、法规、公共政策的能力，能力表征执行活动过程中行政执行主体顺利完成执行任务的基本素质、潜能。

软政权：贡纳.缪尔达尔把行政执行无能这类现象命名为软政权现象，软政权词义非常丰富，包括所有各式各样的社会法律，他们表现为，缺乏立法和具体法律的遵守和实施，各级公务人员不遵从交给他们的规章制度和指令，并常常和那些他们本应该管束其行为的有权势的人们串通一气。

执行力：指的是贯彻战略意图，完成预定目标的操作能力。是把企业战略、规划转化成为效益、成果的关键。执行力包含完成任务的意愿，完成任务的能力，完成任务的程度。执行力：对个人而言执行力就是办事能力；对团队而言执行力就是战斗力；对企业而言执行力就是经营能力。而衡量执行力的标准，对个人而言是按时按质按量完成自己的工作任务；对企业而言就是在预定的时间内完成企业的战略目标。

五、影响行政执行有效性的因素（育明教育注：重点）

1、行政执行的环境因素

2、行政执行的主体因素

3、行政执行的任务因素

4、行政执行的标的因素

5、行政执行的工具因素

六、行政执行的方式

1、行政执行的管理方式

2、行政执行的政治方式

3、行政执行的法律方式

4、行政执行的市场方式

5、行政执行的伦理方式

第九章 行政方法

育明教育解析：在“行政执行”的过程中，为了实现“行政效率”（第十章），消除“决策和行动迟缓等不良行政现象”，必须讲究一定的方法和技术，即为“行政方法“。

第一节 行政方法的涵义

一、定义

所谓行政方法，也叫行政管理方法，是指国家行政机关和国家公务员在行政管理过程中为履行行政职能、开展行政工作、完成行政任务、实现行政绩效，而采用的各种管理手段、措施、办法、工具、技术、路径的总和。

行政方法包括四个方面的内容：1、行政基本方法 2、行政程序 3、行政计划 4、行政技术

二、从传统行政方法走向现代行政方法

1、传统行政方法：是指威尔逊—韦伯范式影响下形成的遵循层级节制、程序之上、计划主义、专业主义、相对封闭、政治与行政二分法等原则的行政方法。

2、现代行政方法：是指以现代技术工程学、运筹学、系统论、信息论、控制论、企业管理学、经济学、计算机科学等现代科学为基础而形成的行政方法。

第二节 行政基本方法

行政基本方法指的是一定的行政组织和行政人员，为了履行行政职能、完成行政任务、实现行政绩效，而在开展行政管理的过程中所普遍采用的措施、办法或手段。

一、强制性行政方法

1.行政指令方法

2.法律方法

3.经济方法

二、诱导性行政方法

1.思想政治教育方法

2.行为激励方法

三、参与管理方法

四、行政责任方法

第三节 行政程序

一、行政程序的涵义

行政程序就是按照时间先后顺序，将每项行政管理活动的整个计划划分为若干例行性的次序、步骤与环节，以协调和促进完成某项行政工作的行政方法。它包含两方面的内容：其一，规范人们行政管理行为的规程，其二，在时间上的先后次序。简言之，行政程序就是行政操作的规范和时序。

二、行政程序的特性

1、合理性 2、有序性 3、例行性 4、稳定性 5、适应性 6、系统性

二、行政工作程序化的意义和作用

行政工作程序化：就是使任何行政工作都要有一定的程序，并按照既定的规程和时序去进行工作。其内容主要包括：掌握和运用资料、编制行政程序、行政程序分析、行政程序操作、行政程序检查等。

1、行政工作程序化有助于行政管理的科学化

2、行政工作程序化是行政管理制度化的重要组成部分

3、行政工作程序化是行政管理高效化的保证

4、行政工作程序化程度的高低，也是考察一个行政机构工作好坏的标志。

三、目标替代

1、目标替代：是组织社会学的概念，指组织运行过程中既定目标被另外的目标所置换。“目标替代”是德国著名的社会学家罗伯特.米歇尔斯在其所著的《政党论》中提出一个很著名的概念，指的是组织在建立初也有很民主的程序，成员间的关系也是平行的关系，但当组织规模越来越大时就一定要分化，产生等级制度。无论是政党、专业组织还是其他类似的团体，这种倾向都比较明显，最终导致少数领导人和被领导的大众之间的两极分化现象的出现。

2、文牍主义：过分地注重规章、拘泥于形式、满足于办公室内听报告、关起门来当市长，企图依靠公文报表来解决所有问题的倾向，就是文牍主义。

四、全程办事代理制

指各政府职能部门作为承办单位，统一受理、依法无偿全程代理申办人所申办事项的一种全新的工作制度和办事方式。主要包括窗口受理、全程代办、及时回复等内部协调运作三个环节。为申办人提供便捷、高效、优质的服务。全程办事代理制的实施，一方面为转政府变职能，加快政府职能创新，创造良好的首都发展环境提供一条有效途径。另一方面，全程办事代理制实行“一站式审批，一条龙服务，窗口式办文、阳光下操作”，从制度上防止了以权谋私行为的发生，为从源头上预防和治理腐败提供了新办法。

第四节 行政计划

一、含义

行政计划：作为计划的一种主要形式，是国家行政机关依据法律或其他有关规定，为了实现一定的社会目标或为实现这些社会目标准备条件，所制定的行动方案，这种方案一经制定，便具有法律效力，成为某个特定领域的政府活动的根据和准则。

二、行政计划编制的技术方法

1.综合平衡法

它是国民经济与社会发展计划编制的基本方法，指从国民经济总体上反映和处理社会人力、物力、财力资源与社会生产各部门、各环节之间的相互关系。所谓综合平衡，是指国民经济全局的平衡，而不是指单项的、局部的平衡，但它必须以单项平衡和局部平衡作为补充，才能保证其正确性。

2.规划—计划—预算系统（Planning Programming Budgeting System, PPBS）

这种方法简称 PPBS,从一般的管理学角度看，PPBS 系统是通过规划把编制计划和预算工作结合起来进行系统管理的一种方法，从行政管理学角度看，PPBS 系统是一种通过确定政府开支目标，寻找可供替代的开支方案，最后确定最佳资金用途的政府预算组织形式，PPBS 系统可以有效联系经济发展目标，避免不必要的财政支出，但其使用范围有限，增加了管理的难度，包括三个步骤：第一，确定目标。第二，寻求多种替用方案。第三，比较成本收益。

3.计划评审法（PERT）

这种方法简称 PERT，1957 年由美国海军部特殊计划局和洛克希德航空公司、汉密尔顿管理顾问公司共同发展而成，PERT 技术是网络规划中的一种方法，主要是利用概率统计的方法分析行政现象，研究如何让制定完整切实的计划，如何结合实际工作条件制定计划的每一个作业的起止时间，如何在工作进行当中追踪反馈，使整个工作在尽可能短的时间内完成，使用于大型工程和复杂行政计划的设计安排。

4.关键路径法（CPM）

关键路径法是网络规划技术中的一种方法，CPM 是以经验数据为基础来确定各项工作的时间是以缩短时间，提高投资效益为目的，被称为肯定型网络计划技术，这种方法便于计算，能使复杂的任务、工程条理分明，井然有序，便于领导者通观全局，抓住关键，安排实施有利于节省人力、物力、财力。

第五节 行政技术

行政技术：行政技术作为一种特殊的行政方法，极为偏重和侧重于将现代技术应用于行政管理的实践。它主要是指行政方法当中运用自然科学与工程科学方面的技术，并逐步实现量化的那部分内容。

一、系统工程：系统工程是一种高度综合的管理技术。行政管理系统工程是从系统论的观点出发，运用现代自然科学和社会科学中的有关思想理论，对整个行政管理系统的构成要素、组织结构、信息交换和反馈控制等功能，进行综合分析、设计、试验、实施，以最大限度的发挥人、才、物的作用，以实现行政管理系统的整体优化。其特征是：整体性、综合性、最优化、可行性。

二、电子政务

就是政府综合利用信息和通讯技术，有效的实现行政管理，公共服务及内部管理的各种行政技术的总称。作为一种时代性很强的行政技术，电子政务已经成为提高行政效率和政府能力、提升公共服务品质和社会公众满意度的重要方法，以及信息化时代不了可或缺的改革工具，并为建设公开、民主参与的政府行政组织提供了有效途径与技术保障。

三、PDCA 循环技术

PDCA 循环技术又叫戴明循环技术，是对制定和实现计划的循环过程进行控制的技术，属于全面质量管理的基本方法。有美国的统计学家爱德华.戴明首先提出，P、D、C、A 分别是英语 Plan（计划）、Do（实施）、Check（检查）、Action（处置）的缩写。PDCA 包括四个环节，八个步骤。

四、ABC 管理法

ABC 管理法又叫 ABC 重点管理法、分类管理法或帕累托分析法，是运用数理统计方法，对种类繁多、错综复杂的食物或问题进行分析排队，并根据一定的数量标准划分类别，以抓住事务主要矛盾的一种定量的科学管理技术。ABC 技术引导人们把主要精力集中于重点问题的管理，同时兼顾其他次要问题，以收到事半功倍的效果。

五、平衡积分卡（BSC）

简称 BSC，作为一种战略管理模式，其理论基础由哈佛大学的罗伯特.卡普兰教授和复兴战略集团总裁戴维.诺顿博士于 1955 年创建。所谓平衡计分卡就是根据组织的战略要求而精心设计的一种指标体系，他作为一种绩效管理工具，将组织的战略目标逐层化解转化为各种具体相互平衡的绩效考核指标体系，并对

这些指标的实现状况进行不同时段考核，从而为组织的战略目标的完成建立起可靠的执行基础。

第十章 行政效率

育明教育解析：不良行政现象的重要表现就是决策迟缓、效率地下，政府通过“行政技术”就是为了达到“行政效率”。

第一节 行政效率概说

一、行政效率的涵义

行政效率是国家行政机关和行政人员行政管理活动的效果的重要衡量标准，行政效率指的是国家行政机关及其行政人员从事行政管理活动的产出同所消耗的人力、物力、财力等要素之间的比率关系。我国学术界倾向于广义的解释：行政效率不仅体现在时效、速度、理想的产出投入比率上，更重要的是体现在社会效益上。是数量和质量的统一，价值和功效的统一。西方学者倾向于狭义的解释：效率只是广义的绩效或生产率的一个组成部分。

按照目前通行的三大 E 模式，政府绩效有经济（economy）、效率(efficiency)、效益(effectiveness)、三部分构成。三大 E 实际上是三种关系，涉及政府管理活动的四个方面：资源(resources)、投入（inputs）、产出(outputs)、效果(outcomes)。

二、行政效率的类型

（一）微观效率和宏观效率

微观行政效率：可以用特定政府机构或公共组织提供相同单位的产品和服务所需要的相对成本来解释。微观行政效率即具体行政单位管理和服务活动的产出和投入之间的比率。

宏观行政效率： 可以用不同国家中不同的制度安排所引起的总体发展速度来解释。其中，制度安排包括政府与市场、政府与第三部门的相对规模和相互关系，政府与社会的关系及其政府结构和不同政府部门的职能分工等；总体发展速度既包括经济增长率，又包括文化、教育、社会道德水平等方面的社会发展速度。

（二）技术效率和配置效率

技术效率：是指由科技含量带来的成效,即指又好又快.主要应用于科技产业管理,在管理方法或引进新技术,提高企业生产效率.经济学意义上的技术效率是指投入与产出之间的关系。指在既定的投入下实现了产出最大化，或者在生产既定的产出时实现了投入最小化。

配置效率：是指以投入要素的最佳组合来生产出“最优的”产品数量组合。在投入不变的条件下，通过资源的优化组合和有效配置，效率就会提高，产出就会增加。

三、行政效率在行政管理中的地位

（一）行政效率是衡量整个行政管理活动的重要标准。

（二）行政效率高有助于建立政府与社会之间的良性关系。

（三）行政效率高低关系到我国的现代化进程。

（四）行政效率是行政管理学研究的主题

第二节 当代行政效率研究的特点及发展趋势

（一）行政效率研究中公共性的彰显

（二）对综合研究模式的超越

（三）效率和质量的地位转换

第三节 行政效率测定与绩效评估

一、公共组织绩效评估的作用和意义

（一）绩效评估与公共管理新概念

绩效评估与公民为本。

绩效评估与权力的非集中化。

绩效评估与结果导向的管理。

绩效评估与市场机制。

(二)绩效评估在管理中的功能

现代政府管理的核心问题是提高绩效。

1、绩效评估的计划辅助功能

2、绩效评估的监控支持功能

3、绩效评估的促进功能

4、绩效评估的激励功能

5、绩效评估的资源优化功能。

（三）绩效评估与政府的政治合法性

绩效评估有助于提高政府的政治合法性，提高政府形象并最终形成政府与公民、国家与社会之间的良性关系。

展示成果能赢得公众的支持和理解。

展示绩效状况能推动公众对政府的监督。

绩效评估能帮助提高政府的信誉。

二、公共部门的特点和绩效评估的困难。

（一）公共部门的垄断性

（二）公共部门的目标多元性和目标弹性

（三）公共部门产出的特征

1、产出多为无形产品

2、产出的中间性质

3、最终产品的非商品性

（四）公共部门生产过程的特点

1、劳动密集性特征

2、生产技术的不确定性

（五）公共管理环境的特点

公共服务不是公共部门的单向性活动，而是在于社会和公众的互动过程中实现的。

第四节 行政效率测定的方法与技术

1.效率示标：示标是指示物，指示器，他显示了某一事务在某一方面的信息。效率示标显示的是人类生产、管理活动的效率方面的信息，且这种显示比较规范。即效率示标是生产、管理活动中效率水平的规范化显示。一般的效率示标包括单位成本、平均个案处理时间、反映速度等。

2.数据包络分析法：即 DEA 法，是一种将观测值以前沿面方式加以包络的衡量方式。它采用数学规划模式，以极大值和极小值来得到所谓的效率前沿面或极限曲线，用所有效率良好的手评估单位组成效率前沿，其他效率较差的被评估单位便落在该前沿之内，通过相互比较来确定相关单位的效率水平。数据包络分析法属于效率测定中的非参数法，其特点是无需用特定的函数形式来表达投入与产出的相互关系。

第十一章 机关管理

育明教育解析：本章属于了解章节，机关管理在整个行政管理过程中起到辅助作用，是提高行政效率不可少的一个部分，贯穿于行政管理活动的每一个环节。

机关管理：一般是指对作为行政组织办公地点的机关环境的完善、机关设施的营建、机关物材的配置、文

书文件的处理、机关事务的分工等进行的合理化管理。

第十二章 公共财政

育明教育解析：正如前所述，公共行政的三大支柱之一，即“公共财政”。当今每个政府部门都有两大权力，一是“人事权”这个一般由党委（书记）来掌握，例如党中央书记、省委书记、市委书记、县委书记；二是“财政权”，这个一般由行政一把手来掌握，例如总理、省长、市长、县长。行政管理的任何一个环节都离不开“公共财政”的支持，公共财政是政府里流淌的血液。

公共财政职能

公共财政的职能是指政府的财政活动在经济和社会中所固有的功能，是政府活动对经济的各个方面所产生的影响和变化的高度概括。它既表现为公共财政的作用，也表现为公共财政的职责或责任。

公共财政的概念

公共物品：由国家机关和政府部门---公共部门提供用来满足社会公共需要的商品和服务称为公共物品，公共物品具有非排他性和非竞争性两个基本特征。如国防、社会治安等。

私人物品：由市场供给用来满足个人需要的商品和服务，私人物品具有竞争性和排他性。

竞争性：指消费者的增加将引起生产成本的增加，每多提供一件或一种私人物品，都要增加生产成本。

排他性：个人可以被排除在消费某种商品和服务的利益之外，当消费者付钱购买某种私人商品和服务后，他人就不能享有此种商品和服务所带来的利益。

非竞争性：是指同一单位产品，一个人享用时，如果其他人同时享用，不会降低使用者的效用。

非排他性：指一个人使用某种物品时，不能拍粗其他人从该物品中获得效用。

二、市场失灵与公共财政的职能

市场失灵的客观存在 ，使政府介入和干预有了必要性和合理性的依据。为了弥补或纠正市场失灵，要求政府从多方面介入社会经济运行，以达到社会资源配置合理，收入分配公平及经济稳定发展的目的。

资源配置职能

资源配置就是运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构以及技术结构和地区结构，达到优化资源配置的目的。资源配置的核心是效率问题，效率问题又是资源的使用方式和使用结构问题。财政配置的机制和手段主要有：

在明确社会主义市场经济中政府经济职能的前提下，确定社会公共需要的基本范围，确定财政收支占 GDP 的合理比重，从而实现资源配置总体效率。

优化财政支出结构，保证重点支出，压缩一般支出，提高资源配置的结构效率。

合理安排政府投资的规模和结构，保证国家的重点建设。

通过政府投资、税收政策和财政补贴等手段，带动和促进民间投资，吸引外资和对外贸易，提高经济增长率。

提高财政资源本身的效率。

收入分配职能

收入分配的核心问题是实现公平分配，因而财政的收入分配职能主要是先确定显示公平分配的标准和财政调节收入分配的特殊机制和手段。

划清市场分配和财政分配的界限和范围。

规范工资制度。

加强税收调节。

通过转移性支出，使每个社会成员得以维持起码的生活水平和福利水平。

经济稳定发展职能

经济稳定包括充分就业、物价稳定、国际收支平衡等多重含义。财政实现稳定和发展职能的机制和手段主要有：

经济稳定的目标集中体现为社会总供给和社会总需求的总体平衡。

在财政实践中，还可以通过一种制度性（累进税制度、失业救济金制度）安排，发挥某种自动稳定作用。

通过投资、补贴和税收等诸多方面的安排，加快农业、能源、交通运输、邮电、通信等公共设施的发展，消除经济增长中的瓶颈，并支持第三产业的兴起，加快产业结构的转换，保证国民经济稳定与高速发展的最优结合。

财政应切实保证费生产性的、社会的公共需要。

经济增长：指一个国家的产品和劳务数量的增加，通常用国民生产总值或国内生产总值及其人均水平来衡量。

经济发展：经济发展的含义要比经济增长的要广，它不仅意味着产出的增长，还包括着产出增长而带来的产出与收入结构的良性变化，如教育程度和人口素质逐步提高等。对发展中国家来说，经济增长还包括消除和减轻贫困、失业、文盲、疾病和收入分配不公平等现象。

三、国家预算

（一）国家预算分类

国家预算是政府的基本财政收支计划，是政府集中和分配资金、调节社会经济生活的主要财政机制，是国

家的重要立法文件。

单式预算：指在预算年度内将各类财政资金安收入和支出类别统一在一个计划表格中加以反映和计算，它是传统的预算编制方式。

复式预算：指在预算年度内将各类财政资金按经济性质不同，分别在两个或两个以上的计划表格中加以反映和计算。

增量预算：指财政收支计划指标是在上一个财政年度的基础上，根据新的财政年度的发展情况而递增的一种预算编制方法。

零基预算：指财政收支计划指标的确定只以新财政年度的实际需求为依据，而不考虑上一财政年度各项支出基数的一种预算编制方法。

国家预算的原则与构成

国家预算原则是指国家在选择预算形式和编制预算时所遵循的指导思想，也就是制定政府财政计划的方针。

公开性

可靠性

完整性

统一性

年度性

历年制预算

跨年制预算

国家预算的程序

公共财政支出

公共财政支出：指政府把筹集到的财政收入有计划的进行分配和使用，转化为政府实现其职能所需要的商品和劳务或其他支出的过程。它不仅是政府实现其职能的主要手段，还是国民经济发展重要的资金来源，实现社会公平的重要途径。

公共财政支出概述

公共财政支出的分类

按其是否有直接补偿，公共财政可以分为购买性支出和转移性支出。

购买性支出：直接表现为实现各种职能而用于购买各种商品和劳务的财政资金，它体现各级政府对经济资源的占有，直接影响全社会的产品和劳务的供求关系。

转移性支出：是指政府根据一定的经济和社会政策，通过特定的方式向企业部门和家庭部门单方面转移的

财政资金，它是一种政府对企业和个人的无偿支付。

按公共财政支出的项目，它可以分为基本建设支出、流动资金支出、支农支出、文教科学卫生事业支出、国防支出、行政管理费用支出及价格补贴支出等。

按国家职能，公共财政可以分为经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费和其他支出五大类。

按公共财政支出与再生产的关系，它还可以分为补偿性支出、积累性支出和消费性支出。

按公共财政支出的目的，它可以分为预防性支出和创造性支出。

公共财政支出的原则

公共财政支出的原则是指政府在安排组织财政支出过程中应当遵循的基本准则。

经济效益原则

经济效益原则是指通过公共财政支出使资源得到最优化配置，使整个社会的效益最大化，即由于某项财政支出而获得的社会效益应当超过其社会总成本。

公平原则

公平原则是指通过财政支出提供劳务和补助所产生的利益在各个阶层的居民中的分配应达到公平状态。

稳定原则

稳定原则是指公共财政支出应当有助于防止经济波动过于剧烈。

二、公共财政支出的规模与结构

（一）公共财政支出的规模

有两个指标可以衡量公共财政活动的规模，即财政收入占 GDP 比重和财政支出占 GDP 的比重。后者比前者更能说明实际情况，这是因为财政支出通过它的规模和机构，可以直接影响社会再生产的规模和结构，而且财政支出更能全面准确的反映财政对宏观运行的调控能力。

影响公共财政支出规模的因素有：

宏观因素：

经济性因素。主要是指经济发展水平、经济体制以及中长期发展战略和当前经济政策等。

政治性因素。政治性因素对财政支出规模的影响主要体现在三个方面：一是政局是否稳定；二是政体结构和行政效率；三是政府干预政策。

社会性因素。社会性因素包括人口、就业、医疗卫生、社会救济、社会保障以及城镇化等。

微观因素：

福利经济学对财政支出增长的分析主要从微观角度进行的，它采用效用最大化的分析方法，将市场有效供

给原理运用到政府公共物品供应中，通过影响财政支出增长的变量，如公共物品的需求、公共物品的成本和价格、公共物品的质量、生产组织形式等，来分析和研究财政支出规模。

（二）公共财政支出的结构

公共财政的支出的结构与政府的职能密切相关。一般来说，政府的职能可以分为经济管理职能和社会管理职能。与此相对应，公共财政支出也就形成了经济管理支出和社会管理支出。在调整和优化支出结构方面，按照统筹兼顾、确保重点的方针，有保有压，保障公共支出，压缩一般开支，向三农、教育、公共卫生、就业和社会保障等事业倾斜，向困难地区和群体倾斜，向科技创新和转变经济增长方式倾斜。主要包括：

加强财政的宏观调控，促进经济又好又快发展。

加大新农村建设的资金投入和支出扶持力度。

支持就业、再就业和社会保障工作。

促进自主创新，推进经济增长方式的转变。

加大转移支付力度，促进区域协调发展。

着力支持经济体制改革。

三、公共财政支出的成本效益

成本效益分析，就是针对支付确立的政策目标，提出若干实现这些目标的方案，比较各种方案的全部预期成本和全部预期效益的现值，通过分析，选择除最优的财政支出方案。

公共财政收入

公共财政收入概述

公共财政收入：指支付为满足财政支出的需要，自家庭、企业所取得的一切货币收入的总和，包括税收收入、公债收入、公费收入、收费收入、国有企业收入、捐赠收入和其他收入。

二、国家税收

（一）概述

1、税收的定义

税收是国家为了实现其职能，按照法律预先规定的标准，强制的无偿的取得财政收入的一种手段。税收作为财政收入的一种重要形式与其他财政收入相比，具有强制性、无偿性和固定性的基本特征。

2、税收的分类

3、税收的要素

（二）税收的原则

税收原则是指在税收制度的设计和执行时所应遵循的指导思想。

公平原则。

效益原则。

（三）税制结构

税制结构即税收制度的经济含义，是指按一定税收原则所设计的税收体系，其核心是税种的配置、税源的选择及税率的设计。

公共财政政策

公共财政政策的类型

二、财政平衡与财政赤字

财政平衡：指国家财政收入与财政支出相等，彼此正好相抵。

结构性赤字：发生在已给定的充分就业上的赤字，也称为充分就业赤字。

周期性赤字：发生在结构赤字之上的赤字，也就是全部财政赤字减去结构性赤字之后的余额。

三、公共财政政策与货币政策的配合

第三部分 行政行为与依法行政

第十三章 依法行政

第一节 依法行政的历史缘由和发展

依法行政作为一种重要的政治思想和法律原则，提出与新兴的资产阶级反对封建君主专制的斗争之处，形成于资产阶级全面控制国家权力之后，发展于资本主义自由资本主义过度到垄断资本主义之时并延续至今，前后历经三百余年。

依法行政的一般性解释是：在三权分立的国家政治体制格局中，公共行政权力主体即狭义的政府，应当依法设立和实施行政行为。法的规范性和约束性作用始终是依法行政的核心概念，换言之，为政遵循法律，不以私意兴作一直是依法行政的精髓所在。

依法行政的发展过程（如下 3 个）：

依法行政的缘起

这一时期依法行政的释义也在严格限定为：一切政府公共行政行为，都必须依照法律的规定。其基本思想，

是要对以国王为主导的政府及其行为实施严格的限制，以防止专制重来、自由受限、财产受损。从整体上说，这一时期的依法行政其内涵是狭小的，其外延则是最宽泛的。

虚君制度：光荣革命之后，资产阶级于 1689 年通过议会颁布了在人类法制史上具有重要意义是《权力法案》，1701 年又制定了《王位继承法》，规定国王不经议会同意不得征税，国王没有搁置、暂停、否定法律的权力，国王不能随意更换陪审法官，国王不得拥有常备军，由此开创了国王监朝而不理政的虚君制度，极大的限制了王权，开始了人类历史上依法行政的实践。

二、依法行政的形成

依法行政的概念也开始变化，其释义开始宽泛化：依法行政的严格意义在于，凡行政机关限制人民的权利或使人民承担义务时，必须有法律的依据，此外可有行政机关自由决定，即关于人民的权利和义务法律保留。

三、依法行政的发展

第二次世界大战之后，依法行政的释义出现了前所未有的宽泛化：只要不违反法律的范围，行政机关就可以自由决定而不是行政机关的一举一动都需要法律的依据。由此形成了内涵最为广大、外延最为狭小的依法行政的新概念。依此概念，依法行政实际上只具有了消极的界限。

资产阶级革命以来资本主义国家依法行政的理论和实践的历史变迁，有以下几个特点：

各主要资本主义国家大体上都经历了一个从重视立法、强调立法高于一切，向重视行政、突出行政职能地位转变的历史过程。

资本主义国家依法行政释义的宽泛化，是在三百余年法治基础上出现的一种国家现象。

行政权力的扩展受到了三权分立国家权力体系中其他国家权力主体的制衡，使行政权力不可能恣意妄为。

第二节 依法行政的理论基础

依法行政是一种政治思想、政治理念，也是一种法律观点、法律制度，还是一种政治道德和社会价值标准。它是资产阶级法治主义的一个重要组成部分。其理论基础构成主要有三，第一，资产阶级在反封建斗争中提出的自然法理论和契约论等构成其原理性的思想源流；第二，资产阶级的权力分立和制衡学说及其实践构成其直接的法政基础；第三，资本主义的经济原理和市场经济规则构成其广泛的社会基础。从根本上说，依法行政的理论和实践是由资本主义生产力及与之相适应的资本主义生产关系所决定的。在这方面，私有财产圣神不可侵犯作为资本主义国家本质性的宪政原则对依法行政具有重要的指导意义。

依法行政的思想源流

自然法理论和契约论是依法行政的思想源流。（1、自然法指宇宙秩序本身中作为一切指定法制基础的关于正义的基本和终极的原则的集合。2、契约论的基本论点，把国家的产生说成是人们相互之间或人民

同统治者之间相互订立契约的结果，即国家是共同协议的产物。这种学说既用来说明国家起源的必要性，也说明国家内部统治者与被统治者之间关系的合理性。这是在资本主义上升时期最有影响的关于国家起源的学说。）

二、依法行政的社会基础

资本主义的经济原理和市场经济的实践是依法行政的广泛的社会基础。洛克提出“财富原理”，他认为人归人的本体所有，财产规人所有，因此私有财产是合乎人性、合乎理论、合乎自然的，因而是不可剥夺的。

资本主义经济特性与依法行政的内在联系主要有以下三个方面：

财产私有制。

市场竞争。

管理理性化。

三、依法行政的法政基础

资产阶级的权力分立和制衡学说及其实践是依法行政的直接的法政基础。

第三节 依法行政的制度机制

一、公共权力分立、制衡的由来

权力分立和制衡的思想可以追溯到生于古希腊高度繁荣的城邦民主政治时代的亚里士多德，他指出指出，政治制度是对诸社会成员的权力、地位和管理社会公共事务责任的分配，而一切整体都有三个要素，即议事、行政和审理社会公共事务责任的非配，而一切都要有三个要素，即议事、行政和审判。几百年后，波里比阿结合罗马国家制度的实践指出，国家权力可以分为三个部分，即人民、元老院和执政官，三方面的关系是相互尊重、彼此配合又相互分立、彼此制衡的。提出近代意义上分权论的是洛克，他认为，每个国家都有立法权、行政权、联盟权三种权力。真正提出完全意义上的三权分立学说并强调其间相互制衡关系的是孟德斯鸠。他指出，每个国家都有立法权、司法权和行政权三种权力。这三种权力是绝对不可混合的，因为一切权力合二为一正是封建专制的特征，所以必须分权。一切有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止，从事务的性质来说，**要防止滥用权力就必须以权力制约权力**；汉密尔顿指出，任何权力都有侵犯性，为了防止权力之间的相互攻击和侵犯，有两点是不可缺少的，**其一，以权力制衡权力，**依法迫使任何一权都无法摆脱来自另一权的牵制，**其二，以权力制止权力，**以确定的政治体制确保每一权都有抵制和防御另一权力侵权的法定权能，而且防御规定必须与攻击的危险相称。实际上，孟德斯基和汉密尔顿实际上提出了权力制约主体独立和权力制约对等的原则。

二、行政权力的特性与公共权力的制衡

行政权的特性主要表现在以下四个方面：

在于公民、与社会的关系上，政府行政机关是最直接的、最经常的、最广泛的、最具体的，事实上，公民从生到死的全部生活都与行政部门所提供的服务密切相关。

在组织构成和决策程序上，三权当中的立法权是典型的票决制，司法也有陪审制和两级终审制，唯独行政是首长个人负责制。

在实际生活中而不俗法理上，权与事合称权事，权随事走乃是常态，即掌理多少事情就有多大的权力。

法律不可能对一切关于国家和社会事务的管理做出规定，法律也总是落后于现实生活的发展变化，因而法律的规定总是原则的，有限的，法律的适用也经常是模糊的、有争议的。

三、公共权力分立、制衡的制度原因

1、分权之所以被称为永久性的原则，是因为他在客观上体现了以资本主义生产关系为核心的种种社会关系，对于缓和、抑制社会基本矛盾起到了积极的、难易替代的作用。

首先，它在社会形象上体现民主、正义和公平，因而有助于将统治阶级的法律提升为国民的普遍意志。其次，它在阶级实质上体现统治阶级的共同合根本的利益，同时兼顾不同判别或集团的特殊需求，因而为本阶级所共同维护。概括起来说，政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种职能时才能持续下去。

以一治三：从机制上分析，三权分与合的背后还存在一种制约三权的强大的一体化的向心力量，这就是资产阶级的政党。政党位处法外制度即国家公共权力之外的核心，是法外制度的中坚力量，政党通过财政资助和组织服务等方法来挑选立法、司法和行政官员，并通过政纲约束他们的方法以一治三，沟通三大国家权力机关之间的关系，共同为本阶级的利益服务。

依法行政作为一种思想、一种理念、一种制度是其**历史基础和现实需要**的：

在经济基础上，依法行政与资本主义经济的诸要素想吻合。

在政治理念上，依法行政与资产阶级的民主、自由、平等等观点和主张相吻合。

在国家政治体制上，依法行政与资产阶级的三权分立及制衡制度相吻合。

第十四章　行政行为

行政行为：广义的行政行为，是指合法的行政行为主体依据法律的规定，在法定的职权范围内，按照法定的程序，通过法定的形式，所实施的全部行政管理活动的总称。包括决策行为、组织行为、领导行为等。狭义的行政行为，是指合法的行政行为主体依据法律的规定，咋法定的职权范围内，按照法定程序，通过法定形式，在行政管理活动所实施的能够直接发生法律效果的行为。如行政检查、行政许可等。

行政行为的功能：

维护功能。A.对内维护功能。 B.对外维护功能

监督功能。

裁判功能。

服务功能。A.面向全社会的服务功能。B.面向特定群体的服务功能。

发展功能。

第三节 行政行为的基本方式

行政执法行为

行政检查

主要指行政行为主体依法对公民、法人或其他组织遵守法律法规以及行政决定等情况进行单方面强制了解的行为。

行政决定

主要指行政行为主体根据法律法规，按照一定的程序，对公民、法人或其他组织作出单方面行政处理的行为，这种行为直接影响到当事人的权利和义务。

1、行政许可 2、行政奖励 3、行政处罚 4、行政强制执行

行政合同行为

行政司法行为

行政调解

指由行政行为主体主持，根据有关法律规定，按照自愿原则，通过说服教育等方法，促使双方当事人进行协商，达成协议的行为。经过调解达成协议之后，当事人和参加调解的人员应在调解笔录和协议书上签名盖章。对于重要的调解案件，根据协议可由有关机构制作调解书发给当事人。

行政裁决

指行政行为主体按照有关法律规定，根据当事人双方或者一方的申请，对当事人之间发生的、与行政管理活动有关联的特定民事纠纷进行审查并作出裁决的行为。

行政复议

指公民、法人或者其他组织认为行政行为主体的行为侵犯其合法权益，向法定的行政复议机关提出行政复议申请，受理申请的机关对原处理决定进行重新审查并做出相应决定的行为。

行政行为的合法要件

行政行为的合法要件，是指行政行为所具有的符合法律规定、不会被有关机关、法院依法宣布撤销或者宣布无效的条件。可以非为实质要件和形式要件两类。

行政行为合法的实质要件

行政行为主体合法

行政行为不超越法定权限

行政行为必须是职务行为

行政行为的内容合法

行政行为的意思表示真实

二、行政行为合法的形式要件

（一）符合法定的形式要求

（二）符合法定的程序要求

（三）符合法定的时限要求

第五节 行政违法、行政不当及其行政法律责任

行政违法：是指行政行为主体因为故意或者过失违反行政法律规范，但尚未构成犯罪，而应当承担行政责任的行为。

行政不当：也称行政失当，指行政行为主体所实施的不违法但是违反合理性原则的不当行为。行政不当主要是不合理的行使行政自由裁量权造成的，从广义上讲，行政不当也是一种行政违法行为，因为它违反了行政行为必须同时具备合法性与合理性的要求。从狭义上讲，它是以合法为前提的，同狭义的不合法行政违法又有区别，可以视为有瑕疵的行政行为。

第十五章 法制行政

法制行政概述

法制行政的基本内涵主要集中在两个相互联系、互为条件的方面：

其一，法制监督，即基于法律和行政法规的规定接受外部监督和进行内部监督；

其二，依法行政，即根据宪法和法律的精神、原则、和条款、程序实施公共行政管理。

法制行政与法治行政

法制行政强调关于行政的既定法律制度和其他关于行政的规定性，偏重于静态的行政法律制度；法治行政则注重遵从法律精神或规定开展行政管理活动及其适度的灵活性，偏重于动态的行政依法治理的过程。

二、依法行政的基本法则

（一）行政行为必须适合法律或行政法规的规定

（二）行政命令不得代替应以法律规定的诸事项

（三）行政裁量也需适合法规

（四）通过对不法行政的监督和矫正，来保障国家和公民的利益

三、现代法治行政的特征

（一）现代法治行政与民主自由相互促进

（二）现代法治行政是积极主动的行政

（三）现代法治行政包括行政立法和行政司法

（四）现代法治行政包容行政裁量

第二节 行政监督

行政监督是法制行政的一个基本概念和范畴。首先它是一种制度，其次它是一种管理功能，再次，它是一种工作方式，最后它是一种管制功能。

行政监督的涵义和种类

所谓行政监督，是指行政组织内部的某些人对另一些人的了解、协助、指导或控制。在多数情况下，行政监督表现为行政上级或行政主管对下级工作状况的监督。在行政组织中，行政监督通常是建立在合法的监督权的基础之上的。行政监督由四种基本的监督部类组成：

一般监督，指按照行政隶属关系和机关写作关系而产生的监督。

职能监督，指政府各职能部门或直属机构依据法定权力，就其主管业务对下级政府对应职能部门的监督，以及对所属企事业单位的监督。

主管监督，主要指政府专设的廉政行政机关因特殊授权而对其他行政机构实行监督。

特种监督，相对于一般监督而言，指除主管监督以外的各种普遍使用专业性行政监督。

二、行政监督的基本功能和主要方式

（一）行政监督的基本功能

1、充分了解监督对象的工作性质、工作内容、工作特点、工作成果、工作态度和开展工作的

方法。

2、按照规定对监督对象的重要行政措施进行领导、指导或协助。

3、遵从授权和法定程序对监督对象的悖权行为予以制裁，对其不当行为予以纠正。

4、根据法定类别和进取精神对监督对象的优良表现给予奖励或激励。

（二）行政监督的主要方式

1、工作分派 2、工作报告 3、关系指导 4、工作管制 5、工作检评 6、专案调查

三、行政监督的内在机制

行政监督的核心问题，是确立和确保行政责任的问题，是保证工作监督和提高工作效率的问题。

行政监督的内在机制的意义

促进和保证行政机构和行政官员维护宪法、执行法律、主动进取、为民服务，充分履行行政责任。

确保行政机关内部职位、职务、职权与职责相统一，并在此基础上实现上统下属、左右联系、首位相接、政令归一之功效。

在职守明细的条件下，提高行政机关和行政公务人员的工作积极性，并在此基础上提高行政工作的效率。

落实工作责任，贯彻行政纪律，论功行赏、论过行罚、保障行政管理活动的法治化、规范化进程。

行政监督的组织机制

建立符合国情和国家行政管理规律的、充分体现行政管理职能的国家行政管理体制。

建立和健全行政监督制度。

实现分工负责、责权一致的管理原则和管理方法。

建立和健全门类齐全、明确严格的行政规章制度。

行政监督的心理机制

心理机制的必要性

心理机制的实现

行政责任认同感

职业道德

机关气氛

机能水平

第三节 法制监督

法制监督是一种外部监督，主要指西方国家按照三权制衡、以权治权的分权政治体制，除行政以外的立法和司法机关对行政机关及其成员的监督。

法制监督的特征

法制监督的核心问题是依法监督，即通过国家法律制度的制定和运用，来制约和督促政府及其官员依法行政。

从监督总体上看，它是除政府以外的其他国家权力主体对行政机关及其官员实施的监督。

从监督对象上看，它包括全部行政行为。

从性质上看，它是不同国家权力主体之间，实施的国家权力的制约监督。

从监督程序上看，它是严格按照法定程序所实施的合法监督。

从监督目的上看，它既是为保证政府依法行政，也是为了推动社会进步。

二、法制监督的主体及具体形式

（一）立法监督。1、立法权 2、财政权 3、监督权 4、弹劾权 5、条约权

（二）司法监督

1、行使宪法审查权

违宪审查又称司法审查，是国家通过司法机关和司法程序审查和裁决立法与行政是否违宪的一种基本制度。当发生特定的行政行为是否违宪的问题是时，司法机关即可行使司法审查权，并宣告特定的行政行为是否违宪或是否有效，一经司法判决随即产生法律效力。

2、审理和判决行政诉讼案件

（三）检察监督

检察机关代表政府追究责任和提起公诉的机关，是一种行使司法行政权的机关。实行一体化体制，上名下从，自成体系。

（四）党的监督

在社会主义国家中，执政党的监督则是社会主义国家法制监督的特殊组成部分，从某种意义上可以说是国家法制监督的主要部分，他对行政机关及其成员的监督具有特别重要的意义。

三、行政诉讼

行政诉讼简称行诉，有狭义和广义两种解释。狭义的行政诉讼是指国家司法机关在当事人和其他诉讼参与人的参加之下，按照一定方式和程序解决具体的行政争诉的活动。广义的行政诉讼是指国家行政机关之间或与其他国家机关之间，行政机关与社会团体、企事业单位之间，行政机关与公民之间，因行政纠纷，依法由国家行政机关或司法机关处理解决的一种诉讼活动。

诉愿：指向同级或上级行政机关提出，在行政机关内部采用较简便的行政程序处理行政纠纷的一种制度。

诉讼：通常指诉愿裁决结果不服，而向司法机关提起、由司法机关按法律程序受理、审理和裁判解决行政纠纷的一种制度。

第四节　社会监督

社会监督的涵义

社会监督通常是指社会舆论、公民、公民团体、社会组织等社会行为主体，依据法定的权力，必要时经过法定的程序，对政府及其官员实施的监督。

二、社会监督的特征

（一）它是一种政治权力

（二）它是一种法律制度

（三）它是一种社会责任

（四）它是一种民主意识

三、社会监督的主体及其形式

（一）社会舆论

（二）公民批评

（三）公民投票

公民投票亦称公民公决，即由全国公民有直接投票的办法来通过或批准某项法律，或决定对内对外政策、政治制度等方面的重大事件。

（四）压力集团

压力集团亦称利益集团，通常由具有共同利益或目标的人组成，其目的一般在于为自身和其他成员谋取利益，或维护既得利益，或争取新的权益。

（五）地方自治制度

某些国家规定，在地方行政区域内，有地方自治体所属居民直接选举行政长官，组成地方自治政府。地方自治政府在法律许可的范围内根据所辖居民的意愿，独立处理内部各项事务，实行自主管理。

第十六章　行政责任

行政责任

行政责任是政府及其构成主体行政官员因其公权地位和公职身份而对授权者和法律以及行政法规所承担的责任。

从广义上说，行政责任是指政府作为国家行政主体行使行政权力，通过实施国家行政管理对国家权力主体负责。在现代民主宪政国家里，全体国民是国家的最高权力主体，国民授权是国家行政权的权源。因此政府应当为国民某利益，并接受国民的监督，从而承担广泛的行政责任。

从狭义上说，政府公务人员作为政府的构成主体，在代表国家实施行政行为的过程中，当其违背与其国民身份同时产生的义务和职责时，就必须承担责任，即承担狭义行政责任。

行政责任是人类社会这种法律思想和制度发展史上间接民主阶段的历史产物，是主权在民及权力分立原则的必然要求。

二、我国的行政责任问题

完整的行政责任制度不仅需要宪法原则，而且需要宪法原则指导下的法律、法规规定和具体的实施办法及程序。后者恰恰是造成迄今我国行政责任法制化程度低的主要原因，分析如下：

1、在法律制度上，缺乏完整的确立和确保行政责任体系，于宪法之下既没有配套成龙、分门类别的具体法律、法规，也没有统一的法典。

2、在理论研究上，缺乏完整、清晰、正确的概念和较长远的理论规划，轻视系统的理论对建立和完善社会主义行政责任制度的指导意义。

3、在体制结构上，国家政治体制的各个组成部分的相互关系不够清楚，尤其是党政关系不够清楚。

4、在政府内部，机关各部门之间、工作人员之间缺乏明确、细致、稳定、长期的职位、职务、职权、职责相一致的工作责任制度。

第十七章 行政伦理

第一节行政伦理概述

行政伦理和行政道德

道德多指对人的行为进行判断的原则和标准，它按照风俗、习惯和观念直接判定行为的正当性。伦理多指行为判断标准的理由，它通过对风俗习惯和观念的检验和反省来对行为进行判断。一言以蔽之，伦理是对道德标准的寻求。

行政道德：主要涉及行政主体个人实践活动的正确规范及其所反映的价值观，这主要是作为行政主体的公务员人员在行政管理的职业实践中所形成和表现出来的，他包括公务人员的道德传统、道德意识和道德品质以及由此而形成的道德规范和道德风尚等。

行政伦理：主要是人们关于行政活动对错的判断过程以及判断理由，这主要涉及行政主体行政的正当性与

合理性，亦即领导、决策和执行等行政管理活动的合法性问题，它包括公务人员个体在行政管理实践中道德观念、道德活动与道德规范，也包括行政主体作为群体及组织结构在行政活动中所应遵循的价值规范。可见，行政伦理概念的外延要大于行政道德的外延。简言之，伦理是一种包含着道德，同时又高于道德的社会现象。

二、行政伦理的涵义

（一）行政伦理是一种关于公私利益关系的观念体系。

（二）行政伦理是一种关于权利义务关系的规范体系。

（三）行政伦理是一种关于政府管理的价值体系。

（四）行政伦理是关于行政管理职业规范的范畴体系。

（五）行政伦理是行政权力的一种内在约束机制。

（六）行政伦理是一种特定的行政文化层面

行政文化：包括人们对于行政体系特定的态度、情感、信仰和价值观念，以及人们所遵循的行为习惯、传统和规范等。

三、行政伦理关系

行政伦理关系是一种比较特殊的权力义务关系，它与行政管理活动紧密相关，既包括行政管理中的道德关系，又包括决定行政管理这种特殊职业道德的理由的各种关系，受到行政伦理观念、行政道德原则和规范的支配。简单来说，行政伦理关系应该表现在以行政主体为核心所形成的各种主体内部关系和主客体关系之中。具体划分如下：

行政主体中个人之间的伦理关系。

行政组织与个人之间的伦理关系

行政人：

行政组织相互之间的伦理关系

行政主体与政治主体之间的伦理关系

行政人员与社会公众之间的伦理关系

政府与社会之间的伦理关系

四、行政伦理的理论模型

行政伦理的结构与功能

公务员的个人品德

公务人员的思想态度

1、行政理想：指公务人员从事行政管理职业所追求的价值目标，它反映出公务人员个人的情感、偏好和价值观。

2、行政态度：指公务人员从事行政管理职业过程中履行义务或责任的积极性，以及敬业精神，它反映出公务人员对其服务对象的热爱与敬重程度。

（二）公务人员的思想品德

1、乐观 2、勇气 3、仁慈与公正

二、行政职业道德

（一）行政职业道德概述

所谓职业道德，就是从事一定职业的人们在其特定的工作中或劳动中的行为规范的总和。

行政职业道德规范

奉公 2、守法 3、忠诚 4、负责

三、行政组织层面的伦理

（一）组织层面行政伦理的意义

（二）行政组织层面伦理的内容

行政组织层面伦理主要是指跟行政组织的程序与制度相关的伦理道德。

1、程序公正

2、组织信任

3、民主责任

4、制度激励

四、公共政策伦理

（一）伦理价值对于公共政策的意义

（二）公共政策的伦理基础

1、功利主义

2、普遍主义

3、公平正义论

4、个人自由论

第三节 行政伦理制度化

行政伦理失范及其原因

公正、廉洁、高效，是行政管理所追求的目标。

行政伦理失范

从本质上讲，行政伦理失范是行政权力的一种异化现象。行政权力本来是一种公共权力，它所涉及的对象是公共事务，其所追求的是一种公共利益，其运行过程也称作公共管理过程。然而，在行政权力运行过程中，行政主体往往会置行政伦理的规范和原则于不顾，损害公共利益，假公权以及私权，导致公共权力的滥用和腐败。这种情况就叫行政伦理失范。

按照学理分析，行政伦理失范大致可以分为八类：1、经商型 2、权力寻租型 3、公款共贿型 4、贪污腐化型 5、卖官鬻爵型 6、渎职型 7、泄密型 8、隐匿财产型。工人凝聚实际表现进行归纳，咋当代中国，与腐败相关的行政伦理失范包括：政治类失范、组织人事类失范、经济类失范、失职类失范、侵犯公民权利类失范、违反社会功德类失范和违反社会管理秩序类失范等七大类型。具体表现超过百种，无论什么类型的失范，其实质都在于行政权力主体放弃或违背行政权力的公共性，进行非公共的活动，实现非公共的利益。

行政管理中伦理困境

行政伦理本身所固有的困境使得行政伦理失范在所有国家的各种历史条件下都有可能发生，行政伦理失范的这种发生机制主要包括如下几个方面：

行政管理人员的角色冲突

集体行动与个人选择的冲突

公共机构的代表性和自主性之间的冲突

官僚制伦理观：公众把权力赋予行政主体，由他们代表公众，肮脏公众的意愿独立行事。

民主制伦理观：控制行政权力，保证行政主体具有符合民主精神的伦理道德，将民主政治精神贯彻于行政管理过程中。

公共管理目的与手段之间的冲突

肮脏之手：在公共管理活动中使用不道德手段的情况，被人们形象地成为肮脏之手。

二、行政伦理的管理

三、行政伦理立法

（一）行政伦理立法的趋势

（二）行政伦理立法的基本内容

1、行政职业道德规范的界定

对国家公职人员行为规范的界定，其总体的要求是：公共利益之上，忠诚于国家和社会，忠实地履行法律规定，公正地执行公务，恪尽职守，不谋私利。

2、行政组织伦理的保证机制

（1）行政领导必须对行政组织担负具体的伦理责任

（2）行政组织伦理的管理实际上就是要建立一种道德组织

（3）组织道德的建立离不开有关惩处与监督的规定。

第一，道德惩处的**纽伦堡原则**，即被告遵照其镇政府或某一长官之命而行动的事实，不能使其免除责任。

第二，道德监督的检举揭发机制，即对于具有道德良心和正义感而违背组织政策去坚持伦理标准的组织成员的保护。

第四部分 行政发展与发展行政

第十八章 现代政府能力

第一节 政府能力问题的缘起

人们从经验分析到理性判断愈来愈认识到：国与国之间的的最大政治分野，其实不在于政府的组织形式，而在于政府的有效程度。从一定的意义上说有效性即能力。

政府能力的重要性

1、历史反复的证明，良好的政府不是一个奢侈品，而是非常必须的。没有一个有效的政府，经济和社会的可持续发展都是不可能的。有效的政府---而不是小政府---是经济和社会发展的关键。

2、在国与国之间可视的巨大经济发展水准发差现象背后，潜在的决定性因素是政府的有效性。

3、执政无能，即政府能力弱化和政府公共政策走低是导致国家经济发展乏力和国家间经济差距扩大的主要原因之一。因此政府能力是实现社会进步的不可或缺的资源，是国家竞争力和国家持续发展能力的基本组成部分。

二、政府能力问题的现实缘由

东亚国家和地区在其现代化过程中与政府能力相关的共同性特征：

首先，他们有效的处理了政治与经济的关系。都有一个强大的政府。

其次，他们有效地处理了政府与市场的关系。成功实现了又组织的市场经济体制，市场对资源的基础配置作用和政府对市场的积极而有效的干预较为有效的实现了有机结合。

再次，他们有效的处理了传统文化与现代文化的关系，较为成功的实现了新教伦理与资本主义精神与传统文化的统一。

复次，他们有效的处理了政治家集团与专业技术群体的关系，政府成功的起用了大批专业性的技术官僚。

最后，他们有效的处理了国家与社会的关系，较为成功地在经济快速发展的基础上实现了社会整合。

三、东亚金融危机与政府能力

东亚金融危机对政府能力的启示：

通过政府的改革适应环境重铸政府能力，是东亚金融危机和地区面临的重大政策问题。这种改革注定了要在一定的矛盾中完成，一方面，东亚金融危机清楚不过的表明，政府的理念、体制、能力等，距信息时代的客观要求存在着较为明显的误差和严重的缺陷；另一方面，严酷的现实要求政府首先承担起克服危机、引导本国经济走出误区的历史责任，并为此动用公共资源和组织全体国民。解决这一矛盾的唯一出路，就在于全面进行具有深重历史涵义的、系统的政府行政改革，也就是说，只有在政府的理念、职能、体制、政策、能力具有前瞻性、前导性、坚定性、可行性、有效性的前提下，政府才能负重举纲，引导本国和本地区经济走出困境。

第二节 政府能力

政府能力的一般涵义

一、国家能力：广义的国家能力泛指一个国家有效地改变自身生存环境或综合关系形态，从而在比较的意义上获取更好的生存和发展条件的能力；狭义的国家能力主要指中央政府通过正确的制定和有效的执行公共政策，将自己的意志、目标转化为社会现实的能力。

政府能力：从公共行政的角度说，与政府的行政职能相一致，政府能力主要指现代国家政府即国家行政机关，在既定的国家宪政体制内，通过制定和执行品质优良、积极而有效的公共政策，最大可能的动员、利用、组合、发掘、培植资源，为社会和公众提供广泛而良好的公共物品和公共服务，理性地确立社会普遍遵从的正式规则并积极引导更为广泛的非正式的社会规则，维护社会公正和秩序，形成有效调节社会关系和社会行为的制度及其机制，进而在比较的意义上促进国家快速、均衡、持续、健康发展的能力。有效性是政府能力的核心概念。

二、政府能力的特点

有能力的政府的标志是，他除了有能力促进机体行动外，还有能力制定规则，并使他们发挥功能，这些规则是市场运作的基础。

三、政府能力的相关性

1、现代国家政府的宏观公共行政能力与政府的职能相关。

2、现代国家政府的宏观公共行政能力与公共行政权力相关。

3、现代国家政府的宏观公共行政能力与公共选择相关。

第三节 现代政府能力的构成

一、经济管理能力

推动本国社会经济发展的能力

维持税收和保持公共财政收支平衡的能力。

有效参与国际竞争的能力。

二、政治和社会管理能力

1、维护社会基本秩序的能力。

2、达成社会谅解和实现社会整合的能力。

3、实现和维护基本社会公正的能力。

亨廷顿悖论：由于现代化相关联的政府权威的扩大和受制于政府活动的增加，严厉的反腐败举措反而可能增加腐败的机会。

促进社会均衡发展的能力。

其一，公平和效率的矛盾。

其二，物质生活与精神生活的矛盾。

三、行政组织管理能力

1、有效的反应和应变能力。

第一，社会感应能力。

第二，分析判断能力。

第三，迅速做出最优化对策的能力。

第四，预测政策结果的能力。

2、适应社会环境创新发展的能力

3、改革和自我更新的能力。

行政发展：主要是指这样一种以自身为诉求对象的行政现象，即政府随着社会大环境的变化而相应的调改和完善行政体制、领导制度、行政行为方式、行政管理技术等等，以适应社会发展变化的需要。改革是行政发展的基调，其直接目的是通过行政系统自身的革新以提高政府的公共行政能力。

发展行政：主要是指以社会为诉求对象的行政现象，即政府在良好行政发展的基础上审时度势、主动进取，打破汉承秦制、萧规曹随的旧习，通过向社会和公众提供优质的公共产品即公共政策及

其执行，来引导、推动、促进社会的快速、均衡、稳定、持续的发展进步。促动是发展行政的基调。

第四节 公共危机与政府能力

风险社会：德国社会学家贝克首先提出，是指在全球化发展背景下,由于人类实践所导致的全球性风险占据主导地位的社会发展阶段,在这样的社会里,各种全球性风险对人类的生存和发展存在着严重的威胁。

一、公共危机释义

在最广泛的意义上，凡危及社会公众生民财产安全和共同利益的状态或事件都属于公共危机的范畴。确切地说，公共危机是一种非常态的具有高度不稳定性、不确定性和威胁性的，造成了比较严重的生命财产损害，引起了比较广泛的公众心理恐慌，破坏了正常的公共秩序和社会关系，危及了基本的社会价值准则的状态和事件。这种状态或事件包括四个要件：

巨大的人员伤亡或巨大的财产损失。

公众普遍的不安、担忧、紧张的心态。

公共秩序失范，正常的社会关系被扭曲。

信念和信任危机。

二、公共危机的类型

1、按照危机持续的时间以及影响：

（1）龙卷风型（2）腹泻型（3）长投影型（4）文火型

2、按照危机的领域：

（1）政治性危机（2）社会性危机（3）经济性危机（4）生产性危机（5）自然性危机

三、公共危机管理

危机管理的本质是：它需要一个既使用权威又使用民主的决策程序，在此环境中激发反映者做出一个富有弹性但又极具力度的决定。危机管理的核心问题在于：在一个分散无嘈杂混乱的环境中做出及时适宜的决策。

公共危机管理是一种公共产品，在最宽泛的、也是理想状态的意义上，公共危机管理指政府应对公共危机的系统安排。这个系统的要素可以从以下角度理解：

时间周期和序列。

公共危机管理包括三个阶段：一是在危机未发生时限制危机源，尽可能避免危机的发生；二是在危机发生时尽可能控制事态的蔓延和恶化，减少损失；三是在危机发生后尽早从危机中恢复过来。

法律规范。

领导体制和政府组织体制。

就领导体制而言，最重要的问题是公共危机管理需要单一、明确、强大的，承担危机管理的核心或关键决策职能和指挥职能的权力中心；就政府组织体制而言，最重要的问题则在于相关职能部门和不同层级政府的协同力、执行力。

危机管理。

4R 危机管理理论：按照罗伯特.希斯的 4R 危机管理理论，危机管理的主要内容集中在少数危机的攻击力、冲击力、破坏力、影响力，做好应对危机情势的准备，权力应对已发生的危机，以及尽快从危机中恢复过来四个方面。这四个方面同时也是衡量政府应对能力的主要标准：（1）缩减力（2）预备力（3）反应力（4）恢复力

整合应对资源力量。

整合的基本问题在于形成官民协同的多维公共危机应对体制。（1）政府与媒体的关系。（2）政府与专家的关系。（3）政府和非政府组织的关系。

公民危机教育。

当忧患意识成为政府与公民的一种公共意识，当应对危机成为公民的日常习惯，甚至成为一种生活方式，国家和社会的危机应对能力和危机承受能力才是现实可靠的。

个体性的公民自救　2、群体性的公民自救

第十九章　当代中国行政改革

第一节　我国政府机构改革的历史沿革与发展

出现精简—膨胀—再精简—再膨胀的恶性循环现象的原因：

第一，由于未建立起与社会主义初级阶段的发展特征相适应国家行政管理的基本模式，所以，已经精简的机构很快又恢复起来，出现了并形成了一种精简—膨胀—越精简—越膨胀的恶性循环的行政现象。

第二，实行开放式的改革，总分利用外脑，较为广泛的吸收政府体制外的专家学者参与改革的全过程是必要的。应当说，缺乏关于行政改革的系统的理论阐释，是导致我国历次行政改革精简—膨胀—再精简—再膨胀怪圈现象的主要原因之一。

第三，建国以来历次行政改革的成果，主要的通过政策宣示的方式予以总结、政策规定的方式予以确定的，而任何政策都有一定的随意性、不确定性、灵活性、调改性甚至随意性。着是造成我国历次行政改革精简—膨胀—再精简—再膨胀怪圈现象的主要原因之一。

第四，只讲转变职能而不讲改变行政权力关系并以法律的形式加以确认，并以此为基础进行行政改革，在理论上至少是不全面，在实践上则难以取得持久稳定的效果。

第五，要转变政府职能首先就必须重新界定政府行政权力。从一定意义上说，政府职能与政府行政权力的相互关系是外在形式与实质问题的关系。不首先调整或改变行政权力关系，转变政府职能就缺乏深厚的背景，缺乏强有力的支撑，缺乏足够的合法性，缺乏切实有效的可行性，其最终的结果，很可能是小改大不改、明改暗不改、形改实不改、短改长不改。建国后我国历次行政改革恶性循环的怪圈现象，不能不说与此有相当的内在联系。

第二节　当代中国行政改革界说

一、当代中国行政改革的内涵

行政体制：就是经由宪法和法律规定的、具有基本社会公信力和权威性的国家行政组织形态。

行政制度：是以一定的政治思想、法律思想和管理思想的原则为前提的、同样经由宪法和法律的规定的体制内各权力主体的关系形态和关系模式。

行政改革：广义行政改革实际上包括了一切与国家公共行政权力的归属及其行使相联系的改革。就我国的情况而言，广义的行政改革在范畴上接近广义的政府改革，在实施操作方法上，则要求政治、经济、行政三大体制改革几乎同时启动并以其他体制改革的顺利发展为自身顺利发展的充足条件。狭义行政改革特指以狭义政府即国家行政机关为中心的国家公共行政系统的改革。我国的行政改革宜取狭义，即以国家各级行政机关为中心的国家行政改革。

我国行政改革的主要任务，是要通过对国家行政组织即各级政府的法定地位、行政权限、管理职能、行为方式、工作制度以及与之相适应的机构设置、人员编制、工作流程、财政预算、行政责任等方面的基本原则的再认识、再设计、再组合、再规定，再次构建政府行政管理体制，通过重新定位，使政府行政管理体制适应社会主义初级发展阶段的需要，适应建立和发展社会主义市场经济体制的需要，适应丰富和完善具有中国特色的社会主义制度理论与实践的需要并成为其中的主导力量，进而有效的推动我国社会经济的发展，同时使政府成为维护社会公正的权威之一。

二、当代中国行政改革的主要范畴

国家的双重属性和双重职能构成了行政改革的两个层面问题，即法理和法律与管理思想和技术方法的问题。

（一） 属于第一个层面即法理与法律的主要问题有：

政府的法定地位：首先是关于行政概念问题，主要包括两个部分，一是政府在国家权力关系体系中，经由宪法和法律所规定和经由传统惯例等所确认的政府的地位问题。二是政府在社会权力关系体系中，在代表国家与除国家公共权力主体之外的各种社会权力主体的关系中，公共行政权力的属性、程度、范围、方式的定位问题。

政府的基本职能：主要是说政府应当履行什么样的职守，也可以说是政府对经济发展、社会进步、国家强盛、民族和谐、国民富足所承担责任的性质、范畴、大小。

增加公众对政府行政管理的参与：在我国，这种参与的政治方面的实质，是充分体现人民群众当家作主的主人翁地位。

（二）属于第二个层面管理思想和技术方法的主要问题有：

调整行政组织：主要表现为划分政府管理部类。

提高行政效率:主要表现为根据职能重新定位，按照分工明确、集中领导、权责一致和效率、效能的原则合理设置机构和岗位，限制和削减行政机构和行政人员。

强化首长负责制：当代政府强化首长负责制的改革方向，一是权力与责任相等，有多大的权力就必须承担多大的责任，并为此建立和固化有效的权力制衡机制；二是行政首长与决策群体相结合，表现为在为行政首长调配训练有素的辅助人员的同时，广泛使用各类专家，形成行政决策群体，而不是主张行政权限的个人化。三是政府与公民相结合，在政府集中事权的同时逐步提高政府行政行为的透明度，加强公开性，扩大政府决策过程的公众参与程度。四是应当设置综合性部门，以有效处理公地或边境事务并形成合力，减少繁琐累赘现象。

扩大行政性分权：分散行政权限的基本思想，是授予地方或区域、地区性行政首长较之现在更多的自主权，从而使他们可在其管辖范围里较为快捷地处理各种事务。

提高政府公务人员的主业化水平：由于社会分工细化，因而专业行政是行政发展的趋势。

改进行政技术：新技术革命，比如机械化、自动化、网络化、计算机控制和人工智能等，都将直接影响到政府公共行政管理的各个方面。

三、当代中国行政改革的核心问题

当代中国行政改革的核心问题是国家行政权力的重新定位和划分的问题。就是政府公共行政权力的属性、有效范围、运作程序和方式使用的问题。有两个方面的关系尤为重要：

（一）行政权力与行政职能。

要转变政府职能首先就必须重新界定政府行政权力。从一定意义上说，政府职能与政府行政权力的相互关系是外在形式与实质问题的关系。不首先调整或改变行政权力关系，转变政府职能就缺乏深厚的背景，缺乏强有力的支撑，缺乏足够的合法性，缺乏切实有效的可行性，其最终的结果，很可能是小改大不改、明改暗不改、形改实不改、短改长不改。

（二）行政权力与依法行政

依法行政的缘起及核心问题，就在于防止公共权力被滥用。依法行政之所以成为我国行政改革的主要问

题之一，是由三个方面的因素决定的：1、我国有着源远流长的法制思想史，但却缺乏根深蒂固的法制制度史。2、与我国单一制国家的国家特征相一致。政府历来处于国家公共权力的主体的中心位置，并且，在国家与国民的关系方面，政府总是最直接、最经常、最广泛、最具体的公共权力主体，同时，未有政府在决策体制上是典型的首长负责制，而法律又总是滞后于现实生活的发展。3、我国市场经济的实践正在证明并且将继续证明，健康市场经济是公平竞争的经济，同时是法制的经济，而不是为所欲为的经济，更不是垄断的经济或权力的经济。

中国行政改革的基本价值选择

我们需要并历史性地选择了市场来促进经济增长，我们同时需要有能力的政府来发展市场，继续推进国家的现代化进程。

市场经济是我国政府行政改革的基础

市场经济的特性与政府改革的内在价值联系可作如下理解：

市场经济是以公平竞争、等价交换为基本原则的自由竞争的经济。

政府因其公共权力主体的功能定位，不是、也不应该成为市场竞争的主体，而只能是市场规则的制定者和执行者。这就要求我国政府：1、切实转变行政观念，置身于直接的市场经济之外。2、实现政府行政职能的公共化、政府行政行为的公开化、政府政策的公平化，通过重新评估和构建政府制度，有效的防止和反对政府权能越位，防止和反对由于公共行政权力主体广泛且直接地不当介入市场活动而得以滋长的不公平、不规范市场行为的社会化倾向。3、充分尊重、支持和保护独立经济法人的自主经营、字符盈亏、自我发展、自我约束的主体地位，并相应在市场准入、融资渠道、进出口贸易权、结汇权等方面广泛地实现普惠制。

市场经济是以法制为基础的规则经济。这就要求我国政府按照市场经济的规律和现代国家社会生活的通则，在与市场良性互动的过程中，逐步调整或修正公共修正权力关系，通过发布公共政策不断公开和明确地实施政策导向，不断明晰和强化市场的竞争规则，进而建立必要的市场秩序。

市场经济是以利益为导向的经济。这就要求政府肯定以利益为导向的社会价值标准的合理性，依法保护个人和经济主体的劳动所得。

二、制度创新是我国政府改革的主要途径

（一）政府改革与制度安排。

制度：是指以宪法和、法律、法规为基本内容的正式规则和以习俗、传统、习惯等形式存在的非正式规则交错构成的一整套的规则体系及其实现机制，是不同的社会群体为了存续和利益分配而在交互作用的过程中，通过复杂的交易方式共同选择、共同安排且必须共同遵守的关于人们社会行为的规则体系。就其功能而言，制度是全社会的游戏规则，是为了确定人们的相互关系而认为设定的一些社会性制约。

就其形成而言制度是制度安排的结果。

制度安排：是确定支配经济单位或社会单位之间可能的合作与竞争方式的行为过程。

（二）政府改革与制度环境。

政府及政府改革总是在一定的制度环境中存在和运行的。

制度环境：是一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础的规则之和。或者说是一个国家的以宪法和法律结构为核心的基础性制度安排。制度环境决定政府改革的方向，制约其基本的价值选择以及具体的政策选择。

（三）政府改革与制度创新。

制度创新：也称制度发展。在广泛的意义上，它是指一种组织行为的变化，这一组织与其活动环境之间相互关系的变化，以及支配上述行为的变化，这一组织与其活动环境之间相互关系的变化，以及支配上述行为与相互关系的规则的变化。主要都是指在制度环境相对确定、稳定的条件下，对构成既定制度的刺激制度，进行某种变个，并通过规范的、具有社会公信力的方式加以确认的行为过程。

政府制度创新：指政府给予一定的新的价值理念重新审视自身，进而通过一定的法定程序实现广泛的行政改革，实现国家行政制度发展性更新的行为过程。

政府推动制度创新：指政府指导的制度创新，即政府凭借特有的权威性和公信力，通过实施主动进取的公共政策，推动实现特定制度发展性更新的行为过程。

三、政府能力但是我国政府改革的行为诉求

一般而言，政府能力主要由四个方面的相互交织、互为条件的能力构成。政策能力，即正确地制定和有效的执行公共政策的能力；管理能力，即综合实施社会公共行政管理的能力；服务能力，即有效地向公众全面的提供公共产品和公共服务的能力；自控能力，即自律和自我更新的能力。

公共政策能力

行政管理能力

社会服务能力

自我控制能力

寻租：主要是指一定的国家公共行政权力主体，利用法律赋予的某些合法的公共行政权力，通过不正当的途径或方式，按照等价交换的原则，非法地实现一定的公共行政权力与一定的经济财富之间的交易，或一种公共权力与另一种公共权力的交换的特定行政现象，即通常所说的以权谋私、权钱交易或腐败。

第二十章 西方国家行政改革的理论背景

第一节 新自由主义

一、主体理论

一般认为，新自由主义是亚当.斯密古典自由主义思想基础上建立起来的强调市场导向、主张贸易自由化、价格市场化、产权私有化以及以此为基础的全球化的理论和思想体系。哈耶克 1944 年的《通往奴役之路》，被认为是标志新自由主义创立的宪章。在本质上，新自由主义是资本主义全球化意识形态的右翼理论表现。按照新自由主义的者的解释：新自由主义是我们这个时代明确的政治、经济范式----它指的是这样一些政策和过程：相当一批私有者能够得以控制尽可能多的社会层面，从而获得最大的个人利益。这可以从三个方面理解：

经济理论。新自由主义继承了古典主义经济理论的自由经济的思想，并推向极端，强烈主张自由化、私有化、市场化。在他们看来，自由是效率的前提。

政治理论。新自由主义坚持否定公有制、社会主义、否定国家干预。

国际关系理论。新自由主义主张以大国为主导的全球一体化，即全球资本主义化。

二、形成和发展

70 年代以后，以两次石油危机为导火线，整个资本主义国家出现了前所未有的滞涨。面对滞涨，凯恩斯主义经济理论基本上丧失了解释力，国家干预的政策基本上束手无策，在这种情况下，新自由主义应运勃兴，并借助撒切尔革命和里根革命，不仅迅速上升为西方世界的主流经济学，而且占据了国家宏观公共政策的制高点。他们认为，国际干预过度，政府开支过大，以及由此产生的社会普遍的过分理性预期，是导致滞涨的根源。解决之道，就在于放松管制，重归古典自由主义经济学的自由之路。

三、政策主张及其实践

进入 80 年代后，随着高新技术革命，使社会生产力得到了巨大的发展。新自由主义成为了以美国为主的国际垄断资本推行全球一体化的主要理论形式，由此催生了旨在推进自由化、私有化和市场化的新自由主义的政策宣言----华盛顿共识。华盛顿共识标志着新自由主义嬗变为美国的主流经济学、主导价值观和国家意识形态。威廉姆森是华盛顿共识的始作俑者，他撰写了《华盛顿共识》。改文件概要提出了由美国国际经济研究所发起，国际货币基金组织、世界银行、美国财政部以及拉美国家、其他地区部分学术机构代表参加的华盛顿会议的十项政策主张：1、财政纪律。2、公共支出优先性的转变。3、收税改革，4、金融自由化。5、汇率。6、贸易自由化。7、外国直接投资。8、私有化。9、放松管制。10、产权。

四、关于新自由主义的争论

1、批评者认为，新自由主义在经济全球化的背景下过分强调资本和市场的世界属性，同时强调民族

国家政府的无为而治，会导致两个方面的严重后果：其一、弱政府，不能有效的解决国内严重的社会问题。其二、弱国家，不能有效的应对国际问题。

2、斯蒂格利茨认为，华盛顿共识的错误在于：（1）把金融自由化当成目的本身，而不是实现有效的金融体制的手段；（2）它将私有化视为比促进公平竞争更重要的目标，结果造成大量私有化寻租；（3）它依赖少数政策工具来实现短期目标，而忽视健康与教育、可持续发展，尤其是公平社会和民主的发展。

3、后华盛顿共识主张：（1）私有化和金融贸易自由化对指定宏观政策来说并不是目的，而只是促进市场更加有效和活力的一种手段，而且这种手段必须与监管的竞争政策向结合。（2）如果不建立一个有竞争的市场，就不可能得到金融贸易自由化的好处。（3）政府应当成为市场的补充，采取行动使市场运行的更好，纠正市场的失效。（4）政府有必要应用更多的政策工具实现更广泛的目标，是相对来说比较狭窄的目标。

4、圣地亚哥共识：（1）必须减少经济改革的社会成本，使每一个人都能从改革中受益；（2）大力发展教育事业和卫生事业；（3）不应该降低国家在社会发展进程中的作用；（4）健全法制，实现社会稳定；（5）提高妇女和少数民族群体的社会地位和经济地位；（6）完善和巩固民主制度。

第二节　公共选择理论

一、理论特点

公共选择理论着力探讨的是政治过程对经济过程的影响，以及如何使这种影响正当、合理。

问题界定和问题导向

公共选择理论的指向，是政府公共选择的失败和政府公共管理的无能，针对的是凯恩斯主义指导下的国家干预所 引发的种种经济的和社会的弊端，试图解决的则是社会经济持续发展的活力问题。从问题出发，公共选择理论界定了三个研究主题：第一，公共选择行为主体的行为特征；第二，现实民主政治的运行方式，以及如何选择制度、途径、程序以提高公共效率；第三，政府具有天然的自利倾向，而不同决策规则产生不同的决策预期，因此，有必要制定关于公共决策的基本规则。

传承和借鉴

公共选择理论继承了经济人概念、假设及其理论，借鉴了美国联邦主义和宪政主义的理论，又吸收了投票数学理论等理论，进而构筑了包括经济人理性行为假定、个人主义的行为偏好、交换的普遍性这样三个维度的综合研究视角，形成了颇具冲击力的公共选择理论。

理论开创和方法创新

公共选择实际是非市场的集体选择，或者政治市场的集体选择，指的是人们通过民主的政治过程决定公共物品，即把个人的私人选择转化为集体的选择的一种过程或机制。这种过程或机制表现的是关于资源配置

的非市场决策。

把传统经济学的理论和方法直接应用于政治行为的分析过程中，分析的重点则在于理性经济人的行为在政治生活领域中的表现，即政治的理性经济人如何决定和支配政府行为的集体选择，以及彼此间的交互作用和制约的方式，由此传统经济学界将政治过程与经济过程截然分开的研究缺陷，进而提出了公共选择者追求利益最大化与利己主义本性和政治交换过程的性质，即相互尊重契约双方的利益，是经济秩序赖以建立的前提，也是政治秩序赖以建立的前提的观点，从而形成了“政治交易”市场的概念和理论。

二、政治与官僚制度的失败理论

公共选择理论认为，造成政府失灵的原因可以归结为：

关于政治人的人性的基本假定存在谬误。

政府具有犯错误的天然倾向。

政治家与选民都是经济人。

利益集团影响。

选举规则问题。

决策代价权衡。

扩大和延伸决策错误。

政府具有低效率的天然倾向。

政治家和政府官员存在追逐个人利益的倾向。

缺乏竞争机制。

缺乏激励机制，尤其缺乏降低成本的激励机制。

缺乏监督机制。

政府存在不断扩张倾向。

三、政策主张

公共选择理论认为，西方社会出现的猪肚问题，并不是市场制度的失败，而是政治制度的失败，准确的说，是政府制度安排的失败。所以有必要以宪政改革委基础，建立一个能够有效地制约政府公共行为的政治决策体系，即公共选择制度。

宪政改革。

其重点在于重新建立足以约束政府权力的规则和程序。

引入竞争机制。

其基本途径在与打破传统政府机关关于公共物品生产的垄断权，形成竞争结构，进而形成部门间的竞争关

系，从根本上消除导致政府低效率的最大障碍。

建立激励机制。

其要点，在于引入商业式的利润观念，建立与个人和部门利益直接挂钩的财政预算制度。

改革税制。

改革要点则在于确立关于政府税制的制度性约束，即公民的以税基、税种、税率结构的公共选择权，事实上是通过限制政府的税收收入，限制政府权力的重要途径。通过两个方面控制公共预算制度：其一、收支平衡。其二、增长平衡。

监督政府。

通过成立外部专家委员会，定期对政府机构职能进行评审，确立其应气功的公共产品量，核定其可以支配的预算资金等。

四、关于公共选择理论的争论

（一）关于经济人假设说。

批评者认为，公共选择作为一种对政治行为动机的描述是不真实的。人不是简单经济人，应该是复杂人。

（二）关于方法论。

批评者认为，公共选择理论的研究方法的缺陷导致了其结论的偏误：其一、建立在单一经济人动机基础之上的理论体系，存在一个无法解决的矛盾。其二、缺乏必要的实证基础。

（三）关于政府失败。

批评者认为，政府失败是客观事实，市场失败同样是客观事实。

第三节 新制度经济学

科斯定理：在不存在交易成本和谈判成本的条件下，受外部性影响的各方将会就资源配置达成一致的意见，使这种资源配置既是帕累托最优的，又独立于事先的产权安排。

科斯定理包括两个部分：第一定理是：在交易成本为零的条件下 ，权利的初始界定的重要性并不影响效率，即不管如何界定产权，市场交易都将导致资源处于帕累托最优状态；但现实交易成本不可能为零，资源配置的帕累托最优状态是不可能实现的。第二定理是：在正交易费用条件下，交易权利的初始配置将影响交易效率，由此揭示了界定产权的重要性。

理论创新

新制度经济学的开创者被称为新思想的启迪者，是因为他们从新的视角解释了制度并检查了它的结果，创

造性的提出和论证了新的基本的理论命题：制度是经济发展和经济运行中的内生变量。

他们创造性地提出和论证了产权制度、交易成本、信息、制度创新等新的概念、理论以及以制度作为内生变量的分析方法，探讨了制度变迁的规律以及其对经济发展和运行效率的影响，为整个社会科学注入了活力。

科斯在《企业的性质》中提出了“交易费用”的概念，同时提出“企业是市场的替代”的著名判断。在《社会成本问题》中提出了“产权界定”的概念，同时宣称：只要产权明确，市场就可以自行解决问题。概括的说，科斯认为，如果交易费用为正，那么不同的以界定产权为核心的制度安排会促成不同的资源配置及其结果，即制度安排直接影响经济效率。

诺斯悖论：国家是经济史研究的核心，诺斯提出，国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是认为经济衰退的根源。诺斯的这一观点被称为诺斯悖论，诺斯悖论描述的是国家与社会经济相互联系、相互矛盾的关系

诺斯的结论是：无论国家或企业，率先的制度创新如同率先采用先进的及其设备一样，可以得到超过平均利润的社会回报。

二、主要理论

制度是一系列被指定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在追求主体福利和效用最大化利益的个人行为。

三、关于新制度经济学的争论

（一）“经济人”基本假定存在悖论。

（二）“制度节省交易费用”基本命题上存在悖论。

（三） 假设条件错误。

科斯定理的假设条件是：收入上的影响很小而交易费用又可以忽略不计，这两个假设条件在实践上不大可能是正确的。进而科斯定理的三种表达方式很可能都是错误的或者不过是同一反复。第一，假设交易费用为零。第二，忽视策略性行为；第三，忽视现实收入分配效应。

第四节 新公共管理

基本概念

新公共管理亦称管理主义，是 80 年代以来兴盛于英、美等西方国家的一种新的公共行政理论和管理模式，也是近年来西方规模空前的行政改革的主体指导思想之一。它以现代经济学为自己的理论基础，主张在政府的等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，重视公共服务的产出，强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性，倡导在人员录用、任期、工资及其他人事行政环节上

实行更加灵活、富有成效的管理。

二、主要理论

伦敦经济学院院长在就职演说中将新公共管理的主要研究内容概括为七个方面：

向职业化管理的转变。

标准与绩效测量。

产出控制。

单位的分散化。

竞争。

私人部门管理的风格。

纪律与节约。

三、政策主张

1、改造公共部门。

2、引入企业管理模式。

政府有必要引入企业家精神，改造行政文化，进而形成充满生机和活力的，具有创新精神和良好应对和应变能力的范围。

3、建立顾客驱动制度。

其精髓在于比照顾客至上的市场通则，视公众为公共机构的顾客，尊重顾客选择卖主的权利，顾客满意应是政府施政的目标。

4、引入竞争机制。

为了提高政府效率，优化公共产品，降低行政成本，引入市场竞争机制是唯一可靠的选择。

5、重视行政结果。

主张公共行政研究和政府管理的重点应当转向结果而非过程。

6、推行社会合作。

政府应当满足于充当领航员的角色，除必须由公共部门单独承担的职能外，许多传统的管理职能，大可通过与企业的合作来实现。

四、关于新公共管理的争论

1、意识形态狂热。批评者认为，管理主义的核心思想，根本是一种政治人物所信仰的意识形态，具有明显的意识形态倾向，是保守主义在公共管理领域的应用，是右派政府的公共管理哲学。

2、背离公共部门社会价值。批评者认为，新公共管理所主张的管理通则论或一般管理论，混淆了私人

部门和公共部门的本质区别。公共事业管理和私营企业管理的不同之处比相同之处同样地多，并且不同之处比相同之处更为重要。

3、理论基础存在偏差。批评者认为，管理主义并不掩饰与公共选择理论、交易成本理论、委托代理人理论、新古典经济学等自由主义经济学理论的关系，却滥用了自由主义经济学说的假设、理论和方法。

4、顾客满意值得怀疑。批评者认为，政府作为提供者与消费者的交易有一系列独特的内涵。

5、放弃政府职责、逃避政府责任。批评者认为，新公共管理的市场化的改革措施，包括公共部门私有化、顾客至上、内部竞争、成本控制、市场运作等，从根本上改变了政府与公民的关系，实际上放弃了政府的公共服务职能，逃避了政府责任。

第五节 第三条道路

第三条道路是西方国家面对新世纪的挑战所选择的一套理论和政策的体系。寻求经济发展和社会公平之间的平衡点，是第三条道路关注的核心问题，既能保持经济的可持续发展，又能逐步改善中下阶层的社会福利，是第三条道路的目标。

概念和理念

作为第三条道路的理论旗帜，安东尼.吉登斯认为第三条道路指的是一种思维框架或政策制定框架，它的意义在于它试图超越老派的社会民主主义和新自由主义。第三条道路的六项原则：1、超越左、右划分的旧思维。

2、国家、市场和市民之间的有效平衡。

3、责任与权力相平衡的新的社会契约。

4、发展一套广泛的供给经济学的政策以使经济增长与福利国家的结构性改革协调一致。

5、平等与社会多样性原则的统一。

6、重视全球化。

二、主要理论

1、在政治价值方面，主张打破传统的左与右的两分法。

2、在经济体制方面倡导一种混合经济。

3、在国家的功能问题上试图分解国家的权力。

4、在国家的主权问题上，强调建立世界主义的民族国家。

5、在福利国家问题上，主张变社会福利国家为社会投资国家。

三、关于第三条道路的争论

主要是来自左派的六个方面的批评：

虚无空洞，难于把握，而且没有方向。

没能保持左派的适当观点，所以也就有意无意的滑向了保守主义。

接受了新自由主义的框架，特别是其对全球市场的关注。

本质上是央格鲁—撒克逊的方案，深深刻着它得以产生的社会的烙印。

除了让市场说了算之外，没有明确的经济政策。

同它的两个主要辩论对手一样，第三条道路除了象征性的承认以外，对生态问题没有有效的应对方法。

第六节 治理理论

治理概念

治理理论是一种关于政府与公民共治的价值追求，其著名的口号是：少一些统治，多一些治理。治理的基本涵义是在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众需要。治理的目的是指在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度的增进公共利益。从政治学的角度看，治理是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别的关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。

二、治理理论的特点

分合、全球化、区域化、共时性、交叠、认知共同体、全球公民社会等新词语构成了治理理论的语义特点。

三、主要理论

1、重视社会管理力量多元化。治理理论强调第三领域及其相应的第三部门管理社会的必要性。

2、重新定位政府角色。治理理论认为，在新的社会治理结构中，政府充当元治理的角色，应当被视为同辈中的长者，承担指导责任和确立行为准则的责任。但它不具有绝对权威。

3、倡导网络管理体系。

四、关于治理理论的争论

1、公共权力和社会活力道德替代不现实。

2、合作的基础建立不可靠。

3、全球治理值得质疑。

第二十一章 典范革命与官僚制典范批判

第一节 典范革命

一、典范革命

典范革命的背景

行政傲慢

二、 典范革命的理论

典范又称典则、范式、典则规范，范式革命亦称范式转换。美国科学史家托马斯. 库恩在其《科学革命的结构》一书中，首次从学术的角度明确提出了关于典范或范式及其意义的概念。库恩指出：在科学的意义上，一个范式就是关于现实的一套较为系统的假设。这一套假设主要包括用以阐述和说明某一类现实规则，而这些规则表现为人们的观察现实世界的观点、理念和基本的价值判断标准。

三、典范革命与社会科学革命

第二节 威尔逊—韦伯范式原则批判

严格区分政治与行政

政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。

二、官僚制度给政府带来逻辑规范

环境对政府组织及其雇员提出的要求是建立一个更加基于绩效的管理模式，注重结果而不是规则。

三、常设官僚机构实现政策的稳定性、连续性和有效性

目前已知道的政策制定的核心机构，包括各个组织与过程以及他们之间的互动，其最大工作能力有限，具有犯错误的倾向，必然会导致无能。因此，只有极大的改变有关组织、过程以及要素的主要特征，才能提高主要工作能力的最大值，克服犯错误的倾向以及无能。

四、职业公务员是专业管理和专业责任的基础

第三节 威尔逊—韦伯范式官僚制度批判

威尔逊—韦伯范式官僚制度正是政府和公共机构公共管理失灵的制度原因。

官僚制度功能失调

科层官僚制已经演变成为了一个官僚主义的怪物，一个庞大无比的巨物。它主要的职能像一个有着特殊利益的国家，而不是国民利益之上的服务机构。行动迟缓，效率低下和刻板而且无人情味。一言以蔽之，政府正在走向异化。

二、政府公共开支几乎无限制的增长

科层官僚制机构相伴生的行政权力和公共预算最大化倾向，导致大政府、大公共开支和高行政成本。

三、官僚制死亡

“ 突破官僚制”理论，以用户为驱动力的服务组织的概念为基础。

官僚制精神：官僚制包含着法制、程序、契约、规则、效率、公正等要素在内的理性精神。

第二十二章 政府理论创新

理论创新的进程与内容

新公共行政学

1968 年美国行政学家沃尔多号召 32 为行政学者在雪城大学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标志，并以政府及其官员在公共行政管理过程中的价值观和理论观，作为新公共行政学的核心概念和关键性问题。

代表人物及其著作：弗雷德里克森、《公共行政学》

新公共行政学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、入世的、与实际过程相关的公共行政学

第一，变革。 第二，关注政策。 第三，典范革命。

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

公共的实质意义就在于代表公共利益，于此相一致，政府必须坚持公共目的，承担公共义务或公共责任。

5. 主张民主行政

民主行政的核心价值观在于，尊重人民主权和意愿，实现社会公平和社会正义，反对滥用权力和行政无能。

重塑政府、政府再造、撤出制高点

重塑政府-

美国学者奥斯本和盖布勒于 1992 年发表了《改革政府—企业精神如何改革着公营部门》一书提出了一个批判性的基本见解：政府必须为顾客服务，才能收到人民的欢迎。我们的计划需有明确的任务，我们的管理人员需有明确的责任，我们参与公众活动需有明确的管道。

重塑的特点

重塑的一个明确的特点是，丢弃与传统公共学者紧密相连的一些陈规旧俗，并期望彻底反思政府的运作。

重塑的价值标准

解决政府各种问题的唯一正确的价值选择，在于重新定位政府的职能，按照企业家精神塑造一个企业化政

府。

重塑的政策主张

起催化作用的政府：掌舵而不是划桨

小区拥有的政府：授权而不是服务

竞争性政府：把竞争机制注入到提供服务中去

卓有使命感的政府：改变照章办事的组织

讲究效果的政府：按效果而不是按投入拨款

受顾客驱使的政府：满足顾客的需要，不是官僚政治的需要

有事业心的政府：有收益而不浪费

有预见的政府：预防而不是治疗

分权的政府：从等级制到参与和协作

以市场为导向的政府：通过市场力量进行变革

二、政府再造

政府再造就是用企业化体制来取代官僚体制，即创造具有创新惯性和质量持续改进的公共组织和公共体制，而不必靠外力驱使。政府再造就是创造具有内在改进动力的公共部门—有人称之为自我更新的机制。就是使具备能够应付无法预知的挑战的能力。不仅是要提高今天的效能，而其还要创造在环境变化的明天也具备改进效能能力的政府组织。政府再造不是改革政治体制，不是重组，不是减少浪费、政治欺诈或权力滥用，不是缩减政府规模，不是私有化，不是仅仅使政府更具有效率的替身，也不是全面质量管理和企业流程再造的另一种说法。

五 C 战略：奥斯本和普拉斯特里克同时提出五 C 战略即核心战略（Core Strategy）、后果战略（Consequences Strategy）、顾客战略（Customer Strategy）控制战略（Control Strategy）、 文化战略（Culture Strategy）。

三、撤出制高点

（一）新时代已经来临

1、全球的思想转变 2、世界经济融合的步调明显加速 3、技术发展

（二）国家控制制高点

制高点：所谓制高点，是对政府直接控制经济中具有战略意义的领域—甚至更多的领域—这种体系的简称。国家控制制高点的目的只有一个：确保政府控制国民经济的战略部门—重要的企业和工业。

（三）国家撤出制高点

第四节 创新公共行政

公共行政行动理论

以哈蒙为代表，从否定传统的理想模式的行政观开始的。哈蒙认为，要纠正传统行政观的不足，首先必须澄清价值观的规范，以新的理论规范作为政府公共行政管理和公共政策选择的价值基础。为此，他主张改变理论的价值方向，实现知识的综合，使理论具有实践效应。

二、民主行政理论

其核心观点认为，民主价值观和政治伦理规范是一切行政价值的基础。民主行政的理论观点概括起来集中在以下几个方面：

公共行政的核心价值在代表和最大限度的表达公共利益。

通过有效的制度安排实现国民实质性参与公共政策的制定过程。

确保行政主权的委托者的功能地位和作用，实现行政的为国民服务的最高宗旨。

反对价值中立，主张通过积极的公共政策充分而有效地反映和体现社会各阶层的意愿、需求、利益。

三、全面质量管理

全面质量管理简称 TQM，是一种源起并广泛引用于工商管理的管理模式。作为一种新的管理模式。全面质量管理强调全组织质量的重要性。全面质量管理重视物，但更重视人—顾客、员工、团队—和谐的关系和坦诚的合作，重视人、财、物的协同、整体的效应。其要义在于将产品生产和检验的质量管理技术放大、扩展、泛化成为全组织的管理，质量的标准则相应由技术合格转变为顾客的满意。全面质量管理是一种以人为本的管理模式。全面质量管理是具有五个方面的特征：

顾客导向。

领导示范。

全员参与。

重视教育。

强化团队。

四、行政专业责任

五、重新定义公共行政

黑堡宣言：由美国弗吉尼亚州理工学院暨州立大学的公共行政与政策中心的若干位教授合李研究提出，其代表人物有万莱斯、罗尔、古赛尔等。他们的基本立论问题是，政府的本质是什么、政府应当履行哪些职能、什么样的政府是最有效率的政府等。他们试图重新回答公共行政的许多核心的问题，例如，合法性、责任，甚至国家的定义。蛙鸣的中心观点是：公共行政是民主政府治理过程的必然部分，公共行政必须成

为公共利益的捍卫者。衙门认为，因其专业功能，政府行政人员应成为具有强烈自我意识的公共利益的受托者，应成为睿智的少数而不是强权的少数。

六、新公共服务

所谓新公共服务，指的是关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理论。新公共服务基本的理念是，全体公民才是国家、政府乃至全部国有资产的所有者，所以，政府的基本职能既不是、也不应是掌舵或划桨，而是回应公民诉求，为公民提供服务。换言之，在信息社会和经济全球化的背景下，公共服务的价值必须置于企业家精神至上，而打破政府僵局或难以治理，解决公共需求与政府能力失衡的途径，在于建立具有良好整合力和回应力的公共机构。新公共服务的理论主要集中在以下几个方面：

政府的职能是服务而不是掌舵。

公共利益是目的而不是产品。

第二十三章 修正政策与改革政府

第一节 福利国家、公共管理与改革

市场化、社会化与改革

民营化

民营化既是一种政治学说，又是一种战略管理，有着三重目标和效能，即提高政府管理效率，转变政府职能，调整各改善政府与国民关系。民营化的定义是：政府终止对一个特殊活动的责任，并把它转让给盈利或非盈利的组织。民营化是更多的依靠私人组织，更少的依靠政府来满足社会的需要。民营化意味着在公共服务的提供中取消垄断，引入竞争，只要促进竞争的程序健康有效，公众就会从竞争中受益。

社群主义

亦称社区主义，其社会活动形式被称为社群活动。其典则基点在于从权利政治走向公益政治，实现公共善。社群主义是从批评新自由主义开始的，其理论的要点集中在两个方面：其一，无论作为一种经济理论，还是作为一种认识论，自由的个人主义都在根本上误解了个人与其社会存在之间的关系；其二，社群观的首要原则是强调道德共同体的价值高于道德个体的价值。主张：1、开拓既不过分依靠政府，也不过分依赖市场的第三条道路。2、社区作为公共管理基本单位，为其成员提供思维、行为、判断和生活的基本背景，公民参与社区管理甚至自治管理，进而通过充分利用社区资源，逐步构建以公民为主体的新型公共管理架构。3、实现公共利益目标，最终实现政府、市场和社区相互信任、相互依赖、相互合作、相互制衡的理想社会境况。

第三部门

1、公共领域

在法兰克福代表人物，德国思想家哈贝马斯的理论中，所谓公共领域是：其一是指我们的社会生活的一个领域，在这个领域中，像公共意见这样的事物能够形成。其二，公共领域是介于国家与社会之间进行调节的一个领域，在这个领域中，作为公共意见的载体的公众形成了，就这样一种公共领域而言，它涉及公共性的原则—这种公共性一度是在与君主的秘密政治的斗争中获得的，自那以后，这种公共性使得公众能够对国家活动实施民主控制。

2、第三部门

如果说政府是第一部门，盈利组织是第二部门，那么，第三部门就是各种非政府组织和非盈利组织的总称或集合。萨拉蒙认为凡是具有以下五个特征的组织都属于第三部门：第一，组织性：即有一定的内部制度，有负责人，有经常性活动；第二，民间性：即在制度上与政府相分离，独立于政府，但可以接受政府的资助；第三，非盈利性：即不以盈利为目的，不向所有者或管理者提供或分配利润；第四，自治性：即独立控制和管理自己的事务；第五，资源性：即自愿参与而不是法律的要求。

修正政策与改革政府国家案例：英国、美国、新西兰

三大危机，即财政危机、管理危机和信任危机。经济上的自由主义与政治上的保守主义紧密结合的特点，被称为新保守主义。

英国的改革

（一）撒切尔政府的改革内容：

以货币主义取代凯恩斯主义

改变改革财政政策。

重组公共部门。

限制工会运动。

改革行政体制。

改革组织体制和领导体制

改革公务员管理制度。

减少公务员数量。

完善公共服务。

（二）梅杰政府的改革：

1、以公众为中心，重新构造行政主客体关系，为社会提供更有效率、更为及时，更加全面、更高水准、更好质量、没有歧视的公共服务。

2、市场测试，扩大外部竞争，只要可能，提供某一服务的政府部门就要与政府外的供应商按照市场规则竞争性投标。

3、约束垄断，强化监督和责任机制。

（三）布莱尔政府

1、合作政府计划

2、灯塔政府计划

3、最佳值计划

二、美国的改革

（一）里根的主张：

1、大幅度减税和改革税制。

2、控制货币供应量和紧缩信贷。

弗里德曼规则：货币主义的核心命题是货币在经济活动中最重要，要把货币存量作为唯一的政策工具。主张货币发行增长率要保持一个不变的速度，让经济中的个体对通货膨胀有充分的预期，这种货币导向机制被称为“弗里德曼规则”。

3、压缩非国防财政支出和进行行政改革。

4、放松管制。

管制：包含规则、控制、管束、规章的意思，反映的是一种政府与工商企业的关系，即政府运用具有法律效力的规章对企业在市场上活动进行直接干预，或者说是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需据侧的一般规则或特殊行为。

放松管制：即放松或解除国家的以各种经济、社会法规形式存在的规制，包括国家垄断、国家干预，转而限制国家在经济活动中的作用，让市场经济的自发调节机制充分发挥作用。

（二）克林顿的主张：

1、增税。

2、改革社会保障制度。

3、改革政府。

三、新西兰的改革

1、改革经济体制

（1）改革金融和财政体制

（2）改革国有企业

（3）改革税制

（4）改革劳动政策

（5）改革外贸体制

2、改革社会保障制度

3、改革政府

（1）重构中央部、局

（2）引入契约管理

（3）削减国家公务员、降低行政成本

（4）减少政府资产

第二十四章 问题与争论

1、钟摆原理：意大利物理学家伽利略发现了钟摆原理，钟摆自最高点往下运动，来回摆动达到的高度点绝不会高于最高点，并且，摆动的周期与其重量无关，每摆动一次的时间都完全相同。在历次改革中，改革的焦点始终都是在政府与市场两者之间来回摆动。

育明考研课程特惠

课程体系	包含内容	价格
优惠资料包	考研历年真题 重点笔记 两次名师一对一指导 赠送复试指导	仅398
考研专业课全程视频指导	考研专业课全程视频 赠送考试资料	仅1280
暑期特惠小班	分为基础强化和冲刺两个阶段，为期一周。赠送专业课全套资料，复试免费辅导面试	仅3160
专业课一对一	VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	8800元起
状元集训营	从2015年1月直到12月31日。小班课程200课时，VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	36800元起

}