

## 《公共行政学》讲义

### 导读

公共行政管理活动运用的是公共权力，涉及的对象是公共事务，所追求的是公共利益，运行过程也称作公共管理过程。相反，公共性的缺失就是指谋求非公共利益。必须一开始就强调公共行政学中的公共两个字，这是个伦理道德问题，更是所有公共行政的理论不能回避的问题，也是解决现实的行政管理活动存在的问题的一个重要出口。否则不仅政府的合法性会受到质疑，行政理论也必会走向悖论。所以公共行政学必不能走向回避价值的工具主义，必不能只以效率为行政改革目标，这对于中国现实行政的发展变革尤其具有极为重要的指导意义。

### 第一章 绪论

**（本章十分重要，一定要重视，是理解这门课的重要基础，看不懂课本的时候就回过头来从本章中找答案。）**

**本章热门考点：行政的含义及其与政治的关系；帕金森定律和彼得原理；行政学理论的发展脉络）**

#### 第一节 公共行政概述

公共行政学从诞生之日到现在已经经历了一百多年的发展，理论、方法上的争论以及实践中的变革一直未曾停止过。

#### 公共行政学的涵义

- 1、早期公共行政学发源于政治学，其研究的政治倾向十分明显，作为政治学的一个分支。虽然一开始就强调行政执行的特殊意义，但还只是从理论、范畴和逻辑思辨的角度，而不是从方法，实证、技术的角度。
- 2、20世纪以后，随着泰罗科学管理理念的传播，效率，时间动作分析等观念流行起来，“管理”的观念和方法注入到公共行政的研究中。
- 3、60年代以后，以西蒙为代表的全新决策理论对政治与行政的两分提出了挑战。这样，科学决策和科学管理两种观念就一起对原有的行政观构成冲击。
- 4、但是早期行政学关于公共行政性质的界定，公共行政主体与客体的关系界定，以及某些

检验尺度的原则标准都作为宏观的导向保留了下来。即使在 20 世纪后三十年的范式变革中，国家的**宪政体制**和国家的公共管理制度以及政府的主要职能都没有变化。所以公共行政（学）一直都有着“政治”与“管理”的双重性质。

5、**政治行政观**：从宏观的国家权力分配出发，认为行政是政府行政部门所管辖的事务，是政府管理推行政府功能的**活动**；**管理行政观**：从行政的有效性出发，认为行政是如何使人们对政府的期望取得成功的各种方法，是实现政府政策的运作。因此行政也就被理解成包括政府，其他公权机关，甚至是工商社会组织的活动。（这种观念也为新公共管理埋下了伏笔）。

6、公共行政泛指各级国家行政机关以公共利益为目的，依据宪法和法律的规定，通过**科学**，**及时地制定**和**准确有效地执行**公共政策，管理公共事务，维护公共秩序，保证公共安全，提供公共产品，实施公共服务的活动。换言之，公共行政是依法运用公共职权，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广泛，最为经常和最为直接的国家行为。

7、需要注意的是，政府公共行政管理在**宪法**意义上具有明确无误的公共属性和公共服务的职能，所以合法性和有效性构成了政府一切行政管理思想和行政行为的基本价值标准。

由以上两种行政观，可以得出公共行政学的研究目的

1. **宪政**：研究建立和完善行政制度的理念，保证政府的宗旨不变，保证依法行政，确保政府履行公共职能
2. **管理**：研究提升政府公共管理的水准和效率的途径和方法，提升公共政策质量。
3. **专业**：提升学术水准，为政府行政发展提供专业性意见
4. **通才**：培养行政通才，弥补技术专家的不足

本书构架：四个部分，若干个范畴

行政原理与行政体制、行政程式与行政技术、行政行为与法制行政、行政发展与行政

1. **基础**：行政职能；行政权力；行政领导；行政组织；人事行政；行政决策；
2. **过程**：行政执行，行政方法；行政效率；机关管理；公共财政
3. **原则**：行政行为；依法行政；法制行政；行政责任；行政伦理
4. **发展**：政府能力；中国行政改革；西方行政改革；问题与争论

公共行政学的学科特点：**综合性；实践性；系统性；技术性；发展性**

现代行政现象与现代行政精神

现代行政现象是指二次世界大战之后，尤其是60年代之后西方发达国家出现和形成的某些行政现象。而现代行政精神就是至于这些行政现象相一致的、政府在实施公共行政管理过程中比较重视和强调的行政精神。

**现代行政现象主要表现在三个方面：**行政职能扩展，不良行政现象增加，公共行政管理和公共行政管理理论的现代化。

## 行政职能扩展

1. 它反映了一种对国家职能和法治原理的再认识，由单纯地把行政看作议会意志的执行（片面的法治行政、无法律无行政）到肯定现代政府的积极意义（法律有限，人事无穷）。
2. 依法行政的内涵发生变化，突出自由裁量权和政府的积极性，于是行政职能的扩展产生了行政国家。
3. 80年代以后，官僚主义的盛行，行政效率的低下，公民意愿的损害推动了西方国家行政改革。

**不良行政现象增加：**以行政权力的强化和行政职能的扩展为基础的政府行政活动的加强相应带来了一系列的不良行政现象

1. 行政组织规模庞大，文官数量膨胀，在增强专业化水平的同时带来了划分权责，提高效率上的重重困难，带来机构的**臃肿**。
2. 不同行为主体的复杂利益关系及政府决策能力的下降使得行政决策**迟缓**，妨碍行政管理效率和有效性。
3. 政府人员广泛**专业化**，造成了“专业人员国家”现象（理解障碍、文官专政）（行政通才的作用是不可替代的。而所谓的行政通才就是指在现代政府中，具有某一种专业知识，同时又具有比较丰富的综合管理经验和知识的人才，一般称之为**T型人才**）
4. **官僚化**倾向增长，程序化现象，目标替代。主动精神受到抑制，政府与公众的关系也恶化。（一方面是过分严密的规章制度，一方面是永业制导致的激励不足）

**帕金森定律：**英国学者帕金森在其著作《帕金森定律——组织病态之研究》中提出。对官僚组织机构，事业单位易于发生又极难改变的近似病态的各种现象进行描述。因这些现象均是组织的积垢，作者冠以“定律”，借以强调其常态属性。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。如冗员增加定理；中间派决定；鸡毛蒜皮定律；无效率系数；人事遴选庸才；办公场所的豪华程度与机关的事业和效率成反比；鸡尾酒会公式；嫉妒症；财

不漏白；退休混乱（也有一种理解是认为帕金森定律主要是指冗员增加定理，官员的数量与工作量无关，而是因为上司总是希望增加下属，并且不希望下属的能力比自己强，于是机构臃肿起来，并且越来越被无能的不称职的人充斥）

**彼得原理：**美国教育学家彼得在《彼得原理》一书中提出，主要揭示的是社会组织的痼疾——不称职。它的公式是：在层级组织中，每位员工都将晋升到自己不能胜任的阶层，于是每个职位最终都将被不能尽职的不胜任的员工所占据。因为，任何人的能力和努力程度都是有限的，而晋升是必然的，所以会一直晋升到不称职为止，何况还存在许多其他不良组织现象。

## 公共行政管理和公共行政管理理论的现代化

1. 重视社会目的：民主的观念深入人心，统治者只能通过民主来赢得被统治者的谅解，相应地，政府公共管理要取得社会的理解、合作和支持也必须重视国民意愿，回应国民需求。所以各国政府都比较重视这一点，注意搞好同民众的关系。但必须注意到，精英政治与大众民主始终是一对矛盾。重视社会目的只能是一个渐进的过程。
2. 公共行政管理手段现代化：为适应现代管理的需要，政府不得不广泛运用以信息技术为代表的现代科技和方法，这客观上提高了政府的公共管理水平，增强了政府应对公共问题的能力，提高了行政效率。
3. 公共行政管理理论现代化

现代行政精神主要表现在三个方面：主动进取，追求卓越，创新发展

### 主动进取

1. 传统的行政较为被动，但信息时代、知识经济时代、经济全球化时代的到来使得社会问题变得前所未有的复杂，于是需要锐意进取的政府
2. 主动进取意味着重新寻求和确定政府的基本价值标准，重新选择公共政策，制度创新
3. 某些条件下也有可能导致行政裁量权的无限扩大

追求卓越：作为一种行政精神，所谓追求卓越主要是指现代政府在主观意愿与客观效果相统一的意义上追求出色的政府行政管理，在比较的意义上追求不断提升并在实践中表现出卓越品质的公共政策能力，有效地向公众全面提供公共产品和公共服务，并严守自律，不断推进自我创新的能力。（这忽悠得~~完美了！）效率，效能，效益

创新发展：创新发展是一个政府乃至一个国家，一个民族的生命力和适应环境的能力的主要标志之一

## 第二节 公共行政学的演进

公共行政和政府的概念同文明的兴起同步发展。

公共行政学的演进包括四个阶段：早期公共行政研究时期，传统公共行政研究时期，修正公共行政研究时期，整合公共行政研究时期，发展时期（重建或革新）

**早期：1887年到科学管理理论之前**

1. 产生于自由资本主义向垄断资本主义过渡的时期，建立了基本的理论基础，初步形成学科体系
2. 威尔逊和古德诺的两分法
3. 强调行政的重要性和独立性（为了效率，应当适当牺牲民主）

**传统：20世纪初期到30年代行为科学之前**

1. 泰罗，法约尔，韦伯 **科学，制度，规范，纪律**
2. 这一时期研究的重点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，行政方法的科学化，基本形成了公共行政学的学科体系。
3. 泰罗着眼于企业的基层管理，提出了以时间动作分析，标准化管理，差别工资等一系列概念为核心的管理理论，被称作管理技术学派。
4. 法约尔：提出了以职能分工，统一指挥和14项管理原则为核心的管理理论，并认为它们适合一切组织，所以被称为行政管理理论或一般管理理论。行政管理活动：计划，组织，指挥，协调，控制。
5. 韦伯：以“合理性”和“合法性”为中心概念的官僚制，即以“官僚模型”为主体的“理想的行政组织体系”，是适用于一切复杂组织的最有效的组织方式。
6. 组织形态的划分来源于他对三种权力的划分：传统（世袭）权力；超人权力；法定权力
7. 官僚制的优点在于：准确性；稳定性；严格的纪律性和可靠性

具体特征如下

1. 官僚组织形态是根据完整的法规制度设立的一种组织结构。
2. 井然有序的权责体系和劳动分工
3. 层级化的管理，考任制
4. 非人格化，与绩效挂钩的薪酬和激励体制
5. 严格的纪律约束

这一时期的公共行政学家：怀特，古立克，厄威克

**修正：30年代到60年代系统学派之前** 行为科学——人际关系理论盛行时期（行为主义的

影响是广泛的，政治学领域也出现了“行为主义为导向的政治学研究”

梅奥的霍桑实验开创了行为科学——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、小团队、非正式组织等是组织管理过程中的决定性因素，而法律、制度、规章、精密性则是次要的。他们从根本上违背了传统的管理学理论，开创了一种崭新的管理理念和研究视角。

1. 以霍桑实验为开端，新的人性假设（社会人），主张重视人的心理需求，研究人的行为动机，重视非正式组织的I作用，认为法律制度，规章纪律等是次要的。
2. 梅奥提出的三条原理：社会人；非正式组织；新型领导力
3. 行为科学促使了一系列激励理论的产生。后来终因内容庞杂，走向极端，忽视了传统理论的合理性，忽视了组织管理的全面性，在60年代后以后逐渐为系统管理理论所取代。
4. 用行为主义的观点研究行政现象的代表人物是西蒙：决策理论学派。组织是决策过程的复杂系统。把组织成员的心理行为与决策联系起来，认为决策充满组织管理的全过程，是组织的中心要素。
5. 决策要科学，分析行为和心理；区分事实和价值。决策是行政行为的核心问题。

**整合：60年代到西方国家行政改革——制度，心理，环境、权变**

1. 开始于对行为主义的批判。整合的含义在于用系统论和权变论的观点整合科学管理和行为科学。不能只偏重于制度，纪律，标准化，同样反对只强调人性激励等内容，同时强调组织与环境关系研究的重要性。于是有了开放组织研究和权变观。（结合组织行为学的内容）
2. 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。一般系统理论与公共行政研究的结合：行政生态学：强调政府与其环境的互动和动态平衡
3. 再后来就是社会的混乱和不安使得人们怀疑“最佳途径”、“标准建议”和“通用方法”，提出了更为具体，更为特殊的组织特征和相互关系的模式，寻求一般系统论在具体的组织管理过程中的作用和作用，权变观应运而生。
4. 公共政策科学的兴起。（和《公共政策学》结合起来）
5. 在整合公共行政研究时期，新公共行政学和公共政策分析是两个最重要的研究方向。（这句话需要从老版教材中寻找依据）

发展……

## 我国公共行政学的研究现状

我国古代封建行政管理体制以大一统的中央集权制度、管理制度和监察制度擅长，但现代公共行政学是从西方引进的。

### 我国公共行政研究的两大特征：

1. 发展迅速，不断深入和扩大，已经触及最前沿问题
2. 但尚停留在对西方理论进行介绍的层面，还“缺乏依靠自身的力量开掘具有重大理论价值和重要理论研究意义的命题的强烈意愿和能力”。对本土行政的重视程度不够。

### 我国公共行政管理研究面临的主要课题如下

1. 建立中国式的国家公共行政管理模式
2. 提高行政效率，增强行政效果
3. 完善人事行政制度，调动公务员积极性
4. 推进民主行政，尤其是民主决策
5. 完善依法行政制度
6. 研究行政发展战略

## 第三节：国家公共行政管理体制

公共行政权力是国家公共行政管理的基础。

1. 公共行政权力是一种权力，是一种公共权力，是一种政治权力。
2. 公共行政权力作为国家公共行政管理的基础的有效性取决于三个要素的交叉作用：**合法，合理，实际运用。**
3. 实际运用的不当会直接损害合法，合理。所以实际运用是公共行政权力的现实基础。

### 国家公共行政管理的主体与客体

**主体：**政府，政府行政机关，行政首长，政府普通公务员

**客体：**（组织加公民）：——经济型组织，社会型组织，政治性组织，教科文组织，新闻性组织，公民

### 国家公共行政管理的主要方式

1. 法律方式：行政立法，行政司法，行政管理法规
2. 决策方式：行政决策，行政决定，行政政策
3. 领导方式：行政领导，行政指导，行政引导
4. 计划方式：行政规划，行政计划，行政预算

5. 协调方式：行政协调，行政沟通，行政平衡
6. 干预方式：行政干预，行政检察，行政制裁
7. 救助方式：行政扶助，行政救济，行政服务

## 重要概念：

1. **行政立法**：行政国家兴起以后的常见行政现象。是指行政机关依据立法机关的授权而自行制定的行政法规，其效力等同于立法，具体包括委任立法和管辖立法。前者是指立法机关委托政府制定和发布具有法律效力的行政法规；后者是指政府依据职权而订立的规章制度。
2. **行政司法**：行政机关兼管一部分审判权的行政现象，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**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。包括自主性行政法规，执行性行政法规，补充性行政法规

## 第二章 行政职能

（本章是核心章节，对行政职能的理解直接关系到对整个公共行政学的理解，任何行政学的题目几乎都可以联系行政职能进行回答。

**热门考点：罗斯福新政；行政职能的含义；政府失灵与市场失灵；瓦格纳定律**

### 第一节 现代政府行政职能问题的由来与发展（其实也就是政府市场关系争论的由来）

**三大重要历史现象**：罗斯福新政——现代政府行政职能问题的由来；东亚经济奇迹——后发展国家政府行政职能问题的产生；东亚金融危机：后发展国家政府行政职能的修正

#### 罗斯福新政

**经济危机的表现**：企业破产和经济持续衰退，金融体系崩溃，失业剧增，生产相对过剩，社会危机。

传统“守夜人”政府面对危机束手无策，古典经济学理论毫无用处。“大萧条不是经济衰退的结果，是政治崩溃的结果”“亚当·斯密的自由市场已永远消失”凯恩斯主义应运而生。

罗斯福应对危机的**三 R 革命**：改革，复兴，救济。

罗斯福的政策：大大扩充了总统的立法职能、经济职能，行政职能（三个大大）



## 争论与实践:

1. 自那以后, 尽管西方国家围绕国家干预还是自主经营产生了长时间的争论, 产生了各自支持国家干预和自由市场的种种理论和实践, 但争论的焦点已经不在于理念上政府应不应该干预, 而是在实践上政府应该干预多少, 什么时候干预, 怎么干预。
2. 在政府与经济, 国家, 社会的关系上面, 出现了**混合经济, 福利国家, 行政国家**三个层面的概念。混合经济描述的是政府与市场的关系, 福利国家是在政府与社会关系层面, 行政国家是各个国家公共权力主体之间。虽然三个现象分属于不同的范畴, 但他们都说明政府在**经济和社会生活中**已经不再是一个简单的守夜人角色, 而已经成为一个积极主动地角色。

## 东亚经济奇迹

1. **东亚经济奇迹从积极意义上证明了政府职能扩展之后在发展国家社会经济中的重要角色。**
2. 东亚普遍实行了**政府主导型**的经济发展战略, 促成了社会经济的高速发展, 缔造了经济奇迹。
3. **后发的工业化国家**只有在强有力的政府主导下, 发挥卓越的政策制定和执行能力(包含产业政策和发展战略的选择), 实行**政府与市场相结合的经济政策**, 适度的政经分离, 才能在较短时间内聚集有限的资源, 形成强劲的发展势头。
4. 它的经验表明, **经济现代化不是纯经济的过程**, 而是特定的政治, 经济, 社会, 文化等因素交互影响的过程。

## 东亚金融危机

1. 东亚金融危机实际上政府公共政策的危机, 是政府行政管理的危机。需要政府职能的“重释”
2. 随着市场经济的发展, 东亚公共行政管理体制的僵化, 效率低下, 缺乏足够的灵活性, 政策失误缺乏前瞻性, 公共行政能力走低。
3. 从发展的意义上来说, 政府的职能只限于那些社会管不了, 管不好, 不愿管, 不能管的各类公共事务。维护市场在资源配置中的基础作用, 是重释政府职能的核心问题。
4. 但转变政府职能不是全面削弱政府。
5. 政府的经济职能应转向制定和执行公共政策进行宏观调控, 制定和确立国家经济发展的战略和方向, 转向适应市场和监督市场规则。

（这里我们看到，政治经济学在看待这次危机时，无论是内部的还是外部的因素，都是在说政府面临的竞争对手，而公共行政学则是说政府的制定和执行政策的能力下降了，没有完成政府职能的转换。公共行政学是在说这个能力怎么下降了？（没有运用好政策工具，管了政府不该管的事情。）而政治经济学其实是在解释为什么这个能力下降了：凝聚力下降，社会力量寻租等等）公共行政学还是把政府当作一个统一的行为者，只是能力不行；而政治经济学则是说政府能力不行就是因为它变得不是一个统一行为体，没有那么强的发展意愿了。

## 第二节 行政职能的涵义

1. **行政职能**是狭义的政府也就是国家行政机关所承担的国家职能，是相关的**政治权利主体**按照一定的规则，经由一定的过程，通过各种方式实现价值与利益的契合而赋予国家行政机关在广泛的政治生活和社会生活中的各种**任务的总和**，是国家行政机关因其国家公共行政主体的**地位**而产生，并由**宪法和法律明确规定**的国家行政机关各种公共职责的总称。
2. 从静态意义和动态意义上理解行政职能。
3. 政府的行政职能扩展是世界现象，也是历史的必然。一方面反映了人们对**发展问题的关切**，另一方面反映了对传统法制原理的再认识。
4. 当代社会的三大特征：发展变化节奏明显加快，内容走向多元化复杂化；新的事物层出不穷，带来了许多新的问题；竞争激烈，各主体之间的社会关系进一步复杂化。
5. 法律有限，人事无穷

## 第三节：行政职能的构成

**三个理论**：斯密的三职能论，布坎南的三层次论，张金鉴的六范畴论

1. 斯密：保卫国土安全，设立司法行政机构，建立并维持某些公共机关和公共工程
2. 布坎南：执行现行法律，现行法律范围内的集体行动，改变法律本身和成套法律规定。  
用另一种方式表达就是：执行规则，提供服务，改变规则
3. 张金鉴：维持，保卫，扶助，管制，服务，发展

## 第四节：关于政府职能的争论

**行政学中政府职能的争论就是其它学科中政府市场关系的争论**

**三大争论**：国家与社会关系，政府与市场关系，公平与效率关系

**国家与社会关系**：权威与民主关系是其核心问题

国家影响扩大的两个方面：精英政治盛行、公共支出增长

**重要概念：**

1. **精英政治**：积极意义上是指由于人类社会发展的局限性，少数卓越分子及其集团承担起了领导社会发展的任务，并因此享受广泛的**国家权利**。消极意义上是指少数精英垄断了国家权利，公民实际政治权利受到侵害和掠夺。（不利于大众民众）
2. **瓦格纳定律**（政府活动扩张法则和公共支出膨胀法则）：随着工业社会的到来，公共部门在经济活动中的数量和所占比例具有一种**内在的扩大趋势**，公共支出因此将不断膨胀。
3. **恩格尔系数**告诉我们：人们对**非必需品**的需求会不断地增加，公共物品作为非必需品，其需求的不断扩大构成了公共支出膨胀的原始动力。“所谓文明，就是非必需品的无限增加”
4. 政府正是凭借着不断扩大的公共支出才获得了日益广泛的影响力，甚至是支配力。这正是行政学为什么要研究公共财政的重要原因。
5. 以上国家与社会的权力关系已经失衡，**社会正义**的问题凸现出来。罗尔斯的正义论认为不能为公共利益损害个人权利。批评者认为他过分强调权利的先验性，是自由至上主义，忽视了“善”。

**政府与市场关系：市场失灵与政府失灵**

**市场失灵**是指市场在资源配置上本身存在许多的局限性和缺陷，因而不能实现帕累托最优。

**政府失灵**是指政府不能完成公共政策的目标，实现预期的调节市场的作用。

政府失灵和市场失灵各自的表现可以参照《公共政策分析》

**帕累托最优**：意大利经济学家帕累托于1897年提出的关于资源配置效率的一个概念：对于某种资源配置，如果不存在一个在技术上可行的方式使得此经济中所有的成员至少和他们在初始的状态更好，那么，这个资源配置就是最优的。进而，在不使其他人变糟的情况下，就不可能再使一部分变好。

**政府与市场关系争论路线**：亚当·斯密——凯尔思——新古典综合经济学派——钱德勒管理革命（新科学管理运动）——新自由主义经济理论——后凯尔思主义——新经济浪潮——新时期改革（市场化）

**重要概念：**

**钱德勒的理论：**

1. 现代工商业在协调经济活动和分配资源方面已经取代了无形的手。
2. 管理资本主义和理性工业领袖的崛起。
3. 以大公司经理阶层为主体，以管理和协调为手段的看得见的手更能增加资本的竞争力，推动社会进步。

## 新自由主义经济学派：

1. 自由市场是最好的，只有市场可以对资源进行有效配置
2. 政府官员追求个人私利，存在创租寻租，政府失灵不可避免，政府只应界定产权。
3. 强调价值判断和伦理判断的重要性，而这伦理就是以自由市场为核心的自由精神

## 公平与效率的关系

**公平：**通常是指社会成员机会或收入的均等化以及社会权力的平等化。是指社会资源和财富公平地分配给社会成员。

**效率：**使指资源合理有效的配置，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。

**三种观点：**效率优先论，公平优先论，效率与公平平衡论

1. 效率优先论：效率是自由和竞争的结果，效率反映真正的公平
2. 公平优先论：市场从来都不是按照个人对社会的实际贡献来评价和付酬的，收入的两极分化严重破坏了机会均等的原则，持续的不公平会导致社会危机
3. 平衡论：主张搞平衡，以最小的公平代价换取最大的效率结果。
4. 公平与效率在同一时间和空间上有主次之分，往往存在此消彼长的关系，很难做到并行不悖。作为一种宏观公共政策选择，政府事实上必须取舍维护社会公平抑或提高效率，作为政府基本的价值取向和政策标准。平衡论是当代世界多数政府宏观公共政策的价值选择。

## 第三章 行政权力

**（本章地位同上章一样，毋庸讳言。）**

**热门考点：行政权力的概念；行政权力的特点；行政国家；行政授权）**

### 第一节 行政权力概述

1. 行政权力是行政管理的基础，一切行政活动都是通过行政权力的行使来完成的。

2. 政治权力是政治主体依据一定的政治强制力在实际的政治生活中体现出来的对客体的制约力，凭借这种制约力，政治主体拥有了对社会价值的分配权威。
3. 行政权力是政治权力的一种，它是国家行政机关依靠特定的强制手段，为有效地执行国家意志而依据宪法原则对全社会进行管理的一种能力。

**行政权力的定义包含五个方面的内容：（主体，客体，目标，方式，性质）**

1. 行政权力的主体必须是国家行政机关及其工作人员。注意“准公共权力”（又叫公共性权力）的概念（具备行政权力的某些但不是全部的特征）
2. 行政权力的根本目标是执行国家的法律和政策有效地实现国家意志。（注意这里说的根本目标不是为人民谋福利那些，要与公共行政管理的目标区分开来。在论述公共行政的概念的时候说了为人民谋福利那些，可以理解为行政权力体现国家意志，国际意志维护公民利益为公共行政）
3. 行政权力的作用方式主要是强制性地推行政令。行政管理的持续和有效实施总是以暴力的威慑作用为后盾的。
4. 行政权力的客体包括所有居民及其组成的各种组织和集团，囊括领土范围内的整个社会。
5. 行政权力的性质是社会少数人行使的管理权力。

**关于行政权力的主要学说**

早期分权学说，三权分立说，政治行政两分法，五权宪法说，议行合一说，组织权力学说

1. 早期分权说：议事，执行，审判
2. 三权分立说：立法，行政，司法的权力分立和权力制衡
3. 政治行政两分法：促进了行政学的诞生，但过于简单，受到批评，后来新管理主义将其发展
4. 五权宪法：从行政权从分立出来考试权和监察权，以克服行政权力的膨胀
5. 议行合一：马克思主义的观点，行政权与立法权是统一的。民主集中制是其权力运行的原则
6. 组织权力学说：把行政权力视为组织中的权力。管理决策学派对政治行政两分法的发展，强调决策在行政权力中的地位和作用

**行政权力的结构：静态结构和动态结构**

**静态结构：纵向和横向**

行政权力关系安排的制度格局，使行政权力赖以行使的基本框架，包括：纵向的层级结构和

横向的职能结构（也叫部门结构）

注意：职能权力是直线权力分割的结果，但若无限膨胀，有可能会削弱直线权力

**动态结构：**权力作用的方向，时间，层次都要素结合在一起形成的权力运行模式。

1. **矢量：**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. **层次：**行政权力的运行存在明显的层次性，中间存在很多中介。权力衰减和逐级授权。
3. **时间：**时间在行政权力的动态结构中是一个必不可少的因素。行政效率问题。
4. **结果：**行政权力的动态结构还应包括权力作用的结果。政府绩效及评估。

**行政权力的特性：**公共性，手段性，自主性，一元性，时效性，膨胀性

1. **公共性：**公共利益是公众利益的制度化，行政权力是公共利益的制度化实现方式。
2. **手段性：**行政是手段，不是目的。行政决策不同于政治决策。
3. **自主性：**（这个特点很重要）独立于社会的自主性和独立于其它权力机关的自主性。前者是指行政权力作为公共利益的代表者（至少是虚幻代表者）应超越于社会个人团体特定利益之外，维护社会公正。后者是指行政裁量权。但行政权力的自主性是相对的，否则会出现以自身利益置换公共利益的现象。
4. **一元性：**一个组织系统，一个权力中心，运行的单向性（行政权力执行集中了的国家意志）
5. **时效性：**立法对民主，司法对公平，行政对效率（也包含效能）。行政权力与立法和司法权力之间的有机关系，正是现代社会实现民主与效率，公平与效率相结合的必由之路。
6. **膨胀性：**自然增长和恶性膨胀。层级性和放射性产生的放大，自主性产生的扩权冲动，以及行政权力作用对象的复杂三种因素的交互作用使得行政权的膨胀成为必然。

要记清楚这里的三个要素，一般在解释膨胀性的时候总会只记得后两点，即自主性产生的扩权冲动和作用对象的复杂，不要忘了，层级性和放射性产生的放大作用是行政权力膨胀的重要原因

**行政权力与其它权力的不同：**与立法权，与司法权，与政党权

1. **与立法权：**性质不同（多向少，少向多），功能不同（制定与执行），价值不同（民主与效率）
2. **与司法权：**方向不同，主体独立性不同，作用功能不同，价值不同
3. **与政党权：**目的不同，结构不同，合法性不同，方式不同，客体不同

**五、行政国家——20世纪行政权力发展的独特现象**

## 传统行政权力：

1. 结构上：个人权力大于职务权力，个人权威大于职务权威
2. 功能上：行政权力与国家统治政治权力和经济功能无明显界线
3. 外部权力关系上：立法司法较之存在，与宗法权力的连接紧密

现代行政权力是与现代工业社会相适应的权力。合法合理权力是现代行政管理的基础。（官僚制，公共性）

**行政国家的含义：**20世纪以来，在行政制度充分发展的国家，行政事务，政府职能，官员制度都相当发达，以自由裁量权，委任立法权和行政司法权为特征的权力扩张（三种扩张方式），使得国家活动遍布社会生活的各个方面，这种现象就叫做行政国家。

**如何认识：**社会发展的必然，恶性膨胀带来弊端，本质不变

1. 行政国家的出现是大工业时代科学技术突飞猛进和生产力提高的结果。社会分工扩大，社会需求扩展，公共事务扩张，管理革命（没有财产的权力）的推动。
2. 行政国家相伴而生的不良行政现象是行政权力的恶性膨胀导致的。限制行政权力的几种方式：分割（分离出预算权和审计权），转移（发挥 NGO 的作用），监督（舆论新闻监督等）
3. 行政权力的性质没有变化，不能与其他政治权力混淆开来

## 21世纪行政权力展望

**转型期的行政权力：**由农业社会的传统行政权力向现代社会的现代行政权力的转型，去除非现代的特征。典型的如中国。权力基础变化，权力的特性规则就要变化。

**展望：**权力结构扁平化，权力分配均等化，权力行使共享化，权力运行透明化，权力约束法治化，权力价值合意化

1. 扁平化：与官僚制的等级金字塔相对，权力距离缩短，权力中心下移，减少层级，网络化，民主化，便民原则和人本价值，突出非职位权力的影响力
2. 均等化：更广泛的权力分配，让公众参与，民主，网络，在内部是指地区之间，部门之间权力分配的均等化
3. 共享化：国家与社会，政府与市场对权力的共享，包容意识，伙伴关系，参与施政。资源共享带来权力共享
4. 透明化：（一种约束机制）共享的必然要求。政府信息公开化，公众表达权，权力载体电子化，信息安全

5. 法治化：宪政制度和法治原则对行政权的约束。良治政府（法治，国家制度的有效性，公共管理的透明度和问责制，尊重人权以及公民的决策参与）
6. 合意化：三个方面：合法性增强，摒弃工具理性，突出公共理性；公民参与判定公共利益；行政权力回应性增强。

## 第二节：行政权力的分配

### 一、行政权力分配的途径与方式

分配方式：结构性分配和功能性分配

1. 结构性分配：根据层次性所做的纵向垂直分配
2. 功能性分配：根据所承担的任务及客体情况进行的水平分配

分配途径：行政授权，权力下放，权力外放，地方自治

行政授权：较高层次的行政主体授予下级行政主体以一定的责任与管理权限，使下级行政主体在上级的监控下获得某种自助行使的权力。

权力外放：行政组织与社会组织的权力划分，触及国家治理方式的根本问题（关于行政改革的社会化方式，如果从行政权力的知识来论述，可以从权力外放这个方面看）

行政权力再分配：外源型，内源型——分别对应突破性行政变革和经常性行政变革（行政改组）

### 行政权力的人格化：人事行政

韦伯对非人格化的论证：合理的形式主义，用义务的压力取代情感的支配，用人人平等观念取代因人而异的作法，用非个人制度的规则取代个人号令，以对法的和制度规范取代对个人命令的服从。非人格化的根本在于制度化。

### 二、行政权力分配的原则

程序必须合法，职权必须分明，权责必须一致，权利必须明确，内容必须全面

### 三、行政权力分配过程中的相关问题

1. 行政权力分配与政治授权的关系
2. 集权与分权的关系：结构性权力和功能性权力，前者是指上下级之间，后者是行政权力主体与客体之间
3. 权利与义务的关系：一个重要问题：行政特权

## 第三节：行政授权

### 行政授权的含义



1. 上面有定义
2. 源于处理复杂公共事务的需要或建立行政组织的需要
3. 三个基本要素：指派工作任务，授予行政权力，规定行政责任
4. 内容：决策权力的授予、执行权力的授予

## 行政授权的特点：

1. 行政权力内部的分配方式
2. 是领导活动过程的一部分
3. 权责高度统一的管理行为

**行政授权的方式：**充分授权，不充分授权，制约授权，弹性授权

充分授权：柔性授权，模糊授权，惰性授权

其他分类方式：书面授权，口头授权；正式授权，非正式授权

## 行政授权过程

1. 需要良好的组织和人事基础：目标确立，组织建立，人事已定，信任已有，环境支持
2. 把握适当的时机：负担过重，职位空缺，创新需要，顺应不同
3. 考虑工作需要和一定的限度：注意不应授权的内容
4. 例外原则：上级管理者把一般的日常事务交给下属处理，自己保留对重大政策决定和重大人事任免等例外事项的决定权。

## 行政授权的程序

确定内容，选择对象，规定授权，正式授权，检查成效

## 授权关系处理

建立良好的授受关系：3R 式授权：在授权过程中要做到尊重 (respect) 下属，保证下属所需资源(resource)并对在组织成长过程中做出重要贡献的下属进行再投资(re-investment)可以看作与人力资源开发相关联

## 行政授权要克服的障碍：

1. 心理障碍：自负心理，恐惧心理，猜疑心理，权力独占欲
2. 能力方面的障碍
3. 客体方面的障碍：逆向授权：下属将本来应该自己解决的问题上交，使上级授权主体又称为授权客体，成为下属的牺牲品
4. 组织方面的障碍

## 5. 环境方面的障碍

### 第四节：行政权力行使

#### 行政权力行使的基础

所谓行政权力行使的基础是指这些权力是根据什么而来的：结构性权力，制度性权力（法律和伦理），报酬性权力（对资源的控制），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

#### 权力行使的手段

权力压力，权力控制，权利操纵，权利诱导

#### 行政权力的影响力

权威：权力和威信共同作用的结果，是主体令客体服从的一种权利资格，建立在主客体双方都认同的基础上。

权力与权威的不同：（大多数时候是一致的）

1. 权力是一种力量，权威是一种心理；权力以强力为后盾，权威以合理正当；服从程度不同
2. 不一致时：有权力无权威，无权威有权威

#### 行政权力行使的程度

1. 行政客体对行政主体行政行为的服从程度，也就是行政权力的实现程度。
2. 行政权力行使的程度是综合指标，大小政府是表象，关键看政府治理的有效性

#### 影响要素

1. 行政权力的目的与手段的合理合法性是根本
2. 行政权力的强度
3. 行政客体的潜在能力（想到能力永远想到及其资源）问题
4. 行政权力作用的范围
5. 行政环境问题

行政权力行使的负效应和制约机制（和行政权力膨胀，行政国家，不良行政现象联系起来）

1. 利益倒错，仆人变主人
2. 权力角逐，手段变目的
3. 权力僭越，职权变特权
4. 传统惯性，权力滥用

行政权力制约机制：他律机制（上文提到的：分割，转移，监督等），自律机制

## 第四章：行政领导（略）

## 第五章：行政组织

（热门考点：组织目标；目标管理；行政组织体制（可联系大部制，请参阅大部制相关的论文。推荐周志忍的《大部制不堪承受之重》）；

### 第一节：行政组织概述

#### 行政组织的含义

1. 公共行政学所说的行政组织是指国家行政组织，即狭义的政府组织。
2. 行政组织在本质上是国家推行其意志的组织工具，在形象上是社会利益的代表者，在现实中是行政活动的承担者
3. 广义狭义的理解，静态动态的理解，阶级属性与社会属性的理解
4. 行政组织是整体概念，与行政机构基本同义，而行政机关是单一的，部分的，享有有限行政权的主体，官署是有贬义色彩的词

国家行政组织的特征：政治性，社会性，权威性，法制性，系统性，发展性

1. 政治性（本质特征）：阶级性，决策性
2. 社会性（由社会职能决定）：服务性，管理性
3. 权威性（以契约为基础，以暴力为后盾）：约束性，强制性
4. 法制性（依法行政）：自身建设的法制性，对社会公共行政管理的法制性
5. 系统性：结构性，有序性
6. 发展性：动态性，适应性

#### 行政组织的基本要素

1. 国家行政组织是一个由若干要素组成的有机整体，了解要素是为了建立科学的分析单元，进而寻求优化行政组织效能的有效途径
2. 八个方面：法制制度健全，组织目标明确，人事调配恰当，权责分配合理，财务数量适

中，运行机制有效，行为方式优化，价值观念整合

3. 组织要素的另一种理解（属性）：目标，职能，结构，原则，机制，环境，变革

**行政组织的产生与设立**（设置及合法性）：依据、效力、规程

1. 依据：依据宪法，法律，行政裁量权
2. 效力：即合法性来源：立法机关，内阁，立法机关与内阁
3. 规程：即建立的程序

**行政组织的种类：**

1. 复杂的公共管理职能通过不同的行政机关功能的整合体现（即行政组织包含各种行政机关）
2. 首脑机关、职能机关、幕僚机关、咨询机关、派出机关

## 第二节：组织目标

**目标：**是组织预定在一定时间和空间内要取得的最后成果，是组织为之而奋斗的以争取实现的一种未来状况，也是组织的一整套价值标准。目标具有层次结构性和动态性。

**目标的功用：**

1. 促进组织结构和权责体系合理化
2. 建立考核的公平和客观的标准
3. 增强组织的协调能力和整合能力
4. 激发组织成员的工作热情和合作意识

**目标的层次：**总—分—个人；长—中—近期；综合—技术—心理目标

**目标合理化：**取决于四个方面的认知程度和条件

**社会承认，组织能力，团体状态（团体认同），成员意识（了解，理解，关心，参与）**

**行政组织目标的特征：**规定性（目标有宪法，法律规定；由上级规定），服务性，复杂性

**合理行政目标的要求：**目标明确，目标一致，目标组合

**目标明确：**表述清楚，时间准确，空间严格

## 目标管理

目标管理是一种化组织需要为个人奋斗目标的管理哲学，是一种组织实施计划和控制的管理方法。其中心思想，就是要经由集体的努力及自我控制来完成机关的共同目标，是一种参与式的管理。

理解目标管理的概念，关键要把握一个核心：那就是目标管理的实质是把组织的需要和个人

的奋斗目标结合起来。简单地说，就是寻求一种方法让组织成员自觉地为组织的目标奋斗并时刻以组织目标为准则和方向。所以目标管理并不是简单地给成员一个目标就完了。

目标管理：是一种过程，是实施计划和考核的方法，是一种个人与组织的关系

**两条原则：注重工作成果，重视人的行为**

## 目标管理的性质

1. 强调自我控制，由目标控制而不是上级控制，内部控制而不是外部控制
2. 强调参与：奖励而不是惩戒，民主而不是集权
3. 强调目标引导：通过引导使个人目标和组织目标一致，而不是目标置换

## 目标管理的实施

两个障碍：员工的自觉性和自主性；管理人员不习惯下属参与和民主

四个条件：各级管理人员的支持态度，管理人员更高的协调技能和领导能力，以激励为主的制度，从高层开始

## 第三节：组织结构

### 性质=要素+结构

结构与功能，结构与职位，结构与模式，结构与差异

组织结构模式：直线集权制，直线参谋制，直线综合制，直线分权制，多维结构

### 管理幅度与管理层级

管理幅度又称控制幅度，是指一名主管人员能够直接领导、指挥和监督的下级人员或下级部门的数量和范围。管理幅度与专业化直接相关，在制度上取决于组织的架构设计，在人力素质上取决于管理者与被管理者之间的品格与能力等，在环境上取决于社会发展水平和对组织的要求。

管理层次是因管理幅度的有限性而带来的层级，是组织的纵向等级结构和层级的数目。

1. 管理幅度本质上讲是横向分工的问题，与专业化联系在一起
2. 管理幅度的决定因素：管理者和被管理者特性，组织的正式固定，社会总体发展水平

### 行政组织体制

行政组织类型，行政组织各部门之间，各层级之间行政关系的法制形态

**行政组织体制的类型：首长制与委员制，分级制与分职制，分权制与集权制**

首长制：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组织体制：效率高，反应快，行使不当会有害

## 组织原则

为行政行为提供指导的一套基本论述，是使行政组织长期稳定，平衡，有效地和充满活力的  
一般性或共同性的规范或法则，使行政组织设置应该遵循的范例

### 具体的组织原则

1. 韦伯的八项：劳动分工，层级节制，公平合理，职业训练，法制，职业化，固定薪俸，奖惩
2. 行为学派的五项：人格尊重，非正式组织，参与管理，优化人际关系，培养新型领导动力
3. 系统学派：整体性，有序，结构，动态，相关，开放，最优，反馈
4. 权变观：不重视原则，强调开放，灵活应变，重视环境与组织关系

### 我国行政组织的基本原则

1. 为民便民，完整统一，权责一致，精干效能，依法行政，适应发展
2. 强调原则的互生性和互动性是发挥原则的指导作用的重要前提

## 第五节：组织环境

组织环境是组织外部的更大的社会系统

一般社会环境，特定社会环境，团体社会环境，组织气候

1. 一般：对一切社会组织都会发生影响和制约的宏观社会因素之和：文化，技术，教育，政治，法制，自然资源，人口，社会，经济，国防
2. 特定：对行政组织的决策，输出输入转换起直接作用的因素：有效地组织领导首先取决于正确地辨识和认识特定社会环境的能力，在强调环境动态性的同时，也要注意保持稳定性
3. 团体社会环境：其实是社会团体环境。国家与社会团体交互作用的方式有三类：国家行政组织从团体社会中输入信息，反之，国家组织以公平仲裁者的立场来平衡各团体的利益
4. 组织气候：成员的个性，目标与组织目标融合一致的一种变化过程，组织内部环境的一种较具持久性的特质或行为气象，由成员的感情，态度，思想都组成并通过上述因素表现出来。（记得组织气候是组织环境的重要组成部分，这时，“环境”是指针对组织成员而言。同样，组织气候和目标管理都强调成员的个性目标与组织目标的融合）

## 第六节：组织变革

变革是组织稳定的基础，是组织发展的动力，也是衡量组织自我净化，自我调控机能的重要标志。

## 组织变革的动力

环境，目标与价值观，技术，结构，管理，社会心理因素，专家和专家群体

## 变革的过程

反省现状，研究内外环境；了解问题所在，认识改革的必要性；确认现实条件理想条件的差距，制定方案，实施方案，评估反馈方案

## 变革的阻力

利益差别，习惯性（路径依赖），认知

## 变革阻力的克服

创造和谐的变革气氛，力场分析，广泛的参与，建立群体规范，强制力，利用个人威望，改变领导方式，加强组织沟通，加强革新行为，折中妥协

## 成功变革的一般条件

1. 组织所面临的情景压力使得改革成为唯一的生存方法，即组织到了非变革不可的地步
2. 制定系统的规划和模型，考虑现在与将来，群体与个体，态度与条件等各种因素
3. 改革者承担变革责任，并促进群体的广泛参与，包括决策参与
4. 应当先进行试点
5. 从外部引入新观念，帮助人们加强对改革的认知
6. 变革组织这要经常搜集人们对改革的新看法
7. 应全面把握变革的阻力，巧妙地克服，有力地推动

## 第六章：人事行政

（本章由于和人力资源这门课多有重复，所以其考试地位比较尴尬，通常直接在人力资源这门课中考了。着重看和人力资源课程不一样的地方

热门考点：中西公务员制度的不同；其他的就参照人力资源课）

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，工资福利，辞职退休等方面的管理活动

含义的几个方面：

1. 范围仅限于政府系统内部
2. 区别于其它领域的人事管理
3. 总体目标是政府人事协调，人尽其才，才尽其用，事竟其功
4. 核心是行政人才的管理问题，取，用，育，留才，包括更新，激励保健，行为调控三个机制
5. 政治性与科学性的双重性（人事行政不同于企业人力资源管理的本质方面）

人事行政机构的类型：

功能划分：决策和综合管理型，协调和咨询性，监督和仲裁性，部门执行型

与政府的关系划分：部内制，部外制，折中制

现代人事行政阶段和主要趋向

三个阶段：恩赐官僚制，政党分肥制，文官制（功绩制）（现代人事行政）

六个趋向：政务官与业务官的分化；功绩制；系统规范化的法治人事行政；范围日益扩大；

科学的管理方法；通才与专才并用

现代人事行政的主要特征：公平性，公开性，超然性，适应性，也是衡量一个国家人事行政是否达到现代水平的一个重要标准

第二节：现代人事行政制度：国家公务员制度

1. 国家公务员制度是现代人事行政制度的主要存在和表现形式。
2. 公务员制度是国家为了对公务员进行有效管理，提高政府行政工作的效率，对公务员的考试，录用，考核，奖惩，晋升等做出系统规定而形成的一系列有关的规章制度。

西方国家公务员制度的基本特征：七个

职务常任，公共权力依附于公务职位，用人唯贤，功绩考核，统一管理，注重专业人才，讲究职业道德

西方国家公务员制度确立的两大标志：职务常任制和考任制的确立

职务常任制：（组织层面和个人层面的好处）一方面促成了政务官与业务官的分离；一方面保证了文官专心工作并积累经验

考任制：（技术层面与价值层面）一方面排除庸才，吸引精英；另一方面保证了公务员队伍内部的认同



## 第三节：现代人事行政中的职位分类

职位分类制度：为改善人事行政管理，随着泰勒的研究和工作分析和工作评价制度在企业的盛行影响到公共部门，而在美国建立（记得工作分析和工作评价是从泰勒那里来的）

概念：职系、职组、职门、职级、职等

**公务员的职位分类：**把政府中**各种公务职位**，按工作性质和业务种类的不同，从横向划分为若干职组，职系，再按工作责任，难易程度和所需资格条件的不同，在纵向上划分为若干职级、职等，使每一职位都能在横向分类和纵向分类交叉构成的职位分类结构体系中找到自己的位置，从而对公务员进行科学化，标准化，专业化和系统化的管理

**公务员职位分类的具体过程：**职位调查，职系区分，职位评价，制定职级规范和职位分类

职位调查（工作分析）的7W：Who, What, Why, When, Where, How, Whom

### 职位分类与品位分类的比较

**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

**职位分类的对象是职位，品位的对象是人**

### 职位分类与品位分类的不同

1. 以事为中心——以人为中心
2. 等级等于职位——等级随人走
3. 工资由职位而定——工资由等级而定
4. 专才专用，晋升须经考试——相反
5. 分类复杂，需要技术性——简单
6. 科学管理，但缺乏灵活性——较为灵活，但带有主观色彩

## 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是由三个机制完成的：更新机制；激励保健机制；行为调控机制

**更新：人员更新（进出一考任，退休）与素质更新（培训）**

**考任制：**政府为推行公务，采用公开竞争的考试的科学方法，来测量并判断其所需要的人员是否合乎标准，进而按照考试成绩的优劣进行挑选择优录取的一套制度。

**考任的基本原则：**平等，公开，竞争和择优，**长期任用，独立和超然（通常考任和常任是连在一起的）**

**程序：**招考，考试，录用

# 10年考注考研专业课

**考试内容：**知识测验，能力测验，性格测验和心理测验

**培训制：**通过有关的培训机构，由具有实际行政工作经验和行政科学理论知识的人员，教导政府公务人员掌握和提高行政工作所需的特定知识和技能的过程。

**强调学用一致，培训内容与实际工作有较为直接的关联（这是在职培训的最大特点）**

**西方国家公务员培训制度的特点：**

培训制度法律化，领导机构专门化，培训机构多元化，培训的终身化和实用化，培训任用晋升的一致化

**退休条件的三项内容：**年龄条件，工龄和缴纳退休保险金的年限，身体与精神状况

**退休种类：**自愿退休，强制退休；正常退休，特殊推行；终身退休，暂时退休

**退休金的来源渠道：**政府筹款；公务员逐年筹款；两者结合

**其他问题：**退休金的适时增长；公务员的退休制度是现代人事行政才有的内容，是社会保障制度的一部分

**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**

**各国公务员晋升的三条基本原则：公平，择优，资历**

**晋升形式：**考试晋升制，功绩晋升制，年资晋升制，越级晋升制

**理想的工资制度的四项原则：**平衡原则，平等原则，与物价相适应的原则，定期提薪的原则

**第六节、现代人事行政的行为调控机制：义务，道德，监督和惩戒**

如果说激励保健机制针对的是内在的心理，那么调控机制则针对的是外在的行为

**公务员的权利：**身份保障；获得职业培训；晋升机会均等；合理报酬；辞职权；个人信仰自由；法定保险和社会救济；申诉控告权

**公务员的义务：**公共利益高于个人利益；忠于国家政府；服从法律和上级命令；严守国家机密；恪尽职守；限制经营性活动；政治中立

**公务员职业道德：**模范遵守纪律；公正无私；忠于职守；注重实效；抵制腐化行为；信用义务和道德是规定性的，但只有规定还不够，还要有监督：

**对公务员的监督：**外部监督和内部监督

**外部监督：**立法监督，司法监督，社会监督

**内部监督：**专门监督，非专门监督

**监督内容：**工作监督；政治监督；权力滥用监督；兼职监督；品德监督

**第七节、当代西方人事行政的发展**

**四个发展趋势：**改进人事行政的管理方法；提高公务员的工作绩效；重视公务员行为规范与个人权力之间的平衡；贯彻人事行政中的民主，平等与公平原则

1. 改进人事行政的管理方法：积极研究制定政府人力资源战略规划；反对并纠正各种录用歧视；采用综合性的考试方法和实际工作情景模拟进行考核；对空缺职位的描述加入吸引人的元素；多元的评估方法并和晋升薪酬挂钩；工作分享：将通常一个人可以担当的职位分给两个以上的工作人员，以满足某些工作人员既要缩短工作时间又要保住工作的特殊需要
2. 提高公务员的工作绩效：鼓励公务员参与决策；目标管理；质量圈；全面绩效测量  
质量圈：将一政府机构中的公务员划分成若干“质量圈”，每一个质量圈构成一个工作小组，小组成员之间加强沟通，相互协调，以更好地完成每一“质量圈”的共同目标。  
全面绩效测量：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效率进行评估，评估的结果再反馈给每一个公务员。好处在于让公务员切身了解哪些方面需要改进，并促使他们积极参与到制定改进措施的决策过程之中
3. 重视公务员行为规范和个人权利之间的平衡
4. 贯彻人事行政中的民主，平等和公平原则。除了继续强调权责统一，两个问题：公务员的代表性问题和公民和社会公益团体的参与（通过有效监察，克服公务员系统自身的情性和弊病）

## 第八节、我国公务员制度

我国公务员制度是我国干部人事制度的一个重要组成部分，继承了我国传统干部人事制度的优点，借鉴了西方的经验。《暂行条例》的颁布实施，标志着我国公务员制度的正式确立。

### 我国公务员制度的特点

#### 与西方公务员制度比较

1. 在传统干部人事制度的基础上建立起来，目的在于建立一个具有生机和活力的政府，而西方则是为了克服政党分肥制的弊端，保持政策的连续性和维系稳定的行政体系
2. 坚持中国共产党的领导和党的基本路线
3. 坚持为人民服务的宗旨，西方公务员制度则有其自身的特殊利益，公务员集团较大的利益集团

#### 与中国传统人事行政制度比较（即公务员制度的建立与以前无此项制度的比较）

1. 分类管理，改变了以往的集中统一管理
2. 新陈代谢，克服领导干部终身制

3. 强化激励竞争机制
4. 健全廉政勤政约束制度

## 我国公务员制度的基本内容

1. 职位分类制度：领导职务，非领导职务两个序列
2. 新陈代谢制度：考任，聘任，交流（调任，转任，挂职锻炼），辞职（也包括引咎辞职和责令辞职），辞退，退休
3. 激励约束制度：考核，奖励，处分，职务升降，回避（任职回避，公务回避，地区回避）
4. 职业发展和保障制度：培训，挂职锻炼，工资，保险，福利

## 第七章、行政决策

（本章曾经是热门章节，很容易出考题。但是现在出题老师是周志忍，他对本章的考察比较少，但是理解本章仍然是理解整个公共行政学的基础。答题的时候用本章的理论可以帮助你打开思路。

热门考点：经验决策与科学决策；决策体制；有限理性决策模型；中国决策的问题及完善途径）

### 行政决策的特点

1. 主体是掌握行政权力的个人或组织
2. 内容是行政事务
3. 价值取向是公共利益

### 行政决策类型

1. 经验决策与科学决策（把科学技术及其方法运用到决策分析，出现了决策分析方法数学化，模型化和分析手段计算机化的趋势）
2. 程序化决策（针对重复出现的问题的常规决策，只需要按以前已经存在的程序或规章办就行了，又叫重复性决策）与非程序化决策
3. 确定性决策，风险性决策和不确定性决策  
风险性决策：所要解决的问题受多种客观状态的影响，无论采取哪种方案都要承担一定的风险。五个条件：一个明确目标；两个或以上不以人的意志为转移的客观因素；两个

或以上的备选方案；各客观状态下的损益值可以测算；各客观状态出现的概率可以估算

#### 4. 战略决策与战术决策

5. 单项决策与序贯决策（也叫静态决策和动态决策）（序贯决策由单项决策组成，但单项决策的简单相加就可以成为序贯决策）

### 行政决策的地位和作用

1. 行政决策**贯穿于**行政管理过程的各个环节：管理就是决策（西蒙）管理的三项职能：计划，组织，控制都需要决策，整个管理过程就是连续决策的过程
2. 行政决策**具有优化**行政管理目标，节约行政成本，提高行政效益的功能。因为行政决策是个收集信息，分析评价选择最优方案的过程
3. 决策正确与否**关系到行政管理的成败**，关系到国家社会各项事业的兴衰

### 行政决策体制

**建立科学的行政决策体制是行政决策科学化民主化的重要途径。**

行政决策主体的有机系统由三个子系统构成：决策枢纽系统，决策信息系统，决策咨询系统  
公共政策学关于行政决策体制的解释还包括“监督子系统”和“执行子系统”。监督子系统是指对决策行为，决策内容，决策行为进行监督，检查其是否合法的内容。把监督子系统独立于决策枢纽系统也是为了避免“自己监督自己”现象的出现，可以看作是决策民主化和科学化的一个重要标志。“执行子系统”在“决策”体制中的作用是“追踪决策”。

**行政决策枢纽系统：**行政决策中心，领导组织整个决策活动和最终选择方案的领导核心

1. **特点：**核心性，领导性（保证权威、执行的顺畅），全面责任性，唯一性最高性
2. **任务：**组织领导整个决策过程，确定决策目标，选择决策方案，监督决策执行

**行政决策信息系统：**为决策收集整理传输及时有效信息的信息服务机构

1. **类型：**纵向传输，横向传输，综合传输
2. **任务：**收集处理信息的及时性和准确性；提供制定方案的依据；帮助方案的比较和优选；控制决策实施和计划执行的最佳状态（信息反馈功能）

### 行政决策咨询系统

1. 服务政府的咨询机构的特点：鲜明的政治性，合理的智力结构，研究工作的相对独立性
2. 我国决策咨询机构的类型：党委系统的，政府系统的，科研系统的，高教系统的，专门性的
3. 作用：帮助决策者做出**客观判断；内行判断；帮助提供全面信息；提供备选方案**

4. 咨询不能代替决策本身：后者是实际的，具体的，模糊的

## 第三节、行政决策过程

决策过程的理论模型：

理性决策模型，有限理性决策模型，渐进决策模型，混合扫描决策模型

理性决策模型：

1. **理性的标准**：人的决策有一个绝对标准，即最大化原则，谋求最大利益和最大利润，选择最优方案
2. **理性的程序**：发现问题，提出目标，设计方案，预计后果，分析比较，选择最优方案
3. **理性的精神**：在整个过程中人始终是理性的

有限理性决策模型：代表人物西蒙：满意决策模型

1. 不是最优决策，而是满意原则决策
2. 决策贯穿于管理活动始终，几乎与管理同义：因为决策是有限理性的，所以不能一次决策完了之后交给执行部门就万事大吉，而要时刻根据环境的变化进行决策，所以管理活动的始终都存在着决策，所以几乎与决策同义
3. 情报活动，设计活动，抉择互动，审查活动
4. **各项活动的交互性和决策的动态性**

渐进决策模型：由美国政策科学家林德布洛姆提出

1. 决策过程是渐进的，错综复杂的，不断探索的过程
2. 决策过程是**利益冲突和价值分配的政治过程**，是集团作用过程（事情本身的复杂性和它牵涉的利益相关者的复杂性和讨价还价性都说明决策是渐进的，不仅强调决策不是完全理性的，更强调决策不是官方决策者一方的事，有了多元的视角）

混合扫描决策模型：美国社会学家艾特奥尼提出（事实上是一种权变观。“权”即“权衡”，“变”即“变通”）

1. 理性决策过程和渐进决策过程的结合
2. 针对不同的政策问题采用不同的决策方法
3. 两种方法也会交替使用

行政决策过程的基本程序（仍然是理性模型。教科书式的解说通常都是理性模型的解说）

1. 决策问题的发现诊断，决策目标的确立，决策方案的制定，评估与选择，决策的实施与完善

2. 决策问题诊断方法的6W法：what, where, when, who, why, how
3. 决策目标的确立：最低目标和较高目标；个人目标和组织目标的区分
4. 决策方案的设定：大胆设计，小心求证 由轮廓到具体

**我国行政决策程序的科学化，民主化（行政决策避免三拍工程。可以和政策学中的政策方案论证和选择结合起来）**

**存在问题：**

1. 决策信息的收集和处理上信息不全和失真  
原因：领导人不重视信息工作，仓促决策；方法不科学；专业性信息机构不足
2. 决策方案的设计“粗而不细”，专业化程度低
3. 决策方案的评估“论而不证”
4. 决策方案的选择民主化程度低

**完善我国政府行政决策程序的途径（从决策体制的各个系统出发完善，不要直接来一句“完善行政决策体制”，那样的话你后面就没法答了。）**

1. **信息**：强化行政决策过程的信息工作  
信息活动是决策过程中的最重要的程序（西蒙）  
加强机构建设；改进信息收集和处理方法；增强决策者信息意识
2. **咨询**：强化决策过程的咨询工作
3. **民主**：强化行政决策的民主参与  
专家参与和群众参与，维护利益分配的公平（当前要注意完善听证制度）
4. **制度**：强化行政决策制度建设（建立科学的行政决策体制，如上文所言的三个系统）  
社情民意反映制度；社会听证制度；群众参与制度化；决策责任制

## 第八章 行政执行

**本章在逻辑体系上很重要，但直接可考性不强。重点注意行政执行方式的变化，可以和以人文本、和谐社会联系起来。另外在回答其他问题时，很容易联系本章的概念进行回答。**

1. 行政执行特指以国家行政机关为主体的**多元社会组织**，为了落实和实施国家意志，国家目标，依法贯彻法律，法规，公共政策诸活动的总称。**行政执行包含了政策执行的概念。行政执行=法律执行+政策执行**

2. 古典的行政学研究在政治与行政两分的基础上主要采用规范研究的方法，借鉴泰罗的科学管理原则和法约尔的一般管理原则以及韦伯的科层官僚体制，形成了政策一经制定就会完美地执行的理念，以至于对执行的研究成了缺失的领域。尽管传统公共行政学者认识到执行一部宪法比制定一部宪法还要难许多，但是他们把焦点放在官僚组织的过程上，认为只要遵循了行政过程和原则就能到达目标。也就是说只是为了突出政治与行政的不同而说执行重要，而不是真正去研究执行本身
3. 从新政时期到里根革命之前，实践中的执行研究都被忽略，许多目的正当的工程的结果都不够理想促使执行研究的产生（在制定和结果之间的差异的研究）

## 行政执行的特点：

1. 以国家行政机关作为主要的主体  
70年代的新方法打破了国家行政机关是唯一的主体的观念
2. 目的性和手段多样性的统一  
价值多样性，方法多样性，结果多样性（执行研究的核心就在于科负责结果多样性中偏离决策目标的情况）
3. 具有直接现实性（需要考虑的问题很多，不像法律政策等可以是抽象的）
4. 具有灵活性和经常性
5. 具有相对独立性（不同于决策在于基本价值是提升能力和有效性）

## 行政执行的地位和作用

1. 是公共行政过程的重要环节
2. 是行政决策过程中诸多矛盾的展开和继续  
行政执行阶段通过不断明晰目标，不断调整执行工具使得行政决策阶段积累的矛盾不断地展开和继续，形成执行阶段的“目标手段链”。
3. 是检验公共政策质量的重要标准：在实践中检验合法性，合理性，可行性
4. 是行政管理诸方面的集中反映：检验行政管理主体的能力和有效性

## 行政执行类别

1. 依据行政执行任务的性质：常规性行政执行和非常规性行政执行
2. 依据执行任务的渊源：法律执行和公共政策执行
3. 依据成败：成功的，失败的 这种区分是执行研究兴起的理论前提

## 第二节 行政执行能力与有效性



行政执行能力是政府能力的重要组成部分（另外一个政策制定能力）

去搜一下关于约翰逊政府城区新镇，伟大社会等方面的论文 p270

**行政执行能力** 市政府有效地贯彻和落实国家意志，法律，公共政策的能力。

**行政执行能力有效性** 是从行政执行的结果来考量行政执行，即**行政执行主体通过行政执行程序达到国家意志，满足社会需求的程度和结果。**

影响行政执行能力和有效性的因素：问题的简易程度；法令控制力；非法令因素

**第三节 行政执行研究的线索，途径和模型**（略，重要，直接参考书本和《公共政策分析》）

**第四节 行政执行的方式**（联系公共行政管理的方式和行政权力行使的手段）

**管理方式；政治方式，法律方式，市场方式，伦理方式**

1. **管理方式**：运用管理的理念和价值；运用管理工具；用管理方法评估行政执行结果

**这里所说的管理工具**：科学管理的方法（体制的构建）；行为科学的方法（人的管理）

以及新公共管理的方法（国家社会关系管理）（合同承包，特许经营，补助，凭单等）

**这里所说的评估**：传统公共行政重视官僚机构和规则的构建，重视过程忽略结果；新公共管理强调结果导向

2. **政治方式**：用政治学的方式来处理行政执行中的各要素，以政治学的价值为行政执行的导向，从而形成特定的执行功能。具体表现：一个是用体现政治价值的制度去规诫行政执行（如听证制度，责任制度）；一个是运用政治动员，政治参与等政治方式推动执行工作。

3. **法律方式**：以宪法之上，依法行政，权利平等，程序正当为导向的执行结构。

4. **伦理方式**：以道德准则约束自身，以伦理灌输塑造民众

## 第九章 行政方法

**热门考点：行政基本方法；目标替代；我后面所列的重点记忆的几个具体方法**

**行政方法**是履行行政职能，完成行政任务的必要途径。更重要地，行政方法，尤其是传统行政方法向现代行政方法的转变，是提高行政效率的关键，也是当前我国克服行政管理中的各种官僚主义，效率低下弊端的关键

**从传统行政方法走向现代行政方法**

## 10年考注考研专业课

行政方法正从威尔逊—韦伯范式转向新公共管理方法(这与前面的行政执行的管理方式是本质是一致的)

传统行政方法，是指在威尔逊—韦伯范式影响下形成的遵循层级节制，程序至上，专业主义相对封闭，政治行政二分原则下的行政方法。而现代行政方法是指以现代运筹学，系统论，工程论，企业管理学，计算机科学等现代科学为基础形成的行政方法。

现代行政方法的特点：技术性，系统性，量化性，主导性

行政基本方法：强制性基本方法，诱导性基本方法，参与管理方法，行政责任方法

强制性行政方法是以事为中心的事物之上的行政方法，人处于从属的地位，不得不服从于行政目标而行动。

1. 强制性行政方法：行政指令方法，法律方法，经济方法。

1、行政指令方法：权威性，强制性，层次性，具体性

2、法律方法：权威性，强制性，稳定性，规范性

3、经济方法：价格，工资，税收，利息等：间接性，关联性，有偿性

2. 诱导性行政方法：思想政治教育方法，行为激励方法(目标激励，奖励激励，竞争激励，反激励)

3. 参与管理方法：下级行政主体或行政客体参与决策  
主要实施途径：团体决策，咨询制度，建议制度，来信来访制度，行政授权等其它途径

4. 行政责任方法：将组织中的目标与人事中的职位有机地结合起来，使职权责利诸要素一致

机关责任制和岗位责任制(组织责任与个人责任)

机关责任制是指是要有效合理地解决各级政府机关上下左右之间的工作关系

岗位责任制则着重揭示行政机关中各个岗位自身的特殊需求

行政责任方法是一种行之有效的综合行政方法，对于行政管理的制度化，程序化，规范化，对于发挥

行政人员的积极主动性和创造性，对于制约和克服权责不对等，集体不负责等不良行政现象有着积极

而深远的作用，但是行政责任方法不能单兵推进，需要有相应的组织体系，人事制度和行政制度来配

套

### 行政程序

含义：行政程序要说明的是每项具体工作的流程问题，虽然它存在于一切行政管理活动中，并且贯穿行政管理活动的始终，但它只是进行行政管理的一种方法，不能等同于行政管理过

程本身，否则就会形成目标替代。

**特性：**合理性，有序性，例行性，稳定性，适应性，系统性

**行政工作程序化：**是任何行政工作都要有一定的程序，并按照一定的规程和时序去进行工作。

行政工作程序化是现代行政管理的要求，是实现行政管理科学化，法制化和高效化的保证。

**行政工作程序化的意义和作用：**科学化，制度化，高效化，标志

有助于行政管理的**科学化**；是行政管理**制度化**的重要组成部分，是行政管理**高效化**的保证，是**考察**一个行政机构工作好坏的标志

**目标替代：行政程序的极端化 文牍主义**

如果过分强调行政程序，把行政工作的程序和方法至于行政管理的目标之上，坚持规章就是目的，程序就是一切，就会导致本末倒置的“目标替代”现象，**进而导致僵化的办事作风，不利于行政效率的提高**

**行政程序的简化：优化行政程序的重要手段**

从工业管理工作简化发展而来，是通过程序的变更和方法的改进以较简洁的流程取得较高的工作效率。不但是量的减少，更是质的提高。（一站式管理，全程办事代理制就是体现）

#### 第四节 行政计划

**构成要素：**目标，主题，区域，详细程度，达成计划的手段，期限，权力分布，成本和收益

**编制过程：**确定目标，调查研究，资料分析，方案拟定，方案选择，反馈和修正

#### 行政计划编制的技术方法（重点记忆）

**综合平衡法；**规划—计划—预算系统（PPBS）；计划评审法（PERT），关键路径法（CPM）

**综合平衡法：**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之间各环节之间的相互关系

**PPBS 规划—计划—预算系统：(Planning-Programming-Budgeting System)**

1. 是一种通过确定政府开支目标，寻找可替代的开支方案，最后确定最佳资金用途的政府预算组织形式。一般经过三个步骤：**确定目标，寻求多种替代方案，进行成本收益分析**
2. PPBS 最大的优点就是尽量**把政府预算的编制工作置于明确目标和详尽计划的基础上，最大限度将政府预算工作与社会经济发展的目标联系起来**
3. 可以有效地打破部门限制，突出目标导向，以开支具体性质定开支规模

4. 这种方法适用于目标和计划明确具体，按项目或课题分工的领域的行政管理

它的缺点是：

1. 要求比较完备的复杂技术，落后国家无法采用
2. 大量民用项目难于定量分析
3. 按项目性质分配预算资金比按部门成本要高，不利于监督
4. 现实的预算要受到政治的影响，往往是政治决定了资金流向哪个项目，而不是项目本身，所以 PPBS 的方法与预算的本质不相吻合（个人观点）

**PERT 技术：**计划评审法（Program Evaluation & Review Techniques）

1. 是网络规划的一种方法，主要是利用概率统计方法分析行政现象，如何制定切实计划，每项计划的起始时间使工作在最短的时间内完成，适用于大型工程和复杂行政计划的安排
2. 基本步骤：绘制网络图反映各种工作之间的关系和程序；时间估计；管理图表；追查进度；资源调配；人力运用

**关键路径法：**网络规划技术的一种方法，以经验的数据为基础确定每项数据的时间，找出用时最少、费用最低的关键路径

**行政技术**

系统工程；电子政务；PDCA 循环技术；ABC 管理法；平衡记分卡

电子政务：政府上网阶段；政府整合阶段；虚拟政府阶段

PDCA 循环技术：戴明循环 对制定和实现计划的循环过程进行控制的技术，全面质量管理

的基本方法：Plan Do Check Action：计划，实施，检查，处置

平衡记分卡：重要。直接参考书本背诵

**PDCA 循环技术**

1. PDCA 循环技术又叫“戴明循环”技术，使对制定和实现计划的实现过程进行控制的技术，是全面质量管理的基本方法。
2. PDCA 的含义是 Plan Do Check Action：计划，实施，检查，处置。
3. 这种技术认为任何管理效应都是在管理系统中的运转中实现的，它的运转表现为整个管

理系统的各个词内观测，各个环节都进行 PDCA 循环并周而复始。

4. PDCA 要求在工作过程中不超越阶段，也不停止不前。在一个循环结束后立即通过第二个循环改善前一个循环中的错误，**并形成**一个广泛动员的体系，还要**运用统计方法，运用统计数据说话**。

## 平衡记分卡（BSC）（Balanced Score Card）

1. 平衡记分卡是一种战略管理模式。这种理念认为组织的战略必须被转化具体化的，可以被理解和实施的条款，一个对战略进行精确描述的平衡记分卡可以成为管理体系的组织性框架。
2. 所谓平衡记分卡就是根据组织战略而精心设计的指标体系，用以把战略目标逐层分解为各种具体的相互平衡的绩效考核指标体系，从而为组织的战略实现建立起可靠的执行基础。
3. 与传统的指重视财务指标的业绩评价体系不同，平衡记分卡强调非财务指标的重要性，通过财务、顾客、内部业务、学习与成长四个既有侧重又相互影响的业绩指标来沟通战略与组织经营活动的关系。
4. 四个指标在不同部门会有不同的权重，还要确立可量度的效益指标（MPI），这与 KPI 的 SMART 原则很相似。
5. 可以从四个方面理解 BSC，它是一个核心战略的执行工具；一个平衡的业绩评价指标体系；管理者与管理对象有效沟通的重要方式；是一种先进的游戏规则，是一种规范化的管理制度。

## 第十章 行政效率

**本章是核心章节。效率问题很重要，加上出题老师周志忍又是研究绩效管理的，本章的重要性自然很强。学习本章可以多读读周志忍写的这方面的文章。**

**热门考点：效率的概念；公共部门绩效评估；行政效率的提高**

效率的基本含义是产出与投入的比率。广义的效率包含所达到的社会效果，狭义的效率仅仅是产出和投入的数量比。广义的效率概念会对效率的测量和研究带来困难。**行政管理活动的直接产出和最终社会效果之间的关系是复杂的。原因如下：社会效果的滞后性，间接性，整**

## 体性

1. 最终社会效果较其直接产出而言具有明显的时间上的滞后性
2. 行政部门内部行政管理的活动并不直接作用于社会,而只能间接影响其它行政活动的社会应影响
3. 单个机构的产出具有局部性,而社会效果则是一个行政系统功效的综合反映

由于以上原因,效率和效益测定必然存在理论框架、运用范围、分析模型和应用技术上的差别,所以应该将这两个概念区别开来。在广义的意义上使用“绩效”的概念。绩效包含3E。即经济,效率和效益(效能)三部分构成。用以描述资源,投入,产出,效果四个变量之间关系。

## 行政效率的类型

1. 微观效率和宏观效率:具体行政管理活动的效率和不同国家不同制度安排引起的效率差异
2. 技术效率和配置效率:因投入的资源未得到充分利用导致的无效率和因投入要素的比例不恰当导致的无效率(也叫价格无效率)
3. 静态效率和动态效率:特定时段的效率和不同时段效率的变动(率)
4. 组织效率和个人效率:相联系的有组织绩效和个人绩效,理论和实践中都应加以区分

## 行政效率在行政管理中的地位

1. 行政效率是衡量整个行政管理活动的重要标准:通过行政效率的高低,可以有效地检验行政管理各个环节的组织与行动安排是否合理,如分工,领导,决策,控制,协调等环节是否存在问题。
2. 行政效率有助于建立政府与社会之间的良性关系
3. 行政效率的高低关系到我国的现代化的进程
4. 行政效率是行政管理学研究的主题

## 第二节 行政效率研究的历史与现状

1. 作为新领域出现的效率研究:把效率作为一个独立领域来研究始于泰勒的科学管理,从那时起,效率与管理就变得密不可分,管理的目标也变成改进效率了
2. 行政效率研究的传统模式及其局限性  
这一时期研究中在研究组织效率的一般规则,如良好的组织,有效的领导,科学的决策,高素质的官僚队伍,合理的分工,科学的工作程序等。着眼于静态的制度和标转化管理

以及奖励制度，所以没有突出效率主题

### 3. 当代行政效率研究的特点和发展趋势

1、公共性的凸现：这里公共性的凸现不是指突出公共利益指向，而是突出公共部门管理和私营部门管理不同之处，如效率在公共部门如何定位？效率在公共部门的特殊呈现形式是什么？公共部门低效的特殊成因是什么？如何提高公共部门的效率等等为题。

2、对综合研究模式的超越

3、效率和质量的地位转换：三个方面：质量概念泛化，成为核心概念；绩效测定种质量所占比重增加；质量运动此起彼伏，如全面质量运动等

### 4. 我国行政效率研究的历史与现状

1、有分量的专著很少，停留于基本概念和框架

2、停留于综合模式，把效率和行政学的各个方面连接起来，没有凸现效率主题

3、学术敏感性不足：对国际学术界的研究热点和最新趋势的关注和追踪研究不够。

4、与现实实践脱节

### 第三节 行政效率测定和绩效评估

当代行政效率研究的趋势之一是超越传统的综合模式，集中于某些具体方面进行深入的研究。如本节的内容就是一个研究重点

**公共部门绩效评估的作用和意义：**这里谈公共部门绩效评估的含义不仅仅是从绩效评估故对一般组织而言的管理功能，还从政府部门的合法性及公共管理的新理念两个角度论述。也就是说，绩效评估的意义不仅是管理的，更是政治的。

#### 绩效评估与公共管理新理念：

1. 绩效评估与**公民为本**：没有绩效评估，公民为本理念中的**回应顾客需求，公共服务设计和提供中的公民参与**，以**公民满意度为部门绩效评价标准**就无从谈起

2. 绩效评估与**权力的非集中化**：参与协作取代传统层级制需要上级对下级的**绩效表现有更多的监督和控制**

3. 绩效评估与**结果导向的管理**：既然要以结果导向代替过程导向，就必须对结果进行测量，也就是**绩效评估**

4. 绩效评估与**市场机制**：部门内部的竞争和部门外部顾客的满意度可以改善政府管理的有效性，而这两个因素都要有**绩效评估进行测量和体现**

## 绩效评估在管理中的功能

1. **计划辅助功能**: 绩效评估提供了前一阶段组织行动的绩效信息, 从而为下一阶段的计划制定提供了信息基础
2. **监控支持功能**: 决策后的执行需要一步步地监督以及时纠正执行中出现的偏离目标的偏差, 而这种监督必须建立在对执行效果的评估上。
3. **促进功能**: 绩效评估只要存在, 就会对员工的行为形成促进。
4. **激励功能**: 测定绩效是为了界定员工行为的成败, 从而奖成惩败, 因此绩效评估是组织激励功能得以实现的保障。
5. **资源优化功能**: 通过绩效评估可以找出组织资源调配中不合理的、影响绩效的因素, 从而对原有的资源配置进行改进和优化。

## 绩效评估与政府的政治合法性

提高政府的政治合法性, 提高政府形象的最终目的在于形成**政府与公民, 国家与社会之间的良性关系**。这种良性关系尤其是在公共政策的研究, 包括对公共政策工具运用的研究, 对政府有效执行政策的研究, 推及至整个行政管理改革的研究都是最终价值。具体到中国的实践当中, 则可以和和谐社会的理念结合起来, 这对于探讨中国特色的行政体制改革道路有理论上的帮助: 很显然, 下面的优点来自于政府将自身的绩效评估信息公布给民众。

1. 能赢得公众的支持和理解
2. 能推动公众对政府的监督
3. 能帮助提高政府信誉

## 公共部门的特点和绩效评估的困难

1. **公共部门的垄断性**: 对信息的垄断性使公民无法获得绩效评估的有效信息; 政府的唯一性使公民无法与其他服务提供主体进行比较
2. **目标的多元性和目标弹性**: 目标多元评估起来就会困难(所以如果在设计绩效评估方案的时候, 应尽量将目标具体化)
3. **公共部门产出的特殊性**: 产出为无形产品, 具有中间性质, 非商品性
4. **公共部门生产过程的特点**: 劳动密集型和生产技术的确定性。(劳动密集型所以需要大量的人员来完成生产, 能为及其所代替的人力不多, 因此标准化较为困难)
5. **公共管理环境的特点**: 与社会的互动具有相当的复杂性和动态性, 标准化较难实现

## 公共部门绩效评估的实践



开始于二战之前，大规模的公共组织绩效评估始于70年代初期的美国，80年代受到极大的青睐，由英国的宪章运动广泛推广到其他西方国家。有学者认为行政国家正在被评估国家所替代，人们对绩效评估的重视甚至已经上升到了哲学的层面：一个东西若不能被测定，那它就不存在。

## 第四节 行政效率测定的方法和技术

行政效率的测定是一门科学，需要科学的方法和技术

**效率测定的基本概念：**

**效率测定的实施框架：**效率测定的业务规划和组织安排

**效率示标：**示标是指示器，反映了某一事物在某一方面的信息。效率示标：生产管理过程中效率水平的规范化显示。绩效示标识绩效信息收集的基本依据，是绩效评估的基本依据。

**成本函数和生产函数：**效率测定实际上是搜集这两个函数的信息进行比较

**效率测定的具体方法（结合人力资源的内容）**

1. 效率测定的传统方法：

效率评价的经验方法

资源投入进度检测法：科学管理

特定法

2. 工作荷载分析法：实际上是一种比较方法，即不同单位在工作荷载和结果方面的横向比

较来确定各个单位的效率水平

3. 要素分析法：即投入要素与结果要素转换率的分析，包括单要素分析和多要素综合分析

两种类型

4. 产出评估法：实质上是对行政管理和公共服务活动效果的评价过程

5. 回归模型法

6. 数据包络分析法

**注意：**效率测定的方法和绩效管理的方法应该不是一个概念。后者如平衡记分卡，关键业绩指标，标杆管理等，见人力资源

**如何提高行政效率(增补)**

这是一个系统工程：1、转变政府职能；2、简政放权；3、加强对政府的绩效评估是提高行政绩效的重要途径；4、降低政府管理成本，加强财政、预算管理，是提高行政绩效的重要环节；5、加强行政法制建设，惩治腐败是提高行政效率的重要保证；6、运用现代管理

手段，建设电子政府是提高行政绩效的重要保证；7、加强公共行政的教育和培训，提高公务员素质是提高行政效率的基础性工程。

## 第十一章 机关管理（略）

## 第十二章 公共财政

**理解公共财政最核心的地方在于要知道它不等于普通的财政管理，而是要与市场经济模式相匹配的国家财政模式，是目前我国财政体制改革的目标。**换句话说，中国现在的财政管理还是传统计划经济下的模式，还不是公共财政，要向公共财政前进。如果用最简单的话概括公共财政的话，它其实就是说政府花的每一分钱都要受到老百姓的监督，每一笔钱都要合理地根据所要解决的具体问题合理的配置，不能乱收钱，更不能乱花钱，即要正确地花钱、把钱花到正确的地方。本章可以和上一章的绩效管理结合起来，比如有些地方在实行绩效管理的过程中，仅仅让下级达到一定绩效，却不给他们配备足够的财政资源，导致地方要么完不成任务，要么变着法地搜刮民脂民膏，这就违背了公共财政，没有把财和事有机统一起来。

### **热门考点：公共财政的含义；预算编制的原则；**

公共财政是与市场经济模式相匹配的国家财政模式，是目前我国财政体制改革的目标。

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，既表现为公共财政的作用也表现为公共财政的职责和责任。（政府能力很大一定程度上通过公共财政体现出来，政府职能的扩展，政府影响力的扩大都跟公共财政的扩张有直接的分不开的关系）

### **公共财政的三大职能：资源配置，收入分配和经济稳定发展**

1. 资源配置功能：对于不能由市场提供的产品，政府通过国家预算来提供，进而对整个经济资源的使用方式
2. 收入分配功能：在一定程度上纠正市场机制带来的分配格局，维持分配的公平。主要通过按照支付能力原则设计的税收制度和按照受益原则设立的转移支付制度。
3. 经济发展功能：目标在于充分就业，物价稳定和国际收支平衡

## 国家预算

1. 国家预算往往体现了政府的财政政策（这可以看作是预算与财政的关系）：扩张，紧缩，平衡。国家预算的编制是国家制定收支计划的安排，预算的执行是财政收支的筹措和使用的过程
2. 国家预算的分类：单式预算和复式预算；增量预算和零基预算
3. 零基预算是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，而不考虑上一年度各项支出基数的一种预算编制方法，比较科学合理，既满足实际需要又摒弃上一年度预算中不合理的部分，但是编制成本较高。
4. 国家预算的原则：公开性，可靠性，完整性，统一性，年度性
5. 程序：预算编制，预算执行，预算调整（未经人大批准，不得调整），决算

## 第二节 公共财政支出

1. 分类：购买性支出和转移性支出；还有其他分类方式，不重要
2. 公共财政支出的原则：经济效益原则，公平原则，稳定原则
3. 公共支出的膨胀法则：瓦格纳定律
4. 公共支出的成本收益分析：（这一点对于建立中国的公共财政，有着很重要的作用。因为传统的计划经济不怎么重视财政资源的合理科学的利用，没有形成自觉进行成本收益的计算的习惯）规模适当，结构合理都是为了实现收益最大化

## 第三节 公共财政收入

1. 收入来源：税利债费
2. 税收的定义：强制性，无偿性，固定性
3. 税收的要素：纳税人，纳税对象和税率
4. 税收的原则：公平，效率
5. 税制结构：按一定原则设立的税收体系，核心是税种的配置，税源的选择及税率的设计

## 第四节 公共财政政策

税收政策，支出政策，预算政策，国债政策等构成

### 公共财政政策的分类：

1. 自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策  
自动稳定的财政政策是指那些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策。主要表现在税收的自动变化；政府的转移支付；

相机抉择的财政政策是指那些需要外力才能对经济作用产生作用的政策

## 2. 扩张性财政政策，紧缩性，均衡性

**扩张：通货膨胀性财政政策**（加大投资就等于加大了流通中的货币量，所以具有通货膨胀的性质），**减少税收**（减少税收无疑有利于鼓励生产者投资）和**扩大财政支出**，**扩大投资**，刺激社会总需求增加。**紧缩：盈余性财政政策：增加财政收入，减少投资支出来抑制社会总需求**

### 财政赤字：

弥补赤字的方法：动用结余，银行贷款（会造成货币总量的增加）和发行国债（仅仅是货币资金的再分配）

### 财政政策与货币政策结合：

同样，货币政策也是由扩，紧，平三种。货币政策对投资影响较大，财政政策对消费影响更大。两者要好好搭配，往往一紧一松。或两者都平衡。（全是废话）

## 第十三章 依法行政

**本章的直接可靠性不强。在理解的时候可以 and 行政法学适当结合，当然考试的时候它俩并不在一个科目里。**

### 热门考点：依法行政的理论渊源；

依法行政作为一种重要的政治思想和法律原则，缘起于资产阶级反对封建统治的斗争中，形成于资产阶级掌握国家政权之后，发展于自由资本主义过渡到垄断资本主义之时。

**缘起：**这一时期的依法行政思想内涵最窄，要求一切政府行为都必须符合法律的规定

**形成：**为突出行政权力，依法行政的概念被泛化，行政机关限制人们的权利或使人们承担义务时必须要有法律依据，其余由行政机关自行决定。这就是所谓的人民权利义务的“法律保留”。

**发展：**更普遍地突出政府地位强化政府职能。一方面为了满足垄断资产阶级的权力愿望，一方面顺应法律有限人事无穷的现实要求，以致后来发展到行政国家（**阶级逻辑与社会逻辑**）

所以，依法行政的含义出现了前所未有的宽泛化：只要不违反法律规定，行政机关就可以自行裁决。这就是依法行政的消极的界限。

### 资产阶级革命以来资本主义依法行政理念的发展的特点：

1. **行政职能地位提升**: 各主要资本主义国家都经历了重视强调立法高于一切到突出行政职能地位变迁的过程。这是前文提到的阶级逻辑和社会逻辑作用的必然结果。
2. **依法行政含义泛化**: 依法行政的涵义不断地宽泛化, 但基本的宪政原则并没有改变, 主要是法的范围, 内容, 形式等的变化
3. **行政权力仍受到限制**: 行政机关权力的强化被置于三权分立的制衡框架之内而不能为所欲为 (其实第一条和第二条是一个意思, 这种表述是典型的“正反说”)

### 第三节 依法行政的理论基础

依法行政的理论基础由三个部分构成: **思想源流, 法政基础和社会基础**

1. 思想源流: 资产阶级在反封建过程中提出的自然法理论和契约理论
2. 法政基础: 资产阶级国家构建中的三权分立与权力制衡制度
3. **社会基础: 资本主义经济的基本原理和市场经济规则**

自然法理论: 人是自然和理性的动物。自由和财产是人的本性, 专制制度的特征在于它违反人性和理性。契约论: 人们为克服自然状态的不便而结成国家保护他们的财产

社会基础: 私有财产神圣不可侵犯是资本主义的最高和根本的信条。资本主义经济特性和依法行政的内在联系表现在三个方面: **财产私有制, 市场竞争, 管理理性化**。有了这三点, 才分别有了防止政府行为侵犯私有财产, 法律面前人人平等, 理性化政府治理的原则, 结合起来基本上就是依法行政的内容。

### 第三节 依法行政的制度基础

**资本私有的内核演化成个人独立的自主权和社会权利的扩散因而与强调集中的中央集权格格不入, 所以分权成为普遍的现象和必然的要求。资产阶级以其极其虔诚的心情将三权分立的体制和依法行政的原则看作神圣不可侵犯的**

**行政权的特性: (联系前面对行政权力的特征) 公共性, 手段性, 自主性, 一元性, 时效性, 膨胀性**

1. **直接性, 广泛性, 具体性**: 在与公民与社会关系上, 政府行政机关是最直接最经常最广泛最具体的, 因而有了最大的侵权可能性
2. 和其他两权的民主决策不同, 行政权力的首长负责制使其具有强烈的**扩张性侵犯性和排他性, 渗透性**等不良特征
3. **结合性** (便于记忆的命名, 无意义): 行政权力与行政事务的结合使它具有更大的扩张性

4. **自由性**：法律规定的原则总是有限的，并且通常是模糊的和有争议的，这样就给了行政权力自由空间

依法行政的原因（考试时如果问到依法行政的原因应该分不同的社会性质来答，注意两者的相通之处和区别之处）

1. 与资本主义经济的诸要素相结合：保护私有财产和**市场经济**的基本原则
2. 与资产阶级民主**自由平等**的观点相吻合
3. 在政治体制上与**三权分立与制衡**相吻合
4. （加上行政权的特性）

另外两个问题：

1. 分权与制衡的终极目的不是在于“分”而是在于“合”，在于维护资产阶级国家主权的完整和统一。政党权力处于法外制度的中坚力量起着以一治三的作用
2. 如何看待依法行政与社会主义市场经济的关系问题，根据社会主义市场经济的客观需求转变政府职能是摆在中国面前的理论与实践问题

## 第十四章 行政行为

### 热门考点：行政行为的合法性和合理性

符合法律和在实际的公共行政管理过程中切实有效，是行政行为的**核心问题**。即合法性和有效性

行政行为的**概念**：

广义：行政主体所实施的全部行政管理活动的总称

狭义：行政主体在行政管理活动中所实施的能**直接发生法律效力**的行为

构成要素：主体，客体，内容，形式，依据

行政行为的特点：组织性（行政行为非个人行为），关联性（各行为主体活动的相互影响性），强制性，妥协性，适应性

种类（无实际内容）：法律行为（与当事人共同做出）与准法律行为（根据事实做出）抽象行为与具体行为；羁束行为和自由裁量行为；无附加条件和有；单方行为，双方，多方

### 第二节 行政行为的**功能**

**维护功能；监管功能；裁判功能，服务功能，发展功能**

维护：对内维护（维护社会稳定，法制观念之类），对外维护（国防建设，安全意识培养之类）；服务：面向社会的服务和面向特定群体的服务

## 第三节 行政行为的基本方式

行政行为的基本方式：行政执法行为，行政合同行为，行政司法行为

1. 行政执法行为：行政检察；行政决定（行政许可，行政奖励，行政处罚，行政强制执行）
2. 行政合同：订立方式：招标，拍卖，邀请发价
3. 行政司法行为（行政行为主体按照准司法程序审理特定的具体案件，裁决特定的行政争议的活动）：行政调解；行政裁决；行政复议

## 第四节 行政行为的合法要件

包括实质要件，形式要件和生效方式

1. 实质要件：合法的主体；不超越法定权限；职务行为；内容合法；意思表示真实
2. 形式要件：符合法定的形式要求、程序要求、时限要求
3. 生效方式：即时生效；告知生效；受领生效；附加条款满足生效

行政行为的**功能**：维持；管制；裁判；发展

## 第三节 行政违法，行政不当和行政法律责任

不合法的行政行为叫行政违法，不合理的行政行为叫行政不当

# 第十五章 法制行政

**法制行政偏重于法律在法制监督上的制度功能，而依法行政强调法律在行政管理活动中的**  
**一种理念或者价值观。**

**热门考点：基本原则；行政监督的机制；参见周志忍论文：《自律与他律》**

## 法制行政的基本原则

1. 一切行政行为**不得与既定的法律和行政法规相抵触**
2. 行政**命令不得代替**应以**法律**规定的诸事项
3. 行政**裁量必须适合法规和适当**
4. **矫正与制裁**：通过对不法行政的监督和矫正来保证国家和公民的利益，包括对受害者的行政救济和追究行为人的或机关的行政责任

## 现代法治行政的特征

现代法治行政是进取的，有为的，发展的行政（这与现代行政精神是相一致的），是法制主义与灵活适应相统一的行政，是维护法律制度和推动社会进步性一致的行政，是运用法律原则为全体国民服务的行政（真够理想主义的）四个主要特征

1. 与民主自由相互促进：依法行政以民主自由为基础，民主自由以法制行政为界限
2. 是积极主动的行政，有广泛的行政立法，行政司法和自由裁量权
3. 包括行政立法和行政司法
4. 包容行政裁量：行政裁量权是现代政府行政权的核心所在。现代行政裁量的内涵是在法制的基础上充分施展政府领导和管理政务的特有效能。（漂亮话）

**监督行政（法制行政）的三种方式：行政监督，（国家）法制监督，社会监督（自己根据标题概括）（监督行政是指对行政权力进行监督，而行政监督是一种监督方法）**

**行政监督的内涵：**

1. 它是一种制度，通过监督权的有效运用，来保证法律行政决策的全面和有力的贯彻执行
2. 它是一种管理功能，即通过人财物和失控的最佳配合，改进工作方法，提高行政效率
3. 它是一种工作方式，即通过有效的启发激励和督导来调动工作热情
4. 它是一种管治功能，即通过对不法或不合理的行政行为的纠正、惩戒促进行政人员为国民服务。

**具体而言，**

1. 行政监督是行政组织内部的某些人对另一些人的了解协助，指导控制。（所谓了解与协助，本身就是一种影响和控制）一般是行政上级或主管对下级工作的监督。包括以下几种类型
2. 一般监督，职能监督，主管监督，特种监督
3. 行政监督的功能：了解；领导或指导；纠正与制裁；奖励或激励
4. 这几种类型根据监督的主体和特性不同进行分类，下面是具体的行政监督的方式  
工作分派；工作报告；工作指导；工作管制（对照工作计划了解工作实况，并根据实际需要作适当调整）；工作检评；专案调查（针对不当行政行为）

**行政监督的内在机制：组织机制和心理机制（还是从组织和个人这两个层面说明的）**

1. 行政监督的核心问题：一个是确保行政责任，一个是提升行政效率。行政监督的意义在于通过内在机制完成监督行政，本质上属于自律机制。
2. 内在机制就是自律机制，而自律机制包括制度机制和心理机制。发展的方向应该是二者



的融合，即制度机制的心理化和心理机制的制度的化。

行政监督的内在机制的意义在于：

确保行政责任；维护政令统一；提高行政效率；保障行政规范

组织机制：这种机制产生于行政组织的规范化和制度化，并通过组织的管理表现出来。管理水平的优劣直接关系到行政监督的组织机制的有效性。

行政监督的基本组织条件主要包含以下几个方面：（换句话说如何从组织层面完善行政监督）

1. 建立符合国情和行政管理规律，体现行政职能的行政管理体制

如果从这个角度概括西方 70 年代改革的主要做法，可以概括为：

- 1、修改组织法调整和**精简**行政机构，强化法律手段的行政监督
- 2、某些政府职能转移给**社会团体**，明确政府职责
- 3、放弃**国有企业**，将某些部门和职责并入**私企**
- 4、**权力下放**，给**地方政府**更多自主权

可以这样记：除了三种市场工具外，加上精简机构和权力下放，即补充了机构的改革和中央地方关系

2. 建立和完善行政监督制度

3. 实行分工负责权责一致的管理原则和管理方法

4. 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更灵活，主要通过**良好的组织气氛和成员良好的精神状态**实现。这方面的内容可以和组织文化结合起来

心理机制的必要性（解决组织机制来不及解决和解决不了的问题）

1. 组织机制往往落后于现实行政的发展，需要心理机制的补充
2. 行政职能的扩展对行政监督提出更高要求，使得心理机制的作用凸显出来
3. **防止单纯的技术行政，应重视政策法律等的思维方式（事实上在说专业文官专政的弊病）**
4. 防止**特权观念和小团体观念**（也是一种目标替代）

心理机制的实现方式：行政责任认同感；职业道德；机关气氛；行政技能

### 第三节 法制监督

这里的法制监督是国家法制监督的简称，对立于社会法制监督和行政内部监督，指的是其他**国家权力机关对行政机关的监督**。所以法制监督具有主体，对象，性质，程序和目的上的特

征（自己就可以概括）

**法制监督的主要形式：立法监督；司法监督；检查监督；党的监督**

立法（机关）监督：立法权；财政（预算）权；监督权；弹劾权；条约权

司法监督：违宪审查；审理和判决行政诉讼案件

检查监督：与司法监督的消极监督不同，检查监督属于积极监督的形式，当然也就不免滥用职权

党的监督：资本主义国家不论，社会主义国家的党的监督是国家法制监督的特殊甚至是主要组成部分。主要是立法的监督和官员的监督，前者是指以自己的意志制定宪法，后者是政府官员本身是执政党员。

行政诉讼：国家法制监督的一种特殊的，有效的方式。

## 第四节：社会监督

### 社会监督的涵义

社会团体和公民的，非规定性和非程序化的，非正式的监督

### 社会监督的特征

一种政治权利；一种法律制度；一种社会责任；一种民主意识

### 社会监督的主体和主要形式

社会舆论；公民批评；公民投票；压力集团；**地方自治制度**

社会舆论：以言论和出版自由为基础，以新闻报道为主要形式的社会舆论监督是监控政府行政活动合法性的有效力量。

公民投票：全民公决

### 最后一个问题：法制监督和社会监督的局限性

1. 行政裁量行为范围和种类扩大，居于主导地位，外部监督常常徒有其表
2. 行政事务的复杂化和技术行政的发展使外部监督不得不自我克制
3. 立法机制自身无效率，只能放任行政裁量
4. 阶级逻辑，垄断财团的需要

## 第十六章 行政责任（责任与效率相对，是公共行政的两个重要价值）

**本章是核心章节。**

热门考点：行政责任的含义；把行政责任和行政权力结合起来考权力

## 与责任的关系

### 第一节 行政责任概述

1. 从地位说：行政责任是人类社会政治法律思想和制度发展史上间接民主阶段的历史产物，又是近代国家责任政治的产物，是国家行政管理制度的重要组成部分，是判断一个政府对社会进行良好治理的重要标志，也是当代中国国家行政管理体制改革的基本诉求。（经典段落，必背）
2. 从概念上说：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公共责任。（这里的授权者指的是公民。也就是说政府对公民负有责任）

### 行政责任的涵义

1. 应为与不应为行政责任
2. 广义和狭义行政责任
3. 政治与行政责任
4. 国家责任与个人责任

行政责任的含义（行政责任的含义从根本上是由国家的宪政体制决定的，下面讲到的两点其实是从现代行政现象出发来论证行政责任在现代行政中的特殊意义）

1. 行政权能的扩展——具体表现在三个方面
  - 1、委任立法权和行政司法权使得政府扩大了行政立法和司法行政的范围和种类
  - 2、利用宪法对政府职能规定的抽象性，扩大行政自由裁量权
  - 3、加强对国家经济和社会生活的干预，在扩大国家社会职能的名义下扩大自身权能行政职能扩展带来的一系列问题：
  - 1、制度逻辑：与三权分立，天赋人权，普选制等民主制度相冲突
  - 2、社会逻辑：政府与特定利益集团的结合有碍于社会公正
  - 3、阶级逻辑：垄断资本要对政府限制以维护利益均沾和各自的特殊利益
2. 政府自身的变化

政府权力和职能明显扩展；行政管理方式日益繁多；组织结构和权力再分配更复杂

综上所述：行政权能的扩展带来的一系列问题要求人们既要充分地发挥富有灵活性和机动性

的行政权的作用，又能维持基本的三权分立相互制约的国家权力结构和民主精神，核心也就是在新的历史条件下确立和确保行政责任的问题

## 行政责任的历史演变

1. 资本主义社会以前行政无责
2. 资本主义国家行政责任：自由资本主义时期和垄断资本主义时期  
自由资本主义时期：部长责任和个人责任  
垄断资本主义时期：制度化的行政责任

- 1 由宪法加以原则规定，具有宪法效力
- 2 行政法的出现
- 3 行政责任概念的完善

西方国家行政责任制度的最终确立具体表现在以下几个方面：

- 1、宪法和法律的对行政责任的完全肯定，集体责任和个人责任并存
- 2、否定了国家豁免说
- 3、行政责任发展成为一项概念明确，法理系统，制度完备，程序健全的政治法律体系

## 3. 社会主义国家的行政责任

我国有明确的行政责任的宪法原则，但缺乏宪法原则指导下的法律法规和实施办法程序（重点内容，必背）

- 1、在法律制度上，缺乏完整的确立和确保行政责任的体系，没有配套成龙，分门别类的具体法律法规，使得现实行政实践中行政责任留于形式化的宪法原则
- 2、在理论研究上缺乏完整清晰的概念和较长远理论规划，无法建立对行政责任制度建设的指导意义，在实践上容易混淆正当公民权利和共产主义精神之间的界限，也就是容易以国家至上和集体之上的观念否定个人的利益与要求（国家豁免说的影响较严重）
- 3、在体制结构上，党政不分，以党纪代替国法，以党的行为代替政府行为，容易导致政府责任无法界定
- 4、政府内部，机关部门之间，工作人员之间权责界定不清晰，未形成权责明确一致的关系。

## 第二节 行政责任的基本范畴

### 行政责任的特征

责任；义务；任务；理论；制度；监控体系

1. 责任：行为责任；政治责任；法律责任
2. 义务：行政机关对立法司法承担义务；下级对上级承担义务
3. 任务：义务的履行通过具体任务的完成来实现
4. 理论：自身的发展脉络（见上文）
5. 制度：制度化的手段约束政府及其官员行为
6. 监控体系：外力约束力支撑的群体行为，核心在于监督

**行政责任的内在实施条件：**表现为行为主体的权利

既然行政责任的含义在于承担义务，完成任务，那么对应地，它的实施条件就是相应的权利：

1. 基本权利：人格保障权；身份保障权；职务保障权；
2. 一般权利：公民请求权；行使职务了解权；执行公务保障权；行政裁量权；自由申辩权；  
确认事实权

**行政责任的构成要件：主体要件；法律要件；事实要件；责任要件**

1. 主体要件：须是国家行政机关或行政公务人员的行政行为
2. 法律要件：须有国家宪法和法律法规的确认，否则无法追究行政责任
3. 事实要件：须有特定的行为后果（事实），否则只有法理责任，但无法追究法律责任
4. 责任要件：国家全部承担或部分承担损害责任。一切行政责任在名义和性质上都必须由  
国家承担，但行政责任主体在具体的实践中由具体的政府机关和政府官员及被授权组织

### 第三节 行政责任的确定

**行政责任的确定：**一是指确定行政责任是否存在；二是指根据行政责任的再分配原则确定具体的承担主体

**确定行政责任的依据：**宪法；国家责任统一法典；民法和诉讼法；判例法；议会专门法律；  
地方法规；行政法规

### 行政责任的追究

1. 主体和程序性问题
2. 实体性问题：行政裁决；行政诉讼；行政惩处；行政赔偿

## 第十七章 行政伦理——公与私

**行政伦理是一个很好的切入点，回答行政学其他章节的题目可以和本章的内容结合起来。**

不过伦理的作用毕竟要靠制度才能发挥，周志忍上一个比较看重制度的人，对伦理道德的作用没有那么看重，答题的时候要注意阐明你很重视制度建设。周志忍曾经这样说过：中国人总存在英雄情结和魔鬼情结：出了一个好事，一定有一个好人，一个英雄人物把它做好的，所以我们要把这个人当作典型竖立起来，号召所有的人都来向他学习；反过来，一旦出了坏事，就一定有一个坏人作祟，一定要把这个坏人抓起来严肃处理，把尿盆子都往一个人头上扣。结果谁也不去想到底体制出了什么问题，以后遇到类似的情况还是依然犯错误。

**热门考点：行政伦理的含义；公共政策伦理；伦理的制度化**

行政管理是国家公共行政权力的行使过程，必须按照公共事务的性质和规律办事，必须以公共利益为依托，履行公共责任。行政伦理是行政权力的一种重要的制约机制。

1. 行政伦理道德问题本质上是对行政活动的对错，好坏，是非，善恶的判断，是价值问题
2. 19世纪，行政学产生之时与伦理学有密切的关系，也就是说价值色彩较浓厚，不过到20世纪时行政学的价值色彩明显式微，但20世纪70年的兴起的新公共行政学使得伦理道德问题的研究在行政学领域重新翻荣。
3. 20世纪90年代随新公共管理的普及而来忽视伦理道德问题，恰恰是新公共行政学的批评对象。这批评也是行政学发展的动力之一。

## 行政伦理的涵义

1. 是一种关于公私利益关系的观念体系：维护公共利益是公共行政管理最根本的伦理诉求
2. 是一种关于权利义务关系的规范体系
3. 是一种关于政府管理的价值体系：从个人到组织包含几个层次：公务员个人的道德；行政管理的职业道德；行政机构的组织伦理和行政过程中的政策伦理等等
4. 是关于行政管理职业规范的范畴体系：行政理想，行政态度，行政责任，行政纪律，行政良心，行政荣誉，行政作风
5. 是行政权力的一种内在约束机制：自律机制；——良好的行政伦理可以树立政府在公众心目中的良好形象，获得较高的社会支持与服从
6. 是一种特定的行政文化层面：行政主体在实践中不断创造和锤炼自己的文化氛围，持续的道德积累可以形成伦理风尚

## 行政伦理关系：

1. 个人之间的；组织与个人之间的；组织之间的；行政人员与社会之间的；政府与社会之

间的

2. 其中，政府与社会之间的伦理关系研究常常被忽略，而新公共行政学开辟了这一领域。

主要体现为公共政策的伦理含义，即如何实现公权与私权，政府意志与公众利益，政策与集团之间关系的和谐

**第二节：行政伦理的结构与功能**（相对于上面的内涵，这里是外延）四个层面：

**公务人员的个人品德；行政职业道德；公共组织伦理和公共政策伦理**

**公务人员的个人品德：**思想态度和思想品德（乐观，勇气，仁慈的公正）

**行政职业道德：**行政为民；奉公，守法，忠诚，负责

**行政组织伦理：**程序公正；组织信任；民主责任；制度激励

1. 程序公正：为了防止目标置换
2. 组织信任：内部的信任和公民对行政组织的外部信任共同构成良好的利益达成机制
3. 民主责任：是公共行政组织伦理的中心内涵，包括政府法理的合法性，透明性，回应性以及不同社会价值之间的协调

**公共政策伦理：**

1. 从某种意义上说，公共政策伦理很大程度上不是政策本身的伦理，而是政策所涉及的不同社会群体的社会价值的选择伦理。
2. 公共政策伦理公共利益与个人偏好之间的伦理，包括公共政策目的和手段之中的伦理。利益分析和价值分析是两个方向
3. 目前涉及公共政策选择的伦理观主要有四种：功利主义；普遍主义；公平正义论和个人自由论
4. 与政府现实政策最为相关的伦理是功利主义，罗尔斯是功利主义的重要反对者

**第二节 行政伦理制度化**

由于行政伦理本身的困境，伦理失范的现象并没有避免，行政伦理本身的制度化是当代社会的必然选择，而在当代，行政道德立法是行政伦理制度化的核心内容。

行政伦理失范的含义

1. 本质上说，行政伦理失范就是**行政权力的异化，公共行政公共性的缺失**（进行非公共的活动，实现非公共的利益），联系本笔记最开头的一段话。
2. 定义：行政伦理失范是指在行政权力的运用过程中，行政主体置行政伦理的规范和原则于不顾，损害公共利益，假公权以济私利，导致公共权力的滥用和腐败

行政伦理的困境，也就是较难避免的**行政伦理失范的发生机制**

1. **个人层面**：行政管理角色的冲突：在公私利益面前面临的道德冲突；多种义务之间的道德冲突
2. **个人与集体层面**：集体行动与个人选择之间的冲突：当某一个公务员个体从普遍主义的道德责任出发去反对错误的集体行动时
3. **组织层面**：公共机构的代表性和自主性之间的冲突：自主性可能发展为自利性的冲突；代表性要求与社会的脱离又不得与社会相联系的冲突
4. **政策层面**：公共管理的目的与手段之间的冲突：大量不道德手段冠以公共目的之美名（肮脏之手）：支配性的善和公职的傲慢在起作用，政治理性以其合理的方式推翻最严肃的道德思考。这通往奴役之路并无任何狰狞的面孔，但是足以毁灭一切身心。

## 行政伦理的管理

行政伦理管理在全球出现并逐步展开，但实施较为困难，行政伦理制度化已经成为 21 世纪行政伦理管理的普遍趋势

## 行政伦理立法

1. 行政伦理立法是行政伦理管理和行政伦理制度化的重要工具，并且被 20 世纪的行政实践证明其对公共服务水平提高的贡献，正处在推广之中。
2. **行政伦理立法主要有两个内容：行政职业道德规范的界定和行政组织伦理的保证机制**

## 第十八章 现代政府能力

**政府能力是核心章节。**不过说实在的，出题老师周志忍更喜欢考与制度有关的东西，他认为只要制度建设完成了，其他的一切都好说，中国最缺的就是制度。这一点和本书的作者张国庆是不一样的，张国庆是一个浪漫的人，他对政府能力是很看重的，要是他出题，必然大考特考政府能力。不过话说回来，无论如何本章的可考性都很强，要特别重视。

**热门考点：政府能力的内涵；政府能力的构成；政府能力与社会发展的关系；**

### 第一节 现代政府能力的缘起

**塞缪尔·亨廷顿**：国与国之间最大的政治分野，其实不在于政府的组织形式，而在于政府的有效程度。从一定意义上说，这里的有效性就是指政府能力。



## 一、政府能力的重要性

1. 历史反复地证明，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. 对发展中国家而言，由于广泛存在的政府公共物品供给能力低下的现象，政府的有效性  
就具有更紧迫的意义。政府能力的弱化和政府公共政策质量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

## 二、政府能力问题的现实缘由

1. 罗斯福新政和东亚经济奇迹的经验分析。
2. 后发展国家在现代化起步的时候由于不存在先发展的国家内蕴发育而成的政治经济分  
化，即政府与市场分离的社会性结构，因此，从一开始就面临着两难的抉择：一方面，  
它要运用权威推行现代化改革，另一方面又要适时地建立一种新的控制体系去削弱自身  
的权威。而东亚国家解决这种两难困境的方法就是突出政府权威作用于强调市场调节并  
存的发展道路，也即适度政经分离的发展道路。
3. 冈纳·缪尔达尔：只要一切都交给随意发挥作用的市场力量去处理，那么由于积累的因  
果循环，一个在生产率和收入上占有优势的国家将趋于更具优势，而一个处于劣势水平  
的国家则倾向于被保持在原有水平，甚至进一步恶化
4. **东亚国家适度政经分离的发展道路可以解释为有效处理了以下几对关系：**  
政治与经济：强有力的，得到社会普遍认同的政府官僚集团  
政府与市场：有组织的市场经济体制，政府与市场机制的结合  
传统文化与现代化：资本主义精神与传统文化的统一  
政治家集团与专业技术群体：大批专业技术人员在行政管理中发挥重要作用  
国家与社会：在经济发展基础上实现了较公平的分配和社会整合

## 三、东亚金融危机与政府能力

1. 虽然不能因为这场危机断言东亚的发展模式已经失败，但它表明在这些国家和地区的高  
速发展的历史进程中，确实内蕴和隐含着一些重大的政府能力直接相关的公共政策问  
题。
2. 这一方面表明政府的理念、体制、能力，距离信息时代的客观要求还有明显的差距，另  
一方面又要求政府承担起克服危机，引导本国经济走出误区的历史责任。
3. 唯一的出路就在于政府行政改革（包括政府职能的转化，政府角色的重新定位，政策工

具的创新，政府内部的流程再造，政府治理的公私伙伴关系等)

## 第二节 现代政府能力的内涵

政府能力的内涵和外延既与制度、体制等国家法政规范相关，由于社会整体氛围、国民一般价值取向相关，还与历史文化传统、官员普遍素质等等因素相关

### 一、政府能力的一般含义

政府能力是国家能力的一部分。从公共行政学的角度讲，政府能力是指行政机关通过正确地制定和有效地执行公共政策，动员社会力量和资源，提供公共服务并维护社会秩序，进而在比较的意义上促进国家健康发展的能力（根据张老师的定义简化而来）

### 二、政府能力的特点

张老师在这里提出了宏观公共行政能力的概念。由于人们事实上无法直观政府的内部运作，所以只能从其外在的行为及社会效果来判断它的强弱，这就是所谓宏观行政能力。

### 三、政府能力的相关性

1. 现代政府的宏观行政能力与**政府职能**相关：职与能互为表里。所谓两个提升：提升综合国力提升国民生活质量，以及有效地解决其他社会问题的能力
2. 与**公共行政权力**相关：权力是职能的基础。公共行政权力要考虑的主要是政府能够做什么，不能够做什么的问题。
3. 与**公共选择**相关：政府选择作为和不作为的能力。宏观公共政策的质量是政府宏观公共行政能力的核心问题

## 第三节 现代政府能力的构成

现代政府**宏观能力**的适用范围在理论上与政府面临的公共政策问题相一致，简单地说就是四大问题：生存和发展问题；国民生活质量问题；社会公平公正问题；国际竞争和国际关系问题。从而，在**中观上**，政府能力有三个方面构成：经济管理能力；政治和社会管理能力；行政组织管理能力

### 一、经济管理能力（社会经济；公共财政；国际竞争）

1. **推动本国社会经济发展的能力**：经济发展是社会发展的基础，判断政府经济能力优劣的主要标准有经济增长速度，增长规模和增长内涵
2. **维持税收和保持公共财政收支平衡的能力**：公共财政对于经济的稳定与发展，社会的公平与公正都具有重要作用（公共财政的职能）什么样的财政收入和支出结构有利于经济发展和资源配置？税收应该在财政收入占多大的比重并有什么样的机构？当公共财

政和税收的结构不合理时应该如何调整？

### 3. 有效参与国际竞争的能力

## 二、政治和社会管理能力（维持秩序；社会整合；社会公正；均衡发展）

1. **维护社会秩序**：防止社会的动荡给经济发展带来的不利
2. **社会整合**：整合多元的价值和分化的利益，减少社会冲突
3. **社会公正**：社会公平问题主要表现在：社会财富的分配问题和腐败问题。其中：亨廷顿悖论：由于与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，严厉的反腐败措施反而可能增加腐败的机会
4. **均衡发展**：效率与公平的均衡；物质生活和精神生活的均衡

## 三、行政组织管理能力（应变，创新，更新）

1. 有效的反应和应变能力：社会感应能力；分析判断能力；迅速决策能力；预测结果能力
2. 适应环境发展的能力：创新发展是一个政府，一个国家，一个民族的生命力的主要标志之一，许多政府将创新形式为政府及其官员公共行政能力的基本标准
3. 改革和自我更新：改革是创新的重要方法。现代政府的自我更新能力是通过行政发展和发展行政的螺旋式前进的方式提高的。  
行政发展是以政府自身为诉求的行政现象；发展行政是以社会为诉求对象的行政现象

## 第四节：公共危机与政府能力

1. **公共危机**是一种具有非常态的、高度不确定性和威胁性的，造成了较大的生命财产损失，引起了广泛的社会恐慌，破坏了社会价值体系和社会关系的状态或事件。
2. **公共危机的四个要件**：生命财产损失、社会恐慌、社会秩序失范，正常的社会关系扭曲、对政府的信任危机
3. **危机管理**：从最宽泛的意义上讲，危机管理就是政府应对公共危机的系统安排。
4. 它包含以下内容：时间周期序列（在危机前后的不同应对）、法律规范、领导体制和政府组织体制、4R 危机管理（reduction, readiness, response, recovery）、公民危机教育

## 第十九章 当代中国行政改革

**本章是个十分热门的话题，热到像一个烫手的山芋一样。总之你答题的时候，最核心的地方就是要指出：行政改革并不仅仅是机构调整，更多的是权力的制衡、协调搭配机制的完**

善。这一点继续参阅周志忍论文：《大部制不堪承受之重》。

## 热门考点：大部制；当代中国行政改革的核心问题

新中国自建国以来进行了多次行政改革。整体上看，这些变革基本上围绕中央地方关系、调整国民经济结构、调整社会管理重点进行的。最基本的表现形式则是调整机构和精简人员，以及后来的转变政府职能。这些改革在加快经济建设，稳定社会生活方面起到了积极的作用，但并未完全取得预期的效果，而在某些方面则强化了管理体制上的某些弊端，形成了精简——膨胀——再精简——再膨胀的恶性循环。

### 第二节：当代中国行政改革界说

1. 包含行政体制与行政制度两个紧密相连的概念。前者是指经由宪法和法律确定的，具有基本社会公信力的行政组织形态。后则是指以一定的政治思想，法律思想和管理思想为原则为前提的，各权力主体之间的关系形态或关系模式。
2. 广义的行政改革在范畴上接近于广义的政府改革。在实施上，要求政治、经济、行政三大体制改革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分条件。而狭义的行政改革就是指以国家行政机关为中心的公共行政系统改革
3. 一方面，我们应明确行政改革的属性，不能一味强调它的技术属性或策略层面，而忽视它与政治体制改革的从属关系或割裂二者的内在联系，失去改革的目的。另一方面，应该认识到二者是可以并行进行的，而这种既联系又区别的关系恰恰是与国家的阶级属性和社会属性相统一的两重性质相吻合的。
4. 属于第一个层面即法理与法律的主要问题有：
  - 1、政府的法定地位问题：一是政府与其他权力中心尤其是与执政党的关系问题；二是政府与社会其他公共权力的关系问题
  - 2、政府的基本职能：政府履行什么样的职守，对经济发展、社会强盛、国民富足等应承担的性质的性质、范畴和大小的问题
  - 3、公众对政府行政管理的参与
5. 属于第二个层面即管理思想和技术方法的主要问题：
  - 1、调整行政组织
  - 2、提高行政效率
  - 3、强化首长负责制

- 4、扩大行政性分权
- 5、提高政府公务员专业水平
- 6、改进行政技术

## 当代中国行政改革的核心问题

一言以蔽之，当代中国行政改革的核心问题是行政权力的重新定位于划分问题。其中两个问题尤为重要：行政权力与政府职能；行政权力与依法行政

### 基本价值选择包括三个方面：

#### 一、市场经济是经济基础：

1. 市场经济是公平竞争，等价交换的自由竞争经济。政府是市场规则的制定者和执行者。这要求我们公转变行政观念，实现政府与市场的功能性分离；实现政府职能的公共化，政府政策公平化，维护市场秩序；充分尊重和保护经济法人的主体地位，促进公平竞争。从计划经济走向市场经济，回归凌驾于社会之上的公共权力主体地位。
2. 市场经济是以法制为基础的规则经济，政府要建立必要的市场秩序，以行政责任为核心的政府自律制度，以公正司法为保证的司法制度；以社会报道为主要形式的社会舆论监测监督制度，根本在于确保依法行政
3. 市场经济是以利益为导向的经济。政府要肯定这一导向的合理性，依法保护个人和经济主体的劳动所得，同时处理好公平与效率的关系

#### 二、制度创新是改革路径：

1. 政府改革与制度安排：（制度的全方位理解：就国家形态而言，制度是由宪法、法律、法规等构成的正式规则和由风俗、传统、习惯构成的非正式规则的总和及其实现机制；就功能而言，制度是全社会的游戏规则，是大家必须遵守的规范；就形成而言，制度是制度安排的结果）制度是稀缺的资源，是政府公共物品之一。
2. 政府改革与制度环境：政府改革总是在一个大的制度环境下。而最基本的制度环境就是国家的宪政体制，它决定着政府改革的方向和基本价值选择。从这个意义上讲，政府改革是要在既定的宪政体制环境下有效的改变。
3. 政府改革与制度创新：制度创新在广义上讲是组织行为的变化，是组织与环境的关系变化，以及支配上述行为与环境的规则的变化

#### 三、政府能力是行为诉求。

## 第二十章 西方国家行政改革的理论背景

后面的几章其实都是在讨论一个问题，即西方的各种改革以及其延伸出来的各种理论，每一个理论都要好好看，特别要重视的，也就是常考的几个理论是：（按热门程度排序：新公共管理；新公共行政学；新公共服务；公共选择理论；新自由主义经济学）

### 一、新自由主义

1. 地位：新自由主义是一个庞杂的理论体系，却构成了西方乃至世界 20 世纪 70 年代到 90 年代政治哲学和政治经济学的主导话语。在公共政策选择层面上，英美两国的右翼党派执政的政府，是新自由主义及其模式的最积极推进者。
2. 概念：一般意义上而言，新自由主义是在亚当斯密的古典自由主义基础上建立起来的强调市场导向，主张贸易自由化、产权私有化、价格市场化以及由此基础上的全球化意识形态的理论和思想体系。在本质上是资本主义全球化意识形态的右翼理论表现。
3. 内容：新自由主义在经济理论上把自由主义推向极端，强烈主张自由化、私有化、市场化；在政治上坚持否定公有制、社会主义，否定政府干预在国际关系上主张以大国为主导的全球一体化，即全球资本主义化。
4. 形成和发展：新自由主义形成于 20 世纪 20 至 30 年代，在一场关于经济计算问题的大论战中登上历史舞台。大萧条和随之而来的凯恩斯时代使得新自由主义回归学院。70 年代的滞胀使新自由主义重新勃兴，并随着英美的改革而成为经济政策的主导话语。随后抛出的“华盛顿共识是新自由主义在政策上扩张的透彻体现。
5. 批评：意识形态狂热，典型的市场原教旨主义，过于极端地否定政府干预，使得弱政府不能有效地应对社会问题。对于后发国家而言，私有化产生腐败，民营化成了外国化等等一系列政治经济问题。
6. 没落：随着经济神话的戳破，人们开始重新反思公平与效率、政府与市场之间的关系问题，社会党提出了同时强调市场手段和国家干预结合的第三条道路。世界范围内翻全球化的浪潮日渐强盛，新自由主义从主流经济学的宝座滑落。

### 二、公共选择理论

1. 狭义的公共选择理论就是把公共选择的研究方法引入到公共部门来，把官员看作是追求

个人利益最大化的“经济人”，把官僚机构作为生产者纳入到公共选择理论的攻击模型，关注的重点是政府的公共管理和公共政策，因而被称为官僚经济学。

2. 所谓“公共选择”，指的是非市场的集体选择，或者“政治市场”的集体选择，即人们通过民主的政治过程决定公共物品，把个人的私人选择转化为集体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。
3. 公共选择的理论指向是在于论证政府公共政策的失败是政府本身的失败和无能引起的。它认为政府失灵的原因可以归结为以下几点：政治人的人性假定存在谬误；政府具有犯错误的天然倾向；具有低效率的天然倾向；缺乏激励；缺乏监督；自我膨胀。
4. 既然问题出在政府身上，就应该对政府进行一系列改革，如引入市场机制，引入竞争机制，建立激励机制，改革税制，监督政府等等。
5. 应该说，除了用经济人的假设和一套经济学的方法得出政府失灵的结论外，公共选择对政府面临的问题及其原因的分析并无独到之处。其独到之处在于它提出的解决问题的出路。与传统行政学致力于改革完善政府本身不同，公共选择关注的中心是政府与社会的关系；它认为“没有任何理由证明公共服务必须由政府官僚来提供”既然政府内部问题重重且历次改革都收效甚微，那么最好的出路是打破政府的垄断地位，建立公私机构之间的竞争，从而使公众得到自由选择的机会
6. 批评：经济人的假设不真实，官员并不只是受经济逻辑的影响；从纯粹的演绎出发，缺乏实证基础，并且无意地将自己引向了一个悖论：既然官员是经济驱动的，那么更无法通过机制创新来构建有效率的生产组织和市场关系；片面批评政府失灵，却对市场失灵避而不谈。

### 三、新制度主义经济学（略）

### 四、新公共管理

1. 又称管理主义，后官僚制理论，企业化政府理论等等。管理主义与公共选择的共同点是尊崇市场力量，市场作用和市场机制。两者的主要区别在于公共选择关注的焦点是政府与市场和社会的关系，主张减少政府干预，充分发挥市场力量解决政府困境；管理主义关注的重点仍然是政府公共部门内部，主张通过引进市场机制来完善政府公共组织
2. 它的基本假设是公共部门与私营部门之间在管理上并无本质差别，实践中私营部门管理更优越，因此要用私营部门的管理模式来重塑政府。
3. 具体地说，它主张改革公共部门，引入企业管理模式，建立顾客驱动，引入市场机制，

重视行政结果。

4. 严格地说，管理主义没有系统的理论体系和概念框架，这可以说是他与公共选择学派的又一个不同。后者是以新制度主义经济学；交易成本理论，委托代理理论为基础结合的独特研究方法论而形成的理论体系。所以管理主义更多地是当代公共管理的一种时尚
5. 批判：意识形态狂热（不过是新泰勒主义，新瓶装旧酒）；背离公共价值；顾客理念值得怀疑；政府逃避责任

## 五、第三条道路

1. 第三条道路是一种企图超越社会民主主义和新自由化主义的思维框架或者政策制定框架，它企图在经济发展与社会公平之间寻求平衡，在自由市场与政府干预之间寻求平衡，企图超越左与右的两难困境。只因它既不属于左，也不属有右，所以被称为第三条道路。
2. 第三条道路在经济上主张混合经济；政治价值上图超越左与右，既反对权威主义，又反对极端自由主义；在国家功能上，企图分解国家权力，不一味地强调扩张或缩减政府职能；在国际关系上反对全球化，肯定民族国家作为稳定全球秩序的一种力量的重要性；在福利国家问题上主张社会投资国家，实现社会保障制度权利与义务的平衡。
3. 批评：虚于空洞，没有方向；滑向保守主义；实质上接受了新自由主义的框架，在政策选择上也偏向让市场说了算。

## 六、治理理论

1. 和前面的一些理论关注市场不同，治理理论关注的是社会。它是一种政府与公民共治的价值追求。和新公共管理一样的是，它也不是一种严格的成体系的理论架构，而更多地是一种理念，往往成为时髦的话语。
2. 总的来说，治理理论认为政府并不是国家唯一的权力中心，社会治理的行为者应该是全社会。社会问题的解决也应该建立在一种公私伙伴关系的基础上，更多地发挥社会组织的力量，更侧重于与社会的合作而不是管制。更多地让社会力量发挥作用。
3. 主要理论：重视社会力量的多元化，更多地让第三部门提供公共服务；政府的角色应该重新定位，充当“元治理”的角色，承担指导和确立行为准则的责任，但不具有最高的权威；它倡导网络管理体系，市场原则、公共利益、社会认同之上的政府和社会的共识共治共享。
4. 批判：公共权力和社会活力的替代不现实；合作的基础的建立不可靠；全球治理值得怀疑。



## 第二十一章 典范革命与官僚制典范批判

从学科上讲，如果说前面介绍的理论大多是在政治经济学的层面上，那么本章则是主要针对公共行政学科自身的发展而言的。

### 新公共行政学

1. 主张社会正义和社会公平
2. 主张入世的，改革的，与实际进程相关的公共行政学
3. 主张构建新型的政府组织形态：传统的官僚制只关注组织内部问题，理论构成过于空洞，应当从一种完全不同的角度对行政现象进行分解，构建新型公共组织已实现社会公平
4. 主张突出政府行政管理的公共性质：政府管理区别于企业管理，不存在适用于一些组织的全称性管理科学。这与新公共管理理论的管理主义正好相反
5. 主张民主行政：尊重人民主权和意愿，反对滥用权力和行政无能，反对专业主义，强调政府信息和公共政策的公开性

### 重塑政府

**重塑：**丢弃与传统公共行政紧密相连的陈规旧俗，并期望彻底反思政府的运作

**重塑的价值标准：**企业家政府，创造最大的生产率和实效，不断野心的方式提高效率 and 效能

**重塑的政策主张：**十大原则：

1. 起催化作用的政府：掌舵而不是划桨
2. 小区拥有的政府：授权而不是服务
3. 竞争性政府：把竞争机制注入到服务中去
4. 卓有使命感的政府：改变照章办事的组织
5. 讲究效果的组织：按效果而不是按投入拨款
6. 受顾客趋势的政府：满足顾客的需要而不是官僚政治的需要
7. 有事业心的政府：有收益而不是浪费
8. 有预见的政府：预防而不是治疗
9. 分权的政府：从登记知道参与和协作
10. 以市场为导向的政府：通过市场力量进行变革

**政府再造：**就价值取向，研究对象和研究方法上而言，政府再造和重塑政府是一种理论的

两种不同表述。都是通过企业化体制来代替官僚制，创造具有创新惯性和质量持续改进的公共组织和体制，而不比靠外力驱使

值得一提的是：政府再造“不是什么”

1. 再造不是政治体制改革；
2. 再造不是重组；
3. 再造不是私有化，后者只是一种工具
4. 再造不是只重视效率，效率的目的在于效益和效能
5. 再造不是管理改革的同义语，后者只是一系列工具
6. 政府再造的五C战略：核心战略；后果战略；顾客战略；控制战略；文化战略

**本书架构：（并不完全精确，但一定程度上方便理解）**

**基础：行政职能，行政权力，行政组织**

**管理：行政决策，行政方法，人事行政，依法行政，行政伦理**

**目的：行政责任，行政效率**

**发展：公共财政，行政执行，行政改革与政府能力**

## 历年考试题目特点分析

历年行政管理的考试题型变化不大，中规中矩，注重考查对基本概念和基本问题的理解。所以复习的时候一定要注意与核心问题相关的基本概念。论述题的综合性较强，需要对整个书本的理解比较透彻，可以将前后的知识联系起来答题。所以一定要把书本弄透，把讲义背熟才行。答题技巧已经发给你们了，答题的时候可以好好参阅那些技巧，会很有帮助。当然最根本的还是我反复强调的书本。