

# 华东政法大学研究生入学考试必备系列

## 公共行政学复习笔记

### 目 录

上编：刘厚金主编《行政学概论》 .....	7
第一章 绪论 .....	7
第一节 行政学概述 .....	7
第二节 行政学的演进历程 .....	8
第三节 国家行政管理体制 .....	10
第四节 其他 .....	12
第二章 行政组织与体制 .....	13
第一节 行政组织 .....	13
第二节 行政机关 .....	17
第三节 行政体制 .....	19
第四节 行政体制改革 .....	20
第三章 行政职能 .....	21
第一节 行政职能概述 .....	21
第二节 行政职能转变 .....	24
第三节 行政职能角色定位 .....	25
第四章 人事行政 .....	29
第一节 人事行政概述 .....	29
第二节 中国公务员制度的基本框架 .....	31
第三节 西方主要国家公务员制度的基本框架 .....	32
第五章 公共财政 .....	36
第一节 公共财政概述 .....	36
第二节 公共财政支出与收入 .....	39
第三节 政府预算与预算管理体制 .....	42
第六章 公共服务 .....	44
第一节 公共服务概述 .....	44
第二节 公共服务市场化 .....	47
第三节 公共服务均等化 .....	49
第四节 公共服务量化 .....	51
第七章 应急管理 .....	53
第一节 应急管理的基本概念 .....	53
第二节 国内应急管理的研究（略） .....	54
第三节 应急管理的基本框架 .....	54
第四节 应急管理的基本流程 .....	54
第五节 应急管理的发展趋势 .....	55
第八章 电子政务 .....	55
第一节 电子政务概述 .....	55

第二节 中国电子政务建设.....	55
第九章 机关管理.....	57
第一节 机关管理概述.....	57
第二节 机关管理的主要内容（非重点略）.....	58
第三节 机关后勤事务管理与服务工作的性质与特点.....	58
第四节 机关后勤事务管理与服务改革历程及实践.....	59
第十章 行政权力与领导.....	59
第一节 行政权力与领导概述.....	59
第二节 行政权力与领导的结构与过程.....	63
第三节 行政权力配置与领导授权.....	64
第四节 行政权力行使与领导者素质.....	66
第五节 行政权力制约与领导力提升.....	67
第十一章 行政决策与执行.....	69
第一节 行政决策概述.....	69
第二节 行政决策体制.....	70
第三节 行政决策的执行.....	71
第四节 行政决策过程（补充）.....	72
第五节 行政执行（补充）.....	73
第十二章 行政工具与方法.....	75
第一节 行政工具与方法概述.....	75
第二节 公共行政的一般工具与方法.....	76
第三节 公共行政的现代工具和方法.....	77
第十三章 行政绩效管理.....	80
第一节 行政绩效管理概述.....	80
第二节 行政绩效管理系统.....	83
第十四章 行政责任与伦理.....	84
第一节 行政责任.....	84
第二节 行政伦理.....	86
第三节 行政责任与伦理建设.....	87
第十五章 行政行为与法治.....	90
第一节 行政行为.....	90
第二节 行政法治原则（重点）.....	93
第十六章 行政改革与发展.....	95
第一节 西方政府改革理论.....	95
第二节 国外行政改革的实践.....	98
第三节 中国政府机构改革的逻辑进程.....	99
第四节 中国行政改革的价值取向.....	100
中编：张国庆著《公共行政学》.....	102
第一章 绪论.....	102
第一节 公共行政学概述.....	102
第二节 公共行政学的演进.....	107
第三节 国家公共行政管理体制.....	117
第二章 行政职能.....	119
第一节 现代政府行政职能问题的由来与发展.....	119
第二节 政府职能的涵义.....	121

第三节 政府职能的构成.....	122
第四节 关于政府职能的争论.....	122
第三章 行政权力.....	123
第一节 行政权力概述.....	124
第二节 行政权力的分配.....	127
第三节 行政授权.....	128
第四节 行政权力行使.....	129
第五节 行政权力的发展和演变.....	131
第四章 行政领导.....	132
第一节 行政领导概述.....	133
第二节 领导者的人生价值观.....	133
第三节 优秀领导者的品格.....	133
第四节 优秀领导者的基本素质.....	134
第五节 领导力及其提升的含义与构成.....	134
第五章 行政组织.....	135
第一节 行政组织概述.....	135
第二节 组织目标.....	136
第三节 组织结构.....	138
第四节 组织原则.....	139
第五节 组织环境.....	140
第六节 组织变革.....	141
第六章 人事行政.....	142
第一节 人事行政概述.....	142
第二节 现代人事行政制度：国家公务员制度.....	143
第三节 现代人事行政中的职位分类.....	144
第四节 现代人事行政的更新机制：考任、退休与培训.....	144
第五节 现代人事行政的激励—保健机制：考核、奖励、晋升和工资福利.....	145
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.....	145
第七节 当代西方人事行政的发展.....	146
第八节 我国公务员制度.....	146
第七章 行政决策.....	149
第一节 行政决策概述.....	149
第二节 行政决策体制.....	150
第三节 行政决策过程.....	151
第八章 行政执行.....	157
第一节 行政执行概述.....	157
第二节 行政执行的能力与有效性.....	158
第三节 行政执行研究的线索、途径和模型.....	158
第四节 行政执行的方式.....	160
第九章 行政方法.....	161
第一节 行政方法概述.....	161
第二节 行政基本方法.....	162
第三节 行政程序.....	163
第四节 行政计划.....	164
第五节 行政技术.....	165

第十章 行政效率.....	166
第一节 行政效率概述.....	167
第二节 行政效率研究的历史与现状.....	168
第三节 行政效率测定与绩效评估.....	168
第四节 行政效率测定的方法与技术.....	170
第十一章 机关管理.....	172
第一节 机关管理概述.....	172
第二节 机关文书管理.....	174
第三节 机关会议管理.....	174
第四节 机关后勤管理.....	175
第十二章 公共财政.....	176
第一节 公共财政的职能与国家预算.....	176
第二节 公共财政支出.....	178
第三节 公共财政收入.....	179
第四节 公共财政政策.....	180
第十三章 依法行政.....	181
第一节 依法行政的历史缘由和发展.....	181
第二节 依法行政的理论基础.....	182
第三节 依法行政的制度机制.....	182
第十四章 行政行为.....	183
第一节 行政行为概述.....	183
第二节 行政行为的职能.....	183
第三节 行政行为的基本方式.....	184
第四节 行政行为的合法要件.....	184
第五节 行政违法、行政不当及其行政法律责任.....	185
第十五章 法制行政.....	187
第一节 法制行政概述.....	188
第二节 行政监督.....	189
第三节 法制监督.....	190
第四节 社会监督.....	191
第十六章 行政责任.....	192
第一节 行政责任概述.....	193
第二节 行政责任的基本范畴.....	194
第三节 行政责任的确定.....	196
第十七章 行政伦理.....	197
第一节 行政伦理概述.....	197
第二节 行政伦理的结构与功能.....	199
第三节 行政伦理制度化.....	202
第十八章 现代政府能力.....	203
第一节 现代政府能力的缘起.....	203
第二节 现代政府能力的内涵.....	203
第三节 现代政府能力的构成.....	204
第四节 公共危机与政府能力.....	205
第十九章 当代中国的行政改革.....	206
第一节 我国政府机构改革的历史沿革与发展.....	206

第二节	当代中国行政改革界说.....	208
第三节	当代中国行政改革的基本价值选择.....	208
第二十章	西方国家行政改革的理论背景.....	212
第一节	新自由主义.....	212
第二节	公共选择理论.....	213
第三节	新制度经济学.....	214
第四节	新公共管理理论.....	215
第五节	第三条道路.....	216
第六节	治理理论.....	217
第二十一章	典范革命与官僚制典范批判.....	218
第一节	典范革命.....	218
第二节	“威尔逊—韦伯范式”原则批判.....	219
第三节	“威尔逊—韦伯范式”官僚制度批判.....	219
第二十二章	政府理论创新.....	220
第一节	理论创新的进程与内容.....	220
第二节	新公共行政学.....	221
第三节	重塑政府、政府再造、撤出制高点.....	222
第四节	创新公共行政.....	223
第二十三章	修正政策与改革政府.....	224
第一节	福利国家、公共管理与改革.....	225
第二节	市场化、社会化与改革.....	225
第三节	修正政策与改革国家案例：英国、美国、新西兰.....	226
第二十四章	问题与争论.....	228
第一节	关于“企业家政府”的批评.....	228
第二节	政府职能与“钟摆”.....	229
第三节	公共行政（学）的任务.....	230
下编：杨寅主编《公共行政学》.....		231
第一章	绪论.....	231
第一节	公共行政学概述.....	231
第二节	公共行政学的产生和发展.....	232
第三节	公共行政学的学科范畴.....	234
第二章	行政职能.....	234
第一节	行政职能概述.....	234
第二节	行政环境与行政职能.....	236
第三节	中国政府职能的转变.....	236
第三章	行政组织与体制.....	238
第一节	行政组织.....	238
第二节	行政机关.....	238
第三节	行政体制.....	239
第四节	行政体制改革.....	239
第四章	行政领导.....	240
第一节	行政领导概述.....	240
第二节	行政领导的产生和结构.....	241
第三节	行政领导的职位、职权和职责.....	242
第四节	行政领导方法与行政领导关系.....	243

第五章 人事行政.....	243
第一节 人事行政概述.....	243
第二节 人事行政的历史发展（略）.....	244
第三节 国家公务员制度概述（略）.....	244
第四节 国家公务员制度的基本内容（略）.....	244
第六章 公共财政.....	244
第一节 公共财政概述.....	244
第二节 公共财政支出与收入.....	245
第三节 政府预算与预算管理体制.....	246
第七章 机关管理.....	247
第一节 原理概述.....	247
第二节 机关管理的主要内容（非重点）.....	248
第三节 机关后勤事务管理及其改革.....	248
第八章 行政绩效.....	249
第一节 行政效率.....	249
第二节 绩效管理.....	251
第九章 行政决策、实施与监督.....	252
第一节 行政决策.....	252
第二节 行政实施.....	254
第三节 行政监督.....	255
第十章 行政法治.....	256
第一节 行政法治概述.....	256
第二节 行政法治实践.....	258
第十一章 行政法治监督.....	260
第一节 概述.....	260
第二节 行政复议.....	262
第三节 行政诉讼.....	263



## 上编：刘厚金主编《行政学概论》

### 第一章 绪论

#### 【考点摘要】

本章建议掌握：行政学的由来及概念、主要研究对象、学科特点和理论渊源；古德诺的行政思想；国家行政管理的基础、主体、客体。

#### 第一节 行政学概述

##### 一、概念

行政学指研究行政现象及其规律的科学，行政学在国外也称之为“公共行政学”、“行政管理学”和“公共管理学”，这些只是对同一学科不同的表述，本质上并无差别。

##### (一) 三个角度看行政

**行政**：指国家的行政机关依法对国家和社会的公共事务及其自身事物所进行的一系列组织和管理活动。

##### 1. 政治与行政二分角度

所有的政治体制中都存在着两种基本的政府职能，即国家意志的表达和国家意志的执行功能，前者称之为**政治**，后者称之为**行政**。这就是**政治行政二分法**。

【政治行政二分法考察在考研的名词解释中经常出现，务必掌握】

##### 2. 管理或功能角度

从该角度看，一切管理都是行政，侧重从**技术**的角度看问题，如管理中包括的计划、组织、指挥、协调、控制等。代表人物为**怀特**和**西蒙**。他们认为，**公共行政**是完成国家的各个目标过程中的对人和物的管理；**行政**是实现或执行公共政策时的一切运作，是为完成特定目标而对许多人指挥、协调和控制。强调管理的重要性，很大程度上是将行政与管理等同起来。

##### 3. 三权分立角度

权力分立制度对行政学的发展有巨大的影响，**孟德斯鸠**提出的“三权分立”思想形成了西方发达国家权力的基本结构。主要指把国家权力划分为立法权、司法权和行政权，并由议会、法院和政府“独立”行使。“三权分立”的国家权力结构形式实质上是西方国家的政权组织形式。

【对概念的考查是历年考研出题的重中之重，务必掌握】

##### (二) 行政学的研究对象和方法

行政学的研究对象可以分两个部门：具体对象和一般对象

行政学的研究方法有历史分析法、比较分析法、定量分析法、实证分析法、案例分析法、行为科学研究法等。

##### 二、学科特点 (P6)

- (一) 公共性与行政性相统一
- (二) 综合性与独立性相统一
- (三) 应用性与系统性相统一
- (四) 法制性与革新性相统一

### 三、与其他学科的关系（P6）

#### 第二节 行政学的演进历程

##### 一、行政学的兴起

一般认为，行政学发端于 19 世纪末期，以伍德罗·威尔逊的《行政学研究》一文的发表为标志。《行政学研究》第一次明确提出把行政学当成一门独立学科进行研究。

以古德诺为代表的学者们，在这一阶段逐步建立起了行政学基本的理论框架，形成了初步的学科体系。最大的贡献在于突出强调关系活动及其研究在所有国家现象中的特殊意义，并为此提出了一系列的理论观点和某些范畴。此后，行政学作为一门独立的学科出现。

##### （一）历史原因

###### 1. 西方资本主义国家行政职权的扩展对行政学的研究提出要求

随着社会条件的发展和变化，政府职能也在不断地发生变化。从原始社会和封建时代的简单职能到资本主义社会早期的消极主义、放任主义，再到社会化大生产时代，原来那种行政管理方法已经不适用当时的情况，迫切需要一种理论来指导国家行政管理活动，以使政府履行其职能和完成其使命。行政学应运而生。

###### 2. 科学管理运动的兴起

科学管理运动是资产阶级学者对企业如何在社会化大生产这个激烈竞争的大背景下提高生产效率所进行的研究，称之为科学管理运动。而美国政府将科学管理运动提供的科学原理和方法应用于政府的行政管理，精简政府、调整机构，提高行政效率。

##### （二）理论渊源

1. 西方近代政治学说，尤其是国家学说为行政学的发展提供了相关的概念基础，并提供了传统的理论和思辨的研究方法。

2. 官房学的发展。研究如何有效地为国家解决管理财政、经济、行政等问题。

3. 普鲁士的任管制度和英国的文官制度，为行政学的公共人事行政研究提供了最主要的范畴和最早的规范，对行政学的形成具有直接的推动作用。

4. 行政法学的兴起是从研究法律对行政活动的规范开始的。

【在论述发展历程时，必须对行政学的产生原因予以充分论述，同时对理论渊源简单提及，使得论述更充分】

##### 二、行政学的发展

###### （一）传统理论时期（19 世纪末到 20 世纪 30 年代）

又称为科学管理理论时期或者古典管理理论时期。

**主要贡献：**探讨了行政学的理论框架，并提出了适用各类组织的有价值的原理和原则。

**理论缺陷：**只重视组织制度和规章制度的研究，忽视环境因素的影响。

###### 1. 理论特点

把公共行政局限于与政治截然不同的“中立性”的行政领域，主要是执行政策而不是制定政策；行政与政治分离后的行政管理比较关注组织结构、科学管理和组织效率等问题；行政从政治中分离出来了，为行政学的发展奠定了一定的基础。

###### 2. 主要学派

###### （1）科学管理学派

以泰勒为代表，重点研究如何提高企业的生产效率，注重发现标准化的操作方法，主张以科学的研究取代经验的科研方法，科学地培养职工，按照科学的原则密切合作，并合理地进行分工。



## (2) 官僚模型学派

以韦伯为代表。官僚组织体制的特点：

- A. 专门化的职能分工。
- B. 明确的层级结构和权力体系。
- C. 有关任职者职权与职责的规章制度。
- D. 人与人关系的非人格化。
- E. 以技术能力为基础的人员雇佣和升迁程序。
- F. 固定而明确的薪俸制度。

## (3) 行政管理学派

以法约尔为代表。法约尔根据自己在大企业的管理经验，提出了组织经营的 14 条原则：

- A. 劳动分工：实行劳动的专门化，可提高雇员的效率，从而增加产出。
- B. 权责相当：管理者必须拥有权力以发布命令，但权力必须与责任相当。
- C. 纪律严明：雇员必须服从和尊重组织规定，领导以身作则、管理者和雇员对规章有明确理解和公平的奖惩对于保证纪律的有效性非常重要的。
- D. 统一指挥：一个下属人员只应接受一个上级的命令，并向这个上级汇报自己的工作。
- E. 统一领导：从事同种工作的任何部门应该由同一个管理者按一个统一的计划来加以领导。
- F. 个人利益服从整体利益：个人和小集体的利益不能超越组织整体的利益。
- G. 报酬：必须给工作和服务以公平合理的报酬。
- H. 集权：集权的程度应该适合于该企业的实际情况和所属环境。
- I. 等级层次：表现为从最高权力机构直至低层管理人员的领导系列，上下层次之间和横向部门之间应保持灵敏的信息沟通。
- J. 秩序：企业成员和物品都应各得其位、各尽其用。
- K. 公平：管理者应该友善和公正地对待下属。
- L. 人员稳定：减少不必要的流动，以保证所属人员能很好地完成工作。
- M. 主动性：鼓励员工发表建议和增加执行任务的自觉性和积极性。
- N. 团结精神：任何分裂企业都是非常有害的，所以要注意协作、协调、沟通、配合，甚至包括必要的妥协。

【书中没有详细列出，因往年真题考过，特加入笔记中，务必掌握】

## (4) 理论行政学派

以怀特、魏东生为代表。采用理论研究方法研究行政学，从复杂的行政现象中发现规律，求得普遍的法则和原理，以建立科学的知识体系，指导行政活动。

## (二) 行为科学研究时期（20 世纪 30 年代到 60 年代）

### 1. 霍桑实验学派

梅奥“社会人”：人并不是唯利是图的经济动物，他们除了有物质需要之外，还有社会需要和心理需要。人们在正式组织中得不到的需要，可以在非正式组织中得到满足。非正式组织存在于正式组织之中，它对正式组织对成员的模式和缺乏尊重的状况进行弥补。

### 2. 动态平衡学派

巴纳德：组织的本质是有意识地协调两个或者两个以上的人的活动或力量的一个系统；组织是人群之间互动的关系组成的系统，组织内的非正式组织对于非正式组织来说具有积极的功能；认得贡献要与满足之间保持平衡；权威基本上在于命令是否被命令者接受或者遵从。

### 3. 决策理论学派

用行为主义的观点研究行政现象，主张管理就是决策。决策贯穿于管理的全过程，组织是由作为决策者的个人组成的系统。

#### 4.需要层次理论学派

马斯洛：人有生理、安全、社交、自尊、自我实现五种需要。

#### (三) 系统理论时期 (20 世纪 60 年代到 70 年代)

认为系统内部要素是相互制约的，系统与环境之间也处于经常的相互作用之中。归纳起来主要有以下学派：

##### 1.社会系统理论

帕森斯认为，社会是一个系统，组织是社会系统中的小系统，在系统环境下，任何的组

织都要解决四方面的问题，即适应环境、达成目标、完成统一、维持形态。并以此划分层次：

- (1) 策略层面：负责解决组织适应问题，根据不断变化的环境制定和调节决策。
- (2) 协调层次：负责组织内部的协调。
- (3) 技术层次：负责运用各种技术决策手段实现组织目标。

##### 2.开放系统理论

组织是一个开放的系统，预期环境交换信息、能量和材料。组织环境分为两类，一是社会环境，而是工作环境。

##### 3.生态理论

政府组织与行政行为必须考虑生态环境的因素，里格斯则将行政模式划分为：融合型、棱柱型、绕射型三种形态。

##### 4.权变理论

承认组织与其环境之间是相互联系的，各个分系统之间也是相互作用，相同的管理原则和管理方式不能适用于不同的组织，权变理论的核心是依据不同的环境自变量和管理因变量之间的函数关系确定相应的组织结构、领导方式和管理机制，从而使组织与管理更加有效。

【在考察对知识理论掌握的过程中会涉及到较多的学派观点，三阶段理论必然会囊括在内，需要掌握】

#### 三、中国行政学的发展概况 (P15)

今后行政学的发展应注意以下几个方面：第一，体现中国特色。第二，坚持理论联系实践。第三，进一步加强行政学跨学科、跨专业综合性研究。第四，继续加强行政学的分支学科和部门行政的研究。

#### 第三节 国家行政管理体制

##### 【考点摘要】

本节建议：掌握行政管理的基础；了解行政管理的主体和客体。

##### 一、基础

在公共行政的意义上，国家行政管理体制主要涉及国家行政权力的归属、结构以及运作的方式等问题。

##### (一) 概念

国家行政管理的基础，实际指作为国家权力机构一部分的国家行政机关，以国家的名义进行的政府行政管理的基础。包括：

1. 经由宪法、法律以及政治传统、社会习惯合法认定和授予的政府行政职能；
2. 政府名义上享有、实际上行使的国家公共权力。

##### (二) 行政权力

##### 1.一种权力

权力是一种社会支配力量，主要生成和存在于社会的等级落差中，具有将无形转化为有形的力量，遍布社会各角落。

## 2.一种公共权力

行政权力是国家的政治部门按照合法的程序授予行政机关的一种**强制力量**，主要用于行政管理和公共事务管理。

## 3.一种政治权力

主要是指**国家公共权力**。

## 4.我国行政权力的基本特征

- (1) 以国家武装力量为后盾，具有**强制力**；
- (2) 适用于国家行政管理所涉及的**每个领域**，是所有权力中**最高的权力**。

## 二、主客体

### (一) 主体

通常情况下指**政府**，即国家行政机关。政府通过实施行政管理，来管理社会公共事务，履行国家社会职能。

从名义上享有行政权和具体行使行政权的角度分析，国家行政管理主体可分为：

1. **政府**：包括中央政府和地方政府。政府是国家行政权力的象征、承载体和实际行为体。
2. **政府行政机关**：其行政权力是通过法律规定以及在法律规定之下的政府内部授权获得的。在获得法律和政府充分授权的条件下，行政机关所颁布的行政规定的效力等同于政府。
3. **行政首长**：这里的行政首长是一种非人格化的、特定的职位，而不是作为社会存在的自然人。
4. **普通政府公务员**：公务员有法律保障其身份和规定其职责，他们是政府内逐级授权的最后一层，得到特殊授权，有时也能代表政府。

### (二) 客体

国家行政管理是以**全社会为管理对象**的管理类型，这是它区别于其他任何管理的**显著特点之一**。

客体十分广泛，大致分为：

1. **经济性组织**：包括制造业、服务业等一切以营利为目的的组织。与公共行政的关系主要表现在利率、税收、正当开发、个人保障、环境保护等方面。
2. **社会性组织**：包括教会、社区团体等一切以非营利为目的组织。政府对它们以不妨碍他人、不危害社会和公众、不违反国家法律和行政管理法规为限度。
3. **政治性组织**：包括政党等政治性组织。依法促使它们按照政治竞争原则开展政治活动，防止和制止其颠覆国家的政治企图。
4. **教科文组织**：主要是对这些机构予以政策上的支持、财政资助，同时要求其遵守国家法律。
5. **新闻性组织**：以不违背国家相关法律法规为限度进行管理。
6. **公民**：是政府行政管理最大量的行为对象。最经常的保准是：履行国家义务。

【行政管理的主客体容易理解，但是其主体不是只有政府行政机关，切勿惯性思维！】

## 三、主要方式

不同的历史文化差异、不同发展阶段、实行不同政治体制和经济体制的国家，其行政管理方式有较大差异。

### (一) 行政立法

是指市场经济体制下**政府**发挥其**职能作用**、有效使用**行政权**的形式，是政府依据立法机关授权而自行制定有关行政事务或行政活动、有一定法律效力的规范性文件的**活动**，其效力等同于立法。

包括**委任立法**和**管辖立法**。

## （二）行政司法

行政机关兼掌一部分审判实务，主要是一些行政法规的适用、行政机关熟悉的专业性和技术性的纠纷事件。

## （三）行政管理法规

国家行政机关依法制定具有行政法规范性的文件的总称。

**包括：**自主性行政管理法规、执行性行政管理法规、补充性行政管理法规。不得与宪法和法律相抵触。

## （四）行政决策

国家行政机关及其工作人员未履行行政职能而依据既定政策和法律设计并选择解决问题的方案的方案的活动。

**主要特点有：**主体的不确定性、内容的广泛性、目的的公共性、约束的强制性。

## （五）行政决定

是具有法定行政权能的组织或者个人行使行政权或者履行行政职责，针对行政相对人所做的直接产生外部法律效果的行为。

**主要特征有：**单方性、强制性、无偿性。

## （六）行政政策

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。

**分类：**长期政策、中期政策、近期政策。

## （七）行政领导

是国家行政机关中的**行政行为主体**。主要指领导者，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统称。

具有**三要素**：行政行为主体、行政行为客体（对象）、行政行为自身。

**【可能会对部分概念进行单独抽查，例如“行政决策”，09、11、12 年皆考过。务必掌握】**

## 第四节 其他

### 【考点摘要】

根据历年真题总结，本章其他考点特此添加，需要重点掌握。

### 一、公共行政向公共管理转变的必要性

主要阐述公共行政的主要缺陷和弊端（P11）

### 二、公共行政与公共管理的区别

#### （一）领域

公共行政：包括作为纯粹的公共部门的政府组织及其研究规律问题，还应包括第三部门的管理及其规律性问题；

公共管理：包括政府组织的管理机器规律，范围明显小于公共管理学。

#### （二）对象

公管：全部公共部门所共有的管理方式和规律；

行管：仅是政府组织所持有的管理方式和规律。

#### （三）目的

公管：关注公共部门如何提高效率的利用现有公共资源为社会提供更多的公共服务和公



共产品，更强调公共部门的自身的管理；

行管：更强调公共部门对社会公共事务的管理。

#### (四) 侧重点

公管：更强调责任及其义务，是为了公众提供公共物品；

行管：侧重于组织的管理体系和政策的结果。

#### (五) 主题

公管：由于其主体的广泛性以及研究客体的普遍性，有更高的创新思维和变通能力；

行管：由于其主题是政府，往往束缚于政府体制和意识形态，缺乏变通性和自主性。

#### (六) 特性

公管：强调了“公共性”，即侧重于管理的公共意义层面的研究，突出了公共管理所承担的社会责任；

行管：由于其行政主体的唯一性决定了其研究的范围，只能对主体负责。

#### (七) 表现性

公管：体现了公民的参与性，监督意识，更好的反映出其研究所服务的对象及目的；

行管：体现不出其目的，只能体现出其手段和技术层面。

#### (八) 法律适用性

公管：在适用于普适法律的前提下，权衡于社会舆论及公民监督；

行管：侧重于《行政法》等的法律规范和监督。

#### (九) 作用

公管：绩效评估侧重于效率及受益的群体；

行管：强调行政的结果公平及规范社会的作用。

## 第二章 行政组织与体制

### 【考点摘要】

本章建议重点掌握：四大组织理论；行政组织的概念、特征；行政机关的概念、特征及结构；行政体制改革；中国行政体制面临的主要问题及其解决对策。

### 第一节 行政组织

#### 一、四大组织理论

### 【考点摘要】

往年真题曾出现过此考点，考生需要掌握。尤其是古典组织理论（泰勒）和行为科学理论（巴纳德）。

#### (一) 古典组织理论

主要是从静态结构的角度研究组织，认为组织是由许多不同的部分所共同构成的完整统一整体，强调组织的层级结构、责权系统、统一目标、适当人员配置等。其中韦伯的科层官僚组织理论结构特征如下：

1. 管辖权、职位和任务的专业化，即根据组织要完成的目标进行劳动分工和权威分配。
2. 通过层级化的权威协调专业化职位的活动，并整合其管辖权威。在最理性的官僚组织中，组织是由单一权威所领导的。
3. 官僚组织通常存在一套系统的管理规则和程序来规范和约束其组织成员的行为，以实现组织的合理性、合法性、稳定性和连续性。
4. 官僚组织中采取非人格化的管理方式，公务活动与私人活动有明确的界限，公务活动

中不得参杂个人情感、偏好等非理性因素。

5. 官僚组织中，一切重要的决定和命令都要形成正规的决策文书，记录在案，用毕归档，使组织独立于个人之外而存在。

6. 存在一种职业阶梯结构，个体成员通过不同的职业和层级逐步晋升。晋升的依据是功绩与年资。

7. 长期稳定的官僚结构。不论成员进入或退出，官僚结构维持不变。社会依赖于官僚制的功能发挥，如果官僚制遭到破坏，社会便会出现混乱。

8. 一般来说，官僚组织都是大型组织。

## （二）行为科学组织理论

从动态行为过程，也就是从组织成员的心理以及交互行为的角度研究组织，强调组织中人的因素以及非正式组织的作用。重视组织中人力资源的开发和利用，重视组织成员的心理满足。交往行为和意见沟通等对组织的影响，认为组织是为达到一定目标而行动的人的活动体。其中巴纳德的行政组织理论观点如下：

1. 认为组织是由人的行为构成的、动态发展的、内外相互协作的系统，维持和加强组织的各种协作关系是组织工作的核心内容之一。

2. 强调组织作为一个系统，不论哪一级别的组织，都包含着三种基本要素，即协作的意愿、共同的目标、和信息交流。

3. 对非正式组织的概念、功能、后果进行了分析和界定，认为非正式组织是一种没有固定形态、密度经常变化的集合体，是不确定的和没有固定结构的，没有确定的分支机构。

4. 强调为了组织的生存和发展，关键在于使得组织成员获得一种贡献与满足的平衡。组织要动用经济诱因和非经济诱因，保持组织对内和对外的两方面的平衡。

5. 从组织成员是否接受一项命令、指示或者建议的角度来看待权威，强调一个命令之是否有权威决定于接受命令的人，而不决定于权威者或发命令的人。

6. 组织中的决策分为个人决策和组织决策，前者处于个人动机，后者处于组织意图的非人格化的决策。组织决策存在目标和环境两个客观要素。

7. 在一个正式的组织中，管理人员“建立和维持信息交流体系、促成组织成员提供必要的服务以及规定组织的目标”是最关键的核心。

## （三）系统权变组织理论

着重于组织整体的研究，包括：

1. 强调应该用系统论的范畴、原理和方法，全面分析和研究组织的管理活动、内部结构、成员的相互作用以及情感与外部环境的关系，建立起系统模型，更精确的对组织进行分析。

2. 组织不仅有静态与动态的结构过程，而且还是一个有机的生长体。随着组织内外环境的变化，组织要不断进行修正、变革与发展，从而采取相应的组织结构和领导方式。

3. 强调组织的动态平衡，即组织必须在稳定性与持续性、适应性与革新性、静止性与动态性之间保持一个动态平衡。

系统权变组织理论的基本要点是：把组织看成开放组织体系，看成信息的输入、转变和输出的不断循环运动的过程，在其中高度重视信息的存储、反馈和调整，充分反映组织体系内外部因素的多元性。

## （四）组织文化理论

主张利用非经济手段对人进行管理，发挥组织中人所具有的内在超越价值，使组织管理开始从行为管理走向综合的文化管理。包括：

1. 行政组织文化的转型是行政组织变化的必要条件。

2. 文化是分析内部和外部环境的重要因素，其内部环境对行政组织的等级结构和规则施加的压力产生于目标、文化和内部结构。



3. 任务特征与社会文化共同决定了行政组织的行为方式和价值体系，并由此决定了行政组织的文化的特征，而行政组织文化对行政组织行为和行政组织绩效具有诱导性和强化的作用。

## （五）比较

### 1. 同

都以组织本身作为对象进行研究的。

### 2. 异

**古典组织理论：**以组织内部的组织形式和法规制度对行政效率的影响为研究重点。

**行为组织理论：**侧重于研究行政组织成员及行政组织本身的行为对行政效率的影响。这两个组织理论都忽视了环境对组织的影响和制约。

**系统权变组织理论：**不仅注重组织整体的研究，更重视在组织与社会环境间的输入、输出以及反馈方面进行静态和动态相结合、微观与宏观相结合的研究。

**组织文化理论：**侧重于试图超越组织空间限制，寻求一种整体的组织文化管理范式。

【四大理论的对比分析需要掌握】

## 二、行政组织的概念

是国家行政职能的承担者，定义可从广义与狭义、静态和动态、生态和心态、政治统治与社会治理这四个角度加以理解。

### （一）广义

泛指一切具有计划、组织、指挥、协调、控制等行政功能的**组织机构**，既包括国家行政部门的组织，也包括国家立法、司法部门中履行行政职能的组织，还包括非政府组织中管理行政事务的机构。

### （二）狭义

指为执行国家的行政管理事务所结成的有系统的组织机构，即依照宪法和法律的规定，在一定的权限内执行各种公共事务的机构的总称。

**总之，**行政组织是一种**特殊社会组织**，是一个组织和结构按特定的形式结合起来，并依法对国家事务和社会事务进行管理，为公众提供服务的系统。

## 三、特征

除了具备一般的组织特性，如：系统性、整体性、目的性、适应性、层次性，还有：

### （一）政治统治性

行政组织与国家制度相联系的，是国家组织的重要组成部分，代表国家形式权力，体现国家意志。国家的阶级属性决定了其必然也具有阶级属性，并通过具体的公共行政过程和活动得以体现。**阶级性是最本质特征。**

### （二）社会管理型

行政组织除了承担着政治职能外，还承担着社会管理公共事务的职能，统治阶级为了维护政治统治，稳定社会秩序，必须管理社会公共事务。

### （三）公共服务性

任何现代国家的行政组织都是服务性的，它产生于社会，又要服务于社会，施益于社会公众。其要适应和服务于社会经济的稳定和发展，为执行宪法和法律服务，为社会公众的利益服务。**公共服务性是基本属性。**

### （四）法治性

行政组织是国家权力的执行机关，拥有的权力和承担的责任是由宪法和法律明确规定的。

它的设立必须具有法律依据，否则就会动摇其存在的基础。

1. 组织宗旨、人员编制、机关设置、财政预算等都必须符合宪法和法律规定。
2. 必须坚持依法行政的原则，在法律和宪法赋予的权限范围内行使行政管理职能。

### （五）权威性

来源于其合法性。代表国家行政管理职权，而国家行政权力的内容和范围是由宪法和法律规定的。行政组织从其法律地位出发，在权力范围内有权制定行政管理法规，行使行政自由裁量权处理社会公共事务。

【重点掌握行政组织的含义、特征，同时在运用行政组织特征分析问题时千万不要忽视其最大的特征—公共性】

## 四、构成要素

行政组织是对人财物和信息进行制度整合，以发挥有效功能，达到一定行政目标的组织。

### （一）目标要素

首先要有明确且清晰的职能目标。确定总目标，按层级进行分解，以此确定所属各个组织的分目标，构成行政组织的“目标网络”。目标要素是灵魂，共同目标是其赖以产生和发展的基础和前提。

### （二）人员要素

行政人员是行政组织的主角与核心，也是公共行政的主体。行政人员的素质结构，是其最为重要的能动要素。

### （三）结构要素

结构是行政组织的实体，也是行使行政权力的载体和表现形式。其内部要实行科学的职位分类，科学合理地确定职位、职责等，明确每个行政人员的职责，实现行政人员的合理有效配置。

### （四）信息要素

行政信息是行政组织生存、发展和保持活力的“血液”，反映整个行政管理活动的各种资料、情报、数据等所包含的内容。

### （五）制度要素

有效的行政组织必须有健全的规章制度和法律规范，以保证行政组织依法办事，推进行政法治的进程。

### （六）物质要素

行政组织必须具备一定的物质条件，如经费、设备等。

### （七）精神要素

包括良好的人际关系、行政人员的协作和配合愿望、团结友好的组织气氛、工作的主动性和积极性。

### （八）环境要素

指直接或间接作用或影响行政组织本身及其行为过程、活动方式的外部要素的总和。包括政治、经济等。

【侧重了解目标、人员、结构和信息要素】

## 五、类型（P33）

领导机关、职能机关、辅助机关、直属机关、派出机关

## 第二节 行政机关

### 一、行政机关的概念

指依照宪法和法律的规定建立的，行使**国家行政管理权**，组织管理国家行政事务的机关。行政机关也称**国家行政机关**，是国家机构的重要组成部分。

(一)是享有国家行政权的机关，能以自己的名义实施行政行为，并有独立的资格和能力承担起行为的后果；

(二)是依法成立的组织，它有一定的机构和成员，有一定的组织规则和工作程序；

(三)是享有行政权的组织，这使得它与立法机关、司法机关等其他国家机关区分开来；

(四)享有行政权，这使得它与企事业单位或社会团体区分开来。

### 二、行政机关的特征

(一)是具有国家**强制性**的行政组织。它以国家强制力为后盾，与其他社会组织相比，具有高度的**权威性**，公民必须服从政府机关在依法管理范围内的管理活动。

(二)具有较强的**执行色彩**的组织。在我国的宪政体制下，行政机关是权力机关的执行机关。国家行政机关在法定范围内，享有广泛的**自由裁量权**，是独立的组织系统，其目的是保证能够有效完成管理国家事务的任务。

(三)必须按照一定的**层次**和**结构**组织起来，并且按照**科学**的方法，依法进行活动。

### 三、行政机关的结构

#### (一) 纵向

决定纵向结构形式的两个重要因素：

##### 1.管理层次

也称**组织层次**，是描述组织纵向结构特征的一个概念。如果以构成组织纵向结构的各级管理组织来定义，管理层次就是指从组织最高一层管理组织到最低一级管理组织的各个组织等级。每个组织等级就是一个管理层次。一个企业的管理层次的多少表明其组织结构的纵向复杂程度。

##### 2.管理幅度

也称为**管理跨度**，是指一名领导者直接领导的下级人员的数量。例如，总经理直接领导多少名部门经理，某部门经理直接领导多少名业务主管等等。上级直接领导的下级人员数量多，称之为**管理幅度大或跨度宽**，反之，则称之为**管理幅度小或跨度窄**。由于被领导的下级人员都承担着某部门或某方面业务的管理工作，所以管理幅度的大小往往反映上级领导人直接控制和协调的业务活动量的多少。

##### 3.关系

(1)两者存在**反比**的数量关系，同样规模的企业，加大管理幅度，管理层次就少；反之，管理层次就多。

(2)管理幅度与管理层次是**相互制约**的，其中管理幅度起主导作用。管理幅度决定管理层次，管理层次的多少取决于管理幅度的大小。同时，管理层次对管理幅度也存在一定的制约作用。

#### (二) 横向

按照不同的标准，可以有不同的分类。如按职权分为一般权限机关与专门权限机关，按照行政管理环节分为决策机关、执行机关、监督机关、咨询机关等。

#### (三) 网络技术的冲击

网络技术的发展从两个维度对行政机关的结构产生重要影响：

## 1.工具性

网络技术的发展打破了行政机关构建所依赖的物质基础，使行政机关权力运作与信息传达超越时空限制，为行政机关纵向层级的压缩和横向幅度的扩展提供了技术可能。

## 2.价值性

网络技术的发展受社会价值的引导，社会价值要求行政机关高效、廉洁、服务，而要实现这一目标，则要求行政机关进行层级精简和部门归并。

# 四、设置

## (一) 发展趋势

国家行政机关的设置一般涉及关键因素有：

### 1.行政管理事务的实际需要

不同历史时期和不同性质的国家对行政管理的实际需要和具体内容有相当大的差异。总趋势是，随着经济的发展和社会的进步，国家行政管理的内容日益增多，这是一个全球性的趋势。

### 2.现代公共行政的功能

随着社会主义市场经济的逐步完善和科学技术的飞速发展，公共行政从决策、执行混而为一的单一功能向决策、执行、咨询、监督等健全的多功能发展。

## (二) 基本原则

### 1.适应需要原则

即适应社会和经济发展的需要。检验行政机关是否符合标准之一，就是看它是否有利于经济和社会的发展。这要求行政机关的设置必须结合实际、与时俱进、有足够强大的应变能力。

### 2.精简原则

这意味着要用尽可能少的人办最多、最好的事。精简原则与适应需要原则相互促进、相互制约。现代行政管理要求机构职责分明，撤销重叠机构，合并相近业务，做到层次简化、人员精干、要因事择人而不因人设事。

### 3.高效率原则

高效率是现代化对社会生活各个方面的普遍要求，行政上的高效率是指用最少的时间完成最多的工作，以最少的消耗获得最大的效益。是否达到行政上的高效率，主要看这三个标准：节约、迅速、有效性。

### 4.依法设置原则

指行政机关的设立必须依照法定程序，由有权设置、变更和裁撤的机关，在职权范围内设置、变更和撤销行政机关，否则即为非法。

【考查行政机关的这一知识点，考官肯定会列举一些行政机关设置不当的案例作为案例分析题的材料，这就要求考生能够透过现象看本质，抓住关键点。最实用的办法就是通过对机构设置基本原则的掌握来分析案例中存在的具体问题】

# 五、与行政组织

行政机关与行政组织是既有区别又有联系的两个概念。

一般来说，有机体必有组织，从这个意义上讲，行政机关也是行政组织。但行政学所谓的行政组织，有时指一切行政机关、行政机构的综合，是行政机构体系的总称，既包括纵向的联系，又包括横向的结合，有时则指各个行政机关本身的构成。通常所称的行政机关是指构成各个行政机关组织结构的本体。

【对行政机关概念的考查不会通过单一的简答题来进行，最常见的考察方法是与行政组织概念的对比分析。因此需要掌握】



### 第三节 行政体制

#### 【考点摘要】

本节建议：熟悉了解执法体制、执法效能、体制改革。考题形式多为案例分析。2016 年考察了行政体制的名词解释。

#### 一、概念

是相对于立法体制、司法体制而言的，指管理国家行政事务的行政系统中的组织设置、职权划分与运行等各种关系模式的**总称**。它属于上层建筑的范畴，是国家政治体制不可分割的重要组成部分。

由国家基本的**政治制度**所决定，受经济制度、历史文化传统等因素的制约。**职权的划分和职能的设置**是行政体制的**核心内容**。各类各级行政机构的设置是行政体制的载体和表现形式。

#### 二、作用

1. 有助于更好地发展**社会生产力**和促进**社会主义市场经济**的完善。科学合理的行政体制属于上层建筑的范畴，其首要含义是适应社会经济发展的要求，在合理确定职能的基础上，科学的设置职能齐全、运转灵便、富有效率的各级各类行政机构。

2. 有助于克服**官僚主义**，增强行政管理的**生机和活力**，降低行政成本，提高行政效率。科学合理的行政体制就是对行政机关及其行政人员的行政职权科学合理地划分。

3. 有助于造就更多的优秀的**行政管理人才**，锻炼出一支高素质的公务员队伍。科学合理的行政体制，其中一项重要的内容就是对行政人员依法进行科学的分类管理，为年轻有为的优秀行政管理人才脱引而出创造良好的环境。

4. 有助于维护**社会公平**，保证社会的**长期稳定**。科学合理的行政体制就是要理顺社会各方面的关系，调动各方面的积极性，保障弱势群体的利益，努力实现社会公平和正义，维护广大人民群众的利益，保障社会的安定团结。

#### 三、相关领域

##### （一）行政权力体制

指一个国家的行政机关与**该国**的其他国家机关、政党组织、群众团体等之间的权力分配关系及其制度的总称。**核心内容**是国家行政机关在该国政治体制中所拥有的职权范围、所占有的权力地位。

##### 1. 三权分立制

指国家的立法、行政、司法三种权力分别由议会、内阁（总统）和法院掌握，各自独立行使职权，同时又相互制衡的权力体制。首先在美国建立并实施，后为绝大多数的西方国家所效仿，是西方国家的国家机关组织活动的基本制度。

##### 2. 议行合一制

指立法权和行政权属于同一个最高权力机关，或者行政机关从属于立法机关，仅是立法机关的执行部门的政体形式和政权活动原则。其理论依据是国家的一切权力属于人民。比三权分立制更能体现人民意志在政治生活中的作用。

##### （二）政府首脑体制

指最高行政权力的代表者与其实际承担者之间的权力关系的制度。即它体现了不同政体的各国国家元首与政府首脑之间的最高行政权力的配置关系。一般划分：一元制（单头制）、二元制和多元制。

##### （三）中央政府体制

是指一个国家代表统治阶级统一领导全国和地方行政工作的最高行政机关的职权划分、

活动方式和组织结构形式等制度的总称。它是行政体制的**核心部分**，直接影响着行政效率，关系着整个国家行政系统的运行状况，乃至决定着国家经济和社会的发展。由于各国政权性质以及历史发展条件不同，划分为：内阁制、总统制、委员会制、国务院制。

#### （四）行政区划的主要原则

1. **政治原则**。促使国家机关密切联系群众，便于管理国家，实现人民当家做主。
2. **经济原则**。必须有利于生产力的发展和社会经济的繁荣。
3. **民主原则**。有利于各民族的团结和进步。
4. **精简、统一、效能原则**。有利于提高效率，尽可能精简机构，使政令有效统一。

### 第四节 行政体制改革

#### 【考点摘要】

这里的改革指中国的行政体制改革。关于这个话题至今仍然是热点，因此复习的过程中绝对不能放过。考察题型主要是论述或案例分析。

#### 一、中国现有体制的主要问题

尽管三十年的改革开放取得了巨大的成就，但是我国行政体制改革还处于发展时期，一些深层次问题仍未得到根本性解决，存在的问题有：

1. **政府职能正在转变**，远未到位，行政审批和对企业的行政干预、行政审批和对企业的行政干预仍然过多，政企关系有待进一步规范。适应市场经济的发展，下放权力，转变政府职能，是我国行政体制改革的重点。
2. **政府机构总量仍然偏多，职责交叉重复现象仍然存在**，行政执法体制中的多层执法、多头执法、执法扰民现象严重。政府机构臃肿，人员庞杂，是我国行政体制的一大顽症。历次机构改革虽然精简幅度较大，但是与市场经济的发展要求仍然有较大的差距。
3. 中央与地方的**职权划分**需要进一步**科学化、规范化**，中央及省以下垂直管理机构与地方政府的关系没有理顺，条块矛盾突出。计划经济时期的中央高度集权的管理体制的弊端很多，已经不适应社会主义市场经济的需要。
4. **政府与企业、事业单位、中介组织以及第三部门等其他社会主体的关系尚未明确**，有待进一步理顺。行政体制改革需要理顺政府内部的各种权责关系，而政府内部关系的理顺是以政府外部关系的理顺为前提的。政府与经济主体、政治主体和社会主体的关系不顺，政府职能和权力边界就很难界定清晰。
5. **行政法治建设滞后**。依法治国基本方略的中心内容，就是依法行政，而要做到依法行政，必须加强行政法治建设。

#### 二、发展趋势

- （一）行政体制改革与经济体制改革需配套进行。
- （二）公共政策的制定和公共服务的提供不断受到新的挑战。
- （三）民主政治建设的进程对提高政府管理的效率、实现公开化以及廉政建设提出更高要求。
- （四）网络技术的发展对行政组织结构、权力运作方式、政府信任水平、组织信息公开等提出了较高要求。

#### 三、具体思路

- （一）正确处理**党委与政府的关系**。要在坚持党的领导的前提下，改善党的领导，改革和完善党的领导方式和执政方式，将党的领导纳入社会主义民主法治轨道。
- （二）继续推行**政府机构改革**，科学规范部门职能，合理设置机构，优化人员结构，实现机构和编制的法定化，切实解决层次过多、职能交叉，人员庞杂、权责脱节和多层多头执法等问题。