

全国重点名校系列

新版

全国硕士研究生招生考试 考研专业课精品资料

【电子书】2024年北京大学

615公共管理基础考研精品资料【第1册，共2册】

策划：辅导资料编写组

真题汇编 直击考点
考研笔记 突破难点
核心题库 强化训练
模拟试题 查漏补缺

高分学长学姐推荐



【初试】2024 年北京大学 615 公共管理基础考研精品资料

说明：本套考研资料由本机构多位高分研究生潜心整理编写，2024 年考研初试首选资料。

一、重点名校考研真题汇编

1. 附赠重点名校考研真题汇编

①重点名校：公共管理学 2014-2022 年考研真题汇编（暂无答案）

②重点名校：管理学 2016-2022 年考研真题汇编（暂无答案）

说明：本科目没有收集到历年考研真题，赠送重点名校考研真题汇编，因不同院校真题相似性极高，甚至部分考题完全相同，建议考生备考过程中认真研究其他院校的考研真题。

二、2024 年北京大学 615 公共管理基础考研资料

2. 《公共管理学》考研相关资料

(1) 《公共管理学》[笔记+提纲]

①2024 年北京大学 615 公共管理基础之《公共管理学》考研复习笔记。

说明：本书重点复习笔记，条理清晰，重难点突出，提高复习效率，基础强化阶段必备资料。

②2024 年北京大学 615 公共管理基础之《公共管理学》复习提纲。

说明：该科目复习重难点提纲，提炼出重难点，有的放矢，提高复习针对性。

(2) 北京大学 615 公共管理基础之公共管理学考研核心题库（含答案）

①2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之公共管理学辨析题精编。

②2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之公共管理学概念题精编。

③2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之公共管理学简答题精编。

④2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之公共管理学论述题精编。

⑤2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之公共管理学案例分析题精编。

说明：本题库涵盖了该考研科目常考题型及重点题型，根据历年考研大纲要求，结合考研真题进行的分类汇编并给出了详细答案，针对性强，是考研复习首选资料。

(3) 北京大学 615 公共管理基础之公共管理学考研题库[仿真+强化+冲刺]

①2024 年北京大学 615 公共管理基础之公共管理学考研专业课五套仿真模拟题。

说明：严格按照本科目最新专业课真题题型和难度出题，共五套全仿真模拟试题含答案解析。

②2024 年北京大学 615 公共管理基础之公共管理学考研强化五套模拟题及详细答案解析。

说明：专业课强化检测使用。共五套强化模拟题，均含有详细答案解析，考研强化复习必备。

③2024 年北京大学 615 公共管理基础之公共管理学考研冲刺五套模拟题及详细答案解析。

说明：专业课冲刺检测使用。共五套冲刺预测试题，均有详细答案解析，最后冲刺必备资料。

3. 《公共管理导论》考研相关资料

(1) 《公共管理导论》[笔记+课件+提纲]

①2024 年北京大学 615 公共管理基础之《公共管理导论》考研复习笔记。

说明：本书重点复习笔记，条理清晰，重难点突出，提高复习效率，基础强化阶段必备资料。

②2024 年北京大学 615 公共管理基础之《公共管理导论》本科生课件。

说明：参考书配套授课 PPT 课件，条理清晰，内容详尽，非本校课件，版权归属制作教师，本项免费赠送。

③2024 年北京大学 615 公共管理基础之《公共管理导论》复习提纲。

说明：该科目复习重难点提纲，提炼出重难点，有的放矢，提高复习针对性。

4. 《管理学》考研相关资料

(1) 《管理学》[笔记+课件+提纲]

①2024 年北京大学 615 公共管理基础之《管理学》考研复习笔记。

说明：本书重点复习笔记，条理清晰，重难点突出，提高复习效率，基础强化阶段必备资料。

②2024 年北京大学 615 公共管理基础之《管理学》本科生课件。

说明：参考书配套授课 PPT 课件，条理清晰，内容详尽，非本校课件，版权归属制作教师，本项免费赠送。

③2024 年北京大学 615 公共管理基础之《管理学》复习提纲。

说明：该科目复习重难点提纲，提炼出重难点，有的放矢，提高复习针对性。

(2) 《管理学》考研核心题库（含答案）

①2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之《管理学》名词解释精编。

②2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之《管理学》简答题精编。

③2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之《管理学》论述题精编。

④2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库之《管理学》案例分析题精编。

说明：本题库涵盖了该考研科目常考题型及重点题型，根据历年考研大纲要求，结合考研真题进行的分类汇编并给出了详细答案，针对性强，是考研复习首选资料。

(3) 《管理学》考研题库[仿真+强化+冲刺]

①2024 年北京大学 615 公共管理基础之管理学考研专业课五套仿真模拟题。

说明：严格按照本科目最新专业课真题题型和难度出题，共五套全仿真模拟试题含答案解析。

②2024 年北京大学 615 公共管理基础之管理学考研强化五套模拟题及详细答案解析。

说明：专业课强化检测使用。共五套强化模拟题，均含有详细答案解析，考研强化复习必备。

③2024 年北京大学 615 公共管理基础之管理学考研冲刺五套模拟题及详细答案解析。

说明：专业课冲刺检测使用。共五套冲刺预测试题，均有详细答案解析，最后冲刺必备资料。

三、资料全国统一零售价

5. 本套考研资料包含以上一、二部分（不含教材），全国统一零售价：[¥]

特别说明：

①本套资料由本机构编写组按照考试大纲、真题、指定参考书等公开信息整理收集编写，仅供考研复习参考，与目标学校及研究生院官方无关，如有侵权、请联系我们将立即处理。

②资料中若有真题及课件为免费赠送，仅供参考，版权归属学校及制作老师，在此对版权所有者表示感谢，如有异议及不妥，请联系我们，我们将无条件立即处理！

四、2024 年研究生入学考试指定/推荐参考书目（资料不包括教材）

6. 北京大学 615 公共管理基础考研初试参考书

《公共管理学》（第二版）中国人民大学出版社，2017 年陈振明主编

《公共管理导论》（第四版）中国人民大学出版社，2015 年[澳]欧文·E·休斯著，张成福等译

《管理学》（第十二版）清华大学出版社，2018 年斯蒂芬·P·罗宾斯、玛丽·库尔特主编

五、本套考研资料适用学院和专业

政府管理学院

版权声明

编写组依法对本书享有专有著作权，同时我们尊重知识产权，对本电子书部分内容参考和引用的市面上已出版或发行图书及来自互联网等资料的文字、图片、表格数据等资料，均要求注明作者和来源。但由于各种原因，如资料引用时未能联系上作者或者无法确认内容来源等，因而有部分未注明作者或来源，在此对原作者或权利人表示感谢。若使用过程中对本书有任何异议请直接联系我们，我们会在第一时间与您沟通处理。

因编撰此电子书属于首次，加之作者水平和时间所限，书中错漏之处在所难免，恳切希望广大考生读者批评指正。

目录

封面.....	1
目录.....	5
2024 年北京大学 615 公共管理基础备考信息	10
北京大学 615 公共管理基础考研初试参考书目	10
北京大学 615 公共管理基础考研招生适用院系	10
2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心笔记	11
《公共管理学》考研核心笔记	11
第 1 章 导论	11
考研提纲及考试要求	11
考研核心笔记	11
第 2 章 公共组织	22
考研提纲及考试要求	22
考研核心笔记	22
第 3 章 政府改革与治理	37
考研提纲及考试要求	37
考研核心笔记	37
第 4 章 政府间关系	46
考研提纲及考试要求	46
考研核心笔记	46
第 5 章 政府作用	58
考研提纲及考试要求	58
考研核心笔记	58
第 6 章 政府工具	69
考研提纲及考试要求	69
考研核心笔记	69
第 7 章 公共政策	81
考研提纲及考试要求	81
考研核心笔记	81
第 8 章 人力资源管理	92
考研提纲及考试要求	92
考研核心笔记	92
第 9 章 公共预算与财政	101
考研提纲及考试要求	101
考研核心笔记	101
第 10 章 第三部门管理	115
考研提纲及考试要求	115

考研核心笔记	115
第 11 章 战略管理	129
考研提纲及考试要求	129
考研核心笔记	129
第 12 章 绩效管理	138
考研提纲及考试要求	138
考研核心笔记	138
第 13 章 公共管理伦理	146
考研提纲及考试要求	146
考研核心笔记	146
《公共管理导论》考研核心笔记	154
绪论	154
考研提纲及考试要求	154
考研核心笔记	154
第 1 章 变革的时代	155
考研提纲及考试要求	155
考研核心笔记	155
第 2 章 传统的公共行政模式	159
考研提纲及考试要求	159
考研核心笔记	159
第 3 章 新公共管理	167
考研提纲及考试要求	167
考研核心笔记	167
第 4 章 政府的角色	173
考研提纲及考试要求	173
考研核心笔记	173
第 5 章 公共企业	178
考研提纲及考试要求	178
考研核心笔记	178
第 6 章 公共政策与政策分析	183
考研提纲及考试要求	183
考研核心笔记	183
第 7 章 战略管理	189
考研提纲及考试要求	189
考研核心笔记	189
第 8 章 人事管理和绩效管理	193
考研提纲及考试要求	193
考研核心笔记	193
第 9 章 财政管理	197

考研提纲及考试要求	197
考研核心笔记	197
第 10 章 电子化政府	203
考研提纲及考试要求	203
考研核心笔记	203
第 11 章 管理外部要素	206
考研提纲及考试要求	206
考研核心笔记	206
第 12 章 发展中国家的公共管理	211
考研提纲及考试要求	211
考研核心笔记	211
第 13 章 责任	215
考研提纲及考试要求	215
考研核心笔记	215
第 14 章 结论：公共管理的新模式	220
考研提纲及考试要求	220
考研核心笔记	220
《管理学》考研核心笔记	227
第 1 章 工作场所的管理者	227
考研提纲及考试要求	227
考研核心笔记	227
第 2 章 决策	235
考研提纲及考试要求	235
考研核心笔记	235
第 3 章 管理外部环境和组织文化	240
考研提纲及考试要求	240
考研核心笔记	240
第 4 章 全球环境下的管理	244
考研提纲及考试要求	244
考研核心笔记	244
第 5 章 管理多样性	249
考研提纲及考试要求	249
考研核心笔记	249
第 6 章 管理社会责任和道德	252
考研提纲及考试要求	252
考研核心笔记	252
第 7 章 管理变革和创新	259
考研提纲及考试要求	259
考研核心笔记	259

第 8 章 计划工作活动	264
考研提纲及考试要求	264
考研核心笔记	264
第 9 章 战略管理	269
考研提纲及考试要求	269
考研核心笔记	269
第 10 章 基本的组织结构设计	276
考研提纲及考试要求	276
考研核心笔记	276
第 11 章 适应性组织结构设计	282
考研提纲及考试要求	282
考研核心笔记	282
第 12 章 人力资源管理	285
考研提纲及考试要求	285
考研核心笔记	285
第 13 章 塑造和管理团队	291
考研提纲及考试要求	291
考研核心笔记	291
第 14 章 沟通管理	295
考研提纲及考试要求	295
考研核心笔记	295
第 15 章 理解和管理个体行为	298
考研提纲及考试要求	298
考研核心笔记	298
第 16 章 激励员工	304
考研提纲及考试要求	304
考研核心笔记	304
第 17 章 成为有效领导者	307
考研提纲及考试要求	307
考研核心笔记	307
第 18 章 监管和控制	312
考研提纲及考试要求	312
考研核心笔记	312
2024 年北京大学 615 公共管理基础考研辅导课件	320
《公共管理导论》考研辅导课件	320
《管理学》考研辅导课件	351
2024 年北京大学 615 公共管理基础考研复习提纲	427
《公共管理学》考研复习提纲	427

2024 年北京大学 615 公共管理基础备考信息

北京大学 615 公共管理基础考研初试参考书目

- 《公共管理学》（第二版，研究生教学用书）中国人民大学出版社，2017 年陈振明主编
《公共管理导论》（第四版）中国人民大学出版社，2015 年[澳]欧文·E·休斯著，张成福等译
《管理学》（第十二版）清华大学出版社，2018 年斯蒂芬·P·罗宾斯、玛丽·库尔特主编

北京大学 615 公共管理基础考研招生适用院系

政府管理学院

考研云分享
kaoyany.top

2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心笔记

《公共管理学》考研核心笔记

第 1 章 导论

考研提纲及考试要求

- 考点：“公共管理”与“公共行政”
- 考点：“公共部门”和“公共物品”
- 考点：“公共管理”与“私人管理”
- 考点：“治理”和“善治”
- 考点：公共管理学的对象与性质
- 考点：公共管理学的主题范围
- 考点：公共管理学的研究途径
- 考点：为公共管理学“划界”
- 考点：引入多样化的研究方法
- 考点：推动公共管理的理论创新
- 考点：促进公共管理的知识应用

考研核心笔记

【核心笔记】公共管理及其相关概念

1. “公共管理”与“公共行政”

无论是在英文还是在中文中，“administration”(行政)和 44management(管理)这两个词都是近义词，且词义丰富，前一个词更是如此。然而，近义词不等于同义词，详细的语义分析可以显示出其中的差别，而且在实践中，“manager”(管理者或经理)与“administrator”(行政官员或行政人员)所扮演的角色也明显不同。

《牛津英语词典》对“行政”一词的解释是：一种行政的活动，这种活动又被解释为“处理事务”“指导或监督执行”“运用或引导”；“管理”一词则被定义为“通过自己的行动引导、控制事务的过程”“照料或看管”。

《韦伯斯特词典》对“行政”一词的解释与《牛津英语词典》的解释大同小异，但它对“管理”一词做了更全面的解释·将其界定为“管理的行动或艺术”“引导或监督商业一类的事务，特别是指商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行功能.以对结果负责”“为达成目的而明智地使用各种手段”。

学科专业词典和教科书对这两个词的解释更详尽，其含义差别也更明显。例如，威尔逊和古德诺等人将“行政”看作“政策与法律的推行”；“行政”的内涵还有“与保持记录相关的活动，文件工作”和“与应用由他人所决定的规则、程序和政策相关的活动”。而“管理”则被界定为“保证大量的活动得以进行，以完成预定任务的执行过程或活动，特别是创造和维持各种条件，以便通过一群人的共同努力来完成既定目标的执行过程和活动”。另一种“管理”的定义是：“一种履行某种功能，使人力、物力和资源得到有效配置.以达成目标的活动。”由此可见，“行政”本质上包含着遵从指示和服务的含义；而“管理”首先意味着获得结果，以及管理者为获得结果负个人责任。

也有学者试图从层次的高低来区分这两个概念。但何者为高何者为低，看法有时正好相反。正如比特在《管理教育：国际调查》一书中所指出的，人们往往对“管理”和“行政”做出区分，然而所做出的区分不同：在一些场合，“行政”被当作高层管理者的活动，“管理”则被当作低层次的活动；而在另一些场合，却正好反过来。④显然，要从层次的高低来区分“行政”与“管理”是很困难的。

我国学者往往从组织实体或管理主体的角度（即以国家、政府等政治组织，还是工商企业组织的不同）

来区分这两个概念。“行政”一般被当作国家或政府的活动、政务的推行或与公共事务相关的活动。

基于“行政”和“管理”的含义上的差别，加上定语“公共”后的“公共行政”与“公共管理”也应有不同。“公共行政”是政府特别是执行机关为公众提供服务的活动，行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人（政治家）所制定的政策和法律，关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动，并以内部定向，关心机构和人员以及办公室的管理（传统的公共行政学以及公共行政学院主要是培养政府的职业文官的学科及机构）。尽管“公共管理”的确也包含了“行政”的许多内涵，但有以最低的成本达到目标以及管理者为取得结果负责的内涵。

2.“公共部门”和“公共物品”

人们习惯将经济领域划分为公共部门和私人部门。公共部门是公共事务的管理者和公共服务的提供者，广义上的公共部门包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面；狭义上的公共部门仅包括政府机构以及依据政府决策产生的机构和部门，是最纯粹的公共部门。政府以公共利益为导向，其职能是对社会公共事务进行管理，无偿占有社会公共资源，并为社会提供公共物品和公共服务。

除政府机构外，还存在公用事业、公共事业、非政府机构等“准公共部门”组织，也称为第三部门或非营利组织，但因其具有如下鲜明的“公共”特性，也将其归入公共部门之中：第一，第三部门主要是一些从事公益事业的组织，其生产或活动带有公益性，即为公共利益服务。这与政府机构即“纯粹的”公共部门的目标是一致的；第二，第三部门市场化程度较低或非市场化，其生产、活动的内容和方式往往由政府实行控制或必要的行政管制，因此它与政府组织存在着十分密切的关系，甚至被当作政府组织用来实现其目标的一个重要工具；第三，第三部门为社会提供的产品也往往是一种公共物品或“准”公共物品，这与政府为社会所提供的物品是一致的，至少基本是一致的；第四，投资主体或提供资源的主体也主要是政府。

将政府的基本职能概括为提供公共物品，这几乎成为当代西方经济学家的共识。公共选择学派的奠基者布坎南把公共物品界定为，“任何由集体或社会集团决定，为了任何原因，通过集体组织提供的物品或服务”。两本著名的美国经济学教科书以及世界银行1997年的发展报告下了更通俗的定义。

萨缪尔森等著的《经济学》认为：“与来自纯粹的私有物品的效益不同，来自公共物品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部消费效果。

斯蒂格利茨的《经济学》认为：“公共物品是这样一种物品，在增加一个人对它分享时，并不导致成本的增长（它们的消费是非竞争性的），而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本（它们是非排他性的）。

世界银行发布的《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》认为：“公共物品是指非竞争性的和排他性的物品。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应，非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的，因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性。”

公共物品可以从不同的角度来加以划分。一种划分方法是将之分为纯公共物品和准公共物品。凡是能严格满足消费上的非排他性等特征的物品都是纯公共物品。国防是一种典型的纯公共物品，其消费没有排他性。国防服务被供给，其消费便是全社会性的。公共安全、外交、法规政策、环境保护、基础研究、空间技术等也是纯公共物品。凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品都是准公共物品。道路是准公共物品的典型例子，它具有某种程度上的消费非排他性特征。在一定限度内，你上路不影响别人上路；一旦超过一定限度，出现拥挤或堵塞现象时，你上路就妨碍别人上路。能源、交通、通信、城市公共服务、教育、广播电视、社会保障等都是准公共物品。

另一种划分方法是将公共物品划分为有形的公共物品（硬公共物品）和无形的公共物品（软公共物品）。有形的或“硬”的公共物品是指看得见、摸得着的公共物品，如公共设施；无形的或“软”的公共物品主要是指政府所提供的法律、政策和制度一类的服务。

还有一种划分方法是将公共物品划分为全国性的公共物品和地方性的公共物品。全国性的公共物品是指由国家或中央政府提供的物品和服务，如国防、外交、全国性的法规、政策等；地方性的公共物品是指由地方政府所提供的物品或服务，如城市基础设施、地方性法规、政策等。

关于公共物品及服务的供给方式，福利经济学家（以萨缪尔森为代表）认为，由于公共物品具有非排他性和非竞争性的特征，所以通过市场方式提供公共物品，实现排他性是不可能的或者成本是高昂的。并且在规模经济上缺乏效率。在福利经济学家看来，政府提供公共物品比市场方式即通过私人提供具有更高的效率。

3.“公共管理”与“私人管理”

“公共管理”由“公共”和“管理”两个词组成。“公共”与“私人”相对，但它们之间的界限很难准确界定。沃尔多在《公共行政学研究》（1955）中归纳了“公共”三个方面的含义：一是从哲学、法学和政治理论层次上，即从国家或政府的角度给“公共”下定义，这里涉及的是主权、合法性、福利一类的问题；二是从经验层次上，即从公共职能和公共活动的范围上来界定；三是从政府执行活动或职能的角度来下定义。因此“公共”作为与“私人”相对的概念，表示国家、政府及其他公共组织的职能、活动范围；与多数人的利益相关，有较多的社会公众参与；表示一个众人的事务领域。

通过与私人管理（或商业管理）的比较，可以说明公共管理尤其是政府管理的特点。沙雷的名言——商业管理与公共管理在所有其他不重要的方面是相似的——已被人们广泛地引用。的确，私人管理与公共管理有许多相似之处。所有组织的管理都包含了合作团体的活动，而且所有的大组织（不管是政府部门、医院、大学、工会，还是工厂、商业企业）都必须履行一般的管理职能如计划、组织、人事、预算等。但是，公共管理在许多重要的方面是与私人管理存在着差别的。按照西方学者的

概括，这些差别主要表现在如下几个方面：

第一，公共管理与私人管理的使命不同。公共管理为公众服务，追求公共利益，而私人管理以营利为目的。

第二，与私人管理相比，公共管理的效率意识不强。

第三，与私人管理相比，公共部门尤其是政府管理更强调责任。

第四，就人事管理方面而言，公共组织尤其是政府中的人事管理系统比私人组织中的人事管理系统要复杂和严格得多。

第五，与私人部门的管理不同，公共管理包括了广泛而复杂的政府活动，而且公共管理的运作是在政治环境中进行的，因而它具有明显的政治性或公共性的特征。

4.“治理”和“善治”

“治理”及“善治”日益成为公共管理的核心概念。治理问题是 20 世纪 90 年代以来国际社会科学界尤其是公共管理界研究的热点之一。世界银行 1992 年的报告就以“治理与发展”为标题，经济合作与发展组织（OECD）1996 年度公共管理发展报告的题目是“转变中的治理”，《国际社会科学杂志》1998 年有一期专门探讨了治理问题。治理概念的定义繁多，可泛指任何一种活动的协调方式。有最小国家的治理、公司治理、新公共管理、善治、社会一控制系统和自组织网络等六种不同的用法。

世界银行在 20 世纪 80 年代末用“治理危机”来概括非洲国家在发展过程中面临的主要问题。在这里，治理被等同于单个国家的可统治性，是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”。20 世纪 90 年代后，世界银行提出了“善治”的口号，合法、法治、负责、透明、有效的政府构成了善治的基本要素，成为规范政治权力的主要标准。

【核心笔记】西方公共管理学的范式变化

在百余年的发展历程中，西方公共部门尤其是政府管理研究领域经历了多次“范式”的变化——从传统的公共行政学到“新公共行政学”与政策科学再到“新公共管理”以及公共治理的转换。

1.传统的公共行政学

西方公共行政学与政治学、法学和财政学等学科渊源颇深，其思想基础则是由伍德罗·威尔逊和马克斯·韦伯等人所奠定的。

威尔逊在 1887 年所发表的《行政(学)之研究》一文是西方公共行政学诞生的标志。这篇文章对公共行政学的对象、性质、方法以及发展方向等问题做出规定,是该学科的纲领性文献。该文涉及三个主题:(1)说明行政研究领域的历史;(2)确定这个领域的研究主题;(3)决定这一领域的最好的研究方法。在威尔逊看来,“行政研究首先要发现政府能恰当而成功地做什么事情,以及如何以最高的效率和最低的成本来做好这些恰当的事情”。威尔逊的行政学思想是建立在政治与行政划分的基础上的。

马克斯·韦伯的官僚制(科层制)理论构成西方公共行政学的另一个思想基础。“官僚制”被用来表示一种特殊的组织结构安排,也被用来表示一种特殊的行为模式。韦伯刻画了官僚制度的三个最重要的特征,即劳动分工、层级结构和对事不对人的法规。韦伯的官僚制度理论对于传统公共行政学注重正式政府组织及其结构形式的研究产生了重要的影响。

此外,公共行政学的形成也受到了(工商)管理学的强烈影响,即受到 20 世纪一二十年代的科学管理学派的示范性影响。早期的公共行政学者将泰勒的科学管理的原理、方法和技术应用于公共部门,并利用和发挥了法约尔(M.Fayol)等人的管理职能和管理原则的思想。美国的泰勒在《科学管理原理》(1911)中提出管理的四类责任或条件。④法国的法约尔在《工业管理与一般管理》中提出行政管理活动包含了五种职能(计划、组织、指挥、协调和控制)和行政管理的十四条原则。

到了 20 世纪二三十年代,在美国,由于政府改革、科学管理运动和政治学中的新学科方向的推动,公共行政学作为政治学中的一个独立学科开始出现。其典型的标志是 1926 年同时出版的两本教科书:怀特的《行政学研究导论》和威洛比的《公共行政学原理》。

在 20 世纪二三十年代所形成的并在 60 年代中期以前一直居于支配地位的传统公共行政学范式是建立在科层制理论和政治一行政二分法的基础上的,其研究对象主要集中于行政组织或官僚体制,注重组织的内部取向,以及机构、过程和程序和行政原则的研究,并将行政效率作为追求的最高目标。

传统的公共行政学主要以狭义政府(行政机关)及其行政管理活动作为研究对象。公共行政学的传统或“范式”的特征有以下几个方面:

第一,公共行政学研究对象及主题涉及组织原理、官僚体制、人事行政、财务行政、行政法规、行政职能、行政原则、行政方法、行政效率等主题。

第二,公共行政学主要采用制度或法理的研究方法或途径,并以正式政府组织(官僚体制)作为研究的主要领域。

第三,就其理论基础来说,传统行政学坚持政治一行政二分法观点,国家或政府的职能及过程被一分为二:一种是政治领域,即政策和法律的制定;另一种是行政领域,即政策和法律的执行,后者所包含的机构及程序才是行政学研究的对象。

第四,公共行政学强调以效率原则作为最高标准。公共行政学学者认为,通过对行政现象的研究,可以推出的基本原则中最重要的就是效率标准,即以最小的投入获得最大的效果。这种效率原则又与官僚体制的等级体系密切联系,要使政府的行政管理既有效率,又负责任,就必须建立起权力集中、指挥统一、体系完整、分工明确、职责分明的政府系统。

2.“新公共行政学”与政策科学范式

以上信念构成了公共行政学的基本“范式”或“研究纲领”,它既反映了早期公共行政学研究的理论成就,又充分显示了其缺陷或局限性。它采取一种形式主义的或静态的研究方法,只注重对官僚体制(正式政府组织机构)的分析,忽视了对非正式组织和行政管理过程的研究;它将政治与行政截然分开,忽视了政治因素对管理过程的影响;它将丰富多彩的行政管理现象或活动仅仅抽象为若干的原理及原则;效率的标准则被不恰当地过分推崇(价值因素如公平标准则被忽视)。

第二次世界大战后,传统的公共行政学途径受到了来自各个方面尤其是政治学行为主义的批判。在这些批判者中有西蒙、达尔、阿普尔比、朗和沃尔多等。行为主义革命从对体制(官僚机构)的研究转向对政治行为的研究,使公共行政学失去了在政治学的中心地位。然而,传统行政学的根基并未真正动摇,新的范式并未确立。

20 世纪 60 年代中期以后,出现了两种取代传统公共行政学的尝试:一种是以弗雷德里克森等人为代表的“新公共行政学”它强调一种民主取向的公共行政学。“

《公共管理导论》考研核心笔记

绪论

考研提纲及考试要求

考研核心笔记

【核心笔记】绪论

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。

20 世纪 80 年代以来，面对政府规模的扩大、财政经济压力的加剧、社会问题和政府不可治理性的增多，以及官僚主义和腐败现象的泛滥，西方主要发达国家纷纷开始了大规模的政府再造运动。

对于新公共管理是否构成公共部门管理的一种新典范，存在不同的争论。有些学者主张新公共管理已成为一种新的典范，而另一些学者则反对在公共部门管理中应用典范变革的概念。

澳大利亚莫纳什大学公共管理系教授欧文·休斯澳大利亚莫纳什大学公共管理系教授欧文·休斯。

欧文·休斯进一步指出，建立在正式官僚制、政治与行政二分法和最佳工作方式基础上的传统行政模式已经过时，已被一种建立在经济学和私营部门管理基础之上的新公共管理模式有效地取而代之。

这种变革表现为从行政模式向管理模式、从官僚制模式向市场化模式的典范变迁，这种变革也意味着政治和行政领导之间关系的一种更为现实的观点，意味着市场与政府、政府与官僚制组织、政府与公民以及官僚制组织与公民之间关系的转变。

当然，欧文·休斯也指出，典范变迁并不是一蹴而就的，而是一个渐进过程。但是，建立在正式官僚制、政治与行政二分法和最佳工作方式基础上的传统公共行政典范终将被公共管理所取代，这是不以人的意志为转移的客观趋势。

第 1 章 变革的时代

考研提纲及考试要求

- 考点：一种新典范
- 考点：一种新方法的出现
- 考点：公共行政与公共管理
- 考点：对公共部门的抨击
- 考点：经济理论
- 考点：私营部门的变革
- 考点：技术变革

考研核心笔记

【核心笔记】引言

自从 20 世纪 80 年代中期以来，许多先进国家公共部门的管理发生了变革。曾经支配 20 世纪绝大部分时期的传统的公共行政模式，已经转变为弹性的、以市场为基础的新公共管理模式。

这不仅仅是一种形式上的变革或管理风格上的细微变化，而且是在政府的社会角色以及政府与公民的关系方面所进行的变革。传统的公共行政已经从理论上和实践上受到质疑，而新公共管理模式的应用则意味着在公共部门中出现了一种全新的典范。

这种新的典范对那些曾被认为是传统公共行政基石的基本原理提出了直接的挑战。这些原理是：

- (1) 官僚制。
- (2) 存在一个最佳的工作方式，并且在综合性工作手册中规定工作程序以供行政人员遵循。
- (3) 通过官僚制组织提供服务，一旦政府介入到某一政策领域，它也通过官僚制组织成为商品和服务的提供者。
- (4) 行政人员普遍信奉政治与行政二分法，即政治问题与行政问题的分离。
- (5) 认为激励个体公务员的力量是公共利益，因为服务于公众是大公无私的。
- (6) 公共行政是一种特殊的活动形式。
- (7) 从字面意义上讲，公共服务领域的任务确实是行政性的，也就是说，执行由他人提供的指令而无须为结果承担个人责任。

这七个看似真理的原理现在已经受到了挑战。

- (1) 官僚制确实“业绩彪炳”，但它并非在所有的场合都运作良好，它已经产生某些消极性后果。
- (2) 试图寻求一种最佳的工作方式是非常困难的，且容易造成组织运作的僵化。而由私营部门首创的弹性管理制度正在被政府部门采用。
- (3) 官僚制组织并不是提供公共物品与服务的唯一方式，政府可以通过补助金、管制或合同形式间接地进行运作，而不是作为直接的提供者。
- (4) 实际上，政治与行政问题长期交织在一起，但是这种现象对管理结构的影响直到最近才显露出来。
- (5) 尽管公务员可能会受到公共利益的激励，但是，不容否认的是，他们本身又是政治活动的参与者。
- (6) 公共服务领域所具有的特殊就业条件已急剧减弱，尤其是在私营部门发生了许多变化的情况下，终身任职已经十分罕见。

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

20 世纪 80 年代的经济问题促使政府重新评估其官僚制组织，并要求变革。

【核心笔记】一种新典范

对于公共管理，尤其是新公共管理是否是公共部门管理的一种新典范，存在不同的观点。

有些学者主张把新公共管理看作是一种新的典范；而另一些学者则反对在公共部门管理中应用典范变革的概念。

无论是应用“典范”的普通词义，还是应用其与库恩著作(Kuhn, 1970)相关的最新用法，“典范”这一术语都既适合于传统的行政模式，也适合于紧密相连、且被称为新公共管理的公共管理改革。

有些学者认为，典范这一概念是一道难以逾越的坎，它需要一个学科的所有从业者具有某种一致性——一种或多或少持久的观察世界的方式。这种观点是对库恩著作(Kuhn, 1970)的一种误解。

根据奥斯特罗姆的观点(Ostrom, 1989),公共部门管理的基本典范包括两种对立的组织形式：官僚制组织与市场组织。这两种组织形式的主要区别在于，一个是选择性，另一个是强制性；一个允许通过市场寻求一致性的结果，另一个则通过官僚等级组织对结果施加影响。

贝恩认为，传统的行政模式已经取得了一种典范的资格

新公共管理典范具有完全不同的基本理论基础，即经济学理论与私营部门管理理论。

然而，这并不是说行政科学领域的所有人现在都认为传统的公共行政模式已经被新公共管理取而代之，实际上，典范变迁是一个渐进性过程。

【核心笔记】一种新方法的出现

20世纪90年代初期，大多数先进国家和许多发展中国家都产生了一种新的公共部门管理模式。

起初，这种新模式有几个不同的名称，包括：“管理主义”、“新公共管理”、“以市场为基础的公共行政”、“后官僚制典范”或“企业化政府”。尽管名称不同，它们本质上描述的都是相同的现象。

在英国，20世纪80年代发生了一系列的改革，如撒切尔政府时期的大规模的公共企业民营化改革、精简公共部门改革等。不久以后，理论家们就开始觉察到管理形式发展的一种新趋势。

在美国，一个重要事件是1992年奥斯本和盖布勒出版了《重塑政府》(Reinventing Government)一书。

戈尔报告试图通过四条主要原则来改变美国联邦政府的文化：

(1) 削减烦琐、拖拉的办事程序，“从人人遵守规则而负责的体制向人人为实现结果而负责的体制转变”；

(2) 顾客至上；

(3) 授予下属取得结果的权力；

(4) 回归本元，“产生一个花费少、效果好的政府”

一些国际组织，如总部设在巴黎、著名的经济合作与发展组织(OECD),知名度略低一些的世界银行和国际货币基金组织(IMF),它们都对改善其成员国和附属国的公共管理表现出了兴趣。

尽管一些国家开展的改革具有某些惊人的相似性，但是，各国所发生的是一种巨大的理论转型，而不是实践转型。传统公共行政模式的基本理论，如官僚制、最佳工作方式、公共利益、政治与行政的分离，都存在许多问题。

公共管理改革是在完全不同的基本理论的指导下进行的，⁶这些基本理论包括：政府工作人员受经济动机的支配；私营部门的弹性管理为政府部门提供了经验；行政不可能脱离于政治。最重要的是，这种理论的变革是由行政转变为管理，前者主要是指执行指令，而后者则意味着实现结果，并为此承担个人责任。

【核心笔记】行政与管理

本书认为，行政的职能与管理相比更狭窄，限制也多。

因此，从公共行政转变为公共管理意味着在理论上与职能上发生重大的变革。

《牛津词典》将“行政”定义为“一种执行行为”，即“对各种事务进行管理”，或者“对执行、应用或处理进行指导或监督气而“管理”是指“处理；通过个人自己的行为对事务的过程进行控制；实行监管”。

根据以上这些不同的定义，本书认为，行政从本质上是指执行指令和服务；而管理则指：

(1) 实现结果；

(2) 管理者实现结果的个人责任。

同样地，“管理”和“管理者”这两个词语已被越来越多地应用于公共部门之中。

这些名称的变化并不是表面现象。从狭义上说，“行政”与“管理”是某种活动或职能的简略描述。从广义上说，这些用语很有分量。如果将职位描述从“行政者”变为“管理者”，将会使任职者改变其看待或履行该职务的方式，这样，用来进行职位描述的用语将不再是无关紧要的了。

1. 公共行政与公共管理

根据上述分析，我们可以得出以下结论：建立在行政概念基础上的公共服务与建立在管理概念基础上的公共服务是不同的，并且在这两种公共服务观之间一直存在着悬而未决的紧张关系。

“公共行政”一词除了意指一种活动或一种职业外，还通常指对公共部门的“研究”。

一般说来，“公共行政”在此是指公共部门的学术研究。

本书认为，行政与管理存在概念方面的差别，这种差别可以通过行政与管理前面的“公共”一词反映出来。

公共行政与公共管理是不同的，二者之间并没有从属关系，它们应被看作是两个相互竞争的典范。在本书中，“公共管理”与“新公共管理”这两个术语将被或多或少地交替使用，主要原因有两个：

(1) 新公共管理已经再也不“新”，它已经牢固地确立起来；

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

【核心笔记】变革的紧迫问题

公共部门所发生的变革是对某些相互关联的紧迫问题作出的一种回应，这些紧迫问题包括：(1) 对公共部门的抨击；(2) 经济理论的变革；(3) 私营部门的变革，尤其是全球化作为一种经济力量带来的冲击；(4) 技术变革。

1. 对公共部门的抨击

在 20 世纪 80 年代早期，人们对公共部门的规模与能力进行了大量的抨击。政府，尤其是其官僚制，已经成为某些社会不安定因素的根源，但与此矛盾的是，它同时又被要求提供更多的服务。

公共部门主要在三个方面受到了抨击。(1) 有人认为，公共部门的规模简直过于庞大，浪费了过多的稀缺资源。(2) 有些国家的政府已经对关于政府范围的争论进行了回应。(3) 特别是由于官僚制正在成为一种极不受欢迎的组织形式，政府的方法正在受到持续的抨击。

对政府角色的抨击，削减政府规模的努力，这种意识形态方面的喧嚣在 20 世纪 90 年代末期已有不同程度的消退。对于政府的积极性角色也给予了更高的评价。

2. 经济理论

在 20 世纪 70 年代，一些保守主义经济学家认为，政府本身“恰恰是”限制经济增长与经济自由的经济问题。这些理论家宣称，他们的下述观点是有证据和模型支持的，即较小规模的政府通过提高经济效率可以提高社会总体福利；不是由政府通过官僚机构强制人们从事各种活动，而是由市场利用“自由”或“选择”等概念取代政府的“农奴制”，市场机制在任何方面都具有优势。它通常被称为“新古典主义经济学”，或有时被称为“经济理性主义”。

这种经济学思想的变革深深影响着公共官僚制组织

公共选择理论特别是在早期关于管理主义的论争中，公共选择理论是运用于官僚机构的最重要的经济理论。它为那些认为政府过于庞大、效率低下的理论家们提供了一个有力武器，用于支持他们的主张，并且与传统的公共行政模式形成鲜明对照。

公共选择的基本假定是以完全理性为基础的。

一个理性的人必然受到他工作于其中的刺激系统的支配。

作出这样一个关于行为的经济学假定确实有其效用。

《管理学》考研核心笔记

第1章 工作场所的管理者

考研提纲及考试要求

- 考点：谁是管理者和管理者分类
- 考点：管理者在何处工作和管理者做什么
- 考点：管理中的效率与成效
- 考点：四项管理职能
- 考点：管理角色和三种角色类型
- 考点：管理者需要的技能
- 考点：描述重塑和重新定义管理者工作的因素
- 考点：学习管理学的价值
- 考点：早期的管理
- 考点：行为方法、定量方法和当代方法—系统方法

考研核心笔记

【核心笔记】为什么管理者对组织很重要

管理者为什么重要？

在不确定、复杂和混乱的时期,组织比以往更加需要管理者的管理本领和能力。

管理者对于完成任务非常重要。

员工和直接上级的关系质量是决定员工生产率和忠诚度的最重要因素。

【核心笔记】谁是管理者,他们在何处工作

1.谁是管理者

管理者 - 协调和监管其他人的工作,以使组织目标能够实现的人。



图表 1—1 管理层级

2.管理者分类

- (1) 基层（一线）管理者管理非管理雇员（即直接生产产品或服务顾客的员工）所从事的工作。
- (2) 中层管理者管理着基层管理者,处于组织基层与高层之间。
- (3) 高层管理者，他们负责为整个组织作出决策,制定影响整个组织的计划和目标。

3.管理者在何处工作

组织（organization）是为了实现某个特定目的而对人员的精心安排。

组织的特点:

- (1) 有一个明确的目标
- (2) 每个组织都由人组成
- (3) 有一个精密的结构



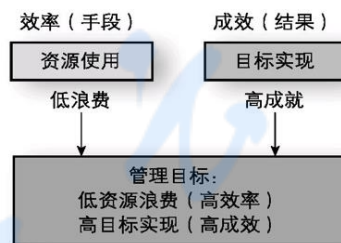
图表 1—2 组织的特点

4.管理者做什么

管理 (management) 涉及协调和监管他人的工作活动,从而使他们的工作可以有效率且有成效地完成。

5.管理中的效率与成效

- (1) 效率: 正确的做事
以尽可能少的投入或资源获得尽可能多的产出
- (2) 成效: 做正确的事
实现组织目标

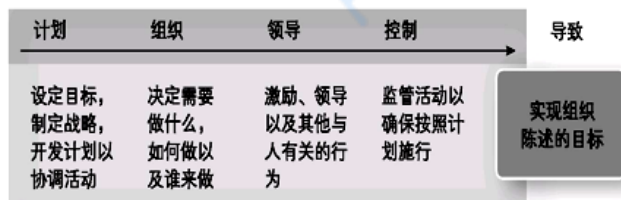


图表 1—3 管理中的效率与成效

【核心笔记】管理者的职能、角色和技能

1.四项管理职能

- (1) 计划 - 设定目标,确定实现目标的战略,并制定方案以整合和协调各种活动。
- (2) 组织 - 安排和设计员工的工作以实现组织的目标。
- (3) 领导 - 与别人一起工作,通过人来实现目标。
- (4) 控制 - 监管、比较和纠正工作绩效。



图表 1—4 管理的四种职能

2.管理角色

- (1) 管理者被期待及表现出来的特定行为。
- (2) 明茨伯格识别了 10 个管理者角色, 分别与人际关系、信息传递和决策制定相关。

3. 三种角色类型

(1) 人际关系角色

名义领袖、领导者和联络员

(2) 信息传递角色

监管人、宣传人和发言人

(3) 决策制定角色

企业家、危机处理者、资源分配者和谈判者



图表 1—5 明茨伯格的管理角色

4. 管理者需要的技能

(1) 技术技能

熟练完成工作任务所需的特定领域的知识与技术

(2) 人际关系技

与他人及团队良好合作的能力

(3) 概念技能

对抽象、复杂的情况进行思考和概念化的能力



图表 1—6 不同管理层级需要的技能

【核心笔记】描述重塑和重新定义管理者工作的因素

1. 消费者的重要性

(1) 消费者：组织存在的原因

a. 管理顾客关系是所有管理者和员工的责任

b. 维持高质量的顾客服务对于生存至关重要

2. 社交媒体的重要性

社交媒体：

使用者创建网络社区来分享想法、资讯、个人信息和其他内容的电子沟通形式。

3.创新的重要性

创新：

- (1) 探索新的版图、承担风险和改变做事的方式
- (2) 管理者应该鼓励员工意识到创新并抓住机会创新

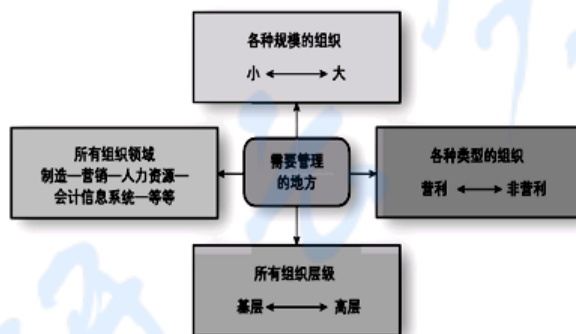
4.可持续性的的重要性

可持续性 - 企业通过将经济的、环境的和社会的机遇整合进企业战略,从而实现企业目标和增加长期股东价值的的能力。

【核心笔记】学习管理学的价值

1.为什么要学习管理学

- (1) 管理的普遍性
- ①管理被需要的现实
 - ②在各种类型和规模的组织
 - ③在所有的组织层级
 - ④在所有的组织领域
 - ⑤无论组织位于何地



图表 1—9 对管理的普遍需求

2.作为管理者的奖励和挑战

- (1) 挑战
- ①管理可能是困难且吃力不讨好的工作
 - ②可能常常包括更多文书任
 - ③管理者也会花很多时间开会,处理故障
 - ④常常不得不和各种性格的人打交道,应对有限的资源
- (2) 奖励
- ①创造一个可以使组织成员发挥最大能力的工作环境.
 - ②收获在组织和社区中的认可和地位
 - ③以薪酬、奖金和股票期权的方式获得可观的收入

【核心笔记】早期的管理

1.古代管理

埃及（金字塔）和中国（长城）
 威尼斯（浮动舰艇装配线）

《公共管理导论》考研辅导课件

公共管理学

第一章 理解公共管理

- 一 管理活动现象与管理概念
- 二 公共管理及其相关概念

一 管理活动现象与管理概念

管理 (management) 的概念

- “科学管理之父”泰罗：管理就是要“确切地知道要别人干什么，并注意使他们用最好最经济的办法去”
- 法约尔 (H·Fayol)：“管理就是实行计划、组织、指挥、协调和控制。”
- 西蒙 (H·A·Simon)说：“管理就是决策”。
- 德鲁克：归根结底，管理是一种实践，其本质不在于“知”而在于“行”，其验证不在于逻辑，而在于成果。
- S·P·Robbins和M·Coulter：管理指的是和其他人一起并且通过其他人来切实有效完成活动的过程。

管理的概念

■ 管理就是设计并保持一种良好环境，使人在群体里高效率地完成既定目标的过程。（《管理学》（美）哈罗德·孔茨/海因茨·韦里克）第十版，经济科学出版社）

这意味着：

- 1、管理是一个过程，计划、组织、人事、领导、控制、协调。
- 2、管理是通过别人完成组织任务、实现组织目标的艺术。
- 3、管理追求效率+效果的有效管理。其中，效率efficiency ——考察投入和产出的关系；效果effectiveness ——考察目标的实现状况。

管理的职能

计划
包括选择任务和目标，以及完成任务和目标的行动。

组织
旨在建立一个经过策划的角色结构，分配给机构中的每一个成员。

人事
给组织结构设置编制、配备人员和保持满员。

领导
对工作人员施加影响，使他们对组织和集体的目标做出贡献。

控制
按照目标和计划表评定工作人员的业绩，找出偏差所在，并采取措加以改正，从而确保计划完成。

是一个动态的协调过程

二 公共管理及其相关概念

公共部门和私人部门

- 私人部门
 - 个人在市场上的买卖行为
 - 个人私事
 - 个人自由
 - 公共部门
 - 人类的公共生活
 - 公共产品和公共服务
 - 保证个人自由
 - 为私人部门的良好运转制定游戏规则
- public private
公共的 私人的

公共部门和私人部门

- 公共部门
 - 广义的公共部门：包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面。
 - 狭义的公共部门：仅包括政府机构以及依据政府决策产生的机构和部门，是最纯粹的公共部门。

公共管理

(Public Management)

- 公共管理是以政府为核心的公共部门为了解决公共问题、满足公众需求、实现公共利益，通过有效配置资源，以有效、公平地为社会提供公共物品和公共服务的社会活动。

公共管理与私人管理（工商管理）

作为人类社会的管理活动来说，公共管理与私人管理（工商管理）之间存在相通之处，都必须履行包括计划、组织、领导、人事、控制、协调等在内的一般管理职能。

当代公共管理的一个显著特点就是将私人管理（工商管理）的一些经验、方法和理论引入到公共管理之中。

公共管理与私人管理（工商管理）

	私人管理	公共管理
界定	个人对自身事务的安排及其延伸	公共组织提供公共物品和服务的活动
管理性质	个人或企业内部的事务领域	公共的事务领域
使命	私人利益，营利	服务公众、实现公共利益、维护公共秩序
责任的性质与范围	权威和责任的划分比较清楚	更强调公共责任、社会责任
人事管理的广泛性与复杂性	涉及面窄	复杂得多与严格得多

行政与管理 (administration V.S management)

- 行政：《牛津英汉词典》定义“一种执行行为”，即“对各种事务进行管理”。
- 行政意为国家政务的管理，从本质上是指执行指令和服务。
 - 行政是管理活动的一种，把行政从管理中分解出来具有重大意义。
- 管理则指：（1）实现结果；（2）管理者实现结果的个人责任。
 - “管理”包括“行政”，而且，它还意指为了以效率最大化的方式实现目标而进行组织活动，以及对结果真正负有责任。
- 行政和管理不是同义词，它们在公共部门中运用的结果也不一样。

公共行政与公共管理

(Public Administration V.S Public Management)

- 公共行政是指政府特别是执行机关为公众提供服务的活动，公务员执行他人制定的政策。
 - 公共行政注重的是过程、程序和符合规定；
- 公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动。
 - 公共管理涉及的内容则更为广泛。一个公共管理者并不仅仅是执行指令，他关注的是实现“结果”，并为此承担责任。

公共管理学

- 对作为一个学科的公共管理学的三种不同理解
 - 一是将公共管理学等同于公共行政学；
 - 二是把公共管理学当作公共行政学的一个分支学科；
 - 三是将公共管理学看做一种不同于传统的公共行政学和政策分析的新途径、新范式或新的学科框架。

公共管理学

- 公共管理学的研究对象
- 公共管理学是一门研究以政府为核心的公共部门如何有效地处理公共事务、提供公共物品与服务的学问。

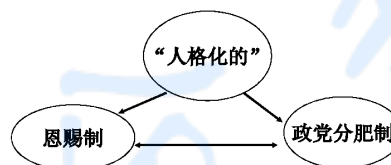
第二章 传统的公共行政模式

- 一 传统公共行政的初创
- 二 传统公共行政模式存在的问题

一 传统公共行政的初创

- 早期行政系统的特点
- 传统公共行政的产生：实践描述
- 传统公共行政的理论基础
 - 韦伯的官僚制理论
 - 威尔逊的政治行政二分
 - 泰罗的科学管理

早期行政系统的特点



1、早期行政系统的特点

- “人格化的”
- 国王或皇帝如何管理自己的国家和臣民
- 以效忠于国王或大臣等特定个体为基础
 - 个人恩赐制：由各部大臣或各部下属机构的负责人根据个人意愿任命文官。
 - “政党分肥制”：在一个新的政党选举获胜后，从高层到基层的职位都被获胜政党指定的人所占据。

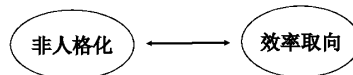
英国早期的文官制度——恩赐制

- 由各部大臣或各部下属机构的负责人根据个人意愿任命文官。少数专业性较强的高级文官通过国王特许状任命。某些高级文官也享有恩赐权。如印花税务总监本身是通过国王特许状任命的，但他又享有任命本部门下级文官的权力。
- 恩赐制不可避免地导致买卖官职、裙带关系等腐败现象。享有恩赐权的人往往利用手中的权力，向求职者索取佣金。1782年，海军部审计员塞迪·米歇尔因其不正当的丑闻被称为：“在海军部收取佣金早已是固定习惯，因此被人们视为是恩赐者法定收入的一部分。”
- 中高级文官很少履行份内职责，通常雇他人代行职责。1780年的一次调查发现，赋税审计员30年没有过问过份内工作。有的文官一方面把自己的工作交给代理人承担，另一方面自己又接受另一份收益更丰厚的代理职务。如向政府书记官约翰·克拉克每年3000英镑的佣金雇用了一名万能人代行职责，自己则担任大法官官厅高级文官威廉·那雷泽的代理，每年收入为227镑3先令。
- 文官任期没有任何限制，只要恩赐者满意即可连任。那时文官实际上是常任的，许多文官的任期达30年以上，有的长达50—60年。
- 不同部门和职位的文官工资相差悬殊。有的几十磅，有的上千磅。有的来自国王的俸禄，有的来自向服务对象收取的服务费。

美国早期的行政

- 政党分肥制 (Spoil)
 - 在选举中获胜的政治领袖根据政治观点和贡献分配政府职位。
 - 建国初期政府的骨干，1801年，整个行政部门文官3000人。
 - 华盛顿人品高尚，很少撤换官员。能够在权力面前保持理性与谦卑的人是真正的伟人。
 - 第二任总统联邦党人约翰·亚当斯离任前的“午夜任命”。
 - 第三任总统民主党的托马斯·杰斐逊上任后撤换了比其前两任多出数倍的官员。
- 恶果：
 - 机构膨胀。1972-1861年，联邦人口增加了8倍，但联邦文官增加了50倍。
 - 腐败丛生。
 - 1861年7月，加菲尔德总统被一名谋职未遂者谋杀。

传统公共行政的特点



2、传统公共行政的产生：实践描述

■ 传统公共行政的特点

- 非人格化：以合法性和效忠于组织与国家为基础。
- 效率取向

(1) 英国的实践----十九世纪的改革 (《诺思科特—特里维廉报告》)

- (Stafford Northcote and Charles Edward Trevelyan)
- 斯坦福·诺思科特和查理斯·特里维廉是当时的财政大臣格拉斯顿的助手。
 - 1854年，《关于建立英国常任文官制度的报告》
 - 统一规定被录用文官的年龄标准。低级文官限制在17—21岁之间，高级文官限制在19—25岁之间。
 - 量才使用。根据文官个人文化程度和能力大小分别安排适当的工作，做到各适其所，人尽其才，抄写员等事务性工作雇用临时职员担任，让能力强的高级文官从日常杂务中解脱出来，专心致力于更重要的政务工作。各部门的事务性文官实行统一的工资标准。以便于部门间相互调动。
 - 实行公开竞争考试录用制。
 - 功绩晋升制度。

(2) 美国的实践---- 十九世纪的改革 (《彭德尔顿法》)

- 1883年通过《彭德尔顿法》(Pendleton Civil Service Act)，《一项管理与改善美国文官制度的法令》，彭德尔顿是一位民主党参议员。

彭德尔顿法的内容

- 区分政治性任命官职与非政治性任命官职。选举性官员，非行政部门的官员、须经参议院同意而任命的官员以及政府雇佣的一般工人，均不在文官之列，文官不得进行政治性捐款和参与任何政治活动，不得因拒绝从事这类活动而被免职。
- 公开的竞争性考试为选拔文官的手段，录用官员须遵循从高分到低分的原则，视时机不断增加这类职位。
- 由总统提名经参议院同意任命三人组成文官委员会，协助总统制订有关文官制度的规则，并督促有关部门实行，在各州设立不少于3人的考试委员会，每年举行两次考试，其工作由文官委员会统筹。

3、传统公共行政的理论基础

- (1) 韦伯的官僚制理论
- (2) 威尔逊的政治行政两分
- (3) 泰罗的科学管理

(1) 马克斯·韦伯的官僚制理论 (Max Weber,1864-1920)

- 德国社会学家、宗教学家、政治经济学家，组织理论之父，《新教伦理和资本主义精神》、《经济与社会》等。
- 开始于这样一个问题：人们为什么会服从命令？于是便产生了合法统治与权威类型的问题。任何一个组织都是以某种形式的权威为基础的。
- 组织的基础——统治与权力，最优的组织结构——官僚行政组织。
- 所处的时代：在德国工业化高速发展的进程中，旧的社会结构正在迅速瓦解，新的社会结构正在成长之中——皇权统治业已崩溃，以家庭为基础的旧企业体系正在解体；与此同时，新型工业化大企业迅速发展，国家、军队、政党等其他社会组织也获得了巨大的发展。此时一个非常重要的问题就是使组织合理化，越是大型组织机构的发展，越要求管理合理化，以此为新的资本主义国家政府管理和企业管理提供所需的效率。



官僚行政组织 (bureaucracy)

- 建立在理性-法律型权威基础上，体现劳动分工原则，有明确的等级和详细的规则制度的一种非人格化的组织模式。六项基本原则：
1. 规则导向：明确划分机构与人员的职责权限，并由各种规则——法律或行政规章来加以规定，组织与管理依据大家都遵守的规章和程序进行。
 2. 等级制：每个下级应当接受上级的控制和监督；按职位高低规定人员之间的命令与服从关系，形成层级节制的控制体系。
 3. 非人格化：严格的公私分开，决定与命令形成文件下达，以文件“档案”作为管理的基础；规则和控制的实施具有一致性，避免掺杂个人和雇员的个人偏好。
 4. 职业化：担任公务是一种“职业”，公职管理遵循一般性的规定，它通常以全面而熟练的训练为先决条件；管理者是职业化的官员而不是他所管理单位的所有者，他们领取固定的工资并在组织中追求他们职业生涯的成就。
 5. 全职化：担任公务是一种全职的工作，不像以前那样是一种次要的活动。
 6. 专业化：公务管理需要专门的技术知识，这是一种专门技术性学问，所有的组织成员都是依据经过培训、教育、或正式考试取得的技术资格选拔的。

2024 年北京大学 615 公共管理基础考研复习提纲

《公共管理学》考研复习提纲

《公共管理学》复习提纲

第 1 章 导论

复习内容：“公共管理”与“公共行政”
复习内容：“公共部门”和“公共物品”
复习内容：“公共管理”与“私人管理”
复习内容：“治理”和“善治”
复习内容：公共管理学的对象与性质
复习内容：公共管理学的主题范围
复习内容：公共管理学的研究途径
复习内容：为公共管理学“划界”
复习内容：引入多样化的研究方法
复习内容：推动公共管理的理论创新
复习内容：促进公共管理的知识应用

第 2 章 公共组织

复习内容：公共组织的特征
复习内容：公共组织的类型
复习内容：公共组织理论概观
复习内容：公共组织结构的复杂性
复习内容：行政组织体制的基本类型
复习内容：组织权力及其运作
复习内容：组织冲突与协调
复习内容：个体行为与组织行为
复习内容：公共组织的生态环境
复习内容：公共组织环境的要素
复习内容：公共组织的持续变革

第 3 章 政府改革与治理

复习内容：国内外政府间关系研究的进展
复习内容：政府间关系研究的途径
复习内容：西方政府间关系的历史演进

- 复习内容：西方政府间关系的若干模式
- 复习内容：西方政府间关系发展的新趋势：网络模式的出现
- 复习内容：中国政府间关系传统模式：等级控制模式
- 复习内容：中国政府间关系的新发展：网络模式的端倪
- 复习内容：地方政府间横向联系对政府间关系的影响
- 复习内容：我国政府间关系的进一步调整

第 4 章 政府间关系

- 复习内容：什么是政府间关系
- 复习内容：政府间关系研究的进展
- 复习内容：政府间关系研究的网络途径
- 复习内容：西方政府间关系的历史演进
- 复习内容：西方政府间关系的若干模式
- 复习内容：西方政府间关系发展的新趋势：网络模式的出现
- 复习内容：中国政府间关系的传统模式：等级控制模式
- 复习内容：中国政府间关系的新发展：网络模式的端倪
- 复习内容：我国政府间关系的调整

第 5 章 政府作用

- 复习内容：关于市场体制下政府作用的争论
- 复习内容：现代市场经济中政府行为的一般模式
- 复习内容：市场经济条件下的我国政府职能
- 复习内容：现阶段我国政府角色定位的缺陷
- 复习内容：转型期我国政府角色合理定位的思考
- 复习内容：政府失败问题的提出
- 复习内容：政府失败现象的表现、类型与成因
- 复习内容：政府失败的防范及纠正
- 复习内容：政府失败论的启示

第 6 章 政府工具

- 复习内容：政府工具研究的由来和发展
- 复习内容：政府工具研究的范围与途径

复习内容：工具的识别和分类
复习内容：工具的特性及其适用情境
复习内容：工具选择及其绩效
复习内容：市场化工具
复习内容：工商管理技术
复习内容：社会化手段
复习内容：新治理工具的推广与应用

第 7 章 公共政策

复习内容：政策科学的形成
复习内容：政策科学的演变
复习内容：公共政策在公共管理中的地位和作用
复习内容：公共政策的性质
复习内容：公共政策的种类
复习内容：公共政策的目标和手段
复习内容：公共政策系统的构成
复习内容：公共政策主体
复习内容：公共政策过程

第 8 章 人力资源管理

复习内容：从人事管理到人力资源管理
复习内容：公共部门人力资源管理新潮
复习内容：人力资源管理模式在我国公共部门的推广
复习内容：西方文官制度的形成与特点
复习内容：我国公务员制度的建立
复习内容：我国公务员制度的完善
复习内容：什么是公共部门人力资源开发
复习内容：公共部门人力资源开发的主要内容
复习内容：我国的人才发展战略

第 9 章 公共预算与财政

复习内容：从财政学到公共经济学
复习内容：“经济人”的基本假设

复习内容：福利经济学和微观经济学

复习内容：公共选择理论

复习内容：公共财政体制的形成

复习内容：公共财政管理的内涵

复习内容：公共预算管理

复习内容：公共收入管理

复习内容：公共支出管理

第 10 章 第三部门管理

复习内容：第三部门及其相近概念

复习内容：跨学科视野中的第三部门研究

复习内容：第三部门研究的主题

复习内容：全球结社革命

复习内容：第三部门发展面临的困境

复习内容：中国第三部门的发展

复习内容：第三部门的地位

复习内容：第三部门的作用

复习内容：第三部门与政府的伙伴关系

第 11 章 战略管理

复习内容：私人部门战略管理的演进

复习内容：私人部门战略管理研究的十大学派

复习内容：公共部门战略管理兴起的背景

复习内容：公共部门战略管理的形成

复习内容：公共部门战略管理的评价

复习内容：公共部门战略管理的特征

复习内容：公共部门战略管理的过程

复习内容：公共部门战略管理的学科轮廓

复习内容：公共部门战略管理的现实价值

第 12 章 绩效管理

复习内容：公共部门绩效管理的兴起

复习内容：绩效、绩效评估与绩效管理

复习内容：公共部门绩效评估的类型

复习内容：公共部门绩效评估的意义

2024 年北京大学 615 公共管理基础考研核心题库

《管理学》考研核心题库之名词解释精编

1. 决策

【答案】决策是指组织或个人为了实现某种目标而对未来一定时期内有关活动的方向、内容及方式作出选择和调整过程。

2. 效果

【答案】效果是指由投入经过转换而产生的成果，其中有的是效益的，有的是无效益的。

3. 非正式组织

【答案】是伴随着正式组织的运转而形成的。在正式组织中，有某些成员由于工作性质相近、社会地位相当、对某些问题看法比较一致或性格爱好相近等，从而渐渐在相互交往中使原来结构松散、随机形成的群体成为非正式组织，其中有被大家所认同、接受并遵守的行为规则。

4. 前馈控制

【答案】前馈控制也被称作预备控制或者预防控制，指对发生在系统运行的输入阶段的控制，目的是提前识别和预防偏差的控制行为。

5. 招聘

【答案】招聘是指组织为了发展的需要，根据人力规划和工作分析的数量与质量要求，从组织内部或外部发现和吸引有条件、有资格和有能力的来填补组织的职务空缺的活动过程。

6. 经济环境

【答案】经济环境是指一个组织在开展活动时，所在的整个经济系统的运行情况。既包括一个国家的人口数量及其增长趋势、国民收入、汇率、利率、通货膨胀、政府财政和税收政策等宏观经济环境，又包括企业所在地区或所需服务地区消费者的收入水平、市场运作的规范程度、消费偏好、储蓄情况、劳动力的供求状况等微观经济环境。

7. 领导权变理论

【答案】领导权变理论主要研究与领导行为有关的情境因素对领导效力的潜在影响。该理论认为，在不同的情境中，不同的领导行为有不同的效果，所以又被称为领导情境理论。

8. 组织冲突。

【答案】组织冲突是指组织内部成员之间、不同部门之间、个人与组织之间由于在工作方式、利益、性格、文化价值观等方面的不一致性所导致的彼此相抵触、争执甚至攻击等行为。任何一个组织都不同程度地存在各种各样的冲突，特别是在变革中是不可避免的。

9. 强化理论

【答案】强化理论由美国心理学家斯金纳首先提出，他认为人们的行为是所受刺激的函数。如果这种刺激对他有利，则这种行为就会重复出现，否则就会减弱消失，管理者要采取各种强化方式，使员工的行为符合组织目标的要求。

10. 精益思想

【答案】精益思想是从日本丰田公司发明的精益生产方式中总结出来的管理思想，其核心就是消除浪费，以越来越少的人力、设备、时间和场地等投入创造出尽可能多的价值，满足客户的真正需求。精益思想从对产品质量的控制逐步延到企业经营活动的全过程，不单纯追求成本最低，而是追求成本与质量的最

佳配置，追求产品性能价格的最优比。

11. 组织结构战略

【答案】组织结构战略是指根据企业总体经营战略要求、经营环境、方针以及组织之间的相互关系，对企业内部组织结构模式的发展变动所作的长期性策划。

12. 非正式沟通

【答案】非正式沟通是指存在于组织之内，不按照正规的组织程序、隶属关系、等级系列来进行的信息传递和交流。（青岛金 M 榜华研教十育科技有限公司版权 © 必有，侵权必究。）

13. 组织环境

【答案】组织环境是指组织的外部环境，即指组织之外对组织运作可能产生影响的力量和条件。组织环境分为任务环境和一般环境。

14. SWOT 分析法

【答案】SWOT 分析法是指企业在战略制定和战略实施之前，对企业所处的外部环境，即机会（Opportunities）和威胁（Threats）所造成的影响，以及企业内部资源，即优势（Strengths）和劣势（Weaknesses）状况，通过调查罗列出来，并依照一定的次序，按矩阵形式排列起来，然后运用系统分析的思想，把各种因素相互匹配起来加以分析，从中得出一系列相应的结论或对策。

15. 资产负债预算

【答案】资产负债预算是对企业会计年度末期的财务状况进行预测。它通过将各部门和各项目的分预算汇总在一起，表明如果企业的各种业务活动达到预先规定的标准，在财务期末企业资产与负债会呈现何种状况。

16. 事业部制组织结构

【答案】事业部制组织结构又称为联邦分权化，它是将组织内各种活动划分为各个部门（可按产品、地区、时间、用户、设备或程度等），设立相应的事业部，对职责范围内的工作全面负责。这些事业部，对于最高管理层来说又是责任中心，它们在经营管理上具有独立的经济利益和充分的自主权。每一个事业部都是要对成本、利润负责的利润中心。一般来说，事业部制组织结构形式适用于规模较大、产品种类较多、市场环境不稳定的现代化企业。

17. 途径-目标理论

【答案】其基本含义是领导者的管理行为应该以关心下属和组织指引为基本出发点，并以此帮助下属建立起明确的工作目标和实现目标的途径，其中还要考虑到诸多因素的影响。简言之，领导者应指明达成目标的途径。

18. 矩阵型结构。

【答案】矩阵型结构由职能部门系列和为完成某一临时任务而组建的项目小组系列组成，它的最大特点在于具有双道命令系统。矩阵型结构是在直线职能制垂直形态组织系统的基础上，再增加一种横向的领导系统。是把按职能划分的部门和按项目（或产品、服务等）划分的子公司或部门结合起来组成一个矩阵，是同一名员工既同原职能部门保持组织与业务上的联系，又参加所在子公司或部门的工作的一种管理模式。为了保证完成一定的管理目标，每个子公司或部门都设负责人，在组织的最高主管直接领导下进行工作。矩阵结构适用于一些重大攻关项目。企业可用来完成涉及面广的、临时性的、复杂的重大工程项目或管理改革任务。

19. 自动化

【答案】自动化主要是指在流程再造中更为有效地使用信息技术，它是在活动实现方式上的重大突破。

20. 跨界

【答案】跨界是互联网时代的常态。所谓跨界就是任何工业互联产品的推出，都不是原来业界单纯技术的成果，其创意和模式都可能来自其他行业。跨界的核心，是融合，只有跨界融合才能创造新价值。

21. 人力资源规划

【答案】人力资源规划：是管理者用来保证他们能够使正确数量和正确类型的合格人员在正确时间处于正确位置的一个过程。

22. 效益与效率

【答案】效益是有效产出与投入之间的一种比例关系，可从社会和经济两个不同角度去考察，即社会效益和经济效益。经济效益比社会效益直接、明显，可有效度量；社会效益则难以计量，只能借助于其他形式来间接考察。效率是指单位时间内所取得的效果的数量，反映了劳动时间的利用状况，与效益有定的联系。

23. 战略

【答案】实现组织目标的各种行动方案、方针和方向选择的总称。

24. 计划

【答案】狭义的计划是指为实现既定目标所制定的具体行动方案。广义的计划是指为实现组织既定的目标，对未来的行动进行规划和安排的活动。

25. 组织绩效

【答案】组织绩效就是指组织在利用资源满足顾客需求和实现组织目标的活动中，在效率和效益上所表现出来的结果。

26. 宗旨

【答案】宗旨是指社会赋予组织的目的或使命，即一个组织是干什么的和应该干什么。

27. 期望值

【答案】是某一具体行为可带来某种预期成果的概率，即行为者采取某种行动，获得某种成果，从而带来某种心理上或生理上的满足的可能性。

28. 控制的例外管理

【答案】是指主管理人员越是只注意一些重要的例外偏差，即把控制的主要注意力集中在那些超出一般情况的特别好或特别坏的情况，则控制工作的效能和效率就越高。

29. 激励因素

【答案】激励因素是与组织成员工作本身或工作内容有关的、能促使人们产生工作满意感的一类因素，是高层次的需要，包括成就、承认、工作本身、责任、发展机会等。

30. 现代企业制度

【答案】是指以市场经济为基础，以完善的企业法人制度为主体，以有限责任制度为核心，以公司企业为主要形式，以产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学为条件的新型企业制度，其主要内容包括：企业法人制度、企业自负盈亏制度、出资者有限责任制度、科学的领导体制与组织管理制度。

31. 责任的绝对性原则

【答案】责任的绝对性原则是指上级管理者可以把任务和权力分派到下级，但上级不可以把责任也分派到下级。尽管下级在授权过程中要承担其责任，但上级管理者却不能因此使自己的责任减少。即上级承担的责任是绝对存在的，不会因为任务的分派和权力的授予而减少。

32. 政策

【答案】政策是管理人员决策的指南，它规定了行动的方向和界限。

33. 奖赏权

【答案】奖赏权是指提供奖金、提薪、表扬、升职和其他任何令人愉悦的东西的权力，是基于被影响者执行命令或达到工作要求而给其进行奖励的一种权力。

34. 信息反馈

【答案】信息反馈是把目标管理过程中，目标的设置、目标实施情况不断地反馈给目标设置和实施的参与者，让人员时时知道组织对自己的要求及自己的贡献情况。

35. 关键点原则

【答案】关键点原则是指控制工作要突出重点，不能只从某个局部利益出发，要针对重要的、关键的因素实施重点控制。

36. 决策的有限理性

【答案】决策的有限理性的主要观点如下：有限理性决策的主要观点如下：手段-目标链的内涵有一定矛盾，简单的手段-目标链分析会导致不准确的结论；决策者追求理性，但又不是最大限度地追求理性，他只要求有限理性；决策者在决策中追求“满意”标准，而非最优标准。

37. 营销渠道部门制

【答案】是指位于上层的部门是根据公司的各条营销渠道组建起来，而不是根据产品、服务或顾客去组建。营销渠道是一个通道，制造商通过这一渠道分销商品。其优点是每个营销渠道的独特需求都得到满足，缺点是销售队伍出现资源和活动重复配置。

38. 扁平结构

【答案】组织规模已定、管理幅度较大、管理层次较少的一种组织形态。

39. 系统原理。

【答案】系统原理是现代管理科学的一个最基本的原理。它是指人们在从事管理工作时，运用系统的观点、理论和方法对管理活动进行充分的系统分析，以达到管理的优化目标。

40. 灵活就业员工

【答案】灵活就业员工指不是长期固定在一个公司工作的员工，包括临时工、自由职业者、兼职员工或合同工，当公司有些空缺的岗位需要填补或者需要某种他所能提供的服务时，会招聘一些灵活就业员工并为之签订短期的劳动合同。组织招聘一定量的灵活就业员工增加了组织的灵活性。

41. 现金预算

【答案】现金预算是对企业未来生产与销售活动中现金的流入与流出进行预测，通常由财务部门编制。

以上为本书摘选部分页面仅供预览，如需购买全文请联系卖家。

全国统一零售价： **¥234.00元**

卖家联系方式： 客服电话： 17165966596（同微信）

微信扫码加卖家好友：

考研云分享-精品资料库

真题汇编 | 考研笔记 | 模拟题库



长按二维码加Q仔6号微信
有疑问直接私聊我

考研云分享-官方网站

免费真题 | 免费笔记 | 全科资源



长按二维码跳转至官网
还有更多内容和服务访问查看