

复旦大学 1999 年硕士入学行政管理学试题

考试科目：行政管理学试题

一、名词解释（共 4 题，每题 8 分）

1. 菲德勒模式
2. 跳板原则
3. 霍桑试验
4. 渐进决策

二、简答题（共 3 题，1、2 题各为 15 分，第 3 题 18 分）

1. 简述西方国家文官与政务官的区别。
2. 简述党政分开改革的过程。
3. 画一副直线职能结构的组织图，并指出这一结构的优劣。

三、问答题（1 题，20 分）

你对转变政府职能作如何理解？

复旦大学 1999 年硕士入学行政管理学试题

考试科目：行政管理学试题

一、名词解释（共 4 题，每题 8 分）

1. 菲德勒模式
2. 跳板原则：

3. 霍桑试验：行为科学是应用心理学、社会学、人类学以及其他相关学科的成果，来研究人的行为以及人与人之间关系的一门学科。行为科学最初被称为“人群关系学”，产生于 20 世纪 30 年代。其创始人和早期代表人物是原籍澳大利亚后移居美国的乔治·埃尔顿·梅奥和美国的弗里茨·朱利斯·罗特利斯伯格等。他们于 1927 年在美国芝加哥西方电气公司以新的方式继续进行“霍桑实验”，取得了很大的成功，并由此总结出一套有关人际关系的原理、原则。主要有：

- ①工人不是只受物质因素制约的“经济人”，而是受各种社会因素影响的“社会人”；
- ②人不是单独的、孤立的、机械的个体，而是复杂的社会系统的成员；
- ③企业中除了正式组织外还存在着无形的“非正式组织”；
- ④管理者要寻求和采取一种以社会和人群关系技能为基础的新的领导方式。

4. 渐进决策：是林德布洛姆提出的。他认为政策的制定只是根据过去的经验，经由渐进变迁的过程，而达成一致的决策。政策制定过程一般都是以现行政策作为一个基本方案，与其他的新方案相互比较后，做出哪些现行政策应修改，或应增加哪些新政策的决策。其特点是，决策目标是逐渐明确的，在尚未确定清晰目标之前，先制定和实施一个初步的方案，在进一步探索中明确目标；决策方案的分析活动比较简化，评价的方案数量少和范围小；决策制订过程中注意协调和平衡各方利益以达成大多数人能共同接受的方案。

二、简答题（共 3 题，1、2 题各为 15 分，第 3 题 18 分）

1. 简述西方国家文官与政务官的区别。

答：根据权力的来源不同，在西方国家，国家公务员分为政务类公务员（通常称为政务官）和事务类公务员（通常称为文官）两大类。公务员制度也叫文官制度。在尚未确立文官制度之前，西方国家政府工作人员与政党共进退不仅造成了政府行政效能的低下，也滋生了腐败。为了改变这种现象，英国率先建立了文官制度，将政府工作人员分为政务官和事务官，文官制度的实质是政治与行政的分离，其中行政工作是技术性的，具有中立色彩。

两者的区别有以下几点：

- （1）他们的产生方式不同。

政务官是通过选举或竞选获胜的执政党组阁而获得政治任命的，主要通过参加党派活动，竞选或者助选活动，或者通过与竞选获胜者的关系、党内的派系关系或个人在党内的地位及与党的领袖的关系而得到重用；

在文官的录用上坚持竞争考试与招聘相结合，以竞争考试为主。西方国家文官的录用形式主要有选任制、考任制、委任制和聘任制，文官必须通过竞争考试，取得资格后方能进入文官系列，依照文官管理的法律法规，按部就班地谋求升迁。

(2) 他们的任期不同。

政务官实行任期制，包括行政首脑在内，都有固定的任期，并且有可能中途撤职或被赶下台；

文官实行职务常任，职务常任是指文官享有职务常任的保障机制和优厚的物质生活保障，无过失不受免职处分，不与内阁共进退，前程不受党派斗争影响。一般通过正常的退休离开公职系统。

(3) 他们的责任不同。

政官实行严格的责任制管理，对所属部门要负全部责任；

文官则实行有限的合同制管理，只对自己承担的具体工作负责。

(4) 与执政党的关系不同。

政务官与执政党共进退，具有鲜明的党派性质，在政府中地位较高，参与决策，与总统、内阁共进退，一旦因总统、内阁更换下台，便不再保留文官身份。

而文官则不受党派轮流坐庄的影响，奉行政治中立原则，不得参加政治活动，不得竞选公职，不得接受政治捐款或为政党活动筹款、捐款。在行政过程中要超然于政党政治和个人政治理念之外，不以行政权力偏袒某个政党、政治团体或利益集团，应以客观公正公平的态度推行政府政策，不介入政治纷争和党派政治，并采取功绩制的晋升路线。

(5) 文官有自身专门的管理机构，有自己的工会组织，具有相对的独立性。由国家设立的专门机构统一管理，并受文官法保护。政务官和文官各有各的管理办法，是两个截然分割的封闭系统，强调政务官的所谓政治化和文官的所谓职业化，相互之间不能转任。不能从公务员以外调入或插入。

2. 简述党政分开改革的过程。

答：(1) 提出：实现党政分开以改革政治体制，是邓小平早在 1986 年 6 月就已提出过的思想。同年 9 月，他又进一步指出要把党政分开放在政治体制改革的第一位。1987 年 10 月召开的中共第 13 次代表大会正式把实行党政分开列为政治体制改革的第一项任务，明确指出：“政治体制改革的关键是党政分开。”

(2) 内涵：十三大政治报告对党政分开的涵义作了明确的界定：“党政分开即党政职能分开”。这个思想在邓小平的“八一八讲话”中就已经有了，他说：“今后凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件，不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定。”政治报告进一步提出要“划清党组织和国家政权机关的职能”，并且明确指出：“党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。”“党对国家事务实行政治领导的方式是：使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线方针政策。”

党政分开就是党政职能分开。“党和国家政权机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式不同。应当改革党的领导制度，划清党组织和国家政权机关的职能，以做到各司其职，并且逐步走向制度化。”党的职能是实现对国家的政治领导，而不是取代国家政权机关去管理社会，但是，长期以来，以党治国、以党代政成了政治体制的传统。国家事务、政府行政事事都受制于党，各级党委都有分管政府有关工作的书记，如所谓文教书记、政法书记、财经书记，政府工作的最后决定权掌握在党委的分管书记手中，而分管书记又听命于“第一把

手”。这助长了官僚主义作风，使党陷于行政事务，削弱政治领导，而且也为专制独断提供了制度保证。党政分开就是还权于政，党组织要把半个世纪以来一直行使的行政权力交还给国家政权机关，让国家政权独立地行使它的职权。党的组织则集中精力于对政治方向和政治原则的研究确定，从而使党的政治领导得以不断完善、不断加强，克服以党治国、以党代政所带来的种种积弊。

党对国家事务实行政治领导的方式，十三大政治报告归结为两点，一是“使党的主张经过法定程序变成国家意志”，这就是说，党对政治方向和政治原则的主张，须通过立法机关的法定程序，变成法律和规则，成为政府施政和社会行为的准则；第二，“通过党组织的活动和党员的模范作用，带动广大人民群众，实现党的路线方针政策。”这两种领导方式，决定了党组织在党政分开的改革过程中的改革范围和改革任务：一是解除党组织过去担负的和上述两种政治领导实现方式无关的一切组织和任务；二是加强为实现政治领导所必需的组织 and 任务。这就需要从完善党的领导体制、改进党的组织结构入手。

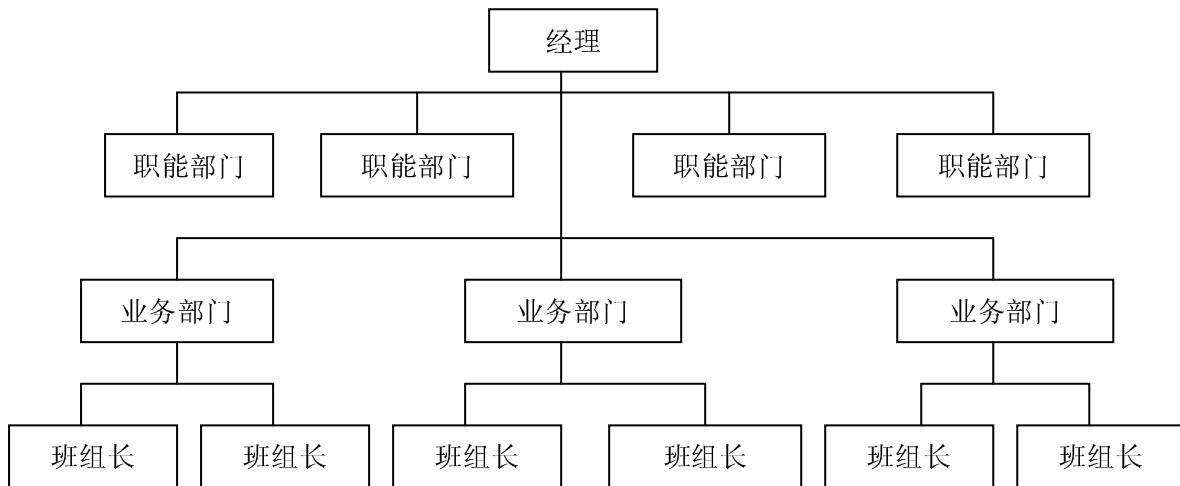
(3) 变化：1987 年党的十三大上提出了以“党政分开”为核心的政治体制改革方案。但 1989 年后，党政分开的改革在实践上发生了变化，学术界对此也形成了不同的看法。有观点认为，“党政分开”的含义不清楚，缺乏可操作的方案，在实践上导致了“党政双轨结构”的加剧，因此理论上需要加以澄清；还有观点认为党政分开弱化了党对国家的领导，不利于党的建设。90 年代后期，理论和实践上都存在一种党政一体化、党政合一的倾向。与此同时，主张“党政分开”的观点也从来没有销声匿迹，两种观点都在深入探讨之中。在有关党政关系的研究中，伴随着人民代表大会地位和作用的不断加强，有关研究也逐渐升温，政治学者的研究重点有从“党与政府”的关系转向“党与人大”关系的迹象，这可能为理顺党政关系开辟新的视野。对“党政分开”和党政关系的讨论，实质是关于中国政治体制改革应该从何入手、如何进行的探讨。

过去我们的权力高度集中于执政党党委、党委书记、党委第一书记，这种单一权力结构事实证明弊端很大。于是在 20 世纪 80 年代，邓小平同志提出了要党政分开，主张发挥人大和政协的作用。十三届四中全会，由于形势的变化，虽然我们不再强调过去的党政分开，但通过 10 多年的发展，我们可以看出，我国横向政治结构呈现进一步分化的趋势。随着执政党领导方式的转变和自身建设的不断加强，我们逐渐改变了过去的那种党的领导就是党“包办一切”的错误认识，明确了党的领导主要是政治、思想和组织领导。确定了党必须在宪法和法律范围内活动的原则，党要“集中力量抓好大事”，同时“支持各方独立负责、步调一致地开展工作”。中国共产党在国家政治生活中的核心地位日益增强。政府方面，十三届四中全会以来我们进行了两次机构改革，政府职能进一步趋向规范、合理，人员大幅减少，效率提高，政府在执行党的路线、方针、政策，对社会主义市场经济的宏观调控，处理和解决重大政治社会问题的能力和作用不断增强。作为国家权力机关人大的自身建设逐步完善，人大的各项职能做到了有法可依，人大在我国政治生活中的作用日益彰显。人大的各委员会的设立趋专门化，人大工作实现了程序化、制度化；为确保人大代表更好依法行使职权，1992 年全国人大七届五次会议制定了全国和地方各级人民代表大会代表法，代表参政议政的积极性和能力得到了增强；县级以上地方各级人大设立了常委会，委员实行专职化；人大的立法与监督职能进一步增强，昔日的“橡皮图章”正在硬化。人民政协的专门化、自主化进一步加强。1994 年八届政协二次会议审议通过了《中国人民政治协商会议章程(修正案)》，1995 年八届全国政协常委会第九次会议通过了《政协全国委员会关于政治协商参政议政的规定》，人民政协参政议政的主要内容、基本特征、途径方式等步入正轨，人民政协在参政议政、政治监督、巩固新时期爱国统一战线方面发挥了巨大的作用。

3. 画一副直线职能结构的组织图，并指出这一结构的优劣。

答：直线职能制是一种以直线结构为基础，在厂长（经理）领导下设置相应的职能部门，

实行厂长（经理）统一指挥与职能部门参谋、指导相结合的组织机构形式。



直线职能制的特点是：①厂长（经理）对业务和职能部门均实行垂直式领导，各级直线管理人员在职权范围内对直接下属有指挥和命令权力，并对此承担全部责任。

②职能管理部门是厂长（经理）的参谋和助手，没有直接指挥权，其职责是向上级提供信息和建议，并对业务部门实施指导和监督，因此，它与业务部门只是一种指导关系，而非领导关系。

直线职能制的优点是：它是一种集权和分权相结合的组织机构形式，它在保留直线制统一指挥优点的基础上，引入管理工作专业化的做法。因此既能保证统一指挥，又可以发挥职能管理部门的参谋知道作用，弥补领导人员在专业管理知识和能力方面的不足，协助领导人员决策，所以，它不失为一种有助于提高管理效率的组织机构形式，在现代企业中使用范围比较广泛。

它的劣势在于：下级缺乏必要的自主权，各专业职能部门之间的联系较弱，企业间信息传递速度较慢。随着企业规模的进一步扩大，职能部门也将会随之增多，各部门之间的横向联系和协作将变得更加复杂和困难。加上各业务和职能部门都须向厂长（经理）请示汇报，使其往往无暇顾及企业面临的重大问题。当设立管理委员会、完善协调制度等改良措施都不足以解决这些问题时，企业组织结构就会倾向于更多的分权。

三、问答题（1题，20分）

你对转变政府职能作如何理解？

答：政府职能是指政府（狭义上的）在行使行政权的过程中管理职责与功能的统一。因此，政府职能的转变就是指政府的职责与功能的转换、重组与优化。在现代国家中，政府职能与社会经济发展密切相关。

1. 政府职能转变的深刻涵义，主要包含以下几个方面：

（1）政府职能的转变，主要是指政府社会职能的转变。政府基本职能主要有阶级统治职能和社会管理职能，阶级统治职能担负着保卫国家不受侵犯、镇压敌对阶级和敌对分子的反抗、保卫国家安全、维护政治稳定、维持社会秩序等职责。阶级统治职能只存在一个强化或弱化的问题，基本不存在转变或转移问题。政府职能转变的关键是要转变政府社会管理职能，转变这种职能的权限和履行方式。政府对社会经济管理文化的管理应该是有限的，只管一些为数不多的但却十分重要的事情，即扮演“有限政府”角色。如果政府不能理性地确定自身的限度和职能，肆无忌惮地深入到社会生活的各个领域，那么它就遏制社会自身的活力。一旦国家或政府具有了全能主义的性质，那么它本身就有可能成为现代化顺利发展的障碍。

（2）政府职能的转变，意味着政府管理权限的改变。政府职能的转变，要求改变政府

的管理权限，要将属于地方的权力下放给地方，中央只管计划指导、宏观调控等，充分调动中央和地方两个积极性。政府要将经营权还给企业，实行所有权和经营权分离，让企业自主经营，在市场经济中求生存谋发展。

(3) 政府职能的转变，更重要的是政府管理方式的转变。变计划经济为市场经济，变单一行政管理为法律、经济、行政等手段相结合的综合管理，变直接管理为主为间接管理为主，变微观管理为主为宏观调控为主，变纵向管理为主为横向协调为主，变指令性计划为主为指导性计划为主，变指挥命令为主为调节服务为主，这些变化是社会管理职能运行中的方式和途径的改变。这种方式、方法、手段、途径的改变，对转变政府职能至关重要，否则，就不可能实现政府职能的转变。

政府职能的转变是一个综合的指标，也是一个艰巨的和长期的过程。机构的增减、人员的多少是政府职能转变的一些具体表现，不是全部内容，更不是唯一目标。我们需要提高对政府职能转变涵义的认识，全面理解政府职能的转变，不能盲目行事，更不能片面理解，否则将事倍功半，甚至阻碍政府职能的转变。

2. 要实现政府职能的转换，首先必须转变观念，其次是要更深刻地认识政府与社会以及政府之间的关系。

(1) 要彻底转变政府管理的观念。如果仅仅是机构和人员的增减，而不是从根本上转变人的观念，那就不会实现政府职能的真正转变。转变观念不是少数政府官员的事情，关大人民群众也必须转变观念。

①政府机构改革必须纳入法制化的轨道。政府机构改革必须有法律的规范，增加或者精简一个人或一个机构都必须有法律依据，否则将受到法律的制裁。在政府机构中要避免人治，只能借助法律。

②要实现从全能政府向有限政府的观念转变。全能政府最大特点是包揽一切社会事务，垄断一切社会权力，独占一切社会资源，政治体制、行政体制和经济体制重合为一，高度集权的政府扮演多重角色。全能政府使自己处于很尴尬的境地，政府不是全能的，政府应该低限度地干预经济和社会事务，管理有限，责任也有限。

③要实现从权威主义行政向民主行政的转变。权威行政只相信政府能够管理好社会公共事务，不相信人民群众有参与能力和管理能力。民主行政就是人民群众有参政权和议政权以及知情权，民主行政是建立在真正而不是口头上相信人民群众使历史的主人和创造者的基础上。

④实现从以官为本到以民为本的彻底转变。在我国，权力是占主导地位的价值观，以官为本在领导方面表现为长官意志和一言堂，造成了社会行政化和官僚化，如果不实现行政民主，以民为本，政府的合法性就很难得到认同。

(2) 要实现政府职能的真正转变，就必须正确确定政府在社会中的角色，进行职能关系的转变。分清职能，理顺关系、划分不同管理主体之间的职责权限是实现政府职能的关键环节。

①理顺中央与地方、上级和下级政府之间的职能关系。

中央高度集权的行政管理体制使得权力过分集中于中央、集中于上级，形成头重脚轻的职能架构，地方的积极性难以发挥。同时，中央既管宏观又管微观，既管行业又管企业，整个国民经济的宏观调控职能与微观调控职能交叉混合，没有中间层次、中间环节。理顺中央与地方、上级和下级政府之间的职能关系的原则，就是既要维护国家政令的统一，发挥中央政府的宏观调控职能，又要保证地方。基层能够因地制宜，调动地方和基层的积极性。

②理顺政企关系。

理顺政企关系的基本原则是企业下放、政企分开。第一，把所有权和经营权分开，把生产经营权下放给企业，调动企业积极性。第二，把政府的国有资产所有者职能和行政管理职

能分开，理顺产权关系。第三，实行国有资产分级管理制，最终建立起政府以经济、法律、行政等综合手段控制市场，市场引导企业的宏观调控体制。

③理顺政府内部各职能部门的关系。对政府各部门进行职能分解和职能分析，明确各自的职责分工，建立严格的工作责任制和岗位责任制，从制度上解决职能不清、人浮于事的弊端。

政府职能的转变是个系统工程，它涉及诸多方面的关系和问题，涉及整个体制，不可能一蹴而就。因此，要把转变政府职能同机构的精简、人事制度的改革与法制的健全结合起来，配套进行，从组织上、法律上保障政府职能转变的成果。