

**对外经济贸易大学**  
**2006 年硕士学位研究生入学考试初试试题**  
**考试科目：391 行政管理**

一、名词解释(每题 5 分, 共 25 分)

1. 精英政治
2. 政治权力
3. 组织目标
4. 人事行政
5. 考任制

二、简答题(每题 10 分, 共 50 分)

1. 从功能的作用领域来看, 政府有哪些基本职能?
2. 列举国家公共行政管理的主体。
3. 行政决策和非行政决策的差别是什么?
4. 按照行政机关的职权和管辖范围, 行政组织可以分为几种?
5. 目前测定行政效率主要有哪几种方法?

三、论述题(每题 15 分, 共 45 分)

1. 现代行政现象主要体现在哪三个方面?
2. 论述我国公务员制度的基本内容。
3. 联系我国现阶段的行政社会环境。谈谈我国行政管理应如何发展, 以适应要求。

四、案例分析题(每题 15 分, 共 30 分)

1. 邓小平曾指出, 权力过分集中是我国政治体制的主要弊端, “权力过分集中, 妨碍社会主义建设的发展, 妨碍集体智慧的发挥, 容易造成个人专断, 破坏集体领导, 也是新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。”

根据以上材料, 回答下列问题: ①行政组织体制按照行政权的集中程度如何分类? ②比较理想的行政组织体制有何特点? ③从行政权力分配的角度, 谈谈改变权力过分集中的基本思路有哪些?

2. 据新华网快讯: 十届全国人大常委会第十八次会议 27 日下午表决通过全国人大常委会《关于修改个人所得税的决定》, 起征点定为 1600 元, 《决定》将于 2006 年 1 月 1 日起实行。请从公平和效率的关系角度, 评析这次个人所得税起征点的改革。

**参考答案**

**对外经济贸易大学**  
**2006 年硕士学位研究生入学考试初试试题**  
**考试科目：391 行政管理**

一、名词解释(每题 5 分, 共 25 分)

1. **精英政治**: 是形成于本世纪上半期一直延续至今对西方社会产生重大影响的政治理论, 它与柏拉图、亚里士多德以来源远流长的贤人治国理论一脉相承。前期代表有莫斯卡、帕雷托、米歇尔斯等。他们认为, “精英是由那些曾经、正在或将会拥有权力的人物构成的”。在一个国家中, 就是这样一些极少数政治精英统治着国家, 他们是真正的政治统治者, 他们垄断着政治权力, 履行着所有重大的政治职能。被统治阶级是绝大多数群众, 他们是统治阶级的工具。莫斯卡明确指出: “在所有社会中——从极不发达的和几乎尚未到达文明开端的的社会, 到最发达的和最强大的社会——都出现两个人类阶级: 一个统治阶级和一个被统治阶级。第一个阶级的人数始终很少, 他们履行着所有政治职能, 垄断着权力, 享受着权力所带来的

利益。相反，第二个阶级人数较多，它受第一个阶级领导和控制，这种领导和控制有时多少有些合法，有时则多少有些残暴。至少从表面上看，第二个阶级为第一个阶级提供物质的生活资料和政治机体的存在必需的基本手段。”他们认为，人民群众当家作主的主权在民的民主政治从来就是一个虚构的神话。不可变移的历史规律是，绝大多数群众始终是受极少数统治者的统治，政权权力从来就集中于一小撮人之手，极少数政治精英掌握政权，统治绝大多数群众，是“不可逾越的社会学法则”。用米歇尔斯的话来说，这是存在于所有人类社会中的万古不变的“寡头统治铁律”。

**2. 政治权力：**指在政治关系中，权利主体依靠一定的政治强制力，为实现某种利益而作用于权力客体的一种政治力量。政治权力本质上是特定的力量制约关系，形式上是特定的公共权力。具有制约性、能动性、动态发展性、工具性的特征。对于政治权力可作如下理解：

首先，权力是政治关系的中介，即无权力便不能构成政治关系。权力的主体主要是国家，即作为统治阶级的政府，此外还包括政党、政治社团及政治个人。权力的客体是指接受权力作用的群体和个人。政治作用是权力主体所拥有的政治力量，主要是政治强制力。

其次，政治权力的主要目的是实现利益。利益有多种多样，既有物质上的，也有意识形态上的，或者二者兼而有之。权力主体的利益实现是政治斗争和政治较量的结果，这种结果即为政治格局。

再次，权力主体能否达到目的取决于政治力量的大小。权力客体具有反作用，这种反作用必然要改变权力作用的方向和程度，形成复杂的格局。除了权力客体的反作用影响权力主体力量的大小外，这种力量还取决于权力主体内部的意志。

**3. 组织目标：**是组织预定在一定时间和空间内所要取得的最后成果，或者说是组织为之而奋斗以争取实现的一种未来状况，也可以理解成是组织的一整套的价值标准。目标直接反映组织的属性，组织性质决定组织目标。组织目标具有结构性，即包含一定的层次，组织目标又具有动态性，是一种制定、实施和社会检验相一致的过程。组织目标的达成，最终取决于组织自身的努力与社会的认同之间的统一。

**4. 人事行政：**是政府为达成其职能，推行其工作，通过一定的人事机关及相应的制度、法规、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、退休退体等方面的管理活动。人事行政概念包括以下几个方面的要义：（1）人事行政是指政府对其所任用的工作人员的管理活动，其范围仅限于政府系统内部；（2）人事行政的内容主要体现为政府的人事管理机构通过相应的人事行政制度，对政府人事问题所做的规划、决策、组织、指挥、协调、调控等管理活动；（3）人事行政的总体目标是力求政府中“人”与“事”的协调，是为了使政府中的人力资源得到充分利用，达到适才适用，人尽其才，事竟其功；（4）人事行政的核心是行政人才的管理问题，包括取才、用才、育才和留才等环节，体现在实际运作中，包含更新、激励-保健、行为调控三个机制。

**5. 考任制：**是通过公开考试的方法来考查应考者的知识和才能，并以考试成绩的优劣为依据，选拔用人单位所需要的各种人员。由于考任制具有明确统一的评价标准，并遵循平等的竞争原则，因此，是一种富有生命力的任用形式。特别是选拔和录用广大的中、下级管理人員和科技人員时，考任制应用得最为普遍。

## 二、简答题(每题10分，共50分)

### 1. 从功能的作用领域来看，政府有哪些基本职能？

**答：**政府的职能又称为行政职能，指的是政府在国家和社会中所扮演的角色以及所起的作用。政府的基本职能如下：

#### （1）政治职能

维护政治统治是一个国家的首要任务，从而政治职能成为行政职能的核心内容。政治职能具有鲜明的阶级性，它包括防御外来敌对势力的颠覆和侵略，维护国家的独立和主权，镇



压国内敌对阶级的反抗，维护社会秩序，增进法制和民主等。具体来说，可以把政治职能分为以下几种：①保卫职能。政府通过征兵、加强武装力量建设、军事科研、国防工程建设等，提高防御外来侵略和颠覆的能力，维护国家的独立和主权的完整，保卫国家的安全。②专政职能。政府要从维护广大人民群众的根本利益出发，镇压叛国、分裂国家和颠覆政府的活动，惩办和改造各种违法犯罪分子，制裁危害社会治安、破坏社会经济秩序的各种行为。③民主职能。民主首先主要是指一种国家制度，而作为国家制度的民主又首先是指哪个阶级掌握国家政权，享有民主，这是民主的本质。

#### （2）经济职能

经济职能是行政管理的一项基本职能，是政府根据一定时期社会经济发展的需要，对经济生活进行管理的全部活动，目的在于维护特定的经济基础，促进经济繁荣。一般来说，政府管理经济的方法通常有三种：行政方法、经济方法和法律方法。在实际的国民经济运行中，政府应该针对经济事务的不同特点，灵活地把三种方法有机地结合起来，互相补充，互相促进。①行政方法是指政府行政机关把一般行政工作的原理、措施、手段运用到经济事务的管理上来。它是从行政的根本属性——执行国家意志的管理活动中产生出来的一种管理经济的方法。②经济方法是政府的经济行政部门运用经济手段、按照客观经济运动规律的要求管理国民经济活动的一种方法。③法律方法系指经济行政部门运用法律手段管理国民经济的一种方法。

#### （3）文化职能

文化职能也是政府行政职能中最古老、最基本的职能之一，其目的在于影响和控制公民的社会化过程，增进政府统治的合法性，并对公民的精神生活进行导向。政府文化职能又具有一定的多样性，其内容和实施方式在不同时代和不同国家中都是不同的，中国特色社会主义文化建设的基本目标是：以马克思主义为指导，以培育有理想、有道德、有文化、有纪律的公民为目标，发展面向现代化、面向世界、面向未来的，具有民族特色的，科学的和大众的社会主义文化。

#### （4）社会职能

政府的社会职能在这里是指除政治、经济、文化职能之外政府所具有的管理社会生活领域中公共事务的职能。它是通过专门机构对社会福利、社会救济、社会保险等事业进行管理，来保障和改善公民的社会生活。社会职能的内容丰富。凡是致力于改善和保障人民物质文化生活的事业和措施，都属于社会职能的范畴。

### 2. 列举国家公共行政管理的主体。

**答：**公共行政管理是国家社会职能的基本的和主要的存在形式和表现形式之一，是一种国家行为。在通常情况下，政府即国家行政机关代表国家，是这种行为的主体。政府通过实施公共行政管理，来履行国家的社会职能。在此基础上，从名义享有公共行政权力和具体行使公共行政权力的角度分析，国家行政管理的主体又可以分为四种：

（1）政府，包括中央政府和地方政府。政府是国家公共行政权力的象征、承载体和实际行为体。以政府名义发布的行政命令、行政决定、行政政策、行政法规、行政司法、行政裁决、行政惩处、行政检查等等，在不违反宪法和有关法律的范围內，都对所规定的适用对象产生效力，并以国家武装力量为后盾强制执行。

（2）政府行政机关。政府机关的公共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。在实际过程中，政府行政机关的公共行政权力，通常表现为以机关的名义向社会发布涉及本机关所管辖的行政领域或行政业务的行政规定，这种规定一般受政府的约束。在获得法律和政府充分授权的条件下，行政机关所发布的行政规定的效力，等同于政府。在程序上，行政机关的规定一般需要经过同级政府或上级政府同类机关的批准或许可。从这个意义上说，行政机关所掌握的公共行政权力是一种不完整的权力。另外，在实际过程



中，常常出现若干个机关联合发布某一项行政规定的现象，这是由政府内部专业化、部门化分工的权责体制所决定的，但其效力在性质上与一个机关类同，只在程序、程度和适用范围上有所差别。

(3) 行政首长。各国政府即行政机关通常实行首长负责制。因而，行政首长无论在名义上还是在实际执行上都是公共行政权力的一种主体。在这里，行政首长是指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。行政首长作为公共行政权力的主体大致可以分为四类情况：

①政府首脑。他们根据宪法和有关法律的规定，经过普选或间接选举直接获得权力，他们掌握最高一级政府最高的公共行政权力并对法律和选民负责。在法律规定的范围内，经过他们签署，可以发布一系列的行政命令，例如，宣布处于紧急状态，宣布大赦等。

②政府首脑以下的高级政务类行政首长，他们也根据宪法和有关法律的规定获得权力，但他们的权力受制于政府首脑的权力，尤其在权力的实际运行方面，基本上必须以政府首脑的权力为转移。得到授权，他们可以代表政府。

③政务首长以下的各级常务首长。他们主要负责有效地推动和执行各种既定的政府决策。其权力主要来自政府内部按照逐级授权原则而下授的一部分有限的权力。但得到授权，他们也可以代表政府。由于他们最熟悉相关的法律规范、惯例、程序，比较多地了解行政的历史和行为技巧，所以，他们对政府决策具有实际上的影响力，在某些情况下可能直接参与行政决策，比如制定决策方案。因此被某些西方学者称为“第四权力”。对他们的研究，是现代行政研究的一个重要的方面。

④由宪法和有关法律所特别授权的一部分官员，主要是指主持人事行政事项的少数首长。他们对政府保持相对独立，拥有准立法权，并在经济上和身份保障上受法律的特殊保护，具体情形在不同的国家有不同的做法。

(4) 政府普通公务员。普通公务员是国家行政管理的又一种主体。他们人数众多，由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级，得到特殊授权，他们有时也能代表政府。他们的主要职责，是处理政府的大量的日常事务，具体执行和技术操作既定的政府决策或首长决定。但是，由于实行永业制，长期在政府供职，所以，他们对行政的技术程序和技术规范有较多的了解。他们是技术作业层上国家行政管理的主体。按照“管理即决策”的观点，他们以其特有的方式、专长和优势，直接影响到国家行政管理的过程和时效性。通过他们的努力，国家行政管理才能转化为社会过程，产生社会效应。因此，对他们的研究与对常务官员的研究一样，是现代人事行政的一个重要方面。

### 3. 行政决策和非行政决策的差别是什么？

**答：**行政决策指行政行为主体即政府运用行政权力，发挥行政管理的职能，为解决行政管理管辖范围内诸种公共事务而作出的价值选择或行动对策。

与非行政决策的区别在于：

- (1) 法定的行政行为主体或法定授权者所特有；
- (2) 通常涉及变数较多，相应关系较为复杂且波及面较广；
- (3) 约束力强，适用于决策所规定一切行为主体；
- (4) 非赢利性，以贯彻宪法和法律、维护社会正义和公众利益为基本目的；
- (5) 决策综合效益在许多情况不易衡量等。

### 4. 按照行政机关的职权和管辖范围，行政组织可以分为几种？

**答：**按照各种机关的职权和管辖范围，行政组织大体可以分为以下几种类型：

(1) 首脑机关。是指中央政府或地方政府统辖全局的领导机关。首脑机关是政府的指挥、决策和督导核心，在多数国家称为内阁，在形式上一般是指由政府首脑召集主持的内阁会议或部长会议或国务会议。首脑机关的职能是对辖区内的重大行政问题进行集中领导和决



策，并督导决策的实施。首脑机关是行政组织的中枢或统率，是政府效能的关键。

(2) 职能机关。亦称本部机关或运作机构或实作机构，是隶属领导机关或行政首长之下、执掌一定专业行政事务、由本身或督率其所属机构实际实施的机关。大部分行政机关都是职能机关。在我国，国务院所属各部、委、办及直属总局，地方政府所属各厅、局、处、科，均属于职能机关。职能机关对上听命于首脑机关，贯彻首脑机关的决定和指示，接受行政首长的指挥监督，对下行使行政管理职能，指导下级相应行政部门或某些社会公益性组织。

(3) 幕僚机关。亦称辅助机关或办公机关，通常指协助行政首长处理日常事务的综合性办事机关。其典型存在形式是各级政府的办公厅(室)。幕僚机关没有特定的专业性，不能离开行政首长而独立存在，其活动直接听从行政首长的指挥和要求。它对各专业行政职能部门没有直接指挥和监督的权力，但在授权条件下可以代表行政首长。由于幕僚机关是紧靠行政首长且完全受命于首长的一个组织环节，事实上参与政务、协助决策、沟通关系、协调活动、汇集信息、处理纠纷，因此，它的状态直接关系到首脑机关功能的发挥，历来被认为是一种重要的行政机关。

(4) 咨询机关。亦称智囊机关或参谋机关，是一种现代政府的组织形态，通常指汇集专家学者和有实际经验的政府官员的专门为政府出谋划策、提供论证和较佳政策方案的行政机关。咨询机关既不是执行机构，也不是秘书班子，具有业务独立的地位，其基本职能是研究咨询、参与决策、协调政策、培训人才和宣传科学知识。现代行政对咨询的依赖程度是逐步加深的。美国有各类咨询组织 17000 多个，其中各级政府部门设置的就有 3000 多个，最近几年，政府咨询机构平均每年增加 100 个以上，年度咨询机构经费高达数 10 亿美元。据统计，前苏联和东欧国家的咨询机构超过 600 个。从世界各国情况看，咨询机构在政府中的地位日益重要，其设置数目已经超过职能机关，例如，日本通商产业省的咨询机构是其 10 个厅局执行机构的 3.3 倍。这些都是值得我国政府重视和借鉴的。

(5) 派出机关。是一级政府根据政务管理需要，按管辖地区授权委派的代表机关。派出机关不构成一级政府行政机关，其权力是委派机关的延伸，因而以委派机关授权的性质、程度和范围为转移。派出机关的主要职能是承上启下实行管理，即督促检查辖区行政机关贯彻执行行政上级的决议和指示，同时向委派机关报告辖区行政机关的情况和意见，并完成委派机关交办的其他例项。

## 5. 目前测定行政效率主要有哪些方法？

**答：**行政效率测定的方法有以下几种：

### (1) 效率测定的传统方法

①效率评价的经验方法。经验方法最显著的特点是主观印象式判断，缺乏客观性和科学性，因而严格说来还称不上是对效率的测定。

②科学管理学派的测定方法。以泰勒为代表的科学管理学派对效率进行了较为系统的研究，奠定了效率测定的方法基础。但在现代学者看来，科学管理派的效率观念存在三大缺陷：第一，认为每个目标都存在一种实现目标的最佳途径，这种观念对目标多样化的公共组织来说不完全适用；第二，效率测定具有集权化或自上而下的单向性特征；第三，由于当时制定明确且操作性强的政策目标的技术还不成熟，效率测定缺乏可靠的标准和依据。

③资源投入进度监测法。虽然学术界对行政效率有科学的界定，但公共管理实践中长期占主导地位的效率测定方法却是投入进度监测，即根据资源投入是否按照财务规定和确定的时间表进行来评价行政组织的工作。资源投入进度监测法也称预算监测。实际上，投入进度并不能反映效率的高低。

(2) 工作荷载分析法。工作荷载分析法实际上是一种比较方法，即通过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。这种效率测定方法的运用需要满足两个条件：一是所涉及的单位从事同样或十分相近的工作；二是工作性质属于量的处理工

作，容易进行量化衡量。

(3) 要素分析法。要素分析即投入要素与结果要素转换率的分析。它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。产出评估实质上是对行政管理和公共服务活动效果的评价过程。评估者需要排除其他因素，确立管理活动的净效益。这是社会项目评估研究的主要内容。可以看出，这里讲的产出评估实际上是效益的评估。但如果把效益大小与投入进行比较分析，就涉及到效率问题。

### 三、论述题(每题 15 分，共 45 分)

#### 1. 现代行政现象主要体现在哪三个方面?

**答：**现代行政现象是指第二次世界大战以后，尤其是 60 年代以来，国际上，主要是发达国家所出现和形成的某些公共行政现象。

现代行政现象主要表现在三个方面：

(1) 行政职能扩展。西方国家的行政机关在相当长时间里，遵循宪法规定行政活动的限度和秩序，其一切行政行为都必须以法律为依据，受立法的严格控制，由此形成“无法律即无行政”的法治行政原理。行政被看作仅仅是国家官员依法行使职权和寻求行政效率提高的活动。与这种国家理论相一致，西方国家政府的职能在相当长一个历史时期被限定在维护国家安全、社会秩序以及个人财产不受侵犯等方面。自从自由资本主义发展成为垄断资本主义，特别是第二次世界大战以至 60 年代以来，人类社会发展进步的节奏明显加快，出现了大量的新思想、新观念、新学科、新技术、新行业、新文化、新财富，推动着人们形成新的需求和新的价值观念，同时给西方国家带来了日渐增多、日益复杂的政治、经济和社会问题，这就需要一种能够对变化及时作出反应并有效解决问题的力量。在这种条件下，具有较强机动性、灵活性、伸缩性的国家行政机关，顺理成章地要被推向国家的主导权。西方国家认为，“法律有限、人事无穷”，纯粹的法治行政已不再适应变化的需要。因此，依法行政不应是一切行政行为均须依照法律条款，而是必须符合法律原则。也就是说，在不违反宪法和法律的条件下，国家行政机关有自由裁量、采取行政行为的自主权力。上述行政观念的变化，使政府不仅承担起了保国卫民的责任，而且承担起了扶助各行各业均衡发展，普遍提高各个阶层生活水准和道德、文化水准，防止个人私欲损害社会公益以及缓解社会矛盾的责任。政府行政职能的扩展造成了“行政国家”的兴起，行政国家的兴起则造就了一个“大政府”。

(2) 不良行政现象增加。行政权力的扩展和强化导致了行政国家的出现，行政国家的出现则进一步大大加强了行政活动。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，形成了许许多多结构复杂、分工细致、门类繁多的专业部门和各种行政委员会，与此同时，政府公务人员也大量增加。②行政决策迟缓，使政府行政管理的效率和有效性受到影响。③政府人员专业化，主要是指政府大量招揽和使用专业人才的现象，造成了所谓“专业人员国家”的现象。④官僚化倾向滋长，导致了“程式化”行政现象出现，不仅使国家行政组织中人际关系淡薄，主动进取精神受到抑制，而且导致政府与公众关系恶化。关于不良现象的描述，“帕金森定律”和“彼德原理”的影响较大。

(3) 行政管理和行政管理理论现代化。这主要是指随着社会的发展进步所形成的某些行政现象。①重视社会目的。从积极意义上说，重视社会目的、为国民利益服务是现代宪政国家政府的天经地义的职守，从消极意义上说，轻视社会目的、不为或不能为国民利益服务的政府，则会为国民所不容、被国民所抛弃。②行政管理手段现代化，主要是指政府为适应现代管理的需要，不断和大量吸收、采取现代化的技术设备和技术方法的行政现象。③行政管理理论现代化。从科学管理理论开始，经过人际关系-行为科学的激荡、管理科学的充实、系统论-权变观的发展，当代行政管理学已经成为一门内容丰富多彩、分支学科众多、研究





领域独特、实践性较强的学科。为民服务、依法行政、高效管理、适应发展成为其中心观念。

## 2. 论述我国公务员制度的基本内容。

**答：**我国公务员制度的基本内容：

我国《国家公务员暂行条例》（1993 年）共有十八章八十八条，除第一章“总则”、第二章“义务与权利”及第十八章“附则”外，其余几乎每一章都涉及一项或多项具体的管理制度，它们构成我国公务员制度的主要内容，也是人事行政的主要内容。

它们可以粗略地归纳为三个环节：

### （1）进入环节

①职位分类制度。国家公务员的职务分为领导职务和非领导职务两类，级别分为十五级，职务与级别有 15 种对应关系。

②录用制度。录用担任主任科员以下非领导职务的国家公务员，采用公开考试、严格考核办法择优录用；国务院和省级政府人事部门分别负责组织录用考试；录用公务员有基层工作经历要求和试用期。

### （2）管理环节

①考核制度。对德、能、勤、绩全面考核，重点考核工作实绩；考核分为平时考核和年度考核；年度考核结果分为优秀、称职、不称职三个等次；年度考核结果作为奖惩、培训、辞退以及调整职务、级别和工资的依据。

②奖励制度。坚持精神鼓励与物质鼓励相结合的原则；列出九种应予奖励的表现；奖励分为：嘉奖、记三等功、二等功、一等功，授予荣誉称号。

③纪律制度。禁止 14 种违纪行为；行政处分分为：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。

④职务升降制度。坚持德才兼备、任人惟贤原则，注重工作实绩；应按照拟任职务资格要求、晋升程序、职务序列晋升；可根据考核结果予以降职；按职务升降调整级别和工资档次。

⑤职务任免制度。国家公务员职务实行委任制，部分职务实行聘任制；按规定权限、程序和具体情形任免；原则上一人一职，有条件的可兼任一个实职，但不得在企业和营利性事业单位兼职；担任不同层次领导职务的最高任职年龄，由国家另行规定。

⑥培训制度。贯彻理论联系实际、学用一致、按需施教、讲求实效的原则；分为四种培训类型；国家行政学院、地方行政学院以及其他培训机构承担培训任务。

⑦交流制度。分为内部交流、外部交流两种类型；交流包括调任、转任、转换和挂职锻炼；每年应有一定交流比例。

⑧回避制度。应回避的亲属关系包括夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系；有三种任职回避范围；公务回避对象包括本人及上述亲属关系；地区回避有地区和职务限制。

⑨工资保险福利制度。内容主要有：工资制度贯彻按劳分配原则；实行职级工资制；工资主要由职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资构成；实行定期增资制度；国家公务员工资水平与国有企业相当人员的平均工资水平大体持平；工资水平遵循稳定提高原则；按照国家规定享受保险和福利待遇；实行法律保障原则。

### （3）退出环节

①辞职辞退制度。任职超过三至五年最低服务年限后，按审批程序和有关规定允许辞职；擅自离职者给予开除处分；规定五种可以予以辞退的情形等等。

②退休制度。退休条件为：男年满 60 周岁，女年满 55 周岁或丧失工作能力，提前退休条件为：男年满 55 周岁，女年满 50 周岁，且工作年限满 20 年的，除此之外工作年限满 30 年的；国家公务员退休后，享受国家规定的养老金和其他各项待遇。

### 3. 联系我国现阶段的行政社会环境。谈谈我国行政管理应如何发展，以适应要求。

答：（1）我国现阶段的行政社会环境包括一般环境和特殊环境两方面。

①一般环境主要包括：文化；技术；教育；政治；法制；自然资源；人口；社会；经济；国防等。

②特殊环境主要包括：

和平与发展——时代的两大主题

a. 自20世纪80年代末苏联解体后，世界格局由两极抗衡向多极化方向发展，军事对峙逐步让位于经济、政治、军事、科技等国家综合实力的竞争；在处理国际问题上，和平对话比之军事对抗有更强的呼声。

b. 全球化、市场化的发展趋势。经济发展区域化和全球化，促使经济资源在世界水平上大规模地重新配置，各国以及各个国家集团都致力于经济发展，期望国家实力的快速增长。

社会主义初级阶段——我国的基本国情

社会主义初级阶段，主要是指：“我国已进入社会主义社会，是社会主义社会的国家；我国是发展中国家，处在社会主义的初级阶段，即不发达的阶段。我国的社会主义建设，必须从我国的国情出发，走中国特色社会主义道路。”在我国，从事行政管理实践和学科建设必须立足于这一基本国情。

（2）为了适应我国行政社会环境的要求，我国行政管理应以下发展：

①国内行政环境与行政管理发展

国内行政环境包括社会环境和自然环境。就社会环境看，我国处于社会主义初级阶段。社会主义初级阶段的特征，就是我国基本的国内行政社会环境。

它规定了我国行政管理的基本任务和发展方向。这些任务和发展方向主要有：

a. 领导和促进经济建设，大力发展生产力。b. 积极进行改革，把改革作为推进行政管理的动力。c. 保持政治稳定，推动改革、发展。d. 从中国实际出发，根据各地区、各方面的条件和情况，因地制宜地实施行政管理。e. 两个文明一起抓，努力建设社会主义精神文明。f. 坚持政府机构改革，提高行政效率。

②我国自然环境特点决定我国政府行政管理工作的要做到：a. 树立环境意识，保护生态平衡。保护环境就是保护生产力。b. 合理开发资源，实施可持续发展战略。坚持保护环境的基本国策，正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系。资源开发和节约并举，把节约放在首位，提高资源利用效率。c. 加强对环境污染的治理，改善生态环境。

③国际环境与行政管理的发展

国际社会环境的特点：当前国际形势总体上趋向缓和，多极化趋势有新发展，各种力量出现新的分化和组合。但是霸权主义和强权政治仍然是威胁世界和平与稳定的主要根源。不公正、不合理的国际经济旧秩序还在损害着发展中国家的利益。干涉它国内政和局部冲突时有发生。

国际社会环境的特点对我国在行政管理的对外职能提出了新的要求，因此，要做到：

a. 坚持邓小平的外交思想，始终不渝地奉行独立自主的和平外交政策。

b. 反对霸权主义，维护世界和平。

c. 致力于推动建立公正合理的国际政治经济新秩序。

d. 尊重世界的多样性。

e. 要坚持睦邻友好。

f. 进一步加强同第三世界国家的团结与合作。

g. 在和平共处五项原则的基础上，继续改善和发展同发达国家的关系。

h. 坚持平等互利的原则，同世界各国和地区广泛开展贸易往来，经济技术合作和科学





文化交流，促进共同发展。

i. 积极参与多边外交活动，充分发挥我国在联合国以及其他国际组织中的作用。

#### 四、案例分析题(每题 15 分，共 30 分)

1. 邓小平曾指出，权力过分集中是我国政治体制的主要弊端，“权力过分集中，妨碍社会主义建设的发展，妨碍集体智慧的发挥，容易造成个人专断，破坏集体领导，也是新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。”

根据以上材料，回答下列问题：(1) 行政组织体制按照行政权的集中程度如何分类？

(2) 比较理想的行政组织体制有何特点？(3) 从行政权力分配的角度，谈谈改变权力过分集中的基本思路有哪些？

答：(1) 行政组织体制按照行政权的集中程度分为集权制和分权制：

①集权制，亦称独立制和完整制，指行政权力集中于上级，下级处于被动服从和严格受控地位，其行政行为基本上取决于上级指令的一种组织体制。集权制指挥坚强有力，计划统筹兼顾，同时有利于严明行政纪律，也有助于大型公共建设项目和综合性社会事务的管理。但权力过分集中不仅会使下级抑制消沉，而且一旦权力的行使出现重大失误，就可能严重损害行政组织的社会目的，并抑制组织的持续绩效。

②分权制，亦称多元制或分离制，指将行政权力较多授予下级的一种组织体制。其特征，表现为行政下级在其管辖权范围内、名义和实际上都享有主动采取行政措施的自主权，上级除负监督责任外不横加干涉，而由下级根据具体情况自行其是。分权制具有灵活性和适应性的特点，因而容易收到因地制宜的功效，同时也有利于培养民主精神、主体意识和工作热情。但分权过甚，也可能破坏政令的统一，出现各自为政，政出多门的现象，从而损害国家行政组织的整体目标的功能。

(2) 比较理想的行政组织体制的特点：

①行政组织体制适合政府职能的需要；②行政组织体制符合完整统一的原则；③行政组织体制按照分权管理的原则；④行政组织体制符合管理幅度和层次适度的；⑤行政组织体制具有职、责、权一致的特点；⑥行政组织体制具有经济效能的特征。⑦理想的行政组织体制具有民主参与管理的特点；⑧理想的行政组织体制能够调动人的积极性。

(3) 改变权力过分集中的基本思路为：进行权力适度分配。

①权力分配必须遵循职权一致的原则

与职位相称的权力是下级开展工作的基础，有职无权的人是打不开局面的；若权大于职，也会造成不良后果。因此，必须保证被分配权力的下属有职有权、职权相称。有职则明正言顺，有权则水到渠成。权力分配不但要使被分配权力的下属有职有权、职权相称，更要有权有责、权责对等。职权是执行任务时的自决权，职责是完成这项任务的义务。责任是中心，权力是条件、是手段。权责对等原则要求哈佛经理在进行权力分配时，既不能让下属只承担义务和责任而不提供权力保证，又不能只分配权力而不使其承担一定的义务和担负起一定的责任。

②权力分配必须遵循层级分明、权责明确原则

必须注意权力的层级性、权责明确性。权力分配要逐级逐层进行，以使每一个被分配权力的人都知道是谁分配给自己权力的，知道自己属于那个层级，知道自己的权力和责任范围多大，知道哪些事应由自己决策，哪些事需要请示、向谁请示。

③权力分配必须分配适度、系统优化原则

系统的整体功能原理认为，要想使活动实现高效运转和整体功能最优，在进行权力分配时一定要遵循分配适度、系统优化的原则。分配过度，就会权在下而令不易行、禁不易止。若分配过少，权力过于集中在上，就会一方面下级权轻无法负起应负的责任；另一方面管理者也会被琐事缠身，无法超脱日常事务，工作本末倒置，主次颠倒，不该做的做了不少，应

该做的却没做好。因此,在进行权力分配时,要把单一的一种权力的分配放到权力的整体系统中进行,既要发挥和调动下属的积极性,又要保证整体的效能,要追求权力整体系统运行的优化。

#### ④权力分配必须择人任事、量才授贤原则

这项原则就是要求在进行权力分配时,必须是因事设人,择人任事。设人是因为有事要做,有任务等待完成,即分配权力必须是因为工作的需要。决不能因人设事,不能因要安排某人而没事找事。择人要举贤任能。择人是为了成事,而要成事,贤能自是其基础条件。

**2. 据新华网快讯:十届全国人大常委会第十八次会议 27 日下午表决通过全国人大常委会《关于修改个人所得税的决定》,起征点定为 1600 元,《决定》将于 2006 年 1 月 1 日起实行。请从公平和效率的关系角度,评析这次个人所得税起征点的改革。**

**答:**(1) 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。效率的基本含义是,从一个给定的投入量中获得最大的产出,即以最小的资源消耗取得同样多的效果或以同样的资源消耗取得最大的效果。一个有效率的社会,就是能够以同样的投入取得比别的社会更多的有用产品,创造出更多的财富和价值的社会。

(2) 在公平与效率的选择问题上,存在三种典型观点,即效率优先、公平优先以及公平和效率平衡。

#### ①效率优先论。

效率是竞争的产物,竞争与市场相联系,市场则与“天赋人权”的自由权利相联系。换言之,效率优先论认为存在这样一种逻辑关系,即没有个人权利就没有个人自由,没有个人自由就没有市场竞争,而没有市场竞争就没有效率。因此,个人权利是效率优先的前提、基础和结果。效率优先论同时认为,效率是个人勤奋工作的结果,直接反映个人努力的程度,而勤奋的人理应占有更多的资源,获得更多的报酬。因此,效率反映真正的公平,政府不能通过干预实现“结果均等”,因为这会损坏社会发展的机制,最终导致“公平”的虚无化。

#### ②公平优先论。

公平是个人“天赋权利”具体化。这种权利不适用于市场交换,不能用后天源自市场竞争的金钱作为衡量的尺度。市场竞争导致的个人收入的巨大反差,是对个人权利的直接侵害。不仅如此,与市场竞争相联系的效率不但与“公平”无关,而且是不公平的结果。因为,市场竞争不仅会导致个人收入的两极分化,而且会形成竞争优势与竞争劣势——资财占有、信息占有、社会关系占有、受教育程度、个人能力等等,从而严重破坏“机会均等”的原则,形成事实上的权利的不平等。这种不平等导致社会差距的扩大化、深刻化、持续化,进而可能导致制度危机。同时,市场从来就不是按照个人对社会的实际贡献评价和付酬的。因此,只有通过运用公共权力,即通过政府干预才能实现社会收入分配和社会权力分配的均等。

#### ③效率与公平平衡论

认为公平与效率同等重要,主张在公平与效率之间建立一种平衡关系,即以最小的公平代价换取最大的效率结果。据此,效率与公平最优交替论主张同时建立以利润为目标的私有经济和以社会福利为目标的公共经济,进而在“混合经济”的基础上建立一种兼顾公平与效率、结果均等机会均等的制度,借以在保持以“自利”为导向的效率的同时,通过政府对社会收入再分配的有效的宏观调节,维护基本的社会公平。效率与公平平衡论是当代世界多数国家政府宏观公共政策的价值选择。