

北京师范大学

1998 年攻读硕士学位研究生入学考试试题

专业：科学社会主义

研究方向：行政法 、 中国特色社会主义理论研究、行政管理学、社会主义专题研究

考试科目：行政管理学

一、简答题（每题 15 分，共 60 分）

1. 简述行政方法的含义及主要内容
2. 行政执行的特点和一般原则是什么？
3. 提高行政效率有哪些途径？
4. 简述国家公务员考核的目的、原则和主要内容。

二、论述题（每题 20 分，共 40 分）

1. 论要继续推进我国政府机构的改革。
2. 试论依法治国与依法行政的关系。

参考答案

北京师范大学

1998 年攻读硕士学位研究生入学考试试题

专业：科学社会主义

研究方向：行政法、中国特色社会主义理论研究、行政管理学、社会主义专题研究

考试科目：行政管理学

一、简答题（每题 15 分，共 60 分）

1. 简述行政方法的含义及主要内容

答：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即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。它主要是依靠从上到下的行政组织，通过运用行政手段的方法来实现国家对国民经济的领导和组织的。强调纵向的垂直领导关系和强制性是这种方法的两个显著特征。

行政方法的主要内容包括三个方面

（1）基本手段。基本手段有行政指令手段、法律手段、经济手段、纪律手段和思想工作手段。这些手段是行政管理必须具备和经常使用的基本手段。

（2）行政程序。行政程序是指行政机关处理各种社会公共事务按照时间的顺序，把办理每件实物划分为前后衔接的若干环节和步骤的过程的行政行为。它不仅是行政机关一种主要的行政方法，而且也是一种规范行政行为法律。

（3）技术方法。技术方法是指在行政管理过程中运用各种基本手段，在处理事务的过程中所采用的各种具体的方法。技术方法本身分几个层次，有些技术方法还有交叉。按技术方法的运用还会因为时间、空间和地点及对象的不同而有所区别。

2. 行政执行的特点和一般原则是什么？

答：（1）行政执行就是具有行政权的行政机关和社会组织，贯彻、落实决策机关发出的决策指令，以实现决策目标的活动和过程。行政执行有如下特点。

①法制性。行政执行必须依法执行。政府的执法自由裁量权的行使是以不违法为限度，必须符合宪法精神，以公平公正为原则。

②强制性。行政指行使以政府的强制力为后盾的。各种法律、法规 and 政策的执行，不是公共愿不愿意执行，而是必须执行的问题，不执行就会受到制裁。

③服务性。行政执行的目的是为社会提供某种公共物品，也就是提供某种服务。行政执行不是以赢利为目的的。

④目的性。行政执行是目的非常明确的行政管理活动。它以决策标准为导向，以实现决策目标为目的。行政执行的一切活动都必须服从达成行政目标这个目的。

⑤时效性。许多行政管理活动有时间限制，必须在预定的时间内达成决策目标，否则就没有什么实际意义。

⑥务实性。行政执行时处理具体的社会公共事务的活动。不仅实施具体的政策，而且还有实实在在地措施，有确定的管理对象。行政执行的这种务实性要求执行机关必须实事求是，在坚持决策目标和决策标准的前提下，结合实际，权变灵活，从实际出发，具体情况具体分析，不要主观教条。

（2）行政执行的原则有以下几点

①在行政执行过程中必须坚持决策目标和决策标准

这是行政执行得以条最根本的原则。行政决策是为了解决实际问题而制定的，有目标的指向性。决策标准是达成行政决策目标的标准，是衡量决策目标实现程度的尺子。因此，行政执行必须以决策目标为导向，以决策标准为尺度。

②行政手段和方法必须符合法律规范

行政执行市政府的行政行为，是以强制力为后盾的。政府为了达成行政决策目标，要使用各种方法和手段。一般来讲，政府根据具体情况采用不同的方法和手段，包括强制方法和手段都是允许的，但是这些方法和手段不得违反宪法和法律。行政执行必须依法规范政府和行政人员的行政行为。

③行政执行需要行政领导者坚定执行信心，坚强有力，百折不挠

行政指行是一项十分艰难，十分复杂的工作。要面对各种各样的社会团体和公众，要遇到各种各样的意见、矛盾和冲突，要调节各种各样的利益和利害关系。这就需要执行者坚定自己的信心，百折不挠，高校迅速的达成决策目标。

④行政执行必须进行具体情况具体分析

任何行政决策，即使使质量非常高的决策也必须结合具体情况来执行。这需要执行者要在忠于行政决策的基础上具体情况具体分析，结合实际。

⑤行政指行使一项经常性的工作，必须实事求是，持之以恒

行政执行一般都是经常性的工作，是每时每日常正常进行的工作。行政执行必须实事求是，持之以恒。

3. 提高行政效率有哪些途径？

答：行政效率指的是国家行政机关及其行政人员从事行政管理活动的产出同所消耗的人力、物力、财力等要素之间的比率关系。根据我国的实际状况，提高行政效率必须从以下几个方面入手。

(1)牢固树立效率观念

思想观念对人的行为有着重要的指导作用。行政领导及其工作人员只有具备了效率观念，才可能在行政管理过程中将行政效率问题提上议事日程，并采取切实可行的措施。要提高行政效率，首先要解决思想观念问题。为此，必须充分认识我国目前行政效率低的现状、种种表现及其原因，充分认识行政效率对行政管理的重要意义。

(2)行政机构设置的合理化

行政机构设置是否合理，是影响行政效率的组织因素。实现行政机构设置的合理化，主要是要精简机构，消除行政机构重叠臃肿、职能重复交叉等不合理现象，理顺行政机构之间的关系，疏通行政渠道，沟通行政管理的各个环节，从而使机构运转灵活、政令畅通，以提高行政效率。

(3)提高行政人员素质

提高行政人员素质，对于提高行政效率有着重要意义，关键要抓好以下三个方面的工作：一是严把进口关，必须实行严格的考核录用制度，坚持任人唯贤、唯才是举的原则，以保证公务员的基本素质；二是加强对行政领导者和所有公务员的政治、业务培训，包括脱产培训和岗位培训，以不断提高现有在岗人员的素质；三是要制定合理的人事管理制度，注意加强思想政治工作，充分调动各级行政人员的积极性，鼓励他们充分发挥自己的特长和作用，积极工作，努力提高工作质量，以实现行政效率的提高。

(4)逐步实现行政管理技术手段和方式方法的现代化

目前我国行政管理技术手段和方式方法虽然较改革开放前大有改进，但还是相对落后。实现我国行政管理技术手段和方式方法的现代化，必须从我国实际出发，在行政管理技术装备方面，一些有条件的经济发达地区应尽快实现办公自动化，以提高行政效率；一些经济欠发达地区，可以采用逐步改造、分步实施的办法，也应把实现办公自动化提上议事日程。

(5)加强民主法制建设，为提高行政效率创造一个较好的政治环境和社会环境

政治环境和社会环境对行政效率的影响具有关键作用。因此，为了提高行政效率，必须大力改善政治环境和社会环境，其核心内容是加强民主和法制建设。只有在一种具有充分民主和

健全法制的政治环境和社会环境中，行政管理过程才能得以顺利进行，一种民主的、法制的现代化行政管理体系才能真正建立起来，这是行政管理高效化的一个重要前提。

4. 简述国家公务员考核的目的、原则和主要内容。

答：(1) 考核，是指各级行政机关根据法定的管理权限，在一定的时间内，对公务员的工作成绩和服务情形进行定期和不定期的考察与评价。考核制是公务员制度的重要组成部分，其功用在于可以了解和识别公务员，为公务员的奖惩和晋升提供客观依据，可以发现和选拔优秀的公务员，合理地使用人才，可以激励公务员的奋发向上的工作精神，调动公务员心理中的积极因素，从而保证行政工作效率的提高，增强人事行政体系的生机和活力。

(2) 考核的内容在各国有所不同，但一般都有考勤和考绩两个方面，其中以考绩为重点。考勤，就是考察公务员的勤勉程度，主要包括工作积极性、纪律性、责任心和出勤率等内容；考绩，是考核制的主要内容，就是对公务员的实际工作成绩加以考察和评定。总的来看，各国对公务员考绩的内容有⑧人⑨和⑧事⑨两个方面。人的方面，包括品德、才能、学识、体格等，事的方面，包括工作实际状况和工作成绩大小。

(3) 国家公务员考核奉行的三大原是：客观公正、民主公开、注重实绩

①客观公正，是指对公务员的考核，不受党派、民族、出身、职务、文化以及人事关系上远近亲疏的影响，应严格按照考核的内容和标准，从实际出发，对公务员的表现作出客观、公正的评价，不因公务员的职务高低和领导者个人的好恶而有所区别。

②民主公开原则，是指考核工作要自始至终走群众路线，根据考核对象不同的职务层次确定群众参与考核的范围，增加考核工作的透明度，加强群众对考核工作的监督，实行民主型、开放式的考核。

③注重实绩原则中，要按照 德才兼备 的要求，对公务员进行德、能、勤、绩全面考核，把考德放在首位，重点考核实绩。

二、论述题（每题 20 分，共 40 分）

1. 论要继续推进我国政府机构的改革。

答：(1) 我国政府机构改革的现状及存在的问题

全球化是当前全世界共同面临的一种发展趋势，具有超越国界和意识形态的普遍性，全球化使政府公共行政功能国际化，顺应政府管理的日益国际化，重新调整政府与社会、政府与市场、政府内部的关系成为一个重要课题。我国当前政府机构改革中存在以下问题：

①政府片面强调行政管理对社会的管制功能，而忽视公共行政的服务性、社会公众对行政活动的参与、社会公众对行政管理主体的监督和制约，以及行政活动范围的有限性和依法性。我国政府虽然也强调政府职能的转化，但由于历次政府行政改革只重视有形的机构裁减与人员合并，忽视服务行政和法治行政理念的转变与形成，自 1949 年以来，较大规模的 6 次机构改革或调整，均未能摆脱“精简-膨胀-再精简-再膨胀”的循环怪圈，使我国政府机构庞大，人员臃肿，官僚主义严重，行政成本居世界首位的问题难以得到根本解决。

②长期计划管理体制造成大政府小社会。我国长期奉行社会主义制度和计划管理体制必须对政治、经济、文化和社会生活都实行高度集中管理的指导思想，使许多本来应该通过市场和社会中介组织管理的职能也都通过设立政府机构来管理，这大大扩充了政府的职权范围，公共行政活动充分体现政府干预的直接与广泛性。不但形成了大政府小社会，也造成了政府权力的日益强化，机构愈加臃肿，政府过渡干预下的低效率，企业主体的附属性等。

③“法治”权威的缺失。我国传统意义上的“法治”是建立在国家行政权高于立法和司法权的基础上，“法治”是作为国家行政机关管制社会的工具与手段而存在和起作用，它既无法形成对政府行政权力行使的限制与制约，也无法表现出它的最高权威性。“法治”权威的缺失导致法无法增大政制的透明度，不能降低个人专断，无法遏制权力腐败，有法不依、执法不严、违法不究的现象普遍存在。政府机构设置更换频繁，人员编制混乱这些都是由于

没有完善的法律规定。

④部门之间职能交叉，行政审批手续繁琐，遇到问题互相扯皮、推诿，为了部门利益相互制肘。此外，政府以客观、公平、公正和能力竞争为特征的人才选拔机制没有形成，缺乏社会对政府权力机关有效监督机制，政府和企业、市场、社会公众关系制度的缺失等导致了政府机关任人唯亲、违法乱纪行为的发生。

(2) 继续推进政府机构改革应当注意调整以下几个方面

①积极推行公共行政改革

进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，继续推进政府机构改革。首先要转变传统的政府是高高在上的管理者的观念，确立政府作为社会公共服务供给者的角色。政府不再是凌驾于社会公众之上的治理者，社会公众是政府服务的对象，是公共服务的消费者和顾客。政府应当以工作效率、服务质量、公共责任和社会公众的满意度作为公共政绩效果的评价指标，政府应当也必须强调社会公众至上，也就是真正承认自己是靠纳税人所供养的，因此，必须要全心全意为纳税人服务。要使新一轮政府机构改革能顺利推进，就必须转变观念，树立自我改革意识，树立权为民所用，情为民所系，利为民所谋的思想，使政府工作人员顾大局、识大体，站在全局的高度对待这个问题。同时，要认真研究人员分流的措施和方案，打通出口，完善社会保障体系，使政府工作人员无后顾之忧，使机构改革顺利推进。

②转变政府职能，实行政企、政事、政社分开

我国新一轮的政府机构改革，重点是改革政府内部管理体制，精简机构和人员，依法行政，减少行政审批权，体现以人为本的管理原则，其核心内容即为合理分权。应当积极调整政府与企业、社会和政府内部的关系，实现全能政府向有限政府的转变，其活动范围应该限于社会公共领域，政府的部分管理职能应该逐渐向社会转移，实现人民群众当家作主。政府机构是政府职能实现的载体，转变政府职能需要精简机构同步进行，政府职能不合理，不明确，机构必然庞大臃肿。机构改革的重点是调整和撤销那些直接管理经济的专门机构，加强宏观调控和执法监督部门。按照责权一致的要求调整部门的职责权限，适应了发展社会主义市场经济的要求，理顺了政府与企事业单位的关系，必将促进强有力的政府的建立。

③积极推进依法行政，建立廉洁高效政府

以法律形式规定对政府工作的监督，规定各监督主体的监督权力、监督方式以及处理结果，规定政府工作人员必须依法行政、依法办事，廉洁的政府是社会主义的基本要求，更是实行公共管理的有效要求，而廉洁本身是政府威望和效率的重要来源之一。作为人民权利的执行机关，政府行为应以社会整体效率、长远利益、公共利益、平等和正义为追求，以增进社会普遍富裕为基本价值目标。实现政府部门人力资源的优化配置，通过竞争机制把高素质的优秀人才引入政府机关。严格执法行为，建立违法行政的补救、补偿和责任追究制度。

④积极推进政务公开，加快网上政府建设

市场经济的发展，全球化浪潮的冲击，对政府行政提出了政务透明度要求，政府要不断扩大信息的公开度，加快网上政府建设，运用信息与通讯技术特别是因特网技术来管理公共事务、传递信息，广泛听取民众的意见，并接受大众对公共行政行为过程的监督。因此，政府要逐步公开各项行政法规，并在网上开辟如“政府公报”、“政府信息”等栏目，确保社会公众的信息获取权。

2. 试论依法治国与依法行政的关系。

答：(1) 党的十五大把依法治国，建设社会主义法治国家，确立为我国社会主义初级阶段的政治纲领，第一次写入党的纲领性文件。这是我们党的领导方式和执政方式的重大完善和发展。加强对依法行政与依法治国关系、依法行政在依法治国中的地位 and 作用以及如何加

强依法行政等方面的研究，无论在理论上还是实践上，都具有非常重要的现实意义。

(2) 依法治国，就是广大人民群众在共产党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与国家的政治、经济、文化事业管理和社会事务管理，保证国家各项工作都能依法进行，使国家各项工作逐步走上法制化和规范化，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国，它反映了社会从人治向法治转变的历史进程，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。

(3) 依法行政，是指国家各级行政机关及其工作人员依据宪法和法律赋予的职责权限，在法律规定的职权范围内，对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项社会事务，依法进行有效管理活动。它要求一切国家行政机关和工作人员都必须严格按照法律的规定，在法定职权范围内，充分行使管理国家和社会事务的行政职能，作到既不失职，又不越权，更不能非法侵犯公民的合法权益。依法行政的范围，包括行政立法、行政执法、行政司法都要依法进行，其核心是行政执法。因为行政执法，是国家行政机关及其工作人员行使国家公共权力，按照法律、法规赋予的职权，对管理相对人采取直接影响其权利义务的行为，或者对管理相对人的权利义务的行使和履行情况直接进行监督检查并作出处理结果的行为，最容易侵犯公民、法人或其他组织的合法权益。所以，依法行政的核心，是依法行政执法。

(4) 依法行政和依法治国的关系是密不可分的。

①依法行政是现代法治国家里政府行使行政权力所普遍遵循的基本准则

依法治国由依法立法、依法行政、依法司法和依法监督等内容组成。在这些内容中，依法行政是依法治国的核心和重点。因为一个国家的整个管理活动，不是靠立法机关、司法机关和军事机关，而主要是靠各级人民政府进行的。如果各级行政机关都能依法行使职权，依法进行管理，那么，依法治国就有了基本保证。坚持依法治国的方略，又为依法行政创造了大环境和前提条件。如果没有依法治国的方略和大环境，就根本谈不上依法行政。但没有依法行政，依法治国就会落空。

②依法行政是依法治国的基本保证

第一，行政权在国家政权中的重要地位决定要依法行政

行政权力是国家行政机关管理内政、外交的权力，即各级行政机关依照国家法律和国家权力机关的授权行使对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项行政事务的管理权力。它的管理对象是社会的公民、法人和其他组织。一个国家的整个管理活动都是由各级行政机关进行的，行政机关能否合法有效地行使好行政权力，管理好国家各项行政事务，直接关系到国家的前途和命运。因此，任何一个国家都非常重视行政权力的建设和制约。

第二，行政权与人民群众的密切关系决定必须依法行政

由于行政权力是国家政权的重要组成部分，是管理国家各项行政事务的公共权力。因此，行政权力的行使具有自己的特征。一是行政权力是由法律设定和权力机关的授权。行政权力的行使必须在国家法律规定范围内行使，不能越权。二是行政权力属于国家公共权力，具有强制性和单方面性。三是现代行政权力急剧膨胀，无处不有，无处不在。如果不对行政权力的行使加以规范和制约，那么，行政权力必然要走向专横、独裁、滥用和腐败，甚至影响到国家的前途和命运。四是行政机关在行使行政权力时，享有很大的自由裁量权。这就要求行政机关在行使行政权力时，不仅要依照国家法律、法规的规定，依法行政，而且还要根据依法行政原则拓展到自由裁量领域，即依据法律精神和立法目的行政。由于上述行政权力的这些特点所决定，各级行政机关在行使国家行政权力时，只能依法行使，不能违法和越权。否则，就会侵犯行政管理相对人的合法权益，甚至造成损害。

③依法执政是依法治国的核心，是依法治国理念的进一步深化

依法治国与依法执政其核心内核是一致的。依法治国的最根本要求就是要确立法律的无上权

威，就是要确立一个摆脱个人欲望，理智统治的社会制度。而依法执政则要求执政党在宪法和法律的范围内活动，使制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变，执政党带头维护宪法和法律的权威。由此可见，我们甚至可以这样认为，在社会主义的中国，只要作为执政党的中国共产党确实实现了依法执政的既定方针，依法治国，建设社会主义法治国家的目标也就不难实现了。党的十五大提出了依法治国的理念，十六届四中全会提出的依法执政则是对这一理念的进一步深化，是对依法治国方略核心问题的反思，它标志着党的领导方式和执政方式的改进和创新，它必将成为社会主义中国走向文明、法治的一个里程碑。

④依法行政是依法治国的应有之义，是依法治国的关键

依法行政的含义就是要求政府严格按照宪法和法律的规定来履行自己应负的职责，合理的运用手中的自由裁量权。就是要求行政机关自身的设立、行政机关的运行都必须依据法律的规定并遵守相应程序，一切行政行为都要接受法律的监督，违法行政应承担法定责任。依法行政的产生与民主法治、分权制衡不可分割，从某种意义上说是民主法治原则在行政领域中的具体体现。在现阶段的中国，依法行政是依法治国的关键。目前之中国，是正处于体制转轨时期的中国，在中国努力建设社会主义法治国家的历程中，由于传统的党政不分、政府包揽一切的思维和理政模式不会在一夜之间销声匿迹，行政权的过分强大在我国仍然是不容回避的事实。可以说，没有依法行政也根本谈不上依法治国。