

北京师范大学
2001 年招收攻读硕士学位研究生入学考试试题

专业：行政管理

科目代码：411

研究方向：行政管理的理论与实践、现代公务制度

考试科目：行政管理学

发达国家行政管理研究、行政法、城市社区研究、公共政策与政府管制

一、简答题（每题 10 分，共 40 分）

1. 简述我国政府职能转变的方式或途径
2. 简述如何提高行政效率
3. 二战后资本主义国家行政体制发生了哪些变化？
4. 行政决策应坚持哪些原则？

二、论述题（每题 30 分，共 60 分）

5. 试论最小政府理论的理论来源及最小政府理论的局限性
6. 试论政府在社会经济转型期间的作用及其实现途径

参考答案

北京师范大学
2001 年招收攻读硕士学位研究生入学考试试题

专业：行政管理

科目代码：411

研究方向：行政管理的理论与实践、现代公务制度

考试科目：行政管理学

发达国家行政管理研究、行政法、城市社区研究、公共政策与政府管制

一、简答题（每题 10 分，共 40 分）

1. 简述我国政府职能转变的方式或途径

答：我国政府职能转变的方式有：

（1）政府机构改革必须纳入法制化轨道

政府机构改革必须是法制化的改革，不能是随意性的改革。政府机构的设置，人员的增减，职权的确立，都必须有明确的法律定。在目前情况下，机构的设置和人员的增减仍然是长官意志起决定性作用，理论与现实有很大的差距。在政府机构中要避免人治，只能借诸法律，别无他途。

（2）要实现从全能政府向有限政府的观念转变

全能政府又叫万能政府或无限政府。全能政府的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，党政不分，政企不分，政事不分。政府提取公共资源的能力有限，即使采用平均主义的分配方式，有限的资源也无法满足广大人民群众的需要。政府不是全能的，政府不要管不了也管不好的事。政府应该低限度地干预经济，干预社会的各方面事务。总之，政府的管理限，责任也有限。

（3）要实现从权威主义行政向民主行政的转变

权威主义行政即精英行政。它只相信政府，只相信政府能够管理好社会公共事务，只相信少数精英人物有足够智慧和能力进行管理。全能政府是权威主义行政的极端形式，在这种权威主义思想的指导下，难以进行民主行政的建设。但是，现在是信息社会，虚拟社会、电

子政府和网上团体已经存在，民主思想将广泛传播，民主行政也必然因应而出。

(4) 在管理方式上要实现从统治方式向管理方式的转变

统治方式是阶级对阶级的统治，可以说是对敌对阶级的管制方式。这里应当明确指出，对敌对阶级进行管制是天经地义的，是处理敌我矛盾的管理方式。但是这种方式不能用来处理人民内部矛盾。人民内部出现的各种问题是依法进行管理的问题。市场经济是法制经济，是政府低度干预的经济，用强制的方式进行行政干预必然是市场失败。政府处理各种社会事务也不能用统治方式进行管理，而必须用管理方式进行管理。

(5) 实现从以官为本到以民为本的彻底转变

我国是社会主义国家，人民是国家的主人。以官为本在组织建设是官本位。以官为本在领导方面表现为长官意志和一言堂。如果不根除这种长官意志和一言堂，不可能实现从权威主义的行政向民主行政的转变。以官为本造成了社会行政化和官僚化，而如果不以民为本，不实现行政民主，政府的合法性就很难得到认同。政府机构改革，如果仅仅是机构和人员的增减，而不从根本上改变人的观念，那么，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，广大人民群众也必须转变观念。

2. 简述如何提高行政效率

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

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

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。在行政管理的方法上，目前一方面应大力加以研究，以提高行政管理方式方法的科学化程度和现代化程度；另一方面应搞好推广应用工作，使现代行政管理方法在行政管理实践中得到较为普遍的应用，以促进行政效率的全面提高。

(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。随着我国民主和法制建设的不断加强，我国行政管理的政治环境和社会环境将不断得到改善，从而行政效率也将不断提高。

3. 二战后资本主义国家行政体制发生了哪些变化？

答：战后，西方国家由于垄断资本主义的高度发展和现代科学技术的突飞猛进，以及各类矛盾日益尖锐，人类生存环境恶化，原有的政府行政管理体制、方式都已无法适应其阶级统治的需要，难以处理社会经济生活中日益增加的各种复杂问题，不得不进行调整和改革，以改善政府对社会经济事务的服务和管理，保持整个社会协调稳定地发展。二战后资本主义国家行政体制发生了以下变化

(1) 中央与地方关系的变化

西方国家战后行政改革的主要方面之一，是适应其经济、政治、文化环境的变化，而对行政权力结构的纵向划分即中央政府与地方政府关系进行调整和改革。无论是在联邦制国家，还是在单一制国家，这种调整和改革的趋势都十分明显。

① 联邦制国家中央与地方关系的变化

联邦制国家战后奉行了合作联邦主义，改变了过去中央政府和州政府职能相互独立的状况，随之而来的是中央对州政府管理事务的不断干预。这是联邦制国家联邦政府为了缓解危机，迅速发展经济，处理日益增多的社会问题的需要。了。

② 单一制国家中央与地方关系的变化

战后，西方单一制国家的中央与地方关系则出现了两个相反的变化趋势：以前中央集权程度较高的国家的不断分权化倾向和以前地方分权程度较高的国家的不断集权化倾向。

(2) 行政机构与管理方式的变化

战后，对行政机构和管理方式的调整，特别是行政机构的重组更成为西方国家政府经常性的活动。尽管西方各国由于现实的社会经济条件和历史文化传统的差异，在行政机构和管理方式改革的具体内容、方式和时间上各不相同，但在大致趋向上还是表现出了诸多一致性。

① 政府机构日趋庞大，职能分工专业化。

② 政府部门综合协调职能的增强。

随着政府职能分工专业化的发展，加强政府内部的综合协调，扩大部门间的横向联系的问题也就显得日益突出了。这是因为，一方面，高效率的行政管理应是在整体规划下的明确分工，在分工基础上的有效协调；另一方面，现代政府职能由于其复杂性、广泛性，不是一个部门所能承担的，往往需要各个部门共同配合、协力完成。加强政府内部的综合协调，扩大部门间的横向联系也就成为西方国家行政改革的重要内容和主要趋向之一。

战后，西方国家加强综合协调职能的主要做法有：第一，建立综合性机构，履行政府多方面的职能。第二，通过协调官员或协调组织，加强行政机构内部的协调。

③ 加强政府参谋咨询组织建设。

西方国家政府内部的参谋咨询机构，主要有最高行政长官的咨询机构、部门的咨询机构和独立的咨询机构等几种类型。

④ 建立健全行政信息系统，实现行政管理手段的现代化。

建立健全行政信息系统，收集、处理、存储和使用各类情报资料，成为行政管理现代化的重要手段。为适应信息社会的需要，从 20 世纪 60 年代开始，西方国家在行政改革中普遍建立健全了行政信息系统。

⑤ 加强对社会经济的宏观调节和指导作用。

战后特定的社会历史条件，使西方各国普遍加强了政府对社会经济的宏观调节作用。西

方国家政府对社会经济的有力干预是通过扩大政府的计划管理职能来实现的。计划管理职能的加强主要表现在两个方面：一是对社会经济事务宏观上的计划指导和调节；二是在政府行政管理体制中设置从事计划工作的职能机构。

⑥在政府管理中引进私人企业的成功管理方法。

在政府管理中大量引进和吸收私人企业成功管理的经验和方法，以缩减政府规模，减少财政支出，提高行政效率，是当代西方各国政府管理方式方法变革的一个重要方面。

（3）公务员制度的完善

战后西方各资本主义国家，十分重视公务员制度的改革和完善，以便适应现代社会发展的要求。战后西方国家公务员制度改革的特点主要表现在：

①公务员系统结构的变革和发展。

②公务员管理机构的发展和完善。战后，西方各国均开始加强公务员管理机构的建设，包括设置统一的中央人事管理机构，协调人事管理的各项职能，协调政府各部人事机构的运行；加强人事管理中的决策、执行和裁决三个主要环节的分工，设立统一的决策性人事机构及独立的裁决性人事机构；建立负责咨询、调研和培训等的辅助性业务机构；发展负责处理政府与公务员关系的机构等。

③公务员制度各种机制的变革和完善，主要是公务员更新机制的完善、激励机制的发展和监控机制的健全等。

4. 行政决策应坚持哪些原则？

答：行政决策是政府机关及国家公务员为履行国家的行政职能，对所需解决的问题出主意作决定的过程。行政决策的原则是行政决策过程固有的客观规律的反映和要求，是决策工作中需要遵守的准则。由于各类国家的行政管理都是使用国家权力对社会公共事务的一种管理活动，因而也有其共同的管理规律及反映这些共同规律的一般原则。

（1）信息原则。行政决策的科学化程度取决于决策过程中信息情报资料的全面性和准确性的程度，信息情报资料越全面、越真实可靠，决策的科学化程度就越高。这就要求在进行行政决策之前和在决策的过程中，必须建立可靠无误的信息网络，掌握准确、可靠、全面、系统的信息，绝不能在封闭的环境中凭主观想象贸然决策，造成重大的决策失误。

（2）预测原则。预测是决策的基本前提。任何一项决策都是针对某种目标，为即将付诸的行动所作的一种设想，不可能仅仅依靠已经发生的客观存在的事实来完成，还必须凭借可靠的信息、深入系统的分析、预先假定来制定。因此在决策之前要对决策过程的全貌以及即将出现的问题有一个充分的估计，即科学的预测，才能使行政决策的内容达到科学可靠。

（3）系统原则。系统性是现代决策的重要特点之一。行政管理的范围广泛，涉及许多相关学科领域。越是高层次的决策，这种综合性越强，越应坚持系统原则。在开发利用长江水利资源问题上，过去综合开发利用很不理想，就是由于缺乏系统观念，由于陈旧的决策思维方式所致。

（4）创新原则。决策总是要变革现在，开创未来，要消除或缩小现状与期望之间的差距。特别是非常规性决策，面临新情况，没有常规可循，更要勇于创新。在现代社会科技迅猛发展的形势下，创新精神在决策中尤其重要。创新精神强的人，决策能力就强，越能作出英明的决策，取得巨大的成功。

（5）目标明确原则。任何一项决策都是为了实现某一目标而制定的，行政决策的准确与否也与决策目标明确与否、相对稳定与否、目标适中与否有着密切的关系。因此行政机关及其工作人员在制定任何一项行政决策之前都必须作好明确的目标选择，使决策内容更加接近现实。

（6）可行性原则。行政决策就是为了实施，如果只决策不实施，那么决策也就毫无意义了。为此就要求行政管理工作人员在制定决策时，必须因地、因时决策，注意把握决策的

可行程度，这样才能使决策更好地为行政管理的实践活动服务。

(7) 时效原则。这就是说决策必须不失时机，方能准确有效。如果行政决策时机不成熟或时机已过，再好的决策也将失去意义。

(8) 择优原则。决策总是在几个方案中进行选择。如果只有一个方案，没有选择，无从优化；不追求优化，就难以作出最好的决策。初拟方案要越多越好，经过筛选至少留下两个方案，本着择优精神，权衡利弊，全面对比，最后择优确定。

(9) 体现中国行政管理的性质和任务的原则，可以概括为：

①服务原则。我国社会主义政治制度的基本宗旨就是要尽可能满足广大劳动人民物质文化生活方面的基本需求，各级行政管理机关必须以此为目标开展各项工作。具体来讲就是我国的各级行政机关和行政工作人员作为人民利益的代表者，在进行行政决策、行政执行以及通过其他方式处理有关全社会的公共事务时，必须时时处处具有为人民办实事的职业道德观念。

②民主原则。人民是社会主义中国的主人，人民群众在国家决策上有发言权，按照法律赋予的民主权利，人民群众要通过各种形式反映社会生活中的各种问题，提出各方面的建议、主张。人民群众行使决策参予的民主权利，有利于增强主人翁观念；确立权利义务观念、法律观念，也有助于提高管理水平。坚持民主原则，还必须尊重专家们的意见。

③集体决策原则。我国政府是实行行政首长负责制，但是重大的科学决策不能由个人决定，也不宜简单采用少数服从多数的方式决定，而是要多谋善断，集中集体的智慧，行政首长有最后决定权。

二、论述题（每题 30 分，共 60 分）

5. 试论最小政府理论的理论来源及最小政府理论的局限性

答：

6. 试论政府在社会经济转型期间的作用及其实现途径

答：(1) 中国经过 20 多年的改革开放，社会发生了很大变化，表现在

①所有制结构由单一向多元化方向发展。公有制经济在国民经济中的比重下降，大量私营、外资经济成为市场的重要组成部分；

②分配制度由按劳分配转变到以按劳分配为主体，多种分配方式并存；

③贫富差距加大，城乡差距加大，地区差距加大，二元化社会表现明显；

④企业组织，中介组织和非盈利组织成为社会经济活动中的重要主体；

⑤市场制度不健全，法律不健全，市场诚信没有建立。

(2) 政府在现代经济增长中发挥着不可替代的作用，在培育国家经济竞争力方面表现得更为明显。近 30 年来，政府的作用总体上呈加强趋势。经济合作与发展组织的报告明确强调了政府为企业提供商业环境并影响其竞争力的作用。世界经济论坛和瑞士国际管理学院在其每年进行的国家竞争力评估中，都将政府作为决定一国经济竞争力的 8 个基本因素之一。从实际经验观察，政府对经济活动的影响可以说无所不在。政府的宏观经济政策影响到国家的总体经济运行，政府的科技政策影响到技术投入与创造能力，政府的贸易与投资政策直接决定一国经济的国际化程度，等等。深层看，政府对财产权、企业和市场的基本态度，奠定了一国的经济制度类型和总体效率状况。

(3) 政府在社会转型期可以在如下八个方面通过相应的实现途径发挥作用：

①实施宏观调控政策，促进经济稳定增长。理论和实践都证明，在市场经济条件下，企业和个人按照利益最大化原则所实施的经济行为，既给经济发展注入了动力和活力，又是导致经济发展呈现周期循环状态的根源。要既保持经济的活力，又不致造成大的周期波动，就必须在不破坏企业和个人利益最大化规则的前提下，由政府实施宏观调控政策，即在经济增长速度过快时，实施紧缩的财政和货币政策，而在经济增长速度过慢或停止时，实施宽松的

财政和货币政策，以烫平经济增长的波峰和波谷，使经济保持稳定增长的状态。

②在不同地区之间实施差别经济政策，推动区域经济均衡发展。对于一个处于由不发达状态向发达状态转换过程中的大国来说，在发展的起步阶段，可能需要对某些地区实施特殊的倾斜政策，以激励这些地区以更快的速度发展，从而带动整个国家的发展。但是当发展水平达到某一高度以后，区域之间发展水平差异过大的矛盾就会突出出来，在这种情况下，政府就必须实施向低发展水平地区倾斜的政策，推动区域经济协调发展，扫除整个经济发展的障碍。

③制定适合于市场经济的法律法规，为所有的企业和个人提供能够最大限度发挥其潜能的公平的制度环境。市场经济是法制经济，在市场经济条件下有一套所有经济主体公认、每一个经济主体都必须遵守的行为规则。把这些规则以法律或法规的形式固定下来，并对这些规则的执行进行监督是政府的责任。制定规则的最高原则一是保证每一个经济主体能够最大限度地发挥其潜能，二是对所有的经济主体公平。对我国政府来说，当前最主要的是清理和废除所有计划经济遗留下来的各种限制企业和个人在市场经济规则允许的条件下自由从事各种经济活动和追求自身利益最大化的规章制度，把经济主体从阻碍其潜能发挥的制度束缚中解放出来，同时着手研究和制定对破坏市场公平竞争的行为进行限制和惩罚的相关规则，如垄断法等。

④投资基础设施，为企业和个人的经济活动奠定物质基础。在市场经济条件下，企业和个人作为经济活动的主体，永远是以自身利益最大化为经济活动准则的，这也就决定了企业和个人所选择的经济活动项目往往更注重短期的收益和限制在局部的范围。而整个社会经济的良好运行和持续发展则需要长周期的和全局性的项目来支撑，企业和个人作为经济活动的主体，不可能在没有完善的物质基础的条件下创造财富，政府在基础设施方面的投资实际上是为企业和个人的经济活动搭建了一个功能完善的物质平台。

⑤促进教育，为经济发展输送高素质劳动力。现代经济发展越来越证明，在所有的经济资源中，高素质的劳动力是最重要的经济资源。高素质的劳动力来自于高水平的而且是高度普及的大众化的教育。就我国的情况来说，政府要做的一是真正认识到教育在提升国家竞争力和保持经济长期持续发展的战略作用，在资源有限的条件下尽可能多地向教育倾斜；二是加快教育体制尤其是高等教育体制改革的步伐，把有限的资源真正用到教师和学生素质的提升及待遇改善上，降低教育成本，提高教育的效率。

⑥促进技术进步，提高国家经济的竞争力。市场经济是竞争经济，在竞争中保持有利地位的前提是创新，而创新的核心是技术进步。但是，政府在促进技术进步和创新方面的作用在任何情况下都不能低估。首先，潜藏于企业和技术进步和创新动力需要通过政府的法律法规来开发和保护；其次，持久的技术进步往往依赖于基础研究所提供的科学研究，而基础研究的大量投入必须由政府来提供；第三，某些需要投入巨大人力和物力的重大科技攻关项目必须由政府来组织，而此类项目的突破往往能够带来持久的和普遍的技术进步。

⑦防止环境恶化，确保经济的可持续发展。保护环境，防止环境恶化，政府负有不可推卸的责任。首先，政府应当划定明确的禁区，禁止企业和个人从事某些可能对环境造成无法弥补的损失的经济活动；其次，对那些虽然会造成环境损失，但仍在可以弥补的范围内的经济活动，政府应当制定规则，让当事人承担治理环境的成本；再次，政府直接投资某些环境治理项目等。

⑧建立和维护社会保障体系，化解经济发展所引起的各种社会矛盾。由于社会成员之间能力、机遇的差别，即使在同样的市场经济规则中从事经济活动的不同个人，也会导致收入上的巨大差别。要使这种差距缩小，就必须由政府或在政府主导下建立起一个包括养老、医疗、失业救济、最低生活补贴等在内的社会保障体系，以使社会成员各得其所，化解各种社会矛盾，降低经济发展的摩擦系数。（陈瑶 2004. 12. 30）