

复旦大学 1998 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. 理性决策
2. 双因素理论
3. 行政文化
4. 九品中正制

二、简答题（共 3 题，第 1、2 题各为 15 分，第 3 题 18 分）

1. 管理学指出了哪三种不同的领导行为模式？
2. 简述行政立法的程序。
3. 简述马克斯-韦伯的官僚理论。

三、问答题（1 题，20 分）

略论政府与市场和社会的关系。

复旦大学 1998 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. 理性决策：也被称为科学决策模式。其思想渊源可追溯至古典经济学。在古典经济学理论中已提出经济行为的最大化原则，即追求最大利润，在决策中选择最优方案。在这一理性原则的指导下，随着科学技术的发展，人们在将现代化科学技术应用于决策领域的同时，在理论上提出了理性决策模式。这种决策模式具有以下几个特点：一是决策时要求遵循严格的程序。二是决策时要求运用科学方法。三是把决策过程看成一个理性分析的过程。四是认为能够制定和选择出最佳决策方案。

理性决策模式是一种较为理想化的决策模式，将它应用于实际的决策过程时，存在着诸多困难。例如，它要求决策信息的全面性和绝对准确性，要求备选方案的不可遗漏性，要求价值标准的单一性，等等，这在实际的决策过程中是很难做到的。但是它对于传统决策方式向现代决策方式的转变，具有重要意义。

2. 双因素理论：由美国的行为科学家赫茨伯格提出，又称激励—保健理论。

赫茨伯格认为，人类有两种不同的类型需要，他们之间彼此是独立的，但能够以不同的方式影响人们的行为。这两类需要就是：激励因素和保健因素。

（1）保健因素是指那些与人们的不满情绪有关的因素，如企业政策、工资水平、工作环境、劳动保护。这类因素处理得不好会引发工作不满情绪的产生，处理得好可预防或消除这种不满。但它不能起激励作用，只能起到保持人的积极性，维持工作现状的作用。

（2）激励因素是指能够促使人们产生工作满意感的因素，主要包括以下内容：①工作表现机会和工作带来的愉快。②工作上的成本感。③由于良好的工作成绩而得到的激励。④对未来发展的期望值。⑤职务上的责任感。

3. 行政文化：是行政体系中成员在一定的社会文化背景下所形成的对行政活动的态度、情感、价值观和信仰、任何一个行政体系的结构、过程、程序及行政主体的行为观念，都会直接或间接受到行政文化的影响。行政文化是文化在行政活动中表现出来的一种独特的文化形式，它借助行政主体、行政活动、行政对象而体现相应的特质。具体来讲，行政文化的内容包括行政意识、行政观念、行政理想、行政思想、行政道德、行政原则、行政传统、行政

习惯等。

4. 九品中正制：是魏晋南北朝时期实行的一种选官制度，其做法是：在各州设置大中正，各郡设置小中正，由司徒在现任的中央官员中选择那些“贤有识鉴”的人员，兼任其原籍的大、小中正，负责查访与之同级的人士，了解其家世流源，整理其得才表现材料，写出简短的评语，并按照上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九品评定其等第，然后造成表册，定期送司徒府进行审核，最后由吏部按照士人的品第授予其相应的官职。西晋时，世族把持了选官大权，评定标准变成只重门第，不问才德。九品中正制变成世族垄断仕途的工具，直到隋朝才被废除。

二、简答题（共3题，第1、2题各为15分，第3题18分）

1. 管理学指出了哪三种不同的领导行为模式？

答：一般说来，行政首长的领导类型包括以下三种。

1. 独断型的领导行为模式

采用这一领导方式的领导者注重正式组织的结构、组织的规章制度，以及组织内正式的沟通程序。他以大权独揽的方式对下级进行领导，将决策权高度集中在自己手中，下属完全处于被动地位。这一领导行为模式的优点在于领导者行事效率较高，其缺点是，由于缺乏上下的感情交流，下级“满意程度”较低，下级通常是被动地服从命令和指挥，主动性和积极性不易发挥。

2. 放任型的领导行为模式

采用这一领导方式的领导者通常不把持决策权，对下属采取自由放任的态度，这是一种弹性或自由度较大的领导方式。与第一种领导行为模式相反，这一类型的领导得重感情交往，关心下级的需要，并尽可能满足他们的某些要求，同下级维持着一种良好的人际关系。但是，由于这一模式不强调领导者本身的权力运用，因而往往导致实际上的无人领导，工作经常处于混乱和无秩序状态，其工作效率之低是显而易见的。不过，上下级之间的满意程度则大大超过第一种模式。

3. 民主型的领导行为模式

这是居于以上两者之间的一种领导行为模式，也称参与型的领导行为模式。采用这一领导方式的领导者既注重正式组织结构的作用、规章制度的作用，又不完全大权独揽，在某种程度上又设法使下级参与一些决策，善于在决策过程中发挥下属的作用。对决策的执行采取分权的方式进行，对下属工作的检查监督主要依靠有一定自主权的部门来进行。

2. 简述行政立法的程序。

答：行政立法程序是指日常行政机关依法制定、修改和废止行政法规或规章的步骤和过程。我国的行政立法的程序，由以下几个步骤构成：

(1)规划立项。

规划立项是行政立法的准备阶段。各级人民政府的法制机构根据国民经济和社会发展规划以及实际需要，编制有指导性的行政立法的五年规划和年度立法计划。规划立项由三个环节组成：其一，立法建议，可以提出立法建议的主体主要是政府各职能部门，各党派、社会团体、法人和公民，也有权提出立法建议，制定行政规章还可接受外国人的提议。立法建议可以是书面的，也可以是口头的，书面的立法建议应注明立法名称、主要目的及内容等。其二，拟定草案，政府法制部门综合研究立法建议，在科学论证的基础上，拟定立法的规划和年度计划。其三，审批立项，有立法权的人民政府审议立法计划草案，认为可行的，由行政首长审定，成为正式的规划进行立项。

(2)咨询起草。

咨询起草是指列入立法项目的法规和规章，由政府法制部门组织拟写法律文件草案的过程的总称。较为重要的行政法规和规章的起草，尤其是其内容涉及几个行政部门的管理事项，

一般由法制机构负责，组成由机关部门参加的起草小组进行，其他行政法规和规章的起草，尤其是其内容只涉及某一部门管理事项，则由该主管部门负责起草。在现实立法实践中，立法项目的课题研究先于具体起草工作，通过课题研究的形式，吸收立法事项的专业技术专家、政府官员、法律学者共同参与立法咨询工作，廓清该项法案要调整的范围、要解决的问题、立法指导原则、基本法律制度，与相关法律、法规、规章的协调，可资借鉴的国内外资料，以及法律责任等。法案起草后应该向社会公布，以便在更大的范围内，听取各方的意见和建议，必要时，可以举行听证会，公布处理结果。

(3)审议通过。

行政法规、规章草案拟定后，要送交政府法制部门进行审议和核查。审核制度的功效在于进一步确定该法案的必要性、可行性、合理性与合法性，如果符合上报通过条件，则写出审查报告及建议修改稿，提交一级政府和部委提请讨论。国务院制定的行政法规要经过国务院常务会议或全体会议审议通过，如对行政法规草案中的重大问题有意见分歧，则留给下次会议审议，如只对个别细节有意见，则原则通过草案，由国务院法制局会同有关部门按会议意见进行修改，再送总理审定。各部委制定的规章要提交部委常务会议审议通过。地方政府规章要提交地方政府常务会议或办公会议审议通过。

(4)签署发布。

行政法规、规章通过后，必须经制定机关的行政首长签署并公开发布，这是规范性法规文件发生法律效力必要条件。未经公布的行政法规、规章不具有法律效力。1988年5月国务院办公厅发布的《关于改进行政法规发布工作的通知》规定：

①国务院发布行政法规，由国务院总理签署发布令；经国务院批准，部门(含部、委、行、署、直属机构、国家局)发布行政法规，由部门主要领导人签署发布令。

②发布行政法规的令，应包括发布机关、序号、法规名称、通过或批准日期、发布日期、生效日期和签署人等内容。

③经国务院总理签署公开发布的行政法规由新华社发稿，《国务院公报》、《人民日报》应当全文刊载，国务院不另行发布。部门规章、地方政府规章一般都由本部门、本级政府首长签署发布令。

(5)修改废止。

行政法规、规章的修改，是指行政立法主体依法对现行行政法规、规章的某些规定加以改变、删除或者补充的行政立法活动。行政法规、规章的修改与制定一样，必须由行政立法主体按现行行政立法全县进行。除非获得许可和授权，这种修改不得同被修改的行政法规、规章的基本原则相抵触。否则就不是修改而是重新立法。

行政法规、规章的废止包括直接废止和间接废止。直接废止是指明文规定或宣告废止行政法规、规章的全部或部分内容。间接废止是指按新法优于旧法、效力等级较高的法优于效力等级较低的法等法律原则，废止行政法规、规章全部或部分内容。

3. 简述马克思-韦伯的官僚理论。

答：官僚理论又称科层组织理论，是德国社会学家马克斯-韦伯在20世纪初创立的。在习惯上官僚制是低效率的同义语，但是韦伯的官僚理论有截然不同的含义。官僚制度是指政府为完成其任务，由所需的权力、人员、职位以及工作程序所建立的一种层次节制的人事组织体制。韦伯认为，精确性、工作的速度、任务的明确性、对文件的熟悉程度、活动的连续性、权限的划分、指挥的统一、严格的上下级关系、人员摩擦的控制，以及在物质和人员方面的成本的减少，这一切在严格的官僚机构中将达到最佳的状态。

官僚理论的基本观点如下：

(1) 官僚制度是用法规制度支持的一种组织形态，它有明确的目标，并靠法规制度去组织、规范官员的行为，以达到组织确定的目标。

(2) 官僚制度是一种按照等级排列的权贵体系，体系内的每一官员的职位，都按等级制原则依次排列，每一等级都领导者它以下一级的官员，每一级官员仅有一位上司。

(3) 体系内每一层次的职位，都按照官员的专长作合理的分配，每一官员的职权范围，都有法规明文规定。

(4) 在体系内，官员及官员间任何工作行为，均须遵守法规的规定，不得逾越规定的限制。

(5) 体系内每一官员的任用，根据每一职位的要求实行公开考选。

(6) 明文规定人员的薪俸、奖惩、升迁制度，以激励工作热情、培养事业心。

(7) 体系内实行非个人关系，全体官员服从同一规章，对官员的评价只看其专门知识和技能及绩效，不考虑个人感情与个性因素。

韦伯及其官僚理论为西方行政组织理论研究奠定了理论基础。

三、问答题（1 题，20 分）

略论政府与市场和社会的关系。

答：从 1978 年以来，在我国经济体制改革的推动下，我国政府进行了多次政府机构改革，取得了巨大的成就。我国政府职能正在逐步适应社会主义市场经济的需要。要实现政府职能的真正转变，建立完全适应社会主义市场经济的行政体制，首先必须改变观念，实现政府职能的真正转变，正确确定政府在社会中的作用。要做到这一点，就必须正确处理政府与市场、政府与社会的关系。

1. 处理好政府与市场的关系。

我国虽然初步建立了社会主义市场经济体制，经济运行市场化的基础已经确立，但计划经济的思维和管理方式仍然在现实中存在。现代市场经济体制是不排斥政府干预的体制，这一点很容易成为复归或强化旧体制的根据。因此，宏观体制改革的成功与否，关键在于能否处理好政府与市场的关系。

（1）二者的区别与互补。

在许多方面政府与市场既可以发挥不同的作用，也可以起到互为补充的作用。发挥市场的作用，并不否定政府的作用；同样发挥政府的作用，也不否定市场的作用。政府的作用是补充市场，而不是替代市场；政府的作用是对市场友好，而不是排斥市场。

①政府与市场的基础不同，价值也有差异，因此两者在各自领域所起的作用是不能互相代替的。市场是以利润为基础的，因此，它在资源配置方面优于政府；政府是以权力为基础的，它在规范市场和公平方面优于市场。市场经济条件下政府干预的前提是政府与市场功能的科学、合理界定，政府干预不仅不能违背而且必须服从市场规律。也就是说，政府宏观管理与调控不是配置资源的前提，而是必须以市场配置资源为前提，配置资源的主体是市场，不是政府。政府和市场，作为两种制度安排，都是为节约社会交易费用而起的。事实表明，政府和市场在协调人和人关系上有着各自的比较优势。

②市场或政府都存在着缺陷，谋求二者在比较优势基础上的有机结合应该是可能的出路。政府和市场的关系应该是互补的已成为人们的共识。我们应正确看待市场经济。市场经济是人类迄今为止所发现的较为有效的配置资源的形式，以市场经济作为中国经济体制改革目标模式是明智正常，是无可争议的。与此同时，我们应当认识到，市场经济并不是万能的，不应当把它加以神化。这需要我们超越这种神话，超越“看不见的手”的自由市场经济的范式。一个有效的政府是经济与社会持续发展的必要条件，它能够对市场经济和个人活动起催化作用、促进作用和补充作用，同时既要提高政府自身的效率和使用公共资源的效率，也要提高和改进政府的能力。从国情出发充分发挥政府与市场的各自优势，确立政府与市场的平衡点，是中外行政改革的基本共性和发展趋势。对我国而言，政府与市场的动态平衡过程正

是行政改革的逐渐推进过程。要加快政府自身改革的步伐，使政府与市场两种力量真正形成合力。

（2）政府与市场关系的改革方向。

①转换思维方式，在资源配置过程中树立起“市场第一，政府第二”的观念。在市场经济条件下，市场是第一位的，实行市场优先的原则，只要市场能干的，就先让市场去干；只有在市场干不了和干不好的情况下，政府才去弥补。我们既然要搞市场经济，就要按照市场经济的思维方式行事，把“市场在资源配置中发挥基础性作用”真正落到实处，落实到改革的过程之中，并使之制度化，进而最终建成社会主义市场经济体制。

②在市场化改革的过程中，政府的主观能动性不是表现在替代市场去行事，而是如何去“配合”市场，去“呵护”市场，去“培育”市场，去“完善”市场，逐步地让市场在资源配置中去唱主角。若是总担心市场的毛病，老是不放手、不放心，那市场经济体制就永远也建立不起来。在我国独有的“父子文化”背景下，尤其要注意政府时不时扮演“父亲”这个角色的倾向。

③使国家计划由“指标型”变为“导向型”。国家在向市场经济过渡过程中应当发挥积极的作用。即使在成熟的发达的市场经济国家中，政府在纠正市场失灵和组织有效市场方面的作用也是不可缺少的；市场转型本身产生不稳定、不公平和多种痛苦，没有政府支持，既不可能建立市场机制，也不可能减少转型成本和社会风险以及政治不稳定；中国是一个最大的发展中国家，面临诸多发展挑战，必须由政府出面应付这些挑战。

（3）对政府干预行为的规范。

①明确范围和手段：市场经济条件下的宏观管理与调控必须严格依据法律授权来进行，并且一般不介入具体的经济活动。在市场经济转型过程中，需要重新界定政府的作用和干预内容。这包括干预的范围应当缩小，从“无所不管”转向“有限领域”，从“过度干预（越位）”转向“适度干预（定位）”，从公共服务的“缺少干预（缺位）”转向“加强干预（到位）”；干预手段要转变，从计划、行政手段为主转向经济、法律手段为主，从直接控制为主转向间接控制为主，干预基于“人治”转向“法治”，干预本身是接受法律监督和法律制约的；提高干预的有效性，充分利用市场机制，积极应对各类挑战；提高干预的透明度，减少干预过程中的“寻租”现象。

②立法的控制：对政府职能以及各个部门的职责必须从立法上加以明确界定，应通过立法和法律监督，限制和隔离政府直接干预经济活动的权力，明确宏观调控的主体只有一个——中央政府，其他层级的政府和部门只是依据法律授权进行一般管理，为市场经济运行提供良好的外部环境。政府对市场的管理是依法管理，是宏观控制和间接管理，是按市场规律进行管理，是低限度的干预。由于各种原因，下放的权力也可能被政府的各个部门所截住，进而可能成为各个部门牟取自身利益的工具。在这样的情况下，政府与市场的关系就会像钟摆一样来回地摆动；不可能有明确的分工和界定。这不仅仅会带来“权力寻租”等政治上的腐败现象，而且也会引起经济的不稳定。政策好时，发展顺利，经济繁荣；可当政策不好时，经济发展就会受阻，经济陷入萧条。

③改革计划方式：我们搞市场经济，并不是说国家计划可有可无，恰恰相反，编制国家经济、社会发展计划非常重要，这反映了一国经济、社会发展的方向，也规定着政府一定时期内行动的方向。但是，我们现行的计划方式还停留于过去的老一套上，不仅内容陈旧，适应不了市场经济的要求，而且方法落后，主观随意性很大，很难谈得上有多少科学性。靠陈旧的方式来指导国民经济，是谈不上连续性的，也不可能是协调的。在这种环境中，微观主体的可预期性大大减弱，经济行为的短期化就不可避免。当经济行为普遍趋于短期化时，长期投资会大大减少，这样，经济发展的后劲就会不足。因此，改革计划方式，增强计划的预测性和科学性，进而提高国家计划的指导性，就不仅是改进政府宏观调控的需要，而且也是

形成一个相对稳定的政策环境、鼓励长期投资、增强经济发展后劲的需要。

2. 正确认识政府与社会的关系。(有待增加)

①政府与社会的分权。政府是产生于社会之上的社会组织，其存在的价值是管理社会，服务社会。管理的目的和宗旨都是为社会服务，任何背离这一根本价值的政府行为都必然削弱政府的合法性。因此政府在社会中的作用除了政府必须行使政治统治职能之外，社会管理职能是有限度的。政府只管理社会依靠自身力量无法解的社会事务，而那些凡是社会能够进行自我管理的领域，政府放手让他们自己去管，这就要求政府不能垄断所有的社会权力，必须分权给社会。政府不能包揽所有的社会事务，那样既管不了，也管不好。

②规范政府行为。对人民负责是政府行为的根本出发点和归宿，政府坚持统治公民和社会还是服务于公民和社会，是现代政府与传统政府理念的根本区别。根据现代法治理念，对于公民和社会而言，行为规范的基本原则是“禁止性”原则，即法律（法规）没有禁止做的事，都是可以做的、不违法的，是规范政府行为的前提，这一原则体现了鼓励公民和社会创新活动的精神。而对于政府而言，法治理念则强调政府只能做法律（法规）规定的事情，这一理念有助于防止政府随意扩大权力、抑制公民和社会创新活动、甚至侵害公民权利行为的发生。我们加强依法行政，首先就是要强调行政行为的法律授权，无论是投资领域的选择、行政审批的设定，还是间接调控的手段，政府行为的规范都要求有明确的法律规定。