

复旦大学 2001 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

1. E 政府
2. 菲德勒模式
3. 巴纳德非正式组织
4. 职位分类
5. 需要层次论

二、简答题

1. 正式组织与非正式组织的联系和区别。
2. 沟通模式及其特点。
3. 领导科学与领导艺术的关系。

三、论述题

从行政体系内部监督的角度论述如何改进行政监督的有效性。

复旦大学 2001 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

1. E 政府：主要是指利用信息网络技术和其他相关技术构造更加适合时代要求的政府结构和运行方式。**E 政府**建设的主要目的，是促进政府信息资源的开发利用和共享，提高行政效率和决策水平，改善公共服务质量和增加服务内容，增加办事执法的透明度，加强政府有效监管，建立政府与人民直接沟通的渠道，推动国民经济和社会信息化发展。**E 政府**不是简单地将政府原有职能和业务流程电子化或网络化，而是政府行政方式和组织结构的优化重组，必须与转变政府职能和机构改革紧密结合起来。

2. 菲德勒模式：美国管理学家菲德勒在大量研究的基础上提出了有效领导的权变理论。他认为，任何形态的领导都可能有效，其有效性完全取决于领导方式与环境是否适应。决定领导方式有效性的环境因素主要有三个：第一，职位权力，这是指领导者所处职位提供的权力和权威在多大程度上能够组织成员遵从他的指挥。一个具有明确的并且高的职位权力的领导者比缺乏这种权力的领导者更容易得到他人的追随；第二，任务结构，即对工作任务明确规定的程度，任务清楚，工作的质量就比较容易控制，也更容易为组织成员规定明确的工作指责；第三，上下级关系，指领导者受到下级爱戴、尊敬和信任以及下级情愿追随领导者的程度。

3. 巴纳德非正式组织：巴纳德认为，非正式组织是没有正式结构、不定型的，往往也不能自觉地认识到共同的目的，而是在共同工作中自然形成的一定的态度、习惯和规范。非正式组织对正式组织起着三种作用：从事正式组织难以或不宜沟通的信息、意见；通过对协作意愿的调节，维持正式组织内部的团结；可以避免正式的控制，维持个人品德、个人自尊和独立选择。巴纳德强调，非正式组织的存在和作用，可以增强组织功能和使组织更有效率，所以行政主管人员要重视和创造条件发挥非正式组织的作用。

4. 职位分类：又叫职务分类，它起源于工商企业的工作分类，这种分类是按照工作性质、职务繁简、责任大小、需要资格四个要素来划分的。职位分类是将行政机关中所有的职位按其业务工作性质、责任范围、隶属关系以及每种职位业务工作的繁简难易程度、责任轻重及所需人员资格条件等因素，予以分门别类，确定名称，评定等级，制定规范的全部过程。职位分类包括横向分类和纵向分类两个方面内容。

5. 需要层次论：马斯洛把人的各种需要由低至高依次排列成五个需要层次的理论。人

类的需求是从低层次的需求开始并逐渐向更高的层次追求。高层次的需求发展后，低层次的需求继续存在，只是对行为的影响退居次要地位。需要层次论的基本内容是：

①生理需要。人类最原始、最基本、最迫切的需要，包括水、食物、睡眠和休息等。

②安全需要。安全需要的实质，是寻求对生理需要的社会保障，包括身体与财产的安全不受侵害。

③社会需要（或叫爱的需要）。是超越生理需要范围的社会交往的需要，包括爱与被爱、为团体所接纳等。

④尊重的需要。是自尊与得到别人的理解、赏识和尊重的需要，其表现一是自慰感，即相信自己由实力和能力；二是荣誉感，即渴望别人理解，得到名誉和声望。

⑤自我实现的需要。这一需要是希望充分发挥自己的潜力，显示自己的力量和智慧。

二、简答题

1. 正式组织与非正式组织的联系和区别。

答：正式组织是两个或两个以上的人有意识地加以协调的行为或力的系统。非正式组织是两个或者两个以上地个人无意识的、体系化了的多种心理因素的系统。

两者的联系在于：

(1) 现实的组织是正式组织和非正式组织的统一，两者互为基础，互为条件。正式组织为非正式组织形成创造条件，正式组织为人们聚集在一起相互接触相互交往创造了基本条件；非正式组织也创造正式组织产生的条件，人与人之间非正式接触形成共同的心理基础、习惯、行为方式，有助于正式组织确定的沟通和理解顺利实现，为正式组织的正常运转创造条件。

(2) 非正式组织能够赋予正式组织以活力，促进信息沟通，客观上影响到正式组织的运转。非正式组织还有助于维持正式组织的内聚力，维护个人完整人格，为个人提供感情交流、心理认同、相互理解等方面的心理满足，甚至影响个人的价值偏好，弥补正式组织的缺陷。

(3) 正式组织为非正式组织的形成、长期存在和发展创造条件。离开正式组织这个依托，人与人的相互接触和交往只能是一时的、转瞬即逝的。人与人之间的互相接触和交往才具有持续、反复特征，非正式组织的生长发育才有条件。

两者的区别在于：

(1) 在形成原因上，正式组织是人为筹划和涉及而形成的，是个人行为在时间、空间、方法以及过程各方面都经过有意识的调整而体系化的系统。它不同于个别的行为，不能归结为个体行为的相加，是具有一定结构、统一目标、特定功能的整体。而非正式组织是自发形成的，它的本质在人与人之间的协调，是以个人的心理特征为基础形成的，个人之间协调程度高。

(2) 在结构上，正式组织具有明确的层级制，组织形态相对稳定，职位的承担者可以替代，是包含各种人与人之间对立、利害关系在内的相互作用的行为体系。非正式组织无明确的结构、形态，辨识度很差，一般没有明确的组织名称、结构，没有清楚的上下级单位，初步接触很难辨认出来。

(3) 在内容上，正式组织侧重于人们社会关系的理性侧面、意识侧面、行为侧面，具有特定的分工。非正式组织侧重于人们相互接触的心理侧面、非理性侧面。在非正式组织中起作用的，更多的是非理性、无意识、心理的因素。

(4) 在权威性上，正式组织具有法定的权威，不是个人自由独立行事体现个人人格的行为，而是个人作为组织成员行事以组织人格为特征的行为。而非正式组织通行的是感觉、情感、个性特征等因素的无形的潜移默化的影响，个人品格往往是主导因素，不具有法定的权威。

(5) 在目标和制度上, 正式组织具有明确的组织目标, 统一的制度性规范, 非正式组织没有明确的组织目标, 以满足成员心理需要或者情感需要为主, 也不存在统一的制度性规范。(孙佳 1.9)

2. 沟通模式及其特点。(找不到沟通模式的表述, 用种类代替)

答: 行政沟通有正式沟通与非正式沟通之分。

正式沟通是依循组织的层级制或组织的权力路线进行的。在此路线中, 每一位工作人员皆有其固定的职位与确定的工作关系, 上级命令经由此路线下行, 下级报告亦经由此路线而上达。正式的沟通, 必须通过此一路线的每一层级, 不可越级下达命令, 或越级报告; 否则, 不但会造成冲突, 破坏命令统一的原则, 而且会造成工作人员的不满。

正式沟通的特征有:

(1) 正式沟通是按照政府的层级制和分部制的组织程序所进行的信息传递过程。沟通速度较慢, 接受的一方对沟通意见参与的机会较少。

(2) 正式沟通是以正式组织的名义进行的信息传递过程, 主要发生在政府的上下级行政机关之间。上级对下级是指示、命令和批示, 以及下达各种政策和法规性的文件; 下级对上级是汇报、请示和要求。这是法定权力之间的信息交流, 是领导与被领导的关系, 地位是不平等的。政府分部制之间的信息传递是政府平行部门之间进行的, 主要以协商、磋商、争取协助和交换意见为沟通方式。部门之间的地位是平等的, 没有领导与被领导的关系。

(3) 正式沟通的效果和约束力较大, 因此政府的重要信息都是通过正式沟通的渠道进行传递, 具有法定的约束力和强制力。

在行政组织中, 除了正式的沟通之外, 还存在着非正式沟通。非正式沟通指不为官方所承认的工作人员之间的各种社交友谊活动或一般的传闻、谣言等。换言之, 非正式沟通的方式, 是建立在行政组织中工作人员的社会关系上, 是由工作人员彼此间的社会交互行为而产生的。它的表现方式不是固定的, 而是具有多变性和动态性。在行政组织中, 非正式沟通具有以下特征:

(1) 非正式沟通系统建立在组织中工作人员的社会关系上, 也就是由工作人员间的社会交互行为而产生。

(2) 非正式沟通来自工作人员的专长、嗜好、习惯、兴趣等, 其沟通的方式并无规则可循。

(3) 非正式沟通的信息传递较为快速, 且多位直接的沟通, 可以减轻正式沟通的负荷。

(4) 非正式沟通多数是在无意中进行, 例如非正式的接触、聚餐、郊游、闲谈等, 它发生在任何地方、任何时间, 内容也无限定。沟通的意见常被歪曲, 各种谣言的传递者常用这种关系传递不利于组织的谣言。

3. 领导科学与领导艺术的关系。

答: (1) 领导是一个科学化的过程。这是指行政领导在其计划制定、控制与监督等方面, 要尽可能地依赖科学管理和科学领导的知识资源和体制资源, 使领导活动在一种规范的状态中展开。因为领导科学产生的首要标志就是决策和计划工作从日常的生产和管理中独立出来, 为领导科学提供独具一格的研究对象。正是决策和计划工作的专门化, 才导致了从经验领导向科学领导的转变, 领导活动的科学化过程便体现为行政领导者如何依靠科学的原则和程序制定决策和行动计划, 以便使行政领导成为科学规律所支配的特殊活动, 并使失误减少到最低的限度。

(2) 领导也是一门艺术, 要实行有效的领导, 领导者不仅要掌握基本的领导方法, 而且要有高超的领导艺术, 这样才能创造性的完成各项领导任务, 达到预期的目的。讲究领导艺术是提高领导效能的重要途径。领导艺术, 就是领导者在一定知识、经验和辩证思维的基础上, 富有创造性地运用领导原则和方法的才能。也可以说, 领导艺术是领导者的一种特殊才

能。这种才能表现为创造性地灵活运用已经掌握的科学知识和领导方法，是领导者的智慧、学识、胆略、经验、作风、品格、方法、能力的综合体现。

领导艺术有五个含义：①领导艺术的条件离不开领导者的个人素质，一个满足现状、不求上进的人不会成为一个成功的领导者。②领导艺术与实践密切联系，单靠书本永远培养不出有用人才，实践是领导艺术的基础。③领导艺术的主要特征是创造性，能够给人以美感的领导才能，不能给人以美感的领导者，谈不上领导艺术。④领导艺术的表现形式是程序化和非程序化，模式化和非模式化，呆板教条的人是掌握不了领导艺术的。⑤领导艺术的主要内容是解决领导工作中的各种复杂矛盾。

(2) 领导科学同领导艺术的关系：

两者的关系是不可分割的辩证统一的关系。领导艺术是领导者熟练地创造性地运用领导科学方法的特殊才能。一方面，领导科学离不开领导艺术，领导科学只有通过领导艺术才能体现出来。另一方面，领导艺术也离不开领导科学，领导艺术是以领导科学为前提的，在熟练掌握领导科学之中不断创新，不断发展的。

三、论述题

从行政体系内部监督的角度论述如何改进行政监督的有效性。

答：1. 行政监督机制是指不同监督主体在对行政的监督的任务和权限的划分，以及相应的机构设置和法律制度体系。根据国家政权的性质，宪法和法律规定，我国实行上下双向的行政监督机制。具体来讲分为行政内部监督和行政外部监督。

行政内部监督是由行政机关内部形成的监督系统进行的监督机制，即从国务院到地方各级人民政府组成统一的相对独立的行政系统实行的监督。可分为

(1) 政府机关内部的自我监督。

①行政机关内部的自我监督，即按直接隶属关系、自上而下、从下而上及横向交错的监督。凡有领导关系的都要进行双向自我监督，这是一般性内部监督。

②政府各职能部门就其所主管的工作，在自己职权范围内对其他部门实行监督，这是职能监督。

③国务院各部委和各直属机关对各地地方各级人民政府相应的工作部门、上级政府部门对下级政府部门的监督，是主管监督。

(2) 国家行政监察机关的专门监督。

政府设立专门行使监察权的国家监察机关，对所有的行政部门的行政管理工作实行全面性的监督（违反国法构成犯罪的除外）。行政监察机关进行监督的优点是，能使行政监察活动经常化、专业化、制度化、提高监督的权威性。目前，我国各级监察部门把查处国家行政机关及其工作人员的违法违纪案件，作为严肃政纪、整顿政风的重要手段。设置和完善举报机构，是加强监察工作的一项得力措施。

(3) 国家审计机关的监督

审计机关是政府专设的根据有关法律及财经法规，以科学的方法对各级行政机关、各企事业单位和社会团体的经济业务、财务行为实施监督的机关。审计组织体系按照权威性、系统性、协调性、群众性原则组建。审计的目的是督促改善经营管理，提高经济效益，维护国家法纪和经济秩序，严肃财经纪律；纠正错误和弊病，为打击经济违法犯罪活动提供事实依据。审计活动应遵守政策性、针对性、客观性、独立性原则。审计工作主要行使下列职权：调查权、处理权、采取强制措施、通报。

2. 我国行政监督现状

我国目前对行政的外部监督主要有权力机关(人大)监督、人民法院依照行政诉讼法的规定对行政机关实施的司法监督、社会监督等。行政机关内部的专门监督和层级监督构成内部监督或行政监督。现有的行政监督制度对促进行政机关提高执法水平，促进依法行政起到了

一定的作用，但观察和分析这些年来我国行政监督的现状，依然存在不少问题。国务院《全面推进依法行政实施纲要》中指出：“有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生，人民群众反映比较强烈；对行政行为的监督制约机制不够健全，一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正，行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济。”具体分析，目前行政监督中主要存在以下问题。

(1) 监督依据不健全、不具体，缺乏系统性和可操作性。行政监督的内容是行政机关及其工作人员执行法律的情况，监督的着眼点是其履行职责的情况，即法律赋予他们的义务的履行，行政执法监督必须以这些系统、完备的义务规定为依据，并通过明晰、具体的方式和程序保证其正当履行职责、在其违反义务规定情况下追究其责任。而我国授予行政权的立法中对行政机关和工作人员的法律义务规定通常不具体，法律责任不明确、难落实、难追究。在这种法律规定背景下，对于行政不作为或消极行使行政权力，就无法落实相应责任。

(2) 监督活动在对象选择和方法选择方面呈现片面和简单化倾向。在我国行政监督实践中，监督对象的非均衡性问题比较突出，往往是监督行人员多，监督行政机关少；监督一般人员多，监督领导干部少；监督具体行政行为多，监督抽象行政行为少；监督滥用权力者多，监督失职不作为者少；事后监督多，过程监督少，行政执法监督存在多方面的疏漏。

(3) 行政违法的危害性和可罚性长期被低估和忽视，行政责任缺乏威慑力。行政机关和行政执法人员是行政权的行使者，其作出的行政行为应当更严格地遵守法律，一旦违法，其危害后果比平民百姓的违法在性质上严重百倍。而长期以来，行政行为具有天然合法性观念根深蒂固，忽视或者不重视合法行政行为的对立面——行政违法行为。低估、忽视行政违法的危害性和可罚性，对违法行政行为的监督制裁乏力、惩处不严的现象比较突出，违法主体（行政机关和执法人员）所应承担的法律责任本身缺乏威慑力。对突破和违反现行规定有理、有利、有功的认识存在一定的社会认同。行政法律责任被形式化，甚至失去了“法律责任”的本来意义。

(4) 监督机构的职能划分不够科学、合理，相互离散，监督机制单一，缺乏系统性、有序性和协调性。从我国行政监督的运行和作用过程来看，一是监督部门过多，有些部门的职能交叉重复。根据现行体制，监督权从属于执行权，而执行权本身存在主体过多，职能交叉重复问题，监督职能的配置深受其影响。二是缺乏监督部门之间协调、配合机制，对行政执法部门尚未形成应有的监督合力。三是政府监督在行政监督中主体地位不明显，综合和牵头作用不突出。整个监督体系没有形成“主次匹配、相互协作”的良好运作系统，如对一些跨部门、跨行业、跨地区、多层次的行政违法案件，要么几路兵马同时“兴师问罪”，要么推诿“踢皮球”，要么无人过问，造成监督“真空”。

3. 原因分析

上述问题的存在原因是多方面的，主要有：

(1) 观念层面的原因。法律的权威来自人们内心对它的敬畏、信仰和服从。法律执行者有无这种敬畏、信仰和服从观念，极大地影响着法律的权威，极大地影响着公众对法律的态度。一些执法者缺乏“信仰法律”和“信守法律”的观念，或者这种观念不强。崇拜权力而忽视职责。一些行政执法机关依然习惯于按政策和上级指示办事。权高于法、利重于法、人情大于法等传统观念也使监督大打折扣。

(2) 体制层面的原因。一是执法监督的动力不足。目前我国在行政权配置上，上下垂直领导部门不断增加，上级直接指挥功能被增强；即使不采取垂直管理模式，上下级机关之间利益关系紧密，一体化倾向严重，下级部门的一些重大行政执法行为往往事先都向上级主管部门汇报过，争得上级部门的同意或者默许。由于体制本身的原因，一部分监督者缺乏监督动力。二是监督体制不健全，监督机制不完善。代表政府的行政执法监督机构缺乏应有的独立性，地位偏低、授权不足、权威不够，欠缺必要的行使监督权的信心。

(3) 规则层面的原因。主要有两方面：第一，监督手段疲软，惩处不力。法律赋予的执法监督手段单一，效果差，执法监督工作中的形式主义严重，执法监督过程常常嬗变为被监督者评功摆好的机会；行政违法乱纪的法律责任体系不健全，立法中对责任主体、责任种类、责任形式的规定不全面、不明确，对违法者的追究力度、深度等与违法行为的危害后果难成比例。第二，关于行政监督所应遵循的程序规定不清晰、明确。行政执法监督，特别是层级监督，缺乏具体的法律依据，到目前国家没有这方面的法律、法规。

4、改进行政监督有效性的思考和建议

国务院《全面推进依法行政实施纲要》提出，今后十年全面推进依法行政的目标之一，就是“行政监督制度和机制基本完善，政府层级监督和专门监督明显加强，行政监督效能显著提高。”研究行政监督问题，完善监督制度与机制，应当坚持权力与责任挂钩、权力与利益脱钩的原则，做到有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿、违法要追究。

加强和改进行政监督，可以从以下几点出发，进行监督体制改革和创新。

一、公共政策制订与执行尽量由有能力实现政府目标的较低层次的政府和政府部门来完成，较高层次的政府更多地负责指导与监督。

二、上级政府对下级政府和本级政府所属部门的监督职能应当独立和强化。

三、除专门监督由专门机关行使外，政府一般监督职权应由政府的一个综合监督部门来行使。

四、政府监督应当是全面监督，既包括对具体行政行为的监督，也包括对抽象行政行为的监督；既应有事后监督，也应有事前和过程监督；既应有主动监督，也应有依申请的监督。

具体来说，有以下几点：

(1) 科学合理配置行政监督职能，完善监督制度建设，探索监督的新方式、新机制。

① 突出政府行政监督职能。应当考虑进一步强化各级政府的监督权，并加强对部门的行使监督权的指导与监督。关于执法和执法监督职能的配置，可以根据行政执法权与行政执法监督权适当分离的思想进行。可以考虑把省市级行政执法机关的执法任务全部或者大部分下放给相应的各县区级的执法机关，从而使省市级行政执法机关把主要精力转到层级监督工作中来，即从监督行政管理相对人改为监督行政机关及其执法人员为主。在现有行政执法体制不变、诸多法制弊端无法消除的情况下，对监督效能的发挥应当更多地依靠各级政府的行政监督，这也许是切实解决层级监督的力度不够的良策。

② 政府监督职能定位。政府监督应当是全面监督，配置职能也应当是全面而科学的，就目前而言，应当强化的监督职能主要有：对行政行为的监督职能、行政行为的事前和过程监督职能、依申请的监督职能、对下级政府和所属部门的监督职能。

③ 政府监督的职能、程序、方式、责任的法定化问题。如果说行政执法行为要通过立法加以严格规范的话，那么执法监督职权的行使也不能随意进行。目前国家在监督制度建设方面空白较多，相关制度尚需建立。有些地方制定了有关的地方性法规或者地方政府规章，但尚需在总结完善的基础上给予法定化。同时，要完善行政执法机关的内部监督制约机制，建立健全经常性的监督制度，积极探索层级监督的新方式、新机制。

(2) 强化行政监督机构建设，综合协调监督力量，形成大的监督格局。

任何一项职能必须由与之相适应的机构(主体)来承担。在具体行使政府的一般监督职权机构的设计上，应当坚持以下原则：

一是高位原则。中外古今的历史经验早已说明，只有在监督者具有较高地位、足够权力，并具有高度权威性的情况下，监督工作才能收到明显成效。因此，必须通过立法，赋予监督职能机构以较高的地位和较大的职权，以增强其在执法监督工作中的权威性。

二是专职原则。执法监督机构、人员、职能的专职化，是监督工作的性质决定的，早已成为政治发展特别是现代民主政治发展的基本要求。正因为如此，邓小平同志 1980 年在《党

和国家领导制度的改革》这重要讲话中就强调指出：“对各级干部的职权范围和政治、生活待遇，要制定各种条例，最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”可见，应切实做到监督机构必须专属监督之职，不能兼司他职，以免分散精力、顾此失彼。

三是独立原则。历史的经验教训证明，要避免不应有的外部干扰，特别是避免受到来自被监督者的牵制影响，原则上监督机构应以垂直领导为主，在人、财、物等方面具有必要的自由独立，保证有较为充分的人事权和办案经费，能够依法独立行使监督职权，决不能由于人、物等方面的因素而受制于被监督者。

四是保障原则。国家应当保证行政执法监督职能部门工作人员有较高的社会经济地位和政治地位，在他们的职业、职位、政治、人身、财产、住宅安全方面，以及在薪金、福利、教育、培训、晋升、交流、保险、休假、退休等方面，有充分的法律保障和政策保障。总之，国家要采取切实有力的法律和政策措施，吸引更多的优秀人才从事行政执法与执法监督工作，保持一支规模适当、事业心强、素质高、技能强、有经验的专职行政执法监督工作队伍。

在强化执法监督机构建设的同时，还应采取有效措施，将各种行政监督力量更有机地组织和协调起来，形成纵向贯通、横向联系、组织严密、结构合理、协调配合的网络化组织体系，形成大的监督格局。在这个大的监督格局中，网应坚强有力，网应覆盖行政权力行使的所有范围和全过程，方能产生最大的监督合力和最佳的总体效益。

(三)强化监督手段和权威，加大惩戒力度，同时也要进一步明确监督者的责任。

强有力的监督手段和权威是保证执法监督工作富有成效的重要因素，也是确保依法行政、建成法治国家的一个要件。从我国监督工作的经验教训和现实情况看，执法监督职能机构都应当拥有强硬、高效和完备的监督手段，包括披露材料权、扣押财物权和人事处分权。同时，执法监督工作本身应当严格遵守程序，如果监督者有违法处理、处理明显失当或拖延不处理等违法失职行为时，也必须承担相应责任，真正做到任何公权力都受监督。

监督制度的不健全，造成对不良政风制约乏力的体制性漏洞。行政监督在我国具有悠久的历史，积累了丰富的经验。我国现阶段的行政监督体系庞大，制度不少，从总体上来说运行是良好的，作用是显著的。但也要看到，在我国行政监督的一些具体制度中，不配套、不健全的问题比较突出，行政监督工作制度化进展缓慢，监督机制缺乏稳定性、科学性和严密性，在对不良政风的制约上，相当乏力，实效较差。