

复旦大学

2002 年招收攻读硕士学位研究生入学考试试题

报考专业：行政管理

考试科目：行政学

一、名词解释（每题 15 分，共 30 分）

1. 财务行政
2. 文官制度
3. 渐进决策理论
4. 期望理论
5. POSDCORB
6. 主动立法

二、简答（每题 12 分，共 36 分）

1. 简述团体化组织结构。
2. 简述行政文化对行政组织的影响。
3. 简述新兴工业化国家行政发展的模式。

三、论述（第 1 题 16 分，第 2 题 18 分）

1. 论新公共管理对我国行管的意义。
2. 谈谈全球经济一体化下的中国行政。

复旦大学

2002 年招收攻读硕士学位研究生入学考试试题

报考专业：行政管理

考试科目：行政学

一、名词解释（每题 15 分，共 30 分）

1. **财务行政**：指国家有关行政机关，依照法定的原则和制度，对所有行政单位的各种资金运动进行合理的组织、调节、检查和监督，以正确处理资金运动所体现的各种经济关系，保证行政管理机构的正常运转，有效发挥国家的行政职能。它是政府对国家财政收支分配活动的组织、实施和监督管理活动的总称。财务行政的本质问题是政府财政收支的有效管理方法与程序，是政府宏观调控的重要手段。财务行政大体包括预算、会计、决算和审计四大部分，分别担负着财务计划编制、财务计划执行、财务计划总结、财务计划监督等方面的职能。财务行政对于行政单位自身的业务活动来说，具有特殊的运动规律，同其他财务管理相比较，具有政策性、计划性、广泛性、复杂性、人民性的特点。

2. **文官制度**：指有关文官的考试、录用、考核、奖惩、工资、培训、晋升、调动、解职、退休等方面的各项管理制度，是西方国家在行政管理领域长期探索与实践的结果。。公务员在西方国家称为文官，是由考试产生的一批职业官员，去留不受政府更迭的影响，一经择优录用，只要无重大过失就可长期任职的公务员。现代公务员制度最早起源于英国，是西方国家政党制度的直接产物，政党轮流执政使政府工作处于一种不稳定状态，因此西方国家建立起一支独立于党派斗争之外的业务类公务员队伍。西方国家将公务员分为政务类和业务类公务员。政务类公务员由选举产生，业务类公务员实行常任制，通过考试录用，主要负责日常业务。

3. **渐进决策理论**：是由美国学者查尔斯·林德布洛姆在 20 世纪 50 年代确立的一种决策理论。该理论把政策制定过程看作是不断修改、调整以往政策的过程，而不像理性综合决策那样要求重新全面考虑政策方案。这一模式是查尔斯·林德布洛姆针对理性决策模式的缺陷，根据实际决策制定过程的特点，从决策实际上是如何运行的角度出发而提出来的。其特点为：决策目标是逐渐明确的，在尚未确定清晰目标之前，先制定和实施一个初步的方案，在进一步探索明确目标；决策方案的分析活动比较简化，评价的方案数量少和范围小；决策制定过程中注意协调和平衡各方利益以达成大多数人能共同接受的方案。

4. **期望理论**：是以认知论为基础的，为了解释和预测组织内个人动机的一种工具。期望理论将研究的焦点放在个人的心理活动上，认为个人有意识地在各种行为方案中作出选择，讨论态度、价值观、满足感、效价、期望、未来事件发生概率相互之间的关系以及它们与行为间的相互关系。期望理论认为，动机受到个人对自己行为的期望以及对行为后果能得到满足感或效价的期望等的影响。其基本逻辑可用一个公式表明： $\text{激励力量} = \text{效价} \times \text{期望值}$ 。其中效价是个体对他所从事的工作或要达到的目标的效用价值的主观估价，是达到目标以满足个人需要的价值；期望值是指一个人根据过去的经验以及现时各方面的情况，判断某项行动将会导致某特定后果的可能性或所能满足某种需要的概率，激励力量是指个体为实现某种特定目标而采取某项行动的积极性、努力程度和发挥潜在能力的程度，是由效价和期望值共同决定的。

5. **POSDCORB**：是由美国学者古立克创立的管理七职能说（即 POSDCORB）。行政管理需要

通过一定的步骤和过程。为完成行政工作和处理行政事务而必须遵循一系列前后相继的操作步骤和过程就是行政程序。政府部门在从事行政管理活动时为履行一定的行政程序所体现出来的职能就是行政管理的程序性职能。所谓“管理七职能”，是指规划(Planning)，即为需要解决的问题设计总体计划并采取措施以实现组织的目标；组织(Organizing)，即通过为特定目标而进行的对次级结构的安排、确定和协调来建立权威的正式结构；人事(Staffing)，即为雇佣、培训员工及维持工作的适宜条件而具有的整体的人事功能；指挥(Directing)，即为制定决策和将决策体现为特殊的和一般的命令及规章制度以及作为组织领导者所承担的持续性任务；协调(Coordinating)，即为使工作的不同部分相互联系而承担的所有重要职责；报告(Reporting)，即使对执行负有责任的人能够随时得到进展情况的信息，包括使其本人和其下属通过记录、研究和检查随时获得信息；预算(Budgeting)，即与所有以财务计划、账目和监控的形式表现的与预算有关的活动、职能等的统称。

6. 主动立法：指行政机关根据行政需要在自己职权范围内制定行政法规和规章。主动立法依据现实行政活动的需要，以不违反宪法、法律条文和精神为原则。在我国，大量的行政法律文件是由国家行政机关通过主动立法的形式制定出来的。主动立法是行政机关职权的一部分，是行政立法主体以自己的意志独立行使行政立法权。行政机关在不与效力层级高的法律法规所限定的内容相冲突的前提下，可以自主地制定行政立法规范。主动立法的合法性主要体现在其内容的合法性和立法程序的合法性，内容的合法性在与这种法规和规章的条文、精神不地与有关法律条款和精神相抵触、相违背，立法的宗旨应该有利于行政管理规范化和科学化，法规的实施结果应该符合社会公共利益。主动立法是行政机关用以调整国家行政机关之间及其在行政管理活动中同其他国家机关、社会团体和公民间的权利义务关系，有效地领导和协调个部门工作的一个重要手段。

二、简答（每题 12 分，共 36 分）

1. 简述团体化组织结构。

答：（1）团体化的组织结构，就是政治结构从层级制垂直结构转向以团体为中心的过程化组织模式。这在企业管理中尤为盛行。团体是让组织成员打破原有部门界限，绕过原来中间管理层次，直接面对顾客和组织总体目标，以群体和协作的优势，赢得组织的高效率。团体内的事务主要由团体成员自己沟通协调，并没有正式的权威来统辖。

（2）团体化组织分为“专案团队”和“具体工作团队”两种类型。“专案团队”成员来自组织中具有专业技术的专家，为完成特定任务而建立“任务组”，这种任务组将依据有机模式而不是机械模式组建。“具体工作团队”主要从事日常工作，一般长期存在。

（3）团体化组织结构形式具有自身的特征：①目标明确。共同的目标是依据团体得以存在的基础；②界限不明。团体是不同部门、不同专业的成员构成的，成员一旦进入团体后，就不再受原职能部门的管辖，而是依据团体目标自主开展工作；③角色分工。有效团体成员必须在清晰的组织框架中，做好角色定位与分工；④规模适中，团体成员人数适中，便于成员间沟通交流。

（4）团体化组织结构，特别是专案团队的设置比较弹性化，可以迅速回应外在环境的变化与服务对象的需求，可以随时针对问题成立弹性化的组合，也易于沟通和协调，同时由于决策下放与任务完成的挑战性，还可以激发组织成员的成就感和责任心，为组织带来生机和活力。

2. 简述行政文化对行政组织的影响。

答：行政文化指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。行政文化对行政组织的影

响体现在以下几个方面：

(1) 对行政目标的影响

目标是构成行政组织存在与活动的前提，它是行政组织在一定时间内，通过行政组织成员共同努力而达到的特定的结果。行政文化对行政组织目标的影响主要表现在：

①行政文化主要通过行政信念、行政价值、行政理想、行政道德等因素对行政组织目标的性质产生影响。对于政府组织来说，总的目标导向是执行政策，通过具体行政活动以规范社会，推动社会的发展。但是，由于政府内部分工的不同，不同层次、级别和性质的政府组织，其具体的组织目标有所差异，这些组织在制定自己的目标时，显然会受到行政文化的影响。

②行政文化对行政组织的目标体系产生影响。行政组织在不同时期、不同工作性质情况下的组织目标是不同的。即使在某一特定时期，其组织目标也不会仅仅是惟一的一个，通常是由许多不同子目标构成的一个目标体系。在这样一个目标体系中，存在着目标的优先次序和目标的结构问题，也存在着如何处理各种目标间的关系问题。行政理想、价值观念等因素对组织目标优先次序的确立以及目标关系的处理起重大作用。

(2) 行政文化对行政组织结构的影响

组织结构是行政组织内部各部分或各层级之间建立的一种相互关系的模式。组织结构体现的是组织内部的权力和责任的分配关系，体现出组织内部的人事安排和工作协调。行政文化对组织结构的影响主要表现为：

①行政价值观念对行政结构的影响。价值标准不同，组织的结构模式也不同。在行政组织中，最常见的两种形态是集权型组织结构和分权型组织结构，前者是按照以权力为中心的价值观建立起来的，后者是按照群体的价值为中心的价值观构造起来的。

②行政思想对行政结构的影响。行政组织的结构是在一定的思想、理论、原则指导下进行的。现代行政思想的发展过程中涌现出各种各样的组织理论，其中有关组织建立的原则，对行政组织结构的设计与发展有较强的指导意义。

③行政传统对行政结构的影响。行政传统对行政结构的影响通常是间接的、潜在的，通过人们的传统价值观念、行政人员的传统心理和传统习惯来发挥作用。

3. 简述新兴工业化国家行政发展的模式。

答：行政发展通常是指行政系统为适应环境的变化，采用科学的方法，健全行政体系，改善行政活动方式和行政关系，提高行政效率，以便更好地执行政治权威意志的过程。行政发展是一个国家根据自己的状况而实施的一种活动，而新兴工业化国家的行政发展模式指的是行政发展进程中，将本国、本地区的文化传统同市场经济的特殊要求有机地结合起来，充分调动社会的积极性和创造性。这一模式具有以下特点：

(1) 政府始终将自身的改革与生存紧密地联系起来，危机意识比较强，如韩国和日本。

(2) 政府同民间特别是私人企业间保持着良好关系，以此来发挥管理经济的职能。行政权力机构更多地强调的是其服务职能，即利用其信息优势制定相关的产业政策，指导和扶持私人企业发展，为私营企业的发展服务。

(3) 传统行政文化和现代文官制度有机地结合起来，使得公务员始终保持着较高的质量。

(4) 行政改革与发展基本上都是在—党执政的情况下推行的，这有利于保持改革的力度和发展的连续性，不至于因为政党更替而导致发展的断层。

三、论述（第1题16分，第2题18分）

1. 论新公共管理对我国行政管理的意义。

答：（1）新公共管理的基本内容：与传统的以威尔逊、古德诺的政治与行政的二分法和以韦伯的科层制理论为基础的官僚制的行政管理理论不同，新公共管理思想以现代经济学

和私营企业的管理理论与方法作为自己的理论基础，不强调利用集权、监督以及加强责任制的方法来改善行政绩效，而是主张在政府管理中采纳企业化的管理方法来提高管理效率，在公共管理中引入竞争机制来提高服务的质量和水平，强调公共管理以市场或顾客为导向来改善行政绩效。由于严格说来，新公共管理尚未形成一种单一的理论，而只是一种理论思潮，所以我们在此将其称为一种“思想”而不是一种“理论”。根据西方行政学者的论述，新公共管理主要有如下思想：

①政府的管理职能应是掌舵而不是划桨。与在传统公共行政管理中政府只是收税和提供服务不同，新公共管理主张政府在公共行政管理中应该只是制定政策而不是执行政策，即政府应该把管理和具体操作分开，政府只起掌舵的作用而不是划桨的作用。这样做的好处是可以缩小政府的规模，减少开支，提高效率。“掌舵的人应该看到一切问题和可能性的全貌，并且能对资源的竞争性需求加以平衡。划桨的人聚精会神于一项使命并且把这件事做好。掌舵型组织机构需要发现达到目标的最佳途径。划桨型组织机构倾向于不顾任何代价来保住‘他们的’行事之道。”因此，有效的政府并不是一个“实干”的政府，不是一个“执行”的政府，而是一个能够“治理”并且善于实行“治理”的政府。

②政府服务应以顾客或市场为导向。新公共管理从公共选择理论中获得依据，认为政府应以顾客或市场为导向，从而改变了传统公共行政模式下的政府与社会之间的关系，对政府职能及其与社会的关系重新进行了定位。新公共管理认为，政府的社会职责是根据顾客的需求向顾客提供服务。“市场不仅在私营部门存在，也在公共部门内部存在。当市场在公共部门出现时，我们通常称之为系统，如教育系统、职业训练系统、心理卫生系统。但它们都是市场，就同金融系统、银行和保健系统一样都是市场。如果我们把市场导向的思想应用到我们的公用系统上去，我们就能取得伟大的成就。”于是在新公共管理中，政府不再是凌驾于社会之上的、封闭的官僚机构，而是负有责任的“企业家”，公民则是其“顾客”或“客户”。“企业家”在新公共管理思想中有其特殊的含义：并不是会做生意的人就是企业家。企业家把经济资源从生产率和产出较低的地方转移到较高的地方，企业家运用新的形式创造最大限度的生产率和效率。因此，企业家式的政府应该是能够提供较高服务效率的政府。为了实现这一目标，政府服务应该以顾客需求或市场为导向。只有顾客驱动政府，才能提供多样化的社会需求并促进政府的服务质量的提高。因为这将使竞争进一步发展，不是政府管理人员选择服务提供者，而是政府管理人员让公民选择服务提供者。企业虽然以盈利为目的，但受顾客驱使的机制使企业不断寻求新途径使顾客满意。相反，政府是为公民服务的，但在大多数公共组织中甚至弄不清谁是它们的顾客或服务对象，而且服务水平低劣。所以，给公民以更多的选择权，让公民有机会来评价政府工作效果的“顾客驱动”机制将是一个推动政府改善工作的良好机制。

③政府应广泛采用授权或分权的方式进行管理。政府组织是典型的等级分明的集权结构，这种结构将政府组织划分为许多层级条块。人们认同自己所属的基层组织，跨组织层次之间的交流及其困难，使得政府机构不能对新情况及时作出反应。由于信息技术的发展趋势，加快决策的压力猛烈地冲击着政府的决策系统，政府组织需要对不断变化的社会作出迅速的反应。企业界经理采取分权的办法，通过减少层级、授权和分散决策权的办法迅速作出反应，从而有效地解决问题。因此，政府也应该通过授权或分权的办法来对外界变化迅速作出反应。政府应将社会服务与管理的权限通过参与或民主的方式下放给社会的基本单元：社区、家庭、志愿者组织等，让他们自我服务、自我管理。奥斯本和盖布勒说：“当家庭、居民点、学校、志愿组织和企业公司健全时，整个社区也会健康发展，而政府最基本的作用就是引导这些社会机构和组织健康发展。……那些集中精力积极掌舵的政府决定其社区、州和国家的发展前途。它们进行更多的决策。它们使更多的社会和经济机构行动起来。”这是因为，健康而有活力的社会基本单元构成健康而有活力的国家。新公共管理认为，与集权的机构相比，授权

或分权的机构有许多优点：比集权的机构有多得多的灵活性，对于新情况和顾客需求的变化能迅速作出反应；比集权的机构更有效率；比集权的机构更具创新精神；能够比集权的机构产生更高的士气，更强的责任感，更高的生产率等等。

④政府应广泛采用私营部门成功的管理手段和经验。与传统公共行政排斥私营部门管理方式不同，新公共管理强调政府广泛采用私营部门成功的管理手段和经验，如重视人力资源管理、强调成本—效率分析、全面质量管理，强调降低成本，提高效率等。新公共管理认为，政府应根据服务内容和性质的不同，采取相应的供给方式。政府可以把巨大的官僚组织分解为许多半自主性的执行机构，特别是把商业功能和非商业功能分开，决策与执行分开；移植私营部门的某些管理办法，如采用短期劳动合同、开发合作方案、签订绩效合同以及推行服务承诺制；主张全面的货币化激励，不过分主张传统的道德、精神、地位和货币等因素的混合以及单一的固定工资制的激励机制。特别是主张对高级雇员的雇用实施有限任期的契约，而不是传统的职位保障制。

⑤政府应在公共管理中引入竞争机制。传统的观念认为，微观经济领域应该由私营企业承担，而公共服务领域则应该由政府垄断。与传统公共行政排斥私营部门参与管理不同，新公共管理强调政府管理应广泛引进竞争机制，取消公共服务供给的垄断性，让更多的私营部门参与公共服务的供给，通过这种方式将竞争机制引入到政府公共管理中来，从而提高服务供给的质量和效率。之所以需要引入竞争，是因为竞争有种种好处：竞争可以提高效率，即投入少产出多；竞争迫使垄断组织对顾客的需要作出反应；竞争奖励革新，而垄断则扼杀革新；竞争提高公营组织雇员的自尊心和士气。因此，政府为了高效地实现公共服务的职能，应该让许多不同的行业和部门有机会加入到提供服务的行列中来。

⑥政府应重视提供公共服务的效率、效果和质量。传统的官僚主义政府注重的是投入，而不是结果。由于不衡量效果，所以也就很少取得效果，并且在很多情况下，效果越差，得到的投入反而越多。例如当治安工作不利，犯罪率上升时，它们通常会得到更多的拨款。与传统公共行政只计投入，不计产出不同，新公共管理根据交易成本理论，认为政府应重视管理活动的产出和结果，应关心公共部门直接提供服务的效率和质量，应能够主动、灵活、低成本地对外界情况的变化以及不同的利益需求作出富有成效的反应。因此，新公共管理主张政府管理的资源配置应该与管理业绩和效果联系起来。在管理和付酬上强调按业绩而不是按目标进行管理，按业绩而不是按任务付酬。在对财力和物力的控制上强调采用根据效果而不是根据投入来拨款的预算制度。即按使命作预算；按产出作预算；按效果作预算；按顾客需求作预算。

⑦政府应放松严格的行政规则，实施明确的绩效目标控制。新公共管理反对传统公共行政重遵守既定法律法规、轻绩效测定和评估的做法，主张放松严格的行政规制，实行严明的绩效目标控制，即确定组织、个人的具体目标，并根据绩效目标对完成情况进行测量和评估。他们认为，虽然任何组织都必须具有规章才能运行，但是过于刻板的规章则会适得其反。“我们接受规章和繁文缛节以防止发生坏事，但是同样这些规章会妨碍出现好事。它们会使政府的办事效率慢得像蜗牛爬行。它们对正在迅速变化中的环境不可能作出反应。它们使得时间和精力浪费成为组织结构的固有组成部分。”他们认为，企业家式的政府是具有使命感的政府。它们规定自己的基本使命，然后制定能让自己的雇员放手去实现使命的预算制度和规章，放手让雇员以他们所能找到的最有效的方法去实现组织的使命。有使命感的组织比照章办事的组织的士气更高、也更具有灵活性、更具有创新精神、从而更有效率。

⑧公务员不必保持中立。在看待公务员与政务官员关系的问题上，新公共管理与传统公共行政存在着明显的分歧。传统公共行政强调政治与行政的分离，强调公务员保持政治中立，不参与党派斗争，不得以党派偏见影响决策等。新公共管理则认为，鉴于行政所具有的浓厚的政治色彩，公务员与政务官员之间的相互影响是不可避免的。因此，与其回避，倒不如正

视这种关系的存在。基于这种看法，新公共管理主张对部分高级公务员实行政治任命，让他们参与政策的制定过程并承担相应的责任，以保持他们的政治敏感性。在新公共管理者看来，政策制定与政策执行不应截然分开。正视行政机构和公务员的政治功能，不仅能使公务员尽职尽责地执行政策，还能使他们以主动的精神设计公共政策，使政策能更加有效地发挥其社会功能。这体现了新公共管理者重视激励、鼓励公民参与的价值取向。

(2) 纵观西方新公共管理思想的理论和实践，至少在如下几个方面对我国公共行政管理具有借鉴意义：

①新公共管理强调政府的企业化管理，强调管理的高效率。我国政府机构长期以来一直存在效率低下的现象。造成这种现象的原因是多方面的：由于长期实行计划经济体制，造成权力过分集中，政府管了许多不该管，管不好，也管不了的事；由于组织机构不合理，机构重叠，从而使得职责不清，互相掣肘、扯皮；由于行政法规不健全，任意增加编制，从而造成机构庞大、臃肿，人浮于事。新公共管理强调政府公共管理应该像企业管理那样，将效率放在首要地位，这一思想是值得借鉴的。为了提高效率，政府管理人员首先应树立效率意识，增强活力，用有限的资源创造更多的公共产品，提供更好的服务。

②新公共管理把一些科学的企业管理方法，如目标管理、绩效评估、成本核算等引入公共行政领域，对提高政府工作效率是有促进作用的。尽管政府公共管理与企业管理或私营部门的管理在各自的目的、对象和方法上有种种差异，完全采用企业管理特别是私营企业的管理方法来管理公共事务并不完全合适，但企业管理的科学性、重视市场需求和顾客的反馈这些方面则可以为公共管理所借鉴。通过将企业管理的讲求投入和产出、讲求成本核算的精神引入政府公共管理之中，可以提高政府管理人员的责任感，同时还可以更为科学地衡量管理人员的工作业绩。

③新公共管理将竞争机制引入政府公共服务领域，打破了政府独家提供公共服务的垄断地位。这一方面提高了公共服务的效率和质量，另一方面也缓解了政府的财政压力。为了提高我国政府在公共服务领域，特别是基础设施行业的管理效率和水平，更好地发挥市场机制的作用，我们可以借鉴西方的做法，在加强对提供公共服务的宏观管制的同时，将竞争机制引入公共服务领域，开放一些公共服务的市场，在一定范围内允许和鼓励私营部门进入提供公共服务的领域。例如在具有自然垄断性质的电信、电力、铁路运输、自来水和燃气供应等基础设施产业中便可以进行这些方面的改革，从而改变我国长期以来在基础设施建设中存在的“瓶颈”现象。这有利于形成公共服务供给的竞争机制，提高公共服务的有效供给，从而产生更好的经济效益和社会效益。

④新公共管理从注重遵守既定的法律和规章制度，向注重实际工作绩效，注重提供优质服务的方向发展。我国目前尚处于法制不健全，制度供给不足的阶段，不消说，建立健全法制，完善规章制度仍将是今后一个时期我国行政改革的一项重要任务。但是必须看到，制度毕竟是手段，它是为政府完成公共管理的目标和任务服务的。因此在制定法律法规和管理制度时，应该同时考虑如何将法律法规及管理制度落到实处。而这一点恰恰是目前我国行政管理工作尤其应该加强的一个方面。如果有法不依、执法不严；有令不行、有禁不止的现象得不到有效的控制，即使法律法规和管理制度再完善，依法行政也是一句空话。

⑤新公共管理重视政治对行政、对公务员的影响。这一点给我们的启发是，行政管理体制改革也需要与政治体制改革的其他方面结合起来进行。公共行政管理体制的绩效与政治体制的基本格局有着密切的关系，如果政治体制不能有效地保证健全的政治责任制度，不能使政府保持一定的政治权威，那么公共行政就有政治失控的危险。在一个缺乏政治权威和政治责任的体制里，政府制定政策和执行政策的质量是不能得到制度保证的。因此，尽管政府机构改革的直接目标可以是改善行政绩效，但也要与政治体制改革结合起来。要让行政人员认

识到行政工作所负有的政治责任，增强对政治的敏感性，保持对政策的自觉响应性，从而达到忠实地履行行政职责的目的。

值得指出的是，我国政府在借鉴西方新公共管理思想的某些有价值的见解和做法的同时，也要注意结合本国的国情。因为西方发达国家的公共行政管理体制经过一百多年的发展，已经形成了一整套完善的法制和规章，因而以新公共管理作为改革的指导思想是符合其发展趋势的，而我国目前正处于由计划经济向市场经济转轨时期，市场经济发育还不成熟，法制还不完善，因此对于西方新公共管理的基本思想，只能从实际出发，有选择地借鉴和吸收，而不能全盘照搬。

2. 谈谈全球经济一体化下的中国行政。

答：（1）全球经济一体化主要指这样一种状况和进程：资源愈益跨越国界在全球范围内自由、全面、大量、集合地流动和配置，使得世界各国经济愈益相互开放和融合，各国经济的发展与整个世界经济的变动愈益相互影响和制约。

从要素和动力上看，全球经济一体化是三个方面综合作用的结果：国际分工和世界市场是全球化的基本要件；科学技术是推动全球化的重要推动力量；跨国公司的全球经营战略推动着生产的跨国组合，带动生产要素在全球范围内合理配置。

（2）全球经济一体化为政府提供了更为广阔的发展空间，在全球背景之下主权国家之间的相互依赖越来越大，其积极作用主要表现在两个方面：第一，用规则贸易取代强权贸易，给予了发展中国家一个自我保护的手段，这是它的突出贡献。第二，为国际经济的发展提供了新的机会。全球化反映了生产力发展的内在要求，技术进步与经济发展水平的提高客观上要求分工的深化与市场规模的扩张，这一要求推动着生产从国内区域间分工向国际分工发展，销售从国内市场向国际市场扩张。跨国公司在追逐规模效益与分工效益的过程中，通过跨国公司的投资活动，形成了在全球配置资源、跨国协调其生产与经营活动的格局，推动产业内贸易、公司内贸易的高速发展，为国际资本流动带来了机会。大量的国际资本流动到那个地区，就会加速那个地区的发展。同时，全球化也为各国的经济发展提供了平等的机会，各国都在力争创造良好的环境，加速自身发展，因此，全球化无疑拓宽了政府活动的空间和领域。

（3）全球化对我国政府管理体制的影响是明显的。加入世界贸易组织加快了我国经济融入全球经济一体化的进程，而我国行政管理将面临严峻的挑战，WTO 对我国政府提出的不是产品质量和价格的挑战，而是一种体制的挑战，它要用 WTO 的法律框架体系来约束政府的行政职能和行政程序。而面对全球经济一体化，我国政府管理体制还存在较大的差距，主要表现在：

①政策的可预见性和法规的透明度不高，依法行政的理念艰难植入。在实际工作中，有法不依、无法可依甚至知法犯法的情况依然大量存在。凭经验办事，按首长的指示办事，看上级的脸色办事，搞“暗箱行政”，这种情况在一些地方屡见不鲜，内部法规大于国家法律，造成垄断经济，即“权力经济”，其主要表现为：市场准入，壁垒限制；长官意志，一言九鼎；行业垄断，为所欲为；法规体系薄弱，程序性法规匮乏，这些表现都是与全球化所不相容的；

②政府的实际运作方式还不够规范。在政企关系上我国政府还未完全从企业活动中超脱出来，权力性干预和管制依然过多，行政审批制度改革滞后，实质性的审批范围过大。在市场机制的培育上，我国政府的依法管理还很不完善，对经济的干预依然过宽，缺乏现代的公共服务观念。在管理队伍上，我们还亟待建立一支懂得并能驾驭现代市场经济条件下宏观调控的政府运作的人才队伍。在管理的手段上，随着跨国公司的发展，政府对经济的控制能力将受到挑战，跨国公司有许多办法，可以绕过东道国政府的控制。跨国公司根据不同国家和地区的投资环境、法律透明度的高低、劳动力用工制度，可以随时把生产转移到投资环境好，

法律透明度更高，劳工制度更宽松的地区去。因此，全球化的趋势，使得东西方不同国家都将掀起一场行政改革之风，也决定了中国在全球化环境中深化行政改革，建立全球化高效的服务型政府的必要性和紧迫性，从传统的行政命令方式转变为行政指导方式，从刚性行政转变为柔性行政。

(4) 全球化对我国行政改革产生了重大影响，新公共行政改革浪潮在西方国家普遍展开，已在相当程度上改善了西方国家的公共管理水平，促进了西方国家经济与社会的发展，满足了更多的公共服务需求，同时也增强了一个国家在国际社会中的竞争能力。

中国政府必须以加入 WTO 为契机，随着全球一体化的发展趋势，如何进一步发挥政府在完善我国社会主义市场经济建设中的作用，政府如何运用市场法则来进行公共管理事务，提高公共行政服务的质量和效率，实现公共行政管理的现代化，这是摆在国人面前的现实而又紧迫的问题，有必要深入研究和探索西方政府改革模式，借鉴以市场化为导向的西方国家公共行政管理改革的理论与实践，结合我国国情，尽快实现由传统行政向现代行政的转变。

(1) 从以权力为中心向以规则为中心的运作方式转变。

以权力为中心的运作方式，其运作的随意性和无序性较大。而且在权力的运作过程中公开度低，容易导致暗箱操作，违法行政。在计划经济体制下，行政权力是凌驾于一般公民权力之上的，行政权力支配一切。而在全局化时代，社会环境瞬息万变，社会需求多元化的情况下，政府再试图向社会提供垄断性服务已经不可能了。政府不应再把自己陷入市场的内部，而是居于市场的外围，有所为而有所不为。这对我国政府改革的启示是：政府必须严格依照法律、法规的规定，依法行政。政府运作的一个基本规则，应从过去的运用行政权力强制性干预对象，转变为通过制度供给引导服务对象按照政府规范实施行为。即由权力行政转向规则行政。这是一种根本性的转变。

(2) 从管制行政向服务行政转变。

管制是指政府为了纠正市场失灵，依据一定的规则对企业的活动进行限制的行为。随着全球化时代的到来，政府不仅是单纯的限制市场主体的活动，而是以多种多样的形式参与和干预经济生活，在理论上不仅仅是单纯的管理性行政，更应当是满足社会和公众需求的服务型行政。现代西方国家政府职能变迁的历程表明，从 20 世纪 70 年代开始，西方各国的政府管理普遍陷入信任危机，引起了国际性的公共管理改革，要求对政府的职能重新定位。经过长期的实践探索，西方各国最终选择了服务职能，实现了由过去重管理轻服务，“以政府为中心”到开始注重公共服务，“以满足人民的需求为中心”的转变。我国的政府行政在全球化的时代，离不开国际公共行政发展的宏观背景和时代特殊性，更何况我国政府本身就是“全心全意为人民服务”的政府，所以最终实现政府职能的方向性选择就成为一种必然。尤其是在中国加入 WTO 以后，市场经济在呼唤政府改变干预经济方式的同时，也预示着一种职能结构的中心发生转移，由行政管制的职能逐步向公共服务的职能转变，意味着政府施政符合公民的意志和愿望，蕴含着把政府和公众错置的地位重新置换过来，也表明了政府行为的公民取向和“顾客”中心，从而达到“小政府，大服务”的理想状态。

(3) 从全能行政向有限行政转变。

全球化对于中国这个长期实行政府主导型经济体制的国家来说，政府职能的转变将是最为迫切的问题之一。政府的职能就是政府的职责与功能。我国长期以来在计划经济体制下，政府原是一个全能主义政府，即中心主义政府，就是无限政府，权力很大，什么都管，结果管了许多管不了，管不好的事情。政府取代了社会自治，政府通过计划手段和操纵社会生活的一切领域。这种方式，不仅在理论上缺乏科学性，而且在实践上也未能取得预期的效果，结果极大地抑制了社会主体的积极性和创造精神，导致行政效率的低下。一般认为，政府的管理就是要调控、监督、指导、服务，这些是政府应该管的事项，而且要做到“管的好”，管不好就是失职，很多事情应该交给其它社会组织去管。总之，公共行政的科学化，必然要

求政府职能从“全能政府”向“有限政府”转变，从原有的“包揽一切”转换到“做市场不能做的事情，弥补市场的不足。只要法制健全，政策对头，有限政府也可以是强政府，否则无限政府也可能是弱政府。只有做到由无限政府转向有限政府，由直接管理转向间接管理，由微观管理转向宏观管理，由单一的行政手段转向经济、法律、行政手段综合并用，才有可能实现政府职能的根本转变。只有这样，才能适应全球化的要求。

(4) 从暗箱行政向透明行政转变。

全球化必然对政府行政提出遵循透明度原则的强制性要求。政府要不断地扩大信息的公开度，减少暗箱操作，加快网上政府的建设，每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策的信息，包括政策制定与实施、行政预算与开支及其相关的信息。政府能够及时通过各种媒体为公民所知，广泛听取公民的意见，以便公民能够及时有效地参与公共决策过程，并且对公共行政过程实施有效地监督。政府部门除依法应当保密的事项外，本身就负有向社会大众提供信息的职责。因此，对各项行政法规应当逐步实现公开、透明，特别是政府部门做出影响管理相对人权利义务的行为标准、工作程序等等，都应当依法公布，确保社会组织利个人的信息获取权。目前，政府通过加快网上建设，通过网上公布各自的联系方式和办事程序，开辟了“政府公报”、“政府信息”、“政府法规”等，广泛听取广大公众的意见、建议，便于社会公众监督政府施政，起到透明和公开的作用。实践证明，由暗箱行政转向透明行政对于促进政府建设有着重大的作用。

综上所述，面对全球化的到来，实现政府行政模式的历史性转变，除了上述列举的几方面以外，还必须适时地实现从过去依政策行政向依法行政转变，从免责行政向责任行政转变，实现政府改革的治理行政、规则行政的理念和趋势，使我国经济尽快融入全球化经济进程中，真正实现 21 世纪中华民族的腾飞。