

复旦大学 2002 年攻读硕士研究生入学考试试题

考试科目：行政管理学

一、名词解释（每题 6 分，共 30 分）

1. 职位分类
2. 人类需要层次说
3. POSDCORB
4. 行政规章
5. 传统行政理论

二、简答题（每题 15 分，共 45 分）

1. 正式组织与非正式组织的区别是什么？
2. 观念性的行政文化表现在哪些方面？
3. 简述行政决策的组织体系。

三、问答题（25 分）

论述我国公务员制度的基本内容，以及这一制度与西方文官制度的区别。

复旦大学 2002 年攻读硕士研究生入学考试试题

考试科目：行政管理学

一、名词解释（每题 6 分，共 30 分）

1. 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。

2. 人类需要层次说：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。需要层次说的基本内容是：

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。

3. POSDCORB：是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的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。

4. 行政规章：是部门规章和地方政府规章的统称。部门规章指国务院各部、委和某些其他工作部门发布的规则。地方政府规章是指省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市以及经济特区市的人民政府制定的规章。

5. 传统行政理论

二、简答题（每题 15 分，共 45 分）

1. 正式组织与非正式组织的区别是什么？

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。

2. 观念性的行政文化表现在哪些方面？

答：行政文化是行政体系中的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。行政文化的内容包括观念性的行政文化和规范性的行政文化。观念性的行政文化是指对行政主体的态度、情感、评价等主观层面产生影响的行政信仰、行政价值、行政意识、行政思想、行政理想和行政道德所组成的复合体。它主要表现在：

（1）行政信念。这是指人们对行政体系中的行政组织和行政活动的信念。它包括对行政规范、行政行为的信念和对行政目标的信念。行政信念是一个行政组织进行有效行政，完成行政任务的巨大内在动力。

（2）行政价值。这是指人们对行政事物、行政现象的评价和看法。行政价值及其体系是决定行政行为心理基础。行政价值不仅影响行政主体的行为，也影响整个行政组织的行为，进而影响行政活动的有效性。选择合理的价值标准是行政组织生存、发展的重要条件。

（3）行政道德。行政道德是行政人员在行政活动中应遵循的调节管理主体与客体，以及管理主体之间的关系道德准则和规范。通常行政道德是在行政信念和行政价值的基础上形成的。行政道德主要体现在行政主体的修养和具体行为中，体现在行政人员在行政活动中对一些基本的道德范畴的认识、态度和观念中。行政道德通过个人信念、社会舆论和职业道

德等形式对行政人员的行为产生影响。

(4) 行政意识。行政意识是行政主体对行政体系、行政活动和行政关系在主观上的反映。行政意识是各种反映形式的总和,包括感觉、知觉、表象等感性的反映形式和概念、判断、推理等理性的反映形式,体现在行政主体的认知取向、情感取向、评价取向三个方面。行政组织通常采取一定的措施,提高行政人员的行政意识,促使他们增强对行政体系、行政活动的认识水平,提高对行政体系的认同、支持和参与程度。

(5) 行政理想。行政理想是指行政人员对行政组织的发展和行政活动所要达到的较高期望的理想。一般地,行政理想包含行政组织的长远目标、行政活动的规范状态、行政组织在社会中的意义与功能等方面的追求。设置合理的行政理想,可以引发行政人员积极参与行政活动的动机,促使他们产生想实现行政理想的内在需求,从而产生强烈的激励作用。

(6) 行政思想。行政思想主要指有关行政体系和行政活动的思想逻辑体系,有时也被称为行政哲学。早期的行政思想不成体系,只是一些观点和原则,泰勒创立了科学管理理论后,行政思想就开始成为一种较完整的思想体系而引起人们的重视和研究。在现代管理史上,出现了各种流派的行政思想及其代表人物,如科学管理学派、行为主义学派、管理科学学派、现代管理学派、新公共行政学派等,不同的行政思想在特定时期内对行政产生了巨大影响。行政思想中某些具有普遍指导意义的部分被提升为一般的行政理论和行政原则,在具体的行政活动中得到有效的运用。

3. 简述行政决策的组织体系。

答:行政决策是政府的一种行政行为,因而它总是针对政府职能,具有公共事务以及公共权威性质的决策。行政决策的组织体系是指行政决策的机构和人员所形成的组织体系,它是随社会政治、经济、科学技术诸方面条件的发展变化而发展变化的,现代行政决策组织体系是由行政决策中枢系统、咨询系统、信息系统组成:

(1) 行政决策中枢系统。

这是行政决策组织体系的核心,它由拥有行政决策权的领导机构及其人员组成。只有它才有权就一定范围内的行政管理问题作出决策。一个行政机关只能有一个决策中枢系统,切忌多中心、政出多门。决策中枢系统的主要任务是领导、协调、控制整个决策过程,确认决策问题和决策目标,并对决策方案进行评估选优,最终拍板定案。决策中枢系统在行政决策体制中居于核心地位,它本身的决策水平和工作质量,直接关系到行政决策的质量并进而影响整个行政管理的成败。

(2) 行政咨询系统

这是辅助决策中枢系统决策的机构,它具有辅助性、独立性、科学性的特点,是现代行政决策组织体系中不可缺少的重要组成部分。咨询系统的主要任务是辅助决策中枢系统发现问题,确定目标,拟订并论证各种决策方案,为决策领导者评估选优、确定方案提供科学依据;辅助决策领导者发现、纠正决策中的偏差,提供修正意见和追踪决策方案等。

由于现代行政决策任务的复杂性、艰巨性和咨询系统自身具有的特性,咨询系统在现代行政决策体制中显示了越来越重要的作用。当然咨询系统的作用始终只具有“谋”的性质,它只能辅助中枢系统决策,而不能代替中枢系统决策,“断”的功能仍为决策中枢的领导者所具有。

(3) 行政信息系统

这是从事行政信息处理的机构、人员及信息通道、信息工具所形成的有机整体。其主要任务是把来自各种信息源的行政信息集中起来,进行科学加工和处理,然后传输给决策中枢系统和咨询系统,为中枢系统和咨询系统的决策工作服务。

行政信息是行政决策的基础。为了保证行政政策的正确性,必须进一步建立健全行政信息网络,注重行政信息人员的培训和素质的提高,保证行政信息通道的畅通。

综上所述，中枢系统、咨询系统和信息系统是相互联系、相互制约的，三者的统一构成现代行政决策组织体系。为了适应行政决策民主化、科学化的需要，我们必须进一步加强中枢系统、咨询系统、信息系统及其制度的建设，使之发挥最佳的决策效能。

三、问答题（25分）

论述我国公务员制度的基本内容，以及这一制度与西方文官制度的区别。

答：一、我国公务员制度的基本内容

我国《国家公务员暂行条例》（1993年）共有十八章八十八条，除第一章“总则”、第二章“义务与权利”及第十八章“附则”外，其余几乎每一章都涉及一项或多项具体的管理制度，它们构成我国公务员制度的主要内容，也是人事行政的主要内容。

它们可以粗略地归纳为三个环节：

1. 进入环节。

(1) 职位分类制度。国家公务员的职务分为领导职务和非领导职务两类，级别分为十五级，职务与级别有15种对应关系。

(2) 录用制度。录用担任主任科员以下非领导职务的国家公务员，采用公开考试、严格考核办法择优录用；国务院和省级政府人事部门分别负责组织录用考试；录用公务员有基层工作经历要求和试用期。

2. 管理环节。

(1) 考核制度。对德、能、勤、绩全面考核，重点考核工作实绩；考核分为平时考核和年度考核；年度考核结果分为优秀、称职、不称职三个等次；年度考核结果作为奖惩、培训、辞退以及调整职务、级别和工资的依据。

(2) 奖励制度。坚持精神鼓励与物质鼓励相结合的原则；列出九种应予奖励的表现；奖励分为：嘉奖、记三等功、二等功、一等功，授予荣誉称号。

(3) 纪律制度。禁止14种违纪行为；行政处分分为：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。

(4) 职务升降制度。坚持德才兼备、任人唯贤原则，注重工作实绩；应按照拟任职务资格要求、晋升程序、职务序列晋升；可根据考核结果予以降职；按职务升降调整级别和工资档次。

(5) 职务任免制度。国家公务员职务实行委任制，部分职务实行聘任制；按规定权限、程序和具体情形任免；原则上一人一职，有条件的可兼任一个实职，但不得在企业和营利性事业单位兼职；担任不同层次领导职务的最高任职年龄，由国家另行规定。

(6) 培训制度。贯彻理论联系实际、学用一致、按需施教、讲求实效的原则；分为四种培训类型；国家行政学院、地方行政学院以及其他培训机构承担培训任务。

(7) 交流制度。分为内部交流、外部交流两种类型；交流包括调任、转任、转换和挂职锻炼；每年应有一定交流比例。

(8) 回避制度。应回避的亲属关系包括夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系；有三种任职回避范围；公务回避对象包括本人及上述亲属关系；地区回避有地区和职务限制。

(9) 工资保险福利制度。内容主要有：工资制度贯彻按劳分配原则；实行职级工资制；工资主要由职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资构成；实行定期增资制度；国家公务员工资水平与国有企业相当人员的平均工资水平大体持平；工资水平遵循稳定提高原则；按照国家规定享受保险和福利待遇；实行法律保障原则。

3. 退出环节。

(1) 辞职辞退制度。任职超过三至五年最低服务年限后，按审批程序和有关规定允许辞职；擅自离职者给予开除处分；规定五种可以予以辞退的情形等等。

(2) 退休制度。退休条件为：男年满 60 周岁，女年满 55 周岁或丧失工作能力，提前退休条件为：男年满 55 周岁，女年满 50 周岁，且工作年限满 20 年的，除此之外工作年限满 30 年的；国家公务员退休后，享受国家规定的养老金和其他各项待遇。

二、这一制度与西方文官制度的区别

(1) 我国公务员制度坚持和体现了党的基本路线，而西方文官制度则标榜“政治中立”

。《国家公务员暂行条例》在总则里将贯彻党的基本路线列为根本原则，规定“国家公务员制度贯彻以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线。”这表明了我国公务员制度的基本性质：它是党的组织路线的一部分，是为政治路线服务的。而西方国家的公务员制度强调所谓的“政治中立”，要求公务员不得以公务员的身份，参加党派活动，在公务活动中不得带有所谓的“政治倾向性”等等。

(2) 我国公务员制度坚持党管干部的原则，而西方文官制度要求公务员与“党派脱钩”。我国公务员制度是按照党的干部路线、方针、政策制定的。各级政府组成人员由各级党委及其组织部门负责考察，依法由各级人民代表大会及其常委会选举或决定任命。除政府组成人员以外的某些重要干部，也由各级党委及其组织部门负责考察和管理，由各级政府任命。西方国家公务员制度强调公务员的管理与党派脱钩，公务员的晋升不受政党干预。

(3) 我国公务员制度强调德才兼备，西方文官制度缺乏统一的、全面的用人标准。公务员的录用，采用考试和考核相结合的方法，考试主要是测试报考者适应职位要求的能力，考核主要考察政治思想和道德品质，公务员的晋升，坚持德才兼备、用人唯贤的原则，注重政治思想表现和工作实绩。在考核方面，坚持对德、能、勤、绩全面考核，重点考核政治表现和工作实绩。这种要求德才并重的全面用人标准，也是贯穿我国公务员制度的一大特色。

(4) 我国公务员制度强调全心全意为人民服务的宗旨，国家公务员不是一个独立利益集团，而西方文官是一个单独的利益集团。全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨，我国公务员的考核、奖惩、晋升等都要考察其为人民服务的精神。西方文官制度中的公务员，可以通过自己的工会等组织同政府谈判，最大限度维护自己的利益。

(5) 我国公务员不存在西方意义上的“政务官”与“事务官”的划分。西方国家实行所谓“两官分途”，强调政务官的“政治化”，事务官的“职业化”。政务官随政党的进退而进退，事务官实行常任制，只管推行政令，保持政治中立。我国不搞多党竞争，因而没有政务官与事务官的截然分野，政府组成人员和非政府组成人员在产生方式上虽然不同，但所有公务员，不论职位高低，都是人民的勤务员，党和国家对他们的要求是一致的，他们必须既懂政治，又懂业务，做到又红又专，而且他们之间可以根据工作需要互相转任。

说明：实际上，我国公务员制度与西方文官制度的区别是一个很大的论题，上述答案比较简单，要认真地回答好着方面的问题，读者可以看看专门的教材和论文！