

复旦大学

2003 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 6 分，共 30 分）

1. 官僚制
2. 巴纳德
3. 零基预算
4. 行政追偿制度
5. 第三部门

二、简答（每题 15 分共 60 分）

1. 公共行政的原则。
2. 科学行政决策的过程。
3. 简述非正式组织。
4. 谈谈对政府市场化，企业化趋势的看法。

三、论述（每题 20 分，共 60 分）

1. 如何健全我国行政监督机制。
2. 论述行政文化要实现现代化要实现哪些转变。
3. “政府再造”理论及对中国改革的启示。

复旦大学

2003 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 6 分, 共 30 分)

1. 官僚制: 又称“科层制”, 主要指文官制度或公务员制度。作为一种制度, 官僚制是指所有大型组织中由受过训练的专职人员组成的行政管理机构。在 20 世纪, 马克斯·韦伯对官僚制进行了经典性研究。韦伯认为, 官僚制的合理性在于它使行政受法规约束以及要求知识成为决策基础。他指出, 无论在何类型的政治制度内, 在所有承担着复杂和大规模行政职能的组织内, 包括工商企业、工会、政党等等, 由职业专家实行的管理都逐步占据优势。他把官僚制定义为具有下列特征的行政管理体制:

(1) 等级制, 即每个官员都拥有明确的特定权限, 并对其上级负责;

(2) 非人格化, 即每个官员的工作是根据固定的规则而不是根据官员的好恶来确定; 每项具体事务都必须保留文字记录;

(3) 延续性, 即行政官员是一个专职的薪金阶层, 其职务稳定, 并有望正常晋升;

(4) 专业化, 即官员都是择优录用, 受过专门训练, 并系统了解所在领域的全部知识。

2. 巴纳德: 是首次提出非正式组织理论的学者。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, 可以增强组织功能且使组织更有效率, 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。

3. 零基预算: 是对每一项目预算收支, 都从头开始, 分析研究预算期内实际需要和效益, 而后确定其发生数的一种预算制度。零基预算最初是由美国德州仪器公司开发的, 它要求管理者重新论证他们的预算申请, 而不管以前是否有过拨款。零基预算专门用来克服增量预算的第二个缺点: 即活动一开始就永远进行下去。零基预算过程包括三个步骤:

(1) 将每一个独立的部门活动作为一个决策包

(2) 按照决策在预算期间给组织带来的效益对决策包进行排序

(3) 按照优先次序将预算资源分配给各个决策包

零基预算不但能压缩经费开支, 把有限的经费用到最需要的地方去, 而且能够发挥各级管理人员的积极性和创造性, 促使各级预算部门精打细算, 量力而行, 合理使用资金, 提高经济效益。但由于一切开支都要从头进行分析研究, 因而编制预算的工作量较大。

4. 行政追偿制度: 指行政赔偿义务机关代表国家向行政赔偿请求人支付赔偿费用以后, 依法责令有故意和重大过失的国家公务员、受委托组织和人员承担部分或全部赔偿费用的法律制度。行使行政追偿的目的主要在于监督行政主体及其工作人员的工作, 尤其是对公务员进行监督, 促使其能依法行政。

5. 第三部门: 指除政府机构和营利机构以外的一切社会组织。它一般具有民间性、非营利性、组织性、自治性和志愿性等特征。第三部门的界定问题是一个复杂的理论问题, 充满了歧义。当前, 有多种界定的标准: 有从法律角度上来界定的, 认为根据法律有没有减免

税待遇，如果有，就是第三部门；有从组织的资金来源上来界定的，认为收入主要来自会员的会费或者捐赠，就属于第三部门；有根据组织的特征来界定的，认为只要具有自治性、民间性、非营利性、独立性的就是第三部门；有从服务宗旨角度来界定的，认为以服务公众为宗旨，不以营利为目的就是第三部门。总之，政府是公共性最强、市场性最弱的组织，企业是市场性最强、公共性最弱的组织，第三部门组织位于市场性和公共性的中间值之间。

二、简答（每题 15 分共 60 分）

1. 公共行政的原则。

答：公共行政是指国家行政机构依法管理社会公共事物的有效活动。现代公共行政是在一些原则的指导下进行的，这些原则是：

（1）法制原则

依法行政是现代公共行政最基本的特征之一，也是现代公共行政的要求。依法行政是依法治国的一个核心内容。依法行政首先必须有法可依，执法必严。因而，有关公共行政的法律和规章制度的建设以及公务员的法制意识和观念的培育是很重要的。其次，依法行政要求政府必须在法律的框架内行使其公共管理的职能，政府没有任何凌驾法律之上的理由。法律不仅是一种对政府权利和义务的规定，同时也是对政府行为的一种制约，以防止政府滥用权力，对公民和社会造成伤害。再次，依法行政的一个前提条件是确保司法的独立。如果司法不独立，它就不能有效地、公正地调节政府和民众以及和其他社会组织的关系。

（2）服务原则

现代政府是由人民大众产生的，我国宪法也确立了人民组织政府的权力，这表明了政府与公民之间的一种基本关系，这一关系表明政府的本质是为人民服务。用现代经济学的理论来说，政府服务是人民大众出钱购买的，大众与政府的关系是一种委托人和代理人之间的关系。顾客至上意识或人民大众至上意识必须是政府行为的一个起点。服务原则除了涉及一种意识之外，还涉及政府行为的两个方面，即反应和质量。政府对社会大众的愿望和要求不仅不能无动于衷和无作为，而且必须作出迅速反应，它是现代行政的基本要求之一。此外，政府提供的服务应该是高质量的，这一质量的评定者是社会大众。现代政府一旦丧失服务原则，它就变成了一个追逐自身利益的、腐败而享有特权的、与社会大众对立的利益集团。

（3）效率原则

政府活动在任何场合下都要坚持效率的原则。这里的效率包含两层意思：一是政府活动的有效性，有效性的基本层面是活动的合法性，其次是体现活动的效益，包括社会效益和经济效益。显然，社会效益在这里是第一位的，在这两种效益之间做一平衡是很重要的。二是政府活动追求的目标是以尽可能少的投入取得尽可能大的产出，成本效益分析应当成为政府活动的极为重要的考虑之一。

（4）责任原则

责任与权力是相对而言的，拥有什么样的权力，就负有什么样的责任，即责权相称。政府拥有权力，因而它同样应当负有相应的责任。责任原则包含着两个层面的含义：一是政府的行为对社会大众负责；二是政府对自己的行为负责，对自身的失职、失误承担相应的责任。

2. 科学行政决策的过程。

答：行政决策是政府的一种行政行为，是指国家行政机关工作人员在处理国家行政事务时，为了达到预定的目标，根据一定的情况和条件，运用科学的理论和方法，系统地分析主客观条件，在掌握大量有关信息的基础上，对所要解决的问题或处理的事务做出决定。

行政决策过程包括以下主要阶段和步骤：

（1）情报活动阶段：发现问题、确定目标

这是行政决策的第一阶段，它构成决策的前提。目标的确定包括两个方面：一是通过对整体环境的探查、研究，找出制订决策的理由；二是在探查所积累材料的基础上，分析和辨

明决策的条件，进而确立决策目标。对问题的准确、完整的陈述和抽象，是决策目标正确的前提。确定决策目标的标准是指为实现正确的决策而对政府管理过程所限定的某些规范：①决策目标必须建立需要与可能之间的平衡；②决策目标的表述应当准确；③决策目标系统应主次分明。

(2) 设计活动阶段：拟定备选方案

这一阶段包含三项基本的任务：①列出全部备选方案；②确定每一备选方案的后果；③对全部备选方案可能的后果进行对比性评价。备选方案往往要经过粗放设计阶段和精致设计阶段。备选方案的设计标准是一种对现实环境做出准确反应的创造性思维规范。除了综合、整体、效用、动态等方面外，还有量化、技术监督等标准，需要在拟定备选方案时高度注意。拟定备选方案必须遵循两个原则：①方案的详尽完备；②方案的相互排斥。

(3) 抉择活动阶段：选定最佳方案

在备选方案拟定之后，就进入选定行动方案的关键阶段，因为它直接关系到行动的方向以及达到什么目标的问题。方案的价值标准包括这一方案实施后的作用、效果、利益等。满足决策方案最优标准的条件有五点：①决策目标有数量指标；②穷尽所有的可能性行动方案；③每个方案的执行结果必须明了；④择优标准绝对明确；⑤决策不受时间条件限制。在实际行政决策中，任何决策方案，至多只能达到可以得到满意的有限目标，因而在择取方案时，依据一个满意原则即可。这个原则又被称为“有限合理性”原则。

(4) 决策过程反馈

这是指在整个决策过程的确定目标、拟定方案和选择方案的不同阶段中，不断地通过信息反馈，对过去的抉择进行实践性评价和检验，尤其是对最后的抉择进行实践性评价和检验，验证决策的正确与否及其程度，及时修正决策方向或弥补决策遗漏，从而避免重大决策失误。

3. 简述非正式组织。

答：(1) 非正式组织是指在正式组织内的若干成员由于生活接触、情感交流、情趣相近、利害一致、未经人为的设计而产生的交互行为和共同意识，并由此形成自然的人际关系。

(2) 非正式组织是未经法定程序批准而自然形成的组织，其特点有以下几点：

①顺乎自然。非正式组织完全是人们自发结合而成的，是由于人们通过组织中的交互行为产生彼此认同而自然产生的结合体

②内聚性。非正式组织虽然没有样的规章制度的制约，但其成员由于有相似的个人爱好或价值取向，从而产生一致的团体意识，起着内聚和维系成员的作用。

③社会距离感消失。由于人与人的结合有相同的背景，所以彼此之间的距离感缩小，甚至消失。

④不稳定性。非正式组织是自愿结合、自发产生的。因此往往呈现不稳定性，常常随着环境的变化、观点的更新、新的人际关系的出现、活动范围的改变而发生变动。

⑤领袖任务作用较大。非正式组织中的领袖人物作用很大，他们在组织中负责维系其组织的相对稳定，提出权威性意见，对其组织成员的行为影响较大。

(3) 非正式组织的功能

非正式组织的功能具有两面性。如果非正式组织和正式组织的目标和行为准则一致，那就有利于组织目标的达成，此时它产生积极作用；反之，则产生消极作用。

①非正式组织的正功能

a. 调节、弥补正式组织的不足。非正式组织往往不受程序的约束，具有较高弹性。对于紧急问题，能迅速沿着非正式组织过程加以解决，从而增加施政力量。

b. 加强组织内部的意见沟通，使成员更快捷、迅速地了解组织各种措施的意图。

c. 有助于成员内部凝聚力的增强，起到统一成员行为、安定组织的作用。

- d. 使组织成员遵从团体的文化价值规范, 进而增进团结, 使组织保持和谐一致。
- e. 有助于对组织成员的控制, 进而影响和规范人的行为。
- f. 可以给组织成员以社会满足感。
- g. 改善组织气候, 有利于组织目标的实现, 促进人的全面发展。

②非正式组织的负功能

- a. 反对政策。非正式组织成员可能为了维护自身的利益, 抵制新政策的推行。
- b. 任务冲突。非正式组织和正式组织的利益经常不一致, 形成目标冲突, 不利于组织目标的实现。
- c. 传播谣言。非正式组织成员沟通频繁, 容易传播散布谣言, 对正式组织及其成员危害极大。
- d. 顺应控制。成员为了顺应团体的规则, 收敛自己的行为, 从而抹杀了人的创造性。

4. 谈谈对政府市场化, 企业化趋势的看法。

答: 20 世纪 80~90 年代各国政府再造均有一个显著的特征, 即推行政府市场化, 将政府塑造造成一个企业型政府。

(1) 企业化政府的基本理念

企业化政府是指政府部门由一群富有企业家精神的公共管理者组成, 他们能够运用各种创新的策略, 使原本僵化的官僚体制恢复活力, 并且有效运用资源提高政府的效率。简言之, 凡是能够运用创新策略, 有效运用资源的政府即为企业化政府。

企业化政府不是要将政府转化为企业, 而是认为政府必须在市场导向的观念下, 引进竞争机制, 运用创新策略。

企业化政府的特征有:

①重视成本效益关系。企业化政府改变过去只关心投入而不关心产出的做法, 强调政策、规划、项目的成本效益关系, 要以最小的投入, 获得最大的效益。

②强调顾客导向。政府的公共服务的提供应有强烈的当事人取向, 施政目标应以公民的需求为考虑, 视顾客为关怀的对象, 强调对顾客负责, 并以顾客满意为衡量公共服务质量的标准。

③强调市场机制, 中是选择和竞争。主张通过市场机制的发挥, 提供公共服务; 是民间机构与政府共同生产, 提供多种选择机会。

④授予权能。企业化政府主张给予公共管理者以行政自由裁量权来完成计划, 由于创新的政策与管理, 必须使公共管理这充分了解到工作的目标, 这就意味着裁量权的扩大, 同时也包含着支持与容忍错误。

⑤创新与改革。创新乃是企业化政府的主要特征。企业化政府要求解除规则枷锁, 打破结构惯性, 活化官员思维。主张公共企业家运用各种创新策略达到管理的目标。

(2) 对企业化政府的评述

①建立企业化政府的必要性

在实践中, 全球化使政府与公众的关系开始发生变化。投资来源的“非本国化”、经营活动的“非本土化”、交换的“电子信息化”以及国际民间组织力量的日益“自治化”, 都使公众和公民社会在社会生活中的自治式运作能力、承受各种风险的自主能力大大加强。这对政府管理提出的要求是: 加强对社会力量的利用和公共服务的社会化, 不再从管理主体的角度考虑如何管制被管理者, 而是站在社会与公众的立场上考虑政府如何为公众服务、对部门内部的组织结构进行改革。

在这种背景下, 政府管理的变革要立足于国际化竞争, 以建立现代公共管理的思维模式为理念, 动员全社会力量, 建立以政府为核心的开放主体体系, 从而最大限度地谋取社会公共利益。企业型政府, 既非政府同化为企业, 亦非政府官员由企业家来取代, 而是将企业家

精神和企业管理的一些机制、方法移植运用于传统政府，使之具有致力于“顾客”服务，不断降低成本，勇于变革、善于创新之精神，使之成为与现代社会管理的人本化、信息的网络化、经济的全球化相适应的新模式。

②对于“企业化政府”模式，人们也提出了十分尖锐的批评：

a. 该模式忽视了政府治理模式中制度与分权对政府的约束作用；b. 它打破或侵蚀了立法、行政和司法三个部门的权力平衡；c. 注重结果和目标而非投入和过程的原则是片面化的；d. 市场导向原则将损害制度的稳定性；e. “顾客至上”原则将产生分配上的重大难题。

“企业化政府”模式内包含四大价值冲突和价值矛盾：企业自主与民主负责之间的价值冲突；公共企业图景与公民参与价值之间的冲突；企业运转的隐蔽性与民主所要求的开放性之间的冲突；企业管理要求敢于承担风险与公共财政处置责任之间的矛盾。

它在实践中所遇到的难题有：人员精简问题，规章制度删除问题，权力下放问题，等级问题，政治与行政分离问题，是公民还是顾客问题，谁来负责问题，价值取向问题，改革的力度与持久性问题等

三、论述（每题 20 分，共 60 分）

1. 如何健全我国行政监督机制。

答：（1）行政监督是指对行政的监督，即行政法制监督，包括国家权力机关的监督；行政系统内部特设的行政机关进行的监督，如监察部门、审计机关和会计系统实施的监督等；司法机关实施的监督和政党、各种社会组织、人民群众及社会舆论的监督。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。

①行政内部监督。这是由行政机关内部形成的监督系统进行的监督制度，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。可分为一般监督（指上级行政机关根据行政层级隶属关系对下级行政机关的监督）、业务监督（分两种，一是上级对下级的业务监督，又称主管监督；二是部门之间的业务监督，又称职能监督）、专门监督（是由政府设立的专门机关独立行使监督权，对所有部门的行政工作实行专业性分工的监督，如行政监察，审计监督等）。

②行政外部监督。这是来自行政机关以外的监督主体，为保证行政工作的合法性、正确性及社会效益而对行政机关及其工作人员实施的监督。主要有国家权力机关的监督（指各级人民代表大会及其常委会对行政机关及其工作人员的监督）、国家司法机关的监督（指检察机关、审判机关依照法定职权和程序对行政机关及其工作人员的监督）、政党的监督（就是要确保政府忠实地为本党所代表的阶级和阶级利益服务）、各级社会组织的监督（主要是指社会团体和群众组织的监督）、人民群众的监督（指公民个人对行政机关及其工作人员的监督）以及社会舆论的监督（指通过报刊、电视、广播等宣传工作对行政机关及其工作人员进行的监督）。

（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，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，往往是监督行政人员多，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”。（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。

（3）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。

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。

a. 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。

b. 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。

c. 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，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。

③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。

2. 行政文化要实现现代化要实现哪些转变。

答：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。20 世纪后半期是中国社会急剧变革的时期，社会、经济、政治发生了重大的转折，行政改革也是社会全面改革的一个重要组

成部分。而行政改革首先要解决的是改变传统的行政观念和行政模式,发展新型的行政文化。社会主义现代化战略目标的确立和改革发展所取得的成就,从根本上规定了我国行政文化的发展的基本方向,为行政文化的改革奠定了基础。我国目前的行政文化要实现现代化这一目标,必须实现以下几个方面的转变。

(1) 由集权型向民主型转化

传统行政文化中的集权主义最大的弊端是行政主体地位的缺失和行政决策的非民主性,导致了传统政治、行政体制的专制主义和权力滥用现象。现代行政文化要求的是一种参与型的行政文化,要求行政主体和客体积极参与行政活动,以自己独立方式影响行政活动的结果,从而加强行政活动的民主化、科学化,实现行政文化从集权向民主的转型,是我国行政文化现代化的客观要求。

(2) 由管制型向服务型转化。

管制型行政文化从传统的管制型行政体制演变而来,适合于集权型的管理方式。在这一体制下,政府是全能的,具有无所不包的行政责任,政府与社会的关系是控制与被控制、领导与被领导的关系。随着现代市场机制的建立与运行,传统的管制型行政失去了意义,转换政府职能、强调政府能力的有限性,要求政府增强对社会的服务意识与行为,从管制型行政向服务型行政转变,已成为必然趋势。

(3) 由一般型向专业型转化

传统体制下的行政主要是执行权力,推行政务,行政的形式和内容简单易行。随着现代市场经济的发展,行政的内容和职能已经扩大到社会的所有领域,每一个领域的行政管理活动都要求具备相应的专业知识和专业能力,尤其是政府在制定财政、金融、产业政策等时,更需要高深的专业知识,才能作出科学合理的决策。

(4) 由人治型向法治型转化

人治型行政文化的主要特征是无法可依,有法不依,主观臆测,缺乏对权力的约束,政策多变等。这种文化给中国社会带来了诸多弊端。法治型行政文化是行政程序化、科学化、规范化的体现,它要求以法律为至上原则,依法行政,对各种行政权力明确界定,对权力运行依法监督,严格控制,是现代行政的基石。

(5) 有保守型向进取型转化

传统行政体系是一个封闭、保守的系统,在严格、陈旧的规范、体制约束下,行政体系的功能发挥有限。在迈向现代化进程中,旧有的保守型行政已明显不适应。伴随社会经济的发展、政府职能的扩大,政府不仅应打破旧有体制、建立和完善新的管理体制和规范,而且在行政活动中要积极进取,勇于开拓,主动地适应现代化发展的需要,为社会进步创造良好的环境。

3. “政府再造”理论及对中国改革的启示。

答: (1) 政府再造是对公共体制和公共组织进行根本性的转型,以大幅度提高组织效率、效能,适应性以及创新的能力,并通过变革组织目标、组织激励、责任机制、权力机构及组织文化等来完成这种转型过程。政府再造不是简单的组织精简和组织重组,而是对政府治理的理念、原则、结构、行为等进行大规模的改革,以提高政府的绩效和服务品质。自 20 世纪 80 年代以来,为迎接全球化、信息化,国际竞争加剧的挑战以及摆脱财政困境和提高政府绩效,西方各国相继掀起了轰轰烈烈的政府再造运动。当代各国政府再造以效率、责任、响应为其基础价值,其理念表现为:

①顾客导向的文化:民主政府以创造民众利益、服务民众为目的。用市场的观点来说,就是针对顾客的需求来提供服务。因此,政府应以顾客为导向,检讨并改变传统服务生产和提供的方法,建立顾客回应系统,倾听顾客的意见,满足顾客的要求。

②精简组织与人事:精简组织与人事是近代公、私部门改革策略的主轴之一。

③分权：另一个近代政府再造的共同点是政策权力的分散与下放，传统中央政府统筹一切全国性事务的原则，已逐渐由地方政府以及各利害关系团体直接参与并执行公共政策的模式所取代。以期公共政策能直接反应民众的偏好。中央授权地方政府或派出机关发挥因地制宜的功能，对内讲求参与管理，授权部下，通过集体努力提高生产力。

④民营化：为了提高政府资源使用的效率，各国的政府改革都把民营化列为重要的改革方针，政府应抛弃公共服务的独占心态，鼓励民间参与提供，而由顾客选择，以此刺激政府改善管理，提高质量。

⑤绩效管理：为了确保有限的资源用在政策所规划的方向，并发挥预期的功效，各国政府改革的重点之一便集中于所谓的绩效管理。

⑥常任文官领导管理能力的重要性日增：近代政府再造另一个值得注意的趋势是，常任文官的领导管理角色逐渐受到重视。各国政府的改革运动开始正视政府文官团队的功能，并致力于发掘公务人员的潜力。

(2) 我国目前正处于由计划向市场的转轨时期，市场经济的发展要求转变政府职能，建立起一个灵活、高效、廉洁的政府，形成新的管理模式。现阶段正在进行的行政体制改革以及新一轮的机构改革的目标也正在于此。当代西方政府改革的“新公共管理”取向及政府再造模式对于我国市场经济的发展和行政改革的深化，对于在市场经济条件下处理好政府与市场、企业和社会的关系，完善宏观调控机制，形成新的管理模式，提高政府行政效率具有一定的参考价值，必须加以认真的跟踪研究。

①政府改革或行政体制改革必须采取恰当的战略与战术。政府改革是一个系统工程，必须全方位、多层次推行，单靠某一方面、某一层级或领域的改革是不能奏效的。以往历次机构改革的效果之所以不理想、不成功的一个重要原因就在于，改革往往局限于机构和人员的裁减，忽略了其他方面的配套改革。根据西方政府再造的经验，组织重建仅仅是政府再造的一个方面，必须辅之以流程重构、职能转变和管理方式的更新。因此，在转轨时期以及加入 WTO 的背景下，必须重视改革的系统配套，将组织重建、职能转变、流程重构和管理方式更新有机地结合起来，全方位推进行政体制改革。

②加大政府体制创新的力度，切实转变政府职能，尽快改变政府垄断公共物品的供给（或公共物品基本上由政府提供）的局面。我国的行政体制改革的一个主要目标是建立起一个与市场经济发展相适应的灵活、高效的政府管理体制；在新一轮的机构改革以及推进行政体制改革的过程中，应借鉴西方“新公共管理”运动在这方面所取得的经验，加快政府体制创新的步伐，彻底打破政企不分、权力过分集中的传统政府管理体制，打破政府垄断公共物品供给的局面，将部分公共服务职能转交给社会和企业，即让其他公共机构、中介组织、社会团体和企业参与公共物品及服务的提供。政府甚至可以不提供公共物品，只起指导作用，即政府充当“掌舵”而非“划桨”的角色。

③充分认识市场机制是改善政府绩效的一个有效手段，引入竞争机制，用市场的力量改造政府，提高政府的工作效率。这是当代西方“新公共管理”运动以及政府改革的一个基本精神。新公共管理者的一个基本信念是，既然政府的力量可以弥补市场缺陷，纠正市场的失灵，那么，反过来也一样，即市场力量可以弥补政府的不足，防止政府的失败。公共管理尤其是行政管理在许多方面可以利用市场机制。近年来，随着市场化进程的加速，我国政府管理的某些部门、领域或方面已经尝试利用市场机制。

④必须增强政府公务员的“管理”和“服务”意识，重塑政府与社会的关系。“新公共管理”运动在处理政府与社会关系方面也有可借鉴之处。它要求政府官员及其他公共部门服务人员由“官僚”转变为“管理者”，由传统的“行政”向“管理”和“治理”转变，提倡顾客导向、政府提供回应性服务，满足公众（顾客）的要求和愿望，提高服务质量，改善政府与社会的关系。我国的行政体制改革应根据市场经济的要求，着力于建立一种新型的政府与社会

的关系,克服目前在这种关系中存在的种种弊端,大力发展和培育社会力量,增强社会自治能力;政府组织及公共部门必须由领导者转变为服务者,必须有强烈的服务意识和公共责任感,必须改善政府与社会的关系,努力提高管理水平和服务质量。

⑤注意研究借鉴当代工商管理(企业管理)领域发展起来的管理经验、原则、方法和技术,实现由传统的行政管理模式向当代(新)公共管理模式的转变。目前我国公共管理或政府管理水平不高的一个重要原因,就是管理手段单一,管理方式陈旧,管理方法落后。这就迫切需要一整套与市场机制相适应的公共管理的理论、原则、方法及技术,并构筑起新的公共管理新模式,而这套新理论、原则、方法技术和模式的一个重要来源正是当代工商管理实践及其经验。