

复旦大学

2004 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 5 分，共 30 分）

1. 方针管理
2. 专门监督
3. 埃佐呢综视决策
4. 主动立法
5. 诺斯悖论
6. 公民宪章

二、论述（每题 20 分，共 120 分）

1. 行政沟通的形态和特点。
2. 财务行政的特点。
3. 行政文化对行政组织结构的影响。
4. 公共管理和公共行政的联系和区别。
5. 人的行为动机模型。
6. 论述如何改进行政领导的结构。

## 复旦大学

### 2004 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 5 分, 共 30 分)

**1. 方针管理:** 指以质量为核心的经营管理。方针管理要求对企业方针进行全面展开和管理, 不仅要层层展开目标值, 还需要层层落实。方针管理是目标管理的最新发展, 它吸取了目标管理的优点, 如围绕企业方针开展质量管理小组活动, 发挥全体职工党的主动精神, 把完成个人目标与实现企业方针所作贡献结合起来, 同时又将目标管理向前推进了一大步, 它使目标值层层细化展开, 并辅以措施加以落实, 通过评价、诊断、综合等方法, 从而将企业组织方针牢固确立起来, 为企业目标的最终实现奠定了基础。自 20 世纪 80 年代以来, 方针管理在企业中得到广泛推广和运用, 并已开始逐步运用到政府管理之中。

**2. 专门监督:** 指以行政监督为专门或主要职责的行政机关对被监督人所进行的监督。专门监督在行政监督过程中发挥着积极的作用。在我国, 审计机关、监察机关所进行的监督就是专门监督。

**3. 埃佐尼综视决策:** 指由埃佐尼一种将理性模式与渐进模式结合起来的综合决策模式, 也称为混合扫描模式。综视决策模式的决策过程首先确定一个较大的决策考虑的范围, 在这里可能包括一些重要的决定, 也可能包括一些不重要的决定, 然后把主要精力集中于那些重要的决定上面。在备选方案的选择方面, 集中注意可能的和有希望的选择, 可以创造性地选择决策方案。

**4. 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。

**5. 诺斯悖论:** 指诺斯在他的《经济史上的结构与变革》中提出的一个观点: 国家的存在对于经济增长来说是必不可少的; 但国家又是人为的经济衰退的根源。诺斯的研究表明, 国家理论和所有权理论是理解决定经济绩效和知识技术增长的政治经济组织结构的必不可少的工具。国家理论之所以不可缺少, 原因在于国家规定着所有权结构, 国家最终对所有权结构的效率负责, 而所有权结构的效率则是导致经济增长、停滞或经济衰退的重要根源。他认为, 如果存在一个“中性”的国家, 假定存在着对技术的压制、信息成本和不确定性, 在短缺和竞争的社会里出现的各种所有权, 就其成为一种最低成本方法这一意义而言, 应当是有效的。然而, 契约的国家理论中所想象的以促进社会福利最大化为己任的、提供有效产权制度安排、在各种利益集团之间不偏不倚的中性国家是不存在的, 而掠夺的国家理论所设定

的以促进统治者利益最大化为己任、无心提供有效产权制度安排、在各种利益集团之间更倾向于强势利益集团的国家更是事实。他的研究结果是，“国家的存在对于经济增长来说是必不可少的，但国家又是人为的经济衰退的根源”。这就是通常所说的诺斯悖论。

**6. 公民宪章：**指 20 世纪 90 年代英国推行“公民宪章运动”。该项制度规定，政府和公共部门要以宪章的形式将本部门服务的内容（项目、运营状况、服务机构、成本与收益状况等）、工作的目标、服务的标准和服务的程序等公之于众，向公众做出正式的承诺，接受公众的监督。公民宪章运动旨在改进长期以来所奉行的以经济和效率为中心的公共改革所导致的公共服务质量的下降。

## 二、论述（每题 20 分，共 120 分）

### 1. 行政沟通的形态和特点。

**答：**（1）行政沟通是指行政组织中、单位与单位之间、工作人员之间，为了达成组织的目标，用语言、文字、图片、动作等交换有关问题的内心感受、观念、意见与信息，以期获得相互了解并产生一致行为的过程。

#### （2）行政沟通的六种形态

①连串式的沟通形态，即组织中各个员工的沟通，排成一条直线，每个人仅与上下或左右两边的员工间发生间接沟通关系。如受一个指挥部监督系统限制的组织，员工只能与直接主管及直接属员沟通意见，生产线上的员工只能与左右两旁的员工沟通意见。

②放射式的沟通形态，即以一个员工为中心，称为放射点，该员工与其他员工均可发生意见沟通关系，而其他员工与其属员间则无意见沟通关系的存在。如采用独断领导方式的单位主管与其属员间的意见沟通，即属种形态。

③循环式的沟通形态，即组织内每一个员工均有同等的机会与其他员工间发生意见沟通，这是组织员工间最大的沟通形态。采用民主或放任领导方式的单位，大致属于这种形态的沟通。

④放射连串式的沟通形态，是放射与连串式沟通形态的结合，即组织内某位员工可与其他员工发生意见沟通，但其他员工相互间只有连串式的意见沟通。

⑤放射循环式的沟通形态，是放射式与循环式沟通形态的结合，即组织内某一员工可与其他员工发生意见沟通，但其他员工相互间只有连串式的意见沟通。

⑥连串放射连串式的沟通形态，由两个连串式与一个放射式的沟通形态所联结而成。

#### （3）行政沟通的特点

①互动性：沟通是人与人之间相互交往的过程。

②媒介性：沟通必须使用语言、文字、符号或表情（手势）等非文字语言媒介来加以完成，如不运用任何媒介，则无法沟通。

③期待性：沟通是一种期待行为，总希望获得对方的某种反应。

④目的性：沟通是一种有结果的行为，如无结果则目的无法达成，因此需要进行另一次的沟通。

### 2. 财务行政的特点。

**答：**财务行政是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，具有以下一些特点：

（1）政策性。财务行政不仅涉及国家方针政策的贯彻，而且直接涉及广大人民群众的身经济利益。因此，必须根据不同时期的政治经济形势和任务，依据国家在各个时期的政



策，不断调整财务行政的各项收支标准，改革财务行政的管理体制。财务行政的各个工作环节和程序，都必须严格按照国家的方针、政策和法律办事。

(2) 计划性。我国的财务行政是按照各项事业的轻重缓急以及国家的需要和可能，根据国家经济和社会发展规划，通过预算，有计划地组织收入和安排支出，从而既保证社会经济的协调发展，又保证政府行政管理活动的正常进行。财务行政的计划性主要体现在：各行政管理机关的行政经费是按照预算计划拨领的、使用的；行政管理机关的会计体系采用收付实现制。

(3) 广泛性。国家行政管理机关遍及全国城乡，哪里有行政管理活动存在，哪里就有财务行政。而且，财务行政虽然只是行政管理的一个方面，但它几乎涉及国家政治、经济、文化、外交等各个方面，涉及行政管理的各个环节。因此，财务行政具有广泛性。

(4) 复杂性。行政机关类型的多样性和复杂性决定了财务行政的多样性和复杂性，决定了不同层次、不同性质、不同类型的行政机关其财务行政的任务、目的、方法、程序以及财务管理形式是有差别的。各个行政单位必须根据自己的具体情况，制定符合本单位情况的具体管理办法。

(5) 人民性。我国是以生产资料公有制为基础的社会主义国家，国家既是全社会整体利益的代表者，又是全社会人民公共意志的执行人。因此，各级政府以及内部财务行政体现了社会的整体利益和人民的意志，反映了以人民民主专政国家为主体的取之于民、用之于民的社会主义分配关系。

### 3. 行政文化对行政组织结构的影响。

**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。

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。例如，持理性价值观的行政组织，其结构设计往往按科学的组织理论和组织原则来构造；坚持审美价值观的行政组织，其结构形态体现出协调、平衡的特点。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。如厄威克提出的目标原则、专业化原则、协调原则、明确性原则等。穆尼和雷利提出的递阶原则、功能原则、参与原则、协调原则等。

(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。如传统社会中的等级观念和集权意识，往往对行政组织结构中的等级结构和权威体制表示出相当的认同，从而加强了组织结构中的等级关系和权威的地位。又如传统的由小农经济滋生的封闭保守的行政心态，容易导致大而全、小而全的行政结构模式，各个行政组织画地为牢，固步自封，不思改革。

### 4. 公共管理和公共行政的联系和区别。

**答：**(1) 公共管理是指社会公共组织以及其它组织在推进社会整体协调发展、增进社会

共同利益的实现，通过制度创新和手段创新对社会公共事物进行协调和控制的活动。

公共行政则是指国家行政组织或公共行政组织在宪法和有关法律的规定范围内对国家和社会公共事务的管理活动。

### （2）公共管理和公共行政的联系

在公私没有区分，国家体系内部缺乏合理的分工的专制社会时代，行政就是政治，其功能是依靠暴力和强制负责国家政务的处理，以维护统治者的利益；公共行政出现在私人领域与公共领域相分离，行政与政治相分离的现代社会，其功能是按照代议制民主体制，非人格化的法律体系，官僚制组织原则以及职业化的文官制度统揽社会公共事务，以实现统治者的统治利益和社会公共利益；公共管理则出现在公民社会自治能量与要求不断扩展，市场机制不断成熟与市场力量不断壮大，政府统揽公共事务的不可治理性危机日益加重的全球化和信息化时代，公共事务治理主体的多元化和治理工具的多样性，适应了当今时代公共事务日趋复杂化及其治理民主化的客观要求，体现了公共事务治理的公共性与管理性的有机统一，无论在合法性还是在社会资源方面，都为实现和增进公共利益开辟了新的途径。由此可见，公共管理是对公共行政手段和方式上的创新，但二者在管理主体、对象范围、基本功能和理念方式层面上是一致的，都强调以政府等公共部门为主导，以实现公共利益为价值。

### （3）公共管理和公共行政的区别

①主体的扩大。包括政府等公共部门、非盈利部门、第三部门和权威性机构等社会公共组织，排除私人企业或私人机构。这个主体概念从管理活动的主体上区别了公共管理与私域管理。主体概念的联系性与运动性表明“公共”理念下的公共管理思想体系与私域管理思想体系的差异。任何缩小或无限扩大公共管理主体概念外延的做法，都会导致对公共理念和公共管理思想体系的损害。

②目的性质的转变。变维护国家政治统治秩序为增进、维护与实现公共利益，提供公共服务，并注重维持和发展民主宪政、法治公平等社会基本价值观。

③理念导向的更新。包括社会导向、任务导向、结果导向、顾客导向、市场导向。这些“导向”强调的是社会公众的意志、需求和社会公众提供公共服务的服务性；强调通过建立和发展公共责任机制、监督机制来促使公共管理主体达成目标，满足社会公众的需求；强调改进管理方法和手段、充分利用现代信息与计算机技术来促使公共管理主体提高效率和管理能力、提高服务质量和社会公众的满意程度。

④方法手段的提高。重视管理的技术与方法是公共管理的重要特点。概括起来，当代公共管理方法主要包括：编制战略规划；加强领导与管理；推进组织的变化与发展；倾听顾客的声音；提高服务质量；实行项目评估；建立管理信息系统；等等。

## 5. 人的行为动机模型。

**答：**个人在组织内的工作绩效，是个人能力与工作动机的函数。激励的作用点落在动机上。对动机的衡量，通常是以个人运用能力于工作上的努力程度以及持续度为指标的。为了解释和预测组织内个人的动机，人们已经发现多种方法或模型，其中用得最多的是两种激励模型，即期望模型和工具模型。期望模型是以认知论为基础，认为个人有意识地在各种行为方案中作出选择；工具模型以非认知论为基础，认为个人针对环境的偶发状况即刺激的性质和强度而作出反应，思考不是行为的起因。

### （1）期望模型

期望理论将研究的焦点放在个人的心理活动上，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。另外过去的经验由于影响着个体当前的信念、态度或对事物可能性的认识，所以显得比较重要。期望理论的基本逻辑可用一个公式表明：

激励力量=效价×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。

为了有效激发行政人员的工作动机,需要做好以下几个方面的工作:

①合理设置工作目标,协调好努力与绩效的关系。根据期望理论,行政个体对个人努力改善绩效的可能性的观念直接影响到他的努力程度。在个体能力一定的情况下,目标的设置直接决定这种概率。因此必须设置恰当的目标。

②贯彻功绩制原则,处理好绩效与报酬的关系。大多数情况下,行政个体总是期望在取得预期的成绩后,能够得到适当的、合理的酬赏。

③了解员工的需求,尽量使酬赏与需要相对应。

## (2) 工具模型

工具模型源自20世纪初华森的行为主义学派。华森反对将意识作为心理学的主要课题,提倡将研究焦点放在客观的、可见的外显行为上。工具模型假定:第一,行为由环境决定;第二,就像物理活动一样,人类行为要遵循某些规律,而这些规律经由观察而被揭示。工具模型的基本方程式如下:(R——反应或反射;S——当时环境给予的直接刺激;A——除刺激外的其他环境变项,如时间、过去的增强史等。)

$$R=f(S,A)$$

其中,刺激一般是指改变个人行为的事物,但在工具模型中,刺激只包括那些外在的、物理的或实质性的刺激;过去增强史即过去对相同刺激的反应所受的增强经验,可以是肯定性的,也可以是消极性的,还可以是中性的;时间也会影响人的行为,如果个体长时间地高频率地对一连串刺激产生反应,则即使刺激没有改变甚至有所增强,但反应强度、速度及频率都将减弱。这个公式说明,一个人的行为反应受当时的环境、过去的增强史和时间因素的共同影响。相对于期望模型,工具模型将行为起因置于行为之后,行为的发生或持续是处于环境的连带事件,而期望模型将行为起因置于行为之前,个人对未来行为后果的期望与价值观决定了个人的努力程度。

工具模型的知道意义是,在对行政人员的激励中要特别注意其反馈效应,须持系统观念,促成良性循环。另外,还应注意对那些从事日常性的、非事件性的工作的行政人员定期或不定期地予以刺激和强化。

## 6. 论述如何改进行政领导的结构。

**答:**行政领导指国家行政机关的领导。国家行政机关即各级政府,它们的任务是推行国家政令,管理政治、经济、科学、文化、教育、卫生、体育等社会公共事务。行政领导就是国家各级行政机关的行政领导者依法行使国家行政权力,组织和管理行政事务,进行决策、指挥、组织、控制、检查、监督等行政活动。行政领导在整个国家管理活动中处于极为重要的地位,是整个国家机器正常运行的核心部分,行政机关的决策、执行都直接影响到国家各项事业的发展,关系到国家的前途和命运。行政领导的结构是指在行政领导过程中处于支配地位并赋予事物以秩序的力量。行政领导的结构取决于它所面临的压力。来自上级部门的压力使其在一种正式的科层结构中展开,来自组织内部成员的压力则使其赖以展开的结构经受着多重变数的影响。领导活动展开的结构有正式结构和非正式结构两种:

### (1) 正式结构

正式结构即科层结构。科层结构作为一种理性化的制度形式,就相应地成为个人在组织内部制度化定位的前提。科层制是最符合理性的制度表达形式,它依靠正式法规确定每个机



构的管辖范围，规定机构内的权力分布，把每个职位和责任联系起来并为履行职责建立规则秩序。科层制是依靠个人在组织中的功能性定位作为表现形式的，是依照明确的规章和手续办事的等级权力机构。

#### ①科层制的特点

第一，有正式规章；第二，有明确分工；第三，权力分层；第四，按正式规则发生公务关系；第五，任职资格要通过考核和任命。

#### ②科层制的作用

第一，为现代组织提供了现代权威。

第二，科层制中权威的承载者一般是通过对现代知识的掌握和先进管理能力的具备作为组织成员认同的文化心理基础的。职位权威不仅包含权力，还有使权力能够发挥其效能的知识储备和能力支撑。

第三，为组织内部提供了制度化的权力——义务体系和防范越轨的制度化规范。

#### ③改进科层结构下的领导

行政领导活动的成功不是单纯依赖科层结构所能达到的，科层结构仅仅为行政领导提供了权威性的制度化保障。因为领导者权威的基础并不仅是建立在职位上的，在职位之外还有人格这一凝聚性的要素。领导者必须是职位权威和人格权威的统体，这样的权威才能转化为一种建设性的力量。职位权威是由某一特定的体制性角色作为载体的，其权力是由上级主管部门按照法律和制度的规定赋予的；人格权威则是渗透在组织内部的一种文化力量，起影响力是建立在领导者人格力量的扩展，以及下属对这一人格力量的认同这两大基础之上的。职位权威的缺陷可以由人格权威来弥补，职位权威的控制力也可以由人格权威来提高。人格权威是内在的精神基础，职位权威是外在的体制保障，两者合为一体行政领导活动才能成功。因此，科层结构仅仅是领导活动的正式结构，而行政领导活动还必须依赖对非正式资源的开发才能达到最完美的效果。

#### (2) 非正式结构

任何一个组织既存在正式结构中展开的领导活动，也存在在非正式结构中展开的领导活动。对于领导者来说，既存在着正式领导者，也存在着非正式领导者。

①首先，对于正式领导者来说，其领导活动并不是仅仅依赖正式结构就能实现的。正式结构是按照规章制度所形成的权力、职能配置体系，但同时领导活动也是一种激发下属积极性、将组织目标转化为个人目标的艺术，因此，它必须要依赖正式结构之外的感情空间才能有效地激发起下属的动力与冲动。因为领导活动的目标不是单一的，不仅仅是致力于组织目标的实现，也要能提高员工的满足度，根据马斯洛需求层次理论，即要能满足一个人在特定时段中的优势需要。

其次，发生在一个组织内部的领导活动，也并不是由领导者完成的。由于非正式结构中通常还存在着非正式组织，与此相应，也存在着非正式领导者。正式领导者拥有组织结构中正式职位、权力和地位，其重要功能表现为领导达成组织的目标，他通常按照组织给予他的权利、按照正式的沟通路线和严格的规章制度进行活动，领导职位不会因某一为领导者的去职而消失，这一职位可以由他人填补。而非正式领导者的地位主要是因他具有某方面的才能而取得的，他总是按照人们的需要进行活动，以满足人们的感情为宗旨，是整个非正式组织活动的中心和发起者，他的离去很可能导致整个非正式组织的解体。而他们的相同之处在于两者对组织内的成员都具有影响力。

②现实生活中，正式领导者与非正式领导者常常发生背离，因而改进这种结构下的领导就要注意以下几方面：

第一，一个成功的领导者应该集正式领导与非正式领导于一身。由于非正式组织既能够为促进组织目标做出贡献，也有可能妨碍甚至破坏组织目标的达成。非正式组织的这种正反

两方面的作用决定了行政领导所赖以展开的结构既不能单纯依赖正式的、权威的体制结构，同时又不能将非正式结构推至无限扩展的境地，使其侵蚀组织目标的达成，应该把充分开掘非正式组织的建设性作用，将其凝聚性力量纳入到组织运作和开发能量这一轨道上来。因此一个明智的领导者在发挥其正式领导作用的同时，要十分重视发挥非正式组织的作用和功能。尽可能地满足下级人员精神方面的需要，满足他们的自尊和自我归属感，充分注意人的价值，这样才能更好地行使其领导者的功能。

第二，注意协调同非正式领导者的关系，注意使他们的作用有助于组织目标的完成。非正式领导的可靠之处在于拥有雄厚的群众基础。对于那些德才兼备的非正式领导者，可以把他们吸纳到正式结构来，让其担任正式的领导职位。

第三，改善正式的领导，消除潜伏在等级体制中的对抗性因素。如果一个正式领导者注意培养自己的开明的领导作风，注意在追求组织目标的同时也能满足组织成员的需要，会有助于发挥各成员的积极性，从而有助于组织目标的完成。

第四，在必要情况下，对那些妨碍正式组织目标达成的非正式领导者加以取代，从而促进整个非正式组织的瓦解，或改变非正式组织的影响，使其向有利于组织目标的方向转化。