

对外经济贸易大学
2007 年硕士学位研究生入学考试初试试题
考试科目：781 行政管理

一、名词解释（每题 5 分，共 25 分）

1. 古德诺
2. 制度性权力
3. 部内制
4. 行政领导
5. 行政裁量

二、简答题（每题 10 分，共 50 分）

1. 与传统干部人事制度相比，我国新公务员制度有哪些主要特点？
2. 简述行政责任的主要特征。
3. 简述韦伯概括的官僚制的特征。
4. 行政领导群体结构的合理形式有哪几个方面的要求？
5. 比较 X 理论和 Y 理论的管理模式。

三、论述题（每题 25 分，共 75 分）

1. 如何认识行政国家现象？
2. 论述说明 20 世纪 70-80 年代西方公共行政发展的主要特征。
3. 现代政府能力在中观层面上是如何构成的？

参考答案

对外经济贸易大学
2007 年硕士学位研究生入学考试初试试题
考试科目：781 行政管理

一、名词解释（每题 5 分，共 25 分）

1. 古德诺

答：古德诺是美国著名学者，行政学的奠基人之一。曾任美国哥伦比亚大学教授和霍普金斯大学校长，以及美国政治学会的第一任主席和塔夫脱总统的经济与效率委员会顾问。古德诺长期教授行政法学。他最有代表性的名著，是 1900 年发表的《政治与行政：对政府的研究》一书。

古德诺全面、系统地论述了两分法理论，认为传统的三权分立的学说不符合民主国家的实际，因为民主国家的主要职能只有政治和行政两种，司法只不过是行政的一小部分而已。所谓政治，是国家意志的表现，也是民意的表现和政策的决定。它是由议会掌握的制定法律和政策用以表达国家意志的权力。所谓行政，是国家意志的执行，也是民意的执行和政策的执行。它是由行政部门掌握的执行法律 and 政策的权力。这样，古德诺就否定了立法、司法、行政的三分法，而代之以政治与行政的两分法。古德诺进一步认为，行政学不研究政治问题，那是政治学的任务，也不使用民主或程序的标准，而是研究政府的行政效率、使用方法或技术的标准。为了提高行政效率，最好将政党和政治权力等政治因素排斥在行政之外，而将政府文职官员区分为政务官和事务官，并规定事务官在政治上中立。

古德诺一生论著甚丰，较有影响的还有：1895 年的《市自治：行政研究》、1897 年的《市政问题》、1909 年的《市政府》等。

2. 制度性权力

答：制度性权力是以行政组织结构所赖以运行的制度规则为基础的权力。这种制度规则还包括一些象征性的规范。这与强制性权力主要依赖组织结构及其物理手段不同。新制度主义曾经着力区分了组织与制度两个不同的概念。行政主体通过集体行动的规章制度，可以迫使客体按照主体的意愿去行动。行政客体对于制度权力的服从是由于它们认为行政主体的权力是具有合法性的。

3. 部内制

答：部内制是指人事行政机构设在行政系统之内，由各级各类的行政部门自主地掌握人事管理权，政府设置专门职能机构负责制定人事政策，协调各个部门地人力资源管理。这种人事行政机构能够深入细致了解人事工作的实际情况，制定的各种管理制度和政策符合行政管理需要。行政首长有较大的用人权，用人和治事容易统一起来。人事行政程序简单，效率高。但是，这种组织结构是在行政首长的领导之下，是官僚制组织结构下的一个组织部门，人事行政是例行公事，容易因循守旧，缺乏推动变革的动力。人事行政工作往往要受到行政首长的干预，有时是必须按长官意志进行人事安排。

实行部内制的国家主要有法国、联邦德国和瑞士等。

4. 行政领导

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。

5. 行政裁量

答：行政裁量是指国家行政机关在其职权范围内，基于法理或事理对某些事件所做的酌量处理的行为。任何行政机关都应该依法行政，其行政行为应该受到法律和法规的约束，这样才能防止行政机关及其行政人员滥用权力。但是，法规的条文终究是有限的，而客观世界则是在日寸刻发展变化的，如果凡事都要凭借明确的法律条文来解决，这在事实上是不可能的。所以，就有必要允许行政机关及其行政人员按照法的一般原则或按公益需要，在法定的职权范围内凭其自由意志做出决定，即行使行政裁量权。行政管理如果缺少了行政裁量，一切政务便将难以推行。通常把行政裁量分为两种，即：

(1) 羁束裁量：即对于行政事件的处理，法律已有硬性规定，行使裁量权的行政机关及其行政人员必须严格受法律约束，而没有其他考虑的余地，这种裁量就是羁束裁量，亦称法规裁量。

(2) 自由裁量：即关于行政事件的处理，法规并无明文规定，或者仅有原则上的规定，或者规定在多种形态的范围内，由行政机关抉择，自由裁量又称为便宜裁量。

二、简答题（每题 10 分，共 50 分）

1. 与传统干部人事制度相比，我国新公务员制度有哪些主要特点？

答：与传统干部人事制度相比，我国新公务员制度有以下主要特点：

(1) 国家公务员制度在科学化、法制化上比传统的人事制度有很大的提高。国家公务员制度是分类管理的一种制度，是行政机关工作人员管理的一整套规范。它除了有总法规，还有若干个配套的单项法规及其实施细则、实施方案，从而形成一个健全的法规体系。

(2) 国家公务员制度在管理机制上比传统人事制度进一步健全和强化。这主要表现在：①国家公务员制度有竞争择优机制。在公务员考试、考核、晋升、任免等方面都体现了优胜劣汰机制，保证每个职位都有最优秀的人员来担任；②国家公务员制度有廉政勤政保障机

制。《国家公务员暂行条例》中对公务员的义务、纪律、考核、奖励、回避等方面都加以严格约束，并通过监督来加以保障。

(3) 国家公务员具有能上能下、新陈代谢机制。国家公务员制度对公务员进行考核，如不能胜任工作要免职。并实行不同职务的最高任职限制、年龄及部分职务的聘任制度。公务员在录用和调任上严格把关，提高公务员的素质。另外，还实行人员交流、竞争上岗、职位轮换、和职务聘任制，打破终身制，增强行政机关的活力。

(4) 国家公务员制度在队伍优化上比传统的人事制度有新的突破。主要为：①国家公务员制度是在行政管理体制和机构改革的基础上推行的；②国家公务员制度是在人员精简基础上建立的。

(5) 国家公务员制度在工资、福利、保险上比传统人事制度科学合理。公务员实行新的职级工资制，按不同的职能分为职务工资、级别工资、基础工资、工龄工资四个组成部分。

2. 简述行政责任的主要特征。

答：行政责任是政府及其构成主体行政官员（公务员）因其公权地位和公职身份而对授权者和法律以及行政法规所承担的责任。在社会制度性质不同的国家里，行政责任具有不同的阶级属性，但无论是资本主义国家还是社会主义国家，其行政责任体系都具有某些共同的一般特征：

(1) 行政责任是一种责任。这一概念包含五层含义：第一，行政责任是一种责任；第二，行政责任是一种政治责任；第三，行政责任是一种法律责任；第四，行政责任是一种行政法律责任；第五，行政责任是一种道义责任。

(2) 行政责任是一种义务。“对国家行政官员来说，承受行政责任的过程，是一个承受为国民尽义务的过程，在这个意义上，行政责任就是一种义务”。这种义务由法律法规所规定，由社会公德和社会舆论所约束，表现在两个方面：①行政行为主体对国家权力主体（内阁制国家间接表现为对代议机关）承担尽责效力、谋取利益、提供服务、遵法执行的义务，这种义务具有法律的性质；②与行政权力的下授和首长责任制相一致，行政下级对行政上级承担忠于职守、努力工作、提高效率、遵纪守法的义务，这种义务具有行政法规（包括行政规章制度）的性质。

(3) 行政责任是一种任务。行政机关和公务人员在承担一定义务的同时，还必须通过一定的履行义务的方式，才能实现和保证这种义务。在这里，履行义务的方式即规定性的工作任务及其相应的制度。

(4) 行政责任是一种理论。从国王不能为非、国家无责论到国家豁免说、国家免责论，再到国家过错责任、国家无过错责任，行政责任作为一种理论经历了一个从无到有、从简入繁、从单到全面的发展过程。这一过程反映了人类社会的进步。

(5) 行政责任是一种制度。首先，行政责任是国家整体政治法律制度的一部分，又自成体系。其次，行政责任是一种工作制度，即政府在政治法律制度的原则和规定之下，用行政立法和行政规章制度以及行政纪律，将行政责任具体化、固定化和合法化，并以此作为追究行政性行政责任的依据。

(6) 行政责任是一种监控体系。这是行政责任的主要特征。在民主政体国家里，行政责任是一种以外力的约束为支撑力的群体行为，“行政责任的核心在于如何保障国家权力主体对行政部门及其管理行为的有效监督和控制在”。行政责任“实际就是对国民的利益起保障作用的机制或结构问题”。凡违反法律或违背职守的行政机关和行政公务人员，都是违背行政责任，因而应当受到法律制裁或行政惩处，只有这样，才能确立利确保国民的国家最高权力主体的地位。

3. 简述韦伯概括的官僚制的特征。

答：德国社会学家马克斯·韦伯在管理思想方面的贡献是在《社会和经济理论》一书中

提出了官僚制，并概括了官僚制的以下一些特点：

(1) 存在明确的分工。把组织内的工作分解，按职业专业化对成员进行分工，明文规定每个成员的责任和权力。

(2) 按等级原则对各种公职或职位进行法定安排，形成一个自上而下的指挥链等级体系。每个下级都处在一个上级的控制和监督下。每个管理者不仅要对自己的决定和行动负责，而且要对下级的决定和行动负责。

(3) 根据经过正式考试或教育培训而获得的技术资格来选拔员工，并完全根据职务的要求来任用。

(4) 除个别需要通过选举产生的公职以外，例如，选举产生的公共关系负责人，或在某种情况下选举产生的整个单位负责人等，所有担任公职的人都是组织任命的。

(5) 行政管理人员是“专职的”管理人员，领取固定的“薪金”，有明文规定的升迁制度。

(6) 行政管理人员不是他所管辖的那个企业的所有者，只是其中的工作人员。

(7) 行政管理人员必须严格遵守组织中规定的规则、纪律和办事程序。

(8) 组织中成员之间的关系以理性准则为指导，不受个人情感的影响。组织与外界的关系也是这样。

4. 行政领导群体结构的合理形式有哪几个方面的要求？

答：行政领导群体结构的合理形式是指，在行政领导的群体结构中，各种不同素质、经验、年龄和各种不同专业、知识的人才，按比例地有机结合。一般来说，行政领导群体结构的合理形式主要有以下几个方面的要求：

(1) 年龄结构。最理想的年龄结构，应该是梯形的结构，其内容有三：①任何一个行政领导群体结构的年龄结构都应该是梯形的，而不是平面的。②不同层次、不同类别的行政领导群体结构应该有不同年龄格局。③保持正常的更新，实现行政领导群体结构的动态平衡。

(2) 知识结构。行政领导群体结构的知识结构是指，将具有较高的文化知识和专业知识水平的领导成员进行合理组合，达到互相补充，使整个行政领导群体结构成为具有综合业务能力整体。行政领导群体结构所应具备的知识结构的内容，包括以下三个方面：①现代行政领导者没有比较全面的、比较新的文化知识是无法进行有效领导的。②行政领导成员不仅要具有一般文化科学知识，还要具有专业知识，因为现代化行政管理的特点之一，就是各项工作的专业性、技术性强。③对于不同级别、类别的行政领导群体结构，在知识水平和专业水平上要求不同，一般说来，层次越高的行政领导群体结构，在知识水平方面，其成员的平衡程度应该越高，科技专业程度越高的机关，其领导成员的专业知识水平应该越高。

(3) 智能结构。智能是指在工作中运用各种知识分析问题和解决问题的能力，行政领导群体结构的智能结构是指不同类型智能的领导成员之间的协调组合。只有不同智能类型的领导成员合理地组合起来，才能组成智能结构最佳的行政领导群体结构。在这种行政领导群体结构中，既要有富有远见卓识、善于分析综合、有决断魄力的主要领导者，又要有足智多谋、善于谋划、深思熟虑的智囊人物，既要有善于识才、爱才、用才的具有组织人事工作能力的人才，又要有兢兢业业、埋头苦干的实干家。这样一些不同智能类型的领导成员协调地组合在一起，就可以组成一个多功能、高效率的行政领导群体结构。

(4) 作风结构。行政领导群体结构的工作作风结构如何，直接影响到整个行政组织的工作作风，影响到行政目标的实现。工作作风既同个人的思想品质、工作态度有关，也与个人的性格、气质有关。在思想品质、工作态度方面，应该要求每个领导成员都做到廉洁奉公，积极肯干，公正诚恳，但在性格、气质方面，不可能要求人人都一样。如果行政领导的群体都由一种性格的人组成，那么，即使其思想品质和工作态度无可挑剔，在整体上也难以形成

既生动活泼又扎实紧凑的工作作风。

5. 比较 X 理论和 Y 理论的管理模式。

答：麦格雷戈从人性的角度，提出了两种完全不同的、甚至是截然相反的理论，即 X 理论和 Y 理论。

X 理论，又称经济人假设，这种观点认为人是以一种合乎理性的、精打细算的方式行事的，人的行为是由经济因素推动和激发的，个人在组织中处于被动的、受控制的地位。这是对人性的一种早期的、传统的认识。在这样的认识指导下，管理者激励下属的主要手段就是“胡萝卜加大棒”，即运用奖励和惩罚“两手”，来激发和诱导人们以组织或管理者所期望的方式行事，或做出组织或管理者所要求的行为。

Y 理论，又称自我实现人假设，这种观点认为，人们是自我激励、自我指导和自我控制的，人们要求提高和发展自己，期望获取个人的成功。从这一观点出发，企业就应该把人当作宝贵的资源来看待，通过提供富有挑战性的工作使人的个性不断成熟并体验到工作的内在激励。它认为，只要把工作变得有意义、富有吸引力，足以引起人们的成就感，就不需要其他外来的激励，人可以自我激励，自动地将自己的才能发挥出来。Y 理论认为，人们并不是天生就厌恶工作，他们把工作看成像休息和娱乐一样快乐、自然。

两者的区别是：

(1) X 理论认为，一般人天性都好逸恶劳；Y 理论认为，人们并不是天生就厌恶工作，他们把工作看成像休息和娱乐一样快乐、自然。

(2) X 理论认为，人都以自我为中心，对组织的需要采取消极的、甚至是抵制的态度；Y 理论认为，人们并非天生就对组织的要求采取消极或抵制的态度，而经常是采取合作的态度，接受组织的任务，并主动完成。

(3) X 理论认为，人们缺乏进取心，反对变革，不愿意承担责任；Y 理论认为，人们在适当的情况下，不仅能够承担责任，而且会主动承担责任。

(4) X 理论认为，人们易于受骗和接受煽动；Y 理论认为，大多数人都具有相当高的智力、想象力、创造力和正确做出决策的能力，而且没有充分发挥出来。

麦格雷戈认为，Y 理论的假设比 X 理论更实际有效，因此，他建议让员工参与决策，为员工提供富有挑战性和责任感的工作，建立良好的群体关系，认为这有助于调动员工的工作积极性。

三、论述题（每题 25 分，共 75 分）

1. 如何认识行政国家现象？

答：(1) 行政国家的概念和特点

“行政国家”作为一种学术研究的概念和理论最早是由美国行政学家沃尔多（Dwight Waldo）于 1948 年发表、1984 年再版的《行政国家：美国行政学的政治理论研究》一书中提出的，经过马范斯（Fritz Morstein Marx）于 1957 年发表的《行政国家：科层体制概论》等研究成果的发展，已经成为一种确认的理论和公共行政的研究领域。行政国家首先是一种国家公共行政职能现象，其次是一种国家公共权力现象，同时也是一种公共事务管理现象，主要指 19 世纪末，20 世纪初，与垄断的进程相一致，尤其是第二次世界大战以后，在资本主义国家立法、司法、行政三权分立的国家权力主体的关系中，行政权力和活动扩展，具有制定同议会立法效力相当的行政命令权和制定同法院判决效力相近的行政裁判权，大量直接管理和介入国家事务和社会事务，从而起着最活跃和最强有力国家作用的一种国家现象。

具体而言，20 世纪开始出现的行政国家的特点表现在如下几个方面：

第一，国家行政权力机构的数量大大增多，其所管理的内容异常庞杂，职能在日趋专门化的同时也更加复杂。

第二，行政人员的队伍日益庞大，行政事业费用大量增加，公共管理的成本越来越高。

第三，各种专门的行政委员会纷纷成立。与此相关，委任立法现象大量出现，这种趋势导致了行政权力的准立法化。另外，行政权力内部的纠纷调停制度也不断健全和完善，这又带来了行政权力的准司法化。

第四，行政立法数量增加，自由裁量权的范围不断扩大。

第五，行政权力不仅自主性增强，而且地位日益提高，常常出现凌驾于立法权力和司法权力之上的情况。

第六，行政权力的服务功能渐趋重要，公共福利措施明显增多，福利主义政策波及全球。

第七，行政权力不断发生越轨现象，侵犯立法权力和司法权力，侵犯公民权利，甚至直接干预经济与社会事务。

由于以上几个方面的变化，20世纪的行政权力已不再仅仅是担负“守夜警察”的角色，它从“政治侍女”的地位一跃上升到执政治牛耳之位。

(2) 认识行政国家现象

早在20世纪初期，列宁在看到其消极作用时曾经提出了一个著名论断：“自由竞争要求民主制，垄断则要求政治反动”。他把行政国家现象概括成垄断资本主义的必然产物。许多人也因此认为，行政国家现象是资本主义世界政治反动的表现之一。后来，西方有些学者又提出了所谓“行政的政治”等概念，以此来否定“政治与行政二分法”学说对行政权力特征的某些描述。对此，究竟应该如何判断呢？我们认为，行政国家现象是历史发展的必然产物。它有积极的一面，同时又有消极的一面。但是，它并没有使行政权力的本质和特性发生根本改变。一味地肯定或否定行政国家现象都是有失偏颇的。

首先，行政国家的出现，是近现代科学技术突飞猛进和生产力迅速提高所导致的结果。随着工业革命的完成，社会经济高度发展，社会分工因此越来越细，公共事务迅猛增加，行政权力的社会管理功能日益扩大。其结果是，人类社会由传统农业社会演进到了现代工业社会。在工业社会，国家治理活动也改变了原有的面目。政务纷繁，公务扩张，社会对于管理的需求膨胀导致了行政权力的自然增长。从20世纪初期开始，世界范围内发生了一场“管理革命”。这场管理革命首先是从经济领域开始的。它源于财产所有权和经营管理权力的分离，在此基础上形成了所谓“没有财产的权力”，亦即具有相对独立意义的组织管理权力。行政国家现象便是这场革命的产物。

其次，应该看到，与行政国家现象相伴而生的行政越权现象，是在行政权力增长过程中自身的恶性膨胀造成的。它是行政权力自然膨胀过程中所产生的负效应。所以，面对行政国家现象，关键的问题在：了如何控制行政权力。这既为现代立法权力和司法权力提出了新的要求，又迫使传统行政权力进行某种分解与转移。譬如将预算权和审计权从行政权力中独立出来，就成为时代的新要求。同时，正确处理行政国家现象，还需要增加公民对于行政权力的各种直接控制方式，如信任投票、舆论监督、参与管理、社会自治等也都势在必行。

最后，必须强调指出行政权力在由“守夜警察”的消极身份转变为社会积极干预者身份的过程中，其本质特征并没有发生根本改变。毋宁说，行政国家现象的种种表现，正是由行政权力的本质特征所产生的，是行政权力自主性、膨胀性等特征所造成的。所以，不能因行政国家现象的出现而抹杀行政权力固有的特性，更不能因此将行政权力和其他政治权力混淆起来。

2. 论述说明 20 世纪 70-80 年代西方公共行政发展的主要特征。

答：70—80年代公共行政研究的发展是在60年代社会科学典范革命的基础上实现的。在典范革命的基础上，以批判官僚制为理论基础，兴起了以创新为基调、以鼎新革故为内容的“新公共管理思潮”，涌现了许多新的思想、理论和公共政策主张。

(1) 这一时期最为引人注目的当属引发了关于社会科学的再思考的典范(paradigm)和典范革命(paradigm revolution)的理论。

1962年，美国科学史家托马斯·库恩（Thomas S. Kuhn）在其《科学革命的结构》一书中，首次从学术的角度明确提出了关于典范或范式及其意义的概念。库恩指出：在科学的意义上，一个范式就是关于现实的一套较为系统的假设。这一套假设主要包括用以阐释和说明某一类现实的规则，而这些规则表现为人们的观察现实世界的观点、理念和基本的价值判断标准。范式的存在是多种多样的，好的范式的作用就在于其假设可以更全面、更准确地反映现实的世界。但是，范式存在着许多的例外，而且，范式也并不解释它可能遇到的事实。”在此意义上，范式旨在告诉人们“是什么”，而并不回答“为什么”。

塞缪尔·亨廷顿（Samuel P. Huntington）在阐释范式的作用时评论说：人们可以宣称只是根据具体的“客观”事实或“它的是非曲直”采取行动，但事实上因为“在我们的头脑中隐藏着一些假设、偏好和偏见，它们决定我们如何看待现实，留意什么事实和怎样判断它们的重要性和价值”。这就是说，范式——即使是简化的，由于人们必须清楚地阐述理论或模式，并运用经过阐释的理论或模式来指导自身的行为，因此对于人类的思想和行动来说是必不可少的。范式的作用集中于：理顺和总结现实，理解现象之间的因果关系，预期和预测未来的发展，从不重要的东西中区分出重要的东西，弄清我们应当选择哪条道路来实现我们的目标。

这一个时期涉及社会科学典范革命的理论学说是丰富多彩的。其中，以罗尔斯为代表的社会正义理论，以布坎南为代表的公共选择理论，以哈耶克为代表的新自由主义，都是具有强烈的改变传统理论规范冲击力的学说，并对后来公共行政的典范革命产生了直接和长久的影响。概括起来，这一个时期公共行政的典范革命大体上是围绕着否定韦伯式的传统公共行政与主张代表行政现代化的新公共管理展开的：

- ①某些被奉为经典的传统行政典则已经过时。
- ②“威尔逊—韦伯范式”是政府公共管理失灵的制度原因。
- ③以管理主义为基础的新公共管理是政府公共管理的新方向。

(2) 进入80年代以后，西方国家公共行政学的研究开始趋向活跃，一批学者从批判传统公共行政研究的价值观和研究方法入手，先后提出了不少新的、值得重视的理论观点，并受到各方面的广泛注意。从一定的意义上可以认为，他们的理论观点开启了重建或革新公共行政研究的历史时期。其中，行动理论、民主行政理论、行政专业责任理论等较具代表性。

①公共行政行动理论

公共行政行动理论（Action Theory for Public Administration）是关于理性模式批判众多理论中较具影响的理论之一。该理论以美国学者米切尔·哈蒙（Michael M. Harmon）为代表，以哈蒙的《公共行政的行动理论》及哈蒙和梅尔（Richard T. Mayer）合著的《公共行政的组织理论》等著作为主要的学术标志。

②民主行政理论

从一定的意义上说，民主行政理论是60年代新公共行政运动的理论在80年代的发展。其核心观点认为，民主价值观和政治伦理规范是一切行政价值的基础。因此，按照“主权在民”的宪法精神，有必要强调行政的公共属性，进而使公共行政始终是“主权的委托者”（being trustee of the sovereign），始终尽心尽责维护社会公平和正义，始终以人民的意志为转移，始终以不断增进人民的福祉为己任。民主行政理论涉及的领域是广泛的。

③全面品质管理

全面品质管理（Total Quality Management）简称TQM，是一种源起并广泛应用于工商管理的管理模式。作为一种新的管理模式，“全面品质管理”强调全组织“品质”的重要性。全面品质管理与传统的管理模式的差异首先在于其管理理念的不同。“全面品质管理”重视“物”，但更重视人——顾客、员工、团队——和谐的关系和坦诚的合作，重视“人、财、物”的协同、整体的效应。其要义，在于将产品生产和检验的品质管理技术放大、扩展、泛

化成为全组织的管理,品质的标准则相应由技术合格转变为顾客满意。在此意义上可以认为,“全面品质管理”是一种“以人为本”(connecting people)的管理模式。

④行政专业责任

行政专业责任是指狭义政府即国家行政机关及其官员,因其执掌国家公共行政权力、运用公共行政管理方式履行国家公共行政职能而产生的特殊专业责任(professional responsibility),是狭义的行政责任之一种。专业责任的产生与三种公共行政现象密切相关:其一,现代官僚科层组织的形成。其二,科学管理原理的产生。其三,“法律有限、人事无穷”的影响。

3. 现代政府能力在中观层面上是如何构成的?

答:从现象上概括,20世纪以来,无论是古罗马、古希腊文化源流的西方国家,还是儒家文化源流的东方国家,或者其他文化源流的国家,其出色的、强有力的政府至少在下述诸方面表现出了令人印象深刻的公共行政能力。从经验分析上可以认为,这些能力在中观层面上构成了现代国家政府能力强弱的主要的价值判断标准:

(1) 经济管理能力

①推动本国社会经济发展的能力。在这里,“发展”的基本涵义首先是指社会经济的发展,其次是指以经济的发展为基础的社会的均衡发展。任何国家的任何政府,如果不能在促进本国社会经济方面发挥积极的、直接的、有效的作用,进而通过合理的社会政策促进社会的均衡发展,就不能称之为有能力的政府,亦不能称之为负责任的政府。

②维持税收和保持公共财政收支平衡的能力。与推动社会经济发展的能力相联系,税收和公共财政能力构成了当代政府的另一方面的能力。能够有效合理地解决在税收和公共财政方面面临的主要问题的政府就是有能力的政府,正确认识 and 有效解决这些问题的过程,就是政府形成和提升公共行政能力的过程。

③有效参与国际竞争的能力。经济全球化是当今世界经济发展的主流特征之一。在信息革命的当今世界范围内,参与世界经济活动是一个国家尽快取得经济发展的惟一正确的选择。这就产生了一个与政府职能和能力密切相关的问题,即在参与世界经济活动的过程中,如何趋利避害,最大限度地避免世界经济对本国经济的不良影响,同时借助世界经济体系中的各种资源条件,最大限度地实现本国经济的快速增长。这是是否“有效”参与国际竞争的价值标准。尤其对于后发展国家,这是是否“有效”参与国际竞争的主要价值标准。

(2) 政治和社会管理能力

①维护社会基本秩序的能力。维护社会秩序的能力就是维护典则或法律的能力,就是维护社会正义和公理的能力。维护社会秩序的能力是国民对现代政府的基本要求之一。需要特别指出的是,在现代民主社会里,政府维护社会秩序是以合法、合理和得到社会承认为前提的。政府维护社会秩序的能力有时迫不得已可能需要通过国家暴力的形式体现出来,但在绝大多数情况下,政府维护社会秩序的能力不是依靠暴力而是依靠社会整合实现的。

②达成社会谅解和实现社会整合的能力。在现代民主宪政的国家里,政府的社会整合能力之所以重要,是因为与公众的自我意识和民主观念的强化相联系。如何尽可能多地寻获社会的支持,在建立“求大同、存小异”的社会共识的基础上有效地实现全社会的和谐,避免社会的冲突甚至分裂,图谋共同的事业,就成为检验政府优劣的主要标准之一。

③实现和维护基本社会公正的能力。政府社会整合的能力是与政府实现和维护相对社会公平的能力密切联系在一起的。当代社会的社会公平问题经常表现在这样两个问题上:第一,社会财富的分配问题。在利益趋向多元化、集团化、区域化的现代社会里,这些问题常常直接构成了对政府社会整合能力的挑战和考验。第二,腐败问题,主要表现为政府公共权力的“寻租现象”或政府官员的腐败,涉及的大多数是公共权力与经济财富之间的交换。反腐败是当代每一个国家的政府都不得不面对的问题。这就要求政府自觉地建立起自我约束的机

制。各国的实践一再表明，自我约束对于政府来说常常是困难的。正因为如此，自我约束的能力才会成为评判政府公共行政能力的一项重要价值标准。

④促进社会均衡发展的能力。促进社会均衡发展的能力是一个与政府管理的“公共”属性直接相关的问题，也是一个与社会的发展进步直接相关的问题。“效率”与“公平”的矛盾，物质生活与精神生活的矛盾，这两对客观上难以避免的矛盾同时涉及政府的政治功能、经济功能、社会功能、文化功能等功能，因此，相应要求政府具有较好的平衡能力，表现为综合考量各种性质的政策问题，进而进行系统的政策设计，并在政策执行过程中实现社会均衡发展的目标。

(3) 行政组织管理能力

①有效的反应和应变的能力。作为一个完整的逻辑过程，现代政府的反应和应变能力至少包括这样一些方面：第一，社会感应能力。第二，分析判断能力。第三，迅速作出最优化对策的能力。第四，预测政策结果的能力。

②适应环境创新发展的能力。发展变化的节奏明显加快是后工业化社会以至信息社会的突出特征。优胜劣汰的自然法则也已随着市场经济的全球化而日趋激烈。在这种历史条件下，一个国家要想尽可能多地占有资源，获得相对的竞争优势，就必须具有强烈的忧患意识，通过公共政策的有效运用，全面地引导和推动全体国民的创新意识。

③改革和自我更新的能力。现代政府的上述能力无疑是现代政府的基本能力。但这些能力都只在一种条件下才可能形成和得到提升，即政府自身具有自我更新的能力。一般而言，现代政府的自我更新能力是通过行政发展——发展行政的螺旋式前进的方式得到提高的。从根本上说，只有顺应历史潮流、反映公众意愿并为社会提供优质服务的政府才是真正有能力的政府。