

中南财经政法大学

2002 年招收硕士研究生入学考试试题 A 卷

专业：行政管理

考试科目：公共行政学

方向：_____

注：所有试题答案均须写清试题序号做在答题纸上，凡在试题纸上答题，答案一律无效。

一、名词解释（每题 5 分，共 20 分）

行政区划

彼得原理

控制幅度

职权立法

二、简答题（每题 8 分，共 40 分）

1. 现代组织理论的三种类型及其特点。

2. 私人行政与公共行政的区别。

3. 政策社会化具有的特点和条件。

4. 我国公务员权利真实性的涵义。

5. 行政和行政执行的关系。

三、论述题（20 分）

政府机构改革与转变政府职能的关系。

四、案例分析题（20 分）

（先仔细阅读案例，然后作出评析答案，评析答案必须做在答题纸上）

案例：松江市政府决定在市中心建一座大型商场，这本来是为民造福的好事。但是，时任市政府城市建设委员会主任、重点工程建设指挥部副指挥长兼办公室主任的程世林不按建筑法规办事，私自决定去找大连市市政勘察设计院设计二室主任张华，要其找人建商场。张以市政勘察设计院所属富利设计公司的名义与松江市建委签定了总承包

合同后，又私下找市政勘察设计院退休工程师李国平设计。李又私自组织3个刚毕业的青年教师进行商场的设计。总承包人张华接到工程后，便将施工部分分包给了既无建筑施工队伍，又无建设资格的“草台班子”进场施工。这样，该工程就在无正规立项、无可行性研究报告、无正规设计单位、无正规施工单位的情况下“上马”了。

商场建成以后不久，就出现了墙壁裂缝、地基下沉的现象。时任该市重点建设指挥部指挥长、高级工程师的副市长王安对此情况表态说：“问题不大”。市长刘志杰为了迎接该市举办的服装节，在未组织验收的情况下，“拍板”决定将该商场投入使用。三个月以后，商场跨塌了！

在对事故进行调查的过程中，副市长王安申诉说：“商场的投入使用是市长决定的，不应该追究我的责任。”市长刘志杰申诉说：“商场能否使用，是经过市长办公会集体讨论决定的”，“我是好心办了坏事”。

分析问题：

- 1, 该商场建筑工程的决策方案为何失误？（5分）
- 2, 行政决策中行政领导的责、权、利如何界定？（8分）
- 3, 结合该案谈谈“行政决策程序”。（7分）

www.docin.com

中南财经政法大学

2003 年招收硕士研究生入学考试试题 A 卷

专业：行政管理

考试科目：公共行政学

方向：

注：所有试题答案均须写清试题序号做在答题纸上，凡在试题纸上答题，答案一律无效。

一、名词解释（每题 6 分，共 30 分）

帕金森定律 管理层次 授权立法
公共政策 行政执行

二、简答题（每题 10 分，共 70 分）

- 1、行政组织的特性。
- 2、行政与管理的区别。
- 3、划分行政区域要考虑的几个因素。
- 4、政府职能与行政权力的关系。
- 5、行政决策与政策制定的区别。
- 6、外部行政监督机制的主要内容。
- 7、为什么说考核的重点是工作实绩？

三、论述题（25 分）

中国加入 WTO 后转变政府职能的基本原则是“有所为、有所不为”，请谈谈对这句话的理解。

四、案例分析题（25 分）

（先仔细阅读案例，然后作出评析答案，评析答案必须做在答题纸上）

案例：李某、男、现年 33 岁，大专文化程度，某县记者兼二版责任编辑。

2002年3月，李某因嫌单位工资待遇低，加之人缘关系紧张，遂以一张请假条托人转单位领导，以因病需外出治疗一月为由，于次日不辞而别到深圳打工。与此同时，报社因其突然离岗，而致使急发的报纸一时找不到合适人选负责组稿和编辑，延长两日后方与公众见面。

4月，报社经多方核准其事实真相后，多次上门劝其回单位办理工作交接手续，并按国家政策规定，或办理停薪留职、或辞职、名正言顺地外出打工，但李某一直“保持沉默”，至今杳无音信。其间，李某家人与单位多次发生激烈的言辞冲突。

7月，报社在多方协调未果的情况下，依据国家政策的有关规定，经报社党委集体研究，给予李某开除处分。处分决定作出以后，报社按干部管理权限向县人事部门提出了“关于开除李某公职的报告”，并陈述了以下三条理由：

1、严重违反劳动纪律。李某自2月份自动离岗，到单位作出处分之日止，已有近5个月时间，大大超出了国家所限定的“无正当理由连续旷工时间超过15天”予以辞退的规定。

2、严重失职，对单位造成恶劣影响。报社所承办的报纸属于县级机关党报，按规定每天一份，因李某突然不辞而别，致使他所负责的二版编辑出现空白，导致次日该发的报纸延期两天发放，在社会上造成了恶劣影响，给单位的声誉和信誉造成了极大的损害。

3、屡教不改，不宜留报社机关继续工作。报社在李某自动离岗后长达近5个月的时间内，多次上门找到其家属和有关亲友，向他们宣传了国家有关政策，劝其回单位说明自动离岗事由，对其去留尊重本人意愿，办理有关手续，但其家属和亲友无视单位对李某的帮助和教育，以种种托辞搪塞推诿，一直未向单位作出任何合理解释。

此事发生以后，围绕李某是作辞退还是开除处理，县人事部门形成了不同意见，请谈谈你的看法并陈述其理由。

中南财经政法大学

2004 年招收硕士研究生入学考试试题 A 卷

专业：行政管理

考试科目：公共行政学

方向：

一、名词解释（每题 6 分，共 30 分）

1. 公共行政
2. 政府能力
3. 公共部门
4. 公共成本
5. 行政效率

二、简答题（每题 10 分，共 70 分）

1. 公共行政活动与立法、司法活动相比具有的特点。
2. 公共行政职能与国家基本职能的关系。
3. 公共政策与法律的关系。
4. 韦伯官僚制行政组织理论的主要特征。
5. 管理幅度与管理层次的关系。
6. 行政公共关系的含义及特征。
7. 政府行政管理体制的模式。

三、论述题（25 分）

公共服务的市场化是转变公共服务供给方式的必由之路。请谈谈对这句话的理解。

四、案例分析题（25 分）

（先仔细阅读案例，然后作出评析答案，评析答案必须做在答题纸上）

应该提拔谁？

金陵服装厂需聘用一位生产经营部的经理，人事处从本厂干部中推荐了五名副科级以上

的干部，并将他们的简要材料送给了王厂长，要王厂长发表意见：应该从中提拔谁？

(1) 张平。男，40 岁，现任厂办副主任，大专毕业，学习过企业管理，成绩优秀，工作认真踏实，熟悉本厂生产，曾在车间里工作过。已婚，有一个孩子。他本人与厂级干部关系好，有人便说：他是厂长“大红人”。

(2) 柯红。女，27 岁，未婚，中专毕业，现任生产经营部下属门市部经理，能干、聪明、热情、精力充沛、善于公关。工作干得不错。舞也跳得很好。目前，她本人正打算攻读夜大学，进一步提高。群体对她的工作能力很赏识，但有的群众又说她是厂长的“舞伴”。

(3) 任远。男，37 岁，高中毕业后上山下乡，现任厂计划科科长，有较强的组织能力和管理工作经验，工作勤勤恳恳、作风正派，多次被评为先进工作者。但有些群众反映他管理太严，一本正经，又没有学历。

(4) 何丰。男，50 岁，大学程度，现任生产科科长，曾在该厂担任过好几个科的业务和领导工作，工作经验丰富，过去曾受过大家的称赞，但近两年来，他工作的兴趣和热情有所下降。已婚，家中有两个孩子，并且都已参加工作，无所忧虑，他本人也没有太大的期望。

(5) 王义宗。男，45 岁，大学毕业，现任技术科科长，该人性格内向，只知兢兢业业工作，不太多说话，从不得罪领导和同事，人缘很好。群众一直认为他是一位好人，在选举职代会代表时，往往得的选票数他最多，但他最不愿意管别人的闲事。

如果你是厂长。你认为应该提拔谁？为什么？

参考答案

中南财经政法大学

2004年招收硕士研究生入学考试试题 A卷

专业：行政管理

考试科目：公共行政学

方向：

一、名词解释（每题6分，共30分）

1. 公共行政：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。这个定义包括“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面：（1）国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体，由于各国国家政治体制和行政体制各不相同，行政管理的主体也不同，用这种较为抽象的概念可以更多地概括它们的本质和共同点；（2）行政管理的主体并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或最高国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种法律负有责任，在宪法和法律规定的范围内进行管理是各国行政组织的一种普遍特点，即使是议行合一的行政体制也有这种特点；（3）管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及到公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。在以私有制为基础的国家中，强调公共行政是一种历史的进步，它本身是资本主义国家中民主政体思想的一种反映。它一方面与封建君主制国家的行政管理相区别，另一方面与私人行政相区别。

2. 政府能力：指政府为完成其任务，凭借其拥有的公共权力，有效地治理社会的能量和力量的总和。有能力的政府的标志是它有能力生产和供应能够满足社会需求的法律、社会秩序、公共卫生与教育、基础设施等公共商品，有能力使其制定的规则充分发挥功能。能力与效率是密切相关的，能力强的政府，效率也往往比较高，而能力弱的政府，要提高其效率，必须将其精力集中于“基础性工作”。

3. 公共部门：指这样一种提供服务和产品的部门，其所提供服务和产品的范围和种类不是有消费者的直接愿望决定的，而是由政府机构决定的，在民主社会，是由公民的代表来决定的。公共部门是公共、政治决策的结果，而不是市场运作的结果。公共部门的特点有：

（1）公共部门的垄断性。公共部门的显著特点是其产出的非市场性质即垄断性。这种垄断性是由规模经济、公共服务的非盈利性等原因造成的。从而导致了信息的垄断和制定评价标准的困难等。

（2）公共部门的目标多元性和目标弹性。公共部门的目标多元性主要表现在没有一个统帅各项具体目标的总目标；目标弹性即软目标，表述抽象笼统且难以量化为硬性指标。

4. 公共成本：指

5. 行政效率：指一个行政单位在一定时期内的行政管理活动中，行政总产出与行政总投入的比率，可用公式表述为：行政效率=行政投入/行政产出。从公式中，我们可以看出，决定行政效率的直接因素主要有两个，即行政投入与行政产出。任何一项行政活动，均需要一定的投入，这些投入也就是从事该项行政活动所花费的代价或成本，例如，行政费用、行政人员等等。所谓行政产出，就是指实施该项行政活动所产生的结果，这些结果的具体表现形式是多方面的，例如，经济的增长、犯罪率的减少、教育的发展、社会的进步、公共服务条件的改善等等。所谓提高行政效率，就是要以最小的行政投入创造更多的行政产出，即用尽可能少的行政支出为社会提供尽可能多的服务。

二、简答题（每题10分，共70分）

1. 公共行政活动与立法、司法活动相比具有的特点。

答：（1）公共行政活动

公共行政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) 特点

这个定义包括“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面：(1) 国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体，由于各国国家政治体制和行政体制各不相同，行政管理的主体也不同，用这种较为抽象的概念可以更多地概括它们的本质和共同点；(2) 行政管理的主体并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或最高国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种法律负有责任，在宪法和法律规定的范围内进行管理是各国行政组织的一种普遍特点，即使是议行合一的行政体制也有这种特点；(3) 管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及到公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。在以私有制为基础的国家中，强调公共行政是一种历史的进步，它本身是资本主义国家中民主政体思想的一种反映。它一方面与封建君主制国家的行政管理相区别，另一方面与私人行政相区别。

2. 公共行政职能与国家基本职能的关系。

答：公共行政职能又称行政职能是指政府依法对国家政治、经济和社会事务进行管理时所承担的职责和任务。行政职能反映了政府管理活动的内容和基本方向，决定了政府的规模和管理方式。

公共行政职能与国家基本职能有以下关系：

(1) 公共行政职能是狭义的政府即国家行政机关承担的国家职能，国家基本职能中的公共行政职能主要就是国家行政机关承担的职能。公共行政职能是相关政治权利主体按照一定的规则，经由一定的过程，通过多种表达形式实现彼此价值观念和利益关系的契合，从而赋予国家行政机关在广泛的国家政治生活、社会生活过程中的各种任务的总称，是国家行政机关因其国家公共行政权力主体的地位而产生，并由宪法和法律加以明示规定的国家行政机关各种职责的总称，属于国家基本职能之一。

(2) 行政职能是相对于国家的立法职能和司法职能而言的。一般来说，国家政权机关是由权力机关、行政机关和司法机关组成的，它们在国家管理过程中分别发挥着决策、执行、监督的功能，也相应地行使着立法职能、行政职能和司法职能。这三种职能是紧密联系、相互制约的，共同构成了有机的、完整的国家职能体系。其中行政职能是国家的基本职能，它以国家的立法职能为依据，以国家的司法职能为后盾，同时又受立法机关和司法机关的监督和制约。

3. 公共政策与法律的关系。

答：公共政策和法律都属于上层建筑的组成部分，它们相辅相成，共同调整、控制和规范社会关系，它们的作用都是服务于国家管理和政治统治。

(1) 法律是政策的定型化和具体化。有些重大的政策在条件成熟后，可以上升、转化为法律。法律是一种更为稳定的政策形式。因此，只有经过实践证明非常成熟、稳定的政策才会经一定的程序制定成法律。政策向法律的转化，即政策法律化，就是享有立法权的国家机关依照立法权限和程序，将成熟的、稳定而又有立法必要的政策转化为法律。

(2) 国家重大、基本政策常常用以指导法律的制定和实施，同时，法律又是保障公共政策顺利执行的有力工具。几乎所有的公共政策问题都要通过立法机关、法庭或制定法律的行政部门来解决。法律对公共政策所发挥的作用有：

① 建立公共政策假设；

② 提供大量数据，尤其是与决策有关的数据；

③ 帮助人们更好理解与家庭、经济、犯罪和司法系统有关的社会规则。法律研究主要是文档分析，目的是为了澄清特定公共政策的历史形成、意图和执行之中的法律说明。

(3) 法律本身构成一类非常重要的公共政策文件，而法律辩护所提供的标准的实用辩

护模型，对公共政策制定有很大贡献，特别是在涉及公共利益的法律实践领域。但由于运用法律影响社会变革要克服许多阻力，因而法律制定的效果是有限的，其实现公共目标的程度是受到制约的。

4. 韦伯官僚制行政组织理论的主要特征。

答：韦伯的官僚制理论是对行政权力层级结构的经典概括。韦伯将这种结构称作科层制或官僚制。具体地讲，这种结构具有强制性的法规，明确的分工与责任，稳固而有秩序的上下级制度和层级制原则。科层结构中的权力地位按照等级排列，存在着一种上级机关对于下级机关的监控关系，下级机关的决策要按照明确规定的方式呈报上级机关审核。

官僚制主要有以下特征：

(1) 专业化。把为实现组织的目标所必需的日常工作，作为正式的职责分配到每个工作岗位。专业化就成为一个趋势，劳动的明确分工让每个人从事有限的特定的岗位，并使每一个人负责地、有效地履行各自的职责，从而获得极高的工作质量。

(2) 等级分明。所有岗位的组织遵循等级制度原则，每个职员都受到高一级的职员的控制和监督。高度的专业化需要一个复杂的协作系统。领导不可能在庞大的政府系统内接触其每一个下属来履行他的职责，必须通过权力等级体系来实施其职责。每一层级的人在上级面前为自己和自己下属的决定和行为负责，来提供高层与下级各层之间的联络渠道，以获得运作的信息，传递指令。如果超出工作范围，就不是官僚制权威的合法行为。

(3) 规章制度。组织活动是由一些固定不变的抽象规则体系来控制的，这个体系包括了在各种特定情形中对规则的应用。有效的协调要求有纪律的工作，纪律必须渗透到工作程序之中。设计这样的规范体系是为了保证不管多少人从事某项工作，通过规定组织中每一个成员的责任及其相互关系，使所有人按照规定的标准去做，从而使其结果都能一致，并使不同的工作之间得到协调。

(4) 非人格化。理想的官员要以严格排除私人感情的精神去处理公务，没有憎恨和热爱，也因此不受感情的影响。从公务中排除个人情感，是保证公平和效率的前提条件。主观的感情或个人因素影响能使工作效率降低。要克服具有潜移默化影响的感情因素对效率干扰的最好办法，就是从行政等级集团中排除掉个人之间以感情联系为特征的私人关系，让为政府工作并有从属关系的人不具有亲属关系。

(5) 在官僚制组织中就业的人员必须在技术素质上合乎要求，而且不能被随意解雇。这个原则造成了一种程序、一个系统，职务晋升要取决于候选人的资格或做出的成绩，或者同时参考两方面。这形成了现在的公务员制度，它不仅有助于科学化管理官员，同时也增强了官员对组织的忠诚和集体意识。这种对组织的认同感促使他们更加努力地为自己的组织谋利。

官僚制组织原则的目的就是通过专业化、非人格化、规章制度化、等级系统和人事制度等各个特征综合成为一个完整的技术化系统，从而使组织最大限度地进行合作与控制，提高组织的效率。

5. 管理幅度与管理层次的关系。

答：(1) 管理幅度也称管理跨度，指一名领导者直接领导的下级人员的人数。从形式上看，管理幅度仅仅表示了一名领导人直接领导的下级人员的人数，但由于这些下级人员都承担着某个部门或某个方面的业务，所以，管理幅度的大小，实际上意味着上级领导人直接控制和协调的业务活动量的多少。

(2) 管理层次也称组织层次，是描述组织内部纵向划分管理层数的数额。如果从构成组织纵向结构的各级组织来定义，管理层次是指从最高一级组织到最低一级组织的各个组织等级。每一个组织等级即为一个管理层次。如果从纵向结构的各级领导职务的各个职务等级来说，组织有多少个领导职务等级，就有多少级管理层次。

(3) 管理幅度与管理层次的关系

①它们具有反比例的数量关系。一般来说，管理幅度越大，则管理层次越少；相反，管理幅度越小，则管理层次越多。但是管理幅度和管理层次的关系也会受到其他相关因素的制约。如工作性质、人员素质、领导能力和技术手段等。

②管理幅度与管理层次之间存在互相制约的关系，其中起主导作用的是管理幅度。在承认管理幅度制约管理层次，并在二者的关系中居于主导地位的同时，应看到管理层次对管理幅度亦存在一定的制约作用。之所以存在这种反向的制约关系，原因是管理层次与管理幅度相比，具有较高的稳定性。一个组织不可能也不应该频繁地改变管理层次，因而一旦根据管理幅度的要求设立了若干管理层次，只要在一定期间内，组织的管理幅度没有发生全局性的且比较大的变化，管理层次就不宜改变，这就要求管理幅度在一定程度上服从既定的管理层次。

6. 行政公共关系的含义及特征。

答：（一）行政公共关系的含义

行政公共关系特指政府在施政过程中运用传播沟通的方法，促进政府与公众之间相互了解、理解、信任与合作的一种管理活动。行政公共关系是公共关系学的一般理论在政务活动中的具体运用。

从静态上看，行政公共关系主要指发生在政府与公众之间的信息交流和沟通的行为及状态。从动态上看，行政公共关系即政府机构与社会公众之间的双向传播沟通活动。从管理角度看，行政公共关系是一种管理职能，即对政府组织与社会公众之间的传播沟通行为和状态进行管理，或者说，是对政府组织与社会公众之间传播沟通的目标、对象、媒介、资源、过程和效果等基本要素进行管理，以提高政府的知名度和美誉度、塑造政府的良好形象，争取公众对政府工作的认同、理解和支持，最终达成政府目标。

（二）行政公共关系的特征

1、主体的权威性。相比较企业、社团等公共关系主体来说，行政公关的主体都更具有权威性。这种权威性来源于政府所拥有的公共权力。

2、对象的复杂性。行政公共关系的对象，即行政管理工作中信息沟通与传播的公众对象，包括内部公众和外部公众两个方面。

3、传播的优越性。(1) 政府的组织传播严密有效。(2) 政府控制着大众传播媒介，把握着国内社会舆论的绝对主导权。(3) 在网络环境下，电子政务的推行使政府网络公关成为可能。

4、目标的独特性。行政公共关系目标的独特性主要表现在三个方面：

(1) 促进公众的认知。政府是一个国家或地区的权威管理组织，通常以强制性的权力贯彻路线、方针、政策。(2) 提高政府的美誉度。政府对本国公众而言，几乎不存在知名度的问题，政府公共关系的 主要任务是不断完善政府的美誉度。(3) 政府开展公关活动的最终目标是提高社会效益，其价值追求表现为公共取向，而企业和其他许多社会组织一般都是以本组织利益为取向。

7. 政府行政管理体制的模式。

答：迄今为止的行政管理实践中，以韦伯为代表的层级制模式一直占据主导地位。层级制模式以政府垄断为基础，权力高度集中，严格的规章制度，过程取向的控制机制，官吏非人格化等是其主要特征。层级制之所以过时，主要在于它不能解决当代政府面临的两大核心问题——责任和效率。过分集权和死板的规章制度压抑人的积极性和首创精神，最终导致效率低下，这一点已为人们所共知。更为重要的是，传统的责任保障机制已经失灵。传统的责任保障机制以间接性为其特征——公众通过投票选举等手段来控制政务官，政务官再利用人

民赋予的政治权力控制公务员。从理论上说，任何环节出问题，都可能导致责任保障机制动作失灵。而现实是两个环节都出了问题。首先，由于现代影响、操纵民意的技术的出现和广泛应用，公众很难再用投票实施对政治家的控制。同时，现代行政管理活动的极端复杂性，行政组织的巨大规模，管理技术的高度专门化和分工，使政务官失去对公务员的有效控制。结果是公共组织失去对公众的责任感。其表现如自我中心，自我服务，曲解民意，漠视公共需求等等。因此，完善公共组织责任机制，提高行政效率，成了后层级制行政模式的两大主题和主要目标。

后层级制行政模式仅是行政管理诸种新模式的统称。迄今为止，西方学者共归结出下述四个具体的行政管理新模式：

1. 市场模式。市场模式的主要特征是：相信市场和社会的自我调节、自我适应、自我完善能力，减少政府干预，实现政府职能优化；淡化传统公私之间的界限，利用市场和社会力量提供公共服务，弥补政府财力和服务能力的不足；在公共组织内部引进市场竞争机制；引进私营企业的管理人员和管理理论、原则、技术方法等等。市场模式的着眼点是建立公众对公共机构的直接控制机制，即通过给公众提供充分的自由选择机会，建立公共物品和服务的买方市场或“顾客主权”。据认为，这种市场式的控制机制比传统的间接控制机制要有效得多。从上面的讨论可以看出，市场模式是当代行政改革实践中的主导模式。

2. 非管制政府模式。与市场模式相同，非管制政府模式也主张减少对社会和市场的干预，放松政府对外管制。但它的侧重点是把放松管制观念应用于政府机构的内部管理。其主要特点是：①简化内部规章制度，取消过程取向的控制机制，相信公务员个人的责任心和能力；②强调道德驱动原则，即通过强化对公务人员的个人道德和职业道德教育，实现公务人员公共责任感的内在化，靠个人觉悟而非外部控制来促进和保证公共利益。③分权与权力下放，给下层组织和公务员个人以自主权，发挥其积极性和创造力。

3. 参与模式。其主要特点是：①组织结构上压平层级制，减少中间管理层次，实现分权制度化，从组织上保证下层自主权；②组织内部的参与管理，如强调自下而上的观念，全方位信息沟通，推行参与管理新技术如全面质量管理、质量周期等；③参与决策，特别是政策目标群体的参与。

4. 灵活政府模式。灵活性表现在行政管理的各个方面都随客观要求和环境变化而具权变特征。如组织结构上，多用临时机构如特别委员会、项目小组等解决非经常性问题。同时，常设机构的规模也随需求变化而及时扩张收缩。在决策上，对不同的政策问题采用不同的决策方式，跨部门决策时建立临时协调组织等。

传统模式与后层级制模式之间的区别可归结为：传统模式以政府垄断为基础，新模式则以公私融合、公私之间的竞争为特征；传统模式以经济、效率为主要目标和判断政府工作的标准，新模式则更注重顾客服务和质量；传统模式的着眼点是行政活动的投入和过程，新模式则着眼于行政活动的输出及其结果，即它关注的是做了什么，有什么效果，而不是去告诉人们如何去做。后层级制模式还处在形成和发展过程中。

三、论述题（25分）

公共服务的市场化是转变公共服务供给方式的必由之路。请谈谈对这句话的理解。

答：（1）政府公共服务的市场化

政府公共服务的市场化是指将政府的公共服务事务或政府的某些管理职能通过适当的形式委托私营部门或非营利机构来提供，而政府只承担监管的职责。政府公共服务的市场化，既有利于大大减轻政府的管理压力，缩小政府规模，节约行政开支，提高行政效率，又有利于提高公共服务的质量和水平，更好地满足公众的需要。现代政府理念则认为，政府的核心职能是公共服务，即为社会提供公共产品和公共服务。包括加强城乡公共设施建设，发展社

会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，以及发布公共信息等。

(2) 公共服务的市场化是转变公共服务供给方式的必由之路。

公共服务市场化，是政府通过政治过程作出决策，确定公共服务的供给数量和质量标准，然后以市场机制为杠杆，通过多种方式调动私营部门、非赢利部门等组织的参与，在竞争中完成公共服务的供给。其目的是在政府部门不放弃公共政策制定责任的前提下，通过引进市场机制，挖掘社会一切可以利用的资源来提高政府提供公共服务的能力。作为一种制度创新，公共服务市场化突破了政府决策、政府执行的传统模式，通过政府权威与市场交换之间的复合配置，凸现了双方各自的功能优势，从而为政府以更高效更经济的方式履行公共服务职责提供了可能。

公共服务市场化改革要求在公共部门中引入市场机制，要通过招投标、合同承包、特许经营等市场运作方式向公众提供公共服务，要通过市场机制来调节公共服务的供给和需求，从而达到降低成本、提高效率的目的。公共服务的市场化与公共服务的社会化是一个问题的两个方面。公共服务社会化就是要以社会需求为导向，调动社会力量改善公共服务，鼓励各种民间组织参与兴办公益事业和社会服务。要根据不同公共服务项目的性质和特点，实现公共服务供给主体的多元化和供给方式的多样化。要建立以政府为主导各种社会主体共同参与的公共服务供给格局。

公共服务市场化的实质就是改革公共服务供给方式，提高公共服务的供给效率。传统观念认为，微观经济领域应由私营企业承担，而公共服务应由政府垄断。但是由政府部门提供公共服务往往缺乏效率。在公共服务领域引进市场机制，将政府权威与市场交换的功能优势有机组合，使政府从公共服务的“直接提供者”变为“促进者”和“发包人”，在一定程度上消除了政府对公共服务的垄断，提高了公共服务的供给效率，用最低的成本向社会提供最好的服务。

市场化是当今时代之大势，公共服务市场化不仅是市场经济发展的必然要求，也是政府自身管理现代化的客观要求。我国政府顺应这一时代潮流，适应公民日益增长的对公共服务的需要与要求，积极推行公共服务市场化，是我国政府向服务型政府转变的一个重要标志。

最近几年来，我国已有部分城市在公共服务产品由国企垄断供应大格局不变的情况下，有限度地开启了市场化运作的尝试。例如浙江省的一些城市，社会资本收购城市水厂、参股水务公司、组建民营公交、合股经营管道燃气等事已屡见不鲜，但就开放的程度看，仍停留在点上的尝试阶段。我国经过 20 多年的改革开放，现在已经初步确立了社会主义市场经济体制，目前是要进一步的完善和巩固这一体制。各级政府应该紧紧把握住当前的市场化改革进程，努力推进中国公共管理和公共服务的社会化。

四、案例分析题 (25 分)

(先仔细阅读案例，然后作出评析答案，评析答案必须做在答题纸上)

应该提拔谁?

金陵服装厂需聘用一位生产经营部的经理，人事处从本厂干部中推荐了五名副科级以上干部，并将他们的简要材料送给了王厂长，要王厂长发表意见：应该从中提拔谁?

(1) 张平。男，40 岁，现任厂办副主任，大专毕业，学习过企业管理，成绩优秀，工作认真踏实，熟悉本厂生产，曾在车间里工作过。已婚，有一个孩子。他本人与厂级干部关系好，有人便说：他是厂长“大红人”。

(2) 柯红。女，27 岁，未婚，中专毕业，现任生产经营部下属门市部经理，能干、聪明、热情、精力充沛、善于公关。工作干得不错。舞也跳得很好。目前，她本人正打算攻读夜大学，进一步提高。群体对她的工作能力很赏识，但有的群众又说她是厂长的“舞伴”。

(3) 任远。男，37 岁，高中毕业后上山下乡，现任厂计划科科长，有较强的组织能力

和管理工作经验，工作勤勤恳恳、作风正派，多次被评为先进工作者。但有些群众反映他管理太严，一本正经，又没有学历。

(4) 何丰。男，50岁，大学程度，现任生产科科长，曾在该厂担任过好几个科的业务和领导工作，工作经验丰富，过去曾受过大家的称赞，但近两年来，他工作的兴趣和热情有所下降。已婚，家中有两个孩子，并且都已参加工作，无所忧虑，他本人也没有太大的期望。

(5) 王义宗。男，45岁，大学毕业，现任技术科科长，该人性格内向，只知兢兢业业工作，不太多说话，从不得罪领导和同事，人缘很好。群众一直认为他是一位好人，在选举职代会代表时，往往得的选票数他最多，但他最不愿意管别人的闲事。

如果你是厂长。你认为应该提拔谁？为什么？

答：如果我是厂长，我认为应该提拔任远。因为他比较符合做领导的素质。

行政领导者的重要职责要求行政领导者应具有良好的素质，在政治思想、基础知识、专业知识、领导能力、组织能力、道德品质等方面都应是优秀者。因为只有具有优秀品质、丰富知识、较强领导能力的人才能对被领导者产生影响力和凝聚力，才能实施行政领导活动。现代国家行政管理范围广、责任重，对行政领导者的素质有很严的要求。以下是对行政领导者基本素质的要求：

(1) 思想素质和政治素质

领导者的素质包括很多方面，就大的方面说主要是指干部的思想素质、政治素质、业务素质和领导能力等。领导者的政治素质、思想素质是指干部的“德”，即在政治方向、政治立场、政治品德、思想作风和工作作风方面的表现。领导者的品德是最重要的。

(2) 业务素质

行政领导者的业务素质，即干部的“才”，是指领导者的专业化、知识化，具有真才实学、能够开创新局面的组织领导才能和管理才能。领导者的知识化和专业化是指干部要具备一定的文化水平和业务知识。同时作为一个领导者还必须具备专业知识，是所管辖业务范围内的行家与专家。

(3) 其他素质

领导者除具备上述主要的政治素质、思想素质和业务素质之外，还必须具备健康的体魄和较好的气质，具有坚强的意志，充满活力和富有创造力。这是关于干部年轻化的要求。实现干部年轻化不仅是保证我们的事业后继有人的战略任务，也是保持我们党和国家充满活力的保证。

(4) 组织领导能力和管理能力

做一个领导者还必须具有较强的组织领导能力和管理能力。这些能力主要是指：

①计划和决策能力。行政领导者要善于提出行政目标并根据行政目标和手中掌握的人力、物力、财力，做出统筹安排，制订出实现行政目标的实施方案，选择最佳方案，以较少的投入获取较大的效益。

②组织、协调和指挥能力。行政领导者要善于根据任务的需要组织人员和机构，制订规章制度，合理配备人员，协调好有关各方面的关系，形成一个有机整体，然后指挥整个机构和全体成员协调一致地行动，为实现既定目标而努力工作。

③创造能力。行政领导应模范地执行国家方针政策，同时也要有开拓精神和不断学习、不断进取的精神，创造性地将国家方针政策与本地区实际相结合，制定出本地区的发展目标，加速改革开放和建立社会主义市场经济的步伐，在较短的时间内将本地区的经济建设和社会发展推向新台阶。

④应变能力。行政管理工作是一个发展着的过程，原先制订的计划、方案常常会与变化着的现实发生不一致，还可能出现情况变化，行政领导要善于沉着机智地处理各种问题。适时适当调整原有的决策和措施，还应准备好应急措施，随时应付不测、避免损失。

⑤处理人际关系能力。人际关系是很复杂的，行政领导者不仅要了解各个人的才能，知人善任，充分调动各方面的积极性和潜力，注意培养和选拔优秀人才。而且要学会处理好上下左右的人际关系，善于关心人、团结人、帮助人；作风民主，善于倾听各种不同意见，集思广益，做好工作。



中南财经政法大学

2005 年招收硕士研究生入学考试试题 A 卷

专业：行政管理

考试科目：公共行政学

方向：

注：所有试题答案均须写清试题序号做在答题纸上，凡在试题纸上答题，答案一律无效。

一、名词解释（每题 6 分，共 30 分）

政府行政管理体制 行政公共关系 公共决策

行政监督 行政建制

二、简答题（每题 10 分，共 70 分）

1、公共行政职能的基本特征。

2、公共政策的基本特点。

3、行政组织体制的类型。

4、公共部门人力资源规划的构成要件。

5、提高我国行政效率的途径。

6、行政权力的特性。

7、依法行政原则的内涵。

三、论述题（25 分）

政府能力是实现政府公共行政职能的关键。

四、案例分析题（25 分）

（先仔细阅读案例，然后作出评析答案，评析答案必须做在答题纸上）

2003 年一家名为嘉禾珠泉商贸城开发公司的企业承包下了湖南省

嘉禾商贸城的建设项目。说起来，这一项目属于商业性建设，应该由开发商独立完成，但事实上，嘉禾县政府却积极出手相助。

为了让工程范围内的 1100 户居民迅速按照开发商给出的条件搬迁，嘉禾县不仅喊出了：“谁影响嘉禾一阵子，我就影响他一辈子”的口号，还针对家里有亲属属于拆迁户的公职人员，“创造性”地推出了“四包二停”政策。所谓“四包二停”政策就是，公职人员必须保证他们的亲属，在规定期限内完成拆迁补偿评估工作、签订好补偿协议、腾房并交付各种证件、甚至还要保证他们的亲属对拆迁及补偿不满意时，不集体上访和联名告状。而不能完成这一任务的将被暂停工作、停发工资，甚至是被开除或下放到边远地区工作。至今已有 160 多名公职人员受到牵连。有 3 个拆迁户因拒不搬迁被逮捕，罪名是“暴力抗法”和“妨害公务”。

嘉禾县强制拆迁行为在社会舆论和中央领导的强力干预下急刹车，5 名县级干部因集体滥用行政权力、违法违规、损害群众利益，受到严厉处分。

请分析下列问题并简要回答：

- 1、在市场经济条件下政府应该如何定位？
- 2、政府应该如何使用公共权力？
- 3、政府应该如何维护人民的根本利益？

中南财经政法大学
2006年招收硕士研究生入学考试试题 A 卷

专业：行政管理

考试科目：公共行政学

方向：_____

注：所有试题答案均须写清试题序号做在答题纸上，凡在试题纸上答题，答案一律无效。

一、名词解释（每题 5 分，共 20 分）

行政 公共管理
品位分类 政府失灵

二、简答题（每题 10 分，共 70 分）

- 1、公共行政的特殊职能。
- 2、政策执行的主要原则。
- 3、行政组织的基本要素。
- 4、集权制的基本特征。
- 5、行政建制的基本特点。
- 6、“夫为人主而身察百官，则日不足”。
- 7、公共决策的个性特征。

三、论述题（30 分）

有人说：“管理的越少的政府就是越好的政府”你同意这种看法吗？为什么？

四、案例分析题（30 分）

（先仔细阅读案例，然后作出评析答案，评析答案必须做在答题纸上）

物价局长为何辞职

安徽阜阳市物价局原局长张洪钧如今赋闲在家。事情还得从 2002 年说起。

从 2002 年秋季开始，为了推动电脑和信息技术教育的发展，安徽省由教育主管部门主导，推出了“中小学多媒体网络电脑教室建设项目”。该项目由相关的中标企业先带资建设学校的电脑教室，学校依据投入情况向学生收费，保证在一定期限内归还企业的投资。让企业感兴趣的是，在这个项目上，可以大批量的营销自己的产品，往往一个地市的订单签下来，就是几千万的销售额。地方教育主管部门感兴趣的是，可以在经费紧张的情况下，提前发展电脑教育，借此足以说服学生和家長掏钱。

在涉及收费问题上，项目实施一开始，就设计了“教育部门主导+物价部门监督”的模式，并特别约法三章：

第一，电脑教室收费资金按照“收费还贷”的原则由学校代收，学校代收后必须按时、全额上缴所属教育局；

第二收费实行公示制，最高限额为每个学生每学期 50 元，累计收费期限不得超过 6 个学期。

第三，带资建设企业的投资收回后，学校应立即停止收费，否则按乱收费处理。

然而，尽管有了如此多的规矩，但谁也没有想到，“电脑教室”项目还是撕开了新的收费项目的口子，惹出了意想不到的麻烦，上演了一桩桩暗度陈仓的把戏。

阜阳市物价局检查的结果历历在目：

不少学校借机搭车收费，所收费用已超过企业投资。“重灾区”界守市（阜阳市辖）5 所中小学就多收了 145 万元。令人担忧的是，学校对该项目的收费资金没有全额上缴教育局用于还贷，近千万元资金留在阜阳的上百所学校。具体情况外人很难知道。按规定已经上缴教育局的资金，还不够归还企业的投资。

阜阳市物价局局长张洪均依据国家有关规定于 2005 年初下发了相关文件，重新划定了允许收费学校的名单及收费标准，停止 23 所学校继续收费的权力，同时提醒教育主管部门，及时做好项目资金的收缴和管理工作。

但令人意外的是，来自阜阳市教育主管部门的反弹很强烈：照这样检查，教育部门无法生存。部分学校校长、教师要到省里上访。阜阳市某位市领导对张局长说：以后不管什么价格检查，都要得到上面的批准。

2005 年四月，张洪均向市领导提出辞职，理由是“外部工作环境恶劣”。此后，物价局的价格检查权被变相取消，省物价局补助市物价局的 30 万元经费被财政部门扣留。6 月 24 日，阜阳市市委通知张洪均，调他到市供销社当主任。张洪均再次提出辞职，但没有被接受。7 月 25 日，张洪均在刚刚担任市供销社党组书记和主任之职后，非常执着地第三次提出辞职，终获批准。

请回答以下问题：

- 1、 是什么原因导致张局长辞职？
- 2、 个别市领导动用行政权力干涉价格执法，其危害性所在？
- 3、 当前治理教育乱收费的症结之所在？

www.docin.com

中南财经政法大学
2007年招收硕士研究生入学考试试题 A 卷

专业：行政管理
方向：

考试科目：公共行政学
科目代码：855

注：所有试题答案均须写明试题序号做在答题纸上，凡在试题纸上答题，答案一律无效。

一、名词解释（每题 5 分，共 20 分）

国家公务员 电子政务
政策评估 单一制国家

二、简答题（每题 10 分，共 70 分）

1. 凯恩斯政府职能理论的基本思想。
2. 威尔逊的行政组织思想。
3. 公务员考核的内容与方法。
4. 公共行政能力的价值判断标准。
5. 职位与职权的关系。
6. 法制监督的基本特征。
7. 行政救济法的作用。

三、论述题（60 分）

1. 提高政府效率的特殊机制。（25 分）
2. 公共服务型政府的概念与内涵。（35 分）

中南财经政法大学
2008 年招收硕士研究生入学考试试题 A 卷

专业：行政管理

考试科目：公共行政学
科目代码：838

方向：

注：所有试题答案均须写清试题序号做在答题纸上，凡在试题纸上答题，答案一律无效。

一、名词解释（每题 5 分，共 20 分）

职位分类 分权制
公共选择理论 职权法定

二、简答题（每题 10 分，共 70 分）

1. 政府管理职能转变是社会各种客观情况综合作用的结果。
2. 权威资源对政策执行成功的影响。
3. 行政区划与行政建制的联系与区别。
4. 邦联制国家的特点。
5. 法约尔一般组织理论的主要思想。
6. 行政职位的特点。
7. 行政程序法的作用。

三、论述题（25 分）

1. 阐述行政管理体制改革的目标与任务。

四、分析题（35 分）

（先仔细阅读案例，然后作出评析答案，评析答案必须做在答题纸上）

当官需要什么理由？

近日，巴西文化部长吉尔贝托·吉尔宣布于2008年辞职，理由竟然是为了避免过多发表演讲而影响嗓子。吉尔是巴西著名歌星，因“歌而优则仕”，于2003年开始担任文化部长。吉尔表示，为了履行文化部长的职责，他每天都要发表许多讲话，使得嗓子疲惫不堪，结果在今年7月份的欧洲巡回演唱会期间失声。这位65岁的著名音乐家说：“歌唱是我生命中最重要事情，我想最好还是不当这个部长了。”

真是天下之大，无奇不有。这个世界上，有人想当官想得发命；也有人千方百计为辞官找理由，所谓人各有志吧。想当官想得发命的人，什么时候都有，且当官好处越大，这种人就越多。往往弄出一些买官卖官投机钻营的丑闻，找理由辞官的人虽不多见，但理由却是五花八门，陶渊明“不为五斗米折腰”，苏东坡画个“无官一身轻，有子万事足”，徐九经“不如回家卖红薯”，严子陵觉得到青溪江作鱼比做官更有趣，程颢为躲避做官的任命，整天喝得醉醺醺的，程颢更有意思，听说好友山涛要推荐他去做官，立即给山涛写信谢绝。

其实，想当官不是坏事，只要你是真心想做些贡献，显示一下才能，而不是想捞一把，以权谋私，这样的人还是多多益善。不想当官者，肯定也是经过深思熟虑的，那就不要勉强他。虽然李鸿章说过，天下最容易的事就是做官。

但实际上，“术业有专攻”，当官也是一门大学问。想当官当好，辞职合格，不辱使命，也不是那么容易的。因而，依我管见，那些学有所专长，有特殊造诣者，还是专心致志搞他的专业为好。想想看，如果水稻专家袁隆平当主管农业的副部长，小品演员赵本山当了主管文化的副厅长，陈道明当了广电局的副书记，宋祖英当了文化局的副局长，不论是资历、影响和能力，都没有问题，完全能胜任。

但我们可能会因此失去几个顶尖的科学家和艺术家，而收获几个平庸平庸可有可无的官员。

现在不少科学家、学者有了官衔，有些作家、艺术家当了协会主席、副主席，如果挂个名也就罢了，耽误时间有限，倘若不是专职，工资待遇自然上去了，有车有房有随从有好处费有红包，但整天泡在会议上，忙于迎来送往，与自己的专业渐行渐远，最终影响的还是自己的名山事业，孰重孰轻，那是聪明人，好好掂量掂量吧。

行将至此，又看到一条群音的消息，英国国防部采购大臣保罗·德雷森在 5 天前被英国首相卡梅伦要求他辞职以实现自己的赛车冠军梦，真有意思，这可是不知让多少人眼红的肥缺啊。（《北京晚报》11 月 9 日）其实，咱们也曾有过这样有趣的人，《晋书·文苑·张翥传》记，西晋人张翥在洛阳任大司马东曹掾，因见秋风起，特别想地家乡吴中的菡萏飘香，就干脆辞去官职，回到家乡，他辞官动机虽不算高尚，但挺有情调，也挺洒脱，可惜这样的人早成广陵散啊，每每感叹，好借天方夜谭。

请回答以下问题：

1. 我们的政府官员为什么很难主动辞职？
2. 在你心目中什么样的人适合做官？

中南财经政法大学

2009 年招收攻读硕士学位研究生入学考试试题 B 卷

专业名称：行政管理

科目名称：公共行政学

方向名称：

科目代码：825

注：所有试题答案均须写清试题序号做在答题纸上，凡在试题纸上答题，答案一律无效。

一. 名词解释论述题（每个 5 分，共 25 分）

1. 渐进决策模型
2. 行政均衡原则
3. 西蒙
4. 政府职能市场化
5. 政府工具

二. 简答题（每题 10 分，共 60 分）

1. 政府绩效管理的特点与意义。
2. 简述当代政府职能的发展趋势。
3. 预防性行政监督的特点。
4. 行政伦理的养成机制。
5. 德鲁克目标管理理论成功的先决条件。
6. 简述 20 世纪 80 年代以来西方行政学研究的主要内容。

三. 论述题（每小题 20 分，共 40 分）

1. 公共选择理论对我国政府管理的启示。
2. 媒体报道：铁岭市有 9 个副市长、20 个副秘书长，新乡市有 11 个副市长，16 个副秘书长、6 个调研员。请你运用行政组织基本理论对这一现象进行评述。

四. 案例分析（25 分）

出租车罢运风波

2008 年 11 月以来，重庆城区、海南三亚、甘肃永登和广东广州、汕头等地发生一连串出租车罢运事件。此起彼伏的出租车罢运事件，使全社会的目光聚焦全国 200 多万“的哥”群体。最新数据显示，全国取得合法运营牌照的出租汽车有 100 多万辆，年客运量 110 亿至 120 亿人次。反思这些事件暴露的一些问题，折射出当前改革发展面临的一系列深层次矛盾。

“问题并非不能解决，而是没有及早认真对待。”重庆一些出租车司机举例说，罢运后，政府部门采取措施，很快解决了部分长期反映无人管的问题。国家行政学院教授张孝德认为，目前每一级政府和部门都有信访机构。关键的问题是，一些部门不能及时认真回

应群众的利益诉求，陷入“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”的管理怪圈。“应对复杂多元的利益诉求，政府部门需要新的智慧和勇气。”如果包括工会在内的行业组织或社会组织得到积极健康的发展，就能减轻政府解决社会矛盾的压力。但目前的状况是，出租车司机缺乏能代表其利益的行业组织。

出租车罢运事件频发，从一个侧面再次折射垄断之弊。针对出租车的行业垄断，3年前重庆“的哥”杨孝明提出了“人民出租车公司”的构想。但是，当杨孝明向重庆市运管局申请“出租车经营指标”时，却被拒绝。

目前出租车公司使用的出租车经营权是政府以“特许经营”方式转让的，多为无偿或低价转让，但却被一些公司作为稀缺垄断资源高额炒卖，有的城市一辆出租车经营权被炒到上百万元。最初，多个政府部门争夺审批管理权，国家禁止拍卖出租车经营权后，相关部门又疏于管理，出现了“有利大家争，无利大家推”的行业监管局面。据调查，目前司机的诉求主要包括“份儿钱”、运价、罚款和黑车等几个方面，这涉及交通、经贸、物价、公安等多个部门。而包括降低“份儿钱”，解决“加气难”等问题，还不是地方政府部门马上能解决的。

重庆市副市长黄奇帆在与出租车司机座谈时算了一笔账：一辆出租车每天能挣700元，4年承包期总收入为80多万元，但“份儿钱”“承包费”“预收营业款”等各种费用就要交57万元左右。剩下的收入除掉加气、修理等成本支出，司机每月只能挣2000元左右。

重庆出租车司机谭代华说：“现在收入越来越低，我每天开出租车收入只有40元到50元。”谭代华的境遇，代表了多数出租车司机的心态。因为改革滞后，尽管他们天天连轴转，但收入却难有提高，甚至还出现相对下降趋势。黄奇帆说，出租车公司拿走的钱约占七成，扣除购车等成本和税费，一辆车每年约有4万元盈利，不受物价、油价上涨等成本变动影响，旱涝保收，收益平均每年达50%，有的甚至高达70%，实在是“全世界投资回报率最好的行业”。一些司机说，出租车公司纯粹是一个垄断制造出来的“食利”阶层。一些公司拒绝制定行业营业收入标准和统一的8小时工作劳动定额，拒绝为司机购买社会保险。

海南省三亚市政府曾发文，决定从2008年启动以降低出租车承包金、减轻负担为主的行业整顿。但直到11月，这项决定仍无法推行，最终导致罢运事件发生。当地一家出租车公司老总说：“且不论承包金是高是低，这是早就由法律合同约定的，政府怎能一声令下说改就改呢？”

专家说应该“让政府的归政府，市场的归市场”。

1. 本案例中影响出租车运营的因素有哪些？（5分）
2. 本案例中出租车罢运暴露了什么问题？（10分）
3. 请谈谈你对“让政府的归政府，市场的归市场”这句话的理解。（10分）

中南财经政法大学

2010 年招收攻读硕士学位研究生入学考试试题 A 卷

专业名称：行政管理

科目名称：公共行政学

方向名称：

科目代码：826

注：所有试题答案均须写清试题序号做在答题纸上，凡在试题纸上答题，答案一律无效。

一、名词解释（每题 6 分，共 30 分）

- 1、马克斯·韦伯 2、组织平衡论 3、平衡记分卡
4、行政责任 5、职位分类

二、简答题（每题 10 分，共 50 分）

- 1、简述编制管理的内容？
2、简述公共财政的内容？
3、简述影响行政执行的因素？
4、简述行政执法责任制及其作用？
5、简述预防性行政监督的主要形式？

三、论述题（每题 30 分，共 30）

论述登哈特的新公共服务理论。

四、案例分析题（每题 20 分，共 40）

案例（一）阅读下列材料，回答问题。

2003 年，长沙开始尝试让民营资本进入公交经营，最大的改革是对长沙公交总公司的改制。长沙公交总公司是该市一家大型国有企业，营运线路 62 条，营运车辆 2500 多辆，长期以来一直靠政府补贴维持生产经营，由于企业亏损，成为政府很大的财政包袱。2005 年，长沙市政府在对长沙市公交总公司完成资产清算的基础上，将其所属分公司及其他附属资产打捆成 5 个“资产包”，进行有限邀标，合理竞价转让。结果，其中的 4 个“资产包”以 2.26 亿元的总价，分别转让给上海巴士公司和湖南长客集团公司。根据相关各方约定，资产正式移交给这两家公司之后，两家公司也同时被授予 8 年线路经营权。在此次转让的同时，长沙市通过建立特许经营制度，组建城市公共客运交通管理处，转变主管部门的职能，实现政企分开。

2004 年至 2007 年的四年间，长沙市公交客运量增长了 116%，线路增加 30%，运力从日均 90 万人次，增长到日均 210 万人次，在资金投入方面为政府解决了很大的问题。2007 年 3 月，原建设部部长汪光焘在调研长沙公用事业改革后表示，“长沙彻底打破行业封闭和垄断经营，实行政企分离和市场化运作，使老百

姓用气、用电和出行更加方便，其经验值得全国推广。”

事实上，公交民营化后还存在一些问题。首先，由于资本运作方面的投机性、随机性及灵活性，造成了经营及管理上的随意性和不稳定性。其次，长沙公交的公益性属性与改革的企业市场化经营之间存在矛盾，其具体表现是公交企业追求效益的最大化，而公交票价又受到政府的严格管制。另外，通过市场化手段引入竞争的公交线路营运企业过多，导致恶性竞争，有的线路变来变去，有利的争着开，无利的没人开，完全不顾及社会需求，反过来又损害了乘客的利益。

总体上看，长沙公交通过改制方式打破原有体制，引入市场化机制，确有其成功的地方，但也存在明显的问题。

问题：运用政府工具理论，结合案例中的改革实际，分析市场化改革的意义及难点。

案例（二）根据下表回答问题：

经济增长与影响要素分析表

增长率及要素（%）	改革前时期		改革后时期	
	1935-1978	1979-1988	1989-1998	1999-2007
时间				
实际增长率	6.15	10.06	9.59	9.72
拟合增长率	6.36	10.03	9.48	9.62
误差	0.21	-0.03	-0.10	-0.10
按增长来源分解（%）				
要素贡献	4.46	7.18	7.18	5.78
资本	2.26	2.76	2.94	3.80
人力资本	1.71	4.18	4.18	4.18
生产率（TFP）贡献	1.81	2.66	3.74	3.63
人力资本溢出效应	0.32	1.49	0.79	1.09
科技资本	0.10	-0.16	0.15	0.31
市场化改革	-0.55	0.82	0.55	0.67
城市化	0.06	0.24	0.23	0.38
外资效应	0.00	0.51	0.69	-0.55
外贸效应	0.00	0.00	0.04	0.27
基础设施	0.57	-0.04	1.02	2.57
行政管理成本	0.44	-0.18	-0.15	-1.66
终消费率	0.85	-0.16	0.36	0.49
注：（1）本表中分贡献因素的增长率为瞬时增长率，而合计增长率（拟合值和实际值）已换算为年增长率，因此前者直接相加不等于后者。另外要素贡献合计与 TFP 贡献合计也已换算为年增长率，两者与合计值增长率之间并不是相加求和的关系，而是指数相乘关系；				
（2）外资的负贡献是由于外资比例的下降，而行政成本的正贡献率也由于其比例的下降。依此类推。				

问题：通过分析表中经济增长的正负影响因素，运用政府职能转变原理与行政决策相关理论，预测我国未来实现经济可持续发展的政策。

中南财经政法大学

2009 年招收攻读硕士学位研究生入学考试试题 B 卷

专业名称：行政管理 科目名称：公共行政学
方向名称： 科目代码：825

一、名词解释论述题（每个 5 分，共 25 分）

1. 渐进决策模型
2. 行政均衡原则
3. 西蒙
4. 政府职能市场化
5. 政府工具

二、简答题（每题 10 分，共 60 分）

1. 政府绩效管理的特点与意义。
2. 简述当代政府职能的发展趋势。
3. 预防性行政监督的特点。
4. 行政伦理的养成机制。
5. 德鲁克目标管理理论成功的先决条件。
6. 简述 20 世纪 80 年代以来西方行政学研究的主要内容。

三、论述题（每小题 20 分，共 40 分）

1. 公共选择理论对我国政府管理的启示。
2. 媒体报道：铁岭市有 9 个副市长、20 个副秘书长，新乡市有 11 个副市长，16 个副秘书长、6 个调研员。请你运用行政组织基本理论对这一现象进行评述。

四、案例分析（25 分）

出租车罢运风波

2008 年 11 月以来，重庆城区、海南三亚、甘肃永登和广东广州、汕头等地发生一连串出租车罢运事件。此起彼伏的出租车罢运事件，使全社会的目光聚焦全国 200 多万“的哥”群体。最新数据显示，全国取得合法运营牌照的出租汽车有 100 多万辆，年客运量 110 亿至 120 亿人次。反思这些事件暴露的一些问题，折射出当前改革发展面临的一系列深层次矛盾。

“问题并非不能解决，而是没有及早认真对待。”重庆一些出租车司机举例说，罢运后，政府部门采取措施，很快解决了部分长期反映无人管的问题。国家行政学院教授张孝德认为，目前每一级政府和部门都有信访机构。关键的问题是，一些部门不能及时认真回应群众的利益诉求，陷入“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”的管理怪圈。“应对复杂多元的利益诉求，政府部门需要新的智慧和勇气。”如果包括工会在内的行业组织或社会组织得到积极健康的发展，就能减轻政府解决社会矛盾的压力。但目前的状况是，出租车司机缺乏能代表其利益的行业组织。

出租车罢运事件频发，从一个侧面再次折射垄断之弊。针对出租车的行业垄断，3 年前重庆“的哥”杨孝明提出了“人民出租车公司”的构想。但是，当杨孝明向重庆市运管局申请“出租车经营指标”时，却被拒绝。目前出租车公司使用的出租车经营权是政府以“特许经营”方式转让的，多为无偿或低价转让，但却被一些公司作为稀缺垄断资源高额炒卖，有的城市一辆出租车经营权被炒到上百万元。最初，多个政府部门争夺审批管理权，国家禁止拍卖出租车经营权后，相关部门又疏于管理，出现了“有利大家争，无利大家推”的行业监管局面。据调查，目前司机的诉求主要包括“份儿钱”、运价、罚款和黑车等几个方面，这涉及交通、经贸、物价、公安等多个部门。而包括降低“份儿钱”，解决“加气难”等问题，还不是地方政府部门马上能解决的。

重庆市副市长黄奇帆在与出租车司机座谈时算了一笔账：一辆出租车每天能挣 700 元，4 年承包期总收入为 80 多万元，但“份儿钱”“承包费”“预收营业款”等各种费用就要交 57 万元左右。剩下的收入除掉加气、修理等成本支出，司机每月只能挣 2000 元左右。

重庆出租车司机谭代华说：“现在收入越来越低，我每天开出租车收入只有 40 元到 50 元。”谭代华的境遇，

代表了多数出租车司机的心态。因为改革滞后，尽管他们天天连轴转，但收入却难有提高，甚至还出现相对下降趋势。黄奇帆说，出租车公司拿走的钱约占七成，扣除购车等成本和税费，一辆车每年约有4万元盈利，不受物价、油价上涨等成本变动影响，早涝保收，收益平均每年达50%，有的甚至高达70%，实在是“全世界投资回报率最好的行业”。一些司机说，出租车公司纯粹是一个垄断制造出来的“食利”阶层。

一些公司拒绝制定行业营业收入标准和统一的8小时工作劳动定额，拒绝为司机购买社会保险。

海南省三亚市政府曾发文，决定从2008年启动以降低出租车承包金、减轻负担为主的行业整顿。但直到11月，这项决定仍无法推行，最终导致罢运事件发生。当地一家出租车公司老总说：“且不论承包金是高是低，这是早就由法律合同约定的，政府怎能一声令下说改就改呢？”

专家说应该“让政府的归政府，市场的归市场”。

1. 本案例中影响出租车运营的因素有哪些？（5分）
2. 本案例中出租车罢运暴露了什么问题？（10分）
3. 请谈谈你对“让政府的归政府，市场的归市场”这句话的理解。（10分）

参考答案

一、名词解释论述题（每个5分，共25分）

1. 渐进决策模型

答：渐进决策模型是指以维持社会稳定为出发点，将整个决策过程视为对现有政策的渐进调整过程的分析模型。该模型是由美国的查尔斯·林德布洛姆（Charles Edward Lindblom）教授在批判传统理性决策模型的缺陷的基础上提出的。在这一模型中，决策过程的是一个不断探索、逐步前进的过程，通过对现有政策的不断完善达成最终的决策目标；决策者只需以现有政策为基础，通过与新方案的对比对现有政策进行小规模或大规模的调整，他无需调查与评估全面的政策方案，只着重于那些与现存的政策具有渐进差异的政策方案，对每个政策方案也只评估几个很可能产生的并且很重要的后果。渐进决策模型的主要特点有：渐进主义；积小变大；稳中求变。

2. 行政均衡原则

答：行政均衡性原则是行政法院在行政机关具有自由裁量权或其他特殊情况下，在无法依据法律条文或其他原则对行政行为进行裁决的情况下，监督、审查、决定是否撤销一定行政行为的法律手段。其基本要求是“合理均衡”。该原则的本质是行政法院通过对行政行为的均衡性审查，防止行政自由裁量权的滥用，维护行政机关和相对人、公共利益和个人利益之间的平衡。均衡原则的适用有利于加强法院对行政机关行使监督权，但它也具有很大的不确定性和主观性，可能成为司法干预行政、影响行政效率的借口。

3. 西蒙

答：（1）赫伯特·A·西蒙是美国著名的行政学家，他1916年6月15日出生在美国威斯康辛州的密尔沃基。西蒙一生中曾获得过多种荣誉和奖励，其中比较有影响的奖励是：1978年他获得的诺贝尔经济学奖以及美国心理学会的杰出科学贡献奖和全美计算机协会协会的A.M.图灵奖。尤其值得指出的是，他是诺贝尔奖历史上惟一的以非经济学家的身份获得诺贝尔经济学奖的学者。

作为行政学一派领袖的西蒙，在政治学界占有重要的地位。他在政治学界的重要性不在于他提出了什么重要的政治学理论或者是对其他的政治学问题有何研究成就，而是在于他的方法理论、决策理论对政治学界的影响。他坚持主张将逻辑实证主义精神应用于社会科学研究，认为自然科学与社会科学的研究方法基本上是一致的。对后世影响最大的是有限理性决策模型。

（2）西蒙有限理性决策模型的主要内容

有限理性决策模型否定了理性决策模型的假定，认为决策正是因为充分认识到所遭遇的以上种种限制，因此并不力图寻找最优方案，而只按一套满意标准力图找到一个令人满意的方案，这至少意味着理论上人类决策行为趋于成熟。因为决策者之间的价值差异和冲突，根本不存在最优方案。

①相对性的“满意准则”。按照西蒙的满意准则，在决策时应确定一套标准，以说明什么是令人满意的最低限度的替代办法，若替代办法满足甚至超过了标准，则替代办法是令人满意的。与封闭的理性决策模型不一样，所选择的标准本身可以变化。一旦按原标准获取不到满意的可提供选择的方案时，则需要重新制定或修改原

有标准。

②决策过程中不可能避免冲突。因为组织内因需要实行联合决策、个人对实际认识上的差别以及组织成员目标的不同等客观因素都会产生冲突。他提出四种解决冲突的方式：

- a. 确定一个满足共同准则的问题解决办法；
- b. 用劝说的办法改变个人目标，使其与组织目标一致；
- c. 目标问题上的意见分歧不能改变时，可采用协议方式；
- d. 与协议性质相似，可使用权术解决群体间的利益冲突。

所以，因个人不能做出决定所引起的利益冲突，主要采用前两种方式，因组织冲突所导致的群体间的利益冲突，主要采用后两种。

4. 政府职能市场化

答：政府职能市场化是指在政府职能定位上，根据市场经济的要求确立政府的职能，目标是将原来由政府承担的部分社会职能和经济职能推向社会，推向市场，从而减轻政府负担，缩小政府规模，精简政府人员。政府职能市场化的途径主要有：（1）压缩社会福利项目，如以劳动换福利，提高领取福利者的资格限制，以市场化的安排来代替政府的安排；（2）放松对企业进出口及价格的管制，在这方面，美国政府的做法最具代表性，市场定价代替了政府定价；（3）推行国有企业民营化改革。

5. 政府工具

答：政府工具又称治理工具、政策工具，它是实现政策目标的手段。政策方案只有通过适当的政策工具才能得到有效的执行，从而达到政策设计的理想状态。它是连接目标和结果的桥梁，是将政策目标转化为具体行动的路径和机制。

二、简答题（每题10分，共60分）

1. 政府绩效管理的特点与意义。

答：（1）绩效管理是利用绩效信息协助设定同意的绩效目标，进行资源配置与优先顺序的安排，以告知管理者维持或者改变既定目标计划，并且报告成功符合目标的管理过程。绩效管理的核心活动是绩效评估。

（2）政府绩效管理具有不同于企业绩效管理的特点

①公共部门的垄断性

公共部门最显著的特征也许是其产出的非市场性质即垄断性。这种垄断主要是由规模经济、公共服务的非盈利性、管制等原因造成的。垄断性对组织绩效评估带来了两种后果：一是服务垄断往往伴随着对信息的垄断，使得公众难以掌握充分的信息对特定组织的绩效进行科学的评判；二是确定评价标准的困难。由于管理者或服务提供者具有唯一性，所以即使获得了有关信息，公众也无法通过横向比较来确定部门绩效的优劣，更难以确定绩效的理想水平或评价标准。

②公共部门的目标多元性和目标弹性

公共部门的目标多元性主要表现在没有一个统帅各项具体目标的总目标。企业活动的总目标是利润，一切工作和具体目标都是为了实现这个总目标。公共管理活动则不同，追求政治、军事、经济、社会、文化等不同性质的目标且目标常常发生变化。与目标多元性相联系的是目标弹性。弹性目标即软目标，表述抽象笼统且难以量化为硬性指标。利润率、市场占有率、单位成本的变化、营业额等指标都是硬性目标，而提高人的素质和道德水平、调动人的积极性等都是典型的弹性指标。组织目标是评价组织绩效的主要依据，多元化目标必然带来绩效评估的困难，目标弹性只能加剧绩效评估的困难性。

③公共部门产出的特征

a. 产出多为无形产品。多数公共部门的产品是服务，而非有形的物质产品。服务具有无形性、不可储藏性且只能在提供者和接受者互动过程来实现等特点。因此，对提供服务的组织的绩效进行评估要困难得多。

b. 产品的中间性质。非市场产出通常是一些中间产品，充其量是最终产出的“代理”，而间接的非市场产品对最终产品贡献的程度都是难以捉摸的和难以度量的。

c. 最终产品的非商品性。由于公共管理具有垄断性和非盈利性质，因此其产品和服务进入市场的交易体系，不可能形成一个反映其生产机会成本的货币价格，这就带来对其数量进行正确测量的技术上的难度。

④公共部门生产过程的特点

- a. 劳动密集型特征。公共管理主要靠管理主体的劳动过程来实现，机器代替劳动的作用十分有限。这使得公共管理“标准化”的推行很难，而标准化程度的高低又制约着对绩效的测定。
- b. 生产技术的确定性。非市场产出所需的技术经常是未知的。比如在国防领域，人们对于投入与国家安全这一期望的最终产出之间的关系，顶多也仅仅是有限的了解。对技术的无知加剧了绩效评估的困难。

⑤公共管理环境的特点

公共服务不是公共部门的单向性活动，而是在与社会和公众的互动过程中实现的。这种互动具有相当的复杂性、动态性、多样性和差异性。它要求公共管理有相当的灵活性和管理手段的适应性，这使得标准化很难实现。

(3) 政府绩效管理的意义

公共部门绩效评估的重要理论意义和实践意义主要表现为：

①绩效管理是公共管理的必要手段

“公共管理人员能够对公共政策和项目的结果进行评估至关重要，否则，管理水平不可能得到提高，因而也不可能以高效的管理为公众服务。”对公共项目实施的实际状况进行了解、考察，分析实际效果与预期目标的偏离程度，进行绩效评估，总结公共政策、项目实施的经验教训，反馈给有关公共管理部门，以便对公共管理项目作出调整、修正，弥补公共管理项目的缺陷，为未来的公共决策及实施积累经验，完善和提高公共管理水平。

②绩效管理是提高公共部门绩效的动力机制

作为技术层面的绩效评估本身不是目的，它只是为获得更高的业绩水平而使用的手段，是有效提高政府绩效的动力工具。

a. 绩效评估有助于实现和落实政府的责任。公共部门对公民至少应在以下三个方面负主要责任：

“一是政府的支出必须获得公民的同意并按正当程序支出；二是资源必须有效率地利用；三是资源必须用于达成预期的结果。”与此同时，公众期望政治家能为自己做出的决定负责。这就要求有某种对绩效评价的方式。

b. 绩效管理有助于提高公共服务供给的质量和效率。在市场化条件下，根据社会的发展要求和社会公众的需要提供公共服务成为政府最重要、最广泛的职能和根本性任务，政府公共部门成为公共服务的供给者，而不再是高高在上的官僚机构。对政府职能范围内管理活动的绩效进行评定，也就是要对政府确定公共服务供给的质量和价格标准、抓好绩效管理、把好市场准入，以保证供给者无法利用提供公共服务的机会谋取不正当的利益、保障社会公平、增加顾客选择的机会、更好地满足顾客需要等活动的绩效进行评定。

c. 绩效管理中的绩效评估有助于改进政府公共部门与社会公众之间的关系。政府公共部门与社会公众之间的关系由治理者与被治理者的关系变为公共服务的提供者与消费者、顾客之间的关系。政府绩效评估贯彻和体现的是上升为国家意志的广大公民的意志，评估过程中公共财政的分配与使用、公共服务项目的划分、绩效目标的确定都是这种意志的体现。政府绩效评估巧妙地将这种意志通过公共责任和顾客至上的管理理念表现出来，从而在政治上加强与维护了现有的基本社会秩序，建立和发展了社会公众对公共部门的信任，增强了政府公共部门的号召力和社会公众的凝集力。

③绩效管理有利于政府信誉和形象的提高

绩效评估实际上是一种信息活动，其特点是评估过程的透明和信息，把政府在各方面的表现情况做出全面、科学的描述并公布于众，无疑有助于广大群众了解、监督和参与政府的工作。一方面，绩效评估不但可以用于证明政府开支的合理性，而且通过评估可向公众展示政府业绩和政府部门为提高绩效所做的不懈努力，有助于政府合法性和合理性的巩固强化。同时，政府绩效评估并不只是展示成功，它也暴露政府的不足和失败，这并不一定损害政府部门的信誉，相反，政府向公众公开所面临的困难和问题，有利于克服公众对政府的偏见，建立和巩固对政府的信任。另一方面，具有影响力的绩效评估结果对政府公共部门来说起着重大的监督作用，能够为政策制定者、政府公共部门及其全体职员改进绩效提供有价值的信息和反馈，也为社会公众对不同的政府部门及其所提供的服务进行选择提供了依据和参考系数。社会公众就是通过这种选择来控制 and 监督公共服务供给的。这也是政府由“暗箱操作”到“阳光行政”的重要途径。

2. 简述当代政府职能的发展趋势。

答：政府职能是政府在一定历史时期内根据社会经济发展的需要而负有的职责，因此政府职能不是一成不变的，它会随着政治、经济、社会、文化、科学技术的发展而发展，根据不同时期形势和任务的变化而变化。

当代政府职能的发展趋势主要有：

(1) 职能的内容日趋丰富和多样化

现代社会是一个多元主义的社会，政府的行政管理活动不论是从广度还是从深度上来说，都是传统社会的政府管理活动难以比拟的。从内容上来说，行政的政治职能逐渐弱化，而经济职能、文化职能、社会职能日益强化，现代政府正在逐步摆脱以政治职能为主其他职能为辅的传统形态，而代之以多种职能并重的现代形态，特别是在社会经济发展成为人类社会第一选择的情况下，经济、文化和社会职能在整个行政职能体系中地位的提升已成为不争的事实。就某一项具体的行政职能来说，其内容和实现的途径也表现出日益多样化的特征。以政府的社会职能为例，传统行政的社会职能重点是以维护社会的稳定为主要内容，主要通过政治和法律的手段来实现治理社会的目标；而现代行政的社会职能则是以推进社会的有序发展为首要目标，借助于政治、经济、法律和文化等多种手段来实现维持社会平衡与进步的目标。

(2) 政府职能日益分化和专业化

职能的分化主要体现为两个层次：一是横向的分化，也就是不同职能之间的分化，传统的各种职能由于人类社会领域的简单和初级而相对比较单一化，现代的各种职能却日益多元化；二是纵向的分化，也就是政府职能在层级上的分化，与传统的政府职能相比，现代行政的各种职能将更多地借助于在纵向上的处于多个层次的行政主体的协调与配合来完成，那种仅仅依靠单级行政组织来实现全部管理目标的做法正在快速退出历史舞台。以社会分工和科学技术的日新月异为特征的现代社会使得专业化成为政府行政管理活动的主要价值取向，行政职能的实现越来越依赖于专业化知识和受过专业化训练的专门人才。专业化并非完全排斥公众的参与，而是借助于专业化水平的提升，提高行政管理活动的整体质量，为更好地履行管理社会公共事务的职责服务。

(3) 政府职能的重心逐渐由阶级统治性职能过渡到社会管理性职能

现代社会的发展正在把人们的注意力越来越多地吸引到社会和经济生活的领域，统治阶级意志和利益的表现形式也日益多元化，涉及的领域也越来越广，仅仅依靠政府行政的阶级统治性职能并不能够最充分地实现统治阶级的意志和利益。社会性职能为实现统治阶级的意志和利益创造了更为有效的途径，统治阶级借助于政府对社会公共事务的管理活动将自己的意志和利益通过政策、法规和法令的形式加以制度化，成为社会公众普遍接受的行为规范，经过教育、灌输等社会化手段和过程获得社会公众的认同和支持，并进而确立和巩固统治的合法性基础，将会越来越多地成为统治阶级实现其阶级意志和利益的最优选择。

3. 预防性行政监督的特点。

答：

4. 行政伦理的养成机制。

答：

5. 德鲁克目标管理理论成功的先决条件。

答：德鲁克认为，目标管理要取得成功，必须满足以下前提条件：

(1) 高层管理人员的积极参与。即组织的最高行政领导和其他高层领导人员必须积极参加制定和执行组织的战略目标和高级策略目标。

(2) 下级人员的参加。即吸引组织中的各级管理人员和广大工作人员参加制定目标，并为目标的实现承担责任，这样可以对组织成员起到激励作用并且能够有效地改善组织内的人际关系。

(3) 有充分的情报资料。正确有效地制定目标，必然要求具有充分而精确的情报资料作为信息基础。组织中的各级管理人员如果不了解其高层领导者制定的目标，就很难正确地制定他们自己的目标。

(4) 对实现目标的手段有控制权。要使目标管理取得成功，一个管理人员应该对诸如人、财、物以及工作过程这样一些实现目标的手段具有一定程度的控制权，否则，即便是目标制定得再好，也不能影响管理行为并取得成果。

(5) 对为实现目标而勇于承担风险的组织成员予以激励和保护。过去评价组织成员的依据往往是看其所做的工作，至于是否达到一定的目标，组织成员并不承担什么责任，而目标管理则要求每一个组织成员要为实现一定的目标而承担责任并进而要承担一定的风险，对于那些勇于为实现目标而承担风险的组织成员必须给予必要的激励和保护，这样可以有效地制止目标管理过程中“口是心非、暗中捣蛋”的不良行为。

(6) 相信广大组织成员的责任心和创造性，以 Y 理论的观点来看待组织成员。即要相信组织成员能够制定目标并且能够承担实现目标的责任，相信人的本性愿意承担责任、能够自治、愿意上进和发展。只有管理人员和一般工作人员都能够在态度上适应目标管理的要求，目标管理才能取得成功。

6. 简述 20 世纪 80 年代以来西方行政学研究的主要内容。

答：20 世纪 80 年代以来西方行政理论研究的主要内容包括：

(1) “企业家政府”理论的兴起。行政管理与企业管理的关系是行政学研究中悬而未决的传统问题之一。80 年代初，英美等西方国家出于振兴经济的需要，在政府管理中大量引进和吸收企业管理经验，以精简政府规模，减少财政支出，提高行政效率。它促使人们对政府利用企业管理方法的程度和效果进行积极的探索，并形成了一系列新的理论观点。

(2) 政策科学的繁荣。1951 年，拉斯韦尔提出政策科学这一概念，由于它能充分利用现代技术和吸收跨学科知识，并能有效地与政治和行政实践相结合，到 70 年代，即为人们普遍接受。而 80 年代以来，这一源于政治学的新兴专业反宾为主，成为政治和行政研究的主流之一，并发展出了一些较为成熟的政策分析理论与方法，以至于它被视为“国际政治学会成立 20 年来最重大的突破”。

(3) 公共选择理论影响深远。以 1986 年诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家布坎南为代表的“公共选择学派”，从经济学的视角考察政治现象和政府行政问题，自 60 年代以后，以其创见性和实用性为人们广泛接受并成为西方行政理论的一个重要流派。此外，对本学科历史发展的回顾和反思、公众参与、行政文化和行政环境等方面的研究，在 80 年代进一步为理论界所重视。

西方行政学在这一发展时期的代表人物主要有：运用经济学方法分析政治决策过程并对政府的本质，尤其是对政府的失败及其改进作了深入探讨的美国著名经济学家布坎南，对政策分析的理论与方法作了系统阐述的美国政策分析家奎德以及倡导用“企业家精神”来克服政府官僚主义并为政府的改革开出了 10 种“药方”的美国学者奥斯本等，基于对新公共管理理论的反思，尤其是针对作为新公共管理理论之精髓的企业家政府理论缺陷进行批判而提出新公共服务理论的美国著名行政学家罗伯特·登哈特，以及提出应从管理、政治和法律等多元认识视角和研究途径来认识和探究公共行政并试图对这些不同的研究途径进行整合的美国著名行政学家戴维·H. 罗森布鲁姆。

三、论述题（每小题 20 分，共 40 分）

1. 公共选择理论对我国政府管理的启示。

答：公共选择理论的出现体现了经济自身内在逻辑和外部世界发展的要求，是社会自我调整的结果。它对于我国的政府管理具有重要的启示作用，因为组成政治个体的自利动机与理性决定了我国的政府部门也有一种内在的超编、超支倾向，而且政府特许权等所导致的寻租行为在我国的政府管理实践中并没有完全消除掉。当前，在我国的政治体制面临改革，现代民主化进程正日益加快的时候，西方人也感到他们自己的代议制的民主政体已经“失败”，而要设计更有效率、更加民主、更加平等并且更受限制的政府结构，这是很有启发性的。在我们加快政治体制改革和经济体制改革，尤其是作为二者结合部的行政管理体制改革步伐的时候，布坎南等公共选择理论家的先驱性工作，无疑给我们在“摸着石头过河”时带来了一些可以借用的光线。当今世界各国之间的竞争日益激烈，其中政府作为治理国家的公共机构至关重要。我国在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中，政府职能的转变严重滞后，无论在理论认识上还是在实际进展上，都尚需要加速迈开一些关键性的步子。严峻的现实需要我们的政府管理理论有新的突破，公共选择理论中的“经济人”假设对我们正确地审视传统政府管理理论的缺陷，构建能够有效地解决实际问题、促进经济和社会健康发展且充满生机和活力的社会主义市场经济体制下政府管理模式的理论基点，有着重要的理论价值和现实意义。

(1) 历史和现实都告诉我们，建立社会主义市场经济体制必须承认“经济人”假设，应该在此前提下从以下几个方面来重新确立社会主义市场经济条件下政府管理模式的理论基点：

①在社会主义市场经济条件下，政府官员与其他社会成员一样都是个人效用最大化的追逐者，在政府官员的效用函数中，包括他自己的利己目标和他的委托人希望他达到的最大化的目标，而这两个目标对政府官员的行为有着不容忽视的影响。承认市场经济就是承认人的个人目标效用最大化的合理性，承认个人具有充分的选择权利的合理性，实际上这也是市场经济的内生要求，因为个人充分的经济选择自由是市场经济充满生机活力的基础保证。

②政府的认知、行为能力是有限的。我们要清醒地认识到选举规则和个人的多元目标追求决定政府行为不一定以社会公众利益为行动目标，加上政府在行使其职能过程中必然存在的信息障碍、认识局限、管理成本及政策时滞等一系列问题，都可使政府行为无效甚至产生负效应。

③“寻租行为”依然存在。特殊的利益集团谋求政府保护，实现自己利益，往往进行寻租活动。它可能导致政府想方设法干预市场的自然运行，结果降低了市场效率，造成了资源的浪费，这是产生政府腐败的重要原因。

(2) 以上这些理论基点决定了转变政府职能的根本指导思想应包括：

①减少政府干预的范围。凡是市场调节能较好发生作用的领域，政府不应干预；凡是市场力所不及或力不从心的事，则以政府干预为补充，同时，应对政府干预行为进行收益—成本对比分析，选择收益大于成本的干预措施，要尽量少干预，让市场机制充分发挥作用。

②优化政府的干预行为。市场经济要求某些必要的政府干预行为，而政策又可能失效，因而惟一的出路在于尽力改善决策行为，建立相应的制度，约束政府的不合理行为，保证政策的有效实施，减少或避免寻租活动，优化政府的干预行为。

(3) 为了更有效地发挥政府管理的作用，预防“政府的失败”，在我们建立和完善社会主义市场经济体制的过程中特别有必要注重法制建设和制度建设。在我国政治生活中，公共选择理论有关政策失误的因素依然存在，科学决策和决策的有效实施还困难重重，政府干预引起寻租活动依然存在。而且由于经济发展是一个连续函数，不同模式的政府行为也不可能在时间上截然分开，很容易出现将计划经济体制下政府管理经济的行为简单地植入市场经济体制。从我国的实际情况看，这种情况还在相当范围内存在。要解决这个问题，基于公共选择理论“政府失败说”的启示，我们需要从以下四个方面去努力：

①转换观念。即要通过广泛的宣传和学习，逐步消除已经十分明确的与旧体制相关联的政府行为和思想观念，克服传统将自己行为视为完全理性和必要的想法和做法，逐步熟悉适应市场经济要求的行为方式和思想观念。

②引入竞争机制。在以经济建设为中心的今天，政府的经济职能已成为政府的首要职能，政府对其经济职能的垄断性是导致滥用经济职能的最重要原因。因此我们在确定政府经济职能时，在确定其下属机构的经济职能时，应尽可能引入竞争机制，打破垄断的局面。例如，在需要政府提供产品及服务的场合，应允许其他市场主体进入，与之竞争；在那些确系不宜其他市场主体进入的公共产品供给领域。应尽可能由多家政府企业提供；尽可能减少管理权限，将审批制改为登记制。

③政府行为法制化。即要求行政机关加强行政法规和规章的制定，使“尽可能多的政府行为有具体规则可循。以最大限度地减少政府行为的任意性及任意性导致的不公正和腐败。

④健全和完善监督机制。监督机制包括自律机制和他律机制。自律机制是指政府内部的自我监督机制；而他律机制则指的是权力机关、司法机关、社会舆论机构和人民群众对政府行为实施监督的外部监控机制。相对而言，在我国，他律机制作用更重要、更有效。体制转轨的顺利进行迫切需要抓紧制定有关政府行为监督的法律和法规，使政府的行为更有效、更规范，在社会主义市场经济体系中发挥主导作用。

(4) 应当强调指出的是，尽管以布坎南为代表的公共选择理论学派特别是其“政府失败说”“弥补了传统经济理论缺乏独立的政治决策分析的缺陷，有助于解释预算赤字为何难以消除的原因”，指出了政府行为存在着缺陷，其中的许多思想对于我们进一步完善政府管理体制，提高行政管理效率具有重要的借鉴意义。但是，我们应该清醒地认识到，公共选择理论产生于市场经济比较发达的美国，其产生的社会经济环境和历史背景与我们的国情毕竟有着本质的区别，因此，盲目地崇拜、照抄照搬、不顾国情，自然是行不通的。我们所说的“借鉴”是在去除该理论糟粕的基础上，吸取对我们有益的东西，绝不是照搬公共选择理论的各种观点和对策。

2. 媒体报道：铁岭市有9个副市长、20个副秘书长，新乡市有11个副市长，16个副秘书长、6个调研员。请你运用行政组织基本理论对这一现象进行评述。

答：(1) 在行政组织的结构中，最重要的是纵向、横向结构，它是行政组织系统中的基本框架。行政组织的纵向结构又称为直线式结构，是纵向分工形成的行政组织的层级制。其特点是上级直接领导下级，行政指挥和命令按照垂直方向自上而下地传达和贯彻。

在纵向结构中，应注意管理层次与管理幅度的关系。管理幅度是指一级行政机关或一名上级领导者直接领导

和指挥的下级单位或工作人员的数目。管理幅度过大或过小都将影响管理的效能。由于行政组织可变因素较多，管理幅度很难有确切的定量标准，只能根据工作性质、领导水平、部属素质、空间距离、信息沟通手段等因素而定。我国现行行政组织在管理幅度方面尚存在过大或过小的问题。例如，省这一级管理幅度偏大，管辖了70-100多个县(市)。另一方面，许多单位内部又存在着管理幅度偏小的问题，行政领导副职过多，“官”多“兵”少的情况并不鲜见。

(2) 帕金森定律是帕金森在对组织机构的无效活动进行调查和分析中提出的关于组织机构臃肿低效的形成原因的定律。帕金森在组织机构活动中发现这样一个事实：组织机构所完成的工作与工作人员的多少这两者之间并没有什么联系，管理层次的增加也与工作本身无关。他认为，造成这种事实的原因是由一个规律性的动机所导致的，亦即“工作的增加只是为了填满完成这一工作时可资利用的时间”。这就是所谓的帕金森定律。

(3) 帕金森定律基本上指明了臃肿组织机构低效能与组织机构表面上的“伪适应症”是直接相关的。

①所谓组织机构的伪适应是指组织机构中官僚化作风所支配的组织机构运行状态，即组织机构的运行，很大程度上不是为了实现组织的目标，而是为了保护和维持组织机构本身内部的存在关系和权力威信。也就是说，组织机构成员的行为动机，只是为了满足组织机构内部的所谓制度、条例和个人利益，而不考虑组织机构整体的目标和利益。因而从表面上看，庞大的组织机构始终在忙忙碌碌，而实际上组织机构的许多活动处在一种做无用功的状态。

这种组织的伪适应状态，其必然表现是机构臃肿化，同时更是官僚主义行为的滋生地。官僚主义行为维持着组织的伪适应状态，伪适应状态又保护着官僚主义行为以合法的名义存在并盛行，这就是官僚主义行为屡禁难止的重要原因之一。

②具体到我们政府的行政管理工作中，倘若政府在组织机构的设置或管理方面发生了帕金森所描述的现象而不予以制止，随意批准各层次机构的增人请求，容忍部下无故增加工作量，那么也必然会导致政府的管理机构人为地扩充而发生组织机构的“伪适应症”。一旦政府的管理工作发生了这种组织机构的“伪适应症”，则此时的机构运行实际上就已经严重地偏离了政府组织工作的目标，因为组织机构内的成员总是会以满足所谓的规章制度、小群体利益为前提，而忘记了政府组织工作的整体目标和根本目标，从而导致官僚主义作风盛行，组织机构臃肿、僵硬，低目标取向，低效能，使政府组织潜伏危机。这是政府在组织机构发达的自我陶醉下最容易发生的失误。

因此，在组织机构的设置与管理中，应严格遵循以事定职、以职选人的原则，奉行职责合理分工的准则，防止无依据地增加工作量；同时还要不断提高组织机构的目标实现标准，使政府管理机构处在一种“抑制膨胀”的状态之中。

四、案例分析(25分)

出租车罢运风波

2008年11月以来，重庆城区、海南三亚、甘肃永登和广东广州、汕头等地发生一连串出租车罢运事件。此起彼伏的出租车罢运事件，使全社会的目光聚焦全国200多万“的哥”群体。最新数据显示，全国取得合法运营牌照的出租汽车有100多万辆，年客运量110亿至120亿人次。反思这些事件暴露的一些问题，折射出当前改革发展面临的一系列深层次矛盾。

“问题并非不能解决，而是没有及早认真对待。”重庆一些出租车司机举例说，罢运后，政府部门采取措施，很快解决了部分长期反映无人管的问题。国家行政学院教授张孝德认为，目前每一级政府和部门都有信访机构。关键的问题是，一些部门不能及时认真回应群众的利益诉求，陷入“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”的管理怪圈。“应对复杂多元的利益诉求，政府部门需要新的智慧和勇气。”如果包括工会在内的行业组织或社会组织得到积极健康的发展，就能减轻政府解决社会矛盾的压力。但目前的状况是，出租车司机缺乏能代表其利益的行业组织。

出租车罢运事件频发，从一个侧面再次折射垄断之弊。针对出租车的行业垄断，3年前重庆“的哥”杨孝明提出了“人民出租车公司”的构想。但是，当杨孝明向重庆市运管局申请“出租车经营指标”时，却被拒绝。目前出租车公司使用的出租车经营权是政府以“特许经营”方式转让的，多为无偿或低价转让，但却被一些公司作为稀缺垄断资源高额炒卖，有的城市一辆出租车经营权被炒到上百万元。最初，多个政府部门争夺审批管理权，国家禁止拍卖出租车经营权后，相关部门又疏于管理，出现了“有利大家争，无利大家推”的行

业监管局面。据调查，目前司机的诉求主要包括“份儿钱”、运价、罚款和黑车等几个方面，这涉及交通、经贸、物价、公安等多个部门。而包括降低“份儿钱”，解决“加气难”等问题，还不是地方政府部门马上能解决的。

重庆市副市长黄奇帆在与出租车司机座谈时算了一笔账：一辆出租车每天能挣 700 元，4 年承包期总收入为 80 多万元，但“份儿钱”“承包费”“预收营业款”等各种费用就要交 57 万元左右。剩下的收入除掉加气、修理等成本支出，司机每月只能挣 2000 元左右。

重庆出租车司机谭代华说：“现在收入越来越低，我每天开出租车收入只有 40 元到 50 元。”谭代华的境遇，代表了多数出租车司机的心态。因为改革滞后，尽管他们天天连轴转，但收入却难有提高，甚至还出现相对下降趋势。黄奇帆说，出租车公司拿走的钱约占七成，扣除购车等成本和税费，一辆车每年约有 4 万元盈利，不受物价、油价上涨等成本变动影响，早涝保收，收益平均每年达 50%，有的甚至高达 70%，实在是“全世界投资回报率最好的行业”。一些司机说，出租车公司纯粹是一个垄断制造出来的“食利”阶层。

一些公司拒绝制定行业营业收入标准和统一的 8 小时工作劳动定额，拒绝为司机购买社会保险。

海南省三亚市政府曾发文，决定从 2008 年启动以降低出租车承包金，减轻负担为主的行业整顿。但直到 11 月，这项决定仍无法推行，最终导致罢运事件发生。当地一家出租车公司老总说：“且不论承包金是高是低，这是早就由法律合同约定的，政府怎能一声令下说改就改呢？”

专家说应该“让政府的归政府，市场的归市场”。

1. 本案例中影响出租车运营的因素有哪些？（5 分）

答：按照案例提供的情况看影响出租车运营的因素主要有：运营上交的“份儿钱”过高；出租车运价不合理；交管部门的罚款有失公允；黑车现象严重，竞争环境恶化。

2. 本案例中出租车罢运暴露了什么问题？（10 分）

答：出租车罢运暴露出来的问题主要有：

（1）出租车行业管理的体制弊端

出租车本是最适合个体经营的事业，目前的管理体制是通过行政审批，成为某些公司的特权。很多出租车公司手里攥着政府指标坐收渔利，“份儿钱”高等问题只是表面现象，事件暴露出的当前在多数城市实行的出租车业特许经营、出租车公司垄断收益这种管理体制的弊端才是事件的根源，一些出租车公司通过行政审批获得的经营权成为特权，这些公司也因之成为一本万利的食利寻租单位。只要出租车公司的垄断经营性质不变，那么出租车司机的利益就无法得到保障。

另一方面，政府的管理体制中，缺乏有效的利益诉求渠道，没有建立起一个有效的沟通机制。一些部门根本不能及时认真回应群众的利益诉求。

（2）出租车行业相关的利益诉求组织的发展缺位

出租车行业的问题一直存在，除了政府缺位之外，包括工会在内的行业组织或社会组织没有得到积极健康的发展，也是一个重要原因。在出租车运营中，出租车司机是最为弱势的一方，出租车公司、政府监管部门在一定程度上又存在某种利益瓜葛，因此，出租车司机十分需要一个代表自身利益的组织，通过组织化的力量来进行利益诉求。

3. 请谈谈你对“让政府的归政府，市场的归市场”这句话的理解。（10 分）

答：这句话表面看道出了政府与市场间的职责权限范围，实际上，在实践中，政府于市场的边界很难区分。难就在难政府的角色定位。

（1）综观现代市场经济国家在处理政府与市场、企业和社会的关系的实践，可以将政府的作用或行为模式概括为如下五种角色。

①公共物品的提供者

这可以说是政府在现代市场经济中的一种最基本角色。所谓的公共物品，是指那种能够同时供许多人享用的物品，并且供给它的成本与享用它的效果并不随享受它的人数规模的变化而变化。公共物品最显著特征是消费的非排他性，即一个人对一件公共物品的消费并不排斥他人对它的同时消费，国防、治安、公共教育、公共交通是公共物品的几个例子（制度安排、法规、政策等也可以视为无形的公共物品）。由于公共物品的这种消费的非排他性，以价格机制为核心的市场不能使得生产和供给达到最优；靠个人之间的直接交易去解决

公共物品的供给问题，由于成本太高而得不偿失。私人经济部门或者由于投入多、效益低而不愿意或无力生产或提供；或者容易造成垄断，导致成本上升，效率下降，损害消费者利益。因此，政府必须通过国家预算开支，担负公共物品的生产和供给的主要责任。在现代市场国家，政府对交通运输、邮电通讯、供水、供电、环境保护、基础研究和公共教育等公共设施和公共服务及市政设施进行大量直接投资，在基础设施和公共服务中发挥重要作用。

②宏观经济的调控者

由于市场的不完全及缺陷，政府必须干预市场经济的运行过程，对经济生活加以宏观调控。首先，市场机制不能解决宏观经济总量或总供给与总需求之间的平衡问题，市场失灵导致宏观经济总量失衡，市场机制不能控制经济的周期波动和通货膨胀，因而必须依靠政府的财政政策和货币政策等来减缓经济周期波动，抑制通货膨胀。其次，市场经济机制不能解决国民经济的长期发展问题，因为这种机制不能预测未来的经济变化，无法掌握复杂的需求结构，而且它的调节具有短期性。因此，必须通过政府的指导性经济计划来解决经济的长期发展问题。最后，市场机制难以调整和优化产业结构。因为在现代市场经济条件下，资本和劳动的流动困难，市场垄断对市场机制的破坏以及靠市场调节要付很高的代价。因此，现代市场经济国家的政府干预的一个重要内容是通过制定和实施产业政策来实现产业结构的调整。正是通过财政政策、货币政策、产业政策和经济计划等手段，现代市场经济国家的政府得以对经济生活加以宏观调控。

③外在效应的消除者

外在效应又称外部性或外部经济。外部性有积极的和消极的两种(前者如基础研究和教育所产生的外部性，后者如环境污染)。外部性的存在无法通过市场机制来加以解决，政府应当负起这一责任。在现代市场经济国家中，政府通过补贴或直接的公共部门的生产来推进积极外部性的产出；通过直接的管制来限制消极外部性的产出，如政府通过行政命令的方式硬性规定特定的污染排放量，企业或个人必须将污染量控制在这一法定水平之下，或者政府征收排污税。

④收入及财产的再分配者

市场经济在解决社会稳定、协调发展方面有明显的局限性，它能较好地解决效率问题，却不能解决好公平问题。一方面，市场经济不可能自动达到社会收入分配方面的公平和协调，商品交换顶多能实现既定分配格局之下的帕累托最优，但不能改变现有的收入分配格局；市场经济条件下的机会不均(财产、个人能力和教育程度等的差别)可能带来收入分配不公现象；即使市场作用发挥较好的地方，分配的结果可能也不是按照社会所接受的标准去实现的。因此，现代市场经济国家的政府都力图通过再分配政策及社会保障制度来调节收入及财产的再分配，解决公平以及社会经济战略发展问题。另一方面，市场经济不可能解决全社会范围的失业、养老、工伤事故、医疗保健及扶贫助弱等社会问题，而这些问题又是保证市场经济正常运行的重要条件。收入分配不公以及失业、养老、医疗卫生等社会现象，又影响社会协调发展以及劳动者的积极性，最终也无法提高经济效率。因此，要求政府从全社会的整体利益出发，对各阶层的收入和财产再分配加以调节，建立和健全社会保障体系，以保证社会稳定协调发展。

⑤市场秩序的维护者

市场机制容易被破坏，放任自由的市场竞争将导致垄断。市场机制的正常运行以一定的规则和契约关系作为前提，一旦这些规则及关系被破坏，那么市场机制就会失效。因此，市场经济条件下政府的一个基本职能是维护市场秩序，通过立法来保证市场运转，政府充当裁判员，为市场公平竞争创造和维护必要的制度环境。首先，市场机制要发挥作用，需要一整套公认的并能够得以实施的市场行为规则，以明确产权关系，规范市场主体的行为，确保市场交易和市场竞争的公正和效率。这需要政府来建立和健全市场运行所需要的各种法规和制度，并监督其实施，以保证市场机制的正常运转。其次，自由竞争会导致垄断，而垄断将破坏公平竞争的环境，阻碍价格机制在资源配置中的作用。因此，需要政府制定和实施各种反垄断法和反不正当竞争法，并设立相应的机构，创造和维护竞争的市场结构。最后，市场机制的运行以完善的统一市场体系为前提，因此，对于向市场经济体制过渡的国家来说，政府还必须承担起培育和完善市场体系，加速市场体系发育的一定职能。

(2) 以上的划分是最基本的划分，也是很概括的区分，所谓的“让政府的归政府，市场的归市场”也就是说政府角色定位要坚持上述的原则，和市场的角色分开，避免重复和交叉，把握好各自的角色范围。

