



教育部“十二五”国家级实验教学示范中心中国劳动关系学院规划实验教材
全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程



公共管理案例分析 实验实训教程



胡晓东 主编

Experimental and Training
of Case Analysis
in Public Sector



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>



教育部“十二五”国家级实验教学示范中心中国劳动关系学院规划实验教材
全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程

公共管理 案例分析 实验实训教程

主 编：胡晓东（中国劳动关系学院）

副主编：潘 娜（首都经济贸易大学）

李永康（云南财经大学）



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

中国·武汉



内 容 简 介

《公共管理案例分析实验实训教程》是“全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程”中又一创新之作,突出表现为三大特点:第一,本教材克服了公共管理案例教学中的诸多问题,立足于教师的“教”和学生的“学”的特点,将公共管理案例与所学公共管理理论知识点一一对应,深掘与公共管理理论基础知识中需要学生掌握的知识点与案例的对应性。第二,强调案例分析有要求,案例分析有步骤,案例分析有问题,案例分析有答案,突出以实际案例为基础,不编造案例。第三,实现“双把关”。结合本专业领域专家对案例进行问题提问与问题解答的把关,并让本专业硕士研究生和优秀本科学生分析,指导教师把关。

本教程的设计与开发以公共管理基础理论知识的模块知识点为基础,覆盖公共管理基础理论所有模块,内容包括行政组织、行政职能、人事行政、行政领导、公共财政、机关管理、行政监督、绩效管理、行政伦理、行政文化、行政环境、公共政策、危机管理、公共关系、行政法治、电子政务等十六个章节。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理案例分析实验实训教程/胡晓东主编. —武汉:华中科技大学出版社,2016.3

全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程

ISBN 978-7-5680-1353-6

I. ①公… II. ①胡… III. ①公共管理-案例-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 263270 号

公共管理案例分析实验实训教程

胡晓东 主编

Gonggong Guanli Anli Fenxi Shiyān Shixun Jiaocheng

策划编辑:周小方

责任编辑:章 红

封面设计:原色设计

责任校对:李 琴

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:武汉科源印刷设计有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:21 插页:2

字 数:495 千字

版 次:2016 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:39.80 元



华中出版

本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

编 委 会

学术顾问:

朱立言 (中国人民大学公共管理学院组织与人力资源研究所所长, 教授、博士生导师
全国MPA教育指导委员会前秘书长)

朱正威 (西安交通大学公共政策与管理学院执行院长兼党委书记, 教授、博士生导师)

张再生 (天津大学劳动与社会保障研究所所长, 教授、博士生导师)

蔡立辉 (中山大学政治与公共事务管理学院院长助理, 教授、博士生导师)

谢 舜 (广西大学社会科学与管理学院院长, 教授、博士生导师)

刘旭涛 (国家行政学院公共管理教研部副主任, 教授)

孙 健 (西北师范大学社会发展与公共管理学院副院长, 教授、博士生导师)

李家福 (中国人民大学公共管理学院党委书记, 教授、博士生导师)

总主编:

胡晓东 (中国劳动关系学院公共管理系副教授、博士)

编 委: (排名不分先后)

刘俊生 (中国政法大学政治与公共管理学院教授)

谢 明 (中国人民大学公共管理学院教授)

汪大海 (北京师范大学管理学院教授)

高鹏怀 (中央民族大学公共管理学院教授)

张 强 (华南师范大学政治与行政学院教授)

高慧军 (中国传媒大学经济与管理学院副教授)

陈宏彩 (浙江省委党校公共管理教研部副教授)

辛传海 (对外经济贸易大学公共管理学院副教授)

饶常林 (华中师范大学公共管理学院副教授)

刘兰华 (华东师范大学政治学系)

潘 娜 (首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院)

李永康 (云南财经大学公共管理学院)

李国梁 (广西大学社会科学与管理学院)

总序

General Prologue

在我国,公共管理学作为一门学科、一个专业正在蓬勃发展,自1997年教育部学科目录调整后,其正式成为管理学门类下的一级学科,当时包含行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等5个二级学科,并且在教学层次上逐步提升。在本科专业发展方面,从1984年我们国家才开始设立行政管理专业,1985年有7所大学的学生从大学二年级转入行政管理专业,直到1987年,国家才正式批准7所大学招生。但到2009年,据教育部统计^①,公共管理相关本科专业迅速扩张,已经从行政管理专业的一枝独秀发展到包括行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、公共关系学、公共政策学、城市管理、文化产业管理、公共安全管理等17个本科专业,这些专业成为高校最普及的专业,其中,设行政管理专业的321所,设公共事业管理专业的472所,设劳动与社会保障专业的143所,设土地资源管理专业的82所。在研究生教育与高层次人才培养方面,自1986年武汉大学率先招收行政管理方向研究生,1988年中国人民大学首次设立行政管理硕士学位点以来,现在,全国高校拥有公共管理学科一级硕士点已达56个,近百所高校开展了公共管理硕士(MPA)学位教育,有博士点的学校达到26所,有一级学科的学校达13个,并已有7所大学拥有公共管理博士后流动站。可见,公共管理学科经过近20年的发展,成绩斐然。但我们仍然应该清醒地认识到,在公共管理专业教学中,普遍存在着公共管理的知识理论性很强、操作性稍差的问题,这个问题已被许多学界同仁提出,娄成武教授也曾撰文^②指出,“目前,我国公共管理学界关注于理论的规范研究,而忽视了应用研究,这与学科自身的特性相违背,也与腾飞发展的中国市场经济不相适应”。

在我国大学本科教育中,重知识性、理论性,轻操作性、实践性的教学模式,不仅在公共管理学科教育中有所体现,在其他许多学科中也都有不同程度的表现。因此,我国在2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中提出:高等教育要重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模,加强实验室、校内外实习基地、课程教材等基本建设。强化实践教学环节,更新人才培养观念,创新人才培养模式,建立科学、多样的评价标准。《教育部高等教育司2011年的工作要点》指出:“着力创新人才培养模式,着力培养学生创新创业和实践能力,大力培养应用型人才、复合型人才和拔尖创新人才。”2012年,教育部又提

^① 中华人民共和国教育部高等教育司. 中国普通高等学校本科专业设置[M]. 北京:首都师范大学出版社, 2009.

^② 娄成武. 我国当前公共管理学科发展的若干问题探讨[J]. 中国大学教学, 2010(5).



出要加大高等院校人文社科类专业学生的实践学分比例(从 5% 加大到 25%)。由此可见,我国从国家层面开始逐渐重视大学生应用型人才的培养,而传统的本科人才的培养体系偏重于基础知识教学和理论体系的完整性,忽视应用能力的构建。应用型人才培养的重要特征就是应用能力的培养,而应用能力的关键要素就是学生的实践能力和职业素养。应用型人才培养体系应该围绕对应用型人才知识、能力、素质协调发展的要求,以应用能力培养为主线,构建实验与实践教学体系,做到理论与实践并重。实验、实践教学相对于理论教学,独立而不孤立、联系而不依赖。实验教学主要包括学生在校的实验、实训;实践教学主要包括学生校外的见习、实习。两种教学体系在提高学生实践能力方面不可偏废。

值此契机,由中国劳动关系学院公共管理系副教授胡晓东博士任丛书主编的全国普通高等院校公共管理专业核心课程实验实训系列精品教程,汇集了中国人民大学、北京师范大学、中国政法大学、中央民族大学、中山大学、西安交通大学、天津大学、广西大学、国家行政学院、西北师范大学、华南师范大学、中国劳动关系学院、首都经济贸易大学、云南财经大学等 20 余所大学长期在教学一线从事公共管理专业教学,并有丰富的公共管理实践经验的专家、学者的智慧,由他们组建的编写团队,根据已有公共管理理论,结合公共管理教学特点,基于公共管理实践过程,编写了公共管理系列实验实训教材。他们旨在通过设计与开发实验实训教学体系、实验实训教学方案、实验实训教学大纲、实验实训系列教材、实验实训配套软件来培养公共管理专业的应用型人才。本系列教材被华中科技大学出版社确定为“全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程”,并即将由该社出版发行。该系列教材属于我国公共管理学科体系中的创新,在未来的公共管理实验实训教学中必将起到提升教师和学生公共管理能力的作用。该系列教材的特色有以下几个方面。

第一,能够弥补传统灌输式教学方式的不足,缩小了教学情境与实际生活情境之间的差距。在传统的教学方式中,最普遍的做法是老师把本专业的理论知识系统直接教授于学生,这样的教学过程是迅速的,但缺乏学生的主动参与,不能充分激发学生的学习热情。实验实训教学则可以扭转一些传统教学的弊端,在参与实验实训的讨论中,一方面缩小了理论知识与现实生活的差距,使学生身临其境,激发学生对课程学习的激情,巩固所学的理论知识;另一方面,实验实训教学中学到的知识是内化了的,能够帮助学生理解现实中所出现的两难问题,掌握对现实问题进行分析和反思的方式。

第二,实验实训教学有利于学生综合能力的培养。实验实训教学对学生和教师的能力都有较高的要求,从而可以从多方面提高学生的综合素质。通过本系列公共管理实验实训教程的训练,使学生了解和掌握公共管理相关知识的流程、设计和操作,掌握已经确立起来的最基本、最可靠的实验方法,学会基本的实验设计,具备相当的实验技能及科研能力,并对公共管理前沿性的研究课题和方法、技术有所了解;通过实验实训教学,培养学生的实验意识和动手能力,为他们专业素养的提升奠定坚实的基础。

第三,实验实训教学可推动我国公共管理学科的发展。公共管理理论的产生与发展本身就是大量实践活动的结晶。我国的公共管理学科起步较晚,需要对现有的理论进行丰富、充实和本土化。实验实训教学中对实验实训内容的筛选、补充与讨论,更加充实了学科内理论素材的积累,实践活动的多样性、复杂性以及动态性对公共管理理论都提出了

新的要求。尤其是我国正面临着经济与社会双重转型的关键时期,大量管理实践中出现的问题需要理论的解释与支持;同时,实验实训教学需要关注现实,从现实中获取大量鲜活的素材。这样理论与现实的相互促进,能够带来我国公共管理学科的进一步发展和完善。

公共管理实验实训教学是理论教学的深化和补充,具有较强的实践性,是一门重要的技术基础课。实验实训的课程安排主要分为三个步骤:首先,教师讲解相关理论知识和实验要求,说明实验中应该注意的问题;然后,学生操作实验相关工具进行实验,实验结束后学生完成实验报告;最后,教师对实验报告进行批改,并点评。公共管理实验实训系列教材以2012年重新修订的高等学校公共管理类专业核心课程目录为基础,覆盖公共管理相关课程,主要包括《管理学实验实训教程》、《公共部门人力资源管理实验实训教程》、《公共政策学实验实训教程》、《公共经济学实验实训教程》、《行政管理学实验实训教程》、《公共事业管理学实验实训教程》、《土地资源管理学实验实训教程》、《社会保障学实验实训教程》、《卫生事业管理学实验实训教程》、《教育行政学实验实训教程》、《公共危机管理实验实训教程》、《公务员能力实验实训教程》、《公共管理案例分析实验实训教程》、《政府与公务员绩效管理实验实训教程》。

该套公共管理实验实训系列教材为我国公共管理教材界的一支新秀,在促进我国公共管理教学的同时,也为我国公共管理学科发展起到了补充作用。该系列教材的大部分编写者都为我国公共管理学界已崭露头角的中青年专家、学者,他们既有深厚的理论基础,又具备相当的实践经验,必将推动我国公共管理学科的发展。真诚希望该套教材的出版发行,能够引起公共管理学界与读者朋友的广泛关注,为本系列教材多提宝贵意见,以便更好地为我国的公共管理学科发展作出更大的贡献。

中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师



2014年6月

前言

Preface

《公共管理案例分析实验实训教程》是“全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程”中又一创新之作,突出表现为三大特点。第一,本教材克服了公共管理案例教学中的诸多问题,立足于教师的“教”和学生的“学”的特点,将公共管理案例与所学公共管理理论知识点一一对应,深掘与公共管理理论基础知识中需要学生掌握的知识点与案例的对应性。第二,强调案例分析有要求,案例分析有步骤,案例分析有问题,案例分析有答案,突出以实际案例为基础,不编造案例。第三,实现“双把关”。结合本专业领域专家对案例进行问题提问与问题解答的把关,并让本专业硕士研究生和优秀本科生分析,指导教师把关。

在我国所有设置公共管理专业的高校,都开设了公共管理案例分析课程,并在公共管理硕士(MPA)的培养中也有开设。我们在选用教材时,曾对传统教材进行了分析,发现了一些问题,而且在教学过程中,这些问题集中表现出来。第一,现有教材着重案例陈述,缺乏案例分析与解答。在现有的公共管理案例教材中,作者大多是对我国或国外有关公共管理案例进行收罗与加工,并未对案例真正进行分析或解答,这样,教师在教学、学生在学习时,没有标准与方向,效果不好。第二,现有教材案例过于陈旧,缺乏“新、实、典”的案例。在现有的公共管理案例教材中,选用的公共管理案例都较陈旧,在我国市场上能够找到的教材中,最新的案例也是5年前的案例,这些案例随着时间的推移,在现有政策框架与经济环境中都很难进行分析与应用。因此,应该选用“新案例、实用案例、典型案例”。第三,现有教材的编写侧重于教师的讲解,缺乏学生的互动与参与。在现有的公共管理案例教材中,案例的编写多以教师为本位,因此,在教学中多是教师讲解,学生参与和互动很少,失去了案例教学的真正作用和真实魅力。目前,我国市场出版的书籍中,很少有关于公共管理案例分析实验实训的内容,这些都为我们开发公共管理案例分析实验实训教程提供了充足信心。

本教程的设计与开发以公共管理基础理论知识的模块知识点为基础,覆盖公共管理基础理论所有模块,内容包括行政组织、行政职能、人事行政、行政领导、公共财政、机关管理、行政监督、绩效管理、行政伦理、行政文化、行政环境、公共政策、危机管理、公共关系、行政法治、电子政务等十六个章节。其中,案例的选择是我们根据自身在公共部门做相关课题、项目的经验,把公共部门最为鲜活的“第一手资料”拿来当作案例提供给学生作为实验材料。从《公共管理学》和相关教科书中提炼出实验技术,并从教师教学和学生学习的流程提炼实验设计,提供给学生相关的实验报告模板以供学生填写,把曾经在项目中得到的成果作为实验答案提供给学生和教师参考。案例的开发流程是教师收集案例—专家为



案例提出问题—学生团队针对案例与问题进行分析—选出学生代表讲解案例—专家筛选优秀案例—指导教师校对开发教程—出版社出版成书,在案例编写的每一环节,时刻以学生的学习需求与教师的教学需要为原则,精心设计,优中选优。每章包括知识框架、案例陈述、实验设计、实验报告和实验答案等五大模块,知识框架涵盖了公共管理基础知识点的框架性内容;案例陈述包含公共管理案例的背景、发生、发展、高潮、结局等环节;实验设计有实验目的、实验步骤、实验要求、实验测评等内容;实验报告为学生实验设计了相应的报告模板,可以让学生填写;实验答案是针对案例的分析及实验要求而设计的参考答案。

我们设计与研发“公共管理案例分析实验实训教程”将实现三个价值:一是响应教育部与财政部“十二五”规划中关于大学生实践能力培养的精神,使学生掌握公共管理的实践技能,并满足市场用人的需要;二是提高公共管理专业本科学生和MPA学生在公共管理中的实践操作能力;三是填补我国目前尚未有一本公共管理案例分析实验实训教程的空白。

编者
2015年6月于北京

目录

Contents

第一章 行政组织案例实验实训 /1

第一节 知识框架 /1

第二节 案例陈述 /7

第三节 实验设计 /9

第四节 实验报告 /11

第五节 实验答案 /13

第二章 行政职能案例实验实训 /20

第一节 知识框架 /20

第二节 案例陈述 /29

第三节 实验设计 /31

第四节 实验报告 /33

第五节 实验答案 /35

第三章 人事行政案例实验实训 /37

第一节 知识框架 /37

第二节 案例陈述 /52

第三节 实验设计 /53

第四节 实验报告 /57

第五节 实验答案 /59

第四章 行政领导案例实验实训 /64

第一节 知识框架 /64

第二节 案例陈述 /74

第三节 实验设计 /75

第四节 实验报告 /77

第五节 实验答案 /79

第五章 公共财政案例实验实训 /83

第一节 知识框架 /83

第二节 案例陈述 /90

第三节 实验设计 /92



第四节	实验报告	/95
第五节	实验答案	/97
第六章	机关管理案例实验实训	/104
第一节	知识框架	/104
第二节	案例陈述	/110
第三节	实验设计	/114
第四节	实验报告	/117
第五节	实验答案	/119
第七章	行政监督案例实验实训	/123
第一节	知识框架	/123
第二节	案例陈述	/131
第三节	实验设计	/132
第四节	实验报告	/135
第五节	实验答案	/137
第八章	绩效管理案例实验实训	/142
第一节	知识框架	/142
第二节	案例陈述	/152
第三节	实验设计	/153
第四节	实验报告	/157
第五节	实验答案	/159
第九章	行政伦理案例实验实训	/164
第一节	知识框架	/164
第二节	案例陈述	/172
第三节	实验设计	/173
第四节	实验报告	/177
第五节	实验答案	/179
第十章	行政文化案例实验实训	/182
第一节	知识框架	/182
第二节	案例陈述	/185
第三节	实验设计	/194
第四节	实验报告	/197
第五节	实验答案	/199
第十一章	行政环境案例实验实训	/203
第一节	知识框架	/203
第二节	案例陈述	/212
第三节	实验设计	/213

第四节	实验报告	/215
第五节	实验答案	/217
第十二章 公共政策案例实验实训		/222
第一节	知识框架	/222
第二节	案例陈述	/239
第三节	实验设计	/243
第四节	实验报告	/245
第五节	实验答案	/247
第十三章 危机管理案例实验实训		/251
第一节	知识框架	/251
第二节	案例陈述	/255
第三节	实验设计	/259
第四节	实验报告	/261
第五节	实验答案	/263
第十四章 公共关系案例实验实训		/273
第一节	知识框架	/273
第二节	案例陈述	/279
第三节	实验设计	/282
第四节	实验报告	/285
第五节	实验答案	/287
第十五章 行政法治案例实验实训		/290
第一节	知识框架	/290
第二节	案例陈述	/294
第三节	实验设计	/295
第四节	实验报告	/297
第五节	实验答案	/299
第十六章 电子政务案例实验实训		/302
第一节	知识框架	/302
第二节	案例陈述	/304
第三节	实验设计	/306
第四节	实验报告	/309
第五节	实验答案	/311
参考文献		/319
参阅报刊		/320
后记		/321

第一章

CHAPTER 1

行政组织案例实验实训

行政组织是行使国家行政权力、管理国家行政事务和社会公共事务的机构体系。狭义指国家行政机关,广义包括国家立法、司法等机关中管理行政事务的机构,也包括企业、事业及社会团体中管理行政事务的机构。在现代社会中,各国普遍设置掌握国家行政权力的行政组织。如中华人民共和国国务院,省、自治区、直辖市以及市、地、县、乡等各级政府及其办事机构。中国的行政学所研究的行政组织,主要指国家行政机关。

第一节

知识框架

一、行政组织的含义

人类社会是一个有组织的社会,每个人都是一个或多个组织的成员。组织的种类和形式多种多样,大到国家,小到家庭,组织广泛分布于社会生活的各个领域。组织是伴随人类群体活动的出现而产生,并不断发展完善的。

“组织”一词,在中国古代,是指将“丝麻织成布帛”,即“组合编织”的意思。在西方来源于“器官”,是自成系统的,实际上是指由相互依赖和作用的各个部分构成的具有特定功能的整体。组织本身是一个系统,它是由具体目标、内在秩序和外在形式以及人、财、物等要素构成的整体,具有汇聚功能、转换功能和释放功能,它能汇聚个人能量转变成一个具有新的能量的整体,即凭借整体的力量去实现个人力不能及的目标。

行政组织有广义和狭义之分。广义的行政组织就是指各种为达到共同目的而负有执行性管理职能的组织系统。它既包括各类企事业单位、群众团体、政党的负有管理职能的组织系统,也包括国家机关中的立法、司法系统中负有执行性职能的各类单位和国家的整



个组织系统。行政学所研究的是狭义的行政组织。狭义的行政组织是指依据一定的宪法和法律程序建立的、行使国家行政权力、管理社会公共事务的政府组织机构实体。

在现代社会中,行政组织是社会各种组织中规模最大的组织,其管辖的范围涉及社会生活的各个方面、各种领域、各个团体。我国的行政组织是我国国家权力机关——人民代表大会的执行机关,即国务院系统。为了进一步理解行政组织的含义,也可从静态、动态、生态和心态四个方面来把握行政组织。

1. 静态的行政组织结构

从静态的角度来看,行政组织是一个完整的实体,它是由按照职能目标分工、权责分配、工作程序设置的各个层级、各类部门、各个职位等所共同构建的一个完整体系。其中,职位是行政组织结构的基本元素,职位引发的责权关系构成了整个行政组织的结构。

2. 动态的行政组织过程

从动态的角度来考察,行政组织是一个发挥组织功能的动态活动过程。任何组织都具有一定的组织目标,而行政组织目标的实现则依赖于领导、决策、执行、监督、协调等一系列的组织活动过程。可见,行政组织并不是铁板一块、僵硬凝固的结构框架,它具有动态的特征。

3. 生态的行政组织环境

从行政组织与其内部和外部环境平衡的角度来看,行政组织是一个有机的生命体,是随着环境的变化而自我适应、自我调整的开放性系统,是整个社会的子系统。任何行政组织都是一定历史条件、社会条件和文化条件的产物,它必然会受制于这些社会的客观条件,从而调整自身的结构与活动方式以适应环境的变化和需要。

4. 心态的行政组织意识

从行政组织的心理与精神方面来看,行政组织是其人员的权责观念、感情交流、价值观念与思想沟通所形成的思想意识的团体。这种团体意识与行政组织行为有着密切的关系,它对行政组织行为具有正反两方面的作用,因此必须注意行政组织的心态特征。

二、行政组织的构成要素

1. 行政目标

行政组织要有明确的行政目标,总目标确定后,将其按层级进行分解,依次确定所属各组织的分目标。

2. 机构设置

机构是行政组织的实体,是行使行政权力的载体,依据法律设置机构是行政组织构成的基础。

3. 权责划分

要确定行政组织的权责,明确组织间的隶属关系和平行关系,以及行政组织的权责划分。

4. 职位配置

行政组织中实行职位分类,包括合理确定职级、职等、职系等,明确每个公务人员的职责。

5. 人员结构

公务人员是行政组织中的主角,合理的行政组织应由具有一定素质和合理智能结构的公务人员组成。

6. 管理方式

行政组织通过一定的管理方式,对管理对象施加定向影响,体现行政组织的功能,实现行政目标。

7. 运行程序

行政是有一定办事程序的动态过程,应采取科学的方法确定行政组织的运行程序,以提高行政效率。

8. 法律规范

有效的行政组织具有健全的规章制度和法律规范,以保证行政组织依法办事。

三、行政组织的特点

1. 政治性

行政组织是国家的代表,是国家政治体制的组成部分,是实现政府职能的机构,一般具有较强的政治性。

2. 社会性

任何一种行政组织都承担管理社会公共事务的职能。现代各国国家行政机关干预社会事务的范围和程度不断扩大和加深。行政组织直接或间接干预和管理经济等社会事务。

3. 服务性

行政组织是社会上层建筑的组成部分,要适应和服务于经济基础,为社会经济的稳定和发展服务。行政组织是国家权力的执行机关,必须执行法律和法令,服务于社会。社会主义国家的行政组织及其公务人员以为人民服务、为社会公共利益服务为宗旨。

4. 整体性

行政组织是一个规模庞大和结构复杂的社会系统。行政组织按不同层次、不同业务部门、不同区域以及不同管理功能和程序,设置相应的组织结构,具有隶属和制约关系的完整权责分配体系。

5. 适应性

行政组织的建立、调整受各国的历史条件、经济发展水平、社会政治和经济制度以及文化传统诸因素制约和影响。各国都根据行政管理的实际需要,建立相应的行政组织,并适应客观需要不断进行调整。

6. 法制性

行政组织是依法代表国家行使行政权力的机构,行政领导依法由选举或任命产生,一般公务人员的任用也要根据有关法律或法规;行政组织在行使行政权的过程中按法律规定进行管理。法制贯穿于行政管理的全过程,行政组织及其公务人员必须依法办事,违法必纠。



四、行政组织的原则

1. 适应行政目标原则

行政组织必须与行政职能相适应,并根据行政目标调整。

2. 完整统一原则

行政组织是行使国家行政权力的主体,各级各类行政组织构成一个完整的统一体。

3. 分权管理原则

行政组织是一个庞大复杂的权力体系,必须实行分权管理。

4. 管理幅度与层次适度原则

管理幅度和层次要根据组织的管理对象和内容确定合理结构。

5. 职责权一致的原则

行政组织是一个权责体系,在行政过程中职务、权力、责任三者互为条件,有效的行政组织须明确规定各个机构和成员的职责范围,授予相应的行政权力,规定其责任,并建立严格的监督、考核、奖罚、升降等制度。

6. 经济效能原则

行政组织以国家财政经费为其活动资金,以少量的行政经费支出获得最大社会效益是行政组织的目标之一。

7. 调动人的积极性原则

公务人员是行政组织中的主角和要素,应充分发挥行政组织中人的能动性,协调人际关系,激励人的积极性,创造和谐融洽的工作环境。

五、行政组织的类型

行政组织是一个庞大复杂的组织体系,其组织类型可以从不同的角度来划分。

1. 领导机构

指企业、事业和行政机构中承担决策、监督、执行等功能的重要部门,是企业政府的核心部门。

2. 执行机构

指行政组织及其行政人员依法将决策中枢系统输出的决策指令付诸实施,从而实现行政组织预期目标,把行政组织决策方案由理想变为现实的部门。

3. 监督机构

指对国家行政机关及其公务人员的行政行为是否遵从法律、规章而进行检查,对行政管理过程及其结果进行监督,以防止和纠正管理中的偏差和失误,约束行政机关及其公务人员的行为,保证行政管理顺利进行的机构。

4. 咨询机构

指国家行政机关中对各种信息进行收集、加工、传递并有效利用和反馈的机构。

5. 信息机构

指国家行政机关中对管理所需要的行政信息进行收集、加工、传递、存贮、处理的机构。

6. 辅助机构

指为了中枢机构和职能机构能顺利有效地进行管理活动,在机关内承担辅助性业务工作的机构。

7. 派出机构

指国家行政机关依法在一定区域内设立的分支机构或代表机构。

六、行政组织的作用

(一) 行政组织在政治发展中的作用

1. 政治和社会秩序的维持者

在现代社会,政治秩序意味着既反对无政府状态,也反对专制政体,它意味着权威的存在、公民权利的保障和国家在国际社会的安全与独立。作为政治秩序和社会秩序的维持者,行政组织的职责在于:制定和执行有关的法律,保护公民的自由、财产和权利,使之不受其他社会成员的侵害;建立一套管理制度,确保社会的良性运行;通过军队、警察、官僚机构等“暴力机器”防御外来的攻击,保障主权国家的独立和完整。

2. 利益的表达、聚合和转化者

作为利益的调节者,行政组织在政治体系中的主要作用就是平衡、调节和整合各种利益关系,实现利益的表达、聚合和转化。即通过妥协、沟通、协商、法律、经济等途径和手段,使多方利益实现和发展。

3. 公共政策的制定者和执行者

作为公共政策的制定者和执行者,行政组织的职责与作用在于:通过制定公共政策,为社会发展选择目标,引导社会健康良性发展;通过政策工具调整各种社会关系,使之有利于社会发展的目标。

4. 作为政治一体化的工具

政治一体化就是一个社会的政治体系结合成一个完整、统一、有序与稳定的统一体。

(二) 行政组织在经济发展中的作用

1. 提供经济发展所需的最低条件的法律和制度

现代经济社会也是政治社会,没有政治体系为其提供的游戏规则和经济生活的框架,经济体系就无法正常运转。为经济体系的正常运作提供必需的制度、规则以及框架是政府的职责。它们包括产权的界定和保护、契约的执行、公司法、金融制度、专利保护、著作权、法律秩序等。

2. 组织和提供公共物品和公共服务

公共产品可以分为公共物品和公共服务。公共物品和公共服务的最大特点在于其具有共享性以及非排他性,这两种特性就使得公共产品很难禁止他人不付费而坐享其成,导致“搭便车”现象。公共产品的共享性和非排他性也使得私人部门很少有诱因去生产公共产品,这些就需要政府来承担。因此,政府必须介入并提供公共物品。典型的公共物品包括国防、基础研究、道路与桥梁、导航设施、灾害控制、交通管制系统以及其他基础结构。