

湖南师范大学出版社

行政组织学



彭国甫 著



前 言

把行政组织作为科学研究的对象,探索行政组织的构成、运转和发展的规律,创立具有中国特色的行政组织学,丰富和发展行政管理学的学科体系,促进我国行政管理的法制化、民主化、科学化和现代化,既是深化改革,加速社会主义现代化建设的迫切需要,又是一项艰难的开拓性工作。为推进这项工作的开展,满足社会需要,顺应时代要求,作者撰写了这部书稿。

在撰写过程中,首先,作者力求做到学科体系框架比较完整。行政组织学作为一门独立的学科,必须有一个比较完整的体系框架。过去,我国对行政组织的研究虽然取得了较大的成就,但到目前为止,尚未出版过《行政组织学》这类专门著作,缺乏参考与借鉴的版本,使学科体系的建立既迫切又艰难。行政组织学究竟应研究哪些基本内容?其基本线索又是什么?作者认为,行政组织学应该以行政组织目标为逻辑起点,以行政组织的变革和发展为逻辑终点,以行政组织的构成、运转和发展的规律为基本线索,对行政组织的目标、结构、体制、环境、动力、激励、沟通、冲突、控制和变革等基本问题逐一展开研究,构成一个较完整的学科体系,体现行政组织的静态研究、动态研究、生态研究和心态研究的统一。因此,本书第二章至第五章,着重研究行政组织的构成的规律;第六章至第十一章,着重研究行政组织的运转和发展的规律。当然,将行政组织的构成、运转和发展的规律分门别类地进行研究,并不是要割断它们之间的内在联系,而是为了更全面、更深刻地揭示它们各自的规律及其相互联系,促使人们对行政组织的构成、运转和发展的规律进行全方位的思考和探索。

其次，作者还力求贯彻理论联系实际的原则，使其基本原理、原则和方法具有较强的实用性和科学性。引进、借鉴国外有关研究成果时，力求为我所用，与中国的具体情况结合起来；提出分析问题，力求以中国行政组织管理的实际需要为依据。

然而，上述两点，也许仅仅是作者的主观愿望而已。特别是由于时间仓促，水平有限，书中错漏之处难免，恳请前辈师长、专家学者及广大实际工作者批评指正。

在本书的撰写过程中，曾得到沧南教授、唐代望副教授和罗刚健副教授等许多老一辈学者、老师、朋友和实际工作者的精心指导；承蒙湖南省委组织部政策研究室主任蒋建国同志审定全书；本书的撰写、出版，深得湘潭大学党政领导及雷安平副教授、廖忠让主任的大力支持和鼓励；湖南师大出版社吴智勇社长和湘潭大学周维楚副教授及不少实际工作者为本书的修改提出了许多宝贵意见；湖南师大出版社的同志为本书的出版付出了辛勤的劳动。没有他们无私的帮助，本书是不可能问世的。在此，一并表示诚挚的谢意。

本书收集、综合了许多已发表和未发表的思想，不管怎样加上注解，也只能指出某些思想的来源。在此，谨表歉意和由衷的感谢。

彭国甫

一九九〇年三月二十六日凌晨

于湘潭大学

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政组织与行政组织学	(1)
一、行政组织的涵义	(1)
二、行政组织与其它社会组织的关系	(7)
三、行政组织的特点	(11)
四、行政组织学研究的对象和内容	(15)
第二节 行政组织研究的历史发展	(17)
一、西方行政组织研究的历史发展	(17)
二、中国传统行政组织研究的历史发展	(29)
第三节 建设有中国特色的行政组织学	(37)
一、建设有中国特色的行政组织学的意义	(37)
二、建设有中国特色的行政组织学的基本途径	(39)
三、建设有中国特色的行政组织学的具体方法	(40)
第二章 行政组织目标	(42)
第一节 行政组织目标概述	(42)
一、行政组织目标的涵义	(42)
二、行政组织目标的特征	(43)
三、行政组织目标的作用	(45)
第二节 行政组织目标体系	(47)
一、任务目标和自身建设目标	(47)
二、总目标和分目标	(48)
三、长期目标、中期目标和短期目标	(50)

四、行政组织目标体系的整体协调一致	(52)
第三节 行政组织目标的制定	(55)
一、制定行政组织目标的依据	(55)
二、制定行政组织目标的原则	(57)
三、制定行政组织目标的步骤	(57)
第四节 行政组织目标的实施	(61)
一、目标实施过程中的检查	(61)
二、目标实施过程中的控制	(63)
三、目标实施过程中的调节	(65)
四、目标成果评价	(67)
第三章 行政组织结构	(71)
第一节 行政组织结构概述	(71)
一、行政组织结构的涵义	(71)
二、行政组织的类型	(73)
三、影响行政组织的因素	(75)
第二节 行政组织的分化	(80)
一、行政组织结构的涵义	(80)
二、管理层次与管理幅度	(82)
三、分部化的原则和方式	(88)
四、行政组织结构的分化过程中的合作	(91)
第三节 中国行政组织结构设计的基本原则	(93)
一、适应原则	(93)
二、精干原则	(94)
三、统一原则	(97)
四、法制原则	(97)
五、效益原则	(99)
第四章 行政组织体制	(101)
第一节 首长制与委员制	(101)

一、首长制与委员制的涵义	(101)
二、首长制与委员制的优缺点	(103)
三、首长制与委员制的运用	(104)
第二节 层级制与职能制	(108)
一、层级制与职能制的涵义	(108)
二、层级制与职能制的优缺点	(109)
三、层级制与职能制的运用	(109)
第三节 完整制与分离制	(112)
一、完整制与分离制的涵义	(112)
二、完整制与分离制的优缺点	(112)
三、完整制与分离制的运用	(114)
第四节 集权制与分权制	(116)
一、集权制与分权制的涵义	(116)
二、集权制与分权制的优缺点	(117)
三、集权制与分权制的运用	(118)
四、正确处理我国中央与地方的权力配置关系	(121)

第五章 行政组织环境

第一节 行政组织的社会环境	(127)
一、社会环境的类别	(127)
二、社会环境对行政组织的影响	(131)
三、行政组织对社会环境的影响	(136)
四、正确认识我国现阶段行政组织的社会环境	(136)
第二节 行政组织的具体工作环境	(139)
一、物理环境	(139)
二、组织气候	(142)
第三节 行政组织的文化环境	(148)
一、行政文化的涵义	(148)
二、行政文化的要素	(149)
三、行政文化的结构	(151)

第四节 加强环境意识,适应、改善行政组织环境	(152)
一、行政组织适应、改善环境的循环过程	(152)
二、行政组织适应、改善环境的条件	(153)
第六章 行政组织动力	(154)
第一节 行政组织的压力	(154)
一、行政组织压力的涵义	(154)
二、行政组织压力的来源	(156)
三、公务员对行政组织压力的反应	(162)
四、防止造成功能失调的行政组织压力的一般方法	(165)
五、减少或适应行政组织压力的具体方法	(167)
第二节 行政组织的影响力	(170)
一、行政组织影响力的涵义	(170)
二、行政组织影响力的表现方式	(172)
三、行政领导者与部属之间的双向影响力	(175)
四、增强行政组织影响力的基本途径	(180)
第三节 行政组织的内聚力	(185)
一、行政组织内聚力的涵义和测量	(185)
二、影响行政组织内聚力的主要因素	(188)
三、行政组织内聚力对行政组织的意义	(190)
第七章 行政组织激励	(192)
第一节 行政组织激励及其意义	(192)
一、行政组织激励的基础	(192)
二、行政组织激励过程的基本模式	(197)
三、激励在行政组织管理中的作用	(200)
第二节 行政组织激励理论	(202)
一、双因素理论	(202)
二、期望理论	(206)
三、公平理论	(209)

四、强化理论	(211)
第三节 行政组织激励的原则和方法	(215)
一、影响行政组织激励的因素	(215)
二、行政组织激励的原则	(219)
三、行政组织激励的基本方法	(221)

第八章 行政组织沟通

第一节 行政组织沟通的涵义和类型	(225)
一、行政组织沟通的涵义	(225)
二、行政组织沟通的类型	(228)
三、行政组织沟通的重要性	(231)
第二节 行政组织沟通的渠道和网络	(233)
一、正式沟通渠道	(233)
二、非正式沟通渠道	(237)
三、沟通网络分析	(241)
第三节 行政组织沟通的障碍	(246)
一、语言障碍	(246)
二、观念障碍	(247)
三、角色障碍	(248)
四、心理障碍	(249)
五、组织障碍	(250)
第四节 行政组织沟通的优化	(254)
一、优化的基本原则	(255)
二、优化的组织保证	(258)
三、优化的物质基础	(260)
四、优化的方法和技巧	(264)

第九章 行政组织冲突

第一节 行政组织冲突的性质	(267)
一、行政组织冲突的概念	(267)

二、行政组织冲突的性质	(269)
三、行政组织冲突的过程	(271)
第二节 行政组织冲突的类别	(272)
一、行政组织中的个人冲突	(272)
二、行政组织中的团体冲突	(278)
第三节 行政组织冲突的管理	(283)
一、行政组织冲突的减少	(283)
二、行政组织冲突的预防	(290)
三、行政组织冲突的利用	(290)

第十章 行政组织控制

第一节 行政组织控制概述	(293)
一、行政组织控制的涵义	(293)
二、行政组织控制系统	(295)
三、行政组织控制的心理机制	(298)
四、行政组织控制的类型和程序	(299)
第二节 行政组织的法律控制	(301)
一、行政组织法律控制的依据	(302)
二、行政组织法律控制的种类及其基本途径	(307)
三、加强我国行政组织的法律控制	(316)
第三节 行政组织的思想控制	(319)
一、思想控制的基本职能及其在行政组织管理中的作用	(319)
二、行政组织思想控制的方针和原则	(321)
三、行政组织思想控制的方法	(326)

第十一章 行政组织变革

第一节 行政组织变革的涵义和动因	(334)
一、行政组织变革的涵义	(334)
二、行政组织变革的动因	(336)
三、行政组织变革的征兆	(338)

第二节 行政组织变革的程序	(339)
一、组织诊断	(342)
二、确定方案	(343)
三、实施方案	(344)
四、评估反馈	(346)
第三节 行政组织变革的模式和方法	(346)
一、行政组织变革的模式	(346)
二、行政组织变革的方法	(349)
第四节 行政组织变革的障碍	(350)
一、行政组织变革障碍的表现	(351)
二、克服行政组织变革障碍的基本途径	(353)
第五节 行政组织发展	(357)
一、行政组织发展的涵义和特点	(357)
二、行政组织发展的对策	(359)
三、行政组织发展的新趋势	(366)
第六节 新中国政府机构改革的历史发展	(368)
一、基本完成社会主义改造时期的机构改革	(368)
二、开始全面建设社会主义时期的机构改革	(370)
三、“文化大革命”时期的机构改革	(372)
四、社会主义建设新时期的机构改革	(373)
附：诊断行政组织现状的内容	(389)

第一章 绪 论

第一节 行政组织与行政组织学

一、行政组织的涵义

1、组织的一般涵义

要了解行政组织的涵义，首先应当对“组织”有一个基本的认识。

“组织”一词，在中国源于“编织”，在西方源于“器官”，后来逐步引申到对人类活动的认识和研究之中。但是，由于人们所处的环境不同，观察的角度不同，研究的方式不同，对于“组织”的界说是多种多样的。例如：

法约尔^①认为：组织是由物质和人组成的社会有机体，其目的在于实现计划、组织、指挥、协调、控制。这种观点强调组织的物质构成及其管理职能。

巴纳德^②认为：组织是“两个或两个以上的人的有意识协调的活动或效力的系统。”这种观点强调人是组织的主体，对组织的

^① 法约尔 (Henri Fayol, 1841—1925)，西方古典管理理论在法国的最杰出代表。他提出的一般管理理论对西方管理理论的发展具有重大的影响，成为管理过程学派的理论基础，也是以后各种管理理论和管理实践的重要依据之一。

^② 巴纳德 (Chester I. Barnard, 1886—1961)，美国高级经理人员和管理学家，社会系统学派的创始人。

管理要以人为中心。

穆尼^①和赖莱^②认为：“组织是每一种人群联合为了达到某种共同的目标的形式。”这种观点强调了组织的目的和结构。

卡斯特和罗森威^③认为：组织是一个由若干子系统组成的开放式社会技术系统。这个系统从环境系统接受能源、信息和材料的投入，予以加工，然后又向环境输送产出。这种观点强调组织的系统性及其与环境的相互作用。

上述观点，都从不同的角度对组织的本质作了可贵的探索，对我们界说“组织”的涵义很有借鉴意义。笔者认为，组织是为实现一定的目标而建立起来的开放性社会单位。它包括四个方面的涵义：

(1) 静态的组织结构。即从职能目标的分工、权责大小的分配、层次等级的划分、管理幅度的确立、规章制度的制定等方面来确定的组织的表现形式。静态的组织结构往往可以用“组织结构图”或“组织系统表”来表示。

(2) 动态的组织行为。即把人、财、物和信息在一定时空内进行有效配合实现组织目标的过程。

(3) 生态的组织环境。组织是一个开放系统，受环境的影响和制约。环境的不断变化决定了组织也必须不断变化，自求适应，自谋调整。否则，组织就不能生存，不能发展。

(4) 心态的组织意识。即组织是一个群体的心理系统，是一系列观念、思想的聚合。

2、行政组织的涵义

行政组织是为推行国家政务而依法建立起来的一切行政机关

① 穆尼 (James D. Mooney, 1884—1957)，美国的高级管理人员和管理学家，管理过程学派的代表人物之一。

② 赖莱 (Alan C. Reiley, 1869—1947)，原来是美国的一位历史学家，以后成为一位高级经理人员。

③ 卡斯特 (Fremont E. Kast)、罗森威 (James E. Rosenzweig)，美国华盛顿大学教授，系统管理学派的主要代表人。

的综合体。它包括四方面的涵义：

(1) 从静态看，行政组织是指国家行政机关的体系，包括各种行政机关及其相互联系，是构成国家机构的重要组成部分。

(2) 从动态看，行政组织是指国家行政机关在宪法和有关法律规定的范围内，行使国家行政权，管理社会公共事务和行政机关本身的事务的各种组织活动。

(3) 从生态来看，行政组织是一个开放系统，受环境的影响和制约，必须随着环境的发展变化而发展变化，是一个不断地自求适应、自谋调整的有机体。

(4) 从心态来看，行政组织是一个群体的心理系统，受工作人员的责任心、工作态度、组织意识、合作观念及服务精神的影响和制约。

行政组织有广义和狭义之分，广义的行政组织是指一切具备计划、组织、指挥、协调、控制等行政功能的组织。它既包括政府系统，又包括政党、立法、司法及企业、事业单位、人民团体等各种社会组织内部管理行政事务的组织。

狭义的行政组织仅指国家的政府系统，如美国的总统府及联邦政府、州政府及地方政府；日本的首相府及其所管辖的各级行政部门；苏联的部长会议及其所属的各部门；我国的国务院及省（市）自治区、市、地、县、乡各级人民政府及其办事机构。本书所要研究的是狭义的行政组织。

行政组织与行政机关、行政机构既相联系，又有区别。

行政机关是依法行使国家行政权力，推行国家政务的机关。行政组织与行政机关的联系表现在两个方面：一方面，行政组织是一切行政机关的综合体，必须以行政机关为基础；另一方面，行政机关的设置必须以行政组织的原则为指导。两者的区别在于，行政组织的外延较广、涉及行政机关的隶属关系、职权范围、单位设置和人员编制等内容；行政机关的概念则比较明确、具体，一般是指各个行政机关组织结构本身。

机构，原是指各组成部分之间具有一定相对运动的装置，这种装置能实现转换运动或实现某种特定的运动，如车床的走刀机

构等。将这一概念引用到组织理论中，系指机关单位内部的组织。行政机构则是行政机关内部的各个单位（部门），层次较低，不代表其机关本身，只能代表一个特定的部门，行使其机关内特定的职权，不能单独对外行文；行政机关是行政机构的综合整体，层次较高，有单独的预算、编制及组织法规，可对外行文，能独立行使职权。因此，与行政机关相比，行政机构是行政组织的更为基本的单元。行政组织统帅、制约行政机构，行政机构服从、服务于行政组织。

3、行政组织的基本要素

关于行政组织的基本要素，有的学者根据古希腊亚里斯多德的“四因说”，把行政组织的基本要素分为四类：（1）物质要素：人员、经费、房屋、物材及设备；（2）形式要素：权力、职责、纪律、指挥、领导、服从、分工、合作等；（3）动力要素：促使行政组织形成或建立的环境与起因；（4）目的要素：行政组织所要完成的任务、所希望实现的目标及所遵循的宗旨。

还有的学者认为，职位和工作人员构成行政组织，犹如细胞构成人体，是行政组织的基本要素。行政组织内的职位与工作人员之间存在着一定的相互关系和职权结构，服从上级，指挥下级，相互沟通，运转自如，成为一个权责节制的、类似于人体的行政组织体系，如表 1-1 所示。

表 1-1 人体——行政组织类比

人体构造	行政组织要素
细胞	职位及其人员
纤维	工作单位
器官	功能机关
生理系统	行政组织系统
人体	行政组织

根据我国的实际情况，行政组织的基本要素可分为有形要素和无形要素两大类。有形要素是行政组织构成的物质条件；无形

要素是行政组织构成的精神条件。

(1) 行政组织的有形要素

①人员。人员是构成行政组织的细胞，任何行政组织都是以人为核心而形成的。人员是行政组织中最重要物质要素，没有人，就不可能形成组织。

②经费。经费是构成行政组织的另一个重要要素，它如同人体中的血液一样，是维持行政组织运转与发展的必不可少的要素。行政组织无论是支付行政人员的薪金、维持日常办公、购置办公器材、支付总务开支，还是管理社会公共事务，都需要有一定的财政经费支持，否则，行政组织就会瘫痪。

③物资设备。房屋、车辆、通讯、器材、办公家具、文具用品、印刷设备、计算工具等物质设备，是行政组织开展各项活动所不可缺少的重要因素。物质设备是否齐全，其性能是否适合需要，直接影响行政组织的结构设置及整体功能的发挥。

④权责结构。权责结构是行政组织的各个部门、各个层次、各成员之间的一系列从属、并列关系，是行政组织的物质载体和表现形式。权责结构配置是否科学，纵向各层次、横向各部门、各职位的分权与分工是否合理，各部门、各职位与整体组织之间权责关系是否明确，是行政组织能否高效运转的关键。因此，权责结构在行政组织的诸构成要素中，居核心地位。

(2) 行政组织的无形要素

①目标。行政组织的目标是行政组织赖以产生和发展的基础，它规定了行政组织的运转方向，是行政组织的灵魂，在本质上体现行政组织的基本功能。

②职位。职位是包括一定权力与职务的法定地位，是构成行政组织最基本的要素之一。

③法制。行政组织离不开法制，有效的行政组织必须有健全的法律规范和规章制度。行政法制的完善程度，是行政组织健全程度的重要标志之一。

④科技。行政组织在开展工作的过程中，必须运用一定的科学知识与技术，无论是决策、执行、咨询、监督，还是人、财、物、

信息的使用，无不与科技息息相关。行政组织的科技水平，是行政组织现代化程度的一个重要标志。

⑤信息沟通。行政组织属于信息行业。从某种意义上说，行政组织的运转过程，实质上就是信息的收集、整理、利用、制造和传输的过程。调查研究、开会、交流、学文件，就是收集和分析信息；决策就是整理、利用和制造信息；布置工作就是将信息传输给别人。行政组织内部及其与外部环境之间良好的信息沟通，既是行政组织协调内部各个部门、各个成员及其与外部环境的复杂关系，统一步调，有效地实现目标的重要手段，又是行政组织存在、延续和发展的必要条件。

⑥团体意识。行政组织的团体意识是指公务员对其组织在思想、认识、感情和态度等方面的共同意识，其核心是把自己视为行政组织的真正一员，并把组织利益作为自己利益的一部分。这种团体意识正是维持行政组织存在、延续和发展的灵魂。如果没有团体意识，行政组织就如失去了灵魂的身体。因此，行政组织生命力的重要标志之一，就在于它是否具有强大而稳定的团体意识。

4、行政组织的类型

行政组织是一个由许多行政机关组成的系统，依据不同的标准，可划分为不同的类型。

(1) 根据法定管辖区域，行政组织可分为中央行政机关和地方行政机关。在我国，中央行政机关是指国务院及其所属的各职能部门；地方行政机关是指地方各级人民政府及其所属的职能部门。

(2) 根据工作权限性质，行政组织可分为一般权限机关和专门权限机关。一般权限机关是指管理全国或一定地区内全面性的行政事务的机关，如国务院和地方各级人民政府；专门权限机关是指在全国或一定区域内管理某一部门或领域的行政事务的机关，如国务院的各部委、省人民政府的各厅、局、委等。

(3) 根据职能和作用，行政组织可分为决策机关、执行机关、监督机关、咨询机关和信息机关。决策机关是根据宪法和法律规

定，在行政管理过程中有权作出决定、制定行政法规或规章、发布行政命令的机关，如国务院、地方各级人民政府等；执行机关是指在行政管理过程中，根据法律和决策机关的决定、命令，具体行使某一职能的机关，如国务院各部委、地方各级人民政府的工作部门；监督机关是指在行政管理过程中对管理对象和管理者本身执行法律、法规、决定和命令的情况进行专门监督的机关，如国务院的审计署、监察部等；咨询机关是指在行政管理过程中，为决策机关提供参考意见和建议的机关，如有关行政部的政策研究室、调研室、参事室、顾问机关等；信息机关是指在行政管理过程中，搜集整理、反馈信息的机关，如统计局等。

(4) 根据存在时间的长短，行政组织可分为常设机关和临时机关。常设机关是指所管理的行政事务具有经常性和长期性的机关，如管理国防、外交、教育、卫生、民政及其它经常性事务的机关；临时机关是指为处理某一临时性或特定的行政事务而设置的行政机关，如人口普查办公室、工业普查办公室、防汛指挥部等。

二、行政组织与其它社会组织的关系

行政组织是整个社会组织系统中的一个子系统，研究行政组织与其他社会组织的关系，有利于加深对行政组织的认识，把握行政组织的特点。

1、行政组织与中国共产党的关系

行政组织与中国共产党是两个不同的组织，它们的性质不同，职能不同，组织形式不同，工作方式不同。

(1) 性质不同。行政组织是一种阶级统治的工具，它以强制力为依托，依靠一整套国家机器从事政治、经济、军事、外交、立法、行政、文教等多方面的活动；而中国共产党是工人阶级的先进分子自愿结合起来的政治组织，是工人阶级的先锋队，它是依靠共同的理想、自觉的纪律、民主集中制的组织系统来维系的。