



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century



行政组织学

主编 尹钢 梁丽芝

Science of
Administrative Organization



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

D035
50



行政组织学

主编 尹钢 梁丽芝

Science of
Administrative Organization



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政组织学/尹钢,梁丽芝主编.—北京:北京大学出版社,2005.6

(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 7-301-09064-1

I.行… II.①尹…②梁… III.行政-组织管理学-高等学校-教材
IV.D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第051009号

书 名: 行政组织学

著作责任者: 尹 钢 梁丽芝 主编

责任编辑: 杨丽明 朱 彦 王业龙

标准书号: ISBN 7-301-09064-1/D·1186

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 北京原创阳光印业有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 14印张 274千字

2005年6月第1版 2006年2月第2次印刷

定 价: 20.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

华东政法学院
课程和教材建设委员会

主 任 何勤华

副主任 杜志淳 王立民 顾耘 叶 青

委 员 刘宪权 张梓太 王虎华 杨正鸣 宣文俊

王嘉禔 张明军 岳川夫 徐永康 穆国舫

苏惠渔 游 伟 肖建国 刘丹华 殷啸虎

林燕萍 何 萍

序

21 世纪开启了知识经济的新时代,全球化、信息化所带来的巨大变革正席卷全球,传统的一切都受到严峻的挑战。在这样的时代背景下,无论对个人而言,还是对整个国家和社会而言,都必须直面影响和冲击,经历这场全面、深刻且势不可挡的变革,同时,也必须考虑应该如何解决问题、如何应对挑战。全球化进程所带来的未必都是机遇,更重要的是机遇中所蕴含着的强有力的挑战,因而全球化既是发展的机遇,也是生存的挑战。对于发展中国家来说,这种挑战意味着严峻的现实,而非自由的选择。任何一个组织随时随地都面临着变化的需要,并且要对这些需要作出迅速有效的反应。在世界范围内,公众对政府的要求不断增加,政府职能和行政组织范式都在不断地变化,甚至产生急剧的根本性的转变。行政组织必须采取积极的应对措施,及时转变组织理念,拓展生存空间,以更好地实现自身的发展,这是任何一个国家的政府都面临且必须解决的十分现实而急迫的问题。

在我国,同样迅猛的变化也正在发生,经济、政治体制改革已经进入了最关键的时期,加入世贸组织也带给政府巨大的压力。中国面对的最严峻的挑战在很大程度上是体制和组织层面的挑战,能否平稳渡过改革的“深水区”,解决深层的结构和矛盾问题,关系到中国改革开放事业能否顺利推行,国内安定局面能否长久维持。一切事物都处于不确定之中,这是一个理论面临实践挑战的时期,也是理论创新的大好时期。包括行政组织学在内的任何学科,都必须把握时代的脉搏,对本领域进行前瞻性研究。

“凡是现实的都是合乎理性的,凡是合乎理性的都是现实的,而现实在其展开的过程中呈现自身的必然性。”一个学科的发展速度取决于其满足社会需求的速度。在社会转型时期,我们给予了行政组织学更大的关注,对行政组织学的学科重要性有了更充分的认识。但遗憾的是,现有教材相对陈旧,教材的建设跟不上行政组织学教育迅速发展的速度,这又反过来制约了行政组织学的发展。学生们非常需要一本好的教材,希望通过对教材的学习将学科理论应用于实践领域。不仅如此,学生们更渴望学会独立思考问题的方法,而不是将学习仅仅停留在对概念死记硬背的层次上。出版一本适合我国国情、适应时代发展趋势、有益于教学的教材是行政组织学教学的迫切需要,同时也是这门学科迈向成熟的又一步。

正是基于上述认识,才有了摆在读者面前的这本《行政组织学》,该书构思简洁、视角新颖、观点鲜明、内容丰富、条理明晰、论述系统、文字精练,对当前现实进行了理性的总结和升华,吸收和借鉴了国内外的科研成果,紧密结合中国改革开放以来的实践,深入分析探讨了理论和现实的发展变化趋势,在一定程度上弥补了以往教科书的缺陷。

概括说来,本书有如下特点:

一、突出了其作为教材的系统性和简洁性

本书为读者提供了完整的理论框架和基本的学科概念,系统分析了国内外经典理论,重点阐释了当前最新的理论成果,并对基本理论的各个方面一一展开分析讨论,主线明晰,逻辑严密,体系严谨。

二、体现了理论著作的前沿性和时代性

科学地评价过去是为了更好地调控未来。本书不仅仅停留在对行政组织学基本理论的阐述上,而且对行政组织发展的新背景、新趋势和新动向给予了极大的关注,重点分析了当代行政组织理论的最新发展方向,提出了新颖独到的见解;而对于现代行政组织应当确立的文化理念问题,也提出了一些新的观点,讨论得较为集中,也较为深入,其中不乏真知灼见,使本书更加贴近现实。

将学术视角明显扩展到组织发展与变革这一层面上并展开细致分析,对我国行政体制改革提出方向性建议的教科书,还十分鲜见,这使得本书具有极为鲜明的时代性以及较为重要的理论价值和实践意义。比较以往的教科书而言,本书更能反映当代世界的最新变化,这使得本书既适用于日常教学,又可用于理论研究参考,这可以看做是对行政组织理论研究的有益拓展和探索,同时也是本书的一大特色。

三、体现了研究方法的多样性和研究视角的新颖性

本书运用辩证唯物主义的历史与逻辑、理论与实践相结合的研究方法,辅之以必要的案例分析、比较分析、经济分析。这种科学的研究方法拓宽了作者研究的视角,使得对理论的研究密切围绕当前现实展开。

另外,本书突破了以往对行政组织学静态研究的思维定式,从计划经济向市场经济转轨中的行政组织的动态过程来分析一般理论,用生态的行政组织环境、心态的行政组织意识来系统分析行政组织与其他社会组织间广泛的互动,突出了软性价值对行政组织的深刻影响,这种全新的思维方式,反映了作者深厚的哲学素养。

四、强调了行政组织学体系的交叉性

行政组织学体系的交叉性决定了它不能离开其他学科独立发展,同时也意味着行政组织学将诸多学科的理论和研究方法融为一体,从而产生一个相对开放的理论领域。作者从行政学与组织学的交叉视角入手,充分借助相关学科的广泛知识和研究方向,在更加广阔的空间内和更加多元的层面上展开理论分析。

本书的读者对象是较为广泛的,既可以用于行政管理、公共管理等相关管理专业本科阶段的教学,也适用于公务员的培训和希望了解行政组织学的自学者。需要指出的,本书是集体不懈努力和辛勤创造的结晶,本书的主编者和作者们都是年轻人,他们有着充分的学术敏感性和社会责任感,对问题的探索是严肃的,治学的态度是严谨的。本书的主编尹钢博士好学善问,思维敏睿,为人质朴,对学术具有不倦的探索精神。在今天,年轻人的这种细致、严谨、踏实、遵循科学精神、恪守学术规范的研究是非常难能可贵的,我为此由衷地感到高兴和欣慰。本书也确实显示了他们深厚的理论功底、清晰的逻辑能力以及扎实的文字功力。

我本人从事了几十年的法律研究和教学工作,如今在对自身不断鞭策的同时,也深深地感到:将这些踏实、严谨、对学术有着执著追求的年轻人认真、负责地介绍给学界和社会,尽快地培养推进学科发展的新生力量,提携具有开拓精神的后起之秀,创造有利于青年学者成长的良好环境,是推动中国学术界持续发展必不可少的途径,也是我应该做的一件极其有意义的事情。

书中难免会有某些不足留待完善,但本书所体现的价值使我非常乐意向社会推荐这本书并欣然为之作序。我真心希望本书的出版,能有助于我们对社会主义市场经济条件下的行政组织理论有更加深刻的认识,进而有助于解决行政组织发展中的问题和矛盾,建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政组织体制,为推进中国的政治、经济体制改革作出应有的贡献。

何勤华

2004年12月21日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政组织概述	(1)
第二节 行政组织学的学科范畴	(10)
第三节 建设有中国特色的行政组织学	(15)
第二章 行政组织的历史发展与理论发展	(20)
第一节 西方行政组织的历史发展与理论发展	(20)
第二节 我国行政组织的历史发展与理论发展	(37)
第三章 行政组织结构	(44)
第一节 行政组织结构概述	(44)
第二节 行政组织结构的类型	(46)
第三节 行政组织结构的职能	(55)
第四节 行政组织结构的优化及其发展	(60)
第四章 行政组织环境	(65)
第一节 行政组织环境概述	(65)
第二节 行政组织环境对行政组织的影响	(70)
第三节 营造良好的行政组织环境	(77)
第五章 行政组织过程	(87)
第一节 行政组织决策	(87)
第二节 行政组织执行	(101)
第三节 行政组织监督	(112)
第六章 行政组织沟通	(119)
第一节 行政组织沟通的含义与类型	(119)
第二节 行政组织沟通的过程	(130)
第三节 行政组织沟通的障碍	(132)
第四节 有效的行政组织沟通及其对策	(136)
第七章 行政组织激励	(140)
第一节 行政组织激励概述	(140)
第二节 行政组织激励理论	(148)
第三节 行政组织激励的应用	(163)

第八章 行政组织文化	(173)
第一节 行政组织文化概述	(173)
第二节 行政组织文化的构成	(179)
第三节 构建有中国特色的行政组织文化	(185)
第九章 行政组织的发展	(194)
第一节 行政组织发展概述	(194)
第二节 西方行政组织发展	(203)
第三节 我国行政组织发展	(209)
后记	(218)

第一章 绪 论

现代社会是一个高度组织化的社会。人们只有通过组织才能参与社会公共生活,社会公共事务管理实际上已成为一种组织活动过程。因此,学习和研究行政组织理论,牢固掌握行政组织学的基本原理和方法技术,成为我们从事行政管理理论研究与实际管理工作的重要任务和基本前提。学习和研究行政组织学,必须从了解行政组织的概述和行政组织学的学科范畴开始;同时,要立足我国的基本国情,研究有中国特色的行政组织学的内涵、目标及其实现途径。

第一节 行政组织概述

一、行政组织的涵义

要了解行政组织的涵义,首先应当对“组织”这一概念有一个基本的认识。

(一) 组织的含义

组织是人类生存的基本方式。社会性是人类及人类社会所独有的特征,而社会性突出表现为人类生产、生活和交往的组织性。没有组织,也就没有社会。组织是连接人与社会的中介,是社会的细胞、社会的基本单元,是人们实现共同目标的工具。

从社会发展史来看,组织产生于人类的生产斗争和社会斗争的实践。最初出现的人类组织是家庭、氏族和部落,随着生产的发展和阶级的产生,出现了国家,国家将其领域内的每个成员都编入一定的组织中。同时,人们为了寻求更好的生活,建立和参加了越来越多的组织,组织越来越多地渗透到个人生活、学习和工作的各个环节。彼得·德鲁克曾指出:“社会已成为一个组织的社会。在这个社会里,不是全部也是大多数社会任务是在一个组织里和由一个组织完成的。”^①特别是在进入现代社会之后,组织功能日趋分化、日臻完善,个人的每项追求、每个欲望,几乎都要在各种具有不同功能的组织中寻求实现的途径或获得某种程度的满足。几乎已没有任何一个领域、任何一项事业、任何一个个体能够与组织完全无关。帕森斯在《社会学的一般理论》中指出,“一切社会体系,从它们在结构上是可以区分的这一角度来看,都是有组织的”。因此,充分发挥组织

^① 彼得·德鲁克:《后资本主义社会》,上海译文出版社1998年版,第52页。

功能,发展和完善人类社会的组织体系,已经成为发展政治、经济、文化、教育、卫生等各项事业,改善人类生活条件,提高人的尊严和价值的一个重要途径。^①

那么,组织的基本含义是什么呢?在词源上,中文的“组织”是将丝麻纺织成布,英文的“组织”(organization)则来源于“器官”一词,即自成系统的、具有特定功能的细胞结构。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“组织”的界定也就不同。

法约尔^②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。这种观点只强调组织的物质构成与管理职能,而没有揭示出组织的性质和本质。

巴纳德^③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,对组织的管理要以人为中心,但对组织的本质属性没有阐明。

穆尼^④和赖莱^⑤认为,“组织是每一种人群联合为了达到某种共同目标的形式”。这种观点只强调了组织的目的和结构。

卡斯特^⑥和罗森茨韦克^⑦运用系统的观点指出,“组织是一个由若干子系统组成的开放式社会技术系统”。这个系统从环境中接受能源、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一定程度的揭示。我们认为,组织是指追求特定目标的社会群体。“组织一词本身是指群体的一种类型。”^⑧组织内涵可以理解为四个方面,即静态的结构、动态的过程、生态的环境和心态的意识。静态的组织结构是指构成一个组织的组成部分之间相互关系的稳定模式,包括职能关系、层次划分、部门设立、权责体系等。动态的组织过程是指组织各个构成部分之间相互作用的过程,体现为组织的人、财、物和信息在一定时空内有效配置,以实现组织目标的活动。生态的组织环境是指组织自身系统与组

① 参见傅明贤:《行政组织理论》,高等教育出版社2000年版,第2页。

② 法约尔(Henri Fayol,1841—1925),法国管理学家,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。

③ 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。

④ 穆尼(James D. Mooney,1884—1957),美国高级经理人员和管理学家,管理过程学派的代表人物之一。

⑤ 赖莱(Alan C. Reiley,1869—1947),原是美国的一位历史学家,后来成为一位高级经理人员。

⑥ 卡斯特(Fremont E. Kast),美国华盛顿大学教授,系统管理学派的主要代表人。

⑦ 罗森茨韦克(James E. Rosenzweig),美国华盛顿大学教授,系统管理学派的主要代表人。

⑧ 米切尔主编:《新社会学词典》,蔡振扬等译,上海译文出版社1987年版,第310—311页。

织环境之间的互动关系。心态的组织意识是指组织是一个心态的群体心理系统,受组织成员的心理、情感、价值观等因素的影响和制约,并与社会心理系统相互作用、相互渗透。简单地说,组织是两个以上的人、目标和特定的人际关系这三种要素构成的一种特殊的人群体系。行政组织则是各类社会组织中一种极为重要的组织形态。

(二) 行政组织的含义

行政组织是为履行国家行政职能而依法建立起来的一切行政机关的综合体。它包括四方面的内涵:

1. 静态的行政组织结构。行政组织是一种特定的静态组织结构,即国家行政机关的实体,包括各种行政机关及其相互关系,是构成国家机器的重要组成部分。

2. 动态的行政组织过程。行政组织是一种特定的动态组织行为,即国家行政机关依法行使国家行政权力,管理国家事务、社会公共事务和行政机关自身的各种组织行为。

3. 生态的行政组织环境。行政组织是一个开放的社会生态系统,由目标与价值分系统、技术分系统、社会心理分系统、结构分系统和管理分系统等若干子系统组成,并与特定的环境相依存,受环境的影响和制约,随环境的发展变化而变化,是一个不断自求适应、自谋调整的社会有机体。

4. 心态的行政组织意识。行政组织是一个心态的群体心理系统,受工作人员的责任心、荣誉感、工作态度、组织意识、合作观念及服务精神等一系列心理因素的影响和制约,并与社会心理系统相互作用、相互渗透。

行政组织有广义和狭义之分。广义的行政组织泛指一切具有计划、组织、指挥、协调、控制等行政功能的组织,它不仅包括国家的政府系统,也包括国家立法、司法机关和政党、企事业单位以及群众团体等其他社会组织内处理行政事务的组织。狭义的行政组织则仅指政府系统。本书研究的是狭义的行政组织。

(三) 行政组织与行政机关、行政机构的关系

行政组织与行政机关、行政机构既有联系,又有区别。行政机关是依法行使国家行政权力、履行国家行政职能的机关,能独立行使职权。行政机构则是行政机关的内设工作单位,不能单独对外行使职权。就二者与行政组织的关系来看,行政组织以行政机关为基础,是行政机关的综合体,而行政机关又以行政组织的原则为指导。行政组织统帅、制约行政机关,而行政机构的设置又以行政机关的职能目标为依据,受到行政机关的统帅和制约。^①

^① 参见彭国甫主编:《现代行政管理新探》,燕山出版社1998年版,第13页。

二、行政组织的特征

行政组织作为一种特殊而又典型的社会组织,既具有一般社会组织的普遍属性,又具有一般国家组织的共同特征。

1. 阶级性。阶级性是国家行政组织的本质特征。国家是统治阶级用来维护本阶级利益、维护社会统治秩序、调节社会各种关系的工具。国家的意志就是统治阶级的意志。行政组织作为国家职能的承担者,其核心就是维护统治阶级的利益,其管理活动过程必然会表现出鲜明的阶级性。从根本上说,行政组织建立和运行的目的就在于维护统治阶级的利益,贯彻统治阶级的意志。我国行政组织的阶级性,集中体现为工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。

2. 社会性。“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①阶级性是行政组织的核心,而社会性则是行政组织的基础,二者是行政组织二重性的突出表现。国家行政组织要从根本上维护统治阶级的利益、维护社会的统治秩序,就必须履行社会管理任务,以管理社会公共事务作为自己的重要职能。行政组织的社会性和阶级性在人民当家作主的社会主义国家中是一致的,目的都是为了实现广大人民群众的根本利益。而在剥削阶级统治的国家中,行政组织维护人民利益的社会性只是表面的,实质上是为了谋求统治阶级的根本利益;只有在不违背统治阶级根本利益的前提下,才承认所谓的人民大众的利益。

3. 权威性。政府行政组织作为国家权力的执行机关,代表国家行使这种权力,是国家权力的具体实行者、体现者。它以整个社会生活为自己的控制对象,拥有凌驾于整个社会之上的权威,运用各种手段来维持社会的政治秩序、经济秩序和文化生活秩序。行政组织管辖的对象,包括社会的各种团体和全体公民,都有义务而且必须服从行政组织的一切合法的规定、命令,服从行政组织的指挥、领导和管理。在宪法和法律的范围内,在行政组织的权责范围内,不允许其他任何组织、团体和个人与之相抗衡。对于不服从者,要用法律和政纪进行制裁和惩戒。强制服从是行政组织权威性的突出特征。

4. 法制性。行政组织是依法代表国家行使行政权力的机构,具有很强的法制性。行政组织的建立、撤销要以国家宪法和有关法律为依据,并在宪法和法律规定的范围内活动。行政组织的基本要素,即任务、责任和权力,也要由国家宪法和法律赋予。行政组织成员的职责、权利、义务,国家行政机关行使职权和实施管理的原则、方式、程序等,都必须以法律为基本依据,不得越出宪法和法律规

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第523页。

定的范围。依法行政并对其活动承担相应的法律责任,是行政组织法制性特征的又一突出表现。法制既是行政组织活动的依据,又是行政组织活动的手段之一。法制性是行政组织权威性的基础,离开了法制,违背了宪法和法律的规定,行政组织就不能真正维护其权威性。

5. 系统性。行政组织是依法设置的,由若干要素按照一定的目标结构、层次结构、部门结构、权力结构组成的职责分明、协调有序的有机系统。在这个系统中,它按不同区域、不同层次、不同管理功能进行划分,并设置相应的组织机构,形成一个纵横交错且具有制约和隶属关系的权责体系。从纵向看,它包括中央政府、各级地方政府和各类基层行政组织单位,形成了一个金字塔型的层级结构。从横向看,每一层级的行政组织内部都有横向部门的划分,这些部门分工协作,领导和管理各有关的事务。这样,行政组织各层级、部门和单位在系统的结构中各司其职、各得其所,充分发挥部门的个体效应和系统的整体效应,使国家行政活动协调有序地进行。

6. 发展性。行政组织作为一个开放的社会系统,受各国不同时期的历史条件、政治制度、经济条件、文化传统、科技水平等因素的影响与制约,其内部结构、体制和手段必须随社会的发展和环境的变化而不断加以调整和变革,以适应形势发展的需要。与此同时,行政组织也将通过行使国家行政权力,积极实施行政管理,以推动社会的发展与进步。行政组织在与社会交互作用的动态平衡过程中相互促进,共同发展。

三、行政组织的构成要素

行政组织是一个由若干要素组成的有机整体。了解行政组织构成要素的目的在于建立科学的分析单元,进而寻求考察和优化行政组织效能的有效途径。行政组织的基本要素直接关系到行政组织效能的性质、程度和范围。行政组织的基本要素概括起来主要集中在以下八个方面:

1. 组织目标。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,在本质上体现了行政组织的基本功能。目标是一个由总目标与分目标、原则目标与工作目标组成的目标网,各个行政机关都以目标为导向寻求自己在组织大系统中的位置,发挥应有的功能。组织目标不明确,在外部将会造成消极行为或无所作为的行为倾向,在内部则将引发纠纷和冲突,混淆行政组织关系。

2. 机构设置。机构是行政组织的实体,也是履行行政职能、达成组织目标的载体。机构设置是指根据组织目标、职能范围在行政组织内部按分工设置具体的部门和岗位。机构设置问题是行政组织的核心问题,是决定行政组织效果的关键,只有科学合理的行政组织机构,才能真正成为行政职能和行政权力的载

体。设置科学合理、精干高效的行政机构,是行政组织建设的核心内容。

3. 组织人员。人是行政组织的主体和核心,离开了人的参与,一切组织都不存在,一切组织活动都无法进行。人的素质或状况直接影响到行政组织的效能。因此,要根据行政组织的需要,给行政组织配备一定数量和质量的人员,制定和实施正确的公共人事政策,为组织广招贤才,并做到人尽其才、才尽其用。

4. 权责体系。权责体系是行政组织的各个部门、各个层级、各个成员之间的一系列从属、并列关系,是行政组织结构的基础。权责结构配置是否科学,纵向各层次与横向各部门、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。权责分配合理则是指权力与责任之间的对应关系。在通常情况下,权力与责任成正比关系,即权愈盛责愈大,反之亦然。

5. 财物设备。经费、物资、设备是构成行政组织的重要的有形要素。尽管行政组织在本质上体现为人的社会关系活动,但是,离开物质因素的支持,人们的组织行为无从着手。行政组织无论是支付行政人员的薪金、维持日常办公、购置办公器材等,都需要一定的财政经费开支。同时,一定的办公场所、办公文具、通讯器材、交通工具、印刷设备等,也是行政组织开展各项活动所必不可少的。财物设备是否完备足量,将直接影响到行政组织整体功效的发挥。

6. 法规制度。法规制度是用正式文件或书面规定的形式明确组织目标、职能任务、工作程序、权责关系、内部分工及活动方式的一种手段。法规制度是行政组织依法行政的根本保障。法规制度的完善程度,也是衡量行政组织是否健全的主要标志。因此,健全行政组织法、编制法以及组织内部的各项具体法规制度,是行政组织建设十分重要的内容。

7. 技术信息。行政组织构成要素中的技术,不仅包括组织活动过程中所采用的科学技术,还包括组织决策、执行、监督的原则、方式和方法等“政治技术”。信息也是行政组织的重要构成要素。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。行政组织内部及其与外部环境之间良好的信息交流与沟通,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之间关系,统一步调,有效实现行政组织目标的重要手段,又是行政组织存在、延续和发展的必要条件。

8. 团体意识。行政组织的团体意识是指行政组织成员对组织在思想、认识、情感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。行政组织的团体意识是形成组织目标的共同心理基础,是维持行政组织存在、延续和发展的灵魂。它关系到组织成员的工作状态和进取精神,关系到组织有效运转的能力。如果没有团体意识,行政组织就如失去了灵魂的身体。因此,是否具有强大、稳定的团体意识,成为衡量一

个行政组织生命力的重要标志之一。

四、行政组织的主要功能

所谓功能,是指某一特定事物所发挥的作用,它是功效与能量的辩证统一。行政组织的功能是指作为国家行政管理主体的各种行政组织,在依法管理社会公共事务过程中所具有的独特作用。行政组织的主要功能是与其在行政管理系统中的地位和特性密切相联的。

(一) 行政组织在行政管理中的地位

1. 行政组织是政府职能的载体

行政组织是政府职能的载体,政府职能是行政组织的灵魂。行政组织的工作任务、制度、结构、功能和人员、发展目标等均由行政组织的职能来决定。没有完整高效的行政组织,政府职能不可能被履行。

2. 行政组织是行政管理的主体

行政组织是国家对社会事务进行行政管理的主体,是进行行政管理活动的物质基础和力量源泉。一切行政管理活动都是由行政组织来进行的。尽管行政组织的成员个体在某种意义上具有承担行政管理活动和处理公共管理事务的权力和责任,但是,从根本上讲,成员个体的权责仍然来自于行政组织的职位关系。因此,行政组织是行政管理事务的承担者、实施者和责任者,是行政管理的主体。没有行政组织这一主体,政府就无法行使其行政职能、履行其国家管理的职责。

3. 行政组织是行政人员的归属

行政组织是行政人员的归属。首先,行政人员是行政组织的力量之源。行政组织把孤立的行政人员聚合到一起,把他们联系起来,通过分工与合作,将孤立的个体结合成一个能动的团体,使全体工作人员朝着组织的目标共同努力。组织通过分工,使每个行政人员各负其责、各司其职,有效地发挥个人的专长。同时,通过合作、协调和配合,汇聚组织成员单个的力量,充分发挥各自的长处和优点,产生一种新的组织合力,使组织的集体力量大于各个体力量简单相加之和。其次,行政组织是行政人员工作的物理环境和精神家园的总和。行政组织内部的物质设置、职责关系等构成行政人员工作的主要条件,影响和支配行政人员工作绩效的发展。同时,行政组织内部的组织文化、组织心理、人际关系是行政人员的精神家园,也是制约行政人员工作积极性的重要因素。

4. 行政组织是行政活动的支点

组织与人事是一切管理活动的两个基本支点,它们构成了管理活动的基本框架。在行政管理活动中,行政组织是行政人员的载体,没有行政组织就没有行政人员,更谈不上行政人员作用的发挥和政府职能的履行。同时,组织的纵横结构、机构设置、权责分配是否科学,组织制度是否健全,又是行政人员能否发挥正

面作用的关键。行政组织是行政人员之间分工是否明确、合理,合作是否协调,沟通是否顺畅,关系是否融洽的物质保证,是行政活动顺利开展的必要条件。总之,科学有效的行政组织能充分发挥每个行政工作人员的主动性、积极性,能使他们发挥所长,更有效地开展工作。反之,如果行政组织的建立和运行缺乏科学合理的原则和依据,组织管理混乱,则会妨碍行政人员积极性、主动性的发挥,行政活动也就无法顺利展开。

(二) 行政组织功能的主要内容

行政管理是政府行政组织对社会公共事务的管理,它以国家强制力为后盾,对国家的政治、经济、文化和社会事务进行全面的、综合的管理,在这些领域发挥自己独特的功能。

1. 政治功能

行政组织的政治功能是指政府行政组织通过一系列的政治活动,防御外来的入侵与渗透,镇压敌对阶级的反抗,制止和打击不法分子的各种破坏活动,妥善处理各个阶级内部及其相互之间的关系,进行民主法治建设,建立和维护有利于统治阶级的社会秩序。政治功能最集中地体现了国家的阶级性质,其核心问题是巩固国家政权。

2. 经济功能

政府行政组织存在的目的就是为其经济基础服务,保护经济基础的巩固和发展,并以各种形式推动经济建设和社会生产力的发展。不论什么样的社会,不论其处于什么发展阶段,作为上层建筑主要部分的政府行政组织与经济基础之间的这种关系都不会改变。因此,领导、组织与管理社会经济是行政组织的基本功能。我国正处于社会主义初级阶段,全面建设小康社会是现阶段的主要任务,因此,组织经济建设成为我国行政组织最主要、最基本的功能。

3. 文化功能

文化功能是指行政组织进行思想政治教育和对科技、文化、教育、体育、新闻出版、广播电视、卫生等事业进行管理的职能。现阶段,我国政府行政组织的文化功能主要体现在精神文明建设上。一方面,要加强思想政治工作,在公民中坚持进行爱国主义、集体主义和社会主义教育,发扬艰苦奋斗、勤俭节约的光荣传统,振奋民族精神。另一方面,要大力发展教育、科学、文学艺术、新闻出版、广播电视、卫生、体育、文物、图书馆、博物馆等各项文化事业,确保科技和教育的发展。

4. 社会功能

行政组织的社会功能是国家行政组织对社会公共事物进行管理的职能。行政组织的社会功能主要包括:(1) 提供社会保障。社会保障既是对公民基本生存条件的保障,也是对社会经济活动正常运行的保障。一个国家的社会保障体系应该包括四方面:一是社会保险体系,包括养老保险、医疗保险、失业保险和工