



新世纪高等学校教材

行政管理核心课系列教材

倪星 主编

曾莉 副主编

行政组织学

Public Organization
Management



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

行政管理核心课系列教材

Public Organization Management

倪星 主编

曾莉 副主编

(中山大学)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政组织学/倪星主编.—北京:北京师范大学出版社,
2011.4

(新世纪高等学校教材.行政管理核心课系列教材)

ISBN 978-7-303-12189-2

I. ①行… II. ①倪… III. ①行政管理—组织管理
学—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第034746号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

XING ZHENG ZU ZHI XUE

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街19号

邮政编码:100875

印刷:北京中印联印务有限公司

经销:全国新华书店

开本:170 mm × 230 mm

印张:22

字数:425千字

版次:2011年4月第1版

印次:2011年4月第1次印刷

定 价:32.00元

策划编辑:戴 轶 责任编辑:高 玲 陈婧思

美术编辑:毛 佳 装帧设计:毛 佳

责任校对:李 菡 责任印制:李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58800825

前言

伴随着经济全球化、社会多元化的浪潮，政治民主化和
管理科学化成为不可逆转的趋势。中国正在经历着复杂而深
刻的社会转型过程，在经济总量快速提升的同时，收入差距
不断扩大，资源与环境风险也在不断积累，这一切都对我国
的公共管理实践提出了前所未有的挑战。在全球化和信息化
影响日益深入的当下，随着国际竞争的加剧和公民权利意识
的增强，如何进一步发挥公共组织在我国经济与社会建设中
的作用，切实转变公共治理模式和政府管理方式，提高公共
服务的质量和效率，实现公共管理的现代化，成为现实而又
紧迫的问题。

中国美好社会的建设，亟待公共管理和政治学科提供高
质量的政策方案和一流的管理人才，为我国相关学科的发展
提供一个极为广阔的空间。以一流的教育质量和科研成果服
务于中国社会转型，是公共管理和政治学科义不容辞的使命。
我们必须以中国大国转型的经验研究为基础，凝聚共识，建
立学术共同体，开展国际学术对话；转变教育理念，改革教
学方式，培养理论基础扎实、研究方法规范、具备公共精神
和社会责任感的学术人才和实践者。

本书作为“新世纪高等学校教材行政管理核心课系列教
材”之一，按照理论、系统、管理的三大维度，全面介绍了行
政组织学的基本概念、知识和方法，梳理了行政组织学的理
论演变过程，反映了国内外相关领域的最新理论与实践动态，
并对行政组织改革和发展进行了重点分析。本书结构严谨，
内容全面，理论与实践结合紧密，适合于高等学校公共管理
和政治学等相关专业本科生、研究生和 MPA 学员作为教材

使用，也可供各类党政机关、企事业单位选作公共行政、公共管理、组织与人力资源管理方面的培训教材使用。

本书由倪星主编，曾莉副主编。全书的写作大纲、内容安排、结构和体例都由主编确定，副主编协助主编承担了大量的事务性工作。按照主编的统一布置和要求，撰稿人对各章的初稿进行了反复的修改，全书最后由主编定稿。各章具体的撰稿人员依次是：第1章倪星，第2章冯静，第3章曾莉，第4章曾莉，第5章余琴，第6章余琴，第7章倪星，第8章付景涛，第9章付景涛，第10章付景涛，第11章倪星，第12章余琴，第13章余琴，第14章曾莉、付景涛。

本书在编写过程中，借鉴和参考了国内外专家学者的相关研究成果，并尽量按照学术规范进行了注明。书中难免会存在一些疏漏和错误之处，敬请谅解并欢迎批评指正。

主 编
2011年2月

目 录

第一编 行政组织理论

第 1 章 导 论 /1

【学习目标】	1
1.1 组织与行政组织	1
1.1.1 组织与行政组织的含义	1
1.1.2 行政组织的性质	3
1.1.3 行政组织在行政管理中的作用	7
1.1.4 行政组织的功能	8
1.2 行政组织产生的理论解析	10
1.2.1 契约论	10
1.2.2 暴力论	12
1.2.3 社会冲突论	13
1.2.4 交易费用论	15
1.3 行政组织学的研究范式	16
1.3.1 行政组织学的研究内容	16
1.3.2 行政组织学的研究方法和意义	19
【本章小结】	23
【关键术语】	23
【复习思考题】	23
【参考文献】	24

第 2 章 行政组织演变 /25

【学习目标】	25
2.1 外国行政组织的演变	25
2.1.1 奴隶制时期的外国行政组织	25

2.1.2 封建制时期的外国行政组织	28
2.1.3 资本主义时期的外国行政组织	29
2.2 中国行政组织的演变	36
2.2.1 中国古代的行政组织	36
2.2.2 中华民国的行政组织	39
2.2.3 中华人民共和国的行政组织	40
【本章小结】	47
【关键术语】	48
【复习思考题】	48
【参考文献】	48

第3章 科层制组织理论 /49

【学习目标】	49
3.1 科层制组织理论的产生	49
3.1.1 科层制概念的源起	49
3.1.2 马克斯·韦伯与科层制组织理论的产生	50
3.1.3 科层制组织的兴起及其条件	51
3.1.4 科层制组织理论的实践基础	54
3.2 科层制组织的特征与要素	56
3.2.1 科层制组织的含义	56
3.2.2 科层制组织的基本特征	56
3.2.3 科层制组织的要素体系	58
3.3 科层制组织理论的主要思想	59
3.3.1 科层制组织的理论预设——合理性	59
3.3.2 科层制组织的理论基础——合法性权威	60
3.3.3 不同权威下的组织类型	63
3.4 科层制组织理论的困境与发展	64
3.4.1 科层制组织的困境	64
3.4.2 科层制组织理论的延续和发展	66
【本章小结】	71
【关键术语】	71
【复习思考题】	71
【案例分析】 办公室新来了一位副主任	72
【参考文献】	73

第4章 人本主义组织理论 /74

【学习目标】	74
4.1 人本主义组织理论的产生	74
4.1.1 人本主义概念的源起	74
4.1.2 人本主义组织理论的产生背景	75
4.1.3 人本主义组织理论的提出	76
4.2 人本主义组织理论的主要思想	77
4.2.1 梅奥的“人际关系学说”	77
4.2.2 巴纳德的“非正式组织理论”	79
4.2.3 马斯洛的“需要层次论”	80
4.2.4 赫茨伯格的“双因素理论”	82
4.2.5 麦格雷戈的“X-Y理论”	86
4.2.6 阿吉里斯的“人性与组织”	87
4.2.7 戈尔姆比斯基的公共组织发展理论	92
4.3 人本主义组织理论简评	95
4.3.1 人本主义组织理论的基本观点	95
4.3.2 与古典组织理论的比较	96
4.3.3 人本主义组织理论的缺陷	97
【本章小结】	97
【关键术语】	97
【复习思考题】	97
【案例分析】 事与愿违的“人本政府”打造	98
【参考文献】	99

第5章 学习型组织理论 /100

【学习目标】	100
5.1 学习型组织理论的产生	100
5.1.1 学习型组织的起源	100
5.1.2 学习型组织的定义	104
5.1.3 学习型组织与组织学习	106
5.1.4 学习型组织与传统科层制组织	107
5.2 学习型组织的建立与发展	109
5.2.1 组织的学习智障	109
5.2.2 第一项修炼——自我超越(Personal Mastery)	111
5.2.3 第二项修炼——改善心智模式(Improving Mental Models)	112

5.2.4 第三项修炼——共同愿景(Shared Vision)	113
5.2.5 第四项修炼——团队学习(Team Learning)	114
5.2.6 第五项修炼——系统思考(Systems Thinking)	115
5.2.7 整合五项修炼,创建学习型组织	116
5.3 构建学习型政府组织	118
5.3.1 在政府中构建学习型组织的必要性	118
5.3.2 在政府中构建学习型组织的障碍与难点	120
5.3.3 构建学习型政府组织的措施	121
【本章小结】	123
【关键术语】	123
【复习思考题】	123
【案例分析】 攻伊之师的“隐性”武器	124
【参考文献】	125

第6章 网络型组织理论 /126

【学习目标】	126
6.1 网络型组织理论的产生	126
6.1.1 网络型组织的源起	126
6.1.2 网络型组织产生的深层根源	128
6.1.3 网络型组织的含义	132
6.2 网络型组织的特征与要素	135
6.2.1 网络型组织的构成要素	135
6.2.2 网络型组织的治理机制	136
6.3 构建网络型政府组织	139
6.3.1 网络型政府组织的产生背景及其含义	139
6.3.2 网络型政府组织的类型	141
6.3.3 网络型政府组织的优势	145
6.3.4 网络型政府组织的挑战	146
6.3.5 构建网络型政府组织的措施	149
【本章小结】	151
【关键术语】	151
【复习思考题】	151
【案例分析】 得克萨斯州的儿童保育网络模式	152
【参考文献】	153

第二编 行政组织系统

第 7 章 行政组织环境 /154

【学习目标】	154
7.1 行政组织与外部环境的互动分析	154
7.1.1 行政组织环境的含义	154
7.1.2 行政组织环境的构成	155
7.1.3 行政组织与外部环境的互依性	156
7.1.4 宏观环境与微观环境	157
7.2 经济和政治环境对行政组织的影响	157
7.2.1 经济环境对行政组织的影响	157
7.2.2 政治环境对行政组织的影响	160
7.3 文化、民族和宗教环境对行政组织的影响	162
7.3.1 文化环境对行政组织的影响	162
7.3.2 民族环境对行政组织的影响	165
7.3.3 宗教环境对行政组织的影响	167
7.4 自然环境和国际社会环境对行政组织的影响	168
7.4.1 自然环境对行政组织的影响	168
7.4.2 国际社会环境对行政组织的影响	170
7.5 创建良好的外部环境	171
7.5.1 创建良好的经济环境	171
7.5.2 创建良好的政治环境	172
7.5.3 创建良好的文化、民族和宗教环境	174
7.5.4 创建良好的国际社会环境	176
【本章小结】	178
【关键术语】	178
【复习思考题】	178
【案例分析】拆迁出人命，趁机抓“刁民”	178
【参考文献】	179

第 8 章 行政组织目标 /180

【学习目标】	180
8.1 行政组织目标概述	180
8.1.1 行政组织目标的含义	180
8.1.2 行政组织目标的特征	181

8.1.3 行政组织目标的作用	182
8.2 行政组织目标的结构与类型	183
8.2.1 行政组织目标的结构	183
8.2.2 行政组织目标的类型	184
8.3 行政组织的外部目标与内部目标	186
8.3.1 行政组织目标的二分法	186
8.3.2 行政组织的外部目标	187
8.3.3 行政组织的内部目标	190
8.4 行政组织目标管理	193
8.4.1 目标管理的含义	193
8.4.2 目标制定	194
8.4.3 目标执行	197
8.4.4 目标评估与反馈	199
8.4.5 目标管理的效果分析	201
【本章小结】	202
【关键术语】	202
【复习思考题】	203
【案例分析】 当食品变成了“毒品”	203
【参考文献】	203

第9章 行政组织结构 /205

【学习目标】	205
9.1 行政组织结构概述	205
9.1.1 行政组织结构的含义	205
9.1.2 行政组织结构的功能	206
9.1.3 合理的行政组织结构的标准	208
9.1.4 行政组织结构的影响因素	209
9.2 行政组织的纵向结构	210
9.2.1 行政组织的宏观纵向分工	210
9.2.2 行政组织的微观纵向分工	211
9.2.3 行政组织纵向分工的职责分配关系	212
9.2.4 行政组织纵向结构的优缺点	213
9.3 行政组织的横向结构	213
9.3.1 行政组织横向分工的必要性	213
9.3.2 行政组织横向分工的种类	214

9.3.3 行政组织横向结构的优缺点	217
9.4 管理层次与管理幅度的关系	217
9.4.1 管理层次与管理幅度的反比例关系	217
9.4.2 如何正确处理管理层次和管理幅度的关系	219
【本章小结】	220
【关键术语】	221
【复习思考题】	221
【案例分析】浦东新区的扁平化实践	221
【参考文献】	222

第 10 章 行政组织体制 /223

【学习目标】	223
10.1 行政组织体制概述	223
10.1.1 行政组织体制的含义	223
10.1.2 行政组织体制的地位与作用	223
10.2 集权制、分权制与均权制	224
10.2.1 集权制、分权制与均权制的含义	224
10.2.2 集权制、分权制与均权制的优缺点	226
10.2.3 集权制、分权制与均权制的正确运用	227
10.3 首长制、委员会制与混合制	228
10.3.1 首长制、委员会制与混合制的含义	228
10.3.2 首长制、委员会制与混合制的优缺点	229
10.3.3 首长制、委员会制与混合制的正确运用	230
10.4 完整制与分离制	231
10.4.1 完整制与分离制的含义	231
10.4.2 完整制与分离制的优缺点	231
10.4.3 完整制与分离制的正确运用	232
10.5 名誉市长制与市经理制	232
10.5.1 名誉市长制的含义、特征及优劣	233
10.5.2 市经理制的含义、特征及优劣	233
10.6 行政组织类型	234
10.6.1 以行政职权大小分类	234
10.6.2 以行政业务性质分类	235
10.6.3 以行政活动程序分类	237
10.6.4 以其他标准分类	238

【本章小结】	239
【关键术语】	239
【复习思考题】	239
【案例分析】汶川大地震重建奇迹	240
【参考文献】	240

第三编 行政组织管理

第 11 章 行政组织内部管理 /241

【学习目标】	241
11.1 行政组织设置的一般原则	241
11.1.1 行政组织设置的指导思想	241
11.1.2 行政组织设置的一般原则	242
11.1.3 行政组织设置原则的作用	244
11.2 中国行政组织设置的原则	244
11.2.1 服务原则	245
11.2.2 职能决定原则	245
11.2.3 统一原则	245
11.2.4 系统原则	246
11.2.5 效能原则	247
11.2.6 法治原则	247
11.3 行政组织自身管理的一般方法	248
11.3.1 行政组织自身管理方法的含义、依据和意义	248
11.3.2 行政组织自身管理的一般方法	250
11.4 中国行政组织自身管理的方法	254
11.4.1 民主集中制	255
11.4.2 重人与重制度相结合	256
11.4.3 目标管理	258
【本章小结】	260
【关键术语】	260
【复习思考题】	260
【案例分析】1460 个公章与机构的生长	261
【参考文献】	261

第 12 章 政府流程再造 /262

【学习目标】	262
--------------	-----

12.1 政府流程再造概述	262
12.1.1 政府流程再造：从 BPR 到 GPR	262
12.1.2 政府流程再造的内涵	264
12.1.3 政府流程再造的产生背景	267
12.1.4 政府流程再造的特点	269
12.2 政府流程再造的组织与实施	271
12.2.1 政府流程再造的过程	271
12.2.2 政府流程再造的目标价值分析	276
12.2.3 政府流程再造与电子政务之间的关系	278
12.3 中国政府流程再造的实践	280
12.3.1 中国政府流程再造的实践进展	280
12.3.2 中国政府流程再造面临的挑战与问题	282
【本章小结】	284
【关键术语】	284
【复习思考题】	284
【案例分析】北京顺义区“全程办事代理制”	284
【参考文献】	285

第 13 章 电子政务 /287

【学习目标】	287
13.1 电子政务概述	287
13.1.1 电子政务的含义	287
13.1.2 电子政务与传统政务的区别	289
13.1.3 与电子政务相关的概念	291
13.1.4 电子政务的由来及其动因分析	293
13.1.5 电子政务的关键因素	296
13.2 电子政务的构成与应用	297
13.2.1 电子政务系统的基本构成	297
13.2.2 电子政务的功能	298
13.2.3 电子政务的应用模式	300
13.3 国内外电子政务的实践进展	304
13.3.1 国外电子政务的实践进展	304
13.3.2 国外电子政务的经验与启示	307
13.3.3 中国电子政务的实践进展	309
13.3.4 中国电子政务的发展策略	311

【本章小结】	313
【关键术语】	313
【复习思考题】	313
【案例分析】金关工程——电子政务在海关报关系统中的应用	314
【参考文献】	314

第 14 章 行政组织改革 /315

【学习目标】	315
14.1 行政组织改革概述	315
14.1.1 行政组织改革的含义	315
14.1.2 行政组织改革的必要性	315
14.1.3 行政组织改革理论的演进	316
14.2 行政组织改革的动力与阻力	318
14.2.1 行政组织改革的动力	318
14.2.2 行政组织改革的阻力	319
14.2.3 行政组织改革的模式	320
14.3 西方国家行政组织改革	321
14.3.1 当代西方国家行政组织改革的主要内容	322
14.3.2 当代西方国家行政组织改革的主要特征	325
14.3.3 对当代西方国家行政组织改革的评述	326
14.4 中国行政组织改革	327
14.4.1 中国行政组织改革概述	327
14.4.2 中国行政组织改革的历史进程	328
14.4.3 中国行政组织改革的主要特征	332
14.4.4 中国行政组织改革的难点	334
14.4.5 中国行政组织改革的趋势	335
【本章小结】	336
【关键术语】	337
【复习思考题】	337
【案例分析】国资监管改革难点：到位而不越位	337
【参考文献】	338

第一编 行政组织理论

第1章 导论

【学习目标】

- 掌握行政组织的含义和基本要素
- 理解行政组织的性质和功能
- 了解行政组织产生的不同理论解释
- 掌握行政组织学的研究内容
- 了解行政组织学的研究方法及其研究意义

1.1 组织与行政组织

1.1.1 组织与行政组织的含义

1. 组织的含义

组织是人类生存的基本方式。众所周知，社会性是人类所独有的特征，而组织性又是社会性的主要特征之一。没有组织，也就没有社会。组织是连接人与社会的中介。它使各个具体的人联系在一起，将个人纳入群体网络之中，从而共同组成了人类社会。

组织是社会的细胞、社会的基本单元，是人们实现共同目标的工具。具有某种共同目标的人总是以各种不同的方式，聚合到各类不同形式的组织之中，成为其中的一员，大家相互合作，共同行动，通过集体的努力来实现目标，达到单个人所无法达到的目标或无法企及的结果。无数个大大小小、形形色色的组织相互交织、有机排列就构成了人类社会的总体结构。

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之中。最初出现的人类组织是家庭、氏族、部落，以后逐渐产生了阶级，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。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。就个人而言，一个人从生到死，在学习、生活、工作的各个阶段，要加入许多组织，同时为很多组织工作，也接受很多组织的服务。特别是在进入现代社会之后，几乎已没有任何一个领域、任何一项事业、任何一个人能够处于与组织完全无关的地位。随着组织功能日趋分

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，或获得某种程度的满足。充分发挥组织功能，发展和完善人类社会的组织体系，已经成为发展政治、经济、科技、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。

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。后来，“组织”被引申为将一种物体的构成部分组合成一个整体。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。后来“组织”一词又被从单纯的生物意义上引申为按照一定的目标而进行的系统安排，并逐渐被用来解释人类社会群体。从人类社会群体的角度来看，所谓组织，就是人们按照一定的目的、任务和形式编制起来的社会集团，是处于一定社会环境中的各种组织要素的有机结合体，是为了实现某种目的而有意识建立起来的人类群体。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。

2. 行政组织的含义

行政组织有广义和狭义之分。广义的行政组织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、政党中的负有管理职能的组织系统，也包括国家机关的立法、司法系统中负有执行性职能的各类单位和国家的整个行政机关。狭义的行政组织是指国家的行政机关，即根据宪法和法律组建的、体现统治阶级意志、行使行政权力、执行行政职能、推行政务、管理国家公共事务的机关体系，是国家权力的执行机关。本书所研究的对象就是狭义的行政组织。

从世界各国现行的政治体制来看，在议会制国家中，狭义的行政组织是指由议会产生并对议会负责的内阁及地方行政机关；在总统制国家中，狭义的行政组织是指以总统为首的与立法、司法机关相独立的行政机关，以及各级地方行政机关。在我国，狭义的行政组织是指国家权力机关——各级人民代表大会的执行机关，即国务院和地方各级人民政府系统，其职责是贯彻执行各级人民代表大会通过的法律、政策和决定，并接受各级人民代表大会的监督。狭义的行政组织是社会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、各个领域、各个团体。生活在现代社会中的每个人都直接或间接地受到各种行政组织的管理，接受行政组织所提供的各类服务。

3. 行政组织的基本要素

上述的组织是由两个以上的人、目标和特定的人际关系这三种要素构成的群体，这是一种最基本的概括。具体而言，构成组织和行政组织的要素可以分为物质要素和精神要素两大类。

(1) 物质要素

①人员。在行政组织的物质要素方面，首先是人。各种不同素质、不同成