

——九篇三十六章

行政组织初论

田兆阳 著

中国政法大学出版社

行政组织初论

——9篇36要点

田 兆 阳 著

中国政法大学出版社

(京)新登字185号

行政组织初论

——9篇36要点

田兆阳 著

责任编辑：郭耀光

编 辑：陈伟 孙成霞

*

中国政法大学出版社出版发行

(北京海淀区学院路41号)

北京昌平百善印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

787×1092 32开本 8.375印张 175千字

1992年9月第1版 1992年9月第1次印刷

印数：1—5000 定价：4.80元

ISBN 7—5620—0760—8/D·710

前 言

十三届七中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》，从两个文明建设关系的战略高度，提出了“进一步改革行政管理体制”的要求。行政管理是由行政组织来推行的，有效的行政管理主要来自有效的行政组织。行政组织整体素质如何，直接影响到行政效率的高低，关系到国家管理的成败。加强行政组织建设，建立功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制，是我国社会主义现代化建设和改革开放的迫切需要。

本书重点探讨了我国行政组织的性质地位、环境、职能、结构、心理、思想建设、制度建设、作风建设和改革发展共九个建设性的问题。能把近年来从事行政组织理论教学和研究的初步成果整理成册，以求教于读者，为繁荣我国的行政组织理论尽一点微薄之力，是作者的多年愿望。如果能对从事行政管理实践的同志有所启发，那将是作者的最大欣慰。

由于本人知识水平有限，理论功力不够，本书在理论观点、结构体例和论述行文等方面，肯定存在这样那样的缺陷，恳切渴望得到有关专家和广大读者的批评指正，以便进行修改和完善。

尽管目前我国行政组织理论研究尚处于起步阶段，但在写作过程中，作者还是参考了有关方面的研究成果，得到了领导和同仁的大力支持，在此致以衷心的感谢。

作 者

1991年2月28日于

中共北京市委党校行政管理学教研室

《行政管理学丛书》编委会

主 编：张 勤

副主编：江兴国

编 委（按姓氏笔划为序）：

田兆阳 江兴国 孙奎贞

张 勤 金国坤 袁静博

目 录

前言

第一章 介 说 篇	(1)
一、组织——社会进步的杠杆	(1)
(一)组织的含义	(1)
(二)组织的要素	(4)
(三)组织的演变	(6)
(四)组织理论	(8)
二、行政组织——行政管理的主体与载体	(11)
(一)行政组织的含义	(11)
(二)行政组织的特征	(13)
(三)行政组织体制	(16)
三、我国行政组织——“社会的负责的公仆”	(19)
(一)我国行政组织的性质	(19)
(二)我国行政组织的地位	(20)
(三)我国行政组织的作用	(23)
第二章 环 境 篇	(26)
一、决定性的因素——环境	(26)
(一)组织与环境	(26)
(二)行政组织环境的含义和特点	(27)
(三)行政组织与环境的关系	(29)
(四)行政组织环境的类型	(30)
二、世界大舞台——国际环境	(33)
(一)当前国际政治经济的总格局	(33)

(二) 和平与发展是当代世界的主题·····	(36)
(三) 我国对外开放方针和独立自主原则·····	(40)
三、生存发展空间——自然环境·····	(43)
(一) 我国自然环境概况·····	(43)
(二) 我国自然环境的基本特征·····	(45)
(三) 采取有力措施, 坚决制止我国自然环境恶化 趋势·····	(46)
四、中国“小气候”——社会环境·····	(49)
(一) 政治环境·····	(49)
(二) 经济环境·····	(51)
(三) 文化环境·····	(52)
五、质与量的统一——基本环境·····	(55)
(一) 社会主义初级阶段是我国行政组织的基本环境·····	(55)
(二) 行政组织建设要从基本环境出发·····	(56)
(三) 行政组织管理活动要适应基本环境·····	(57)
第三章 职 能 篇·····	(60)
一、手段与功效——职能·····	(60)
(一) 行政组织职能的含义·····	(60)
(二) 行政组织职能的特点·····	(62)
(三) 行政组织职能的种类·····	(64)
(四) 行政组织职能的作用·····	(65)
二、健全与完备——基本职能·····	(67)
(一) 政治职能·····	(67)
(二) 经济职能·····	(69)
(三) 文化职能·····	(71)
(四) 社会职能·····	(74)
三、动态与过程——职能调适·····	(76)
(一) 职能障碍·····	(76)

(二) 职能协调	(78)
(三) 职能完善	(80)
第四章 结 构 篇	(82)
一、框架与合力——行政组织结构	(82)
(一) 行政组织结构的含义	(82)
(二) 行政组织结构的特点	(84)
(三) 行政组织结构的作用	(85)
(四) 行政组织的类型	(87)
二、层次与幅度——我国行政组织结构	(89)
(一) 行政组织的纵向层次	(89)
(二) 行政组织的横向幅度	(93)
(三) 我国行政组织结构分析	(96)
三、蜂巢与大厦——行政组织结构设计	(101)
(一) 行政组织结构设计的特点	(101)
(二) 影响行政组织结构设计因素	(102)
(三) 行政组织结构设计程序和方法	(104)
(四) 行政组织结构设计原则	(106)
第五章 心 理 篇	(111)
一、行为的内在根据——心理	(111)
(一) 行政组织心理的含义	(111)
(二) 行政组织心理的特点	(114)
(三) 行政组织心理的作用	(115)
二、细胞与元素——个体心理	(118)
(一) 人性假设与管理	(118)
(二) 个性差异与善用	(121)
(三) 正确运用激励机制	(124)
三、中介与过渡——群体心理	(128)
(一) 群体与群体动力	(128)

(二) 群体的凝聚力·····	(130)
(三) 重视非正式群体·····	(133)
四、整体与原则——组织心理 ·····	(135)
(一) 以人为中心的原则·····	(136)
(二) 适应环境变化的原则·····	(137)
(三) 创造和谐气氛的原则·····	(137)
(四) 满足成员需要的原则·····	(138)
(五) 组织设计优化的原则·····	(139)
(六) 组织目标统一的原则·····	(140)
(七) 民主参与沟通的原则·····	(141)
(八) 重视领导者心理品质的原则·····	(141)
第六章 思想建设篇 ·····	(143)
一、基础与灵魂——思想建设 ·····	(143)
(一) 重视思想建设是我们党的优良传统·····	(143)
(二) 思想建设是行政组织建设的核心内容·····	(145)
(三) 加强思想建设是行政组织适应现代化建设和改革 开放的需要·····	(148)
二、全面规划——思想建设内容 ·····	(149)
(一) 马克思主义理论教育·····	(149)
(二) 四项基本原则教育·····	(151)
(三) 爱国主义教育·····	(152)
(四) “社会公仆”教育·····	(153)
(五) 行政道德教育·····	(154)
(六) 民主法制教育·····	(156)
三、正确制定——思想建设方针 ·····	(158)
(一) 理论与实际相结合·····	(158)
(二) 一切着眼于建设·····	(160)
(三) 重在提高人的素质·····	(161)

(四) 正确处理两类不同性质的矛盾.....	(162)
(五) 积极疏导.....	(163)
(六) 思想教育与物质利益相结合.....	(164)
四、综合运用——思想建设方法	(165)
(一) 灌输教育法.....	(165)
(二) 民主讨论法.....	(166)
(三) 典型示范法.....	(167)
(四) 实践锻炼法.....	(167)
(五) 批评和自我批评的方法.....	(168)
(六) 综合教育法.....	(169)
第七章 制度建设篇	(171)
一、规矩与方圆——制度建设	(171)
(一) 行政组织制度的含义.....	(171)
(二) 行政组织制度的特点.....	(173)
(三) 行政组织制度的作用.....	(175)
二、根本制度——民主集中制	(177)
(一) 民主集中制是我国行政组织的根本组织制度.....	(177)
(二) 民主集中制是民主制与集中制的有机结合.....	(179)
(三) 贯彻民主集中制必须反对两种倾向.....	(181)
三、领导制度——行政首长负责制	(183)
(一) 实行行政首长负责制的必要性.....	(183)
(二) 坚持集体领导与个人负责相结合.....	(186)
(三) 完善各种具体制度, 提高行政领导素质.....	(187)
四、工作制度——行政机关岗位责任制.....	(189)
(一) 建立行政机关岗位责任制的重要意义.....	(189)
(二) 行政机关岗位责任制的主要内容和制定原则.....	(191)
(三) 目前行政机关岗位责任制存在的问题及完善的对策.....	(192)

五、人事制度——国家公务员制度	(195)
(一) 实行国家公务员制度的必要性	(196)
(二) 国家公务员制度的主要内容	(197)
(三) 国家公务员制度的实施	(201)
第八章 作风建设篇	(203)
一、“周期率”与“新路”——作风建设	(203)
(一) 作风建设直接影响行政组织的性质	(203)
(二) 作风建设直接影响政府形象和威信	(204)
(三) 作风建设关系到政权巩固和国家兴衰	(205)
(四) 行政组织作风与党风紧密相连，直接影响社会 风气	(207)
二、支点与基本功——调查研究	(208)
(一) 调查研究是理论联系实际的基本环节	(209)
(二) 调查研究是行政组织的基本工作方法	(210)
(三) 坚持调查研究的正确态度和科学方法	(212)
三、传统与优势——联系群众	(214)
(一) 树立群众观点	(214)
(二) 坚持群众路线	(217)
(三) 努力为群众办实事	(219)
四、武器与慢功——廉政建设	(220)
(一) 开展批评与自我批评是去掉不良作风的有力武 器	(220)
(二) 克服官僚主义要经过坚持不懈的长期努力	(222)
(三) 廉政建设必须综合治理	(224)
第九章 改革发展篇	(228)
一、改革——为了发展	(228)
(一) 行政改革是当代世界的大趋势	(228)
(二) 我国行政管理体制改革的必要性	(230)

(三) 我国行政管理体制改革的主要内容·····	(232)
二、关键——转变职能·····	(233)
(一) 转变职能的意义·····	(234)
(二) 转变职能的内容·····	(235)
(三) 转变职能的方法·····	(236)
三、重点——调整机构·····	(238)
(一) 机构改革的历史回顾·····	(238)
(二) 机构改革的经验教训·····	(239)
(三) 机构改革的主要任务·····	(241)
四、难点——提高素质·····	(243)
(一) 人的素质是改革获得成功的重要条件·····	(243)
(二) 行政组织成员应具备的基本素质·····	(245)
(三) 行政组织成员素质的提高·····	(246)
五、目标——科学化、法制化、现代化·····	(247)
(一) 科学化是行政管理体制改革的基本要求·····	(248)
(二) 法制化是行政管理体制改革的发展方向·····	(249)
(三) 现代化是行政管理体制改革的必由之路·····	(251)
后记·····	(254)

第一章 介 说 篇

马克思指出：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页）行政管理是有组织的国家管理活动，行政组织是行政管理的主体，也是行政管理的载体。目前，我国行政管理面临着科学化、法制化、现代化的新课题，这些都有赖于行政组织的健全和完善。

行政组织是社会组织的一种，我国行政组织又是行政组织的一种，它们是一般和个别、抽象和具体的关系。首篇是由大到小逐层包含的三个圆，沿着组织→行政组织→我国行政组织的逻辑思路，分别介绍组织的基础知识，行政组织的基本理论，我国行政组织的性质、地位和作用，讲一些“入门须知”，作为全书的铺垫。

一、组织

——社会进步的杠杆

（一）组织的含义

人的本质是一切社会关系的总和，人是通过组织参加各种社会活动的。组织是人类社会的普遍现象，组织也是人类社会的特有现象，人类社会进步依赖于组织的发展。现代社会是高度组织化的社会，组织发展呈现了多样化和复杂化的趋势，组织在国家和社会生活中的作用日益突出。我们的社会充满了各种组织，组织之中还有组织，组织的影响已经渗

透到社会的各个角落。各种组织纵横交错、相互依存、相互作用，共同构成整个社会大厦的基础和框架结构。我们每个人都生活在组织之中，同各种组织发生联系，扮演不同的社会角色。在形形色色的组织中，有一个我们必然要发生关系的重要组织，这就是行政组织。试想有谁能够从报出生户口到办注销户口的一生中离开行政组织呢？假如您在行政组织中工作，首先对组织就应该有更多的了解。

对熟悉的东西人们不见得就理解它，而只有理解了的东西才能更深刻地认识它。正所谓：“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。

什么是组织呢，不同国家不同历史时期的不同学派对组织一词的理解各不相同，真可谓仁者见仁，智者见智。作一些简要的介绍，有助于对组织含义全面深入的把握。

在我国古代，组织的原意是编织的意思，指将麻丝制成布帕。所谓“树桑麻，习组织”，反映了当时男耕女织的生产方式。

在西方，组织一词源于器官，而器官是自成体系的有特定功能的细胞结构。难怪今天医学上仍把人体的某些部位称之为组织。

二十世纪初，组织理论脱颖而出，它借助现代科学提供的理论和方法，对各种组织进行了深入的研究。但由于概念体系和分析框架的不同，对组织一词的解释也表现了极大的差异。概括起来，主要有下面四种观点。

1.从静态的角度来研究组织，认为组织就是职能分工、权责关系和层次等级的结构体系，是分工和协作的方式。这个定义，侧重于组织的经济和技术方面。

2.从动态的角度来界定组织，认为组织是为达到一定目标而由人们交互行为构成的综合体。这个定义，侧重于组织成员的人际关系和互动，着眼于组织的社会性。

3.从心态的角度来分析组织，认为组织是由情感交流和思想沟通而形成的特殊心理团体。这个定义，侧重于组织的心理和文化方面。

4.从生态的角度来解释组织，认为组织是随环境变化而自我调节和自求适应的有机生命体。这个定义，侧重于组织与环境的相互作用关系方面。

以上四种主要的组织定义，角度不同，差别较大，但只有通过它们，我们才能在比较研究中相对准确地理解组织的含义。

什么是组织？简而言之，组织是指在一定环境中，人们为了实现一定的目标，而按一定形式联合起来的具有特定功能的有机整体。人们参加组织，是为了满足生产、生活、精神和文化等方面的需要。因此，组织是一个人群系统，它具有目的性、整体性、体系性和开放性等特点。

组织的社会功能主要表现为：首先，组织是人类个体从事社会活动的场所；其次，组织是社会生产力发展的唯一形式；第三，组织是现实社会关系的载体；第四，组织是社会文化的塑造者。总而言之，组织是社会进步的杠杆。恩格斯说：“实现自然界中的最伟大的进步，还需要一种因素：以群的联合力量和集体行动来弥补个体自卫能力的不足……只有在这种集团中才能实现由动物向人的转变”。^①人类正是凭借组织的力量，使自己脱离自然并改造征服自然；又正是

^①《马克思恩格斯选集》第4卷，第29—30页。

凭借组织的力量，使自己不断得到发展并推动社会的文明进步。列宁说：“无产阶级在争取政权的斗争中，除了组织而外，没有别的武器。”^①试想中国新民主主义革命的三大法宝，即武装斗争、统一战线和党的建设，哪一条能够离开了组织！现在我们国家中，组织形式就更加丰富多彩了。有政治组织、经济组织、文化组织、科技组织、群众组织和宗教组织等等。真是应有尽有，五光十色。因此，加强组织的建设和管理，发挥它们各自的功能作用，是时代赋予我们的新课题。

（二）组织的要素

尽管组织多种多样，但构成它们的基本要素是大致相同的。组织是组织的各种要素的有机组合。这种组合，正如列宁所指出的：“不是什么简单的算术式的总和，而是一个整体”。^②组织就是由这些要素所组成，这些要素显示了作为组织的内在和外在的基本特征。

1. 目标要素

组织是人们为了实现一定的目标而联合起来的整体。组织行为是一种目标行为，组织是以目标为纽带的人们活动的共同体。目标是组织所企求将来要达到的结果或境界。每个组织最初都是为实现某种目标而建立的。因此，目标是组织存在的原因，是维系一个组织发展的核心，是组织成员为之努力奋斗的方向。正如人们熟知的毛泽东同志所说的：“我们都是来自五湖四海，为了一个共同的革命目标，走到一起来了……一切革命队伍的人都要互相关心，互相爱护，互相

①《列宁选集》第4卷，第510页。

②《列宁选集》第1卷，第455页。

帮助。”目标提高了组织的凝聚力，通过目标，我们还可以把握该组织在整个社会体系中的地位和作用。

2. 资源要素

资源要素是维系组织生存和发展的基本要素。正如生物需要不断从外界摄取能量一样，组织也要从环境中持续吸取“能量”资源，才能满足自身成长的需要，以适应环境变化的要求。组织的资源要素包括物质资源、技术资源、信息资源和人力资源等。其中最重要的是人力资源。列宁有一句名言：“给我们一个革命家组织，我们就能把俄国翻转过来。”^①美国钢铁大王卡内基曾说：“将我所有的工厂、设备、资本全部夺去，只要保留我的组织和人，四年后，我又将是一个钢铁大王”。可见，人力资源的充分的合理的开发和利用，是一个组织能够发挥作用和保持长盛不衰的基本条件。

3. 权力要素

权力是一种政治上的特殊力量，是指能够影响他人的能力，具有强制性。有组织就要有服从，权力就是组织不可缺少的要素。恩格斯说：“一个哪怕只由两个人组成的社会，如果每个人都不放弃一些自治权，又怎么可能存在。”^②权力规定了组织内部的各种角色和上下服从关系，从而形成一个特定的组织结构，给组织带来秩序，引导人们各司其职，各尽其责。同时，权力也是协调组织内部关系的契机。

4. 程序要素

程序是办事的规则和步骤。正如体育比赛需要有规则一

^①《列宁选集》第1卷，第337页。

^②《马克思恩格斯选集》第4卷，第401页。