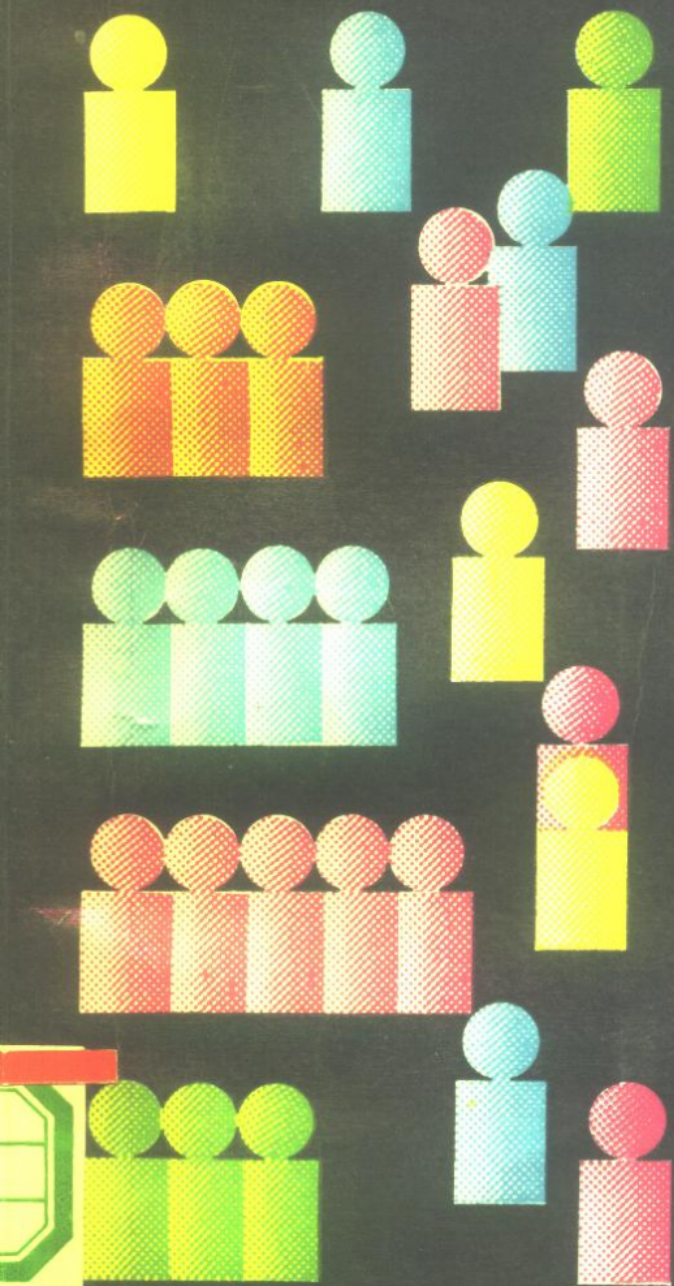


行政管理中的组织、人事与决策

张国庆 北京大学出版社



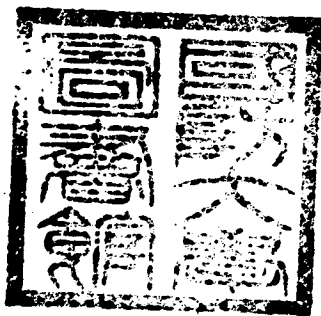
684815



2 022 7999 8

行政管理中的组织、人事与决策

张 国 庆



北京 大学 出版 社

内 容 简 介

本书系统地论述了组织、人事与决策管理的基本理论、主要学说和基础知识。书中详尽地分析和比较了我国同世界主要国家的行政组织、人事行政、决策机构和制度的发展、演变和特点,阐明了现代科学手段的应用对改革和完善行政组织、人事行政与行政决策管理机制的意义。全书立意新颖,条理清晰,材料丰富,内容充实。本书可供高等院校、党校、干部管理院校及电大、自学考试、大专政治学、行政管理学专业作教学或参考用书,也可供有关研究机构科研人员和实际工作部门的干部作学习或参考用书。

行政管理中的组织、人事与决策

张国庆

责任编辑: 金泉

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

北京大学印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

850×1168毫米, 32开本 14.875印张 370千字

1990年7月第一版 1990年7月第一次印刷

印数: 0001—3,000册

ISBN 7-301-01289-6/D·119

定价: 6.15元

前 言

组织、人事与决策并称为行政管理学的三大基本内容,也是现代行政管理学的三门相对独立的分支学科。本文主要阐述和讨论行政管理学中的组织、人事与决策问题。

在我国经济体制和政治体制改革深入发展的今天,政府公共管理科学化已经成为一个不可回避的问题,行政管理学也因此愈来愈受到人们的普遍关注和重视。在这方面,管理学界的许多前辈作了大量的基础工作,政府有关部门也作了相应的努力,从而使我国行政管理科学初具规模,并为实际的国家行政改革提供了一定的有效的理论指导和技术服务。但是,实践需要更多、更强、更具体、更细致的理论和方法,这就要求继续作出努力,不但要与实践相结合,立足于“乡土行政”的建立和发展,而且要为培养新一代的行政管理人材提供有益的思路,立足于“发展行政”的持续和提高。这也正是本文所试图探讨的。

需要说明的是,为了方便读者起见,本文所引英文原著一律翻译成中文使用;另外,关于行政决策的技术方法,由于内容复杂、种类繁多、技术性较强,也由于篇幅所限,所以,将另文专题阐述和讨论。最后需要说明的是,由于本人功底和学术水平的局限性,文中可能多有不确切、不妥当甚至谬误之处,对此,竭诚欢迎读者的批评指正。

作 者

一九八八年十月于

北京大学政治学与行政管理系

目 录

前言	(1)
第一章 行政组织概述	(1)
第一节 组织与行政组织	(2)
一 组织的意义	(2)
二 行政组织的涵义	(3)
三 组织与行政组织	(4)
第二节 行政组织的性质	(5)
一 行政组织的要素	(5)
二 行政组织的一般特征	(9)
三 现代行政组织的特征	(11)
第三节 我国国家行政组织的法律地位	(17)
一 行政组织与政党	(18)
二 行政组织与立法	(19)
三 行政组织与司法	(20)
四 行政组织与社会组织	(21)
五 行政组织与公民	(22)
第二章 组织理论	(25)
第一节 组织理论的内容和特点	(25)
一 组织理论的基本内容	(25)
二 现代组织理论的形成	(26)
三 现代组织理论的特点	(27)
第二节 科学管理组织理论时期	(28)

一 科学管理技术学派	(29)
二 行政管理学派	(33)
三 官僚模型学派	(37)
四 小结	(39)
第三节 行为科学——管理科学组织理论时期	(41)
一 人际关系——行为科学组织理论	(41)
二 管理科学组织理论	(47)
三 小结	(50)
第四节 系统——权变组织理论时期	(52)
一 系统组织理论	(52)
二 权变组织理论	(57)
三 小结	(59)
第三章 组织原则	(66)
第一节 组织原则的基本范畴及其差别	(67)
一 科学管理时期的组织原则	(68)
二 行为——系统时期的组织原则	(76)
第二节 组织原则的运用	(82)
一 组织分析的标准	(83)
二 良好组织的判断	(84)
第三节 我国国家行政组织的基本原则	(87)
一 为民便民的原则	(87)
二 完整统一的原则	(88)
三 权责一致的原则	(89)
四 精干效能的原则	(90)
五 依法行政的原则	(90)
六 适应发展的原则	(91)

第四章	组织目标	(94)
第一节	组织目标的一般性质	(94)
一	目标明确	(95)
二	目标一致	(96)
三	目标合理	(97)
四	目标适应	(100)
第二节	行政组织目标的一般特征	(101)
一	规定性	(101)
二	复杂性	(102)
三	服务性	(103)
第三节	目标的制定	(104)
一	目标与环境的平衡	(104)
二	目标系统的内在平衡	(108)
三	目标与利益的平衡	(113)
第四节	目标管理	(115)
一	目标管理的概念及其背景	(116)
二	目标管理的性质及其意义	(117)
三	目标管理的制定与实施	(120)
第五章	组织结构	(125)
第一节	组织结构的一般性质	(126)
一	结构与职位	(126)
二	结构与模式	(128)
三	结构与差异	(132)
四	管理层次与管理幅度	(134)
第二节	行政权力的分配	(138)
一	首长制——委员制	(139)
二	分级制——分职制	(141)
三	集权制——分权制	(142)

第三节	组织设计	(144)
一	组织设计的概念和程序	(145)
二	传统的组织设计	(147)
三	行为分析的组织设计	(150)
四	系统——权变的组织设计	(152)
第六章	非正式组织	(167)
第一节	非正式组织的概念和特征	(168)
一	非正式组织的概念	(168)
二	非正式组织的特征	(169)
第二节	非正式组织的形成和形态	(171)
一	非正式组织的形成	(171)
二	非正式组织的形态	(175)
第三节	非正式组织的功能	(177)
一	非正式组织的正向功能	(178)
二	非正式组织的反向功能	(179)
第四节	非正式组织的运用	(180)
一	认知非正式组织的性质和功能的特点	(180)
二	认知非正式组织的内部关系和交互作用的特点	(181)
三	认知非正式组织的活动方式和行为方式的特点	(184)
四	认知非正式组织的有益性和危害性的特点	(185)
第七章	组织关系	(187)
第一节	信息	(188)
一	信息传递系统	(189)
二	信息处理系统	(190)
三	管理信息系统	(192)
第二节	沟通	(194)
一	沟通在组织中的作用	(194)
二	沟通的障碍	(195)

三 沟通的改善·····	(197)
四 沟通的网络·····	(199)
第三节 协调·····	(204)
一 协调的要义·····	(204)
二 协调的类型·····	(205)
三 协调的改善·····	(207)
第四节 合作·····	(208)
一 合作的条件·····	(208)
二 合作的种类·····	(209)
三 合作的制约因素·····	(210)
四 合作的改进·····	(212)
第八章 组织冲突·····	(215)
第一节 冲突的性质·····	(215)
一 冲突的概念·····	(216)
二 冲突的意义·····	(217)
第二节 冲突的根源与表现形式·····	(218)
一 团体冲突·····	(219)
二 个体冲突·····	(223)
三 竞争条件下的冲突·····	(231)
第三节 冲突的处理与利用·····	(233)
一 处理冲突的传统对策·····	(233)
二 对冲突的再认识·····	(235)
第九章 组织环境·····	(240)
第一节 组织的外部环境·····	(240)
一 一般社会环境·····	(241)
二 特定社会环境·····	(243)
三 团体社会环境·····	(245)
第二节 组织的内部环境·····	(248)

一	组织内部环境的涵义与意义	(248)
二	组织内部环境的测度	(249)
三	组织对外部环境的影响	(252)
第三节	环境与组织成员	(254)
一	环境与知觉	(254)
二	环境与态度	(256)
三	环境与行为	(258)
第十章	组织变革	(261)
第一节	变革的动力、过程及模式	(262)
一	变革的动力	(262)
二	变革的过程	(268)
三	变革的模式	(270)
第二节	变革的阻力及原则	(273)
一	变革的阻力	(274)
二	阻力的克服	(280)
三	成功变革的条件和原则	(283)
第三节	我国国家行政组织的变革	(285)
一	我国国家行政组织变革的历史回顾	(285)
二	我国国家行政组织变革的反复性	(289)
三	我国国家行政组织变革的目标	(291)
第十一章	人事行政总论	(312)
第一节	人事行政的概念	(312)
一	人事行政的定义	(313)
二	人事行政与类似词之异同	(314)
三	人事行政与法治行政的关系	(314)
第二节	人事行政的管理性质	(315)
一	人事行政的特征	(315)
二	人事行政的原则	(316)

三 人事行政的范围	(318)
第三节 人事管理的新观念	(321)
一 人是一种资源	(321)
二 人力资源需要优化组合	(322)
三 人力资源需要综合管理	(322)
四 人力资源需要多方面培训	(322)
五 人力资源管理和开发部门职能的扩展	(322)
六 人力资源管理和开发人员知识的丰富化	(323)
第十二章 人事行政制度	(324)
第一节 人事行政机构	(324)
一 人事行政机构的性质	(325)
二 人事行政机构的类型	(326)
三 各国人事行政机构概要	(328)
第二节 公务职位分类	(332)
一 职位与职位分类	(332)
二 职位分类与品位分类	(334)
三 职位分类的内容	(336)
第三节 现代人事行政制度的特征	(337)
一 法治化	(337)
二 专业化	(338)
三 职业化	(339)
四 现代化	(340)
第十三章 人事行政与公务员制度	(342)
第一节 公务员的意义	(343)
一 公务员的性质	(343)
二 公务员的范围	(344)
三 公务员的分类	(345)
第二节 公务员制度(上)	(346)

一	公务员的权利与义务	(347)
二	公务员的考选	(348)
三	公务员的任用	(354)
四	公务员的考绩	(357)
五	公务员的晋升	(369)
第三节	公务员制度(下)	(376)
一	公务员的薪俸	(376)
二	公务员的训练	(380)
三	公务员的保险	(383)
四	公务员的退休	(385)
五	公务员的抚恤	(389)
第十四章	行政决策概说	(393)
第一节	行政决策的理论	(394)
一	行政决策的涵义	(394)
二	行政决策的要素	(395)
三	行政决策理论的产生、形成和发展	(397)
第二节	行政决策的性质	(399)
一	行政决策的特性	(399)
二	行政决策的准则	(401)
三	行政决策的障碍及其克服	(404)
第三节	行政决策与社会环境	(406)
一	行政决策与社会效应	(407)
二	行政决策与价值标准	(408)
三	行政决策与社会效果	(410)
第四节	行政决策的新视野	(411)
一	民主化决策的趋势	(411)
二	综合化决策的趋势	(412)
三	定性 with 量化结合决策的趋势	(413)

四 未来决策的趋势	(414)
第十五章 行政决策体制	(417)
第一节 行政决策主体	(418)
一 行政决策主体与行政决策权	(418)
二 行政决策者的素质	(421)
三 行政参与与行政决策	(424)
第二节 行政决策机构	(427)
一 行政决策机构群落	(427)
二 行政决策机构的优化设计	(429)
三 行政决策机构群落的价值评判	(433)
第三节 专家在现代行政决策体制中的地位	(437)
一 专家的涵义和意义	(438)
二 专家在政府决策中的局限性及其补救措施	(440)
三 专家团体及其在行政决策中的应用	(442)
第十六章 行政决策的基本程序	(447)
第一节 情报活动——确定决策目标	(448)
一 探察环境的原则和方法	(448)
二 确定决策目标的依据和标准	(449)
三 决策目标的多向性及其处理	(450)
第二节 设计活动——拟定备选方案	(451)
一 设计活动的基本任务	(451)
二 备选方案的设计过程和标准	(452)
三 创新在方案设计中的意义	(454)
第三节 抉择活动——选定行动方案	(455)
一 抉择是一种过程	(456)
二 抉择的价值标准	(457)
三 可调性在抉择中的意义	(458)
第四节 审查活动——决策过程反馈	(458)

一	反馈与真理·····	(459)
二	反馈与控制·····	(460)
三	反馈与决策过程的灵活性 ·····	(461)

第一章 行政组织概述

在政治学的意义上,“行政是国家的组织活动”;^①国家行政组织即公共行政组织,也即政府组织。国家通过行政组织及其活动来体现政权的性质,保证宪法和法律全部、正确地实施,实现对国家行政事务、社会事务的领导和管理。在国家政治上层建筑的范畴里,行政组织具有突出的地位和作用,是国家机器的重要组成部分。行政组织活动是国家活动的基本形式和主要内容之一。国家行政组织以自身具体的行政管理过程和管理方式最直接地表现国家职能的性质和形式、存在和行使:一方面在本质上是统治阶级推行其意志的工具,另一方面在形象上是社会和公众利益的正式代表者和管理者。其阶级职能在执行社会职能的过程中得到体现。^②

行政组织是日常、大量、繁重国务活动的直接承担者,其管理思想和行为方式的大与小、强与弱、好与坏直接关系到国家的昌盛、民族的振兴、人民的幸福。行政组织又是国家行政管理的主体,具体来说,行政管理是国家行政组织的组织行为。在实践中,作为主体的行政组织是行政管理的物质形式,任何行政管理的问题都与组织问题相联系。因此,在公共行政管理科学研究中,对行政组织的研究始终是第一的和基本的问题,为各个管理学派和各国政府所重视。

由于公共行政组织在国家政治、经济、社会生活当中的独特的地位,以及人们对这种组织的较为深入、广泛的研究,与组织学相联系,行政组织在事实上已经成为行政管理学的几个重要的

分支科学之一。在我国，从理论和实践的结合上加强对行政组织的研究，对于深入进行国家行政管理体制的改革，提高各级各地政府行政机关的管理水平和行政工作的效率，都有着十分重要的意义。

第一节 组织与行政组织

一、组织的意义

组织是人类社会最广泛的现象之一。在人类社会漫长的进化过程中，组织始终是人类赖以生存和借以发展的主要形式。从早期的原始人类的群居生活到现代的世界范围的社会生活，人类经历了一个从不自觉到自觉地运用组织的力量以抵抗、征服、改造大自然的过程。在这一过程中，人类同时不断改造自身，不仅使人类成为万物之灵，而且创造了日益巨大的文明与进步。从这个意义上可以说，组织是人类文明的标志，组织生活的多样化、丰富化，则是人类文明发展的标志。离开了组织，就没有人类社会的过去、现在和将来。

人是构成组织的要件，组织是构成社会的要件。人类社会生活需要的多样性决定了社会组织的多样性。组织广泛存在于社会生活的每一个领域，每一个社会成员自觉或不自觉地总被一个或若干个组织所包括。不同的组织有不同的性质和形态。组织的种类不胜其多，按照不同的标准可以有不同的分类^①，比如：政治性组织如政党，经济性组织如托拉斯，军事性组织如特种部队，行业性组织如工会，群众性组织如青年联合会，学术性组织如各种学会，福利性组织如残废人基金会，公益性组织如红十字会，等等。

组织类别的多样性以及对组织研究的广泛性，形成了关于组织概念的差异。组织或被理解为“就是把具体任务或职能相互联系起来的整体”，^②或被理解为“是相互作用着的若干元素的复合

体”，^⑤或被理解为“事物特定的结构形式”。^⑥在一般意义上，组织可以被理解为某些社会成员为了达成特定的共同目标而自觉形成的有一定秩序和功能的排列组合体。

二 行政组织的涵义

生产和交换的发展导致了私有制，进而导致了阶级分化和对立。政治和经济上占主导地位的阶级为了维护和巩固其统治地位，需要一种遏制以致镇压其他阶级反抗并进行其统治的特殊力量；而人类社会的生产和生活也需要一种超乎各阶级利益之上的、对社会具有普遍约束力的、具有权威地位的特殊力量，以维持人类生存与发展所需要的稳定，并调节各个阶级、各个阶层之间及其内部利益的冲突。这种特殊力量就是国家。作为国家的一部分，公共行政组织与立法、司法和军事机关共同组成国家结构和权力体系，^⑦并在体系中拥有广泛的权力。^⑧

国家是人类社会大系统的次级系统，行政组织则是国家组织系统的次级系统。在国家政治生活中，行政组织根据宪法规定代表国家行使行政权力，实行对国家政务和社会事务的管理。那么，究竟应当如何理解行政组织呢？关于行政组织的概念，行政管理学界至今尚无公认的定义。国内外的学者或从广义—狭义，或从静态—动态，或从阶级—社会的角度作过诸多的表述：

“行政组织是指为执行一定的行政任务所组织起来的有统属关系和办事程序的机构”。^⑨

“国家行政组织是一种特殊的行政组织，它是国家按一定目的……依法将若干部门有系统地组织起来，对国家事务进行组织和管理的整体。”^⑩

“以静态的意义讲，行政组织是指国家为执行政务，按照宪法和有关法律规定的程序组建的国家行政机关的体系，它是国家机构的重要组成部分；就动态的意义讲，行政组织是指国家行政机关