



新世纪高等学校规划教材·行政管理核心课系列

行政组织学

第2版

主 编◎倪 星
副主编◎曾 莉 余 琴

*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



新世纪高等学校规划教材·行政管理核心课系列

行政组织学

第2版

主 编◎倪 星
副主编◎曾 莉 余 琴

*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

图书在版编目(CIP)数据

行政组织学/倪星主编. —2版. —北京:北京师范大学出版社, 2017.6

新世纪高等学校规划教材. 行政管理核心课系列

ISBN 978-7-303-22305-3

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(2017)第 100463 号

营销中心电话 010-62978190 62979006
北师大出版社科技与经管分社 <http://www.jswsbook.com>
电子信箱 jswsbook@163.com

XING ZHENG ZU ZHI XUE

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码:100875

印 刷:北京嘉实印刷有限公司
经 销:全国新华书店
开 本:787 mm×980 mm 1/16
印 张:25
字 数:451 千字
版 次:2017 年 6 月第 2 版
印 次:2017 年 6 月第 8 次印刷
定 价:48.00 元

策划编辑:陈仕云 马洪立	责任编辑:陈仕云 高 玲
美术编辑:毛 佳	装帧设计:毛 佳
责任校对:赵非非	责任印制:赵非非

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-62978190

北京读者服务部电话:010-62979006-8021

外埠邮购电话:010-62978190

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:010-62979006-8006

第2版前言

Preface

伴随着经济全球化、社会多元化的浪潮，政治民主化和科学化管理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“新世纪高等学校规划教材·行政管理核心课系列”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。

本书由倪星担任主编，曾莉、余琴担任副主编。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、2、8、12章倪星,第3、4、15章曾莉,第5、6、13、14章余琴,第7章李乐为,第9、10、11章付景涛。

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
于中山大学

目录

Contents

第一编 行政组织理论

第1章 导论 3

1.1 组织与行政组织 3

1.2 行政组织产生的理论解析 ... 13

1.3 行政组织学的研究范式 18

本章小结 25

关键术语 26

复习思考题 26

参考文献 26

第2章 行政组织演变 27

2.1 外国行政组织的演变 27

2.2 中国行政组织的演变 38

本章小结 50

关键术语 50

复习思考题 50

案例分析 51

参考文献 52

第3章 科层制组织理论 53

3.1 科层制组织理论的产生 53

3.2 科层制组织的特征与要素

..... 60

3.3 科层制组织理论的主要思想
..... 64

3.4 科层制组织理论的困境与发展
..... 68

本章小结 75

关键术语 75

复习思考题 75

案例分析 76

参考文献 77

第4章 人本主义组织理论 78

4.1 人本主义组织理论的产生 ... 78

4.2 人本主义组织理论的主要思想
..... 81

4.3 人本主义组织理论简评 99

本章小结 101

关键术语 102

复习思考题 102

案例分析 102

参考文献 103

第5章 学习型组织理论 105

5.1 学习型组织理论的产生 ... 105

5.2 学习型组织的建立与发展

..... 114

5.3 构建学习型政府组织	123	的影响	198
本章小结	128	8.3 文化、民族和宗教环境对	
关键术语	129	行政组织的影响	203
复习思考题	129	8.4 自然环境和国际社会环境对	
案例分析	129	行政组织的影响	209
参考文献	131	8.5 创建良好的外部环境	213
第6章 网络型组织理论	132	本章小结	220
6.1 网络型组织理论的产生 ...	132	关键术语	221
6.2 网络型组织的特征与要素		复习思考题	221
.....	141	案例分析	221
6.3 构建网络型政府组织	145	参考文献	222
本章小结	158	第9章 行政组织目标	223
关键术语	158	9.1 行政组织目标概述	223
复习思考题	158	9.2 行政组织目标的结构与类型	
案例分析	158		226
参考文献	159	9.3 行政组织的外部目标与内部	
第7章 组织激励理论	160	目标	229
7.1 组织激励理论的产生	160	9.4 行政组织目标管理	237
7.2 组织激励理论的主要思想 ...	167	本章小结	246
7.3 组织激励理论简评	184	关键术语	247
本章小结	189	复习思考题	247
关键术语	190	案例分析	247
复习思考题	190	参考文献	248
案例分析	190	第10章 行政组织结构	249
参考文献	191	10.1 行政组织结构概述	249
第二编 行政组织系统		10.2 行政组织的纵向结构	254
第8章 行政组织环境	195	10.3 行政组织的横向结构	258
8.1 行政组织与外部环境的互动		10.4 管理层次与管理幅度的关系	
分析	195		262
8.2 经济和政治环境对行政组织		本章小结	265
		关键术语	266
		复习思考题	266

案例分析	266	第 13 章 政府流程再造	311
参考文献	267	13.1 政府流程再造概述	312
第 11 章 行政组织体制	268	13.2 政府流程再造的组织与实施	320
11.1 行政组织体制概述	268	13.3 中国政府流程再造的实践	330
11.2 集权制、分权制与均权制	269	本章小结	333
11.3 首长制、委员会制与混合制	274	关键术语	333
11.4 完整制与分离制	276	复习思考题	333
11.5 名誉市长制与市经理制	278	案例分析	334
11.6 行政组织类型	279	参考文献	335
本章小结	284	第 14 章 电子政务	336
关键术语	285	14.1 电子政务概述	336
复习思考题	285	14.2 电子政务的构成与应用	346
案例分析	285	14.3 国内外电子政务的实践进展	354
参考文献	286	本章小结	365
第三编 行政组织管理		关键术语	365
第 12 章 行政组织内部管理	289	复习思考题	365
12.1 行政组织设置的一般原则	289	案例分析	365
12.2 中国行政组织设置的原则	293	参考文献	367
12.3 行政组织自身管理的一般方法	296	第 15 章 行政组织改革	368
12.4 中国行政组织自身管理的方法	303	15.1 行政组织改革概述	368
本章小结	308	15.2 行政组织改革的动力与阻力	371
关键术语	309	15.3 西方国家行政组织改革	375
复习思考题	309	15.4 中国行政组织改革	381
案例分析	309	本章小结	391
参考文献	310	关键术语	391
		复习思考题	391
		案例分析	391
		参考文献	392

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、不同成分的人,按照各种不同的排列组合方式,结成一定的正式关系,才能成为组织。行政组织也是一样,它是由各种不同专业、水平、年龄的人按照行政组织的目标、职能组合起来的。没有具体的人员,也就没有行政组织。所以,行政组织的第一个物质要素就是人员。人员,是行政组织的主体、核心。离开了人的参与,一切组织都不存在,一切组织的活动都无法进行。因此,要建立行政组织,首先要选择一定数量和质量的人员,并对选择的程序和要求有着明确的规定。

②经费。行政组织要开展活动离不开经费。从机构设置、人员编制、物资设备的购置,到日常的组织工作、社会管理活动都不能没有经费,不能没有一定的资金作保证。离开了经费,行政组织就会陷于瘫痪,组织的各项活动就无法开展。经费是维持行政组织运行与发展不可缺少的因素。

③物资设备。即行政组织开展活动所必须具备的技术设备、工具,所必须耗费的各类材料和能源。这些设备与工具包括办公建筑、住宅、文具、办公器械以及公文图书、档案等。它是行政组织赖以生存和发展的物质基础之一。

(2) 精神要素

①目标。行政组织是根据一定的目标设立的,其一切活动都是围绕着组织目标进行的。目标是组织赖以产生、发展的基础和原因,是组织存在的灵魂,是组织前进的方向。它从本质上反映了组织的基本功能。组织目标包括任务、目的、指标、数量、质量和时限等内容。组织目标分为总目标、分目标和工作目标三类。总目标是关于组织根本性问题的原则性规定,是制定分目标和工作目标的依据,分目标和工作目标是组织总目标的分解和具体化。组织目标的分化形成了一个完整、严密的目标体系,具体规定了每个组织单位和每个成员在各个时间、空间内所要取得的成果。

②权责结构。权责结构指的是组织系统内部各子系统、工作单元,以及各组织成员、各工作职位之间在工作任务、权力和责任方面的一系列从属并列关系。它是为实现组织目标而进行的权责关系安排,是各个组织的一种特殊人际关系。权责结构是形成组织纵向层级和横向部门体系的基础,是组织分工、组织法规与组织纪律的实际体现。组织纵向各层级、横向各部门、各职位的分权与分工是否科学合理,对于组织功能的有效发挥至关重要。

③人际关系。人际关系状况如何,对于能否稳定组织的各种内在因素,能否调动组织成员工作的主动性、积极性,能否有效地实现组织目标具有不可忽视的作用。

1.1.2 行政组织的性质

1. 行政组织的一般性质

行政组织是各类组织中的一种,与其他组织一样,其一般性质包括以下四个方面。

(1)静态的组织结构

从静态的角度看,行政组织是一个完整的实体,它是由按照职能目标分工、权力指挥关系、责任归属、工作程序设置的各个层级、各类部门、各个职位等共同构建的一个完整体系。所有这些,都是由行政法规或行政习惯规定的。其中,职位是行政组织的基本元素和细胞,职位之间的权责关系构成了整个行政组织的结构,而职能目标是组织结构建立的依据,是组织的层次和部门划分以及职位配置的出发点和归宿。行政组织结构是行政组织最明显的外在表现。

(2)动态的组织过程

从动态的角度看,行政组织就是一个把人、财、物、时间、信息、知识、环境等因素在特定时间和空间内联系和配置起来的有机整体,是一个发挥组织功能的动态活动过程。任何组织都具有一定的目标和功能,只有不断地发挥组织功能,实现组织目标,才能体现组织的存在,显示出组织的生机与活力。为此,组织必须不断地进行决策、执行、监督和控制活动,以有效地安排工作、安排人的行为,有效地运用组织所拥有的各种资源,达成组织目标。在这一过程中,组织成员的相互交往、沟通、协作、默契等行为对组织功能的发挥起着决定性的作用。

(3)生态的组织环境

从行政组织与整个社会的关系来看,行政组织是处于外在社会环境中的一个有机系统,是一个开放的社会子系统。它必须不断地与其所处的社会环境发生人员、物资与信息的双向交流。离开了外在社会环境的支持和帮助,行政组织就无法存在。为了有效地适应和能动地改造外部环境,行政组织系统必须随着社会环境的变化而不断地调整自己,随着时代的发展而不断地改变自身的结构和活动方式。

(4)心态的组织意识

行政组织是人们为了实现共同的目标而建立的群体。人们在加入组织时,必然会将个人情感、价值观和人格等心态因素带入组织,使组织成为人们心态意识的汇合点。行政组织的成员对组织目标和组织内部权责关系的认识,以及他们在相互交往和思想沟通过程中的感知状况,形成了一定的人际关系网络和团体意识。后者的好坏直接促进或妨碍组织目标的实现。因此,许多结构相同、性质相近和环境相似的行政组织,在实际活动中的效率、结果往往大不一样。所以,在实际活动中必须注意组织成员的心态意识,

注意组织总的精神状态。

2. 行政组织的特殊性质

从社会管理的角度来看,行政组织是社会组织中规模最大、管理范围最广的一种组织类型;从国家统治的角度来看,它又是统治阶级利益的代表者,是国家意志的直接体现者和施行者。因而,行政组织在具有社会组织一般共性的同时,也表现出自己的各种特性。

(1) 阶级性

国家是阶级矛盾不可调和的产物。国家是统治阶级用来维护本阶级利益、维护社会统治秩序、调节各种社会关系的工具。国家的意志实际上是统治阶级的意志,国家职能的核心就是维护统治阶级的利益。行政组织作为国家意志的体现者,作为国家职能的执行机关,其管理活动必然会表现出鲜明的阶级特性。归根到底,在阶级社会中,统治阶级的利益是行政组织各项权力的渊源,行政组织建立及运行的根本目的就是维护统治阶级的利益,贯彻统治阶级的意志。

(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社会性是行政组织的基础,阶级性是其核心。政府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,管理包括国家政治、经济、文化、科技、卫生、社会福利、社会治安等事项在内的各项社会性事务。在对社会进行行政管理的过程中,要维持社会经济、文化和其他各方面的发展,使人民安居乐业、生活稳定,并不断提高人民生活水平。唯有如此,才能维护统治阶级的长远利益、根本利益。行政组织的社会性和阶级性,在人民当家做主的社会主义国家中是一致的,目的都是实现人民大众的利益。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,实质上则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

国家权力是一种政治统治权力,一种社会管理权力。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。其所管辖的对象,包括社会的各种团体和全体公民,它们都有义务而且必须服从行政组织的一切合法规定、命令,服从行政组织的指挥、领导

① [德]恩格斯,反杜林论[M]. 马克思恩格斯选集:第三卷,北京:人民出版社,1975.

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的突出特征。

(4) 法治性

任何一个行政组织的建立、撤销都以宪法和法律为根据,并要依据宪法和法律开展活动。行政组织的任务、责任、权力是由宪法和法律赋予的,国家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、方法、程序等,都必须以法律为基本依据,不得超越宪法和法律所规定的范围。依法行政,并对其活动承担相应的法律责任,是行政组织从事各项行政活动的一个显著特点。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。法治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、协调有序的有机整体,其组织系统遍布全国各地。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,形成了一个金字塔形的层级结构,主要以分层管理的方式开展工作。从横向看,各层级的行政组织内部都有横向职能部门划分,这些部门分工领导和管理各项有关事务。这样,行政组织就构成了一个囊括社会各个地区、各个领域的庞大的行政管理系统,使国家行政活动协调、有序地进行,使各行政层级、部门和单位在系统的结构中各司其职、各得其所,充分发挥个体效应、系统的相关效应和行政组织的整体效应。

(6) 主动性

主动性只是现代行政组织的特征之一。在资本主义以前的各个时代和资本主义时代的前期,政府常常以“守夜警察”的面貌出现。当时流行“最好的政府是管得最少的政府”之类的口号,政府消极被动地适应社会,往往是在社会问题发生后,才采取措施予以补救。至于政府主动地为社会的潜在需要提供服务则是很少有的事。随着生产力的进步和市场经济的发展,人们之间的生产、生活联系越来越广泛和密切,日益需要政府行政组织对其行为做出规范性的统一规定,对其矛盾冲突做出预见性的防范,使人们能够和谐有序地生活。各个国家之间的交往和竞争,也要求行政组织考虑社会的潜在需要、长远需要。这时的政府,不仅应主动地研究、提出社会各项事业的发展规划,还要促使本组织的工作人员以积极的态度和高度的热忱,主动为人民的生产和生活服务。

行政组织的主动性,还表现在创造性上。在传统的农业社会,行政组织长期有一种尊祖宗法的因袭作风,即所谓的“萧规曹随”。这种作风已经完全不能适应当今科学技术迅速发展的时代。科技的高速发展必然引起社会经济、教育、文化观念、人际关系等社

会现象的迅速变化,这就使行政组织不断遇到新问题、新矛盾。为使行政组织总体目标能在不断变化的环境中实现,行政组织必须具有不断创新观念,不断开展创新活动。唯有如此,行政组织才能生命常青。

3. 行政组织与其他社会组织区别

总体而言,现代社会存在五大组织系统,即国家组织、企业组织、事业组织、群团组织 and 政党组织。其中,国家组织又可分为三大组织系统:立法或权力组织、行政组织、司法组织。要全面了解行政组织,必须研究国家组织系统中的行政组织与其他社会组织之间的区别。由于行政组织与国家的立法组织、司法组织以及政党组织的关系已在《政治学》中阐明,这里不再赘述。现在我们仅分析行政组织与企业组织、事业组织、群团组织的区别。

(1) 管理对象不同

企业、事业组织只是以本组织为管理对象,群众团体也只管辖该团体所联系的那部分群众的有关事宜;而国家行政组织除管理自身组织外,更重要的是管理全社会公共事务。

(2) 为社会提供的服务内容不同

企业组织以从事物质、非物质商品生产和流通为活动内容;事业单位以从事非物质生产、为社会提供精神产品和劳务服务为主;群团组织是为自己所联系的群众提供某些福利和一定的行为规范;行政组织则为社会提供各种行为规范、社会各项事业发展的目标以及达到目标的重要措施。

(3) 活动的依据不同

企业组织主要以商品生产的价值规律和各种社会中的基本经济规律为自己活动的依据;事业单位主要以自己所特有的科技、教育、文化、艺术、新闻、体育、卫生等各项事业的发展运行规律为其活动依据;群团组织以其自愿组合、共同订立的规章制度为活动依据;行政组织以国家权力运行规律为自己的活动依据,具体而言,就是以国家法律作为活动的依据和准绳,因为法律是国家权力的象征,依法行政是行政组织的重要特点。

(4) 活动的目的不同

企业组织的目的是为社会提供物质财富和赢利,故以经济效益为目的;事业组织的目的是向社会提供精神财富,随着商品经济的发展,这种精神财富的提供越来越是有偿性的,因而它既追求社会效益,又追求经济效益,在社会效益中偏向精神文明程度的提高;群团组织在不妨碍全体人民利益前提下,以追求群团组织所联系群众的利益为目的;行政组织的目的是促进整个社会秩序和整个社会事业的全面发展,它包括经济、政治、文化、教育、科技、卫生、体育等各项事业的发展,因此,它追求的是全面的社会效益和经济效益,是全国人民的整体利益。