

全国高等教育自学考试教材行政管理专业

# 行政组织学

- 主编 傅明贤
- 高等教育出版社



全国高等教育自学考试教材

行政管理专业

# 行政组织学

主编 傅明贤

高等教育出版社

(京)112号

## 内 容 简 介

本书以马列主义基本原理为指导,以《行政组织学自学考试大纲》为依据,坚持理论联系实际的原则,在广泛吸收国内外有关行政组织学科研成果,紧密结合中国行政组织建设丰富经验的基础上编写而成。书中系统地阐述了行政组织的产生、构成、运行和发展的规律,全面地介绍了行政组织学的基本理论、基本概念和基本知识。主要内容有:从总体的角度研究了行政组织及行政组织学的内含、性质与作用,介绍了行政组织的历史发展和理论发展;从静态的角度研究了行政组织的结构、体制和类型;从生态和心态的角度研究了行政组织与外部、内部环境的互依关系;从动态的角度研究了行政组织的建立和管理以及变革发展的一般趋势。

本书通俗易懂,既有一定的理论深度,又有比较广泛的应用知识。它是全国高等教育自学考试学习用书,也可作为大专院校和各级管理干部培训用教材。

全国高等教育自学考试教材  
行政管理专业  
行政组织学  
主编 傅明贤

高等教育出版社出版发行  
高等教育出版社印刷厂印装

开本 850×1168 1/32 印张 11.125 字数 290 000

1991年12月第1版 1991年12月第1次印刷

印数 0001—20 420

ISBN7-04-003891-9/Z·99

定价 5.10 元

## 出版前言

高等教育自学考试教材是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经国家教育委员会同意,我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材,以满足社会自学和适应考试的需要。《行政组织学》是为高等教育自学考试行政管理专业组编的一套教材中的一本。这本教材根据专业考试计划,从造就和选拔人才的需要出发,按照全国颁布的《行政组织学自学考试大纲》的要求,结合自学考试的特点,组织高等院校一些专家学者集体编写而成的。

行政管理专业《行政组织学》自学考试教材是供个人自学、社会助学和国家考试使用的。现经组织专家审定同意予以出版发行。我们相信,随着高教自学考试教材的陆续出版,必将对我国高等教育事业的发展,保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试,希望得到社会各方面的关怀和支持,使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

1991年10月

# 目 录

## 第一篇 绪 论

<b>第一章 行政组织学的研究对象</b> .....	( 1 )
第一节 行政组织概述 .....	( 1 )
第二节 行政组织学的含义及特点 .....	( 12 )
第三节 行政组织学研究的方法和意义 .....	( 17 )
<b>第二章 行政组织的沿革</b> .....	( 24 )
第一节 奴隶制与封建制时期的外国行政组织 .....	( 24 )
第二节 资本主义国家的行政组织 .....	( 30 )
第三节 苏联的行政组织 .....	( 39 )
第四节 中国古代和近代的行政组织 .....	( 46 )
第五节 中华人民共和国的行政组织 .....	( 53 )
<b>第三章 行政组织的理论发展</b> .....	( 66 )
第一节 早期的行政组织思想 .....	( 66 )
第二节 传统的行政组织理论 .....	( 75 )
第三节 行为科学的行政组织理论 .....	( 80 )
第四节 系统权变的行政组织理论 .....	( 83 )
第五节 马克思主义的行政组织理论 .....	( 87 )

## 第二篇 行政组织的实体

<b>第四章 行政组织结构</b> .....	( 95 )
第一节 行政组织结构概述 .....	( 95 )
第二节 行政组织的纵向结构 .....	( 101 )
第三节 行政组织的横向结构 .....	( 105 )
第四节 管理层次与管理幅度的关系 .....	( 112 )

<b>第五章 行政组织体制</b> .....	(117)
第一节 行政组织体制概述 .....	(117)
第二节 集权制、分权制与均权制 .....	(118)
第三节 首长制、委员会制与混合制 .....	(124)
第四节 完整制与分离制 .....	(128)
第五节 名誉市长制与市经理制 .....	(130)
<b>第六章 行政组织类型</b> .....	(132)
第一节 以职权大小分类 .....	(132)
第二节 以业务性质分类 .....	(134)
第三节 以活动程序分类 .....	(138)
第四节 以结构模式分类 .....	(141)
第五节 以其它标准分类 .....	(146)

### 第三篇 行政组织与环境

<b>第七章 行政组织的外部环境</b> .....	(149)
第一节 行政组织的外部环境概述 .....	(149)
第二节 经济环境对行政组织的影响 .....	(159)
第三节 政治与法律环境对行政组织的影响 .....	(164)
第四节 民族、宗教环境对行政组织的影响 .....	(169)
第五节 文化环境对行政组织的影响 .....	(173)
<b>第八章 行政组织的内部环境</b> .....	(183)
第一节 物质环境对行政组织的影响 .....	(183)
第二节 制度环境对行政组织的影响 .....	(186)
第三节 人群关系对行政组织的影响 .....	(189)
<b>第九章 建立良好的行政组织环境</b> .....	(201)
第一节 建立良好的外部环境 .....	(201)
第二节 建立良好的内部环境 .....	(215)

### 第四篇 行政组织的建立与管理

<b>第十章 行政组织建立的原则</b> .....	(224)
----------------------------	-------

第一节	行政组织建立原则的根据与特点 .....	(224)
第二节	行政组织建立原则的内容 .....	(228)
第三节	行政组织建立原则的作用 .....	(241)
<b>第十一章</b>	<b>行政组织的管理方法</b> .....	(245)
第一节	行政组织管理方法的内容 .....	(245)
第二节	中国行政组织自身管理的方法 .....	(252)
<b>第十二章</b>	<b>行政组织的编制管理</b> .....	(262)
第一节	行政组织编制管理概述 .....	(262)
第二节	行政编制设计的依据 .....	(269)
第三节	行政编制设计和审批程序 .....	(278)
第四节	行政编制管理方法 .....	(282)

## 第五篇 行政组织变革

<b>第十三章</b>	<b>行政组织变革的理论</b> .....	(288)
第一节	行政组织变革的原因与征兆 .....	(288)
第二节	行政组织变革的目标与内容 .....	(302)
第三节	行政组织变革的动力与阻力 .....	(314)
<b>第十四章</b>	<b>中外行政组织的改革</b> .....	(323)
第一节	资本主义国家行政组织的弊病及改革 .....	(323)
第二节	中国行政组织的弊病及改革 .....	(335)
<b>后记</b>	.....	(349)

# 第一篇 绪 论

本篇是导论篇,主要是以综合的角度,对行政组织学作整体性、概括性的研究,它包括行政组织学研究的对象、行政组织的沿革和行政组织理论的发展。目的是通过本篇的学习,使读者对行政组织及其理论有一个概貌性的了解。

## 第一章 行政组织学的研究对象

### 第一节 行政组织概述

#### 一、行政组织的含义

##### (一)何谓组织

社会性是人类所独有的特征。组织性又是社会性的主要特征。可以说,没有组织,就没有社会。组织是人类生存的方式,组织是连接人与社会的中介。通过组织,将个人纳入群体网络之中,使各个具体的人与人类的社会联系在一起。

组织产生于人类的生产斗争和社会斗争之中。它是社会的细胞,社会的基本单元,是人们实现共同目标的工具。抱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。从整个人类社会发展看,最初出现的是家庭、氏族、部落,以后产生了阶级,就出现了国家,国家将其领域的每个成员都编入一定的组织。同时,人们为了寻求更好地生活,逐渐成立、参加更多的组织。从个人而言,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,甚至要同时加入很多组织,同时为很多组织工作,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。充分发挥组织功能,发展和完善人类社会的组织体系是发展政治、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,什么叫组织呢?从中文来看,“组织”一词原来的意思是将丝麻纺织成布。后来,“组织”一词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)一词,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。而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)何谓行政组织

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、政党的负有管理职能的组织系统,也包括国

国家机关中的立法、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系统机关。

行政组织学所研究的对象是狭义的行政组织。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、体现统治阶级的意志、行使行政权力、执行行政职能、推行政务、管理国家公共事物的机关体系,是国家权力的执行机关。

从世界各国现行的政治体系来看,行政组织指的是总统制国家中的总统及其下属行政单位和对社会负责的内阁制中的内阁。社会主义国家中的中央人民政府(如国务院、部长会议、联邦委员会)及其下属机关。我国的行政组织是我国国家权力机关——人民代表大会的执行机关即国务院系统,其任务是负责贯彻执行人大所通过的法律、政策和决定,并接受国家权力机关的监督。

行政组织是社会组织中规模最大的组织,其管辖的范围涉及到社会生活的各个方面、各种领域、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政府行政组织的管理,接受行政组织所提供的各类服务。

### (三)行政组织的要素

和其它社会组织一样,构成行政组织的要素有物质要素和精神要素两大类。

#### 1. 物质方面的要素。

(1)人员。在行政组织的物质性要素方面,首先是人,是人的组合,才成为组织。各种不同素质、不同成份的人,按照各组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目标、职能组合起来的。没有行政组织成员,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、物质设备的购置,一直到日常的组织工作,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营与发展所不可缺少的因素。

(3)物质条件。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、办公机械,以及公文图书、档案等等。它是行政组织赖以生存和发展的物质基础。

## 2. 意识要素。

(1)目标。行政组织是根据组织目标设立的,其一切活动都是围绕着组织目标而开展进行的。目标是组织赖以产生和发展的基础和原因,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。组织目标分为组织总目标、组织分目标和工作目标三类。总目标是关于组织最根本性问题的原则性规定,是制定组织分目标和工作目标的依据,组织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、空间内所要取得的最后成果。

(2)责权结构。责权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的安排。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关系重大。

(3)人际关系。和谐良好的人际关系状况,对于稳定组织各种内在因素,调动组织成员工作的主动性、积极性,有效地实现组织

目标具有不可忽视的作用。

## 二、行政组织的性质

### (一)行政组织的一般性质

行政组织是社会各类组织中的一种,与其它组织一样,其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、各个职位等所共同构建的一个完整体系。所有这些,都由行政法规或行政习惯所规定。其中,职位是其基本元素、细胞。如果将行政组织的结构比作一幢大楼,那么,职位就是构成这座大楼的砖瓦。职位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的依据,是层次、部门、职位配置的出发点和归宿点。行政组织结构是行政组织最显著的外观表现。它可以用“组织结构图”、“组织管理模型”、“组织系列表”来表示。

2. 动态的组织过程。从动态的角度来观察,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,一个动态系统。任何组织都具有一定的组织目标和组织功能,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,以有效地安排工作行为、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,行政组织是处在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外在社会环境发生人员、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所处社会环境的变化,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。组织是人为了实现共同的目标而建立的群体。人们在加入组织之后,必然也将作为社会一员的个人情感、价值观和人格等心态因素带进组织,带入他们所从事的各项组织活动之中。组织就是人们心态意识的汇合点。从组织的内在构成来看,组织是其成员根据自己特有的地位、扮演一定的角色并由此构成的等级体系的人际关系网络。根据这些角色和人际关系才能发生人际交往和联系。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,形成了一种团体意识。好的团体意识使大家能相互合作,共同奋斗,能采取协同一致的步伐来完成共同的组织目标。反之,如果组织成员对目标、结构、行为、环境的认识不能趋同,则将极大地破坏组织的凝聚力,妨碍组织目标的实现。正由于这种精神要素的存在,才形成了许多不同表现的组织。往往许多结构相同、性质相近、环境相似的组织,在实际组织活动中的效率、结果大不一样,给人们留下的印象截然不同。这在很大程度上是因为意识精神作用的结果。因此,我们在实际活动中必须注意到组织成员的心态意识,注意组织总的精神状态。

## (二)行政组织的特殊性质

从社会管理角度来看,行政组织是社会组织中规模最大、管理范围最宽的一种组织类型;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、施行者。因而,行政组织在具有社会组织一般共性的同时,也表现了自己独具的各种特性。

1. 权威性。国家是阶级矛盾不可调和的产物。在阶级矛盾达到不可调和的地方、时候就产生了国家,产生了国家的权力。国家的权力是一种政治统治的权力,一种社会管理权力,其基本作用就

是要维护统治阶级的长远利益、根本利益，将阶级矛盾和社会冲突保持在符合统治阶级利益的秩序范围以内。政府行政组织作为国家权力的执行机关，代表着国家行使着这种权力，是国家权力的具体实行者、体现者。在很大程度上，行政组织是国家的代表。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，以运用各种手段来维持社会的统治秩序、经济秩序和文化生活秩序。其所管辖的对象，包括行政组织内部各类机关单位、社会的各种团体和国家的全体公民，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，不允许其它任何组织、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。

2. 阶级性。国家是统治阶级用来维护本阶级的利益、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。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，其管理活动过程必然会表现出鲜明的阶级特性。归根到底，国家的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在于维护统治阶级的利益，贯彻统治阶级的意志。

3. 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。”<sup>①</sup>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，就必须履行国家的社会管理职能，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，维持社会经济文化和其它各方面的

---

<sup>①</sup> 恩格斯：《反杜林论》，见《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1975年版，第218页

发展,使人民生活稳定、安居乐业。唯有如此,才能维护统治阶级的长远利益、根本利益。

社会职能是行政组织职能的基础,阶级职能是行政组织职能的核心。在人民当家作主的社会主义国家,这两种职能是一致的,阶级职能是为了人民大众的利益,社会职能也是为了人民大众的利益。在剥削阶级统治的国家,社会职能只是表面上为人民大众的利益,实际上是为了剥削阶级利益——统治阶级利益,为了执行统治阶级的统治职能。

4. 法制性。任何一个行政组织的建立、撤销都要有国家宪法和法律为根据,并要依据宪法和法律而活动。行政组织的任务、责任、权力也要由国家宪法和法律赋予,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,其所从事的行政活动不得超出宪法和法律所规定的范围。依法行政,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、权力结构所组成的职责分明、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,主要以层层授权方式开展工作。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有关的事务。这样,行政组织就构成了一个囊括社会各个领域的庞大的行政管理系统,使国家所有的行政事务、管理活动都在系统的行政组织的基础上进行,使各行政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。资本主义时期以前和资本主义前期的行政组织，常常以“与民休养生息”和“守夜警察”的消极态度，治理社会。这时的人民群众也认为“最好的政府是管得最少的政府”。故这时的政府，对人民群众的事宜，一般采取“民不告，官不理”的被动态度，对社会事业的推进，往往是问题发生后，才采取措施予以补救，如抗洪、抗旱之类工作的组织。至于主动的为社会潜在需要服务是很少有的。随着生产力的高度发展，商品经济的日益发达，人们之间的生产、生活联系越来越广泛，越来越密切。他们之间既互相依存又互相竞争的矛盾统一关系，需要作为政府的行政组织对他们的行为作出规范性的统一规定，对其矛盾冲突作出预见性的防范，使人们能够和谐有序地生活。各个国家之间的交往和竞争，也使行政组织要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、提出整个社会的经济、文化等各项事业的发展规划，而且要促使本组织的工作人员，以积极的态度、高度的热忱，主动地为人民的生产和生活服务，再不能取“民不告、官不理”的被动态度了。

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，所谓“肖规曹随”。这种作风已经完全不能适应今日科学技术一日千里的迅速发展时代。因为科技的高速发展会引起社会经济、教育、文化观念、人际关系等一系列的社会现象的迅速变化。这就迫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了的环境实现，行政组织必须具有不断创新观念，有不断创新的行为。唯此，行政组织才能生命长青。

### 三、行政组织的作用

#### (一) 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，是进行行政管理的物质基础和力量，一切行政管理活动和行政职能的发挥都是靠行政组织来进行的。各级各类行政组织通过具体承担和完



成各自的组织目标来体现国家政府行政管理的职能,实现国家对各项事务管理和协调的任务。没有行政组织这一行政管理活动的主体,政府的行政管理就失去了具体的承担者、施行者,政府就无法行使其行政职能、履行其国家管理的职责。

## (二)行政管理活动的基本支点

从管理学的角度看,组织与人事是一切管理活动的两个基本支点,它们二者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,谈不上行政管理活动的开展和政府职能的执行。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,它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,它能使每个工作人员学有目标、干有方向,使每个行政人员都有平等的学习、晋升的机会,都能通过行政组织满足自己全面发展的要求。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,则会妨碍行政人员的积极性、主动性的发挥,会扼杀其聪明才智,素质再好的人才也难以发挥作用。随着国家现代化、法制化的发展,行政管理将更趋科学化、制度化、规范化,行政管理活动中的经验管理、人治管理色彩将更趋淡化,行政组织的作用将越来越大于单纯的人治作用。

## (三)行政人员力量的汇集和放大

行政组织把成千上万孤立的行政人员聚合到了一起,把各个具体的个人联系起来,通过合作与团结,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同一个目标,同心协力,可以发挥出行政人员在单个人的条件下所无法发挥的巨大力量。

科学的行政组织体系能够有效地运用每个人的体力、精力,充分发挥其聪明才智,形成一种放大的组织力量。单个行政人员的