

行政 组织 建设

李世英 田兆阳编著

XINGHENG
ZUZHI
JIAN SHE

序 言

行政组织是行政管理的主体，也是行政管理的载体。政府行政效率能否提高，关键之一在于政府行政组织系统的建设。如何不断加强行政组织建设，提高行政效率，是我国建国四十年来各级领导和广大干部普遍关心并长期探索的重要课题。

为适应我国经济体制改革的不断深化和政治体制改革的需要，本着精简、统一、效能的原则，保证国家行政机关优化、高效、稳定、廉洁，形成强有力的政府工作系统，富有成效地管理国家行政事务，促进现代化建设事业顺利进行和社会的长期稳定协调发展，根据中国实际，探讨行政组织建设这一重要课题，无疑是十分必要的。

目前，在我国尚缺行政组织理论专著的情况下，北京市委党校行政管理学教研室李世英主任和田兆阳同志编写的《行政组织建设》一书的出版，是对我国行政管理学的分支学科——行政组织理论的开创性探讨。我相信，这将对我国行政组织学科建设起到一定的推动作用，为我国新兴的行政管理学科园地增添一朵小花。

该书的主要特点和贡献在于，一是贯彻了我们党一贯倡导的理论联系实际的优良传统作风，从我国行政管理的实际出发，探讨了行政组织建设的诸多环节和相关因素；二是以史为鉴，认真总结了我国行政组织建设的历史经验，提出了在改革开放的新形势下加强行政组织建设的 new 构想；三是紧密结合当前我国政府机构改革这个重大课题，提出了一些比较切实的改革设想和建议。另外在结构体例、逻辑论证等方面也有一定特色。

呈现在读者面前的《行政组织建设》一书尚属“开步走”，

但毕竟迈出了值得庆幸的一步。他们将自己在校内使用的《行政组织讲授提纲》基础上，广泛征求和吸收学员的宝贵意见，编辑成册，希望能对我国的行政组织理论研究和行政管理实践贡献出自己的一份力量，其精神是难能可贵的。

期望专家学者和广大行政管理工作者，继续写出行政组织学科新篇章，为繁荣我国行政管理科学事业共同努力。

郭丙于

一九九〇年十月于北京

目 录

序言

第一章 绪 论

一、组织	(1)
(一) 组织的产生及其发展	(1)
(二) 组织的含义和特征	(2)
(三) 组织的作用	(5)
二、行政组织	(6)
(一) 行政组织的概念	(6)
(二) 行政组织的特征	(7)
(三) 行政组织体制	(8)
(四) 行政组织理论评述	(10)
三、我国的行政组织	(18)
(一) 我国行政组织的性质	(18)
(二) 我国行政组织的地位	(19)
四、学习和研究行政组织理论的意义	(21)
(一) 行政组织建设科学化的需要	(21)
(二) 提高行政组织管理水平的要求	(21)
(三) 提高干部素质, 适应现代化建设的需要	(22)

第二章 行政组织环境

一、行政组织环境概述	(23)
(一) 组织与环境	(23)

(二) 行政组织环境的含义和特点	(24)
(三) 行政组织与环境的关系	(26)
(四) 行政组织环境的类型	(27)
二、行政组织的国际环境	(29)
(一) 当前国际政治经济的总格局	(29)
(二) 和平与发展是当代世界的主题	(32)
(三) 我国政府对外开放方针和独立自主原则	(35)
三、行政组织的自然环境	(38)
(一) 我国自然环境概况	(38)
(二) 我国自然环境的基本特征	(40)
(三) 采取有力措施, 坚决制止我国自然环境 恶化趋势	(41)
四、行政组织的社会环境	(43)
(一) 政治环境	(43)
(二) 经济环境	(45)
(三) 文化环境	(47)
五、我国行政组织的基本环境	(48)
(一) 社会主义初级阶段是我国行政组织的基 本环境	(49)
(二) 行政组织建设要从基本环境出发	(50)
(三) 行政组织的管理活动要适应基本环境	(51)

第三章 行政组织职能

一、行政组织职能概述	(54)
(一) 行政组织职能的含义	(54)
(二) 行政组织职能的特点	(56)
(三) 行政组织职能的种类	(57)
(四) 行政组织职能的作用	(58)

二、行政组织的基本职能	(60)
(一) 政治职能.....	(60)
(二) 经济职能.....	(61)
(三) 文化职能.....	(63)
(四) 社会职能.....	(65)
三、行政组织职能的调适	(67)
(一) 职能障碍.....	(67)
(二) 职能协调.....	(69)
(三) 职能完善.....	(70)
四、行政组织职能的转变	(72)
(一) 转变职能的意义.....	(72)
(二) 转变职能的内容.....	(73)
(三) 转变职能的方法.....	(75)

第四章 行政组织结构

一、行政组织结构概述	(78)
(一) 组织结构与行政组织结构.....	(78)
(二) 行政组织结构的特点.....	(79)
(三) 行政组织结构的作用.....	(81)
(四) 行政组织结构的类型.....	(82)
二、我国行政组织结构	(85)
(一) 行政组织的纵向层次.....	(85)
(二) 行政组织的横向幅度.....	(88)
(三) 我国行政组织结构分析.....	(90)
三、行政组织结构设计	(95)
(一) 行政组织结构设计的特点.....	(95)
(二) 影响行政组织结构设计的因素.....	(97)
(三) 行政组织结构设计的程序和方法.....	(98)
(四) 行政组织结构设置的原则.....	(100)

第五章 行政组织思想建设

- 一、思想建设是行政组织建设的基础和灵魂…………… (105)
 - (一) 重视思想建设是我们党的优良传统…………… (105)
 - (二) 思想建设是行政组织建设的核心内容
…………… (108)
 - (三) 加强行政组织思想建设是适应现代化建
设和改革开放的需要…………… (110)
- 二、行政组织思想建设的内容…………… (112)
 - (一) 马克思主义理论教育…………… (112)
 - (二) 四项基本原则教育…………… (114)
 - (三) 爱国主义教育…………… (115)
 - (四) “社会公仆”教育…………… (116)
 - (五) 行政道德教育…………… (118)
 - (六) 民主法制教育…………… (119)
- 三、行政组织思想建设的方针…………… (121)
 - (一) 理论与实际相结合…………… (121)
 - (二) 一切着眼于建设…………… (122)
 - (三) 重在提高人的素质…………… (123)
 - (四) 正确处理两类不同性质矛盾…………… (124)
 - (五) 积极疏导…………… (125)
 - (六) 思想政治教育与物质利益相结合…………… (126)
- 四、行政组织思想建设的方法…………… (127)
 - (一) 灌输教育法…………… (127)
 - (二) 民主讨论法…………… (128)
 - (三) 典型示范法…………… (128)
 - (四) 实践锻炼法…………… (129)
 - (五) 批评和自我批评的方法…………… (130)
 - (六) 综合教育法…………… (130)

第六章 行政组织制度建设

一、行政组织制度建设概述	(132)
(一) 行政组织制度的含义.....	(132)
(二) 行政组织制度的特点.....	(133)
(三) 行政组织制度的作用.....	(135)
二、民主集中制	(137)
(一) 民主集中制是我国行政组织的根本组织 制度.....	(138)
(二) 民主集中制是民主制与集中制的有机结 合.....	(139)
(三) 贯彻民主集中制必须反对两种倾向.....	(141)
三、行政首长负责制	(142)
(一) 实行行政首长负责制的必要性.....	(142)
(二) 坚持集体领导与个人负责相结合.....	(145)
(三) 完善各种具体制度, 提高行政领导素质	(146)
四、行政机关岗位责任制	(148)
(一) 建立行政机关岗位责任制的重要意义	(148)
(二) 行政机关岗位责任制的主要内容和制定 原则.....	(149)
(三) 目前行政机关岗位责任制存在的问题及 完善的对策.....	(151)
五、国家公务员制度	(153)
(一) 建立国家公务员制度的必要性.....	(153)
(二) 国家公务员制度的主要内容.....	(155)
(三) 国家公务员制度的实行.....	(158)

第七章 行政组织作风建设

- 一、作风建设在行政组织建设中的地位和作用…… (160)**
 - (一) 作风建设直接影响行政组织的性质…… (161)
 - (二) 作风建设直接影响政府的形象和威信
…… (162)
 - (三) 作风建设关系到政权的巩固和国家的兴衰…… (162)
 - (四) 行政组织作风与党风紧密相连, 直接影响社会风气…… (164)
- 二、坚持理论联系实际, 大兴调查研究之风…… (165)**
 - (一) 调查研究是发扬理论联系实际作风的基本环节…… (166)
 - (二) 调查研究是行政组织的基本工作方法
…… (167)
 - (三) 调查研究是实现行政决策民主化科学化
的重要保证…… (168)
 - (四) 坚持调查研究的正确态度和科学方法
…… (169)
- 三、密切联系群众, 全心全意为人民服务…… (171)**
 - (一) 树立群众观点…… (172)
 - (二) 坚持群众路线…… (174)
 - (三) 努力为群众办实事…… (176)
- 四、开展批评和自我批评, 大力加强廉政建设…… (178)**
 - (一) 开展批评和自我批评是去掉不良作风的
有力武器…… (178)
 - (二) 克服官僚主义要经过坚持不懈的长期努
力…… (179)
 - (三) 廉政建设必须综合治理…… (181)

第八章 行政机构改革

一、行政机构改革的意义·····	(185)
(一) 行政机构改革的含义·····	(185)
(二) 行政机构改革的意义·····	(186)
二、建国以来我国行政机构改革的历史回顾·····	(186)
(一) 建国后的行政机构及其改革·····	(186)
(二) 行政机构改革的经验教训·····	(194)
三、行政机构改革的主要任务·····	(198)
(一) 科学地调整职能·····	(199)
(二) 合理地划分权限·····	(200)
(三) 调整行政组织结构·····	(201)
(四) 健全行政法规·····	(202)
四、地方行政机构改革面临的任务·····	(203)
(一) 国务院机构改革评估·····	(203)
(二) 地方行政机构改革·····	(204)

第九章 机构编制管理

一、机构编制管理概述·····	(206)
(一) 机构编制管理的含义·····	(206)
(二) 机构编制管理的属性·····	(207)
(三) 加强机构编制管理的意义·····	(207)
二、机构编制管理和人员编制分类·····	(208)
(一) 组织机构编制管理的特点·····	(208)
(二) 人员编制分类·····	(210)
三、编制管理的手段和方法·····	(212)
(一) 编制管理的手段·····	(212)
(二) 编制管理的方法·····	(214)
(三) 控制地方目前的机构编制·····	(216)
四、机构编制监督·····	(218)

（一）机构编制监督的含义·····	（218）
（二）机构编制监督的特征·····	（218）
（三）机构编制监督体系·····	（219）

附录：

行政组织思想建设要重视心理因素·····	（221）
----------------------	-------

第一章 绪 论

组织，是人类社会的普遍现象，是人类生存和社会发展的基本条件。行政组织在人类社会组织中最具有体系性和规范性。面对社会的日益高度组织化，重视行政组织理论研究，逐渐加强和完善行政组织建设，充分发挥行政组织职能，需要做大量的工作。提高行政管理水平和行政效率，是行政管理学科建设的重要内容，也是理论工作者和从事行政管理实践活动的工作人员的一项历史职责。

一、组 织

（一）组织的产生及其发展

大千世界，组织现象普遍存在。组织现象并非人类独有，哺乳类动物大多存在组织现象，猩猩、猴子等动物就具有与人类近似的组织现象，甚至低等动物也有类似组织现象。

人类出现之后，组织日益发展，不断完善。人类社会的本质在于它是人们之间相互作用所形成的社会关系。这是社会实践所证明了的常识问题。人类的出现就意味着人类社会组织的产生。人为了生存目的，结成群体组织，即类组织，这是人的最早的社会组织形式。随着生产力的发展，到了原始社会末期，氏族部落组织形式，逐渐取代了人的类组织形式，反映出人类社会组织由单纯的谋生目的，发展为既求得生存，又追求本氏族部落的更大地域范围和众多成员抵御他人侵袭，而形成的带有共同发展目标

的组织形式。

当人类社会发展到有了国家之后，原始社会人的类组织形式就被更为复杂的阶级组织所取代，并且逐渐发展，直接和间接地影响和渗透到人类社会的经济生活、政治生活和文化生活的各个角落。特别是现代社会，社会组织现象无所不在，无处不有，成为同人们生活密不可分的社会客观现象。可以说人与社会组织的关系，犹如人与空气和饮食关系，不可须臾分开。试想，人在正常的生活中，谁人能脱离开家庭和社会的各种组织，诸如医疗卫生组织、文化教育组织、国家和社会团体、村镇组织及其工商企业、服务行业，等等社会组织。

总之，人与组织息息相关。组织是人类社会存在的普遍现象。人类社会的组织化程度，客观上反映了国家社会发展的现代化程度。

（二）组织的含义和特征

我们这里说的组织，是指的人类社会组织，并非自然界和思维的组织。社会组织是个发展的概念，它是由低级向高级、由简单向复杂，不断发展变化的，都是为了了一定目的而构成特定的组织形式。人类社会的日益发展和进步，是与人类自觉组织能力的日益增强分不开的。

通过对人类社会组织现象的分析，认识社会组织的特征，就比较容易揭示和了解组织的特殊含义。

组织的根本特征，概括地讲，具有以下几个方面：

第一，目的性。社会组织不同于自然界一般客体，它是人为的组织。人的活动是有意识、有目的的。这种目的性的产生是社会发展的必然要求，是社会进步和社会分工在人的活动中的必然反映。原始社会的单一社会组织，是当时人类运用简单手段，求得最起码的生活资料为目的。随着社会的进一步发展，社会分工日渐复杂，逐渐产生为不同目的而结成不同的组织门类。随着生产的发展，脑力劳动与体力劳动的分工的出现，阶级和国家的产生，逐渐出现了不同的经济组织、政治组织、文化组织等。到了

现代社会，社会分工更趋细致，也就出现了更多各自目的或目标不同的社会组织。

组织的目的或目标取决于历史发展的必然，是社会分工的产物，某一组织的目的，是由国家社会发展的总目的所决定的，因而一个组织的目的实现，应与社会发展总目标相一致，一个组织的自身目的实现，同时应对实现社会发展总目的做出贡献。不利于社会利益目标的实现，甚至损害社会利益，这样的组织也就失去了存在和发展的条件，应予以解散或取缔。

第二，有序性。这是社会组织活动行为特性的体现。有序性是组织存在的前提。社会组织的有序性通常表现为组织活动中的平衡性、协调性、程序性和适应性等。首先，组织活动的平衡性。组织具有平衡性才能相对稳定地发展，否则，将无法稳定存在，更谈不上发展。这种平衡性具体表现在组织内部及其与外部平衡。组织内部讲平衡，就是处理好权力分配和职责分工等，并处理好个人与组织之间的关系。组织的存在和发展同组织中成员对组织的贡献密切相关，一方面个人目标应与组织目标相一致，个人目标不仅不能违背组织目标，而且应为其做出应有贡献，这是组织存在的前提条件。另一方面在上述前提下，组织亦应为个人目标的实现提供必要条件。这就是组织的平衡性的体现。这种平衡的起码界限或最低要求，是个人对组织所做出的贡献应与组织所给予个人的关怀或提供的条件相等。但是，类似这样的组织最多也只能维持一段，不可能前进和发展。假若这个组织给予其每个成员的大于每个成员向其组织所做的贡献，这个组织势必走向衰退以致瓦解。所以在我们的现实生活实践中，组织内部的平衡要求个人对组织的贡献应大于组织给予个人的报酬。这是组织不断发展的必要条件。

至于组织的对外平衡，则是求得组织与其环境之间关系的平衡，亦即组织与环境关系中的收效与投入之间的动态平衡，求得好的组织成效。

其次，组织活动的协调性。组织活动的协调性与其平衡性密

切相关。组织活动的不平衡性因素妨碍甚至破坏组织活动的有序性，导致无序状态。因此，根据情况的发展变化，经常地协调组织的内部及其与外部的关系，提高自我调节能力，组织的有序发展才有保障。反之，不注意调节这些关系，组织活动不仅无法有序地进行，甚至会因为无序状态蔓延，迫使组织趋于解体的危险。现实社会生活实践中不乏其例。

再次，组织活动的程序性。程序性既是平衡性和协调性的表现形式之一，也是实现平衡性和协调性的条件之一。组织活动过程中，组织内部成员、职权、目标及其心理变化是常有的事，组织协调与外部环境的关系在所难免。对于这些引起组织活动无序状态的因素中带有周期性重复出现的现象，组织通过多次适应，也就形成了对付这种周期性变化的一定格式，这就是一种程序性。然而，对待偶然的随机性事件，组织从以往处理类似事件的经验中，积累了特定的反应方式，这也是一种程序。若没有这种程序，组织遇到此类偶发事件，就会惊慌失措，缺乏应有的招数，自乱了阵脚，也就难以招架，甚至招致不测。东欧事件足以说明问题。

程序性是组织行为的相对固定的模式，是可以文字规定的。肯定下来的。同时，当组织环境发生了重大变化时，组织活动行为也将随机应变，用新的相应的程序取代旧的不适时宜的程序。

最后，是组织的适应性。它是组织的平衡性、协调性和有序性的集中表现。换句话说，组织的有序性集中表现为适应性。成熟的组织是有序和无序的统一，组织在不断地克服无序状态达到有序，在无序因素面前适时作出新的反应，这种反应能力，就是组织的适应性。

第三，系统性。系统性是组织的结构特性。任何组织都具有系统性。组织不是单位个体简单相加，而是一个系统的整体。组织的功能是组织系统所产生的功能，为了形成并发挥组织功能，要求组织构成要素必须构成一定的结构层次，从这个意义上讲社

会组织的系统性，即就是组织的结构层次性。因此，组织的系统性总是和一定组织形式相联系的。一定的组织必然具有系统性的特征。社会组织作为人为的系统，即是人们有目的有意识地建立起来的系统，从事目的性活动，所以，组织的系统性也就必然同组织的目的性联结起来。如果组织目的不明确，又缺乏系统性，这样的组织不仅不能发挥组织功能，而且也失去了存在的意义。

社会组织的构成要素是多方面的，其中包括人员、目的、结构、信息、沟通、职责分配，以及规章制度等。

通过上述社会组织现象及其特征的分析，就容易对于组织概念的含义有了比较明晰的了解。所谓组织，是指由若干要素有序地联结起来的系统，为实现共同目标而奋斗的活动过程。

（三）组织的作用

组织作为系统的整体，无论其性质、功能都不同于各个组成部分。在性质上，组织有其自己的特征，在功能上有其新的作用。组织在不同的社会历史阶段，结构形式各异，作用迥然不同。现代社会中社会生活高度社会化、组织化，人们自觉的组织能力加强，组织在社会生活中的作用日益显得重要。但是，社会组织结构不同，其功能和作用也就各异。国家、军队、政党、社会团体、企事业单位、学术团体等，其结构和作用各不相同，形成不同的功能和作用。但是现代社会任何社会组织，普遍地发挥着以下功能和作用：第一，人力的汇聚。人较之动物的优势之一在于人的社会性。我国古代思想家荀子说过：“人力不若牛，走不若马，而牛马为用，何也？曰：人能群，彼不能群也。”这就是说人能在漫长而复杂变化的自然环境中，用组织起来的集体力量征服自然，战胜困难，改造客观世界。马克思在《关于费尔巴哈的提纲》一文中指出：“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上，它是一切社会关系的总和。”阐明了人的社会性和组织性是人类社会生存发展的重要条件。人与社会的关系密不可分，人若脱离社会组织，不仅无法生存，更谈不上发展。同样道理，社会也不能没有人，若没有人，就不成其为社会。社会是人类社

会。

第二，人力的放大。组织是由各个要素的有机结合而成，而不是单个要素的简单相加。因此，它所释放出的力量大大超过个体要素的力量之和，正如古希腊著名学者亚里士多德的名言：“整体大于各个部分的总和。”组织系统整体为实现其共同目标，发挥着有力的作用。正因为这样，我们在现实生活中特别强调必须加强组织建设，其中包括组织机构建设、思想作风建设、制度法规建设等等。

第三，能量的转换。单个人的能量甚微和有限，而且不可能事事都发挥作用，对付某一特定事件上甚至毫无能力。但是当人们组织起来之后，分工协作，能量互补，却会力大无比。

社会组织的人力汇聚，力量的放大，能量的转换作用，是人们分工协作的结果。三者之间相互联系，不可分割。人力汇聚是人力放大和能量转换的基础；人力的放大和能量的转换是人力汇聚的结果和目的所在。所以说，要获得成功，除了组织，没有别的武器，我们各项事业的成功，都是中国共产党和政府的组织领导的结果。

二、行政组织

（一）行政组织的概念

何谓行政组织？行政组织在我国有广义和狭义之分。广义的行政组织是指一切具有计划、组织、指挥、协调、监督和控制等职能的组织机构。它既包括政府及其部门，也包括立法、司法机关以及群众团体、企事业单位履行管理职能的诸多机关。

狭义的行政组织专指政府及其行政职能部门。在我国，按照宪法规定，中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是国家最高权力机关的执行机关，是国家最高行政机关。而全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关。本书只是从狭