

2000 年度广东省高校人文社科研究(青年)项目

公共行政组织原理： 体系与范围

唐兴霖 主编

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

公共行政组织原理:体系与范围/唐兴霖主编.—广州:中山大学出版社,2002.1

ISBN 7-306-01863-9

I.公… II.唐… III.行政管理—组织管理学 IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 080814 号

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275)

电话:020-84111998、84036003)

广东省新华发行集团股份有限公司经销

广东韶关新华印刷厂印刷

(地址:广东韶关新华北路 50 号 邮编:512026 电话:0751-8760690)

850 毫米×1168 毫米 32 开本 12 印张 300 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

印数:1-3 000 册 定价:22.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

内 容 简 介

公共行政组织原理是公共行政管理学科体系的一个基础性研究领域，是公共行政管理学科体系的重要分支。本书从现代系统论的角度，吸取当今国内外公共行政组织研究的最新成果，以全新的思路、开阔的视野，系统地对公共行政组织的基本概念、理论演变、结构与体制、环境与目标、价值与原则、信息与信息技术、组织管理系统、组织心理、绩效评估、变革与未来等行政组织的基本原理进行了探讨，阐明了公共行政组织发展的趋势。

本书既适合公共行政学的初学者了解公共行政组织的基本原理，又适合公共行政学研究者对公共行政组织理论、发展问题作进一步的探讨，也可作为从事行政管理的政府公务员的参考用书和高等院校公共行政学专业的本科、研究生教材。

目 录

第一章 概念、要素与范围	(1)
第一节 行政组织的基本概念	(1)
一、组织的概念	(1)
二、行政组织的界定	(4)
三、行政组织的特征	(6)
第二节 行政组织的要素	(9)
一、行政组织的产生	(9)
二、行政组织的要素	(10)
三、行政组织与其他社会组织的区别	(12)
第三节 行政组织原理的研究范围	(14)
一、行政组织原理的研究对象和范围	(14)
二、行政组织原理的体例安排	(15)
第二章 理论演变	(17)
第一节 古典行政组织理论	(17)
一、早期的行政组织思想	(17)
二、威尔逊的行政组织理论	(18)
三、泰勒的“科学管理”组织理论	(19)
四、法约尔的一般组织管理理论	(21)
五、韦伯的官僚制组织理论	(22)
六、怀特的行政组织理论	(24)
七、古立克、厄威克的组织理论	(26)
八、对古典行政组织理论的简要评述	(27)

第二节 新古典行政组织理论	(28)
一、福莱特的动态管理组织理论	(28)
二、梅奥的人际关系组织理论	(29)
三、巴纳德的组织要素与平衡理论	(31)
四、西蒙的决策过程组织理论	(33)
五、对新古典行政组织理论的简要评述	(36)
第三节 人本主义行政组织理论	(37)
一、利克特的支持关系组织理论	(37)
二、马斯洛的需要层次组织理论	(38)
三、麦格雷戈的组织行为动力理论	(40)
四、赫兹伯格的组织激励理论	(42)
五、对人本主义行政组织理论的简要评述	(43)
第四节 现代行政组织理论	(44)
一、菲德勒的权变控制组织理论	(44)
二、卡斯特和罗森茨韦克的系统权变行政组织理论	(46)
三、本尼斯的组织发展理论	(47)
四、里格斯的生态行政组织理论	(49)
五、帕金森定律和彼德原理	(52)
六、对现代行政组织理论的简要评述	(54)
第五节 行政组织理论的最新发展	(55)
一、新公共行政学组织理论	(55)
二、企业家政府组织理论	(57)
三、学习型组织理论	(59)
四、“虚拟”型组织理论	(61)
五、对最新发展的行政组织理论的简要评述	(63)
 第三章 结构与体制	 (65)
第一节 行政组织结构和功能	(65)

一、行政组织结构的概念	(65)
二、行政组织结构的功能	(67)
三、衡量合理行政组织结构的标准	(68)
第二节 行政组织结构的类型和层次	(69)
一、行政组织结构的类型	(69)
二、行政组织的纵向结构与横向结构	(73)
第三节 行政组织体制	(78)
一、行政组织体制的涵义	(78)
二、行政组织体制的种类	(78)
第四节 行政组织设计	(85)
一、行政组织设计的涵义和原则	(85)
二、行政组织的设计程序	(90)
 第四章 环境与目标	(92)
第一节 行政组织环境	(92)
一、行政组织环境的涵义和特点	(92)
二、行政组织环境的构成	(95)
第二节 行政组织与环境的交互影响	(101)
一、行政组织与环境相互作用的基本形式	(101)
二、环境对行政组织的影响和作用	(102)
三、行政组织对环境的影响和作用	(108)
第三节 行政组织目标	(112)
一、行政组织目标的涵义和基本特征	(112)
二、行政组织目标的功能和层次	(118)
三、行政组织目标与社会环境	(121)
四、行政目标管理	(124)

第五章 价值与原则	(137)
第一节 行政组织价值系统	(137)
一、行政组织文化与行政组织价值.....	(137)
二、行政组织价值对行政组织的影响.....	(143)
三、行政组织价值的历史演变.....	(146)
第二节 行政组织管理原则	(156)
一、行政组织管理原则的涵义.....	(156)
二、西方关于行政组织管理原则的代表性观点.....	(157)
三、行政组织管理原则.....	(159)
第六章 信息与信息技术	(174)
第一节 行政组织管理信息	(174)
一、信息与行政组织管理信息.....	(174)
二、行政组织管理信息的处理.....	(179)
第二节 行政组织管理信息系统	(190)
一、行政组织管理信息化和信息系统.....	(190)
二、行政组织管理信息系统的特性、作用和职能.....	(194)
三、行政组织管理信息系统的建立及其标准.....	(197)
第三节 行政组织管理信息技术	(200)
一、现代信息技术发展的特点.....	(200)
二、现代信息技术的主要内容.....	(201)
三、电子政府.....	(204)
第七章 组织管理系统	(207)
第一节 行政组织管理决策	(207)
一、行政组织管理决策的概念.....	(207)
二、行政组织管理决策的意义和地位.....	(211)
三、行政组织管理决策的分类.....	(212)

四、行政组织管理决策原则·····	(214)
五、行政组织管理决策过程·····	(215)
第二节 行政组织管理计划和指挥·····	(219)
一、行政组织管理中的计划·····	(219)
二、行政组织管理中的指挥·····	(227)
第三节 行政组织管理的沟通与控制·····	(232)
一、行政组织管理中的沟通·····	(232)
二、行政组织管理中的控制·····	(241)
 第八章 组织心理·····	(247)
第一节 行政组织个体行为与激励·····	(247)
一、个体行为·····	(247)
二、激励与激励过程模式·····	(252)
三、激励理论·····	(253)
第二节 行政组织领导行为·····	(263)
一、个体与领导·····	(263)
二、领导行为理论·····	(264)
三、领导权变理论·····	(270)
第三节 行政组织群体行为·····	(276)
一、群体的形成·····	(276)
二、群体类型分析·····	(276)
三、影响群体内部行为的因素·····	(278)
四、影响群体间行为的因素·····	(282)
五、组织中的冲突与合作·····	(285)
 第九章 绩效评估·····	(289)
第一节 行政组织绩效的基本概念·····	(289)
一、行政组织效率·····	(289)

二、行政组织绩效的概念·····	(292)
三、行政组织绩效的功能·····	(295)
四、绩效评估·····	(297)
第二节 行政组织绩效评估的目的、类型和 影响因素·····	(300)
一、行政组织绩效评估的目的·····	(300)
二、行政组织绩效评估的类型·····	(305)
三、行政组织绩效评估的影响因素·····	(309)
第三节 行政组织绩效评估的主体和标准·····	(313)
一、绩效评估的主体·····	(313)
二、绩效评估的指标和标准·····	(315)
第四节 行政组织绩效评估的程序和方法·····	(318)
一、绩效评估的程序·····	(318)
二、绩效评估的方法·····	(323)
 第十章 变革与未来·····	(327)
第一节 行政组织变革·····	(327)
一、行政组织变革的涵义和类型·····	(327)
二、行政组织变革的方式和程序·····	(333)
三、行政组织变革的动力和阻力·····	(337)
四、当前我国政府机构改革的具体分析·····	(343)
第二节 未来行政组织·····	(355)
一、未来行政组织的一般特点·····	(355)
二、网络时代行政组织的特点·····	(358)
 主要参考文献·····	(366)
后 记·····	(372)

第一章 概念、要素与范围

现代社会是高度组织化的社会，人们在政治、经济、教育、军事、文化等方面的社会性活动都是通过一定的组织形式完成的。彼得·德鲁克说：“社会已经成为一个组织的社会。在这个社会里，不是全部也是大多数社会任务是在一个组织里和由一个组织完成的。”^① 在现代社会，政府公共管理是通过行政组织进行的。在某种意义上说，行政管理过程本身就是一种行政组织管理过程。^② 因而研究行政组织就具有特别重要的理论和实践意义。

第一节 行政组织的基本概念

一、组织的概念

组织是人类生存的基本方式，是连接人与社会的中介。没有

① 彼得·德鲁克：《后资本主义社会》，上海译文出版社1998年版，第52页。

② 公共行政组织问题是公共（行政）管理中的基本问题。国外学者对这一问题的研究颇为深入，如 Barry Bozeman 博士就有“All Organizations are Public”的著名命题。（参见 Barry Bozeman: All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories, San Francisco: Jossey-Bass, 1987.）1998年11月，在“‘政府职能与现代经济’全国学术研讨会”（深圳）上，笔者与美国亚利桑娜州立大学行政学院的蓝志勇博士讨论过这一问题，他也同意他的导师 Barry Bozeman 博士的这一命题。

组织，就没有社会。人类社会的发展史包含着各种人类组织由小到大、由较少功能到较多功能、由简到繁的漫长的历史过程。组织是人类社会的细胞和特殊标志。

从词源学上来考证，组织一词来源于希腊文“organon”，意思是“工具”、“手段”。从中文来看，“组织”一词是“编织”的意思，指将麻丝制成布帛。所谓“树桑麻，习组织”，反映了当时男耕女织的生产方式。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。在1873年以前，英文的“组织”(organization)一词源于“器官”，主要被用来说明生物的组合状态，即自成系统的、具有特定功能的细胞结构，今天医学上仍把人体的某些部位称为“组织”。1873年，英国哲学家斯宾塞将“组织”一词引进了社会科学，他在提出“社会有机体”这一概念的同时，将组织看成是已经组合的系统或社会。

在公共行政学研究中，组织常被定义为“追求一定目标的人的集合体”或“为了实现共同目标分配工作的任何结构和过程”。^① E. 格罗斯与 A. 埃策尼认为组织的定义是：“组织，是人类为了达到某些共同的目标而特意建构的社会单元，企业公司、军队、学校、教会、监狱等都是组织。那些自然形成的群体，如部落、阶级、宗教团体以及家庭，则不包括在内。现代化组织具有以下特征：

(1) 在劳动、权力以及沟通责任上有所分工，分工的方式既不是任意的，也不是传统的，而是围绕某一特定目标加以精心设计的；

(2) 具备一个以上的权力核心，用以指挥组织成员的行为，以促进组织目标的实现，这些权力核心要不时地考核组织的绩效，必要时调整组织结构以增加效率；

^① 彭和平：《公共行政管理》，中国人民大学出版社1995年版，第61页。

(3) 实行成员的淘汰,对不胜任的成员通过轮训、降职、撤职的方式加以更换。^① F. E. 卡斯特与 J. E. 罗森茨韦克认为组织的定义是:“组织是:① 有目标的,即怀有某种目的的人群;② 心理系统,即群体中相互作用的人群;③ 技术系统,即运用知识和技能的人群;④ 有结构的整体,即在特定关系模式中一起工作的人群。”^② T. 帕森斯认为组织的定义是:“组织活动 (Organizing) 是使各种生产要素相结合的职能,目的在于促进有效地达到组织机体 (Organization) 的目标”。^③ 巴纳德认为组织的定义是:“组织不是人的简单的集合体,而是相互协作的关系,是人相互作用的系统。”又说:“所谓组织,是有意识协调两个人或更多人的行为或各种力量的系统”。^④ H. 西蒙认为,任何一个组织,其实质是“一个人类群体当中的信息沟通与相互关系的复杂模式”^⑤。组织活动包括两部分:决策和业务操作。组织不仅是业务操作活动的合理安排,而更主要的是在开始操作之前先进行合理的决策活动,可以说,组织是决策过程的复杂系统。

以上这些定义说明:

- (1) 组织是为了实现某种目标有意识地建立起来的;
- (2) 组织是人们相互协作的表现;
- (3) 这种协作建立在工作分配或分工的基础上;

① E. Gross and A. Etzioni: *Organizations in Society*, N.J. Prentice Hall, 1985, P5~7.

② F.E.Kast and J.E.Rosenzweig: *Organization and Management: A System and Contingency Approach*, N.Y. McGraw-Hill, 1979, P9.

③ 转引自 R. Rogers, R. McIntire: "Organizing and management theory", 1983, P52.

④ Chester I. Barnard, "The Functions of the Executive", 1956, P68, P72.

⑤ 转引自朱国云:《组织理论:历史与流派》,南京大学出版社 1997 年版,第 217 页。

(4) 组织有一定的结构和活动方式。

组织规模的大小及其结构的复杂程度随其目标和工作任务而变化。

我们常可看到各种规模的组织，如一个球队、一所学校或一家工厂等等，像政党、军队、政府等则往往是规模很大的社会组织。每一个组织都是一种社会有机体，它们以广阔的社会为舞台，按照各自的目标和方式独立地有计划地进行活动，不断同外界进行材料、能源和信息的交换与更新，有其产生、发展和消亡的活动过程。每一个组织、特别是规模巨大的社会组织又是一种复杂的社会系统，它们有复杂的结构和功能，有一套内部指挥和内外沟通机制，其活动建立在管理、技术、结构、社会心理等各种子系统相互依存、相互作用的基础之上。行政组织也是这样一种复杂的社会有机体组织系统。

因而，从人类社会的角度来看，所谓组织，就是人们按照一定的目标有意识地建立起来的社会集团，是处于一定社会环境中的人们相互协作的有机体，是具有一定的结构和活动方式的人类群体。需要说明的是，“组织”与“群体”不是同等程度的概念，群体包含着组织，组织是群体的一部分。当然，组织是群体中最重要的一部分。“组织群体”习惯上被简称为“组织”。

行政组织是人类社会活动的最古老的组织形式之一，是各类社会组织中一种极为重要的组织形态。

二、行政组织的界定

行政组织是社会组织中一种极为重要的组织形态。行政是有组织的管理活动，公共行政组织是公共行政管理的主体，也是公共行政管理的载体，一切公共管理都是靠公共行政组织机构来推行的。对行政组织涵义的界定，有各种说法。

有学者认为，“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”。“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、管理国家公共事务的机关体系，是国家权力的执行机关”。^①

有学者认为，“公共行政组织则是指那些对国家和社会公共事务实施管理的组织。对公共行政组织的理解，有广义、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、监督和控制等管理功能的组织机构。它包括政府行政机关，也包括国家的立法、司法机关中管理行政事务的机构，同时还包括企业、事业及社会团体中管理行政事务的机构。狭义的行政组织指国家机构中的政府系统。现代社会中的各个国家一般都在立法、司法部门之外，建立一个握有行政权的庞大的行政执行系统，其表现为各级政府”。^②

有学者认为，“行政组织是一种社会组织，它通常指为行使国家权力，管理公共事务，通过权责分配、层次结构、人员安排所构成的国家行政机关的完整体系，也就是通常所说的政府机关”。^③

有学者认为，“行政组织则特指国家行政组织，即是指狭义的政府组织”。^④

还有学者认为，“行政组织作为国家机构中的政府系统，是

① 傅明贤主编：《行政组织学》，高等教育出版社 1991 年版，第 2～3 页。

② 阎洪琴、翁毅：《公共行政组织》，团结出版社 2000 年版，第 3～4 页。

③ 竺乾威主编：《公共行政学》，复旦大学出版社 2000 年版，第 25 页。

④ 张国庆主编：《行政管理学概论》，北京大学出版社 2000 年版，第 154 页。

兼有管理组织和政治组织两重性质的一种特殊的社会组织”。^①

以上对行政组织涵义的各种界定，说法虽有所区别，但都是从社会组织管理分工和国家权力分化的角度对行政组织下定义，都倾向于研究狭义的行政组织。因而，我们认为，行政组织是在宪法和法律范围内具体实施社会公共事务管理的正式的组织实体或组织系统。从社会组织管理分工的角度看，行政组织是有别于各类企业组织、非营利组织等的国家机构中的正式行政系统；从国家权力分化的角度看，行政组织是有别于国家的立法、司法机关的国家行政机关。关于行政组织有别于其他组织形态的边界问题，后面将详细论述。

三、行政组织的特征

行政组织是具体实施社会公共事务管理的正式的组织实体。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。这种特殊的社会组织，与其他社会组织相比有以下特征：

（一）政治性

行政组织所从事的活动具有政治目的和政治意义，并不单纯地是社会管理活动。行政组织的活动体现着统治阶级的意志和统治阶级内部各方面的关系。必须从政治方面才能准确理解和深刻把握行政组织的性质。在阶级社会中，国家的产生使社会公共事务管理成为国家的管理职能之一，因此，行政组织并不是单纯为管理社会公共事务建立起来的，它是国家权力机构的重要组成部分，是统治阶级维护本阶级利益、巩固其统治地位的工具，这种情况决定了它的阶级性和政治性。从奴隶社会到现代国家中的形形色色的行政组织，其首要目标和主要工作是利用政权的力量维持社会秩序，强化统治意识和统治地位，即使是其所进行的社会

^① 吴刚：《行政组织管理》，清华大学出版社1999年版，第11页。

公共事务管理工作本身也具有这种性质和特点。

（二）社会性

与各种政治组织、军事组织不同，行政组织不是单纯为政治目的或维持统治的需要建立起来的，它是履行国家管理职能，负有社会公共事务管理职责的政权组织。“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 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。行政组织的活动范围包括经济、科技、教育、文化、邮政、卫生、交通、通讯、环保等各个方面，涉及到社会每一个成员的物质利益和经济利益，它需要从整个社会的角度进行计划和协调工作。它的管理活动不仅具有统治的性质，而且具有服务的性质，随着社会福利和公益事业的发展，这种服务活动的范围越来越大，质量要求也越来越高。这种情况决定了行政组织的社会性和服务性。

（三）公共性

在现代社会中，各种国家的机构均实行程度不同的分工，其中公共行政组织特定的基本职能是对社会公共事务进行组织和管理，即为国家、为全体国民提供广泛的服务。行政组织负有社会公共事务管理的职责，但并非所有负有社会公共事务管理职责的组织都是行政组织。例如，军队是一种典型的政治组织，它们也并没有完全脱身于社会公共事务之外。在抢险救灾、经济建设、科技活动或社会公益活动中军队发挥着重要作用。所不同的是，行政组织不仅负有管理社会公共事务的职责，而且具有行政权，是社会公共事务管理的具体实施或具体执行者。行政组织的主要职责和活动则是具体实施、执行或进行社会公共事务管理。

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第219页。

（四）统一性

公共行政组织必须是一个集中统一的整体，上下围绕着共同目标进行工作，下级服从上级，不得各自为政或搞独立王国。不允许任何人以任何形式，不经过法律程序任意设置、合并、撤销机构或提高行政机构的级别。

（五）法制性

公共行政组织是代表国家行使权力的机构，对于其一切合法命令，所涉及的管理对象必须遵守，不可以有另外的权威与之抗衡。任何国家公共行政组织的设立都有其法律依据，它们的权力和责任都必须由宪法或其他法律作明确规定，它们的行为活动也必须符合法律法规。我国的行政体制是建立在“议行合一”的基础上的，按照宪法规定，全国人民代表大会是最高权力机关，政府等其他中央机关都由它组织产生，都要执行它制定的法律和做出的决议，而且在执行法律和决议的过程中都要向它负责，受它监督。无论是哪种情况，行政组织作为具有行政权的具体实施者或执行者，有其强制性和权威性的一面，但是，它的活动不能超出宪法和法律规定的范围，它要接受立法机关、司法机关及各种政治组织、社会团体、社会舆论的检查和监督。依法行政表现出行政组织的“公共行政”的特性。

（六）系统性

政府为了推行公务，必须建立和健全完整的公共行政组织体系。为此，每一级政府行政组织，设有政治、经济、文化、教育等部门。从整个国家的行政组织体系来看，有纵向层次的上下级行政组织，有横向平行的行政机关。它们组成了上下统属，互相分工不同，而又互相密切配合的行政组织系统，为完成共同的行政目标，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。