

此书出版受中国地质大学政法学院“211工程”经费资助

行政 组织学

龙朝双 李晓玉 主编

长江出版集团
湖北人民出版社

D035/61

2007

行政 组织学

顾 问 田穗生
主 编 龙朝双 李晓玉
副主编 李四林 江红义

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

行政组织学/龙朝双,李晓玉主编.
武汉:湖北人民出版社,2007.11

ISBN 978 - 7 - 216 - 05385 - 3

- I. 行…
- II. ①龙…②李…
- III. 行政—组织管理学—研究
- IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 169452 号

行政组织学

龙朝双 李晓玉 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉明天印务有限公司
开本:787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字数:258 千字

经销:湖北省新华书店
印张:17.5
插页:2

版次:2007 年 11 月第 1 版
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05385 - 3

印次:2007 年 11 月第 1 次印刷
定价:30.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序

作为一种社会现象,组织伴随人类群体活动的出现而产生,随着社会发展进步而日趋完善严密。在现代社会,人们在政治、经济、教育、军事、文化等方面的社会活动都是通过一定的组织形式完成的,管理学家彼得·德鲁克曾说过:“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。”在形形色色的社会组织中,行政组织所从事的行政活动是国家社会生活中最普遍、最经常、最直接、最重要的管理活动,因而也就成为较为系统、功能较齐全、制度较完善、与人们的生活关系较为密切的组织。

人们对组织理论的研究由来已久,如古典组织理论、行为科学组织理论和系统权变组织理论等,这些理论都曾在某一个特定的历史时期,对组织的发展起到了积极的作用。随着时代的发展,组织理论也随着内外环境的变化而不断修正、变革和发展。始于20世纪70、80年代的西方的政府改革浪潮已经席卷全球,这一改革浪潮被学者们称为新公共管理运动,它给原有的政府管理模式带来很大冲击,引发了政府管理理念和政府执政方式改变。新的世纪,中国政府面临着新的发展机遇和挑战,加之公众对政府的要求不断增加,如何转变政府职能,变革政府组织,抓住机遇,迎接挑战是摆在学者们和实践工作者面前的一项重要课题。政府的管理是通过行政组织完成的,对行政组织的认识和研究是研究政府的起点,因此,研究行政组织对研究政府管理过程有着重要的理论和实践意义。

随着政府管理日益走向科学化、现代化,行政组织学课程也日益受到重视,已经成为许多高校行政管理、公共管理等专业的核心课程。但是由于目前国内的相关研究成果不多,研究内容和研究方法、研究体系在国内还没有一个统一的界定,这在很大程度上制约了行政组织学的教学和自身发展。

正是在这一背景下,龙朝双、李晓玉主编的《行政组织学》出版了。综合来看,本书有以下几个特点:一是写作视角独到。本书从认

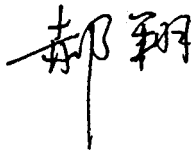
定行政组织的性质入手,展开对行政组织的一系列研究。研究行政组织,首先要明确行政组织的性质,唯有如此,才能将行政组织与其他类型的社会组织区别开来,才能更准确地把握行政组织的静态结构、体制,动态的建设、内部管理和生态的环境因素。立足于行政组织的特殊性质,进而展开对研究行政组织的研究成为本书最为鲜明的特色。

二是观点具有前沿性。力求理论上有所突破是本书作者的共同追求,书中的许多观点不乏一定的学术前沿性。例如关于行政组织活动的环境的研究,已出版的相关书籍的研究侧重点往往是行政组织的宏观环境,例如自然环境、经济环境、政治环境、国际环境等与行政组织的互动关系。本书不仅探讨了行政组织的宏观环境,更花费大量笔墨研究了对行政体制本身产生影响的宏观环境和对行政人员产生影响的微观环境。

三是结构的完整性。本书的章节安排并不是随意设计的,而是具有一定的逻辑结构顺序。本书系统介绍了行政组织的相关理论,包括定义、在国家制度中的地位和行政组织的性质以及理论发展等内容;从静态角度分析了行政组织的结构、类型、体制;从动态角度研究了组织的建设和内部管理、行政发展和行政改革;从生态角度研究了行政组织活动的环境。

四、紧密联系当代中国现实。书中在具体分析、介绍与行政组织相关的内容时,大量地引入中国实例,这一方面可以为中国政府组织的改革和发展提供一定的理论指导,另一方面有助于读者通过本书的学习,更为广泛深入地了解当代中国政府的实际状况,有利于读者与政府组织交往。

近几年来,我校公共管理学科发展较快,目前已经拥有公共管理一级学科硕士点和MPA硕士学位授予权。借《行政组织学》一书的出版之际,我衷心地希望我校公共管理学科取得更快、更好的发展,为社会输送更多优秀的公共管理人才。



2007年5月于中国地质大学
(郝翔:中国地质大学党委书记、教授)

目 录

第一章 绪论	1
第一节 组织	1
一、组织的定义	1
二、组织的要素	2
三、组织的类型	5
第二节 行政组织	7
一、行政	7
二、公共管理与行政管理	9
三、行政组织的界定	11
第三节 行政组织学研究	13
一、行政组织学研究的意义	13
二、行政组织学研究的内容	15
三、行政组织学的研究方法	16
四、行政组织学与其他学科的关系	18
第二章 行政组织的地位与作用	20
第一节 行政组织的功能	20
一、现代国家制度中的行政组织	20
二、行政组织的作用	22
三、现代行政组织的扩张趋势	25
第二节 现代国家的行政组织	26
一、现代国家行政组织概述	26
二、英国的行政组织	27
三、美国的行政组织	29
四、法国的行政组织	31
第三节 当代中国的行政组织	34

一、人民代表大会制·····	34
二、中央行政组织·····	36
三、地方行政组织·····	39
第三章 行政组织的性质·····	43
第一节 组织的基本性质·····	43
一、组织的一般特性·····	43
二、非自主性组织的一般特性·····	46
第二节 行政的基本性质·····	48
一、行政的宏观性质·····	49
二、行政的微观性质·····	50
三、行政与政治的区别·····	51
四、行政与一般管理的区别·····	54
第三节 行政组织的性质·····	55
一、行政组织作为组织而具有的性质·····	56
二、行政组织作为国家组织具有的性质·····	57
三、行政组织作为非自主性组织具有的性质·····	58
四、行政组织作为公共管理组织具有的性质·····	59
第四节 认识行政组织活动性质的意义·····	61
一、行政组织活动的重要特性·····	61
二、认识行政组织性质对国家的意义·····	62
三、认识行政组织性质对行政组织的意义·····	63
四、认识行政组织性质对行政人员的意义·····	64
第四章 行政组织理论·····	66
第一节 概述·····	66
一、行政组织理论·····	66
二、西方行政组织理论的发展·····	67
三、西方行政组织理论评述·····	70
第二节 西方行政组织理论·····	72
一、传统行政组织理论·····	72
二、行为主义行政组织理论·····	74

三、现代行政组织理论·····	77
第三节 中国行政组织理论·····	81
一、古代中国的行政思想·····	81
二、近代中国的行政思想·····	84
三、当代中国的行政思想·····	86
第五章 行政组织的结构·····	90
第一节 结构的组成·····	90
一、组织结构理论·····	90
二、行政组织结构的特性·····	91
三、行政组织结构的基础——行政目标·····	93
四、行政组织结构的基本单元——职位·····	94
五、行政组织的结构的功能·····	96
第二节 行政组织结构的微观模式·····	97
一、横向功能结构·····	97
二、纵向的层级结构·····	98
三、管理层次与管理幅度的关系·····	100
第三节 行政组织结构的宏观模式·····	101
一、横向结构·····	102
二、纵向结构·····	103
三、当代中国的地方行政层级·····	105
第四节 层次安排面临的问题·····	106
一、层次与效率的关系·····	106
二、当代中国在层级结构中面临的问题·····	108
三、省县间层级存在的原由·····	109
第六章 行政组织的类型·····	112
第一节 行政组织的类型划分·····	112
一、类型划分的一般原理·····	112
二、行政组织的类型划分·····	113
第二节 按功能划分的类型·····	114
一、领导组织·····	114

二、业务组织	115
三、幕僚组织	116
四、顾问组织	117
第三节 按行政活动特点划分的类型	118
一、决策组织	119
二、执行组织	120
三、监督组织	121
四、信息组织	122
五、咨询组织	122
第四节 按法定行政地位划分的类型	123
一、国务院组成部门	123
二、国务院直属机构	125
三、国务院办事机构	125
四、国务院附属机构	126
五、国务院议事协调机构	126
六、国务院临时机构	127
七、国务院直属事业单位	127
八、合署办公机构	128
第五节 按行政层级划分的类型	128
一、中央行政组织	128
二、地方行政组织	130
三、派出组织	131
四、分支组织	132
第七章 行政组织的体制	134
第一节 行政权力	134
一、行政权力特性	134
二、行政权力的行使	136
三、权力的转移	138
第二节 权力配置体制	141
一、集权制	141

二、分权制	142
三、均权制	143
四、权力配置分析	144
第三节 领导体制	145
一、行政领导关系	145
二、首长制	146
三、委员制	147
四、混合制	148
五、行政领导体制的选用	149
第四节 统属体制	150
一、完整制	150
二、分离制	151
三、混合制	152
四、统属体制选择	152
第八章 行政组织建设	155
第一节 行政组织建设原则	155
一、行政组织建设的原则	155
二、职能目标明确	156
三、职责权相一致	157
四、管理幅度与管理层次适度	158
五、精干高效	159
六、法治	159
第二节 行政组织的设置	160
一、组织的设置管理	160
二、设计的程序	161
三、设置中应注意的问题	163
第三节 行政组织的构建	165
一、构建的含义	165
二、职位说明书	165
三、内部规制	166

四、构建中应注意的问题	169
第四节 行政组织建设的管理	170
一、编制管理	170
二、管理机关	171
三、管理体制	171
四、管理内容	172
五、管理职责	174
六、管理法治化	175
第九章 行政组织内部管理	178
第一节 行政组织内部管理概述	178
一、行政组织内部管理的含义	178
二、行政组织内部管理的意义	179
三、法治在行政组织内部管理中的地位	180
第二节 行政人员管理	181
一、行政人员的行为特性	181
二、行政人员管理的意义	183
三、行政人员的日常管理	183
四、行政人员管理的关键	187
第三节 资金管理	188
一、行政资金的来源	188
二、行政资金管理的目标与任务	189
三、行政资金管理的内容	190
四、行政资金管理的关键	193
第四节 物材管理	194
一、物材管理的意义	194
二、物材管理的环节	195
三、物材管理的关键	197
第十章 行政组织活动的环境	200
第一节 概述	200
一、行政环境	200

二、行政组织活动的的环境	201
三、研究行政组织活动环境的意义	202
第二节 宏观环境	204
一、释义	204
二、国内环境	204
三、国际环境	207
四、宏观环境对行政组织及其活动的影响	208
第三节 中观环境	211
一、释义	211
二、体制性因素	212
三、团队因素	213
四、领导因素	214
五、认识中观环境的意义	216
第四节 微观环境	216
一、释义	216
二、外部因素	217
三、内部因素	218
四、个人因素	219
五、认识微观环境的意义	220
第十一章 行政组织的发展	222
第一节 概述	222
一、组织发展	222
二、行政组织的发展	223
三、行政组织发展的特点	225
第二节 行政组织的外部发展	226
一、外部发展的意义	226
二、职能发展	227
三、体制发展	229
四、组织构建发展	231
第三节 行政组织的内部发展	232

一、内部发展的意义	232
二、行政行为发展	234
三、行政技术发展	235
四、电子政务	236
第四节 人员素质发展	238
一、行政人员的素质要求	238
二、行政人员素质发展的内容	240
三、提高行政人员素质的途径	244
第十二章 行政改革	245
第一节 基本原理	245
一、行政改革的涵义	245
二、行政改革的类型	248
第二节 当代西方国家的行政改革	249
一、变革背景	249
二、西方主要国家行政改革的历程	251
三、当代西方国家行政改革的主要内容	255
第三节 当代中国的行政改革	258
一、改革的时代背景	258
二、改革的历史回顾	260
三、现阶段中国行政改革的模式选择	262
四、现阶段中国行政改革的重点	266
后 记	269

第一章 绪 论

组织是人类社会的特有现象,是由一系列构成要素和物质要素组合而成的人类群体。组织可从不同角度进行分类,自主性组织与非自主性组织是组织的两种基本类型。行政组织是国家为承担行政职责、实现行政目标而依法设置的对社会事务实施公共管理的组织。行政组织学的研究有助于提高行政效率、实现行政目标,推动行政改革、实现行政现代化和提高行政活动的水平。研究行政组织学有利于建设中国特色的行政组织。

行政组织学的研究内容包括基础研究、主体研究和发 展研究。静态研究、动态研究、历史研究、比较研究、系统研究、实证研究 是行政组织学研究的基本方法。行政组织学研究 与政治学、行政学、法学和社会学有密切关联。

第一节 组织

一、组织的定义

汉语“组织”一词的本义为编织组合,是指一种动作,即将一根根的线通过编织的方式组合成为一个整体(布匹、绸缎等)。它原本是一个动词,其后引申为一个名词,特指由此而组成的整体。英语“组织”(organization)一词的词根是“器官”(organ),是指自成系统的、具有特定功能的细胞结构。

组织是人类特有的一种社会现象,是人类有别于其他动物的一种表现。组织是伴随人类群体活动的出现而逐渐形成的。人们为了生存,为了改造自然、改造社会,为了争取更为美好的未来,甚至为了追求某种利益,总是自觉地或不自觉地结成群体,凭借群体的力量,实现个人力不能及的目标。这种群体的高级发展就是我们通常所指的“组织”。

人类社会之所以需要组织,是出于人类社会生活的实践性。人

类社会历史的第一个前提就是：为了能够创造历史，人们必须能够生存。而为了生存，首先需要吃、喝、住、穿以及其他一切生活必需的东西。人类的第一个历史活动就是物质生产活动。而人类的其他任何活动都是建立在物质生产活动的基础之上的。要从事物质生产活动及其他活动，人们就必须结成群体，凭借群体的力量才能进行。所以，马克思说，“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”。社会性是人的本质属性，组织是人类社会性的一个主要特征，没有组织，也就没有人类社会。人的社会关系的基本表现形式就是组织。

人类社会是一个有组织的社会，每一个人都是一个或多个组织的成员。组织的形式和种类是多种多样和形形色色的。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。人们为了追求更好的生活，建立和参加了越来越多的组织。随着社会的不断发展进步，人类社会的组织化程度也日益提高，组织的形式更加丰富，组织的制度更加完善。当代人类社会更是一个高度组织化的社会。任何人都无不处于某种组织甚至多种组织之中，小至作为社会细胞的^①家庭，大至包括整个社会群体的国家，以至由世界上所有国家组成的国际组织——联合国。组织广泛地分布在社会生活的各个领域，从宗教团体到政党社团，从学会、协会到工商企业以至于黑社会的帮派堂会。人类社会几乎已没有任何一个领域、任何一项事业、任何一个人能够处于与组织完全无关的位置。随着组织日趋分化，功能日趋完善，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的途径，或获得某种程度的满足。可以说，组织是人类的基本生活方式。

随着对组织现象研究的发展，不同学者对“组织”给予了不同的定义。结合中、英文组织一词的本义及学者们关于组织的不同界定，组织可以定义为：是由一群人（包括法人）为着同一目标，以一定的秩序和一定的形式，组合而成的一个整体。这一定义给出了组织不可或缺的五个要素：一群人（包括法人）、一个目标、一定的秩序、一定的形式、是一个整体。组织是由自然人或法人组成，目标是组织产生和存在的理由也是组织的灵魂，秩序是组织存在的基础，形式是组织的外在表现和活动的载体，整体是组织功能的体现。

任何一个组织都有自身的目标，有其内部秩序和外在的具体形

式,并作为一个整体而活动。组织是由人构成的群体,但并非任何由人构成的群体都是组织。组织与人群的区别在于,只有完全具备上述全部要素的群体才是一个组织,否则只能算是人群(公园的游人,体育比赛的观众),至多只是一种“有组织”的人群(游行队伍)。

正是因为组织与人群具有根本的区别,决定了组织具有不同于人群的功能。一般组织都具有以下三种基本功能:(1)聚积功能,就是将人力智能、物力资源、知识信息等加以聚集汇合,形成一种合力;(2)转换功能,就是把汇聚的各种要素进行“加工”、“制作”、“化合”,转化成新的功能和能量;(3)释放功能,就是将通过组织聚集和转化而成的新的功能和能量,为实现组织的目标发挥出应有的功能和作用。只有在实现 $1+1>2$ 的情况下,组织的功能才算真正得到发挥。

总之,组织是指由一群人为同一目标以一定的秩序和形式构成的整体。它不是个人的简单相加,而是汇聚个人的能量,变成一个具有新的能量的整体。人的本质属性与组织的根本属性是组织成为人的基本生存方式与活动形式的根本原因。

二、组织的要素

组织是由一系列要素组合而成,这些要素可以分为两种:构成要素和物质要素。

(一)构成要素。

构成要素是形成组织的基础,包括:

1. 目标。组织是根据一定的目标而建立的。目标是组织赖以产生、发展的基础和原因,是组织的灵魂,也是组织活动的依据。组织的目标与组织成员的关系,在不同组织中并不完全一样:有些组织的目标是成员共同意愿的产物,反映了成员个人的利益需求;另一些组织目标的确定来自于组织之外而不取决于组织成员的意愿,也不反映成员的利益。前者如政党组织,后者如工商企业的经营管理组织和生产组织。

2. 组合秩序。秩序是组织运作的驱动力,体现为组织内部的权力运作,是为实现组织目标而做出的权力关系安排,是组织内的一种特殊的人际关系。对于不同组织来讲,组织内权力的形成是完全不同的,其运作方式也有很大的差异。有些组织内的权力是由其成员

的共同意志形成的,是一种内部的公共权力,权力运作呈现自下而上、自上而下的双向性;另一些组织内的权力是被授予的,并不来自于成员的共同意志,指挥命令与服从是其权力运作的基本模式,呈现出自上而下的单向性。前者包括政党在内的大部分政治性组织,后者包括政府组织在内的各种管理性及经营性组织。

3. 结构形式。形式是组织活动的载体,是组织实际存在的标志。组织本身是一个系统,由一系列子系统,以至更小的小系统组成的。一个较大的组织通常都是由许多次级组织构成。这类次级组织分为两种情况:(1)是作为一个大组织组成部分的分支组织,如政党的全国性政党的地方组织。它们的增加或减少,扩大或缩小,反映组织规模的变化,它们同大组织之间存在着整体与部分的关系;(2)是一个大组织内为实现其目标而设置的功能性组织,如政党中央机关内部设置的组织部、宣传部等。它们的增减或变动,与大组织的规模变化不一定相关,但同组织目标及目标实现方式的变化直接相关。

对于不同的组织来讲,它们的构成要素通常都存在着很大的、甚至根本的区别,这种区别构成了类型不同的各种组织。尽管不同组织的内部结构关系有的极为严密,有的十分松散,然而它总是以一种整体的形式来进行活动,来实现其目标。

(二)物质要素。

物质要素是一切组织进行活动不可或缺的条件,包括:

1. 成员(自然人或法人)。在构成组织的物质要素中,居于第一位的要素就是组织成员。在人类组织的漫长历史长河中,自然人曾居于独一无二的组织成员的地位。文艺复兴以后,随着人类社会进入近现代法制社会,以及近现代国际关系的形成,以法人或公法人为成员的组织开始大量出现,并在人类的社会生活中发挥着重要作用,如各种行会、协会以至联合国、世界贸易组织、国际奥林匹克运动委员会等。任何组织都是由一定的成员组成的,成员是组织的主体与核心,离开了组织成员的参与,一切组织就都不存在,一切组织的活动也就无从进行。当然,并不是任何自然人或法人都可以加入任何一个组织的,不同性质、目标的组织往往会对其成员设定一定的标准,只有符合该标准的人或法人才能加入该组织,如进入行政组织必须符合一定的学历、身体等条件,只有主权国家才能加入联合国、世界卫生组织等。