

XINGZHENG
ZUZHIXUE

行政 组织学

董晓宇◎编著



北京出版社



中共北京市委党校成人教育统编教材

XINGZHENG
ZUZHIXUE

行政
组织学

董晓宇◎编著

北京出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政组织学 / 董晓宇编著. —北京: 北京出版社, 2007

中共北京市委党校成人教育统编教材

ISBN 978 -7 -200 -06790 -3

I. 行… II. 董… III. 行政—组织管理学—党校—成人教育—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 003369 号

行政组织学

XINGZHENG ZUZHI XUE

董晓宇 编著

*

北京出版社出版

(北京北三环中路6号)

邮政编码:100011

网址: www.bph.com.cn

北京出版社出版集团总发行

新华书店经销

北京奥鑫印刷厂印刷

*

850 × 1168 32 开本 10.875 印张 275 千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—3 100

ISBN 978 -7 -200 -06790 -3/C · 170

定价:18.50 元

质量投诉电话:010 - 58572393

目 录

第一章 绪论	(1)
一、组织概述	(1)
二、行政组织概述	(11)
三、行政组织学的研究对象、意义与方法	(25)
第二章 行政组织沿革	(31)
一、古代时期国外的行政组织	(31)
二、古代时期中国的行政组织	(39)
三、中国近代的行政组织	(45)
四、资本主义国家的行政组织	(48)
五、中华人民共和国时期的行政组织	(55)
第三章 行政组织理论	(61)
一、传统科学管理时期的行政组织理论	(62)
二、行为科学时期的行政组织理论	(74)
三、系统科学管理时期的行政组织理论	(81)
四、行政组织理论在当代的新发展	(89)
第四章 行政组织环境	(100)
一、行政组织环境概述	(100)
二、行政组织环境问题的研究——行政生态学	(105)
三、行政组织外部环境的要素分析	(112)
四、行政组织内部环境的要素分析	(124)
第五章 行政组织结构	(130)
一、行政组织结构概述	(130)
二、行政组织结构的主要形式	(136)

三、行政组织结构的部门化与层级化	(142)
四、行政组织结构的设计	(157)
第六章 行政组织制度	(166)
一、行政组织制度概述	(166)
二、组织与人事制度	(174)
三、行政责任制度	(182)
四、行政财务制度	(195)
第七章 行政组织文化	(200)
一、行政组织文化概述	(200)
二、行政组织文化的结构与要素	(212)
三、当代中国行政组织文化的现状	(215)
四、行政组织文化的构建	(224)
第八章 行政组织运行	(231)
一、行政组织的领导与决策	(231)
二、行政组织的执行与控制	(243)
三、行政组织的沟通	(249)
四、行政组织的冲突与协调	(254)
第九章 行政组织绩效	(264)
一、绩效与行政组织绩效	(264)
二、行政组织的绩效评估	(270)
三、行政组织的绩效管理	(288)
第十章 行政组织变革	(299)
一、行政组织变革的一般理论	(299)
二、当代西方国家行政组织变革的总体概况	(314)
三、当代中国的行政组织改革	(327)
参考文献	(335)
后记	(340)

第一章 绪 论

组织是人类社会的普遍现象，它是人类生存、生产、生活和发展的基本方式。行政组织是社会组织中最常见而又对国家和社会影响最直接、最广泛的组织。作为政府开展公共管理和公共服务的载体，行政组织不仅关系到国家使命的履行、执政者意志的贯彻，更以其普遍性、广泛性和直接性关系到民生和社会发展。大到国家的兴衰，小到个人的衣食住行，都和各种各样的政府组织息息相关。可见，行政组织的价值理念是否正确、功能定位是否准确、结构体系是否合理、运行是否高效，不仅涉及国家的统治和治理，更涉及社会中每个人、每个群体的切身利益。因此，对行政组织进行系统的研究，把握其产生与发展的内在规律，便成为行政组织学的基本任务。本章在简要介绍一般组织理论的基础上，分析行政组织的内涵、特性及功能，阐述行政组织学的研究对象、意义和方法。

一、组织概述

（一）组织的内涵

组织是人类社会特有的属性。组织起源并发展于人类征服自然、改造社会的实践过程。这个实践过程是沿着两个维度展开的，一是解决人与自然关系的生产活动，二是调节人与人社会关系的社会活动。从最初类人猿的群居生活、狩猎合作到家庭、氏族、部落的出现，从阶级、国家的出现到阶层的不断分化，从最初的简单协作和当今时代日益复杂的分工，都充分体现了组织发展的魅力。

现代社会是高度组织化的社会。人们在政治、经济、教育、军事、文化等方面的社会活动，都是通过一定组织形式完成的。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。”随着社会分工的不断完善，组织类型越来越多、组织结构日益复杂、组织功能也日益分化，人类社会的生产与生活日益组织结构化，各种组织对个人、群体和社会发展的影响也越来越重要。

那么，究竟什么是组织呢？

从词源上考察，人们对组织的最初理解，主要是强调其物质或生物意义，用以说明物质或生物的组合状态。“组织”在中国词语的原意是指“织品”，即将麻丝制成布帛，后引申为将某种物体的构成要素组合成一个整体。英文中的“组织”一词（organization），源于生命体的“器官”，是指自成体系、具有特定功能的细胞结构。1873年，英国哲学家斯宾塞提出“社会有机体”概念，将组织一词引入社会科学，把组织看作是社会群体的组合，即由两个以上的人组成的、有着特定目标和活动形式的社会群体。当社会管理活动日趋复杂后，人们有时也赋予组织以动态的意义，即把组织视作管理活动的一个环节。

从科学研究的角度看，组织学、社会学和管理学领域的诸多学者都对组织问题进行了大量的研究。由于人们所处环境、观察角度、研究方式的差异，对组织的论述与界定也不一致。这些论述归纳起来主要有：

(1) 组织是特定人群体系的载体。这种观点认为，组织是在一定的环境中，为实现特定目标按照一定宗旨而建立起来以协调人、财、物等关系，并具有特定组织结构和活动方式的人群体系。这种人群体系的外在形态就是组织，即某种机构体系或角色体系。比如，孔茨就将组织定义为“有意识形成的职务和职位的机构”；迪韦尔热将组织定义成“基于一定物质基础（规章、设

备、技术、办公室等)之上的某类集体成员的角色构成”。

(2) 组织是社会分工与协调的机制。这种观点认为,组织的存在和发展是为了适应社会功能分化的需要,是个人或团体按理性的标准进行有意识的合理协调的场所。曼尼认为,组织无非是“为了达到共同目的的所有人员协力合作的形态”。巴纳德认为,由于生理、物质、社会的限制,人们为了达到个人的和共同的目标,就必须合作,于是形成协作的群体,即组织。奥尔森等人也认为,组织是一个由具有不同利益及需求的个体构成的“联合体”,是不同个体根据有限理性原则充分利用各种情势与资源作出决策行动的场所。从这个意义上来说,组织是一种从被迫到自愿的协作群体和协作过程。

(3) 组织是一个权责交织的等级体系。韦伯指出,组织的内涵直接同权力分配相关。组织学家克罗泽和弗雷德伯格也指出,权力关系是理解组织及其中个体行为的基本出发点。他们认为组织就是某种或某些权力关系的所在,处于其中的个体在游戏中展开行动,也即交换和协商——这种行动具有政治性。这种政治性体现在组织的机构之间、成员之间的责任、权力分配。现实中,组织的每一成员都有固定的职位、职权与职责,并且组织内部成员的权责分配处于不平等状态,下级要受上司的指挥和控制,体现人与人之间权威、地位与角色的分化。这种不平衡的权力分工体系,决定着组织中的地位差异、权力争夺和利益冲突的存在及其协调的必要性。

(4) 组织是一组工作关系的技术系统。组织是人们为了追求和实现一定的目标、任务而对人和事按照一定原则和形式进行有效组合所形成的工作关系系统。为了保证复杂的工作关系如同精密的机器一样高效运转,组织必须追求科学的管理原则与技术应用,即有效管理,使每个组织成员和运行环节的效能最佳。比如,布朗认为,组织就是为了推进组织内部各组成成员的活动,确定最好、最有效效果的经营目的,最后规定各个成员所承担的任

务及成员间的相互关系。为了使组织结构高效、合理和精密运转，泰罗、法约尔强调了分工与专业化。同时，他们把组织分为两个层面的形态：一是管理组织，二是作业组织。前者主要解决人们在组织内部的分工协作，重点关注明确管理者的职责以及他们之间的相互关系；后者主要解决如何合理配置和使用组织的各种物力、财力资源，重点关注规定直接从事作业的工人的职责，包括作业人员与作业对象的关系。

(5) 组织是某种行动体系。这是从行动视角来分析组织现象及其行为，强调组织是一个动态的要素组合过程，即把人、财、物和信息进行合理有效地配合于一定时间和一定空间的过程，是人与事、人与人关系的社会组合行为。如艾伦将组织定义为“为了使人们能够最有效地实现目标而进行明确责任、授予权力和建立关系的过程”。巴纳德也认为，组织就是“有意识地协调两个以上的人的活动或力量的一个体系”。这个组合行为和行动体系，是通过“决策（计划）——执行——指挥、协调、沟通——控制——信息反馈——再决策”的周而复始的行为活动过程所构成的运动整体。

(6) 组织是合同或契约的集合。所有社会组织都是一个动态的活动载体，都是要按照严格的规章制度和管理方式及运转程序开展活动，才能实现其目标。因此，组织是由许多成文或不成文的合同或契约组成的，组织成员根据合同或契约的规定进行工作，并据此得到相应的报酬与奖惩。这种理解强调组织是一个规则与制度的体系。

(7) 组织是一个文化心理体系。组织的形成与发展，既根植于历史、社会和民族之中，又有着自己特定的构成要素、组成结构、行为方式，从而形成兼具共性和个性的组织文化。同时，组织又是一个由特定人员的权责观念、情感交流及思想沟通于一体的理念体系和心理系统。组织在发展中不仅形成了正式的分工与规则体系，也在自觉和不自觉地塑造了共同的组织成员心理，

并形成一种特定的“组织气候”。组织文化、组织心理、组织气候对组织成员具有明显的约束与调节作用。

(8) 组织是一个由若干子系统组成的开放社会系统。这个系统通过内部纵横交错的各级机构来处理从环境中输入的能源、信息、材料，予以加工，然后又向环境输送产出。这种观点强调组织的系统性及其与环境的开放与适应关系。

综合上述各种观点，我们把组织界定为：组织是人们为了实现一定的目标和任务，按照一定规则而组合起来的、具有一定边界的、相互协作的社会实体和活动系统。它包括如下四个方面的涵义：

第一，组织是具有特定功能和目标的群体。任何组织都具有特定的社会功能，这是社会组织产生和存在的根本原因。为了实现这些社会功能，每一个组织都有因此而派生的活动目标。这些共同目标促使人们加入组织，形成一个相互协作的群体。组织就是为实现这些功能和目标而由两个或两个以上的个人或团体互动组成的社会单元。

第二，组织的建立和活动都要遵循一定的规则。这种规则体现着组织的目标、组织成员的角色与权责利分配关系，以及组织对其成员活动的准则与要求。规则是确保组织正常运转和功能发挥的基本前提。这种规则既包括正式的组织规定，也包括非正式的组织文化、惯例和约定。

第三，组织的核心是一个相互协作的体系。即对“人与人”、“人与物”、“物与物”进行有效的分工与组合。从静态观点看，这个相互协作的体系首先体现为一定的社会实体，即体现为组织的结构形态，如职能目标的分工、权责大小的分配、层次等级的划分、管理幅度的确立、规章制度的制定，等等。组织的结构形态，是以人为中心的人、财、物、职权、工作流程、信息等要素的组合模式的固定化，体现着组织的分工与协作关系，是组织能够得以正常运转的前提。从动态观点看，这个相互协作体

系还体现在更复杂的组织活动过程，即通过对组织的各种管理活动，如计划、决策、指挥、沟通、协调、控制等方式，确保组织结构的有效运转和组织目标的实现。

第四，组织是具有一定边界的社会系统。任何社会组织，其成员在精神、行为和作风以及产品或服务方面都具有不同于其他组织的个性特征，这是人们对诸多社会组织加以识别和区分的依据。同时，每个组织内部都由不同功能的子系统组成，并存在于更大的社会系统之中，这些子系统之间、组织系统与外部环境之间相互作用，形成维持与适应性的动态关系。如何维持对环境的适应性并实现内部系统的优化，从根本上决定着组织的生存与发展。

（二）组织的类型

作为社会细胞的组织是多种多样的，不同组织的性质、结构、功能、活动方式也各不相同。由于研究出发点和使用标准的不同，人们对组织类型的划分也多种多样。如：依据活动内容与功能的不同，将组织分为政治组织、经济组织、社会组织、文化组织、军事组织、宗教组织；依据活动领域和目标的不同，将组织分为公共组织和私人组织；依据规模的不同，将组织分为小型组织、中型组织、大型组织、巨型组织；依据涉及事务及其复杂程度的不同，将组织分为综合性组织和专门性组织；依据组织目标与受益者的关系，将组织分为互惠性组织、商业性组织、服务性组织、公益性组织；依据权力配置方式的不同，将组织分为集权型组织和分权型组织；依据组织对其成员的控制方式，将组织分为强制性组织、功利性组织、规范性组织；依据能否自由参加为标准，将组织分为自主组织、半自主组织、非自主组织；依据组织管理的过程为标准，将组织分为决策与领导组织、执行作业组织、监控组织、顾问与幕僚组织、咨询与反馈组织，等等。这里我们主要介绍两种组织分类方法。

1. 依据对环境的适应性，组织可分为“稳定—机械”式组织与“适应—有机”式组织

管理学家汤姆·伯恩斯对此进行了系统的研究。这种研究对当前开放、变动时代的组织设计与管理具有重要意义。

“稳定—机械”式组织往往具有如下特性：（1）组织结构上依照所面临的问题形成明确的功能分工。（2）各功能部分更倾向于寻求为达到本部分目标而不是总体目标之手段的改进。（3）层级之间通过指挥服从关系实现协调。（4）权利与义务及技术措施在各具体职务上的分解和明确界定。（5）控制、权威和交流上的层级节制特性。层级中最高层次对有关信息的充分把握所导致的层级结构的强化，以上下级之间的垂直沟通为主，以上级所发指令为组织运作依据，强调对上级的忠诚与服从。（6）对内部（局部）知识经验、技能的了解，重于对一般和外部知识经验、技能的掌握。现实中，采用“稳定—机械”式组织形式的情况多是：环境相对稳定和确定；目标明确且持久；技术相对统一且稳定；组织按常规活动；决策程序化，从而协调和控制过程倾向于采用严密结构与等级系统。

“适应—有机”式组织往往具有如下特性：（1）特定知识、经验对完成共同任务有重要贡献。（2）各个体功能和任务的现实性和明确性，并通过各部分相互作用的机制，使每个个体的任务都处于不断调整和完善之中。（3）问题出现后，不是互相推诿而是寻求任何解决问题。（4）要求各部分视野广阔，防止本位主义。（5）形成控制、权威和沟通上的网络结构，而不仅仅是上下级之间的联系。不再苛求最上级别的全知全能，关于此时此地任务的知识和信息可能在层级结构中的任何位置出现；横向联系加强，上下级之间关系也由命令式变为咨询式；交流方式主要是提供信息与建议，而非纯粹的命令与决定；强调完成任务时的投入和为完成任务而掌握更有效的技术精华，不过分强调遵从与忠诚。（6）特别注重组织在整个外部环境中的作用与声望，

并不断寻求组织与环境的适应性。实践中，采用“适应—有机”式组织形式的情况多是：环境相对稳定和不确定；目标多样化并不断变化；技术复杂且易变；有许多非常规活动，其中创造性和革新精神又很重要；使用探索式决策过程，而协调与控制常相互调整，系统等级层次较少，具有较大的灵活性。

如果对这两种相对的组织系统进行比较，还有一些值得注意的地方：有机系统的层级特性不同于机械系统，它虽然也有层次，但领导者或称权威却未必就是级别最高者，而是最能干者和拥有最多信息者；有机系统中的个人，对于组织的责任和投入程度远高于机械系统，因为在责任、权利、权威界定和分配呈模糊状态下，对各功能角色进行更明确界定的愿望，必然导致对管理层提出更高的要求；机械系统中的层级命令体制保证了合作，但也导致个体活动缺乏意义与创新性，这一弱点在一定程度上被有机系统中发展起来的沟通价值观和目标所抵消，因为有机系统更强调各个体为了一个共同的目标而服务。这两种形式代表两“极”，它们之间还存在着许多中间状态，不同形式之间的关系也是弹性的，并且也不是说每一系统在任何环境下都优于另一系统，事实上并不存在一种最优的管理组织。

2. 依据成员间的关系，组织可分为正式组织和非正式组织

正式组织是通过组织的正规途径建立起来的。其成员关系比较确定，每一成员都有固定的编制，有规定的权利和义务，有明确的职责分工，成员活动也有明确的规定和严格要求。如政党、政府、工厂、学校、医院等。

非正式组织是指人们在交往中因共同的情感、志趣或互相依赖，而自发形成的并靠感情和约定的规范来维系的一种社会关系。其成员间的相互关系带有明显的情绪色彩，活动规则也不十分严格，参加和退出比较自由。属于这类组织的如工厂里的球队、棋队或娱乐性的俱乐部、业余兴趣小组等。

在正式组织中存在非正式组织是不可避免的，它产生的动力

来自于共同的特定利益需要或兴趣爱好。非正式组织有时违背正式组织的目标，影响正式组织正常的运行和成员间的团结。但如果非正式组织接受了正式组织的目标，它又可以帮助组织实现其目标。一个有效的管理者应对非正式组织的行为规律进行了解，及时引导，充分利用非正式组织的各种积极作用。

（三）组织的功能

组织产生的动因，在于解决分散的个体无力解决的社会问题；而组织的优势，也在于具有分散的个体所无法达成的功能。因此，组织的根本功能与作用在于克服人类个体能量的不足和缺陷，从而以集体行动的形式来达成某些群体的共同目标。对于组织的功能和作用，可以从不同角度来分析。

1. 组织的系统功能

如何把组织看作是一个系统，现代社会任何一种组织都具有这样三种功能：

（1）“输入——凝聚”功能。即组织作为社会系统的一部分，要不断地从外界动员、寻求和吸收所需要的人力资源、物力资源、财力资源、知识资源、信息资源、技术资源等要素，并将这些要素加以聚集和汇总，形成一种合力，构成组织正常运转和发展的动力。

（2）“加工——转换”功能。即组织把从系统外界汇集的各资源要素，按照组织的需要和一定的原则与工序，进行“加工”、“制作”、“化合”，转化为新的功能和能量。这个转换过程，既满足了组织的自我更新需要，也是组织对社会系统提供所需要的新物品或服务的过程。

（3）“输出——释放”功能。即组织将经过加工后的、超过单个要素简单相加之和的系统能量，通过一定的渠道和方式释放出去，以满足社会需求的过程。这个过程既体现着组织系统实现其目标的过程，也体现着组织实现自我价值的过程。

2. 组织的社会功能

社会中政治、经济、文化、社会各个领域的各种组织，由于其不同的活动领域与性质，都发挥着各自相应的功能。从抽象意义上思考，组织的作用和功能主要体现在：

(1) 组织是人类生存的基本方式。从个人的角度看，组织是人类生存和发展的最基本方式，是个人走向社会、融入社会、实现自我的载体。组织既是一个人生活、学习和工作的场所，也是改善自身、实现价值的重要途径。可以说，一个人从生到死的各个阶段，都是通过组织的途径完成的。古希腊学者亚里士多德在 2000 多年前就提出一个经典的命题：“人是天生的政治动物”，说明人具有趋向过集体生活的属性。而马克思也认为人的社会性是人的本质属性，而人的组织性是人的社会性的主要体现之一。

(2) 组织是社会的细胞和基本单元。从社会结构的角度思考，组织是社会的细胞和基本单元。它既是连接人与社会的中介和桥梁，也是社会中的人们实现共同目标的手段和工具。通过组织，将各个具体的人联系在一起，纳入到群体的网络；无数个大大小小、形形色色的组织相互交织与组合，构成了人类社会的总体结构。

(3) 组织是社会生产力的载体。在征服自然、改造自然的过程中，人类需求合作的社会性决定了人类的组织性。组织性既是人类社会最重要的特征之一，也是推动人类发展的动力源泉。人们以组织的形式，共同劳动、分工协作，通过集体的努力和智慧，达到单个人所无法达到的目标或无法企及的结果。人类正是凭借组织的力量，使自己脱离自然并改造自然、征服自然，促进人类生产力的发展与进步。

(4) 组织是现实社会关系的载体。组织不仅是改造自然、征服自然的载体，还是形成和调节各种社会关系的载体。当个体被纳入到群体网络之中后，便创造了人们生存于其中的所谓社会共同体。在各种共同体中，一方面人们为了共同的目标而彼此进

行分工与合作，但另一方面由于组织成员之间地位、权力、利益的差异又产生了各种冲突与矛盾。这种分工与合作，以及由此产生的冲突与矛盾及其解决，构成了以生产关系为核心和基础的社会关系网络，并体现在生产关系、政治关系、军事关系、文化关系、家庭关系、宗教关系、伦理关系、道德关系以及具体的人际关系等诸多方面。

(5) 组织是社会文化的塑造者。组织在人类征服自然、改造社会的过程中，也在累积和更新着人类的文明，推动着社会的全面进步。正鉴于此，人们往往把组织看作是社会生产的第四大要素。

二、行政组织概述

(一) 行政组织的内涵

行政组织是人类社会中一种极其重要的组织形态。从词语上看，它由“行政”和“组织”两部分构成。由于人们对“行政”理解的分歧，自然对行政组织的理解也存在着差异。

广义理解的行政组织，是指所有承担执行性管理功能的组织实体。它既包括国家立法、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，也包括各类企事业单位、群众团体、政党、军队等组织内部负有管理职能的组织系统。

狭义理解的行政组织，是专指政府这个组织实体，是政府为实现对国家和社会公共事务的有效治理，按一定法律程序建立起来的组织实体。这里的“政府”是狭义政府，不包括立法和司法机构体系。在我国，它主要包括从国务院到乡的各级政府及其办事机构，以及部委、局、处、科等职能部门的行政机构。这些组织机构都是按一定法定程序设置的，都有一定的职能和职权，都有明确的行政目标与编制。

此外，在行政法的研究领域中，人们将得到法律、法规授权或行政机关委托而行使一定行政职权的社会组织，也称为行政组

织。因此，无论其原始的组织性质如何（国家组织或其他社会组织），只要依法获得并行使行政职权，就都是行政组织。这是一种行政法意义上的行政组织，行政学意义上的行政组织主要是指行政机关和行政机构。

我们这里理解的行政组织是狭义的行政组织，它是指国家行政机关及其组成的体系，即根据一定的法律规定和程序组建的、行使行政权力、履行行政职能、管理国家和社会公共事务的行政机关及其机构体系。

与行政组织概念紧密相关的还有行政机关、行政机构，它们既相互联系又有区别。

行政机关是依法行使国家行政权力，履行行政职能，管理国家和社会公共事务的机构体系。行政机关与行政组织的联系在于：行政机关是行政组织的基础，行政组织则是行政机关的复合体；行政机关的设置必须以行政组织的原则为指导。两者的区别在于：从概念上讲，行政组织比行政机关的外延要广。行政组织涉及行政机关的隶属关系、职权范围、机构设置和编制等内容，而行政机关一般是指各个行政机关的组织机构本身，所指比较具体、明确。

与行政机关相比，行政机构是行政组织更为基本的单元，是指行政机关内部的各个单位（部门）。行政机构的层次较低，不代表其机关本身，仅代表一个特定的部门，行使其机关内特定的职权，不能单独对外行文。行政机关是行政机构的综合整体，层次较高，有单独的预算、编制，可对外独立行文，能独立行使管理职权。并且，行政机构要受制、服从、服务于行政机关。

（二）行政组织的性质

行政组织兼有政治性和社会性的双重性质。一方面，作为国家政权的重要组成部分，行政组织是统治阶级实现对社会统治的工具，这就决定了它必然是各种政治力量进行争夺和控制的对象。另一方面，作为代表国家政权对社会公共事务进行治理的主