



全国高等教育自学考试指定教材 行政管理学专业(独立本科段)

行政组织理论

附：行政组织理论自学考试大纲

课程代码
0319
[2007年版]

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 倪星

本教材附赠网络学习卡

高等教育出版社

全国高等教育自学考试指定教材
行政管理学专业(独立本科段)

行政组织理论

(2007年版)

(附:行政组织理论自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

主 编 倪 星

副主编 周 潭 冯 静

编 者 (按姓氏笔画排列)

付景涛 冯 静 周 潭 倪 星

主 审 竺乾威

参 审 胡象明 沈荣华



高等教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政组织理论:2007年版/倪星主编.—2版.—北京:
高等教育出版社,2007.9

ISBN 978-7-04-022437-5

I.行… II.倪… III.行政管理-组织管理学-
高等教育-自学考试-教材 IV.D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第138899号

策划编辑 王小钢 责任编辑 李征 版式设计 余杨
责任校对 杨凤玲

| | | | |
|------|--------------|------|---|
| 出 版 | 高等教育出版社 | 免费咨询 | 800-810-0598 |
| 社 址 | 北京市西城区德外大街4号 | 网 址 | http://www.hep.edu.cn |
| 邮政编码 | 100011 | | http://www.hep.com.cn |
| 总 机 | 010-58581000 | | |

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

| | | | |
|-----|-----------------|-----|--------------|
| 开 本 | 880 × 1230 1/32 | 版 次 | 2000年3月第1版 |
| 印 张 | 13.875 | | 2007年9月第2版 |
| 字 数 | 390 000 | 印 次 | 2007年9月第1次印刷 |
| | | 定 价 | 20.50元 |

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与教材供应部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 22437-00

组编前言

21 世纪是一个变幻难测的世纪,是一个催人奋进的时代。科学技术飞速发展,知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战,随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇,寻求发展,迎接挑战,适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习、终身学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试,其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学,为每一个自学者铺就成才之路。组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问,这种教材应当适合自学,应当有利于学习者掌握、了解新知识、新信息,有利于学习者增强创新意识、培养实践能力、形成自学能力,也有利于学习者学以致用、解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书,我们虽然沿用了“教材”这个概念,但它与那种仅供教师讲、学生听,教师不讲、学生不懂,以“教”为中心的教科书相比,已经在内容安排、编写体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解,以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念,不断探索适合自己的学习方法,充分利用已有的知识基础和实际工作经验,最大限度地发挥自己的潜能,达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会
2007 年 5 月

目 录

| | |
|---------------------------|-----|
| 第一章 绪论 | 1 |
| 第一节 组织与行政组织 | 1 |
| 第二节 行政组织理论的研究内容 | 13 |
| 第三节 行政组织理论的研究方法和意义 | 17 |
| 第二章 行政组织的演变 | 24 |
| 第一节 外国行政组织的演变 | 24 |
| 第二节 中国行政组织的演变 | 38 |
| 第三章 外国行政组织理论 | 53 |
| 第一节 外国早期行政组织思想 | 53 |
| 第二节 传统时期的行政组织理论 | 58 |
| 第三节 行为科学时期的行政组织理论 | 64 |
| 第四节 现代行政组织理论 | 70 |
| 第四章 中国行政组织理论 | 88 |
| 第一节 中国古代行政组织思想 | 88 |
| 第二节 中国近现代行政组织思想 | 94 |
| 第五章 行政组织目标 | 116 |
| 第一节 行政组织目标概述 | 116 |
| 第二节 行政组织目标的结构与类型 | 120 |
| 第三节 行政组织的外部目标与内部目标 | 123 |
| 第四节 行政组织目标管理 | 133 |
| 第六章 行政组织结构 | 146 |
| 第一节 行政组织结构概述 | 146 |
| 第二节 行政组织的纵向结构 | 153 |
| 第三节 行政组织的横向结构 | 157 |
| 第四节 管理层次与管理幅度的关系 | 163 |
| 第七章 行政组织体制 | 168 |

| | | |
|-------------|---------------------------|------------|
| 第一节 | 行政组织体制概述 | 168 |
| 第二节 | 集权制、分权制与均权制 | 169 |
| 第三节 | 首长制、委员会制与混合制 | 175 |
| 第四节 | 完整制与分离制 | 178 |
| 第五节 | 名誉市长制与市经理制 | 180 |
| 第六节 | 行政组织类型 | 181 |
| 第八章 | 行政组织的外部环境 | 189 |
| 第一节 | 行政组织与外部环境的互动分析 | 189 |
| 第二节 | 经济环境对行政组织的影响 | 193 |
| 第三节 | 政治环境对行政组织的影响 | 196 |
| 第四节 | 文化、民族和宗教环境对行政组织的影响 | 199 |
| 第五节 | 自然环境和国际社会环境对行政组织的影响 | 208 |
| 第六节 | 创建良好的外部环境 | 212 |
| 第九章 | 行政组织的内部条件 | 222 |
| 第一节 | 物质条件对行政组织的影响 | 222 |
| 第二节 | 制度条件对行政组织的影响 | 225 |
| 第三节 | 人群关系对行政组织的影响 | 228 |
| 第四节 | 创建良好的内部条件 | 237 |
| 第十章 | 行政组织的设置与自身管理 | 246 |
| 第一节 | 行政组织设置的一般原则 | 246 |
| 第二节 | 中国行政组织设置的原则 | 250 |
| 第三节 | 行政组织自身管理的一般方法 | 254 |
| 第四节 | 中国行政组织自身管理的方法 | 263 |
| 第十一章 | 行政组织的编制管理 | 271 |
| 第一节 | 行政组织编制管理概述 | 271 |
| 第二节 | 行政组织编制设计的依据 | 279 |
| 第三节 | 行政组织编制设计和审批程序 | 287 |
| 第四节 | 行政组织编制管理方法 | 293 |
| 第十二章 | 行政组织变革的一般规律 | 299 |
| 第一节 | 行政组织变革的原因与征兆 | 299 |

| | | |
|-------------|----------------------------|------------|
| 第二节 | 行政组织变革的目标与内容 | 309 |
| 第三节 | 行政组织变革的动力与阻力 | 320 |
| 第十三章 | 当代中外行政组织的改革实践 | 331 |
| 第一节 | 当代美国行政组织的改革 | 331 |
| 第二节 | 当代英国行政组织的改革 | 337 |
| 第三节 | 当代日本行政组织的改革 | 345 |
| 第四节 | 当代中国行政组织的改革 | 351 |
| 后记 | | 365 |
| 附 | 行政组织理论自学考试大纲 | 367 |

第一章 绪 论

第一节 组织与行政组织

一、组织与行政组织概述

(一) 组织的含义

组织是人类生存的基本方式。众所周知,社会性是人类所独有的特征,而组织性又是社会性的主要特征之一。没有组织,也就没有社会。组织是连接人与社会的中介。通过组织,使各个具体的人联系在一起,将个人纳入到群体网络之中,从而共同组成了人类社会。

组织是社会的细胞、社会的基本单元,是人们实现共同目标的工具。具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。最初出现的人类组织是家庭、氏族、部落,以后逐渐产生了阶级,出现了国家,国家将其领域内的每个成员都编入一定的组织。同时,人们为了寻求更好的生活,建立和参加了越来越多的组织。就个人而言,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,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、任何一个人能够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。充分发挥组织功能,发展和完善人类社会的组织

体系,已经成为了发展政治、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,组织的基本含义是什么呢?在词源上,中文的“组织”是指将丝麻纺织成布。后来,“组织”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)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学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的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) 行政组织的含义

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、政党中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。本书所研究的对象就是狭义的行政组织。

从世界各国现行的政治体制来看,在议会制国家中,狭义的行政组织是指由议会产生并对议会负责的内阁及地方行政机关;在总统制国家中,狭义的行政组织是指以总统为首的与立法、司法机关相独立的行政机关,以及各级地方行政机关。在我国,狭义的行政组织是指国家权力机关——各级人民代表大会的执行机关即国务院和地方各级政府系统,其职责是负责贯彻执行各级人民代表大会所通过的法律、政策和决定,并接受各级人民代表大会的监督。

狭义的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各种行政组织的管理,接受行政组织所提供的各类服务。

(三) 行政组织的基本要素

上述所说的组织是由两个以上的人、目标和特定的人际关系这三种要素构成的群体,这是一种最基本的概括。具体而言,构成组织和行政组织的要素可以分为物质要素和精神要素两大类。

1. 物质要素

(1) 人员。在行政组织的物质性要素方面,首先是人。各种不同素质、不同成分的人,按照各种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。没有具体的人员,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、物资设备的购置,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行与发展所不可缺少的因素。

(3) 物资设备。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,它们是行政组织赖以生存和发展的物质基础。

2. 精神要素

(1) 目标。行政组织是根据一定目标设立的,其一切活动都是围绕着组织目标进行的。目标是组织赖以产生、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

标分为总目标、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,是制定分目标和工作目标的依据;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) 权责结构。权责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,是构成组织的一种特殊的人际关系。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至关重要。

(3) 人际关系。人际关系状况如何,对于能否稳定组织的各种内在因素,能否调动组织成员工作的主动性、积极性,能否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,与其他组织一样,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,都是由行政法规或行政习惯进行规定的。其中,职位是行政组织的基本元素和细胞,职位之间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建立的依据,是组织的层次和部门划分,以及职位配置的出发点和归宿。行政组织结构是行政组织最明显的外在表现。

2. 动态的组织过程。从动态的角度看,行政组织就是一个把人、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。任何组织都具有一定的目标和功能,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,行政组织是处于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社会环境的变化而不断地调整自己,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。行政组织是人们为了实现共同的目标而建立的群体。人们在加入组织时,必然会将个人情感、价值观和人格等心态因素带进组织之中,使组织成为人们心态意识的汇合点。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,形成了一定的人际关系网络和团体意识。后者的好坏直接促进或妨碍组织目标的实现。因此,许多结构相同、性质相近和环境相似的行政组织,在实际活动中的效率、结果往往大不一样。所以,我们在实际活动中必须注意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、管理范围最广的一种组织类型;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和施行者。因而,行政组织在具有社会组织共性的同时,也表现出自己独具的各种特性。

1. 阶级性。国家是阶级矛盾不可调和的产物。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、调节各种社会关系的工

具。国家的意志实际上是统治阶级的意志,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,其管理活动中必然会表现出鲜明的阶级特性。归根到底,在阶级社会中,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是维护统治阶级的利益,贯彻统治阶级的意志。

2. 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。”^①社会性是行政组织的基础,阶级性是其核心。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,就必须履行社会管理任务,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他各方面的发展,使人民安居乐业、生活稳定并不断有所提高。唯有如此,才能维护统治阶级的长远利益、根本利益。行政组织的社会性和阶级性,在人民当家作主的社会主义国家中是一致的,目的都是实现人民群众的利益。而在剥削阶级统治的国家中,行政组织维护人民群众利益的社会性只是表而的,实质上则是为了谋求统治阶级的根本利益;只有在不违背统治阶级根本利益的范围内,才承认所谓的人民群众的利益。

3. 权威性。国家权力是一种政治统治权力,一种社会管理权力。政府行政组织作为国家权力的执行机关,代表国家行使着这种权力,是国家权力的具体实行者、体现者。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,运用各种手段来维持社会的政治秩序、经济秩序和文化生活秩序。其所管辖的对象,包括社会的各种团体和全体公民,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,不允许其他任何组织、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

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第523页。

织权威性的突出特征。

4. 法治性。任何一个行政组织的建立、撤销都以宪法和法律为根据,并要依据宪法和法律开展活动。行政组织的任务、责任、权力是由宪法和法律赋予的,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,不得超越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。法治既是行政组织活动的依据,又是行政组织活动的手段之一。法治性是行政组织权威性的基础,离开了法治,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、各级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,主要以分层管理的方式开展工作。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地区、各个领域的庞大的行政管理系统,使国家行政活动协调、有序地进行,使各行政层级、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。这只是现代行政组织的特征。在资本主义以前的各个时代和资本主义时代的前期,政府常常以“守夜警察”的面貌出现。这时流行“最好的政府是管得最少的政府”之类的口号,政府消极被动地适应社会,往往是社会问题发生后,才采取措施予以补救。至于政府主动地为社会的潜在需要提供服务则是很少有的事。随着生产力的进步和市场经济的发展,人们之间的生产、生活联系越来越广泛和密切,日益需要政府行政组织对其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,也要求行政组织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、提出社会各项事业的发展规划,而且要促使

本组织的工作人员,以积极的态度和高度的热忱,主动地为人民的生产和生活服务。

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“萧规曹随”。这种作风已经完全不能适应当今科学技术一日千里迅速发展的时代。科技的高速发展必然引起社会经济、教育、文化观念、人际关系等社会现象的迅速变化,这就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中得到实现,行政组织必须具有不断创新的理念,开展不断创新的活动。唯此,行政组织才能生命长青。

(三) 行政组织与其他社会组织区别

就总体而言,现代社会存在五大组织系统,即国家组织、企业组织、事业组织、群团组织和政党组织。其中,国家组织中又可分为三大组织系统:立法或权力组织、行政组织、司法组织。为全面了解行政组织,必须研究国家组织系统中的行政组织与其他社会组织之间的区别。由于行政组织与国家的立法组织、司法组织以及政党组织的关系已在《政治学》中阐明,这里不再赘述。现在我们仅分析行政组织与企业组织、事业组织、群团组织的区别。

1. 管理对象不同。企业、事业组织只是以本组织为管理对象,群众团体也只管辖本群团所联系的那部分群众的有关事宜;而国家行政组织除管理自身组织外,更重要的是管理社会公共事务,以全社会的公共事务为自己的管理对象。

2. 为社会所提供的服务内容不同。企业组织以从事物质、非物质商品生产和流通为活动内容;事业单位以从事非物质生产,为社会提供精神产品和劳务服务为主;群团组织是为自己所联系的群众提供某些福利和一定的行为规范;行政组织则为社会提供各种行为规范、社会各项事业发展的目标及达到目标的重要措施。

3. 活动的依据不同。企业组织主要以商品生产的价值规律和各种社会中的基本经济规律为自己活动的依据;事业单位主要以自己所特有的科技、教育、文化、艺术、新闻、体育、卫生等各项事业的发展运行规律为其活动依据;群团组织以其自愿组合、共同订立的规章制度为活

动依据；行政组织则以国家权力运行规律为自己的活动依据，具体而言，就是以国家法律作为活动的依据和准绳，因为法律是国家权力的象征，依法行政是行政组织的重要特点。

4. 活动的目的不同。企业组织的目的是为社会提供物质财富和营利，故以经济效益为目的；事业组织的目的是向社会提供精神财富，随着商品经济的发展，这种精神财富的提供越来越是有偿进行的，因而它既追求社会效益，又追求经济效益，在社会效益中偏向精神文明程度的提高；群团组织在不妨碍全体人民利益的前提下，以追求群团组织所联系群众的利益为目的；行政组织的目的是促进整个社会秩序和整个社会事业的全面发展，它包括经济的、政治的、文化的、教育的、科技的、卫生的、体育的等各项事业的发展。因此，它追求的是全面的社会效益和经济效益，是全国人民的整体利益。

三、行政组织在行政管理中的作用

（一）行政组织是行政管理的主体

行政组织是国家对社会事务进行行政管理的主体，是进行行政管理活动的物质基础和力量源泉，一切行政管理活动和行政职能的发挥都是由行政组织来进行的。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行政管理的职能，实现国家协调、管理各项社会事务的任务。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）行政组织是行政人员发挥作用的物质基础

从管理学的角度看，组织与人员是一切管理活动的两个基本支点，二者构成了管理活动的基本框架。但相对于人员而言，组织具有更为重要的作用，是管理活动更为基本的支点，它是行政人员发挥作用和能量的物质基础。在行政管理活动中，第一，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。第二，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。它关系到每个行政人员能否发挥积极性、创造性，更有效地开展工作。第三，行政组织把成千上万孤立的行政人员聚合到一起，通过分工与合作，将孤立的个体结合成一个能动的整体，使全体工作人员朝着同一个目标，同心协力，就能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。

四、行政组织的功能

（一）行政组织功能的含义

所谓功能，即某一特定事物所发挥的作用，它是功效与能量的辩证统一。行政组织功能是指作为国家行政管理主体的各种行政组织，在依法管理社会公共事务的过程中所具有的独特作用。行政组织的功能反映着国家行政管理活动的基本内容与行为方向，是国家本质的具体表现。

行政组织的功能与国家的功能既有联系，又有区别。国家机器整体活动的总方向就是国家功能，即国家在管理社会事务过程中所具备的作用。国家功能是国家本质的外在表现。国家本质决定其功能，功能体现其本质。行政组织与立法组织、司法组织一起，共同构成了国家机器的组织体系。因此，国家要发挥它的功能，完成其历史使命，就必须使行政、立法、司法等国家机关通力合作、密切配合，共同发挥最大的作用和功效。

而行政组织的功能，是与立法组织、司法组织的功能相对而言的，是整个国家机器功能的一个组成部分。一般而言，立法是国家意志的表达，立法机关负责对国家重大事项进行决策，根据统治阶级和社会大多数人民的意志制定法律；行政是国家意志的执行，行政机关负责执行立法机关的法律，贯彻实施其决策；司法则是运用国家法律审判具体的诉讼案件，保证法律公平、正确地施行。政府行政组织是国家机器中的重要组成部分之一，它代表国家行使行政权力，对社会事务进行管理。行政组织功能的行使以立法机关的法律为出发点，对其负责，并受其指导和制约；以司法机关的强制力为后盾，并受其监督。反过来，行政组