

· 政府治理丛书 ·

政府组织 适度规模研究

朱立言 孙 健 等著

GOVERNMENT
GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

· 政府治理丛书 ·

政府组织 适度规模研究

朱立言 孙 健 等著

GOVERNMENT

GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府组织适度规模研究/朱立言, 孙健等著.

北京: 中国人民大学出版社, 2007

(政府治理丛书)

ISBN 978-7-300-07828-1

I. 政…

II. ①朱…②孙…

III. 国家行政机关-规模-研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 002963 号

政府治理丛书

政府组织适度规模研究

朱立言 孙 健 等 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2007 年 2 月第 1 版

印 张 9.25 插页 1

印 次 2007 年 2 月第 1 次印刷

字 数 157 000

定 价 20.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

内容简介

政府组织规模往往与一个国家的民族文化传统、经济增长水平、公共管理效率、社会稳定程度密切相关。如何把政府组织规模控制在一个比较适度、合理的范围之内，始终是世界各国公共行政改革所追求的主要目标之一。本书在归纳、总结组织理论的历史演变和理论界对政府组织规模问题进行研究所呈现出的不同观点、途径的基础之上，界定了政府组织规模的理念，透视了政府组织规模扩张的合理性以及过度扩张的负效应，并从比较的视角以秦、汉、唐、宋、明、清为例探究了中国历史上的官僚规模，以美、英、法和当代中国为例概括了当代政府组织规模的特征，比较深入地分析了影响政府组织规模的主要因素，构建政府组织适度规模应当坚持的基本原则及基本途径。

作者简介

朱立言，中国人民大学本科、研究生毕业。现为中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员兼秘书长。主要社会职务有：国务院学位委员会学科评议组成员、全国哲学社会科学学科规划组（评议组）成员、中国行政管理学会常务理事兼学术委员会委员、中国行政学教学研究会副会长、中国领导科学研究会常务理事兼副秘书长，在若干高校任兼职教授。主要研究领域：公共管理、行政管理、领导科学。著有《行政领导学》、《领导科学与领导艺术》、《中国MPA简明知识读本》等著作二十余部，发表论文逾百篇。

孙健，先后于1994年、1999年、2005年在西北师范大学、中国人民大学、北京师范大学获法学（政治学）学士、硕士、博士学位。现为西北师范大学政法学院副教授、公共管理系主任、硕士研究生导师；中国人民大学公共管理学院在站博士后。主要从事公共管理基础理论、领导科学与艺术、管理哲学等方面的教学与研究工作。分别在《中国行政管理》、《光明日报》（理论版）、《管理科学》等刊物上发表学术论文二十余篇，主持或参与省部级、国家级社会科学研究课题五项，参著或参编教材四部，在中国社会科学出版社出版专著《适应性管理》。

策划人 刘 晶

责任编辑 陈 丹

封面设计 李亚莉

版式设计 王坤杰



目 录

导 论	1
一、组织理论的历史演变	8
(一) 科学管理时期的组织理论	8
(二) 行为科学时期的组织理论	11
(三) 管理丛林时期的组织理论	16
(四) 组织理论的新发展	19
二、政府组织规模的研究途径	23
(一) 政治学研究途径	24
(二) 法学研究途径	27
(三) 经济学研究途径	30
(四) 管理学研究途径	33
三、政府组织规模内涵及其扩张	35
(一) 政府组织规模内涵	35
(二) 政府组织规模扩张的合理性	37
(三) 政府组织规模过度扩张的危害性	41
四、中国历史上的官僚规模：以秦、汉、唐、宋、明、清为例	51
(一) 秦汉时期的官僚规模	51
(二) 唐宋时期的官僚规模	57
(三) 明清时期的官僚规模	65



五、当代政府组织规模的国别比较：以美、英、法、中为例	73
（一）美国政府组织规模	73
（二）英国政府组织规模	78
（三）法国政府组织规模	84
（四）中国政府组织规模	88
六、影响政府组织规模的主要因素	93
（一）影响政府组织规模的内在因素	94
（二）影响政府组织规模的外在因素	95
七、政府组织适度规模的构建原则	102
（一）实事求是原则	102
（二）系统性原则	103
（三）动态创新原则	103
（四）法治一致原则	105
（五）精干高效原则	106
八、政府组织适度规模的构建途径	108
（一）真正转变政府组织行政理念	110
（二）准确定位政府组织职能	119
（三）完善政府组织适度规模的约束机制	131
主要参考文献	140
后 记	143



导 论

21 世纪,随着知识经济时代的来临和日益扩大的经济全球化趋势,以及人类技术创新能力的显著提高与政府组织所面临的社会压力的空前增大,政府组织所处的社会生态环境呈现出了复杂化、动态化与不确定等时代特征。全新的时代要求政府组织必须转变行政理念、重新定位行政职能、提高行政效率、降低行政成本,真正扮演好优质公共产品生产者、公共服务供给者的社会角色。但毋庸置疑的是,政府组织规模与这些息息相关。

政府组织规模往往与一个国家的行政管理效率、经济增长水平和社会稳定程度密切相关,如何把政府组织规模控制在适度的范围之内,始终是世界各国行政改革所追求的目标。从宏观上看,政府组织规模涉及政府组织与市场、社会之间的关系问题。但是,政府组织与市场、社会之间并非只是简单的线性关系,正如政治学者沃尔夫所言:“市场与政府间的选择是复杂的,而且,通常并不仅仅是这两个方面,因为这不是纯粹在市场与政府间的选择,而经常是在这两者的不同组合间的选择以及资源配置的各种方式的不同程度上的选择。”^① 这一点也得到了哈拉尔的认同,哈拉尔举例说:“在美国历史上,最明显的趋势之一是政府的发展,这种发展始于反对企业垄断的反托拉斯法,在需要联邦规划来稳定经济的大萧条时期突然加快,到以社会立法来限制对环境、消费者和劳动者造成损害的 70 年代达到顶点。由于一个成熟的国家逐步出现了更加复杂的需要,所以人民已经要求政府保护更大范围的经济活动,引起公营部门的惊人增长。”^② 由此可见,在市场经济发展的不同时期,不同的市场经济国家,政府组织进行公共管理的理念、范围、内容、力度和方式也大为不同,政府组织对市场进行干预的范

^① 查尔斯·沃尔夫:《市场或政府:权衡两种不完善的选择》,132 页,北京,中国发展出版社,1994。

^② W. E. 哈拉尔:《新资本主义》,320 页,北京,社会科学文献出版社,1999。



围、内容、力度和方式同样并非绝对一致。从微观上,政府组织规模涉及其职能规模和数量规模,职能规模揭示了政府组织的内在规模,属于定性探究和实践的范畴,而数量规模则反映了政府组织的外在形式。

中国自秦朝以来,尽管各个朝代的政府组织结构千差万别、组织规模大小不一,且官民比例也各有特色,但是,历朝历代的统治阶级都或多或少地注重政府组织规模的适度化问题,却是一个不争的事实。例如,唐朝所提出的“官省则事省,事省则人清,官烦则事烦,事烦则人浊,清浊之由,在官之烦省”^①等精简思想和“因事而置,事已则罢”^②等置罢原则的确立,使得政府组织机构的兴废和官吏的增减有了近乎合理的依据,减少了政府组织机构设置的盲目性和职能重叠现象。唐代的编制法规《唐律·职制》规定:“诸官有员数,而署置过限,及不应置而置,一人杖一百,三人加一等,十人徒二年。”唐代所创制的这类法规,在防止机构臃肿,人浮于事,维持政府组织适度规模方面无疑具有极其重要的时代价值。同样,西方国家行政改革的实践经验也表明,探究适度的政府组织规模,在理论和实践方面都有一个相当艰难的过程,但为了使政府更具敏捷性、回应性、高效性,这些艰难的探索又是非常必要的。自改革开放以来,我国的行政改革事业取得了很大成就,但也存在不少问题,其中,一个至关重要的原因是对政府组织规模问题缺乏理论上的深入探究,以致在行政改革实践中由于欠缺理论上的有效指导而陷入了“膨胀—精简—再膨胀—再精简”的恶性循环式困境。因而,在全新的时代背景下,研究政府组织适度规模问题,具有极其重要的理论价值和现实意义。

关于政府组织适度规模,从古典到现代政治学、经济学、管理学都有论及,而近代以来,尤以20世纪40年代兴起的公共选择学派和80年代的新公共管理主义最具系统性和针对性。20世纪七八十年代以来,以英国、美国等为代表的西方发达国家掀起了一场政府改革(政府再造)的浪潮。这种浪潮“采用商业管理的理论、方法和技术,引入市场竞争机制,以提高公共管理水平及公共服务质量为特征,往往被描述成一场追求‘三E’(economy, efficiency与 effectiveness,即经济、效率与效益)为目标的管理改革运动。”^③例如,由美国克林顿政府发动,追求政府更具倾向性、敏感性以及灵活性的“重塑政府”运动就要求

① 《旧唐书·宪宗纪》(卷十四),435页,北京,中华书局,1975。

② 《新唐书·百官志一》(卷四十六),1182页,北京,中华书局,1975。

③ 陈振明:《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》,导论,2页,北京,中国人民大学出版社,2003。



政府管理：从邮政业务到国内税务局等政府部门向一个更为灵活的组织策略转变，并且为新的、有效率的组织策略寻找合作伙伴。私有的、非营利的组织，如公共广播及公立大学，也采纳并适应了新组织的模式与语言。即使是一些亚洲和拉丁美洲国家的政府组织也发动了政府组织变革的运动，例如，1998年由中国政府所主导，被学者们称为“第七次革命”的政府机构改革，其宗旨就是要建立一个更能适应市场经济发展要求的政府组织适度规模。

所谓政府组织规模是指在一定政治、经济、文化等现实条件下，以政府职能为基础，由政府机构及其工作人员数量、政府行政成本共同决定的政府活动范围。政府组织规模包括内在规模和外在规模。广义的政府组织规模是指一切国家机关的构成规模，包括国家的立法机关、司法机关和行政机关。相应地，广义的政府组织公务人员泛指由国家财政供养，承担和履行公共职责的人员，包括政府机关、社会团体、党政部门、立法机关、司法机关以及事业单位的工作人员，本课题所称的政府组织规模及其工作人员除有特别说明的以外，一般是从广义上而言的。

自政府组织产生以来，具有自然扩张倾向是一个带有普遍性的现象。“自从人类社会有了政府以来，政府规模的非理性膨胀，就一直处于一个周而复始的运动过程中，因为政府与社会的复杂关系不断地推动着政府规模的扩大。”^① 1997年，世界银行在其《世界发展报告》中也指出：在过去的一个世纪中，政府组织的规模和职责范围大幅度扩张，工业国尤其明显。第二次世界大战之前的政府组织扩张，主要是解决因大萧条带来的经济和社会体系中的沉重负担问题。战后对政府的信心培育了对政府组织的需求，要求它做更多的工作。工业国中的福利国家增多了，而许多发展国家选择了政府主导的发展战略。其结果是，全世界各国政府组织的规模以及所管辖的公共事务范围都极度扩张了。

德国经济学家瓦格纳在对西方一些工业化国家的公共支出情况进行实证研究后，曾提出过一个著名的“政府活动扩张法则”。^② 他认为，政府规模反复性、周期性扩张的原因主要在于：第一，与社会发展相适应，为保障市场机制对经济发挥调节功能所必需的社会“环境条件”，完善法律、法规、规章制度以及维护社会秩序的诉求也将随之递增。与此同时，在经济工业化及其随之而来的管理集

① 张康之：《限制政府规模的理念》，载《人文杂志》，2001（3），55页。

② 参见王传纶、高培勇：《当代西方财政经济理论》（上），127～128页，北京，商务印书馆，1995。



中化、劳动专业化的背景条件下,经济结构以及当事人之间的关系也将日趋复杂。因此,需要政府组织各部门之间加强合作并能够进行卓有成效的协调,甚至直接介入某些经济活动之中。第二,随着社会的发展,政府组织从事物质生产的经济活动会越来越多,尤其是随着生产率的明显提高,规模较大的公共企业较之规模较小的私营企业更具优势,这一发展促进了政府组织对生产领域的介入。第三,随着社会的发展,社会对公共物品或劳务需求随之增加,而这些活动只有通过政府组织来提供才能最经济。因此,与诸如交通、卫生保健、经济社会发展有关的公共基础设施以及公共安全等项目都应当纳入政府职能的范围,这必将增加政府的支出和政府活动的范围。公共选择理论学者穆勒将政府组织规模扩张的原因归结为五点:一是政府作为公共物品的供给者和外在效应的消除者角色;二是政府作为收入和财富的再分配者角色;三是利益集团的存在;四是官僚制和官僚机构的存在;五是财政幻觉。^①我们认为,在中国的现实背景下,引起政府组织扩张的主要根源在于:第一,传统文化观念与职业利益的诱导;第二,社会需求的增加;第三,政府组织的权力属性;第四,官僚制及其专业化分工。

从总体上进行审视可以发现,政府组织规模的扩张具有必然性,既符合社会发展的一般规律,也反映了生产力与生产关系之间的辩证关系。但问题是,政府组织规模的扩张应当具有量和度的限制。否则,政府组织的过度扩张不仅会孕育官僚主义组织文化,而且会产生诸如增加行政成本,加重财政负担,影响政府组织行政能力等诸多负面效应。因此,对政府组织规模进行理性干预和有效调节是非常必要的;同样,结合当代中国现实,加强这方面的研究也极具理论和现实意义。

对政府组织适度规模进行研究的关键是探寻影响政府组织规模的因素。国际上公认的衡量政府组织适度规模的标准主要有三个:其一,财政预算指标,即财政预算占GDP的比例;其二,政府就业指标,即政府就业人员占社会就业总人数的比例;其三,人口指标,即公务人员、政府支薪人员与社会总人口的比例或辖区人口的比例。^②我国学者王玉明先生认为:“评价政府规模的基本尺度是精干高效与财力一致。”^③徐理明等则认为:“要评价政府规模的合理性,就必须考

^① 参见陈振明主编:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》,207页,北京,中国人民大学出版社,2003。

^② 参见竹立家:《政府的大小》,载《中国行政管理》,2003(11),74页。

^③ 王玉明:《谈政府机构改革的理念》,载《理论探讨》,1999(3),24页。



虑决定政府规模的五个因素：公务数量、人口数量、可用财政数量、机构数量、公务人员数量。”^① 还有人主张，评价政府组织规模应当包括四个标准，即政府与市场的耦合度、政府对资源的支配度、政府支出的约束度、公共物品的供给度。^②

我们认为，作为一个动态复杂的开放系统，政府组织内部客观地存在着许多既相互依存又相互作用的子系统或构成要素。与此同时，政府组织与外部环境超系统之间时时刻刻都在发生着信息、能量和物质的交流与交换，它们之间也存在着一种相互依赖、相互制约的关系。正是在这个意义上，政府组织规模的大小，既受政治、经济、文化、地理、科技水平、人口数量等外部环境因素的影响，又受政府组织体系自身的职能、职责、结构、运行制度规范及其人员数量等内在因素的制约。当然，在影响政府组织规模外部因素和内在因素的相互关系中，内因决定外因，外因通过内因发挥作用。

政府组织规模究竟多大才算合理、适度，尽管在国际、国内尚未形成统一的认识，但是，在构建政府组织适度规模时，仍然需要坚守一些基本原则，这些原则主要包括：实事求是原则、系统性原则、动态创新原则、法治一致原则、精干高效原则。基于这些原则，我们设计了建构政府组织适度规模的基本途径：一是真正转变政府组织行政理念。政府组织行政理念是政府组织据以运行的价值观念及其取向，它决定并影响着政府组织内部机构设置的原则，公务人员配备的标准，公共政策制定的依据，职能范围的边界，职权、职责的范围以及公民参与公共治理的自由度等。首先，从角色愿景上讲，行政理念需要从“划桨”转向“掌舵”；其次，从职能重点上讲，行政理念需要从管理转向服务；再次，从职能范围上讲，行政理念需要从无限转向有限；又次，从运作过程看，行政理念需要从封闭转向透明；最后，从内部管理上讲，行政理念需要从刚柔分离转向刚柔相济。二是准确定位政府组织职能，为此需要做到：职能结构合理化、部分职能社会化、权力职责规范化、行政能力高效化。三是完善政府组织适度规模的约束机制：首先，完善编制立法约束机制，控制政府组织机构和公务人员数量；其次，完善财政约束机制，控制政府组织行政成本；最后，完善竞争激励机制，提高政府组织行政效率。

① 徐颂陶、徐理明主编：《走向卓越的中国公共行政》，141页，北京，中国人事出版社，1996。

② 参见刘博逸：《政府规模适度化的评价标准》，载《湘潭大学社会科学学报》，2000，24（2），18～19页。



综上所述,本课题研究主要由八部分构成:第一部分,组织理论的历史演变。主要从一般性探究组织理论的演变脉络,以期为研究政府组织适度规模问题寻求一个理论基点。第二部分,政府组织规模的研究途径。主要是归纳、总结先前理论专家关于政府组织规模问题研究的视角,以期在方法论上有所突破。第三部分,政府组织规模内涵及其扩张。主要界定了政府组织规模的内涵,分析了政府组织规模扩张的合理性及其过度扩张而产生的危害性。第四部分,中国历史上的官僚规模:以秦、汉、唐、宋、明、清为例。主要从历史的视角,探究中国主要朝代的官僚规模,希望归纳出官僚规模演化的历史过程,以达到“以史为鉴”的借鉴目的。第五部分,当代政府组织规模的国别比较:以美、英、法、中为例。主要选择当代最为发达的美国、英国、法国等国家为个案,通过比较的视角研究这些国家的政府组织规模,为中国政府组织适度规模的理性设计提供一个范式框架。当然,基于传统文化、价值观念、社会制度等方面的不同和差异,对于西方国家有效的政府组织设计理念及其实践,并不能完全照搬于当今中国社会的公共管理现实。第六部分,影响政府组织规模的主要因素,包括外在因素和内在因素。第七部分,政府组织适度规模的构建原则。这些原则主要包括:实事求是原则、系统性原则、动态创新原则、法治一致原则、精干高效原则。第八部分,政府组织适度规模的构建途径。如何实现政府组织规模与社会进步、经济增长、人口数量的协调发展,是本课题研究重点之所在。一方面,随着社会事务的增多,客观上要求政府组织规模不能过小;另一方面,单纯地扩张政府组织规模,又会产生增加财政压力等负面效应,因此,本部分比较深入地探究了政府组织适度规模的构建途径问题。

本课题的创新之处在于:第一,本课题将政府组织视为一个开放、动态、复杂的社会系统,归纳了影响政府组织规模的内外因素,从而说明了政府组织适度规模构建的艰难性、长期性、动态性;第二,本课题比较有创造性地提出了构建政府组织适度规模应当遵守的基本原则,尽管这些原则还有待完善,但是,可以对构建政府组织适度规模发挥导向性作用;第三,本课题设计了构建政府组织适度规模的基本途径,对我国控制政府组织规模、提高行政效率、降低行政成本、提升行政能力具有一定的理论指导价值;第四,课题基于总体性视角,在方法论上坚持了比较和综合研究相结合的方法,增强了课题的可靠性和科学性。

本课题的不足和有待改进之处在于:第一,由于评价政府组织适度规模在国内外没有普遍认同的标准、尺度、准则,因而本课题的科学性有待进一步验证;



第二，由于对政府组织适度规模的研究视角具有多样性特质，既有政治学、法学的途径，还有经济学、管理学的途径，从而在增加了课题研究难度的同时，也凸显了本课题在综合性研究深度上的不足；第三，本课题就构建政府组织适度规模的途径进行了比较深入的研究，但仍存在着定性分析较多、实证研究不足的缺陷，需要在今后的研究加以改进。



一、组织理论的历史演变

组织作为一种有目标的人群心理活动与技术系统的有机结合并按照特定关系模式工作的统一体，是伴随着人类社会的出现而出现的，其发展历史和人类社会一样源远流长。但对组织进行系统研究进而建立一套完整的组织理论却是 20 世纪以后的事。从历史演变的视角看，组织理论先后经历了科学管理时期的组织理论、行为科学时期的组织理论和现代组织理论等几个发展阶段。

（一）科学管理时期的组织理论

科学管理时期的组织理论形成于 19 世纪末 20 世纪初。这一学派的代表人物有美国的泰勒、法国的法约尔、德国的韦伯以及后来的美国人古利克和英国人厄威克等。

1. 泰勒的组织职能理论

泰勒的科学管理思想集古典管理思想发展之大成。英国管理学家林德尔·厄威克说：“泰勒所做的工作并不是发明某种全新的东西，而是把整个 19 世纪在英、美两国产生、发展起来的東西加以综合而形成一整套的思想，他使一系列无条理的首创事物和实验有了一个哲学的体系，称之为科学管理。”^① 泰勒的科学管理理论是站在基

^① Lyndall Urwick, ed., *The Golden Book of Management*, 1956.



层管理者的角度探讨适合于组织日常生产的组织管理模式。在泰勒及其学生那里,管理曾被描述为一个把组织的物质资源或技术力量同人力资源结合起来以便实现组织目标的过程。在泰勒以前,没有人像他那样把管理问题发展为如此程度的一种系统方法,并同时把管理同组织职能、哲学范畴结合在一起。

在对科学管理原理的论述中,泰勒将组织中的作业职能与管理职能加以必要的分离。在旧的管理体制下,组织的作业职能与管理职能不分,实际上将一切都推给了员工,由员工按照自己的意愿去劳动,结果造成工作效率低下。而泰勒倡导的科学管理体制,在组织内则实行职能分离,让经营人员承担计划职能,员工承担执行职能,从而使管理科学化。泰勒认为,职能组织对劳动的管理应当实行分割管理,所有的管理人员都应当尽可能地少分担管理职能,而应当建立这样的组织:把各个管理人员的工作限定在执行单一的主要管理职能上,按照军队式的组织形式,每个员工只能接受一个管理人员的命令,从而坚持统一的原则。当然,泰勒并不认为统一原则是绝对的。为了实现这种职能专门化,必须规定一定的权限关系:几个具有特定管理职能的职能工长,在依据职能对员工下达命令时,应进行指挥调度上的相互帮助。另外,泰勒还提出了组织中的例外原理,即当上级把权限集中在自己的手中时,为了不被大量详细而庞杂的文件和报告弄得心烦意乱,要尽可能地把权限委让给下级管理者或助理管理人员,自己只保留例外事项的决定权或控制权,而且,职能组织与例外原理必须衔接起来。^①

尽管泰勒的职能工长制有许多优点,但是由于一个员工受到多头领导而容易引起混乱,在实际工作中没有得到普遍推广。泰勒的这种组织变革思想的真正贡献是为以后职能部门的建立和管理职能的专业化提出了思路。

2. 法约尔的组织理论

作为古典管理理论之父,法约尔是将组织当作管理职能的一个要素加以研究的。从这个意义上来说,组织理论在法约尔的管理理论中占有非常重要的地位。法约尔认为,组织一种事业,就是向这种事业提供一切有利于它发挥机能的材料、机械设备、资本、人员。这些因素可以分为物质组织和社会组织两个主要部

^① 参见朱国云:《组织理论:历史与流派》,33页,南京,南京大学出版社,1997。



分。法约尔还强调,在获得必要的物质资源之后,就要进行社会组织活动,进行组织所有的经营活动。

在法约尔的组织理论中组织机构的金字塔是职能增加的结果,职能的发展是水平方向的,因为随着组织所承担的工作量的增加,职能部门的人员就要增多,等级系列的发展是垂直的,是由于有必要增加管理层次来指导和协调下一级管理部门的工作所引起的。他认为职能和等级系列的发展进程是以一个工头管理 15 名员工和往上各级均为 4:1 的比例为基础的。例如,15 名员工就需要有 1 名管理人员,60 名员工就需要有 4 名管理人员,而每 4 名管理人员就需要有 1 名共同的管理人,组织就是按这种几何级数发展的,而作为组织的管理就是应当把管理的层次控制在最低限度内。^①

除此之外,法约尔在其有关组织理论中还强调了组织图的重要性。制定组织图,可以使人们把组织看成一个整体,详细地规定权力界限,提供联系的途径,防止发生部门之间的权力重叠或者侵权现象,同时也避免了发生双重领导的局面。组织图的制定可以明确地分配任务和划分责任,是一个重要的组织管理工具。

3. 韦伯的行政组织理论

韦伯认为,官僚集权组织是通过“公职”或职位而不是通过个人或“世袭”来进行管理的。韦伯看到了管理大型组织建立合理基础的必要性,并提出了官僚集权组织是理想的组织结构的概念。对于韦伯来说,“理想”并不是指合乎需要,而强调的是组织的“纯粹形式”。

韦伯的理想的行政组织体系可以从图 1—1 看出,理想的行政组织体系的结构分为三层,其中的最高领导层即相当于目前组织的高级管理阶层,行政官员层即相当于中级管理阶层,一般工作人员层即相当于基层管理阶层。^②

韦伯认为,理想的行政组织是通过职务和职位来管理的,而不是通过传统的世袭地位来管理的。要使行政组织发挥作用,管理应以知识为依据进行控制,管理者应有胜任工作的能力,应该依据客观事实而不是主观意志来领导。在理想的

^① 参见郭咸纲:《西方管理学说史》,15 页,北京,中国经济出版社,2003。

^② 参见 S. M. 米勒:《马克斯·韦伯》,10~40 页,纽约,托马斯·Y·克罗韦尔公司,1963。