

# 行政组织学

高等专业函授教材

PDG

# 行政组织学

高等专业函授教材

# 目 录

<b>第一章 行政组织总说</b> .....	(1)
第一节 组织及其有关理论.....	(1)
第二节 行政组织概述.....	(9)
第三节 我国行政组织的性质、地位和作用.....	(16)
<b>第二章 行政组织的职能</b> .....	(22)
第一节 行政组织职能概述.....	(22)
第二节 行政组织的基本职能.....	(28)
第三节 行政组织职能的调适.....	(34)
<b>第三章 行政组织的结构</b> .....	(40)
第一节 行政组织结构概述.....	(40)
第二节 我国行政组织结构.....	(46)
第三节 行政组织结构设计.....	(56)
<b>第四章 行政组织的环境</b> .....	(65)
第一节 行政组织环境概述.....	(65)
第二节 我国行政组织的国际环境.....	(71)
第三节 我国行政组织的自然环境.....	(79)
第四节 我国行政组织的社会环境.....	(84)
第五节 我国行政组织的基本环境.....	(89)
<b>第五章 行政组织社会心理系统</b> .....	(93)
第一节 行政组织社会心理概述.....	(93)
第二节 行政组织中的个体心理.....	(99)
第三节 行政组织中的群体心理.....	(107)
第四节 行政组织中的心理管理.....	(114)
<b>第六章 行政组织的制度</b> .....	(121)

第一节	行政组织制度概述	(121)
第二节	我国行政组织的根本制度	(126)
第三节	行政组织中的首长负责制	(131)
第四节	行政组织中的工作制度	(136)
第五节	行政组织中的人事制度	(141)
<b>第七章</b>	<b>行政组织的目标价值管理</b>	<b>(148)</b>
第一节	组织的目标价值概述	(148)
第二节	目标价值的结构和功能	(150)
第三节	目标价值与企业管理	(162)
<b>第八章</b>	<b>行政体制的改革</b>	<b>(176)</b>
第一节	改革是为了发展	(176)
第二节	行政组织职能的转变	(181)
第三节	行政组织机构的调整	(184)
第四节	行政组织成员的素质	(189)
第五节	加强行政组织的目标建设	(193)
<b>辅导材料</b>		<b>(199)</b>

# 第一章 行政组织总说

行政管理是有组织的国家管理活动,行政组织是行政管理的主体,也是行政管理的载体。目前,我国行政管理面临着科学化、法制化、现代化的新课题,这些都有赖于行政组织的健全和完善。

行政组织是社会组织的一种,我国行政组织又是行政组织的一种,它们是一般和个别、抽象和具体的关系。首篇是由大到小逐层包含的三个圆,沿着组织→行政组织→我国行政组织的逻辑思路,分别介绍组织的基础知识,行政组织的基本理论,我国行政组织的性质、地位和作用,讲一些“入门须知”,作为全书的铺垫。

## 第一节 组织及其有关理论

### 一、组织的含义

人的本质是一切社会关系的总和,人是通过组织参加各种社会活动的。组织是人类社会的普遍现象,组织也是人类社会的特有现象,人类社会进步依赖于组织的发展。现代社会是高度组织化的社会,组织发展呈现了多样化和复杂化的趋势,组织在国家和社会生活中的作用日益突出。我们的社会充满了各种组织,组织之中还有组织,组织的影响已经渗透到社会的各个角落。各种组织纵横交错、相互依存、相互作用,共同构成整个社会大厦的基础和框架结构。我们每个人都生活在组织之中,同各种组织发生联系,扮演不同的社会角色。在形形色色的组织中,有一个我们必然要发生关系的重要组织,这就是行政组织。试想有谁能

够从报出生户口到办注销户口的一生中离开行政组织呢？假如您在行政组织中工作，首先对组织就应该有更多的了解。

对熟悉的东西人们不见得就理解它，而只有理解了的东西才能更深刻地认识它。正所谓：“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。

什么是组织呢，不同国家不同历史时期的不同学派对组织一词的理解各不相同，真可谓仁者见仁，智者见智，作一些简要的介绍，有助于对组织含义全面深入的把握。

在我国古代，组织的原意是编织的意思，指将麻丝制成布帕。所谓“树桑麻，习组织”，反映了当时男耕女织的生产方式。

在西方，组织一词源于器官，而器官是自成体系的有特定功能的细胞结构。难怪今天医学上仍把人体的某些部位称之为组织。

二十世纪初，组织理论脱颖而出，它借助现代科学提供的理论和方法，对各种组织进行了深入的研究。但由于概念体系和分析框架的不同，对组织一词的解释也表现了极大的差异。概括起来，主要有下面四种观点。

1. 从静态的角度来研究组织，认为组织就是职能分工、权责关系和层次等级的结构体系，是分工和协作的方式。这个定义，侧重于组织的经济和技术方面。

2. 从动态的角度来界定组织，认为组织是为达到一定目标而由人们交互行为构成的综合体。这个定义，侧重于组织成员的人际关系和互动，着眼于组织的社会性。

3. 从心态的角度来分析组织，认为组织是由情感交流和思想沟通而形成的特殊心理团体。这个定义，侧重于组织的心理和文化方面。

4. 从生态的角度来解释组织，认为组织是随环境变化而自我调节和自求适应的有机生命体。这个定义，侧重于组织与环境

的相互作用关系方面。

以上四种主要的组织定义，角度不同，差别较大，但只有通过它们，我们才能在比较研究中相对准确地理解组织的含义。

什么是组织？简而言之，组织是指在一定环境中，人们为了实现一定的目标，而按一定形式联合起来的具有特定功能的有机整体。人们参加组织，是为了生产、生活、精神和文化等方面的需要。因此，组织是一个人群系统，它具有目的性、整体性、体系性和开放性等特点。

组织的社会功能主要表现为：首先，组织是人类个体从事社会活动的场所；其次，组织是社会生产力发展的唯一形式；第三，组织是社会关系的载体；第四，组织是社会文化的塑造者。总而言之，组织是社会进步的杠杆。恩格斯说：“实现自然界中的最伟大的进步，还需要一种因素：以群的联合力量和集体行动来弥补个体自卫能力的不足……只有在这种集团中才能实现由动物向人的转变”。人类正是凭借组织的力量，使自己脱离自然并改造征服自然；又正是凭借组织的力量，使自己不断得到发展并推动社会的文明进步。试想中国新民主主义革命的三大法宝，即武装斗争、统一战线和党的建设，哪一条能够离开了组织！现在我国国家中，组织形式就更加丰富多彩了。有政治组织、经济组织、文化组织、科技组织、群众组织和宗都组织等等。真是应有尽有，五光十色。因此，加强组织的建设和管理，发挥它们各自的功能作用，是时代赋予我们的新课题。

## 二、组织的要素

尽管组织多种多样，但构成它们的基本要素是大致相同的。组织是组织的各种要素的有机组合。组织就是由这些要素所组成，这些要素显示了作为组织的内在和外在的基本特征。

### 1. 目标要素

组织是人们为了实现一定的目标而联合起来的整体。组织

行为是一种目标行为,组织是以目标为纽带的人们活动的共同体。目标是组织所企求将来要达到的结果或境界。每个组织最初都是为实现某种目标而建立的。因此,目标是组织存在的原因,是维系一个组织发展的核心,是组织成员为之努力奋斗的方向。目标提高了组织的凝聚力,通过目标,我们还可以把握该组织在整个社会体系中的地位 and 作用。

## 2. 资源要素

资源要素是维系组织生存和发展的基本要素。正如生物需要不断从外界摄取能量一样,组织也要从环境中持续吸取“能量”资源,才能满足自身成长的需要,以适应环境变化的要求。组织的资源要素包括物质资源、技术资源、信息资源和人力资源等。其中最重要的是人力资源。美国钢铁大王卡内基曾说:“将我所有的工厂、设备、资本全部夺去,只要保留我的组织和人,四年后,我又将是一个钢铁大王”。可见,人力资源的充分合理的开发和利用,是一个组织能够发挥作用和保持长盛不衰的基本条件。

## 3. 权力要素

权力是一种政治上的特殊力量,是指能够影响他人的能力,具有强制性。有组织就要有服从,权力就是组织不可缺少的要素。恩格斯说:“一个哪怕只由两个人组成的社会,如果每个人都不放弃一些自治权,又怎么可能存在。”权力规定了组织内部的各种角色和上下服从关系,从而形成一个特定的组织结构,给组织带来秩序,引导人们各司其职,各尽其责。同时,权力也是协调组织内部关系的契机。

## 4. 程序要素

程序是办事的规则和步骤。正如体育比赛需要有规则一样,组织为了协调一致地达到目标,也要建立各种规章和制度,这即是组织的程序要素,是组织的基本要素之一。因此,程序可以把



组织成员的活动纳入统一的轨道,并保证正确的发展方向,是组织思想和行政统一的物质保证。

### 5. 文化要素

文化是由历史的积淀而形成的时代精神。组织是一个人群关系系统,不同组织成员思想观念的相互作用,便构成了一个组织的主导性的文化要素。它是组织的深层要素,具有潜移默化的作用。如果说程序要素是组织的硬件要素,那么文化要素则是组织的软件要素。现代组织管理的趋势,是日益重视组织的文化要素,如重视组织的价值观念、心理倾向和观念更新,创造符合时代特点的文化氛围,强化组织的精神动力,这也是精神文明建设的重要内容。

组织由以上五种基本要素所组成,构成组织的这些不同部分,是在一个统一的实体内,按一定的层次和秩序联结在一起并发挥作用的。

## 三、组织的演变

组织产生之后并不是一成不变的,它在人类社会不同发展阶段有着不同的存在形式,表现为一条主线式的组织演变的历史序列,形成以下几种组织发展的基本历史类型。

### 1. 氏族组织

原始社会中出现的以血缘关系为纽带的氏族组织,是人类历史上第一种社会组织形式。恩格斯指出:“氏族,直到野蛮人进入文明时代为止,甚至再往后一点(就现有资料而言),是一切野蛮人所共有的制度。”是“国家产生以前原始时代社会制度的基本特征。”氏族是原始社会的最基本的组织形式,是一种生产实体、宗教实体和军事实体。在氏族内部不得通婚,一切成年男女享有平等的权利,重要事项由氏族议事会讨论决定,如选举或撤换酋长和军事首领。氏族成员共同生产,协作劳动,平均消费,表现了原始社会落后的生产力和生产关系。氏族是人类组织发展

史的里程碑，是巨大的历史进步。同时这种组织形式比较原始，比较简单，具有封闭性。

## 2. 家长制组织

随着生产力的发展，阶级的出现，国家的产生，以个体家庭为基础的家长制组织逐渐取代了以血缘关系为纽带的氏族组织，成为奴隶制社会和封建社会最基本的组织形式。在这两种社会形态中，家庭不仅是生活单位，而且是生产单位，甚至整个国家也是归家庭所有的。正如马克思所说：“现代家庭在萌芽时……从一开始就是同田间耕作的劳役有关的。它以缩影的形式包含了一切后来在社会及其国家中广泛发展起来的对立。”这种家庭的主要标志之一就是父权。家庭是构成社会的基本组织单位，国家也无非是放大的家长制组织。

## 3. 理性科层组织

由于以工具革命为前导的生产力发展的推动，伴随着机器大工业的到来，理性科层组织便应运而生，标志着传统农业社会的解体和工业社会的确立。作为资本主义社会早期和中期的最基本的社会组织形式，它以机器体系为前提，以社会分工和协作为基础，具有严格的组织规范和严密的组织结构，有利于组织活动效率的提高。这种组织形式的局限，就在于等级森严，结构僵硬，抹杀了人的个性和情感。

## 4. 现代社会民主参与制组织

到了本世纪，随着科技进步和生产力的发展，组织形式又发生了深刻的变化。现代社会的基本组织形式，我们姑且叫它民主参与制。它的主要特点是适应信息时代的要求，组织结构弹性化，组织成员知识化，组织决策分权化，组织管理民主化，组织信息网络化和人事制度精确化等。当然，我们对资本主义国家的社会组织形式还要进行阶级分析。

总之，从历史上基本组织类型的演变，我们可以探讨组织的

发展规律,看到人类社会的文明与进步。

#### 四、组织理论

尽管组织产生已有悠久历史,对人类作出了伟大贡献,人们对组织理论也进行了一些有益的探讨,但系统的组织理论研究,则是从本世纪初开始的。组织理论从一般的管理学分化出来,形成一门相对独立的组织学之后,理论研究经过了三个发展阶段。

##### 1. 古典组织理论

进入本世纪初,随着科学技术和经济的高迅速发展,社会各个领域更加组织化,特别是工商企业有了长足的发展,对组织的系统研究成了普遍的社会需要。这时便产生了古典组织理论,主要代表人物有泰罗、法约尔和韦伯。

美国的“科学管理之父”泰罗,以工厂为基地,对组织理论进行了初步研究。他的主要贡献是提出了职能化组织理论。这个理论强调将计划职能和执行职能分开,重视成员素质的提高,主张物质刺激,讲求效率等等。他还提出了例外原则和授权思想。这些研究成果奠定了组织理论的基石。

法国的工程师和地质学家亨利·法约尔,以大型企业整体组织管理为对象,提出了组织与管理的14条原则,其中5条是讲人际关系的,如团结一致、公平合理和创造精神等。他的贡献还在于提出了参谋机构的重要性,主张谋与断的分离,并绘制出了组织图。

以博学著称的德国社会学家马克斯·韦伯,分析了组织形式的演变,提出了以制度和纪律代替神智化的统治人物。他的贡献主要是主张建立以职位固定、层级控制、公平竞争、制度严明和摆脱裙带关系的科层组织。

古典组织理论的主要缺点,是造成层峰结构、过分专业化和组织成员的“非人格化”。

##### 2. 近代组织理论

如果说科学管理学派的组织理论是古典组织理论,那么行为科学时期的组织理论就是近代组织理论。从本世纪30年代开始,美国兴起的行为科学,被逐步引入研究组织理论,使组织理论的研究进入了一个新的阶段。近代组织理论的代表人物主要是美国的梅奥和巴纳德。

梅奥以著名的霍桑试验为依据,证明了组织是一个社会心理系统,强调协调人际关系,认为通过激励可以调动人的积极性,主张民主式的组织领导。他的另一个贡献是指出了正式组织中存在非正式组织,并研究了非正式组织的作用问题。

切斯特·巴纳德多年担任美国新泽西贝尔电话公司经理,不仅是企业家,也是理论家。他在实践经验的基础上丰富发展了人际关系学派的组织理论。他把组织定义为“两个或两个以上的人的有意识协调的活动或效力的系统”。他认为正式组织应包含三个基本要素:协作愿望、共同目标和信息沟通。他还着重考察了组织中的沟通、平衡、道德、非正式组织的正负作用和经理人员的职责,把人们对组织的认识大大向前推进了一步。

近代组织理论只注重社会科学实证的研究方法,研究范围仅限于组织的微观管理,同时也过多地强调了心理因素的作用。

### 3. 现代组织理论

现代组织理论亦称系统科学时期的组织理论。第二次世界大战以后,人们运用系统论并融汇信息论和控制论来研究组织,其中美国的卡斯特和罗森茨韦克提出了比较全面的组织系统理论,他们研究成果的代表作是俩人合著的《组织与管理——系统方法与权变方法》一书。他们从社会整体联系、环境影响和发展变化等方面进行了深入研究,认为组织是一个系统,由若干子系统构成,又是超大系统的子系统;组织是一个开放系统,与环境发生相互作用关系;组织还是一个新陈代谢系统,有其生长发展过程,存在着生命周期。总之,系统方法为组织研究开阔了视野,

提供了十分有价值的思维方式。但这种研究总体上还处于初级阶段，还不成熟，有待于深入和提高。

以上我们简要地介绍了组织理论发展的三个阶段，难免挂一漏万。遗憾的是对我国古代珍贵的组织思想，特别是对马克思主义的组织理论，不能专题论述，只有贯穿于全书论述中。

## 第二节 行政组织概述

### 一、行政组织的含义

要了解什么是行政组织，必须首先了解什么是行政。

行政一词，在我国古已有之。在距今 2000 多年前春秋时期鲁国史官左丘明撰写的《左传》一书中，就有“行其政事”、“行其政令”的话。清朝康熙年间有个叫吴楚材的人，于 1711 年编成了一部史书，名曰《纲鉴易知录》。该书记载了这样一件事：公元前 841 年，西周的周厉王昏庸专利，致使国人暴动，围攻皇宫。厉王无奈出逃，因当时太子靖年幼，就由“召公、周公行政”，先后 14 年，史称“共和行政”时期。这里所说的行政，就是主持朝政，即掌管国家朝政大事。当时以至整个封建社会的国家朝政大权，都掌握在天子一人手中，没有像现在这样的立法、司法和行政的区分。因此，这时的行政，就是统治国家的全部活动。

现代意义上的行政，人们从不同角度赋予它不同的含义，主要有三种观点。一是从三权分立的角度来理解行政，认为国家权力可以分为立法、司法和行政，所谓行政就是政府行政管理的事务；二是从行政与政治分离的角度来理解行政，认为一切政治制度只有两种基本功能，既国家意志的表现和国家意志的执行，而政治是国家意志的表现，行政则是国家意志的执行；三是从管理功能的角度来理解行政，认为一切管理都是行政，只是区分“公共行政”和“私人行政”而已。上述三种观点，各有其合理成份，也

有其片面性。那么，究竟什么是行政，简单地说，行政就是国家政务的管理活动，是政治性的管理活动。这里我们把行政等同于行政管理，因为这个“管理”是行政的题内应有之意。

由于对行政概念的理解不同，人们对什么是行政组织，也有广义和狭义之分。广义的行政组织指一切具有计划、组织、指挥、协调、监督和控制等管理功能的组织机构。它既包括政府行政机关，也包括立法、司法机关中管理行政事务的机构，同时还包括企业、事业以及社会团体中管理行政事务的机构。

狭义的行政组织仅指国家机构中的政府系统。现代社会各个国家尽管国家机构的形式多种多样，但一般都在立法、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，表现为各级政府。如美国总统府、联邦政府和地方政府；原苏联的部长会议、各联盟部和地方政府；英国和日本的内阁及其所属的政府系统。

我们主张狭义的行政组织，因为广义的行政组织的范围过于宽泛，什么都是行政组织，那么就什么也都不是行政组织，这样也就失去了科学研究的意义，科学在某种意义上就是分科之学。在以上分析研究的基础上，我们认为：行政组织是国家为推行政务，按照宪法和有关法律规定的要求和程序而建立的国家行政机关的体系，即国家行政执行部门。因此，我们有时也把具体的行政组织称为行政机关。

行政组织是国家机构的重要组成部分，是和国家一同产生并发展起来的，而国家是从氏族组织中成长出来的。国家与氏族组织的重要区别之一，在于公共权力的设立。正如恩格斯所说：“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。”行政组织就属于这种“附属物”，或者说是从这种“附属物”中分化出来的，是重要的国

家设施之一。

行政是有组织的管理活动,行政组织是行政管理的主体,也是行政管理的载体,一切行政管理都是靠行政组织机构来推行的,由行政组织机构所承担并负责落实的。所以,搞好行政组织建设,是提高行政效率的关键性因素。

## 二、行政组织的特征

国家组织是社会组织的一种,行政组织又是一种国家组织,它代表国家意志,行使国家权力,管理国家政务。这种特殊的社会组织,具有社会组织的一般属性,也有不同于其他社会组织的特点。认识这些特点,对于研究行政组织具有重要的指导意义。

### 1. 阶级性

行政组织是国家机构的重要组成部分,是社会政治体制的重要内容,是国家的代表。行政组织的阶级性是由国家的性质决定的。国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现,是阶级统治的工具,是有组织的暴力机关,国家总是经济上占统治地位的阶级用来维护本阶级的经济利益和特殊地位的工具。行政组织就是这种工具之一,它是为一定阶级服务的,是一定阶级的政府。行政组织作为行使阶级统治权力的一种组织形式,具有鲜明的阶级性,没有任何超阶级的行政组织。

### 2. 社会性

行政组织的社会性与阶级性似乎是矛盾的,不一致的。其实行政组织具有两重性,一重是阶级性,一重是社会性。它不仅是阶级统治的工具,也是行使社会公共权力管理社会公共事务的国家机关,每个国家都有共同的利益,维护和发展这种公共利益,是行政组织的社会职能。马克思曾说:“在亚洲,从很古的时候起一般说来只有三个政府部门:财政部门,或对内进行掠夺的部门;军事部门,或对外进行掠夺的部门;最后公共工程部门……因此亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能,即举办

公共工程的职能。”行政组织管理社会公共事务，是为了稳定社会秩序，促进社会繁荣。今天，行政组织的这种社会性表现得就更加深入和广泛，如设置大量机构管理经济、科技、文教、卫生、交通、邮电、环境保护和社会保障等社会公共事务。

### 3. 服务性

行政组织作为管理社会公共事务的政府机关，它由社会产生，高于社会之上，又要服务于社会。首先，从经济基础和上层建筑的关系来看，行政组织是上层建筑的重要组成部分，必须为经济基础服务，为社会经济的稳定和发展服务，这是行政组织的基本职责。其次，从国家政治体制中的立法和行政关系来看，行政组织是权力机关的执行机关，它隶属于权力机关，必须对权力机关负责，为权力机关服务。第三，从行政组织和一般社会组织的关系看，一般社会组织如工商企业，有自己的特殊利益，而行政组织则代表社会的整体利益，要为其他社会组织服务。我国行政组织不但要为发展经济基础服务，为权力机关服务，为企事业和机关团体服务，而且要为人民群众服务。因此，服务性是我国行政组织的根本属性。

### 4. 强制性

行政组织的强制性与服务性似乎也是矛盾的，不一致的，其实它们是一个统一体的两个方面，这两个方面主要来自于阶级性和社会性。行政组织的强制性不仅表现在组织内部的上下关系，更主要是表现在组织外部的管理活动。首先，行政是国家的组织活动，而国家是具有强制性的阶级统治的工具，是以军队、警察、法庭、监狱为后盾的。其次，行政是行使行政权的管理活动，这是一种国家权力，任何权力都有强制性，行政权更有特殊的强制性。第三，行政组织的管理活动就其实质来说是依法行政，它执行宪法和法律，发布实施行政法规和行政措施，对企事业单位、机关团体和全体公民都具有约束力。当然，这种强制性



必须与说服教育相结合,建立在说服教育的基础上。但是,必要的强制是由行政管理特点决定的,不可少的。

### 5. 整体性

行政组织代表国家管理社会事务,是国家主权的象征,而国家主权是不可分割的。国家的统一性决定了行政组织的整体性。当代世界各国,不论是单一制国家,还是联邦制国家,虽然政治体制差别很大,但作为国家行政管理的行政组织,都是统一不可分割的整体。从发展趋势看,各国行政组织规模日益庞大,结构日益复杂,形成了纵横交织的具有隶属和制约关系的组织系统,而这种整体性不但没有消弱,反而在不断强化。我国是单一制的社会主义国家,各级行政组织的职权有所划分,但地方各级行政组织都是国务院领导下的国家行政机关,都是中华人民共和国不可分离的部分,在深化改革和扩大开放期间,我们更应该强调这种整体性,也就是要树立全国一盘的棋的思想。

### 三、行政组织体制

体制指各种组织机构所采取的组织制度。行政组织体制是行政组织机构设置、领导方式、职权划分及其运行模式等制度的总和。它是国家政治体制的重要组成部分,受政治体制、经济制度和文化传统的影响。

#### 1. 内阁制与总统制

最高行政组织即中央政府,它的组织形式、职权划分和活动方式,是行政组织体制的核心。

内阁制是责任内阁制或议会内阁制的简称,18世纪初始于英国,后来被资本主义国家广泛采用。内阁制与议会制相适应,其主要内容:内阁由议会中占多数席位的政党或政党联盟组成,由国家元首任命,内阁首脑为总理或首相。内阁代表国家元首行使行政全权,对议会负责,受议会监督,定期向议会报告工作。若议会通过了对内阁的不信任案,内阁应集体辞职,或提请国家元