



全国高等教育自学考试

行政组织理论自学辅导

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 傅明贤 倪星



北京理工大学出版社

BEIJING UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

全国高等教育自学考试

行政组织理论自学辅导

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

傅明贤 倪 星 主编

 **北京理工大学出版社**

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

行政组织理论自学辅导/傅明贤,倪星主编. —北京:北京理工大学出版社,2002.9

ISBN 7-5640-0012-0

I. 行… II. ①傅…②倪… III. 行政管理-组织-管理学-高等教育-自学考试-自学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 059605 号

出版发行/北京理工大学出版社

社 址/北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编/100081

电 话/(010)68914775(办公室) 68912824(发行部)

网 址/<http://www.bitpress.com.cn>

电子邮箱/chiefedit@bitpress.com.cn

经 销/全国各地新华书店

印 刷/北京国马印刷厂

装 订/天津高村印装厂

开 本/880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张/9.125

字 数/244 千字

版 次/2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印 数/1 ~ 5000 册

定 价/13.00 元

责任校对/郑兴玉

责任印制/李绍英

图书出现印装质量问题,本社负责调换

出版前言

为了完善高等教育自学考试教育形式，促进高等教育自学考试的发展，我们组织编写了全国高等教育自学考试自学辅导书。

自学辅导书以全国考委公布的课程自学考试大纲为依据，以全国统编自考教材为蓝本，旨在帮助自学者达到学习目标，顺利通过国家考试。

自学辅导书是高等教育自学考试教育媒体的重要组成部分，我们将根据专业的开考情况和考生的实际需要，陆续组织编写、出版文字和音像等多种自学媒体，由此构成与大纲、教材相配套的、完整的自学媒体系统。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999年10月

编者的话

行政组织理论是研究行政组织构成、建立、运行和发展规律的科学。它是行政管理学科体系中一门基础性学科，也是全国高等教育自学考试行政管理学专业本科段必考的专业课之一。行政组织理论的研究对象是国家行政组织。而行政组织具有双重的性质，它既是统治阶级实现对社会统治的工具，又是国家政权对社会公共事务进行管理的主体。由此决定了行政组织理论既有特殊的阶级性，又有各个不同国家所共有的社会性。

本教材力图建立一门富有中国特色的行政组织学科，以关于行政组织的一般原理为指导，以中国行政组织的管理实践为背景，系统地阐述了行政组织建立、构成、运行和发展的基本规律，全面地介绍了行政组织理论的基本知识和基本方法，特别着重地总结了国内外近二十年来行政组织的新理论和行政组织改革的新经验。其主要内容有：从总体上介绍行政组织及行政组织理论的内涵、性质与作用，行政组织的历史发展和理论发展；从静态的角度研究行政组织结构、体制和类型；从生态和心态的角度研究行政组织与外部环境、内部条件的互依关系；从动态的角度研究行政组织的建立、管理和变革发展的一般趋势。

学习和研究行政组织理论具有重要的现实意义，有助于建立具有中国特色的行政组织理论体系，促进行政组织管理的科学化、民主化、法制化和现代化，满足社会健康发展的需要，为我国当前行政组织改革实践提供理论上的指导，优化行政工作人员的素质，提高其管理水平和工作能力。

在自学过程中，要求学生全面地掌握有关行政组织的基本理论、基本知识、基本方法，理解行政组织建立、运行与发展的基本规律，具有正确分析和解决我国行政组织管理中实际问题的能力，

以便毕业后能较好地适应行政管理工作的需要。自学考生切忌死记硬背教材,对理论要点不能囫圇吞枣,而要在理解的基础上记忆,并能举一反三、联系实际工作进行应用。考生特别要注意掌握近年来国内外行政组织理论的新发展,总结西方国家行政组织改革的经验、教训,研究中国行政组织演变的历史过程,对中国行政组织改革的得失和未来方向有自己独到的见解。

在自学时间安排上,建议学生将教材内容按逻辑关系划分为6个部分,共计100小时的学习时间。第一部分即是教材的第一章,概述了有关组织与行政组织的基本概念,行政组织理论的研究内容、方法和意义,建议学时5小时。第二部分包括第二、三、四章,主要是介绍行政组织实践和理论的历史演变,涉及一系列的历史史实、思想家和理论观点,建议学时20小时。第三部分包括第五、六、七章,介绍了行政组织的静态性实体内容——结构、体制和类型,要求掌握有关分类标准和基本概念,建议学时16小时。第四部分包括第八、九章,是从生态的角度研究行政组织与外部环境的互动关系,从心态的角度研究行政组织与内部条件的互动关系,建议学时19小时。第五部分包括第十、十一章,介绍了行政组织的建立和管理问题,特别要注意掌握中国行政组织的建立原则、自身管理方法和编制管理方法,建议学时18小时。第六部分包括第十二、十三章,阐述了行政组织变革的一般规律,具体介绍了中外行政组织改革的实践,要求学生作为重点掌握,建议学时22小时。

编 者

2002年5月

目 录

第一章 绪论

本章学习内容提示与分析·····	(1)
本章综合测试题·····	(9)
参考答案·····	(13)

第二章 行政组织的演变

本章学习内容提示与分析·····	(18)
本章综合测试题·····	(30)
参考答案·····	(34)

第三章 外国行政组织理论

本章学习内容提示与分析·····	(39)
本章综合测试题·····	(54)
参考答案·····	(58)

第四章 中国行政组织理论

本章学习内容提示与分析·····	(62)
本章综合测试题·····	(71)
参考答案·····	(75)

第五章 行政组织结构

本章学习内容提示与分析·····	(80)
本章综合测试题·····	(88)
参考答案·····	(92)

第六章 行政组织体制

本章学习内容提示与分析·····	(97)
本章综合测试题·····	(105)

参考答案·····	(108)
第七章 行政组织类型	
本章学习内容与提示与分析·····	(113)
本章综合测试题·····	(121)
参考答案·····	(125)
第八章 行政组织与外部环境	
本章学习内容与提示与分析·····	(129)
本章综合测试题·····	(145)
参考答案·····	(149)
第九章 行政组织的内部条件	
本章学习内容与提示与分析·····	(154)
本章综合测试题·····	(163)
参考答案·····	(167)
第十章 行政组织的建立与自身管理	
本章学习内容与提示与分析·····	(171)
本章综合测试题·····	(181)
参考答案·····	(185)
第十一章 行政组织的编制管理	
本章学习内容与提示与分析·····	(190)
本章综合测试题·····	(202)
参考答案·····	(206)
第十二章 行政组织变革的一般规律	
本章学习内容与提示与分析·····	(211)
本章综合测试题·····	(219)
参考答案·····	(223)
第十三章 当代中外行政组织的改革实践	
本章学习内容与提示与分析·····	(229)
本章综合测试题·····	(240)
参考答案·····	(243)

应考指导

综合自测题（一）	（251）
参考答案	（255）
综合自测题（二）	（260）
参考答案	（265）
综合自测题（三）	（271）
参考答案	（276）
后 记	（281）

第一章 绪 论

◎本章学习内容提示与分析

一、概 述

组织是社会的细胞和基本单元，行政组织是社会各类组织中规模最大的组织。本章首先对组织和行政组织的概念进行了界定，分析了行政组织的构成要素、性质、作用和功能；其次，介绍行政组织理论的研究内容，探讨行政组织理论的学科性质，并比较了行政组织理论与相关学科的关系；最后，提出了行政组织理论的研究方法，阐述了其研究意义。

通过本章学习，要求考生了解行政组织的含义、特征和作用，理解行政组织理论的研究内容和意义，掌握研究行政组织理论的基本方法。

二、重点讲解

(一) 基本概念

(1) 组织是指人们按照一定的目的、任务和形式编制起来的社会集团，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。

(2) 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，也包括国家立法、司法机关中负有执行性职能的各类单位和国家的整个行政机关。

(3) 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、管理国家公共事务的机关体系。

(4) 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。它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。

(5) 行政组织理论是研究行政组织构成、建立、运行和发展规律的科学。它是行政管理学科体系中的一门基础性学科。

(二) 基本理论

1. 狭义行政组织的具体内容

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。从世界各国现行的政治体制来看，狭义的行政组织在总统制国家中是指总统及其下属行政单位，在议会制国家中是指对议会负责的内阁及其下属行政机关。我国的行政组织是指各级国家权力机关（人民代表大会）的执行机关即国务院及地方各级人民政府，其任务是贯彻执行各级人大所通过的法律、政策和决定，并接受其监督。

2. 行政组织物质要素的内容

(1) 人员。人员是组织的主体。行政组织是由各种不同的人按照特定目标、职能组合起来的。离开了人的参与，一切组织都不存在。因此，建立行政组织，首先要选择一定数量和质量的人员。

(2) 经费。经费是维持组织运行的基本要素。行政组织的机构设置、人员编制、物资设备购置、日常管理活动，都需要一定的资金作保证。否则，行政组织就会陷于瘫痪。

(3) 物资设备。包括各种技术设备、工具、材料和能源，是行政组织开展活动的物质基础。

3. 行政组织精神要素的内容

(1) 目标。目标是行政组织赖以产生的前提。组织目标分为总目标、分目标和工作目标三类。组织目标的分化形成了一个完整的

目标体系，确定了组织的活动方向和功能。

(2) 权责结构。权责结构是行政组织系统内各工作单元之间的一系列从属关系。它是为实现组织目标而进行的权责关系安排，是形成纵向层级与横向部门体系的基础。

(3) 人际关系。人际关系状况，对于调动组织成员的主动性、积极性，有效地实现组织目标，具有重要作用。

4. 行政组织的一般性质

(1) 静态的组织结构。从静态的角度看，行政组织是由按照职能目标、权力关系、责任归属、工作程序等标准设置的各种层级、部门和职位所共同构建的一个完整体系。所有这些，是由行政法规进行规定的。

(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、信息、知识、环境等因素在特定的时间和空间内联系与配置起来的有机整体，是一个不断发挥组织功能的活动过程。为此，组织必须不断地进行决策、执行、监督和控制活动。

(3) 生态的组织环境。行政组织是处于社会环境中的一个开放的有机系统，必须不断地与外在环境发生人员、物资与信息的交流，以有效地适应和能动地改造之。

(4) 心态的组织意识。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。组织成员对组织目标和权责关系的认识，及其相互交往中的感知状况，形成了一定的人际关系网络和团体意识，直接影响着组织目标的实现。

5. 行政组织的特殊性质

(1) 阶级性。在阶级社会中，国家是阶级统治的工具。行政组织作为国家意志的体现者，其管理活动必然会表现出鲜明的阶级性，为维护统治阶级的利益服务。

(2) 社会性。社会性是行政组织存在的基础。政府行政组织必须把社会管理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、福利、治安等在内的各项社会公共事务。

(3) 权威性。政府行政组织是国家权力的具体实行者、体现者。它以整个社会为自己的控制对象，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、经济和文化生活秩序。

(4) 法制性。任何行政组织的建立、撤销都要以宪法和法律为根据，并要依据宪法和法律开展活动。依法行政，对自身活动承担相应的法律责任，是行政组织从事各项活动的一个显著特点。

(5) 系统性。行政组织是由若干要素按照一定结构所组成的有机整体，在纵向上形成了金字塔型的层级结构，主要以分层管理的方式开展工作；在横向上进行职能部门划分，分工负责，协调运行。

(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，消极被动地适应社会。随着市场经济的发展，日益需要政府广泛地干预社会活动的各个方面，主动地为生产和生活提供服务。

6. 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。

(2) 为社会所提供的服务内容不同。企业组织以从事商品生产和流通为活动内容，事业单位以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；而行政组织则为全社会提供各种行为规范、发展目标和政策措施。

(3) 活动的依据不同。企业组织主要以价值规律等经济规律为活动的依据；事业单位主要以各相关领域的发展运行规律为活动依据；群团组织以内部的规章制度为活动依据；而行政组织以各种国家法律为自己的活动依据。

(4) 活动的目的不同。企业组织的目的是追求经济效益，事业组织的目的是向社会提供精神财富，群团组织以追求其所联系群众的利益为目的；而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，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。

7. 行政组织在行政管理中的作用

(1) 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管理的主体，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。没有行政组织，政府的行政管理就失去了具体的承担者、施行者。

(2) 行政组织是行政人员发挥作用的物质基础。组织与人员是一切管理活动的两个基本支点。在行政管理活动中，组织是行政人员的载体，组织的结构和制度是行政人员能否发挥作用的关键，组织将孤立的个人结合成整体，使全体工作人员朝着同一个目标努力。

8. 行政组织功能的内容

(1) 政治功能。这是指政府行政组织通过一系列的政治活动，防御外来的入侵与渗透，镇压敌对阶级的反抗，制止和打击不法分子的各种破坏活动，妥善处理各个阶级内部及其相互之间的各种关系，进行民主法治建设，建立和维护有利于统治阶级的社会秩序。它最集中地体现了国家的阶级性质，其核心问题是巩固国家政权。

(2) 经济功能。政府行政组织的存在目的，就是为其经济基础服务，保护经济基础的巩固和发展，并以各种形式来推动社会生产力的发展。我国处于社会主义初级阶段，组织经济建设，是行政组织最主要、最基本的功能。

(3) 文化功能。主要有两大内容：一是进行统治阶级的政治思想教育，二是进行科学文化教育。

(4) 社会功能。主要有：提供社会保障，包括社会保险和社会救济；促进公正的收入分配；控制人口增长；环境保护。

9. 行政组织功能的特点

(1) 广泛性与有限性。由于行政组织承担着促进社会全面发展的任务，因此其功能范围必然涉及国家政治与社会生活的各个方面，具有无所不包的广泛性。但是从另一方面说，行政组织功能又是有限的，要以社会需要为限，以法律为依据，不能随意干预私人

生活领域。

(2) 稳定性与变异性。行政组织都要满足社会的共同需要，其功能具有一定的稳定性。但是，在另一方面，行政组织的功能又具有变异性，要随着外部环境的变化而不断进行调整。

10. 行政组织的静态研究

(1) 研究行政组织的结构。包括其纵向结构、横向结构的构成原理及相互关系，着重阐述行政组织结构的作用、意义。

(2) 研究行政组织的体制，即行政组织内部权力分配关系。主要有首长制与委员会制，完整制与分离制，集权制、分权制与均权制的原理，及其利弊优劣等。

(3) 研究行政组织的类型。行政组织从纵向上和横向上分别可以划分为不同的层级与职能部门。我们将研究其划分的原则与各类机关的特点。

11. 行政组织的动态研究

(1) 研究行政组织的建立与管理。根据行政组织的自身特点和运行规律，提出一些建立行政组织的原则与方法，其中包括编制管理的程序与方法。

(2) 研究行政组织的变革。着重探讨行政组织变革的原因、阻力、动力及趋势等，并介绍国内外当前行政组织变革的实践。

12. 行政组织的生态和心态研究

(1) 研究行政组织的外部环境。主要分析自然、经济、政治、文化、社会等外部环境因素对行政组织的影响，以及行政组织如何能动地适应与改造外部环境，揭示两者之间互依互动的动态平衡关系。

(2) 研究行政组织的内部条件。主要探讨行政组织内部的物质、制度条件和人群关系的影响，以及行政组织如何有效地改善其内部条件，等等。其中，对于行政组织外部的文化环境和内部的人群关系，我们将着重从心态的角度去研究。

13. 行政组织理论的学科性质

行政组织具有双重的性质，它既是统治阶级实现对社会统治的

工具，又是国家政权对社会公共事务进行管理的主体。由此决定了行政组织理论既有特殊的阶级性，又有各个不同国家所共有的社会性。因此，我们研究行政组织理论时，要持批判的继承态度。对其中的阶级偏见要批判，要否定；对其能反映人类社会行政组织共同规律方面的科学，要继承，要借鉴。

14. 行政组织理论与相关学科的关系

(1) 行政组织理论与政治学的关系。政治学是行政组织理论的理论基础和指导思想。以国家机器为研究主体的政治学，主要从整个政体的角度来分析行政组织。而这种分析，正是对行政组织进行微观研究的指导思想和理论基础。

(2) 行政组织理论与管理学的关系。管理学是研究以组织为主体的各种管理活动的科学，其中很重要的内容是对组织自身的研究。而行政组织理论是专门研究行政组织的科学，故它也是管理学的分支。

(3) 行政组织理论与行政管理学的关系。行政组织理论是行政管理学的一个分支，行政管理学是行政组织理论的专业基础理论。

(4) 行政组织理论与心理学的关系。心理学是一门研究人们心理与行为规律的科学。而行政组织理论研究的重要内容之一，就是内部组成人员的心理和行为规律，这对于提高行政效率、增强组织的凝聚力起着重要的作用。

15. 行政组织理论的研究方法

(1) 阶级分析的方法。阶级分析的方法是历史唯物主义的基本方法，它要求将特定的行政组织现象放到特定的社会历史条件和政治制度、社会环境中进行分析。不仅考虑上下左右、各类组织、各个部门之间的相互关系，更要考虑当时阶级力量、阶级意识对国家有关组织活动的支配和影响。

(2) 系统分析的方法。系统分析的方法，就是要求从系统论的观点出发，着重从整体和部分、内部和外部之间的相互作用、相互制约的关系中来把握行政组织的整体。

(3) 理论联系实际的方法。任何理论的研究必须从实际出发，

实事求是，从大量的客观存在中寻找其自身的规律。行政组织理论是一门应用科学，具有直接的实践性，理论联系实际的方法显得更为重要、更为突出。

(4) 静态与动态相结合的方法。静态的研究方法侧重于对行政组织结构、制度、规章和权力分配的研究。动态的研究方法则着眼于组织中的行为主体——人的因素以及组织环境条件对组织发展的影响，进行动态的研究。我们既要把握作为静态的行政组织，又要考察和分析动态的行政组织，考虑环境和人的能动因素。

(5) 纵向与横向相结合的方法。既要从纵向的历史角度去考察和研究行政组织的起源与发展演变，又要横向地考察和比较各国行政组织的现状及特点，借鉴和吸收其长处与优点。

16. 行政组织理论的研究意义

(1) 研究行政组织理论是为了建立具有中国特色的社会主义行政组织理论。我们研究行政组织理论的目的，就是以马克思主义为指导，揭示行政组织的构成、运行与发展的规律，寻求在我国社会主义初级阶段的条件下，实现行政组织的科学化、法制化的途径。

(2) 研究行政组织理论是实现行政组织科学化、民主化、法制化和现代化的需要，是社会健康发展的需要。国家行政管理的科学化、民主化、法制化和现代化是社会发展的前提和关键。而行政管理科学化的基础又是行政组织的科学化。行政组织是一国中最重要的组织，在很大程度上决定了国家的政治、经济及社会各项事业发展的快慢。因此，研究行政组织理论十分重要。

(3) 研究行政组织理论是我国当前行政组织改革的需要，为行政组织改革的实践提供理论上的指导。行政组织改革是我国当前开展的政治体制改革、经济体制改革中的一项重要内容，也是政治体制和经济体制改革继续深入进行的必要条件。行政组织改革的实践，呼唤着行政组织理论的深化。

(4) 研究行政组织理论是优化行政工作人员的素质、提高其管理水平和工作能力的需要。行政工作人员是政府功能的履行者、机构的组成者和权力的执行者。研究、学习行政组织理论，有助于调