

公共管理(MPA)系列教程

The Public Administration Organization

公共 行政组织

阎洪琴 翁毅 编著

团结出版社



公共管理(MPA)系列教程

The Public Administration Organization

公共 行政组织

阎洪琴 翁毅 编著

团结出版社

02

图书在版编目(CIP)数据

公共行政组织/阎洪琴,翁毅编著. -北京:团结出版社,2000.8

公共管理(MPA)系列教程

ISBN 7-80130-361-X

I.公… II.①阎… ②翁… III.组织学-高等学校-教材
IV.C936

中国版本图收馆 CIP 数据核字(1999) 第 72689 号

出版:团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号)

[电话(010)6513.3603(发行部)6524.4792(编辑部)]

<http://www.tuanjiechs.com>

E-mail:unitypub@public3.bta.net.cn

经销:全国新华书店

印刷:东方印刷厂

开本:850×1168 毫米

印张:9.5

字数:226 千字

印数:6000 册

版次:2000 年 8 月 第 1 版

印次:2000 年 8 月(北京)第 1 次印刷

书号:ISBN7-80130-361-X/C·19

定价:15.00 元(平)

(如有印装差错,请与本社联系)

总 序

随着改革开放不断走向深入,用人制度的科学化、规范化已成为大势所趋。在这方面,全社会各领域都逐渐形成了一整套比较规范的用人制度,即所谓的“持证上岗。”例如,从事律师工作必须有律师证,从事会计工作必须有注册会计师证,从事教育工作必须有教师证等等。但是,“持证上岗”在管理领域基本上是空白。行政机关和事业单位在招收公务员和管理人员时,往往要求应招人员参加公务员或类似考试,如果考试合格,其他基本条件满足要求就可录用。这种方式规范性不高,公务员的晋升则更加不规范。解决这个问题的现实途径是实施应用型公共管理学位教育,相应学位证书可以作为公共行政和公共管理从业人员录用的资格证书。这一举措可使我国行政机关用人制度走向科学化、规范化和制度化。

党的十五大以来,我国各级政府机构改革取得了实质性的进展,政企分开,行政人员大量分流,为建立高效、务实、科学、民主的现代行政管理体系奠定了坚实的基础。精减机构、下岗分流不是目的,提高管理水平才是根本。在这一新形势下,迫切需要对政府机关和公共事业部门的用人制度和行政管理人才培养

模式作实质性改革,使中、高级公务员和各类公共事业管理人才的培养更科学化、实用化、规范化和制度化。通过设立公共管理硕士培养计划,可以不断为各级行政机关和公共事业部门输送大批高素质的应用型管理人才,可以经常性地为现职公务员和其他行政管理人员提供高质量再培训、再充实的机会。只有大批规范性地培养中、高级行政管理专门人才,才能满足机构改革的政策,适应管理现代化的要求。

在政府机构改革和政府职能转变过程中,必须注意这样一个发展趋势:随着政府机构的改革和政府职能的转变,社会公共事务管理将日益扩大其范围,成为真正的非官方、非营利、服务于社会的专门领域。这个领域是介于政府行政与营利性工商管理之间的宽广的中间地带,起着联系政府与公民、政府与企业、政府与社会的桥梁和纽带作用。

公共管理专业学位教育在国外特别是美国已有相当长的历史。这一专业对培养高级公务员和行政管理人员起到极大作用。资料表明,近20多年来,美国高层管理人员中具有公共管理硕士学位的比例不断上升,在政府就职的公务员约有10~20%获得了公共管理或相近专业学位。政府在招聘公务员时,某些职位要求必须有公共管理硕士学位。哈佛大学肯尼迪政府学院自成立后,培养的学生中出过5位总统和1位国务卿。法国政府行政学院截止1996年培养的4200名毕业生中,有80%在政府和公共部门工作过。1900人为高级公务员,有40人成为国会议员,法国总统希拉克就是该校毕业生。我国应当充分借鉴国外的经验,通过兴办公共管理学位教育为国家政府和公共部门培养大批高级管理人才。

公共事务管理既不同于行政管理,也不同于工商管理,与传统的等具事业单位管理也有很大区别,它与管理学、政治学、法学、经济学等具有广泛联系,是这些学科在较高层次上的交叉

性、综合性、应用性学科。在推进改革开放、改革管理体系、提高管理水平的进程中,公共事务管理将发挥越来越大的作用。加强公共事务管理可以缩小政府规模,提高政府效率,转变政府职能,把大量过去由政府统揽的社会公共事务“转移”或“承包”给社会非营利机构。当前,许多专家学者极力呼吁在国内兴办公共管理高层次学位教育,国家教育部也计划在一些高校开展试点工作,这些举措对于培养新型的公共事务管理人才、强化社会服务意识以及完善管理学科体系都具有非常重要的意义。公共管理包括公共行政、公共政策和公共事务三个组成部分。这些方面的研究不但能够大大推进公共管理学科的发展,也有助于促进政府行政的改革与发展。

目前,我国公共管理学科尚属草创阶段,教材建设也处在初级阶段。一些单位抓了这个机遇,参照国外著名大学的课程体系和教材,组织编写了一批公共政策、公共管理类教材。北京航空航天大学也在这方面做了大量有益探索。由沈士团校长领衔,该校从事管理科学研究与教育工作的一批中青年学者,借鉴了国内学者的一些研究成果,阅读了大量中外文献,并结合自己的工作,编写出了具有相当水准的公共管理类系列教材。从选题来看,这批教材较好地反映了公共管理学科的主要内容和基本特点。我们期望,这套系列教材的出版问世将为我国公共管理学科建设、促进行政管理学科的发展作出应有的贡献。我们真诚地将这套教材推荐给广大读者。

丛书编委会

1999年12月 北京

目 录

第一章 导 论

第一节 公共行政组织概述····· (1)

一、组织的含义····· (1)

二、公共行政组织的含义····· (3)

三、公共行政组织的构成要素及特征····· (4)

第二节 西方公共行政组织理论的演变和发展····· (7)

一、传统的公共行政组织理论····· (8)

二、行为科学时期的组织理论····· (10)

三、系统科学时期的组织理论····· (12)

第三节 中国古代的行政组织和组织管理思想····· (13)

一、中国古代的行政组织····· (14)

二、中国古代的组织管理思想····· (16)

第二章 公共行政组织设计的理论与原则

第一节 设计公共行政组织的原则····· (19)

一、法制原则····· (19)

二、效率原则····· (22)

三、统一与平衡原则····· (25)

四、符合人性与适应环境原则····· (26)

五、便于决策····· (30)

六、精简原则····· (31)

第二节 公共行政组织的设计程序	(33)
一、演绎的设计程序	(33)
二、归纳的设计程序	(37)
三、关于演绎与归纳的设计程序	(41)
第三节 公共行政组织的组织形式	(42)
一、直线结构形式	(42)
二、职能式的组织形式	(44)
三、直线——职能（参谋）结构形式	(45)
四、矩阵结构形式	(47)
五、其他结构形式	(48)
第三章 公共行政组织的机构和分类	
第一节 公共行政组织的机构设置	(52)
一、作为子系统的行政机构类型	(52)
二、行政组织隶属机构的划分	(55)
第二节 公共行政组织的分类	(57)
一、以组织目标为准的分类	(57)
二、以权力分配为准的分类	(61)
三、以主要功能为准的分类	(62)
四、以其他特性为准的分类	(67)
第四章 公共行政组织体制	
第一节 四种权力分配形式	(73)
一、集权制、分权制与均权制	(73)
二、首长制、委员会制与混合制	(76)
三、完整制与分离制	(77)
四、层级制与职能制	(79)
第二节 一些主要国家的行政组织体制	(80)
一、美国的行政组织体制	(80)
二、法国的行政组织体制	(89)

三、日本的行政组织体制	(99)
第五章 公共行政组织的变革	
第一节 组织变革的有关理论	(112)
一、组织变革的理论模式	(112)
二、组织变革的方法	(117)
三、组织变革须考虑的因素	(121)
四、组织变革与组织效能	(122)
第二节 行政改革——当代世界的大趋势	(127)
一、行政改革的动因	(127)
二、国外行政改革的趋势	(131)
三、行政改革的类型	(136)
第三节 中国行政体制与机构改革	(138)
一、中国行政改革的必要性	(139)
二、中国行政改革的主要内容	(143)
三、政府职能的转变	(144)
四、政府机构的调整	(157)
第六章 公共行政组织内员工的行为	
第一节 人本管理——现代管理新趋势	(168)
一、传统行政管理的特点及其评价	(169)
二、人性行政管理的特点及其评价	(173)
三、系统权变行政管理的特点及其评价	(177)
第二节 组织内员工的态度	(179)
一、态度的含义	(180)
二、影响态度形成的因素	(181)
三、态度调查	(184)
四、态度的改变	(185)
第三节 组织内员工的激励	(189)
一、激励概述	(190)

二、激励理论概要	(194)
三、激励的心理原则	(201)
四、激励的方式	(20)
第四节 非正式组织	(208)
一、非正式组织的性质与形成原因	(208)
二、非正式组织的类型	(210)
三、非正式组织的作用	(211)
四、非正式组织的运用	(213)
第七章 公共行政组织的管理	
第一节 人事管理	(216)
一、人事管理的职能与任务	(216)
二、两种基本的人事分类	(219)
三、西方国家公务员制度的基本特点	(221)
四、中国的公务员管理	(225)
五、公共行政组织人事管理工作的几点总结	(233)
第二节 财务管理	(240)
一、财务管理的职能	(240)
二、财务管理的内容	(245)
三、优化财务管理	(249)
第三节 公文管理	(250)
一、公文管理的工作内容	(251)
二、公文管理中易出现的问题	(252)
三、如何做好公共行政组织的公文管理工作	(257)
第八章 公共行政组织监督	
第一节 监督的原则	(260)
一、公共行政组织监督的定义与特点	(260)
二、行政监督的种类	(263)
第二节 公共行政组织的内部监督	(267)

一、行政规章·····	(267)
二、结构性监督·····	(269)
三、违法违纪监督·····	(271)
四、党内监督·····	(273)
第三节 公共行政组织系统外对公共行政组织 的监督·····	(275)
一、立法监督·····	(276)
二、司法监督·····	(282)
三、政党监督·····	(285)
四、社会监督·····	(287)
主要参考文献·····	(291)
后 记·····	(292)

第一章 导 论

公共行政组织是实施公共管理的机关、组织，对它的了解与认识是公共管理工作和有关这方面研究的起点。

第一节 公共行政组织概述

一、组织的含义

组织是人类社会的细胞和特殊标志。人们为了改造自然，治理社会，管理自身，必须有意识地结合起来，以便凭借群体的力量来完成共同认可的、单个人无法实现的目标。这种结合便是组织。“组织”一词的含义，在我国古代最早解释为将丝麻制成布帛，即组合编织的意思。在西方，“组织”的原始含义是“器官”，即自成系统的、具有一定功能的细胞集合体。例如，人体的肌肉组织、神经组织等。后来，“组织”一词引伸到人类社会，被界定为是一种相互依赖和作用的各个部分构

成的具有特定功能的整体。人类最初的组织如氏族、部落等，现代组织如政府、企业、学校等。20世纪初，组织理论脱颖而出，形成了不少学派，由于概念体系和分析角度的不同，对“组织”一词的理解也各异，归纳起来主要有以下四种观点。

（一）从静态的角度来研究组织

认为组织就是职能分工、责权关系和层次等级的结构体系，是分工和协作的方式。这种观点主要从组织的目标、职能、分工、责权分配、层次结构、管理幅度的确定和组织运作规范等方面来研究组织的表现形式。对组织结构的研究是这种观点的重点。

（二）从动态的角度来研究组织

认为组织是为达到一定目标而由人们交互行为构成的有机系统，有特定功能的整体。人是组成组织的基本要素之一，成员之间的交往、沟通和协作行为影响着组织功能的发挥，因而组织本身是一种动态行为。这种观点侧重于组织行为的研究，着眼于组织的社会性。

（三）从心理的角度来分析组织

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。组织中的成员是否对其目标、任务、职能有所认同，对其结构、规则和环境有所了解，直接影响组织功能的发挥和效率的高低。这种观点侧重于组织意识的研究。

（四）从生态的角度来理解组织

认为组织是随环境变化而自我调节和自我适应的有机生命体。任何一个组织都不是封闭式的，它需要与组织之外的其他部分（组织环境）发生联系，交换物质、能量和信息，以求得组织的自我适应、自我调整和发展，达到动态平衡。组织与环境的这种交互作用是组织的生态表现形式。这种观点侧重于组织环境的研究。

通过以上对组织多视角的理解，我们可以对组织作如下界定：组织是指在一定环境中，人们为达成共同目标，按一定结构形式、活动规律所结合起来的具有特定功能的开放性群体。由此定义可以反映出，组织包括了目标、人员、结构、规则、行为、权力和环境等构成要素。因此，组织是一个群体系统，具有整体性、目的性、适合性、体系性和开放性等特点。

恩格斯曾经指出，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……人只有在这种集团中才能实现由动物向人的转变。

人类正是依赖组织的力量，征服改造自然，推动社会的文明进步。但是，人们的家庭环境、文化、社会背景不同，学习、修养与见解各异，若要使这些千差万别的个体步调一致，向着一个目标努力，必须先使目标鲜明而固定，人与人之间的沟通频繁，领袖人物指挥灵活，工作的指派肯定而清晰，并能随时纠正偏差。这样，组织才能发挥最大的功能。而这一切，有赖于科学的组织规程和管理。为发挥群体的最大效应，世界各国广为研究，形成了一门独立的“组织学”。加强组织的建设和管理，是时代赋予我们的新课题。

二、公共行政组织的含义

公共行政组织是组织的一种。在我们对广义的组织有了了解后，对公共行政组织认识的关键在于对公共行政的定义的理解。一般认为公共行政是指对国家和社会公共事务的管理活动，公共行政组织则是指那些对国家和社会公共事务实施管理的组织。对公共行政组织的理解，有广义、狭义之分。广义的行政组织是指一切具有计划、组织、指挥、协调、监督和控制等管理功能的组织机构。它包括政府行政机关，也包括国家的立法、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。狭义的行政组织指国家机构中的政府系统。现代社会中的各个国家一般都在立法、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，其表现为各级政府。如美国总统府、联邦政府和地方政府；英国和日本的内阁及其所属的政府系统。公共行政管理中所研究的公共组织，是以狭义的政府行政组织为主，也兼顾其他性质的公共组织。

古希腊学者亚里士多德曾提出过一个古老的哲学命题，即“整体大于部分之和。”其含意是指如果组织得科学，运转灵活，组织的整体效能就高；反之，则互相抵消、内耗，组织的整体效能就低。行政是有组织的管理活动，公共行政组织是公共管理的主体，也是公共管理的载体，一切公共管理都是靠公共行政组织机构来推行的。研究公共行政组织的目的，就在于力求公共行政组织活动科学、合理，使组织发挥更高的整体效能。

三、公共行政组织的构成要素及特征

（一）公共行政组织的构成要素

公共行政组织是按照一定法律法规严格建立起来的正式组织。构成公共行政组织的要素主要有：

1. 组织目标。组织目标是一切组织赖以建立和存在的前提，是维系一个组织发展的核心。组织是以目标为纽带的人们活动的共同体。目标是组织通过努力而要达到的结果或境界。组织目标从执行的角度可划分为法定目标和操作目标；从任务的角度可划分为工作目标和自身建设目标；从目标分解的角度可划分为总目标和分目标；从职责关系的角度可划分为整体目标、部门目标、单位目标和个人目标；从时间角度可划分为长期目标、中期目标和短期目标等等。基于目标的广泛性，有人

认为目标是调整和改革组织的标准，也有人认为是目标组织活动的动力，还有人认为目标是组织特定的成就，或是组织构成的基本要素。

2. 职能范围。职能范围是根据组织目标对公共行政组织所要完成的工作任务、职责及其作用的总体规定，它确定了公共行政组织行使职权的活动和作用范围。职能范围从其性质的角度可划分为政治职能和行政职能；从专业领域角度可划分为经济、教育、文化、军事、人事等职能；从管理角度可划分为计划、组织、控制、指挥、协调、监督等职能。

3. 权责体系。公共行政组织是一个纵横交织的权责体系，必须明确权力和职责的分配关系，确定合理的行政体制，研究分权和集权的部门、层级的适度点，以保证机构设置的合理以及行政效能的提高。

4. 机构设置。机构设置是根据组织目标、职能范围在公共行政组织内部按单位进行分工的结果。机构设置问题是公共行政组织的核心问题，是决定行政效率的关键。设置科学、合理的公共行政组织机构，才会使公共行政组织真正成为行政活动和行政权力的载体。

5. 岗位设置。岗位设置是在机构设置的基础上进一步按个人职责明确工作分配或分工的结果，即将组织目标、工作任务、权力职责具体落实到个人身上。对此，有人曾作过形象的比喻，即把组织比作一个活的有机体，各种机构则是它的器官，而岗位就是它的最小单位——细胞。实行科学的职位分类，明确组织人员职责，是减少公共行政组织冲突的有效措施。

6. 组织成员。组织成员是指组织内的个体。人是组织的生命和灵魂，组织成员是公共行政组织的一个基本构成要素，也是公共行政组织的主体。组织成员在组织中的特殊地位决定

了其必须具有高素质，才能确保行政组织的精简高效。

7. 规章制度。规章制度是用正式文件或书面规定的形式明确组织目标、职能任务、工作程序、权责关系、内部分工及活动方式的一种手段。从宏观上讲，从公共行政组织机构设置、权力划分到行政组织成员的行为规范等，都要有法可依。从公共行政组织内部而言，也要有一定的规章制度，以确保公共行政组织的正常运行和行政权力的有效行使。行政组织法规是否完善，是衡量公共行政组织是否健全的重要标志，也是正式组织与非正式组织的最明显的区别之一。

（二）公共行政组织的特征

公共行政组织是对国家和社会公共事务实施管理的组织。这种特殊的社会组织，与其他组织相比有以下特点：

1. 公务性。在现代社会中，各种国家的机构均实行程度不同的分工，其中公共行政组织特定的基本职能是对社会公共事务进行组织和管理。即为国家、为全体国民提供广泛的服务。

2. 合法性。任何国家公共行政组织的设立都有其法律依据，它们的权力和责任都必须由宪法或其他法律作明确规定，它们的行为活动也必须符合法律法规。

3. 权威性。公共行政组织是代表国家行使权力的机构，对于其一切合法命令，所涉及的管理对象必须遵守，不可以有另外的权威与之抗衡。

4. 广泛性。公共行政组织较之于任何别的组织，在职能范围和工作对象上都更为广泛。公共行政组织行使的是管理社会公共事务的职能，它以整个社会公共事务为内容；以全体国民为其工作对象。它所涉及的范围极其广阔。广泛性也在一定程度上显示公共行政组织的重要性。

5. 层级性。即按科层组织层层授权和工作人员分层管理。