



公务员MPA

基础知识与创新能力教程

GONGWUYUAN MPA JICHU ZHISHI YU CHUANGXIN NENGLI JIAOCHENG

主编 牛建波 宇文宏 剧晓哲

中国人事出版社

公务员 MPA 基础知识 与创新能力教程

主 编：牛建波 宇文宏 剧晓哲
副主编：孟善杰 栗明玉 白德全
黄云明 李维意

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员 MPA 基础知识与创新能力教程/牛建波等主编. —北京: 中国人事出版社, 2003. 6 (2003. 11 重印)

ISBN 7-80189-030-2

I. 公… II. 牛… III. 公共管理—干部教育—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 050958 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

保定市印刷厂印刷

*

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 11 月第 2 次印刷

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 印张: 11.375

字数: 330 千字 印数: 5001 - 8000 册

定价: 20.00 元

目 录

绪论	(1)
第一章 公务员行政法学基础理论	(9)
第一节 行政法概述	(9)
第二节 行政机关	(11)
第三节 行政行为	(16)
第四节 行政程序	(22)
第五节 行政监督制度	(24)
第二章 公务员政治学基础理论	(30)
第一节 政治与政治学	(30)
第二节 政治主体	(32)
第三节 政治运作	(39)
第四节 政治文化和政治发展	(45)
第三章 公务员社会主义建设理论与实践基础知识	(51)
第一节 社会主义初级阶段党的基本路线和基本纲领	(51)
第二节 社会主义物质文明建设	(57)
第三节 社会主义政治文明建设	(63)
第四节 社会主义精神文明建设	(69)
第四章 公务员公共管理学基础知识	(73)
第一节 管理和管理学	(73)
第二节 决策	(76)
第三节 组织	(81)
第四节 领导	(85)
第五节 控制	(91)

第五章 公务员公共政策基础理论	(95)
第一节 公共政策学的形成发展	(95)
第二节 公共政策系统及其运行的逻辑流程	(102)
第三节 公共政策问题的形成与认定	(106)
第四节 公共政策的制定与执行	(109)
第五节 公共政策的评估、监控与咨询	(116)
第六章 公务员公共部门经济学基础理论	(120)
第一节 公共部门决策理论	(120)
第二节 公共收支理论	(128)
第三节 公共部门宏观调控理论	(137)
第七章 公务员定量分析方法基础理论	(144)
第一节 系统模型与系统分析	(144)
第二节 社会调查与统计分析方法	(147)
第三节 预测分析方法	(152)
第四节 投入产出分析法和评价方法	(156)
第五节 层次分析法和最优化方法	(160)
第六节 对策与决策方法	(164)
第七节 管理系统模拟方法和网络计划方法	(169)
第八章 公务员信息技术及其应用基础理论	(174)
第一节 信息技术基本知识	(174)
第二节 Windows 2000 操作系统	(178)
第三节 文字处理系统	(182)
第四节 电子报表处理	(186)
第五节 网络基础知识及应用	(192)
第九章 公务员创新思维能力	(197)
第一节 创新思维概述	(197)
第二节 创新思维的类型及公务员所应具备的创新思维能力	(201)
第三节 公务员创新思维能力的培养	(205)

第十章 公务员领导管理创新能力	(215)
第一节 领导管理概述	(215)
第二节 领导者概述	(218)
第三节 领导管理创新能力	(226)
第十一章 公务员组织管理创新能力	(235)
第一节 组织管理概述	(235)
第二节 组织结构与体制类型	(239)
第三节 组织管理的创新	(246)
第十二章 公务员决策创新能力	(254)
第一节 决策及决策创新的功用	(254)
第二节 公务员决策创新的原则及分类	(256)
第三节 公务员决策创新的程序及方法	(263)
第十三章 公务员人本管理创新能力	(270)
第一节 人本管理理论的历史演进及其内涵	(270)
第二节 公务员实施人本管理的必要性	(276)
第三节 公务员人本管理创新能力	(282)
第十四章 公务员战略管理创新能力	(289)
第一节 战略管理概述	(289)
第二节 战略管理过程	(295)
第三节 对战略管理的辩证思考	(304)
第十五章 公务员效益管理创新能力	(310)
第一节 效益管理的涵义	(310)
第二节 效益管理的实施	(314)
第三节 效益管理不良的表现与原因分析	(319)
第四节 效益管理创新能力的培养	(325)
第十六章 公务员形象塑造创新能力	(331)
第一节 公务员形象塑造创新能力的涵义与价值	(331)
第二节 公务员形象塑造创新能力的类型和原则	(335)
第三节 公务员形象塑造创新能力的开发与实现途径	(339)
参考书目	(350)

绪 论

1992年,党的十四大对建设有中国特色的社会主义理论作出了新概括,明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。自此以来,市场经济浪翻潮涌,知识经济接踵而至;物质文明与精神文明建设任重道远,社会主义政治文明号角又催征人;WTO规则一统其成员政府,经济全球化趋势既要求和平与发展,又加剧了横向竞争;政治体制改革益发重要,政府工作的服务性和行政管理的权威性日见突出。所有这些,都要求入世国家的公务员不仅应该具备经济、政治、法律、管理、信息、领导科学、科技文化等理论知识,而且还应具备非凡的开拓创新能力。为提高公务员公共管理的理论素质和创新能力,由河北省保定市人事局和河北大学共同组织编写了《公务员MPA基础知识与创新能力教程》。

MPA,是英语 Master of Public Administration——公共管理硕士的缩写。公共管理,是以政府为核心的公共部门综合运用经济学、政治学、管理学、社会学、伦理学、法学、信息科学、系统科学等多学科理论与方法,对国家和有关社会组织进行卓有成效的管理的活动,是以“治国、平天下”为目标的思想理论和实践行为。公共管理学,是以解决公共问题为任务的应用学科,它广集众多学科之石,精雕公共管理之玉,是一个涉及面广、内容丰富、实用性强的社会学科群,是探求并运用政府管理活动规律的科学体系。

现代公共管理的理论研究和教育培训始于欧美,迄今已有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始着重建设这一学科领域。1987年,党的十三大系统阐述了我国社会主义初级阶段的理论和党的基本路线,制定了经济发展的“三步走”战略,提出了加快经济体制改革的任务和进行政治体制改革的目标。政治体制改革的近期目标,是建立有利于

111193/05



提高效率、增强活力、调动各方面积极性的领导体制；长期目标是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。要以精简、统一、效能为原则设置行政机构。干部人事制度改革的重点，是建立公务员制度，即制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。在人员问题上，政府机构改革要解决的主要问题是调整结构、提高素质。随着我国社会主义现代化建设的不断加快，各界群众对公共管理专业化、现代化、科学化的要求越来越高。为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，逐步完善公务员培训制度，塑造知识面宽、专业精通、品德高尚的高素质公共管理队伍，1995年5月，国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，决定于2001年10月在我国首次招考MPA，2002年3月学员正式入学。

国务院学位委员会、教育部、人事部为提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证MPA教育工作的健康发展，于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。该委员会所属的教材工作小组就教材建设问题进行了专门讨论。最终，国务院学位办审批确定了MPA专业学位9门核心课程：

1. 社会主义建设理论与实践；
2. 公共管理英语；
3. 公共部门经济学；
4. 公共管理学；
5. 公共政策分析；
6. 行政法学；
7. 政治学；
8. 定量分析方法；
9. 信息技术及其应用；

同时拟订了MPA方向性必修课和选修课：

1. 公共事业管理概论；
2. 公共部门战略管理；



3. 公共部门人力资源管理;
4. 公共组织理论与管理;
5. 公共管理信息系统;
6. 领导的理论与实践;
7. 公务员制度教程;
8. 行政伦理学;
9. 非营利组织管理概论;
10. 西方行政理论精要。

这本《公务员 MPA 基础知识与创新能力教程》面对的是工作在公共管理第一线的公务员,因此,选择了 MPA 核心课程 9 门中的 8 门(公共管理英语除外),在行文内容即观点、材料和结构等三大方面集理论性、系统性、可读性与实用性于一体,力求达到删繁就简的目的。

2001 年,中国正式加入世界贸易组织。这标志着我国的经济要在 WTO 规则的引导和约束下全方位地融入世界经济,入世后的政府行为必须高度重视经济规律,加强法制建设,实施德治法治,推进社会健康协调发展。上世纪末以来,国际政治多极化,全球经济一体化,思想文化多元化,高新科技迅猛发展,知识经济大潮汹涌,导致综合国力的竞争愈演愈烈。这给许多国家、组织和个人形成了挑战和压力,同时也带来了成功的机遇。“物竞天择、适者生存、优胜劣汰”不仅适用于大自然,而且在一定程度上适用于人类社会。若想抓住机遇、赢得成功,除必须具备高洁的品格、丰厚的知识、充足的经验、高强的智慧之外,还需要具备多种能力,尤其是创新能力。

何谓“创新能力”?美籍奥地利经济学家、哈佛大学教授约瑟夫·熊彼得 1912 年在其《经济发展理论》一书中,首次提出了“创新”一词,并将创新概念纳入经济发展理论。他说,创新就是建立一种新的生产函数,在经济活动中引入新的思想、方法,实现生产要素新的组合。美国未来学家韦特和塔克认为,当今时代,人们应该练就的最主要技能是跟上形势变化的能力,成为具有观察趋势、收集信息、面向未来素质的创新者。所谓“创新者”,是那些不仅对专业了如指掌,而且对自己专业以外的有关事件也能洞若观火的人,他们能够迅速感知社会的脉

搏，能够站在时代的前列，能够见微知著、观察趋势、把握趋势，能够推出别人推不出的新概念、新思想、新方法、新产品、新水平。

美国是当今世界头号超级大国，因为它首先是一个超级科技大国。美国之所以能达到如今之地位，其主要原因之一，是其非常崇尚创造能力的培养与发挥。在美国，广泛流行着“五字经”：敏、信、勤、借、创。“敏”，即是要敏感、敏锐、敏捷；“信”就是要讲信用、信义、信誉；“勤”即是要勤劳、勤奋、勤苦；“借”就是要善于借景生情、借光生辉、借鸡生蛋；“创”就是要敢于并善于独创、创造、创新。由于美国在社会各领域积极提倡和鼓励创造性活动，从而有力推动了社会的迅速发展。

我国学者认为，人才的智能结构通常包括智力和能力两部分。智力包括注意力、观察力、记忆力、想像力、思维力等五大要素。能力主要包括学习能力（收集与分析信息的能力）、表达能力（口语和文字表达能力）、社交能力（人际关系协调能力）、组织与管理能力、科学研究能力、创造发明能力，其中的“创造发明能力”是人才区别于非人才的主要标志。当今中国，急需一大批有知识、有理想、有道德、有纪律、高智商、善管理的创造型人才。

党的十六大报告指出：“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。创新就要不断解放思想、实事求是、与时俱进。”把创新能力视为民族进步的灵魂、国家兴旺发达的不竭动力、政党永葆生机的源泉，足以证明中国共产党的领导集体对提高创新能力意义的深刻见解。

本书将 MPA 学科知识与公务员创新能力融为一炉，是因为二者之间有着必然的联系。其一、公务员的创新能力须以科学知识为前提、为基础。“灵感只垂青那些有准备的头脑”，准备，就自然包括思想理论的准备。经世致用，是历代硕儒的理想，更是现代公务员应有的治学信条。汉代王充说：“不学自知，不问自晓，古今行事，未之有也，——故智能之事，不学不成，不问不知。”诸葛亮说：“非学无以广才。”科学，不仅是使人的精神变得勇敢的最好途径，而且是酝酿和催化创造力的最好酵母。“他山之石，可以攻玉”。MPA 学科群，是公共管理高级



人才的必备知识体系，是公务员提高创新能力的智慧源泉。其二、公务员的科学知识须以提高创新能力为动力、为目标。古希腊哲学家德谟克利特说：“一个追求成功和幸福的人，应该通过学习知识孕育智慧，再从智慧中生发出三种美好的德行：很好的思想、很好的说话、很好的行动。”无论是谁，读书求知决不应该是惟一、更不是终极目标。目标应当是成为能够适应并推动社会进步、全面发展的高级人才。现实社会对人才素质构成的需要是交叉复合、综合创新。公务员惟有牢记理论联系实际的原则，知行并重，学以致用，才能使 MPA 知识转化为公共管理的实际能力，才能使自己的创新能力一如朱熹所说，“问渠哪得清如许，为有源头活水来”。

我们正处在一个改革潮涌、竞争激烈、变化快速、发展迅猛的时代。在这样一个千帆竞渡、百舸争流的历史时期，学习和掌握 MPA 基础知识，锻炼并提高创新能力，意义至关重要。

首先，是提高公务员自身素质、优化行政管理队伍的需要。公务员是干部队伍中的重要组成部分，是国家行政管理的主体，是“社会的神经与良心”，是实现中华民族伟大复兴的主力军。公务员素质的高低，直接关系到建设中国特色社会主义的兴衰成败。2003 年 3 月 7 日《北京青年报》报道，截止到 2002 年底，我国行政事业单位人员达 4500 万之多，平均 28 人养一个“吃皇粮的”。在很多地区，新增财政收入约有 80% 以上用于人员经费，成为“吃饭财政”。经济学家吴敬琏说，我国的机构臃肿和人员膨胀在某种程度上已经到了极限，如此发展下去，我国国民经济将严重受阻。有些公务员在思想道德、政治经济与管理理论、民主法制观念和作风等方面尚存在着不少问题，例如，重物质，轻精神；重权利、轻义务；重利己，轻利他；重智力，轻德行；重技术，轻人文；重学历，轻素质等等，从而严重影响了自身发展和政府形象。将不在多，而在于精。“专业化、高素质、高效率”是公务员队伍建设永恒的主旋律，是树立国家行政管理良好形象的必备条件。公务员惟有积极学习、不断充电，逐渐提高知识品位和创新能力，才能勇立时代潮头，引领和推进社会发展。

人才专家指出，要成为一名优秀公务员，应该达到以下几个条件：

(1) 脑要清——思维清晰，观点正确；(2) 心要诚——赤胆忠心，奉行忠信；(3) 眼要亮——善辨是非，明察秋毫；(4) 耳要灵——偏信则暗，兼听则明，耳听八方，信息灵通；(5) 手要短——廉洁自律，不贪不占；(6) 嘴要精——能言善辩，口才出众；(7) 身要正——以身作则，率先垂范；(8) 气要平——待人处世，心气平和，温文尔雅；(9) 笔要文——铁肩担道义，妙手著文章，善写多种文体、时效性高；(10) 腿要勤——既读万卷书，更行万里路，深入社会实际，体察风俗民情，掌握一手材料。以上条件的具备，需要大量知识的积累。哲学大师黑格尔说：“无知者是不自由的，因为和他对立的是一个陌生的世界。”左拉说：“只有知识——才能构成巨大财富的源泉。愚昧从来没有给人们带来幸福，幸福的根源在于知识。”MPA 学位课程和创新能力知识，是每一个期望发展的公务员应该发掘的知识宝库。要创建一个“公共服务型政府”，由“全能政府”、“无限政府”向“责任政府”、“有限政府”转变，将工作重点转移到经济调节、市场监管、社会管理及处理公共事务上来，掌握 MPA 知识，熟悉公共管理，是公务员的重要任务。以学导行，以知领行，当是我们的治学原则之一。

其二、是适应时代发展和优化公共管理的需要。党的十六大报告中提出：要“深化干部人事制度改革，努力形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制，把优秀人才聚集到党和国家的各项事业中来。以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。”要成为一名优秀的公务员，行使好公共管理权，就应该掌握 MPA 基础知识，具备较高的创新能力。伴随经济建设的发展，我们的精神文明、政治文明建设也有显著进步。但不容忽视的是，我国的社会主义现代化建设，包括改革和完善干部人事制度正面临着一系列严峻挑战，例如，市场经济的双刃洗礼；思想观念的保守传统；小生产者的陈规陋习；庸俗文化的污染泛滥；官僚腐败的侵蚀肌体等等。构成了我们现代化建设和提高公务员素质的一个个“明碉暗堡”和一层层巨大障碍。不清除这些障碍，我们的社会主义现代化就没有希望。而要为现代化建设扫清道路，营造良好的环境，一要加大改革力度，完善政治、经济、文化体



制；二要制定正确的政策和严明的法规；三要切实抓好思想政治工作，尤其是开展好思想政治教育，升华人们的思想道德素质；四要抓好教育培训工作，不断提高各级各类领导管理干部，尤其是公务员的综合素质。在综合素质结构中，最为重要的是思想理论 and 创新能力。

美国著名现代化问题专家英克尔斯在其代表作《人的现代化》一书中说：“一个国家，可以从国外引进作为现代化最显著标志的科学技术，移植先进国家卓有成效的工业管理方法、政府机构形式、教育制度乃至全部课程内容，这在今天的发展中国家里是屡见不鲜的。结果，他们收获的往往是失败和沮丧。痛切的教训使一些人领悟到，那些完善的现代制度，以及伴随而来的管理守则、指导大纲，本身只是一些空囊虚壳，如果一国之人民缺乏一种能够赋予这些制度以真实生命力的现代心理基础，如果执行这些现代制度的人，自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变，那么，失败和畸形发展的悲剧结局则是不可避免的。再完美的现代制度，再先进的技术工艺，也会在一群传统人手中变成废纸一堆。”要使人由传统人变成现代人，使一名普通公务人员变成代表国家行使行政权力的砥柱中坚，最紧要的也是提高其思想理论水平和创新能力。编写本教材的根本目的就在于提高公务员的思想理论素质和工作创新能力，推进政治文明建设。

马克思说：“一个民族要想站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。”理论一旦被群众掌握，就会变成认识和改造世界的巨大力量。各级公务员要以理论联系实际为指导，以“博学、审问、慎思、明辨、笃行”为座右铭，勤奋学习 MPA 基础知识，创造性地履行公务，大力弘扬五种精神——解放思想、改革创新的精神；尊重科学、真抓实干的精神；顾全大局、团结协作的精神；谦虚谨慎、崇尚先进的精神；艰苦奋斗、无私奉献的精神，以自己的高品位理论修养和创造性业绩，在自己的人生史册和公共管理的历程中树起一座“廉洁、勤政、务实、高效”的丰碑。

思考题：

1. 什么是 MPA？MPA 学位课程体系包括那些学科？
2. 什么是创新能力？公务员应具备什么样的品德、知识、智力和能力结构？
3. 包括 MPA 课程体系在内的理论知识与能力及创新能力的关系是什么？
4. 联系实际论述公务员学习 MPA 基础知识、提高创新能力的现实意义。
5. 如何卓有成效地学习和运用 MPA 知识，提高自己的公共管理创新能力？



第一章 公务员行政法学基础理论

内容提要：公务员要严格依法行政，就必须熟悉行政法学的基本理论。本章的基本内容是：行政和行政法的含义，行政法的地位，行政法律关系，行政机关，行政行为，行政程序，行政监督制度。

第一节 行政法概述

一、行政的概念和特征

行政法学研究的行政是指为实现国家的目的，运用制定政策、法规、规章，组织实施管理、命令、监督制裁等方式执行国家法律和立法机关意志的活动。具体而言，行政具有以下内容和特征：

1. 行政是为实现国家目的，执行国家法律及立法机关意志的活动。
2. 行政是现代国家权力分工体制的产物，没有立法、司法与行政职能的适当分工，就不存在执行立法机关意志的行政。
3. 行政是执行国家权力机关意志的活动，相对立法而言处于从属地位。

二、行政法的地位

行政法是调整行政关系以及由此产生的行政监督关系的法律规范和原则的总称。所谓的行政关系和监督关系，从本质上说就是规定行政关系和监督关系的各方当事人之间的权利义务关系。

行政法在法律体系中的地位可以概括为：行政法是三大部门法之一；行政法是宪法的实施法。

1. 行政法是现代法律体系中三大部门法之一。人们通常把一国的法律划分为宪法统率下的民事法律、刑事法律、行政法律三大部门。虽然也有人主张将涉及经济活动的有关法律，如税法、土地法、环保法、

科技法等划入单独的法律部门——经济法，但是从大量经济法律所蕴含的实质内容看，它们多数属于经济行政法。这些法律中涉及行政权力的规范多为行政法律规范。

2. 行政法是宪法的实施法。行政法与民法、刑法等基本部门法都是宪法的实施法。宪法是一国法律体系中地位最高、最重要的法律，它调整着国家根本的社会关系，规定国家权力分工等基本政治制度。但是，宪法在许多方面的规定是抽象和原则的，不可能十分具体，这就需要不同形式的部门法将之具体化，其中行政法是实施宪法的最重要法律部门。

三、行政法律关系的概述

行政机关在行使权力履行国家行政职能时必然产生大量的社会关系，这种社会关系即为行政关系。行政关系一经法律规范的调整，便在当事人之间形成法律上的权利义务关系，因此，行政法律关系是指基于行政法律规范的确认和调整而在行政关系当事人之间形成的权利义务关系。

行政法律关系具有下述特征：

1. 行政法律关系的一方当事人必须是行政主体。这可称为主体的恒定性。行政法律关系基于法律规范对行政主体行使职权而产生的社会关系的确认，因此行政法律关系双方当事人中必有一方是行政主体。行政主体包括行政机关和法律、法规授权的组织。

2. 行政法律关系双方当事人的权利义务由行政法律规范预先确定。在民事法律关系中，当事人不仅可以相互约定权利义务，而且一方当事人可以自由选择另一方当事人。行政法律关系则不同，当事人不能互约定权利义务，也不能自由选择权利义务，而只能依据法律的规定享有权利并承担义务。

3. 行政法律关系当事人的权利义务具有重合性。对于行政法律关系当事人来说，其权利义务的划分并不是绝对的。例如，维护社会治安既是公安机关的权力，也是它的义务。行政法律关系当事人权利义务的相对性，意味着当事人在行政法上的权利义务不能放弃，不能让与，对行政机关来说尤其如此。行政机关随意处置职权意味着渎职，将受到法

律的追求。

4. 行政法律关系中双方当事人的权利义务不对等。在行政法律关系中,双方当事人的法律地位虽然平等但权利义务不对等,行政主体一方当事人处于管理者地位,依法拥有管理权、强制权、制裁权等权力;相对人一方处于被管理者地位,只拥有申辩、质证以及事后请求救济等防卫性的权利,除非行政行为重大明显违法不得拒绝履行其所规定的义务。

第二节 行 政 机 关

一、行政主体概述

(一) 行政主体的概念和分类

行政主体是指参加行政法律关系,依法拥有行政职权,能够以自己的名义实施行政管理活动,并独立承担由此产生的法律后果的组织。

依据不同的标准,可以对行政主体做以下不同的分类:

1. 外部行政主体与内部行政主体。这是根据行政主体实施行政职权的范围而对行政主体进行的分类。外部行政主体是指依法对本行政主体之外的行政相对人实施行政管理权的行政主体;内部行政主体是指依法对本行政主体的内部相对人或隶属于自己的行政主体实施管理权的行政主体。这种划分对于保证行政主体依法行使职权,和保证行政相对人对行政主体行使行政职权活动进行有效监督具有重要的意义。

2. 职权行政主体和授权行政主体。这是根据行政主体行使行政职权的来源而对行政主体进行的分类。职权行政主体是指行使法律法规赋予的固有的行政职权的行政主体;授权行政主体是指行使法律法规赋予的或有权机关依法转授的非固有的行政职权的行政主体。这种划分对于保证行政主体依法行政,防止越权行政具有重要意义。

(二) 行政主体资格的取得与丧失

1. 行政主体资格的取得

职权行政主体因组织的设立而取得行政主体资格。

在我国,职权行政主体都是行政组织。其行政主体资格随着该组织