

300

吴刚著

行政组织管理



行政组织管理

吴 刚 著

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

内 容 提 要

本书探讨了行政组织管理问题。作者将行政组织置于人与自然关系不断变动的历史过程中加以研究,力图阐明生产方式的演进导致了行政组织的变革、生产方式的每一次重大变化便会带来一次管理革命的客观规律。作者从历史与逻辑相统一的角度对近代工业革命以来行政组织管理经验进行了归纳梳理,将行政组织的管理方式概括为规制管理方式、情感管理方式和后规制管理方式。作者以此为线索将全书分成三编,深入探讨了构建规制型行政组织、情感型行政组织和后规制型行政组织的理论和方法。本书适合从事政府管理、企事业单位管理和行政学理论研究的人员阅读。

北京市社会科学理论著作出版基金资助

图书在版编目(CIP)数据

行政组织管理/吴刚著. —北京:清华大学出版社,1999.12

ISBN 7-302-02180-5

I. 行… I. 吴… III. 行政管理-管理组织学 N. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 63315 号

出版者:清华大学出版社(北京清华大学学研楼,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者:北京丰台丰华印刷厂

发行者:新华书店总店北京发行所

开 本:850×1168 1/32 印张:8.5 字数:221 千字

版 次:1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-302-02180-5/F·247

印 数:0001~3000

定 价:17.00 元

序 言

吴刚博士的专著《行政组织管理》，我有幸比读者先看到了。接到书稿后，我一口气读完，已是凌晨5点多钟了。在反复阅读一些重点章节时，还做了些摘记，深感其中学术蕴含的丰富。故此，写下后的感想和体会，是以为序。

融多维知识于一体

本书知识密集度颇高并一体化。

作者用“大手笔”把公共行政组织的研究置于人与自然关系不断变动的历史过程之中，探究公共行政组织变革的根源，进而寻找公共行政组织演进的内在规律，这样便把历史逻辑与理论逻辑、社会生产方式变革与公共行政组织变革有机地联系起来并统一起来。以此为主线，作者对近代产业革命以来公共行政组织变革的脉络进行了归纳梳理，概括出三种类型的公共行政组织和管理方式。

在如此广度和深度上对公共行政组织管理经验的总结，源于作者多维知识的创新运用，起码包含经济学、政治学、管理学、公共行政学以及制度史、制度思想史等。这正好用得十年前我刚入国家行政学院（筹）之门所粗略体会的一句话，“谁拥有、融会更多的综合知识，谁就可能具有更强的创新能力”。

吴刚博士具备这个条件和资格。我所接触到的博士，多是具备“五之”者：博学之，审问之，慎思之，明辨之，笃行之。这蕴含在本书的字里行间，品味方知其“有容乃大”的道理。

集百年经验于一书

本书涉及的知识领域多,而聚焦在公共行政组织管理。

作者用“新视角”把近代产业革命以来的公共行政组织概括为三种类型,并以此分作三编予以深入探讨。

第一编“规制型行政组织”的探讨中,关于职位结构、副职设置、规则度的阐述,有许多创新性见解,亦具有重要的学术价值和实用价值。

第二编“情感型行政组织”的探讨中,关于为提高组织绩效而增加组织情感含量,关于实施情感管理的方式方法等,具有很强的针对性、启发性。

第三编“后规制型行政组织”的探讨中,关于类行政组织的创建和公共服务承包的推行等,具有独到的见解和理论上的突破,并在最后一章以美国、英国、日本和中国的行政改革实践将其印证。

本书集一百多年的行政改革经验以及各种学派的精华,围绕着公共行政组织的建立与改革,着力探讨和解决我国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中的难点、热点问题。作者对当代中国行政体制改革的深刻见解,不仅在本书中,而且也从其在一些研讨会及各类培训班的阐述所引起的积极反响中得到了印证。五年前国家行政学院一位领导谈及自己切身体会时说,“要读好政府运作和行政改革实践这本无字的书,才能写好相关的书。这只有几年、十几年的脱胎换骨,才会有所作为。”吴刚博士已经在这方面“居上”了,领先了!

汇多国改革于一身

本书以我国当前行政改革为中心,而借鉴于多国的改革实践。

作者选择“多层次”的新视角,用一些发达国家已经跨越过的历史来告知我们现在怎样推进改革事业,并将彼此正在进行的改

革进行对照比较,以此来分析我们应如何迈向新目标。

“海纳百川,有容乃大”。一个屹立于世界先进民族之林的国家,必然是最善于学习与借鉴、消化与转化他国经验教训的国家。建设是如此,改革亦然,特别是在转轨期的行政改革更是如此。

制度创新和改革实践的突破,有赖于理论、理念的创新和突破。后者是我们在改革进程中据以跳出各种“怪圈”的“支撑点”。

本书有许多“闪光点”,它们源于作者在公共行政管理的研究中突出了向现代企业组织学习这一特征,强化了公共行政组织与现代企业组织的比较研究。这对于我国即将开展的公共行政管理专业硕士学位(MPA)教育来说,是一本非常“对口”的专业教材。特推荐与诸位有志趣者。

徐理明

1999年4月26日

于国家行政学院壹豪苑

目 录

序言	1
导论	1
一、组织	1
二、组织类型	3
三、行政组织	7

第一编 规制型行政组织

第一章 规制型行政组织的优越性	14
一、规制型行政组织是近代工业革命的产物	14
二、韦伯的“理想行政组织”	25
三、规制型行政组织的优越性	28
第二章 规制型行政组织的构建	38
一、职位结构	38
二、副职	51
三、规则度	56
第三章 机构管理	70
一、机构设置	70
二、机构类型	79
三、威尔逊机构管理理论	84

第二编 情感型行政组织

第四章 情感与组织绩效	92
一、组织的情感含量	92
二、范式转换	97

三、沙因假设	100
四、需求层次	103
第五章 情感管理	107
一、协作组织家族化	107
二、Z 型组织	112
三、非正式组织	122
第六章 领导方式	130
一、领导活动的本质	130
二、连续统一体	133
三、支持关系	139
四、管理方格	142

第三编 后规制型行政组织

第七章 市场机制的引入	156
一、行政组织中引入市场机制的必要性	156
二、行政组织中引入市场机制的可能性	169
三、后规制型行政组织的基本特征	174
第八章 类行政组织	180
一、类行政组织的定义、作用、地位和研究价值	180
二、类行政组织的分类	186
三、行政组织类化	207
第九章 公共服务承包	221
一、公共服务业的性质	221
二、政府服务职能重新定位	223
三、公共服务业中的竞争	227
四、公共服务招标	230
第十章 当代行政组织改革	236
一、美国行政组织改革	236
二、英国行政组织改革	240
三、日本行政组织改革	243
四、中国行政组织改革	248
主要参考书目	261

导 论

行政组织是行政组织理论的研究对象,将其从纷纭复杂的事物中分离出来,是我们研究的前提。

一、组织

“组织”一词有两种含义,其一是指一种活动,其二是指导一种实体。在这里,我们选择使用它的后一种含义,把组织视为一种在现实生活中存在的实体。与世界上存在着的许许多多实体不同,组织实体是由人构成的,组织实体是人的群体。

由人构成的群体不一定是组织。人的群体分成组织群体与非组织群体两种。这两种群体的划分标准在不同情况下会有所不同。一般地说,组织群体区别于非组织群体的特征主要有四个:

第一,共同目标。组织是为实现某种目标而被建立起来的,一群非组织的个人难以实现该目标。在非组织群体中,每个人都有自己的目标,但没有全体成员要共同实现的目标。非组织群体成员的活动也常常具有相关性,由于缺乏共同目标,他们便构不成一个组织群体,甚至他们的作用还会相互抵消。组织群体的目标是一个体系,总目标被分解为一个个具体目标,每个部门乃至每个人都有特定的目标,这些目标是一个有机的整体。组织就是一个目标体系。

第二,分工协作。组织的效能之所以大于一群分散的个人的效能,是因为组织里不同的人有着不同的专门任务,组织中存在着专

业分工。英国古典经济学家亚当·斯密早在近代工厂刚刚诞生的时候就发现了专业分工能产生高功效。他说过,专业分工是使工业日臻完善的伟大动力。专业分工有利于操作过程的标准化、简单化;它必须以协作为前提。分工和协作是同步的,分工越细就越需要协作。组织就是一个分工协作体系。

第三,权力链条。权力是随着组织的产生而产生的。任何组织内部都有自己特定的权力结构,存在着一条自上而下的指挥链条。组织中经常会出现意见不一致的情况,而组织目标的实现要求意见必须统一。指挥链条维持着组织的运作秩序。组织就是一个权力体系。

第四,信息网络。组织是通过信息联系起来的一个整体,信息流动才能使组织正常运转。信息在组织内部纵向流动,表现为上级向下级布置工作、传达指示和下级向上级汇报决策执行情况、请示工作等;信息在组织内部横向流动,表现为各个部门之间沟通情况、协调行动;信息在组织内外流动,使组织与外界联系起来。组织适应于环境,作用于环境。没有信息流动,就不成为组织。组织就是一个信息网络。

从词源来看,在中国古代,“组织”一词是“编织”的意思,指将麻丝制成布帛。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”。器官是有特定功能的细胞结构,今天医学上仍把人体的某些部位称为“组织”。随着社会的进化,人类群体种类的增多,“组织”一词逐渐被引申为指某种人类群体。

“组织”与“群体”不是同等程度的概念,群体包含着组织,组织是群体的一部分。当然,组织是群体中最重要的一部分。“组织群体”,习惯上,被简称为“组织”。组织就是一个具有共同目标、分工协作关系、权利链条和信息网络的人类群体。

二、组织类型

组织有多种多样的类型,比如:经济组织与军事组织,生活组织与工作组织,正式组织与非正式组织,等等。在组织的众多种类里,有两种与行政组织的关系十分密切,应引起我们的特别关注,这两种组织是管理组织和政治组织。

(一) 管理组织

管理组织是从事决策、执行、协调等管理活动的组织。管理组织并非孤立地存在着,它要存在于某种更大的组织内部。在企业组织、事业组织、军事组织、宗教组织中都有管理组织。先有被管理对象,然后才有管理者和管理组织。近代以来,管理组织随着企业组织的发展有了很快的发展。企业管理组织是变化最快、对环境反应最灵敏的一种管理组织。企业管理组织尽管出现的时间不长,但它现在无疑是一种典型的管理组织。

企业管理组织的发展过程是一般管理组织发展过程的缩影。研究企业管理组织的发展过程有助于我们了解一般管理组织的发展规律及其管理组织的性质。企业管理组织的发展经历了以下三个阶段:

1. 从兼职管理到专职管理阶段。在工业生产的最初时期,劳动者的脑力机能同体力机能结合在一个主体身上,劳动者个人意志直接支配着他的行动。在个体手工业中劳动者是自己管理自己。自从出现了简单协作以后,劳动的脑力机能与体力机能的分离就开始了。这种分离在工场手工业中得到发展,并于机器大工业中得以完成。这种分离的初级形态表现为由某个直接劳动者(工匠)兼行管理之职,之所以兼职管理,是因为当时的生产规模很小,管理业务非常简单,由直接劳动者兼职进行管理就足以满足简单协作的要求,而且由于当时劳动者人数少,本小利薄,也不可能养得起脱产的专职管理者。随着手工工场的出现和生产规模的不断扩大,

企业内部的分工逐渐细化,于是产生了脑力劳动与体力劳动的分离,工场主从直接劳动中脱离出来,相应地,管理之职也就由工匠兼职转变为由老板(工场主)专门负责。

2. 从单个管理者到管理组织阶段。在脑力劳动与体力劳动刚刚分离的时候,管理之职由工场主独自担任。随着工场规模的扩大,由工场主一人来管理已经满足不了广泛协作的要求,于是出现了资本与脑力劳动的分离,管理职能也部分地被移交给了特殊的雇佣工人即监工。工场主雇佣第一个监工,就是管理组织产生的起点。管理组织出现以后,企业就开始进行了纵向的管理分工:由工场主对重要问题作决策,而监工负责执行决策。当生产规模进一步扩大,监工人数也随之增加到一定数量以后,工场主对监工阶层的指挥和监督便会出现困难,于是需要在工场主与监工之间再增加一个管理层次,即监工长阶层。这样,管理组织内部的纵向结构就进一步复杂化了。

3. 从直线型组织到直线职能型组织。监工和监工长的产生使管理组织出现了第一次分工,但这时各级监工仍是在其管辖区内进行包揽一切的粗放式管理。换言之,纵向分工不过是把原来由工场主一人负责的管理部门交由监工们来负责,管理活动本质上没有发生什么变化。机器大工业发展引起“科学管理”革命后,企业管理组织发生了第二次分工。这次分工是在原纵向分工的基础上将同一层次的管理活动进行横向专业分工,从生产部门中划分出原料采购、产品销售、设备维修、记账算账、生产和质量控制等工作,由专门管理人员负责,从而使管理组织逐步从直线型组织转变为直线职能型组织。^①

企业管理组织产生发展的过程说明了企业组织在诞生的初期

^① 王凤彬:《企业管理组织变革的理论与实践》,44~46页,北京,中国人民大学出版社,1994。

只是一个作业组织,管理工作由作业人员兼职承担,没有专职管理人员,更没有专司管理的组织。随着作业组织的发展产生了管理组织。管理组织产生之后,其规模不断扩大,结构日益复杂。企业组织分为作业组织和管理组织。它们二者之间相互作用,前者是后者存在的基础,后者是前者发展的必要条件。

管理组织与作业组织的区分具有普遍意义,在军队、医院、研究所、学校等任何一个规模较大的组织里都存在着管理组织与作业组织的区分。在不同的社会组织中,作业组织活动的内容差异很大,甚至根本不同。相比之下,管理组织活动的内容则具有较多的共同性、可比性。管理组织的职能是管人和管事。管人,即是使用人、培养人和监督人。它所管的“事”,是本组织内部的公共事务,即本组织内部所发生而作业人员解决不了的事务。管理组织为执行其职能还需拥有管理权。这些是所有管理组织的共同点。

(二) 政治组织

政治组织是一种重要的社会组织,它是某些社会主体为维护自身利益而结成的特定关系。政治组织都直接或间接地和国家权力相联系。政治组织主要有三类:第一类是作为国家权力组成部分或从属于国家权力的政治组织。如,国家立法机关、司法机关、政府及其所属机构、执政党、统治阶级、统治民族等;第二类是和国家权力处于相互制约状态的政治组织。如,被统治阶级、被统治民族、在野党、各种社会利益集团等;第三类是在某些特定条件下同国家权力产生某种联系而被赋予一定政治意义的组织。如,某些宗教组织、某些国际学术团体、某些家庭或家族、某些经济组织等。其中,第一类和第二类组织是经常性的政治组织,第三类组织是偶然性的政治组织。

人类最早的政治组织产生于原始社会向奴隶制社会的过渡过程中。在整个奴隶制社会里,政治生活即攫取、维护、建设、执行、制约国家权力的全部活动始终局限于自由人范围之内,占人口大多

数的奴隶完全被排除于政治生活之外,实际的政治组织都是由自由人组成的。社会的发展使参政人员的范围不断扩大,政治组织的种类和数量不断增多,特别是人类进入资本主义社会历史阶段以后,出现了政党。政党这一政治组织通过掌握政权或影响政府和舆论、控制议会、制定政策、操纵选举等各种方式实现对政治权力的垄断。各资本集团往往通过其所掌握的财富的巨大力量来控制政党从而控制政治权力及其分配。这样,政党政治便成为现代国家政治的基本模式。

政党政治出现的宏观背景是人类政治生活发展到了一个特定历史阶段,即社会的多数人已具有广泛参与政治生活的条件,但尚不能对社会生活进行全面的直接管理。因而,一方面,多数人虽可以运用自己所享有的自由、平等权利在政治生活中发挥影响和制约国家权力的作用,但他们还没有能力和条件直接掌握国家政权。另一方面,国家权力虽然不可避免地要由专门从事社会管理活动的政治家去掌握,但他们的权力又不能不受到多数人的制约和影响。在这种多数人参政与少数人管理的情况下政党政治便应运而生。

社会主义国家政党政治不同于资本主义国家政党政治。社会主义国家政治生活最显著的特征是无产阶级政党在全部政治生活中的领导核心作用,尤其是在国家权力体系中的领导核心作用。党对社会的政治领导表现为党直接掌握国家的政治方向、政治原则以及重大问题的决策权和向国家推荐重要干部的权力。

现代国家普遍实行政党制。作为政治组织,执政党不仅要进行政治统治活动,而且要进行社会管理活动。政治组织具有政治统治职能和社会管理职能。恩格斯就曾纠正过那种以为政治组织仅仅从事政治统治活动的观点,他说:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职

能时才会持续下去。”^① 值得注意的是,政治组织所执行的这两种职能在立足点上有所不同:从事政治统治活动是站在社会上部分人的立场维护一部分人的利益;从事社会管理活动是站在社会全体成员的立场维护多数人的利益(如,贫困地区的发展,社会秩序的稳定,人身和财产的安全等)。如果进行政治活动和社会管理活动都是从社会多数人的立场出发,这就不会有政治组织存在了。政治统治活动和社会管理活动不仅有区别,更主要的是二者之间有联系,政治统治需要渗透在社会管理活动中,社会管理工作做得好会巩固政治组织的统治地位。^② 社会管理是政治组织必须从事的一项重要活动。

从历史发展看,随着国家的社会管理职能逐渐增多,国家的政治统治职能和社会管理职能便逐步分离,这两种职能分别由政治组织中的不同主体来承担。

三、行政组织

行政组织既是一种管理组织又是一种政治组织。因此,我们应当通过考察行政组织与其他管理组织的关系以及行政组织与其他政治组织的关系来揭示行政组织的特性。

(一) 作为管理组织的行政组织

人们使用“行政组织”一词时常常指的是管理组织。在一般情况下,“行政组织”与“管理组织”可以被视作同义词。我们在此规定:行政组织就是管理组织。按照这种用法,企业中有行政组织,学校中有行政组织,医院中有行政组织,总之,每一个社会单位中都有自己的行政组织即管理组织。此外,整个社会的公共事务也需要专门的组织来管理,这种管理组织也被叫做“行政组织”。这样,行

① 恩格斯:《马克思恩格斯全集》,中文版,第3卷,218页,北京,人民出版社,1995。

② 李景鹏:《权力政治学》,14~19页,哈尔滨,黑龙江教育出版社,1995。

政组织(管理组织)可分成两种:一种是公共行政组织(或公共管理组织),另一种是非公共行政组织(或非公共管理组织)。从事全社会公共事务管理活动的组织是公共行政组织,而企业中的行政组织、学校中的行政组织和医院中的行政组织等等以一个社会单位内部事务为管理对象的行政组织是非公共行政组织。本书所研究的是公共行政组织。出于方便,我们在书里常常把“公共行政组织”简称为“行政组织”。

公共行政组织与非公共行政组织之间存在着明显的区别:第一,管理对象不同。非公共行政组织所管理的是社会中的一个单位,公共行政组织所管理的是整个社会。第二,管理权力的来源和运用范围不同。非公共行政组织的管理权力来源于资产所有者和职工代表大会,只能在本单位范围内使用。公共行政组织的管理权力来源于国家的权力机关,其性质是公共权力,在全社会范围内行使。第三,存在规模不同。公共行政组织的规模远远大于非公共行政组织的规模。公共行政组织是人数最多、规模最大的行政组织。第四,性质不同。非公共行政组织属于经济组织或一般社会组织,公共行政组织属于社会政治组织。

公共行政组织尽管与非公共行政组织有许多不同之处,但它们具有一些共同性或相似性。主要表现在:二者进行的都是执行、控制、协调、沟通等活动;二者都有着权力等级结构;二者有大致相同的发展规律并在发展中常常会遇到同样的问题。这启示我们:研究和揭示非公共行政组织的发展规律是研究和揭示公共行政组织发展规律的重要途径。

公共行政组织与非公共行政组织二者的管理对象不同,但是,二者在组织结构和方式方面有许多共同之处,可以相互比较、借鉴和移植。事实上,企业管理组织的发展对公共行政组织曾发生过重大影响。概括、归纳企业管理组织取得的新经验并将其应用于公共行政组织的管理活动中是行政组织理论研究的重要内容。

（二）作为政治组织的行政组织

行政组织是一种政治组织,是国家机构中的政府系统。从世界各国现行的政治体系来看,国家机构中都有一个相对独立的行政组织系统。如,美国的总统府和联邦政府,英国和日本的内阁及其所属组织,我国的国务院及其所属组织。在国家政治组织中,行政组织经历了一个职能和体积不断扩大的过程。历史上的政府部门几乎是与统治者的政权一道产生的。统治者为了维护政权,都要设置各种机构对社会事务进行比较严密的管理,这些机构最初具有不稳定性,以后逐渐变成了国家常设的机构或部门。现在,行政组织的权力具有进一步扩大的趋势。

在现代社会中,行政组织从政治组织中相对地分离出来,成为一种特殊的政治组织。从政治组织的角度看,行政组织具有下述几个特点:

1. 行政组织是政治组织的一部分。行政组织所从事的活动具有政治目的和政治意义,并不单纯地是社会管理活动。行政组织的活动体现着统治阶级的意志和统治阶级内部各方面的关系。必须从政治方面才能准确理解和深刻把握行政组织的性质。

2. 行政组织是政治组织中社会性较强的部分。行政组织是一种社会性较强的政治组织,它以此与政治组织中的其他部分和其他组织相区别。行政组织是政治组织中主要负责社会公共事务管理的组织,它须尽力获得社会多数人的认可,被社会所接受,体现出自己充分的社会性。行政组织的社会性越强,社会管理工作做得越好,越是赢得社会多数人的支持,国家政治组织的社会地位便会越加稳固、政治统治权力便会越加强大。正是在这个意义上,我们将行政组织作为一种社会管理组织来看待,它与非公共行政组织之间才具有了可比性和共同点。

3. 行政组织在形式上是以全社会利益代表者的身份进行社会管理活动的,统治阶级或统治集团的意志曲折地渗透于其中。政