

山东财经大学

公共管理学院论丛

行政组织创新

薛文治 王宏伟 著

XINGZHENGZUZHI CHUANGXIN

中国商业出版社

山西财经大学公共管理学院论丛

行政组织创新

薛文治 王宏伟 著

中国商业出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

行政组织创新/薛文治 王宏伟著. —北京: 中国商业出版社,
2004. 3

ISBN 7—5044—5063—4

I. 行... II. 王... III. 行政组织—组织管理学
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 025645 号

责任编辑: 陈李苓

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店北京发行所经销

山西财经大学印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 10.25 印张 276 千字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

总 序

山西财经大学公共管理学院,是2001年8月在原法政系、劳动经济系和经济学系国民经济管理专业的基础上整合、组建而成的山西省高等学校中惟一的公共管理学院。

学院各专业建设历史较长,师资力量雄厚,学科设置合理,教学设施完善。现有教师中,教授、副教授占总数的比例高达70%以上,博士、硕士学历者占总数的60%以上。设有劳动经济学、国民经济学、社会保障3个硕士专业和5个本科专业:行政管理专业,是按照教育部的要求,对原工商行政管理专业进行调整而来的新专业;劳动与社会保障专业,是我国首批8个招生的本科专业点之一;公共事业管理专业,以物业开发与管为特色;人力资源管理专业,是国家管理的专业点,并可授予双学士学位;国民经济管理专业,是全国保留招生资格的7个本科专业点之一。

学院组建以后,确立了“奠定基础,开创局面,形成优势,办出特色,建设成为在山西有影响、全国有地位的教学、研究、咨询并重的公共管理学院”的近期发展目标。目前,学院主编、参编教育部“面向21世纪课程教材”(劳动与社会保障专业、国民经济管理专业)9部,主持国家社会科学基金子课题4项,主持山西省社会科学基金课题6项,主持山西省科技厅软科学课题1项。

近几年来,公共管理学院各专业的毕业生一次就业率都在94%以上。巨大的需求潜力,赋予了公共管理学院各专业发展的

巨大的生命力和美好的发展前景。目前，全院师生正在以极大的热情，充分利用我国市场经济体制改革深化的大好时机，以学校教学改革和学院的组建为契机，用实际的教学和科研成果塑造公共管理学院的美好形象，为公共管理学院的美好明天而奋斗。

为了促进公共管理学院教学和科研工作的进一步深入发展，不断提高办学质量和科研水平，同时集中展示学院教职工的科研成果，交流信息，学院决定陆续编辑、出版《山西财经大学公共管理学院论丛》。

对于编辑、出版《山西财经大学公共管理学院论丛》的决定，学校领导及有关部门给予了极大的支持和鼓励，学院的同志们表现出高昂的热情。我谨代表公共管理学院领导向有关同志致以衷心的感谢！

山西财经大学公共管理学院

院长 马培生

2003年6月18日

目 录

| | |
|--------------------------|-------|
| 第一章 行政组织创新概述 | (1) |
| 第一节 行政组织概述 | (1) |
| 第二节 创新及创新行为 | (14) |
| 第三节 创新理论的历史与现状 | (20) |
| 第四节 行政组织创新的涵义及特点 | (34) |
| 第二章 行政组织的观念创新 | (41) |
| 第一节 观念创新的涵义及作用 | (41) |
| 第二节 行政组织观念创新的内容 | (48) |
| 第三章 行政组织的制度创新 | (67) |
| 第一节 制度与行政制度 | (67) |
| 第二节 行政组织制度创新的基本内容 | (81) |
| 第三节 行政审批制度的创新 | (96) |
| 第四节 政府采购制度的创新 | (107) |
| 第四章 行政组织的管理创新 | (127) |
| 第一节 管理概述 | (127) |
| 第二节 行政组织管理创新的涵义及特性 | (133) |
| 第三节 行政组织管理创新的原理和原则 | (141) |

| | |
|---------------------------|-------|
| 第四节 行政组织管理创新的过程及模式 | (147) |
| 第五章 行政组织的结构创新 | (162) |
| 第一节 行政组织结构概述 | (162) |
| 第二节 行政组织结构创新的原因及目标 | (170) |
| 第三节 我国政府的机构改革 | (175) |
| 第四节 行政组织结构创新的内容 | (182) |
| 第六章 行政组织的文化创新 | (203) |
| 第一节 文化及文化创新 | (203) |
| 第二节 行政文化创新 | (218) |
| 第三节 我国行政文化建设 | (244) |
| 第七章 行政组织公共政策创新 | (253) |
| 第一节 公共政策的涵义及作用 | (253) |
| 第二节 公共政策创新的必要性 | (264) |
| 第三节 公共政策创新的具体内容 | (270) |
| 第八章 行政组织的技术创新 | |
| ——电子政府与电子政务 | (286) |
| 第一节 电子政府概述 | (286) |
| 第二节 电子化政府的内容 | (301) |
| 第三节 电子化政府的实现途径 | (306) |
| 第九章 行政组织创新的环境系统研究 | (321) |
| 第一节 行政组织创新环境概述 | (321) |
| 第二节 行政组织创新环境分析 | (325) |
| 第三节 行政组织创新适应环境的基本措施 | (337) |

| | |
|------------|-------|
| 参考文献 | (345) |
| 后 记 | (351) |

第一章 行政组织创新概述

行政组织作为国家行政管理的主体，是国家行政职能的承担者。任何一项行政活动都要依靠行政组织系统来推行。国家行政管理活动能否有效进行，不仅取决于行政组织本身作用发挥的如何，而且取决于行政组织创新的结果。行政组织创新是行政组织为提高行政效能，促进行政组织持续发展，不断对行政组织内部的相关内容进行调整、革新和创造的过程。要想谋求行政管理的高效率，就必须深入研究行政组织创新。本章首先分析了行政组织的涵义、特点、要素及产生和成立的条件，然后较详细地论述了创新的涵义、创新行为的特点以及创新的基本理论，在此基础上分析了行政组织创新的基本理论。

第一节 行政组织的概述

一、行政组织的涵义

组织是人类社会存在的最广泛的现象之一，通过组织，人们得以联合起来，采取行动，克服个人所不能克服的困难。在现代社会，组织的地位更是重要。美国管理学大师德鲁克曾经指出，当今的社会是一个“组织化社会”，人们所赖以生存的一切，都以组织为基础，在组织内发生。在各种社会组织之中，最引人注目

的主要是行政组织。行政组织是行政活动的依托，也是行政管理的界限。行政活动能否有效进行，行政管理的效果如何不仅取决于行政组织本身建立的合理与否，而且取决于行政组织能否进行有效的创新。要研究行政组织的创新，首先要研究行政组织的涵义及特点。

关于行政组织的涵义，不同学者站在不同的角度有不同的理解，迄今为止，并没有形成一个公认的或权威的定义，许多研究者根据自己的理解对行政组织作过许许多多的注释，其中比较有代表性的大致有三种：

1. 广义与狭义的理解：从广义上说，行政组织是指为执行一定事务而将从事共同工作的人们通过权责和任务分配结成系统协调的组织系统。它既包括各类企事业单位、群众团体、政党的负有管理职能的组织系统，也包括国家机关中的立法、司法系统中负有执行性职能的各类单位和国家的整个行政机关。从狭义上说，则指为执行国家的政务所结成的有系统的组织，主要指国家的行政机关，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、推行政务、管理国家公共事务的机关体系，是国家权力的执行机关。本书所研究的主要是狭义的行政组织。

2. 静态与动态的理解：从静态上说，行政组织是指国家为执行政务而依法组建的行政机关体系；从动态上说，则指行政机关作为管理系统发挥领导和管理国家政务职能而产生的各种组织活动。

3. 阶级属性与社会属性的理解：从阶级属性上说，行政组织是居国家政治生活主导地位的阶级推行本阶级意志的组织工具；从社会属性上说，则是国家为实现社会目的而通过一定的法律程序所建立和规定的、有着一定行政目标、人员设置、权责分配、结构形态、财物所有的行政机关体系，其组织行为受国家强

制力的保障。

二、行政组织的特点

国家行政组织的法权地位和与之相一致的公共行政管理的广泛性及其对国民承担的责任，决定了国家行政组织的特征。

1. 政治性。政治性是一切国家组织的共同属性。对国家行政组织而言，政治性主要表现在两个方面：

(1) 阶级性。阶级性是国家行政组织的本质特征。这种特征贯穿于国家行政管理的整个过程和全部活动中。但是这种特征常常在有意无意之间被其社会特征所掩盖。国家是阶级矛盾不可调和的产物，是统治阶级用来维护本阶级利益、维护社会统治秩序、调节各种社会关系的工具。国家的意志实际上是统治阶级的意志，国家职能的核心就是维护统治阶级的利益。行政组织作为国家意志的体现者，作为国家职能的执行机关，其管理活动中必然会表现出鲜明的阶级特性。归根结底，在阶级社会中，统治阶级的利益是行政组织各项权力的渊源，行政组织建立及运行的根本目的就是维护统治阶级的利益、贯彻统治阶级的意志。我国国家行政组织的阶级性，集中表现为以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的、由最广大人民群众参加的人民民主专政。

(2) 决策性。随着行政国家的兴起，国家行政组织在国家政治生活中的地位日趋重要，作用日趋突出，正在和已经占据国家政治社会的主导地位。这主要表现在政府的公共决策力日趋强大，政府的意志事实上近乎左右国家的发展，其职能不仅几乎覆盖了社会生活的每一个领域，而且深入立法、司法等其他国家权力领域。因此，国家行政组织即政府，是现代国家最重要的权力主体，其活动是最重要的国家现象之一，其决策力也因此成为最重要的行政研究现象之一。

2. 社会性。社会性由国家的社会职能所决定，主要指国家行

政组织所承担的社会一般公共事务管理的职能。它也有两个相互联系的层次：

(1) 服务性。服务性是国家行政组织行政行为的出发点与社会效果的统一。国家为了维护统治阶级的利益，维护凌驾于社会之上的权威地位，就必须同时服务于社会，施益于社会公众。因此，所谓服务性首先是指为执行宪法和法律服务，其次是指为一定社会公众的利益提供条件或保障。

(2) 管理性。国家行政组织的服务性主要是通过它对广泛社会生活的有效的领导和管理来实现的。这种领导和管理主要表现为从高于社会的权威地位出发来制定政策、维持秩序、提供机会、监督协调、组织公共事业的实施并提出国家发展的战略规划。

3. 权威性。权威性以人类社会发展过程中的强力和契约关系为基础，并以宪法、法律和国家武装力量为后盾。权威性有两个突出的特点：

(1) 约束性。无论是三权分离的国家还是议行合一的国家，行政权都归属国家行政组织即政府，只是权力的大小不同而已。从这种法权地位出发，国家行政组织依据法律规定或进行行政裁量，对各种社会组织和公民以及广泛的社会生活实施领导、干预和施加各种影响，以法律和公众的名义通过行政行为对各种社会行为主体实行普遍的约束，适用者必须遵从。

(2) 强制性。当政府的权威地位被破坏，即它对有关社会行为主体的依法实行的约束遭到抵抗、触犯、抵制、违背等时，它就将以国家的名义并以国家强制力为后盾对其实行行政制裁，比如，舆论导向、勒令停止、经济罚款、行政惩处，直至提起公诉。当遭到大规模武力反对时，政府还可以宣布紧急状态、戒严、实施军管和其他使用国家武装力量的方式。

4. 法制性。法制性的基本涵义是“依法行政”，具体说来，又可以分为两个相互联系的方面：

(1) 国家行政组织自身建设的法制性。这种法制性主要表现在，国家行政组织是依据宪法和法律的精神、原则、规范、程序所建立的国家组织系统，其组织宗旨、人员编制、机关设置、财政预算等都必须符合宪法和法律的规定，这些方面的变更也必须经过法定的程序由立法机关或事权机关予以重新审批。除此之外，这种法制性还表现在，国家行政组织成员的职责、权利、义务，国家行政机关行使职权和实施管理的原则、方式、方法、程序等，都必须以法律为基本依据，不得超越宪法和法律所规定的范围。

(2) 国家行政组织对社会公共行政管理的法制性。这主要表现在，国家行政组织行政行为或行政管理的内容和方式必须遵从宪法和法律的要求，一切重大的方针和政策都必须取得立法机关的同意，即使是行政裁量行为，也必须符合宪法和法律的精神或原则。法制性的涵义还在于，无论是自身管理还是社会公共管理，行政组织都不得自行其是，而必须接受其他国家权力主体和社会的法制化监督，超越权限的行为，将受到追究和制裁。

5. 系统性。系统性是指国家行政组织是一个由各种要素组成的有机系统。具体来说国家行政组织的系统性包括三方面的内容。

(1) 整体性。国家行政组织具有极强的整体性，它是由人、财、物、技术、信息、时间等要素相互联系、相互影响、相互制约组成的有机整体，其权力关系、组织结构和工作流程具有上统下属、上下贯通、左右联系、纵横交错、头尾相接、政令归一的特征。

(2) 结构性。结构性指国家行政组织按照社会分工的对应关系而组织起来的部门化和专业化的机关权责体系的特征，在这个体系中，不同的机关司掌不同的社会行为主体或行业，并实施相应的行政管理，同时通过行政首脑在各机关之间予以整体性协调。国家行政组织以社会分工和社会行为主体为依据的部类化的结构方式，是其独特的结构方式。

(3) 有序性。有序性指国家行政组织按一定序列和等级组织起来的特征。这种序列和等级是以逐级授权为基础的，表现为各级行政首长或机关职责与权力的统属关系。所以，国家行政组织通常可以划分为中央政府与地方政府、上级机关与下级机关、行政首长和普通公务员等。

6. 发展性。发展性是说国家行政组织适应社会历史的进步，相应改变组织自身及社会管理行为的特征。这可以作四点解释：

(1) 主动性。这是现代行政组织最明显的特征。在资本主义以前的各个时代和资本主义的前期，政府常常以“守夜人”的面貌出现。这时流行“最好的政府是管得最少的政府”之类的口号，政府消极被动地适应社会，往往是社会问题发生后，才采取措施。随着生产力的进步和市场经济的发展，人们之间的生产、生活联系越来越广泛和密切，各个国家之间交往的密切和竞争的加剧，要求政府不仅应主动地研究、提出社会各项事业的发展规划，而且要促使本组织的工作人员，以积极的态度和高度的热忱，主动地为社会、为人民的生产和生活服务。

(2) 动态性。动态性指国家行政组织永远处在动态之中，国家性行政改革，比如，机构和人员的调整，决策力的增强，行政职能的扩展，新技术和新设备的采用等等，都是在一个持续不断的动态过程中完成的。离开了动态的过程，行政组织就将失去社会意义。

(3) 适应性。适应性与动态性相联系，指行政组织适应生态环境，即本国当时、当地的社会综合因素和总体发展水平，相应建立行政组织模式的特征。与此同时，国家行政组织也将通过行使国家行政权，积极实施行政管理，来推动社会的发展与进步。在正常情况下，国家行政组织是在与社会交互作用的动态平衡的过程中，相互促进、共同发展的。

(4) 创新性。在传统的农业社会，行政组织长期有一种尊祖

宗法的因袭作风，所谓“肖规曹随”。这种作风已经完全不能适应当今科学技术迅速发展的需要。科技的发展必然引起社会经济、教育、文化观念、人际关系等社会现象的迅速变化，这就使行政组织不断遇到新问题、新矛盾。为使行政组织总体目标能在不断变化了的环境中实现，行政组织必须具有不断创新观念，开展不断创新的活动。只有这样，行政组织才能长期的稳定和发展。

三、行政组织的基本要素

国家行政组织是一个有若干要素组成的有机整体。通过了解要素，便于寻求考察和优化行政组织效能的有效途径。国家行政组织的构成要素有：人财物、权责利、组织目标和行为方式、法制思想和价值观念、法律规范和自由裁量、结构形态和运作过程、功能和信息等等。这些基本的要素直接关系到国家行政组织效能的性质、程度或范围。国家行政组织的基本要素及其合理状态概括起来主要集中在以下几个方面：

（一）行政组织的法制制度要健全

国家行政组织是执掌公共权力的以社会为行为对象的代表公众利益的特殊组织，因此，依法行政是首要的和基本的要素。可以认为，法规制度健全与否是行政组织坚强与否的主要标志之一。法规制度不仅是国家行政组织实施公共行政管理的基础，同时也是使其行之有效的根本保障。

（二）行政组织的目标要明确

目标反映行政组织的社会行为的方向，对具体行政机关来说，目标明确则反映本单位在整个公共行政管理中的地位和作用。从这个意义上说，一切没有明确工作目标的行政组织都是不必要的。目标是一个由总目标与分目标、原则目标与工作目标组成的目标网，各个行政机关都以目标为导向寻求自己在组织大系统中的位置和发挥应有的功能。组织目标不明确，在外部将会造成消极行

为或无所作为的行为倾向，在内部则将引发纠纷和冲突，混淆行政组织关系。

（三）行政组织的人事调派要恰当

目标不等于组织，人是组织的活的灵魂，而人却是存在着差别的、可以改变的。因此，根据行政管理的需要有选择地吸收、调派、使用、培训人员是十分重要的。人的素质或状况直接影响到行政组织的效能，因此人事是行政组织的一个基本的要素。要使人事调派恰当，就必须制定和实施正确的公共人事政策，识才和用才，做到人尽其才，才尽其用，招揽俊才为政府工作，进而通过不断的新陈代谢和培养提高，形成政府高效能所必须的合格人才群。

（四）行政组织的权责分配要合理

国家行政组织是典型的层级节制的组织结构，权力与责任是这种组织结构的基础。在这种组织中，权责分配是根据工作需要和授权原则对一定的行政行为主体的权力与责任所做的规定。权责分配合理则是指权力与责任之间的对应关系。在通常情况下，权力与责任成正比关系，即权愈盛则愈大，反之亦然。权责分配合理将使上级与下级、机关与机关、成员与成员之间既彼此分工又相互合作，形成促进整体效能的内在机制。否则，就可能人心涣散、组织松弛，造成组织效能的退化。权责分配历来是行政组织研究的一大课题。

（五）行政组织的财物数量要适中

财物是行政组织的物质条件。没有这个条件，国家行政组织就不能实施行政管理，甚至无法存在。因此，财物是行政组织的一大要素。行政经费是财物的核心问题。“适中”是个相对的概念，在不同的国家、地区、机关、层级有不同的涵义或标准。一般说来，财物数量过大不仅会影响到国家对社会公益事业的投入，而且会引发机关崇尚豪华的习性；财物数量过小，则可能妨碍机关

日常行政工作，抑制行政组织的发展。如何规定和使用财物，是政府经常面临的问题。

（六）行政组织的运行机制要有效

国家行政组织是规模庞大、人员众多、对象复杂、范围广大的组织形态。这种组织单纯依靠首长意志和个性实施管理是不能奏效的，而必须建立一整套的既重法度又重灵活性的可调控的管理制度。这套制度通过规范、目标、分工、程序、反馈、监督等因素的有机配合形成内在的运行机制，并通过机制的有效作用保证组织行为的有效性，进而实现社会目的。运行机制的有效性，是各国政府长期努力追求的目标，也是行政组织的一大要素。

（七）行政组织的行为方式要优化

行为是组织的一种属性，组织行为总是表现为一定的方式。国家行政组织对社会公共事务的管理是通过一定的行政行为方式来实现的。没有一定的行为方式，主体与客体的关系就不能成立，国家行政组织的社会目的就不能达成。因此，行政行为方式是国家行政组织的一个基本要素。只有通过一定的行政行为方式，才能对社会管理对象施加定向和定量的影响；只有行为方式选择得当，才能产生最佳管理效应。因此，优化行为方式，即从时空和管理对象的条件出发选择行政行为方式，是公共行政管理的一项原则。

（八）行政组织的价值观念要整合

价值观念是关于是非、好坏和期望的综合观念形态。对国家行政组织而言，价值观念整合表现为政府公务人员对组织的共同感受、一致态度，即认同感，共同的信念、责任和利益是价值观念整合的基础。在实践中，价值观念整合关系到组织的和谐与稳定，关系到组织成员的工作状态和进取精神，进而关系到组织的有效运转的能力和进步发展的活力。因此，它是行政组织的一个基本要素。尤其在现代社会中，价值观念的整合更是决定政府公