



高等院校网络教育系列教材

行政组织学

XINGZHENG ZUZHI XUE

郭圣莉 应艺青//编著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

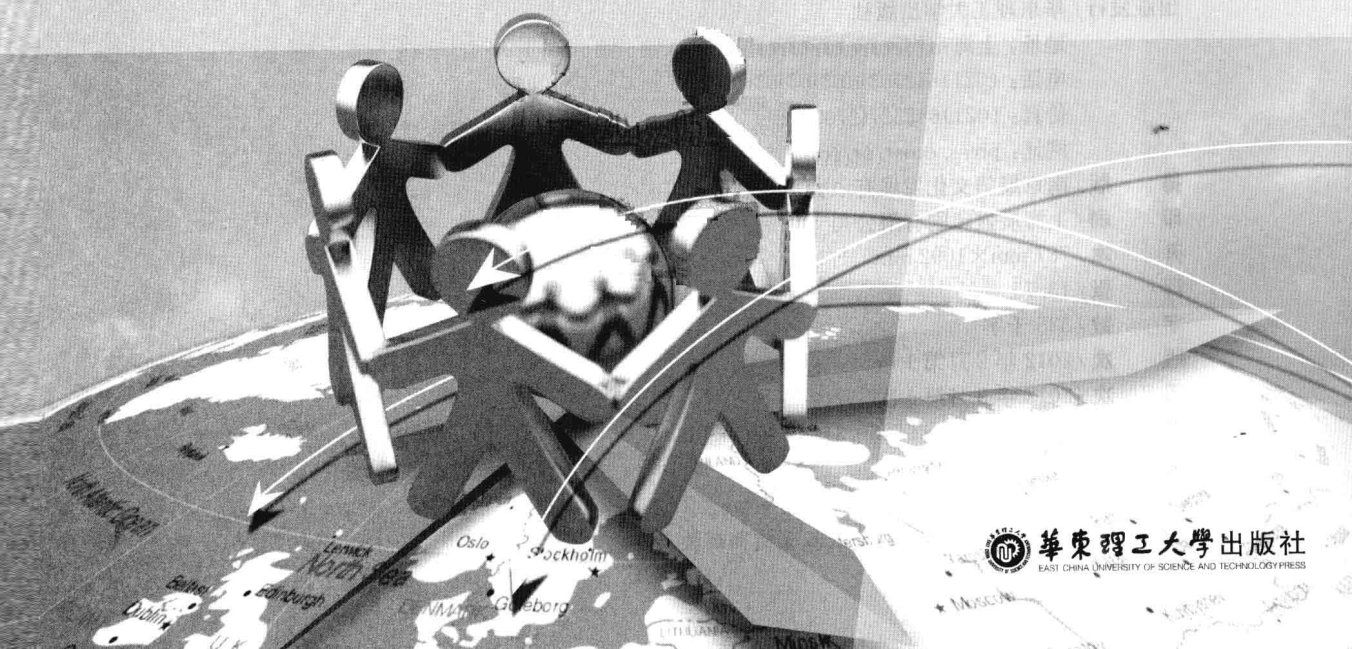


高等院校网络教育系列教材

行政组织学

XINGZHENG ZUZHI XUE

郭圣莉 应艺青//编著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政组织学/郭圣莉,应艺青编著. —上海:华东理工大学出版社,
2012.2

高等院校网络教育系列教材

ISBN 978-7-5628-3199-0

I. ①行… II. ①郭… III. ①行政管理—组织管理学
—高等教育:网络教育—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 017504 号

高等院校网络教育系列教材 行政组织学

编 著/郭圣莉 应艺青

责任编辑/刘 军

封面设计/戚亮轩

责任校对/张 波

出版发行/华东理工大学出版社

地址:上海市梅陇路 130 号,200237

电话:(021)64250306(营销部)

传真:(021)64252707

网址:press.ecust.edu.cn

排 版/南京展望文化发展有限公司排版

印 刷/上海展强印刷有限公司

开 本/787 mm×1092 mm 1/16

印 张/13.75

字 数/335 千字

版 次/2012 年 2 月第 1 版

印 次/2012 年 2 月第 1 次

书 号/ISBN 978-7-5628-3199-0/C·166

定 价/34.80 元

(本书如有印装质量问题,请到出版社营销部调换。)

网络教育是依托现代信息技术进行教育资源传播、组织教学的一种崭新形式,它突破了传统教育传递媒介上的局限性,实现了时空有限分离条件下的教与学,拓展了教育活动发生的时空范围。从1998年9月教育部正式批准清华大学等4所高校为国家现代远程教育第一批试点学校以来,我国网络教育历经了若干年发展期,目前全国已有68所普通高等学校和中央广播电视大学开展现代远程教育。网络教育的实施大大加快了我国高等教育的大众化进程,使之成为高等教育的一个重要组成部分;随着它的不断发展,也必将对我国终身教育体系的形成和学习型社会的构建起到极其重要的作用。

华东理工大学是国家“211工程”重点建设高校,是教育部批准成立的现代远程教育试点院校之一。华东理工大学网络教育学院凭借其优质的教育教学资源、良好的师资条件和社会声望,自创建以来得到了迅速的发展。但网络教育作为一种不同于传统教育的新型教育组织形式,如何有效地实现教育资源的传递,进一步提高教育教学效果,认真探索其内在的规律,是摆在我们面前的一个新的、亟待解决的课题。为此,我们与华东理工大学出版社合作,组织一批多年来从事网络教育课程教学的教师,结合网络教育学习方式,陆续编撰出版了一批包括图书、课程光盘等在内的远程教育系列教材,以期逐步建立以学科为先导的、适合网络教育学生使用的教材结构体系。

掌握学科领域的基本知识和技能,把握学科的基本知识结构,培养学生在实践中独立地发现问题和解决问题的能力是我们组织教材编写的一个主要目的。系列教材包括了计算机应用基础、大学英语等全国统考科目,也涉及了管理、法学、国际贸易、机械、化工等多学科领域。

根据网络教育学习方式的特点编写教材,既是网络教育得以持续健康发展的基础,也是一次全新的尝试。本套教材的编写凝聚了华东理工大学众多在学科研究和网络教育领域中有丰富实践经验的教师、教学策划人员的心血,希望它的出版能对广大网络教育学习者进一步提高学习效率有帮助和启迪。

华东理工大学副校长



第一部分 到底什么样的组织才算是行政组织 / 1**第一章 绪论 / 3**

学习目标 / 3

1.1 组织 / 3

1.2 行政组织 / 7

1.3 行政组织学的学科发展 / 9

本章小结 / 13

本章重要内容总结 / 13

思考题 / 14

第二章 行政组织的性质及其功能 / 15

学习目标 / 15

2.1 行政组织的性质 / 15

2.2 行政组织的功能 / 17

2.3 现代行政组织的扩张趋势 / 19

本章小结 / 21

本章重要内容总结 / 21

思考题 / 21

第三章 行政组织的理论发展 / 22

学习目标 / 22

3.1 西方传统行政组织理论 / 22

3.2 现代西方行政组织理论的发展 / 24

3.3 西方行政组织理论的新发展 / 37

3.4 我国行政组织理论的历史发展 / 39

本章小结 / 42

本章重要内容总结 / 42

思考题 / 42

第二部分 要如何才能建立一个标准的行政组织 / 43**第四章 行政组织建设 / 45**

学习目标 / 45

4.1 行政组织建设的原则 / 45

4.2 行政组织的设置 / 48

4.3 行政组织建设的管理 / 52

4.4 行政组织建设的具体类型 / 54

本章小结 / 61

本章重要内容总结 / 61

思考题 / 61

第五章 行政组织目标 / 62

学习目标 / 62

5.1 行政组织目标概述 / 62

5.2 行政组织目标体系 / 66

5.3 行政组织目标制定 / 67

5.4 行政组织目标执行 / 70

5.5 行政组织目标评估与管理 / 72

本章小结 / 74

本章重要内容总结 / 74

思考题 / 74

第六章 行政组织结构 / 75

学习目标 / 75

6.1 行政组织结构概述 / 75

6.2 行政组织结构类型 / 76

6.3 行政组织结构的管理幅度与层次 / 82

6.4 行政组织结构的发展 / 83

6.5 我国行政组织结构的设计 / 85

本章小结 / 87

本章重要内容总结 / 87

思考题 / 87

第七章 行政组织体制 / 88

学习目标 / 88

7.1 集权制、分权制与均权制 / 88

7.2 首长制、委员会制与混合制 / 90

7.3 完整制、分离制与混合制 / 92

7.4 名誉市长制与市经理制 / 94

本章小结 / 95

本章重要内容总结 / 95

思考题 / 95

第三部分 一个理想的行政组织该如何进行管理 / 97

第八章 行政组织的行政过程 / 99

学习目标 / 99

8.1 行政决策 / 99

8.2 行政执行 / 104

8.3 行政监督 / 110

本章小结 / 116

本章重要内容总结 / 117

思考题 / 117

第九章 行政组织管理 / 118

学习目标 / 118

9.1 行政组织的编制管理 / 118

9.2 行政组织的激励管理 / 123

9.3 行政组织的沟通管理 / 127

9.4 行政组织的文化管理 / 132

本章小结 / 137

本章重要内容总结 / 137

思考题 / 138

第十章 行政组织环境 / 139

学习目标 / 139

10.1 行政组织环境 / 139

10.2 行政组织环境对行政组织管理的影响 / 142

10.3 行政组织环境管理 / 145

本章小结 / 146

本章重要内容总结 / 146

思考题 / 147

第四部分 现实中的行政组织是如何运作的 / 149

第十一章 现代国家的行政组织 / 151

学习目标 / 151

11.1 英国的行政组织 / 152

11.2 美国的行政组织 / 156

11.3 法国的行政组织 / 160

11.4 日本的行政组织 / 164

11.5 我国的行政组织 / 167

本章小结 / 175

本章重要内容总结 / 175

思考题 / 175

第十二章 行政组织变革 / 177

学习目标 / 177

12.1 行政组织变革的动因与阻力 / 178

12.2 行政组织变革的模式与内容 / 183

12.3 未来行政组织变革的趋势 / 187

本章小结 / 188

本章重要内容总结 / 188

思考题 / 189

第十三章 当代国家的行政组织变革 / 190

学习目标 / 190

13.1 当代西方行政改革的动因与主导理论 / 190

13.2 美国的行政改革 / 193

13.3 英国的行政改革 / 195

13.4 德国的行政改革 / 197

13.5 日本的行政改革 / 198

13.6 当代西方国家行政改革概述 / 201

13.7 我国当代行政组织改革 / 203

本章小结 / 206

本章重要内容总结 / 206

思考题 / 206

各章重要词汇表 / 207

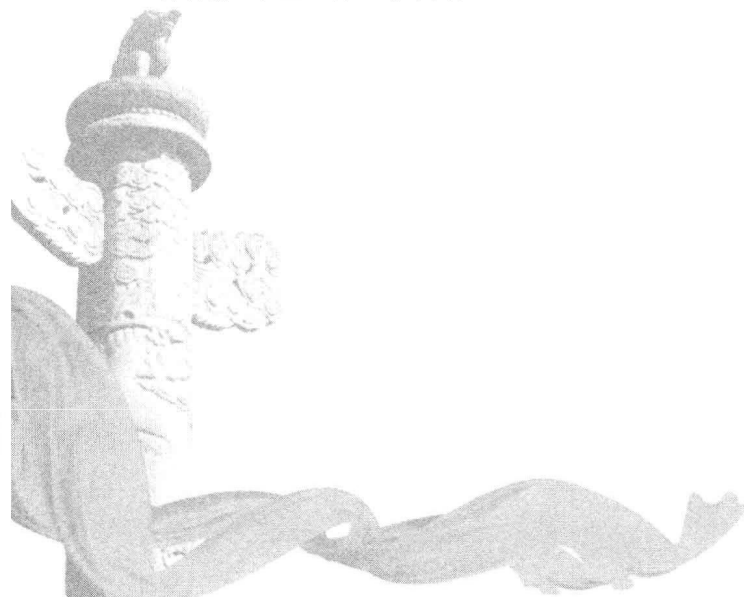
参考文献 / 209

第一部分

到底什么样的组织才是行政组织

行政组织作为国家为承担公共事务管理、行使行政职能、实现行政目标而依法设置的机构，与我们每个人生活的方方面面都有着或多或少的关系。然而回过头来再看行政组织，对于与之相关的一系列概念我们都只能说是一知半解甚至是不知不解：行政组织是什么？行政组织是如何建立起来的？在行政组织的运行过程中都会发生些什么事情？为什么有些行政组织充满活力而有些行政组织却人浮于事、萎靡不振？行政组织在什么样的状态下能够顺利发挥其积极而有效的功能？……这些问题都是我们在行政组织学这一门课程将要关注和学习的。

本书试图通过对行政组织基本概念、组织与行政组织相关理论、行政组织的运行与管理以及行政组织发展的历史与当前实践等方面的简要介绍，使学生对行政组织及其管理的相关知识有比较全面的了解。在经历这门课程的学习后，学生不仅会对行政组织及其管理有所了解，并可以将这一知识应用于相关的管理活动中，包括行政管理、企业管理等方面。



第一章 绪论

学习目标:

1. 明确区分组织与行政组织
2. 行政组织与其他组织的不同
3. 了解行政组织学的学科发展

行政组织是一类特殊的组织,它具有一般组织的共性,也有着自身的特性。要研究行政组织,我们必须首先对组织这一概念有初步的了解。

1.1 组 织

作为人类生存的基本方式,组织出现的历史之长甚至可以与整个人类社会的历史相提并论。组织是人类特有的一种社会现象,也是人类有别于其他生物的一种表现。马克思说:“人是社会的动物。”也就是说,作为一种群居动物,人几乎是天然地形成不同的群居生活形态,其核心就是不同的组织。从人类的实际发展历程来看,早期的原始人类出于生存的需要,就结合成不同大小的群体聚集生活,而一旦形成群体,不论是最初的血缘体,还是后来出于地域群体,组织都是其中的核心结构,以最大程度地获取资源,规范群居生活。这样的过程伴随着生产力的发展、人类技术的进步、群体族群的扩大而逐步发展到不同的组织形态,从最初的家庭、氏族、部落再到阶级乃至国家。

随着时代的不断发展,尤其是信息化、全球化高速发展的今天,每个人从一出生就不由自主地被各种组织所吸纳。大之如国家,现代国家大多以出生地界定国籍,也就是说任何人一出生便从属于某一国;小之则如村社、家族、宗教等。及至于个人漫长的成长过程中,我们都会主动或被动地加入这样或那样的组织,正式的有小学、中学、大学、共青团和共产党等,非正式的则有各种兴趣小组、社会团体等。正是这样一个个或大或小的组织将我们每个人都融入现代社会中。现代社会因一个个构成它的组织而蓬勃发展,而每个人也因为组织得以不断升华。现代社会中,组织已然成为人类最基本的生活方式,随着社会分工的不断发展,各种组织已经细化到各个具体的行业中,广泛分布在政治、经济、文化、社会领域。与此同时,相关组织理论的发展也大大完善了组织的功能,使组织在自身行业功能外具备了更多的社会功能。可以预言,随着组织的日趋分化、组织功能的日趋完善,每个人的追求也都最终能因为组织而得以实现。

1.1.1 组织的定义

随着历史车轮的不断迈进,组织在组成、结构以及功能等方面都日益趋于完善,然而在很长的一段时间里,“组织”这一概念本身的界定却始终是极为模糊的。从词源学上来看,在我国古代,“组织”一词其本义更多指的是将线通过编制的方式结合为一个整体(布帛、绸缎等)的过程,是一个动词,如《吕氏春秋·先己》《诗》中:“执轡如组”,汉高诱注:“组读组织之组。夫组织之匠,成文於手,犹良御执轡於手而调马口,以致万里也。”^①虽然此时的“组织”一词并未具有现代组织的意义,但与之相近似的组织概念却早已出现。早在《孙子兵法·势篇》中,我们就可以清楚看到古人对有关组织活动的论述:“凡治众如治寡,分数是也”、“斗众如斗寡,形名是也”,这里“众”、“寡”就是指组织形式,“治”、“斗”则主要指组织方法。西方的“组织”一词最早来源于希腊文“organon”,意思是“工具”、“手段”。在英文中,“组织”(organization)则最早来源于“器官”一词,即指自成系统的,具有特定功能的细胞结构。此后随着社会的发展,“组织”的词义也在不断变化,从单纯的生物意义逐渐引申为按照一定的目标而进行的系统安排,被用来解释人类社会群体,从而形成了现代意义上的组织概念。

现代意义上对组织的科学定义直到20世纪初叶才真正出现。德国社会学家马克斯·韦伯(1864年—1920年)是最早把组织作为基本研究对象加以界定并做出系统研究的学者。此后,管理学家、经济学家和社会学家们都提出过众多的关于组织的理论,这些理论在不同学科方面对组织概念都各有其解释。由于各种理论的角度不同,如有的从组织结构方面、有的从组织形态方面、有的从组织行为方面、有的又从组织控制等方面去理解组织,因而对组织概念的解释相差较大。

比较有影响力的组织定义大致可分为以下四种:

1. 正式的组织是一种在有意识的、审慎的、有意图的人们之间的合作。^② 这是巴纳德(Barnard)^③在《经理人员的职能》一书中对组织所作的定义。
2. 组织是互动人群的集合体,是社会中任何类似于集中合作体系中最庞大的集合体……与组织之间和无组织的个体之间的分散变化关系形成对比,在组织中,高度专门化的结构与协作使得单个组织单元成为社会学上的个体,可以和生物学意义上的个体有机体相比。^④ 这是马奇和西蒙(March & Simon)在《组织》一书中对组织的定义。
3. 组织的突出特征是其欲达到特定的目标而被正式建立起来的,即所谓的“正式组织”。^⑤ 这是布劳和斯格特(Blau & Scott)在他们合著的《组织》一书中的定义。
4. 组织是社会的单元(或人类群体),组织被有意建构和重构起来,以达成特定的目标。^⑥ 这是依佐尼(Etzioni)在《现代组织》中对组织的定义。

可以看到,以上的定义虽然各有侧重,但都包含共同的核心要素:组织的目标、以目标

① 详见《辞海》“组织”。

② Barnard C I, The Functions of the Executive. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938.

③ 巴纳德(Chester I. Barnard, 1886—1961)美国管理学家,系统组织理论创始人,现代管理理论之父。

④ March J G and Herbert A S, Organizations. New York: Free Press, 1958.

⑤ Blau P M and Richard Scott, Organizations. New York: Free Press, 1962.

⑥ Etzioni, Modern Organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1964.

为核心组织起来的人群以及特定的组织方式。因此,结合国内外诸多学者对于组织的定义,我们大致可以将组织视为两个以上的人、目标和特定人际关系三种要素共同构成的一种特殊的人群体系。^①当然,必须注意的是,组织并不仅仅是每个个人的简单叠加。在组织的框架下,每个个人的能力得到最大限度的集中,并根据组织目标有计划地加以应用。正因为有了组织的合理规划,其所能起到的成效也往往远大于每个个人的简单叠加。

1.1.2 组织的要素

组织本身是多样而复杂的,要更好地理解组织,从构成组织的基本要素出发是最好的办法。按照我们对组织的基本定义来看,组织是由下述的一系列要素构成的。

1. 社会结构

社会结构是指组织参与者关系的模式化和规范化。任何人类群体的社会结构都可以被分为两个部分:一是“规范结构”,包括价值观、规章制度和角色期待等,这些因素被有组织地建构起来以指导参与者的行为;二是“行为结构”或称之为“既存的秩序”,主要是由实际的行为而不是行为规范组成。

正如戴维斯(Kingsley Davis)所说:“在人类社会,一直存在着双重现实:一方面是规范体系,体现了应该是什么;另一方面是既存的秩序,体现了实际上是什么……这两种秩序不可能完全一致,也不可能彻底地割裂。”^②

2. 参与者

组织的参与者也是构成组织的重要要素。参与者是指那些出于各种原因而为该组织做出贡献的个人。^③对于组织来说,构成组织的每一个参与者都是组织的主体与核心,离开了这些参与者,一切组织都将不复存在,一切组织的活动也就无从进行。当然,在实际的研究过程中,由于个体参与者的参与范围和程度有着很大的差别,而组织参与者的范围概念也相对模糊,所以很难判断谁是参与者,需要研究者根据具体情况加以确定。

3. 目标

任何组织都是根据一定的目标而建立起来的,目标是理解组织不可缺少的一部分,是组织赖以产生、发展的基础和原因,也是组织开展活动的依据。按照组织目标的来源,大致可以分为内生型和外生型两种。内生型的组织目标是组织参与者协调个人目标后最终确定的共同意愿,是产生自组织内部,也大致反映了组织参与者的利益;外生型的组织目标则与之相反,其目标是由组织外的某些个体或因素确定而不取决于组织参与者的意愿,也不能反映参与者的利益。诸如政党一类组织的目标就属于内生型,而像工商企业以及生产企业这样的组织其目标就属于外生型。

^① 这里我们采用的是倪星主编的《行政组织理论》中对组织的定义,详见倪星:《行政组织理论》,高等教育出版社,2007年版。

^② Davis Kingsley, Human Society. New York: Macmillan, 1949.

^③ Barnard C I, The Functions of the Executive. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938.

4. 技术

组织的技术是一个较为模糊的概念。有些生产型组织通过输入原料来制造出新的硬件设备,这可以算作是技术;而有的组织则生产更具知识性的个体(如教育组织)或更加健康的个体(医疗组织),这也算是技术的一种;还有一些组织主要处理一些抽象的物质,如信息、音乐等……因此,组织技术的概念并不仅仅局限于组织所拥有的机器和机械设备,同时还包含了组织参与者的知识以及技能等。

5. 环境

在现代社会,正是千千万万的组织才构成了整个人类社会,离开了组织的运作,社会也将会停滞。反之也同样适用,每个组织都存在于某一特定的并且必须适应的物质、科技、文化等等社会环境中,其存在都有赖于与其所处的更大体系间的关系。无视外部环境而建立的组织,其本身的正常运作不可避免地会受到影响。

每个组织要素——社会结构、参与者、目标、技术和环境,都代表了所有组织的重要组成部分。但在这其中,并没有哪个要素占据绝对优势以致可以脱离其他要素。组织从整体上来看首先是一个要素的体系,要素与要素之间存在着互相影响的关系。目标并不是理解组织本质和运作的关键,组织参与者、技术或者社会结构也对组织一样重要。而没有一个组织可以在脱离大环境的情况下,被全面地理解。组织的五个要素间的相互关系,可以通过利维特(Leavitt, 1965)的钻石结构组织模型加以阐述(如图 1-1)。

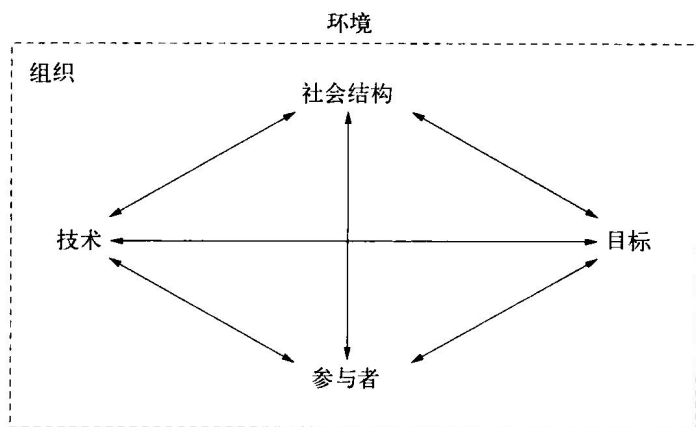


图 1-1 利维特的钻石结构：组织模型

资料来源：引自利维特(Leavitt, 1965)

1.1.3 组织的类型

在社会生活中,存在着各种各样的组织,不同的组织有着不同的组织成员、社会结构和组织目标。那我们又如何对这些组织加以区分呢?

一般来看,按照组织产生的途径,我们大致可以将所有的组织分成两类:一类是为了实现某一共同目标而由组织参与者自发结合起来的组织;另一类则是建立者为了实现某一特定目标吸纳其他参与者而形成的组织。后者的组织参与者往往都是组织建立者通过招募、

雇佣的方式而进入组织内的,各类商业型、生产型组织就是属于后一种组织。

因为组织产生途径的不同,上述的两类组织在诸多方面也存在着差异:因参与者的共同目标而自发建立的组织具有比较大的自主性,在这一类组织中组织的内部权力运作是双向的,组织的内部规范也是组织参与者共同决定的,组织的领导者也是由组织参与者选举产生的。

与之相对,因为某种特定目标而建立的组织则具有非常大的非自主性,组织的建立者与其他参与者之间有着明显的上下级关系,组织权力运作是单向的,组织的内部规范也往往是组织建立者早就制定好的,其他参与者无权加以修正。组织的各级领导也都不是经由成员选举决定,而是自上而下的任命。最后,在组织的存废问题上,组织参与者也不具有发言权,仅仅取决于组织的建立者的意愿。

下面我们将要讨论的行政组织,正是这样一种非自主性的组织:行政组织是国家为了实现其行政任务,通过招聘或雇佣组织参与者而建立的组织。因此,在行政组织的运作过程中,处处都体现着非自主性组织的一般特征。

1.2 行政组织

行政组织从字面来看,与一般组织的区别在于“行政”二字。就是这两个字的差异,决定了行政组织在各个方面的特殊性。因此,要更好地理解行政组织,我们就必须对“行政”二字有深入的了解。

1.2.1 行政

行政组织可以说是一种特殊的组织形式,这种特殊体现在“行政”上。因此,要认识行政组织,首先就必须了解什么是行政。

《布莱克维尔政治学百科全书》认为,行政就是对生活进行管理。然而这种定义在实际运用的过程中显然太过宽泛。因此,学界从涉及的宽泛程度上对行政进行了狭义与广义的分类:从狭义上说,行政仅指国家行政机关的活动;从广义上说,行政则被视为国家的一种管理活动,这种活动不仅仅局限于行政机关,也存在于其他的国家机关中,包括了与行政机关相联系的一部分立法活动、司法活动;第三种是对行政最为广义的界定,认为行政包括了社会上一切的管理事务,因此也就包括了企事业单位、群众团体和政党组织的管理事务。

结合中国的政治制度,我们可以对“行政”一词作如下的界定:行政是国家权力的执行机关运用国家权力依法对社会公共事务实施的管理。

1.2.2 行政组织的含义

相应地,行政组织亦有广义与狭义之分:广义的行政组织就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。它既包括国家行政机关的立法、司法、执法系统中负有

执行性职能的各类行政单位和国家的整个组织系统,也包括社会中的企事业单位、群众团体、政党等负有管理职能的组织系统。而行政组织学所研究的是狭义的行政组织。狭义的行政组织则是指国家的行政机关,即是依一定的宪法和法律程序建立的、行使国家行政权力、管理社会公共事务的政府组织机构实体。在本书中,行政组织主要是指狭义的行政组织,它具有不同于一般组织的特征。大体来说,我们可以看到行政组织具有以下几个显著的特点:

1. 行政组织是由国家设立的组织机构。行政组织是国家行政的主体,是国家设置的承担公共管理的各种部门、单位、机构的总称。而社会中的各种企事业单位、群众团体和政党等组织由于其非国家性的组织性质,因此不能被称之为是行政组织。

2. 行政组织必须依法设立和管理。组织的设立和管理都必须有一套严格的规章和程序,行政组织也不例外。由于行政组织的管理目标(社会公共事务)的特殊性,就更需要国家依据相关法律法规加以严格规定和管理。细化到行政组织的设立和管理上,这种依法办事主要体现在:在行政组织的设立上,无论是机构设置、人员编制、职能确定或权力划分等环节都必须做到有法可依和有法必依;而在行政组织的管理上,行政组织的对外具体行政行为和对内组织管理也必须做到依法执行。

3. 行政组织的设立目标是实现对社会公共事务的有效管理。对社会公共事务进行管理是国家设立行政组织的最终目的。因此,那些国家为了政治统治的需要而设立的议会组织、司法组织等由于其组织目标是实现国家的决议权与司法权并不承担相应的社会公共管理职能,我们并不将之视为是严格的行政组织。只有那些承担具体的社会公共管理职能的国家组织才是行政组织。

1.2.3 行政组织与私人组织的区别

行政组织作为国家为实现对社会的有效管理而设立的组织,从根本上就与一般的组织存在着差别。这些差别具体表现在如下几方面。

1. 权力基础不同

行政组织的直接权力来源于国家政府,但从根本上说,其权力来源于全体人民的授权。这样的一种权力定位无疑是现代国家的根本,其思想起源最早可以追溯到西方十八世纪的启蒙学说,如洛克、弥尔顿等,后一种权力来源的思想最早则可追溯到卢梭、洛克等人所论述的社会契约论。相反,私人组织的权力主要建立在正式的职位、个人的特质、专业的技能、可利用的资源、社会的影响力等方面。可是说,权力来源的不同是行政组织与私人组织最根本的不同,它决定了行政组织的性质及运行方式。

2. 经济来源不同

行政组织是以处理社会公共事务为目的的国家政府组织,与私人组织不同,它既不以营利为目的,也不是为少数人服务的。因此,它的经济来源于税收,而不是直接的经济活动。相反,绝大多数私人组织都是出于营利目的而建立的,它的主要经济来源于私人组织经济性的活动收入。少数非营利性组织和政党、社会团体则主要依靠组织内部会费或组织外部捐款来保证组织的正常运作。

3. 法律控制不同

行政组织从建立的一开始就受到宪法和其他法律法规的约束,在实际的社会公共事务管理过程中也必须遵守宪法和其他法律法规,《行政组织法》等专业性法律法规尤其对行政组织起着强有力的控制作用。与之不同的是,私人组织则仅仅受到少数法律法规的制约,在其运行过程中国家法律对其所起的控制作用也远远弱于行政组织。

4. 动机和目的不同

行政组织设立的目的是为了实现国家政府对社会公共事务的有效管理,维护统治阶级的利益。而私人组织的动机和目的却可能仅仅是为了经济上盈利或组织内部成员的共同目标。

5. 面临的环境不同

行政组织是社会系统中的一个重要组成部分,需要面对整个社会中所有与公共事务有关的管理活动,其所处的环境复杂多变,对行政组织本身也提出了极高的要求。而私人组织所面临的环境则往往仅是社会的一小方面,其复杂程度和管理难度都不能与行政组织相比较。

6. 评价标准和机制不同

行政组织是以实现社会公共事务的有效管理为最终目标的,对于行政组织管理效率的评价标准也因其目标的特殊而不同于经济效率的层面。对行政组织而言,对某一项具体的公共事务所作的各种管理活动与所取得的最终成效之比构成了评价行政组织效率的重要参考指标。而对于私人组织来说,评价标准和机制往往会简单许多,经济上的纯收益或组织目标的达成就可以视作是私人组织的评价指标。

7. 公开和监督的程度不同

行政组织作为国家政府的一个重要组成机关,需要接受公众的广泛监督。其具体的公共事务管理活动除了要依法处理之外还需要向公众开放整个管理过程,接受公众的质询和监督。私人组织则更加在这方面显得不透明些,只需要定期向组织管理层作出汇报或召开成员会议等,在公开与监督的力度上也要弱于行政组织。

1.3 行政组织学的学科发展

行政组织学学科并没有一个较为明确的起始点,自 1887 年伍德罗·威尔逊发表《行政学研究》起,现代行政组织学的相关理论与思想就伴随着行政学科从政治学中的独立而逐渐产生。

在早期很长的一段时间中,行政组织学科与行政学是一体的,行政组织学的相关理论思想都被纳入到行政学思想中。20 世纪二三十年代,以泰罗、法约尔为代表的工业企业领域