

全国高等教育自学考试行政管理专业

行政组织学

自学考试指导

● 主 编 傅明贤

● 高等教育出版社



全国高等教育自

行政组织学 自学考试指导

傅明贤 主编

高等教育出版社

(京)112 号

内 容 提 要

本书是全国高等教育自学考试行政管理专业教材《行政组织学》的配套书，是为自学考试人员自学和考试而编写的辅导用书。

本书以《行政组织学自学考试大纲》为依据，结合《行政组织学》的内容，对各章节的要点加以精炼的概括。为了帮助自学者深入思考并熟悉课程考试的试题类型，本书编写了各种类型的思考练习题，并附有参考答案。

全国高等教育自学考试行政管理专业

行政组织学 自学考试指导

傅明贤 主编

*

高等教育出版社出版发行

北京市顺新印刷厂印装

*

开本 787×1092 1/32 印张 5.875 字数 130 000

1993年5月第1版 1993年5月第1次印刷

印数0001—10 300 册

ISBN 7-04-004237-1/G · 342

定价 2.65 元

前 言

本书是严格按照全国高等教育自学考试委员会审定的《行政组织学自学考试大纲》、《行政组织学》教材编写的。

编写本书的目的,是为了帮助读者更准确地掌握行政组织学的基本内容及考试的基本题型。本书分为各章要点和思考练习题及答案两大部分。其中,各章要点比较精炼而全面地反映了行政组织学的基本内容。而思考练习题,是为了帮助读者熟悉各种题型及其回答方法,不是为引导自学考试者猜题之用。

参加本书编写的成员有:第一章、第十三章:傅明贤、刘杉,第二章、第三章、第十章、第十一章:卢军,第四章、第五章、第六章:夏青,第七章、第八章、第九章:刘重春,第十二章:陈春逢,第十四章:丁胜利。全书由傅明贤统编定稿。

编 者

1993年1月

目 录

第一篇 绪论	1
第一章 行政组织学的研究对象.....	1
第二章 行政组织的沿革	10
第三章 行政组织的理论发展	20
第二篇 行政组织的实体	35
第四章 行政组织结构	35
第五章 行政组织体制	44
第六章 行政组织类型	52
第三篇 行政组织与环境	60
第七章 行政组织的外部环境	60
第八章 行政组织的内部环境	77
第九章 建立良好的行政组织环境	87
第四篇 行政组织的建立与管理	99
第十章 行政组织建立的原则	99
第十一章 行政组织的管理方法.....	107
第十二章 行政组织的编制管理.....	117
第五篇 行政组织的变革	129
第十三章 行政组织变革的理论.....	129
第十四章 中外行政组织的改革.....	147

第一篇 绪 论

第一章 行政组织学的研究对象

本章要点

一、行政组织的含义与要素

(一) 行政组织的含义

从语言来看,汉语的“组织”一词原来的意思是将丝麻织成布。英语的“组织”一词则来源于“器官”,即自成系统的、具有特定功能的细胞结构。

从人类社会群体的概念来看:组织是由两个以上的人、目标和特定的人际关系等三种要素构成的一种特殊的人群体系。它是人类社会性的主要特征。是社会的细胞,是人们在生产斗争、社会斗争中的工具,是连接人与社会的中介。

行政组织是人类社会组织中一个极为重要的组织形态。它有广义和狭义之分。广义的行政组织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。狭义的行政组织是指国家的行政机关,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。

行政组织学所研究的对象是狭义的行政组织。从世界各国现行的政治体系来看,它是指:

(1) 总统制国家中的总统及其下属行政部门。

(2) 内阁制国家中的首相(或总理)及其下属行政单位。

(3) 社会主义国家中的中央人民政府(如国务院、部长会议、联邦委员会)及其下属机关。

(二) 行政组织的构成要素

1. 物质要素

(1) 人员。人员是构成行政组织的基本要素。行政组织首先是由各种不同专业、水平、年龄的人,按照行政组织目标组合起来的。离开了一定数量、素质的人,就谈不上组织。

(2) 经费。经费是组织存在、发展及运转中必不可少的财力保证。

(3) 物质条件。即行政组织生存、发展及开展活动所必须具备的技术设备、工具,所必须消耗的各类材料和能源。

2. 意识要素

(1) 目标。目标是组织赖以产生和发展的基础和原因,是组织存在的灵魂,是组织前进的方向。它从本质上反映了组织的基本功能。组织目标分为总目标、分目标和工作目标三类。组织目标的分化形成了一个完整严密的目标体系。

(2) 权责结构。权责结构是组织系统内部各子系统、工作单元,以及各组织成员、各工作职位之间在工作任务、权力和责任方面的一系列从属并列关系。权责结构是形成组织纵向层级和横向部门体系的基础,是组织分工、组织法规与组织纪律的实际体现。

(3) 人际关系。它是组织成员之间客观存在着的思想感情联系。良好的人际关系对于调动组织成员的主动性、积极性,有效地实现组织目标具有不可忽视的作用。

二、行政组织的性质、作用及特点

(一) 行政组织的性质

1. 行政组织的一般性质

行政组织作为社会组织的一种类型,它也具有社会组织的一般共性,包括以下四个方面:

(1) 静态的组织结构。从静态的角度看,行政组织是一个实体,它是按照职能目标分工、权力指挥关系、责任归属、工作程序设置的各个层级、各类部门、各个职位等所共同构建的一个完整的结构体系。其中,职位是组织结构的细胞,职能目标是组织结构的依据。

(2) 动态的组织过程。组织是一个围绕其功能和目标开展各项活动,发挥组织功能的动态过程。

(3) 生态的组织环境。组织是处在外在社会环境中的一个有机系统,是一个开放的社会子系统。它与外部环境存在着互依、互动关系。它必须随着其所处社会环境的变化不断地变革与发展。

(4) 心态的组织意识。行政组织成员对组织目标和组织内部权责关系的认识,以及他们在相互交往和思想沟通过程中的感知状况,形成了组织的心态意识。

2. 行政组织的特殊性质

(1) 权威性。行政组织是国家的代表,它以国家法律为后盾,行使对社会事务的管理权力,拥有凌驾于整个社会之上的权威。行政强制服从是行政组织权威性的突出特征。

(2) 阶级性。国家是统治阶级用来维护统治阶级利益的工具。行政组织作为国家意志的体现者,其核心职能就是维护统治阶级的利益。

(3) 社会性。管理社会的职能是行政组织的基础职能。在社会主义国家里,行政组织的社会职能与阶级职能是一致的;在剥削阶级统治的国家,这两种职能在实质上是相背离的。

(4) 法制性。宪法和法律既是行政组织建立与活动的依据,又是行政组织活动的手段之一。

(5) 系统性。行政组织是由若干要素,按照一定的目标结构、层次结构、部门结构、权力结构所组成的职责分明、协调有序的有机整体。其组织机构遍布全国各地,构成了一个囊括社会各个领域的庞大的行政管理系统。

(6) 主动性。在当今生产、生活日益社会化,生产力发展日益迅速的时代,行政组织必须主动地、创造性地推动整个社会的经济、文化、科技等各类事业的发展,主动地协调社会各个方面的复杂关系。

(二) 行政组织的作用

1. 行政管理的主体

行政组织是国家对社会事务进行行政管理的主体,是进行行政管理的物质基础和力量。

2. 行政管理活动的基本支点

组织与人事是一切管理活动的两个基本支点,它们二者构成了管理活动的基本框架。在行政管理活动中,行政组织是行政人员的载体。科学有效的行政组织能充分发挥每个行政工作人员的主动性、积极性,能使他们发挥所长,更有效地开展工作。

3. 行政人员力量的汇集和放大

行政组织把成千上万孤立的行政人员聚合到一起,把各个具体的个人联系起来,通过合作与团结,将孤立的个体结合

成一个能动的团体,使全体工作人员朝着同一个目标努力,发挥出行政人员在单个人的条件下所无法发挥的巨大力量。科学的行政组织体系能够有效地运用每个人的体力、智力,充分发挥其聪明才智,形成一种放大的组织力量。

(三) 行政组织与企业、事业组织、群团组织的区别

其区别有:管理对象不同,为社会所提供的服务内容不同,活动的依据不同,活动的目的不同。

三、行政组织学的含义及性质

(一) 行政组织学的研究对象

行政组织学是行政管理学科体系中一门重要的基础性学科,是现代政府管理学科群中的一个分支。行政组织学的研究对象是行政组织的建立与运行、产生与发展的规律。其具体内容包括以下几个方面:

1. 对行政组织作综合性的总体研究

主要研究行政组织及行政组织学的性质、要素与作用,研究行政组织的历史发展与理论发展,其中着重研究近现代的历史与理论的发展。

2. 对行政组织作静态的研究

主要研究行政组织结构的构成、作用、意义及纵向结构、横向结构的相互关系;研究行政组织体制,即行政组织内部权力分配关系;研究行政组织的类型,即从不同的角度,划分行政组织的各种类型。

3. 对行政组织作生态与心态的研究

主要研究行政组织与外部、内部环境如何在相互影响中求得生态与心态的平衡。影响行政组织的外部环境包括自然环境、社会环境、社会环境中又包括国际环境和国内环境。影

响行政组织的内部环境包括物质环境和非物质环境。其中对外部环境中的文化环境、内部环境中的人际关系环境,着重从心态的角度进行研究。

4. 对行政组织作动态的研究

主要从行政组织的运行角度去研究行政组织的建立与管理。根据行政组织静态、生态、心态的特点,探索其建立和运行的规律,提出一些建立行政组织的原则与方法,其中包括行政组织编制管理的原则、程序与方法。其次是研究行政组织的变革。为了适应变化了的内外环境,必然要求行政组织不断地进行变革。我们要着重探讨行政组织变革的原因、变革的阻力与动力及变革的趋势等。

总之,对行政组织的研究,力求涵盖行政组织的静态、动态、生态和心态等各个角度、各个方面,既进行抽象的、综合的概括,又从事微观的、具体的分析,使行政组织建立、运行、发展的全过程都囊括其中,以求全面地研究行政组织对象。

(二) 行政组织学的性质

行政组织学是研究国家行政组织的科学,它的研究对象的性质决定了行政组织学的性质。行政组织具有双重性质,它既是统治阶级实现对社会统治的工具,又是国家政权对社会公共事务进行管理的主体。由此决定了行政组织学既有特殊的阶级性,又有各个不同性质国家所共有的社会性。行政组织学的阶级性表明不同的阶级对同一种行政组织现象有不同的评价。行政组织学的社会性表明,各个不同的阶级,对同一种行政组织现象可以有相同的评价。由此决定了我们对待历史的行政组织理论,要持批判的继承态度。

(三) 行政组织学与其它学科的关系

行政组织学是行政管理学的一个重要分支,行政管理学

是行政组织学的专业基础理论,行政管理学先于行政组织学而产生,行政组织学是从行政管理学中分离出来的。行政组织学与管理学有着紧密的联系,管理学研究的内容包括组织学,而行政组织学又是组织学的一个分支,故行政组织学可说是管理学中的一个分支。行政组织学与心理学有着互相渗透的交叉关系,两者综合而成为组织行为学。

四、行政组织学研究的方法和意义

(一) 行政组织学的研究方法

马克思主义的世界观、方法论是我们研究行政组织学的基本方法,是研究行政组织学的理论基础和指导思想。我们必须依循以下方法:

1. 阶级分析方法

即从国家阶级性质出发,认识行政组织的根本目的是为了维护统治阶级的利益,它是统治阶级对社会进行管理的工具。

2. 系统分析方法

即用马克思主义唯物辩证的方法,从整体与部分、内部与外部之间相互联系、相互作用的关系来把握行政组织的整体。

3. 理论联系实际的方法

即从历史的、现实的、中国的和外国的行政组织的实际状况出发,探索行政组织产生、运行和发展的规律。要特别注意区别西方的实践方法与理论联系实际方法的不同。

4. 静态与动态相结合的方法

马克思主义认为任何一个事物既处在静态之中,又处在动态之中,只有将静态与动态相结合,才能全面地考察事物。行政组织既是一个有着权责分工结构的静态实体,又是一个

与内外环境有着互动关系,不断运行、变革、发展的动态过程。

5. 纵向发展与横向比较相结合的方法

即从全面和辩证的方法,考察行政组织的历史发展变革以及当今世界各国不同的行政组织类型,从中总结出一些带有规律性的东西,使我们的行政组织学建立在全面、客观和现实的基础之上。

(二) 行政组织学研究的意义

我们研究行政组织学的目的,在于以马克思主义为指导,揭示行政组织的形态、结构、运营、行政组织与环境的互动关系及其产生与发展的规律,建立具有中国特色的社会主义行政组织学。由此决定了研究行政组织学的重要意义,即为实现我国行政组织科学化、法制化、现代化,为当前我国行政组织的改革提供重要的理论依据和支持。

思考练习题

一、填空

1. 汉语中“组织”一词的原意是____;英语中“组织”一词的原意是____。

2. 社会职能是行政组织的____职能。

二、单项选择题

构成行政组织的要素除了意识方面的要素外,还包括:

- | | |
|-----------|-----------|
| ① 国家方面的要素 | ② 历史方面的要素 |
| ③ 物质方面的要素 | ④ 阶级要素 |

三、双项选择题

当今西方各国现行行政组织体制的种类主要有

- | | |
|-------|-------|
| ① 总统制 | ② 内阁制 |
| ③ 联邦制 | ④ 君主制 |

四、多项选择题

研究行政组织学的方法主要有

- ① 阶级分析法
- ② 系统分析法
- ③ 理论联系实际法
- ④ 综合分析法
- ⑤ 行为科学法

五、判断题

1. 行政组织是代表国家对社会事务进行管理的权力机关。
2. 行政组织主要是管理经济、文化、社会公共事务的一种社会性组织。

六、名词解释

行政组织学

七、简答题

1. 行政组织有哪几种特性?
2. 行政组织学的性质是什么?

八、论述题

论述行政组织学的研究内容。

第二章 行政组织的沿革

本章要点

一、奴隶制与封建制时期的外国行政组织

(一) 对奴隶制时期外国行政组织发展的分析

纵观外国奴隶制时期行政组织的发展,可以发现如下的特点:

(1) 由于低下的生产力发展水平的限制及初步的社会分工与分层的影响,奴隶制时期外国的立法、行政、司法、宗教与军事诸职能未能明确分化,而且行政职能的内容也多限于宫廷内部管理及财政税收、外交、军事、社会治安等领域。

(2) 管理职能上的含混不分反映在组织结构上,就出现了立法机关、行政机关、司法机关、军事组织与宗教组织相互交叉甚至合而为一的情况。这一特点在古代东方各国表现得尤为明显。在希腊和罗马共和国,立法机关、行政机关与司法机关在职权上相对独立,机构间还有一定的制衡关系,这一特点在近代西方得以“复兴”,并发扬光大,但在当时还仅仅局限于狭小的城邦国家。当罗马疆域扩充、海外领地激增的时候,此种“民主”的组织形式便必然为军事专制的组织形式所取代。

(二) 对封建制时期外国行政组织发展的分析

分析封建时期外国行政组织的发展,可以看到如下的特点:

(1) 在中世纪的欧洲,占主导地位的土地所有制形式是领主制,封建领主在领地上享有经济与行政的全权,加之强有力的教会组织的存在。因而,在相当长的时间里,欧洲各国的中央行政组织主要是宫廷内务组织,其职能主要局限于宫廷事务及王室领地的财政、治安、军事等管理。

(2) 中世纪的欧洲,由于皇权、诸侯、教会及第三等级的力量的角逐,各国普遍存在议会机构。尽管其作用大小,因国因时期而异,但都表明了立法权与行政权的相对分离。这一情况对欧洲近代以后行政组织的发展产生了深远的影响。

(3) 中世纪末期,随着专制王权的确立,宫廷的内务组织演变成全国的中央行政组织。组织内部职掌的分工比以往明确、精细。其职能也由内务管理扩展到财务、军事、警察、商务、海洋事务、外交等领域。

(4) 东方各国,封建时期君主专制是主导的政体形式。皇帝(哈里发)集行政、立法、司法、军事甚至宗教诸权于一身。行政组织的职能在很大程度上,在相当长的时间内,具有宫廷事务与国家管理含混不分的特征。但在各职能的具体行使中,又有了相对专门化的组织与人员。

二、对资本主义时期外国行政组织发展的分析

资本主义时期外国行政组织的发展经历了一个曲折的过程,主要可区分为三个阶段:初创期(17世纪中叶—19世纪末、20世纪初);动荡危机期(20世纪初—20世纪40年代);调整改良期(20世纪中叶至今)。纵观资本主义时期外国行政组织300多年的发展,我们可以发现如下的特点:

(1) 19世纪以前,资本主义主要处于自由资本主义阶段,其政治、经济与文化的发展都很不稳定。另外,在权力配置

上,强调立法权以保障民主、自由;在管理方法上强调自由放任以保障自由竞争。所以,总的来看,初创时期的资本主义行政组织充满了反复与曲折,并具有行政权受制于立法权,行政组织机构比较精简,行政职能主要偏重于一般国家事务的特点。在19世纪末20世纪初,随着自由资本主义发展到垄断资本主义,这一特点也开始了转变。

(2) 第一次世界大战以后,垄断的发展进一步加剧了帝国主义的三大矛盾,初创期的行政组织模式已不适应垄断的要求,在深刻的危机面前,德、意、日等国选择了法西斯专政的道路。法西斯专政从本质上讲是最无耻、最野蛮的反民主、反社会的专政,因而它标志着资本主义的行政组织发展的大动荡、大危机。但其政府干预经济、社会的发展,强调社会利益高于个人利益的思想也从一个极端反映了垄断的内在要求,并预示了第二次世界大战后资本主义行政组织发展的一个基本趋势。

(3) 第二次世界大战以后,新的技术革命带动了生产力的大发展,社会生产已日趋整体化、国际化。与此同时,垄断进一步加深,由垄断资本主义发展为国家垄断资本主义。这种变化就要求资本主义国家抛弃议会至上、自由放任的传统观念转而扩充行政权力,采取积极干预的政策。这一转变表现在组织发展上就出现了行政组织总量不断增加,行政职能不断扩大,组织分工不断精细,管理方法不断专业化、科学化的现象。

纵观资本主义行政组织的发展,其调整与完善的过程,虽然在本质上是为了垄断资产阶级的长治久安,但它又在一定程度上反映了社会化大生产发展的要求,揭示了人类社会从传统社会向现代社会转变时,在行政组织上所带来的某些规律性的变化。这些变化主要包括:其一,行政组织的职能已从