



全国高等教育自学考试新教材同步辅导与过关训练

行政组织理论

组编／全国高等教育自学考试助学中心
主编／傅明贤 倪星

www.ssneea.net.cn



现代出版社

全国高等教育自学考试新教材同步辅导与过关训练

行政组织理论

组编 全国高等教育自学考试助学中心

主编 傅明贤 倪 星



现代出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政组织理论/傅明贤、倪星编. —北京:现代出版社, 2001. 7
(全国高等教育自学考试新教材同步辅导与过关训练)

ISBN 7-80028-644-4

I. 行... II. ①傅... ②倪... III. 行政学:组织学-高等教育-自学考试-自学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 049852 号

行政组织理论

Xingzheng Zuzhi Lilun

责任编辑:刘宝明

装帧设计:袁 涛

出版发行:现代出版社

地 址:北京安定门外安华里 504 号(100011)

电 话:010-64240483

印 刷:河北保定印刷厂

开 本:850×1168 1/32

版 次:2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

印 张:8.5

印 数:1-10000 册

书 号:ISBN 7-80028-644-4/G·228

定 价:12.80 元

前 言

为了进一步完善高等教育自学考试的教育形式,加强助学环节在考生自学过程中的重要作用,促进高等教育自学考试的发展,根据全国考办的工作部署,我们依据“全国高等教育自学考试答疑网络”的相关课件,组织编印了这套《全国高等教育自学考试答疑网络丛书》。

《答疑丛书》以全国自考委公布的课程自学考试大纲为依据,参照全国自学考试统编教材,约请自学考试指定教材原作者担任各册辅导书的主编和主审,从指导学生的学习方法入手,侧重答疑和练习,旨在帮助自学者达到学习目标,顺利通过国家考试。

这套丛书具有如下特点:

1. 权威性:《答疑丛书》由高等教育自学考试指定教材原作者编写,是最具权威性的辅导丛书。

2. 适用性:《答疑丛书》是在大量调查了考生在学习中的遇到的难点、疑点和在应试过程中遇到的问题的基础上编写的,化繁为简,简洁而明确地指明了考生在学习时应掌握的重点部分,是为考生量身定做的一套辅导丛书。

3. 准确性:《答疑丛书》的编写体例是在充分分析了自考命题的特点,从而对编者提出的编写要求,对考生的应试准备具有准确的指导作用。

《答疑丛书》是“全国高等教育自学考试答疑网络”的重要组成部分,我们将在全国考办和各专业委员会的指导帮助下,根据专业

的开考计划和考生的实际需要,陆续组织编写,由此构成与大纲、教材相配套的、完整的学习体系。

**全国高等教育自学考试办公室
自 学 指 导 服 务 中 心**

2001 年 4 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
考核知识点重点提示	(1)
重点难点解答	(7)
同步练习	(8)
参考答案	(13)
第二章 行政组织的演变	(18)
考核知识点重点提示	(18)
重点难点解答	(27)
同步练习	(29)
参考答案	(33)
第三章 外国行政组织理论	(38)
考核知识点重点提示	(38)
重点难点解答	(51)
同步练习	(52)
参考答案	(56)
第四章 中国行政组织理论	(61)
考核知识点重点提示	(61)
重点难点解答	(70)
同步练习	(71)
参考答案	(74)
第五章 行政组织结构	(79)
考核知识点重点提示	(79)

重点难点解答	(85)
同步练习	(86)
参考答案	(90)
第六章 行政组织体制	(95)
考核知识点重点提示	(95)
重点难点解答	(100)
同步练习	(101)
参考答案	(105)
第七章 行政组织类型	(110)
考核知识点重点提示	(110)
重点难点解答	(116)
同步练习	(117)
参考答案	(121)
第八章 行政组织与外部环境	(126)
考核知识点重点提示	(126)
重点难点解答	(138)
同步练习	(139)
参考答案	(145)
第九章 行政组织的内部条件	(149)
考核知识点重点提示	(149)
重点难点解答	(155)
同步练习	(157)
参考答案	(161)
第十章 行政组织的建立与自身管理	(166)
考核知识点重点提示	(166)
重点难点解答	(174)

同步练习·····	(175)
参考答案·····	(180)
第十一章 行政组织的编制管理·····	(185)
考核知识点重点提示·····	(185)
重点难点解答·····	(194)
同步练习·····	(195)
参考答案·····	(198)
第十二章 行政组织变革的一般规律·····	(203)
考核知识点重点提示·····	(203)
重点难点解答·····	(209)
同步练习·····	(210)
参考答案·····	(214)
第十三章 当代中外行政组织的改革实践·····	(219)
考核知识点重点提示·····	(219)
重点难点解答·····	(228)
同步练习·····	(229)
参考答案·····	(233)
附录 模拟试卷·····	(237)
模拟试卷(一)·····	(237)
模拟试卷(二)·····	(247)
模拟试卷(三)·····	(257)

第一章 绪 论

考核知识点重点提示

一、组织

1. 组织的含义

组织是指人们按照一定的目的、任务和形式编制起来的社会集团,是为了实现某种目的而有意识建立起来的人类群体。简单地说,组织是两个以上的人、目标和特定的人际关系这三种要素构成的一种特殊的人群体系。

2. 组织的发展过程

从社会发展史来看,组织产生于人类的生产斗争和社会斗争之中。最初出现的人类组织是家庭、氏族、部落,以后逐渐产生了阶级,出现了国家,国家将其领域内的每个成员都编入一定的组织。同时,人们为了寻求更好的生活,建立和参加了越来越多的组织。特别是在进入现代社会之后,几乎已没有任何一个领域、任何一项事业、任何一个人能够处于与组织完全无关的地位。充分发挥组织功能,发展和完善人类社会的组织体系,已经成为了发展政治、经济、科技、文化、教育、卫生等各项事业,改善人类生活条件,提高人的尊严和价值的一个重要途径。

二、行政组织

3. 行政组织的含义

广义的行政组织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。它既包括各类企、事业单位、群众团体、政党中的负有管理职能的组织系统,也包括国家立法、司法机关中负有执行性职能的各类单位和国家的整个行政机关。

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、体现统治阶级的意志、行使行政权力、执行行政职能、管理国家公共事务的机关体系。

4. 狭义行政组织的具体内容

狭义的行政组织是社会组织中规模最大的组织,其管辖的范围涉及到社会生活的各个方面、各种领域。从世界各国现行的政治体制来看,狭义的行政组织在总统制国家中是指总统及其下属行政单位,在议会制国家中是指对议会负责的内阁及其下属行政机关。我国的行政组织是指各级国家权力机关(人民代表大会)的执行机关即国务院及地方各级人民政府,其任务是贯彻执行各级人大所通过的法律、政策和决定,并接受其监督。

三、行政组织的基本要素

5. 行政组织物质要素的内容

(1)人员。人员是组织的主体。行政组织是由各种不同的人按照特定目标、职能组合起来的。离开了人的参与,一切组织都不存在。(2)经费。经费是维持组织运行的基本要素。行政组织的机构设置、人员编制、物质设备购置、日常管理活动,都需要一定的资金作保证。(3)物资设备。包括各种技术设备、工具、材料和能源,是行政组织开展活动的物质基础。

6. 行政组织精神要素的内容

(1)目标。目标是行政组织赖以产生的前提。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的目标体系,确定了组织的活动方向和功能。(2)权责结构。权责结构是行政组织系统内各工作单元之间的一系列从属关系。它

是为实现组织目标而进行的权责关系安排,是形成纵向层级与横向部门体系的基础。(3)人际关系。人际关系状况,对于调动组织成员的主动性、积极性,有效地实现组织目标,具有重要作用。

四、行政组织的性质

7. 行政组织的一般性质

(1)静态的组织结构。从静态的角度看,行政组织是由按照职能目标、权力关系、责任归属、工作程序等标准设置的各种层级、部门和职位所共同构建的一个完整体系。

(2)动态的组织过程。从动态的角度看,行政组织就是一个把人、财、物、信息、知识、环境等因素在特定的时间和空间内联系与配置起来的有机整体,是一个不断发挥组织功能的活动过程。

(3)生态的组织环境。行政组织是处于社会环境中的一个开放的有机系统,必须不断地与外在环境发生人员、物资与信息的交流,以有效地适应和能动地改造之。

(4)心态的组织意识。人们在加入组织时,必然会将个人情感、价值观和人格等心态因素带进组织之中,使组织成为人们心态意识的汇合点。

8. 行政组织的特殊性质

(1)阶级性。行政组织作为国家意志的体现者,其管理活动必然会表现出鲜明的阶级性,为维护统治阶级的利益服务。

(2)社会性。社会性是行政组织存在的基础。政府行政组织必须把社会管理作为自己的重要职能,管理包括政治、经济、文化等在内的各项社会公共事务。

(3)权威性。政府行政组织是国家权力的具体实行者、体现者。它以整个社会为自己的控制对象,拥有凌驾于整个社会之上的权威,运用各种手段来维持社会生活秩序。

(4)法制性。任何行政组织的建立、撤销都要以宪法和法律为根据,并要依据宪法和法律开展活动。

(5)系统性。行政组织是由若干要素按照一定结构所组成的有机整体,在纵向上形成了金字塔型的层级结构,分层管理;在横向上进行职能部门划分,分工负责,协调运行。

(6)主动性。随着市场经济的发展,日益需要政府广泛地干预社会活动的各个方面,主动地为生产和生活提供服务。

9. 行政组织与与其他社会组织的区别

(1)管理对象不同。企业、事业组织只是以本组织为管理对象,群众团体也只管辖本群团所联系的那部分群众的有关事宜;而国家行政组织除管理自身组织外,更重要的是管理社会公共事务。

(2)为社会所提供的服务内容不同。企业组织以从事商品生产和流通为活动内容;事业单位以为社会提供精神产品和劳务服务为主;群团组织是为自己所联系的群众提供某些福利和一定的行为规范;行政组织则为全社会提供各种行为规范、发展目标和政策措施。

(3)活动的依据不同。企业组织主要以价值规律等经济规律为活动的依据;事业单位主要以各相关领域的发展运行规律为活动依据;群团组织以内部的规章制度为活动依据。行政组织以各种国家法律为自己的活动依据。

(4)活动的目的不同。企业组织的目的是追求经济效益,事业组织的目的是向社会提供精神财富,群团组织以追求其所联系群众的利益为目的。行政组织的目的是促进整个社会秩序和整个社会事业的全面发展,追求的是全国人民的整体利益。

五、行政组织的功能

10. 行政组织功能的含义

行政组织功能是指作为国家行政管理主体的各种行政组织,在依法管理社会公共事务的过程中所具有的独特作用。它反映着国家行政管理活动的基本内容与行为方向,是国家本质的具体表现。

11. 行政组织在行政管理中的作用

(1)行政组织是行政管理的主体。国家的一切行政管理活动和行政职能的发挥都是由行政组织来进行的。没有行政组织,政府的行政管理就失去了具体的承担者、施行者。

(2)行政组织是行政人员发挥作用的物质基础。组织是行政人员的载体,组织将孤立的个人结合成整体,使全体工作人员朝着同一个目标努力。

12. 行政组织功能的内容

(1)政治功能。包括防御外来入侵与渗透,镇压敌对阶级的反抗,制止和打击不法分子的各种破坏活动,妥善处理各个阶级内部及其相互之间的各种关系,进行民主法治建设,建立和维护有利于统治阶级的社会秩序。

(2)经济功能。政府行政组织的存在目的,就是为其经济基础服务,保护经济基础的巩固和发展,并以各种形式来推动社会生产力的发展。

(3)文化功能。一是进行统治阶级的政治思想教育,二是进行科学文化教育。

(4)社会功能。主要有:提供社会保障,包括社会保险和社会救济;促进公正的收入分配;控制人口增长;环境保护。

13. 行政组织功能的特点

(1)广泛性与有限性。行政组织功能范围涉及国家政治与社会生活的各个方面,具有无所不包的广泛性。但是行政组织功能又是有限的,要以社会需要为限,以法律为依据。

(2)稳定性与变异性。行政组织要满足社会的共同需要,其功能具有一定的稳定性。但是,行政组织的功能又要随着外部环境的变化而进行调整,具有变异性。

六、行政组织理论的研究内容

14. 行政组织的综合性总体研究

(1)研究行政组织的性质、要素与作用,及其与其它社会组织的区别等一般性原理的阐述。

(2)研究行政组织的历史发展和理论发展。

15. 行政组织的静态研究

(1)研究行政组织的结构。包括其纵向结构、横向结构的构成原理及相互关系,着重阐述行政组织结构的作用、意义。

(2)研究行政组织的体制,即行政组织内部权力分配关系。主要有首长制与委员会制、完整制与分离制、集权制、分权制与均权制的原理,及其利弊优劣等。

(3)研究行政组织的类型。行政组织从纵向上和横向上分别可以划分为不同的层级与职能部门。我们将研究其划分的原则与各类机关的特点。

16. 行政组织的动态研究

(1)研究行政组织的建立与管理。包括行政组织建立和自身管理的原则与方法、编制管理的程序与方法。

(2)研究行政组织的变革。着重探讨行政组织变革的原因、阻力、动力及趋势等,并介绍国内外当前行政组织变革的实践。

17. 行政组织的生态和心态研究

(1)研究行政组织的外部环境。主要分析自然、经济、政治、文化、社会等外部环境因素对行政组织的影响,以及行政组织如何能动地适应与改造外部环境。(2)研究行政组织的内部条件。主要探讨行政组织内部的物质、制度条件和人群关系的影响,以及行政组织如何有效地改善其内部条件,等等。其中,对于行政组织外部的文化环境和内部的人群关系,我们将着重从心态的角度去研究。

18. 行政组织理论与相关学科的关系

(1)行政组织理论与政治学的关系

(2)行政组织理论与管理学的关系

(3)行政组织理论与行政管理学的关系

(4)行政组织理论与心理学的关系

七、行政组织理论的研究意义

19. 行政组织理论的研究意义

(1)研究行政组织理论是为了建立具有中国特色的社会主义行政组织理论。

(2)研究行政组织理论是实现行政组织科学化、民主化、法制化和现代化的需要,是社会健康发展的需要。

(3)研究行政组织理论是我国当前行政组织改革的需要,为行政组织改革的实践提供理论上的指导。

(4)研究行政组织理论是优化行政工作人员的素质、提高其管理水平和工作能力的需要。

重点难点解答

如何理解行政组织理论的学科特征?

行政组织理论是研究国家行政组织的科学,其研究对象的性质决定了行政组织理论的性质。行政组织具有双重的性质,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理论既有特殊的阶级性,又有各个不同国家所共有的社会性。

行政组织理论的阶级性决定了对同一种行政组织现象,各个阶级出于自身利益的不同,会持有不同的看法和评价。这是因为行政组织的体制直接涉及到各个阶级的利益,所以各个阶级理所当然地会对同一种行政组织作出不同的评价,并为其评价找出理论根据,建立自己所特有的行政组织理论。于是,行政组织理论就被深深地打上了阶级烙印。

行政组织的社会性,决定了各个阶级对同一种行政组织又有某些相同的评价。这是因为行政组织都要担负着行使国家权力

的职能,都要对社会公共事务进行管理;都要为实现这些管理设立机构——纵向的层级机构,横向的部门机构;都要在这些机构之间恰当地分配权力。如此等等,目的都是一个,即如何通过行政组织的机构设置、权力分配来更好地行使其管理社会的功能。从这个意义上说,行政组织理论就具有一般的社会属性。

行政组织理论特殊的阶级性和一般的社会性,决定了我们在研究行政组织时,对待历史上的行政组织理论,要持批判的继承态度。对其中的阶级偏见要批判,要否定;对其能反映人类社会行政组织共同规律方面的科学,要继承,要借鉴。

同步练习

一、单项选择题(在每小题列出的4个选项中只有1个选项是符合题目要求的,请将正确选项前的字母填在括号内)

1. 社会性是人类所独有的特征,而()又是社会性的主要特征。

- A. 组织性
- B. 生态性
- C. 动态性
- D. 静态性

2. 最初出现的人类组织是()

- A. 家庭
- B. 学校
- C. 阶级
- D. 国家

3. 英文中的“组织”(Organization)一词原意是指()

- A. 纺织
- B. 器官
- C. 国家
- D. 政府

4. 在词源上,中文的“组织”是指()

- A. 纺织
- B. 器官
- C. 国家
- D. 政府

5. 所谓组织,是人们按照一定的()、任务和形式编制起来的社会集团。

- A. 目的
- B. 亲缘
- C. 乡情
- D. 器官

6. 简单地说,组织是由()、目标和特定的人际关系等要素构成的一种特殊的人群体系。
- A. 社会 B. 两人以上的人
C. 国家 D. 阶级
7. 我国的中央行政组织是指()。
- A. 全国人民代表大会 B. 最高人民法院
C. 国务院 D. 最高人民检察院
8. 我国的行政组织是()的执行机关。
- A. 权力机关 B. 审判机关
C. 检察机关 D. 共产党
9. 下属组织中属于行政组织的是()
- A. 人民银行 B. 中国证监会
C. 消费者协会 D. 行政管理学会
10. 建立行政组织,首先要选择一定数量和质量()。
- A. 人员 B. 经费
C. 物资设备 D. 图书资料
11. ()是行政组织存在的灵魂和前进的方向。
- A. 权责结构 B. 人际关系
C. 目标 D. 人员
12. 形成行政组织纵向层级和横向部门体系的基础是()。
- A. 精神要素 B. 目标
C. 人际关系 D. 权责结构
13. 从社会管理角度来看,规模最大、管理范围最广的组织类型是()。
- A. 企业组织 B. 事业组织
C. 政党组织 D. 行政组织
14. 行政组织的社会性和阶级性,在社会主义国家中是一致的,目的都是实现()。