



师大教育

WWW.SHIDASTUDY.COM

# 《行政组织理论》

师大教育自学考试讲义资料

行政管理

课程代码：00319



# 目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 组织与行政组织.....	1
第二节 行政组织理论的研究内容.....	5
第三节 行政组织理论的研究方法和意义.....	6
第二章 行政组织的演变.....	8
第一节 外国行政组织的演变.....	8
第二节 中国行政组织的演变.....	12
第三章 外国行政组织理论.....	17
第一节 外国早期行政组织思想.....	17
第二节 传统时期的行政组织思想.....	19
第三节 行为科学时期的行政组织理论.....	23
第四节 现代行政组织理论.....	24
第四章 中国行政组织理论.....	28
第一节 中国古代行政组织思想.....	28
第二节 中国近现代行政组织思想.....	31
第五章 行政组织目标.....	33
第一节 行政组织目标概述.....	33
第二节 行政组织目标的结构与类型.....	34
第三节 行政组织的外部目标与内部目标.....	36
第四节 行政组织目标管理.....	37
第六章 行政组织结构.....	41
第一节 行政组织结构概述.....	41
第二节 行政组织的纵向结构.....	42
第三节 行政组织的横向结构.....	43



第四节 管理层次与管理幅度的关系.....	44
第七章 行政组织体制.....	46
第一节 行政组织体制概述.....	46
第二节 集权制、分权制与均权制.....	46
第三节 首长制、委员会制与混合制.....	49
第四节 完整制与分离制.....	51
第五节 名誉市长制与市经理制.....	52
第六节 行政组织类型.....	53
第八章 行政组织的外部环境.....	56
第一节 行政组织与外部环境的互动分析.....	56
第二节 经济环境对行政组织的影响.....	57
第三节 政治环境对行政组织的影响.....	57
第四节 文化、民族和宗教环境对行政组织的影响.....	58
第五节 自然环境和国际社会环境对行政组织的影响.....	59
第六节 创建良好的外部环境.....	60
第九章 行政组织的内部条件.....	62
第一节 物质条件对行政组织的影响.....	62
第二节 制度条件对行政组织的影响.....	62
第三节 人群关系对行政组织的影响.....	63
第四节 创建良好的内部条件.....	66
第十章 行政组织的设置与自身管理.....	68
第一节 行政组织设置的一般原则.....	68
第二节 中国行政组织设置的原则.....	69
第三节 行政组织自身管理的一般方法.....	70
第四节 中国行政组织自身管理的方法.....	72



师大教育

WWW.SHIDASTUDY.COM

| 使人人都能简单便捷地学习知识和共享知识

第十一章 行政组织的编制管理.....	74
第一节 行政组织编制管理概述.....	74
第二节 行政组织编制设计的依据.....	77
第三节 行政组织编制设计和审批程序.....	79
第四节 行政组织编制管理方法.....	80
第十二章 行政组织变革的一般规律.....	81
第一节 行政组织变革的原因与征兆.....	81
第二节 行政组织变革的目标与内容.....	82
第三节 行政组织变革的动力与阻力.....	84
第十三章 当代中外行政组织的改革实践.....	87
第一节 当代美国行政组织的变革.....	87
第二节 当代英国行政组织的改革.....	89
第三节 当代日本行政组织的改革.....	90
第四节 当代中国行政组织的改革.....	92

# 第一章 绪论

## 第一节 组织与行政组织

### 【知识点 1】组织与行政组织的含义

#### （一）组织的含义

组织是人们按照一定的目的、任务和形式编制起来的社会集团。是社会的细胞、社会的基本单元。

#### （二）行政组织的含义

（1）广义：各种为达到共同目的而负有执行性管理职能的组织系统。

A. 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。

B. 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。

（2）狭义：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，是国家权利的执行机关。是社会组织中规模最大的组织，其管辖的范围涉及社会生活的各个方面、各种领域、各个困难。

### 【知识点 2】行政组织的基本要素

构成组织的要素可以分为物质要素和精神要素两大类

#### （一）物质要素

人员、经费、物质设备

其中人员是第一个物质要素，是行政组织的主体、核心。

#### （二）精神要素

目标；权责结构；人际关系

目标是组织赖以产生、发展的基础和原因，是组织的灵魂和方向，本质上反应了组织的基本功能。

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。

## 【知识点 3】行政组织的性质

根据是否与其他组织一样，可以把行政组织性质分为一般性质和特殊性质。

### （一）一般性质

#### （1）静态的组织结构

从静态的角度看，行政组织是一个完整的实体，它是由按照职能目标分工、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体系。

需要注意的是：

- ①行政组织结构是行政组织最明显的外在表现；
- ②职能目标是组织结构建立的依据，是组织层次和部门划分，以及职位配置的出发点和归宿；
- ③职位是行政组织的基本元素和细胞。

#### （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、时间、信息、知识、环境等因素在特定时间和空间内联系和配置起来的有机整体，是一个发挥组织功能的动态活动过程。

#### （3）生态的组织环境

从行政组织与整个社会的关系来看，行政组织是处于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。离开了外在社会环境的支持和帮助，行政组织就无法存在。为了有效地适应和能动地改造外部环境，行政组织系统必须随着社会环境的变化而不断地调整自己，随着时代的发展而不断地改变自身的结构和活动方式。

#### （4）心态的组织意识

行政组织的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，形成了一定的人际关系网络和团体意识。

### （二）特殊性质

（1）阶级性（核心）：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。

(2) 社会性（基础）：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能持续下去。

(3) 权威性（突出特征）：其所管辖的对象，包括社会的各种团体和全体公民，都有义务而且必须服从行政组织的一切合法的规定、命令，服从行政组织的指挥、领导和管理。在宪法和法律的范围内，在行政组织的权责范围内，不允许其他任何组织、团体和个人与之相抗衡。对于不服从者，要用法律和政纪进行制裁和惩戒。强制服从行政组织权威性的突出特征。

(4) 法治性：任何一个行政组织的建立、撤销都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：行政组织是依法设置的，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，其组织系统遍布全国各地。

(6) 主动性（只是现代行政组织的特征）：封建时期或者资本主义时期的政府消极被动地适应社会，往往是社会问题发生后，才采取措施予以补救。而现代政府，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，主动地为人民的生产和生活服务。

#### 【知识点 4】行政组织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，以全社会的公共事务为自己的管理对象。

2. 为社会所提供的服务内容不同：企业组织以从事物质、非物质商品生产和流通为活动内容；事业单位以从事非物质生产，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；行政组织则为社会提供各种行为规范、社会各项事业发展的目标及达到目标的重要措施。

3. 活动的依据不同：企业组织主要以商品生产的价值规律和各种社会中的基本经济规律为自己活动的依据；事业单位主要以自己所特有的科技、教育、

文化、艺术、新闻、体育、卫生等各项事业的发展运行规律为其活动依据；群团组织以其自愿组合、共同订立的规章制度为活动依据；行政组织则以国家权力运行，规律为自己的活动依据，具体而言，就是以国家法律作为活动的依据和准绳，因为法律是国家权力的象征，依法行政是行政组织的重要特点。

4. 活动的目的不同：企业组织的目的是为社会提供物质财富和营利，故以经济效益为目的；事业组织的目的是向社会提供精神财富，随着商品经济的发展，这种精神财富的提供越来越是有偿进行的，因而它既追求社会效益，又追求经济效益，在社会效益中偏向精神文明程度的提高；群团组织在不妨碍全体人民利益的前提下，以追求群团组织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，它包括经济的、政治的、文化的、教育的、科技的、卫生的、体育的等各项事业盼发展。因此，它追求的是全面的社会效益和经济效益，是全国人民的整体利益。

## 【知识点 5】行政组织功能的含义

### （一）行政组织功能的含义

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。

### （二）行政组织的功能与立法组织、司法组织的功能之间的关系：

（1）立法是国家意志的表达，立法机关负责对国家重大事项进行决策，根据统治阶级和社会大多数人民的意志制定法律；行政是国家意志的执行，行政机关负责执行立法机关的法律，贯彻实施其决策；司法则是运用国家法律审判具体的诉讼案件，保证法律公平、正确地施行。

（2）政府行政组织是国家机器中的重要组成部分之一，它代表国家行使行政权力，对社会事务进行管理。行政组织功能的行使以立法机关的法律为出发点，对其负责，并受其指导和制约；以司法机关的强制力为后盾，并受其监督。

（3）行政组织功能地发挥具有相对的独立性，行政组织在法律赋予的职权范围内，自主确定其行为方式，创造性地开展功能活动，并制约和影响立法机关与司法机关功能的实施程度。

（4）国家的法律和政策不是由立法机关自身而是必须由行政机关加以贯

彻、执行的；司法机关的判决和裁定，大部分也必须由行政机关的强力活动保证实施。

## 【知识点 6】行政组织功能的内容

(1) 政治功能：最集中地体现了国家的阶级性质，核心问题是巩固国家政权。

(2) 经济功能：是行政组织最主要、最基本的功能。

(3) 文化功能：现阶段，我国政府的文化功能主要体现在精神文明建设上。

(4) 社会功能：社会保障；促进公正收入分配；控制人口增长；环境保护。

## 【知识点 7】行政组织功能的特点

(1) 广泛性与有限性

广泛性：行政组织的功能具有无所不包的广泛性。它包括外交、国防、治安、财政、金融、工业、农业、商业、文化、教育、科技、卫生、体育、社会福利、环境保护等诸领域。

有限性：A. 发挥的领域和程度以社会需要为限。B. 私人生活领域，只要不触犯刑律，行政组织不应干预。C. 以法律为依据。D. 自身能力有限。

(2) 稳定性与变异性

稳定性：不同社会制度下维护统治阶级的利益和满足社会的共同需求，具有稳定性。

变异性：随着社会经济、政治、文化的发展而发展，具有变异性。

## 第二节 行政组织理论的研究内容

### 【知识点 1】行政组织理论的研究内容

1. 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他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。
2. 行政组织的静态研究
  - (1) 研究行政组织的目标;
  - (2) 研究行政组织的结构;
  - (3) 研究行政组织的体制。
3. 行政组织的生态和心态研究
  - (1) 研究行政组织的外部环境;
  - (2) 研究行政组织的内部条件。
4. 行政组织的动态研究
  - (1) 研究行政组织的建立与管理;
  - (2) 研究行政组织的变革。

## 【知识点 2】行政组织理论的学科性质

- (1) 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;
- (2) 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。

## 第三节 行政组织理论的研究方法和意义

### 【知识点 1】行政组织理论的研究方法

1. 阶级分析方法：历史唯物主义的基本方法，是阶级分析和历史分析的结合，是将特定的行政组织现象放到特定的社会历史条件和政治制度、社会环境中进行分析的方法。
2. 系统分析方法：是要求从系统论的观点出发，着重从整体和部分、内部和外部之间的相互作用、相互制约的关系中来把握行政组织的整体。
3. 理论联系实际方法：是马克思主义的一个基本原则，也是研究行政组织

理论应有的学风和方法。

4. 静态与动态相结合方法：早期西方行政组织理论研究者经常采用的一种研究方法。

5. 纵向与横向相结合方法：首先，要从纵向的历史角度去考察和研究行政组织的起源与发展等；其次，在进行纵向研究的同时，我们也要横向地考察和比较各国行政组织的现状及特点等。

## 【知识点 2】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行政组织理论体系；

(2) 研究行政组织理论是实现行政组织科学化、民主化、法治化和现代化的需要，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，它可以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。

## 第二章 行政组织的演变

### 第一节 外国行政组织的演变

#### 【知识点 1】奴隶制时期的外国行政组织

外国奴隶制时期最典型的具有行政组织的国家是古埃及、古希腊、古罗马三国。

##### （一）古埃及的行政组织

- ①奴隶制君主专制；
- ②国王称为法老，是君主，神的化身；
- ③行政组织具有高度混同性。

##### （二）古希腊的行政组织

古希腊未形成统一的中央集权，而是许多政体不同的城邦国家，雅典是主要代表。雅典是古代奴隶民主共和政体的典型。最高权力机关是公民大会。

古雅典行政组织的特征：

- ①具有原始民主行政特征；
- ②强调依法行政；
- ③行政官员非专业化、非职业化、无报酬；
- ④行政职能简单。

##### （三）古罗马的行政组织

古罗马行政组织的发展氛围共和国与帝国两大阶段：

###### （1）共和时期

①中央机关组成：人民大会（立法）；元老院（最高权力机关）；高级长官；

###### ②高级长官：

A. 执政官：是高级长官中的最高官职，拥有最高军事权和行政权。作为行政首脑，他负责召集和主持元老院会议、人民大会，同时也是元老院和人民大会决议的执行者。

B. 保民官是平民的代言人，其职责是维护平民的利益，这是罗马民主制的

一大特色。

C. 营造官的主要职责是维护社会治安。

D. 检察官的职责主要是负责税收，负责对公共工程的监督等。

(2) 帝国时期

建立了独裁性质的元首制度。人民大会的作用越来越小，执政官、财务官、罗马市长等高级官员的选举转归元老院，人民大会只行使一下批准的手续。大约在公元1世纪的克劳狄王朝时期，主要的中央政府机构已经形成，相继设立了元首顾问会议、秘书处、司法部、财政部等机构。

(四) 奴隶制时期外国行政组织的特点

(1) 行政组织职能简单且未明确分化；

(2) 古希腊，古罗马的行政组织与国家机关其他组织开始有了初步的原始分工；

(3) 中央和地方的关系相对简单；

(4) 在共和制时期，行政组织的官员都是无报酬，任期短，行政工作未职业化。

## 【知识点 2】封建制时期的外国行政组织

(一) 英国封建时期的行政组织中央行政组织

(1) 议会和内阁都发源于英国；

(2) 从撒克逊时代起形成了以国王和贤人会议为权力中心的行政组织形式；

(3) 14世纪中叶，御前会议演化为上下两院；

(4) 都铎王朝时期，形成枢密院地方行政组织；

(5) 地方行政组织由郡、百户区、村社三级组成；

(6) 商业集中的地方设立自治市。地方政府基本处于半自治状态，故有“地方自治之乡在英国”的说法。

(二) 法国封建时期的行政组织

中世纪法国君主制度的演变大致经历了三个阶段

(1) 地方分封的封建君主制：国王名义上是最高的封建领主，实际上各封

建领主各自为政，不聆听国王的政令，因而当时有“小国王、大诸侯”之说；

(2) 等级君主制：所谓等级君主制指三级会议与君主并存。三级会议由高级僧侣、世俗贵族和富裕市民三个等级的代表组成。法国三级会议的职能远不能和英国的议会相比，它并不是一种固定的机构，而且没有立法权。三级会议受国王的控制，它只是反映了法国王权的加强。国王开始在全国范围内行使职权，国王的行政机关由家臣机关变成了全国性的官僚机构；

(3) 中央集权的专制君主制：专制君主制时期的法国建立了中央集权的官僚制度。国王拥有立法、行政、司法、军事等最高权力。

在中央：三级会议被解散。由国王和他的几位亲信大臣组成最高国务会议。最高国会议下设各专门会议，也就是现代意义上的“部”，主要有军事、外交、财政、文件收发等专门会议。

在地方：省长一般由当地的大领主兼任。地方行政、财政、司法事务由国王钦命的监察官负责。监察官的设置，是法国完成中央集权化的行政框架的重要标志。

### 【知识点 3】资本主义时期的外国行政组织

就政府组织形式来看，其中最典型的有三种：英国的内阁制，美国的总统制，法国的半总统制。

#### (一) 英国的内阁制

1688年又发生了“光荣革命”。至此，确立了议会制的君主立宪政体，英王的权力逐渐受到削弱，国王原来掌握的立法权交给议会，行政权交给内阁，司法权交给法院，英王成为“虚位元首”。现在，首相是行政的实际首脑。

(1) 中央行政组织主要有枢密院（形式上的最高行政机关）、内阁（实际上的最高行政机关）和政府各部（中央职能部门）。

(2) 地方行政组织：一般分为二级，即郡和区。有时处为三级，即郡、区、教区或社区。

#### (二) 美国的总统制

美国是联邦制国家，美国行政组织包括联邦政府机构、州政府机构以及地方政府机构。美国总统既是国家元首，又是最高行政首脑。

### (1) 联邦政府

A. 总统直属机构，直接受总统领导，是总统的咨询、参谋、辅助机构。比如白宫办公厅（小内阁之称）、经济顾问委员会等。

B. 内阁和行政部，美国的内阁是总统和部长集体讨论政府事务的机构，在美国联邦行政机关中，部是最重要的行政机关。

C. 独立行政机构，特点有：

①专业性强：该类机构管理职能单一，其首长通常是某位专家，专业技术性强。

②具有独立性：由于专业技较强，其法律、政策不因政府的政策变动而变动，故在法律范围内授予他们自行决定执行中的政策权力。

③行使混合权力：独立行政机构不仅有行政权，同时有准立法权、准司法权，因而有“第四部门”之称。

④办事效率高：由于权力集中，办事程序简化，再加上管理职能单一，管理者长期接触同类问题易于积累经验。

独立行政机构的组织形式一般为各种专门委员会。联邦政府第一个具有重要地位的独立行政机构是1887年成立的州际商业委员会。

(2) 州政府组织：和联邦分权，不存在直接的领导和从属关系。

(3) 地方行政组织：在美国，州以下的政府才称为地方政府。州以下一般划分为县和市，下设教区或镇。

市政府组织形式：市长—市议会制（最古老、最通用的形式）；市经理制；委员会制；大都会区制；

### (三) 法国的半总统制

(1) 中央行政组织由总统、总理和中央各部等行政机构组成。法国的总统和政府总理均享有最高行政权，被称为“行政二头制”。

(2) 地方行政组织有大区、省和市镇三个层次。省是法国最主要的国家行政区域，部长、省长均由总统任命。

### (四) 资本主义时期外国行政组织的特点

(1) 行政组织日趋独立且职能不断扩大，总量不断增加。

(2) 行政组织从原来的以政治职能为主转变到以经济和社会职能为主。

- (3) 行政权力越来越大。
- (4) 中央适度分权和地方适度分权是市场经济条件下各国的共同要求。

## 第二节 中国行政组织的演变

中国行政组织的发展可以分为三个阶段：一是中国古代的行政组织（从夏至清朝）；二是中华民国时期的行政组织；三是中华人民共和国的行政组织。

### 【知识点 1】夏商周时期的行政组织

- (1) 夏朝创立了王位世袭制度；
- (2) 商朝开始按职能设官定制，在行政事务官中，司徒主力役之征。司空主工，司寇主刑，小炻臣主农。
- (3) 周朝行政组织较之夏商进一步发展。

中央政府的主要机构是“三司”、“六太”。“三司”即司徒、司马和司空，分别掌管农业、军事与工程营造。“六太”即太宰、太宗、太士、太史、太祝、太卜，分掌文书、典籍以及天文、历史、祭祀、礼仪、占卜等事。

周朝初步确立了地方行政系统，基于分封而建置之诸侯国统称为“外服”，具有地方机关的属性。

- (4) 我国奴隶制时期的行政组织实行的是“亲贵合一”的组织原则，因而带有强烈的宗法色彩。

### 【知识点 2】秦汉时期的行政组织

秦灭六国后，确立了专制主义中央集权的行政管理体制，皇帝握有最高的立法权、行政权、司法权与军事权。

- (1) 在中央朝廷内，秦、汉实行三公九制。三公的名称多变化，或丞相、太尉、御史大夫，或司空、司马、司徒，但均为宰相，其中以丞相地位最高，为“百官之长”，是辅助皇帝处理全国政务的最高行政长官。

- (2) 秦朝的地方行政组织设郡、县两级。汉末有州、郡、县三级地方行政

建制。

(3) 在中央与地方的关系上，秦、汉强化中央集权，使地方之政归中央、中央之政归朝廷、朝廷之政归皇帝，从而集最高权力于一人之手。这是中央集权专制制度的基本要求，成为以后历朝的建制传统。

### 【知识点 3】隋唐时期的行政组织

从魏晋至隋、唐形成了三省六部二十四司的行政组织体制。

(1) 中书省取旨决策、门下省审议封驳、尚书省承旨执行，三省宰相共行宰相之权。其中尚书省是全国的最高，下辖吏、户、礼、兵、刑、工六部，每部又各设四个司。

六部如下：

- ①吏部：主管全国人事，包括各级官员的考核、升降与任免等事务。
- ②户部：主管全国户口、土地、赋税、财政与库藏等事务。
- ③礼部：主管全国的礼仪、祭祀、教育及科举等事项。
- ④兵部：主管全国兵政，包括武选、车马、甲械等。
- ⑤刑部：主管全国的司法行政与审判。
- ⑥工部：主管全国的农林水利、工程营造和工匠的管理。

(2) 隋、唐的地方行政组织有州、县二级。州的长官称刺史，县的长官为县令，分别负责地方的行政管理。

### 【知识点 4】宋元明清时期的行政组织

(1) 宋、元、明、清各朝都沿袭了六部二十四司的机构设置。

宋、元由三省向一省过渡，中书省逐渐成为最高的行政机关，统辖六部。

A. 宋、元设枢密院掌军事，中书省管政务，元朝增设御史台管监察，这是当时中央最重要的三大机关。

B. 明初罢宰相、废中书省，在中国历史上已有一千多年历史的丞相制度和七百多年历史的三省制度至此结束。

中书省废除以后，明、清设内阁作为皇帝咨询、辅助机构，清朝在内阁之

外增设军机处，作为中央的中枢机关，但它们都不能直接行使行政管理的职能。中央行政管理职能集中在六部，六部直接向皇帝负责，由于可见六部地位更加重要。

(2) A. 宋朝的地方行政组织有路、州、县三级。“路”是为加强中央对地方的控制而设的，路是以军政为主，也兼理民政，是地方最高一级政权。

B. 元朝对地方的管理创行省制度这是我国古代地方行政组织的一次重大改革。行省最初是中书省的临时派出机构，后演变为地方最高一级行政机构，总理全省的政务。

C. 明朝的地方行政组织设省、府、县三级。清朝地方行政组织有省、道、府、县四级。

## 【知识点 5】中国古代行政组织的特点

(1) 强化中央集权，集国家最高权力于一人之手，是中国古代行政组织发展的主流；

(2) 演变具有前后因袭，循序渐进的特点；

(3) 结构严谨，分工精细，层级节制，集中统一；

(4) 具有强烈的宗法色彩。

## 【知识点 6】中华民国的行政组织

(一) 南京临时政府时期的行政组织（1912-1913）

1912年元旦成立南京临时政府，采取总统制，总统为行政首脑。

1912年3月颁布《中华民国临时约法》实行三权分立；改总统制为参议院下的内阁制；临时大总统为国家元首；国务员组成国务院。

(二) 北洋政府时期的行政组织（1912-1913）

改内阁制为“总统制”，大总统是直接领导政府、决定政策的实际行政首脑。

(三) 国民政府时期的行政组织（1927-1949）

(1) 1927年9月，南京国民政府成立。

(2) 国民政府设主席一人（后称总统），由国民党中央执行委员会选任，为中华民国元首和国民政府委员会主席，并兼任陆、海、空军总司令。国民政府委员会委员，亦由国民党中央执行委员会选任。

(3) 国民政府由五院组成，即行政院、立法院、司法院、考试院和监察院。其中行政院是国民政府的最高行政机关。

(4) 中华民国地方行政组织一般设省、县两级，在省与县之间，有一级行政督察区。

(四) 中华民国的行政组织特点：

(1) 初创期接受了西方三权分立与民主共和国的思想；

(2) 孙中山提出政权和治权相区别，在国民大会下实行立法、行政、司法、考试、监察并立；

(3) 从法律上确立了国民党一党专政的政治体制；

(4) 在中央与地方关系上，中央集权制与地方军阀割据并存。

## 【知识点 7】中华人民共和国地方行政组织以及与中央行政组织的关系

(1) 中华人民共和国地方行政组织的层级：

①建国初期，地方行政组织只有大区、省、县、乡四级。

②1954年颁布《中华人民共和国宪法》，地方行政组织有省、县、乡三级。

③20世纪80年代以来，我国多数地方政府是四级：省、市（地级）、县、乡。

(2) 中华人民共和国地方行政组织的组成、职能与机构设置：

①地方各级人民政府由地方行政正副省长、自治区主席、市长、州长、县长、乡长、镇长、秘书长、部门首长组成。

②地方各级人民政府的职能没有明确的分工，它们之间基本上没有职能的不同，只有管理地域面积的大小不同。

③各地政府机构基本上是对口设置，只是规模大小不同，个别机构不同。

(3) 中华人民共和国中央与地方的关系：



中国各级政府之间实行的是严格的层级节制，一级管一级，最后一切权力归中央政府。故中国的行政体制属于中央集权型体制。

师大教育

## 第三章 外国行政组织理论

### 第一节 外国早期行政组织思想

#### 【知识点 1】古希腊、古罗马的行政组织思想

(一) 柏拉图 (前427-前347)

(1) 代表作:《理想国》、《政治家篇》

(2) 主要观点:

- ①社会分工是国家行政组织存在的基础。分工被说成是国家的构成原则;
- ②主张“无学识者不能治国”;
- ③治国者应以教育为“第一要务”;
- ④晚年提出依法行政思想。

(二) 亚里士多德 (前384-前322)

(1) 代表作:《政治学》

(2) 主要观点:

- ①第一次提出应将议事权力、司法权力和行政权力相区别;
- ②提出了设置行政机构的依据;
- ③初步阐述了行政组织职能的思想;
- ④提出行政人员的任用应遵循适用、专任、德才兼备的原则;
- ⑤提出要建立行政监督机构,专门对行政人员进行监督,以防其徇私舞弊;
- ⑥崇尚法治。

#### 【知识点 2】中世纪西欧的行政组织思想

(一) 马基雅维利 (1469-1527)

代表作:《君主论》《讲话集》;第一个论述过国家行政组织管理原则的人。主要有四项原则:

- ①群众支持原则:所有的政府其持续存在都依赖于群众的支持;
- ②组织内聚力原则:维持组织内聚力最有效的方法就是仔细地关心和抚慰下属,并建立明确的责任制;

③组织领导者必须具有超出常人的能力原则：领导者应具有高超的能力，主要包括决策能力、用人能力、应变能力等。而且组织领导者还应有高超的权术；

④持续存在下去的原则：任何组织的主要目标之一都是努力使自己存在下去，想方设法使自己立于不败之地。

## （二）官房学派

（1）含义：是指16-18世纪德意志，奥地利的一些财政及行政改革家和学者，由于彼此观点接近而形成的一个特殊集团。

### （2）主要观点：

①主张建立统一的、完整有效的行政组织制度与方法；

②主张选用优秀的人才来担任国家官职；

③主张国家行政组织机构应将管辖的事务分为若干部门来管理，并提倡简化礼仪和行政手续；

④主张加强国家及政府的权力，强调人民对国家行政管理的服从。

## 【知识点 3】资产阶级革命时期的行政组织思想

### （一）卢梭（1712-1778）

（1）代表作：《社会契约论》

#### （2）思想

①通过阐述政府与公民的关系，强调政府官员是人民的仆从。

国家的主权属于人民，人民才是国家唯一的真正主人，政府只是主权者的执行人，它是主权者为了人民的利益而建立的一个管理公共事务的机构。

②通过论述政府与法律的关系，强调政府行为必须以法律为依归。

法律是国家盼灵魂和生命，因为法律是人民公意的体现，所以人民主权者的统治必然表现为法律的统治。

### （二）汉密尔顿（1757-1804）

（1）代表作：《联邦党人文集》

#### （2）观点

①主张扩大行政部门权力（最有贡献的地方）

汉密尔顿的“牵制与平衡”理论的主要用意在于削弱立法机关的权力，提高和加强行政与司法机关的权力。

## ②主张建立强而有力的行政组织

强而有力的行政组织应包含四大因素：统一、稳定、充分的法律支持、足够的权力。

为了统一，应建立对行政首脑而不是对议会负责的内阁。稳定就是保持政府成员的稳定性和政策的稳定性。足够的权力是指行政首脑有权否定议会制定的法律，当然议会对总统也有弹劾权。充分的法律支持是指行政权力要靠法律保障并有合理的限制。

### （三）密尔（1806-1873）

#### （1）代表作《代议制政府》

#### （2）主要观点

- ①衡量行政组织工作好坏的标准是能否促进社会利益的增长；
- ②界定了政府的职能：应以不妨碍个人自由发展为前提；
- ③提出行政组织应合理分工，行政工作实行个人负责制；
- ④政府工作具有专业技术性，应通过公开的竞争考试选用专业性人才来担任。

## 第二节 传统时期的行政组织思想

### 【知识点 1】独立的行政组织理论产生的背景

- （1）工业革命的完成，要求企业组织管理科学化；
- （2）民主共和政体的建立与社会文化的发展，要求行政组织管理科学化；
- （3）政治学理论与管理学理论的发展，为行政组织理论的发展提供了理论基础。

### 【知识点 2】威尔逊的行政组织思想

威尔逊（1856-1924）是西方行政学的创始人，代表作《行政学研究》。

主要思想：

(1) 要求首先明确行政组织的职能、任务、范围：

威尔逊强调，凡公共事务应当由政府管理，其他事务主要由其他社会组织承担；

(2) 倡导改进政府机关的组织结构与工作方法：

威尔逊认为要提高行政效率，光有文官制度的改革是不够的，还要改进政府机关的组织结构与工作方法。

(3) 强调行政组织应成为公众信赖的机关：

高效率、低成本的履行职责。将行政组织树立起神圣的尊严，变成刚正不阿的、为公众信赖的机构。

### 【知识点 3】泰罗的科学管理组织原理

泰罗（1856-1915）被称为“科学管理之父”，代表作：《科学管理原理》

(一) 主要思想

(1) 主张将组织中管理者的管理职能与工人的作业职能加以分离，各负其责，同时又强调管理者与工人要合作；

(2) 强调组织管理职能的专门化；

(3) 强调组织工作要计划化、标准化、程序化；

(4) 强调组织管理中的例外原理，即主张高层管理人员应该将一部分权力下放给下级管理者，自己只保留例外事项的决定权或控制权，以便集中精力处理最主要的事情。

### 【知识点 4】法约尔的一般组织理论与原则

(一) 法约尔（1841-1925），代表作：《工业管理与一般管理》

主要思想：

(1) 组织与管理密切相关。认为管理的基础是组织，没有组织，管理就不会存在；而离开了管理，组织也就无法形成并得到维持。

(2) 任何切实有用的管理理论不仅能应用于工商业，也同样能应用于所有

的人类组织。

(3) 探讨了组织的层级结构：主张在组织中保留比较小的管理幅度，越往上，管理者直接管理的下属人员越少，一般不要超过6人。

(4) 提出了组织管理五要素：计划、组织、指挥、协调、控制。

(5) 提出了14条组织管理原则，即精密分工；权责一致；纪律；统一指挥；统一领导；个人利益服从整体利益；报酬；集权；等级系列；秩序；平等；稳定；主动性；集体精神。

## 【知识点 5】韦伯的官僚制行政组织理论（韦伯（1864-1920）“行政组织之父”）

(1) 合法权威的类型

- ①基于习俗惯例的传统权威；
- ②基于领袖个人超凡魅力的超人权威；
- ③基于理性法规的法理型权威。（与官僚制组织最为适宜）

(2) 认为官僚制组织的特征：

- ①组织内的每个成员都占有一个明确说明了具体职权的职位；
- ②组织内成员的报酬、晋级和提薪相对固定，取决于个人能力与表现，与血缘、地位无关；
- ③组织内层级节制，强调严格的隶属关系；
- ④组织的专门化；
- ⑤组织靠规章与制度加以管理；
- ⑥组织机关的管理，以书面文件“档案”为基础。

## 【知识点 6】古立克、厄威克的组织理论

他们是传统组织理论和管理理论的汇集者。首次提出了“组织理论”这一学科名称。主要理论有：

七要素（POSDCRB）：

(1) 计划 (Planning)：任何组织，其运行都须事先做出计划和安排，以实现既定的目标。

(2) 组织 (Organization)：它指的是建立一个正式的权威机构，并通过这种权威机构来安排、确定和协调各种工作单位。

(3) 人事 (Staffing)：任何组织都要进行人事方面的管理，其中包括对人员的选择、使用、培训。

(4) 指挥 (Directing)：组织的任务在于建立统一的指挥系统，确立各个层级之间的权限关系，明确各个成员的职责。

(5) 协调 (Coordination)：组织必须对其内部的上下层级之间、平行层级之间的关系进行沟通和协调。

(6) 报告 (Reporting)。组织须对其工作的成果加以记载、分析、研究、审查、评估，并形成文字报告。

(7) 预算 (Budgeting) 即通过财务计划、会计和控制资金的形式进行预算，以保证组织一切活动顺利进行。

八原则：目标、权责相符、职责、等级系列、控制幅度、专业化、协调、明确性原则。

## 【知识点 7】对传统行政组织理论的评述

(1) 贡献：

①把专业化分工原理广泛地引入组织管理之中，提出了职能化（专业化）管理的原理，为构造科学管理的组织结构及其发展演变奠定了一般的原则基础。

②总结概括出管理幅度和管理层次原理，作为组织结构的依据力图构建高效的等级制组织。

③倡导“理性化——法律化”的组织形态，强调组织的运作应以法律为规范。

(2) 不足：

①只研究了组织的静态结构，而忽视了对组织的动态面的研究。

②在强调组织的非人格化、理性化时，忽视了对人的主观能动性等多方面

的需求的研究。

③只将组织当作一个封闭型的系统来研究，而未探讨组织与其外在环境之间的相互关系，相互影响

### 第三节 行为科学时期的行政组织理论

20世纪30年代，西方行为科学兴起了。所谓行为科学，是综合运用人类学、社会学、心理学等学科的方法对人类行为做客观的、科学的研究的学说。把行为科学的思想与方法引入公共行政组织研究中，就产生了行为科学的行政组织理论。

#### 【知识点 1】梅奥的人际关系组织理论

梅奥（1880-1949）是人际关系学说也是行为科学的创建者。基本思想如下：

①提出了“社会人”理论。

传统组织理论把职工看成是“经济人”，认为金钱的刺激是唯一的内在动力。而“社会人”不仅要求通过劳动获取收入，而且作为人他还需要得到友谊、安定和归属感。

②指出组织中除了正式组织外，还有“非正式组织”。

只要人们在一起活动，就会自发地形成非正式的组织。正式的组织是以效率逻辑作为价值标准；而非正式组织则是以感情逻辑作为价值标准。

③指出作为新型的组织领导者，其能力主要表现在通过提高组织中成员的满足程度来激励员工的“士气”，提高组织效率。

#### 【知识点 2】巴纳德的组织要素与平衡理论

巴纳德（1886-1961）是社会系统学派的创始人。对组织理论的贡献为：

（1）指出组织的本质是一个协作系统。

（2）组织三要素理论，即共同的目标、协作的意愿、信息。

（3）权威来自接受的思想。

认为权威的来源不在于“权威者”或发布命令的人，而在于下级是否接受命令。

(4) 组织平衡的思想。

组织作为一个协作系统，能否持续存在，取决于能否维持组织的内外平衡。

(5) 阐述了非正式组织理论。

霍桑实验只是发现了非正式组织的存在，真正对非正式组织进行系统研究的学者是巴纳德。

### 【知识点 3】西蒙的决策组织理论

赫伯特·西蒙（1916-2001）决策理论学派的创始人。西蒙的决策理论特别适用于行政组织，因为政府工作的大部分与决策有关。

行政组织的思想归纳如下：

①组织首先是个决策过程，组织的基本功能就是决策。

②组织的目标就是追求决策的合理性，而合理性取决于为实现某一目的而合理选择的手段。提出了“有限理性”决策的著名原理。

③组织平衡论：西蒙发展了巴纳德的组织平衡思想，认为组织是由人组成的集体平衡系统，组织为成员个人提供诱因和成员个人对组织的贡献之间存在着互依互动的关系：一方面，组织要根据个人的贡献提供诱因，及物质的和精神的报酬；另一方面，组织之所以能提供诱因，又来自成员个人对组织的共献。为此，他特别研究了“诱因效应”和“共献效应”这两个新概念。

④组织影响论：组织影响个人决策行为的因素有：权威、组织、认同、信息沟通、培训、效率。

⑤组织设计论：影响组织设计的主要因素包括：组织目标体系、分工、组织的工作重心、组织的权利配置。

## 第四节 现代行政组织理论

真正的现代行政组织理论主要是采用系统分析的方法来研究行政组织。所谓系统，是指具有规律化的交互作用或相互依赖的整合事物。

## 【知识点 1】柏森斯、卡斯特等人的系统与权变组织理论

柏森斯、卡斯特等人的系统与权变组织理论

(1) 柏森斯 (1902-1979)

①最早将一般系统论运用于组织研究的学者。

②代表作：《社会系统论》、《现代社会的结构和进程》

③理论：

组织必须具备4个特质：适应环境、达成目标、统一协调、形态维持。这四个方面的特质主要通过组织的三个层级来体现：

A. 决策层级：该层次负责决策和组织方向。和客观的社会环境直接发生关系，故这一层次的工作应是完全开放式的。

B. 管理层级：该层次的主要任务在于协调组织内部各单位的工作活动，同时也负责维持组织与外在社会团体的接触，故又被称为协调层级。工作应该是半开放的。

C. 技术层级：又称操作层级，呈封闭状态。

(2) 卡斯特和罗森茨韦克

①思想：

A. 提出组织是一个开放系统。

B. 强调组织是一个整体系统。

C. 提出了组织的权变观念。权变理论是以系统论和生态理论为基础的。

## 【知识点 2】雷格斯的生态行政组织理论

雷格斯—生态行政组织理论

(1) 提出了三种模式

①融合型——传统农业社会的行政组织。

②棱柱型——由农业社会向工业社会过渡时期的行政组织。

③衍射型——高度发达的工业化社会的行政组织。

(2) 重点分析了过渡时期的棱柱型公共行政组织

棱柱型行政模式具有三种特征，即异质性或异种性并存、形式主义、重叠

性。

(3) 考察了外部生态环境与公共行政之间的制约关系，指出社会经济机制和生产力水平是影响公共行政最主要的生态因素。

### 【知识点 3】行政组织中的帕金森定律与彼得原理

(1) 帕金森 (1909-1993)

代表作：《帕金森定律》(又名《官场病》)

帕金森现象之一是豪华的办公大楼和考究的办公环境，是组织衰退的征兆。

(2) 彼得 (1919-1990)

代表作：《彼得原理》(又名《升官病》)

A. 不称职是人类社会的一个普遍现象。

B. 在实行梯层等级的组织中，组织的每一个成员都趋向于晋升到他所不能胜任的层级。

### 【知识点 4】新公共行政学组织理论

新公共行政学派是20世纪70年代以来美国行政学界最活跃的一个学派，关注社会公平，致力于对行政道德问题的研究。

观点如下：

①对传统公共行政学“效率至上”的反思与批判。

②主张将“效率至上”转为“公平至上”，强调公共行政组织的变革。

③提出公共行政组织存在着分配、整合、边际交换和社会情感等四种基本运作过程。

### 【知识点 5】企业家政府组织理论

企业家政府组织理论也是美国近年来最为流行的行政学派。特征是企业经营的管理方法移植到政府，主张把企业经营的一些成功管理方法移植到政府中来，使政府这类公共组织能像私人企业那样，合理利用资源，注重投入产出，

提高行政效率，以重塑政府形象。

## 【知识点 6】彼得斯等人的行政组织改革理论

(1) 彼得斯提出了政府治理的四种模式

即：市场式政府模式、参与式政府模式、弹性化政府模式、解制式政府模式。

(2) 休斯——新模式取代旧模式

(3) 登哈特：一是想弄清怎样才能更好、更系统地认识和理解公共组织；二是为了研究怎样才能使公共组织更具有回应性，以增进公共服务的总体质量。

## 第四章 中国行政组织理论

### 第一节 中国古代行政组织思想

#### 【知识点 1】儒家的行政组织思想

(一) 孔子（前551-前479）——以“礼”为核心

(1) 维护严格的等级秩序：

强调治国要做到“君君、臣臣、父父、子子”，君、臣、父、子要各守本分，各按自己的等级名分办事。提出“贵贱无序，何以为国”。国无礼则不宁，事无礼则不成。

(2) 强调组织内的和谐：

孔子说：“礼之用，和为贵。”等级秩序应以“爱人”、“仁政”、和谐相统一。“君使臣以礼，臣事君以忠。”双方各尽其责，君臣关系就能和谐融洽。

(3) 选拔正直的人来参与管理：

孔子认为组织的管理者必须是正直的人，只有正直的人来管理，被管理者才能服从管理。“举直错诸枉，则民服；举枉错诸直，则民不服。”

(二) 孟子（前372-前289）——“仁政”为核心

(1) 以人为本的行政组织思想，民贵君轻：

他将“仁”作为国家行政组织的目标，而行政组织要实施仁政，其关键在于得民心，故得民心者得天下，失民心者失天下。孟子在中国历史上第一次明确地提出了“民为贵，君为轻”的论断。

(2) 举贤任能的用人原则：

孟子说：“不用贤则亡，削何可得与？”

(3) 专业化分工思想：

强调国家组织活动的专业化分工，是孟子对行政组织思想的重要贡献之一。他指出：“有大人之事，有小人之事，或劳心，或劳力；劳心者治人，劳力者治于人；治于人者食入，治人者食于人，天下之道义也。”

(三) 荀子（约前298-前238）——集大成者

(1) 礼法结合的行政组织思想。

(2) 论述了社会分工与组织的重要。

“离居不相待则穷，群而无分则争。”意即只有社会分工、结成组织，人类才能生存。

(3) “义”是人类社会组织的行为规范，是组织存在的基础。

(4) 选贤任能的用人思想。

“明主急得其人，而暗主急得其势（权势）。急得其人，则年俟而国治，功大而名美，上可以王，下可以霸；不急得其人，而急得其势，则身劳而国乱，功废而名辱，社稷必危。”可见，荀子是把选贤任能放在提高行政组织效率和国家安危的高度来认识的。

## 【知识点 2】法家的行政组织思想

(一) 商鞅（约前390—前338）

(1) “以法为本”，且特别重“法”。

(2) 强调组织领导的统一性，认为领导权应为君主所独揽。

(二) 韩非（约前280—前233）—集大成者

他把早期法家的“法、术、势”的思想兼收并蓄。具体思想是：

(1) 分析了法、术、势各自的含义。

法，就是官府——行政组织规定的一系列行为准则；术，就是君主根据行政任务授予臣下相应的权责一致的职位，并考核他们的政绩，即统治权术；势，即君主的权势，君主有高于众人的生杀予夺之大权，享有绝对的权威。

(2) 他主张用法、术、势兼用的手段治理国家和行政组织自身。

法是统治全国人民，也是驾驭官府自身的基本原则；术，是驾驭群臣的手段；是法和术的前提，其基本思想是强调君主的绝对权威，强调中央集权。

(3) 他强调组织的分级管理与监督原则。

韩非反复阐述过“明主治吏不治民”的想法，提出“圣人不亲细民，明主不躬小事。”

### 【知识点 3】道家的行政组织思想

老子（约前359—前286）是道家学派的创始人，主要思想有：

- （1）崇尚“道法自然”，主张“无为而治”。
- （2）善下的用人思想。

### 【知识点 4】墨家的行政组织思想

墨子（约前478—前392）是墨家学派的创始人，他的行政组织思想主要内容有：

- （1）提出了尚同的组织原则。

墨子认为，政令必须统一，否则，只能导致社会纷乱。

- （2）主张尚贤的用人原则。

墨子主张用人必须唯贤，“不辨贫富、贵贱、远迩、亲疏，贤者举而尚之，不肖者抑而废之。”

- （3）强调组织中上下沟通的必要性。

“上之为政，得下之情则治，不得下之情则乱。”

- （4）认识到组织中参谋、智囊人员的重要性。

- （5）提出了“节用”、“非乐”的组织经济原则。

### 【知识点 5】对中国古代行政组织思想的评述

（1）中国古代行政组织思想源远流长，内容极为丰富。中国是人类历史上最古老的文明国家之一，在夏朝就出现了国家管理机构。

（2）中国古代行政组织思想缺乏系统性。由于政治、经济与社会发展的限制，中国古代的行政组织思想大多是片断的、不系统的。而且没有对行政组织的专门论述，只是混杂在政治、经济、军事、社会、家庭等不同类型组织的思想里，更多的是隐含在古代思想家们的治国方略中。

（3）中国古代行政组织思想尽管有某些不足，但有很多值得今天借鉴的思想。例如政令统一的思想，等级节制的思想，专业分工的思想，以法治国思想，

责权统一思想，组织和谐与内聚力思想，组织经济与效率思想等，对于当今的行政组织与管理仍然具有现实意义。

## 第二节 中国近现代行政组织思想

### 【知识点 1】孙中山的行政组织思想

(1) 创五权分立原则，谋求“万能政府”。

他认为资本主义国家三权分立的理论之所以在实践中会暴露出种种弊端，关键是没有把监察权和考试权独立出来而造成的。因此，他提出立法、行政、司法、监察、考试五权分立原则，并主张按照五权分立原则采取五院制形式来构建中华民国政府，即立法院、行政院、司法院、监察院、考试院。

五权宪法的理论依据是权能分立学说，主张人民掌握“政权”，政府实施“治权”。

(2) 倡导地方自治，提出均权制主张。训导人民，实行地方自治。

(3) 重视人才的培养与合理使用，强调人尽其才。他认为西方各国“富强之大经，治国之大本”的关键在于“人能尽其才，地能尽其利，物能尽其用，货能畅其流”。

### 【知识点 2】毛泽东的行政组织思想

(1) 毛泽东思想的渊源：以马克思主义行政组织理论为指导为渊源的。

(2) 关于社会主义国家行政组织的性质：

- ①行政组织的性质是人民自己的政府，它要以为人民服务为宗旨；
- ②我国行政组织必须对人民代表大会负责；
- ③我国的行政组织必须坚持服从共产党的领导。

(3) 关于社会主义国家行政组织的职能：

社会主义国家行政组织的职能包括政治职能和社会职能两大方面。

(4) 关于社会主义国家行政组织设置与运行的原则：

社会主义国家行政组织的设置与运行必须贯彻精简、统一、效能、节约和

反对官僚主义的原则。

(5) 关于中央政府和地方政府的权力分配：

毛泽东行政组织思想主要提出了要调动中央和地方两个积极性和统一领导、分级管理的思想。

### 【知识点 3】邓小平的行政组织思想

(1) 行政组织应以经济职能为中心。

(2) 行政组织必须进行改革。

①行政组织改革的必要性：邓小平认为，必须进行行政组织改革，“不改革就没有出路”。

②要改革行政组织权力过分集中的问题，合理分配中央与地方行政组织职权的关系。

③改革党政不分的问题，理顺党政关系。这是改革的第一要务。

④要改革政企关系，实行政企分开，让企业成为相对独立的经济实体。

⑤要进行机构改革。机构改革是行政体制改革的重要内容。

邓小平认为机构改革是行政体制改革的重要内容。精简机构是一场革命。

(3) 行政组织必须克服官僚主义，提高工作效率。

(4) 行政组织必须加强法制建设。

①必须加强组织制度建设：“制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。”政府“做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。

②重视组织机构的编制立法。

③主张建立严格的工作责任制。

④强调必须建立科学的干部人事管理制度。

### 【知识点 4】现阶段中国领导人的行政组织思想

(1) 深化行政机构改革，促进政府职能转变。

(2) 推进干部人事制度改革：建设高素质公务员队伍。

(3) 坚持以人为本的政府管理思想，构建和谐社会。

## 第五章 政组织目标

### 第一节 行政组织目标概述

#### 【知识点 1】行政组织目标的特征

##### （一）行政组织目标的含义

行政组织为了实现特定的未来状态而设定的一种可以激励组织及其成员投入特定资源，并且可以用作组织管理工具的公共导向。

核心内涵包括：

- （1）组织目标对于组织成员的活动具有公共指向性。
- （2）组织目标代表着一种未来状态。
- （3）实现组织目标需要投入特定资源。
- （4）组织目标具有评估组织及其成员绩效的工具作用。

##### （二）行政组织目标的特征

（1）强制性：行政组织是依法设立的，它必须遵守特定的行政组织法规，其职责、功能与目标在相当大程度上由上一级组织或权力机关所决定，因此，行政组织对组织目标，尤其是对外部组织目标的选择权力很小。同时，行政组织目标对组织成员的约束性也非常强，组织成员往往无法对组织目标提出质疑或拒绝接受。

（2）服务性：它服务于公民、行政组织及其成员。

（3）和谐性：在现实中，行政组织目标往往需要兼顾一些相互冲突的目标类型。

（4）复杂性：行政组织目标的复杂性是由行政组织的职责所决定的，它不仅需要满足上级行政组织和权力机关的要求，也要满足组织自身及其内部成员的要求。从根本上讲，还要满足公民的要求。因此，行政组织目标具有复杂性，包含了经济、文化与社会目标，纵向目标与横向目标，分类目标与综合目标，等等。

（5）动态性：行政组织的职能及其行使往往与所处的行政环境相一致，同样，行政组织目标也与行政组织所处的行政环境相适应。

## 【知识点 2】行政组织目标的作用

(1) 导向作用：组织往往是在特定目标的导向作用下集合所掌握的资源，通过一定的方法和过程而争取实现组织目标。

(2) 激励作用：可以激励行政组织及其成员为了获取组织未来的发展而放弃对组织资源的即时消费。

(3) 整合作用：行政组织为了实现组织目标，必须将自身的组成部门根据目标属性进行有机的分工与整合，合理配置工作部门和人力、物力资源。

(4) 管理工具作用。

## 第二节 行政组织目标的结构与类型

### 【知识点 1】行政组织目标的结构

(1) 纵向目标：纵向目标体现了行政组织目标标准的提高和绩效的改善，是促进行政组织发展的基础。如教育行政部门制定的提高适龄病适龄儿童入学率，改善校舍安全状况，提高学生的身体与文化素质等目标。同时，中央政府的教育行政部门也会在纵向上对各个省、自治区和直辖市的教育行政部门下达教育行政目标，这也构成了纵向目标的一部分。

(2) 横向目标：它是对行政组织原有目标的范围或内涵的超越，也体现为行政组织所要实现的具有平行地位的目标。比如大学二级或独立学院的大量出现就对教育行政主管部门提出了新的管理挑战，需要在横向上扩展管理范围。

(3) 外部目标：行政组织的外部目标是组织存在的基础，没有外部目标就没有行政组织的存在，行政组织只有通过实现外部目标才能生存和发展。

(4) 内部目标：组织在实现外部目标的同时还要实现内部目标，这是组织完成外部目标的充分条件。为了实现外部目标，组织需要调动组织成员的积极性，改善内部管理，更好的运用内部资源，这些都涉及组织内部目标的实现。

(5) 战略目标：战略目标的实施需要投入大量的人力、物力，是一个长期的过程。如国家人事部为了加快高层次人才的培养速度，优化人才结构，制定了一系列人才规划，包括“千百万人才工程”等，这些战略目标需要经过长期

努力才能实现。

(6) 战术目标：指短期可量化的目标。人事部每年都要组织的中央、国家机关公务员考试以及周期性的公务员培训，就属于战术目标，这些目标的完成具有较强的程序性，过程容易控制，规律性强。

## 【知识点 2】行政组织目标的类型

(1) 消极目标：行政组织的消极目标是一种具有较强的限制性的目标，它主要是用来规制特定主体的某种行为，以免公共利益受到损害。

(2) 积极目标：积极目标是一种具有较强的发展性和激励性的目标，它主要用来调动特定主体的积极性，从正面引导行为主体朝行政组织希望的方向发展。

(3) 经济目标：市场和国家是两种配置资源的基本机制，行政组织是国家的载体和化身，它的外部目标中有一些目标具有经济属性，属于资源配置和利益分配性质。

(4) 文化目标：实现社会的和谐与发展，必须实现人的全面发展，因此行政组织目标中还包括许多文化目标。为了建设社会主义文化，促进社会全面发展，我国于2006年公布了建国后第一个《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》，主要内容包括指导思想、方针原则和发展目标，各级文化行政部门根据具体情况也制定了相应的文化发展目标。随着我国社会转型深入进行以及经济社会的发展，文化目标所占的地位也逐渐上升。具体的文化目标包括人均图书数量、人均阅读时间、人均歌舞剧演出场次等。

(5) 社会目标：随着文明的发展、社会的成熟以及行政理念的深化，社会目标逐渐成为行政组织目标中的又一重点。社会目标强调公平导向、以人为本。社会目标的主要制定和实施主体是各级政府的民政部门、劳动和社会保障部门。其他行政组织也会制定各自的社会目标。

## 第三节 行政组织的外部目标与内部目标

### 【知识点 1】行政组织目标的外部目标

(1) 维护社会公平：

维护社会公平的机制：生产行为激励机制和社会正义供给制度。

(2) 提高社会生产效率：

提高社会生产效率的机制：编制国民经济和社会发展规划，制定产业政策，调控投资规模和速度等。

(3) 回应社会公众的要求，回应社会公众的要求的机制：

①行政组织应当把回应社会公众作为一种理念坚持下来。

②行政组织应当把回应社会公众要求的目标纳入工作议程中去，把任务在组织成员中间进行分解，使组织成员能够根据自己的工作职责自主地回应社会公众的要求。

③为了促使行政组织成员真正、有效地回应社会公众的要求，行政组织还要建立、完善和实施考核机制，系统、双向、开放地考察其回应效果。

④行政组织自身应主动向社会公众和上级组织汇报回应社会公众要求的具体情况。

(4) 提供公共服务，提供公共服务的机制：

①社会成员通过各种方式向政府表达自己对公共服务的需求。

②权力机关、司法机关和行政组织整合这些关于公共服务的需求，制订提供公共服务的政策和计划，安排具体的公共项目。

③以政府行政组织为主通过各种方式执行其政策和计划，管理公共项目。

德国著名经济学家瓦格纳提出了政府职能将随着社会经济的发展而不断丰富，从而导致公共支出随着国民产出的增长而不断增长的判断，即著名的“瓦格纳定律”。

### 【知识点 2】行政组织目标的内部目标

(1) 管理资源：行政组织的资源主要包括人力资源、公共权力、公共资金

等。

(2) 绩效管理:

①主体: 行政组织的领导层、上级组织和社会公众。

②原则: 效率与公平并重, 效率与民主兼顾, 经济增长与社会发展同步。

③测量标准: 国民经济、人民生活水平、科教文卫、生态环境、社会治安和其他。

④奖惩制度: 精神奖惩, 物质奖惩, 晋升级别与职务, 降低级别与职务, 以及交流培训等方面的奖励和惩罚。

(3) 机关管理:

①主要内容: 安全保卫、文秘通信、机关后勤、财务与资产、对外交往、办公设备、机关成员的福利与医疗保健等方面的事务。

②原则: 服务, 高效, 廉洁, 科学化, 制度化。

(4) 组织发展:

①行政组织发展的影响变量、主体与方式。

②行政组织发展的程序、策略与克服阻力是对策。

## 第四节 行政组织目标管理

### 【知识点 1】目标管理的含义

#### (一) 目标管理含义

目标管理是一项围绕组织目标开展的系统管理活动, 它的目的在于提高实现组织及其成员个人目标的效率, 它采取的主要管理方式包括目标制定过程中的共同参与、目标执行过程中的责任与控制。

#### (二) 目标管理代表人

(1) 杜拉克: 目标管理是“目标”与“管理”的结合。

(2) 奥蒂奥纳: 目标管理是一种程序性活动。

(3) 韦里奇: 目标管理是“一套广泛的管理系统, 以系统的方式整合诸多管理的关键活动”, 有意识地引导组织与个人目标的有效完成。

目标管理是一项围绕组织目标开展的系统管理活动, 它的目的在于提高实

现组织及其成员个人目标的效率，它采取的主要管理方式包括目标制定过程中的共同参与、目标执行过程中的责任与控制。

## 【知识点 2】目标制定

(1) 制定组织目标的原则：

①民主参与、系统协调、定性与定量相结合、现实可行性。

(2) 方法与技术：

①目标分解法：思路是，行政组织可以根据上级行政组织的目标与自身实际情况决定自身的目标。

②目标综合法：目标综合法是一种自下而上的目标制定方法。

③目标滚动法：是一种渐进式目标制定方法，思路是在实现组织发展的同时又尽可能地回避风险，在过去信息的基础上逐渐改变现状、实现组织的未来目标。

④环境适应法：如果环境变化剧烈，行政组织的服务对象或上级组织施加的影响非常大而直接，则可以选择环境适应法来制定组织目标。

⑤资源规划法：是一种线性思维方式，它的思路是最大化利用组织所掌握的资源，寻找实现组织目标效率最高的资源配置方法。

## 【知识点 3】目标执行

(1) 前提条件：

①组织及其成员的自我控制能力强；

②组织认同感强；

③组织目标得到组织领导的重视；

④目标明确。

(2) 具体开展目标执行：

①目标与人力配置；

②目标与组织资源配置；

③组织协调与监管；

#### ④目标修正。

## 【知识点 4】目标评估与反馈

### （一）评估的标准：

（1）回应性标准：有些目标的属性主要是对目标服务对象的要求进行回应，回应的速度与态度非常重要，以至于超越了具体结果或措施。如公安局对于“110”报警电话的回应态度就非常关键。

（2）数量标准

（3）质量标准

（4）成本标准

（5）满意度：对不可量化因素的评估越来越受到重视。由于行政组织具有很强的公共服务属性，无法完全通过量化标准得到全面评估，因此需要借助服务对象的主观评估标准进行全面评估，主要包括满意度评估。

### （二）评估的方法

（1）数据分析：有些量化标准可以直接通过数据分析进行评估，对获取的信息可以通过计算机等现代分析工具进行客观、及时的评估。

（2）现场评估：有些目标的实现过程非常重要，会直接影响目标实现的效果，则可以进行现场评估，如评估执行目标的成员的服务方式的合理性与准确性。

（3）自我评估：为了提高组织成员的评估技能、责任感与自我管理水平，同时又可以节约评估成本，可以通过发放一些统计表格让组织成员自己评估目标实现的效果。

（4）内部评估：内部评估的主体由组织内部人员构成，一般都是由组织内部专门负责评估事务的成员和组织领导组织实施。内部评估的准确性一般比较高，因为信息充分，对目标的熟悉程度高。但是，内部评估容易受到干扰。

（5）外部评估：外部评估的主体由组织外部的主体构成，一般包括组织聘请的专业技术人员、组织目标服务的对象，以及上级或下级组织。外部评估一般不容易受到干扰，但评估者往往无法获知具体、准确地信息。

## 【知识点 5】目标管理的效果分析

### （一）目标管理的优点

- ①奖励作用明显；
- ②管理成本低；
- ③资源配置效率高；
- ④有利于组织发展。

### （二）目标管理的不足

- ①容易偏重于短期目标；
- ②设置目标存在困难；
- ③管理权变性差；
- ④容易导致管理缝隙。

### （三）在行政组织中进行目标管理的注意事项

- ①适于目标管理的组织与情势；
- ②组织的成熟度与组织成员的素质；
- ③合理组合组织目标。

# 第六章 行政组织结构

## 第一节 行政组织结构概述

### 【知识点 1】行政组织结构的含义

(一) 含义：行政组织结构是行政组织各要素的排列组合方式。

人、目标、权责三者的最初结合，就是职位。职位是根据工作目标的需要，具有一定权力和相应责任的工作岗位，它由行政组织的个体成员充任。职位是构成行政组织结构的基本要素。

#### 2. 四个层次

第一层次是由行政组织的基本要素和细胞，即职位—工作人员的排列组合，形成一个行政工作单位。便于完成该工作单位的总体目标。

第二层次是由各个工作单位的有机排列组合形成一个工作部门。便于完成该部门的总体目标。

第三层次是由各个行政部门之间的有机排列组合构成一级政府组织。

第四层次由各级政府之间的有机排列组合形成一个国家的政府系统。

### 【知识点 2】行政组织结构的函数

- (1) 合理的组织结构能有效地满足行政组织目标的需要；
- (2) 合理的组织结构能有利于稳定工作人员的情绪，调动工作人员的积极性；
- (3) 合理的组织结构能使组织保持良好的沟通关系；
- (4) 合理的组织结构能是提高微观和宏观行政效率的前提条件；
- (5) 合理的组织结构能有助于推动行政方式的创新。

### 【知识点 3】合理的行政组织结构的函数

- (1) 任务与组织平衡；
- (2) 各个组织、人员之间按比例配置；

- (3) 分工明确，合作良好；
- (4) 适应环境，具有弹性。

## 【知识点 4】行政组织结构的影响因素

行政组织是一个开放的、动态的系统，除了外在环境之外，其结构受多种因素的影响，主要有组织战略、组织规模、组织所利用的技术，等等。

## 第二节 行政组织的纵向结构

### 【知识点 1】行政组织的宏观纵向分工

(1) 行政组织的宏观纵向分工反映不同层级政府之间的分工，即以层级制为基础的垂直分工。

- (2) 特点：行政组织的层级越高，管辖地域的范围越广，其数量越少。
- (3) 当今世界比较大的国家，其行政组织纵向结构一般是四级行政组织。
- (4) 影响因素：①政体；②国家发展战略；③外部性。

### 【知识点 2】行政组织的微观纵向分工

(1) 含义：是指各级政府或各个部门内部层级的分工。

(2) 微观纵向分工的原因是：各级政府或各个部门承担本辖区范围内或本部门的行政任务，为完成任务，达到目标，就必须将任务层层分解，直至落实到每一个职位。例如：中央政府内部依职能分工，设有部、司（局）、处三个层级。省级政府内设有厅、处、科三个层级。

(3) 特点：它们之间的分工关系是以职能的隶属关系为准。

(4) 职责分配关系

- ①最高层次的行政组织为决策层；
- ②中层行政组织为协调指挥层；
- ③基层行政组织为技术操作层。

### 【知识点 3】行政组织纵向结构的优缺点

(1) 其优点是：

①分层负责，使各级政府在各自管辖地域范围内，能做到事权集中，统一指挥；

②行动迅速，能及时地根据本地情况作出决策，就地组织实施，并有利于就地监督、控制；

③能发挥各个层级行政组织的积极性、创造性，根据本地实际情况主动开展工作；

④各层级行政首长负责全面管理工作，有利于培养全面型的行政管理人才。

(2) 缺点：

①各层级行政首长管辖事务过多，责重事繁，难以事事精通；

②容易形成地方的块块分割，不利于各地经济和文化的交流与发展；

③容易犯地方主义的错误，不利于中央对地方的宏观控制；

④容易导致信息传递失真，难以直接有效地实现组织目标，降低行政组织的反应速度，无法体现结果导向。

## 第三节 行政组织的横向结构

### 【知识点 1】行政组织横向分工的必要性

(1) 含义：行政组织的部门间分工。横向分工有宏观分工与微观分工之分。

(2) 必要性：

①适应各项社会事务管理的需要；

②适应行政管理专业化、技术化的需要；

③适应行政管理综合协调、宏观管理的需要；

④适应行政管理程序的需要。

### 【知识点 2】行政组织横向分工的种类

(一) 行政组织横向分工的种类

(1) 按行政业务性质分工：如财政、外交等单位。业务事权过于集中，容易形成条条分割；

(2) 按行政管理程序分工：行政管理过程有咨询、决策、执行、信息反馈和监督等环节，根据这些程序划分行政咨询部门、领导决策部门、执行部门、信息部门和监督部门等；

(3) 按行政管理对象分工：如农业部、铁道部、交通部等；

(4) 按行政地区分工：合理性的三个要素：

- ①要有利于各地区人民和各民族的安定团结；
- ②要有利于国家政权的统一和巩固；
- ③要有利于调动地方政府的积极性，充分发挥地方政府的作用。

(二) 行政组织横向分工的优缺点

(1) 优点：

- ①职能不同，分工管理，使行政组织成员能在专的基础上精通业务；
- ②从上到下形成条条，便于对同一业务进行统一管理；
- ③各部门分工负责，便于各层级行政首长集中精力考虑全局的大问题。

(2) 缺点：

- ①易形成各部门的条条分割，不利于部门间的沟通、协调；
- ②自上而下的各部门形成的条条伸向各个基层，不利于地方层级的行政组织因地制宜地贯彻上级政策，抑制了地方行政组织的积极性。

## 第四节 管理层次与管理幅度的关系

### 【知识点 1】管理层次与管理幅度的反比例关系

- (1) 纵向结构形成行政组织的层级制横向结构形成行政组织的职能制；
- (2) 管理层次体现着决策者与执行者之间的距离；
- (3) 在一定管理工作量或地域条件下，管理幅度与管理层次成反比例关系。

## 【知识点 2】如何处理管理层次和管理幅度的关系

正确处理管理层次和管理幅度的关系（概括）

- (1) 管理幅度与管理层次有关；
- (2) 下属工作性质及难易程度制约着管理幅度与管理层次；
- (3) 领导者的领导水平与能力直接制约着管理幅度；
- (4) 被管理者的素质高低也制约着管理幅度；
- (5) 集权、分权与授权程度影响着管理幅度与管理层次；
- (6) 下级单位所在地韵集中程度及交通和信息传递状况影响着管理幅度；
- (7) 技术设备与工作条件也制约着管理幅度与管理层次。

# 第七章 行政组织体制

## 第一节 行政组织体制概述

### 【知识点 1】行政组织体制的地位与作用

#### （一）行政组织体制的含义

行政组织体制是指行政组织结构中的各个层级、各个部门之间的权力分配关系的制度化，并按此制度所规定的关系运行。

#### （二）行政组织体制地位与作用

##### （1）行政组织体制与行政组织结构的关系：

行政组织结构是行政组织的载体，而行政组织权力分配关系则是行政组织结构的灵魂和核心，也是整个行政组织运行的动力。如果没有行政组织体制的存在，行政组织就无法正常运行。

##### （2）行政组织体制科学与否的重要性：

行政组织权力分配关系科学与否、是否与时代需要一致，关系着行政组织阶级职能和社会职能完成的好坏、关系到行政组织效率的高低。

## 第二节 集权制、分权制与均权制

### 【知识点 1】集权制、分权制与均权制的含义和基本特征

根据中央行政组织与地方行政组织权力分配关系的不同，行政组织体制可分为集权制、分权制与均权制。

#### （一）集权制

（1）含义：是中央行政组织对地方行政组织有完全的指挥监督权，地方行政组织接受中央行政组织命令的一种行政组织体制。

（2）基本特征：中央政府高度集权，严格控制全国各地行政事务，地方政府没有或极少有自主权。

（3）代表国：法国（1982年以前省长由总理任命）

#### （二）分权制

(1) 含义：指地方行政组织对其管辖地区内的地方行政事务有自主决定权，中央行政组织一般不加干涉的一种行政组织体制。

(2) 基本特征：是地方政府受中央政府的控制较小，在行政业务上具有较大独立性，其地方事务可完全根据地方需要实施管理。

(3) 代表国：美国

(三) 均权制

(1) 含义：是中央行政组织与地方行政组织的权力保持平衡，既不偏于集权，也不偏于分权的一种行政组织体制。

(2) 基本特征：折中于中央集权与地方分权二者之间，主要根据事权的性质进行合理的划分，维持中央与地方之间的协调、配合关系。

(3) 代表人：孙中山

## 【知识点 2】集权制、分权制与均权制的优缺点

(一) 集权制的优点

(1) 政令统一，统筹全局，防止政出多门。

(2) 层级节制，指挥灵便，令行禁止，有利于提高效率。

(3) 集中全国的人力、财力：物力用于重点建设，避免人财物分散、盲目建设及资源浪费。

缺点：

(1) 事事听从中央政府安排，必然压抑地方政府的积极性，不利于地方政府因地制宜地处理本地事务。

(2) 中央严密控制地方，易导致中央机关专制和个人独裁。

(3) 层次繁多，事事层层汇报，易费时误事，不能及时、果断地处理行政事务。

(4) 下级对上级唯命是从，过分依赖，不利于下级人员工作责任心及工作能力的培养。

(5) 无法有效满足地方对公共物品和服务的差异性需求，妨碍了地方政府行政方式的创新。

(二) 分权制的优点

- (1) 地方政府能够因地制宜、灵活机动地处理本地事务。
- (2) 分权分工，可防止上级专断与个人独裁。
- (3) 分级治事，符合民主原则，可发挥下级人员的主动性，激发其责任心，培养其独立工作能力。
- (4) 可以有效满足地方对公共物品和服务的差异性需求。
- (5) 有利于发挥地方国家权力机关对地方政府的监督作用，培育公民的参与精神，完善对地方政府的监督机制。

缺点：

- (1) 地方分权过度，易形成地方本位主义，甚至导致国家分裂。
- (2) 分权过度，必导致全国各地经济的畸形发展，加剧地区间的不平衡。
- (3) 地方权限过大，上有政策下有对策，中央统一的政策、法律难以有效贯彻。

(三) 均权制优点

可发挥集权制和分权制之长，而避二者之短，既可保证中央的政令统一与指挥灵便，又可因地制宜，充分发挥地方或下级的积极性、主动性。

缺点：

若均权不当，则会扬集权制和分权制之短，而避二者之长，既不利于中央的统一指挥，也不利于地方积极性的发挥。

### 【知识点 3】集权制、分权制与均权制的正确运用

(一) 概述

实际上是正确划分中央政府与地方政府权力分配关系问题。影响中央与地方分权关系的主要是两大因素：

一是社会的需要，其中主要是经济体制的需要（根本因素）。

二是一个国家的国家结构形式，凡为联邦制国家，一般均实行分权制，凡实行单一制的国家，多实行集权制。

(二) 在我国社会主义市场经济条件下，如何正确分配中央政府与地方政府的权力关系。

(1) 市场经济对政府职能总的要求。

(2) 市场经济要求中央政府具有国民经济宏观调控和维护市场秩序的职能。

(3) 市场经济要求地方政府在中央统一法制规范下主要负责实施本地区的各种保障职能。

(4) 中央适度集权与地方适度分权相结合即均权制的优越性。

综上所述，市场经济要求凡属宏观的经济及社会事务的调节与控制（包括全国市场秩序的维护）都属中央政府及其在各地的分支机构管理，地方政府不得染指；凡属纯地方事务，在中央的统一法制规范下，由地方政府自主决策，独立经办，中央政府一般不加干涉。

### 第三节 首长制、委员会制与混合制

#### 【知识点 1】首长制、委员会制与混合制的含义

根据行政组织中掌握最高决策权的人数多寡，行政组织体制可分为首长制、委员会制与混合制。

##### (一) 首长制

(1) 含义：行政组织的法定最高决策权由行政首长一人执掌的行政组织体制。

(2) 基本特征：行政首长对行政机关各种事务拥有最终决定权，一人决定一切行政事务，其他领导成员均为行政首长的助手或幕僚，协助行政首长行使职权，只有建议权，而无决定权。

(3) 代表国：美国

##### (二) 委员会制

(1) 含义：行政组织的法定最高决策权由两个以上人员组成的集体或委员会所执掌的一种行政组织体制。

(2) 基本特征：行政组织的决策是由两个以上的地位平等的委员所负责，行政组织的最高决策权属于全体委员，一切行政措施均由委员会按照“少数服从多数”的原则集体讨论决定。

(3) 代表国：瑞士

### （三）混合制

含义：行政组织的事权一部分由委员会集体讨论决定，另一部分由行政首长个人决定的一种行政组织体制。

（2）基本特征：行政组织中既设有合议制的委员会，又设有专门的行政首长，重大问题的决策权由委员会集体讨论行使，具体问题的决策权由行政首长个人行使。

## 【知识点 2】首长制、委员会制与混合制的优缺点

### （一）首长制

优点：

（1）事权集中，办事果断，指挥统一，行动迅速，有利于行政效率的提高。

（2）责任明确，权、责统一，可避免职责不清、互相推诿、无人负责等弊端的发生。

（3）易于保密。

缺点：

（1）首长个人独揽全权，易形成个人专制。

（2）首长易滥用职权，拉帮结派，营私舞弊。

（3）首长一人智力、精力有限，易陷于管见，对问题的考虑难以周详，难免出现“智者千虑，必有一失”之弊。

### （二）委员会制

优点：

（1）能集思广益，容纳各方意见，集中众人智慧，考虑问题较全面。

（2）集体承担责任，有利于协调一致地推行计划。

（3）互相监督，不易营私舞弊缺点。

缺点：

（4）责任分散，且不明确，对决策后果易出现争功诿过的现象。

（5）委员之间地位平等，权责相同，难于彼此协调；人多嘴杂，也难以保守国家秘密。

### （三）混合制

优点：利于权责统一，又利于集思广益；可避免个人独裁，又可避免无人负责。

缺点：若运用不当，会兼有首长制与委员会制之弊，即个人专断、以权谋私，权责不清、争功诿过。

### 【知识点 3】首长制、委员会制与混合制的正确运用

(1) 首长制、委员会制各有利弊，无绝对优劣，应视情况而灵活运用，不可偏于一隅。

①首长制运用于行政、执行、技术、军事等性质的事务。

②委员会制则运用于顾问、讨论、立法、决策、调节等性质的工作。

(2) 新公共管理运动主张在确保分权、责任、效率和公共服务质量的基础上实施强有力的指挥，重视提高行政组织的执行力。因此，新公共管理倾向于在行政组织中实施首长制。

## 第四节 完整制与分离制

### 【知识点 1】完整制与分离制的含义

根据行政组织中同一层级的各个行政部门所隶属领导的不同，行政组织体制可分为完整制与分离制。这只是对地方政府而言，中央政府不存在这个问题。

#### (一) 完整制

(1) 含义：同一层级地方政府的各个行政部门均受同一行政组织首脑机关领导的一种行政组织体制。

(2) 基本特征：指挥、控制权集中于本层级的行政组织，本层级地方政府的首脑机关对该层级的所有工作部门实行一元化领导。

(3) 代表国：前南斯拉夫

#### 2. 分离制

(1) 含义：同一层级地方政府的各个行政部门，分属两个以上行政组织领导行政组织体制。分离制是实行二元领导的组织体制。

(2) 基本特征：地方政府中的各行政部门，既受同级政府首脑机关领导，又受上级政府同类部门的领导。

(3) 代表国：我国

## 【知识点 2】完整制与分离制的优缺点

(一) 完整制

优点：

(1) 在同一级政府内权责集中，指挥统一，可令行禁止，防止迟缓推诿。

(2) 在同一级政府的统一领导下，各部门相互合作、协调配合，可减少单位间的摩擦与冲突，并避免单位间的工作重复。

缺点：

(1) 权力过分集中于地方政府，易形成一级行政首长的个人专权。

(2) 易形成地方本位主义，不利于上级方针政策的贯彻落实，不利于中央政府对全国的宏观控制。

(二) 分离制

优点：

(1) 领导权力分散，并互相牵制，可防止一级行政首长的独裁专断。

(2) 实行二元化领导，既有利于上级方针政策的有效贯彻，也有利于下级政府因地制宜地加以实施。

缺点：

(1) 权力分散，易导致多头指挥、政令冲突，使得任何一个领导机关均指挥不灵。

(2) 政出多门，易导致下级无所适从，或利用矛盾为己所用。

## 第五节 名誉市长制与市经理制

根据城市政府行政首长的产生及职权不同，在美国行政组织体制中还出现了名誉市长制与市经理制这两种新体制。

## 【知识点 1】名誉市长制的含义、特征及优劣

(1) 含义：又称委员会制，是指城市政府仅设立一个名誉市长，行政及立法实权皆由民选的市议会或民选的委员会所执掌的行政组织体制。

(2) 特征：否定“权力分立”，实现“立法与行政的统一”。

(3) 优点：责权集中，机构精简可有效避免行政与立法机构之间的对立与冲突。

(4) 缺点：各行政部门之间的工作难以协调，行政失去了立法的控制与监督，难以保证议员的能力和专长适宜其所从事的行政工作。

## 【知识点 2】市经理制的含义及优劣

(1) 含义：市经理制，又称委员会——经理制，是指城市的立法权由民选的市委员会或市议会所掌握，再由市委员会或议会聘任一名市经理执掌行政权的行政组织体制。该体制产生于美国。

(2) 优缺点：

①有一个统一而高度负责的行政首长，便于统一指挥，提高行政工作效率。

②行政首长由市政专家担任，有利于提高城市管理的科学化水平。

③市经理对民选的市委员会负责，市委员会对选民负责，使得专家的特长与选民的意志得以较好的结合。

当然，它也可能产生急于求成的短期行为弊端。

# 第六节 行政组织类型

## 【知识点 1】以行政职权大小分类

以行政职权大小为标准分类，可以将行政组织分为统率机关与被统率机关。

(一) 统率机关

是各级行政机关的指挥与决策中心，在整个行政机关中发挥统率作用。行政首长是统率机关的代表。

职责：

A. 计划决策；B. 组织指挥；C. 选人用人；D. 编制财务预算；E. 负有相应的行政责任；F. 积极开展对外联系。

## （二）被统率机关

在行政首长的统一领导下，具体执行统率机关所制定的决策及命令的机关。被统率机关具有执行性与辅助性的特点。

职责：忠实地贯彻执行行政首脑机关的决策与命令，圆满地完成行政首长所交办的各项任务。

## 【知识点 2】以行政业务性质分类

在被统率机关内部，又可以按照业务性质将行政机关分为业务机关与辅助机关，在业务机关内部又可分为综合管理机关与专门管理机关。

（1）业务机关：如国家发展和改革委员会、教育部、科学技术部、财政部、外交部、农业部、国土资源部、卫生部、公安部等。

（2）辅助机关：如各级人民政府办公厅（室）、法制办、信息中心、政策研究室、人事局、统计局、机关事务管理局等，其服务对象不是社会民众，而是行政机关本身。

（3）综合性管理机关：职责是对其职权范围内的各种综合性业务进行管理，既有宏观指导、协调、控制和监督，又有比较具体的业务管理。

（4）专门性管理机关：如我国国家林业局专门管理造林、林业政策的执行及天然森林的保护与采伐等有关林业方面的事务。

## 【知识点 3】以行政活动程序分类

以行政活动程序为标准分类，行政组织可分为决策机关、执行机关、咨询机关、信息机关与监察机关。

（1）决策机关：指在行政活动中作出决定、制定规划、发布命令的机关。如国务院、地方各级人民政府等。

（2）执行机关：指对决策机关作出的指示、命令、决议等加以贯彻和实施的机关。如国务院各部、委对国务院，地方各级人民政府的各个工作部门对地

方各级人民政府首脑机关，都是执行机关。

(3) 咨询机关：是指为决策机关提供意见和建议的机关，通常由专家、学者、政府组织的代表、民众代表组成，以保证决策的科学性、民主性。如有些国家的经济研究中心和各种问题研究委员会、审议会等均属于咨询机关性质。

(4) 信息机关：是指专门负责收集、加工、储存与传递有关人、财、物等各方面信息的机关。如统计局等。

- ①信息是一种宝贵的资源，现代决策离不开信息；
- ②信息的可靠性与及时性，往往直接影响到决策的正确与否；
- ③信息机关在现代行政机关体系中占有相当重要的地位；
- ④信息机关是一个技术性很强的组织，故必须配备训练有素的专门人才。

(5) 监察机关：一种如：检察部；一种如：工商行政管理局、技术监督局。

## 第八章 行政组织的外部环境

### 第一节 行政组织与外部环境的互动分析

#### 【知识点 1】行政组织与界限的含义

(1) 含义：是指行政组织用以过滤外部环境的投入和与行政组织对外部环境的产出，防止外部环境的干扰，并保持自身独立性的边界。

(2) 功能：A. 抵抗外界环境的干扰，保持行政组织的独立性；B. 过滤来自外部环境的投入和行政组织自身的产出，维持行政组织的生存和运转。

(3) 特点：开放性、可渗透性。

#### 【知识点 2】行政组织外部环境的含义和构成

##### 一、外部环境的含义

所谓外部环境，是指处于行政组织界限之外的、能够直接或间接影响行政组织生存与发展的一切因素或条件的总称。

##### 二、外部环境的构成

(1) 自然环境是指在行政组织界线之外、未经人工制作而存在的事物。它包括地球环境和地球之外的宇宙环境两个方面。

(2) 社会环境是指在行政组织界线之外、直接影响行政组织活动并决定其兴衰存亡的各种社会因素的总和，是行政组织赖以产生、存在和发展的社会基础。可以分为：①国际社会环境；②国内社会环境。

#### 【知识点 3】行政组织与外部环境的互依性

##### 1. 行政组织对外部环境的依赖

- ①行政组织是适应外部环境的需要而产生的；
- ②外部环境制约着价值观、目标、规模、结构与行为方式；
- ③行政组织的物质要素和非物质要素都从外部环境输入。

##### 2. 行政组织对外部环境的选择与塑造

①行政组织作为一个开放系统，必然要从外部环境中接受物质、能量和信息的输入；

②行政组织不仅选择外部环境，更要设法改善、控制外部环境，从而使外部环境得到优化，使其按照行政组织的要求发展；

总之，行政组织与外部环境的关系是辩证统一的关系。

### 3. 宏观环境与微观环境

## 第二节 经济环境对行政组织的影响

### 【知识点 1】物质生产与人口生产的发展状况对行政组织的影响

经济环境是行政组织外部环境中最基本的方面，也是赖以生存的深层环境，经济要素可高度概括为生产力（物质生产和人口生产）与生产关系（经济体制）

#### 1. 物质生产与人口生产的发展状况对行政组织的影响：

- (1) 生产力的发展状况决定着行政组织的存亡和性质；
- (2) 生产力的发展状况制约着行政组织的功能发挥和部门设置；
- (3) 生产力的发展状况提供了行政组织运行的物质基础；
- (4) 人口的发展状况影响着行政组织的发展战略和人口管理功能。

#### 2. 生产关系与具体的经济体制对行政组织的影响：

- (1) 生产关系直接决定着行政组织的性质和变化；
- (2) 经济体制影响着行政组织的功能配置和运行模式。

## 第三节 政治环境对行政组织的影响

### 【知识点 1】政治环境对行政组织的影响

1. 国体决定着行政组织的基本性质；
2. 政体规定了行政组织的具体形式和地位；
3. 政党制度影响着行政组织的稳定性和完善程度；
4. 政治生活的民主、平等程度制约着行政组织决策与执行的民主化、科学化程度；

5. 政治形势的稳定程度影响着行政组织的运行状态；
6. 法律制度规定与保障着行政组织在整个国家机构系统中的地位；
7. 法律的完善化、科学化程度制约着行政组织运转的协调、规范水平。

## 第四节 文化、民族和宗教环境对行政组织的影响

### 【知识点 1】文化环境对行政组织的影响

1. 行政组织一般行为的期望对行政组织的影响
  - (1) 不同的国家对行政组织的管理范围有着不同的期望；
  - (2) 不同的国家对行政组织的输入、输出有着不同的期望；
  - (3) 对行政组织的认同程度不同决定着群众参与行政输入方式的差异。
2. 行政组织首脑权力的观念对行政组织的影响
  - (1) 血统论，行政组织首脑的权力来自世袭；
  - (2) 唯意志论行政组织首脑的权力来自超人的意志、绝对的服从；
  - (3) 法治论，行政组织首脑的权力来自人民委托，并以法律形式予以确认。
3. 行政组织运行方式的观念对行政组织的影响
  - (1) 行政组织运行方式主张好人政府、贤人政治，主张政治道德化；
  - (2) 行政组织运行方式的法治观念，分为专制主义的法治观念和民主主义的法治观念。
4. 行政组织内部人际关系的观念对行政组织的影响
  - (1) 特殊关系的人际关系观念；
  - (2) 普遍关系的人际关系观念。
5. 行政道德的观念对行政组织的影响
  - (1) 指导着行政组织成员的政治方向；
  - (2) 制约着行政组织成员个人利益的实现程度；
  - (3) 影响着行政组织成员的社会地位。

## 【知识点 2】民族环境对行政组织的影响

1. 影响着政府的民族政策及相应的行政组织设置。

在多民族的国家中，民族成分繁杂，不同的民族人口众多，区域广泛，民族矛盾与斗争必然存在，因而民族问题相当复杂。为了扶持山区民族发展经济，解决民族纠纷，泰国政府设立了山民发展委员会具体负责有关事项。在我国秦汉在边远民族设置了边郡，元明清推行了土司制度。

2. 影响着行政组织的体制。

3. 制约着行政组织权利的行使。

4. 关系着行政组织凝聚力的大小。

## 第五节 自然环境和国际社会环境对行政组织的影响

### 【知识点 1】自然环境对行政组织的影响

1. 地球环境影响人类社会文明的形成与发展，从而制约着各国行政组织的发展模式。

2. 自然资源和国土面积影响各国综合国力的强弱，从而制约着其行政组织的财力基础与功能发挥。

3. 自然资源环境影响各国经济发展的方向与结构，从而制约着其行政组织的部门设置与功能体系。

4. 地理形状影响一个国家的民族团结、国家统一与行政组织稳定状况。

5. 地理环境制约着政府的国际战略及其相应的功能组织。

6. 地球环境决定论：19世纪末20世纪初出现，该理论认为，人是地球的产物，因此地理环境决定着人的一切方面，从经济制度、政治制度、文化价值观念，乃至人的个性，都是由地理环境所决定的。

### 【知识点 2】国际社会环境对行政组织的影响

国际社会环境对行政组织的影响

1. 国家之间的密切交往，影响各国行政组织的职能、政策及机构；

2. 重大国际事件发生，也会促使一些国家专门设立处理这些事件的临时性机构；
3. 国际社会中的共同问题，使各国政府都相应设置了解决这些问题的职能机构；
4. 国际组织的出现，使各国政府产生了与之对应的职能及机构；
5. 国家行政组织的活动还要受到国际社会所公认的行为准则的约束和调整。

## 第六节 创建良好的外部环境

### 【知识点 1】创建良好的政治环境

- (1) 积极稳妥地推进行政体制改革，实现行政组织的民主化、科学化与法治；
- (2) 自觉地接受人民代表大会的领导和监督，让人民群众的意志和利益在国家行政管理中得到充分的体现；
- (3) 自觉地接受共产党的领导，重视发挥人民政协、各民主党派、人民团体的作用，保证其社会主义方向；
- (4) 大力推动法制建设。

### 【知识点 2】创建良好的文化、民族和宗教环境

- (1) 文化环境
  - ① 树立民主意识；
  - ② 树立法律意识；
  - ③ 树立双向沟通意识；
  - ④ 树立政绩意识；
  - ⑤ 树立新的行政道德意识。
- (2) 民族环境
  - ① 坚持民族平等，尊重少数民族的政治权利、语言文字乃至风俗习惯；

- ②加强民族团结，培养国家民族意识；
- ③在多民族国家，解决民族问题的最好方式是实行民族区域自治；
- ④积极帮助各少数民族发展经济文化事业，逐步缩小各民族之间事实上不平等。

(3) 宗教环境：

- ①实行政教分离；
- ②保护宗教活动的正当场所；
- ③加强行政组织与宗教界的双向沟通；
- ④宗教信仰自由与其它民主权利一样，都要受到法律的约束。

### 【知识点 3】创建良好的国际社会环境

- ①培养行政组织成员的国际意识；
- ②反对侵略，反对霸权主义，争取和平的国际环境；
- ③坚持独立自主的外交政策；
- ④坚持和平共处五项原则，积极发展国与国之间的关系；
- ⑤坚持对外开放，加强与国际社会的全方位交流。

# 第九章 行政组织的内部条件

## 第一节 物质条件对行政组织的影响

### 【知识点 1】行政组织的物质条件

#### （一）物质条件的含义

行政组织的物质条件是指行政组织赖以构成的人员、物资设备、经费和图书资料等实体性客观要素的总和。

#### （二）物质条件对行政组织的影响

- （1）人员：决定行政组织的生存、结构与活动效率；
- （2）物资设备：制约行政组织的活动及效率；
- （3）图书资料：影响行政人员的素质及工作效率；
- （4）经费：影响行政组织活动的命脉。

## 第二节 制度条件对行政组织的影响

### 【知识点 1】行政组织的制度条件

#### （一）行政组织制度含义

是指处于行政组织界限之内的有关组织行为的一系列法规、规章的总和，是最根本最全局性的问题。

#### （二）行政组织制度内容：

（1）组织制度：是规定行政组织的法律地位、机构设置、人员编制、职责权限、活动原则，以及对行政机关进行变更、撤销的程序等法律规范的总和；

（2）领导制度：是规定行政组织的领导体制，领导者的产生方式、任期、职责、权限、决策和指挥活动等法律规范的总和；

（3）人事制度：是关于行政组织人事行政管理的规范，包括对行政工作人员的录用、考核、培训、交流、回避、奖惩、辞职、辞退、工资、福利、退休等一系列管理活动的具体制度；

（4）办公制度：是行政组织内部开展行政活动的规程，包括行政机关责任

制度、文书制度、会议制度等；

(5) 检查监督制度：是指行政组织内部对行政组织及其工作人员的行政行为进行自身检查和监督的规章制度；

(6) 岗位责任制度：是指在行政机关内部的各个职位之间进行责权划分的制度，也就是根据每个行政机关的任务设置工作职位，进而确定职位的责权范围，并因事择人的管理制度。

## 【知识点 2】制度条件对行政组织的影响

- (1) 使行政组织具有相对稳定性；
- (2) 制度使行政指具有统一性；
- (3) 制度促进行政组织活动的法治化，有利克服官僚主义和保持行政组织廉洁；
- (4) 制度的健全程度影响工作效率；
- (5) 制度的优劣影响生存与发展。

## 第三节 人群关系对行政组织的影响

### 【知识点 1】人际关系对行政组织的影响

行政组织内部的人际关系对组织成员人格心态的影响是最直接、最经常的。

#### (一) 人际关系含义

人们在社会活动与社会交往过程中所发生的人与人之间种种社会关系。分为三种：

- ①行政领导者与一般行政人员之间的关系（内聚力关键）；
- ②行政领导者相互之间的关系（团结或分裂关键）；
- ③一般行政人员之间的关系（是否团结一致最终反映，也是最经常最大量的人际关系）。

#### (二) 人际关系对行政组织的影响：

- (1) 影响行政组织成员的素质与能力发挥；

- (2) 影响行政组织的内聚力;
- (3) 影响行政组织的工作效率。

## 【知识点 2】群团关系对行政组织的影响

### (一) 群团的含义

群团是指行政组织中为达到共同目标而相互依赖、互相作用的两个以上的人所组成的集合体。

根据构成方式和原则可以分为正式群团和非正式群团（非正式群团有利益群和友谊群两种）。

### (二) 群团的特点

- (1) 群团具有共同的目标;
- (2) 群团成员之间具有特定的地位体系;
- (3) 群团成员相互依存;
- (4) 群团也有其自身的组织结构与组织规范。

### (三) 正式群团与非正式群团之间的主要差别

- (1) 正式群团是有意识建立的，非正式群团是自发建立的;
- (2) 正式群团的领导者是正式委任的，非正式群团的领导者则是自然形成的;
- (3) 正式群团中各成员的地位体系与其职位结构相一致，非正式群团中各成员的地位体系是在领导能力、资历、技能等因素的基础上自发形成的;
- (4) 正式群团有正式的组织分工和任务分工，非正式群团则没有正式的组织分工，只有自发的分工;
- (5) 正式群团的成员相对固定，非正式群团则没有固定的成员。

### (四) 非正式群团对行政组织的影响

#### (1) 积极:

- ①能够帮助行政领导全面、及时地掌握信息;
- ②可以增强行政组织的内聚力;
- ③可以弥补正式群团的不足，促进行政组织工作效率的提高。

#### (2) 消极:

- ①抵制正式群团的目标和政策，妨碍行政组织目标的实现；
- ②反对变革和创新，妨碍行政组织的自我发展与完善；
- ③破坏行政组织内部的团结与纪律。

### 【知识点 3】组织摩擦对行政组织的影响

#### （一）组织摩擦含义

行政组织中两个以上的人或群团为了达到各自的利益而形成的彼此对立、争执与争斗的关系。

有行政组织成员之间的摩擦、行政组织内部各群团之间的摩擦、行政组织成员与群团之间的摩擦三种。

#### （二）组织摩擦分类

- （1）性质上：利益摩擦（对抗性与竞争性摩擦）、目标摩擦和方法摩擦；
- （2）作用上：建设性的组织摩擦与破坏性的组织摩擦；
- （3）形式上：思想摩擦与行为摩擦（和平摩擦与暴力摩擦）。

#### （三）组织摩擦产生的原因

##### 1. 客观原因

- （1）组织结构与体制的不合理；
- （2）角色摩擦；
- （3）信息沟通渠道受阻；
- （4）资源的短缺。

##### 2. 主观原因：

- （1）目标与利益；
- （2）价值观念；
- （3）性格爱好不同。（其中角色差异是摩擦产生的重要原因）

#### （四）组织摩擦对行政组织的影响

##### 1. 建设性组织摩擦对行政组织的积极影响：

- ①使行政和领导全面听取摩擦双方的意见，提高行政决策的质量；
- ②促进群团中摩擦双方的有效沟通，统一各群团成员的思想，促进行政组织的协调运转；

- ③增强各群团的凝聚力和竞争力，促使行政组织效率的提高；
  - ④使群团成员自由表达各自的情感和心态，保持其心理平衡，从而有利于行政组织的稳定；
  - ⑤使行政领导及时、充分地发现组织中的问题，有助于行政组织的自我完善。
2. 破坏性组织摩擦对行政组织的消极影响：
- ①造成摩擦双方彼此对峙的局面，妨碍行政组织的团结；
  - ②使行政组织成员的心理更加不平衡，并导致工作情绪低落，妨碍行政组织效率的提高；
  - ③导致摩擦的双方片面地追求局部利益，妨害行政组织政体利益和目标的实现。

## 第四节 创建良好的内部条件

### 【知识点 1】创建良好的物质条件

- (1) 科学选任、严格培训、合理调配人员；
- (2) 按需适时购置、统一分配使用、及时维修和更新物资设备；
- (3) 发展国民经济，增加行政经费；
- (4) 大力节约行政开支。

### 【知识点 2】创建良好的制度条件

- (1) 填补制度空白，使行政组织制度配套化，形成结构合理的制度网络；
- (2) 在总结经验的基础上，制定出能反映行政组织运行规律的切实可行的制度。

### 【知识点 3】创建良好的人际关系

- (1) 平等民主的原则与方法；
- (2) 利益共享的原则与方法；

- (3) 意见沟通的原则与方法;
- (4) 激励强化的原则与方法。

#### 【知识点 4】创建良好的群团关系

- (1) 使群团目标与组织目标保持一致;
- (2) 增强群团的内聚力(方法如下):
  - ①维持群团的适度规模(群团凝聚力和组织规模成反比);
  - ②尽可能满足群团成员的合理需要;
  - ③加强群团成员之间的意见沟通,平衡群团成员的价值观,以形成正确的共识;
  - ④要促使群团实现其预期的正确目标。

#### 【知识点 5】正确处理组织摩擦

- (1) 订立平衡目标;
- (2) 增加沟通机会;
- (3) 设立共同而合理的竞争目标与规范;
- (4) 强调组织的整体效率和群团、个人对组织的贡献。

# 第十章 行政组织的设置与自身管理

## 第一节 行政组织设置的一般原则

### 【知识点 1】行政组织设置的指导思想

- (1) 主观性与客观性的对立统一
- (2) 科学性与阶级性的对立统一
- (3) 稳定性与变动性的对立统一

行政组织设置的原则，作为一种指导性的规范，具有一般的、普遍的性质，它反映了行政组织设置的一般规律，凡是环境与性质相同或相近的行政组织都可运用这些相同或相近的组织原则。但是，行政组织的环境又是复杂、具体、多变的，在不同环境下的同一性质的行政组织、相同环境下的不同的行政组织子系统，都不可能适用完全一样的组织原则。

### 【知识点 2】不同时期的行政组织设置的一般原则

#### （一）传统理论时期

- ①组织目标的原则；
- ②指挥统一的原则；
- ③层级节制与幅度适中的原则；
- ④权责相称的原则；
- ⑤授权的原则；
- ⑥专业分工的原则；
- ⑦精简节约的原则。

#### （二）行为科学时期

- ①以人为本的原则；
- ②人与组织平衡的原则；
- ③参与、沟通、激励的原则；
- ④正式组织与非正式组织互动的原则。

#### （三）系统权变时期

- ①系统的原则；
- ②整体的原则；
- ③开放的原则；
- ④封闭回路的原则；
- ⑤权变的原则。

### 【知识点 3】行政组织设置原则的作用

- (1) 有助于设计与建立科学，合理的行政组织结构；
- (2) 有助于指导与规范行政组织的日常管理；
- (3) 有助于改革与完善行政组织。

## 第二节 中国行政组织设置的原则

### 【知识点 1】我国行政组织设置应遵循的基本原则

- 一、服务原则：为人民服务是我国行政组织设置的根本宗旨。
- 二、职能决定原则
  - 1. 根据行政组织职能设立相应的机构；
  - 2. 围绕组织职能确立组织结构；
  - 3. 根据职能的发展变化，适时地调整行政组织。
- 三、统一原则
  - 1. 机构设置要统一；
  - 2. 领导指挥要统一；
  - 3. 职责与职权要统一。
- 四、系统原则
  - 1. 保持整体功能；
  - 2. 坚持平衡；
  - 3. 坚持开放；
  - 4. 管理封闭回路。

## 五、效能原则

1. 机构设置和人员编制要尽量精简；
2. 层级与幅度要适中；
3. 进行专业化分工；
4. 简化办事程序。

## 六、法治原则

- (1) 政府机构的设置及其体制要有法律上的根据和保障；
- (2) 机构的设置与变更要依照法定的程序进行。

# 第三节 行政组织自身管理的一般方法

## 【知识点 1】行政组织自身管理方法的依据和意义

### (一) 行政组织自身管理方法的含义

是指行政领导和行政成员、行政组织为保障行政目标的实现，对行政组织及其成员和领导进行控制和管理的方法、措施和手段的总和。

### (二) 确立行政组织自身管理方法的依据

- (1) 经济上的依据
- (2) 政治上的依据

(3) 理论上的依据（人性本恶/X理论（外在强制）；人性本善/Y理论（内在激发）；人性有善有恶/Z理论）

此外，文化因素、领导者个人的素质与作风等对组织管理方法的选择与应用有重大的影响。

### (三) 研究行政组织自身管理方法的意义

- (1) 它是行政领导控制与管理行政组织的工具。
- (2) 做好行政组织的自身管理是行政组织有效实施对社会事务管理的前提。

## 【知识点 2】行政组织自身管理的一般方法

具体方法：

### （一）规制型管理

#### （1）规制型方法的主要内容：

##### ①组织标准化：

A. 分工专业化：这是组织标准化的基础，它要求行政组织内每个职位的工作任务尽可能地简化、单一化，并把组织活动分解为各项比较细致的工序。

B. 工作指标化：即对各个职位的工作要求作出说明，规定其完成工作的数量、质量、时间和程序。

C. 人员统一化：组织中每个职位上的工作人员必须具有相应的能力，每个职位对任职者的素质和能力都有明确的统一标准，并要经过严格的培训，以使其能按质按量完成职位任务。

##### ②工作秩序化：

它要求理顺组织内外的各种关系，包括命令服从关系、信息沟通关系、意见反映与反馈关系等。与此同时，它要求彻底清除人的随意性和传统组织的杂乱无章，使行政组织成为一架精密的机器。

##### ③管理规范化的

A. 组织成员之间的关系完全以理性准则为指导，坚决排斥一切人为的、情感的、偶然的因素，尤其是排斥不良人际关系的影响。

B. 对所有人的人都一视同仁，使组织成员之间具有平等感和公平感。

C. 明确规定每一成员的职权范围和协作形式，使各个成员正确行使职权，减少摩擦和冲突。

D. 精确计算组织成员的工作成果，以业绩为依据进行奖惩，公正客观、合理地处理问题。

#### （2）规制型管理的优缺点

优点：规制型管理盛行于工业社会，它追求理性和效率，其目的是排除人的情感因素对组织运行的影响，尽可能地消除偶然性，使行政组织成为一种客观系统。这种管理方法力图在无序中建立秩序，适应了工业社会的需要。

其缺陷也是十分明显的：第一，规制型管理造就了一种刚性的官僚系统，

就像一部机器，没有灵活性和主动精神，只有齿轮之间的被动运转；第二，采用标准化的管理和服 务。忽视人的差异性和多样性；第三，排除了竞争的必要与可能，组织成员照章办事，墨守成规，以致造成得过且过、不负责任的结果；第四，依靠条块分割的专业化单位来解决不断出现的新老问题，导致机构不断膨胀，职能交叉重叠。

(二) 情感型管理：①激励；②沟通；③参与；④协调。

(三) 市场化 管理内容

- ①行政组织内部管理的市场化；
- ②行政组织内部人事制度的市场化；
- ③行政组织自我服务功能的市场化。

## 第四节 中国行政组织自身管理的方法

### 【知识点 1】民主集中制

民主集中制，是党和国家最根本的制度。其有两层含义：

- (1) 行政组织的自身管理要民主；
- (2) 在高度民主的基础上实行高度的集中。

### 【知识点 2】目标管理

目标管理：

- (1) 最早由美国人彼得·德鲁克提出；
- (2) 20世纪60年代被成功运用于日本的企业管理；
- (3) 目标管理的意义：
  - ①它规定行政组织前进的方向；
  - ②它激励行政组织成员的工作热情；
  - ③它提供组织与个人工作考核的依据；
  - ④它增进组织内各部门、各层次、各成员间的协调；
  - ⑤它影响行政组织结构的设计与调整，制约组织中 人、财、物的具体配备；

⑥它是行政领导对行政组织及其成员进行计划、协调、指挥与控制的前提和基础。

(4) 目标管理的种类:

①时间的不同:

分为长期(5年以上)、中期(2-5年)、短期(2年以下)目标;

②目标结构的不同: 总目标、部门目标、个人目标;

③目标层次的不同: 战略目标、战术目标;

④形式上的不同: 定性目标和定量目标。

(5) 目标管理方法:

①制定目标:

制定一个切实可行、科学合理的行政组织目标是目标管理中基础和核心的环节;

②执行目标;

③检查成果;

④反馈。

# 第十一章 行政组织的编制管理

## 第一节 行政组织编制管理概述

### 【知识点 1】行政组织编制的含义和种类

#### （一）行政组织编制的含义

（1）行政组织编制是行政组织的结构表现形式，其核心行政人员的构成方式；

（2）行政组织编制管理是建立行政组织实体的具体化过程；

（3）狭义的行政组织编制是指一个行政组织，一个行政单位人员定额，以及各种人员的比例结构。广义的行政组织编制是指国家行政组织的职能划分、机构设置、人员聘用等项工作的总称。

#### （二）行政组织编制的类别

由于我国整个国家机关（包括国家权力机关、司法机关、行政机关）、政党机关、人民团体机关的编制，都是由国家统一编制其预算，由财政统一支出其经费，其编制内容都是由国家人事主管行政机关统一管理的，所以都列入行政编制之列。具体可以分为以下几种：

（1）行政组织编制；

（2）国家权力机关、司法机关的编制；

（3）中国共产党各级委员会的领导机关的编制；

（4）各民主党派的中央与地方的各级委员会的办事机关编制；

（5）各人民团体的领导机关编制；

（6）中国人民政治协商会议各级委员会的办事机关编制。

（7）特殊编制：

#### ①专项编制：

这是指规定适用对象和范围的编制，它不仅规定员额，而且规定特定的适用对象和范围的编制。

#### ②单列编制：

它是指属于国家正式在岗职工，但不属于国家一般编制管理对象的人员编

制。

③临时编制：

指根据单位工作性质、工作内容、工作量的某种临时性或不确定性去要，而下达的具有暂时性质的人员编制。

④机动编制：

它是指一级行政组织，在其编制总额内留下一定数额的编制，暂时不分给所属单位，以备今后某一单位急需增加编制之用。

## 【知识点 2】行政组织编制管理的内容

编制管理的内容包括职能管理、机构管理和人员编制管理三个方面。

（一）职能管理的内容（职能是机构设立的依据和基础）

（1）在拟定机构改革或行政管理体制改革方案时，提出转变政府职能、调整政府职能体系的总体意见；

（2）在各部门实行“三定”时，合理配置各部门的职能，帮助各部门搞好职能配置的研究，制定具体方案；

（3）协调各部门之间的职责分工；

（4）协调同级政府部门与下级政府相关部门之间的职责分工，以及政府部门与企业、事业单位、群众团体、其他国家机关之间的职责分工。

（二）机构管理（机构是职能的载体）

（1）根据各级政府的职能总量及类别，确定每级政府机构的总量规模；

（2）划分机构的属性；

（3）对机构级别的管理；

（4）对机构名称的管理；

（5）对机构规模的管理。

（三）人员管理（最大量，最经常的工作）

（1）制定各级政府的编制比例和编制标准；

编制比例是指编制员额与核定编制所依据的事物数量之间的比例关系；编制标准是指按编制比例确定的各级政府机构和人员的总数额规定。

（2）核定各部门人员编制总额；

(3) 确定人员编制结构。

### 【知识点 3】行政组织编制管理的性质

(一) 行政组织编制管理的性质

(1) 政治性：行政组织编制管理的内容是根据国家的职能、权限而设置的行政机构、人员结构及数额，它是国家意志表达和执行政府职能的载体，反映了国家政治意图，并为统治阶级的利益服务；

(2) 服务性：离开了社会的需要，编制工作就没有依据；

(3) 系统性：编制涉及国家机关的各个层次、各个部门、各个单位，如何设置好这些层次、部门、机构及其内部的人员结构、数额，是一项复杂的系统工程。

### 【知识点 4】行政组织编制管理意义

(1) 利于勤政、廉政和提高行政效率；

(2) 利于节省财政开支；

(3) 利于整个行政管理组织管理的法治化。

### 【知识点 5】当代国外行政组织编制管理的特点

(1) 行政编制管理的范围和对象仅限于各级政府行政机构：

不包括国家立法、司法机构，更不包括各党派和人民团体的机关编制。

(2) 政府编制管理机构的规格级别高，直接对行政首脑负责：

如，英国由财政部和内阁办公厅共同组成“管理和人事局”负责编制工作，局长由首相亲自任命。

(3) 编制管理法规与技术并重：

重视、强调职位设置和职位分类的工作，将编制管理建立在科学的职位结构体系的基础之上。努力修正和完善编制法规，包括编制立法、编制司法和行政性的编制法规，保证编制的权威性、法治性和有效性。

(4) 注重编制管理的刚性约束:

一是对中央政府机关的编制员额和领导职数控制很严,二是发挥经济手段对编制的约束,严控编制膨胀。

(5) 积极探索新的编制管理理论与方法:

①根据信息社会行政组织的特点,提出“柔性组织”概念,突破了传统的科层制组织的编制管理的刚性约束,增加了行政组织编制的灵活性;

②适应组织的“扁平化”趋势,简化了行政组织的层级管理,对传统的编制管理的层级倾向带来了挑战与冲击;

③适应现代社会多元化发展的需要,将多元化管理原则艺术性地融进组织的所有方面,多元化管理的努力带来了新的组织体系和结构,并使组织进入新的市场,一些经济方法与理念开始影响到行政组织的编制管理。

## 第二节 行政组织编制设计的依据

### 【知识点 1】行政组织编制设计的基本原则

(1) 职能决定原则。

职能是任何法定组织或机构在一定时期内根据社会需要而具有的职责和功能。职位的设置和配置是组织机构得以成立的依据和基础,是组织目标的具体体现。

(2) 职位设置原则。

(3) 协调平衡原则。

(4) 动态调整原则。

(5) 经济原则。

(6) 依法管理原则。

### 【知识点 2】行政组织编制总体设计依据

(1) 职能种类

职能决定原则是确定编制的第一个原则,也是确定编制的基本依据。职能

的种类是确定各级行政组织机构多少、规模大小、员额多少的基本因素。

(2) 人口数量、质量与人口密度

国家各级政府机构的存在，是引起要履行对社会公共事务进行管理的职能，而社会是由一定数量的组织和人所组成的。行政机关的管理对象和工作内容无不涉及人。各级政府机关所辖人口的多少，决定了该政府机关工作量的多少。

(3) 地域面积及地势地貌

所辖地域面积大小决定了各级政府的管理幅度大小。管理幅度越大，管理空间面积越广，其管理的事物就可能越多，其管治成本就越高。

(4) 经济发展水平

衡量各地经济发展水平的标志是人均国民生产总值。

(5) 行政区划

在一行政区域内涵盖的地理单元、设置行政机构的层级与数量、行政区划内管理中心与所辖地区的直线距离远近、区位等是影响行政编制的重要因素。

上述五个因素，一职能种类为基本因素，根据我国编制管理实际经验，由它所决定的编制数为编制基数，其他几个因素所占比例则一次递减。

### 【知识点 3】行政组织编制单元设计依据

确定了行政组织的宏观编制后，具体设计一级行政组织各个部门机构和部门机构内部编制

(一) 部门设计的依据

- (1) 要根据各地的实际业务需要设置机构。
- (2) 要将业务的种类与工作量大小相结合。
- (3) 上下级业务对口，但机构不一定对口。
- (4) 根据机关的不同性质核定编制。

(二) 机构内部编制设计的依据

- (1) 以最少的职位完成最大的工作量。
- (2) 尽量将业务相同的工作任务交给一个具体的单位或个人去完成。
- (3) 员额的结构要合理。

## 第三节 行政组织编制设计和审批程序

### 【知识点 1】行政组织编制设计程序

- (1) 发现问题，确定目标。
- (2) 拟制方案，分析选优。
- (3) 试行实施，反馈调整。
- (4) 依法呈报，核定实施。

### 【知识点 2】行政组织编制审批权限

#### (一) 中央政府机构编制的审批及程序

(1) 国务院组成部门的设立、撤销或者合并由国务院机构编制管理机关提出方案，经国务院常务会议讨论通过后，由国务院总理提请全国人民代表大会决定。

(2) 国务院直属机构、国务院办事机构和国务院组成部门管理的国家行政机构的设立、撤销或者合并由国务院机构编制管理机关提出方案，报国务院决定。

(3) 国务院议事协调机构的设立、撤销或者合并，由国务院机构编制管理机关提出方案，报国务院决定。

#### (二) 地方政府机构编制的审批及程序

(1) 省、自治区、直辖市人民政府的厅、局、委员会等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请国务院批准。

(2) 自治州、县、自治县、市、市辖区人民政府的工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请上级人民政府批准。

#### (三) 地方各级机构编制委员会

在我国就是各级政府内设立的、直接由该级政府首脑负责的“机构编制委员会”，它由行政机关、财政机关、党委机关的负责人联合组成。

## 第四节 行政组织编制管理方法

### 【知识点 1】编制管理手段的多样化

#### （一）管理工作的规范化

- （1）标准化
- （2）程序化
- （3）制度化

#### （二）手段的多样化

（1）法律手段：是指运用宪法和法律，通过颁布编制法规，依照这些编制法规对编制工作进行管理；

（2）经济手段：即以经济利益为杠杆，激发行政单位控制编制、节约编制经费的积极性。这里主要是指用国家行政预算的方法来调节、控制行政编制的增长；

（3）行政手段：行政组织一般是依靠自己的权力，通过下达命令、指示的办法来管理行政编制。

## 第十二章 行政组织变革的一般规律

### 第一节 行政组织变革的原因与征兆

#### 【知识点 1】行政组织变革的外部原因与内部原因

##### （一）外部原因

- （1）社会形态的变迁引发行政组织的变革；
- （2）经济类型的转换、经济体制的转轨导致行政组织的变革；
- （3）政治制度的更迭导致行政组织的变革；
- （4）社会发展程度促进或制约行政组织的变革；
- （5）国际环境的重大变化影响行政组织的变革。

##### （二）内部原因

- （1）组织目标的选择与修正；
- （2）组织规模的过度膨胀（帕金森现象，组织的非正常膨胀）；
- （3）组织人员的变化。

#### 【知识点 2】行政组织变革的征兆

1. 行政组织职能的膨胀引起与其他社会组织职能的冲突。
  - （1）行政组织侵占了社会中介组织的职权；
  - （2）行政组织侵占了企业等经济组织的职权；
  - （3）行政组织抑制了市场的资源配置作用。
2. 行政组织与国家政治系统中其他组织的职责关系不顺。
  - （1）党政关系；
  - （2）行政组织与立法组织的关系。
3. 行政组织部门林立、机构臃肿、职责不清、协调困难。
  - （1）各部门的工作既有重复，又有遗漏；
  - （2）人浮于事，事浮于人；
  - （3）政出多门，秩序混乱。
4. 行政组织上下级间的纵向信息沟通困难，指挥不灵。

- (1) 上级指挥下级不灵;
- (2) 下级情况不能上达。

5. 行政组织内部开拓进取的动力不大, 缺乏生机活力, 空气沉闷。需要注意四点:

(1) 组织中的总趋势是重视现有人际关系的稳定和谐, 对工作效率和工作方式问题则漠不关心;

(2) 重视权利之争, 忽视工作的进步;

(3) 因为官职多、当官容易, 大部分人都得到了领导职位, 从而使已经得到领导职位的人也觉得是理所当然, 不以为贵、为荣, 使职位的晋升和物质待遇的提高失去了对人的鼓励作用, 使机关失去了前进的一大动力;

(4) 奉行多干事不如少干事的明哲保身的处世态度, 害怕多做事导致失误影响晋升, 竟想不干事而混资历;

6. 行政组织与其特定的社会环境不相适应, 不能很好地履行其行政职能。

## 第二节 行政组织变革的目标与内容

### 【知识点 1】行政组织变革的目标

#### 1. 确定行政组织变革目标的重要性

目标在组织变革中所起的作用主要有两个方面: 一是定位作用, 即指出组织变革的最终成果或目的地; 二是定向作用, 即为达到这种组织变革的最终状态指出行动的方向。

#### 2. 行政组织变革的基本目标

(1) 行政组织对外在环境的适应力、改造力;

(2) 行政组织自身的稳定性、协调性;

(3) 行政组织的变革性与稳定性的关系: 稳定性是变革性的基础, 任何事物都是发展的、变化的。

## 【知识点 2】行政组织职能的变革

### (1) 行政组织职能作用领域的变革

从行政组织职能作用的领域来看，政府职能是由以政治职能为中心，逐渐向以经济职能、社会事务管理职能、科技文化职能为中心转移的。

### (2) 行政组织职能作用性质的变革

从行政组织职能作用的性质来看，政府职能是由保卫性、统治性职能能力主向管理性、服务性职能为主的方向转变。

### (3) 行政组织职能分化程度的变革

从行政组织职能的分化程度来看，其变化趋势是由原来混淆不清的职能向高度分化的职能转变。

### (4) 行政组织职能行使方式的变革

从行政组织职能的行使方式来看，其变化的趋势是由以人治为主、行政手段为主转向以法治为主、以法律手段和经济手段为主。

### (5) 行政组织职能作用深度与广度的变革

从行政组织职能作用的深度与广度来看，行政组织的职能作用正由宏观、微观并重——社会、组织、个人各个方面无所不包、无所不管，转为主要控制宏观——主要管理对社会、经济、政治、文化有决定意义的重要事务，以及公民个人行为中涉及违法行为的事件。

总而言之，行政组织职能的这些变化有利于促进行政组织效能的提高，使其既能全面地控制社会，又能摆脱大量烦琐的日常事务，集中主要精力，按照统治阶级长治久安的根本利益要求，关注对整个社会稳定发展有关键意义的大事，使政府对各项社会事务的管理有条不紊，顺利实现社会对政府的职能要求。

## 【知识点 3】行政组织结构的变革

行政组织结构是指行政组织各个要素的排组合方式。组织结构包括行政组织的纵向层级结构和横向部门结构，以及整个行政组织内部的纵横结构。

从历史发展的趋势看，在行政组织纵向、横向结构两者的变化中，以横向部门结构的变革较多，纵向层级的变革较少。

#### （一）横向部门结构的变革

（1）从行政管理的过程来看，正在由重决策、执行部门、轻监督、咨询、信息部门的倾向转向重咨询、信息、监督部门转变，力求与决策、执行部门相平衡。其中，决策部门是组织的“大脑”，是组织系统的神经中枢。

（2）从行政管理的社会功能来看，关键是要适应社会需要、不断调整行政组织的职能范围。

#### （二）纵向层级结构的变革

整个行政组织结构有着从集权式、尖塔型的结构形式向着分权式、扁平型的结构形式发展的趋势。

### 【知识点 4】行政组织权力关系的变革

- （1）横向分权；
- （2）纵向分权；
- （3）行政组织向社会组织还权；
- （4）行政组织中的领导者向普通成员分权；
- （5）对社会的宏观控制从分权走向集权。

## 第三节 行政组织变革的动力与阻力

### 【知识点 1】行政组织变革的动力

- （1）统治阶级为了完成国家行政管理的职能，需要行政组织变革。
- （2）社会经济的发展和生产方式的更替是行政组织变革的经济动力。
- （3）行政组织成员为了自身的全面发展，要求行政组织变革。
- （4）社会的需要和人民群众的要求，推动行政组织变革。
- （5）新的科学、民主、效率观念的出现，为行政组织的变革提供了理论基础和指导思想。

## 【知识点 2】行政组织变革的阻力

(1) 行政组织变革最大的阻力来自行政组织自身的“经济人”特征。

“经济人”总想以最小的成本寻求最大的效益，或是在一定程度上尽可能多地谋求额外的好处。

(2) 资历较高者、年长者的阻力。

(3) 人际关系的阻力。

(4) 对变革后科学、高效的新秩序和廉政、勤政的新作风不适应而产生的阻力。

(5) 对陌生事物的疑虑、对变革后果不了解而产生的阻力。

## 【知识点 3】克服阻力的基本方法

(1) 克服利益本位思想，以高度的政治责任感和大无畏的精神积极推进行政组织变革。

(2) 广泛宣传 and 深入动员，造成有利于变革的强大舆论声势，有针对性地克服心理障碍。

(3) 发动群众民主参与变革。

A. 引导大家共同认识现行行政组织体系的问题，共同分析其弊端，从一般到具体、从宏观到微观、从别单位到本单位的问题都应求得共识。

B. 引导大家共同认识变革后的好处，包括对社会的好处，对本单位、个人全面发展的好处。

C. 引导大家参与决策方案的讨论，为变革献计献策。

(4) 尽量减少损失和代价，从而减少阻力，变消极因素为积极因素。

(5) 建立专门研究行政组织变革的高层次议事机构。

## 【知识点 4】未来行政组织变革的趋势

(1) 组织结构的扁平化

扁平化组织需要尽量减少组织结构的中间层次，使指令下达、信息传递速

度加快，从而保证决策与管理的有效执行，使组织变得灵活、敏捷，提高组织效率和效能，也将为组织成员的工作提供最大限度地活动空间。

### （2）组织形态的网络化

网络化组织的中心有一个由关键人物组成的小规模内核，他们为组织提供持久的核心能力。通过网络化的组织构建，将组织内外分散的信息资源加以整合利用，实现迅速而更加科学的决策。尽管网络组织不能完全取代传统组织中的等级制度，但会在一定程度上弱化直线等级制度。

### （3）组织边界的柔性化

随着行政改革的推进，各种职能与任务会随时增加，也会随时减少，它需要编制具有较大的弹性；同时网络信息技术的发展，组织界线相对模糊，组织间越来越具有可渗透性和灵活性，也为组织从刚性约束模式向柔性组织模式发展提供了可能。

### （4）组织形式的多元化

多元化组织的发展有赖于三个层次的文化养成，即单一文化、非歧视文化和多元文化。

### （5）组织规模的小型化

大规模的组织往往等级层次多、管理成本高而行政效率低、反应乏的重要性相对降低，中间的层级与机构减少。组织成员也不再受专门化和专业化的限制，每个层级、每个员工所控制的领域都比传统组织大。因为它去掉一切多余无用的东西，只留下最精干的部分，所以其规模也就越小，在激烈的竞争中，也就越具有灵活快捷的优势。

# 第十三章 当代中外行政组织的改革实践

## 第一节 当代美国行政组织的变革

### 【知识点 1】美国行政组织改革的背景

- (1) 从二战后到20世纪70年代，美国政府职能的扩张引起公众的不满；
- (2) 美国政府规制过多过滥，抑制了组织及其工作人员的积极性和创造性；
- (3) 信息技术的发展为行政组织的变革创造了有利条件；
- (4) 国际环境的变化也促使美国行政组织出现了一些新变化。

### 【知识点 2】美国行政组织改革的主要内容

#### (一) 政府职能市场化

政府职能市场化，是指在对政府职能重新界定后，将原来属于政府的一部分职能交给社会组织或民间团体去承担，由市场机制发挥作用。主要表现在两个方面：

(1) 公共服务民营化：政府公营的公共服务部门私有化，减少了管理国营企业的职能和机构。同时，公共服务部门因私有化，引入了竞争机制，增加了顾客选择的机会，从而提高了公共服务的效率，降低了公共服务的成本。

(2) 政府业务合同化：通过有选择性的“外包”，既减少了政府直接从事提供服务的管理机构和人员，又通过市场竞争，节省了行政经费，更主要的还在于打破了政府对公共服务的垄断，推进了服务的多元化。

#### (二) 放松规制

- (1) 消减陈旧规制；
- (2) 改革预算制度；
- (3) 简化政府采购方式；

如1993年的《戈尔报告》就提出六条建议：重新起草采购条例、简化采购过程、通过“电子市场”简化采购程序、小额采购由部门自主决策、更多地依赖商业市场、制定新的联邦采购法等。财政部门不去干预具体的采购方式、采购的品种与品牌，只从采购资金方面予以控制。

(4) 改革人事制度。

(三) 放权与分权并行

一是授权于州与地方政府；二是分权给下级行政组织和部门主管人员。

(四) 精简机构

(1) 合并机构、精简人员，减少财政支出；

(2) 设立创新基金：创新基金由政府财政拨款，也可接收社会捐款；

(3) 建立电子政府。

### 【知识点 3】对美国行政组织改革的简单评述

(1) 美国行政组织改革以放松规制为其突出特点，但放松规制的改革规制不利于行政组织自我控制的一面，对放松规制提出了质疑。同时放松规制本身也不可能解决官僚体制所固有的一切问题。因而，放松规制的改革仍是一个实践尝试。即便如此，美国放松规制的改革对各国行政组织改革仍有重要借鉴意义。

(2) 放松规制的改革为私营部门的管理理念的导入提供了空间，如成本与效益、竞争、顾客至上等意识。随着政府规制的放松，也激活了政府的创新元素，为各国行政组织改革开拓了新的思路。

(3) 美国放松规制的改革适应了信息时代政府管理的需求，也是解决规制过多过滥的问题的必然选择。但应看到，美国经过长期的实践，各级政府组织和公务员都基本上养成了按规制行事的方式和习惯。因此，放松规制不是不要规章制度，放松不必要的规章制度仍是以必要的规章制度为平台的，只有这样，才不会导致随意性的泛滥。

(4) 但是，在有些国家，情况就不一样。特别是在发展中国家，许多政府管理的规章条例还未形成体系，已有的规制还没有内化为公务员的信念，还没有转化为自觉的行为。因此，各国不能盲目地跟在美国后面喊“放松规制”。只有当本国的规章制度已形成完备的体系、已内化为人们的内心信念，并使公务员养成自觉遵守规制的行为时，再进行以废除没必要的规制为内容的行政组织改革才是可行的。

(5) 美国放松规制的改革，并不是放松或废除所有的规制。美国放松的只

是那些对社会经济领域和行政组织自我管理的过细过滥的规制，而不是所有的规制。对那些社会政治统治方面的规制不是放松了，而是有所加强；对那些公共服务的职能不是减弱了，而只是转变那些过时、陈旧的规制的同时，还在根据行政管理中的新问题不断制订新的规章条例，如公共安全方面。对我国来讲，放松和取消的规制只能是那些与计划经济相适应、对现在已不必要的规章条例，而应大力加强的则是与社会主义市场经济体制相适应的政府规制。

## 第二节 当代英国行政组织的改革

英国是推行市场化行政改革最早的国家，被认为是当代行政改革的先驱。组织改革强调行政组织内部要以效率为中心，强调中央的宏观调控与控制。

### 【知识点 1】英国行政组织改革的背景

（一）撒切尔夫人的“竞争性政府”改革（1979年开始执政）

主要是借助私营部门的管理方法来改革政府公共部门，它以提高政府管理效率、转变政府职能为目标，以引进市场机制和竞争为手段，目的是打造一个“竞争性政府”。

（二）布莱尔“合作型政府”改革领域（1997年开始执政）

（1）确定了三个目标

①确保政策制定的高度协调和具有战略性；

②以公共服务的使用者而非提供者为中心，确保公共服务更符合人民的需要；

③确保公共服务提供的高效率和高质量。

（2）围绕这三个目标，改革集中于五个领域

①政策制定；

②公共服务的回应性，即与公民要求的高度衔接；

③公共服务提供的效率和质量；

④信息时代的政府，即大力发展电子政务；

⑤公务员制度改革。

## 【知识点 2】英国行政组织改革的主要内容和评述

(一) 英国行政组织改革的主要内容

- (1) 重新界定和优化行政组织职能，将部分职能市场化；
- (2) 以加强中央宏观调控权为宗旨，调整中央与地方行政组织之间的关系；
- (3) 以效率为中心，改革行政组织的内部管理体制；
- (4) 重视信息技术对行政改革的支持；
- (5) 改革人事制度；
- (6) 增强政府的回应性，优化公共服务。

(二) 英国行政组织改革的评述；

- (1) 英国是推行市场化改革最早的国家，强调中央的宏观调控与控制；
- (2) 注重学习借鉴私营企业管理经验；
- (3) 行政组织改革注重循序渐进；
- (4) 改革方案具有很强的针对性和操作性。

## 第三节 当代日本行政组织的改革

### 【知识点 1】日本行政组织改革的背景

- (1) 过度的规制抑制了民间的创新和活力；
- (2) 经济增长速度减慢，持续的财政困难和财政赤字；
- (3) 中央政府对地方政府干预过多，限制了地方自治和市民自治的健康发展；

1995年，村山内阁颁布了《地方分权推进法》，拉开了日本地方分权改革的帷幕；同年又成立了“地方分权推进委员会”，主要负责研究地方分权方面的问题。

- (4) 国际环境的变化；
- (5) 社会问题的日趋繁多和严重，使日本政府面临这新的难题。

## 【知识点 2】日本行政组织改革的主要内容

### 一、放松国家规制，调整官民关系，缩减政府职能及机构

1. 主要是政府向社会放权，尽量减少政府的规制活动，市场和民间充分发挥其功效，也即所谓的自由化的改革。

2. 日本政府根据社会经济条件的变化，对经济性规制的改革坚持了自由的原则。

(1) 对于社会性规制，根据政策目标的要求，将其控制在最低限度，从事前控制型的规制向事后监督型的规制转变。

(2) 实行规制的公开化，将政府规制的原则和规定公布于众，规制实施后的结果，原则上也予以公布，并承担向社会作出说明的责任。

(3) 注意同世界其它国家规制措施的比较、整合。

### 二、推动地方分权，重新调整中央与地方的关系。

1. 改革中央和地方的财政分配关系，加大地方政府的财权。

2. 重新划分地方自治事务，实行“道州制”，扩大地方政府的规模和管理范围。

### 三、建立防止行政机构膨胀的机制

1. 公务员编制之所以能够减少，是因为实施了削减编制的法规，通过组织法和编制法，以及严格的财政控制手段，使各机构、各部门不得贸然和随意地增加人员。

2. 在行政组织机构的控制上，奉行“加一减一”的原则，即新设一个组织就必须废除一个现存的同等组织。机构的数目，由国家行政组织法设定最高限度，不得增加，否则，将追究法律责任。

### 四、建立公务员交流制度，纠正条条行政的弊端

1. 日本为避免各个部门条条争权的弊端，采取了大规模、有计划、有系统地推动中央机关、驻外机关、地方政府之间的干部职员的交流制度。录用条例规定：中央各机关的所有职员被录用并工作三年之后，原则上都必须到中央其他机关工作两年，到驻外机构或国际机构工作三年。

2. 各地方公共团体和政府之间也有人员交流的相应规定，从而较好地消除了条条行政的部门利益观念，也有利于培养全面型的管理人才。

### 【知识点 3】对日本行政组织改革的简单评述（可借鉴之处）

- （1）行政组织改革过程中强调民主参与和公开透明；
- （2）注重依法改革；
- （3）根据形势的发展，积极主动的进行行政改革。

## 第四节 当代中国行政组织的改革

### 【知识点 1】当代中国的行政组织改革的背景

- （1）社会主义市场经济体制的逐步建立，要求行政组织进行相应的改革；
- （2）民主化政治体制改革为我国行政组织的改革提供了广阔的空间；
- （3）传统行政组织体制存在弊端；
- （4）国外行政改革理论与实践给我国行政组织改革提供了有益的经验 and 借鉴；
- （5）知识经济时代的到来对我国行政组织改革带来了机遇和挑战。

### 【知识点 2】中国行政组织改革的主要内容

- （1）理顺行政组织与其他组织的职能关系：
  - ①理顺行政组织与权力机关的职能关系；
  - ②理顺行政组织与执政党的职能关系；
  - ③理顺行政组织与企业的职能关系；
  - ④理顺行政组织与社会事业单位的职能关系；
  - ⑤理顺行政组织与社会团体组织的职能关系。
- （2）理顺行政组织内部的职能关系：
  - ①理顺纵向的中央政府与地方政府的职能关系；
  - ②理顺横向的专业的微观管理部门和综合的宏观管理部门的关系；
  - ③理顺横向的决策、执行部门与监督、信息部门之间的关系。
- （3）行政组织职能转变：
  - ①1993年，党中央、国务院正式提出机构改革的目的是建立适应社会主义

市场经济体制的行政体制；

②1998年，国务院机构改革进一步提出政府职能转变的三个努力方向，即宏观调控、社会管理和公共服务，从而更加明确了政府如何适应社会主义市场经济体制的要求；

③2003年，职能整合的领域涉及国有资产、宏观经济管理、金融、食品卫生等事关国计民生的“重量级”部门，合并了交叉的职能，而且按照“决策、执行、监督”对各部门重新排序，特别加强了监管的职能。

(4) 行政组织机构的改革：

①1982年的国务院机构改革：改革国务院领导体制；精简机构；精干领导班；废除实际存在的领导干部职务终身制，实行干部退休离休制度；紧缩编制，轮训干部；

②1988年国务院机构改革：转变职能；下放权利；调整机构；精简人员、搞好配套改革；

③1993年国务院机构改革；

④1998年国务院机构改革：精简人员编制50%左右；强化宏观调控部门；精简专业经济管理部门；强化社会保障和资源保护部门；简化了某些文体部门；

⑤2003年国务院机构改革：

A. 深化国有资产管理体制改革，设立国务院国有资产监督管理委员会；

B. 完善宏观调控体系，将国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会；

C. 健全金融监管体制，设立中国银行业监督管理委员会；

D. 继续推进流通管理体制改革，组建商务部；

E. 加强食品安全和安全生产监管体制建设，组建国家食品药品监督管理局，将国家安全生产监督管理局改为国务院直属机构；

F. 将国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会。

### 【知识点 3】中国行政组织改革的主要经验

(1) 坚持以适应社会主义市场经济体制为改革的目标，把转变政府职能作为机构改革的关键。

(2) 坚持精简，统一、效能的原则，把精兵简政和优化政府组织结构作为机构改革的重要任务。

(3) 坚持渐进的、稳妥的改革方针，坚持统一领导，分级负责，分步实施，从实际出发，因地制宜地进行改革。

(4) 坚持机构改革与干部人事制度改革相结合，制定配套的政策措施，妥善安排分流人员，优化干部队伍结构。