

# 第一章

## 行政管理导言

### 导入案例

在一个星期四的上午，某国际制造公司的某分公司经理林洁和财务主管张力之间进行了下面这段对话。

林洁：谢谢你提供的报表，张力，这正是我们需要的。但你为什么没在总部要求的星期一就准备好呢？

张力：六个月以前我这儿走了两个人，你不让我找人顶替他们，说我们已经超编了。我们就按你说的办，而这意味着我不得不更加努力地工作。马利和刘有顺写的初稿看上去很好，但用处不大，所以我不得不再做一遍。我已经竭尽全力了！这个星期我每天晚上的时间都花在这个报表上了。由于核对数据，今天凌晨2点我才上床睡觉。其他部门的人对我们的工作了解不多，为了总部想要的东西，我们不得不放下其他事情，全力以赴。去问这里的任何一个人，我绝对是在工作的时候连耳朵都在忙着，你找不出一个比我还努力工作的人了。

林洁：我知道你努力工作。但你知道总部要这些资料已经有两个多星期了，你说能在星期一准备好并送到总部。

张力：这个星期一总部并不是真正需要这些资料。他们没有为这些资料来找过我们，不是吗？

林洁：话不能这么说！他们要求星期二把这些资料送到悉尼！你曾

# 全国Mini-MBA职业经理双证班



精品课程 权威双证 全国招生 请速充电

十五年品牌教育机构 教委批准正规办学单位 (教证: 0000154160 号)

美华管理人才学校携手中国经济管理大学面向全国举办迷你 MBA 职业经理双证书班, 毕业颁发双证书。

## 招生专业及其颁发证书

认证项目	颁发双证	学 费
全国《职业经理》MBA 高等教育双证书班	高级职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《人力资源总监》MBA 双证书班	高级人力资源总监职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修证书	1280 元
全国《生产经理》MBA 高等教育双证班	高级生产管理职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《品质经理》MBA 高等教育双证班	高级品质管理职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《营销经理》MBA 高等教育双证班	高级营销经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《物流经理》MBA 高等教育双证班	高级物流管理职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育结业证书	1280 元
全国《项目经理》MBA 高等教育双证班	高级项目管理职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《市场总监》MBA 高等教育双证书班	高级市场总监职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《酒店经理》MBA 高等教育双证班	高级酒店管理职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《企业培训师》MBA 高等教育双证班	企业培训师高级资格认证毕业证书+2 年制 MBA 高等教育研修证书	1280 元
全国《财务总监》MBA 高等教育双证班	高级财务总监职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《营销策划师》MBA 双证书班	高级营销策划师高级资格认证证书+2 年制 MBA 高等教育研修证书	1280 元
全国《企业总经理》MBA 高等教育双证班	全国企业总经理高级资格证书+2 年制 MBA 高等教育研修结业证书	1280 元
全国《行政总监》MBA 高等教育双证班	高级行政总监职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育结业证书	1280 元
全国《采购经理》MBA 高等教育双证班	高级采购管理职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育结业证书	1280 元
全国《医院管理》MBA 高等教育双证班	高级医院管理职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育结业证书	1280 元
全国《IE 工业工程管理》MBA 双证班	高级 IE 工业工程师职业资格证书+2 年制 MBA 高等教育结业证书	1280 元
全国《企业管理咨询师》MBA 双证班	高级企业管理咨询师资格证书+2 年制 MBA 高等教育结业证书	1280 元
全国《工厂管理》MBA 高等教育双证班	高级工厂管理职业经理资格证书+2 年制 MBA 高等教育结业证书	1280 元



### 【授课方式】 全国招生、函授学习、权威双证

我校采用国际通用3结合的先进教育方式授课：远程函授+视频光盘+网络学院在线辅导（集中面授）



### 【颁发证书】 学员毕业后可以获取权威双证书与全套学员学籍档案

- 1、毕业后可以获取相应专业钢印《高级职业经理资格证书》；
- 2、毕业后可以获取2年制的《MBA研究生课程高等教育研修结业证书》；



### 【证书说明】

- 1、证书加盖中国经济管理大学钢印和公章（学校官方网站电子注册查询、随证书带整套学籍档案）；
- 2、毕业获取的证书与面授学员完全一致，无“函授”字样，与面授学员享有同等待遇，证书是学员求职、提干、晋级的有效证明。



### 【学习期限】 3个月（允许有工作经验学员提前毕业，毕业获取证书后学校仍持续辅导2年）



### 【收费标准】 全部费用1280元（含教材光盘、认证辅导、注册证书、学籍注册等全部费用）

函授学习为你节省了大量的宝贵的学习时间以及昂贵的MBA导师的面授费用，是经理人首选的学习方式。



### 【招生对象】

- 1、对管理知识感兴趣，具有简单电脑操作能力（有2年以上相应工作经验者可以申请提前毕业）。
- 2、年龄在20—55岁之间的各界管理知识需求者均可报名学习。



### 【教程特点】

- 1、完全实战教材，注重企业实战管理方法与中国管理背景完美融合，关注学员实际执行能力的培养；
- 2、对学员采用1对1顾问式教学指导，确保学员顺利完成学业、胸有成竹的走向领导岗位；
- 3、互动学习：专家、顾问24小时接受在线教学辅导+每年度集中面授辅导



### 【考试说明】

1. 卷面考核：毕业试卷是一套完整的情景模拟试卷（与工作相关联的基础问卷）
2. 论文考核：毕业需要提交2000字的论文（学员不需要参加毕业论文答辩但论文中必修体现出5点独特的企业管理心得）
3. 综合心理测评等问卷。



### 【颁证单位】

中国经济管理大学经中华人民共和国香港特别行政区批准注册成立。目前中国经济管理大学课程涉及国际学位教育、国际职业教育等。学院教学方式灵活多样，注重人才的实际技能的培养，向学员传授先进的管理思想和实际工作技能，学院会永远遵循“科技兴国、严谨办学”的原则不断的向社会提供优秀的管理人才。



### 【主办单位】

美华管理人才学校是中国最早由教委批准成立的“工商管理MBA实战教育机构”之一，由资深MBA教育培训专家、教育协会常务理事徐传有老师担任学校理事长。迄今为止，已为社会培养各类“能力型”管理人才近10万余人，并为多家企业提供了整合策划和企业内训，连续13年被教委评选为《优秀成人教育学校》《甲级先进办学单位》。办学多年来，美华人独特的教学方法，先进的教学理念赢得了社会各界的高度赞誉和认可。



【咨询电话】13684609885 0451--88342620

【咨询教师】王海涛 郑毅

【学校网站】<http://www.mh.jy.net>

【咨询邮箱】[xchy007@163.com](mailto:xchy007@163.com)



## 【报名须知】

- 1、报名登记表格下载后详细填写并发送邮件至 [xchy007@163.com](mailto:xchy007@163.com) (入学时不需要提交相片，毕业提交试卷同时邮寄4张2寸相片和一张身份证复印件即可)
- 2、交费后请及时电话通知招生办确认，以便于收费当日学校为你办理教材邮寄等入学手续。



## 【证书样本】(全国招生 函授学习 权威双证 请速充电)

(高级职业经理资格证书样本)

(两年制研究生课程高等教育结业证书样本)



## 【学费缴纳方式】(请携带本人身份证到银行办理交费手续，部分银行需要查验办理者身份证)

方式一	学校地址	<p>邮寄地址：哈尔滨市道外区南马路 120 号职工大学 109 室</p> <p>邮政编码：150020      收件人：王海涛</p>
方式二	学校帐号 (企业账户)	<p>学校帐号：184080723702015    账号户名：哈尔滨市道外区美华管理人才学校</p> <p>开户银行：哈尔滨银行中大支行    支付系统行号：313261018034</p>
方式三	交通银行 (太平洋卡)	<p>帐号：40551220360141505      户名：王海涛</p> <p>开户行：交通银行哈尔滨分行信用卡中心</p>
方式四	邮政储蓄 (存折)	<p>帐号：602610301201201234      户名：王海涛</p> <p>开户行：哈尔滨道外储蓄中心</p>
方式五	中国工商银行 (存折)	<p>帐号：3500016701101298023    户名：王海涛</p> <p>开户行：哈尔滨市道外区靖宇支行</p>
方式六	建设银行帐户 (存折)	<p>中国人民建设银行帐户(存折)： 1141449980130106399</p> <p>用户名：王海涛</p>
方式七	农业银行帐户 (卡号)	<p>农业银行帐户(卡号)： 6228480170232416918 用户名：王海涛</p> <p>农行卡开户银行：中国农业银行黑龙江分行营业部道外支行景阳支行</p>
方式八	招商银行 (卡号)	<p>招商银行帐户(卡号)： 6225884517313071    用户名：王海涛</p> <p>招商银行卡开户银行：招商银行哈尔滨分行马迭尔支行</p>

可以选择任意一种方式缴纳学费，收到学费当天，学校就会用邮政特快的方式为你邮寄教材、考试问卷以及收费票据。

经说过在星期一上午准备好，到星期一又告诉我星期三能准备好，而我实际是在星期四才拿到。为什么你不能按时交来？

张力：……（重复各种解释，诸如他已竭尽全力了，以及他的妻子老是抱怨他把时间花在办公室里，等等。）

林洁：张力，我不是要你工作得更加努力。你在这上面花的时间已经太多了！

张力（火气十足地）：那你为什么还这样批评我？我真不知道你想要我做什么！我是这儿最努力的人，我还能多做什么？！



### 简析

从该案例情况看，很明显，分公司经理林洁和财务主管张力之间发生了冲突。他们冲突的根源是什么呢？应该怎样做才能防止该类冲突再次发生？就直接的原因来分析，他们俩发生冲突是因为张力没有按时完成任务。从表面上看，张力认为林洁是要他加倍努力工作，以准时完成任务。但从管理者的角度来分析，问题实际上不在于张力工作得还不够努力，而恰恰是因为他自己过分忙于去做具体工作，不懂得作为一位管理者应该主要是设法通过他人来把事情办成功。张力如果还是按照老思路，自己加倍努力地“做”工作，那么，他所领导的部属可能还会继续出现类似的问题，张力自己也永远无法成为一名有效的管理者。解决问题的关键办法是，林洁要积极帮助张力从这次拖延交报表的事件中吸取教训，使之明白作为组织管理者的职责是什么，应该如何有效地开展管理工作。

## 第一节 行政管理概述

### 一、行政管理的含义

管理是人类社会所赖以生存的一种职能，凡有人群的地方都离不开管理，小到个人、家庭，大到单位、团体，乃至社会、国家和全世界。马克思曾说过：一切的社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，就像一个乐队需要乐队指挥一样。这里所说的“指挥”，也就是管理的意思。所以，管理渗透于人类社会生



机构；行政是国家机构行使职能的活动。这里所说的行政管理主要是限于政府的行政活动，属于行政管理的狭义理解。

(2) 从管理职能的角度，可以把行政管理看作是一定的机构或部门为达到一定的目标，采用行政的方法而进行的有组织、有规划的管理活动。这一管理过程，包括计划、组织、用人、协调、监督等内容。它不仅适用于国家机构，同时也适用于政治团体、社会组织机构、企事业单位等一切部门。这属于对行政管理的广义理解。本书是以对行政管理的广义理解为理论依据的。当然，广义行政管理和狭义行政管理也是有联系的，广义自然包含狭义。

综上所述，行政管理的含义应理解为：国家行政机关（企事业单位或其他社会团体）为实现一定的目标，依照法律法规或规章，有效实施的计划、组织、指挥、协调、控制等活动过程。

## 二、行政管理的基本功能

功能是指功效和能量。行政管理的功能，简言之就是行政活动在国家、社会和组织发展中的作用。行政管理的功能有下述五个方面。

### （一）计划决策功能

行政在管理活动过程中表现出来的首要功能就是计划与决策，它包括行政目标、计划、决策、安排等。

计划是为实现行政目标而拟订方案和措施的过程，是预先决定去做什么、如何做、何时做、在何处、由谁去落实等问题。同时，计划也为目标的实施提供共同行动的纲领和指南，为行政控制提供必要的标准。计划工作是一种有序的活动（包括确定目标、规定任务、安排资源、制定措施、预算成本、跟踪检查等步骤），因此，它要求有意识地去决定行动方针，要求把决策建立在总目标、集体智慧和反复斟酌的基础之上。

决策是行政管理主体针对需要解决的特定问题，运用科学的理论和方法，提出各种可行性方案，并从中选择出最佳方案的活动。它是行政管理的前提，也是其他功能得以实现的基础。决策的正确与否，决定事业的成败和目标能否实现。《孙子兵法》上说：“用兵之道，以计为首。”汉高祖刘邦夸奖张良“运筹帷幄之中，决胜于千里之外”，可见决策的重要性。通过计划和决策，可确立行政目标、工作步骤、方法和要求等。可以说，一项行政管理任务的完成，很大程度上取决于计划和决策的制定以及在进行中及时对决策的调整与修正。一个正确的决策和合理的计划为行政目标的实现奠定了良好的基础，它充分体现了行政管理的科学

性和自觉性，否则，就会造成行政管理的错位、无序、失误，给组织的壮大和事业的发展带来很大的损失。

## （二）组织指挥功能

行政决策与计划制定之后，就进入了实施的阶段。组织指挥是实施阶段的重要环节，比之决策计划，组织指挥花费的时间更长，领导者投入的精力更多。从某种意义上说，行政领导人的主要任务就在于通过一定的机构，组织指挥群众把已经拟定的决策和计划化为具体的执行活动，使计划得以落实和决策目标得以实现。任何一项决策计划只有组织指挥得力，才有可能收到预期的效果。列宁说过，要有效地进行管理，必须善于实际地进行组织工作。

组织指挥包括四个方面的内容。第一，对机构进行科学设置、调整，使之有效运作；第二，对工作人员进行选拔、调配、组合、培训和考核，使他们能够胜任组织机构中确定的职务；第三，对具体工作进行指导、推进与监督，采取必要的措施以避免或减少执行过程中的失误；第四，对员工进行思想上的疏导、工作上的点拨并与之进行感情上的交流。总之，任何管理系统都需要具体地组织才能建立，任何管理任务都需要具体地组织指挥才能完成。

组织指挥功能具有如下一些特点：

（1）它是客观的，是不以人们的意志为转移的，不管人们是否承认，它都客观存在。决策计划在实施之前仅仅是一种设想，要使设想成为现实，使计划完成，使决策的目标实现，就要发挥组织指挥这种功能去落实。否则，即使是正确的决策和完善的计划，也统统是一句空话。

（2）它是动态的，不是静止不动的单纯组织形式。它要根据实际情况因地制宜地进行调整，适时地采取对策，做到人尽其才、物尽其用、财尽其利，这些都是动态的发展过程。

（3）它有其自身的特征和规律，是其他功能所不能替代的。决策通过组织指挥付诸实施；计划通过组织指挥顺利执行；控制通过组织指挥得以完成；协调通过组织指挥得以实现。

衡量组织指挥功能是否执行得好的主要标准有两个：一是是否有利于提高行政管理效率；二是是否有利于计划的落实和决策目标的实现。

## （三）协调沟通功能

### 1. 协调功能

所谓协调，就是改善和调整各单位、各机关、各人员、各项活动之间的关系，使各项管理活动分工合作、密切配合、步调一致，共同实现决策目标。简言之，协调是指使不同行政主体的活动趋向共同目标的行为。在任何管理活动中，



都可能出现两种对立的倾向：一种倾向是机构与机构之间、人与人之间、事与事之间产生种种矛盾，彼此牵制，无序运作，使整体组织机制的能量被“内耗”掉了；另一种倾向是根据分工负责的原则，通过有效的协调沟通，把各种关系理顺，使机构与机构之间密切配合，人与人之间全力合作，事与事之间相互促进，从而使整体功能大于各部分功能之和。行政管理的协调功能就是要排除前一种倾向，实现后一种倾向。

协调的主要内容包括：

(1) 工作情况的协调。组织在管理活动中，有时因为某些部门或个人工作进度很快、成绩突出，或者因为某一部门或个人工作效率低，执行任务迟缓，落后于其他部门，而引起系统工作的不平衡；也有时出现某些部门或个人搞本位主义，追逐私利，保护“小山头”，破坏了集体的行为规范，造成全局工作的不平衡。凡此种种都必须通过支持先进、促进后进、惩处错误等手段加以协调。

(2) 力量的协调。由于现代社会生活的丰富多彩，科学技术的迅猛发展，行政管理的内容和范围日益扩大，行政分工也势必越来越细，因而许多重大任务往往需要由若干个部门共同合作完成，即行政管理趋向联合群体化。群体化的管理主体需要加强人力、财力、物力的协调工作，以增强各方面的向心力和凝聚力。

(3) 利益的协调。行政管理常常涉及各个方面的具体利益，当各方利益不一致时，要通过协调，使各自放弃某些利益，尊重对方利益，或双方服从共同利益（如国家利益）。

(4) 主客观的协调。行政执行中的计划有时会与实际情况发生矛盾，其原因或是对客观情况认识不准，或是计划制订时考虑不周，或是客观情况发生了变化。如发生自然灾害，使得原计划执行受阻；在施工中，遇到建筑材料提价，使得已经签订承包合同的施工单位的利益受损等。这些主客观之间的矛盾都要及时发现，及时协调，使主客观达到一致。

## 2. 沟通功能

所谓沟通，是指交流信息、统一认识的程序与方法。由于行政管理涉及面广，加之目前某些管理机制的不完善，以及各方所得利益的不平衡，因此需要进行各方面的沟通。沟通主要有以下两个方面：

(1) 组织与外部的沟通。如政府与党和权力机关的沟通，与社会组织的沟通；与广大人民群众沟通；企业与政府的沟通，与其他社会组织的沟通；等等。沟通的方式包含传达文件，通过大众媒介发布行政决定，召开座谈会，以及建立来信、来访制度等双向信息传递渠道。通过这些渠道进行宣传教育，组织动员，听取意见，接受批评与建议，进而调动民众和各方面的积极性，使之成为行

政执行的支持力量。

(2) 组织内部的沟通。行政管理是一个系统工程，有赖于整个组织和全体工作人员的共同努力。某个环节失调或运作无序就会波及全局，只有通过及时地、准确地传递信息，才能使各部门和每个工作人员把握全局，了解领导意图，从而增强参与意识、监督意识，增强责任心，发挥主动性并激发创造力；而行政领导也只有在充分了解下级各部门以及工作人员的意见、建议和执行情况下，才能胸有成竹，指挥有据。

总之，通过上下、左右、里外的协调与沟通，才能上情下达，下情上达，彼此配合，紧密合作，使行政执行发挥整体效应。

#### (四) 控制监督功能

为了使行政管理活动顺利进行并取得预想效果，对管理的过程和结果必须实施有效的控制和监督。从管理学角度来看，控制在近代管理活动中已被列为管理的重要功能。古典管理学派认为，控制是科学管理的重点，这一功能包括管理人员为保证实际工作与计划达成一致而采取的一切行动。通过控制，及时掌握行政管理进程，控制行政行为，适时发现和解决管理活动过程中的组织、人事、财务、生产、销售等方面的问题，调整、补充并不断修正和完善计划、决策。

监督是运用一定的组织方式和控制手段，对管理活动进行检查、督导，以便及时发现问题，适时进行调整和完善并解决问题。监督是科学管理的重要组成部分。从监督的主体和客体来看，既包含社会科学领域的政治监督、法律监督、社会监督和经济监督，又包含自然科学领域的技术（如质量、生态环境、卫生、交通、标准、计量）等监督。

通过控制监督，一方面可以检查、考核下属的工作成果，保证管理工作方向的准确性，提高工作的效益和效率；另一方面也可以检验和考察领导本身的管理水平，如领导者制订的计划内容是否符合实际，各种措施是否恰当；执行阶段的管理活动，哪些是正确的，哪些是错误的，等等。可见，有效的控制监督如同一面镜子，会把领导者及其下属也就是全体工作人员的工作照得一清二楚。

要使控制监督真正发挥作用，应当遵循以下两个原则：

(1) 控制监督要围绕目标、依照计划进行。目标决定控制内容，控制工作为实现决策目标服务，控制监督要时刻以实现目标为中心，尤其是对关系到目标能否实现的关键点要加强控制监督，并及时注意这些关键点的调整。控制要依照计划进行，计划是控制的标准和依据，控制是计划实施过程中的保证。计划越明确、全面和完整，控制的效果就越好。控制监督的过程中，如果没有标准，就不可能有衡量实际成绩的依据，也就无法判断自己的单位或下属单位是否正在

实现所期望的目标。

(2) 控制监督的动态性与反馈原则。任何一个控制监督系统对于不断变化的环境条件和内在因素都必须是敏感的，并能及时作出反应，这是由控制监督的动态性特点决定的。正因为控制监督具有动态性这一特点，所以，在控制监督过程中要注意把握控制论中的反馈原则。所谓反馈，是指将控制系统的输出信息返送到输入端，与输入信息比较并叠加在一起，来影响系统再输出的过程。如果输出信息的作用是抵消输入信息，则称为负反馈；如果输出信息的作用是增强输入信息，则称为正反馈。反馈控制系统如图 1—1 所示。

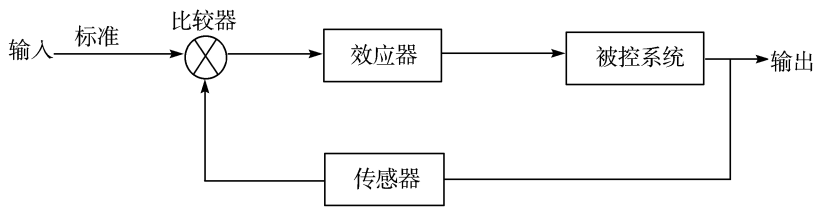


图 1—1 反馈控制系统

行政管理中的反馈，其目的是了解和掌握计划执行的信息，以便修正行动达到预期目标，或修正目标使计划更加符合实际情况。反馈的缺点是其滞后性，对已经造成的既成事实无法改变，往往会因此造成很大损失，因而，近几年来管理学中又出现了“前馈”控制法，即利用对被管理对象发生变化规律的认识和预测，提前修正计划或修正行动。当然，所谓“前馈”实质上不过是加强对被管理对象的活动的预测。由于人类知识和理性的有限，前馈仍无法替代反馈。因此，只有把反馈与前馈很好地结合起来，才能提高系统的控制监督效果。

(五) 维持发展功能

行政管理的一项任务就是要维持组织的生存和发展。维持功能的目标，就是要保证组织的各项管理工作稳定、持续、有序地进行。行政管理的维持功能包括：维持组织各项管理活动协调发展，使各种活动、要求和利益之间不产生根本的冲突；维持外部组织与内部组织、内部组织与个人之间的协调关系，使组织达到自己的目标和社会希望它达到的目标；维持行政管理的基本秩序，如工作秩序、环境秩序等；维持组织发展的基本要求，如组织成员的衣食住行等；维持组织内外部的稳定，使组织的各项管理活动在法律和规章允许的范围内有序地进行。

维持功能使组织各项工作有序进行，但要使组织持续跃进，就要靠发展功

能。行政管理应当通过自己的活动，如制定发展规划、指导发展方向、进行组织变革、促进产品创新等，来推动政治、经济、文化、科技等各方面的发展。行政管理的发展功能，同其他事物的演变一样，有着其内在的规律性，它遵循整体进化、系统发展的原则。如果仅凭主观臆断去发展某些方面而抑制另外一些方面，就会给组织带来整体功能的失调。

总之，上述五种功能是一个整体，这些功能只有在辩证的互动作用中，才能充分发挥出来。

### 三、企业行政管理与政府行政管理的主要区别

除企业组织以外的其他社会组织机构，承担着社会公共事务的管理职能，与政府行政管理大体相同。在此，仅对政府行政管理与企业行政管理进行比较。二者存在三个方面的主要区别。

#### （一）性质不同

政府行政具有国家政权性质，而企业行政不具有这种性质。政府按狭义的概念讲，是区别于立法机关和司法机关的国家行政机关。所谓政府行政是指国家行政机关的政务管理活动，是国家行使权力的重要形式。因而政府行政具有广泛的职权，如命令权、任免权、外交权、军事权、审计权、赦免权等。特别是命令权，国务院除了有委任政府成员的权力以外，还有依据宪法或法律的授权自行制定各种法规、决定和命令的权力。政府行使命令权所制定的法规等虽然在形式上与法律有别，但实际上具有法律的性质。因为现代国家立法事务日渐复杂和繁忙，许多专门化、技术化的立法很难都由人民代表大会来制定，因此，国务院的命令权实际上成了立法的一种补充。命令权、任免权等这些权力的行使是通过强制的方式进行的，从而使政府行政具有极大的权威性和严肃性。

企业不是国家政权机关，它是社会的一种经济组织。企业行政具有以下几个特点：第一，企业行政不具有政权性质，它只是基层组织的管理形式。企业行政根据宪法、法律和行政法规进行管理，它在企业内部可以制定各种具体的规章制度，但并不具有立法性质，只是为了更好地贯彻法律和法规。第二，企业行政也具有一定的强制性，但这与政府行政的强制性是不能同日而语的。第三，企业行政也具有一定的权威性，但这种权威与政府权威的性质不同，而且它只是在企业内部发生作用，对社会并没有作用。

#### （二）管辖范围与方式不同

政府行政管辖范围的层次依行政区划的层次而定，如中央政府行政，省、自

治区、直辖市政府行政，区县政府行政，乡镇政府行政。而企业行政的管辖范围局限于企业内部。虽然它也有科室、车间、工段、班组等行政层次，但毕竟不出企业范围。

企业行政管理和政府行政管理由于性质不同、范围不同，行政方式也有很大区别。我国的国家结构形式是单一制，政府行政的基本方式是中央集权制，下一级政府行政服从上一级政府行政的领导，地方政府行政服从中央政府行政的领导，因而政府行政具有全国统一的性质。企业行政不具有全国统一的组织形式，它只是每一个企业行政的总和，并不存在上一级企业行政的领导。在单个企业内部，在不违反国家法律法规的前提下，企业行政具有自主权和灵活度。特别是在社会主义市场经济体制和现代企业制度下，企业行政的自主权和灵活度就更加明显。

### （三）内容不同

政府行政从事内政、外交、财政、经济、国防、教育、交通、卫生、公共事业、社会治安等管理活动。整个国家事务除立法、司法外，全由政府行政负责。因而，它是国家机构中最庞大和最复杂的部门。

企业行政的内容要窄得多，它主要管理企业范围以内的事务，服务于生产任务和经济效益，从事行政领导、组织、决策、人事、劳动、教育、工资、劳动保护、环境保护等方面的管理活动。由于内容不同，企业行政在机构设置、人员配备、功能发挥、内部关系处理等方面都有不同于政府行政的特点。

当然，作为一种行政活动，政府行政和企业行政在功能、程序、原则及方法上是相通的。

## 第二节 行政管理理论的应用与发展

行政管理理论作为独立的学科从政治学中分离出来是从美国开始的。1887年，曾任普林斯顿大学校长和美国第28届总统的伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）在《政治学季刊》上发表了《行政学之研究》一文，他指出：“执行宪法比制定宪法还要困难”，“应该建立一门行政科学，力求使政府不走弯路，避免杂乱无章、不成体统的现象，加强并纯洁政府机构，使政府在评价工作时得到尽责的声誉。”他认为，一个良好的政府需要有两支柱：强有力而负责的政务官和廉洁高效的事务官。他主张研究欧洲的文官制度，培训文官，提高政府行政效

率。这篇文章被认为是美国行政学研究的开山之作。在西方，行政管理学产生之后大体经历了三个时期的发展。

## 一、科学管理研究时期

这一时期以 1911 年美国学者泰勒（Frederick W. Taylor）所著的《科学管理原理》的诞生为标志。在这一时期，行政管理学研究受到科学管理理论的启发和影响，开始转到建立学科的基本框架和基本体系的方向上来，其研究的重点是谋求行政组织的合理化、行政过程的制度化、行政行为的效率化和行政方法标准化。通过这一时期的研究，提出了行政管理学的研究目的、研究对象、理论范畴、管理原则和研究方法等一系列规范，基本形成了行政管理学的学科体系，使之成为一门独立的学科。

泰勒开创了科学管理的先河，因而被称为“科学管理之父”。泰勒着眼于企业的基层管理，提出了以时间—动作分析、工作定额制度、标准化管理、对工人进行职业培训和刺激性的差别工资等概念为核心的管理理论，因此被称作管理技术学派。科学管理的另一个代表是法国人法约尔（Henry Fayol）。法约尔注重管理人员管理方法的改进，提出了以职能分工、统一指挥和 14 项管理原则等概念为核心的管理理论。因为他以加强企业上层的行政管理为目标，并自认为其理论适合于一切组织，所以，他的理论被称为行政管理理论或一般管理理论。

由于受到科学管理理论的影响和启发，行政管理理论也取得了长足进展。这一时期的主要代表人物有以下几个：

美国人怀特（Leonard D. White），杰出的行政学家和人事行政专家。1926 年他出版了《行政学导论》一书，这是全美第一本行政学教科书。怀特在书中提出，组织原理、人事行政、财务行政和行政法规应该是行政学的基本内容。他的理论对后来的行政学发展产生了积极的影响。

美国人魏洛比（William F. Willoughby），前美国劳工部专家顾问和普林斯顿大学教授。1927 年他发表了《行政学原理》一书，提出财政、预算和物资管理是行政管理学的主要范畴之一，这一观点较大地拓宽了行政管理学的研究范围。

德国人马克思·韦伯（Max Weber），著名社会学家、政治学家和行政学家。他的官僚科层组织理论被认为是组织学和行政学的最重要的理论之一，因此，他被称为“组织理论之父”。他认为，官僚科层组织并不是指文牍主义、效率低下的组织现象，而是指一种组织形态及其机构特点。合理合法的职权是官僚科层组

织概念的内涵。这种组织形态是应用于复杂组织的最有效的形式，是已知的对人类进行必要管理的最合理的形式。韦伯的社会学和政治学知识帮助他开创了一种新的研究行政问题的方法，即将行政组织和行政管理问题放到比较广泛的社会经济、政治环境中去考察。这从一定意义上可以说是生态行政学的先声。

此外，在这一时期的主要代表人物还有美国学者古立克（Luther Gulick）和英国学者尤伟克（Lyndall F. Urwick）等。

### 参考资料 1—1

泰勒出生于美国费城一个富裕的律师家庭，从小就醉心于科学研究和试验。他 18 岁时进入钢铁厂当工人，担任过技工、工头、车间主任、总工程师等职。长期的亲身经历和认真细致的观察使他认识到：落后的管理是造成生产效率低下、工人“磨洋工”和劳资冲突的主要原因。1911 年他的《科学管理原理》一书出版。在书中，他总结了四条基本的科学管理原理：

第一，通过时间—动作研究法对工人工作过程的每一个环节进行科学的观察和分析，制定出标准的操作方法，用以规范工人的工作活动或工作定额。

第二，细致地挑选工人，并对他们进行专门的培训，使他们能按照标准工作法进行操作，提高生产劳动的效率。

第三，真诚地与工人进行合作，以确保劳资双方都能从生产效率的提高中得到好处。为此，泰勒建议实行“差别工资制”，对完成工作定额的工人按较高的计件工资率来计算和发放工资，对完不成工作定额的工人则按较低限度的计件工资率来计算和发放工资。通过金钱激励，促使工人最大限度地提高生产效率。而在生产率提高幅度超过工资增加幅度的情况下，雇主也就从“做大的馅饼”中得到更多的收益。

第四，明确管理者和工人各自的工作和责任，实现管理工作与操作工作的分工，进而对管理工作也按具体的职能进行细分，实施行政职能制组织设计，并实施“例外管理原则”。

泰勒的科学管理理论，在一定程度上激发了工人工作的积极性，提高了劳动生产率，并且较大地缓解了劳资矛盾，使劳资双方关注的焦点从盈余的分配比例转到了如何设法通过共同努力把盈余的绝对量做大。

## 二、行为科学研究时期

这一时期以美国学者梅奥（George Elton Mayo）在 1933 年出版的《工业文

明中人的问题》为标志。行为科学并不是单独以行政管理为研究对象的，而是一种非常广泛的社会科学研究现象。它使用非传统的方法，开拓了以人的行为和人际关系为中心的新的研究领域，所以，有人称之为“新社会科学”。

行为科学理论直接影响了行政研究的进程，许多行政学者开始使用行为主义的观点和方法研究行政现象，其中较早的是美国行政学家西蒙（Herbert A. Simon）。

西蒙不满意传统的行政研究方法，认为它不能正确表现行政现象和反映行政过程，他主张用动态的研究方法来替代传统的、静态的研究方法，从而使行政研究切实有效。他的理论被称为行为主义学派或逻辑实证学派。

西蒙的行政学说自成体系，大致可以分为三大部分：行政管理研究方法理论、决策理论、对行政组织及其决策技术的实际研究。其中前两个部分的理论影响较大。他的决策理论迄今为止仍是决策领域的主要流派之一。1944年，西蒙在美国《公共行政评论》上发表了题为《决策与行政组织》的长篇论文，初步提出了他的“行为为主”的行政观；在此基础上，他又于1947年出版了他的成名著作《行政行为——行政组织中决策过程之研究》，进一步明确提出了他的行为主义的行政观。

西蒙的行政学说主要观点包括以下几点：

（1）传统的行政研究不够科学，提出的一些行政原则只不过是一些“行政谚语”；

（2）必须区分事实因素与价值因素，并在此基础上区分政策与行政；

（3）行政管理学与包括自然科学在内的各个科学相通，都应以事实为对象进行实证研究；

（4）研究行政行为必须重视借鉴经济学、社会学、心理学等学科的发展成果。

### 参考资料 1—2

霍桑实验是在美国西方电气公司的霍桑电话机厂进行的，是研究工作条件、社会因素与生产效率之间关系的实验。实验开始于1924年。当时试验的目的是根据科学管理理论中关于工作环境对工人的劳动生产率的影响的假设，进行照明度与生产效率关系的研究，试图通过研究照明强弱变化与产量变化之间的关系来为合理设定工作条件提供依据。但结果却发现，工作环境条件的好坏与劳动生产率的提高之间并没有必然的联系，因为无论照明度是升或是降，还是维持不变，参与试验的人员的劳动生产率都获得了明显提高，这是已有的管理理论所无法解释的。梅奥



基于这种结果，进行了一系列的后续调查、试验和采访工作，结果表明人的心理因素和社会因素对生产效率有极大的影响。1933 年，梅奥的《工业文明中人的问题》一书出版，对霍桑实验进行了系统总结，其主要观点是：

(1) 员工是“社会人”，具有社会心理方面的需要，而不是单纯地追求金钱收入和物质条件的满足。比如照明度实验中，参加试验的员工就是因为感到自己受到了特别的关注，所以表现出了更高的生产效率。因此，企业管理者不能仅着眼于技术经济因素的管理，而要从社会心理方面去鼓励工人提高劳动生产率。

(2) 企业中除了正式组织外还存在非正式组织。正式组织是管理当局根据实现组织目标的需要而设立的。非正式组织则是人们在自然接触过程中自发形成的。正式组织中的人的行为遵循效率逻辑，而非正式组织中的人的行为往往遵循感情逻辑，合得来的聚在一起，合不来的或不愿交往的就被排除在组织外。是否属于同一非正式组织的成员，不取决于工种或工作地点，而完全取决于人与人之间的关系。非正式组织在企业中是必然会出现的，它对正式组织可能会产生一种冲击，但是也会发挥积极的作用。非正式组织的存在，进一步证实了企业是一个社会系统，受人的社会心理因素的影响。

(3) 新的企业领导能力体现在通过提高员工的满意度来激发“士气”，从而达到提高生产率的目的。

### 三、系统权变研究时期

这一时期开始于 20 世纪 60 年代前后，没有明显的标志，而是一种渐进的过程。

最早提出一般系统理论的是奥地利生物学家贝塔朗菲 (L. Von. Bertalanffy)。他在 20 世纪 20 年代末提出了系统理论的概念。1937 年，在美国芝加哥大学的一次讨论会上，他首次正式使用了“一般系统理论”一词，并将系统（有机体）定义为“相互作用的诸要素的复合体”。这可以说是一般系统理论产生的标志。1968 年，贝塔朗菲出版的《一般系统理论——基础、发展和应用》一书，比较全面地阐述了动态开放系统理论。该书被西方学者认为是一般系统理论的经典著作。美国经济学家肯尼思·博尔丁 (Kenneth E. Boulding) 在 1956 年出版的《一般系统理论：一种科学的框架》一书，则被认为是一般系统理论的另一本经

典著作。

在行政管理领域，系统论是对传统的科学管理和行为科学过分偏颇的否定。传统的科学管理过分看重制度、纪律、标准化在组织管理中的有效性，行为科学则过分强调人性激励、心理满足、自我实现对组织管理的合理性。因而，两者都在实践中显露了相当的局限性，无法普遍适用于各类组织。同时，科学管理和行为科学也忽视了组织管理与广泛的社会环境之间的相互关系，限制了人们的视野。在这种情况下，用综合的、全面的、相互关联的观点来看待、分析和研究组织现象，寻求一种能够广泛适合于各种组织的理论框架，就成为了一种历史的要求。一般系统理论就是这种要求的产物。

一般系统理论为人们重新认识世界提供了基础，也为各个学科的沟通提供了前提，所以，它一经建立，很快就引起了各个方面的重视，被广泛引入到了各个学科。它与管理学的结合，形成了系统管理学派。该学派以罗森茨威克（J. E. Rosenzweig）、米勒（J. G. Miller）等人代表，出版了一系列较为著名的系统管理理论著作，其中尤以约翰逊（R. A. Johnson）、卡斯特（F. E. Kast）与罗森茨威克合著的《系统理论与管理》和卡斯特与罗森茨威克合著的《组织与管理》影响较大。

一般系统理论与行政管理学相结合，形成了所谓的生态行政学。生态学是研究生物与环境相互关系的一门自然科学，遵循系统论的观点将其引入行政现象的研究，于是便有了生态行政学。

最早运用生态学观点来研究公共行政现象的是美国哈佛大学教授高斯（J. M. Gauss）。他在 1936 年和 1947 年先后出版了《美国社会与公共行政》、《公共行政的境界》和《政府生态学》三本专著，开创了从社会文化角度研究公共行政的先例，阐述了政府及其行政行为与社会环境相互关系的重要性。

系统管理理论提供了一种宏观的关于普遍联系和互动作用的管理思想，这无疑是正确的。但是这还不够，还必须同时强调组织管理的具体的、特定的特征。这就是权变观的管理理论。

权变观是 20 世纪 70 年代形成于西方的一种管理理论。所谓权变，就是权宜通达、应付变化。权变观是以系统理论为基础的，但它否认一成不变、普遍适用的“最佳”管理理论和方法，认为每一种组织都有其特定的社会环境和内部条件，因此，随机应变，一切以时间、地点和条件为转移，是组织管理行之有效的关键。权变观强调管理现象的多变性，但并不否认“类型”的意义。相反，它主张通过大量实地的研究和概括，来建立管理关系的基本模型。因此，“权变管理就是依据环境自变量和管理思想及管理技术因变量之间的函数关系来确定的一种

对当时、当地最有效的管理方式。”

参考资料 1—3

所谓“系统”，就是由若干相互依存的部分以一定的形式组合而形成的一个整体。如图 1—2 所示，每一个系统都包括四个基本方面：

- 投入：从周围环境中获取这个系统所需的输入物——资源；
- 转换：通过技术和管理等过程促进输入物向输出物的转化；
- 产出：向环境提供其转换处理后的输出物——产品或劳务；
- 反馈：即环境对组织所提供的产品或劳务作出反馈。

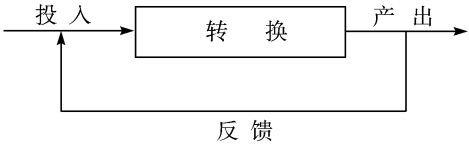


图 1—2 一般系统构成图

### 第三节 行政管理与行政环境

#### 一、行政环境概述

行政管理的外部环境也称行政环境，是指存在于行政主体之外，直接或间接影响和作用于行政管理的各种因素的总和。它包括自然环境和社会环境。行政活动和行政环境之间具有相互依存、相互作用的关系，行政活动与行政环境是一个交互融合的有机整体，二者构成一个特殊的生态系统。

行政环境的概念包含以下三层基本含义：

- (1) 行政环境是存在于行政主体之外的客观因素。行政管理的主体在行政活动中会受到自然条件和社会条件的影响和制约，能够影响行政主体活动的这些客观因素，便是行政环境的内容。
- (2) 行政管理与行政环境构成行政系统。行政活动与行政环境之间具有相互依存、相互作用的关系。行政活动受行政环境的制约，同时，行政活动也会反作用于行政环境，即行政活动本身也在不断创造、不断改变着行政环境。但是，这种创造和改变行政环境的活动，要以行政环境能接受的程度为限制，否则，行政生态系统就会失去平衡，行政活动也就无法进行。

(3) 行政环境对行政管理直接或间接的作用是有规律的。只有正确地认识行政环境及其发展规律，特别是它对行政活动的作用和制约形式，才能深刻地、全面地认识行政管理，把握行政运行的客观规律，推动行政管理的发展和进步。

## 二、行政环境的内容

行政环境也就是行政管理的外部环境，包括行政管理的自然环境和行政管理的社会环境两个方面。图 1—3 形象地表现了行政环境。

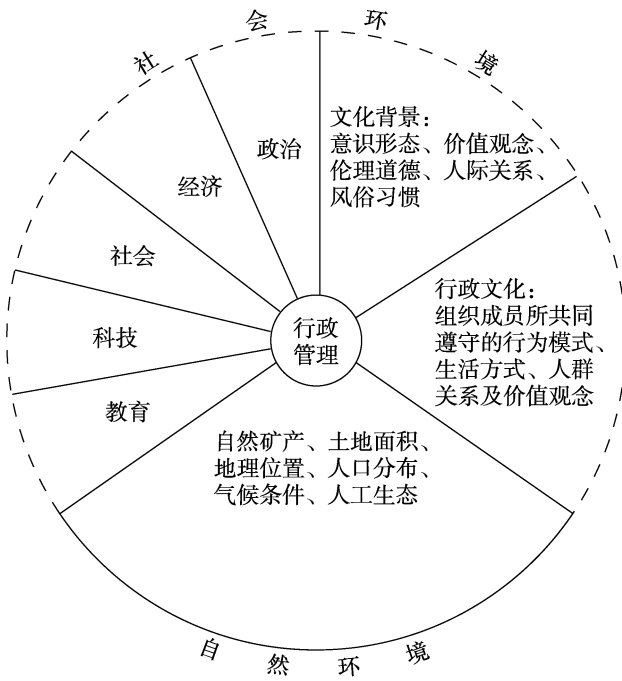


图 1—3 行政环境示意图

### （一）自然环境

自然环境主要是指环绕着行政管理的各种自然物质、能量的总和，包括空气、江河、森林、气候、生物等。它是行政管理赖以生存的最基本的物质条件，是行政管理活动的空间。与行政管理关系较为密切的自然环境因素主要有以下几个。

#### 1. 地区条件

地区状况在自然环境的各种因素中最具相对稳定性。地区状况所具有的这种

超常稳定性，是行政管理活动必须予以考虑的现实。我们应当认真研究行政管理对地区状况的适应程度，因势利导地利用环境、改造环境。

## 2. 人口分布

人口分布的状况直接影响着行政管理的职能，同时也在一定程度上制约着行政管理的内容。例如，在人口集中的地区，不仅要注意控制人口的增长速度，而且也要关注由于人口集中、密度高、数量多等带来的一系列问题，如年龄结构问题、老龄问题、住房问题、生活问题等。

## 3. 人工生态系统

人类按照自己的需求，通过对自然生态系统的改造，建立起一些新的生态系统，诸如城市、村镇、农田等。在人工生态系统中许多因素对行政管理有重大的甚至是决定性的影响。如城市，它是人类对自然环境适应、加工、改造而建设起来的特殊的人工生态系统。城市状况会给行政管理的各种活动带来许多有利和不利的影响。仅以不利方面的影响来看，大的城市的社会问题要比乡村多得多，也突出得多。诸如人口、资源、生态平衡等问题，在城市要比在乡村严重得多。因此，人工生态系统中的许多因素都会对行政管理活动产生不同程度的影响。

### （二）社会环境

人类在创造历史的过程中，不仅改变生活于其中的自然环境，而且还创造出一个人工的环境，即社会环境。社会环境与自然环境一样，也对行政活动产生着各种各样的影响，而且，社会环境对行政管理活动的影响，比自然环境更为重大、复杂和直接。

自然环境的进化是极其缓慢的，呈现出一种超稳定的状态，而社会环境的进化却异常迅速。

社会环境的组成部分也是极其复杂的，它包括一切经济的、社会的、法律的和政治的关系、习惯、体制、制度，还包括社会舆论、宗教、文学、艺术、哲学、科学、生产方式和交换方式以及生活于其中的人们。社会环境的这些成分在变化和互相影响中产生出许多更加复杂的和更为宽广的社会环境形式。

社会环境中的各种环境因素从不同的角度、不同的方面对行政管理活动产生着影响。社会环境的复杂性，使行政管理与社会环境的互动日益频繁，而且也使行政管理对社会环境的适应和改造更为困难。在行政管理与环境的关系中，尤其应注意行政管理与社会环境的互动关系。

社会环境大体可以划分为三种基本类型：政治环境、经济环境和文化环境。

### 1. 政治环境

政治环境是指那些直接或间接作用于行政管理的政治条件，包括政治制度、

政治体制、政党政治、政治组织以及社会中的一般政治风气与政治气候等相当广泛的内容。

## 2. 经济环境

经济环境是指直接或间接作用于行政管理经济条件的经济条件，主要包括经济发展程度、经济体制、经济秩序、经济形式等。

## 3. 文化环境

文化环境主要指那些直接或间接作用于行政管理的文化条件。一般来讲，文化环境的主要因素有社会心理、风俗习惯、政治法律、道德、教育、文学、艺术、科学技术、哲学、宗教等，以及与之互相适应的制度和组织机构。

社会环境是行政管理与环境关系中最重要环境因素，它对行政管理的性质、方向、目标、活动过程等各个方面都产生着决定性的影响，因此，研究行政管理与环境的关系最为重要的就是要研究行政管理与社会环境的关系。

# 三、行政环境问题的提出及研究行政环境的意义

## （一）行政环境问题的提出

对行政环境问题进行专门研究并形成理论，经历了一个发展的过程。美国著名生态学家坦斯利（A. G. Tansley）在 1935 年提出了“生态系统”这一概念，提出了对生命有机体的基本看法，认为不能把生命有机体与它们的环境分开，生命有机体与环境形成一个自然系统。这为环境科学理论的发展奠定了基础。第二次世界大战后，随着科学技术的迅速发展，世界经济活动进入了一个前所未有的崭新阶段，工业化程度逐渐提高，随之而来的是人们居住环境的严重恶化。这些变化引起了人们的关注，于是，在西方经济发达国家兴起了生态学的研究热潮。20 世纪 60 年代，西方行政学界兴起了一门新学科——行政生态学，从生态适应与生态平衡的角度研究行政行为。1957 年，美国行政学家高斯发表了《比较公共行政的模式》一文，提出了“公共行政模式”和“过渡型行政模式”的概念。1961 年，他又在此基础上写了《公共行政生态学》一书，成为这一时期行政生态学的代表作。高斯的行政模式分为三个形态：一是融合型，这是农业社会的行政模式；二是棱柱型，这是过渡社会的行政模式；三是衍射型，这是工业社会的行政模式。他认为，要了解一个社会的行政行为，必须跳出行政本身的范围，将其与有关的社会背景联系起来。但他主要就经济环境说明行政模式，还未深入地涉及社会、文化、心理、生理诸因素。后来的不少行政学者提出，要了解一个国家的公共行政，必须从塑造行政的生态背景着手，将生态学的研究推向深

入。行政生态学要求对行政系统作整体的观察与精密的分析，进行宏观和微观的研究，从而正确揭示行政这一主体的产生和发展。

从国外行政生态学的研究情况看，行政环境研究涉及的领域主要有以下四个：

(1) 社会环境的行政研究，旨在研究行政系统对社会环境、自然环境的适应情况，保持行政系统与外界环境的平衡和同步发展；

(2) 文化环境的行政研究，旨在研究文化性质、形态与行政系统、行政行为相互关系和影响；

(3) 心理环境的行政研究，旨在研究行政运行的心理机制对行政主体和行政行为的影响；

(4) 生理环境的行政研究，旨在研究如何根据行政人员的生理需要，提供必要的条件，制定措施，以保持行政人员的身体健康和身心愉快，促进行政效率的提高。

## (二) 研究行政环境的意义

对行政环境进行研究，其目的是为了树立新型的行政管理观念，并应用这些观念去认识行政环境，了解并掌握行政环境发展变化的客观规律，使行政管理主动地去适应有利的行政环境，积极地改造不利的行政环境，促进行政环境更好地为社会发展服务。

概括起来，研究行政环境的意义有如下几点。

### 1. 有利于树立系统的行政观

一切行政管理活动，都毫无例外地与行政环境之间存在着相互依赖、相互影响的关系。行政环境是组成行政系统的次级系统。我们研究行政环境，就是要更好地将其纳入行政管理的整体系统之中。

### 2. 有利于树立动态的行政观

整体的行政系统必须具有两种功能：一是维持功能，即保持系统本身的团结、持续与平衡，并保持内部次级系统的统一与协调；二是适应功能，使行政系统有效地配合和适应外界环境，以保持行政系统本身与环境的动态平衡。

### 3. 有利于树立开放的行政观

行政系统不是孤立的、封闭的，而是置身于社会环境，并与之相互作用、相互影响的。行政系统作为一个开放系统必然要同行政环境进行“物质”、“能量”和“信息”的交换，从环境中输入任务、信息、限制和障碍，通过自身的加工转换，转化成法规、政策、服务、产品等再“输出”到环境中去。行政系统与行政环境相互影响、相互促进，从而推动整个社会不断地向前发展。

#### 4. 有利于采取灵活多变的行政方法

行政系统是由多种因素组成的。由于行政系统具有复杂性，在行政管理中采用的手段和方法就不可能是单一的，而应当随着行政环境的改变，对具体问题进行具体分析。

### 四、行政管理与行政环境的相互关系

行政管理与行政环境是辩证统一的关系。它们相互联系、相互依存、相互影响、相互作用，构成行政生态系统。在这个系统中，行政环境决定和制约行政管理，而行政管理又改善和塑造行政环境。

#### （一）行政环境决定和制约行政管理

##### 1. 行政管理是因环境的需要而产生的

历史唯物主义告诉我们，经济基础决定上层建筑，阶级出现、国家产生之后，才有了行政管理。没有这种行政环境的需要，行政管理就没有存在的可能。比如，在原始社会，由于管理只具有社会属性，不具有政治属性，因此，不需要代表统治阶级意志的行政管理。

##### 2. 行政管理必须适应行政环境

有什么样的行政环境，就应该有什么样的行政管理，行政管理如果不适应行政环境，就无法进行有效的行政管理活动。比如，一些落后的发展中国家，如果不考虑本国国情，盲目移植西方发达国家的行政管理经验，其结果往往会事与愿违。

##### 3. 行政环境的发展变化必然导致行政管理的发展变化

随着历史的演进和社会的发展，行政环境经历着不断变化的过程，这是不以人的主观意志为转移的客观规律，行政管理必须适应这种变化的需要，否则，就可能产生消极的作用。

#### （二）行政管理改善和塑造行政环境

行政管理也不是完全被动的，它对行政环境也具有能动作用。正确认识和合理发挥这种能动作用，是实施行政管理的主要目标，这也是研究行政环境的重要原因。行政管理的作用发挥得好，就能达到改善行政环境的目的，使行政环境不断地得到优化，按照行政管理的目标去发展；反之，行政管理的作用发挥得差，就会导致行政环境恶化，形成行政环境发展的羁绊。比如，世界上的一些国家，政府官员的营私舞弊导致整个社会风气的败坏，阻碍了社会经济的发展，引起人民对政府的不满；一些企业管理者，盲目追求经济效益，对资源进行掠夺式的开



采，乱砍滥伐，污染河流水源，造成人类生存环境的恶化。行政管理对行政环境影响的程度，取决于行政管理职能发挥的程度。随着行政管理职能领域的不断扩大，行政管理对行政环境的能动作用也越来越大。

参考资料 1—4

汉普顿市政府的使命

弗吉尼亚州的汉普顿市，原本人口流失严重，商业不景气，负债累累。市长和市行政官员为此制定了新的远景规划，向社区和雇员们进行广泛的宣传。他们确定了市政府的使命——从公共服务的提供到社区资源的经纪。然后，通过与管理者签订绩效管理合同来共同变革组织文化与价值（雇员的习惯、心智），将城市的运作与新的使命结合起来。城市商业经过十年的长足发展，商业逐渐复苏，债务减少了一半。年度民意测验显示，市民对政府的满意度高达 90%。

本章小结

本章主要探讨了行政管理的含义、行政管理的基本功能，对不同性质的组织所表现出来的行政管理的特点进行了比较分析，追溯了行政管理理论的发展历程，介绍了各种行政管理理论的基本理论框架及内容，分析了行政管理理论的发展趋势，并在此基础上重点阐述了行政管理理论在实践活动中的应用。由于行政管理活动是在一定的环境下进行的，换句话说，行政环境对行政管理活动具有制约和影响作用，因此，着重探讨了行政管理的外部环境，全面、系统地阐述了行政环境的基本内容，深入分析了行政环境研究的理论及现实意义，并从行政管理与行政环境的关系入手解释了建立良性行政环境的重要性。通过本章学习，我们能对行政管理活动有一个初步的认识，并能从学科出发，把握作为行政管理理论的逻辑起点。

关键概念

管理 行政管理 企业行政管理 政府行政管理 科学管理 行为科学 系统理论 行政环境

案例评析

我国加入 WTO 和签署 WHO（世界卫生组织）的《烟草控制框架公约》，给

白沙集团带来了很大的冲击。因为这不仅对国内烟草市场的竞争格局带来深刻的影响，而且也势必引发国内政策的重大调整，继而将引发企业在品牌、技术、人才、管理、渠道等方面作出重大调整。为此，白沙集团针对外部环境的变化，及时调整经营理念、管理目标、组织结构和操作规范，形成了经营发展理念上的“3A·HOT”企业核心价值观：组织设计上的“宽道窄距”的扁平化企业组织结构；运行流程上的“以此为生、精于此道”的职业化机制；实际操作上的“系统思考、大胆设计、小心求证、柔性操作、风险防范”的管理原则。白沙集团正是由于在变化了的情况下善于权变，才得到了飞速的发展。

### 评析

案例中，白沙集团清醒地认识到，我国加入 WTO 和签署 WHO 的《烟草控制框架公约》，势必引发国内烟草市场的重大变化，这必将影响到集团的发展战略。白沙集团不是坐以观望，而是科学预测，准确定位，积极应对，使集团在外部环境发生重大变化的情况下，抓住机遇，飞速发展。白沙集团的做法给我们以启示：无论是政府，还是企事业单位，它们的行政管理活动都是在一定的环境下进行的，必须根据环境的变化，适时、有效地对行政管理的目标、内容、方法等加以调整。

### 课堂讨论题

1. 目前，我国政府及企业组织的行政管理活动面临着哪些机遇和挑战？如何应对？
2. 我国传统文化对行政管理有哪些影响？

### 复习思考题

1. 行政管理的含义是什么？
2. 行政管理的基本功能都有哪些？
3. 企业行政管理与政府行政管理有哪些区别？
4. 行政管理理论的发展情况是怎样的？
5. 行政管理理论应如何应用？
6. 行政管理与行政环境的相互关系是怎样的？
7. 行政管理有哪些外部环境？

假定自己是某公司办公室主任，试结合秘书工作的主要内容，分析秘书人员与行政管理的关系，以及秘书在行政管理中扮演的角色。

# 行政组织

### 导入案例

#### 新一轮国务院机构改革启动

新时期以来的第6次国务院机构改革拉开帷幕。根据3月11日披露的国务院机构改革方案，国务院将新组建工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部、环境保护部、住房和城乡建设部。改革后，除国务院办公厅外，国务院组成部门设置27个。

十一届全国人大一次会议11日下午3时举行第四次全体会议，听取关于国务院机构改革方案的说明。

这次国务院改革涉及调整变动的机构共15个，正部级机构减少4个。具体内容包括：

——合理配置宏观调控部门职能。国家发展和改革委员会要减少微观管理事务和具体审批事项，集中精力抓好宏观调控。国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行等部门要建立健全协调机制，形成更加完善的宏观调控体系。

——加强能源管理机构。设立高层次议事协调机构国家能源委员会。组建国家能源局，由国家发展和改革委员会管理。

——组建工业和信息化部。组建国家国防科技工业局，由工业和信息化部管理。国家烟草专卖局改由工业和信息化部管理。不再保留国防

科学技术工业委员会、信息产业部、国务院信息化工作办公室。

——组建交通运输部。组建国家民用航空局，由交通运输部管理。国家邮政局改由交通运输部管理。不再保留交通部、中国民用航空总局。

——组建人力资源和社会保障部。组建国家公务员局，由人力资源和社会保障部管理。不再保留人事部、劳动和社会保障部。

——组建环境保护部。不再保留国家环境保护总局。

——组建住房和城乡建设部。不再保留建设部。

——国家食品药品监督管理局改由卫生部管理。明确卫生部承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任。

国务院机构改革是深化行政管理体制改革的重要组成部分。党的十七届二中全会强调，到2020年要建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。专家普遍认为，国务院本轮机构改革是在以往改革基础上的继续和深化，体现了积极稳妥的指导思想。

1982年以来，国务院机构改革已进行过5次。

（资料来源：孙承斌、张宗堂、邹声文：《新一轮国务院机构改革启动》，载 <http://www.people.com.cn>，2008-03-11。）



## 简析

为什么国务院多次进行机构改革？改革的目标是什么，依据是什么，衡量改革成败的标准又是什么？这是值得我们认真探究的重要问题。本次的“大部制”改革，并不是简单地精简机构，而是对政府机构的职能进行调整。那么，政府职能和政府组织机构又是什么关系？我们将依据行政管理的基本理论和基本知识对这些问题进行全面的分析。

# 第一节 行政组织概述

## 一、行政组织的含义

“组织”一词，源于希腊文，其原意是和谐、协调之意。在英文中，组织

(Organization) 是由器官 (Organ) 派生而来的, 其最初含义是指生物体中具有特定的结构和功能的某一组成部分, 如心脏。后来, 随着“组织”一词在经济、政治、文化和社会生活中的广泛应用, 其含义也日益丰富。现代意义上的组织始于 18 世纪末, 意指为特定目的而作的系统安排和布置。组织与人类社会相伴而生, 在漫长的历史发展过程中, 经过了由低级到高级、由简单到复杂的发展过程。在现代社会, 组织普遍存在于社会的各个阶层、各个领域, 其形式也千差万别, 它通过聚集、转换、施放等功能推动社会的发展。

行政组织有广义和狭义之分。广义的行政组织泛指一切具有计划、组织、指挥、控制、协调功能的组织机构, 包括机关、团体、企事业单位等各种社会组织中的行政事务管理机构。狭义的行政组织仅指国家机构中的执行机构, 是行使国家行政职权、履行国家行政职能的法定主体, 是各级、各类国家行政机关的统称。本书采用的是广义行政组织的概念。

行政组织的含义不是单一的, 它由以下几个方面构成:

第一, 行政组织的静态含义。主要体现在行政组织的机构设置、职责分工等方面。行政机构是行政组织的载体。

第二, 行政组织的动态含义。主要体现在行政组织的计划、组织、指挥、控制、协调功能上。行政组织必须通过一系列活动过程来实现组织的目标。

第三, 行政组织的心态含义。主要体现在行政组织是具体行政人员的组合, 并通过他们的心智活动来实现组织的功能。

第四, 行政组织的生态含义。主要体现在行政组织的产生、存在和发展都是随着环境的变化而调整的。行政组织具有开放性。

## 二、行政组织的要素

行政组织是由若干要素组成的有机整体。一个结构完整、功能齐全的行政组织, 一般应该包括目标体系、机构设置、人员构成、权责分配、资金设备、运行机制、管理理念和组织规范八个要素。

### (一) 目标体系

行政组织作为一种体系庞杂、功能巨大的社会组织, 必须具有清晰、明确的职能目标, 而且行政组织的整体目标、各个部门的职能目标、工作人员的个人目标等众多目标必须合理分工、有机协调, 从而形成一个完整的目标体系。整体目标是总目标, 形成并指导和控制其他各级职能子目标和个人目标。各级职能子目标作为中间的关键环节, 一方面要与总目标协调一致, 形成对总目标的强力支

持；另一方面，还要对个人目标进行具体的协调、指导和规范，保证自身目标的达成。而个人目标作为总目标和职能子目标的基础支撑点，必须与前两者保持一致，接受其调整和规范，同时个人目标也要与个人需要协调一致，从而形成个人努力工作的强大动力。总之，只有这三者有机整合、高度一致，才能保证行政组织的存在和健康发展。

## （二）机构设置

各种社会组织都是通过聚集人力、物力和财力资源，并对其进行重新分配、优化组合来实现自身的存在价值的。聚集各种资源的依据是目标，重新组合的依据是职能，而职能的实现必须依托于对上述三种资源的有形划分。依据目标和职能，对人力、物力、财力资源的有形划分就是组织的机构设置。也就是说，机构设置的依据是目标和职能，机构设置的功能在于对各种资源的合理分配和优化组合。

## （三）人员构成

人员是行政组织目标的达成者，是行政组织职能的履行者，是行政组织结构的设计者、构成者和改进者。人员是行政组织的基础要素，人员构成是行政组织的关键。任何行政组织要想充分发挥其职能，实现其目标，都必须对人员构成进行合理设计或及时调整。一般而言，行政组织应该由三种类型的人员构成：领导者、中层管理者、基层执行者。三者之中任何一个都不可或缺，否则，组织运行效率将受到影响。

## （四）权责分配

行政组织的聚合作用产生组织内部的公共权力，对这种公共权力的合理分配是实现组织职能的基础和前提。如果没有足够的权力支撑，任何部门和个人都无法有力地推动组织事务的解决和各种活动的进行。每个部门和个人都需要从组织那里获得足够的权力，当然，组织不会无条件地将权力分配下去，它要求行使权力的部门和人员在行使这些权力时必须恰当，“权力的恰当行使”是各个部门和人员应负的责任。“权责一致”是权力分配的关键和基本原则，它既要求各个部门和人员拥有足够的权力，同时也要求他们承担因不恰当行使权力而产生的责任。

## （五）资金设备

资金设备是行政组织赖以存在的物质基础，是行政组织财力、物力资源的总称。充足的资金和先进的技术设备，是提高行政效率的前提条件，是实现办公现代化的物质保障。当然，资金设备的节约，也是高效行政的基本要求。

## （六）运行机制

规模庞大、层次繁多的行政系统需要开放、高效、灵活、顺畅的运行机制。

运行机制是人力、物力、财力资源在动态层面上的存在形式。良好的运行机制在运行过程中会对组织内外的资源进行合理的安排和支配，以保证组织活动的顺利进行。

### （七）管理理念

不同的组织往往拥有不同的管理理念，而不同的管理理念会对组织产生不同的指导作用。根据指导作用的差异，可以将管理理念划分为起积极促进作用的先进的管理理念和起消极阻碍作用的落后的管理理念。先进的管理理念是行政组织所必需的，落后的管理理念是现代的行政组织必须摒弃的。

### （八）组织规范

规范是维系组织存在的纽带，是为了达成组织目标而设定的对组织内外的普遍性要求。行政组织作为一种层次繁多、结构庞杂的组织，其对组织规范的依赖更是不言自明。依法行政，是现代行政的发展方向。依法行政中的“法”在广义上包括行政法规、规章、制度、措施、规定、条例等。这些都是行政组织规范的具体体现形式。当然，组织规范并不仅仅是现代组织的要求，自有组织之日起，就有组织规范。组织规范的发展制约着组织形态和组织的发展，组织规范的完善程度直接影响着组织的发达水平。

## 三、行政组织的特征

### （一）系统性

系统性是指行政组织在存在形态上的有机性和整体性，目标上的明确性和一致性，职能上的分工性和合作性，结构上的独立性和关联性，运行机制上的协调性和规范性。行政组织作为一种庞大的社会组织，其内部要纵向分层、横向分部、上下沟通、左右联系，各个部分密切配合，才能保证行政管理活动的顺利进行。可见，系统性是行政组织作为一种组织形态的首要特征。

### （二）权威性

由于行政组织的主体——行政机关是公共权力的执行者，因此与其他各类组织相比，行政组织具有极强的权威性。这种权威性表现在行政组织通过法定权力，对国家政治、经济、文化和社会生活等各个领域实施最为广泛的领导和干预。行政组织依法制定和实施的法规、政策、方针、命令、规章、制度等，要求在其管辖范围内的任何组织和个人都必须无条件的遵守和执行。而除行政机关之外，广泛存在于其他社会组织中的行政职能部门，作为该组织主要的管理者，在其管辖范围内也同样具有较强的权威性。



### （三）服务性

服务性是行政组织的出发点和基本属性，可以从狭义和广义的行政组织两个层面来理解这一特征。

从狭义层面讲，行政组织有“三个服务”。首先，行政组织作为上层建筑的重要组成部分，必须适应和服务于经济基础，为国民经济的稳定和发展服务；其次，行政组织作为立法机关的执行性机关，必须服从立法，为宪法和法律服务；最后，行政组织作为一个社会组织，它又必须服务于社会和社会公众。在我国，行政组织的“三个服务”，前两个“服务”基本已得到很好的贯彻。由于传统官僚主义思想的影响，最后一个“服务”尚未得到彻底的贯彻实施，还需要我国各级政府及其工作人员和全体公众共同努力，以期实现行政组织的服务职能。

从广义层面讲，除各级政府之外，广泛存在于各类社会组织中的行政组织作为组织决策的制定者和决策的主要执行者，既要为组织中的“立法者”服务，也要为组织中的全体成员服务，而且还要为组织外部的有关人员提供服务，其服务性更为明显。

### （四）政治性

行政组织的政治性是由国家的性质所决定的。行政组织是国家组织的一个重要组成部分，它必然要代表统治阶级的意志，以国家的名义执行公务。而且，它还具有巩固阶级统治、维护统治阶级利益的政治职能。因此，政治性是行政组织的显著特征，行政组织的阶级性是其政治性的集中体现。

各级政府的政治性都非常显著。那么，政府之外的其他行政组织是否也具有政治性呢？比如说，企业中的行政组织具有政治性吗？我们认为答案是肯定的。企业组织具有法律上的人格，其存在的前提是法律，法律的政治性是企业组织政治性的基础。任何国家都不会允许与其政治需要相抵触的企业存在。在我国值得注意的是外资企业的行政组织的政治性问题。外资企业作为外国资本，在本质上与我国的公有制经济基础是相抵触的，但是，在社会主义市场经济条件下，外资企业作为公有制经济的补充，其作用是积极的，而且，其行政组织在组织经营管理活动过程中，也必须与我国的各项要求保持一致，也就是在政治性上不得与国家的性质相抵触。这就是企业行政组织政治性的体现。

### （五）社会性

行政机关不仅是阶级统治的工具，也是行使社会公共权力、管理社会公共事务的国家机关，它具有管理社会公共事务的职能，这就决定了行政组织具有社会性的特征。行政组织的社会性特征具体表现为：设置大量机构管理经济、科技、

文教、卫生、交通、邮电、环境保护和社会保障等社会公共事务，为全社会提供服务。

其他各类行政组织作为存在于社会中的个体，是社会发展的产物，也必然具有社会性。其社会性体现在两个方面：第一，各类行政组织不仅要关注经济效益、政治效益，同时也要关注社会效益；第二，各类行政组织都不能脱离社会而存在，必须与整个社会进行交流和交换。所以，如果说这些行政组织不是社会公共事务的主要管理者，那么，至少可以说它们是社会公共事务的积极参与者。

#### （六）开放性

行政组织是一个开放性的社会系统，它同时受外部环境和内部因素的影响，其结构不是一成不变的模式。行政组织开放性的特征，包含三层含义：

（1）行政组织不是孤立存在的，而是处在与外部环境不断交互作用之中。它经常受到复杂多变的外部环境影响，是一个开放的系统。

（2）行政组织内部由若干个分系统组成，主要包括两个方面：一是社会、心理和管理方面；二是技术和结构方面。因此，行政组织是一个社会技术系统。

（3）行政组织是一个整合的系统，它协调各系统及其与环境的关系。这种开放性的特征，使行政组织成为一个输入—输出的转换系统。

### 四、行政组织的类型

为了便于管理和研究，行政组织往往可以根据不同的需要作以下几种划分。

（一）根据管理职权和管理对象的大小划分，行政组织可分为高级行政组织、中级行政组织和低级行政组织

高级行政组织管理职权大，管理对象主要是全局性的、相对重大的事务；低级行政组织的管理职权小，管理对象主要是具体的执行性事务；中级行政组织则介于两者之间。就我国各级公共行政机关而言，国务院，即中央人民政府，属高级行政组织，管理国家全局性事务和重大事务。省（包括自治区和直辖市）、市（包括自治州）、县（包括自治县）三级政府属于中级行政组织，管理职权相比于中央政府较小，管理的事务也较为具体。乡镇（包括民族乡）政府属低级行政组织，管理职权最小，管理的事务最为具体。就企业单位而言，经理层属于高级行政组织范畴，因而被称为高层管理者；部门经理层属于中级行政组织范畴，因而被称为中层管理者；车间主任、基层班（组）长等属于低级行政组织范畴，因而被称为基层管理者。

(二) 根据管理职能涉及的内容来划分, 行政组织可分为综合性行政组织和专门性行政组织

### 1. 综合性行政组织

各级政府, 无论级别高低, 管理职权大小, 均属于综合性行政组织。各级政府下设的职能部门一律为专门性行政组织, 但其中比较特殊的是办公室, 因其是综合职能部门, 故应属于综合性行政组织。

### 2. 专门性行政组织

专门性行政组织还可具体分为领导性行政组织、职能性行政组织、直属性行政组织、辅助性行政组织、咨询性行政组织和派出性行政组织。

#### (1) 领导性行政组织。

领导性行政组织主要指各级、各类领导机关, 是各种组织内部的行政首脑机关、统帅机关, 是行政组织各层级的中枢。其主要任务是对所辖区域的各项事务进行统一的领导、指挥、协调和控制等。这类行政组织的工作具有全局性和统帅性。

#### (2) 职能性行政组织。

职能性行政组织指各级、各类职能机关。它是在领导机关的直接领导下, 独自执掌某一方面行政事务的机关。它是根据行政需要, 按照法定程序设立的领导机关的组成部门。如我国国务院的部、委、厅、局、司、处、科、室、办等, 均为职能性行政组织。

#### (3) 直属性行政组织。

直属性行政组织, 即直属机关, 是根据需要而设置的主管各项专门业务、为领导机关直接管辖的单独机构。它不是领导机关的组成部门, 级别比职能机关低, 主要负责人不列入政府组成人员, 其工作具有较强的专业性, 如国务院下属的国家专利局、国家海洋局等。

#### (4) 辅助性行政组织。

辅助性行政组织, 即辅助机关, 是协助行政首长处理专门事项, 或负责政府机关内部综合、平衡、协调等工作的办事机关。如国务院和省级人民政府的办公厅、市县级人民政府的办公室以及企事业单位中的办公室等, 均属此类行政组织。辅助机关没有特定的专业事务, 不能脱离行政首长而独立存在, 因而也不能直接对各专业职能部门行使指挥和监督职权。只有在特别授权的情况下, 它才可以代表行政首长行使一定的权力。辅助性行政组织的工作具有综合性的特点。

#### (5) 咨询性行政组织。

咨询性行政组织, 即咨询机关, 也称智囊机关或参谋机关, 是指专为各级、

各类领导性行政组织出谋划策的机关。其职能就是出主意、当参谋、想办法。由于现代社会日益信息化和经济日益全球化，咨询性行政组织的作用越来越重要。

#### （6）派出性行政组织。

派出性行政组织，即派出机关，是指各级人民政府为减少管理幅度，通过法定程序在所辖区域内设立的代表机关。它不是一级政权机关，其权力源于上级人民政府的委派或延伸。如街道办事处、税务所、公安局派出所等，即为派出性行政组织。派出性行政组织的任务主要是执行和督促执行上级政府机关的决定、决议，反映基层群众的意见和要求，发挥承上启下的作用。

## 五、行政组织的功能和作用

### （一）行政组织的一般功能

行政组织作为一种社会组织，具有以下三种功能：

（1）“聚集”功能，即为实现组织目标，将各种人力、物力、财力汇集成一种合力；

（2）“转换”功能，即将汇集起来的各种要素，进行加工、整合，实现资源的优化配置；

（3）“释放”功能，即将经过组织加工转化之后形成的新的能量释放出来，达到处理公共事务的目的。

### （二）行政组织的作用

行政组织的作用主要体现在两个方面：一是执行国家的法律和政策或实施组织的决策，这是由行政组织的行政性决定的；二是管理或参与管理社会公共事务，为社会公众服务，这是由行政组织的社会性决定的。

## 六、行政组织设置的基本原则

### （一）职能目标原则

行政组织的建立和设置必须首先适应其职能需要，根据职能目标建立相应的组织机构。行政组织的目标决定行政职能的内容，行政职能的内容决定行政组织机构的设置。行政组织目标的转变和职能的更新都会影响到行政组织的设置。因此，行政组织设置必须以目标为导向，以职能为依据。这就要求各种行政组织在建立和改革过程中，要依目标定职能，依职能定岗位，依岗位定人员，依人员管事务。同时，目标要统一，即行政组织要上下贯通，左右协调，形成一个有机的

统一整体，为着同一个目标，步调一致地去完成管理任务。根据这一原则，每个行政组织都应从目标和职能出发设立一定的职务，每个职务都应有一定的权力，都应有专人负责，每个人都应知道自己向谁负责，谁向自己负责。这样才能使行政组织形成一个有机的整体。由于历史原因，我国政府机关的设置存在因人设事、因人定岗的不合理现象。行政机构改革必须以职能目标原则为指导，才能真正达到改革的目标，实现高效行政。

## （二）组织精干原则

长期以来，我国的行政组织存在着机构臃肿、人浮于事、效率低下等问题。近几年来，行政组织在改革和精简中取得了一定的成果，为了巩固和发展这些成果，行政组织应贯彻精干原则。为此，要采取下列措施。

### 1. 机构设置要有目的、有必要

行政组织设置必须根据法律（如组织法、企业法等）赋予的职能，根据社会主义经济建设和市场经济发展的需要，适应现代化管理的要求，进行具体分析，采取实事求是的态度，因时、因事、因地地全面考虑机构设置的问题。

### 2. 层次划分要科学

分级分层管理是行政管理的必然要求，也是提高行政管理效率的重要途径。但是，能否提高行政管理效率，关键在于层次划分是否科学。行政管理层次的划分，一方面要根据管理幅度和管理事务的繁杂程度来确定，另一方面要尽量减少不必要的中间环节。在管理学中，所谓的“中层黑洞”就是指因中间层次设置过多，而导致各种政策、情况等信息在传递过程中被改造、“蒸发”的现象。因此，行政组织中间层次的划分一定要科学。

### 3. 办事程序要简化

精干原则的关键性要求就是简化办事程序。办事程序是否简化既是行政效率高低的直接体现，也是衡量行政管理效率的重要标准。办事程序直接影响到人员的配置和机构的设置。简化办事程序，就是从根本上精减人员、精简机构。

### 4. 工作人员要精干

工作人员精干是实施和贯彻精干原则的基础。要用最少的人做最多的工作，这首先要要求领导班子要精干，副职不宜过多；其次，要求工作人员要精干。行政工作人员是行政管理的主体，行政管理任务完成的好坏，主要取决于行政工作人员数量的多少和工作质量的好坏。工作人员精干，一方面要求定编定员科学化，防止有人没事干或有事没人干等现象发生；另一方面要求工作人员具备一定的政治、思想、业务、身体等方面的素质，以胜任其所担负的工作，并富有创造性。

### （三）完整统一原则

所谓完整统一，就是指行政组织各部门、各层次及其内设机构之间互为条件、互相配合，共同构成一个有机的统一体。行政组织是国家行政权的载体。现代国家无论是单一制还是联邦制、集权制还是分权制，在一定地域内只能有一个政府行使这种权力。只有完整统一，行政组织才能保证行政权力的统一和行政权力得到彻底贯彻。而有效地达到完整统一，必须做到如下两点：

（1）机构设置要完整。组织与组织之间要有明确的隶属和制约关系，上下左右各个组织构成一个有机整体。

（2）领导指挥要统一。上级行政机关或首长对下级实施统一领导和指挥，上下相互配合构成一个系统。一个机构、一项活动只能有一个领导指挥中心，不能搞多头领导、“政出多门”。

### （四）适应发展原则

适应发展原则的基本要求是根据历史条件和外部环境的变化，对行政组织进行相应的调整或变革。它包含三个方面的含义：

（1）根据国家中心任务和职能的变化而相应采取适当的组织形式和活动方式。

（2）根据社会变迁、组织发展和不同时期的特点相应调整行政机构和行政手段。

（3）以国家、组织和人民（员工）的长远利益为根本出发点设计行政组织的未来。

### （五）依法行政原则

我国“依法治国”方略的首要一点就是“依法行政”。其核心是要培养法制观念。在我国，行政制度是社会主义的法制制度。依法行政就是要遵从宪法和法律对国家行政组织的宗旨、地位、权力、职能、预算、编制、机构、程序等的规定，并自觉接受监督，同时，依照法的精神和原则以及具体的法律法规实施行政管理。依法行政是保证社会主义方向，抑制和克服官僚主义，减少和避免行政决策失误，反对和杜绝违法乱纪，取信于民、造福于民的重要原则。

### 参考资料 2—1

#### 北京市人民政府机构改革方案开始实施

根据党的十六大和十六届二中全会关于深化行政管理体制和机构改革的精神及中央有关精神，结合北京市实际情况，市委、市政府于2003年9月制定了《北京市人民政府机构改革方案》，并经中共中央、国务院批准组织实施。北京市人民政府机构改革的主要内容是：

(1) 组建国有资产监督管理委员会。将经济委员会、商业委员会、对外经济贸易委员会、农村工作委员会、建设委员会及其他部门承担的有关指导国有企业改革和管理的职能，市委城市建设工作委员会、工业工作委员会、商业贸易工作委员会、对外经济贸易工作委员会、农村工作委员会承担的管理国有企业负责人和领导企业党建工作的职能，财政局承担的对国有资本金基础管理的职能，经济体制改革办公室承担的推进国有大中型企业建立现代企业制度的职能，劳动和社会保障局承担的研究拟定国有企业工资总额调控政策、措施并组织实施的职能，以及国有企业监事会工作办公室（市政府稽查特派员公署）的职能进行整合，组建国有资产监督管理委员会（简称国资委），为市政府直属的特设机构，使用行政编制。市政府授权国资委代表国家履行国有资产出资人职责，实行管资产与管人、管事相结合。撤销市委城市建设工作委员会、工业工作委员会、商业贸易工作委员会、对外经济贸易工作委员会。

(2) 组建发展和改革委员会。为解决管理分散、职能交叉问题，加强和完善区域经济调控，将发展计划委员会改组为发展和改革委员会（简称发展改革委），为综合研究拟定经济和社会政策，指导经济体制改革的市政府组成部门。将经济委员会承担的企业技术改造投资管理等职能，经济体制改革办公室承担的主管经济体制改革工作的职能，物价局承担的全部职能，划入发展改革委。撤销经济委员会、经济体制改革办公室、物价局。

(3) 组建商务局，为主管国内外贸易和对外经济合作的市政府组成部门。将商业委员会承担的负责商品流通和生活服务行业管理的职能，对外经济贸易委员会承担的管理对外经济贸易的职能，划入商务局。撤销商业委员会、对外经济贸易委员会。将商业委员会管理的粮食局改由商务局管理。将挂在对外经济贸易委员会的口岸办公室牌子，改挂在商务局。

(4) 将肉菜放心工程协调小组调整为食品安全领导小组，领导小组办公室设在工商局。在工商局设置常设的食品安全监督协调办公室，负责食品安全的综合监督、组织协调和依法组织开展对重大事故的查处。

(5) 将卫生局承担的保健品初审职能划入药品监督管理局。药品监督管理局增加负责对保健品和化妆品安全的综合监督、组织协调和依法组织开展对重大事故查处的职能。

(6) 将经济委员会管理的安全生产监督管理局改为市政府直属机构，负责安全生产的综合监督管理。

(7) 将计划生育委员会更名为人口和计划生育委员会。

(8) 设立工业促进局，为市政府直属机构，主要负责行业性、专业化的工业产业促进工作，具体承担根据国家产业政策和北京市国民经济发展规划，研究提出重点工业产业的发展战略和对策措施，组织拟定工业企业的行业规范和地方标准，完善工业产业信息服务系统，推进工业产业各种资源的优化配置和重点工业产业的持续发展，规划工业产业布局，培育工业产业基地，指导和协调工业开发区的建设和发展等职能。

经过上述调整，市政府工作部门为 45 个。其中，办公厅和组成部门 23 个，直属特设机构 1 个，直属机构 21 个。市政府机构改革工作于 2003 年 10 月底前基本完成。

## 第二节 行政组织结构

### 一、行政组织结构的含义和特点

#### (一) 行政组织结构的含义

行政组织结构，是指构成行政组织各要素的排列组合方式。具体来讲，就是行政组织各机关、各部门及各层次之间，为进行事务管理而建立起来的一种相互关系模式。行政组织结构是由纵向结构和横向结构交叉而成的。任何组织，无论是自然组织还是社会组织，都有一定的结构形式。结构不同，组织的功能也不同。因为组织的功能不但取决于其构成要素，更取决于其构成要素之间的结构方式。组织要素相同，但结构不同，组织的功能就会存在很大的差别。金刚石和石墨的组成元素都是 C 元素，但由于结构不同而在功能和性质上形成天壤之别。研究行政组织结构的目的是，就在于优化组织结构，以更好地发挥组织功能。

#### (二) 行政组织结构的特点

行政组织结构与其他社会组织结构相比，具有以下几个特点：

(1) 稳定性。行政组织作为人类社会最为庞大的组织之一，管理着人类社会中所有的公共事务，因而，它对社会公众的生产和生活会产生直接或间接的影



响，它既关系着社会公众的生命财产安全，也影响着社会公众的饮食起居等日常琐事。行政组织的不稳定，将会对人们的生产和生活造成灾难性的影响。所以，行政组织必须具有稳定性。同时，人类在社会实践中也一直在努力地维护行政组织的稳定性。因此，无论是革命也好，还是革新也好，行政组织的稳定是最重要的。西方“文官制度”的建立就是为了维护行政组织的稳定性，我国现在正在努力推行的“公务员制度”，目的除了提高行政效率之外也在于此。

(2) 开放性。行政组织作为一个组织实体，是存在于一定的自然环境和社会环境之中的，它必然要与外界发生各种联系。因此，行政组织要保证良性发展，就必须开放，实现与外界的充分联系。

(3) 体系性。行政组织结构是一个完整的体系。一般来说，行政组织结构呈金字塔形，从上而下辐射，按不同层级、不同职能进行划分，形成一个纵横交织、具有隶属和制约关系的权责分配体系。

## 二、行政组织的类型

### (一) 直线制结构

这种组织结构最早在军事组织中产生，其特点是：将组织的各种职位按垂直系统直线排列，组织指令是按照垂直方向从组织的最高层次向最低层次自上而下地传达和贯彻；各级主管人员对所属的一切事物全面负责；一个下属只服从一个上级的指挥，其工作只对上级负责。因此，它是一种以行政首长完全行使行政权力作为组织动力和以指挥—服从关系为特征的组织结构模式。这种组织结构的优点是权力集中，命令统一，决策迅速。但是，由于权力高度集中，同一层次上所有的管理职能都由一人承担，因而容易造成行政领导顾此失彼。这种组织内部没有专业化的管理分工，它适合于政务比较单一、内部分工简单、管理层次较低的组织。

### (二) 职能制结构

这种组织结构主要表现为：在各级行政首长领导下，按专业分工设置管理部门；各部门在其业务范围内有权向下级发布命令和下达指示；下级要服从上级主管人员的指挥，也要听从各职能部门的指挥。这种组织结构的特点是：各级行政领导都设有其直接管理的相应的职能机构，各职能机构在自己的业务范围内有权直接管辖、指挥下级单位。它的优点是：能适应日趋细致的社会分工和日益复杂的生产技术，能充分发挥职能机构和专业管理部门的作用，使各职能部门能够对下级的工作进行有效的指导，并且有利于减轻直线主管人员的负担，使他们集中

全力于组织的战略规划等宏观问题。但是，它也有一定的局限性，由于实行多头领导，容易出现“政出多门”的现象。

### （三）直线职能制结构

这种组织结构是在直线式组织结构和职能式组织结构相结合的基础上形成的。其特点是行政领导的统一指挥和专业职能部门的管理相结合。一方面，它按照组织的任务和管理职能划分部门、设置机构，实行专业分工，加强行业管理。另一方面，这类组织将管理部门和管理人员分为两类：一类是直线指挥机构及其管理人员，另一类是职能机构及其管理人员。直线指挥机构的管理人员在自己的职权范围内有指挥和命令的权力，对自己范围内的工作承担全部责任；而职能机构的管理人员通常为直线指挥人员的参谋，这些人员对下级机构只有业务指导的义务，而没有决策权和指挥权。

直线职能制组织结构，吸收了直线制组织结构和职能制组织结构的优点，克服了两者的缺点，是前两种组织结构优势的综合和发展，在实践中被广泛应用。但这种模式也不是尽善尽美的，它的缺陷之一是各职能部门的横向联系薄弱；另外，由于没有直接的指挥和命令的权力，各职能部门的工作人员经常陷入请示和汇报之中。

### （四）事业部制结构

这种组织结构的特点是组织按地区或所经营的各种产品和事业来划分部门。各事业部独立核算，自负盈亏，适应性和稳定性强，有利于组织的最高管理者摆脱日常事务而专心致力于组织的战略决策和长期规划，有利于调动各事业部的积极性和主动性，还有利于对各事业部的绩效进行考评。这种组织结构形式的主要缺陷是资源重复配置，管理费用较高，且事业部之间协作较差。这种组织形式主要适用于产品多样化和经营多元化的组织，也适用于面临的市场环境复杂多变或所处的地理位置分散的大型企业组织和巨型企业组织。

### （五）矩阵型结构

这是一种把按职能划分的部门同按产品、服务或工程项目划分的部门结合起来的组织形式。在这种组织中，每个成员既要接受垂直部门的领导，又要在执行某项任务时接受项目负责人的指挥。可以说，矩阵结构是对统一指挥原则的一种有意识的违背。这种结构的主要优点是灵活性和适应性较强，有利于加强各职能部门之间的协作和配合，并且有利于开发新技术、新产品和激发组织成员的创造性。其主要缺陷是组织结构稳定性较差，双重职权关系容易引起冲突，同时还可能导致项目经理过多、机构臃肿。这种组织结构主要适用于科研、设计、规划项目等创新性较强的组织。

## （六）学习型组织

所有组织成员都积极参与和工作有关的问题的识别与解决，从而使组织具有持续适应和变革的能力，这类组织即为学习型组织。由于一个组织的结构和物理（空间）边界以及工作活动的协作程度会促进或者阻碍组织的学习能力，因而学习型组织的理念对组织结构的设计有着重要的影响。在学习型组织中，员工们通过不断获取和共享新知识，参加到组织的知识管理中来，并将其知识应用于工作之中。这种在完成工作任务过程中学习以及应用所学知识的能力，被一些组织理论家高度评价为组织持续性竞争优势的唯一源泉。

学习型组织的主要特征表现在其组织设计、信息共享、领导力以及组织文化等方面。

首先，从组织设计来看，学习型组织有其独特之处。在学习型组织中，成员必须在整个组织范围内，跨越不同职能专长及不同组织层级，共享信息并取得工作活动的自主协调，而这通常需要通过削弱或取消已有的结构及物理（空间）边界才可能实现。因为在这种无边界的环境中，员工们可以自由地在一起工作，以最佳的方式合作完成组织的任务，并能互相学习。鉴于协作的需要，团队也成为学习型组织结构设计上的一个重要特征。员工们在团队中工作，执行需要完成的各项工作任务。这些员工团队被授权制定有关其工作开展过程或解决所出现问题的各种决策。通过这些经过充分授权的员工及其团队来运作的组织，不需要配备各级的“老板”来发布命令和实施控制。相反，管理者承担起推动者、支持者和倡导者的角色。

其次，要确保信息共享的实现。没有信息，也就不可能产生学习。学习型组织要能够学习，就必须在成员之间实现信息共享，使组织的所有员工都参与到知识管理中。而这意味着信息的共享必须公开、及时，并且尽可能精确。学习型组织在设计中取缔了结构和物理（空间）的边界，这种环境对于开放式的沟通和广泛的信息共享具有建设性的作用。

再次，在组织向学习型组织转型的过程中，领导起着重要的作用。学习型组织中的领导者应该促进在组织内形成一个有关组织未来的共同愿景，并使组织成员朝着这一愿景努力奋进。另外，领导者还应该支持和鼓励在组织中营造一种有利于学习的相互协作和配合的氛围。如果组织缺乏这种强有力的、尽责的领导人，那么，它要想建设成为一个学习型组织是非常困难的。

最后，要想成为一个学习型组织，组织文化也是很重要的方面。在学习型组织中，其文化特征应该是每个人都赞同某一共同愿景，每个人都认识到在组织工作过程、活动、职能及外部环境之间所存在的固有的内在联系，彼此都有很强的

团体意识，相互之间充满关爱和信任。在学习型组织中，应该让员工感觉到可以自由地交流，大胆分享、试验，相互学习，而不用担心会受到批评或惩罚。

总之，不论管理者为他们的组织选择了何种结构设计，这一设计都应该能帮助员工们以他们所能做到的最好方式最有效率地完成工作。毕竟，结构是实现目标的手段，结构设计要能够帮助而不是阻碍组织的成员有效地开展工作。否则，无论多精妙的结构设计，也只能是低效或无效的。

### 三、行政组织的管理幅度与管理层次

管理幅度和管理层次是影响行政组织结构的两个决定性因素。管理幅度决定了行政组织的横向结构，管理层次决定了行政组织的纵向结构。确定管理幅度和管理层次及其相互关系是科学设计行政组织结构首先必须解决的问题。

管理幅度，又称控制跨度，是指一名主管人员或某一上级机关所能直接领导、指挥和监督的下级人员或部门的数目，它决定管理的范围。科学合理的管理幅度并没有统一固定的标准。一般来说，它主要取决于以下三个因素：

- (1) 管理者与被管理者的性格、知识、技能、经验、作风等；
- (2) 组织的规章、制度、规划、技术设备、人际关系等；
- (3) 社会总体发展水平、社会对组织的支持程度、社会道德水平和意识形态等。

管理幅度一般限定在 6 人至 24 人之间。

管理层次，也称管理层级，是指组织的纵向等级层次的数目。管理层次通常都是从组织的最高层按照金字塔式层层向下分解，上下层之间有比较明确和严格的隶属关系。一般来说，组织的上层比较偏重于组织的总目标、决策、协调和监督等方面的事务，因而人数相对较少；组织下层则偏重于执行、落实等方面的事务，因而人员相对较多。管理层次的划分，不但取决于组织分工的需要，而且还取决于组织权力的构成。不同的组织其管理层次多寡不一，多数分为上、中、下三级或高、中、低、基础四级。从某种意义上说，管理层次的多少与行政事务的性质、繁简程度密切相关。

在组织条件不变的情况下，管理幅度和管理层次在数量上呈反比例关系，即管理幅度越大，管理层次愈少；管理幅度越小，管理层次越多。

例如，一家拥有 4 096 名员工的组织，如果按管理幅度分为 4 人、8 人和 16 人对其进行组织设计（这里假设各层次的管理幅度相同），那么，其相应的管理层次依次为 6、4 和 3，所需的管理人员数分别为 1 365、585 和 273 名。其具体关系如表 2—1 所示。

表 2—1 某组织管理幅度和管理层次的关系

管理层次 \ 管理幅度 (人)	4	8	16
1	1	1	1
2	4	8	16
3	16	64	256
4	64	512	4 096
5	256	4 096	
6	1 027		
	4 096		
管理人员总数	1 365	585	273

注：4 096 为基层工作人数，不属于管理层次。

从表 2—1 中我们可以看出，管理幅度与管理层次呈反比例关系。当然，管理幅度的大小与管理者的能力、知识、经验等有密切关系，同时，与被管理者也有较大关系。所以，在实际管理工作中，管理幅度并不是如表 2—1 中所列比例关系那样呈规则的几何级数递增，而是按照近似这样的比例递增。一个组织要真正地掌握本组织的管理幅度与管理层次的关系，必须对本组织的实际情况，包括目标、职能、任务、人员构成状况等，进行深入的调查研究，才能最终设计出合理的组织结构。

### 第三节 行政组织体制

行政组织体制是指国家根据社会经济发展的需要，通过法定程序将行政组织各层次、各部门的行政关系制度化的表现形式，其实质在于保证行政组织整体功能的实现。以行政权力的归属为标准，一般可以将行政体制分为三种类型，即首长制和委员会制、层级制和职能制、集权制和分权制。

#### 一、首长制和委员会制

首长制和委员会制是依照行政组织中拥有最终决定权并承担责任的人数的多

少来划分。首长制，亦称独任制，是指行政组织的最终决策权和责任集中由一人承担的体制。美国的总统制就是首长制的典型。在这种体制下，行政首长对行政事务享有最终决定权，对其所负责范围内的工作承担全部责任。委员会制，亦称和议制，是指行政组织的最终决策权和责任由两人以上的集体承担。瑞士联邦政府是委员会制的典型。在这种体制下，一切重要的行政事务均由联邦委员会集体讨论决定。首长制和委员会制的最大区别在于：前者是多数服从于少数，多数人要服从于行政首长，行政首长可以采纳多数人的意见；后者是少数服从于多数，核心人物必须听从多数人的意见。

在首长制体制下，行政首长权力集中，责任明确，因而指挥高度统一，命令上下贯通，控制坚强有力，行政纪律严明，保密程度高，信息的沟通速度和行政决策的速度快。政府和其他行政组织一致推崇并广泛使用这一体制。但是，首长制也存在诸多缺陷，一方面，行政首长面对日益庞杂多变的行政事务，可能会因个人智力、能力和精力的限制而疲于奔命，顾此失彼；另一方面，长期大权独揽，加之个人品质变化，容易导致行政长官固执己见，独断专行，结党营私，从而影响行政组织的公正性和廉洁性。

委员会制是民主精神的一种体现，其优点主要表现在：易于博采众长、集思广益，实现民主决策、科学决策；易于分工合作，减轻领导者负担；易于相互牵制，防止权力专断和营私舞弊。其缺点也十分明显，主要体现在：实权分散，决策迟缓，协调困难；责任不明，职责不清，相互争功诿过；力量分散，行动迟缓，容易贻误战机。

首长制和委员会制各有利弊，没有绝对的好坏、优劣之分，其运用应视行政环境来确定。自古以来，中外政治家和管理者对此都有过详尽的探讨。明代张居正认为：“天下事，虑之贵详，行之贵力，得在于众，断在于独。”西方著名政治思想家孟德斯鸠认为：“行政贵乎迅速，与其托付于多数人，不如托付于一人；立法要深思熟虑，与其托付于一人，不如托付于多数人。”美国行政学者也认为，执行与指挥的事务应采用首长制，制定政策、决定、法令宜采用委员会制。可见，对于两种体制的选择要扬长避短，充分发挥两者的优势。

我国行政组织原为委员会制。1982年《中华人民共和国宪法》第86条规定：国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。需要注意的是，这里的首长负责制与一般意义上的首长制有很大区别。它是在首长制的基础上，吸收委员会制的优点而形成的一种混合体制。它既兼备首长制和委员会制的优点，又可避免首长制和委员会制的缺点。同样是在1982年公布实施的《中华人民共和国国务院组织法》作出更为具体的规定。该法第2条第2款规定：国

务院实行总理负责制。总理领导国务院的工作。副总理、国务委员协助总理工作。这一规定明确了总理与副总理、国务委员的职责关系。第4条规定：国务院会议分为国务院全体会议和国务院常务会议。国务院全体会议由国务院全体成员组成。国务院常务会议由总理、副总理、国务委员、秘书长组成。总理召集和主持国务院全体会议和国务院常务会议。国务院工作中的重大问题，必须经国务院常务会议或者国务院全体会议讨论决定。从这条规定我们可以看出，我国政府管理体制仍然保留了委员会制的特征。第5条规定：国务院发布的决定、命令和行政法规，向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出的议案，任免人员，由总理签署。这一条法规则可以看做是总理负责制最为直接的明证。

与此相适应，地方政府也同样实行首长（省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长、乡长、镇长等）负责制。这种体制既能实现事权集中、责任明确，又能做到决策民主、分工合作，是一种较为理想的行政组织体制。

## 二、层级制和职能制

层级制和职能制是依照行政组织体系内部各构成单位的职权性质和范围划分的。层级制，亦称分级制，是指一个行政组织纵向分为若干个层次，每个层次所辖业务性质完全相同，其管辖的范围随层次的降低而缩小。比如省、市、县都负有管理经济、教育、农业、民政等任务，种类几乎完全一致，只是管理的范围大小不同。职能制，亦称分职制，是指一个行政组织平行划分为若干部门，每个部门所管辖的业务与其他部门不同，但管辖的范围大体相同，如省级人民政府分设各委、厅、局、办，其工作内容各异，但其职权范围是相同的。

层级制和职能制，作为一种体制，各有优缺点。层级制是典型的层级节制结构，在实践上往往与首长制相联系，其优点在于指挥统一、事权集中、层层节制、次序分明。但是，层级制往往因节制过严而抑制下级组织的主动性和创造性，而且，行政首长常常因管辖过多，事务繁重，而导致既无暇顾及大事又容易犯错误。职能制的优势在于有利于发挥组织的技术专长，使之合理分工、相互配合；同时可以使首长把主要精力置于全局和长远目标上，而不致独任其劳、陷入冗杂琐事之中。但是，如果分职不当，分工过细，则又容易造成机构部门林立、各自为政、相互掣肘。因此，在现代行政组织中没有一个单纯采用层级制或职能制的，事实上它们也不可能单独采用，只有把两种体制有机结合起来，即形成“级职综合体”，才能充分发挥行政组织的功能，提高行政效率。

我国的行政组织是层级制和职能制相结合的层级职能制。从层级上看，从中央政府到地方政府按范围大小划分为国务院、省（直辖市、自治区）、市（州）、县（旗）、乡（镇）若干等级；企事业单位也是根据其职能把行政组织体系划分成若干个层级。从职能上看，每个层级又分设若干个部门，如国务院设立若干部、委、署，省市自治区政府设立若干个委、办、厅、局；企业一般也设立若干个部门，如人力资源管理部（科）、财务部（科）、营销部（科）、行政办公室等。这样就构成了一个纵横交错、相互配合的层级职能体系。

### 三、集权制和分权制

集权制和分权制是依照行政权力的归属及范围划分的一种组织体制类型。集权制，是指行政权力集中于上级机关，下级机关没有或很少有自主权，一切措施、法令均由上级机关决定，下级机关必须根据隶属关系按照上级指令被动地从事各项管理活动。与此相反，在分权制体制下，下级在其管辖职权范围内拥有采取行政措施、开展行政活动、作出行政决策的自主权，不必事事请示上级，上级亦不随意干预，中央或上级仅是处于监督的地位。集权制有利有弊，其优点是政令统一、层层节制、指挥灵便，有利于统筹全局，符合政令统一的精神。就国家而言，集权制还有利于推动大型建设项目和综合性的社会治理。但是，这种体制往往会出现以下弊病：权力过于集中，致使组织趋于僵化、环境适应能力差；缺乏有效监控时，容易导致管理上的专制与独裁；若层级节制过多，还易导致下级消极待命、唯命是从、缺乏自主精神和创造性；只顾整齐划一，忽视因地制宜，等等。

分权制的组织体制在管理方式上具有灵活性和适应性的特点，它有利于分权分工、分级治事、分层负责，避免政策上的“一刀切”；有利于充分发挥下级个性、特长，使体制富有弹性、适应性。但是，如果过度分权而不加以适当集中，就有可能破坏行政统一，出现各自为政、本位主义甚至分庭抗礼、割据称霸的现象，导致行政体系功能紊乱，难以控制。

管理的实践表明，集权与分权相互排斥，又相互依赖。一个组织既要集权，又要有适度的分权。否则，不是专断独裁，就是相互冲突、自相残杀。因此，在实际运用中必须对两者进行有机地统一，使其统中有分、分中有统、相得益彰。就一般情况来看，凡是涉及全国整体利益、对全国具有普通意义的事情，凡属立法、军事、外交、国家安全、公共安全等政治、法律方面的重大事务，凡是在特定的、变动不稳定的历史时期等，都应实行集权制。对于那些关系到地方利益的



事务，如各地区的经济建设规划、生活福利、基础设施建设、文化教育事业等，都应分权到地方，归地方管理。

我国是具有高度集权传统的国家。随着改革开放不断深入，我国在行政组织体制的管理模式上进行了很多有利于国家发展的有益尝试，并已经取得了许多可喜的进步，例如：赋予地方人民政府以较大的行政立法权和行政管理权，在少数民族聚居区实行民族区域自治，在经济特区实行特事特办，在香港地区和澳门地区实行“一国两制”，赋予中心城市计划单列体制，等等。

## 第四节 非正式组织

在传统行政管理研究中，总是把行政组织研究的着眼点放在正式组织上。所谓正式组织，是指具有一定的组织目标，并依照法律（法规）或一定的规章制度和权责体系建立起来的行政组织。但是，任何一个机构里，在正式的法定关系掩盖下都存在着大量更为复杂的社会关系体系——非正式组织。

### 参考资料 2—2

比尔从工程学院毕业之后，到一家大型造船厂的实验室工作。在实验室里，比尔的任务是管理四名负责检验生产样品的技术员。一方面比尔是他们的监督者和管理者，另一方面比尔又受到这个集体的制约，而正是这种制约在折磨着他。比尔很快就发现他们每个人都在设法保护别人以模糊责任，所以实验室的脏活也就很难确定由谁负责。这四名技术员每天都只完成同样的实验工作量，根本不考虑比尔催促加快检验速度的要求。尽管比尔是上级指定的实验室主管，但是，他经过多次观察发现，实验室的技术员有问题并不找他，而是找其他部门的老技术人员。比尔还注意到，其中三名技术人员经常一起到咖啡厅吃午饭，另一名技术员经常同自己的朋友到邻近的实验室用餐。而比尔自己通常与其他实验室的管理人员一同进餐。后来，比尔逐渐明白了其中的蹊跷，认识到实验室发生的情况是非正式组织活动在起作用，他必须像对待正式组织一样对待这些非正式组织。

非正式组织，是指在社会组织中人与人之间非正式交互行为而形成的社会关系网。它并非遵循法定程序建立起来的系统，而是基于人与社会的关系所建立的交往系统。在这个组织中，自然形成一种行为准则或惯例要求个人服从。非正

式组织对于生产效率、工作满意度都具有较大的影响。无论正式的还是非正式的组织系统，对于一个团体的活动都是不可或缺的。

## 一、非正式组织的类型

### （一）按性质分类

（1）感情型。群体成员在较多的社会往来中，相互了解，相互支持，感情融洽，思想共鸣。这一类型以亲密的感情为基础，例如校友、师兄弟等。

（2）兴趣型。群体的成员由于某种兴趣爱好而结合在一起，如打球、下棋、钓鱼、钻研技术等。这一类型以共同的兴趣为基础。

（3）利益型。群体的成员由于某种共同的利益关系而结合在一起，例如，为办事方便而结合，或为了对抗其他群体而结合。

### （二）按成员构成分类

（1）纵的非正式组织。是指在同一组织内由不同地位的人员所组成的非正式群体。在这种群体中，下级人员对上级可能是唯命是从的。

（2）横的非正式组织。是指在同一组织内不同部门地位相当的人员形成的非正式群体。参加这样的非正式群体，可能是为了维护本身的利益，也可能是为了取长补短、搞好工作。

（3）混合交错的非正式组织。由不同部门、不同地位、不同工作环境的人员组成，其成员之间往往有共同的兴趣爱好。

（4）亲缘型。指因社会亲属关系而组成的非正式群体。

### （三）按效应分类

（1）积极型。指对正式组织工作起到积极作用的非正式群体。

（2）消极型。指对正式组织工作起到消极作用的非正式群体。

## 二、非正式组织的特征

### （一）组织形式上的非法定性

正式组织一般是通过法定程序设立。而非正式组织则是在没有人设计，也没有人强制压迫，完全是在相互认可的前提下，自然、自愿形成的。它往往无组织结构，无法定领导，内部关系不受正式法令和纪律支配，而以约定俗成的道德规范、社会惯例和舆论等加以维持和调整。所以，非正式组织也表现出了较大的不稳定性。

## （二）组织类别上的共生性

任何正式组织中都有非正式组织的存在，二者常常是相伴而存。例如，在正式组织成立之前，往往要经过非正式组织的酝酿，非正式组织对正式组织会产生直接的影响；而正式组织的成立，又常成为非正式组织形成的最大原因。

## （三）成员背景的共同性

非正式组织成员在文化背景上往往比较相近，兴趣爱好比较相投，有共同语言，能够产生思想共鸣，社会地位一般也没有较悬殊的差距，常以彼此间的认同感或友谊作为联系的纽带。

## （四）表现方式上的隐蔽性

非正式组织是一种幕后组织，它通常隐藏在正式组织的背后。此外，存在于非正式组织中的规则并不具有权威性，它只是一种约定俗成的规则而已，人情成分占有重要的地位。

## （五）人员构成上的不确定性

在非正式组织中，共同性质较一致的人构成其核心，其他人构成边缘部分并呈游离状态。当出现强烈的外部刺激时，非正式组织可能会迅速分化，也可能会愈加一致。

## （六）组织行为上的激烈性

在非正式组织内部总会产生一些公认的行为规范，成员如有违背，必定会引起他人的不满，受到他人谴责。当非正式组织在共同意识或利益上受到来自外部的损害时，其成员可能会采用激烈的、突发的、强硬的方式来维护既得利益。

## （七）领导人物的天然性

非正式组织中领袖人物的产生与形成由多种因素决定，诸如年龄、资历、技术能力、工作地位、品德修养等。其对组织的影响、号召和制约不是法定的权力，而是其个人的影响力、感召力和人格的魅力。所以，非正式组织的核心人物往往是所谓的“天然领袖”。

## （八）组织效用上的双重性

非正式组织像正式组织一样，也是一把双刃剑。运用得好，它可以转化为促成组织目标实现的积极力量；运用得不好，它就有可能成为侵蚀正式组织之权威的消极力量。

# 三、非正式组织的功能

## （一）正向功能

非正式组织的正向功能包括以下几个方面：

- (1) 制衡正式组织的首长使用权力；
- (2) 为成员提供倾诉和发泄情绪的机会，疏通矛盾；
- (3) 有助于了解正式组织所不易了解的各种信息，有利于领导工作的进行；
- (4) 弥补正式组织因计划、规范、程序等规定性所产生的不足；
- (5) 促进内部团结，协调人际关系，融洽工作气氛；
- (6) 扩大信息交流，促进意见和情感沟通，加强联系；
- (7) 满足员工的归属感、自尊感、社交需要，使之得到心理上的安慰。

## (二) 负向功能

非正式组织的负向功能主要有以下几点：

- (1) 与正式组织的目标不一致，阻碍正式组织目标实现；
- (2) 倡导小团体主义，反对、抵制正式组织的工作；
- (3) 无原则的吹捧或攻击，破坏正式组织的正常工作；
- (4) 破坏正式组织的内部团结，滋生“窝里斗”；
- (5) 削弱成员的工作责任感和进取心；
- (6) 是谣言、“小道消息”的传播体；
- (7) 增加了领导工作的随机性因素。

## 四、对非正式组织的管理策略

如何正确对待非正式组织，是组织管理中面临的一项重要挑战。为此，要采取有效的管理策略，以充分发挥非正式组织的积极作用。

第一，要正视非正式组织的存在。不能总认为非正式组织就是搞非组织活动的团体，而对之采取扼制取消的政策。应当正视它，避免因消极限制引起的对立情绪。但也不可放任不管、充耳不闻，否则可能会导致小集团利益阻碍了组织职能的发挥。

第二，积极引导非正式组织的活动。要善于利用正式渠道以外的沟通，加强与非正式组织的联系，对其成员构成、思想倾向、核心人物、产生原因和行为目标做到心中有数，并在此基础上，对症下药，因势利导，寻求非正式组织与正式组织目标的一致。

第三，控制非正式组织的核心人物。非正式组织的领袖人物往往具有很高的威信和很大的影响力，有效引导他们的行为可以对其他成员的行为起到导向作用。

第四，鼓励在非正式组织中建立良好的人际关系，增强其成员对自身价值的

承认，提高他们的工作士气和对外社会的满意度，促进个人的职业发展。

第五，妥善运用非正式组织信息沟通的特点。这一方面可以迅速从非正式沟通中获取必要的管理信息，另一方面还可以在正式沟通遇到障碍时，通过非正式沟通的渠道，利用非正式组织的作用，达到理想的管理效果。

第六，限制非正式组织的消极作用。非正式组织与正式组织之间的矛盾是经常发生的，有时二者还会处于直接对立的状态，破坏组织的和谐统一。而且，非正式组织有时还会成为产生和传播谣言的温床，造成人心浮动，破坏组织的凝聚力。当一个非正式组织堕落成消极型和破坏型群体时，就要坚决地限制它并对之进行瓦解。可以采取分化手段，破坏其凝聚力，消除其影响力。

总之，必须实施有效的管理策略，才能够正确引导非正式群体的行为。

## 本章小结

本章介绍了行政组织的含义、构成要素和特征，重点阐释了行政组织的结构与设置及行政组织体制等问题。行政组织设置得是否合理，结构是否优化，直接制约着行政管理功能发挥的好坏和行政效率提高的快慢。行政改革的关键是行政组织的改革。行政组织的构成要素是否齐备、合理，是行政组织研究的首要问题。而行政组织要素的有机组合的不同形式，即行政组织结构，对行政组织研究同样具有重要意义。本章重点介绍了较为常见的行政组织结构类型。另外，管理层次和管理幅度理论是行政组织结构优化的科学基础，本章也进行了简要地介绍。此外，本章还结合我国的实际情况，对我国的行政管理体制和非正式组织问题进行了一定程度的探讨。希望通过本章的学习，学生们能了解行政组织的构成要素和基本特征，掌握行政组织的合理设置和行政管理体制的适当选择等知识。

## 关键概念

行政组织 直线制 职能制 直线职能制 事业部制 学习型组织 管理层次 管理幅度 首长制 委员会制 层级制 职能制 集权制 分权制 非正式组织

## 案例评析

A 厂是一家中型企业，共有厂长 4 名：正厂长统抓全厂的工作，同时兼管 6 个车间；生产副厂长分管生产科和供销科；技术副厂长分管技术科和质量科；生

活副厂长分管劳动工资科、财务科、总务科和教育科。多年来,在这8个科室中,除财务科职责分明,很少有推诿和扯皮现象外,其余7个科室经常出现推诿和扯皮现象,牵制了厂长们的许多精力。经济体制改革深入开展后,A厂领导仔细分析了厂里科室组织机构的现状,决心进行科室组织机构改革。改革的方案是将厂财务科独立出来,把其余的7个科室合并成为生产经营科、技术开发科、劳动人事科和总务科4个科,科下设股。生产经营科包括生产股、销售股、原料供应股;技术开发科包括产品设计股、产品开发股、质量股;劳动人事科包括劳动工资股和教育股;总务科职能不变,仍然负责原来的工作。每个股设股长1名,副股长若干名。3名副厂长分别兼管这几个科。改革之后,原来的27名正副科长压缩到10名,其余的人被安排到厂部或车间从事相应职务的工作,这样,中层干部人数大大减少。改革方案实施后的半年内,全厂超额完成了8项经济指标,产值、利润都比前半年有所增长,职工的收入也有所增加。为此,A厂的改革得到了厂内职工和上级公司的好评。

然而,随着时间的推移,A厂的科室组织机构在内部的生产管理和对外的业务联系中逐渐暴露出了一些问题。这些问题主要是:(1)科内股与股之间的推诿和扯皮现象逐渐多起来了;(2)有些急需处理解决的事,由于须经过副股长、股长、副科长、科长、副厂长、厂长等多层次而拖延了时间;(3)原先管理层次和管理部门不多的厂部和车间,由于科室调整时容纳了许多科级干部,增加了管理层次和管理机构,因而,在厂部和车间也出现了互相推诿和扯皮的现象。随着这些问题的产生和发展,A厂的工作效率越来越低。究竟怎样才能真正建立起一个高效率的科室组织机构呢?厂长们百思不得其解。

### 评析

职能分工是行政组织设置的基础依据,任何行政组织机构的设立、合并和分立都必须以此为主要依据。A厂在机构改革之前,各部门的状况是职能交叉、职责不明。因此,在具体工作工程中,各个部门争功诿过,互相拆台。另外,在进行机构设置的过程中,还必须考虑管理层次和管理幅度的问题。A厂实行机构改革一段时间之后,出现效率下降的问题,原因就是管理层次设置过多,各个层次之间信息沟通和传播途径不畅通。根据A厂的情况,设立厂长、副厂长、科三个管理层次比较适当。而且,各层管理机构、工作岗位应制定职位说明书,明确各个机构和工作人员的职责,这样问题就会最终得到解决。

### 课堂讨论题

#### 1. 非正式组织对正式组织有什么影响?

## 2. 学习型组织的特征是什么？应如何建立学习型组织？

### 复习思考题

1. 行政组织的含义是什么？
2. 行政组织的构成要素有哪些？
3. 行政组织的特征是什么？
4. 行政组织结构的含义是什么？
5. 行政组织体制的含义是什么？
6. 首长制与委员会制有哪些区别？
7. 集权制与分权制有哪些区别？
8. 层级制与职能制有哪些区别？
9. 什么是非正式组织？其主要特点有哪些？
10. 非正式组织的基本类型有哪些？
11. 非正式组织都有什么功能？
12. 管理非正式组织的策略是什么？

### 工作实务题

针对“案例评析”中 A 厂的具体情况，为该厂设计一份科学有效的机构改革方案。