

2006北大MPA考前辅导班行政学(3) PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/109/2021_2022_2006_E5_8C_97_E5_A4_A7_c72_109733.htm

第三章 行政组织第一节 行政组织概述一、行政组织的概念行政组织是静态组织结构和动态组织活动过程的统一。从动态上讲，行政组织是指为完成行政管理任务而进行的组织活动和运行过程。从静态上讲，行政组织是指为推行政务，依据宪法和法律组建的国家行政机关体系，是国家机构的组成部分。我国行政组织包括中央人民政府和地方各级人民政府。中央人民政府是最高国家行政机关，其任务是组织管理全国政治、经济、文化和国防等方面的行政事务；地方各级国家行政机关的任务，是在中央人民政府的领导下，组织和管理所辖行政区域内的各种行政事务。理解行政组织的概念，必须注意行政组织与下述四种组织的区别：1．行政组织与政党组织的区别在国家政治生活中，作为阶级组织的政党，必然要以影响和领导政治生活作为自己的主要政治职能。中国共产党是领导我国社会主义革命和建设的核心力量，居于领导地位，各级行政组织必须坚持共产党的领导。党组织和行政组织在性质上和职能上是不同的。党组织是政治组织，行政组织是国家机构的组成部分；党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导，党不能直接行使行政组织的职权，凡属政府职权范围内的工作应由各级行政组织讨论决定。2．行政机关与权力机关的区别行政机关与权力机关都属于我国国家机构的组成部分。在我国的国家机构中，居于最高地位的权力机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会；国务院即中央人民政府是最高国

家权力机关的执行机关，地方各级行政机关是地方各级权力机关的执行机关。行政机关由权力机关产生，对其负责，并接受其监督。因此，行政机关和权力机关之间是一种从属的而不是平行的关系。这不同于“三权分立”的权力结构。

3. 行政机关与司法机关的区别 在我国，司法机关包括人民法院和人民检察院。人民法院是国家审判机关，依法独立行使审判权，行政机关无权干涉其审判活动。人民检察院是法律监督机关，依法独立行使检察权，行政机关无权干涉其检察活动。司法机关既无权管理国家政务，也不承担管理国家政务的责任。

4. 行政机关与社会团体的区别 行政机关是按宪法和法律程序组建的，它以国家强制力为后盾，行使国家行政权，对其管辖内的社会团体具有约束力。在我国境内组织的社会团体，不具有国家权力的属性，各社会团体必须依照规定到当地民政部门申请登记，经核准登记后方可进行活动。各社会团体的章程、规定等，不得与宪法、法律相抵触，且仅对其团体成员具有约束力。对于社会团体的合法活动，行政机关应予支持，使其更好地表达和维护各自所代表的群体利益，更好地发挥参政议政、民主管理和民主监督的作用。

理解行政组织的概念，还必须注意非正式组织的存在。在当代西方行政理论中，对非正式组织的研究起源于霍桑实验。它表明，正式组织中总存在着一些非正式组织，并对人的感情、情绪、地位、行为、爱好产生很大的影响。霍桑实验奠定了非正式组织理论的基础。首次提出非正式组织理论的是美国学者巴纳德。他在《经理的职能》一书中指出：“非正式组织应是在正式组织中，由于个人之间的相互接触、相互影响而形成的自由结合体，它不具有特定的目的，而是具有偶

发性或自然形成的。”在巴纳德之后，学者们纷纷提出自己的观点，使非正式组织的理论日趋完善。国内外学者关于非正式组织的定义，可以概括为：非正式组织是正式组织内的若干成员由于生活接触、感情交流、情趣相近、利害一致，未经人为的设计而产生的交互行为和共同意识，并由此形成自然的人际关系。这种关系既无法定地位，也缺乏固定形式和特定目的，对正式组织的目标达成会发生促进、限制或阻碍作用。非正式组织的积极功能表现在：可以调节、弥补正式组织的不足，加强组织内部的意见沟通，增强成员内部的凝聚力，使组织成员遵从团体的文化价值规范，进而增进团结，使组织保持和谐一致，进而影响和规范人的行为，也可能给组织成员以社会满足感，改善组织气氛，促进人的全面发展。非正式组织也有消极功能。当非正式组织和正式组织的利益不一致时，其成员往往为了在非正式组织中寻求满足，而忽视组织目标，造成目标冲突，不利于组织目标的实现。同时，非正式组织成员沟通频繁，容易传播、散布谣言，对正式组织及其成员危害极大。因此，在研究行政组织时，对非正式组织的存在既不能一概否定，也不能视而不见，听之任之，而应该给予足够重视，因势利导，扬长避短，最大限度地发挥非正式组织的积极功能，尽量降低其负面功效。

二、行政组织的构成要素1．组织目标组织都是为了实现一定的目标而建立起来的，目标决定着组织行为的方式和组织发展的方向，是组织赖以建立和存在的出发点和前提。组织目标表明了对一个组织所要处理的事务、完成的工作和努力方向的要求。组织目标从执行的角度可划分为法定目标和操作目标；从任务的角度可划分为工作目标和自身建设目标；从

目标分解的角度可划分为总目标和分目标；从职责关系的角度可划分为整体目标、部门目标、单位目标和个人目标；从时间角度可划分为长期目标、中期目标和短期目标。行政组织的目标是依法、有效地管理国家事务、社会公共事务和行政组织内部事务。

2. 职能范围围绕组织目标，行政组织必须对其职能范围进行界定，明确行政组织的工作任务与活动范围。因此，职能范围是根据组织目标对行政组织所要完成的工作任务、职责及其作用的总体规定，它确定了行政组织行使职权的活动和作用范围，是决定赋予行政组织何种权力、如何设置机构、如何进行管理的主要因素和依据。职能范围是行政组织目标的具体化，它决定着组织规模、内部职位设置等方面的内容。确定职能、改变或转变职能往往是行政组织改革或机构改革的重要问题。行政组织的职能范围只能是对国家事务、社会公共事务和行政组织内部事务的管理。

3. 机构设置政府机构是行政组织的实体，也是行使行政权力的载体。行政组织是通过一系列机构来体现的。行政机构设置就是承载行政权力的一系列特定的机构的确定，它是根据组织目标、职能范围在行政组织内部进行职能配置和职能分工的结果。行政机构设置是行政组织的核心，是决定行政组织的研究起源于霍桑实验。它表明，正式组织中总存在着一些非正式组织，并对人的感情、情绪、地位、行为、爱好产生很大的影响。霍桑实验奠定了非正式组织理论的基础。首次提出非正式组织理论的是美国学者巴纳德。他在《经理的职能》一书中指出：“非正式组织应是在正式组织中，由于个人之间的相互接触、相互影响而形成的自由结合体，它不具有特定的目的，而是具有偶发性或自然形成的。”在巴纳德之

后，学者们纷纷提出自己的观点，使非正式组织的理论日趋完善。国内外学者关于非正式组织的定义，可以概括为：非正式组织是正式组织内的若干成员由于生活接触、感情交流、情趣相近、利害一致，未经人为的设计而产生的交互行为和共同意识，并由此形成自然的人际关系。这种关系既无法定地位，也缺乏固定形式和特定目的，对正式组织的目标达成会发生促进、限制或阻碍作用。非正式组织的积极功能表现在：可以调节、弥补正式组织的不足，加强组织内部的意见沟通，增强成员内部的凝聚力，使组织成员遵从团体的文化价值规范，进而增进团结，使组织保持和谐一致，进而影响和规范人的行为，也可能给组织成员以社会满足感，改善组织气氛，促进人的全面发展。非正式组织也有消极功能。当非正式组织和正式组织的利益不一致时，其成员往往为了在非正式组织中寻求满足，而忽视组织目标，造成目标冲突，不利于组织目标的实现。同时，非正式组织成员沟通频繁，容易传播、散布谣言，对正式组织及其成员危害极大。因此，在研究行政组织时，对非正式组织的存在既不能一概否定，也不能视而不见，听之任之，而应该给予足够重视，因势利导，扬长避短，最大限度地发挥非正式组织的积极功能，尽量降低其负面功效。

二、行政组织的构成要素

1. 组织目标

组织都是为了实现一定的目标而建立起来的，目标决定着组织行为的方式和组织发展的方向，是组织赖以建立和存在的出发点和前提。组织目标表明了对一个组织所要处理的事务、完成的工作和努力方向的要求。组织目标从执行的角度可划分为法定目标和操作目标；从任务的角度可划分为工作目标和自身建设目标；从目标分解的角度可划分为总目标和

分目标；从职责关系的角度可划分为整体目标、部门目标、单位目标和个人目标；从时间角度可划分为长期目标、中期目标和短期目标。行政组织的目标是依法、有效地管理国家事务、社会公共事务和行政组织内部事务。

2. 职能范围围绕组织目标，行政组织必须对其职能范围进行界定，明确行政组织的工作任务与活动范围。因此，职能范围是根据组织目标对行政组织所要完成的工作任务、职责及其作用的总体规定，它确定了行政组织行使职权的活动和作用范围，是决定赋予行政组织何种权力、如何设置机构、如何进行管理的主要因素和依据。职能范围是行政组织目标的具体化，它决定着组织规模、内部职位设置等方面的内容。确定职能、改变或转变职能往往是行政组织改革或机构改革的重要问题。行政组织的职能范围只能是对国家事务、社会公共事务和行政组织内部事务的管理。

3. 机构设置政府机构是行政组织的实体，也是行使行政权力的载体。行政组织是通过系列机构来体现的。行政机构设置就是承载行政权力的一系列特定的机构的确定，它是根据组织目标、职能范围在行政组织内部进行职能配置和职能分工的结果。行政机构设置是行政组织的核心，是决定行政效率的关键。由于组织目标和职能是以纵向和横向逐步分解为各个部分或各个层级的，所以机构设置也沿着这两个方向进行。

4. 权责体系行政组织是一个纵横交织的权责体系。为了实施科学管理，必须合理划分行政组织权力和职责，探求行政组织集权和分权的适度点，做到权责分明。权责划分就是指行政组织中各个层次、部门、成员之间从属、并列等相互关系的确认，正是通过权力和职责的划分，保障了行政组织各组成部分的有序运行。因此，权责

划分实质上就是行政体制问题，它直接关系到机构设置，关系到行政效率。

5. 职位设置职位设置是指在行政组织内部，对各种职位包括职级、职数、职责的确定。职位是行政组织运行最基本的要素之一，有了职位设置，才能使权力的流动成为可能。

6. 人员构成任何组织都是以人为核心的，组织首先不是物质关系的体现，而是人际关系的体现，行政组织也不例外。行政组织由行政人员组成，行政人员是行政组织中的主体。组织和其成员是同步发展的。组织素质是其成员素质的整体表现；组织效率是其成员的工作结果；组织发展是其成员的工作能力、技术水平或工作绩效的提高。任何合理的行政组织，若缺少具有一定素质和合理结构的行政人员，是不可能体现行政组织的优越性的。行政人员的素质和智能结构，是行政组织的一个重要的因素。

7. 运行程序行政组织是一个动态过程。在行政管理活动过程中，必须要有一定的办事程序和信息流程，这就要考虑如何缩短工序，减少中间环节，提高工作效率。行政组织的运行程序，要采取科学方法，以提高行政效率。

8. 规章制度有效的行政组织，必须有健全的规章制度和法律规范，以保证行政组织依法办事。行政组织的规章制度是指以规范性的书面文件等形式对行政组织构建、组织目标、职能、任务、内部分工、权责关系、活动方式、运行程序等进行严格规定。规章制度对行政组织成员具有普遍的约束力，这是正式组织与非正式组织最明显的区别。它保证了行政组织的整体性、连续性及其成员的组织性和纪律性。行政组织规章制度的完善程度，标志着行政组织健全的程度。

三、行政组织的类型行政组织本身是一个极为复杂的组织系统。依据不同的标准，行政组织可以划分为

不同的类型。1. 行政组织领导体制类型一个行政组织内部，依据其最高行政决策权行使的人数区分，行政组织领导体制可分为首长制、委员会制和混合制三种类型。（1）首长制。首长制是指行政组织中法定最高行政决策权由首长一人行使的领导体制。在首长制条件下，行政组织中的其他领导人只是首长的幕僚，只有建议权，最后决策权在首长一人。美国总统制是首长制的代表。首长制具有事权集中、责任明确、决策快、指挥灵便、行动迅速、行政效率高的优点。但首长制易于独断专行、主观片面，造成失误；权力集中于首长一个人，不易监督；易于拉帮结派、营私舞弊。（2）委员会制。委员会制是指行政组织中法定最高行政决策权由委员会集体行使。瑞士联邦政府是委员会制的代表。一切行政大政方针均由委员会集体讨论决定。委员会制具有以下优点：集思广益，发挥群体的聪明才智；能协调各方利益，一致推行计划；互相监督，不易营私舞弊等。但委员会制决策迟缓，行动慢，权力分散，责任不明。（3）混合制。混合制是指行政组织中一部分行政管理工作的决策权由委员会行使、另一部分行政管理工作的决策权由首长本人决策的领导体制。一般来说，重大行政事务的决策权由委员会行使，具体行政事务的决策权由首长个人行使。混合制兼有首长制和委员会制的优点，但如果运用不当，则会使首长制和委员会制的弊端一起产生出来。2. 行政组织权力体系类型依据行政组织权力分配集散程度划分，行政组织权力体系类型可分为集权制和分权制。（1）集权制。集权制是指决策权集中在中央和上级机关，地方和下级机关必须根据上级机关的指令办事的权力体制。在这种体制下，中央和上级机关往往包揽较多的决策事务。集权制的优

点是：政令统一，指挥方便，便于集中力量，发挥优势，统筹兼顾。其缺点是：层级节制过严，下级的行为带有被动性，积极性得不到发挥，不能及时处理政务，机关及个人也容易导致独裁和长官意志，滋生官僚主义。（2）分权制。分权制是指地方和下级行政机关对其辖区或所管辖范围内的行政事务有自主决定权，中央政府或上级行政机关不加干涉的权力体制。加拿大的行政组织体制就属于分权制。分权制的优点是：地方和各级行政组织可因地制宜地发挥自己的特长处理事务，行政措施切合实际，能适应客观环境的变化，各层级有自己的权力和责任，有利于积极性的发挥，还可防止组织和个人独断专行。其缺点是：权力过于分散，政令不统一，下级组织机关彼此分离，容易形成地方势力，产生本位主义、分散主义，甚至产生有令不行、有禁不止、上有政策、下有对策等现象。因此，集权制和分权制各有利弊，过分集权或过分分权都不利于行政管理。关键在于行政权的分配要适度，其适度点在于把行政组织权力分解为中央政府专有行政权、中央和地方政府共有的行政权、地方政府专有行政权。

3. 行政组织机构类型根据行政组织的功能和作用的不同，行政组织机构可划分如下：（1）领导机关。指各级政府领导统辖全局的决策核心。领导机关是行政组织的中枢，是各级政府决策和执行的指挥机关，它统筹全局、运筹决策，是决定政府效能的关键。（2）职能机关。指各级政府中负责组织和管理的某一专业方面行政事务的执行机关。职能机关在领导机关领导下进行工作，执行领导机关制定的方针、决策、指示，对上受政府首长的指挥监督，对下在所管辖范围内行使行政管理职能。（3）监督机关。指对各种行政机关及其管

理活动进行监督检查的执法性机关，如监察机关、审计机关等。它是建立健全行政组织制衡机制的重要组成部分，是促使行政机关及其工作人员依法行政、忠于职守的重要保障。

（4）辅助机关，亦称幕僚机关。指为行政首长或专业职能机关实现行政目标，在机关内部承担辅助性工作任务的结构。

它对各专业部门无直接指挥和监督的权力。辅助机关又可分为政务性或事务性的辅助机关。国务院和地方政府的办公厅

（室）就是综合性辅助机关，它参与政务，掌管事务，协助领导进行决策，沟通协调各方面的关系，管理机关日常事务。

各机关的人事、财务等部门是专业性辅助机关。政策研究室是政务性的辅助机关。机关事务管理局等则属于事务性的

辅助机关。这些辅助性功能，在整个行政组织中是不可缺少的。

（5）咨询参谋机关。指由具有权威的专家学者和富有实际经验的政府官员组成，为政府出谋划策，提供各种建议方案的机构。各国政府越来越重视咨询参谋机关的作用。

（6）派出机关。指上级领导部门按管辖地区划分的授权委派的代表机构。在管理区域比较分散、不便于领导机关统一指挥的

条件下，由派出机构承上启下实行管理。如我国省级政府管辖的县多在100个左右，为便于分区域管理，有的省设置若干

地区行署，代表省政府对所属各县行使行政权。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

www.100test.com