

行政管理学习辅导：第五章公共组织-公务员考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/201/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E7_AE_A1_E7_c26_201626.htm 第五章 公共组织 重点理解：

1、公共组织的含义、特点和作用 狭义的公共组织是指政府及其执行部门，以及具有行政授权的社会组织。我国传统上把公共组织叫做行政组织。它是静态结构和动态活动过程的统一。公共组织是静态的组织实体，即政府机构；表现为动态的组织行为，即政府机构为行使权力、履行职责而进行的组织活动和运行过程；它也指行政人员心态的组织凝集。公共组织一般由权力、机构、人员、规范、信息和物质资源等要素构成。我国的行政组织包括从中央到地方的各级人民政府及其所属部门、单位。公共组织的特点：（1）政治性。表现在政治代表和政治维护两个方面。（2）社会性。表现在社会管理和社会服务两个方面。（3）服务性。表现为政府为全社会提供公共物品和服务，同时依法进行必要的管制。（4）权威性。表现在普遍约束和强制执行两方面。（5）法制性。表现为自身的建设和开展的活动都要有法可依。（6）系统性。表现为它是一个比较稳定和相对封闭的系统，具有整体性、层次性、相关性。公共组织的作用：（1）政府是国家各种公共事务的组织者和管理者。（2）政府是人民生命财产的保护者和社会秩序的维护者。（3）政府是国家主权和领土完整的捍卫者。（4）政府是国民经济发展的政策制定者和协调者。（5）政府是社会公平的提供者。2、公共组织的类型来源：www.examda.com（1）集权制与分权制。集权制是指行政权力集中在上级政府或行政首长手中，上级

政府或行政首长有决策、指挥、监督的权力，下级处于服从命令听从指挥地位，自主权很少的公共组织类型。分权制是指上级行政机关或行政首长给予下级充分自主权，下级可以独自进行决策和管理，上级不予干涉的公共组织类型。（2）完整制与分离制。完整制是指公共组织的同一层级或同一组织内部的各个部门，完全接受一个公共组织或同一行政首长的领导、指挥、监督的公共组织类型。分离制是指一个公共组织的同一层级的各个组织部门或同一组织部门，隶属于两个或两个以上公共组织或行政首长领导、指挥、监督的公共组织类型。（3）首长制与委员会制。首长制又称独任制、一长制或首长负责，是指行政首长独自掌握决策权和指挥权，对其管辖的公共事务进行统一领导、统一指挥并完全负责的公共组织类型。委员会制又叫合议制，是指在公共组织中，由两个人以上掌握决策权和指挥权，按照多数原则进行决策的公共组织类型。（4）层级制与机能制。层级制又称分级制，是指公共组织在纵向上按照等级划分为不同的上下节制的层级组织结构，不同等级的职能目标和工作性质相同，但管理范围和权限却随着等级降低而逐渐变小的公共组织类型。机能制又称职能制，是指公共组织在横向上按照不同职能目标划分为不同的职能部门的公共组织类型。

3、公共组织的结构

公共组织结构是指公共组织各个要素的排列组合方式，是有法律确定的各种正式关系的模式。公共组织结构方式取决于公共组织的职能目标、职位和职权以及人员划分等诸要素的构成方式。公共组织结构方式有纵向结构和横向结构两种。公共组织的纵向结构即层级结构，它是指公共组织内部按照上下层级关系有序的构成方式。它以上下关系为

重点，以命令与服从为原则，职位、职权和职责从最高层向最低层沿直线分布。它是以效率为中心设计的组织结构。公共组织的横向结构即部门结构，它是指公共组织同级部门之间平衡分工的构成方式。一级政府除领导决策机关之外，按照行政目标、权力责任、专业性质或管辖区域的不同划分若干平行的职能部门。公共组织结构部门化是适应社会公共事务日益增长和扩大政府管理职能的需要，它是公共组织层级化的基础。其最大的问题是有可能发展为全能政府。管理层次与管理幅度之间的关系：公共组织结构层级化和公共组织结构部门化的基本问题是处理好管理层次与管理幅度之间的关系。管理层次是指公共组织内部划分管理层级的数额。管理幅度亦称管理宽度、管理跨度，是指领导机关或领导者直接领导下属的部门或人员的数额。一般来说，管理幅度与管理层次成反比例关系，即在其它条件不变的情况下，管理幅度越大，管理层次越少；管理幅度越小，管理层次越多。公共组织的层级化应控制管理层次，尽量减少中间环节。管理幅度既不能过宽，也不能过窄。

4、公共组织理论和西方公共组织理论的新发展来源：www.examda.com

(1) 传统公共行政学时期的组织理论主要有：泰勒的科学管理组织理论；法约尔行政管理学派的组织理论；韦伯的官僚制组织理论。

(2) 行为科学时期的组织理论主要有：梅奥通过霍桑试验提出的社会人理论、非正式组织理论和新型领导能力理论；巴纳提出的权威接受理论、组织平衡理论和非正式组织的理论；西蒙提出的有限理性决策理论；卡内基的人际关系理论。

(3) 新公共行政学时期的组织理论的核心概念是社会公平。新公共行政主张参与行政，一是公民参与，在组织决策过程

中下层机关工作人员的积极参与。（4）新公共行政管理时期的组织理论主张用企业管理方法和市场机制改造政府，主张建立企业家精神政府。（5）西方公共组织理论的新发展

：非营利组织是指组织的设立和经营不以营利为目的，且净盈余不得分配，由志愿人员组成，实行自我管理的、独立的、公共或民间性质的组织团体。非营利组织的特点：组织性、非政府性、非营利性、自治性、志愿性。非营利组织在提供公共服务中的作用：在制度建设方面有倡导作用；监督市场；中介作用；维护良好的社会价值；监督政府。非营利组织对公共管理的影响：（1）它是公共行政与公共管理的外延与扩大，可以弥补政府管理能力的不足。（2）它重视并能维护公平、民主、效能、廉洁和公共利益等公共价值。（3）它更强调公共服务，而不是强调管理与管制。（4）它的组织更民主、更开放。（5）参与机制的建立。学习型组织是指组织通过个体学习、团体学习和组织学习，结合工作实际不断学习、不断改变观念和不断创新的过程。其特点是：它的首要目标是培养学习能力，使组织成员有接受新观念的开放性；组织成员有共同愿景；善于不断学习；自主管理；组织的边界将重新界定。其五项修炼是：自我超越；改善心智模式；建立共同愿景；团体学习；系统思考。来源

：www.examda.com 创新型组织认为通过持续学习创新是一种组织功能，创新应该成为流程，并能产生持续的新价值，每个部门都应该创新。其特点是：组织学习是为了组织创新；组织学习贯穿于整个组织流程和整个组织；组织学习应该进行自主创新；从框到线的有机思考模式。其六项核心修炼是：活化学习；重新自我超越；模式；自由；领导创新；观念

创新。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