

 21世纪公共管理系列教材

公共组织概论

THEORY OF PUBLIC ORGANIZATIONS

主编 靳继东 副主编 苏云婷

THEORY OF PUBLIC
ORGANIZATIONS

中国商业出版社

21 世纪公共管理系列教材

公共组织概论

主 编 靳继东
副主编 苏云婷

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共组织概论/靳继东主编. —北京: 中国商业出版社,
2008.8

ISBN 978 - 7 - 5044 - 6246 - 6

I. 公… II. 靳… III. 管理组织学 IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 117849 号

责任编辑: 陈朝阳

中国商业出版社出版发行
(100053 北京广安门内报国寺 1 号)
新华书店总店北京发行所经销
国防工业出版社印刷厂印刷

*

787×960 毫米 16 开 19 印张 280 千字
2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷
定价: 28.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

21 世纪公共管理系列教材

编辑委员会

顾 问：艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
汪玉凯 陈振明 竺乾威 杨燕绥 王彩波

主 编：张军涛

执行主编：赵建国

编 委：（按姓氏笔画排序）

于洪平	王雅莉	丛春霞	冯云廷	刘丽霞
毕乐强	吕 丹	张向达	苗丽静	赵秋成
徐雪梅	史 达	郭劲光	靳继东	谢志平

21 世纪公共管理系列教材

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济的日益发展，公共管理体制改革已经被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国市场化和现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化的公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新兴学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及非政府组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（MPA）教育在西方国家如火如荼，并已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得公共管理硕士（Master of Public Administration）、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，等于是获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。我国于 2001 年 10 月进行了首批 24 所院校的 MPA 试点招生，2004 年 3 月进行了第二批 23 所院校 MPA 试点招生，2005 年 5 月进行了第三批 40 所院校 MPA 试点招生。目前，全国共有 MPA 试点招生院校 87 所，MPA 教育的发展形势良好，并且公共管理硕士学位与工商管理硕士学位、法律硕士学位一起成为我国文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是 21 世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套《21 世纪公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前，国内虽然已有一些公共管理方面的教材出版问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系



统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其运行规律的书籍。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校，在经济、管理学科方面优势突出，这套公共管理系列教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理系列教材的主要特色体现在以下三个方面：（1）前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注，尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者。既保留国外公共管理学之精华，又具有“本土化”的特点，内容较为系统、新颖、通俗和规范。（2）融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角，而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉。尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理研究的特色。（3）适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外，力求最大限度地与中国国情结合起来，以指导中国公共管理的体制改革和公共管理事业的发展。

这套公共管理系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域，不同题材之间既有一定的联系和呼应，又相对独立。这套公共管理系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材，也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材，还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

东北财经大学

21 世纪公共管理系列教材编写组

2008 年 8 月

前言

组织作为人类生存的基本方式，自古以来一直是人们关注的焦点。组织是我们所处社会的最主要组成部分，我们是社会中的人，更是组织中的人，我们生活的方方面面都被组织围绕着，组织更以其特有的方式影响着我们的价值、利益和行为。在社会中，人们的个体或群体化生存都密切地与组织及其活动联系在一起。尤其是在当今全球一体化趋势不断增强的情势下，组织化生活对于每个人乃至整个人类的生存和发展都起着至关重要的作用。

公共管理理论主要以综合运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织如何更好地提供公共物品和公共服务等管理活动的原则、理念、结构和机制为研究对象。在公共管理涵盖的诸多领域中，对公共管理的主体——公共组织如何进行公共管理活动为专门领域，是公共管理研究非常重要的一个理论视角。在此基础上形成了公共组织理论，即以公共组织及其运作过程、机制为专门对象的研究领域。它从组织理论的视角对公共管理的诸多问题进行专门的研究，是公共管理研究的基础性理论。

然而，与公共组织理论在公共管理研究中的重要地位不相称的是，我国公共管理学界对公共组织进行专门研究的著述并不多见，国内学界有关公共组织理论的教材也极为有限。有鉴于此，我们根据教学和科研实践经验，编写了本书。本书在编写过程中，力求体现以下特点：

1. 逻辑体系新颖，分析严谨。在逻辑上，本书按照公共组织产生、演进、发展等基本规律的纵向逻辑关系进行阐释，同时，也对公共组织的静态层面——公共组织的环境、伦理和目标以及公共组织的结构与类型、公共组织人力资源管理等进行了系统研究。本书力求前后一致，逻辑严整、用语规范，以实现本书理论体系的完整性、统



一性和规范性。

2. 理论与实践紧密结合。本书既研讨一般公共组织理论,也着眼于当代社会公共组织管理的具体实践,尤其注重将公共组织理论与我国国情特点、现实要求、价值观念紧密结合,与我国发展中的公共管理实践紧密结合。在编写过程中,本书注重吸收公共管理研究方面的最新成果,反映符合实践需要的最前沿的学术思想,展示公共组织研究的最新发展;同时,注重把握在将西方社会科学新的理论应用于当代中国公共管理现实中时,两者在时代要求、现实状况和经济社会条件等方面的差异,力求形成真正适应并能够有效指导我国公共管理实践的公共组织理论。

3. 注重研究内容的完整性。本书所研究的公共组织,是以政府为核心的包括其他非政府公共组织在内的实现公共利益为宗旨的组织。这样的内涵和外延转变了一直以来公共组织理论中过分强调政府组织主导地位的取向,将对非政府公共组织的研究提到同等重要的位置上。在编写过程中,本书单独列出一章对非政府公共组织进行了系统的阐释,并在其他章节中,将政府组织与非政府组织作为一个有机整体或糅合在一起进行阐释,或根据其不同特点分别进行阐释,力求探索我国公共组织研究的新模式,为公共管理的新发展奠定坚实的组织基础。

本书是用于广大高等院校本科生、MPA 研究生和接受在职培训的各级政府公务员,以及各行各业对公共管理有兴趣的人士和学界同仁。

由于作者学识所限,本书的不足、偏颇之处在所难免,敬请各位读者及同行专家批评指正。

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 公共管理与公共组织	(1)
第二节 公共组织的内涵与特性	(11)
第三节 公共组织理论的分析层次和主要内容	(21)
第二章 公共组织理论的历史演进	(25)
第一节 古典公共组织理论模式	(26)
第二节 关系学派与人本主义	(41)
第三节 公共组织理论的新动向	(50)
第三章 公共组织的生态环境	(62)
第一节 组织环境及其分类	(62)
第二节 公共组织环境的基本要素	(67)
第三节 公共组织对外部环境的反作用	(76)
案例：中国扶贫基金会的内外环境因素	(81)
第四章 公共组织的伦理与目标	(86)
第一节 组织的伦理分析	(86)
第二节 公共组织伦理分析	(91)
第三节 公共组织的目标分析	(101)



案例：松花江污染事件中的责任问题	(106)
第五章 公共组织的类型和结构	(110)
第一节 公共组织的类型	(110)
第二节 组织结构理论	(113)
第三节 公共组织的结构形式	(118)
第四节 公共组织结构的设计原则和程序	(128)
案例：委员会的机构究竟怎样设置？	(134)
第六章 公共组织的人力资源管理	(137)
第一节 公共组织人力资源的概念与特征	(137)
第二节 公共组织人力资源管理的原则和内容	(143)
第三节 我国公共组织人力资源管理	(160)
案例：厦门市青少年宫人力资源管理的现状及问题	(165)
第七章 公共组织的领导和权力	(168)
第一节 组织的领导	(168)
第二节 公共组织的权力	(178)
案例：郑州“馒头风波”中的权力冲突	(190)
第八章 公共组织的决策与沟通	(192)
第一节 公共组织的决策	(192)
第二节 公共组织的沟通	(208)
第三节 我国公共决策的科学化与民主化	(214)
案例：长江三峡水利工程的论证与决策	(218)
第九章 公共组织的绩效评估	(222)
第一节 公共组织的绩效评估	(222)



第二节 中国政府绩效评估的实践与前景	(234)
案例：天津市南开区政府建立“超时默许”机制	(242)
第十章 非政府公共组织问题	(244)
第一节 非政府公共组织的概念	(244)
第二节 非政府公共组织的功能和缺陷	(250)
第三节 非政府组织与当代政府治理变革	(253)
案例：消协——消费者的温暖家园	(262)
第十一章 公共组织的变革与学习	(266)
第一节 公共组织的变革	(266)
第二节 学习型组织与学习型政府	(277)
案例：苏州工业园区及其管委会的学习机制	(284)
参考文献	(287)
后 记	(290)

第一章

导 论

凡有管理的不地方，必有组织及其活动，不存在没有组织的管理；同样，凡有组织及其活动，必定需要管理，也不存在没有管理的组织。无论企业、事业还是公共行政管理，都密切地与组织及其活动联系在一起。就静态意义而言，公共组织是公共管理活动的主体；就动态意义而言，公共组织是公共管理主体为实现既定目标、组建相应结构、进行内外管理活动的系列过程。因此，对公共组织及其运作的研究必然与对公共事务管理的理论分析密不可分。本章将首先从公共组织研究与公共管理学的关系入手，进而探讨公共组织区别于一般组织的基本特征和内涵，以明确公共组织研究的基本层次和内容体系。

第一节 公共管理与公共组织

一、新公共管理的兴起

公共管理作为人类社会的一种管理活动由来已久。自从产生了国家及其附属物——公共权力部门，就产生了政府公共部门与社会公众之间的关系，产生了公共领域和公共事务，因而也就产生了管理社会公共事务的实践活动。19世纪末20世纪初，以伍德罗·威尔逊发表《行政学之研究》为标志，作为对公共行政事务进行专门理论研究的公共行政学科得以建立。一个世纪以来，公共行政学取得了长足进展和丰硕的理论



成果,也极大地推动了公共行政实践的发展和进步。20世纪70年代后,全球化、信息化、知识化背景下社会公共事务日益复杂、多样和动态的深刻变革,使得传统公共行政理论和实践遭遇到严峻挑战。帕特里夏·英格拉姆指出,“当我们渐进20世纪的尾声之时,世界上没有一个这样的地区:那里的国家对公共官僚和文官制度表示满意。东欧、非洲、拉丁美洲和亚洲的混乱激发了政治和制度变革的痛切意识,工业化民主国家贯穿70年代和80年代的不懈改革努力,说明它们普遍意识到,政府和公共机构确实存在重大问题”。^①就此,一场几乎波及全球的行政改革浪潮的兴起及其在更大范围内的传播开启了“行政改革的时代”的序幕。在理论层面,这场改革运动的核心是对以官僚制为核心的传统公共行政理论和实践的批判,以及探求社会公共治理新模式的努力,有的学者将之称为“管理主义革命”或“新公共管理”。^②

西方世界“新公共管理运动”的兴起有其深刻的时代背景。休斯认为,新公共管理兴起的根本动因在于公共部门日益面临的诸多紧迫问题,它们包括:(1)对公共部门的抨击;(2)经济理论的变革;(3)全球化背景下私营部门的变革;(4)技术变革。米诺古则强调,有三项压力促进了公共管理的兴起:一是财政压力,政府支出庞大,预算赤字无法遏制;二是服务品质的压力,公民对政府服务的品质提出更高的要求;三是意识形态的压力,西方主要国家新右派意识形态占上风。

总的看来,以下一些因素对新公共管理的兴起产生了关键性作用。

首先,政府规模的扩大和政府角色的膨胀日益引发社会对政府的强烈不满。第二次世界大战以后,在福利国家观念的推动下,政府的权力不断扩张,政府的职能范围扩大,政府角色多样化,尤其是为保障公民之福利,政府大量通过立法管制干预人民的生活,包括经济性的管制和保护性的管制,其结果是一方面政府必须投入大量的资源以提供公共服务,另一方面为支付大量公共开支所采取的重税政策也导致经济竞

① 国家行政学院国际合作交流部编译:《西方国家行政改革评述》,国家行政学院出版社,1998年版,第39页。

② 克里斯托弗·波利特和海尔特·鲍克尔特强调,“公共管理”术语在20世纪70年代之前的英、美学术界用得并不多,而法、德和北欧等国家的学者更倾向于将他们的研究领域称为“公共行政”(public administration)或“行政科学”(administrative science)而不是“公共管理”(public management)。见克里斯托弗·波利特和海尔特·鲍克尔《公共管理改革——比较分析》,上海译文出版社,2003年版,第4-5页。



争力的下降和民众的不满。在此情况下，政府遭受到越来越多的抨击。如休斯所言，对政府的抨击来自三个方面：一是认为政府的规模太大，而且消耗了过多的资源；二是政府的范围，政府自身陷入了过多的活动，其中许多活动的提供皆有替代方法可以运用；三是政府运作的方法，官僚制组织机制作为传统公共行政基本“方法”受到持续不断的批评，认为通过官僚体制提供服务必然导致公平和效率两方面的损失。

其次，经济问题与财政压力。20 世纪特别是第二次世界大战以来，西方国家在现代自由主义政策的指引下，政府积极承担更多的经济事务，干预社会生活，促进社会和经济的发展。然而，工业化国家朝着福利国家的方向发展，造成政府每年必须负担庞大的转移性财政支出，拖垮了政府的预算和经济，而经济衰退、失业率的上升则造成了政治、经济的不稳定。另一方面，国际经济的自由化、全球化趋势所造成的竞争压力日益加剧，对各国政府均造成巨大的改革压力，如何促进国内经济的发展，节省政府的施政成本，提升国际竞争力，自然成为各国执政者面临的核心课题。在此情况下，思考政府改革以缓解财政经济压力，追求国家竞争力必然成为一项重要策略。

第三，社会问题与政府不可治理性的增加。随着工业化和科技发展，在社会进步的同时，也引发了诸多的社会问题，如人口膨胀问题、都市化问题、社会治安问题、生态破坏问题、环境恶化问题、消费者保护问题、失业问题、教育问题、健康问题、种族歧视问题、交通问题、犯罪问题、毒品问题……层出不穷，旧的问题尚未解决，新的问题又不断出现。政府所面临的公共问题的复杂性、动态性和多元性环境，导致政府不可治理性的增加。另一方面，面对日益复杂、多样和变动的社会问题及其迫切性，官僚体制的保守、消极、被动，以及墨守成规、不负责任、衙门作风、繁文缛节、官样文章等官僚主义作风，逐渐引发了民众对政府的信任危机，使政府的存在充满了合法性危机。在此情况下，政府改革的呼声日盛，特别是让公共服务回归社会、市场的呼声鹊起，缩小政府职能范围成为一股潮流和趋势。

第四，西方新保守主义意识形态的影响。20 世纪 70 年代以来，新保守主义意识形态在西方国家影响日增，它包括经济、政治两个方面。在经济层面，保守的经济学家争论说，政府存在本身限制经济的增长和自由，它的过多存在则是造成现实社会诸多问题的根源。在此期间，新古典经济学或经济理性主义观点变得十分引人注目，公共



选择理论、委托人/代理人理论和交易成本理论逐步融合到公共管理理论当中，用以抨击传统支持政府干预的凯恩斯理论和建构“小政府、大社会”的公共治理体制。例如，布坎南对民主社会的财政提出了要加强预算平衡的原则，以限制政府公共部门无效率的扩张。在政治层面，随着西方工业化国家遭遇到“滞胀”、衰退等经济和社会现实困难，许多新保守主义者纷纷对现代自由主义及其政策进行批判，主张重新回归古典自由主义的基本立场，尊重个人自由，减少国家干预。同时，具有保守主义政治倾向的政党在西方执政，新右派的政治主张抨击二战以来西方国家普遍盛行的社会福利制度和政策有许多重要缺点，例如多元主义盛行使公共支出大幅增加；官僚体系偏好扩大自己所能享有的资源以致发生“预算最大化”；公共服务系统垄断形态的运作模式；政府过度扩张的结果威胁个人自由，同时不利于企业及企业精神之伸张；政府寻求均等的社会正义措施缺乏正当性；公共支出大幅增加会因举债而排斥私人部门之成长。在他们看来，政府和市场都是有缺陷的社会调节机制，而政府的缺陷比市场更为严重。美国总统罗纳德·里根宣称，“政府不是解决问题的办法；政府是问题本身。”在这种意识形态下，亲市场、反国家的信念大行其道，公共行政求助于市场或者类似市场的解决之道，几乎成为一种不容置疑的选择。

在西方世界不同国家的不同发展阶段，针对上述问题而展开的行政改革之理念、重心和进程是各自相异的。这场改革浪潮也因此被冠以不同称谓，如管理主义、新右派、新治理、企业家政府、以市场为基础的公共行政、后官僚典范等，但人们通常将之称为“新公共管理”。那么，与传统公共行政相比，新公共管理“新”在何处？这些新的特征是否足以使它成为一门新的学科？它的内涵究竟是什么？对于发展中的中国公共管理实践，其话语体系的适用性如何？能够提供哪些助益？这些问题的解答将有助于我们对公共管理理论和实践问题的理论思考，同时，这也是分析本书的核心范畴——作为公共管理主体的公共组织及其运作结构、过程的基本逻辑前提。

二、公共管理与公共行政

胡德认为，新公共管理包括七项要点：第一，公共政策领域中的专业化管理，由高层人员对组织进行积极的、显著的、裁量性的控制；第二，绩效的明确标准和测量，



委以责任需要明确描述目标,提高效率需要牢牢盯住目标;第三,格外重视产出控制,根据所测量的绩效将资源分配到各个领域,因为需要重视的是目标而非过程;第四,公共部门内由聚合趋向分化;第五,公共部门向更具竞争性的方向发展,竞争是降低成本和达到更高标准的关键所在;第六,对私营部门管理方式的重视,将私营部门经证实有效的管理手段转到公共部门中加以运用;第七,强调资源利用要具有更大的强制性和节约性,对公共部门的资源需求进行检查,少花钱多办事。^①

休斯提出,与传统公共行政模式相比,新公共管理之新在于:第一,这是一种与传统公共行政存在根本差异的理论,突出对公共服务结果的实现和管理者责任的强调;第二,批判官僚制,欲使组织、人事、任期和条件更具灵活性;第三,明确组织目标,强调根据组织绩效指标对工作进行测量;第四,管理人员的政治色彩;第五,政府职能、服务的市场化检验;第六,民营化减少政府职能、范围。^②

国内学者张成福认为,从总体上来看,新公共管理是以自利人为假设,基于公共选择代理人理论及其交易成本理论,以传统的管理主义和新泰罗主义为基点发展起来的,其核心点在于:强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。它代表着现实世界中人们持续不断改进政府,实现理想政府治理的一个努力方向。^③ 陈振明强调,新公共管理将研究的对象由政府行政机关扩大到其他非政府组织的公共机构,实现了由公共行政学的内部取向向外部取向的转变,由重视机构、过程和程序转向重视项目、结果和绩效,这使得公共管理的政治环境、战略管理、绩效评估、公共责任机制等成为公共管理学的核心主题。^④

综上,有相当一部分西方学者认为,新公共管理是有关公共部门活动新的理论形态,是对传统公共行政模式的彻底颠覆,以至于可以将公共管理视为一种全然不同于传统公共行政的理论形态和学科。^⑤ 在国内学界,这种观点也不乏支持者。问题在于:新公共管理对传统公共行政的批判是否改变了二者共同关注的核心问题?这一批判的

① ② ⑤ 欧文·E·休斯:《公共管理导论》(第二版),中国人民大学出版社,2001年版,第72-73页,第62页,第1页。

③ 张成福、党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社,2001年版,第17-18页。

④ 陈振明:《公共管理学——一种不同于以往的研究路径》,中国人民大学出版社。



理论和现实背景与中国公共管理的根本差异是否受到足够强调？新公共管理理论内部的种种理论冲突以及自身面临的问题是否受到足够重视？

首先，新公共管理模式对传统公共行政模式的批判是根本性的、彻底的。这一批判主要包括以下内容：第一，在管理理念方面，新公共管理模式强调公平与效率的统一。它认为，传统公共行政模式只是泛泛地从价值观、哲学理念等方面强调公平、民主等公共理念，而忽略了管理的效益、效率和效能。因此，必须纠正传统模式的偏颇，将民主、正义和公正与效率、效益和效能等基本理念统一起来；通过绩效管理以及来自体制外的监督落实管理者的根本责任。第二，在管理主体方面，新公共管理模式强烈批评传统公共行政模式将公共事务管理的主体局限在政府一方，认为这不仅与公共事务的民主参与趋向背道而驰，而且导致了政府过分膨胀、冗员众多、缺乏效率、反应缓慢等现实弊病。新公共管理模式主张，现代社会对公共事务的管理、公共服务的提供主体应该是多元的、广泛的，它并不排除政府在其中重要作用，但强调政府只是管理公共事务、提供公共服务的一方；除了政府，众多非政府的社会公共组织共同参与，构成公共管理和服务的网络。第三，在管理结构方面，新公共管理模式批评传统公共行政模式的官僚制组织结构，强调即使韦伯式官僚制组织结构具有一定的历史进步作用，但为之所付出的代价也是极其重大的：它所导致的是狭隘的求同现象；对个人进取心和创造性的限制；难以忍受的意志服从；称职但并不出色的工作表现。当官僚制走到极端，那么它的缺陷会取代其优点，工作会变成乏味的例行公事，表现良莠不齐的员工在报酬上体现不出太大的差异，结果则是它原本指向的反面——低责任感与低效率。新公共管理模式主张对公共部门的官僚制结构进行彻底的颠覆和变革，积极建构“后官僚制”结构，将诸如“无缝隙组织”、“学习型组织”等新的组织管理理念引进到公共部门管理中。第四，在管理机制方面，新公共管理模式批评传统公共行政模式的内部取向，批判构成传统公共行政模式理论基础之一的政治——行政两分原则，主张加强对公共组织的外部环境及其与公共组织互动作用的分析，强调必须从重视机构、过程和程序向重视取得成果和目标转变。第五，在管理手段方面，新公共管理模式强烈批评传统公共行政模式蕴含的“公共权威”的运作方式，批评它的僵化、刻板和失灵，主张将私营部门成功的管理手段引进到公共部门管理中。公共管理模式