

导论：公共行政组织及其意义

随着管理学的诞生，人类对管理问题的重视，组织便逐渐进入人们理论研究的视野，组织与管理就成为一对孪生姊妹，即一谈到管理就是组织的管理，一谈到组织也就是管理的组织。实际上，组织及其管理问题已经成为人类认识自身、理解自身并解决自身所存在的各种问题以寻求与环境协调发展的一个极其重要的桥梁和纽带；从本质上讲，它也就是一种方法、一个视角和一个解决问题的平台。人类正是主要以群体化的组织活动来完成个人难以完成的任务，实现个人难以实现的梦想，追求个人难以企及的目标，满足个体力量难以满足的愿望，这样，就使组织成为人类最为主要的存在方式与发展形态，组织管理也就成为人类最为重要的活动之一。

从人类发展史上看，组织与管理始终就是伴着人类进步发展的福音而存在的基本形态，或者说，人类诞生和发展的方式就主要凝结在组织与管理之中。无论是从考古发现或人类祖先留下的其他形式的远古洪荒时代的点点痕迹所昭示的久远的社会景象，还是仁人先哲留给我们的标示着文明进程中的人类种种生活的画面，都从不同的角度和不同的侧面展现了人类组织化的进程及其对人类文明进步发展的意义——古巴比伦的制度、古埃及的金字塔、古中国的长城，还有玛雅文化、诸多的宗教文明，实际上都是在组织与管理的实践中存续、发展乃至沉寂于世，而又在组织与管理的实践中被唤醒、被激活、被发扬光大。所以，组织与管理一直就是人类不可或缺的生存工具和手段，在漫长的人类文明发展进程中，它们担当了无名英雄。

当人类进入 19 世纪末 20 世纪初，在资本经济过度膨胀和市场竞争无情加剧促使古典经济学重新思考社会财富增长的方式，并引发人们对诸多社会政治、文化及心理问题进行多维度批判，也直接激发了人类反思历史与现实社会中人的存在形态的理性模式的热情，于是，管理学从一个崭新的角度——组织与管理——凝聚在传统政治理论和经济理论解读人类社会生活的过程中，切合时宜地铺垫了一个解构人类生活结构

的平台,把组织设定为理解和解释社会的合法性工具。由此伊始,组织学也步管理学之后尘走进了人类科学的殿堂。当古典管理理论无论是从企业组织还是从行政组织揭示管理的本质价值时,人们并未对此感到过多的惊喜,也没有几个人认识到这将意味着一场‘革命’的到来。而今,组织与管理一样已经成为人们的“日常用语”,不管在哪个层面上使用,也不管人们是否经受过专业训练,对“组织”一无所知似乎是不可能的事了。

毫无疑问,组织学最早关注的更多是企业类组织的管理问题,这到今天似乎仍是一个传统。但是,面对林林总总的社会组织的存在,人们自然要讨论企业以外的组织的意义,对社会公共组织的研究便成为一个广为流行的话题,而公共行政组织及其作用的扩张已经直接影响了整个国家和社会的几乎每个角落,以至于出现了‘行政国家’的态势。^①公共行政组织作为最为重要的社会公共组织形态之一,从公共行政学出现时起就已经受到人们的偏爱,尽管这种理论研究主要是以解决社会政治生活的冲突和矛盾为出发点因而体现出对政治学的某些依赖,其“政治与行政分离”的理性假设^②时至今日仍受到来自各方的挑战乃至嘲弄,然而,他们对公共行政组织的管理价值认定却仍是值得我们咀嚼的话题,换句话说,我们时至今日仍没有解决公共行政组织理论研究提出的和实践发展存在的所有问题。这就是我们面对的既富有挑战性又充满危险性的现实。

所以,对公共行政组织进行理论的回顾与反思,梳理并解决公共行政组织管理实践中的核心问题,就成为一项非常重要的课题。本书正是从公共行政组织的概念界定入手,在审视公共行政组织的限域和意义的基础上,对公共行政组织理论及其管理实践的应用价值展开讨论。

^① 参见[美]詹姆斯·W·费斯勒、唐纳德·F·凯特尔(James W. Fesler & Donald F. Kettl)著,陈振明等译:《行政过程的政治——公共行政学新论》,中国人民大学出版社2002年版,第2页。

^② Woodrow Wilson: *The Study of Administration*; Frank J. Goodnow: *Politics and Administration*. 参见竺乾威、马国泉编:《公共行政学经典文选》(英文版),复旦大学出版社2000年版。

第一章 公共行政组织概述

本章是引导读者走近公共行政组织及其理论研究的一个序幕。它将向读者提供认识公共行政组织并理解其研究主旨的锁钥，是对全书研究视阈的框定，也是展示作者理解和解释公共行政组织研究体系逻辑思路的窗口。它主要包括：几个密切相关而又必须回答的概念——组织、公共组织和公共行政组织；公共行政组织的构成要素、特点及主要功能。通过对公共行政组织的基本涵义的理解和阐释，旨在明确公共行政组织在现代公共行政管理中的价值和地位。

本章论点：

- 从组织到公共行政组织
- 公共行政组织的构成
- 公共行政组织的特点
- 公共行政组织的功能

一、公共行政组织界限

(一)组织

“组织”一词，在汉语语系中是一个组合词，是“组”和“织”的合成。如《礼记·内则》所言：“织纴组紃”，郑玄注释认为：“薄阔为组，以绳者为紃”。《辽史·食货志上》说：“饬国人树桑麻，习组织”。所以，中国古代关于“组织”的最初定位是与生产和生活直接联系在一起的；“织”主要是指“编织”（编麻）；“组”则是其“阔”（即组合）的过程，二者合成可以主要理解为“编麻织布”之意。这应该是“组织”的汉语原本之意。但是，并不是说汉语中对“组织”的理解就限定在如此狭窄的范围之内，事实上中国的先哲们也对此进行过初步的引申，把它与人的社会性活动联系起来。如《荀子》中便把“人能群”看作是人之所以为人而不同于其他动物的一个

主要标准 唐代理学家孔颖达也说：“又有文德能治民，如御马之执矣，使之以文章如组织矣。”可见，尽管汉语中没有现代“组织”的完整涵义，但它也不是简单地使用这个概念，而是将组织与国家或社会的带有一定“管理”意义的活动联系起来，实际上就多少具备了组织的某些现代意义。

“组织”的英语表述为 Organization，其词源为生物学上的“器官”(organ)，主要指自成系统具有特殊功能的细胞结构(生物)体系(organism)；当然还包括器官之间的协调动作(organize)和这一动作活动的结果(organization)。“其扩展的涵义也就大体是联合的过程及其联合而成的整体结果”^①在《朗曼现代英语字典》中对“组织”也作了如下解释(1)安排各部分来形成一个有效的整体(2)具有特殊目的的一个人群。所以，在西方语境(当然主要指英语)中，“组织”是一个较为全面的概念，既有静态的物质结构状态和结果，也是形成这种状态和结果的物质运动或活动过程，这应该就是“组织”的现代管理学意义。

在管理学发展史上，人们对组织内涵的理解与解释经历了一个逐渐演变和深化的过程。无论是中国古代还是西方世界，最初都只是从生活实践经验出发对其进行形象化描述(西方体现出一定的科学精神，东方则更多体现为一种社会生活体验)，进而才越来越多地把它同人类的社会化活动——管理行为——联系起来，逐渐成为理解和解释人类社会活动及其关系的特定范畴。

关于“组织”概念的学理性界定，学术界一直众说纷纭，究竟有多少“一家之言”，到目前为止也没有人做出过非常精确的统计(当然也是无关紧要的)。所以，对此只能通过概括式的总结来把握其差别，在简约化的比较和归类中透视其本质。下面是中外学者关于“组织”概念阐述的一些典型代表，通过这种罗列和简单分析我们可以理解和解释“组织”的真谛。

1. 国外学者的阐释

在西方管理学界，人们对组织的关注似乎与管理成为一个相对独立的学科同步而生。当古典经济学围绕着“生产效率”(财富的增长)展开理性研究并形成一整套社会经济发展理论时，社会学和心理学等也在默默地注视影响社会经济发展和人类财富增长的诸多因素，其中便包括企业在内的组织问题。但是，人们对组织进行明确的概念化界定，即将其

^①朱国云：《公共组织理论》，南京大学出版社 2003年版，第3页。

作为一个主要的研究领域来对待,则是比管理问题稍晚的事。在 20 世纪初的 20 余年中,伴随着古典管理理论的三个主要代表学派——科学管理、行政管理和官僚制理论——的形成,尽管早期管理学家或组织理论研究者都直接注视组织问题,他们并未就组织作出非常明确的界定,至多也就像亨利·法约尔所指出的:“组织,就是建立企业的物质和社会的双重结构。”^① 所以,组织概念的明确形成应该是卢瑟·古利克(Luther Gulick)1937 年正式提出“组织理论”概念以后的事,^② 而其在管理学界成为日常用语并流行起来,应该是 20 世纪 50 年代以后的事。^③

彻斯特·巴纳德(Chester I. Barnard)无疑是较早地对‘组织’进行概括的管理学家,尽管这种概括本身显得笼统而粗糙。他认为‘组织是指‘至少两人组成的、自觉合作的个人行动或力量的系统’^④。作为一种社会化的‘协作系统’,主要体现为组织成员之间的协调平衡关系,这种关系不是一种‘自然而然’的关系,而是‘自觉’形成的关系,即其所谓‘诱因——贡献’的组织管理模式。随后的赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)等几乎直接继承了巴纳德有关组织协作系统的思想,从管理决策论的角度阐述组织管理的理论及其价值,但是他并未对‘组织’给予更多的抽象。^⑤

巴纳德的组织定义可以说是对组织概念进行学理性界定的最初蓝本,此后的组织概念是对其进行精细化补充和完善。概括地说,这些概念大体体现出如下趋向(1)关于‘分工协作系统’的描述(2)关于‘自觉目的性’的描述(3)关于‘系统模型’的工具性描述。典型的代表有:

彼得·F·德鲁克(Peter F. Drucker)指出:“组织的第一种定义——可称为组织的第一种理论——可引用 18 世纪中叶普鲁士皇帝弗雷德里克对他所创造的现代军队的定义,他说:‘一支军队有三个组成部分 步兵走路 骑兵骑马 炮兵拖炮。’换言之,一个组织由不同工作如何完成来定义。”^⑥ 弗雷蒙特·卡斯特和詹姆斯·罗森茨韦克(Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig)认为:“组织指的是结构性和整体性的活动,即在相

① [法]亨利·法约尔(Henri Fayol)著:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社 1998 年版,第 6 页。

② [美]迈克尔·T·麦特森和约翰·M·伊万舍维奇(Michael T. Matteson and John M. Ivancevich)编:《管理与组织行为经典文选》,机械工业出版社 2000 年版,第 17 页。

③ 彼得·德鲁克认为:“第二次世界大战结束以前,在美国或其他任何国家里没有人会说‘组织’。1950 年版《简明牛津词典》甚至没有把‘组织’作为常用词收入。”参见[美]彼得·德鲁克著:《个人的管理》,上海财经大学出版社 2003 年版,第 56 页。

④ Chester I. Barnard: *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 1938, p. 11.

⑤ [美]赫伯特·西蒙著:《管理行为——管理组织决策过程的研究》,北京经济学院出版社 1988 年版。

⑥ [美]弗朗西斯·赫塞尔本(Frances Hesselbein)等主编:《未来的组织》,四川人民出版社 1998 年版,第 9 页。

互依存的关系中人们共同工作或协作。所以,我们可以说,组织是:(1)有目标的,即怀有某种目的的人群;(2)心理系统,即群体中相互作用的人;(3)技术系统,即运用知识和技能的人群;(4)有结构的活动的整体,即在特定关系模式中一起工作的人群。^①维克多·A·汤普森(Victor A. Thompson)认为组织是“一个高度理性的、非个人的整体,大量的专家为得到公开宣布的某些特定目标而合作。”^②巴基(E. Wright Bakke)认为:组织是“一个连续的系统,有明确的人类行为的分工和合作,利用、转换和结合一系列具体的人类物质、资本、思想和自然资源,使之成为一个独特的、能解决问题的整体,以便满足在特定环境下与其他人类行为和资源系统相互作用中产生的特殊的人类需要。”^③这些概念主要突出了组织作为人类分工合作的‘系统’及其通过‘行动’运作而完成预期目标的意义,同时,关于组织系统的理解也更加体现出‘整体性’及其多维系统性的结构性关系。

E·格罗斯和A·艾佐尼(E. Gross and A. Etzioni,亦译为埃兹奥尼)认为:“组织乃人类精心建构(或重构)以实现特定目标之社会单元(或人类群体)。公司、军队、学校、医院、教堂和监狱都包括在内,而部落、阶级、种族团体、友情团体和家庭则不在其内。”^④美国学者理查德·L·达夫特(Richard L. Daft)认为:“组织是(1)社会实体(2)有确定的目标(3)有精心设计的结构和协调的活动性系统;(4)与外部环境相联系。”^⑤这里突出了组织的人本学价值,强调了组织作为人类“自觉”组合的特殊目的性,而对‘自然关系’形成的群体则不予考虑。其观点尽管有些偏颇(特别是管理生态理论产生后),但他们强调组织为人类‘精心设计’的‘自觉目的性’群体显然还是值得肯定的。

尼古拉斯·亨利(Nicholas Henry)认为组织本质上讲只是人们理解事物的一种‘模型’;“对不同的人来说,组织意味着不同的事物”。其主要特征包括:“有目的的、复杂的人类群体以间接的(或非个人的)联系为特征,有专门的、有限的目标,以持续的合作行动为特征,整合在一个更大的社会系统中;向所处环境提供产品和服务;依赖于与周围环境的交

① F. E. Kast and J. E. Rosenzweig: *Organization and Management A Systems and Contingency Approach*, N. Y. McGraw - Hill, 1979, p. 9.

② Victor A. Thompson: *Modern Organization*, N. Y. Knopf, 1961, p. 5.

③ E. Wright Bakke: *Bonds of Organization*, N. Y. Harper & Row, 1950, pp. 8 - 9.

④ 戴维·H·罗森布鲁姆、罗伯特·S·克拉夫丘克著:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第5版),中国人民大学出版社2002年版,第152页。

⑤ [美]理查德·L·达夫特著:《组织理论与设计》,东北财经大学出版社2002年版,第10页。

换。^①詹姆斯·穆尼和艾伦·赖利(James D. Mooney and Alan C. Reiley)认为:“组织就是为了达到一个共同目标的人们联合的形式”,对于“管理”而言,组织是“有秩序地安排团体的力量,以便在对一个共同目标的追求中能有统一的行动”的“手段和工具”。^②这里强调的是组织的“工具理性”价值,即是说组织作为一个有目的的人类活动系统并不等同于人类“目的”本身,而仅仅是一个承载目的的必备“模型”或“工具”。人类正是通过这个必备的“模型”来实现目的,达到“管理”的预期效果。

此外,美国佐治亚大学教授海尔·G·瑞尼(Hal G. Rainey)还从解释学角度给“组织”下了一个“认识性”(其自称为“临时性”)的定义,他认为:“组织是人们为追求一个目标而组成的团体。人们组成团体是为了从其所处的环境中获取资源。为了高效实现其目标,组织力图通过完成任务并运用技术而实现资源转化,并以此获得新的资源。它通过对自身活动进行组织来处理与资源转化过程有关的许多反复无常的不确定性。组织活动牵涉到领导过程,通过领导过程,领导者们指导战略的发展以达到目标的实现或是建立起有助于战略实施的结构或进程。结构是组织中相对稳定的、可以观察得到的责任分配和划分,结构通过由上而下的权威体系、规则和条例,以及个人、团体和分支单位的专业分工而实现。由组织结构决定的责任划分把组织的目标分解成不同的团体和个人可以分别致力追求的部分——而组织这一名词即由此而来。所谓组织,指的就是加起来组成整体的一系列机构。进程是更难于观察得到的,但却是更为剧烈的活动,它在符合协调一致这一要求上也发挥重要作用。进程包括确定权力关系、决策、评价、沟通、冲突解决方案,以及改变和革新。在上述结构和进程之中,团体和个人对他们所受到的激励做出反应,为组织做出贡献并最终提供高效管理的产品和服务。”^③

从西方学者对组织概念的界定中——尤其是瑞尼力图给定的大全概念(当然这种冗长的描述只能算作组织内涵的逻辑结构揭示),我们一方面能够认识到有关组织的理论研究的复杂性和多维性,即是组织作为一种普遍的社会现象本身内涵的丰富多彩,从任何一个“合理”的角度来理解都能够体现出某些正确性成分;另一方面也使我们体会到界定一个以组织为内涵的学科理论研究限域的艰难程度,它远远超越了对我们

① [美]尼古拉斯·亨利著:《公共行政与公共事务》,华夏出版社2002年版,第47~48页。

② [美]丹尼尔·A·雷恩(Daniel A. Wren)著:《管理思想的演变》,中国社会科学出版社2000年版,第384页。

③ [美]海尔·G·瑞尼著:《理解与管理公共组织》,清华大学出版社2002年版,第16~18页。

实存在着的组织及其活动把握的难度。

2. 国内学者的理解

中国学者对组织的界定总体上是继承性的,但这并不意味着其缺乏创新的成分。在概念描述上人们多采取分层概括的结构方式进行,更多强调其‘确定性’内涵。这种分层概括的维度主要是(1)一般组织与管理学组织意义(2)静态组织与动态组织意义;(3)组织与自组织意义。

杨文士、张雁认为,组织的概念可以从两个方面理解:一是‘一般意义上的组织。这是人们进行合作活动的必要条件。一般泛指各种各样的社会组织或事业单位,企业、机关、学校、医院、工会等等。’二是‘管理学意义上的组织。这是按照一定目的和程序而组成的一种权责角色结构(The structure of roles),其中有四个重要概念:职权(Authority)、职责(Responsibility)、负责(Accountability)和组织系统图(Organizational Chart)。^①这一概念的界定旨在说明,管理学意义上的组织主要在于强调其明确指称的目的性,这就是通过突出的规范性结构关系及其运作所构成的职责秩序和活动流程来实现管理的根本目标。所以,管理学意义上的组织就与社会一般的组织更具有了确定区分。

芮明杰认为,组织可以从‘有形的’和‘无形的’两个层面来界定:一是‘实体组织’。从实体角度看,组织是为实现某一共同目标,经由分工与合作,及不同层次的权力和责任制度而构成的人群集合系统。’即包括“目标”、“分工与协作”和“制度”三层意义。二是‘无形的组织活动’。’是指在特定环境中为了有效地实现共同目标和任务,确定组织成员、任务及各项活动之间关系,对资源进行合理配置的过程,“它包括‘组织机构设计’、‘适度和正确授权’、‘人力资源管理’和‘组织文化建设’四个相互关联的部分。^②尽管这种‘有形的’和‘无形的’组织理解似乎容易造成其‘准确性’程度的疑惑而减低其语言逻辑严密性的价值,但是其本意仍然是一种结构与活动的层次比较。而汪克夷等人认为,组织包括“实体”和“过程”两个不同侧面的含义则是种从动态与静态进行的分析。他们指出:“其一,作为一个实体,组织是为了达到自身的目标而结合在一起的具有正式关系的一群人。对于正式组织,这种关系是指人们正式的、有意形成的职务和职位结构。”其二,组织是一个过程,主要指人们为了达到目标而创造组织结构,为适应环境的变化而维持和变革组织结构,

① 杨文士、张雁主编:《管理学原理》,中国人民大学出版社1994年版,第170~171页。

② 芮明杰主编:《管理学——现代的观点》,上海人民出版社1999年版,第75~76页。

并使组织结构发挥作用的过程。’^①张德虽然没有明确说明组织静态与动态的层次内涵,但其解释的具体指向却同样包容了这些意蕴,他认为:“组织是对完成特定使命的人的系统性安排”。任何一个组织的存在都需要三个必备的条件:‘人组成的集合’、‘目标的需要’和‘专业分工和协调’。^②此外,一些学者还对组织的动态性进行了心理层面和生态层面的拓展,把组织看成是静态结构、动态过程、心态意识和生态环境的综合系统。^③

吴彤从‘自组织’概念出发表达了有关‘组织’的涵义。他认为:“作为名词,组织是指某种现存事物的有序存在方式,即事物内部按照一定结构和功能关系构成的存在方式。组织作为一种存在方式,一定是一种系统。”而“作为动词,组织是指事物朝向空间、时间上或功能上的有序结构的演化过程。这种动词性的使用组织概念,我们为了区分,也曾把它称为‘组织化’。”^④这是从组织哲学的本体论高度清理组织的涵义。他指出:“组织是一个总概念,凡是朝向结构和有序程度增强的方向演化的过程和结果,就是组织。”这种组织或组织化与‘非组织或无组织概念是对立的同属相同量级的一对范畴’,他还从‘协同学’和‘耗散结构论’的角度进行了比较细致的阐述。^⑤显然,组织是一个内涵极其丰富的整体性概念,哲学维度的阐释也许将会更有助于我们准确界定其真实所指的领域。

3. 组织的管理学意义

毫无疑问,国外学者关于组织的界定是伴随着管理理论和组织理论研究范式的不断转换与演进而丰富发展的。早期管理理论所坚持的是一种‘理性——效率’观,把管理看作是人类的一种‘确定性’的纯理性行为,其假设前提是人类已经把握了与管理活动有关的信息,作为管理实体的组织便主要成为一个结构关系稳定的人员或机构集合体系,于是,组织更为重要的便是内部机构设置和要素组合的规范及其实现问题。在这种理念指导下,人们视野中的组织——无论是泰罗眼中的企业组织、法约尔关注的一般组织还是韦伯强调的官僚制组织——就成为一种完全按照人的理性要求进行构建的机构体系,它就像‘军队等级’的组织一样;“人在社会组织中起一种类似细胞在动物体中起的作用”,如果没

① 汪克夷主编:《管理学》,大连理工大学出版社 1998 年版,第 135~136 页。

② 张德主编:《组织行为学》,高等教育出版社 1999 年版,第 2~3 页。

③ 何颖主编:《行政学》,黑龙江人民出版社 1997 年版,第 84~85 页。

④ 吴彤著:《自组织方法论研究》,清华大学出版社 2001 年版,第 6 页。

⑤ 吴彤著:《自组织方法论研究》,清华大学出版社 2001 年版,第 5~12 页。

有神经中枢的‘神经活动或管理活动’(即行动指令),它便难以很好地完成任务并提高组织效率。^①所以,早期管理学家对组织的理解在承认组织是人的‘有机’集合体的群体性现象(即非个人现象)的同时,并没有对这个有机体的组成细胞——人——的自主性能力进行整体性阐述,而是更多关注甚至迷恋超越个体主体性之上的群体一致性的价值,凸显组织内部职能结构关系的规范化对提高组织整体效能的作用,实际上也就把人乃至组织本身的能量限定在理性的‘预设’之中,把丰富多彩的人和组织简单化或格式化化了。

心理学研究方法的介入引起了管理理论研究范式的变化。它对组织和管理中人的角色及价值的重新认识调整了传统组织理论研究的视角,使人们在继续关注组织作为人类从事社会活动的有效形式的同时,开始对人的内在价值进行了心理学的精神还原和管理学的现实求证。当梅奥(Elton Mayo)、罗特利斯伯格(Fritz Roethlisberger)等人宣布著名的“霍桑试验”结果对古典管理理论首次提出挑战,并宣称是‘社会人’而不是‘经济人’在影响人的管理能力和组织效率时,围绕着组织活动的本质性问题的讨论便逐渐转向了关于“再认识”组织中人的意义问题。人们发现并确认了人的社会关系角色——这种理解维度的转换重新唤醒了人们追寻人本主义哲学基本精神的管理学价值的存在意识,使组织和管理中人的群体一致性行为呈现为多向度的个体或群体的‘关系’形态,人类管理视阈的“组织化”研究就以“关系”为基础渐次扩跃到人的“心理——行为”结构的更为微观的层面——需要、动机、态度、情感、期望、激励、价值、成就等,这就打破了单一规范化、标准化和程序化纯理性组织呆板僵硬的样态,复原了组织作为人的存在方式的激情与活力。当然,尽管巴纳德等人以其超群的睿智创造性地发现了组织的社会协作“系统性”的客观存在的意义,西蒙也尽力批判‘完全理性’而构建‘有限理性’的管理理念,依此展示了全新的组织形态图景,然而这并未成为众多的行为科学家追问的共同‘愿景’;人们热心的焦点仍然是从人的社会心理层面透视组织的理想模式,寻求组织管理的‘最优效果’。从这个角度看,行为科学的组织研究似乎并未完全冲出‘理性——效率’模式的范畴。

“二战”后兴起的诸多学科对管理学领域的渗透,成为‘管理丛林’出

^① [法]亨利·法约尔著:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社1998年版,第75、76、83页。

现的一个主要原因,关于组织的理解与解释也呈现某种“丛林”的状态,但就其概念界定的指向而言,主要还是体现出了一种综合化整合的趋势,于是,关于组织的概念理解便逐渐趋于全面。不过,这种‘大而全’的概念描述方式也同样导致了一种话语运用的琐碎而失却高度概括和抽象的功用,使人们对事物本质的把握陷于困难境地。

中国学者对组织概念的理解虽然并未摆脱西方语境的影响,但是其结构性解读的意向对于我们弄清组织的本质意义还是有着不可低估的价值的,这就是作为人类的一种普遍的存在方式和活动形态,我们可以从多维视角揭示组织的意义——一种宏观的理性抽象的关系结构现象、一种运行秩序和机制规约的复杂活动链体或一种主体意识和外部环境特质综合约束下的规模化运动过程。它向人们昭示出复杂组织系统的本体论意蕴,也为组织的概念化研究提供了借鉴。

所以,通过对国内外不同时期和不同学派关于组织概念的简单分析,我们可以对‘组织’的含义进行一下厘定。从一般意义上看,组织是指人类生存和活动的一种基本方式,是人依照一定目的组建起来的、通过分工合作关系所形成的秩序性结构与环境相互作用的人群有机系统。这一组织概念所揭示的要件包括人群(系统)、目标(体系)、结构(秩序)、活动(行为)和环境系统。它体现的基本特点和意义主要是(1)人是组织主体。它由不同类型的人所组成,带有明确的利益指向,人是组织的真正主宰,也是组织的核心所在。所以,组织要解决的也就是关于人的社会化过程中所遭遇的问题。(2)目标是组织(化)的灵魂。尽管组织理论对于组织目标的表述不尽相同,但是他们都承认组织目标的客观存在及其对组织发展的重要价值。^①正是组织的目标决定了组织的性质,也成为组织社会影响和组织规模变化的一个极其重要的因素。(3)秩序结构系统是组织的表现形态。有序化的结构应该是组织与非组织之间的一个最大区别。通过这种秩序化的结构体系可以凝聚不同人的能量,规范并引导组织成员行为的一致性,也就使组织具有放大能量的基础条件。组织的秩序化结构是有层次的,大致可分为以关系结构(权力、责任体制)、程序结构(工作流程、分配制度)、规范结构(计划、政策、纪律、道德)等为主的软件系统和以生产活动、技术设备、材料、场地等为主的硬件系统。(4)生态环境系统是组织存在的基本条件。组织存在的惟一理

^① 教军章、刘双著:《组织传播——洞悉管理的全新视野》,黑龙江人民出版社2000年版,第5页。

由就是与环境进行物质、能量和信息的交换与传播,即更加有效地获得环境的资源支持,又以产品和服务回报环境。这样,组织与外部环境系统之间就形成了经常化的交换方式,正是与环境系统之间的关系状态在直接影响甚至决定着组织的状态。因此,适应环境并有效地改变环境系统就成为组织的根本任务。(5)工具性是组织价值的基本定位。组织是人类社会存在与发展的一种手段而不是目的。在人类社会发展中,组织仅仅是人的最基本的一种活动方式,是人类所具有的一种理性工具,它必须按照人类社会发展的客观要求而组建、变更,否则将被历史淘汰。

如果进一步分析组织的构成,我们同样可以对其作静态和动态的细化。从静态角度看,组织是一个实体结构,这一实体结构包括人群系统、目标系统、物质系统和规范系统。从动态角度看,组织是一个活动过程。这一过程主要分为人的心理活动——组织意识、组织精神和组织文化的形成、变更;日常管理活动——维持组织正常运作的一系列基础活动,如人事、财务、文书、信息传播等活动;生产活动——主要指组织与环境之间的交换活动,如生产组织产品、扩大组织规模、提高组织形象等活动;非正式组织活动——这是指组织中经常存在着的非正式活动,有时是与组织活动相一致的,而有时与组织活动相悖离。应该指出的是,组织的各种活动是交织在一起的,而且这些活动也是在相互影响、相互作用中实现的,正是这种相互性和交融性使组织本身成为一个复杂而有机的社会系统,使组织管理变得尤为重要。

(二)公共组织

“公共”(或“公共性”——Public)问题作为政治学、伦理学和社会学范畴拥有悠久的历史。公共观念的出现与哲学人性论直接相关,它主要针对人性自私自利而言。早在古希腊时期,亚里斯多德就对柏拉图的“一人之治”的政治统治进行了批判,而伊壁鸠鲁的“契约论”和斯多葛学派的“自然法”思想已经明显具有了公共意向。到近代,霍布斯、马基雅弗利、洛克、孟德斯鸠、卢梭、密尔(穆勒)等众多的哲学家、政治学家或社会学家都从不同的角度(如自由、平等、人权等)在猛烈批判中世纪神权政治和封建专制政治的同时,对社会公共问题进行了深刻阐述,指出了政府解决社会公共问题并保证社会公正秩序的“天赋”责任,即充分肯定

了政府组织的公共性地位和价值。^①所以,西方关于‘公共’与‘私人’的讨论可谓由来已久,形成了极其丰富的思想内容。

关于公共与私人的初始意义,学者们的理解有些出入。有人认为“公共”和“私人”的词源均为拉丁文,公共指“人民”即与人民相关的事务,私人指与公共相分离的事务亦即“失去了公共职务”^②。二者的存在都与社会化的组织直接相联系。也有人从古希腊关于公共和私人的古典涵义中寻找它们的意义,认为“公共”包含了“成熟”和“共同”“关心”的本义(希腊语“pubes”或“maturity”——成熟;“koinon”“kom-ois”——共同、关心);“public”一词就是这些语词意义的整合,指人成熟后有能力理解并参与对他人产生结果的活动,而“私人”主要源于“oikos”,意指为了家庭利益或持家。^③但这些理解上的差别实际上并不影响我们今天对两个概念的广泛使用,即它们可以是公共领域与私人领域、公共利益和私人利益的对应,也可以是公共组织与私人组织的比较。

公共组织是社会组织的一种,它与私人(营)组织相对应。从宏观角度分析,社会组织可以分为公共组织和私营组织两类。私营组织是指以实现私人利益为目的的组织形态,其中以盈利性的私人企业或类似于企业经营模式存在的社会组织为主,如私立医院、私人诊所、私立学校、私人侦探所等;而公共组织则是指以社会公共利益为目的的组织形态,它主要以管理某类社会公共事务或为社会生活提供某种服务为核心任务。就其表现形态而言,人们通常又将其分为政府组织(Governmental Organizations)和非政府组织(Non-Governmental Organizations, NGO)两种。

政府组织是指承担国家事务管理职能,维持国家政治、经济、文化和社会活动正常高效运转,拥有法定统治和管理权力的公共组织。从层次上讲,可以分为中央政府组织和地方政府组织;从结构体系上讲,主要包括国家立法组织、行政组织和司法组织等组成部分。

非政府组织是指政府组织以外的社会性的公共组织。它以承担某项或某类社会公共服务职能为目标,通过非政府身份、非盈利经营方式完成对社会公共事务的管理,以便使社会公共资源得到更为有效的开发和利用。这类公共组织的范围非常广泛,其名称也多种多样,如非盈利性组织(Non-Profit Organizations, NPO)、社会第三部门(Third Sector)等,但

① 参见王振海著:《公共职位论纲——政府职位的属性与配置机制》,河南人民出版社2002年版,第2.3章。

② 参见[美]海尔·瑞尼著:《理解和管理公共组织》,清华大学出版社2002年版,第68页。

③ [美]乔治·弗雷德里克森(H. George Frederickson)著:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版,第18~20页。

其基本特点主要都是社会性(民间性或非官方性)、服务性、非盈利性、公共性(公共利益)等。^①

应该指出,随着社会的发展尤其是社会管理市场化程度和水平的提高,公共组织与私营组织之间的界限也越来越呈现出某种“模糊性”,其组织边界的划分逐渐成为一个难题。20世纪70年代以来,一些学者如沃姆斯利(G. L. Wamsley)、扎尔德(M. N. Zald)、波兹曼(B. Bozeman)、萨拉蒙(L. M. Salamon)等分别从“政治权威”、“经济权威”、“法律”、“直接控制”等因素对社会组织公共程度进行了“多元政治的方法”的比较,指出,无论是公共组织还是私人组织,“它们都存在某种程度的公共性”,或者说这两类组织在利益、服务和机构设置上反映的社会化“程度”有区别,而且也仅仅是一个“程度”问题。^②因此,对社会组织进行“公共”和“私人”的简单区别实际上只是为了更好地说明问题,强调组织问题研究的侧重点不同而已。

(三)公共行政组织

公共行政组织是所有社会组织中最重要的形态之一,也是公共组织中规模最大、结构体制最为稳定和成熟的一种形态。作为公共行政的主体,概括地讲,它是指拥有公共行政权力、承担国家和社会公共事务管理职能的社会公共组织。

通常我们所说的“行政组织”,从语义学角度讲,在概念界定上存在着一定的模糊性。它一般有广义、狭义之分。从广义上讲,行政组织是指各种为实现社会公共目标而负有执行性管理职能的组织系统,它包括国家政府组织中的各类负有执行性和管理性功能的组织,即国家行政机关和国家立法、司法机关中具有执行性职能的部门;也包括国家企事业单位、群团组织、政党组织中负有执行性职能的组织系统。所以,广义的行政组织涵盖了所有具有执行性管理职能的社会组织。从狭义上讲,行政组织主要是指国家行政机关,即根据国家宪法和法律组建起来的、行使国家行政权力、管理国家公共事务的组织系统,是国家权力机关的执行机关。对于这样的划分学术界实际上存在着不同的看法,这些看法均出自于有关“公共行政”(public administration)限定的界定。正如乔治·弗雷德里克森在《公共行政的精神》一书的最后一章中所指出的那样:我

^① 张云德编著:《社会中介组织的理论与运作》,上海人民出版社2003年版,第6~7页。

^② 参见[美]海尔·C·瑞尼著:《理解和管理公共组织》,清华大学出版社2002年版,第69、71、73页。

们要问的第一个问题即是公共行政的领域问题。在公共行政研究历史的大部分时期,我们的关注领域一直都是政府——或者说是国家。’众多的学者已经非常明确地告诉我们:‘公共’与‘政府’在词义上是不同的。政府意味着国家,而‘公共’则是一个前政府的概念,人们常用它来描述发生于私人生活之外、区别于市场或者追求利润行为的一系列集体活动。’也就是说:“公共行政的范围包括非营利组织、第三部门、志愿者、契约、公共设施、公共事业管理部门以及大量的政府、准政府和私人—政府合作组织的活动”。^①但是,同样不可否认的事实是:“政府行政”(government administration)同样也是一个较为宽泛的概念,也存在着广义政府与狭义政府之分。所以,作为立论的基点,我们必须明确界定其涵盖的具体范围。

本书刻意选择‘公共行政组织’概念,实际上就是为了更为明确限定其研究视阈。这里的公共行政组织就是指狭义行政组织概念,它主要把国家行政组织从公共性和执行性角度加以限定,以主要职能特点为核心,表明职能指向为‘执行’国家法律和政策,其管理对象‘直接’就是全部社会‘公共’事务,而不是带有某种‘间接’职能性质的国家组织或其他社会组织。换言之,所谓公共行政组织就是专指依法拥有并执行国家行政权力,直接管理国家公共事务的组织系统。这一组织系统在总统制国家主要指总统及其直接领导下的中央政府(如美国的联邦政府)和地方政府(美国主要指州以下的地方行政机关——而州本身是综合的地方自治组织),在内阁制国家主要指总理或首相及其直接领导下的内阁和各级地方政府,在中国主要指总理及其直接领导下的国务院和各级地方人民政府系统。其直接管理的国家公共事务一般包括:国家政务——国家政治性的事务如国家安全、外交、发展战略、行政法律法规和政策的制定与实施等,社会公共事务——即一般性或全社会性的事务如经济发展、环境建设、城市和农村问题、社会治安、市场规范、教育科学卫生体育事业、人口发展等等,行政机关自身事务——与行政机关生存发展有关的各种具体事务如管理体制、组织结构、人事制度、财务制度、监督机制、通状况、规范体系等,由于其直接涉及到社会公共问题,因此也是公共行政组织从事管理活动不容回避的问题。

^① [美]乔治·弗雷德里克森著:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版,第196页。

二、公共行政组织构成、特点及功能

(一)公共行政组织构成

公共行政组织的构成是指组成公共行政组织的一系列内部要件,这些要件成为公共行政组织存在的基础条件。尽管公共行政组织作为一种社会组织,必然具备一般社会组织的构成要素,但是人们对其理解和表述还是存有一定差别。有人认为“构成组织和行政组织的要素可以分为物质要素和精神要素两大类”,其中物质要素包括“人员”、“经费”和“物质设备”,精神要素包括“目标”、“权责结构”和“人际关系”;^①也有人认为“组织目标”、“职能范围”、“权责体系”、“机构设置”、“岗位设置”、“组织成员”和“规章制度”等成为公共行政组织的构成要素;^②还有人把“职能目标”、“机构设置”、“职位设置和人员组合”、“权责体系”、“管理方式”、“运行机制”、“群体意识”和“法律规范”等看作是公共行政组织的“基本要素”。^③美国公共组织管理学者瑞尼在谈到公共组织“关键因素”时认为:“目标”、“结构”、“权力”、“战略和决策”、“技术”、“工作者”、“团队合作”等因素是构成公共组织的关键要素。^④

显然,确定公共行政组织的构成因素是必要的,它不仅对于我们理解和解释公共行政组织的本质和基本状态具有特殊的指导意义,而且也是我们设计和规范公共行政组织的有效手段和工具。从一般意义上看,把公共行政组织的构成要素概括为物质要素和精神要素两大方面更有利于我们准确把握其实质。

1. 公共行政组织的物质构成

物质要素主要是指公共行政组织的实体性组成部分。它是公共行政组织存在和发展的基础,也是决定其基本状况的要件。概括地说,公共行政组织的物质构成主要包括:

(1)组织成员。人是任何社会组织的主体,也同样是公共行政组织最为关键的要素。公共行政组织的成员统称为行政人员,其生理(年龄

① 傅明贤主编:《行政组织理论》,高等教育出版社2000年版,第3~4页。

② 阎洪琴、翁毅编著:《公共行政组织》,团结出版社2000年版,第4~6页。

③ 马建川、翟校义著:《公共行政原理》,河南人民出版社2002年版,第119~121页。

④ [美]海尔·G·瑞尼著:《理解和管理公共组织》,清华大学出版社2002年版,第二部分:《组织和管理的关键因素》。

性别)、心理(性格)等的自然条件和素质、能力、价值取向等社会化程度,以及人员数量和来源状况等方面,直接影响公共行政组织的存在状态。需要指出的是,组织成员本身是一个物质和精神的复合体,称其为组织首要的物质要素只是从实体状态的角度来加以理解,表明它作为公共行政组织“物态”存在的核心地位,即没有人的实体性就没有组织的实体性,而并非否认其精神价值和意义的重要性。

(2) 组织设施。组织设施主要是指公共行政组织空间存在的载体和维持组织正常运行的技术条件,它往往是组织存在的直观体现。它包括组织的办公场所、环境状况等空间地理条件和办公设备如图书、文档、文具、纸张、信息沟通技术等支持条件。这些是维持公共行政组织经常性活动的基础条件,其状况如何也直接影响着公共行政组织的正常运转。

(3) 组织机构。组织机构是公共行政组织实体存在的外在表象,是行政人员在组织中职位身份确证和表达的最为常规的形式,也是公共行政组织内在精神要素的具体反映形式。组织机构通常可以理解为组织本身的代名词,它具体表现为按照公共行政组织内在的目标体系和权责结构关系设置的各类部门和职能科室,有合法的权责范围和规范化的名称,也有确定的办公地点。从某种意义上讲,它是公共行政组织各种要素的实体性表现。

(4) 组织经费。组织经费是指维持公共行政组织正常运转所需的各种物质条件的货币化表现形式。它是现代公共行政组织得以存在和发展的最为常规的物质性保障条件,也是公共行政组织所有组成要素发挥应有作用的基础。其来源由国家财政支付,其使用也按照国家有关法律或政策规定统一管理和控制。

2. 公共行政组织的精神构成

精神要素主要指公共行政组织内在的结构关系及其约束的规范性因素。它本质地体现公共行政组织的性质及其存在的价值指向,规范和约束着组织的物质要素并使其整合成一个完整的有机系统。这类因素主要包括:

(1) 组织目标体系。组织目标是公共行政组织机构设置的依据和标准,是组织生存与发展的灵魂,它规定着公共行政组织前进和发展的基本方向,也就成为公共行政组织存在的根本理由。组织目标是一个系统,他通过目标分解实现对公共行政组织复杂机构体系的有效规制,以保证组织机构和组织成员活动方向的一致性。它一般包括任务、目的、指标、时限、数量、质量等一系列必要内容和环节,这些因素也直接规定