

张立荣 主编

● 国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型
政府建设和公共服务体系完善研究”系列成果

当代西方国家公共服务 组织结构变革

—— 基于服务需求复杂性的一项探讨

曾维和 著

中国社会科学出版社

张立荣 主编

● 国家社会科学基金重大项目
政府建设和公共服务体系

当代西方国家公共服务 组织结构变革

—— 基于服务需求复杂性的一项探讨

曾维和 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代西方国家公共服务组织结构变革：基于服务需求复杂性的一项探索 / 曾维和著. —北京：中国社会科学出版社，2010. 11
ISBN 978 - 7 - 5004 - 9316 - 7

I. ①当… II. ①曾… III. ①社会服务 - 组织结构 - 体制改革 - 研究 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 224752 号

责任编辑 王半牧
责任校对 韩天炜
封面设计 弓禾碧
技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 11 月第 1 版

印 次 2010 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 16.25

插 页 2

字 数 282 千字

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

系列成果书目

◉ 当代中国服务型政府及公共服务体系建设状况问卷调查数据统计与展示

◉ 当代中国服务型政府的理论模型、标准体系及建设纲要

当代中国县级政府基本公共服务绩效评估指标体系的理论构建与实证研究

◉ 当代中国县级政府公共服务能力及其影响因素的实证研究

当代中国新型农村公共服务体系研究

● 当代西方国家公共服务组织结构变革

责任编辑：王半牧

封面设计：



GONGHEBU

总 序

呈现在读者面前的是关于服务型政府建设和公共服务体系完善问题研究的系列成果。这是华中师范大学承担的 2007 年度国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型政府建设和公共服务体系完善研究”（批准号 07&ZD030）的阶段性成果。它们以“系列成果”的形式结集出版，推向社会。不言而喻，这是一项具有重大战略意义和现实价值的社会科学研究工程。为了有效实施这一工程，从研究提纲的拟定到任务的落实、从实地调查到执笔写作、从集中统稿到编辑出版，共有 40 余位学者、教师和研究生参与其中，他们凭着对学术的执着追求和对国家重大项目的强烈责任感，克服种种困难，兢兢业业地开展调查和研究工作；同时，国家有关方面的负责同志和学者专家对本项目的研究给予了大力支持，尤其是有关地方政府的负责人及工作人员对本项目的调研给予了热忱帮助，华中师范大学社科处和中国社会科学出版社四编室的同志也给予了热忱帮助。作为本项目的首席专家和本系列成果的主编，我由衷地感谢每一位提供了支持和帮助的同志。

本系列成果分三辑出版，每辑涵括两个书目。本系列成果有三个基本特点：一是理论与实践紧密结合。既进行深入的理论开掘，又直面当前政府管理和公共服务实践中的重点、热点和难点问题。二是宏观研究与微观研究有机统一。既系统剖析全国性乃至全球性的服务型政府和公共服务体系建设和改革问题，又多维透视城乡基层政府和社区的公共服务问题；既注重构思服务型政府建设的总体战略，又着力探究公共服务创新的具体路径和政策建议。三是定性分析与定量分析高度协同。本系列成果的形成，大都以深度访谈、典型个案、大样本问卷调查和统计数据为基础，较多地采用统计分析、计量分析的方法，从而使得研究结论和对策建议更具科学性和有效性。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。我们对服务型政府和公共服务体系建设问题的系统研究和深入探索才开始起步，今后的路还很漫长。我们将“并天下之谋，兼天下之智”，推出更多厚重精深、切题适用的研究成果。在此，我们热切地期盼广大学界同行和实际工作部门的同志提出宝贵的意见和建议。

《促进社会公平正义的服务型政府建设和
公共服务体系完善研究》课题组

首席专家 张立荣

2010年3月于武汉

前 言

《当代西方国家公共服务组织结构变革——基于服务需求复杂性的一项探索》是华中师范大学张立荣教授主编的国家社会科学基金重大项目“促进社会公平正义的服务型政府建设和公共服务体系完善研究”系列成果第三辑书目之二，是本课题组调研当代中国服务型政府及公共服务体系建设状况所取得的多项专题性成果之一。

组织结构是组织实现其目标的基本工具与发挥作用的载体。组织结构对公共服务组织履行其职能具有重要的影响作用。公共服务组织结构变革是多种动因综合作用的结果。通过文献分析和相关调研，我们认为，公共服务需求复杂性是当代西方国家公共服务组织结构变革的基础与根本动因。本书基于公共服务需求复杂性系统地梳理和分析了当代西方国家公共服务组织结构变革的理论困境与实践状况，在找寻其变革规律和走势的基础上形成了公共服务组织结构变革的理论模型，以期对我国当前推进大部制改革与服务型政府建设有所启示。

本书沿着公共服务组织结构变革应对服务需求复杂性变化的逻辑展开研究，全书包括序论、六章和尾论三大部分。序论包括选题的缘起、研究问题的界说，国内外研究现状，主要的研究方法、创新意图，以及相关概念阐释。第一章主要从理论上分析了公共服务组织结构变革的悖论表现、实质与成因。第二章针对公共服务组织结构悖论，尝试性地提出了一个展开研究的分析框架，即当代西方国家公共服务组织结构变革的“一性三轴六要素”分析框架。第三章主要考察了当代西方国家公共服务组织的纵轴结构变革。着重分析了行政分权和财政分权改革对政府组织纵轴结构变革的影响。第四章主要阐述当代西方国家公共服务组织的横轴结构变革。这一章以政府职能转变为主线，主要分析了多样化执行机构改革和民营化改革对公共服务组织横轴结构变革的促进作用。第五章主要探讨了以耗散与

协同为基本特征的当代西方国家公共服务组织空间轴跨界性协同结构创新的理论与实践。第六章力图从理论上提升公共服务组织结构变革的理论模型,构建了一种公共服务组织结构变革的复杂适应需求模型。尾论总结了本书的基本结论、研究局限、研究展望及借鉴意义。

创新是科学研究的生命力所在,本书也力图有所创新。一是从理论上分析西方国家公共服务组织结构变革进程中的困境,并归纳出公共服务组织结构悖论。二是提出一个比较系统而全面的研究当代西方国家公共服务组织结构变革的分析框架。三是在对当代西方国家公共服务组织结构变革的内容、形式、特点、效果等进行详细分析后,进行规律总结与理论提升,归纳出一个公共服务组织结构变革的复杂适应需求模型,并在此基础上结合中国国情,尝试性地提出一个中国特色公共服务组织结构变革的“一性四维”动态模型。

本书是在本人的博士学位论文基础上修改而成的。三年寒窗苦与乐,千余日路学与愁。在华中师范大学负笈求学期间,品尝了太多的酸甜苦辣,也收获了无数的恩情与友情。在本书付梓出版之际,我由衷地感谢每位帮助过我的老师、学友和亲人。

首先要感谢课题首席专家、我的导师张立荣教授,他的治学理念、处事原则和奉献精神一直深深地感动和影响着我。本书的写作倾注了老师大量的心血与智慧,从选题视角的切入到框架的拟订,从文字观点的斟酌到参考文献的规范,老师总是忙中抽空,一丝不苟,毫不吝惜地对学生付出。师恩如山,弟子将终生铭记教诲。

衷心感谢刘筱红教授、傅广宛教授对本书的研究提出了很多独到与中肯的建议。感谢丁煌教授、杨海蛟研究员、项继权教授等给予的点拨与鼓励,使我受益匪浅。

感谢罗涛、李晓园、汪鹏、赵勇、谭宁、陈丽琴等同学,冷向明、江易华、方堃、曾保根等同门,岑学贵、罗梁波、尚虎平、韩志明、尹艳红等好友,平日与他们的切磋和交流中获益良多,那段一起分享知识、共诉忧乐与追求卓越的日子令我难以忘怀。

感谢童星教授,有幸加入他富有活力与创新精神的科研团队,在博士后的研究平台上继续思考与梳理本书中有待研究的问题。

感谢我年迈的父母,是他们铸就了我坚忍不拔、奋发向上的性格和淡泊恬静、乐观平和的心态。感谢岳父岳母,他们不远千里来照顾外孙、操劳家务,使我能够专心学业。感谢我的爱人周小俊女士,她至真至纯、至

韧至柔地经营着我们的爱情，默默地料理着家庭琐事，对我们的生活付出无数艰辛和热情。更要感谢宝贝女儿“草儿”，她在我的博士论文框架拟订期间姗姗而来，在本书的修改过程中健康成长。如今刚满 10 个月的草儿已经懂得贪恋爸妈怀抱的温暖，对世界充满了无比的好奇，她那天真无邪的笑脸、酣然甜美的睡姿、嗷嗷待哺的窘态、咿呀学语的腔调、蹒跚学步的俏样……总让我感到无比的满足与幸福。今后，爱人的理解与支持，女儿的快乐与成长将永远是不甘平庸、励志求学的动力！

最后，感谢南京信息工程大学公共管理学院的领导及同事们，他们给我生活与学习上提供了诸多的帮助与支持，我将把它作为一种真挚的情谊永记于心。

在本书的写作过程中参阅了大量的中外论著，在此谨向所有被引文献的作者们表示深深的谢意！由于资料限制与自身的学养不足，本书可能还存在很多稚浅、偏颇和错漏之处，恳请各位专家、读者批评指正！

《促进社会公平正义的服务型政府建设和
公共服务体系完善研究》课题组成员

曾维和

2010 年 10 月 1 日

目 录

总序	(1)
前言	(1)
序论：研究的缘起及相关问题阐释	(1)
一、问题提出及研究意义	(1)
(一) 选题缘起	(1)
(二) 问题界定	(4)
(三) 研究对象	(6)
(四) 研究意义	(10)
二、国内外研究现状与解释性理论	(11)
(一) 国外研究的主要领域	(12)
(二) 国内研究的理论集点	(14)
(三) 对国内外研究现状的评价	(16)
(四) 组织结构变革的几种解释性理论述评	(17)
三、理论基础、研究思路及研究方法	(20)
(一) 理论基础	(20)
(二) 研究思路	(24)
(三) 研究方法	(25)
四、相关概念及创新意图	(26)
(一) 相关概念简析	(26)
(二) 创新意图概述	(29)
第一章 公共服务组织结构悖论的理论审思	(30)
一、悖论表现：高效性组织结构设计下的低效率	(30)
(一) 官僚制等级式组织结构设计效率悖论	(30)
(二) 新公共管理分权化组织结构设计效率悖论	(34)

二、悖论实质：功能性组织结构设计反功能	(40)
(一) 功能性组织结构设计逻辑及反功能	(40)
(二) 官僚制组织结构的反功能	(43)
(三) 新公共管理组织结构的反功能	(46)
三、悖论成因：归因偏差与问题症结分析	(48)
(一) 研究思路中的归因偏差	(48)
(二) 结构设计中的问题症结	(54)
四、本章小结	(61)
 第二章 基于公共服务需求复杂性的组织结构变革分析框架	(62)
一、公共服务需求复杂性及其影响	(62)
(一) 公共服务需求复杂性的基本特征	(62)
(二) 公共服务需求复杂性的主要成因	(70)
(三) 公共服务需求复杂性对组织结构变革的影响	(77)
二、“一性三轴六要素”分析框架的构建	(79)
(一) 公共服务组织结构变革的内涵与基本要素	(79)
(二) “一性三轴六要素”分析框架的构建及内容	(85)
(三) 分析框架的主要学理价值	(86)
(四) 对分析框架的几点说明	(88)
三、本章小结	(90)
 第三章 分权与重组：公共服务组织的纵轴结构变革	(91)
一、分权化改革与政府的纵轴组织结构调整	(91)
(一) 行政分权改革及其对政府组织结构变革的影响	(93)
(二) 财政分权改革及其对政府组织结构变革的影响	(97)
二、分权化改革下政府间事权与财权配置	(101)
(一) 公共服务事权扩大化与适度事权关系的建立	(104)
(二) 税源分配向中央倾斜与多种形式的转移支付	(110)
(三) 地方公共服务扩大化及其对组织结构的影响	(113)
三、组织重组与政府的纵向组织结构变革	(116)
(一) 组织重组的缘起、动因与内容	(117)
(二) 三种理论视角下地方政府重组的实践及评析	(118)
(三) 组织重组下政府纵向结构变革的特色及趋向	(125)

四、本章小结	(129)
第四章 执行与卸载：公共服务组织的横轴结构变革	(131)
一、多样化执行机构改革视阈中的组织结构变革	(131)
(一) 当代西方国家多样化执行机构的改革运动	(131)
(二) 多样化执行机构改革下的公共服务组织横轴 结构变革	(136)
二、民营化与公共服务组织的横轴结构变革	(140)
(一) 当代西方国家的民营化改革浪潮与实践	(140)
(二) 民营化的理论梳理及其组织结构变革意蕴	(147)
三、人事制度改革与组织结构调整	(151)
(一) 政府雇员大量增加与政府规模的横向延伸	(151)
(二) 人事制度更加注重灵活性与绩效	(153)
(三) 政府组织人员位移与组织结构变革	(155)
四、执行与卸载下组织结构的创新及问题	(157)
五、本章小结	(162)
第五章 耗散与协同：公共服务组织的空间轴结构创新	(163)
一、公共服务组织空间轴的耗散结构特征	(163)
(一) 公共服务组织空间轴形成耗散结构的条件	(165)
(二) 公共服务组织空间轴耗散结构的过程特征	(168)
二、跨界性协同结构：公共服务中的伙伴关系	(171)
(一) 跨界性协同结构的理论化系谱	(171)
(二) 公共服务中的合作伙伴：公私合作的实践检视	(176)
(三) 福利多元主义下政府与非营利组织的伙伴关系	(179)
三、空间轴跨界性协同结构的运作机理	(186)
(一) 跨界性协同结构运作的基本目标与工具	(188)
(二) 整体政府：跨界性协同结构运作的理论与实践	(191)
四、本章小结	(199)
第六章 公共服务组织结构变革的复杂适应需求模型	(200)
一、复杂适应需求模型的构建	(200)
(一) 公共服务组织结构变革的理论内涵与特点	(200)

(二) 公共服务组织结构变革理论模型的构建	(204)
二、复杂适应需求模型的运作机理	(206)
(一) 政行调适系统及运作	(207)
(二) 组织分化系统及运作	(211)
(三) 文化整合系统及运作	(213)
三、本章小结	(218)
 尾论：结论、讨论及启示	 (221)
一、研究结论	(221)
二、研究局限及研究展望	(222)
三、对我国的启示	(225)
(一) 中国特色公共服务组织结构变革的理论模型创建	(225)
(二) 对我国大部制改革及服务型政府建设的借鉴	(228)
 主要参考文献	 (232)

表图索引

(一) 表

表 1	复杂性理论的独特语言	(23)
表 2	政府未来的四种治理模式	(36)
表 3	以用户为驱动力的服务组织模式与官僚制组织模式 在机构行为上的分歧	(50)
表 4	需求型组织结构与供给型组织结构比较	(59)
表 5	美国消费结构的长期趋势和几种消费品的收入弹性	(64)
表 6	OECD 部分国家 2004 年医疗保健服务的消费	(65)
表 7	ICNPO 中公民社会组织服务类活动的种类	(67)
表 8	问题的类型	(70)
表 9	福特时代和后福特时代的社会特征比较	(71)
表 10	欧盟各国 2001—2006 年劳动力构成状况	(72)
表 11	欧盟主要国家城市垃圾的产生与处理情况	(75)
表 12	西方一些国家医疗保健支出占国民生产 总值比重的情况	(76)
表 13	决定公共服务模式的支持性因素	(78)
表 14	组织变革思考过程的四种理论学派	(80)
表 15	政府再造的五 C 战略	(82)
表 16	“一性三轴六要素”的当代西方国家公共服务组织 结构变革的分析框架	(86)
表 17	行政分权改革中的分权化工具及利弊	(94)
表 18	OECD 关于税收自治的分类标准	(100)
表 19	次级中央政府层级税收自治程度与财政分权情况 (2001 年)	(100)

表 20	当代西方部分国家的政府总支出占 GDP 的比重	(104)
表 21	当代西方主要国家政府公共服务支出占 GDP 的比重 (2006 年)	(106)
表 22	当代西方部分国家中央与地方层级公共服务支出情况 (2005—2007 年)	(107)
表 23	非中央政府支出占政府总支出和 GDP 的比重 (1985/2001 年)	(109)
表 24	部分国家非中央政府收入构成的比重比较	(112)
表 25	美、英、德三国财政转移支付的基本方式及内容	(112)
表 26	当代西方主要国家地方政府财政分权指标	(113)
表 27	美国政府类型 1962—2007 年数量的变化情况	(116)
表 28	西方发达国家地方政府重组的基本内容	(118)
表 29	英国地方政府委员会评审地方政府的标准体系	(120)
表 30	英国地方政府结构化重组概述	(125)
表 31	美国地方政府组织结构 (现代公司的法人治理结构)	(129)
表 32	英国执行机构改革的进程 (1989—1997 年)	(133)
表 33	英国执行机构改革的组织模式、机构类型与 组织结构多样化	(133)
表 34	国有企业民营化: 全球民营化的兴起与发展 (1990—2000 年)	(140)
表 35	英国国有企业改革进程情况	(142)
表 36	英国地方政府多个公私合作项目发展情况	(143)
表 37	美国地方官员在向外承包地方服务上的选择	(144)
表 38	美国地方基础设施民营化的原因	(146)
表 39	民营化的三种主要分类及内容	(148)
表 40	基础设施民营化的模式	(149)
表 41	民营化与政府职能卸载 (基础设施领域不同 服务安排的职能分配)	(149)
表 42	1950—1995 年美国政府雇员的数量	(152)
表 43	传统人事管理与变革后的人事管理	(153)
表 44	荷兰各种民营化改革的项目类型及人员规模变化 (1983—1991 年)	(155)
表 45	欧洲部分国家实施 PPPs 模式的基本概况	(178)

表 46	伊瓦斯福利三角：组织、价值和关系	(181)
表 47	伊瓦斯福利多元主义四个部门的特征	(182)
表 48	来自联邦政府的收入在非营利组织总收入中的比例 (1980 年)	(184)
表 49	非营利人类服务机构的资助来源 (1981 年)	(184)
表 50	“伙伴关系”的构成要素及其内容	(189)
表 51	伙伴关系的两种整合方式	(190)
表 52	整体政府跨界性协同运作的四层次整合目标与机制	(195)
表 53	基于活动与管理层级划分的责任结构	(215)
表 54	确定竞争性伙伴网络是否能有效工作	(217)
表 55	公共服务组织间关系的演变：从传统到当代	(224)
表 56	公共服务组织结构理想类型的理想类型	(226)

(二) 图

图 1	美国国防部组织结构	(32)
图 2	OECD 部分国家卫生总支出占国内生产总值的百分比	(65)
图 3	欧盟 27 国排放的酸性物质	(75)
图 4	基于服务需求复杂性的当代西方国家公共服务组织 结构变革关系图	(89)
图 5	部分国家分权化改革的方向与趋势	(92)
图 6	经合组织 22 个高收入国家的人均增长率与财政分权 (1973—1998 年)	(99)
图 7	当代西方国家地方政府财政收入纵向比较	(115)
图 8	当代西方主要国家地方政府支出纵向比较	(115)
图 9	英国以“功能群”构建的郡政府组织结构模式	(127)
图 10	英国以“部门划分方式”构建的郡政府组织结构模式	(128)
图 11	英国大都市郡两层级地方政府重构组织结构形式	(128)
图 12	执行机构与立法机构、决策制定机构、公民的关系 网络	(138)
图 13	多样化执行机构改革与民营化改革下政府组织的 人员流动	(155)
图 14	国有化—民营化循环	(161)
图 15	公共行政系统历时形态的交叉图	(166)
图 16	变化的不同类型	(167)

图 17	跨界性协同结构的理论化系谱	(172)
图 18	PPPs 模式的操作流程	(180)
图 19	非营利组织财政收入来源 (按国家)	(187)
图 20	非营利组织财政收入来源 (按领域: 来自 38 个国家)	(188)
图 21	设计协同运作的六个核心阶段	(193)
图 22	整体政府组织结构的协同运作形式	(194)
图 23	以公民为中心的协作性公共管理分析框架	(197)
图 24	组织设计的权变理论	(202)
图 25	复杂适应系统 (CAS)	(202)
图 26	公共服务组织结构变革的复杂适应需求模型	(205)
图 27	结构分化基础上的功能互动	(209)
图 28	澳大利亚土著服务的公共责任协议	(219)
图 29	信息技术与组织结构的关系模式和互构过程	(223)
图 30	中国特色公共服务组织结构变革的“一性四维” 动态模型	(226)