



财政部“十五”规划编译教材
公共管理教材译丛

*Organizational Behavior and
Public Management*

组织行为与 公共管理

(第三版)

[美] 迈克尔·L·瓦休

[美] 黛布拉·W·斯图尔特 / 著

[美] G.大卫·贾森

刘 铮 张斌涛 / 译

刘李胜 / 译校



经济科学出版社
Economic Science Press

财政部“十五”规划编译教材
公共管理教材译丛

组织行为与公共管理

(第三版)

[美] 迈克尔·L·瓦休
黛布拉·W·斯图尔特 著
G. 大卫·贾森

刘 铮 张斌涛 译
刘李胜 译校

经济科学出版社

责任编辑：王长廷 吕亚亮

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

组织行为与公共管理

(第三版)

[美] 迈克尔·L·瓦休

黛布拉·W·斯图尔特 著

G. 大卫·贾森

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 26.125 印张 410000 字

2004 年 6 月第一版 2004 年 6 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-3897-0/F·3200 定价：41.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

译丛总序

“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”，这一著名的诺思悖论说明了国家（政府）在经济乃至整个社会发展中的重要地位。因此，如何依法行政，有效管理，使政府（公共部门）行政管理体系更加有序、有力，是公共管理学科研究的主要内容。

然而，公共管理作为一门学科，在国外虽有百年历史，但在我国，直到1986年才真正恢复公共管理学科的研究与教育，并于1997年首次在研究生教育中增设公共管理一级学科，特别是1999年国务院学位委员会正式批准试点兴办公共管理硕士（MPA），在各高校争办公共管理硕士的推动下，使得社会对公共管理学科有所认识和重视。可以说，我国目前公共管理的研究与教育滞后于我国改革与发展的实践。

为了解决我国公共管理学科现存的学科视野狭窄、知识内容陈旧、应用性不强等问题，迅速追踪国外公共管理领域的新思潮、新流派、新理论和新方法，我们组织翻译出版了这套《公共管理教材译丛》，为我国公共管理学科建设和教育进入一个新的发展阶段创造条件。

本译丛选择的教材是国外一些大学相关专业指定的教材，而且都经过较长时间的检验和多次修订，成为比较成熟的教科书。因此，这套教材可作为我国高等院校公共管理类专业以及相关专业的教学和政府部门的公务员培训教材。

需要指出的是，我们翻译的这套教材，是在西方的法律、社会文化、经济发展背景下探讨当代西方国家的公共管理实践

的，希望读者在学习、借鉴西方公共管理理论和方法时，要理性地加以选择。

这套教材的遴选和编辑得到了中国人民大学财政金融学院副院长郭庆旺教授的大力支持，并付出了辛勤的劳动，在此深表谢意。

经济科学出版社

译者序

中国经过近 25 年的改革开放，经济呈高速增长的态势。中国在经济取得巨大成功的同时，更加重视政治文明建设和加强政府公共管理。随着经济体制从计划体制向市场体制转变，政府需要从作为经济活动的主要参与者转变为经济秩序的维护者。

目前，中国政府正在采取积极措施推进公共管理的发展，以更加开放的姿态吸取国外的先进管理经验。从 2002 年起的 5 年内，位于美国名城波士顿西北部的哈佛大学肯尼迪政府学院，将为中国政府培训 300 名厅局级以上的中高级官员。官员出国培训固然是一种非常好的学习方法，但是受时间和成本的限制，中国几千万政府雇员不可能都有这种机会，因此与公共管理有关的书籍，便成为一种不可缺少的学习工具。国内目前关于组织行为和公共管理的教材不在少数，国内外学者的著作在市场也随处可见。但令人遗憾的是国内至今还没有系统研究公共部门组织行为的权威著作。经济科学出版社出版的这部《组织行为与公共管理》译著，可以说是填补了国内这方面的研究空白。

对组织这种实体，至今还没有形成一个人们普遍接受的定义。在这里，我们借用切斯特·巴纳德的话说：“一个正式的组织是一个将两个或多于两个人的力量和活动进行有意识地协调的系统”。组织理论则指的是为试图理解诸如实力、任务、技术和预示组织结果的文化等系统因素的影响而提供理论框架的研究领域。在本书中，作者把研究的对象定于公共部门的组织行为，因此强调公共组织与私营组织之间的不同就显得非常必要。在作者看来，公共组织是依据法律建立和其财政支持来自公众税收形式的组织。

公共组织在文献中经常被称为非市场的组织，负有为遵循其最终目标施行法律而监督机构和公众的责任。公共组织通常是政府的组成部分，其主要目标是实现资源配置的公平、公正。私营组织则依赖供求法则生存，其最终目标是实现利润的最大化，因此私营组织需要产出率高于投入率。公共组织作为非市场组织，需要承担市场无法履行的职责，需要提供公共物品，控制外部性，维护法律秩序和经济稳定，以确保公平。公共组织的权力来源于宪法，而宪法的目的不仅是促进效率的提高，更重要的是防止政治权力被滥用。因此，公共组织有更广泛的程序和正式的分工，以及旨在保证对纳税人负责的控制。这些程序和控制影响公共组织的内部和外部两个方面。因而，对公共组织的研究在理论和方法上也与私营组织有所不同。

本书作者认为，组织行为理论是一个关注组织中的人们行为、态度和表现的研究领域。该理论特别关心组织中的人的影响，尤其关注正式组织结构与非正式组织结构对员工、员工对组织的作用，以及工作环境对组织和在其中工作的工人的影响。组织行为学的领域是多学科的，许多内容来自行为科学，尤其是人类学、心理学和社会学的核心学科。行为科学研究的目的是加强管理者预测人们行为的能力，组织行为学研究所产生的知识则是回答管理者所提出的问题的。管理仅是为达到某种满意的结果而对资源进行组织和指导，公共管理则是对公共部门或政府部门中的资源进行组织和指导。

本书的主题处在组织行为学和公共管理学研究的交叉点。它位于公共管理者在组织中所面临的人类行为问题、指导资源配置、推进机构程序和政策的中心。处于这种交叉点的研究将训练公共管理者分析组织中的重要因果关系，并使他们提出有关人类相互关系应当在现代组织中得以进行的问题。作为一个研究领域，这种交叉点是多学科的、可应用的、以人为中心的，并且是描述性的和说明性的。

这部书的基本结构是：第1章通过定义组织行为，并把它

置于公共组织和公共管理语境，从而提供了这部书的框架。公共部门和私营部门之间的区别形成了一个明显的管理背景，限制了把许多在私营部门中发展起来的管理理念直接“便携”到公共部门，暗示了这些理念旨在使政府更加实事求是，或者使政府需要严肃、审慎地“独立创造”。第2章为研究已经出现的组织，概述了各种不同的研究方法，并把关注点放在历史文献已对组织做出理解的各种方式上。

相对于这个背景来说，作者接着把个人作为分析单位进行研究。在本书的第3~5章中，作者讨论了激励理论、领导理论和角色理论。这些章节特别试图阐明个人带给工作场所的一系列个人化倾向和个人特色的事实，这些倾向和特色在工作上产生了特殊的行为，而且与组织的状态背景相互影响，以此产生管理者必须在其中发挥作用的环境。群体则提供了下一个分析的一般课题。在第6~8章中，以群体与组织表现相互影响为中心，在沟通、决策和参与以及全面质量管理三个层面上展开论述，深化了对群体的认识。第9章讨论了组织的应变能力。

这部处理个人、群体和组织等级变化的著作，通过提供经过数十年对组织行为研究所产生的概念和命题，提供了对公共机构中组织生活的见解。然而，当为了分析的目的而固化组织生活的其他层面时，这种分析所使用的方法便专注于单一的人类活动（例如角色行为）。最终分析的断面是概括我们工作和探讨应用管理问题的最后四章。利用“个人和群体如何发挥功能以及组织如何变化”这些问题中暗含的或明显的模式，这几章为组织行为学的所有层面的综合分析提供了机会。通过第10~13章对四项特殊管理挑战（管理系统、计算机和信息技术、业绩评估和管理道德）的考察，本书展开的全面讨论得以完成。

本书作者迈克尔·L·瓦休、黛布拉·W·斯图尔特和G.大卫·贾森都在美国著名的北卡罗来纳州立大学工作。迈克尔·L·瓦休曾获运筹学和管理科学应用的“诺贝尔奖”之称的Franz Edelman大奖；黛布拉·W·斯图尔特是一位风姿绰约的

女教授，她于2000年7月成为北卡罗来纳州立大学研究生院委员会主席；G. 大卫·贾森教授从20世纪70年代开始已经出版了近十部专著。三位教授都具有高深的理论修养，翻译他（她）们的著作既是艰辛的劳动，也是一种精神的享受。我们可以说：“只要你翻开本书，就一定会被吸引，一定会有收获。”本书反映的是公共部门中组织行为最新的研究成果，为学生和公共部门组织的管理者编写。当然，正如书中所述，公共管理与组织文化密切相关。美国学者的著作不可避免地留有美国政治环境和文化的烙印。但是，我们仍感到吸收和借鉴国外先进管理理论和管理经验是十分必要的，希望本书的出版，有助于我们对社会主义市场经济条件下的公共管理活动规律有更深入的认识，并给我们提供有益的帮助。

译 者

2004年1月

第三版序言

iii

在这个美国和世界都经历着深远变革的时代中,《组织行为与公共管理》第三版问世了。显而易见,自从本书第二版出版以来,最突出的全球化问题便与前苏联和东欧发生了实质性的冲突。而且,这种冲突既没有被学者们预测到,也没有导致军事对抗。对世界上的许多专家来说,……自由市场优越于计划经济,企业家优越于官僚,新世界秩序优越于旧秩序……。无论这些争论的价值如何,有一点是很清楚的:一个崭新的全球政治经济即将到来,旧的范式将不再适用。

在这些最有意义的崭新的范式中,全球经济涉及其对公共管理和私营组织的管理含义都涵盖其中。在一个信息、产品和资本于国与国之间畅通流动的世界中,新经济的扮演者表明他们每日都在世界经济的舞台上进行表演。在欧洲和太平洋地区,许多新经济的表演者支持新的组织设计,即管理公共和私营工作系统的新方式。在这些最重要的新范式中,与该版《组织行为与公共管理》最直接地联系的范式,是作为一个看待管理的新方式而出现的全面质量管理(TQM)。

在全球经济中,能够在过程中缩短产品生产概念到确保质量产出的时间的组织,它们将获得经济回报。例如,在日本,由美国人W·爱德华·德明开创的全面质量管理体系正在被共同使用。全面质量管理依靠训练有素的和被授予权力的劳动者,并且这些劳动者通过技术和能力,帮助管理生产优质产品。全面质量管理为经营组织提供了哲学和方法论。全面质量管理是一套为实际运行的组织的事务提供指导的原则、工具和程序。全面质量管理对公共部门的影响现已显示出来。这种影响在“彻底改造政府”的内在要求的组织含义中是最明显不过的了。要求公共管理者“事半功倍”的政治压力,已经引起了由寻求组织实践带来质量和效率的管理者所进行的研究。全面质量管理就是这样一种系统。它在政府中得到了很多关注。

本书理论体系的主要内容在第一、二版的序言中得到详细的阐述，为方便读者，这里不再赘述。本版中的某些变化包括了对全面质量管理及其对政府的适用性的讨论。由于我们看到全面质量管理与工作场所中的授权相联系，所以该项讨论已被合并到有关工人参与的章节中。此外，其余所有保留的章节有了最新的学术观点，并特别重视研究公共部门的含义，该研究或多或少地对公共部门在概念上予以了关注。关于信息、计算机和组织理论的章节已做了重写，以便反映信息技术和政策环境中日新月异的变化。

本书是作为组织行为与公共管理的教科书而被设计的。同样，它试图向学生展示广泛的学术领域，阐明如何有效地管理复杂的人类环境的问题。如果最近几年的事件有任何预示性，那么这种技术上的需求很可能在下一个十年中增加。

迈克尔·L·瓦休
黛布拉·W·斯图尔特
G. 大卫·贾森

第二版序言

v

《组织行为与公共管理》的第二版在布什政府的早期阶段问世了。第一版则产生于里根政府的早期阶段。由于该书的设计重点是公共部门的管理，因此校准时间的特殊方法是重要的。在1900~1910年期间，民意测验专家、权威人士和总统都已声称：随着行政州和预算赤字继续增加，人民对政府的嘲讽也在增加。

公共行政部门的学者们对面向公共部门的抨击做出了诸多反应。巴里·D·卡尔（1987年）在其文章《美国官僚——一只披着狼皮的羊的历史》中声称，美国敌视公共组织的起源深深植根于杰克逊的革命信念，即越来越多的精英专家在官僚结构中表示出一些固有的反民主的东西。在某种程度上这一点是正确的，对官僚结构的抨击是我们政治文化的一部分，并随着政府的成长其比重也在增加。查尔斯·T·古塞尔（1985年）在《官僚的案例》中雄辩地声明反对盛行的学术理念，即把美国政府的官僚结构概括为失败和威胁，并为反驳该理念提供了重要的证据。此后，查尔斯·莱文（1986年）认为，里根政府为尝试重塑美国行政州留下了一笔遗产，并且该遗产的主要部分是一种正在进行的争论的形式，争论的是混合经济中的政府作用和范围。所有这些作者更加强调的是关于社会中的“公共”角色的重大政治论战的存在。尽管我们预测未来的办法并不比任何其他的方法更加清晰，但有一个事实似乎是清楚的：政治态度和大量的公共债务二者将结合起来，使得争论持久不断。它也将要求美国公共管理的理论家和实践者去寻找管理美国公共资源的更有效的方法。

该书是作为一部组织行为与公共管理的教科书而被设计的。它旨在向 vi 学生们展示回答在复杂的人类组织中如何进行有效管理问题的巨大的学术领域。它最终是为了帮助公共管理者成为公共资源的更加有效的管理者。我们使用的许多文献来自于私营部门所做的研究，也来自于各种不同的学术学科。许多早期的和持续的对于管理的兴趣都有某个私营部门中心点。而且，管理的许多方面有着一个普通的核心：例如激励、领导、角色行

为、沟通和决策。然而，我们撰写本书的焦点却明显地在管理的“公共”方面。我们的信念是：公共部门是在许多基本的方面内地区别于私营部门的。这些不同点在很大程度上是政府在社会中的独特作用的结果。政府所做的许多事情的公共目的不能通过价值和利润的标准来衡量。出于同样的原因，缺乏由价格和利润提供的信息，迫使人们注意一个重要的语境上的特色，它影响公共部门中管理的实践。此外，本书反映了我们对该信念的承诺：政府在确保美国未来的公平和效率两个方面起着重要的作用。社会公正和全球化经济的经济学要求一种必需的和有效的公共部门的劳动力，它能够管理并且良好地管理复杂的组织和技术的基础设施——现代政府。

本书的结构产生于我们的理论体系。第二版包括三个新的章节，并且综合了或者删略了其他的章节。第1章简述了本书将要面临的主要问题，包括分析的适当单位和公共组织、私营组织的讨论，以及政府在社会中的作用。第2章在微观层面上提供了各组织理论方法的简要历史。此外，自从第一版问世以来，我们提供了一章来阐述管理工作场所中最有意义的技术变革——计算机。第11章简述了广泛地出现在该题目上的各学科间的研究。我们同时删除了在第一版出现的关于公平、管理员工的章节，并且在关于道德规范的章节中从该章添加了重要的题目。所有保留的章节都拥有最新的学术观点，并尤其重视研究公共部门的含义，该研究或多或少地对公共部门在概念上予以了关注。由于风格和概念的原因，我们还包括了第一版的序言，因为我们相信它在主要方面仍然是正确的。

xii

参考

- Goodsell, Charles T. (1985). *The Case For Bureaucracy*, 2nd Ed. Chatham NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Karl, Barry D. (1987). "The American Bureaucrat: A History of Sheep in Wolves Clothing." *Public Administration Review*, 47: pp. 26-34.
- Levine, Charles H. (1986). "The Federal Government in the Year 2000: Administrative Legacies of the Reagan Years." *Public Administration Review*, 46: pp. 195-205.

迈克尔·L·瓦休
黛布拉·W·斯图尔特
G. 大卫·贾森

定义我们的术语

组织行为是一个关注组织中的人们行为、态度和表现的研究领域。它特别关心组织中的人的影响。它尤其关注正式组织结构与非正式组织结构对员工、员工对组织的作用，以及工作环境对组织和在其中工作的人们的影响（西莱吉和华莱士，1980年）。组织行为学的学生们想要了解组织中的人们的全部所作所为。由于这个中心很宽泛，该领域必然是多学科的，许多内容来自行为科学，尤其是人类学、心理学和社会学的核心学科。因为研究行为科学的目的是为加强管理者预测人们行业的能力，所以组织行为学研究所产生的知识是回答管理者所提出的问题的。在很大程度上，实践者为组织行为学领域设置了研究议程。

由于组织行为学的关注点在于人类的行为，心理学便为组织行为学的概念和理论做出了重大的贡献。大多数研究都在三个层面上进行：对个人、群体和组织进行分析。我们对组织如何变革也特别感兴趣。

既然我们对公共管理只是完成了如此少的工作，在这个我们自鸣得意的领域便没有形成理论体系（阿里森，1979年）。我们必须依靠简明的英语来解释公共管理是什么。

管理仅仅是为达到某种满意的结果而对资源进行组织和指导，因此，公共管理一定是对公共部门或政府部门中的资源进行组织和指导。一般的管理功能可以分为：计划、组织、安置职工、指导、协调、报告和预算（古里克，1937年）。这些功能对于公共部门和私营部门的管理都是共同的。但是，我们不能过分强调公共背景使这些活动如何被执行的明显的差异。这便是我们这部书研究的内容。

在公共部门中，权力和政治义务的分散产生了显著的差异。尽管在私

人企业中，总的管理职能集中在首席执行官手中，但这些职能通过法规制度设计分布于许多竞争性机构的公共部门中。因此，它们为许多怀着相互攻击野心的人所共享（阿里森，1979年）。政府的三个分支和政府的三个级别——一种根源于权力平衡和联邦主义者原则的设计——参与制造了这个独特的管理环境。

公共背景为许多特殊范围的管理创建了一个不同的语境。四个重要的区别是：

时间范围——政府管理者有短的执行政程的范围，他们是选举周期的产物。

业绩衡量——几乎不存在业绩标准和衡量的一致意见。在公共部门中不存在私营部门的利润底线。

人员制约——政府存在两个层面：文职人员和政治委任者，任何一者相对于另一者都有自主的尺度，它们抑制了私人管理中可能的控制能力。

新闻媒介关系——私人管理者可以自由地拒绝媒体进入管理决策，公众对公共管理活动却有“知情权”。

在交叉点：本文的中心

“公共行政”的首次教学出现在政治科学部门，但是随着“公共服务”领域在20世纪的成长，以及要求专业管理活动范围的扩展，公共管理学的学生受到超越父系学科界限的压力。受明显的学科限制的环境所驱使，当代公共管理研究被打上数个学科汇合点的烙印。

本书处在组织行为学和公共管理学研究的交叉点。它位于公共管理者在组织中所面临的人类行为问题、指导资源推进其机构的程序和政策二者的中心。图1展示了4种在交叉点指导探究的性质。

在公共管理的语境中，研究组织行为必然会跨越多个学科，要从心理学、社会学和人类学的传统行为科学汲取营养，也更加规范地趋向于政治科学和经济学的学科。但是，理论正如出现在这些学科中一样，它并不总是呈现出一种有用的形式。哈兰·克利夫兰说过：“现代文明中最紧的瓶颈就是相关的理论”（克利夫兰，1979年）。这意味着我们的理论必须应用于日常的管理实践，才对人类是有裨益的。处在组织行为和公共管理交叉

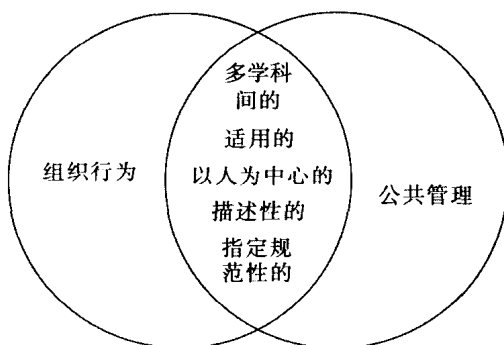


图 1 组织行为和公共管理的交叉点

点的文献需要满足这种应用标准。从某种公共管理的视角来看，对现代组织行为的研究就成为了一种理论应用的练习。我们理论的成功以及他们应用的成功是通过阐明人的感觉、态度和行为和公共组织的人类资源来得以衡量的。在一个公共部门语境中，通过组织行为研究而产生、加强的分析技术在性质上必须是描述性的和说明性的。处于交叉点的研究将训练公共管理者分析组织中的重要因果关系，并使他们提出有关人类相互关系应当在现代组织中进行下去的问题。总之，本书集中于组织行为和公共管理的交叉点。作为一个研究领域，交叉点是多学科的、可应用的、以人为中心的，并且是描述性的和说明性的。

在今天，以组织行为学和公共管理学的交叉点为中心的研究比起过去更加重要。最近几年来，组织中的公众信心空前低迷。在 1964 年，69% 的美国人肯定他们的政府领导者“知道自己在做什么”，但是到了 1978 年，这个数字下降到 40%。在 20 世纪 50 年代末期，56% 的美国人投票认为，“你可以相信华盛顿政府在大多数时间中的所作所为是正确的”。到 70 年代末期，这个数字继续下降到 29%（克利夫兰，1979 年）。为公平起见，我们应当强调信心的缺失是一个更加复杂的世界的真实反映。然而，公众对政府业绩和效率的要求是强烈的。组织行为学研究是以组织中的管理人的公共管理方法发展的自我意识需求为前提的，它是帮助满足这种需求的一条途径。

参考

Allison, Graham T., Jr. (1979). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? *Setting Public Management*

- Research Agendas*. Proceedings for the Public Management Research Conference, U.S.O.P.M., November 19–20, Washington, D.C.
- Cleveland, Harlan (1979). Public Management Research: The Theory of Practice and Vice Versa, *Setting Public Management Research Agendas*, Proceedings for the Public Management Research Conference. U.S.O.P.M., November 19–20, Washington, D.C.
- Gulick, Luther and Lyndall Urwick, Eds. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Szilagyi, Andrew D., Jr., and Marc J. Wallace, Jr. (1980). *Organizational Behavior and Performance*, 2nd Ed., Santa Monica, Calif.: Goodyear Publishing Company.

黛布拉·W·斯图尔特
G. 大卫·贾森