



我国公共部门非正式 组织治理研究

Research on Informal Organization of
Public Sector in China

王燕 等 著



我国公共部门非正式 组织治理研究

Research on Informal Organization of
Public Sector in China

王燕 等 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

我国公共部门非正式组织治理研究/王燕等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 10

国家社科基金后期资助项目

ISBN 978-7-300-21898-4

I. ①我… II. ①王… III. ①国家行政机关-行政管理-组织制度-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 214565 号

国家社科基金后期资助项目

我国公共部门非正式组织治理研究

王燕 等著

Woguo Gonggong Bumen Feizhengshi Zuzhi Zhili Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 165 mm×238 mm 16 开本

印 张 15.75 插页 2

字 数 261 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2015 年 10 月第 1 版

印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

前 言

一、本书的研究内容

第一章是关于公共部门与中国公共部门概述。着重对公共部门的概念及其相关概念如非政府组织（NGO）、非营利组织、民间组织、公民社会、第三部门和非政府公共组织等进行了界定与分析，就公共部门分类与活动做了新的理论阐释，围绕中国公共部门的发展特别是公共服务的转型进行了初步阐述，重点对我国非政府公共部门的产生、分类与发展进行了创新性理解和厘清。

第二章是关于非正式组织理论及其研究。针对非正式组织的概念、分类与发展进行了系统的分析，在此基础上对非正式组织研究的支撑——理论群体动力学、管理心理学、非正式组织运行机理理论、人际交往理论、需要理论等进行梳理，同时对国内外非正式组织研究进行细致的综述。

第三章是关于我国地方政府非正式组织治理。通过对高密市政府机构的调查和统计，分析了县级政府组织中非正式组织的现状、发展与成因。在此基础上，从县级政府组织中非正式组织的“双刃剑”作用开始分析，对高密市这样的地方政府非正式组织治理提出治理建议：非正式组织的产生和发展是有章可循的，在全面掌握了非正式组织的产生、发展的同时，要及时地对其采取一定的措施，适时地进行引导，使其发展方向与正式组织的目标相一致，这样，不仅可以弥补政府组织体制的不足，又能够促进政府组织效率的提高和组织结构的稳定。因此，在承认非正式组织客观存在的前提下，遵循科学的引导原则，运用科学的方法，对非正式组织采取有针对性的措施进行治理，从而充分发挥非正式组织的积极作用，弱化或消除非正式组织的消极影响，使非正式组织为政府组织服务。

第四章是关于我国国有企业非正式组织治理。在对秦皇岛港务集团非正式组织调查的基础上,将这次所调查的12个单位的非正式组织离散度、差异度情况做了统计分析,并依据统计数据对12个单位进行类型分类。根据秦皇岛港务集团非正式组织治理方面存在的问题,首先提出了5个具体实施原则。其次,提出了秦皇岛港务集团非正式组织的引导技术。最后,提出了引导秦皇岛港务集团非正式组织的具体方法。

第五章是关于我国民营企业非正式组织治理。通过分析民营企业非正式组织的现状和特点,从文化诱因、心理契约、需要层次、制度诱因等方面揭示我国民营企业非正式组织形成与发展的必然性。与此同时,在我国民营企业的发展进程中,企业治理与非正式组织的必然关联从实践上揭示了民营企业非正式组织的治理需求;而通过对晶牛集团非正式组织的实证分析,从实践上总结了民营企业非正式组织的治理困境,为民营企业非正式组织治理提供了借鉴和参考。非正式组织治理的主要任务就是提高企业的核心竞争力。在构筑企业的核心竞争力过程中,民营企业非正式组织的治理应坚持战略规制、分类处理、适度稳健等治理导向原则,在治理路径的选择中正视非正式组织的客观存在,针对不同类型的非正式组织实施不同的治理方法,重视核心人物的影响,建立科学合理的绩效评价制度,从根本上实现企业的善治目标。除此之外,民营企业非正式组织的治理要充分发挥制度创新、理念创新等路径创新形式的作用,实现治理路径的优化选择。

第六章是关于我国事业单位非正式组织治理。从理论研究的视角在分析高校非正式组织形成原因的基础上,着重从积极和消极两方面分析了学生非正式组织对高校管理的影响。从实例研究的角度,通过运用问卷调查的方法收集了有关燕山大学的学生非正式组织资料,在结合燕山大学学生非正式组织特点的基础上,提出了更好地完善我国高校学生非正式组织的管理思想和方法。

二、本书的主要观点

一是加强我国非正式组织的研究非常必要。我国是注重人际关系与组织文化的国家,非正式组织有深厚的文化基础和道德支撑,在传统文化与现代文化的碰撞下发展的中国公共部门的非正式组织,不仅大量存在,而

且越来越对正式组织产生了巨大影响,这样的影响有些是积极的,有些却是消极的甚至是破坏性的。但是,我国目前联系实际针对组织(单位)的非正式组织研究,还十分缺乏。基于此,本书希望能开启我国公共部门非正式组织研究的先河。

二是非正式组织具有客观存在性及发展变化的规律性。非正式组织是伴随正式组织的产生而形成和发展起来的,对正式组织内涵的界定,可以更好地帮助认识非正式组织的内涵、特点、类型及其与正式组织之间的关系。非正式组织在政府、在企业、在事业单位中都是客观存在的,是不以管理者的意志为转移的。管理者在管理单位的同时,必须要承认并正视非正式组织的存在,认识非正式组织的双重作用,正确引导非正式组织,建立和谐的组织环境,促进组织目标的实现。非正式组织也有着自己的发展变化规律。研究表明,在政府、在企业、在事业单位中的非正式组织具有相通性、相似性,也有自己的特色特点和变化规律。因此,针对不同部门的非正式组织,其治理思想、原则和方法,既是相通的,又是不同的;有可能是总体相通,具体却又不同。

三是非正式组织的研究必须基于调查进行实证分析,才更具有价值。总体看,我国针对公共部门非正式组织的系统研究,还不够深入,主要就是指联系实际的实证性分析还很欠缺。笔者利用个案、田野调查、调查问卷等形式,获得大量的第一手资料,通过分析非正式组织在政府、在企业、在事业单位的现状、类型分布与实际影响,来思考非正式组织的治理及其规律提升。这不仅对具体单位或部门的人力资源管理具有实践指导价值,而且有利于对非正式组织理论的再次创新,以期提炼出具有中国特色的非正式组织治理理论。

四是非正式组织治理已经成为社会管理创新的重要抓手。例如,我国高校大学生非正式组织异常繁荣与活跃,针对高校大学生非正式组织的研究已经成为探索有效地管理高校、提高教学水平研究中不可忽视的问题,然而国内关于这方面的研究尚没有建立一套完善的理论体系。从现实角度来看,在我国社会经历转型的特殊时期,社会结构异常复杂、利益群体趋向多元化、人们的物质文化需求空前增加,这些都对高校学生非正式组织产生巨大的影响。理论和现实的双重要求,使得必须对我国高校大学生非正式组织的研究予以高度的重视。通过研究,有助于高校管理层健全合理的管理措施,解决校园矛盾,协调学生群体之间的不同利益需求,从而实现我国高等学校校园秩序的稳定与和谐。

三、本书的研究方法

一是在材料准备阶段广泛使用调查研究法。深入企业、政府、事业单位,采用面谈访问、问卷调查、资料(档案)查阅、座谈与会议、小型情景测试等方式方法,收集第一手数据,并进行整理归类。

二是在理论研究阶段广泛使用类型法。类型法是在比较的基础上产生的。它是对所有研究对象的种种特征进行有计划的取舍,形成一套只在理论上连续变化的模型,以此作为社会科学研究测量尺度,与实际存在的社会现象作比较,解释与分析具体现象。类型只是在概念的表面上存在,因此,它只是作为分析的一种工具,类型法也可以称为结构类型法。类型法的具体做法是:把研究的问题,有目的、有计划地选择、取舍,有时加以强调,而配合形成一套标准,作为与经验比较的方法。本书就采用类型法对政府、企业、事业单位的非正式组织现状进行类型分析,找出其非正式组织分布与分类情况,为治理提供方向导引。

三是材料准备和研究过程中注重应用文献分析法。对文献进行查阅、分析、整理并寻找事物本质属性的研究方法称为文献分析法。本书通过对图书馆相关书籍、CNKI以及互联网上相关信息资源的收集,获取了大量国内外非正式组织相关的研究资料,知晓了相关领域有影响的成果及其内容,并对这些理论进行归纳总结,为非正式组织研究打下必要的基础。

目 录

第一章 公共部门与中国公共部门概述	1
第一节 公共部门概述	1
第二节 中国公共部门概述	15
第二章 非正式组织理论及其研究	38
第一节 非正式组织概述	38
第二节 非正式组织研究的支撑理论	43
第三节 非正式组织研究综述	57
第三章 我国地方政府非正式组织治理	67
第一节 政府与非正式组织	67
第二节 我国地方政府非正式组织存在分析 ——以高密市为例	76
第三节 我国地方政府非正式组织的成因及影响 ——以高密市为例	85
第四节 我国地方政府非正式组织治理分析 ——以高密市为例	93
第四章 我国国有企业非正式组织治理	103
第一节 我国国有企业与非正式组织	103
第二节 我国国有企业非正式组织类型分析 ——以秦皇岛港务集团为例	116
第三节 我国国有企业非正式组织治理分析 ——以秦皇岛港务集团为例	129
第五章 我国民营企业非正式组织治理	160
第一节 我国民营企业及其人力资源管理	160
第二节 我国民营企业非正式组织的发展	173

第三节 我国民营企业非正式组织治理的实证分析·····	180
第四节 我国民营企业非正式组织治理分析·····	191
第六章 我国事业单位非正式组织治理·····	203
第一节 事业单位及高校概述·····	203
第二节 我国高校学生非正式组织存在分析·····	210
第三节 我国高校学生非正式组织治理分析·····	227
参考文献·····	235
后记·····	243

第一章 公共部门与中国公共部门概述

第一节 公共部门概述

一、公共部门及其相关概念

(一) 公共部门的定义

一般意义上的公共部门 (public sector), 通常是指负责提供公共产品或进行公共管理, 致力于增进公共利益的各种组织和机构。最典型的公共部门是政府部门, 它以公共权力为基础, 具有明显的强制性, 依法管理社会公共事务, 其目标是谋求社会的公共利益, 对社会与公众负责, 不以营利为根本目的, 不偏向于任何集团的私利。

不过, 到目前为止, 这一概念还没有达成共识, 学术界有不同理解。

例如, 胡象明认为: “人类社会是一个整体, 这个整体又是由各个部分组成的。整个社会部门可以被区分为三大部门: 第一部门为政府组织, 这是纯粹的公共部门; 第二部门为工商企业, 这是非公共部门; 第三部门是介于政府组织与工商企业的一些部门, 其情形非常复杂, 一般统称为第三部门。不同类型的部门具有不同的特点。从第三部门的基本特征看, 它与第一部门具有更多的共同点, 因此可以把第三部门看成是‘准’公共部门。从广义上讲, 公共部门应包括‘纯粹的’公共部门和‘准’公共部门两个部分”^①。

再如, 焦述英、逯惠艳认为, 公共部门包括政府公共部门和非政府公

^① 胡象明:《公共部门的界定与公共管理学的研究范围——兼谈公共管理学与行政管理学的关系》, 载《武汉大学学报》(社会科学版), 2001 (5)。

共部门。^① 政府公共部门就是指政府的组成部门及其派出机构,以及政府直接领导下行使政府职责或职能的单位。而非政府公共部门,我们比较同意清华大学 NGO 研究所王名提出的关于非政府公共部门的界定。他认为,非政府公共部门,指政府以外的公共部门,指处理社会公共事务、提供各种公共物品的部门。非政府公共组织与其他一些名称,如“非营利组织”“公民社会”“民间组织”“第三部门”等在一定意义上指的是同一类组织,这些名称通常可以互换使用。传统的公共部门主要指政府,其前提是认为只有政府才是公共产品的唯一提供者。其实政府从来没有也不可能提供全部的公共物品。在政府以外,存在另外一个公共部门,即非政府公共部门。^②

(二) 相关概念辨析

在中国,与公共部门相关的概念还比较多,这些概念有些是不同学者基于不同观点所做出的选择,有些是不同时期或不同学界的用语,有些还可能对国外语言概念的不同翻译。总体看,主要包括以下几个概念:非政府组织、非营利组织、民间组织、公民社会、第三部门、非政府公共组织等。

1. 非政府组织

公共部门,可能与非政府组织最为紧密相关。非政府组织是一个国外学界通常采用的概念。它的英文词是“non-governmental organization”,通常缩写为 NGO,这也已经在世界上成为常用语。“非政府组织”最早是指得到联合国承认的国际性非政府组织,后来发达国家中以促进第三世界发展为目的的组织也被包括进来,现在主要指发展中国家里以促进国家经济和社会发展为己任的组织,尤其是那些草根层次的组织。从这个意义上说,非政府组织是一个比非营利组织狭窄得多的概念。

一般认为,非政府组织一词最初是 1945 年 6 月 26 日在美国旧金山签署的《联合国宪章》第 71 条使用的。该条款授权联合国经社理事会“为同那些与该理事会所管理的事务有关的非政府组织进行磋商作出适当安排”。1952 年联合国经社理事会在其决议中把非政府组织定义为“凡不是根据政府间协议建立的国际组织都可被看作非政府组织”。在当时,这主要是指国际性的民间组织。

① 参见焦述英、逯惠艳:《中国非政府公共部门研究》,载《行政与法》,2005(10)。

② 参见王名:《中国的非政府公共部门》(上),载《中国行政管理》,2001(5)。

非政府组织是指一个不属于政府、不由国家建立的组织。虽然从定义上包含以营利为目的的企业,但该名词一般仅限于非商业化、合法的、与社会文化和环境相关的倡导群体。NGO 通常是非营利组织,它们的基金至少有一部分来源于私人捐款。现在该名词的使用一般与联合国或由联合国指派的权威 NGO 相关。而大多数非政府组织(NGO)都会是非营利组织(non-profit organization, NPO)。NGO 的原动力是志愿精神。

非政府组织是一个多源的群体,在 NGO 基础上伴生了许多新的非政府组织缩写词。例如:

INGO——国际非政府组织(“international NGO”的缩写),例如 CARE(“cooperative for assistance and relief everywhere”的缩写,可以翻译为“国际救助贫困组织”);

BINGO——面向商业的 NGO(“business-oriented international NGO”的缩写);

RINGO——宗教 NGO(“religious international NGO”的缩写),例如天主教救济服务组织;

ENGO——环保 NGO(“environmental NGO”的缩写),例如全球 2000 组织;

GONGO——由政府运行的 NGO(“government-operated NGO”的缩写),它们是政府为了符合外援要求而成立的类似 NGO 组织;

QUANGO——半自治 NGO(“quasi-autonomous NGO”的缩写),例如 W3C(万维网联盟)、国际标准化组织(ISO)等。

2. 非营利组织

非营利组织(non-profit organization, NPO)是指在政府部门和以营利为目的的企业(市场部门)之外的一切志愿团体、社会组织或民间协会。这些组织的集合就构成“非营利部门”,或者称“第三部门”(the third sector),与政府部门、市场部门共同构成现代社会的三大支柱。尽管有学者认为“第三部门”与“非营利部门”所涵盖的范围不完全一样,但这两个概念经常被交替使用。现在,对非营利组织的定义最受认同的是约翰·霍普金斯大学非营利组织比较研究中心推荐的“结构—运作定义”,认为凡符合组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性等五个特性的组织都可被视为非营利组织。

有时,在一些场合,我们也看到“非赢利组织”和“非盈利组织”等

概念,这些概念本质上没有区别,都对应于NPO。从大多数学者使用频率看,多倾向于使用“非营利组织”。

3. 民间组织

“民间组织”的概念在我国被普遍使用,翻译为英文时,可能是“non-governmental organization”“voluntary organization”“non-governmental organization”“folk organization”“civil organization”等词语中的一个,这从一个角度表明了人们对民间组织概念的不同理解。在我国,广义的民间组织是指除党政机关、企事业单位以外的社会中介性组织。我们通常所说的“民间组织”,是对社会团体、民办非企业单位和基金会的总称。“社会团体”是指中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织。“民办非企业单位”是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。“基金会”是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的而成立的非营利性法人。

4. 公民社会(市民社会)

公民社会或市民社会(civil society)是指围绕共同的利益、目的和价值形成的非强制性的行为集体。它不属于政府的一部分,也不属于营利的私营经济的一部分。从一个角度看,它是处于“公”与“私”之间的一个领域。通常而言,它包括那些为了社会的特定需要,为了公众的利益而行动的组织,诸如慈善团体、非政府组织(NGO)、社区组织、专业协会、工会等等。

事实上,英语中的society不仅有“社会”之意,还指“团体”的意思。在civil society这个词组中,society更多地指的是团体而非社会。因此,“civil society”翻译为“公民组织”或“公民团体”更为正确。

公民社会的定义众多,伦敦政治经济学院公民社会研究中心给出的定义是:“公民社会是指围绕共同利益、目标和价值的,非强制的行动团体。理论上,其制度机构与政府、家庭和市场不同,但实际上,政府、公民社会、家庭和市场之间的界限是复杂、模糊,并且可商榷的。公民社会一般包括不同的场所、人物和组织机构,以及多种程度的正规性、自治性和权力结构。公民社会通常运作于慈善机构、非政府组织、社区组织、妇女组织、宗教团体、专业协会、工会、自助组织、社会运动团体、商业协会、联盟等之中”^①。蔡拓认为:“市民社会具有古典含义和近代含义。古典含

^① Centre for Civil Society, London School of Economics, What is Civil Society?, 2004-03-01.

义是相对于野蛮部落而言,指建立了国家的文明社会;近代含义是相对于国家政权而言,指国家控制之外的社会经济生活”^①。

5. 第三部门

第三部门(the third sector)又称为志愿部门(voluntary sector),是社会学与经济学名词,意指在第一部门(public sector,或称为公部门)与第二部门(private sector,或称为私部门)之外,既非政府单位,又非一般民营企业的事业单位之总称。虽然各国对于第三部门的定义各自不同,但一般来说第三部门单位大都是由政府编列预算或私人企业出资,独立维持经营的事业体。一般常见的社团法人、财团法人、基金会、非政府组织(NGO)或非营利组织(NPO)通常都属于第三部门的范畴,虽然每个第三部门单位成立的背景与营运方式都有不同,但普遍来说第三部门单位通常具有以社会公益为目的与不用缴税等特质。

在学术界使用的概念中,与第三部门相近或可以替代的概念很多,如非营利部门、非政府组织、志愿部门、第三领域和市民社会、公民社会等。对于第三部门的定义,学者们众说纷纭,例如:

一是《联合国宪章》的定义。根据《联合国宪章》第71条的定义:“第三部门,是指在国际范围内从事非营利性活动的政府以外的所有组织”,其中包括各种慈善机构、援助组织、青少年团体、宗教团体、工会、合作协会、经营者协会等。普遍来说第三部门单位通常具有以社会公益为目的、不用缴税等特质。

二是英国法律的定义。根据英国1601慈善使用权法规的序文中对第三部门的界定,从事下列活动的组织为第三部门:“……救济老人、虚弱的人和穷人……抚养病人、伤残士兵和船员,资助免费学校和大学的学者……维修桥梁、港口、避难所、道路、教堂、海堤,举办教育和孤儿院……救济、储备、维修教养院……穷女孩子的结婚问题……支持、帮助年轻的商贩、手工业者和穷困潦倒的人……救济或改造囚犯或俘虏……安排服兵役和其他税捐方面帮助任何贫困居民减轻他们的困难。”

三是一些学者的定义。例如,美国学者赫斯顿认为,从更本质的意义上讲,第三部门通常被认为是与政府和营利性组织相对立的。第三部门主张的合法性来源于对国家部门和私有部门的批评。第三部门的任务和实践活动非常激进,与国家部门和私有部门极为不同。英国学者约翰·格林伍

^① 蔡拓:《市场经济与市民社会》,载《天津社会科学》,1997(3)。

德在《英国行政管理》一书中指出：“有些由政府部门领导的机构和半私人组织，既不同于中央部门，也不同于地方机关，但通常又和它们有关系，这类机构和组织都可以说是准行政机关。这类组织的名称很多，如边缘机构、非部门的公务机关、半自治机构、半非行政组织、半自治的非行政部门的组织等等。”

6. 非政府公共组织

根据美国约翰·霍普金斯大学萨拉蒙（Lester M. Salamon）教授的定义，一般将具有以下七个属性的组织称为“非政府公共组织”。这七个属性是：组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性、非政治性、非宗教性。^① 非政府公共组织首先具有权威性，这主要体现在其形成机制上，它是由一些具有权威的领袖人物发起组织的，并得到组织成员的认同而志愿会聚而成的。其次，非政府公共组织体现了人们对公共事务参与的自觉性，有别于社区自治组织的自发性。再次，非政府公共组织的地位具有中介性，在公共领域中非政府公共组织是国家与公民的中间结构，起着政府和社会个体之间的沟通、联结作用。最后，非政府公共组织的目标指向公共利益，但与政府强制性手段不同，它们是采用志愿途径获取资源、提供服务的。在我国，非政府公共组织包括社会团体、非营利组织、公共事业组织、慈善组织等。

总体看，“非政府公共组织”与“非政府公共部门”是基本相同的概念。

二、公共部门分类

由于人们在认定公共部门内涵和外延时，采纳的标准和评价方式不同，所以，对公共部门范畴的界定并不统一。我们在分析公共部门的内在本性和外延范畴时，根据一系列标准和特征，将公共部门的范围和主要类型划分成以下几类。

第一类公共部门：以政府为代表。

这是公共部门体系中具有最为突出特征的一大类组织——拥有公共权力，制定和执行法律，维持社会秩序，从事社会公共事务管理，提供公共产品和公共服务，运营经费全部来源于国家公共财政拨款，追求公共利益实现，不以营利为目的的国家政权组织系统，包括国家各级立法机关、行政机关、司法机关和检察机关。在传统意义上，它们构成“公共领域”的

^① 参见王名：《中国的非政府公共部门》（上），载《中国行政管理》，2001（5）。

中心，是公共组织最重要的组成部分。

第二类公共部门：以事业单位为代表。

这是由国家政权组织委托和授权的，从事公共服务的，为公众提供科学、文化、医疗卫生等公共产品，其运营经费一部分来源于国家公共财政的划拨，一部分来源于为收回成本而向服务接受者收取的费用，不以营利为目的的组织体系。在我国，它们是从从事公共事业服务的国有的或民营的事业单位或组织，包括公立医院、疗养院、养老院、公立学校、科学研究机构、文化馆、图书馆、美术馆、社区公益服务组织、社会工作的志愿者组织等。今天，它们也属于“第三部门”，是非营利组织的重要组成部分。尽管这些组织越来越多地采用企业化经营的模式，形成了企业式的运营过程，但是，由于它们的基本性质是提供公共服务，并且与私营企业不同，它们不以营利为目的，所以也是公共部门的一部分。

第三类公共部门：以国有企业为代表。

由政府出资组建，生产社会需求的物质产品，以营利和国有资产增值为目的，以企业化方式运营的组织体系，主要是指各种国有企业和公司。在内部经营方式上，国有企业与私营企业区别不大，但由于其产权性质属于国有，运营资源来源于公共的资源，又受到政府主管部门或授权主管部门的监督、管理，所以可视为公共部门的一部分。

由此可见，公共部门是一个庞大的组织体系，是由内部运营方式并不相同的组织构成，这决定了在公共部门中，针对不同类型的公共组织性质，人力资源管理的模式和形态也是多样化的。

大致看来，也可以把公共部门分为以下四类：

(1) 政府。

政府是一些组织，建立这些组织的目的，在于对居住在某一社会中的个人活动进行管理，提供基本服务，并为此类服务提供资金。

(2) 公共企业。

公共企业一般是指政府拥有的以提供公服务为宗旨的企业，但也包括以提供公共服务为宗旨的部分非国有企业。

(3) 非营利性组织。

非营利组织是不以营利为目的的组织，指营利组织和政府组织之外的公益组织，是以执行公共事务为目的而成立的组织。

(4) 国际组织。

联合国、世界银行、国际货币基金组织等跨国界的组织，它们所从事