



普通高等教育精品规划教材

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

公共组织理论

THEORIES OF PUBLIC ORGANIZATION

主编 聂平平 尹利民



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

公共组织理论

THEORIES OF PUBLIC ORGANIZATION

主 编 聂平平 尹利民

副 主 编 王 萍 柴宝勇 武建强

参编人员（以姓氏笔画为序）

冯小林 李雪强 陈 志 唐秋伟

常朝阳



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共组织理论/聂平平,尹利民主编. —武汉:武汉大学出版社,
2009.7

普通高等教育精品规划教材

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

ISBN 978-7-307-07096-7

I. 公… II. ①聂… ②尹… III. 管理组织学—高等学校—教材
IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 103031 号

责任编辑:卢伟 胡国民 责任校对:王建 版式设计:马佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北省京山德兴印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 24 字数: 416 千字 插页: 2

版次: 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07096-7/C · 228 定价: 30.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第1章 导 论	1
1.1 公共组织概述	1
1.2 公共组织与私营组织的差异.....	10
1.3 公共组织理论与其他学科的关系.....	20
1.4 公共组织理论的研究意义、研究途径和内容体系	24
本章小结	33
关键术语	33
复习思考题	33
案例分析	34
补充阅读书目	37
第2章 公共组织理论的历史演进	39
2.1 早期的组织理论.....	40
2.2 行为科学时期的组织理论.....	48
2.3 系统科学时期的组织理论.....	58
2.4 公共组织理论的现代发展.....	65
本章小结	72
关键术语	74
复习思考题	74
案例分析	75
补充阅读书目	76
第3章 公共组织结构与设计	78

3.1 公共组织结构的基本内涵	78
3.2 公共组织结构的类型	86
3.3 公共组织设计的基本内涵与原则	94
3.4 公共组织设计的模式与影响要素	96
本章小结	110
关键术语	111
复习思考题	111
案例分析	112
补充阅读书目	114
第4章 公共组织人员	115
4.1 公共组织中的个人和群体	115
4.2 公共组织人员的行为管理	128
4.3 公共组织中的人际关系	135
4.4 公共组织中的群体冲突	139
本章小结	146
关键术语	147
复习思考题	147
案例分析	147
补充阅读书目	149
第5章 公共组织运行	151
5.1 公共组织运行概述	151
5.2 公共组织运行中的沟通与决策	153
5.3 公共组织中的领导与执行	167
5.4 公共组织中的反馈与控制	175
本章小结	181
关键术语	182
复习思考题	182
案例分析	182
补充阅读书目	186

第6章 公共组织文化	187
6.1 文化与公共组织文化	187
6.2 公共组织文化的功能和构建	195
6.3 公共组织文化的建设与创新	203
本章小结	221
关键术语	222
复习思考题	222
案例分析	223
补充阅读书目	224
第7章 公共组织的外部环境	225
7.1 公共组织外部环境概述	225
7.2 公共组织与外部环境的相互作用	230
7.3 公共组织外部环境的不确定性管理	248
本章小结	259
关键术语	260
复习思考题	260
案例分析	260
补充阅读书目	262
第8章 公共组织的绩效与问责	263
8.1 公共组织的权力与责任	263
8.2 公共组织绩效及其评估	274
8.3 公共组织与非公共组织的问责	280
8.4 公共组织绩效与问责的优化	286
本章小结	296
关键术语	298
复习思考题	298
案例分析	298
补充阅读书目	301
第9章 公共组织伦理	302

9.1 公共组织伦理的含义与功能	302
9.2 公共组织伦理建设的途径与方法	315
9.3 公共组织伦理的失范与匡正	326
本章小结	332
关键术语	333
复习思考题	333
案例分析	333
补充阅读书目	335
第10章 公共组织战略与变革	337
10.1 公共组织战略的含义、基本特性与实施	337
10.2 公共组织战略管理的问题与改进	345
10.3 公共组织的变革	348
10.4 公共组织模式发展的趋势	363
本章小结	369
关键术语	369
复习思考题	369
案例分析	370
补充阅读书目	372
参考文献	373
后 记	377

第 1 章 导 论

1.1 公共组织概述

组织是普遍存在的一种社会现象，当人们的目标过于庞大和多样化，独自一人不能实现时，就出现了组织。组织在人类文明发展中极为重要，人类社会的进步依赖于组织的发展。组织是人类活动协调、合作的形式，目的在于克服人类个体体力和智能的限制，从而达到社会群体的共同目标。在一定意义上，没有组织，就没有社会。彼得·德鲁克说：“社会已经成为一个组织的社会。在这个社会里，不是全部也是大多数社会任务是在一个组织里和由一个组织完成的。”^① 在现代社会中，组织在国家和社会生活中的作用日益突出，公共管理活动也离不开组织。正如马克思所说：“行政是国家的组织活动。”^②

1.1.1 公共组织的内涵与特征

1. 什么是组织

组织是一个不断发展的概念，从原始人类的群体和氏族组织、长老组织、简单的家庭组织，到私有制出现以后以阶级关

① [美] 彼得·德鲁克. 后资本主义社会 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1998: 52.

② 马克思恩格斯全集 [M] (第 1 卷). 北京: 人民出版社, 1995: 479.

系为主题的组织形态（阶级、国家、民族、政党等），一直到近代社会的农业组织、工业组织、军事组织、科教文卫组织以至民间社团组织等，这些组织都是为实现某种目标而按一定形式组成的具有一定功能的整体。

那么，如何界定组织的概念呢？“组织”一词，不同国家、不同历史时期的人们理解各不相同。在中国，组织的原意是“编织”，就是用丝、麻制成各种布帛，如“饬国人树桑麻，习组织”（《辽史·食货志》）。在西方，组织一词源于器官。英语中“organization”的词根是“organon”，指器官，牛津大辞典上说“组织”是为特定目的而进行有系统地安排。1873年，英国哲学家斯宾塞第一次把它延伸运用到社会科学的研究过程，“组织”一词有了社会学的含义，即“人为组织”。

20世纪初，组织理论的兴起，为组织一词赋予了更广泛的含义。切斯特·巴纳德将组织定义为：“一个有意识地协调两人或两人以上活动与力量的系统”^①。斯蒂芬·P. 罗宾斯和玛丽·库尔特认为：“组织这个术语是指一种实体，它具有明确的目的，包含人员和成员并且具有某种精细的结构。”^② 管理学家卡斯特和罗森茨韦克把组织定义为：“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群；③技术系统，即运用知识和技能的人群；④有结构的活力整体，即在特定关系模式中一起工作的人群。”^③ 他们之所以对组织作出了较为笼统的概括，这是因为组织处于不断变化之中。赫伯特·西蒙认为，任何一个组织，其实质是“一个人类群体当中的信息沟通与相互关系的复杂模式”。在公共管理学研究中，组织则常被定义为，“追求一定目标的人的集合体”或“为了实现共同目标分配工作的任何结构和过程”^④。

通过对各种组织的研究，人们发现了组织所具有的共性：①组织是人们在相互交往中形成的一定行为关系的集合；②组织是追求一定目标的社会实体；③组织是人们相互协作的表现，这种协作是建立在工作分工的基础上；④组织

① 转引自 [美] 尼古拉斯·亨利. 组织理论与公共事务 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2002：94.

② [美] 斯蒂芬·P. 罗宾斯、玛丽·库尔特. 管理学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：16.

③ 转引自唐兴霖. 公共行政组织原理：体系与范围 [M]. 广州：中山大学出版社，2001：3.

④ 参见陈振明、孟华. 公共组织理论 [M]. 上海：上海人民出版社，2006：2.

有一定的结构和行为方式；⑤组织有其内在的精神意识，这种精神并非自发形成，而是有意养成的，最终系统化为组织文化；⑥组织是一个开放系统，随着组织环境的变化而有机发展。①

根据上述特征，我们可以将组织定义为：组织是指在一定的社会环境中，人们通过相互交往而形成的具有共同心理意识，并为了实现某一特定目标而按一定的方式联合起来的有机整体。在组织的若干特征中，组织目标与行为是组织的本质性特征，尤其是组织目标往往被许多学者作为对组织进行系统研究的逻辑起点。②

2. 什么是公共组织

人类社会各种组织的目标千差万别，总体而言大致可以归结为以追求社会公共利益或私人利益为目标的两大类型组织。在现实社会中，有一些组织以实现私人利益最大化为目标，这是私营组织；而有一些组织的目的是服务于公共利益，这是公共组织。由于人们对组织的理解各有差异，因而，对公共组织有不同的界定。有学者认为，“公共组织，从广义而言，凡是不以营利为目的，而是服务社会大众，提高公共利益为宗旨的组织；从狭义上来看，乃是行使行政权，达成公共目的的组织”③。有学者认为公共组织是“一个基于合作而组成的公共团体；其范围涵盖了行政、议会、司法三个政府部门与相关组织；在公共政策的制定方面发挥重要作用，因而是政治过程的组成部分；与民营部门管理在许多重要的方面存在明显差异；与民营部门或个人亦有密切之关系”④。在本书中，我们倾向于接受对公共组织所作的广义的理解：公共组织就是以管理公共事务、维护公共秩序、服务全体社会成员、协调公共利益关系为宗旨，并拥有相应的公共权力、承担相应的公共责任的组织实体。公共利益是公共组织发展的逻辑起点和核心价值，公共性是公共组织的本质。公共组织覆盖行使国家权力的公共部门，如政府、立法、司法部门等机构，以及政党、军队、教会和公共教科文卫等事业单位；此外，还包括非政府组织和公共企

① 转引自朱国云. 组织理论：历史与流派 [M]. 南京：南京大学出版社，1997：217.

② 彭和平. 公共行政管理 [M]. 北京：中国人民大学出版社，1995：61.

③ 张成福等. 公共管理学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2001：130.

④ 转引自 [美] 戴维·H. 罗森布鲁姆等. 公共行政学：管理、政治和法律的途径 (第五版) [M]. 北京：中国人民大学出版社，2002：5.

业等。

非公共组织一般不以公共利益为目标，他们所追求的是组织成员的私人利益。作为市场主体的企业是典型的非公共组织，以营利为目的的社会中介组织也属于非公共组织。另外，在政治生活中，服务于非公共利益的特定利益集团也属于非公共组织。

3. 公共组织的特征

(1) 公共组织追求的是公共价值。公共利益的构成在价值上具有多元综合性，具体体现为公共产品、服务、安全、秩序、公正、民主等，这些价值是保证社会成员正常有序的共同生活的基础。能否有效地为社会提供所需的这些公共利益是公共组织存在和发展的合法性基础。正如美国公共管理大师盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》一书中所说：“对公共利益的关注也许是整个改革运动最重要的组成部分，政府工作人员在改革过程中应该思考的基本问题，所采取的改革方案以及政策过程的结果能否使公众受益。”^① 公共价值应是公共组织发展的逻辑起点和终点。公共行政官员必须致力于建立一种集体的、共享的公共价值观念。

(2) 公共组织行使的是公共权力。“公共组织处于政治的主流地位，在设定公共事务的议程方面扮演重要角色”^②，公共组织要么拥有法定的公共权力，要么拥有由公共权威部门授予的公共权力，许多公共组织的活动具有强制性。例如，人民有纳税义务，即使对于税务机构不满，也无法自找其他机构或另外设立新的机构。政府虽然是一个服务的提供者，但也是公共权力的执行者，所以公共组织的活动本身即具有强制性，凡是在某职权范围以内的事务，皆有管辖权，如果公民有违法乱纪的行为发生，公共组织便可依法予以处分。当然，公共组织的一举一动，都必须在宪法或法律的规范下行动。公共组织一切要依明文规定而行动，缺乏法律的授权则不能行动。公共权力的使用必须强调规范性和程序性，防止权力的专制和滥用。

(3) 公共组织受到高度的社会监督。公共组织因为其基本性质是政治性

^① [美] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 22.

^② [美] 罗伯特登哈特. 公共组织理论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 119.

的组织，其一举一动都必须接受来自舆论或人民群众的批评和监督，“国家公职人员应当生活在‘金鱼缸’中，其一举一动都必须接受来自舆论或人民群众的批评和监督”^①，他们的所作所为必须是公开的、透明的。目前，许多国家设立的“阳光法案”，公务人员的财产申报制度、重大公共工程的公开招标，其目的就是为了引起公众的高度关切和对政府组织活动的严密监督，使公共组织的活动真正以民意为依据。

(4) 公共组织推行的是公共责任。任何社会都要承担社会责任，承担社会责任是组织取得合法身份的前提。营利性组织的社会责任是“守法谋利”，不违背市场经济游戏规则是其履行社会责任的道德底线。公共组织承担的是公共责任，公共责任有广义和狭义之分。广义的公共责任指的是公共组织的工作人员在工作中必须对国家权力主体负责，必须通过自身职责的履行来为公民谋利益。狭义的公共责任是指公共组织的工作人员不履行法定的义务和职责时必须承担的责任。1997年国际社会提出了《公共责任8000》的非官方的公共责任标准，公共组织的公共责任之一是要把社会的核心价值观念转化为指导社会实践的一整套标准和指南。

(5) 公共组织花费的是公共财政。公共组织虽然可以通过政治权威或公共权力的行使而提供某些物品或服务，形成一种独占市场的局面，不许私人加入竞争，但在民主国家中，基于自由经济的理念，政府所提供的产品或服务大多是属于公共财产的性质。然而，因为公共财产无排他性和无竞争性，很少有私人会乐意去提供。此外，有些公共工程规模相当庞大，并非私营组织所能担负，只好由政府来负担建设，像这些产品或服务，很少有私营组织愿意赔本去生产。公共组织谋求的是社会效益最大化、社会整体利益最大化，而非经济利益最大化，因此公共组织的经济成本主要以国家财政投入为主，部分通过社会捐赠和赞助获得。

1.1.2 公共组织的要素与类型

1. 公共组织的要素

公共组织在构成要素的种类上与一般组织大体一致，但其要素的内涵却不

^① [美] 罗伯特登哈特. 公共组织理论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 18.

是完全一样的。了解公共组织的构成要素，有助于我们认识公共组织的基本特征。公共组织的构成要素包括以下方面：

组织目标。组织都是为了实现某个目标而建立起来的，它决定组织行为的方式和组织发展的方向，是组织成员认为可以追求并达到的某种未实现的状态或条件。公共组织的目标是实施对公共事务的管理和协调公共利益关系。

组织设计。组织设计主要指组织结构的分化和整合以及组织目标的修正，它是公共组织构成诸要素中复杂的部分。组织是一个开放系统，因而必须依靠组织设计来进行调整，以适应客观环境的变化。

组织人员。任何组织都是以人为核心，离开了人的参与，一切组织都不存在，一切组织活动都无法进行。人的素质或状况直接影响到公共组织的效能。

组织文化。组织文化是一定组织所共有的、具有相对稳定性的价值观。组织文化是形成组织目标的共同心理基础。组织文化的广泛弥漫和无形渗透，把整个组织聚合了起来。

制度规范。制度规范是指以书面文件等形式对组织构建、组织行为、运行程序等所作出的规定。规章制度需要足够的相容性，以与其他组织和社会规则相适应。组织制度对组织成员是否具有普遍的约束力，是正式组织与非正式组织最明显的区别之一。

权责结构。权责结构是保证公共组织角色明晰化的基本手段，围绕组织目标，组织必须对组织机构的权责范围进行界定，明确组织机构的活动领域和责任范畴。权责体系决定着组织规模、内部职位设置等方面的内容。在通常情况下，权力与责任呈正比关系，即权愈盛责愈大。

技术和信息。公共组织构成因素中的技术不仅指组织活动过程中所采用的科学技术，也包括组织决策原则、方式在内的“政治技术”；信息是组织活动不可缺少的因素，信息传递的途径和方式也是组织各部分相互协调的途径和方式，组织过程在一定意义上是一个信息收集、整理、传递、反馈的过程。

2. 公共组织的类型

公共组织包括政府组织、非政府组织（或非营利组织、第三部门）和事业单位、公共企业等。狭义的政府组织仅指行政组织，广义的政府组织还应包括立法机关和司法机关，甚至军事机关。在当代，由于政党组织（特别是执政党）与国家权力紧密相连，人们倾向于把政党组织视为准国家权力组织。这样，广义的政府组织还应把政党组织也包括进去。

(1) 政府组织：政府组织在公共组织体系中处于核心地位，它根据宪法和法律的授权，通过运用公共权力对社会公共事务进行管理。政府组织曾经被认为是社会公共事务唯一的管理者。现代政府作用的边界已大大缩小，通常在市场机制不能有效发挥作用的社会公共事务领域承担责任，在一定程度上弥补了市场失灵。纵观西方国家政府职能的演变，可以看到，政府已从自由资本主义时期的“守夜人”，发展到凯恩斯主义时期的“全能政府”，再到现代市场经济条件下的“有限政府”。在当代社会，政府在公共管理中的作用体现在如下方面：①制定法律法规和政策，促进和维护社会和经济良性运行。②提供公共产品和服务。③治理外部效应。④维护社会公平，协调和解决社会冲突，保护弱势群体。⑤保持宏观经济的稳定，促进产业结构的优化。

(2) 政党组织：英国政治家伯克认为政党是基于大家所一致同意的某种特定主义，以共同奋斗来促进国家利益而结合的团体。政党的组织结构受到多方面组织变量的影响，如政党决策机构的组成及其权力，及两者之间的关系；权威集中与分散的程度；政党官僚机构的结构和规模；以及政党基层单位或地方单位的性质和功能等。由党派竞争所产生的政党组织和不具备竞争环境的政党组织（如在一党制中）有很大不同。中国共产党的组织结构具有整体完善严密、纵向和横向系统体系完善、功能明确的特点。政党在公共管理中的作用表现在：①利益表达和整合功能。执政党合法控制政府，或在议会中控制多数席位，以对公共政策产生重要的影响。②政治社会化功能。政党需要借助各种舆论工具，向公民宣扬执政党的价值取向、公共政策意图和施政目标，以利于增强对政党的认同和支持。③政治领导和政治动员功能。政党通过整合公共资源并实现其优化配置，以维护主权和领土完整与国家安全，维护和促进社会的和谐稳定。①

(3) 非政府组织：政府之外的公共组织，也可以笼统地称为非政府组织（Non-Government Organization, NGO）。所谓非政府组织，是指主要由志愿人员组成，不以营利为目的，主要开展公益性或互益性社会服务活动，处于政府组织和市场组织以外的，地位合法的自治型社会组织。非政府组织也可称非营利组织（Non-Profit Organization, NPO），二者在内涵和外延上基本一致。非营利组织强调的是其与企业的区别，非政府组织强调的是其与政府的区别。相对于非营利组织一词来说，非政府组织一词在国际社会更为通用，其历史也更加

① 黄健荣. 公共管理学 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 122-123.

悠久。

对于非政府组织，较普遍的是用剩余法来界定：政府为第一部门，企业作为第二部门，剩下的为第三部门即非政府组织。第三部门这一概念最早由美国学者列维（T. Levitt）提出，他把第三部门界定为处于政府与企业之间的各种社会组织。第三部门承担了政府和企业“不愿做、做不好或不常做”的事。^①所谓第三部门是指非政府性的，以自愿服务社会公共利益为目标的社会组织。其主要特征是具有正式性、民间性、非营利性、自愿性与自治性。非政府组织在公共管理中的作用体现在以下几个方面：①提供广泛的社会公共服务和公益服务。②参与公共物品的供给，有利于改善公共物品的供给效率和供给质量。③参与公共治理，有效监督和制约政府，实现政府与公民社会的合作共治。

（4）事业单位：事业单位是一种具有中国特色的形成于计划经济体制下的社会公共组织，类似于国外的公共服务机构。2004年中国修订的《事业单位登记管理暂行条例》将事业单位定义为：国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化和卫生等活动的社会服务组织。

依据事业单位的基本属性，可以把事业单位分为教育、科研、卫生、文化、新闻出版、广播影视、体育、交通、环保、信息咨询、标准计量、技术监督、质量检测和城市公用事业等类型。在事业单位所提供的公共服务中，很大一部分是为了满足经济社会发展和人民群众精神文化生活需要的公益性服务。作为事业单位存在的各种社会中介组织，如律师事务所、会计师事务所、各种司法救助和仲裁机构、各类信息咨询部门、科学普及和推广机构等，可以为社会生产和生活的有效运行提供各种服务和帮助。

（5）公共企业：公共企业是政府通过直接投资或股权控制形成的，以实现公共利益为首要经营目标的相对独立的组织化经营实体。公共企业以为社会提供具有公共性质的产品和服务为主要经营活动，具有一定经营目标，其运行受制于政府的制约，服务于国家的整体利益和长远利益，又称公益型企业。公共企业是特定的法人组织，它向公众提供商品和服务，如电信、电力、供气、邮政、供水、公共交通及社会保险事业等。

公共企业与政府组织、非政府组织和私营组织之间存在明显差别。公共企

^① 王绍光. 多元与统一——第三部门国际比较研究 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 6.

业表现出如下特征：①公共性。这一特征体现在其生产供给上的非竞争性、消费上的非排他性。②有偿性。公共企业在公共产品提供过程中强调效率和效益，遵循成本收益和供给需求的经济学法则。③盈利性。一般而言，除政府政策性亏损外，公共企业提供产品或服务不仅是有偿的，还必须是盈利的，这与政府或第三部门有很大差异。④管制性。公共企业必须接受政府和公民的监督，公共产品和服务的定价，公共企业的存在、规划和规模等，均强调了公民参与，强调政府实时监控和管理过程的公开性和透明性。

将公共组织分为政府组织、非政府组织、事业单位以及公共企业是一种较为流行的分类方式。这种分类在某种程度上，也考虑到了公共组织公共权力的强制性大小。由于公共事务管理指向的是多元的利益关系，仅靠说服、动员等手段是难以达到其目标的，事实上，更多的公共事务管理是依靠公共权力的强制性来完成的。因此，以所拥有公共权力的强制性大小来划分公共组织，相对其他标准而言，更能揭示公共组织的本质特征。按此标准划分，公共组织主要可分为三种类型：

第一类是强制型公共组织。这类公共组织主要是指政府部门。强制型公共组织的主要特点之一就是根据宪法和法律的授权，依靠公共权力对公共事务实行强制性管理。它对某一事务作出裁决，有关组织和个人必须遵从，否则将受到惩罚。例如，纳税人必须接受税务管理部门的管理，逃避管理必将受到处罚。

第二类是半强制型公共组织。在市场经济条件下，政府管理是“有限管理”，即在市场失灵的一定范围内实施管理。但是市场功能的内在缺陷又需要这样一些公共组织的存在：这些公共组织实施管理更多地依靠市场手段而不是行政手段，它们的管理行为对当事人有一定的强制性，要求当事人遵守。但这类公共组织的强制性在一定程度上是可对抗的，当事人也可拒绝裁决。这类公共组织典型的如各种形式的仲裁委员会，通常情况下，委员会的裁定要求当事方遵守。但若当事人对裁决结果持异议，他不一定要照章执行，而是可以向法院起诉，法院裁定才是最终的裁定。此外，消费者权益保障委员会、各种行业协会等也是现实生活中人们最常接触到的半强制型公共组织。

第三类是非强制型公共组织。除上述两类公共组织外，还有一类公共组织不仅数量多，而且同时担负着重要的公共事务管理任务。这类公共组织的最大特点是非强制性和服务性，其中多数是非营利组织。非强制型公共组织主要是各种院校、社会学校、研究所、基金会、医疗保健机构、文化和科学团体、各

种咨询服务机构以及公共企业等。^①

以上我们划分了公共组织的三种类型，这也反映出公共事务管理的三个基本层次。实践证明，单纯强化强制型公共组织的管理职能并不能适应市场的需要，只有这三种类型的公共组织协调发展，才能建立起功能完备的公共管理组织体系。

1.2 公共组织与私营组织的差异

社会科学理论认为，人们的社会活动大致包括三大领域，即政治活动领域、经济活动领域和社会活动领域，相应地，社会存在三个部门：在政治活动领域的是政府组织，为第一部门；在经济活动领域的是营利部门，为第二部门；在社会活动领域的是非政府组织，为第三部门。第一部门进行宏观调控和制定重大方针政策；第二部门从事生产、运输、贸易等经济活动，以营利为目的；第三部门是非政府非营利组织的集合。目前，这种划分方法是我们所熟悉和认可的。

公共组织的理论研究表明，我们没有简单明了的观点来把公共组织和私营组织区别开来。也就是说，想对公共和私人领域进行清楚的分界是不可能的，但把公共和私人领域间的区别过于简单化是有误导性的。这就向我们提出了一个挑战：到底界定公共组织和私营组织之间的区别是否有意义？它们之间的区别究竟是什么？这种区别会起到什么作用？这一系列的问题对实践管理和公共政策来说，“意味着我们必须避免过于简单化的问题，防止草率地得出公共和私营组织之间存在鲜明区别的结论”^②。西方一些当代行政学家认为，公共组织和私营组织之间的差异往往被过分夸大，1997年，当代组织理论学家波兹曼就提出：“所有组织都是公共的，因为政治权力对所有组织的一些行为和过程都有影响，一个组织需要依靠政治权力才能存在，但又受到政治权力的制约。”^③

^① 朱立言，谢明．公共管理概论[M]．北京：中国人民大学出版社，2007：38．

^② [美] 海尔·G·瑞尼．理解和管理公共组织（第二版）[M]．北京：清华大学出版社，2002：65．

^③ Bozeman, B. (1997) All Organizations Are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories. San Francisco: Jossey-Bass, p. 80