

公共组织 理论

Theories of Public Organization

第2版

〔美〕罗伯特·丹哈特 著



学华出版社

THOMSON

汤姆森出版集团

公共组织 理论

Theories of Public Organization

第2版

〔美〕罗伯特·丹哈特 著
项 龙 刘俊生 译



华夏出版社

THOMSON

汤姆森出版集团

图书在版编目(CIP)数据

公共组织理论/(美)丹哈特著;项龙、刘俊生译. —北京:华夏出版社,2002.4
(高校经典教材译丛·政治学与行政管理学系列)

书名原文: *Theories of Public Organization*

ISBN 7-5080-0955-X

I. 公… II. ①丹… ②项…③刘… III. 组织学 IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 010578 号

Robert B. Denhardt: *Theories of Public Organization*, 2ed.

Copyright © 1993 by Harcourt Brace & Company.

Chinese language edition published by Huaxia Publishing House.

本书英文版为 Harcourt Brace 于 1993 年出版。

本书中文简体字版专有出版权由 Harcourt Brace 授予华夏出版社,版权为华夏出版社所有。未经出版者书面允许,不得以任何方式复制或抄袭本书内容。

版权所有,翻印必究

北京市版权局著作权合同登记号:图字 01-1999-2315 号

公共组织理论(第2版)

[美] 罗伯特·丹哈特 著

项 龙 刘俊生 译

策 划: 刘 力 陈小兰 赵洁平

责任编辑: 陈小兰

封面设计: 张 朋

出版发行: 华夏出版社

北京市东直门外香河园北里 4 号 100028

经 销: 新华书店

印 刷: 北京先锋印刷厂

版 次: 2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

开 本: 730×988 16 开

印 张: 16.5

字 数: 238 千字

定 价: 29.00 元

公共组织理论

BA 47/07

总 序

政治学是社会科学中一门重要的基础科学。行政学是政治学的一个分支学科,而行政管理则被认为是管理学的一个分支学科。中国古代虽有丰富的政治学遗产,但是把政治学作为一门独立的学科,还是1900年左右近代西方政治学传入以后的事。据统计,从1901年至1904年之间,中国翻译出版西方政治学的专著就有66部之多。¹中国第一所开设政治学课程的学校,就是北京大学前身,1898年建立的京师大学堂。1903年,京师大学堂的课程表上所列8个科目,其中就有“政治学科”。辛亥革命后,相继建立的各高等院校,也大部建立了政治学系。至1948年全国解放前夕,根据不完全统计,当时全国约200所大学中,已有近50所大学设立了政治学系,培养政治学专业人才。而在许多政治学系的课程设置中,不仅有政治学理论、比较政治、国际政治、中国政治等政治学课程,也有行政学和操作性比较强的行政管理。在那一段时间里,中国政治学与行政管理的教学与研究工作的,曾经取得了一定成绩,涌现出一批著名学者,出版了一批有价值的政治学与行政管理著作。

1949年中华人民共和国成立,新中国完成了夺取政权的

革命任务,进入了巩固政权的建设时期。当时国家面临的问题,首先是如何建设一个稳定的、高效能的、真正是人民当家作主的社会主义政权体制。按理说政治学际此时机,应该大有用武之地。然而众所周知,当时的高等教育体制改革,根据前苏联的高教体制的蓝本,于1952年取消了大学中的政治学系科。与此同时,政治学在新中国,也不再作为一门独立学科而存在了。事隔近30年,直到结束“文化大革命”十年动乱,改革开放之后,经过学术界几次酝酿,邓小平同志又于1979年发出:“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课”²的号召。这样,上下结合,中国政治学才得以恢复。1980年12月,在中国政治学会成立(重建)大会上,当时中共中央书记处书记胡乔木同志在讲话中明确指出:“政治学是一门重要的科学,建国后取消政治学研究是错误的,在理论上、实践上都是损失。”“政治学不仅要研究政治制度,而且要研究国家、政党、人民和政治家及其相互关系。”他还强调说:“要研究人民通过什么途径来实现对国家的领导,如何在一切基层单位,即社会组织的任何一个细胞里,实现民主的政治生活,使每一个公民做为主人翁来行使自己的权利……”³

从1980年到现在已经过去了20年。政治学与行政管理研究在此期间的发展,无论是在培养人才方面,还是在研究理论解决实际问题方面,都取得了一定进步。但是相对于中国社会主义现代化事业所要求的,显然还存在不少差距。

政治学与行政管理研究在中国要想得到长足的发展,要想在建设有中国特色的社会主义伟大事业中发挥其应有的作用,当前还有许多方面的工作要做。下面仅就政治学研究工作方面,简单谈几点意见:

首先,政治学与行政管理研究,要想得到社会认同,就必须能回答当前社会主义建设实践中提出的问题,提供解决当前中国现实政治与行政管理问题的最佳方案。为此,就要求中国的政治学与行政管理研究工作者,能够立足于中国现实,深入下

去,脚踏实地做大量艰苦的调查研究工作。要做认真的社会抽样调查,要定性分析,更要定量分析。要熟悉中国国情,再研究问题,才能弄清问题的症结所在。

其次,政治学与行政管理研究要努力达到本身科学性的要求。不能使科学性的要求屈从于一时的政治需要。政治学与行政管理研究只能靠坚持自身的科学性来为现实服务。如果只知唯上、唯书,或者甘做轻气球,随风转,则它本身就变成了伪科学,用伪科学来服务于现实政治,不仅于事无补,而且会大帮倒忙。并且会严重败坏政治学与行政管理研究的声誉。

最后一点,政治学研究,同任何其它学科一样,都不能固步自封。必须面向世界,敢于引进外国政治学与行政管理研究的新理论、新方法,进行研究、验证,以便参考、借鉴。特别是在中国国内中断政治学研究的那三十年,正是西方政治学与行政管理研究大发展的时期。根据国际政治科学协会(IPSA)⁴的统计,二战以后30年内,世界各国政治学的研究机构,增加了七倍;各国发表的政治学论文与报告,增加了三倍;各国专业政治学者也增加了三倍。这30年中,西方政治学者与行政管理学者都做出哪些成果,我们需要了解。我们要补这一课。为了建设有中国特色的社会主义,我们要敢于引进西方社会中那些行之有效又能为我所用的东西。然而这个问题,多年来,在中国社会科学的研究中,是个解不开的困结。认识上曾经多次反复。前几年,社会科学各学科都为译介西方学术理论著作而做过努力,但是却遭到一次又一次的诟病。其实马克思主义从产生时起,它就是开放的。作为科学理论,它从来不是封闭的。人所共知,马克思主义本身就是吸取了人类科学文化的优秀成果而产生的。它本身要发展,也就不可能拒绝从当代人类优秀的科学文化成果中吸取营养。那么,西方的学术著作,一切都是好的么?当然不是。它们之中也确实不乏牵强附会,甚至荒谬绝伦之作。但是它们总是少数,不能因为少数伪劣制品的存在,就拒绝与大量优秀成果接触。同时,我们应该相信人民群众,相信专家学者

在他们所熟悉的专业范围内,对是非、美丑之间,具有正常的鉴别能力。

喜见华夏出版社出版《21 世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学》这一套丛书。其所选书目都是得到社会公认并被多所高校多次使用的教材。内容又比较新,囊括了许多新理论、新方法。有些虽然出版较早,但一再修订、再版。有的在近些年内出到六七版之多。这可进一步说明这些书在西方高校课堂上的“经典性”。当然,在中国高等学校的政治学课堂上,主要应该使用中国学者自己编写的教材。但是,“他山之石,可以攻玉”。在使用中国自己编写的教材同时,再辅以这一套翻译教材,相信可以达到更好的教学效果。

趙宝煦

2000 年 2 月 7 日于北京大学

【注 释】

1. 宝成关:《西方文化与中国社会:西学东渐史论》,吉林教育出版社 1994 年版,第 410-414 页。
2. 《邓小平文选》第二卷,人民出版社 1994 年版,第 180-181 页。
3. 中国政治学会编:《政治学研究通讯》,1981 年 5 月 25 日,试刊第 3 期。
4. 国际政治科学协会(IPSA)是国际性的各国政治学家的联合组织,于 1949 年 12 月在联合国教科文组织的支持下建立。该会每三年召开一次全体大会。2000 年 8 月初将在加拿大魁北克市召开第 18 次大会。

前言

自从这本《公共组织理论》第一版问世之后,沿着其原来所倡导的路线,公共行政理论这一领域历经了许多重要的发展。在这一版中,我们不但尝试加上最近的题材以使本书能跟得上新近的发展,同时我们希望能把这些题材置于适当的背景中。例如,一些关于伦理和公民权的新题材实质上反映了公共行政理论对这些主题的兴趣持续增长。同样,本书中新增加的对公共行政理论近来趋势的分析也阐明了一些更为主观主义者的观点,而这正是我在第一版中所主张及预测的。

这是一本关于理论的书,但是它同时也注重实践。本书写作的目的是为了把公共组织理论介绍给公共行政的学生以及一些在这领域外但献身于促进公共目的之组织中的人们。然而,更重要的一点是,本书的目的是为了对公共行政理论的主流文献进行批判,这种批判的基础在于主流派无法联结那些在公共组织中工作以及与其有关的人们的真实经验。

近年来,公共行政领域中理论与实践的传统的分离愈来愈显著,学术界与实践者彼此总是抱着怀疑的眼光,如今,他们似乎濒临全然敌对的边缘点。这是一种极为不幸的处境,它限制了我们对于公共组织的理解以及我们在公共组织中的行动。更清楚地理解这种理论与实践的分离以及调和它们的差异——此乃本书的基本要旨。

为了达成这个目的,首先我检视了过去这一领域中许多努力的成果,不只是对公共组织理论勾画一个广博的历史回顾,而是去检验一些

具有代表性的著作。这些著作体现了各个不同团体和不同时期的信念与观点。以此为基础,我接着审阅了许多当前公共组织的研究,并建议我们能够更加了解公共行政的真实世界。许多对公共行政领域有持续贡献的、更一般性的组织理论学者也同样包括在内。

通过这种审视,我发现在这些不同的理论家之间比我预期的更具一致性。这使得我做出以下的结论:

1. 虽然存在着许多不同的公共组织理论,过去公共行政理论主流的著作集中于精心建造一种所谓行政的理性模型以及隐含着以政治—行政二分为基础的民主责任性的观点。
2. 做为一种学习的理论,这种方法本身受限于一种关于获取知识的实证论者的理解,无法认识到或去促进另一些对待公共组织的不同方式,特别是这种方法无法整合公共组织理论中解释、理解和批判这三部分。
3. 做为一种组织理论而言,这种方法本身受限于等级结构,无法认知到或去促进对各种不同的组织设计的研究,特别是这种方法无法整合控制、共识和沟通的问题。
4. 结果,公共组织理论对于实践者来说,似乎与他们所关注的事情毫无关联,特别是无法为公共组织中个人的行动提供一个道德的依据。

为了满足此一公共行政理论的前提,我们现在需要改变我们看待该领域的方式。这个改变将引导我们自身不仅只关心政府的行政,同时也注意到在追求实现公共定义的社会价值时关注更广泛的管理变化过程。从这一角度出发,第1章中所要详述的内容将拓宽我们对公共组织中行政工作本质的认识,它不仅结合了效率与效果的要求,同时也包含了民主责任这个概念。这个改变对于政府行政及管理更广大的领域都深具意义。至于对那些主宰社会与政治领域的大型和复杂的组织,应该要求它们以这种方式来治理,使其能认真地维系我们对人类自由、正义与公平的承诺。这个问题并非是我们应该如何来看待政府机构的运作,而是应如何使所有的组织更具公共性,如何能有助于表达我们社会的价值

观。

将近一个世纪以来,私有经济部门的行政管理——即企业管理——已经成为公共行政的一个模型。在此,我的观点是,公共机构以及支持它们的理论和方法将能成为重建所有类型组织的模型,并使它们更加民主。公共行政的传统中包含着组织改革的因素,而这对于我们所有的组织机构都很重要。如果民主要想在我们的社会中存续下来,就不能受到等级制度的谎言和专制统治的蹂躏。只有民主的过程才能产生民主的结果。

理论与实践之间的连接对于达成此一目标殊为重要。一个与实践以及与其所隐含的价值和意义分离的理论将无法使我们更好地去修正我们的实践,它将不会是我们这个社会所需要的、更广泛的民主体管理。然而,就我的观点而言,理论与实践之间的连接只有通过个人学习的过程才有可能达成。只有当每个人能反省他们的经验并进行概括时,才能发展出行动的理论。

为此,我在本书中增加了一个有关行政日志的附录。根据四个不同的途径来检视个人的行政经验,这个附录将提供连接理论与实践的方式。仔细运用行政附录,对于读者来说,将能使本书的题材更为生活化(在导论这个章节之后,本书就没有包括一些个案的研究,我们要求读者能通过行政附录来进行他或她本人的个案研究)。只是去阅读或思考独立于实践之外的理论,将对我们的行动没有任何实质的影响。为了达成真正有意义的学习,我们必须自己去阐述在我们日常生活中理论的关联性和意义。我们将会发现,理论最终乃是与个人密切相关的事情。

因此,我只能对我自己的学习做出评论。通过这项工作,我更加坚信观念会造成很大的影响,人类行动需要人类的思想,同时,若没有思想,我们的行动是盲目的。但是,当我们知道思想会导致行动,我们也应该认识到理论建构者该担负的责任。思想与行动、理论与实践之间的连接需要那些理论研究的学者与在公共组织中的行动者共同担负道德上的义务。这个责任,也就是理论家的责任,在我们这领域中大都被忽视了。公共行政这个学科更需要理论家对自己的专业和义务有一种更为透彻的了解——其实对所有社会科学的领域而言也是如此。

在此,我要特别感谢在我本人学习公共组织理论中起了重要作用以及在我从事这项研究计划中(不管是原先和修正的版本)曾经提供协助和支持我的人们。首先是我在哥伦比亚密苏里大学(the University of Missouri)公共行政学系的同仁们,他们包括 Stan Botner, Michael Diamond, Kathy Denhardt, Ed Jennings 和 Jay White。帮助校阅本书的则是,特拉华大学(the University of Delaware)的 Mark Huddleston、威斯康辛大学麦迪逊分校(the University of Wisconsin-Madison)的 Cora Marrett 以及南达卡他大学范米里恩分校(the University of South Dakota-Vermillion)的 Frederick Zuercher。同时,在与我国其他公共行政理论学者的合作关系中,我也受益匪浅,其中包括以下的诗人和先知: Sloane Dugan, John Nalbandian, Orion White, Guy Adams, Cynthia McSwain, Bob Backoff, Barry Hammond, Astrid Merget, Larry Kirhart, Michael Harmon, Naomi Lynn, Brint Milward, Charlene May, Frank Marini, Bayard Catron, Jim Wolf, Frank Sherwood, George Frederickson, John Forester 和 Ralph Hummel。我同时要谢谢许多行政实践工作者,他们在过去几年来对于我的研究工作的关注和帮助很大(我在《意义的追求》这本书中对这些人有更详细的论述)。

我也要感谢此书出版过程中与我共同付出劳动的人们,特别是密苏里大学的 Lil Dunbar 以及中佛罗里达大学(the University of Central Florida)的 Shirley Metcalf, Pam Bowman 和 Mary Kielbasa。我同时也要感谢我在布鲁克斯/科尔(Brooks/Cole)与沃兹沃斯(Wadsworth)出版公司的朋友和工作伙伴们的卓越工作表现,特别是 Cindy Stormer。最后, Kathy 和 Michael 以及 Cari Denhardt 使我能够坚持我的兴趣,虽然他们同时也追求他们自己的兴趣。我希望与他们共度了快乐的时光。

罗伯特·丹哈特

译者介绍

项龙，1952年出生。1982年3月毕业于北京师范大学外语系。1984年获得中国社会科学院新闻学硕士学位。同年到新华社国际部工作。1987年到北京师范大学外语系任教。1991~1992年在英国南安普敦大学教育研究院学习，获教育语言硕士学位。现为北京师范大学外语系副教授。主要译著有：《原始人的心智》，1989年，国际文化出版公司；《挑战层峰》（合译），1994年，台湾宏观文化出版社；《濒临失衡的地球》（合译），1995年，中央编译出版社；《热爱生命》，1996年，北京师范大学出版社；《世界百科全书》（主编，翻译社会学卷和政治学卷），1997年，海南出版社；《机器的征途》，1998年，内蒙古人民出版社；《公共行政与公共事务》（第7版），2002年，华夏出版社；《公共组织理论》（第2版），2002年，华夏出版社。

刘俊生，1957年生。1989年毕业于中国政法大学研究生院，获哲学硕士学位。目前在读中国人民大学行政管理专业博士学位，任中国政法大学政治与管理学院行政管理研究所所长，副教授，北京市政治学与行政学学会理事，中国人事管理研究中心理事，北京市管理科学研究会理事。主要研究领域为中国公共行政、比较公共行政和公共人事制度。曾发表《从权利行政到服务行政》、《论公共行政的发展模式》、《中日公务员权利义务比较研究》、《集权型公共人事体制比较研究》、《论公共人力资源开发之基础》、《论公务员考核的科学化和民主化》、《官员任用模式研究》、《中国走向管理时代》等论文二十余篇，独著有：《公共人事管理比较分析》（2001年）和《现代管理理论与方法》（1995年）；译著有：《系统哲学论——一种当代思想的新范式》（1998年，合译），《公共组织理论》（2002年，合译）；主编有：《中国国家公务员制度概论》（1996年）、《领导科学纲要》（1997年）、《管理学》（2001年）等。

策 划·刘 力 陈小兰 赵洁平
责任编辑·陈小兰
封面设计·明度工作室 张 朋

21 世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学 第1辑

《政策分析和规划的初步方法》(第2版)

Basic Methods of Policy Analysis and Planning 2 ed.

[美] Carl V. Patton & David S. Sawicki 著

《世界政治》(第5版)

World Politics 5 ed.

[美] Bruce Russett & Harvey Starr 著

《政治科学》(第6版)

Political Science 6 ed.

[美] Michael Roskin 等著

《比较政治学——变化世界中的国家和理论》(第2版)

*Comparative Politics: Nations and Theories in a
Changing World* 2 ed.

[美] Lawrence C. Mayer 著

《政治学的重大问题》(第10版)

Great Issues of Politics 10 ed.

[美] Leslie Lipson 著

《公共组织理论》(第2版)

Theories of Public Organization 2 ed.

[美] Robert B. Denhardt 著

《公共行政与公共事务》(第7版)

Public Administration and Public Affairs 7 ed.

[美] Nicholas Henry 著

21世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学



编辑委员会

主编

赵宝煦

副主编

宁 骚 徐湘林



编委

(按姓氏笔画为序)

王浦劬	宁 骚	朱光磊	许振洲	严 强	陈振明
李景治	张桂林	林尚立	周光辉	周启朋	娄成武
赵宝煦	贾庆国	徐湘林	虞崇胜	廖为建	潘 维

目 录

总序 1

前言 1

第 1 章 认识公共组织 ~1

知识的获取 2

公共组织的正式理论 9

公共组织理论的建构 12

重新定义公共组织 17

结论 18

参考书目 19

第 2 章 思想传统:马克思、韦伯和弗洛伊德 ~21

卡尔·马克思 22

马克斯·韦伯 27

西格蒙德·弗洛伊德 33

总结我们的收获 38

参考书目 41

第 3 章 政治传统:从威尔逊到沃尔多 ~43

公共行政理论的发端 44

政治—行政 48

政治—行政之分的持续影响 52

科学管理方式 55

行政管理与组织结构	60
效率:成功的主要准绳	66
民主行政	68
参考书目	71

第4章 组织的理性模型 ~ 73

人类行为科学	73
行政的普遍规律	75
行政谚语	76
赫伯特·西蒙:理性行政模式	79
决策与政策制定	84
封闭体系对开放体系	89
结论	94
参考书目	94

第5章 组织人本主义与新公共行政学 ~ 97

组织人本主义的主要观点	98
个性与组织:克里斯·阿吉利斯的著作	103
公共领域的组织发展:罗伯特·戈连别斯基	107
新公共行政	114
结论	121
参考书目	122

第6章 公共行政中的政策重心 ~ 125

公共政策研究的发展	126
公共政策的一致性	129
公共政策的有效性问题	139
对政策实施的研究	142
政策研究的方法	148
文森特·奥斯特罗姆的“思想危机”	153