

高等学校公共管理类系列教材



# 公共组织理论

Theories of Public Organization

■ 苏忠林 主编

# Theories Of Public Organization



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材



# 公共组织理论

Theories of Public Organization

■ 苏忠林 主编

Theories  
Of Public  
Organization



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/苏忠林主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2007. 6

高等学校公共管理类系列教材

ISBN 978-7-307-05593-3

I. 公… II. 苏… 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(2007)第 065535 号

责任编辑: 舒 刚      责任校对: 王 建      版式设计: 詹锦玲

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 33.5 字数: 562 千字 插页: 1

版次: 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-05593-3/C·182 定价: 39.00 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。

---

## 内 容 提 要

从十一届三中全会以来，尤其是进入 21 世纪以后，随着经济的转型，我国的社会也开始转型，社会的主要矛盾已经由物质短缺以致不能满足人们需要转变为公共服务的数量和质量不能满足人民需要。在这种社会背景下，研究公共组织理论，为公共组织的管理与改革实践提供理论指导和智力支持显得非常有意义。本书主要介绍了公共组织的一些基本理论，涉及公共组织的概念和特点、西方公共组织理论发展、公共组织外部环境、公共组织结构、公共组织人员、公共组织文化、公共组织行为管理、公共组织决策、执行和监控、公共组织财务管理、公共组织效能评估和提高、公共组织战略管理、主要国际组织简介以及公共组织变革与发展等内容。本书既可以作为公共管理类专业教材，也可以作为公共管理人员的培训教材。

# 目 录

第 1 章 导论	1
1.1 组织与公共组织概述	1
1.2 公共组织与私人组织的异同	16
1.3 公共组织理论的研究对象、意义及方法	19
1.4 公共组织理论的学科基础	23
第 2 章 西方公共组织理论发展简介	35
2.1 早期的公共组织思想	35
2.2 传统时期的组织理论	39
2.3 行为科学时期的组织理论	45
2.4 系统科学时期的组织理论	53
2.5 公共组织理论的现代发展	60
第 3 章 公共组织外部环境	81
3.1 公共组织外部环境概述	81
3.2 经济环境、政治环境、文化环境与公共组织的互动关系	90
3.3 地理环境、人口环境、国际环境与公共组织的互动关系	99
第 4 章 公共组织结构	115
4.1 公共组织结构的基本内涵	115
4.2 公共组织结构的一般类型	120
4.3 公共组织结构的新类型	132

4.4	公共组织设计 .....	135
<b>第5章</b>	<b>公共组织人员</b> .....	<b>155</b>
5.1	公共组织人员的行为管理 .....	155
5.2	公共组织群体 .....	170
5.3	公共组织中非正式组织的管理 .....	181
<b>第6章</b>	<b>公共组织文化</b> .....	<b>198</b>
6.1	公共组织文化概述 .....	198
6.2	公共组织文化的基本功能和构建原则 .....	207
6.3	公共组织文化的建设与创新 .....	214
<b>第7章</b>	<b>公共组织行为管理</b> .....	<b>232</b>
7.1	公共组织行为概述 .....	232
7.2	公共组织行为的发生机制 .....	240
7.3	公共组织行为的自矫机制 .....	259
<b>第8章</b>	<b>公共组织的决策、执行与监控</b> .....	<b>274</b>
8.1	公共组织管理概述 .....	274
8.2	公共组织的领导与决策 .....	281
8.3	公共组织的执行、沟通与协调 .....	287
8.4	公共组织的反馈、监督和控制 .....	296
<b>第9章</b>	<b>公共组织财务管理</b> .....	<b>313</b>
9.1	公共组织财务管理概述 .....	313
9.2	公共组织预算与财务核算 .....	320
9.3	行政单位财务管理与核算 .....	326
9.4	事业单位财务管理与核算 .....	334
9.5	民间非营利组织财务管理与核算 .....	343
<b>第10章</b>	<b>公共组织效能评估与提高</b> .....	<b>358</b>

10.1	公共组织效能概述	358
10.2	公共组织效能的评估	362
10.3	公共组织提高效能的途径	377
<b>第 11 章</b>	<b>公共组织战略管理</b>	<b>396</b>
11.1	战略管理与公共组织战略管理	397
11.2	公共组织战略管理的实施	408
11.3	公共组织战略管理的问题与改进	420
<b>第 12 章</b>	<b>主要国际组织简介</b>	<b>438</b>
12.1	国际组织概述	438
12.2	联合国	445
12.3	欧洲联盟	452
12.4	北大西洋公约组织	454
12.5	全球最主要的三大国际经济组织 ——国际货币基金组织、世界贸易组织、世界银行	457
12.6	亚太经济合作组织	465
12.7	其他重要国际组织	468
<b>第 13 章</b>	<b>公共组织的变革与发展</b>	<b>486</b>
13.1	公共组织变革	486
13.2	公共组织发展	500
参考文献		520
后 记		528

# 第 1 章

## 导 论

### ◇ 学习目的 ◇

通过本章的学习，使学生了解公共组织理论的基本概念、研究对象、研究方法以及和有关学科的关系，从而为后面有关章节的学习打下一定的知识基础。

### 本章重点

1. 公共组织概念与分类；
2. 公共组织与私人组织的异同；
3. 公共组织理论研究意义。

## 1.1 组织与公共组织概述

### 1.1.1 组织概述

#### 1. 组织的含义

组织是人类社会最普遍、最常见的现象，各级政府、各个党派、政治团体、学校、医院和工厂等组织就是具体的形态。社会的组织程度越高，说明人类的力量越大。因为人类的力量本质上是组织的力量。现代社会人类在科技、经济和社会文明发展等方面取得的巨大成就，正是人类社会高度组织化的结果。



组织这个词，英语为“organization”，源于器官（organ）。因为“器官”是指自成系统的、具有特定功能的细胞结构，所以后来又被从单纯的生物意义上引申到社会群体中，专门指以人为对象，把众多的人集合起来，发挥团队精神，以实现一个共同目标的人群系统。在我国汉语中，“组织”的原始意义是“编织”，指将丝麻纺织成布，后来被引申为将某种物体的构成要素组合成一个整体。

人类的组织产生于人类社会的生产斗争和社会斗争中。这是因为在人类社会的发展过程中，由于个人有所期望而又无力实现这些期望，于是就需要和他人相互依存、相互合作，联合起来，共同行动以创造群体合力。长期的实践使人们产生发展这种合作、增进相互依存关系，并使这种关系科学化、合理化，以不断提高群体效能的要求。组织就是人们对于这种要求的认识和行动的结果，它是社会、国家、地区、部门实行管理、维持秩序和发挥效能的重要手段。正因为组织很重要，所以有许多学者开始关注组织，并进行了广泛的研究。

美国著名管理学家佳里斯·摩根（Gareth Morgan）在1986年出版的《组织的形象》一书中对组织运用了不同的比喻。他提出要通过多种方式，从不同角度综合认识组织这一复杂的社会现象。

（1）组织机器论。组织的运转往往是循规蹈矩的，力求像钟表结构那样误差极小。组织被设计得像一部机器，雇员被期望发挥机器部件的作用，一环扣一环，维持机器的运转。雇员的每一步行动都进行了预先的设计，并有明确的时间限制，即使在需要进行人际交往的环境中也是如此，雇员接待顾客要严格按步骤操作，甚至具体的表情和动作都有明确的规定。这种方式的组织设计与管理曾获得过巨大的成功。

（2）组织生态论。组织也是一个生命体，生存于一个极为广阔的环境之中，并依赖于这种环境满足不同的需要。仔细观察一下组织的世界，人们不难发现，可以根据不同的环境来区分不同类型的组织。一般来讲，某种类型的组织在特定的环境条件下比其他类型的组织有更好的适应能力。比如官僚组织在稳定的和受到一定保护的环境中，就会比其他类型的组织表现得更富有效率，而在一种充满竞争和动荡变化的环境条件下，其他类型的组织可能会表现出更强的生命力。

（3）组织大脑论。有一个非常令人神往的想法，就是将组织设计得像大

脑那样富有灵活性、伸缩性和创新性。组织的大脑比喻，突出的是它的自我调节能力、信息处理能力，摒弃了工具理性，完善了实体理性，强调灵活的权责体系、富有弹性的组织结构和沟通形式，以适应不断变化的主客观条件。许多管理学家和组织行为学家曾把过多的注意力集中在一些特殊的组织上，如计划小组、思想库、研究部门和决策机构等，他们片面地认为只有这样的组织，才需要灵活多变的创造性行为，需要具有像大脑一样的调节功能。然而组织大脑论的作用并非局限于此，这种理论普遍适用于多种类型的组织，是组织理论发展的又一新成果。

(4) 组织文化论。组织与文化是相伴相生的，大凡有组织存在的地方，必然伴随着文化的形成。组织文化是共性和个性的统一体。组织文化的影响力几乎遍及现代社会的各个角落，然而，组织文化更突出的特征是其固有的个性。现代文化的重要方面根植于组织社会，而任何文化都具有历史性、民族性和继承性的特点，都是在长期的实践过程中逐步产生和积淀而成。组织受文化创造主体及其环境因素的变化影响，根植于历史、社会、民族之中，因此从形式到内容都会深深地打上这些烙印，从而形成各具特色的组织文化。总而言之，组织的确是一种文化，而且是一种色彩各异的文化。

(5) 组织政治论。现代组织中管理者与被管理者之间的矛盾是一个不能回避的现实问题。管理者经常谈论的是权威、权限、组织控制、上下关系等问题，而被管理者往往表现出抗争的情绪和极度的不满。这种现象使组织像一个按照不同政治原则行事的政治系统，其中地位的差异、权力的争夺、利益的冲突，无不属于政治的范畴，可以讲政治是组织固有的内涵。

(6) 组织心狱论。组织是一种心理现象，通过自觉与不自觉的过程，人类创造了组织并努力使其发展，为此，发明了组织的形象、理念、思想和行为，这些反过来又逐渐对组织成员形成明显的限制和约束。

(7) 组织动态论。把组织比喻成一个不断变化着的事物，就是要运用辩证观点来认识和解释组织现象，从组织的整体和全部看它的个体和局部，从统一联系看矛盾和问题，从绝对运动看相对静止，从发展变化看客观规律，总之，组织的动态比喻为人们提供了一种正确分析组织现象的辩证方法。

(8) 组织统治论。组织总是个人或小组设法把他们的意愿强加给其他人，以牺牲其他人的利益来满足自身利益的一种工具。持这种观点的组织学者都认为成就与剥削的结合是组织的一个重要特征，无论是从古埃及大金字塔的

建设，还是从一支军队、一家跨国公司，甚至一个家庭企业的管理中，我们都不难发现这种不平衡的权力体系，其结果只会导致绝大多数人为极少数人的利益工作。<sup>①</sup>

胡君辰和杨永康认为，组织是由一些功能相关群体组成的有共同明确目标的人群集合体。<sup>②</sup>

孙成志和孙天隽对组织则是这样理解的：组织就是存在于特定的社会环境中，由人群构成的，为了达到共同目标，通过责权分配和层次结构形成的一个完整的有机体。<sup>③</sup>

张东建和陆江兵认为，组织是具有一致性目标的人们按照一定的原则所建构起来的、相互协作并具有一定边界的社会群体。<sup>④</sup>

张德和吴志明认为，组织是对完成特定使命的人的系统性安排。<sup>⑤</sup>

本书认为，孙成志和孙天隽对组织的理解较具有代表性，因而使用他们的定义，即组织就是存在于特定的社会环境中，由人群构成的，为了达到共同目标，通过责权分配和层次结构形成的一个完整的有机体。这个定义包含了以下内容：

(1) 社会环境。任何一个组织都存在于特定的社会环境之中，组织的形态、功能、结构、管理活动、文化都受到环境的影响，甚至是决定性的影响。

(2) 人。人是组织的主体，人群中存在着复杂的人际关系、分工和合作，正是这些关系使得组织能够在运行中保持较高的效率。

(3) 目标。任何组织都有一定的目标。无论这个目标是明确的，还是隐含的，目标是组织存在的基础。

(4) 权责体系。组织要有不同的权力层次的责任制度。这是由分工而要求的，权力和责任是达成组织目标的必要保证。

① 详见谢明：《政策分析概论》，北京：中国人民大学出版社，2004年版，第49~55页。

② 胡君辰、杨永康：《组织行为学》，上海：复旦大学出版社，2002年版，第2页。

③ 孙成志、孙天隽：《组织行为学》，北京：中国金融出版社，2004年版，第3页。

④ 张建东、陆江兵：《公共组织理论》，北京：高等教育出版社，2003年版，第3页。

⑤ 张德、吴志明：《组织行为学》，大连：东北财经大学出版社，2002年版，第3页。

(5) 生命体。组织是一个具有生命力的有机体，组织会成长、发展、衰落、消亡，组织管理效能、环境压力强弱，对组织的生存和发展影响很大。

## 2. 组织的功能

抽象地研究组织，我们发现组织有两种基本作用，即人力汇集作用和人力放大作用。

(1) 人力汇集作用。社会中单个的人对于自然来说，力量是渺小的，单个的人不仅不能发展自己的生活，有时甚至不能维持自己的生存。在自然选择面前，人们需要联合起来，互相协作，共同从事某项活动。这种联合与协作是以各种组织的形式完成的，它实际上是个人力量的一种汇集，“积细流以成江河”，把分散的个人汇集成为集体，进而在同大自然的搏斗中实现个人存在的价值。人力汇集这种组织行为，需要借助于一个组织体系，要做好充分的准备，要筹划好人力的集中与分配。仓促而成的大规模社会活动是不会得到好的结果的。

(2) 人力放大作用。组织起来的力量绝不等于个体力量的算术和，正如亚里士多德所说的那样，整体大于各个部分的总和。正是从这个意义上说，社会组织具有一种放大人力的作用，即对汇集起来的个体力量的放大。人力放大是人力之间分工和协作的结果，而任何人力的分工和协作都必然发生于一定的组织体系之中。<sup>①</sup>

## 3. 组织的类型

在社会生活中，组织的类型十分复杂，人们按照不同的标准对组织进行了不同的分类。我们介绍以下几种常见的分类方式：

(1) 美国著名社会学家帕森斯 (T. Parsons) 根据社会功能不同，将组织分为以经济生产为导向的组织、以政治为导向的组织、整合组织和模式维持组织。以经济生产为导向的组织是以经济生产为核心，运用一切资源扩大组织的经济生产能力。这类组织除生产产品外，还负责劳务工作，所以，这种组织的范围非常广泛，包括工厂、饭店等。以政治为导向的组织的目标在于实现某种政治目的，因此它的重点是权力的生产和分配，如政府部门等。整合组织的社会功能在于协调各种冲突，引导人们向某个固定目标发展，如法院、政党等；模式维持组织的社会功能在于维持固定的形式，确保社会的发展，如学校、教

---

<sup>①</sup> 孙成志、孙天隽：《组织行为学》，北京：中国金融出版社，2004年版，第6页。

会、社会团体等。这种分类方法被广泛承认和使用。

(2) 美国社会学家、交换学派代表人物布劳 (P. M. Blau) 根据组织成员的受惠程度不同, 把组织分为互利组织、企业组织、服务组织和公益组织。互利组织是指一般成员都可以获得实惠的组织, 这种组织是以所有参加者都能够得到好处为依据, 如政治团体、工会等。企业组织是组织的所有者或经理、股东等上层得到实惠的组织, 这种组织获利最大者是组织的上层人士, 如各种公司、银行等。服务组织是指为某些社会大众直接服务, 使他们得到益处的组织, 如大学、医院、福利机构等; 公益组织是指为社会所有人服务的组织, 如行政机关、军事机关、警察机关、科研机关等。

(3) 美国著名社会学家艾桑尼 (A. Etzioni) 根据组织成员的顺从程度标准, 将组织分成强制组织、功利组织和正规组织。强制组织是指用高压、威胁, 甚至暴力等强制手段控制其成员行为的组织, 如监狱、精神病院等。功利组织是指以金钱或物质为媒介来控制下属行为的组织, 如各种工商企业。正规组织是指以荣誉鼓励的方式管理组织成员, 而组织成员对这种管理方式认可的组织, 如政党、学校等。

(4) 按照组织的目标不同, 可以把组织分为互益组织、工商组织、公共组织。互益组织是指以实现全体组织成员共同利益为目标而自愿结成的组织, 包括政党组织、宗教组织、工会组织、俱乐部组织等; 工商组织是指以赚取更多的经济利益为目标而组建的组织, 包括工商企业、银行等; 公共组织是指以维护、实现和发展社会全体公众的利益为目标的组织, 包括国家权力机关, 依赖国家公共财政运转的学校、医院、研究机构等。

### 1.1.2 公共组织的内涵

公共组织 (Public Organization) 及其活动对于现代人的重要性, 就如同德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo) 在 1955 年所说的那样: “我们的福利、幸福以及个人生活在很大程度上都依赖于围绕和支持我们的行政机制工作的好坏。在现代社会中, 从食物和住房的重要问题到我们的思想活动的氛围, 行政的质量与我们的日常生活息息相关。不管愿不愿意, 行政是每个人都应该关心的事情, 如果我们希望生存下去, 我们最好能理解它。” 罗伯特·登哈特认为: “在今日, 公共组织对我们日常生活的重要性比 35 年前德怀特·沃尔多对其所做的评价更为贴切。在这期间, 联邦、州以及地方的公共组织发展得非常成

大。现在，这个国家中有超过 1600 万的人受雇用于政府。更重要的是，政府机构所要处理问题的范围和复杂性已经远远超过几年前我们所能想像的程度。”<sup>①</sup>

正因为公共组织如此重要，我们必须正确地理解它。许多学者基于自己的研究，对公共组织进行了定义。

叶常林和金太军认为，公共组织是指为了实现公共目标，以向社会提供公共物品和公共服务为手段，按照法定程序而建立起来的组织实体。<sup>②</sup>

孙多勇认为，公共组织是以公共利益为导向，以合法化的公共权力为动力，整合公共资源，解决公共问题，接受公共监督，为满足公众需求而设计的一种组织形式。<sup>③</sup>

张东建和陆江兵认为，公共组织是指在一个国家的特定地域社会中，以维护和实现公共利益为目的取向，拥有法定的或者授予的公共权力，承担相应公共责任的所有组织实体。<sup>④</sup>

帅学明认为，公共组织是指人们为了实现社会公共目标，向社会提供公共物品和服务，按照一定法律程序而建立起来的组织。<sup>⑤</sup>

综合以上学者的观点，我们认为，公共组织就是以维护和促进公共利益为目的，以向社会提供公共物品和公共服务为手段，按照一定法律程序而建立起来并承担相应公共责任的组织实体。

公共组织的作用和功能主要体现在以下 5 个方面：保持国家有效运转的政治功能；促进社会进步的管理功能；倡导以公平、效率两者兼顾的价值观；教育和诱导的功能；提供公共产品的服务职能。为了避免内容重复，这里不进行展开说明。我们将在本章第二节讨论公共组织与私人组织异同时再进行阐述。

---

① [美] 罗伯特·登哈特：《公共组织理论》，北京：中国人民大学出版社，2002 年版，第 1 页。

② 叶常林、金太军：《公共管理学概论》，北京：北京大学出版社，2005 年版，第 60 页。

③ 孙多勇：《公共管理学》，长沙：湖南人民出版社，2005 年版，第 168 页。

④ 张东建、陆江兵：《公共组织理论》，北京：高等教育出版社，2003 年版，第 7 页。

⑤ 帅学明：《现代公共管理学》，广州：华南理工大学出版社，2004 年版，第 13 页。

### 1.1.3 公共组织的构成要素

公共组织是由各种要素相互依存、相互作用而构成的有机系统。我们将这些要素分成两大类，即物质要素和非物质要素。

#### 1. 物质要素

(1) 人员。人是公共组织的主体和核心，离开了人的参与，公共组织将无法存在，一切活动都无法进行。公共组织成员的素质和智能状况，是影响公共组织效能的一个重要要素。因此，我们必须根据公共组织的需要，依据有关公共人事政策，为公共组织配备一定数量和质量的人员。

(2) 机构设置。机构是公共组织履行公共职能，实现公共目标的载体。机构设置是依据组织目标、职能范围在公共组织内部按分工不同设置的一些相互联系、相互作用、相互协作的单位、部门。为了使公共组织拥有较高的效能，公共组织的机构设置必须科学合理。

(3) 财务设备。经费和物质设备是构成公共组织的重要物质要素。没有经费，公共组织就无法进行投入公共物品的生产，也就无法向社会提供公共物品。另外，必需的办公场所、办公设备、公文图书和档案等也是公共组织开展各项活动所必不可少的。

#### 2. 非物质要素

(1) 公共组织目标。公共组织是根据一定目标设立的，其一切活动都是围绕着这一目标进行的。公共组织的目标是维护与实现公共利益。这个目标从本质上反映了公共组织的基本功能。我们将目标分为总目标、分目标和工作目标。组织目标的分化形成了一个完整的目标体系，具体规定了每个组织和个人在各个时间和空间内所要取得的最后成果。

(2) 权责体系。权责体系是公共组织各个层级、各个部门和各个成员之间的一系列从属、并列关系，是公共组织结构的基础。权责结构配置是否科学，权责关系是否明确，是公共组织能否高效运转的关键。

(3) 公共组织文化。公共组织文化是公共组织成员在长期的公务活动实践中逐渐形成的被全体成员共同认同的一套价值观念、行为模式。它包括精神文化、制度文化和器物文化三个层面。由于我国具有几千年的封建历史，所以在公共组织文化中还有许多不健康的東西。我们必须努力建设符合社会发展方向，体现现代公共价值观的具有中国特色的公共组织文化。因为公共组织文化

是否先进，直接影响公共组织的发展和效能的发挥。

(4) 法制规范。有效的公共组织，必须建立相应的规章制度和法律规范。法制规范是用正式文件或书面形式规定的、以明确组织目标、职能任务、工作程序、权责关系、内部分工以及活动方式的一种手段。法制规范的完善程度也是衡量公共组织是否健全的主要标志。

(5) 技术信息。公共组织中的技术要素除了我们通常所说的管理技术如决策、执行和监督的原则、方式和方法外，还包括科学技术如利用计算机处理信息等。信息也是公共组织的重要构成要素。因为公共组织的管理活动的各个环节都涉及信息的交流、处理。公共组织内部之间以及与外部之间的信息交流是否通畅，直接关乎公共组织目标能否顺利实现。

#### 1.1.4 公共组织的特点

公共组织是社会组织的一个类别，除了具备组织的一般特点外，还有其自身的一些特点，主要有以下几点：

(1) 公共性。人类在产生与发展过程中，由于共同生活的需要，便形成了社会群体。在社会群体中，既有个人的特殊事务，也有关乎群体的共同事务，对群体共同事务的管理便是公共管理。公共组织产生于社会公共需要，它们“为公众所共用”的性质决定了其基本功能是维护社会的公共利益，解决社会公共问题，它的组织宗旨是为社会提供公共产品和服务。从另一个角度来看，它所管理的社会事务的公共性也决定了组织属性的公共性。因而无论是政府组织或是非政府组织，皆有此属性，而企业组织则是私人性的。

(2) 社会性。公共组织产生于社会并具有管理社会公共事务的职能。政府组织产生于社会发展的需要，并以社会发展需要为基础形成了公共行政职能。在实施管理的过程中，它要不断地吸纳、代表和反映社会的要求，因此，社会性是政府组织的根本属性。非政府组织是为适应社会自我管理的需要而产生的，它本身就是一种社会自我管理、自我服务的组织，因此也具有社会性。企业组织虽然也提供社会服务，但是，公共组织所提供的管理与服务比企业组织的社会涵盖面更宽。

(3) 服务性。公共组织以实现公共利益，服务于社会公众的生活作为根本宗旨。公共管理和公共组织产生的缘由，就是社会公众在长期的生产、生活中形成了共同的利益。为了使社会公众的共同利益得到最有效的维护和实现，



促使人们对共同利益的维护和实现过程进行科学规划、合理组织和有效调控，于是产生了对公共利益维护和实现过程进行规划、组织、调控的部门，即公共组织。由此可见，公共组织的产生和存在始终是把如何按照社会公众的旨意来行事，如何为社会公众的物质生活、精神生活提供便利条件等作为自己的根本职责，体现出服务社会、造福大众的价值追求。服务性是公共组织的基本属性。

(4) 非营利性。从社会学的角度，按照是否以谋取自身经济利益为目的作为标准，可将社会组织划分为营利组织与非营利组织。公共组织即属于非营利组织。非营利性是一切公共组织的共同属性。公共组织的存在价值不是营利，而是为公共利益提供服务。比如，政府组织在履行社会责任时，是不应该也不可能去计算成本和收益的，非政府公共组织即使在开展活动中出现了收入盈余，也不能在组织成员和理事会之间进行分配。从其活动经费的来源来看，我国目前的公共组织在经费开支上有三种情况：第一种，完全由财政开支；第二种，财政给予部分补贴；第三种，自收自支，收支平衡。但无论何种形式，都是不以营利为目的的，这是公共组织与企业组织的实质性区别。

(5) 民众参与性。人民群众的广泛参与，是公共组织区别于企业组织的又一个特征。民主化与法制化，是政府组织活动的宗旨，而要实现民主化的管理，必须有人民群众的广泛参与。例如，我国县乡人大代表需要选举产生；各级政府领导人的产生，要经过选民（代表）的认可；国家重大方针政策的出台，要事先有代表性地征求各阶层人士的意见；宪法规定人民群众有权对政府组织及其工作人员的活动进行监督，等等。再从非政府组织来看，其本身就是群众性组织，是一种产生于群众之中并为群众服务的组织，是广大人民当家作主、进行自我管理的一种组织形式，是群众利益和愿望的代表者，离开了民众的积极支持与直接参与，该组织将不复存在。相比较而言，企业组织的活动，无论是主体还是客体，都只能是部分参与。

(6) 公开性。公开性是公共组织的管理原则，由此而体现出公共组织的特性。从公共行政管理来看，民众对政府的政务活动及其过程具有知情权与监督权，因而政府必须增强施政的透明度，实行政务公开。非政府组织的民间性、自治性、自愿性等特征，更决定了其管理活动必须民主与公开，才能在社会中生存与发展。而企业组织出于生存竞争的需要，它的许多组织内部关键事宜是秘而不宣的。