



iCourse · 教材

国家精品资源共享课配套教材

公共组织行为学

祝小宁 主编

高等教育出版社

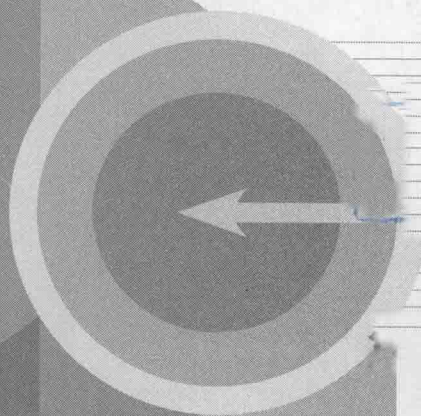


iCourse·教材

国家精品资源共享课配套教材

公共组织行为学

祝小宁 主编



公共组织行为学

高等教育出版社·北京

内容简介

本书突出了科学发展和以人为本的管理体系,根据我国国情,以组织和群体为重点构建结构,吸收了人本主义管理研究的历史和最新成果,结合东方管理的特点和经验进行介绍,具有新颖性和时代性。主要内容包括导论,公共组织行为的运作思路(公共组织行为的思维方式与基本模式),个体层面的公共组织行为(动机激励、态度改变和个性组织),公共组织层面的组织行为(公共部门和公共组织的组织行为),公共领域层面的组织行为(公共组织行为的技术及未来发展)。

为更好辅助教学,本书在编写的过程中突出了创新体系、精简理论、强化实践以及创新载体的要求,具有结构完整、内容充实、例证丰富、体例活泼、学以致用、方便教学等特点。同时,在内容安排上注重高校教学流程,增加了扩展案例、知识链接、想一想等项目,以使课堂教学形式多样化,更好地增强了师生互动性,加深学生对知识的理解。

本书配有国家精品资源共享课“公共组织行为学”配套,所有课程资源已在爱课程网站(www.icourses.cn)上线并通过二维码关联可作为公共管理、经济管理和人力资源等专业的专业基础课程教材,也可供社会感兴趣的相关人士作为参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公共组织行为学 / 祝小宁主编. --北京:高等教育出版社, 2016.4

ISBN 978-7-04-044766-8

I. ①公… II. ①祝… III. ①组织行为学-高等学校-教材 IV. ①C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 021458 号

策划编辑 牛杰
插图绘制 杜晓丹

责任编辑 牛杰
责任校对 陈旭颖

封面设计 赵阳
责任印制 毛斯璐

版式设计 马云

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 26
字 数 540 千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2016 年 4 月第 1 版
印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷
定 价 38.60 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究
物 料 号 44766-00

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人进行严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话 (010)58581999 58582371 58582488

反盗版举报传真 (010)82086060

反盗版举报邮箱 dd@hep.com.cn

通信地址 北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社法律事务与版权管理部

邮政编码 100120

高等学校公共管理类专业精品开放课程系列教材

编写委员会

编委会主任：娄成武

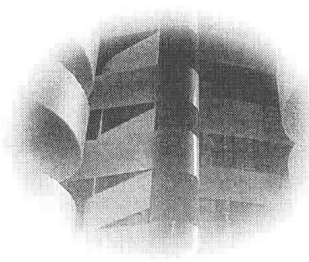
编委会副主任：

邓大松 陈振明 徐晓林 孙 萍

编委会委员(按姓氏拼音排序)：

蔡立辉 陈 光 陈振明 邓大松 邓泽宏 杜宝贵 冯淑怡
教军章 李 丹 娄成武 孙 萍 孙 荣 吴春华 吴 群
徐晓林 殷 俊 张安录 张 雷 张 琪 张锐昕 赵 曼
祝小宁

序



公共管理学科,是一门具有较强实践性特征的社会科学。改革开放以来,公共管理学科建设取得了重大成就,培养了一大批具有现代管理理念和公共管理精神、掌握公共管理技能和方法的人才,为推进我国的行政体制改革、促进国民经济社会发展做出了重要贡献。党的十八大报告指出:“必须更加尊重市场规律、更好发挥政府作用。”党的十八届三中全会决定强调:“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”这既为中国公共管理实践的发展提供了巨大的空间,也对公共管理的教学与研究提出了更高的要求,中国公共管理学科的建设与发展面临前所未有的历史机遇。面对新形势、新常态,如何在公共管理教育中体现中国立场、中国观点、中国表达,反映我国公共管理学科建设的成果与水平,反映改革开放以来人才培养质量的提升,是公共管理教育工作者必须解决的重大课题。

人才培养的关键环节离不开优质的教学资源配套辅助。在“互联网+”时代,开放、互动、参与成为了教学资源配置新的主题。2012年起,以“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的深入贯彻和落实为契机,上千门精品资源共享课和视频公开课的上线、开放,为推动优质课程资源的广泛传播和共享、深化教学改革提供了丰富的蓝本。互联网使我们突破了原有的教学时空限制,赋予学生个性化学习的自主权,使得更多社会学习者可以免费接受优质高等教育,促进教育公平成为可能。可以预见,互联网重塑教学的内容、方法、模式的时代已经到来,新的教学管理体制正在改革正在进行。

在这一背景下,应全国广大师生要求,在高等教育出版社的组织协调下,我们联合编写了“国家精品开放课程”系列教材。所有编者希望通过移动互联网的新方式,将纸质教材与网络资源联系起来,从而及时共享优质教学成果,推进教学改革与教学成果传播。

本系列教材的选题全部来自于2012年以来转型升级为“国家精品开放课程”并在“爱课程”(www.icourses.cn)上线的课程,由课程主持人负责编写,集中展现了我国公共管理类专业课程建设的风貌与水平。这批课程前期由主讲人精心准备、中间有课程专家严格把关,后期经过了严格的编辑审核以及严谨的技术剪辑,并配有案例、习题解答、延伸阅读等辅学资源,具有很好的基础。这一系列教材的建设,也将是与课程相互促进、检验的过程。经过了网络的检验、反馈、回归,我们也从学习者的反馈中提炼出了教材编写的重点,由此判断、摸索下一轮课程建设的方向。

经过充分研讨、征求相关专家的意见,本系列教材力求体现以下特点:

第一,坚持以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导,立足国情,回应现实,体现中国立场、中国观点、中国表达,传播中国公共管理学界的声音。

第二,与精品开放课程高度一致,深度嵌套,互相促进,鼓励读者借助信息技

术平台,真正共享优质课程资源。

第三,提核心、讲要义,深入浅出,图文并茂,用精炼、通俗易懂的方式实现知识的传播。

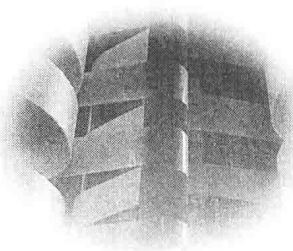
第四,注重学以致用。所有教材通过二维码关联在线案例、本章习题等项目,鼓励学习者使用互联网资源,检验学习效果。

国家精品开放课程系列教材的建设是一项复杂的系统工程,也是一次新的尝试。在这一过程中,难免有疏漏或不妥之处,敬请广大读者批评指正。

娄成武

2016年1月

前言



随着管理科学的日益发展,公共组织行为学越来越受到学术界和公共部门高度关注。在当今激烈的社会变化中,任何一个公共部门组织者如果不能了解个体及群体的心理和行为、有效地发挥组织的效能、融合团队和组织的力量,促进社会公共领域的发展,很难以取得成功。在学术界,我们由最初翻译和借鉴国外该学科先进的组织理念和知识,到今天我们根据中国文化和中国背景,编写自成一体的学术著作、适合我们本土化教与学的教材。由此说来,公共组织行为学无论从实践角度,还是从理论角度,都是一门非常重要的学科,对提高管理水平和组织的有效性很有帮助,其实用性日益凸显。

我们已认识到,尽管组织、管理心理、行为等都不是陌生的概念,但如果从系统的角度和全局的思维去考虑,还需要进行全面严谨的分析和论证。这必然要求我们要熟习该学科相应的理论基础和概念认知。公共组织行为学具有丰富的理论体系和众多的观点,只有加强对核心问题的把握,才能在实际的管理领域做到有的放矢,对症下药。

本书配套国家精品资源共享课“公共组织行为学”,从立项到出版已是4年有余,十易其稿。事实上,国内目前关于公共组织行为学的教材已有多本,各有特色,作者自感要编一本既相对全面、又适合公共组织行为发展的新要求,且有一定超越性的、好的教材实为不易。因此,在编写过程中,我们在思路沿袭了主编在国家精品资源共享课“公共组织行为学”中的总体思路:由道而术,只有先理解了公共组织行为学的运作总体思路,才能更好地理解公共组织行为学的操作技术。同时,我们收集了国内已出版的公共组织行为方面的所有专著以及国外的一些专著和文献,在大量筛选的基础上参考和摘编了相关教材及专著的相关内容,因此本书在一定意义上也是该领域理论研究与教育的精华凝聚。

在案例的选取和分析上,力求做到以下两点:一是尽量选择新近发生的、具有重大影响力和代表性的案例。二是根据每章的主旨进行案例分析,突出其应对中的重点和特色;同时对一些案例还进行了更长远的启示性思考,以期对相关实务部门提供一个相对广阔和长远的思考维度。在编写过程中,面对老师和学生的研究成果,总还有些难于取舍,由于版面有限,仍有部分优秀的成果未能编入此书,所幸,高等教育出版社以二维码为桥梁使纸质教材和网络资源相关联,极大拓展了教材的空间,也为丰富课堂教学的资源提供了素材。

本书是由电子科技大学政治与公共管理学院长期从事公共组织行为学教学与研究的老师共同编写。祝小宁教授担任主编,拟定大纲并修改定稿。编著分工为:祝小宁(导论、第一章),祝小宁、白秀银(成都理工大学)(第二章、第三章),祝小宁、杨曦(第四章、第五章),祝小宁、刘裕(第六章、第七章),祝小宁、杨菁(第八章),祝小宁、陈小真(第九章),最后由祝小宁、吴鑫松统稿。此外,也有祝小宁教授的部分研究生同学黄何、罗敏、杨力维、王浩宇、陈偲、陈浩然、祝少

丰、李忠阳、李雯彬等参与到了本教材的资料收集与整理工作中来,在此一并表示感谢。

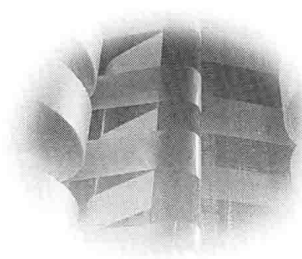
本书内容涉及公共管理学、管理心理学和公共组织行为学等学科领域,国内外相关研究成果很多,受篇幅所限,书中仅列出了部分主要参考文献。在此,我们向本书参考的相关论著的作者表示衷心感谢。

由于时间有限和作者水平等限制,书中难免存在一些不足之处,恳请读者批评指正。

祝小宁

2016年1月

目录



导论 公共组织行为学性质、范畴、方法	1
第一节 公共组织行为学及其价值	1
第二节 公共组织行为学研究范畴	13
第三节 公共组织行为学常用方法	32
第一篇 公共组织行为的运作思路	39
第一章 公共组织行为的思维方式	41
第一节 以人为本、人为中心	41
第二节 心为行魂、攻心为上	61
第二章 公共组织行为的基本模式	78
第一节 经济人假设和任务组织行为模式	78
第二节 社会人假设和参与组织行为模式	85
第三节 自我实现人假设和自主组织行为模式	92
第四节 复杂文化人假设和最新组织行为模式	99
第五节 中国特色公共组织行为模式选择	109
第二篇 个体层面的公共组织行为	125
第三章 公务人员的动机激励	127
第一节 公务人员动机激励及其功能	127
第二节 公务人员的内容型激励技术	137
第三节 公务人员的过程型激励技术	149
第四节 公务人员的工具型激励技术	159
第四章 公务人员的态度改变	168
第一节 公务人员的态度及其改变	168
第二节 公务人员态度改变的原理	176
第三节 公务人员态度改变的技术	188
第五章 公务人员的个性组织	202
第一节 公务人员个性组织原理	202
第二节 气质的针对性组织行为	212
第三节 性格的针对性组织行为	221
第四节 能力的针对性组织行为	231

第三篇 公共组织层面的组织行为	239
第六章 公共部门的组织行为	241
第一节 公务群体的组合行为	241
第二节 公务群体的驱动行为	254
第三节 公务群体的协调行为	263
第四节 公务群体的沟通行为	271
第五节 公务团队的建设行为	278
第七章 公共组织的组织行为	286
第一节 公共组织的组织体制优化	286
第二节 公共组织的组织机制创新	297
第三节 公共组织的组织文化培育	303
第四节 公共组织的组织领导行为	310
第五节 公共组织的组织变革实现	321
第四篇 公共领域层面的组织行为	333
第八章 公共领域组织行为的技术	335
第一节 公共领域中的组织行为	335
第二节 公共领域组织行为的机理	340
第三节 公共领域组织行为的操作	350
第九章 公共领域组织行为的发展	376
第一节 公共组织行为的改革	376
第二节 公共组织行为的未来	382
主要参考文献	402

导论 公共组织行为学性质、范畴、方法

作为公共组织行为学学习总纲的绪论,从人、社会、组织、组织行为四个角度,揭示了公共组织行为的内涵和性质;从个体、群体、组织和公共四个层面,勾勒了公共组织行为学的知识体系;从一般学习方法和常用研究方法两个方面,提供了公共组织行为学学习的要领。

第一节 公共组织行为学及其价值

要学习公共组织行为学首先要了解公共组织行为学及其价值。



请访问爱课程网→资源共享课→公共组织行为学/祝小宁→第一讲→
第1部分 1. 公共组织行为学及其价值

一、组织行为学

(一) 人

人是地球上生命有机体发展的最高形式。作为万物之灵、万物之主的人,是能动的社会历史活动的主体。人的存在方式有狭义、广义之分。每一个人都是一个独立的生命活动体,作为单独的个体,是狭义的“人”;广义的“人”即是人的社会、人的社会属性。人集合起来形成社会,每个人都必须生存在社会之中,不能在社会中生存就不能成为人。

人是自然属性和社会属性的统一,社会属性是人的本质属性。就单个的人来讲,其与动物相比较,在很多方面都不如动物。人不比狮、豹更凶猛,人不比狗熊更强壮,人不能像鹰一样在天上自由翱翔,人也不能像鱼一样在水底自由畅游。那么,人凭什么能够成为万物之主?关键在人具有的社会性。由于动物不能够形成特定的社会关系,永远只能产生个体性质的活动,而人是结成社会而活动,具有集体的力量、社会的力量,可以凭借整合社会和集体的无限之力量来应对动物的个体,因此总是处于优势地位。

作为个体的人通过特定的组织行为,形成特定的社会关系,构成特定的共同活动空间,结成社会,使人的价值最大化。

一句话点评:

亚里士多德:
“从本质上讲,人是一种社会性动物;那些生来离群索居的个体,要么不值得我们关注,要么不是人类,社会从本质上看是先于个体而存在的。那些不能过公共生活,或者不与社会生活的,要么是兽类,要么是上帝。”

（二）社会

社会是人们共同生活的集合体。社会是人们以共同物质生产活动为基础,按照一定的行为规范相互联系而结成的有机总体。构成社会的基本要素是环境、人口和文化等。社会活动过程中社会的基本要素整合形成有机整体,并在一定社会规范保证下,使社会正常运转和延续发展。

系统大于局部之和。社会不仅仅是个人的简单相加,它作为一个整合系统,有着更为丰富的内涵。

社会通过各种社会关系将社会构成要素联结形成有机整体。社会关系是指人们在共同活动过程中彼此间所结成的以生产关系为基础的各种相互关系之总称,包括物质关系和精神关系。通过特定的社会关系,形成各式各样社会组织的人群共同活动体,如社区、区域、民族、国家、国际社会等。社会是运动的,社会运动是有规律的,基于对规律的认识,形成规范,遵循规范以保证社会活动有序。有着不同层次社会活动有序地运行,社会才能形成自上而下的、循常遵规的、有机生动的人群共同体。社会有序运动促成社会形成动态、稳定的系统。社会,这个大系统是由许多社会群体构成的,社会的稳定取决于群体的稳定,通过群体的稳定达到社会稳定,并在此基础上促进社会发展。社会群体安定团结是社会稳定发展的前提和基础。在群体最初形成的时候,可能只有简单的互相认同关系。随着群体的发展,往往会在内部形成稳定的交往方式,进而形成一定公认的规范,用来协调成员的行为,以保证群体的功能得以实现。不论是简单的、非正规的通过互相信任、彼此接近形成的一些承诺,还是复杂的、正规的规章制度,都是群体内部有一定行为规范的表现。通过群体内部、群体之间的行为规范,达到有序、稳定的状态。要保证社会有序,就必须对社会构成要素进行组织;要有效的组织,就必须掌握组织规律,促进社会发展。

（三）组织

社会有序发展的一个重要基础在于有着健全的社会组织和有效的组织行为。组织是指在一定环境中,人们为达成共同目标,按一定结构形式、活动规律所结合起来的具有特定功能的开放性系统。

社会是由组织构成的。组织是社会的细胞,经济组织、政治组织、社会组织、文化组织等,共同构成社会。人的整个生命过程,都离不开医院、学校、公司、社区等组织的依托。组织对社会的作用非常突出,人类社会的文明进步与组织的存在发展息息相关。

组织是由诸多要素按照一定方式相互联系起来的集体和集团。在现实社会中,人们为了实现一定的目标,运用知识和技能互相协作结合而成的具有一定边界的集体或团体,如党团组织、工会组织、企业组织、军事组织等。组织可以根据不同的因素分成不同的类型。比如,根据组织的目标,可以把组织分为:互益组织,如工会、俱乐部、政党等;工商组织,如工厂、商店、银行等;服务组织,如医院、学校、社会机构等;公益组织,如政府机构、研究机构、消防队等。

组织是人类生存的方式,人必须在组织中生存和发展,这是人的社会性的重要体现。组织是社会存在的细胞和机体,是社会发展的基础和形式,是人们在社会中发挥能动作用的保证(见图 0-1)。

一句话点评:
彼得·德鲁克:
“社会已经成为
一个组织的
社会。”

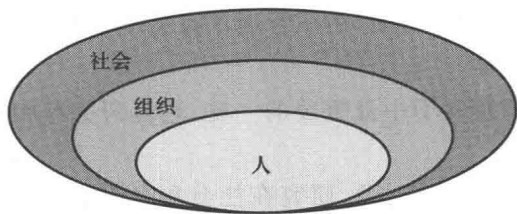


图 0-1 人、组织和社会

(四) 组织行为

组织是通过特定行为将各种组织要素组合形成有机系统的,这种行为就叫组织行为。在古汉语之中,组织的“组”是指“组合”活动;组织的“织”是指“编织”行为,以将丝、麻织成布帛为喻。组织行为将各种因素联结为一体,理顺关系,形成有序的活动。随着社会的发展,人类生活需求日趋多样化、复杂化,仅仅通过个体活动已满足不了繁杂的需求变化,这时人们将各种社会因素组合编织成为有机的整体,发挥组织效应,组织行为应运而生。

具体地说,组织行为既包括组织对个体成员、工作群体、组织部门进行组合编织的行为,又包括组织内部个体和群体所产生的行为、组织自身的运行状态与组织外部环境之间的相互作用。组织行为也包括对社会各种要素的组合、对各种社会关系的理顺,以及作用系统与外部环境相互影响所形成的行为与运行状态。

组织行为具有自身的特点。组织行为是构建整体的行为,是全体组织成员共同活动的行为,而不是组织成员的单独个人行为。其动机是根据组织建立的宗旨产生的,带有明确的目的性。组织的效果具有两重性:通过影响个体行为来实现组织目标;通过组织目标的实现来促进成员的发展。

组织行为有不同的指向。组织行为可以指向组织内的某一个体或群体的行为。它包括:对个体的组织行为,如态度、能力、人格、动机、压力、认知、学习等;对人际的组织行为,如沟通、领导、谈判等;对群体的组织行为,如群体决策、工作团队等;对群际的组织行为,如冲突、权力、政治活动等。组织行为也可以指向所有组织成员作为一个整体活动时表现出的行为,如组织结构、组织文化、组织变革、组织发展、组织学习等。

不同的组织行为可以带出不同的组织效果。正向组织行为,是通过特定的组织活动,使组织成员表现出的一切都利于组织目标实现的行为。正向组织行为是组织管理者的基本活动。在社会中,也会产生反向组织行为,即成员人为地表现出阻碍组织目标实现的行为,如缺勤、偷窃、暴力、迟到、欺骗等。组织管理者必须采取各种有效的惩戒措施抑制、消除或减少反向组织行为。

遵循组织行为活动的规律,实施有效的组织行为。每个人都有自己的利益、诉求、情感和思想,是独立活动体。作为组织活动主体的人,如果没有有效的计划、组织、协调、指挥,就会有内耗或者冲突,就不能形成一种整合的巨大力量。按照人的行为规律,把人组织起来,进行特定的组织活动,就会形成巨大的力量。组织活动或组织行为,是人类社会演进的最重要的社会行为。只有遵循行为规

律,才能把人们有效地组织起来,组织管理才能发挥多重效应。

(五) 组织行为学

组织行为学是管理科学中最重要的一支,它是研究组织行为规律和有效运用的一门科学。

组织行为学以人为研究对象,研究在社会和组织中以及组织与环境相互作用、人们从事工作的心理活动和行为反应规律,通过对人的行为进行有效组织,使人和资源得到有效配置和价值实现,以提高组织管理实效性。组织行为学旨在研究组织系统内的个体、群体、组织及其关系的行为规律,以提高管理者解释、预测、引导和控制人的行为的能力,提高组织运作效率。组织行为学探讨人的动机、态度、行为模式,总结人类组织行为管理的典型经验,以充分调动和激发组织成员的积极性、主动性和创造性,使人和资源的潜力得到最大限度的发挥,提高工作效率。组织行为学是现代管理科学的基础学科,其理论与应用价值随着学科自身的完善和发展越来越受到人们的重视与承认。

组织行为学常采用系统分析的方法,综合运用心理学、社会学、人类学、生理学、生物学、经济学和政治学等知识,研究组织中人的心理和行为的规律性,从而提高各级领导者和管理者对人的行为预测和引导能力,以便更有效地实现组织预定的目标。它通过构建对人进行有效组织的模型,从而提高组织管理效率。组织行为学是由多学科、多层次交融而成的综合性、两重性和应用性的科学。

综合性表现为多学科交叉性和多层次相交集性;两重性表现为组织行为既具有自然属性,又具有社会属性;组织行为学既有组织中人的心理与行为的一般规律性这种自然属性,又具有特殊规律性这种社会属性。这种两重性主要是由多学科性、人本身的两重性和管理的两重性决定的。

应用性表现为组织行为学与心理学、社会学和人类学等理论性科学不同,它属于应用性科学。它在应用理论科学原理的基础上,探索和揭示组织中人的心理与行为规律性,旨在掌握这些规律性后还要进一步研究评价和分析人的心理与行为的方法,掌握强化积极行为、改变消极行为的具体技术和措施,它的直接目的是紧密联系组织管理者的工作实际,提高其工作能力,提高组织的工作绩效。

二、公共组织行为学

(一) 公共

“公共”是一个与“私人”相对的概念。公,大家的;共,共同的。“公共”具有“共同”、“公有”、“公用”、“公众共同”等意思。公共具有十分显著的社会性特征,它与私人具有本质性的区别。

“公共”一词在公共组织行为使用时,还具有特定的含义和要求:

就领域而言,公共领域是与私人领域相对应的公众领域、社会活动领域。私人领域是以个体独立人格为基础的私人活动与私人交往空间。在这一空间内,私人可以按照自己的兴趣、爱好、承诺或者生活习惯等因素进行自由、自主的活动与交往。公共领域是大家共同拥有的领域或者范围,是一个公共活动领域,或者是公共活动的空间。作为公共空间,公民们在这个空间中参与公共事务会相

一句话点评:
美国学者安德鲁·J.杜布林:
“组织行为学是系统研究组织环境中所有成员的行为,以成员个人、群体、整个组织以及外部环境的相互作用所形成的行为作研究的对象。”

互关联、相互作用,形成社会影响,承担社会责任。

就主体而言,公共领域的组织者是公共组织,私人领域的组织者是个人、私人组织。在社会生活中,有一些组织的目的是更好地服务于个人或私人利益,其行为不会直接地或显而易见地影响其他组织或个人,这是私人组织;但有一些组织其目的是服务于社会公众,其行为对社会、其他组织或个人都会产生直接的影响,这类组织是我们所谓的公共组织。公共组织是以管理社会公共事务,提供公共产品和公共服务,维护和实现社会公共利益为目的,拥有法定的或授予的公共权力的组织实体。公共组织包括政府与非营利组织。

就性质而言,公共活动是与营利活动相区别的公益行为、非营利性行为。营利行为是指从事的以追逐投资主体自己的利益、利润为目的的经营行为,即主观营利行为。非营利性是指社会团体、组织或个人不以营利为目的所从事的活动。行为本身不以营利为目的,产生的收益为其提供活动的资金,使其更好地为社会服务。也就是说,它不是以营利为目的,而是以社会和谐、公共利益的实现为目的,为公众提供服务。

就活动原则而言,公共活动的原则不是等价交易、利益交换,而是讲求应尽的社会义务,必须承担的社会责任,追求公共利益。社会责任是指个人或组织对整个社会的良性发展需要承担的责任。公共利益是指通过社会责任的履行,所产生的对组织和社会良性发展的积极满足。

就价值取向而言,“公共”追求的不仅仅是活动效率、经济效益,而更看重公平、公正、正义、善意。在公共活动中不仅要以较低的成本、较少的资源实现公共活动的最优产出,达到预定目标的水平和能力,更要注重社会的公平、正义。

就其合法性而言,公共权力源于公民的委托,而不是所有权的授予。委托代理,是指公共权力本是公民的共同权力,为全体公民共同所有。现实社会生活中,公共权力难以由全体公民来共同行使时,委托给受托者来代理行使,受托者有效运用权力,将权力效用最大化,产生更多公共利益,回报于公众。由于公共权力使用者运用的权力来源于公众的委托,所以更强调民主、公众监督、公民参与。这是现代民主的一项重要指标,也是现代社会公民的一项重要责任。

就杠动因素而言,公共组织行为运用的不仅仅是经济杠杆,不以经济利益驱动为主体,而更强调权力的杠杆、行政的推动,以及以权力的公信度为保障。公共领域的推动除了运用利益驱动外,还可以运用公共权力的拉动,利用行政手段来组织公共活动。

就职能范围而言,公共组织行为是指向配置公共资源和处理组织和社会的公共事务。该领域与多数人有关,需要社会公众参与;涉及的是与公众利益相关的公共事务领域;主要表现为公共管理和公共服务职能。公共管理职能是指公共组织在履行公共责任,实现公共目标,向社会提供公共物品和服务的过程中所体现出来的功效与作用。公共服务职能以合作为基础,包括加强城乡公共设施建设,强调政府的服务性,强调公民的权利,包括加强城乡公共设施建设,发展教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,为社会公众参与社会经济、政治、文化活动等提供保障。

(二) 公共组织行为

公共组织行为,既包括公共组织对自身进行组织的行为,又包括公共组织运用组织行为参与公共领域的行为。

公共组织对自身进行组织是将公务人员组合、编制成公务群体,将公共部门整合成公共组织的行为。公共组织行为的主体构成是公共组织中人的要素。公务人员是构成公共组织的自然基础,公共组织的目标最终要通过具体的公务人员的个体行为来实现。公务群体则是公务人员的组合,是公共组织的次级,是公务人员个体与公共组织之间的纽带。公共组织是公务群体的职能集合系统,公务人员个人与公务群体、公共组织的关系是相互依存、相互作用的。公务人员个体离开了公务群体、公共组织,就失去了与社会联系的联结点,其心理和行为就会失去参照系,个体的社会属性也就失去了存在的意义。公务群体、公共组织是由不同的公务人员个体组成的,公务人员个体的质和量会直接影响到公务群体、公共组织的质和量。当然,不能简单地认为公务群体、公共组织是公务人员个体之和。自在的公务人员个体一旦整合为公务群体、公共组织的有机组成部分,公务人员个体、公务群体、公共组织就会获得新的意义,即整体大于部分之和。

要对社会进行有效的组织和管理,需要对公共领域中的各种公共资源、公共因素和公共事务实施有效的公共组织行为,包括行政管理行为和社会公共组织行为。公共组织行为使众多人、组织最有效地组织起来,使有利益差异的、行为方式不同的人和物联结起来。基于社会运动规律的把握而领悟出来的组织行为的规律,有利于公共组织向前发展。

由于公共组织行为由内部行为(公共组织对自身的组织)和外部行为(对社会公共领域的组织)组成,公共组织行为既有一般组织行为的普遍性,又有自身的特殊性。作为行为科学来说,反应机制本身是一致的,但就具体的行为主体和行为对象而言,这种行为反应模式就具有个性的、文化的差异性。公共组织行为就是因其行为主体和行为对象的特殊性而使其组织行为有了公共性的标志。公共组织行为区别于其他组织行为有以下几个特点:

(1) 公共性。公共性是公共组织行为的标志特性。无论是政府组织行为还是非政府组织行为,目的都是体现公共组织的公共性,实现公共组织的公共性组织目标。这种公共性——公共目的、公共利益、公共权力、公共行为等是公共组织行为与其他组织行为的区别。

公共组织行为的公共性表现为:其一,公共组织行为主体的公共性。政府组织是传统的、权威的公共组织。其二,公共组织行为主体价值观的公共性。人们结成主权共同体的目的是实现公平、正义和幸福,政府应秉持“执政为民”的政治价值观。其三,公共组织行为发生领域和对象的公共性。公共组织活动领域主要集中在“公域”、“第三域”,如政府行为之于社会政治,公营部门之于社会活动,非政府组织之于公民社会等。

(2) 公益性。公益性是公共组织行为表征着的价值和利益取向。公共组织及其行为是为了满足国家、市场、公民社会的公益性需要而存在的。其包含着客体与主体之间满足与不满足的价值关系。公共组织行为在创造公共产品、提供公共服务时,即表征着公共组织行为在国家、市场、市民社会三大领域中的公益