



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪

公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

# 公共组织行为学

孙萍 张平 主编

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

# 公共组织行为学

孙萍 张平 主编

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共组织行为学/孙萍, 张平主编.  
北京: 中国人民大学出版社, 2006  
(21 世纪公共事业管理系列教材/总主编姜成武)  
(高等学校公共事业管理专业主干课程教材)  
(普通高等教育“十一五”国家级规划教材)  
ISBN 978-7-300-07306-4

I. 公…  
II. ①孙… ②张…  
III. 组织行为学-高等学校-教材  
IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 040856 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪公共事业管理系列教材

总主编 姜成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

公共组织行为学

孙萍 张平 主编

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2006 年 5 月第 1 版

印 张 19.75

印 次 2007 年 10 月第 2 次印刷

字 数 360 000

定 价 23.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 总 序

公共事业管理专业是在中国改革开放中诞生的新生事物，到现在仅仅七年时间，但其发展速度之快，是所有当初倡导者所始料不及的，该专业领域内所取得的科研成果之多，也是惊人的。这充分反映了公共事业管理专业紧紧跟上了中国高等教育跨越式发展的步伐。

1997年，由东北大学率先向教育部高教司提出了“关于在我国设置公共事业管理专业的可行性报告”，教育部在广泛征求专家意见的基础上，1998年修订了高等教育本科生教育指导目录，目录中新增设了公共事业管理专业，并批准东北大学、云南大学为首批试办院校，于1999年开始招生。同时，教育部高教司在面向21世纪教改立项中增列了“公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容与教学改革”项目，由东北大学承担。2000年教育部又下达了新世纪教改工程项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”，由云南大学承担。这两项教学改革项目的启动与完成为该专业的起步和发展奠定了一定的基础。该专业从1999年试办至今，已由两所大学试办迅速发展为全国224所大学设有该专业，师资队伍也由原来的几十人增加到一千多人。呈现出起步较晚但发展极快、类型多样的特点，办学规模的扩大和办学类型的多样化，亟须保持专业健康发展的高质量教材支撑。但遗憾的是，全国较大范围内开展较高规格的公共事业管理教材建设的科研课题却不多见，加之，中国特色的公共事业管理专业还是一个新兴专业，教材建设的困难尤为难解。近年来，公共事业管理专业教学指导委员会几次开会，研究确定了公共管理一级学科平台课，公共事业管理二级学科平台课和专业特色课等相对完整的课程体系，部分高校也已出版了相应的教材，但相对于老专业、成熟专业来说，公共事业管理专业的教材建设仍任重道远，还不能完全适应公共事业管理专业发展的需要。为解决该问题，历次教学指

导委员会会议都就如何完善课程体系、教学内容和教材建设问题进行了深入的探讨。在许多委员的提议下，中国人民大学出版社给予了大力支持，我们组织全国部分专家编写了“21世纪公共事业管理系列教材”，力图暂缓专业发展中的燃眉之需，在某些领域，或许有点填零占位的色彩。

该套教材力图实现“创新”、“特色”与“精品”的时代要求。“创新”体现在本套教材从体系、结构到内容都力争符合公共事业管理教学改革和学科建设发展的时代需要，密切关注、及时总结公共事业管理领域的新问题、新成果，缩短人才培养与社会需求之间的差距。

“特色”就是优势，特色就是质量，特色就是水平。本套教材充分发挥公共事业管理专业的优势，充分体现相关院校该专业建设的特点，力图特色鲜明、与众不同。

“精品”突出该套教材学术上的高水准。该套教材是在总结国内外多种教材使用反馈信息的基础上，吸收学术前辈或同仁智慧的结晶。该套教材的作者是公共管理领域的著名专家，且在各自领域早有建树，有的在国内久负盛名，该系列教材的出版是他们对公共事业管理专业长期理性思考的成果再现。

本套教材自2003年开始筹划，并成立了由该领域专家学者组成的编委会，由中国人民大学出版社出版，在此，谨向所有支持该套教材出版的同志们表示敬意和衷心的感谢！

《21世纪公共事业管理系列教材》编委会  
2005年10月

# 前 言

组织行为学是综合运用与人有关的各种知识，系统地研究一定组织中人的心理和行为活动规律，从而提高各级主管人员对人的行为的预测和引导能力，以便有效地实现组织目标的一门科学。科学的组织行为学发轫于20世纪初的西方，并于60年代独立，历经40多年的发展。它已经成为一门广泛地应用于各类组织管理活动中的重要学科，在提高组织的管理水平与管理效度、加强以人为中心的管理、改善人际关系、促进组织变革和发展等方面发挥了极其重要的作用。

我国的组织行为学起步于20世纪80年代，经过20多年的引进、介绍和自主研究的历程，它已经在中国的大地上生根并迅速成长壮大，取得了可喜的进步。其突出表现是各类研究机构 and 高校纷纷开设组织行为学的课程，并设立了组织行为学专业方向的硕士和博士点。国内一些学者经过努力，翻译了大量西方的组织行为学专著，同时国内学者也本着从我国实际出发的原则，出版了大批学术专著，发表了相关的论文和实证研究成果，据不完全统计，仅组织行为学方面的专著目前就有上百种。这些都为组织行为学的繁荣发展增添了无穷的生机。

作为管理学中的一门专业基础课和应用色彩十分鲜明的课程，组织行为学已经被纳入我国公共事业管理专业和公共管理硕士（MPA）的培养计划中。但是，综观已有的组织行为学教材，多偏向于企业管理方面的论述，结合公共组织的特点，针对公共组织的实际运作状况进行论述的组织行为学教材可谓凤毛麟角。本教材命名为“公共组织行为学”，力图反映公共管理方面的内容。无论从体例上，还是从实际内容的编写上，都着眼于公共组织的活动，尽量体现公共管理实践的特色。尽管我们深知，以我们对公共组织行为学理论与实践的粗浅理解写作一本真正意义上的《公共组织行为学》可能力不从心，但为了满足教学及实践的需要，我们还是不揣浅陋编写了本书。真切地希望它能够为公共事业管理专业学生

和公共管理硕士（MPA）学员及相关人士了解公共组织行为学提供一点帮助。

本教材的写作按照个体行为、群体行为和组织行为三个方面，系统地阐述了公共组织行为学的基本概念和基本理论，包括知觉、归因、个体心理特性与公共组织管理，群体行为、人际关系、冲突与公共组织管理，领导、激励与公共组织管理，公共组织文化与变革等。本教材的另一个写作特点是突出案例的比重和色彩，每一章都匹配相应的引例和章后案例分析。这样做目的是：一方面，使内容生动、具体、形象，便于理解；另一方面，可以通过对案例的分析深入思考相关的理论知识，学以致用，提升读者的分析能力以及创造性地解决问题的能力。

由于作者水平有限，因此，书中难免存在疏漏和不足之处，恳请读者和学界同行批评斧正。

编者

2005年10月

# 目 录

<b>第 1 章 绪论</b> .....	1
1.1 公共组织概述 .....	3
1.2 公共组织理论 .....	15
1.3 公共组织行为学 .....	19
本章小结 .....	23
关键术语 .....	23
复习思考题 .....	24
案例分析 .....	24
<b>第 2 章 知觉、归因与公共组织管理</b> .....	26
2.1 知觉概述 .....	27
2.2 社会知觉与公共组织管理 .....	36
2.3 归因与公共组织管理 .....	49
本章小结 .....	55
关键术语 .....	55
复习思考题 .....	55
案例分析 .....	56
<b>第 3 章 个体心理特性与公共组织管理</b> .....	57
3.1 个体心理特性概述 .....	58
3.2 能力与公共组织管理 .....	65
3.3 人格与公共组织管理 .....	71
本章小结 .....	82
关键术语 .....	82



复习思考题 .....	82
案例分析 .....	83
<b>第4章 群体行为与公共组织管理 .....</b>	<b>85</b>
4.1 群体概述 .....	86
4.2 群体动力 .....	95
4.3 团队建设 .....	110
本章小结 .....	117
关键术语 .....	118
复习思考题 .....	118
案例分析 .....	118
<b>第5章 人际关系与公共组织管理 .....</b>	<b>120</b>
5.1 人际关系概述 .....	121
5.2 人际沟通 .....	132
5.3 人际关系训练 .....	143
本章小结 .....	149
关键术语 .....	150
复习思考题 .....	150
案例分析 .....	150
<b>第6章 冲突与公共组织管理 .....</b>	<b>153</b>
6.1 冲突概述 .....	155
6.2 个体内部冲突和人际冲突 .....	161
6.3 群体间冲突 .....	170
本章小结 .....	178
关键术语 .....	178
复习思考题 .....	179
案例分析 .....	179
<b>第7章 公共组织领导 .....</b>	<b>181</b>
7.1 公共组织领导概述 .....	183
7.2 公共组织领导者的职位、职权和职责 .....	190

7.3 公共组织领导者的素质结构 .....	193
7.4 领导的方法、方式和艺术 .....	198
7.5 领导决策 .....	209
本章小结 .....	221
关键术语 .....	221
复习思考题 .....	221
案例分析 .....	222
<b>第8章 激励与公共组织管理</b> .....	<b>224</b>
8.1 激励概述 .....	226
8.2 行为改造型激励理论 .....	229
8.3 内容型激励理论 .....	236
8.4 过程型激励理论 .....	246
8.5 综合型激励理论 .....	254
8.6 激励的一般原则 .....	260
本章小结 .....	264
关键术语 .....	264
复习思考题 .....	264
案例分析 .....	265
<b>第9章 公共组织文化与公共组织变革</b> .....	<b>267</b>
9.1 公共组织文化 .....	268
9.2 公共组织变革 .....	287
本章小结 .....	301
关键术语 .....	301
复习思考题 .....	302
案例分析 .....	302
参考文献 .....	304

## 第 1 章

# 绪论

与动物相比，人类生存发展的本质特征表现在两个方面：一是人是有意识的，人在行为之初就预知了行为结果，即人类行为的目的性，没有意识或意识不清（意识水平不高），意味着个体心智的不健全。二是人类活动是高度组织化的，组织是人活动的“领地”，是人类为达到某些共同的目标而建构的社会单元，游离于组织之外或被组织“遗弃”，意味着个体在社会中的边缘化。公共组织是承担公共责任、维护公共利益的组织。个体或从属于公共组织，承担公共义务；或受益于公共组织，享受他人奉献。本章将介绍公共组织的基本含义与属性；公共组织理论的历史发展；公共组织行为学的研究对象；公共组织行为学的研究方法的目的等。学完本章后，你应该能够：

1. 了解组织与公共组织的含义
2. 掌握公共组织与非公共组织的区别
3. 掌握公共组织的构成要素
4. 了解公共组织的特点与类型
5. 了解公共组织理论的历史发展
6. 掌握公共组织行为学的研究对象与研究范围
7. 了解公共组织行为学的研究方法与研究目的
8. 掌握公共组织行为学的学科性质

### 引例与思考

#### 四十年破解的奥秘

美国女影星琳达，在美国影坛上走红了 29 年，她的整个青春几乎都是在喝彩声中度过的。琳达的名字在美国家喻户晓，她的照片挂得到处都是，整整一代人是看着她的照片长大的。但有一件事又是美国人一致公认的，那就是琳达的演

技并不好，是真的不好。不要说影视圈里的人，就是大街上的一般影迷，也认为琳达的演技很一般。然而，这并不妨碍人们喜欢她。是的，琳达自身的修养和文化水平是让人不敢苟同的。她小学都没毕业，小时候只是个满街跑着卖糖果的小女孩，脏兮兮的。那么琳达成为大红大紫的人物是背后有人捧她还是因为别的什么原因？没有人特意去捧琳达，甚至有个别影视公司因为琳达演技不行，而不再和她签约，以证明她的粗俗和她的糟糕。

但是影迷们却不是这样，他们热烈地希望看到琳达。只要有琳达出演的影片，影院里就会爆满，这可真是怪了。大多数影视公司不得不拉上琳达的原因太简单了，那就是为了票房。但琳达到底好在哪里，大家很长时间都说不清，也搞不懂。

当年美国人将另一位女演员和琳达相比，这位女演员是温娜。温娜受过高等教育，上过电影学院，演技在影视圈里被公认是一流的。但是无论她怎么卖力，观众对她的喜爱都比不上对琳达的喜爱。这真是没有办法的事，谁也不知道问题出在哪里。演艺圈里不少人研究过这种现象，他们横比竖比，却没有比出一个究竟。四十年来，人们都无法破译琳达为什么那么受欢迎，而温娜为什么就不行这个谜团。后来一个心理小组也发现了这一奇怪的现象，这种现象在其他领域也存在。这个心理小组经过努力，在一项“另类”调查中终于得出了结论。那就是人们并不是喜欢琳达的演技，并不是完全因为她出演的那些角色，人们喜欢琳达，是因为琳达自身，是因为琳达的本质。

琳达受欢迎，是因为她满脸的灿烂和洋溢的热情，她言语简单，对生活充满了淳朴的希望。这一切都不是什么演技，也超出了所谓“演技”的范畴。人们要看的恰恰是这种欢快、喜庆、直言和单纯，一种轻松的生活。人们是这样被感染的，而不是别的。

资料来源：星竹：《四十年破译的奥秘》，载《读者》，2003（15）。

### 思考题

1. 琳达受欢迎的原因是什么？
2. 一个总有微笑，总以简单方式待人的人，真的是这么重要吗？
3. 在公共组织中，更能体现“公益性”的是工作能力还是生活态度？
4. 为什么在竞争激烈的大背景下，任何一个团队、组织或行业都需要“欢喜”的性格和“开朗”的笑容？

## 1.1 公共组织概述

### 1.1.1 组织

在汉语中，“组织”一词原指将丝麻织成布帛。如《吕氏春秋·先己》高诱注：“夫组织之匠，成文于手”；另外，《辽史·食货志》上有“饬国人树桑麻，习组织”之说。在英语中，“组织”一词指由器官组成的生物整体，后来被用于对社会现象的描述，但对其具体含义有两种理解，一是作为动词理解的组织，二是作为名词理解的组织。作为动词的组织，是指将众多的人集合起来，协调其行为，以实现某个共同目标。如法约尔认为：“组织一个企业，就是为企业的经营提供所有必要的原料、设备、资本、人员。”<sup>①</sup>作为名词的组织，是指一个有效工作的集体。如古典组织理论的研究者詹姆斯·D·穆尼认为，组织是每一种人群联合起来为了达到某种共同的目标的形式。巴纳德认为，组织就是有意识地协调两个或两个以上的人的活动力量的协作系统。<sup>②</sup>格罗斯与埃策尼则认为：“组织，是人类为了达到某些共同的目标而特意建构的社会单元，企业公司、军队、学校、教会、监狱等都是组织。”<sup>③</sup>

公共组织行为学所研究的组织是作为名词的组织。从人类社会结构的角度看，组织是指在群体基础上形成的，由一定的目的、任务和形式组建起来的一个社会结构单元。社会就是一个由个人、群体、组织构成的复杂的系统。在组织中，大家相互合作、共同行动，通过集体的努力来实现目标，达到单个人所无法达到的目的。充分发挥组织的功能，完善人类社会的组织体系，已成为改善人类生活条件、提高人的尊严和价值的一个重要途径。

对组织的内涵，我们可作如下理解：

第一，组织是由人构成的，但组织中的人不是单个意志的表达者，而是整体意志的表达者，即组织中的人是从属于一定群体的。组织作为一个社会构成单元，它不同于群体。具体表现在：组织的规模大于群体的规模；组织内人与人之间的互动往往是间接的，人际关系建立在工作需要的基础上，而群体内人与人之

① [法]亨利·法约尔：《工业管理与一般管理》，61页，北京，中国社会科学出版社，1982。

② 参见罗珉：《组织管理学》，5页，成都，西南财经大学出版社，2003。

③ 转引自朱国云：《公共组织理论》，4页，南京，南京大学出版社，2003。

间是直接的面对面的互动，形成亲密的人际关系；组织内人与人之间的感情色彩淡化，成员之间的关系以正式控制为主，而群体内人与人之间感情色彩浓厚，群体的整合通过群体成员之间的相互影响、相互吸引来实现。

第二，组织是有特定目标的。组织目标是组织使命在未来某一时间所要达到的活动结果的具体化。从某种意义上讲，组织的目标是组织试图达到和所期望的状态。<sup>①</sup>任何组织都是按照一定的目标设立的，其一切活动都是围绕着目标进行的。目标是组织赖以产生、发展的基础和原因，是组织存在的灵魂，是组织存在的方向。它从本质上反映了组织的基本功能。确定目标是组织的第一要务。

组织目标是一个目标体系。按分担主体的不同，组织目标是由总目标、分目标和工作目标构成的目标系统。总目标是关于组织根本性问题的原则性规定，是组织的整体性目标，它是制定分目标和工作目标的依据。分目标和工作目标是组织总目标的分解和具体化，是组织内各部门和各成员的目标。按时限长短的不同，组织目标由长期目标、中期目标和短期目标构成。长期目标是组织超出一个计划年度的目标，长期目标必须与组织的历史使命相协调，而不是相冲突。中期目标往往是指组织在一个计划年度内的目标，是用以辅助实现长期目标的。短期目标是具体执行性目标，即完成某个具体工作的目标。

第三，组织是有边界的。任何组织都处于一定环境之中但又区别于环境。组织边界使一个组织有别于其他组织，使一个组织有别于其所处的环境。

第四，组织是一个相互协作的关系体系。这是组织的本质。巴纳德认为，社会的各级组织，包括军事的、宗教的、学术的、企业的等多种类型的组织，都是一个协作的系统，这些协作组织都包含三个要素：协作的意愿、共同的目标和信息联系。西蒙也曾将组织的性质规定为“相互关联的活动的系统，这种系统至少包含几个主要的群体，而且通常具有这样的特点，按照参与者的自觉程度，其行为高度理智地朝向人们一致认为的目标”<sup>②</sup>。海尔·G·瑞尼在《理解和管理公共组织》一书中这样描述组织：“所谓组织，指的就是加起来组成整体的一系列机构。这种责任划分要求个人和单位的活动做到协调一致。”组织协作谋求的是组织成员间观念的统一、行为的协调。组织协作关系体现在三个层面：人际关系、人群关系、群体关系。

<sup>①</sup> 参见罗珉：《组织管理学》，57页。

<sup>②</sup> 转引自上书，12页。

## 1.1.2 公共组织

### 1. 公共组织的含义

在现代社会，组织所追求的目标有公共目标与非公共目标之分。据此，人们可以把组织划分为公共组织和非公共组织。这两类组织在基本目标、结构模式、运行方式等方面都有很大的差异，表现出各自不同的特征。

在社会生活中，组织的类型十分复杂，人们可以按照不同的标准对组织进行分类：根据其权力配置方式可分为集权组织和分权组织；根据其规范程度可分为正式组织和非正式组织；根据其作用的领域可分为政治组织、经济组织、文化组织；根据其服务对象可分为营利性组织、公益性组织、互益性组织；根据其目标可分为公共组织和非公共组织。

对公共组织的界定在理论界一直存在着争议，概括起来有广义、中义和狭义之分。广义的公共组织指的是政府、整个国家的一切公共工作机构乃至企业的经营管理机构；中义的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；狭义的公共组织是指执行国家政务的政府组织。本书所研究的公共组织是中义的，即行使公共权力、代表公共利益、提供公共服务、管理公共事务、供给公共产品、维护公共秩序、承担公共责任的组织。它包括权力性公共组织和非权力性公共组织，其中政府是典型的权力性公共组织。

一切不以公共利益为目标，追求和维护组织成员私人利益的组织则是非公共组织。如企业组织、以营利为目的的社会中介组织、服务于特定利益集团的政治组织、基于特定生活兴趣而形成的社团组织等。

公共组织与非公共组织在基本目的、运行方式、管理方法等很多方面有着原则性的区别。

第一，二者的活动目的不同。公共组织以实现社会公共利益为目标，通过提供公共物品和公共服务来管理公共事务，其目的是促进社会的全面进步和人的全面发展。非公共组织谋求的则是组织自身的利益或组织成员的私人利益，是为组织的相关利益者或组织成员服务的，是维护社会个别利益团体的生存与发展的。

第二，二者的活动结果不同。公共组织为社会提供公共物品或服务，社会成员在支付国家成本（纳税）的基础上不必再支付其他成本即可享用，个人的消费行为不具有排他性。而对于非公共组织提供的商品和劳务，消费者必须另行“埋单”才可享用，且专属权归个人，即个人消费行为具有排他性。

第三，二者的活动依据不同。公共组织行使的是公共权力，以国家法律为活动依据，依法管理是公共组织的重要特点。非公共组织行使的是协议性权力，以组织成员的自愿组合及他们共同订立的规章制度为活动依据。

第四，二者的服务对象不同。公共组织是各类社会组织中规模最大的组织，其管辖领域涉及社会生活的各个方面，生活在现代社会中的人直接或间接地都要受到各种公共组织的管理，接受公共组织所提供的各类服务。

总之，公共组织是以社会公共事务为管理对象，以全体社会成员为服务对象的。非公共组织只能以本组织成员为管理对象，以与组织自身利益相关的成员为服务对象，其管辖领域是有限的，服务对象是特定的。

我们应从以下五个方面理解和把握公共组织：

第一，公共组织行使的是公共权力。公共组织的公共权力主要来自两个方面：一是来自宪法、组织法的规定，即法定的公共权力；二是来自宪法、组织法以外的其他法律的授权或公共权威部门的委托，即授权性或委托性权力。公共权力具有权威性、强制性、普遍性、排他性等特点，因此，公共权力的行使更强调规范性和程序性。为防止公共权力运行中侵权、越权和权力滥用现象的发生，公共权力的行使必须遵循公开、公正原则，接受全社会的监督；为保证公共权力行使的合法性，公共组织的一切行为必须要有法律依据，符合法律规定，遵循法律程序，并且应对其行为结果承担法律责任。

第二，公共组织维护的是公共利益。公共组织以管理国家和社会公共事务，维护和实现公共利益为基本职责。公共利益就是特定范围内的所有社会成员利益的共同部分，它有别于单个社会成员或单个组织的特定利益。公共组织的公共利益是以社会整体价值为价值取向的。在今天的社会中，公共组织的价值取向是保证公正、公平和民主，维护公共秩序，履行公共责任和承担公共义务。

第三，公共组织花费的是公共财政。任何组织活动都是一个投入产出过程，都需要一定的人力、物力和财力保障。公共组织谋求的是社会效益最大化，社会整体利益最大化，而非经济效益最大化，组织自身利益最大化。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、赞助和资助获得。

第四，公共组织推行的是公共伦理，承担的是公共责任。任何组织都要承担社会责任，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在社会颁布的法律范围内从事经营，追求利润，即“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（伦理）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国民谋利益。狭



义的公共责任是指公共组织的工作人员在违反组织管理工作规定,不履行法定的义务和职责时所必须承担的责任。狭义的公共责任是以广义的公共责任为前提的。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,即推行公共伦理是公共组织的义务,也是当今社会公共组织管理的一个重要手段。例如,美国联邦政府在1980年7月制定了《伦理法典》,要求政府部门一切员工去执行;1997年国际社会提出了《社会责任8000》的非官方的公共责任标准;1999年联合国秘书长安南带头签署了《联合国全球契约》等相关文件。

第五,公共组织提供的是公共物品(公共服务)。所谓公共物品是相对于那些可以划分为企业或个人消费单元的基本生活或生产资料等私人物品而言的共享性物质产品和服务项目。公共物品不是一般意义上的物质产品,更严格地说,它是一种公共服务。同私人物品相比较,公共物品具有如下特点:效用的不可分割性——公共物品是向整个社会共同提供的,具有共同受益或联合消费的特点,而不能将其分割为若干部分,分别由某些人或厂商享用;消费的非竞争性——某一个人或厂商对公共物品的享用,不排斥或妨碍其他人或厂商对该公共物品的同时享用,也不会因此而减少其他人或厂商享用该公共物品的数量或质量;受益的非排他性——在技术上没有办法将那些拒绝为之付款的个人或厂商排除在公共物品的受益范围之外。<sup>①</sup>

## 2. 公共组织的构成要素

公共组织是由若干要素相互依存、相互作用而构成的有机整体,这些要素概括起来可分为两大部分,即物质要素和精神要素。

### (1) 物质要素。

1) 人员。人员是一切组织的主体,组织目标的达成,职能的实现是由组织内的人员来完成的,离开人的参与,组织的一切活动都将无法展开。公共组织更是如此,相对于其他组织,公共组织具有“劳动密集型”特征。公共组织的管理主要靠管理者的劳动过程来实现,在公共组织中,机器代替人劳动的作用空间是十分有限的。因此,没有具体的人员,就没有公共组织,人员是公共组织的第一物质要素。公共组织要求其成员在个体上要符合职位要求,达到某种资格条件;在整体上要形成合理的结构,实现在年龄、知识、能力、气质、性格等方面优势互补、相互匹配。

<sup>①</sup> 参见黎民:《公共管理学》,270~273页,北京,高等教育出版社,2003。