

丛书总主编 陈振明



公共管理学科前沿丛书

公共组织 理论

G O N G G O N G Z U Z H I L I L U N

● 陈振明 孟华 主编

 上海人民出版社

丛书总主编 陈振明



公共管理学科前沿丛书

公共组织 理论

GONGGONGZUZHI LILUN

● 陈振明 孟华 主编



上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共组织理论/陈振明,孟华主编.
—上海:上海人民出版社,2006
(公共管理学科前沿丛书/陈振明总主编)
ISBN 7-208-06103-3

I. 公... II. ①陈...②孟... 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(2006)第 011959 号

责任编辑 秦建洲
封面装帧 王小阳

· 公共管理学科前沿丛书 ·

公共组织理论

陈振明 孟 华 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 上海天马印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 17 插页 4 字数 308,000

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-4,250

ISBN 7-208-06103-3/D·1052

定价 29.00 元

出版说明

公共管理是一个涉及众多学科的重大理论与实践领域。随着全球化、信息化和知识经济时代的来临,当代国外的公共管理尤其是政府改革与治理的理论和实践已经发生了深刻变化,公共部门尤其是政府治理与改革的实践催生了大量的公共管理新思潮、新理论、新主题及新学科分支。在我国改革开放和现代化建设事业的发展过程中,公共管理尤其是在政府改革与治理方面产生了大量亟须解决的重大问题,新的改革实践呼唤新的理论,巨大的现实与理论需求必将有力地推动我国公共管理学科的迅速发展。这就要求公共管理学者不断跟踪研究公共管理的理论与实践前沿问题,拓展公共管理的学科视野,进行公共管理的知识创新。

有鉴于此,我社决定约请著名公共管理学者、厦门大学公共事务学院陈振明教授担任主编,组织编写了这套“公共管理学科前沿丛书”,每本书选择公共管理的一个分支学科,尤其是新研究领域或重大主题,基于国内外的最新文献与事实资料,介绍该学科、领域或主题的基础理论、学术前沿及实践进展,以较小的篇幅,勾画出这一学科、领域或主题的基本轮廓。这套丛书将分期分批陆续出版,既可以作为公共管理、政治学和社会学等学科各专业的本科生、研究生以及MPA学员的相对应课程的教材,也可以作为公务员培训的教学参考书,还可以作为其他对公共管理感兴趣的读者的学习参考书籍。

上海人民出版社

2006年2月

目 录

1. 公共组织理论的视野	1
1.1 公共组织概述	1
1.2 公共组织的研究途径	7
1.3 公共组织理论的历史演进	16
1.4 公共组织理论的新进展	34
2. 公共组织与私人组织的关系	42
2.1 公共组织与私人组织的概念	42
2.2 公共组织与私人组织的异同	46
2.3 公共组织与私人组织的相互影响	63
3. 公共组织的结构与设计	69
3.1 公共组织结构的内容与模式选择	69
3.2 公共组织设计的概念与内容	78
3.3 公共组织设计的标准与影响因素	85
3.4 公共组织设计的模式	91
4. 公共组织的决策	105
4.1 公共决策研究的兴起	105
4.2 公共组织决策的特征与过程	112
4.3 公共组织决策的主要模式	120
4.4 公共组织决策的方法与技术	131
4.5 公共组织决策的新发展:危机决策	138

5. 公共组织的领导	143
5.1 领导及其相关概念	143
5.2 领导理论的演变与新发展	147
5.3 公共组织的领导与变革	164
6. 公共组织的协调与控制	170
6.1 公共组织协调概述	170
6.2 公共组织协调的基础:信息沟通	177
6.3 公共组织协调的目标:处理冲突	183
6.4 公共组织控制概述	190
6.5 公共组织控制的基本理论	200
7. 公共组织理论的基石	214
7.1 泰罗的组织理论	214
7.2 巴纳德的行政组织理论	224
7.3 西蒙的行政组织理论	238
2 后记	265

1.

公共组织理论的视野

现代社会是一个高度组织化的社会,公共组织是社会公共事务的管理者和公共服务的提供者,它与人们的生活息息相关。我们只有了解公共组织、理解它的发展与运行,才能更好地理解公共生活,从而理解现代社会。

1.1 公共组织概述

组织是人类社会最普遍的现象,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能和智能的限制,达成某些群体的共同目标。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,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。有如马克思所说:“行政是国家的组织活动。”^②

1.1.1 公共组织的概念

“组织”一词,不同国家、不同历史时期的不同的人理解各不相同。在中国,组织的原意是纺织的意思,如“树桑麻,习组织”。在西方,组织一词源于器官。1873年,英国哲学斯宾塞将“组织”一词引入了社会科学,他在提出“社会有机体”

① [美]彼得·德鲁克著:《后资本主义社会》,上海译文出版社1998年版,第52页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1995年版,第479页。

这一概念的同时,将组织看成是已经组合的系统或社会。

20世纪初,组织理论的兴起,为组织一词赋予了更广泛的社会含义。管理学家卡斯特和罗森茨韦克关于组织的定义是:“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。”^①在达夫特看来,组织是:(1)是社会实体;(2)有确定的目标;(3)有精心设计的结构和协调的活动性系统;(4)与外部环境相联系。^②切斯特·巴纳德则将组织定义为:“一个有意识地协调两人或两人以上活动与力量的系统。”^③该定义不仅拓宽了组织研究的群体范围,而且指明了要注意研究组织的协调活动。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。”^④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。”^⑤

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)组织是为了实现某种目标有意识地建立起来的;(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。

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。

在现实社会中,有一些组织以实现私人利益最大化为目标,这是私人组织;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

① 转引自唐兴霖编:《公共行政组织原理:体系与范围》,中山大学出版社2001年版,第3页。

② [美]理查德·L.达夫特著:《组织理论与设计精要》,机械工业出版社1999年版,第6页。

③ 转引自[美]尼古拉斯·亨利著:《组织理论与公共事务》(第8版),中国人民大学出版社2002年版,第94页。

④ 转引自朱国云著:《组织理论:历史与流派》,南京大学出版社1997年版,第217页。

⑤ 彭和平编:《公共行政管理》,中国人民大学出版社1995年版,第61页。

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”。^①有学者认为公共行政组织是“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”。^②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社会公共事务、协调社会公共利益关系为目的的组织。

1.1.2 公共组织的构成要素

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:

组织人员。任何组织都是以人为核心,组织首先不是物质关系的体现,而是人际关系的体现。现代公共组织理论的奠基者之一切斯特·巴纳德就试图把物质手段系统从组织概念中剔除掉,使之变成组织的“物理环境”。

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。

职能范围。围绕组织目标,组织必须对其职能范围进行界定,明确组织的工作任务与活动领域。职能范围是组织目标的具体化,它决定着组织规模、内部职位设置等方面的内容。

机构设置。机构设置是承载组织权力的一系列特定的机构的确定,它是组织内部分工的结果,公共组织通过一定的机构体现出来。

职位设置。职位设置指一定机构内职位(包括职级、职数、职责等)的确定。职位是公共组织运行最基本的要素之一,职位设置保证了组织权力的流动和组织资源的整合与分配。

权力与职权。权力指影响他人的能力,职权是指被组织正式承认的权力,它主

^① 张成福等著:《公共管理学》,中国人民大学出版社2001年版,第130页。

^② 转引自[美]戴维·H.罗森布鲁姆等著:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),中国人民大学出版社2002年版,第5页。

要来自组织的认可,与职位密切相关。

权责划分。权责划分指公共组织中各个部门、层次、成员之间若干从属、并列等相互关系的确认。权责划分是保证组织角色明晰化的基本手段。

规章制度。规章制度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。规章制度对组织成员具有普遍的约束力,是正式组织与非正式组织最明显的区别之一。

团体意识。团体意识是形成组织目标的共同心理基础。缺乏团体意识,难以组织集体行动。公共组织往往需要比私人组织统一程度更高的团体意识。

组织设计。组织设计主要指组织结构的分化和整合及组织目标的修正,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。

支持硬件。组织尽管是人际关系的体现,但不能离开物质硬件的支持,硬件包括公共组织赖以存在的载体如场地、房屋、办公设备、经费等。

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。

1.1.3 公共组织的类型与特征

(一) 公共组织的类型

公共组织是一个多样化的组织系统,依据不同的分类标准,可以划分出多种类型。然而,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,以公共组织所拥有公共权力的强制性大小而划分公共组织,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,其中多数是非营利的组织。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、各种咨询服务机构等。

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。

(二) 公共组织的特征

1. 公共组织以追求公共利益为其价值取向

公共组织的行政和社会管理任务的推行,其主要目的与动机,是在谋求社会的“公共利益”,一切措施都是在顾及全局公平、公正、公开的原则下来为全体民众服务,并以最好的服务来争取民众的拥护与支持。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公共利益是政府存在的合法性根据,公共利益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、共享的公共利益观念。

2. 公共组织的活动受法律法规的限制并具有强制性

公共组织的一举一动,都必须在宪法或法律的规范下行动。公共组织是一切

^① [美]盖伊·彼得斯著:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,第22页。

要依明文规定而行动,缺乏法律的授权则不敢行动。此外,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。

3. 公共组织受到高度的公共监督

公共组织因为其基本性质是政治性的组织,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,其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. 公共组织具有明显的政治性

公共组织的目标和执行过程,如果忽略了政治文化的因素,则不容易理解其运作内涵。公共组织的行动必定发生在具有政治意义的环境中,其制定的政策无论是文化的、教育的还是经济的都具有政治意义,即使行政人员以其专业的标准处理公务问题,其所发生的后果也有政治上的影响。

5. 公共组织的目标大多模糊不清且不易测量

公共组织的目标就是要创造公共利益,但公共利益大多是抽象模糊的,它似乎只是作为行政人员提醒自己负有公共责任以及必须为大多数人服务的一种象征符号。然而,公共组织的服务对象不仅差异性大,而且对于行政人员的期望也很多,例如既要求他们的公正、公开,顺应民意,又要求他们承担许多公共责任等。总而言之,公共组织不仅目标模糊,不易测量,民众的期望也很多,时常还会有许多冲突和矛盾产生。

6. 公共组织具有独占性

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,并非私人组织所能担负,只好由政府来负担建设,像这些产品或服务,很少有私人组织愿意赔本去生产,由于政府是几乎惟一的生产者,因此也就没有市场竞争的问题。

1.2 公共组织的研究途径

公共组织的研究途径是多元的,而任何途径的研究,都有助于我们理解公共组织,从而实现良好的治理。美国著名公共行政学者罗森布鲁姆告诉我们,长期以来,在公共组织中一直存在着三种主要的研究途径,即管理途径、政治途径和法律途径。英国著名经济学家和公共管理理论家简·莱恩(Jane-Erik Lane)认为,公共部门的研究途径有三种,即传统的公共行政学派、管理途径和政策途径。20世纪90年代,随着公共组织中组织间的网络问题研究日益增多,网络途径已经成为公共组织的重要研究途径之一。在此,我们主要介绍和分析以下几种研究途径。^①

1.2.1 管理途径

公共组织的管理途径可以追溯到19世纪。从19世纪20年代开始,由于企业“科学管理”所带来的效率,使得科学管理原则被引入政府机构管理中。公共组织的传统管理途径大部分脱胎于韦伯和泰罗的“古典”途径,有人称之为公共行政的“正统理论”(orthodoxy)。1937年可以说是正统途径最兴盛的一年,其中,鲁塞尔·古利克(Luthe Gulick)的文章《关于组织理论的说明》,在管理传统中具有特别重要的地位。在巴纳德的组织理论中,已经预示了管理途径,其《经理的职能》(1938)一书是寻求一种全新的公共部门分析途径的第一个重要的尝试。他的理论中心是协作,他认为,组织中的协作是人类协作中最发达的一种协作,是一种理性的协作形式,它强调以效力和效率观念为标准对成就的评估。西蒙的《管理行为》(1947)则使管理途径成为公共部门的核心理论。他认为,与行政模式(administration model)相比,管理模式(management model)更加科学恰当。在《管理行为》一书中,他提出了公共部门治理的一个新的概念,即在公共部门行动中以目标实现为中心的公共管理。

正统的管理途径强调效率(efficiency)、经济或节约(economy)和效能(effectiveness)的价值,认为这些价值应该主导公共行政组织的结构和过程。它认为劳

^① 以下有关管理途径、政治途径和法律途径的内容请参阅[美]戴维·H. 罗森布鲁姆等著:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,中国人民大学出版社2002年版,第16—41页。

动分工(专业化)是经济理性(economic rationality)和生产力的关键。但是,一旦分工,该如何协调呢?古利克的回答是,协调可以通过:(1)组织,“就是将组织分工的衔接任务交给处于组织结构中的领导者,因此,工作可以通过上级对下级的命令来协调,从而自上而下地贯穿整个企业”;(2)理念,“就是在组织成员思想和意志上树立理智的、单一的目标,因此每个员工会自动地以自身的技能和热情将其任务与整体相结合。正统的管理途径包括 POSDCORB 七个职能,分别是:(1)计划(Planning),即为了实现组织的目标,制定出需要完成任务所需做的事情以及做事的方法;(2)组织(Organizing),即建立组织的正式结构,通过这种结构安排,规定和协调各种工作;(3)人事(Staffing),即雇佣和培训人员和保持有利的工作条件等人事的功能;(4)指挥(Directing),即决策与命令沟通,发挥组织领导者的作用;(5)协调(Co-ordinating),即衔接工作的各个部分的所有重要的职责;(6)报告(Reporting),即通过记录、研究和调查,提供信息,使最高管理者及其下属了解正在进行的工作;(7)预算(Budgeting),即所有以财务计划、会计和控制形式出现的预算。

公共组织理论正统途径的主要文献是 1937 年的布朗罗委员会关于行政管理的报告和 1939 年的《联邦重组法案》(the Federal Reorganization Act)。布朗罗委员会的报告主张“真正的效率……必须体现在政府的结构之中,要与政府机器融为一体”。《联邦重组法案》规定,重组联邦行政机构的主要目的是:经济,效率,根据主要目的进行组织整合,减少机构的数目,消除机构的重叠和职能的重复。

传统管理途径大致是从两个基本方面来认识公共组织的:一是从管理功能及过程来考察公共组织,从组织活动的程序和技术上来界定公共组织;二是如何最大限度地提高组织效率成为公共组织的主要价值。可以说,科学管理精神与官僚体制就是其集中体现,而西方文官制度的确立就是其具体实践。

20 世纪 80 年代以来,推行政府改革成为时代风潮,创新措施层出不穷,这一时期的理论和实践将政府管理研究推向了一个新的阶段。“新公共管理”就是人们对这一时期改革运动所贴的“标签”。新公共管理强调结果取向,绩效为本、解除管制、授权、竞争机制、顾客导向等。近二三十年来,许多以结果为取向的公共组织研究的新公共管理技术已经被采用。主要有:

(1) 目标管理。目标管理是一种普遍的,以结果为取向的管理方法。它在都市行政中越来越受欢迎。据报道,在 20 世纪 80 年代,美国有超过一半的城市运用目标管理。目标管理的要点如下:第一,根据给定的时间内所要完成的结果,设定目的、目标和优先顺序。第二,为结果的实现制定计划。第三,配置资源。第四,组织人员实施计划,在执行过程中强调沟通和目标的共享。第五,依据标准追踪或监

督目标的进度。第六,依据效率、效能、经济的标准评价结果。第七,不断地改善目标和结果。

(2) 全面质量管理。全面质量管理是由 W. E. 戴明(W. E. Deming)发展而来的。戴明是最著名的全面质量管理导师之一,他认为对质量的热爱是新型美国管理哲学的基石。根据戴明的观点,“不断地减少失误,不断地提高质量,就意味着降低、再降低成本”。

全面——指把追求质量应用于工作的方方面面,从界定客户的需求到积极主动地评估客户满意与否。

质量——意味着满足、超过客户的期望值。

管理——指发展及保持组织力量以便不断提高质量。

全面质量管理的要点如下:第一,顾客是质量的最终决定者(the ultimate determiner)。第二,质量应该在生产过程的早期(上游)中建立,而非在结束(下游)时添加。第三,预防变化性是制造高质量产品的关键。第四,质量是全体员工努力的结果,而非个人努力的结果。第五,质量要求持续不断地改善输入和过程。第六,质量改善需要员工的热情参与。第七,质量要求组织全身心的投入。

那么,什么是政府的全面质量管理?政府的全面质量管理就是将产品生产的全面质量管理的基本观念、工作原则、运筹模式应用于政府机构之中以达到政府机构工作的全面优质、高效。政府全面质量管理的特点和内容是以人为本,讲求人力资源的最佳配置,既要求宏观运筹,又必须微观经营;既要求人员素质的全面高质量,又强调全面素质的持续不断的发展。政府全面质量管理的中心是全面质量,强调的是管理的优质,关键在于落实到位。它依靠的是一种强烈的组织文化,这种文化一心一意追求质量。为了塑造这种文化,管理者必须要持续改善管理。全面质量管理目前已在政府中得到普遍的使用,并日益引起人们的关注。

(3) 标杆管理。标杆管理(Benchmarking)是一种改善组织绩效(organizational performance)的工具。标杆管理是一个识别和引进最佳实践(best practices),以提高绩效的过程——包括将那些使标杆管理具有独特性和有别于其程序改进活动的主要理念,尽可能包含在我们探求最佳实践时将碰到的各种活动和目标中。它通过考察某一特定功能区域(如生产管理、订单处理程序、应付账处理程序、创新管理等)“最佳实践”方式,来寻求改善组织处理事务的潜在方法。

费希尔(Fischer)提出了公共部门运用标杆管理的三个理由:一是确定衡量绩效基础的标准。没有标准就没有基础,没有基础就不能比较。而且,没有基础所作的比较就缺乏有效性,因为绩效改善的目标是以这些比较为基础的;二是在各自的

服务领域内确定问题的所在。对最低水平的服务实行标杆管理仅仅是出于逻辑考虑,对最高水平的服务实行标杆管理不会推动整个机构向前发展,反而可能促使二流水平的服务更为萎缩。应该采取程序类选法以确定哪些服务需要立即予以关注,哪些可容日后关注;三是通过引进最佳实践改进服务的提供。经过与别人进行比较,从而能够发现自己所处的位置,这是非常有意义的,但是,还必须在实践中运用新的知识和见识,以带来效果,因为标杆的数据是有时限的,它会很快过时的。

如今,各级政府的公共组织也开始采用各种类型的标杆计划,通过与“最佳实践”相比较来检查自己是如何运作的。事实上,标杆管理与我国传统的树立先进典型有异曲同工之处。公共部门对标杆管理的运用不仅可以改变其组织的运作节奏,而且可以促使它及时改进——使之能够应对各种根本性的变革,以便继续满足公民的需求。

(4) 以绩效为基础的组织。以绩效为基础的组织(Performance-Based Organizations, PBOs)是一种由新公共管理推动的,结果导向的组织形式,其观点是促使政府的运作能够像私营企业一样。以绩效为基础的组织受到较少的管制,但是它们未被民营化,因为它们履行的是政府固有职能。

1.2.2 政治途径

自从二战以来,许多观察家都注意到,在一定程度上,政治是公共组织的核心。最有影响力的要数美国行政学者保罗·阿普尔比(Paul H. Appleby),他在其著作《政策与行政》中指出,公共行政就是政治过程。

政治途径源于公共行政学者的实证观察,许多政府改革的目的就在于争取行政内部的代表性(representation)、回应性(responsiveness)与责任性(accountability)的最大化,以充分体现出宪法的民主价值,因而政治的价值同样地主宰着公共行政,公共组织活动之所以区别于其他管理活动,就在于其政治特性。选举、民意调查、选民信件分析对公听会和其他途径表达的意见进行分析,是政治途径的公共组织研究收集信息的主要方法。只有信息灵通的政府才能反映公众之偏好。

政治途径的三个前提是:第一,主张政府不同于私人组织,必须对公共组织与私人组织加以区分。保罗·阿普尔比在《大民主》一书中写道:“从大的方面来看,政府职能和态度至少在三个基本方面与其他组织不同:范围、影响和考虑的广度;公共责任;政治特性。”

第二,政治途径强调政治权力的发展、维持和定位。也就是说,它关注涉及政

策、政策实施手段以及公共行政机构一般管理方面的政治决策权。根据政治途径,权力是行政组织的中心因素,公共行政机构若没有培育这种要素,就会显得无效率又无效能。

第三,代表性是组织公共机构背后的主要力量。在行政实务中,各团体、政府官员以及其他力图使特定价值体现在公共机构的任务和计划中的人都向行政机关施加种种影响。行政部门事实上是我们社会的缩影,它反映着一个多元社会中的价值、冲突和竞争性力量。

政治途径的主要观点有:

(1) 多元主义(Pluralism)。政治途径强调公共行政中的政治多元主义。在此观点下,政府组织就如同一个微型社会,不可避免地反映着现实多元社会中不同的价值、力量,甚至冲突。那种同质的、没有摩擦的组织结构的理想是一种危险的幻想。公共组织和政府行政机构的组织,应该是多元的。它们应当是社会不同政治、社会和经济团体的代表。公共机构应该为这些利益团体提供代表机会,同时公共政策应该通过机构间的政治竞争来制定。多元主义这个途径认为组织任务应当是复合的(compound)而非一元化的(unified),或应当同时建立多个不同的组织。组织任务的多样化使公共机构获得广泛支持,并使行政人员能将工作重心从计划的某一方面转移到其他方面,以维持和强化选民(constituencies)的支持,并使反对的声音降到最低。

(2) 自主性(Autonomy)。多元主义要求政府机构反映社会不同的利益。代表性则进一步要求在政府行政机构内的许多组织单元应具有高度的自主性。自主能够使不同的单位将工作焦点集中于向其选民或顾客提供代表意见。通过强调代表性需要,组织获取某种程度的自治是可能的,但它也可能使公共行政组织的一致行动和行政控制显得困难。

(3) 与立法机构的联系(The Legislative Connection)。公共组织的政治途径也强调立法委员会和行政机构之间的联系。许多人认为立法委员会和小组委员会是公共机构的重要的附属物(adjuncts)。行政部门组织的繁衍和小组委员会的成长携手并进。公共行政者可能感受到负有责任,需要在心理上和政治上对立法机构的成员及政府任命官员和其他行政部门负责。

(4) 分权(Decentralization)。公共组织的正统途径从效率和经济的观点提出集权化与分权化的问题。从这个角度来看,分权是一种方便公民获得政府服务的有效方式,但是,分权也使行政单位之间的协调和控制复杂化。从政治的观点来看,分权不能和代表性分开来考虑。例如,赫伯特·考夫曼(Herbert Kaufman)认