


公共组织 理论

Theories of Public Organization

第2版

〔美〕罗伯特·丹哈特 著

 华夏出版社

THOMSON 汤姆森出版集团


C936.43
D18

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

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,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,我们不单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

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

	参考书目 159
第 7 章	超越理性行动 ~ 163
	对于理性模型的批评 165
	解释的理论或行动理论 173
	哈蒙的主动的一社会的典范 179
	批判的社会理论:哈贝马斯 183
	公共组织的批判分析 188
	公共行政理论的最新发展趋势 191
	结论 201
	参考书目 201
第 8 章	做为理论家的实践者 ~ 207
	理论与理论建构 208
	公共组织理论的趋势 211
	组织和个人学习 214
	理论家的新角色 217
	结论 219
	参考书目 220
附 录	行政日志 ~ 221
	日志的形式 223
	行政日志的进行 226
	人名对照表 233
	专用术语对照表 237

第 1 章

认识公共组织

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显得更为贴切。在这期间,联邦、州和地方的公共组织发展得非常庞大。现在,这个国家中有超过 1600 万的人受雇于政府。更重要的是,政府机构所要处理问题的范围和复杂性已远远超过几年前我们能想像的程度。因为公共组织对我们的生活会产生非常大的影响,正如沃尔多所言,当我们在谈论行政时,我们最好能理解它。

但是,如切斯特·伯纳德所指出的,我们也必须关注组织生活的质量。虽然我们通常视公共官僚体系为一个非个人化的机制,然而,事实上,在我们每次与公共组织接触的背后及如我们一样的人们的日常生活中,隐藏着一条广泛而复杂的个人事件、理解和行为链。实际上,组织乃是每一个个人行动的共同产物,这些行动对行动者来说具有特殊的意义和重要性。所谓非个人化的组织存在于一个非常个人化的世界里。

因此,从我们的特定角度看,公共组织有其非常不同之处。例如,我们常会谈起混乱而无所适从的情况和“官样文章”。这些似乎是公共组织的特征。某些机构虽说其目标是效率和服务,却似乎生来就是为了防止让我们的问题能有满意的解决。一方面,官僚体系的例行公事会让人

觉得没有同情心；另一方面，它的专断又会让人觉得冷酷无情。因此，许多美国人对公共官僚体系的评价相当低也就不足为奇了。

但是，当我们逐渐对官僚体系及在其中的人们更加了解时，这种情况将有所改变。这些人绝大部分都是非常具有同情心和才能的人，他们为了生计而工作，并且希望有效地处理其所面对的复杂问题。对他们之中的大多数人来说，公共服务的原有理想并未死去。替政府部门做事并非仅是一项工作而已，它是参与解决困难的公共问题的一个机会。这是一个“活生生的世界”，人们在其中体验到痛苦和荣耀、欢乐和失望。它是一个非常人性化的所在。

一方面，本书关注的是如何理解公共组织，但是它也关注如何运用我们的知识来解决好个人的问题。我们将会关注一组相当基本的问题：我们如何能够更好且更加系统地理解公共组织？为了使公共组织更加负责，我们需要知道什么？我们如何运用已经获得的知识来改善我们生活的质量？

知识的获取

这些问题不论是在实践上还是理论上都极具重要性，任何一位行政实践人员都必须持续不断地（虽然并不一定非得有意识地）问自己可以获得什么知识及如何应用这些知识。关于这个组织，我需要知道些什么？该如何去了解以及如何运用这些知识？在所有的个案中，管理者对知识的累积必须有所选择，并以此知识为基础进行决策及采取行动。的确，获取知识的话题可以说是行政的核心。

人们以许多不同的方式来获取知识。很显然，我们对公共组织的理解受到在我们经常接触这些组织之前所发生的一些事件的影响。家庭中的经验教授给我们许多有关权力、权威及沟通的讯息，教堂及学校的经验提供给我们有关更严密的组织的情况。当我们开始接触到公共组织时，不论是身为其成员还是顾客，都已接受了某些基本的行为或行动的模式而完全社会化了（Denhardt, 1972年）。然而，仍有大量的信息是

我们必须取得的,并有多种方法可以运用。例如,我们可以听信谣言或传言,调查组织过去的做法,听取其他组织成员的意见,或接触效率专家或组织发展专业人员的指导。

从实践推导出理论

不管使用以上的哪一种方法,我们都在建构自己对待公共组织的方法或理论;我们在寻求解释或理解,以便能系统地观察公共组织、成员及顾客。我们所做的观察或评估的内容可以说是构成了无言的公共组织,也就是说,尽管我们很少明确地表述甚至思考这些理论,但它们仍然构成了我们对公共组织如何运作的一系列看法。最重要的是,这些理论无法脱离实践而存在,这些理论融入到了我们作为公共机构的成员或顾客所采取的行动之中。我们的一举一动都在我们所持有的理论架构内,说得更准确一些,它是我们理论观点的外化形式。在行动的领域中,理论和实践是合一的。

这一论述看起来非常简单,但在当代公共行政的研讨中,出现得更多的却是恰恰相反的陈述,即理论和实践是脱节的。行政实践人员常抱怨上至创始者下至今日的学者,认为这些理论家终日在象牙塔中生活与研究,致使他们提出的原则和发表的观点几乎无法符合实际的生活。同时,学院派人士,即使是最关注行政研究适当性的学者,也抱怨公共机构中的实践人员太过于关注行政的细枝末节,以致于缺乏理论综合的能力。由此看来,理论与实践间的鸿沟似乎无法弥补。

这远非只是学院派与实践派之间的竞争问题。实际上,如我们将会读到的那样,理论—实践问题是一个关系到我们以理解和同情的态度看待公共组织的核心问题。正因如此,本书的中心思想就是促进对公共组织的理解,使我们能够将理论和实践、思考和行动统一起来。为了这个目的,其后的章节将综观那些介绍与解释公共组织行动的个人、组织或社会的理论,并详尽地探求这些理论及争议是如何使我们知晓理论建构的过程——即形成我们无言的公共行政理论的过程。在回顾这些研究的过程中,我们将严格地检视理论及实践的关系,最终将从个人行动的