

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

Theories of


公共组织理论

Public Organization

(第三版)

[美] 罗伯特·B·登哈特 著

Robert B. Denhardt

 中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

公共组织理论

(第三版)

[美] 罗伯特·B·登哈特 著
Robert B. Denhardt

扶松茂 丁力 译 竺乾威 校

图书在版编目 (CIP) 数据

公共组织理论 (第三版) / (美) 登哈特著; 扶松茂等译.
北京: 中国人民大学出版社, 2003
(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)

ISBN 7-300-04468-9/D·725

I. 公
II. ①登…②扶…
III. 组织学-教材
IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 019151 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列

公共组织理论(第三版)

[美] 罗伯特·B·登哈特 著

扶松茂 丁力 译

竺乾威 校

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

本社网址: www.crup.com.cn

人大教研网: www.ttrnet.com

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市星河印刷厂

开本: 787×965 毫米 1/16 印张: 17.75 插页 2

2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

字数: 272 000

定价: 29.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

*Theories of Public
Organization*

 中国人民大学出版社

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

总策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘晶
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	潘小娟
薛澜	薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工



作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

译校者前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

在美国的行政思想史上，历来存在着宪政主义和管理主义两种倾向。前者关注社会公正、平等、民主、回应性等；后者则关注效率。亚历山大·汉密尔顿和托马斯·杰斐逊分别作为两种倾向的代表，开创了美国历史之先河。自汉密尔顿，中经威尔逊（其行政学研究具有里程碑式的意义）、魏洛比、古利克、西蒙至奥斯本和盖布勒（他们的《重塑政府》是新公共管理的代表性著作），形成了一种管理主义的思想传承。而从杰斐逊，中经沃尔多、戈尔姆比斯基、奥斯特洛姆至本书的作者登哈特，则是一种宪政主义的思想传承。

因此，本书作者对以管理主义为主旨的新公共管理的批评，表明钟摆在宪政主义和管理主义两者之间的摆动再次摆向宪政主义。这种情况在美国历史上已经发生了多次。强调社会公平、公正的新公共行政曾经对占据



了多时的(按作者说是主流的)管理主义发出过迅猛、但却是短暂的一击。本书的批评针对的是甚嚣尘上的新公共管理,因为新公共管理的钟摆可能过分地摆向了管理主义。

我们对铺天盖地而来的新公共管理运动可能已不陌生。奥斯本和盖布勒在《重塑政府》中提出的十大原则构成了新公共管理的核心。事实上,在新公共管理推行后不久,对它的批评也接踵而来。本书只是这种批评的一部分。新公共管理认为政府不仅应该采用企业管理的技术,而且也应该采用某些企业的价值观。这一点,尤其是后者在作者看来是不能接受的。作者引用乔纳山·波斯顿的话指出,公共选择理论(这是新公共管理的理论支柱)的中心原则是所有的人类行为都受到自我利益的驱使,它“总是抵制一些类似于‘公共精神’、‘公共服务’的概念”。

因此,本书作者试图以公共服务来取代新公共管理。那么这一公共服务的核心是什么?一言以蔽之:民主治理。但什么是民主治理?既然是治理,就离不开(在现行条件下)官僚制组织,以及由官僚制组织引发的一系列被认为是不民主的命令、控制、官僚主义等。令人遗憾的是,正像许多对新公共管理,尤其是对官僚制的批判拿不出取代官僚制的结构形式一样,作者的新公共服务除了告诫人们注意对民主、公正、回应性等社会公共价值的追求外,也没有提供一种替代性的东西。

这或许是种宿命。自工业革命以后,整个人类社会就变成了一个有组织的社会。官僚制(一种最重要的公共组织形式,几乎所有的政府管理问题可以说都是由它引发的)作为工业社会的一种相对来说最有效的组织体制,在没有被一种新的组织体制取代之前,它还会存在。在还无法用一个全新的体制来加以取代的今天,一个现实的问题就是对官僚制加以改进,使之适合新的时代需要。新公共管理实际上也是在这方面所作的一种努力。但是,它对管理主义的过分偏重(就像美国历史上曾经出现过的那样,美国一些中等城市今天仍然保留的市经理体制就是20世纪20年代进行的政府企业化管理的一个产物)引发了另一种忧虑:如何在管理中不丧失社会的一些公共价值?因而,也就出现了另一种将钟摆再次拨向宪政主义的努力。本书作者的努力事实上也是美国历史上出现过的此类数次努力的一部分。

一个一直困惑人们的问题是:民主和效率难道一直是对立而无法调和



的吗？在宪政主义和管理主义之间能否找到一个中间的地带，从而将两者融合起来？在美国这一个自认为民主的社会体制架构中，再三呼唤政府的民主治理是否有些令人费解？问题在于，完美的制度结构并不存在；同样，完美的政府治理也不存在。这取决于你从哪个角度去理解。美国历史上交替出现的宪政主义和管理主义之争至少表明了两种不同的理解。完美尽管不存在，但是对完美的追求则是一种值得肯定的人类精神。这种追求体现着一种崇高的情怀，从这个意义上讲，本书的批评尽管是一家之言，但作者的这种精神和责任感是值得肯定的。

事物总是在不断地受到批评和改进中成长起来的。政府治理也一样。在新公共管理扑面而来的今天，倾听一些不同的声音，不管怎样都是有价值的。译校者很高兴将此译稿奉献给读者，不当之处，敬请批评。译者同时非常感谢刘晶编辑的努力，是她促成了本书中文版的面世。

竺乾威

2002年10月

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

我非常高兴《公共组织理论》一书中文版由中国人民大学出版社出版。希望中国公共行政领域的学者和管理者发现，这本书将有助于提升他们对今天和未来的公共行政人员所面临的复杂难题的理解。

正如我在本书第一版中所说，我日益相信思想至关重要。我们思考问题的方式塑造我们回应问题的行为。多年来，公共行政的主流观点塑造了该领域中人们思考他们的世界及其在那个世界中行为的方式。主流观点主要强调提供公共服务的技术和效率，但这样一来，它往往忽视了其他观念，如公平和回应性。

民主价值，包括个人主义、公平、自由这些观念会对公共行政人员执行任务的方式设定特别的限制。管理公共组织不仅仅是以最有效率或尽可能“理性”的方式实现特定目标的问题，公共行政人员倒是必须注意考虑



其他更广泛的多种因素。他们必须关注对公共利益——尽管它难以确定——的理解，必须保证充分回应人民的意志。

过去十多年，公共行政主要关注企业化的运作方法，包括私营化、利用市场刺激和严格的组织效率标准等。但公共组织不应该、也不必像企业那样来管理；它应该像民主政府那样来管理。

詹尼特·登哈特和我所说的新公共服务，通过强调公民参与（公众参与公共管理所有方面的工作）和公共服务的尊严及其价值，提出了对公共行政主流观点的一种替代选择。

尽管公共服务的要旨给政府所有层级的行政人员提出了巨大的挑战，但我仍期望他们认真地接受那些挑战，并在他们的工作中寻求新的方式来反映公共利益。对于公共行政的效率与回应性之间的张力（我们在本书中加以考察的），不应该不经思考地断然赞同效率，回应性也重要，有时甚至更重要。

让人充满希望的是，当中国以及其他地方的公共行政人员在从事重要而有意义的工作时，那些遇到本书中这些争论的人会受到激励，并注意考虑许多已开始发挥作用的重要价值。

没有哪一种工作比为公众服务更重要、更有意义！

罗伯特·B·登哈特

2002年10月

于美国亚利桑那州

序 言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

自从《公共组织理论》第二版面世以来，公共行政领域和公共行政理论都出现了许多重大的发展。在这一版，我们不仅力图通过吸收最新的理论成果来更新这本著作，而且充分关注当前公共行政领域里围绕着“新公共管理”和我所说的“新公共服务”之间的差异所进行的争论。前者源自对公共行政主流理论的解释，其中利用市场模型和公共选择经济学进行的解释尤其引人注目。“新公共管理”关注减少公共行政中的繁文缛节和提高政府的效率和生产力。后者则更多地源自公共行政中民主的人文主义传统，它关注公民和社区等问题。在我看来，这两种思想流派为试图建立一种个人的公共行政哲学观的学者提出了一些重要的选择。

在其他方面，新的版本继续探讨了早期版本中所确立的一些重要论题。虽然这是一本关于理论的书，但同



时也是一本关于实践的书。本书旨在向公共行政学者和那些打算投身于以公共目标为宗旨的组织的人介绍公共组织理论方面的知识。但更重要的是,本书意在批判那种主流的公共行政理论,这一理论与公共组织的工作人员以及与公共组织打交道的人的实际经验是相脱节的。

近年来,公共行政领域中理论和实践相脱离的传统变得日益明显。学者和实务者一向就互相猜疑对方,现在似乎到了完全敌意的边缘。这种情况的出现实在是一种不幸,这不仅限制了我们对公共组织的理解,也制约了我们在公共组织内的行动。本书的一个主要目的就是厘清理论和实践相分离的原因并弥合两者之间的差异。

为了达到这个目的,我先回顾了公共行政领域以往大量的研究成果和努力,但这种回顾不是对公共组织理论进行泛泛的历史叙述,而是重点考察那些有代表性的著作(它们体现了不同时代、不同渊源的理论成果和观点)。在这样的回顾之后,我就接着思考当代一些对公共组织的研究,并提出一些我们可以更好地理解公共行政真实状况的方式和方法。当然,一些对公共行政的研究作出持久贡献的较一般的组织理论家也在本书的叙述之列。

在回顾这些著作的过程中,我发现不同的理论家之间的一致性比我想象的要多,这种发现让我得出了以下不言而喻的结论:

1. 尽管有许多不同的公共组织理论,但是主流的公共行政理论致力于论述所谓的理性行政模型和无疑是建立在政治—行政两分法之上的民主责任观。

2. 作为一种学习理论,两分法把自己局限在对知识学习的实证主义理解中,没有认识到或采用一些替代的方式来观察组织,尤其没有将公共组织理论中的批评、理解和解释联系起来进行观察。

3. 作为一种组织理论,两分法把自己局限在由等级制结构表现出来的工具主义关怀中,没有认识到或寻找一些可替代的组织设计,尤其没有将交流、一致同意和控制问题结合起来。

4. 因而,公共组织理论在实务者看来似乎与他们的工作没有关系,尤其是该理论不能为公共组织中的个人行动提供一个道德说明。

5. 这些方面的问题近来集中体现在新公共管理和新公共服务的争论中,这种争论为学者和实务者提出了有关公共行政理论和实践的未来的—



些重大选择。

为了达到形成公共行政理论的目的，我们现在需要转换我们研究该领域的方式，这种转换将引导我们不仅关注政府的行政活动，而且关心一种更为广泛的管理变革的过程，以谋求公众的社会价值。依据这种研究视角（我们将在第1章作详细论述），我们会更多地关注公共组织中行政工作的性质（这种关注不仅涉及效率和效益的要求，而且也涉及民主责任的理念）。这种研究视角的转换，对政府行政和更广泛的管理领域都有重要的含义。就大型复杂组织主导社会和政治活动而言，有必要问一下，对这些组织的治理是否应当以我们对自由、正义和平等的承诺的方式进行？问题不在于我们如何看待政府机构的运作，而在于如何使得所有类型的组织更加公开，在于这些组织如何有助于表达我们的社会价值。

将近一个世纪以来，私营管理或企业管理一直是公共行政的表率。我在这里要指出的是，公共机构以及那些支撑这些机构的理论和研究方法都可以成为按照更民主的方式重构各类组织的典范。公共行政的传统包含着对我们所有的机构来说都是非常重要的组织变革的因素。如果民主要在我们社会存续下去，我们就不必迷信等级制和独裁统治的虚伪承诺。我们必须相信，民主的结果需要民主的过程。

理论和实践的结合对实现组织民主化的重构这个目标有着重要的意义。一种脱离实践、脱离蕴含在实践中的价值和意义的理论只能使我们对自已的实践作些小步修正；它不会支持我们社会所需要的民主行政理念的发展。然而，在我看来，理论和实践的结合只有在个人的学习过程中才能发生。只有当个体对自己的经验进行反思，并进行抽象概括时，他们才会形成行动的理论。也只有这样，他们才能够将自己的观念融入一种个性化的实践公共行政哲学中。

与这种看法相一致，我在本书的附录中增加了行政日志这一部分。该日志通过从四个不同的角度考察人们的行政经历，为我们提供了一个理论联系实践的方法。细心利用行政日志会使本书中的材料更生动。（除了导论部分外，本书没有案例研究。我们要求读者利用行政日志中的研究材料，自己进行案例研究。）仅仅阅读和思考不联系实践的理论，对我们的行动不会产生充分的影响。为了让理论影响我们的实践——这才是真正有意义的学习——我们必须在日常生活中证实理论的相关性及其意义。这样



我们就会发现，理论最终是一个非常个人化的问题。

因此，这也是我谈谈自己学习理论的感受的好时机。通过这本书，我更加坚定地相信思想在人的行动中的意义重大，行动需要思想指导，没有思想指导，行动就是盲目的。但是当我们认识到思想会引发行动时，我们也必须认识到那些理论创造者的责任。建立思想和行动之间、理论和实践之间的联系都要求那些理论的思考者和创造者与那些公共组织的行动者遵守共同的道义职责。这种责任（即理论家的责任）的大部分在我们的研究中被轻描淡写地一笔带过。在我们这个学科领域（当然包括所有社会科学领域），深入彻底地理解理论家这个职业及其职责是非常必要的。

最后，我要对那些影响我学习公共组织理论的人表示由衷的感谢，对那些为我的研究以及这本书的出版（包括原版和第二版）提供了大量帮助和支持的人表示由衷的感谢。这些人首先是我在密苏里大学（哥伦比亚校区）、科罗拉多-丹佛大学和特拉华大学的同事们，他们是：Maria Aristigueta, Stan Botner, Michael Diamond, Kathy Denhardt, Ed Jennings, Jay White, Linda and Peter deLeon, Jeff Raffel 和 Dan Rich。在本书修订过程中，有许多人进行了大有帮助的审校工作，他们是：瓦尔多斯塔州立学院的 Napoleon Bamfo，田纳西州立大学的 Arie Halachmi，爱达荷州立大学的 Mark McBeth，马里兰-巴尔的摩郡大学的 Cheryl Miller 和俄勒冈州立大学的 Chris Simon。我也从与全国其他公共行政理论家的交往中获益匪浅。他们是一些具有诗人气质的人和预言家，他们是：Sloane Dugan, John Nalbandian, Guy Adams, Orion White, Cynthia McSwain, Bob Backoff, Barry Hammond, Astrid Merget, Larry Kirkhart, Michael Harmon, Naomi Lynn, Brint Milward, Charlene May, Frank Marini, Bayard Catron, Jim Wolf, Frank Sherwood, George Frederickson, John Forester, Janet Vinzant, Cam Stivers, Cheryl King 和 Ralph Hummel。同时，我还想感谢那些过去多年来一直关注我的著作和研究的行政实务者，他们为我的研究提供了非常有益的帮助。最后，就个人而言，我非常感谢在我整个研究过程中给予我不断支持和鼓励的人，特别是 Janet，她既给我的研究注入了新的活力，也使我放松自如；还有 Michael 和 Cari，她们也一如既往地让我充满活力和快乐！