

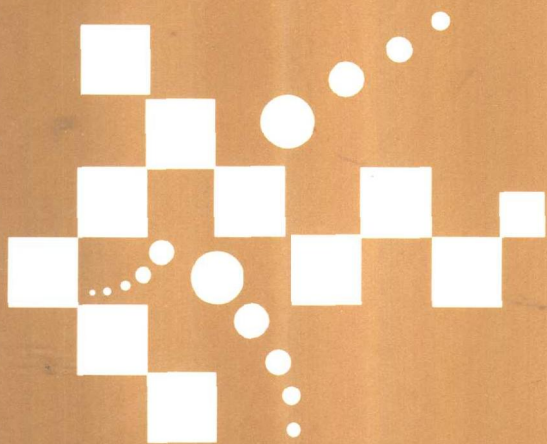
公共组织管理

——理论和实践的演进

Public Organization Management

——The Development of Theory and Process

[美国]雅米尔·吉瑞赛特 著
李 丹 译



上海译文出版社

公共组织管理

——理论和实践的演进

Public Organization Management

—— The Development of Theory and Process

[美国]雅米尔·吉瑞赛特 著

李 丹 译

图书在版编目(CIP)数据

公共组织管理:理论和实践的演进/(美)吉瑞赛特(Jreisat, J. E.)著;李丹译. —上海:上海译文出版社, 2003.10
(公共管理和公共政策丛书)
ISBN 7-5327-3179-0

I. 公... II. ①吉... ②李... III. 公共管理
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 061446 号

Jamil E. Jreisat

PUBLIC ORGANIZATION MANAGEMENT

The Development of Theory and Process

Praeger Publishers, 1999

根据美国普雷格出版社 1999 年版译出

Translated from the Quorum Books edition of Public Organization Management — The Development of Theory and Process, by Jamil E. Jreisat, originally published in the English language by Quorum Books, an imprint of Greenwood Publishing Group, Inc., Westport, CT, USA.

Copyright © 1999 by Jamil E. Jreisat.

Translated into and published in the Chinese language
by arrangement with Greenwood Publishing Group, Inc.

ALL RIGHTS RESERVED

图字:09-2002-116 号

本书中文简体字专有出版版权归本社独家所有,
非经本社同意不得连载、摘编或复制

公共组织管理

——理论和实践的演进

[美]雅米尔·吉瑞赛特 著

李 丹 译

上海世纪出版集团

译文出版社出版、发行

上海福建中路 193 号

易文网:www.ewen.cc

全国新华书店经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 730×988 1/16 印张 14 插页 2 字数 259,000

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

印数:0,001—5,100 册

ISBN 7-5327-3179-0/F·152

定价:22.00 元

本书如有缺页、错装或损坏等严重质量问题,请向承印厂联系调换

《公共组织管理 ——理论和实践的演进》

本书是一本论述公共管理的理论和实践是如何发展的著作。作者是美国南佛罗里达大学公共行政和政治学的教授。他对公共行政理论和实践颇有研究，著述颇丰。在本书中，作者运用通俗的语言，回顾了有关公共行政管理的有影响的理论的发展过程，从伍德罗·威尔逊等经典作家的传统理论到当今的流派，诸如全面质量管理和改革政府的运动。作者认同并解释了公共行政管理的重要职能，诸如决策、沟通、领导、组织文化、绩效评价，同时还对公共组织的运作和成果作了深刻的阐述。最后作者勾勒出公共组织管理的最终结论。

本书的作者笔触明快而紧凑，分析角度新颖，它对于公共管理者及读MPA的大学生了解和研究公共组织管理颇具参考价值。

公共管理和公共政策丛书编委会

主编 诸大建博士(同济大学教授、博导)

编委 陈 宪博士(上海大学教授、博导)

戴星翼博士(复旦大学教授、博导)

严 强教授(南京大学博导)

陈振明博士(厦门大学教授、博导)

郁建兴博士(浙江大学教授)

高明瑞博士(台湾中山大学教授、博导)

策划 马 胜

李 丹

MPA

公共管理和公共政策丛书

- 《公共部门管理》
- 《公共管理改革——比较分析》
- 《政策分析——理论与实践》
- 《公共组织管理
理论和实践的演进》

责任编辑：高文英
封面设计：胡 枫

总 序

当前,我国政府正从经济建设主导型政府向社会服务主导型政府进行转变,与公共管理和公共政策有关的内容已日益成为人们工作、学习和生活的中心话题。但是,对公共管理与公共政策的思考可以有两种不同的研究框架或知识视角,一个是基于经典的政治学和行政学途径的思考问题框架,另一个是基于现代的经济学和管理学途径的思考问题框架。多年来,国内在前一方面已经出版了不少的论著和读物,但在后一方面还缺少可以满足日益增长需求的读物。组织这套丛书,是要为读者提供一批具有较强烈的经济学和管理学视野的国外公共管理与公共政策的著作和教材。

自从上个世纪90年代以来,公共管理的研究领域在现代经济理论和现代管理理论的影响下已经发生了重大的变革。本丛书将通过翻译国际上相关领域内有代表性的著作,系统性、前沿性地反映下列三个方面的公共管理思想变革:(1)在公共管理的主体方面,深入反映以新公共管理(new public management)与良好的治理(good governance)为内容的理论变革,了解把政府、企业、社会三种组织整合起来的当代公共管理思想精华;(2)在公共管理的方法方面,深入反映以政府战略管理和全面质量管理等为内容的方法变革,了解基于系统分析、战略管理、全过程参与的现代公共政策分析方法;(3)在公共管理的对象方面,深入反映以人类发展(human development)和可持续发展(sustainable development)为内容的公共事务理论,了解基于公私伙伴关系和民营化的现代公共服务思想。

当前,我国政府改革正在向建设“责任政府、法治政府、服务政府”的目标转化和前进。因此,了解和研究以上这些基于经济学和管理学的公共管理的新理论、新方法和新实务,对于推进政府改革和提高政府效率是十分有用的。建设责任政府,需要深入研究政府如何加强公共部门战略管理的理论和方法;建设法治政府,需要深入研究如何在政府—企业—社会的治理结构中行使政府的权力;建设服务政府,需要深入研究政府如何加强有利于人类发展的公共服务并以此判断政府的服务绩效。

尽管推出这套丛书,是想加强经济学和管理学在公共管理和公共政策领域的运用,希望补充长期来我国公共管理和公共政策在这方面的不足。但我们并不认为可以倡导一种公共管理和公共政策的“经济主义”或“管理主义”。公共管理领域既要关注效率问题,更要关注公平问题。传统上,对公共领域的公平问题讨论较多,对效率问题讨论不够,导致了“有公共无管理”的现象;把经济学和管理学的思考注入公共管理领域,可以提高对效率问题的关注,但这并不意味着可以轻视公平问题在公共领域的决定性地位,衍生出“有管理无公共”的结果。事实上,这套丛书是想要在公平与效率的整合上为读者提供综合性的视野、创新性的思想和操作性的工具。

本丛书的读者对象,首先是那些从事公共管理和公共政策学习的大学生、研究生以及相关的教学和科研人员,特别是那些渴望在理论上和能力上都有显著提高的MPA在职研究生;但同时也面对政府、企业、社会各界需要对公共管理领域最新的理论、方法和案例有思考、求知和钻研兴趣的人们。我们真切希望这套以经济学和管理学视野为基础的公共管理与公共政策丛书,能够带来致用的理论思考和实务工具,为推进中国的公共管理事业提供有益的精神食粮。

诸大建

2003年8月3日

于同济大学

前 言

就公共组织而言,公共管理是一项经过缜密计划、目标明确的行动。它既是知识,又是技巧和态度,同时也是一项任务。在公共管理当中,一个决定性的方面就是适应其环境不断变化的因素的能力,不管这种变化是来自人口、政治方面,还是来自经济、技术,或社会方面。

许多年来,众多的学者和这方面的实践者已提出了各种各样的理念和方法,以论证如何正确地管理组织,使其发挥最大能量以满足社会的需求。本书中,我试图在公共管理的理论和实践的发展中将两者联系起来并建立起一种进步的理念。我所作出的评判主要是基于对效用的考虑以及对管理知识的应用。因为对于组织而言,最简单,同时又是最高的目标就是提高组织绩效,所以在这本书中,读者将会看到有关改变和改进管理方法的许多有益的理念。

在近几十年中,我一直就如何高效而富有成果地管理公共组织,以及如何审慎而成功地对它们进行改造等问题进行学习、研究和教学。从根本意义上说,组织绩效的提高是根据是否增加产出、减少成本、改善质量以及提高员工和市民的满意度来加以测量的。因此,管理业所不断面临的挑战是,培育有效的管理机构并对那些不能发挥作用的管理机构进行改革。

这本书是对我在1992年出版的《管理公共组织》一书的扩充和更新。长久以来,我最为感谢的是学生和同事们对我的《管理公共组织》一书的反馈意见。正是这些颇有助益的反馈意见促使我展开了当前这个项目的研究。这一研究项目对许多领域的讨论,尤其是在有关领导、质量管理运动、政治环境和政府运作的“改革”方面,进行了拓展和调整。

最后,我不打算将这么多年来在管理业领域对我的思想产生了影响的人的名字一一列出,以免本书读者感到累赘。但是在此我还是要特别提一下南佛罗里达大学(我的长期基地)公共行政项目的学生和我于1996年及

1997 年访问过的佛罗里达州立大学阿斯丘公共行政和政策学院的学生们。正是他们让我有机会共享信息和分析,同时也让我有机会获得他们开明且切合实际的反应。

与此同时,我还要向格林伍德出版集团下属夸鲁姆图书公司的编辑的敬业精神表示深深的感谢,在我写作本书的过程中,他们一直在与我共同工作着。其中,我尤其要感谢的是詹姆斯·艾斯、艾伦·斯特默、凯瑟琳·莱昂斯和埃伦·多罗斯。

目 录

前言	1
第一章 导论	1
第二章 公共行政:一种发展的视角	8
第三章 组织的理论和实践问题	26
第四章 公共组织所处的环境	44
第五章 经典学派的组织理性	63
第六章 人际关系:对人的关注	82
第七章 综合:对完整性和现实性的探求	97
第八章 决策和沟通	114
第九章 组织的领导	131
第十章 组织文化	153
第十一章 改革公共组织的管理	167
第十二章 组织绩效	183
第十三章 结论	199
参考文献	206

第一章

导 论

各种各样的组织业已渗透到了社会的各个领域,并且为公共部门和私人部门的运作提供着重要的服务。各个层次的政府都要依赖公共组织,以规划和执行其公共政策。公共组织为市民提供了至关重要的服务,这些服务包括管理交通,提供教育和卫生保健,同时还包括保护环境,甚至于保卫国家。由于诸多组织在社会中扮演着各种重要的角色,它们成了不同知识领域研究者的研究项目。许多年来,在诸如人类学、社会学、心理学、政治科学、公共行政学和法律等领域产生了一些值得加以关注的理念上和实践上的成果。

这样一来,组织理论发生的变化就不再是孤立的。这些理论通常包含了其他理论,或者是与其他理论重叠,抑或是扩展了其他理论,甚至可能迫使人们改写现有的理论并进行重新思考。下面我们将举例说明这一状况。

在一个系统的视角当中,组织的模式是由保持了某种本质连续性的自我调整的社会体系组成,或是由不断变化的投入、转换、产出、再投入循环圈组成(Katz & Kahn 1982, pp. 14—28)。如果把关注点集中在其社会特征的话,组织也可以被视为小社会,在这个小社会中,人们为自己创立了共享的意义、符号、规范和认知方案,正是这些东西让他们创造和维持了他们之间以及他们与超出他们小社会的世界的联系中很有意义的互动(Argyris & Schon 1978, p. 327; Schein 1985, pp. 1—9)。因此,如果要理解组织中的行为并解释诸如员工

绩效、满意程度、动力、缺席和人员调整等变量的话,最恰当不过的是去考察个人和小团体。

人们对各种组织的性质以及它们的运作方式进行了探索。在这一过程中产生出了一些理念,而这些理念是与把组织定义为协作性的体系相一致的。因此,人们意识到,组织是被视为一个具有适应性的社会结构,它由一些互动的个人、小团体以及切斯特·巴纳德和菲利浦·塞尔兹尼克著作中提出的正式和非正式的传统联系所构成。实际上,自20世纪40年代开始,这一传统就在推动一个新的组织形象以及勾画这一新的形象当中发挥了作用。作为一个社会性的协作体系,组织同样建立起了清晰的有机特征,并自发地与它所处的环境发生了互动。加雷斯·摩根曾经提出:“组织理论成为了一种生物学,生物学当中的分子、细胞、复杂的有机体、种群和生态之间的区分和联系可以对应于个人、团体、组织、组织的种群以及它们的社会生态之间的区别和联系。”(Gareth Morgan, 1986, p. 40)

也许组织的最广为人知的特征就是它的官僚特征,诸如被限定的角色、按照等级进行组织的权威和控制层、按照理性进行调整的职能,以及将分工和专门化所产生的利益最大化的规划。这些结构性的官僚组织被人们视为完成更大社会目标的更有效、更富有成果的工具,它们的作用超出并高于它们对成员的影响(Perrow 1984, p. 6)。把组织视为官僚体系是一种经典的理论性表述,这种表述正在民间广为流传,其来源于有关愚蠢的错误和劣绩的描述,真实的或想象中的,而这些传说通常都会被大众媒体和政治宣传加以扩大化。

然而,对组织的另一种认识是把它视为一个政体,同时把组织的领导视为“政治家”。这种看法在研究政府的学者当中非常流行。在这样一幅图景中,组织是由相互形成竞争的政党和各自划分的权力、解决冲突的实施办法和围绕控制资源所产生的竞争以及长期存在的调整和改变其组织形式和实践的企图构成的。这一图景与如下的基本框架保持一致,这一框架强调组织决策过程中由结构性的能力所决定的合法结果。

有关组织的各种描述——一个系统、一个官僚结构、一个亚文化群,或者是一种政体——都为我们提供了组织的某些鲜明的特征,但是这些描述中没有哪个能提供组织生活的完整图景。由于理论和模式林林总总,与此同时又缺乏统一的理论观点,因此促成了所谓的“管理理论丛林”。不过,到了20世纪末,一个引人注目的知识和经验的积累过程出现了,这一过程主要关注的是组织变量和它们的互动。实际上,修正有关组织知识的过程似乎从来没有间断过。但是非常重要的一点是,我们要强调,当前的组织理论并没有传达出理论之间不间断联系的信息,而正是在这种联系中,由一种理

论推导出了另一种理论。或者我们可以说,理论的演化就像是特定理念的一种汇合,这种汇合在一定程度上是与产生一个更大的视野相关的,而这种视野是任何一个独立的部分所不能达到的。正如摩根所指出的那样,也许一条有用的构想这一变化过程的途径就是“识别在不同的环境中的不同的组织种群”(Morgan,1986,p. 39)。

由此可见,对公共组织的职业化管理要求管理者对其运作、政策、价值和背景进行不断的分析和评价。和自然科学不同的是,从事公共管理研究的学者并不像任何一种自然科学那样带有已经证明的公理的核心。他们要不断地探寻组织的概念化,这种概念化既是现实的,又是实用的。从表面上看,这种探寻为公共管理提出了一个挑战,迫使它不断地进行学习和发展。而实际上,当组织的战略任务被人们所理解之后,并且当组织管理的职业伦理不受指责时,这种学习就会收获颇丰。如果领导非常重要,并处于战略组织的顶峰,那么,总体上,管理能力——通过中性的能力和职业价值得以应用——对于有效地管理导致变化的鲜活的推动力而言就必不可少。

的确,新的管理理论和创新的技术在不断地演进,它们为教学、出版和培训提供了新的材料。对于这样一种情形,那些热心的并且擅长于将管理理念进行整合、宣传和美化,以使其超出设想中的实际收益的学者通常会进行创造性的探索。不管是否凭借某种谋划,这种理智的生产力通常似乎更像一种流行的趋势,而不像一种对新知识的真正创造。不管对市场的影响力信念如何,实践者和学者都无法恰当地通过合乎时宜的方式向组织管理趋近,并进行评估和筛选。其结果是,管理者经常会表现出某种轻视的态度。毫无疑问的是,这样一来就可能忽略一些潜在的有价值的信息。

实践者的失望会周期性地以各种方式显现出来。正如乔纳森·沃尔特斯指出的:“并非仅仅在政府中才会出现各种管理理论之争现象。”(Jonathan Walters,1996,p. 49)在沃尔特斯看来,这些日子以来,被国家和地方政府所吸纳或排除在外的时髦理论非常多,而且还在不断增加。他所举出的证据是:数以百计的政府都在介入“全面质量管理”,它们进行成果管理,用基准问题进行测试,采取重新策划,进行价值管理、私有化、系统管理和竞争性限制等,所有这些时髦东西都包含了不同程度的承诺、矫揉造作和成果。因此,实践者对某些看法是不能认同的,这些看法被贬低,并被标以“畅销管理”或“每月都会变的管理旨趣”。

尽管真实的影响很难估计,但是就其对运作所带来的收获上(这种收获值得怀疑),顾问们在评估和培训项目上所花费的时间和金钱对于公共雇员来说是非常沉重的负担。事实上,通俗杂志已经有报道,在某种管理框架的优势支配地位的后面,有着涉及面非常广的市场操纵行为(Green 1995,

p. 8)。举例来看,有关“重新策划革命”这一主题的书籍之所以登上了畅销书榜,是因为作者所在的大型策划公司进行了操纵。一本杂志的头条写道:“一本‘畅销’书籍后面的骗局显示,为了产出另一个伟大的理念,管理咨询公司是如何鬼迷心窍的。”(《经济学家》,1995,第57页)

各个组织之间存在着概念差异,同时各种管理理念的背后都有一些市场操纵的因素,但是所有的组织都分享着同样的属性。通常情况下,组织被视为一种两个或者更多的人之间有意识的协调行动,其目的是完成确定的目标。因此各种组织都有专门的目标、众所周知的分界线和位置、明确的沟通和协调的体系以及能够清楚地加以识别的财政和人力资源。与此同时,各种组织在如下方面都可能千差万别,诸如规模大小、总体的效率和运作的效果,所采用的技术类型以及市民的支持程度和它们所执行的任务的性质等等。我们可以很简单地概括组织的优势:通过组织的形式,社会比起某个人而言,可以完成更多、更大的任务。人类文明所实现的最为重要和最为持久的胜利都是通过组织实现的。不管是修建埃及的金字塔、修建美国的现代化高速公路,还是生产和分销数以万计的商品、抑或登上月球,组织都在这些行动当中扮演了关键的角色。

与此相应的是,人们一直在研究如何把公共组织作为一个分析的部分来进行定义,以及如何理解其周遭的决定它行为和绩效的影响力。弗朗西斯·纽曼指出,“公共行政所面临的巨大问题”是探索公共组织的性质以及它是如何与环境发生联系的(Francis Neumann, 1996, p. 412)。类似的努力从未停止过,因为对于公共行政教育来说,这是非常核心的东西。本书的目标旨在研究公共组织的重要特征以及它们与周遭事物的联系,与此同时,将目光集中在“在公共组织管理中什么东西是重要的?”这一问题上。

前提和规划

研究组织管理所要面临的挑战是合乎实际地勾勒出突出而且有代表性的概念和实践,正是这些概念和实践促进了知识的形成,同时增进了公共组织的运作能力。作为一个开端,如下的这些重要选择一直清晰而且毫无保留地界定我们的讨论,并且为通过这一研究项目进行的分析指明了方向:

首先,非常重要的一点是认识到公共组织有其自身内在的方法和动力,并且它们一直在与恼人而又非常严酷的环境产生相互影响。这些组织包括了许多组成因素,诸如人、结构、技术和物质资源等。在

完成某些特定目标的复杂过程中,对所有这些因素都作了协调。

其二,通常情况下,公共组织的整体目标是被限定在合法的公共政策范围内的。为了确保其遵守规则,政治环境会运用大量的程序和机构上的控制机制、检查机制、审计机制、合法的监督机制等。

第三,一个协调体系对于将各种各样的工作进程统一起来是至关重要的,同时对于确保管理人员的决策、评价、沟通和监管的连续性也是非常重要的。

第四,因为人是组织中最为重要的资源,所以,对于管理者的绩效以及提高员工满意度、加强合作和凝聚力来说,有关动力、动机和适应性的问题就非常关键。

第五,组织当中没有任何其他位置上的人在整体绩效上比领导者具有更大的影响力。在周遭的环境中,领导充当了组织的代言人,并且他还负责制定组织的目标,动员必要的资源,保护组织的利益以及解决内部和外部的冲突等。

最后,组织之间跨界的交流引入了互动和带有外部环境重要的政治、法律、经济和文化因素的相互影响。如果作为一个封闭的体系的话,公共组织的生存时间是不可能太长的。在其政治环境中,它们都拥有可以穿透的边界和有规律的互动。它们会对经济条件作出反应,接纳市民的观点和偏好,并不懈地寻求外部支持。

一旦一个组织产生之后,在与个人和社会的联系中,它就获得了相对的独立性和稳定性。赫伯特·考夫曼(1976)对公共官僚行政的稳定权力进行了研究,他得出的结论是,在50年的时间范围内,政府机构的死亡率比每年商业组织的倒闭率低得多,它只占后者的一半。只要公共组织与外部世界的交流是令人满意的话,公共机构就是相对比较稳定的社会结构。同样,所有组织都有某种双重人格:正式和非正式的。所谓正式,指的是已确立的结构和正规化的法律、法规以及它们的角色。而对于所谓的不正式,巴纳德作过清晰的界定和表述,他认为所谓不正式是指,人们通过个人的接触和有联系的团体之间的互动聚集起来,而这些行为又缺乏专门的有意识的共同目标。

各种组织概念之间的差异显著地拓展了分析的领域。实际上,在一般情况下,对认知、动机、态度的形成和个人的需求等级的研究与当前对组织的分析协调和综合起来。不管我们面对的是组织的规划、改变、决策还是解决冲突或设定目标,有关个人和组织行为的知识只会丰富我们的分析。与此同时,不管内部的组织方法如何重要,它都不足以用来理解实施时的动

力。组织在运作时所处的环境和背景是至关重要的。实际上,在政治体系当中,管理者自己也是行为者。在这个政治体系中还包含着大量的其他因素,这些因素有的是政府性的,有的是非政府性的。在这里,公共管理者领略到了将他们的职能与包围着他们的政治秩序的功能联系起来的重要性。

公共机构执行的法规是由立法者制定,并经由首席执行官批准的,而且这些法规还会经常被法庭加以诠释,复审和裁定。公共官僚机构和政府的其他组成部分之间特殊的联系使得官僚政治成为了政治进程中的一个伙伴,而不是用于执行公共政策的一个可以随便处理的技术工具。举例来看,官僚行政和立法者之间的交流所包含的不仅仅有法定的“操作权威”,而且还包含了信息、专门知识、建议、对公共政策的定义以及对社会需求的判断。

首席执行官(包括总统、政府首脑和市长等)和在他們那里从事管理工作的职员之间的联系也是非常复杂而又多方面的。正如它们和立法者之间的联系一样,官僚行政和首席执行官的办公室之间的沟通是双向的。而且,公共官僚行政还与社会的其他方面的力量产生了互动,这些力量是外在于政治结构的,但它们和社会、经济形成之间的联系非常紧密。举例来看,正如我们经常看到的反应在公共机构的人事和预算决议中的那样,在经济、税收政策和教育机会等方面的运用水准通常会唤起某些选择,同时又抑制其他的一些选择。事实上,对公共组织而言,一个最为重要的交流是它们和接受公共服务的市民之间的交流。在现实当中,市民作为投票者和纳税者,提供了至关重要的财政和人力资源,他们的支持也是公共机构得以运行的合法性的源泉。

因此,在本书中,我试图以一种一致的、现实的而又划一的方式来研究与公共组织相关的管理问题。此书具体的计划包括了如下组成部分:

第一章 介绍概念性和定义性的东西,并且对本书所涉及的变量进行定义。

第二章 概述现代公共行政形成的年代和影响现代公共行政稳步发展的重要因素,以作为对法律、政治和经济需求的回应。

第三章 讨论公共组织理论和实践的重要特征及功能。

第四章 研究周遭的政治、法律、经济及文化因素是怎样影响公共组织的管理的。

第五章 阐明经典学派的基本前提和在实践当中的影响,这里涉及科学管理、行政管理和官僚行政模式。

第六章 定义人际关系理论以及它们所面临的批评。

第七章 重点研究,把结构主义和人本主义的观点纳入到更为现