



大学译丛

[美] 乔纳森·R·汤普金斯 著

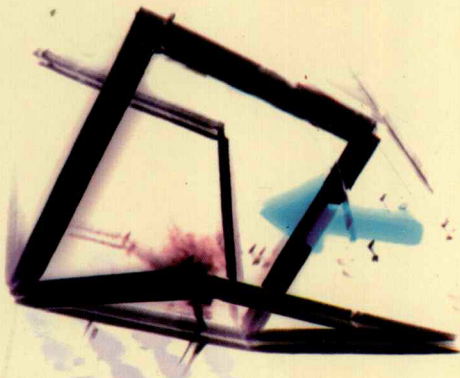
Jonathan R. Tompkins

ORGANIZATION THEORY AND  
PUBLIC MANAGEMENT

# 公共管理学说史

组织理论与公共管理

夏镇平 译



上海译文出版社



大学译丛

[美] 乔纳森·R. 汤普金斯 著

Jonathan R. Tompkins

ORGANIZATION THEORY AND  
PUBLIC MANAGEMENT

# 公共管理学说史

组织理论与公共管理

夏镇平 译



上海译文出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共管理学说史: 组织理论与公共管理 / (美) 汤普金斯 (Tompkins, J.R.) 著; 夏镇平译.  
—上海: 上海译文出版社, 2010.11  
(大学译丛)  
书名原文: *Organization Theory and Public Management*  
ISBN 978-7-5327-4926-3

I. 公… II. ①汤… ②夏… III. 公共管理—思想史—研究  
IV. D035-09

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第220614号

Jonathan R. Tompkins  
**Organization Theory and Public Management**  
COPYRIGHT © 2005 Thomson Learning, Inc.  
All Rights Reserved.

## 公共管理学说史

——组织理论与公共管理

[美] 乔纳森·R·汤普金斯 著  
夏镇平 译

上海世纪出版股份有限公司  
译文出版社出版、发行  
网址: [www.yiwen.com.cn](http://www.yiwen.com.cn)  
200001 上海福建中路193号 [www.ewen.cc](http://www.ewen.cc)  
全国新华书店经销  
上海书刊印刷有限公司印刷

开本 730×988 1/16 印张 28.75 插页 2 字数 350,000  
2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷  
印数: 0,001—5,000册  
ISBN 978-7-5327-4926-3 / C·035  
定价: 49.00元

本书中文简体字专有出版权归本社独家所有,非经本社同意不得转载、摘编或复制  
本书如有质量问题,请与承印厂质量科联系调换。021-36162681

## 前言

与复杂组织相关的文献既丰富又多样，因此，决定究竟如何把这些材料呈现出来，这本身就是一个挑战。本书把这些文献分成主要的思想流派，然后对它们依次进行讨论。本书采用历史的方法，按照这些学派出现并获得重视的年份顺序对这些学派进行分析。但这并不意味着组织理论是以线形的方式不断演化。事实远非如此。有些学派建立在稍前学派的基础上，有些则拒斥稍前的理论并且给出了不同的范式，还有一些则开辟出全新的方向。尽管有这些分叉和转变，编年史的方法还是具有很多优点。它能使读者把每一个学派置于特定的历史环境之中，能够追溯组织理论和管理理论中的核心概念随着时代的发展轨迹，并且能够获得对整个组织理论的全面了解。

本书为当今以及未来的公共管理者而写。当各级管理者力图认清计划目标、克服障碍、完成他们被赋予的使命时，组织理论的知识能够成为他们的一笔巨大财富。如果具有理论和概念的知识，他们就能更好地辨别会影响组织绩效的因素，明确这些因素如何相互联系，决定如何才能最佳地解决问题并实现目标。组织理论的知识还能够创造全新的视角来看待组织所面临的挑战，并为推动变革开辟了新的道路。简而言之，在直觉和常识支撑下的组织理论能够成为行动的有力向导。正是出于这样的理由，本书随后各章并非仅仅对特定的思想流派进行讨论，它们还将探讨各学派对于管理实践和组织绩效所具有的意义。

当前对于政府绩效不满的背后隐藏着部分相互冲突的期望值和价值观。纳税人希望民选官员抠紧办公机构的预算（经济），同时他们也期望公共管理者使他们缴纳的税起到最大的作用（效率）。政府服务的消费者期望他们的需求得到满足（计划效能），其他利益相关者则希望国家的政策在制定和实施时能考虑他们的利益（对事负责）。民选官员和普通大众期望公务员用合法的、道德的、负责的方式执行他们的职责（对人负责）。所有同政府打交道的人都希望受到公平的对待（平等以及正当的程序）。政府雇员希望被授予足够的权力，从而使他们的工作能够对人民的生活质量产生有意义的影响（公共服务）。这些部分互相冲突的价值观对于如何定义良好的政府绩效提供了重要的线索。高绩效的机构就是那种既能完成他们的使命，又能高效、有效、负责地执行他们的使命，同时又能恰当地顾及责任、平等和公共服务伦理道德的机构。无论是左派还是右派的改革家都会对这些价值的相对重要性以及如何最好地实现这些价值提出自己的论据，但他们都同意，政府如何才能运作得好，这是一件与我们所有人都密切相关的事情。

本书的基本前提是，组织理论可以在如何强化政府绩效的问题上为公共管理者提供很多启示。然而，这并不意味着本书的依据是**管理主义**——这种意识形态认为，由于所受培训的性质，管理者是唯一能够对于他们的组织以及对于整个社会作出重大决策的人。本书同样无意提供一种特定的改革意识形态，例如，新公共管理的信条，这种信条认为，私人部门普遍使用的技术——包括清晰目标的规定、绩效评估、以绩效为依据的奖励、更多地利用市场机制——是改进政府绩效的关键。相反，在得出这些理论对于实践的意义时，本书依据的是以下这些假设：

1. 并不存在同样适用于公共部门和私人部门组织的一般管理模式。

所有复杂的组织都会遇到关于规划、组织、预算和人事方面的相似的问题，但是，究竟使用哪一种管理工具或实践以及如何使用它们则须视特定的目标和环境而定，正是这些因素使得公共部门和私人部门相区别。

2. “良好的管理”虽然重要，但却并不能保证良好的政府绩效，它也不

是解决国家经济和社会问题的万应良药。

管理主义把国家的社会问题和经济问题归结为“糟糕的管理”，由此把人们的注意力从影响政府绩效的其他因素上引开，这些因素包括：错误的政策，不恰当的预算，道德堕落的工作人员等。然而，有效的管理即便不是政府良好绩效的充分条件，它总归是一个必要条件。因为政府机构行使的职能会影响每个社会成员的生活质量，因此，这些机构管得如何确实非常重要。

### 3. 经济和效率并不是判断政府绩效的唯一标准。

民主国家中的政府是实现其集体目标的政策手段。因此，政府的绩效不能仅仅用经济和效率来判断，还应该包括价值、平等、政府提供的产品和服务的效能、政府行动的合法责任和伦理责任、公平平等地对待它所接触的所有人、对所有相关利益人（包括在政府机构中工作的公务员）的需求和利益的反应。

### 4. 管理权力的运用并不是管理者的唯一领地。

管理这个职业的前提是：效率要求把动脑和动手分开，只有管理者才有资格作关键的决策。事实上，管理机关的员工都能够对个人和团队进行相当程度的自我管理。也就是说，负责地进行决策的权力正是处于他们的知识和能力范围之内。

为防误解所作的这些说明出于这样一个理由。避免事先形成的偏见非常重要，这样就可以使我们根据各学派自身情况对其研究，并且尽可能客观地得出它们对于公共管理所具有的意义。为帮助我们完成这项任务，本书第1章把组织理论作为一个研究领域进行介绍，第2章构建了公共管理独特的环境，第3章提出三种分析框架，让我们可以对随后各章讨论的各种组织理论进行评价。

我要特别感谢在写作本书中对我有所帮助的人。在这些人中，我首先要感谢我的妻子德博拉，她帮助我改进了最后文稿，使之更具可读性，还有为本书进行了仔细编辑的朱迪·约翰斯通。我还想感谢那些检查过我的文稿并且为我提出非常有价值建议的人，他们是圣安东尼奥得克萨斯大学社会学系的胡安妮塔·法埃斯通，得克萨斯A&M国际大学社会科学系的卡罗尔·瓦特斯，长滩

加利福尼亚州立大学公共政策和公共行政研究生中心的马塔·迪德，夏洛特北卡大学政治学系的布拉德利·怀特，帕斯大学鲁宾商学院管理系的阿兰·埃斯纳，威斯康星绿湾大学工商管理系的约翰·哈里斯。

献给德博拉

# 目 录

前言 >1

## 1 组织理论导论 >1

1.1 作为学科研究的组织理论 >2

1.2 主要思想流派 >5

## 2 公共管理的特定环境 >9

2.1 公共管理的环境特征 >9

2.1.1 分散的权威 >10

2.1.2 公开、可接触、有反应的决策过程 >12

2.1.3 模糊、不具体、部分无法达到的目标 >13

2.1.4 程序约束 >16

2.1.5 政治约束 >17

2.2 普通管理模式的局限性 >19

2.3 公共机构之间的差异 >20

2.3.1 政治环境的差异 >21

2.3.2 技术上的差别 >22

2.3.3 雇员特征的差别 >23

2.3.4 产出和结果的差别 >23

2.4 总结 >25

## 3 管理实践和组织绩效 >28

3.1 组织效能的四种模式 >29

3.2 协调和控制工作活动的六种机制 >33

3.3 激励员工的四种战略 >38

3.4 总结 >42

## 4 马克斯·韦伯的官僚制理论 >44

4.1 韦伯的社会变革理论 >45



- 4.2 政治权威和行政管理 >46
  - 4.2.1 合法权威的三种类型 >47
  - 4.2.2 三种相应的行政类型 >48
- 4.3 行政管理者在政府中的角色 >50
- 4.4 韦伯的理想型官僚制 >51
  - 4.4.1 固定的官员职责 >53
  - 4.4.2 权力的等级 >53
  - 4.4.3 规则体系 >54
  - 4.4.4 技术专长 >55
  - 4.4.5 作为终身职业的工作 >56
  - 4.4.6 书面文件 >56
- 4.5 韦伯关于官僚制具有技术优势的观点是错误的吗? >56
- 4.6 使用韦伯模式的局限性 >57
  - 4.6.1 结构模式的局限性 >58
  - 4.6.2 把官僚制定义为一组固定特性的局限性 >58
  - 4.6.3 具有时代烙印的官僚制观点的局限性 >60
- 4.7 透视韦伯的官僚制理论 >61
- 4.8 与公共管理的相关性 >62
  - 4.8.1 组织效能模式 >62
  - 4.8.2 协调和控制工作活动的机制 >63
  - 4.8.3 激励战略 >67
- 4.9 总结 >68
- 5 科学管理理论——弗雷德里克·W·泰勒 >72**
  - 5.1 1878年的工业和管理 >73
  - 5.2 作为社会哲学的科学管理 >75
  - 5.3 泰勒制 >76
    - 5.3.1 生产流程系统化 >77
    - 5.3.2 工具系统化 >78
    - 5.3.3 工作标准化 >78
    - 5.3.4 工资激励制度 >80

5.3.5	职能工长	>81	
5.4	泰勒隐含的组织效能理论	>83	
5.4.1	分工	>84	
5.4.2	工作标准化	>84	
5.4.3	经济奖励	>85	
5.4.4	绩效测定	>85	
5.4.5	集中计划及控制	>86	
5.4.6	科学管理理论总述	>86	
5.5	对科学管理理论的批评	>87	
5.5.1	工人作为企业机器中的齿轮	>87	
5.5.2	有组织劳工的反击	>88	
5.5.3	科学管理是伪科学	>89	
5.5.4	泰勒对控制的迷恋	>91	
5.6	公共部门中的科学管理	>92	
5.7	透视科学管理理论	>93	
5.8	与公共管理的相关性	>94	
5.8.1	组织效能模式	>94	
5.8.2	协调和控制工作活动的机制	>96	
5.8.3	激励战略	>97	
5.9	总结	>99	
6	行政管理理论——法约尔,穆尼和古利克	>104	
6.1	亨利·法约尔的一般管理理论	>104	
6.1.1	组织活动	>106	
6.1.2	管理职能	>106	
6.1.3	行政原则	>107	
6.1.4	行政方法	>109	
6.1.5	法约尔管理理论概述	>109	
6.2	詹姆斯·D·穆尼的组织理论	>110	
6.2.1	协调原则	>112	
6.2.2	等级原则	>112	

- 6.2.3 职能原则 >113
- 6.3 卢瑟·古利克的行政管理理论 >115
  - 6.3.1 将行政原则应用于政府 >117
  - 6.3.2 通过组织结构达到协调 >118
  - 6.3.3 POSDCORB: 核心管理职能 >120
  - 6.3.4 理论付诸实践 >121
- 6.4 研究局的整合准则 >122
- 6.5 对行政管理理论的两大批评 >124
  - 6.5.1 赫伯特·A·西蒙的批评: 原则当作谚语 >125
  - 6.5.2 德怀特·沃尔多的批评: 原则作为处方 >126
- 6.6 行政管理理论透视 >127
- 6.7 与公共管理的相关性 >128
  - 6.7.1 组织效能的模式 >128
  - 6.7.2 协调与控制工作活动的机制 >129
  - 6.7.3 激励战略 >130
- 6.8 总结 >132
- 7 前人际关系理论——玛丽·帕克·福利特 >136
  - 7.1 科学管理理论对人的因素的处理 >136
  - 7.2 玛丽·帕克·福利特对组织理论的贡献 >139
    - 7.2.1 福利特的民主理论 >140
    - 7.2.2 通过整合解决冲突 >142
    - 7.2.3 福利特关于权力和权威的理论 >147
    - 7.2.4 遵守情境法则 >149
    - 7.2.5 福利特的领导理论 >151
    - 7.2.6 福利特的组织四原则 >152
    - 7.2.7 福利特的持久贡献 >153
  - 7.3 与公共管理的相关性 >156
    - 7.3.1 组织效能模式 >156
    - 7.3.2 协调和控制工作活动的机制 >158
    - 7.3.3 激励战略 >159

- 7.4 总结 >161
- 8 人际关系理论——埃尔顿·梅奥和弗里茨·罗特利斯伯格 >165
  - 8.1 梅奥的社会解构和人的非理性理论 >165
  - 8.2 霍桑研究,1927—1932年 >169
    - 8.2.1 照明实验 >170
    - 8.2.2 继电器装配室实验 >170
    - 8.2.3 访谈实验 >174
    - 8.2.4 绕线圈实验室试验 >176
  - 8.3 作为研究领域的人际关系 >179
    - 8.3.1 主题和研究方法 >179
    - 8.3.2 作为社会系统的组织 >179
    - 8.3.3 正式组织和非正式组织 >180
  - 8.4 实践中的人际关系理论 >181
    - 8.4.1 人际关系培训 >182
    - 8.4.2 员工咨询计划 >183
  - 8.5 对人际关系理论的批判 >184
    - 8.5.1 忽视结构改革 >184
    - 8.5.2 操控战略 >186
  - 8.6 人际关系理论透视 >188
  - 8.7 与公共管理的相关性 >189
    - 8.7.1 组织效能模式 >189
    - 8.7.2 协调和控制工作活动的机制 >191
    - 8.7.3 激励战略 >192
  - 8.8 总结 >194
- 9 自然系统观——切斯特·I·巴纳德 >198
  - 9.1 作为一种分析模式的系统理论 >199
  - 9.2 系统均衡概念 >201
  - 9.3 自然系统观点的起源 >203
  - 9.4 巴纳德关于组织的自然系统观点 >206
    - 9.4.1 作为合作系统的组织 >206

- 9.4.2 正式组织的概念 >207
- 9.4.3 巴纳德的诱因—贡献理论 >208
- 9.4.4 改变动机 >210
- 9.4.5 实施正式权威的限制 >211
- 9.4.6 决策过程 >212
- 9.4.7 经理人的职能 >213
- 9.4.8 道德因素 >214
- 9.5 巴纳德对组织理论的贡献 >215
- 9.6 对巴纳德理论的批判 >215
- 9.7 自然系统理论的贡献 >219
- 9.8 与公共管理的相关性 >220
  - 9.8.1 组织效能模式 >220
  - 9.8.2 协调和控制工作活动的机制 >222
  - 9.8.3 激励战略 >223
- 9.9 总结 >225
- 10 结构-功能理论——罗伯特·默顿 >229**
  - 10.1 默顿研究社会学的方法 >230
    - 10.1.1 显功能与潜功能 >233
    - 10.1.2 官僚制负功能的结构性根源 >234
  - 10.2 默顿学生们的组织案例研究 >236
    - 10.2.1 菲利普·塞尔茨尼克：拉拢及其后果 >236
    - 10.2.2 阿尔文·W·古尔德纳：极权主义的管理及其后果 >239
    - 10.2.3 彼得·M·布劳：定量绩效记录及其后果 >241
  - 10.3 组织变化的隐含理论 >243
    - 10.3.1 对组织运作的威胁 >244
    - 10.3.2 负功能性的结果与机构的紧张状态 >246
    - 10.3.3 适应性反应的持续循环 >247
  - 10.4 对韦伯理论的修正 >250
  - 10.5 与公共管理的相关性 >251

- 10.5.1 组织效能模式 >251
- 10.5.2 协调和控制工作活动的机制 >251
- 10.5.3 激励战略 >253
- 10.6 总结 >257
- 11 开放系统的观点：社会技术和结构权变理论 >260**
  - 11.1 一般系统论的影响 >261
  - 11.2 控制论的影响 >262
  - 11.3 两大突破性研究 >265
  - 11.4 社会技术理论 >267
  - 11.5 对社会技术理论的评价 >272
  - 11.6 结构权变理论 >273
    - 11.6.1 汤姆·伯恩斯：机械和有机管理系统 >274
    - 11.6.2 琼·伍德沃德：技术对结构的影响 >276
  - 11.7 结构权变因素概述 >280
    - 11.7.1 环境的不确定性 >280
    - 11.7.2 技术 >281
    - 11.7.3 规模 >282
    - 11.7.4 战略 >282
    - 11.7.5 资源依赖 >283
    - 11.7.6 公共责任 >284
  - 11.8 对结构权变理论的评价 >284
  - 11.9 与公共管理的相关性 >285
    - 11.9.1 组织效能模式 >285
    - 11.9.2 协调和控制工作活动的机制 >287
    - 11.9.3 激励战略 >288
  - 11.10 总结 >290
- 12 参与式管理理论——库尔特·卢因和伦西斯·利克特 >294**
  - 12.1 库尔特·卢因关于群体动力学的研究 >297
    - 12.1.1 专制和民主领导的研究 >298
    - 12.1.2 工业中的行动研究 >302

- 12.2 卢因对组织管理的贡献 >305
- 12.3 伦西斯·利克特的参与式管理理论 >306
  - 12.3.1 支持性关系原则 >309
  - 12.3.2 群体决策 >310
  - 12.3.3 高绩效目标 >313
- 12.4 利克特对组织理论的贡献 >313
- 12.5 与公共管理的相关性 >315
  - 12.5.1 组织效能模式 >315
  - 12.5.2 协调和控制工作活动的机制 >315
  - 12.5.3 动机战略 >317
- 12.6 总结 >319
- 13 人力资源理论——道格拉斯·麦克格雷戈和克里斯·阿吉里斯 >323**
  - 13.1 马斯洛的需求层次理论 >323
  - 13.2 企业的人性方面 >326
    - 13.2.1 X理论 >328
    - 13.2.2 Y理论 >330
    - 13.2.3 充分开发和利用人力资源 >331
    - 13.2.4 分散和分权 >331
    - 13.2.5 放松控制 >332
    - 13.2.6 用内在奖励进行激励 >334
    - 13.2.7 目标管理和自我控制 >335
    - 13.2.8 赋予工作意义 >336
    - 13.2.9 自我管理的工作团队 >336
  - 13.3 麦克格雷戈对组织理论的贡献 >338
  - 13.4 整合个人和组织的需求 >339
    - 13.4.1 发展需求 >340
    - 13.4.2 正式结构对个人的影响 >342
    - 13.4.3 命令式领导和管理控制的效果 >344
    - 13.4.4 真正的关系 >344
  - 13.5 阿吉里斯对组织理论的贡献 >346

- 13.6 回顾人力资源理论 >346
- 13.7 与公共管理的相关性 >349
  - 13.7.1 组织效能模式 >349
  - 13.7.2 协调和控制工作活动的机制 >350
  - 13.7.3 激励战略 >351
- 13.8 总结 >353
- 14 质量管理理论——威廉·爱德华·戴明和约瑟夫·M·朱兰 >358**
  - 14.1 质量管理理论的起源和演化 >358
    - 14.1.1 阶段1: 统计过程控制(SPC) >358
    - 14.1.2 阶段2: 作为管理职能的全面质量控制(TQC) >361
    - 14.1.3 阶段3: SPC被日本人采纳 >362
    - 14.1.4 阶段4: 独特日本式TQC的出现 >366
    - 14.1.5 阶段5: 质量在美国的“发现” >370
  - 14.2 质量管理运动的两个关键领导者 >371
    - 14.2.1 戴明的14点 >372
    - 14.2.2 朱兰对待质量管理的结构态度 >377
  - 14.3 质量管理和组织理论 >379
  - 14.4 公共部门的质量管理 >380
    - 14.4.1 相关性 >381
    - 14.4.2 障碍 >383
    - 14.4.3 成功的前景 >384
  - 14.5 与公共管理的相关性 >385
    - 14.5.1 组织效能模式 >385
    - 14.5.2 协调和控制工作活动的机制 >387
    - 14.5.3 激励战略 >389
  - 14.6 总结 >391
- 15 组织文化的观点和符号管理理论 >395**
  - 15.1 组织文化的观点 >395
  - 15.2 理解组织文化的概念框架 >397
    - 15.2.1 组织文化三层次 >397



- 15.2.2 文化的强度概念 >400
- 15.2.3 植入文化价值观和假设的机制 >401
- 15.3 进行文化研究的困难 >402
- 15.4 实践导向的文献 >404
  - 15.4.1 威廉·大内的《Z理论》 >405
  - 15.4.2 帕斯卡尔和阿索斯的《日本管理艺术》 >409
- 15.5 对实践导向文献的评价 >412
- 15.6 前景领导 >415
  - 15.6.1 改造型领导 >416
  - 15.6.2 学习型组织 >419
- 15.7 与公共管理的相关性 >420
  - 15.7.1 组织效能模式 >420
  - 15.7.2 协调和控制工作活动的机制 >421
  - 15.7.3 激励战略 >423
- 15.8 总结 >424
- 16 卓越的政府 >430**
  - 16.1 公共机构是非常复杂的、或然性很大的系统 >431
  - 16.2 每个学派都提供了一种理解复杂组织的独特视角 >432
  - 16.3 许多学派都提供了一种关于组织卓越的隐含的理论 >433
  - 16.4 聪明的公共管理者将发展出一种适合特定机构的卓越理论 >434
  - 16.5 聪明的公共管理者将视条件采纳一种协调和控制战略 >436
  - 16.6 聪明的公共管理者将视情况采纳一种员工激励机制 >437
  - 16.7 代表公共利益的领导是一种道德义务 >439
- 译后记 >440