



黑龙江大学行政管理研究中心
公共行政论丛

*gonggong
xingzhengzuzhilun*

公共行政组织论

教军章 等著

黑龙江人民出版社



黑龙江大学行政管理研究中心

公共行政论丛

主 编 何 颖

副主编 教军章 陈 辉

教军章
侯丽岩
吴永忱 著

公共行政组织论

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政组织论/教军章等著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2005. 10

ISBN 7-207-06701-1

I. 公... II. 教... III. 行政管理—组织管理学
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 080717 号

责任编辑:崔佳斌

装帧设计:李 梅

公共行政组织论

教军章 侯丽岩 吴永忱 著

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com E-mail hljmcbs@yeah.net

排 版 黑龙江人民出版社激光照排中心

印 刷 哈尔滨地图出版社印刷厂

开 本 787×980 毫米 1/16·印张 33.625

字 数 550 000

印 数 1-1 500

版 次 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-207-06701-1/D·858

定价:58.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

总 序

百余年来的“公共行政”理论研究给予我们诸多的启示,这些启示既体现在关于公共行政本质内蕴的终极诉求中,因而出现了有关行政学基础理论研究的多维向度及其由此引发的一系列基本问题的深度思考,形成了被权威学者称之为“丛林”的理论流派的长期分野乃至交锋;也体现在归依于公共行政理论和实践视野内的众多研究领域在深度与广度上的扩张,从而形成公共行政理论研究系统的分支网络,沿着这些分支系统深入下去就又构成公共行政研究的各自独特限阈与方法体系。理论的研究是一种反思与创新的过程。公共行政理论研究不仅以人类的行政实践活动为研究对象,同时也以人类关于行政实践活动的认识过程——以往的公共行政理论——为其研究对象,从而使公共行政理论的研究成为反思公共行政行为与思想的逻辑体系,使其具有了广泛的解释性与超前的引领性,因而也更接近现实并对现实更具批判性与指导性。正是在这个意义上,公共行政理论研究就不只是“解释世界”的理论,而且更是“改变世界”的理论,这对于我们探索当代中国公共行政理论演进的理路,显然是值得深而思之的问题。

然而,公共行政理论研究并非是脱离行政实践的、纯粹的形上沉思,而是以更为现实的理论范式来展现理论研究的社会应用价值,并因此而累积学术传承的历史性与独特性。纵观公共行政理论研究的历史进程,人们可以发现,从最早的政治与行政的二分理论到科学管理理论、官僚制理论,经由人际关系学说与需求理论为基础形成的行为科学理论,再通过系统理论、生态理论的奠基而重新唤起对公共行政问题的经济学、政治学、文化人类学等基础性解读,之后又出现了以公共选择理论、制度经济学理论为基础的新公共管理理论,无一不是面对当时的公共行政实践问题提出的解题范式。公共行政理论的研究就是这样经过了一代又一代的历史更迭与理论的积淀,为行政管理实践提供了这样或那样的指导,其中有成功的经验也有失败的教训。在对公共行政理论研究过程

中,面对变动不迨的行政现实,人们在不断领悟公共行政之精神,研求行政公共性诸表征,总结公共行政成功的经验与失败的教训,探寻公共行政之方式与方法,并伴随着不同历史时期公共行政的需要,来构建能够为现实提供积极服务的价值理念与相应的理论。由此可见,为现实需要服务始终是公共行政理论研究恒久不易的宗旨。

人们对公共行政理论探究的本质在于不断地总结历史的经验与教训,从而挖掘和寻求可资借鉴并具指导意义的思想与方法。从这个意义讲,公共行政理论的研究领域是开放的,研究的内容是现实的。公共行政理论研究内容的现实性,体现着历史与逻辑的统一性,也应是“事实”与“价值”的高度整合,是在历史的过程中以理性的分析方法来总结具有规律性的公共行政的本质、价值、原则与理念,来梳理公共行政过程中工具性与价值性、目的性与道义性、公平与效率、政府与市场、权利与权力、主体与行为、方式与方法、行政职能与权力规制、制度设计与安排、公共政策制定与执行等基本关系;来探究有关公共行政主体的整体与个体的区分所形成的关于公共行政组织、公共人事行政、行政领导学等的研究体系。对公共行政进行哲学层面的理性思索则涉猎了对公共行政的本质性、公共性、公共精神等一般性问题的研究及对行政价值、行政伦理、行政发展、行政方法等问题的深度研究。因此,无论从历时性还是共时性层面来审视,公共行政理论研究所涉猎的基本问题都需要进行一番深入研讨,而且理论研究的传统确实也给我们今天的创造性阐释留下了足够的空间。正是基于这种理解,我们以为对公共行政进行系统的理论研究尤显必要,于是便策划了“公共行政论丛”这套丛书。

这套丛书以黑龙江大学公共管理学科支撑的行政管理研究中心的核心学术团队近20年来的研究成果为基础,在整体上进行了逻辑设计,对公共行政基础理论涉及到的基本理论问题和实践价值问题进行系统梳理和创新性解读,一方面为公共行政研究的深入发展贡献微薄之力,另一方面在展示研究中心学术团队多年研究成果的同时也为其研究方向做一引导,将问题研究不断引向深入。丛书将重点从两个层面展示研究成果:一是关于公共行政的基本理论问题研究,目的在于全面梳理公共行政理论研究的成就,对理论问题进行深度拓展,进一步揭示其理论价值,以便更好地为现实服务;二是关于公共行政理论的实践应用问题研究,目的在于重新透视公共行政基础理论的实践应用价值,特别对中国公共行政改革中出现的问题做深层的研究,以为解决中国公共行政实践中的具体问题提供参照。

这套丛书还仅仅是我们从事公共行政问题系统研究的初步尝试。尽管我们苛求严肃精致的学术研究品位,本着科学的态度和钻研问题的精神,追求独特的科学研究视角和创新的研究方法,但是像人类所有的理性思维与其具体的符号表达总存有差距一样,本丛书肯定存在着一些不足,作为一种学术讨论的基本形式,我们期待得到广大学术同仁的批评和斧正,这是对我们学术研究的最大鞭策!

“公共行政论丛”编委会
2005年2月于黑龙江大学

目 录

导论 公共行政组织及其意义	(1)
第一章 公共行政组织概述	(3)
一、公共行政组织界限	(3)
(一)组织	(3)
(二)公共组织	(12)
(三)公共行政组织	(14)
二、公共行政组织构成、特点及功能	(16)
(一)公共行政组织构成	(16)
(二)公共行政组织特点	(18)
(三)公共行政组织功能	(22)
第二章 公共行政组织论域	(25)
一、公共行政组织理论研究	(25)
(一)理论研究进程	(26)
(二)公共行政组织研究限域	(39)
二、公共行政组织研究方法	(42)
三、公共行政组织研究意义	(47)
上篇 公共行政组织理论	(54)
第三章 公共行政组织理论的形成	(57)
一、历史的追述:公共行政思想探源	(57)
(一)西方公共行政思想简要回顾	(58)
(二)中国古代行政思想精要	(63)
二、公共行政组织理论产生的时代	(68)
(一)经济环境:工厂经济和资本垄断	(69)
(二)社会环境:从冲突到走向联合	(70)
(三)政治环境:政府职能的扩张	(70)
(四)理论环境:企业组织理论的借鉴与传统行政理念的批判	(71)

三、从科学管理到一般管理的组织理论	(72)
(一)科学管理的组织理论	(72)
(二)一般管理的组织理论	(76)
四、官僚制公共行政组织理论	(81)
(一)马克斯·韦伯与官僚制组织理论	(81)
(二)官僚制组织理论的产生	(82)
(三)官僚制组织理论的内容	(85)
(四)官僚制组织理论的历史总结	(87)
五、古典组织理论的继承与发展	(92)
六、古典组织理论的评价	(94)
第四章 公共行政组织理论的范式转换	(97)
一、“霍桑实验”:新研究范式的起点	(98)
二、人际关系组织理论的公共意蕴	(102)
(一)人际关系学说	(102)
(二)人际关系组织理论的公共意蕴	(106)
三、研究范式转换的深化:从巴纳德到西蒙	(112)
(一)巴纳德的组织系统理论	(112)
(二)西蒙的组织决策理论	(121)
(三)简短的总结:新的组织理论研究范式的确立	(129)
第五章 行为科学公共行政组织理论	(134)
一、行为科学组织理论研究的价值	(135)
(一)人际关系学说的发展:人性假设理论的拓深	(135)
(二)人际关系学说的实践价值确证	(136)
(三)行为科学发展成为综合性学科	(136)
二、行为科学组织理论研究的范围	(137)
(一)组织个体行为的研究:需求、动机与激励	(137)
(二)行为科学组织理论的人性诉求	(142)
(三)组织领导行为理论	(145)
(四)组织团体行为的研究	(148)
三、行为科学组织理论的成就与历史缺失	(149)
(一)行为科学组织理论的成就	(149)
(二)行为科学组织理论的历史缺失	(151)
第六章 公共行政组织系统权变理论	(154)
一、“管理理论丛林”时代	(155)

(一)“管理理论丛林”的由来	(155)
(二)管理理论主要学派	(156)
(三)走出丛林的探索	(161)
二、系统权变组织理论及其贡献	(163)
(一)系统权变组织理论	(164)
(二)系统权变组织理论的贡献	(169)
三、新公共行政理论的诞生及其意义	(172)
(一)新公共行政组织理论产生的历史背景	(173)
(二)新公共行政(管理)学的诞生	(174)
(三)公共选择理论和行动/批判理论	(176)
(四)新公共行政(管理)理论的组织学意义	(179)
第七章 公共行政组织文化理论	(182)
一、比较组织理论研究的文化取向	(183)
(一)传统组织理论与实践的反思	(183)
(二)跨文化比较研究方法	(185)
(三)比较研究方法与组织文化	(187)
(四)企业文化与组织文化	(189)
二、组织文化理论研究的维度	(190)
(一)组织文化的概念维度	(191)
(二)组织文化渊源理论	(194)
(三)组织文化要素理论—斯默西奇的组织文化观	(195)
(四)公共行政组织文化理论	(196)
三、组织文化理论研究的价值	(198)
(一)界定领导方式研究的新视野	(198)
(二)对传统文化学研究方法的挑战	(199)
(三)整体的文化管理范式	(199)
四、组织文化与组织变革	(200)
(一)开放系统思想对于不确定动态环境的适应性解读	(200)
(二)组织变革与组织文化的辩证统一	(200)
(三)组织文化促进或阻碍组织变革	(201)
第八章 公共行政组织学习理论	(203)
一、学习型组织及其价值	(203)
(一)学习型组织出现的背景	(203)
(二)学习型组织的概念	(207)

(三)学习型组织特征	(209)
(四)学习型组织与传统科层组织的区别	(211)
二、组织学习理论的框架	(213)
(一)组织学习的内涵	(213)
(二)组织学习的指向	(213)
(三)组织学习的方式	(216)
(四)组织学习的应然结果	(217)
(五)组织学习障碍	(218)
三、学习型组织的模型构建	(220)
(一)沃尔纳模型	(220)
(二)瑞定模型	(221)
(三)圣吉模型	(223)
第九章 公共行政组织虚拟化研究	(227)
一、虚拟组织的基本理论	(228)
(一)虚拟组织理论产生的历史背景	(228)
(二)虚拟组织提出的前提假设	(232)
(三)虚拟组织的含义	(233)
(四)虚拟组织的特征	(236)
(五)虚拟组织的运作方式	(240)
二、虚拟组织的构建	(241)
(一)虚拟组织构建的理论与技术基础	(241)
(二)虚拟组织构建的原则	(245)
(三)虚拟组织构建的结构选择	(246)
(四)虚拟组织的构建平台	(247)
(五)虚拟组织的构建程序	(248)
三、虚拟组织理论的评价	(250)
(一)虚拟组织的意义	(251)
(二)虚拟组织的局限性	(252)
下篇 公共行政组织管理	(255)
第十章 公共行政组织职能与目标	(257)
一、公共行政组织职能、目标及其关系	(258)
(一)政府职能目标的理性预设	(258)
(二)概念理解	(260)
(三)职能与目标的内在关联	(267)

二、公共行政组织职能结构与意义	(269)
(一)公共行政组织职能结构	(269)
(二)公共行政组织职能的意义	(281)
三、公共行政组织目标体系	(284)
(一)目标类型	(284)
(二)目标价值	(287)
(三)目标体系合理化	(288)
四、公共行政组织职能目标的实现	(291)
(一)公共行政组织职能目标实现的途径	(291)
(二)公共行政组织职能目标转变	(292)
第十一章 公共行政组织结构与体制	(298)
一、公共行政组织结构	(299)
(一)概念理解	(299)
(二)公共行政组织结构功能	(301)
(三)科学合理的公共行政组织结构标准	(302)
二、公共行政组织结构关系表现	(306)
(一)公共行政组织纵向结构	(307)
(二)公共行政组织横向结构	(310)
(三)层级化与部门化的运用	(313)
三、公共行政组织体制	(315)
(一)公共行政组织体制的含义	(315)
(二)公共行政组织体制特征与意义	(316)
(三)公共行政组织体制基本类型	(319)
四、公共行政组织机构类型	(323)
(一)统率机关与被统率机关	(323)
(二)中央行政机关与地方行政机关	(324)
(三)职能机关与辅助机关	(325)
(四)决策、执行、咨询、信息和监督机关	(326)
第十二章 公共行政组织原则与动力	(328)
一、公共行政组织建立概述	(329)
(一)公共行政组织建立	(329)
(二)公共行政组织建立的基本依据	(329)
(三)公共行政组织建立的特点	(330)
(四)公共行政组织建立的意义	(332)

二、公共行政组织原则	(333)
(一)公共行政组织原则及其特点	(333)
(二)公共行政组织原则的作用	(335)
(三)公共行政组织原则的主要内容	(336)
三、公共行政组织动力机制分析	(341)
(一)公共行政组织内在动力	(341)
(二)公共行政组织行为驱动力	(348)
四、高绩效公共行政组织的原则依据	(354)
(一)组织设计的职能目标依据	(354)
(二)完善组织内部动力机制	(355)
(三)高素质的人力资源配置	(357)
(四)构建以结果评估为依据的组织动力改革机制	(358)
第十三章 公共行政组织主体与文化	(360)
一、公共行政组织主体	(360)
二、公共行政组织领导	(362)
(一)公共行政组织领导的含义	(362)
(二)公共行政组织领导特征	(362)
(三)公共行政组织领导的价值	(363)
(四)公共行政组织领导的权力构成	(364)
(五)公共行政组织领导者	(368)
三、公共行政组织工作人员及其管理	(376)
(一)行政工作人员	(377)
(二)行政工作人员管理	(378)
四、公共行政组织文化	(381)
(一)公共行政组织文化概要	(382)
(二)公共行政组织文化的主要内容	(388)
(三)公共行政组织文化与组织管理	(394)
第十四章 公共行政组织生态环境	(401)
一、公共行政组织生态环境概述	(402)
(一)公共行政组织环境及其特点	(402)
(二)公共行政组织环境类型	(407)
(三)环境研究的意义	(409)
二、公共行政组织环境的主要内容	(410)
(一)公共行政组织外部环境	(411)

(二)公共行政组织内部环境	(413)
三、公共行政组织与环境的相互关系	(416)
(一)公共行政组织与生态环境的联系方式	(416)
(二)环境对公共行政组织的作用	(418)
(三)公共行政组织面对的环境问题	(420)
四、公共行政组织的环境战略	(423)
(一)环境战略的指向:总体目标	(424)
(二)环境战略的选择:具体目标	(426)
第十五章 公共行政组织运行机制	(430)
一、公共行政组织过程	(431)
(一)关于组织过程的理性认识	(431)
(二)公共行政组织过程的意义	(434)
二、公共行政组织决策过程	(436)
(一)公共行政组织决策的意义	(436)
(二)公共行政组织决策的特点、类型与程序	(442)
(三)公共行政组织决策体制	(448)
三、公共行政组织执行过程	(452)
(一)决策执行的意义	(453)
(二)决策执行的基本原则	(454)
(三)决策执行的主要环节	(457)
四、公共行政组织监督过程	(459)
(一)监督系统	(460)
(二)监督原则	(461)
(三)监督方式	(463)
第十六章 公共行政组织变革与发展	(466)
一、公共行政组织发展的含义	(467)
(一)公共行政组织发展的理性认识	(467)
(二)公共行政组织发展的特征	(473)
二、公共行政组织发展的动力机制	(477)
(一)公共行政组织发展的动因	(477)
(二)公共行政组织发展的机制构建	(482)
三、公共行政组织发展的主要表现	(486)
(一)组织职能的变革与发展	(486)
(二)组织主体的变革与发展	(487)

(三)组织体制的变革与发展	(491)
(四)组织机构的变革与发展	(492)
(五)组织管理方式的变革与发展	(494)
四、中国政府组织发展及其问题	(497)
(一)变革历程的简要回顾	(497)
(二)主要问题分析	(499)
主要参考文献	(512)
后记	(523)

导论:公共行政组织及其意义

随着管理学的诞生,人类对管理问题的重视,组织便逐渐进入人们理论研究的视野,组织与管理就成为一对孪生姊妹,即一谈到管理就是组织的管理,一谈到组织也就是管理的组织。实际上,组织及其管理问题已经成为人类认识自身、理解自身并解决自身所存在的各种问题以寻求与环境协调发展的一个极其重要的桥梁和纽带;从本质上讲,它也就是一种方法、一个视角和一个解决问题的平台。人类正是主要以群体化的组织活动来完成个人难以完成的任务,实现个人难以实现的梦想,追求个人难以企及的目标,满足个体力量难以满足的愿望,这样,就使组织成为人类最为主要的存在方式与发展形态,组织管理也就成为人类最为重要的活动之一。

从人类发展史上看,组织与管理始终就是伴着人类进步发展的福音而存在的基本形态,或者说,人类诞生和发展的方式就主要凝结在组织与管理之中。无论是从考古发现或人类祖先留下的其他形式的远古洪荒时代的点点痕迹所昭示的久远的社会景象,还是仁人先哲留给我们的标示着文明进程中的人类种种生活的画面,都从不同的角度和不同的侧面展现了人类组织化的进程及其对人类文明进步发展的意义——古巴比伦的制度、古埃及的金字塔、古中国的长城,还有玛雅文化、诸多的宗教文明,实际上都是在组织与管理的实践中存续、发展乃至沉寂于世,而又在组织与管理的实践中被唤醒、被激活、被发扬光大。所以,组织与管理一直就是人类不可或缺的生存工具和手段,在漫长的人类文明发展进程中,它们担当了无名英雄。

当人类进入 19 世纪末 20 世纪初,在资本经济过度膨胀和市场竞争无情加剧促使古典经济学重新思考社会财富增长的方式,并引发人们对诸多社会政治、文化及心理问题进行多维度批判,也直接激发了人类反思历史与现实社会中人的存在形态的理性模式的热情,于是,管理学从一个崭新的角度——组织与管理——凝聚在传统政治理论和经济理论解读人类社会生活的过程中,切合时宜地铺垫了一个解构人类生活结构

的平台,把组织设定为理解和解释社会的合法性工具。由此伊始,组织学也步管理学之后尘走进了人类科学的殿堂。当古典管理理论无论是从企业组织还是从行政组织揭示管理的本质价值时,人们并未对此感到过多的惊喜,也没有几个人认识到这将意味着一场“革命”的到来;而今,组织与管理一样已经成为人们的“日常用语”,不管在哪个层面上使用,也不管人们是否经受过专业训练,对“组织”一无所知似乎是不可能的事了。

毫无疑问,组织学最早关注的更多是企业类组织的管理问题,这到今天似乎仍是一个传统。但是,面对林林总总的社会组织存在,人们自然要讨论企业以外的组织的意义,对社会公共组织的研究便成为一个广为流行的话题,而公共行政组织及其作用的扩张已经直接影响到了整个国家和社会的几乎每个角落,以至于出现了“行政国家”的态势。^①公共行政组织作为最为重要的社会公共组织形态之一,从公共行政学出现时起就已经受到人们的偏爱,尽管这种理论研究主要是以解决社会政治生活的冲突和矛盾为出发点因而体现出对政治学的某些依赖,其“政治与行政分离”的理性假设^②时至今日仍受到来自各方的挑战乃至嘲弄,然而,他们对公共行政组织的管理价值认定却仍是值得我们咀嚼的话题,换句话说,我们时至今日仍没有解决公共行政组织理论研究提出的和实践发展存在的所有问题。这就是我们面对的既富有挑战性又充满危险性的现实。

所以,对公共行政组织进行理论的回顾与反思,梳理并解决公共行政组织管理实践中的核心问题,就成为一项非常重要的课题。本书正是从公共行政组织的概念界定入手,在审视公共行政组织的限域和意义的基础上,对公共行政组织理论及其管理实践的应用价值展开讨论。

^① 参见[美]詹姆斯·W·费斯勒、唐纳德·F·凯特尔(James W. Fesler & Donald F. Kettl)著,陈振明等译:《行政过程的政治——公共行政学新论》,中国人民大学出版社2002年版,第2页。

^② Woodrow Wilson: The Study of Administration; Frank J. Goodnow: Politics and Administration. 参见竺乾威、马国泉编:《公共行政学经典文选》(英文版),复旦大学出版社2000年版。

第一章 公共行政组织概述

本章是引导读者走近公共行政组织及其理论研究的一个序幕。它将向读者提供认识公共行政组织并理解其研究主旨的锁钥,是对全书研究视阈的框定,也是展示作者理解和解释公共行政组织研究体系逻辑思路的窗口。它主要包括:几个密切相关而又必须回答的概念——组织、公共组织和公共行政组织;公共行政组织的构成要素、特点及主要功能。通过对公共行政组织的基本涵义的理解和阐释,旨在明确公共行政组织在现代公共行政管理中的价值和地位。

本章论点:

- 从组织到公共行政组织
- 公共行政组织的构成
- 公共行政组织的特点
- 公共行政组织的功能

一、公共行政组织界限

(一)组织

“组织”一词,在汉语语系中是一个组合词,是“组”和“织”的合成。如《礼记·内则》所言:“织紵组紃”,郑玄注释认为:“薄阔为组,以绳者为紃”。《辽史·食货志上》说:“飭国人树桑麻,习组织”。所以,中国古代关于“组织”的最初定位是与生产和生活直接联系在一起的,“织”主要是指“编织”(编麻),“组”则是其“阔”(即组合)的过程,二者合成可以主要理解为“编麻织布”之意。这应该是“组织”的汉语原本之意。但是,并不是说汉语中对“组织”的理解就限定在如此狭窄的范围之内,事实上中国的先哲们也对此进行过初步的引申,把它与人的社会性活动联系起来。如《荀子》中便把“人能群”看作是人之所以为人而不同于其他动物的一个