

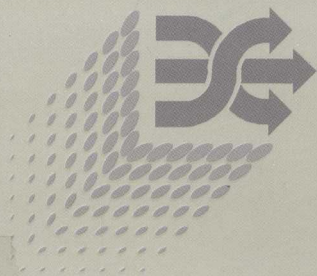


公共管理文库

公共组织理论：结构、规则与行为

GONGGONG ZUZHI LILUN: JIEGOU, GUIZE YU XINGWEI

• 闫洪芹 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社

公共组织理论： 结构、规则与行为

闫洪芹 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社

内容简介

本书以公共组织结构与行为的关系为切入点,主要研究公共组织的整体性问题,对公共组织结构的特征进行了概括,并对形成这些特征的根源进行了分析。以公共选择学派理论家有关公共组织行为的观点作为对公共组织行为特征的总结,分析这些行为的根源及公共组织结构在其中的影响程度,是本书研究公共组织结构与公共组织行为之间关系的主要途径。

本书可作为公共管理专业本科高年级学生及硕士研究生的教材或参考书,也适合于公共组织管理人员和对公共组织问题有兴趣并具有一定的公共组织管理知识的人士阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共组织理论:结构、规则与行为/闫洪芹著. —北京:
北京航空航天大学出版社,2009.7

ISBN 978-7-81124-471-7

I. 公… II. 闫… III. 管理组织学 IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 134649 号

公共组织理论:结构、规则与行为

闫洪芹 著

责任编辑 陈守平 洪 势

*

· 北京大学出版社

北京航空航天大学出版社

出版发行

北京市海淀区学院路 37 号(100191) 发行部电话:010-82317024 传真:010-82328026

<http://www.buaapress.com.cn> E-mail: bhp@263.net

北京时代华都印刷有限公司印装 各地书店经销

*

开本:850×1168 1/32 印张:7.875 字数:212 千字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷 印数:2 500 册

ISBN 978-7-81124-471-7 定价:19.80 元

前 言

有关一般社会组织的研究虽仍未形成一个公认的理论体系,但所获得的方方面面的研究成果已经相当丰富,并且目前仍处于快速的不断丰富过程中。对于处于市场竞争中的企业(因与本书的研究对象——公共组织性质完全相反,因此作者将之简称为“私人组织”。这一称谓与企业的所有权无关。)的研究也有丰富的积累,当代许多有关一般社会组织的理论经常来源于对这些私人组织的研究。与之相比,有关公共组织的研究成果则要贫乏得多,而且,在已有的关于公共组织的知识库中,有相当多的内容是套用一般社会组织或私人组织的。这种状况显然与公共组织在现代人类社会生活中的重要作用不相符,因此,有必要对公共组织进行深入研究。

因为套用有关一般社会组织或私人组织的研究成果,公共组织的属性及其独特的生存环境经常被有意或无意地忽略掉,这就使得有关公共组织的理论针对公共组织的特点并不明显,甚至因套用而产生了错误。如现有的关于公共组织结构的流行观点,就基本没有考虑公共组织的公共属性及其在社会政治系统中的地位;有关信息技术对公共组织可能产生的影响也基本是照搬信息技术对私人组织的影响的观点。

本书是作者对近十年与公共组织理论有关的教学工作的总结。讲授与公共组织理论有关的课程,需要广泛阅读并掌握已有的研究成果。在这个过程中,作者经常对否定公共组织的官僚制结构的观点表示不解,因为这种否定既得不到实践经验的验证,在逻辑上也讲不通。找到这种否定的根源并检验它们是否正确是编写本书最主要的动机。

编写本书的主要目的是探讨公共组织结构与其行为之间的关系。之所以确定这样的研究目的,是因为有太多的人因为公共组织行为的

不如意而责难公共组织结构,于是想弄明白公共组织结构与公共组织行为的关联程度,即公共组织结构到底在多大程度上影响了公共组织的行为,它影响了公共组织行为的哪些方面?

为了达成上述目的,首先必须概括出公共组织结构的特征,然后看这些特征怎样以及在多大程度上影响公共组织行为。为此,本书从一般组织结构理论出发,利用已有的组织理论及公共行政等学科领域的研究成果,概括出公共组织结构特征及产生这些特征的根源。关于公共组织的行为特征,主要采用公共选择理论家的观点,以公共选择理论家的有关阐述作为对公共组织行为特征的概括。因为公共选择理论家的观点,在相当大的程度上促成了20世纪70年代末以来的全球公共行政改革和新公共管理理论的诞生,也是人们否定公共组织现行结构最主要的理论依据。从这些否定公共组织结构的依据出发,回溯导致这些依据的根源,看公共组织结构到底在其中起了多大的作用,是较直接的研究途径。

结合已有的研究成果,本书将公共组织的结构特征概括为权力集中化、组织活动规则化和内部构成复杂化三个方面。对公共组织结构与公共组织行为关系的探讨,主要是研究公共组织结构这三方面的特征是否以及怎样影响了公共组织的行为,即它们如何及在多大程度上影响了公共组织的不断扩张、低效率、不可控性及寻租等。

本书所得出的结论可能与时下流行的有关公共组织的观点相矛盾,也在一定程度上与人们关于公共行政的“民主”、“参与”等追求不协调。在此有必要说明的是,这样的研究结论与作者有关公共组织的理想形态的看法无关,而主要由作者研究问题的指导思想所决定。就公共组织的理想形态而言,作者也希望它能体现最充足的公共性,融进足够多的参与、分权等要素。但是,在社会科学研究的指导思想中,始终存在着理想主义与现实主义的差别。理想主义热衷于勾勒美好的图画,而现实主义则力图识别最可能的情况。作者主要受后者的影响。作者认为对于公共行政这一现实性很强的领域而言,现实主义的指导

思想更恰当,因为它能避免人们因理想不得实现而产生的失落,也可以避免为实现最终没有收益的所谓理想而做不必要的付出。

在本书编写过程中,北京航空航天大学公共管理学院的同仁及行政管理专业的本科生、硕士生,给了作者很多帮助与启发;参阅过的国内外学者的研究成果也给予作者许多启示与指导。没有上述这些也就不可能有这本书的写作和出版,在此一并表示感谢。

由于作者水平所限,书中若存在错误及不妥之处,恳请广大读者批评、指正。

闫洪芹
2008年3月

目 录

导 论

第一节 问题的提出与研究对象的界定	1
一、问题的提出	1
二、“公共性”的含义与标准	3
三、海尔·瑞尼总结的识别公共组织的具体方法	5
四、本书中的公共组织	8
第二节 研究主题及相关研究的综述	9
一、研究主题	9
二、公共组织的规范理论	12
三、对公共组织的实证研究	14
第三节 研究思路与框架	16
一、研究思路	16
二、研究框架	17
三、研究目标	19
参考文献	19

结构篇

第一章 组织结构理论

第一节 组织结构的维度	21
一、社会组织的巨大作用	21
二、结构对于组织的意义	23

三、组织结构的维度	25
四、组织结构的影响	28
第二节 决定组织结构的因素	30
一、组织目标与组织结构	30
二、技术与组织结构	33
三、规模与组织结构	37
四、环境与组织结构	40
第三节 组织结构类型	43
一、传统的组织结构类型	43
二、新型组织结构	45
三、小 结	50
参考文献	52

第二章 公共组织的集权结构

第一节 公共组织的结构特征	54
一、组织权力的集中化	54
二、组织活动的规则化	57
三、内部构成的复杂化	61
第二节 公共行政学发展史上有关集权的争论	62
一、人们对公共组织结构的多种诉求	63
二、传统公共行政理论中的集权主张	64
三、新公共行政学与公共组织的集权结构	67
四、民主行政理论中的反集权主张	69
五、新公共管理范式否定公共组织集权结构的理论	70
第三节 集权结构的负效应	73
一、集权结构有碍公共组织的高效率	73
二、集权有损平等、民主精神	75
三、负效应的相对性	77

第四节 公共组织集权结构的根源	79
一、人性和社会生活的本质	79
二、现代民主政治制度的要求	82
三、小 结	85
参考文献	86

规则篇

第三章 组织与规则

第一节 人类社会生活中的规则	89
一、规则的定义	90
二、人与社会规则	92
三、社会规则的种类	95
四、社会规则的变迁	99
第二节 组织理论中的不同规则观	101
一、理性视角组织理论中的规则观	102
二、自然系统视角组织理论中的规则观	104
三、开放系统视角组织理论中的规则观	106
第三节 组织与规则	108
一、组织结构与组织规则	109
二、组织规则与组织成员的行为	110
三、组织规则与组织成员的自由和平等	113
四、小 结	115
参考文献	116

第四章 公共组织的规则化

第一节 公共性与公共组织的规则化	119
一、公共组织规则化的表现	119

二、公共性与公共组织规则	121
三、公平与公共组织规则	125
第二节 公共组织规则化的其他原因	127
一、非交换性与规则化	127
二、超大的规模与规则化	129
三、外部压力与规则化	131
第三节 规则化的影响	134
一、规则化与公众利益	134
二、规则化与公共组织效率	138
三、客观认识公共组织规则化的影响	141
四、小 结	144
参考文献	145

行为篇

第五章 公共选择研究途径中的公共组织行为

第一节 公共组织行为与公共选择理论	148
一、“公共组织行为”的内涵	148
二、公共选择理论	149
三、公共选择理论与新公共管理理论	152
第二节 公共组织与环境的关系及其不可控性	154
一、公共组织的非市场化特征	155
二、公共组织与立法机关的关系	157
三、公共组织与生产要素供给者、消费者之间的关系	159
四、公共组织的不可控性	160
第三节 公共组织的规模扩张	162
一、官僚制组织的自我扩张理论	162
二、公共组织成员的预算最大化目标	164

三、查尔斯·沃尔夫的公共产品过度供给理论	166
第四节 公共组织的管制行为	168
一、规范的政府管制理论	168
二、施蒂格勒等人的俘获理论	170
三、公共组织与寻租	171
四、小 结	173
参考文献	174

第六章 公共组织行为分析

第一节 公共组织行为与公共组织结构	176
一、公共组织的规模扩张与其内部结构	176
二、不可控性与公共组织结构	179
三、俘获、“创租”和“抽租”与公共组织的内部结构	182
第二节 由结构所决定的公共组织行为特征	184
一、马克斯·韦伯的官僚制组织行为理论	185
二、层级集中制对公共组织行为的影响	187
三、规则化与公共组织行为	190
四、结构复杂化与公共组织行为	192
第三节 组织特质、文化、态度等与公共组织行为	194
一、任务、技术、环境和组织规模与公共组织行为	194
二、组织文化与公共组织行为	197
三、态度与公共组织行为	200
第四节 自然激励因素与公共组织行为	202
一、自主权与公共组织行为	203
二、服务或管理对象的要求与公共组织行为	204
三、专业标准、政治观点与公共组织行为	206
四、利益集团的压力与公共组织行为	208
五、小 结	210

参考文献·····	211
-----------	-----

结论篇

第七章 官僚制对公共组织的适应性与局限

第一节 公共行政范式变迁中的公共组织结构·····	213
一、传统公共行政范式中的公共组织结构·····	214
二、新公共行政学范式中的公共组织结构·····	216
三、“民主行政范式”中的公共组织结构·····	218
四、新公共管理范式中的公共组织结构·····	221
第二节 电子政务中的公共组织结构·····	224
一、电子政务的内涵·····	225
二、电子政务中的公共组织结构的新变化·····	227
三、官僚制与电子政务·····	229
第三节 官僚制与公共组织·····	231
一、公共部门的多样性与差异性·····	231
二、官僚制对公共组织的适应性·····	233
三、结 论·····	236
参考文献·····	238

导 论

在当代针对公共组织的种种批评中,对其结构的批评占有非常大的比重。作为公共组织最主要的结构形式的官僚制正经受着前所未有的压力,许多人预言或期盼着它的退出与消亡。人们把公共行政中的许多问题归咎于它,表面看,似乎也与公共组织今后所依赖的主流技术和理念模式不相适应。但是,这是一个需要深入研究后才可以回答的问题。

第一节 问题的提出与研究对象的界定

一、问题的提出

正如海尔·瑞尼所说,“从组织理论的观点来看,许多政治学家和经济学家有关动机、结构及与公共官僚机构相关的其他方面的一般性讨论都显得过于简单化。”^{[1]9}在有关人类组织行为的思考中,存在着一种在直觉上非常容易被认可的思维方式。坚持这种思维方式的人们认为,组织的结构是根据组织的创建者所要实现的目标和所要完成的任务而确定的。在结构确立后,又根据结构制定组织规则,规则是为了保证结构的,规则与结构相一致。而且,组织行为是组织结构的函数,也由组织规则所决定。按照这种思维方式,人类社会中的组织因为确立了不同的结构,制定了与结构相适应的组织规则,从而导致了成员行为方式上的差异及组织绩效的不同。当组织的效率不高、组织行为呈现出某些不良特征时,应主要从组织结构上找原因,组织结构要为组织的低绩效和成员的不良行为等承担最终和最主要的责任。

这种思维方式也被人们普遍地运用于思考公共组织问题。如人们

往往把政府的各种弊病归咎于它的结构形式，即以官僚制为主的组织结构形式。20世纪70年代末开始的西方国家的行政改革，有许多是针对官僚制的组织结构的。在其后出版的公共行政学著作中，也多见“摒弃官僚制”、“突破官僚制”这样的标题。公共组织的官僚制结构成了众矢之的。

把组织的问题主要归结为结构，向结构要绩效、要满意度的思维方式根深蒂固。但是，这种最常见的思维方式却存在着相当明显的简单化的缺陷。因为社会组织是由人组成的，组织内个体和群体的行为受多种因素影响和多种条件的制约，并且是人们之间相互作用的结果。组织行为的某些特征往往是一个较复杂过程的结果，而且这个结果还可能是另一个过程的起点，是形成另外一些行为特征的原因的一部分。过分强调某一因素对产生组织行为决定性的影响是对客观世界的任意割裂，由此而获得的有关组织行为的知识经常是错误的，或至少是不全面的。组织结构决定了组织生活的一部分，但无法规定组织生活和成员行为的全部，仅仅向机构改革要绩效、要良好的公共行政的愿望肯定要落空。证明这种思考问题的方式及其结论的不全面性是本书作者进行这项研究的动机，因为毕竟“几乎没有简单和普适的原理能够解释组织行为。”^[2]人是错综复杂的，解释由错综复杂的人所组成的组织行为的理论也应该能够反映组织生活复杂的本质。对公共组织行为的解释也同样需要注意其复杂的本质。而且，秉持这样的思维方式对塑造一个良好的公共行政并无帮助，甚至是有害的。如中国曾经把行政改革等同于政府机构改革，在一定意义上讲也是这种思维定式影响的产物。而仅关注政府机构改革的行政改革，除了陷入精简—膨胀一再精简的怪圈外很难有更好的结果。

公共组织是特殊类别的社会组织。与数量众多的私人组织相比，公共组织的生存环境、社会对它们的期望和影响力都有其独特的方面，而这些独特的方面是不是公共组织具有与一般社会组织不同的结构或行为特征的重要的决定性的力量？同样，那些对一般社会组织产生重

要的影响力量如技术等,是不是对公共组织的影响并不突出?能够导致某种一般社会组织结构形式如官僚制衰落的力量,在公共组织身上是不是也同样有效?

对公共组织的研究,不能回避这些问题。对这些问题的研究,也有助于人们了解公共行政实践的真实情况,对把握公共组织的未来发展方向是十分必要的。

二、“公共性”的涵义与标准

很显然,公共性应是公共组织的根本属性,明确公共性的含义是界定本书研究对象的第一步。

众所周知,“公共”是与“私人”相对应的概念,但是对于“公共性”到底意味着什么,思想家们却有着不同的见解。在西方思想史上,哈贝马斯对公共性的解释被许多人所认可。哈贝马斯的研究重点在公共领域,他所定义的公共领域就是一个介于私人领域与公共权力领域之间的中间地带,它是一个向所有公民开放、由对话组成、旨在形成公共理性精神、以大众传媒为主要运作工具的批判空间。可见,他所谓的公共领域与本书的研究对象——公共组织不同,本书主要是从他对公共领域的论述中抽取出他所提出的判断公共性的标准。

哈贝马斯认为公共领域是否形成的标准,在于由个人意见所形成的公共舆论对共同事务的影响力的有无。他指出,“本来意义上的公共性是一种民主原则,这倒不是因为有了公共性,每个人一般都能有平等的机会表达其个人倾向、愿望和信念,即意见;而是只有当这些个人意见通过公众批判而变成公众舆论(*opinion publique*)时,公共性才能实现。”^{[3]252} 即当公共领域的参与者愿意并且能够对自己生活其中的共同体制度以及公共事务表达自己的意见时,公共性就得以体现了。因此,离开自由、民主及平等基石,公共性就无从谈起。这样,公共领域就不是人类历史中的恒常存在。在哈贝马斯看来,因为“公共”是与“私人”相对立的概念,只有在存在着明确的“私域”的社会中,才可能有公

共领域存在。它们是相互依存的。如在古希腊的城邦中,自由民所共有的公共领域和每个人所特有的私人领域之间泾渭分明。而在中世纪的欧洲,即欧洲的封建时代,公共领域与私域是不分的。公共领域作为一个和私人领域相分离的特殊领域,在中世纪的欧洲也并不存在。在哈贝马斯看来,具有批判、监督功能的现代公共领域最初出现于文学领域,后又随着现代议会的建立和近代报刊业的发展及公众舆论影响力的提高,现代公共领域终于形成。因为哈贝马斯把国家、社会的二元分离和具有私域性质的公民社会的形成看成是公共领域存在和发展的条件,所以他认为当社会国家化或国家社会化后,一度作为国家和社会中介的公共领域日益萎缩。

但他认为公共部门^①的公共性与他所研究的公共领域的公共性“几乎毫无关系”,有些时候,公共领域说到底就是公众舆论领域,它和公共权力机关直接相抗衡。在他看来,公共部门的公共性不仅意味着对公众的开放性,还意味着为全体公众谋福利。他说公共权力机关之所以具有公共性,是因为它担负着为全体公民谋幸福这样一种使命。^{[3]2}这样,哈贝马斯在其以公众舆论为主要研究对象的著作中,也为人们列出了公共部门必须满足的公共性的两条基本标准:开放性与为全体公众谋福利。当然,当代各国公共部门的复杂性大为提高,并不是所有的公共部门都能满足这两条标准,如国有企业等。但起码公共权力部门还是应该符合这两条标准的。

公共性也是公共行政学者难以回避的问题。如在张康之教授看来,“公共权力的公共性则是取决于公共领域的规范程度,只有当公共领域^②得到了规范,权力才获得公共性,公共领域在多大程度上得到了

① 此处的“公共部门”泛指包括了立法、司法和行政系统在内的所有公共机构。

② 张康之教授所说的“公共领域”与哈贝马斯所研究的公共领域不同,“是指那些与市民社会相对应的社会生活内容,是围绕着公共部门的核心展开的公共生活形态……一般说来,我们是把公共部门、政府领导下的社会生活看作为公共领域的基本内容。”(张康之. 公共行政的哲学与伦理[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:60.)

规范,权力也就在多大程度上获得了公共性。所以说,权力的公共性是与公共领域的规范联系在一起的,是规范化了的权力的标志。”^[4]包括张康之教授在内的许多学者还将公正、非市场交换性等说成是公共性的标准。这些标准与哈贝马斯的公共性标准并不矛盾,它们是另一个层次上的公共性要求,可视为对哈贝马斯的公共性标准的补充与保证,它们与哈贝马斯的标准共同构成了公共性的概念体系和规范范畴。

三、海尔·瑞尼总结的识别公共组织的具体方法

作为一项以公共组织为对象的研究,除了明确公共组织必须满足的公共性的标准外,还需要识别出具体的公共组织,即哪些社会组织是本书所指称的公共组织?哪些社会组织被纳入到了研究范围内?

在现实生活中,作为人类活动形式的具体组织往往比较复杂,哈贝马斯等人所提出的公共性标准,也难以为人们识别公共组织提供具有可操作性的具体方法。这就造成诸如开放性、公共责任与义务等要求所应施于的对象比较模糊,造成公共责任与义务等无法落到实处。理论家试图解决这一难题,为识别公共组织提出了各自的途径与方法。海尔·瑞尼总结了美国学者提出的三种识别公共组织的具体方法,即戴尔和林德布鲁姆的复杂的统一连续体模型,沃姆斯利和扎尔德的依所有权和资金区分说,波兹曼的经济权威、政治权威以及所谓的“公共性”区分说。^{[1]69-73}

在林德布鲁姆看来,人类社会生活的完成经常需要他人的合作,即要使他人按照自己的意志行为。他认为人类获得与他人合作的途径有三:权威、交换和说服^①。“只要人们(不管是一个人、几个人还是许多人)明确地或缄默地允许他人为自己作出某种行为规范的决定,权威就出现了……交换的控制常要求一个人放弃某种价值,这个价值就是劝

① “说服”是林德布鲁姆对苏联等社会主义国家社会动员方式的概括,在实行市场经济和政治民主的国家中不存在该类方式,在此对其忽略不论。