

第 1 章

认识公共组织

在今日，公共组织对我们日常生活的重要性比 35 年前德怀特·沃尔多对其所做的评价显得更为贴切。在这期间，联邦、州和地方的公共组织发展得非常庞大。现在，这个国家中有超过 1600 万的人受雇于政府。更重要的是，政府机构所要处理问题的范围和复杂性已远远超过几年前我们能想像的程度。因为公共组织对我们的生活会产生非常大的影响，正如沃尔多所言，当我们在谈论行政时，我们最好能理解它。

但是，如切斯特·伯纳德所指出的，我们也必须关注组织生活的质量。虽然我们通常视公共官僚体系为一个非个人化的机制，然而，事实上，在我们每次与公共组织接触的背后及如我们一样的人们的日常生活中，隐藏着一条广泛而复杂的个人事件、理解和行为链。实际上，组织乃是每一个个人行动的共同产物，这些行动对行动者来说具有特殊的意义和重要性。所谓非个人化的组织存在于一个非常个人化的世界里。

因此，从我们的特定角度看，公共组织有其非常不同之处。例如，我们常会谈起混乱而无所适从的情况和“官样文章”。这些似乎是公共组织的特征。某些机构虽说其目标是效率和服务，却似乎生来就是为了防止让我们的问题能有满意的解决。一方面，官僚体系的例行公事会让人

觉得没有同情心 另一方面,它的专断又会让人觉得冷酷无情。因此,许多美国人对公共官僚体系的评价相当低也就不足为奇了。

但是,当我们逐渐对官僚体系及在其中的人们更加了解时,这种情况将有所改变。这些人绝大部分都是非常具有同情心和才能的人,他们为了生计而工作,并且希望有效地处理其所面对的复杂问题。对他们之中的大多数人来说,公共服务的原有理想并未死去。替政府部门做事并非仅是一项工作而已,它是参与解决困难的公共问题的一个机会。这是一个“活生生的世界”,人们在其中体验到痛苦和荣耀、欢乐和失望。它是一个非常人性化的所在。

一方面,本书关注的是如何理解公共组织,但是它也关注如何运用我们的知识来解决好个人的问题。我们将会关注一组相当基本的问题:我们如何能够更好且更加系统地理解公共组织?为了使公共组织更加负责,我们需要知道什么?我们如何运用已经获得的知识来改善我们生活的质量?

知识的获取

这些问题不论是在实践上还是理论上都极具重要性,任何一位行政实践人员都必须持续不断地(虽然并不一定非得有意识地)问自己可以获得什么知识及如何应用这些知识。关于这个组织,我需要知道些什么?该如何去了解以及如何运用这些知识?在所有的个案中,管理者对知识的累积必须有所选择,并以此知识为基础进行决策及采取行动。的确,获取知识的话题可以说是行政的核心。

人们以许多不同的方式来获取知识。很显然,我们对公共组织的理解受到在我们经常接触这些组织之前所发生的一些事件的影响。家庭中的经验教授给我们许多有关权力、权威及沟通的讯息,教堂及学校的经验提供给我们有关更严密的组织的情况。当我们开始接触到公共组织时,不论是身为其成员还是顾客,都已接受了某些基本的行为或行动的模式而完全社会化了(Denhardt, 1972 年)。然而,仍有大量的信息是

我们必须取得的,并有多种方法可以运用。例如,我们可以听信谣言或传言,调查组织过去的做法,听取其他组织成员的意见,或接触效率专家或组织发展专业人员的指导。

从实践推衍出理论

不管使用以上的哪一种方法,我们都在建构自己对待公共组织的方法或理论。我们在寻求解释或理解,以便能系统地观察公共组织、成员及顾客。我们所做的观察或评估的内容可以说是构成了无言的公共组织,也就是说,尽管我们很少明确地表述甚至思考这些理论,但它们仍然构成了我们对公共组织如何运作的一系列看法。最重要的是,这些理论无法脱离实践而存在,这些理论融入到了我们作为公共机构的成员或顾客所采取的行动之中。我们的一举一动都在我们所持有的理论架构内,说得更准确一些,它是我们理论观点的外化形式。在行动的领域中,理论和实践是合一的。

这一论述看起来非常简单,但在当代公共行政的研讨中,出现得更多的却是恰恰相反的陈述,即理论和实践是脱节的。行政实践人员常抱怨上至创始者下至今日的学者,认为这些理论家终日在象牙塔中生活与研究,致使他们提出的原则和发表的观点几乎无法符合实际的生活。同时,学院派人士,即使是最关注行政研究适当性的学者,也抱怨公共机构中的实践人员太过于关注行政的细枝末节,以致于缺乏理论综合的能力。由此看来,理论与实践间的鸿沟似乎无法弥补。

这远非只是学院派与实践派之间的竞争问题。实际上,如我们将会读到的那样,理论—实践问题是一个关系到我们以理解和同情的态度看待公共组织的核心问题。正因如此,本书的中心思想就是促进对公共组织的理解,使我们能够将理论和实践、思考和行动统一起来。为了这个目的,其后的章节将综观那些介绍与解释公共组织行动的个人、组织或社会的理论,并详尽地探求这些理论及争议是如何使我们知晓理论建构的过程——即形成我们无言的公共行政理论的过程。在回顾这些研究的过程中,我们将严格地检视理论及实践的关系,最终将从个人行动的

角度重建两者的关系。

不同的方式：个案一

前面我们已经指出，公共行政的学院派及实践者都在寻求解决获取知识的问题。为了从实际的角度了解他们所提出的论题，以下将检视两个个案。这两个个案说明了公共行政理论中的某些中心要旨。在每个个案中，你可能首先要问及自己做为一个旁观者如何描述各种不同行为者的特征及如何分析他们彼此间的关系，你了解什么情况（完整或不完整、客观或主观的等等）？学生在研究这些个案时常常会说需要更多的信息。但是，参与这一个案研究的人也会这样说，看起来，信息永远都不会充足。你对更多信息的要求是否预示着你组织的特定看法会因补充的信息而更加完整？如果你的问题反映了一系列有关公共组织生活的假设，你如何描述这些假设的特征？

接下来，你可能从那些参与者的立场来考虑这些情况。试着从他们的角度来确切地了解所发生的事，特别是你可能要尝试重新建构他们对情境的分析。他们的行动是基于哪些组织生活的知识及理解？他们需要怎样的信息？他们缺乏什么信息？他们如何描绘公共组织生活的普遍特征？他们对人类行为所持的期望是什么？他们如何看待组织中的主要任务？他们对政府机构的作用及在其任职中的人的理解是什么？他们的参照系统与行为的关系如何？

第一个个案说明了我们在观察组织生活与我们在公共组织中的行为方式之间的关系。

肯·韦尔奇(Ken Welch)是一个大型的联邦机构管理服务科的暑期见习生。他在一项为期 3 个月的工作中负责多种计划，涉及该中心许多实验室的管理。管理服务科是人事处的一部分，但由于管理服务科工作人员常为高层管理者解决棘手的问题，所以，它在处内享有相当的特权，并因此而受到处长的特别关注。

大约二个星期后，肯对管理服务科、人事处及中心的工作有了大致的了解。这时，一位常任分析人员里克·阿诺德(Rick Arnold)

要求肯帮助他在一个电脑实验室中进行招聘过程的研究。由于此类计划正是肯所期待的暑期经验,所以,他欣然接受了这个机会。里克是该科室主管的爱将,被开玩笑地尊称为超级分析师,因此,里克要求他帮忙,肯非常欣喜。此外,他本身又可得到一些经验,有机会观察一位非常厉害的管理分析师工作。更进一步,由于里克是处长的耳目,所以,他至少可以观察到处一级的动向,甚至可能有机会参与中心管理最高层次的会议。总而言之,这是一份非常吸引人的工作,肯立刻就开始工作了。

然而,结果却不同于肯的预期。由于里克是首席分析师,他显然希望要领导整个计划,而这件工作看起来完全适合肯。但由于里克还有其他正在进行的计划,有相当一段时间,肯发现自己在招聘计划中无事可做,因此,当一位老职员埃迪·巴思(Eddie Barth)要求肯帮他绘制高级管理者要求的组织图表时,肯非常乐意帮忙。埃迪是一个小型技术人员所组成的团体中的一员,这个团体在管理服务科成立前几年由两个单位合并而成。肯很快就发现组织图表的绘制——特别是在这些技术人员的手中——是一个高度专业化的过程,不仅要经过多次审批,还有复杂的图案设计及复制,远超过一般的想像。然而,由于这项工作不似招聘计划有较多人性化的问题,因此,肯对这项工作不太感兴趣,但埃迪总是态度诚恳且乐于有人帮助,肯便帮助他制图。

在开始这两个计划的两周后,肯开始发现一些迹象,显示这两个工作似乎都出现了问题。办公室的另一位见习生无意间在走廊中听到别人的对话中提到被雇用的见习生过度活跃的问题。一位秘书说希望肯能“顶住压力”。肯觉得这些评论莫名其妙,因为他并未过度活跃,也没有觉得有什么压力。因此,他想他们可能在谈论其他人。

然而,几天后,肯被召到吉姆·皮尔森(Jim Pierson)的办公室。吉姆也是一位老职员,肯当时认为他曾是这个技术人员团体的领导。肯在中心的前几周中,吉姆一直表现得比较疏远,但也没有不和的情况。当其他人相当友善地邀请肯参加宴会并要他加入人事

处的垒球队时，吉姆却显得有些冷漠。由于肯在工作上与吉姆接触不多，所以，肯认为这并不奇怪。肯视这次见面乃是吉姆友善的表示且期待能更加熟悉。然而，这种期望很快便破灭了。当肯一到，吉姆便开始教导他应如何管理个人的时间，并指出接下太多计划会一事无成。虽然他并未明说，但显然是指肯同时接下两个计划是错误的。

肯对这次会面的结果大吃一惊。没有人可以任何方式质疑他的工作质量。两个计划在时间上并不冲突，即使有冲突，肯也想不通吉姆为何会亲自为此事对他有所责难。当天下午，肯与另一位见习生谈论此事，他认为吉姆对两个单位合并后他未能当上主管一事仍然气愤难平。肯在第二天与里克的谈话中曾加以暗示，但仅得到一个随口称吉姆为科室内的“过时”成员的答复。肯开始觉得他是办公室权力斗争中的一个牺牲品，并决定赶快从中退出。当他一有机会见到科内的主管时，便向他解释整个情况，包括他觉得实际上并没有问题存在及他觉得受到利用。主管虽然仔细聆听，但未提供实质的建议，仅表示会注意此一情况。

一星期后，在垒球赛后喝啤酒的活动中，人事处的主管询问见习生的情形。在接下来的谈话中，肯告诉他发生在他身上的事情。人事处的主管接着开始了一段很长的谈话，说明在他重组处室各单位时所经历的困难，但同时也指出两个单位并入人事处可减少他的控制幅度，并使部门的运作更容易。很明显地，他较偏好主管及超级分析师对管理服务所提出的分析性方法。他说重组在一定程度上帮他解决了一个主要问题，或者说——肯事后想——他的意思是不久会这样。

这个个案说明了那些希望对公共组织了解更多的人所遭遇到的许多问题。是什么动机促使人们在公共组织中工作？如何解释公共机构中有缺陷的沟通形式？如何才能对官僚体系与官僚间的关系有最佳的理解？该如何处理甚至主导变革？

然而，对我们的目的而言，更重要的是这个个案表明我们行动的核心是获取知识。置身于这一个案之中的每个人都在积累有关特定情况

的知识问题,接着必须决定这一信息应如何才能符合(或要求他调整)自己的参照系统,他自己的对人们和组织如何行为的隐含理论。每个人都必须解答三个有关他对公共组织理解的基本问题:(1)什么知识是行动的基础所需要的?(2)该知识最可能的来源是什么?(3)该知识如何应用在实际情况中?只有在解答了这些问题后,才有能力行动。

以这个个案中的肯·韦尔奇为例,在肯所运用的许多帮助自己了解自身情况的知识范畴中,他选择的是强调权威及权力的部分。他对权力和权威的关心提供给他一个特别的透镜,他通过这个透镜来观察世界,而这个透镜一方面强调了某些事件,另一方面也过滤了一些事件。肯在获得了相当的信息后并做了这个结论:他是办公室权力斗争中的牺牲品并求助于组织中的权威来解决问题。另一方面,若肯把着眼点置于其他问题上——例如,在复杂的组织中经常发生不愿尝试合作而发生的沟通障碍——他就会有不同的行动,很可能是试图发现造成困惑的原因并和其他同僚寻求更有效的关系。无论如何,肯本身对组织生活的观点和对组织的隐含理论才是引导他行动的决定性因素。

不同的方式：个案二

接下来再看看另一个个案,它再次说明了人们所持的理论及其行动间的关联性,另外也包括了公共组织研究中其他的主题。

约翰·泰勒(John Taylor)及卡罗尔·兰利(Carol Langley)在一个地区的社区发展机构中工作。在一次相当混乱的机构重组后,有许多新的计划要进行。约翰被分配负责一个新推行的房屋贷款计划,卡罗尔则协助约翰的工作。这个计划是提供低息贷款给城市某地区的人进行房舍改造的工作。虽然他们两人有相关领域的经验,但都不熟悉这个领域。更糟糕的是,有助于这个计划的讨论会在几个月前已举行过了,约翰和卡罗尔只接到了一份说明便要开始工作。

此项计划包含了许多新的活动且需要花费相当的时间来准备。例如,必须训练新的房屋监察员,就其监察活动与市政府的监察员相协调,并和能提供有关申请者信息的其他机构建立关系。

约翰很快便受到了相当的压力，即要在极短的期限内完成对第一批申请者的审查。这批人由 40 名申请者组成，他们原先申请过其他计划，但都被拒绝。他们的申请已在档案中放了 1 年之久，他们非常盼望审查过程能尽快完成，其中有几位的来电及拜访使约翰很快了解了他们的心情。此外，约翰也明了这项计划对社区有极大的影响，当然，在如此困难的环境下，如果他能高效率地完成工作，对机关及他本人未来在政府机构中的前途也有很大的影响。

卡罗尔知道这项工作必须尽快完成，但同时也觉得申请者负有特殊义务。她很认真地接受了机构主管的意见：机构可借这个机会“教育”申请者，让他们了解有关这类计划的程序。她觉得应定期与申请者接触，让他们了解目前的状况，例如监察情况、成本预估、贷款总额、财务状况及贷款情况。约翰把所有的时间都花费在办公室中，而她常与申请者接触交谈。这些申请者多是她在从前的岗位上所认识的。

约翰和卡罗尔对每一位申请者的情况，如财务状况及申请者所想的改造计划都做了完整的存档。这份档案需要每位申请者签名，再送联邦地区办公室，以决定是否贷款。

约翰觉得这个过程可以缩短，只要卡罗尔请申请者在办公室中签署空白的表格，得到有关贷款的结果后，再将表格中的项目填入，同时与申请者共同检查。如此一来，也可以省略协调其他几个机关共同讨论的冗长过程。

当约翰提出这个意见询问卡罗尔时，她拒绝了。她不仅希望申请者在签名前了解表格内容，同时担心在空白表格上签名会违法。当她询问约翰的主管时，她被告知如此做法并不违法，且过去的地方机构亦如此办理过。

约翰和卡罗尔两人显然对现代社会中公共组织的角色有不同的看法。同样，他们对如何才是一位有效率的行政人员也有不同的理解。当他们遭遇到特殊的情境时，立刻会将既存的情况调整以符合其行政参照系统，并以此作为行动的基础。约翰似乎较关注于有效率地完成任务；卡罗尔则似乎较倾向于对顾客负责并帮助其了解贷款过程。

我们将会看到,约翰与卡罗尔的分歧并不奇怪,但实际上,它关系到公共行政理论的核心问题。一方面,政府机构要求在进行服务时要保持最高的效率,另一方面,公共组织是为公共利益而运作,必须反映服务对象的需求及期望。此外,公共机关负有一个特别的责任,要教育民众能更有效地自己处理社会问题。

这个个案同时也提供了另一个在公共组织研究中会遇到的有趣问题,即我们的立场会影响我们的所见,特别是当局者与旁观者对一个人所采取的行动会有不同的看法。例如,我们可能会认为约翰的行为是自私的,只关心会影响他升迁的人。然而,如果我们比较宽容,就有可能会把约翰归类为高度关心机关的客户,急切地希望帮助他们尽快得到贷款的核准,以解决他们财务上的困难。约翰本人可能会以这两种情况中的一种来描绘他的行为,但也可能是另一种完全不同的情况——例如,他可能指出他遭到组织内、外极大的压力要尽快完成工作,为此,他对整个情况很感痛苦,尤其是与卡罗尔的冲突。虽然描述组织中个人的行为很容易,但我们却极难评估其行动对他本身的意义。然而,在寻求对公共组织的理解和同情中,两者都是必备的。

公共组织的正式理论

此前,我们提到了理解公共组织的许多来源。不论我们是否有意企图去形成我们的视角,它们的确是存在的,而且左右着我们。如果作为公共组织的一员或顾客,我们希望更深地理解和同情所面对的情境,那么,便需要更仔细地来思考我们所持的隐含理论。要对我们所生活的组织世界有一种更好的理解,方法之一是,我们将自己所形成的隐含理论和由理论家和实践者所发展的更为明显的理论相比较。我们可以把公共组织的正式理论同我们自己的观点来做一比较,然后做些调整或修正,以便能更清楚地了解我们自己的行动和他人的行动。

为何研究正式理论？

去检视正式理论确实会有明显的好处。虽然那些建构这些理论的人思考的问题本质上与想要更好地理解公共生活的人思考的是同样的问题，但是，他们却是以更为小心、严格和深思熟虑的态度来做这件事。并非因为他们比其他人更为聪明和敏感——他们只是有更多的时间来专注此事。正式理论是很小心翼翼地发展起来的，所以，反映的主题比一般人所能想到的更广泛，检视的具体内容似乎更为重要。基于此种理由，正式理论为我们提供了一个衡量的标准，使我们能够检查我们自己对组织生活的态度。为了增进我们自己的理解，我们能够从其他理论家和实践者尝试建构他们自己理论的方式中学到很多东西。这样，我们就会知道应该思考的都是什么问题，对反复争论的问题（对此我们不可避免地要做出选择）有所了解，并搞清楚相对于公共组织所面临的那些中心问题我们所持的立场。

当然，理论家在理解公共组织的理论基础是什么的问题上有所不同。然而，从一个广泛的角度来说，大部分人皆会同意，理论的目的一般是为了提供对世界的一个更连贯和更整合的了解。理论期望能超越对事实的简单观察，它并非只是盲目坚持某些价值观，而是为了能提供更普遍性的解释。它不是只把诸事实拼凑在一起，而是以事实作为基础。它不是仅仅辨识价值观，而是重新组合它们。在这方面，理论为我们的经验增添了象征层面，理论不仅仅是一堆事实和价值的安置排列，而是我们看待自己以及周围世界时的一种缜密的思想建构。它是我们理解事物的一个方法。理论能帮助我们更清楚地看待我们的世界，并且帮助我们更有效地在这个世界中行动。我们可以根据理论是否具有这种力量来对其做出评价。

我们已经知道，行政实践者必须对其所需的知识种类、成功地获取这些知识的方法以及它们能被应用的方式等问题做出选择。理论家同样也必须如此——他们必须去问什么种类的知识是他们希望去总结的，如何保证它们的结果是完整的和准确的，以及最新获得的知识如何来应

用。理论家必须对要研究什么和如何来研究它做出选择。做出那些选择之后，理论家及其理论则会受到这些选择的约束。

基于这个理由，我们对于公共组织理论应该保持某种怀疑的眼光（对其他的理论也是一样）。我们必须认识到公共组织理论和公共组织本身一样都是人类活动的结果，特别是这些建构或多或少可以满足各种不同的目的。所有的理论都会强调某些事物而忽略其他事物，因此，它们在一个更广泛的意义上反映了一个特定文化的取向。基于此种理由，当我们在思考各种理论时，我们将会看到它们所反映出来的生活，但是，我们应该认识到这种反映是不完善的，因为它被一般文化和理论家做出的具体抉择过滤过。所以，理论有时可能掩盖了事实，有时也可能折射出事实。

模型的作用

凭借思考模型在传递知识时所扮演的角色，我们就可以阐明模型的作用。公共行政理论学者通常都说他们的任务乃是制作组织模型或行政模型。就此而言，模型这个字眼并非意味着一个理想的组织形态或行政类型，而是真实生活的某种表现（在这里是指一种语言表现）。例如，曾经有位组织理论学者，以物理学中所发现的分子结构模型来制作组织模型，其中的球体为各个办公部门，而连接球体的细长棒则是权力的路径（Weiss, 1956 年）。不管是什么样子，理论家所制作出来的模型都拥有一些共同的特征。

我们来看一看一个特定的汽车模型。这个汽车模型是为了表现一辆真实的车子。它有和真车相同的外型；它具有平衡器和窗子；它甚至有滚动的轮子。从这些方面来看，这辆汽车模型充分反映了实际的车子。但是，在某种意义上，模型汽车却是极为不同的——它用一个橡皮筋马达来代替一个烧汽油的引擎。在这点上，模型汽车歪曲了而非反映了现实。然而，这是有意的歪曲，模型制作者希望表现的事实是，这个汽车能沿着地面移动。表现原型汽车的这一特征更加重要，而不是精确地描绘推进它的装置。结果，这个模型既是一个真实的反映，也是对真实

的扭曲。对我们来说，要想使模型有意义，就必须辨别出它要表现的是什么。

因此，在探究公共组织理论的时候，我们应该对理论家在建构他们的理论时所做的选择以及这些选择可能导致的扭曲有所觉悟。从语言的角度来看，我们总是应该深入研究所说的是什么，没有说出的是什么 and 下面应该说什么。其中最后一点尤其重要，因为如上述讨论所示，理论会引发行动。因此，我们应该不仅要问理论将我们和我们的组织表述为什么样子，同时，也应该去问我们和我们的组织会成为什么样子。

公共组织理论的建构

现在，让我们转到建构公共组织理论时理论家所必须做的选择。在此特别要说明的是，虽然一个全面和综合性的公共组织理论至今还未发展出来，理论家所做的选择无法让我们全面了解公共组织中的生活，但是，人们已经对许多与这方面研究相关的非常重要的主题进行了详细的研究。现在已经有可能将这些主题整合在一起，最后建立一个公共行政理论——帮助我们理解公共组织并进而改善公共服务的整体质量。

这个看法将贯穿本书，但在此有必要先回顾此前公共行政理论建构的一些观点和方法，并简述一些可能建立起一个更完整的公共行政理论的途径。关于公共行政理论的范围，我们至少能发现三个取向。第一，公共行政被视为政府治理过程的一部分，因此和政治科学中的其他研究相类似，所以，公共组织理论只是政治理论中的一部分。第二，公共组织被看成与私人组织基本相同，以此而言，公共组织理论只是组织理论中的一部分。第三，有人认为公共行政是一个专业领域，与法律和医学颇为相近，都是应用各种理论以产生实践效果的领域。以此而论，公共组织理论既不能成立也不可取。

公共行政与政府

许多早期的学者认为，公共行政是政府治理过程的一部分，而且这

个观点至今仍吸引了许多追随者。从这个观点来看，公共行政不单被认为是政府的手臂，同时，在政府治理的过程中也扮演一个重要的角色。公共组织被认为在许多方面影响着公共政策的发展和执行，结果也影响到社会中“价值的权威性分配”(Easton, 1965 年)。但是，正如上述所言，这样的组织势必与政治过程中其他的角色一样，得接受共同的评估标准，诸如自由、平等、正义以及责任等概念都适用于公共官僚组织，正如同它们适用于行政、立法和司法部门一样。因此，根据这个观点，最有助于了解官僚组织运作的理论是政治理论，而理论家可以提出的最重要的意见就是那些可指导公共政策的形式和实施的理论。

早期许多理论家，特别是政治科学理论家，认为公共组织是政治过程的中心。(有趣的是，公共行政的分支与政治相当模糊，常被认为代表了这一学科中实践与理论的两个极端，但它们都关注于有效的民主治理，所以，它们有共同的传统。)虽然公共行政源于政治理论这一事实，且常常关注更加具有立竿见影效果的技术问题，但是，有些理论家仍一直保持了对公共组织政治理论的兴趣。我们在后面将会看到这一点，特别是在“新公共行政”以及近来对公共政策强调的某些方面。

公共行政与私人组织

相对于前述的观点，也有人认为，组织中个人的行为和组织的行为基本是一样的，而与所要研究的组织类型无关。这种对组织分析的普遍看法吸引了许多追随者，而且也确实创造出一个跨学科的领域。它综合了企业管理、公共行政、组织社会学、工业心理学以及其他各个不同领域的研究成果。支持此一观点的人认为，不论是私人企业或是公共机构，管理者关注的基本问题是相同的。也就是说，管理者必须处理权力和权威的问题以及沟通的问题等等。如果真是这样，我们可以期望从某一领域所学习到的经验教训能够简单转移至其他的领域中去。例如，对汽车工业装配线雇员所做的激励研究与对公共部门新的激励模式的影响所做研究都能够有助于得出对雇员激励模式的更普遍的解释。

与应该对行政进行普遍性研究的观点相关联的一个典型看法是，主

要着眼于效率。这个看法有一部分乃是渊源于早期科学和企业之间的关系，它明显地强调运用科学的原理来提高组织的生产力。但不久也有人对公共部门提出了这种看法。实际上，在一篇经常被视为开创了公共行政这个领域的文章中，伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson, 1887 年）认为，这种研究如同对私人部门所做的研究一样能够提高效率。不管怎样，这种以提高组织效率为目的而对组织进行普遍性研究的看法在学生中一直是一个重要的甚至是占主导地位的观点。

作为一个专业的公共行政

最后,还有一种观点认为,应该把公共行政作为一个专业,就像综合了很多理论视角的法律或医学专业一样。德怀特·沃尔多 1975 年在提倡这一观点时将其与医学做了一个类比:“医学中并没有一个单一和统一的疾病理论,治疗疾病的理论和技术不断变化,未知的东西有很多,在很多非常重要的医学问题上存在激烈的争论,‘技艺’的因素一直很重要。仔细审视后,我们会发现‘健康’和‘出色的行政’一样是无法定义的。”不过,尽管医学理论看起来缺乏连贯性,但医学院仍以培养医学专家为己任,并通过吸收不同学科的理论视角来达到这一目的。同样,我们也可以说,培养公共行政人员也可以采取类似的策略,不必过于关注某些观点和技术的学科背景,而更多地关注他们是否适用于行政人员所实际面对的问题。既然现在没有一个单一的学科能够为我们提供公共部门行政人员所需的那种知识,我们可以期望所有学科都可以为我们所用。

遗憾的是,作为一个专业的观点,这种公共行政可能比所有已经提及的观点都更加彻底地预先排除了理论能够完全满足实践者的关注和需求的可能性以及建立一个综合和统一的公共组织理论的可能性。认为公共行政人员必须只依赖于诸如组织分析或政治科学等传统学科的观点意味着,这些人只能依赖于不能直接适用于他们的理论视角来指导自己。从行政人员的观点看,政治理论一直都不完整,因为它没有包括管理的基本问题 同样,组织分析理论也不完整,因为它没有包括民主责

任的问题。不管情况如何，行政人员所面临的是调和这两个视角的问题，而即使是最有才能的理论家至今也未能解决这一问题。

注重复杂的组织

在进一步研究公共组织理论之前，了解限制了这一领域问题研究范围的另外两种倾向很重要。第一个倾向是大多数——虽然肯定不是所有的——公共行政理论家主要注重的是大型和复杂的组织。例如，组织一词的各种定义就都是围绕着与传统的官僚结构最直接相关的特征而做出的。组织被认为是为了达到某种目的而集合在一起的一个群体，它指挥很多人的行动以达到某个特定目的。此外，指挥行动是通过一系列上下级之间互动的权威关系来实现的。在这些关系中，权威显然是自上而下的。官僚组织的定义同样也基于组织的结构和依据劳动分工和权威关系的确立而划分的等级制度（所以每一个人只有一个上司）。

虽然研究大型复杂组织的人对组织所做的定义中都含有这些因素，但也可以用一种更为开放的方式来定义组织。例如，伯纳德（Barnard, 1948 年）就把一个组织描绘为“两个或更多的人协力合作的体系”。这里应注意的是，伯纳德的定义不仅拓展了我们可能视为群体的范围，而且提出应注重合作行为而不是形式机制。虽然本书所讨论的理论主要集中于大型和复杂的组织，但公共机构类型之广泛提醒我们对组织的定义可以更宽泛些。更重要的是，在以大型和复杂的组织所具有的特性来定义公共组织时，我们应认识到自己有可能无意之中把自己局限于这类组织结构。如果公共行政的实践者和理论家只研究官僚组织，就不太可能注意到组织的其他模式。实际上，他们会想办法把其他模式归入这一模型（我们在下面将会看出，对这一问题采取更加灵活的态度有很大的好处）。

公共与政府行政的等同

第二个倾向是，大多数——虽然也肯定不是所有的——公共行政理

论家把公共行政与政府行政——即完成政府的委托——基本上等同起来。学习公共行政的学生关注的一直是在形式上属于政府一部分的机构：地方、州和联邦一级的部门和委员会。保罗·阿普尔比（Paul Appleby, 1945 年）认为，因为‘政府不同于’私人企业，所以，公共行政也不同于企业行政。当然，我们有理由把公共行政从其他相似的领域中区分出来，但这样做的理由仅仅是因为它附属于政府吗？如果问公共机构人员他们工作的特点是什么，他们一般都会明确地把自己的工作与私人企业区别开来。例如，他们会指出政府部门一般会更注重于服务而不是产量或利润。因此，他们认为政府机构的宗旨要比私人企业含混一些，而且通常是从服务而不是利润或产量的角度来确定的。他们说，由于宗旨的衡量更加困难，所以，与私人产业相比，从程度上衡量政府机构所能达到的效率就有天生的局限性。此外，实践者指出，公共机构中的决策过程是多元化的，而且不光要求机构人员考虑环境中的其他因素，他们采取行动的能力也可能完全被政府其他部门所做的决定所剥夺。政府机构应对公民的利益负责这一要求尽管完全正确，但显然也对决策过程施加了限制。最后，实践者指出，他们的工作受公众瞩目的程度要远高于私人企业的行政人员。如一句老话所说，公共行政人员生活在一个金鱼缸之中，他们的每一个行动都会受到公众批判性眼光的审视。

对这一国家的很多行政人员来说，这些机会和限制确实使公共行政有别于其他世界。然而，有迹象表明，这些特性并不只是因为涉及政府而产生的。我们当然可以说，较低的民主政治体制其目标的确定可以更加明确，决策过程的多元化程度较小，也不用那么注重公开性和责任问题。我们完全可以想像，集权体制中的行政行为看起来会完全不具备这些特性。此外，很多所谓的私人企业现在正越来越多地跻身于公共舞台，并认识到自己要修正传统的管理做法。很多私人企业和准公共组织越来越多地向服务宗旨靠拢，它们在工作中要越来越多地关注不确定的环境因素所造成的影响，而且它们的运作也受到了政府和公众的审视。

这一发展表明，政府和企业并不是越来越相似（尽管这有可能），而是一个组织所追寻的民主程度决定了其管理过程的公众性。那些致力于在政策的制定和实施中遵循公开和公众性过程的组织无疑会遇到我

们将其与公共组织联系在一起的机会和限制。

重新定义公共组织

在此，我们的观点是，公共组织理论确实可以通过重新定义这一领域而建立起来。要想超越以前定义的限制，应该做到以下几点：我们应澄清早期这一领域的研究视角——政治的、一般性的和专业的视角。我们应把公共行政作为一个过程来对待，而不是作为发生于某个特定类型结构(比如说等级结构)中的事情。还有，我们应强调的应是这一过程的公共性本质，而不是它与政府形式体制的联系。这几点将在文中综述。首先，作为这些特点的基础，我们应确定这一领域的定义。

一般人所描述的民主政治理论关注的是公共机构的行为方式，其目的是推动已经明确的社会价值观，在其实施过程中有公民的积极参与，并要对公民的需要和利益高度负责。因此，民主理论集中研究的是诸如自由、公正和平等等问题。相比之下，组织理论关注的是个人，特别是在大型组织中，如何为自己或公司的利益应对变化过程。这些理论集中研究的是权利与权威、领导与激励和群体行动动力学等问题。

将这两种视角综合在一起，本书的观点是，公共行政关注的是为了追寻公众定义的社会价值观念而应对变革的问题。对公共组织的这一定义表明，公共行政不只是若干其他形式的研究和实践的交汇点，而是确实具有自己内在一致性的本质性的特征。正因如此，我们的新定义要求的是建立一个公共行政的理论，而不是与公共行政有关的理论。正因为我们能够明确区分我们的研究对象，我们才能将精力集中于建立一个具有一致性的、综合性的公共组织理论。此外，正因为我们的定义与实践相联系，所以，对这一领域的实践者来说，比此前论述的那些理论更有实际意义。实际上，这一定义将认可只有公共管理人员的工作才具有的令人困惑的复杂性。

对公共管理者的这种看法表明，他应该对人际和结构关系对组织的稳定或变动的发展模式非常敏感，应能认识到组织变革过程中的微妙之