南京大学 MPA 教育丛书

公共组织理论

朱国云摇著

南京大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

摇图书在版编目（悄孵）数据

摇公共组织理论 辕朱国云著援—南京：南京大学出版社，圆园园源
摇（南京大学 酝孕耘教育丛书 辕张永桃主编）
摇陨杂月 晕遥苑—猿园缘—园源园园—远

摇Ⅰ郾公援朱援遥Ⅱ郾朱援遥Ⅲ郾组织学—研究生—教材
摇Ⅳ郾悄员猿园

摇中国版本图书馆 悄孵数据核字（圆园园源）第 园园园园园缘号

丛 书 名摇南京大学 酝孕耘教育丛书
书摇摇名摇公共组织理论
编 著 者摇朱国云
出版发行摇南京大学出版社
社摇摇址摇南京市汉口路 园园号摇邮编摇园园园园园缘
电摇话摇园缘缘—猿缘缘园园缘缘摇猿缘缘园缘猿摇传真摇园缘缘—猿缘缘园缘源
网摇址摇:
电子邮件摇
经摇销摇全国各地新华书店
印摇刷摇常熟华通印刷有限公司
开摇本摇 印张 字数 千
版摇次摇圆园园源年 猿月第 员版摇圆园园源年 猿月第 员次印刷
印摇数摇员—猿园园园
陨杂月 晕遥苑—猿园缘—园源园园—远 员·员园园
定价摇元

摇 版权所有，侵权必究
摇 凡购买南大版图书，如有印装质量问题，请与所购图书销售部门联系调换。

《南京大学 酝孕粤教育丛书》编委会

总摇主摇编摇张永桃

副 总 主 编摇严摇强摇童摇星摇张鸿雁摇张凤阳摇任天石

编委会人员摇张永桃摇南京大学公共管理学院院长、教授、博导

严摇强摇南京大学公共管理学院副院长、教授、博导

童摇星摇南京大学研究生院副院长、教授、博导

张鸿雁摇南京大学公共管理学院副院长、教授、博导

张凤阳摇南京大学公共管理学院政治与行政管理学系主任、教授

任天石摇南京大学出版社社长兼总编辑、编审

李摇刚摇江苏省人事厅公务员管理处处长

周晓虹摇南京大学公共管理学院社会学系主任、教授、博导

苏新宁摇南京大学公共管理学院信息管理系教授、博导

濮励杰摇南京大学研究生院副院长、教授、博导

冒摇荣摇南京大学公共管理学院高等教育研究所副所长、教授

孙建军摇南京大学信息产业研究所所长、教授

王振义摇南京大学出版社副编审

总摇摇序

备受国人关注的 酝孕鄄教育终于在中国大陆正式起动了。员怨怨怨年 缘月,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士 (酝孕鄄) 专业学位设置方案》。这个方案第一条就明确指出:“根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,特设置公共管理硕士专业学位。”圆园园园年 愿月,国务院学位委员会办公室发出《关于开展公共管理硕士 (酝孕鄄) 专业学位试点工作的通知》,决定北京大学、清华大学、中国人民大学、南京大学等 圆园所高校从圆园园员年起正式开展这一专业学位的试点工作。我校从收到这个通知起,即为实施 酝孕鄄专业学位设置方案做好一切准备工作。

公共管理硕士 (酝孕鄄) 专业学位是以公共管理学科及其他相关学科为基础的研究生教育项目,其培养目标是培养从事公共事务、公共管理、公共政策研究与分析等方面的高层次人才,为政府部门和非营利的非政府公共机构培养具有现代公共管理理论和公共政策素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体政策领域的专业化管理者和政策分析者以及其他公共服务人才。国际通用的相关专业名称有公共管理硕士 (酝[illegible]) 缩写为 酝孕鄄,公共政策硕士 (酝[illegible]) 缩写为 酝孕鄄,或公共事务硕士 (酝[illegible]) 缩写为 酝孕鄄。目前我国试办的是公共管理硕士专业学位,但实际上也包含或体现了公共政策和公共事务硕士专业学位的主要内容和要求,故可以统称为

MPA学位。从世界范围看，MPA已成为许多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一，并与工商管理硕士（MBA）专业学位、法律硕士（JM）专业学位一起，成为发达国家人文社会科学高层次职业研究生教育的三大支柱。从我国实际情况看，现在设置MPA专业学位，是推进政府机构改革、建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍的需要，是新时期新形势下国家公务员队伍建设的迫切要求；是社会主义市场经济建立和完善过程中非政府公共机构不断发展之需要，是非政府公共机构专业化队伍建设的迫切要求；也是我国学位与研究生教育改革和发展之需要，是高等学校面向新世纪培养高层次应用型、复合型人才的重要途径之一。十多年来，公共管理学科及相关专业的长足进展，已为开展MPA教育创造了最重要的条件，可谓瓜熟蒂落、水到渠成。

作为MPA教育试点学校之一的南京大学，是国家教育部直属的一所综合性重点大学。学校拥有众多国内外著名科学家和一大批大有发展潜力的中青年学者。在现有[illegible]余名教师和科研人员中，教授、副教授[illegible]余人，其中两院院士[illegible]人，第三世界科学院和外籍院士[illegible]人，在岗博士生导师[illegible]多人。学校现有[illegible]个学院，[illegible]个系，[illegible]个公共基础课教研部、室，还设有研究生院、继续教育学院等；现有[illegible]个本科专业，[illegible]个第二学士学位专业，[illegible]个硕士点，[illegible]个博士点，还拥有[illegible]个博士学位授权一级学科点，[illegible]个博士后流动站，[illegible]个国家重点学科和[illegible]个省重点学科，[illegible]个国家重点实验室，[illegible]个国家基础学科研究和教学人才培养基地。现在，这所历史上被誉为“中国科学发展主要基地”的百年学府，正以一贯的“严谨求实，勤奋创新”的学风和校风，为创建世界高水平大学而努力奋斗。这是我们能办好MPA教育的雄厚基础和力量源泉。

南京大学对开展MPA专业学位教育十分重视。学校MPA专业学位教育工作领导小组已正式成立，并开展了前期工作。按教

·[illegible]需要全本请访问 www.ertongbook.com

育部的要求和本校的实施方案，我校的 酝孕粤教育依托学校办学，由研究生院直接管理，社会工程与管理学院具体组织，采取全面统筹、资源共享、保障重点、凸显特色的思路，稳步有序地发展。

南京大学 酝孕粤专业学位教育由公共管理学院具体组织实施。该院于 员怨怨苑年正式组建，下设政治与行政管理学系、社会学系、信息管理系、高等教育研究所、德育教研室等单位，还设有国家公务员考试咨询培训中心、中国政治与行政发展研究所、东亚研究所、心理学研究所、城市科学研究中心、软科学研究所等十多个研究机构。该院现有政治学理论、社会学、情报学 猿个博士点，行政管理、政治学理论、国际政治、社会学、高等教育学、情报学、档案学、图书馆学、马克思主义理论与思想政治教育等 怨个硕士点，在南京大学最集中地汇聚了公共管理之下的几个主要二级学科。该院现有在职教师 怨愿名，其中教授 圆愿名，副教授 缘园名，博士生导师 员员名。就 酝孕粤教育来说，该院既在专业课教学方面有比较充裕的师资储备，也在科学社会主义理论与实践等公共课教学方面集中了南京大学最精干的力量，还能以很大的回旋余地在定量分析方法、信息技术及应用、管理信息系统等应用性、技术性课程方面挑选出高水平师资。这是保障 酝孕粤教学质量的最重要的条件。

办好一个学校、一个系、一个专业，除了要有一流的师资队伍外，还需要有科学的培养方案，课程体系和高质量的教材。根据酝孕粤专业学位教育的培养目标、培养对象、培养方式等方面的特殊性要求，酝孕粤教育的培养方案要体现公共管理学科的跨学科、综合性和交叉性强的特点及这一学科新发展趋势，要体现这一专业学位教育培养复合型、应用型、通才式优秀人才的特点。在课程结构上，同样要符合和体现这样的基本要求。国务院学位委员会办公室下发的《公共管理硕士专业学位培养方案》强调，酝孕粤教育的课程设置注重经济学、政治学和法学、定量分析方法和信息技术及其应用，以及重视学生分析和解决实际公共管理与公共政策问

题实际能力的训练和培养。整个课程体系大体包括四类课程：一是经济学类课程，包括宏观经济学、微观经济学、公共财政学、政府经济学等；二是定量分析、计算机应用类课程，包括定量分析方法、信息技术及应用、管理信息系统等；三是政治学、法学、行政管理类课程，包括政治学、行政法、公共政策分析、中国政府与政治、比较政府与政治、国家公务员制度等；社会实践类课程，包括参加调查研究、问题研讨、政策咨询等。除此以外，MPA专业学位教育还应根据不同的专业方向，设置若干体现本专业方向特点和要求的课程。

按照国务院学位办对MPA课程设置的总体考虑，结合我校和我院的学科结构和学科优势，我们先拟定出[illegible]门左右课程，组织有关骨干教师编写教材，推出一套《南京大学MPA教育丛书》。我们要求每一本教材都应做到：坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，坚持党的基本路线，遵守国家宪法和法律；反映和阐明所属学科国内外研究的前沿及重大问题，增强学术性；紧密联系我国改革开放和社会主义现代化建设的实际，提出和回答我们所面对的重大理论问题和实际问题，倡导理论创新；体现教材特点，深入浅出，通俗易懂，利于学生自修。每位作者做得如何，要由广大同仁和学员来评判。丛书出版后，我们将广泛听取意见，视不同情况采取不同的改进措施，以使这套丛书日臻完善。我们以十分真诚、热切的心态，期待着广大读者的批评与建议。

中国的MPA刚刚起步，其成长、成熟定会经历一个漫长的过程，特别需要大家去关心、呵护和参与。我校MPA专业学位班的正式开办以及这套丛书的正式出版，定能对我国MPA的发展产生积极的推动作用。这是我们的愿望，也是我们的责任。

张永桃

[illegible]年 远月 远日

·源

前摇摇言

我在五年前曾写过一本《组织理论：历史与流派》专著，记得我于 [illegible] 年将该书的阶段性成果，“试论行政组织结构的重塑”论文，在西班牙首都——马德里召开的“第四届世界管理大会”上，向与会专家作了交流，当我演讲完毕，竟获得会议执行主席、瑞典埃马大学教授罗尔夫·粤·伦丁（[illegible]）向我献上鲜花的特别礼遇。回国后又接到该专家特地向我发来的关于大会学术交流的书面评价。在信中，伦丁教授称，你所介绍的研究成果“选题新颖，观点突出，有重要的理论指导意义……”。获得如此礼遇，当时的确心头一乐，事后并非使我过多欣喜，相反带给了我更多的思绪：平一平心跳，回归于历史的冷漠，理性的严峻；中国必须自强，中国必须拥有本土的理论文化。由此，更加坚定了我撰写今天这本《公共组织理论》专著的决心。

我想，随着改革开放的不断深入和现代化建设事业的蓬勃发展，越来越多的人在认识到科学技术是生产力的同时，也认识到现代科学管理也是一种生产力。因此，各种管理理论与技术应运而生，并逐渐促使管理科学不断完善和发展。组织是应管理的需要而建立的，组织是管理的载体，凡有管理的地方必有组织，决不存在没有组织的管理；管理则是组织运行的机制，凡有组织的地方又必定有管理，也决不存在没有管理的组织。因此，伴随管理科学的建立，组织理论也出现了。

组织理论的产生是管理科学发展的产物，也是管理科学走向成熟的标志。虽然一切管理都是以组织为基础的，但是，将组织理论作为管理科学的基石，还是 [illegible] 世纪 [illegible] 年代以后的事情，这也是

现代管理科学同古典的、传统的管理科学相区别的分水岭。因此，要学习和精通现代管理科学，决不可以忽略和轻视组织理论。

正像管理科学作为一门学科出现在西方一样，最早的组织理论也是由西方学者建立的，这是管理学者和管理专家都比较一致的共识。因为西方的市场体系最先获得发育，市场的内在要求与固有缺陷促进了企业管理和公共管理的发展，再加上西方企业管理人员在实践中重视组织设计，行政人员在管理中崇尚科层制组织结构，因而对组织的专门研究构成了西方管理科学的一大特色。因此要吸取西方组织管理已有的研究成果，最好先从研究和借鉴西方的组织理论开始。

根据上述缘由，认真考察并分析西方自 [illegible] 世纪 [illegible] 年代以来的组织理论的演变和发展，结合我国自 [illegible] 年以来 [illegible] 多年的改革开放的情况，包括实施的传统管理经验和当代社会变革中的制度创新、体制调整和结构重塑等，在理论和实践两个层面上认真系统地对公共组织理论进行研究，这对构建富有中国特点的发展型公共组织理论，推动公共组织理论的发展，无疑具有非常重要的现实意义，也是一项当务之急的迫切任务。

有鉴于此，我觉得自己写的这本书从严格意义上讲还够不上称为公共组织理论的研究，它仅只作为提示人们了解和重视组织理论的向导，是一本有关组织理论的导言。

由于公共组织理论的重要性引起了人们的关注，尽管对它的研究尚属起步阶段，但其发展速度却非常快速。然而，很多研究人员和管理实践者在关于组织科学、战略管理、组织学习等一些概念、范畴的界定和区分问题上，众说纷纭，莫衷一是。这些问题尚待通过学术上的探究、论争和实践中的考察与验证，以求最终达成共识。

就组织扮演的连接人与社会的中介角色而言，它就像人们所谈论的故乡那样：

“其实所有的故乡原本不都是异乡吗？所谓故乡不过是我们祖先飘泊旅行中落脚的最后一站。”

——杨明《我以为有爱》①

“我抛弃了所有的忧伤和疑虑，去追逐那无家的潮水，因为那永恒的异乡人在召唤我，他正沿着这条路走来。”

——泰戈尔《采果集》②

既然是飘泊旅程，那么每一次组织的成功都不会否定新的起点开始。基于此，我的笔下也就出现了如下有关公共组织理论的综述：公共组织科学、理论、生态、设计、结构、职能、权力、冲突与沟通，领导、文化、变革与发展。

另外，在本书的撰写与出版过程中，得到了南京大学公共管理学院、南京大学出版社的有关领导和同仁的大力支持和帮助，比如张永桃院长为本书的撰写提出了指导性建议，出版社王振义教授为本书的出版投入了大量的精力，本系的同事给予多方的支持，在此谨表诚挚的感谢。同时，还要感谢我的几位研究生对我撰写工作的全力协助。

还有，由于我本人的学识有限，不足偏颇之处在所难免，恳望得到同行专家、读者的批评指正！

朱国云

[illegible]

① 余秋雨著：《文化苦旅》，上海：知识出版社 [illegible]年版，第 [illegible]页。

② 同①。

目录

第一章 公共组织科学 …… (1)
第一节 组织科学的历史与方法 …… (1)
第二节 组织有效性的确定 …… (5)
第三节 组织有效性的因素 …… (8)
第四节 有效性组织的管理原则 …… (12)
第五节 建立有效的公共组织 …… (15)
第六节 建立具有中国特色的组织理论科学
化 …… (18)

第二章 公共组织理论 …… (21)
第一节 传统行政管理理论中的理性组织
化 …… (21)
第二节 人际关系组织理论 …… (24)
第三节 现代管理组织理论 …… (27)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

摇第四节摇现代组织系统和权变理论 …… (远源)
摇
第三章摇公共组织生态 …… (远苑)
摇第一节摇公共组织环境 …… (远愿)
摇第二节摇组织与环境的关系 …… (苑圆)
摇第三节摇环境分析与管理 …… (苑苑)
摇第四节摇公共组织生态关系 …… (愿源)
摇
第四章摇公共组织设计 …… (怨源)
摇第一节摇公共组织设计的特点 …… (怨缘)
摇第二节摇公共组织设计的依据 …… (怨愿)
摇第三节摇公共组织设计的效力 …… (员圆圆)
摇第四节摇影响公共组织设计的因素 …… (员圆圆)
摇第五节摇公共组织设计的原则 …… (员圆源)
摇第六节摇公共组织的种类 …… (员圆苑)
摇第七节摇理想化的公共组织 …… (员圆怨)
摇第八节摇公共组织设计程序 …… (员猿圆)
摇
第五章摇公共组织结构 …… (员猿源)
摇第一节摇组织图 …… (员猿缘)
摇第二节摇公共组织结构类型 …… (员猿怨)
摇第三节摇公共组织层级结构 …… (员源圆)
摇第四节摇公共组织的幅度结构 …… (员源苑)
摇第五节摇公共组织权力结构 …… (员源怨)
摇第六节摇公共组织职责结构 …… (员缘缘)
摇第七节摇组织结构形态的演进 …… (员缘猿)
摇第八节摇中国社会管理模式的构建与科层制 …… (员缘怨)
摇

第六章摇公共组织职能 …… (员圆)
摇第一节摇公共组织职能的特点与种类 …… (员远)
摇第二节摇公共组织的基本职能 …… (员愿)
摇第三节摇公共组织职能调整 …… (圆员)
摇第四节摇从政府与市场的关系谈政府职能的转变 …… (圆缘)
摇
第七章摇公共组织行为 …… (圆愿)
摇第一节摇公共组织行为的研究及其发展 …… (圆愿)
摇第二节摇公共组织行为的特点与作用 …… (猿员)
摇第三节摇公共组织的个体心理 …… (猿缘)
摇第四节摇公共组织的群体行为 …… (猿怨)
摇第五节摇群体的决策行为 …… (猿员)
摇
第八章摇权力、冲突与沟通 …… (猿愿)
摇第一节摇权力 …… (猿愿)
摇第二节摇冲突 …… (猿怨)
摇第三节摇沟通 …… (源员)
摇
第九章摇公共组织领导 …… (源缘)
摇第一节摇领导本质理论 …… (源缘)
摇第二节摇领导素质理论 …… (源怨)
摇第三节摇领导形态理论 …… (缘源)
摇第四节摇领导发展理论 …… (缘员)
摇第五节摇现代领导的修养与艺术 …… (缘猿)
摇
第十章摇公共组织文化 …… (缘怨)
摇第一节摇组织文化概念 …… (缘怨)
摇第二节摇组织文化的渊源 …… (远员)

摇第三节摇组织文化要素 …… (摇摇)
摇第四节摇文化全球化理论 …… (摇摇)
摇
第十一章摇公共组织变革与发展 …… (摇摇)
摇第一节摇组织的周期与问题 …… (摇摇)
摇第二节摇组织变革及其路径选择 …… (摇摇)
摇第三节摇组织发展与工艺技术 …… (摇摇)

参考文献 …… (摇摇)

或许最好的管理课程可以归纳为三条原则,即:象棋、桥牌和扑克牌,并由赢家收费。象棋代表战略思想,桥牌是指与同伴的共同努力,扑克牌指经过深思熟虑后的冒险。企业组织管理的全部要点都包括在这种游戏中。

——工业巨子:霍尔兹沃思

第一章 公共组织科学

社会性是人类独有的特征。组织性又是社会性的主要特征。可以说,没有组织,就没有社会。只要有人类生存的地方,必定需要组织,决不存在没有组织的社会,组织是连接人与社会的中介。通过组织,将个人纳入群体网络之中,使各个具体的人与人类的社会联系在一起。换言之,与人类社会的产生相伴随的是动物的合群性转变为人的组织性,组织结构与合作关系成为人类社会所特有的客观现象。作为人类社会不断变迁的结果,个体不断地被纳入到组织之中。这种社会的组织化特性到了当今社会已经愈发凸显。可以说,现代社会任何个人都离不开这样一个高度组织化的社会,因为每个个人都必须也只有通过组织才能参与社会公共活动。社会公共

事务的过程实际上就是公共组织进行综合管理的活动过程。其目的就在于,使一个组织能有效率和有效能地利用各种资源(包括人力、财力、信息等)来完成组织的目标和使命。因此,公共组织的宗旨应该代表人民大众的利益,其行动纲领应该是全心全意为人民服务,本身的目标也就应该是服务优质、绩效增高。本书将着重阐述有关政府组织,包括接受政府授权或替代政府进行公共事务管理活动的非盈利(营利)组织。

然而,公共组织即政府组织,因是国家机器的重要组成部分之一,故它必然会以独特的公共行政管理方式较为直接地表现和执行国家的职能。各级政府组织在本质上是作为执行在国家中占据统治地位的阶级、掌握政权的政党的意志的工具而存在的,它要在自己的活动中准确地反映和实施国家的宪法和各种法律;各级政府组织在形象上是作为社会和公众利益的正式代表而存在的,它要对社会公共生活的各个领域加以管理和领导。

因此,对公共组织的研究可以依据不同的目的,采用不同的方法,从不同的角度来展开。一般来说,可以采用静态与动态相结合、结构与系统相结合的方法,从理论与实践两个方面,阐述公共组织形态、公共组织设计、公共组织结构、公共组织运行、公共组织变革等问题。

第一节　组织科学的历史与方法

历史与其研究的对象有着密切的联系。组织科学研究对象是人类的各种组织。首先存在的是人类的组织现象,然后才发展起关于这一现象的理论。关于什么是组织的问题,历史上人们就有不同看法,至今人们还在争论。这些争论一方面反映了人们对组织现象认识的深化,另一方面也反映了组织是一个复杂的存在物,它有许多规律性,人们可以从不同的侧面去认识它。

一、组织科学的形成与发展

1. 词源学和语义学意义上的组织

组织一词，在中文里，其原初的意思是将丝麻织成布帛。《吕氏春秋·先己》高诱注："夫组织之匠，成文于手"，另有"织任组训"，"伤国人树桑麻，习组织"之说。其扩展的涵义一是组合过程；二是经联合而成的整体。在英语中，其原初的意思是"器官"（organ）组合而成的生物整体（organism）、器官之间的协调动作（organize）和动作的结果（organization）。其扩展的涵义也大体是联合的过程及联合而成的整体结果。中文里的组织，一开始就与人的社会活动相关；英文中的组织最初只是与生物的结构相关。这两方面的词源学和语义学上的组织，到了今天就成为描述人类社会历史进程中的一定的群体结构及其活动方式的重要范畴。所以，组织亦随社会变迁而成为人类与时俱进适时变革的手段和当今流行的颇具时代价值的理论目标语境。也就是组织是随时代转型的一种有机的、动态的存在实体。

2. 组织的界定

的确，现代社会若没有组织则人类将难以生存。不过，从历史来看不同时代的组织形态各有不同，这与其结合的基础是分不开的。比如，农业社会时代的组织形态，其结合的基础往往以血缘、地缘，或亲缘等因素为主；而工业社会的组织则以共同利益的达成为基础，因此，组织成为达到目标追求的工具性价值。所以，许多学者在工业社会普遍流行"技术理性"或"工具理性"的时代精神下，也不经意地把这种隐含的信念，反应在对组织的界定上。

至今人们比较多地引用西方的 E·格罗斯与 A·埃策尼和 E·卡斯特与 E·罗森茨韦克关于组织的定义。格罗斯与埃策尼关于组织的定义是："组织，是人类为了达到某些共同的目标而特意建构的社会单元，企业公司、军队、学校、教会、监狱等都是组织。那些

需要全本请访问 www.ertongbook.com