

清华公共管理译丛

理解和管理公共组织

(第二版)

[美] 海尔·G·瑞尼 著

王孙禺 达 飞 译

蒋毅君 李仙根 校

清华大学出版社

内 容 简 介

本书是美国公共管理、公共政策专业研究生课程正在使用的教材或主要参考书之一。其特点在于十分关注组织理论在公共领域中的应用。一方面,它在理论上做出深入的分析,为那些对公共管理和理论在公共事业上的应用感兴趣的研究生和学者提供了理论框架;另一方面,吸收了大量的实际经验,对在职的管理人员和领导者会有很大帮助。本书在公共管理领域将是一本很有价值的参考书,同时对其他领域的管理人员、研究管理科学的学者、高等院校相关专业的教师和学生也将有所裨益。

中文书名：理解和管理公共组织

原著书名：Understanding and Managing Public Organizations

Copyright 1997 by Jossey-Bass Inc., Publishers

Chinese Language Edition Published by Tsinghua University Press.

英文版于 1997 年出版, 版权为 Jossey-Bass Inc., Publishers 所有。

本书中文简体字版由 Jossey-Bass Inc., Publishers 授权清华大学出版社出版发行。

未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

北京市版权局著作权合同登记号：01-1999-2851

图书在版编目(CIP)数据

理解和管理公共组织/[美]瑞尼著;王孙禺,达飞译.—北京:清华大学出版社, 2002

(清华公共管理译丛)

书名原文: Understanding and Managing Public Organizations

ISBN 7-302-05505-X

理... . 瑞... 王... 达... 组织学 .C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 030928 号

出 版 者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦, 邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

责任编辑: 马庆洲

封面设计: 常雪影

版式设计: 肖 米

印 刷 者: 北京人民文学印刷厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 880×1230 1/32 印张: 16.375 字数: 469 千字

版 次: 2002 年 8 月第 1 版 2003 年 4 月第 2 次印刷

书 号: ISBN-7-302-05505-X/C·6

印 数: 3001~4500

定 价: 32.60 元

清华公共管理译丛

顾 问 陈清泰

执行主编 薛 澜 王孙禺

编委会委员 赵纯均 田 芊 薛 澜

王孙禺 宁向东

Jeffrey Straussman

Astrid Marget

侯一麟 童海燕

编 者 序

公共管理是综合运用管理学、政治学、经济学等多种学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织管理活动及其规律的学科体系。它涉及的主题广泛,如政府与市场、政府与企业、政府与社会、公共选择、政府失灵、公共政治管理、公共资源(人力、财力、信息)管理等,其目标是促使包括政府在内的各种公共组织更有效地为社会提供公共产品与公共服务。自从1924年美国希拉丘斯大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开先河之后,公共管理研究生(MPA, Master of Public Administration)教育在欧洲、北美一些发达国家中,已有了超过半个世纪的办学历史。目前,该学科已成为很多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一。

在中国经济体制与政治体制改革进入到关键时刻,特别是加入世贸组织的今天,发展公共管理专业教育尤其有着重大的意义和深远的影响。首先,随着我国社会主义市场经济体系的初步建立,各级政府在推动经济和社会协调发展中的管理手段也从直接的行政命令向立法、税收等各种适合市场经济特点的方式转化。其次,在改革的进程中,改革的深入和利益群体的多元化使得在经济和社会各个领域改革与发展的各种矛盾更加错综复杂,要求各级政府公务员能够把握全局,妥善处理各种矛盾,引导和推动中国民主与法制建设的发展。此外,加入世贸组织对中国公共管理体系也提出了新的标准,要求我们在政府作用、行政公开、公共政策的制定、执行和监督等方面与国际规则接轨,进一步推动政府职能的转变,建立办事高效、运转协调、行为规范的公共

管理体系。

为此,尽快加强公共管理方面的建设,造就和形成一支高素质的、适应各级政府及公共部门工作需要的公共管理人才已经刻不容缓。发展 MPA,提供系统的公共管理教育和培训,培养一支高素质的公务员及公共管理干部队伍,既是政府机构改革的重要内容之一,也是强化社会事务管理、促进社会与经济协调发展的关键措施。

为了适应这种要求,我们引进了一批最新的国外公共管理教育的参考书,以期介绍国外公共管理发展的现状,并推动我国公共管理学科和公共管理事业的发展。我们认为,作为应用性很强的公共管理教育,其内容应从实际出发,博采管理学、经济学、政治学等相关学科之长,着眼于基本政策分析技能、组织管理能力及公共服务道德和政治责任的培养。它的学习内容也相应地由三部分构成:一是政策分析方法,其内容为经济学、政治学、统计学和相关量化领域中的各种分析技巧;二是政策实施和在政府及公共组织内的管理技能,其内容为公共财政、人事管理、计划评估、组织行为,管理信息系统,政策环境分析等;三是道德伦理规范和价值观,其内容来自道德和政策哲学、历史以及法律和宪法的基本精神。今后,我们还将继续引进这方面的有益教材和参考书籍。

编辑翻译这套书的想法是在清华大学公共管理学院筹建时产生的。在这个过程中,清华大学有机会与美国希拉丘斯大学著名的马克斯韦尔学院建立了密切的联系并开展了积极的合作,为清华大学公共管理学院的发展起到了积极的促进作用。本丛书就是这种合作的结晶之一。我们相信,在国家有关部门的积极推动下,在国内外各个方面的支持下,公共管理的教育和研究将得到迅速发展,我国未来从事公共管理及政策分析的高级专门人才的素质将大大提高。这将是一个历史性的跨越。

薛 澜 王孙禺

2002 年 3 月于清华园

译者序

随着我国 MPA(公共管理硕士)专业学位的建立和发展,我们同美国希拉丘斯大学马克斯韦尔学院(Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University)的合作进一步密切。该校在公共管理方面与哈佛大学齐名,曾多次在美国公共管理学科排名第一。作为首批合作项目,马克斯韦尔学院为我们提供了一批有关公共管理、公共政策方面的图书和教材。这些图书绝大多数都是该校公共管理专业的硕士生和博士生课程正在使用的教材或主要参考书。本书即是其中一册。

在同类图书中,本书的应用范围相当广泛。其特点在于十分关注组织理论在公共领域中的应用。一方面,它在理论上做出深入的探求,为那些对公共管理和理论在公共事业上的应用感兴趣的研究生和学者提供了理论框架;另一方面,本书吸取了大量的实际经验,对在职的管理人员和领导者也会有很大帮助。我们深信本书在公共管理领域将是一本很有价值的参考书,无论在相关领域的基本课题方面,还是在书中的理论框架方面都相当有用,在其他方面也有所裨益。

当然,由于本书是由美国教授撰写、为美国公共管理专业研究生使用的教材,肯定会有不少内容与我国的国情不相一致。不过,它可以更多地让我们了解对方公共组织理论发展的现状,为我们建设适应中国公共管理发展的新学科提供有益的参考。

本书的翻译出版是一个集体合作的成果。在翻译工作中,王孙禺承担了前 6 章的工作,达飞承担了第 7 章以后的工作。王孙禺对全书

进行了统稿。在翻译稿初步完成后,由蒋毅君、李仙根等教授进行了细致的校核。在此期间,清华大学公共管理学院、清华大学教育研究所的研究生张国林、孙钦儒、李美珍、汪欣等协助做了大量的工作。更重要的是本书的翻译工作得到了有关专家和学者赵纯均、田芊、薛澜、宁向东、侯一麟、童海燕等同志的热情鼓励和帮助,得到了清华大学出版社的大力支持,在此一并感谢。

由于译校者的水平有限,书中必然有很多不妥之处,敬请读者和专家予以指正。

译校者

2001年10月于清华园

序

本书的第一版对有关管理和组织理论的书籍曾做过一番评价,并且讨论了这些理论在公共领域中的应用。从研究看来,所谓公共领域显然是以公共组织及其成员为基础的。我希望,本书能够成为对在职的管理人员和此领域内的学者、学生都有所裨益的一本书。本书主要作为公共管理专业的硕士生和博士生课程的教材;在同类书籍之中,本书的应用范围相当广。本次修订再版是希望增强本书在课程应用上的实用性。

为本版提供批评及建议的评论者指出,本书应当包含更多的广为大多数教材所采用的辅助学习材料,如表格、图表以及实例等。因而本版包含了数量巨大的新的表格和图表,并且添加了新的实例,以使其探讨的课题在内容上更为充实。

评论本书的人士还指出,各章节之间联系应更为紧凑,而且全书应具备一个理论框架以总领全篇。因此,本书的第一章就提供了这样一个概念性的框架,它把书中的各个章节和课题联系贯穿起来。这一框架强调指出,组织的领导者和成员面临着一个根本性的挑战,即凝聚并协调组织的各个组成部分和领域,包括组织的环境、战略决策过程、目标与价值、文化、结构、权威和权力关系、任务、沟通联络过程。当然,还包括组织中的成员——领导者、小组和团队以及这些人的个人动机、工作态度及行为。正如本书所阐述的,在管理领域之中并不存在什么综合性的理论或是科学解决方法可以实现上述的凝聚和协调。但是,本书的各个章节中所描述的概念和方法,来自于众多有关组织与管理的

书籍,可以帮助领导者和管理人员更加全面地思考和行事,并且有助于他们对实际遇到的且在书中述及的各种课题与问题加以整合。全书的最后一章阐述了如何利用书中的框架,以全面性地处理各种管理方面的难题,如怎样管理公共服务事业的私营化以及管理志愿工作等。

本书的概念性框架在全书各章之中得以扩展充实,各个章节讨论了与组织管理的主要课题相关联的理论、研究和实践。正如第一章所言,自本书第一版发行以来,公共管理与领导学方面的研究又持续取得了不小的进展。因此,本版的许多章节和课题都做了相应的扩充,以涵盖这一领域内的新材料和新发展。例如,有关动机的章节(第九、十两章)和有关领导的章节(第十一章)包含了更多的近期有关这些课题的研究和想法,如关于把目标确立看做是动机确立程序中的一步的理论。有关组织文化和领导者在其中所扮演的角色的讨论也得到了极大的扩充。本版还涵盖了关于下列内容的新的研究:公共组织管理人员的领导与行为方式、政府机构的出色工作业绩、公共服务网和“第三方”政府、公共服务动机的本质、公共组织的组织责任、公共组织与私人机构的管理人员对其人事系统的不同看法、公共组织中的组织文化以及许多其他课题。

另外,本版还添加了在一般管理与公共管理研究方面取得的重大新进展。这包括“全面质量管理法”(Total Quality Management)以及由畅销书《重造政府》(*Reinventing Government*, Osborne 与 Gaebler 合著,1992)在公共管理上(包括联邦政府的《国家表现回顾》、私营化和志愿工作的管理以及其他方面)所产生的影响。

本书最后一章对上述有关联邦政府的《国家表现回顾》、私营化和志愿者工作的管理等课题给予了特别关注,也由此提出了一个关于本书、关于管理和组织、关于本书读者的重大问题。这一根本性问题牵涉到对组织与管理活动加以综合性思考,并全面地考虑本书以前章节积极支持这种思考的价值所在。第一版最后一章的最后部分对公共管理人员提出了告诫和建议,包括格言警句或是诸如“了解这一体系”和“重视管理”一类的要求。这些建议意在采用通行的方式和其他有关管理学的书籍保持一致,正如彼得斯(Peters)和沃特曼(Waterman)在他

们所著的《寻求优秀》(*In Search of Excellence*, 1982) 一书中所做的那样, 告诫管理人员“ 不要多管闲事 ”并且要“ 贴近顾客 ”, 也像德明 (Deming) (1986, 见第十四章) 在介绍如何实现高质量管理的基本方法时所做的那样——他说, 要“ 学习新哲学 ”以及“ 驱走恐惧 ”。但是有些批评家认为最后一章中这些谚语似的建议听起来过于简单化, 而且对管理人员并没有什么指导作用。其实, 同彼得斯和沃特曼以及德明的警句一样, 这些听似简单的格言都在本书第一版前面的章节中得到了详细阐述和充分支持。

本版之中已不再包括提建议的最后一部分。这不仅反映了对于同行批评意见的回应, 反映了我们决心给予这本书一个新特性, 也反映了我们对于怎样帮助学生思考管理与行政方面的挑战有了新的认识。在关于管理学的著作中总是充满了上面提到的那种格言警句。人们可以把这种趋势说成是以《读者文摘》的文风与态度来对待领导与管理学。《读者文摘》经常登一些对个人生活上的事情提供建议的文章, 而这些建议总是以有力的短句的形式出现, 如“ 使你的(减肥) 锻炼有趣 ”或是“ 使孩子的学习有趣(以提高成绩) ”。这样的短句可能是有用的, 但考虑到管理人员花在阅读和培训上的时间不会太多, 他们更喜欢干脆、有刺激性的、易记的建议。正如管理学方面的书籍所指出的那样(而本书亦再度重申这一点), 把价值观、原则和应该优先考虑的事情清晰简明地表达出来。这对组织来说有重大意义。

但是与此同时, 本书也强调一种博闻广识的、长期的而且是一体化的对待组织管理的态度。我所能给予领导者和经理们的最好的建议就是他们不该期望从像我这样的人那里找到速效药, 特别是那种警句谚语似的建议。他们应该自己认真地树立对于管理的正确态度。

关于这一点, 我们可以以 1991 年的海湾战争为例。不管你是否支持布什政府派兵去海湾的决定, 海湾战争显然提出了实际的管理与领导的挑战。观察家们说美国军队可能是战场上受过最佳教育、最具天分的军队。美军的士兵们据说读过很多书, 最受欢迎的是克劳斯维茨 (Clausewitz) 的经典军事论文《战争论》(*On War*, 1986)。克劳斯维茨的基本观点是, 他不能建议某位司令官在某场战役中如何行事, 因为在

这种情况中存在着巨大差别,而且偶然性相当大。相反,他的目标在于为认识战争的性质和计划提供总体的意见和见解。海湾战争是一场成功的战役,而且在某些方面可以说是极度成功的。就是那些厌恶军事力量和军事性类比的人也会承认,海湾战争表明了,当人们面对挑战时,从总体认识和洞察力之中获得的好处通常和从详细的命令中获得的一样多。

本版为那些面临实际领导与管理挑战的人士提供有用的指导,包括关于处理与传媒关系的指导(第五章),对组织文化的管理与领导(第十一章),领导组织的变革(第十三章),给雇员以动力(第十章),解决冲突(第十二章),提高自身力量与权威(第七章)和其他课题。在各种情景下,本版提供了在这一领域内应用这些见解与概念的实例。例如,第十三章提供了领导组织的变革的战略是如何在政府机构中带来成功的大规模转变的实例,也举例说明了不用这样的战略就会导致失败。第十章指出,政府机构的酬付制度如果对本书所探讨的动机理论有清醒的认识的话,那么许多与其相关的改革努力都将更为有效。最终说来,本书所追求的主旨是,高效的领导与对大量管理理念和要点的充分、合理、一体化的运用息息相关,而绝不仅是简单地追求什么格言警句。

读者对象

这一版《理解和管理公共组织》主要面向对公共管理和理论在公共事业上的应用感兴趣的研究生和学者。评论第一版的人士指出,专业人士都不太可能会深入探求本书所提供的详尽的研究和理论。我虽然承认这一点,但却并不愿意这样承认。这一假设低估了许多在职的领导者和管理人员——显然是低估了我曾经遇到过的许多管理人员。他们中的许多人,如果假以时间和机会的话,都会成为最具思想,思考最周密的领导与管理专业的学生。他们可能不喜欢深奥的、沉思型的文笔,因为他们更倾向于行动和实际的结果。他们可能会发现快捷的建议和聪明的想法很吸引人,因为他们并没有太多的时间可花在阅读上。他们并不花太多的时间来读管理方面的课程,但是他们参加

短时间的训练并通过咨询,就可以获得新的想法和解决问题的方法。可是,在学术环境中长期就读的管理人士通常总是在洞察力以及对于新理念和广阔思维的兴趣方面,比他们的同行们要高出一头,而且他们通常是对指导手册之类的东西不屑一顾。

正如前面所述,在职的管理人员与学生和管理专业的学者之间的界限经常难以分清。有时,在职的管理人士会参加长期的课程学习,扮演一个学生的角色。他们也经常参与授课或帮助他人授课。我的同事拉里·奥图尔(Larry O'Toole)指出,许多学者在他们所参与的委员会和研究与咨询活动中其实就是职业人士或半职业人士。因此,尽管本书的主要目的是为对研究和理论感兴趣的学生和学者服务,它对在职的管理人员和领导者们也会有所帮助。因此,我也深信,本书将是工作忙碌的管理人士们的一本好参考书,他们可能需要重温一下有关该领域的基本课题,或是会发现书中的理论框架相当有用,抑或也会在其他方面发现本书确乎有所裨益。

全书的组织结构

要想对本书的内容有一个最好的理解,就应该先看一下目录。第一部分涵盖了公共组织的动态环境。该部分的五个章节介绍了本书的基本目标和假设以及前面提到的理论框架。第一章通过探讨当前公共管理在理论与实践两方面所处的环境,以及该环境对组织管理理论应用于公共组织所提出的挑战而对全书做了一番介绍。第二章对组织管理理论的历史作了小结,描述了这一领域内一些最为重要的概念与问题的发展,而这些问题在后面的章节中还将做深入讨论。另外,回顾历史显示出大多数著名的组织与管理理论家关心的是组织管理的一般性理论,而不是特别对公共管理感兴趣。因此,本书就有必要把组织理论应用到公共管理的实践中去,并且阐述相关的挑战。第三章定义了公共组织并把它们和私人组织区别开来。该章还简单介绍了本书以后章节将要述及的对公共组织性质所下的不同定义。第四、五两章介绍了有关组织环境的书籍,特别是公共组织所处的政治的和制度的环境。

第二部分集中探讨组织与管理的关键方面。本部分的各章集中讨论了有关组织理论和管理的主要课题,包括目标和效率、权力、战略、决策、结构和设计,以及组织中的人群(包括对价值观、动机、与工作相关的行为和态度、领导、组织文化、小组和团队、沟通以及冲突的讨论)。这些章节描述了当前对这些课题的研究,并讨论了如何将其应用于公共组织之中。

第三部分涵盖了管理和改善公共组织的战略。第十三章探讨了组织变革和发展。而本书的最后一章,正如前面所说的那样,探讨了在公共领域中实现优秀的组织管理的想法,包括全面质量运动、不断加强的私营化以及对志愿工作的更多重视等近期发展。最后,该章阐述了如何运用书中的理论框架来获得一个综合性的管理战略,以迎接新的创意和长期挑战。

致 谢

我感谢所有在本书第一版中提及的人们,而现在我的致谢名单又长了不少,实在难以在此一一列出。尽管我不愿漏掉任何一位,我还是不得不漏掉一大群人。我向所有曾和我讨论过本书的人致谢,向所有提出过建议,或提供支持与见解的人们致谢。这些人包括: Bob Backoff, Kathy Boyd, Barry Bozeman, Linda DeLeon, Santa Falcone, Bob Golembiewski, Ed Kellough, Tom Lauth, Jerry Legge, Rosemary O ' Leary, Dorothy Olshfski, Larry O ' Toole, Sanjay Pandey 和 Jim Perry。我想向 Jeff Brudney, Patricia Ingraham 和 Bart Wechsler 致谢,他们阅读了第二版的修订建议。我感谢我的同事与研究助手 Rex Facer,他准备了本书的草稿。

与第一版一样,本书同样献给我的儿子威里斯和女儿南希。我的妻子露希长期与严重的慢性病作斗争,尽管她从不曾提起“勇气”这个词,但她却比我认识的任何人都更教会我理解勇气的真谛。她使得写书的劳顿显得微不足道。

在本书的每一版中的假设与论点都相当于是对为数众多的著者所做贡献的感谢,我引用他们的话,却由于时间和篇幅所限难以一一列出出处。这些论点包括:大多数组织都是提供极重要的服务的重要机构。它们目前面临着公众的轻视,承受着花更少的钱却要做得更出色的压力,并有越来越多的人要求它们提供更多的功能和服务。这些压力正为误解、过度简单化、虚构的事实,以及关于公共组织及其雇员的性质与表现的完全的谎言所加重。美国和其他许多国家都是如此。公

共组织通常拥有勤奋而表现突出的雇员,是极有效率且管理得体的实体,但它们确实也有着除所有组织所共同面临的挑战之外自己独有的压力与束缚,而这些束缚可能导致其机能障碍和表现不佳。这里所及的有关组织和管理的见解和概念力图对那些努力维持并发展公共组织的有效管理的人们有所支持。因此,本书向所有那些为提供公共的、社会的或利他型的服务而真诚努力的人们致谢。

海尔·G 瑞尼

佐治亚州雅典县

1996 年 8 月

作者简介

海尔·G 瑞尼是佐治亚大学的政治学教授。他曾出版过大量有关公共领域管理的文章,并在文章中强调领导、激励、组织变革、组织文化和工作表现,以及公私企事业组织和管理方面的比较等问题的重要性。

《理解和管理公共组织》的第一版于 1992 年赢得了管理研究院公共与非营利部的最佳图书奖。1995 年,瑞尼获得了由美国公共管理协会以及公共事务和管理学院全国联合会联合颁发的查尔斯·H.勒文优秀研究、教学与服务奖。他曾任管理研究院公共与非营利部的主席,并曾任美国政治科学协会公共管理部的主席。他分别于 1968 年和 1973 年在查普尔山的北卡罗来纳大学获英语文学学士及心理学硕士学位,并于 1977 年在俄亥俄州立大学获公共管理博士学位。

1991 年,瑞尼在佐治亚州政府的效率与节约州长委员会任职。作为该委员会成员之一,他还供职于私营化任务部。1995 年,他供职于佐治亚州雅典-克拉克县的合并契约监督委员会。进入大学从事教学与研究之前,瑞尼曾在美国海军中服役并曾是 VISTA 志愿者。

VISTA 全称为 Volunteers in Service to America(美国志愿者服务队),是美国帮助低收入人士的志愿公益组织,由 18 岁以上的人士组成。