21世纪公共管理系列教材

# 公共组织学

第二版

李传军◎编著

中国人民大学出版社

21世纪公共管理系列教材

# 公共组织学

第二版

## 公共基础课

现代管理学原理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
公共管理学（“十一五”国家级规划教材）
《公共管理学》学习指导书
公共经济学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
《公共经济学（第二版）》学习指导书
公共政策学（“十一五”国家级规划教材）

## 专业基础课

公共行政学
政治学原理（第二版）
比较政府
行政法学
管理信息系统
公共管理实用分析方法
公共事业管理概论（第二版）
公共部门人力资源开发与管理（第二版）
（“十一五”国家级规划教材）
管理心理学

## 专业课与选修课

政府经济学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
市政管理学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
电子政务教程（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
电子政府与电子政务（“十一五”国家级规划教材）
西方行政学理论概要（“十一五”国家级规划教材）
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）
政府公共关系（“十一五”国家级规划教材）
非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材）
行政伦理学教程（第二版）（“十五”国家级规划教材）
电子政府概论（第二版）
公共管理的方法与技术（第二版）
行政管理学（第二版）
领导学（第三版）
管理秘书实务（第二版）
社区管理（第二版）
国家公务员制度（第二版）
公共组织学（第二版）
公共管理案例分析——公共管理学和法学的双重视角
地方政府学概论
地方政府管理
公文写作与处理
公共关系概论（第二版）
西方公共管理名著导读

策划编辑　朱海燕
责任编辑　郭丽娜　李慧平
封面设计　李尘工作室

查询图书信息，下载教学资源：http://www.crup.com.cn/gggl

ISBN 978-7-300-13602-8

ISBN 978-7-300-13602-8
9 787300 136028 >
定价：32.00元

21世纪公共管理系列教材

# 公共组织学

第二版

李传军◎编著

中国人民大学出版社

·北京·

**图书在版编目（CIP）数据**

公共组织学/李传军编著．—2版．—北京：中国人民大学出版社，2011.5
（21世纪公共管理系列教材）
ISBN 978-7-300-13602-8

Ⅰ.①公… Ⅱ.①李… Ⅲ.①管理组织学 Ⅳ.①C936

中国版本图书馆CIP数据核字（2011）第076661号

21世纪公共管理系列教材
**公共组织学（第二版）**
李传军　编著
Gonggongzuzhixue

| | | | |
|---|---|---|---|
| **出版发行** | 中国人民大学出版社 | | |
| **社　　址** | 北京中关村大街31号 | **邮政编码** | 100080 |
| **电　　话** | 010－62511242（总编室） | | 010－62511398（质管部） |
| | 010－82501766（邮购部） | | 010－62514148（门市部） |
| | 010－62515195（发行公司） | | 010－62515275（盗版举报） |
| **网　　址** | http://www.crup.com.cn | | |
| | http://www.ttrnet.com(人大教研网) | | |
| **经　　销** | 新华书店 | | |
| **印　　刷** | 北京华正印刷有限公司 | | |
| **规　　格** | 185 mm×260 mm　16开本 | **版　　次** | 2008年1月第1版 |
| | | | 2011年6月第2版 |
| **印　　张** | 17.75 插页1 | **印　　次** | 2011年6月第1次印刷 |
| **字　　数** | 406 000 | **定　　价** | 32.00元 |


**版权所有　侵权必究　　印装差错　负责调换**

# 出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在

教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

**中国人民大学出版社**

2003年5月

# 第二版前言

本书自2008年出版以来，已经过去了三年的时间。在此期间，公共管理学科迅猛发展，各级各类教学机构，包括党校、行政学院、在职研究生班、MPA、普通高校相关院系均开设了公共组织学课程。本书受到了上述教学机构师生的广泛欢迎。一些热心的读者给我反馈了意见并提出了宝贵的建议。同时，我自己在教学和科研中也积累了一些新的素材，并不断进行理论思考。另外，随着国家行政体制改革和事业单位体制改革的不断推进，公共组织建设面临着全新的环境，也存在着许多需要公共组织理论予以研究的问题。基于以上情况，我对本书作了如下修订：

1. 对本书的绝大部分案例进行了更新，以反映公共管理实践的热点和焦点。

2. 根据2008年“大部制”改革的实践，调整了本书的相关内容。

3. 对文字加以精练，力求言简意赅，便于学生理解和记忆。

修订教材是一个精益求精的过程，因此，虽经修订，本书仍有可能存在不妥之处，敬请专家和读者批评指正。

本书在写作过程中参考和借鉴了公共管理学界有关专家、学者的研究成果，在此特向他们表示诚挚的敬意和感谢。同时，还要感谢中国人民大学出版社的刘晶老师、朱海燕编辑、李慧平编辑以及其他为本书出版付出辛苦劳动的编辑们。

**李传军**

2011年4月于中国人民大学

# 第一版前言

公共组织学是专门研究公共组织的结构、运行和发展等问题的科学。它以提高公共组织效能为核心，以增进社会公共利益为目的。

近年来，公共管理学科和MPA教育发展的势头良好。公共管理学科的发展是公共组织学兴起的根源。公共管理理论和实践的发展，促使人们对公共管理的主体进行专门研究。传统的行政组织学无法承担这样的重任。因为，行政组织学是以行政管理主体为研究对象，而公共管理主体要远远大于行政管理主体的范围。公共管理主体包括政府组织和非政府组织两大类。对政府组织研究的任务由行政组织学来承担，行政组织学并不涉及非政府组织的研究，对全部公共管理主体进行研究是公共组织学的任务。

为了提高我国公共组织管理社会公共事务的水平，以有限的公共资源投入产出更多的公共产品和服务，就必须研究公共组织的构成原则和形式，研究公共组织的运行规律。这说明，对公共组织的研究不仅是一种需要，更是一种必要。

1998年，教育部将公共管理设为一级学科。此后，许多高校开设了公共管理专业、公共事业管理专业，并结合MPA（公共管理硕士）教育，组建了公共管理学院。在公共管理专业课程体系中，专门研究公共管理主体的公共组织学应有非常重要的地位。以中国人民大学公共管理学院行政管理学专业为例：本科层次开设公共组织与管理课程；研究生层次：在校脱产研究生开设公共组织研究课程，学位班和研修班开设公共组织课程。不仅如此，各级党校、行政学院，公共管理相关专业的在职硕士教育（含研修班），也需要开设公共组织学课程。以上方面，均为公共组织学的发展提供了广阔的空间。

本书在广泛收集材料，集百家之长的基础上，对公共组织学的理论体系进行了多维度、多视角的剖析和解构。本书内容可以概括为六部分：公共组织的总体研究（绪论、公共组织理论）；公共组织的静态研究（公共组织结构、公共组织人员）；公共组织的生态研究（公共组织环境）；公共组织的动态研究（公共组织过程）；公共组织的心态研究（公共

组织心理、公共组织沟通、公共组织文化）；公共组织的目的研究（公共组织绩效、公共组织战略、公共组织发展）。

总之，本书对公共组织的研究力求涵盖公共组织的静态、动态、生态和心态等各个角度、各个方面，既进行综合、抽象的概括，又进行微观、具体的分析，将公共组织建立、运行、发展的全过程都囊括其中，以求获得对公共组织现象全面的认识，而公共组织研究的目的归根结底又是为了提高公共组织绩效，明确公共组织战略，促进公共组织发展。本书紧跟公共组织理论发展的前沿，将公共组织绩效、公共组织战略、公共组织发展、公共组织学习、公共组织创新、公共组织变革等问题均纳入其中。

本书主要面向公共管理相关专业的以下学生：本科生、在职研究生、拟攻读硕士学位的跨专业考生、本科阶段未修过公共组织学的在校研究生，也可供MPA及各类公共管理部门的在职人员学习培训使用。为了方便广大教师和学生使用本书，作者将把相关教学课件放在教学网站上，网址是http：//www. xzgl. net。

本书在写作过程中参考和借鉴了公共管理学界有关专家、学者的最新研究成果，引用了有关学者出版的案例，在此特向他们表示诚挚的敬意和感谢。同时，还要感谢中国人民大学出版社的刘晶老师以及为本书出版付出辛苦劳动的编辑们。

由于作者水平有限，经验不足，错误疏漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

**李传军**

2007年6月于中国人民大学

# 目录


**第 1 章　绪论** …… 1

1.1　组织与公共组织概述 …… 1

1.2　公共组织的研究途径 …… 11

1.3　公共组织学的研究视阈 …… 15

**第 2 章　公共组织理论** …… 22

2.1　前管理学时期的组织管理思想 …… 22

2.2　古典管理时期的组织理论 …… 25

2.3　行为科学时期的组织理论 …… 28

2.4　系统科学时期的组织理论 …… 31

2.5　当代组织理论 …… 35

2.6　行政组织理论 …… 39

**第 3 章　公共组织结构** …… 46

3.1　公共组织结构概述 …… 46

3.2　传统公共组织结构的类型 …… 50

3.3　新型公共组织结构的类型 …… 55

3.4　公共组织设计 …… 59

**第 4 章　公共组织人员** …… 69

4.1　公共组织人员概述 …… 69

4.2　公共组织人员的职业特征 …… 73

4.3　公共组织人员的职业素质 …… 78

4.4　公共组织的人力资源管理 …… 82

**第 5 章　公共组织环境** …… 89
5.1　公共组织环境概述 …… 89
5.2　公共组织环境分析 …… 92
5.3　公共组织与环境的关系 …… 97
5.4　公共组织环境管理 …… 99
**第 6 章　公共组织过程** …… 107
6.1　公共组织过程概述 …… 107
6.2　公共组织决策过程 …… 110
6.3　公共组织执行过程 …… 115
6.4　公共组织监督过程 …… 120
**第 7 章　公共组织心理** …… 128
7.1　公共组织心理概述 …… 128
7.2　公共组织中的个体心理 …… 131
7.3　公共组织中的群体心理 …… 140
**第 8 章　公共组织沟通** …… 148
8.1　公共组织沟通概述 …… 148
8.2　公共组织中的群体沟通与人际沟通 …… 154
8.3　公共组织中的冲突与谈判 …… 156
8.4　公共组织沟通的改善 …… 161
**第 9 章　公共组织文化** …… 167
9.1　公共组织文化概述 …… 167
9.2　公共组织文化的内容与特征 …… 170
9.3　公共组织文化的结构与功能 …… 175
9.4　公共组织文化建设 …… 180
**第 10 章　公共组织绩效** …… 190
10.1　公共组织绩效概述 …… 190
10.2　公共组织绩效评估的内涵 …… 196
10.3　公共组织绩效评估的实践 …… 201
**第 11 章　公共组织战略** …… 212
11.1　公共组织战略概述 …… 212
11.2　公共组织战略管理概述 …… 216
11.3　公共组织战略管理过程 …… 222
**第 12 章　公共组织发展** …… 237
12.1　公共组织发展概述 …… 237
12.2　公共组织学习 …… 244
12.3　公共组织创新 …… 250
12.4　公共组织变革 …… 255
参考文献 …… 267

# 第1章

# 绪　论

公共组织是社会公共事务的管理者和公共服务的提供者，它与人们的生活息息相关。因此，学习和研究公共组织理论，掌握公共组织管理的基本原理和方法技术，已成为从事公共管理理论研究与实际管理工作的重要任务和基本前提。本章主要介绍组织的含义、公共组织的含义、公共组织的构成要素、公共组织的分类、公共组织的特征、公共组织的功能；公共组织的研究途径；公共组织学的学科定位、发展前景和理论体系。

## 1.1　组织与公共组织概述

### 1.1.1　组织的含义

组织既是人类社会的普遍现象又是人类社会的特有现象。在远古时代，人类与豺狼虎豹相比，显得弱小可欺，处于完全的劣势；在水火雷电等自然灾害面前也缺少防御的本领，更谈不上具备征服的能力。然而，人类最终生存了下来，并成为万物之灵和世界的主宰，关键在于人类具有理智，能够合群。而合群正是群体力量的表现和进行组织活动的象征。古代埃及的大金字塔，动用了几十万人、几百万块巨石，花了几十年的时间才建成；中国的万里长城是秦朝大将蒙恬率30余万人，花了近十年时间才基本连接起来的。如果没有严密的组织，这些工程的完成是难以想象的。

随着时代的变化发展，组织的作用得到更加突出的体现。现代社会已经成为高度组织化的社会，组织的发展呈现出多样化和复杂化的趋势。组织的影响已经渗透到社会的各个角落，各种组织纵横交错、相互依存，共同构成社会大厦的基础和框架。

那么，如何界定组织的概念呢？“组织”一词，不同国家、不同历史时期的人们对其

理解各不相同。在中国，“组织”的原意是“编织”，如“饬国人树桑麻，习组织”（《辽史·食货志》）。在西方，“组织”一词源于器官。英语中 organization 的词根是 organon，指器官。1873 年，英国哲学家斯宾塞第一次把它延伸运用到社会科学的研究过程，“组织”一词有了社会学的含义，即“人为组织”。

20 世纪初，组织理论的兴起为“组织”一词赋予了更广泛的含义。管理学家卡斯特和罗森茨韦克关于组织的定义如下：“组织是：（1）有目标的，即怀有某种目的的人群；（2）心理系统，即群体中相互作用的人群；（3）技术系统，即运用知识和技能的人群；（4）有结构的活力整体，即在特定关系模式中一起工作的人群。”① 切斯特·巴纳德将组织定义为：“一个有意识地协调两人或两人以上活动与力量的系统。”② 斯蒂芬·P·罗宾斯和玛丽·库尔特认为：“组织这个术语是指一种实体，它具有明确的目的，包含人员和成员并且具有某种精细的结构。”③ 他们之所以对组织作出了较为笼统的概括，是因为组织处于不断变化之中。

通过对各种组织的研究，人们发现了组织所具有的共性：（1）组织是人们在相互交往中形成的一定行为关系的集合；（2）组织是为了实现某种目标有意识地建立起来的；（3）组织是人们相互协作的表现，这种协作建立在工作分工的基础上；（4）组织有一定的结构和行为方式；（5）组织有其内在的精神意识，这种精神并非自发形成，而是有意养成的，最终系统化为组织文化；（6）组织是一个开放系统，随着环境的变化而有机发展。④

根据上述特征，我们可以将组织定义为：组织是人们为了达成共同的目标，按照特定的结构方式和活动规律结合起来的开放性的、动态的人类共同体。它是包括组织成员、组织目标、组织结构、组织制度、组织行为和组织环境等基本要素在内的稳定的和不稳定的人类组合系统。

### 1.1.2 公共组织的含义

在现实社会中，有一些组织以实现自身利益最大化为目标，这就是私人组织。最典型的私人组织是企业，企业就是将众多人按一定结构组织起来，以获取利润为直接目的的最基本的社会经济细胞。对于当今绝大多数企业来说，经济性不仅是一种需求，而且实现利润的最大化往往被认为是企业活动最高且唯一的目的。

公共组织是社会组织中一种重要而独特的类型，是私人组织的对称。公共组织在与私人组织的对比中更能彰显自身特色。公共组织不同于私人组织之处在于，公共组织的目的是服务于公共利益，或者说非营利性。人们用不同的标准区分公共组织与其他组织，尤其是私人组织，以求给公共组织找到一个贴切的定义。其中，“最基本的问题就是所谓‘边界问题’（demarcation problem），其中包含对‘公共’与‘私人’的概念，用以指导选择哪些属于公共、私人或公私混合以及这些决策如何执行等问题的思考”⑤。

---

① 转引自唐兴霖：《公共行政组织原理：体系与范围》，3 页，广州，中山大学出版社，2001。

② 转引自［美］尼古拉斯·亨利：《组织理论与公共事务》，8 版，94 页，北京，中国人民大学出版社，2002。

③ ［美］斯蒂芬·P·罗宾斯、玛丽·库尔特：《管理学》，7 版，16 页，北京，中国人民大学出版社，2004。

④ 参见陈振明、孟华：《公共组织理论》，2 页，上海，上海人民出版社，2006。

⑤ ［英］简·埃里克·莱恩：《公共部门：概念、模型与途径》，3 版，15 页，北京，经济科学出版社，2004。

广义的公共组织就是以管理社会公共事务和提供公共服务为目的的组织，不仅指政府及其执行部门，而且包括立法机关、司法机关、学校、医院、教会、军队和政党等以实现公共利益为目标的社会组织和社会团体。狭义的公共组织仅指政府及其执行部门，以及具有行政授权的社会组织。本书主要以行政组织为典型进行分析，因而未具体指明的，公共组织均采取狭义的理解。

理解公共组织的含义，有不同的角度：

(1) 静态的公共组织结构。公共组织是一种特定的静态组织结构，即公共组织的实体，包括各种公共管理机关及其相互关系，是构成国家机器和社会治理主体的重要组成部分。

(2) 动态的公共组织过程。公共组织是一种特定的动态组织行为，即公共管理组织依法行使公共管理权力，管理公共事务和自身事务，提供公共服务的各种组织行为。

(3) 生态的公共组织环境。公共组织是一个开放的社会生态系统，由目标与价值分系统、技术分系统、社会心理分系统、结构分系统和管理分系统等组成，并与特定的环境进行物质、能量和信息的交流，受环境的影响和制约，随环境的发展变化而变化，是一个不断自求适应、自我调整的社会有机体。

(4) 心态的公共组织意识。公共组织是一个心态的群体心理系统，受工作人员的责任心、荣誉感、工作态度、组织意识、合作观念及服务精神等一系列心理因素的影响和制约，并与社会心理系统相互作用、相互渗透。

### 1.1.3 公共组织的构成要素

公共组织是一个由若干要素组成的有机整体。了解各构成要素的目的在于建立科学的分析单元，进而寻求考察和优化公共组织效能的有效途径。公共组织是由多种要素构成的，这些要素可以从不同角度进行分类：

(1) 实体性要素（硬件）和非实体性要素（软件）。前者包括行政机构、行政人员、行政设备、行政资金等，后者包括职能目标、权责划分、职位分类与配置、运行程序、管理方法、法律规范等。

(2) 物质要素、结构要素和运营要素。物质方面的构成要素包括人员、经费、物资等；结构方面的构成要素包括职务、部门、权力等；运营方面的构成要素包括领导、决策、控制等。

(3) 有形要素和无形要素。有形要素是组织构成的物质条件，包括实现预期目标所需实施的工作、确定实施工作的人员、确定必备的物质条件、确定权责结构；无形要素是组织构成的精神条件，包括共同的目标、工作的主动性和积极性、良好的沟通网络和制度、和谐的人际关系。①

一般认为，公共组织的构成要素主要包括以下几个方面：

(1) 组织人员。

人是组织活的灵魂。任何组织都是以人为核心的，组织首先不是物质关系的体现，而

① 参见吴爱明：《公共管理理论与实践》，158～160页，太原，山西人民出版社，2004。

是人际关系的体现。组织目标的实现和任务的完成都离不开组织成员的共同努力。组织人员的组成结构及其素质，直接影响到公共组织的效能，因此组织人员是公共组织的一个重要因素。

（2）物质因素。

物质因素包括公共组织赖以存在的载体，如场地、房屋、办公设备、用品、经费等。没有这些条件，公共组织就无法实施管理，甚至无法存在。其中，行政经费是物质因素的核心。物质因素在不同的国家、地区、机关、层级有很大的差距。物质因素配置过当，不仅会影响国家对其他组织的投入，而且会浪费社会资源。物质因素配置不足，则可能妨碍日常工作，抑制公共组织的发展。

（3）职能目标。

组织都是为了实现某个目标而建立起来的，它决定着组织行为的方式和组织发展的方向，是组织成员认为可以追求并达到的某种未实现的状态或条件。公共组织的目标是实施对公共事务的管理和协调公共利益关系。围绕组织目标，组织必须对其职能范围进行界定，明确组织的工作任务与活动领域。职能范围是组织目标的具体化，它决定着组织规模、内部职位设置等方面的内容。

（4）机构设置。

机构设置是承载组织权力的一系列特定的机构的确定，它是组织内部分工的结果。公共组织通过一定的机构体现出来，机构设置必须依据行政目标按照一定的法制程序来进行。机构设置是公共组织的核心，是决定效率的关键。

（5）职位设置。

职位设置是指一定机构内职位（包括职级、职数、职责等）的确定。职位是公共组织运行最基本的要素之一，职位设置保证了组织权力的流动和组织资源的整合与分配。职位的设置与规范是有规定的。现代组织的一个基本要求是，职位不是因人而设的，而是因事而设的。组织成员一旦占据某一职位，就应受到职位规范的约束。

（6）权责划分。

权责划分是指公共组织中各个部门、层次、成员之间若干从属、并列等相互关系的确认。权责划分是保证组织角色明晰化的基本手段。权力是指影响他人的能力，职权是指被组织正式承认的权力，它主要来自组织的认可，与职位密切相关。公共组织强调有权必有责，权责必相等，职责与职权密切相关。权责划分合理将使上级与下级、机关与机关、成员与成员之间既彼此分工又相互合作，形成促进整体效能的内在机制。

（7）法制规范。

公共组织是规模庞大、人员众多、对象复杂、范围广大的组织形态。这种组织单纯依靠首长意志和个性实施管理是难以奏效的，必须建立一整套的法制规范。法制规范是指以书面文件等形式对组织构建、组织行为、运行程序等进行严格规范。法制规范对组织成员具有普遍的约束力。完善的法制规范是公共组织合法地位和依法行使权力的保证。法制规范的完善程度，是公共组织健全程度的标志。

（8）技术和信息。

公共组织构成因素中的技术不仅指组织活动过程中所采用的科学技术，也包括组织决

策原则、方式在内的“政治技术”；信息是组织活动不可缺少的因素，信息传递的途径和方式也是组织各部分相互协调的途径和方式，组织过程在一定意义上是一个信息收集、整理、传递、反馈的过程。

### 1.1.4 公共组织的分类

公共组织是在与其他组织的分野中才得以确立自身地位的。如果要进一步地研究和分析公共组织的分类，就有必要先探讨组织的分类。依据不同的标准，组织可以划分为不同的类别。比如，以组织人数的多少来分类，可分为小型组织、中型组织、大型组织和巨型组织；以组织对于环境的适应情况来分类，可分为机械组织和有机组织；以组织的专业化程度水平来分类，可分为专业组织、半专业组织、非专业组织；以组织是否有正式的规范来分类，可分为正式组织和非正式组织。

组织目标是区分公共组织与私人组织的一个重要标准，同样可以作为研究组织分类的重要依据。以组织的目标来分类，所有的社会组织可以分为：

（1）互益性组织：如各种党派团体、职业团体、群众社团组织、宗教组织等。这类组织重视组织内部成员的利益和共同目标。

（2）营利性组织：如工商企业、金融机构、旅游服务业等以营利为目的的组织。这类组织以其所有者、经营者的利益为目标。

（3）服务性组织：如公立学校、公立医院、社会福利工作机构等非营利组织。这类组织的存在以其特定的服务对象的需要为目标。

（4）公益性组织：如政府部门、公共安全机关、消防队等。这类组织以国家及社会公众的整体利益为目标。

按照我们对公共组织和私人组织的理解，互益性组织、服务性组织和公益性组织均属于公共组织。公共组织包括政府组织和非政府组织。

狭义的政府组织仅指行政组织，广义的政府组织还应包括立法机关和司法机关，甚至军事机关。在当代，由于政党组织（特别是执政党）与国家权力紧密相连，人们倾向于把政党组织视为准国家权力组织。这样，广义的政府组织还应把政党组织也包括进去。

非政府组织，是指主要由志愿人员组成，不以营利为目的，主要开展公益性或互益性社会服务活动，处于政府组织和市场组织以外的，地位合法的自治型社会组织。

对于非政府组织，较普遍的是用剩余法来界定：政府为第一部门，企业为第二部门，剩下的为第三部门即非政府组织。严格地说，非政府组织中不应包括政府出资成立的各种政府附属性组织或外延性组织，如某些政府机构下设的服务中心、医疗室以及各种形式的特殊法人等。非政府组织中一般也不包含政党组织和宗教组织。

将公共组织分为政府组织和非政府组织是一种较为流行的分类方式。这种分类在某种程度上，也考虑到了公共组织公共权力的强制性大小。由于公共事务管理指向的是多元的利益关系，仅靠说服、动员等手段是难以达到其目标的，事实上，更多的公共事务管理是依靠公共权力的强制性来完成的。因此，以所拥有公共权力的强制性大小来划分公共组织，相对其他标准而言，更能揭示公共组织的本质特征。按此标准划分，公共组织主要可分为三种类型：

（1）强制型公共组织。

这类公共组织主要是指政府部门。强制型公共组织的主要特点之一就是根据宪法和法律的授权，依靠公共权力对公共事务实行强制性管理。它对某一事务做出的管理决定，有关组织和个人必须遵从。比如，司机和行人必须接受公安交通管理部门的管理，不得违反《道路交通安全法》，否则将受到惩罚。

（2）半强制型公共组织。

这类公共组织实施公共管理更多地依靠市场手段而不是行政手段，它们的管理行为对当事人有一定的强制性，要求当事人遵守。但这类公共组织的强制性在一定程度上是可对抗的，当事人也可拒绝其裁决。这类公共组织典型的如各种形式的仲裁委员会。通常情况下，委员会的裁定要求当事人遵守。但若当事人对裁决结果持异议，则不一定必须执行，而是可以向法院起诉，法院裁定才是最终的裁定。此外，消费者权益保护协会、各种行业协会等也是现实生活中人们最常接触到的半强制型公共组织。

（3）非强制型公共组织。

除上述两类公共组织外，还有一类公共组织不仅数量多，而且担负着重要的公共管理任务。这类公共组织的最大特点是非强制性和服务性，其中多数是非营利组织。非强制型公共组织主要是各种学校、研究所、基金会、医疗保健机构、文化和科学团体、各种咨询服务机构等。

以上我们划分了公共组织的三种类型，也反映出公共管理的三个基本层次。实践证明，仅靠强化强制型公共组织的管理并不能适应社会的需要，只有这三种类型公共组织协调发展，才能建立起功能完备的公共管理组织体系。

在我国，根据公共组织在管理国家公共事务中所处的层次和所发挥的作用，再结合基本国情，可以把我国的公共组织划分为如下几种。

（1）中国共产党组织。

在我国，通常把中国共产党组织认定为准政府组织。《中华人民共和国公务员法》将中国共产党各级组织中的工作人员划定为公务员，这也在一定程度上赋予了中国共产党组织从事国家公共事务管理的法律地位。从实践上来看，中国共产党是执政党，是执掌国家公共权力的核心力量，领导着各级国家机关，承担着国家和社会公共事务的管理职责。《中国共产党章程》也明确规定：中国共产党是全国各族人民根本利益的忠实代表，以全心全意为人民服务为宗旨。由此可见，中国共产党不同于西方国家的政党，后者只是某些利益集团或阶层的利益代表。因而，中国共产党组织是一个处于领导地位的公共组织。当然，这种领导并非事无巨细地包办、代替其他公共组织的活动，而是政治领导、思想领导和组织领导。中国共产党组织对国家和社会公共事务的管理作用主要体现在制定方针政策、作出重大决策、为国家机关推荐干部等方面，它不直接干预各级国家机构行使国家权力。

（2）人民政协组织。

人民政协组织是在中国共产党领导下，以中国人民政治协商会议的形式，就国家重大事务进行自由、民主、平等讨论协商的一种组织形式。人民政协虽然不属于国家机关体系，但它又不同于一般的人民团体。在政协中，包括了来自各人民团体的代表。人民政协

章程规定：人民政协是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构。这说明政协的重要职能就是政治协商，也即对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商。政协的另一重要职能是民主监督，就是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行，国家机关及其工作人员的工作，通过建议和批评进行监督。正因为人民政协组织是以参政议政、民主协商为方式，以科学、有效地管理国家事务和社会公共事务为指向，以实现、维护和发展全国各族人民的公共利益为最终目的，所以人民政协组织是我国公共组织中的重要组成部分。

（3）国家权力机关。

在我国，国家权力机关是指全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关，在国家机构体系中居于首要地位。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。全国人大及其常务委员会行使国家立法权。地方各级人民代表大会，包括省（自治区、直辖市）、设区的市（自治州）、县（不设区的市、市辖区）的人民代表大会，以及乡（民族乡、镇）的人民代表大会，是地方各级国家权力机关，也是本行政区域内行使最高权力的国家机关。其中，县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。省级人大及其常委会、省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会，拥有地方立法权，可以制定和颁布地方性法规。人民代表大会是由经直接选举或间接选举产生的人大代表组成的代议机关，是中国国家政权的重要组织形式，也是政治民主的主要体现形式。

（4）行政机关。

行政机关即狭义的政府机关，是贯彻国家权力机关和执政党的意志、管理国家行政事务的机关，是国家行政权的组织体现。中国采取单一制国家结构形式，行政机关由中央行政机关和地方各级行政机关共同组成。中央行政机关即国务院，也称中央人民政府，是管理国务和政务的国家最高行政机关，是最高国家权力机关的执行机关。国务院拥有广泛、全面、统一领导国家行政活动的直接权力，以及为了保障这种领导得以实现的间接权力。在任何地方、任何层级、任何领域，在国家范围内任何地方政府在任何问题上，均须服从国务院的领导。地方各级行政机关，即地方各级人民政府，是地方各级权力机关的执行机关。按照我国宪法和地方组织法的规定以及我国实际情况，地方政府的层次分为省级、地市级、县级和乡级。地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级人民政府负责并报告工作。

（5）司法机关。

中国的司法机关包括人民法院和人民检察院。宪法规定，人民法院是审判机关，审理民事案件、刑事案件和行政诉讼案件。人民法院实行四级两审终审制，设有基层、中级、高级、最高人民法院。此外还有各类专门法院。最高人民法院对全国人大及其常委会负责，地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。最高人民法院监督地方各级人民法院和专门法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。人民检察院行使法律监督权，提起公诉，对法院的错误判决和裁定依法提起抗诉。人民检察院分为最高人民检察院，省、直辖市、自治区人民检察院，地、市、自治州人民检察院，县、市、自治

县和市辖区人民检察院。各级人民检察院实行双重领导体制。最高人民检察院是最高检察机关，对全国人大及其常委会负责，地方各级检察院对产生它的国家权力机关和上级检察院负责。最高人民检察院领导地方各级检察院的检察工作，上级检察院领导下级检察院的检察工作。

（6）事业单位。

事业单位是指国家为了社会公益目的，由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。事业单位是一种特殊的公共组织，第一，它与国家机构一样，主要依靠和利用公共资源开展活动，但它又不具有国家机关的公共权力；第二，它替政府承办一些具有较强专业性的社会公共事务，如教育、科技、文化、卫生等。这些公共事务由于专业性强，政府直接承办往往导致效率较低，因此不宜由政府直接出面解决。这也就决定了事业单位与政府之间是一种承办和委托关系，虽然在业务工作上它有很大的独立性、自主性，但在宏观上它要接受政府的管理和指导。政府与事业单位之间不是领导与被领导的关系，政府不能干预事业单位的事务，政府只能以政策引导、法律监督的方式管理事业单位。目前，我国的事业单位主要包括：农、林、水利、气象事业单位，如农业技术推广站、气象台等；文教卫生事业单位，如电视台、图书馆、学校、医院等；科学研究事业单位，如科学院、社会科学院等；社会福利事业单位，如养老院、社会福利院等；城市公用事业单位，如公园、动物园等。

（7）社会中介组织。

社会中介组织是指那些非政府的、非营利的、带有志愿性的、致力于公益事业的社会组织。社会中介组织多半从事慈善、信息、社区服务、青年和特殊人群的教育、老年人关照、学术研究、文化发展、环境保护等工作。社会中介组织之所以是公共组织，在于它不以营利为目的，并致力于社会公益性事业。这类组织可以协助政府承担管理大量公共事务的职能，所以它们的存在不仅会大大方便社会公众的日常生活，还可以帮助政府真正实现精干、高效的目的。社会中介组织通常是由具有共同公益性目标的人们志愿地以相当松散的方式结合在一起而形成的。我国社会中介组织分为五类，即：行业自律性组织，如行业协会、商会等；监督社会行为的中介组织，如消费者协会等；为市场活动提供经营性、技术性服务的中介组织，如证券登记公司、拍卖行等；为社会劳动力就业、再就业提供服务的中介组织，如人才交流中心、职业介绍所等；为促进科学、文化、教育、体育、卫生等事业发展的中介组织，如各类学会、研究会、基金会等。[①]

### 1.1.5 公共组织的特征

公共组织与私人组织相比，有其自身的特点。

（1）公共性。

公共组织的公共性集中体现在其组织目标和组织的基本功能上，同时也会影响到组织的形成过程、组织的规则和组织的效率等方面。公共组织是为全社会服务的。如对经济、科技、文教、卫生、交通、电信、社会保障、环境保护、防灾和救灾等公共事务的管理，

① 参见王乐夫、许文惠：《行政管理学》，214页，北京，高等教育出版社，2000。

都具有实现公共利益的属性。公共组织的公共性是其政治性的基础。如果公共组织“私有化”、“市场化”，以自身利益最大化为追求目标，就必然背离公共性的要求，也会危及其政治合法性，甚至会导致政权的崩溃。

(2) 政治性。

公共组织的主要类型是政府组织。政府是国家进行政治统治的主要机关，是实现国家意志（实质上是统治阶级的意志）的工具。政府组织必须执行国家的政治意志，执行国家的政治决策。超阶级、政治中立的政府组织是不存在的。即便是非政府组织，其目标和执行过程，也不可能脱离政治文化的制约。非政府组织所受到的政治因素的影响比企业组织要大得多。公共组织的行动必定发生在具有政治意义的环境中，其制定的政策无论是文化的、教育的还是经济的都具有政治意义，即使公共管理人员以其专业的标准处理公务问题，其所发生的后果也有政治上的影响。

(3) 法治性。

公共组织是合法成立的正式组织，应在宪法和法律规定的范围内开展公共管理活动。公共组织，特别是政府组织具有明确的法律地位，组织机构的设置，宗旨、目标，运作程序，人员编制，行为规范，管理方式，财政预算等都由宪法和有关法律规定。公共组织必须依据法律规定行使职权，不得超越权限甚至滥用职权。法治首先体现为对公共权力的约束。公共组织在管理社会公共事务时，必须严格贯彻执行宪法和法律，不得随意变更和曲解这些法律规定。

(4) 权威性。

任何组织都必须有权威，没有权威就不能进行有效的管理。私人组织权威的作用对象仅限于其组织成员，而公共组织，特别是政府组织权威的作用对象不仅限于其组织成员，还包括广大的被管理者。政府是接受人民的委托行使公共权力的组织，在整个社会中有着至高无上的地位和权威，起着其他任何组织无法起到的作用。这种权威是政府进行公共管理所必需的条件。政府凭借行政权力，对国家的政治、经济、文化等公共事务进行广泛的管理。其权力覆盖每个组织和公民，其法律、法令、法规、政策和命令等，在其管辖范围内的每个组织和公民都必须遵守和执行。非政府组织具有由政府授权进行公共管理的特点，因此，一般来说，它不具有最终强制性的特性。

(5) 广泛性。

政府是典型的公共组织，现代政府作为社会全体合法成员共同利益的代表，是通过法定的公共程序产生的，其权力是得到社会公众认同的，政府的管理具有典型的合法性和强制性。在社会生活中，政府负有维护公共利益、管理公共事务、提供公共服务的主要责任，因此，政府的各部门和各层级是公共管理的主要组织依托，政府进行的行政管理也是公共管理的主要形式。但是，除了政府这一公共组织之外，还有其他多种多样的公共组织。这是因为，随着社会生活的复杂化和多样化，社会公共事务也日益呈现出多样性的特点。为了有效地实现社会公共利益的要求，保证社会生活的正常进行，人们在政府之外组成了非政府的公共组织。因此，非政府的公共组织也成为公共管理的重要组织依托。

(6) 独占性。

一方面，公共组织可以通过政治权威或公共权力的行使而提供某些物品或服务，形成

一种独占的局面，不许私人加入竞争。另一方面，政府所提供的产品或服务大多具有公共产品的属性，因为公共产品的非排他性和非竞争性，很少私人会乐意去提供。此外，有些公共工程规模相当庞大，并非私人组织所能担负，只能由政府来承担，由于政府是几乎唯一的生产者，因此也就没有市场竞争的问题。公共组织的独占性还表现在：在一定的行政区域内，只有一个行政系统；在每个行政系统内部，只能有一个行政权力中心。这一点不同于竞争性的企业组织。

### 1.1.6 公共组织的功能

公共组织的功能是指公共组织在依法管理社会公共事务过程中所具有的独特作用。公共组织的主要功能是与其在公共管理系统中的地位和特性密切联系的。具体来说，公共组织的功能体现为以下几个方面

（1）公共组织是公共管理的主体。

公共组织是对社会事务进行管理的主体，是进行公共管理活动的物质基础和力量源泉。一切公共管理活动都是由公共组织来进行的。虽然公共管理人员在某种意义上具有承担公共管理活动和处理公共管理事务的权力和责任，但是，从根本上讲，公共管理人员的权责仍然来自公共组织的职位赋予。因此，公共组织是公共管理事务的承担者、实施者和责任者，是公共管理的主体。

（2）公共组织是公共管理人员的归属。

第一，公共管理人员是公共组织的力量之源。公共组织把孤立的公共管理人员聚合到一起，通过分工与合作，将其结合成一个能动的团体，使全体工作人员朝着组织的目标共同努力。组织通过分工，使每个公共管理人员各负其责、各司其职，有效地发挥个人的专长。同时，通过合作、协调和配合，汇聚组织成员单个的力量，产生一种新的组织合力，使组织的集体力量大于各个体力量简单相加之和。第二，公共组织是公共管理人员工作的物理环境和精神家园的总和。公共组织内部的物质设置、职责关系等构成公共管理人员工作的主要条件，影响和决定公共管理人员的工作绩效。同时，公共组织内部的组织文化、组织心理、人际关系是公共管理人员的精神家园，也是制约公共管理人员工作积极性的重要因素。

（3）公共组织是公共管理的支点。

组织与人事是一切管理活动的两个基本支点，它们构成了管理活动的基本框架。在公共管理活动中，公共组织是公共管理人员的载体，没有公共组织就没有公共管理人员，更谈不上公共管理人员作用的发挥和公共管理职能的履行。同时，组织的纵横结构、机构设置、权责分配是否科学，组织制度是否健全，又是公共管理人员能否发挥正面作用的关键。公共管理人员之间分工是否明确、合理，合作是否协调，沟通是否顺畅，关系是否融洽，是公共管理顺利开展的必要条件。总之，科学有效的公共组织能充分发挥每个公共管理人员的主动性、积极性，能使他们发挥所长，更有效地开展工作。反之，如果公共组织的建立和运行缺乏科学合理的原则和依据，组织管理混乱，则会妨碍公共管理人员积极性、主动性的发挥，公共管理也就无法顺利展开。

## 1.2 公共组织的研究途径

近些年来，学者们从不同的角度对公共组织进行了研究，从而总结出了各自对公共组织研究途径的认识。其中，美国公共行政学者罗森布鲁姆总结了在公共组织中存在的三种主要的研究途径，即管理途径、政治途径和法律途径。[①] 英国学者莱恩认为，公共部门的研究途径有三种，即传统的公共行政学派、管理途径和政策途径。[②] 台湾著名公共行政学者吴琼恩认为，研究公共行政有三个途径，即管理途径、政治途径和文化途径。[③] 20世纪90年代以后，随着信息技术和互联网的发展，电子政府作为一种新型的网络组织出现了，与公共组织相关的网络问题研究日益增多，网络途径也成为公共组织的重要研究途径之一。因此，公共组织的研究途径可以概括为管理途径、政治途径、法律途径、政策途径、文化途径和网络途径。

### 1.2.1 管理途径

公共组织研究的管理途径大部分脱胎于韦伯和泰罗的“古典”途径。从19世纪20年代开始，由于企业的“科学管理”所带来的效率，科学管理原则被引入政府机构管理中。管理途径强调效率（efficiency）、经济或节约（economy）和效能（effectiveness）的价值，认为这些价值应该主导公共组织的结构和过程。管理途径包括七个职能，分别是：计划（planning）、组织（organizing）、人事（staffing）、指挥（directing）、协调（co-ordinating）、报告（reporting）和预算（budgeting）。

管理途径是从两个方面来认识公共组织的：一是从管理功能及过程来考察公共组织，从组织活动的程序和技术上来界定公共组织；二是最大限度地提高组织效率成为公共组织的主要价值。

20世纪80年代以来兴起的新公共管理运动，是管理途径的复兴。新公共管理强调结果取向、绩效为本、解除管制、授权、竞争机制、顾客导向等。在这些价值导向下，许多新公共管理技术在公共组织中得到应用，主要有目标管理、全面质量管理和标杆管理。

### 1.2.2 政治途径

管理途径隐含一个假定：政治与行政二分，行政事务脱离了政治过程，在科学方法的帮助下，可以找到管理的最佳方法。然而，随着政府职能的不断扩张，尤其是二战后，美国罗斯福新政导致政治与行政二分的传统看法受到严重挑战，因而公共组织研究的政治途

---

① 参见［美］戴维·H·罗森布鲁姆等：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》，16～41页，北京，中国人民大学出版社，2002。

② 参见［英］简·莱恩：《新公共管理》，37～40页，北京，中国青年出版社，2004。

③ 参见吴琼恩：《行政学》，2版，18～36页，台北，三民书局，2001。

径得以兴起。[①] 实证地看，许多政府改革的目的就在于争取行政内部的代表性（representation）、回应性（responsiveness）与责任性（accountability）的最大化，以充分体现出宪法的民主价值，因而政治的价值同样主宰着公共行政。公共组织活动之所以区别于其他管理活动，就在于其政治特性。

政治途径的三个前提是：第一，主张政府不同于私人组织，必须对公共组织与私人组织加以区分。第二，政治途径强调政治权力的发展、维持和定位。第三，代表性是组织公共机构背后的主要力量。

政治途径的主要观点有：

（1）多元主义。

政治途径强调公共行政中的政治多元主义。公共组织和政府行政机构的组织应该是多元的。它们应当是社会中不同政治、社会和经济团体的代表。公共机构应该为这些利益团体提供代表机会，同时，公共政策应该通过机构间的政治竞争来制定。多元主义认为组织任务应当是复合的而非一元化的，或应当同时建立多个不同的组织。组织任务的多样化使公共机构获得了广泛支持，并使行政人员能将工作重心从计划的某一方面转移到其他方面，以维持和强化选民的支持。

（2）自主性。

多元主义要求政府机构反映社会不同的利益。代表性则进一步要求在政府行政机构内的组织单元具有高度的自主性。自主能够使不同的单位将工作焦点集中于向其选民或顾客提供代表意见。通过强调代表性需要，组织获取某种程度的自治是可能的，但它也可能使公共行政组织的一致行动和行政控制显得困难。

（3）与立法机构的联系。

公共组织研究的政治途径也强调立法委员会和行政机构之间的联系。许多人认为立法委员会和小组委员会是公共机构的重要的附属物。行政部门组织的繁衍和小组委员会的成长齐头并进。公共行政者可能感受到负有责任，需要在心理上和政治上对立法机构的成员及政府任命官员和其他行政部门负责。

（4）分权。

公共组织研究的管理途径从效率和经济的观点提出集权化与分权化的问题。从这个角度来看，分权是一种方便公民获得政府服务的有效方式，但是，分权也使行政单位之间的协调和控制复杂化。从政治的观点来看，分权不能和代表性分开来考虑。因此，组织分权是政治性的。

### 1.2.3 法律途径

公共组织研究法律途径的兴起有三个源头。第一个源头是行政法。它主要是指管制一般行政过程的一套法律和法规。第二个源头是公共行政“司法化”的发展。司法化趋势主要是将行政运作程序视为与司法程序一样，目的在于确保个人合法权益不受侵犯。法律在行政活动中发挥越来越重要的作用。第三个源头是宪法。宪法赋予公民个人更多的保护。

---

① 参见吴琼恩：《行政学》，2版，24页。

法律途径强调法治。它包含着几个核心的价值。首先是“程序性正当法律程序”。这一价值意味着基本的公平性，被认为是保护个人免于遭受政府恶意的、武断的、错误的或反复无常的违宪剥夺生命、财产与自由权利的必要程序。其次是个人应享有的实质权利和法律的平等保护。最后是公平，主要体现在授权法官对于那些其宪法或法律规定的权利遭受行政官员的侵害的人进行救济。

法律途径的主要观点如下：

(1) 独立性。

支持法律途径的公共组织理论认为，行使裁决功能的行政机构必须具有很大的独立性，独立于政府的其他部门。

(2) 委员会形式。

行使准司法功能的机构通常由一个委员会来领导。而且，这些机构的任务被定义成为了公共利益而进行管制，因此它们就不该被某一政党或其他政党所控制。它们应该被允许发展长期的、非党派的观点。因此，委员会属于同一政党的人数通常都有限制。这样的安排能保证少数成员在一定程度上拥有参与和表达意见的机会。

(3) 替代性争端解决。

替代性争端解决比传统裁决方式具有更大的弹性，公共管理就积极支持这种方法。在替代性争端解决问题上，法律途径主张共享权威和回应性，甚至是以某种程度的责任丧失和对专家的依赖为代价的。

### 1.2.4 政策途径

公共组织研究的政策途径是在二战以后提出的，其研究重点是政策或公共项目。政策途径将项目作为基本的分析单位，机构方面的重要性不再由其自身所决定，而是由它与公共项目绩效的相关性所决定的。政策途径从政策周期的分析开始，政策周期包括政策制定和政策执行。

政策途径的主要观点是[①]：

(1) 公共治理构成一个在政策制定和政策执行之间不断循环的政策周期。这个模式否定了任何将政策制定和政策执行截然分开的理论。

(2) 分权的政策执行比自上而下的政策执行更有效。即所谓的自下而上政策执行模式，这反映政策执行策略的问题。

(3) 政策周期主要是政治过程，而不是管理效率。政策科学倾向于强调公共部门中的政治，强调政策过程中的冲突。

(4) 在政策执行过程中，政策网络比科层组织效率更高。

### 1.2.5 文化途径

公共组织研究的文化途径始于20世纪70年代，与行政理论发展的趋势是一致的。在此之前，行政理论研究较多地注重组织结构与行政控制问题，此时，已经渐渐转向重视行

① 参见［英］简·莱恩：《新公共管理》，37～40页。

政主体的文化研究。

文化途径的主要观点有[①]：

（1）文化即组织成员所共享的信念，在潜移默化地发生着作用，并以基本上“视为理所当然的”方式来界定组织对其本身及其环境的观点。

（2）20世纪60年代以前，成功的管理者强调特定技术的精熟。20世纪七八十年代则着重“如何做正确的事情”以及“如何把它做好”，就过程而言整个能力的概念即“变迁”。现在则不止这些技术与能力，还要有态度、价值与思维倾向的发展，使管理人员能面对、理解，并因应组织内外各种因素的影响，当然也要发展操作的技术。

（3）在过去数百年的西方文化中，有一个词很少用到，它是学习型组织的精神，这个词即“metanoia”，此为心灵转变之意。这是学习的深层意义，通过学习，我们重新创造自我，能做到从未能做到的事情，重新认知此世界及我们跟它的关系，以及扩展创造未来的能量，而非仅是吸收知识获得信息而已。

（4）超越理性的管理并非是贬低理性思考，而是朝向一个深层次，使我们能够容忍、思考，并运用目的性、全景式的架构，以便在多种选择的困境下和竞争的需求中能更有效地运作。

（5）进步的公共管理人员越来越重视价值，以寻求组织的基本转变，而远远超过组织结构所能产生的变迁。所有有关的管理人员，都在建构一套适应组织未来的新信念和价值，这一变动不在组织结构，而在组织文化。

从文化途径来研究公共组织，强调人的主观方面的改变，如人的价值、态度、思维倾向、心理转变等深层次的改变，这些改变都需经过深入的学习和改造，而这种学习和改造必须放在一种有利于这种改造的组织结构内才有可能成功。

### 1.2.6 网络途径

随着经济全球化和科学技术的飞速发展，组织所面对的外部环境已经发生了根本性的变化，知识的更新、技术的进步和市场的变化之快，需要研究或获得的知识之广，是任何传统的组织都无法应对的。为了求得生存和发展，组织必须具有高度的柔性和快速反应能力来应对动态变化的环境。越来越多的组织管理者开始关注组织外部资源的优化整合，在组织结构的设计中采取新的思维方式或在新型技术的基础上，摆脱过去层级负担过重的职能式结构，以市场为导向，围绕着工作流程而非职能部门进行设计，取消了或打破了纵向层级和旧的部门界限，建立起新的组织形态。在这样的背景下，网络组织应运而生，并成为现代组织在21世纪赢得持续竞争优势的一个核心工具。

20世纪90年代以来，公共管理中组织间网络问题的研究日益增多，1997年世界经济论坛第27届年会的中心议题就是“建立网络社会”。公共部门网络治理作为一种新的研究已初见端倪，且大有成为主导范式的趋势。网络是两个或更多的组织，为了解决共同问题而建立合作伙伴关系的一种联合。公共部门网络是一种相互依存的结构。公共部门应重视网络，网络治理已成为公共部门治理的核心方式。

---

① 参见吴琼恩：《行政学》，2版，32～33页。

## 1.3 公共组织学的研究视阈

### 1.3.1 公共组织学的学科定位

公共组织学是专门研究公共组织的结构、运行和发展等问题的科学。它以提高公共组织效能为核心，以增进社会公共利益为目的。

与公共组织相关的学科众多，如行政组织学、组织行为学、公共管理学、行政管理学、管理学、组织学等。把公共组织学与这些学科进行一定的比较，有利于我们更加深入地认识和了解公共组织学的学科特点和学科性质，从而明确公共组织学的学科定位。

1. 公共组织学与行政组织学

公共组织是管理公共事务、提供公共服务、增进公共利益的组织体系的总和，包括政党组织、立法组织、行政组织、司法组织、军事组织、事业组织等。行政组织是指管理国家和社会事务，行使行政权的组织体系，即狭义的政府组织体系。因而，公共组织与行政组织之间是包含与被包含的关系。毫无疑问，公共组织学应当包括行政组织学。

行政组织学是公共组织学的分支学科。由于行政组织是公共组织中的核心部分，它行使国家行政权，在管理国家事务和社会公共事务的过程中起着至关重要的作用。另外在公共组织中它的规模又是最大的，因此为了探讨其构成及活动的特殊规律，需要把它从公共组织学中分离出来进行单独研究。虽然它有行政组织的特殊性所带来的特殊规律，但它仍然要接受公共组织学所确认的价值理念、活动规则、管理方式等的指导。

当然，行政组织学与公共组织学又是密不可分的，行政组织学的研究不但丰富了公共组织学的研究内容及视野，而且深化了对公共组织的认识。

在中国，行政组织学的研究要早于公共组织学。这与行政管理学的研究是自20世纪80年代恢复，而公共管理学是自20世纪90年代才兴起有一定关系。行政组织学研究行政管理组织，而公共组织学研究公共管理组织。所以，虽然公共组织学包含着行政组织学，但是二者又有“新”、“旧”之分：公共组织学是一门“新”课程，而行政组织学则是一门“旧”课程。

在课程设置上，公共管理相关专业（公共管理专业、行政管理专业、公共事业管理专业、公共政策专业、社会保障专业、土地资源管理专业、公共卫生管理专业等）均应开设公共组织学课程。而行政组织学仅适用于行政管理专业。

2. 公共组织学与组织行为学

从研究对象的范围来看，公共组织学并不研究所有组织，而只以公共组织为研究对象；组织行为学是以所有组织为研究对象的。如果仅限于公共组织的范围内来考察公共组织学与组织行为学，二者的共性在于都以提高组织效能为核心。

从研究侧重点来看，二者之间的差异是显而易见的。组织行为学侧重从微观角度进行研究，而公共组织学则侧重宏观研究。组织行为学侧重于个人和群体的行为，其研究的重点是组织中个人的行为以及群体的行为表现和态度的变化。如个体的劳动效率、价值观、

学习能力、需求和激励的作用等个性特征，群体的角色、地位、成员及领导的个性、权力分配和群体内的信息传播以及群体内的冲突等。与组织行为学不同，公共组织学则主要研究公共组织结构、公共组织环境、公共组织文化、公共组织战略、公共组织变革等。这些方面均涉及公共组织的宏观层面。

总之，公共组织学侧重于对公共组织整体行为和整体效益的研究，而组织行为学则以个体的行为和个体的效益为其研究的重点。

3. 公共组织学与公共管理学、行政管理学

公共管理学是研究公共组织如何依法对国家事务和社会公共事务进行有效管理的学科。公共管理学研究的内容十分广泛，其中就包括对公共组织自身的研究，如研究建立怎样的公共组织才是最有效的，在公共组织内部权力如何分配，对公共组织如何进行控制才能使它有效地达成目标等。可见，公共组织学是公共管理学的一门分支学科。公共组织是实施公共管理的主体，是公共管理学需要研究的基础内容之一。之所以要把公共组织从公共管理学中分离出来独立研究，就是要全面、深入、细致地认识公共组织所具有的独特规律。

公共管理学与公共组织学虽然存在广泛的联系，但它们之间也有区别。公共组织学以研究公共组织自身为己任，不涉及对组织外的具体社会公共事务的管理；而公共管理学的研究就显得较为全面，它既研究组织自身的问题，又研究对社会公共事务进行管理的问题。

行政管理学是公共管理学的分支学科。公共管理学是一级学科的名称，行政管理学是二级学科的名称，公共管理学包括了行政管理学。从研究范围来看，公共管理学是一门研究有关社会公共事务管理的科学，社会公共事务的管理主体，既有政府组织，也有非政府组织。但行政管理学仅研究政府行政组织对社会公共事务的管理。

公共组织学的研究对象是包含着行政组织的，因而，行政管理的理论和实践对于丰富公共组织学的理论也有着重要的意义。反之，公共组织学的研究也拓展了行政管理学科的学术视野。

4. 公共组织学与管理学、组织学

管理是指社会组织通过计划、组织、指挥、协调、控制等手段，优化配置组织资源，以实现预期目标的活动。管理学就是研究上述活动规律的学科，其中对组织活动规律的研究是管理学研究中最基础的部分。所以，在管理研究的早期，管理研究就是指组织研究。只是在后来，管理研究的领域迅速扩展，不仅要研究组织问题，而且要研究决策、控制、领导、协调等问题，使管理研究和组织研究开始出现分化，于是组织学从管理学中分化出来，成为隶属于管理学的一门分支学科。

管理学作为一门基础学科，其所阐释的管理的一般规律，始终对组织学的研究起到指导作用。而公共组织学则是在组织学的基础上进一步分化的结果，它属于组织学的分支学科，它把组织学所确定的一般原理、原则用于对公共组织的研究上，并结合公共组织的特殊性，进一步阐释公共组织的演化、发展、构成、运行的特殊规律。组织学要接受管理学所确认的一般规律的指导，作为组织学分支学科的公共组织学也必须接受管理学的指导。管理学和组织学都是公共组织学的基础学科。

5. 公共组织学的交叉学科属性

通过以上分析，我们可以发现，公共组织学是一门交叉学科，如图1—1所示。

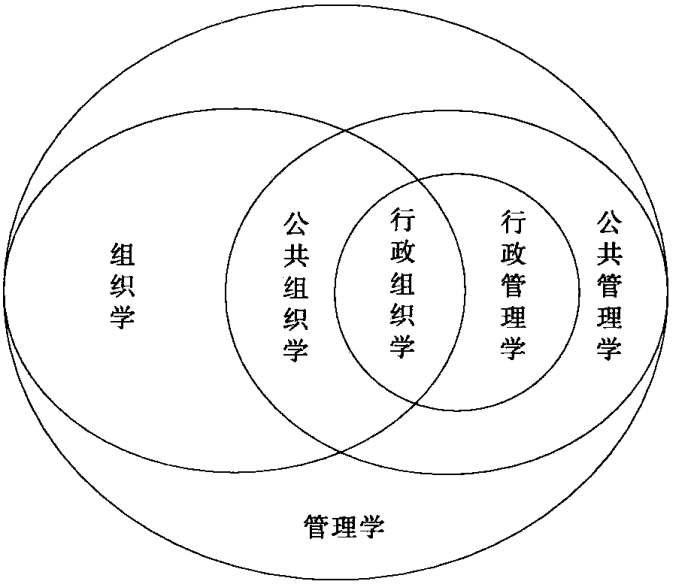


**图1—1 公共组织学与相关学科的关系**

公共组织学是公共管理学和组织学的交叉点。公共管理学和组织学都属于管理学门类。公共管理学和组织学构成公共组织学的重要理论基础，是公共组织学生存和发展的土壤。组织学的理论是公共组织学的立身之本，公共管理的实践为公共组织学的发展之源。

行政组织学是行政管理学与组织学的交叉学科，也是行政管理学与公共组织学的交叉学科。行政组织学包含于公共组织学之中。

公共组织学包含于公共管理学，行政组织学包含于行政管理学。正如公共管理学包含行政管理学一样，公共组织学亦包含行政组织学。

由此可见，公共组织学的研究范围要大于行政组织学，二者是一般与特殊的关系。

### 1.3.2 公共组织学的发展前景

近年来，公共管理学科和MPA教育发展的势头良好。公共管理学科研究领域的广泛性和MPA培养目标的务实性是其获得发展的重要原因。公共管理学是一门与政府部门和非政府组织的实践紧密结合的学科，它在公共部门改革的实践中产生，反过来又指导公共部门的管理活动，并在这个过程中不断完善和发展。公共管理学科的发展是公共组织学兴起的根源。

公共组织是公共管理活动的主体，是公共事务的管理者和公共服务的提供者。在所有的社会组织中，政府组织（行政组织）无疑是最重要的一种组织，这是因为政府组织肩负着国家行政管理的重任，大到国家的兴衰存亡，小到个人的衣食住行，无不和政府组织的管理息息相关。因而，对于政府行政管理以及行政组织的研究早在19世纪末20世纪初的西方国家就开始了。1910年，韦伯的《社会与经济组织理论》出版。该书提出了“理想型官僚组织体系论”，后来被引入到国家行政管理中来。韦伯亦被称为“组织理论之父”。1926年，怀特出版了美国第一本行政管理学教科书——《行政学导论》。在该书中，作者

把复杂的行政要素归纳为组织原理、人事行政、财务行政、行政法规四大部分。可以说，这是最早对行政组织进行系统研究的教科书。一个世纪以来，管理学、行政管理学领域所取得的成果，都大大促进了行政组织的建设和发展。

然而，当社会发展到20世纪中后期，对行政管理和行政组织的研究遇到了新的挑战。公共事务日益增多，传统的管理理念、管理内容和管理模式不得不随之发生变化，政府组织也不再是唯一的社会公共事务的管理主体，大量的非政府组织不断涌现，它们在公共管理中日益发挥着十分重要的作用。这也恰恰是公共管理学产生的时代背景。

公共管理理论和实践的发展，促使人们对公共管理的主体进行专门研究。传统的行政组织学无法承担这样的重任。因为，行政组织学是以行政管理主体为研究对象的，而公共管理主体要远远大于行政管理主体的范围。公共管理主体包括政府组织和非政府组织两大类。对政府组织研究的任务由行政组织学来承担，对非政府组织的专门研究也得以开展。但是，将政府组织与非政府组织合为一个整体进行研究的公共组织学专著并不多见。

要实现公共组织的科学化、民主化和法制化，必须对公共组织进行系统研究。因为，公共组织的构成、运行与发展状况直接决定着公共管理效能的高低。如果公共组织目标明确、权责配置合理、结构科学、规程健全、文化完善，则该组织内耗少、系统功能强，管理公共事务的效能就会比较高。反之，如果公共组织目标模糊、权责关系混乱、部门间职能交叉、机构臃肿，则会造成组织中人浮于事、内耗加剧的局面，使公共资源浪费严重，组织效能低下。因此，为了提高我国公共组织管理社会公共事务的水平，以有限的公共资源投入产出更多的公共产品和服务，就必须研究公共组织的构成原则和形式，研究公共组织的运行规律。这说明，对公共组织的研究不仅是一种需要，更是一种必要。

1998年，教育部将公共管理设为一级学科。此后，许多高校开设了公共管理专业、公共事业管理专业，并结合MPA（公共管理硕士）教育，组建了公共管理学院。在公共管理专业中，专门研究公共管理主体的公共组织学应有非常重要的地位。不仅如此，各级党校、行政学院，公共管理相关专业的在职硕士教育（含研修班），也需要开设公共组织学课程。以上方面，均为公共组织学的发展提供了广阔的空间。

### 1.3.3 公共组织学的理论体系

作为研究公共组织构成、建立、运行和发展规律的学科，公共组织学有其独特的理论体系。而研究公共组织的理论体系，应当从明确其研究对象开始。

公共组织学与其他学科相区别正在于它特殊的研究对象——公共组织。公共组织负有行使公共权力、维护公共利益、履行公共职责、追求社会公平和正义的使命，这就决定了它在行为方式、运行规律等方面区别于其他组织，特别是以营利为目的的企业组织。因此，对公共组织进行系统研究就成为公共管理中非常重要的任务。

公共组织的类型是多样的，层次也是非常繁杂的，但不管这些公共组织的职能存在何种差异，所处的位置重要与否，它们都必须遵循相同的运行规律，都必须捍卫相同的公共价值观，承担相同的公共使命。应该说，公共组织的共性是建立在公共组织的特殊性基础之上的，而这种共性正是公共组织学所需要探究的。

基于上述对公共组织学研究对象的分析，本书将阐述公共组织的以下知识内容：

第一部分是公共组织的总体研究。其中包括：

第1章 绪论。主要分析公共组织的含义、类型、特征、构成要素和主要功能等一般性原理和综合知识；公共组织的研究途径；公共组织学的学科定位、发展前景和理论体系。

第2章 公共组织理论。主要研究公共组织的理论基础，从理论的角度介绍和评价前管理学时期的组织管理思想、古典管理时期的组织理论、行为科学时期的组织理论、系统科学时期的组织理论、当代组织理论以及行政组织理论。

第二部分是公共组织的静态研究。其中包括：

第3章 公共组织结构。主要研究公共组织结构的概念、基础、本质、功能；传统公共组织结构的类型；新型公共组织结构的类型；公共组织设计。

第4章 公共组织人员。主要介绍公共组织人员的概念、公共组织人员的来源和公共组织人员专业化问题；公共组织人员的职业特征；公共组织人员的职业素质；公共组织的人力资源管理。

第三部分是公共组织的生态研究。其中包括：

第5章 公共组织环境。主要研究公共组织环境的概念、类型和特点；在组织环境分析理论的指导下进行公共组织的内部环境和外部环境分析；探讨公共组织与环境的关系；介绍公共组织环境管理。

第四部分是公共组织的动态研究。其中包括：

第6章 公共组织过程。主要介绍公共组织过程的含义和意义；公共组织决策过程；公共组织执行过程；公共组织监督过程。

第五部分是公共组织的心态研究。其中包括：

第7章 公共组织心理。主要介绍公共组织心理的内涵、公共组织的心理学基础；公共组织中的个性心理；公共组织中的群体心理。

第8章 公共组织沟通。主要介绍公共组织沟通的含义、类型和过程；公共组织中的群体沟通与人际沟通；公共组织沟通的改善。

第9章 公共组织文化。主要研究公共组织文化的内涵、特征和类型；公共组织文化的结构与功能；公共组织文化建设。

第六部分是公共组织的目的研究。其中包括：

第10章 公共组织绩效。主要介绍效率与绩效、公共组织绩效的概念、公共组织绩效的影响因素、公共组织绩效管理；公共组织绩效评估的内涵；公共组织绩效评估的实践。

第11章 公共组织战略。主要研究战略与战略管理、公共组织战略管理的兴起和意义；公共组织战略管理理论；公共组织战略管理的过程。

第12章 公共组织发展。主要介绍公共组织发展；公共组织学习；公共组织创新；公共组织变革。

总之，对公共组织的研究应力求涵盖公共组织的静态、动态、生态和心态等各个角度、各个方面，既进行综合、抽象的概括，又进行微观、具体的分析，将公共组织建立、运行、发展的全过程都囊括其中，以求获得对公共组织现象全面的认识，而公共组

织研究的目的归根结底又是为了提高公共组织绩效，明确公共组织战略，促进公共组织发展。

## 本章小结

组织是人们为了达成共同的目标，按照特定的结构方式和活动规律结合起来的开放性的、动态的人类共同体。公共组织是社会组织中一种重要而独特的类型，广义的公共组织就是以管理社会公共事务和提供公共服务为目的的组织，狭义的公共组织仅指政府及其执行部门，以及具有行政授权的社会组织。公共组织的构成要素主要包括组织人员、物质因素、职能目标、机构设置、职位设置、权责划分、法制规范、技术和信息。

公共组织与私人组织相比有其自身的特点：公共性、政治性、法治性、权威性、广泛性、独占性。公共组织的功能是指公共组织在依法管理社会公共事务过程中所具有的独特作用，具体体现为：公共组织是公共管理的主体；公共组织是公共管理人员的归属；公共组织是公共管理的支点。

公共组织的研究途径可以概括为管理途径、政治途径、法律途径、政策途径、文化途径和网络途径。公共组织学是专门研究公共组织的结构、运行和发展等问题的科学。与公共组织相关的学科众多，如行政组织学、组织行为学、公共管理学、行政管理学、管理学、组织学等。对公共组织的研究应力求涵盖公共组织的静态、动态、生态和心态等各个角度、各个方面，既进行综合、抽象的概括，又进行微观、具体的分析，将公共组织建立、运行、发展的全过程都囊括其中，以求获得对公共组织现象全面的认识。

## 关键术语

组织　公共组织　互益性组织　营利性组织　服务性组织　公益性组织　行政组织　非政府组织　社会中介组织　公共组织学　行政组织学　组织行为学　公共管理学　行政管理学　管理学　组织学

## 复习思考题

1. 简述组织的含义。
2. 简述公共组织的含义。
3. 简述公共组织的构成要素。
4. 论述公共组织的分类。
5. 论述公共组织的特征。
6. 论述公共组织的功能。
7. 论述公共组织的研究途径。
8. 论述公共组织的理论体系。

## 阅读材料

2009年6月17日，河南省济源市数十名城管队员聚集在市政府大门口上访，当地门户网站济源论坛第一时间披露了此事。一则题为《这个世界真疯狂 济源城管也上访》的帖子，迅速引起网友和媒体的广泛关注，点击率急剧攀升。

济源市城建监察支队成立于1989年，是受市建委委托的城市管理综合执法机构。9年后，国家开始部署实施“相对集中行使行政处罚权”的综合执法改革，河南省的郑州市和安阳市被列入试点城市，济源市与此无缘。在试点一段时间后，各地相继成立城市管理行政综合执法局来行使城市管理执法职能，济源市则沿用监察支队承担管理至今。

济源市城建监察支队在性质上属于事业全控单位，其人员由三部分构成，即财政全控人员、自收自支人员以及企业性质人员。在支队成立之初，配置了15个行政编制，如今则共有25个。换言之，除了25名人员之外，其余人员是从市建委其他二级机构调剂来的自收自支事业单位或企业性质人员，其工资待遇自然会有差距。差距有多大？队员们说自收自支或企业性质人员的平均工资是750元，而事业全控人员的平均工资是1 800多元。尽管与队员们说的数字有些出入，但支队承认差距是存在的。2008年年底，济源市的事业全控人员实现了工资增加600元，差距进一步拉大，同工不同酬的现象更为显著。

“这次事件的责任确实在我们。”济源市建委有关负责人承认，早在2008年年底，政府就责成他们拿出解决方案。队员们最终还是选择上访来表达他们的意愿，工资待遇低恐怕是爆发点，原因可能还跟城管队员在执法中社会的不理解导致的工作压力增大等有关。城市发展需要管理，管理就需要城管队伍。但城管的地位尴尬则是全国城管都面临的问题。济源城管队员的困境，恰恰反映出城管队伍在发展过程中不可逾越的一道坎，即城管队员的身份问题。

根据《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》（国办发[2000]63号），执法局的执法人员必须是公务员。实践中，由于种种原因，各地城管人员的身份并不能确定。正是不具有执法身份而进行执法的行为受到广大法律意识较强的市民谴责，给城管执法队员带来了尴尬。

资料来源：《法制日报》，2009-06-25。

**思考题**

1. 从公共组织的性质来看，城管机构是否属于公共组织？为什么？
2. 你认为应如何确定城管机构的法律地位？

# 第2章

# 公共组织理论

要对公共组织理论进行深入探讨，就必须对公共组织的发展脉络有一个清楚的认识。随着阶级和国家的出现，对国家和各种社会事务进行管理的组织就产生了。但此时的组织尚不能称为公共组织。因为公共领域的形成是公共组织产生的时代背景。公共领域的出现是非常晚近的事情。在农业社会，公共领域和私人尚未分化。只是到了工业化的进程开始启动的时候，才开始出现了公共领域与私人领域、公共部门与私人部门、公共利益与私人利益分化和分立的情况。但是，在公共组织形成之前，人们就对组织问题进行了大量深入而卓有成效的研究，总结出许多关于组织建设和发展的经验和教训。当然，系统的组织理论是在19世纪末20世纪初管理学产生后才出现的。自此之后，随着社会的不断发展和生产力水平的不断提高，对管理和组织问题的研究越来越深入、越来越细致，相应的有关管理和组织方面的理论也越来越丰富、越来越全面。本章主要介绍前管理学时期的组织管理思想、古典管理时期的组织理论、行为科学时期的组织理论、系统科学时期的组织理论、当代组织理论、行政组织理论。

## 2.1 前管理学时期的组织管理思想

### 2.1.1 中国古代的组织管理思想

中国是一个历史悠久的文明古国，在社会实践中形成的管理思想源远流长、丰富多彩，历经数千年的演变和发展，逐渐形成了具有本民族特色的管理思想体系和传统，在世界范围内受到普遍的关注和重视。中国古代的组织管理思想主要包括以下几个方面。

(1) 国家管理方面。

关于治国策略，古代思想家有三种不同的主张：德治与王道，法治与霸道，礼法相济与王霸相杂。孔子较系统地阐述了“为政以德”的德治说，主张德治的核心是“仁者爱人”，德治优于法治；孟子则从性善论出发提出了仁政王道的思想。韩非是法治思想的集大成者，他把慎到的“势”、商鞅的“法”、申不害的“术”结合起来，创立了一套系统的治国思想。他的法治思想包括：一是有统一的法度；二是法要严峻；三是法要公平合理；四是执法要信。荀子则提出礼法相济、王霸相杂的主张。

(2) 组织管理方面。

中国古人已经注意到组织结构对生产力水平的影响，并且总结出一套行之有效的组织办法。儒家经典《周礼》一书，就是为周朝制定的一套官僚制度。这本书将周代官员分为天、地、春、夏、秋、冬六官，以天官职位最高；六官分三百六十职，各有职掌，层次分明、职责清楚。在组织管理实践上，自周朝以后，历代封建王朝为了提高国家管理效率，都很重视组织管理，封官定职，编有详细的官职表，层次分明、职责清楚、权责相称。

(3) 人事管理方面。

我国素有“选贤任能”、“任人唯贤”的主张和“禅让制度”。老子在《道德经》讲过“城中有四大，而人居其一焉”。“四大”是指道、天、地、人。可见老子十分重视人的因素。春秋时期，《墨子·尚贤》中提出用人的原则是“察其所能而慎予官”，强调确立“唯贤不用亲”的制度，倡导“不辨贫富、贵贱、远近、亲疏，贤者举而尚之，不肖者抑而废之”。孔子则主张“礼义治国”，希望推行以“礼”为核心的管理目标，以“义”为特征的管理方法。孟子则认为“以佚道使民，虽劳不怨；以生道杀民，虽死不怨杀者”。《管子》提出“凡治国之道，必先富民”，“毋与不可，毋强不能”，因材施用，扬其所长，避其所短，不可求全责备。“德以合人”，“人以德使”，这样众心所归，方能群才荟萃。

(4) 军队管理方面。

在周朝初年，姜尚所著的《六韬》、《三略》就包含着许多军队管理思想，提出了管军要爱军的思想，赏罚分明、赏罚结合的思想，进贤士、斥不肖的思想等。春秋战国时期，经常发生投入几十万军队的大战役。战争给人类带来了死亡和灾难，摧毁了人类的文明和良知。但战争也推动了如何治理军队、如何带兵作战的军事思想的发展，产生了许多不朽的军事著作。《孙子兵法》就是其中最著名的代表作。《孙子兵法》所体现出来的管理思想主要包括：第一，国事为重。《孙子兵法》所论述的军事管理、战争策略和指导原则，都是围绕着夺取战争胜利这个目标。第二，将为国辅。《孙子兵法》讲：“夫将者，国之辅也，辅周则国必强，辅隙则国必弱。”(《孙子兵法·谋攻》) 第三，视卒如子。这是取得战争胜利的基础。第四，以法治军。这是《孙子兵法》治军理论之基本方略。第五，知者必胜。《孙子兵法》篇篇讲到“知”，如“知之者胜，不知者不胜”(《孙子兵法·计》)、“知彼知己者，百战不殆”(《孙子兵法·谋攻》) 等。第六，谋略取胜。孙子认为妙算是军事行动取得胜利的前提。

### 2.1.2 外国古代的组织管理思想

外国古代的组织管理思想主要记载于古埃及、古巴比伦和古罗马的史籍与宗教文

献中。

《圣经》曾记载了西方最早的组织管理思想。希伯来（今以色列）人的领袖摩西在率领希伯来人摆脱埃及人的奴役而出走的过程中，他的岳父对他处理政务事必躬亲、东奔西忙的做法提出了批评，并向他建议：一要制定法令，昭告民众；二要建立等级、授权委任管理；三要责成专人专责管理，问题尽量处理在下面，只有最重要的政务才提交摩西处理。

古埃及在行政组织管理方面的主要贡献是设立宰相职务，从而把神权和世俗权力区分开来。古罗马帝国在公元2世纪从一个小城市发展成为世界帝国，取得了欧洲、北非的统治权，并且延续了几个世纪的强盛，在很大程度上归功于卓越的组织才能。他们采取了分权的组织管理形式：按地理区域划分基层组织，在此基础上又采取具有较高效率的职能分工，在各级组织中配备参谋人员，从而使专业人员和下级能够参与决策的制定过程，但又不破坏指挥的统一。

说到古代的组织管理思想，不能不提到欧洲中世纪的教会管理。如以年代计算，罗马天主教会也许是西方文明史上最持久而有效的正式组织了。它之所以能历久而不衰，除了其追求的目标具有诱人的魅力之外，其组织之严密、管理技术之高超，无疑也是重要原因。它所实行的既分级又分领地而且分部门的一套管理体制，使之能够控制世界各地几亿教徒的几乎全部生活。其中央机构——罗马教廷，几乎就是一个复杂的政府组织。

### 2.1.3 近代西方的组织管理思想

近代社会的组织管理思想主要包含在一些经济学著作中，也有一些实践者（主要是厂长、经理）注重总结自己的经验，探讨有关组织管理问题。这一时期的著作大体上分为两类：一类偏重于理论的研究，即管理职能、管理原则；另一类偏重于管理技术、方法的研究。在管理职能、管理原则的研究方面，较有代表性的有亚当·斯密（Adam Smith）的《国富论》（1776年），塞缪尔·纽曼（Samuel P. Newman）的《政治经济学原理》（1835年），约翰·斯图亚特·穆勒（John Stuart Mill）的《政治经济学原理》（1848年），艾尔弗雷德·马歇尔（Alfred Marshall）的《工业经济学原理》（1892年）。当时的军事理论家、数学家、思想家以及厂长、经理对具体的管理技术和方法作了探讨，也取得了一定的收获。

英国著名经济学家亚当·斯密在其所著的《国富论》一书中，系统分析了劳动分工的经济效益，提出了生产合理化的概念。

纽曼、马歇尔等人则提出了对工厂主（同时也是管理者）的要求：选择厂址、控制财务、进行购销活动、培训工人、分配任务、观察市场动向、富于新思想、开拓市场、具有对采用新发明的判断力等。

普鲁士军事理论家卡尔·冯·克劳斯威茨（Carl Von Chausewitz）认为，企业简直就是类似于打仗的人类竞争的一种形式，因此，他关于军队管理的概念也运用于大型组织的管理中，其主要观点有：管理大型组织的必要条件是精心的计划工作，必须规定组织的目标；管理者应该承认不确定性，从而按照旨在使不确定性减少到最低限度的要求来全面分析与计划；决策要以科学而不是预感为根据，管理要以分析而不是直觉为根据。

1800年，发明蒸汽机的工程师瓦特（Watt）在他的博尔顿-瓦特联合公司所属苏霍制造厂里运用了科学管理的方法，主要包括市场研究与预测技术；生产计划技术；生产过程规范化和产品部件标准化；依据工作流程有顺序地安装机器；建立详尽的生产统计记录，按机床、部门进行成本利润核算；培训工人与管理人员；按成果支付工人工资；工人福利由工人自己管理等。

空想社会主义的代表人物之一、英国的罗伯特·欧文（Robert Owen）为实践自己的政治主张而进行了“纽兰纳克”和“新协和村”的实验。实验的主要内容有：改善工厂内的工作条件；限制童工的最低年龄；缩短工人的劳动时间；为工人提供厂内膳食；设立按成本向工人出售生活必需品的商店；通过建造房舍与修筑街道改善工人居住条件等。实验虽然没有成功，但是罗伯特·欧文的实践与思想却对管理学的形成和发展产生了重要影响。由于他试图在企业内建立起一种全新的人际关系，因此，被誉为人事管理的先驱者、“人际关系之父”。

## 2.2 古典管理时期的组织理论

19世纪末20世纪初产生了以泰罗为代表的科学管理理论、以法约尔为代表的一般管理理论和以韦伯为代表的科层组织理论。这是管理理论发展的最初阶段，对于这一时期的管理理论，我们称其为古典管理理论。古典管理理论主要是围绕提升组织的内部效率而展开的，因而，这些管理理论的核心实质上就是组织理论。

### 2.2.1 科学管理理论

美国管理学家弗里德里克·温斯洛·泰罗（Frederick Winslow Taylor，1856—1915）于1911年发表了其代表作《科学管理原理》，科学管理理论集中体现在该书中。在管理思想史上，泰罗被誉为“科学管理之父”。泰罗提出通过以下几个方面来改进组织管理：

（1）制定标准定额。

泰罗倡导把每一项工作分解为一些最简单的基本动作，确定出必要的动作，然后通过观察熟练工人的操作，找出最快最好的操作方法，记录下每一动作所耗费的时间，加上必需的休息时间和其他延误时间，就得出了完成该项工作所需要的时间，在这一时间的基础上制定出一个工人“合理的日工作量”，这就是标准定额。

（2）挑选一流的工人。

所谓一流工人就是具有与工作性质相匹配的能力，并从内心愿意从事这项工作的工人。泰罗认为，所有的人都可以成为一流工人，管理当局的责任就在于使每个员工都找到最适合于自己的工作，并加以培训，使之成为一流工人。

（3）设置计划层、实行职能制。

泰罗认识到，他的制度是否有效取决于精心的计划，而计划的制定又必须依据精确的时间与动作研究。这就需要专职的管理人员。他们每天给工人分配工作任务，并附有完成这项任务的详细书面指示与明确的时间规定，还要承担各项组织工作，对工作过程进行指

导，作好统计记录等。显然，由同一管理机构或人员全部承担上述任务是不可能的，因此应把计划和执行分开，由专门的部门负责制定计划，由不同的职能工长带领工人负责执行。

（4）实行新的奖励制度。

为了鼓励工人努力工作、完成定额，泰罗提出用计件工资制取代计时工资制并提出利润分享制，具体做法是：1）通过工时研究进行观察和分析，以确定工资标准。2）实行差别计件工资制的刺激性付酬制度，即完成定额的可按工资标准的125%计算工资，而完不成定额的只按80%计算工资，以鼓励工人千方百计地完成工作定额。3）工资支付的对象是工人而不是职位，即根据工人的实际工作表现而不是根据工作类别来支付工资。这样做，能够克服工人“磨洋工”的现象，更重要的是能调动工人的积极性。

（5）对组织机构的管理控制实行例外原则。

所谓例外原则，就是企业的高级管理人员把一般日常事务处理权授给下级管理人员，而自己只保留对例外事项（即重要事项）的决策与监督权。

### 2.2.2 一般管理理论

一般管理理论的主要代表人物是法国的亨利·法约尔（Henry Fayol，1841—1925）。法约尔的管理理论集中反映在其1916年出版的《工业管理与一般管理》一书中，这是他一生的管理经验和管理思想的总结。法约尔对管理理论的发展作出了重大贡献，被称为“管理理论之父”。概括起来，法约尔的一般管理理论中与组织管理相关的内容有以下几点。

（1）企业的基本活动与管理的五项职能。

任何企业都存在着六种基本的活动，而管理只是其中之一。这六种活动是：1）技术活动，指生产、制造、加工等；2）商业活动，指购买、销售、交换等；3）财务活动，指资金的筹措及运用；4）安全活动，指设备和人员保护；5）会计活动，指存货盘点、成本核算、统计等；6）管理活动，指组织内行政人员所从事的计划、组织、指挥、协调和控制活动，即管理的五项职能。在这六种基本活动中，管理活动处于核心地位。

（2）组织管理的十四条原则。

法约尔归纳了组织管理的原则，具体包括：1）劳动分工。分工不仅限于技术工作，也适于管理工作，但专业分工要适度。2）权力与责任。责任是权力的孪生物，是权力的当然结果和必要补充，凡有权力行使的地方，就有责任。3）纪律。纪律对于企业取得成功是绝对必要的，纪律是领导人创造的，组织的纪律状况取决于领导者的道德状况。4）统一指挥。无论什么时候，一个下属都应接受而且只应接受一个上级的命令。5）统一领导。凡是具有同一目标的全部活动，仅应有一个领导人和一套计划。6）个人利益服从集体利益。要实现这一原则，领导者必须以身作则并经常监督，尽可能签订公平的协议。7）人员的报酬。人员的报酬是其服务的价格，应保证合理，尽可能使雇主和雇员都满意。8）集中。集中作为一项管理制度，本身无所谓好或坏，领导者应根据实际情况的不同把握集中的程度。9）等级系列。这是从企业的最高领导到最基层的上下级系列。它显示出权力执行的路线和信息传递的渠道。为了使尊重等级系列与保持行动迅速结合起来，法约尔提

出跳板原则，也称“法约尔桥”（Fayol bridge），以便横跨过权力执行的路线而直接联系。但只有在有关各方都同意且上级知情的情况下才能这样做。10）秩序。一切要素应各有其位，特别强调按照事物的内在联系事先选择好要素的恰当位置。11）公平。公平是由善意和公道产生的，公道是指实现已订立的协定，但这些协定要经常加以阐明和补充。领导者应经常发挥自己最大的能力使公平感深入人心。12）人员的稳定。人们熟悉自己的工作需要时间，这就要根据实际情况，有秩序地安排人员并补充人力资源。13）首创精神。全体人员的首创精神对企业来说，是一种巨大的力量，尤其是在困难时刻。14）团结精神。团结就是力量，要努力在企业内部建立起和谐与团结的气氛。

法约尔强调指出，以上14条原则在管理工作中不是死板和绝对的东西，应当注意各种可变因素的影响。因此，这些原则是灵活的，是可以适应一切需要的，但其真正的本质在于懂得如何运用它们。

### 2.2.3 科层组织理论

马克斯·韦伯（Max Weber，1864—1920）是德国著名的社会学家、经济学家和政治学家。他在管理理论上的研究主要是组织理论方面，这集中反映在他的代表作《社会和经济组织的理论》一书中。韦伯提出的科层组织（通常也称作“官僚制”）理论对工业化以来各种不同类型的组织产生了广泛而深远的影响，官僚制成为现代大型组织广泛采用的一种组织管理方式。在管理思想史上，韦伯被誉为“组织理论之父”。韦伯的科层组织理论主要包括以下内容。

（1）权威的类型。

组织赖以建立的权威有三种类型：第一种是卡里斯玛型权威（charismatic authority），是个人奋斗得来的，它来自领导者的意志和强制性的权威；第二种是传统权威（traditional authority），是世袭的，它来自对传统文化的信仰和对个人明确而特殊的尊重；第三种是法定权威（legal authority），是选举产生的，它来自法律和社会契约。

韦伯还提出了分别与这三种权威相对应的组织形式：1）神秘型组织。又称魅力型组织、卡里斯玛型组织。这种组织是与卡里斯玛型的领袖人物联系在一起的。神秘型组织大多由领袖及其追随者组成，维系组织的基础是领袖的个人魅力权威与组织成员的个人感情。2）传统型组织。这种组织的合法性是建立在遗传下来的制度和习俗基础之上，统治者（或若干统治者）是依照传统遗传下来的规则确定的。3）法理型组织。法理型组织是符合现代社会与资本主义经济发展所需的组织结构形式。法理型组织的典型形态即官僚制组织。官僚制组织被认为是唯一既符合理性精神又具有合法权力的现代组织形式。

（2）官僚制组织的基本特征。

韦伯认为，官僚制组织的基本特征有：

1）实现劳动分工，明确规定每一成员的权力与责任，并作为正式职责使之合法化。2）各种公职或职位按权力等级严密组织起来，形成指挥体系。3）通过正式考试的成绩或在培训中取得的技术资格来挑选组织的所有成员。4）实行任命制，只有个别职位才实行选举制。5）公职人员都必须是专职的，并有固定薪金保证。6）职务活动被认为是私人事务以外的事情，受规则和制度制约，而且是毫无例外地适于各种情况。

（3）官僚制组织的结构。

官僚制组织的结构性要素包括：1）专门化的权限和任务，即为完成组织目标而进行的工作和权威的分工；部门及其官员有明确划定的权限，包括特定的义务、权力及强制手段的使用等正式条文说明。2）职位按照“层级制”（等级制）的原则加以组织，明确规定层级之间的控制关系，协调专门化的部门行动。3）官员的选任以专业技术资格为标准，官员可在不同的专业化分工和层级进行职位升迁。韦伯认为，官僚制组织体系的结构可分为三个层次，即最高领导层、行政官员层和一般工作人员层。

## 2.3 行为科学时期的组织理论

行为科学是指运用心理学、社会学等理论和方法，从人的工作动机、情绪、行为与工作、工作环境之间的关系出发，探索影响劳动生产率因素的科学。从产生和发展来看，行为科学可分为两大时期。前期叫做人际关系学说时期，后期行为科学学派理论众多，其中影响较大的有需求层次理论、双因素理论、期望理论、X 理论—Y 理论。

### 2.3.1 人际关系学说

人际关系学说的代表人物是乔治·埃尔顿·梅奥（George Elton W. Mayo，1880—1949）。根据霍桑试验，梅奥等人于 1933 年出版了《工业文明中人的问题》一书，提出了与古典管理理论不同的新观点，主要可归纳为以下几个方面：

（1）“社会人”的观点。

古典管理理论把人看作仅仅为了追求物质利益而工作的“经济人”，把人看成是对工作条件的变化能作出直接反应的“机器的模型”。但霍桑试验表明，物质条件的变化并非是劳动生产率提高或降低的决定性因素。梅奥等人创立了“社会人”假说，即人不是孤立存在的，而是属于某一集体，并受这一集体影响制约的社会人。他们不仅是单纯追求金钱收入，更重要的是他们有社会和心理方面的需求，期望得到满足。

（2）“非正式组织”的观点。

梅奥等人认为，现代工业管理不能满足人们的社会和心理需求，割断了他们之间的感情纽带，使之成为“孤独者”，产生“失落感”，这是造成效率普遍低下的主要原因。由于职工在正式组织中得不到这种社会和心理满足，于是产生了各种各样的非正式组织。所谓非正式组织，是指企业职工在共同劳动过程中，由于共同爱好、情感、价值观念以及其他原因而自发形成的群体。非正式组织与正式组织相互依存，对生产率的提高有很大影响。

（3）管理职能的观点。

泰罗是通过改变工人的操作方式和通过计件工资制加强工人之间的竞争来提高生产效率的，法约尔和韦伯则是通过强化组织原则和组织权威来提高生产效率。梅奥不同，他认为，提高生产效率的主要途径是提高职工的满足度，即，使职工在生理尤其是心理方面的需要得到满足。不同人的需要各异，这主要取决于两个方面：职工个人的情况，包括

由于不同经历、不同家庭状况、不同社会生活所形成的对工作所持的不同态度；工作场所的情况，包括职工相互之间和职工与上级之间的人际关系状况。因此，新的领导能力在于提高职工的满足度，激发士气。管理的职能就在于倾听下属意见，沟通上下思想，在正式组织的经济需求和非正式组织的社会需求之间创造平衡，从而最大可能地提高工人的士气。

### 2.3.2　需求层次理论

需求层次理论的提出者是美国行为科学家亚伯拉罕·马斯洛（Abraham H. Maslow，1908—1970），其 1943 年出版的《人类动机理论》是需求层次理论方面的代表作。

马斯洛把人的各种需求按其重要程度和产生的先后顺序依次分为生理需求、安全需求、感情和归属需求、地位或受人尊重的需求、自我实现的需求。生理需求包括维持生活和繁衍后代所必需的各种物质上的需求。安全需求是有关免除危险和威胁的各种需求。感情和归属需求包括和家属、朋友、同事、上司等保持良好的关系，给予别人并从别人那里得到友爱和帮助，自己有所归属，即成为某个集体公认的成员等。地位或受人尊重的需求包括自尊心、自信心、能力、知识、成就和名誉地位的需求，能够得到别人的承认和尊重等。自我实现的需求作为最高一级的需求，是指一个人需要做他最适宜做的工作，发挥他最大的潜力，实现理想，并能不断地自我创造和发展。

一个人首先产生的是最低层次的需求，当这一需求基本满足后，才依次要求高层次的需求；在同一个人身上，这几种需求可能同时存在，但由于其心理发展程度不同，占主导地位的需求也就不同；人的需求带有发展的、动态的性质；管理人员必须根据不同人的不同需求，研究调动积极性问题，开展具体管理活动。

### 2.3.3　双因素理论

双因素理论是由美国行为科学家弗雷德里克·赫茨伯格（Frederick Herzberg，1923—2000）于 1959 年提出的一种理论。

赫茨伯格在美国匹兹堡地区对 200 名工程师和会计人员进行了访问调查。他向这些人询问，在他们的工作中，有哪些事项是使他们感到满意的，并估计这种积极情绪持续多长时间；又有哪些事项是使他们感到不满意的，并估计这种消极情绪持续多长时间。结果他发现，使职工感到满意的都是属于工作本身或工作内容方面的；使职工感到不满的，都是属于工作环境或工作关系方面的。他把前者叫做激励因素，后者叫做保健因素。所谓保健因素，是指其满足对职工产生的效果类似于卫生保健对身体健康所起的作用一样。卫生保健不能直接提高健康水平，但有预防疾病的效果。同样地，保健因素不能直接起到激励职工的作用，但能防止职工产生不满情绪。当保健因素改善后，职工的不满情绪会消除，但并不会导致积极的后果，而只是处于一种既非满意又非不满意的中性状态。只有激励因素才能产生使职工满意的积极效果。激励因素包括成就、上级赏识、工作本身、责任、进步等，保健因素包括公司的政策、管理、监督、工资、同事关系、工作条件等。但是，这两类因素都有若干重叠现象。如赏识属于激励因素，基本上起积极作用；但当没有受到赏识时，又可起消极作用。

### 2.3.4 期望理论

期望理论是由美国行为科学家维克托·弗鲁姆（Victor H. Vroom，1932— ）在1964年出版的《工作与激励》一书中提出来的。

期望理论是一种通过考察人们的努力行为与其所获得的最终奖酬之间的因果关系，来说明激励过程并选择合适的行为，以达到最终奖酬目标的理论。弗鲁姆认为，管理中各种激励因素作用力的大小，取决于职工对他所能得到结果的全部预期价值乘以他认为可能得到该结果的概率。用公式表示为：$M=E\cdot V$（式中的$M$是“激励力量”，$E$是“期望值”，$V$是“效价”）。激励力量是指被激发出的工作动机和强度。期望值是指人们根据个人的经验，对自己的行为能否导致所想得到的工作绩效和奖酬的主观概率。效价是指人们对某一目标（奖酬）的重视程度与评价高低。这一公式说明，作为激励的某种目标如实现的可能性很大，而实现后对本人的效价又很高，那么其激励力量就大，人的积极性就高。期望值与效价二者之中任何一项为零，其激励作用就不存在。

要调动职工的积极性，必须处理好三方面的关系：第一，个人努力与绩效的关系；第二，绩效与奖励的关系；第三，奖励与满足个人需要的关系。一个人总是根据以往的经验，以判定自身的努力与管理人员所配置任务的关系。任务太重，他可能感到经过努力也不能完成，就会失去信心，不能产生激励力量。人总是期望在达到预期工作目标、取得成绩后能得到合理的奖励。如果只要求组织成员努力工作，而没有相应奖励或者口惠而实不至，时间一长，人们被激发起来的工作动机会逐渐消退。为此，管理者要树立自己言必信、行必果的形象。得到奖励能否满足个人需要，这要看奖励本身的价值大小，以及个人对这一价值的需要程度。人的需要是不同的，因而同样奖励对不同人的激励力量不同。即使是同一个人，其需要也是不断变化的。管理者应根据不同情况，区别对待。

### 2.3.5 X理论—Y理论

1957年，美国行为学家道格拉斯·麦格雷戈（Douglas M. McGregor，1906—1964）在《管理评论》杂志上发表了题为《企业中的人性方面》的文章（1960年该文以书的形式出版）。在这篇文章中，麦格雷戈归纳了基于对人性的不同看法而形成的两种理论。

麦格雷戈把传统管理理论中对人性的看法称为X理论。这一理论的要点是：(1) 多数人天生是懒惰的，他们都尽可能逃避工作。(2) 多数人都没有雄心大志，不愿负任何责任，而心甘情愿受别人的指导。(3) 多数人的个人目标都是与组织的目标相矛盾的，必须用强制、惩罚的办法，才能迫使他们为达到组织的目标而工作。(4) 多数人干工作都是为了满足基本的生理需求和安全需求，因此，只有金钱和地位才能鼓励他们努力工作。(5) 人大致可以分为两类，多数人都是符合上述设想的人，另一类是能够自己鼓励自己、能够克制感情冲动的人，这些人应负起管理的责任。

基于以上假设，以X理论为指导思想的管理理论的要点是：(1) 重视完成任务，而不考虑人的感情。(2) 管理工作只是少数人的事，与广大工人群众无关。工人的主要任务是听从管理者的指挥。(3) 在奖励制度方面，主要用金钱来刺激工人生产的积极性，同时对消极怠工者采用严厉的惩罚措施。

麦格雷戈总结了马斯洛、阿吉里斯等人的观点，结合管理问题，提出了Y理论。Y理论是与X理论根本对立的，其基本内容如下：(1) 一般人都是勤奋的，如果环境条件有利，工作如同游戏或休息一样自然。(2) 控制和惩罚不是实现组织目标的唯一方法。人们在执行任务中能够自我指导和自我控制。(3) 在正常情况下，一般人不仅会接受责任，而且会主动寻求责任。(4) 在人群中广泛存在着高度的想象力、智谋和解决组织中问题的创造性。(5) 在现代工业条件下，一般人的潜力只利用了一部分。

以Y理论为管理工作的指导思想的管理要点是：(1) 管理重点的改变。管理要创造一种适宜的工作环境、工作条件，使人们能够在这种条件下充分挖掘自己的潜力，充分发挥自己的才能。(2) 管理人员职能的改变。管理者的主要任务在于为发挥人的才智创造适宜的条件，减少和消除职工自我实现过程中所遇到的障碍。(3) 奖励方式的改变。只有内在奖励（是指人们在工作中能获得知识，增长才干，充分发挥自己的潜力等）才能满足人的自尊和自我实现的需要，从而极大地调动起职工的积极性。(4) 管理制度的改变。管理制度应保证职工能充分地表露自己的才能，达到自己所希望的成就。

## 2.4　系统科学时期的组织理论

从20世纪60年代到80年代，由于系统论、信息论、控制论等科学理论的应用和发展，为人们提供了一种综合、全面考虑问题的思维方式和卓有成效的科学研究工具，使人们融会各种知识和方法，注重学科的综合性，同时，用一种全新的视野从更广阔的空间对古典管理时期和行为科学时期的组织管理理论进行归纳和总结，克服其片面与不足，吸取其精华要义，从而使组织理论的研究进入一个新的时期，即系统科学时期。这一时期的理论主要包括组织协作理论、决策组织理论、系统组织理论、生态组织理论和权变组织理论。巴纳德的组织协作理论和西蒙的决策组织理论较早地运用了系统方法对组织进行研究，尽管从时间上来看，远早于系统科学时期的其他组织理论，而与行为科学时期的组织理论在时间上更接近，但是，我们仍可以将它们归入系统科学时期。

### 2.4.1　组织协作理论

组织协作理论的代表人物是美国的切斯特·巴纳德（Chester I. Barnard）。他的主要观点集中表现在其所著的《经理人员的职能》一书中，该书出版于1938年，但其中阐述的思想却是“现代”的。巴纳德被誉为“现代管理理论之父”，其主要贡献是从系统理论出发，运用社会学的观点，对正式组织与非正式组织、团体及个人作出了全面分析。

巴纳德的基本观点可以概括为：

(1) 社会的各种组织都是一个协作系统。组织的产生是人们协作愿望的结果，许多个人办不到的事情，通过协作可以办到。

(2) 非正式组织对于正式组织的积极作用。非正式组织可能对正式组织产生某些不利的影响，但它对正式组织也产生积极的作用，其积极作用至少有三个：1) 非正式组织具有促进信息传递的机能；2) 非正式组织具有通过影响成员的协作意愿来维护正式组织内

部团结的机能；3）非正式组织具有保护个人人格和自尊心的机能，并且能抵制正式组织在这方面的不利影响。

（3）正式组织有三个基本要素，即成员的协作意愿、组织的共同目标和组织内的信息交流。

（4）权威接受理论。权威的存在必须以下级的接受为前提，下级对权威的接受是有条件的。领导具有权威的条件是：领导的命令必须能让人们理解；命令必须与组织的目标一致；命令必须照顾组织成员的利益；命令应当让人乐意去执行。

（5）组织平衡论。一个组织必须保证对内平衡和对外平衡，这是组织能否存续的条件。所谓组织的对内平衡，是指通过把创造出来的经济和非经济诱因有效地分配给各个成员，保持各个成员的“诱因”和“牺牲”的平衡，从而确保成员协作积极性的过程。所谓组织的对外平衡，是指组织作为一个整体不断适应外部环境变化的过程。这个外部环境主要包括社会、经济、技术等环境。

（6）经理人员的职能。组织中经理人员有以下三项职能：1）建立和维持一个信息联系的系统；2）从组织成员那里获得必要的服务；3）规定组织目标。上述三项职能是相互联系和相互依存的。其中一项职能自动地产生着其他两项职能，并以它们为依据，它们是一个有机整体中的组成要素。

### 2.4.2 决策组织理论

决策组织理论的代表人物是美国的赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon），其代表作为《管理决策新科学》。在西蒙丰富的管理理论中，有关决策组织的理论主要可以归纳为以下几个方面：

（1）组织决策论。

组织就是作为决策者的个人所组成的系统。在组织中，决策贯穿于管理的全过程，管理就是决策。决策存在于组织的各个层次和各级各类人员当中，正是通过这种层层决策、人人决策，组织才得以统一起来，凝结为一个整体。

（2）组织目标论。

西蒙认为，组织的目标就是追求决策的合理性，而合理性则取决于为实现某一目标而合理选择的手段。通过对目标与手段的关系的分析，西蒙找到了一种新的决策方法。这种方法的核心是：首先为要实现的总目标找到一些手段和措施，然后把这些手段和措施又看成是下一层次的目标，再为完成这些下一层次的目标找出一些更详尽的手段和措施来，这种目标与手段的互相转化便构成一个“目标层级体系”，在这个层级体系中反复找下去，直到有了现成的解决办法为止。

（3）组织设计论。

西蒙认为，组织的设计要有利于组织决策，有利于决策所需的信息传递和信息处理。因此，他的组织设计思想主要体现在以下几个方面：1）组织的结构形态，这是组织设计的首要问题。2）组织的专业分工。西蒙主张将作为整个决策系统的组织分解为彼此相对独立的子系统，使各个子系统的信息处理能力和技术手段同其决策任务相适应。3）组织的专业重心。由于组织成员的信息处理能力有限，组织必须把自己有限的能力花在重要的

决策任务上。4）组织的权力配置。在组织设计中，权力的配置方式有集权与分权两种。西蒙主张集权和分权要适度。

### 2.4.3　系统组织理论

最早将一般系统论运用于组织研究的是美国哈佛大学社会学教授塔尔科特·帕森斯（Talcott Parsons，1902—1979），他把组织看作一个由相互依赖和相互作用的部分构成的具有一定功能的有机整体，他认为任何一种组织，其本身就是一个社会系统，在这个社会系统内又包括了许多小的社会系统。帕森斯的系统组织思想为美国学者理查德·约翰逊（Richard A. Johnson）、弗里蒙特·卡斯特（Fremont E. Kast）、詹姆斯·罗森茨韦克（James E. Rosenzweig）等人所继承，他们三人于 1963 年合著了《系统理论和管理》。此后，卡斯特和罗森茨韦克于 1970 年又合作出版了《组织与管理——系统方法与权变方法》。

系统组织理论从系统观点出发，认为企业组织是一个由相互联系共同合作的各个要素（子系统）所组成的，为达到一定目标（既有组织的目标，又有其成员的个人目标）的系统。在组织的系统模式中，五个子系统分别是：

（1）目标与价值分系统。处于社会环境中的组织，在实现组织目标的过程当中，必须考虑影响目标及与目标相适应的基本价值观念。由于价值观是影响人们社会作用和选择行动的规范性的标准，因此，组织的生存依赖于其内部参与者及外界社会共同持有的最低限度的价值观念。

（2）技术分系统。它是指组织为达成目标所需运用的各种技术与知识，这是开展日常工作所必需的。

（3）社会心理分系统。它由相互作用的个人和群体所组成，包括个人的行为动机、地位与角色的关系、团体动态性以及影响力系统等，个人的价值观念、情绪、态度、期望等因素，也会在一定程度上影响到这个子系统。

（4）结构分系统。它可以被看作一个组织内各构成部分或各个部分间所确立的关系的形式。如组织中人员的地位等级和权责分配关系、上下指挥监督关系、平行业务联系关系等的正式说明，通常可以通过组织系统图表示出来。此外，像工作说明书、办事细则、组织规程等法令规章，也都是规范的结构子系统必要的条件。

（5）管理分系统。它贯穿于整个组织，主要作用是整合、协调、设计及控制，如组织目标的确立、策略的运用、结构的设计、工作的分配、控制过程的安排等。从结构层次方面看，管理系统可以分为作业分系统、协调分系统和战略分系统三个层次，从基本职能方面看管理系统可以分为决策、计划和控制三种职能。

系统组织理论认为，企业组织是一个开放的系统，它同周围环境之间存在着动态的相互作用，并具有内部和外部的信息反馈网络，能够不断地自动调节，以适应环境和自身的需要。

### 2.4.4　生态组织理论

生态是指生物体的生存空间和条件，它与生物体共同构成生态系统，在这个系统中，生物体与环境进行物质、能量和信息的交换，从而实现自身新陈代谢的生命过程，并维持

生态系统的动态平衡。从生态学的角度来考察和研究组织，就是强调注重组织的环境适应性和变动性，使组织与其存在的内外环境始终保持良性互动关系。

最早提出借用生态学的方法来研究公共行政问题的学者是美国哈佛大学教授高斯(John M. Gaus)。1936 年，他在一次演讲中首次提出政府组织与行政行为必须考虑环境因素，要对行政环境做集中研究。后来，在《美国社会与公共行政》一文中，他又指出行政环境与公共行政有着密切的关系。由于高斯的方法是生态研究的方法，因此，在高斯那里，行政环境又被称为行政生态环境，对行政环境做专门研究的学科就叫做行政生态学。

高斯开创的研究传统在哈佛大学的另一名教授里格斯（Fred W. Riggs）那里得到了发扬和光大。1961 年，里格斯出版了《公共行政生态学》一书，系统运用生态学的方法来研究行政与环境的互动关系，取得了巨大成功，为公共行政学的研究开辟了一条新途径。里格斯从各国不同的政治、经济、文化和历史等因素出发，运用“物理学光谱分析”和“结构功能分析法”，提出了三种行政组织模式并阐述了它们的功能（如图 2—1 所示）。

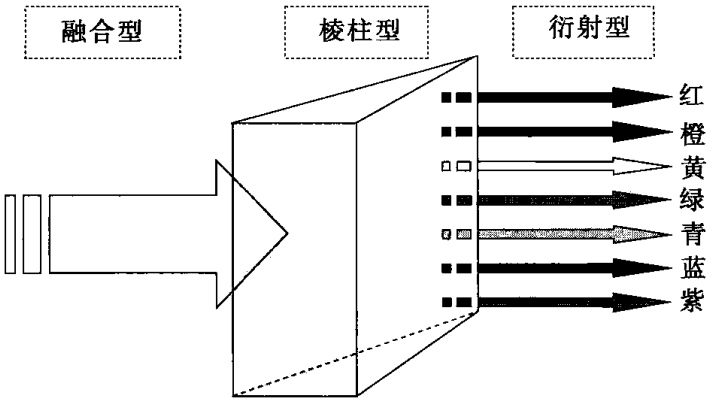


**图 2—1　三种行政组织模式及其功能**

（1）与农业社会相适应的融合型行政组织模式（fused model）。

在农业社会中，社会结构是混沌不分的，如同折射前的自然光是白光一样。它以农业为经济基础，没有明确、细致的社会分工。与之相适应，行政行为与其他行为，如政治行为、立法行为、司法行为、战争行为等，是混杂在一起的，没有专业化的行政机构，因而行政效率低下。其权力来自君主；官吏来自特殊阶层，实行世卿世禄制度；政府与民众沟通很少，官僚职位重于政府政策，行政风格带有浓厚的亲属主义色彩。

（2）与工业社会相适应的衍射型行政组织模式（diffracted model）。

白光经过棱柱体的折射后，衍射为红橙黄绿青蓝紫七色光，这如同现代工业化社会，整个社会有着明确的、细致的分工。故政府职能也是明确的，有着分工极细的行政机构，执行着不同的行政职能，讲求行政效率与科学性；民众与政府沟通较多，有影响政府决策的渠道；行政风格体现平等主义、成就取向。

（3）与过渡社会相适应的棱柱型行政组织模式（prismatic model）。

里格斯将介于农业社会和现代化工业社会之间的社会形态称为过渡社会。由于其过渡性，故既保持着传统社会的一些特征，又具有现代社会的一些因素。在行政方面，行政行为已经渐渐与其他社会行为区分开来，但还未完全分化；专业化的机构已经建立起来，但

还不能正常运作，功能有限；行政过程仍受着各种传统势力的制约等，因而行政效率低下。这种情形，如同光进入棱柱中的折射过程，所以可称为“棱柱型”模式。

### 2.4.5 权变组织理论

权变理论是在系统理论和生态理论基础上发展起来的一种侧重于组织管理方式与管理技术的理论。这一理论形成于20世纪70年代，代表人物有英国的伍德沃德（Joan Woodward）等人。

权变理论的形成是以开放系统为基础的，权变理论强调每个组织的环境和内部子系统都各有其特点，并直接影响了组织的设计和管理。权变方法试图把所有的条件和状况归纳为几个基本类型，给每一类型找出一种解决模型，以保证各种不同的管理方法都有成功的机会。其基本假设是，虽然不存在为所有组织解决所有管理问题的最好办法，但是必然存在为某个组织解决给定的管理问题的最好办法。

权变理论的内容可以简单表示为管理因变量和环境自变量之间的一种函数关系。权变方法强调管理者的实际操作方式取决于既定的环境，或称为情境。这一方法可以归纳为“如果……那么……”的关系。如果情境变化出现，那么管理者就应该采取相应的行为。权变理论认为：管理中并不存在什么最好的方法，相反，管理者必须明确每一情境中的各种变数，了解这些变数之间的关系及其相互作用，把握原因与结果的复杂关系，从而针对不同情况而灵活变通。管理学的任务就在于，归纳出管理中的情境究竟由哪些因素所组成，它们又有多少种存在状态，有多少种管理方法。对管理中的各种可变因素，可以着重从六个方面加以考察，它们是：组织的规模；组织中人员的相互联系和影响程度；组织成员的技巧、能力、志向、兴趣以及个人性格；目标的一致性；决策层次的高低；组织目标的实现程度。

## 2.5 当代组织理论

进入20世纪七八十年代以后，整个世界处于一种极度动荡的过程中，国际政治动荡起伏，世界经济变幻莫测，科学技术日新月异，各种文化相互渗透，市场竞争日益激烈。西方管理学对在全球竞争条件下的企业的生存和发展进行了深入的思考，形成了一些新的理论。这些管理理论我们称之为当代管理理论。当代管理理论是一个异彩纷呈的理论体系，其中与组织管理直接相关的理论有目标管理理论、全面质量管理理论、绩效管理理论、学习型组织理论、网络组织理论等。

### 2.5.1 目标管理理论

1954年，美国著名企业管理专家德鲁克（Peter Drucker）在《管理的实践》一书中，首先提出了“目标管理”（management by objectives，MBO）的概念，比较系统地提出了企业目标管理的基本理论，以后在《有效的管理者》、《管理：任务、责任、实践》以及《效果管理》等著作中，又多次作过阐述。

一般说来，实行目标管理需要遵循以下三个步骤：

（1）制定目标。

制定目标要进行科学的预测和决策，整体目标与基本方针应明确与精练，目标与方针要让群众了解，从上而下层层分解，目标应形成体系。制定目标的原则是：目标要有重点；目标应具体，以定量的方法表示；目标要适合执行者的工作能力，经过努力可以完成；制定目标要考虑各方面关系的协调；相互关联的部门之间应制定共同目标。

（2）实施目标。

目标分解后，按照目标体系的要求，协调各方面的关系，努力实现目标是实施目标阶段的内容。实施目标的中心环节是建立严格的责任制，实行自我控制。在实施目标的过程中，下级要及时将完成目标的情况向上级汇报，上级对下级完成目标的情况要进行必要的指导、帮助和检查。目标实施阶段应遵循的原则是：根据目标逐级主动地实施；上级对步骤、方法不能干涉，应尽力协助，支持目标的实施；目标的修正要慎重、全面、细致，要充分了解群众的想法，了解完成目标的可能性。

（3）评价目标。

评价目标阶段是在实施目标阶段完成后进行的。不同目标有不同的实施周期，从整个目标管理过程看，评价目标阶段又是同制定目标阶段和实施目标阶段交叉进行的。评价目标应遵循的原则是：赏罚分明，奖勤罚懒；根据实现目标的程度和工作成绩的大小、好坏进行奖惩；对完成目标的情况进行分析，肯定成绩、纠正错误；着手新的目标管理循环，制定新目标，确定实施措施，把目标管理推向一个新水平。

### 2.5.2 全面质量管理理论

费根鲍姆（A. Feigenbaum）博士在1961年出版的《全面质量管理》一书中最先提出了全面质量管理（total quality control，TQC）的概念。

全面质量管理的实施大致是由以下步骤构成的：

（1）对全体员工进行全面质量管理思想的教育，以达到以下目的：将满足顾客的需求放在首位，让每个人深刻理解“顾客满意”的思想。为了理解并实行“顾客满意”的思想，可以将员工分组进行“换位思维”。要树立百分之百合格产品的责任感，使全体员工都成为抓质量的主人。

（2）明确顾客需求，搞清楚什么样的产品是让用户满意的产品。要使全体员工充分了解市场，例如，经常将别的厂商的产品向大家展示并进行研究，让大家明白别人是怎么做的，自身有何差距，真正明白什么是好的合格的产品。

（3）建立明确的质量基准和质量测评制度以及激励机制。因为，产品好坏一定要有一个明确公开的标准来衡量。每个人都可以把自己的工作结果与之对照，从而知道自己做得是好是坏。而且，这种标准要以一种制度的形式切实付诸实施，才能增加可信度，建立相对完善的激励机制。

（4）改变质检人员“挑问题者”的角色，消除他们同开发者之间的隔阂与对立。可以采取三种措施：1）让质量检验人员与开发者一起参加有关培训，使他们彼此更好地理解对方的工作；2）让质量检验人员成为开发小组的一部分，让小组成员有更多的了解；

3）提高质检人员与开发者的沟通技巧。

（5）建立一套明确一致的解决问题的方法。一旦出现问题，大家能够按照此方法去解决问题，而不是互相埋怨或手足无措。常用于解决问题的方法是六步法：讨论并确定问题；找出问题的根源；提出可能的解决方法；选择最佳办法；建议、批准和实施；测试、评估、调整。

（6）把质量管理与企业文化建设结合起来，在全体员工中培育主人翁意识和敬业精神。要让员工有一定的自由和权利。只有员工们有了权利，才会有主动性。

（7）建立质量小组，加强团队工作中的培训。质量小组可以由不同角色的人员组成，负责发现质量问题，讨论解决方法，提出并实施解决方案；培训员工，尤其是团队负责人；教给大家如何更好地交流，如何更好地合作，如何在解决问题时对事不对人。

### 2.5.3 绩效管理理论

目前世界范围内被广泛谈论和应用的绩效管理的理论方法体系主要有两个，即关键业绩指标法（key performance indicator，KPI）和平衡计分卡法（balance scorecard，BSC）。

关键业绩指标法对绩效管理的最大贡献，是指出企业业绩指标的设置必须与企业的战略挂钩，其“关键”两字的含义即是指在某一阶段一个企业战略上要解决的最主要的问题。关键业绩指标法的注意力是在绩效指标与企业战略的挂钩上，其弱点主要是：其一，虽然它正确地强调了战略的成功实施必须有一套与战略实施紧密相关的关键业绩指标来保证，但却没有进一步将绩效目标分解到企业的基层管理及操作人员；其二，关键业绩指标法没能提供一套完整的对操作具有具体指导意义的指标框架体系。

平衡计分卡法是由哈佛大学商学院著名的教授罗伯特·卡普兰创立的。它既强调了绩效管理与企业战略之间的紧密关系，又提出了一套具体的指标框架体系。平衡计分卡法的框架体系包括四部分（或称为四个指标类别）：1）学习与成长性的；2）内部管理性的；3）客户价值的；4）财务的。平衡计分卡法明确地提出，绩效管理就是要让企业的每一位员工每天的行动都与企业的战略挂钩。

绩效管理具体包括如下四个环节：

（1）绩效计划（performance planning）。

绩效计划是一个确定组织对员工的绩效期望并得到员工认可的过程。由于绩效包括结果绩效和行为绩效两个部分，因此，绩效计划必须清楚地说明期望员工达到的结果以及为达到该结果所期望员工表现出来的行为和技能，即确定工作目标（work objectives）和发展目标（development objectives）。

（2）管理绩效（managing performance）。

管理绩效主要采用以下三种形式：辅导（coaching）、咨询（counseling）和进展回顾（progress review）。由于组织的扁平化和分散化，必须鼓励员工进行自我管理，员工应该能够管理自己的绩效，而不过多地依赖领导。

（3）绩效考核（performance appraisal）。

工作绩效考核是一个按照事先确定的工作目标和发展目标及其衡量标准，考查员工实际完成的绩效情况的过程。绩效合同是进行绩效考核的依据。

（4）奖励绩效（rewarding performance）。

有效的奖励系统应能反映不同员工的需要。通常的奖励方式有：绩效工资、表扬、晋升、个人奖金、团队奖金、奖品、特殊津贴等。

### 2.5.4 学习型组织理论

学习型组织是由美国学者彼得·圣吉（Peter M. Senge）提出并作出系统阐发的组织理论。所谓的学习型组织是这样一种组织类型，它能够在组织整体的层面上充分开发每个员工的创造性，努力形成一种弥漫于组织整体的学习气氛，因学习而使组织成员的个人价值得到体现，并促进组织绩效大幅度提高。

组织要持续发展，必须重视组织变革、组织创新和制度创新，必须强化目标和公共价值观，严格制度，培训人员，必须增强组织的整体能力，提高整体素质。这是学习型组织的基本精神。

从组织结构上看，学习型组织所拥有的是一种以“基层”为主的扁平的组织结构。所谓以基层为主，是指这种组织尽最大可能地让决策权向组织结构的下层移动，让基层单位拥有充分的自主权，并对产生的结果负责。

学习型组织所突出的学习是不能简化为组织成员个体学习的，它强调组织成员学习的意义，但更注重组织学习，是组织成员个体学习与组织学习的统一。也就是说，虽然学习型组织必然会为其组织成员主动、自觉的学习提供良好的氛围，却不能够归结为其成员的学习。对于一个组织来说，即使有很多成员在刻苦学习，也并不意味着它就成了学习型组织。所以，对于学习型组织，应当更多地从组织学习这个概念上来加以认识。所谓组织学习，往往是通过这样几种方式实现的：

（1）能够系统地解决问题。组织学习表现在利用科学的方法收集数据，系统地分析组织所遇到的问题产生的原因，把握不同因素之间的联系，并能够从中找出解决问题的最有效的方法。

（2）注重试验。组织学习还表现在不断地进行探索性的试验，而且这种试验主要是面向未来的，是为了把握机会、拓展空间而开展的创造和检验新知识的活动。

（3）从自己过去的经验中学习。组织能够时时审视自己过去的成败得失，系统地、客观地对其作出评价，并将其评价向所有成员开放，从而使整个组织认清“有价值的失败”与“无意义的成功”对组织的影响。

（4）向他人学习。组织能够不断地向同行学习，不断地揭示、分析、采纳与实施业界最佳管理经验。

（5）在组织内部实现充分的知识共享。组织能够保证全体成员、所有团队或部门积极行动，促进知识在组织内部快捷流畅地传播。

### 2.5.5 网络组织理论

网络组织是一种适应知识社会、信息经济与组织创新要求的新型组织模式。就目前而言，人们对于网络组织还没有完全达成共识，对其研究仍然处于一个不断探索的阶段。广义的网络组织是指两个或两个以上的独立的实体为迅速提供产品和服务，在一定时间内结

成动态联盟，从而以强大的结构成本优势和机动性，完成单个组织难以承担的功能。这种定义并不强调必须以信息技术为工具，而是强调合作和外部资源整合，以及对外部环境的反应速度和联盟的相对动态性。狭义的网络组织定义在组织特征方面比较理想化，强调运用信息技术（特别是网络技术）达成一种完全松散、平等的组织形态。一般地说，网络组织是由多个独立的个人、部门、企业为了共同的任务而组成的联合体，其运行不是靠传统的层级控制，而是在界定各成员角色和任务的基础上，通过密集的多边联系、互利和交互式的合作共同完成目标的组织形态。

网络组织由几个有共同目标和合作协议的组织组成，其成员之间原先可以是合作伙伴，也可以是竞争对手。这种组织形式改变了传统组织之间你死我活的输赢关系，形成一种双赢或多赢关系。它通过集成各成员的核心能力和资源，在管理、技术、资源等方面拥有得天独厚的竞争优势。作为一种新型的组织形式，网络组织具有自身独特的优势，但也存在其内在的弊端。一般说来，它具有以下一些特点：1）组织边界模糊；2）高度的流动性和灵活性；3）并行作业，共享各成员的核心能力；4）高协作成本；5）蕴涵高风险。

从网络组织的构建和运作看，有两个重要因素：一是合作关系；二是运作平台的网络。在网络组织之间形成良好的合作关系是网络组织构建过程中面临的挑战，除了需要成立一个由盟主和合作伙伴的相关人员构成的协调总部这一组织上的保证外，网络组织还必须采取各种手段来防范合作关系中存在的“机会主义倾向”，一般说来有两种手段：契约和信任。网络组织的运作平台包括四个网络：信息网络、知识网络、物流网络和契约网络。其中信息网络是网络组织最基础的运作平台，知识网络则是在组织内部与合作对象之间建立增强性或互补性的网络，合作所产生的大量物流形成了物流网络，而契约网络实际上就是合作网络，其关系的维护主要不是依靠制度规范和再谈判来对契约进行适应性调整，而是依靠彼此间的信任和每次合作给予对方的较高满意度。

## 2.6　行政组织理论

以上所探讨的组织理论在一定程度上可以理解为一般组织理论，对公共组织进行专门的理论研究是从公共行政学产生以后才开始的，当然这种研究是以行政组织理论为核心的。西方行政组织理论的发展经历了传统公共行政学时期、新公共行政学时期和新公共管理时期。马克思主义的组织理论对于社会主义国家的政府组织建设有着极为重要的意义。

### 2.6.1　传统公共行政学组织理论

行政学诞生的标志性文献是威尔逊（T. W. Wilson）的《行政之研究》一文，这篇文章发表在 1887 年美国的《政治学季刊》上。在这篇文章中，威尔逊通过回顾行政领域研究的历史，指出行政与政治的不同，认为有必要建立一门独立的行政科学，去研究政府能够做什么，以及如何以最高的效率和最低的成本去做这些事情。威尔逊为行政学的研究确立了一个大概的范围，认为行政学需要研究人事问题、组织问题和一般性的管理问题，

特别是应当把注意力集中在组织的有效性和效率问题上。但是，威尔逊的主要贡献并不在于为行政学确定研究的范围，他的贡献在于提出了行政学赖以成立的前提，即政治与行政二分原则。

在威尔逊之后，古德诺（F. J. Goodnow）在1900年出版了《政治与行政》一书，对威尔逊的这一思想作了进一步的阐发，从而使“政治与行政不同”的思想得到了广泛的传播。根据古德诺的看法，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行；政治主要与政策的制定相关联，而行政则是对政策的执行。由于具有这些不同，行政完全可以避开政治的纷乱和冲突，从而成为一个纯粹技术性的领域，它在国家意志和政策的执行中，只要求合乎技术标准并追求最高的效率。

马克斯·韦伯通过他的科层组织理论的建构，解决了威尔逊思想付诸实施的一切技术性问题，也就是说，韦伯的科层组织理论已经把威尔逊的思想变成了可以实施的制度性方案。韦伯认为，理想的官僚制组织是建立在“合理—合法”权威基础上的，是从属于技术理性原则的，拥有工具的合理性，是层次分明、制度严格、权责明确的等级制组织模式。而行政学正是要根据这些精神来分析和研究政府，对政府在实际运行中的一切不合乎技术理念和技术标准的方面提出改进意见。

伦纳德·怀特（Leonard D. White）于1926年出版了《行政学导论》，这是世界上第一本行政学教材。在此书中，他对行政组织进行了系统、全面的阐述，为行政组织理论的发展提供了如下基本框架：

（1）行政组织体制。组织体制是行政组织的核心。他结合英美当时行政组织体制的现状，将行政组织体制分为三类，即自治型与官僚型、中央集权型与地方分权型、独立制型与权力汇一制型。

（2）行政责任与权力的分配。政府的行政效率从根本上来说是以行政组织中责任与权力的适当分配为基础的。适当的权力必须与确定的责任同时存在。

（3）优良行政组织的标准。优良行政组织的标准包括：能够获得优秀的人才；组织成员有一致的责任和适当的权力；将行政官员区分为政务官和事务官，明确各自的权责和任务，以职务划分原则，确定指标；设置协调机构，专门从事综合协调工作；设计有效的测量标准，对组织的管理效率进行精确合理的测量。

### 2.6.2 新公共行政学组织理论

新公共行政学是相对于传统公共行政学而言的。代表人物有沃尔多、弗雷德里克森等人。

新公共行政学在对传统公共行政学进行反思和批判的基础上，提出了新公共行政学的组织理论。新公共行政学认为，传统公共行政学对组织问题研究的不足在于：一是只注重研究行政组织本身；二是理论上太空洞。而新公共行政学是把政府的内部行政管理置于次要地位，从一种全新的角度去认识组织的运作和对行政现象进行分解。新公共行政学认为在公共行政组织中，存在着以下四种基本的运作过程：

（1）分配过程。

新公共行政学必须关心分配形式，必须依据从公共行政项目实施中获得的效益来处理

对特定人员的物质和服务的分配问题。“成本—效用”或“成本—效益”分析是主要的技术和有效手段，是新公共行政学的核心内容。

（2）整合过程。

这是指通过权威层级来协调公共行政组织中人的工作的过程。权威层级是基本手段，组织中的成员所要完成的任务通过层级串联在一起，去建构一个有内聚力的、能有效实现目标的组织整体，并使其运行机制更加有利于各种行政任务的完成。

（3）边际交换过程。

这是指公共行政组织与其他相关组织及目标群体之间建立共生关系的过程。这些相关组织包括立法机关、被选任的行政官员、辅助参谋机构、服务对象以及有组织的利益集团。

（4）社会情感过程。

实际上是一种社会情感训练的过程，它可以被视为一种技术，如敏感性训练、组织开发方法等。社会情感训练技术是行政管理变革的基本工具，这些技术到目前为止对行政官僚机构一直起着加强和改进作用，今后对分权化的和有可能按项目设置的组织也应该起到促进作用。社会情感训练能使行政人员降低对权威层级的依赖，能接受各种风险的挑战，也能对各方袭来的冲突采取宽容大度的态度，以提高行政机构整体适应各种社会环境的能力。

### 2.6.3 新公共管理组织理论

按照新公共管理理论的观点，政府不应该是一个高高在上的、自我服务的官僚机构，而应该是一个为公众服务的机构；公众作为为政府提供税收的“纳税人”，是政府的顾客，理应享受政府提供的良好服务，公共部门有义务提高服务质量。为了提高公共部门的服务效率，政府有必要引进私营部门的管理方法，因为私营部门具有比公营部门优越的管理创新能力、管理方式、管理手段、服务理念、服务质量和经济效率。政府管理应按照顾客的要求，倾听顾客的意见，建立明确的服务标准，提供回应性服务，以实现改善公共服务的目的。在他们看来，政府应是一种企业型政府，像企业那样，尊重顾客，按照顾客的需求提供服务。公共服务不应只考虑投入，而且更应重视产出，重视服务质量。

新公共管理理论的突出代表是“重塑政府理论”，该理论是由美国学者戴维·奥斯本（David Osborne）和特德·盖布勒（Ted Gaebler）在《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》一书中所提出的。在这本被称作20世纪90年代美国联邦政府改革蓝图的著作中，作者勾勒出了一种新的政府形象，即起催化作用的政府，掌舵而不是划桨；社区拥有的政府，授权而不是服务，服务由社区提供；竞争性的政府，把竞争机制注入到提供服务中去；有使命感的政府，改变照章办事的组织；讲究效果的政府，按效果而不是按投入拨款；受顾客驱使的政府，满足顾客的需要，而不是官僚政治的需要；有事业心的政府，有收益而不浪费；有预见的政府，预防而不是治疗；分权的政府，从等级制到参与和协作；以市场为导向的政府，通过市场力量进行变革。

### 2.6.4 马克思主义组织理论

马克思、恩格斯在总结巴黎公社经验的基础上，对社会主义国家政府组织的建设提出

了重要的原则构想。主要是：（1）主张人民参加政府管理；（2）主张建立“廉价政府”，简化机构；（3）在政府组织形式上，主张采取巴黎公社“议行合一”的形式；（4）指出必须彻底清除“国家等级制，以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的责任制来代替虚伪的责任制”①，同时，使这些勤务员经常处于公众监督之下。

列宁亲自领导和建立了世界上第一个苏维埃政权，对社会主义国家政府组织的建设进行了实践的探索和理论的总结，提出了行政组织建设的若干重要理论原则，主要是：（1）主张精简机构；（2）强调民主管理；（3）强调政府组织的效能问题；（4）为克服政府组织中的官僚主义现象，应把行政机构改革提到重要位置。

以毛泽东为代表的中国共产党人在民主革命时期的革命根据地建立了人民政权，在政府组织建设方面积累了丰富经验，创立了一些适合我国实际的行政组织原则。主要是：（1）坚持共产党对政府组织的领导；（2）依靠人民大众管理政府；（3）强调政府组织的设置必须适应革命中心任务的需要；（4）实行民主集中制的原则，较好地划分中央政府与地方政府的职权，调动各方面积极性；（5）实行精兵简政；（6）注重政府组织的作风建设，强调实事求是、密切联系群众等；（7）加强思想政治工作，形成官兵一致、军政一致、军民一致的良好人际关系。新中国成立后，这些经验和原则被应用到政府行政组织的建设上，并得到了进一步的补充和完善。

邓小平在领导我国社会主义现代化建设和改革开放的过程中，进一步丰富和发展了马克思主义的行政组织理论：（1）针对我国存在的机构臃肿、层次重叠、手续繁杂、效率极低的问题，明确提出“精简机构是一场革命”② 的论断；（2）改革的目标是建立“精简、统一、效能”的行政组织体系；（3）改革的方针是“胆子要大，步子要稳，走一步，看一步”③。邓小平的行政组织理论为我国机构改革的深化指明了道路和方向。

20 世纪 80 年代以来，我国所进行的以机构改革和行政管理体制改革为主要内容的行政组织改革都取得了阶段性成果。但是，由于体制不变和运行机制不变，因而出现了机构的“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环怪圈。而且，由于机构改革只在国家机关和政府机关内部进行，因而机构改革的效果民众体会不到，改革的成果很难巩固。因此，江泽民同志在党的十五大报告中严肃指出：机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。这个问题亟待解决，必须通盘考虑，组织专门力量，抓紧制定方案，积极推进。

行政管理体制改革是行政组织改革的重要内容，也是深化改革的重要环节。胡锦涛同志在党的十七大报告中指出，要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全政府职责体系，完善公共服务体系。规范垂直管理部门和地方政府的关系。加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配

① 《马克思恩格斯选集》，2 版，第 3 卷，96 页，北京，人民出版社，1995。

② 《邓小平文选》，2 版，第 2 卷，396 页，北京，人民出版社，1994。

③ 《邓小平文选》，1 版，第 3 卷，113 页，北京，人民出版社，1993。

合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门等问题。

## 本章小结

中国古代的组织管理思想主要包括：国家管理方面、组织管理方面、人事管理方面、军队管理方面。外国古代的组织管理思想主要记载于古埃及、古巴比伦和古罗马的史籍与宗教文献中。

近代社会的组织管理思想主要包含在一些经济学著作中，也有一些实践者（主要是厂长、经理）注重总结自己的经验，探讨有关组织管理问题。这一时期的著作大体上分为两类：一类偏重于理论的研究，即管理职能、管理原则；另一类偏重于管理技术、方法的研究。

19 世纪末 20 世纪初产生了以泰罗为代表的科学管理理论、以法约尔为代表的一般管理理论和以韦伯为代表的科层组织理论。这是管理理论发展的最初阶段，对于这一时期的管理理论，我们称其为古典管理理论。古典管理理论主要是围绕提升组织的内部效率而展开的，因而，这些管理理论的核心实质上就是组织理论。

从产生和发展来看，行为科学可分为两大时期。前期叫做人际关系学说时期。后期行为科学学派理论众多，其中影响较大的有需求层次理论、双因素理论、期望理论、X 理论—Y 理论。

20 世纪 60—80 年代，组织理论的研究进入一个新的时期，即系统科学时期。这一时期的理论主要包括组织协作理论、决策组织理论、系统组织理论、生态组织理论和权变组织理论。

当代管理理论是一个异彩纷呈的理论体系，其中与组织管理直接相关的理论有目标管理理论、全面质量管理理论、绩效管理理论、学习型组织理论、网络组织理论等。

对公共组织进行专门的理论研究是从公共行政学产生以后才开始的，当然这种研究是以行政组织理论为核心的。西方行政组织理论的发展经历了传统公共行政学时期、新公共行政学时期和新公共管理时期。马克思主义的组织理论对于社会主义国家的政府组织建设有着极为重要的意义。

## 关键术语

古典管理　科学管理理论　一般管理理论　科层组织理论　例外原则　跳板原则　卡里斯玛型权威　传统权威　法定权威　神秘型组织　传统型组织　法理型组织　行为科学　人际关系学说　“社会人”　“经济人”　非正式组织　需求层次理论　双因素理论　期望理论　X 理论　Y 理论　组织协作理论　决策组织理论　系统组织理论　生态组织理论　权变组织理论　目标管理理论　全面质量管理理论　绩效管理理论　学习型组织理论　网络组织理论　新公共行政学　新公共管理

## 复习思考题

1. 简述科学管理理论的主要观点。
2. 简述一般管理理论的主要观点。
3. 简述官僚制组织的基本特征。
4. 简述组织协作理论的主要观点。
5. 简述系统组织理论的主要观点。
6. 论述生态组织理论的主要观点。
7. 简述权变组织理论的主要观点。
8. 简述绩效管理理论的主要观点。
9. 简述学习型组织理论的主要观点。
10. 简述新公共行政学组织理论的主要观点。
11. 简述新公共管理组织理论的主要观点。
12. 论述马克思主义组织理论的主要观点。

## 阅读材料

自2003年起，江苏省灌南县委、县政府逐步在全县建立和推广以“勤政、优政、廉政”为主要内容的“三政”绩效考核体系，经过多年的探索、修改和完善，已形成了在全省乃至全国具有一定知名度和影响力的“灌南模式”。灌南法院积极探索并建立符合法院发展规律和工作特点的“三政”绩效考核体系，与政府的“三政”绩效考核体系有机融合，初步建立起了一整套操作性强、行之有效的法院绩效管理考核模式。

在设置考核内容时，灌南法院把“三政”的内容作如下分布：勤政，主要考核各部门工作实绩及其干警出勤、工作状态等；优政，主要考核各部门创新创优、荣誉奖励和亮点工作等内容；廉政，主要考核各部门及其干警执行廉政制度规定等情况。采取两级考核的方法，即院考核到部门为一级考核，部门考核到个人为二级考核。通过量化加权评分的方法，得出年度考核业绩结果，作为评先奖优、晋级晋升的主要依据，给予相应奖惩。

2008年年初，灌南法院在调研论证的基础上，制定了本院中长期发展计划，提出了争创一流法院的工作目标。几年来，通过分解目标、量化指标、细化标准、严格考评，建立起了一套有效的绩效考评制度，有效推进了各项工作的发展；充分调动了干警工作积极性，一个风清气正、爱岗敬业，昂扬向上、奋发有为的法官群体正在生成；扭转了多项工作在全市法院排名靠后的不利局面，实现了一年止颓势、两年打基础、三年上台阶的初步目标，为实现2012年争创一流法院的发展目标打下了坚实的基础。三年来，民商事案件调解撤诉率、行政案件行政首长出庭应诉率和撤诉率、执行案件执结率和标的到位率等各项质效指标大幅上升，各类案件上诉率、发改率、申诉率稳步下降，涉诉信访案件总数逐年回落，重点涉诉信访案件稳控息诉率达80%以上；2008年全院办案超过300件的2人、超过200件的7人，2009年全院结案超过400件的1人，超过300件的4人。

2007年以来，灌南法院先后被省院授予“文明法院”、“全省法院基层基础建设工作先进单位”、“涉诉信访工作先进集体”、“全省法院调研工作先进集体”等多项荣誉称号，2008年、2009年连续两年被县委、县政府表彰为“三政”绩效目标管理综合考核一等奖，多项部门工作受到上级法院表彰。

资料来源：《江苏法制报》，2010-07-20。

**思考题**

1. 灌南法院的成功经验对其他公共组织有哪些启示？
2. 公共组织理论与公共管理实践之间是什么关系？

# 第3章

# 公共组织结构

任何组织都有一定的结构，合理的组织结构是组织存在和发展的基本前提。不同的组织结构承担着不同的组织功能。公共组织结构是公共组织内部的基本架构，是公共组织存在和发展的基础。公共组织管理依赖于组织结构的合理性。组织结构是否合理，对于组织运转的效率影响极大。在公共管理活动中，良好的公共组织结构是实现公共组织目标、提高公共管理效率的物质基础。在当今变化迅速的社会中，公共组织能否根据环境的变化选择相应的组织结构，将直接影响到自身功能的正常发挥，而组织结构的选择有赖于组织设计工作的顺利开展。本章主要介绍公共组织结构的概念、基础、本质、功能，传统公共组织结构的类型，新型公共组织结构的类型，公共组织设计。

## 3.1 公共组织结构概述

### 3.1.1 公共组织结构的概念

结构，原本是生物学和建筑学中的概念，是指一个系统中，其构成诸要素之间的排列组合形式。结构决定功能。在自然科学领域，有一种同素异构现象能够很好地说明结构对功能的决定性：石墨和金刚石都是由碳原子构成的，但由于碳原子排列组合的方式不同，即结构不同，就产生了性能明显不同的物质。

所谓组织结构，是指社会组织中建立起来的各种部门机构之间，以及以部门机构为依托的组织成员之间的权利和责任关系的结合方式，是表现组织各部分排列顺序、空间位置、聚集状态、联系方式以及各要素之间相互关系的一种模式，是执行管理和经营任务的体制。组织结构在整个管理系统中起着框架的作用，有了它，系统中的各个要素及其资源

才能正常地流通和发挥作用，组织的目标也才可能实现。

公共组织结构，简单地说，就是公共组织的构成要素及其组合方式。构成要素相似，组合方式不同，也会形成不同性质的公共组织。因此，研究公共组织的结构，必须同时考虑这两个因素。公共组织的构成要素包括职能目标、职位、职权、职责以及人员划分等。其中职位是最基本的要素，是公共组织结构的支撑点和联结点。

职位的组合方式可以分为纵向组合和横向组合。职位的纵向组合形成了公共组织的纵向结构；横向组合形成了公共组织的横向结构。

为了管理的方便，公共组织从上到下设有若干层级，结构呈金字塔形，这种公共组织上下层级关系有序的构成形式，就是公共组织的纵向结构。纵向结构有宏观与微观之分。宏观上的纵向结构是指各级公共组织间的层级关系，我国的公共组织可分为中央公共组织和地方公共组织两大层次。微观上的纵向结构是指公共组织内部的工作层次关系，如我国的国务院内部按职能分工，设有部、司（局）、处等层级；省级政府内设有厅、处、科等层级。

随着社会的发展和科学技术的进步，政府的事务越来越多，分工也越来越细，为适应公共管理的专业化和技术化，公共组织的横向分工就产生了。任何一个国家的公共组织为完成公共管理任务，都必须在纵向结构的基础上，进一步地进行科学合理的横向分工，以适应公共组织职能的需要。这种横向分工构成了公共组织的横向结构，也叫做公共组织的部门化。部门化是指同级公共组织之间平衡分工的构成形式，实质上是对公共管理职能目标的分解，同时也是一种分权。

### 3.1.2 公共组织结构的基础

组织层次与管理幅度是公共组织结构的两个基本范畴，二者共同构成公共组织结构的基础。前者构成组织的纵向结构，后者则指组织的横向结构，纵横结合，构成组织的完整结构。

组织层次，是指组织自上而下地实施指挥与监督的权力级差，在这种权力级差中，较低一级主管人员的权力是由较高一级主管人员授予的。组织理论所研究的一切组织都是由多层次构成的组织，因而，在我们所见的组织中，总是存在着不同的组织层次。因为任何一个组织都有着一定的规模，是由若干成员组成的，而对于管理者来说，一个管理者所能有效管理的人数是有限的，这样他就不得不通过增加组织层级来实现管理。一般说来，组织的规模越大，其组织层次也就越多。

管理幅度是指一名主管人员能够有效地监督、管理其直接下属的人数。如上所述，人的能力是有限的，因而任何一个管理者所能够直接管理的下属也是有限的。在一定的限度内，管理是高效的，当超过这个限度时，管理的效率就会随之下降。

组织层次与管理幅度是影响组织结构功能的两个决定性因素，二者密切联系在一起。在组织规模一定的情况下，组织层次与管理幅度呈反比关系，较大的管理幅度意味着较少的组织层次；相反，较小的管理幅度则意味着较多的组织层次。因而，按照管理幅度和组织层次的相关关系，就可以形成两种组织结构：直式结构和扁平结构。

直式结构是指组织层次多而管理幅度小的结构。直式结构的优点表现为管理严密、分工明确、上下级易于协调。直式结构的缺点则是，由于层次较多，带来的问题也就多，因

为层次越多，需要从事管理的人员迅速增加，彼此之间的协调工作也急剧增加，互相扯皮的事会层出不穷；组织层次的增多，会使管理上所花费精力、时间和金钱等都相应地增加；组织层次的增多，还会使上下级的意见沟通和交流受阻，最高层主管人员所要求实现的目标、所制定的政策和计划，不是下层不完全了解，就是层层传达到基层之后变了样；再者，组织层次的增多，上层管理者对下层的控制变得困难，易造成一个单位整体性的破裂，而在这同时，直接的下属则可能会由于管理较严密而失去主动性和创造性。

扁平结构，就是组织层次少而管理幅度大的结构。扁平结构的优点在于有利于缩短上下级距离，密切上下级关系，信息纵向流通快，管理成本低，而且由于管理幅度较大，被管理者有较大的自主性、积极性、满足感，同时也有利于更好地选择和培训下层人员。扁平结构的缺点在于不能严密地监督下级，致使上下级协调较差，由于管理幅度的加大，也加重了同级间相互沟通联络的困难。扁平结构由于管理幅度较大，多利用多功能、跨等级的团队来进行工作，组织的正规化程度较低，信息自由流通，员工参与决策程度较高，是一种分权型结构，适用于教育、科研、文艺团体等公共组织。

### 3.1.3 公共组织结构的本质

要探讨公共组织结构的本质，我们就需要深入分析公共组织的层次结构、横向部门结构和组织管理体制以及权力结构和职责结构。

公共组织结构实质上就是公共组织内部之间相对稳定关系的一种模式，它既表现为静态的组织结构，又体现在动态的组织活动中。

一般认为，公共组织结构的内容，主要包括纵向层次结构、横向部门结构和组织管理体制三种因素。纵向层次结构是指公共组织指挥系统的等级或者纵向管理层次；横向部门结构是指公共组织根据工作的性质、管理的职能、办事的程序，以及地区、成员或者物资的特点等而分设的部门机构；组织管理体制是公共组织结构中各层次、各部门之间的管理关系制度化的表现形式。不同特点的纵向层次结构、横向部门结构和组织管理体制的有机结合，便可构成各种具有不同特点的组织结构。

组织结构模式是由组织的目标任务以及环境情况决定的，其中包含组织内部的指挥系统和沟通网络，又包含着组织成员在不同层次的责权系统中的地位和相互关系。因此，组织结构是维持组织内部正常运行活动的关键因素。设置恰当的组织结构并维持其健康发展对于提高组织活动效率、实现组织目标至关重要。

组织的结构系统内部包含着组织的权力系统，也就是说，组织结构中的上下层次关系包含着相应的权力分配关系；组织结构中的横向分工包含着同一权力层次的分割。如果说，组织结构是由上下层次和横向分工构成的话，那么，这种组织结构的本质，正是组织权力的分配和分割。

在考察组织本质的权力分配与分割问题时，职位、职权和职责是三个关键性的概念。在组织现象中，我们首先看到的是职位，这是一个组织结构的概念，一定的职位有其相对应的一定权力和权限，这种职位与权力的统一就是职权。从一个组织内部来观察，我们可以看到，其中存在着权力中心和权力分支，这便是组织结构中的上下级关系，由此在一个组织内部又分化出不同的职位，每一个职位都有不同的权限，这样在这个组织中也就成了

由不同职权构成的权力系统。如果我们对职权进行进一步的考察，我们又可以发现职权本身仍有其本质内容，这就是职责，它具有边界的要求。在这种边界要求的范围内作出的承诺，便是一种责任。与职位相伴随的还有完成职责要求的报酬，是我们通常所说的“利”。组织通过合理的权力分配与分割，就是为了做到职、权、责、利的结合，从而使组织能保持正常的活动，实现组织的发展。

组织内部的权力系统说明，组织内部既有差异而又统一。承认差异性，就要求各个权力分支之间要做到职责分明，这是提高组织工作效率的重要条件。而权力的差异性又在权力中心得到统一。所谓统一，一方面是指各种职责协调统一，组织机构正常运作；另一方面是指职责虽然不同，而又服务于同一的组织目的，从各个不同的方面实现组织的目标。

需要指出的是，在组织结构中的权力系统中，就权力本身的结构而言，存在着抽象权力与具体权力的区分。抽象权力是一种应然的权力，是根据某种理念而应有的权力，因而人们在组织结构的确立和权力体制的设计中，总是极力要对这种权力加以规范。所以，抽象权力总是表现为一种规范化的和制度化的权力。这种权力与组织职位有着一致性，职位的高低也就意味着权力的大小。人们在组织结构中所思考的权力，就是这种应然的权力。但是，作为应然的权力只是一种可能的权力，是一种可能发挥作用的权力。具体的权力则不同，是一种现实地运行着的权力，这种权力直接与权力的执掌者和调节对象联系在一起。正是抽象权力与具体权力的存在决定了权力与职位之间关系的复杂性，使组织结构中的“职—权”关系可能出现不对称的问题。

### 3.1.4 公共组织结构的功能

组织结构与功能有着密切的关系：一方面，结构决定着功能，有什么样的结构就有什么样的功能；另一方面，功能又反作用于结构，功能的转变必然带动着结构发生相应的变化。因而，组织结构的研究目的，并不在于组织结构本身，而在于如何通过组织结构的完善和改进来更好地履行组织的功能。一般而言，一个组织结构应该具有以下四项基本功能：

(1) 整合功能。

组织是一群个人为既定目标的完成而集结的群体，必须通过有效的沟通与协调，群策群力，方能完成组织目标。组织结构的功能便在于通过分工与权责的安排，使个人之努力及行动同一，使个人的目标与组织的目标统一起来。

(2) 沟通功能。

良好的组织结构，不论上行沟通、下行沟通或平行沟通皆能使其达至畅通无阻的状态，因为良好的组织结构具有沟通的渠道，能够促使行政组织系统保持良好的沟通关系，发挥沟通的功能。

(3) 激励功能。

组织结构构建了人员的任务、责任、权力关系，并提供人员的地位与归属关系。合理的行政组织结构有利于稳定人员情绪，调动人员的工作积极性。所以，大部分人员都能努力工作，从而获得工作满足感。

(4) 效率功能。

良好的行政组织结构能够促进行政目标的实现。组织结构之所以必须建立，就是要使

组织能够有效地运用资源，以最小的投入获得最大的产出，因此，组织结构应具有实现组织效率的功能。

具体分析公共组织结构的功能，我们看到，从公共组织结构的纵横两方面来看，组织的功能有着截然不同的意义。

组织的纵向结构要求下一层级必须服从上一层级的领导、指挥、命令和调度，其目标也必须与上一级的管理职能相一致。正是这种层级结构，保证了公共组织权力的垂直分布，保持了政令和指挥的统一，各级组织目标明确、责任清楚；行动迅速，能因地制宜做出决策；各级首长负责全面管理工作，有利于培养全面型的管理人才；能充分发挥各个层级公共组织的积极性和创造性。但它同样可能造成一些负面影响，比如各级首长管辖事务过多，责重事繁，难以事事精通；容易形成地方保护主义，不利于各地经济文化的交流和发展，不利于中央对地方的宏观控制等。

公共组织的横向结构按照职能的不同，分工管理，公共组织人员较容易掌握专门业务；从上到下归口管理，利于形成统一的方针政策，使社会事务健康有序地发展；各级首长分工明确，能集中精力办大事。但也容易产生负作用，比如各个部门之间由于业务不同，难以沟通与协调，妨碍了中央的统一指挥；中央各部门按门类直接统到基层，不利于地方政府因地制宜组织管理，压抑了地方的积极性。

## 3.2 传统公共组织结构的类型

### 3.2.1 直线制组织结构

直线制是指在组织结构中权力从组织上层流向基层，组织中每一位主管人员对其下属有直接的命令权。这是一种垂直领导的结构形式。在这种结构中，职位、职权、职责从组织的最高层到组织的最低层按照直线垂直分布，形成等级系列，通过自上而下的指挥领导关系，将一切权力集中在组织的最高层。作为一种最简单的组织结构形式，某个机构和人员都只有一个直接上司，他们之间的关系是指挥和服从、命令和执行的关系。同一层次的机构和成员之间不发生任何领导关系，有关信息沿着垂直线上下传递。组织职位按照垂直系统直线排列，各级主管对自己的下级拥有直接的指挥权，职权和命令从上而下纵向贯穿于组织之中。直线制组织结构的具体形式如图 3—1 所示。

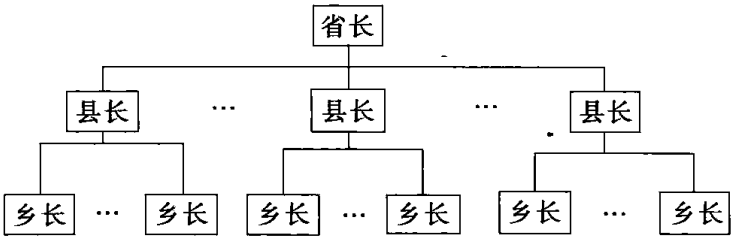


**图 3—1 直线制组织结构**

直线制结构的优点是：线条清楚，单一领导，结构简单，关系清晰，上下级权责明确；政令统一，行动迅速，决策快，效率高。组织中的人们明确自己的权责，知道自己的使命，明了自己的目标，这样有利于组织效率的提高，确保指挥控制的有效性。这种结构的缺点是：缺乏专业化的分工管理，下级一切问题都须向上级请示汇报，领导工作繁忙，容易陷入日常事务当中，难以集中时间和精力思考与规划重大问题。同时，由于权力集中，且受专业、个人素质等方面的影响，也难以保证领导、决策、指挥不出现失误。此外，由于信息只沿着上下直线传递，对左右协调、沟通不利。当同层次的单位之间需要合作时，常常十分困难。由于这种组织结构是比较典型的、传统的金字塔式等级结构，容易使下属产生依赖心理。要求下对上的绝对服从，也会引起下属的反感。因此，直线制组织结构的组织形式适用的范围比较有限，一般只适用于那些规模较小、活动内容比较简单、工作程序少、同级单位较少合作的组织系统。

### 3.2.2 职能制组织结构

职能制组织结构是在上级组织的领导下，按专业分工设置若干职能部门，各职能部门直接对上级领导负责，并在其业务范围内对下级有指挥、协调、监督、控制的权力。它是根据组织职能划分部门，并由此建立组织领导和指挥关系的组织结构。它采用按职能分工实行专业化的管理办法来代替直线制的全能管理，在上层主管下面设立各个职能机构，把相应的管理职责和权力交给这些职能部门，各职能机构在自己的业务范围之内可以直接向下级下达命令和指示，直接指挥下属（如图3—2所示）。

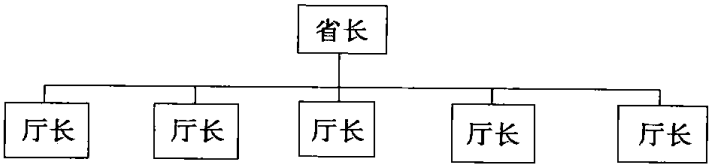


**图3—2 职能制组织结构**

与直线制组织结构相比，职能制组织结构的优点是：实行专业化分工，各级管理者分工明确，可以利用自己的专业特长和技能，有效地处理比较复杂的问题，可以提高组织和人员的积极性、主动性和创造性。另外，也可以减轻上级领导的工作负担，使其能集中精力考虑本组织的战略问题，处理本组织中的重大问题。其缺点是：这种结构形式要求各单位分别听命于许多上级，容易造成多头指挥或多重领导，出现政出多门、指示冲突、互相推诿的现象，影响统一指挥，增加协调的困难，造成管理上的混乱。另一方面，各职能机构容易从各自专业和部门利益出发，同级之间不能很好配合，缺乏整体观念，各自为政，导致组织管理效能低下。同时，职能制组织结构对环境变化的适应性较差，反应不够灵敏，过分强调专业化，使主管人员忽视了本专业以外的知识，不利于培养领导人才。

### 3.2.3 直线参谋制组织结构

直线参谋制组织结构是以直线制的组织结构为主线，在组织的最高领导之下设立相应

的职能部门，实行首长统一领导与专业化管理相结合的结构形式。它是一种以直线制为基础、以参谋制为补充的组织结构形式。在单纯的直线制组织结构模式中，最高领导掌握全部权力，当组织规模扩大，目标多样，关系复杂时，处理问题需要多方面的专门知识和才能，最高领导往往难以做到。为了补充最高领导的这种不足，就需要设置参谋组织（如图3—3所示）。

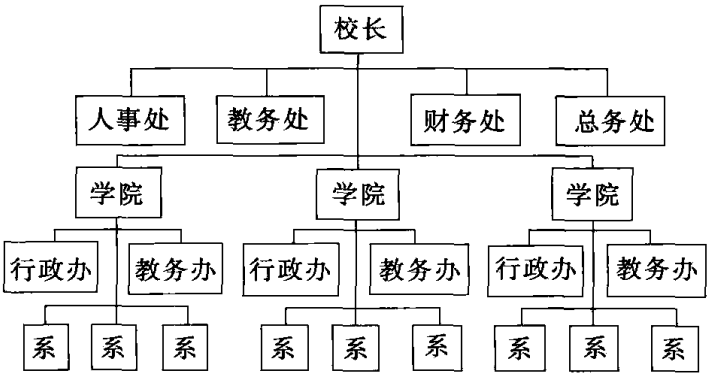


**图3—3　直线参谋制组织结构**

直线部门中的主管有独立的指挥权、决策权，对其下属进行指挥和控制，并负全部责任。直线主管的参谋，只有建议权，没有决策权。参谋组织只向最高领导提供有关方面的专门知识，起的是助手和咨询的作用。如果没有得到最高领导的授权，参谋组织无权直接向下级发布命令。在某种意义上，参谋组织仅仅是最高领导者个人权力的延伸。在增加参谋组织这一点上，这种结构形式和单纯的直线制是不同的，但在只具有上下级的直接关系、整个组织命令统一这一点上，这种结构形式又保留了直线制的特点。

在这种组织结构形式中比较容易出现的问题就是参谋组织越权或不能起到应有的作用。具体地说，各参谋组织之间的横向联系差，容易出现沟通的障碍，甚至发生冲突，使管理工作陷入混乱。也正因为它包含了两种结构形式，容易在二者之间出现矛盾。一方面，如果参谋机构将其意图强加给主管者，会干扰、限制管理者的正常工作。另一方面，如果直线管理者过于武断，自行其是，将置参谋机构于可有可无的地位，也会给组织带来不利的后果。

### 3.2.4　直线职能制组织结构

直线职能制组织结构是在设置横向职能机构的同时，又设置由最高层垂直领导的机构，垂直机构有时是比较稳定的，有时是为完成某些临时性的任务而建立的。职能机构并不能直接向垂直机构发布命令，相互的关系只能通过协商解决，是直线制组织和职能制组织两种结构形式的综合。具体地说，直线职能制组织结构具有两套系统：一套是按照命令统一原则组织的指挥系统；另一套是按照专业化原则组织的管理职能系统。垂直机构直接从最高层接受命令，完成直线领导交给它们的使命。这种组织结构形式既实行职能的分类，发挥专业人员的特点，又保证了权力的集中、指挥的统一（如图3—4所示）。

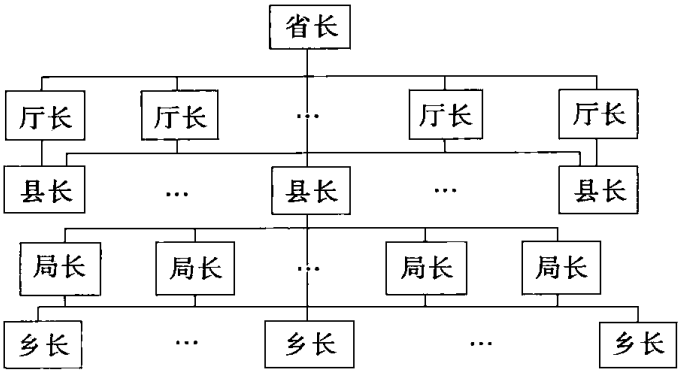


**图3—4 直线职能制组织结构**

直线职能制是以职能结构形式为基础，以直线结构形式为辅的一种较为复杂的结构形式。它综合了二者的优点，既具有直线制组织结构统一指挥、职责清楚、秩序井然、效率较高、组织稳定的优点，又具有职能制组织结构专业化分工、适应性强的优点。但是，与直线参谋制组织结构类似，这种形式由于各方面的关系更加复杂，容易产生各机构之间职责划分不明确的情况，造成组织机构内部的摩擦，在采用这种结构形式时，如何协调组织内部各机构之间的关系显得尤为重要。

### 3.2.5 事业部制组织结构

事业部制组织结构又称M型结构或多部门结构，它是由美国企业管理专家斯隆于20世纪20年代初设计研究出来的，因此也被称为“斯隆模型”。

事业部制组织结构是在组织的服务对象、活动领域等基础上，把组织划分为若干事业部而组成的组织结构，它是适应经济性社会组织的规模日益扩大，活动内容日益复杂，基层部门自主经营日益重要的形势而产生的。作为一种分权式的组织结构形式，它所划分的事业部具有很大的权力，组织最高领导除保留人事管理、财务控制、组织监督等权力外，把很大的权力下放到了事业部。事业部由事业部长负责，进行独立的业务活动和独立核算，并设有自己的职能部门，因此，是组织最高权力下设置的具有半独立性质的管理部门。这是一种大权独揽、小权分散，集中决策、分散经营的组织结构形式，是集中领导下的分权管理模式（如图3—5所示）。

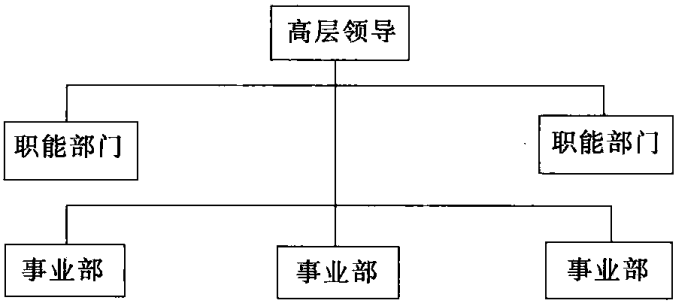


**图3—5 事业部制组织结构**

事业部制的主要优点是：提高了管理的灵活性和适应性，有利于组织对环境的变化迅

速作出回应，使决策层摆脱具体的日常事务，有利于集中精力进行战略研究和长远规划，减少决策失误。同时，可以使事业部具有很大的自主性，有利于其主动性和积极性的发挥，有利于组织的专业化发展，有利于提高管理效率，提高领导的灵活性和适应性，有利于培养和训练领导人才。其缺点是：由于机构设置重复，导致管理部门和管理人员增加，造成资源的浪费。各个事业部独立经营，人员交流比较困难，相互支援较差。各事业部领导往往从本部门的利益出发，忽视组织的整体性，容易形成本位主义。另一方面，由于职权下放过多，指挥不灵，各事业部之间的竞争造成协调困难，影响先进技术和科学管理方法的交流和共享，影响组织的整体性发展。

### 3.2.6 矩阵制组织结构

矩阵制组织结构也称作“规划—目标”结构，是在直线参谋制组织结构模式或者直线职能制组织结构模式的基础上，增设横向管理系统而形成的一种多维式组织结构模式，它既保留了职能式组织的形式，又设立了按照项目划分的横向管理系统。“矩阵”的含义既指基本含义，即英文“matrix”的原意——“基体”、“母体”，又指数学中的“矩阵”，即把多种要素按照纵向和横向进行排列（如图 3—6 所示）。

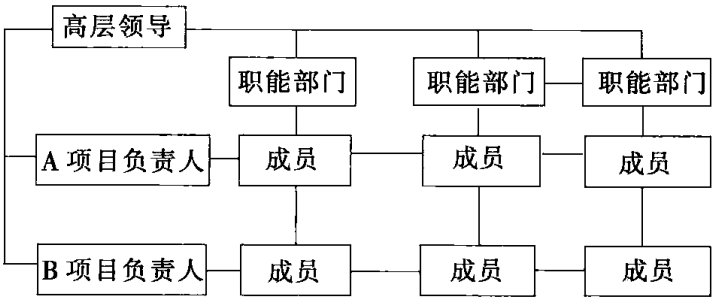


**图 3—6 矩阵制组织结构**

其主要特点是，在组织结构中存在着纵向和横向两种管理系统。纵向管理系统以职能部门为其稳定结构，按照“指挥—职能”关系进行管理。横向管理系统是为了完成某项专门的任务而临时增设的，通常称为任务（项目）小组。它没有独立的职能部门机构，其人员安排在原来的参谋或者职能部门里面，遵循“规划—目标”关系进行管理。任务（项目）小组负责人由主管领导者选拔并授权，他们也直接向主管领导者负责，其成员也是临时抽调的，任务完成后，他们还会回到原来的职能部门中去。在矩阵制组织结构模式中，既有作为专业化活动固定基地的永久性的职能部门，也有对各种专业化活动起协调作用的统一协调单位，因此，矩阵制组织结构模式具有双重的权力和责任。双重的权力是指矩阵制组织结构模式具有两条权力线：一条是来自职能部门负责人的垂直的权力线，另一条是来自任务（项目）小组负责人的水平权力线。双重的责任是指编入任务（项目）小组中的几乎每一个人都既要对职能部门负责人负责，又要对任务（项目）小组负责人负责。当社会组织中这种任务（项目）小组有若干个时，这些小组的横向领导系统和原来的纵向领导系统便构成了一个矩阵形式。

矩阵组织也可以称为非长期固定性组织。矩阵制组织结构模式的独特之处在于事业部

制与职能制组织结构特征的同时实现。其优点是：实行集权与分权的集合，有利于发挥专业人员的潜能，有利于人才的培养，又加强了各职能部门的横向联系，有利于各种专业人员取长补短，发挥综合优势，具有较大的灵活性和适应性，有利于精简机构，裁减冗员，提高组织效率。矩阵制的缺点是：由于组织成员同时接受来自两个方向的指挥，如果上级意见不一致，就会使下属左右为难，无所适从，导致指挥和协调上的困难，同时人员位置不固定，有临时性的特点，有时会导致责任心不够强；人员受双重领导，有时不易分清责任；又由于组织关系比较复杂，对任务或项目负责人素质要求也较高。

## 3.3 新型公共组织结构的类型

### 3.3.1 委员会制组织结构

严格来说，委员会制组织结构不是一种新的组织形式，在人类社会的早期就已经存在，但并不普遍。它的广泛运用是在20世纪之后，并且在20世纪以后它又有了一些新的发展形式，如董事会、理事会、基金会等。为方便理解，我们将委员会制组织结构的基本形式称为常规委员会制组织结构，而把常规委员会制组织结构以及董事会、理事会、基金会等组织结构形式归为新型的组织结构类型，并统称为委员会制组织结构。

1. 常规委员会制组织结构

委员会是一种由两个以上的人组成的行使组织最高决策权的集体。委员会制组织结构突出了集体领导的特征。在各种公共组织中，根据管理的需要，委员会的形式和类型是可以多种多样的。我们常见到的像全委会、常委会、工作组等，都是委员会制的组织结构形式。如我国的权力机关——人民代表大会以及人民政治协商会议、各级党的委员会、各人民团体、群众团体，在组织形式上都采取委员会制结构。在高等学校中有学术委员会和职称评审委员会。

委员会制组织结构的主要优点有：群策群力，决策的正确性和可接受性强；相互监督，防止权力垄断；合乎民主要求等。其缺点有：协调困难，决策缓慢；责任分散，决策容易冒险；容易造成领导机关的内部矛盾等。因此，要善于运用委员会的组织模式，发挥其优点，避免其缺陷。

2. 董事会制组织结构

董事会制组织结构一般是指由创办者自己或者由其指派的人担任董事，组成董事会，由各董事按所出资金的多少选举产生董事长，由董事长担任单位法定代表人，主持董事会工作；董事会聘任组织负责人，主持组织日常工作。

公共组织中，董事会制的组织形式主要见于民办非企业单位。所谓民办非企业单位，是指我国企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。民办非企业单位设立董事会，董事会的职权是确定本单位业务活动计划，确定年度财务预、决算方案，确定增加或者减少开办资金的方案，决定内部机构的设置，制定内部管理制度，修改章程，聘任或者解聘民办非企业单位的主

要负责人。董事会设董事长、副董事长，实行一人一票制，或者按出席会议的董事人数，采取少数服从多数的原则，当赞成票和反对票数量相等时，董事长有最后决定权。

在实际运作中，一些事业单位、学校、杂志社等也设立董事会，但其主要是名义上的，没有实际的决策权和领导权，或者只是发挥顾问咨询作用，提供一些政策建议。

3. 理事会制组织结构

理事会一般是指由会员大会或者会员代表大会民主选举产生的执行机构，代表全体会员为实现组织章程宗旨和任务开展工作。理事会选举产生理事长（会长）、副理事长、秘书长，如果理事会规模较大，可由理事会选举设立常务理事会，理事长（会长）主持理事会和常务理事会工作，秘书长负责办事机构的日常工作。

理事会制主要见于会员制的社会团体。在我国，所谓社会团体，是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。在许多社会团体、事业单位中，由创设者、出资者、赞助者组成理事会，对组织的重大问题进行管理。由所有会员或者会员代表组成的会员大会（或者会员代表大会）是社会团体的最高权力机构。

4. 基金会制组织结构

基金会是一种为实现捐赠人或捐赠单位确定的公益宗旨而设立的基金管理组织模式。基金会的理事不像社会团体那样由会员大会或会员代表大会选举产生，董事也不像民办非企业单位那样由举办者根据对创办资金的控制权确定人选。基金会的理事或董事由发起单位或个人聘任，或由理事会或者董事会聘任，由理事长或董事长主持工作，实行民主决策，按照捐赠者确定的宗旨开展活动。基金会实际上是一种特殊形式的民办非企业单位，而不是社会团体。

### 3.3.2 团队型组织结构

团队型组织结构，是运用团队作为协调组织活动的主要方式所形成的组织结构模式。它兴起于20世纪70年代末，现在，团队已经成为协调组织活动的比较流行的方式。团队就是为了实现某一目标而由相互协作的个体所组成的正式群体。同组织一样，团队既是一个动态的组织过程，又是一种静态的组织类型。

组织内的团队依其目标、存在的目的和工作性质来分类，通常可分为：

（1）问题解决型团队。

问题解决型团队又称为任务团队或项目团队，它是为了达到某个特定目标而临时建立起来的一种团队类型。这种团队一般由5～20个来自同一部门不同领域的员工组成，他们通常被认为是能够把事情做好的人，他们每周用一两个小时的时间来碰碰头，讨论如何提高产品质量、生产效率，改善工作环境以及职业道德等问题。这种团队大多是临时性的任务编组，随着问题的解决和团队任务的完成而解散。

（2）自我管理型团队。

自我管理型团队又称自发团队或是自我引导团队。这种团队通常由5～15人组成，他们承担着以前自己的上司所承担的一些责任，可以自由控制工作节奏、决定工作任务的分配、安排工作休息等。比较彻底的自我管理型团队甚至可以挑选自己的成员，并让成员相互进行绩效评估。

(3) 多功能型团队。

多功能型团队是由位于组织层级同一位阶的员工，而非组织中同一工作领域的员工组成。组建这种团队是为了完成某一特定任务，因而需要跨越横向部门的界限，集合不同工作领域的员工，以进行信息交流，集思广益。这种团队一般由5～30人组成，由于这种团队解决任务的特定性，它一般都是临时性的，当然也有长久性的，这要视其任务和目标而定。

目前，团队型组织结构形式已经成为完成组织工作最有效的方式，在大规模的组织中，既可以把团队结构作为整个组织结构形式，也可以将团队结构作为典型的官僚结构的补充，使组织既能保持官僚结构标准化、规范化的高效率，又可以因团队的存在而增加其灵活性。一般来说，团队的生命周期较短，当任务完成以后，团队就解散，其成员则因新任务和新计划与其他人员重新组成新的团队，团队的成员随着任务或者需求的变化而变动。这种弹性化的人力资源运用方式，可以迅速回应外在环境的变化与服务对象的需求，可以随时针对问题建立弹性化的组合，避免专业化分工所造成的僵化和协调困难。同时，决策的下放与完成任务的挑战性，还可以激发团队成员的成就感和责任心，为组织带来生机与活力。团队型组织结构的缺点在于：团队组织在规模上有很大的限制，团队的人数较少时，团队最容易取得成功，而人数较多时，彼此的沟通较为困难。另一方面，团体的成功依赖于团队的领导人能够确立明确的任务、团队的成员具有高度的自律性以及团队成员之间的有效沟通。

### 3.3.3 虚拟型组织结构

虚拟组织，是指一个组织通过承包合同等方式，把组织内部的一些业务交给外部的不同专业组织去完成，而总部只保留为数有限的核心员工，其主要职责就是制定政策以及协调各承包商的关系的一种组织形式。它是一个组织为了迅速向社会和市场提供产品和服务，在一定时期内与其他组织结成的动态联盟，是一种开放式的组织结构。它可以在拥有充分信息的条件下，从多个组织中通过竞争招标或者自由选择等方式优选出合作伙伴，实现对外部资源的整合利用，从而以强大的结构成本优势和机动性，完成单个组织难以承担的任务。

虚拟型组织结构，是一种规模较小，但可以发挥主要职能的核心组织。在这种组织结构中有完整的职能，如决策、人事、财务等，但在组织内部却没有执行这些职能的部门。组织仅保留最关键的功能，然后将其他功能虚拟化，以各种方式借用其他组织的力量进行整合，进而创造组织本身的竞争优势。虚拟组织的决策集中化程度高，但部门化程度很低。

虚拟型组织结构的主要特征是：

(1) 虚拟组织具有较大的适应性，在内部组织结构、规章制度方面具有灵活性。虚拟组织是一个以机会为基础的各种核心能力的统一体，这些核心能力分散在多个实体组织中，通过整合这些核心能力，使虚拟组织抓住机遇，充分利用各个组织的优势资源，以达到自己的目标。

(2) 虚拟组织共享其他组织的核心能力和优势资源。虚拟组织是通过整合其他组织的资源、技术、顾客市场机会而形成的，它的价值在于能够整合各种组织的核心能力和资

源，从而降低成本和风险，提高服务能力。

（3）虚拟组织中的成员必须以相互信任的方式行动。合作是虚拟组织存在的基础。虚拟组织突破了以内部组织制度为基础的传统管理方式，同时各组织又保持着自己原有的风格，为了获取一个共同的市场机会而结合在一起，它们的合作必须建立在彼此信任的基础之上，否则就无法取得成功。

### 3.3.4 网络型组织结构

网络型组织结构是一种较新的组织结构形式。网络组织是一种以契约为结合基础的动态连接体，它通常拥有一个核心组织以负责统筹协调同其他组织间的关系与活动。网络组织的核心可以根据需要与任何其他组织产生联结或者中断关系，它几乎是一种没有边界的组织形态，这极大地提高了组织的弹性和对外界的反应能力。现代信息技术有利于组织彼此沟通与协调，促使组织突破地域的界限，借助于现代信息技术，网络组织形式有助于打破组织与客户之间的外在界限和地理障碍，可以提升组织的效率和适应能力。

网络型组织结构具有如下特征：

（1）中间管理层的缩减以至取消。

中间管理层是信息通信技术落后的产物，它的存在既减缓了信息传递的速度，又易造成信息的严重失真。现代信息技术将通过加强操作执行层与高层决策者的直接沟通，逐步缩减以至最终取消中间管理层。

（2）管理幅度增宽。

信息技术使管理者和下属可以随时了解对方的状态和意图，而且仅占用很少的精力和时间。所以一个管理者能够指导更多的下属人员，增宽管理幅度。

（3）公共组织绩效的改进。

信息技术的发展极大地提高了工作效率，使得一个公共组织要完成与过去同样的工作量所需工作人员大为减少，从而使公共组织更加精干高效。公共组织中信息技术的采用有利于提高公共组织产出绩效和促进工作成员的自身发展。信息技术可保证工作成员间的全方位沟通以及组织与组织之间的信息交流。

### 3.3.5 任务型组织结构

任务型组织是围绕解决某一（些）特定任务而建立起来的一种组织形式[①]，在任务完成的时候，就应当归于解散。这种组织具有临时性的特征，因而，人们也把它称作临时性组织。孤立地看，它确实是一种临时性组织，但是，如果把它放在与其他各种组织的比较中来看的话，它的突出特点就是任务导向。常规组织和任务型组织都会包含着承担任务的必然性，或者说，一切组织都有任务，没有任务的组织是不可理解的。但是，在任务是否决定组织的命运这一点上是不同的。常规组织一旦建立起来，就会以组织自身的存在和发展为基准，没有任务的时候，它可以寻找任务甚至创造任务，它所寻找到的和创造出的任务可能会对社会有着积极意义，也可能会起到消极作用。任务型组织则不同，它因任务而

① 参见张康之、李圣鑫：《拉开任务型组织研究的帷幕》，载《南京工业大学学报》，2006（4）。

立，也因任务的完成而解散。所以，它是一个始终能够充分发挥积极作用的组织形式。

任务型组织有三种类型：

(1) 单一任务型组织。

绝大多数任务型组织是建立在单一任务的基础上的，属于单一任务型组织。比如，北京申办奥运会的“奥申委”、我国为适应市场经济的发展和加入 WTO 的形势要求而成立的国务院行政审批制度改革领导小组等，都属于典型的单一任务型组织。

(2) 多元任务型组织。

虽然多元任务型组织在现实中较为少见，但是，一个任务型组织承担多元任务的情况还是不乏其例的。比如，1949 年中央人民政府专门成立了指导接收工作委员会，其任务是代表中央人民政府所属各单位统筹指导与处理国内外有关原国民党政府中央各机关人员、档案、图书、财产、物资等的接收事宜。这样一来，整个接收任务就包括对人员和相关其他财产的一起接收，在一定程度上，这个负责接收的组织就是一个多元任务型组织。

(3) 延展任务型组织。

延展性的任务，是指由于一个任务的解决而出现了另一个任务，这些任务之间又有着历史的和逻辑的联系，原有的任务型组织也适合于承担新任务的要求，或者，原有的任务型组织只要稍作改动就能够满足承担新任务的要求。这时，任务型组织被保留下来，成为延展任务型组织。但是，这并不意味着它向常规组织的转变。因为，延展性任务也是有时间性的。比如，国际红十字会就是典型的延展任务型组织。国际红十字会原为战争灾难发生时从事救助活动的组织，自二战以后，国际战争减少，事实上已经完成了组织设立时的任务目标。但是，整个国际社会仍有不少其他灾难造成的大量伤亡事件，因而国际红十字会就从原来对战争的救助转向从事公共卫生工作的推广，组织任务得以不断地延展了下去，组织自身也因而得以延展。[①]

由于任务型组织是以任务为导向和以任务为中心的，当它的时间性特征与任务的时间性特征相一致的时候，就不再会出现常规组织所具有的因组织的存续需要而造成的累积成本。所以，任务型组织是一种低成本的组织。同样，由于它的任务导向和以任务为中心，组织行为往往有着更为明确的聚焦点，更能集中财力、物力、人力以及其他资源，也会拥有常规组织所不及的效率。

## 3.4 公共组织设计

### 3.4.1 公共组织设计的概念

什么样的组织结构模式才是最好的呢？从权变的观点来看，并不存在一个普遍适用且十全十美的组织结构模式。有效的组织结构取决于一定时期内组织所处的具体环境和多种影响因素，而环境和各种因素是经常变化的，即使同一个组织的不同时期，其组织结构也

① 参见张康之、李圣鑫：《历史转型条件下的任务型组织》，载《中国行政管理》，2006 (11)。

不尽相同，因此组织设计是一个动态的复杂过程。

所谓公共组织的设计就是公共组织依据一定的理论和原则对公共组织结构及其功能进行规划和确立的过程，它通过对公共组织的各个要素进行合理配置，协调各个机构、部门之间职能，以达到提高组织效率的目标。几乎所有的现代国家都在国家的权力机构中或在政府中设立专门的机构来从事公共组织的设计工作。许多国家也通过专门的公共组织法律把公共组织设计活动以及公共组织设计的结果固定下来。

公共组织设计的基本思路是：首先明确组织目标并确定相应的基本职能；再以职能细分和归类为依据，设置相应的机构和相关职务；进而，将必要的职位和各种职务相对应，并按职位配置人员。比如，我国近年来的机构改革就是遵循“定职能—定机构—定编制”（简称“三定”）这样的思路进行的。

公共组织设计属于公共管理的一项重要内容，对公共组织职能的发挥、公共组织运行的状况都有着极其重要的影响，特别是关系到公共组织的长远发展。所以，几乎所有的公共组织理论都特别重视公共组织设计问题的研究，认为公共组织设计应当有计划、有领导、有步骤地进行，而且在公共组织的设计过程中，应当遵循正确的原则，并对各种各样影响公共组织存在和发展的因素予以充分的重视。

### 3.4.2 公共组织设计的原则

公共组织设计的工作是一项非常复杂和细致的工作，因而公共组织的设计过程需要遵循一定的原则。

1. 职能目标原则

设计公共组织，首先应考虑职能目标，职能目标是一个组织存在的基础。任何一个国家都是根据社会宏观环境和微观环境来建立相应的公共组织机构，履行某一方面的职能，以便对社会公共事务进行有效管理。每一个具体的公共组织也都必须有明确的目标。职能目标的形成，是人们有意设计的结果。只有合理划分组织结构，明确职能目标，才能建立科学合理的公共组织。那么，如何才能使职能目标与组织结构相统一呢？应该做到以下几点：

（1）随着社会的发展，公共管理职能也会发生较大变化，有的职能会扩大，有的职能会萎缩，这就要求公共组织必须增加或减少相应的机构。（2）公共组织机构的变迁必须随着管理权限的转移而转移，并根据职能目标来划分层次、配置权力，确立合理的集权度。（3）当新的社会公共事务出现时，公共组织必须及时做出反应，设立相应的工作部门。（4）对于一些临时事务，可考虑设置临时机构去管理。但要注意临时机构重在“临时性”，不能变成常设机构，完成任务后应立即撤销。

2. 完整统一原则

这里所说的完整统一，是指公共组织应有机地形成一个完整统一的组织体系。就政府而言，任何一个国家或地区都只能有一个政府，而且只有这个政府才能行使行政权。整个行政系统必须由它统一领导和指挥，才能形成一个高效有序的政府。具体说来，应做到如下几点：

（1）公共组织职能要完整统一。（2）公共组织目标要完整统一。（3）机构设置要完整

统一。(4) 领导指挥要完整统一。

3. 精简高效原则

我国宪法规定："一切国家机关实行精简的原则。"这是设计公共组织时必须遵循的一条原则。精简不是越少越好，而是在保证实现职能前提下的最少。公共组织只有精简，才能实现高效廉洁的目标。具体要求是：

(1) 公共组织机构要精简。(2) 公共组织人员要精干。(3) 办事程序要精简。

4. 法制原则

现代社会是法制社会，公共组织的职能、机构、人员更要依法配置，这就是公共组织的法制原则。法制原则要求：

(1) 必须根据宪法、政府组织法以及有关的编制规定进行机构设置、撤销、合并或其他调整；(2) 必须有相关的法律具体规定各机构的职能权限；(3) 必须依照法定程序进行，要严格执行审批手续；(4) 必须依法审定编制，并配合财政预算等手段，保证行政编制的严肃性，避免部门林立、机构臃肿。

5. 职、权、责一致原则

公共组织是个权责体系，各部门、各单位、各岗位的工作内容、职务、责任、权限都必须有明确的规定，以便有章可循。因此，任何公共组织及其行政人员都必须贯彻执行职、权、责一致原则。具体要求如下：

(1) 权责一致。要依法规定各个公共组织的职责范围、相应的权限与责任（包括对上对下的责任），建立并完善权责一致的行政体系。(2) 明确每一个工作人员的职务、职权和职责，做到事事有人负责，人人各司其职，各尽其责、功过分明；分清领导与被领导、正职与副职、决策与执行、领导与秘书的职责关系。(3) 建立严格的监督、考核、奖惩和升降等制度，对每个公共组织和工作人员的行为和行使职权的情况，必须进行监督和考核，厉行奖惩。(4) 权责一致的落实，要求领导者把管人和管事的权力统一起来。(5) 按照能级原则，职位、职务应由具备相应能力的人员去担任，并且一个人只能负责一方面的工作。

6. 人本原则

公共组织的设计必须考虑到人和人的积极性与创造性的调动与发挥。人才是治国之本、治事之本，切忌重事不重人，重物不重人。具体操作时应注意：敢于和善于授权；鼓励竞争，能者优先；善于利用非正式组织，满足人们的各种正当要求；鼓励公务员参与管理，充分发挥每一个人的潜能，满足其自我实现的需要。公共组织的设置，职、权、责的划分，规章制度的制定，监督考核制度的建立，都是围绕着调动人的积极性和创造性来进行的。

### 3.4.3 公共组织设计的影响因素

不同的组织由于规模大小、目标战略、竞争环境、技术条件等的差异，其组织结构形式也会有所不同。公共组织设计是组织实体的建构过程。影响组织设计的因素是多种多样的，这里，我们主要考虑组织环境、组织战略、组织规模以及组织技术和权力体制等方面的影响。[①]

---

① 参见刘熙瑞、张康之：《现代管理学》，169页，北京，高等教育出版社，2000。

1. 组织环境因素

一切人类社会的组织都是开放的系统，其生存和发展都直接受着组织环境因素的影响。就组织环境对组织结构的影响而言，管理学家在三个方面提出了参考意见：(1) 组织结构的复杂程度与其环境的不确定性是成负相关关系的，组织环境的不确定性越大，其组织结构的复杂程度就越低。(2) 组织环境越平稳，组织结构的规范化程度就越高。因为平稳的环境不需要组织对其作出快速的反应。(3) 组织面临的环境愈复杂，其组织结构就愈趋于分权。因为在复杂的环境中，只有实行分权，使决策部门化，才能对环境作出灵活的反应；与此相反，在平稳和简单的环境中的组织多会采用集权化的形式。此外，在一些极端敌意的环境条件下，组织也往往采用集权的方式来强化控制。

2. 组织战略因素

早在古典经济学家们那里，“组织的战略和目标”就被看作影响组织结构的重要因素。对于现代组织来说，组织的战略目标也是组织设计和发展的基本依据。因为，组织的战略目标要得以实施，就需要设计出相应的行动流程；建立组织可利用资源的分配和再分配制度；根据变化着的需求、动荡的环境、新技术的发展、竞争对手的实力和行为采取相应的行动方针和政策。也就是说，组织是根据战略目标来设计自己的系统结构的，而战略目标的任何调整和转移，都会在组织结构上发生重大的改变。所以，当组织谋求发展时，总是预先制定自己的发展战略，或者通过组织结构的改变来促使组织的战略目标明确化。一般说来，与单一的战略要求相适应的组织结构也比较简单，战略范围小，执行战略的组织结构的复杂性程度和规范化程度都较低。

3. 组织规模因素

组织规模对组织结构的影响是显而易见的。所谓组织规模，是指一个组织所拥有的人员数量以及这些人员之间的相互作用关系。人员的数量在某种意义上对组织结构的影响是决定性的，一个三人小店与一个万人企业相比，组织结构的差别是巨大的，以至于一切组织的设计者首先考虑的总是组织的人员数量。组织规模影响着组织的结构，而且，在组织发展的不同阶段，组织规模的影响又有所不同。在组织成立初期，组织的规模对组织结构的影响是决定性的，相比之下，在组织规模达到一定程度以后进一步扩大的过程中，其影响则会小一些。一般说来，组织的人员数量越多，组织的规模越大，组织的标准化程度和规章制度的健全程度也就应当越高，专业化分工的程度也就应当越细，分权化的程度也就应当越大。

4. 组织技术因素

组织技术是指组织在把输入资源转化为产出的整个过程中的信息决策与沟通系统、机器设备、工艺及流程的总和。简单地说，组织技术就是组织把输入转化为产出的整个过程中的技术。组织技术对组织结构的影响是巨大的，最为明显的表现是，组织技术的复杂性在一定程度上决定了组织结构的复杂性。组织技术的复杂程度越高，组织结构的纵向差异化程度（即纵向管理层次）也就越大，管理人员与具体的作业人员之间的比例也就会随之越大。然而，从另一个方面来看，组织技术的进步性却促使组织结构简单化，使组织的纵向层次减少。在现代技术进步的条件下，组织的结构在总体上出现了新的特征，比如，组织技术的发展使组织横向的专业化和部门化差异缩小，管理自动化的程度和管理规范化、

标准化的程度提高使管理幅度增加，最高管理层与最基层的作业者之间直接沟通的增加使他们的距离缩短，打破了原先的管理层次界限。所以，现代组织设计更需要考虑技术的影响，以求所设计出的组织结构具有现代化的特征和现代适应能力。

5. 权力体制因素

组织的权力体制也就是它的权力控制方式，是由那些与组织职位联系在一起的权力所组成的一个相互作用、相互影响的权力运行模式。一般而言，有两种组织权力体制，即分权制和集权制。在分权制的权力运行模式中，组织的控制是通过法令、法规和工作程序等方面来实现的，所以在组织设计上，就应当给予制定法令、法规和工作程序等规范性规定的部门以及执行和监督执行这些规范性规定的部门较多的重视。相反，在集权制的权力运行模式中，组织的控制更多的是通过行政命令的方式来实现的，这就要求组织设计要注重管理幅度的合理性，注重管理层次的衔接，并尽可能地在组织结构上保证职位和与这些职位联系在一起的权力的权威性。

### 3.4.4 公共组织设计的内容

按照公共组织设计的一般过程进行排序，公共组织设计的内容主要有以下几个方面。

1. 职能设计

职能设计，就是依据组织的目标，对组织的管理业务进行总体设计，确定组织的各项管理职能及其结构，并层层分解为各个管理层次、管理部门、管理职务和岗位的业务工作。

对于新设立的公共组织来讲，职能设计的内容比较完整，主要包括：(1) 基本职能设计。即找出国内、国外较先进的同类组织作为参考系，然后根据组织设计的有关变量因素，如战略、环境、技术和规模等特点加以调整，确定本组织应具备的基本职能。(2) 关键职能设计。根据组织的任务和战略，在众多的基本职能中找出一两个对实现组织目标起关键作用的职能，以便在职能结构设计中突出关键职能的作用，把它置于组织框架的中心地位，以保证组织强有力地发挥关键职能对实现组织目标的促进作用。(3) 职能分解。它将确定的基本职能和关键职能逐步地细分为两级、三级或更多职能，从而为各个管理层次、部门、职务以及岗位规定相应的管理职能。在职能分解过程中，要注意确定各职能之间的分工及其联系和制约的关系，避免职能间的重叠和脱节。

对于众多已经存在的公共组织来讲，职能设计则表现为职能调整，即在调查了解组织现有的全部管理业务活动和分工的基础上，通过分析和归纳，明确职能结构现状，发现问题，提出具体改进方案。职能调整一般表现为四个方面：有的职能需要新建或强化；有的职能需要取消或弱化；原关键职能需要改变；对重叠的或脱节的职能进行调整。

2. 部门设计

组织设计所说的部门，指的是承担一定管理职能的组织单位，是由某些具有紧密联系的业务和人员构成的集合。如何把各种工作进行归类，建立部门呢？一般来说，常见的有以下几种方式：

(1) 按照公共管理的职能和目标划分部门，这是公共组织横向结构最基本的形式。

如我国国务院就可根据职能的不同划分为27个部委，各部委有各自的行政目标和业务范围，它们之间没有隶属和领导的关系，仅有业务的指导关系，但它们必须服从决策部

门的统一指挥与领导，是决策部门的下属。这种划分方法符合行政分工专业化的原则，每个部门只负责一个方面的事务，便于行政人员熟悉工作，但如果分工过于精细，也会造成部门林立，导致不必要的人力物力的浪费。

（2）按照管理的环节划分部门。

管理一般包括决策、咨询、执行、信息反馈和监督等环节，根据这些环节可设置相应的工作部门，每个部门在管理的各环节上发挥积极作用，各司其职、分工合作。如各级政府的政策研究室就是咨询部门，监察部就是监督部门。这种划分方法使公共管理过程中的重要程序都有专门机构去完成，可以节省人力、物力和财力，但该方式也有一定的局限性，比如很多工作程序无法独立出来，也就无法设置相应的工作部门。

（3）按照服务的对象划分部门。

比如各级政府的侨务办公室、复员军人办公室；政府经济行业主管部门，如交通部、农业部、铁道部等。但这种划分方式应避免与按职能划分的部门发生重叠与交叉。

（4）按照地区划分部门。

按地区划分部门是指同一层级的各个平行公共组织在地区空间上的分布。如我国划分为若干省、直辖市、自治区；省又划分为若干市、县；县又划分为若干乡、镇；交通、林业等部门则按地区划分为若干分局。

3. 管理幅度与组织层次设计

一般而言，要进行良好的管理幅度设计，需要考虑以下因素：（1）主管人员与其下属双方的素质和能力；（2）所面对的问题的种类；（3）授权；（4）使用标准程序的程度；（5）管理信息系统的先进程度；（6）组织文化的凝聚力。①

由于管理幅度受多种因素影响，所以管理幅度的弹性较大，在不同类型的组织之间，管理幅度可能会有着相当大的差异。即使在同一组织的不同层级上，管理幅度也是不同的。这就要求管理者能够根据具体情况，考虑到各种影响因素，确定理想的管理幅度。

有效的管理幅度是决定组织层次的一个基本因素，但并非唯一的因素。因此，在规定了管理幅度之后，还不能直接根据它和组织层次的反比例关系，就简单地将组织层次确定下来。制约组织层次设计的还有下列两个方面的因素：（1）组织的纵向职能分工。在进行组织层次设计时，首先要根据组织纵向的职能分工，确定基本的组织层次，然后再根据管理幅度设计提供的数据和其他影响因素进一步分析、测算具体的层次划分。（2）组织效率。组织层次太少，会导致管理幅度过大，会降低组织效率；而组织层次过多，管理费用就会增加，信息传递的效率和效果也会下降，计划和控制工作将会复杂化，也必然会降低组织效率。也就是说，组织层次过少或过多，都不符合组织效率的要求，人们必须要寻找恰当的组织层次数目。

以我国行政组织为例，中央行政组织即指中央人民政府一级，地方行政组织的层次划分有三种类型：（1）两级制。比如“直辖市——区”。（2）三级制。比如“直辖市——区——乡、镇”；“直辖市——县——乡、镇”；“省、自治区——地级市——区”；“省、自治区——县、县级市——乡、镇”。（3）四级制。比如“省、自治区——地级市——

① 参见刘熙瑞、张康之：《现代管理学》，177页。

县——乡、镇”；“省、自治区——地级市——区——乡、镇”；“省、自治区——自治州——县、县级市——乡、镇”。

就我国目前的行政组织层次来看，由于市管县体制的推行，事实上普遍是五级。这在一定程度上降低了组织效率，因此，有必要改变这种体制，由省直接管理县或市。县与市是两种不同类型的管理层级，县是以较大农业区域为管理对象的行政层级，而市则是以相对集中的非农业区域为管理对象的行政层级。市管县体制在改革开放初期曾经发挥过重要的作用，特别是在打破城乡分割、以城带乡方面有一定的意义。但是，随着改革开放的深入，一些深层次的问题也凸显出来，有的地方甚至出现了“市刮县”的情况，挤占农业发展的资金用于地级城市的建设。现在，中央高度重视“三农”问题，县的重要性得到了重新认识，有的地方开始试行省直管县或部分实行省直管县（比如人事、财政方面等），甚至把重要县的行政层级提升到副厅级。

其实，这种改革还可以再进一步考虑，在行政级别上，县应当与地级市同级。相应地，县下设立的乡（镇）级别提升为处级，这有助于激发基层工作人员的积极性，有助于改变大中城市人才聚集的现象，促进人才向基层流动，更好地服务于基层。提出这种改革思路的出发点是，在“官本位”的大背景下，县级以下被严重忽视了。一个县管理着几十万甚至上百万的人口，县长只是处级，而在大城市的大单位，管不了几个人、几件事的处长比比皆是。而我们知道，公务员的薪酬与其行政级别直接相关，如果不考虑基层公务员的实际利益，那么，他们就有可能通过非正当的途径来实现自身利益，比如“乱收费、乱提留、乱摊派”，私设“小金库”，滥发奖金等，甚至是吃拿卡要、以权谋私、贪污受贿、违法乱纪。而如果通过提升县乡两个层级的行政级别，则可以在一定程度上缓解基层公务员收入上“捉襟见肘”的困境，让他们得到合理的薪酬。这与“高薪养廉”的设计还是有所区别的。合理的薪酬是公务员维持自身和家人正常需要的保障，并非所谓“高薪”，也不会造成其他社会群体的反感和过重的财政负担。

4. 职权设计

组织职权是组织各部门各种职位在职责范围内决定人事、支配和影响其他组织和个人的权力。职权设计就是全面、正确地处理组织上下级之间和同级之间的职权关系，将职权合理分配到各个层次和部门，建立起集中统一、上下左右协调配合的职权结构的过程。职权设计主要包括职权的纵向设计和职权的横向设计两个方面。

职权的纵向设计的关键是集权与分权的问题。集权和分权各有其优缺点。因此，组织在进行职权的纵向设计时不能一概而论，需要依据组织的外部环境和组织的规模、人员的能力、工作的性质等条件，科学地界定集权和分权的程度，寻求一种集权和分权的合理平衡。

职权的横向设计是指设计者根据各部门的专业分工，为各部门明确规定由其独立行使的职权，然后在此基础上明确各自的关系。具体来说，职权的横向设计包括：（1）明确各部门的职责范围和职权，互不重复；（2）保证各部门独立行使其职权，其他部门和上级人员不得随意干预；（3）从职权内容上，按照各部门所承担的业务活动逐一确定其职权，无一遗漏；（4）从职权关系上明确各项职权的区别，明确各项职权究竟是直线职权、参谋职权还是职能职权，不能模棱两可；（5）从职权类型上明确规定各部门所拥有的权力。

5. 管理规范设计

管理规范是指组织管理中各种管理条例、章程、制度、标准、办法、守则等的总称。在实际工作中，管理规范通常被称为组织规章制度。管理规范设计实际上是组织结构设计的继续和细化，它使得设计出来的组织结构合法化和规范化。制定明确的管理规范，不仅可以使组织成员明了自己的责、权、利，从而使工作有据可依，而且可以防止执行过程中的变形和走样，保持工作的稳定性。

管理规范的设计要遵循一定的原则，主要包括：实事求是的原则；领导与群众设计相结合的原则；系统、全面、统一的原则；职务、责任、权限、利益相一致的原则；繁简适度、通俗易懂的原则等。

管理规范设计的一般步骤是：首先，组织领导根据组织内外环境的变化及组织发展规划的需要，提出建立某项管理规范的目标和要求；其次，由组织的综合管理部门组织有关业务科室和人员收集资料，调查研究，起草管理规范的初步方案；再次，由分管的领导组织内外专家或智囊团和一般组织成员进行讨论与审核，决定最后方案；最后，由组织领导通过一定的程序批准发布执行。管理规范一经批准，就必须在实际工作中切实地予以贯彻执行。

管理规范不是一成不变的。随着生产的发展、技术的更新、管理水平的提高以及人们对客观规律认识的深化，管理规范也需要修改和完善。管理规范的修改，要注意处理好以下关系：(1) 正确处理定和变、破和立的关系。为使制度规章保持合理性，对不合理的或已过时的规范，应当加以修订完善。但是为使人们有章可循，又不能朝令夕改，而要有一个相对稳定的时间，使人们熟悉和掌握规范。为此，要坚持先立后破的原则，只有制定出新的合理的制度规范，让人们逐步熟悉和习惯以后，才能废除旧有的规范。而且对规范的破和立要采取科学的态度，经过必要的试验并履行规定的审批手续。(2) 管理制度的改革同管理规范的修订相结合。组织外部环境的变化及内部管理制度的改革，都涉及相应的管理规范的修订。这样才能使管理规范反映组织管理的实际状况，并且起到巩固改革成果、为改革服务的作用。

## 本章小结

公共组织结构就是公共组织的构成要素及其组合方式。组织层次与管理幅度是公共组织结构的两个基本范畴，二者共同构成公共组织结构的基础。前者构成组织的纵向结构，后者则指组织的横向结构，纵横结合，构成组织的完整结构。公共组织结构的内容，主要包括纵向层次结构、横向部门结构和组织管理体制等三种因素。组织结构与功能有着密切的关系：一方面，结构决定着功能，有什么样的结构就有什么样的功能；另一方面，功能又反作用于结构，功能的转变必然带动着结构发生相应的变化。

传统公共组织结构的类型包括：直线制组织结构、职能制组织结构、直线参谋制组织结构、直线职能制组织结构、事业部制组织结构、矩阵制组织结构。新型公共组织结构的类型包括：委员会制组织结构、团队型组织结构、虚拟型组织结构、网络型组织结构、任务型组织结构。

公共组织的设计就是公共组织依据一定的理论和原则对公共组织结构及其功能进行规划和确立的过程，它通过对公共组织的各个要素进行合理配置，协调各个机构、部门之间职能，以达到提高组织效率的目标。公共组织设计过程需要遵循如下原则：职能目标原则，完整统一原则，精简高效原则，法制原则，职、权、责一致原则，人本原则。影响组织设计的因素是多种多样的，如组织环境、组织战略、组织规模以及组织技术和权力体制等。按照公共组织设计的一般过程进行排序，公共组织设计的内容主要有以下几个主要的方面：职能设计、部门设计、管理幅度与组织层次设计、职权设计、管理规范设计。

## 关键术语

组织结构　公共组织结构　部门化　组织层次　管理幅度　直式结构　扁平结构　纵向层次结构　横向部门结构　组织管理体制　职位职权　职责　抽象权力　具体权力　直线制组织结构　职能制组织结构　直线参谋制组织结构　直线职能制组织结构　事业部制组织结构　矩阵制组织结构　委员会制组织结构　董事会制组织结构　理事会制组织结构　基金会制组织结构　团队型组织结构　虚拟组织　网络组织　任务型组织　公共组织设计　管理规范

## 复习思考题

1. 什么是公共组织结构？
2. 如何理解组织层次与管理幅度的关系？
3. 如何理解公共组织结构的本质？
4. 简述组织结构的基本功能。
5. 分析直线制组织结构和职能制组织结构的区别。
6. 分析直线参谋制组织结构和直线职能制组织结构的区别。
7. 简述事业部制组织结构的优缺点。
8. 简述矩阵制组织结构的特点。
9. 委员会制组织结构具体包括哪些类型？
10. 简述组织内团队的类型。
11. 什么是虚拟组织？
12. 简述网络型组织结构的特征。
13. 简述任务型组织的类型。
14. 简述组织设计和公共组织设计的概念。
15. 论述公共组织设计的原则。
16. 论述公共组织设计的影响因素。
17. 论述公共组织设计的内容。

## 阅读材料

2009年年初，浙江以一种彻底的姿态，进行第五次扩权强县工作，共下放给义乌市618项经济社会管理权限，其他县则为443项。具体提法也发生了变化，从“强县扩权”变为“扩权强县”：几乎所有的县都将会得到原属地级市的经济社会管理权限。而义乌，无可争议地被称作“全国权力最大县”。

扩权主要采取三种方式进行：一是减少管理层级，变原由县报设区市再报省，改为由县直接上报省审批和管理；二是由省以交办方式下放，直接由县审批和管理；三是由设区市通过交办等方式，下放给县审批和管理。

之前，省直管县在浙江的试验，获得巨大成功。

1992年到2002年，浙江省对部分经济发达县（市）先后实施3次强县扩权改革。2002年的扩权改革中，浙江将313项原属地级市的经济管理权限下放给17个县市和萧山、余杭、鄞州3个区。强县扩权推动了浙江县域经济的持续快速发展，2007年，县域经济GDP已经占到浙江省的70%，成为中国县域经济最发达的省份。国家公布的全国百强县排行榜上，浙江上榜强县连年位居各省市区之首。

2006年11月，浙江启动第四轮“强县扩权”试点，这一次扩权仅仅针对义乌：“赋予义乌市与设区市同等的经济社会管理权限；推动义乌优化机构设置和人员配置。”在不改变其由金华市领导的管理体制的前提下，进一步扩大义乌市政府经济社会管理权限，以社会管理权限为重点，除规划管理、重要资源配置、重大社会事务管理等经济社会管理事项外，赋予义乌与地级市同等的经济社会管理权限。

第五次扩权后的义乌权力到底有多大？在浙江，一个地级市大约具有大大小小的审批权力1 000余项，而义乌拥有经济社会管理权限618项，其中包括继续保留原有扩权事项524项，新增事项94项目。

扩权后，由于义乌特殊的经济地位，在浙江省获得了“11＋1”的待遇——义乌是浙江省除了11个地级市以外，唯一计划单列的县，浙江一些重要经济计划指标的分配，如土地、金融指标等，都得到单列，浙江省召开地市级的经济工作会议，出席单位也是“11＋1”，义乌在列。

资料来源：《人民日报》，2009－11－25。

**思考题**

1. 浙江“扩权强县”改革主要涉及公共组织设计的哪些内容？
2. 根据本案例，你认为影响公共组织设计的因素有哪些？

# 第4章

# 公共组织人员

公共组织人员作为一个独特的职业群体，行使公共管理权力，履行法定职责，有着严格的从业要求，其政治立场、职业能力、文化信念、道德素养等直接或间接地影响着公共管理的质量。公共组织人员是公共组织得以建立和运转的必要前提。公共管理总体目标的实现和公共组织任务的完成都离不开公共组织人员的共同努力。人力资源的概念为公共组织人事管理带来了全新的理念。因而，对公共组织人员的研究成为公共组织学的重要内容之一。本章主要介绍公共组织人员的概念、来源和专业化；公共组织人员的职业特征；公共组织人员的职业素质；公共组织的人力资源管理。

## 4.1 公共组织人员概述

### 4.1.1 公共组织人员的概念

公共组织人员是指由公共部门管理的，由公共财政支付其报酬的，与政府的关系是由法律调节的，谋求公共利益，对社会和公众负责，并为国民服务的所有公职人员。[①] 在外延上，它包括所有公共组织中执行公共管理职能、提供公共服务的工作人员。在当代公共组织中，管理社会公共事务的公共组织人员具有重要的地位。社会公众不可能与抽象的公共组织直接接触，公众所面对的是一个个的公共组织人员。公共组织人员行使着公共组织赋予的公共管理权力，是公共利益代言人和公共组织代理人。要科学地定位公共组织人员，必须对其性质进行分析。

① 参见张建东、陆江兵：《公共组织学》，96页，北京，高等教育出版社，2003。

1. 公共组织人员是公共利益的维护者

公共组织人员要成为公共利益的维护者，首先，必须处理好公共利益与多数人利益、少数人利益的关系。公共利益可以从公共组织人员实施公共权力所产生的结果中来认识，是这个结果对社会生活所发挥的作用能够在全体公众中所达成的共识。这就要求公共组织人员在行使公共权力时必须尊重和关怀每一个人的利益，在代表大多数人的利益的同时也能使最少受益者的利益最大化。其次，必须处理好公共利益与私人利益的关系。这包含着两个方面的含义：(1) 公共组织人员在为公共利益行使公共管理权力时并不在公共利益中排除自己正当的私人利益，例如接受国家为公共组织人员提供的报酬；(2) 私人利益不能通过非法侵占公共利益的方式来加以实现。

2. 公共组织人员是公共权力的行使者

公共组织人员作为公共权力的实际行使者、公共管理事务的实际执行者、公共管理责任的实际承担者，其身份和地位是由法律明文规定的。(1) 公共组织人员由国家依照有关法令特别选用，一经选用即具有公共组织人员身份。(2) 公共组织人员必须依法实施公共管理行为。(3) 公共组织人员对国家负有忠诚的义务，公共组织人员身份一经确定，就与国家发生特殊的权利与义务关系，就必须以国家利益为其一切公共管理行为的出发点，尽心竭力为国家服务。(4) 公共组织人员在执行公务的过程中代表公共权力，因此，其职权范围以公共权力所管理的范围为限度；公共组织人员必须接受国家或其代表的指挥，对其职权范围内的工作，均须妥善处置。

3. 公共组织人员具有双重身份

公共组织人员身份的双重性源于其进入公职系统之前的“原身”是公民。当他经过法律程序进入公共组织后，就形成了新的身份和职务关系。一方面他接受了国家的授权，担任了一定的公职，享有国家规定的公职权利，履行相应的义务；另一方面，无论他担任多高的职务，其原来的身份，即公民及其法律地位，并非由于职务关系的形成而丧失，他仍然是一个公民，享受法律规定的公民的基本权利，同时履行法律规定的公民必须履行的基本义务。由此，每个公共组织人员都具有双重的身份。公共组织人员的双重身份，虽然反映的是两种法律身份的法律地位不同，但由于公共组织人员集两种法律身份于一身，在其行为活动中，就会形成行为的交叉运行，使双重法律身份发生冲突。这就要求按照法律、法规的规定理顺两者的关系，在不同的时空中使公共组织人员的两种法律身份有序地存在。

### 4.1.2 公共组织人员的来源

公共组织人员的职位具有特殊性，但公共组织人员却是来自社会成员的。当然，在不同的时代、不同的国家，从社会成员中选拔公共组织人员的制度也各不相同。而不同的公共组织人员选拔制度也必然会导致公共组织人员的来源有很大的差异。

英美等国建立现代文官制度时，都将“价值中立”作为其基本原则。“价值中立”是指公共组织人员在执行公务的过程中应超然于政党政治和个人政治理念之外；不以公共管理权力偏袒某一政党、政治团体或利益集团，应以客观、公正、公平的态度恪尽职守，执行政策，为公民服务；不受利益团体的影响，更不能谋取某个集团的利益，应采取统一的

标准，严格执行法律；不介入派系或政治纷争，专心执行本职工作。在西方国家，“价值中立”原则是通过政务官和事务官的分途而治，并规定事务类公务员的政治权利和义务来实现的。如，西方国家的文官法一般都规定：文官不得兼任议员；不得参加政党或工会；不得参加营利性经济活动等，否则必须先辞去公职。“价值中立”原则的确立，主要是为了调整资产阶级政党之间的矛盾，使政府的管理工作不因政党斗争和内阁的更迭而中断，从而更有效地维护社会公共利益。

“公开考试，择优录用”是西方文官制度最重要的一个特点，是反对封建特权、杜绝用人制度上所存在的种种弊端的有效手段，它有助于政府选贤举能、广开才路，有助于提高公共组织人员的素质，适应政府工作日益复杂化和专业化的需要，从而达到提高行政效率的目的。自从1870年英国以枢密院令确立“凡未经考试并持有合格证书的一律不得从事任何事务官职”之后，常务次官以下官员和雇员，均由考试录用，这一做法为许多资本主义国家所效仿，而且，这一举措大大提高了公共组织人员的社会代表性。尽管从个体上来看，公共组织人员可能来自某一阶级、某一阶层甚至某一利益集团，但从整体上看，公共组织人员则是来源于社会的，代表了社会整体利益。

我国是社会主义国家。社会主义社会是人类历史发展进程中一种全新的社会形态，其公共组织人员来源的社会基础更为广泛。换言之，我国公共组织人员应该能够更充分地代表先进生产力的发展要求，代表先进文化的前进方向，代表最广大人民的根本利益。

首先，公共组织人员应该能够代表先进生产力的发展要求。邓小平曾多次指出，科学技术是第一生产力。公共组织人员承担着管理社会公共事务的职能，在社会专业分工日益细密、公共管理所需知识技能日益提高的条件下，公共组织人员最需要掌握先进的科学技术，用先进的知识武装自己的头脑，提高自己的工作能力，增进公共管理绩效。为了确保公共组织人员能够代表先进生产力的发展要求，需要把好公共组织人员的“进口”关。为了把优秀、合适的公共组织人员选拔进公共组织，招聘的渠道可宽一些。具体方法有：在国家、省、市报纸杂志上刊登招聘广告或在电视、电台作招聘广告；由专业机构推荐，即通过人才交流中心、职业介绍所，为公共组织提供备选公共组织人员；另外，应届大中专毕业生近年来已成为各公共组织选拔公共组织人员的主要来源。

其次，公共组织人员应该能够代表先进文化的前进方向。公共组织人员处于社会管理的核心位置，他们应当站在时代的前列，代表先进文化的前进方向。本着这一原则选拔公共组织人员，就要求：(1) 公共组织人员应具有维护民族和国家的安全与统一的爱国主义精神，让爱国主义的优秀传统化作建设中国特色社会主义伟大事业的推动力，变成实干兴邦，为国、为民贡献一切的精神支柱。(2) 公共组织人员应具有与时俱进、百折不挠的改革创新意识，应当解放思想，开拓进取，在“四项基本原则”的指导下矢志不渝地进行改革探索。(3) 公共组织人员应具有自强不息、永无止境的人生理想追求，将完美的人格转化为改造社会的动力，进而形成一种为国献身、坚持真理、反对邪恶的高尚人格。

最后，公共组织人员应该能够代表最广大人民的根本利益。社会主义国家中的公共组织人员是人民的公仆，他们应树立群众观念，全心全意为人民服务，关心群众疾苦，密切联系群众。正如邓小平所指出的，要以人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定和执行路线方针政策的出发点和归宿。在新的历史条件下，党能否始终代

表中国最广大人民的根本利益，关系到党和国家的兴衰存亡。公共组织人员作为党和政府联系群众的纽带所起的作用不可忽视。群众接触到的是一个个具体的公共组织人员，而不是作为整体的公共组织。他们往往将公共组织人员的工作态度、道德品质与政府形象直接联系起来。近几年来，一些机关存在着“门难进、脸难看、事难办”的不良工作作风，败坏了党和政府在人民群众心目中的良好形象。为了使得公共组织人员能够代表最广大人民的根本利益，而不是代表某一个阶级、某一个阶层、某一个小团体的利益，在公共组织人员尤其是高级公共组织人员的选拔中，要通过“公示”、民主评议等形式听取群众意见，让公共组织人员真正对人民负责，真正成为人民公仆，真正全心全意地为人民服务。

### 4.1.3 公共组织人员的专业化

公共组织人员的专业化是与公共组织人员的职业化联系在一起的。没有公共组织人员的专门职业，当然也就谈不上在这一职业中的专业分化。在现代社会，人们已经确定无疑地把公共管理职业活动看作为专业化的社会活动。同时，由于公共管理体系变得越来越庞大和越来越复杂，公共管理分工也越来越细，公共管理已经不再仅仅是相对于其他职业的一种特殊职业，而且在公共管理这一职业活动中又包含着各种各样的分工。公共组织中的各种专业可以划分为两大类，第一类是一般性专业，主要指那些在公共部门和私营部门共有的专业，如法律、医务、工程、建筑等行业。第二类是公共服务性专业，是指那些主要并且有时是完全为公共组织所雇用的工作人员。公共管理机构的不同职能部门把公共组织人员固定在特殊的管理职位上，使绝大部分公共组织人员终生从事着某种特定的公共管理活动，这就是公共组织人员的专业化。

公共组织人员的专业化通过公务员制度的推行而得以强化。西方公务员制度的特征之一便在于注重专业技术人才，彻底否定“政党分肥制”倡导者的所谓“政府工作人人皆可为之”的理论，把是否具有现代公务职位所需要的专门知识和技能作为录用公务员的重要标准。常任的职业公务员的建立，使政府中职业政治家和职业公务员得以区分（即政务官和事务官的区分），职业公务员若没有重大过失即可永久留任，直至退休。这些职业公务员由于工作职位有长久保障，因而能够专心工作，能够在稳定的职业性工作过程中不断地积累经验，并把积累起来的经验再运用于工作实践之中，这样也就必然能够大大地提高政府的工作效能。因而，公共组织人员的职业化，是公共组织人员专业化的必要前提。西方国家公务员制度所确立的考任制为专业化的公共组织人员选拔机制打通了路径。考任制是公务员制度得到确立的最显著、最关键的标志。在此以前，各国都还没有形成系统有效的考试录用政府工作人员的制度，政府中的职位常为一些能力低下的庸才所占据，行政效率由于受到工作人员素质的影响而十分低下。考任制则吸纳了大批社会精英。对公共组织人员专业化有着重大意义的体制设置是职位分类。职位分类就是根据职位的工作性质、责任轻重、难易程度和所需资格条件，将其分为不同的类别和等级，然后用书面的形式固定下来，形成规范性文件，为公务员的考试录用、考核、晋升、培训、奖惩、工资待遇等各项管理提供依据。在1923年的《美国职务分类条例》建立起一种专业与科学职务之后，在公共领域内从事工作的专业化人员的数量就开始不断地增加。

在公共组织人员的专业化过程中，大学所设立的专业性学院也起到了十分重要的促进

作用。高等教育造就大批未来的专业人才，大学通过课程安排、教师以及教学活动等，就可确定每门专业课程的内容，影响各个专业当中学生的前途与志向。当然，这些大学生将会包括未来政府的主要工作成员以及主要领导人。在绝大多数的专业领域内，在人员资格与特长方面，绝大多数公共组织对于大学所定的标准，都是依赖多于鉴定，学生只要拥有从某个合格的学校所取得的毕业证书就够了。而公共管理硕士专业教育则架设了公共管理实务和公共管理理论的桥梁。公共管理硕士专业学位的培养目标是政府部门及非政府公共机构的高层次、应用型专门人才。公共管理硕士专业教育强调直接面向公共管理领域实施专业学位教育。

公共组织人员的专业化具体体现在公共组织人员必须具备专业知识和技能才能胜任公共管理工作。公共组织人员不仅需要了解和熟知众多的相关法律和法规的条款或惯例，而且需要懂得并实际运用这些条款或惯例，以求灵活地处理实际公共管理事务。公共组织人员的专门知识和技能是通过长期的正式教育和实际经历形成的，政府则通过公平、客观和制度化的考试方法予以鉴定和确认，并根据鉴定和确认的结果予以合理任用，没有经过鉴定和确认，就不能担任或提升公职。

公共组织人员的专业化已成为一个不争的事实。当前不论何种制度的国家，其领导人所做的许多决策，特别是经济、国防等专业性决策，大多出自专业人员之手。因而，不充分利用专业人员的才智，就无法进行现代化建设。

## 4.2 公共组织人员的职业特征

### 4.2.1 公共管理是特殊职业

公共管理作为一种特殊的职业，首先在于这种职业的公共性。公共组织人员是一个特殊的职业群体，它掌握着公共权力，并在公共管理的职业活动中行使这一权力。而这种公共权力来自社会，又凌驾于社会之上，并且对几乎整个社会生活有着支配的能力。公共权力与公共组织人员之间的职业性联系，赋予了公共管理这一职业以特殊性，使公共组织人员与其他职业的从业者不同。因为，他与公共权力的这种联系为其提供了可能窃取、占有和不当使用这种权力的机会，甚至可能把这种权力用来谋取私利。公共权力是一种公共力量，而且这种公共力量是在其他任何一类职业活动中都不存在的，因而，其他任何一类职业的从业者也都不可能像公共组织人员这样把自己的行为建立在公共力量之上。正是这一点凸显了公共组织人员职业的特殊性。特定职业的从业者自然而然地组成一个职业群体，公共组织人员作为掌握着公共权力的职业群体，是每日每时都受到整个社会关注的群体，在一切既有的公共管理体系中，公共组织人员的公务行为都是有着明确的规范和行为准则的，可以说，社会中几乎再也没有一个职业群体在行为准则和规范方面能够比公共组织人员的职业群体所拥有的更为系统和完整了。

其次，公共管理作为一个特殊的职业，还在于这种职业是服务于公民、服务于全社会的。需要特别说明的是，公共管理职业的特殊性，决不能被理解为公共组织人员是高人一

等的“超人”，有凌驾于宪法和法律之上的特权，是特殊人物、应当受到特殊对待等。恰恰相反，公共组织应作社会公器，公务人员当为人民公仆。从政治学角度理解，“契约理论”认为，政府的合法性是建立在公民与政府、公民之间的政治契约基础上的，政府的一切权力来自公民之间的契约或公民与政府之间的权能委托，政府应保护全体公民的公共利益，维护和平的社会秩序，充当公民的忠实“奴仆”，“全心全意为人民服务”。否则，公民有权收回委托之权能，选举出新的政府。众所周知，政府机关本身并不直接创造社会财富，它的运转和活动靠纳税人来供养，公民是公共组织人员的“衣食父母”。政府为公民服务，反映公民的意愿，为公民利益尽心工作，完全是应有之义，应有之举，而非政府单方面的“恩赐”。公共组织人员职业的这种特殊性就在于，公共组织人员作为公民和社会的服务者，必须正确对待手中的权力，这种权力不应成为为自己、为小集团谋取私利的工具，而应成为更好地满足公民需要、更好地服务于社会的手段。

最后，公共管理作为一种特殊职业的原因，在于这一职业的政治性和权威性特征。公共管理活动在本质上反映和体现着国家意志的要求以及统治阶级在政治上的价值追求。马克思主义认为，政府机关是经济上占统治地位的阶级为实现其阶级使命而建立的组织；国家机关把统治阶级的意志上升为法律规定，并按照这种法律规定来进行活动和实现国家的统治职能。公共管理，尤其是政府管理的使命是执行国家权力机关的意志，国家权力机关具有强烈的阶级性，行政机关也不例外。政府管理是以国家的名义进行的、代表国家并以国家强制力为后盾的，所以，无疑具有权威性。一切管理对象，对公共管理机关及其工作人员的管理行为都有服从的义务。但公共管理活动本身也必须依法进行，做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。这种法制性集中体现了公共管理这一职业的权威性特征。

### 4.2.2 公共管理的从业要求

既然公共管理是一种特殊的职业，那么对公共组织人员也就有着特殊的从业要求。这种要求体现为法律要求和道德要求两个方面。这两个要求之间有着密切的联系，是相辅相成的。道德是“自律”，法律是“他律”。对于制约公共组织人员的行为来讲，道德主“内”，法律主“外”；对于抑制公共组织人员的犯罪来说，道德治“本”，法律治“标”；道德“扬善抑恶”，法律“惩恶扬善”。

公共管理组织不仅是一个权力系统，而且是一个管理社会公共事务的管理系统。马克思指出，政府具有政治统治和社会管理职能。而政府进行政治统治的必要条件是政府具有合法性。政府的合法性是指政府进行政治统治和履行公共管理职能的正当性、合理性和公平性，是指公众对政府的认同程度和服从的程度。政府的合法性源于宪法和法律，更重要的是来自社会公众依据政府价值观对其进行政治治理的正当性、合法性和公平性的认可和接纳的程度。政府的合法性从形式上来看，主要是看其统治是否符合法律；从其实质上来看，主要是看公众对其管理的正当性、合理性和公平性的认同和服从程度。前者即法律上的合法性，后者即公众认可的合法性。政府的合法性就决定了公共组织人员在从业要求方面的法律尺度。公共组织人员必须能够符合维护政府合法性的需要，其管理行为应具有正当性、合理性和公平性，任何有损于政府合法性的行为都不符合公共组织的要求。任何政

府都不允许公共组织人员的言行有损于政府的权威，有损于政府的合法性，更不允许有反政府的言论和行为。公共组织人员在处理各种公共事务时，必须站在政府的立场上，从法律和政策的角度来考虑和处理所面临的各种问题。在官僚制组织中，公共组织人员必须成为法律的具体执行者。因而，遵守法律的要求是对公共管理从业人员最基本的要求。

公共组织人员的道德状况对于管理水平、管理质量及其效能有着决定性的影响。因此，对公共组织人员的从业要求除了法律方面的外，还必须强调道德，即公共组织人员从业的道德标准。公共管理道德要求也是公共组织人员获得公共管理行为自主性的前提。在公共管理活动中，公共组织人员最为切身的感受是法律、规章、制度的约束甚至压迫，感到不自由、不自主。其实，公共组织人员要成为自主的人，要超越法律、规章、制度的约束，只有通过道德水平的提高和全部公共管理行为的道德化。也就是说，同所有的社会人一样，公共组织人员也只有是道德的才能是自主的。因为超越外在控制的自主性是根源于道德自觉的。当道德主体理性地认识到道德规范、规则和原则，并把使自己的行为主动符合这些规范、规则和原则作为自己的道德理想的时候，他就获得了行为的自主性。所以说，公共组织人员的道德自觉是把他从一切外在强制性中解脱出来的根本途径。只有当他从公共管理的本质要求出发，把公共管理的理念和原则内化为内在道德规范，他才能超越公共管理领域中的一切法律制度的外在强制性。

在我国现实条件下，强调“依法治国”与“以德治国”的结合，无疑是对我国治国实践正确经验的高度概括与总结。治国的关键在于治政，以德治国的关键在于公共组织人员。只有公共组织人员以德管理，才能实现以德治国的目标。因为，法律和制度是由人来制定的，一个好的法律制度能否得到认真贯彻，关键在于人，尤其在于那些最高的执法者和当权者。为此，必须强调公共组织人员的道德要求，在公共组织人员的选拔、使用、晋升等各个环节上都应引进道德评价的手段，建立起一套道德评价体系，以使公共组织人员的总体道德素质实现全面的提升。

### 4.2.3 公共组织人员的职务

公共管理职位是公共组织的基本单位和公共组织人员的工作岗位，它是公共组织人员获得公共管理权力、承担公共管理责任的依据。职位的外在表现为职务。所谓职务，是指组织通过成文的法律、规章或不成文的习惯等对组织中某一工作岗位任职者的权利义务关系的约定。也就是说，职务所体现的主要是一种法律关系。公共组织与公共组织人员是这种法律关系的主体。一方面，公共组织作为法律关系的一方，具有独特的法律身份，享有完全的、充分的权利。另一方面，公共组织人员基于管理公共事务的需要，与公共组织形成了“委托—代理”关系，被赋予了充分的政治、经济、文化等方面的权利，成为法律关系主体的一方。

公共组织人员的职务所产生的权利义务，不是由公共组织和公共组织人员双方协商的，而是“法定”的。公共组织人员的职务由上级主管部门依据职能和职权的分配，按法定程序任免。任何人不得根据个人意志和需要，设置公共组织人员的职务，或废除、改变法定的公共管理职务。一定的公共管理职务和一定的公共管理职权相联系。公共管理职权依法定程序被授予、为法律所确认、受法律所保护。公共管理职权与公共管理职务有一定

的对应关系。公共组织人员的职务越高，职权越大，相应地，职责也越重。

公共组织人员的职务权力是由法律所确定和认可的，也就是说，担任某一公共管理职务的公共组织人员，对某类公共管理事项的管辖权力及管辖权限必须由法律法规明确授予和界定，而不能带有主观随意性。为了保证公共管理的正常进行和法律法规的顺利实现，必须对各级各类公共组织人员的职权做出明确的规定。这样，可以保证公共组织人员各司其职、各尽其责，不会出现越权。对于出于管理的需要而设置的自由裁量权，也必须设定必要的限制，要求做到公正地对待每一个当事人，做出合法、合理、合情的处理。

公共组织人员的职务在不同的国家区别标准不同。我国现行的公务员制度规定，公务员的职务分为领导职务和非领导职务两个系列。领导职务是指副科长以上的职务和各级政府职能部门的领导职务；非领导职务包括办事员、科员、副主任科员、主任科员、副调研员、调研员、副巡视员、巡视员。公务员担任领导职务，都必须经过法定的程序。一部分是经过依法选举产生的，如根据我国宪法的规定，地方各级人民代表大会分别选举本级人民政府的省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长、区长和副区长、乡（镇）长和副乡（镇）长；一部分是依法经提名决定的，如我国宪法规定，全国人民代表大会根据中华人民共和国主席的提名，决定国务院总理的人选。全国人民代表大会或它的常务委员会根据国务院总理的提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选；还有一部分是经上级机关依法任命的，如国务院各部的副部长、各委员会的副主任，以及它们下属的各司、局的领导职务等都是经任命产生的。

经选举和提名委任的领导职务根据法律的规定有一定的任期。而非领导职务一般由人事主管部门予以确定。在公共组织体系中，由于公共组织人员所处的层次不同，其职务的名称也不完全相同。如国务院有总理、部长、委员会主任等职务；省政府有省长、厅长、局长等职务。有时尽管一些职务在名称上是相同的，但由于所处的层级不同，其职位、职权和职责也有很大的差异。比如，同是“市长”这一职务，就有省级、副省级、司局级、处级之分。这说明，职务的名称只是职务的外在标识，职务所对应的职权、职责则主要取决于该职务所处的职位序列之高低。当然，出于公共管理规范化的需要，有必要对一些使用过滥的职务名称进行规范、清理，以体现该职务所对应的职权和职责。

### 4.2.4 公共组织人员的责任

公共组织人员的责任就是公共管理责任。广义的公共管理责任，是指公共组织人员在工作中必须对公共组织负责，必须履行自身职责来为国家、为公众谋利益。狭义的公共管理责任，是指公共组织人员违反公共组织及其管理工作的规定，违反法律法规所规定的义务和职责时，所必须承担的责任。出现上述情况时，公共组织人员要对自己的违法失职行为及其后果负责，公共组织依法追究其公共管理责任，予以惩罚。

公共管理责任有两种表现：职业责任和职务责任。职业责任是一般性的公共管理责任，是一种抽象责任。这种责任具有较强的客观性。它与外部强加的可能事务相关。公共管理责任只有与特定的公共管理职务相联系，从而表现为公共组织人员的职务责任时，才获得了它的具体表现形式，也即具体责任。这种责任具有很强的主观性。从职业责任到职务责任的深入过程，是法律责任弱化和道德责任强化的过程。

公共组织人员的职业责任体现为一定的职责和应尽的义务。职业责任要求公共组织人员对某人或某集体负责，这是特定的法律规范对公共组织人员的职业要求。首先，公共组织人员最为直接地对他们组织的上级负责，贯彻上级的指示，也要为他们的下属的行为负责。下级服从上级也是官僚制的本质要求。另外，上级也必须指示自己的下级行事，给他们提供完成工作所需要的资金，为了职责分配和执行监督适当地授权给下级。反过来，他们也为自己的下级如何使用所需要的资金和如何实施所授权力去完成任务而负责。其次，公共组织人员要对民选官员负责，把他们的意志当成公共政策的具体表现来贯彻。这些公共政策大部分是为立法活动而采取的，个别的是为行政命令而采取的。最后，公共组织人员要对公民负责，洞察、理解和权衡他们的喜好、要求和其他利益。公共组织人员可以通过在现存法律框架内改变计划，或通过向民选官员建议新的立法等方式对公民的要求做出回应。公共组织人员必须能够向公民解释，其行为是符合公民的意志或者符合广大公众的利益的。这种责任是公共组织人员的基本职责。因为公民是授权者，公共组织人员是公民的受托人。

公共组织人员的职业责任主要体现为一种法律责任。任何人一旦选择了公共管理作为其职业，成为公共组织人员，那么他就必须对法律负责。因为公共管理活动首先是对法律的执行活动。没有公共组织人员对法律的负责，公共管理对法律的执行自然无从谈起。对法律负责，就意味着公共组织人员的行为都要在法律的管制范围之内进行，这是作为一个公共组织人员职业角色的一种责任形式。当然，基本的法律责任包括拥护宪法的义务。另外，职业责任还要求公共组织人员遵守法律和法规。对法律负责，本质上就是为公共利益服务而不是为公共组织人员的利益服务。因为法律是公共意志的最高体现。除法律外，公共组织人员的职业责任还来自组织的规则和政策、职业准则等。

现代公共管理的专业化趋向使得每一公共管理职务所包含的工作内容都具有很强的业务性、专业性，从而使其在一定意义上摆脱了上级的指挥，其公共管理行为更是游离于社会监督之外。这就产生了这样一个问题：公共组织人员的职务责任到底靠什么来实现。如果说公共组织人员的职业责任是来自法律和组织规范的外在约束，那么公共组织人员的职务责任则主要靠公共组织人员的自律，也即将外在的要求内化为公共组织人员的个人信念，并以之作为公共组织人员职务责任实现的保障。公共组织人员的职务责任所体现的是公共组织人员的情感和信仰的责任。职业责任源于法律、组织机构、社会对公共组织人员的职业角色的期待，而职务责任却根植于公共组织人员自己对忠诚、良知、认同的信仰。

公共组织人员职务责任的实现机制，是公共组织人员受自己的良知所驱使的，而不是由于上级或法律提出的要求。在公共组织人员的职务责任实现中，信仰、价值观和其他被理解成禀性特征的那些内部力量驱使公共组织人员以特定的方式达成目标。只有公共组织人员高度自律，才能做到恪尽职守，以强烈的工作责任心和勤奋认真的工作态度，按照岗位的职责要求，忠实地履行职务责任，积极努力、兢兢业业地做好本职工作，并力求创造出最大的工作绩效。

具体说来，公共组织人员的职务责任表现为：(1) 勇于担当责任，而不推脱乃至逃避责任。对于自身职责范围内的事务，决不推诿、决不拖拉。(2) 认真负责地履行公务，一丝不苟地做好分内的工作，对于自己所做的工作决不马虎了事、敷衍塞责、得过且过。

（3）勤奋工作，尽心尽力多做工作，多办实事好事，多出政绩或业绩。（4）不安于现状，不墨守成规，不甘于平庸，积极探索工作的规律，开拓创新。（5）脚踏实地，真抓实干，即要有务实的工作作风，追求工作的实绩实效。

## 4.3 公共组织人员的职业素质

### 4.3.1 公共组织人员的政治立场

公共组织人员执行公务时，必须服从国家意志，维护国家和人民利益。公共管理的政治性决定了公共组织人员必须有坚定的政治立场。资本主义国家尽管把自己打扮成全民国家，尽管标榜公务员的“政治中立”，禁止公务员参加某些政治活动，如公务员不得兼任议员、不得参加政党或工会等，但这种“政治中立”主要是为了调整资产阶级政党之间的矛盾，使政府的管理工作不因政党斗争和内阁的更迭而中断，从而更有效地维护整个资产阶级的利益。从根本上来讲，公务员不可能不代表统治阶级的意志和利益。至于在这些国家中的政务类公务员，他们毫无例外地都要对他们的党派负责任。因此，公共组织人员都不可避免地被打上“政治”的烙印，要求他们具有坚定的政治立场。

同样，社会主义国家的公共组织人员也必须有坚定的政治立场。只不过，这种政治立场是为人民服务的最高体现。具体表现为：忠于政府、有坚定正确的政治方向和始终坚持为人民服务。

（1）忠于政府。

公共组织人员是依据法定的权限，对整个社会公共事务进行管理，为社会公众服务的。为此，就必须认真履行宪法的尊严，维护国家利益，忠于政府，兢兢业业地履行公职。为此要做到：1）维护政府权威和声誉。2）不得有反政府的言行。3）服从组织，服从领导。

（2）有坚定正确的政治方向。

具体表现为：1）崇高的理想和远大的志向。2）自觉坚持四项基本原则。3）勇于探索和不断创新的精神。4）大公无私、不怕困难、顽强拼搏的革命乐观主义精神。

（3）始终坚持为人民服务。

全心全意为人民服务是社会主义政府的根本宗旨。坚持全心全意为人民服务，首先就是尊重群众的实践，了解人民在干什么、想干什么，只有知民、察民，才能率民、为民。为人民服务坚持了实践是检验真理的唯一标准这一原则。坚持为人民服务，包括坚持人民群众认为是正确的方针、路线和政策，也包括修正被人民群众的实践证实是错误的决策和政策。敢于坚持以人民群众的实践作为检验认识真理性的标准，可以说是公共组织人员全心全意为人民服务的最高哲学境界。公共组织人员必须明确，他们的权力是人民赋予的。人民是权力的主体，是权力的委托者，权力的使用必须回归于人民。

### 4.3.2 公共组织人员的职业能力

公共组织人员的能力包括基本能力和专业能力两个部分。基本能力是指公共组织人员

顺利完成一定活动所必须具备的普遍心理特征，专业能力是指工作人员顺利完成一定活动所必须具备的特殊技能。基本能力和专业能力密切相关。一定的基本能力是专业能力得以形成和正确发挥的基础，但是，如果仅有基本能力而无专业能力，公共组织人员就不可能顺利完成具有专业性质的工作任务。

公共组织人员的基本能力是多方面、多层次的。从现代管理学的角度来看，公共组织人员的基本能力主要包括以下几个方面：

(1) 基本管理能力。

主要是指一般的认识能力，具体体现在公共组织人员的智能和效能两个方面。公共组织人员的智能，是指公共组织人员将知识运用于生活和工作实际的能力。公共组织人员应具备以下几个方面的智能：1）超常的感性认知能力。2）超常的思维能力。3）严密的逻辑表达能力。公共组织人员的效能，是公共组织人员工作能力和效果的综合表现。主要体现为公共组织人员对时间资源的高效利用。首先，要树立起时间观念，抓紧分分秒秒，绝不无谓地消耗，使时间能够充分发挥其效能。其次，要合理地安排时间。再次，要善于“挤”时间。最后，要善于抓紧时间。

(2) 管理决策能力。

管理决策能力即制定各种可供选择方案并决定采取最佳方案的能力。管理决策能力是建立在判断、思考和综合分析能力基础上的，是人的各种素质相互作用中产生的一种合力。优秀的管理决策能力还需具备这样几个特性：1）及时性，即抓住时机，及时抉择，不墨守成规，敢于承担风险；2）目标性，即决策乃至行动都是为了达到某一既定的目标；3）优化性，即通过对若干可行方案的比较，选择出达到目标的最佳方案。

(3) 管理调节能力。

管理调节能力是指公共组织人员通过对事物发展和人际关系的调整，使管理工作的各个要素、环节、过程能够密切联系及和谐配合，以便顺利实现既定目标的实践能力。在管理调节能力中，较为重要的是心理调节能力和行为调节能力。公共组织人员常借助于自我评价、自我调整、自我监督三种手段来进行有效的心理调节。自我评价是公共组织人员自信心的源泉。公共组织人员要十分重视摒弃自己的那些有害于管理目标实现的心理行为。自我调整反映了公共组织人员的适应能力，而自我监督则是公共组织人员对自我进行的监督检查。只有公共组织人员重视心理调节对管理的影响，才能形成更强的适应能力。公共组织人员的行为调节，是对被管理者及整个管理过程的驾驭和支配能力。这种调节的主要目的在于迅速消除目标与现实之间的差距，及时纠正管理行为过程中的偏差。它可以有效约束被管理者的行为，保证最优化地实现管理调节所要达到的目标。

(4) 处理事务的能力。

公共组织人员在从事各种工作的过程中，每天都会有许多事情等待处理，所以，一定要掌握处理事务的能力。首先，要做到工作有计划，即根据工作目标的要求，在工作开始前，从全局角度做出一定的安排；其次，要做到工作有重点；最后，要做到专心本职工作，即不受其他事情干扰，集中精力完成应该完成的任务。总之，公共组织人员只有很好地掌握处理事务的能力，才能更有效地完成各项工作任务。

（5）处理人际关系的能力。

人际关系处理得好，大家才能团结协作；人际关系处理不好，就会形成内耗和外耗。要掌握处理人际关系的能力，首先，应该有一定的行为常识。公共组织人员在不同的时间和场合，都在扮演不同的社会角色，所以，言行的方式和内容都要有所区别，否则就可能会事与愿违。其次，应该具备宽容的度量，即有权力责备处罚而不加以责备处罚、有势力打击报复而不加以打击报复的一种道德心理结构；公共组织人员还要有严于律己的精神，即事事以身作则，处处严格要求自己，发挥表率作用。

公共组织人员要胜任公共管理职业，达到其所处公共管理职位的要求，必须不断提高自身能力。公共组织人员的能力是可以通过学习获得的。其主要途径包括：

（1）亲身实践，并在实践过程中不断提升能力。

公共组织人员能力获得的基本课堂是在职工作的经验。公共组织人员的能力，尤其是专业能力是在各种各样的经历之中培养发展起来的。这种实践形式是多种多样的，其中挂职锻炼就是通过工作实践培养和锻炼公共组织人员，提高公共组织人员能力的一种较好形式。挂职锻炼是指公共组织有计划地选派公共组织人员在一定时间内到基层政府或企事业单位，担任一定职务，锻炼才干的人员交流活动。

（2）善于自学，知识更新，提高能力。

学生在校学习的时间只有十几年，有人估算，一个人在一生中工作所用的知识，只有10%是从学校的学习中取得，而90%要靠在工作中自学得到。随着科学技术日新月异地飞速发展，“知识废旧率”的周期日益缩短，随之而来的是对每个公共组织人员提出的严峻的学习要求。如果不继续学习，一味墨守成规，就很可能从昨天的英才变成今天的庸才。善于自学，首先要求掌握一定的学习方法，关键的问题不是“学会”而是“会学”；其次，要求发展思维的多向性，即从多角度和多侧面去观察思考问题；最后，要求有坚强的毅力。

（3）组织开展的培训活动。

公共组织人员培训是公共组织根据国家经济和社会发展及实际工作的需要，依照国家法律、法规和规定，采取多种多样的形式对公共组织人员进行有目的、有计划、有组织、多层次、多渠道的培养、教育和训练的活动。培训的目的之一就在于提高公共组织人员的能力。从内容上讲，公共组织人员培训主要是针对职位和工作的具体要求，向公共组织人员传授专门知识和训练特殊技能，以适应工作的需要。公共组织人员培训对于公共组织人员专业能力的提高有着重要的作用。

### 4.3.3 公共组织人员的文化信念

公共组织人员的文化信念是公共组织人员应共同具备和遵守的理想信念、价值观念、道德标准、行为模式、生活方式及人际关系等各种生活准则与行为规范的总称。任何一个公共组织的结构、运转程序、决策过程，以及公共组织人员的行为、作风、态度、价值观等，都直接或间接地受到公共组织人员文化信念的制约和影响。公共组织人员的文化信念包含了极其丰富的内容。

（1）公共组织人员的文化信念是社会文化在公共管理活动中表现出来的一种独特的政

治文化形式，它与社会公共管理活动有着直接的关系。它包括公共组织人员对公共管理体系的态度、感情、信仰、价值观等。

(2) 公共组织人员的文化信念是在社会文化基础上，在公共组织人员的具体公共管理活动中形成的，对公共组织人员及其公共管理活动产生影响和制约作用。任何一种公共管理体系的结构、运转程序、决策过程以及公共组织人员的行为态度的控制，都应通过人们共同拥有的价值观念进行内化控制，即人们按照共同的价值观念、道德规范、行为准则来监督和调整自己的日常行为，使个体行为与群体行为相一致，齐心协力实现公共管理目标。公共组织人员的文化信念虽然受到公共管理体系和公共管理活动的很大影响和制约，但它也有反作用力，往往在很大程度上，全方位、全过程地影响公共管理活动。这种反作用既可能有积极的推动作用，也可能有消极的阻碍作用。

(3) 良好的社会文化环境是形成公共组织人员良好的文化信念的条件。社会文化环境每时每刻都通过公共管理活动领域的公共组织人员对公共管理的各方面产生制约和影响。而要建立良好的社会文化环境，并从中培育出良好的文化信念，关键在于发展社会生产力，加强物质文明和精神文明建设，全面提高全社会的经济实力和全民的整体素质。

提出公共组织人员的文化信念问题，实际上就是要从过去在公共管理上只重视物，过分依赖规章制度、管理结构和工作程序转向重视人，重视人的思想、人的价值、人的个性的发挥，将思想道德文化因素灌输给公共组织人员；促进全体公共组织人员为实现自己的崇高信念与理想而拼搏，为实现其价值而积极奉献，从而产生强烈的使命感、责任感，激发出最大的想象力和创造力，发挥出团结协作、奋发进取、谦虚谨慎、励精图治、扎实工作的奉献精神。

要在公共组织人员这个特殊的群体中形成一种信仰，那就是崇拜公共权力的公共性。只有建立起这种信仰，才能在公共管理中获得廉洁、公正的公共管理行为。建立这种信仰将是一个极其困难的过程，因为它要求摒弃公共组织人员个人的私心。作为公共组织人员，人生的目标和追求是什么？是追求金钱、追求地位，还是追求事业？这是一个首要的价值抉择。一个公共组织人员应该毫不犹豫地选择事业。只有执著地追求事业的人，才能最终成就事业；那些在金钱、地位的诱惑下心猿意马的人，最终将葬送事业。公共组织人员还必须树立国家至上的信念。应当为了维护国家和民族利益而不惜牺牲个人利益。公共组织人员还必须树立正确的人生观和价值观，他们必须认识到，人生的价值不在于消费了多少社会财富，而在于为社会创造了多少财富。惟其如此，公共组织人员才能够扮演好“人民公仆”的角色。

### 4.3.4　公共组织人员的道德修养

公共组织人员的道德属于职业道德的范畴。作为职业道德的公共组织人员道德，除了具有一般职业道德的特点和要求外，还具有其自身的特殊性。这种特殊性主要源于公共管理职业的特殊性。其他任何一种职业道德，就其对社会产生的影响而言，都不及公共组织人员道德来得直接而明显、广泛而深刻、久远而恒新。因为公共组织人员肩负着神圣的使命，其道德素养的高低直接影响到其所承担的公共职责的实现程度及其在社会上和老百姓心目中形象与威信的高低。

公共组织人员道德修养目标的崇高性决定了其内容的丰富性。不同的社会和时代，公共组织人员道德修养的内容也不尽相同。在我国现阶段，公共组织人员道德修养的内容一般说来大致包括以下三方面：一是社会主义道德；二是树立科学的世界观、人生观、价值观；三是健全的心理素质和富有感召力的人格力量。社会主义道德是一个多层次的总体。它既包含对社会成员的一般要求，又包含对社会成员的基本要求；既有较低层次的要求，又有较高层次和最高层次的要求；既包含着现实的因素，又包含着理想的成分。作为群众的表率和社会各个阶层、各个领域的精英成员，广大公共组织人员应给自己提出更高的道德标准。

公共组织人员道德修养的途径有两条：自律和他律。

自律是指公共组织人员按照公共管理道德原则和规范的要求，在道德素质方面进行的自我教育、自我改造、自我磨炼、自我提高的活动。公共组织人员需要提高道德自律能力，树立坚定的道德信念，惟其如此，才能正确行使国家权力，全心全意为人民服务。在相同的社会环境中，面对同样的诱惑，有人保持廉洁，有人却变节腐化，这就取决于个人道德修养好坏。通过自身内在的道德力量来唤醒良知，以自律去抵制贪婪之心。其次，自律是反映道德的主导方面。任何外在的教育熏陶或压力，都要通过人们内心的道德责任感和自我评价能力，即所谓的良心来发生作用，对行为进行善恶评价，决定赞赏或谴责。所以，道德自律是一种高层次的道德内化。

他律是公共组织人员道德修养的又一基本途径。他律即来自外部环境的道德约束力。公共组织人员道德修养应是自律与他律相结合。因为道德自我修养是由内向外的提高过程，道德教育和道德约束是由外向内的灌输、制约过程，是外因，外因是事物变化不可缺少的条件。任何道德观念都是通过后天学习获得的，人的道德品质是可以塑造的，在长期实践中接受外来的教育、指导、熏陶和影响，可逐步形成优良的道德品质。强化有权威的监督制约机制，利用外界压力帮助那些不具备自律能力或自律能力不强、不能自觉遵守道德规范的人，改变其不道德的行为，逐步养成良好的道德习惯，当社会公仆的人性弱点还存在时，就有必要借助他律。我国社会正处于转型时期，公共管理环境复杂多变，市场经济体制建设过程中各方面的诱惑力很大；公民素质普遍不高；一段时期又放松了思想道德教育；一些干部自查时敷衍了事，轻松走过场，自律中的一些规定不能完全落实。因此当前必须强化他律，来推动政府官员的道德自律工作向纵深发展。他律常用的方法有：(1) 榜样引导的方法。(2) 舆论宣传的方法。(3) 集体影响的方法。

## 4.4 公共组织的人力资源管理

### 4.4.1 人力资源概念的引入及意义

随着社会经济的发展，人们越来越认识到，人力是一种资源，是社会经济活动中具有特殊重要意义的因素。人力资源是由劳动者的劳动能力构成的，而劳动能力则存在于劳动者的身体之中。与自然资源被人们被动地利用不同，人力资源的所有者——劳动者的劳动

是有目的的、有计划的创造性活动。劳动者在劳动过程中改造了自然，而且在这个改造过程中实现了自身的目的。正是这个目的决定着劳动者的活动方式和方法。这说明人力资源具有能动性，它不是被动的、消极的活动。人力资源在劳动过程中被消耗，它的价值固化在其创造的产品或服务之中。但与自然资源消耗后不可再生不同，人力资源在消耗后，可以再生出来。从劳动者个体角度来讲，他的劳动能力在经过必要的休息和营养补给之后是可以得到恢复的，也就是说，人力资源在劳动者个体身上是可以得到恢复的。而从人类社会的整体来看，人们通过生育行为繁衍了后代，创造了新的人力资源，为人类社会的发展注入了新的活力。正是因为人类的再生产行为是个绵延不断的过程，所以人力资源也是取之不尽用之不竭的资源。人力资源不仅能够得以再生，而且这种再生的过程也是一个不断增值的过程。就人力资源的数量来看，在不加以控制的情况下，是以几何级数递增的。而从人力资源的质量来看，不论是个体还是群体都在积累经验、更新知识，正因为如此，人力资源为人类的持续创造活动提供了持续的动力。人力资源不同于自然资源之处，还在于它具有时效性。为了可持续发展的目的，人们可以对某些自然资源（如矿山资源）暂时不加以开发利用，这些资源在相当长时期内还是可以再度开发利用的。而人力资源则不同，由于它存在于劳动者这个生命有机体上，而生命的衰老过程是一个不可抗拒的规律。就劳动者个体而言，随着生命有机体的衰亡，人力资源则归于消失。这说明人力资源开发利用具有时效性。

现代人力资源管理的理念与价值，是建立在西方经济学家对“人力资本”理论论证的基础之上的。美国经济学家西奥多·舒尔茨在其著作《由教育形成的资本》和《人力资本投资》中较为全面、系统地提出了人力资源发展的理论和人力资源对经济增长和社会丰裕所具有的巨大意义，奠定了现代人力资源管理的理论基础。人力资本理论认为，人力资本的投入对人类社会的进步具有决定性的作用。人力，即人的知识和技能，是资本的一种形态。只有通过一定方式的投资，掌握了知识和技能的人力资源才是一切生产要素中最重要的资源。人力投资的结果是将货币资本或财富转换为人的知识和能力形态，使人力与其他商品一样，具有了使用价值与价值。人力投资的目的是要获得投资收益，而且人力资本投资的收益率要远远高于其他生产要素的投资。人力资本理论带来了整个人事管理的价值革命。

用“人力资源管理”概念取代传统的“人事管理”或“人事行政”的概念，就是基于建立全新的管理理念的考虑。“人力资源”概念的引入是“以人为本”管理理念的具体体现。以人为本就是把人当成组织中最具有活力、能动性和创造性的要素。这有别于传统人事管理中将人视为机器的附属物的观点。把人力当成资本，就会将工作的重点放到提高人的素质、开发人的潜能上。所以，现代人力资源管理十分强调对人力资源的开发。

公共部门是相对于私营部门而言的一种重要的组织形态，泛指拥有公共权力，依法管理社会公共事务，以谋取社会的公共利益为目的的组织体系。公共部门管理处于整个社会管理的核心层次，其管理水平的高低将直接影响到整个社会的发展水平，这更加凸显公共部门中人力资源管理与开发的重要性。在公共部门中引入“人力资源”的全新理念，不但有助于建立科学完备、运转协调的公共部门人力资源体系，而且对于其他部门的相应工作也具有一定的示范效应。

### 4.4.2 人力资源开发与管理上的新特征

现代人力资源管理十分注重对人力资源的开发，也就是通过各种方法来丰富人的知识、提高人的能力、激发人的活力、发挥人的潜能。正是因为这种人力资源开发的全新理念，才赋予了现代人力资源管理一些新的特征，从而有别于传统的人事管理。

人力资源开发与管理将人本身看作资源，能够给组织带来巨大投资回报率和效益。而在传统人事管理中只将人视为一种成本或生产、技术要素，是对组织资本、资源的消耗。对人力的看法不同，必然导致不同的管理。把人力当成资本，就会把注意力放到如何使人力发挥出更大的作用，创造出更大的效益上，就会着眼于提高人力素质、开发人的潜能，并以此作为人力资源管理的基本职责。而把人当成成本，就会把注意力放在节约成本上，采用低工资、少福利、慢增长、少用人的人事管理方式。

人力资源开发与管理将组织中的工作人员视为“社会人”，认为人不是单纯追求物质和金钱的，人还有追求友情、安全感和归属感等方面的社会心理欲望。这要求人事管理部门要重视人的自身特征，重视人的精神需要与社会交往需要，把员工当作组织发展的主体。注重塑造组织人才成长的环境，尊重、关心员工，通过激励、保障、培训、服务等引导性管理手段使得人的能力得以不断提高。而传统人事管理则认为人是“经济人”，认为组织的工作人员是被动的工具，他们的存在无非是要满足组织工作性质的需要，与组织工作相比，人的地位是附属性的。为此，在人事管理过程中，组织比较强调管制、监控等方面的功能。

人力资源开发与管理强调的是人力资源使用和开发并重。使用是目的，开发是手段，开发人力资源的目的是为更好、更有效地使用人力资源，是为了在使用过程中产生更大的效益。一方面要充分发挥现有人员的智慧才能，另一方面，还要不断开发人的潜能，不断提高员工的各方面素质，使其在未来发展中具有较大的适应性。而传统人事管理则片面强调组织人员的现状，比较注重现有人员的使用，而不重视人员素质的进一步开发。一旦出现人事不适的情况，首先想到的就是重新选聘更适合的员工。这种做法，一方面增加了组织人员招聘的费用，且给工作的延续性带来不利的影响，另一方面，组织中人员的频繁更换必然给在职者心理上造成冲击，这种冲击带来的并不总是竞争意识，有些人可能就会因此而为自己的工作选择早作安排，即使暂时还在组织中工作，也绝对不会为组织竭尽全力地工作。

人力资源开发与管理的内容更加丰富，除了包含传统人事管理中的录用、考核、奖惩、工资等管理活动之外，为了适应现代社会发展和人力资源发展的要求，重视和增加了一些新的管理内容，如人力资源的预测与规划、人员测评与人员甄选、人力资源的开发培养、人力资源投资收益分析等，使人力资源开发与管理和组织发展紧密地联系在一起。在对公务员的管理上，人力资源开发与管理致力于公共人力资源的开发利用，重视现代公务员制度的建立与完善，把加强公务人员的预测与规划、培训与教育、选拔与使用、配置与管理看作开发公共人力资源的重要措施，立足于吸引优秀人才，树立良好的政府形象和高效、精干、优化的政府工作系统，并通过它给社会经济的迅速发展和国家富强带来巨大的效益与效率。

### 4.4.3　人力资源发展的动力及应对策略

人力资源发展的动力，即促进人力资源发展的各种主、客观因素，主要可以从以下三个方面分析：

（1）基本因素——价值标准和基本信念。

人力资源要获得发展，必然离不开一定动机的推动。人的需要带有客观性，而人的动机则是主观的，但它却是行为产生的直接原因。对人力资源发展产生深刻影响的是人的价值标准和基本信念。具体而言，有三个层次：1）社会价值观。每个社会都有自己的主导价值观，它决定了社会风气的性质和方向，也决定了社会对个人行为的评价，因而对人力资源的发展意义重大。2）群体价值观。每个具体的组织群体在同样的社会大气候下，可能会形成不同的传统、风气，其背后是不同的群体价值观。组织内部的群体价值观构成组织的心理气氛和文化氛围，它随时随地影响着每个组织成员人力资源的发展。3）个人价值观。在一个组织内部，作为个体的人力资源发展状况并不一致。这与组织结构、人员任用、激励方法、领导作风、人际关系等客观因素密切相关。

（2）实际因素——现实的激励因素。

现实的激励因素之优劣、多少，决定了员工人力资源发展动力的强弱。只有强有力的激励，才能激发员工工作的积极性，提高自身素质，促进人力资源发展。现实的激励因素有诸多方面：如果领导者善于用人，量才而用，用其所长，取长补短，则事得其人，人尽其才，人事相宜，个体的能力也会得到不断提高。这就要求领导者知人善任。知人，即善于观察人，较快地认识到每个人的兴趣、爱好、志向、才能、知识的水平和倾向；善任，即因事择人，平等竞争，使每个人都有同样的机会找到最适合发挥自己才干的舞台。领导者对下属的信任，也是促进人力资源发展的重要动力。领导对下属应当做到“用人不疑，疑人不用”，充分信任下属，给他们足够的权力，鼓励他们放手大胆地开展工作，从而使下属的能力在不断的实践中得以提高。即使对于基层员工，在决策制定过程中也要广泛听取他们的意见和建议，把他们当成决策的参与者，参与程度越高，越易于发挥下属的积极性。合理的晋升、奖惩、工资和福利制度也是人力资源发展的重要激励因素。正确的奖励制度才能有效地激发员工的积极性。奖励应以考核结果作为前提，力求做到客观公正。要正确处理好物质奖励与精神奖励的关系，根据员工的需要层次和结构，选择适当的奖励形式。而处罚可以有效地防止和纠正各种非期望行为，借以保护多数员工的主动性和积极性。良好的福利条件，会使员工感到组织的温暖，增强组织的凝聚力，从而激发员工更积极地工作，自觉发挥个人的主动性、创造性和能动性。

（3）偶发因素。

这是指组织中发生的一些偶然事件会影响组织成员人力资源发展的状况。如称赞、友好的表示、善意的交往、尊重的举动，这些积极的偶发事件，会加强组织成员的满意感、归属感、成就感、责任感，激励员工努力进取。反之，讽刺、挖苦、批评、冷落、不公正的对待、不友好的举动、恶意的中伤等消极的偶发事件，则会减弱或破坏组织成员的满意感、归属感、成就感和责任感，甚至会产生不满和敌意，人力资源的发展自然无从谈起。

当今社会，激烈的竞争、迅猛的技术变革、不断提高的生产力水平，都使得教育和培

训在人力资源的发展中所起到的作用越来越大。促进人力资源发展的教育和培训形式多种多样。从培训与工作的关系来划分，有在职培训和非在职培训。从培训的组织形式来划分，有正规学校、短训班、非正规大学、自学等形式。从培训目的来划分，有文化补课、学历培训、岗位职务培训等形式。从培训的层次来划分，有高级、中级和初级培训。培训的对象也并不仅仅限于新员工。因为员工的技能随着时间的推移会老化，变得陈旧过时。公共部门的公职人员面临着一系列的新问题，如：如何改变陈旧的知识结构，如何掌握快速学习和更新知识的方法，如何用新的工作方式从事公共部门的管理活动，如何用自己的知识为政府和公众服务等。这些问题的解决都有赖于他们接受终身教育和培训，不断地更新知识和技能，惟其如此，才能适应社会发展的需要，跟上时代前进的步伐。

## 本章小结

公共组织人员是指由公共部门管理的，由公共财政支付其报酬的所有公职人员，他们与政府的关系是由法律调节的，谋求公共利益，对社会和公众负责，并为国民服务。不同的公共组织人员选拔制度必然会导致公共组织人员的来源有很大的差异。公共组织人员的专业化是与公共组织人员的职业化联系在一起的。公共组织人员的专业化具体是指公共组织人员必须具备专业知识和技能才能胜任公共管理工作。

公共管理作为一种特殊的职业具体体现为：职业的公共性；服务于公民、服务于全社会；政治性和权威性。既然公共管理是一种特殊的职业，那么对公共组织人员也就有着特殊的从业要求。这种要求体现为法律要求和道德要求两个方面。

公共管理职位是公共组织的基本单位和公共组织人员的工作岗位，它是公共组织人员获得公共管理权力、承担公共管理责任的依据。职位的外在表现为职务。公共组织人员的责任就是公共管理责任。公共管理责任有两种表现：职业责任和职务责任。

公共管理的政治性决定了公共组织人员必须有坚定的政治立场。公共组织人员的能力包括基本能力和专业能力两个部分。公共组织人员的文化信念是公共组织人员应共同具备和遵守的理想信念、价值观念、道德标准、行为模式、生活方式及人际关系等各种生活准则与行为规范的总称。公共组织人员肩负着神圣的使命，其道德素养的高低直接影响到其所承担的公共职责的实现程度及其在社会上和老百姓心目中形象与威信的高低。公共组织人员道德修养的途径有两条：自律和他律。

现代人力资源管理十分注重对人力资源的开发，也就是通过各种方法来丰富人的知识、提高人的能力、激发人的活力、发挥人的潜能。在一切资源中，人力资源是最可宝贵的资源，因而成为现代管理的核心。促进人力资源发展的教育和培训形式多种多样。

## 关键术语

公共组织人员　价值中立　政务官　事务官　公共组织人员的专业化　公共组织人员的职业化　公共管理职位　职务　领导职务　非领导职务　公共管理责任　职业责任　职务责任　基本能力　专业能力　公共组织人员的智能

公共组织人员的效能　管理决策能力　管理调节能力　公共组织人员的文化信念　自律　他律　人力资源

## 复习思考题

1. 简述公共组织人员的性质。
2. 公共组织人员如何具体体现“三个代表”的要求？
3. 如何理解公共组织人员的专业化？
4. 如何理解公共管理是一种特殊职业？
5. 公共管理的从业要求包括哪些方面？
6. 简述公共管理职位和公共组织人员职务的概念。
7. 公共管理责任有哪些表现？
8. 我国公共组织人员政治立场的具体表现有哪些？
9. 论述公共组织人员基本能力的构成。
10. 如何理解公共组织人员的文化信念？
11. 结合实际，谈一谈公共组织人员道德修养的途径。
12. 人力资源概念的引入对于公共组织有何重要意义？

## 阅读材料

依法治国的核心是全面推进依法行政，而依法行政的前提和任务就是抓好公务员队伍建设。近年来，葫芦岛市从维护社会公平正义的要求出发，狠抓公务员队伍学好法、用好法，为经济发展和社会稳定的软环境建设铸就了坚实的基础。

自 2000 年以来，葫芦岛市采取行政执法人员全员调训、公务员集中培训、领导干部轮训、中青年干部培训等多种形式，全方位、多层面促进公务员学习法律知识。由于广大公务员队伍法律素养明显提升，依法行政、依法办事的意识和能力显著增强，行政行为日趋规范，违法的、不当的行政行为明显减少，法制环境得到较大改善，行政相对人比较满意。

“由此可以看出，国家公职人员首先要做到学法、懂法、用法，这是维护社会稳定、建设经济发展软环境的根本所在。”葫芦岛市市长孙兆林说。

他进一步向记者解释，依法治国方略的贯彻实施，依法行政是关键。行政机关能否做到依法行政，取决于公务员的执行能力和执法水平。因此，全面推进依法行政，必须建设一支高素质的公务员队伍，这是履行政府职能的基本保障。

“公务员学法、用法是维护社会稳定的需要。我市作为东北老工业基地之一，近年来在区域经济发展、转型过程中，虽未发生严重违法和社会恶性事件，但随着改革开放的不断深入和社会各方面利益的调整，维护社会稳定任务显得越来越重要。这就要求公务员不断提高法律素质，正确理解和执行国家法律、法规，切实维护行政相对人的合法权益。只有这样，才能维护社会的公平与正义，才能确保社会的长治久安。”孙兆林向记者表示。

此外，他认为，公务员学法用法有利于改善投资环境、促进地方经济发展。

“事实证明，经济的平稳发展，关键在于投资环境，其中起决定作用的是人。投资者最看重的是公平的执法环境。公务员只有切实提高法律素养，提高诚信意识，提高服务能力，才能取信于投资者，才能吸引更多的投资者，才能促进经济稳定快速发展。公务员履行职责的底线是依法办事，前提是学好法、用好法。”孙兆林说。

资料来源：《法制日报》，2010－03－16。

**思考题**

1. 根据本案例，你认为公共组织人员为什么必须提高法律素质？
2. 为了适应现代公共管理的基本要求，公共组织人员需要具备哪些职业素质？

# 第5章

# 公共组织环境

公共组织作为一个相对独立的系统，其构成要素与各要素相互联系组成了它的内部环境；同时，公共组织还是一个开放的系统，一切公共组织系统都是在与外部环境的相互作用中得以发展的。科学地考察公共组织的内外环境，客观地研究公共组织环境对公共组织的影响，认真地探讨营造和优化公共组织环境的正确途径与方法，对于提高公共组织的运作效率和管理水平具有十分重要的现实意义。本章主要内容有：公共组织环境的概念、类型和特点；公共组织环境分析；公共组织与环境的关系；公共组织环境管理。

## 5.1 公共组织环境概述

### 5.1.1 公共组织环境的概念

概括地讲，环境是指包围着某一中心的事物或状态，以及影响中心事物发展变化的原因的总和。任何一个系统都是与一定的环境联系在一起的，环境虽然不是系统的要素，但却对系统要素的质量、系统的结构、系统的目标、系统的功能有着直接的影响，环境是系统的生存状况、发展方向以及运动方式的动因。在空间的意义上，环境是存在于事物之外并对事物有影响的存在物或存在状态。但是，对环境一词不能仅作空间意义上的理解，一些包含在事物之中的，但不被作为事物直接内容的存在物或存在状态也可以被理解成环境，被称作事物生存与发展的内部环境。

公共组织环境是所有能够直接或间接对公共组织存在与发展产生影响的内外客观因素的总和。构成公共组织环境的客观因素较多，小到一个人的生理心理状况，大到整个社会、整个世界的客观存在，呈现不同的特色。具体说来，公共组织环境有的是有形

的，如地理位置和气候等，有的是无形的，如道德和价值观；有的是物质的，如自然界，有的是精神的，如公共管理活动中人的思想与能力；有的是社会的环境因素，如教育素质、政治体制和经济体制等，有的是自然的环境因素，如土地面积、资源和物产；有的范围小，仅指人员交往中的行为或心理特征，有的范围大，大到一国国情，或是国际形势。

按照生态组织理论的观点，从宏观上看，公共组织是整个环境系统下的一个子系统。作为一个开放的系统，公共组织不断地与其自身以外的其他系统进行物质、能量和信息交换，它们之间相互作用、相互关联，构成了公共组织的外部环境。公共组织作为环境系统下的子系统，面临着极为复杂和多变的客观环境，但它并非与所有的环境都发生关系。只有那些直接或间接地影响到公共组织的结构、功能、运行方式等方面的条件或因素，才能称为公共组织的外部环境；而对于那些与之并无关联或者影响甚微的条件或因素，一般不称为公共组织的外部环境。从微观上看，任何一个公共组织都是一个相对独立的子系统，它的构成要素之间相互作用、相互关联，构成了公共组织的内部环境。

### 5.1.2 公共组织环境的类型

公共组织环境是复杂的。人们常常从不同的角度，根据不同的标准，将其分成不同类型。

（1）从总体范围、规模和层次上分，可分为宏观环境、中观环境和微观环境。

宏观环境对组织影响范围最广、规模最大，并且层次最高，以直接或间接的方式制约和影响着公共组织的总体活动与方向。宏观环境是公共组织环境的基础，它包括国际、国内的社会和自然环境。对一个国家的政府而言，国家基本外交政策、国内政策以及经济与社会发展战略等是宏观公共组织环境。中观环境是指公共组织系统的组织结构和运行情况，包括公共组织的结构是否合理，职权划分是否明确，沟通是否通畅，制度是否健全等。微观环境是指一个具体的公共组织所处的工作环境，如单位内部的人际关系、办公设备、工作作风、制度建设等。

（2）从环境的内容和性质上分，可以分为自然环境和人文环境。

自然环境是指一个国家所处的地理位置以及与公共组织发生密切联系和交互作用的自然条件，包括地形、土壤、山林、水系、气候、动植物分布等资源。人文环境是指人及人的活动形成的并对公共组织产生直接或间接影响的各种社会因素的总和，包括政治环境、经济环境和文化环境。

（3）从管辖区域上分，可以分为国内环境和国际环境。

国内环境是在一国范围内对公共组织的形成、运作、功能、效果、形象等方面产生影响的各种环境因素的总和，它包括国内的自然环境和社会环境。国际环境主要是指影响一个国家公共组织的生存、发展及其功能作用发挥的国际关系和国际形势。通常，国内环境因素比国际环境因素更直接地影响着公共组织的建立和发展。

（4）从环境对公共组织的作用效果上分，可以分为良性环境（有利环境）和恶性环境（不利环境）。

所谓良性环境，是指对公共组织的生存和发展起到积极促进作用的环境因素；反之，对公共组织的生存和发展起消极破坏作用的环境则称之为恶性环境。

以上对公共组织外部环境的分类仅仅具有相对的性质，而且，这些分类的着眼点是为方便学习和研究的需要。在现实生活中，各种类型的环境因素往往是相互作用、相互交织甚至是相互交融的，你中有我、我中有你，很难将其完全分清。它们共同影响着公共组织的存在和发展。

### 5.1.3 公共组织环境的特点

理解公共组织环境必须把握其特点，这也是我们分析公共组织环境的基础。概括起来，公共组织环境具有以下特点：

(1) 公共组织环境要素的复杂性。

公共组织环境的要素很多，这些要素小到一个人的生理、心理状况，大到整个社会、整个世界的客观存在，呈现出不同的特色。公共组织环境可以具有多种不同的形态：有物质的，如自然界；有精神的，如公共组织主体和客体的思想和能力；有有形的，如地理状况和气候条件；有无形的，如人生观和世界观；有国内的，如本国经济发展状况；也有国际的，如影响各国经济政策的国际经济规则等。

(2) 公共组织环境与公共组织之间的联系具有多样性。

公共组织环境因素众多，这些因素与公共组织之间有着不同的联系。里格斯曾经指出，在与公共组织发生作用的环境要素中，有些要素占有优势地位，它们对公共组织起着影响和制约作用，而公共组织则对它们的影响力较小，这些要素我们可以称之为“独立要素”或“策略要素”。当我们需要以公共组织本身为研究重点，需要了解公共组织为什么如此、发展方向如何时，就需要研究这些独立要素。另外，有些环境要素在与公共组织的联系中，居次要地位，主要受公共组织的影响和制约，我们将这种要素称为“依赖要素”或“临变要素”。当我们的研究重点是公共组织行为或公共政策所产生的影响时，就需要从环境中去寻找这些“依赖要素”。还有一种要素，与公共组织之间发生联系时，我们很难弄清究竟是哪一方处于主动和优势地位，哪一方处于被动和劣势地位，双方之间是相互影响的关系。这些要素可以称为“相互要素”。相互要素也是我们研究公共组织环境时必须关注的要点。

(3) 公共组织环境的具体性和差异性。

公共组织环境是与公共组织相对而言的。我们所说的公共组织环境，总是某一具体的公共组织的环境；离开了具体的公共组织，就无所谓公共组织环境。这就是公共组织环境的具体性。它告诉我们，研究和讨论公共组织环境，必须以具体的公共组织为基础，如我们可以说中国公共组织的环境、美国的公共组织环境等。从具体性看，每个公共组织所处的环境都是不一样的。各个国家、各个地区和各个时代的公共组织，其地理位置、地形地貌、气候条件以及政治制度、民族文化等方面均有所不同，这些不同就是公共组织环境的差异性。正是这些差异性，才造成了各个国家、地区和时代的公共组织的多样风格。

## 5.2 公共组织环境分析

### 5.2.1 组织环境分析的理论基础

系统理论认为，组织是一个相互关联的整体，管理人员在管理组织的时候，应该把组织机构作为一个整体来看待，不可个别地对待组织机构内的各个部分。系统可以分为“封闭式系统”与“开放式系统”两种。封闭式系统不考虑组织与外部环境的相互影响。而开放式系统的观点则认为，组织内部的各个部分固然是相互依赖、相互关联的，但整个组织与其所处的外部环境也是相互依赖、相互关联的。

自20世纪60年代以来，已有若干学者尝试分析企业组织环境类型及演变的一般理论，其代表性理论有伊麦里与特里斯特的理论和H·伊戈尔·安索夫的理论。这些理论对我们分析公共组织环境具有参考价值。

伊麦里与特里斯特把环境特质分为四类：第一种类型是平静的、随机的环境。这是一个最简单的、组织无须预测的环境，因此不需要环境策划；第二种类型是平静的、类聚的环境，其特征是环境尚未急剧变化且能够预测，因此环境策划变得重要；第三种类型是干扰的、反应的环境，其特征是资源集中，但环境变得不稳定，因为有多个相同类型的组织存在，且相互竞争，在这种情况下，组织的弹性极为重要；第四种类型是动荡的环境，这是一个极其复杂、快速改变和难以预测的环境。伊麦里与特里斯特认为，所有环境有向第四类型移动的趋向，环境的演变已经走向更高程度的不确定性与复杂性。

安索夫认为，20世纪80年代的企业就已经面对一个动荡的环境。其特征是复杂性与快速改变的频率越来越高，使企业的重要发展事情与过去的经验不能连贯起来，难以预测，环境变得高度不稳定。环境的动荡有五个清晰的层次：稳定性、反应性、预期性、探索性和创造性，相应地形成了稳定型、反应型、预期型、探索型、创造型五种环境类型和战略模式。稳定型的环境是几乎没有变化的无风地带，而创造型的环境则是技术、政治和经济等激烈变动的环境。安索夫的基本构想是，在环境、战略模式和组织三个要素一致时，企业的效益就能提高，反之效益则降低。譬如，环境是稳定型，如果采取创造型战略，到头来必然失败；又如，组织是反应型，突然采取创造型战略，却遭到组织的抵抗，亦终会失败。因为创造型战略模式，只有在环境和组织也都是创造型的情形下，才能发挥威力。

学者们还对组织环境分析的方法进行了研究。法赫（L. Fahey）和纳那亚南（V. K. Narayanan）于1986年提出了宏观环境的分析方法。他们认为，宏观环境分析的程序可以分为四个步骤或活动内容，即环境的扫描（scanning）、环境的监察（monitoring）、环境的预测（forecasting）和环境的评估（assessment）。扫描是指对组织环境的整体作一般性的观察，以判定环境改变的早期信息或视察已在进行的环境变化。监察是指追踪环境趋势，以及一系列相关的演变过程，它是跟踪扫描阶段所得到的一些信息。预测是对环境进行分析的主要目的，它需要对环境变化的方向、范围、速度以及强度作出一些可能的预

测，指出预期变化的途径。评估是整个环境分析程序中不可或缺的一部分，其主要任务是鉴定与评估目前环境中的主要问题并判断问题对组织有何影响，从而预测环境变化如何影响组织的策略，并解释其原因。上述扫描、监察、预测、评估是作为分析环境的四个活动过程，它们之间是相互联系的（见图5—1），但并不是简单或直线性的关系，即从扫描到监察，再到预测和评估。例如，发现了一个环境趋势，并不立即预测判定其对组织的影响，如果认为有必要，则必须继续作扫描与监察。又例如，因资料不足，预测有时亦会有很大困难，因此有必要进行补充扫描与监察。也有在评估时受到资料或旁证依据不足的影响，此时，亦须作更进一步的扫描、监察和预测。

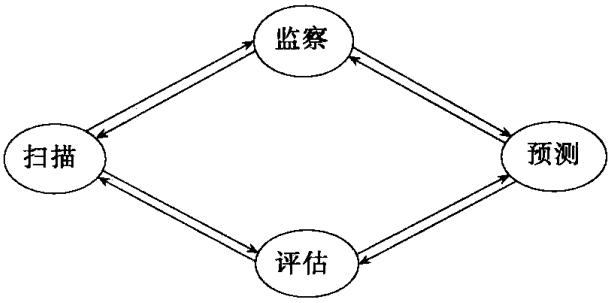


**图5—1 环境分析过程**

对公共组织进行专门的环境分析始于1936年。在这一年，美国哈佛大学教授高斯在一次演讲中，首次提出政府组织与行政行为必须考虑环境因素，要对行政环境做集中研究。1961年，里格斯出版了《公共行政生态学》一书，系统运用生态学的方法来研究行政组织与环境的互动关系，区分了三种主要的行政组织模式，即与农业社会相适应的融合型行政组织模式、与工业社会相适应的衍射型行政组织模式、与过渡社会相适应的棱柱型行政组织模式。

对公共组织的环境分析，就是在组织环境分析理论和方法的指导下，分析公共组织环境因素的构成及其对公共组织的影响。鉴于公共组织内外环境在构成因素、作用方式、影响程度等方面的差异性，我们将分别分析公共组织的外部环境和内部环境。

### 5.2.2 公共组织的内部环境分析

公共组织的内部环境是指处于公共组织边界以内、构成公共组织并使公共组织赖以生存和发展的所有因素与各因素之间关系的总和。它包括物质性的内部环境和非物质性的内部环境两大类。

1. 物质性的内部环境

公共组织物质性的内部环境是指构成公共组织有机体的有形要素，它是公共组织赖以构成的、不可或缺的一切实体性客观要素（如机构设置、人员构成、机关环境等）的总和。关于机构设置和人员构成，前面已经涉及，本章将着重研究机关环境。

机关环境，也称机关工作环境，主要包括机关空间、办公机具、照明、颜色、温度、湿度、风速、噪声等因素。

机关空间主要包括办公空间和辅助空间两部分。办公空间，是指机关空间中直接用于

办公处所的部分，包括建筑物的结构、实际使用面积以及附属设备条件等。辅助空间是相对办公空间而言的，指机关空间中用于直接办公处所以外的，对办公空间起支持、承载、服务、保护作用的部分。

办公机具是对各种办公用机器设备和用具的统称。办公机具是工作人员办公的手段与工具，对工作质量和效率均会产生一定影响。随着社会经济和科学技术的发展，特别是由于电子和通信技术的迅速发展，越来越多的先进电子设备成为办公机具，工作人员与办公机具一起构成了人—机系统。

照明环境是工作环境的重要方面。办公室内自然光、人造光源的强度、色彩直接对工作人员的视觉器官产生影响，进而对这些工作人员的工作情绪、工作效果产生影响。办公室照明条件不良，将极易引起工作人员的视觉疲劳，从而导致工作精确度、工作速度的下降。相反，如果办公室照明条件充分、合理，则不仅会减少视觉疲劳，提高工作速度和精确度，减少和避免差错，而且还能对人的情绪产生有利影响，从而促进工作质量和工作效率的提高。

颜色环境主要包括办公室的墙壁、天花板、办公机具等的颜色。不同颜色对人的生理和心理有不同的影响。颜色对工作人员生理方面的影响主要表现在对其视觉能力和视觉疲劳方面的影响，同时，还会对人体的内分泌系统、血液循环和血压等产生影响。比如，蓝色和紫色最易引起眼睛疲劳，红色会促进增高血压并加快脉搏等。颜色也会对工作人员心理方面产生影响，比如红、橙、黄等色给人以温暖感，青、绿、紫色给人以寒冷感等。

温度是指空气或其他物体的冷暖程度，我国规定采用摄氏（℃）温标。资料表明，办公室内的气温应控制在18～20℃之间为宜。温度过高的空气会增大人体所付出的调节量，一旦调节赶不上需要，就会产生循环系统失调，轻则形成热疲劳，重则中暑患病。相反，如果空气温度过低，不仅会引起肢体不适甚至麻木，而且会降低手在精细运动中的灵巧度，使双手不能协调动作。

湿度是指空气中所含水分的程度，常用相对湿度表示，它是在某一温度下，空气中实际水蒸气量与饱和水蒸气量之比的百分数。资料表明，办公室内相对湿度最好在40%～60%。过湿的空气使人憋闷甚至有窒息感，而过于干燥的空气则使人口腔、皮肤有不适感，易产生烦躁情绪。

风速即气流的流动速度。资料表明，办公室春秋季风速最好控制在0.3～0.4米/秒；夏季则应在0.4～0.5米/秒之间；冬季应略低，一般可控制在0.2～0.3米/秒。不合理的风速会加剧不适宜的温湿度条件，当然，合理的风速也同样可以改变不适宜的空气条件。

噪声是指一切对人们生活和工作有妨碍的声音。噪声会给机关工作人员带来生理和心理上的损害，噪声越强、持续时间越久，损害也就越大。在噪声的作用下，人的听觉敏感性会降低，会引起听觉疲劳，严重者还会造成永久性听力损失，导致耳聋。资料表明，当噪声强度达到50～60分贝以上时，就将引起血压上升，脉搏加快，肌肉紧张，甚至会抑制肠胃功能。噪声危害人体神经系统，易造成大脑皮层兴奋与抑制失调，导致条件反射异常，将可能表现出头痛、失眠、多汗、乏力、恶心、心悸、注意力不集中、记忆力衰退、神经过敏、惊慌、反应迟钝等症状。噪声对人心理的影响是会带来讨厌、烦躁、焦急等不愉快的情绪。噪声给人带来的生理与心理方面的危害，损害了人的健康，增加了工作人员

的生理负担，增大了人体的消耗与疲劳感，带来了各种不愉快情绪，它们都不可避免地构成对工作质量与效率的消极影响。

2. 非物质性的内部环境

公共组织非物质性的内部环境被称为组织气候。公共组织气候是指公共组织人员的个性、目标、价值观念同整个公共组织的组织目标、价值观念、法律规范、行为方式、运行机制不断趋于一致和融合的状态及变化过程。

一个充满活力的公共组织，不仅需要有明确的组织目标、合理的组织结构和体制，而且也需要有健康良好的组织气候。一方面，组织气候是组织成员在与组织环境的交互作用中构成的。每个成员参加组织，不仅要追求各种需要的满足，而且也会对其所处的环境产生认识。一般而言，组织环境对成员的心理及行为影响很大，如果组织有健全的行政结构、良好的人际关系、适宜的工作条件，那么组织成员对环境认识的差异就愈小，就愈容易产生共同的心理，成员的行为也愈协调一致，组织目标实现的可能性就愈大。另一方面，组织气候也可以认为是组织成员的个性、认知、目标和组织目标的融合一致的一种变化过程。如果成员的心理和个性与组织目标的要求一致，则组织气候必然是奋发团结，充满活力；两者若不能一致或有较大差距，则组织气候必然流于消极颓废，死气沉沉。

公共组织气候通常由一些变量构成：组织成员对组织法规和纪律的感受程度；组织成员在组织中处理事件的自主程度；组织成员在组织中所面临的冒险性、挑战性的程度；组织成员对享受到的待遇的满意程度；组织成员对组织给予其关心以及组织中其他成员给予自己的关注及友情的感受程度；组织成员能获得的社交机会的多少；组织成员对非正式组织的态度；组织成员对上司、同事和下级所给予的协助和理解的感受程度；组织成员对他人所能听其不同意见的感受程度；组织成员对组织目标以及组织规定的工作标准的重视程度等。①

组织成员对组织内部上述诸方面的感受，通常是在领导过程、激励过程、意见沟通过程、成员间的互动过程、决策过程、目标设立过程、组织对成员的控制和考核过程中表现出来的。

### 5.2.3 公共组织的外部环境分析

公共组织的外部环境是指处于公共组织边界以外、直接或间接地对其施加各种影响的所有因素的总称。在公共组织外部环境中，政治环境、经济环境、文化环境、技术环境和公共舆论环境是最重要的环境构成因素。

1. 政治环境

政治环境的基本要素主要包括政治体制、政治权力、国家结构、政府机构、政治制度、公共政策等方面。②

政治环境对公共组织的影响主要表现在以下几个方面：(1) 政治体制确定了公共组织在社会政治生活中的地位和作用；(2) 政治权力划分赋予公共组织或多或少的影响力和约

① 参见朱国云：《公共组织理论》，73页，南京，南京大学出版社，2003。

② 参见陈振明：《公共管理学》，68～71页，北京，中国人民大学出版社，2005。

束性，并勾勒出不同组织间的政治关系；（3）国家结构形式决定了各类公共组织的活动范围；（4）政府机构的设立意味着行政组织拥有超越其他公共组织的权力，在组织生态圈中属于强者；（5）政党制度使部分公共组织能够以强有力的集体行动参与公共决策；（6）公共政策是公共组织政治活动的结果，也是公共组织施加影响的工具。

2. 经济环境

经济环境的基本要素主要包括经济体制、经济利益、经济实力、产业结构等方面。

经济环境对公共组织的影响主要表现在以下方面：（1）经济体制决定公共组织的行为方式。在计划经济体制下，公共组织能够在更大范围内干预社会，在市场经济体制下，公共组织只能在有限范围内干预社会。（2）经济利益决定公共组织目标。介入社会生产链的公共组织更侧重于效率目标，介入社会分配链的公共组织更侧重于公平目标。（3）经济实力为公共组织提供权力来源。一般来说，经济实力越强，组织对公共决策的影响就越大。（4）产业结构影响公共组织的发展。产业结构每一次调整，都会带来社会资源的重新配置、社会财富的重新分配，由此产生新的公共利益和领域，迫使公共组织进行结构的重建或目标的重塑。

3. 文化环境

文化环境的基本要素主要包括认知水平、价值观、意识形态、行为规范、道德传统等方面。

文化环境对公共组织的影响主要表现在以下方面：（1）认知水平决定公共组织对公共问题的确定和处理问题的方式；（2）价值观左右公共组织对待社会事务的态度；（3）意识形态使公共组织的政治、经济利益目标更加鲜明；（4）行为规范决定公共组织如何与其他组织以合法合理的方式进行沟通交流；（5）道德传统使公共组织能够不依靠国家强制力而自愿扮演特定社会角色，发挥角色功能。

4. 技术环境

技术环境的基本要素是经验技术、实体技术与知识技术。农业技术支持着农业型组织，工业技术则支持着工业型组织，在今天，信息技术的发展则从多个方面影响着公共组织的结构和行为，技术环境在组织环境系统中的地位达到前所未及的高度。当代主要的技术环境是信息技术环境。

信息技术环境对公共组织的影响主要表现在以下方面：（1）信息技术的应用使组织结构模式呈现“扁平化”的趋向。（2）计算机网络的出现使公共组织管理方式发生了变化，科层制的上级控制管理正逐步转向下级自我管理。（3）信息技术以及其他新技术的运用，改变了组织运作的物质依靠条件，组织过程得到缩短，组织效率大幅提升，适应性不断增强。（4）技术开发与创新的内在动力使组织内部分化出专门进行技术创新的新部门，创新、追求卓越成为组织管理者的职责。

5. 公共舆论环境

公共舆论因素渗透于上述各种环境因素之中，并形成了相对独立的公共舆论环境。公共舆论有时在很大程度上左右着公共组织的目标和行为。由于公共舆论的这种重要性，许多政府组织不得不重视与媒体的关系和公共关系宣传战略，例如，许多城市的政府定期出版时事通讯并对某些重要会议进行电视转播，尽可能树立政府在媒体中的良好形象。

## 5.3　公共组织与环境的关系

### 5.3.1　环境对公共组织的制约

环境不仅是公共组织建立的客观基础，而且是它生存和发展的必要条件，环境是与公共组织联系在一起的，并时刻制约着公共组织的活动。当然，一个公共组织的性质、特点、结构和功能是由组织目标决定的。但是，环境的影响也是不可忽视的，甚至有时也对公共组织的性质、特点、结构和功能起着决定性的作用。具体地说，环境对公共组织的制约表现为以下几个方面。

（1）稳定的环境是公共组织发挥正常功能的前提。

任何公共组织的发展、任何管理活动的开展，都需要有一个稳定的外部环境。因为外部环境的强烈动荡必然要求公共组织作出相应的反应，从而影响管理活动的正常进行。环境的稳定对公共组织是非常重要的，为了实现管理目标，管理者必须重视环境对管理活动的重大影响，力争获得一个较好的稳定的环境。但是环境因素每时每刻都在发生变化，特别是在现代条件下，环境的变化是很快的。因此，环境的稳定性是相对的，不稳定性则是绝对的。公共组织要想得到生存和发展，必须具有一定的弹性或可塑性，必须对环境具有较强的适应能力。

（2）环境是公共组织生存和发展的必要条件。

有利的环境条件能够促进管理要素的素质提高，能够促进公共组织结构的完善和功能的充分发挥，能够促进管理效能的提高，从而促进整个公共组织的发展、加速管理目标的实现。在人类历史上，任何重大的社会变革的成功、任何国家的兴旺发达、任何重大成就的取得，都与天时、地利、人和密切相关。可见，环境因素对系统的生存和发展至关重要。管理者要获得成功和胜利，要实现预期的管理目标，就不能不重视对环境的研究。

（3）环境制约着公共组织的活动方向和内容。

环境是人们活动的现实条件，人的一切活动都不能脱离这个条件，人们从事任何活动，要想取得成功，就必须因地制宜、因时制宜、因人制宜。也就是说，建立什么样的公共组织，从事什么样的管理活动，实现什么样的管理目标，都必须从客观实际出发，以现实条件为依据。公共组织应根据环境的情况来调整自己，时时保证管理活动的方向和内容与环境的状况相协调。

（4）环境对管理过程具有巨大的影响作用。

环境可以促进管理活动的开展，加快管理过程；也可以阻碍管理活动的运行，延缓管理过程，甚至使管理活动完全中止。我国沿海地区与内地区域经济发展的严重反差表明：自然条件和社会条件、人们的商品观念和市场意识、组织成员的工作态度以及对外开放程度都对管理过程有着重要的影响作用，制约着组织目标的确立与实现。特别是在一些跨省区的民间工程项目中，我们可以看到东西部的不同省区，在拥有同样的资金和技术、同样的组织结构和资源配置的情况下，对实现组织目标所发挥的作用有很大的不

同。所以说，凡是环境条件优越的公共组织，其管理活动的开展必然顺利，其管理效益也必然较好。

总之，环境对公共组织有着巨大的影响作用，它能威胁公共组织的生存和稳定，也能促进公共组织的发展和进步。有时候，环境因素的突然变化会导致事物发生重大变化，甚至质的变化。从一定意义上来说，公共组织对环境变化的适应能力如何，关系到该组织的生存、稳定和发展，关系到管理目标能否实现。只有对环境有及时的认识、理解并有较强反应能力和适应能力的公共组织，才能获得发展、取得成功。所以，建立公共组织，除了需要重视系统的基本构成要素和系统的整体功能外，对环境因素也必须作充分的估计和考虑。

### 5.3.2 公共组织对环境的改造

环境对公共组织产生影响，有时甚至起着决定性作用，但这并非意味着公共组织就是消极的、被动的。实际上，公共组织在适应环境的同时，又积极地利用和改造环境。公共组织存在和发展的全部价值就在于它在适应环境的基础上，积极地促进其赖以建立的经济基础和国家政权的巩固和发展，在于它对环境的能动的改造。

公共组织对环境的改造，首先是在适应环境的基础上进行的。具体地说，公共组织首先是根据环境对其行为、对其内部的有关方面进行调整、改变、修订、增加，以指导和引导整个环境的发展。例如，随着我国社会主义市场经济体制的逐步形成与完善，企业要适应市场经济的基本要求，成为独立的市场主体和法人实体，必然会对政府的管理方式、管理行为、机构设置提出改革要求；政府根据经济环境的客观要求，进行一系列的内部改革，改革传统的行政管理体制，然后以新的方式和面貌引导社会的发展，以保证行政系统与环境更加协调、和谐。

公共组织对环境的改造可以分为积极型和消极型两种基本形态。二者间的主要差别在于公共组织对环境的反应状况和主动程度，这种差异的产生主要在于不同的公共组织系统构造。对于封闭型的公共组织系统，由于组织系统本身与环境相互分离，其活动方式主要是依靠其自身所享有的垄断地位，通过掌握的国家权力把公共组织行为强加给环境，而对环境的种种反应漠不关心。而开放型的公共组织系统，由于组织系统与环境之间始终保持着有机的动态关系，它们之间具有充分的交流；组织系统对环境的种种反应十分敏感，其活动方式是充分吸收环境中的各种信息，通过自身的转换，满足环境的各种要求，以保持与环境之间的动态平衡关系。开放型的公共组织系统，由于充分注意环境的各种变化，因而能够有效地引导整个社会协调发展。而封闭型的公共组织系统，由于忽视或者不太注意环境的要求与变化，因而在对环境的调节与控制过程中，往往是不对路的，甚至会造成环境的混乱。因此，公共组织系统应该是开放型的，在现代社会中，这一点显得极为重要。只有不断扩大公共组织系统的信息源，不断以外界的需求和变化调节公共组织系统的行为，才能增强公共组织系统对环境的调控能力。

综上所述，公共组织与环境的辩证关系是相互作用、相互平衡的，公共组织系统应该是开放有序的，而不是封闭无序的。应仔细研究公共组织与环境之间的关系，以便于从中更好地寻求公共组织的运行规律。

# 5.4 公共组织环境管理

## 5.4.1 公共组织环境管理概述

公共组织是一个开放系统，必然要与周围各种环境相互影响。一切公共组织都是在与外部环境的相互作用中得以发展的。不仅如此，由于一切公共组织都是动态的、发展着的，因此任何一个管理者和发生在任何一刻的管理活动，也都必然遇到该公共组织自身已经具有的、既定的、客观存在着的条件，这就是公共组织的内部环境。一切管理活动，就它与外部环境的关系而言，表现为一种适应环境和改造环境的行为；而就它与内部环境的关系来看，则表现为对以往管理活动的承续和发展。如果说外部环境是公共组织赖以生存和发展的必要条件，那么内部环境则是公共组织维持生存和发展的直接依据和现实基础。管理者的工作成效通常取决于他们对外部和内部环境影响的了解、认识和掌握的程度，取决于他们能否正确、及时和迅速地对环境的变化做出反应。为了使环境的变化以及对公共组织的影响成为可以预计的，就需要对环境进行研究，弄清环境与公共组织之间相互作用的机制，并在此基础上采取一定的环境管理策略主动营造良好的内外环境。

面对动态发展的环境，组织机构应如何对待？根据罗宾斯的综合分析，管理人员可以改变自己的行动而适应环境，或者试图改变环境，以期较好地发挥组织本身的潜力，从而消减环境的不确定性。前者称为内部策略，后者则称为外部策略。有关消减不确定性环境的策略见表5—1。①

**表5—1　　消减不确定性环境的内部与外部策略**

| 内部策略 | 外部策略 |
|---|---|
| 领域的选择（domain choice） | 刊登广告（advertising） |
| 招募（recruitment） | 订立合约（contracting） |
| 环境扫描（scanning） | 增选或吸收新人（co-opting） |
| 缓冲（buffering） | 联合（coalescing） |
| 平抑（smoothing） | 游说（lobbying） |
| 配给（rationing） | |
| 地域分散（geographical dispersion） | |

内部策略主要包括领域的选择、招募、环境扫描、缓冲、平抑、配给、地域分散等。在领域的选择方面，管理人员可以选择在不确定性较小的环境领域内进行组织经营，亦可开拓多个分割的环境（segments of environment）。招募技术方面，企业组织可以招募竞争对手的主管人员，以便获取对方未来发展的计划或信息。环境扫描方面，要尽可能对环境的波动作准确预测，这可以减少环境的不确定性。缓冲技术方面，可以分“投入”与“产出”两个层面来探讨。“投入”主要采用包括囤积原料、联系多个供应商，或招募与培训

① 参见朱国云：《公共组织理论》，79～82页。

新雇员等策略，以保障组织的营运能正常操作，免受意外事件阻碍；“产出”方面的缓冲策略，最常见的是采用存货的方法。从管理者的角度来看，虽然缓冲技术可以消减不确定的环境因素，而且有一定的收益，但它同样需要付出成本（如囤积成本），而且货品有过时的风险，两者需要加以权衡，以防止顾此失彼。平抑技术旨在平抑环境波动带来的冲击。配给方面，如果不确定环境因素造成对货品或服务的需求超额，可以按照不同的优先次序来配给。至于地域分散技术，主要是指迁移至他地运作，减少风险。

外部策略的技术包括刊登广告、订立合约、增选或吸收新人、联合及游说等。广告可以向顾客强化印象，主要是在于减低竞争压力或建立品牌忠诚度，从而减少对服务对象的依赖。订立合约则在于保障投入或产出的平衡问题不至于受各种因素冲击的影响。组织亦可吸收对其环境造成威胁的个人或组织作为组织的董事会成员。“联合”系指一个组织与另一个或多个的其他组织联为一体，采取联合造势的共同行动。联合的行动可以处理好组织之间的竞争及依赖性的矛盾，从而降低环境的不确定性。“游说”是一种说教的影响方式，目的在于取得对组织有利的结果。

罗宾斯的研究主要是针对企业组织的，但是，在环境管理方面，公共组织与企业组织有着诸多相通之处，因而上述策略亦可作为公共组织环境管理的策略。

公共组织的环境要素是极其复杂的，相应地，公共组织环境管理的内容也是极为广泛的，宏观层面、微观层面均涉及。但是，有些环境因素是组织自身无法控制的，对此，环境管理主要是保持敏锐的嗅觉。本章所探讨的公共组织环境管理主要针对公共组织自身能够直接影响和控制的环境因素，如公共关系管理、非正式组织管理和机关环境管理。

### 5.4.2 公共关系管理

公共关系管理的目的是塑造组织的良好形象，营造良好的内外环境。公共组织公共关系管理是现代公共管理活动的一个组成部分。就其基本性质而言，公共组织公共关系管理包括以下方面。

（1）公共组织的公众信息管理。

公共组织的公众信息管理即公共组织与社会公众之间信息流通的管理。现代社会，公共组织与社会公众之间的信息流通量日益增大。一方面，各种社会信息对公共组织的决策和行为的影响作用越来越大，面对着日益膨胀、大量涌入的社会信息，如何通过过滤、提炼、分析、整理来去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里，提高公共组织对公众信息的利用质量和效率是公众信息管理的基本功能；另一方面，公共组织对公众环境的信息输出量也越来越大，对公众信息的反应速度也越来越快，对组织信息输出的质量要求也越来越高，如果缺乏完善的信息输出管理机构和管理机制，就难以适应开放、多元、民主和竞争的社会环境。

（2）公共组织的公众舆论管理。

舆论是公众信息的一部分，是一种集中的、强化了的公众信息。它是社会上大多数人对公共组织的看法和意见的公开表达，表示着大多数社会公众对公共组织的基本态度和行为，是衡量公共组织公共关系状态的重要标志。任何公共组织都生存在特定的公众舆论环

境之中，其政策和行为既受到公众舆论的左右和影响，也影响和左右着公众舆论。特别是在当今这个大众传播时代，公众舆论变得日益敏感，公众舆论对公共组织的压力也日益增强。通过公共组织公共关系去影响人们的看法、意见、态度和行为，为公共组织营造一个适宜和良好的公众舆论环境，是公共组织公共关系管理的重要职责。

(3) 公共组织的公众关系管理。

在此，公众关系特指公共组织与社会公众相处和交往的行为与状态，其对象包括一切与公共组织的目标和政策存在着现实或潜在关系、直接或间接关系的社会个体、群体或组织，它们是公共组织赖以生存和发展的社会生态环境，制约着公共组织目标、政策和公共组织管理活动的成败。在现代社会，公共组织的公众关系日益复杂多变。公众关系的开发、疏通、建立、维持、协调、发展，是公共组织公共关系管理的重要任务。

(4) 公共组织的公众形象管理。

公共组织的公众形象是公共组织的素质和实力在社会公众中获得的认知和评价，即公共组织的社会认知度和社会信誉度。这是现代公共组织的一种无形财富。公共组织公共关系通过对公共组织各种形象要素的设计、规划、控制和传播，对公共组织的社会认知度和社会信誉度进行创造、维护、调整和提升，科学地调控和管理公共组织的公众形象姿态，这是现代公共组织管理所面对的一个新课题。

在我国当今开放的环境和竞争的条件下，公共组织对社会公众的依赖性越来越强，这就更加要求公共组织做好公共关系管理工作，以适应和整合复杂多变的公众环境。要营造良好的公共关系，一方面，需要健全和完善公共组织与公众的沟通渠道和传播机构，及时、广泛地了解舆情民意，提高公共组织工作的透明度，鼓励公众积极地参与公共管理事务，实现公共组织与公众的双向沟通。另一方面，要完善公共组织的服务，以树立良好的形象。公共组织要塑造良好的形象，一是要通过实际行动，即公共组织开展的服务来体现；二是要运用各种媒介加强与公众的交流。但是，最根本的还是要确立公众至上意识，塑造为公众服务的价值观，多办实事、言而有信、行而必果、取信于民、加强廉政建设、纠正不正之风、把为人民服务的宗旨落实到具体工作中。唯有如此，才能形成良好的公共组织公共关系，营造良性的公共组织外部环境。

### 5.4.3 非正式组织管理

在正式组织内往往存在着非正式组织。非正式组织的若干成员由于生活接触、感情交流、情趣相近、利害一致，非经人为设计而形成自然的人际关系。这种关系既无法定地位，也缺乏固定形式和特定目的，对正式组织的目标达成会发生促进、限制或阻碍作用。

非正式组织是组织内部环境的重要组成部分。正确地认识和引导非正式组织，将其纳入正式组织的管理轨道，是公共组织环境管理的一项重要任务。非正式组织的引导，一般是指在一定思想和原则的指导下，通过一定的方式方法，使非正式组织的功能倾向有助于实现正式组织目标的过程。做好非正式组织管理，需把握以下要点。

(1) 承认非正式组织存在的必然性。

在管理学领域，许多学者认为，非正式组织弊大于利，主张取消它的合法性。但也有人认为，非正式组织是人性的自然流露和表现，而且在现代社会，由于人们的需求都是通

过组织寻求到满足的。因此，取消非正式组织的想法，既不现实也不可能。管理者只能试图影响它的发展方向，而不是取消它。管理者利用非正式组织为组织目标服务则存在着一个价值判断的问题。如果管理者通过不正当的手段获取了非正式组织的内部信息，从而作为“对付”非正式群体的依据，则应属于不道德范畴。所以，在对非正式组织的管理和引导中，管理者可以通过正式渠道来与非正式组织保持联系，例如。在人员招聘和组织内部各项改革之前，征求非正式组织的某些意见，以争取他们的支持，这既可以融洽管理者与组织成员的关系，又能提高组织的士气和凝聚力。

（2）认识和利用非正式组织的活动方式和行为方式的特点。

非正式组织是人际关系自然结合的产物，因此，人际关系构成非正式组织的基础。在对非正式组织的引导方面，就要从人际关系的规律出发，注意与非正式组织成员、特别是其核心人物的人际协调，通过联络感情、建立友谊、支持他们的有益活动等方式来缩短彼此间的距离，培养相互间的信任感，进而在真诚交往的过程中，及时了解他们的想法和状况，引导他们进行有益于组织目标的群体活动。协调好与非正式组织核心人物的人际关系具有十分重要的意义。非正式组织的核心人物多数没有正式组织赋予的职务和权力，但却具备一些特殊的优越条件，比如资历深、技术强、为人厚道、办事公正等，甚至胆大拼命也可能成为受人尊敬和拥护的条件。这种人的所作所为将直接影响到非正式组织的行为倾向。因此，精明的管理者都会关心和信任非正式组织的核心人物，并根据其特长，让其担负某些实际部门的负责工作和辅助工作。调动了核心人物的积极性，也就调动了其所代表的团体的积极性，有助于组织目标的实现。

（3）认清非正式组织的利弊，兴利除弊。

非正式组织具有两种截然相反的功能倾向。对特定的非正式组织而言，情况又存在着一些明显的差别，其功能倾向往往直接与正式组织的对策相关。因此，深刻认识非正式组织的有益性与危害性，对引导非正式组织至关重要。一类非正式组织基本的功能倾向是健康的、有益的。它们常常为融洽人际关系、保持团体士气和补充、丰富、加强正式团体的功能作出积极的贡献，但有些功能也会给正式组织的主管带来一些麻烦。对这种非正式组织，基本的方针应当是肯定、鼓励和支持，并将其利益和目标作为总体组织设计的一个重要因素加以考虑，使正式组织与非正式组织、工作关系与个人关系形成一个和谐的有机整体。另一类非正式组织的功能则可能是模糊不清的。它们可能给正式组织造成困境，也可能形成帮助，其功能倾向常常随着问题的性质和成员的情绪而变化。对这种非正式组织不能全盘否定，而应从具体情况出发，充分发挥其正向功能，疏导、抑制其反向功能，调动一切可以调动的积极因素。在必要情况下，也可以考虑采用一定的行政手段。第三类非正式组织的基本功能倾向则是不健康的、有害的。它们经常妨碍和破坏正式组织为实现组织目标而作的努力，其联结纽带常为组织成员共同的不良动机和不合理要求。对这种非正式组织，除批评教育外，基本的对策是采取一定形式的行政手段，比如调动工作、改组团队等，必要时也可以给予一定的行政处分。

### 5.4.4 机关环境管理

机关环境管理的目的是营造良好的工作环境。机关环境管理主要涉及机关空间管理、

办公机具的安置、照明环境的控制、颜色环境的控制、微气候环境控制、噪声控制等。

1. 机关空间管理

机关整体环境应当优美清静，地点应设在交通畅达、便于各方联系之处。各种不同类型的办公室在安置方面要求有一定的差异：(1) 各级首长办公室应靠近走廊或通道，最好在楼层的首端并注意隔音，以免干扰和泄密；应靠近与之联系密切的部门；应靠近小型会议室或小型贵宾接待室。(2) 综合部门的办公室一般应设在靠近机关首长和与其他各职能部门的距离保持大致均衡的中心地点，以便于接受指示和与各职能部门接洽，为其提供各种服务。(3) 业务上具有较强独立性且与机关内部横向联系较少的职能部门，其办公室可安置在一个相对独立的区域内。

2. 办公机具的安置

在办公室内安置各种办公机具的过程中应注意以下几点：(1) 办公室内只摆放必要的办公设备和用具，工作人员个人的日常生活用具、用品不应放置在办公室内。(2) 机具的摆放位置应与工作程序的需要相一致。(3) 机具的安置应有利于减少工作人员操作动作的幅度，使其取放文件、物品时方便自如。(4) 机具的安置应有利于减少和避免对工作的干扰。(5) 机具的安置应有利于充分利用空间和自然光。(6) 注意为特殊设备和用具提供适宜的温湿度、通风、隔音、防尘、防震动环境条件。(7) 同一区域内各种柜架的高度应一致，尽可能倚墙、倚角而立或背靠背安置，尽量方便使用者随手取用。

3. 照明环境的控制

为了有效控制办公室照明环境，在办公室照明中应尽量采用自然光作光源，这不仅有利于节约能源和费用，更重要的是自然光明亮柔和，对人体生理机能有良好的影响。人工光源在办公室照明中只应作为补充性照明光源，与自然光源结合运用。

4. 颜色环境的控制

决定颜色的有三个指标：色调、明度和彩度。色调是颜色彼此相区分的特性，它决定于辐射光源的波长。明度是指颜色的亮度特性，以区别颜色的明暗和深浅。彩度是指颜色的饱和程度，也就是颜色的纯和、鲜艳程度。办公室的颜色环境条件指标中的色调应在人的生理反应方面接近中性，能给人以平静感，有利于保护视力。办公室的明度指标应在6.5以上，给人以朝气感、前进感和轻快感。办公室的彩度不宜过高，以减少颜色对人眼的刺激，降低视觉疲劳。这也是在办公室中所采用的颜色大多为浅黄、浅绿、浅黄绿的原因之一。

5. 微气候环境控制

微气候是指办公处所的气候环境条件，其主要指标是室内空气的温度、湿度、气流速度（风速）等。控制办公室微气候环境的方法主要有以下几种：(1) 在建筑物内外采取各种有利于保温隔热的措施。(2) 在可能的条件下，在办公室内安装各种冷暖设备、通风空调设备、湿度调节设备等。(3) 合理分配办公空间，使单位面积办公处所内工作人员的数量保持在一定限度之内。(4) 搞好办公室内外的绿化工作。(5) 根据具体条件和微气候指标的变化情况，适时地采取开窗闭窗、通风换气、洒水吸潮等简便易行的调节措施。

6. 噪声控制

办公室噪声控制的目的就是以各种方式将噪声抑制在规定的标准以下，减少或消除噪

声所带来的危害。控制噪声的方法主要有：选用低噪声设备，并注意经常检修维护；不使有噪声的设备置于墙角或走廊末端，以免产生扩音作用；采取各种必要的吸音措施；正确选择办公地址（远离社会上的噪声源）；在办公室内部采取隔音措施，减少噪音的进入；以山冈土坡、树丛草坪、围墙等屏障限制噪声传播等。

## 本章小结

公共组织环境是所有能够直接或间接对公共组织存在与发展产生影响的内外客观因素的总和。公共组织环境是复杂的。人们常常从不同的角度，根据不同的标准，将其分成不同类型。公共组织环境具有以下特点：公共组织环境要素的复杂性、公共组织环境与公共组织之间的联系具有多样性、具体性和差异性。

公共组织环境分析，就是在组织环境分析理论和方法的指导下，分析公共组织环境因素的构成及其对公共组织的影响。公共组织的内部环境包括物质性的和非物质性的两大类。在公共组织外部环境中，政治环境、经济环境、文化环境、技术环境和公共舆论环境是最重要的环境构成因素。

环境与公共组织联系在一起，并时刻制约着公共组织的活动。公共组织在适应环境的同时，又积极地利用和改造环境。公共组织对环境的改造可以分为积极型和消极型两种基本形态。

公共组织环境管理主要针对公共组织自身能够直接影响和控制的环境因素，如公共关系管理、非正式组织管理和机关环境管理。公共关系管理的目的是塑造组织的良好形象，营造良好的内外环境。正确地认识和引导非正式组织，将其纳入正式组织的管理轨道，是公共组织环境管理的一项重要任务。机关环境管理的目的是营造良好的工作环境。机关环境管理主要涉及机关空间管理、办公机具的安置、照明环境的控制、颜色环境的控制、微气候环境控制、噪声控制等。

## 关键术语

公共组织环境　宏观环境　中观环境　微观环境　自然环境　人文环境　国内环境　国际环境　良性环境　恶性环境　有形环境　无形环境　封闭式系统　开放式系统　机关环境　公共组织气候　政治环境　经济环境　文化环境　技术环境　公共舆论环境　公共关系管理　非正式组织管理　机关环境管理

## 复习思考题

1. 什么是公共组织环境？
2. 简述公共组织环境的类型。
3. 简述公共组织环境的特点。

4. 公共组织的内部环境包括哪些方面?
5. 公共组织的外部环境包括哪些方面?
6. 环境对公共组织的制约表现在哪些方面?
7. 公共组织对环境是如何改造的?
8. 当面临不确定性环境时，组织可以采取哪些策略加以消减?
9. 公共组织公共关系管理包括哪些内容?
10. 如何做好非正式组织管理?
11. 怎样做好机关环境管理?

## 阅读材料

江门市“12345”政府服务热线设立于2003年，该中心现有接线员60多人，每天4班制24小时服务。“12345”热线最大的亮点是实现了两个统一：一个是统一了信息的收集，无论是市民遇到哪方面的民生问题，只要拨打“12345”热线，均可以得到快捷有效的解决；另一个是统一了信息的处理，把200多个政府成员单位、窗口单位统一到信息处理平台，形成了一个中央数据库，保证政府在第一时间了解最真实最全面的情况，使市民的问题在最短的时间内得到解决。

“为了确保每一个市民的问题都得到解决，我们的系统设置了一个‘闭循’的环节。不论是一次性回复，还是分次回复，每一个来电都必须回复。”市政府服务热线中心副主任陈德栓说。

所有的接线员都经过了3个月的严格培训，在语音效果、知识库调用、应急能力等方面考核过关才能正式上岗。尽管如此，她们在工作中也会遇到一些比较棘手的电话。赵颖瑜在这里工作7年了，心理承受能力比较强，但她也遇到过这样的情况。“印象最深刻的一次是，有一天凌晨2时左右，一个打工男子感觉事事不顺，当工人不成，在街边贩卖刀具，又被没收，于是他拨通了热线。电话一接通就开骂，用不堪入耳的脏话大骂，根本就听不进我的解释，大概持续了15分钟。”赵颖瑜平静地回忆，“当时感觉挺委屈，但是我很快调整了自己的情绪，了解了他的问题后，我就向他解释为什么他的货物会被没收，引导他通过正常的渠道去就业。令人高兴的是，不久后，他就通过相关部门，找到了一个铺位开始经营。”

为更好地服务市民，这里还有一套完整的奖惩机制。陈德栓介绍：“我们是市民和政府之间的桥梁，我们代表的是政府为民服务的形象，所以对工作要求非常严格，尤其是服务态度和工作效率方面。我们设立了专门的系统，监控接线员的态度和检查工作实绩。”他介绍说，该中心每个月都会有一次评比，评比的内容是接线员的“三心”，也就是细心、耐心和热心，考察她们的服务态度，录入资料是否完整准确，以及与来电市民的沟通情况等。

数据表明，“12345”政府服务热线建立以来，接处市民来电由2003年的21.94万个，上升到了2009年的41.41万个，接听量上升88.74%；受理事项总数由2003年的5 275宗，增加到2009年的10.38万宗，上升了1 867.01%。与此同时，市民满意率也由79%

增加到98%，为企业、群众及时解决了大量生产、生活中的急事、难事。市民的问题一次办结率达80%，2010年的办结率达96%。

资料来源：《江门日报》，2010-11-28。

**思考题**

1. 请从政府与社会的关系角度入手，分析江门市“12345”政府服务热线的重要意义。

2. 公共组织环境会在哪些方面、以何种方式对公共组织产生影响？

# 第6章

# 公共组织过程

公共组织过程主要是指公共组织主体与客体之间的互动，组织系统与外部环境的“输入—转换—输出”并循环反复的逻辑关系，注重对组织运行流程的系统考察。具体而言，公共组织过程指的是公共组织“决策—执行—监督”的矛盾运动过程，反映的是由于社会公共问题的产生和人们利益的诉求与表达，形成了公共组织过程运行的逻辑起点与重要前提。本章主要介绍公共组织过程的含义和意义，公共组织决策过程，公共组织执行过程，公共组织监督过程。

## 6.1 公共组织过程概述

### 6.1.1 公共组织过程的含义

过程是事物发展所经过的程序。管理过程是一组管理实践的有机集合，并且总是用于完成给定的目标。组织过程实际上也就是组织管理过程，即从宏观角度或整体性层面分解组织行为活动的构成环节。按照现代管理学对组织管理过程的解释，所谓组织管理过程，就是指在一定的管理体制下，组织管理主体按照管理原则，运用管理方法来实现组织目标的活动过程。

作为组织管理过程的一种理解和设计，人们依据组织主体和管理对象特点从多个角度提出过假设，其中受到推崇最多的是职能过程论。关于组织运行职能的内容，国内外学者从不同角度作了不同的概括和表述。法国管理学家法约尔在其名著《工业管理与一般管理》一书中提出了“计划、组织、指挥、协调和控制”的五职能论。如果说法约尔从职能角度对管理含义的概括可视为组织过程最早的经典性描述，那么此后一些学者的理解基本

上还是对这种经典描述扩展或细化进行的努力。比如，美国管理学家卢瑟·古利克与英国管理学家林德尔·厄威克则在《行政管理科学论文集》中将古典管理学派有关管理职能的理论加以系统化，进一步提出了有名的“POSDCORB”说。这是由七种职能的英文词头缩写而成的，即计划（planning）、组织（organizing）、人事（staffing）、指挥（directing）、协调（co-ordinating）、报告（reporting）、预算（budgeting）。

组织管理过程实际上主要是在长期组织管理经验基础上，通过对组织管理主要环节及其关系的理性总结而设计出的组织活动运行流程。而公共组织过程就是指在一定的管理体制下，公共组织机构或公共组织人员按照公共管理的基本原则，运用公共权力和公共管理方法来实现公共管理目标的活动过程。

公共组织过程是管理过程的一种特殊形式。系统理论认为，管理过程是管理系统的动态表现。整个管理过程就是由管理系统根据其所掌握的信息做出决策，并将这一决策作为控制信号发向管理对象，然后管理对象将实际过程运行的情况反馈回管理系统，管理系统再根据调整后的相关信息，参照管理目标对运行过程进行检查，接着结合上级管理系统的要求，调整原有控制信号或做出新的决策。在系统理论看来，这就构成了一个管理循环。因此，从现代管理学的观点来看，管理是一个过程，在这个过程中，主要活动是决策、执行与监督，也就是说，决策、执行和监督构成了管理过程的基本内容，而决策—执行—监督—重新决策则构成一个封闭式的管理循环。

公共组织过程是由一系列公共组织活动构成的一个动态系统，我们只有从其运动过程中才能把握其基本内涵。任何与人有关的活动过程都包含了人的一系列活动。公共组织过程也包含了一系列活动，如组织、领导、沟通、决策、执行、指挥、协调、监督、评估等，都可以说是公共组织过程发生的活动，因而也都是公共组织过程的构成内容。但是，正如上文所提到的，从系统理论的管理观来看，公共组织过程的基本内容是公共组织决策、公共组织执行和公共组织监督，这三者构成了公共组织过程的三个基本阶段。组织、领导和沟通作为三种基本的公共组织行为分别贯穿于公共组织过程每一基本阶段中，比如，在公共组织决策活动中，既有组织，也有领导和沟通。同样，在公共组织执行和公共组织监督活动中也是如此。

公共组织决策、公共组织执行和公共组织监督是公共组织过程中必不可少的基本内容和基本阶段。一般说来，在解决某一公共管理问题时，如果进行了公共组织决策、公共组织执行和公共组织监督这三个基本阶段，公共组织过程基本完成。在公共组织决策、公共组织执行和公共组织监督三者的关系中，公共组织决策是公共组织过程的起点，既是公共组织执行的依据，也是公共组织监督的依据；而公共组织执行则是公共组织决策得以成为客观现实的必要手段；公共组织监督是确保公共组织执行不偏离公共组织决策目标的根本保证。三者有机统一，构成一个完整的公共组织过程。

### 6.1.2 公共组织过程的意义

公共组织过程有着非常重要的意义，具体体现为：

（1）公共组织过程决定公共组织目标的实现。

公共组织各有不同，但都有其需要实现的目标。管理活动就是围绕着目标展开的。目

标是组织在一定时期内所要达到的预期成果。目标必须通过组织过程才可能得到实现。目标需要在组织决策制定中加以分解化，在决策执行中加以实际地体现，目标实施出现的问题需要通过经常性的监督活动来加以发现以便及时进行调整，只有这样，组织目标才能够从最初的确立到实际的执行落实以及最终的检验得到根本保证。因此，组织目标不仅需要保证选择的正确性，更需要在实际贯彻落实中，通过科学合理地对实施环节的划分所构建的运行平台来保证其正确性得到充分体现，组织管理过程正是从组织目标运行这个层面为目标价值最终实现创造条件。

(2) 公共组织过程影响公共权力配置。

公共组织过程实际上也就是公共权力得到具体运用的实践过程。公共组织的全部活动都根源于公共权力，公共组织无非是一个权力规则体系，它的各个部门及其人员是按照“支配—服从”的规则在权力链条中寻找、确定自己的角色和位置的，而在这个角色定位的过程中，各个部门及其人员之间总是围绕公共权力的获取、分配、维持和行使而相互作用和相互影响。权力的运用自然涉及组织主体的状态、组织结构模式、运用方式等诸多方面的要素，但是权力配置形式也受到组织管理程序设计的深刻影响。这种以程序加以表现的组织运行过程组成环节的划分，本质上讲是对公共权力性质、类型以及效能等的分割，从而形成组织管理系统中领导职位与被领导职位的权力差别。公共权力从宏观上分成决策权、指挥权、执行权、协调权、监督控制权等相互关联的部分，也就实现了权力“内植”于过程的现实。这样，组织管理过程不只是受到权力移动的影响，反过来，随着管理科学化和专业化程度的提高，人类对管理过程的设计将更为合理，通过完善过程来调整权力结构也就成为理所当然的事实。

(3) 公共组织过程影响组织结构设置格局。

公共组织纵向与横向结构设计无论是宏观层面的还是微观层面都与组织管理过程有着密切的联系，从一定意义上讲，组织层级设计和组织部门安排除了受到公共权力运行体制和公共组织环境特点的决定，主要还是依赖对公共组织管理活动进行程序化分解的结果。组织层级的分化虽然主要体现为一种宏观程序设计的战略，以上下之间任务目标的块状结构布局为主旨，但是它所形成的层级节制体系同样具有组织管理过程分工的某些特质，是一种较具整体性意义的过程分割。而部门设置的主要依据就是对环境任务完成过程的实质性分解的结果，从综合性的计划规划部门到专业性、技术性较强的单一化部门的成立，都要参照能更好地完成任务和目标的具体步骤来安排，从而使整个组织管理联成有机的过程体系。组织结构设计最终必然通过机构的设置来加以体现，机构设置的合理程度体现了对组织管理过程划分认识的科学程度，因此组织机构的改革就不仅要精简，更要充分体现管理过程设计的科学性，这样才能保证组织管理的高效能。

(4) 公共组织过程决定组织运行效率。

组织运行过程或程序的设计将直接影响组织结构、组织机构以及组织体制的状况，实际上也就决定着组织管理运转的效率。组织过程或程序设计不仅要解决组织分工关系，而且更为重要的是它必须为组织部门之间搭建起有机合作的通道，为组织单位明确界定管理职能和目标，并对目标实现的流程进行技术和科学地规范，这就为复杂多样而又纵横交错的组织机构联结成统一行为的整体提供了主要依据。组织过程设计得越科学合理，组织运

行就越顺畅，各机构、单位、人员之间的各种关系就越规范具体，围绕组织职能目标展开的组织行为就越协调，组织行动就越迅速，组织管理的效率也就越高。反之，如果公共组织过程设计不合理，机构之间的权力划分不清，必然出现遇事推诿、见利相争的局面。在这种状况下，公共组织的效率低下是可想而知的。

（5）公共组织过程促进组织廉政建设。

权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。所谓绝对的权力，即高度集中、不受监督的权力。分析近年来公共组织中出现的诸多腐败案件，公共权力不受约束的制度缺失是其共同的特征。例如，在高速公路建设中，项目论证权、工程发包权、检查验收权等重要权力皆由交通厅，甚至是由交通厅长独揽，如果没有高尚的行政道德，不腐败只是偶然的。而一旦决策权、执行权和监督权分开，就能够在很大程度上减少这类腐败现象。因而，我们研究公共组织过程，既将其视为一个有机的整体，分工不分家，以避免“各人自扫门前雪，休管他人瓦上霜”，又强调权力的分立与制约，只有这样，才能真正促进公共组织的廉政建设。

## 6.2 公共组织决策过程

### 6.2.1 公共组织决策概述

决策活动是人类改造自然和社会的实践活动之重要构成部分。现代管理学意义上的“决策”一词及决策理论，是美国管理学家赫伯特·西蒙在1947年所著的《行政行为——行政组织中的决策过程的研究》一书中做出系统研究的。公共组织决策是指公共组织依据既定政策和法律，就公共管理中需要解决的问题，设计并选择解决方案的活动。

公共组织决策的主要特点有：（1）从公共组织决策的主体来看，只有掌握公共权力的公共组织和公共组织人员，才能成为公共组织决策的主体。（2）从公共组织决策的内容来看，公共组织决策的内容十分广泛，国防政策、福利政策、财政税收政策、农业政策等都属于公共组织决策的范畴。（3）从公共组织决策的约束范围来看，公共组织决策比企业组织决策更具有权威性，公共组织决策方案一经公布，就具有普遍的约束力。（4）从公共组织决策的目的来看，任何公共组织决策都必须体现国家意志和公共利益，履行管理社会公共事务的职能，贯彻政策法律，提供公共服务，具有非营利的性质。

在公共组织决策中，由于涉及的问题十分复杂，而且在决策主体、决策条件、决策方式等方面有着多种多样的变化，因而公共组织决策的类型也是多种多样的。归纳起来，主要有下列几种类型：

（1）国家公共组织决策、地方公共组织决策与基层公共组织决策。

这是根据公共组织决策主体在公共组织系统中所处的不同层次来划分的。国家公共组织决策，又称宏观决策，是指国家最高公共组织为解决全国性的、对国家具有战略意义的以及其他适宜于中央统一处理的公共事务问题而制定并选择决策方案的活动。地方公共组织决策，又称中观决策，是指省、市、县等各级地方公共组织执行各自的职能、处理本地

区公共事务问题而制定并选择决策方案的活动。基层公共组织决策，也称微观决策，是指乡镇一级公共组织为履行自身职能，处理本地区管辖范围内的公共事务问题而制定并选择决策方案的活动。

（2）确定型决策、风险型决策与不确定型决策。

这是按公共组织决策问题所处的客观条件和后果的确定程度不同来划分的。确定型决策是指在要解决的问题相对简单、决策所面临的客观条件相对确定、各种方案的可能结果相对明确的条件下所进行的决策活动。风险型决策是指有理想的决策目标和两个以上可供选择的决策方案，但决策条件中包含不可控制的因素，某一决策结果的出现有一定的统计概率，并不完全可靠，因而决策要承担一定风险的决策活动。不确定型决策的决策对象所处状态基本上与风险型决策相近，不同的是未来出现哪一种决策结果的概率是无法预测的，因而决策难度更大、风险也更大。

（3）经验决策和科学决策。

这是根据决策者基本决策思路的不同来划分的。经验决策是指决策者根据个人或集团的经验知识、胆识和直觉来认识和判断决策对象、决策环境而进行的决策活动。经验决策的正确程度，受到决策主体思想水平、工作能力以及生活经验等个人素质的制约。在现代社会，经验决策的主要目的是为了应付在客观上要求迅速做出决策的社会问题。科学决策是指在科学理论指导下，遵循科学的原则和程序来认识和判断决策对象、环境、目标、行动方案，采用科学技术手段和方法进行的决策活动。

（4）常规性决策和非常规性决策。

这是根据决策有无先例可循来划分的。常规性决策是指对重复出现，一般可遵照已有的标准、程序和方法去解决的问题进行的决策。故也称例行决策、程序性决策、重复性决策。非常规性决策，也称非程序性决策，是指对首次出现或偶然出现的非重复性问题，没有现成规范可遵循，只能通过创造性思维活动解决的决策活动。

此外，依据决策目标的数量不同，可分为单目标决策和多目标决策；依据决策进程不同，可分为一次性决策、渐进性决策和追踪决策；依据公共组织决策涉及问题的规模和影响的不同，可分为战略决策和战术决策等。

公共组织决策在公共组织中占有着特殊地位，发挥着重要作用。

首先，公共组织决策是公共组织过程的首要环节和各项管理职能的基础。公共组织决策是公共组织执行的前提和依据，公共组织管理中遇到的各种问题的解决，都必然依赖于科学的公共组织决策。同时，公共组织管理的其他各个环节也都是围绕着公共组织决策来进行的。公共组织决策贯穿于公共组织管理的各个方面和各个环节，任何公共组织管理活动都离不开公共组织决策。

其次，公共组织决策是公共组织领导者的基本职责和重要技能。在公共组织管理中，公共组织领导者处于管理的核心地位，承担着诸多职责，而在这些职责中，公共组织决策是最为重要的。公共组织领导者经常面临长远的或当前的大大小小的问题，这就决定了公共组织决策能力是公共组织领导者的一项基本能力，公共组织决策能力的大小，综合体现公共组织领导者的基本素质，也是公共组织领导水平高低的标志。

最后，重大的公共组织决策直接关系到政府工作的成败和国家、社会的发展。任何国

家的政府、任何层次公共组织的职能的正常发挥，都必须借助于科学的公共组织管理。而按管理对象的客观规律办事，科学地分析公共组织目标，制定正确的公共组织决策，则是科学的公共组织管理的关键一步。重大公共组织决策的正确与否，是影响政府工作的成败和国家民族的兴衰的重要因素。

### 6.2.2 公共组织决策原则

公共组织决策原则是从公共组织决策实践中总结出来的，是对公共组织决策活动规律的概括，是公共组织决策活动的一般准则。具体说来，公共组织决策应遵循以下原则：

（1）信息原则。

信息是决策的基础，科学的公共组织决策必然离不开全面、准确和及时的信息。信息越是全面、准确和及时，公共组织决策思维就越具有广度和深度。要想做到信息全面、准确和及时，公共组织决策主体就必须建立健全信息系统，广泛搜集、深入调查，并对信息进行系统的比较分析、去伪存真、去粗取精、归纳整理、科学论证、沟通迅速。

（2）系统原则。

运用系统分析的理论和方法进行决策活动，这是现代公共组织决策的客观要求。公共组织决策中必须贯彻系统原则。要正确处理整体与局部、局部与局部、整体与层次、内部与外部、长远与当前等诸多关系，使公共组织决策达到整体优化的要求。

（3）预测原则。

正确的预测是成功的关键。公共组织决策是规划确定未来行动目标的活动，必然包含预测。预测不是臆测，它是建立在对客观规律正确把握的基础之上的。现代社会的发展日新月异，世界各国政治、经济相互影响，这使得社会各方面的不确定因素大为增加。为此，公共组织决策必须采取科学方法，依据可靠信息，对决策问题的未来发展、环境的变化及决策方案实施的结果加以正确预测并准备预防对策，以防患于未然。

（4）择优原则。

决策总是在几个方案中进行选择。如果只有一个方案，没有选择，自然也就谈不上择优，就难以做出最好的决策。初拟的方案要越多越好，经过筛选后至少留下两个方案，但要注意这两个方案应有一定的区别度，不能出现两个方案形异而实同的情况。对若干个备选方案，运用数学、逻辑、社会科学等方法综合评价，比较鉴别，权衡利弊，本着择优原则，最后选出效益最好、可靠性最大、弊端最少的方案来。

（5）创新原则。

公共组织决策的目的在于变革现状、开创未来，要努力消除或减少现状与期望之间的差距。特别是非常规性决策，面临新情况、新问题，无先例可供参考，无常规可供遵循，更要勇于创新。

（6）可行原则。

对公共组织决策目标和方案应进行充分的可行性分析。超乎现实主客观可能条件，片面追求高指标、高速度的决策，其结果必然是事与愿违、劳民伤财，非但不能解决问题，反而增加了矛盾。公共组织决策必须讲求社会效益和经济效益，从这些方面进行可行性论证。

(7) 民主原则。

公共组织决策民主化是指广开言路、集思广益，让公众行使参与国家社会事务管理的民主权利，由决策主体、专家和人民群众三方面有机结合的决策过程。民主原则包括两个层次：首先是制度上的民主，即从决策体制出发保证公共组织决策主体在公共组织决策过程中严格执行人民的意志；其次是方法上的民主，即要求公共组织决策主体在决策过程中广泛征求各方面意见，公共组织决策只有深入群众，汲取人民群众的智慧，才能更好地体现民意。

(8) 动态原则。

一项公共组织决策的制定、执行、修改是一个很长的过程，而公共管理问题却是随着社会的发展而变化着的。为此，公共组织决策要富有远见，留有余地，准备应变措施，以适应变化了的形势，保持公共组织决策的弹性，并注意信息反馈。一旦发现公共组织决策与发展了的形势不相适应，就及时予以调整。一个复杂的公共组织决策，通常会有一个由不成熟到成熟、由局部到全局的过程。

### 6.2.3 公共组织决策程序

公共组织决策程序是指公共组织决策过程中的逻辑顺序和基本步骤。公共组织决策的过程相当灵活，常常因公共组织决策的种类、公共组织决策的条件以及公共组织决策主体的经验和素质的不同而不同，并没有一个固定的模式。国内外学者对公共组织决策程序的看法也不尽一致。但公共组织决策的大量实践告诉我们，科学的公共组织决策程序是公共组织决策客观规律的体现，大体上要经过四个阶段。

1. 发现问题，确定决策目标

公共组织决策总是针对一定的问题来进行的，所以发现问题是公共组织决策活动的起点。公共组织决策问题是被公共组织决策主体所认知并有必要采取行动加以解决的公共问题，是社会所普遍关注的问题或对社会产生广泛影响的问题。公共组织决策首先需要弄清问题产生的时间、地点和条件，问题的性质、类型、范围、程度、特征、影响和问题的内部层次、结构等，抓住主要矛盾和关键问题，对问题进行全面认识，估量其在公共管理活动中的联系和影响。然后就是依据已有的经验和知识，运用科学的方法和手段，对问题产生的主观原因和客观原因、主要原因和次要原因、直接原因和间接原因、表面原因和深层原因等进行估量、核查和证实。

确定了公共组织决策问题并对其产生的原因进行剖析，探明了解决问题的环境条件，就为公共组织决策目标的确定提供了前提。公共组织决策的目标，是指在一定环境条件下解决公共问题所要预期达到的结果和目的。公共组织决策目标的确定必须要针对要解决的公共问题，在存在多个公共组织决策目标的情况下，则需要考虑目标实现的约束条件，区分主次，突出重点，抓住主要矛盾和关键环节，从资源分配上确保重点公共组织决策目标的实现。公共组织决策目标是公共组织执行的重要依据，这就要求公共组织决策目标应当尽可能明确，只有这样才能避免因各公共组织执行主体基于主观理解而出现的执行标准不统一的现象。公共组织决策目标能否实现在很大程度上取决于其可行性，因此公共组织决策目标必须是在现有条件下通过一定努力可以实现的，不应追求不切实际的公共组织决策

目标。公共组织决策目标要顺利实施，必须得到社会各界的认同，也应符合一定社会的法律、政治和道德规范，符合人们的价值观和信仰。

2. 集思广益，设计决策方案

设计决策方案要以事实和科学理论为依据，为此，必须进行广泛调查研究，同时运用适当方法，寻求实现目标的途径和办法。从若干个可行性方案中比较、鉴别，选择出最优方案并实施以解决特定公共问题，首先要有可供选择的公共组织决策方案。而设计决策方案正是为这种比较、鉴别提供了前提。有了这个前提，才会有选择最优方案的活动。所以，设计决策方案的工作质量对最后决策的质量有着重大的影响。

公共组织决策方案，根据其内容和作用的不同，可分为积极方案、应变方案和临时方案三类。积极方案，是从正面保证公共组织决策目标实现的方案，内容涉及各种积极措施。应变方案，是在情况发生意外变化时的应急方案，内容包括应急措施和预防措施。这类方案常常和积极方案一道共同保证目标的实现。临时方案，是对原因尚未查清但又急于处理的问题而做的决策方案，内容是一些临时性措施，以暂时抑制问题的发展，具有从侧面保证决策目标实现的作用。对于简单的公共组织决策问题，可以直接设想出几个备选方案。而对于复杂的公共组织决策问题，则需要在设计方案上下一番工夫，一般可分为轮廓设想和精心设计两个步骤。轮廓设想是从不同角度、多种途径出发，尽量大胆提出多种多样的方案设想。这一步骤的主要要求是方案要尽可能多样化并具备整体上的完备性，各个方案之间要相互排斥。为此，方案设计者要打破常规，独辟蹊径，用全新的思维方式和技术来实现决策方案的创新。精心设计是对轮廓设想所产生的备选方案进行初步筛选，淘汰那些明显不可行的设想，留下一些较为可行的方案，并对其进行精心设计。

3. 评估选优，抉择决策方案

抉择决策方案是指公共组织决策主体对所有可行性决策方案进行综合评估，权衡利弊得失，选择一个或者综合出一个最优方案的活动。抉择决策方案之所以是整个公共组织决策过程的关键一步，是因为多个备选方案，尽管都是可行的、正确的，却还是有优劣之分。择定决策方案经批准就变成指导行动的方针，方案付诸实施就会对社会产生一定影响，所以抉择决策方案应慎之又慎。对于一些简单的、确定型的公共组织决策，各个决策方案的优劣一目了然，抉择就相对较为容易。但现代公共组织决策问题的不确定性因素相当复杂，公共组织决策目标也有多个，在实现公共组织决策目标的方式、途径上也有不同。仅凭公共组织决策者个人的知识和经验去评价和判断备选方案是不行的，必须依靠有关专家们的力量，集思广益，从必要性、可能性、经济性、协调性等多方面作可行性研究和论证，共同评选方案，最后由公共组织决策者根据专家们提供的意见，遵循公共组织决策的原则来选定决策方案。公共组织决策是对公共问题的决策，因此，决策者必须充分考虑社会各阶层的利益要求和愿望，预测其对政策可能的反应和承受力，此外，决策者还必须在公共组织系统内部做充分的解释和沟通工作。只有这些条件具备了，择定的决策方案才能得到贯彻执行。在决策方案择定过程中，还要考虑到公共组织决策权力体制对于方案抉择的科学性和有效性的影响。

4. 局部试点，修正完善方案

对于一些重大的、不确定因素多的、目标不易量化的问题，虽然已经择定了决策方

案，但还不能马上普遍实施，而要通过局部试点验证，及时了解试点情况，对决策进行必要的修正和完善，这就是反馈。反馈是决策过程中不可缺少的环节，反馈的实质，是要对过去的决策进行实践性评价和检验。一项决策，无论在实施之前经过了多么严谨的论证，都不能保证完全正确。只有不断地进行反馈，才能验证决策的正确与否，也才能及时修正决策方向或弥补决策遗漏，从而避免重大决策失误。

## 6.3 公共组织执行过程

### 6.3.1 公共组织执行概述

公共组织执行是公共组织过程中一个相对独立的环节，是公共组织及公共组织人员依法实施公共组织决策，以实现预期目标的活动的总和。它始于公共组织决策形成之时，终于公共组织决策目标实现之时。

理解公共组织执行的含义，应把握以下要点：第一，公共组织执行的主体是公共组织及公共组织人员。公共组织及公共组织人员日常大部分时间和精力都在执行公共组织决策。第二，公共组织执行是一种具有目标导向的活动。公共组织执行过程中的一切公共组织行为都是对决策机关所做出决策的贯彻、落实，以实现决策目标。第三，公共组织执行是一种实施性质很强的活动，是务实性的、付诸实际的行动，它需要通过一定的具体步骤或实际行动来落实政策。第四，公共组织执行活动具有强制性。公共组织执行以国家强制力为后盾，它要求执行对象必须服从执行者所发出的执行指令、遵守执行有关制度和规定，否则，执行机关和执行人员就有权对其实行职权范围内的强制措施或处罚行为。

公共组织执行作为公共组织过程中相对独立的环节，较之于公共组织决策等其他环节，具有以下显著特点：

（1）现实性。

公共组织决策活动是对未来公共组织活动的反映，而公共组织执行活动是按照一定的目的所组织的实施活动，通过这种活动，把体现在公共组织决策中的各种预想和方案变成现实。因此，现实性是公共组织执行的一个重要特征。公共组织执行要求有关公共组织及其人员必须脚踏实地地完成每一步具体操作，推动计划、方案、决策、规范向现实的转化。

（2）综合性。

公共组织执行过程牵涉到许多动态因素。首先，在执行系统内部，需要把人、财、物、时间、信息、管理技术、规章制度等因素协调、平衡；其次，执行过程需要各个执行机关和社会各部门积极配合；最后，公共组织执行需要使用各种管理手段，如行政手段、法律手段、经济手段及思想政治教育手段等。

（3）目的性。

公共组织执行是按照决策的要求而进行的一种有特定目的的活动。在公共组织执行之前，已经通过公共组织决策为执行活动规定了明确的方向和要求，提出了实施的步骤和应

达到的目标。这种实践活动，是有严格要求的、定向的、有规则的、有步骤的活动。这就必须严格按公共组织决策确定的思路和方案进行操作，使整个执行过程中的一切活动都能紧紧围绕实现公共组织决策规定的目标进行，使执行中的每一步都能目标明确、措施对路，保证达到预定目标。

（4）实效性。

由于公共组织执行作用对象的社会性，公共组织执行直接同社会公众的利益相关。公共组织的每一项决策都具有明确的目的要求，其执行结果都将对社会产生全局性影响，因此，公共组织执行必须讲求实效。公共组织执行的实效包括两个方面：一是公共组织执行活动本身的实效性，能够以较低的成本、较短的时间、较少的人力资源实现某一目标；二是公共组织执行结果的实效性，公共组织执行的结果是真正切实解决了问题，做好了实事，干出了实效。

（5）具体性。

公共组织执行是一个具体的活动和过程。公共组织执行所面对的工作对象是具体的组织、团体和个人，公共组织执行所运用的手段是具体的，公共组织执行所实施的步骤、程序和环节都是具体的；同时，公共组织执行的过程是法律和政策原则的具体化，是一般原则与特殊对象相结合的过程。公共组织执行的这种具体化特点，要求在公共组织执行中必须善于将普遍性和特殊性结合起来，将规范的政策原则落实在具体的执行对象中，将宏观目标与微观操作统一起来。

（6）强制性。

公共组织执行活动是依靠公共权力，贯彻、落实国家方针政策和法令、法规的活动。因此，在执行手段、执行方式等方面都有一定的强制性。这也是公共组织活动权威性和严肃性的重要体现。

（7）灵活性。

公共组织执行是决策目标具体化为付诸实施的过程，在坚持决策目标的前提下，应当做到因时制宜、因地制宜、因事制宜，具体问题具体分析，灵活采用多种有效的方法和手段。当然，灵活性并不意味着执行的随心所欲，公共组织执行必须遵循决策的主旨。公共组织执行应当坚持原则性与灵活性的统一。

公共组织执行作为公共组织及其工作人员经常性、现实性的管理活动，在公共组织过程中占有十分重要的地位。公共组织执行的作用具体体现为：

（1）公共组织执行决定着决策方案能否实现及实现的程度。

公共组织要有效地管理国家政务和社会事务，就必须根据社会政治、经济、文化发展的需要，针对现实生活中存在的重大问题，及时正确地进行决策并付诸实施。由决策到执行是一次由知向行的转变。只有实现这一转变，公共组织决策才具有实际意义，公共组织的工作目标任务才能真正完成。公共组织执行是实现公共组织决策目标的有效途径，而且执行人员的创造性活动可以弥补规划、决策的不足，提高决策的经济和社会效益。

（2）公共组织执行效果是检验决策是否正确的根据。

在公共组织过程中，公共组织决策正确与否最终必须由公共组织执行来检验。公共组织执行活动就是最有力的实践活动，也是检验公共组织决策正确与否的最好尺度。如果公

共组织决策目标通过公共组织执行并未得到完满实现，如果能够排除公共组织执行不力的因素，便证明原来的公共组织决策是有缺陷的、甚至是错误的。

(3) 公共组织执行是使原决策得到修正、补充和完善的根本途径。

由于现代公共管理的复杂性和客观情况的不断变化，公共组织决策往往会存在一些缺陷甚至出现失效的现象，需要在公共组织执行的过程中加以修正、补充和完善。原决策本身有错误，要通过公共组织执行给予纠正；原决策模棱两可、难以操作，要通过公共组织执行使其具体和周密化。在实际公共组织活动中经常遇到这种情况：有时要形成某项合理周密的决策，需要在决策者和执行者之间进行广泛而频繁的磋商、协调；有时一项重大决策出台之前，先要在小范围内试验执行，并通过总结执行经验、概括执行情况，为即将出台的重大决策定基调。另外，公共组织执行活动及其执行结果，是形成新的公共组织决策的重要依据。决策要以现实为依据，尤其要以前一项决策执行后所反馈的信息为依据，只有认真总结前项决策的经验，才能使新的决策更加科学、准确。

(4) 公共组织执行是衡量公共组织及其运行状况的重要标志。

公共组织执行不仅仅是基层公共组织的任务，也是公共组织领导者的主要职责。完成一项任务，往往需要许多组织及其工作人员的相互配合，甚至会牵动整个公共组织系统。因此，公共组织执行的情况和效果能够检验和衡量公共组织的设置是否合理、公共组织领导者与一般工作人员的配备是否得当、具体的工作制度是否健全、信息系统和监督系统的工作是否得力、各有关单位的权责划分是否明确适当等。同时，公共组织执行的效率和效果也直接影响公共管理的效率和效果，直接影响着公共管理的水平和质量。

### 6.3.2 公共组织执行程序

公共组织执行是一项复杂的管理活动，为了有效地做好执行工作，就必须制定公共组织执行的工作程序，并做到各个环节之间的有效协调。所谓公共组织执行程序，就是把公共组织决策方案付诸实施的过程。公共组织执行工作的基本过程由公共组织执行的准备阶段、实施阶段和总结阶段组成。

1. 公共组织执行的准备阶段

准备阶段是公共组织执行的第一个阶段，准备阶段的工作是多方面的，而且对不同决策的实施也有不同的准备内容。一般而言，公共组织执行的准备阶段包括制定执行计划活动和一般准备活动两个方面的内容。

(1) 制定执行计划活动。

制定执行计划活动即在接到决策中心的指令后，担负执行任务的部门和单位，应当认真学习研究决策，准确领会其实质，明确分析其目标，按照本地的实际情况，制定出既符合决策要求，又符合本地实际的执行计划。执行计划一般包括情况分析、指导思想、工作任务、工作要求、工作方法、步骤与措施等，涉及目标、人、财、物、机构、程序、时间、地点等要素。在制定执行计划的过程中，要特别慎重，要注意充分发扬民主，广泛听取意见，必要时可提出多个执行计划，经科学论证后选出最佳的执行计划，以保证实现预定目标。执行计划的制定要量力而行，即根据现有所能提供的人、财、物的数量条件，采取相应的行动。执行计划的制定还要全面兼顾计划的各个构成部分及其相互关系，并按照

它们之间的必然联系进行统一筹划，切忌顾此失彼。制定执行计划不仅要全面兼顾计划的各个方面，而且要分清主次，抓住关键环节。为防止突发事件对计划执行的影响，执行计划的制定也要留有余地，富有弹性，以防患于未然。

（2）一般准备活动。

具体包括思想准备，物质准备和组织、人员准备三项内容。思想准备就是通过各种方式使执行者和执行对象都能够了解政策和法令的内容、意义，从而在思想上达成共识，并变为自觉行动的过程。执行部门在采取行动之前，必须先检查这项政策和命令是不是符合法律和有关法规的规定，是不是符合法定程序。只有政策、法令和规定合法化，执行者和执行对象才能在思想上接受，也才能够减少政策执行中的阻力。由于有的决策代表了多数人的利益而可能对少数人的利益有所损害，有的决策代表长远利益而对眼前利益有所损害，这就要求在公共组织执行前做好动员工作，加强政策宣传，通过教育、引导和示范方式，向公共组织执行者、执行对象和社会各方面传播有关政策合法性、合理性、必要性和效益性等方面的信息，以获得各方面对决策的理解、支持和接受，形成有利于公共组织执行的舆论环境。物质准备包括经费准备和物资准备两个方面。任何决策付诸实施，都需要一定的经费作为保证。公共组织执行部门在接到决策指令后，要根据当时当地的具体情况，提出准确的预算。对实施一项决策所需的物资，如办公设备、文件资料等，也要充分准备。公共组织执行部门对物资的可靠性、供应的时效性、品种的实用性和质量保证等都必须做到心中有数。这样，才能实现公共组织决策的要求，为决策的实施创造有利的条件和环境。组织、人员准备是指根据执行决策的具体内容和重要程度，确定公共组织执行的具体承担机构，配备负责人和具体工作人员，确定职责、职权的活动。对机构和人员的设置都必须要从实际出发，坚持精简精干的原则。能在现有机构中办理的事项，就不要再另设机构；能由临时机构完成的，就不建常设机构。对于参加公共组织执行任务的人员，要根据决策目标的需要进行选择，并合理授权，将责、权、利统一起来。

2. 公共组织执行的实施阶段

实施阶段是决策目标具体实现的过程，是公共组织执行的主体阶段。实施阶段的工作内容主要包括以下方面：

（1）建立强有力的指挥中心。

公共组织执行是公共组织运用行政手段向既定目标推进的过程，这个过程具有一定的强制性。它必须以服从命令、顾全大局为原则。一个强有力的指挥中心，对公共组织决策的执行来说是至关重要的。它能正确理解和贯彻执行上级方针政策，对所领导的公共组织执行工作的意义有深刻的理解，对所辖部门和人员的情况了如指掌，对方案的实施步骤严格掌握，而且在预想不到的情况发生之时，能迅速做出正确的决断。指挥中心要实现有效指挥，还必须坚持统一指挥的原则，不能政出多门、多头指挥，否则下级就会无所适从。另外，指挥也必须依照组织层级进行，不应越级指挥。

（2）建立健全各项工作制度。

公共组织执行是一种涉及诸多方面和诸多人员的系列活动，任何一个方面、一个环节的工作衔接不好，都会使整个执行活动被动。要避免出现这种被动局面，就必须依靠科学的管理，依靠配套的工作制度如岗位责任制、考核奖惩制等作保证。

(3) 要善于做好协调工作。

公共组织执行作为一系列的活动，必然涉及多方面的工作配合及利益的调节和分配。公共组织执行任务能否顺利完成，在很大程度上取决于能否及时妥善地做好协调工作。协调活动的目的在于化解矛盾、解决分歧，使组织之间、人员之间达到行动上的和谐一致。

(4) 加强公共组织执行中的监控。

公共组织执行是个动态过程，有些要素及其相互关系的变化事先无法全部掌握，一旦出现意外情况，实际工作同计划要求就可能不符，必须依靠监督、控制，才能逐步实现计划。通过控制环节也能检查下属的工作，保证其工作方向的准确性，提高工作效率。

3. 公共组织执行的总结阶段

执行完成后，要认真进行检查总结，目的是肯定成绩、找出不足、积累经验，这是提高认识、自我完善的必不可少的环节。总结工作的内容主要包括：

(1) 对执行情况的检查。

检查的主要依据是决策目标的实现程度和执行方案的执行效果。对原决策目标检查的重点是检验其社会效益和其经济效益。检验社会效益主要是看这项决策实施后，是否有利于国家和社会的公共事务，是否有利于人们的社会生活，是否有利于国家和民族的发展。经济效益指在符合社会效益的前提下的经济效益。凡是有利于国计民生、能促进经济发展的决策，就是好的决策。对执行方案的检查，主要是看执行方案中规定的各项要求，如资金预算、物资消耗以及方法、步骤、措施等，是否已经实现了原来的预想，是否符合原来的估算。

(2) 对执行情况的评定。

依据一定的要求和标准，在情况检查的基础上，对执行部门和执行人员的工作作出评价并给予奖惩。评定要以事实为根据，而不是以领导人的意志为依据，投其所好，也不能先入为主，存有偏见。否则，势必会歪曲事实，给工作带来不良影响。

(3) 对经验教训的总结。

执行中有成功的经验，也有失败的教训，为此，要从理论的高度，认真分析决策目标未能完成的原因或是未能圆满完成的原因，得到结论后，要及时向执行指挥者或决策指挥者反馈信息，使他们能从宏观上权衡利弊，正确总结经验教训，不断改进工作。

### 6.3.3　公共组织执行评估

公共组织执行评估是指对公共组织执行活动的进展情况和效果进行评价和总结，包括公共组织执行过程评估和公共组织执行效果评估两个方面。一般意义上所说的公共组织执行评估主要是指公共组织执行效果评估。

公共组织执行过程评估是在贯彻执行某项政策或某种计划方案的过程中，全面检查、核实各项工作的布置、落实、推进和完成情况，其基本内容包括政策或计划方案是否及时、准确地得到传达和理解，各种具体实施方案或措施是否符合政策或计划要求，预定的阶段性目标实现情况是否与布置、落实、推进和完成总目标的计划相符，是否遇到某些工作困难或未预料到的问题，各级公共组织的工作是否得力，整体进展情况是否顺利，能否比较圆满地完成预定计划、达到预定目标等。

公共组织执行效果评估是在某项政策或计划方案已实行了一段时期或已完成一部分时对政策效果或计划效果进行的检查和评价。其基本内容包括分析研究某项政策或计划方案实施后在政治、经济、文化等方面所产生的直接影响或间接影响，以及引起的舆论反应，并重新审查预定目标或计划是否充分、合理、全面等。

公共组织执行过程评估主要由各级公共组织进行，而公共组织执行效果评估的范围则较为广泛，各级立法机关、各种党派、社会团体、新闻媒介或专门的评估机构都可以进行。公共组织执行评估有利于及时发现公共组织执行活动中出现的问题，适当采取有效的措施或补救方案，控制公共组织执行的进展过程，以达到预期的社会效果。同时也可以为校正原定目标和计划的不足提供依据。

公共组织执行评估是有计划、有步骤的活动，其基本步骤包括评估的组织准备、实施评估和撰写评估报告三个相互关联的阶段。公共组织执行评估在实施前都要进行周密的组织准备工作。组织准备阶段的主要任务包括：根据理论研究以及实际工作的需要或有关部门的要求，遵循有效性与可行性相结合的原则，明确评估的目的、意义和要求，提出评估的基本设想，根据评估目标确定评估的内容或范围，确定评估标准，并选择评估的具体方法，制定评估方案，挑选和培训评估人员。实施评估是公共组织执行评估活动中最重要的阶段，其主要任务是利用各种调查手段全面搜集有关公共组织执行的第一手材料，并在此基础上进行系统的整理、分类、统计和分析，运用相应的评估方法，对公共组织执行的效果进行评估，得出评估的结论。在评估过程中，必须依据完整、可靠的调查或统计数据，必须采用科学、合理的方法，必须客观、公正地对待各种公共组织执行结果。只有这样，才能使评估工作反映政策执行的真实情况。公共组织执行评估的最后阶段是撰写评估报告。撰写评估报告的目的是将评估结论用书面报告的形式反映出来，提交给政策制定者或有关部门，使其能运用于实际的政策过程，为公共组织决定政策的前途提供依据。评估报告的内容除了对政策本身进行价值判断外，还包括政策建议的提出，以及对评估过程、评估方法和评估中一些重要问题的说明。

公共组织执行评估是一项十分重要，同时难度又非常大的工作。公共组织执行评估所面临的困难，不仅与评估本身的某些特性有关，还与某些人或组织的影响有关。为克服公共组织执行评估中存在的种种障碍，切实发挥公共组织执行评估的作用，就需要对公共组织执行评估的必要性和重要性有充分的认识，端正指导思想；确定合理的评估标准；采取适当的评估方法；尽可能地促进公共组织执行评估的制度化，将公共组织执行评估作为一项制度列入有关公共组织的实际工作计划，甚至建立独立的公共组织执行评估机构。

## 6.4 公共组织监督过程

### 6.4.1 公共组织监督概述

公共组织监督是指政党、政府、社会团体和全体公民对公共组织及公共组织人员在公共管理过程中是否合理、合法所进行的监察和督导。它的主要任务是发现并且纠正一切违

反公共组织管理要求的行为，防止和纠正公共组织在管理公共事务的活动中产生的偏差与失误，从而保证公共组织管理活动的正常进行。

公共组织监督具有这样几个方面的特征：第一，公共组织监督主体的多样性。公共组织监督的主体包括多种政治力量和社会力量，如政党、立法机关、司法机关、社会团体、公民等。第二，公共组织监督对象的特定性。公共组织监督的对象是各级公共组织及其工作人员。若从内部监督来看，公共组织及其工作人员既是监督对象，又是监督主体，一身二任。第三，公共组织监督内容的广泛性。公共管理内容的广泛性，决定了公共组织监督内容的广泛性。公共组织监督的基本内容包括：一是对公共管理行为合法性的监督。二是对公共管理活动合理性的监督。三是对各级各类公共组织人员是否遵纪守法、恪守职业道德进行监督。四是对各级各类公共组织人员在公共管理活动中是否卓有成效地使用技能和技巧以提高效率而进行的效能监察。第四，公共组织监督过程的公开性。公共组织监督的各种法律规定都是公之于众的，同时公共组织的工作计划、工作程序、工作内容也应有一定的透明度，即公开办事制度、公开办事结果，便于接受人民群众的监督。此外，适应民主政治的客观要求，还应建立有助于社会舆论监督的公开监督机制。第五，公共组织监督依据的法定性。公共组织监督是依法监督，是依法治国的具体体现。公共组织监督机制和各种专门的监督机构是依法建立的，公共组织监督的权力是依法授予的，公共组织监督活动是依照法定程序进行的，整个公共组织监督过程不仅有法可依，而且对违法行为或不当行为，也要有法必依、违法必究。有效的公共组织监督必须以强有力的法律制度为后盾。

公共组织及其工作人员利用法律赋予的职责和权力对国家和社会实施管理，但权力没有监督就会产生腐化。为了防止滥用权力的现象发生，必须对掌握了公共权力的公共组织和工作人员实施有效的公共组织监督，这是保证国家机器正常运转和巩固国家政权的重要手段。世界各国普遍重视公共组织监督。公共组织监督的重要性具体体现为：第一，公共组织监督是公共管理的重要环节。公共组织监督客观存在于公共管理活动中，如果缺少了公共组织监督，公共管理系统就是不完整的，公共管理活动就缺少顺利达到目的的保障。第二，公共组织监督是依法治国的必要保障。只有对公共管理活动进行有效的公共组织监督，才能保证国家的法律、政策的贯彻执行，做到令行禁止。也只有通过公共组织监督，才能防止公共组织人员由于能力、水平、利益等原因所导致的滥用职权、越权、侵权等行为的发生。第三，公共组织监督是公共利益的维护力量。公共管理应当是公共利益的体现者和维护者。公共组织及其工作人员必须严格依法办事，为社会提供优质的公共服务。公共组织监督就在于对各级公共组织及其工作人员所发生的违法行为给予制裁；对其失误予以纠正；对集体、公民的合法权益所受的损失或损害，给予补偿和赔偿。第四，公共组织监督是科学管理的有力措施。公共组织监督是公共管理科学化的内在要求。独立、有力的公共组织监督系统是现代化科学公共管理体制的重要组成部分。第五，公共组织监督是民主参与的重要途径。

### 6.4.2 公共组织监督方式

公共组织监督方式是指公共组织监督主体在实施公共组织监督时所采用的监督手段和各种具体方式。而由于公共组织监督的主体是十分复杂的，因此公共组织监督方式也是多

种多样的。这里主要介绍较为常见的几种公共组织监督方式。

（1）质询。

质询是指立法机关对政府的工作提出疑问并要求相应政府机关做出答复的制度，是立法机关实施公共组织监督的一种方式。因各国具体制度不同，立法机关有无质询权主要依宪法而定。凡宪法规定行政机关要对立法机关负责的，立法机关就有质询权。在立法机关享有质询权的国家中，立法机关议员个人或集体就政府的政策和政府成员所管理的事务提出口头或书面询问，要求有关人员即席或书面答复，被质询者必须对其答复负有法律上的责任。

（2）弹劾。

弹劾是指立法机关对政府高级官员个人的犯罪或严重失职行为进行控告和制裁，追究法律责任，罢免其职务或判罪的一种公共组织监督方式。导致弹劾的原因主要有两种：一是对违法乱纪行为提起弹劾案，这主要是指违反宪法、法律、法令等；二是失职行为，其范围非常广泛，凡法律所规定的事项，而政府高级官员没有执行或未尽全力执行，或虽法律没有明确规定，但是职务上应尽之项，如未执行或执行失当，均属于失职行为。

（3）不信任表决。

不信任表决是立法机关对政府实施监督的极端形式。当政府出现重大失职时，立法机关则对政府举行不信任投票表决，决议一旦通过，政府必须辞职。另外，当立法机关对于政府的某项重大决策有不同意见，或提出否决时，即表示立法机关对政府的不信任，内阁或者集体辞职或者请求国家元首解散立法机关，重新大选。如新选出的立法机关仍不同意其政策时，内阁就必须辞职。

（4）申诉与控告。

申诉与控告不仅是公共组织监督的重要方式，而且是权利补救的重要措施。申诉是指公共组织监督主体认为行政机关及其行政人员在行政执行过程中侵犯了自身的合法权益，而向有关机关提出重新处理的意见和要求的所有行为；控告则是指公共组织监督主体认为行政机关及其行政人员在行使行政权力过程中存在违法乱纪行为，而依法向有关机关提出指控，并要求对其依法惩处的所有行为。申诉与控告的主体可以是公民个人、社会团体、政党、检察机关，也可以是行政机关及其行政人员等。受理申诉与控告的部门则包括监察部门和司法机关等。

（5）报告与汇报。

听取并审议政府工作报告是立法机关实施公共组织监督的重要方式。根据我国宪法规定，中央和地方的各级人民政府要向相应的同级立法机关报告工作，立法机关通过听取并审议政府工作报告，了解并掌握政府的工作情况，肯定成绩，解决问题，督促政府各部门改进工作，提高行政效率。汇报是下级公共组织或工作人员自觉接受上级公共组织监督的一种方式。下级定期向上级汇报自己的工作情况，如年终鉴定、述职报告等形式。通过下级自己的总结、分析，可以自己发现问题，及时纠正；也可以由上级发现问题，责令下级纠正。

（6）预算、决算与审计。

这是通过监督财政来实施公共组织监督的方式。立法机关审议和批准由国家行政机关

编制的预算案、赋税案、公债案以及其他有关公民负担的财政案，政府必须根据立法机关授权才能征税和支出，未经法律拨款，政府不得从国库支出。在行政机关内部，一项工作执行前要向上级或专门财政部门提交预算方案，执行结束后要提出决算报告；还有专门的审计部门对行政机关及行政人员的财务、会计情况进行查验，以确保行政执行的廉洁高效。

(7) 检查、调查与视察。

检查是指立法机关、公共组织领导者或纪检监察机关对行政机关及其行政人员的公共管理行为是否合法合理进行普遍的检查，被检查者有义务予以配合和协助。公共组织监督中的调查是根据检查所得到的线索或公民的检举与控告，立法机关组织调查委员会或纪检监察机关就专门事项对公共组织监督对象进行调查，因而调查所涉及的问题绝大多数属于具体公共管理行为问题。视察是一种较为正规的公共组织监督方式，是指立法机关就政府的全面工作或某一方面工作进行的现场检查。

(8) 工作考核。

工作考核是对下级机关和工作人员实施监督的方式。通过工作检查，对比工作计划与工作的实际成果，以对执行者的行为做出评定，排出优良中差等，对工作成果较好的予以奖励，对表现较差的予以惩戒。工作考核的目的在于通过检查促进被检查单位与个人改进工作，提高工作效率；同时通过奖惩，使工作绩效与利益直接挂钩，以提高工作人员的工作积极性和主动性。

### 6.4.3 公共组织监督制度

公共组织监督制度由五个层次构成。

(1) 立法机关监督。

立法机关监督即国家立法机关依据宪法对公共组织所实施的监督。根据国家政治体制的不同，可将立法机关的监督分为三种模式：一是立法权至上型的立法监督模式。立法机关处于国家政治活动的最高地位，它的监督具有最高权威性和终局决定性。我国的人民代表大会的公共组织监督即属于此模式。二是权力制衡型的立法监督模式。主要指三权分立的资本主义国家，立法、行政、司法机关处于同等地位，互相牵制、彼此制衡。以美国为代表。三是受制约的立法监督模式。立法机关在国家政治生活中处于从属地位，立法机关不仅不能享有最高的监督权，也不能同其他机关分享最高监督权，而且还要受到其他机关的限制和监督。这种模式以法国为代表。立法机关监督的内容主要涉及：监督宪法的实施，在某些实行三权分立原则的国家中，由国家司法机关主管宪法实施的监督；监督由各级立法机关制定的法律、法规的贯彻执行；监督行政法规、决定、命令等的合宪性、合法性；按所辖权限监督并有权罢免同级政府行政领导人；审批各级预算、决算、经济计划与执行情况；处理国家机关之间的权限争端等。

(2) 行政机关监督。

为了更有效地加强公共组织监督，许多国家在行政机关内部设立了各种检查约束机制。在单一制国家，中央政府设有主管地方政府事务的机构，如日本的自治省，主要负责指导和监督地方政府实施法制、完成中央政府下达的任务，监督地方预算计划的制定并检

查完成情况。在联邦制国家，如美国，虽然各州政府享有相当大的自治权利，建立了一套地方的监督体制，但是州的各项立法、法规均不得与联邦宪法相抵触，否则，联邦政府有权通过各种方式予以纠正。行政机关监督制度除了按照直接隶属关系进行的上下级监督外，有的国家，如英国、菲律宾等国，还在政府机构中设置财政监督或审计机关，负责依法审核和稽查行政机关的财政财务收支活动和财经法纪的遵守情况。另外，行政监察也是一种行之有效的行政机关监督制度。所谓行政监察，是指在政府系统内部，设立专门行使监察权的行政机关，对所有部门的行政工作实行全面性的监督。许多国家都建立了行政监察制度，如美国的监察长制度、日本的行政监察局制度。行政机关监督制度的优点在于：行政监督机关对于各行政部门的工作方式、程序、内容都十分了解，因而能够比外部的监督更有效、更迅速。但行政机关监督机制要得以有效运转，前提是必须保证其独立性。

（3）司法机关监督。

司法监督是司法机关通过司法手段和司法程序对公共组织及其工作人员的行政行为所实施的监督。一般所说的司法机关，主要是指法院。广义的司法机关还包括检察机关，它们所行使的职权是司法权，前者代表国家进行审判，后者为追究法律责任和刑事责任而提起公诉。大陆法系国家没有独立的检察机关，检察院附属在法院系统内或由司法行政部门领导。英美法系国家则设有相对独立的检察机关。在公共组织监督方面，法院通过审理各种刑事案件、民事案件、经济案件和行政案件，审查与此有关的公共组织及其工作人员的行政行为或个人行为的合法性，追究并制裁其违法、侵权、失职、贪污受贿等犯罪行为。在司法机关负责监督宪法实施的国家中，法院还负责审查行政法规或行政措施是否符合宪法和法律，追究并制裁违宪行为。

（4）社会力量监督。

社会力量监督是依据宪法和法律享有一定权利的公民、法人和其他社会组织利用多种方式对公共组织及其工作人员所实施的监督。这一监督制度是人民主权原则的直接体现。由于公共管理职能的扩大，政府同公民的利益关系日益紧密，社会力量对政府的监督也愈加突出。我国宪法中有不少规定与实行社会力量的公共组织监督有关，如“中华人民共和国的一切权力属于人民”、“人民按照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”，以及关于一切国家机关和国家工作人员必须接受人民监督，公民有言论、出版、集会等自由和批评、建议、申诉、控告、检举的权利的规定等。这些规定为实行社会力量监督提供了根本的法律保障。

（5）政党监督。

政党对公共组织及其工作人员的监督作用主要是通过政治活动和政策制定过程来实现的。中国共产党作为执政党的领导地位和作用是在宪法中明确规定的，因此，中国共产党对公共组织所实施的监督也是依法监督。中国共产党通过经常性的检查和了解，确保公共组织能够切实贯彻执行党所制定的路线、方针、政策。中国共产党还通过对公共组织中党员的行政行为的检查、督促、惩戒，使他们不滥用行政权力，模范地履行工作职责，并带动非党员行政人员更好地完成行政工作。我国实行中国共产党领导下的多党合作的政治协商制度，各民主党派对公共组织的监督是我国政党监督的一个重要方面。各民主党派参与公共组织监督的途径有：通过政治协商会议座谈会、情况通报会等形

式，参政议政，讨论国家的大政方针，对重要的人事安排和重大问题，向公共组织提出建议；在各级人民代表大会中占有一定比例，可以通过立法程序和立法活动实施对公共组织的监督；在中央至地方的各级行政机关、司法机关中担任一定的领导职务，直接参与行政机关的管理和监督；通过对中国共产党及其路线、方针、政策的监督而间接对行政机关实施监督。

## 本章小结

公共组织过程就是指在一定的管理体制下，公共组织机构或公共组织人员按照公共管理的基本原则，运用公共权力和公共管理方法来实现公共管理目标的活动过程。公共组织过程的基本内容是公共组织决策、公共组织执行和公共组织监督，这三者构成了公共组织过程的三个基本阶段。

公共组织决策是指公共组织依据既定政策和法律，就公共管理中需要解决的问题，设计并选择解决方案的活动。公共组织决策有多种类型。公共组织决策在公共组织中占有着特殊地位，发挥着重要作用。公共组织决策需遵循如下原则：信息原则、系统原则、预测原则、择优原则、创新原则、可行原则、民主原则、动态原则。科学的公共组织决策要经过四个阶段：发现问题，确定决策目标；集思广益，设计决策方案；评估选优，抉择决策方案；局部试点，修正完善方案。

公共组织执行是公共组织及公共组织人员依法实施公共组织决策，以实现预期公共组织目标和社会目标的活动的总和。公共组织执行具有以下特点：现实性、综合性、目的性、实效性、具体性、强制性、灵活性。公共组织执行在公共组织过程中占有十分重要的地位。公共组织执行工作的基本过程由公共组织执行的准备阶段、实施阶段和总结阶段组成。公共组织执行评估是指对公共组织执行活动的进展情况和效果进行评价和总结。

公共组织监督是指政党、政府、社会团体和全体公民对公共组织及公共组织人员在公共管理过程中是否合理、合法所进行的监察和督导。公共组织监督方式主要有：质询；弹劾；不信任表决；申诉与控告；报告与汇报；预算、决算与审计；检查、调查与视察；工作考核。公共组织监督制度由五个层次构成：立法机关监督；行政机关监督；司法机关监督；社会力量监督；政党监督。

## 关键术语

组织管理过程　公共组织过程　公共组织决策　公共组织执行　公共组织监督　国家公共组织决策　地方公共组织决策　基层公共组织决策　确定型决策　风险型决策　不确定型决策　经验决策　科学决策　常规性决策　非常规性决策　公共组织决策程序　公共组织决策目标　公共组织决策方案　公共组织执行评估　质询　弹劾　不信任表决　申诉　控告　报告　汇报　工作考核　立法机关监督　行政机关监督　司法机关监督　社会力量监督　政党监督

## 复习思考题

1. 简述公共组织过程的含义。
2. 论述公共组织过程的意义。
3. 什么是公共组织决策？它有何特点？
4. 简述公共组织决策的类型。
5. 论述公共组织决策在公共组织中的地位。
6. 论述公共组织决策的原则。
7. 公共组织决策要经过哪些程序？
8. 如何理解公共组织执行的含义？
9. 简述公共组织执行的特点。
10. 简述公共组织执行的作用。
11. 简述公共组织执行程序。
12. 简述公共组织执行评估的含义。
13. 简述公共组织监督的含义和特征。
14. 简述公共组织监督的方式。
15. 论述公共组织监督制度的构成。

## 阅读材料

《深圳综合配套改革试验总体方案》（简称《方案》）于2009年5月初获国务院正式批复。在《方案》涉及的行政管理体制改革中，延续了之前《珠三角改革发展纲要》中的表述，即按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，在政府机构设置中率先探索实行职能有机统一的大部门体制。这意味着深圳将在全国率先探索全新的政府架构，即将政府职能部门分为决策部门、执行部门、监督部门三大板块，各自运行。

深圳大学管理学院教授马敬仁是深圳“行政权三分”改革最初的设计者之一。他回忆称，2003年深圳市在广东省十届人大一次会议上宣布，其即将成为中国唯一推行“行政权三分”试点改革的城市。

马敬仁说，按照当时的思路，深圳将对政府部门进行撤并和调整，设置若干决策局、执行局和一个监察局。时任深圳市市长的于幼军曾解释，三大板块的定位分别为决策局只有决策权而没有执行权，而执行局只有执行权没有决策权，监察局和审计局将作为监督部门直属市长管辖。

这一既符合如香港、新加坡等先进城市经验、也符合十六大报告中“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，继续推进政府机构改革”原则的改革思路却在披露后面临着巨大的压力。

而更大的阻力则在于，改革思路几乎是将现有的政府架构推倒重来，深圳市政府的协调工作复杂而难以推进。改革的另一设计者汕头大学法学院院长杜钢建回忆，如果按照最

初的思路，至少有1/5的正局级部门将被撤销或合并，这无疑会带来人事安排的巨大障碍。

马敬仁举例称，由于规划中决策部门的级别较高，其数量也“越协商越多”，“最开始我们的规划是3个，后来一下成为12个，最后变成了21个”。从这一点来说，最终的方案已经不再是当初意义上的“行政三分”，改革也就此沉寂。

时间来到6年之后，大部制改革在中央层面全面铺开，部委的大工业、大卫生、大交通格局已初见雏形，深圳重启改革的时机也已经成熟。

理想中决策与执行的关系应为合同关系，而非上下级关系。本次改革很有可能将按照决策、执行、监督平级的模式来推进。

资料来源：《新京报》，2009-05-25。

**思考题**

1. 公共组织过程为什么分为决策、执行、监督三个阶段？
2. 结合本案例，你认为深圳的“行政三分”有哪些特色？

# 第7章

# 公共组织心理

公共组织是以人为基础的。公共组织行为本质上是人的行为。公共组织管理者有两项重要任务，一是决策，一是用人。“知人”方能“善任”，要正确选择、分配、提拔人员，就必须对工作人员的个体心理有全面的了解。因此，对公共组织中的个体心理进行研究是非常有意义的。另一方面，公共组织又是由群体构成的，而且，公共组织人员也都是生活在社会集体中。因此，对于公共组织管理者来说，要做好管理，就必须正确认识公共组织中的群体心理。本章主要内容有：公共组织心理的内涵、公共组织的心理学基础；公共组织中的个体心理；公共组织中的群体心理等。

## 7.1 公共组织心理概述

### 7.1.1 公共组织心理的内涵

自20世纪30年代末起，随着科学技术的不断进步和工业的巨大发展，传统的组织理论就显现出它的落后性。因为传统组织理论倾向于把组织成员看作仅为获取物质利益而参加组织活动的“经济人”。其实，任何一个组织中的任何一个成员，他（她）除了物质需要外，还有其他各种需要，比如安全的需要、受人尊敬的需要、爱的需要、自我价值实现的需要等。

正是从人的需要的角度分析，一批管理学家开始从人群关系入手研究个人的和群体的行为，并提出了“社会人”的假设。也正是在这段时期内，社会科学研究中掀起了一股行为主义热潮。组织理论对人群关系、人的行为的研究明显地受到当时在经济学、政治学、社会学、心理学等学科中流行的行为主义的影响，从而带有强烈的行为主义色彩，所有这

些，到了20世纪40年代末导致了组织行为科学的诞生。当然，由于在实践过程中人的心理因素与行为因素是统一的，因而，对组织行为的研究即对组织心理的分析。

从管理实践的角度来看，管理即管理者通过被管理者做工作。由于管理者和被管理者都是“人”，因而形成“人→人→工作”的模式。在这一模式中，“人→人”关系是主体对主体的关系，也是相互作用双向交流的关系。在这种双向交流的关系中有着极其丰富的心理现象，譬如管理者应了解自己的心理特点以及被管理者的心理特点，才能实现有效的领导，才能充分调动下属的工作积极性，才能更有效地实现组织的目标。

现代管理学愈来愈认识到，人是生产力诸要素中最积极活跃的因素，是最重要的资源，是最宝贵的财富，是管理的核心。要提高公共组织管理工作的绩效，可以通过促进个体和群体的工作努力程度、提高个体和群体的积极性来实现。因而研究公共组织个体心理和群体心理，可以改善公共组织管理中的人际关系，增强群体的凝聚力，促进公共组织的变革和发展。

公共组织心理是公共组织管理系统的重要组成部分，它指的是公共组织中人的心理和行为，包括个体心理和群体心理。

个体心理是指处在组织管理过程中的个人的心理活动，如个体的知觉过程，个体的价值观与态度，个体的需要、动机与激励，个体的个性特点等。管理者只有了解并掌握个体心理活动的特点，才能针对不同个体施加不同的管理措施。

群体心理不同于个体心理，群体心理是群体成员之间相互作用相互影响下形成的心理活动，如群体的动力（包括群体的压力与顺从、群体的凝聚力、群体的冲突），群体的沟通，群体的人际关系等。所有复杂的管理活动都涉及群体，没有群体成员的协同努力，就难以实现组织的目标。显然，研究群体心理活动的特点，对组织管理过程来说，同样是非常必要的。

### 7.1.2 公共组织的心理学基础

1. 心理现象与心理学

心理学是一门研究人的心理现象及其规律的科学。长期以来，心理学一直从属于哲学的范畴。随着近代哲学思想和生理学研究的进步，尤其是19世纪以来，自然科学的迅速发展，特别是生物学的发展，为心理学的研究积累了大量有关人体的知识；医学在神经系统研究方面的巨大成就，为心理学的研究提供了科学依据。这些学科的研究成果促成了关于心理是人脑的机能的理论的产生，为心理学的创立奠定了基础。1879年，德国生理学家、哲学教授冯特，继承了近代哲学思想和18、19世纪欧洲心理学的研究成果，在莱比锡大学创办了世界上第一所心理学实验室，对各种心理官能进行系统的研究，并创立了心理学刊物，发表了许多心理学观点，从而使一向从属于哲学范畴的心理学分离出来，成为一门独立的学科。这是人类社会历史发展的必然结果。20世纪中期以来，心理学有了极大的发展，这是由它的学科特点所决定的。心理学在其自身发展中的一个最突出的特点，就是它最容易与邻近学科建立联系，并向一切与之相联系的学科渗透和结合。因此，它的发展之快，分支之多，服务领域之广，是其他任何一门学科都难以比拟的。

心理现象是人脑的机能，因此从脑的反映机制来说，人是自然实体；心理现象又是客

观现实的主观映像，因此从反映的现实内容来说，人又是社会实体。可知，心理学是既有自然科学属性，又有社会科学属性的科学。人的自然属性在人们的心理形成上起制约作用；人的社会属性则起决定性作用，二者不能等量齐观。人的心理现象非常复杂，多种多样，如图 7—1 所示。

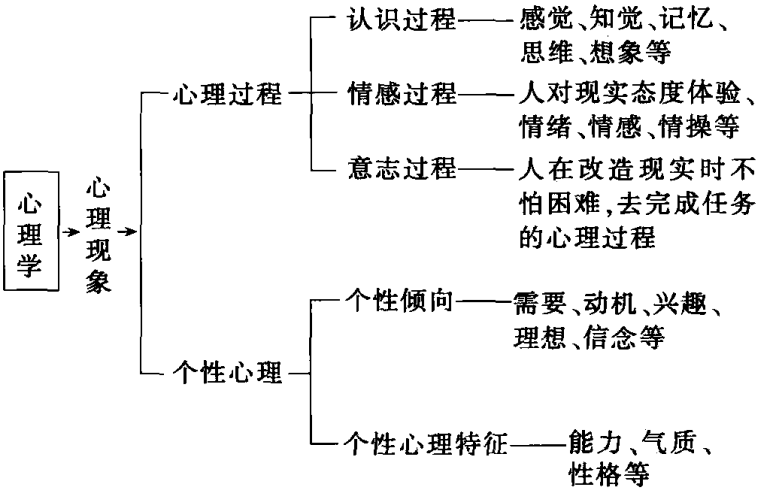


**图 7—1　人的心理现象归类**

2. 人的心理

心理，是感觉、知觉、记忆、思维、情感、意志和气质、能力、性格等心理现象的总称。客观事物以及它们之间的联系在人脑中的反映，即所谓的心理活动。

心理并不是物质之外的独立实体，而是高度完善的物质组成的人脑的属性。脑是神经系统的中枢部位，其中大脑两半球是中枢神经系统的最高部位。它的结构和机能最复杂，是人的心理活动的主要生理基础。而人的大脑皮层的活动又决定着人的心理。人的大脑如果受到损害，心理活动就必然遭到严重的破坏。

高级神经系统基本活动的形式是反射。反射是有机体借神经系统实现的对一定刺激所做的一定的有规律性的反应。反射活动可分为无条件反射和条件反射两大类。无条件反射是动物和人先天具有的反射，条件反射是动物和人经过后天学习获得的反射。在无条件反射的基础上形成的条件反射，是一种心理反射。心理反射产生了动物有机体高级神经活动的复杂多变的现象。

人脑是人的心理产生的器官，但并不等于有了头脑就可以产生心理。人脑只有在客观现实的作用下，才能产生心理。人的一切心理现象，不论是简单的感觉、知觉，还是复杂的思维、情感等，都可以从客观现实中找到源泉。没有人的实践活动就没有人的心理现象。

人的心理是客观现实在脑中的反映。但是，由于人可以借助语言、词语形成条件反射，代替和概括由具体形象所引起的条件反射，因此人的心理对客观现实的反映不是镜子般的、被动的映像。人总是在实践中运用已掌握的知识经验，并结合自己的个性特征，主动地把客观事物变为观念的东西，积极探索最好的解决办法，有目的有计划地选择可能的行动。这表明，人对客观现实的反映，是主观与客观的统一。

3. 心理过程

心理过程，即心理活动的过程，是心理现象的不同形式对现实的动态反映。在 19 世

纪和20世纪初期，心理学家把心理现象划分为三个方面，即认识过程、情感过程和意志过程。

(1) 认识过程。

认识是人脑的机能。人脑对客观世界的反映，包括感性认识和理性认识两个阶段。人们对事物的认识过程，也就是人们对客观事物个别属性的各种不同感觉加以联系和综合的反映过程。这个过程主要是通过人的感觉、知觉、记忆、思维等心理活动来完成的。感觉是对事物个别属性的认识，是认识过程的开端；在感觉的基础上，人们对事物的个别属性加以综合分析，形成知觉，对事物有了较完整的形象。感觉、知觉是认识的初级阶段——感性认识阶段。人们为了加强对事物的认识，还借助记忆把过去生活实践感知过的东西，体验过的情感或知识经验，在头脑中重复反映出来，这是一个复杂的认识过程，起净化作用。人们对事物的认识过程，不仅通过感知去认识事物的外在联系，还以表象的形式向思维过渡，进一步认识事物的一般特性和内在联系，全面地、本质地把握事物的本质。这个思维过程（包括记忆过程）是人们对客观事物在头脑中概括的、间接的反映，是认识的高级阶段——理性认识阶段。

(2) 情感过程。

人在认识客观事物时，总是表现出一定的态度或体验，如满意、喜欢、厌恶、愤怒等，这些主观的心理体验，属于情感过程。情感是人脑的机能，是人们对客观事物的一种态度的体验，是对事物好恶的一种倾向。由于客观事物与人们需要之间的差异，人对客观事物便抱着不同的好恶态度，产生不同的心理变化和外部表现。能满足或符合人们需要的事物，就会引起人们的积极态度，使人产生一种肯定的情感，如愉快、满意、喜爱等；反之，不能满足人们的需要或与人们的需要相抵触的事物，就会引起人们的消极态度，使人产生一种否定的情感，如嫌恶、愤怒、憎恨等。由基本需要引起的情感，如爱好、快乐、无奈、愤怒、恐惧和悲哀等，是最基本的情感；由社会需要引起的情感，如社交、尊重、承担更多的责任等，是高级的情感。

(3) 意志过程。

意志，是指人自觉地确定目的并支配其行动以实现预定目的的心理过程。人在反映客观现实的时候，不仅产生对客观对象及其现象的认识，也不仅对它们形成这样或那样的情绪体验，而且还有意识地对客观世界进行有目的的改造。这种最终表现为行动的、积极要求改变现实的心理过程，就是意志过程。意志总是通过一系列具体行为表现出来的，受意志支配和控制的行为，是意志行为。意志行为的心理过程分为采取决定和执行决定两个阶段。

## 7.2 公共组织中的个体心理

### 7.2.1 组织成员的个性、需要与期望

1. 组织成员的个性

个性是个体带有倾向性的、本质的、比较稳定的心理特征的总和，其中包括气质、性

格、能力等。

（1）气质。

气质是人的个性心理特征之一，指某个人典型地表现于心理过程的强度、心理过程的速度和稳定性以及心理活动的指向性特点等动力方面的特点。心理学把人的气质分成多血质、胆汁质、黏液质、抑郁质四种类型。针对组织成员的不同气质类型，要采取不同的管理方式。

1）多血质（活泼型）。这种类型的人活泼好动，精力充沛（局限于从事内容多变的活动）；反应敏捷，行为灵活；喜欢交往，适应力强；情绪易表现和变换；注意力易转移；行为的外倾性明显；对行为的改造较容易。对他们的管理和教育应严格要求，表扬、批评可以经常进行，批评方式可以严厉些，通过持久的、经常的帮助，培养其专一、踏实的精神，培养其耐力和毅力。

2）胆汁质（兴奋型或战斗型）。这种类型的人热情坦率，直话直说；精力旺盛，胆量过人，不怕困难，勇往直前；但往往粗枝大叶，缺少稳重，爱感情用事，不太理智；兴奋性行为反应迅速而敏捷，抑制性行为反应却不够灵活；易出现暴发性情绪，心境变化剧烈，不善于自我控制，情绪的抑制较难；行为的外倾性明显；对兴奋性行为的改造较不容易。在对其管理和教育中，应注意方式方法，如在批评时，虽然严厉但应把握分寸，不要激怒他们，使他们丧失自制力及思考的能力；也不应在他们气头上批评教育，而应对他们进行“冷处理”，待其平静后再做工作，这样才能取得良好的教育效果。

3）黏液质（安静型）。这种类型的人安静沉稳、沉默寡言；精力一般；情绪易受抑制，表现较为深沉；喜怒不形于色，能够自我控制；注意力比较集中，忍耐性较强；但行为反应迟缓，灵活性欠佳；行为的内倾性明显；对兴奋性行为的改造较容易。因此，在对他们进行管理和教育的过程中，应热情、耐心、体贴，不能操之过急，要允许他们有充分的思考时间和反应时间，不要急着等他们马上表态、马上有所变化。

4）抑郁质（弱型）。这种类型的人情感体验深刻；善于观察细节；遇事敏感多虑；做事一丝不苟，注意力集中；但精力不足，忍耐力较差；孤独怯懦；行为反应表现得细心谨慎，却迟疑缓慢，且带有刻板性；情绪易波动且持久，易纠缠于小是小非；行为内倾性严重；对行为的改造很难。对他们应特别注意管理和教育的方式、方法、时间、场合。对于他们来说，批评只要稍加暗示就可以感受到。因此对他们的批评不能太过严厉，不要当众进行，以免他们接受不了刺激，自尊心受伤害，更加强化其悲观、孤僻、忧郁的消极心理。

以上说的只是典型的气质类型，具有典型气质类型的人为数并不多，多数人为混合气质类型，即以某一气质类型为主，兼具其他气质类型的一些特点。每一种气质类型都有长处和短处，如能合理搭配，则会收到取长补短、相得益彰的好效果。

（2）性格。

性格是指一个人表现在态度和行为方面的较稳定的心理特征。性格是个性的重要组成部分，人的性格是受一定思想、意识、信仰、世界观的影响和制约的，极其复杂。

瑞士心理学家荣格（C. G. Jung）把性格分为外倾型和内倾型两种。外倾型性格通常以开朗、热情、正直、运动力强、善交际、肆无忌惮、常作毫无把握的冒险为特征。而内

倾型性格通常以优柔寡断、深思熟虑、孤僻内向、害羞、提防戒备、不愿抛头露面为特征。荣格认为内倾和外倾实质上是人的态度倾向，因此内倾型和外倾型是性格的两大态度类型。除了这种态度类型或一般态度倾向外，荣格还提出了个人心理活动以及解决问题的四种心理功能：感觉、直觉、思维与情感。荣格利用两种态度倾向和四种功能的组合，描绘了八种不同类型的人：1）外倾思维型：按照固定的规则生活，客观而冷静，善于思考但固执己见，情感受压抑。2）外倾情感型：对传统和权威极易动感情，十分尊重、追求与社会外界的和谐，情感外露，善交际，思维受压抑。3）外倾感觉型：追求欢愉、快乐，善于社交。不断寻求新的感觉体验，非常实际，直觉受压抑。4）外倾直觉型：作决策是凭主观预感而不是凭客观事实，极易变化而富有创造性。难以长期坚持一个观点，却能很快接受另一种观点，对自己的潜意识了解很多，感觉受压抑。5）内倾思维型：特别喜欢离群索居。由于活动判断力缺乏而不愿社交，是极为聪颖而不顾现实实际的人，情感受压抑。6）内倾情感型：文静，多思，极为敏感，莫名其妙的孩子气，对别人的观点和感情无动于衷，感情冷淡，思维受压抑。7）内倾直觉型：一个能产生一些“奇异”观点的离奇古怪的梦想家。很少被别人理解，但对此满不在乎。生活的砝码是以内部的主观体验而不是以外部的客观经验为依据。8）内倾感觉型：生活只是受现时所发生的事情的指导，爱好艺术，有被动性，沉着。由于主要关心的是所发生的事情而超然于各种人类事务，直觉受压抑。

性格类型划分对于管理者而言有着重要的利用价值。管理者正确地了解和掌握下属的性格特征和性格类型是具有重大意义的，表现在：1）为合理地用人提供重要的依据。例如针对不同性格类型的人的特点安排适当的工作岗位。2）可以预测他人的态度和行为，并采取适当的管理态度和方式，从而减少人际关系的摩擦，加强合作气氛。3）有利于管理者对下属进行教育，培养下属的良好的性格特征，克服不良的性格特征。由于性格不是天生的，而是在与环境的不断的相互作用中形成和发展起来的，因此，管理者要注意对下属性格的培养，如加强对下属的主动性、积极性、顽强性、坚持性、责任心、自制性等性格特征的培养，从而使下属为组织做出更大的贡献，取得更大的成就。

（3）能力。

能力是指人们顺利地完成某种活动所必需的个性心理特征。能力是影响活动顺利完成所必备的主观条件，并且是主观条件中的个性心理特征。一般来说，个体要完成一种活动需要两种条件——客观条件和主观条件。客观条件主要是指一些物质材料，没有客观条件，活动就无法完成。但仅有客观条件仍不足以保证活动顺利有效地完成，还必须具备主观条件。主观条件包括能力、知识、经验、身体健康水平、需要、动机水平等，它们对一项活动的顺利完成都有影响，而能力是影响活动完成的最直接的个性心理特征。

能力可分为一般能力和特殊能力。一般能力是指顺利地完成各种活动所必需的一些基本能力。一般能力适用于广泛活动领域，保证人们较容易地和有效地完成活动。它与人的认识活动紧密相连，因此通常也称为智力。观察力、记忆力、想象力、思维力、注意力等都是智力的组成部分，其中抽象思维能力是智力的核心。因为抽象思维能力支配着智力的诸多因素，并制约着其他能力的发展水平。特殊能力是指顺利地完成某种活动所必需的能力，亦称专门能力。特殊能力只在特殊活动领域内发生作用。一般能力和特殊能力互相联

系，在活动中共同起作用。任何活动，既需要一般能力的参加，又需要特殊能力的参加，一般能力和特殊能力是辩证统一的关系。一方面，一般能力是各种特殊能力形成和发展的基础条件；另一方面，特殊能力的发展反过来也会促进一般能力的发展。

在管理过程中，管理职能的各个方面都与人的因素相关，尤其涉及人的能力。我们研究能力，目的就是要促使管理者充分发挥人的能力，从而提高组织的绩效和组织的工作效率。为此，管理者应做到以下几点：第一，在人员选拔、安置时要人尽其才，量才使用。第二，在安排员工的工作时，应充分考虑员工能力的相互补偿和相互促进。第三，要创造各种条件，培养和发展人的能力。

2. 组织成员的需要

需要是个体的一种主观状态，它总是反映有机体内部生理条件和外部社会条件的某种要求，通常以意向、欲望、动机、兴趣等形式表现出来。

根据需要的起源，可以把人的需要分为生理性需要和社会性需要。

生理性需要是人脑对生理要求的反映。如果人在相当长的时间里，正常的生理性需要不能满足，就无法生存，或不能延续其后代。生理性需要是人类最原始的和最基本的需要，是推动人们行动的强有力的动力。

社会性需要是人脑对社会需求的反映。如劳动、交往、求知、求美、道德、尊重和成就的需要等。社会性需要是社会存在和发展的必要条件。这些需要并不是与生俱来的，它是在生理性需要的基础上，在社会实践和教育的影响下形成和发展起来的。社会性需要受社会生活条件所制约，具有社会历史性。

根据需要的对象，可以把人的需要分为物质需要和精神需要。

物质需要是指对衣、食、住、行的有关物品的需要，对劳动、学习、科研工具的需要等。在物质需要中，既包括生理性需要，也包括社会性需要。

精神需要是人所特有的。如交往的需要、道德的需要、认识的需要、美的需要和创造的需要等。在劳动过程中所形成的交往需要是个体心理正常发展的必要条件，它能促进个体的正常发展。交往需要在精神需要中占有特殊重要的地位，长期缺乏社会交往会导致个性变态。理想、信念和世界观对人的需要的内容和水平起着重要的调节作用。

生产的最基本要素是劳动者、劳动资料和劳动对象。在这三个要素中，劳动者是起着决定性作用的要素。劳动者的积极性发挥与否，对组织的劳动生产率乃至组织的生存和发展有着直接的影响。而要发挥组织成员（劳动者）的积极性，就必须在尽可能的条件下，满足其合理需要。

根据需要的理论，一般地说，满足需要有两条基本途径：

第一，工作过程之外的需要的满足。这就是说，这种满足不是工作本身获得的，而是工作以后获得的。譬如工资、奖励、福利、劳动保险、公费医疗，以及组织自办的托儿所、食堂、各种文娱场所等，这都属于工作之外的满足。这种满足理所当然有它的优点，但也有一定的局限性，就是在工作和满足需要之间缺乏直接的联系。

第二，工作过程之内的需要的满足。这就是说，员工在进行工作的同时就能得到某种满足。这种满足，主要是指工作环境本身，就是要有一个安全、和谐、舒畅的工作环境，使人觉得工作本身就是一种享受。

因此，我们在研究满足员工的需要时，不仅要考虑员工工作以外需要的满足，而且要考虑工作以内需要的满足，并且要尽可能地把组织目标、经济需要与员工的生理和心理需要密切结合起来。

3. 组织成员的期望

期望是指一个人根据以往的经验在一定时间里希望达到目标或满足需要的一种心理活动。这种心理活动的产生和形成又是有条件的，它的变化是有规律的。

人的需要是多种多样的，由于主客观条件的限制，人的某些需要并不能一下子获得满足，但是，人的需要也不因一时得不到满足就消失。当在社会生活中，人看到可以满足自己需要的目标时，就会受需要的驱使在心中产生一种期望。不过，这种期望心理处在萌发状态，只有根据自己已往的经验对达到目标的可能性进行一番分析判断后才能形成，如图7—2所示。

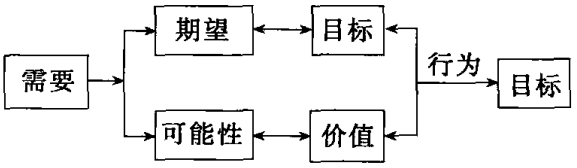


**图7—2 期望心理的形成过程**

人的期望心理产生和形成的过程中，一般都与目标、价值及可能性相联系。这里的目标及价值是促使人们产生期望心理的外在因素；可能性，即个人能力及经验与达到目标所需的条件相比较，是形成期望心理的内在因素。当外在因素作用于人的大脑，经过内在因素的作用，出现能力及经验接近或大于客观要求时，人的期望心理便会产生和形成。

期望心理与行为相联系，一般来说，高期望，高表现；低期望，低表现。因为，期望心理是人的行为表现的内在动力之一。当期望成功的概率较高，成功后满足需要的价值大时，驱使行为表现的动力就愈大；反之，则愈小。

期望心理伴随客观环境及目标的变化而变化。期望心理是有方向有目的的，但期望的方向和目的不是一成不变的。它随着客观环境及目标的变化而发生不断的变化。

在实际生活中，人的期望心理是客观存在的。因此，我们在做人的思想工作时，必须遵循人的这种心理活动规律，注意工作方法，加强疏导，把人的积极性充分调动起来。具体来说，组织管理者应采取如下做法：

第一，树立目标，激发期望心理。在调动员工积极性的工作中，我们不仅要了解员工的需要，还要根据员工的需要，适时地树立起有一定价值的目标，这是调动人的积极性的一项重要工作。

第二，运用期望值调动积极性。由于人们的经验、能力、需要等方面的不同，因而对同一客观事物的期望概率也不一样；又由于人的期望概率常与环境和事物发展的结果出现矛盾，因此，了解、掌握人的期望概率值，有针对性地进行工作，是防止挫伤及消极因素，调动积极性的重要环节。当某人期望值过高，而事物发展结果又不能满足期望要求时，就需要帮助他认真分析主客观条件，指出不利因素，使其降低期望值，以避免大失所望带来的消极情绪。

第三，把人的期望方向引导到正确轨道上来。由于人的需要不同，觉悟高低不同，加

上所处环境因素的影响，一些人期望的目标和方向难免不切实际或偏离正确轨道。所以端正、疏导以至改变期望方向的工作是重要的。

### 7.2.2 公共组织中的人性管理

1. 人性与人性观

人性具有自然属性和社会属性。从自然属性的角度来看，人性是指人所具有的正常的感情和理智。从社会属性的角度来看，人性是指在一定的社会制度和历史条件下形成的人的品性。

人性观是对人性的看法和观点。既然人性是一定社会生产关系的产物，不同的阶层的人对人性的看法是不同的。哲学上所讲的人性论主要是指人的一般本性和各个时代发生了变化的本性，是人类本性的最高概括。而管理学的人性观，实际上是指管理者对员工需要和劳动态度的看法，它不同于哲学意义上的人性论。

管理学家认为人性的特点主要表现在以下五个方面：

（1）人有高度自我、自尊及求得生存的欲望。

（2）人是有智慧、有感情的动物。

（3）人受先天的遗传与后天环境的影响。

（4）人的欲望并不完全相同，同一欲望也有强弱之差别。

（5）人可能受到某种激励而要求上进，努力去实现某一目标（理想），甚至不惜牺牲自己的生命；也可能因为受到某种刺激而感到内心的空虚、情绪的不安，甚至感到人生毫无意义。

2. 人性的假设

西方管理学者认为，从传统管理到现代管理，实际上存在四种对人性的假设：经济人、社会人、自我实现人、复杂人。

（1）“经济人”假设。

它认为人的行为主要目的是追求自身的利益，工作的动机是为了获得经济报酬。泰罗称之为“经济人”，他认为资本家是为了获取最大的利润才开设工厂，而工人则为了获得经济报酬来工作，只有劳资双方共同努力，大家才能都得到好处。1957 年，美国心理学家麦格雷戈用“X 理论”这一名称归纳了历史上的“经济人”这一假设，其要点是：大多数人生来懒惰，总想少干一点工作；一般人都没有什么雄心；不喜欢负责任，宁可被别人指挥；以自我为中心是人的本性，对组织（集体）的目标不关心；缺乏自制能力，容易受他人影响。由上述看法产生了相应的管理观念，认为为了要达到组织目的，追求生产的高效率，管理与作业必须分开，并运用严格的管理制度，也就是强制性的管理对人进行控制。

（2）“社会人”假设。

提出“社会人”的概念是美国哈佛大学教授梅奥在霍桑工厂试验的积极成果。“社会人”的特点是：认为人的行为动机不只是追求金钱，而是人的全部社会需求；由于技术的发展与工作合理化的结果，使工作本身失去了乐趣和意义，因此，人们从社会关系中去寻求乐趣和意义；工人对同事之间的社会影响力，要比组织所给予的经济报酬，更加重视；

工人的工作效率，随着上级能满足他们社会需求的程度而改变。“社会人”的观点，比之“经济人”的观点，无疑是一大进步。它强调了人的社会性需求，突出了人际关系对个人行为的影响。相应于“社会人”假设的管理观念是：管理者除了应该注意工作目标的完成外，更应该注意工人从事某项工作过程中的各种需求，并设法给予满足；在控制激励工人之前，应当了解他们对团体的归属感，及对社会需求的满足程度；重视团体对个人的影响和团体的奖励制度。在这种理论指导下提出了员工参与管理，以满足员工的社会性需要与“成就的需要”，改变对员工的外来控制与自我控制，为达到组织目标而努力工作。

(3)“自我实现人”假设。

这个理论也是美国心理学教授麦格雷戈在1957年提出的。“自我实现人”是“社会人”的发展。“自我实现人”观点认为，人除了有社会需求外，还有一种想充分表现自己的能力，发挥自己潜力的欲望。麦格雷戈称之为Y理论，要点是：人的需要从低级向高级发展，低级需要满足后，便追求更高级的需要，自我实现是人的最高级需要；人们因工作而变得成熟，有独立、自主的倾向；人有自动自发的能力，又能自制，外界的控制可能构成威胁，而不利于行为：个人的目标与组织的目的没有根本的冲突，有机会的话，他会自动地把个人目标与组织目标统一起来。上述“自我实现人”假设是针对“经济人”假设所构建的。据“自我实现人”的特点，提出了与之相应的管理理论，即Y理论。Y理论管理的特点是：尽量把工作安排得富有意义，对工作具有挑战性，使工人工作之后能引以为豪，满足自尊。管理人员的责任在于寻找什么工作对什么人具有最大的挑战性，最能满足其自我实现的需求，使工人在工作中不再感到负担，而感受到生活的乐趣和意义。组织对工人不需要激励，而是提供机会，由工人自我激励，而自然地达到组织目标。

(4)“复杂人”假设。

复杂人假设是20世纪60年代末70年代初由沙因提出的。“复杂人”假设认为，前面三种对人性的假设都有很大的片面性而且没有考虑人的个性、需求的差异和客观环境对人的影响。“复杂人”的观点是：人不只是单纯的“经济人”，也不是完全的“社会人”，更不可能是纯粹的“自我实现人”，而应该是因时、因地、因各种情况采取适当反应的“复杂人”。这被称之为超Y理论，其特点是：人不但复杂，而且变化很大；人的需求与他所处的组织环境有关系，在不同的组织环境与时间、地点会有不同的需求；人是否愿意为组织目标作出贡献，取决于他自身的需求状况以及他与组织之间的相互关系；人可以依自己的需求、能力，而对不同的管理方式作出不同的反应，没有一套适合于任何人、任何时代的万能管理方法。因此，做好一个管理者的实际工作要取决于所处的环境与条件，它要求管理者具有洞察人的个性差异的能力，并能随机应变地采取适当的管理方法。

3. 个性差异与人性管理

个性差异，是指人与人之间在稳定的特征上的差异。组织成员，由于个人的经历、智力、体力、成长环境、工作性质、价值观的不同，从而形成相互间的差异。它不仅表现在经验和能力上，而且也表现在某种情绪因素上，例如态度、信念、气质、理想等；不仅表现在人不同方面的特征上，而且也表现在同一特征的不同水平上。对组织来讲，个性差异，有利也有弊。一方面，个人之间的差异，反映了各人的特长和优点，正是创新、解决问题和组织获得成就的动力，也是个人奖励的来源；另一方面，这种差异又反映了各人的

缺点和不足，是分歧、矛盾、冲突的起因，影响组织的成就，是造成办事效率低、拖延和阻碍的重要原因之一，同时，使领导决策缺乏基础，折中也很难令人满意。所以，针对个性差异进行人性管理，是非常必要的。

对于个人知识和技能方面的差异，可以采用一些补救的方法。补救的主要方法之一，是对职工进行培训，并辅以适当的奖惩措施，以增强培训效果；其次是保持个人的心理均衡，使个人对自己与环境都有一个比较清楚的了解，以求得个人的成长，促进态度与行为的改善，增强对环境的适应性。

如果由于团体内的个人差异而产生矛盾和冲突，通常采用三种不同的管理策略，或分而治之，或压制，或疏导。在不同的情况下，可以采用不同的策略，但最基本的也是行之有效的方法是疏导。同时在管理方法、管理制度等方面采取相应的措施，不使因个性差异造成冲突。具体地可采取以下一些措施：(1) 实行目标管理。让每个职工既了解组织的总目标，又掌握团体和个人的分目标，形成目标的一致性。(2) 实行参与制。使每个职工都感到自己是组织的一员。有与职位相应的权力，明确的责任。实行民主式的管理，在组织和制度上保证职工有参与管理的机会。(3) 授权。领导者布置工作时，只对下级交代任务，明确要求；具体的实施计划和方法，由下级考虑拟订，以提高下级工作的主动性，减少被动性。(4) 合理分工。兼顾组织需要与个人专长，使每个人都充分发挥自己的才能，创造工作成绩。(5) 在实现组织目标的同时，使个人获得“合理程度”的满足，包括物质的、精神的、使职工具有组织优越感和个人成就感。(6) 信息及时反馈。让每个职工及时了解企业目标实现的程度，个人的工作成果。建立良好的意见沟通渠道。(7) 良好的人群关系。互相信任、互相尊重、互相帮助、互相支持，使职工在组织和团体中有温暖之感。(8) 多奖励、少惩罚，采用疏导的方针。(9) 实行建议制度。在意见发表会上，只发表自己的意见，不批驳别人的意见。(10) 提高成熟度，使个人适应组织，适应环境。

### 7.2.3 公共组织中的领导与激励

1. 公共组织中的领导

所谓领导，是指社会组织中承担主管职能的个人或集体在一定原则的指导下，依据特定的行为规范（法律或组织规章制度），行使其职权，运用各种方法和手段，有效地影响部属，以共同实现组织目标的行为过程。

公共组织中的领导有不同的体现方式，即领导方式各有千秋。影响领导方式的因素有：组织的特点、任务、环境要素、领导体制、领导者的素质等。领导方式不同，在领导过程中发挥的作用也不同。领导方式选择的正确与否，是决定领导行为有效的关键性因素之一。关于领导方式，从不同的角度可以做不同的分类。

第一，依据领导者的权力控制程度，可将领导方式分为集权式、分权式、均权式。集权式领导方式的主要特点是：一切权力集中于领导者手里，领导者事无巨细，事必躬亲，对部属不信任，部属没有任何权力，压抑了部属的工作积极性。这种领导方式适用于任务简单，内容带有例行性或重复性，完成任务的步骤、方法能事先做出明确安排的工作。分权式领导方式的主要特点是：决策过程吸收被领导者参加，决策的执行则采取分权的方式进行。领导者只问效果，不过问细节，部属有较大的自主权，有利于其积极性和创造性的

发挥。这种领导方式一般适用于任务复杂、内容具有创新性、事先又难以对工作步骤和方法做出明确安排的工作。均权式领导方式既不过分集权，也不过分分权。重要的权力由领导者掌握，一些事务性权力归部属，领导者与部属职责权限划分明确，分层管理，分级负责。这种领导方式既可以调动部属的积极性，又使重大问题的处理权得到有效的控制，是一种较为理想的领导方式。

第二，依据领导的不同侧重点，可将领导方式分为以人为中心的领导方式、以事为中心的领导方式、人事并重的领导方式三种。以人为中心的领导方式强调以人为本，尊重部属的人格，注重激励措施的运用，鼓舞士气；注意听取部属的工作报告和建议，以善意的态度为部属提供指示；与部属的关系较为平等、融洽，保持部属的身心健康和愉快；注意改善部属各方面待遇，为部属解决实际问题。但这种领导方式往往忽视了必要的管理制度和监督制裁措施的运用。以事为中心的领导方式强调工作任务的完成，重视工作效率的提高，以工作数量和质量来评价部属的优劣，以工作成果作为评价组织成败的指标。这种领导方式重组织、监督和纪律，但往往对组织成员关心不够，与部属缺少情感交流，忽视了他们心理需求的满足。人事并重的领导方式既关心人，也重视工作任务的完成。一方面改善工作条件，加强与部属的情感交流，充分发挥部属的主观能动性，使其有饱满的工作热情和主动负责的精神；另一方面也对工作严格要求，赏罚分明，使部属保质保量地完成工作任务，创造良好成绩。

第三，依据领导的指挥模式，可将领导方式分为强制方式、说服方式、激励方式、示范方式。强制方式是根据领导权力和权威，向部属发布非执行不可的命令、决定、指示等。它需要以相应的纪律、制度和惩处措施作为后盾。强制命令者的权力必须有法律依据，或经组织的正式授权，否则，就是滥用职权。说服方式，是指领导者在领导过程中运用启发、商讨、建议等说服教育的方式，使被领导者接受并贯彻自己的意图。激励方式是指领导者运用物质激励或精神激励手段激发被领导者的工作积极性，以实现领导意图，完成工作任务的领导方式。示范方式是指领导者以本人“身教”或树立典型，供组织成员效仿、学习的一种领导方式。

在实施领导的过程中，各种领导方式并不是截然分开的，必须根据工作性质、工作内容、工作环境、工作机构和部属的不同，有针对性地灵活运用，以应付复杂局面，实现组织目标。

2. 公共组织中的激励

激励就是激发人的动机，诱发人的行为。公共组织中的激励是指在一定的外部环境下，公共组织领导者通过采取有计划的措施并借助一定的载体，激发公共组织人员的动机与需要，使之产生领导者所预期的行为反应，从而正确、高效地达到公共组织所预定的目标。

现代管理强调以人为本，发挥各层次、各方面人员的主动性、创造性和积极性。因此，正确运用激励方法已成为现代组织取得成功的关键。在公共组织中实施激励可采取如下方法。

(1) 思想政治工作。

思想政治工作，主要是通过协调人际关系，为员工提供良好的工作环境，同时化解员

工思想上的抵触情绪，让员工心甘情愿地为组织效力。由于每个人的社会经历、兴趣、志向不同，对外界事物的态度体验不同，因而会产生不同的情感、不同的行为。做思想政治工作就是要抓住不同对象的心理活动，有针对性地做好激励、转化工作，使员工自觉地为实现既定目标去奋斗、去创造。

（2）工作激励。

现在工作已不仅是付出劳动获得生存资料的过程，而成了人类生活中的一项重要内容。人们更多的是寻求工作中的需要满足，而不只是工作结束后报酬上的激励。只有让职工感受到工作中的满足，才能最大限度激发他们的工作积极性，让他们充分发挥自身的才智为组织工作。工作激励法主要有：委以员工适当的工作；工作丰富化；弹性工作制等。

（3）奖励。

分为物质奖励和精神奖励两种。物质奖励包括发放奖金、晋升工资、享受住房、医疗保健等。除了物质奖励以外，在管理工作中，大量的工作还需要精神奖励，如对人的某种行为给予赞许、颁发奖章等。与物质激励主要作用于人的生理、满足人的物质需要不同，精神激励主要作用于人的心理、满足人的精神需要。它从精神上对员工进行鼓励或处罚，从而激发其工作积极性。

（4）参与管理。

所谓参与管理就是指在不同程度上让员工参加组织的决策过程及各级管理工作。参与管理既对个人产生激励，又为组织目标的实现提供了保证。

## 7.3 公共组织中的群体心理

### 7.3.1 公共组织群体概述

1. 群体的概念和特征

所谓群体，是指由两个或两个以上的相互作用、相互依赖的个体组成的具有相对稳定关系与共同目标的集合体。例如，学校的班级、政府中的科室、军队中的连队等，都是群体。

群体具有以下特征：（1）群体中的个体之间存在着相互交往行为。群体成员之间是相互作用、相互影响的，他们之间存在着信息沟通。（2）群体具有稳定的结构。尽管群体成员可能会发生变化，但群体中必然存在着某种稳定的关系将群体成员维系在一起，如角色分工。（3）群体成员有共同的利益或目标。如政府中的科室成员，他们的共同目标就是取得好成绩，这样才能获得更多的奖励，实现他们的共同利益。（4）群体中的成员彼此意识到他们同属一群。群体成员会认为他们自己构成了一个群体，并可以与群体外的成员区别开来。

2. 正式群体和非正式群体

由于建立群体的原则和方式不同，群体可分为正式群体和非正式群体。

正式群体是指有明文规定，有固定编制，有明确的职责分工、具体的权利和义务的群体。例如，学校中的班级、教研室，政府中的各职能科室等。

非正式群体是指不经官方规定，在生活和工作中自然结合在一起的群体。这种群体以感情为纽带，成员之间由于兴趣相同、信念接近、经历相似、性格相投而结合在一起。非正式群体通常有以下特点：(1) 非正式群体具有自发性和不稳定性。(2) 非正式群体的领导者具有较强的权威性。(3) 非正式群体的凝聚力较强。

3. 群体的功能

群体对组织的主要功能便是完成组织所赋予的基本任务。组织为了有效地实现自己的目标，就必须通过分工协作，把整个组织分成几个系统、若干个小的群体，把任务和目标逐层分解，并分配给若干个小的群体，让它们去完成。因此，群体对组织的功能就是完成组织所分配下来的任务，履行组织规定的职责。

群体对个人的功能主要表现在满足其心理上的需要：(1) 满足安全需要。群体可以通过人与人之间的相互支持和支撑，使个人免于孤独、恐惧、焦虑，获得心理上的安全感。(2) 满足归属需要。在群体中，通过人与人的交往，通过共同的活动，个人能获取友情、爱、帮助和支持，还可以体会到自己是社会的一分子，是群体的一分子，从而满足个体的友谊需要、爱的需要、交往的需要。(3) 满足自尊的需要。在群体中，通过人与人之间在情感上的相互交流、相互信任、相互谅解、相互支持以及不断地努力，是能够获得自尊需要的满足的。

### 7.3.2 影响群体行为的因素

所谓群体行为是指群体内部的活动和相互作用。影响群体行为的因素，概括起来主要有群体规模、群体成员构成、角色、地位、规范、目标、凝聚力、士气、领导、人际关系、沟通、解决冲突的能力、群体成员的素质、外部环境等。在这里，我们将讨论影响群体行为的一些主要因素。

1. 群体规模

群体规模是指组成群体的人数多少。群体规模对群体行为和绩效可能产生的影响包括以下几个方面：

(1) 规模与凝聚力。

小群体（七人以下）比起大群体往往凝聚力更强，更倾向于寻求一致性。这主要是由于小群体中的成员相互联系多，沟通多，感情更融洽，也更容易寻求和保持一致性。而大群体则不具有这样的优势。规模越大，直接联系越少，矛盾冲突越多，越难保持一致性，且容易形成小宗派，这势必影响群体成员间的吸引力。

(2) 规模与参与。

首先，当群体规模增大时，每一名成员所得到的参与时间减少。在机会均等的条件下，规模越大，成员参与的时间越少；而在实际情况中，当群体变大时，由于存在着“禁止一般成员参与决策”以及存在着“谁应在什么时候参与什么”的非正式规范，成员的参与时间或参与行为更少了。其次，当群体规模增大时，对许多成员来说增加了参与方面的限制，这主要是由社会顾虑倾向在起作用。

（3）规模与满足。

随着群体规模变大，群体成员对成员资格的满足程度减弱。这是由于：在大群体中个人得不到更多的关注；参与时间减少和参与的限制增多；具有不同观点、个性的成员间摩擦和冲突增多；不容易把自己的努力同群体的成就和成功联系起来，体会不到工作的完整性和成就感。所有这些因素的共同作用，使群体规模越大，群体成员对成员资格越不满足。

（4）规模与绩效。

如果群体能够充分发挥每个人的努力和能力，那么，群体规模越大，其潜在绩效越大，即潜在绩效随群体规模的扩大而提高。但是，当群体变大时，群体的绩效总是受到过程损失的影响，而群体的规模越大，群体的过程损失越多。群体的过程损失主要来自以下几个方面：激励损失、协调损失、职责分散等。

2. 群体的构成

群体的构成是指群体成员的组成成分。在群体中，每一个成员的个性及个人力量是群体的基本投入，这些投入的异同会影响到群体的过程和群体的绩效。

如果群体内个体的需要、动机、能力、性格、知识结构等方面都很相似，我们把这种群体称为同质群体；如果群体内个体的需要、动机、能力、性格、知识结构等方面的差异很大，我们就把这类群体称为异质群体。

研究表明，同质群体在完成简单的、需要密切配合的、常规的工作时非常有效。因为在同质群体中，群体成员高度一致，高度协调，沟通容易，极少产生矛盾，决策迅速，这种和谐的环境对完成简单的、常规的工作提供了非常有利的条件。异质群体在处理复杂的、需要很多创造力才能解决的工作时是非常有效的。异质群体的成员个性、知识水平、经历等都不同，容易从不同角度提出不同的解决问题的方法和方案，也容易向其他人的方案提出挑战，这有助于创造性方法的产生。但异质群体的缺点也不少，例如观点分歧很大导致冲突增多，使群体在某些问题上无法取得一致性或取得一致性要花费相当长的时间。

3. 群体规范和压力

群体规范是群体成员共同建立的行为准则。群体规范可以是正式的、明文规定的，但大部分是不成文的、约定俗成的，是群体成员长期的相互作用的结果。实质上，对群体成员的行为影响最大的是不成文的规范。不成文规范虽然很少被群体成员用语言表达出来，并且群体成员对之仅有模模糊糊的意识，但却强有力地调节着群体成员的行为，即使正式的成文的组织规范也不一定能产生这样的效果。

群体规范一般具有以下功能：（1）群体支柱的功能。任何一个群体要生存和发展，必须保证某种行为的一致性。群体规范使群体具有了这种一致性。因此，群体规范成了一切群体得以存在下去的支柱。（2）评价标准的功能。群体规范是群体成员所共同建立的行为准则，是对其他人行为的预期，因此可以根据规范来评价自己和其他成员的行为是否恰当。（3）约束和矫正的功能。群体规范既然是群体成员所普遍认同的，是评价行为的准绳，因此就对成员具有约束作用，使成员的行为不偏离规范所容许的范围。而当成员的行为偏离了规范，就会感受到群体舆论的压力，迫使他回到正确的轨道上来，与其他成员相一致。因此，群体规范具有矫正功能。

群体压力是一种心理上、精神上的压抑、压迫感。群体压力是无形的，但对人的行为的影响却是巨大的。

群体压力的作用是双重的，既有积极作用，又有消极作用。积极作用表现为有助于改变群体成员的不良行为，有助于达成群体的目标和维护群体的存在。消极作用则表现为压制了创新精神，使群体失去了新观念、新思想，这对群体来说不能不算是很大的损失，组织也常为此而付出代价。

4. 角色

角色是群体对某一个体所期望的行为模式。角色反映了个体的工作职能、相应的权利和义务、权力和职责。在任何组织和群体中，我们会发现两种基本角色，即指定角色和自显角色。

指定角色是组织和群体作为一种分工和划分职责的手段而正式规定的角色。一般来讲，指定角色指明了“谁做什么”以及“谁能告诉其他人做什么”。对指定角色的深层次研究发现，指定角色可以分为期望角色、认知角色和行动角色三种。期望角色是指其他人对角色承担者所期望的行为模式；认知角色是指个体所认识到的、实现期望角色所必需的行为模式；行动角色是个体实际所表现出来的行为模式。

自显角色是群体成员自然的行为模式，是群体成员为了满足社会情感需要，或帮助群体完成正式工作而自然产生的角色。在群体中，自显角色有三类：任务型角色、关系型角色和自我中心型角色。任务型角色是指成员注重群体任务的完成，促进并协调问题的解决，具体可分为信息搜集者、信息提供者、建议者、评价者等。关系型角色是指维护和调节群体内人与人之间的关系的行为模式，具体可细分为鼓舞者、协调者、追随者等。自我中心型角色是指群体成员只顾自己的感情、需要和利益而不顾群体利益的行为模式，具体可细分为障碍设置者、寻求赏识者、有支配欲者、逃避者等。

群体成员表现出什么样的自显角色对群体行为和绩效具有很大影响。研究表明，自我中心型角色对群体绩效是起消极作用的。而任务型角色和关系型角色都起到积极作用，不仅有助于群体完成任务，也有助于维持群体的生存和发展。如果一个群体由任务型角色和关系型角色的成员所组成，那么，这个群体必然是有效的群体。

5. 地位

地位是个体在群体中所占有的社会位置和社会等级。地位高的人在群体中发挥着更重要的作用和拥有更大的影响力。

决定地位高低的因素非常多，包括工作等级因素、工作职能因素、资历因素、成就因素、个性因素、年龄因素、社会背景因素、经济条件因素等。对于不同群体来说，决定某一群体成员的地位的因素可能是截然不同的。例如在一个群体中，资历是决定一个人地位的重要因素，而在另一个群体中资历却并不重要。

地位象征是地位高低的具体表现形式，是外加给人或工作环境的显而易见的地位标签。在群体中，比较典型的地位象征包括：（1）职务名称，如总裁、科长、主任等；（2）工作条件，包括办公室的大小、内部装饰、高档家具、配备的专用秘书、办公桌的位置（靠窗）等；（3）工作日程安排，如自由的工作时间；（4）优良的待遇，如专用轿车、专用停车场、自由旅行机会、自由的开支等。群体和组织总是力求使地位象征恰如其分地与

人的地位相符，并利用地位象征作为强有力的吸引物来强化群体和组织中的权力等级制度，促使群体成员为追求较高的地位而为组织和群体作出卓越的贡献。

### 7.3.3 群体凝聚力

1. 群体凝聚力的概念

群体凝聚力是指群体对成员的吸引力以及群体成员间的相互吸引力。群体凝聚力高的群体，是对成员特别有吸引力的群体，群体成员都愿意留在群体内，为具有群体成员资格而自豪，并能用充满喜悦的言词谈论自己的群体。群体成员间也彼此满意，彼此吸引，人际关系协调融洽，相互合作。

群体凝聚力作为一种向心力，是维持群体存在的必要条件，也是实现群体目标的重要条件。

2. 影响群体凝聚力的因素

一些研究成果表明，影响群体凝聚力的因素主要有以下几个方面：

（1）群体规模。

在其他条件相同的情况下，大群体比小群体的凝聚力低，也更难保持凝聚力。原因很简单，在小群体中，群体成员有更多的直接的相互交往机会，受到更多的关注，有更多的情感联系。另外，小群体成员少，异质性就小，成员间的分歧和矛盾就少。而大群体则不具备这些特点。因此，小群体比大群体更容易有凝聚力。

（2）群体的成功。

如果一个群体成功地实现了某些重要的目标，出色地完成了工作任务，那么这种共有的成功会增强群体的凝聚力，使群体成员间彼此更满意，也增强了他们的荣誉感、自豪感和归属感。如果一个群体失败了，没有达到目标和完成任务，群体的凝聚力则会大大降低。

（3）群体成员的相似性。

群体成员的相似性是指成员间在诸如民族、文化背景、兴趣、需要、价值观、态度及人格等方面的相同或相接近。一般来讲，成员间相似性大的群体凝聚力高。在这里对凝聚力影响最大的是群体成员在态度和价值观上的相似性。态度和价值观的相似性会增加人与人之间的吸引力，从而增强凝聚力。

（4）群体的奖励方式。

许多研究发现，不同的奖励方式对群体的凝聚力确有影响。个人与群体相结合的奖励方式有利于增强群体的凝聚力，而个人奖励方式则削弱群体的凝聚力。

（5）群体的领导方式。

心理学家勒温等人曾做过专门实验，结果表明，不同的领导方式对群体凝聚力有不同的影响。勒温在实验中比较了在“民主”、“专制”与“放任”三种领导方式下的各实验小组的群体气氛和效率，结果发现，“民主”型领导方式的小组成员之间比其他成员之间更友爱，思想更活跃，成员间感情更积极，相互交往更多，因此凝聚力更高。

（6）外部的威胁和竞争。

当群体存在着外部威胁时，在各种各样情境中都会增强凝聚力。同其他群体展开竞争

也能够提高凝聚力。这主要是因为外部的威胁和竞争使群体成员不得不同舟共济，求同存异，改进沟通和加强协调，以便继续生存和在竞争中取胜。此外，群体的信息交流方式，群体成员的个性特征等都会影响到群体的凝聚力。

3. 群体凝聚力的结果

群体凝聚力有如下结果：

(1) 士气。

高凝聚力的群体比低凝聚力的群体有着较高的士气和满意程度。高凝聚力的群体具有高昂的工作精神，有为实现群体目标的积极进取和顽强奋斗的精神，群体成员间的关系和谐融洽，矛盾少，具有很高的满意程度。

(2) 更多地参与群体事务。

高凝聚力的群体其成员乐于参与到群体事务中去，希望留在群体内，乐于更多地相互支持，更频繁的信息沟通。在参与的过程中，群体成员增进感情，并取得一致性，这反过来又会增强群体的凝聚力。

(3) 敌意。

高凝聚力的群体容易对该群体以外的人员持消极态度，而过多地表现出排斥、敌意和攻击。这主要是由于高凝聚力群体成员对自己的群体抱有过高的肯定评价而导致的结果。

(4) 更多地从众。

高凝聚力的群体对成员具有较强的吸引力，也获得群体成员的认同，因此对成员更有影响力，导致更多的从众行为。从另一方面来讲，凝聚力高的群体成员较多地表现出从众行为也是为了向外界显示其所在的群体是个多么团结一致的群体。这种维护群体声誉的动机也促使成员更多地从众。

(5) 生产率。

一般来讲，由于高度的参与和信息沟通、高昂的士气和较高的满意度、更多的主动性从众，高凝聚力群体将有助于实现群体所追求的目标。那么高凝聚力群体一定能为组织带来高绩效吗？答案是不一定。因为高凝聚力群体在实现自己的目标方面是成功的，如果群体目标与组织目标相一致，则对组织绩效有利，导致高绩效；如果群体目标与组织目标不一致，则对组织绩效不利，将导致低绩效。

## 本章小结

公共组织心理指的是公共组织中人的心理和行为，包括个体心理和群体心理。心理学是一门研究人的心理现象及其规律的科学。心理，是感觉、知觉、记忆、思维、情感、意志和气质、能力、性格等心理现象的总称。心理过程，即心理活动的过程，是心理现象的不同形式对现实的动态反映。

个性是个体带有倾向性的、本质的、比较稳定的心理特征的总和，其中包括气质、性格、能力等。需要是个体在社会生活中必需的事物在人脑中的反映。欲望是指一个人根据以往的经验在一定时间里希望达到目标或满足需要的一种心理活动。

从传统管理到现代管理，存在四种对人性的假设：经济人、社会人、自我实现人、复

杂人。组织成员由于个人的经历、智力、体力、成长环境、工作性质、价值观的不同，从而形成相互间的差异。针对个性差异进行人性管理，是非常必要的。

领导是指社会组织中承担主管职能的个人或集体在一定原则的指导下，依据特定的行为规范（法律或组织规章制度），行使其职权，运用各种方法和手段，有效地影响部属，以共同实现组织目标的行为过程。影响领导方式的因素有：组织的特点、任务、环境要素、领导体制、领导者的素质等。领导方式不同，在领导过程中发挥的作用也不同。

公共组织中的激励是指在一定的外部环境下，公共组织领导者通过采取有计划的措施并借助一定的载体，激发公共组织人员的动机与需要，使之产生领导者所预期的行为反应，从而正确、高效地达到公共组织所预定的目标。在公共组织中实施激励可采取如下方法：思想政治工作、工作激励、奖励、参与管理。

群体是指由两个或两个以上的相互作用、相互依赖的个体组成的具有相对稳定关系与共同目标的集合体。由于建立群体的原则和方式不同，群体可分为正式群体和非正式群体。影响群体行为的因素主要有：群体规模、群体成员构成、角色、地位、规范、目标、凝聚力、士气、领导、人际关系、沟通、解决冲突的能力、群体成员的素质、外部环境等。群体凝聚力作为一种向心力，是维持群体存在的必要条件，也是实现群体目标的重要条件。

## 关键术语

公共组织心理　个体心理　群体心理　心理学　心理现象　心理　无条件反射　条件反射　心理过程　个性　气质　性格　能力　需要　生理性需要　社会性需要　物质需要　精神需要　期望　人性　人性观　“经济人”假设　“社会人”假设　“自动人”假设　“复杂人”假设　个性差异　领导　激励　参与管理　群体　正式群体　非正式群体　群体行为　群体规模　群体规范　群体压力　角色　地位　群体凝聚力

## 复习思考题

1. 简述公共组织心理的内涵。
2. 组织成员的个性主要包括哪些内容？
3. 如何满足组织成员的需要？
4. 谈谈你对人性假设的理解。
5. 论述领导方式的分类。
6. 在公共组织中实施激励，可以采取哪些方法？
7. 简述群体的概念和特征。
8. 论述影响群体行为的因素。
9. 论述影响群体凝聚力的因素。
10. 群体凝聚力有哪些结果？

## 阅读材料

某大学某理科学院的领导班子由一个院长和四个副院长组成。院长由于年事已高即将退休，需要物色一个合适的新院长。该学校的上级主管部门经过一段时间的研究考察，认为应从四位副院长中选择一位，最后各方面的意见集中到李副院长和王副院长身上，要从中选出一个。下面是有关他们两人的资料：

李副院长，男，39岁，文化程度硕士（电子专业），中共党员，原是该院专业课教师。此人刻苦勤奋，努力上进，并善于把所学知识用来指导工作，为本院的科研、教学的创新作出了重要的贡献。李副院长性格开朗，精力充沛，善于言谈，活动能力强，积极开展横向联系，同众多的单位建立了关系，为科研和教学开辟了广阔的发展前景。他的事业心很强，一心扑在工作上，早出晚归，不辞辛苦，曾被评为该校优秀院长。

但是李副院长也有一个明显的缺点，即骄傲自满，自以为是。常常盛气凌人，有时性情急躁，弄不好会暴跳如雷。不把学校的领导放在眼里，经常顶撞他们，学校的指令常常被他顶回去。他不善于做思想工作，很多教职工不愿意和他打交道。

王副院长，男，37岁，文化程度硕士（行政管理专业），中共党员。他对本院的特点非常熟悉，精于管理，对整个学院的机构设置、各系主任、各办公室主任和各级管理人员的特点都了如指掌，平时常常到各个教研室转转，以便了解情况，发现问题。学校及有关部门的会议从不缺席，有的院长常常是忙得脱不开身，他似乎比别的院长“超脱”得多。王副院长的性格内向，沉稳。不喜欢大大咧咧地发表议论，对什么事情总要三思而后行。他所做的自己学院的远景规划，听起来切实可行。对一些出风头的社会活动，他不喜欢参加，但对开阔思路的业务性讲座却很感兴趣。他善于做教职工的思想工作，他和支部、工会及下属员工的关系都很好，待人谦和、彬彬有礼。

王副院长的缺点是缺乏进取精神，求稳怕变，按部就班，显得保守，过于拘谨。

李副院长和王副院长谁当院长更合适，上级领导还未决定。

资料来源：孙萍、张平：《公共组织行为学》，83～84页，北京，中国人民大学出版社，2006。

**思考题**

1. 依据个体心理理论，对两位副院长的气质、性格、能力进行分析、比较。
2. 你认为谁当院长更为合适？为什么？

# 第8章

# 公共组织沟通

公共组织要达到特定的目标，必须进行各种形式的沟通，沟通可以增进相互了解，及时传达信息，可以排除交流障碍，获得相互的理解和信任。同时，通过沟通可以把组织整合成一个整体，产生统一的行动。在公共组织内部，每个组织成员情况千差万别，要协调关系、化解冲突、解决矛盾，就必须进行有效的沟通。有效的沟通往往被形容为组织中流动的血液，是保证整个公共组织系统统一指挥与行动、消除隔阂与误会、确保工作效率、实现高效能管理的重要环节。本章主要介绍公共组织沟通的含义、类型和过程；公共组织中的群体沟通与人际沟通；公共组织中的冲突与谈判；公共组织沟通的改善。

## 8.1 公共组织沟通概述

### 8.1.1 公共组织沟通的含义

沟通（communication），就是信息沟通，指人与人之间、人与组织、组织与组织之间凭借一定的渠道传递信息并寻求反馈以达到相互理解的过程。沟通包含以下几层意思：(1) 沟通首先是信息的传递。(2) 信息不仅要被传递到，还要被准确理解。(3) 沟通是一个双向、互动的反馈和理解过程。

公共组织沟通是指在公共管理活动中，公共组织与外界环境之间，公共组织内部各部门、层级、人员之间信息的交流与传递过程。与企业组织的沟通相比，公共组织沟通具有如下特点：(1) 企业组织的沟通往往直接影响到该组织的经济效益，而公共组织沟通的效果往往体现在其所服务民众的评价和社会效益方面。(2) 企业组织的沟通往往比公共组织沟通更加灵活。企业组织中级别的概念相对弱化，而且由于经济成分的复杂多样性，沟通

无一定之规，因此沟通具有较强的灵活性。而公共组织沟通具有明显的封闭性，形式和方式都不如企业组织灵活。

公共组织要达到组织目标的实现，有效的沟通是其基本的保证。具体而言，公共组织沟通具有如下功能：

第一，沟通是公共组织协调内外关系的纽带和桥梁。公共组织是在环境中存在和发展的，公共组织的环境包括组织的内环境和外环境，是与公共组织内部具有有机联系的各个部门以及组织以外其他所有公共组织与物质条件的总和。公共组织首先要保证其内部的各个部门之间相互关系的顺畅、工作关系的协调，这就需要沟通；同时，公共组织还要与组织以外的其他公共组织保持有机的联合和协调、沟通，不断地从其他的公共组织中取得先进的经验，以增进自己对组织的科学性管理，同时也要以其他公共组织的教训作为自己组织管理与发展的前车之鉴，不断调整管理与运作的方针和策略，从而为自身目标的实现提供保障。

第二，沟通是公共组织决策的前提和基础。公共组织通过信息沟通，形成与外部环境发生相互作用的开放系统，这种开放系统通过信息交流而维系。沟通为个体和群体提供决策所需要的信息，而一项科学、正确决策的作出，需要决策者掌握足够的信息，在此基础上对信息进行传送与解析，最后才能够作出选择。如果公共组织缺少这些信息的收集、整理和解析的手段，就不可能对公共组织的决策作出科学的判断。可见，公共组织决策的任何一个步骤都离不开有效的信息沟通。

第三，沟通是公共组织提高绩效的重要保障。由于公共组织内部存在职能交叉或职权划分不清的现象，甚至存在人员间互设障碍、互相拆台的现象，造成组织资源的浪费，并影响组织效率。针对这种情形，公共组织管理者需要使用激励、指挥、教导与评价活动，以增进彼此间的了解，促进合作，提高公共组织的绩效。而这些活动都要以信息沟通为其基础。

第四，沟通是公共组织有效地实现控制的基本手段。公共组织要想使组织能够保持有效的功能和顺利的发展，就必须保证上下齐心协力，同时也要对决策执行过程的偏差进行及时的调整。而要达到这样的目的，要求组织具有内外一致的沟通渠道，对出现的问题进行适当的处理，从而使组织指令能够得到迅速有效的贯彻落实。只有通过这样的沟通手段才能对组织进行有效的调控，实现预定的组织目标。

第五，沟通是公共组织保持良好人际关系的催化剂。公共组织要把人的全面发展作为自己的根本宗旨，就必须在组织内时刻保持良好的人际关系，满足人对公共事务和公共物品的需求。是否能够满足这种需求成为衡量现代社会组织发展价值观的重要内在尺度。在公共组织发展的过程中，针对人的需要进行合理的沟通是促进人际关系和谐的催化剂，良好的沟通可以使组织成员产生对组织的依赖感和满意感，可以促使组织成员为实现组织目标而工作。

### 8.1.2 公共组织沟通的类型

公共组织沟通按照不同的标准可以有不同的分类。

第一，按沟通渠道划分，可分为正式沟通与非正式沟通。

（1）正式沟通。

所谓正式沟通，是指公共组织的信息按照明确的规章制度所规定的方式进行的传递过程。传达文件、安排任务、召开会议、请示汇报等都属于正式沟通，因而它是一种常见的主要沟通形式。正式沟通的目的是使全体成员了解本组织的目标、政策、计划以及各人的职责。其优点是沟通的效果和约束力较大，所以凡是较为重要的信息，都会采取正式沟通的方式。但是，它的缺点是速度较慢，并且大多要求单方面接受沟通内容。

（2）非正式沟通。

所谓非正式沟通，是通过非正式渠道进行的信息传递和意见交流。这种信息传递是正式组织的成员在长期的相互交往中形成的一种信息互动，它的表现方式具有多样性和动态性的特征。现代公共组织管理十分重视非正式沟通对于公共组织发展的意义，特别是它在公共组织管理控制方面的重要作用。但是对于非正式沟通也要加以合理的引导，因为一旦其不受任何节制，容易影响公共组织沟通的正常进行。由于非正式沟通没有确定的规范作为行为的约束，受个人的随意性影响程度较大，往往出现一些不良的后果。所以，对公共组织信息沟通来说，一方面要利用非正式沟通来弥补正式沟通的不足，另一方面也要对它进行相应的控制、规范和引导，其中最重要的是不能让非正式沟通的负面效应膨胀，堵塞正式沟通的渠道。

第二，按信息流向划分，可分为上行沟通、下行沟通、平行沟通和斜向沟通。

（1）上行沟通。

上行沟通是指下级部门组织或人员按照公共组织层级制的要求，自下而上地反映和汇报情况的方式。上行沟通的方式主要有：上级与部属间的讨论和座谈会，开设意见箱，下级撰写工作报告、总结供上级审阅，建立投诉、申诉制度，部属工作满意度调查等。上行沟通不仅为上级组织或组织领导进行科学的决策提供了必要的参考依据，同时也为下级部门或个人提供了参政议政的机会，有助于组织民主化的管理。

（2）下行沟通。

下行沟通是指在正式组织确定的科层制条件下，由上级指挥机关按照组织的层级结构自上而下地发布指令和信息，由下级来具体接受和执行的沟通机制。比如，领导分配工作、介绍实际情况、讲述政策、提供工作绩效的反馈等都属于下行沟通。研究表明，组织中的沟通约有半数是下行沟通，因此，它的效率会对组织沟通的总体效率产生重要影响，必须加以重视。下行沟通是否顺利，是公共组织内部结构是否合理科学、政令信息通道是否通畅、组织领导是否具有权威性、公共组织是否具有整体统一性的标志。

（3）平行沟通。

平行沟通是指科层制组织结构中处于相同层次的横向部门或个人之间相互进行信息沟通的方式。公共组织的平行沟通一般有三种形式：当面协商、文件交流与会议协调。如果一个组织在纵向关系上是比较流畅的，但在横向关系上却不是那么协调，组织的效率仍然会受到一定程度的影响。可见，平行沟通对于公共组织目标的实现同样具有不可忽视的重要意义。

（4）斜向沟通。

斜向沟通是公共组织在确定的科层制组织结构中不属于同一隶属关系、不在同一部门

的层次之间或人员之间的信息沟通。对于复杂的公共组织事务而言，刻板的垂直沟通往往不能实现部门之间的融通，尤其是某些突发性公共事务的出现，迫切需要部门之间齐心协力、相互合作，因而公共组织又必须在部门之间进行沟通，以促使组织信息的快速交流，谋求彼此之间的合作与支持。公共组织的斜向沟通一般有紧急性、协商性和主动性的特点。

第三，按沟通结构模式划分，可分为链式沟通、环式沟通、Y式沟通、轮式沟通和全通道式沟通（见图8—1）。

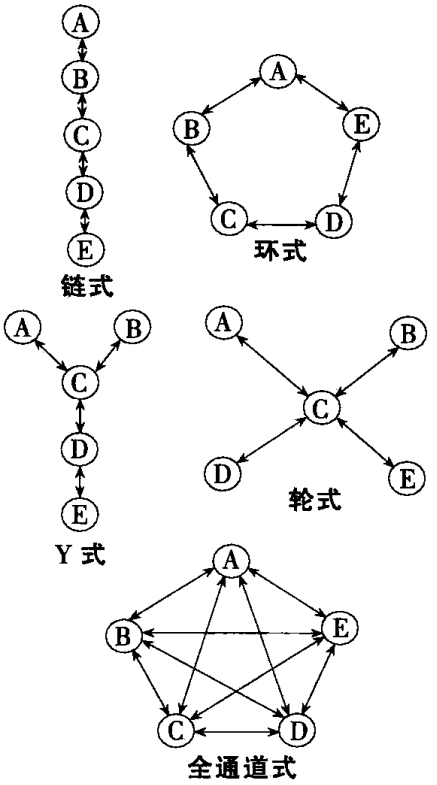


**图8—1 沟通的结构模式**

（1）链式沟通。

这是一个平行网络，其中居于两端的人只能与内侧的一个成员联系，居中的人则可分别与两侧的人沟通信息。在一个组织系统中，它相当于一个纵向沟通网络，信息可自上而下或自下而上进行传递。在这个网络中，信息经层层传递、筛选，容易失真，各个信息传递者所接受的信息差异很大，平均满意程度有较大差异。此外，这种网络还可表示组织中主管人员和下级部属之间有若干中间管理者的组织系统，属控制型结构。在管理中，如果某一组织系统过于庞大，需要实行分权授权管理，那么，链式沟通网络是一种行之有效的方法。

（2）环式沟通。

此形态可以看成是链式形态的一个封闭控制结构，表示若干人之间依次联络和沟通。其中，每个人都可同时与两侧的人同时沟通信息。在这个网络中，组织的集中化程度和领导人的预测程度都较低，沟通渠道不多，组织中成员具有比较一致的满意度，组织士气高昂。如果在组织中需要创造出一种高昂的士气来实现组织目标，环式沟通是一种行之有效

的方式。

（3）Y式沟通。

这是一个纵向沟通网络，其中只有一个成员位于沟通内的中心，成为沟通的媒介。在组织中，这种网络大体相当于组织领导、秘书班子再到下级主管人员或一般成员之间的纵向关系。这种网络集中化程度高，解决问题速度快，组织中领导人员预测程度比较高。除中心人员（C）外，组织人员的平均满意程度较低。此网络适用于主管人员的工作任务十分繁重，需要有人选择信息，提供决策依据，节约时间而又要对组织实行有效的控制。但此网络易导致信息曲解或失真，影响组织中成员的士气，阻碍组织提高组织效率。

（4）轮式沟通。

此形态属于控制型网络，中间这一个成员是各种信息的汇集点与传递中心。在组织中大体相当于一个主管领导直接管理几个部门的权威控制系统。此系统集中化程度高，解决问题速度快。主管人员（C）的预测程度很高，而沟通的渠道很少，组织成员的满意程度低，士气低落。轮式网络是加强组织控制、争时间、抢速度的一个有效方法。如果组织接受紧急任务，要求进行严密控制，则可采用这种网络。

（5）全通道式沟通。

这是一个开放式的网络系统，其中每个成员之间都有一定的联系，彼此了解。此网络中组织的集中化程度及主管的预测程度均很低。由于沟通渠道很多，组织成员的平均满意程度高且差异小，因此士气高昂，合作气氛浓厚。这对于解决复杂问题、增强组织合作精神、提高士气均有很大作用。但是这种网络沟通渠道太多，易造成混乱，且又费时，影响工作效率。

第四，按信息沟通手段划分，可分为言语沟通和非言语沟通。

（1）言语沟通。

这是指借助正式语言符号所进行的沟通方式，主要分为口头沟通与书面沟通。前者有会谈、讨论、演讲、访问、电话等形式，后者有布告、通知、期刊、书面报告、工作手册等形式。口头沟通具有信息传递范围广、传递与反馈速度快、沟通吸引力强的优点，缺点是容易曲解信息、信息保留时间短、受时空范围条件的限制等。书面沟通没有口头沟通的这些局限，交流领域广、信息精度高、信息保存时间长，但是沟通的效果受文字表达形式的限制较大，没有即时性情况的变通手段。所以，最好是把口头的和书面的沟通两者结合起来，达到优势互补。

（2）非言语沟通。

这是只借助非正式语言符号所进行的沟通形式，主要有三类情况：动态无声沟通，如手势、眼神、面部表情等；静态无声沟通，如外在形象、姿势变化等；有声无形沟通，即借助音乐、语调的变化所进行的沟通等。非言语沟通的主要功能是弥补言语沟通的不足，在某些特定的情况下能够起到言语沟通达不到的效果。因此，在实际的沟通过程中，也应该把两者很好地结合起来使用。

### 8.1.3 公共组织沟通的过程

沟通的过程就是信息传送者将信息传递给信息接收者的过程。在这一过程中包含以下

要素：

(1) 信息的发送者。

信息发送者是指发出信息的人和组织。它可以是传达指示、发布命令、制定政策的上级公共组织或个人，也可以是提供情况、反映意见、提出建议的下级公共组织或个人。

(2) 信息的内容和形式。

信息实际上是人们把抽象思维进行编码后的实体产品（语言、文字、符号等）。所以，当我们交谈时，表达的就是信息；当我们书写时，表达的也是信息；当我们做手势、面部出现某些表情时，传达的还是信息。就公共组织沟通而言，信息的内容包括观点、情感、情报、消息等。信息要通过一定的形式表现出来，公共组织沟通信息往往通过命令、文件、计划、执行程序等来表现。

(3) 信息的传递渠道。

信息是通过联系发送者和接收者的渠道进行传递的，信息的传递既可以是口头的，也可以通过书面、计算机、电话、电报、电视等来传递。人们可以选择一种或几种信息传递媒介，这取决于信息的性质、安全性、时间性、接收范围，以及接收者的偏好、理解能力等因素。

(4) 信息的接收者。

公共组织作为具有科层制结构的正式组织，其信息一般是由上级向下级发送，即上级是信息发送者，下级是信息的接收者。不过在现代公共组织中，上级越来越成为重要的信息接收者，其根本目的是有利于决策的民主化和科学化。

(5) 信息产生的结果。

所谓结果，就是对待信息的态度或行为，大体有接收或不接收、积极或消极、热忱欢迎或冷漠处置等。为了验证信息沟通的效果，反馈是必不可少的。所谓反馈是接收者对发送者传来的信息的反应。

把上述沟通要素按照一定的程序联系起来，便构成了公共组织信息沟通的过程。公共组织中信息沟通的过程一般分为以下六个步骤：

第一步，准确信息的获得及其传递动因的具备。公共组织中信息的发送者根据组织运作的需要收集信息，将那些经过深思熟虑的完整信息保留下来并且等待发送。

第二步，信息的编码。信息的发送者要将待发送的信息指令转换为语言、文字或者是行为的表达方式，同时确定发送的时间，以保证信息的接收者能够接收到完整正确的信息。

第三步，信息传递渠道的选择。选择信息传递渠道的一个基本考虑是便捷性和可靠性。如何使信息能够准确、方便地到达信息的接收者，是决定信息发送者是否能够顺利实现沟通的大问题。

第四步，信息接收者通过某种渠道得到信息。这一环节主要涉及所选择的信息渠道及其接收时的具体环境，它将影响到接收者对信息的解释。

第五步，信息的转换。信息转换即是信息接收者对所接收信息的解释与翻译。信息的接收者能否完全准确地理解信息，受两个方面因素影响：一是信息编码本身的因素。二是信息接收者的解释与翻译技巧方面的因素。

第六步，信息接收者的反应。即信息接收者对所接收的信息加以分析判断所产生的反应行为。信息接收者的反应实际上就是对发送者的信息反馈，它在信息沟通过程中形成一个回路，反过来对信息的发送者进行反馈信息的发送，因而原来的信息接收者就变成了信息发送者，如图 8—2 所示。

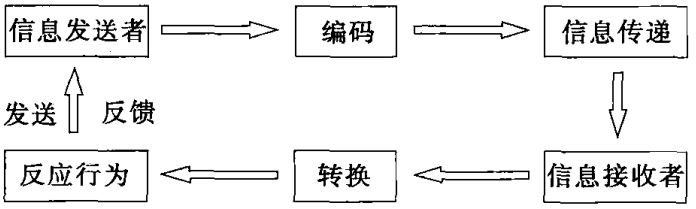


**图 8—2　沟通过程示意图**

## 8.2　公共组织中的群体沟通与人际沟通

### 8.2.1　公共组织中的群体沟通

公共组织中的群体沟通是指公共组织中群体与群体之间的沟通，主要包括正式群体与非正式群体之间、正式群体之间、非正式群体之间的沟通等。群体沟通遵从一般沟通的基本原理，但又有其特殊性。这种特殊性是由群体的特质所决定的，比如群体构成、群体规范等。

要实现有效的群体沟通，必须保证群体具有如下特征。

（1）团结意识。

一个群体的团结意识是非常重要的，它是完成群体任务的保证。研究证明，团结往往来自共同的兴趣，也来自工作中的相互了解。

（2）重点突出。

无论是群体讨论也好，还是完成某项任务也好，群体的领导者都是很重要的。只有把重点集中在存在的问题上，群体才能把任务完成得很好。

（3）规模适宜。

当一个群体的所有成员都能与其他成员相互沟通和相互作用时，它就最好地发挥作用。一般来讲，群体规模 3～10 人为宜。如果群体人数太多，就不能有效地解决问题。如果群体人数过多，可以分成更小的群体，每个小群体做自己的工作。它们可以向更大的群体提出建议等。

（4）适合的开会地点。

群体在哪里开会经常影响会议的总体气氛。开会的地点可以根据群体成员是哪些人以及要解决什么问题为基础来选择。如果相互非常了解，人数也比较少，就可以在家里开。有些不太熟悉的人参加，在公共场合召开就适宜些。群体成员的座位也很重要，成员坐好后可以看见每一个人的脸，例如一个环形桌子就比较好。

（5）凝聚力。凝聚力也称为内聚力，是一种积极的力量，是群体成员相互吸引的感

觉，是作为群体一起工作和互相帮助的一种能力，是一种向心力。凝聚力较强的群体沟通效果比较好。

### 8.2.2 公共组织中的人际沟通

公共组织中的人际沟通是指公共组织中个体与个体之间的沟通，包括领导与成员、成员与成员、领导与领导之间的沟通。尽管人际沟通并非都是非正式沟通，但其效果与人际关系有着密切的关系。

所谓人际关系，是指人们在交往过程中所形成的心理关系。在社会生活中，一个人不可能脱离他人而独立存在，总是要与他人建立一定的人际关系。特别是现代社会中，人际关系状况已经成为影响人们事业成功的重要因素。特别是在组织中实施团队管理，团队精神就是良好的人际关系和与人合作的精神。

人际关系是在人际沟通的过程中形成和发展起来的。离开了人际间的沟通行为，人际关系就不能建立和发展。事实上，任何性质、任何类型的人际关系的形成，都是人与人之间相互沟通的结果；人际关系的发展与恶化，也同样是相互交往的结果。沟通是一切人际关系赖以建立和发展的前提，是形成、发展人际关系的根本途径。

如果人们在思想感情上存在着广泛而持久的沟通联系，就标志着他们之间已经建立起了较为密切的人际关系。如果两个人感情上对立，行为上疏远，平时缺乏沟通，则表明他们之间心理不相容，彼此间的关系紧张。人际关系一旦建立，又会影响和制约着人际沟通频率和沟通态度。但是，人际沟通的频率与人际关系的亲疏并不成正比发展，在不同类型的人际关系中，沟通频率与关系疏密有明显的差别。例如，在地缘关系中，与陌生人每天打招呼不一定关系密切；在血缘关系中，也许人们几年不见面但关系密切。

如何在公共组织中通过人际沟通营造良好的人际关系呢？

（1）增加沟通信息的丰富性。

在试图与你建立关系时，人们总会问你是做什么的，如果回答平淡如水，比如只是一句“我是一位教师”，你就失去了一个与对方交流的机会。例如，比较得体的回答是：“我在某某大学是研究公共管理学的。我也看足球，常常打乒乓球，也热爱读书。”在不到15秒的时间里，你不仅使你的回答增添了色彩，也为对方提供了几个话题，说不定其中就有让对方感兴趣的。当他这样回答：“哦，你打乒乓球？我也喜欢”时，你们就开始打造关系了。建造关系网络必须遵守的规则，不是“别人能为我做什么？”，而是“我能为别人做什么？”在回答别人的问题时，不妨再接着问一下，“我能为你做些什么？”

（2）保持经常性的联络。

保持联络是成功建立关系网络的另一关键。《纽约时报》记者采访美国前总统克林顿时，问他是如何保持自己的政治关系网的，克林顿回答：“每天晚上睡觉前，我会在一张卡片上列出我当天联系过的每一个人，注明重要细节、时间、会晤地点和其他一些相关信息，然后添加到秘书为我建立的关系网数据库中。这些年来朋友们帮了我不少。”要与关系网络中的每个人保持积极联系，唯一的方式就是创造性地运用你的日程表。记下那些对你的关系特别重要的日子，比如生日或周年庆祝等。打电话给他们，至少给他们寄张贺卡让他们知道你心中想着他们。观察他们在组织中的变化也同样重要。当你的关系网成员升

职或调到新的组织去时，要及时祝贺他们。同时，也让他们知道你个人的情况。去度假之前，打电话问问他们有什么需要。当他们落入低谷时，打电话给他们鼓劲。不论你关系网中谁遇到麻烦时，立即与他通话，并主动提供帮助，这是表现支持的最好方式。

（3）为你的关系网络和组织提供信息。

时刻关注对网络成员有用的信息，应定期将你收到的信息与他们分享。优秀的关系网络是双向的，如果你仅仅是个接收者，无论什么网络都会疏远你。搭建关系网络时，要做得好像你的职业生涯和个人生活都离不开它似的，而事实上也的确如此。

（4）运用正确的沟通方式。

比如上级批评下级时，私下场合比较能够被接受。反之，如果是表扬下级，则公开场合能够增加下级的荣誉感。如果批评很明确和详细，并指出如何改进，则这种批评能够被更好地接受。再比如，沟通中不要使用令对方难堪的言辞，如果科长说某科员："你的这份报告是我见到的报告中最差的。"科员可能嘴上不说，心里却想："你是我见到过的最差的领导。"显然，这种沟通不会有好的结果。

## 8.3 公共组织中的冲突与谈判

### 8.3.1 冲突与冲突管理

1. 冲突的概念与类型

公共组织中的冲突是指公共组织人员或公共组织群体由于互不相容的目标、认识或情感而引起的相互作用的一种紧张状态。

按照冲突的主体不同，可以划分为六种类型。由于冲突的主体可以是个体、群体和组织，因此存在着个体与个体之间、个体与群体之间、个体与组织之间、群体与群体之间、群体与组织之间以及组织与组织之间不同类型的冲突。个体与个体之间的冲突又叫做人际冲突，比如员工与管理者之间、同事之间的冲突。而群体之间的冲突在组织中也不鲜见，比如不同部门之间的冲突。

2. 冲突产生的原因与作用

冲突的发生，可能是主观的，也可能是客观的。一般而言，冲突可能有三个"引爆点"（见图 8—3）。

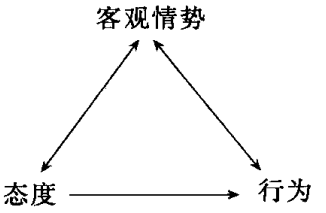


**图 8—3 冲突的"引爆点"**

（1）"客观情势"的冲突，包括本位主义以及资源分配的冲突，像分钱、分办公室、分人、分水源等。这种冲突，主要靠谈判来寻找解决方案。

(2)“行为”的冲突，如你为什么每次都不请示就先斩后奏?“行为”所致的冲突，如果展现在社会上，是可以用“法律”予以消除的。如果在组织内部，靠的则是“纪律”及“教育”，让人们不要养成冲突的习惯。

(3)“态度”的冲突，例如公共组织人员和服务对象之间有时会发生态度的冲突。“态度”冲突要靠心理辅导（对他人）、心理调适（对自己）或我们本身的谨言慎行，来避免或化解。冲突管理，所讨论的也就是这个问题。

公共组织中的冲突有其积极的作用和消极的作用。传统的观点认为，所有的冲突都是不良的、消极的，原因是冲突意味着意见分歧和对抗，势必造成组织、团体、个体之间的不和，破坏良好关系，影响组织目标的实现。而现在人们则认为，适当冲突也会产生一定的积极作用：(1) 群体内部的分歧和对抗，能够使各部门相互支持、相互制约。(2) 表现出来的冲突，使对抗的成员采取合适的方式发泄内心不满，比让怨气压抑更能减少极端事件和极端反应的发生概率。(3) 群体间冲突增加了群体内部的凝聚力。

3. 冲突管理的策略

冲突对组织的作用是积极的，还是消极的，往往与管理者采取何种态度和策略直接相关。正确的冲突管理策略，可以化害为利，而错误的策略则会导致恶劣的后果，所以采取何种冲突管理策略是重要的问题。一般来说，冲突管理策略有以下五种。

(1) 回避。

回避作为处理冲突的常见对策，其前提是只要这种冲突没有严重到损害组织的效能，管理者是可以采取这一办法的。管理者通过回避对策，让冲突双方有和平共处的机会。回避是不去追究群体间冲突的原因，因此冲突可能依然存在，只不过被群体间的相互交往掩盖起来了。采用回避这样的消极办法，其结果可能会使组织在以后花费大量的人力、物力来解决群体间的冲突，而这种耗费是组织难以承受的。虽然对于群体间某些不太严重的冲突，回避方法是合适的，但是管理者在处理群体间的较严重的冲突时，往往还得采取较主动的态度。

(2) 建立联络小组。

当组织内的群体交往不很频繁，而组织目标又要求它们协同解决问题时，群体间就可能产生冲突。因此，在这种情况下，互相交往对组织是非常重要的，这时需要采取建立联络小组的方法来处理群体之间的关系。联络小组主要承担沟通和冲突协调的责任。联络小组可以促进两个群体之间的交往，联络作用可以被说成是内部边界的扩展——在两个群体间架起一座桥梁。这种联络小组，或称边界扩展小组，可能只包括冲突双方的领导，或各方的几位代表。

(3) 树立超级目标。

这种策略有助于管理者处理组织冲突和提高组织效率。超级目标的作用在于使双方冲突的成员感到有紧迫感和吸引力，然而任何一方单独凭借自己的资源和精力又无法达到目标，并且超级目标只有在相互竞争的群体通力协作下才能达到。在这种情况下，冲突双方可以互相谦让和作出牺牲，共同为这个超级目标作出贡献，从而使原有的冲突可以与超级目标统一起来，因而有助于确保组织自觉地为这个目标努力。

(4) 采取强制方法。

这是利用组织赋予的权力有效地处理并最终从根本上强行解决群体间的冲突。从处于

冲突中的群体的角度看，有两种方法可以用来提高强制程度：第一，两个群体之一直接到管理者那里寻求对其立场的支持，由此强行采取单方面解决问题的办法；第二，其中的一个群体可以设法集合组织的力量，办法是与组织里的其他群体组成联合阵线，这种来自联合阵线的强大阵容常常能迫使组织里的另一些群体接受某种立场。这种策略有两大优点：第一，如果是上级组织的管理者来解决冲突，这种解决冲突的办法只需要花费很短的一段时间，管理者作出一个决定便可解决群体间的冲突。第二，某种形式的强制存在，至少会使这些群体作出某种决定，而不是简单地回避问题。采用强制策略处理冲突的主要缺点是，在解决问题的过程中本来应该进行考察的重要情况往往得不到考虑。处于冲突的另一方因为觉得他们的观点没有被考虑，所以在执行决策中不可能发挥很高的效能。在短期内，强制办法可以节省管理者的时间，但久而久之，反而可能需要花费更多的时间和组织的其他人力、物力，去处理群体之间在日后可能发生的更严重的冲突。

（5）解决问题。

解决问题是处理冲突策略中最有效的方法。由于组织内的群体、个人可能不会经常进行相互间的沟通，在这种情况下，采取解决问题的办法来处理冲突或许最合适，它可能是比较永久性的固定形式，可以用来就事论事地处理某些具体问题。这种办法是将冲突双方或代表召集到一块，让他们把他们的分歧讲出来，辨明是非，找出分歧的原因，提出办法，最终选择一个双方都满意的解决方案。这种面对面的沟通形式如果利用得好，可以促进互相理解。研究表明，管理得较好的组织倾向于面对面地处理冲突，而不是回避它。

### 8.3.2 谈判与公共管理谈判

1. 谈判的基本概念

谈判是当事人为满足各自需要和维持各自利益而进行的协商过程。也可以说，谈判是解决冲突、维持关系或建立合作构架的一种方式。谈判的含义，至少要包括以下几方面内容：

第一，谈判建立在人们需要的基础上。需要推动人们进行谈判，需要越强烈，谈判的动因就越明确。但谈判又是两方以上的行为，只有各方面的需要能够通过对方的行为得到满足时，才会产生谈判。所以，无论什么谈判，都是建立在需要的基础上的。

第二，谈判是两方以上的交际活动。要谈判，就要有谈判对象，只有一方则无法进行谈判。一个人内心的矛盾和思想斗争，不能称为谈判。既然是两方以上的人员参加，这种活动就是一种交际活动，就需要运用交际手段、交际策略来实现交际的目的。

第三，谈判寻求建立与改善人们的社会关系。谈判的目的是要获得某种利益，而要实现所追求的利益，就需要建立新的社会关系，或改善原有的社会关系，而这种关系的建立是通过谈判实现的。

第四，谈判是一种协调行为的过程。任何谈判协议的达成，都是寻求协调达到统一的结果。谈判的整个过程，就是提出问题和要求，进行协商，又出现矛盾，再进一步协商的过程。这个过程可能会重复多次，直到谈判终结。

第五，选择恰当的谈判时间、地点。谈判是两方以上面对面的接触，这就需要选择谈判的时间和地点。谈判的参与者都十分重视选择恰当的时间和地点。这在政治谈判和军事

谈判中尤为重要。

2. 谈判的要素

谈判通常由三个要素构成：谈判主体、谈判客体和谈判环境。

（1）谈判主体。

谈判的主体是指代表各自利益参加谈判的当事人。谈判的利益主体至少由两方组成，也可以是三方甚至是多方，这主要由谈判客体所涉及的利益关系而定。从谈判当事人的归属来说，谈判主体可以是个人、组织或国家，但通常只有组织间的谈判才最具有代表性。谈判主体每一方当事人的内部构成也有两种情况。简单的、小型的谈判通常由一个人去完成。此时，谈判者在上级组织授权的范围内，一个人完成联系、谈判、签约等多方面工作。大、中型的交易谈判则必须组成谈判小组参加，其中的每个人都有不同的职能分工，专门负责谈判中的某一项内容。

（2）谈判客体。

谈判客体是谈判的议题，也即谈判的标的。谈判议题是谈判的核心，是一切谈判活动的中心。在交易谈判中，可谈判的议题几乎没有界限，任何可以买卖转让的有形或无形的产品或权利都可以成为谈判的议题。一旦成为谈判的标的，那么，它一定是谈判双方权利和义务所指向的对象。交易中谈判标的最终都要通过合同或协议的形式表现出来。

（3）谈判环境。

交易谈判中，能够对谈判产生影响的一切外部因素构成谈判环境。谈判环境是谈判不可缺少的组成部分，是影响谈判结果和成败的重要因素。谈判环境主要包括政治环境（政治法律因素）、经济环境（经济与市场状况）、人际关系环境（谈判双方的人际关系）、时间环境（谈判的时间选择与时间安排）和空间环境（谈判的地点选择与场所布置）等。

3. 公共管理谈判[①]

公共管理谈判是公共管理领域解决冲突、化解矛盾的重要途径。在我们的日常理解中，谈判主要表现为商务谈判和政治谈判。改革开放以后，随着市场经济体制的建立和发展，人们对经济活动的热情，催生了商务谈判的研究。在商务谈判领域，研究论文和专著已蔚为壮观。

然而，作为社会活动一个重要领域，公共管理中的谈判却在实践上和理论上都被忽视了。当然，这与传统政府的定位有一定的关系。传统政府是管制者，政府与其治理对象之间是统治与被统治、管理与被管理的关系，政府解决冲突、化解矛盾主要依靠镇压、强制的手段。进入了近代社会，资产阶级民主的兴起，也只是在政治领域赋予了公民平等的政治权利和法律权利，但这与市场经济主体的参与地位平等还是有一定差距的。

随着公共管理的兴起，政府及其他公共管理主体与公民、法人和其他组织之间的关系已经得到重新确立：服务提供者与接受者的关系。这种新型的关系使得在公共管理领域冲突解决、矛盾化解可以采取更加“柔性”，更能为社会公众所接受的方式：谈判。

公共管理涉及众多领域，但不管是政治领域、经济领域，还是社会领域，公共管理谈判都有其用武之地。

---

① 参见李传军：《开展公共管理谈判研究的实践需求与理论价值》，载《公共行政》，2006（9）。

政治领域自古就是谈判家纵横捭阖的舞台，远至我国春秋战国时期的说客，近至国际关系的双边、多边谈判，人类的历史始终在诠释着这样的道理：攻心为上，攻城为下。当代国际政治中，许多争端解决都要依赖谈判，比如关于朝核问题的六方会谈。谈判的魅力在于其成本与战争相比更为低廉，而且通过谈判达成的协议是参与各方共同意志的产物，有助于保持长期的合作。在当代西方国家，两党制或多党制的存在，也使得法律或政策的制定过程成为一个博弈的过程，党派之间的冲突与合作成为主导政治舞台的普遍现象。解决党派以及不同政治利益集团之间的矛盾和冲突，同样要靠谈判。

经济领域并非只是厂商和消费者活动的领域。在自由资本主义时期，政府奉行不干预政策，此时，经济活动独立于公共领域之外，属于私人领域。经济活动的谈判（商务谈判）从目的和出发点来看，也是为了谋取谈判者（个体或经济组织）自身的利益。然而，随着公共事务的增多，政府管理领域也扩展至经济领域。从宏观方面来看，政府是宏观经济的调控者；从微观方面看，政府不仅是公共产品的提供者，而且也通过政府采购行为成为消费者。随着经济全球化的发展，加入 WTO 之后的中国，也需要协调与其他国家或地区在经贸领域的诸多关系。这些，都为公共管理谈判开辟了广阔的空间。

与政治领域和经济领域相比，社会领域涉及更为复杂的利益冲突和矛盾。在利益多元化的背景下，公共管理主体之间的关系（如政府与非政府组织的关系、非政府组织之间的关系）、公共管理主体与其服务对象之间的关系（如农村村民委员会与村民之间的关系）、公民个体之间的关系等都是极为复杂的。协调这些关系，化解矛盾，解决冲突，公共管理谈判无疑是一种不可替代的手段，因为这些关系很难完全以法律、道德来规范。

在构建社会主义和谐社会的背景下，公共管理谈判的重要性尤为突出，因为和谐社会不可能依赖强制来实现。“和谐”的实现是一个过程，“和”是手段，“谐”是目的。公共管理谈判是“和”的一种重要表现形式。我们可以从公共管理谈判在实践中的具体应用来探讨其在构建社会主义和谐社会中的重要意义。

（1）行政合同。

行政合同是行政主体为实现行政目的，与行政相对方基于双方意思表示一致而缔结的关于设立、变更、终止行政法律关系的协议，是行政管理的一种特殊方式。行政合同是以契约的形式规范行政主体与行政相对方之间权利义务的一种协议。在各种行政合同订立过程中，如果没有行政相对方的参与，就不是一种行政合同，而是行政命令了，因而，谈判是一种必要的手段。

（2）城市房屋拆迁。

从法律角度来分析，房屋拆迁涉及的双方应当是地位平等的，而且较多涉及的是经济利益关系，因而，通过谈判来解决利益矛盾是一种较优的选择。为了减少这种谈判的成本（因为拆迁办面对的是千家万户），也为了更好地维护市民的合法权益，同时防止极个别的“钉子户”漫天要价，可以选择集体谈判方式。通过这种谈判，有助于避免可能发生的恶性冲突，达成有利于各方的利益分配格局。

（3）群众上访问题。

“群众利益无小事”，对于政府来说是小事一桩，但对于普通群众可能就是天大的事。比如，邻里纠纷、干群矛盾、下岗失业、分配不公等，都可能引发上访问题。解决这些问

题，通过依法维护公民的权益和加强社会主义道德建设的途径都有一定的意义。但是，并非所有的矛盾都可以通过发扬风格来解决，特别是对于一般群众，空洞的道德说教往往难以在短期奏效，而动辄诉诸“公堂”，一方面会造成滥讼，加大司法成本，另一方面也恶化了人际关系，经常出现“赢了官司，输了人心”的情况。如果能够通过公共管理谈判来解决这些“鸡毛蒜皮”的小事，则经济成本会更低，社会效果会更好。在这种类型的谈判中，为避免“公说公有理，婆说婆有理”的现象，应引入公共评价机制，即在政府及其他公共管理主体（尤其是非政府组织）的主导下，由利益无关者共同组成“陪审团”，对利益相关者的谈判过程进行监督、评判，防止利益相关方的非理性行为。

（4）人质解救。

在公共安全领域，人质解救属于高难度的问题，光靠武力难以成功，与犯罪人谈判是在所难免的。2004年7月7日长春市警方实施武力行动时致使人质和劫匪双双死亡；7月2日银川市警方贸然开枪造成人质被打死，这些失败的解救记录无不折射出武力解救的弊端，凸显谈判的重要。保障生命是维护公共安全的终极目的，谈判所追求的最佳效果就是力争冲突得以和平解决，它作为一种相对独立的方式，在解救人质行动中不可或缺。现在全国各地警方都意识到了谈判专家在人质解救中的重要性。必须树立以谈判专家为中心的人质解救理念，从制定科学的培训计划、应急预案、现场指挥体系和现场处置策略等方面着手，才能架构起长效的危机处理机制。①

（5）劳资矛盾解决。

在市场经济国家中，劳动关系的实质内容就是劳资关系问题，即雇员与雇主（包括各自的组织）、劳工与资本之间的关系。在计划经济时代，我国并不存在劳资关系，劳动关系仅仅是劳动者与用人单位之间的简单关系；改革开放后，社会主义市场经济与现代企业制度逐步建立，在我国的不同所有制企业中也出现了劳资关系，劳资矛盾也就不可避免。在市场经济条件下，劳资关系的和谐与否将直接关系到社会秩序能否稳定。在西方社会一两百年的工人运动中，逐步形成了雇主和劳工之间的权利均衡，并最终建立起雇主组织、劳工组织和政府之间的伙伴式合作制度框架。西方社会的劳资关系理论及其所推行的集体谈判制度，对于解决我国日益突出的劳资矛盾具有很强的借鉴意义。②

## 8.4 公共组织沟通的改善

### 8.4.1 公共组织沟通的障碍

1. 公共组织沟通障碍所产生的问题

沟通障碍所指的是这样的现象：在管理中，信息在不同层面之间进行传递时，传递的速度不符合现实需求，信息不能得到及时准确的传递，同时影响到了组织的工作效率。

---

① 参见刘建华：《人质解救的新理念——谈判专家中心论》，载《山东公安专科学校学报》，2004（6）。

② 参见王辉龙：《集体谈判：调解我国劳资矛盾的一种制度选择》，载《唯实》，2005（2）。

公共组织中的沟通障碍会给公共组织良好工作气氛的形成、效能的发挥带来诸多不利影响。具体而言，公共组织中的沟通障碍往往会导致如下几个方面问题的产生：

（1）对公共政策的理解偏差。

在对公共政策的理解上，我们很容易因选择性知觉（selective perception）而造成理解上的偏差，也就是说，我们常易根据自己的已有知识、经验、背景及其他个人特点有选择地去看或听政策中所包含的信息，同时还会无意识地对其加工。而当这种已“变形”的政策信息传递给执行层面时，他们也会像决策层一样犯相同的错误。依次类推，结果最底层了解到的政策已发生了很大偏差。当我们采用自上而下的沟通方向时，组织的层级越多，沟通的频率越低，政策被理解的偏差就可能越大。

（2）公共组织的绩效受到影响。

沟通是协调的基础和前提，协调依赖于沟通，又能反过来促进更进一步的沟通。协调不够常常是从沟通出现障碍开始的。公共组织之间或同一公共组织内不同单元的沟通障碍常常导致工作得不到他人的支持、工作责任区重叠或出现盲区、相同的差错多次发生在不同人和地区上、有效的执行经验得不到共享、重要信息只是在小团体内传递、群体凝聚力降低、组织内部文化不能促进工作高效开展等现象从而降低组织内个人的努力程度等。这些由于沟通障碍而引起的协调问题势必降低公共组织的绩效。

（3）对公共政策执行的影响。

公共组织，尤其是政府组织，承担着制定和执行公共政策的重要任务。政策制定和执行中出现不利情况总是难免的，关键就在于事前是否充分准备、事后能否及时正确处理。否则，就会影响政策执行或节外生枝，而沟通又是其中的关键。因为沟通障碍，对公共政策的执行会导致如下几个方面的影响：1）执行人员向上沟通时对坏消息的过滤。2）漠视目标群体的反馈，一味强制执行。3）决策者对于决策可能存在的缺陷准备或说明不足。

2. 公共组织中沟通障碍产生的原因

公共组织中沟通障碍产生的原因具体包括以下几个方面：

（1）公共组织结构不合理。

组织机构庞大，层次太多，会直接影响到信息沟通的及时性和真实性。各职能部门之间缺乏沟通以及沟通的渠道单一而造成信息不充分等，都会影响组织内部的有效沟通。如果组织机构过于庞大，中间层次太多，那么，信息从最高决策传递到下属单位不仅容易产生信息的失真，而且还会浪费大量时间，影响信息的及时性。同时，自上而下的信息沟通，如果中间层次过多，同样也浪费时间，影响效率。另外，信息传递者在组织中的地位、信息传递链、团体规模等结构因素也都影响了有效的沟通。许多研究表明，地位的高低对沟通的方向和频率有很大的影响。地位悬殊越大，信息趋向于从地位高的流向地位低的。信息传递层次越多，它到达目的地的时间也越长，信息失真率则越大，越不利于沟通。

（2）沟通渠道的因素。

沟通渠道的相对单一，沟通的信息与选择的沟通渠道不适合，没能达成双向沟通等都会导致沟通障碍。如果沟通渠道不对，沟通一定不能完成，因为接收者接收不到信息。反馈不足也是沟通渠道的问题之一。在反馈阶段，造成反馈不足的因素主要是上级对下级的

态度以及下级对待上级的态度。一方面，如果上级不给下级机会和渠道表明他们对所接收信息的理解，这就排除了反馈的机会，降低了沟通的有效性。另一方面，若下级为了不在上级心中形成不良印象，隐瞒对自己不利的信息，或不能向上级提出自己的需要，都会造成上下级之间沟通的困难。相反，若下级积极利用反馈的机会向上级说明自己的情况，则会大大提高沟通的有效性。

(3) 个人因素。

个人因素包括个体的个性差异、个体的心理素质和心理品质以及个体对信息的态度等。信息沟通在很大程度上受个人心理因素的制约。个体的性格、气质、态度、情绪、见解等的差别，都会成为信息沟通的障碍。具体表现为：1) 沟通者的畏惧感以及个人心理品质也会造成沟通障碍。2) 对信息的态度不同所造成的障碍。3) 知觉选择偏差所造成的障碍。4) 公共组织管理者自身素质差、组织中一般工作人员的素质低下、没有形成协调的人员搭配和团队、没有富有活力的团队基础等也会造成沟通障碍。

(4) 公共组织中不良文化的影响。

公共组织中不良的工作价值观、官僚文化、帮派文化、过分强调等级等都会直接导致沟通障碍。一个组织中如果存在上述不良文化，必然会导致不好的组织气氛，从而对信息接受程度也会产生影响。信息发自一个相互高度信赖和开诚布公的组织，被接受的可能性要比来自那些气氛不正、相互猜忌和提防的组织大得多。

### 8.4.2 公共组织的有效沟通

所谓有效沟通，是指具备准确性、实时性和效率的沟通。准确性是指信息从发送者传到接收者时保持原意（即不失真、不产生歪曲、不遗漏）的程度。实时性则是指信息从发送者传到接收者的及时程度。沟通的效率则是指单位时间内传递信息量的多少。准确性、实时性和效率这三者越高，沟通的有效性就越高。沟通的有效性对群体和组织的运作有着十分重要的影响。

公共组织要实现有效沟通，必须从以下方面着手：

(1) 搭建合理的组织结构。

为了改善组织沟通效果，应尽量减少组织的结构层次，消除不必要的管理层，同时还应避免机构的重叠，增强沟通渠道，加强部门之间的联系，以加快信息的沟通速度，保证信息的准确和充分。减少组织层级和增加沟通频率，可以加快执行主体间的信息流通速度，增加平行沟通的机会，从而可以提高执行主体间沟通的速度和准确度，降低沟通障碍。

(2) 根据实际需求，合理选择沟通渠道及沟通类型。

缩短信息传递链，拓宽沟通渠道，保证信息的双向沟通。另一方面，领导应激发员工自下而上地沟通。例如，允许成员和民众提出问题，并得到高层领导者的解答；组织内部刊物和网站设立有问必答栏目，鼓励成员和民众提出自己的疑问。此外，在利用正式沟通渠道的同时，可以开辟非正式的沟通渠道，让领导者走出办公室，亲自同组织成员及民众交流信息。坦诚、开放、面对面的沟通会使组织内部成员和组织所服务的民众觉得组织理解自己的需要和关注，取得事半功倍的效果。

（3）提高组织人员素质，尤其是组织管理者的综合素质。

公共组织领导者要充分认识到有效沟通的重要性，并把这种思想付诸行动。领导者必须真正地认识到进行沟通对实现组织目标十分重要，要领导组织建设良好的沟通文化，营造健康的沟通环境。另外，从一定程度上来讲，组织中的成员的个人素质以及应用沟通能力的高低，是公共组织无障碍化沟通能否落实的关键。

（4）塑造优秀组织文化，创造良好的沟通氛围。

民主社会的一个重要特征是人的尊严能得到维护。如果在管理上能够尊重人格，这个组织必然会生产较高的效率。因而保障组织中每个人员交往沟通的自由是组织沟通管理的基本内涵。组织要形成沟通的良好氛围，组织的主管人员要成为沟通的中心，促进组织成员彼此了解，增进团结，发挥组织的能动作用。创造一个相互信任、有利于沟通的小环境，有助于人们真实地传递信息和正确地判断信息，避免因偏激而歪曲信息。

（5）促进信息流通利用和平等共享。

在信息社会中，信息就是力量和财富。公共组织是最大的信息源，若能充分利用此资源，实现信息流通和共享，必然有助于国家的整体发展。例如，政府信息化可以使政府机关借助现代信息和通信技术建立政府组织间、政府与社会、政府与企业、政府与公民之间的广泛的沟通网络，这种沟通网络可以打破时间、空间及行政组织部门与层级之间的限制，提高政府内外的沟通效率，及时传达政府之施政意图、方针与政策，反映公民的要求和呼声，从而提高了政府治理的反应能力和社会回应力。另一方面，政府可以借助因特网、电子邮件、电子布告栏等新兴的科技方式，与民众建立一个迅速、有效的沟通途径和意见反馈机制，从而实现和扩大公民对政府公务管理的参与。

## 本章小结

公共组织沟通是指在公共管理活动中，公共组织与外界环境之间，公共组织内部各部门、层级、人员之间信息的交流与传递过程。公共组织沟通按照不同的标准可以有不同的分类。沟通的过程就是信息传送者将信息传递给信息接收者的过程。在这一过程中包含以下要素：信息的发送者、信息的内容和形式、信息的传递渠道、信息的接收者、信息产生的结果。

公共组织中的群体沟通是指公共组织中群体与群体之间的沟通，主要包括正式群体与非正式群体之间、正式群体之间、非正式群体之间的沟通等。公共组织中的人际沟通是指公共组织中个体与个体之间的沟通，包括领导与成员、成员与成员、领导与领导之间的沟通。

公共组织中的冲突是指公共组织人员或公共组织群体由于互不相容的目标、认识或情感而引起的相互作用的一种紧张状态。冲突对组织的作用是积极的，还是消极的，往往与管理者采取何种态度和策略直接相关。冲突管理策略有：回避、建立联络小组、树立超级目标、采取强制方法、解决问题。谈判是当事人为满足各自需要和维持各自利益而进行的协商过程。公共管理谈判是公共管理领域解决冲突、化解矛盾的重要途径。

公共组织中的沟通障碍会给公共组织良好工作气氛的形成、效能的发挥带来诸多不利

影响。公共组织中沟通障碍产生的原因具体包括：公共组织结构不合理、沟通渠道的因素、个人因素、公共组织中不良文化的影响。公共组织要实现有效沟通，必须从以下方面着手：搭建合理的组织结构；根据实际需求，合理选择沟通渠道及沟通类型；提高组织人员素质，尤其是组织管理者的综合素质；塑造优秀组织文化，创造良好的沟通氛围；促进信息流通利用和平共享等。

## 关键术语

沟通　公共组织沟通　正式沟通　非正式沟通　上行沟通　下行沟通　平行沟通　斜向沟通　链式沟通　环式沟通　Y式沟通　轮式沟通　全通道式沟通　言语沟通　非言语沟通　群体沟通　人际沟通　冲突　回避　超级目标　谈判　谈判主体　谈判客体　谈判环境　公共管理谈判　沟通障碍　过滤　知觉的选择性　有效沟通

## 复习思考题

1. 简述沟通与公共组织沟通的含义。
2. 与企业组织的沟通相比，公共组织沟通具有什么特点？
3. 论述公共组织沟通的功能。
4. 论述公共组织沟通的类型。
5. 沟通过程包含哪些要素和步骤？
6. 什么是公共组织中的群体沟通？
7. 什么是公共组织中的人际沟通？
8. 如何在公共组织中通过人际沟通营造良好的人际关系？
9. 简述冲突的概念与类型。
10. 简述冲突产生的原因与作用。
11. 论述冲突管理的策略。
12. 简述谈判的含义和要素。
13. 公共管理谈判主要有哪些应用领域？
14. 公共组织中的沟通障碍会导致哪些问题？
15. 论述公共组织中沟通障碍产生的原因。
16. 如何实现公共组织的有效沟通？

## 阅读材料

“原来遇事靠上访，现在上网就解决了。”2010年6月16日，刚刚领到当月养老金的寿光市圣城街道北三里村62岁的刘光荣对记者感慨。

作为全国首批新农保试点市，寿光60岁以上农民2010年起每月可领到55元钱。

2010年4月份，“寿光民声”网页上多个帖子反映有适龄农民还没领到养老卡，市纪委牵头排查，4 153人得以补办。某部门因资金发放不力被全市通报批评。

“寿光民声”是2008年11月17日依托寿光网创办的网络互动平台，由寿光市纪委、监察局、政府纠风办主管。到2009年年底，政府88个部门和全市14个镇政府、街道办事处全部上线。截至2010年6月16日，“寿光民声”点击量达到1 031.5万人次，受理提问47 235条，其中投诉15 176条，上线部门回复率达100%。2010年前5个月，全市信访总量同比下降25%。中纪委信访室主任徐槟在寿光调研时认为，“寿光民声”承担了“网络信访局”角色，拓展了沟通民意、解决问题的渠道，成为扩大基层民主的有效平台。

该市规定，值班人员对所有“寿光民声”帖子内容进行严格审核后，一律公开。部门对投诉问题5天内必须核实、整改并回复。如2010年1月，有网友质疑二胎生育捐助金，计生局立即研究决定当月取消。

“网上挂帖子，脸上挂不住。”寿光交警大队长张少华说，原来部门测评排名倒数，网上投诉的帖子不少，针对热帖，他们明察暗访，分析原因，对两名严重违纪的协勤人员予以辞退，2009年单位排名提升至20位。市房产管理中心针对帖子反映的问题，每周组织人员到社区座谈，跟社区群众沟通，中心主任李传民说：“多跟群众面对面，避免尴尬网上见。”

“寿光民声”初开通时，环保帖子最多，根据举报，环保局排查出问题企业620家，分别给予关停取缔、停产治理、限期整改。2010年以来，全市省级以上环保信访量同比下降81%，市级信访量下降30%。

每天看“寿光民声”，成为寿光干部的习惯。洛城街道党工委书记王安文说：“网络公开，干部普遍有压力，但增强了岗位敬畏感。”“部门上线”显出寿光市委、市政府的底气。市委书记孙明亮说：“不要怕公开，工作干好了，还怕什么！干不好，怕也没用。”

资料来源：《大众日报》，2010-06-21。

**思考题**

1. 公共组织沟通按照不同的标准可以有不同的分类，你认为案例中的沟通属于何种类型？

2. 结合本案例，你认为应如何实现公共组织的有效沟通？

# 第9章

# 公共组织文化

公共组织文化对公共组织管理具有重要的影响。任何公共组织人员都在一定的文化环境下生活、成长，并受到相应文化传统的深刻影响，因而形成独特的组织文化，体现为独特的行为方式。可以说，任何公共组织的管理活动，都体现了一定的文化因素，并受到一定文化的规范和制约。本章主要介绍公共组织文化的含义与类型；公共组织文化的内容与特征；公共组织文化的结构与功能；公共组织文化建设。

## 9.1 公共组织文化概述

### 9.1.1 公共组织文化的含义

1. 文化

一般认为，文化有广义和狭义之分。从广义上说，文化是指人类社会历史实践过程中所创造的物质财富和精神财富的总和。从狭义上说，文化是指社会的意识形态，以及与之相适应的制度和组织机构。

从文化的表现形态看，文化可分为物质文化、制度文化和精神文化三种。通常学术界把下列内容视为文化的组成部分：人们的生活方式；个人从其所在群体中继承的社会遗产；思想、感情、信仰的活动方式；积累起来的知识；社会组织、政治制度及经济关系；伦理道德与价值标准；行为方式；历史的积淀。

文化的基本特点是：(1) 文化既是人类活动的产物和结果，又是制约、指导人类活动方式的原因；(2) 文化是通过后天的学习得来的，由人类构造的信息传播系统进行传递；(3) 文化具有适应性，适应于特定的自然与社会环境条件，而对另一些社会则不一定适

应；（4）文化具有整合性，构成一个社会的文化的要素和内容相互协调一致；（5）文化是不断变化的，随着社会物质生产的发展而不断发展。

文化是一种普遍的社会现象，与人类活动有着密切的联系。一个社会的文化形成十分复杂，它是在一个相当长的历史过程中，在自然环境、人类活动和社会环境中的各种因素相互作用过程中形成的。文化形成的稳定性和复杂性，决定了每一个社会的文化都有相对的稳定性和独特性。虽然文化是由社会物质生产发展所决定的，并随社会物质生产的发展而发展，但文化的形成与发展往往滞后于社会物质生产的发展。因此，文化的改变和发展是一项较为艰巨的任务。文化产生于人类的生产、生活过程，又对产生它的各种因素具有反作用。文化对社会的反作用通过它的功能体现出来，包括维持生存、教育传播、整合、发展等功能。文化对社会的反作用既可以是良性的，具有良性效应，能维持、推动社会发展；也可以是非良性的，具有破坏效应，对社会发展起阻碍作用。

2. 组织文化

虽然目前“组织文化”仍是一种较为模糊的概念，国内外学者关于组织文化内涵的界定也不尽相同，但基本上都认为，组织文化同民族文化和人的个性等概念一样具有实质性内容，它是组织的价值观和基本信念，这种价值观和信念指导组织的一切活动和行为，并影响着组织成员的行动和思维方式，决定着组织的基本取向。

国外的学者大多把组织文化看成是组织内在长期的生产经营中形成的特定的文化观念、价值体系、道德规范、传统、风俗、习惯和与此相联系的生产观念。组织正是依赖于这些文化来组织内部的各种力量，将其统一于共同的指导思想和经营哲学之下。我国学者关于组织文化的定义基本上是借鉴了国外学者的观点，认为组织文化是组织的价值观、行为方式、精神现象等。

就特定的内涵而言，组织是按照一定的目的和形式而建构起来的社会团体，为了满足自身运作的要求，必须要有共同的目标、共同的理想、共同的追求、共同的行为准则以及相适应的机构和制度，否则组织就会是一盘散沙。而组织文化的任务就是努力创造这些共同的价值观念体系和共同的行为准则。在这个意义上来说，组织文化是指组织在长期的实践活动中所形成的并且为组织成员普遍认可和遵循的具有本组织特色的价值观念、团体意识、行为规范和思维模式的总和。

组织文化具有以下特征[①]：（1）组织文化的意识性。组织文化是组织内一种群体的意识现象，是一种意念性的行为取向和精神概念。（2）组织文化的系统性。组织文化由共享价值观、团队精神、行为规范等一系列内容构成一个系统，各要素之间相互依存、相互联系。（3）组织文化的凝聚性。良好的组织文化意味着良好的组织氛围，它能够激发组织成员的士气，有助于增强群体凝聚力。（4）组织文化的导向性。组织文化规定了人们行为的准则与价值取向，它对人们的行为有着最持久、最深刻的影响力。（5）组织文化的可塑性。组织文化可以通过人为的后天努力加以培育和塑造，已形成的组织文化也会随着组织内外环境的变化而加以调整。（6）组织文化的长期性。组织文化的塑造和重塑的过程需要相当长的时间，而且是一个极其复杂的过程，组织的共享价值观、共同精神取向和群体意

① 参见陈春花、段淳林：《中国行政组织文化》，14页，广州，华南理工大学出版社，2005。

识的形成不可能在短期内完成。

3. 公共组织文化

公共组织文化是在公共组织活动中表现出来的一种独特的文化形式，它借助公共组织主体、公共组织活动、公共组织对象而体现相应的特质。从其构成上讲，公共组织文化是一个复合的整体，是人们对组织体系及其实践活动的态度、情感、信仰和价值观，以及人们所遵循的公共组织原则、公共组织传统和公共组织习惯等。具体来讲，公共组织文化的内容包括公共组织意识、公共组织观念、公共组织理想、公共组织哲学、公共组织道德、公共组织原则、公共组织传统、公共组织习惯等。

作为社会文化的一个有机组成部分，公共组织文化的产生同样受到社会物质生产运动的决定性影响。但是，直接形成公共组织文化的，则是社会文化和具体公共组织的实践活动两个因素。公共组织文化正是在社会文化基础上，在公共组织体系的实践活动中形成的。在不同的公共组织体系中，在一定的活动范围内，公共组织主体进行具体的实践活动和从事具体的公共组织行为时，总是不可避免地带有社会文化的各种因素和成分，形成特定的公共组织文化。因此，公共组织文化作为文化的一个有机组成部分，是通过公共组织主体之间的相互行为和相互关系表现出来的。通常，不同的社会有着不同的公共组织体系，在不同公共组织体系的实践活动中，形成不同的公共组织文化。

与一般社会文化一样，公共组织文化具有适应性和整合性，这就意味着公共组织文化总是处在不断变迁的过程之中。简单地讲，公共组织文化经历着从传统向现代的变迁。公共组织文化随着社会物质生产运动的变化而发生变迁，体现了公共组织文化的适应性特征。同时，如果公共组织文化的某个部分适应社会环境的变化而发生了变迁，则公共组织文化的其他部分也会发生相应的变化，这体现了公共组织文化的整合性特征。

公共组织体系中的组织成员对公共组织文化的变迁起着重要的作用。公共组织人员的行为变化或对公共组织文化规范的偏离给公共组织文化的变迁提供了可能。而社会环境是训练公共组织人员的重要场所，直接影响公共组织人员的观念、意识和价值观，从而间接地影响到整个公共组织体系的活动过程。因此，良好的社会环境是形成良性的公共组织文化的前提。而建立和培养良好的社会环境，关键在于发展社会生产力，建构民族发展的先进文化，发展社会的物质文明和精神文明，由此，进一步推动公共组织管理的科学化和高效化。

循着上述思路，我们可对公共组织文化作出如下界定，即广义的公共组织文化是指公共组织意识形态，以及与之相适应的公共组织制度和公共组织机构。而狭义的公共组织文化，则是指公共组织意识形态，即在公共组织实践活动的基础上所形成的，直接反映公共组织与公共关系的各种组织目标、价值标准、基本信念、行为规范和精神活动状态。[①] 本章将从狭义的公共组织文化这一视角对之做出分析和解释。

### 9.1.2 公共组织文化的类型

公共组织文化的类型可以从不同的角度来划分。

（1）根据结构—功能分析，公共组织文化可分为：

---

① 参见张建东、陆江兵：《公共组织学》，135页。

1）角色型公共组织文化。这是传统官僚型组织的典型形式，这种组织结构是由多个层级的等级制度构成的，有着健全的正式规则、规章制度和工作程序。2）权力型公共组织文化。它经常出现在具有强势权威的个人的公共组织中。该类组织的中心权威倾向于通过非正式决策而不是通过固定的规则和规章制度来处理特定的问题。3）任务型公共组织文化。强调灵活性、适应性和工作团队内部成员之间的平等性，强调横向沟通而不是垂直沟通，注重个人和组织绩效，它经常被认为是最适合进行变革的组织文化。4）人本型公共组织文化。在这种组织文化里，强调个人的自由和人际关系，通过相互之间的信任对组织进行控制。因此，它是同高度非集中化和非正式的组织结构相联系的。

（2）根据隶属区域，公共组织文化可分为：

1）社会总体公共组织文化。这是指存在于整个社会的各种公共组织活动中基本的、具有全社会普遍意义的价值体系、思想观念、民族气质、组织道德等因素构成的公共组织文化。它往往对整个公共组织系统发生作用，对全社会的各个公共组织和管理活动都具有意义。2）区域公共组织文化。由于一个社会中的不同地区的政治、经济发展不平衡，或由于生活于不同地区的民族之间的风俗习惯的差异，往往形成与社会总体组织文化在形式上存在一定差异的区域行政文化，又可称为亚公共组织文化。

（3）根据表现形式，公共组织文化可分为：

1）精英公共组织文化。这是指在公共组织系统中占有一定地位，对公共组织活动尤其是公共组织决策产生重要影响的精英们所持有的思维创新和行为方式。2）大众公共组织文化。这是指公共组织活动中执行者、接受者、旁观者对公共组织体系、公共组织活动产生的文化因素。通常，大众公共组织文化在公共组织生活中的作用并不突出。但是，一旦精英文化与大众文化发生矛盾冲突的时候，公共组织管理中的危机便会降临。

（4）根据作用直接与否，公共组织文化可分为：

1）显性文化。这是指在公共组织中明确表现出来的文化因素，如公共组织原则、公共组织习惯等。2）隐性文化。这是指作用不太明显，而是潜移默化地影响公共组织行为的文化因素，如所谓的“潜规则”。

（5）根据民族文化差异，公共组织文化可分为：

1）西方公共组织文化，以讲求实证、法治、规范和民主等为特征。在西方公共组织文化内部，按不同的民族和国家，又可分为美国公共组织文化、英国公共组织文化、欧洲大陆公共组织文化、日本公共组织文化等几大类型。2）东方公共组织文化，以中国公共组织文化为代表。中国公共组织文化在一定程度上受到中国传统文化的影响。中国传统文化的主要内容有：大一统的信念，集权主义的价值和原则，人治与礼治的原则，官僚主义的组织方式等。

## 9.2 公共组织文化的内容与特征

### 9.2.1 公共组织文化的内容

公共组织文化的内容是指构成其文化的精神要素。从公共组织文化的内在构成上分析

其内在的精神要素，公共组织文化的内容包括公共组织精神文化、公共组织伦理文化、公共组织心理文化。[①]

1. 公共组织精神文化

人是有精神的，组织也不例外。公共组织文化是指公共组织在其创建和发展的过程中形成的具有本组织特色的精神要素的总和。广义的精神文化是包括心理、意识、精神等因素的综合，狭义的精神文化是其中的一部分。这里所论述的是狭义的精神文化。

具体地说，公共组织精神文化应当包括以下几个方面的内容：

(1) 公共组织人员应当具备正确的世界观、人生观和价值观。

所谓正确的世界观、人生观和价值观是指马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观、马克思主义的科学人生观和价值观。公共组织人员只有具备正确的世界观和人生观，才能正确地认识世界、认识社会、认识自我；才能在是非善恶面前明是非、识善恶；才能在金钱、美色、权力面前经得起考验，抵得住诱惑，从而把握自己在社会中的地位，树立起良好的形象。

(2) 公共组织精神文化是政党精神、民族精神的综合体现。

中国共产党是我国公共组织的核心力量，所以，党的精神理所当然是我国公共组织的核心的精神力量。党的全心全意为人民服务的精神是公共组织人员行动的根本宗旨；党的大公无私的共产主义精神是公共组织人员的最高追求。以爱国主义为核心的团结统一、爱好和平、勤劳勇敢、自强不息的民族精神是贯穿古今的中华民族的基本精神。公共组织是融入中华民族之中的，是其中非常关键和重要的一部分。因而，中华民族精神体现在公共组织文化中就更应该鲜明。如爱国主义体现在公共管理中就是要求公共组织人员忠于国家利益，忠于职守，管理好国家事务和社会公共事务。

(3) 公共组织精神文化是民主精神和法制精神的结合。

所谓民主精神，就是要意识到：人民政权是人民当家作主的政权，公共组织是接受法律委托，代表人民行使管理国家和社会的权力，所以权力的运作要忠于人民的意志和人民的利益。贯彻民主精神就是要在公共管理过程中，真正体现民主意识，了解民意，体察民情，民主决策，民主监督。所谓法制精神，就是法律至上的精神，以法制权，依法治国，将公共权力置于法律的有效控制之下，任何人、任何组织不得超越法律之上。公共组织精神文化要求公共组织及其成员贯彻民主精神和法制精神，这样才能真正体现公共组织作为国家和人民受托组织的人民性和权威性。

(4) 公共组织精神文化应是时代精神的典型体现。

所谓时代精神，就是体现时代特点的精神、与时俱进的精神。每一个时代都有自己的特点，都有自己的时代的精神精华。当前时代，世界正在向政治多极化、经济全球化、市场化与信息化的方向发展。公共组织人员要有全球观念，以世界眼光观察、分析、研究和处理问题，才能不闭塞、不保守，引领组织和社会向前发展。与时俱进的精神实质是把握事物发展的规律性。公共组织与时俱进的过程是一个探索规律的过程，是一个历史的、具体的、逐渐深化理论的过程。公共组织的时代精神就是要不迷信、不僵化，独立思考，顺

---

① 参见陈春花、段淳林：《中国行政组织文化》，109～147页。

应时代，尊重规律，按规律办事，体现时代特色，引领时代进步。

（5）公共组织精神文化的特色内涵。

这是指每一个公共组织在组织发展过程中所形成的具有自身特色的组织精神和组织价值观。由于公共组织的政治性特点，其精神文化表现出更大的一致性和统一性，但是这种统一性仍然是建立在差异性基础上的。公共组织虽然不像企业组织那样具有鲜明的个性化特色，但也有与其他组织不同的特色，甚至每一个公共组织都有有别于其他公共组织的特殊精神文化。比如，中央公共组织的严肃精神不同于地方公共组织的地方特色；沿海地区的公共组织与西部地区的公共组织在精神气息上也有很大不同。

2. 公共组织伦理文化

公共组织伦理文化就是公共组织及其成员在其公共管理活动中形成的伦理意识、道德规范，以及与此相关的伦理道德活动现象的总和。公共组织伦理文化不仅是公共组织内部的伦理文化环境，而且是整个社会道德风气的晴雨表，公共组织伦理文化的好坏直接影响着社会风气和社会道德水平。公共组织伦理文化是以公共管理伦理规范为核心的一系列道德现象。

从公共管理伦理规范的具体内容上看，公共组织伦理文化主要表现在以下方面：

（1）廉洁奉公。

廉洁奉公是公共组织人员必备的最基本的公共管理道德，是公共组织人员行为的道德底线，这里廉洁和奉公互为前提，二者有机统一于公共组织人员的具体行为之中，它是同一问题的两个方面。要做到廉洁，必须奉公，做到了廉洁，也就做到了奉公，反之亦然。我国现阶段公共管理伦理规范关于廉政建设的具体内容有：不贪、不占、不奢。我国公共管理伦理规范关于奉公的具体规定有：忠于党、忠于国家、以人民利益为根本、服从全局、团结协作、公正严明、一心为公。

（2）勤政为民。

“勤政”就是忠于职守，勤奋敬业。公共组织人员是社会各项工作的组织者和指挥者，必须在其位谋其政，兢兢业业，脚踏实地，也只有如此，为人民服务才不会是一句空话。“为民”，就是要为群众办好事、办实事，切实解决群众在衣、食、住、行等方面的问题。勤政为民就是指公共组织人员应勤于政务、忠于职守，一心为民、服务于民。坚持勤政为民，必须做到以下几点：深入基层，广知民情；加快发展，帮民致富；多办实事，解民之忧；改善环境，使民安乐。

（3）求真务实。

求真就是求真理、做真人、办真事，务实就是务实际、说实话、见实效。求真务实是解放思想、实事求是思想路线的具体体现。求真务实，首先要真心实意，这是对公共组织人员服务思想上的要求。公共组织人员应真正树立人民利益为本的服务理念，诚心实意为人民服务，不讲空话，不讲套话；要以科学的态度对待工作中的一切问题，实事求是，务求实效，不弄虚作假，不搞形式主义；要敢于说真话，讲实情，不敷衍塞责，不曲意奉承。求真务实，必须要有真才实学，这是对公共组织人员服务能力的要求。真本事、硬功夫是公共组织人员立足于本职工作的根本要素，而一知半解，不求甚解，甚至以假文凭做面子文章，只会混过一时，时间长了自然会原形毕露，对工作以及国家、社会、自己都有

害无益。求真务实，还必须真抓实干，这是对公共组织人员服务行为的要求，也是求真务实最后的落脚点，真心实意、真才实学要见之于真抓实干才是现实的，也只有在真抓实干中才能体现心真意实，才能真正得到真才实学。当然，真抓实干，必须实事求是，尊重客观规律，必须以效率为本、以创新为动力。

3. 公共组织心理文化

公共组织心理文化也是公共管理过程中不容忽视的一种文化现象，它的健康与否关系到组织能否优质高效地提供公共服务。公共组织文化主要体现在公共组织人员的心理活动及行为表现中。

公共组织心理文化是在当代生活实践中形成的，是对当代现实生活、公共管理实践的反映，但不可避免地要受到传统行政组织心理文化的影响和西方文化特别是西方行政组织心理文化的影响。就我国公共组织文化来说，公共组织心理文化的内容主要有正当竞争心理、开放创新心理、追求成功心理、权威依附心理、等级意识、平均主义心理、清官寄托心理、权力崇拜心理等。这些公共组织心理文化内容，有的是健康的，有的则是消极的。

我国正在倡导建设服务型政府，同样地，公共组织也应当以公民为本位，以服务为核心。公共组织心理文化应当包括如下内容①：

（1）公益动机。

需要引发动机，动机产生行为。公共组织把实现公共利益作为第一需要，而公共组织行为的动机是具体地实现公共利益。换言之，公共管理的动机应是实现和维护公共利益及社会的稳定，而不是维护自身形象，也不是追求自身利益。

（2）平等心理。

平等心理的一个主要体现就是公共组织人员把自身定位于一个服务者的角色，因而具有公仆心理。具有这种心理的公共组织人员在公共管理活动中，就会把自己的行为和工作看成是一种责任和义务，而不是一种“赐予”和“施舍”。平等心理体现为公平、公正地处理公共事务，公平、公正地对待每一个行政相对人，而不是抱有偏见和歧视。

（3）博爱情感。

公共组织人员的博爱情感不但体现为热爱自己的工作，不是把工作当成谋取私利的手段，而且体现为爱每一个行政相对人，把每一个行政相对人视为一个有独立的权利主体，是最亲切的人，而不是看成被管理的对象。博爱情感还体现为一种负责的心理态度，即所谓“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”。博爱情感在公共组织人员之间体现为人格平等之上的一种尊重，互尊互爱，不把一般办事人员看成是领导上司的附属物与“私有财产”，及完成工作任务的机器和工具。

（4）热情态度。

公共组织人员对行政相对人不因地域、贫富、利益、情感上的不同之处而区别对待，对工作积极进取、对他人热情友善。态度始终是心理的反映。有什么样的心理，就有什么样的态度。在等级社会中，行政态度无不标上了等级的标签，而在公民社会和服务型政府中行政态度始终体现为平等、友好、亲和、热情，急群众之所急，想群众之所想，与群众

① 参见罗忠桓：《服务型政府的心理文化特征》，载《重庆行政》，2004（2）。

同呼吸、共命运。

（5）周到、快捷的习惯。

在公共组织中，周到服务和行动快捷是一种工作习惯，简朴、轻车简从也是一种工作习惯。注重调查研究、开放行政也应成为一种工作习惯。定位于服务者地位的公共组织和公共组织人员办事周到、全面，反应及时、快捷，高效率地回应公民要求则是基本的工作习惯。

### 9.2.2 公共组织文化的特征

文化作为影响社会生活的一种重要因素，在不同的社会生活领域中表现为不同的形式。公共组织文化是文化在公共组织中的一种表现形式。因此，公共组织文化除了具有文化的共性外，也有自身的特性，这些特性集中体现在几对辩证统一的关系之中。

1. 个性与共性的统一

公共组织文化的形成离不开特定公共组织具体的活动实践，不同组织的不同行为方式融入相应的组织当中。同时，由于民族文化、所在地区、所属部门不同，形成了不同的公共组织不同的文化个性。首先，从纵向来看，公共组织在自己发展的各个不同时期，都有独特的公共组织文化。处在不同历史发展阶段的公共组织，其文化的形态必然不同。其次，从横向来看，不同的公共管理系统有着不同的公共组织文化。由于不同国家和民族的社会经济结构不同、政治体制不同、文化背景不同、民族心理和民族精神不同，因此其公共组织文化也各有不同。最后，在同一公共管理系统内部，层级不同、职能不同，其公共组织文化也有差异。

但是，各个公共组织毕竟同属公共管理系统，都从事公共管理活动，都必须遵守共同的客观规律，如必须调动组织成员的积极性，争取群众的欢迎和信任等，因而它们的组织文化又具有共性的一面。这就是公共组织文化的个性与共性的统一问题。

2. 抽象性与具体性的统一

我们所界定的公共组织文化概念属于主观意识领域，是对复杂的现实事物的高度抽象。首先，公共组织文化所包含的公共组织意识、观念、理想、哲学、道德、原则、传统、习惯等都是以人的主观意识为依托，存在于人们头脑中的一种无形的、抽象的精神因素；其次，公共组织文化并不简单地等同于公共组织活动中某一具体的人、事、物、行为或观念，而是蕴涵于这一切之中的一种抽象的信息、含义或精神。

但同时也必须看到，公共组织文化并不是一种纯抽象意识领域的东西，它不能离开现实的具体事物而孤立地存在。首先，公共组织文化是在公共组织成员的具体公共管理活动中逐步形成的，而不是凭空产生的；其次，公共组织文化总是蕴涵于某一个别的事物之中，具体体现于公共组织成员的各种公共管理活动之中，并对公共组织人员及其公共管理活动产生影响和制约作用。

3. 稳定性与变革性的统一

公共组织文化伴随着组织的组建、成长、壮大而诞生、发育和完善，所以它的形成往往要经历很长时间。一旦某一公共组织特有的文化形成，就将长期影响甚至支配该组织成员的群体性行为，成为该组织的灵魂，不会因为日常的、细小的外部环境的变化或个别领

导和成员的岗位变迁而发生变化。这种稳定性从历史的角度看不是绝对的，然而其顺应组织生存发展环境的变迁而变迁（尽管带有一定程度的滞后性）却又是绝对的。这种稳定性与变革性的辩证统一要求公共组织领导者在建设公共组织文化时既要保持其相对稳定，也要注意保持该组织文化的弹性，并自觉地经常地进行观念更新。否则，他领导下的组织必将因该组织文化的封闭僵化而导致工作失误。这就是公共组织稳定性与变革性的统一问题。

4. 理想性与现实性的统一

公共组织文化作为一种独特的文化形态，有它特定的理想模式，这种模式设定了公共组织及其成员应有的理想、价值观、信念、道德、情感、态度和行为方式，并以一定的制度和规范、一定的社会化模式以及经常性的社会暗示来保证公共组织文化的实行。理想性的东西，既是一种对美好事物的期盼和信念，也是一种对现存事物的积极要求和鞭策，同时又是一种评价行政主体的参照标准。任何一种政府统治，无论其性质或规模，都反映了由掌权者设定的理想。有些理想反映了社会的普遍愿望，也是统治者自觉或不自觉要维护的一种积极导向；而有些则纯粹是一种政治欺骗，在这种理想性公共组织文化背后，有一种与之大相径庭的现实公共组织文化。例如，在西方社会，每个党派为了取得政权，都向选民作出一个个美好的承诺，而掌权之后，它们便开始根据自己的利益与原则来运用权力。因此，我们研究一种公共组织文化，不能单看它由政府设计出来的理想模式，不能被它主动展示的理想的东西迷惑，而要穿过这些表象去透视真正的现实。

5. 软约束性与强制性的统一

公共组织文化能够对组织的管理起作用，主要不是靠规章制度之类的硬约束，而主要是靠其核心价值观对组织成员进行熏陶、感染和诱导，使组织成员产生对组织目标、行为准则及价值观念的“认同感”，自觉地按照组织的共同价值观念及行为准则去工作。它对组织成员有规范和约束的作用，而这种约束作用总体来看是一种软约束。然而，这种软约束之中又隐藏着“强制感”，使组织成员个体具有一种“如果不遵守”组织文化中的某种规范或准则就觉得对不起自己所在组织的心理自责。这种“自责”其实是公共组织文化作用使其形成的一种习惯或者是一种风气。这种成为主流作用的习惯或风气不但使组织成员个体会产生自责，而且会使他周围的众多成员保持某种舆论，这种舆论往往比规章制度的作用范围更广。这就是公共组织文化软约束性与强制性的辩证统一。

## 9.3 公共组织文化的结构与功能

### 9.3.1 公共组织文化的结构

公共组织文化是一个多层次、多方面的复合系统。公共组织文化的结构大体上由两大部分组成，一是构成公共组织文化的各个基本要素；二是各要素之间的相互关联性即结构层次性。

1. 公共组织文化的横向结构

公共组织文化的结构层次，从横向结构上看由九个要素构成。

（1）组织宗旨或最高目标。

组织宗旨是组织所认定的追求境界和发展方向，体现着一个组织的最高目标和信念，渗透在组织文化的诸要素中，贯穿于组织的各项行业活动中。它也是指组织存在的价值及其对社会的承诺。一个公共组织有了明确的宗旨和目标，就可以调动各级组织及成员的积极性和创造性。这是公共组织成员凝聚力的焦点，是组织共同价值观的集中体现，同时也反映了公共组织领导和成员的追求层次和理想抱负。我国公共组织的宗旨就是为人民服务。

（2）组织精神。

这是指组织形成和发展过程中自觉形成的共同的心理定式、思想观念、价值取向和主导意识。它经过组织精心培养而逐步形成，并为全体组织成员所认同，反映了组织成员对本组织的特征、地位、形象和风气的理解和认同，也蕴涵着对本组织的发展、命运和未来所抱有的希望，折射出一个组织的整体素质和精神风貌，成为凝聚组织成员的无形的力量。我国公共组织的基本精神包括：无产阶级政治意识和以共产主义为最终奋斗目标的无产阶级政党的精神；社会主义法制精神；社会主义民主精神；中华民族的民族精神；与时俱进的精神；竞争精神和效率精神。

（3）组织价值观。

组织价值观即组织哲学，它是指组织评判事物和指导行为的基本信念和总的观点。组织价值观可以持久地促使组织去追求某种价值目标。这种由强烈的欲望所形成的内在驱动力，往往构成推动组织行为的动力机制和激励机制。我国公共组织的价值观一般概括为：尊重知识，尊重人才；服务群众，奉献社会；注重实效，崇尚公平。

（4）组织理念。

广义的组织理念是包括组织最高目标与宗旨、组织精神、组织道德、组织作风等在内的意识形态系统。狭义的组织理念是组织思想和精神的高度概括和理性总结，它是组织人格化的体现，一般凝结成口号性的话语。如学校的理念就是“学生第一”的办学思想的体现；行政组织的理念就是“廉洁、勤政、务实、高效”的管理思想。

（5）组织道德规范。

公共组织道德规范是指调整公共组织内部人与人、单位与单位、个人与社会、组织与社会之间关系的行为准则，它是公共组织成员自觉遵守的行为准则和道德风气、习俗。组织的道德规范是组织文化的重要组成部分。我国行政组织道德规范主要包括：忠于职守、实事求是、秉公执法、团结协作、清正廉洁。

（6）组织行为准则。

这是指对组织整体行为以及组织成员个人行为起着约束作用的组织纪律、组织条例等。对于行政组织而言，诸如《公务员法》、《涉外人员守则》等都是对行政组织成员行为的规范。组织行为准则可以分为两大类：对组织整体行为进行约束的行为准则和对组织成员个体进行约束的行为准则。前者多数通过国家法律和组织制度来体现，后者则主要是组织对其内部成员的管理。这些规范与组织的道德规范相比，是一些具体化、条文化的规范，有的道德规范包含在组织行为准则中。

（7）组织制度。

组织制度一般是指组织在管理活动中形成和确立的、带有强制性的行为准则和规范，

它体现为保障一定权力的各项规章制度，主要包括：1）工作制度，如奖惩制度。2）责任制度，如岗位责任制。3）监督制度，如舆论监督制度。

（8）组织素质。

组织素质主要是指组织成员的思想道德素质、文化素质和技术业务素质等的整体水平及其有机结合程度。组织的整体素质建立在组织成员的个体素质基础之上，组织成员的个体素质包括多方面的内容，文化素质和技术业务素质是基础，思想道德素质是关键。此外，心理素质健康与否也影响着组织素质。各组织成员的素质在组织中依靠组织合力得到整合，形成组织整体的素质。

（9）组织形象。

组织形象是组织内外对组织的整体感觉、印象和总体评价。它是组织精神文化的外化，也是组织状况的综合反映。从组织的外部而言，组织形象包括公众印象、公众态度和公众舆论；从组织的内部而言，组织形象体现为人员素质、组织风格、人文环境、发展战略、文化氛围、服务设施、工作场合和组织外貌等。组织形象反映的是人民群众与党和政府以及各级领导干部的关系，影响到党和政府以及领导干部在人民群众中的信任度和支持度。

2. 公共组织文化的纵向结构

公共组织文化的结构层次，从纵向结构上看可分为范围上的三个层次（深层文化、中层文化、表层文化）和内容上的三个层次（心理观念层、管理制度层、行为物质层）。

（1）深层文化。

深层文化又称精神层文化或心理观念层文化。这是指为公共组织的全体成员所接受和认同的对组织的性质、准则、风格和特征等的认识，包括组织成员的基本信念、价值准则、职业道德、思维方式、文化素质、精神风貌等方面。它是组织文化的核心和灵魂，是形成组织文化的物质层和制度层的基础和原因，也是衡量公共组织是否有自己的组织文化的关键所在。

（2）中层文化。

中层文化又称中介层文化或管理制度层文化。这是指体现组织文化特色的各种规章制度和成员行为准则的总和，也包括体现组织体内分工协作关系的组织结构，以及典礼仪式、成员管理与培训、成员生活娱乐和消费方式等方面。这一层次是组织文化的核心层与表层之间的中介，是由虚体文化向实体文化转化的中介，也是组织物质文化与精神文化联结的纽带。

（3）表层文化。

表层文化又称行为物质层文化。这是指凝聚着组织文化内容的组织体的活动过程、组织行为、组织体的产出物品、组织为社会所提供的服务等。它包括组织的实体性的文化设备、设施，如带有本组织色彩的工作环境、工作方式、图书馆、活动中心、纪念物等建筑场所、交通工具等，也包括公共组织行为活动形象。表层文化是公共组织文化最直观的部分，是人们最易于感知的部分，是组织精神文化层的象征和体现。

在公共组织文化的三个子系统中，深层文化是最核心、最重要的部分，它决定着中层文化和表层文化；表层文化是最为外在、最容易表现的部分，它和管理制度层文化都是精

神层文化的载体和外化；中层文化介于上述二者之间，它是精神层文化的延伸和载体，又是表层文化的条件和基础。三者相互依存、相互制约、相互联系、相互作用，构成有机统一的整体。组织文化的内在要素决定组织文化的外在要素，外在要素影响和反映内在要素；组织内在要素的变化，引起组织外在要素的变化，组织文化的内外要素是有机联系在一起的。

组织文化的结构层次处于公共组织功能的运行之中，体现为不断变化的状态。有时组织文化结构要素和层次相同，但能量却有很大的不同。不同的人，生理结构相同，但活动能量却不相同。一个公共组织可能其目标和职权划分与别的公共组织没有两样，但却效率低下，运转不灵，官僚主义严重。公共组织文化结构中的各种因素的自然排列组合是其静态表现；在此基础上组织成员的积极运作使其处于活的动态之中。而这种动态的文化结构及其运作，恰恰是组织文化的本真体现。所以，公共组织文化结构层次的动态运行不容忽视。

### 9.3.2 公共组织文化的功能

1. 公共组织文化的促进功能

公共组织文化是公共组织的灵魂，对公共组织的存在和发展，甚至对社会文化的发展都具有促进功能。这主要体现在以下几个方面。

（1）指导功能。

这是指公共组织文化为公共组织活动确立正确的指导思想和良好的精神氛围。公共组织的任何一项活动都是在一定的观念，即组织的宗旨、价值观、组织精神等组织文化指导下进行的。良好健全的组织文化既能使组织活动保持正确的方向，又能使组织充满活力和生机。

（2）凝聚功能。

这是指当一个组织价值观一旦被组织成员认同、接受，达成共识，就会形成一种聚合力量，通过组织共同的价值观、组织精神等从各个方面把组织成员团结起来，使组织产生巨大的向心力和凝聚力。同时，公共组织文化还是凝聚各种社会各种力量的核心。

（3）激励功能。

以组织文化为组织的精神目标和支柱，可以激励全体组织成员自信自强，团结进取。一个组织能否成功，关键是在于组织成员创造性的发挥。组织文化的建设和更新、群众心理素质的提高、民主意识的增强，客观上促进了组织成员思想水平的提高和参与意识的发育，有利于组织成员把个人利益与组织的利益和荣誉联系起来，使成员以主人翁的态度积极参与工作。而主人翁地位的巩固与实现又呼唤着强烈的权利感和义务感，使组织成员精神振奋，形成朝气蓬勃、开拓进取的良好风气，激发每个组织成员的创造热情，从而形成一种激励环境及激励机制。

（4）创新功能。

这是指随着环境的不断变化以及组织的不断发展，组织文化会不断自我更新和进化，而组织文化的变革、更新又成为组织进一步发展的重要动力。也就是说，组织在不断发展过程中所形成的文化积淀，通过无数次的辐射、反馈和强化，会随着实践的发展而不断地

更新和优化，推动组织文化从一个高度向另一个高度迈进，而组织文化的不断深化和完善，又会持续地推动组织本身的进步和发展，从而形成良性的循环。

(5) 统摄功能。

这是指公共组织文化对社会公众和其他社会组织的影响作用。公共组织是行使国家权力、管理社会事务的组织，较其他社会组织而言，对整个社会具有更大的影响作用。公共组织文化塑造着组织的形象，除了对本组织产生很大影响之外，还会对组织外部产生巨大的影响。而良好的组织形象不仅可以提高政府的信誉度，而且有助于推动社会文化的提高和发展。

2. 公共组织文化的整合功能

公共组织文化的整合功能是指其具有调整其成员思想行为的作用和整合各种社会力量实现管理目标的作用。公共组织文化使组织成员认识组织的共同目标和利益，齐心协力，尽可能减少内耗。它以文化的手段使全体组织成员乃至全体社会成员的行为趋于一致。公共组织文化的整合功能主要体现在以下方面。

(1) 导向功能。

这是指组织文化对组织整体及组织内每个成员的价值取向及行为取向起导向的作用。它通过两方面来实现这种功能，一是直接引导组织成员的个人行为、心理、价值和思想；二是通过组织价值观的认同来引导成员的群体行为、心理、价值和思想。

(2) 约束功能。

这是指组织文化通过非正式的、约定俗成的群体规范或共同的价值准则对组织成员的思想、行为产生约束和规范的作用。组织文化是一种“软约束”，它是用一种无形的思想上的约束力量，制约组织成员的行为，并引导全体组织成员认同和自觉遵守规章制度。

(3) 协调功能。

这是指组织文化对组织中群体和成员之间关系的协调作用。组织文化所具有的共同价值观念，使组织成员在组织活动中，具有共同的价值取向、共同的思想和信念、一致的行动，并能化解矛盾、减少摩擦、沟通思想、互递信息、相互协调，建立良好的人际关系，形成互相信赖、密切合作、团结和谐的气氛。

(4) 控制功能。

这是指组织及其成员在组织文化的作用下，其价值观、心理情感、伦理道德和行为方式受到规范和控制，有利于组织的稳定和健康发展。组织文化控制组织成员的行为方式，可分为两种：外化控制方式和内化控制方式。前者主要是通过组织的规章制度和管理要素等制度化管理系统，对组织成员的思想和行为产生的控制作用。后者主要是通过组织全体成员的共有的价值观念使组织成员个体进行自我控制。一种群体的共有价值观念一经形成，并被群体成功地内化为共同信念，就会成为组织群体的每一个组织成员的价值观、思想信念和行为准则，就会使每个组织成员产生理应如此的感觉，并付之于自觉的行动。

3. 公共组织文化的负向功能

不可否认，公共组织文化中也包含着一定的消极、不良的因素，对公共组织及其成员产生负面影响，我们把它称为公共组织文化的负向功能。公共组织文化的负向功能主要体现为以下几个方面。

（1）阻抑功能。

这是指组织文化中的一些消极因素会阻抑公共组织管理的发展，降低公共组织管理活动的效率。比如，一些包含于公共组织文化中的传统思想和思维定式容易在具体的管理活动中被公共组织人员接受，进而在公共组织行为和公共组织活动的过程中体现出来，如独裁专断、集权式管理、官僚主义、推脱责任等行为和作风。这些公共组织文化中的消极因素只会给公共组织的活动带来破坏性的后果。

（2）阻碍功能。

这是指公共组织文化会对组织发展和多样化产生阻碍作用。公共组织文化的统一性或同质性可以维持组织的凝聚力，但只有多样性与异质性的文化才是组织发展的必要条件。而强文化使组织成员服从组织文化既定的内容，限定了组织可以接受的价值观与生活方式范围。所以，如果组织的核心价值观削弱了不同背景的职员带来的生机与活力，阻碍其异质文化的优势互补，那么这种文化就成为影响组织发展的一个阻碍因素。

## 9.4 公共组织文化建设

### 9.4.1 公共组织文化建设的内涵

1. 公共组织文化建设的含义

公共组织文化建设，就是指公共组织的管理者有意识地培育优良文化、克服不良文化的过程。任何一个组织包括公共组织，都存在着两种文化：个人文化和组织文化。个人文化是指一个人带入工作的行为规范、态度、价值观和信念。它们可以因一个人的工作态度、愿意承担风险的程度、对权力和控制欲望的不同而不同。组织文化则是群体的行为规范、态度、价值观和信念。二者相互作用、相互制约、共同发展。因此，优秀的公共组织管理者在建设本组织的组织文化时，不仅应该善于选择认同本组织文化的人作为组织的成员，还要善于使不认同本组织文化的人改变初衷，转而与本组织的文化相协调。

优良的公共组织文化不会自发形成，它依赖于公共组织管理者有意识的培育和长期的建设。因此，优秀的公共组织管理者，不仅应强烈地意识到公共组织文化的存在，而且应该注重它的建设，尽力发挥公共组织文化的正面影响，抑制、消除其负面影响，把它作为公共组织文化建设的出发点和落脚点，这也是加强公共组织文化建设的根本目的。公共组织文化的建设是一个长期的、复杂的过程，贯穿于公共组织文化的形成、社会化和变革发展的全过程。

2. 公共组织文化建设的影响因素

（1）民族文化因素。

公共组织文化作为一种亚文化，应该深深地根植于民族文化的土壤之中。一个组织的价值观、行为准则、道德规范等无不打上民族文化的烙印。作为组织文化的主体，组织全体成员是同时作为社会成员而存在的。在其创建或进入该组织之前，他们已经受了若干年社会民族文化的熏陶，并在这种民族文化的环境中成长起来。所以，分析一个组织的文化

内涵，就不能忽视其所在的民族文化大背景的影响。

(2) 制度文化因素。

制度文化是指不同的社会制度所带来的文化特征，它是宏观文化的重要组成部分。不同的国家以及同一国家在不同的历史时期，其基本的政治制度和经济制度各不相同，由此对一个组织的文化形成所产生的影响也各不相同。

(3) 外来文化因素。

严格来说，从其他国家、其他民族、其他地区、其他行业、其他组织中引进的文化对于一个组织来讲都是外来文化，这些外来文化都会对本组织文化产生较大影响。这种影响是伴随着经济、技术、教育等方面的相互交流而产生的。

3. 公共组织文化建设的目标

公共组织文化建设的目标是通过分析、把握公共组织文化对公共组织人员的影响作用，尽可能发挥它的积极作用和正面影响，抑制和消除它的消极作用和不良影响，创建良好、积极向上、廉洁高效、勤政负责、团结合作的公共组织文化，提高公共组织效率，达到预期的管理目标。

公共组织文化建设的总体目标是建设优秀的公共组织。具体来说，公共组织文化建设应包括如下具体目标：(1) 提高公共组织的工作效率和管理水平。(2) 树立公共组织的良好形象。(3) 创造和谐、团结、心情舒畅的工作环境和良好的人际关系。(4) 使本组织成员的物质文化生活要求能得到满足或逐步得到满足。(5) 全面提高公共组织成员的素质，包括政治素质、文化素质、工作水平、道德水准、创业精神和职业道德，挖掘和开发人的潜能，充分发挥人的积极性和创造性。

### 9.4.2 公共组织文化建设的实践

1. 公共组织文化建设的途径

(1) 选择标准。

由于公共组织的价值观是整个公共组织文化的核心和灵魂，因此选择正确的公共组织价值观是创建公共组织文化的首要战略问题。选择公共组织价值观有两个前提：第一，要立足于本组织的具体特点。第二，要把握公共组织价值观与公共组织文化各个要素之间的相互协调关系。

(2) 强化认同。

一旦选择和确立了公共组织价值观和公共组织文化模式之后，就应该通过一定的强化灌输方法使基本认可的方案深入人心，具体做法包括：大张旗鼓地宣传公共组织文化的内容和要求；树立典型；培训教育。

(3) 提炼定格。

在经过本组织成员的初步认同实践之后，应当将反馈回来的意见加以剖析和评价，详细分析和仔细比较实践结果与规划方案的差距，必要时可吸收有关专家和组织成员的合理意见。在系统分析的基础上，进行综合的整理、归纳、总结和反思，把经过科学论证和实践检验的公共组织精神、公共组织价值观和公共组织文化予以条理化、完善化、格式化，再加以必要的理论加工和文字处理，用精练的语言表示出来。

（4）巩固落实。

在公共组织文化演变为全体组织成员的习惯行为之前，想使每一位成员都能自觉主动地按照本公共组织的文化和精神的标准去行事，几乎是不可能的。因此，必须建立某种奖优罚劣的规章制度。另外，公共组织领导者在塑造公共组织文化的过程中起着决定性的作用。领导者的以身作则对于培育和巩固优秀的公共组织文化是十分必要的。

（5）丰富发展。

当公共组织的内外环境发生变化时，公共组织文化的内容和形式必须随之进行调整、更新、丰富和发展。这是一个在新旧文化之间如何继承和发展的问题，其中首先要搞清楚已有的公共组织文化中哪些是优良文化，哪些是不良文化，哪些是中性文化，以及总体上这种文化是否适应组织内外环境和管理要求，对公共组织的发展正在起促进还是阻滞作用等问题。

2. 公共组织文化建设的方法

（1）示范法。即通过总结宣传先进模范人物的事迹，发挥党员、干部的模范带头作用，表彰先进人物等方法，使公共组织文化成为组织成员公共管理行为的导向。做好这项工作，就是把本组织所要建立的文化传达给所有的组织成员。

（2）激励法。即运用精神的与物质的鼓励或者两者相结合的鼓励，给先进以荣誉、让先进得实惠，激发全体组织成员的事业进取心，促使他们主动努力工作，并把自身的工作成就建立在有利于国家、社会和组织发展的基础之上。与此同时，在生活方面关心他们，想方设法解决他们生活上的实际困难，解决他们的后顾之忧。

（3）感染法。即运用一系列的文艺活动、体育活动和读书活动等，培育公共组织成员的自豪感和向心力。在潜移默化的过程中，使公共组织人员最终接受、认同、内化本组织的文化，形成强大的集体凝聚力。

（4）自我教育法。即让公共组织成员对照组织的要求找差距，进行自我教育，自觉使自己的价值标准、行为方式、精神理念与组织的文化要求相一致，并自觉地承担相应的责任和义务。

（5）灌输法。即通过讲课、学习、培训、报告会、研讨会等手段进行宣传教育活动，把本组织想要建立的文化目标与内容直接灌输给公共组织成员，使他们系统地接受和强化认同公共组织所倡导的组织精神和组织价值观。

### 9.4.3 中国公共组织文化的建设

1. 中国传统政治文化与行政文化

与制度变迁相比，文化变迁更为缓慢。研究中国当代的公共组织文化问题，必须考虑到中国传统政治文化和行政文化的影响。

中国传统政治文化是中国传统文化在政治和行政领域中的表现形态。从文化哲学的角度看，包括中国传统行政思想、中国传统行政心理、中国传统行政观念和中国传统官僚体制四个互为关联的方面。[①]

---

① 参见李鹏飞：《论传统行政文化对政府机构改革的影响》，载《学术论坛》，2001（3）。

中国传统行政思想是古代人们在政治和行政实践中形成的主观想法和见解的总称，是理论化、系统化的行政认识。传统行政思想的内容比较丰富，既有仍具现代价值的“民本”思想、“仁政”思想、廉政思想，也有已淘汰落伍的“礼治”思想、“大一统”思想，还有精华和糟粕并存的“无为而治”思想。以儒家思想为主体的传统行政思想，自被秦朝的统治阶级采纳后，就成为历代统治阶级的意识形态，并物化为等级森严的中央集权的官僚行政体制，如秦汉时期的三公九卿制和郡县制、隋唐时期的三省六部制、明清时期的内阁制和军机处等。在行政运行机制上，则表现为行政决策的“君权至上”性，“事无大小，皆决于上”，皇帝的决策无论正确还是错误，百官唯有诚惶诚恐地服从；行政执行具有很强的等级性，行政权力层层向上集中，等级森严，下级行政官员的自主性极弱。

中国传统行政心理是古代人们在行政思想传播过程中形成的关于行政实践的稳定而坚固的行政态度、行政情绪、行政愿望、行政信念等集体心理现象。它是行政思想在人们心理层面上的积淀，是一种比行政思想内容更丰富，形式更为多样，作用范围更为广阔的精神因素。传统行政心理包括“以吏为师”心理、宗法等级心理、“政治教化”心理、权势心理等形形色色的心理现象。与传统行政思想有别，传统行政心理是一种不容易被改造、被抹去的感情、态度、信仰和潜意识。传统行政心理一经形成，就会对人们的行政行为产生持久的、稳定的、牢固的影响。传统行政思想容易被人们抛弃，传统行政体制在今天业已土崩瓦解，传统行政心理则经过代代相传，就像一种遗传基因，沉淀在行政人员的灵魂深处，并构成为民族心理性格的一个重要方面，对行政实践产生着深远的影响。

中国传统行政观念是传统行政思想、行政体制和行政心理在人们头脑中留下的概括的映像。传统行政观念直接作用于行政体制和行政运行机制，影响着人们的行政实践。其内容十分复杂和丰富，既有仍然符合现代政治、行政发展的“民本”观念、“仁政”观念、“贵和”观念，又有阻碍市场经济过程和社会进步的“官本位”观念、“宗法”观念、特权观念、等级观念、“人治”观念、“大一统”观念。从传统行政思想到传统行政心理，再到传统行政观念，形成了传统行政文化由内至外的内部构造，亦使传统行政文化呈现出专制性与统一性、封闭性与实用性、保守性和严密性、排异性和兼容性、重形式轻效率、重人治轻法治、重权威轻民主、重集权轻分权、重经验轻制度等特征。在传统行政文化的规约、引导、控制和激励作用下，一方面，传统行政体制发挥了维护阶级统治，推动小农经济发展，促进文化繁荣的功能，使中国封建社会创造了农业文明的高峰；另一方面，传统行政文化又以其专制性、保守性、排异性和封闭性阻碍着现代行政文化的生成，影响着今天的行政改革和行政发展。

中国传统官僚体制，是以非理性文化为基础的，主要有以下几个特征：德治文化强调自身道德修养，倡导个人修养和德性，普遍缺乏行政人员的专业化分工以及与此相适应的专业化技能和人才；传统文化具有以自我为中心的封闭性文化特质，个人或传统权威得到遵从，行政官员及行为缺乏规则和规范，行政权力表现出规则欠缺和随意性特征；行政人员与上级之间是一种依附和从属关系，没有个人独立的人格尊严，上级评价行政人员主要看个人德性及效忠程度；官民有别，行政管理以“身份取向”凌驾于“成绩取向”之上，个人德性取代了作为整体绩效的价值取向。

2. 中国公共组织文化建设的意义

随着我国政治经济体制改革的不断深化，社会对公共组织在职能定位和工作方式上也提出了新的要求和目标，为尽快适应这一新形势、新任务的变化，就有必要建设全新的公共组织文化，通过公共组织文化的建设来带动公共组织各项工作的开展。只有建立与社会进步和时代要求相适应的公共组织文化，才能更加积极有效地促进经济和社会的全面发展。公共组织文化建设具有十分重要的意义，具体体现为：

（1）加强公共组织文化建设是改进管理方式的需要。

现代管理强调以人为本的原则，公共管理也不例外。从公共组织，特别是党政机关机构改革的指导思想看，转变职能是机构改革的总体方向，提高效率是机构改革的根本目标，强化服务是机构改革的着力点，所有这些都体现了人性化的要求。由此，公共组织的管理方式也必须从传统的制度型管理向文化型管理过渡，加强公共组织文化建设正是公共组织转变管理方式的一种必要手段。

（2）加强公共组织文化建设是公共组织队伍建设的需要。

公共组织是社会管理的核心，公共组织人员承担着社会管理的具体责任。公共组织人员素质的高低、服务意识的强弱、工作作风的优劣、工作效能的高低至关重要，直接影响社会经济发展的水平和速度。良好的公共组织文化可以立足根本，引导公共组织人员树立正确的世界观、人生观和价值观，树立崇高的事业心和强烈的责任感，调动公共组织人员的积极性、主动性和创造性，强化服务意识，改进工作作风，提高工作效率。

（3）加强公共组织文化建设是解决公共组织自身存在问题的需要。

由于传统文化和社会意识等因素的深刻影响，公共组织自身建设存在着大局意识不强、作风不正、效率低下、服务质量不高的问题。要解决这些问题，各项配套的制度建设是一方面要求，同时更需要加快公共组织文化建设力度，强化公共组织人员的思想品质、职业道德、责任意识、大局意识和奉献精神，充分发挥文化独有的影响渗透、同化改造、激励鼓舞等“软性”作用，从深层次解决问题。

3. 中国公共组织文化建设的要求

（1）必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导方针。

邓小平继承并发展了马列主义、毛泽东思想，根据当代世界发生的巨大变化，在中国改革开放和现代化建设的实践中，提出了以发展社会生产力和改革开放为主要内容的理论，创立了建设中国特色的社会主义理论体系。“三个代表”重要思想强调党始终代表先进生产力的发展要求，始终代表先进文化的前进方向，始终代表最广大人民的根本利益。邓小平理论和“三个代表”重要思想表明我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的认识，达到了新的理论高度，为中国公共组织文化的建设提供了理论依据。

（2）必须立足当代中国国情。

公共组织文化是一种实践文化，它的创建和发展不可能脱离公共组织所在国的国情。中国特色的当代公共组织文化，揭示了现实公共管理关系的本质和历史发展的必然趋势，体现出当代中国的公共管理精神。这就要求中国公共组织文化的创建必须立足当代中国国情，必须以中国当代的社会政治、经济制度和文化环境特点为依据。

(3) 必须体现时代精神，具有时代特色。

公共组织文化作为公共管理的深层结构，必然与周围的社会经济、政治、文化存在着一种功能上的依赖关系，而社会的政治、经济和文化又总是处在不断发展变化之中的。时代的进步，社会生态环境的发展变化，公共组织活动方式、公共组织环境的变化，给公共组织文化带来了根本性的冲击，要求公共组织文化必须与之相适应。现阶段，改革开放是当代中国社会发展的主旋律，公共组织文化的建设也必须适应、体现这一主旋律。

(4) 必须适应人们心理活动规律的要求。

公共组织人员是公共组织文化的载体，公共组织文化通过公共组织人员的思想、行为影响着公共管理实践。公共组织文化强调在公共管理中要贯彻尊重人、理解人、关心人、教育人的基本原则，强调培育每个公共组织人员的主人翁责任感和民主参与意识。公共组织的领导者在倡导、培育公共组织文化，确定组织目标时，也要充分考虑组织成员个人的需求。公共组织文化只有符合人们心理活动规律的要求，才能够被组织成员自觉接受，产生内聚力的认同效应，进而转变成组织成员共同遵守的行为准则。积极的公共组织文化必然是人积极的心理状态的反映，必然是体现对组织成员合理需要的满足。

(5) 必须善于继承、借鉴和汲取中国传统行政组织文化和别国公共组织文化的精华。

我国传统行政组织文化，虽然在当代遭到西方公共组织文化的强烈冲击，但仍以坚韧的生命力固存于当代中国的公共组织文化系统中，对我国的公共管理实践发生着深远的影响。它是创建当代中国公共组织文化的源泉，离开传统行政组织文化，根本无法创建真正意义上的新型公共组织文化。当代中国公共组织文化的建设应当善于把优秀的传统行政组织文化遗产变成文化财富，同时注意剔除其糟粕部分。对待外国公共组织文化，特别是发达国家的公共组织文化，也应客观、公平地看待，敢于合理吸收，融入中国当代公共组织文化的组成因素之中，使新的、有独特风格的中国公共组织文化成为全人类公共组织文化财富的重要组成部分。

4. 中国公共组织文化建设的现状

我国目前的公共组织文化应该说是发端于延安时代，建立于新中国成立之后。时至今日，其中既有中国传统行政文化的成分，也有近代传入的西方行政文化成分，还有五四反传统的新文化成分，更有建国后深受苏联影响的社会主义行政文化成分。因此，对当代中国公共组织文化现状进行理性分析，其中既有继承，也有发展，更有挑战。

目前我国的公共组织文化以中国化的马克思主义为指导，实现了全新的升华和发展。主要内容有：解放思想、实事求是、与时俱进，理论联系实际，群众路线，关心人、理解人、尊重人、全心全意为人民服务，廉洁自律等。坚持行政改革，优化行政组织，开始注重法制、效率，逐步走向开放，成了中国现代公共组织文化的主旋律。

然而，中国当代公共组织文化建设仍存在一些不足，主要表现为：

(1) 存在着无文化现象。

一些公共组织虽然有十分系统和严格的各种规章制度，规定了组织成员可以做什么、必须做什么和不能做什么，但却没有明确的文化观念、理想、行为准则和价值观系统，疏于对组织成员思想意识的教育与培训。此类现象产生的原因多数是因为这些公共组织的领导人本身素质不高，或对当代公共组织文化缺乏深层次的认识。这样的组织通常缺乏活

力、动力和创造力，工作效率低下，严重者可能离心离德现象严重。

（2）存在着不同程度的封闭性和排他性。

中国传统行政文化的封闭性和排他性非常突出。这种特征迄今还在公共组织文化体系中残存明显的痕迹，具体表现为：公共组织与社会环境之间缺少经常性交流，政府公务活动透明度较低，社会成员参政议政的渠道不够畅通，政府活动缺乏有效的社会监督。在政府内部，各地各级政府的协调配合不够理想，一些地区、单位搞本位主义和地方保护主义，只关心地区利益、部门利益、小团体利益，在一定程度上损害了全局利益、国家利益，对行政体制的改革和社会主义市场经济体制的确立和完善产生了极为不利的影响。

（3）带有浓厚的“官本位”色彩。

由于受传统文化中“官本位”思想的影响，封建家长制、长官意志等现象在行政体制的一定范围内生存下来，使得我国公共组织文化的官本位色彩非常浓厚。在公共组织中，个人权威直接与其职位相适应，因此，自然会形成崇尚权威、唯权是尊的以“官念”为本的价值倾向，职位以及与其对应的职权就成为竞相追逐的对象。这种文化取向的泛化则直接影响到社会整体价值取向，甚至出现了企业行政化、事业行政化的现象。

（4）存在着形式主义。

形式主义有诸多表现：其一，文牍主义。如官样文章，办事拖拉，公文旅行，会议成风。其二，主观主义。如因循守旧，墨守成规，决策凭经验，执行脱离实际，弄虚作假搞浮夸等。其三，重形式轻内容。在公共组织文化的建设中，注重文化的表层形式，忽视了文化内涵现象。不少公共组织在文化建设中，往往只热衷于搞文化活动或做形象设计，这就给人一种误导，似乎公共组织文化就是公共组织开展的文化活动或组织形象设计。其实，文化活动和组织形象设计都是公共组织文化表层的表现方式。表层的形式脱离了深层的基础则没有意义，对公共组织的发展产生不了推动作用。

（5）“重人治，轻法治”的思想观念比较突出。

人治是中国古代政治的基本准则。直到今天，人治思想仍然影响到许多公共组织人员的思想、行为。在公共管理活动中，重视人际关系，不重视法制建设，或者有法不依，权大于法等现象实际上都是传统行政思想的现实表现。这不仅直接干扰了公共组织的正常运转和公共组织人员积极性的发挥，而且阻碍了公共管理的现代化进程。

（6）与西方公共组织文化的融合过程中形成了一些负面效应。

一些公共组织人员受西方思潮的影响，片面强调个人主义、自由主义、功利主义。在工作中首先考虑个人利益，强调个人奋斗，甚至把个人利益与他人利益、集体利益、社会利益对立起来。显然，这种思想和行为与我们所倡导的公共组织价值准则是格格不入的。作为社会主义国家的公共组织人员，必须有正确的思想和行为准则，公共事务的处理要以大局为重，把国家、集体利益放在第一位，坚持全心全意为人民服务的宗旨，坚决反对极端个人主义、自由主义和功利主义。我们在吸收借鉴西方文化的过程中，全盘西化是错误的，在现实中也是行不通的。

5. 中国公共组织文化再造与创新

要实现公共组织文化的再造与创新，必须实现以下几个方面的转变：

(1) 由集权型向参与型转变。

传统公共组织文化中集权主义的最大弊端是公共组织决策的非民主性，导致了专制主义和权力滥用现象。现代公共组织文化要求的是一种参与型的公共组织文化，要求公共组织主体和客体积极参与公共组织活动，以自己独立的方式影响公共组织活动的结果，从而加强公共组织活动的民主化、科学化，实现公共组织文化从集权向民主的转型，这也是公共组织文化现代化的客观要求。

(2) 由管制型向服务型转变。

管制型公共组织文化适合于集权型的管理方式。在这一体制下，政府是全能的，政府与社会的关系是控制与被控制的关系。随着现代市场机制的建立与运行，传统的管制型公共组织失去了意义，转变政府职能，强调有限政府，要求政府增强对社会的服务意识与服务行为，从管制型公共组织向服务型公共组织的转变，已经成为必然趋势。

(3) 由一般型向专业型转变。

传统体制下的公共组织主要是执行权力，推行公共组织事务，公共组织的形式和内容较为简单。随着现代市场经济的发展，公共组织的内容和职能已经扩大到社会的所有领域，每一个领域的公共组织管理活动都要求具备相应的专业知识和专业能力，尤其是政府在制定财政、金融、产业政策等时，更是需要高深的专业知识，才能作出科学、合理的决策。

(4) 由人治型向法理型转变。

人治型公共组织文化的主要特征是无法可依、有法不依，缺乏对权力的约束，政策多变等。这种公共组织文化给中国社会带来了诸多弊端。法理型公共组织文化是公共组织程序化、科学化、规范化的体现，它要求以法律为至上原则，依法运行公共组织，对各种公共组织的权力明确界定，对权力运用依法监督，严格控制，它是现代公共组织的基石。

(5) 由封闭保守型向开放进取型转变。

传统公共组织体系是一个封闭、保守的系统，在严格、陈旧的规范体制约束下，公共组织体系的功能发挥有限，在迈向现代化的进程中，旧有的保守型公共组织已明显不适应。伴随社会经济的发展、政府职能的扩大，政府不仅应打破旧有的体制，建立和完善新的管理体制和规范，而且在公共组织活动中要积极进取、勇于开拓，主动地适应现代化发展的需要，为社会进步创造良好的环境。

## 本章小结

公共组织文化是在公共组织活动中表现出来的一种独特的文化形式，它借助公共组织主体、公共组织活动、公共组织对象而体现相应的特质。公共组织文化的类型可以从不同角度来划分。公共组织文化的内容包括公共组织精神文化、公共组织伦理文化、公共组织心理文化。公共组织文化的特征集中为：个性与共性的统一；抽象性与具体性的统一；稳定性与变革性的统一；理想性与现实性的统一；软约束性与强制性的统一。

公共组织文化的结构层次，从横向上看由九个要素构成：组织宗旨或最高目标、组织精神、组织价值观、组织理念、组织道德规范、组织行为准则、组织制度、组织素质、组

织形象。公共组织文化的结构层次，从纵向上看可分为范围上的三个层次（深层文化、中层文化、表层文化）和内容上的三个层次（心理观念层、管理制度层、行为物质层）。

公共组织文化是公共组织的灵魂，对公共组织的存在和发展，甚至对社会文化的发展都具有促进功能。公共组织文化的整合功能是指其具有调整其成员思想行为和整合各种社会力量实现管理目标的作用。不可否认，公共组织文化中也包含着一定的消极、不良的因素，对公共组织及其成员产生负面影响，我们把它称为公共组织文化的负向功能。

公共组织文化建设，就是指公共组织的管理者有意识地培育优良文化、克服不良文化的过程。公共组织文化建设的总体目标是建设优秀的公共组织。公共组织文化建设的途径包括：选择标准、强化认同、提炼定格、巩固落实、丰富发展。公共组织文化建设的方法有：示范法、激励法、感染法、自我教育法、灌输法。

目前我国的公共组织文化以中国化的马克思主义为指导，实现了全新的升华和发展。然而，中国当代公共组织文化建设仍存在一些不足。要实现公共组织文化的再造与创新，必须实现以下几个方面的转变：由集权型向参与型转变；由管制型向服务型转变；由一般型向专业型转变；由人治型向法理型转变；由封闭保守型向开放进取型转变。

## 关键术语

文化　组织文化　公共组织文化　角色型公共组织文化　权力型公共组织文化　任务型公共组织文化　人本型公共组织文化　社会总体公共组织文化　区域公共组织文化　精英公共组织文化　大众公共组织文化　显性文化　隐性文化　西方公共组织文化　东方公共组织文化　公共组织精神文化　公共组织伦理文化　公共组织心理文化　组织宗旨　组织精神　组织价值观　组织理念　组织道德规范　组织行为准则　组织制度　组织素质　组织形象　深层文化　中层文化　表层文化　公共组织文化建设

## 复习思考题

1. 简述公共组织文化的内涵。
2. 论述公共组织文化的内容与特征。
3. 公共组织文化分为哪些类型？
4. 试分析公共组织文化的横向结构和纵向结构。
5. 公共组织文化具有哪些功能？
6. 什么是公共组织文化建设？
7. 简述公共组织文化建设的影响因素。
8. 论述公共组织文化建设的途径和方法。
9. 中国公共组织文化建设有哪些基本要求？
10. 中国当代公共组织文化如何实现再造与创新？

## 阅读材料

近年来，湖北省恩施市积极依托本地廉政资源，建载体、塑氛围、抓实效，积极探索创新，努力打造具有地方特色的廉政文化品牌。

一是因地制宜建立廉政文化阵地。以市第一看守所为依托，以“思”、“悔”、“路”为核心理念，建立反腐倡廉和预防犯罪警示教育基地，着力打造形式多样、内涵丰富、独具特色的阳光文化，凸显警示功能。2010年6月2日，以何功伟烈士陵园为依托，将其成功打造成为反腐倡廉红色教育基地。至基地挂牌以来，120余个单位，逾5万名中小学生、党员干部职工及旅游人员在基地参观学习，接受思想道德教育、革命传统教育和廉政教育。更新了州城清江岸边2 500余米长的亲水走廊廉政文化长廊，利用两块灯箱宣传栏和10块固定宣传牌，集中登载了一批廉政书画作品。

二是将廉政文化融入民间民族文化。全市共有民间自发组织的民族文艺演出团20多支。各文艺团体将廉政内容编入傩戏、耍耍、彩龙船等传统文艺节目之中，通过广泛演出，将廉政文化送到田间地头，带到居民门口，让广大干部群众在享受丰盛的民族民间艺术大餐的同时，又潜移默化地接受廉政教育。如红土乡围绕廉政主题创作了快板、莲响等文艺节目，表演唱《廉政之歌》，在各地进行“廉政教育专场演出”达20余场次，受教育人数达7 000人以上。

三是扎实开展两个专题教育月活动。2010年5月的“党风廉政建设宣传教育月”，集中进行了“勤廉十佳”评选活动、“城乡共建”帮扶活动、讲廉政党课以及廉政书法·征文比赛活动，从正面教育党员干部廉洁从政。在10月的“党风廉政建设专项警示教育月”，开展了以“对比、算账、查纠”为主要内容的警示教育，从反面警示党员干部要廉洁从政；全市所有单位都组织机关党员干部到警示教育基地，通过听取在押服刑人员现身说纪说法，观看中纪委、省纪委制发的警示教育光碟，参观在押人员服刑情况等方式，接受警示教育；全市17个乡（镇、办事处）、50余个市直单位、2万余名党员干部开展了《正气谣》廉政歌曲传唱和何功伟烈士家书传诵活动，将“警示教育月”推向高潮。

资料来源：中国共产党新闻网，2010-12-07。

**思考题**

1. 公共组织文化包含非常丰富的内容，本案例主要涉及公共组织文化的哪些内容？
2. 结合本案例，你如何理解公共组织文化的特征？

# 第10章

# 公共组织绩效

提高公共组织的绩效水平是公共组织管理活动的主要目标。绩效评估是公共组织绩效测量的一个重要的也是最盛行的方法，组织中许多决策都是建立在绩效评估的基础之上的。本章主要介绍效率与绩效、公共组织绩效的概念、公共组织绩效的影响因素、公共组织绩效管理；公共组织绩效评估的内涵；公共组织绩效评估的实践。

## 10.1 公共组织绩效概述

### 10.1.1 效率与绩效

在考察组织效率时，各个学者使用的相关概念及概念的解释上存在着一些或大或小的差异，诸如效用、功用、功效、业绩、功绩、成本、效益等。虽然这些概念有些区别，但是它们仍具有基本的共同内涵，即反映组织工作的数量与质量、价值与作用。

在公共行政学的研究中，行政效率是一个常用的概念。行政效率的概念最初是从机械学中引进的。在机械学中，效率是指输出的能量与输入的能量之间的比率。后来，效率这个概念被引入社会生活当中，商学和经济学相继采用，主要是指将经济活动的劳动效果同消耗的劳动量进行比较，以考察某项经济活动的有效性。19 世纪末 20 世纪初，由于工商管理理论的成熟，又通过威尔逊、古德诺等一大批学者的努力，公共行政学应运而生。自行政学诞生之日起，行政效率便成为公共行政学的一个核心概念。如何提高行政效率，成为公共行政学的一个焦点问题，而以效率为中心的管理理论也在学术界占据着主流地位。

一些西方学者认为，效率（efficiency）只是广义的绩效（performance）或生产率（productivity）的一个组成部分。英国政府运用“绩效”概念衡量政府组织的行政活动效

果，认为它应包括经济（economic）、效率（efficiency）、效益（effectiveness）三项主要内容。其中，经济涉及成本和投入之间的关系，效率涉及投入和产出之间的关系，而效益则涉及产出和客观效果之间的关系。实际上，经济是为了实现政府行政成本计算的最小化；效率是为了在行政成本固定的前提下，实现政府产出公共产品能力的最大化；效益则是指如何实现政府产出的公共产品的经济效益和社会效益。

对处于竞争环境而只能被动接受市场价格的企业来说，高效率意味着低成本，意味着高回报和高利润。效率至上本无可非议，但是对公共组织来说，效率并不是追求的唯一目标，在许多情况下甚至不是首要目标。公共组织的公共性质带来了目标的多元性，目标多元性又要求不同目标之间的选择和权衡。由于效率与公共组织的其他价值和目标之间存在替代和竞争关系，于是在不同的职能领域、特定的公共政策、具体的管理环节等方面，效率的合理定位就成为公共组织研究的一个独特问题。

传统公共行政学由于受到经济学的影响，把效率和经济（节约）作为行政组织管理活动的两个基本原则，所谓效率是指利用有限的资源提供更多更好的服务，而所谓经济则是花费更少的资金保持和提高服务水平。在传统的公共行政学视野中，经济特别是效率无可置疑地是公共行政组织管理活动的出发点和终极目标。但是，公共行政组织不仅仅是执行政策的工具，而且还是对广大民众生活的各个方面都具有决定性影响的重要因素，它担负着广泛的社会责任。为此，实现以较少的投入换取较大的产出即经济和效率目标固然是公共行政的价值追求和目标之一，但绝不是其核心价值，更不是唯一的价值准则和终极目标。公共行政组织管理活动的核心价值应该在于效益。从国际行政改革的实践来看也证明——高效率并不一定带来高质量和高的顾客满意度。随着行政改革的深入，效率与质量的平衡成为当代行政改革关注的焦点。那么随着“质量运动”的兴起，如何综合地去评估行政组织管理的效率和效益呢？这就得引入一个新的概念——绩效（performance）。

关于绩效的内涵，目前学术界有人认为广义上的“效率”就是绩效，但这样容易造成概念混淆。严格意义上的效率就是指投入与产出之间的比例，力求以最少的投入获得最大的产出。而绩效是一个与效率既有联系又有区别的概念，是一个包括效率但又比效率更为广泛的概念。

绩效包含成绩和效益的意思，二者本来就是一个相辅相成的统一体。成绩产生效益，效益反映成绩，效益是成绩的导出，而成绩是效益的根本所在。成绩侧重于从定量的角度进行考评，而效益则更侧重于从定性的角度进行考评。

可以说，效率是一个单向度的概念，而绩效却是一个综合性的范畴。绩效应该是个体或群体为实现其目标而展现在不同层面的工作表现、直接成绩和最终效益的统一体。它包括个人绩效和组织绩效两个层面。

### 10.1.2 公共组织绩效的概念

公共组织绩效是指公共组织利用组织资源的经济性、效率和效益，是公共组织功能的实现程度。公共组织绩效可以定义为公共组织在积极履行公共责任的过程中，在内部管理与外部效应、数量与质量、经济因素与政治因素、刚性规范与柔性机制相统一的基础上，获得的公共产出最大化。

公共组织绩效主要指“3E”，即经济（economic）、效率（efficiency）和效益（effectiveness）。3E实质上是三种关系，涉及公共管理活动的四个方面：成本、投入、产出、效果。以环境保护为例，政府环保部门从事管理活动耗费的人力、物力、办公设施和设备等是投入；获得和维持这些人力、物力、设备所花的资金就是成本；产出既可以是决策活动的产出如出台的法规实施细则和环保计划，又包括执行活动的产出如建设项目的审批、违规企业的处罚、清洁生产技术的推广等；效果则主要体现为环境质量的改善。

随着新公共行政的发展，公平问题越来越受到重视。新公共行政理论认为，经济与效率目标固然是公共行政的价值追求与目标之一，但不应该是其核心价值和唯一的终极价值。当公平与效率发生矛盾时，不能牺牲社会公平来强调效率。[①] 因此，公共组织绩效还应当包括“公平”（equity），即“3E”被“4E”取代。

公共组织绩效的内容包括两个基本方面：

（1）内部绩效。

公共组织的内部绩效是指公共组织在管理过程中所实现的公共组织内部经济性、效率、效益和公平。公共组织的内部绩效是公共组织实现外部绩效的内在前提。公共组织的内部绩效表现为：针对公共组织目标的科学而及时的决策；良好的工作纪律和健全的管理体制下对公共组织资源的有效利用；通过人性化的管理方式所取得的学习与创新效果；公共组织成员的自我实现和成就感等。

（2）外部绩效。

公共组织的外部绩效是指公共组织在管理过程中所实现的公共组织外部社会效益。公共组织的外部绩效是公共组织内部绩效的外在实现。公共组织的外部绩效表现为：维护公共安全；提高人口素质；促进经济发展；促进社会和人民生活的进步等。

在公共管理过程中，创立高绩效的公共组织是公共组织管理所追求的主要管理目标。一般认为，一个高绩效的公共组织应具有以下特点[②]：

（1）可行的公共组织目标体系。

公共组织的目标体系是公共组织及其成员的“导航灯”，是组织聚合力和组织行为动力的内在源泉。公共组织的目标体系可分为：组织总目标、组织分目标和个人目标三个层次。组织总目标是公共组织的战略目标，是组织高层决策的结果。组织分目标是组织的部门目标，是总目标的分解落实，是实现战略目标的具体步骤。个人目标是组织目标和个体的结合，是操作性强的日常工作目标，是组织成员行为动力系统的有机组成部分。明晰的、具有层次性的公共组织目标体系可以促进组织结构和权责关系的合理化，为建立公平、客观的考核打下基础，增强组织的协调整合能力，激发组织成员的竞争与合作意识。

（2）合理化的权责结构体系。

通过适当的权责划分，建立合理的权责结构体系，特别是对于情况变化快、需要灵活处理、更多地依赖执行者的主动性和创造性的工作，应向中低层次的决策者临时授权或制度化授权，这样可以有效地促进公共组织绩效的提高。例如，现代组织管理中的组织结构

---

① 参见唐兴霖：《公共行政学：历史与思想》，401页，广州，中山大学出版社，2000。

② 参见张建东、陆江兵：《公共组织学》，276～278页。

扁平化的设计即是为了有效地赋予组织成员决策权，以提高组织成员的参与意识，激发组织成员的主动性和创造性。

（3）人性化的人事管理范式。

强调对工作人员的心理关怀，运用社会心理学规律，使他们对组织有归属感，将组织的工作当作自己的事业，既遵守工作制度与纪律，又能动地发挥积极性、创造性。要建设组织的特色文化，在内部管理上应充分体现以人为中心的理念，采取集体座谈、个别谈心、集体娱乐活动等方式，实现组织内部纵向和横向的充分沟通、及时了解、相互信赖。在社会公众形象上，努力塑造符合组织性质的特色形象，取得社会的高度认可和良好信誉。工作人员会为成为组织的一员感到自豪，产生以组织归属感为基础的凝聚力。

（4）较高的灵敏度和创新能力。

对服务对象的不同需求类别、内容及其变化有敏锐的洞察力。组织要安排专门的工作人员或者设立专业部门，对服务对象、服务效果、公众反映、同类服务市场状况等进行详细的追踪甚至于实时动态调研，掌握社会对服务的新要求，向决策者及时报告，组织据此及时做出调整，从而使公共组织的服务“适销对路”。社会科技的进步、公民社会阶层结构的变化、国家法律法规的变革、国际交流引入的国际先进经验等，这些社会环境因素必然给公共组织的工作目标、结构、管理、服务等提出新的挑战。公共组织的决策机构和参谋机构应当有先见之明和革新精神，不断地进行组织的创新，保持组织较强的生命力，因循守旧、故步自封，就会被时代淘汰。

（5）建立在绩效评估基础上的内部竞争。

建立有效的评估体系是组织激励的主要手段。有效的评估体系能解释公共组织及其成员的努力程度。绩效能定性、定量地表明公共组织及其成员的价值实现程度。这种价值实现程度与公共组织及其成员的期望值之间的对比，能进一步说明他们通过努力所能够达到的目标，使公共组织及其成员可以带着自信和自我实现的需要参与到公共组织的良性内部竞争过程中，从而造就一个令人满意的组织绩效。

（6）相对充分的外部竞争。

如果公共产品、公共服务由某一个公共组织垄断，除非有严格周密的法律规范其行为，强有力的执行机构保障相关约束机制的有效运行，否则就会出现效率低下、产品与服务质量差、腐败等不良现象。由于建立有效的约束机制的成本很高，因此，除了特殊公共产品和公共服务外，其他一般公共产品和公共服务都应当允许社会竞争，从而使社会公众在提供者和服务内容上拥有选择权，提供者迫于竞争的压力必然提高服务和产品质量，从而提高公共组织的社会效益。

### 10.1.3　公共组织绩效的影响因素

公共组织绩效是一个综合性、全局性的问题，公共组织管理的每一个环节都对效率有影响。现实中公共组织绩效低下，主要表现在：公共物品的过度供给，成本上升和浪费；权责界限不清，机构臃肿，人浮于事，缺乏沟通协调，互相掣肘，互相推诿；办事手续烦琐，层层请示、报告；办事拖拉，不讲时效；文山会海，公文旅行；瞎指挥，决策失误频繁；工作马虎，草率从事，甚至敷衍塞责，缺乏为人民服务的精神。因此，必须通过绩效

评估提升公共组织的绩效水平。分析公共组织绩效的影响因素，对于正确开展公共组织绩效评估有着十分重要的意义。根据公共组织管理的实践经验，公共组织绩效的影响因素主要包括如下几个方面。

1. 外部因素

（1）政治因素。

一个国家的政治体制决定着行政体制，政治权威决定着行政权威，所以，国家的政治稳定，政治生活民主化、法制化是公共管理活动正常进行的基本条件，也是公共组织管理高效化的前提。

（2）经济因素。

国家经济发展状况是提高公共组织绩效的物质基础，公共组织管理体系的结构和功能要与经济发展的类型和水平相适应。在计划经济体制下，政府对经济实行全面但低效的管制。政府机构重叠、人浮于事，效率极为低下。目前我国已进入社会主义市场经济时期，要求“小政府，大社会”，如果公共组织管理体系还停留在原有的基础上，公共组织绩效将大打折扣。所以，只有大力提高公共组织绩效才能满足社会主义市场经济体制的需要。

（3）社会因素。

首先是社会团体对公共组织绩效的影响，比如各种利益集团对公共组织绩效影响就很大；其次是社会风气对公共组织绩效的影响，党风、政风以及公民整体效率意识都是影响公共组织绩效的因素。如果一个国家有良好的社会风气和优良的文化传统，那么它就有健康的公共组织环境，将有助于公共组织绩效的提高。

（4）地理因素。

一个地区的地理环境决定着该地区的交通、邮政、电信等事业的发展条件，也是影响公共组织绩效的重要因素。

（5）科学技术因素。

当今社会，科学技术的发展日新月异。在现代化的公共组织管理中，能否大幅度提高公共组织绩效，在很大程度上取决于现代科学技术在公共组织管理活动中的运用情况。在决策阶段，利用科学的决策技术方法，比如决策树法，可以提高决策水平，帮助决策者更快、更准确地选出最优方案。运用电子计算机为中心的信息处理技术，逐步实现办公自动化，也可以大大提高公共组织绩效。即使是最普通的办公设备的更新与改进，也对提高公共组织绩效具有积极作用。

2. 内部因素

（1）组织因素。

影响公共组织绩效的组织因素主要有：第一，机构的设置。首先，机构的功能是否齐全，是否适应社会和经济发展的客观要求，是否事事都有人管。其次，机构是否精简。如果机构太多，部门林立，管理幅度过窄，就会造成权力过于集中，严重影响下级的积极性和创造性；如果管理幅度过宽，又会造成权力过于分散，不利于统一领导。最后，权责是否明确，权责划分和组合是否合理。第二，职位的设置。机构中有各种职位，这些职位的设置是根据该机构的功能、地位和职责范围等因素决定的。一个机构到底应该有多少个职位才是最合理的，应该根据实现目标的需要，按照科学高效的原则，经过法律确定下来。

一经确立，不可随意更改。职位的法定性和稳定性也是高效公共组织管理的重要前提。那些因人设事，滥设副职、虚职的现象都会造成人浮于事、推诿扯皮，严重影响机关的效率。第三，公共组织管理各环节的衔接。高效的组织不仅要求自身设置专业化和程序化，而且要做好公共组织管理各环节的连接工作，形成各司其职、各尽其责的协调局面。公共组织的各部门是否尽职、管理的各环节联系是否紧密，关系到能否顺利实现总体目标，能否最大限度地减少内耗，提高效率。

（2）人员因素。

在各管理要素中，人是最为关键的。人员因素对公共组织绩效有直接影响。第一，人与事的关系。能否做到人人有事做、事事有人做，是衡量公共组织绩效的重要指标。第二，人员素质。包括领导者素质和一般工作人员素质两个方面。公共组织领导者是组织的决定性因素，可以将组织和事业的兴衰系于一身，其政治思想、道德品质、决策能力、指挥能力、用人能力等，都对公共组织绩效有重大影响。一般工作人员是大量业务工作的完成者，其政治思想、工作态度、效率观念、业务知识和技能等方面的素质，直接影响着公共组织绩效的高低。高素质的公共组织人员能够准确地理解和执行政策，进行科学的管理，恰当地处理社会公共事务，有助于提高公共组织绩效。

### 10.1.4　公共组织绩效管理

绩效管理的基本做法就是将组织目标分解为组织成员的职责，并与资源的配置和整个组织系统的控制、评估相结合。何谓绩效管理？美国国家绩效评估中的绩效衡量小组曾对此下过一个被人们普遍认可的定义：所谓绩效管理，是利用绩效信息协助设定统一的绩效目标，进行资源配置与优先顺序的安排，以告知管理者维持或改变既定目标计划，并且报告成果符合目标的管理过程。据此，绩效管理乃是对公共服务或计划目标进行设定与实现，并对实现结果进行系统评估的过程。

绩效管理是公共组织系统整合组织资源以达成组织目标的系统整合的过程，它包括全方位控制、监测、评估组织所有方面的绩效。由此看来，绩效管理就是指收集绩效信息，进行绩效衡量，设计绩效标尺与执行有效管理，推动公共部门组织绩效不断持续改进的整体活动和过程。

要正确把握绩效管理的含义，必须注意以下几个方面：

（1）绩效管理是一个运作系统，是为了达到组织设定的绩效目标并最终提高工作绩效而作出的一系列制度安排和实施的管理机制和方法。绩效管理工作涉及组织管理的各个活动环节和领域，包括组织的工作制度、人事制度、财务制度、采购制度等。绩效管理还要运用不同的方法，如标杆管理方法、质量管理方法等，将这些管理方法统一于绩效管理体系中，形成一个完整的运作系统，为支持高绩效的公共组织而服务。

（2）绩效管理是一个管理过程，是为了提高工作绩效而采取的一整套具体操作程序。绩效管理作为操作程序应当包括明确组织的战略和目标、制定组织的年度工作计划、实施绩效评估等具体步骤。各个环节紧密联系，相互影响，一个环节的成功与否将直接影响下一个环节的实施情况；各个环节相互依存，缺一不可，任何一个环节的缺失都将导致整个“管理链”的断裂，使得绩效管理成效减弱或是彻底失去意义。

（3）绩效管理是一种改革手段，它是改变公共组织原有的管理模式、组织氛围、领导方式，消除那些导致公共组织绩效不高的因素，提供公共组织发展的动力，发掘公共组织发展活力源泉的一种手段。绩效管理不仅仅是一种管理制度上的改变，而且是一种管理观念的改进，是改变公共组织精神面貌的有效尝试。绩效管理是一种综合的改革手段，更是世界各国行政改革实践中的一项重要内容。如，美国、英国、新西兰等国的行政改革中都含有绩效管理的基本内容。

绩效管理最早被应用于企业中。20 世纪七八十年代，西方一些国家政府针对政府机构膨胀、官僚主义、管理成本无限增长、管理效率低下等弊端掀起了一场“重塑政府”的“新公共管理运动”，绩效管理被引用到政府改革的实践中来。通过一系列的改革实践，公共组织的绩效管理形成了其自身的特点，主要表现为：

（1）讲求结果导向。绩效管理不否认程序和规则，但一切必须以公共产品的数量和质量是否满足公众的需求来衡量，并根据结果的需要来组织、落实和协调管理。

（2）注重组织绩效。公共组织的“公共性”决定了其绩效管理注重对组织绩效的追求，这是一种对外的组织形象的塑造。而在企业中，一般是从人力资源管理的角度，注重个人绩效的管理，以提高企业自身目标实现的质量。

（3）重视动态管理。公共组织重视组织资源的整合，组织目标设定后，在运行过程中，不定期地对目标进行回顾、反馈和调整，并检查评估，以促进管理目标的真正实现。

（4）强调战略管理。由于公共组织面临的环境越来越具有复杂性、动荡性和多元性，公共组织的绩效管理积极回应外在环境的变化，不仅仅关注现实，还指向未来，强调管理的持续性和循环性。

（5）关注系统管理。公共组织的绩效管理把组织视为一个有机的系统，强调对组织系统各要素的整合，包括全方位控制、监测、评估组织所有方面绩效。

绩效管理在公共组织中的应用，一方面为公众从组织外部正确地认识和评价公共管理的结果提供了可能，并在相当程度上成为了公众对公共组织进行监督、促进公共组织提高绩效的有效的工具，另一方面也为公共组织对组织自身运行状况进行反思、评价、协调提供了依据，成为公共组织整合系统资源、提高组织绩效的重要手段。

## 10.2 公共组织绩效评估的内涵

### 10.2.1 公共组织绩效评估的概念

评估是指评估主体对评估客体所具有的价值与作用以及这些价值与作用的数量与质量进行评价、判断和预测的活动。绩效评估就是运用科学的方法、标准和程序，对行为主体的业绩、成就和实际作为做尽可能准确的评价。公共组织评估提供公共组织绩效方面的信息，鼓励和促进单位之间的竞争，有助于公众监督，还可以诊断组织中的问题并提出针对性的改进措施，从而推动效率和服务质量的提高。

公共组织绩效评估的学术研究可以追溯到 1910 年。默里斯·库克在《学院和工业效

率》的研究报告中提出了大学工作效率的测定方法。他建议设立“学生学分制”作为衡量效率的单位，用于奖励那些注重效率的教授。

公共组织绩效评估的实践在第二次世界大战以前就已经开始了。当时，美国政府机构寻求制定工作准则和业绩作衡量标准的初步技术已在几个机构中运用。各种专业协会开发了评级制度以评价行政工作的业绩以及公共服务的需求。

第二次世界大战期间，克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙出版了《市政工作衡量：行政管理评估标准的调查》一书。书中提出了评估的五个方面的内容（需要、结果、成本、努力、业绩），并且调查了测定的必要性和难点。雷德和西蒙把后三项合并作为对行政管理效率的测量。这项研究为以后的组织绩效评估做了技术上的准备。

大规模的公共组织管理绩效评估始于20世纪70年代初期。随着政府成本意识的强化和公民监督意识的提高，政府绩效评估作为一项重大的政治活动蓬勃展开。1972年，韦斯（Carl H. Weiss）在《评估研究：评估计划有效性的方法》一书中，对政府计划评估的目的、问题和方法进行了详细阐述。1973年，尼克松政府颁布了《联邦政府生产率测定方案》，力图促使公共组织绩效评估系统化、规范化、经常化。1974年，福特总统要求成立一个专门机构，对所有公共机构的主要工作进行成本—收益分析。

公共组织绩效评估于20世纪80年代受到极大的重视和推广。英国率先在这方面进行了实践：1979年“雷纳评审委员会”的成立，1980年引进“部长管理信息系统”，1983年“财务管理创议”的启动，1987年推行的“下一步行动方案”，1991年梅杰政府开展的“公民宪章”运动和“质量竞争”运动等，都推动了绩效评估的广泛应用和评估技术的成熟发展。

公共组织绩效评估在其他西方国家也得到了广泛的应用。1993年，美国国会颁布了《政府绩效和结果法》。克林顿政府根据此法制定了一个雄心勃勃的十年计划，并由副总统戈尔亲自挂帅，领导联邦改革机构“美国业绩评论委员会”，要求所有联邦机构发展和使用绩效评估技术，制定五年战略规划、年度业绩计划，并向社会公众通报各自的绩效状况。绩效评估在美国地方政府的应用更为普遍，到20世纪90年代中期，有29个州开展了政府部门绩效测评。除英、美之外，新西兰、澳大利亚、荷兰、挪威、芬兰、丹麦等国家都借鉴并实施了公共组织绩效评估。

公共组织绩效评估在理论和实践上的发展与多种因素有关：

（1）公共组织绩效评估的兴起与社会科学的发展紧密相关。

第二次世界大战后，政治学、经济学、社会学、管理学等社会科学的理论和研究取得显著进展，新的数理统计方法的出现及计算机技术的应用，推动了公共组织绩效评估理论和方法的产生与发展。这其中，尤其是政策科学的创立起了重要的作用。政策科学从系统、宏观的角度促进了作为公共政策具体化的绩效评估理论和方法的产生与发展。

（2）财政压力是公共组织绩效评估兴起的重要动因。

公共组织绩效评估发展最主要的推动力就是经济压力造成的财政困境。20世纪70年代末开始，西方各国普遍出现经济衰退，财政赤字持续增高，各国政府纷纷进行行政改革。行政改革所倡导的是结果导向的、关注绩效的政府。绩效评估作为一种测量政府绩效、推动政府提高绩效的主要技术工具，取代了以往的投入、官僚程序和规则，成为控制

组织的手段。

（3）新的管理理念是公共组织绩效评估兴起的理论基础。

新公共管理强调私营部门的管理方法与公共部门的管理方法有相似之处，可以广泛运用于公共部门。主张引进私营部门的管理人员，借用私营部门的管理哲学、模式、原则和技术方法来重塑政府，如努力精简组织机构，大幅减少行政人员，推行目标管理、绩效管理、全面质量管理等，强调结果为本、讲求效果的政府。公共组织绩效评估正是在这种背景下被引入的。

（4）竞争的挑战是公共组织绩效评估兴起的主要推动力。

西方行政改革的特点之一便是在传统的垄断性公共服务部门引入竞争机制，各部门提供服务要通过竞争性投标，扩大服务对象的选择权。中央政府内部和地方权力机构内部，许多公共事业部门如学校、医院等，都通过强制性竞争投票产生的执行机构等创造出了新的市场环境，这使得公共部门更加关注绩效评估。

### 10.2.2 公共组织绩效评估的目的

公共组织管理活动是一项高投入、高产出的社会管理活动。管理过程要投入包括制度、人力、物力、财力等在内的大量的资源，而消耗资源所产出的效果及生产过程离不开评估。绩效评估是公共组织运行过程这一有机链条中的重要一环。有效的绩效评估，必须明确绩效评估的目的，准确地把握绩效评估的类型，清楚地了解绩效评估的各种影响因素，才能对公共组织管理绩效的评估有一个总体的把握，以促使绩效评估活动的顺利进行。

为评估而评估是不可取的。那么公共组织绩效评估究竟是为了什么？到底值不值得投入大量的人力、物力去对公共组织的绩效进行评估呢？为了避免盲目状态，我们有必要明确把握组织绩效评估的目的，以使得我们进行绩效评估的时候有一个清晰的方向。绩效评估的目的是多种多样的，我们认为公共组织绩效评估主要是围绕以下几个目的展开的。

（1）提高公共组织对社会的回应能力。

回应，就是公共组织在公共管理过程中，对公众的需求和所提出的问题做出积极敏感的反应和回复的过程。公共组织在公共管理过程中，应更加注重公众的需求，更加注意公众的意见和建议。公共组织更需要有灵敏的反应力，更加注重以公众需求和意见为中心制定公共政策，提高服务质量，对公众提出的意见和问题做出负责任的回复。公共组织回应是一个公共管理过程，在管理过程中，制定公共政策要符合公众的利益，关注公众。但这只是一个方面，更重要的是公共组织要能够及时获取公众的意见、建议、批评以及最新需求，并对这些意见和需求做出积极灵敏的反应，做出公众满意的答复，按公众的意愿解决。由此可见，公共组织回应的主要内容都涉及为公众提供公共服务。所以公共组织提供公共服务的效果、公众对服务是否满意就需要有相应的评估体系来进行评价，这就需要建立一个评估系统对公共组织回应的绩效进行评估。通过绩效评估，不断改进公共组织的公共服务方式，提高公共组织回应能力，增强回应效果。

（2）改善公共组织绩效。

现代公共管理的核心问题是改善绩效。公共组织管理绩效评估的目的就是为了改善公

共组织的行为。公共组织的行为难免有缺陷与不足，绩效评估具有计划辅助、监控支持、报告、政策评价和激励等多项功能，通过评估就可以反映公共组织运行中的缺陷与不足。这些不足与缺陷被发现后，就要革除弊病，把绩效评估报告作为改善工作的指南。

(3) 加强对公共组织的监督，提高公共组织的信誉。

展示绩效状况，能推动社会公众对公共组织的监督。监督的前提是了解、知情，是对公共组织的实际效果的把握。社会对公共组织工作的满意与否，不能仅凭表面现象来下结论，而应该是实际的绩效。因此为了有效地对公共组织实施监督，就必须对公共组织的行为有个准确客观的行为评估。许多政府部门的服务处于垄断地位，无法同其他地方或部门比较——公民不能体验其他部门的服务，甚至不能直接体验本地区的服务（如消防、治安等公共物品）。绩效评估的实质是一种信息活动，其特点是评估过程的透明和信息的公开。因此，评估和公布绩效状况是公众“体验服务”的一种方式。把政府各部门、各个公共服务机构在各方面的表现情况做出全面的、科学的描述并公之于众，无疑有助于广大群众了解、监督和参与公共组织的工作，有效地制止公共行政权力主体“寻租”行为的泛化、严重化和持续化。同时，进行绩效评估有助于公共组织提高信誉。公共组织信誉是社会公众对公共组织的一种良好的印象和评价，是公共组织服务于民、取信于民而树立良好形象的表现。信誉的取得只能来自绩效，绩效评估是向公众展示工作效果的机会，展示成果能赢得公众对公共组织的支持。当然，绩效评估并不只是展示成功，它也暴露不足和失败。暴露不足和失败并不一定损害公共组织的信誉。相反，它更能促进公共组织的信誉提高，因为它向公众展示了公共组织为改善绩效而做出的不懈努力。

(4) 促使公共组织进行制度创新。

公共组织制度创新的重要目标之一就是要提高公共组织的管理绩效。公共组织的管理绩效是否能真正得到提高，反过来又是检验制度创新成功与否的重要标准。绩效评估是以公共组织的效益为核心，综合考核公共组织的各方面情况。通过绩效评估，可以横向比较同类型的公共组织之间的绩效，开阔公共组织的视野，扩大比较分析范围，能够使公共组织看到自身的实际绩效水平以及与其他公共组织之间的差距，从而促使其进行制度创新。

### 10.2.3　公共组织绩效评估的类型

从不同的角度，依据不同的标准，我们可以将公共组织绩效评估分为不同的种类。

1. 内部评估和外部评估

内部评估是公共组织内部的评估者完成的评估。内部评估最大的优点在于评估的主体本身就是公共组织内部的决策者、管理者和工作人员，他们对该组织有更详尽的了解，他们在持续性的、长期的方案评估中可能更有优势。但是要求公共组织对自己的行为作出客观的评价实非易事。这是因为：(1) 评估往往会服从一些自利行为，如避免暴露缺陷，只强调取得成就的一面。例如某服务资金投入太多，未达到或只是较小程度达到目标，内部评估的主体很可能找出种种理由对其项目的失败辩护等。(2) 评估往往代表着某一部门的局部利益，这使内部评估容易走向片面性并带有浓厚的主观色彩。(3) 绩效评估是一项复杂而细致的工作，需要评估者系统地掌握有关的理论知识，并熟悉某些专门的方法和技术。因此，公共组织内部是否拥有从事绩效评估能力的专家就成为绩效评估的先决条件，

很多组织绩效评估之所以失败，便是因为缺乏熟悉这方面的专家。

外部评估是由公共组织外部的评估者完成的评估。它可以是由公共组织委托营利性或非营利性的研究机构、学术团体、专业性的咨询公司以及大专院校的专家学者进行的，也可以是由投资或立法机构组织的，或由报纸、电视、民间团体等其他各种外部评估者自己组织的。外部评估同内部评估相比，其优点在于外部评估者更为客观。目前，由外部评估主体来评估公共组织绩效被广泛使用，如英国负责绩效测量的审计委员会和美国的审计总署。但是外部评估也存在获取资料困难等问题。

从以上分析可以看出，内部评估和外部评估各有其利弊。在实践中，我们应把内外评估结合起来，取长补短，以提高评估质量。

2. 定量评估和定性评估

定量评估，就是运用定量指标进行评估的过程。定量指标也可以称作数值分析指标，定量指标较为具体、直观，评估时有明确的实际数值和可供参照的标准值。这样对公共组织所作的评估结论直接、明确，给外界的印象清晰。但事实上，公共组织的绩效很多情况下是无法用定量指标来测量的。

定性评估，即某些公共组织行为或项目的绩效无法用具体数据来表达，无法进行定量的考核，只能采用基本概念、属性特征、通行惯例等对被评估项目进行语言描述和分析判断，从而说明公共组织绩效好坏。定性评估的不足包括指标外延宽、内涵广，难以具体化，实际操作中存在随意性和受主观意识影响大等问题，会对评估的客观、公正产生影响。但定性评估能将无法计量的、却反映着公共组织某方面状况的潜在因素纳入评估范围，通过分析判断、验证指标、评估结果，得出综合评估结论。

由于定量评估和定性评估各有优缺点，在公共组织管理绩效评估的实际操作中必须结合使用，根据不同的情况来确定它们的比重，以便能够全面有效地反映公共组织的实际绩效。

3. 正式评估和非正式评估

正式评估是指事先制定完整的评估方案，严格按规定的程序和内容执行，并由确定的评估者进行评估。它在公共组织管理绩效评估中占据主导地位，其结论是公共组织考察绩效的主要依据。正式评估具有评估过程标准化、评估方案科学化、评估结论比较客观全面的特点。缺点是要求的条件苛刻，不仅要求系统地掌握相关信息，而且要求评估者自身具备较高的素质。

非正式评估是指对评估者、评估形式、评估内容没有严格规定，对评估的最后结论也不作严格要求，人们根据自己掌握的情况对公共组织管理绩效进行评估。平时大量地进行的评估都属于此类。它具有方式灵活、简便易行的优点。通过非正式评估，不但可以基本全面了解公共组织管理的实际效果，还能够吸引社会各阶层的人士参与评估活动，增强公众的参与性，非正式评估的缺点是往往由于评估者掌握的信息有限，又加上缺乏科学的程序和方式，因而得出的结果难免粗糙，容易犯以偏赅全的错误；同时它具有随意性，结论也难以收集和整理。

正式评估与非正式评估是公共组织管理绩效评估的两种主要方式，它们各有优缺点，正式评估是占据主导地位的评估，直接关系到评估活动的质量，是应该大力提倡，不断改

进的一种方式；非正式评估一方面可视为正式评估的必要准备，另一方面也是正式评估的一种重要补充。因此，在公共组织管理绩效评估中，非正式评估和正式评估缺一不可，都应给予足够的重视。

4. 短期评估、中期评估和长期评估

短期评估，是对公共组织在过去较短时间内行为与绩效的评估，一般以一年为限。短期评估适用于一些短时间内便可充分展现结果的项目。

中期评估，是对一定时期内公共组织行为的评估，一般为 1～5 年。事物的发展变化有个过程，对大多数公共组织行为来说，其效果会在 1～5 年内有个比较充分的表现，是可以做出客观公正的评价的。

长期评估，是对一定历史时期内公共组织行为的评估，主要适用一些需要很长时间才能展现其效果的公共组织政策及行为。

对公共组织绩效评估究竟选用哪种时间标准，取决于公共组织管理绩效本身。如果公共组织管理活动的绩效可以迅速地体现出来，那就选择短期评估，反之则宜用中、长期时间指标。

5. 宏观评估、中观评估和微观评估

宏观评估，即对公共组织管理行为的科学性、合理性及其实际所发挥的作用的整体性、综合性的评估。公共组织管理绩效的宏观评估是一个整体的概念，针对的是特定的公共组织在特定时期内的绩效，其评估指标是一个综合的体系。

中观评估，即对公共组织内部各具体职能部门的评估。中观评估往往是对部门、行业或系统的综合评价，如行业风气、行业效益等。它起着承上启下的作用，既是宏观评估的基础（公共组织的宏观绩效正是建立在各职能部门绩效的基础上），同时又覆盖了微观评估的各项内容。

微观评估包括两大部分，一是对公共组织所实施的某些具体项目或所提供的某些服务进行的评估。二是对公共组织内部成员个体的绩效评估，公共组织的整体绩效正是由一个个公共组织人员的工作所组成，离开他们的工作，公共组织就成了抽象的概念。

## 10.3　公共组织绩效评估的实践

### 10.3.1　公共组织绩效评估的标准和指标

绩效评估标准是公共组织绩效评估的参照系。绩效评估指标是公共组织绩效的衡量依据，它代表着绩效衡量的内容，因而，设立衡量指标的一个基本要求，就是必须准确地表示衡量对象的意义、性质与关键特征；同时，指标所衡量的因素与结果之间必须具有明确的因果关系。绩效指标的设计必须遵循如下原则：一是效度，即指标正确表现实际绩效的程度，差异越小，效度越大。二是信度，即指标所得出的结果要稳定，指标在不同的时间针对同一对象进行衡量时，能产生大致相同的效果，效果越稳定，信度越大。三是客观性，即指标必须具有公信力，应以客观性的定量指标为主，主观的定性指标为辅。四是因

果关系，即绩效指标与衡量结果之间应有高度直接的因果关系，不能以与衡量结果之间不具有真正因果关系的指标来衡量绩效。五是可行性：指标的测量成本和困难度应在可接受的范围之内，资料收集、监控及评价所付出的成本不宜过高，程序也不可过于复杂。

一般而言，绩效评估标准包括经济、效率、效益、公平四个方面，即“4E”标准。

（1）经济/成本标准。

这种衡量只是说明花去了多少钱，或是否按程序花钱。当然，成本衡量能很好地体现出预算和实际成本之间的差距。然而，成本本身并不能衡量服务的效率和效果，因而单一使用成本衡量不能满足绩效评估的要求。

（2）效率/生产力标准。

效率是指投入与产出之间的关系，指公共管理活动的产出与所消耗的人力、物力、财力等要素之间的比率。比率越大，效率越高。高效率意味着用最小的投入达到既定的目标，或者投入既定而产出最大。效率可以分为两种类型：一类是生产效率，它是指生产单位产品或提供单位服务的平均成本。另一类效率是配置效率，指组织所提供的产品或服务是否能够满足利害关系人的不同偏好，如国防、社会福利、教育、健康等政府公共服务项目，其预算配置比例是否符合民众的偏好顺序。配置效率的最佳状态即经济学家所讲的帕累托最优，也就是指资源的配置能否产生最大多数人的最大利益。

（3）效益/质量标准。

以效率作为衡量标准，仅适用于那些可以量化的公共产品或服务，而许多公共服务很难界定、更难量化，这时，效益便成为衡量公共服务的重要标准。效益关心的问题是“情况是否得到改善”。如福利状况的改变程度、使用者满意程度、政策目标的成就程度等。效益可以分为两类：一类为现状的改变程度，例如，国民健康状态、水质的净化程度、道路的耐用程度；另一类为行为的改变幅度，例如，以犯罪数量的减少幅度来衡量刑事政策的效果，用接受辅导者病情的改善状况来衡量社会工作的效果等。

（4）公平标准。

传统公共行政重视效率与效益，而不大关心公平问题。当代公共管理过程中，公平问题日益受到广泛重视，并成为衡量政府绩效的重要标准。公平关心的主要问题在于：“接受服务的团体或个人是否都受到公平待遇，需要特别照顾的弱势群体是否能够享受到更多的服务”。公平指接受公共服务的团体或个人的公正性，通常无法在市场机制中界定出来。

此外，回应性也是非常重要的评价标准。回应性指的是效益、效率和公平标准是否真实反映了特定群体的需要、偏好和价值观。例如，一项娱乐方案可能实现了设施的公平分配，但对特定群体（如老人）的需要却没有回应性。

根据上述评价标准可设立如下一些衡量指标：

（1）工作量指标。

工作量指标的确定有多种方式，可根据管理层次来确定，可根据职能部门来确定，可根据职位或岗位来确定，可从管理环节来确定。一般从管理层次来确定。一是决策的工作量。工作量指标是不稳定的，因为决策很多是非常规决策，决策工作是一种创造性的活动，而且许多工作成果是无形的。评估决策工作时，数字的指标难以全面准确地反映实际

完成的工作量，因而是参考性的。决策工作量主要包括一定时期做出决策的数量、为各项决策提出的备选方案的数量、处理信息量等。二是中间管理层的工作量。管理层次的工作种类繁多，不同职能的管理部门，其工作的性质、任务、方式各不相同。测定这些部门工作量的一般指标有：所管理的下属单位数量、地理范围、人口数量，所处理的信息量、处理突发事件的数量等。对具体部门来说，应根据实际情况测量具体的工作量指标。三是具体执行工作量。具体执行层次的工作可量化的指标较多。各职能部门工作性质不同，可根据不同情况设立各种反映工作量的指标。如交通管理部门，有所管地段总公里数，设置各类交通标志和安全设施数量，道路维修保养工程量，平均车流量，处理各类交通事故次数，处罚违章次数，出动巡查的车辆、人员和行程数等指标。工作量指标反映工作完成情况，其中有些主动性工作的指标可纳入工作计划，设定检查标准，有些工作属于被动性的，工作量大小不完全取决于行政工作单位和人员。工作量增加不意味着效益提高。如处罚违章，处罚增多可能是加强管理的措施，也可能是交通管理不善的结果。这类工作量只有联系其他指标来分析才有意义，不宜设定计划标准。

（2）时间指标。

时间是公共组织绩效的重要因素。测定公共组织绩效必须有时间指标。这可分为两类：一是强调速度的指标。包括公共服务提供之间的时间间隔、社会公众提出要求与政府部门做出反应之间的时间间隔，以及这种频率变化的情况和趋向。二是强调时限的指标。在实践中，要根据需要和条件，为每项工作设定速度标准和时限标准，并要不断完善。如公安部门从接到报警到现场的时间规定，要有“平均个案处理时间”、“反应速度”这一类时间指标。

（3）费用指标。

这是较易量化的指标，但公共管理中的隐性费用较难量化。通常有两种基本尺度：一是衡量人力消耗的尺度，即劳动时间尺度，以工作日或工作小时来计算；二是衡量物力和财力消耗的尺度，以货币来计算。每一项活动的费用都做到“可以量化的量化，不能量化的等级化”，如都要建立机关“总开支”、“人均开支”这一类经济指标。

（4）目标实现程度指标。

一是政策制定水平与实施效果。政策的质量指标主要包括方向和优化两个方面。前者指政策是否符合国家意志和人民要求，后者指是否选择了最优的行动方案。实施效果体现在社会发展、社会稳定、文化教育、公平公正、就业保障、参与程度、宗教信仰、民族关系、道德规范、妇女问题、卫生保健等方面。通过制定具有规范作用的各种法规、制度、程度、指标为尺度，将实际成果与预期目标进行比较，来确定公共组织绩效的高低。要有“差错率”、“失误率”这一类质量指标。二是公共组织管理活动的质量。管理质量指标主要有对上级命令执行的程度，反馈下层信息的准确和及时程度，管理系统内部协调一致的程度，对所属部门工作的指挥是否正确、有效、灵活，能否及时有效地处理突发事件等。公共组织目标的实现情况指标，包括社会秩序的稳定、经济持续增长、收支平衡、资源配置合理、国民财富增加、物价稳定、充分就业、生活质量提高等。具体执行工作的质量指标有服务态度好坏，有无严格的工作程序，执行程度如何，工作成果是否符合计划要求等。

（5）社会公众的满意程度指标。

社会公众的满意程度包括公民对社会公平和公正是否充满信心，人们对人身、财产安全受到保护的程度是否满意，提供公共服务是否及时与准确，是否让民众感到方便以及提供服务时的态度，民众对政府颁布的行政法规、行政规章、行政措施、政策方针的拥护和支持程度，人民群众生活水平的改善和提高程度。通过对各项实际成果进行评价，将其与预定目标和人们的期望值进行比较，从而对该公共组织绩效进行衡量和评价。通过管理与服务对象、上级组织、同级党群机构、新闻媒体、本机关内部等各个方面的满意度、投诉率，多维度地进行测定。

### 10.3.2 公共组织绩效评估的程序和方法

1. 公共组织绩效评估的程序

公共组织绩效评估是有计划、有步骤的活动，是一个动态过程，需要有相应的准备、实施和总结。将公共组织绩效评估作为一个过程或系统来看待是有益的，这种衡量在于评价公共组织目前与以前的绩效相比、与其他机构相比做得究竟如何，并在多大程度上达到了预期的目的和目标。由于评估的类型不同，因而评估活动的步骤也不尽相同。一般来说，一个科学的评估程序应该包括以下几个步骤。

第一，准备阶段。周密的组织准备是评估工作的基础和起点，也是评估工作得以顺利进行和取得成效的前提条件。组织准备比较充分，就能抓住关键问题，明确评估的中心和重点，避免盲目性。组织准备阶段的主要任务包括：

（1）确立评估的项目。

确立评估项目实质上是解决评估什么的问题。全面与有效，这是对评估项目的要求。评估方案中所确定的评估项目首先要保证与绩效的取得有重要的相关性，虽然绩效评估对公共组织来说十分重要，但这并不意味着公共组织的任何一项行为在任何时候都可以而且有必要进行评估。在确定评估项目时，我们必须根据理论研究和实际工作的需要，遵循有效性与可行性相结合的原则，选择那些确实需要评估的项目。其次要尽可能全面、完整。绩效具有多因性和多维性，评估的项目虽不应包罗万象，但必须包括影响组织绩效的各个主要方面，这样才能保证评估是全面而有效的。

（2）制定评估方案。

制定评估方案是公共组织绩效评估准备阶段最重要的一项工作，评估方案设计得合理与否，直接关系到评估质量的高低。设计评估方案时要在公共组织实际情况的基础上应用绩效评估的理论和方法进行精心制定。一般来说，评估方案应该包括以下几项内容：阐述评估项目；明确评估的目的、意义和要求；选择评估的指标，确定评估标准和类型，并选择评估的具体方法；提出评估的基本设想，根据评估的目的，确定评估的内容、范围，制定评估方案。总之，评估方案应将公共组织管理绩效评估的“六要素”（即评估者、评估项目、评估目的、评估指标、评估标准和评估方法）都包括在内。其中，评估者是评估的主体，评估项目是评估的客体，评估目的是评估的出发点，评估指标是评估的工具，评估标准是评估的准则，评估方法则是评估赖以实现的手段。这六个方面相互依存、相互作用，构成一个完整的绩效评估系统。与此同时，评估方案还要说明评估的场所、时间、频

率、工作进度安排与评估经费的筹措及使用等。

第二，实施阶段。实施评估是整个绩效评估活动中最重要的阶段，其主要任务是利用各种调查手段全面收集公共组织活动的各种信息，并在此基础上进行系统的整理分类、统计和分析，运用相应的评估方法对公共组织绩效进行评估，得出评估结论。在评估实施过程中，评估者应该坚持三个原则：

（1）真实性原则。真实性是公共组织管理绩效评估工作的生命，在评估过程中，必须保证评估基础数据和基础资料的真实、准确，要采取一定方法核实评估基础数据和基础资料的真实性，以确保评估结果的真实可靠。

（2）一致性原则。这是指所采用的评估基础数据、指标口径、评估方法、评估标准要前后一致。

（3）独立性原则。评估人员在评估过程中要保持独立性，不能受评估对象及其他外来因素的影响，要根据基础数据和基础资料做出评估，运用自己的知识和经验，客观、公正、公平地实施评估。

此外，要维持一个有效的绩效评估项目还得依靠连续性的监控过程并且做出必要的变更。因为一个组织变化着的内部和外部环境要素要求绩效评估项目的设计和（或）实施做出相应的变化，而且一个总体评估系统包括几个步骤，每一个步骤都是问题的潜在根源，因此应加以监控。

第三，结束阶段。这是处理评估结果、撰写评估报告阶段。个人的价值观受客观条件的限制，处理评估结果时难免有疏漏。因此，当我们收集评估信息，得出评估结论后，还必须对评估结果进行复核。这是为了保证公共组织绩效评估的工作质量，保障公共组织绩效评估的客观性、公正性和真实性，避免因工作差错而产生不准确的评估结果。最后，必须撰写评估报告，以书面形式提交给主管部门，使之了解公共组织管理绩效的情况，及时改善公共组织管理行为。评估报告除了写明评估机构、评估依据的数据来源、评估指标和方法、采用的评估标准值、评估责任等内容并对公共组织管理绩效进行客观陈述外，还必须对评估过程、方法及评估中的一些评分问题加以说明，对评估工作的优缺点进行总结，为提高绩效评估水平提供参考。

2. 公共组织绩效评估的方法

公共组织绩效评估，主要是对社会效益和管理成本以及它们之间的比率的测定。但无论是社会效益还是管理成本，都包含了各种有形的或无形的因素。因此，测定公共组织绩效有的比较简单，可直接测定；有的相对复杂，需要间接测定。公共组织绩效评估的方法具体包括：

（1）管理费用测量法。

这是最直接、最简便的测定方法。任何公共管理工作都离不开管理费用，管理费用的使用是否恰当、合理，是否发挥了最大效益，对实现组织目标的作用如何等，都能表现出公共组织绩效的高低，此方法较适合于管理层及其操作层。完成同样一件工作，开支少，公共组织绩效就高，反之则较低。完成同类工作，在开支相同的情况下，完成的任务量多，公共组织绩效就高，反之则较低。

（2）职能测量法。

每个公共组织都有一定的职能，公共组织绩效的高低取决于该组织能否充分发挥其职

能，圆满地完成组织目标。运用此方法，首先要确定每种职能的各项指标，制定出理想的标准和最低限度标准，然后根据工作的运行状况，对每项职能进行分数评定，最后以该职能的总分反映其效率高低。以教育部门为例，其基本职能是提高全民素质，普及义务教育。在整个教育工作中，存在儿童入学率、教学质量、师资力量等各项指标，能否完成这些目标，超过最低标准，达到理想标准，是衡量该教育部门绩效的主要依据。这种方法的优点是与计划和目标结合起来，有利于督促公共组织实现预定的目标。但是，由于有些公共组织（如公安部门）的职能指标（如犯罪预防）很难确定，或者即使制定了也难以作为评价的根据（如某公安机关的破案率高，究竟意味着其管辖区内的治安状况好还是坏?），因而该种方法难以实施，或实施后容易出现简单化的倾向。

（3）标准比较法。

这种方法又叫做常模参照法，即首先建立一个关于公共组织绩效高低的标准体系（常模），然后将实际部门的公共组织绩效与这个标准相比较，以此来判定被测定部门的公共组织绩效高低的方法。运用此方法有一个基本前提，即存在一个没有争议的标准。该标准或者是公认的，或者是经专家研究由有关部门规定的，它必须科学、合理、全面、可靠，而且要有可比性。运用这一标准对特定工作的效果进行评定，看其是否以及在多大程度上符合标准。凡是达到或超过标准的，则为高效；凡是达不到标准的，则为低效。把组织效益的得分与管理费用情况进行比较，便可对其效率做出评定。按照这种方法所测定的公共组织绩效是一种相对的效率，它只表明所测得公共组织绩效和标准的比值，不代表效率的绝对值。

（4）管理要素评分法。

这种方法是对影响工作的各种要素进行评分和评估，从而测量公共组织绩效。在公共管理活动中，有诸多要素在起作用，不同要素对工作成败和效率高低有不同的影响。有些因素会导致成功和高效率，有些因素则会导致失败和低效率。通过对工作中各要素的分析，可间接评定公共组织绩效。当然，还可以通过分析找出影响公共组织绩效的原因，为改进工作、提高效率提供依据。使用此方法，要先找出影响工作成败和效率高低的主要因素，按照其作用的方向和强弱，确定等级分数标准和最高标准分。评定时，根据实际情况按标准评分，以各项因素得分总和评价公共组织绩效。实际得分与最高标准分比较，可反映该组织的工作在管理方面是否先进。要素评分法实际上是一种间接测评。因为要素的高低与整个组织效率的关系比较复杂，并不完全是直线的因果关系。

### 10.3.3 公共组织绩效评估的改革和发展

当今世界各国行政改革莫不以建立以绩效为导向的公共组织为其追求目标。公共组织绩效评估作为一种有用的工具历来受到人们广泛的关注。在当前建设服务型政府的过程中，完善公共组织绩效评估体系对于提升公共服务的水平有着十分重要的促进作用。

公共组织绩效评估与服务行政在本质上是一致的。这是因为服务行政强调“公民本位”，政府把主动为公民提供服务作为其天职。政府与公民的关系由治理者与被治理者的关系转变为公共服务的提供者与消费者之间的关系。公共组织绩效评估则把政府为公众提供的服务作为考核的对象，把公众对政府的满意度作为政府绩效考核的主要依据。服务行

政本身包含着公众对政府的绩效评价，包括政府绩效的公众满意度评价。公共组织绩效评估内在地包含在服务行政的整个体系和内容之中，它是服务行政区别于传统行政的重要标志。

公共管理理论提出了“结果导向的政府再造策略”，即在目标管理的基础上建立定性分析与定量分析相结合的公共组织绩效评估体系。近年来，英、美等国的行政改革皆采用绩效评估制度。我国政府在实施目标管理、改革人事考核制度等方面也作过有益的探索，但仍然不能改变凭印象打分、平均主义、大锅饭等问题，甚至存在一些不合理现象，这就需要我们尽快完善公共组织绩效评估体系，解决下列问题：

第一，公共组织绩效评估应将公众满意、以人为本作为根本价值取向。公共组织绩效评估与企业绩效评估的最大不同即在于企业绩效评估是以企业的最大盈利为根本评估价值取向的；公共组织绩效评估尽管也要考虑成本与产出等经济指标，但政府提供的毕竟是公共产品与公共服务，不同于企业提供的私人产品与私人服务，它必须以社会公共利益的实现为己任，以公众满意为根本价值取向。公众满意度既是服务行政的基本行政准则，也是公共组织绩效评估的重要评估向度。它既表明了公众对政府行政行为的直接控制，使政府行为沿着民意的方向发展，也表明了公共组织绩效评估更深层次上的结果取向和顾客取向，是服务行政设计的最高准则，体现了执政为民的理念。公众满意的价值取向与以人为本的价值取向是一致的。政府能够做到以人为本，自然就能够获得人民的赞许。我国当前出现的部分经济社会矛盾，与以GDP为取向评价政府和官员的业绩有密切的关系。SARS危机以来，许多专家发出了警示：我国当前已经进入社会发展的不稳定期。要从根本上解决这些问题，必须尽快废除以GDP为取向的政府业绩评价体系，纠正那种“见物而不见人”的片面发展观。尽快按照服务型政府的要求，建立以人本主义为取向的政府业绩评价体系，坚持以人为本，将政府职能切实转变到为社会提供基本的公共产品和公共服务上来，强化政府的社会服务功能。与此同时，建立科学的行政问责机制，追究政府行政机关和官员在公共服务职能方面失职的责任。只有这样，才能建设一个以人为本、让人民满意的服务型政府。

第二，公共组织绩效评估要考虑以下几个维度：(1)“4E”指标维度。“4E”是指经济、效率、效益、公平。“4E”指标在西方新公共管理运动中被证明是行之有效的指标体系，我们应注意有借鉴地引进。(2)公共服务质量维度。政府的主要职责是为公众提供公共产品和公共服务，但其提供公共产品和公共服务的质量如何关系到公众对政府绩效的评价。公共服务质量概念的提出为进行公共组织绩效评估提供了新的视野和角度，它表明公共组织绩效评估不仅有量的要求，更有质的要求。新公共管理在很大程度上表现为追求服务质量的运动，如服务价格、服务速度、服务品质、服务人员素养等。(3)廉洁维度。在现实政府行为中，政府是否廉洁影响着政府的形象，也是影响公众对政府评价的重要因素。廉洁的目标表明政府及其工作人员在从事国家与社会公共事务的管理时不仅要与公众建立良好和谐的行政关系，还要不滥用公共权力谋求合法报酬以外的收益。(4)公众满意维度。现代政府是“人民的政府”、“为公众服务的政府”、“满足公民需求的政府”，理应把公众满意度作为政府行政的重要依据。把公众满意度作为公共组织绩效评估的一个重要

指标维度，必将大大改善政府服务质量。[①]

第三，建立多层次、多元化的评估组织。公共组织绩效评估首先必须明确谁来评估的问题，过去对政府机构和公务员的考核往往局限在部门内部上对下的考察，部门保护和人情因素会干扰评估的公正性，也会形成各级组织和公务员只对上级负责，不对下级负责的错误导向。实际上，政府服务品质的好坏，必须取决于公众的满意度。因此评估主体的组成应是多层次、多渠道的，可以成立由政府官员、社会组织代表、企业代表、人大和政协委员代表、专家学者、社区居民代表组成的综合性的政府服务绩效评估委员会，负责指标制定、信息收集整理、评估和鉴定以及综合协调等工作，以确保评估工作的公正、公平。

第四，采用科学、合理的评估方法，完善评估的方法体系。由于公共组织的绩效很难像企业那样采用“成本效益分析”，而必须以效能分析为主，因此在绩效评估的方法上也必须从公共组织自身的特质入手展开探索。首先在绩效指标的设定方面必须与目标管理相结合，通过将组织任务具体化为组织目标，再将组织目标转化为可操作的绩效指标。绩效指标的设定也要注意定性分析与定量分析相结合，与组织的业务性质相结合，才能建立客观且实用的指标体系。同时，绩效指标的设定还要鼓励公务员和有关政府部门的积极参与，取得他们的认同，方能将评估的外压力转化为自觉的内动力。在评估信息的采集方面，也应该是全方位、多渠道的，大致应包括来自上级主管、下级部属、同级同事、服务对象以及被评者自身。尤其要疏通政府服务对象——公众参与评估的渠道，可以设立民意信箱、开展民意调查、建立明白卡制度等使普通公众可直接表达对政府的评价和意见，让公众评议、让人民监督。在实施组织绩效评估时还应建立分级、分类评估制度，将业务性质相近的部门归为一类，以增强可比性。考虑到我国的国情，也可先挑选易于衡量其绩效、与民众直接接触较多的窗口部门进行试点，以便积累经验。

第五，在评估的基础上建立激励、约束机制。绩效评估的目的是为了建立行之有效的激励、约束机制，激发公共组织及其成员自觉提高服务品质。在设计激励机制时应注意下列问题：首先，精神激励和物质激励相结合。大量的研究和调查也证明：成就感、认可、职业发展机会对公共部门及其成员的激励作用大于物质激励。因此，各级政府可以通过评优嘉奖、提供学习培训机会、非领导职务提前晋升等措施激励公共组织成员的荣誉感和成就感，也可以通过绩效工资、绩效奖金、带薪休假、共享节余等形式进行鼓励。其次，在激励对象方面，团队激励与个人激励相结合。组织的绩效取决于员工之间的合作与互助，以团队为基础进行激励，有利于强化团队的合作精神。同时，在个人绩效能够明确区分和测量之时，也有必要实施个人激励。应合理采用负激励，建立行政执法责任追究制。在现代民主法治社会，如果没有政府责任，行政权的运行就没有制约，公民权的行使就没有保障，违法行政就不可能受到追究，依法行政就不可能真正推行。因此有必要通过组织告诫、责令改正、扣发奖金、末位离岗培训或待岗、末位调整工作岗位、辞退等制度明确职责，奖惩分明，由此激发工作人员的责任感。当然，约束的目的重在激励，因此尤其要重视惩罚程序的公正、公开、公平，提供申诉的机会与途径。

---

① 参见高建华：《论服务行政视阈下的政府绩效评估》，载《学术论坛》，2005（7）。

## 本章小结

效率就是指投入与产出之间的比例，力求以最少的投入获得最大的产出。绩效包含成绩和效益的意思。效率是一个单向度的概念，而绩效却是一个综合性的范畴。公共组织绩效是指公共组织利用组织资源的经济性、效率和效益，是公共组织功能的实现程度。公共组织绩效的影响因素主要包括外部因素和内部因素。绩效管理就是指收集绩效信息，进行绩效衡量，设计绩效标尺与执行有效管理，推动公共部门组织绩效持续改进的整体活动和过程。

公共组织绩效评估主要是围绕以下几个目的展开的：提高公共组织对社会的回应能力；改善公共组织绩效；加强对公共组织的监督，提高公共组织的信誉；促使公共组织进行制度创新。从不同的角度，依据不同的标准，我们可以将公共组织绩效评估分为不同的种类：内部评估和外部评估；定量评估和定性评估；正式评估和非正式评估；短期评估、中期评估和长期评估；宏观评估、中观评估和微观评估。

绩效评估标准是公共组织绩效评估的参照系。绩效评估指标是公共组织绩效的衡量依据，它代表着绩效衡量的内容。一般而言，绩效评估标准包括经济、效率、效益、公平四个方面，即“4E”标准。根据上述评价标准可设立如下一些衡量指标：工作量指标、时间指标、费用指标、目标实现程度指标、社会公众的满意程度指标。公共组织绩效评估是有计划、有步骤的活动，是一个动态过程，需要有相应的准备、实施和总结。公共组织绩效评估的方法具体包括：管理费用测量法、职能测量法、标准比较法、管理要素评分法。在当前建设服务型政府的过程中，完善公共组织绩效评估体系对于提升公共服务的水平有着十分重要的促进作用。

## 关键术语

效率　行政效率　机械效率　社会效率　绩效　效率　效益　公共组织绩效　内部绩效　外部绩效　绩效管理　绩效评估　内部评估　外部评估　定量评估　定性评估　正式评估　非正式评估　短期评估　中期评估　长期评估　宏观评估　中观评估　微观评估　绩效评估标准　绩效评估指标　管理费用测量法　职能测量法　标准比较法　管理要素评分法

## 复习思考题

1. 效率与绩效有何区别和联系？
2. 简述公共组织绩效的概念。
3. 论述公共组织绩效的影响因素。
4. 如何正确理解绩效管理的含义？
5. 简述公共组织绩效评估的产生与发展。

6. 论述公共组织绩效评估的目的。
7. 公共组织绩效评估可分为哪些类型？
8. 简述公共组织绩效评估的标准和指标。
9. 简述公共组织绩效评估的程序。
10. 简述公共组织绩效评估的方法。
11. 如何完善公共组织绩效评估体系？

## 阅读材料

2010年，南京市机关作风“万人评议”有个最大的变化，就是改变了原来的综合考核评价模式，不再进行机关作风建设工作考核，而是完全由群众评议。也就是说，原先，群众评议的打分占70分，机关作风建设工作考核占30分，2010年，将内部的工作考核取消了，这样一来，群众评议的打分就占足了100分。

在2001年，南京第一年推出“万人评议”时，是没有工作考核的。到2004年，南京不少机关提出了意见，建议加上工作考核。于是从2004年起，加入了占分比例为30%的工作考核，这个环节是由机关之间互相评议。“在起初的几年，也确实是有效果的。”但后来，渐渐地也出现了一些问题，比如会碍于情面互相打高分等。而且从实际操作上来说，工作考核这一环节也非常耗时耗力，有的单位整理出的台账要用小车子推着送到考评部门。综合各种因素考虑，南京市决定取消工作考核，采取全部由群众评议的方式。

与以往不同的是，在送给评议员的材料中，将增加一份部门的职能介绍和本年度工作成效的汇报，这样好让评议人对部门有更多的了解。字数限定在1 500字以内，这份交给南京市民考官的“成绩汇报单”怎么写，也是对各位局长的一个考验。

所谓机关作风的“万人评议”，参与评议的人群是由10个方面的人所组成的。“每年发放评议问卷12 000～13 000份，以75%的回收率来算，差不多是1万人。”

这些评议代表包括：（1）市级领导，大约40人左右；（2）从市党代表、人大代表、政协委员中产生的评议代表；（3）市管干部，占到450人；（4）街道、乡镇干部，这些是基层干部，与机关打交道比较多，对机关的办事作风评价比较有发言权；（5）企业管理人员，包括经理和厂长等，是评议代表中的一个重要组成部分，占到3 500人，他们常与政府各服务机关部门接触，对机关是否很好地服务社会经济发展是最有感触的；（6）区县机关工作人员；（7）社区群众代表，人数最多，有4 500人；（8）科技人员；（9）驻宁部队、省级机关代表、高校人员；（10）作风监督员，约200人。

2010年群众评议机关的全部排序结果，将通过适当形式向社会公布。列各组排序末位的单位，将被确定为“机关作风建设重点整顿单位”，进一步强化评议工作的刚性约束力。

关于这一公开机制，多位市民一致拍手支持，“我们填写了评议表，理应看到分数”，以前只看到表扬好的单位，没有曝光差的单位，现在结果大起底，更公开透明了，“也就

真的‘请群众评判，向群众汇报’了”。

资料来源：《扬子晚报》，2010－11－20。

**思考题**

1. 公共组织绩效评估的标准主要包括哪些方面？
2. 请就本案例谈一谈如何保证政府绩效评估的客观性和公正性。

# 第11章

# 公共组织战略

21世纪，公共组织面临的环境越来越具有复杂性、动荡性和多元性的特征。由于影响公共组织运作的最大因素涉及公共组织与外界环境的互动问题，而非仅仅是内部管理问题，因此，战略管理日益受到公共组织的重视。作为一种新的管理途径或研究途径，公共组织战略管理试图通过对公共组织内外环境变量、组织长期目标以及组织角色与环境的匹配的关注，提高组织实现其使命的内在能力。本章主要介绍战略与公共组织战略、公共组织战略制定者、公共组织战略的层次；战略管理与公共组织战略管理、公共组织战略管理的兴起、公共组织战略管理的意义；公共组织战略管理过程。

## 11.1 公共组织战略概述

### 11.1.1 战略与公共组织战略

1. 战略

“战略”一词原为军事用语，它是指在战争中由战争指挥者依据战争规律及其进程，制定与实施的具有全局性、长远性与纲领性的方针、策略与计划。可以说，军事战略是一门指挥与驾驭战争的学问与艺术。因此，在古今中外的军事专著与文章中，“战略”一词出现的频率是很高的。

当人类历史进入20世纪时，企业之间的竞争日益加剧，这时，人们渐渐形成了“商场如战场”的观念，并且越来越感觉到商业竞争也带有军事竞争的色彩。相应地，“战略”一词也被逐渐应用于工商企业的管理中。据研究，1938年，巴纳德首次将战略的概念引入管理理论，他认为，把战略因素局限于管理活动和交易活动的某些方面是没有必要的，

在需要做出决策的任何情况下，企业组织应该遵循的原则是相同的，都必须考虑到战略因素。其后，冯·诺伊曼（Von Neumann）和摩根斯顿（Morgenstem）在其所著的《博弈理论与经济行为》(1947 年）一书中将战略理解为“一个企业根据其所处的特定情形而选择的一系列行动”。但是，第一个真正为企业战略下定义的人是美国著名管理学家钱德勒。他在其《战略与结构》(1962 年）一书中，将战略定义为“确定企业基本长期目标、选择行动途径和为实现这些目标进行资源分配”。

20 世纪 80 年代，“战略”一词被广泛地应用于企业界，关于战略的理论也有了很大的进展。加拿大麦吉尔大学的亨利·明茨伯格教授在对以往的战略理论进行梳理和深入研究的基础上，将人们对战略的各种定义概括为 5P，即 plan、pattern、position、ploy 和 perspective。Plan 是指从企业未来发展的角度来看，战略表现为一种“计划”，它强调的是组织领导要有意识地进行领导，凡事谋划在前行事在后。Pattern 是指从企业过去的发展历程来看，战略表现为一种“模式”，它强调战略重在行动，否则只是空想。Position 是指从产业层次来看，战略表现为一种“定位”，它强调企业应适应外部环境，并在激烈竞争的环境中找到一个有利于自己的定位。Ploy 是指企业在竞争过程中采用的一种“计谋”，它强调战略是为了击败竞争对手而采取的一种手段，以达到企业的预期目标。Perspective 是指从企业层次来看，战略则表现为一种“观念”，它强调战略过程的集体意识，要求企业成员共同享有企业的战略，以此为基础达成一致的行动。至此，战略已成为管理学中的一个重要词汇，相应地，战略管理的理论与实践就应运而生。

2. 公共组织战略

公共组织战略是指为实现公共组织目标，在分析外部环境的机会与威胁、内部条件的优势与劣势的基础上制定的涉及职能范围、成长方向、竞争优势等内容的总体行动计划。不同的组织，有不同的收益目标。企业组织的目标是利润最大化；科研组织的目标是多出科研成果，实现科技进步；教育组织的目标是培养优秀人才，满足社会对人力资本的需求等。组织不同，收益不同，但追求收益最大化的目标是完全一致的。收益最大化目标的实现必须以组织的持续发展为基础。组织战略管理是组织可持续发展的生命线，因而是组织收益最大化的必要条件。组织战略管理，可以激发组织的创新能力与创新精神，使组织能更主动地塑造自己的未来，而不是被动地接受环境变化的挑战。

近几十年来，全球化、信息化以及风起云涌的政府改革使得公共组织的职能、地位、角色、结构和社会关系都发生了巨大的变化，公共组织在日益动荡的变革环境中不得不开始关注自身的生存和发展问题。战略管理克服了传统行政只关注内部问题的短视行为，以系统的方法，以组织内部的优缺点和组织外部的机会与威胁为出发点，审视组织变化前景的长期情况，成为公共组织应付不确定环境、迎接挑战和解决生存与发展问题的有效手段。战略管理既是公共组织一种新兴的管理工具，同时也成为新公共管理运动的一个重要组成部分。

### 11.1.2　公共组织战略制定者

在组织战略制定过程中，起主要作用的是以下三个因素：组织的外部环境、组织的内部条件和战略制定者个人（团队）目标。虽然组织的外部环境、内部条件是战略制定的制约因素，对于战略制定者来讲具有难以改变的“刚性”，但如何分析机会与威胁、判断优

势与劣势却与战略制定者的个人判断有着密切的关系，甚至可以讲，战略制定者起着关键性、决定性的作用。这在我国历史上的“淝水之战”、“赤壁之战”等经典战役中得到验证，也可以在《隆中对》、《论持久战》等历史名篇中得到启发。古语“谋事在人，成事在天”就说明了这个道理。因此，在战略的制定过程中，对于评价组织的外部环境、内部条件和确定自我的目标起关键性作用的是组织高层管理人员的价值观念；组织战略好坏的差异主要体现在组织高层管理人员价值观念的差异上；组织成功与否，最为关键的是组织高层管理人员的思想、理念和对事物判断的基本标准。

公共组织战略制定者必须具有战略思维。战略思维是指对全局性、长远性、根本性重大问题的分析、综合、判断、预见的理性思维过程，是对社会经济发展变化规律的思考与把握，是战略制定者思维能力、思维水平、思维成果的高度体现。战略思维的核心就是能够把握住事物运动变化发展的趋势，做到“运筹帷幄之中，决胜千里之外”，这就需要战略制定者能够深谋远虑，具有战略眼光和洞察能力。事物的运动变化发展尽管是曲折多变的，但其内部总包含着一定的规律性。认识了事物发展的客观规律，把握了事物发展的趋势，就能掌握主动权，就有了许多行动的“自由”，就能充分施展战略制定者的能动性。

公共组织战略制定者在公共组织战略体系中主要承担组织战略决策和组织战略领导的重要职责。

组织战略决策是最重要的管理决策，它关乎组织的成败。组织战略决策一般由组织高层管理者做出，他们对组织战略负有重大责任。组织中的管理者分别处于不同的层次与部门，从事着不同岗位的管理工作，他们在组织运行中角色发挥作用的频率、程度等是不尽相同的，高层管理者主要是扮演战略领导与战略决策的角色。虽然，战略管理的最新发展趋势要求发动全体员工的积极性，参与组织战略的制定、实施与评估等管理过程，但这不等于说，全体员工都是战略的决策者。战略选择与战略决策的任务还是由组织的高层管理者——战略决策层来承担。在不同的组织中，战略决策层有不同的称谓。比如在企业称为董事会或董事局，在大学称为校务委员会，在党组织称常务委员会等。小型组织通常只有一位战略决策者，一般而言，这位决策者既是组织所有者，也负责组织的管理工作。而大型组织的情况有所不同，它往往有多名高层管理人员，管理决策与战略决策常常是以团队的方式进行。

组织战略领导就是指组织的高层管理者领导全体员工，在一定条件下实现组织战略使命与目标的过程。组织的高层管理者不仅要承担战略决策的任务，还要把制定的战略贯彻到组织的管理过程中去。他们需要采取措施，使组织中的其他人也像他们一样思考，让其他人了解组织的前进方向、追求目标以及实现目标的方式。而且，高层决策者还应该学会严肃而深入地思考他们所领导组织的宏观目标，明确他们自己的职能。与此同时，还要考虑他们实现宏观目标所需要的战术、技术、机制与人员安排等。组织战略领导是组织战略使命与目标实现的关键，所以，组织的高层管理者必须培养与打造自己的组织战略领导能力。可以说，组织战略领导体现在战略规划、战略实施与战略评估的整个战略管理过程中，实际上，它是一种综合性的战略管理能力。归结起来，组织的战略领导，集中体现在把握与处理以下五种关系上。

（1）战略目标与实现能力的统一。

这个统一关系的把握就要求战略目标的制定既要有高度，又要具有现实性。一方面，

战略目标太低，全体员工能轻易地完成，不能有效地激发员工的创造力与能动性，这样的目标就不能称为战略目标；另一方面，战略目标太高，目标实现的难度太大，员工就会失去信心，这样也会降低员工的动力。要实现“目标”与“能力”的统一，战略领导应注意两个环节：一是战略目标的建立需要全体员工共同参与，要着力倾听全体员工的建议，尤其是一线员工的建议；二是战略目标要明确而具体，而非一种空泛而笼统的概念目标。

（2）外部机会与内部能力的匹配。

抓外部机会是指在对外部环境进行实时扫描的基础上，善于发现环境机会，并把它切实地转变为组织机会。同时，环境机会向组织机会的转变有赖于组织相应的内部条件，即组织是否具备相应的资源与能力。这就是人们常说的“机会永远垂青那些有准备的人”。

（3）眼前生存与未来发展的互动。

这是战略领导需要处理好的时间过程中长期与短期的关系，它涉及的是组织当下的存在与未来的发展的问题。组织的战略管理行为都必须在考虑每时每刻有效运作的同时，顾及它对于组织此后运作的潜在影响。尽管对“长期”与“短期”的理解是一个见仁见智的问题，但是不管怎样，作为战略领导如果丝毫不考虑组织的长期战略，只顾眼前、缺乏前瞻，组织是没有生命力的；相反，如果只考虑长期发展战略，而没有顾及到组织眼前支持长期发展的耐久力，那么，组织就有可能被拖垮。

（4）战略制定与战略执行的衔接。

从动态角度看，战略管理与战略领导是一个持续的过程，是战略制定与战略执行的有效衔接。战略制定主要是一个思维过程，它依靠的是直觉与分析能力，是组织行动之前对力量的部署与安排。在组织确定战略之后，战略管理过程并没有结束，必须将战略思想转变为战略行动。而战略执行主要是一个行动过程，是在行动中管理与运用组织的各种资源的能力，它依靠的是激励与领导技能。战略执行通过战略实施，取得战略地位，获得战略利益。从中外组织的经验来看，一个成功的组织一般都有好的战略规划，而且重要的是，它善于通过其自身的战略执行力将战略规划转变为行动。

（5）战略刚性与战略柔性的兼容。

所谓战略刚性，是指战略规划的一致性、不变性与严肃性。如果一个组织与组织的战略规划朝令夕改，组织的员工就会无所适从，从而会使战略规划失去严肃性与号召力。可以说，在早期的战略管理理论与实践中，比较强调战略刚性，这也是基于外部环境因素可变性不大的特点，也就是说，总体上外部环境是可知的、可预测的。但是，随着外部环境中不确定性因素的增加，外部环境可预测度的减少，战略管理只能在确定大致方向的前提下，根据环境因素的变化进行动态的调整与变革，即战略柔性管理变得越来越重要。因此，战略刚性与柔性兼容也是战略领导需要处理好的一大关系。

### 11.1.3　公共组织战略的层次

一般来说，一个组织的战略可划分为三个层次，即组织总体战略、事业部战略与职能层战略。因为，一个组织的目标是多层次的，它包括组织的总体目标、组织各层次的目标以及各经营项目的目标等，各个层次的目标形成了一个完整的目标系统。组织的战略管理，不仅要涉及组织的整体目标及实现目标的方法与途径，而且还要涉及组织内每一层

次、每一职能部门的目标与实现方式。因此，组织的战略管理要力争做到这三个层次的有机结合与统一。从实践的角度看，组织不仅要阐明其总体的发展目标，更重要的是要为这一总体目标的实现提供可行的思路、方法与途径，从而在现状与目标之间架起桥梁。

1. 组织总体战略

总体战略，在企业中又称公司战略，它是组织或企业的战略总纲，是组织的领导层指导与控制组织一切行为的行动纲领。在大中型企业里，特别是多种经营的企业里，公司战略是企业最高层次的战略，它主要是解决企业应该选择哪些业务，进入哪些领域。它需要根据组织的任务与使命，选择企业可以进入的经营领域，并合理配置企业所拥有的资源，使各项经营业务相互支持、相互协调。可以说，从公司的经营发展方向到公司各经营单位之间的协调，从有形资源的充分利用到整个公司价值观念、文化环境的培育都是组织总体战略的重要内容。

2. 事业部战略

事业部战略，它处于战略管理的第二层次，在企业中又称子公司战略。它是在企业总体战略的指导下，经营与管理某一个单位的战略计划，是企业总体战略下面的子战略，它为企业的总体战略服务。从实践的角度看，为了加强战略实施与控制，一些大型企业集团常常从组织上把具有共同战略因素的若干事业部组合成一个经营单位，每个经营单位一般都有自己独立的产品和市场定位，这样就形成了一个相对独立的经营单位，所以事业部战略又叫经营单位战略。事业部战略的形成与参与者主要是各事业部或子公司的经理。

3. 职能层战略

在企业中，它是各主要职能部门的短期计划与目标，主要涉及企业的生产、营销、财务、产品开发与人力资源管理等不同职能的定位、协作，以更好地为各级战略目标服务，从而保证企业总体目标的实现。职能层战略的主要作用是，使职能管理人员可以更加清楚地认识到本职能部门在实现总体战略中的责任和要求，有效地运用各方面的经营职能，保证实现组织总体战略目标。制定职能层战略是企业各职能部门管理者的主要职责。

以上三个层次的战略都是组织战略管理的重要组成部分，三者共同构成组织的战略体系。从不同层次战略的作用来看，总体战略与事业部战略更加强调“做正确的事”，而职能层战略则是考虑“将正确的事做好”。在一个组织内部，战略的各个层次之间相互联系、相互配合，每一个战略层次都构成了其他战略层次赖以发挥作用的环境，任何一个战略层次的失误都会导致总体战略无法实现。

## 11.2 公共组织战略管理概述

### 11.2.1 战略管理与公共组织战略管理

1. 战略管理

“战略管理”一词最初是由安索夫在其1976年出版的《从战略规划到战略管理》一书中提出的，他认为，企业的战略管理是指将企业的日常业务决策同长期计划相结合而形成

的一系列经营管理业务。而斯坦纳在他 1982 年出版的《企业政策与战略》一书中则认为，企业战略管理是确定企业使命，根据企业外部环境和内部经营要素确定企业目标，并保证目标最终得以实现的一个动态过程。所谓战略管理，是指在制定、实施与评价具有全局性、指导性与纲领性的组织目标、方针与计划的活动中，通过一定的策略、技术与手段以实现组织长远目标的过程。战略管理总是针对一个组织的整体活动，或是组织在某方面的活动而展开的，从其过程来看，可以划分为战略分析、战略制定、战略实施与战略控制四个阶段。

战略管理的关键不是战略，而是动态而持续的管理过程，它是一种崭新的管理思想与管理方式。这种管理方式的特点是，支配组织全部活动的核心内容是组织战略，组织的全部管理活动的重点是制定战略与实施战略。而制定战略与实施战略的关键在于对组织的外部环境进行分析，对组织的内部条件与素质进行审核，并以此为基础确定组织的战略目标。

战略管理是以传统管理为基础，又高于传统管理的新型的组织管理方式，因此，战略管理相对于传统管理而言，其特点是显著的。

（1）战略管理是一项“综合性的管理活动”。

“综合性”体现在三个方面，第一，战略管理不仅仅是指组织战略的制定与规划，而且还包括组织战略的实施、评价、调控与变革等一系列管理活动在内。第二，战略管理不是强调组织的某一部门或某一职能的重要性，而是通过制定组织的使命与目标，来协调各部门的活动，尤其是在评价与控制等管理过程中，战略管理重视的不是各个部门与职能的自身表现，而是看它们对组织使命与目标的贡献程度。第三，战略管理不仅仅要权衡与评估组织内部的环境条件与素质，还要分析与考虑组织外部环境中的诸多因素对组织目标的影响与作用。

（2）战略管理是一个“长远性的管理过程”。

“长远性”可以从两个方面来理解，第一，传统的管理活动关注眼前，其管理周期较短，一般为 1～2 年的时间跨度。而战略管理更加关注组织的未来发展，其管理周期一般是 3～5 年的时间跨度，其战略规划与决策是对组织较长时间的生存与发展进行统筹与谋划。第二，战略管理不是静态的、一次性的管理，而是一个无终点的管理活动，它需要根据组织外部环境的变化、组织内部条件的改变，以及战略实施情况的反馈信息等因素，不断地进行调整、变革与选择。也就是说，只要组织存在，战略管理就是必要的。

（3）战略管理是一门“决策的科学与艺术”。

第一，说它是“科学”是因为它以系统化的知识形态反映了管理过程的客观规律，是以科学知识与客观规律为基础的管理活动。第二，说它是“艺术”是因为战略管理的真正灵魂在于应用、在于实践。只要将组织战略付诸实践，它就会呈现出不同的风格、模式与效果。比如，在战略实施中，有时为了达到长远的组织使命，就得选择放弃短期的组织目标；有时出于对组织整体战略目标的考虑，不得不舍弃个别部门或职能目标的实现。战略管理的灵活性反映与体现了战略管理的艺术性品质。第三，说它是“决策的科学与艺术”是因为战略决策必然涉及组织大量资源的配置方式，这就要求高层决策者不仅要具有专业能力，而且还要具有创新能力与应变能力。

2. 公共组织战略管理

公共组织的战略管理决定着该部门在一定时期内管理的方向和所要达到的目标，涉及组织政策的制定、组织结构的调整、资源的配置等，还影响到组织的计划、组织、协调和控制等各项职能。

对公共组织战略管理的含义，学者们提供了不同的解释。纳特和巴可夫在《公共部门和第三部门组织的战略管理：领导手册》中提出，公共组织战略管理负责为面临着日益增加的不确定性未来的组织进行定位。波兹曼和斯特劳斯曼在《公共管理战略》中提出，公共组织战略管理包含着处理组织的外部环境、使命和目标；战略管理途径有三个主要的特征，即界定目标和目的，提出一个能协调组织与环境的行动计划，设计有效的执行方法。

综合以上的内容，我们将公共组织战略管理定义为：为了实现公共利益和自身目标，公共组织在分析外部环境的机会与威胁、内部条件的优势与劣势的基础上，调整职能范围和发展方向，选择资源目标和对策，以便更好地向社会公众提供公共服务而进行的整体性谋划。

根据这一定义，公共组织战略管理除了具有一般战略管理的特征外，还具有自己的特性，归纳起来有以下几个方面。

（1）公共性。

公共组织战略管理，其主体必然是政府和非政府公共组织，而公共组织的发展目标是为了提供公共服务以及实现和发展公共利益。因此，公共组织战略管理不可避免地具有强烈的公共性，这也是其在公共领域内得到运用的本质属性，公共组织战略管理的性质是公共性的，其产生、存在的目的是为了公共利益、公共目标、公共服务以及创造具有公益精神的意识形态等。政府部门作为实现这些目标的最重要的主体，在其公共战略中从来不会公然宣布自己丧失公共目的而沦为私营部门，政府必须保护国家安全，提供法律手段以惩治违规者，提供社会福利以及保护国民财产等。同时，公共组织战略管理在公共性的选择上，在维护正义和提供公共物品，即公平和效率的选择上，必须首先维护社会正义，其次才是提供公共物品。政府提供公共物品的好坏与效率密切相关，高效的政府提供更多的公共物品，低效的政府提供少于需求的公共物品。

（2）权威性。

公共组织战略管理必须受到政治权威的影响，政府权力具有垄断性，因而在其实施战略管理时会带有以国家为后盾的政治权威。可以从以下几个方面看出：首先，从公共组织战略管理所需的资源来看，由于政府部门代表国家权威，因此，其所需的资源大多是依靠国家强制力获取的，诸如税收、紧急情况下的各种征用等。其次，由于公共组织是代表国家行使公共权力，因此公共组织战略就代表国家的利益和行为倾向，其不会因为个别或少数服务对象的异议轻易地发生改变，为了达到整体利益的提升，公共组织战略必须在不同地区、不同部门之间进行协调，以调动全国或者是整个地区或部门的力量来实施，即使短期内使某些地区或部门的利益受到损失也在所不惜。最后，公共组织战略不能只满足单一目标群体的特殊需求，它必须把全体公众视为顾客，或维护广大人民群众的根本利益，公共组织战略与竞争对手之间更强调的是非抗争性——合作性，即求同存异，共同发展。而这些，都是缺乏公共权威的企业所无法做到的。

（3）模糊性。

公共组织战略管理的目标确定具有模糊性。首先，由于政府等公共组织所处的政治环境具有复杂性、多元性和不确定性，同时不同的利益集团对政治的各个方面具有不同程度的影响，加上政治的不断变迁等，公共组织通常同时具有很多模糊的、往往不断变化的目标，这些不同的目标以及长期与短期的目标常常是相互冲突且难以界定的。其次，对于政府等公共组织来说，公平地对待每一位委托人并为其提供服务是其首要宗旨，即从公共组织本身的价值目标来说，公共性和公平是最重要的。但在市场化需求下，公民对公共物品的需求呈现多样化和个性化特征，同时公共组织越来越处在与私人部门竞争提供公共物品的位置，因此效率的提高也将随之为公共组织战略管理所关注。因而公共组织在体现公平性、公共性的同时还必须做到高效，而公平与效率又往往是冲突的，公共组织的战略管理目标往往要在公平与效率的冲突中进行判定而使其具有了模糊性。

（4）参与性。

由于政府部门的公共性及权威性，决定了其与公众切身利益的高度相关，为了使政府等公共组织更好地开展管理，同时也是受政治民主化的驱动，公共组织要以为公众服务和维护公共利益为宗旨，其运作过程就必须公开化、透明化，同时鼓励公民参与公共组织的战略管理，让公民在知情的情况下进行参与、监督、检查，同时必须寻求可以让外界参与战略制定程序和检查的有效途径。

基于公共组织战略管理的以上特性，公共组织必须在战略管理中采取适当的应对措施。在运用战略分析工具进行公共组织战略分析时，应该考虑公共权力的设立依据和范围、预算拨款、利益相关者的需求和影响力以及政治形势的变化等环境因素。在战略选择（制定和评估备选方案）阶段，公共组织要对战略分析中所识别出的压力和制约因素作出响应，制定多个不同角度的备选方案，将战略目标和组织内的等级整合在一起，公正地评估备选方案，规避战略模糊和公众参与带来的潜在风险，以便科学决策。公共组织的战略抉择，必须平衡考虑效率和公平，用高效的方式实现公平。在战略执行过程中，应该充分考虑公共组织的特殊因素，包括预算资金分配的政治技巧，战略执行的合规，组织内部员工、政治家、政府官僚和公众舆论的参与等。战略管理的每个环节都需要加以控制，通过突发事件预案来应对危机。总体上来看，公共组织的战略管理需要跟政治决策协调，在政治和宪法的范围内运行，保证战略管理在公共组织推行的成功。当政治官员的利益与组织战略相冲突时，通常是组织战略服从政治官员的决定。

### 11.2.2　公共组织战略管理的兴起

战略管理最早产生于企业管理，直到 20 世纪 80 年代，这种在企业中兴起的管理技术才在公共组织内引起回应。

1. 企业战略管理的发展阶段

（1）预算与财务控制阶段（20 世纪 50 年代以前）。

这一阶段的主要指导理论是泰罗和法约尔的“计划”思想，强调内部控制导向，依靠预算编制、财务控制和项目管理来组织生产经营活动，假定环境是简单的、重复发生的，量入为出，通过努力做到与预算相符，寻求更好的企业经营控制，以提高企业的计划性和协

调性。按年编制预算，属于有限的计划形式，可能产生短视的管理方法和不良的管理后果。

（2）以预测为基础的长期规划阶段（20 世纪 50 年代）。

进入 20 世纪 50 年代，传统科学管理理论已不适应企业的外部环境，企业为了适应全球化竞争等的需要必须改变内部控制导向，对未来进行长期规划，通过预测下一年度以后的情况，寻求更有效的发展规划。预测实质是根据企业发展历史依靠趋势外推法来预测企业未来环境的变化，并没有详尽分析外部环境。长期规划与当时的一元化公司、低层次竞争、可预测的趋势相适应，规划活动类型有企业合并、跨国经营、一体化发展等。

（3）外部导向的战略规划阶段（20 世纪 60—70 年代）。

20 世纪 60 年代，企业面临着日益复杂、瞬息万变的环境，因而必须具备对环境变化的适应能力，选择灵活的发展战略。战略规划不再是通过简单的趋势外推法进行预测，而是详尽分析企业外部环境，实现企业能力和外部环境的匹配，通过战略性思考，寻求对市场和竞争作出更快反应。战略规划成为一个具有清晰步骤、受控的、自觉的、正式的计划过程。战略规划前提假设是企业环境的变化和发展趋势可以预测；思考和行动可以分离，战略制定和战略实施分开；战略规划注重理性分析，是计划人员的职能，与管理人员无关；战略一经制定就可自动执行。

（4）战略管理阶段（20 世纪 80 年代至今）。

20 世纪 80 年代以来，企业发展环境变化难以预测，充满了非连续性的事件，需要基于全局和整体视野来管理企业所有资源，及时预测和动态应对环境的突变，把握机会，规避风险，制定并实施战略，寻求竞争优势。战略管理侧重战略结果，涉及所有组织部门，作为一个管理过程包括战略制定、实施、实施控制、效果评价。

在新公共管理运动的大潮中，西方的公共组织开始借用企业战略理论，在 20 世纪 80 年代应用战略计划，80 年代后期引入战略管理。包括商会、教育机构、医疗机构、公共设施、图书馆和政府机构等在内的公共组织都在应用战略管理。有研究表明，美国抽样调查过约 200 个非营利组织，发现其中有一半以上采用战略规划去应对财政紧缩和多变的组织环境。美国《政府绩效和结果法》侧重于财政预算的政府改革思路，按照项目、部门和跨部门三个层级将战略规划、年度计划与项目预算的关系进一步关联起来，要求 1997 年所有联邦政府机构实行战略规划。自该法案 1993 年颁布、1994 年试行、2000 年全面实施以来，制定战略规划的做法不仅遍及联邦政府和州政府，甚至已经延伸到了各公署、二级机构、项目与实施部门。

2. 公共组织战略管理的发展阶段

（1）预算阶段。

20 世纪 80 年代之前的传统行政模式都可归纳为预算阶段。预算与财务控制在公共组织中很早就已存在，计划的目的就是为了分配预算。主要缺点是存在预算指标松紧不一的现象，可能存在短视的公共活动。

（2）战略规划阶段。

战略规划阶段存在于 20 世纪 80—90 年代。公共组织的这一阶段大体相当于企业外部导向的战略规划阶段。20 世纪 80 年代以来，同企业一样，公共组织的发展环境变化难以预测。在高度不确定性的环境中，传统的机械型科层官僚制组织及其权力的响应性已经难

以满足环境的需要。公共组织开始采用企业战略规划技术，面向环境来预测变化、创造变化和利用变化，将环境不确定性转变为创造价值的源泉。

战略规划要求大范围收集信息，研究预备方案，强调决策对未来的作用。和私营部门相同，公共组织战略规划旨在计划而非管理，即重在形成战略计划。这一阶段，忽视战略执行是公共组织中的一种普遍现象。战略规划被当作涉及高层管理者的根本决策，它弥补了传统的公共行政学关注中低层决策而忽视高层决策的缺陷。

公共组织的战略计划过程还应建立在政治决策的基础上，将政治决策模型与理性决策模型结合考虑。政治决策模型保证战略方案和公共政策的一致，理性决策模型将一致同意转化为战略目标、公共政策等。

奥尔森和伊迪较早地倡导在公共组织引入企业战略规划技术，认为企业战略规划技术在公共组织多数可行，并提出了五步骤的奥尔森和伊迪战略规划模式。布赖森 1988 年提出了八步骤战略计划模式。

(3) 战略管理阶段。

战略管理阶段从 20 世纪 80 年代末开始至今仍在延续。20 世纪 80 年代后期，公共组织面临更加不确定和突变的环境，在运用战略去保证生存争取发展的过程中，发现许多成功的战略并未产生预期的结果。与私营部门一样，公共组织开始认识到战略规划的局限性，引入了战略管理，关注战略执行，进入了战略管理阶段。

亨利·明茨伯格在综合战略管理理论家们对战略本质的认识之后，认为存在下列共识：战略与组织、环境都有关系；战略的本质是复杂的；战略影响着组织的整体利益；战略包括内容和程序；战略不是完全深思熟虑的；战略存在于不同的层次；战略包括不同的思想过程。

这一时期，对战略概念的理解也在不断加深；战略管理作为一个动态的、全面的管理过程，其范围扩大到执行控制、结果评价等；特殊战略的研究受到重视，如公私合作战略联盟、政府间合作战略、顾客导向战略等。

### 11.2.3　公共组织战略管理的意义

公共组织必须进行战略管理才能解决公共组织中发生的问题，提高公共组织的效率。具体来说，公共组织战略管理的意义主要体现为以下几个方面。

(1) 公共组织战略管理是应对不确定环境的必然选择。

进入 20 世纪 80 年代以来，公共组织面临的环境日益复杂。不仅政治在发生变化，经济、技术、文化、社会都在发生巨大的变化。尤其是信息技术的迅猛发展使得公共组织面临的环境更加动态和不确定。不可预测的突变在整个社会中随时发生，引发混乱和危机。从管理角度来看，任何组织总是力图从各个方面降低或减少环境的不确定性。在平衡的环境中，这并不困难，因为在平衡的环境中，组织可以制定具体的规章制度来处理日常事务。但在动荡的环境中，这种做法就行不通了，组织必须建立一个更有适应性的反应系统。战略管理能够保证组织与其环境之间有一个良好的战略配合，使组织的能力与环境要求相匹配，同时安排组织内部的结构与程序以使其随战略选择而成长，并发展出新的、能符合未来挑战的能力。

（2）公共组织战略管理是公共组织改革的重要途径。

过去几十年中，复杂变迁的环境正促使公共组织改变传统的运作方式，公共组织为了化解财政危机，必须以较少的成本为顾客提供高质量的服务。在这种背景下，公共组织，尤其是政府角色必然发生重要的变化。在福利国家时代，政府是一个大政府。政府在社会管理中扮演了十分重要的角色，政府管理包罗万象，人们认为“管理越多的政府是越好的政府”。从20世纪80年代以来，“大政府”的观念受到越来越多的质疑，相反，“小政府”无论在理论还是在实践上均获得了人们的认同和支持。在许多国家的政府改革中，主张在公共服务中推行市场机制。据此，政府的角色发生了重大变化，政府要成为掌舵者而非划桨者。在改革大潮的推动下，公共机构经常面临重组、合并和私有化的威胁，公共组织再也不能像过去那样对自身的生存、发展和未来高枕无忧了。考虑组织所面临的环境（优势、劣势、机遇和威胁），考虑组织的长远发展目标，提高组织自身竞争力就成为公共组织的重要任务。在这种背景下，作为一种新的管理途径或思维方式，战略管理日益受到公共组织管理者的重视。

（3）公共组织战略管理是应对全球化挑战和提升国际竞争力的需要。

公共组织不可避免地要受到全球化的影响。全球化在于使整个国际社会成为一个相互联系和相互依赖的网络，各种公共组织相互依赖更加紧密，这无疑增加了公共组织管理的复杂性，加快了社会变革的速度，同时全球化也使国家之间的竞争更加激烈。国家之间的竞争集中表现为综合国力的竞争。综合国力是一国物质力量、制度力量、精神力量的有机总和。物质力量主要由一国的自然环境、自然资源、人口、经济、科技、军事等因素构成。制度力量主要包括一国制度的保障力、动员力、激励力和政府的组织力、决策力、执行力以及政府效率等。精神力量主要是指该国国家力、民族意志、教育水平和国民素质等。为了应付全球化和国际竞争的压力，公共组织，尤其是政府必须从更宏观的视野和更长远的观点制定国家发展和提高国家综合国力的战略。

（4）公共组织战略管理是更好地实现公共利益的要求。

公共利益是公共组织实施管理的基本理论假设。公共性正是公共管理与企业管理的根本性区别。为了实现社会公平，必须坚持公共管理的公共性质。“公共”的实质意义就在于代表公共利益。与此相一致，政府必须坚持公共目的，承担公共义务或公共责任。作为公共利益的代表，公共组织的管理要兼顾整体利益和局部利益，兼顾长期利益与眼前利益。战略管理从整体和长期发展的角度，通过将组织内部情况与外部环境结合分析，指导资源配置的优先顺序，将有限的资源用于战略性的、关键性的领域，以维持国家可持续发展与繁荣，最终保障社会公共利益的实现。

## 11.3 公共组织战略管理过程

### 11.3.1 战略管理一般过程

战略的特性决定了战略管理与其他管理行为的不同。除了着眼全局和长远未来外，战略管理还是一个寻求成长和发展机会以及识别威胁的过程，是直觉和理性分析的结合，是

持续性与循环性的过程。战略管理与一般管理行为的差异还体现在其内容上。中外学者在探讨战略管理内容过程时往往采用建构分析框架或模型的方式，把战略管理有关内容及其相互关系揭示出来。塞缪尔·保罗（Samuel Paul）认为，战略管理有四要素，即环境、战略、结构、程序。战略管理的秘诀在于确定关键的因素是什么，并使四者相互协调并相互加强，产生“合力”。高层管理者的职责就是影响环境、战略、组织结构和程序，把它们扭合成一股绳。亚瑟·A·汤姆森（Arthur A. Thompson）和 A. J. 斯迪克兰迪（A. J. Strickland）指出，战略管理具有五项任务：制定战略展望和业务使命；建立目标体系；制定战略，完成目标；高效有效地执行和实施战略；业绩评估，监测新的发展态势，实施矫正性调整措施。[①] 企业战略管理理论中关于战略管理流程的模式较具影响的是哈佛大学商学院的学者提出的模型（见图 11—1）以及格莱斯特在此基础上提出的改进型模型（见图 11—2）。

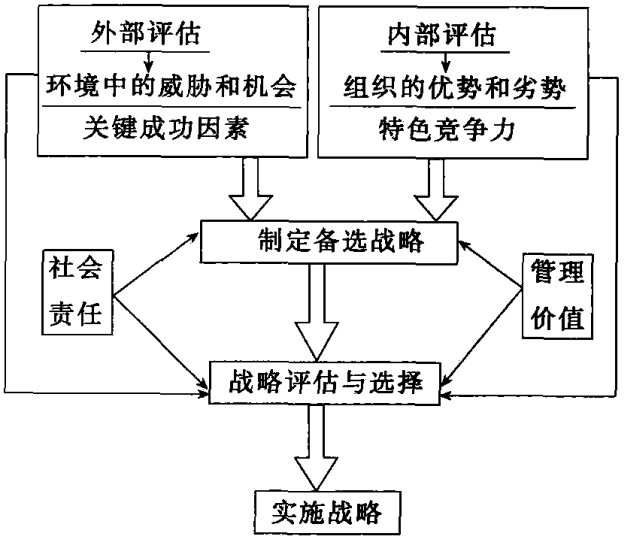


**图 11—1　哈佛的战略管理模型**

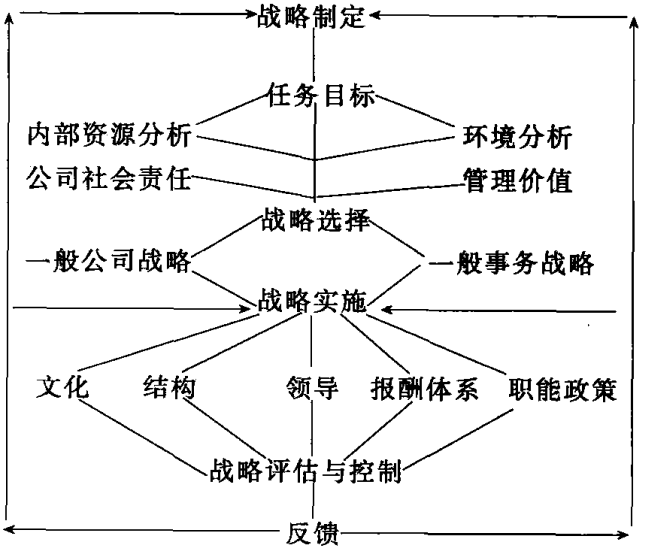


**图 11—2　格莱斯特的战略管理模型**

① 参见曾峻：《公共管理新论》，152 页，北京，人民出版社，2006。

奥尔森和伊迪把公共部门战略规划的要素概括为五点：综合任务和目标的描述；环境监测与分析；评价组织内部概况和可利用资源；战略制定、评价与选择；战略计划的运作与控制。布莱斯设计了一个八步骤模式，即开始制定战略计划过程并取得一致意见；明确组织权限；阐明组织任务和价值；对外界环境进行评价（机会和威胁）；对企业内部状况进行评价（优势和劣势）；明确组织面对的战略性议题；制定战略——处理问题；制定有效的、未来的组织蓝图。奥斯本与盖布勒指出，公共部门的战略规划是考察一个组织或社区当前的状况和未来的轨迹、确立目标、制定实现那些目标的战略并估量结果的过程，它包括内部与外部状况分析、组织面对的关键问题的判断或鉴别、组织基本任务的确定、组织的基本目标的表达、前景的建立、实现前景和目标的战略的形成、战略的时间表的形成、结果的估量和评价等共同环节。较著名的公共组织战略管理模型有两个，一个由纳特与巴可夫提出（见图 11—3），一个由菲利普·科特勒与艾伦·R·安德里亚森在《非营利组织战略营销》一书中提出（见图 11—4）。[①]

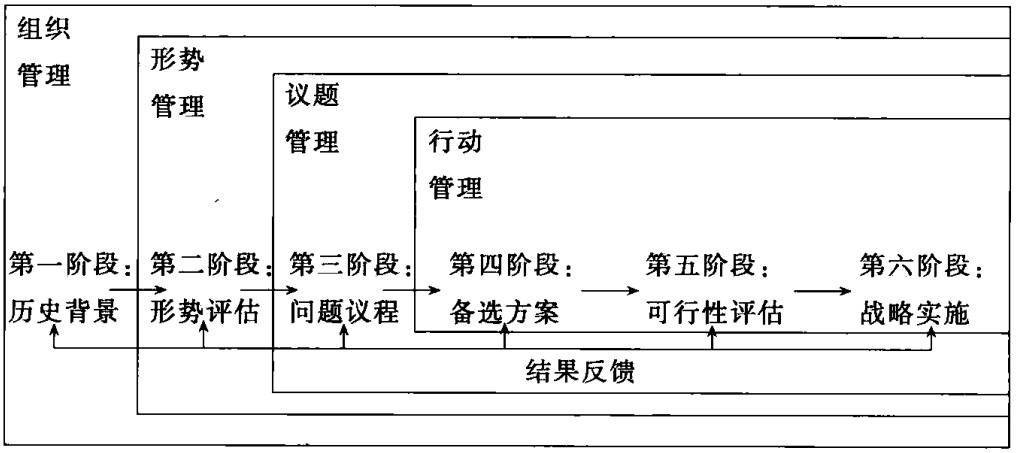


**图 11—3　战略管理过程的循环**

战略管理可以视为一种客观、逻辑和系统的过程和步骤。对于战略管理的过程，在理论上有不同的划分。管理学家罗宾斯将战略管理过程分为八个步骤：确定组织当前的使命、目标和战略；分析环境；识别机会和威胁；分析组织的资源和能力；识别优势和劣势；构造战略；实施战略；评估结果。[②] 通观已有的战略管理模型可以发现，战略管理离不开环境分析、战略制定、战略实施、战略绩效评价与结果反馈等基本环节，这些内容对于公共组织战略管理同样有效。为简化起见，我们将公共组织战略管理过程概括为公共组织战略分析、公共组织战略制定、公共组织战略实施、公共组织战略控制四个环节。

① 参见曾峻：《公共管理新论》，154 页。

② 参见［美］斯蒂芬·P·罗宾斯、玛丽·库尔特：《管理学》，7 版，205 页。

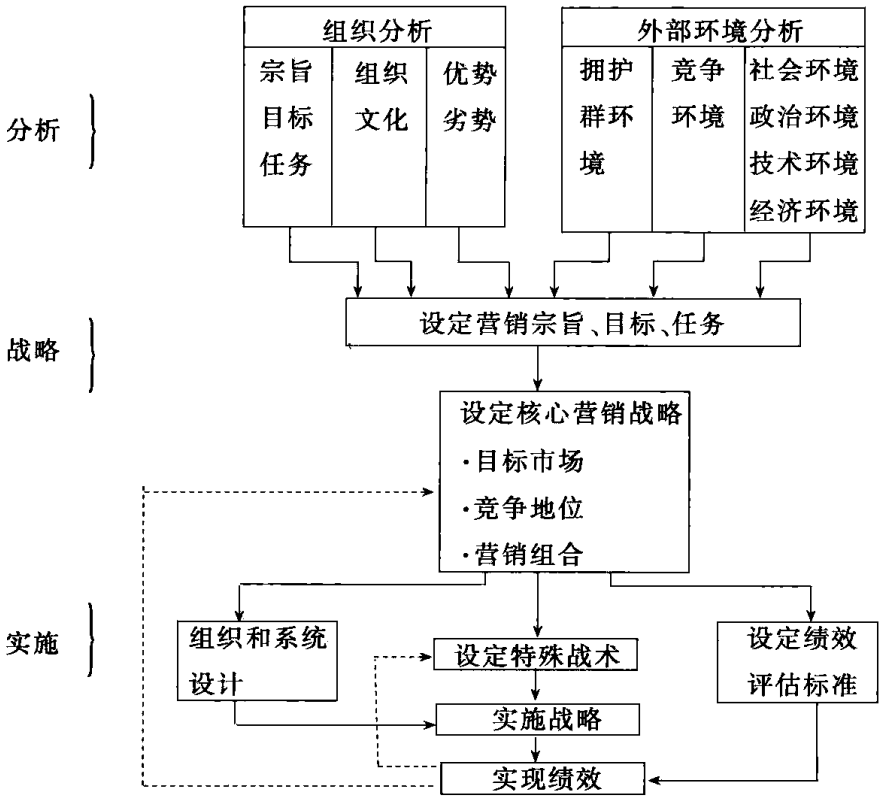


**图 11—4　战略营销规划程序**

### 11.3.2　公共组织战略分析

任何一个组织都处在一定的环境中，而且必须在一定的环境中生存与发展。“适者生存”不仅是自然界的法则，而且也是一个组织存在的必要条件。因此，组织战略管理必须以认识环境为基础。所谓组织战略分析，主要是指对组织存在的环境进行系统扫描，又称战略环境分析。组织环境可以区分为外部环境与内部环境两个方面。战略管理通过对组织内外环境进行系统分析，可以了解组织的现状及其长处与不足，并依此对组织进行定位。

组织的外部环境既可以给组织发展带来一定的机遇，也会成为组织发展的威胁力量。战略管理必须注重对组织的环境因素进行分析。具体的分析过程如下：首先，收集包括经济条件、法律法规、政府政策、社会发展、技术创新、文化背景、人口数量质量、人力资源、自然条件状况等方面的信息；其次，对收集的信息进行分类、整理与评估；再次，确定哪些是一般环境因素，哪些是具体环境因素，进一步确定哪些是重要的或关键的环境因素；最后，将有关的环境因素在组织内广泛宣传，让更多的员工了解组织面临的机遇与压力。

面对激烈的竞争，一个组织不仅要研究外部环境因素的构成与情况，而且应该深入分析组织内部各因素的现状与趋势，对组织的强势与弱势了然于胸。一般而言，组织内部条件，由于受创办者经营理念、领导者的决策水平，以及其他历史的、现实的主观与客观原因的制约与影响，总会表现出差异性，也就是说，任何组织都会有强势因素，也会有弱势因素。而这些强势与弱势都会直接影响组织战略的制定与实施，因此，组织内部条件分析就是要分析出组织的强势条件与弱势条件。其分析过程如下：第一步收集与组织内部条件相关的各种信息；第二步对所收集的信息进行分类、整理与评估；第三步确定组织的强势

因素与弱势因素；第四步让员工广泛认识与了解组织的优势与劣势。

在进行组织战略分析时常运用 SWOT 分析法。SWOT 是优势（strengths）、劣势（weaknesses）、机遇（opportunities）与威胁（threats）的简称，前两个方面对应组织自身状态，后两个方面对应外部环境因素。SWOT 分析法是安德鲁斯于 20 世纪 70 年代在《企业战略概念》一书中提出的。这是一种综合考虑组织内部条件和外部环境的各种因素进行系统评价，从而选择最佳经营战略的常用方法。SWOT 分析法由美国哈佛商学院率先采用，它根据组织拥有的资源，分析组织内部优势与劣势以及组织外部环境的机会与威胁，进而选择适当的战略。

SWOT 分析法要求在全面分析组织内外部形势的基础上，发挥组织优势、克服组织劣势，利用外部机遇、规避外在风险。该方法不仅更具有针对性，容易抓住组织问题的症结所在，而且通过不同组合，形成不同的战略，为组织发展战略指明方向。

SWOT 分析法建立在矩阵（matrix）之上，其分析步骤由两大环节构成：第一步，分别列出组织的优势（S）与劣势（W）以及环境带来的机遇（O）与威胁（T）；第二步把组织的优势与劣势和环境带来的机遇与威胁进行匹配，得到四种战略组合（SO、ST、WO、WT）。如表 11—1 所示。

**表 11—1　　SWOT 分析矩阵**

| 组织 / 环境 | 优势（S）<br>1.<br>2.<br>3.<br>…… | 劣势（W）<br>1.<br>2.<br>3.<br>…… |
|---|---|---|
| 机遇（O）<br>1.<br>2.<br>3.<br>…… | SO 战略：<br>发挥优势<br>抓住优势 | WO 战略：<br>克服弱点<br>抓住机遇 |
| 威胁（T）<br>1.<br>2.<br>3.<br>…… | ST 战略：<br>发挥优势<br>规避威胁 | WT 战略：<br>克服弱点<br>规避威胁 |

将上述结果在 SWOT 分析图上具体定位，确定组织战略能力。组织在此基础上，选择相应的战略。如图 11—5 所示，SWOT 分析法为组织提供了四种可供选择的战略。

（1）SO 象限内的区域是组织机会和优势最理想的结合。这时的组织拥有强大的内部优势和众多的环境机会，可以采取增长型战略。

（2）WO 象限内，组织有外部机会但缺少内部条件，可以采取扭转型战略，尽快改变组织内部的不利条件，从而有效地利用外部机会。

（3）WT 象限是最不理想的内外部因素的结合状况。处于该区域中的经营单位或业务在其相对弱势处恰恰面临大量的环境威胁。在这种情况下，组织可以采取减少产品或市场的紧缩型或防御型战略，或是采取改变产品或市场的放弃战略。

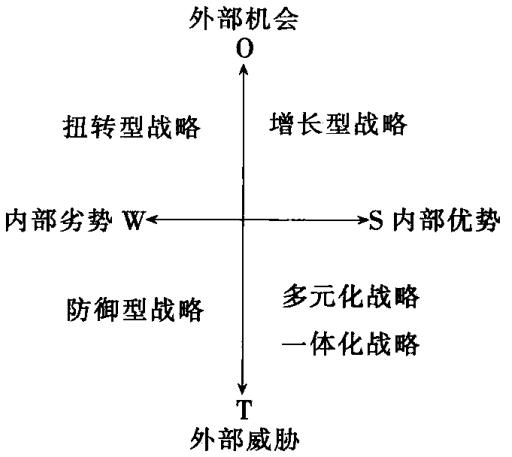


**图 11—5　SOWT 分析模型**

（4）ST 象限内的业务尽管在当前具备优势，但正面对不利环境的威胁。面对这种情况，组织可以考虑采取多元化经营战略，利用现有的优势在其他产品或市场上寻求和建立长期机会。另外，在组织实力非常强大、优势十分明显的情况下，组织也可以采用一体化战略，利用组织的优势正面克服环境设立的障碍。

以某公立医院为例，在 20 世纪 90 年代以前的相当长时期里，我国的公立医院被纳入事业单位范畴，经费由财政拨付，人员和领导由组织人事部门管理，日常业务和管理听命于卫生行政管理部门，外部也没有强有力的竞争对手。但近些年来，这些情况均发生了或正在发生重大变化，财政拨款逐步削减，人事、卫生、国资等管理部门转变职能，日常经营管理权大量下放到医院，患者维权意识上升，医患矛盾突出，“白衣天使”的职业形象遭到破坏，同时民办医院大量涌现，公立与私立医疗机构之间的竞争日益加剧。这时，医院该如何认清形势、采取何种策略保持优势？对此，可以运用 SWOT 分析法。如表 11—2 所示。

**表 11—2　　某公立医院之 SWOT 分析及矩阵策略配对**

| 内部环境 / 外部环境 | 优势（S）<br>1. 健全的医疗服务体系。<br>2. 科学、技术、人才优势。<br>3. 政府政策支持（财政补助、医保定点、税收优惠等）。 | 劣势（W）<br>1. 区与区、市区与郊区医疗资源布局不合理。<br>2. 机构臃肿、人浮于事、效率低下。<br>3. 激励约束机制不健全。<br>4. 缺乏竞争机制、服务内容和方式单一、呆滞。<br>5. 建筑陈旧、设备简陋。 |
|---|---|---|
| 机遇（O）<br>1. 政府树立科学发展观，促进社会与经济协调发展，重视卫生事业投入。<br>2. 2010 年举办“世博会”，市政府提出建设亚洲一流医疗中心城市。 | SO 战略：<br>1. 建立现代医院管理制度，讲求经营业绩，强化服务意识。<br>2. 实施品牌战略，加强市场竞争。<br>3. 有效利用资金，注重成本核算。 | WO 战略：<br>1. 争取政府财政投入。<br>2. 推进社会办医，实行公私合营，提升经营业绩。<br>3. 进行组织再造，减员增效。 |

| | | |
|---|---|---|
| 3. 实施“科教兴市”主战略，启动“现代化综合医院示范工程”。<br>4. 对社会资本开放，鼓励社会办医。 | | |
| 威胁（T）<br>1. 中国加入WTO和多元化办医格局的形成，面临更加激烈的市场竞争。<br>2. 深化“三医联动”改革，聚焦公立医院，建立产权制度，完善治理结构。<br>3. 多元化、多层次的医院需求日益增长。 | ST战略：<br>1. 组建医疗集团。<br>2. 加强与绩优民营医院的合作经营。<br>3. 推进公立医院改革。<br>4. 树立营销意识，提高服务内涵和品质。 | WT战略：<br>1. 引入企业化管理理念，强化成本意识，遏制资源浪费。<br>2. 树立市场主体意识，建立竞争机制。<br>3. 建立与市场、社会的良好沟通渠道。<br>4. 健全内部管理制度，强化激励机制，完善治理结构。 |

资料来源：曾峻：《公共管理新论》，162页。

SWOT分析法的基本出发点，是每一组织的战略都应该以己之长攻敌之短，利用机会、避免威胁。应该既能积极进攻，又能积极防御，否则就很可能导致失败。任何一个组织都有内在的长处和短处、外在的机会和威胁。

好的组织战略，就是要使组织通过发挥自己的长处来抓住机会，避免威胁，积极进攻，或者能够使组织利用自己的机会和长处来克服自己的弱点并避免威胁的打击。通常组织外部威胁会因为组织内部的弱点而强化，所以组织必须能够利用机会，及时改正自己的弱点，将组织内部因素和外部因素有机地结合在一起。

### 11.3.3 公共组织战略制定

战略制定就是在战略分析的基础上，制定组织的战略方案，它包括确定组织使命与目标、进行战略选择这两个内容。

1. 确定组织使命与目标

组织使命是对组织在社会中的责任与义务的一种理性认识，也是对组织社会角色的定位。确定组织使命就意味着明确：组织为谁作何种贡献，为谁提供何种服务，以及贡献与服务的程度如何。组织使命的确定主要涉及以下几个基本问题：

（1）组织业务活动范围。

组织使命的首要内容是确认组织向社会提供何种服务，承担何种任务，具体来说就是确定组织的业务活动范围。

（2）组织生存与发展的关系。

组织得以生存是它完成使命的前提，尽管生存本身并不是组织的使命，但是在一定条件下，组织求得生存在某种程度上与执行使命同样重要。因为，组织只有在求得生存的基础上发展起来了，才能谈得上执行其使命。

（3）组织宗旨与形象。

一个成功的组织往往在创办时或在发展过程中就会逐渐形成反映组织使命的宗旨，并

在社会中在公众心目中留下鲜明的印象。组织的宗旨常常以非常精练的语言来表达与传递，比如一些大学的校训。这些组织宗旨不仅表达了组织的追求与抱负，而且也树立了组织的良好形象。

在战略制定中，组织使命的抽象表达还必须具体化为组织目标，而组织目标是指在特定的期限内，组织领导在考虑内外部环境资源的基础上，在执行其使命时所要达到的程度与效果。提出目标并进行有效的目标管理也是战略管理的一项重要内容。组织目标是组织使命的具体化，因此，组织目标应具有数量化、层次化、现实性、挑战性、可接受性、好理解等特点。

需要说明的是，由于公共组织不像企业那样存在着明确清晰的工作标准（如利益目标），因而，公共组织内往往出现存在冲突甚至背道而驰的目标。这种现象在存在多样的支持者时就更容易出现。当公共组织的决策者一旦发现支持者难以同意组织确立的特殊、准确的使命并可能因此放弃对组织的支持时，他们就往往把组织的战略目标定得十分广泛，甚至变为空洞的术语。这种做法的结果是使战略目标失去了自身的指导意义。

2. 进行战略选择

战略选择是指组织在战略分析以后，提出并最终形成战略方案的过程。组织的理想战略应当利用外部环境机遇并减少不利因素的影响，同时，它也能加强自身的优势并对弱点加以克服。因此，组织应借助于一定的分析工具来对众多战略方案进行选择，并将选出的方案具体化，以形成相应的战略计划。

首先，拟订战略方案。经研究，企业组织的战略大致可以归纳为五大类：(1) 一体化战略，它是指企业出于自我发展的需要根据自身实力，向深度与广度扩大规模的一种战略。(2) 加强战略，它是指通过采取一系列的行动，使现有产品与服务赢得更高的市场占有率、更强的竞争力和更广阔的市场空间。(3) 多种经营战略，它是指企业通过扩大业务内容与经营形式，进入与本企业现有业务相关或不相关的行业或市场所采取的一种整合战略。(4) 防御战略，它是指企业通过放弃部分业务或让渡部分产权，从经营失败、收益水平偏低或预期前景不佳的市场中退出，或者出于发展战略的需要而放弃部分项目的战略。(5) 竞争战略，这是战略管理学家迈克尔·波特提出的一种战略，它主张通过进攻性或者防守性的行动，在产业中占据进退有据的位置，从而为企业赢得收益。虽然，这五种战略是针对企业提出的，但在某种程度上它们也适应于其他组织。因此，公共组织战略的选择可以此为依据，也就是说，在权衡组织内外环境与条件的基础上，根据组织的使命与宗旨，拟订可供选择的战略方案。

其次，进行战略选择。根据国外的研究成果，战略选择有以下一些具体标准：(1) 战略组合内部是否具有一致性？即企业战略的各个组成部分是否相互衔接与配套，并能形成一个整体。(2) 战略与环境是否保持一致？即战略与可能变化的环境之间的适应性程度，以及战略是否考虑到未来环境的影响。(3) 战略与组织所拥有的资源是否匹配？组织在进行战略选择时，应对资源进行评价，以确定这些资源能否满足战略实施的需要。(4) 战略可能遇到的风险是否适当？(5) 战略是否具有明确的时间安排？应当衡量战略目标在不同时间阶段实施的可能性。(6) 战略是否切实可行？因此，可以依据这六大标准，对拟订的各种战略方案进行分析与评估，以选择一套最优方案。

在实际的战略管理中，决策者往往易犯一些共同的错误，从而造成方案选择的失误。战略选择的误区主要有：(1) 盲目追随。这是指组织在没有仔细分析自身特有的内外环境的情况下，盲目地追随流行的战略方案，照搬照抄，结果是东施效颦、贻笑大方。(2) 四面出击。这是指组织过早或者过多地实施了多元化。在有些管理者的战略观念中，业务领域越多越能降低组织的经营风险，还能显示组织的实力。事实上，多元化会使得组织资源分散和管理经验变得欠缺。(3) 排斥收缩。退出或者防御战略都属于收缩型战略。一般来说，排斥收缩型战略是因为实行收缩就意味着管理人员的失败，而大多数人则不愿看到自己的失败。而另一类管理人员却是因为缺乏全局观念而排斥收缩型战略，他们一方面没有认识到许多成本具有沉没性，一旦投入进去就无法弥补，还不如及早退出或清算，另一方面，他们没有认识到组织在面临更好的机遇时，完全可以将其他运转不良的业务资源转移过来，从而实现组织资源的最优配置。(4) 过于自信。许多组织或组织领导人由于过去曾经获得过巨大的成功，就坚信自己的能力和运气，总是倾向于再寻找到另一项再现辉煌的业务，结果就如同中了第一次彩票的人一样，再中第二次的几率微乎其微。(5) 追求“完美”。没有缺陷和风险的“完美”战略几乎是没有的，如果组织追求战略的完美，必将把所有创意的战略扼杀。拟订战略方案中的民主和集思广益是必要的，但这个过程只是为最终战略的决策者提供一个更坚实的分析基础和更富有启发性的思维空间，战略选择最终取决于决策者的决心和判断力，不可能得到所有人的一致认同。

### 11.3.4 公共组织战略实施

在战略管理中，战略实施是战略制定的后续工作，即组织选定了战略以后，必须将战略的构想转化为战略的行动。在这个转化过程中，组织首先要考虑战略制定和战略实施的关系，二者配合得越好，战略管理越容易取得成功。

应当认识到，战略实施与战略制定同样重要。战略制定者往往简单地假定组织能够有效地实施这一战略。但这只是一种美好的愿意，而且，如果战略实施无效，也很难判断组织所制定战略的质量。在考虑组织战略制定和战略实施时，需警惕下面的两个误区：一是重视制定而忽视实施。比如聘请专家为组织制定战略是一种被广泛认可的方式，但是，管理者只关注获得战略方案和咨询报告，而不能认真思考战略实施问题。尤其是在战略制定与实施的责任主体相分离时，战略目标就很难实现。二是重视战略而忽视战术。战略的总体特征是方向性的，尽管在选择战略时会考虑到实现的可能性，但实现的方法和手段通常不是战略方案所能够考虑到的，因此，如果组织只重视了战略而忽视了实现它的方法，战略同样会落空。

战略实施的过程可以细分为三个相互联系的阶段：战略发动阶段、战略计划阶段和战略运作阶段（如图 11—6 所示）。

图中虚线部分的内容已经进入战略控制阶段。上述每个战略实施阶段都要有分阶段的目标、政策措施、部门措施以及相应的方针等。组织往往要制定出分阶段目标的时间表，要对各分阶段目标进行统筹规划、全面安排，并注意各个阶段之间的衔接。

战略实施更应该注意新战略与旧战略的衔接以减少阻力和摩擦，各个阶段的分目标及计划应该更加具体化，应该制定年度目标、部门策略、方针与沟通等措施，使战略最大限

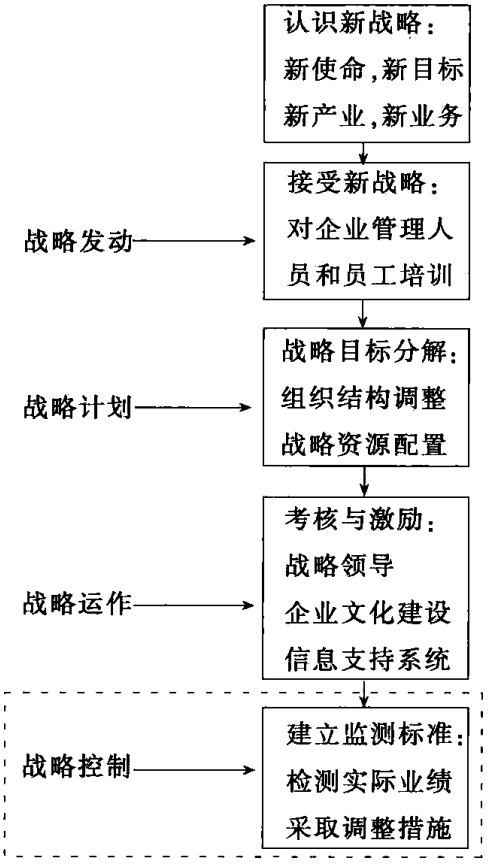


**图 11—6　战略实施过程框架**

度地具体化，变成组织各个部门可以具体操作的业务。

战略实施在组织的战略管理中是一个系统工程。在战略实施中，必须重点考虑以下三个因素。

（1）组织结构。

这是管理大师钱德勒在研究美国大公司的战略与组织结构演变的情况下得出的一个著名结论。他认为，新战略的实施，在管理中会出现一些问题，此时，有必要建立新的、适应战略要求的组织结构，也就是说，如果原有的组织结构可能成为战略实施的障碍，就必须打破它，并建立新的组织结构。钱德勒关于“结构追随战略”的观点获得了普遍的认可。但是，在实践中，随着组织网络化、组织扁平化、组织流程再造等理论的影响，许多组织常常将结构变革作为组织管理的一个重要目标来追求，结果就形成了结构与战略互不关联的格局，也就是说，组织结构的变革并没有反映组织战略意图的调整。这样，结构不是追随战略，而是影响战略。组织结构决定了一个组织内人员的分组方式，它既可以支持其战略实施，也可以阻碍其战略实施。组织结构的设计既要鼓励不同部门和不同团队保持其独特性以完成不同的任务，还要能够将这些部门和团队整合起来为实现组织的战略目标而合作。因此，组织应该在结构设计之前，先研究组织的战略及其目标，然后将其具体化为一套组织设计的原则，并以此为依据重新审视组织的结构形式、部门设置、职能分配、岗位设置，以优化其组织结构，并在变革的过程中不断地思考所拟订的组织结构是否与其战略相适应。

（2）组织文化。

制定战略需要考虑组织文化的因素，但不能屈从于文化。就像“结构追随战略”一样，文化应该适应战略需要，为战略服务。而且，改变组织文化使其适应新的战略目标通常比改变战略目标使其适应组织文化要更为有效。组织文化通常反映了组织内部潜在的价值观、态度与行为方式，而这种价值观、态度与行为方式不是一成不变的。随着组织外部环境的变化与战略目标的变革，组织文化必须作出相应的变革。当然，组织文化到底是一种积极的力量还是消极的力量，主要看组织文化与其战略目标相匹配与适应的程度。一种适合且先进的组织文化不仅能够激发广大员工的积极性与创造性，促使员工按照组织战略目标的方向努力，而且能够适应动态环境下组织战略的调整。而一种不适合且过时的组织文化，不仅会成为制约组织战略实现的障碍，甚至会成为扼杀组织的主要因素。因此，战略领导者应当重视与保护现有组织文化中那些支持新战略目标的方面，同时，组织文化中与战略相矛盾的方面也应该得到确认与改变。改造组织文化的方式很多，其中包括：招募具备或能接受新战略文化的雇员；开展解说与肯定新战略的培训；调动与提升能接受新战略文化的管理者与员工；发挥新战略文化的榜样示范作用等。

（3）组织资源。

战略实施是组织发展的重要事件，它对于组织资源的需求势必会产生重要的影响，因此，围绕战略如何做好资源配置工作，对于战略实施的成败是至关重要的。资源是组织生存与成长的必需品，也是构建组织竞争与发展的基础要件。按照传统的观点，组织的资源可以分为四类：人力资源、财力资源、物力资源与技术资源。所谓资源配置，就是根据一定的原则，把组织所拥有的这四类资源合理分配并有效地加以运用的过程。组织将资源分配到特定部门并不意味着战略可以被成功地实施，一些普遍妨碍资源有效分配的因素包括：过度保持资源，过于强调短期财务指标，组织内政策、战略目标不明确，不愿承担风险与缺乏足够知识等。为了使资源得到充分的利用，需要不断提高资源配置的效率。具体而言，包括：需要制定规范的、严格的资源配置制度，明确资源主管人员的职权范围；要按照战略总目标、分目标和年度目标，依次确定资源分配比例，全面考虑各层次目标的需要，避免出现顾前不顾后，顾左不顾右的情况；资金的配置尽可能具体，年度目标通常还要分解到具体项目，资金的使用按项目分配，由专人负责，保证使用效率；实现战略目标，对资源的需求有轻、重、缓、急之分，重点项目需要重点投资。

### 11.3.5 公共组织战略控制

战略控制是战略实施的保证，它实际上是监控战略实施过程，及时纠正偏差，确保战略方案顺利实施的必要手段，是整个战略管理过程的最后一个环节。

战略控制之所以必要，其基本原因在于组织所制定的战略在执行以前仅仅是一种观念或设想，在执行后所取得的实际结果与其原定的目标之间将会有一定的差异。之所以会产生这种差异，是因为在战略实施过程中不可避免地会出现以下两种情况：一是产生与战略计划要求不相符合的行动，这主要是由于个人的认识、能力和掌握信息的局限性，以及个人目标与组织目标的不一致等因素引起的；二是出现战略计划的局部或整体与组织当前的内外部环境不相适应的状况，其原因可能是原来的战略计划制定不当，或是环境的变化、

发展与组织事先的预测有差异。因此，组织要对战略实施过程进行控制，并在适当的时候对战略计划进行调整与修改。通过战略控制，整个战略管理就成为一个动态的过程。

战略控制过程有三项基本要素：确定评价标准、评价工作成绩、反馈。这三项要素对保证有效的控制是必不可少的。

（1）确定评价标准。

评价标准是组织工作成绩的规范，它用来衡量战略措施或计划是否达到战略目标。一般来说，组织的战略目标是整个组织的评价标准。此外，在较低的组织层次上，个人制定的目标也应是评价标准。评价标准同战略目标一样，也应当是定量的，易于衡量。选择合适的评价标准体系主要取决于组织所确定的战略目标及战略。

（2）评价工作成绩。

评价工作成绩是指将实际成绩（即控制系统的输出）与确立的评价标准相比较，找出实际活动成绩与评价标准的差距及其产生的原因。这是发现战略实施过程中是否存在问题、存在什么问题以及为什么存在这些问题的重要阶段。在评价工作成绩时，组织不仅应将实际绩效与评价标准或目标相比较，而且也应当将自己的实际工作成绩与竞争对手相对照。这样的比较更能发现自身的长处或弱点，以采取适当的纠正措施。评价工作成绩中的主要问题，是要决定将在何时、何地以及间隔多长时间进行一次评价。为了提供充分而及时的信息，工作成绩应当经常地评价。但是，如果评价过于频繁，可能会产生负面影响，例如使得评价过程的费用变得过高，消耗许多资源。因此要根据所评价问题的性质及其对战略实施的重要程度，确定合理的评价频度。

（3）反馈。

对通过评价工作成绩所发现的问题，必须针对其产生的原因采取纠正措施，这是战略控制的目的所在。如果制定了评价标准并对工作成绩进行了评价，但并未接着采取恰当的行动，则最初的两步将毫无意义。当然，如果工作成绩标准得到了满足，则完全可能不采取纠正行动。但如果评价标准没有达到，管理人员就必须找出偏差的原因并加以纠正。实际工作成绩与评价标准发生偏差的原因很多，比如战略目标不现实；为实现战略目标而选择的战略错误；用以实施战略的组织结构错误；主管人员或作业人员不称职或玩忽职守；缺乏激励；组织内部缺乏信息沟通；环境压力等。

控制系统必须满足的几个基本要求为：（1）控制系统应是节约的。既不能产生过多的信息，也不能提供太少的信息，而应是最经济地产生各部门所需要的最低限度的信息。（2）控制系统应是有意义的。控制必须与组织的关键目标相联系，能为各阶层管理人员提供真正需要和有价值的信息。（3）控制系统应当适时地提供信息。经常和快速的反馈并不一定意味着是较好的控制，关键是要及时地提供给管理者使用。（4）控制系统应提供关于发展趋势的定性的信息。因为，定性信息比仅用定量数据能更快地发现问题，从而有助于更迅速地采取解决问题的行动。（5）控制系统应有利于采取行动。控制系统输出的信息必须传递给组织中那些根据这些信息而采取行动的人。（6）控制系统应当是简单的。复杂的控制系统常常会引起混乱，收效甚微。有效控制系统的关键是它的实用性，而非其复杂性。管理信息系统是为便于战略实施和战略控制而设计来提供信息的一个正规系统。不管其复杂程度如何，其目的是以系统化和整体化的方式，而非以分散和零碎的方式来为管理

人员提供信息。谨慎地设计和运行管理信息系统是非常重要的。如果它的设计及运行能与组织的战略相配合，则能大大提高管理信息系统的应用价值。

## 本章小结

公共组织战略是指为实现公共组织目标，在分析外部环境的机会与威胁、内部条件的优势与劣势的基础上制定的涉及职能范围、成长方向、竞争优势等内容的总体行动计划。公共组织战略制定者在公共组织战略体系中主要承担组织战略决策和组织战略领导的重要职责。一般来说，一个组织的战略可划分为三个层次，即组织总体战略、事业部战略与职能层战略。

公共组织战略管理是指公共组织为了实现公共利益和自身目标，在分析外部环境的机会与威胁、内部条件的优势与劣势的基础上，调整职能范围和发展方向，选择资源目标和对策，以更好地向社会公众提供公共服务而进行的整体性谋划。公共组织战略管理经历了以下阶段：预算阶段、战略规划阶段、战略管理阶段。

在进行组织战略分析时常运用 SWOT 分析法。SWOT 是优势、劣势、机遇与威胁的简称，前两个方面对应组织自身状态，后两个方面对应外部环境因素。战略制定就是在战略分析的基础上，制定组织的战略方案，它包括确定组织使命与目标、进行战略选择这两个内容。在战略管理中，战略实施是战略制定的后续工作，即组织选定了战略以后，必须将战略的构想转化为战略的行动。战略控制是战略实施的保证，它实际上是监控战略实施过程，及时纠正偏差，确保战略方案顺利实施的必要手段，是整个战略管理过程的最后一个环节。

## 关键术语

战略　公共组织战略　组织战略决策　组织战略领导　组织总体战略　事业部战略　职能层战略　战略管理　公共组织战略管理　战略规划　公共组织战略分析　公共组织战略制定　公共组织战略实施　公共组织战略控制　SWOT 分析法　一体化战略　加强战略　多元化战略　防御战略　竞争战略

## 复习思考题

1. 简述战略与公共组织战略的含义。
2. 组织的战略领导要处理好哪些关系？
3. 公共组织战略包括哪几个层次？
4. 简述战略管理的含义和特点。
5. 简述公共组织战略管理的含义和特点。
6. 简述公共组织战略管理的阶段。
7. 论述公共组织战略管理的意义。

8. 论述战略管理的一般过程。
9. 如何确定组织使命与目标?
10. 战略选择的误区有哪些?
11. 战略实施必须重点考虑哪几个因素?
12. 简述战略控制过程三要素。

## 阅读材料

跛足儿童服务局（BCCS）主要为有跛足或潜在的跛足问题的孩子提供服务。BCCS 拥有 400 万美元的年度预算，为州里的 3.5 万名孩子提供服务。它确定具有跛足问题的孩子，把他们交给合适的医疗机构，并为所提供的服务支付资金。它的关键职能是：服务授权、病例处理和按发票付款。服务授权包括医疗案例管理和财务案例管理，其中，医疗案例管理涉及评估、诊断合法性和治疗服务以及照顾方案。

服务授权行动确定客户和他们的病情。在这个州里，接受客户的标准是病情的严重程度、客户的年龄和家庭的收入。BCCS 以这些标准为指导，决定客户是否可以合法地接受服务。照顾方案要确定提供服务的单位，并授予它们花费资金的权力，然后，将病人交给一名临床医生进行治疗。这一病例由一名护理人员控制，以确保照顾方案被遵照执行。

BCCS 为涉及治疗、教育和培训在内的服务支付报酬，也包括支付特殊的补贴、日常饮食、理疗、咨询、药物、休闲活动和交通的花费，这些服务的总成本可能会花掉一个家庭总收入的很大一部分。BCCS 的服务通过改善合作功能、增大雇佣机会和提供一个改进了的前景，改善一个孩子的生活质量。

BCCS 是围绕它的照顾方案和偿付行动加以组织的。照顾方案和财务支持用来处理服务授权。首先决定是否合法，然后，通过信件通知病人的家庭治疗已经授权，并且还要通知该辖区的城市和县卫生部门。如果不合法，信件中要声明不予支持的医学或财务原因。最后，还要将这一信息输入数据处理系统并随时更新。医疗机构根据照顾方案，代表病人交上账单，BCCS 根据账单支付资金。发票处理程序包括多个步骤，以确保筛除那些不能予以报销的发票。可报销的发票被重新复核，以发现可能漏掉的信息或错误。如果发票不完整，就要退回给医疗机构（通常是它们提出申请）。接受了的发票还要再次与数据库的病例进行比照审查，以确认提供者的名字、诊断编码等资料合法。合格发票被统计，从而准备出一个凭证，并寄往州审计局，以便获得批准。BCCS 努力使发票与照顾方案完全相符。为了确保实现这一目标，在照顾方案完成与发票报销之间设置了两个月的延期。

近年来，BCCS 面临着来自组织内外的大量威胁，这些威胁都影响到它的预算。新的地方长官走马上任，并在他的政纲中提出了“预防纲领”。对预防的强调可能会导致州取消拨给 BCCS 的资金，因为它建立的目的是为了提供服务，并没有预防的职能。而且，还要考虑到服务操作中存在的问题。在操作中，BCCS 授权的服务只有 37%被实际使用，这就提出了这样的问题：用于决定服务使用合法性的程序是合理的吗？BCCS 必须考虑有关合法性的变化，因为它们能够减少来自州和联邦的资金。对于大的和难以预测的赔偿要求，BCCS 是不堪一击的。虽然不太可能，但是，一个严重残疾孩子的合法赔偿要求能够

用掉BCCS一年预算的相当大部分，几个这样的要求，就将使它一个财政年度的预算在头几个月里耗尽。BCCS的管理层希望在危机出现之前，对这些利害关系进行预测和处理。

资料来源：[美] 保罗·C·纳特、罗伯特·W·巴可夫：《公共和第三部门组织的战略管理：领导手册》，312～317页，北京，中国人民大学出版社，2001。

## 思考题

1. 企业组织战略管理与公共组织战略管理有何异同？
2. 运用SWOT分析法，对BCCS进行组织战略分析。

# 第12章

# 公共组织发展

当今社会瞬息万变，有人说，唯一不变的就是变革本身。在此背景下，公共组织必须适应社会的变革，进行相应的公共组织变革。传统的组织发展途径就是被动的组织变革。但是，公共组织的特殊使命决定了仅有被动的适应还是远远不够的。在具备必要的社会适应能力的基础上，公共组织必须顺应社会发展的大趋势，加强公共组织学习，主动对自身进行全局性、长期性的规划和建设，实现公共组织创新，增进公共组织的有效性，促进公共组织发展，从而推动社会的全面发展。本章主要介绍公共组织发展；公共组织学习；公共组织创新；公共组织变革。

## 12.1 公共组织发展概述

### 12.1.1 公共组织发展的含义

1. 组织发展

人类社会处于不断的发展过程之中，组织也不例外。组织发展（organization development，OD）是近几年来国内外组织学学者比较关注的热点问题，但由于不同的学者对组织发展研究的角度不同，从而对组织发展的理解也有一定的差异，最有典型性的组织发展观点包括以下几种：

第一种观点认为，组织发展就是“敏感性训练”。该观点认为组织成员对组织中的各种问题具有敏感性，但在等级森严的科层制组织中，容易形成组织成员对组织的不关心或麻木心态。组织中的各种问题由于得不到关注和及时解决，由此积累下来，致使组织出现不发展或停滞。要使组织得以发展，就必须打破科层制组织的森严等级，使组织“扁平

化”，并且对组织成员进行敏感性训练，使他们对组织的各种问题具有强烈的敏感性和较高的关注度，因此有利于及时解决这些问题，实现组织的发展。

第二种观点认为，组织发展是组织中对人的因素进行改善的过程，即对组织中人事的调整和变革。这种观点认为，只有把组织中诸如对个人的激励、权力、知觉、人际关系、群体内部和群体间的关系等人事因素处理好、解决好才可以实现组织的发展。

第三种观点认为，组织发展是为了增进组织的有效性和健康发展，组织运用行为科学的知识进行有计划的、全局的、自上而下发动的对组织内的各种过程进行干预的活动。

第四种观点认为，组织发展是为了使组织结构、活动过程、战略、人员以及组织的作风、制度更好地相互配合，为增强组织的自我更新能力等而进行的收集资料、分析问题、作出行动计划、采取干预措施、对成效进行评估的完整过程。

学者们概括了组织发展的理论基础。具体包括：(1) 系统理论——强调组织的开放性和有机性以及各系统要素之间的作用关系变化引发的组织变革；(2) 权变理论——突出组织对不确定性环境因素变化以选择“适应”战略的特殊意义，认为组织结构设计、管理体制或方式的确定需要依据变化的环境决定；(3) 行为理论——认为组织成员的关系模式受到需要、意愿、价值观等的深刻影响，组织能够控制成员的行为，组织成员也可以表达出不同的群体氛围，组织变革和发展可以通过改变人的行为作风、价值取向来实现；(4) 生态理论——认为组织环境是决定组织变革和发展的主体力量，组织变革和发展的机制不是组织行为的有目的调整，而主要是自然选择的过程；(5) 制度理论——主张由于对制度研究的缺失导致发展战略难以有效解释和解决现实发展中出现的主要问题，所以认为组织变革与发展并非只是由客观需要所决定，更多原因是组织面对环境的一种制度结构的设计以追求其合法性、合理性和有效性的价值认定。

2. 公共组织发展

公共组织发展是组织发展的具体表现形式，它是指公共组织在对未来社会发展趋势进行科学预测的基础上，有规划地、长期地依法对公共组织的职能、结构、技术、管理方式、人员、文化等方面进行的重大调整和改革，以增进公共组织的绩效。理解公共组织发展，需把握以下要点：

(1) 公共组织发展是公共组织适应环境变化，在对社会趋势进行科学预测的基础上追求自身生存和发展的变革。

公共组织是一个开放的组织系统，它存在于政治、经济、文化环境之中，不断地进行输入、转换、产出、再输入循环活动，与社会环境保持动态平衡，实现协调一致的发展。而社会环境始终处在不断变化和发展中，环境的变化必然要求公共组织进行变革与发展。公共组织的理念、结构、功能、工作方式和方法等的僵化不变将导致公共组织不适应环境，降低组织绩效，使组织失去生机与活力。面对这种情况，公共组织要想存在下去并且实现自己的职能，就必须满足社会发展的需求，进行变革以适应环境变化。公共组织发展不仅仅是被动的变革与调整，更是公共组织成员，特别是公共组织领导者参与的、主动的、着眼于未来策划的、对未来社会发展趋势进行科学预测基础上的战略行为。

(2) 公共组织发展是公共组织在稳定、持续过程中的一种有规划的、长期的变革。

公共组织一旦产生和确立，就具有相对的稳定性和持续性。公共组织只有具有足够的

稳定性，才能成为发展的载体和制定计划、规划的基础；只有具有足够的持续性，才能保证在目标、理念、方法等方面进行有秩序的变革。同时，公共组织也是具有适应性和革新性的生命体。公共组织以其稳定性、持续性为前提，并在稳定和持续的过程中，对外部的变化、机会、要求以及内部的变化作出及时的、创新性的主动反应。公共组织发展对公共组织整体系统的认知、公共组织对社会发展趋势的把握、公共组织发展规则的设立和完善以及发展目标的实现，都需要一个漫长的过程，是一个复杂而艰巨的工程。公共组织发展必须科学、谨慎地进行战略规划，并在一个循序渐进的长期过程中实现发展。公共组织通过新的政治、经济、文化背景下理论和实践的共同作用，不断创新与调整，在保持原有公共组织的基础上实现重大改革，打破公共组织的自身弊端，更新公共组织的传统思想，吸收公共组织的理论精华，把握公共组织的时代脉搏，最终实现公共组织的自身升华。

（3）公共组织发展是公共组织实现动态平衡、促进全面发展的变革。

公共组织建立在一定历史条件和背景之下，它的结构、功能等是根据当时的形势设置的，具有其历史性和局限性。公共组织的平衡是一种相对于历史的平衡。当历史环境发生变化，公共组织原有的稳定和平衡不适应形势变化的要求时，就需要打破原有的稳定和平衡，建立适应新形势的稳定和平衡，从而在一个动态过程中实现公共组织的动态平衡。公共组织发展是公共组织主动变革、不断自我调适和完善的动态平衡手段。而且，公共组织发展具有全面性和广泛性的特点，整个公共组织体系的各层次、各部门都必须参与其发展，这将弥补公共组织在建立和成长过程中体制、职能、结构、技术、方式等方面的缺陷和不足，实现公共组织日常工作运转机制的完备化，推动公共组织系统全面调整结构、完善功能和制度，从而战略性、全局性、整体性地实现公共组织全面健康地发展。

（4）公共组织发展是公共组织依法提升绩效的变革。

任何一种组织及其制度一旦存在时间过长，就会产生某些弊端。公共组织中经常存在的诸如官僚主义、形式主义、机构臃肿、人浮于事、效率低下、腐败等弊端，严重损害了公共组织的形象、破坏了公共组织的权威性、影响了公共组织的绩效。要克服公共组织中的弊端，必须进行变革与发展。但公共组织变革与发展不能是盲目的，必须在遵循社会发展规律的前提下，遵循法定原则和程序，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，这样才能保证发展的合理性和合法性，提高科学性和有效性。公共组织发展的目的是提升公共组织绩效，更好地服务社会。

### 12.1.2　公共组织发展的动因

所有的发展都有动因。所谓动因，就是指行为主体活动得以进行的一些力量要素。公共组织发展的动因包含诸多方面的内容，这些动因的结构化系统模式所构成的“场力”决定着公共组织发展在规模、内容、形式乃至速度等方面的差别。概括地讲，公共组织发展的基本动因来自于组织内外两个方面：外部主要指公共组织环境的压力，内部则是公共组织系统自身管理所带来的需求。推动公共组织发展的动因是众多的，这些动因并不是彼此孤立、互不相干的，也不是单个地对公共组织发展产生影响，而往往是几个方面同时发生不同程度的影响，产生一个合力，推动公共组织的发展。

1. 外部动因

外部动因主要是指公共组织发展所处的外部环境。公共组织发展常常受到环境的影响，包括政治、经济、文化、社会、法制、科学技术、人口、资源环境等。这些因素一般间接而长远地影响公共组织发展，当它们发生剧烈变化时，将导致公共组织的重大变革。外部环境对公共组织发展有很明显的制约作用，公共组织发展必须与社会环境相适应。

2. 内部动因

内部动因主要包括公共组织目标和价值取向、公共组织文化、公共组织管理、公共组织技术、公共组织结构。

（1）公共组织目标和价值取向。

公共组织目标是指公共组织预期努力争取获得的组织成果。公共组织目标是公共组织存在和发展的基础，每一个公共组织都必须有一个明确的目标，并且在不同的历史时期都有自己的目标。公共组织目标是公共组织机构设置的前提、公共组织活动的方向、公共组织工作任务确立的基础。目标的修正和变动，意味着公共组织的工作任务、组织结构、人员素质、工作方式、管理方法等的变动，对公共组织发展产生强大的推动力。公共组织价值取向是公共组织在活动中所拥有的价值理念和遵循的行动思维方向，公共组织人员价值取向的改变、思想觉悟和工作态度的变化，对公共组织发展有较大的影响。

（2）公共组织文化。

公共组织文化是公共组织管理之魂，它在公共管理活动中的巨大渗透力和影响力使公共组织的活动、组织体制、组织管理处在一种特定的文化氛围之中。公共组织文化是在一定的历史条件下，在人们的公共组织实践中产生的反映公共管理实践的观念意识，并通过公共管理社会化形成的公共管理思想、公共管理制度和公共管理心理的总和。公共组织文化随着时代的发展而发展，同时，公共组织发展也随之进行。

（3）公共组织管理。

公共组织管理是推动公共组织发展的重要因素，如公共组织领导者的变动常常是影响公共组织发展的一个直接因素。公共组织领导者的思想水平、工作能力、人际关系、领导风格等都各有所不同，当变换公共组织领导者时，新的公共组织领导者往往从新的角度来审视原来的组织，找出其中存在的问题，并针对这些问题采取变革与发展的措施。一般来说，公共组织工作人员的素质也是不断变化的，当他们的士气由低落转为高涨时，当他们之间的关系由紧张转为融洽时，都将引起公共组织活动的明显变化。而且，具有先进管理理念和管理技能的公共组织人员也将大力推动公共组织的发展。同时，管理方法的变化也是引起公共组织发展的一个直接因素。如当公共组织由采用经验管理的方法转变为采用科学管理的方法时，或由采用原来某一种管理方法改变为采用另一种管理方法时，会在一定程度上推动公共组织的发展。

（4）公共组织技术。

公共组织活动渗透了现代科学技术，在科技渗透到组织的过程中，通过对管理方法的改进、管理手段和装备的更新，管理行为随之改变。它不但通过公共组织活动对象对管理产生影响，而且对管理内部产生影响，从而推动管理者由观念到现实的变化。机械化、自动化、信息化、网络化等新的科学技术对公共组织发展产生了广泛的影响，从而推动了包

括劳动形式、组织机制等方面在内的转换，这些变化对公共组织在结构、心理等方面有相当大的发展作用。

（5）公共组织结构。

公共组织结构是组织内各组成要素之间相互联系、相互作用的方式。公共组织目标和价值取向、组织文化、组织管理、技术等的变化将使公共组织结构进行相应的调整，进而引起整个组织联系、作用方式的改变，从而使整个组织系统的效能和作用发生变化。公共组织结构的改变使公共组织有机地整合起来，并发挥其整体效用。如公共组织部门设置的精简、部门层次的调整，将有利于整个公共组织的协调运转，推动公共组织的发展。

### 12.1.3　公共组织发展的内容

公共组织发展本身包含的内容是极其广泛的，实际上涵盖了组织原则、组织结构、组织职能、组织体制、组织主体、组织心理、组织文化、组织方式、组织生态、组织过程和组织结果等有关组织管理的所有方面，下面择其要点进行阐述。

1. 公共组织主体的发展

公共组织发展归根到底是公共组织主体的发展，即作为公共组织主体的人的全面发展。公共组织人员是公共权力的载体，是公共事务的管理者，是公共组织构成的基本要素。公共组织主体的发展主要包括认识能力的发展和行为能力的发展两个方面。

公共组织主体认识能力的发展可以表现在诸多方面，也可以从人们对公共组织管理形成的理性成果来加以概括地体现。古典理论以传统经济学为研究方法，以“经济人”为基本的人性假设，以经济利益作为人们行为的需要和动机，管理成为完全可以通过理性设计（结构的、制度的、目标的、方法的、效率的等）就能够达到预期结果的活动过程，限于简单的机械结构论的约束而使效率理性成为一种线性的逻辑关系。早期行为科学从管理学角度提出“社会人”假设，人们对管理和公共组织管理的认识也得到深化：需要、动机、情感、个性、信仰、价值观等都成为对管理实践产生重要影响作用的因素，管理也就成为一件首先需要整合人的心理要素并通过具有不同文化背景的人们之间的协调活动来完成的艰巨任务。

公共组织主体的行为能力发展既体现为个体行为能力的提高，也充分地表现在组织化和制度化程度的变化之中。就公共组织主体的个体层面而言，随着管理学科的形成，专业知识教育的普及使公共组织人员的知识层次得到相应的提升，使致力于公共组织管理工作的人们通过各种方式来获取有关公共管理的科学知识。有了较为科学系统的专业理论知识武装的组织成员在思想观念上必然与传统的经验型成员有所不同，他们会通过理性思维的力量在科学知识的引领下审视公共组织管理的本质、规律、特点、目标等一系列基本问题，以更为自觉的态度去实现公共管理凝聚的公共精神和科学原则，保证公共组织管理职能目标的顺利完成。这种条件下的组织个体能够把工作与事业、生活与价值、权力与责任等的认识提升到一定的理论高度，在进行具体的管理实践中强化行为改造的意义。一方面努力提高自身的综合素质，使自己始终处于一种动态的发展进程中，以更好地适应公共组织环境的基本要求，追求工作业绩；另一方面则主要表现在其公共管理行为的创新性改造

中，公共组织人员队伍的不断更新和公共组织环境的不断变化为此提供了基础性条件。在任何组织中，人的行为能力的发展必然体现为一种制度化和规范化的行为过程，这一过程所包含的变革因素以及变革实践完全超越了组织个体行为改造的限阈而成为组织的整体性活动，尽管完成此项任务的工作必然要实际地落到组织个体身上。对于公共组织而言，其制度化和规范化特征更为明显，而且制度化和规范化对公共组织结构体制、职能目标、行为方式等诸多方面所起的平衡作用也更为重要。这种平衡作用既通过制度体系来加以表达，要求公共组织完善制度体系，保持制度发展的动态性和长期性；也更多地通过规范要件来指导和约束制度运行的基本方向和基本方面，即以主要的法律法规体系作为保障性依据，以公共管理伦理、传统习惯等因素为辅助，规约组织制度化发展的状况。为此，公共组织人员的个体行为必须首先与组织的制度化行为保持高度一致，在组织整体不断提高制度化和规范化理性程度的前提下，组织成员的个体素质才能在组织管理中发挥其应有的作用。

2. 公共组织职能的发展

公共组织的发展是在变化之中实现的，而这种变化首先就应体现在公共组织管理社会公共事务的范围、性质和程度等所处的动态过程中，这就是公共组织职能的发展。公共组织职能的发展主要来源于环境的变化以及对这种变化所达到的认知程度。公共组织环境始终处于变化之中，环境的变化要求处于其中的公共组织能够积极适应这种变化并为变化着的环境提供政策性资源，亦即面对环境的变化，公共组织需要做出关于变化性质、变化方向、变化程度以及变化层次范围等方面的价值认定，根据这种价值认定来选择自身作用和功能的目标调整机制，从而推动公共管理的进步。

公共组织的基本职能可分为政治职能、经济职能、文化职能和社会职能。公共组织处于不同时期，它的职能内容重点是不同的，而且，不同类型的公共组织所承担的职能也存在很大的差异。一方面要实现公共组织整体职能的发展，另一方面还要在各种不同的公共组织之间实现职能的优化配置。前者如公共组织（主要是国家组织）由主要承担国家政治事务的管理发展到逐渐承担起经济、社会、科教文化等社会公共事务的管理。后者如西方国家的政治与行政的二分，我国的党政分开、政社分开等。

公共组织职能的发展以政府职能模式的变迁最为典型。政府职能模式是指政府与市场的关系模式，是政府对经济的运行加以调控的方式、方法的总和，集中反映在政府所确立的经济体制和经济运行机制之中。近代以来，政府职能模式主要有三种类型，分别是：

（1）保护型政府职能模式。

这是自由资本主义时期的产物，是服务于自由市场经济的。早期的资产阶级思想家把政府看作公共的领域和政治的领域；市场是私人活动的范围和个人的领域。因而，他们主张严格限制政府职能的范围，即严格地把政府限制在公共领域中，发挥维持公共秩序的作用。易言之，就是要防止政府直接进入市场，侵入“私人”领域，只要政府能忠于职守，守望在市场之外，就能有效地起到“保护人”的作用。

（2）干预型政府职能模式。

这是以凯恩斯主义为代表的宏观经济学所作出的政治设计。随着自由资本主义的结束

和垄断市场的出现，市场部分失去了自我调节的能力，以至于经济危机的范围越来越广、周期越来越短、规模越来越大，这就迫使政府不得不从原来的维护市场经济环境和秩序进入到维护市场本身的秩序上来，因而开始了干预市场的活动。

（3）引导型政府职能模式。

这是亚洲新兴工业化国家和地区在经济腾飞过程中出现的一种新型的政府职能模式，这一职能模式既能保证社会的独立性与自主性，又能充分发挥政府作为社会总体利益代表者而对社会经济生活的协调与控制。在这种模式下，政府与社会处在一种相互制约又相互合作、相互独立又彼此依赖的有机统一的关系中。

3. 公共组织结构的发展

公共组织结构是公共组织内部各组成要素相互联系、相互作用的方式，是公共组织内各要素排列组合的方式，包括组织的纵向管理层次和横向管理幅度，以及整个公共组织内部的纵横结构和部门之间的关系。公共组织结构是否合理，直接关系到公共组织系统运转的好坏和效率的高低，因此，根据环境的变化对公共组织结构进行适时、适度的调整是非常必要的。公共组织结构的发展主要是指通过公共组织结构进行调整，以改变公共组织系统内部的构成方式，进而提高公共组织适应性和绩效的过程。

公共组织结构方面的调整与改革，主要是通过机构改革或调整公共组织系统内部构成方式来实现的。但是，机构改革并非只是组织结构发展的特定方式，职能方面和体制方面的改革都可能引起机构改革。这里我们仅从组织结构方面来考虑机构改革。公共组织结构方面的改革一般从如下方面着手：首先，合理调整控制幅度。这是世界各国常见的一种机构改革形式。层次与幅度是公共组织结构的两个基本构成要素，层次涉及组织的纵向结构，幅度涉及组织的横向结构。一般来说，在大多数国家，在管理层次方面进行改革极少，因为层次的变革比幅度的变革更加剧烈。在幅度上的改革通常分为两个方面：限制或缩小控制幅度，这意味着减少机构数目；扩大或增加管理幅度，这意味着横向机构的增加。目前在世界较发达国家，由于权力结构形式采取分权制及通信、计算机技术的普及运用，组织结构呈扁平型发展倾向，因此控制幅度有扩大的趋势。在发展中国家，由于权力结构多为集权制，组织结构呈高耸形，因此控制幅度有缩小的趋势。其次，合理调整权力结构。公共组织是公共权力的外在表现形式。在权力结构中具有核心地位的问题是权力的集中与分散问题。在集权与分权之间存在着有限授权、模拟分权、联合分权等多种形式。权力结构的调整在这些不同类型的权力模式中转换，这种转换将涉及领导制度的变革。此外权力结构的调整也可在同一种权力类型中进行，而这又涉及职权范围的调整。

总之，组织机构变革无疑是公共组织发展的最为直观的表现方式。组织机构的调整凝聚着丰富的内涵，职能转变、体制改革、管理原则选择等问题都与公共管理理论的发展相关联，而直接表达这种理论发展成果的实体就是由公共组织机构组成的公共组织系统，机构的变化成为公共组织发展的一个最重要的可视性的存在方式。因此，无论在发达国家还是发展中国家，公共组织发展最终必然通过对公共组织结构的调整来完成，组织机构改革始终是公共组织发展的直接途径。

## 12.2 公共组织学习

### 12.2.1 公共组织学习的内涵

21世纪是学习的世纪。随着信息社会、知识经济时代的全面到来，学习不仅是人们获取知识、应用知识的重要工具和手段，而且成为人们生活的第一需要。何谓学习？心理学家们的概括是，学习是一个由经验引起的、潜在的、相对持久的行为变化过程。这一概念包含着以下几层意思：(1) 学习是一个过程，而非单一事件；(2) 只有相对持久的变化才被视为学习，各种形式的暂时变化被排除在学习之外；(3) 学习是一个逐步积累的过程，学习主体在潜移默化中得到成长；(4) 学习由经验引起表明学习是一个由行而知的过程。

在广泛意义上，我们可以认为一切生物都在“学习”，因为它们都能适应环境的变化。在这个意义上，因生存环境变化不断地主动或被动地对自身能力做出调整而发生行为的相对持久改变并获得新行为的过程，均可视为学习。简单地说，对环境变化的适应过程就是学习，包括主动学习和被动学习。被动学习仅仅是因为生物学和心理学意义上的刺激—反应需要而在不得已时才发生的防御性的、机械的反应。主动学习则是学习主体自发的、主动的、灵活的适应过程。

人是高等生物，人的学习能力当然远远高于低等生物。人的学习不仅有个体学习，更重要的在于人能够结合成组织，通过组织学习来不断进步。在由个体学习向组织学习的转变过程中，社会化起了关键性的作用。

组织学习的概念是建立在关于“组织”和关于“学习”的基本概念之上的。第一次在管理学领域里提到“组织学习”这个术语的是赛厄特和马奇。1978年出版的《组织学习：行动视角下的理论》一书被公认为是关于组织学习的开山之作。

有人认为，所谓“组织学习”，就是指组织成员积极主动地利用有关资料与信息来规划自己的行为，以提高组织持续适应能力的过程。

也有人认为，组织学习是指以某种组织、团体的目标为中心，以组织的学习方式，通过组织中个体的学习行为，构建组织或团体的知识来达到组织、团体的工作目标。由于组织学习的目的性强，要解决的问题更广泛，进行沟通的方式更多，需要大量的、不同类型的知识来支持他们的工作，因此，组织学习是一个极为复杂的系统工程。

还有人认为，组织学习是一种学习、工作和智慧层次的协作，以某种组织、团体的目标为中心，来达到组织、团体的工作目标。学习行为可以是个体行为，也可以是组织行为，以构建组织或团体的知识。它强调一种协作型的智慧、组织团体智慧。

我们把组织学习定义为组织为了生存环境的变化，不断主动或被动地对自身及其知识做出调整与修正，从而发生相对持久的行为改变并获得新行为的过程。可以看到，组织学习实质上是组织发展的具体表现形式。

对于组织学习，我们可以从以下方面加以理解[①]：

（1）组织学习可以被理解为一种拟人化的行为改变。

组织是由个人构成的，它具有将个人知识创新纳入特定方向并加以支持的能力，它提供了个人学习发生的背景，而且它存在着类似个人、但又不完全同于个人的学习过程。组织在演进中，逐渐被拟人化，成为学习的主体。

（2）组织学习强调的是一个正在进行中的过程。

一方面，作为一个概念，组织学习强调的是组织为了生存环境的变化，不断地主动或被动地对自身及其知识做出调整与修正，从而发生相对持久的行为改变并获得新行为的过程；另一方面，当把组织学习视为一种现实存在的组织运行“状态”时，它也是一个正在进行当中的过去、现在和未来连续性的、过程性的存在。所以，可以说组织学习是一个正在进行中的过程，而不是结果。

（3）组织学习实质上是“组织过程中的学习”。

“组织”这个术语在语义上可以转化为“组织过程”这一术语。这就意味着组织学习实质上是“组织过程中的学习”，即一个组织在其运行过程中的学习。基于这样的理解，如果我们要研究组织学习，就应当运用一种确切的、规范的描述方法，把关于组织过程和有关这个过程中发生的学习的机制通过理论表述整合起来，形成能完整地描述组织学习及其变化过程的理论框架，并用这个理论框架解释现实中的组织学习过程。

（4）组织学习是一个互动过程。

在组织学习中，存在着几种互动过程：一是组织成员的主体意识之间的互动；二是作为一个整体，整个组织这一主体与外部的组织环境之间的互动；三是第一种互动的结果与第二种互动的结果之间的互动。就第一种互动而言，组织学习并不是个体学习的简单相加，而是个体及个体之间相互作用的过程和结果。第二种互动就是组织与其外部环境之间的信息交换。第三种互动，比如组织成员主体意识间互动的结果形成了人们关于组织未来远景的共识，组织与外部环境之间互动的结果是感知到来自动荡环境中新的变化的需求。在面对这样的新的变化需求时，人们关于组织未来远景的看法可能因之而不得不发生调整与修正而达成新的共识。这样就在关于组织远景的共识与关于组织环境的解读之间发生了互动。

（5）组织学习是活生生的人的活动过程。

无论何种组织都是由人组成的，组织的实质是人而不是机构本身，同样地，组织学习的实质是人的活动而不是组织机构的运作。如果只见机构不见人地看待组织及组织学习的话，那么我们永远只能看到组织在运转，却无法看到组织在学习。在研究组织学习时，必须考虑人的因素或人性因素。事实上，无数组织学习问题和障碍的背后都是人的问题。

（6）对组织学习过程最具影响力的是组织的制度因素。

在组织学习过程中，无形和有形的群体规范形成了稳定的确保规范运行的规则，这就是组织的制度及制度体系。制度体系从人性因素的角度与组织因素的角度同时使得个体的

---

① 参见刘霞：《公共组织创新战略》，3～11 页，北京，中国社会科学出版社，2005。

学习行为经由群体化而成为组织化的学习过程。

应当指出，组织学习与学习型组织是两个不尽相同的概念。二者侧重点不同，学习型组织的侧重点在于描述学习型组织是什么，强调学习型组织的特征；而组织学习的侧重点在于说明组织如何学习，强调组织学习的过程。因此，组织学习应该是学习型组织理论的一个核心理念。

### 12.2.2 组织学习的内容与方式

1. 组织学习的内容

组织学习的内容在不同组织中差异很大。哈佛大学的加尔文教授将它们归纳为五种[①]：

（1）系统地解决问题。

解决问题的过程本身就是一种学习活动。系统地解决问题主要是指利用科学的方法收集数据，系统地分析问题产生的原因，把握不同因素之间的联系，并从中找出解决问题的最有效方法的过程。

（2）试验。

试验是理论与实践的重要环节，也是解决问题的初级尝试。试验是组织学习过程中一种常用的方式。试验分为持续性试验与示范性试验两种基本类型。持续性试验由一系列持续的小试验所组成，目的是逐渐积累组织所需的知识。示范性试验是组织在进行比较重大的、系统的变革之前的尝试，其目的通常是为日后大规模推行的重大决策或变革准备条件。

（3）从自己过去的经验中学习。

学习不仅需要不断地增加新的知识，更重要的是要不断地反思过去。所谓“吃一堑，长一智”就是这个道理。如果没有反思，错误重复一千遍也不会自然而然地导向成功。同样地，如果不总结自己成功的经验，那么只会使成功成为一种偶然，此岸的成功也不会必然把你导向成功的彼岸。

（4）向他人学习。

《论语》中说，三人行必有吾师焉。可见，组织学习不能只从其自身学习，组织外部存在更多、更丰富的知识。向他人学习包括向同行学习和向顾客学习两种。“三百六十行，行行出状元”，每一个行业都有最出色的人、最出色的组织，因此，向同行学习对于组织具有特别重要的意义。顾客是组织服务的对象或产品的最终消费者。向顾客学习可以为组织提供大量丰富的信息。对于公共组织而言，人民群众就是公共组织的“顾客”，人民群众中蕴藏着丰富的智慧。

（5）在组织内传递知识。

组织学习很重要的一点就是全员学习，它要求全体组织成员、所有团队或部门都积极行动起来，促进知识在组织内部快捷流畅地传播，这也是学习型组织的重要特征。促进知识在组织内传递的方式有很多，比如书面或口头报告、经验交流、参观观摩、个人岗位轮换、教育与培训等。促进知识在公共组织中的流动，关键在于打破信息封锁，建立知识传

① 参见教军章：《公共行政组织论》，213～216页，哈尔滨，黑龙江人民出版社，2005。

递的制度。

2. 组织学习的方式

阿吉里斯把组织学习的方式分为单环学习和双环学习两种。

单环学习（single-loop learning）是指组织依照一定的规则和规范追踪并修正错误的过程，它是在组织的运行结果与策略和行为之间，依照组织的规则和规范建立的一个反馈环路。单环学习是“知道如何做”，是一种维持学习，主要用来发现并纠正不符合组织现有规范的偏差。所以，单环学习实质就是通过学习来维持组织的现状。这种学习并不触动组织本身，不能称为管理变革。当单环学习的依据是一种教条的时候，它反而使得组织更加僵化，不利于组织的发展。

双环学习（double-loop learning）是相对单环学习而提出的，双环学习是在组织运行结果与策略和行为之间以及结果与规则或规范之间形成两个反馈环路，除对策略和行为进行修正外，还对其策略和行为所依据规则和规范进行反思，也就是说能够在发现错误后，纠正错误会涉及对组织规则和规范的修正。双环学习即“知道为何这样做”，也被称为“创造学习”。当组织发现错误时，改正方法包括组织目标、政策和常规程序的修改。双环学习向组织中根深蒂固的观念和规范提出挑战，其提出的截然不同的问题解决办法有利于实现变革的巨大飞跃。

阿吉里斯认为，学习型组织的学习是双环学习，而传统的科层组织的学习则是单环学习。在组织环境相对稳定、组织对环境能够有效控制的情况下，单环学习有助于组织形成良好的策略和行为，进而达到满意的结果。但是，知识经济时代的组织所面临的是急剧变化的组织环境，单环学习已经不适应组织学习的需要了，双环学习对组织内长期存在的根深蒂固的观念和规范提出挑战，为解决问题提供了超乎寻常的机遇，因此双环学习才是学习型组织的组织学习方法。

### 12.2.3　组织学习的障碍及克服

组织学习是以组织成员个体学习和团队学习为基础的。由于组织固有的文化、结构、管理模式、工作方式以及员工的互动方式，组织通常存在学习障碍。彼得·圣吉在对企业进行研究的过程中发现，“以往许多团体中，每个成员的智商都在 120 以上，而整体智商却只有 62”[①]。之所以如此，是因为组织学习的障碍妨碍了组织的学习与成长，使组织被一种看不见的巨大力量侵蚀甚至吞没了。这些障碍有很多：就个人而言，倾向于肢解问题，没有系统思考，把世界分割成片段来理解；就团队学习而言，则体现为过分自我保护所致的成员间彼此猜疑、相互防范、“窝里斗”、搞“内耗”，最终使得整体小于部分之和，甚至是负值。彼得·圣吉还发现组织学习的其他障碍，如归罪于外、专注于个别事件、对渐变过程反应迟钝、对经验学习的错觉等。

概括起来，组织学习的障碍主要包括[②]：

（1）盲目。盲目是指组织无法感知外界变化或机遇。由于外界变化太缓慢或组织对变

---

① ［美］彼得·圣吉：《第五项修炼：学习型组织的艺术与实务》，1 页，上海，上海三联书店，1998。

② 参见陈国权、马萌：《组织学习的过程模型研究》，载《管理科学学报》，2000（9）。

化的抗拒（组织惰性），或由于变化会影响到一些人的既得利益，组织对明显的问题或外界变化视而不见。克服方法：请外部的咨询公司来帮助组织认识外部环境的变化和自身存在的问题。

（2）能力陷阱。组织由于过去的成功导致了盲目的自信，去做一些超出自身能力的事。克服方法：采取建立员工建议系统和顾客反馈系统，请咨询公司帮助，组织高级管理者定期对组织行为进行反思等措施来帮助发现外部环境的变化。

（3）局限思考。局限思考往往导致组织认识的偏差，而使组织在发现、发明等阶段产生认识失误。克服方法：培训和提高管理者的系统思考能力。

（4）机制缺陷。组织机制上的不完善导致组织难以察觉外部环境的变化和组织内部的问题。克服方法：成立调研组等监察环境变化与组织内部问题的正式机构，信息拥有者和决策者的正式和非正式会谈，成立员工建议系统等。

（5）舍本逐末。只针对问题的症状而不是本质来解决问题。克服方法：建立平行的独立决策过程以避免小团体意识，对管理者的系统思考能力进行培训。

（6）辅助设施不足。缺乏完整合理、运行无误的管理信息系统等辅助设施以促进信息的交流，难以保证正确的信息抵达正确的位置。克服方法：完善数据的交流体系（如信息管理系统，组织内部网的建立等）。

（7）报酬与决策系统缺陷。组织缺乏鼓励性的报酬和决策系统，使决策者不愿意冒险寻找新的方法。克服方法：建立合理的奖惩制度。

（8）缺乏合作。当不同组织和部门之间没有协调而独立操作时，方案将不能顺利实施。克服方法：建立健全执行组织变革的机制和程序，深度会谈。深度会谈能超越个人见解，每个人自由交换他们的想法，融入统一的、毫无阻力的共同讨论中，帮助消除各部门之间的分歧并促进知识的交流。

（9）传播失效。知识无法在组织内传播共享，这是由于不同子系统的文化差异、利益关系或不同部门之间的知识传播方式差异造成的。克服方法：建立组织内统一的知识管理系统，深度会谈实现员工之间的良好沟通。

（10）反馈失误。新方法作用时间太长，不能及时发挥功效，导致信息反馈不全或有误，造成管理者对决策结果的错误认识。克服方法：定期检查机关新方法执行的效果，培养系统思考的能力。

（11）组织记忆丧失。知识没有被存储，而是随某次学习的结束而被忘却。组织不能很好地运用以前的知识辅助现阶段的学习，即不善于提取运用知识库中的知识。克服方法：知识管理可以帮助人们对现有的知识进行整理、保存与反思，决策支持系统，数据挖掘。

### 12.2.4 学习型组织的模型构建

组织学习的有效进行有赖于学习型组织的构建。构建学习型组织的过程实际上是与组织变革与发展的历史进程一脉相承的，构建学习型组织的发展模型也是学者们关注的问题。下面介绍三种较为成熟的理论模型。

1. 沃尔纳模型

加拿大学者鲍尔·沃尔纳（Paul Woolner）运用实证研究方法，特别是从组织教育与

培训活动这个角度出发，对许多组织进行了深入的观察和分析，并在此基础上归纳出学习型组织的发展模型。他认为，组织学习活动的发展一般要经历五个阶段。

第一阶段：无意识的学习。这是组织发展的初始阶段的学习状态。组织中的学习活动一般是自发的、不正规的、非真正意义上的组织学习。组织中存在的学习活动多是成员出于个人发展目的进行的自发的、偶然的个体行为。

第二阶段：消费性学习。从长远发展考虑，组织开始出资选送部分骨干成员出外培训、接受新的教育，把员工学习纳入组织整体发展规划之中。

第三阶段：学习引入组织。教育和培训面向更多的员工。同时，组织有意识地开发适应自己特定需要的学习项目，并建立相应的学习基地来推动此项工作。

第四阶段：确定组织学习进程。组织学习进入高级阶段，组织将学习与组织发展战略目标紧密结合起来。组织学习的课程设计进一步趋于成熟。

第五阶段：学习型组织阶段。其特点是学习与工作的完全融合。具体表现在：学习的责任已经置于组织管理指令系统中，成为每个成员的共同职责；学习是工作的新形式，学习成为成员的乐趣；建立了组织绩效的反馈机制；组织工作团队的管理方式以自治为主，团队成员之间能互相学习，协同并进，不断地改进他们的工作系统。在这种管理方式中，主管的作用不再是控制和解决问题，而是鼓励和促使人们自己解决问题，取得满意的结果。

2. 瑞定模型

约翰·瑞定（John Redding）主要从战略规划的角度分析组织学习的各种模式以及学习型组织的基本特点。他认为，未来环境的急剧变迁将导致组织的生存能力取决于它能否成功实施快速变革，为此，应该将持续学习的理念纳入到组织变革战略设计的整体思考中。他提出的学习型组织模型有四个基本要点。

第一，持续准备。组织变革的成败直接取决于种种准备工作的充分与否。组织持续的准备工作包括：认清形势，广泛沟通，达成共识；协调组织文化等环境因素，创造有利于变革进行的环境；用改革所需的各种工艺技术来武装组织员工。

第二，不断计划。在学习型组织模型中，组织计划是一种开放灵活的设计，它必须根据形势条件的变化不断加以调整，以保证组织计划的适应性功能。

第三，即兴推行。在学习型组织中，推行变革计划的过程一般不要求员工按部就班地进行，组织鼓励他们充分发挥潜力，采用即兴创作原则，创造性地实施变革计划。

第四，行动学习。学习型组织不是通过一年一度的评估体系衡量改革的成败，相反，它提供大量的机会使组织随时检验行动，及时做出反应，从而调整组织的行动路线，提高变革效益，加快变革速度。

总之，学习型组织经过持续准备、不断计划、即兴实施和行动学习，完成螺旋式的变革，同时每一次变革又为下一次变革做准备，这样，随着时间的推移，组织不断获得创新发展，这就是学习型组织的生命力之所在。

3. 圣吉模型

彼得·圣吉提出，在学习型组织中，有五项新技能正在逐渐会聚起来，使学习型组织演变成一项创新。他把这五项技能称为“五项修炼”。

第一，自我超越。自我超越强调自我向极限挑战，实现人们内心深处最想实现的愿望。自我超越是学习型组织的精神基础，它要抓好三个“要”：一要开展境界教育；二要把工具性工作观转变为创造性工作观；三要向极限挑战。还要注意三个“不”：一对员工不要想方设法地控制，而是想方设法地启发；二对影响变革的力量不是想方设法地压制，而是想方设法地令其转变；三对员工和自己的要求不是“反应”，而是“创造”。

第二，改善心智模式。心智模式影响着人们如何认识这个世界以及如何采取行动。不同的人对相同的问题有不同的看法，就是因为他们的心智模式不同。组织内部也存在一个共有的心智模式。改善心智模式的修炼要求组织对通常以局部或静态思考方式为主的心智模式进行检查和修正，并向以注重互动关系与动态变化的思考方式为主的共同心智模式转变。同时，组织成员之间也充分表达自己的想法，并且以开放的心态容纳别人的想法。

第三，建立共同愿景。共同愿景是指组织所形成的共同目标、共同价值观和使命感，是组织中全体成员的个人愿景的整合。共同愿景对于组织学习是至关重要的，因为它能为组织学习提供焦点和能量。当人们致力于实现某种他们常常关切的事情时，会产生创造性的学习。没有共同愿景就没有学习型组织。共同愿景由三个要素组成：目标、价值观和使命感。共同愿景有三个层次：组织大愿景、团队小愿景和个人愿景。共同愿景的构建要遵循三条原则：要重视个人愿景，不能排斥压制；要学会将领导层的愿景变成鼓舞组织的愿景；共同愿景应随形势和环境而变化。

第四，团队学习。由于集体智慧通常大于个人智慧，因此应利用集体思考和分析，找出个人弱点，强化团队向心力。通过团队学习，可以做出正确的组织决策，进一步便可以实行有创意而又协调一致的行动。团队学习就是发展成员整体搭配与实现共同目标能力的过程。团队学习的修炼要求团队成员能够超越自我，克服防范心理，学会如何相互学习和工作，形成共同的思维。

第五，系统思考。系统思考要求人们用系统的观点对待组织的发展，它可以引导出创新思维，促进改革，令组织增强竞争力。系统思考是五项修炼中最重要、最核心的一项技术。系统思考要求组织成员将遇到的问题在整个组织内加以考虑，从组织整体利益和长远利益出发寻找恰当的解决方法。

## 12.3 公共组织创新

### 12.3.1 组织创新与公共组织创新

在一般意义上，创新是指某种新事物的引入或引入某种新思想、新方法、新装备。在组织学中，创新是以新思想为指导，为达到组织目标而创造出不同于过去的新事物、新手段，即把一般意义上的创新引入管理领域。创新并不等同于变革。比如，首次创立某种全新组织形式的组织被视为创新，而模仿的组织则只被认为是变革。然而，出于管理创新的角度，创新和变革这两个词是可以替换使用的，因为无论一项变革对于外界其他组织是早还是晚，组织内的变革过程都是趋于一致的。但是，组织创新的分析单位就是组织本身，

这又不同于组织变革对象的广泛性。

按照熊彼特的说法，组织创新就是“引进新的组织形式”，更重要的是，“组织的创造性破坏”也是组织创新的重要形式。组织创新主要关注的是在特定制度安排下的组织内部管理问题。它主要分为三种类型：一是组织结构创新；二是组织过程创新，其核心是业务流程再造，如公共组织的政务流程再造等；三是组织体系创新。学习型组织、虚拟组织以及战略联盟等全新组织观念与组织创新形式的出现，正是组织体系创新的反映。①

我们知道，企业组织创新的诱因是技术发展和市场需求共同作用的结果。从一般意义上来讲，决定组织创新的因素包括：(1) 组织的外部环境；(2) 组织自身的特征（结构）；(3) 组织管理者的行为特征。就组织的外部环境而言，环境的不确定性与组织创新密切相关，因为外部环境变化的速度越快，越要求组织创新，以适应环境的变化。当外部环境发生变化或与更为敏捷的竞争对手竞争时，组织必须学会快速调整自身的行为特征。组织的结构也与组织创新相关，这主要是因为组织结构提供了创新赖以产生的组织内部的正式条件。组织正式的结构决定了谁有权做出与创新有关的决策以及组织内管理者实施新思维的灵活度和控制权，并影响着创新过程中信息在参与者之间交流的方向和数量。组织管理者的行为特征影响着组织本身的结构，间接影响着组织创新。

组织创新是一个过程，首先是组织成员意识到一项可能的创新，评价其适用性，然后再进行评估和筛选。具体来讲，组织创新包括以下步骤：

(1) 构思。

一个构思便是做事的一种新方式，它可能是一项新产品或新服务、一个新的管理概念，或是组织内共同工作的一种新过程。构思可以来自组织内部或外部。对于公共组织而言，组织成员和社会公众的广泛参与是构思的源泉。没有新构思，组织不可能保持其竞争性。如果没有“改革开放”的战略构想，就没有中国近几十年来的重大发展。

(2) 需求。

当管理者看到组织内实际绩效与期望绩效的差距时，便产生了创新的需求。创新需求与创新构思之间的关系体现为：有时是为了满足创新需求而产生了构思，有时则是先产生的构思引发了创新需求。

(3) 采纳。

当决策制定者决定执行一项提出的构思时，这便是采纳。组织创新能否实现，关键在于管理者和员工能否达成一致，支持创新。对于一项重大的组织创新，需要高层的支持；对于一般的组织创新，只需获得中层管理者的非正式认可，便可以采纳。

(4) 实施。

实施是指组织成员实际采用了一个新构思、新技术或新行为。实施是非常重要的步骤。组织创新绝对不能“坐而论道”，没有真抓实干，光喊口号、唱高调只会把组织引向绝路。

从传统的公共组织到当今世界范围内的各种组织变革，组织的结构过程和体系都在经历不同层面的转型与变化，公共组织正在经历不同程度的组织创新过程。从根本上来说，

① 参见阎海峰、王瑞旭：《现代组织理论与组织创新》，26～27 页，北京，中国邮电出版社，2003。

各种公共行政改革、政府再造运动、改革政府浪潮，都是公共部门为了更有效地应对环境变化而进行的组织创新。

### 12.3.2 知识管理与公共组织创新

知识管理（knowledge management）的中心内容是通过知识共享、运用集体的智慧提高应变和创新能力。知识管理的实施在于建立激励员工参与知识共享的机制，培养组织创新和集体创造力。知识管理是一场管理革命，它标志着一个新时代的到来，即人类进入知识社会。一个新时代必然会要求社会生活的每一个领域与之相适应。在公共管理领域中首先会对公共组织创新造成影响，这些影响具体体现为如下几个方面。①

1. 公共组织结构重组

若干世纪以来，金字塔式的结构是我们用来组织和管理自己的结构形式。在传统组织中，权力和信息从金字塔的顶端有秩序地流向底部，中间层的主要作用就是上传下达，充当“信息传递员”——把组织中的信号加以整合放大，并传递给他人。进入知识社会，为了加快知识和信息在组织内的传递并防止它们在传递过程中的耗散和扭曲，许多组织都大刀阔斧地压缩管理层级，扩大管理幅度，实施管理结构扁平化。实现组织扁平化需要一个基本前提，即组织需要明确、简单的共同目标以指导个人的行动。因为技术仅仅为组织扁平化提供了一种可能。技术如果不与管理相结合，其本身并不能直接转化为生产力。

尽管网络技术为公共组织扁平化提供了技术可行性，但公共组织向知识型组织转型的过程并不像我们所想象的那样简单。因为它会威胁到很多人的饭碗和升迁机会。尤其是中间管理层，他们是一些工作时间较长的中年人，渴望稳定，不希望自己的工作、职位、人际关系和行为发生大的变化。因而，建立健全必要的社会保障机制对于公共组织真正成为知识型组织也是十分必要的。

在公共组织中，通过工作分析和职位分类，制定职位规范，明确每个工作岗位的职权、职责，因此构建公共组织明确规定的目标和比较目标与效果的反馈机制，使每个人都能自我管理，从而形成一种适应知识管理要求的知识型组织。

2. 公共管理方式创新

知识管理的实施在于建立激励员工参与知识共享的机制，培养组织创新和集体创造力。而信息技术使管理者更容易得到全面准确的信息，从而为他们实现理性决策提供了可能。

随着网络的普及，虚拟社区正以惊人的速度增长。它按照不同的主题把人群进一步细化，并通过多种多样的电子方式把这些人连接在一起。由于利益的表达和聚合更加自由，兴趣爱好相投或意识形态取向一致的人们即使进行跨国界的交流和组织活动也相当容易，不必提交申请或支付任何有形的管理费。网民们甚至可以进行民意测验，围绕各种争论组成自己的“电子政党”或“电子院外集团”。这种在很大程度上摆脱了政治控制的全新的政治参与方式，提高了人们参政议政的兴趣。

政府可以借助互联网、电子邮件、电子布告栏等新兴的科技方式，与民众建立一个迅

① 参见李传军：《知识管理与公共行政组织创新》，载《公共行政》，2000（5）。

速、有效的沟通途径和意见反馈机制，从而实现和扩大公民对政府公务管理的参与。政府上网对于公民思想观念的潜在影响是巨大的，随着电脑与上网的逐渐普及，会有越来越多的人由政治体系中的狭隘观念者、顺从者向主动参与者转变，即愿意参与政治，并力图通过自己的努力影响政府决策，从而推动民主制度的发展。

3. 政府服务的创新

政府职能的服务化是近年来政府职能转变的大方向，向公民提供信息服务是政府的职能之一。政府信息是一种有重要价值的国家资源。政府一直掌握着最大量的公众信息，又是许多法规、规章、规范的制定者，凭借互联网强大的技术支持，政府能够为公众提供有关政治、经济、社会一切公共领域的过去、现在与将来的知识和信息，而这些信息在网上是易于检索的。

从一定意义上说，面向知识管理的电子化政府是服务型政府，即透过电子媒体创新政府的服务。电子政府期冀达成这样一个理想的服务形态：公民无须走进政府机关即可获取丰富的信息；公民只需在单一机关办事，任何问题皆可随问随答，所办事情立等可取；若公民申办事情涉及多个机关，则政府机关可在一处办理，全程服务；公民无须进入政府机关，即可经过电脑连线申办。政府服务将朝“单一窗口”、“跨机关”、“24 小时”、“自助式”服务的方向发展。电子化政府要求政府创新其服务的方式，使政府服务更为快捷、更为方便、更为畅通、更为直接、更为公平、更具有高的附加值。

总之，将知识管理的理念引入公共组织，必将对公共组织结构和运作方式形成冲击。从世界各国的情况来看，政府信息化使传统的科层组织朝着网络组织方向发展，打破了地域、层级、部门的限制，促使公共组织和职能的整合；政府信息化，促使政府的程序和办事流程更加简明、畅通；政府信息化，节约了人力、物力和财力资源；政府信息化，提高了政府机关的办事效率……凡此种种，均对政府效率的提高和公共组织创新起着巨大的推动作用。

### 12.3.3　组织再造与公共组织创新

“再造”（reengineering）作为一种管理思想和方法，是一个相当新的概念。组织再造就是重新设计和安排组织的整个运作流程，使之合理化。20 世纪 90 年代起，企业界进行了“再造”的探索，称为企业流程再造（business process reengineering，BPR），强调以经营过程为中心和改造对象，以关心和满足顾客需求为目的，对现有经营过程进行根本性的再思考和彻底的再设计，利用先进的制造技术和信息技术及现代化的管理手段，最大限度地实现技术上的功能集成和管理上的职能集成，打破传统的职能型组织结构，建立起过程型的结构，以实现企业在质量、效率、效益和柔性等方面的巨大提高。

组织再造是一种涉及业务流程彻底再设计的跨职能的创新，包含了对组织业务流程的根本再设计，以实现巨大的绩效改进。由于关注点在于流程而不是职能，组织再造通常会导致组织结构由纵向结构向横向结构的转换，同时需要组织文化和管理哲学的重大变革。

组织再造关注的是组织整体和根本的运作方法，认为某些组织在运作上相当落后，有一些过时的制度和工作流程，这些不合潮流的或不合环境需要的地方不能局部性及分割性地处理，因为可能涉及基本的价值观和管理哲学，因而需要重新反省，作彻底的变革，才

能有效地提高生产力。组织再造在本质上意味着采用全新的方式，抛弃所有有关现在如何工作的概念，着眼于如何更好地设计工作流程以取得更好的绩效。

组织再造会为组织带来如下根本性的变化：（1）在组织结构方面，由于组织再造要重新审查跨职能边界的工作流程，因此总是会引起组织结构向横向式结构的转变，管理层级减少，组织结构更为扁平。（2）在组织文化方面，当组织扁平化，更多的权利转向下层时，组织文化便发生了变化，低层的员工被授予决策权，并对绩效的改进负有责任。信任和对过失的宽容正在成为组织的核心文化价值观。（3）在组织的管理信息系统方面，在传统组织结构的公司中，管理信息系统一般将职能部门内的人员联系起来。但是随着工作流程向过程而不是职能的转变，管理信息系统也需要跨越部门边界。

组织再造通过对组织管理的各个方面、每个环节进行全面的调查研究和细致分析，对其中不合理、不必要的环节进行彻底的变革。在具体实施过程中，可以按以下程序进行：（1）对组织原有流程进行全面的功能和效率分析，发现其存在的问题；（2）设计新的流程改进方案，并进行评估；（3）制定与流程改进方案相配套的组织结构、人力资源配置和业务规范等方面的改进规划，形成系统的组织再造方案；（4）组织实施与持续改善。

在公共组织中与“再造”紧密相连的是“重塑政府”或称企业化的政府，是由美国的戴维·奥斯本和特德·盖布勒两位学者借由许多行政与公共部门的成功经验，所建构的“以企业家精神改革政府”的公共组织创新模式。在此模式中，他们为改革政府开出了十种药方。比较“组织再造”与“政府重塑”的概念，我们会发现二者在如何解决组织存在的问题所开出的药方有相同之处，也有一些不同的地方。

再造是使机构忘记它们是怎样被组织的，决定它们需要去做什么，然后设计最佳结构去做，它强调过程更新与再设计，是为了完成组织目标而寻找的一种具想象力和创造力的新方式。换句话说，再造是组织能力提高的持续性变革手段。公共组织的再造注重于成本、时间、质量、过程、服务产品传递方式等的改进，通过对组织运作过程的再设计或彻底的变化，掌握先进技术，丢弃过时的运作方法，减少管理层次，削减开支，从而提高组织绩效和能力。故再造侧重于组织内部的过程改造与变革。而重塑政府最主要的办法就是用企业家精神来克服官僚主义，其本质特征在于竞争精神，还权于市民和雇员以及绩效评估。此外，它还强调政府代表消费者的倾向、使命驱动及参与式管理，从而提高资源的使用效率和效益。基本上，重塑政府侧重于组织内部与外部服务对象的关系及运作规则和条例。

从国外的实际情况来看，组织再造这一改造原理不仅适用于企业，也适用于事业单位或政府部门。现在，在国际上利用再造理论进行组织改造和变革的单位越来越多，其中有工厂、医院、事业单位、学校、政府部门等，已取得巨大效益、获得成功的案例越来越多。公共组织的再造虽没有私营部门再造成效显著，但也已有了些实质性的突破，主要表现在管理过程的信息化，减少管理环节和管理层次，节省开支，以及改进组织绩效等方面。

由于再造在公共组织中尚处于实验探索阶段，同时也像其他任何一种管理方法、原理一样，不可能是解决所有管理问题的灵丹妙药。但总的来说，再造仍不失为在市场经济力量占主导地位的条件下，公共组织处理和应对环境变化及全球性竞争的有效手段。无论理

论和实践方面，再造作为公共组织创新的一种方式，必将推动着公共组织的发展。

## 12.4　公共组织变革

### 12.4.1　公共组织变革的含义与类型

变革是指改变事物的本质（多指社会制度而言），而改革则是指把事物中旧的、不合理的部分改成新的、能适应客观情况的部分。[①] 这意味着变革和改革是同义词。就变革本身来说，本来无所谓好或坏。这一点与发展的概念不同，我们倾向于认为，发展是一个促进组织优化的过程，而变革则不然。但是，发展是一个长期的过程，它需要借助变革来实现。如果把发展视为战略的话，变革则是战术。发展是组织追求的长远目标，变革是组织发展的近期手段。当我们这样来认识组织变革的时候，就能够破除“变革有理”的教条。管理学的常识告诉我们，没有稳定就谈不上组织的正常运转，更谈不上组织的长远发展。那么，我们应否为了追求片面的稳定，甚至只是形式上的稳定，而放弃了对效率和其他价值目标的追求？答案是否定的。因为，组织环境在不断变化着，我们难以做到以不变应万变。关键在于，作为组织的决策者，要清醒地认识到什么样的情况下需要变革，什么样的情况下要保持稳定。邓小平在不同的情况下，对改革、稳定和发展表达了他的远见卓识。他认为，“改革是中国发展生产力的必由之路”[②]。他甚至把改革提到革命的高度来认识。[③] 但同时，他又强调，“压倒一切的是稳定”[④]，因为“没有安定的政治环境，什么事情都干不成”[⑤]。改革和稳定都是为了促进发展，不能把二者对立起来。发展是我们的目标，因为“中国解决所有问题的关键是要靠自己的发展”[⑥]。他的这些观点同样可以指导我们正确认识组织的变革、稳定和发展的关系。

当今社会，各类组织都处于不断的变革之中。随着经济全球化的不断推进，竞争日趋激烈，组织所面对的挑战不单是来自周围熟悉的环境，也可能是来自跨国经营的某些机构或其他因素。这无疑增加了组织管理的复杂性。在这种背景下，组织如果不能随环境的变化做出相应的变革，很有可能会被发展形势淘汰。也就是说，组织变革是当今每一组织都需要正视的问题。无论是何种组织，也无论其规模是大或小，都需要进行改革来提高效率。改革的内容很多，可能针对的是组织的运行过程，也可能是在组织的激励机制上作出改变，还可能是为了适应组织环境的变化而进行的组织结构和权力分布的调整等。

现代组织理论普遍认为，组织都是动态的。诸如，政府职能的转变，部门结构的调

---

① 参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》，第 3 版，77 页、402 页，北京，商务印书馆，2002。

② 《邓小平文选》，1 版，第 3 卷，136 页。

③ 参见上书，113 页。

④ 同上书，284 页。

⑤ 同上书，244 页。

⑥ 同上书，265 页。

整，竞争或激励机制的修订，人力资源制度的变革，组织技术的革新，管理方法的改进，文化理念的更新等。那么，组织为什么必须变革？我们可以从权变理论中找到答案。

根据权变理论的观点，很多组织都具有不确定的生命时限，不管组织的生命周期是长还是短，它们要生存，就必须使自身同变化的环境条件相适应。这种适应就是要在稳定性、持续性、适应性和革新性之间保持动态平衡。任何组织要完成其职能，就应当具备足够的稳定性，但是，又不能使其变得保守、停顿，因而又必须不断变革。

一个有活力的组织，要保持动态平衡就必须做到：有足够的稳定性，以利于达到目前的目标；有足够的持续性，以保证在目标或方法上进行有秩序的变革；有足够的适应性，以对外部的机会和要求以及内部的变化条件作出反应；有足够的革新性，以使组织在条件适宜时进行主动的变革。①

当我们运用系统论的观点来解析组织变革时，组织变革的动力体系是十分清晰的：组织变革常常由其环境的变化而引起；组织变革的另一种动力来源于组织目标的修正；技术系统也是一个明显的组织变革的源泉；组织变革的另一个源泉是结构分系统；有些组织变革的动力常常来源于社会心理系统；组织变革最为重要的动力来源于管理分系统。组织总是面临着其外部超系统和内部的各种分系统的变化。作为组织的管理者，他们是组织变革的中心人物。无疑，决策者是变革的最终决定者。

上面是对组织变革的一般认识，那么，什么是公共组织变革呢？简单地说，公共组织变革就是公共组织根据组织环境的变化，及时地调整组织战略、组织结构、管理方式、组织文化等，以促进组织发展的过程。公共组织变革是公共组织发展的实现过程和具体表现。公共组织发展的内容表现在多向度的层面。发展是对公共组织管理状态的宏观定位，它必须经由具体的实践过程加以表现，这种过程的常规形态就是公共组织变革。表现在行政组织中就是政府组织从管理主体、职能目标、结构体制到运行方式的各种各样的改革活动。

公共组织是一个多变量的系统，其中任何一个变量发生变化，其他变量也将随之发生相应的变化。组织变革必须注意这种连锁反应。但具体到每一次公共组织变革，由于情况不同，其变革的重点也不一样。一般说来，主要有以下类型：

（1）以组织结构为中心的变革。这种变革是通过改革组织结构来实现组织的变革，一般包括划分或合并部门、改变职位及其权责范围、协调各部门之间的关系、调整管理幅度和管理层次、下放部分权力等。

（2）以人为中心的变革。这种变革是实现公共组织变革的基础。因为公共组织变革归根到底必须通过改变人们的观念和态度来实现。以人为重点的变革主要包括知识的变革、态度的变革、个人行为的变革以至于整个群体行为的变革。

（3）以技术为中心的变革。公共组织不仅是一个权力系统、结构系统、心理系统，也是一个社会技术系统。从技术变革的情况来看，主要集中于管理技术化、专业化、职业化等方面。

（4）以系统为中心的变革。在改革某一方面或某一因素时，应注意到对其他因素和方

① 参见朱国云：《公共组织理论》，438页。

面的影响，考虑其他方面应作出何种相应的变革。同时，还应考虑组织与外部环境之间的平衡。惟其如此，才能促进公共组织系统的整体功能和结构的优化，提高整个公共组织体系的整体效率。

不论哪种类型的公共组织变革，都必须考虑如下因素：公共组织变革须能有效达成组织目标；变革公共组织须有助于员工的发展；提防利用公共组织变革机会不必要地增加人员与扩大公共组织；公共组织变革须使人际关系感到满意；树立公共组织变革的理想条件，包括公开、诚实、相互尊重、鼓起勇气提倡奉献等。[①]

### 12.4.2　公共组织变革的方式与程序

公共组织变革能否以有效、合理的方式进行，直接决定着变革的成败，根据客观环境的要求以及组织内部变革的迫切程度，一般有如下三种方式可供选择：

一是渐进式变革。这种变革基于一种理念：变革是一项涉及组织成员切身利益的重大问题，必须谨慎进行。所以这种变革往往从最容易解决的问题和部分开始，以按部就班、稳中求变、积小变为大变的原则进行。这种变革的优点是易于对整个变革过程进行控制，不易引起组织内的混乱和动荡，缺点是花费时间太长，不能适应社会发展对公共组织提出的迫切要求。

二是突变式变革。这种变革往往需要在较短时间内实现公共组织从职能到结构的重大变更。其优点是能够在较短的时间内解决长期积累下来的问题，很快达成变革目标，但也存在明显的缺点，如变革的思想准备不足，往往导致变革中阻力重重，或者导致组织内冲突不断，有可能使整个变革归于失败。

三是计划式变革。这种组织变革采取系统发展、统筹解决的办法，即由领导先设想出一个方案，经有关人员共同研究，分析修改，建立变革的系统模型，确定解决问题的具体措施，然后一步步实施，最终达到公共组织高效化、最佳化的状态。这种组织变革方式的特点是：有战略眼光，适合组织长期发展的要求；组织变革可以同人员培训、管理方法改进同步进行；组织成员有一定的变革思想准备，抵触情绪相对较小。

以上三种组织变革方式均有各自的适用范围和适用情景，渐进式变革适用于利益矛盾非常突出、非常复杂的情况；突变式变革适用于通过长期变革解决不了而积累下来的情况；计划式变革的适用范围相对较广一些，一般性、常规性变革都可以适用这种方式。

公共组织变革是个系统工程，也是科学性很强的工作，因而应当按照一定的程序和步骤来进行。从系统变革的角度来看，公共组织变革一般会经历这样一个基本过程：

(1) 公共组织变革需求的认知。

对于管理者而言，仅仅认识到公共组织变革的重要性是不够的，还必须了解在什么情景下需要变革。对此管理学家提出了诸多真知灼见。管理学家希斯克提出，当组织面临下列情景之一时，必须开始变革：决策过程过于缓慢，以致造成错误和错失良机；沟通不良，信息系统失灵；效率低下，管理功能不能实现；缺乏创新。[②] 就公共组织来说，下述

---

① 参见曾繁正等：《行政组织管理学》，74 页，北京，红旗出版社，1998。

② 参见许文惠、齐明山、张成福：《行政管理学》，312 页，北京，红旗出版社，1992。

情形变革不可避免：公共组织职能不能适应变化了的社会、经济、政治的要求；组织系统结构混乱和公共管理功能（如计划、组织、控制等）不能得到很好实现；持续性的效率低下、资源浪费、管理人员的腐败行为；缺乏制度上、管理上的创新，趋于僵化与保守。但是，公共组织变革能否发生，最终取决于需要变革的各种因素的乘积是否大于变革所需的代价，只有当前者大于后者时，变革才能真正产生。

（2）公共组织诊断。

所谓公共组织诊断，是指公共组织管理者和管理专家运用各种科学管理理论、方法，对公共组织的现状进行缜密的调查和研究，找出公共组织在结构、功能、程序、行为等诸方面存在的问题，并对它进行定量和定性分析，查明“病因”，提出切实可行的变革方案，以指导公共组织变革的一种管理活动。公共组织诊断涉及的内容是多方面的，诸如公共组织战略、公共组织绩效、公共组织人力资源、公共组织变革阻力预测等。因为公共组织变革成败，在很大程度上取决于对现实问题的认知，通过公共组织诊断，把需要变革的具体问题逐一列出，分清其性质、范围、轻重缓急，这样为公共组织变革目标和方案的确立提供了依据。

（3）公共组织变革目标、方案的确立与选择。

良好的和成功的公共组织变革需要一个合理的目标、可行的方案以及灵活的策略。目标的作用在于使公共组织变革有一个明晰的行动趋向和追求。对于公共组织变革而言，总体目标包括：公共组织职能和结构的优化、公正地提供服务、公共组织绩效的改善、公共组织人员素质的提高、公共组织适应能力的改进等。在目标确立过程中，必须区分长远目标和近期目标、主观目标（期望达到的目标）和客观目标（实际可能达到的目标）。这样，目标的确立才能更加科学。但是，仅有公共组织变革目标是不够的，还需要将变革的目标具体化，这便是变革方案。变革方案包括，设计公共组织变革的范围、内容，实现目标可操作的措施与方法，变革的时间序列与安排。变革方案的可行性分析是方案确立中的关键问题之一，它决定着变革方案是否能在变革过程中加以推行。可行性分析的内容是多方面的，诸如：政治上的可行性，即公共组织变革在多大程度上能获取政治上的支持（如政治领导者的认同与支持，法律的配合与支持，与政治结构关系的调整与协调等）；经济上的可行性，主要包括公共组织变革在多大程度上获得经济资源的支持；行政上的可行性，包括变革推动者的力量，公共组织人员对变革的认同，公共组织机构的能力与效率等；技术上的可行性，即变革方案在技术上的合理性问题。

（4）公共组织变革方案的实施。

为了保证公共组织变革方案的顺利实施，把握以下环节是必要的：选择适当的时机及时发动变革，努力在公共组织内部形成变革的氛围，激发变革的积极性，增强变革的动力；选择适宜的变革规模，选择变革的突破口；对投入变革的人力、物力、财力作出科学预算与控制，以保证变革取得成效；尽快使变革早见成效，用变革的成果证明新形态的有效性，以强化变革；将改革过程中的负效控制在较小的规模与范围，并不断反馈与修正；用法律和制度的形式巩固变革已经取得的成果。

（5）公共组织变革评估。

公共组织变革评估的主要目的一方面在于检验公共组织变革是否达到预期目标，另一

方面在于发现公共组织变革本身的影响和效果，特别是负面影响，以便修正。公共组织变革评估的困难在于评估的标准问题，例如什么样的公共组织变革才是成功的变革？对此问题一般很难作出判断。当然，检验公共组织变革成效的最终标准是是否有利于社会生产力的发展，这一点是确定无疑的。

### 12.4.3　公共组织变革的阻力及对策

公共组织变革不会是一帆风顺的，必然会遇到各种阻力。公共组织变革的阻力主要来自以下几个方面：

第一，心理原因造成的阻力。公共组织变革在本质上是要改变人们长期形成的态度、价值观念和习惯的行为模式，这是最困难的。心理方面的阻力主要表现为：

（1）职业认同危机。人们长期从事某种职业，对该职业较为熟悉，形成了一套特定的工作方式，工作起来得心应手，这种职业认同，给人们带来了安全感。变革可能使人们转变职业，进入一个陌生的领域，从而产生职业认同危机，在心理上产生不安全感，从而对变革抵制。

（2）人际关系改变。公共组织变革往往会涉及组织、人事的变动。这种变动也意味着打破原有的人际关系网络和群体的组合，而原有的关系网络和群体不仅仅给人提供了情感交流的场所，也为工作的个人利益提供某种方便。要改变这种关系组合，往往会遇到阻碍。

（3）求稳怕变心理。变革打破旧的观念和已经习惯了的行为模式，使得人们一时适应不了，造成紧张感和不安全感。由于惰性和认识上的原因，人们有一种求稳怕变心理，总是认同旧的观念、态度和行为，从而造成对公共组织变革的阻力。

（4）急于求成心理。不切实际的要求变革迅速产生显著效果，对变革的艰巨性和复杂性认识不足，对变革求全责备，不容任何疏忽和漏洞，遇到困难，气馁消沉。

第二，利益丧失造成的阻力。公共组织变革在一定程度上是利益的调整过程，虽然从长期来讲，公共组织变革有利于大多数人的利益，但是，变革也意味着一部分人眼前利益的丧失。这必然会引起利益受损方的反对。具体来讲，利益障碍主要来自两个方面：

（1）经济利益。例如职务的变动所引起的收入的下降，实行劳动报酬与工作绩效相联系，使一部分人的收入下降等。变革时期公平、合理的分配机制尚不健全，有些人蒙受经济上的损失，产生不公平感，也会引起对变革的抵制情绪。

（2）政治利益。公共组织变革在本质上是权力的重新分配，精简机构、转变职能、裁减冗员、废除领导职务终身制、竞争机制的引入、权力的监督与制约等，无一不涉及权力问题。权力的重新分配在一定程度上意味着一些人的政治利益，如原有的特权、地位、荣誉、职位的丧失。这一部分人宁愿维持现状，而不愿参与甚至抵制变革。

第三，社会群体原因造成的阻力。这包括两个方面：

（1）任何一个群体要维持自己的生存，都会在群体中形成一致的价值观、共同的态度和行为规范，以保持群体成员一致的行动。组织变革有可能打破群体的平衡状态，因而会遭到群体的反对。

（2）变革的阻力也来自典型的等级制组织本身。组织的等级层次多，上下层信息的沟

通按特定的渠道进行。当要求变革的意愿触动了组织中某一层次人员的利益时，反映变革意愿的信息便往往受到阻滞。

公共组织变革取得成功的关键在于，尽可能地不要让那些导致反对变革的因素发挥作用，最大限度地减少反对变革的力量，其基本对策有以下几个方面：

（1）客观分析变革的动力与阻力的强弱。变革遇到阻力时，如果运用高压手段，可能一时平息，但反抗者会积聚力量，卷土重来。因此，应客观分析变革的动力与阻力的强弱，然后采取措施，增强支持因素，削弱反对因素，推动变革前进。

（2）营造公共组织变革的社会舆论。一般来讲，越是能够被理解的东西越容易被人们所接受，也就是说，对公共组织变革理解力越强的人和群体，其心理承受能力和应变能力就越大。因此，在变革伊始，加强舆论的宣传与导向，让民众对变革有一个较好的“理性认知”，这有助于减少变革的阻力。

（3）让组织成员参与变革。让组织内的上下级所有人员都不同程度地参与变革的全过程，共同商讨变革的必要性，制定变革的目标及实施办法等，这样可使下级人员由被动等待的心理状态转变为主动进取的姿态。这是减少变革阻力的最有效措施之一。

（4）利用群体动力。群体的功能在于其促进作用、社会标准化倾向和群体规范作用。公共组织变革，要充分运用群体的动力推进变革，具体方法为：培养组织归属感；提高组织凝聚力；利用群体目标；形成共同的认知；利用领导者的威信；注重群体规范；充分进行沟通等。

（5）强化革新行为。其主要方法，是要对表现出新态度、新行为的团体和个人给予积极的宣传和充分的肯定，如公开表扬、宣传报道、物质鼓励、升职加薪等。公共组织的宣传和肯定对于新态度、新行为的继续存在和扩散效用是十分重要的。在这方面，组织的公开的变革态度和倾向性，尤其是高层领导人公开的变革态度和倾向性，往往是冲破变革阻力的一个重要因素。

（6）折中妥协。在变革阻力较为强大而持久、而公共组织又必须进行某种变革的情况下，公共组织将不得不接受现实的压力，放弃较高的目标期望值，以降低目标的方式来换取有限目标的实现，即折中妥协。这比完全不能实现变革目标还是进了一步。在实践上，折中妥协一般表现为迫于某一情境压力而放弃某一目标，同时作为交换，而坚持和强调另一目标。在涉及利益的诸多变革中，不搞“一刀切”，而采取“老人老办法，新人新办法”，实质上就是一种折中妥协。

### 12.4.4 我国公共组织变革实证分析

新中国成立以来，为适应政治、经济形势的发展和变化，我国先后进行了九次以机构改革为核心的公共组织变革。

1. 1954 年的机构改革

1949 年 10 月 1 日，中华人民共和国中央人民政府宣告成立。政务院在中央人民政府领导下开展工作。政务院下设政治法律、财政经济、文化教育、人民监察 4 个综合性委员会及其所属部、委、院、署、行、厅共 35 个。

1954 年，我国制定第一部社会主义宪法，并依此对政务院进行改革。这次改革将政

务院改为国务院，撤销了 4 个综合性委员会；设立了分别协助总理处理政务的 8 个办公室；对部委进行了较大调整，设立了 24 个主管部门。调整后的国务院一共设置了 64 个工作机关。与此同时，各级地方政府比照中央政府对口设置了厅、局，形成了自上而下的以中央为主的、与计划经济相一致的部门管理体制。这次改革奠定了我国高度集中统一的行政管理体制的基本模式。

2. 1958—1959 年的机构改革

随着 1955—1956 年城乡经济建设事业的发展，中央政府为了加强对整个经济建设工作的指导，推动国民经济建设各部门有计划、按比例地均衡发展，对国务院所属的财经部门的机构进行了调整。调整的结果是按行业、产品设置的经济管理部门分工愈来愈细，机构愈来愈多。到 1956 年年底，国务院有部委机构 48 个，直属机构 24 个，办公机构 8 个和秘书厅 1 个，总数达到 81 个。

国务院行政部门的大量增加，不仅使国务院本身机构臃肿，妨碍了行政效能的发挥和提高，而且强化了部门管理体制，加强了中央集权，影响了地方的积极性。对此，1958 年，中央开始对管理体制进行改革，把一部分计划、基建项目审批、财政、税务、劳动管理、商业、金融和教育管理等权力下放给地方政府管辖，将中央直属的大部分企业、事业单位（约 8 100 个）下放给地方管理，同时对国务院行政部门进行了精简调整。到 1959 年年底，国务院所属部门设部、委 39 个，直属机构 14 个，办公室 6 个和秘书厅 1 个，机构总数减少到 60 个，小于 1954 年的规模。这次改革是新中国关于国家行政管理体制分权的第一次尝试。

3. 1965 年的机构改革

从 1961 年开始，中央开始对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，在总体指导方针上中央重新强调集中管理，将 1958 年以来下放的单位先后陆续收回中央管理。与此相适应，中央政府恢复和增设了机构。

到 1965 年年底，中央各部门直属企业、事业单位由 1959 年的 2 400 余个增加到 10 500余个。国务院部委机构 49 个，直属机构 22 个，办公室 7 个和秘书厅 1 个，机构总数达到 97 个。

“文化大革命”十年动乱期间，国务院受到严重破坏，到 1970 年，国务院工作部门只剩下 32 个，行政管理工作几乎瘫痪。这是一种极不正常的“变革”。

4. 1982 年的机构改革

从 1977 年开始，国务院很快恢复了部门管理体制，至 1981 年，国务院设部委机构 52 个，直属机构 43 个，办公机构 5 个，机构总数高达 100 个工作部门，达到了建国以来的最高峰。

机构大量膨胀不仅使国务院机构林立、职责不清、人浮于事、运转不灵，而且导致了严重官僚主义的滋长。在这种背景下，党和政府作出重大决策，下决心进行领导体制和管理制度的改革。经过一段时间的准备，从 1982 年开始，国务院率先进行较大幅度的机构和人员调整。

改革后，国务院的部委机构减为 43 个，直属机构减为 15 个，办事机构减为两个，以及办公厅 1 个，机构总数共 61 个。这次改革是在党和国家工作重心全面转移到社会主义

现代化建设上来之后进行的行政改革，它所提出和建立的关于改革的思想，在一定程度上为以后的行政改革提供了理论基础。但是，由于未能建立起与社会主义初级阶段的发展特征相适应的行政组织模式，所以，已经精简的机构很快又膨胀起来，形成了精简—膨胀—再精简—再膨胀的恶性循环的现象。

5. 1988 年的机构改革

这次改革的近期目标是转变职能、精干机构、精减人员、提高行政效率，克服官僚主义，逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的关系；长远目标是逐步建立符合现代化管理要求，具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。

这次改革调整了国务院机构的总体格局，强化了综合部门、经济调节部门、监督部门和社会保障部门，适当弱化了专业经济管理部门，也就是说强化了实行间接管理的部门，弱化了进行直接管理的部门。改革前，国务院有部委机构 45 个，直属机构 22 个，办事机构 4 个，以及国务院办公厅，共 72 个常设机构。改革后，设部委机构 41 个，直属机构 17 个，办事机构 7 个，以及国务院办公厅，共设 66 个常设机构。非常设机构从 75 个减少到 49 个。精减人员方面，有 31 个部门弱化了职能，减少 13 900 人；有 35 个部门增强了职能，增加了 6 000 人。改革前实有人数 52 800 人，改革后为 44 800 人，减少 8 000 人。

6. 1993 年的机构改革

1992 年党的十四大所提出的建立社会主义市场经济体制的目标，为此次机构改革指明了方向。此次改革的指导思想是，适应社会主义市场经济的要求，按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率。

这次改革，国务院各部委和直属机构作了若干调整，重点是经济部门。主要有：撤销航空航天部，分别设立航空、航天总公司；撤销轻工业部、纺织工业部，分别设立轻工、纺织总会；撤销商业部、物资部，组建内贸部；将税务局拆分为国家税务局和地方税务局；组建国家经贸委。改革后，国务院部委和直属机构、办事机构减为 59 个，85 个非常设机构经过清理和调整，改为 29 个议事协调机构和临时机构，精简 66%。国务院各部门内设的司局机构精简 8%。机关行政编制原有近 5 万人，经过 1988 年改革精简 18%后，此次又精简 20%，减为 3 万人，完成了八届人大一次会议确定的精简任务。

7. 1998 年的机构改革

这次改革的原则是：(1) 按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开。要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来，把生产经营的权力真正交给企业。(2) 按照精简、统一、效能的原则，调整政府组织结构，实行精兵简政。加强宏观经济调控部门，调整和减少专业经济部门，适当调整社会服务部门，加强执法监管部门，发展社会中介组织。(3) 按照权责一致的原则，调整政府部门的职责权限，明确划分部门之间的职能分工，相同或相近的职能交由同一个部门承担，克服多头管理、政出多门的弊端。(4) 按照依法治国、依法行政的要求，加强行政体系的法制建设，实现政府机构、职能、编制、工作程序的法制化。

机构改革的重点是国务院组成部门。除国务院办公厅外，国务院原有组成部门为 40 个，经过改革，减少为 29 个。为适应改革的要求，国务院直属机构和办事机构也进行了

调整。经过调整，国务院直属机构设 15 个，办事机构设 6 个。此外，地方各级行政组织也按照国务院的要求进行了相应的改革。

8. 2003 年的机构改革

本次改革的目的在于解决行政管理体制中的一些突出矛盾和问题，为促进改革开放和现代化建设提供组织保障。改革的重点是：深化国有资产管理体制改革，完善宏观调控体系，健全金融监管体制，继续推进流通管理体制改革，加强食品安全和安全生产监管体制建设。机构改革涉及七个方面：深化国有资产管理体制改革，设立国务院国有资产监督管理委员会；完善宏观调控体系，将国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会；健全金融监管体制，设立中国银行业监督管理委员会；推进流通管理体制改革，组建商务部；加强食品安全和安全生产监管体制建设，在国家药品监督管理局基础上组建国家食品药品监督管理局，将国家经济贸易委员会管理的国家安全生产监督管理局改为国务院直属机构；将国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会；不再保留国家经济贸易委员会、对外经济贸易合作部。

根据国务院机构改革方案，除国务院办公厅外，国务院组成部门共设 28 个。国务院机构改革以后，地方各级政府机构改革也将在中央的统一部署下，结合本地实际，积极探索符合各地特点的改革路子。国有资产管理机构设置按照中央的规定，依法有序进行。其他有的机构设置不搞一刀切，也不要求完全上下对口。

9. 2008 年的机构改革

根据 2008 年 3 月公布的《国务院机构改革方案》，2008 年国务院机构改革的主要任务是：围绕转变政府职能和理顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门体制，合理配置宏观调控部门职能，加强能源环境管理机构，整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制，以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部门。

国务院机构改革方案的主要内容包括：（1）合理配置宏观调控部门职能。国家发展和改革委员会要减少微观管理事务和具体审批事项，集中精力抓好宏观调控。国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行等部门要建立健全协调机制，形成更加完善的宏观调控体系。（2）加强能源管理机构。设立高层次议事协调机构国家能源委员会。组建国家能源局，由国家发展和改革委员会管理。（3）组建工业和信息化部。组建国家国防科技工业局，由工业和信息化部管理。国家烟草专卖局改由工业和信息化部管理。不再保留国防科学技术工业委员会、信息产业部、国务院信息化工作办公室。（4）组建交通运输部。组建国家民用航空局，由交通运输部管理。国家邮政局改由交通运输部管理。不再保留交通部、中国民用航空总局。（5）组建人力资源和社会保障部。组建国家公务员局，由人力资源和社会保障部管理。不再保留人事部、劳动和社会保障部。（6）组建环境保护部。不再保留国家环境保护总局。（7）组建住房和城乡建设部。不再保留建设部。（8）国家食品药品监督管理局改由卫生部管理。明确卫生部承担食品安全综合协调，组织查处食品安全重大事故的责任。

改革后，除国务院办公厅外，国务院组成部门共设置 27 个。

## 本章小结

公共组织发展是指公共组织在对未来社会发展趋势进行科学预测的基础上，有规划地、长期地依法对公共组织的职能、结构、技术、管理方式、人员、文化等方面进行的重大调整和改革，以增进公共组织的绩效。公共组织发展的基本动因来自于组织内外两个方面。公共组织发展本身包含的内容是极其广泛的。

公共组织学习是指公共组织为了生存环境的变化，不断地主动或被动地对自身及其知识做出调整与修正，从而发生相对持久的行为改变并获得新行为的过程。组织学习的内容在不同组织中差异很大。阿吉里斯把组织学习的方式分为单环学习和双环学习两种。组织学习的有效进行有赖于学习型组织的构建。较为成熟的学习型组织的发展模型有：沃尔纳模型、瑞定模型和圣吉模型。

组织创新主要关注的是在特定制度安排下的组织内部管理问题，它主要分为三种类型：组织结构创新、组织过程创新、组织体系创新。组织创新包括以下步骤：构思、需求、采纳、实施。知识管理对公共组织创新产生的影响有：公共组织结构重组、公共管理方式创新、政府服务的创新。组织再造是一种涉及业务流程彻底再设计的跨职能的创新，包含了对组织业务流程的根本再设计，以实现巨大的绩效改进。

公共组织变革就是公共组织根据组织环境的变化，及时地调整组织战略、组织结构、管理方式、组织文化等，以促进组织发展的过程。公共组织变革是公共组织发展的实现过程和具体表现。公共组织变革主要有以下类型：以组织结构为中心的变革、以人为中心的变革、以技术为中心的变革、以系统为中心的变革。公共组织变革的方式有：渐进式变革、突变式变革、计划式变革。公共组织变革一般经历这样一个基本过程：变革需求的认知；诊断；变革目标、方案的确立与选择；变革方案的实施；变革评估。公共组织变革不会是一帆风顺的，必然会遇到各种阻力。新中国成立以来，为适应政治、经济形势的发展和变化，我国先后进行了九次以机构改革为核心的公共组织变革。

## 关键术语

组织发展　公共组织发展　保护型政府职能模式　干预型政府职能模式　引导型政府职能模式　组织学习　公共组织学习　单环学习　双环学习　沃尔纳模型　瑞定模型　圣吉模型　共同愿景　团队学习　系统思考　组织创新　公共组织创新　知识管理　组织再造　“重塑政府”　公共组织变革　渐进式变革　突变式变革　计划式变革

## 复习思考题

1. 简述公共组织发展的含义。
2. 简述公共组织发展的动因。

3. 论述公共组织发展的内容。
4. 简述公共组织学习的内容与方式。
5. 组织学习存在哪些障碍？如何克服？
6. 简述公共组织创新的概念。
7. 知识管理对公共组织创新的影响表现在哪些方面？
8. 组织再造会为组织带来哪些变化？
9. 简述公共组织变革的含义与类型。
10. 公共组织变革的方式有哪些？
11. 结合实际，谈一谈公共组织变革的阻力及对策。

## 阅读材料

中国共有事业单位约 126 万多个，从业人员 3 000 多万，70%以上为技术人员。这些事业单位大体可以分为“参公（即参照公务员）”、“全额拨款”、“财政补贴”、“自收自支”四类。

知情人士透露，在推进工资改革过程中，“财政补贴”的事业单位获得的财政支持将会逐步减少，而“自收自支”的事业单位将会被最终推向市场，不过在此之前，仍将获得一定的“过渡期”。而“参公”和“全额拨款”类的事业单位，短期内相对较为“保险”。此外，一些事业单位还将被重组或剥离。

知情人士称，中编办、人保部等相关部委正在抓紧制定《事业单位岗位绩效工资制度》与《分类推进事业单位改革的意见》，两份文件可能会一同出台。这意味着，此番事业单位工资改革，将与事业单位改革本身同步推进。

据工资改革参与人士透露，一些涉及国家安全，对政策和经济管理工作有明确辅助作用，以及明显以社会公益性为属性的事业单位，将继续得到财政保障。目前这类事业单位的工资分配大多以“参照公务员”和“全额拨款”的形式获得，不过，在国家部委所属的事业单位中，比例在少数。对于一些业务突出、主要以行业或专业业务为主的事业单位，将继续获得财政扶持。此类事业单位工资收入主要以财政补贴形式获得。

但对于一些工资收入“自收自支”，主要面对市场，并已经开展经营活动的事业单位，将在相关部委的扶持下，尽快推向市场。此外，一些职能重合、长期亏损、课题任务量不多的事业单位将会被打包重组或彻底剥离。

人保部相关人士说，事业单位工资改革，最终的目标是尽量推向市场，变成类咨询公司。但该人士表示，这是一种理想的模式，需要很长时间。

目前，在国务院各部委及相关机构下面，基本上都有数目不等的相关事业单位。这些种类繁多、人员规模庞大的事业单位的工资改革成为此次改革的难点。事实上，中科院和社科院在 2008 年被选为进行工资改革的试点。两年已过，这两个“先行先试”的事业单位推进的工资改革依然面临重重困难。

2010 年 12 月 1 日，社科院工资改革基本已经停止，没办法再推进了。该人士透露，停止的原因在于社科院向人保部争取的“一级以上研究员岗位比例达到 60%以上”这一要

求至今没有得到批复。他称，定岗定薪都不是关键，关键是最上面的人员级别定不下来，下面都不好做。

即便是在中科院，推进的工资改革也仅仅停留在定岗定薪的层面，而对于绩效究竟该如何考核，相关的津补贴参考标准如何一直没有明确的说法。

由于体制遗留原因，科技部掌管着包括国家发改委、工信部、财政部等众多部委下属的科研型事业单位的工资费用。这一权利乃承袭而来。每年，科技部都要对几乎全部部委所属的科研事业单位的支出费用统一匡算，然后上报财政部拨款。

科技部人士称，最近几年来的局面是，国务院部委设置瘦身，但是相应事业单位却在逐年扩编。仅以科技部为例，1998 年国务院机构改革之后，科技部下属事业单位只有两三家，而现在已经发展至近 10 家。目前，每年科技部匡算出来的国务院部委相关事业单位的工资等费用支出已经近 500 亿。而十年前，才不过几十亿的规模。

科技部人士说，事业单位工资改革应该推进，否则都吃财政，只会包袱越来越重。对于那些盈利能力强、能挣钱的事业单位应该剥离出去，推向市场。但他也表示，一步到位推向市场根本做不到。

事实上，多数部委事业单位都不看好此轮工资改革，某部委的一家事业单位负责人预测，“这一轮改革依旧会胎死腹中”。

资料来源：《中国日报》，2010－12－05。

**思考题**

1. 你认为事业单位在性质上是否属于公共组织？
2. 请就本案例谈一谈应如何推进事业单位改革。

# 参考文献


1. [美] 保罗·C·纳特，罗伯特·W·巴可夫．公共和第三部门组织的战略管理：领导手册．北京：中国人民大学出版社，2001

2. [美] 彼得·圣吉．第五项修炼：学习型组织的艺术与实务．上海：上海三联书店，1998

3. [美] 格里高利·G·戴斯，G. T. 拉普金．战略管理．北京：中国财政经济出版社，2004

4. [美] 罗伯特·丹哈特．公共组织理论教程．北京：华夏出版社，2002

5. [美] 斯蒂芬·P·罗宾斯，玛丽·库尔特．管理学．7版．北京：中国人民大学出版社，2004

6. 边一民等．组织行为学．杭州：浙江大学出版社，1998

7. 陈春花，段淳林．中国行政组织文化．广州：华南理工大学出版社，2005

8. 陈国权．组织行为学．北京：清华大学出版社，2006

9. 陈振明，孟华．公共组织理论．上海：上海人民出版社，2006

10. 陈振明．公共管理学．北京：中国人民大学出版社，2005

11. 陈振明．公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）．北京：中国人民大学出版社，2003

12. 陈振明．公共管理学——转轨时期我国政府管理的理论与实践．北京：中国人民大学出版社，1999

13. 盖勇．组织行为学．济南：山东人民出版社，2002

14. 甘华鸣，李湘华．沟通．北京：中国国际广播出版社，2001

15. 甘华鸣，许立东．谈判．北京：中国国际广播出版社，2001

16. 胡君辰，杨永康．组织行为学．上海：复旦大学出版社，2002

17. 教军章．公共行政组织论．哈尔滨：黑龙江人民出版社，2005
18. 孔祥勇．管理心理学．北京：高等教育出版社，2001
19. 李剑锋．政府组织行为学．北京：中国人民大学出版社，2005
20. 李谦．现代沟通学．北京：经济科学出版社，2002
21. 廖为建．公共关系学．北京：高等教育出版社，2000
22. 刘熙瑞，张康之．现代管理学．北京：高等教育出版社，2000
23. 刘霞．公共组织创新战略．北京：中国社会科学出版社，2005
24. 娄成武，魏淑艳．现代管理学原理．北京：中国人民大学出版社，2004
25. 罗珉．组织管理学．成都：西南财经大学出版社，2003
26. 齐明山．行政学导论．北京：中国人民大学出版社，2006
27. 苏东水．管理心理学（第四版）．上海：复旦大学出版社，2002
28. 孙萍，张平．公共组织行为学．北京：中国人民大学出版社，2006
29. 孙彤．组织行为学教程．北京：高等教育出版社，1990
30. 谭力文，吴先明．战略管理．武汉：武汉大学出版社，2006
31. 唐晓阳．公共行政学．广州：华南理工大学出版社，2004
32. 汪玉凯．公共组织管理（修订本）．北京：中共中央党校出版社，2006
33. 王惠岩．政治学概论．北京：高等教育出版社，1999
34. 王乐夫，许文惠．行政管理学．北京：高等教育出版社，2000
35. 吴爱明，朱国斌，林震．当代中国政府与政治．北京：中国人民大学出版社，2004
36. 吴培良，郑明身，王凤彬．组织理论与设计．北京：中国人民大学出版社，1998
37. 谢庆奎．当代中国政府与政治．北京：高等教育出版社，2003
38. 许文惠，齐明山，张成福．行政管理学．北京：红旗出版社，1992
39. 尹钢，梁丽芝．行政组织学．北京：北京大学出版社，2005
40. 曾峻．公共管理新论．北京：人民出版社，2006
41. 张成福，党秀云．公共管理学．北京：中国人民大学出版社，2001
42. 张建东，陆江兵．公共组织学．北京：高等教育出版社，2003
43. 张康之，李传军，张璋．公共行政学．北京：经济科学出版社，2002
44. 张康之，李传军．行政伦理学教程．北京：中国人民大学出版社，2004
45. 张康之，李传军．一般管理学原理（修订版）．北京：中国人民大学出版社，2005
46. 张兆本．公共管理概论．北京：人民出版社，2006
47. 赵国俊，陈幽泓．机关管理的原理与方法．北京：中国人民大学出版社，1999
48. 周兵．企业战略管理．北京：清华大学出版社，2006
49. 周三多，陈传明，鲁明泓．管理学——原理与方法（第三版）．上海：复旦大学出版社，1999
50. 朱国云．公共组织理论．南京：南京大学出版社，2003

# 人大版公共管理类教材

## 21世纪公共管理系列教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 现代管理学原理（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 娄成武　魏淑艳 |
| 公共管理学（“十一五”国家级规划教材） | 王乐夫　蔡立辉 |
| 《公共管理学》学习指导书 | 王乐夫　蔡立辉 |
| 公共经济学（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 高培勇 |
| 《公共经济学（第二版）》学习指导书 | 高培勇　崔　军 |
| 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材） | 陈振明 |
| 公共行政学 | 张成福 |
| 政治学原理（第二版） | 景跃进　张小劲 |
| 比较政府 | 高秉雄 |
| 行政法学 | 张成福 |
| 管理信息系统 | 张维明　黄金才 |
| 公共管理实用分析方法 | 汪明生　胡象明 |
| 公共事业管理概论（第二版） | 朱仁显 |
| 公共部门人力资源开发与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 孙柏瑛　祁光华 |
| 管理心理学 | 胡　平 |
| 政府经济学（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 郭小聪 |
| 市政管理学（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 杨宏山 |
| 当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 吴爱明 |
| 电子政务教程（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 赵国俊 |
| 电子政府与电子政务（“十一五”国家级规划教材） | 张锐昕 |
| 西方行政学理论概要（“十一五”国家级规划教材） | 丁　煌 |
| 公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材） | 肖鹏军 |
| 中国公共政策（“十一五”国家级规划教材） | 陈振明 |
| 政府公共关系（“十一五”国家级规划教材） | 廖为建 |
| 非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材） | 王　名 |
| 电子政府概论（第二版） | 张锐昕 |
| 行政伦理学教程（第二版）（“十五”国家级规划教材） | 张康之　李传军 |
| 公共管理的方法与技术（第二版） | 魏　娜 |
| 行政管理学（第二版） | 郭小聪 |
| 领导学（第三版） | 邱霈恩 |
| 管理秘书实务（第二版） | 赵锁龙 |
| 社区管理（第二版） | 汪大海　魏　娜　郇建立 |
| 国家公务员制度（第二版） | 舒　放　王克良 |
| 公共组织学（第二版） | 李传军 |
| 公共管理案例分析——公共管理学和法学的双重视角 | 王丛虎 |
| 地方政府学概论 | 方　雷 |
| 地方政府管理 | 陈瑞莲　张紧跟 |
| 西方公共管理名著导读 | 汪大海 |
| 公文写作与处理 | 赵国俊 |
| 公共关系概论（第二版） | 邹正方 |

## 公共管理系列教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 公共部门人力资源管理（第二版） | 滕玉成　于　萍 |
| 现代市政学（第三版） | 王佃利　张莉萍　高　原 |
| 政府经济学（第三版） | 潘明星　等 |
| 公共管理学概论 | 曹现强　王佃利 |
| 非营利组织管理 | 吴东民　等 |
| 公共决策导论 | 王佃利　曹现强 |

## 公共管理与政治学系列

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版） | 陈振明 |
| 政策科学——公共政策分析导论（第二版） | 陈振明 |
| 新政治经济学导论（第二版） | 陈振明　黄新华 |
| 政府治理与改革——理论、实践和案例 | 陈振明　等 |

## 公共管理核心课程系列教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 管理学基础 | 方振邦 |
| 公共政策概论 | 谢　明 |
| 应急管理导论 | 王宏伟 |
| 非营利组织管理 | 康晓光 |

## 公共管理案例系列教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 市政学导引与案例（第二版） | 李燕凌 |
| 领导学案例 | 邱霈恩 |
| 公共管理案例 | 中国人民大学公共管理学院 |
| 公共政策案例 | 中国人民大学公共管理学院 |
| 公共部门人力资源管理与社会保障案例 | 中国人民大学公共管理学院 |
| 公共政策案例：分析与思考 | 谢　明 |
| 公共政策热点问题分析 | 谢　明　毛寿龙 |
| 行政管理学导引与案例 | 陈季修 |
| 公共政策学导引与案例 | 陈季修 |

## 21 世纪公共行政系列教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 公共管理概论 | 朱立言　谢　明 |
| 行政学导论（修订版） | 齐明山 |
| 一般管理学原理（第三版） | 张康之　李传军 |
| 公共部门人力资源管理（第三版） | 孙柏瑛　祁光华 |
| 现代政治学原理（第三版） | 石永义　刘玉萼　张　璋 |
| 行政领导学（修订版） | 朱立言 |
| 公共政策导论（修订版） | 谢　明 |
| 当代中国政府与行政（修订版） | 魏　娜　吴爱明 |

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 机关管理的原理与方法（修订版） | 赵国俊　陈幽泓 |
| 公共行政的法律基础（修订版） | 毛昭晖 |
| 公共管理中的方法与技术 | 魏　娜　张　璋 |
| 公共人事制度 | 刘俊生 |
| 行政组织学 | 张　昕　李　泉 |
| 公共行政学（第四版） | 彭和平 |

## 21 世纪公共事业管理系列教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材） | 娄成武　李　坚 |
| 公共部门人力资源开发与管理（第二版） | 孙柏瑛 |
| 公共组织行为学（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 孙　萍　张　平 |
| 公共组织财务管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 王为民 |
| 《公共组织财务管理》学习与实训指导书 | 王为民　博　迪 |
| 文化管理学（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 孙　萍 |
| 卫生事业管理（“十一五”国家级规划教材） | 李　鲁　郭　岩 |
| 教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 娄成武　史万兵 |
| 现代公用事业管理 | 崔运武 |
| 文化创意产业导论 | 魏鹏举 |

## 21 世纪劳动与社会保障系列教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 社会保障概论（第三版） | 孙光德　董克用 |
| 《社会保障概论》（第三版）学习指导书 | 孙光德 |
| 员工福利概论（“十一五”国家级规划教材） | 仇雨临 |
| 社会保险学 | 孙树菡 |
| 国际社会保障制度教程 | 穆怀中 |
| 社会保险精算原理与实务 | 王晓军 |
| 社会保障法（修订版） | 杨燕绥 |
| 劳动争议处理 | 彭光华 |
| 就业管理 | 黎　民 |
| 劳动经济学（“十一五”国家级规划教材） | 董克用　刘　昕 |
| 社会保障管理（“十一五”国家级规划教材） | 邓大松 |
| 社会保障基金管理 | 赵　曼 |
| 养老保障制度 | 李　珍 |
| 医疗保障 | 王虎峰 |
| 劳动关系管理 | 彭光华 |

## 21 世纪土地资源管理系列教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 土地科学导论 | 叶剑平 |
| 土地资源管理学 | 张正峰 |
| 土地利用规划学 | 张占录　张正峰 |
| 不动产估价（“十一五”国家级规划教材） | 叶剑平　曲卫东 |

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 土地信息系统 | 曲卫东　韩　琼 |
| 土地经济学（第六版）（“十一五”国家级规划教材） | 毕宝德 |
| 地籍管理（第五版）（“十一五”国家级规划教材） | 谭　峻　林增杰 |
| 土地法学 | 王守智　吴春岐 |

## 公共管理硕士（MPA）系列教材

### 核心课教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 政治学：基本理论与中国视角 | 任剑涛 |
| 公共管理学（修订版） | 张成福　党秀云 |
| 公共管理学原理 | 陈振明 |
| 公共部门经济学（第三版） | 高培勇　崔　军 |
| 公共政策分析 | 陈振明 |
| 公共政策分析概论（修订版） | 谢　明 |
| 行政法学 | 皮纯协　张成福 |
| 行政法学概论（修订版） | 胡锦光 |
| 社会主义建设理论与实践（修订版） | 李景治　蒲国良 |
| 公共管理英语（修订版） | 顾建光 |
| 电子政务理论与方法 | 金江军　潘　懋 |
| 社会研究方法 | 陈振明 |
| 定量分析方法（修订版） | 谭跃进 |
| 信息技术及其应用（第三版） | 张维明 |

### 方向性必修课、选修课教材

| 书名 | 作者 |
| --- | --- |
| 公务员制度教程（第四版） | 舒　放　王克良 |
| 《公务员制度教程》学习指导书 | 舒　放　王克良 |
| 公共管理伦理学（修订版） | 张康之 |
| 比较政府与政治（修订版） | 卓　越 |
| 当代中国政府与政治（修订版） | 吴爱明　朱国斌　林　震 |
| 公共部门人力资源管理 | 董克用 |
| 公共部门人力资源管理及案例教程（修订版） | 陈天祥 |
| 领导理论与实践 | 朱立言 |
| 公共组织理论与管理 | 张成福 |
| 非营利组织管理概论（修订版） | 王　名 |
| 西方公共行政管理理论精要 | 丁　煌 |
| 公共部门绩效管理概论 | 周志忍 |
| 公共部门绩效评估（修订版） | 卓　越 |
| 公务员绩效评估 | 卓　越 |
| 公共危机管理 | 王宏伟 |
| 公共部门危机管理 | 张小明 |
| 公共部门战略管理（修订版） | 陈振明 |
| 中国古代治国通论 | 纪宝成 |
| 数字化城市管理 | 修文群 |
| MPA 学位论文写作指南 | 汪大海 |

# 教学支持说明

（教学课件）

中国人民大学出版社公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

为服务一线老师的教学工作，我们为本教材制作了相应的 PowerPoint 教学课件，任何一位采用本书为授课教材的老师都可免费获得课件。为保证这些课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料并邮寄或传真给我们，我们将在收到信件或传真后 48 小时内通过 E-mail 给您发送有关课件。关于人大出版社公共管理出版分社的其他图书信息，请登录 http://www.crup.com.cn/gggl 查询。

我们的联系方式：

地址：（100872）北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室
中国人民大学出版社公共管理出版分社

电话：（010）82502724　62514775（传真）

E-mail：ggglcbfs@vip.163.com

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的_____（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联 系 人：_____

通信地址：_____

邮　　编：_____

电　　话：_____

E-mail：_____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

Document generated by Anna’s Archive around 2023-2024 as part of the DuXiu collection
(https://annas-blog.org/duxiu-exclusive.html).

Images have been losslessly embedded. Information about the original file can be found in PDF attachments. Some stats (more in the PDF attachments):
{
  "filename": "MTI4NTkzNDQuemlw",
  "filename_decoded": "12859344.zip",
  "filesize": 34928542,
  "md5": "72eed15b0882ca71603abeafbd7e9aac",
  "header_md5": "87ed9d4bf54c3ad27d14977530296558",
  "sha1": "eeef03c69a76eeb5f74031a753881b496c257eb3",
  "sha256": "77bde5f2d0136ccdfcc263af95d385be201eca618b8acc43b6da76662e6527bc",
  "crc32": 4003726600,
  "zip_password": "",
  "uncompressed_size": 35563747,
  "pdg_dir_name": "",
  "pdg_main_pages_found": 273,
  "pdg_main_pages_max": 273,
  "total_pages": 284,
  "total_pixels": 1785252672,
  "pdf_generation_missing_pages": false
}