清华公共管理译丛

理解和管理公共组织

(第二版)

[美] 海尔·G 瑞尼 著
王孙禺 达 飞 译
蒋毅君 李仙根 校

清 华 大 学 出 版 社

内 容 简 介

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

中文书名: 理解和管理公共组织
原著书名: Understanding and Managing Public Organizations
Copyright 1997 by Jossey-Bass Inc., Publishers
Chinese Language Edition Published by Tsinghua University Press.
英文版于 1997 年出版,版权为 Jossey-Bass Inc., Publishers 所有。
本书中文简体字版由 Jossey-Bass Inc., Publishers 授权清华大学出版社出版发行。
未经出版者书面许可,不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

北京市版权局著作权合同登记号: 01-1999-2851

图书在版编目(CIP)数据

理解和管理公共组织/[美]瑞尼著;王孙禺,达飞译.—北京: 清华大学出版社, 2002
(清华公共管理译丛)
书名原文: Understanding and Managing Public Organizations
ISBN 7-302-05505-X

Ⅰ理… Ⅱ.①瑞…②王…③达… Ⅲ.组织学 Ⅳ.C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 030928 号

出 版 者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)
http://www.tup.tsinghua.edu.cn
责任编辑: 马庆洲
封面设计: 常雪影
版式设计: 肖 米
印 刷 者: 北京人民文学印刷厂
发 行 者: 新华书店总店北京发行所
开 本: 880×1230 1/32 印张: 16.375 字数: 469 千字
版 次: 2002 年 8 月第 1 版 2003 年 4 月第 2 次印刷
书 号: ISBN-7-302-05505-X/C·6
印 数: 3001～4500
定 价: 32.60 元

清华公共管理译丛

顾　　问　陈清泰

执行主编　薛　澜　王孙禺

编委会委员　赵纯均　田　芊　薛　澜

王孙禺　宁向东

Jeffrey Straussman

Astrid Marget

侯一麟　童海燕

编 者 序

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

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

管理体系。

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

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

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

薛 澜 王孙禺

2002 年 3 月于清华园

译 者 序

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

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

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

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

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

由于译校者的水平有限,书中必然有很多不妥之处,敬请读者和专家予以指正。

译校者

2001 年 10 月于清华园

序

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

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

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

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

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

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

本书最后一章对上述有关联邦政府的《国家表现回顾》、私营化和志愿者工作的管理等课题给予了特别关注,也由此提出了一个关于本书、关于管理和组织、关于本书读者的重大问题。这一根本性问题牵涉到对组织与管理活动加以综合性思考,并全面地考虑本书以前章节积极支持这种思考的价值所在。第一版最后一章的最后一部分对公共管理人员提出了告诫和建议,包括格言警句或是诸如"了解这一体系"和"重视管理"一类的要求。这些建议意在采用通行的方式和其他有关管理学的书籍保持一致,正如彼得斯(Peters)和沃特曼(Waterman)在他

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

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

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

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

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

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

读者对象

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

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

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

全书的组织结构

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

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

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

致　　谢

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

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

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

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

海尔·G 瑞尼

佐治亚州雅典县

1996 年 8 月

作者简介

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

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

1991 年,瑞尼在佐治亚州政府的效率与节约州长委员会任职。作为该委员会成员之一,他还供职于私营化任务部。1995 年,他供职于佐治亚州雅典-克拉克县的合并契约监督委员会。进入大学从事教学与研究之前,瑞尼曾在美国海军中服役并曾是 VISTA ① 志愿者。

---

① VISTA 全称为 Volunteers in Service to America(美国志愿者服务队),是美国帮助低收入人士的志愿公益组织,由 18 岁以上的人士组成。

图表和表格目录

图表

1.1 组织分析框架…… 16
1.2 组织分析框架(深入探讨图表 1.1) …… 17
3.1 机构、企业以及半官方半私人组织 …… 70
3.2 公共组织和私人组织：所有权和资金 …… 72
3.3 “公共性”：政治和经济权威 …… 74
6.1 相互竞争的价值框架 …… 152
10.1 预期理论公式…… 254

表格

2.1 20 世纪组织与管理理论的重大发展 …… 22
3.1 由交叉所有权、资金来源和社会控制模式形成的组织种类…… 76
3.2 公共管理和公共组织的特点：总结一般观点和研究成果…… 78
4.1 环境条件综述…… 85
4.2 对组织环境因素的描述和分析…… 89
4.3 公共组织环境的主要组成部分…… 94
5.1 政治体系中政治权威的来源以及制度、实体和参与者的影响 …… 106

5.2 关于如何处理与新闻媒体关系的指导方针 …… 112
6.1 组织效率的各个方面和衡量标准 …… 148
6.2 教育机构有效性的各个方面 …… 150
7.1 公共机构的使命和价值阐述 …… 178
9.1 用于考察工作积极性的调查问卷的内容及
与之密切相关的概念 …… 225
9.2 人类需求和价值的复杂性 …… 231
9.3 策动力的种型 …… 232
9.4 公众服务积极性的衡量标准及调查问卷方法 …… 240
10.1 被一些满足理论所采用的需求和价值分类…… 245
10.2 操作性条件反射概念与原理…… 259
10.3 组织中通常使用的提高员工工作积极性的技巧…… 268
11.1 管理角色和能力…… 299
11.2 文化的概念和范围…… 306
11.3 评价组织文化的背景参考…… 309
12.1 交流中存在的问题和歪曲现象…… 337
13.1 如何处理组织衰落和预算缩减:
对衰落和资金缩减做出反应的对策…… 358
13.2 会对革新实施产生影响的革新属性…… 362
13.3 组织发展的行动与研究模式中的各个阶段…… 370
13.4 成功的组织变革的模式…… 377
13.5 成功组织转型的步骤…… 379
13.6 联邦机构中成功变革的条件…… 389
14.1 10 年间高效率特点的比较 …… 404
14.2 奥斯波恩和盖伯勒所提出的‘重造政府”的战略…… 411
14.3 《国家表现回顾》:重要问题和工作计划 …… 414
14.4 私营化与政府私人之间订立
合同获得成功所需的条件…… 421

目　　录

编者序 …… III
译者序 …… V
序 …… VII
致谢 …… XIII
作者简介 …… XV
图表和表格目录 …… XVII

第一部分　公共组织的动态环境

第一章　挑战优秀的公共管理：利用理论与研究以改善实践…… 2
第二章　理解组织研究：历史回顾 …… 22
第三章　公共组织的特点 …… 59
第四章　分析公共组织的环境 …… 83
第五章　政治权力和公共政策的影响…… 103

第二部分　组织和管理的关键因素

第六章　组织的目标与有效性…… 134
第七章　目标的形成和实现：权力、战略和决策 …… 156
第八章　组织结构、设计和技术 …… 188
第九章　理解公共组织中的工作者：价值观和动机 …… 218
第十章　理解公共组织中的工作者：工作动力及工作态度理论…… 243

第十一章　领导、管理角色和组织文化 …… 289
第十二章　团队协作：理解团体中的交流和冲突 …… 328

第三部分　管理并改善公共组织的战略

第十三章　处理组织的变革和发展问题…… 352
第十四章　在公共领域中寻求优秀管理…… 392
参考文献…… 429
中英文人名对照…… 471
中英文主题词对照…… 482

第一部分

公共组织的动态环境

第一章 挑战优秀的公共管理：利用理论与研究以改善实践

所有的国家都必须确定其政府和私人机构在社会中所扮演的角色。在过去的数十年中，反政府潮流席卷全球，在许多国家都产生了要求约束政府权威的运动，并要求以更活跃的私人活动来代替政府权威。

这种对政府的怀疑暗示着在政府与私人管理的组织之间存在着巨大的差异，许多学者都认为我们对这种差异的认识还远谈不上深刻。他们指出，我们对公共领域中的有关管理与组织的丰富知识重视不够。同时，许许多多研究政治科学以及与政府官僚机构相关的经济学的学者们又对如何管理这一官僚机构所知甚少。对这一问题的评论引发了一场研究论述公共管理和公共组织理论的潮流。在其间，专家们和研究人士共同工作，以求为政府的组织和管理问题提供更为认真的分析。

本章对这些问题进行深入广泛的探讨，从而得出本书的中心思想：我们对公共组织抱有合理的怀疑，同时也认识到他们在社会中具有不可或缺的作用，想把这两种认识结合在一起的努力往往使我们陷入困境。我们需要保持并提高公共组织的效率。我们研究一般性的管理与组织理论的主要课题，发现有越来越多的迹象，说明这一理论在公共领域方面正得以成功应用，我们获益匪浅。这些迹象表明，政府环境对组织和管理有重大影响，虽然它经常限制工作表现，但政府机构的组织者和管理人员的表现良好，也常常超出人们的估计。政府管理卓有成效的例子俯拾皆是，这些例子反映了政府机构中的管理人员正努力把管

理技巧同对公共领域环境的有效理解结合在一起。然而,随着更多的迹象在各个不同的领域中显现出来,专家们还在继续研究并讨论前述两种认识的结合。本书力图将自身对公共管理与组织的分析建筑在迄今对这些迹象最为仔细且最新的审查基础之上。

最近对政府的敌意及矛盾心理

在过去的数十年间,世界各国都追求私营化,把国有企业出售给私人操作者。反政府情绪也席卷了美国。民意调查的结果显示,人们对税收厌恶至深,而且普遍认为政府的操作方式浪费而低效。许多州都进行了降低税率的公决。集中于政府身上的批评极为强烈,以至于人们已经开始使用怒殴官僚这一说法。吉米·卡特和罗纳德·里根都在竞选过程之中对联邦官僚机构进行了抨击。卡特总统在联邦雇员中强力推行以解除对工业的控制、减少联邦政府的官僚作风及以消灭懒散和低效为目的的重大公共服务改革。里根总统对政府的批评更为猛烈,并力图减少多个联邦工作项目和联邦机构的资金和权威。

各种各样的作者与官员都对美国式的私营化运动称道不已。一些人建议各级政府都应与私人领域签订提供服务的合同,收取更多的使用费,并采用凭单支票制以使得客户可以选择供应商。州与地区级政府功能的私营化也进展迅速(Chi, 1994; 州政府委员会,1993)。

在比尔·克林顿击败布什就任总统以后,这一改变显示反政府潮流有所减弱,这是因为克林顿是两人中更具自由倾向且更支持政府的一个。但是,克林顿总统发表了《国家表现回顾》(NPR)中, 对联邦政府运作情况做出重要评论。其评论指出,联邦政府的工作表现相当糟糕,需要进行一次大整顿。除了许多以实现这类改革为目的的总统令和议会行动(第十四章中还将述及)外,《国家表现回顾》还包含强力手段以缩减联邦工作人员约 11%。

随后,1994 年的中期选举使得共和党人在最近的历史中第一次在议会中获得多数。这些共和党人以一批在议会中身居要职的保守派人士为领导,宣称想要缩减联邦政府的规模,并减少其对美国公民生活的

干涉。他们采取一系列行动发起平衡联邦财政预算的运动,其中包括大幅度削减联邦开支和减少联邦工作项目。克林顿总统也宣布了他自己通过削减开支以达到预算平衡的计划。因此,总统与议会领袖的意见分歧并不在于是否应该平衡预算,而在于平衡预算应以什么样的速度来进行以及究竟应该削减哪部分开支。1995 和 1996 两年中,总统和议会领袖在预算问题上的谈判陷入了僵局,这就相当精彩地反映了本书的中心内容之一——公共组织中的管理与组织行为受政治环境的影响至深。在上述僵局之中,联邦政府的许多活动都不得不因为资金缺乏而停止,而许多联邦工作人员也只好放假。

这样的发展状况反映了前述的假设,即政府活动与私人领域的活动不同,政府活动的效率较私人领域要低。在美国,这样的认识是政治经济学的基本原则,许多政治思想家和经济理论家都以此作为真理。调查显示大多数公民都接受这一认识。

但是,说美国人对政府抱有一种双重心理比说他们敌视政府更为恰当。在美国,各级政府代表着该国的巨大成就之一,也代表着人类历史上意义最为重大的机构之一。每一个大国必须有一个庞大而有影响的公共领域才能运作得当。美国政府开支占国民生产总值的比例比世界上许多其他国家——包括经济发达国家——的政府开支占国民生产总值的比例要小。以国际标准来看,美国的税收相当低;就各国政府税收占国内生产总值的比例来说,美国的比例在世界上主要工业化国家中是最低的。从国际标准来看,把美国政府称做是极度低效、花费巨大、自以为是的机构的说法是不恰当的。

美国人含含糊糊地承认了这一事实。上述的调查尽管反映出人们对政府的信任正在衰减,但也反映出有些人士积极支持政府应扮演一个强大的角色(Lipset 和 Schneider, 1987; Katz, Gutek, Kahn 和 Barton,1975)。就在上述反政府潮流渐渐减弱时,要求一个强大积极的政府的呼声仍在继续。布什当政期间,美国在海湾发动了“沙漠风暴行动”。这一大型的联邦行动把大批的军队运往沙特,它不仅牵涉到国防部,而且还牵涉到许多其他的联邦机构,公众对此给予了坚决的支持。一些敦促应该行事谨慎的评论家受到了支持该战争的人们的批

评。意义重大的是,自越南战争以来,批评家们就一直在攻击美国军方,说其效率低下,而且领导管理不力,这与本书的主题倒也有颇多联系。就在海湾战争前几个月,评论家们更加担心美军的武器装备在沙漠环境下将难以发挥其应有的效用,而且美军的伤亡将相当严重。但是不管你是否支持这一军事行动,很显然的事实是,无论以何种合理的标准来衡量,它都取得了巨大的胜利。这一军事行动打垮了伊拉克军队,而美军的伤亡却相当低,所以虽然每有一位将士阵亡都是一个悲剧,但是结果还是好得近乎于奇迹一般。海湾战争显示了美国人的一种倾向,即尽管他们在某些方面强烈地支持其政府,甚至即便其政府表现相当不错,他们也总是会严厉地批评他们的政府。

1995 和 1996 两年间,克林顿总统和议会共和党领袖在预算赤字问题上的斗争,反映了美国公众既想缩减政府规模又想扩大政府工作的矛盾要求。在讨论削减哪部分联邦预算时,双方都没有认真考虑过要削减防务和社会保障方面的预算。双方的争论集中在医疗保障(Medicare) 的花费上,而就是在这一点上,某些调查结果也显示大部分美国人反对在这一项目上缩减开支。在 1995 年的预算中,国防、社会保障、医疗保障以及联邦债务的利息占了全部联邦开支的 2/ 3 还略多。想缩减预算开支的人士面临的一个长期性问题就是美国人的一种倾向: 他们一面抱怨税收过重且政府机构过于庞大,一面却又要求政府提供更广泛的计划与服务。

赫施曼(Hirschman)在 1982 年指出,支持与反对政府活动的情绪在美国和其他国家周期性地增减。这对于某一时间内占统治地位的情绪与活动可能是正确的。但是,上述情况却反映了美国人可能同时持有两种对立的见解。美国人长期以来一直在做的一件矛盾的事情就是: 一面把大笔的资金和重大的责任给予政府机关及其官员,一面却又对其大加挞伐和嘲弄(Whorton 和 Worthley, 1981; Sharkansky, 1989)。奥斯波恩(Osborne)和盖伯勒(Gaebler)于 1992 年所著的《重

① Medicare 是美国实行的医疗保障制度,年龄在 65 岁以上的人士几乎都可以获得医疗保障的照顾。

造政府》(*Reinventing Government*)成了一本极具影响力的畅销书,并对克林顿政府的《国家表现回顾》产生了重大影响。其实,该书同时包含了这一矛盾积极与消极的两个方面。两位作者倡议许多以重造政府为目的的改革,(参见第十四章及下文)因为他们认为政府正在多方面陷入失败。但他们也坚持认为政府发挥着重要的作用,这使得有效的公共管理意义重大。值得重视的是,他们为改革和有效操作而提出的建议,几乎全部来源于他们实际观察到的在全国许多政府机构正在实施的优秀而富有创意的实践经历。

如前所述,人们认为政府和企业间存在差异,而上述的这种双重心理又给这种认识增加了一层新的含义:即尽管美国人倾向于把政府与企业区别开来,而且认为政府的效率要低于企业,但他们中的许多人也认为政府是极其重要的。因此,美国所面临的问题较诸其他国家都更为复杂。我们知道政府和私人的活动都各有其优势与劣势。我们所面临的挑战就是找到二者的最佳结合点,并且尽我们所能实现二者的高效管理(Lindblom, 1977)。

一般性管理和公共管理

在开始分析公共组织之前,让我们先来说明本书是从哪些研究和专家见解中汲取材料的。第三章中的历史回顾和其后章节的讨论将显示,研究社会学、心理学以及企业管理学方面的学者已经在组织行为和组织理论领域获得了丰富的知识。

◆ 组织行为、组织理论和管理

组织行为的研究主要来源于工业和社会心理学。组织行为研究者们普遍集中关注组织中的个人与团体行为,并对动机、工作满意程度、领导、工作团队动力以及组织成员的态度和行为加以分析。而另一方面,组织理论则以社会学为基础,集中讨论把组织作为一个整体来看待的课题,如组织环境、目标和效率、战略和决策、改变和革新,以及结构和设计等。一些作者把组织行为看做是组织理论的一个分支。二者的

区别主要是研究者专业不同;这一点反映在某些教科书对某些课题的侧重点各不相同上(Daft, 1995; Hellreigel, Slocum 和 Woodman, 1995),也反映在专业协会的划分之中。

所有著名的、广为人们承认的有关企业管理、公共管理、教育管理或是其他形式管理的研究都包括对组织理论和组织行为的研究,因为这两方面的研究都与管理有关。管理这个词应用范围相当广,而这一领域的研究要用到一般学术研究所用不到的材料,如政府报告、有关应用管理的书籍,以及对在职管理人员工作表现的观察。许多因素——财政、信息系统、储备、采购、生产流程和其他因素——都对高效管理有重要作用,而本书则专注于组织行为和理论。进一步说,本书重点讨论的是对领导、组织、激励、计划和战略决策、效率衡量以及沟通等功能的分析与实践。

在组织理论、组织行为和一般性管理研究中有一个很强的传统——我们姑且在下文中把它称做是一种研究上的"普遍适用的传统"。正如第二、三两章中将要讨论的那样,本领域内大多数的著名学者(有当代的也有过去的)都把他们的理论和见解应用于各种各样的组织中,他们努力建立起了有关组织和管理的一般性知识。一些学者坚决反对仅简单地把公共和私人组织作固定的模式化的区别。当前许多有关组织理论和管理的教科书在讨论组织理论的应用时,都强调其理论普遍适用于公共、私人和非营利性组织等各种组织的情况(Daft, 1995)。

另外,管理研究人员和咨询人员经常与公共组织合作,并在此过程中使用那些他们和私人企业合作时所采用的概念和技术。他们指出,这些理论和框架同样适用于公共组织及其管理人员,因为在政府性、非盈利性和私人企业性环境之中的管理和组织都面临着同样的挑战,并且都有着大体上相似的模式。

◆ 公共管理、经济学和政治学

正如本书将要反复讨论的那样,普遍适用的传统提供了许多有价值的见解和想法。然而,我们确实有一套关于公共组织和管理的独特理论。我们有一个规模庞大的政府,大政府就意味着必然有大量的管

理活动。例如,城市管理者(City Manager)就已经变得高度专业化了。有关公共管理方面的专著相当多,我们在此领域内的知识也相当多。经济学家们发展了有关公共官僚机构的理论(Downs, 1967)。政治学家们对此也多有著述(Hill, 1992; Meier, 1993; Stillman, 1996)。这些经济学家和政治学家通常把公共官僚机构描述得与私人领域相当不同。政治学家们专注于公共组织的政治角色及其与立法机关的成员、法院、总统和利益集团的关系。分析公共官僚机构的经济学家们强调公共官僚机构的产出并不存在市场。通常他们都得出结论说,正是由于不存在市场,公共组织才较私人公司更多官僚习气、效率更低、更不愿接受改变,且更容易受政治影响(Barton, 1980; Breton 和 Wintrobe, 1982; Dahl 和 Lindblom, 1953; Downs, 1967; Niskanen, 1971; Tullock, 1965)。

在 20 世纪 70 年代,一些作者们开始指出,有关一般性管理和公共官僚机构管理的书籍有所区别,并且提出这两部分课题应该进一步有机结合起来(Allison, 1983; Bozeman, 1987; Hood 和 Dunsire, 1981; Lynn, 1981; Meyer, 1979; Perry 和 Kraemer, 1983; Pitt 和 Smith, 1981; Rainey, Backoff 和 Levine, 1976; Wamsley 和 Zald, 1973; Warwick, 1975)。这些作者提出,有关组织理论和组织行为的书籍为分析组织结构、变革、决策、战略、环境、动机、领导和其他重要课题提供了详细的模型和概念。另外,研究人员还在实际环境中检测了这些分析研究框架。但由于他们认为其理论和研究可以普遍适用于各种组织,因此他们对政治学家和经济学家们所提出的有关公共组织的问题明显关注不足。例如,他们实际上忽略了一个相当重要的国际性问题,即政府所有制和直接在经济市场上承担风险是否对管理和组织具有重大意义。

批评家们还指出,在有关政治学和公共管理的文章中,事件描述过多,而理论和系统性研究则明显不足(Perry 和 Kraemer, 1983; Pitt 和 Smith, 1981)。公共管理领域内的学者们普遍认为该领域内的研究和理论相当不充分(McCurdy 和 Cleary, 1984; Kraemer 和 Perry, 1989; White 和 Adams, 1994)。在一次全国性的对公共管理研究进行的调

查中,嘎尔森(Garson)和奥维曼(Overman)(1981, 1982)发现,有关一般性公共管理的研究很少可以获得资助,并得出结论认为,实际存在的研究相当不完整而且研究内容殊异。

与研究组织理论和一般性管理的著作相比,讨论公共官僚机构的政治学和经济学著作都没有给予内部管理——设计组织结构、激励并领导雇员、发展内部交流和团队合作——很多重视。从组织理论的观点来看,许多政治学家和经济学家有关动机、结构及与公共官僚机构相关的其他方面的一般性讨论都显得过于简单化。

◆ 在教育与实践方面的问题

人们考虑到公共管理实践的重要性,也认识到必须教育公众进一步了解公共管理。因此,有关公共领域内组织理论与管理的讨论不断得到扩充。20 世纪 60 年代政府活动激增,此后,在全国各大学都出现了公共管理专业的研究生课程项目。公共事务和管理学院全国联合会也开始认可这些研究生课程项目。获得其认可的标准包括: 研究生课程项目必须含有公共管理硕士(MPA)专业的课程,以强调管理技巧和技术知识;而不允许把它和一个经简单修正的政治学硕士学位的学习雷同。这就暗示着 MPA 课程与工商管理硕士(MBA)课程在帮助人们为未来的管理职位做好准备方面应该存在差别。同时,这也提出了一个问题: 公共管理与企业管理究竟应有何不同。

与此同时,人们认为我们在公共管理方面的知识还不够。1979 年,美国人事办公室在布鲁金斯学会(Brookings Institution)组织了一次有名的会议。著名的学者和政府官员在会上讲话指出,社会需要对公共管理进行研究。该会议力求探讨职业人士和研究人员普遍关心的一个问题,即“本领域内深度知识的缺乏”。大约与此同时,许多作者作了大量的著述,指出公共领域的管理牵涉到相对独特的问题与方法。他们也抱怨说,对积极有效的公共管理进行探讨的研究和理论以及案例分析实在太少(Allison, 1983; Chase 和 Reveal, 1983; Lynn, 1981, 1987)。

◆ 低效率的公共管理？

人们经常抱怨公共管理实践中的不足，这也激起了人们对这一领域研究的兴趣。我们一般都承认大型的官僚机构——特别是政府官僚机构——对我们的生活有着无所不在的影响（Chackerian 和 Abcarian, 1984）。这些官僚机构经常犯错误，也可能伤害和压制组织内部和外部的人们（Denhardt, 1984; Hummel, 1994）。要想既保证让这些官僚机构有效地运作，又可以让我们通过民主过程对其加以控制，我们面临着严峻的挑战。一些分析家指出，我们为保持高效操作和民主控制的平衡所尽的努力经常导致约束力和障碍的产生，它们使得公共管理人员不能担当起工业中的管理人员通常所扮演的角色（Warwick, 1975; Lynn, 1981；国家公共管理研究院，1986；Ban, 1995; Gore, 1993; Thompson, 1993）。一些作者指出，太多的公共管理人员都没能认真地对待他们所面临的挑战，这些挑战包括：激励他们的下属，有效地设计他们的组织和工作过程，以及在其他方面积极地履行他们的职责。由选举产生的和受政府任命的官员们都受到任期短、法律和规则复杂等问题的限制，这使得他们难以做出改变，他们也面临着高强度的外部政治压力，有时他们自己也会暴露出不熟悉工作的弱点。他们中的许多人专注于迫切的公共政策问题，而在他们表现最差的时候，也会暴露出政客们爱逞强的弱点，而且对在他们管辖之下的机构和工作计划的内部管理缺乏必要关注。中层管理人员和职业公务员由于受到中央规则的限制，或者没有权威或者缺乏动力来参与管理。

专家们还抱怨说，负有监督公共组织职责的由选举产生的官员们总是对高效管理公共组织缺乏足够的关心。没有足够的政治刺激力可以使他们认真对待有关“优秀政府”的问题，如有效的机构管理等。他们中的一些人缺乏足够的管理经验，而有些人又倾向于以一种会被管理专家们称做是过时的方式来解释管理问题。许多立法者和当选的或任命的行政人员都坚持一种所谓的“保守型管理”（administrative orthodoxy）（Warwick, 1975; Knott 和 Miller, 1987）。他们认为要想

实现合理的管理必须在政府机构中建立一个严格的层层负责的制度，拥有严格的汇报和控制，细致的报告要求，以及严密确定的工作安排。这种基本的管理方式与当前许多最为成功的公司的管理思想和实践存在着严重冲突。

改善公共管理所面临的两难境地

要想在一个人们普遍对政府保持敌意的环境中实现对联邦官僚机构的管理，就必须更好地分析外部政治作用对政府组织与管理的影响。在对官僚机构的政治控制上的长期斗争经常导致人们采取消极的侧重于控制的方法，而这种方法总是产生不良影响。

在竞选过程中对联邦官僚机构大加攻伐之后，卡特总统和里根总统开始对其实行控制和限制。卡特政府的官员们在 1978 年提出了《公共服务改革法案》，作为改善管理的创意。该法案的条款规定了以下各步骤措施：即如何更为容易地约束联邦雇员，如何将工资与表现更紧密地挂钩，以及如何使受任命的机构首脑可以更为容易地选择并调动受其管辖的公共服务管理人员的工作。但是行政官员们还是难以为所谓的“优秀政府”的创意找到政治支持。他们发现，寻求支持的最有效途径就是强调解雇懒惰而无能的公务员的困难。报纸也相当积极地讨论这一点(Kettl, 1989)。而后来，调查显示这一行动结果导致了联邦管理人员中相当严重的不安全感和灰心丧气。

里根总统对联邦机构进行了更为猛烈的批评，并致力于减少其权威、资金和职员数目。里根政府的官员们力图增加总统在联邦机构中的权威，并压制职业公务员对总统工作的抵制。这些官员们增加了联邦机构中受任命而担当高层职位的人的数目。事实上，这种做法等于是通过把对总统忠心耿耿的人安排在职业公务员的位置之上而降了公务员们的职(沃尔克委员会[Volcker Commission]，1989)。另外，大量的开支缩减也瓦解了许多机构(Rubin, 1985)。有些机构则因其被任命的行政长官被控参与非法活动而陷于困境。

有经验的观察家们开始警告说，公共服务领域可能会发生一场危

机,同时它也需要复兴(沃尔克委员会,1989; Thompson, 1993; Denhardt 和 Jennings, 1987)。调查显示了严重的士气问题,大量的职业管理人员都说他们想离开政府机构,而且他们还将建议其子女不要以公共服务为职业。其他的调查则发现,学生们对加入公共服务这一职业没有多少兴趣。曾在卡特和里根两届政府中任联邦储备委员会主席的保罗·沃尔克(Paul Volcker)于 1989 年出任国家公共服务委员会的主席,该委员会召集了一些著名的政府官员来指导对这一危机的分析并提出建议。该委员会的报告建议了一些步骤措施以提高公众对公共服务的支持:增加工资、改善工作表现、改进职员的吸纳与训练,以及改善受任命的领导者与公务员的关系。

许多事件都表明公共领域和公共机构所面临的压力严重影响了它们的工作表现。例如,1986 年"挑战者"号航天飞机的爆炸是降临在美国航天项目上最巨大的灾难。分析家们指责说,这一灾难发生的部分原因是由于对国家航空航天局(NASA)的政治压力压倒了该局在决策过程中的职业标准(Romzek 和 Dubnick, 1987)。与 NASA 订立合同建造该航天飞机的私人组织的工程师们(该航天飞机的建造已被交予私人企业来完成)曾警告 NASA 的官员们说,该航天飞机助推火箭的密封舱在寒冷天气下可能发生问题。但 NASA 的官员们却考虑到推迟发射将导致不良的公众反映,以及随着要求缩减该机构开支的政治压力的增强可能不得不缩减其预算,因此并不理会这一警告,并说延期发射应有更充分的理由。与 NASA 签订合同的公司可能也出于害怕丢掉大笔买卖的考虑而没有特别强调这些警告(Kettl, 1988)。

具有讽刺意味的是,这一事例与其他例子都反映出,尽管人们宣称限制政府管理人员并减小他们的权威是控制经常犯错误的联邦官僚机构的方法之一,但这事实上也正反映了职业官僚们所扮演的角色的重要性。上述问题不光来自卡特、里根和布什政府本身,它们也反映了现存的在控制和管理公共组织方面进退两难的境地。下面的章节将述及许多各种各样的政府管理改革,它们都没有产生令人满意的结果。于是提出了这样一个问题:政府组织是不是本身就抵制高效管理。

优秀的公共管理

另一方面,对政府和政府机构及其雇员的严厉批评也使得一些作者表达了相反的见解。他们指出,公共官僚机构的表现比通常所认为的要好(Doig 和 Hargrove, 1987; Downs 和 Larkey, 1986; Goodsell, 1994; Milward 和 Rainey, 1983; Tierney, 1988)。还有一些人介绍了成功的政府革新和政策(Poister, 1988; Schwartz, 1983)。沃姆斯利(Wamsley)和他的同事们于 1990 年提出,人们必须加强这一认识,即美国政府的行政部门所扮演的角色与政府其他各部门的角色一样,都是极其重要且合法的。这些作者中的许多人都指出,有证据显示,许多政府组织及其官员都表现优秀,很难证明私人领域会有更好的表现。许多针对政府机构的批评都埋怨错了对象,他们把目标直指公共官僚机构,而问题则出在议会或是利益集团的压力上。另外,由于人们认识上的固定模式以及误解的关系,政府官僚机构总是很容易被当作靶子。一次洛普民意测验向一组有代表性的美国人提出这样的问题: 社会保障计划中每花费 100 美元,其中有多少用作行政工作的费用? 对这一数字的中间估计是 50 美元,而实际数字则仅是大约 1 .30 美元(Milward 和 Rainey, 1983)。

由于人们对这一问题的关心,也由于前述的我们在有关高效公共管理方面的专著和知识不足的原因,20 世纪 90 年代里有关这一领域的著述开始增多。大量与此相关的书籍和文章不断发表,它们描绘并分析了在政府机构中的高效领导、管理和组织实践(Ban, 1995; Barzelay, 1992; Behn, 1991; Cohen 和 Eimicke, 1995; Cooper 和 Wright, 1992; Denhardt, 1993; Doig 和 Hargrove, 1987; Hargrove 和 Glidewell, 1990; Osborne 和 Gaebler, 1992; Riccucci, 1995; Thompson 和 Jones, 1994)。

另外,在阐述我们需要继续认真研究和分析的同时,研究人员还在实践中发现了公共组织及其管理人员的特点,而这一发现相当引人深思。例如,研究显示,如果在公共服务中出现了我们前面提到的而沃尔

克委员会也深以为憾的危机的话,其原因很难解释清楚(Lewis, 1991)。斯蒂尔(Steel)和华纳(Warner)于 1990 年发现,在公共领域内的年轻雇员对其工作的满意率要高于私人领域内的年轻雇员(Crewson, 1995)。这些研究成果并不见得否定了各种各样的委员会和专家们关于公共服务的看法,但是它们确实反映了公共服务及其相关问题的复杂性,也反映了我们继续进行研究的必要性。

挑战:持久而严肃的关注与分析

上述有争议的问题反映了美国政治与经济体制基本的复杂性。这种体制使得政府的行政部门总是处于多种相互矛盾斗争的压力之下,这些压力包括:应该由谁来控制、怎样控制、应该为谁的利益服务以及什么样的价值观应处于支配地位(Waldo, [1947] 1984)。管理牵涉到许多矛盾,这些矛盾要求组织及其管理人员必须做到平衡其冲突的目标和重点。公共管理经常牵涉到特别复杂的目标以及这些目标间错综复杂的矛盾斗争。

在关于公共官僚机构的表现到底是好是坏以及公共领域是否是一个独特的、具有其自身属性的管理环境的辩论之中,辩论双方在某种意义上都是正确的。一般性管理与组织概念可能对政府也有重要的应用价值;但是,政府环境的特殊因素也必须被考虑到。实际上,本书后面章节所给出的实例反映了这二者都是必需的。公共机构中的管理人员能够有效地利用一般性管理程序,但他们也必须灵活处理外部政治压力和行政约束,以创造出一个可以有效进行管理的环境。我们所面临的真正挑战,就是明确我们对这一过程的认识到底有多深,以及我们应在何时、何地、以怎样的方式对此知识加以运用及其运用的理由。正如沃尔克委员会和本书所引用的许多作者所指出的那样,我们需要研究人员、职业管理人员、官员们以及公民们为增加我们关于高效公共管理的知识并加强对它的支持而投入持久而严肃的关注。

本书还涉及另一可能在本领域内的学生和学者中引起更多争论的

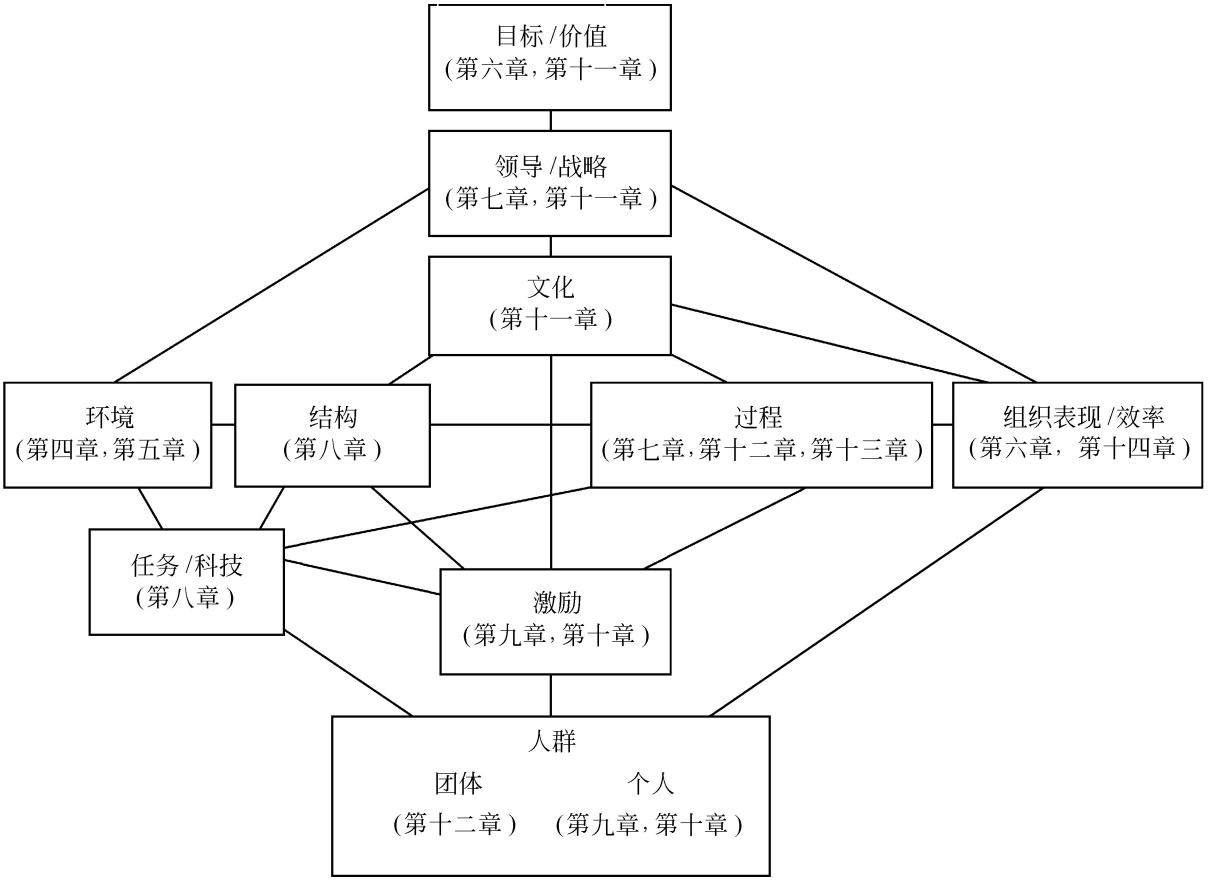
理论假设。后面的章节还将讨论许多要求在公共管理方面实行改革和改善实践的倡议。本书还会指出,许多像奥斯波恩(Osborne)和盖伯勒(Gaebler)两人在他们所著的《重造政府》一书中提出的那些有关处理政府事务的新方法的令人兴奋的见解,都可通过对基本管理课题的深入了解而得到进一步完善。有时有关新方法的倡议提供了新见解,却没有清楚地指出应如何对其加以实施。这也提出了最为基本的问题:你如何实施高效的领导?你如何确立战略?你如何领导成功的变革过程?你如何激励雇员?你如何处理有关组织进程的一般性问题?你如何设计一个组织?你如何应付外部因素,如新闻界与立法部门?你如何发展出有效的沟通联系过程并约束冲突?没有一本书可以对这些问题提供完全彻底的答案,但本书却尽力使自己对那些有志于探究答案的学者、在职管理人员、官员、学生和公民的工作有所帮助。

本书介绍并分析了一些重要的课题:我们所知道的公共组织与其他类型组织的不同之处、我们可以从有关管理和组织的研究和理论的主要课题中所汲取的有用因素、以及我们对于公共领域环境及对上述课题的意义的认识。本书的这一工作本身就是一个挑战。关于公共管理的研究和著述在许多领域内都出现得极快,而本书则包含了尽可能多的新例子。可能会用得上的相关材料的数量极大,超出了任何一本书可以包容的范围。公共与私人领域涉及到组织层次、类型和环境方面极多的差异,而我们对此还缺乏一个系统性的框架。本书讨论的每一个课题或因素——权力、政治作用、动机、领导、组织结构,以及其他内容——都牵涉到广泛而差别极大的研究,这些研究都充满着争议而且在某些方面上还不完善。但是这些挑战说明了我们所必须面对的现实,正如我们不得不正视公共管理内在的不可避免的矛盾与冲突一样。

组织:定义及理论框架

在此,有必要把有关组织的一些基本概念的意义加以澄清,并创建一个框架以作为本书所提供的长期分析的指导。图表 1 .1 即是为此目

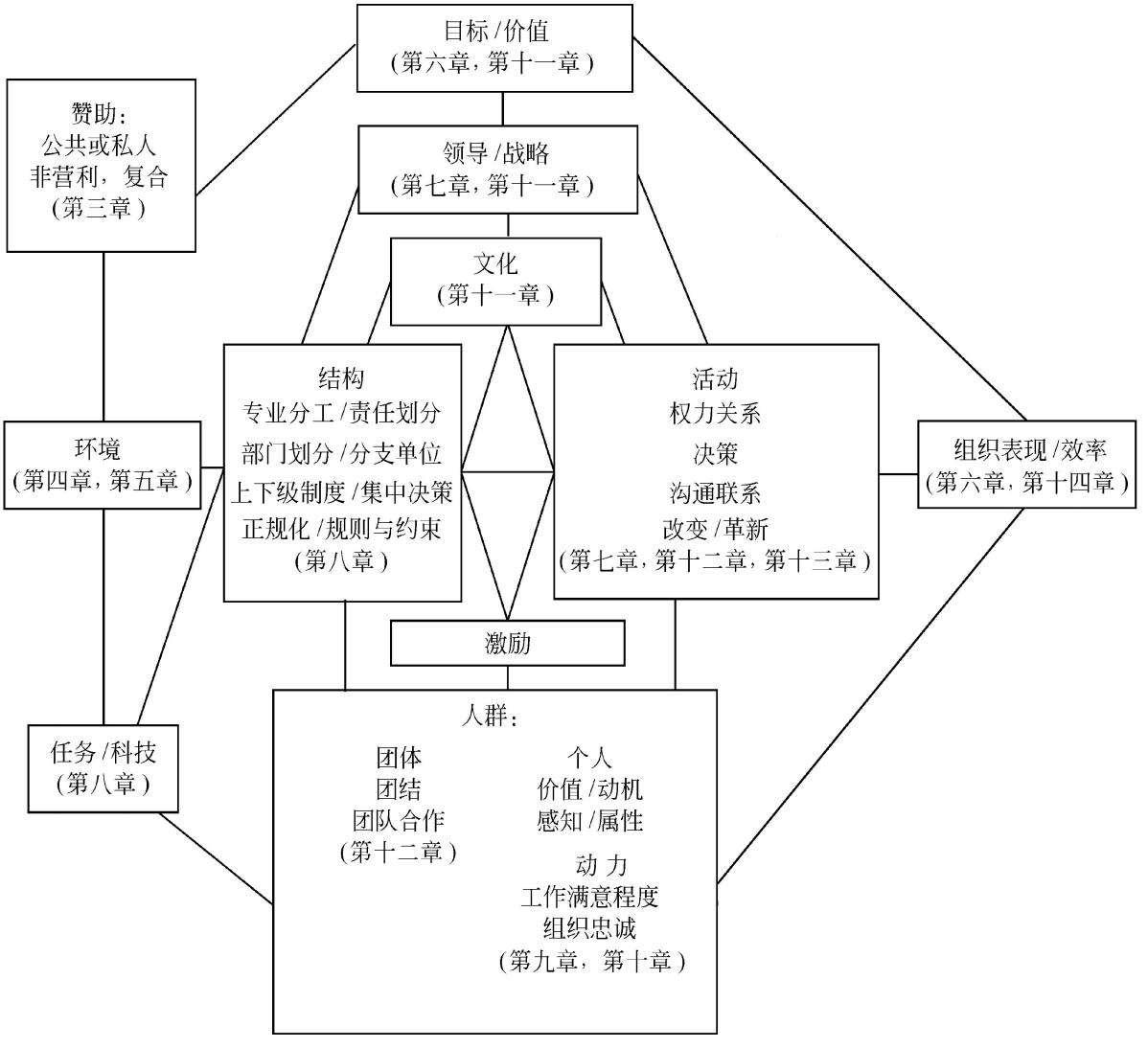
的而作的一个框架。图表 1 .2 则细致分析了该理论框架的一些基本部分,提供了更多有关组织结构、运作及其成员的细节。



图表 1 .1 组织分析框架

论述有关组织理论和管理的人士长期以来就一直在争论组织的定义到底是什么,他们很难获得共识。为一个精确的定义而浪费时间并不值得,下面暂且根据图表 1 .1 的组成部分给出一个临时性的定义。下面的这一描述由于篇幅太长而并不适于作为一个精确的定义,事实上,它更相当于一种关于组织的认识,而并不只是一个简单的定义:

组织是人们为追求一个目标而组成的团体。人们组成团体是为了从其所处的环境中获取资源。为了高效实现其目标,组织力图通过完成任务并运用技术而实现资源转化,并以此获得新的资源。它通过对自身活动进行组织来处理与资源转化过程有关的许多反复无常的不确定性。组织活动牵涉到领导过程,通过领导过程,领导者们指导战略的发展以达到目标的实现或是建立起有助于战略实施的结构或进程。结



图表 1.2　组织分析框架(深入探讨图表 1.1)

构是组织中相对稳定的、可以观察得到的责任分配和划分，结构通过由上而下的权威体系、规则和条例，以及个人、团体和分支单位的专业分工而实现。由组织结构决定的责任划分把组织的目标分解成不同的团体和个人可以分别致力追求的部分——而组织这一名词即由此而来。所谓组织，指的就是加起来组成整体的一系列机构。这种责任划分要求个人和单位的活动要做到协调一致。进程是更难于观察得到的，但却是更为剧烈的活动，它在符合协调一致这一要求上也发挥重要作用。进程包括：确定权力关系、决策、评价、沟通、冲突解决方案，以及改变和革新。在上述结构和进程之中，团体和个人对他们所受到的激励做

出　应,为组织做出贡献并最终提供高效管理的产品和服务。

框架和概念的暗示意义

上述概念和框架可能显得相当宽泛,不会引起什么争议。但它们确实具有相当强的暗示意义,可能在研究组织与管理的人群中引发争议。一部分暗示意义将在第二章的历史回顾中加以介绍,到时将反映为什么框架中包括了某些特定部分,以及为什么要以某种特定方式来处理它们。

上述框架和概念的某些特点提出了组织理论家多年来一直争论的有关组织的重要问题。例如,有些研究组织和管理的专家会指出,上述概念过于理想化,因为它暗示着领导者确乎"指导"着战略的确定(即它暗示着战略确已被确立以及人们都参与了战略确立的过程),人们在为达到共同的目标而共同工作,以及组织结构和进程支持战略的实施并激励人们的工作。事实上,组织中的人们并不一定总是共同工作——他们可能在某些重要的方面彼此对立。而且,组织的目标通常难以确定——这一点我们后面还要具体探讨——而且组织中的成员可能会在他们对组织目标的认识上存在巨大差异。上述概念还暗示着,组织成员——领导者及其他参与者——的努力决定组织的表现,但有些组织理论家提供证据显示,经济、政治和市场条件等外部力量也可能决定组织的表现。例如,多年以来专家们就指出,由选举所产生的官员们有时会交给公共机构不切实际的任务,不给它们足够的资金,而且还在它们不能完成这些任务时,对其大加指责。

在另一方面,有些组织和管理理论家又说上述概念和框架还不够理想化。他们可能会批评说,上述概念和框架"自上而下的"倾向太强,过于强调高层领导者的作用,并且过分强调了结构和进程对较低层人员的影响。有些领导者的战略很糟糕,有些则根本就没有战略,还有些则在事实上有意无意地损害了其组织及成员。后面的章节将显示,当前对管理的讨论经常提出要给组织成员以更多的权威和自由,以防止高层管理人员与组织结构遏制其创造性和生产力。因此对上述的概念

和框架的批评提出了一些非常重要的问题。如果你有同感的话,不妨把图表 1 .1 和 1 .2 倒过来看,这样一般组织成员就被排在首位了。

这并不是一个轻率的建议。在第十三章中我们将遇到这样一个例子,一位行政官员把她所在机构的组织图颠倒过来,这样该机构的客户就被排在了首位。这样做是为了突出客户的重要性,以提高该机构成员对这一问题的重视。当然,她也可以把其机构中的普通职员排在首位。

我所要说的是,图表 1 .1 中各组成部分的排列位置并不说明什么是最重要的。例如,该图表并非意在指出: 领导者仅因为他们在该图表上居于更高的一个层次,就说明他们在组织中的地位较普通成员更为重要。该图表也不表示各组成部分之间存在如环境决定结构、进程、组织和表现之类的因果关系。该图之中的各条连线表明其连接的实心框之间存在联系,其联系的影响是相互的。例如,组织的环境会影响管理层的领导者。在公共机构中,领导者经常受到来自总统、立法机关和其他权威机构——如人事和财务机构的命令的影响。但是,正如后面章节将要讨论的那样,公共机构的领导者们也通过与立法机关合作、发展并利用利益集团的支持、力求影响公众的意见以及其他各种方式,以根据其自身环境进行独立工作。同样,结构和过程影响着人们,但人们也同样影响着结构和过程。图表 1 .1 和 1 .2 的所有组成部分都存在上述性质,它们几乎都是互相关联的。

在这两个图表中的框架是不是相当简明呢? 在某种意义上是的,但这一框架隐含着许多重要的意义和价值。在彼得斯和沃特曼于 1982 年所著的《寻求优秀》这一在 80 年代吸引了许多工业和政府管理人员的畅销书中,两位作者在书中的简介部分提出了一个被称做是麦肯锡 7-S(McKinsey 7-S)的图表。该图表中有七个圆圈,每个圆圈中写着下面七个术语中的一个: 战略(strategy)、结构(structure)、系统(system)、共同的价值(shared values)、技巧(skill)、形式(style,指管理形式),以及职员(staff)。每个圆圈都由线条与其他六个圆圈相连。彼得斯和沃特曼指出: 这个图表对分析美国表现出众的公司来说是一个非常有用的指导。他们说,许多其他非常著名的管理咨询人员、教授

和研究人员也使用这一理论框架。

麦肯锡框架的成功反映了几点与图表 1.1 和 1.2 相关的情况。首先,人们在组织和管理工作中面临的部分挑战就在于如何认识组织与管理。你关注些什么?什么是重要的?你该分析些什么?你需要做出哪些决定?下一章反映出,学者和在职管理人员认识管理的方式对确定组织的形式和操作及其管理人员管理的方式具有重大作用。我们会发现,20 世纪中对组织与管理所进行的思考的演进就起到了这样的作用。下一章将指出,在 20 世纪早些时候,管理方面的专家和组织理论家会提出一个不同于图表 1.1 和 1.2 以及麦肯锡框架的图示。麦肯锡框架经证实是相当有价值的,因为它在有关确定如何管理和组织方面为一些重要课题、问题和因素提供了一个指导。而后的章节还将显示,图表 1.1 和 1.2 在处理私营化进程、志愿工作以及组织工作表现、效率和评价等问题上相当有用。

管理思想的演进提出了另一个问题。组织与管理所面临的主要挑战之一,是在实现综合的、协调一致的思想与行动上遇到的挑战。麦肯锡框架中各个圆圈之间有前后来回的连线,以强调了各部分之间协调一致的重要性。图表 1.1 和 1.2 的各组成部分之间的连线显示了它们之间的相互联系,也强调了全面考虑问题的重要性。对问题进行全面考虑并对组织活动各方面进行协调,这是我们所面临的一个挑战,也是管理所面临的最基本的挑战之一。不幸的是,我们并没有一个科学的、系统性的一体化解决方案。组织领导只能根据他们的判断和经验来管理并协调图表 1.1 和 1.2 的各组成部分。本书力图通过介绍组织理论家和研究人员在有关这些框架和图表等课题上的知识,来帮助领导者们进行工作。我们首先从介绍 20 世纪中该领域知识的发展开始,探讨上述图表中各组成部分的由来,而在随后章节中我们还将再对其作深入讨论。

重 点 小 结

本章提出了如下各点以及本书的若干假设。

在美国和许多其他国家,反政府的潮流相当明显地表现在公众的

态　和行动中。许多人认为政府组织不能像私人机构一样有效运作。但这种假设并不是建立在充分的证据基础之上的,并且也和组织理论与管理的一些重要的观点相对立。

在美国,这种反政府潮流还牵涉到一种双重矛盾心理。在许多方面,公民们都支持要有一个强大的政府,并且对政府和政府机构的工作提出许多要求。他们支持授予政府机构及其官员大量的权威和资金。这就表明,必须不断改善政府机构的工作表现。

我们可以通过学习有关组织理论、组织行为和一般性管理方面的专著,并把这些理论应用到政府机构和活动之中,以改进公共管理和公共机构的表现。

关于组织和管理的著述对公共领域内的组织及其管理人员重视不够的问题,本书把关于公共领域环境方面的研究和思考整合于更具一般性的有关组织和管理的理论及研究之中。

上述整合过程对如下讨论意义重大:公共管理是否通常效率低下,还是经常表现出色;应该如何为那些有志于公共管理的人们改革并改善公共管理和教育。如果能够博采已有的概念、理论和研究,并以上述的总体框架为中心,进行长期细致的分析的话,那将对我们理解这些问题产生重要意义。

第二章　理解组织研究：历史回顾

庞大而复杂的组织已存在了许多世纪，但它们的数目只是在最近的两个世纪里才获得了巨大的增长。有关组织及其管理的著述——以及训练管理人员的著述——也已存在了许多世纪。然而，我们今天所看到的大量的研究和论著，和庞大的组织自身一样，也是直到最近才开始迅速出现的。本章回顾过去一个世纪以来组织及管理领域内研究、理论和思考的重大进步。表格 2.1 是本章所讨论的发展进程的一个小结。

表格 2.1　20 世纪组织与管理理论的重大发展

Ⅰ.古典理论　强调管理的“惟一最佳方式”，把组织及其成员看做是“封闭式系统”

A.马克斯·韦伯(理性-法律学派)

在早期对官僚机构进行了有影响力的分析。确定了官僚机构的基本特点，如权威的上下级体系、职业服务、根据能力进行选拔和提升，以及确定工作程序和职责的规则和规定。

韦伯提出，上述特点把官僚机构建筑于一种有着理性-法律形式的权威的基础之上，并使这种官僚机构高于建筑在传统权威(如贵族血统)基础之上或是领导人气质基础之上的组织形式。相对于上述这样的组织形式，官僚机构有着更高的效率，并能更好地保护其当事人的权利。

韦伯还提出，官僚机构在外部责任方面存在着问题，因为它在其本身责任领域之内高度专业化，因而也就更可能有自私的或是隐秘的行为。

B.弗利德里克·泰勒(科学管理理论)

泰勒是科学管理学派最著名的人物。

提倡进行系统性分析，如进行“时间-运动”研究，以设计出最为有效地完成工作任务的工作程序(这些任务通常由高度的专业分工和任务简化构成)。

续表

泰勒提出,管理层必须对工人的高效劳动给予合理回报,以帮助工人们通过提高生产率而改善生活。这就暗示着,简化的、专业分工式的任务和金钱回报是最基本的工作激励。

C.行政管理学派

力图发展起"行政管理原理",来为各种组织提供进行高效组织的指导。其原理倾向于强调专业分工和上下级制度的控制:

工作划分　工作必须根据其任务要求、地理位置,或是工作过程中的相互依赖性等因素划归不同的单位来进行。

工作协调　工作单位必须根据下述其他原理协调一致地进行工作:

控制范围　一个上司的"控制范围"应限于5～10名下属。

惟一上司　每一下属(与分支单位)只应直接对一名上司负责。

技术效率　各单位应根据工作要求、技术上的相互依赖性或目标等因素组合在一起,以实现技术效率的最大化。

阶梯原理 组织中的权威必须照阶梯状进行分布。随着在上下级体系中所处的位置不断上升,每一级所拥有的权威也应相应提高。而最高级权威则应属于最高层。

Ⅱ.重新确定发展方向、新发展方向和新的见解　20世纪中叶,新的作者们对先前的理论提出了挑战,并为本领域研究的发展提供了新的方向。

A.人际关系和心理学理论

1.霍桑工厂的研究:激励性因素

在研究工作环境的物理条件时,研究人员发现工作环境中的灯光变暗并没有像预先设想的那样降低生产率。他们下结论说,他们在研究过程中对工人的注意提高了工人对自身重要性的认识,也提高了工人们对自身责任和联系沟通的认识,由此,生产率得到了提高。研究的其他阶段显示,工作小组对于工人们能否关心本职工作并尽力提高产量起着重要的作用。这次研究反映了社会和心理因素对工人们产生重要的激励作用。

2.马斯洛:需要的层次

马斯洛认为,人类的需要和动机可划分为不同的层次,从低层次的需要直到高层次的需要——从生理需要(对衣食冷暖的需要)到对安全感、爱与归属感以及自尊的需要,直到最后对自我实现的需要。每一层次的需要在被适当满足之前一直控制着人们的动机和行为,当其被满足以后,下一层次的需要又开始起支配作用。最高层次的需要,即自我实现的需要,指的是人们需要充分发挥自身潜能。由于该理论强调高层次需要具有潜在的激励作用,因此它影响了许多其他理论。

续表

3.麦克格雷格尔:X理论和Y理论

麦克格雷格尔借鉴了马斯洛的理论并提出,工业中的管理一直被"X理论"所统治,这一理论认为,工人们总是消极的,而且没有工作动力,因此管理人员必须对其加以指挥并给以刺激。麦克格雷格尔反对科学管理学派和行政管理学派过分强调专业分工、任务简化和上下级权威体系。他提出,工业中的管理必须采取基于"Y理论"的新结构和新工作程序,该理论强调要利用高层次动机以及工人们自我激励和自我指导的能力。这种新的观点包括下述结构和工作程序:丰富工作内容、通过目标进行管理、实行参与性决策,以及改善工作成绩评估办法等。

4.鲁因:社会心理学和团体动力

鲁因为躲避纳粹而来到美国,他领导一群研究人员进行关于团体活动的研究。他们对不同类型的领导者在团体中的影响和团体对其中成员在态度和行为上的影响作了具有突破性的实验(例如,他们的研究认为,团体中的成员更可能恪守一项责任,如果他曾在整个团体面前表明要履行该责任的话)。

这种研究影响了社会心理学和团体动力学的发展。团体动力学实际上是沿着两个方向发展。一个方向强调在实验室或组织环境中对团体进行严格的实验研究。例如,科克和弗兰池于1948年作了一个经典性的实验。实验中,他们发现,工厂里的工作小组在进行改变的时候可以准备得更充分,如果他们能够参与到进行改变的决定之中的话。这一研究使得人们对于管理中的参与性决策更感兴趣。另一个方向则采取了广为利用的团体活动,以促成个人和团体的发展,并用到如心理治疗小组、知心小组和敏感问题讨论会等方法。

鲁因根据"作用领域分析"以及团体和个人的态度和行为发生"松动、改变和稳固"的理论,发展了他关于态度和行为改变的见解。今天,这些见解在有关组织发展的著述和实践中仍被广为利用。

B.柴斯特·巴纳德和赫博特·西蒙

1.柴斯特·巴纳德

巴纳德所著的惟一一本书,即《管理人员的作用》(*The Functions of the Executive*,出版于1938年),该书成了有关管理学的书籍之中最具影响力的一本。在该书中,他不再强调行政管理学派所关注的问题,而是提出了"非正式"组织结构的重要性。他提出,组织是一个由鼓励构成的经济实体,组织的管理人员必须获取资源,以使组织成员参与组织活动并相互合作。管理人员必须刺激合作和沟通,也必须利用一整套复杂的激励办法,这些激励办法不仅包括金钱上的鼓励,还应包括实现共同价值、给予名望、对团体的愿望加以肯定等。

续表

2．赫博特·西蒙

1946 年，西蒙在《公共管理评论》杂志上发表了《行政管理的谚语》一文，文中，他借鉴了巴纳德的见解，对行政管理学派提出了批评。他批评说，行政管理学派的所谓“原理”好像是含义模糊的谚语一样，在有些情况下，它们过于模糊而不能实行，而在另一些情况下又自相矛盾。他提议，应进一步分析行政管理的条件和行为，以确定不同的原理到底在什么时候有效。

西蒙在他 1948 年所著的《行政管理行为》一书中进一步发展了他的这些观点，并提出，应对行政管理行为进行科学研究，而决策应成为研究的关键所在。他指出，实际的决策并不像许多经济理论家们所认为的那样理性化，实际决策过程之中，决策人员不太可能会有经明确界定并精确评估过的目标——这些目标通过对可能的选择进行彻底的分析和前后一致的筛选而获得，最终达到目标的最大化实现而资源的消耗为最小——这与许多理论家的设想并不相同。行政人员的理智行为能力常常受到知识与信息，技术与思考能力等方面的限制，也常常由于难以对未来做出预见而受到限制。因此，他们只能在有限的调查之后，根据现有的经验，做出尽可能好的选择。西蒙后来把这称为“满意化”。

西尔特和马池在他们 1963 年所著的《公司行为理论》一书中讲述了对商业公司进行的一次研究，这一研究提供了支持西蒙观点的证据。马池随后在这方面的著作和其他人的论述发展了所谓决策的“垃圾桶思考模型”，这是当代最为著名的理论之一*(见第七章)*。

马池和西蒙于 1958 年合著的《组织》一书提供了对组织行为——特别是对个人如何决定参加到组织之中并积极地参与组织活动——进行研究的一个深入细致的概念框架和研究假设。他们的著作影响了对组织行为进行的实践研究的发展。在继续他对决策问题的研究过程中，西蒙成了人工智能——利用计算机进行复杂的决策——研究领域中的一位领导者。

西蒙关于合理性和满意化都是有限的这一洞察力是基于他对复杂和不确定的条件下进行决策的管理人员的挑战性的分析，这一认识也影响了开放式系统理论和偶然性理论的发展*(见下文)*。部分地由于他的理论对经济学的许多假设都提出了挑战，西蒙于 1978 年获得了诺贝尔经济学奖。

C．组织社会学与官僚机构的功能障碍

沿着韦伯留下的传统，社会学家们开始研究组织和官僚机构的特点。

续表

1.摩尔顿(*Merton*, 1940):官僚机构的结构及其成员的个性

一些作者们认为,官僚机构的特点,尽管在韦伯看来是积极的,但实际上当它们在与人的特点,如个性等,发生相互作用时,却有可能导致消极的、机能障碍式的情况发生。摩尔顿指出,专业分工、细致的规则,以及对严格遵守这些规则的强调可能导致"受训式无能"(trained incapacity),即,人们对于规则或专业分工未涉及到的问题感到无所适从。同时,"目标失落"也可能会发生,即,人们过于强调遵守规则,以至于他们的行为和组织的目标发生冲突。另外,组织中不同部门的人们可能更热衷于追求本部门的目标,而对整个组织的目标毫不热心。

2.维克多·汤普森(*Victor Thompson*):官僚机构病理学

一位名叫维克多·汤普森的公共行政管理学者指出,官僚组织可能会在其成员之中导致"官僚机构病理情况",使得这些成员可能过于关心保护其职务的权威,而在与其当事人和组织中的其他成员交往中缺乏个人工作创意。

3.赛尔兹尼克:领导与制度化

许多其他学者对其他组织活动进行了研究。赛尔兹尼克在1966年所著的《田纳西峡谷规划机构和基层单位》(*TVA and the Grass Roots*)一书中分析了组织及其领导者发展与外界联系的方法,如通过"合作"等过程进行联系,或通过吸引外界团体参加到组织的决策过程之中来,以获取其帮助。在他1957年所著的《领导与行政管理》一书中,他分析了领导者如何才能把他们的组织发展成为建立在一整套制度体系之上的机构,他们采用的方法包括影响组织环境,确立组织主要的发展方向,以及通过招入新人、训练成员和其他提高组织能力的手法来帮助建立起制度化机构的努力。

4.考夫曼(Kaufman):社会化

在他1960年所著的《森林巡逻员》这篇调查报告中,考夫曼分析了美国林业局如何增强森林巡逻员的责任感,以及如何通过社会化过程和为大家所共同接受的规则和工作程序来协调该局散布在全国各地的雇员的活动。这些社会化过程有利于建立并发展共同的价值认识。

Ⅲ.近期的发展

A.组织行为和组织心理学

上述对组织成员的分析产生了大量有关下述课题的深入细致的研究:组织成员的心理状况、工作动力,以及与工作相关的工作满意程度(第十章)、领

续表

导(第十一章)和组织中的团体活动(第十二章)等。上述团体动力理论促进了关于组织发展的知识的进展(第十三章)。这些研究、理论和实践促进了我们对组织成员的行为和心理的认识,而对这些方面的认识是“古典”理论远不能做到的。

B.组织理论和设计

上述关于对组织的社会学的研究促进了关于大型组织的理论和研究的萌芽发展,近年来,这些理论和研究在多个方向上取得了进展,也涵盖了对许多课题的讨论。

1.适应性系统和偶然性理论

一项重大的研究发展——适应性系统理论——取代了古典理论。古典理论认为只有惟一合适的管理途径,是机械式的封闭式系统理论。适应性系统理论认为组织的特点各不相同,因为不同组织适应它们所面临条件的需要不同。偶然性理论认为组织可以分为两种,有更具官僚性、结构更固定不变的组织,也有更灵活、结构较松散的组织,这种灵活的组织是建立在诸多偶然性因素基础之上的,如其运作环境、任务和技术、规模,以及领导者的战略决策等。下面作为实例,列举了几种有影响的适应性系统理论和偶然性理论中的研究和分析。

伯恩斯和斯托尔克于 1961 年在研究英国的公司时发现,不同工业中最成功公司的管理和结构特点各不相同。在公司运作环境(竞争者、价格、产品、技术)较稳定且更具可预期性的工业中,有着古典官僚结构的“机械运动型”组织表现良好。而在环境变化很快且相当复杂的工业中,灵活的、结构较松散的“有机运动型”组织则表现最为出色。

琼·伍得沃德于 1965 年在研究英国的公司时发现,某些工业中最为高效的公司和其他工业中的高效公司有着不同的结构特点。她的研究显示,并不存在适应所有工业的一种最佳组织形式,最有效的组织形式是由各工业中技术因素的不同要求所决定的。

劳伦斯和罗尔世于 1967 年在研究美国的企业时发现,表现最出色的公司有着与其所处环境一样复杂的结构。在不确定性较低(更可预期、较不复杂)的环境中运作的公司,其内部结构较简单也可以表现良好。在不确定性较高、较难以预期的更复杂的环境中运作的公司,其内部结构划分(各单位间的差别)也更细致,其内部一体化(采取措施使各单位进行协调一致的工作,如建立特别工作小组和联络处等)的趋势也更强。

续表

彼得·布劳和他的同事们于 1971 年进行了一系列研究,他们的研究显示,组织规模与组织结构关系密切。

卡茨和卡恩于 1966 年出版了一本极具影响力的书,把组织作为系统而进行分析。

詹姆斯·汤普森于 1967 年对组织作了极具影响力的分析,他的分析把封闭式系统理论和开放式系统理论联系在了一起。西蒙曾探讨了在有限理性条件下进行决策所面临的挑战,汤普森借鉴了西蒙的理论并提出,组织中"居于支配性地位的同盟"力图建立起封闭式系统和理性的决策过程,但是,随着任务、技术、环境条件和战略决策的复杂性和不确定性不断加强,组织必须采取更为灵活的、权力更分散的结构和工作程序以适应其环境。

2.组织理论的扩展

随后的讨论还将描述许多适应性系统理论的扩展,如有关组织环境的影响的新理论(第四章),以及组织文化和市场类型管理等更具活力或更具适应性的管理活动(第十一章)。

我以这一历史回顾来开始对公共组织的分析自有我的道理。这样的开篇方式反映了前一章提到的普遍性主题,也揭示出,对这一领域做出重大贡献的人士通常都认为组织和管理在所有的环境下都是一样的,而对公共和私人领域的差别并未加以区分。这种对普遍性的强调自有其重大意义,本书还要多多借鉴于此。但是这也造成了一种争议,即公共组织是否可以合理地被单独看做是一种自有特点的组织。后面的章节将举出证据证明公共组织确乎就是这样一种独特的组织。

管理人员应注意本章中所总结的历史发展。这里的历史回顾包含了作为管理学一部分而存在的术语、想法和著名人物,准备好了要开展管理工作的人员需要充分理解这些。例如,管理人员经常提到"X 理论"和"Y 理论"。沃维克(Warwick)在 1975 年还举过这样一个事例:一位官员想对国务院的一个部门进行重组,但遭到了国务卿的反对。因为国务卿认为,重组会使得"控制范围"(Span of Control)太广。管理人员应该知道这种术语的意思,并且理解其历史背景和含义。

我们研究一般性历史的原因——获取智慧、眼光，了解我们现有的选择，认识过去的成功和失败——也促使我们回顾这里总结的历史发展。另一个促使我们回顾历史发展的原因是，它能帮助我们理解有关管理学研究与实践的一个中心主题——理论与专家意见作用重大。这里的历史回顾将显示，不同体系的有关管理和组织的理论极大地影响了管理人员与组织行为的方式，反过来，管理人员与组织的行为方式，也对理论的发展产生影响。一些重要的潮流涉及有关人类动机和成功组织的极为重要的想法。例如，这里的历史回顾反映了管理理论和实践在 20 世纪的不断演进。有关组织中人群的动机、价值和能力的理论不断发展，而这种发展也引发了新的理论的产生，这些新理论指出，组织必须对这些新观点有所反应，还必须根据其运作环境中不断加强的复杂性和不断发生的变化，积极地进行观察和活动。历史回顾还告诉人们，理论不是不切实际的抽象，而是对管理实践有重大作用的概念框架。事实上，当我们浏览这一历史回顾时就会明白为什么图表 1 .1 和 1 .2 是现在的样子了。历史回顾还将显示，事实上该框架反映了 20 世纪这一领域内的许多重大发展。

系统的隐喻

第一章中的图表 1 .1 和 1 .2 以及在第一章中给出的组织的定义含蓄地反映了该领域历史发展的一个重要的组织主题。这一主题，即该领域如何从早期的(现在可称其为古典时期)强调只有一种单一合理的组织和管理形式，发展为近期的强调组织形式的多样性、强调多种实现高效管理的方法并存、反对所谓‘ 惟一最佳途径 ”的看法。提出许多种组织形式在组织所处的不同条件或者是“ 偶然性 ”中，都可以实现高效率。

组织理论的这一潮流借鉴了有关一般系统理论的著述。一般系统理论提出，自然界存在的各种系统有许多共同点。系统理论家认为，通过分析这些系统，可以获得关于各个不同实体的知识，并可以使不同领域内的专家获得共同的语言(Daft, 1995; Kast 和 Rosenzweig, 1973;

Katz 和 Kahn, 1966)。

所谓系统,是指一种持续进行的把一定投入转变为产出的过程;而产出又继而影响随后进入系统的投入,这样,就使得整个过程的运作得以不断继续。我们可以把一个组织理解为一个系统,它纳入各种各样的资源并对资源进行转换,其转换的方式保证它可以获得新的资源(第一章的组织定义即包含这层意思)。系统还包括分支系统,如组织中还存在沟通系统或是生产系统,以及输入输出总和过程,即组成转换过程的一系列内部联系和过程。系统的产出导致反馈,即产出对后继的投入的影响。因此,系统理论家们应该为给我们提供了投入和反馈这样的日常术语而受到表扬(或是责备)。管理分析家也使用系统理论的概念来检查管理系统及其问题,不过他们所用的概念比我们这里所描述的可要深刻细致得多。

20 世纪内组织理论家中一个主要的潮流就是把封闭式系统和开放式系统或是适应性系统区别开来。一些系统对它们所处的环境是封闭的;不管环境如何变化,其内部作用始终保持不变。恒温器就是封闭式系统的一部分,在此系统中,投入以室温的形式存在,产出以空气调节系统的回应的形式存在,恒温器则把投入转化为产出。恒温器调节室温的影响就是反馈。这一系统的作用稳定,像机器一样准确,始终回应于一个已经预先设定好的模式。

我们可以把一个人看做是一个开放式或适应性的系统。当环境发生“系统”尚未准备好的改变时,人们就转变其行为以适应环境的需要。这样,其内部作用对环境就更为开放,也更适应在环境中改变。

一些组织理论家表达了他们对于系统方法的有用性的怀疑(Meyer, 1979),但其他人却发现系统方法对于描绘组织理论在 20 世纪的演进过程是一个很好的隐喻。他们指出,早先的或是所谓“古典的”理论正是把组织及其成员作为封闭式系统来看待。

古典时期理解组织的方法

早先的理论和给予管理人员的建议强调稳定的、清晰界定的结构和过程,似乎组织的目标总是清晰的,而且管理人员面临的主要挑战

是设计出最有效的、最具可重复性的、如机器一样精确的管理进程来，以达到组织目标的最大化实现。有些组织理论家也把这种观点概括为在组织上死认“惟一最佳途径”的片面看法。

◆ 弗利德里克·泰勒(Frederick Taylor)与科学管理

弗利德里克·泰勒(1919)通常总被称做是管理分析的先驱之一。他是科学管理学派的主要代表人物，用泰勒自己的话说，科学管理学派涉及到对职工工作中的“每一件小事”的系统性分析。泰勒指出，科学管理牵涉到在历史上相对来说还比较新颖的一种劳动划分。数世纪以来，工作过程总是被有技巧的手艺人或工匠所单独控制，而科学管理法则承认在管理人员和具体进行工作的人员之间存在着责任划分。管理的任务就是收集有关工作过程的详细信息，对其进行分析，并确定规则和指导，使任务能够以最有效的方式获得完成。而后，经过挑选的工人们接受训练以掌握合理的工作过程，这样他们就可以尽可能多地进行生产，并使他们的工作质量和收入最大化。

泰勒和其他人共同发展了分析和设计任务的步骤流程，他们的方法至今还在使用。他们做了作业操作效率研究，这一研究涉及到对工作地点的物理特点——如工具与机器相对于工人的位置，以及工人要使用工具或机器时所必须做的动作和必须花的时间——进行细致的测量和分析。研究的目的在于为任何一个确定任务的完成找到最为有效的设计方法。这样的分析步骤和程序至今尚在政府和工业中广泛应用。

泰勒十分强调对任务与工人工作进行高效率的规划，这一点就是在其相当盛行的时候也颇具争议。后来批评家们还指责他的著述，指出其中存在的明显的非人道性，并认为他低估了心理和社会因素对工人士气和生产力的影响。这些批评中一部分过于夸大，而且也没有看到泰勒具有先驱精神的工作中的积极成分。实际上，泰勒认为，通过允许工人们增加收入并改进工作质量，他的方法对工人们是有利的。在泰勒的著作中，照他自己的话说，最初引起他兴趣的，实际上是如何不用监督人员施加压力就可给工人们以激励。作为一名管理人员，他曾与工人们发生过很不愉快的争执，他把这一争执的原因归结为他不

不给工人们施加压力(Burrell 和 Morgan，1980)。他希望能找到其他的方法来代替这种局面。

但是,泰勒确乎强调说工资是工作的最基本回报。他强调对工人的活动进行细微的分工,就好像工人们不过只是一个机械进程中毫无思想的组成部分。他曾描绘他怎样来训练一个斯堪的纳维亚工人,他说,这个工人笨得像头牛,却被训练得对煅铸生铁的工艺极为精熟,他力图通过这一实例阐述他的技巧,这很难使他给后来的组织分析家们留下好印象。尽管他的贡献是不可否认的,但是科学管理理论却严重地过于简化了下述事实,即工作中人们的需要是极其复杂的。因此,它很难成为组织分析的指导理论。

◆ 马克斯·韦伯(Max Weber):理想构思中的官僚机构

同样在 20 世纪初的几十年间,马克斯·韦伯的著述不断变得更具影响力,这与泰勒的理论受人重视有相关之处,但二者之间也存在差别。组织理论家们经常把韦伯看做是组织社会学——对复杂组织的分析——的创始人。他对作为一种社会现象而存在的官僚机构所进行的调查是早期对本课题最具影响力的分析(Gerth 和 Mills，1946)。

在一种组织中,权威在组织的各分支机构或单位中得到正式的分配,这种形式的组织的增多实际上还是人类历史上最近的事情。韦伯力图确定什么是组织的官僚形式的关键性特点,他认为,组织的这种官僚形式是社会中一种相对新颖而令人向往的形式。他认为社会中官僚组织的扩大,部分地反映了我们的社会正在向更为合法且更为合理的权威形式发展,且不断远离基于传统(如君主权力)或领导人气质(如拿破仑的风度)的权威形式。这种官僚形式也不同于古代东方的行政体系(如古代官僚体制下的中国)或是其他被认为是近似于现代的行政体系。韦伯指出,在传统的封建或贵族体系下,统治者信赖或任命的人决定着人们将发挥什么样的作用,这些为统治者所信赖或任命的人所占据的职位更像是一种副业,而不像是当代意义上的工作;他们获得权威,是因为他们享受特权或是得到了统治者的特殊照顾。

韦伯所讨论的官僚形式的独特之处,在于对职位的权威和责任进行了严格界定。韦伯指出,充分发展的官僚机构有如下特点:

1.固定的、正式的职权管辖范围是通过规则的形式建立起来的。规则把组织所必需的常规活动分配于这些固定的职位或职责之中,并确定每一职位的正式责任。规则还分配和确定履行责任的权威,并建立起每一职位所必需的确定要求。

2.存在一个权威等级制度,其中的高层机构对其下层机构实行监督。

3.官僚机构中的行政职位通常需要官员们接受专业训练并具备充分的工作能力。

4.对分支机构的管理要遵循相对稳定和详尽的规则,而对这些规则和程序的熟悉则是官员们的专长。

5.管理职位对官员们来说是一种专职或是一种事业。

韦伯认为,这种官僚形式有其相对的技术性优势。在某些行政体系中,官员们把他们的工作看做是一种副业,通常其职位是由于出身或是统治者的照顾而获得的,其权威的行使则总是仅根据其个人好恶,这样的体系自不能与上述的官僚形式相比。在韦伯看来,如果有了合格的职业官员、合理的上下级关系,并能以规则为基础对职责和工作程序进行清晰的阐述,那么我们就能实现工作的精确、高速、清晰和前后一致,花费也会减少。另外,对职业官员们的责任和权威进行严格界定,并以规则来明确组织的工作程序,有助于我们树立这样的原则:应客观地履行责任。责任的履行应前后一致,对当事人应一视同仁,组织应不受纯粹的个人动机的影响。韦伯认为,如果在官僚机构中官员们的职位是建立在能力而不是出身或政治照顾基础之上,官员们能受到确定其职责的规定的限制,并且可以作为职业专家而进行工作的话,那么这样的官僚机构就是目前最为有效的组织结构。

韦伯确实指出,官僚们的例行公事可能压制个人自由(Fry,1989),而且让职业官僚控制主要的社会功能可能会造成严重问题。但是,他把官僚机构形容为一种令人向往的组织形式,特别是他认为官僚

机构能够实现高效率,并且能够公平地对待其当事人和组织成员。因此,他强调这样一种组织:这种组织有清晰而前后一致的规则,有一个由上而下的权威体系,以及明确的角色分工。因此,人们总是把韦伯和其他古典派学者合在一起来认识,认为他们就是我们后来称为封闭式组织系统观的支持者。

◆ 行政管理学派:行政管理的原理

同样也在 20 世纪的前 50 年间,许多作者开始发展出最初的管理理论,这些理论包括对广泛的行政功能的讨论,我们今天讨论管理学的时候也会包括对这些行政功能及其合理的履行方法的讨论。这些理论力图发展行政管理原理,以在下述领域内指导管理人员,这些领域包括计划、组织、监督、控制,以及权力的授予等。这些作者的理论被称做是行政管理学理论(March 和 Simon, 1958)。

行政管理学派的成员们积极强调惟一合理的管理模式,他们暗示或直接指出他们的原理将提供高效的组织。他们的著述和理论中的主旨反映在这一学派内两位领导人物——路德·古利克(Luther Gulick)和詹姆斯·穆尼(James Mooney)——的重要论文之中。古利克 1937 年在他的《组织理论笔记》(*Notes on the Theory of Organization*)一文中讨论了管理的两个基本功能——工作的划分与工作的协调。在谈到工作的划分时,他指出,我们有必要明确地界定专业分工。他说,专业分工有助于把技巧和任务结合在一起,也有助于对任务进行清晰并前后一致的描述。他注意到专业分工的特定限制,认为,工作不应过分专业化,以至于工人不用整个工作日就能完成工作,而在其余的时间内无所事事。某些技术条件、传统或是习惯可能限制任务的分配;而还有某些任务,比方说粘贴信封,其步骤有机地紧密联系在一起而不可能被分开。

一旦任务已被合理划分,协调一致地进行工作就成为必需的了。在这一点上,古利克所提出的原则比他在专业分工领域内的一般性想法要清晰得多,他指出,工作可以通过组织或是通过一种能把人们的努力联合在一起的支配性见解或目标而加以协调。通过组织而进行的协

调应有一些原则作为指导。第一个原则是控制范围——一位监管者所管理的对其负责的下属的人数。控制范围不应过大,每个监管者管理的下属应在 6～10 人之间。高效监管要求监管者的注意力不会因为其下属人数过多而被分散。古利克还提出惟一上司的原则——每一下属只应有一个上司。不能存在上司是谁说不清的混乱情况。第三点原则是同一性基础上的技术高效率——必须根据性质对任务进行划分,具有相同性质的任务应划为一组,而性质不同的任务则不能划在一组。另外,专门从事某一领域工作的单位必须接受一位相同领域内专家的监管。古利克列举了政府机构中因违反这些原则而发生问题的例子:在一个农业机构中,害虫控制部的管理者决不能又被委派去监管农业发展部的工作。

在同一篇文章中,古利克力图用 POSDCORB 这一一般性管理与公共行政领域内最广为使用和最具影响力的缩略语来定义管理与行政工作。这一缩略语指的是: 计划(planning)、组织(organizing)、职员(staffing)、指导(directing)、协调(coordinating)、汇报(reporting),和预算(budgeting)。古利克指出,组成这一缩略语的单词反映了重要的功能与作用,以后的研究将发展出关于它们的许多理论。

穆尼于 1930 年在他的《阶梯原理》(*The Scalar Principle*)一文中提供了一个大致相同的建立管理研究原理的方法。他说,组织必须像是一个刻度阶梯,或是一系列分级的步骤,而分级的标准就是权威及与其相应的责任的层次。这一原理牵涉到一些构成它的分支原理。第一个分支原理就是关于领导的理论。在此理论下,穆尼指出,一个居于顶层的"最高协调权威"必须贯穿于整个"阶梯链"之中以对整个结构进行协调工作。这一协调工作将通过另一个分支原理,即授予原理加以实现,根据这一原理,上层机构把权力和责任授予下层机构。这些过程又引出了第三条分支原理,即功能确定原理,根据这一原理,每个人都应该分配到一个确定的任务。

上述两篇论述反映了行政管理学派的特点。如果上述某些"原理"似乎过于模糊的话,其实也并不为怪,这一点后来的评论家们也曾指出过。另外,上述两位作者明确强调了组织的正式结构和行政管理人员

在上下级体系中的权威。尽管有些原理相当模糊,但有些也十分清晰。两位作者明确指出,任务应做到高度的专业分工;上下级权威体系必须非常清晰,自上而下的权力与责任授予必须明确,责任与监督的关系也必须明晰;控制范围不能过大;命令必须统一,一个下属只能直接对一个上司负责。与韦伯和泰勒相同,上述作者也倾向于强调前后一致、合理性,以及和机器一般的高效率的重要性。他们论述组织,就好像组织可以作为封闭式系统而非常有效地运作一般,照他们看来,这些封闭式系统就是根据所谓组织的"惟一合理形式"设计而成的。

这一学派的历史贡献是不可否认的。当代许多管理学教科书的目录都反映出这一学派的理论家们研究管理与行政作用的早期努力。甚至最近在一些极为成功的企业中,高层管理人员还把这一学派的著述作为其下属的必读书目(Perrow, 1970)。

古利克对公共管理的认识已相当深刻。他和行政管理学派的其他成员们一起,在重组联邦政府的许多委员会中起了重要的作用,这些委员会包括 1937 年的布朗楼委员会(Brownlow Committee)和 1947 年的胡佛委员会(Hoover Commission)等。这些委员会建议的改革反映了行政管理学派的见解。这些建议的目的包括:根据相同的功能归纳联邦机构,加强总统在上下级体系中的权威,并缩小行政人员的控制范围。

这些建议对联邦政府机构的直接影响因总统和议会之间的政治斗争而复杂化(Arnold, 1995)。但是,这些建议对下述的这种观点影响尤深,即政府中的行政管理应如何进行。许多观察家都认为这种影响持续了多年。他们指出,公共机构的结构发展和政府官员们对这些问题的态度仍然反映了一种行政管理学派的正统观点(Golembiewski, 1962; Knott 和 Miller, 1987; Warwick, 1975)。行政管理学派对这些改革努力的影响可以被看做是组织理论家,特别是那些针对公共管理进行研究的理论家们,对于政府中实际情况所能给予的最重大的直接影响了。但是,批评家们在后来指出,行政管理理论家们的观点对于组织分析来说过于有限。正如下面将要谈到的一样,研究人员开始发现当代许多成功的组织都极大地并毫无顾忌地违背了这一学派的各个

原理。

但是,在探讨对行政管理学派见解的反应之前,还是让我们先来看看行政管理理论家们及其以前的理论家们进行研究的背景环境。行政管理理论家进行研究时,正值 20 世纪初叶的改革运动广泛发展之际(Knott 和 Miller, 1987)。改革者们力图消除政府中——特别是城市中政治机器及其领导者的——贪污腐败。他们力图通过设立城市管理人员(city managers)的职位等方法来建立起更为专业化的行政管理。另外,20 世纪早些时候政府的发展导致了政府机构和工作中大量的组织管理不善。在这种环境中,行政管理理论家们对组织原理的强调就显得相当合理和绝对必要了。

需要指出的重要一点是,这些早期理论家的观点并不像后来有些批评家所说的那样过于简单。例如,该学派最早期的一位作者亨利·法约尔(Henri Fayol)就曾指出组织中士气的重要性。玛丽·帕克·佛莱特(Mary Parker Follett)曾相当肯定地论述过发展行政原理的努力,也曾写过一篇关于"发出命令"的经典文章(Follett, [1926] 1989)。在这篇文章中,她提出了一种具有合作性和参与性的发出命令的过程,在此过程之中,上级与下级对特定环境及其要求都能形成一种共同认识。这样,他们就能够根据具体情况的"法则"行事,而不是上司简单地把命令强加于其下属头上。佛莱特的观点既为后来的理论发展作了铺垫,又使后来的研究更注重于具有参与性和平均主义性质的管理方法,对于这一点,下面还将有所讨论。佛莱特的观点也预示了当代女权组织理论的发展(Guy, 1995; Hult, 1995)。

但是,这里提到的几点贡献仅讨论了有关图表 1.1 和 1.2 中提到的框架以及第一章中述及的组织定义的相当有限的一部分内容。这几点贡献强调了上一章中框架内中间和下层的部分,特别是有关组织结构的部分。行政管理理论家虽然注意到了任务、动机和激励,但是和后来的作者们比起来,他们对这些内容的讨论还很不充分。理论的新发展会很快扩大对组织的分析,对图表 1.1 和 1.2 中的其他组成部分的关注也会越来越多。

反应、评论和新发展

工业心理学领域研究的发展对泰勒的科学管理理论以及行政管理学派的诸原则提出了挑战。这些发展也极大地改变了管理和组织分析家们认识组织成员的方式。研究工业领域中行为学和心理学的人士开始对工作环境中的心理因素进行更多的探讨。他们分析诸如疲劳、工作的单调性和工人生产率等因素之间的关系。他们研究工作条件,并对如休息时间、工时、酬劳办法、工作的常规性以及社会集团对工作环境的影响等诸因素进行分析(Burrell 和 Morgan, 1980)。

◆ 在霍桑工厂的研究:认识工作环境中的人们

20 世纪 20 年代中期开始在西部电子公司的霍桑工厂中进行的一系列实验对工作中的心理学做了比前代理论家们更为细致的分析。在霍桑工厂的研究涉及到一系列复杂的实验,并在多年之间产生了许多介绍研究结果的学术性或一般性报告。在怎样解释这一研究以及怎样确定其价值的问题上不断产生争议(Burrell 和 Morgan, 1980);但是,大部分组织理论家都认为这些研究的结果突破性地阐释了社会和心理因素对工作行为的影响,他们指出,这些社会和心理因素通常比工资或工作的物理环境一类的条件具有更大的影响力。雇员在工作小组中工作的经历,他们对工作重要性的认识,以及监管者的注意力和关心程度都在对工人们造成重要的社会和心理影响。

领导上述在霍桑工厂进行研究的人士认为有一些主要实验和观察是本次研究中最为重要的成分(Roethlisberger 和 Dickson, 1939)。在一次实验中,研究人员减弱了工组环境中的灯光,却发现生产率得到了提高。这是因为工人们对研究人员的关注做出了反应。在另一次实验中,研究人员通过对休息和工作时间做出诸多调整,改善了一组工人的工作条件。结果,产量得到了提高。起初,研究人员认为这说明是他们所作的调整提高了生产力。但当研究人员把所作的改善取消后,他们发现产量仍然保持很高,并没有下降。在实验过程中,研究人员向工人

们咨询了他们的意见和反应,对工人们进行了系统性的提问,并显示了对工人福利的关心。他们有关工作条件的实验,事实上改变了工作环境中的社会状况,这似乎就是产量一直保持很高的原因。

在观察另一工作小组时,研究人员发现这个小组对其成员的工作表现定下了严格的标准。一个工人要想在这个小组中得到认可的话,他就应避免成为一个"破纪录者",总是比别人做更多的工作;他也应避免成为一个"窝囊废",总是比别人干得少;他还应避免成为一个"告密小人",总在上司面前说他同事们的坏话。这就使研究人员们认识到正式组织和非正式组织之间存在的差别,正式组织是由官方的、正式的纲领和规则组建起来的,而非正式组织则是由该组织中非官方、非正式的社会运作发展起来的,但非正式组织中可能也存在一些标准和准则,和正式的要求一样也对工人们有着重大的影响。

人们普遍认为,在所有关于工作环境里社会和心理因素重要性的考察中,霍桑工厂进行的研究是到当时为止意义最为重大的一个。这一研究也促成了管理和组织领域内研究重点的改变。这一研究强调了下列因素:社会影响、非正式活动、他人的关注,以及对个人工作重要性的认识。这些因素结合在一起构成了对行政管理学派和科学管理学派观点的驳论。

◆ 柴斯特·巴纳德(Chester Barnard)和赫博特·西蒙(Herbert Simon):诱导-贡献均衡与理性的有限性

有一位成功的公司经理后来成了一位组织理论家和学者,并获得了诺贝尔奖,他就是柴斯特·巴纳德。他的理论做出了新的贡献,进一步批驳了行政管理学派的不当之处,并把研究引向了新的方向。他的理论贡献大大加强了组织理论家们对下述诸问题的关注:组织过程(特别是决策过程)、组织成员、环境、领导,以及目标和价值等。

哈佛大学的一些研究人员参加了在霍桑工厂进行的研究以及其他相关工作(Burrell 和 Morgan, 1980),他们的工作大大鼓励了柴斯特·巴纳德,因此,他于 1938 年写了《管理人员的作用》(*The Functions of the Executive*)一书。这本书成了本领域研究历史中最

具影响力的一本书。

巴纳德对组织的定义——“对两个或两个以上的人的活动或权力进行有意识的协调的系统”——反映了他与古典理论家们在认识上的巨大差异。巴纳德关注于领导者们如何诱导并协调对组织极为重要的合作性活动。他把组织的特点归结为“由激励构成的经济实体”,并认为,个人在此经济实体之中通过积极参与并贡献力量以求获得组织提供的激励。组织中的管理干部必须保证这一经济实体的良好运作。管理人员必须保证给组织成员以激励,以诱导他们为组织做出贡献,而这些组织成员的贡献则为激励得以持续提供资源。(请注意,第一章中关于组织的定义即说明,领导者和组织都力图从环境中获得资源并把资源转化为激励,这正反映了巴纳德的观点。)通过做到这一点,管理人员就可以使组织保持平衡。

他还指出了激励的诸多不同种类,他认为,激励不止包括金钱和物质的、社会的因素,而且还包括权力、名望、理想的实现和利他动机、参与到高效有用的组织中的愿望,以及许多其他因素(第九章提供了巴纳德所列出的所有可能成为鼓励因素的清单)。

巴纳德也认识到由激励构成的经济实体与管理人员的其他关键性作用息息相关——特别是与沟通联系和说服教育关系密切。管理人员必须利用沟通联系和说服教育以影响工人们对不同激励的主观评价。例如,管理人员可以突出主要的组织价值。说服教育的过程离不开沟通联系的过程,巴纳德对这两个过程都进行了细致探讨。他还注意到正式与非正式组织之间的差别,但是他认为,这两者是相互联系的,并且这两者的成功离不开它们之间的相互借鉴。他认为,非正式组织充分体现了沟通联系、说服教育以及诱导过程的重要性,而这些对于他所认为的是组织本质的合作性活动具有重大意义。一些作家现在引用巴纳德有关这些研究的看法,认为这反映了巴纳德在很早就认识到了组织文化的重要性,而组织文化这一课题在最近几年内受到了管理领域的极大重视(例见彼得斯和沃特曼的著述,1982)。

巴纳德的理论与古典理论的不同是显而易见的。他没有提出解决问题的各种原理,而是力图描绘他通过实践观察得出的对组织现实的

认识。他认为管理人员的作用是极其重要的,却低调处理正式的权威和组织结构,显示出正式的权威和组织结构对理解组织如何运作并不十分重要。与同时代的其他作者相比,巴纳德对作为一个运作着的体系而存在着的组织进行了更具全面性的分析,他提出,必须把组织作为一个运作着的体系来分析,而不能被一系列人为的原理所束缚。他的研究方法对许多研究人员都很有激励作用。赫博特·西蒙,20 世纪中一位著名的社会科学家,也深受他的影响。

与巴纳德相比,西蒙对行政管理学派进行了更直接的批判。1946 年,他在《公共管理评论》杂志(*Public Administration Review*)上发表了一篇名为《行政管理的谚语》(*Proverbs of Administration*)的文章。在该文中,他批评说,行政管理学派的管理原理模糊而自相矛盾。他把这些原理比作谚语,因为他认为它们不过是些提供一些老掉牙的建议的陈词滥调。这些建议包括"先思考后行动"一类的话,基本毫无用处,因为它们含义不清。而且,它们经常还被一些相反意义的谚语所困扰,如"犹疑不决者必败"之类。又例如,专业分工的原理并没有确定到底应以什么作为分工的标准:是功能、当事人,还是地点。专业分工原理也与命令统一的原理相矛盾,根据专业分工原理,下属必须对其本专业领域内的一位上司负责,但我们不妨设想一下下面这个例子:一个学校中有一名会计,这个会计显然是一个专业人士,但他却必须对教育工作者负责。可见,上述两个原理确实是互相矛盾的。

同样,控制范围原理也和命令统一原理相矛盾。在大型组织中,小规模的控制范围必会导致组织中具有多层上下级关系。组织中会有许多工作小组,而每个小组都有一名监管者。而后,在这些小组的监管者之上,还有很多监管者,以保证在小组的上一层次上,控制范围不致过大。再上层的情况也如此类推。这就使得组织内部上下级之间、同级之间的沟通联系相当麻烦,也使得维持清晰、直接的上下级权威关系相当困难。

西蒙提出,应对行政管理过程进行更为系统化的分析,以树立概念,并研究概念之间的关系。他指出,根据各管理原理,行政管理环境中的个人面临着许多选择,而研究人员则应确定人们应在什么时候决

定采用何种选择。正如他所指出的,做出何种选择通常是含糊不清的。组织成员们的工作能力是有限的,他们进行高度理性的思考能力也是有限的,这种限制就主要地决定了组织活动及其作用。西蒙指出,必须对这种在理性与能力方面的限制进行更为认真的分析。他总结说,进行组织分析,应该做更多的实践观察和分析思考,并且应把决策作为研究重点。

哈蒙德(Hammond)于 1990 年指出,西蒙对古利克和其他行政管理学派学者的批评忽视了这一学派的合理观点。正如前面所提到的那样,行政管理学派确实力图对管理人员们长期以来一直面临的挑战进行分析,后来的研究人员们也并没有真的给出对这些挑战的答案,而且这些挑战对政府中的组织结构有着持续性的影响。但是,大多数组织理论家还是认为,西蒙对行政管理学派原理的批评对后来的研究工作的影响更大,并且改变了研究的发展方向。

西蒙在他于 1948 年所著的《行政管理行为》(*Administrative Behavior*)一书中进一步发展了他的理论。正如该书题目所显示的,西蒙在书中强调了对实际行为的分析,而不是只提出正式的解决方案或是各种原理。他借鉴了巴纳德关于诱导和贡献均衡的理论,并将其作了进一步发展,从而讨论了下述这一命题:组织为了生存,必须为其成员、外部赞助者和支持者提供足够的吸引力。(第一章中的定义和框架也反映了西蒙所持观点的影响。)

与巴纳德一样,西蒙也很关心吸引力和说服的复杂作用,以及除物质鼓励之外的抽象性激励,如名望、权力和利他性服务等。指导行政管理的古典原理造成了许多不确定性和矛盾,西蒙对此作了强调。他对一个基本问题表现了持久的关心,即在这样的不确定性和复杂性之中,我们应该怎样做出行政管理的选择和决定呢?古典的行政管理理论是建立在这样一个假设的基础之上的:行政人员选择最有效的组织模式时,能够而且将会做到按理性办事。许多经济学理论都假设所谓"经济人"的存在,即公司和个人在最大化其利益和个人所得时都是极具理性的。西蒙观察到,在行政管理环境中总是有许多不确定性。"行政管理人"要受到理性认知能力的限制。在复杂的环境中,严格根据理性做出

决定和选择是不可能的,因为可用的时间和信息都是有限的,而且人们的认知能力也不能达到对所有信息都进行处理并对所有选择都进行考虑的水平。经济学理论假设可以对决策行为实现最佳化,西蒙创造了一个新概念。他指出,“行政管理人”不必对事务实现最佳化,却可对其实现‘满意化”。满意化意味着,在一系列有限的选择中采用最佳方案以实现在有限的信息和时间条件的限制下做出最好的决定。这样,行政管理人员并不会做出最大化的理性决定,因为这在本质上是不可能的。行政管理人员只能在时间、资源和认知能力等条件的限制之下做出尽可能最好的决定。

这种对决策过程的认识向经济理论的一个基本原理提出了挑战。正如理查德·西尔特(Richard Cyert)和詹姆斯·马池(James March)在他们二人1963年所著的《公司行为理论》(*A Behavioral Theory of the Firm*,见表格2.1)一书中所指出的,它也对后来在公司中的决策研究产生了影响。它还被证明是一种研究组织决策的新方法,这一点我们在后面还将继续讨论。西蒙在1958年又与詹姆斯·马池合著了另一本颇具影响力的书,即《组织》(*Organizations*)。在该书中,两位作者对诱导和工人贡献二者之间的均衡作了更为细致的探讨。有些因素影响着雇员们加入某一组织并留在其中工作的决定,两位作者对这些因素进行了广泛的讨论。但是,西蒙后来能够获得诺贝尔经济学奖,主要还是由于他提出了如何在行政管理环境中进行决策的命题。

◆ 社会心理学、团体动力和人际关系

在20世纪30年代,心理学家科特·鲁因(Kurt Lewin)为逃避纳粹迫害而来到美国,他开创了又一重要理论发展。鲁因是一个精力充沛的知识分子,他后来成了20世纪中最具影响力的社会学家之一。鲁因发展了“作用领域理论”和“分类心理学”(topological psychology),力图把人们的行为解释为一种双重作用,即个人特点和在某一时间内约束个人的条件这二者之间的双重作用。这在今天听来并没有什么新奇,但是当时却在其他著名论述之中独树一帜。这些著名论述中包括弗洛伊德的心理学,它强调无意识动机和过去经历的作用。

由于鲁因对团体行为感兴趣,因此他强调影响个人行动的各种作用,他的观点也改变了团体和个人的活动(Back, 1972)。他研究团体的权力、沟通、影响和"凝聚力",他也建立起关于改变的理论,这一理论多年来对分析团体和组织改变的人士多有裨益。

鲁因指出,团体和个人在他们的态度和行为之间维持着一种"半固定均衡状态"。这种均衡状态源自要求改变和抵制改变两种力量之间的平衡。要想改变人们,就必须改变这些力量。团体对其中的成员施加压力和影响。如果一个人离开了他所在的团体,并被说服改变其态度,但其后他又重新回到他所在的团体中并再次受到团体的压力,那么他的改变就不会持久。要改变团体中的成员的话,就必须通过三阶段的过程。第一步即"松动"阶段,在这一阶段,抵制改变的力量受到削弱,支持改变的力量得到加强。第二步即"改变"阶段,在这一阶段,团体逐渐向一个新的均衡点转变。最后一步即"稳固"阶段,在这一阶段,新的均衡状态通过形成团体共识等方式得以稳固确立。

鲁因在研究团体动力时做了一个很有名的实验,这个实验阐释了他的观点。鲁因进行了所谓的"行动研究",该研究分析了与管理有关的持续性社会作用,如种族关系和团体领导等,有时候该研究也对这些因素进行严格的处理考察。在第二次世界大战中,鲁因曾研究如何鼓励人们消费尚未被充分利用的食物以达到保护资源的目的,他希望通过这一研究对打赢战争有所贡献。这一研究中有一个实验是说服家庭主妇们做菜时应多用牛心作材料。实验中,他把家庭主妇们召集到各个小组中,并告诉她们用牛心做菜的诸多好处。在一些小组中,家庭主妇们提出,多用牛心做菜是对社会应尽的责任,而在另一些小组中,则没有人提出这样的说法。结果,在把多用牛心做菜看做是对社会所尽的义务的小组之中,有更多的人最终采用了这一新的做菜方法。上述小组提出的社会责任是一个典型的"稳固"阶段的例子,在这一阶段,一个新的均衡点得以形成。

作为一群对团体活动研究感兴趣的社会科学家的领袖,鲁因为建立麻省理工学院的团体动力研究中心和第一间国家训练实验室做出了重要的贡献。鲁因所建立的国家训练实验室多年来一直是团体活动训

练的重要基地。令人感兴趣的是,鲁因的工作对该领域后来的研究工作产生了一系列多样的、有时甚至是相互对立的影响。

鲁因是最早利用实验方法(如利用控制组的方法)来分析人类行为的研究人员之一。鲁因及其同事们的工作促进了实验社会心理学的发展,而实验社会心理学的发展则促使人们对团体活动进行更为细致的实验。一些对团体进行研究的实验相当重要,并与组织行为有关。在另一个由该学派成员于 1948 年进行的经典性实验之中,莱斯特·科克(Lester Coch)和约翰·R .P .弗兰池(John R . P . French)对面临改变的不同的工厂工作小组进行了比较。一个小组的成员全都参与到进行改变的决定中来,另一个小组则只有部分成员参与进行改变的决定,而第三个小组则仅接受进行改变的命令。两个有成员参与到决定之中的小组对改变的准备更充分,所进行的改变工作也更有效,而所有成员都参与到决定之中的小组则表现得最为出色。这些研究都对形成"参与性决策"(PDM)意义重大,"参与性决策"是一种在管理理论和实践中都得到广泛讨论和利用的手段。类似的实验数量很多,也由之产生了许多有关工业心理学和组织行为的著述。

有趣的是,鲁因的影响也在应用团体动力学中造成了一个相反的潮流。国家训练实验室为政府和工业组织进行团体活动训练。鲁因去世后,这一学派分裂为两个团体。一部分人强调应对团体概念进行严格的实验研究,而更多的人则继续强调理论在工业中的应用以及团体活动的训练。这部分人并不重视实验过程,而倾向于通过在团体中的实践经历进行研究。他们的工作促进了组织发展领域研究的进步(见第十三章),也促成了 20 世纪 60 年代和 70 年代中心理治疗小组(T-group)、敏感问题讨论会 (sensitivity sessions)、知心小组等方法的广泛运用(Back, 1972)。鲁因及其同事的工作极大地影响了分析家

---

① 心理治疗小组(T-group [T 代表 therapy]):有心理疾病或心理问题的人们被组织到一起,大家一起倾诉自己所遇到的种种问题,在互相交流和沟通中解决心理难题。——译者注

② 敏感问题讨论会:为苦恼或难题所困扰的人们被组织在一起,把困扰他们的各种问题,尤其是某些极为敏感的问题,都拿出来一起探讨,以减轻压力并解决心理问题。——译者注

们对图表 1 .1 和 1 .2 各组成部分——特别是那些与改变和决策过程相关或是那些与组织成员,特别是组织中的团体相关的组成部分——的认识。

◆ 人际关系学派

在霍桑工厂进行的实验以及与其相关的有关团体动力的研究工作显示了工作环境中社会和心理因素的重要性。他们强调了参与性管理、提高雇员自尊心以及改善组织中人际关系的潜在价值。许多的作者也都开始强调这些因素。

心理学家亚伯拉罕·马斯洛(Abraham Maslow)有关人类需要的理论可算得上是迄今为止社会科学家所提出的最具影响力的理论了。马斯洛指出,人类的需要可以根据其"重要性的不同"而分为几个重要的层次。最低一个层次的需要直到被满足之前一直控制着人们的动机,在其得到满足之后,下一层次的需要则开始控制人们,直到它们也被满足为止,而后以此类推直到最高层次的需要。需要的不同层次,根据其重要性的不同,依次是生理需要、安全需要、爱的需要、自尊心的需要和自我实现的需要。自我实现的需要指的是实现自身价值,充分发挥一个人的潜在能力,并尽可能做得最好。因此,一旦人们满足了生理需要,如对食物的需要,并进而满足了更高层次的需要,那么他们最终就会关注于自我实现了。这种把低层与高层需要区别开来的理论引起了强调组织中人际关系的作者们的浓厚兴趣(详见第九章)。

例如,道格拉斯·麦克格雷格尔(Douglas McGregor)于 1960 年出版了一本名为《企业的人文因素》(*The Human Side of Enterprise*)的书,这本书的书名充分说明了该书的内容。麦克格雷格尔对把科特·鲁因调到麻省理工学院工作发挥了重要作用,鲁因和马斯洛二人对他都影响极深,这从他所提出的"X 理论"和"Y 理论"中可见一斑。他指出,在美国工业中,管理实践深受人类行为学的影响,他称这种人类行为学为 X 理论。这一理论认为,雇员们基本上都很懒惰、消极,而且都逃避改变和责任,对组织需要漠不关心。因此,管理人员必须对指导和控制组织完全负起责任来。管理人员必须对雇员实行完全的指导、控

制和激励。麦克格雷格尔感到,X 理论指导着大多数工业组织的组织实践,而且也是如科学管理理论等古典管理理论的核心内容。

Y 理论对雇员的看法截然不同。麦克格雷格尔借鉴了马斯洛关于高层次需要——自尊心的需要和自我实现的需要——的理论,并提出了 Y 理论,这一理论认为雇员完全能够实现自我指导和自我激励。尽管在这一理论下,管理因素并未得到充分利用,但这时管理却会更为有效,因为个人的自我约束比权威的指导和监视更有效。麦克格雷格尔倡导一种允许更多工人参与并进行自我约束的管理方式,如权力的分散、通过制定目标进行管理,以及扩大工作范围等。

Y 理论明确反对古典式的管理方法。同一时期的其他重要著作也强调了古典管理方法的不当,并指出在工作环境中充分发挥人们潜在能力的重要性。例如,阿基利斯(Argyris)于 1957 年指出,在成熟的人类个性的需要与组织的需要之间存在着内在矛盾。当管理层应用古典的行政管理原理时,健康正常的人们会感到受了压制,遭受了失败或遇到了冲突。健康正常的人们渴望获得相对的独立性、积极性,并充分发挥其能力。这些人们的希望与古典理论——如要求缩小控制范围、清晰的上下级命令联系、指导的统一性,以及细致的专业分工等——相矛盾。这些古典理论促使人们依靠于上级和组织规则,限制个人的思考而导致消极态度,并限制了工人们施展能力的机会。阿基利斯也提出,应该通过进一步发展参与性领导和扩大工作范围等方法以解决这些问题。

和从前的古典理论家们一样,人际关系理论的支持者也成了被强烈批评的目标。批评家们指出,他们只关注于组织的一个领域——人文领域——而对其他主要问题——如组织结构、工会的目标和环境的压力等——缺乏重视。批评家们还说,过分强调人际关系类型无异于再次重复死认组织和管理分析只有惟一最佳途径的错误,而且,把人际关系和心理因素作为中心的、最重要的问题来看待也是不妥的。有些批评家也抱怨说,人际关系理论有一个倾向,即这些理论总是为了管理层而服务,好像其真正的目的不过是想使工人们接受管理层强加于他们身上的任务而已。批评家们还认为,尽管有些时候这些理论的动机

并非如此,其考虑问题的方式却总是过于简单。

可能对人际关系理论最致命的攻击是来自于对其缺乏实践经验支持的批评,这种批评意见认为,缺乏证据显示改善人际关系与提高组织表现之间存在必然联系(Perrow, 1970)。20 世纪五六十年代实践研究发展迅速,这些研究显示,在一些非常成功的组织中也存在着相当大的矛盾。研究也反映出,个人对工作的满意程度与生产率之间并不存在必然联系。

与对古典理论的批评相同,这些批评也总有夸大和不公平的倾向。它们经常忽视人际关系理论家们对历史的认识,也低估了他们在当时所做工作的意义。人际关系学派的组织分析家们的许多见解仍然十分有价值——如果忽视这些见解是十分危险的。有许多事例都证明,如果不注意人际关系理论家们强调的因素,管理实践可能会受到极大损害;如果得不到合适的执行,科学的管理手段可能会产生可笑的结果,工人们会放慢工作速度,而当管理分析家们想要观察他们时,他们就会把正常的行为掩盖起来。

例如,有一次,一家咨询公司想在佛罗里达的一个大型州立机构中实行一整套提高管理表现的系统。这一系统采取类似作业操作效率研究中所用的那种方法,对工作程序进行细致的分析,其中的一个方法是,由观察人员不定期地抽查雇员们的表现,如果有雇员偷懒的话,观察人员就把他记下来。一天,一位大学教授来到该机构中与一位中层行政人员讨论一项研究计划。当她看到这位行政人员正在打电话时,就想先退出他的办公室,因为她想他可能不愿让别人听到电话的内容。这位行政人员把教授叫了回来,说他其实根本没在打电话,他其实是正在坐着想事情。他把电话放在耳边,是因为怕观察人员碰巧路过时记下他什么事都不做。而另一位行政人员就没这么小心了。一天晚上,他在一个项目上工作得很晚,第二天一大早又早早地赶到班上来才完成了这项工作。当他最后完成任务后,什么也没想就舒舒服服地坐在椅子上休息片刻,一位观察人员碰巧路过,就在他的本上记下了这位行政人员的表现:偷懒!

还有一个例子,一个在一家大型制造公司中接受管理训练的人接

受了一个任务,去和该公司的系统工程师们合作设计该公司的生产线。生产过程中有这样一个步骤,其中一个雇员坐着观察两个盛水的玻璃容器,制冷器压缩机被金属线拖着穿过容器。如果压缩机泄漏的话,就会出现气泡,这样这位雇员就应把这一情况记下来。这位接受管理训练的人看到雇员的无能表现相当愤慨,雇员的工作不过是坐着观察两个盛水容器 8 个小时,但他们却总是失误。作为解决这一问题的方案,系统设计人员改变了生产程序,这样雇员们就将坐着直接注视一个容器 8 小时。而当这位接受管理训练的人发现雇员们就是这样也总是出现失误时,感到更为气愤。后来,该公司派出代表去一所大学中请来咨询人员,以帮助他们解决生产线上存在的旷工和破坏设备的问题。正如这些例子所显示的,尽管有关人际关系的著述已经出现了数十年,还是有许多不明智的管理实例可以通过学习人际关系理论得到改善。

◆ 开放式系统理论和偶然性理论

对人际关系理论的批评、对一般性系统理论不断增加的重视,以及新的研究发现,促进了对组织更为深刻细致的认识。研究人员发现,组织在不同环境或偶然事件中成功地采取了不同的形式。组织分析家们相信,在由一定任务和技术、组织规模、环境及其他因素所造成的偶然性条件下,组织可以采取不同的有效形式。在 20 世纪六七十年代,为确定这些偶然性和相对于这些偶然性的组织形式而进行的努力,使“偶然性理论”成了组织分析中的支配性理论。尽管研究人员现在的工作已超出了早期“偶然性理论”的范围,并且在新的方面取得了进展,但偶然性理论仍在起着指导性框架的作用(Daft, 1995)。

大约在 20 世纪中期,英国塔韦斯托克研究所(Tavistock Institute)的研究人员们开始进行有关“社会技术系统”的研究,强调了工作环境中技术因素和社会因素之间的关系(Burrell 和 Morgan, 1980)。例如,特利斯特(Trist)和巴姆弗斯(Bamforth)于 1951 年出版了他们对挖矿工序改变进行的分析,现在这一分析已成了经典性研究。他们发现,工作过程的改变能改变工作小组内的社会关系。两位研究人员把组织描绘为由相互依存的社会性和技术性分支系统构成的一个

统一系统,这些分支系统倾向于在它们之间维持一种均衡状态。如果出现动荡的话,系统就会向一个新的均衡点发展,形成一套新的相互联系的社会性和技术性作用模式。塔韦斯托克的研究人员们随后进行的研究进一步发展了下一观点:高效的系统运作必须满足社会、经济和技术因素所提出的强制性要求——换言之,在设计组织的过程之中,必须合理满足上述各因素作为整体和个体所具有的特点、它们的任务要求和相互关系——而组织则是对上述这些因素做出反应的系统。

塔韦斯托克的研究人员们强调,组织是运作着的系统,组织力图对动荡做出反应并保持其稳定状态,与此相一致的是,这些研究人员也开始注意到组织的外部环境。艾莫里(Emery)与特利斯特于 1965 年写出了一篇名为《组织环境的因果结构》(*The Causal Texture of Organizational Environments*)的极富影响力的文章,两位作者在该文中注意到组织所处的政治、社会、经济和技术环境中不断增强的改变和不确定性,并讨论了组织所处环境的"动荡性"程度的大小对组织内部运作的影响。这样,研究重点就转移到了下面这一点:分析作为开放式系统的组织如何适应环境改变。

在美国,以系统方法进行组织分析的观点最明显地表现在丹尼尔·卡茨(Daniel Katz)和罗伯特·L.卡恩(Robert L Kahn)于 1966 年所著的《组织的社会心理学》(*The Social Psychology of Organizations*)一书中。两位作者指出,投入、输入输出总和、输出以及反馈等系统理论概念可以有效地应用于组织研究之中。例如,在分析输入输出总过程时,两位作者区分了许多主要分支系统的概念,包括维护性分支系统、适应性分支系统和管理性分支系统等。学者们认为他们两人的这一著作是组织理论专著中的一部经典(Burrell 和 Morgan, 1980),而且这本书也显示了系统理论的普遍性和探索性特点。正由于其普遍性概念,组织研究人员进一步认为,系统理论是进行组织研究的一个广阔的框架,一个"宏观思维模式"(Kast 和 Rosenzweig, 1973),而不是一个描述得很清晰的理论。但是,把组织比做开放性的、有适应能力的系统还是很有道理的,因为这反映了以下一种对组织的认识,即组织是努力适应于各种影响和强制性要求的社

会实体。

除了促使把系统理论应用于组织研究中外,研究结果还显示,组织为应付各种偶然事件而采取各种不同的形式。(第八章将进一步讨论下面各段落所述及的研究)英国的琼·伍得沃德(Joan Woodward)对英国的工业企业进行了突破性研究。她发现,这些企业可根据其生产过程或使用的"技术"而分为三种不同类型:造船业和飞机制造公司所采取的小批量或单件生产系统,普遍为大型制造企业所采取的大批量或大型生产系统,以及为炼油厂和化工厂所采取的持续性生产系统。最为重要的是,她的结论指出,成功企业的管理结构在这三种类型每一种内部都很相像,但在这三种类型之间却多有不同。同一类型的成功企业在下述领域中存在相似之处:管理层的数目、控制范围的大小,以及管理人员与其他人员的比例等,但是,不同类型的成功企业则在上述方面存在差异。这一点显示,特定的生产过程对企业提出了不得不满足的要求,同一类型的企业已经成功地实现了企业结构和这些要求之间的合理结合。成功企业似乎正有效地使其结构适应于技术发展。

伯恩斯(Burns)和斯托尔克(Stalker)在他们 1961 年所著的《创新式管理》(*The Management of Innovation*)一书中,提出了另一个极具影响力的研究,这一研究进一步说明了高效的组织可以使它们的结构适应于偶然性事件。伯恩斯和斯托尔克对英国的一系列电子公司作了分析。分析显示,电子工业正经历着快速转变,新产品正被开发,产品市场正在转变,新的信息和技术正在广为流传。公司在其运作环境中面临着巨大的改变和不确定性。伯恩斯和斯托尔克根据公司的管理结构和实践把它们分为两大类:有机运动型组织和机械运动型组织。机械运动型组织是根据古典理论建立起来的官僚型组织。顾名思义,它们就是设计出来像机械一样精确运作的组织。有机运动型组织的名字反映了它们与灵活的有机活体之间的相似之处,在快速改变的电子工业中表现得更为出色。在这些组织中,并不十分强调上下级之间的指挥关系,上级对下属行为的控制,以及对工作要求和组织章程的严格遵守。相反,更强调沟通网络和横向联系,强调上级作为服务提供者的责任,以及灵活可变的工作任务。这样的组织能够更有效地适应不断改

变的和不确定的条件,并在这样的条件下进行创新,因为它们有更灵活的结构,而且强调沟通联系、监督和责任确定过程中的灵活性。但是,机械运作形式在稳定的环境和技术条件下可能会更为成功,在这种条件下,对前后一致性和确定性的强调使其比一种更松散的组织形式更加有效。

另一项重要研究工作高度强调了作为高效结构决定因素而存在的组织环境。保罗·劳伦斯(Paul Lawrence)和杰伊·罗尔世(Jay Lorsch)于1967年对在三种不同工业中面临不同程度的不确定性、复杂性和改变的美国公司进行了研究。两位作者下结论说,能在不确定的、复杂的、不断改变的环境中表现出色的公司,其内部结构往往划分得更为细致。所谓划分细致的结构,是指组织中相互之间存在着在目标、时间表和内部工作氛围等方面有许多差别的分支机构。但是,这些结构划分更为细致的公司也有着更为复杂的结构和工作程序,以实现不同单位在组织中的一体化。可以帮助实现一体化的结构包括特别工作小组、联络官员和委员会,以及其他方法。而在另一方面,在更为稳定和确定的环境下取得成功的公司则较少细致的结构划分和一体化。劳伦斯和罗尔世总结说,要想取得成功的话,公司的内部结构必须与其所运作的环境一样复杂。

其他的研究人员继续发展一般性的偶然性理论,并对某些偶然事件进行分析。佩洛(Perrow)于1973年出版了一份关于组织技术的重要分析报告。他提出了技术理论的两个基本方面:任务的可预期性(即所遇例外和变化的数量)和所遇问题的可分析性(即当人们遇到问题或例外时,是否能够通过一个明确的工作程序加以解决)。常规性任务更具可预期性(例外和改变更少),也更具可分析性(例外和改变可以通过一个确定的工作计划或程序加以解决)。更多处理常规性任务的组织常有更为正式且更为中央集权化的结构。这些组织更多地利用规则、正式程序和计划。更多处理非常规性任务的组织则必须采取更灵活的结构,因为它们所面临的任务存在更多例外,更难预测,更难以分析,也更难以获得解决。这种组织更多地利用正式或非正式的会议,而较少利用规则和计划(第八章将指出,研究显示,公共组织中也存在这

些关系)。

大约与此同时,詹姆斯·汤普森(James Thompson)于 1967 年出版了《行动中的组织》(*Organizations in Action*)一书,这是一本极具影响力的书,进一步发展了偶然性理论。汤普森借鉴了赫博特·西蒙有关有限的理性思考和满意化的理论并指出,组织反映了其成员在面对压力时力求获得理性与前后一致的努力。他在下一问题上提出了许多见解,即组织如何利用上下级关系、结构、作为组织与环境之间的缓冲带而存在的单位,以及其他手段"把技术核心分离出来"——为在组织中做基本工作的单位创造出稳定的条件。汤普森指出,组织根据其分支单位在技术上的相互依存性——这些分支机构需要在工作过程中相互了解并进行交流——而对这些分支机构加以归类(见第八章)。他还提出,组织还会使其结构适应于环境的要求。当环境变化较快且相当不稳定时,组织不太会采取中央集权式的结构,正式的规则和工作程序也不会很多,这样,组织才会有更多的灵活性以适应其环境(详见第四章)。汤普森的一大贡献就是,他借鉴了西蒙的理论,为偶然性理论和开放式系统理论提供了强有力的逻辑支持。他指出,组织的技术及组织所处的环境具有复杂性和不确定性,组织通过采取更复杂、更灵活的结构而对此做出反应。组织之所以要这样做,是因为信息处理的要求越来越高,而管理人员的理性思考有限,过于正式的官僚结构的信息处理能力也有限,二者都难以满足信息处理的要求。在处理复杂信息并适应复杂信息的过程中,明确的上下级命令关系、垂直的上下级沟通方式、严格的专业分工,以及严格的规则和工作程序都使得组织的行动过于迟缓和缺乏灵活性。在 20 世纪 90 年代,一位在世界某大计算机公司工作的管理人员表达了与上述类似的逻辑思考,不过他当时却并没有意识到他所说的话的深层次含义。那时,他的公司面临着营业亏损,而且正在与小型的、更具革新力量的公司的竞争中节节败退。这位管理人员指出,他的公司决策和适应于新条件所花的时间太长;公司的领导层次太多,要有所革新的话必须经过层层审批同意。因此,公司必须进行权力分散,重组为许多更小的、更具独立性的单位,以更快地对市场和竞争对手做出反应;公司必须把权力下放到下级单位,这样持有信

息的人就可以更快地进行决策。

在 20 世纪六七十年代,兴起了对组织进行实践性研究的热潮,这就使开放式系统理论和偶然性系统理论得到了扩展和检验,而且,新的“偶然性因素”也加入到理论之中。这些研究有许多都是在公共和非营利性组织之中进行的。彼得·布劳(Peter Blau)和他的同事们进行了一系列研究——事实上主要是针对政府机构的研究——这些研究显示了组织规模和结构之间的联系(Blau 和 Schoenherr, 1971)。这些以及其他的研究都扩大了偶然性因素的范围。哈奇(Hage)和艾肯(Aiken)于 1969 年论述了一系列对社会福利机构所做的研究,这些研究提供证据显示,任务的常规性、组织之间的共同工作,以及其他因素都与组织结构和改变相关。在英国,一组研究人员(Pugh, Hickson 和 Hinings)于 1969 年进行了一系列研究,这些研究后来被称为艾斯顿研究(Aston studies),是对组织进行实践观察的一次重大努力,也发展了一种由实践得来的分类学,这一分类学根据观察到的不同特点把组织分为不同的种类。研究人员认为,组织之所以被划分为不同的种类是由于组织在历史、规模、技术以及外部支持和控制上存在差异(第八章将讨论这些研究对公共组织理论的重要意义)。柴尔德(Child)于 1972 年指出,除了偶然性理论家们强调的其他偶然性因素之外,管理人员的战略决策的选择对组织结构的适应性也起重大作用。这些以及其他研究努力最终在 20 世纪 70 年代中期确立了偶然性理论——一种认为组织结构和活动是由技术、规模、环境和战略选择等偶然性因素所决定的理论——作为组织理论的中心学派的地位。在对“组织设计”进行研究分析时,作者们则开始把偶然性理论的观点作为自己解决问题的指导方法(Galbraith, 1977; Starbuck 和 Nystrom, 1981; Mintzberg, 1989)。

与其他在本章历史回顾和随后章节中讨论的理论一样,偶然性理论也很快遭到了批评并引起很大争议。研究人员们对怎样确定并衡量关键性概念争论不下。不同的研究做出了互相冲突的发现。有些研究发现技术和结构之间存在联系,而有些则认为这二者之间没有联系(Hall, 1996)。不过,其基本理论——组织必须通过采取更灵活的结

构以适应其所处的条件并与环境中的不确定性作斗争——仍然是组织理论的中心议题(Daft, 1995),也是管理实践所讨论的关键所在(Peters, 1987)。

我们在这里所回顾的组织研究的发展过程中,产生了大量专业期刊,其中的大量文章深入细致地分析了组织理论的许多课题。这些期刊和许多书籍讨论了组织结构、环境、效率、改变、冲突、沟通、战略、技术、组织间的关系,以及其他的相关因素。

在过去的 20 年间,这一研究领域在新的方向上取得了进展,这些新方向中的许多都反映了偶然性理论和开放式系统理论的扩展,都进一步或在其他方面重新强调了组织所处的环境。随后的章节将描述组织理论家们如何提出了"自然选择"和"人口生态学"这两个研究模型,帮助分析为什么有的组织形式在一定的环境中可以生存并发展壮大而有的则不行(Aldrich, 1979; Hannan 和 Freeman, 1989)。其他的理论家们则分析了组织的外部控制,强调组织为获取重要资源而依靠于环境(Pfeffer 和 Salancik, 1978)。

上述有关工作环境中的人们和团体的研究及理论也促使人们深入细致地研究与其相关的一个课题——组织行为和组织心理学。对这一课题的研究也离不开 20 世纪六七十年代中实践研究的发展和理论概念的深化。数以千计的文章和书籍讨论了雇员动机和满意程度、工作卷入程度、角色冲突和不明确性、组织认同感和责任、职业精神、领导行为和效率、任务设计,以及通过目标和弹性上班制等办法来管理的管理程序等。

随着不同研究领域的发展,相对较新的课题不断出现。在过去 10 年间,全美风行一种在政府和工业机构中采用全面质量管理方法的潮流。这一潮流源自 20 世纪早些时候 W.爱德华兹·德明(W. Edwards Deming)和约瑟夫·吕兰(Joseph Juran)等著名美国作者的著述,这些人的见解被日本人所采纳,而在美国直到不久前才为人所重视(请注意,前面的历史回顾没有提到这些作者)。组织文化的课题深受人们重视,图表 1.1 和 1.2 也反映了这一点。尽管巴纳德和菲利普·赛尔兹尼克(Philip Selznick)(见表格 2.1)等重要的早期作者还是

注意到组织文化的课题的,但组织文化在 20 世纪 80 年代才成了管理著述中重点讨论的问题。技术的进步,特别是计算机、信息和通讯技术的进步,给组织及其管理人员提出了新的巨大的挑战和机会,而研究人员也正在努力树立新的理论和研究基础以理解并应付这些新发展。在组织中工作的妇女和少数民族成员越来越多,从前没有人充分代表这些人的利益,随着他们越来越多地加入到组织之中,关于组织多样化和女权组织理论的著述也逐渐增多(Ospina, 1996; Hult, 1995)。随后的章节还将进一步讨论这类新近出现的问题。

组织理论中公共组织和管理特点的模糊

丰富的组织理论为本书提供了许多可资借鉴的概念和见解。这些理论也给那些对公共组织和公共管理感兴趣的人们提出了一个重要问题: 在众多的组织理论著述之中,公共组织及其成员的特点有没有得到充分的论述呢?组织的政府与政治环境对理解公共组织是至关重要的,众多的组织理论著述有没有充分注意到组织所处的政府与政治环境呢?正如第一章以及随后章节所描述的那样,多年以来确实有对公共官僚机构的专门著述。但是上述的历史回顾却显示,大多数组织理论家对于这一类专著没有给予充分重视。

在本章历史回顾中提到的分析家们或者专注于工业组织,或者力图发展适用于所有种类的组织的一般性理论。例如,彼得·布劳在研究组织规模时只分析了政府机构,但是他得出的结论却似乎可以用于各种组织(Blau 和 Schoenherr, 1971)。尽管阿基利斯曾指出,布劳是在研究为公共服务系统所控制的组织时才得出上述结论的,而这样的组织对于规模大小所做出的反应与其他组织——如商业公司等——的反应是不同的,重复进行布劳的研究时还是得出了同样的结果(Beyer 和 Trice, 1979)。当偶然性理论家们分析环境的时候,他们一般都主要把环境的不确定性作为商业公司市场环境的一个特点来对待,而对政治或政府在组织环境中的动态特性漠不关心。

在古典理论家们中,也存在这样的例子,如韦伯就说,他关于官僚

机构的理论对政府机构和私人企业都适用(Meyer, 1979)。像詹姆斯·汤普森(在 1962 年)和赫博特·西蒙(Simon, Smithburg 和 Thompson,1950)这样著名的学者也强调组织的共同性,并提出,公共机构和私人公司之间存在的相似性比它们之间存在的差异要多。在上面回顾中描述的组织理论及行为的贡献,在于建立一种可适用于多种组织的有价值目标的发展理论。理论家们不断暗示或是强调指出,公共与私人、市场与非市场、政府与非政府等因素之间的区别对发展理论或理解实践没有什么价值。

有趣的是,关于公共官僚机构的研究和论述在最初付梓之前已经存在了数十年,它们在许多方面都与组织社会学和心理学相关。但是,它们也与组织社会学和心理学有着不同的发展道路。政治科学家或经济学家也论述过公共官僚机构,但他们所强调的通常是官僚机构和政治体制中其他因素之间的关系。经济学家们关心的是公共官僚机构的产出不存在经济市场(Downs, 1967; Niskanen, 1971)。而上述组织社会学家和心理学家在关心环境的同时,对这些政治和经济市场因素却并不怎么关心。正如前面所提到的那样,他们更多的是研究组织内部的、管理方面的因素——组织结构、任务和技术、动机和领导等。

对公共组织的管理感兴趣的作者们开始指出一般性组织理论著述和公共组织理论著述之间的差距(Rainey, 1983)。第三章中还将进一步详细地谈到,本书中所提到的许多作者对组织理论的著述提出了批评,他们说,这些著述并没有全面地分析公共组织及其所处的政治和制度环境的影响(Wamsley 和 Zald, 1973; Warwick, 1975; Meyer, 1979; Hood 和 Dunsire, 1981; Pitt 和 Smith, 1981; Perry 和 Kraemer, 1983)。但他们同时也抱怨说,论述公共官僚机构的专著包含过多的事例描述且组织不严密,不像一般性组织理论著述那样系统性地根据实践经验和理论概念进行分析。同时,关于公共官僚机构的著述对内部结构、行为和管理等内容重视不够,而这些因素正是组织社会学和心理学以及一般性管理分析家们所重视的。研究人员开始对公共官僚机构进行更为清晰的组织分析,正如本书中所进行的那样。第

一章也提到,近来大量书籍和文章都做出了许多新的贡献。我们是否能够澄清公共机构和公共管理的含义并显示这些认识对理论和实践有着重大意义呢?上述讨论并不能完全解决这一问题,却会更进一步促进对此问题的积极思考和分析。因此,下一章我们将确定公共组织的定义并把它与其他组织加以区别。

第三章　公共组织的特点

第二章中对组织理论的概述向我们提出了一个极具争议性的问题,它令人兴奋,而且相当重要。管理和组织方面的著名专家或是认为人们把公共和私人组织间的区别看得过于简单化,或是认为这一区别其实根本不重要。其他有识之士提出要创立一个新的研究领域,以研究公共组织和公共管理的独特本质。同时,全世界的政策制定者都在努力制定合理的决策,这些决策涉及几十亿美元的投入、国家活动的私营化,以及公共和私人部门各自应负的不同职责。图表 1.2 描述了政府组织作为公共机构的地位对其环境、目标、价值以及其他特性都具有重要影响,图表对政府组织的描述与下述人们的观点一致:公共组织及其管理人员具有特殊性而需要进行特别分析。

这一章讨论了一些重要的理论和实践问题,使得人们对上述问题的争论进一步激化,并且,本章也开始寻求问题的答案。首先,它深刻地分析了有关公共和私人间区别的问题。本章指出,对组织理论进行的研究和研究中的核心人物并没有充分重视这个区别。除此之外,本章还描述了美国的公共、私人和非营利领域间的重叠,这种重叠使人们很难对上述领域加以简单区别。然后讨论转向争论的另一方面:认识这一区别的意义和重要性。如果公共组织与商业公司等其他组织没有什么显著不同的话,那么为什么要有公共组织的存在呢?这个问题的答案与公共组织存在的必要性及其特有属性相关。但是,鉴于如此多的复杂性,我们如何给公共组织及其管理人员下定义呢?这一章讨论了人们对公共一词含义的混乱认识,随后描述了一些已经获得充分发展的研究方法,以澄清这一含义。在分析了进行此类研究中产生的一

些问题之后,这一章的结尾提出了一些最常见的有关公共组织及其管理人员本质的论述。人们对这些论述的准确性进行了研究和探讨,这些研究和探讨将在本书的其他章节中谈到。

公共与私人:一个危险的区别?

许多作者都警告,对公共和私人管理不要做出过于简单化的区别(Bozeman,1987;Murray,1975)。他们的警告值得我们重视,因为这些警告对那些可恨的陈旧认识和观点进行了极有价值的批驳。作者们也指出了当前政治经济状况的现实,指明了当我们尽力去区别公共管理和私人管理时所必须面对的挑战。

◆ 组织理论的普遍适应性传统

一种特殊的理性传统使得人们在进行组织研究时往往强调"普遍适用性",即组织和管理理论家们应该强调各类组织间的共同特征以发展适用于所有组织的知识,以避免人们通常在公共和私人、营利性和非营利性上所作的区别。20 世纪初,对组织和管理所进行的认真严肃的分析开始了,此时,主要的研究人士指出,他们的见解可以适用于类型不同的组织,而通常情况下,人们总是把这些组织区别对待的。他们中许多人敏锐地指出,理论学家们简单机械地把组织区别为公共和私人组织,这一点他们必须克服。照他们看来,这种简单机械的区别有可能造成人们思维混乱的危险:它简化、混淆、误导和阻碍了正确的理论和研究。

上一章中对组织理论的历史回顾反映出,几乎所有管理领域内的重大贡献都被认为是广泛适用于各种组织的,而在有些情况下,这些重大贡献主要集中在工业领域。通过回顾,我们发现,公共和私人组织间的区别一直就不受重视。

在某些情况下,作者或是清楚地暗示,或是大胆地宣称他们的想法可以用于公共、私人和其他类型的组织。韦伯声称他对官僚组织的分析适用于政府机构和商业公司。泰勒把他的科学管理理论运用于政府

的军火库和其他公共组织。现在,这种技术广泛应用于各类公共和私人组织。同样,行政管理学派的成员曾力求制定标准化的管理原理,用于管理所有组织的行政结构。在霍桑工厂进行的研究、麦克格雷格尔的 Y 理论和科特·鲁因的研究都强调了在工作场所的社会和心理因素,人们研究组织的发展工作程序中普遍采用了这种大力强调社会和心理因素的做法,如今,咨询人员又把这样的发展工作程序应用到政府中去(Golembiewski, 1985)。

赫博特·西蒙(1946)的大部分理论隐约可以被应用于各种组织环境中,不管是公共的还是私人的。他作为一位政治科学家开始研究工作,与别人合作写出了一本在公共管理方面相当著名的专著(Simon, Smithburg 和 Thompson, 1950)。他们的研究包含了对公共组织政治环境的深入讨论。然而,该书也指出,公共和私人组织间的相同之处多于不同之处。因此,在其他研究工作中,他把重点放在对组织的一般性分析上(Simon, 1948; March 和 Simon, 1958)。这样,他就暗示其有关满意化和其他组织活动的理论对所有组织都适用。甚至在他近期的著述中还是指出,公共、私人和非盈利组织在主要方面是等同的(Simon, 1995)。正是这样,这位组织理论界的主要人物清清楚楚地提出公共组织的独特性并不重要。

第二章也指出,偶然性理论认为,影响组织结构和设计的主要偶然性因素是环境的不确定性和复杂性、组织任务和技术(组织进行的工作以及如何进行)的多样性和复杂性、组织的规模以及管理人员的战略决策。因此,尽管这方面的观点强调了各组织之间的差异,但仍然没有充分说明公共组织独有的特性。詹姆斯·汤普森(1962)是偶然性理论学家中的主要人物,他也同意一般性理论的说法——公共和私人组织间的相似之处多于不同之处。

在 20 世纪 80 年代,偶然性理论的观点向着不同方向发展,一些观点认为要重视政府和经济的影响力(Scott, 1987)。但是,人们从管理组织理论刊物和这一领域中出色的文章的题目和涵盖范围中,仍能看出"普遍适用性"传统的存在(Daft, 1995; Hall, 1996)。公共组织作为一个独特的类别,只受到了零星的、不认真的关注,这清楚地表明其独

特性相对其他影响来说只扮演了一个次要的角色。

◆ 研究的发现

不仅是理论家们反对把组织简单地划分为公共和私人组织。对政府机构中的规模、任务和技术等因素的研究表明,这些因素对公共组织作为政府机构的身份所发生的影响比任何其他因素都要大。这些发现与一般的观察发现相一致,即一个组织变得官僚化不是因为它涉及了政府或商业活动,而是因为它的规模太大。

我们已进行了重要的研究,通过分析许多不同的组织来发展分类学和类型学。但它们还不能提供足够的体现公共和私人组织间存在严格区别的证据。人们为了发展组织分类学,以实践衡量组织特点为基础而进行了许多突出的努力,但是这些努力并不能反映出把公共和私人组织加以区别有什么意义(Haas, Hall 和 Johnson, 1966)。其他人的研究也没有得出什么确定的结论(Pugh, Hickson 和 Hinings, 1969)。哈斯(Haas)、豪尔(Hall)和约翰逊(Johnson)(1966)测定了许多组织的特性,并使用统计学技巧依据其特性间的重合将它们进行分类,结果许多类别既包含公共组织也包含私人组织。

这个发现并不令人惊奇,因为组织的任务和作用对组织特点所产生的影响力比组织的公共或私人属性所产生的影响力要大得多。一家政府所有的医院,与其说是一个政府所有的机构,不如说它更接近一所私人医院。顾问和研究者们经常发现,公共和私人领域都有员工具有高度积极性的组织和处于困境的组织。他们发现许多更直接的因素——例如组织的领导状况——比这个组织是公共的、私人的、还是非营利性的,更能影响员工的积极性和对工作的满意度。

帕夫(Pugh)、西克森(Hickson)和海宁斯(Hinings)(1969)基于结构上的特性把 58 个组织进行了分类,他们预计政府组织会表现出更多的官僚特点,例如更多的条例和程序,但是他们并没有发现此类的区别。他们的确发现了政府组织受到当局的控制程度更高,特别是在人事管理程序上。这项研究只包括八个政府组织,所有这八个机构的职能都是类似于商业组织的地方政府机构(比如,车辆维修机构和供水单

位)。因此,研究者认为,他们的发现并不能说明政府机构的结构特性是否不同于私人组织。这类研究始终表明,简单地把组织划分为公共的或是私人的不能作为一个普遍的组织分类法或是类型研究法(McKelvey, 1982)。

◆ 领域间的模糊

那些反对公共组织构成一个独立的类别的人也指出,公共和私人领域在很多方面是重叠的和相关联的。

混杂的、中间的和混合的形式　许多重要的政府组织设计得类似于商业企业。一大群各种国有企业、政府公司、政府组织的公司和公共的权威机构在美国和其他国家起了关键的作用(Seidman, 1983; Musolf 和 Seidman, 1980; Walsh, 1978)。这些通常由政府所有和运作的组织,起到了典型的商业组织的作用并通过其自身销售的规模或其他途径获取收益。这样的企业通常制定特殊的规定,使其能比政府机构更加独立地运作。这样的例子有美国邮政管理局(U.S. Postal Service)、决策信托公司、国家公园管理处、许多沿海城市的港务局和各级政府的其他组织。这类组织经常是争论的主题。这一问题一方面涉及到它们是否以足够商业化的方式运作,另一方面涉及它们是否体现出足够的公共责任性。用在这些具有混合职能的机构上的资源,其数量是惊人的。在 1996 年,美国的总审计长谈到了他很关心负责联邦贷款和保险项目的总审计局的审计结果。这些项目提供了学生贷款、农场贷款、银行的存款保证金、洪水和农作物保险以及住宅抵押贷款。它们是由政府组织的企业进行的,例如国家联邦抵押联合会。总审计长说,总审计局的审计表明联邦基金的下降和人员的削减使政府缺乏完善的金融审计体系和足够的人员来正常地监督这些债务。这些联邦债务的总额为 7.3 万亿美元。

另一边是许多起到与那些政府组织同样作用的非营利性或第三产业的组织。像政府机构一样,许多非营利性的组织显然没有营利指标或激励机制,然而却经常担当社会的或公共服务的责任。最后,许多私人的、追求营利的组织与政府协作,使得它们间的区别变得模糊。一些

公司,比如国防合同供应商,从政府那里得到了大量的资金和指令,以至于分析家们把它们与政府的机构相等同(Weidenbaum, 1969; Bozeman, 1987)。

功能上的类似——做着同样的事情 显然,许多公共和私人领域的人员和组织实际上做着同样的事情。总经理、秘书、计算机程序员、审计师、人事主任、维修工和其他许多专职人员在公共、私人和混合的组织中做着类似的工作。不同领域内的组织——例如医院、学校和供电单位——从整体上来说也起着同样的作用。

复杂的相互关联 政府、商业界和非营利性组织在很多方面相互关联(Kettl, 1993)。政府从非政府组织购买许多商品和服务,通过协议、拨款、担保、补助和特权,政府安排私人组织进行健康护理、卫生服务、研究服务和许多其他服务。这些纠缠在一起的关系使公共和私人领域间的界限模糊不清。银行要处理退伍军人管理局提供的贷款,并通过有线方式接受社会保障受益人的社会保障存款。私人公司通过政府协议的方式对医疗护理的部分进行管理,同时私人医生提供了大部分的医疗护理服务。私人的非营利性组织和宗教组织利用政府协议提供的资金来管理那些用于老年人或青少年的设施,并在广泛的政府调控下进行运作。在几千个此类例子中,私人商业和非盈利性组织成为实施政府项目服务过程中的一部分,并由此进一步模糊了公共和私人组织间的区别。第四、五和十四章提供了有关这方面的更详尽的材料,以及对组织和管理研究的结果(Moe, 1996; Provan 和 Milward, 1995)。

社会角色和环境的类比 政府使用法律、条例和财政政策来影响私人组织。环境保护条例、税收法、货币政策和就业机会平等条例向私人企业提出直接的要求或建立诱导和激励机制,使它们按照一定的方式行事。这里有必要指出的是非政府组织在实施公共政策中的地位。它们已成为政府一部分,或是成为其延伸机构。即使是脱离政府独立运作,商业组织也能影响整个国家的生活质量和公共利益。一些公司对营利最为看重,而其成员却声称,他们的组织为团体和国家的安康服务。另一方面,有时政府机构的行为与私人组织非常相似。现在一种对政府的最主要的批评涉及利益集团对公共机构及其工作项目的影响

力。按照这种批评所指出的,这些集团利用公共机构为它们自己的利益而不是公共的利益服务。

◆ 避免过于简单化的重要性

理论、研究和现在政治经济的现实表明,我们没有简单明了的观点来把公共和私人组织区别开来。对管理理论和研究来说,这一点向我们提出了一个挑战:我们如何确定公共和私人间的区别将起什么样的作用,将如何起作用。对实践管理和公共政策来说,它意味着我们必须避免过于简单化的问题,防止草率地得出公共和私人组织之间存在鲜明区别的结论。

上面的建议听上去非常完善,但是反其道而行之的情况也很多。一些公共管理人员草率地假设他们的环境和那些私人组织所处的环境间有很大的区别。有经验的咨询人员会发现,他们对管理的想法既适用于许多公共组织,也适用于商业企业。然而公共管理人员经常反对这些想法,声称人们不能在政府机构中采用这样的做法。罗伯特·格兰姆比斯基(Robert Golembiewski,1984)是一位硕果累累的并有着广泛的政府和产业咨询经验的研究者,他称这种趋势为"不先生"综合症;他说他在许多公共机构遇到了这种问题。调查显示,公共管理人员总是以固定僵化的思维来看待商业管理人员和商业组织,反之亦然(Stevens, Wartick 和 Bagby, 1988; Weiss, 1983)。

在公共政策问题上,有些人一味倡导私营化,这就过度简化了公共和私人之间的区别(Donahue, 1990; Wise, 1990)。这些人经常倡议,政府应与私人组织或是非营利性服务供应者订立合同,而这样做往往产生复杂的限制,打击了竞争,并在其他方面限制了自由市场条件。同样,有些人提议建立凭单制度或是其他的半市场协议,他们总是假设,只要尽量地把事情向市场靠拢而离开政府,就会获得大幅改善。

对所有前文讨论的原因来说,对公共和私人领域进行清楚地分界是不可能的,把公共和私人领域间的区别过于简单化是有误导性的。但是我们仍然面临一个矛盾的事实,因为学者和官员们不停地反复讨论公共与私人的区别,并把这一问题作为一个重要的问题,而且公共和

私人组织的确在很多方面有显著的区别。

公共组织：一个最基本的特点

如果公共和私人组织之间不存在区别，我们能把所有的工业企业都国有化——或把所有的政府机构都私营化吗？私人行政人员的收入大大高于同等职位的政府人员；金融媒体时常把公司行政人员的补偿金痛斥为荒谬的东西。我们能简单地把这些行政人员列入联邦行政人员补偿计划中吗？这些问题清楚地表明公共和私人行政管理之间存在一些重要的差别。近年来，学者们已为我们提供了有助于找到区别的见解，研究人员和管理人员也发现了许多公共组织特性的证据。

◆ 公共组织的目的

公共组织为什么存在呢？这个问题的答案取决于政治经济理论。即使是一些坚决拥护自由市场的经济学家也认为，政府机构是自由市场经济不可缺少的组成部分(Downs, 1967)。

政治和市场　几十年前，罗伯特·戴尔(Robert Dahl)和查尔斯·林德布鲁姆(Charles Lindblom)(1953)提供了一份公共组织存在理由的很有用的分析。他们分析了多种国家控制政治经济的方法，其中最基本的两种是政治阶层和经济市场。在发达的工业化民主国家中，政治决策过程中包括一群复杂的斗争集团和机构组织，它们形成一个复杂的、多元化的阶层体系，戴尔和林德布鲁姆称之为多元政治。这种政治方面建立起的阶层体系可以指导经济活动，而自由市场经济的价格体系则可以控制生产和分配的经济决策。大部分国家两者并用。

政治阶层体系，或者说多元政治，来源于政治方面的权威。它是一种非常有效而廉价的社会控制途径。让人们相当自愿地看到红灯就停车比建立相应的奖励体制要便宜。然而，政治方面的权威可能是“笨手笨脚的”(Lindblom, 1977)。中央计划和指令经常是限制性的、笨拙的和无效的，无法与当地的实际情况相符并且难以改变。

市场运作的优势通过自发的交易体现出来。生产者必须引导消费

者自愿参与他们的交易,他们的激励机制促使他们以尽可能高的效率来生产消费者需要的产品。这就产生了许多自由和灵活性,促进了资源的有效利用,使生产更适应于消费者的需要,也避免了政治阶层体系之内中央计划和决策方面本身固有的问题。但是,市场对于一些问题的解决能力是有限的,需要政府参与解决(Lindblom, 1977; Downs, 1967)。这些问题包括下述诸方面:

公共服务与无偿受益者　有些公共服务一旦提供,所有人都会因之受益。个人有一种倾向,即总想自己作无偿受益人,而让其他人来支付费用,因此,政府征收税款,以使所有人都为公共服务出资。人们最常举的例子是国防,而后还有教育和警察治安等。尽管私人企业也可以提供一些服务,但是大多数服务还是由政府提供的,因为这些服务的受益人是整个社会。

个人的无能之处　在某些方面,人们总是缺乏足够的教育或信息以在某些方面做出明智的选择,因此,政府管理就成为必需的了。例如,大多数人都不能判断某种药物是否安全,因此就需要食品与药品管理局对药品的营销进行监管。

生产过程中的附属影响和额外支出　商品交易的成本可能会转嫁到没有参加市场交易的人身上。例如,某生产商造成了空气污染,这就相当于让其他人也为产品支付了代价,而这种代价却并未包含在产品价格之内。环保署则对这种在生产过程中对环境产生的影响进行管理。

市场会造成一些问题——垄断、对收入再分配的需要,以及由市场变动造成的不稳定性等——市场自身又无法解决,而政府会采取行动来处理这些问题。政府也会提供重要的服务,而私人竞争者们则没有能力提供这些服务,因为对他们来说,这些服务不是风险太大,就是要求投入太高。批评家们还抱怨说,市场系统提供过多无用的产品,增加人们的贪婪性和盲目性,也使得公司及其管理人员拥有过多的权力,同时,市场还会导致许多错误和腐败。由于公众对这些情况相当关心,因

此越来越多的人认为应该建立一个强大而积极的政府(Lipset 和 Schneider, 1987)。

保守的经济学家指出,市场最终能够解决许多这样的问题,而政府干预只会使问题更糟。私营化的倡导者指出,政府现在的许多功能其实并不必需,政府提供的许多服务如果交给私人组织的话,往往会有更好的效果。但是,总体说来,美国民众在这些问题上还是支持政府的行动的。

政府的政治考虑　如果单从经济方面考虑的话,就会忽视许多支持政府存在的政治和社会理由。从理论上说,美国政府的存在,是为了维持法律、正义和社会组织的体系;维护个人权利和自由;保证国家安全和稳定;促进全民富裕;指导国家及其社区前进的方向。实际上,政府总是只遵照有影响力的政治团体的指令行事。尽管公共和私人领域之间的界限并不清晰,美国政府组织的功能还是局限在一定领域之内。总体来说,政府组织提供的服务是经济市场上购买不到的,政府之所以提供这些服务,是因为它们具有普遍的社会效益,反映公共利益,或是反映了政治集团的要求。

◆ 公共组织和公共管理的意义和性质

尽管自古以来人们就认为在社会中存在一个公共领域,但是长期以来,在不同社会之中,人们对什么属于公共领域而什么又属于私人领域并没有共同的认识。公共一词来自拉丁文的"人民"一词,字典上对公共一词的定义是:与某社区、民族或国家内人民相关的事务(Guralnick, 1980)。私人一词也来自一个拉丁词语,这个拉丁词语的意思是:失去了公共职务,或是作为私人事务而与政府事务相分离。在当代对这两个词的定义中,公共和私人之间的区别包括三个主要方面(Benn 和 Gaus, 1983):受影响的利益(无论是整个团体都有收益与损失,还是只有个人才有收益与损失);获得服务、资源或信息的途径;以及机构(作为个体存在或是为整个社区服务的个人或组织)。上述三方面内容可能相互独立,甚至相互矛盾。例如,一个军事基地可能为了公共利益而运作,但它作为一个国家机构,却并不允许公众与之接触。

定义公共组织和公共管理人员的方法　公共和私人这两个概念在许多方面存在差别,这就使得我们有许多方法来定义公共组织,不过这些方法中许多都存在不足之处。例如,长期以来,人们都把公共组织定义为对公共利益产生巨大影响的组织(Dewey, 1927)。政府是否应进行管理取决于其是否有利于公共利益(Mitnick, 1980)。在对组织进行分类时,布劳和司格特(Scott)(1962)探讨了公社型组织和商业性组织的区别,公社型组织为全体公民服务,商业性组织则仅为其所有者服务。但是,公共利益很难定义并衡量(Mitnick, 1980)。一些定义与其他定义直接矛盾。例如,有些人认为,公共利益就是由哲人国王或慈悲的独裁者所决定的;而又有些人认为,公共利益就是大多数人民的喜好。大多数组织,特别是大型商业公司,都在某些领域内影响公共利益。电脑、药品、汽车以及其他许多产品的生产制造商显然对美国的福利有着极大的影响力。

研究人员和机构管理人员常常提到"赞助"或是"所有权"这两个词,这无疑是运用了上文所提到的机构的概念。公共组织是政府性的组织,而私人组织则是非政府性的,而且常常是一些公司。研究人员运用这种简单地将组织分为公共的和私人的两种类型的二分法研究问题,却使有关的争论持续下去,其结果是产生了许多给人印象深刻的结果(Mascarenhas,1989)。然而,不同组织间的界限混淆,表明我们需要进一步的研究,弄清这种二分法意味着什么。

机构和企业:一个统一连续体中的两点　在对市场和多种控制因素的分析研究中,戴尔和林德布鲁姆 (1953)提出了一个复杂的统一连续体模型,这一模型包括了各种类型的组织,这一统一连续体的一端是企业(主要由市场支配的组织),另一端是机构(公共的以及政府控制的组织)。就企业而言,他们认为有理由相信,价格体系会自动将企业的收益及其所能提供的产品和服务联系在一起。这就会使得企业里减少开支比在机构里有更强的刺激,而机构则很难将削减成本纳入它们的经营目标中,也很难协调减少开支和增加收益这两方面的决定。这是因为立法机关规定这些机构的职责和它们的资金来源毫无联系,它们所能分配到的资金的数额通常取决于以往的工作水平。如果它们提高

图表 3 1 机构、企业以及半官方半私人组织

由政府机构和私人企业构成的一个统一连续体: 在横线下方排列的组织就是人们通常所说的公共组织、政府机构,或是国有企业;横线上方排列的组织就是通常所说的私人组织或是自由企业;横线上排列的组织就是被人们广泛认为既非公共又非私人的组织。

	私人非营利性组织完全依赖政府合同和补贴金(原子能委员会、人力资源开发研究公司)	依靠政府合同获得大部分收益的私人公司(一些国防项目承包商,如通用动力公司,格莱姆公司)	受到严格法规管辖的私人公司(受到严格法规管辖的私人所有的公益事业)	通过政府合同获得很大一部分资金,但主要收益来自对私人进行商品服务销售的私人公司	受到一般性政府规范(如肯定行动[①]、职业安全与健康管理规定等)的私人公司	私人企业
政府机构	国有企业或是公共公司(邮政管理局、田纳西峡谷规划机构、纽约港口管理局)	由政府赞助支持的企业:由政府建立,但股票上市交易(联邦抵押贷款联合会)	政府拥有部分所有权的私人企业	一些政府工作项目或是机构:主要是通过从私人卖主或生产商进行购买来运作(医疗保障制度、公共住房计划)		

资料来源: 改写并校订自戴尔和林德布鲁姆 (1953)

了工作效率,所能得到的资金份额反而有可能被削减。机构常常追求一些模糊不清、结果多样的目标,这样一来,他人就难以测定它们的工作效率的高低了。由于很难指定目标并衡量任务完成情况,有关官员只得尽力通过执行严格的工作程序——而不是通过对所得到的产品和服务进行评价——来控制机构。在上下级体系监控方面,机构较企业

① 肯定行动: 美国实行的提高少数民族和妇女就业和提升机会的政策。——译者注

有更多的问题,如繁文缛节、推卸责任、程序僵化和怯于决断等。

尽管戴尔和林德布鲁姆对机构和企业所进行的比较过于简单化,但更为重要的是,他们提出了组织都处于一个统一连续体之中的理论。他们描述了位于这一统一连续体中的不同形式的机构和企业,其范围是从最公共性的组织到最私人化的组织(见图表 3 .1)。戴尔和林德布鲁姆并没有说明,他们关于机构和企业间不同特点的见解如何能运用于包括在这一统一连续体中的所有组织。然而他们却暗示说,在这一统一连续体中,组织离公共性这一端越远,机构的特点就越难以适用于该组织,而企业的特点则变得越来越适用。

所有权和资金　沃姆斯利和扎尔德(Zald)(1973)指出,一个组织在由公共的和私人组织所构成的统一连续体中所处的位置至少取决于两个主要因素: 所有权和资金。组织可以是政府或是私人所有,它们可以通过政府渠道获得大量资金,例如由立法机构决定的财政拨款。它们也可以通过私人渠道获得大部分的资金,如私人捐款或是经济市场上的交易活动。将这两种要素以不同的方式组合,就产生了如图表 3 .2 所示的四种结果: 公共所有并使用公共资金的组织,如大多数美国政府机构;公共所有但由私人提供资金的组织,如美国邮政管理局和政府经营的公益事业;私人所有但由政府资金支持的组织,如某些与国防息息相关的公司,它们主要通过执行政府的采购合同获得资金;私人所有并由私人提供资金的组织,如超级市场连锁店和 IBM 公司。

这一图表确实有其局限性,例如,它没有提到规章与管理。有许多公司,如 IBM,它们通过政府采购合同获得资金,但其经营管理却相当自主,很明显应属于私人组织的范畴。然而,上述分类法为我们提供了一条相当清楚的脉络,帮助我们确认公共组织和私人组织的最主要的种类。

经济权威、政治权威以及所谓的"公共性"　波兹曼(Bozeman,1987)利用许多前述的要点,试图分析上述统一连续体中的复杂性。所有的组织都有某种程度的政治影响力,也受某级政府机构的监控。因此,它们都存在某种程度的公共性,虽然彼此间公共性的程度差别很大。同沃姆斯利和扎尔德一样,波兹曼也描述了有关组织的两个方面: 政治权威和经济权威。但他将这两个方面视为不可分割的统一体,而

图表 3.2 公共组织和私人组织：所有权和资金

	公共所有	私人所有
公共资金 (税收、政府合同)	国防部 社会保障局 警察部门	国防项目承包商 兰德公司 人力资源开发研究公司 橡树山国家实验室
私人资金 (私人捐款、商品销售)	美国邮政管理局 政府经营的公共事业 联邦住房贷款银行团	通用汽车公司 IBM 通用电气 食品仓储连锁店 美国青年基督教联合会

注：这些大公司都有大批的政府订单和产品销售，但其大部分收益来自对个人的商品销售，而且它们有相当大的自主权，可以不和政府做生意。

资料来源：改写并校订自沃姆斯利和扎尔德 (1973)

不是一分为二地对待。随着所有者和管理人员对组织的收益和财产的控制权越来越大，经济权威也会相应增加，而随着外部政府对他们的财政的控制权越来越大，经济权威也会相应减少。

政治权威是由政治体制的构成要素——如美国公民或是政府制度等——所赋予的，这使得政府机构可以代表这些要素活动，并做出有约束力的决定。而私人公司则没有这样的权力。它们代表自己经营运作，只是通过和其他公民进行自愿的经济交换来支持自身的发展。政府机构有高层次权力，代表公民和国家进行活动。公民则不得不以交税或满足政府其他要求的方式来支持政府的活动。

一个组织公共性的程度取决于这两种权威的组合情况。图表 3.3 显示了波兹曼所描述的可能的组合形式。正如按以前的分类方法，由所有者经营的私人公司处于图表的一端(经济权威极大，政治权威极小)，传统意义上的政府机构则占据了另一端(经济权威极小，政治权威极大)。而一系列更复杂的组织形式则反映了这两种要素的不同组合情况。波兹曼和他的同事运用这种分类方法设计了对公共组织、私人组织和居于两者间的其他组织形式的研究，如有关研究和发展实验室以及其他组织的研究。以下几章将论述他们如何发现公共组织、私人

组织、居于两者间的中间组织有着重大不同(Bozeman 和 Loveless, 1987; Crow 和 Bozeman, 1987; Emmert 和 Crow, 1988; Coursey 和 Rainey, 1990)。

所有试图搞清公共组织和私人组织的特点的努力都无法完全回答这一复杂的问题。政府以许多方式影响组织的活动,如法律、规章条例、补贴金、政府合同、特许证、特许经销权、直接控制(还有许多方法未提及)(McGregor, 1981; Hood, 1983; Salamon, 1989)。私人市场也能以许多方式影响组织的活动。佩里(Perry)和瑞尼 (1988)指出,未来的研究将会是对处于不同类别中的组织形式进行比较,就如在表格 3 .1 中列出的那样。对组织外部控制的分析,能够确定组织主要是受我们上面所说的多元政治还是市场的影响。维斯特(Waste, 1987)发展了衡量多元政治的方法,将城市进行分类。相同的方法也可以运用到组织分类上。也有人以所有权和资金为标准对组织进行分类,将它们分成能在研究中进行比较的种类。

并没有标准的专门名词来命名出现在表格 3 .1 上的半官方、半私人的组织。有些术语,如政府公司(government corporation)和国有企业(state-owned enterprise),可用来称呼这种混合型组织,而且这两个术语是可换用的(Seidman, 1983)。但有人可以将这些组织进行更细致的分类,即在不同的产业和政策领域内,比较各类组织的代表性机构。以下几章将阐述许多有用的研究结果。这些研究所要比较的不同类别的组织,相互间的区别更细致,如我们在对国有企业和私人企业进行比较时遇到的情况一样。进一步的比较有助于我们搞清政府和市场对组织的影响所产生的效果。

这一问题需要进一步的仔细研究,同时,对组织的私人性特点和公共性特点进行的分析能够澄清一些重要的事实。过于简单地认为公共部门和私人部门没有什么显著的差异,这种说法不能解决问题。挑战来自于弄清并分析其间可能的差异以及相似之处。为了着手应付挑战,我们有理由相当清楚地认识到公共组织和私人组织间存在的差异,同时必须意识到其复杂性。我们可以先考虑这样一些公共组织理论,这样的理论主要适用于政府所有并由政府提供资金的组织,例如一般的政府机构等。至少从定义上看,这些公共组织与私人组织不同,因为



资料来源：根据波兹曼 1987 年材料修改

图表 3 3 “公共性”: 政治和经济权威

这些私人组织必须通过私人渠道筹措资金,而且不受数目众多的政府规章条例的束缚。我们可以通过比较这两组组织寻找证据证明确实存在不同,而且事实上这种研究常常证明两者间存在差异——但并不像我们需要发现的那么多。半官方、半私人的这一类组织提出了一个难题,即上述核心的公共的和私人的两种类别间的差异,是否适用于它们。然而我们已经找到越来越多的证据证明,居于两者间的半官方、半私人组织——即使是有相同职能或是隶属于同一产业范畴的——都因它们的公共性程度或是私人性程度不同而有很大的差异。但是,任何力图发现或试图评价这些证据的努力都使我们不得不面对一些新的难题。

在将公共组织和私人组织进行比较时所面临的难题和所采用的方法

仅确定公共组织和私人组织间存在某一点差异,并不能证明它们间确实存在重大不同,必须全盘考虑我们假定存在的不同点和所有支

持或是反对假设的证据。首先,在对公共机构管理手段以及将公共机构和私人机构进行比较这两方面的研究中,我们碰上一些吸引人的挑战。这些挑战迫使我们对我们的发现进行进一步考虑,因为这些挑战对评价我们发现的证据影响重大。

如果我们在进行组织分析和偶然性理论研究时,希望我们的理论可以对各种组织都普遍适用的话,我们就会面临上述的挑战。许多因素,如规模、任务或职能、产业特点等,都能影响一个公共组织,这些因素的影响力要超过该组织作为一个政府实体的地位所产生的影响力。我们需要进行研究,证明这些因素不会干扰我们就公共组织和其他类型组织间的不同所进行的分析。例如,显而易见的是,如果将大的公共机构与小的私人公司相比较并得出公共机构更具官僚性的结论,规模大小可能是真正的原因。另外,人们不会将一组公共医院与私有公用事业公司比较以评估公共组织的本质特征。理想上,对公共和私人组织领域的研究分析需要一个令人信服的研究抽样,这一抽样应该具备一个能够很好地解释公共和私人组织领域之外其他因素的思考模型。另外在理想上,研究应该具有大量的、构思精细的组织和雇员抽样,这些抽样反映了组织与雇员之间的相互作用。但是无人具备这样的条件或意愿去进行这类研究。相反,研究人员和实践人员都采取了各种片面的方法。

一些研究人员基于假设、过去的文献及他们自己的经验总结出理论(Dahl 和 Lindblom, 1953;Downs, 1967)。与此类似但缺乏系统性的是,一些作者基于自身的知识和阅历,在其有关公共官僚机构的书籍中简单列出公共和私人组织之间的区别(Gawthorp, 1969; Mainzer, 1973)。其他研究人员从事评估和观察公共官僚机构的研究工作,他们从私人组织那里得出有关公共和私人组织不同点的结论。一些研究人员集中研究一个机构(Warwick, 1975),一些则集中研究多个机构(Meyer, 1979)。尽管这些研究很有价值,但它们的疑点颇多,因为它们没有直接调查私人组织。

表格 3.1 由交叉所有权、资金来源和社会控制模式形成的组织种类

	所有权	资金来源	社会控制模式	代表性研究	例证
司局	公有	公共	多元政治控制	Meier (1993)	劳工统计局
政府公司	公有	私人	多元政治控制	Walsh (1978)	退休金担保公司
政府资助的企业	私有	公共	多元政治控制	Musolf 和 Seidman (1980)	公共广播公司
受到管理的企业	私有	私人	多元政治控制	Mitnik (1980)	私有电力公用事业公司
政府企业	公有	公共	市场	Barzelay(1992)	必须为政府提供服务的政府印刷部门
国有企业	公有	私人	市场	Aharoni	空中客车
政府承包商	私有	公共	市场	Bozeman (1987)	格莱曼 (Grumann)
私人企业	私有	私人	市场	Williamson (1975)	IBM

资料来源：佩里(Perry)和瑞尼(Rainey) 1988 年增订版

许多行政人员和管理人员在公共机构和私人商业公司中都任过职，他们对两者之间的迥异做出了令人信服的论述(Blumenthal, 1983; Rumsfeld, 1983; Weiss, 1983)。这些论述应用于行政和管理层次上还是颇有说服力的，但在更低层次上，公共机构与私人公司之间的差异会减少。其他研究人员比较几组公共和私人组织或其管理人员。另一些研究人员则比较几小组政府和公司组织中的管理人员(Buchanan, 1974, 1975; Rainey, 1979, 1983; Porter 和 Lawler, 1968)。问题在于小规模的研究抽样的代表性如何，这些抽样能否解释诸如任务之类的重要因素。尽管近来的研究拥有较大规模的组织抽样，它们的代表性仍值得怀疑。但无论如何，这些近来的研究更有力地证明了公共管理的特点(Coursey 和 Bozeman, 1990; Coursey 和 Rainey, 1990; Hickson 等人, 1986)。

为分析公共与私人组织提供的某种服务，许多研究人员将公共和私人组织从不同的功能上加以比较。他们比较医院(Savas, 1987)、公用事业公司(Atkinson 和 Halversen, 1986)、学校(Chubb 和 Moe, 1988)等等。有些类似的是，其他人的研究比较政府和商业组织中的某

种因素,如电脑的管理(Bretschneider, 1990)。还有一些研究将国有企业和私人公司进行比较(Hickson 等, 1986; Mascarenhas, 1989; MacAvoy 和 McIssac, 1989)。这些研究发现了其中的不同点,还表明即使是对同时接受公共和私人资助的同一类型组织而言,公共和私人的差别仍具有意义。但是,一种功能的研究可能不适用于其他的功能类型。在不同的产业或市场环境(例如医院和垃圾回收)中,公共和私人的区别具有明显不同的含义。另一个难点是相同功能范畴的公共与私人组织的行为或运作方式并不相同(Kelman, 1985)。例如,私立和公共医院可能面向不同的病人,公共和私人电力公用事业公司可能有不同的资金来源。

在一些情况下,研究其他课题的组织研究人员在研究过程中运用公共和私人的区别,他们发现这确实很重要(Hickson 等, 1986; Chubb 和 Moe, 1988; Tolbert, 1985; Mintzberg, 1972; Kurke 和 Aldrich, 1983)。这些研究人员对公共和私人之间区别本身的正确与否并不特别在意,他们只是觉得这种区别颇有意义。

一些研究把从人口调查、大规模社会调查或全国性的研究中得来的公共与私人组织的抽样进行比较(Smith 和 Nock, 1980; 美国人事办公室,1979;美国总审计局,1990)。这些抽样价值重大,但如此集中的研究成果事实上常常很难体现具体组织及其工作人员的特点。由于缺少大量、具有结论性的研究,我们不得不从诸如此类的有限的分析中搜集证据。许多问题仍有待商榷,但讨论这些问题的过程能让我们受益匪浅。

有关公共组织和公共管理的一般观点

尽管面临困难,观点和研究成果却层出不穷。20 世纪 70～80 年代,几种评论汇集了有关公共和私人之间区别的最常见的论点和论据(Fottler, 1981; Meyer, 1982; Rainey, Backoff 及 Levine, 1976)。这一领域内的研究有了很大进展,但争论的基本点并未有实质性改变。表格 3 .2 总结了近期的研究并介绍了以后章节中涉及的问题。这张表

格及其之后的讨论汇集了各种理论论述、专家评论及研究成果。除了这些,表格省略了那些有关理论论述准确性的争论(后面的篇章将涉及这些论述)。另外,表格合理地描述了有关公共组织及管理本质特征的流行观点和问题,这种描述本身也几乎成为一种理论。

与私人组织不同,大多数公共组织并不在经济市场上出售产品。因此,经济市场提供给它们的信息就相当有限,而它们受到的激励也相当少。一些学者提出一种理论说(许多公民也相信),这种情况使得公共组织在缩减开支、提高运作效率或是改善工作表现等方面缺乏动力。在缺乏市场影响的情况下,其他政府机构(法院、立法机构、行政机构)就会对公共组织施以各种法律的和正式的限制,以对其工作程序、运作领域和战略目标等进行更多的外部控制。政府权威会与公共组织进行非正式的讨价还价,并对其施加压力,这一因素再加上利益集团、传媒、公众舆论等,就对公共组织产生了一系列较不正式而更具政治性的影响。公共组织与私人组织存在这些不同,是由于公共组织同外部环境发生交流时有其独特的特点。较诸于私人领域,政府更具垄断性、威胁性,而且人们是免不了要和政府打交道的,政府的影响力更大,而且也会给人更多限制。因此,政府组织总是在更多的公共监督之下进行工作,人们也一直期望,政府应该是公平的、开放的、负责的和诚实的。

表格 3 2 公共管理和公共组织的特点: 总结一般观点和研究成果

Ⅰ.环境因素

Ⅰ.1 缺乏出售产品的经济市场;依赖政府拨款作为资金来源。

Ⅰ.1.a 降低成本、提高运作效率和有效表现的刺激因素较少。

Ⅰ.1.b 分配资源的效率较低(对消费者选择偏好的反应较为消极,供给与需求比例不太协调)。

Ⅰ.1.c 可供管理决策使用的相对明确的市场指标和信息(价格、利润、市场份额)较少。

Ⅰ.2 立法部门、各级行政部门和监督机构及法庭的监督造成非常繁多的正式法律限制。

Ⅰ.2.a 运作领域和程序受到较多限制(管理人员制定此类决策时自主权较少)。

Ⅰ.2.b 正式行政控制范围扩大的趋势增强。

续表

Ⅰ.2.c　外部正式权威和影响来源的数量增多,这些权威和影响内部的分化趋势增强。

Ⅰ.3　更多外部政治势力的出现。

Ⅰ.3.a　影响决策的外部非官方政治势力的多样性和数量增加(政治交易和游说;公众意见;来自利益集团、客户及选民的压力)。

Ⅰ.3.b　对客户集团、选民及官方权力机关的政治支持需求的增多,目的在于获得拨款和对行动的授权。

Ⅱ.组织-环境事项

Ⅱ.1　公共组织和管理人员常常参与公共产品的生产或重要外部效应的处理。产品价格在市场上没有竞争力。

Ⅱ.2　政府活动常常带有强迫、垄断或是不可避免的性质。政府拥有独一无二的批准和强迫的权力,并且常常只有政府拥有这两种权力。政府参与消费和资助活动常常带有命令性质。

Ⅱ.3　政府活动常常具有较大的影响力和象征意义。公共组织考虑的事情较多,例如公共利益一般标准是什么。

Ⅱ.4　公众对公共管理人员的监督较为严格。

Ⅱ.5　人们对公共组织的公平、响应、诚实、开放及责任有一种独一无二的期望。

Ⅲ.组织的角色、结构及过程

由于Ⅰ、Ⅱ部分的特点,以下组织角色、结构及过程的特点常常被提及。最近,研究对这些特点进行了分析并得出不同的结果。

Ⅲ.1　目标的不明确性、多样性和相互抵触性较强。

Ⅲ.1.Ⅲ.1.a　目标和表现标准较为模糊、捉摸不定而且难于确定;目标的争议性增强,背上价值观的包袱更重(例如,防务准备、公众安全、环境清洁、穷人和失业人口的生活水平提高)。

Ⅲ.1.b　目标和标准的多样性较强(效率、对公众负责和开放、响应政府、公平和法定诉讼程序、社会平等和分配标准、行为的道德)。

Ⅲ.1.c　不同目标之间相互抵触的趋势更强,形成更多的平衡(效率与向公众监督保持开放、效率与法定诉讼程序和社会平等、不同选民和政治权力机关相互抵触的要求)的出现。

Ⅲ.2　一般管理人员职责的特点

Ⅲ.2.a　近来的研究发现,公共管理人员的一般职责与其他环境中管理人员的职责有许多相同点,但公共管理人的职责有自身特点:他们职责的政治性更强,与外部利益集团和政治权力机关的接触并受其干预更多;管理危机和“消防演习”更多;在外部政治联系与内部管理作用之间保持平衡的困难更大。

续表

Ⅲ.3 行政权威和领导实践

Ⅲ.3.a 公共管理人员在决策过程中拥有的自主权和灵活性较少,因为他们受到许多制度上的限制和外部政治影响。有更多的外部干预、阻碍和限制。

Ⅲ.3.b 由于受到制度限制(如行政服务人事系统、采购系统等方面的限制),以及下属机构的外部政治联合(和股份小组,立法委员)以致公共管理人员在其下属和下层机构中享有的权威较小。

Ⅲ.3.c 高层公共管理人员更不情愿把权威授予他人,他们也更倾向于建立多级的审查和批准制度,并更多地利用正式的规章制度以控制其下层机构。

Ⅲ.3.d 由于选举和政治任命的缘故,高层领导的人事变动较快,这也使得执行计划和实施改革更为困难。

Ⅲ.3.e 近期持反对观点的人指出,公共管理人员也有企业家似的行为,并表现出优秀的管理能力。

Ⅲ.4 组织结构

Ⅲ.4.a 许多人都认为,公共组织中更可能有官僚作风,而且官僚结构可能也会更为复杂。

Ⅲ.4.b 实践研究显示了互相矛盾的结果,有些结果反映公共组织中确实存在很多官僚作风,而有些结果则显示事实并非如此。许多研究都发现一些公共组织所特有的结构特点,尽管这些特点并不一定都反映出官僚性。

Ⅲ.5 战略决策过程

Ⅲ.5.a 近期的研究显示,公共组织的战略决策与其他组织中的战略决策基本相同,只是公共组织中的战略决策更有可能受到干涉并被打断,外部权威和利益集团也更有可能加入到决策过程之中。

Ⅲ.6 鼓励和鼓励结构

Ⅲ.6.a 许多研究显示,公共管理人员和雇员相对于私人组织中的管理人员和雇员更明显地感到行政管理的限制,这些限制约束着对外在鼓励的影响,如工资、提升和纪律行动等。

Ⅲ.6.b 近期研究显示,公共管理人员和雇员感到工作表现和外在回报(工资、提升和工作的稳定性等)二者之间的联系不是很紧密。研究显示,公共机构的雇员可能会因他们所提供的服务和其他内在鼓励因素而感到获得了回报,从而显示,在回报和表现的关系方面,雇员的表现和看得到的差异之间,并无明显的关系。

续表

Ⅲ.7	个人特点,与工作相关的态度和行为
Ⅲ.7.a	许多研究都发现了公共管理人员和雇员们与工作相关的价值观,如,他们并不看重金钱回报,而更可能从为公众服务中获得动力。
Ⅲ.7.b	许多不同的研究都发现,公共组织中的管理人员和雇员们和私人组织中的成员相比,其对工作的满意程度更低,对工作的责任感也更差。对公共组织的抽样调查显示,其成员对工作的满意程度还是比较高的,但是与对私人组织抽样调查的结果相比,其数值就不是很高了。
Ⅲ.8	组织的表现和个人的表现
Ⅲ.8.a	许多人都认为,公共组织的管理人员和雇员都行事保守而且工作缺乏创意,但是尽管许多证据支持这一认识,也有许多证据显示了相反的结论。
Ⅲ.8.b	许多研究显示,公共组织在提供服务时的效率相对于私人组织而言要低,但是对于医院和公用事业公司这样的机构来说,公共所有和私人所有二者在效率上的差别并不一定像上述研究所显示的一样。(在这种机构中,公共所有的组织反倒有可能更为有效率)但是其他的作者还是引用了许多证据以证明私人组织确实效率更高,而且从总体说来表现更佳。

资料来源:改编自 Rainey, Backoff 和 Levin 1976 年的著述,Rainey 1989 年的著述

根据一般分析,政府组织的内部结构和活动反映了这些影响。同时,公共领域的特有特点——不存在产品市场,产品和服务不存在市场价格;对责任、公平、公开化、诚实和工作表现的评估都受到价值观的影响——使得公共组织的目标进一步复杂化,也使得人们对公共组织进行评价的标准进一步复杂化。目标和评价标准更趋多样化,它们之间也存在更多的矛盾(因而也产生更困难的取舍选择),同时也更难以对它们实际把握并加以衡量。政府的外部控制因素,再加上公共组织模糊而多样化的目标,产生了细致入微的内部规则和汇报制度。它们导致了更为死板的上下级制度,包括高度中央集权化而结构固定的人事、预算和采购规则。

限制过多、目标不明确,这就使得公共管理人员在决策过程中,相对于私人领域的管理人员而言,拥有较少的自主权和灵活性。下属和

分支机构可能有外部政治同盟和提拔考核制度的保护,这样他们就拥有相对高的自主权。公共组织中的管理人员由于受到政治压力,不得不努力争取能控制他们的机构,但是并没有明确的标准来衡量他们的表现,他们避免把权威授予他人,并建立起多重审批制度,订立更多正式的规章制度。

批评家们抱怨说,政治管理人员变动极快,进一步恶化了上述这些条件,这就使得高层管理人员更注重于外部政治责任,而对内部管理漠不关心。中层管理人员和基层雇员们面对各种限制和压力,行事谨慎而死板。批评家们和管理人员都抱怨说,政府之中缺乏鼓励机制,他们也遗憾政府机构在给予金钱奖励时缺乏灵活性,并指出政府人事系统存在的其他问题。在 20 世纪 70 年代晚期,人们抱怨说,很难解雇政府雇员,也难以对其进行管理和物质奖励,这就在联邦一级和全国各州都引发了重大的公共服务改革。

专业的观察家宣称,公共组织雇员的性格特点、价值观、需求和工作态度与私人领域的雇员不同。一些研究也表明了这一点,研究显示:与私人领域的雇员相比,公共组织的雇员较少看重金钱刺激,对自己工作某些方面的满意程度也较低,而且在其他一些工作态度上也有所不同。

有趣的是,公共与非公共组织及其雇员的不同表现成为所有问题中最具意义的一个,并且也是最难解决的一个。这种不同的表现还引发了最为激烈的争议。正如前面提到的那样,人们通常认为政府组织的运作不如私人组织的运作有效率。许多研究将公共与私人组织提供的相同服务进行对比,结果大多是私人组织的效率更高。但是,针对效率进行的研究回避了很多问题的实质。一些作者坚决为政府的表现辩护,他们运用客户满意程度调查的结果来证明私人组织的欠佳表现;他们还采用很多其他形式的证据来论证政府表现比公认的要好。

通览各种文献和研究,以上基本上是对现今盛行的有关公共组织看法的一种公正的描述。形势对公共组织不太有利。但是,鉴于前面提出的所有原因,我们最好认为这是一套过于简单化且未加证实的论断。当前的任务是从文献和研究中搜集证据,以便更好地评估这些观点,更透彻地理解这些观点的真正含义。

第四章　分析公共组织的环境

在接触组织理论之前,人们可能会不理解图表 1 .1 中提到的组织的‘ 环境 ”和第一章中对组织的定义。为什么图中的文字框中有‘ 环境 ”这个词,定义中又提到呢 ? 这似乎是在说‘ 所有其他的事物 ”之后又提到了‘ 世界的其余部分 ”。当听说环境(environment)这个词时,圈外很多人士可能会想起生态环境,即我们要保护免受污染的环境。

然而,通观历史,我们能清楚地明白为何组织的环境已成为管理与组织研究中最重要的概念之一。第二章历史回顾中早期作者的描述集中于图表 1 .1 的中部框架,即结构部分,而结构基本上对任务、过程、激励和组织成员等特定方面只给予有限的注意。结构不强调组织的环境和组织管理人员对环境的反应。第二章的回顾及以下的部分显示出这种观点有了巨大变化,现在,研究者和专家们把组织的环境和应付组织环境的挑战看做是对分析和领导组织至关重要的因素。对于公共组织来说这是当然正确的,因为与其他组织相比,公共组织易受一定类型的环境压力和限制的影响。公共组织易于受到一些政治行为体和权力机关的指令和干预,原因在于这些政治行为体和权力机关寻求指导和控制公共组织。

现在,管理专家们劝告管理人员对他们组织的环境进行分析。而作为战略规划会议的一部分内容,咨询人员经常带领行政人员和特别工作组进行这样的分析(详见第七章)。但是,尽管组织环境很受重视,管理领域并未运用详细的科学研究对其进行分析,部分原因是这个概念在很多方面不但复杂而且难于理解。例如,相互联系的环境通常涉

及诸多不同因素,而且这些因素能因不同问题和不同的组织层次而不同(Starbuck, 1983)。

公共组织常常附属于更大规模的政府机构(Meyer, 1979)。例如,美国食品与药物管理局(the Food and Drug Administration)是美国卫生与公众服务部(the U.S. Department of Health and Human Services)的一个下属单位,而卫生部又隶属于美国联邦政府。大规模的政府机构在本系统内部颁布规定(Warwick, 1975),并且这些规定适用于所有下属单位。在许多机构中,不同的下属单位在不同政策领域内运作,而且它们与立法者和利益集团的关系常常比它们与上级机构的关系要紧密(Seidman 和 Gilmour, 1986, Kaufman, 1979)。所有这些都使人们难以判断一个机构环境的范围。

此外,组织成员常常自己决定组织的环境(Weick, 1979)。他们确定哪些才是足够重要而应给予关注或改变的。他们选择组织的领域(或是运作领域)包括地理区域、市场、顾客、产品以及组织所集中从事的服务。针对组织领域的决策确定了组织环境的本质。例如,俄亥俄精神病院(the Ohio Bureau of Mental Retardation)的负责人采取了一种转移病人的政策,将病人从自己开设的大门诊部转移到规模较小的私人门诊部。这样就改变了本机构的服务、本机构与病人关系、本机构合作对象等的范围。除了只是对环境做出反应之外,组织还创造或塑造自己的环境,这就使分析环境变得困难起来,同时也更加重要。

组织环境综述

在进行一些复杂的环境分析时,一种典型的方法就是简单列出组织的环境或条件,如表格 4.1 所列的那些。表格的内容看起来过于概括,以至于人们会对其价值产生疑问。咨询人员和专家常常用这样的思维模式带领组织的小组进行环境审查(详见第七章),以作为战略规划工程的一部分,或是采用这些思维模式对组织进行总体评估(例见 Morgan, 1988)。

表格 4.1　环境条件综述

技术条件　在科学、工程技术、医药以及其他诸多领域内,知识和能力的一般水平;通讯、交通、信息处理、医药服务、武器装备、环境分析、生产和制造过程及农业生产的一般能力。

法律条件　法律、法规、法律程序、法庭判决;法律制度和法律价值观的特点,例如个人权利和法律审判的规定,以及法律程序的制度化和稳定性程度。

政治条件　社会中政治运作过程和政治制度的特点,如政府的总体形式(社会主义、共产主义、资本主义等;集权化、权力分化或联邦制的程度)和政治稳定程度(Carroll, Delacroix 和 Goodstein, 1988)。更直接而且具体的条件包括选举结果、政党联盟和政党的成功、政权内部的政策倡议。

经济条件　经济繁荣程度、通货膨胀、利率和税率水平;劳工、资本和国家内及国家间经济市场的特点。

人口条件　人口特点,如年龄、性别、种族、宗教信仰、民族等的状况。

生态条件　物理环境的特点,包括气候和地理特点、污染状况、自然资源状况、同类人口的特点和密度。

文化条件　居于统治地位的价值观、态度、信仰、社会风俗,涉及诸如性别分工、家庭结构、工作意向、宗教和政治运作等的社会化进程。

任何人都能举例说明这些条件影响组织的方式。科学技术的发展创造了许多政府机构,如环境保护署(the Environmental Protection Agency)与原子能管理委员会(the Nuclear Regulatory Commission)。技术的发展不断影响政府机构的运作;政府机构必须努力跟上电脑技术、通讯和其他领域的前进步伐。目前,人口发展趋势受到高度重视,原因在于分析家预测政府部门中妇女和少数民族工作人员的比例将会上升。这给协调工作场所的差异性增加了挑战(Ospina, 1996)。主要由于美国退休人口不断增多,社会保障署(Social Security Administration)曾预测 1993—1999 年美国人的工作负荷将增长 19%(美国社会保障署,1995)。公共行政人员十分注意法律上的进展,例如公共官员们在为自己所作决定而承担的法律责任方面发生的变化(Koeing 和 O'Leary,1996)。组织环境中的政治因素正是本书以后的

大部分,尤其是本章和下章所要涉及的。

另一分析组织环境的通常方法是列举环境的具体内容,如环境中重要的组织和集团。一种典型的方法可能包括列举竞争对手、顾客、供货商、管理人员、工会和行会。与此类似,波特(Porter, 1985)列举如下同一产业内部竞争所受的主要影响:同行业竞争对手、购买者、供货商、新加入本行业者及替代者。有时,帮助组织进行战略规划的咨询人员采用诸如风险承担人分析(stakeholder analysis)之类的思维模式,以求辨清组织的主要风险承担人及他们特殊的要求和作用(Bryson, 1995)。

研究环境的变化

组织研究人员也已拿出更多具体的证据来证明环境的影响。正如第二章所述,早期的理论家忽视了外部环境,但研究越来越显示出外部环境的重要性。赛尔兹尼克(Selznick 1966; Hall, 1996)与一家政府公司——田纳西峡谷规划机构(Tennessee Valley Authority—TVA)——一起研究的结果也显示了这一趋势。他发现环境影响对组织的制度化(institutionalization)过程起着至关重要的作用。价值观、目标和程序牢牢固定下来,原因不一定是管理人员选择这些作为最有效率的生产手段,很大程度上是因为环境的影响和交流的结果。例如,TVA 在增加人员时,吸收新成员进入领导层以避免自身生存受到威胁。美国政府于新政期间设立了 TVA,目的在于促进田纳西河沿岸的电力事业和经济的发展。TVA 的官员包括当地决策组织和集团的人士。这为 TVA 赢得了当地的支持,但也带来了这些地方集团对 TVA 的价值观和侧重点的巨大影响。在某些情况下,这些地方集团将对立集团拒之门外,使 TVA 与其他新政项目发生冲突,而 TVA 本应与这些项目进行合作。这样,组织对外部支持的需求,以及随后组织与外部团体的交流,都能在很大程度上影响组织基本的价值观和目标。

随后的研究越来越清楚地表明外部环境的重要性。导致偶然性理论出现的重大研究越来越显示出环境不稳定性和复杂性的影响。例

如,伯恩斯和斯托尔克于 1961 年研究了一些英国公司并将它们分成两类: 机械运动型(Mechanistic)的公司强调层次分明的权力等级制度,在这种制度下,指令和交流方式是建立于上下级命令关系纽带之上的。这类公司还强调具体和严格地划分个人任务。有机运动型(Organic)公司较少强调权力等级制度,而更注重横向的交流和人际关系。这类公司的个人任务划分不如机械运动型公司明确,而且任务划分变化的频率更高。有机运动型公司的管理人员有时不屑一顾地认为组织的结构过于死板甚至危险。机械运动型公司在产品、技术、竞争对手和产品需求方面成功地获得了相对稳定的环境。在此情况之下,这类公司能够利用其比较传统的结构的效率优势。有机运动型的公司,如电子制造公司,则面对相对不稳定的环境条件。在这种环境条件下,技术、产品、竞争对手和产品需求处于快速变化之中。更高级的有机运动型公司由于比较灵活善变,在这种情况下取得了成功。

劳伦斯和罗尔世(1967)研究了三种产业中的公司,这些公司的环境由于自身变化速度和复杂程度的差异而表现出不同程度的不稳定性。最成功的公司结构的复杂程度与其环境的复杂程度是一致的。处于较为稳定环境中的公司能够利用相对传统的、带有等级性的结构进行管理。而处于较为不稳定环境中的公司则不能如此。

此外,这些公司不同的下属单位面临着不同的环境。由于不同的环境使下属单位的管理人员面临更大的不确定性,成功的公司内部差异更大。在目标、工作时间规划和结构形式上,下属单位的差异越来越大。然而,上述情况增加了组织内部冲突和解体的可能性。因此,一些公司依靠提高自身的凝聚力在较不稳定的环境中取得成功。这些公司拥有较多的办法来协调内部差异很大的各部门,如联络机构、协调小组及解决冲突部门。部门差异和自身凝聚相结合使处于较为复杂、较不稳定环境中的公司的内部更加复杂。作者的总体结论发展了偶然性理论中重要的部分,即组织必须采用与其所面临环境同等复杂的结构。

面对累积众多的同类研究,詹姆斯·汤普森于 1967 年综合了这些不断增加的研究成果,并提供了新的见解。组织必须迎接对其任务和环境的需求所带来的挑战。组织尽力将技术核心人员同外间隔离起

来,并封锁他们的原始工作过程,以此保证他们的工作顺利进行。组织采用缓冲手段力图为技术核心人员提供稳定的条件。例如,它们运用跨部门单位像储存部门、人事招聘部门及研究和开发部门力图创造信息和资源的自由流动。但是环境条件却能够阻碍这个过程。在较为复杂的环境之下,面对更多的地理区域、产品市场、竞争对手等其他因素,组织的内部必须更加多元化。组织建立不同的分支机构以处理不同的情况,面对较为不稳定的环境,组织需要将权力下放给这些分支机构并采取较为松散的结构。不断变化的环境要求组织能够迅速做出决策并能迅速更改这些决策,而在森严的等级制度下,信息和决策上下传递耗时太多。

研究者们已就偶然性理论是否恰当进行过辩论,而且许多研究者已转向支持其他理论。但近来的论著通常所传递的信息却是关于偶然性理论观点对组织环境的重要性和意义(Daft, 1995):组织的结构必须适应环境的偶然性和其他各种偶然性。在较为简单、均一、稳定的环境中,组织可以采用机械运动型和集中化的结构取得成功。而在较为复杂、不稳定的环境中,组织要取得成功必须更为有机地将权力分化给各部门,但同时也应具有相应的凝聚程序。

学者们也已进一步发展了偶然性理论概念并使之成为对各种环境因素的深入探讨,表格 4 .2 说明了一些典型的因素。很明显这些因素适用于公共组织。抗税和近年来要求政府削减开支的呼声显示出环境容量(资源的多少)对于公共组织的重要性。联邦政府拥有一套区域化的结构,这显示出环境差异和分散的影响。佛罗里达卫生和康复服务局(the Florida Department of Health and Rehabilitative Services)是美国最大的州立机构之一,70 年代它曾采取一套区域化的结构,部分原因即是由于环境的差异和分散。佛罗里达州政府对本州进行分片,部分的考虑是出于使这个局对本州各地的医疗需求能做出更积极的反应。佛罗里达南部退休人口较多,因此老人对医疗服务的需求较大。而在本州其他地区,老人对医疗服务的需求较小,农村贫困人口的需求则较大。区域化的结构使该组织得以建立分支机构以满足此类不同地区的需求。

表格 4 2　对组织环境因素的描述和分析

阿尔德利希(Aldrich) (1979)

容量: 环境提供的可利用资源的量

相同性-差异性: 环境重要组成部分的相似或差异程度

稳定性-不稳定性: 环境重要组成部分或过程变化的程度与频率

集中性-分散性: 地理位置上或者就通信或是后勤而言,环境重要组成部分联系的紧密程度

领域共识-不同意见: 人们对组织的领域(组织运作的地理区域、主要作用和活动、服务对象)所持的观点相同或是相异的程度

动荡性: 环境某些部分或方面变化引起另一部分或方面变化的程度;变化引起其他反应和自身扩大的趋势

戴斯(Dess)和比尔德(Beard) (1984)

容量: 可利用资源的量

复杂性: 环境的同一性和集中的程度

活力: 环境的稳定性和动荡性

麦尔斯(Miles) (1980)

静态因素

复杂性: 组织必须面对的不同外部组成部分和特点的数量

常规性: 组织与环境的关系的常规性和标准化程度

连通度: 在达到某一点后,环境组成部分和过程的相互联系使变化能引起其他变化并自身扩大的程度

距离: 组织与某些环境组成部分关系的紧密和直接程度

动态因素

变化速度: 环境重要内容和条件变化的速度

变化的不可预测性: 变化可预期,而不是突然并难于预料的程度

感应性因素

资源匮乏度: 可利用资源的量

产出接受能力: 对产品和副产品的需求,外部对产出的限制和障碍

领域选择灵活性: 组织选择领域(即组织服务的群体、运作的地理区域、使用的技术或程序及组织提供的商品、服务和组织的作用——组织做什么,在何地及如何去做,以及为谁而做)的自由程度

即使是认为按公共或私人对组织进行分类意义不大的组织理论家也同意: 公共组织在领域共识和领域选择(domain consensus and

choice)上面临特殊困难(Miles, 1980; Hall, 1996; Van de Ven 和 Ferry, 1980; Meyer, 1979)。司法管辖范围以及大量的权力机关、法律和政治利益使决定组织运作的范围、时间和方式更为困难,尽管以后的篇章显示公共管理人员常常获得较大的回旋余地,研究十分清楚地表明公共状态影响着组织的战略领域选择(Mascarenhas, 1989)。

动荡不安(turbulence)和相互连通(interconnectedness)是大多数公共组织环境的共同特点。有关公共政策的研究提出了大量的政策倡议,这些倡议给其他集团带来了很多出乎意料的结果和影响。公共管理人员通常遇到这样的情况:一个决策引发了他们从未预料到会做出反应的集团的强烈反对(Chase 和 Reveal, 1983; Cohen 和 Eimicke, 1995)。与此类似,环境的稳定性(stability、)活力(dynamism)和变化速度(change rates)对公共组织也有重大意义。频繁的机构高层政治人事变动和政治侧重点中频繁的外部变化对公共机构及其工作人员都具有重大影响。例如,研究人员发现公共机构环境的动荡和不稳定性影响了管理人员的士气和他们接受改革的意愿(Ban, 1987; Rubin, 1985)。

以上的环境概念有助于我们更好地理解公共组织。但是,正如上面的讨论所显示的那样,目前尚未出现足够权威和连贯的组织理论能够解释这些因素是如何互相联系,又是如何与组织联系起来的。此外,组织理论家们只是赋予这些概念大致的定义。这些环境因素当然适用于公共组织,但我们必须加入更多具体的内容,以便真正理解公共组织。一些有关公共官僚机构的研究和书面材料能够帮助我们进行这项工作,在回顾近来有关组织环境的研究之后我们将涉及这一点。

当前有关组织环境的研究

目前一些组织理论领域内最重要的研究,集中于组织的环境上并超出了偶然性理论的范围。例如,人口生态学理论家利用生物学概念分析组织群体的起源、发展及衰落(Hannan 和 Freeman, 1989)。正如

生物学家分析一些有机群体如何发展到利用特定的小生境[①]的程度，人口生态学家在特定(以可利用资源和局限的独特结合为特点)的小生境之内分析组织群体的发展趋势。

一些人口生态学理论家否认偶然性理论所论述的组织针对环境变化做出理性、迅速反应的能力。实际上，他们持一种达尔文式的观点，认为环境选择组织群体(Hannan 和 Freeman，1989)。这种观点遭致其他学者的批评，说它忽视了管理战略的重要性(Van de Ven，1979)。它还引起了针对管理提出的质疑，这同人们对公共与私人领域的争论有关。环境选择组织的观点意味着管理人员的行为最终只能收效甚微，因为环境条件决定了结果。我们再联系另一种观点：与私人领域相比，公共领域管理人员面临较多的局限。环境选择论实际上认为所有管理人员都在严格的限制之下工作；看来并不是只有公共管理人员才面临诸多局限。此外，环境选择论还考虑到组织群体受到的政治影响，如法律和法规对进入或退出某些产业的影响。环境选择论认为很多组织受到政府限制的影响；这又进一步淡化了公共组织的特征。

另一方面，环境选择论引发了针对公共组织的一些有趣的问题，这些问题也是更多的研究可能会遇到的。例如，为何一些组织群体如学校大都存在于公共领域中？(美国 80% 的学校是公立学校)这又迫使我们重新开始寻找公共组织的含义。

资源依赖(resource-dependence)理论分析组织管理人员如何尽力从环境中获得至关重要的资源，如材料、资金、人力、配套服务及技术知识。组织能够根据环境来调整自身的结构，也能改变小生境。组织能够通过创造需求和寻求有利的政府措施来尽力改变环境，还能够尽力控制组织内外人员对环境的看法。通过以上及其他一些方法，组织能够寻求至关重要的资源。资源依赖派理论家强调在组织寻求资源过程中内部和外部政治运作过程的重要性。第六章讲述了，这些理论家联系组织内部权力关系进行资源分析的理论是如何应用于公共组织的。

---

① 小生境：生物学术语，指为某种生物提供其生存所必需的各种因素的栖息地。——译者注

但是,他们只是笼统地表述了自己的理论,将资源依赖概念应用于大多数甚至全部组织。这样,他们也就是在暗示,公共组织并非一种具有独特特征的组织(Pfeffer Salancik, 1978)。

交易成本(transaction-costs)理论分析的是组织做出管理决定,从外部购买所需商品或服务,而不是自己生产这些产品或服务(Williamson, 1975, 1981)。由于合同签订和监督的难度加大,组织同其他组织和人群进行交易的成本上升。组织可能需要一种特殊的服务,或可能在监督签约商上遇到困难。管理人员可能在某些条件下力求压低此类成本,办法是通过与另一组织合并,或是永久雇用一位他们以前签过约的人。这种理论远比以上总结的繁杂,在商业管理研究中受到高度重视,并且对政府签约和其他政府问题具有意义(Bryson, 1995)。但是这种理论通常假设公司管理人员努力降低生产成本以求利润的最大化,而政府签约则涉及更多的政治标准、政治责任和不同的甚至根本不存在的利润动机,所以交易成本派理论的主要理论家对其如何应用于政府部门没有做出明确的表述(Williamson, 1981)。

近来有关制度化过程(institutionalization)的研究可以追溯到赛尔兹尼克的研究。这些研究对于某些价值、结构和工作程序在组织内部和组织之间形成制度(即,被人们广泛地接受为合适的行事方法)的过程进行分析。托尔伯特和扎克(Tolbert 和 Zucker, 1983)指出,许多地方政府都对行政服务系统进行了改革,根据职员的实际工作水平对其进行奖励,这是因为,根据职员的实际工作水平进行奖励已经成为这些地方政府广泛接受的合适的人事体系形式。此外,联邦政府也施加压力,要求按照职员的实际工作水平来进行奖励。麦尔和洛万(Meyer 和 Rowan, 1983)认为,诸如学校之类的组织常常根据通行的看法和严格的规则来采用一定的结构。这类组织做某些事情只是由于人们通行的见解使然,而不是因为它们这么做确实是实现高效率的手段。迪玛吉奥和鲍威尔(DiMaggio 和 Powell, 1983)指出同一领域的组织在表面上逐渐相互类似,原因在于他们对自身领域内组织应如何表现的看法相同。道宾和他的同事们(Dobbin, 1988)发现:与私人组织相比,公共组织对法律规定必须做的工作(如服从肯定行动)有着更多的规定。

这些研究对公共组织有显而易见的意义。费福尔(Pfeffer, 1982)指出,这种制度化研究尤其适用于公共领域,因为公共领域的运作评估标准常常较为模糊。在公共领域内,对适当程序的信仰可能更易于替代行之有效的程序本身。公共和非营利机构的管理人员遇到很多这样的情形: 新程序或新策略(例如一种新的预算方法)被认为是最新最好的方法,而后则得到广泛应用——不论是否有人能证实这是否属实。此外,部分上述研究说明了外部机构(如政府)如何会把结构和程序强加给组织的。一些上文提及的理论家也互不同意对方对于制度化的看法,争论的焦点集中于制度化究竟是由于广为流传的见解引起,还是受外部机构(如政府)的影响引起(Scott, 1987)。

这些研究进展表明有关组织环境的研究是如何的详尽和多样化,每一步进展都加深了人们对组织环境的认识。事实上,目前学者们已不再争论哪种研究方法最佳了,他们指出,有必要把各种研究方法综合到一起来考虑问题(Hall, 1996; Tolbert, 1985)。显然,这些学者都对影响组织的各种综合因素进行了研究,而他们的研究也都有可取之处。

公共组织的政治和制度环境

有关组织环境的研究为我们提供了一些深邃的见解,其中许多也适用于公共组织。但是,回顾有关组织环境的文献,我们也会清楚,对公共组织感兴趣的人士为何会呼吁给予公共领域环境特殊的重视。偶然性理论研究人员有关环境因素的表述并没有注意区分公共与私人的不同。这些研究人员忽视了政府对组织的所有权是否重要,以及如果组织在市场上出售产品,政府所有权是否会起作用。他们认为面对环境的偶然性,组织——通常是商业公司——能够自我调整。然而,政治科学家认为: 显而易见,外部政治权力机关常常直接决定了公共机构的结构,而并不考虑人们称之为"环境不确定性"的因素(Warwick, 1975; Pitt 和 Smith, 1981)。新近的有关组织环境的观点考虑到了政府因素,但这些观点所表述的概念过于笼统,将政府的影响纳入较为笼统的概念之中。有时这些观点只集中考虑商业公司。

◆ 主要组成部分和因素

表格 4 .3(Downs, 1967; Meier, 1993; Hood 和 Dunsire, 1981; Pitt 和 Smith, 1981; Stillman, 1996; Wamsley 和 Zald, 1973; Warwick, 1975; Nilson, 1989)显示出,对公共管理进行评论的公共管理人员以及论述公共组织的政治科学家和经济学家一般是怎样描述组织环境的。本章剩余部分将会讨论表格的顶端部分,即有关一般价值观和制度的那部分。下一章将涉及表格的底端部分,即有关机构、实体和行为体的那部分。

表格 4 3 公共组织环境的主要组成部分

政治经济的一般价值观和制度
政治和经济传统
宪法的规定及这些规定的立法和司法进展
法定诉讼程序
法律面前人人平等
民主选举和代表权(共和制)
联邦制
权力分散
自由企业制度(经济市场相对不受政府控制)
对政府组织的价值观和运作评价标准
能力
效率
实际所起作用
适时性
可依赖性
合理性
响应积极性
负责、合法性和对法治和政府权力机关的响应,对公众要求响应的积极性
坚持道德标准
公平、平等对待、不偏袒
接受外部监督和批评
具有政治权力和影响的机构、实体及行为体
行政首长
行政人员和机构

续表

立法机关
　　立法委员会
　　立法者个人
　　立法者全体
法庭
其他政府机构
　　监督和管理机构(总审计局，行政管理和预算局，人事管理局，总务管理局)
　　竞争对手
　　盟友
　　合作机构或政府单位
其他政府的层次
　　“高级”和“低级”层次
政府间协议和区域
利益集团
　　顾客集团
　　选民集团
　　职业协会
政策分支体系
　　颁布网络
　　跨组织政策网络
　　实施体系
新闻媒体
公众舆论
对公共组织有服务要求、不满或与公共组织有其他联系方式的公民个人

◆　政治经济的一般制度和价值观

第二章给公共机构的定义是政府所有并提供资金的组织。这些机构在政治权威之下运作并且没有自己产品的经济市场。国家的政治体制、传统、制度和价值观深深影响了政治权威的行使。美国宪法正式阐明了一些这样的价值观，并创造了一些美国基本的公共制度和统治法规。立法和法庭案例又进一步界定和应用了这些制度和法规。罗森布鲁姆(Rosenbloom，1983)评论说，政府部门的人事制度是“以法律为导向”的。这句话同样适用于政府机构中管理和组织的其他诸多方面。

其他的价值观和法规并未写入宪法，但仍具有深远影响。例如，尽

管宪法中没有明确做出规定,美国人一直要求政府机构的运作具有商业性的效率(Waldo,[1947] 1984)。与此相联系,美国维持着一套自由企业制度,这套制度赋予商业极大的自主权并十分崇尚商业价值观(Waldo, [1947] 1984; Lindblom, 1977)。这些价值观在宪法中并未得到明确而具体的规定。据麦克唐纳(MacDonald,1987)称,事实上宪法缺少一些自由企业制度所必需的规定,部分原因是一些宪法的制订者认为某些经济活动,如将债务契据进行交易是不道德的。美国首任财政部长亚历山大·汉密尔顿的行动为自由企业制度建立了必要的政府基础。汉密尔顿还采取其他步骤,对由政府借债向公司注入资金的行为做出了规定。几乎可以肯定的是,保守的麦克唐纳会拒绝接受这样的结论,即美国自由企业制度主要是由政府官僚用政府资金建立起来的。不管怎样,上述例证较为概括地表明了一般的价值观和制度存在于正式的法律文件和非正式的条件下,而这些价值观和制度决定了政治权威的行使。

政治经济的一般价值观和制度又反过来影响公共组织的价值观、制度及运作评价标准。这些一般价值观和制度听起来很抽象,但与公共组织及其管理人员面对的现实挑战和责任密切相关。

◆ 宪法中的规定

美国宪法对政府进行了一定的限制并确保了公民的一些权利。具体的规定包括言论和出版自由、法律面前人人平等及未经法定诉讼程序不得剥夺公民的生命、自由或财产。结社和言论自由及出版自由的规定使媒体、政党和利益集团得以评价、批判甚至影响政府机构的运作。下一章将涉及这些评价、批判和影响的方式。

诸如法律面前人人平等和法定诉讼程序的规定对公共组织的运作也有重大意义。例如,法律面前人人平等的规定,为肯定行动所需的必备条件提供了一些基本原则和先例。法定诉讼程序的规定要求实施行政诉讼程序,这项规定是控制政府官僚机构和官僚的主要形式(West,1995)。人们会要求,机构应对某些行为引起足够重视,应对外部开放,应就自身的决策举行听证会,也应建立起一定程序以允许外界对本机

构的决策发表不同意见。例如,行政诉讼法要求联邦机构通过特定的程序制定政策(其他法律对其他层次上的政府机构也做出了类似的规定)。当教育部(the Department of Education)制定有关学生贷款的政策,或社会保障总署制定有关申请残疾补助的政策时,它们都必须执行此项规定。如果社会保障总署拒绝或取消申请人的残疾补助,该申请人有权要求施行裁决程序,这有可能是一次行政法法官主持的听证会。一般情况下,在 20 世纪 70 年代中,每年共有 625 位行政法法官接到针对社会保障总署的上诉请求(Mashaw, 1983)。最近,社会保障总署预计,总署对残疾个案的定期评估——定期检查申请人是否已经康复——将从1993 年的 10 万例上升到 1999 年的 50 万例(美国社会保障总署,1995)。当然,这必将导致更多的听证会。宪法的规定对社会保障总署评估残疾个案的工作和总署评估人员个人的工作有重要影响。总的看来,所有的上诉和举行听证会的要求与社会保障总署追求成本最小化和运作效率最大化的目标相冲突。仔细地看,宪法的规定带来了复杂的问题,这些问题涉及效率如何同"官僚的公正"及评估人员个人公平恰当地解决案例相联系(Mashaw,1983)。(第八、十两章表明:公共组织训练和解雇人员的规章和程序部分建立于法定诉讼程序原则之上,并成为公共和私人组织之间最显著的差别,这一点也为研究所证实)上述事例说明了一般的宪法原则如何转变成为针对组织行为和管理的一系列紧迫的挑战和问题。

民主选举是美国和其他一些国家政治制度的又一特征,对组织和管理具有直接的意义。选举程序使得行政首长、立法官员及政府官员定期或至少是频繁地变换。领导层的这种人事变换常常意味着公共机构高层领导人的变换。许多机构的高层领导人每两年更换一次。而公共机构领导人的变换又常常导致机构侧重点的变化,这就意味着机构的工作重心,有时甚至是其权力、影响及工作人员和分支单位可利用资源的变化。

美国宪法还确立了一套将权力分散到不同级别政府的联邦制,这种权力分散的方式影响了公共机构的组织和管理。各州政府要求地方政府设立某些机构和职位,如县级行政司法长官和法官,这样就明确了

地方政府组织结构的主要特点。各州的法律可能会对这些职位官员的工资提出标准。许多联邦项目的操作一方面通过拨款给各州和地方的方式来进行,另一方面对各州和地方实施项目的结构和运作方式做出了明确的规定。本章前面提及的佛罗里达卫生和康复服务局实行区域化重组时,负责联邦政府资助的职业恢复项目的官员指出:这些旨在帮助残疾或低能者进行职业训练以重新获得就业机会的项目,不能纳入该局重组的范围。授权这些计划的法律还明确规定了佛罗里达无权更改的执行计划的结构。

社会价值观和制度影响公共组织的一个特别的例子是宪法关于权力分散的规定。如表格 4.3 和上述讨论所示,政府机构面临对其效率和实际所起作用的各种各样的压力。但是,权力分散显然是代表了一种极力强调限制政府权力的制度,这种对限制政府权力的强调要甚于对政府工作效率的强调。在《联邦党文集》(*Federalist Papers*)中,詹姆斯·麦迪逊(James Madison)论述了宪法中关于在政府的分支机构中分配权力以限制权力的规定。他指出强有力的中央政府可能是最有效率的组织安排形式。但他又指出,人们是有意按照在不同机构中分配权力以限制权力来设计美国政府的。他对应用心理学的利用在历史上是极为成功的,他指出如果人类都是天使,权力分散就不再必要了。但由于人类并非天使,而权力又能使个人腐败和屈从产生,新政府就应使各种对权力的野心相互制约,在政府的分支机构中分散权力能使这些机构互相制衡。美国基层政府也是按照类似的分散权力形式设计的。对于公共机构的组织和管理而言,权力分散有重大意义,因为权力分散迫使组织和其管理人员面对多样化的权威和指令来源,而这些权威和指令来源又是部分按照相互制衡的原则设计的。美国政治制度从一开始就具备了一种存在于互相冲突的价值观、原则和权力中的动态张力。

有关这套制度是否行之有效的争论从未终止。但是,代表这些广义价值观和原则的政治权力机关及行为体给公共组织设立了大量的工作表现标准,例如表格 4.3 所列的那些标准。作者们采用不同的字眼以表明这些标准的多样性,例如,弗赖德(Fried,1976)把民主、效率和

合法性列为评价美国官僚机构运作的主要标准。罗森布鲁姆(1989)将法律、管理和政治视为评价政府管理的三种主要标准。表格 4 .3 则采用了梅尔(Meier,1993)对能力标准和响应标准的划分。

◆ 能力价值观

公共组织的运作是在要求其运作合格的压力下进行的。对公共组织效率的要求来自四面八方。报纸和电视新闻部门一心一意力图发现各级政府滥用公款的证据。政治候选人和当选的官员抨击浪费的事例,例如明显过高的武器零部件开支。美国审计局(the General Accounting Office 即 GAO)、各州和地方的审计机构及其他监督机构在审计政府项目时都强调项目实施的效率。1979 年,美国总审计局设立了一条全国范围的热线电话以接受针对联邦项目中浪费和欺诈行为的检举。立法委员会和市政会举行针对公共机构的听证会和评价活动,其目的与美国总审计局的热线类似。专门的委员会,例如格雷斯委员会(the Grace Commission,里根政府组织的委员会)负责调查政府中的浪费或低效率的行为。许多州也设立了类似的委员会以检查州政府的运作状况并打击低效率。克林顿政府的《国家表现回顾》(第一章中提及,第十四章将作详细阐述)强调联邦运作的合理化并大量削减联邦政府雇员。联邦政府运作的低效率是其结构臃肿的原因之一。

公共管理人员对要求效率的压力十分敏感,因为他们明白低效率的暴露会损害公共机构和项目。他们听说过这样的事例,如 1987 年对防务合同开支过度的指控给国防部带来了严峻压力。一位国防部官员一度暂停了与各公司的合同,这其中当然包括国防部官员不愿采取的步骤。

但正如上文所述,效率并不一定是设计美国政府初衷的最优先考虑。外部权力机关、媒体、利益集团及公民也对政府实际所起的作用、适时性、可依赖性和合理性提出了要求,尽管这些标准可能与效率相矛盾。效率指以尽可能低的成本生产产品并保持产品质量水平的稳定。这些另外的标准涉及政府作用的发挥是否充分、准时、可靠,或是否以有逻辑的理智的方式进行。政府的服务常常对个人或某一类人群至关

重要。人们希望政府能完成工作;效率常常只是他们第二位的考虑。而且,政府的服务和提供服务的成本之间的关系很难为人察觉和分析。如果警察、消防队员、医疗急救人员及军队暴露出实际所起作用或可依赖性有限的话,人们就会做出强烈的反应,以至于可能降低效率的重要性。卡斯帕尔·温伯格(Caspar Weinberger)在一次电视采访节目中透露,在他担任国防部长期间,如果放慢军备建设的步伐,急速膨胀的军事开支会有降低。他辩解说改进军队的迫切性使速度更快但耗资更大的变化成为必要。最近,海湾战争又给我们上了有关实际效果压倒开支和效率的生动一课。如今,调查和选举都显示出公民普遍对政府缺乏信心并反对公共开支和征税,但美国大多数人却强烈支持这样一个庞大、昂贵、复杂而冒险的军事主动行动。对于支持这场战争的人而言,阻止萨达姆·侯赛因的军队前进远比开支和效率重要。

有时政治制度的某一成分强调某些能力标准远甚于其他成分(Pitt 和 Smith,1981)。由于不同权力机构强调的标准不同,这给公共管理人员带来了更多矛盾。例如,司法机关常常强调工作结果甚于行政效率,原因在于它所承担的维持法律标准和宪法权利的职责。负责维持这项标准的法官只注重适时性和工作结果,而不考虑成本和效率。法庭命令监狱和肯定行动限期达到一定标准。这些标准保证公共项目的当事人有权参与关系到是否剥夺其利益的决策。这给公共机构增加了负担,因为这将迫使它们进行耗资不菲的听证会和评估行动并保存大量文件。事实上法庭把效率和成本的难题留给了公共机构去考虑。同时,新闻界和立法人员又批评公共机构程序缓慢和开支过度。

国会议员、州议员及市政会议员的社会福利工作也会影响效率。(这里所说的社会福利工作指的是,当选官员为某些公民个人或集团的个案进行辩护的行为,这些公民个人或集团向公共机构提出要求)一位众议员或国会工作人员可能会因为一位选民未按时收到社会保险支票而进行调查。一位市政会议员可能会因为某位市民不满垃圾回收服务而去市政机构进行调查。尽管这些要求能促进公共机构有效、合理地做出响应,但响应此类零星、不可预测的要求就会牺牲公共机构的效率及其实际工作效果。据称,存贷款丑闻案中某些最糟糕的丑闻发生于

参议院和众议院干预管理官员的工作时,这些官员代表主要的存贷款执行人员。

◆ 响应积极性价值观

表格 4 .3 中的响应积极性标准常常与能力标准激烈冲突,并且各响应积极性标准之间也互相冲突。公共管理人员和公共组织对不同的权威和利益负责,同时也要对法治负责(Rosen, 1989; West, 1995)。他们必须服从政府颁布的法律、规定及指示,并且按要求的那样提供服从情况的报告(第四章进一步论述了外部权力机关是如何要求公共管理人员和公共组织负责的)。

人们常常期望公共组织及其管理人员以不同的方式保持开放和响应积极。索尔茨斯坦(Saltzstein,1992)指出官僚机构的响应至少可以用两种方式定义,即响应公众的愿望或响应政府的利益。他还指出有关官僚机构响应的讨论都是从其中的一种角度出发。从响应政府权力机关对信息的指令和要求的意义上说,有时这些相互冲突的压力与责任相吻合。但人们也会提出公共机构应对客户、利益集团及大众的需求做出热心、合理、灵活的反应。作为公共组织,其活动属于公共事务,因此公民和媒体要求其对外界监督保持相对的开放(Wamsley 和 Zald, 1973)。针对一些计划,权力授予法要求公民咨询小组或委员会代表社区集团、利益集团及公民。不同级别政府的行政管理程序要求公众注意政府机构规章和政策中的变化。这些规章和政策包括举行公共听证会的规定,这使得公民能够尝试影响政府机构规章和政策中的变化。法庭、立法机关和法律先例也要求公共机构坚持通过上诉和听证会方式来进行的法定诉讼程序原则,以公平地对待每一位公民。信息自由法(the Freedom of Information Act)及各级政府类似的法律要求公共机构在某些情况下能提供所需的记录和信息,其他法律则规定某些情况下当事人记录要保密。

近来,向客户提供直接服务的标准受到高度重视。20 世纪 90 年代引起轰动的《重造政府》(Osborne 和 Gaebler, 1992)一书用一章的篇幅记载了“顾客至上的政府”的事例,以此表明与政府项目顾客保持

密切联系并积极响应他们需求的价值。作为《国家表现回顾》的一部分内容,克林顿指示联邦机构颁布并遵守顾客服务标准,他还指示联邦机构以不同方式更加积极地响应客户(克林顿和戈尔,1995)。第十四章详细阐述了这些步骤。

另一相关的标准——代表性(representativeness)——涉及官员代表人民的不同方式。代表性是政府和公共管理中一个经典的问题,有关这一问题的讨论可追溯到数百年前。近来重要的代表性问题包括就业机会平等和肯定行动,更近的问题(前面提及的)还有多样性的问题。有关代表性的一种观点认为:对于可证明是同一种族和人群的人,应根据其在总人口中的比例决定其在政府中的代表人数。上文提及的咨询小组也从一定意义上反映了代表性的标准。公共管理人员和公共组织必须追求并力图平衡复杂的目标和价值观,而响应和代表性标准对他们提出了更多的要求。

后面的篇章阐述相互冲突的价值观和标准如何影响公共组织并对公共管理人员提出非常现实的挑战。外部权力机关和政治行为体干预公共组织的管理决策,以追求组织响应它们的要求并对它们负责;规定公共组织应采取何种结构并施加限制,以追求组织的平等、效率及对它们负责。有关哪些价值观(例如职业高效性或政治责任)应该占统治地位的激烈争论导致组织运作和组织文化的重大转变(Maynard-Moody, Stull 和 Mitchell, 1986; Romzek 和 Dubnick, 1987)。但是,在研究对组织和管理主要因素的影响之前,第五章将更深入地论述表格 4.3 底部的内容,包括寻求向组织施加上述价值观和标准的机构、实体和行为体以及它们与公共组织的相互影响。

第五章 政治权力和公共政策的影响

第二章把公共组织定义为政府所有、由政府提供资金,因而也由政府进行管理和控制的组织。上一章回顾了组织理论学家对组织(包括公共组织)和它们周围的环境这二者间重要关系的观点。它也说明,公共组织的环境通过对政府机构和实体的管理和影响,把一系列相对与众不同的价值观和标准强加给公共组织(参见表格 4 .3 的下部)。这一章将描述这些实体对公共组织的影响力——权力——的来源。

这一章将概括地讨论这些课题。大量复杂的著述对这些课题进行了分析,但要在一个简短的章节里充分讨论它们是不可能的。一个可供选择的方法是建议读者去学习政治学。许多人可能已经这样做了,而这里的讨论不过是一次简要回顾。然而,前面的章节已阐明这里讨论的政治机构和实体在有关公共组织的特点的理论中起核心作用。要对公众组织和管理进行分析,就得把从对公共官僚机构的研究中获得的知识与后面章节所阐述的普遍管理和组织理论中的课题结合起来。此外,公共管理人员需要了解这里讨论的政治实体,并与之打交道。因此,解释一些要点和问题是很重要的。

权力和影响力的关系很少有简单、单向或完全清楚的时候。对公共组织(许多关于机构权力的专著的作者通常称“公共官僚机构”)的分析肯定会揭示它的复杂性。许多年来,研究官僚机构的学者倾向于把不在政治上受上级支配作为它们的特点之一(Wood 和 Waterman, 1994)。但一些学者认为调控机构反被利益集团所“俘获”,而本来是应

由这些调控机构来控制利益集团的。另一些人做出结论:“铁三角”——机构、利益集团和国会中的各个委员会——的紧密联合控制了各机构的政策和活动,排斥了其他权力和因素。这些描述都把官僚机构形容成独立于总统、法院和立法机构(除了那些与他们联合的特别的委员会)而运作的实体。

一个关于公共官僚机构的广为流传的看法是:它们的存在要么是毫无道理,因而违反众人的较好的意见,要么只是出于机构官僚的私利。事实上,一个没有人想要的或只有那些官员想要的公共机构是在组织世界中最容易被清除出去的。这些曾广泛流传的观点现仍有人坚持,而且它们与非常重要的政治发展相呼应。近年来的美国总统、州长和镇长努力控制官僚机构,试图剥夺或削弱其据说是过大的权力(Durant, 1992; Arnold, 1995)。

但在公共管理方面著书立说的人经常强调一种相反的观点。正如在第一章中提到的,公共管理的一个令人担忧之处是对公共管理人员所谓的限制。这些限制剥夺了他们进行工作的权威,并妨碍他们的工作。因此,关于官僚权力的讨论划分为两个对立的阵营:一个认为机构及其官员是独立的和有影响力的,另一个认为他们是软弱无力的(Kingdon, 1984)。

近来,越来越多的证据表明,两种观点都有可取之处。官僚权力可以被更精确地描述成为这两种情况的能动组合。在学术研究者报告记述的无数事例中,总统、国会和法院实施权力,总能有效地引起联邦机构的反应(Wood 和 Waterman, 1994; Rubin, 1985);而另一方面,伍德(Wood)和沃特曼也于 1994 年提供了一些“上下颠倒”的例子:联邦机构相对独立地制定政策。相似的是,近来一些对公共管理和领导的研究也报告了一些公共机构领导抢先行动的事例(Behn, 1991; Doig 和 Hargrove, 1987; Hargrove 和 Glidewell, 1990)。公共机构对某些政府机构负正式的责任,这些政府机构以及公共组织及其领导都具有相对的权力,这种权力是动态的,并依靠于各种条件,如某一问题、机构结构、机构专业技术、公众的态度和支持,以及其他因素的显著性。这一章将回顾许多影响公共机构的外部因素拥有的正式权力,尽可能多地

回顾这些活跃因素,因为这些因素在组织从环境中获取资源——财政资源、权威的授予和其他资源——的基本过程中发挥着重要的作用(表格 5 .1 总结了许多这样的正式权力以及影响力的基础)。正如诺顿·朗(Norton Long, 1949)在一篇经典文章中宣称的那样,“权力是行政机关的血液”。

公共组织与公众

公共组织需要来自于政治科学家所说的公众(或者说是广泛的、遍布的群众)——特别是关注事态的公众(他们更有组织,对某些机构也更感兴趣)——的支持。

◆ 公众舆论和广大公众

普遍的公众舆论对管理公共机构的影响比大多数管理专著所承认的要大。有两种公众舆论起重要作用: 对政府的总体看法和对某些政策和机构的看法。第一章描述了近二十年来反政府的倾向和选举上台的官员怎样努力对政府官僚机构的改革做出反应。正如第一章所记述的那样,当卡特总统改革行政机构系统时,曾调整了付酬和纪律程序,并修改了任命高级官员的规定,他利用改革刺激联邦公务员,并简化了开除懒人的手续。里根总统对联邦机构采取了更严厉的行动: 削减机构的预算和人员,并力图削弱职业联邦行政管理人员的权威(Rubin, 1985)。联邦行政部门的工作士气直线下降。调查表明,许多职业公务员想要离开行政部门,还要劝阻他们的孩子不要进联邦行政机关(沃尔克委员会, 1989)。公共舆论总体来说对公共官僚机构不利,这就对政府雇员们的士气和工作行为、联邦政府的结构,以及主要联邦机构的运作产生了重要的影响。

普遍的公众舆论对政府雇员和组织产生影响的另一个很好的例证是,在 1989 年,有人提议增加国会议员、联邦法官和联邦行政官员的工资,公众强烈反对。民意测验表明,超过 80% 的公众反对给他们增加工资。拉尔夫·纳德(Ralph Nader)和“全国纳税人联盟”(the

National Taxpayers’Union)极力反对,号召选民给他们的代表写信打电话,让代表们反对那个提案。国会以压倒多数否决了增加工资的提案。此后,《纽约时报》和其他地方的文章报道了联邦行政官员(包括那些即使提案通过也升不上工资的人)的痛苦反应。

在这期间,“联邦管理学院校友会”(the Federal Executive Institute Alumni Association)于 1991 年对联邦高级行政部门的 1140 位官员进行调查。他们的回答表明,许多高级行政官员感到在他们的机构里,士气低落,雇员的素质也在下降。(接受调查的人中,大约有 600 人认为公共服务部门的雇员和十年前相比,责任心更低,而写作水平也有下降)42%的行政官员说他们将不鼓励年轻人在联邦政府里供职;只有 29%的人表示他们将鼓励年轻人在联邦政府里供职。这些结果表明,这些行政官员认为联邦行政部门面临的不利氛围影响了士气,也影响了新人的加入和他们自己对联邦行政机关的看法。这些回答表现了政治环境和公众的普遍舆论对政府组织行为的影响。

表格 5.1 政治体系中政治权威的来源以及制度、实体和参与者的影响

行政首脑
机构首脑和其他官员的任命
行政人员及其办公室(如预算办公室)
确定法律和政策方向
否决法律
行政命令和指令
立法机构
钱包的权力:预算的最终批准权
为机构的建立和运行进行法律授权
官员的行政任命的批准
监督活动:听证会,调查
立法委员会的权力
制定法律
法院
对机构决定的复议
制订对机构的运行有重大影响的决定
对机构的直接命令

续表

政府机构
监督和管理权(总审计局,行政管理和预算局,人事管理局,总务管理局)
竞争对手
盟友
有合作工作项目的机构或政府部门
其他级别的政府
“更高”或“更低”的级别
政府间的协议和行政区域
利益集团
顾客集团
选民集团
职业协会
政策子系统和政策群体
问题网络
跨组织政策网络
新闻媒体
宪法对新闻自由的保护
公开会议法、公开性保障法
公众普遍舆论
公众支持(或者不支持)
个别公民
对服务的要求,投诉,其他联系

公众的反对意见在全美各州和当地政府以及其他国家引起了各式各样的变革(Peter 和 Savoie, 1994)。一些改革对政府的工资制度下手,试图通过变革使政府雇员的工资与其工作表现更紧密地挂钩。这些改革的合理之处在于,它们可以改变公共雇员工作动力不强和表现不好的状况。表面上看来,这些努力导致了许多困惑和沮丧(Ingraham, 1993; Kellough 和 Lu, 1993; Gabris, 1987)。比如说,1995 年,佐治亚州州长提议取消政府雇员录用考绩制度中的保护政策,部分原因是为了使解雇雇员变得更方便。州长还试图授权州内三个大型私立监狱开始运作。据彼得斯(Peters)和赛伍瓦(Savoie)1994 年介绍,这类改革在英语国家里特别流行。它们反映出,公众对政府开

销和工作项目的支持总体上在下降。正如第一章所记述的那样,近年来,这种公众意见的氛围日益加强,并反映在 1995 年和 1996 年美国国会平衡预算的努力和克林顿的《国家表现回顾》中。

◆ 公众舆论的自相矛盾

第一章也说明,公众对政府的意见也表现出明显的自相矛盾,而这种矛盾也影响公共管理者和他们的机构(Lipset 和 Schneider, 1987; Whorton 和 Worthley, 1981)。不断有调查表明,被调查者说他们喜欢低税率但却并不希望减少大部分服务的公共预算开支(Ladd, 1983; Beck, Rainey 和 Traut, 1990)。也有调查发现,当接受调查者被问及他们对联邦机构的总体看法时,他们的回答是印象不好。当要求他们举出某个机构如何对待他们的具体事例并做出评价时,他们的回答则对公共机构相当有利(Katz, Gutek, Kahn 和 Barton, 1975)。

自相矛盾的公众态度加剧了公共管理面临的挑战。由于没有经济市场作为衡量需要和工作表现的机制,公共官员和公共组织经常在诸如公众想要什么之类的困难问题中苦苦挣扎。近几十年来,民选的官员通常通过改革来直接影响公共组织的结构、行为和管理的决定,作为对此的回应。各国的反政府情绪总是时有时无(Hirschman, 1982)。美国的这种氛围也可能改变。然而,这些例子说明了公众情绪对公共管理的影响。

◆ 公众舆论、公共机构、政策及官员

公众对某一个机构的工作项目的总体支持程度将影响到这个机构是否能持续获得政治支持。某些机构在国家的价值观念(Wamsley 和 Zald, 1973)中的地位比其他的机构更重要,公众也这么认为。典型的是,国防部、警察局和消防队受到公众普遍的有力支持,因为人们认为国防和人身安全很重要。一些社会工作项目——如那些被认为包含向穷人提供福利的计划——在民意测验中的支持率比较低。

哈格罗夫和格莱德维尔(Hargrove 和 Glidewell, 1990)提出一种给公共机构和管理工作分等级的方法,他们的方法特别强调公众舆论。

他们给公共管理工作划分等级的依据是,公众怎样看待这个机构的工作对象(如人们对监狱里的犯人和领取救济金的人的感觉通常不好),该机构及其领导的职权和威望(如专门的科研或医疗基地通常受到更多的尊敬),以及公众对该机构的工作任务和目的总体支持程度。讨论将回到以下与公共机构和管理人员的权威的来源有关的因素。

大众传媒的力量:既显而易见又神秘难测

公共舆论的重要性增强了新闻媒介的力量。国会下设的委员会或是州立法委员会可能会召集机构的行政领导,要求他们对有关该机构的令人难堪的新闻报道的相关事件做出解释。那些揭发机构内部人员无法胜任工作以及渎职行为的人经常受到恶劣的对待,尽管联邦政府制订了专门的法令来保护他们(Rosen, 1989)。坏的评论也可能对某一机构或官员造成沉重打击,并对机构的预算、计划或是该官员的事业造成损害。第十三章中有一个很好的例子:坏的评论导致了一家心理健康机构的负责人被解职,进而引发了这家机构运作方面的重大变革。

大众传媒对政府的严格监督在政府的管理中不可缺少。媒体在报道私人企业中的丑闻方面也表现得十分活跃(Dominick, 1981),但它们似乎更重视对政府的监督。由于政府的开支主要来自于纳税人,所以政府就更易受人监督,且谨慎地监督政府就更有必要。在俄亥俄州的首府哥伦布,当地报纸的摄影记者定期检查酒吧和餐馆的停车场,以图在上班时间拍下停在这些地方的政府车辆的牌照。在佐治亚州的首府亚特兰大,一家电视台对一位县行政专员办公室内的豪华家具进行了一系列的报道。

新闻记者通常采取一种强硬的敌对立场。他们极力避免看上去很幼稚或是受人指使而来。这些新闻记者必须把报道的重点放在严重问题上,并通过报道有争议的问题来吸引读者。沃尔克委员会(1989)的一份报告指出,卡特政府的官员难以吸引公众注意政府提出的进行国内服务业改革的建议,这一情况直到卡特政府拿出一份长达 26 英尺的图表时才有所好转,这张图表记录了政府在解雇一位行为不当的联邦

雇员时所经历的繁琐程序。新闻媒体马上对此表示关注并做了更多的新闻报道。当总统想为改革赢得支持而大力宣扬改革的必要性时,实际上却在无意之中强调了改革中的不利因素。这种强调几乎肯定会引起联邦管理人员的不满。因此,新闻报道影响了决定联邦政府人事安排的改革进程,也影响了整个公共部门的雇员的士气。

媒体对政府的负面新闻报道日益增多。帕特森(Patterson,1994)的翔实记录表明,自从 1960 年以来,新闻报道中描述性的内容变得越来越少,而解释说明性的内容越来越多。与此同时,在总统竞选期间对候选人的报道越来越多地以负面报道为主。细致的研究表明负面报道的对象已经扩展到政府及其行政分支机构。1993 年,一项针对有关全国联邦机构的新闻报道的研究发现其中有 72%的报道都是负面报道(Patterson,1996)。

不利的新闻报道会损害一个人、一项计划或是一家机构的事例使得对新闻报道的担心成为政府工作的一部分(Linsky, 1986)。来自华盛顿的官员与专家说,管理工作是完全透明而毫无隐秘可言的(Allison,1983;Cohen 和 Eimick, 1995),媒体的关注在公共领域中所扮演的角色比其在商业经营管理中所扮演的角色重要得多(Blumenthal, 1983)。很明显,一些联邦行政人员在希望引起媒体的注意方面投入的精力比在努力做好本职工作方面所投入的精力要多(Lynn,1981)。许多公务员觉得他们好像不会因为工作表现不佳而麻烦缠身,倒是会因为无法引起公众的注意而招惹大堆麻烦(Lynn, 1981;Warwick,1975;Downs,1967)。市、县级的官员经常为了聆听顾问们所做的关于如何处理与媒体的关系的讲座而挤满了礼堂。这些官员经常抱怨不公正的新闻报道。

媒体的这种显著的力量有其神秘的特性。一般来说,坏的评论可能造成的损失是难以确定的。尽管罗纳德·里根饱受媒体的严厉抨击,他还是很受人们欢迎,因此,他获得了一个“特氟隆总统”①的称号。

① 特氟隆:商标名,即聚四氯乙烯,该物质防酸防碱,耐侵蚀,此处则喻里根总统饱受媒体攻击尚能赢得大多数人的欢迎。——译者注

另外具有讽刺意义的一点是,许多人对媒体报道担心,是因为媒体报道很难赢得公众的信任。民意测验表明公众对记者和新闻媒体的信任低于对许多其他机构的信任,而且近几十年来公众对记者及新闻媒体的信任一直都在下降(Patterson, 1996)。在过去很长的一段时间里,许多专家都认为媒体并不能影响公众在具体问题上的投票方式及态度。但是一些大众传媒领域的专家现在却认为媒体对公众的态度有很大的影响力,只不过这种影响使得公众的意见产生很大的分歧。新闻报道可以在整个信息界形成一种大气候,进而影响公众的意见(Lichter, Rothman 和 Lichter, 1986)。此外,一些专家总结说记者们逐渐达成一种共识,这种共识最终形成一种被不同新闻机构所共同采用的新闻报道(Patterson, 1996)。

新闻媒体的注意力同样会转移。一些机构总会比其他机构赢得更多的媒体关注。胡德(Hood)和当塞尔(Dunsire)于 1981 年发现,在英国,有关外交部门与财政部门的新闻报道特别多,而关于其他政府部门的新闻报道相对较少。正如卡特政府进行公共服务改革的例子所表明的,媒体经常严重忽略行政方面的问题。在存贷款丑闻爆发成为一场严重危机之前的许多年里,媒体很少注意这个日益严重的问题。然而政府官员也知道媒体注意力的转移是无法预测的。在一个行政部门通常很少引起公众注意的较大的州里,某行政部门的主任决定对本州公务员挑选适合自己的一套私人健康保险计划进行改革,但是许多公务员并不欢迎改革后的新计划。公务员不满情绪的爆发掀起了一场突然的对该州行政部门的大规模报纸和电视报道的浪潮。一个立法委员会随即传讯了这位主任,要求他出席一个有关他所进行改革的特别听证会。

政治中心(首都及一些大城市)的高层官员一般非常重视对媒体的战略。在许多城市,市政府定期出版时事通讯并对该城市的市政会议进行电视转播,市政府还充分利用其他公共通讯手段来树立政府在媒体中的形象。一些联邦和州立机构在公布公共信息方面大量投资。尽管如此,当有人提出公共管理人员应在与媒体的关系上投入适当时间的建议时,许多公共管理人员仍拒绝接受这些建议。这些管理人员把

自己看做是这方面的专家而不是“政客”。但是,越积极主动的方法通常证明是越有效的。许多专家已经就如何处理与媒体的关系提出了一些建议。这些建议总结在表格 5.2 中。

表格 5.2 关于如何处理与新闻媒体关系的指导方针

有关专家就如何处理政府机构与新闻媒体之间的关系提出下列指导方针:

正确理解媒体观察问题的视角——对一切事物持怀疑态度,正确理解媒体对信息和有趣的报道题材的需求,正确理解对媒体所受时间要求的压力。

小心谨慎地处理与媒体的关系——在处理与媒体的关系上花费必要的时间和财力;让处理与媒体的关系与机构的运作联系起来。

出版可读性强的有关本机构正面报道的新闻稿;如果媒体反应缓慢,一定要有耐心。

对有关本机构的坏消息及尴尬事件要做出快速反应,并提供机构对事件的明确声明。

纠正有关本机构的不确切报道。

利用媒体来提高本机构的形象,实施计划,与雇员们沟通交流。

为了成功地处理与媒体的关系,机构必须表现良好且诚实可信。

加利福尼亚州克莱蒙德市社区关系办公室出版了下列内容作为如何处理与记者关系的指导方针:

对任何媒体可能感兴趣的话题都准备一份议程,其中包括 3～5 点你希望向记者“推销”的内容。

写下或说出“可供引用之言”,但不得超过 10 个字。

仔细听取问题。记者可能进行不正确的推断,而你必须在回答问题前给出更清晰的背景信息。

避免与记者争吵。

如果在思考过程中被打断,你在回答新问题前必须重新从头回答刚才的问题。

反对任何由记者教你如何回答问题的企图。

不要只回答问题本身;要学会利用问题作为你向记者“推销”自身议程的跳板。

如果你不知道答案,就如实告诉记者。不要主观臆测答案。

如果你不能泄露任何消息,就实事求是地说明为什么。

一定要积极主动,不能消极防御。

一定要讲真话。

资料来源:第一部分来自于科恩(Cohen)和艾密克(Eimicke),1995;柴斯(Chase)和利维尔(Reveal),1983;卡美特(Gamett),1992;第二部分来自于拉金(Larkin),1992。

利益集团、客户和选民集团

来自有组织的团体的支持同样决定了公共机构的政治健康。集团利益在美国政治中所扮演的角色引发了持久的争论。特殊利益集团控制的政治会造成一种危险,这种危险就是这个政治体系将会分裂成(或者已经分裂成)不同的利益集团,使得这个体系无法协调地运作,从而失去控制(Lowi,1979)。评论家说这种体系对有钱有势的集团有利,而不利于实力较弱的集团,且这种体系允许私人利益控制公共政策的主要方面。在这种体系下,出卖权力的现象十分严重,这使得许多公共管理人员在道德上陷入进退两难的境地。例如,一些管理着某些工业的管理人员可能受到放松其管理工作的诱惑,如果放松管理的话,他们就有可能从中获得实惠。

但是公共管理人员也承认利益集团的活动并非一无是处。利益集团的活动在现行体系下发挥着重要作用,它们为政府提供了重要信息。正如第二章中所指出的,立法需要公共管理人员与利益集团及其代表协商。通常这些利益集团会提出合理的要求——支持我们的产业从而避免解雇职员,在管理者的权力范围内帮助我们发展经济,帮助国家配以新的武器防御系统,支持教育,帮助穷人等。有时不同利益集团提出的要求都是合理的,但却彼此冲突。

鉴于这些利益集团的重要性,许多公共管理人员必须争取赢得利益集团及机构赞助者的支持(Hargrove 和 Glidewell,1990;Diog 和 Hargrove,1987;Meier,1993;Rourke,1984;Wildavsky,1988;Chase 和 Reveal,1983)。赞助者的大力支持可以帮助机构免受立法机关削减对其预算拨款的影响,甚至可能会使机构从立法机构得到更多的预算拨款。赞助者的大力支持还可以帮助机构抵御来自立法者及最高行政长官的不必要的指示。赞助集团也能以机构自身无法进行的方式提高其声望。利益集团有能力限制机构的行动,有时它们会以管理者的姿态突然出现来干涉机构的行为。

哪些集团能对机构提供支持呢?很显然,最有效的支持来自于有

组织的、团结一致的集团。这种集团忠于它们所支持的机构及其计划。另一方面,被某一机构控制的公共机构可能会因此遭受损失并被迫服务于赞助者的利益(Rourke,1984; Wilson,1989)。批评家指责一些管理机构变成了它们所管理的产业或行业的"俘虏",并抱怨说其他一些机构被接受它们服务的客户所收买(据称,林业局已经成为木材利润的俘虏,而矿产局也已经被采矿的利润所俘虏)。当机构赢得多个集团的支持时,便显示出最大的灵活性;这时,尽管它们可能并不能满足所有集团的要求,但还是能满足某些利益集团的要求,它们甚至可以让提出相互冲突要求的不同团体互相抗衡(Chase 和 Reveal, 1983; Meier, 1993; Rourke,1984)。

威特瑞特(Viteritti,1990)指出,有时机构的客户(即那些接受某些服务的人)与机构的要求服务的赞助者之间存在重大区别。他指出,研究表明政府对城市机构的规定实际上保证了服务的公平性。然而在某些情况下,更广泛的赞助者集团可能对公共管理人员施加压力,要求它们只服务于某些客户的利益而不遵守规定。例如,一些社团因反对少数人种的学生或残疾学生与自己的孩子一同上学而对机构施加压力;还有一些社团因反对智力迟钝的人做自己的邻居而对机构施加压力。公共管理人员所面临的挑战在于如何正确处理客户的要求与赞助者的要求。

一些研究报告表明州或地方政府机构中的管理者通常认为本机构与利益集团之间的联系是有益的、恰当的。州和地方机构的管理者认为,利益集团在影响本机构的运作方面不如最高行政长官(州长或市长)或是立法委员会那样有力。当利益集团对机构施加影响时,它们经常就政策问题及该集团的观点提供有价值的信息(Abney 和 Lauth, 1986; Brudney 和 Hebert,1987; Elling,1983)。阿布尼(Abney)和劳斯(Lauth)于 1986 年发现的其他证据表明,市级机构的管理者认为,当利益集团直接介入机构的运作时,它们的这种介入是正当的,然而当利益集团通过市政会或市长介入时,它们的这种行为是不当的。这些管理者也许对利益集团的介入太过宽容,但调查结果表明利益集团的积极作用还是大于其消极影响的。经验丰富的公共管理人员把保持本机

构与利益集团之间的良好关系当作自己工作的必要的一部分,尽管这项工作经常让人沮丧且很具挑战性,但是有时它很有帮助。公共管理人员不得不经常接触利益集团,仔细听取它们的意见,在利益集团极端挑剔时还必须表现得有耐心、诚实,且富有自制力(Chase 和 Reveal, 1983; Cohen 和 Eimicke, 1995)。

立 法 机 关

国会、州立法委员会、市政委员会和县行政委员会与其他实体一样拥有对公共组织正式的、合法的管辖权。正式的管辖权总是在政治环境中进行的,但是在实际上这种权力可能被削弱或增强。

◆ 正式权力

立法机关拥有大量正式的权力。这些权力包括控制机构预算的权力,制定那些对机构行动进行授权和指导的法律的权力,以及通过举行听证会、进行调查和采取其它手段来监督机构行为的权力。

财政权　立法机关向公共机构提供运作所需的资金。立法机关拥有是否批准对机构预算拨款的最终权力。它们可以为机构的新创意提供资金,也可以从财政上大幅度地削减机构的活动。

立法　政府机构通常是通过立法建立的,尤其是联邦和州级的政府机构。(在地方一级,市政府机构通常是在州政府的指导方针下建立的)这些法律详细阐明了机构的基本任务和职责,并授权机构开展活动。额外的立法可能赋予机构新的职责。公共机构的政策和计划可以扩展,或转移给其他机构,也可以被改革,甚至被废除。

然而许多关于公共机构的立法都是模糊的,过于理想化的。例如,法律要求各管理机构在符合公共利益和为大众谋福利的前提下开展“公正”的、“合理”的工作(Woll, 1977)。法律的这种宽泛的授权使得机构在开展实际工作时必须万分谨慎(Lowi, 1979)。但是立法机关有时一反常态,详细过问机构的管理及办事程序方面的细节。它们有时对行政部门的总体结构进行改革,将一些部门合并,又将一些部门分

解。有时它们还对主要公共机构的组织结构强加规定,即使是那些它们自己建立的下属单位。在它们的权力范围内,立法机关通过制定法律来严格管理公共机构人事和行政方面办事程序的细节。例如,有时州立法委员会会在立法时明确规定州级管理机构必须保存的计算机信息的种类。

监督　立法机关经常就公共机构的活动举行听证会并进行调查(Rosen,1989)。听证会是立法机关决定拨款所必须经历的一个环节,也是正在不断完善的法律程序的一部分。联邦总审计局以及州审计署经常对公共机构的账目进行审查,作为监督公共机构工作的一部分。

近几十年来,国会对联邦一级的公共机构的监督有所加强,且逐渐集中在对公共机构行政活动方面。这一切显然都是对总统试图控制政府机构的反应(West,1995)。伍德(Wood)和沃特曼在 1994 年的一份报告中指出,有证据表明国会的监督可以极大地影响联邦机构的工作效率及行动。例如,他们指出联邦政府在 80 年代某一时期对环保机构的监督,促使环保局下属的有害废料管理分部在这一时期制定的法令急剧增多。

委员会　特别立法委员会负责对个别机构进行监督,为它们举行专门听证会,对它们的运作进行检查,并制定专门针对它们的法律。一些立法委员会的名称与主要的联邦和州级机构的名称几乎完全对应。市政委员会通常也有一个下属委员会组织,其中的各个委员会与市政府的主要机构和部门相对应。关于联邦行政改革方面的首席专家哈罗德·赛德曼(Harold Seidman)认为如果要想对联邦政府机构进行改革,就必须先对国会进行改革。国会的各委员会小心翼翼地维护它们对公共机构的管辖权(Seidman 和 Gilmour,1986)。一个拨款委员会的主席曾反对将总统的权力扩大到拥有对立法的否决权,他说:“我们不希望这些机构听从总统的命令,我们希望它们听从我们的命令”(Miller,1990)。

◆ 非正式的影响力

法律的影响力同样可以是相对非正式的,而不一定非得编成正式

的法典。例如,立法者可以打电话给行政官员要求他们就某事提供信息或是要求他们采取某些行动。那些为了节约经费或进行改革而变更办公地和办公设备的州和联邦行政官员,经常会遭到愤怒的立法者的批评,因为这些立法者来自于实行改革的地区。在 20 世纪 60 年代,美国劳工部将原本由不同部门管理的各式各样的工作培训计划交由新建立的人力资源局管理,希望以此来改善混乱的管理状况。在国会举行的听证会上,掌握实权的国会议员告诫新机构的负责人不要影响职业实习司的工作,并说不应对职业实习司进行重组(Ruttenberg 和 Gutchess,1970)。工会希望保持对职业实习司的强大影响力,因而对国会议员进行游说,反对将职业实习司重组。同样,立法者要求在机构内部雇用自己的政治盟友(Warwick,1975)。这些活动没有一项必须得到正式授权。不仅如此,其中一些活动还很不恰当。这些都暴露了法律对政府机构的影响力的另一部分,并且说明了立法者为什么要努力保卫自己同政府机构的联盟和影响力。

◆ 立法权力的界限

一些专家坚持认为即使立法机关拥有上述权力,它对行政机构真正意义上的控制权也是很有限的(Woll,1977)。这些机构由一群远比立法者了解行政机构作用的专家组成。立法者在监督机构表现方面缺乏积极性(Meier,1993; Ripley 和 Franklin,1984)。这种"优秀政府"行为不会带来什么政治利益,因为赞助者经常无法看到其成果。此外,对机构的监督过分严厉可能会损害立法机关与机构的关系,使得机构无法对赞助者有所裨益。各个机构从利益集团那里得到支持,并得到部分立法机关和行政部门的支持,这样机构可以利用这些支持来与那些限制它工作的其他立法机关和行政部门相对峙。然而,正如前面所提到的,最近的证据表明尽管法律影响力是一个复杂的问题,但在许多事例中立法机关对机构的影响力是巨大的(Wood 和 Waterman,1994)。

立法权力同样随法律管辖范围的变化而发生变化。在某些州,例如在佛罗里达州,力量较强大的立法机关是建立在该州的法律和制度

情况基础之上的(Abney 和 Lauth,1986)。市政委员会或县政委员会的权力大小在不同地方有所不同。例如,政府中市长的态度是否强硬都会影响它们的权力。

最高行政长官

总统、州长和市长与立法机关就谁拥有对机构最强的政治影响力而相互对抗。最高行政长官大概拥有对公共政府机构的最高的正式权力。但是,就像我们讨论立法机关的情况时一样,影响力的表现方式是复杂的、动态的,而且最高行政长官在管理庞大的官僚机构时也会遇到相似的挑战。

◆ 任命

最高行政长官有权任命行政机构的负责人,并在机构内部通常还任命一些人担任辅助管理工作的职务。伍德和沃特曼在 1994 年发现,任命一个新的机构负责人经常导致机构的行为与影响按照总统的意愿而改变。但是,最高行政长官通过任命来影响机构的能力随不同的机构、权力范围和政治气候而发生改变。里根总统不遗余力地通过任命来影响联邦机构。由他任命的主要机构的最高层人员都致力于削减联邦政府机构的管理作用、规模和影响。因此,一些机构大幅度削减工作人员的数量和日常活动(Rubin,1985)。行政官员同样在其所管理的机构的高层任命了新的负责人。这就在最高行政人员和最高级的公务员之间增加了新的管理层,从而降低了公务员的地位。这些举措产生了极大的影响以至于沃尔克委员会于 1989 年要求减少由总统任命的职位的数量。这个例子显示了进行任命的权威带给最高行政长官的潜在权力。在某些州和地方,许多主要机构的行政人员都是通过独立选举产生的,因此他们不会因在这些机构供职而对最高行政长官心存感激。机构中任命人员担任辅助管理职位的程度不同,管辖范围也就随之不同。

◆ 行政职员办公室

美国总统及各地州长、市长的行政办公室为最高行政长官提供了提高其影响力的各种资源。行政办公室下属的各单位可能代表特殊支持者的利益或起着特殊的作用。一位州长可能有一个少数民族事务或退伍军人事务办公室以示他对那部分选民的关心。其他部门则可能侧重于处理与新闻界或立法机关的关系。一些州长和地方行政长官的办公室可能设有监察主管,这些监察总管的职责就是对机构内部的不良行为进行调查和指控。

◆ 预算权威

行政办公室中最为重要的是那些处理预算的部门——总统行政办公室下属的行政管理和预算局(OMB)以及州长和市长办公室下属的类似机构。立法机关将最终核准预算方案,但是最高行政长官将负责收集各机构的预算请求并将这些请求提交给立法机关批准。最高行政长官试图通过建议增加或削减对某些项目的拨款来达到把自己的优先项目列入预算方案之中的目的。最高行政长官对预算方案的影响力由许多因素决定——预期税收、需要关注的项目、政治气候的变化(例如有利于最高行政长官所在政党的中期选举结果或是很高的公众支持率)等。当然,立法机关可能会极力反击,大量拨款给最高行政长官努力削减预算拨款的项目,并削减最高行政长官希望增加预算项目的拨款。机构的官员们使用各种手段来努力保证本机构的资金来源,避免被立法机关削减预算拨款(Wildavsky,1988)。他们是否有能力这样做依赖于某些因素,而这些因素已在前面介绍过,例如集团支持等。但是通过这一过程最高行政长官对公共政策和公共机构产生了深远的影响。

◆ 政策提议与行政命令

最高行政长官拥有对各机构下达指示或行政命令来指导其行动的正式权力(Cooper,1996)。例如,一些有关就业平等机会的提议是通

过艾森豪威尔总统和后来几任总统下达的行政命令才得以实施的。它们命令联邦机构和持有联邦合同的私人公司必须实行平等就业机会计划。最高行政长官可以促使各机构制定相应计划和政策,并允诺从财政上支持这些计划和政策。

许多由克林顿政府的《国家表现回顾》所提出的建议都是通过总统的行政命令付诸实施的。总统命令各机构减少工作规定及繁琐的办事手续,制定顾客服务标准,建立"再造实验室"来研究有创意的新方法等。库坡尔(Cooper)在 1996 年认为行政命令对于总统来说很有用,且一些行政命令本身也说明了这一点。各个机构对执行总统下达的作为《国家表现回顾》一部分的命令反应迅速。然而库坡尔也指出,行政命令可能会使机构行政人员的职责复杂化,因为行政命令有时会与机构必须执行的其他法律命令相冲突。行政命令成为影响机构及其领导者的复杂但又彼此冲突的力量中的一部分。

法　　院

一些专家说,与公共组织周围的其他机构一样,法院对公共机构进行着强有力的控制,而其他一些人却认为法院对公共机构的控制毫无效果。许多专家都认为法院是限制公共机构权力的最强和最终工具,而其他一些人认为公共机构的权力大于法院的权力。

联邦和州的法院在十分稳健的原则下运作(Woll, 1977)。法院阻止机构的行为主要由于两方面的原因。法院有权阻止机构超出法律条文所确立范围之外的行为。它们同样有权制止机构违反正规程序办事的行为,例如那些宪法和相关法律先例所涉及的法定诉讼程序。这些标准实际上使得法院的工作重点放在了制止机构的行为上,而不是放在积极指导机构的政策和计划之上。此外,当公共机构与公民或是社会团体发生法律纠纷时,许多相当保守的法律原则增强了公共机构的地位。有关这方面的例子包括了法律上的一些规定,这些规定可以使政府官员免于承担多种责任,或是要求那些想对政府机构提出起诉的公民必须先尽力设法同政府机构达成某种补偿协议。如果一切可能的补救措施都无法实行,法院才会聆听他们提出的起诉。而且如果要让

法院解决争端,就得有人先提出起诉,而起诉的费用是很昂贵的,且诉讼耗时很长。机构有能力提出许多起诉是因为他们有高度专业化的人员从事这方面的工作,而且还有为他们服务的法律专家(Meier,1993)。

罗伊(Lowi,1979)在对美国当代政府办事程序的广泛批评声中指出,含糊不清的法律是造成对官僚体制的法律监督被削弱的主要原因。在立法过程中,为了在不同利益集团间达成妥协,国会和其他立法机构将权力分散授予各个机构,所通过的法律也只传达了非常概括的目标和标准。这就造成法院很难坚持按国会的意思执行法律。政府行政部门的规模庞大,结构复杂,所包括的专业机构范围极大,许多有关政策问题的争论又存在技术上的复杂性,这些都使法院极难对官僚体制的运作施加强有力的监督(Stewart, 1975)。

然而在适当的环境下,法院能够运用其强大的权力,从而在监督行政机构运作上变得积极主动(O'Leary 和 Straussman, 1993; Rosenbloom,1983)。通过颁发禁令,法院可以强迫或是禁止某一机构从事某一活动。法院可以迫使某一机构为其所造成的损害做出赔偿,这就迫使行政官员不得不很小心地估计他们所制定的规章条例和办事程序的法律意义。随着时间的推移,当涉及到诸如公民起诉政府官员的能力,以及用尽行政补偿方法这些问题时,对司法干预的限制已经有所松弛(Meier,1993)。当公民们处于社会工作者监护下的孩子受到虐待时,公民们会对社会工作者提出起诉,一项法院裁决使得这一程序变得很容易。这项裁决在全国范围内改变了机构的办事程序以及机构因造成损害而需付出的赔偿数额。据调查,行政官员们认为,法院的裁决会影响州政府和地方政府对教育、监牢、医院和其他服务机构的资金分配情况(Meier,1993)。

国会正努力试图在一些法律中增加更为明确的标准(Wilson, 1989),而法院的裁决有时也能很有效地影响某一机构活动的某一特定方面。法院有时出于维护某些宪法原则(如合法诉讼程序或是法律平等保护)的目的而干预某些机构的活动。有时法院会根据特别管辖权的规定在事实上接管学校和监狱。有些法律诉讼也会迫使机构服从某法律的规定,例如,某项法律规定机构在提出任何主要的建设计划前,都必须提供一份有关该建设计划对环境可能造成损害的评估报告,这

就推迟了许多机构的建设计划的进行。法院通常在幕后进行工作,而且从某种意义上说,法院只是偶尔才会直接干预机构的日常活动。然而法院作为一种幕后力量存在,会带来可能的惩罚。由于法院做出的或是可能做出的裁决,行政官员频繁采取行动并为此特意制定办事程序。

近来的研究都证实这样的看法:法院对机构的运作有很重要的影响力(O'Leary, 1994; Wood 和 Waterman, 1994)。奥利尔利(O'Leary)于 1994 年列举了许多的例子,说明在法官和公共机构管理人员之间存在一种新的伙伴关系,这种关系使司法系统加强了对机构及其运作的影响,扩大了司法部门与机构管理人员和员工间的相互作用。奥利尔利将人们对这些有关机构人事管理的因素进行的研究做了回顾,并发现了支持上述这种相互作用观点的证据。她的发现证实,法院有时确乎规定某机构必须处理什么问题。法院可以削弱机构行政主管的权力,它可以通过规定机构资源的流向来部分地实现这一目的。这种方法可以削弱行政主管的预算决定权(法官也可能拒绝听从一位行政主管的专业见解)。法院的命令也会影响机构员工的士气,有时使员工的士气下降,有时又使他们的工作热情高涨。这些例子和发现开创了一个新的研究领域,而这一领域还需要更大的发展。在这本书的其他部分,有关组织理论和组织发展的材料表明,司法环境并没有得到组织机构研究人员的很大注意(O'Leary 和 Straussman, 1993)。然而这些例子表明,围绕在公共组织周围的政府机构和法律机构能够直接影响组织的计划、工作实效和组织人员的活动。这些例子还表明,大多数公共组织的管理人员和雇员应对司法环境有充分的认识(Rosenbloom, 1983; Cooper, 1996),同时,这些例子也向学者们提出许多新的有待研究的问题。

其他机构和美国政府的结构层次

公共组织既互相合作又互相竞争。竞争的参与者来自政府的各个结构层次,包括不同的机构和特定的监督团体;竞争的内容包括人事管理、制定政府预算,以及争取中央采购权。以下的几个章节将提供许多

例子,描述这种既合作又竞争的格局怎样影响公共组织的管理运作。

在美国的联邦政府体制下,上级政府以不同的方式指导和规范下级政府的运作。一些联邦政府的计划,如社会保障体系,实际上是由各州的官员按联邦政府的指导来执行的。在这种总体上呈现相互合作态势的政府运作模式的背后,却隐藏着呈现相互影响特点的运作模式。

来自上级政府的补贴金产生了一部分影响力。在美国的州政府和地方政府的人事部门中都普遍建立有奖惩制度,这在部分上是由于联邦政府提供了补贴金来建立这种奖惩制度。联邦法律能够命令各州政府和地方政府以特定的方式为联邦政府的计划提供补充资金。例如,根据联邦法律,各州应在联邦政府所提供的补贴金基础上,为医疗保障制度的支付提供资金。这种资金承担分配模式对州政府和地方政府的机构组织形式和办事程序造成影响。在佛罗里达州,卫生和康复服务署采取了一种新的组织形式,这种组织形式合并了隶属于同一政府部门的许多服务机构(如为穷人提供医疗服务的机构,为家庭和年轻人提供咨询服务的机构等等),并且呈现出地区化的特点。然而,联邦政府专门负责康复计划的官员却强迫该局将专业的康复活动从这种安排模式中分离开来,单独对其进行管理,这是由于有关这些计划的法规要求它们由单独的、独立的机构进行管理。

法律和规章条例,无论是否附有政府补贴金或是其他的资金支持工具,都能产生相同的影响力。州和联邦政府的环境保护法规以及有关经济发展的行政命令,规定下级政府应如何执行相关的计划。联邦法律有时也会指导某一联邦机构在各个州分别执行特定的行政命令,除非该州执行这些命令已达到联邦政府所规定的最低标准程度。有这么一个例子,根据联邦政府有关矿井安全的法规,联邦政府应监督某州的矿井生产安全情况,除非该州有能力至少按联邦政府要求的最低标准向该计划提供资金并进行必要的监督管理。

在许多实例中,各级政府间的关系还是不错的,但下级政府并不是必须屈服于上级政府施加的影响并接受的要求。在里根执政期间,一些州政府拒绝执行社会保障署的命令,这些命令要求它们重新审核许多伤残金领取者的申请,让它们按更严格的规定办事,并拒绝向其中一

些人发放伤残金。在布什执政初期,许多州政府对联邦法律要求它们增加其在医疗保障支付体系中所承担的份额一事迟迟不肯答应(Tolchin, 1989)。地方政府也想方设法地对可能给它们的活动产生重大影响的州或联邦法律的制定施加影响。一些协会(如城市同盟)在州政府和联邦政府中积极游说,希望州政府和联邦政府能通过它们所需的法律。

处于同一等级的政府机构间也以许多方式合作和竞争。在美国,许多地方服务工作项目的开展常常涉及到一个复杂的网络,该网络是由各地方政府间的联合协议和合同构成的。其中,州机构和联邦机构最具代表性,它们因职能重叠而需共同计划和行动。像"公平就业机会协调委员会"这样的机构,它的建立就是为了协调联邦许多不同机构的活动。这些机构有一个共同点,就是都负有采取肯定行动和执行公平就业机会政策的义务。在布什执政初期,曾有人提出一个议案,要求建立一个协调委员会,以便促进政府不同单位间的关系。这些单位有一个共同点,即都对解决无家可归者问题这一计划附有某些责任。机构间也会相互竞争,其目的是为了赢得上级行政主管的注意,使其肯花时间听取自己的计划(Chase 和 Reveal, 1983),或是为了争取更大的权限,防止其他机构获得对自己所负责计划的控制权(Wilson, 1989)。

公共机构管理人员对其所处政治环境的认识

下面的章节将论述这几方面的研究:公共机构管理人员对政治环境的组成要素的反应;这些政治环境要素如何影响政府机构。上面所提到的一些研究,为说明公共机构管理人员如何认识自己所处的政治环境这一问题的不同方面(如上级行政主管、立法机构、利益集团对机构的影响等)提供了证据(Abney 和 Lauth, 1986; Brudney 和 Herbert, 1987; Elling, 1983)。这些研究表明公共机构管理人员将州立法机构视为最具影响力的,州长则排在第二位(虽然在不同的州里,人们就州长和州立法机构谁的权力大这一问题有不同的看法)。地方公共机构管理人员认为最高行政长官——市长——是最具影响力的。州和地方

公共机构管理人员均认为利益集团的影响较立法机构和最高行政长官的影响力要小得多,但通常认为它们对促成决议做出有价值的贡献。

阿伯巴克(Aberbach)、普特南(Putnam)和罗克曼(Rockman)于1981年也做了一个类似的陈述,指出处在联邦一级的立法部门拥有强大的影响力。他们分析了在美国和其他五个工业化民主国家的联邦体制下,行政官员和其他官员间的联系交往情况。他们发现,在美国,各机构文职管理人员同国会议员间的联系交往,要比这两种人同机构负责人的联系交往密切得多,而且文职管理人员同那些有权参与立法的官员的交往较其与国会议员的交往更为密切。阿伯贝克、普特南和罗克曼将这种模式称为"环线"模式,这是因为在这一模式下,公务员和立法机构的官员围绕在机构负责人的四周。他们还发现同其他国家相比,这种模式在美国更常出现。

很少有研究表明政府机构中的管理人员对其从事的政治活动性质的认识。但奥时夫斯基(Olshfski)(1989,1990)提出了三种政治活动的概念,这三种概念出现在州立机构管理人员们对其政治活动的描述之中,它们是:政治权术,即对政治体系、政府以及自己所隶属部门的办事程序的了解;面向事务的政治,即这样一些政治活动(如谈判和结成联盟),它们对促进某一事务或是实现某一目标而言是必需的;以及选举政治,即与获得普遍的政治支持相关的知识和活动,这些支持或是为管理人员本身所需,为当选官员所需,或是为管理人员所在部门所需。

公共政策的过程

对公共政策的分析已经进行了几十年,人们也越来越认识到公共机构在公共政策的制订和实施过程中处于重要地位。对公共政策的制订和实施过程进行研究将有助于解释公共组织及其管理的许多特点,它将使人们更多地了解前面讨论过的政治机构和利益集团间强烈的相互作用。

◆ 众多的领域和计划

各级政府的活动涉及一系列包罗万象的功能和政策领域。虽然没有标准的术语定义,学者和政府官员所提到的政策种类应包括: 国防、卫生、科技、扶贫和社会救济、环境保护、能源、经济和财政政策(包括税收政策)、农业政策、工业发展政策、教育政策和调控政策。州和地方政府的活动(有时被称为提供服务而不是公共政策)也包括一个类似的庞杂清单: 工业发展、分区和土地使用、警务和消防、交通(包括街道和公路)、垃圾回收、监狱、公园和娱乐活动以及许多其他的事情。正如前面所记述的,州政府和地方政府也参与主要的联邦决策过程。在这些政策领域之内及它们之间,许多具体的计划以不同的规模复杂地运行着。

◆ 众多的参与者和层次

前面所讨论过的机构、层次、权力和利益集团在制订和实施政策的过程中都起一定的作用。政府的政策还把一些私营组织拉进决策过程中来,这使问题更加复杂。许多政府工作项目的执行主要是通过向非政府组织采购和与之签订合约来实现的,比如武器制造商或试图为问题青年提供帮助的私营非盈利性组织。许多人知道联邦建设和采购过程中的大量合约,但不知道在公共政策和提供服务的其他大多数领域内也有类似的联系。

实际上,在有些情况下,是政府创造了许多私营和半官方组织(Ripley 和 Franklin, 1982)。比如,开发人力资源的方案要求建立一些非盈利性组织来研究劳工政策。对私营承包人的依赖使公共管理人员的工作更为复杂。他们必须对承包人的工作负责,但又不能有效地管理承包人(Rosen, 1989)。此外,各种安排也复杂得连官员们自己也搞不清楚。1986 年,佛罗里达州的一位候选人在竞选时承诺通过对公共计划的商业化管理来减少浪费,他当选为州长。此后,当他的助手们与“卫生和康复服务署”(一个负责管理社会福利计划的机构)的负责人讨论时,助手们认为可以通过与私营组织签订更多的合约降低机构的工作成本,并奇怪其负责人为什么努力退出合约。这位负责人不得不

礼貌地解释道,该机构的一半预算,大约 30 亿美元,已流向与其他机构的合约——而州长的助手并没有意识到这一点。

◆ 政策子系统

正如上面讨论的那样,政策过程被分解为许多政策领域。在很长的一段时间里,政治科学家把这些领域描述成为“铁三角”统治。“铁三角”即国会各委员会、行政机构和利益集团的紧密联盟,控制着主要的政策领域,如国防和环境政策。构成三角的各委员会、机构和利益集团中的关键人物互相支持。三角以外的权力机构,包括总统,拿它们没什么办法。这个情况是美国政府的根本问题之一。里根在他最后的公开讲话之一中,对“铁三角”发出了抱怨。

尽管“铁三角”是一个十分重要的问题,政治科学家们还是指出,“铁三角”这一类比对这些联盟复杂性和能力的认识过于简单化。在所谓的“铁三角”内部,利益集团之间和机构之间的竞争和冲突使它们并不像看起来的那样巩固。律师们可能在修改关于渎职的法律问题上与医生们产生矛盾。在某个问题上,一些大公司可能联合起来,采取与其他一些大公司相反的立场。此外,随着问题的变化,不同的利益集团、组织和个人不断进入和退出政策领域。这种“铁三角”的类比不能描绘出这一过程中的不稳定性和力量的此消彼长。它也表明残酷的权力政治是公共领域中影响力模式变化的推动力(Kingdon, 1984)。

近来提出的一些术语更好地表现了这种情况的特点。海柯勒(Heclo)于 1978 年提出“问题网络”,即由专家、官员和利益集团围绕一些可能发生急剧变化的问题组成的网络。米尔沃德(Milward)和沃姆斯利(Wamsley)于 1982 年描绘了他们所说的政策网络,所谓的政策网络就是一种复杂而不断改变的集合,该集合中包括不同的团体、专家、公共和私人组织,政府权威以及其他的一些人,这些人的互动关系确定了政策的形成和实施。其他人谈到了下级政府的实施机构(Hjern 和 Porter, 1981)、公共服务工业、政策子系统(Rainey 和 Milalard, 1983)和政策社区等(Kingdon, 1984)。

公共组织和管理者参加的政策制定过程被划分为几个领域,它们

与“铁三角”中提到的各个领域相似。这些子系统或网络是不易操纵的,它们抵制外来控制,并不愿与其他网络合作。但把这个问题描述成自私自利的官僚、政客和私人利益集团的控制未免将问题过于简单化了。通常,合作和控制的困难很大程度上来自这一过程的各个问题、利益集团和参加者的变化和复杂性。

◆ 私营化、代理式政府和空政府

正如第三章所提到的,近几十年中最突出的现象之一就是非政府组织对政府职能的渗透。各级政府机构不断减少它们自己行使的职能,而通过批准其他级别的政府和一些原来不是政府所有和管理的实体来行使(Gill, 1996)。这样就增加了这些非政府组织的权力,形成了“代理式政府”的模式。在这种模式下,政府不过是私营组织实施自身计划和政策的代理人(Kettl, 1988, 1993)。私有化已进一步渗入许多的政策领域,如社会服务计划(Smith 和 Lipsky, 1993)、环境和能源工作项目以及监狱。比如,佐治亚州州长任命了一个委员会处理那些激进的私营化提议。立法机构正在考虑州长的一个提案,这个提案要批准州内的三个私营监狱开始运行。工会反对这个提案。亚特兰大的主要报纸也发表社论表示反对。

这些情况对公共机构和管理者的作用以及政府的本质都有很大的影响。凯托(Kettl)在他的一些著作里(1988, 1993)扩大了责任的范围,他认为,尽管公共管理者对某些组织只能通过合约和批准的方式进行控制,可他们也应对这些组织的活动负责——或公共管理者可以在事实上模糊责任的界限。有时,私营和非盈利性的承包商以及接受政府拨款的组织并不能作为一个极具竞争性的私人领域选择,反而会成为一支为他们所参加的计划游说的政治力量(Smith 和 Lipsky, 1993)。有时,政府官员利用私营承包商为一些他们无法通过正常的立法程序加以解释的某些政治和社会目标寻找理由。摩(Moe, 1996)认为在政府私有化过程中,私营领域的政府化成分大于政府的私营化。

在一些政策领域,私营承包商已接管了大多数或全部政府权力和活动,已使政府变“空”(Milward, Provan 和 Else, 1993)。比如,心理

健康计划就只要由私营和非盈利性组织来执行。政府提供资金,但政府人员不参加。执行者对服务和计划有相当大的自主权。凯托(1993)和 Gill(1996)在报告中说,1992 年,能源部使用两万文职公务员和 141000 名承包商及顾问。在能源部和环保局,承包商负责管理和政策中的重大决策。摩(1996)引述一位能源部新任部长的例子生动地表现了这一趋势。这位部长在国会上的证词是由一个承包商准备的,而这个机构让承包商来管理承包商。

这些情况为公共机构和管理者带来棘手的问题。它们使人们对责任的范围提出疑问。它们也带来了一系列复杂问题:政府应该保留多大的权威和控制力;政府机构应保持多大的权力以便监督承包商的行为并在他们表现不好时收回职权。这些情况甚至对政府行政的意义和本质提出质疑,对前面提到的组织结构设计和政策计划网络的效率提出新的问题(Provan 和 Milward, 1995)。显然,它们使合约管理和其他网络的管理或第三方管理(如志愿工作项目)成为许多公共管理人员的一种更重要的管理技巧。因此,第十四章在考虑公共领域的优秀管理问题时,将讨论对私营化和志愿工作项目的管理问题。

◆ 日程制定过程和日程垃圾桶

公共政策的研究者分析了为什么某些问题在公共日程中取得优先地位,而有的问题在公共的注意力中消失了。他们的研究也有助于指出公共管理的环境复杂的特点。约翰·金登(John Kingdon,1984)认为这一过程类似于詹姆斯·马池及其同事(Cohen, March 和 Olsen, 1972)提出的"垃圾桶式"的决策模式。垃圾桶思考模型指的是组织中那些远没有想象中那样有系统性和理性化的决策过程,第七章将对此进行更详细的论述。人们对其组织的运作方式并不十分清楚。各式各样的问题、解决办法、参与者和选择机会随着时间变化,有时还互相结合。(举例来说,进行选择的机会可能是一个突出的问题,这一问题必须由一个新成立的委员会来加以解决,而这个委员会必须有足够的权力以有机会做一些事)这一过程比组织示意图所显示的更为复杂纷乱。有时,有人拿着解决办法找问题,因为他(她)有一个得意的设想,要找

一个机会应用一下。有时管理人员只是在找活干。选择机会就像一个个垃圾桶,里面各种问题、解决办法和参与者杂乱地混合在一起。

金登把这种观点应用于公共政策,并作了一些修改,提出:各种问题、政策和政治活动平行流动,有时在一些决定政策日程的关键点上交叉。有许多种方法能使问题引起决策者的注意:通过指标(失业人数,预算赤字),通过事件(如引起他们注意的危机),通过反馈(如市民的抱怨和对计划执行的报道)等。随着各式各样的想法和选择方案从"政策的原始混沌状态"中产生出来,政策在"政策群体"中发展起来。和生物学中的原始混沌状态一样,它们也有起源、竞争、进化、繁荣或死亡的过程。它们在立法机构和政府机构的智囊团、座谈会、成员会议以及利益集团的活动中得到检验。它们可能只是在计划和立法中得到部分试验,然后是很长一段的缓和期,在这期间,选择方案变得越来越令人难以接受。一些选择方案要经过长期的实施、搁置、修改和重新试验的过程。比如,自从新政中的"公民保护队"和约翰逊政府《力战贫困计划》中的工作队以来,各种各样的公共事业和职业训练营就不断出现。有时,这些潮流中的各种活动汇合在一起,打开了"机会之窗",这样,不同的政治力量得以联合起来,支持对某一问题的某种政策解决方案,并把这种联合推向公共日程的中心位置。

在金顿的描述中,日程的决定过程是很难理解和预测的,但不是不可控制的。酝酿和评估的过程集中于对设想的选择及其可操作性的审查。这种分析揭示了公共管理者所处决策环境的运动机制。在后面的章节中,鉴别"机会之窗"的观点对公共组织的管理变化将十分有用。在公共管理人员所面临的各种问题中,许多都与有效评估某些行动和选择的政治可行性相关,也有许多与各种政治力量联合在一起确定或阻碍各种机会相关。

◆ 政策的执行:一个"人多手杂"的问题

最近二十年中,有关公共政策执行的研究发展迅速。这些研究揭示了政策执行的复杂性,这种复杂性也影响了各级政府、权力机构和利益集团。政府不得不通过命令和劝导来试图影响那些伸手过长的个人

和组织。这样,这种制度就包括了许多的‘否决点”,这可能影响政策的执行。

最近,研究人员提出了更好的有关执行的概念,从而取代了较老的案例分析。他们分析了如下因素:政策所处理问题的难易程度、上级政府用以促进政策执行的劝导措施和下级政府执行的能力——包括它们的组织结构和人员等因素(Goggin, Bowman, Lester 和 O’Toole, 1990; Mazmanian 和 Sabatier, 1981)。这些分析还没有涉及下面的章节所讨论的许多管理问题。如何分析它们与执行问题的关系仍是这一领域面临的挑战之一(Lynn, 1987)。然而,对政策执行的研究使分析学者关于公共管理中复杂的目标和限制的论断有了更大的意义。后面的章节也提出了一些政策执行对公共组织的结构和动机等因素的影响等意见。他们的分析也支持了这些意见。

公共管理人员,特别是高级公共管理人员,必须熟练地调整他们与外部权力机构和参与者的关系。他们还必须在这个充满外部干预和限制的氛围里有效地工作。随着讨论转向组织和管理的关键方面,这些关系在处理这些方面的问题时变得越来越重要。人们已清楚地认识到,尽管许多基层的管理人员和雇员同这些外部政治和管理环境没有什么直接联系,但这一环境却决定了他们工作的大背景。大量的证据和事例证实,这一环境影响着所有公共组织的组织特点及其中个人的态度和行为。

第二部分

组织和管理的关键因素

第六章　组织的目标与有效性

第一章中关于组织的定义强调指出,组织目标是该定义中的一个基本因素。组织是由目标指导的并有特定目的的实体。图表 1 .1 中的框架指出,组织所处的环境影响着组织的目标,而第四章则指出,组织及其成员的目标事实上也可以决定组织所处环境的主要特性。图表 1 .2 进一步指出,而第四、五两章也谈到,公共组织所处的环境与其目标和价值之间有着一种特殊的关系。图表 1 .1 和 1 .2 也反映出,目标和价值影响着领导和战略,而领导和战略的一个重要作用就在于增加自身的价值和制定目标。同样,目标还和图表 1 .1 中的其他组成部分——文化、结构、鼓励等等——有着非常复杂的内在联系,并不适于在图表中反映出来。

上述图表和组织的定义也强调了目标以及组织的表现和有效性之间的关系。几乎所有的管理和组织理论都与工作表现和有效性有关,至少也是含蓄地谈到这些问题。这些理论几乎也全都涉及到如何让组织及其成员工作出色的问题。正如前面章节所说的那样。人们普遍相信,与私人机构相比,政府机构的表现与有效性在当今世界上任何一个国家的政治转变及政府重组中都扮演着更为重要的角色。

本章首先讨论关于组织目标和公共组织目标相关的几个主要问题,这也包括了其他作者对于政府机构的目标怎样影响其他特征所做的一些观察。这些论述在本章中也将有所涉及。研究人员们建立了高效运作组织的模式,本章在随后回顾了这些模式,并讨论了这些模式对于组织和管理公共机构的意义。

尽管这些课题相当重要,但是当人们仔细阅读有关组织目标和有

效性的著述时就会发现,虽然有些著作的洞察力很强,但是其见解却也相当模糊。本领域内的专家们强调了确定和阐释组织目标和效率的难度。研究效率的人们很快就认识到,分析组织工作是否得力要涉及到许多技术、经济、道德和意识形态等方面的复杂问题。研究人员起用了组织有效性这一概念,这个名词听起来相当特殊,正印证了这一研究的复杂性。(尽管图表 1 .1 谈到了组织工作表现和有效性,人们在组织理论中通常所用到的术语却只是有效性。)如果简单使用组织成就这一概念的话,就会掩盖掉组织活动对于成功所作的贡献。“ 有效性 ”一词不仅反映出组织工作的高效,也显示出组织的成功来自于组织自身的管理、设计和其他因素。

其他用来反映机构良好表现的术语也有一定局限性。在评价商业公司时,许多投资者都会注意观察其盈利状况。但是老练的投资者会意识到,在某些情况下,短期内的盈利状况良好可能会掩盖长期性问题。另外,消费者代言人和环境保护组织都不应该在评价商业公司的工作表现时,撇开了公司对环境和道德等消费者关心的问题。还有一点需要指出,盈利状况并不适用于对政府和非盈利性组织进行的分析。研究人员们必须认真思考如何建立起一整套分析组织表现的一般性知识,而这些一般性知识不能只局限于某些领域或工业。

一般性组织目标

所谓组织目标,就是组织力图实现的一个条件。下面的讨论列举了关于目标这一概念的许多问题,但显然,明确的目标对于组织及其雇员来说是非常重要的。下一章中举出的许多事例将显示,政府机构对其目标进行阐释,以使其目标清晰明确,也有利于集中力量进行工作,并对组织的成员起鼓励作用。在过去的 10～15 年间,一个逐渐兴起的潮流是,公共和私人领域内的组织都开始实行所谓‘ 任务阐述 ”,即,明确地表达出它们的主要目标和价值。这些阐述反映了理想化的组织目标,下一章还将对它们进行更为细致的讨论。

就这些任务阐述本身而言,它们代表了组织理论家们所说的官方

目标(Perrow, 1961)。官方目标指的是对一般性目标的正式阐述,这种正式阐述反映了组织的主要价值和目的。例如,正如许多公共机构所作的那样,社会保障署(SSA)和国内税务局(IRS)曾做出如下阐述,明确地表达了它们所承担的义务从而为它们的客户提供优质的服务。在任务阐述和年度报告之中,人们常常会发现官方目标。这里提出的官方目标意在提高组织的合法性,并对其成员进行鼓励和指导。所谓操作目标,指的是组织所力图实现的相对来说更为确定的近期目的,这些近期目的会在实际的操作中反映出来。例如,为了进一步改善服务,社会保障署建立了计算机系统以更快地回应当事人提出的服务要求,而国内税务局则建立起自动响应程序。

人们注意到,组织成员通常认为目标是相当重要的,因为目标反映了具有指导性的组织价值,而这些组织价值则能起到激励组织雇员,并使他们为组织任务服务的作用。另外,明确个人和工作小组的目标可以提高效率和生产率。第十章中讨论了动力问题,该章作了一些综述。研究显示,使工人们有一个明确、具挑战性的目标,可以提高他们的生产效率。但是,目标的概念包括许多复杂的含义,它暗示着我们必须进行组织和管理工作,也暗示着人们会在公共和私人组织是否不同这一问题上发生争论。

目标这一概念之所以显得复杂就在于目标的多重性问题(Rainey, 1993)。某个目标总是人们所力图实现的目标集合中的一个(Simon, 1973)。在同一目标集合之中的各个目标经常相互矛盾——如果我们追求一个目标的话,可能其他的目标就会受影响;短期和长期目标之间也存在着矛盾。例如,尽管人们通常认为,商业公司相对于公共和非盈利性组织而言有着更为明确、更具可衡量性的目标,但是,在公司内部,短期盈利目标和长期盈利目标之间存在矛盾,为社区服务的目标和维持良好公共关系的目标之间存在矛盾,雇员的目标和管理层的开发目标之间存在矛盾,实现各种社会责任(如实现承诺行动、遵守环境保护法等)的目标之间也存在矛盾,这都是公司不得不处理的问题。目标之间互有联系,目标之间也存在高低远近的差异,这就使得人们很难以一种完全的或决定性的方法来阐述某一目标。为某个目标而努力可能会

引出另一个目标,而一个目标的实现又可能会促成另一更高层次或更具一般性的目标的实现。目标、目的、价值、动力、激励力等概念在许多方面都有重叠部分,意义也很相近,我们很难给它们下确定的定义,而我们也可以相当随意地来区别它们之间的不同。

目标这一概念的复杂性似乎也与组织理论家们在下面这一问题上的分歧有关:有些组织理论家认为,目标的概念非常重要,而有些理论家则认为这一概念并没有什么用处(Rainey, 1993)。目标这一概念的复杂性给理论家和在职的管理人员都提出了一个难题:我们很难对组织的有效性给予评价。下面,我们将讨论高效运作的不同模式,这些模式反映出,目标这一概念的复杂性使得我们很难评价组织的有效性——因为,我们很难明确地说出某一组织的目标到底是什么,我们也难以衡量其目标的实现以及取得的成就。相当重要的一点是,领导者和主管人员应当帮助组织明确其目标,但正由于目标这一概念的复杂性,对目标进行明确阐述的工作相当困难。在下一章中,我们将讨论组织成员们可以用到的一些进行目标阐述的程序。

公共组织的目标

人们在讨论公共组织的特殊性时,有一个很有趣的反常现象,这与目标这一概念的复杂性不无关系。我们所遇到的困惑就是,包括商业公司在内的所有组织的目标都是模糊的、具多重性的和难于把握的。但是,有一点毫无疑问,通过长期观察,人们普遍认为,公共组织的目标比起私人商业公司要更为模糊,更难以把握,更具多重性,且公共组织的目标内部还存在着更多的矛盾(见表格 3 .2 中的Ⅲ .1 .a, Rainey, 1993)。前面的章节对这种认识进行了阐释。公共组织提供的产品和服务并不在市场上进行交易,它们提供产品和服务的活动得到政府的支持和监督,正是由于公共组织活动的这一性质,它们的目标具有多重性,常常相互矛盾,而且难以把握。这些目标反映了组织的许多价值追求:符合宪法的精神,公平竞争性,而且应当积极地响应外部要求等,

这些在第四、五两章中都有所述及(见表格 4 .3)。另外,给予公共机构权力的法案总是把模糊不清的任务分派给政府机构,而且它对公众项目提供的指导也总是模糊不清的(Lowi, 1978; Seidman 和 Gilmour, 1986)。在这种授权下的政府人员,同时还要关心公众舆论和公众需求,他们会感到一种压力,力图把许多相互矛盾的、理想化的目标加以平衡。例如,资源管理官员因为同时收到保护资源如开发资源的命令而倍感压力(Wildavsky, 1979)。监狱管理人则有两方面的责任:一是必须惩罚罪犯,二是必须给他们以改过自新的机会(DiIulio, 1990)。警督们的目标包括维护安定、执行法律、控制犯罪、防止犯罪、保障公民的平等权利受到尊重,以及以最小开支和高效运作等,警督们必须维持这些目标之间的平衡(Moore, 1990)。

另外,许多研究人员进一步指出,目标的复杂性对公共组织及其管理者来说有着许多重大影响。一些研究人员强调目标的复杂性对工作态度和表现的影响。布坎南(Buchanan, 1974,1975)发现,在联邦机构中任职的管理人员和在私人公司中任职的管理人员相比,对组织的责任感更少,对工作的投入程度和工作满意程度都更低。他还发现,联邦机构中的管理人员感到他们对组织的影响较小,而且在工作中也更少感受到挑战。他总结说,组织目标内在的不确定性和各目标间的冲突正是联邦机构中的管理人员责任感、工作投入程度和工作满意程度都较低的原因。他指出,机构目标的分散性很难给政府部门官员分配到具有挑战性的工作,而公共管理人员自身也很难感到他们工作产生的影响。而这一点则降低了联邦机构管理人员的责任感和工作满意度。

波亚基斯(Boyatzis, 1982)在对各种管理人员的竞争力的一项研究中发现,公共管理人员表现出较低的"目标和行动"能力,所谓"目标和行动"能力,指的就是阐述和强调工作途径和目的的能力。他总结说,公共管理人员之所以"目标和行动"能力较低,是因为公共领域内缺乏清晰的目标和工作表现的衡量标准,如销售和利润等。

其他的观察还涉及到目标不确定性对组织结构(规则的普遍存在,级别的数量)和上下级命令关系的影响。一些学者说,公共机构的目标

模糊不清,导致人们很难建立清晰的衡量工作表现的标准,这就使得人们在评价公共机构成员的工作表现时,总是以成员是否遵从了合理的工作程序并服从规则为基础(Barton, 1980; Dahl 和 Lindblom, 1953; Lynn, 1981; Meyer, 1979; Warwick, 1975)。立法机构、总统、监督机构、法院以及媒体都会给公共机构中的高层管理人员施加压力,让他们负起责任来,并对他们进行监督,因此,这些高层管理人员要求其下属必须服从议会或监督机构所订立的,或是本机构章程中所规定的各种规则和工作程序。而且,除了外部加于公共组织的规则和工作程序之外,公共机构的管理人员还倾向于添加更多的规则和安全调查要求;同时,他们还添加了更多层次的审查,并且一般都抵制权力下放,以力图控制下级单位和人员。这样,由于不存在一种清晰的、为人接受的衡量工作表现的标准,就产生了一种"不可避免的官僚主义"式的恶性循环(Lynn, 1981),在这一恶性循环中,要求公共组织进一步负起责任来的呼声越强,公共组织就越会进一步强调其成员应遵守规则和上级命令。一些作者还评论说,上述因素产生了一种自相矛盾的情况,即,规则和安全调查的要求越多,就越难以控制下层单位(Warwick, 1975; Buchanan, 1975)。规则会给下层单位中的成员提供一定的保护,因为规则提供了文职官员保护,同时也要求公共组织严格遵守其他行政管理规则。上级要想通过新增的规则和汇报要求来控制下级雇员的话,就会增加官僚机构的复杂性,而不能达到控制的目的。

这样,目标的模糊也导致了公共组织高层领导者权威的削弱。因为他们不能根据清晰的标准来评价工作表现,因此他们对下层的控制也受到了削弱。由于不存在清晰的评估标准,也削弱了领导者对机构的发展的关心。他们也就难以根据组织的工作成绩来请求更多的资金。这样,他们就必须做更多的政治说服和解释工作来给他们机构寻求政治支持。布鲁门塔(Blunmenthal)(1983)回顾了他在联邦机构和公司中担任高级管理人员的经历,并阐述了联邦机构和公司之间的差别。他指出,政府之中不存在所谓的"最关键因素"。机构与媒体的关系、机构的总体形象和声望,以及机构与外部的政治联系等因素都相当

重要,而且在他人衡量一位管理人员的工作表现时,比起那些衡量管理人员所在机构表现如何的具体指标来,这些因素更为重要。艾里森(Allison)(1983)谈到,约翰·邓洛普(John Dunlop)和理查德·纽斯塔德(Richard Neustadt)两人也提出了相似的理论,他们两人都指出,公共组织中没有决定性因素,也缺乏为人所接受的衡量工作表现的标准。

后面的章节还将讨论一些研究结果,它们或者支持上述观点,或者不支持上述观点。但是,重要的一点是,许多研究人员都指出,公共组织的目标有其独特的特点,能够影响公共组织的其他特点和管理工作。对公共和私人领域的管理人员所作的问卷调查显示,他们并没有感到公共和私人目标之间的差距,这就使我们的讨论更为复杂化。一些问卷调查涉及到各级政府、各个不同地区,以及许多不同的组织,在这些调查中,公共和私人领域的管理人员被问到,他们是否认为其所在组织的目标模糊不清,难以确定和衡量。调查结果反映出,政府和私人公司的管理人员对这种问题的回答并没有很大的不同。这并不一定就能证明公共和私人领域在这一点上不存在差别,但这一结果也确实使我们的讨论更为复杂。这意味着,研究人员和管理人员有必要澄清,当他们反复提到公共组织模糊的、自相矛盾的、多重性的目标时,他们指的究竟是什么,他们也必须确定,他们所说的这些目标对组织和政府管理的影响究竟是事实上存在的还是事实上并不存在的。

尽管分析公共机构的目标是相当复杂的,机构领导和管理人员还是有必要尽力澄清组织的目标,并衡量组织在实现目标过程中的有效性。下一章将举出许多事例,显示人们力图确定目标和任务,而有关公共管理的大量著述则提供了更多类似的例子(Behn, 1991; Hargrove 和 Glidewell, 1990; Denhardt, 1993)。但是,在力图明确目标的过程之中,主管人员必须认识到他们将面临复杂的问题和冲突。同时,他们也必须留意那些由研究人员所提出的评价组织有效性的概念和模式,他们还必须认识到,这些概念和模式的优点和缺点引起了很多争议,而且人们往往不得不在它们之间进行平衡。

评价组织有效性的模式

研究组织有效性的人士在前面谈到的许多问题上都取得了共识，但是他们在什么才是评价有效性的决定性模式或框架这一问题上争论不休（Goodman，Pennings 和同事，1977；Cameron 和 Whetten，1983）。前面提到的复杂性以及许多其他因素使得人们尝试采取许多不同的方法来确定这一决定性模式。

◆ 评估目标的分析方法

最初，人们似乎认为应当确定组织的目标并评价组织实现目标的情况。但是，正如我们已经指出的那样，组织有许多目标，这些目标在许多方面互不相同，而且经常相互冲突。西蒙于 1973 年指出，某一目标总是处于一系列目标之中。而个人或团体总是力图最大限度同时实现这一系列目标中的全部目标——如，在提供优质服务同时还可以保证维修进度，让组织的成员既开心又有动力，与立法者和利益集团同时保持良好关系，等等。主管人员、工人、委托人和选民团体、监督和管理机构、立法者、法院、在不同分支单位中对组织有着不同期望的人们，凡此种种，都会结成许多不同的联盟，这些联盟与组织的不同利害关系人，对组织的目标都有着自己不同的追求。

我们可以根据不同的概括程度，不同的术语，和不同的时间坐标系（短期或长期）来阐述目标。目标通常把手段和目的联系在一起，在这种关联中，一件近期需完成的工作可以被看作是一个目标，但是从长远来看，它只是实现一个更具一般性或长期性目标的途径。另外，研究人员和咨询人员在确定组织目标时遇到许多困难，也是因为组织成员很难把他们的真实目标表达出来，或者是因为他们很难承认他们的真实目标。组织不但有正式的、公开宣布的目标，也有其更真实的目标。在年度报告中，公共机构和商业公司经常冠冕堂皇地阐述它们对公共福利以及它们的顾客和当事人所负的责任。一家汽车公司可能会说，它将全力为美国人民提供世界上最安全、最舒适、最节能的汽车。一家运

输公司可能会说,它决心为本州人民提供最安全、最有效、最出色的运输服务。但是,与顾客和公众的利益相比,它们的实际行为可能会显示,它们更关心的还是它们自身的经济利益。目标模式能以最直截了当的形式显示管理是一种极具理性、极其有序的过程。而本书前面的章节则指出,越来越多的管理学者已经认识到,管理决策和管理环境相当混乱,许多情况下完全是凭人的直觉来确定的,而且还存在着许多矛盾和偶然性,而这远远不是一种理性的、基于目标来分析的研究方法所应具有的。

上述所有复杂性促使研究组织有效性的人士去寻找另外模式来替代简单的目标模式。但是,第四章对战略的讨论显示,专家们仍然建议管理人员要去确定任务、核心价值和战略。专家们的这种建议可能偏离一种严格的基于目标的分析方法。但是,当你让人们去确定他们想获得什么,并让他们为此而设计出战略来的话,你所谈的实际上就是目标,不管你把它命名为什么别的东西。目标的确定在后面章节所讨论的各种管理过程——如目标管理(MBO)——中也起着重要的作用。

专家们继续为确定组织目标的努力提出许多不同的术语,并设计各种程序以识别组织的目标。人们在寻找衡量有效性的判据时,事实上从未放弃过目标模型。但是,这种约定俗成的思考模式也充分反映了我们前面提到的目标的复杂性。例如,莫里塞(Morrisey, 1976)就阐释了目标的多层次性,他也指出,目标包含了途径和阶段目的之间的关系。他提出了一个概念框架,以帮助公共管理人员建立目标管理程序,他把这一概念框架比作一个漏斗,组织可以通过明确目标和任务,主要成果,行动目的及行动计划从一般性的一端走向确定性的另一端。格罗斯(Gross, 1976)则提出了另一个概念框架,这一框架涉及 7 组不同的目标——满足(组织客户和成员等的)利益,制造产品,充分利用投入,获得投资,获取资源,遵守规则(如法律和预算方针等),以及(通过研究和合理管理实现)理性地行事。在每个一般性目标之下,格罗斯又列出了许多分支目标。显然,管理人员和研究人员要想清晰并完整地确定组织的目标是极其困难的。

由于同样的原因,研究人员要对组织有效性进行衡量也得对付许多复杂问题。与进行其他各种研究一样,研究人员必须面对究竟是采用主观衡量标准还是采用客观衡量标准的问题。一些研究人员让人们给组织的有效性打分,有时候他们会让组织成员给本组织打分,而有时候他们又会让组织中某一单位的成员给他们所在的单位打分,再把他们的打分和该组织的其他成员(如该组织的高层管理人员或是该组织中其他单位的成员)对该单位的打分相比较。有时,研究人员还会让组织外部的人们给组织打分。另一些研究人员建立了更为客观的衡量标准,他们通过组织记录和其他来源获得组织的盈利状况和生产率以作为衡量组织表现的指标。一些研究人员同时采用上述两种方法来衡量组织的表现,但是他们发现这样做花费不菲。研究人员也发现,有时这两种方法之间并不存在联系。在从目标角度进行研究的过程中,人们常常研究它的一个变体,即,研究者并不力图确定特定组织的具体目标是什么;相反,他们首先假定存在一些所有组织都会尽力追求的标准或目标,如生产率、效率、灵活性和适应性等,然后他们再根据这些标准或目标对组织的有效性进行衡量。例如,莫特(Mott)于 1972 年对一些政府机构(包括美国国家航空航天局的某些部门,国务院,卫生、教育和福利部,以及一家国家精神病院)进行了研究,在研究中,他请这些组织中的管理人员给他们所在部门的数量、质量、效率、适应性和灵活性打分。

◆ 系统—资源式的分析方法

由于从目标模式来分析还存在许多困难,亚池漫(Yuchtman)和西绍尔(Seashore)于 1967 年建立了系统—资源式的分析模式。他们研究的重点是:组织能否从环境中获得有价值的资源以维系其生存。他们把衡量组织有效性的标准划分为不同的层次,并把组织利用外部资源和机会的能力作为衡量组织有效性的最终标准。他们认为,就其自身而言,组织利用外部资源和机会的能力最终说来是无法衡量的:人们必须通过衡量第二重要的,或是处于第二终极的标准,以推测出上述最终标准。在一次对保险公司所作的研究中,他们明确指出了何谓第

二终极的标准。第二终极的标准包括营业规模、市场占有率、组织成员的年轻化程度、生产和维护的成本等因素。他们通过统计手段来探讨这些因素,这些统计手段可以把衡量组织活动和特点(包括销售和现行政策数量等)的各种方法归纳在一起。他们也在这些保险公司中进行了一次问卷调查,利用这次调查所得的结果,他们二人研究了处于较低层次的辅助性变量之间的关系,如沟通联系和管理层的支持度之间的关系,也研究了处于次高层次的各因素之间的关系。

没有多少人继续他们二人的研究。评论家们说,他们的研究方法可能混淆了重要变量的概念和顺序。一些处于次高层次的变量完全可以被称做目标,而其他处于次高层次的因素则可以被看做是实现目标的途径。而且,一些因素比另一些因素更为重要。批评家们抱怨说,他们两人的分析方法把性质不同的因素放在一起来研究,这是很不合适的。另一些人还指出,他们两人所提出的衡量标准只代表了组织管理人员的利益,但事实上其他人,如顾客和公众利益集团,则有着相当不同的利益。

但是,他们两人的研究还是有着很多可取之处,对后来关于有效性的发展起了很大的影响。他们两人发现,有些辅助变量会影响到次高层次后来的读数。这种情况表明,如果现在采取有效的工作程序的话,今后就能实现高效的结果。同时,这种情况也反映了长期观察辅助性变量和处于次高层次变量之间关系的重要性。他们两人的研究还发现,一些辅助性的测量与某些层次的变量息息相关,但与其他一些处于次高层次的变量没有联系。这种情况则表明,有效性有着不同的特性,每一特性都与不同的集合的变量相联系。

尽管没有多少研究人员按照系统—资源式的分析方法进行深入研究,但还是有人利用这种方法进行了一次对公共组织的分析。摩尔纳(Molnar)和罗杰斯(Rogers)于 1976 年分析了 110 个公共机构的县级办事单位,这些公共机构包括农业、福利、社区发展、自然资源保护、就业以及规划和分区布局等各种机构。他们两人指出,商业公司依靠资源进行发展的模式并不完全适用于公共机构,如将这一模式用之于公共机构时必须加以调整才行。造成这种情况的原因与本书前面提到过

的原因相同——公共机构中不存在盈利,也不存在市场销售,这就使得公共机构的投入与产出之间的联系不明确;公共机构要受到政治官员和其他活动于政治领域的人员的评价;公共机构更强调满足社区或社会的需要,而并不怎么强调内部效率。

摩尔纳和罗杰斯请机构中的成员给他们所在组织的有效性打分,也请他们给该研究中涉及到的其他组织的有效性打分。在研究中,这两位研究人员调查了一个机构给另一个机构提供了多少资源,也调查了一个机构从其他机构那里获得了多少资源。这里说的资源包括设备、资金、人员等,一个机构所提供的资源被称做"资源流出",而其所接受的资源则被称做"资源流入"。两位研究人员还计算了流入资源超出流出资源的数量。他们发现,流入资源越多,流出资源也就越多。因此,效率更高的机构似乎能够更好地与其他机构进行有效的交换,用它们自己的资源来吸引其他机构的资源。当然,公共机构的有效性还包括许多其他特性,但这一研究还是提供了一种对政府机构有效性进行分析的有趣的方法。

◆ 基于参与者满意程度的研究模式

另一种研究组织效率的方法涉及到询问组织的参与者对组织的满意程度。这种研究方法集中研究组织中的成员是否认为组织实现了他们的需要,也集中分析组织成员是否认为他们能够分享组织的目标并为目标的实现而工作。这种分析方法对于组织管理来说可能是非常重要的,但是,如果我们把参与者限定在很小的范围之内,那么这种研究方法就会有很多的局限性。组织的参与者不止包括其雇员,还包括供应商、顾客、管理者和外部控制者,以及组织的盟友等。近期,在一些对组织有效性进行的研究之中,研究人员在请组织的参与者给组织打分时,这些打分的人就包括上述的各种参与者(Cameron, 1978)。另外一些研究人员考虑了更多有关道德和社会正义的问题,他们研究怎样才能使组织为其中最处于劣势的参与者服务,而不是伤害他们的利益(Keeley, 1984)。因此,基于参与者满意程度的研究模式为我们思考

有效性问题提供了极为重要的见解。尽管这种研究模式已经发展得相当深入细致,它还是难以完全涵盖组织工作表现的普遍社会意义。组织还会影响广大公众和社会的利益,也会影响许多个人的利益,不管他们作为参与者与组织的联系多么微弱。

◆ 基于人力资源和内部活动的研究模式

这种模式通过探讨组织的内部沟通联系、领导风格、动力、人际信任度和其他组织的内部状态来评价组织有效性。兰西斯·里科特(Rensis Likert)于 1967 年根据这种研究模式建立了一种所谓四系统的组织分类学,他认为,如果人们能够不断实行开放型的、以雇员为中心的领导、沟通交流和控制活动的话,人们就能实现组织的有效性。布雷克(Blake)和穆顿(Mouton)于 1984 年提出了所谓管理网络的理论,他们也作了和里科特相似的论述,许多探讨组织发展的学者也有相似的观点。

一些研究人员很不同意从人际关系出发进行的分析,但他们也赞成上述的总体观点。一些研究管理系统的专家专注于讨论组织的会计制度和控制系统的工作状况,他们也做出了与上述观点类似的结论。在关于公共管理是由哪些部分组成的讨论中,上述研究问题的方法发挥了重要作用。一些作者认为公共管理存在许多不足,他们的理由主要是,公共组织之中的某些管理系统和工作程序相当软弱,而人们认为,在工业领域中,这些管理系统和工作程序都非常完善,大大强于公共组织(Crane 和 Jones, 1982)。这些作者提出,公共组织应该具有更好的会计制度和控制系统、更好的储备控制、更好的采购工作,以及更完善的订立合同的程序。

尽管基于人力资源和内部活动的研究方法并不完全涵盖对组织有效性的定义,公共主管人员还是经常利用这种研究方法。一些佛罗里达州立机构公认为优秀的和有声望的主管人员因而被选出来接受采访。在采访中,他们给所在组织的有效性打了很高的分数(Sherwood 和 Rainey, 1983)。当人们问他们怎么知道自己的组织工作很有效率

时,他们经常举出他们所在组织的内部活动或特点为证据。他们说,他们的职员和下层管理人员关系相当融洽,组织的工作似乎运行得相当顺利。当他们谈到外部因素时指出,他们很少听到立法者、当事人或是报界的抱怨,这反映了他们的组织工作相当顺利。一些接受采访的管理人员还提到,他们组织中的一些成员会接到在专业会议上讲话的邀请,这些主管人员认为,这证明他们的组织拥有专家级人物。这些主管人员中很少有人提到组织的产出、系统性工作计划或是政策评价,或是其他什么更侧重于衡量组织工作表现的指标。这些管理人员可能认为,人们所问的问题主要指的是组织是如何获得成功的,而不是让他们解释他们是怎么知道组织的成功的,他们相当倾向于关注组织的内部活动和特点。

阿里马德(Alimard)于 1987 年对弗吉尼亚的州立机构管理人员作了相同的采访,也发现了颇为相似的结果,特别是他发现,这些管理人员也倾向于对其所在机构的有效性有着很主观的见解。那么,私人工业中的经理人员会不会比较喜欢更实际、更客观一些的衡量标准呢?这是一个有趣的问题。第十四章将描述格尔德(Gold)于 1982 年所作的一次研究,他在研究中发现,政府和私人领域的管理人员都谈论前面描述过的各种衡量标准,但是,私人领域中的经理人员更多的还是把实现利润作为一项基本的追求目标。

朝向多样性、互相矛盾的衡量标准

越来越多的研究人员开始力图以多种方法来衡量组织的有效性。例如,坎普贝尔(Campbell)和他的同事们于 1977 年评论了包括上述各种方法在内的许多研究有效性的方法,并提出了一个相当全面的有效性判据,下面列举了各种衡量有效性的标准(见表格 6 .1)。显然,许多特性都应算到有效性之中。尽管这一清单已经相当细致,有些衡量有效性的标准还是没有包括进去,如组织服务于公众利益或整体政治经济环境的有效性等。

表格 6.1 组织效率的各个方面和衡量标准

1. 总体有效性	16. 计划和目标确定
2. 生产率	17. 取得目标上的一致和共识
3. 效率	18. 组织目标的内部化
4. 利润	19. 职责与规范的一致
5. 质量	20. 管理人员与他人沟通的能力
6. 事故	21. 管理人员完成任务的技巧
7. 成长壮大	22. 信息管理和沟通
8. 缺勤状况	23. 充分准备
9. 销售额	24. 对环境的利用
10. 成员的工作满意程度	25. 外部实体的评价
11. 动力	26. 稳定性
12. 士气	27. 人力资源的价值
13. 控制	28. 参与和参与者共有的影响力
14. 凝聚力	29. 对训练和发展的重视
15. 灵活性/ 适应性	30. 实现目标的重视

资料来源: 坎普贝尔, 1977, 《有效性衡量标准的全面清单》(Comprehensive List of Effectiveness Criteria)。

当研究人员力图列举出更多、更复杂的衡量标准时, 有一点变得相当明显, 即组织追求多种目标, 回应多种不同的利益要求, 这就使得组织不得不在各个目标中做出选择, 有所取舍。卡麦伦于 1978 年讲述了他对各大专院校所作的一次研究, 在研究中, 他收集了大量衡量有效性的不同方法。在评述有关著述时, 他发现, 人们在研究有效性时采用了许多种衡量标准, 包括组织衡量标准的目标、产出、资源获取情况, 以及内部活动等。不同的研究有着不同的普遍性(即研究是用同样的标准来衡量所有的组织, 还是用不同的标准来衡量不同的组织)。研究在规范性(探讨组织应该做些什么)和描述性(描述组织实际做了什么)上也存在区别, 研究所用的标准也有动态和静态的差别。卡麦伦还指出, 标准的来源各不相同。如果说标准来自组织的许多不同赞助者的话, 那么有些标准可能来自组织中居于统治地位的团体, 有些来自组织内部和外部的许多赞助者, 而有些则主要来自组织外部的赞助者。标准的来源在层次上也存在差异: 从整体的、外部的系统, 到作为一个单位而

存在的组织,到组织的分支单位,直到个人,这些都可以作为不同层次的标准来源。最后,人们当然也可以将组织记录或个人感觉作为标准的来源。

卡麦伦于 1978 年研究教育机构时用到了许多不同的标准: 客观的和主观的衡量标准;分别反映学生、教师和学校行政工作人员利益的标准;参与者的标准;组织标准等(见表格 6 .2)。卡麦伦按照九大标准来认识教育机构,他发现,这些教育机构按不同的标准来认识,会有不同的表现。一所教育机构可能在学生学术水平和个人发展方面表现出色,但在学生的事业发展上却表现不佳。另一所教育机构可能会有正相反的表现——在学生学术水平和个人发展方面表现不佳,而在学生的事业发展上却表现出色。某所教育机构可能在参加社区工作方面表现出色,但在其他方面却表现不佳。上述状况表明,即便是在同一工业领域或服务领域之中的组织,也可能有着不同的有效性的形式。这些组织可能会选择不同的战略,它们不同的战略则可能涉及到不同的客户、工作方法,以及不同的产品或服务。另外,上述状况也表明,衡量组织有效性的不同标准可能会相互制约。一个组织如果在某一方面表现出色,它在另一方面的表现就可能会显得差强人意。卡麦伦指出,如果一所综合大学只专心致力于学术研究的话,那么它比起一所很注意吸引学生的学院而言,就可能会显得不太关心本科生的个人发展。

价值竞争的分析方法

奎因(Quinn)和洛尔博(Rohrbaugh)于 1983 年借鉴了上述有关相互矛盾的衡量标准的理论,并发展出了他们关于相互竞争的价值的观点。他们二人请组织学研究人员组成小组,这些小组审阅了表格 6 .1 中提到的各个标准,并从这些标准中提炼出了其中最基本的部分。各小组的工作反映出,表格 6 .1 中提到的各标准实际上是围绕于三种价值观的(见图表 6 .1)。第一种价值观即以组织为中心的价值观,从内在的对组织成员福利的强调,直到外在的对整个组织成功的强调,这都在第一种价值观的范围之内。第二种价值观讨论与灵活性相对立而存

在的组织控制。第三种价值观则讨论方法(如良好的计划)与目的(如达到一定的生产率)究竟孰重孰轻的问题。奎因和洛尔博指出,这三种价值观反映了社会科学家长期以来争论不下的诸多难题——方法与目的的关系,灵活性与控制和稳定的关系,内向型与外向型的关系等。

这三种价值观合在一起则反映了图表 6 .1 中提到的四种研究有效性的模式。基于人际关系的研究模式强调组织内部活动的灵活性,也强调要提高组织的团结和士气,以促进组织成员的发展进步。基于组织内部活动的研究模式则强调组织的内部运作,但它同时也强调组织的控制,控制的方法包括保持良好的信息流通,维持良好的监控和审查制度等,并以此来实现组织的稳定。侧重于外部活动的研究方法包括开放式系统模式和理性目标模式。开放式系统模式强调组织要积极地响应环境,组织应有灵活的结构和运作过程,以实现成长并获取资源。理性目标模式强调组织应认真进行计划以实现最高的效率。

表格 6 2　教育机构有效性的各个方面

主观性的衡量有效性方法	客观性的衡量有效性方法
1 .学生对教育的满意程度	
学生的不满	
学生的抱怨	退学的数目
2 .学生学术水平的发展	是否有学生请求心理咨询人员的帮助
附加的工作和学习	
学术水平的发展程度	升入研究生院学生的比例
3 .学生职业的发展	
在专业领域中受雇的学生数量	
主要为就业服务的课程的数量	接受职业咨询的学生的数量
4 .学生的个人发展	
个人发展的机会	
对非学术发展的重视	课外活动的数目
5 .教育和行政管理人员对工作的满意度	校外和校内活动的数量
教师和行政管理人员对学校和自身工作的满意度	离职的教师和行政人员的数目

续表

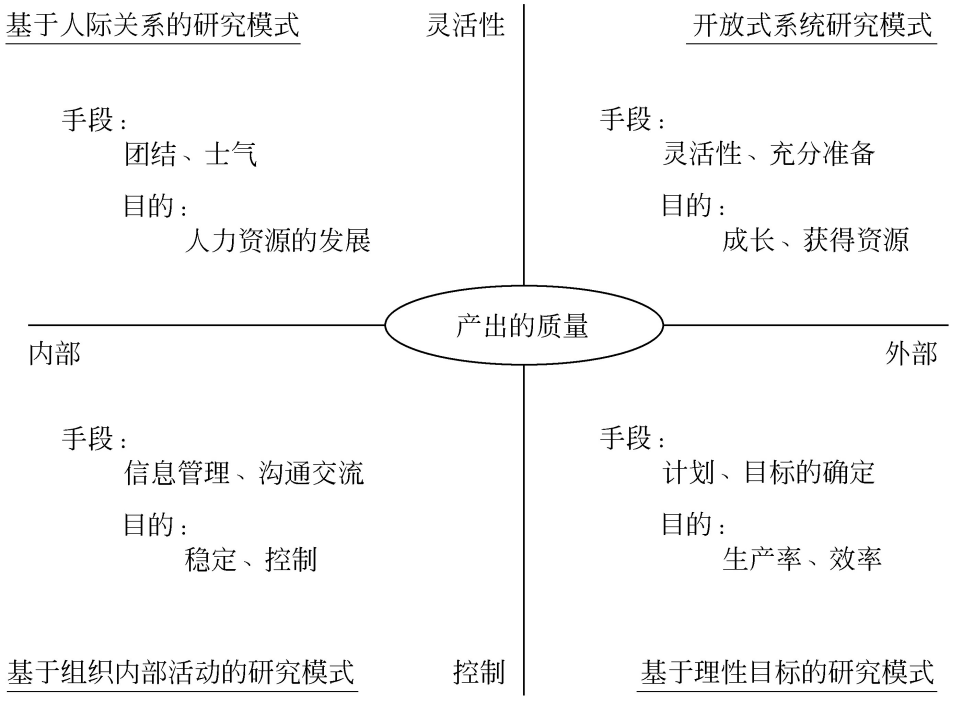
主观性的衡量有效性方法	客观性的衡量有效性方法
6.教师的专业水平和教师的素质	
教师出版著述、获奖和参加学术会议的情况	有博士头衔的教师的比例
教师教授前沿科学知识的情况	新设立课程的数目
7.系统的开放性和团体成员的相互影响	
雇员对团体的贡献	
强调团体关系	参加继续教育课程的数量
8.获取资源的能力	
教师的声望	
学生的力量	筹集的资金数额
教师的力量	试用教师中被实际雇用的数量
9.组织的健康	
学生和教师的关系	
一般的沟通形式	
信任的程度	
合作环境	
对才能和专业知识的利用	

资料来源：改编自卡麦伦的著述(1978)。原来的表格在每一方面之下都包含许多附加的衡量方法。完整的表格见卡麦伦的著述(1978)。

奎因和洛尔博认识到,在不同的模式和价值之间确实存在矛盾。但是,他们指出,我们要想建立一个全面性的研究模式的话,就必须包含所有这些存在矛盾的内容,因为事实上组织本身就总是要面对这些相互竞争的价值。组织必须对外部机会保持开放性,但同时也必须具有良好的内部控制机制。组织必须做好随时改变的准备,但同时也必须保持相对稳定。有效性的组织及其管理人员应能把相互矛盾的价值协调平衡起来。当然,协调平衡的方法是不尽相同的。奎因和卡麦伦于 1983 年把图表 6.1 画成了很不规则的形状,这就反映出,组织对不同价值的强调各不相同。如果一个组织对控制和制度化最为重视的话,那么图表 6.1 中这个组织可能就会是一个大致呈环状的样子,该环状图形的下半部分扩展很大,远远超过上半部分的扩展。如果一个组织很强调创新和非程式化团队工作的话,那么这个组织在图表 6.1 中

的样子就会是一个上半部分扩展很多的环状图形。显示出该组织对控制和效率的重视。上述图表的不同形式也反映出,不同的组织对有效性的理解不同,也会追求其各自认为的高效率。

图表 6.1 相互竞争的价值框架



资料来源:经奎因和洛尔博同意重印,《有效性衡量标准的空间模式——从竞争的价值着手对组织进行分析》("A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis"),《管理科学》("Management Science"),1983,管理科学院。

奎因和卡麦伦还指出,图表 6.1 所反映的组织有效性图会随着组织在其发展过程中的不同阶段而改变。另外,组织的主要成分也会使组织在图表 6.1 中的样子发生改变。他们举例说,一家州立精神病治疗中心的某个分支单位原来一直强调团队工作和创新,但因为报上不断有文章批评这个单位,说它纪律和记录松散,其成员不严格遵守规章制度,所以它开始强调加强控制,而在图表 6.1 中它的样子也发生了改变。

但不管怎样,最重要的一点还是,组织及其管理人员必须平衡相互竞争的不同价值,或是同时对这些竞争着的价值进行有效管理。洛尔

博于 1981 年讲述了他如何利用所有不同的价值来衡量一个职业介绍所的效率。奎因于 1988 年建立了一套尺度,利用这套尺度,管理人员可以确定自己在各种价值之中的价值取向,这样,就有利于他们有效地处理不同价值之间的冲突。从相互竞争的价值着手进行分析的方法以一种高度概括的形式来表达价值,而并不讨论某个特定机构更具确定性的、更实在的目标,也不讨论公共组织所具有的明显的政治和制度价值。但是,这种分析方法为研究公共组织的效率提供了相当有益的见解,这种分析方法的特别贡献在于,它指出了衡量组织效率标准的多重性、变化性和矛盾性。

组织网络的有效性

最近进行的一些研究为研究和思考政府工作的有效性提供了极其重要的新见解和新方向。特别是牵涉到第二、五两章所提到的,私有化程度正不断提高,第三方参与管理也不断增多的情况。最近进行的这些研究的贡献还特别在于,它为人们理解在这种情况下的政府服务效率提供了新方法。普罗万(Provan)和米尔沃德(Milward)于 1995 年分析了美国 4 个城市地区的精神病医疗服务情况。他们两人发现,这些精神病医疗服务是由不同的组织的网络所提供的,每个组织网络都提供某种服务,或是整个精神病医疗服务中的某一项内容。值得重视的是,表面上在这些提供服务的组织中几乎没有一个是政府组织。政府——主要是联邦政府——为上述 4 个城市地区的精神病医疗服务提供大部分资金,但提供服务的却是私人和非盈利性组织结成的网络。两位研究人员指出,对于上述这种组织网络来说,如果我们想要衡量它们的有效性的话,就不能只考虑网络中的某个组织。相反的,我们必须考虑整个网络的效率。普罗万和米尔沃德在衡量组织网络的有效性时,集中讨论了组织网络的客户,两位研究人员利用了客户及其家庭的反馈,也利用了许多社会工作者的研究结果,这些社会工作者研究了组织网络客户的生活质量,他们对服务的满意程度等。而后,两位研究人员

用这种方法讨论了组织网络的特点。他们发现,上述 4 个城市地区的精神病医疗服务中有效性最高的一个是以一个主要组织为中心而建立起来的。政府为精神病医疗服务系统提供的资金直接进入这一主要组织,而这一主要组织则在协调其他组织共同提供精神病医疗服务过程中发挥中心作用。他们的这一发现与我们前面提到的关于有机——机械型组织的理论相悖,关于有机——机械型组织的理论提出,权力分散的、高度灵活的组织安排才是最合适的(Provan 和 Milward, 1995)。

◆ 管理目标和有效性

我们之所以这么早就在本书中综述了人们关于组织目标和有效性的著述,是因为我们有必要尽早地把关于公共组织目标的基本问题提出来,这些问题可能会极大地影响到组织的运作和特点。另外,关于有效性的概念和研究模式为我们后面将要讨论的问题提供了一个大环境和基本主题。关于有效性的概念相当复杂,我们又不具备一个研究有效性的决定性模式,这就使研究人员和在职管理人员都面临着很大的挑战。后面的章节将阐述这些挑战是多么的重要,并将举例说明领导者们是怎样应付这些挑战的。后面的章节还将举例说明公共组织是如何进行任务阐述并表达其目标和价值的。在下一章,我们将讨论战略管理、决策和权力关系,这些都是建立和追求目标和有效性过程中的组成部分。后面的章节还将讨论组织文化和领导、沟通交流、动力、组织改变,以及如何实现优秀管理等问题,这些问题都与目标和有效性有关。正如第一章中图表 1 .1 和 1 .2 所显示的那样,公共组织中的成员所面临的最重要的挑战,就是如何才能在追求目标和有效性的过程中将上述这些因素协调在一起。

公共组织的有效性

本书开篇和本章开头处都提到,人们注意并讨论公共组织和私人公司的效率和表现的不同,这是美国和其他国家文化上的一个重要方

面。人们的这种认识影响了近几十年来的一些重要政治发展,我们甚至可以说,人们的这种认识影响了整个美国历史的发展,也影响了其他国家的历史发展。但是,前面的讨论反映出,评价组织的有效性涉及到许多复杂因素,而要评价公共和私人组织中的复杂人群的工作表现则会更为困难。

第十四章将再次讨论关于公共组织的有效性的课题,并将再次讨论公共组织和私人组织效率的不同。第十四章将指出,公共组织实际上总是运作得相当不错的,远比人们在接受民意测验时所普遍认为的要强得多。在指出这一点之后,第十四章还将进一步讨论有关公共组织的有效领导和管理的其他观点,并提出,公共管理人员在处理目标和有效性问题时总是表现得相当不错的。

第七章　标的形成和实现：权力、战略和决策

第一章所提出的概念框架反映出，组织的领导集团担负着确立战略以实现组织目标的任务。但是，该框架也显示出，战略和目标是相互影响的。主要目标和价值影响着战略，而组织战略的形成过程又影响着组织主要目标和价值的形成与发展。确立战略的过程把组织环境、目标、价值、结构、过程，以及组织成员等各种因素都联系在一起，共同追求组织的良好表现和高效率。为了确定并执行战略，组织成员必须在内部对组织施加影响力。组织成员必须正确处理内部权力关系并参与决策过程。正如前面章节所强调的那样，第一章所提到的全部课题、上述概念框架的各个部分，以及第一章中提出的组织的定义，事实上都是相互联系、相互影响的。本章所讨论的三个课题——权力、战略和决策——就是相互之间紧密联系的，并对组织目标的形成和实现起着重要作用。

组织内部的权力和政治

组织外部的权力和政治影响着组织内部的权力和政治。很久以前，政治科学家们就已经认识到，外部政治运作在决定组织的权力时起着重要的作用，他们也认识到，政府官僚机构中存在着权力斗争和势力范围的斗争(Wilson, 1989)。但是，政治科学家们只描述了个别事例，并没有特别重视公共组织之中的权力关系。探讨管理学问题的作者们

只是在最近才开始研究组织之中的权力,但是他们的分析却远比政治科学家们的分析深刻。正如其他章节中所讨论的那样,早期的管理学理论认为,管理人员做出决定是根据其理性思考而做出最佳选择。但是,研究人员已经不断认识到,政治和权力关系在所有组织中都十分重要(Pfeffer, 1981)。有些人还提出,私人公司和政府机构中的政治其实非常相像(Yates, 1985)。探讨管理学的作者们现在已经开始警告管理人员们不要忽视组织中的权力和政治关系,并告诫他们,应对组织中的这些方面做出认真的评价(Yates, 1985)。他们也认为权力有其积极的一方面,权力是进行有效工作所必需的东西,而且,如果人们可以共享权力的话,权力也可以起到激励人们的作用(Kanter, 1987; Block, 1987)。

外部权威和政治家给公共组织制定了许多规则,并在很多方面对公共组织进行控制,这就削弱了公共领域内管理人员的权威。在机构成员、利益集团和立法者之间形成的政治同盟进一步削弱了高层管理人员的权威。这就表明,尽管研究管理学的人士提出商业公司和公共机构在政治和权力方面很相像,政府管理人员所面临的权力和影响问题还是要复杂得多(Allison, 1983)。但同时,相当矛盾的是,研究人员一般总是认为官僚机构有着很大的权力。尽管公共管理人员在很多方面都受到限制,他们在其组织之中显然还是有着相当大的权力和权威。

公共管理人员的权力各不相同,正如机构的权力各不相同一样。机构的权力可以通过许多因素而得到加强:强大的、组织良好的选民团,高明的领导层,高昂的组织士气和团结精神(成员对组织及其职责具有相对较强的使命感和责任感,正如林业局和和平队的成员所具有的那种精神一样),以及专业知识——为提供公众所重视的服务而必须具备的专门技术知识(Rourke, 1984; Meier, 1993)。这些因素还进一步决定着公共组织的成员和分支机构的权力。本章指出,关于管理学的著述中所提出的各个概念能够帮助我们进一步找到决定权力的某些因素。近期在联邦官僚机构中出现的一次权力斗争是一个很好的入门课程。报刊报道说,这次权力斗争是反映华府中权力如何运作的一个典型的例子,但这次斗争同时也反映出,权力有时也会不起作用。人们

有必要分析权力的各个方面。

罗纳德·里根离任后不久,主要报刊就提到了一个相当有争议性的人物。她是住房和发展部的部长助理,并在该部中有着极大的权力。该助理并没有解决住房问题的经验,她之所以能获得任命,不过是因为她来自一个显赫的家庭。报刊报道说,部长很不负责任地给了她使用部长的自动签名机——一台可以自动替部长签字的机器——的权力,这样她就在对资金和机构政策等主要问题做出决定时具有相当大的影响力。她把政府项目和资金授予议员们的赞助者,从而获得了议员们的支持。据说,她还利用部长的权力把她所信任的人安排到该部下属机构的重要职位上,这些人会把该部下属各机构领导人的计划事先告诉她,这样,她就可以想办法否决下属单位的决定,而把他们手头的项目转交给她的支持者来办理。尽管她费尽心机,可当她被提名为住房和发展部的副部长时,议会还是不肯通过她的提名,因为她并不具备相应的资历和条件。最终,当她在影响一个住房恢复计划的开支决定时,她受到了联邦审计员和新闻记者的严密调查,这大大损害了她的公众形象,也使她面临可能受到法律起诉的威胁(Maitland, 1989; Waldman, Cohn 和 Thomas, 1989)。

◆ 组织中的权力基础

上面提到的那位住房和发展部的官员没能成功地长期保持权力,那么,我们的问题是,怎样才能成功地长期保持权力呢?社会科学家们经常提到弗兰池和拉文(Raven)于 1968 年提出的团体中权力基础的分类:奖励的权力,即授予或拒付他人所希望获得的报酬(如工资)的权力;强迫性权力,即采取有力行动对付他人的能力;指导性权力,即一个人能够使人们以他为表率并尽量效仿他的能力;专家性权力,即对他人所需的知识、信息和技术能进行控制的权力。合法性权力,即一个被众人所接受的权威,并可以对他人发号施令的权力。

上述各种权力对管理人员来说意义重大。人们可以认为,强迫性权力是影响力的终极形式。征税、逮捕、监禁和执行的职能,是政府的基本特征。政府具有这些权力,就使它有理由对公共机构进行强有力

的控制,而公共机构本身也常常具有强制性权力。但是,当公共机构领导人实际进行领导行为时,他们有必要认识到,管理学理论家们早就强调指出,强制性权力相对而言是相当笨拙而代价高昂的(Etzioni, 1975)。强迫并威胁人民就必须做到高度警惕、严密监视,还会树敌甚多,这确实代价太大。

管理人员确实有强迫其下属的权威,但他们所面临的真正挑战却在于如何给予报酬(Barnard, 1938)。正如第十章将要谈到的那样,公共管理人员的权力在某些方面受到限制,这就使得他们不能给予其下属某些报酬。由于管理人员的官衔和地位,他们的权威具有正式的合法性,但是他们也必须重视其下属和外部权威是怎么看待他们的,下属和外部权威对他们的态度就是他们的权威所具有的非正式的合法性。管理人员为了让下属和外部权威对自己有个好印象,会尽力让自己起到模范表率作用,并力争表现出色,以获得我们上面所说的指导性权力和专家性权力。尽管公共管理人员总是处在极其复杂的政治环境之中,有经验的官员们和评论家们还是指出,如果一位公共管理人员能够具备相当高的技巧,为人正直,并有相当多的工作经验和专业知识的话,那么当他在和其下属以及外部权威打交道时,他就可以拥有实际的权力。

上面提到的那位住房和发展部的官员确曾给她的某些支持者以报酬,这反映了政治同盟的重要性。但是,她采取强迫威胁的态度来对待部里的一些官员们,这与她最终陷于困境不无关系。而且,她还滥用了本不属于她的权力(滥用部长的自动签名机),她也没有足够的合法性权力、专家性权力以及指导性权力来维持她的地位。在后面的章节中,我们将谈到一些正面的例子。这些例子也涉及到如何获得选民团的支持,但是,这些例子也反映了人们在争取支持的同时,力图通过掌握专业知识并发展个人品德,以树立起良好声誉,从而为社会做出贡献(Cohen 和 Eimicke, 1995; Doig 和 Hargrove, 1987; Chase 和 Reveal, 1983)。

◆ 依赖性和战略性偶然因素

组织学理论家们在分析权力时,也利用了依赖性的概念。所谓依赖性,指的是某人或某个团体究竟必须在何种程度上依赖其他人或其他团体来获取资源。组织之中最能获得权力的,是那些与为组织获取关键性资源有最密切关系的团体和单位。对商业公司进行的研究显示,商业公司的成员们认为,生产和销售部门是公司中最具权力的单位(Kenny 和他人, 1987; Perrow, 1970)。公司要靠这些部门来制造并出售产品,这样公司才能赚钱。至于其他的个人或单位,则可能用来获取信息、完成任务和提供服务等。

同样,那些处理战略性偶然因素的单位也会不断积聚起权力,所谓战略性偶然因素,指的就是那些对组织运作和组织实现目标的能力起重要作用的因素和事件(Hickson 和他人, 1971)。组织中的某些单位在处理组织所面临的最为重要的问题时,它们也会获得权力。在前面的章节中,我们曾谈到,在近期对组织进行的分析中,人们所讨论的中心问题就是环境的不确定性。战略偶然性包括了组织面临的最大的环境不确定性,而那些处理这些不确定性因素的人就会成为组织中的重要人物。在 70 年代,许多市政府都因为承诺行动的实施而有许多官司要打,许多市长和城市执行员都开始用更多的时间和城市中的律师以及人事官员进行商议,以确定哪种承诺行动方案是合法的。这些官员和他们所处的单位大力寻求支持和资源——他们希望得到更多的资金和新的人力——官员们和他们单位的需求越来越大,而他们指挥其他人行事的能力也越来越大,这一点在某些城市中有着显著的增长。

肯尼(Kenny)和他的同事们于 1987 年所作的研究进一步指出,关于依赖性和战略性偶然因素的理论也适用于公共组织,但是当这些理论应用于公共组织时,会有其独特的特点。他们研究了英国 30 所公共和私人机构做出重大决策的情况。他们研究的私人组织包括制造业和服务业的公司;他们所研究的公共组织则包括地方政府、健康站和国有企业(如 一家化工厂和一家航空公司,这两家公司在英国都已被收归国有)等。研究人员向公共和私人组织的管理人员都提问说,哪些内部

和外部单位参与了组织的重大决策,各个单位的权力有多大。公共组织和私人组织中,有哪些内部和外部单位参与决策实际上是差不多的。例如,与会计、审计和生产相关的单位通常总会参与决策。但是,在公共组织中,外部政府机构可能更多地参与到决策中来。与销售、市场和生产相关的单位在公共组织和私人组织中都有很大的影响。在公共组织中,人们认为仲裁单位——决定资源分配和政策的委员会,如一个健康服务区中的委员会——的影响力最大。但是人们认为,这类仲裁单位在私人机构中的影响力是最低的。而令人吃惊的是,尽管外部政府机构经常参与到公共组织的工作之中来,人们还是认为外部政府机构对公共组织的影响很小,而在私人组织中却有着极大的影响力。作者们指出,人们的这种认识可能表明,公共领域内的管理人员们认为外部机构的影响是理所当然的事,而私人公司的管理人员们却对政府干预反应更为强烈。

从总体上说,研究显示,生产和分配主要产品和服务的单位在公共和私人两种组织中都有很强的影响力。即便是在高度面向市场和顾客的公共组织,如研究中所涉及到的那些公共组织——国有的制造商、健康站等等——政府的制度性权威还是对组织内部各单位之间的关系有着很大的影响;而外部机构也常常会参与到组织的活动中来。公共组织中的仲裁单位起着重要的作用,这反映了政府制度给予它们很大的权威。在研究所涉及到的各组织中,这些仲裁单位还代表着外部选民们的利益,并决定组织的政策,因而组织在战略上必须依靠这些仲裁单位。以后我们还会发现,持这种观点的研究人员将指出,公共组织的身份所产生的影响也会反映到公共组织的战略决策过程中来,政府机关的战略决策过程反映了它在政府领域的地位所产生的影响。

◆　在不同组织层次上的权力

管理学专家们也考虑,在不同层次和不同单位中的人们是怎样获得权力的。达伏特(Daft)于 1995 年指出,高层管理人员的权力来自很多不同的地方。由于他们的地位,他们有着很可观的权威,比如,他们有权威来控制重要的决策等。他们也可以影响资源的分配。在政府机

构中,尽管机构领导者受到外部限制和政治的影响,但对于机构中分支机构的资金授予以及人力资源等其他重要资源的分配而言,他们通常还是有着很大的影响力的。高层管理人员控制着决策前提(对决策过程起指导作用的基本价值和原则)和信息(Simon, 1948)。罗伯特·丹普塞(Robert Dempsey)是佛罗里达州执法部的主任,他对彼得斯和沃特曼所著的《寻求优秀》一书很感兴趣,该书强调关心雇员、重视沟通交流等管理方法。丹普塞对他机构中的管理人员们说,他们将通过制定开放性政策,改善沟通交流和其他步骤,使他们的机构符合书中所提出的要求。丹普塞的观点成了其他管理人员做出决策时的指导。现在,如果一名雇员想和某位管理人员谈话,该管理人员必须照着丹普塞主任的指导来回复雇员的要求——"你必须聆听雇员们的看法!"该机构决策过程的基本前提指导着其后的更为具体的决策。(第十一、十三和十四三章还将进一步举例说明管理人员如何努力把主要的价值和做出决定的前提告诉他人)

高层管理人员也可以利用他们处在网络中心的有利地位。他们占据着信息、个人忠诚和资源流动等各种网络的中心。我们前面提到过的那位住房和城市发展部的官员就把对她忠诚的人安排在重要的岗位上,以建立起一个信息网络。她的权力毕竟还存在漏洞,这些漏洞削弱了她的地位,而在此之前,她的信息网一直工作得很有效率(Maitland, 1989)。

组织中处于较低层次的人们也会拥有实际的权力。他们可能是完成重要任务过程中的专家。他们可以通过自己努力,保护自己的利益,形成非正式的同盟关系(如朋友间形成的团体),或者组成正式的组织(如组成工会)而获得影响力。他们可以利用组织规则和其他组织规范为自己服务。利普斯基(Lipsky)于 1980 年分析了"街区级"公务人员,他指出,这些公务人员有着很大的自治权。由于文职服务规则、模糊效绩标准,以及规定应如何提供公共服务的大量条例的限制,高层官员很难控制这些"街区级"的公务人员。

中层管理人员所具有的某些影响力其实与高层管理人员和低层雇员的影响力相同。一些管理学专家们对"授权"感兴趣,认为通过"授

权”可以使管理人员工作更有效率。最近,这些专家开始更多地注意中层管理人员(Kanter, 1987; Block, 1987)。这些作者经常关注于商业公司,但是授权对公共机构的意义也相当深刻。中层管理人员的职位处于公司副经理和主要的部门领导者之下。在政府中,中层管理人员包括那些位在部长助理或主要厅局级领导者之下的人士,如联邦政府中薪俸在 GS13～15 级的管理人员们。

坎特(Kanter)于 1987 年指出,商业公司中的中层管理人员权力极小,因此他们并不能有效地工作。许多规则和工作程序都控制着他们的工作,如果他们尝试革新的话,也很少会获得回报。他们几乎从不参加重要的会议,也很少参与特别工作小组的活动。他们缺乏资源和支持,而很难做有用的工作,如奖励优秀的下属或是努力实现一项极有前途的创新工作等。更高层次的管理人员必须给这些中层管理人员以更大的权力,他们也必须放宽规则,增加中层管理人员的参与程度,把重要的工作交给他们去做,并对他们的创新予以奖励(Kanter, 1987)。这种权力共享使权力得以扩散,这样,更多的组织成员就会有能力、有动力去做好他们的工作。优秀的公司和高效的领导者都利用这样的政策(见第十一、十四两章)。

有趣的是,坎特分析的是工业中的问题,但听起来却像是在抱怨政府中的管理人员受到的束缚太多。但是,他所提出的解决问题的方法与政府中普遍实行的方法大相径庭。通常,当选的官员们和高层的机构管理人员总会制定出更多的规则来,以改善组织的工作表现并维持对组织的控制(Wilson, 1989; Lynn, 1981; Warwick, 1975);里根总统就曾力图削弱联邦政府中职业文官的权力。政府内的责任承担制的压力使得通过授权以提高效率的方法进一步复杂化。但是,政府官员们希望找办法给公务员以足够的权威,并提高他们对工作的参与程度,以使得公众服务领域始终保持高效状态并始终可以获得鼓励,他们要想实现这一愿望,就面临着严峻的挑战(沃尔克委员会,1989;国家公共管理学院,1986)。

◆ 分支单位中的权力

费福尔(Pfeffer)和萨兰希克(Salancik)在分析分支单位中的权力分配时,也用到了相似的思考方法。如果组织中的人们在很大程度上依靠某一部门或单位,而且该部门或单位对组织的财政资源的控制相当强,并处于组织重要活动的中心地位,它所提供的服务具有较强的不可替代性(即,组织除了借助于该单位或部门进行工作之外很难或根本不能再找到其他方法满足重要需求),而且它在处理组织所面临的重要的不确定性过程中能够发挥重要作用的话,那么该部门或单位就会有更大的权力。

◆ 权力的获取和使用

涉及组织中的权力的有关专著可以给人们什么切实的建议呢?在管理学方面许多作者会提出如下建议(Daft, 1995):

积极参与组织所面对的重要的不确定性和战略性偶然领域,并在处理这些问题的过程之中发挥重要作用。

尽力使其他部门必须依靠你才能获得关键性资源和信息,从而增加它们对你的依靠程度。帮助他人做工作,承担更多的责任。

为组织从外部获取资金和其他资源。

通过主动工作和帮助他人建立其他人对你的信任和尊重,从而建立起同盟关系和网络。同盟和网络应包括许多人士,包括那些与你意见相左的人。

影响进行决策的前提,施加影响的方法包括:影响有关你所在部门的信息的流通,确定重要会议的议程等。

提高你的职位和部门的合法性和声望,同时提高你所在部门的合法性和声望。

保持合理而适当的进取意识,但是在权力纠葛中应谨慎行事——不要为获得一点权力而过分张扬。

像这样一般性的建议当然在大多数管理环境中都适用。而对于公共管理来说,上述这些建议就必须结合公共组织的合法性权威和外部政治权威来理解。

组织中的决策

决策问题与权力问题紧密相关,因为正是权力决定着谁有决策权。有关专著经常指出,正如公共和私人组织中的权力问题各不相同一样,公共和私人组织中的决策过程也各有其独特特点,因为公共组织与私人组织所面临的各种因素各不相同。如,公共组织所面临的问题包括受到政治干涉和各种约束,并且其目标更具多样性和广泛性等。新近的研究可以支持上面的观点。尽管研究发现公共组织中的决策过程从总体上说与私人组织经常十分相像,但研究也显示,公共组织中的主要决策过程,相对于私人组织而言要更为复杂,变动性更强,会受到更多的干涉,也更可能被打断。这种情况有助于我们理解下面这种现象:当人们要求建立更严格的责任承担制并获得更高的效率时,公共组织会努力设计出方案来,以完全理性地进行决策,但这些方案却总是以失败而告终。但是同时,公共领域内的雇员们也会做很多常规性的决策,这些决策过程其实在很大程度上都可以被标准化,这就给政府官员们又提出了一个重要的挑战,即决定应该在什么时候将决策过程加以标准化,并做到理性地进行决策。一般性组织学理论中的许多观点都有助于我们对这一问题进行分析。

许多当代的管理学学者(如达伏特, 1995)根据第一、二两章中谈到的偶然性理论来对决策过程进行分析。在一些情况下,管理人员可以成功地实现理性决策。但在另一些情况下,由于不确定性太多,人们很难利用这些结构化的理性决策方法,因而需要更为复杂的决策过程,而这种决策过程更多地是由人们的直觉所确定的。

◆　理性决策模式

理性有着不同的含义,包含不同的方面,但是在社会科学中,一个

严格意义上的理性决策过程应该包括以下几个组成部分:

1.决策者们清楚地了解相关目标。

2.决策者们清楚地了解可以对目标本身和目标实现情况进行评价,评价出它们相应的价值,这样,决策者们就会清楚地知道他们更重视哪些目标,并能够根据各个目标重要性的不同加以排序。

3.决策者们认真研究实现目标所能采取的各种不同途径。

4.决策者们选择最有效途径以实现最佳目标。

除了在最简单的环境中,人们很难完全达到上述这些严格的条件,但是我们知道,我们还是经常会遇到简单的环境的。如果一位部门经理接到一份报告,这份报告认真地分析了三个可以为该办公室提供复印机的经销商,那么这位部门经理会选择买最便宜的机器。如果他要做出其他的选择的话,那么别人恐怕就会认为他能力低下,职业道德不高,或是精神不正常了。

公共组织中的理性决策技巧　如果公共机构请来咨询人员或是内部专家对组织的工作过程进行分析,以设计出更为有效的工作程序的话,那么公共机构也会应用那些类似科学管理学派所提出的方法。有一次,一家服务机构购买了一批新的计算机终端以记录对其新客户的采访内容,这时,这家服务机构就进行了类似的分析。该机构原计划是让顾客坐在采访者的右边,而采访者则把顾客的回答键入计算机之中。但是,一位应聘进行操作效率研究的咨询人员却发现,计算机终端的位置应该重新安排,调整以后的位置应该使得采访者能够直接面对顾客。进行这样的调整是因为,采访者总想直接面对顾客,以使得采访气氛更为友好。另外,如果顾客坐在采访者的侧面而不是直接面对采访者的话,采访者就得不停地转过身来看着顾客,这样既浪费时间,又浪费精力。如果我们采取一个合理的步骤,就既能提高效率,又能改善组织与顾客的关系。

同样,科学管理学派提倡的方法在政府部门中也广为应用(Downs和Larkey, 1986)。这些方法涉及到为决策过程建立数学模型或是其他高度系统化、固定化的工作程序。例如,线性程序设计就用到了数学

公式,以确定不同的投入方式会获得怎样的产出,从而得到某一生产过程中最佳的投入组合方式。其他数学技巧则有利于设计工作流程和队列过程。在讨论上述管理方法时,许多人都指出,要想在政府中成功应用这些方法相当困难,因为在政府环境之中,衡量工作表现的标准不清,并存在着较多的政治干预(Drake, 1972; Morse 和 Bacon, 1967)。但是,对于政府工作的许多技术性领域来说,上述方法还是可以得到有效应用的,就像在工业生产中得到应用一样。

在过去的数十年间,许多建议改善政府运作的人都提出了和理性决策技巧相关的方法(Downs 和 Larkey, 1986; Lynn, 1981)。林登·约翰逊曾下了一道总统令,要求联邦机构在确定预算的过程中切实按照所谓"计划和工作项目预算系统"(PPBS)的要求来办事。PPBS 建立起一整套系统化的过程,按照主要的工作计划组织预算需求,并为那些明确的而且是合理的工作确立计划和目标。支持 PPBS 的人士指出,这是一项改革,可以改变以前制定预算时只关注于该给哪些事项或活动拨款,而对工作目标漠不关心的现象。在约翰逊总统下令之前,国防部就已在应用 PPBS,并取得了一定的成功。但是,试图在更广范围内应用 PPBS 的努力却产生了许多问题,几年之后,该总统令不得不撤销。

在吉米·卡特竞选总统时,他提议应用所谓"零基准预算法"(ZBB),以更有效地控制联邦财政支出。如果应用"零基准预算法"的话,人们在审视各项要求获得资金的活动时,会把各项活动所获得的资金都先看成是零。之所以这么做,是为了迫使人们对主要的责任和可能的资金分配进行系统性的、理性的审查,而并不是把现有的工作计划视为理所当然。但是卡特的提议从未得到切实的施行。

还有一些人提议,公共领域也该像私人领域一样应用"目标管理法"(MBO, Morrisey, 1976)。目标管理法要求人们认真协商并确定个人和单位的基本目标,而对工作表现进行评估时,则应关注于上述目标的实现情况(Swiss, 1991)。正如我们前面所讲的那些管理方法所面临的情况一样,人们一直在争论这样一种高度系统性、明确性的管理方法是否可以有效地应用于公共组织之中(Bowsher, 1990)。

一些公共组织确实用到了上述方法中的一些内容,但要将上述方法全面推广的企图却失败了。显然,在公共领域中,目标分散,又存在相当复杂的政治关系,而且公共机构的工作也极其复杂,这些条件就使得我们上面所谈到的那些高度理性化的工作程序难以在公共组织中得到推行。

理性假设以及公共管理人员和官员们的行为　在分析公共组织时,理性理论的另一作用就是有助于人们解释公共管理人员和其他政府官员们的行为。“公众选择派”的经济学家们建立了一系列理论,使得他们可以利用典型的经济学研究方法来分析公民和官员们做出政治决定的方式。例如,他们指出,正如在经济环境中一样,在政治环境中的人们也希望获得最大效用,这显然是非常合乎理性的。投票人为了实现自身的利益而投票,而政治官员们则事实上是在尽力通过向投票人提供政府服务来收买选票。既然并没有什么市场活动明确规定人们必须为他们所获得的商品和服务直接付款,那么,投票人团体就有理由利用政治系统来为自己牟利,而让他人为此付出代价。投票人团体要求他们选举出来的官员向他们提供所需的服务和补贴,有时甚至还会把提供这些服务和补贴所需的代价转嫁到其他投票人身上。当“公众选择派”的经济学家们研究公共官僚机构时,他们也讨论了同样的问题。他们在一些相当有名且广被引述的著作中指出,政府组织总是力求获得更大的预算(Niskanen, 1971),并总有一种工作僵化(Downs, 1967)和扭曲信息(Tullock, 1965)的趋势。

人们提出越来越多的证据来证明上述论断的正确性,有些证据也确实证实了上述论断。显然,上述论断提出了公共管理人员所面临的严峻挑战,也指出了公共机构中的潜在缺点。但是,人们通过更多新的发现并认真评价上述论断而认识到,这些论断过于简单化,而且,正如许多关于“官僚”和公共官僚机构的描述一样,是不正确的(Blais 和 Dion, 1991; Bendor 和 Moe, 1985)。第十三、十四两章将再次讨论政府机构及其管理人员的工作表现问题。在承认公共机构及其管理人员的表现存在许多严重问题的同时,这两章也会举出证据来证明公共机构及其管理人员经常表现得相当出色。

理性的局限性　第二章曾谈到,赫博特·西蒙提出,管理人员很难高度理性地进行决策,而在复杂的决策环境中则更是如此。西蒙指出,在进行大规模决策时,数量巨大的信息和不确定性将超越管理人员认知能力的限度。管理人员力图保持理性——他们有意识地想做到理性行事。但是,人们的认知能力存在一定的限度,不确定性太多,而时间又很有限,这就使得管理人员必须在有限理性的条件下进行决策。他们并不是根据理性假设而力图获得最佳;相反的,他们争取实现"满意度"。他们对可能的选择进行有限的调查,在他们所处的环境加于他们的各种限制之下,当他们做出尽可能多的思考之后,他们就从这些可能的选择之中选取最令他们满意的一个。西尔特和马池于 1963 年研究了一些商业公司。他们发现,这些商业公司做出重大决定的方式与西蒙所说的大致相同。在这些公司之中,管理人员并不是以高度理性化的模式来进行决策。相反的,他们采取满意度的模式进行决策。他们进行所谓的"问题性研究",即他们只是在遇到问题的时候才开始研究解决方法和各种选择,而并不是以一种系统化的、明确地以目标为导向的方法来研究各种问题。管理人员的另一项工作则是"多种选择的顺序关注法",他们审视某一个可能的选择,直到他们发现这种选择存在某些问题为止。而后,他们再转而研究另一个选择。管理人员倾向于应用主观的评价基准和经验法则,而并不注意认真阐述目标和实现目标的战略。例如,管理人员可能在没有什么充分理由的情况之下,就订立一个目标,要求组织在今后 5 年内实现每年利润增长 5%,而他们之所以这么做,可能只是因为他们过去一直实现类似的增长。

◆　与决策相关的偶然性理论

根据当前人们对管理的看法,严格地按照理性决策方法只是在相对有限的管理活动范围内是可行的。当任务和工作环境创造出相对稳定、清晰而简单的条件时,管理人员们感觉这样的方法还是可行的。而当条件变得更为复杂,且变动更多时,数量极其巨大的信息和不确定性条件就会使得某些工作程序难以施行了,这些工作程序要求对目标加以明确阐述,并认真地分析数目庞大的可能选择。这时,人们就会根据

直觉和经验来做出判断,以补充或代替高度理性的工作程序。

詹姆斯·汤普森于 1967 年提出了一个偶然性理论框架,该框架反映了决策环境的差别。决策环境在两个主要方面存在差别:决策者在多大程度上能取得目标共识,以及决策者对于手段与目的、原因与结果之间关系的认识有多深(决策者在多大程度上掌握解决问题和完成任务的技术知识)。当决策者能在相当程度上同时取得目标共识,并且具有很高的技术知识时,人们就可以利用高度理性化的工作程序。我们前面谈到,一家服务机构购入计算机终端以记录对其新客户的采访内容,在这个例子所展示的环境之中,所有的人都对要实现的目标达成了共识,都想获得更为有效的采访程序。另外,咨询人员在该机构的实验性工作阶段中,也以相当有效的方法分析了采访的效率。这表明,理性化的工作程序获得了成功。

国内税务局每年都要接到无数的纳税申报单,把这些纳税申报单加以正确的归纳整理是该局面临的一大难题。各州机动车辆管理部门以及美国社会保障署每天都要处理大量的日常申请和索求。在对这些活动做出决定时,科学的管理技术以及高度理性化的分析方法就显得十分有用。(前提是这些方法必须合理施行,注意符合人性和互通性)。例如,美国海军曾经有效地实行过一个计划严密的维护系统,海军建立了细致的日程安排表,明确规定了舰船上的各种机器部件和装备应在何时加以维护。海军还建立了工作指导卡,该卡详细规定了应完成的维护任务,并包括一个记录任务完成情况的系统。事实上,舰船的维护工作做得井井有条而有章可循。

在另一方面,如果决策者们不能在目标上达成共识,而且也不清楚实现目标的技术途径的话,那么,人们就很难拥有一个简单的行动蓝图。衡量标准、数学模型和分析,以及进行决策的严格指导方针也就变得没有什么意义了。在上述这种条件下,管理人员要进行更多的讨价还价,做更多的政治工作,也必须更多地根据直觉和个人判断来进行决策。

◆ 渐进型决策过程

政治科学领域内的学者们比他们在管理领域内的同仁们更多地讨

论下面这一问题：政府中的决策过程是否有一个渐进型的模式？一些人认为公共领域内的决策过程具有渐进性质，这种认识与认为有限理性的观点有某些相似之处，而且这两种观点也源于相似的认识和思考。指出决策过程具有渐进性质就意味着，人们将关注于现有环境的逐渐改变，或者说，将关注于现有环境中相对有限的改变。一些认为决策过程具有逐渐改变性质的人士指出，人们是不会认真考虑对联邦预算项目进行重大的、剧烈的改变的。相反地，制定预算的官员们每年都会集中精力考虑预算的有限增减。决策者限制预算制定人员提出的预算改变的规模。预算改变越大，受到的反对也就越大，而解释改变的任务也就越发复杂。

政治科学家们曾激烈地讨论：决策过程和预算制定过程究竟是否同样具有渐进的特点？另外，他们也对这一特点有无可取之处进行了辩论。一些人指出，渐进型的决策过程有利于在积极的政治团体和官员之间促成有益的妥协和交易，也有利于防止不明智的、偏激极端的改变发生。也有一些人抱怨说，渐进型的决策过程使得确定政策和预算的过程过于保守，目光短浅，而且过于倾向于现有联盟和政策的利益。

上述争论在有关“改变”一词的含义上陷入了僵局——一种改变究竟要有多大才算得上真的很大。但是，这一争论逐渐引出的结论却是，一般情况下，政策和预算的改变是渐进式的，但也并不总是如此。里根执政期间，联邦预算的某些部分受到了巨大裁减，而军费开支却大幅增加，这说明，不管人们怎么去认识增量，或增或减的情况都会对公共管理人员及其所在机构产生巨大影响(Rubin, 1985)。但是，从更广的层面上说，公共组织的决策过程还是包含在较广义的渐进型政策制定过程之中。各个机构发起的政策改变或是对各机构造成影响的政策改变都会牵涉到政治家们之间复杂的相互影响关系，他们在任何较大的改变上都会进行激烈的扯皮和讨价还价。

事实上，正是由于政府环境存在上述各方面的特点，人们才提出渐进型政府决策过程应该是最为可行的选择。查尔斯·林德布鲁姆于1959年写了一篇名为《艰难求胜的科学》(The Science of Muddling Through)的文章，该文被认为是阐述这一观点的经典著作。他指出，

在政府环境之中,人们面临达成政治共识和相互妥协的要求,而这样的结果就是,公共政策和工作计划缺乏明确的目标。另外,执行公共政策的公共行政管理人员还必须通过公众参与和建立共识以维持自己所获得的政治支持。他们必须对选举产生的官员们负责,而这些当选的官员们往往并不像他们那样富有经验。因此,结果往往是,公共政策的目标难以得到清晰明确的阐述,而手段和目的又常常彼此之间界限不清。行政管理人员们发现,要把某一项工作所要实现的社会目的明确表达出来,这在政治领域和实际生活中是绝难为人所接受的。他们必须提出一系列途径和目标,以获得政治共识和支持。牵涉面广而新颖独特的工作程序和目标尤其容易遭到强烈的反对,如果这样的工作程序和目标想要获得支持的话,那么就必须有所调整改变才行。另外,人们更关心的往往是如何获得政治支持,而并不很在意实现高效工作和产生实质性的影响力等衡量标准。因此,当公共行政管理人员阐述他们的系列途径和目的时,他们必须在审视一系列相对有限的可能选择之后,力争获得令人满意的决定——他们必须进行满意度的工作。他们常常高度依赖于过去的实践经历。通过许多团体、专家和官员的参与,许多信息可能会进入到决策过程中来。但是,通常说来,人们会避免做出重大转变,而且也会关注于相对有限的、政治上可行的步骤。

人们可以理解为什么批评家们对这样的方法很担心(Rosenbloom, 1989)。这种方法会导致过于保守的决策。它会倾斜于政治上有影响力的团体,而不顾实力较弱或组织不完善的团体的利益。一些批评家最后甚至提出,应该让议会或总统采取某种更强的中央控制。而这些建议的可行性则再次遭到了质疑(Lindblom, 1977; Lowi, 1979)。

混合型扫描 埃特基奥尼(Etzioni)于 1967 和 1986 年提出了一种方法,目的是在理性型决策和渐进型决策这两个极端之间形成妥协。他指出,行政管理人员和其他官员们两种决定都要做,一种决定有着大规模的长期效应,而另一种涉及的范围则较为有限。这后一种决定常常跟随着前一种决定已经定下的方向。在某些点上,决策者们专注于更广泛、更长期的选择,而在另一些点上,他们又专注于更具体、更具逐

渐改变性的决定,这些决定是更大方向上的一部分。埃特基奥尼指出,决策者们力图通过“混合型扫描”来对这些点进行综合。决策者们需要把两种观点混合在一起,花些时间来考虑诸多主要问题和选择,以避免渐进型方法的目光短浅弊病。但是这样的扫描并不能包括高度理性方法所要求的全部综合性分析。因此,在处理一些紧迫需要的时候,在作决定之后还必须进行更深入的分析。

合理的渐进主义　奎因于 1990 年提出了一种合理的渐进主义模式,在其中,长期战略决策为逐渐改变的步骤方法确立起一个长期广泛的目标框架。这种方法主要用于商业组织,它对长期的、总体的重要问题进行细致的考虑。但是,执行这些重要问题却要通过有限的、实验性的步骤。决策者必须认识到,这些重要问题需要调整,而且妥协总是相当重要的。这些见解与我们在第十三章中将要谈到的一些在组织中成功实现大规模改变的方法是一致的。

组织中实行渐进型决策过程的模式　政治科学家们通常把逐渐改变的概念应用到制定广泛的公共政策的过程中来。明茨伯格、瑞兴哈尼(Raisinghani)和西尔瑞特(Theoret)于 1976 年对组织中的 25 个重大决策进行了研究,并阐述了在组织中实施渐进型决策过程的模式。这一模式指出,决定(甚至是重大决定)都包含许许多多较小而具渐进性的步骤,并且要经历某些共同的阶段。在此过程中,“决策打断”可能会在任何阶段出现,从而导致整个过程又转而回到先前的一点来。确认阶段将对问题加以确定,并通过信息收集对其加以诊断。而后,在发展阶段,找出各种可供选择的方案,以及随后设计出具体的解决办法。最终,在选择阶段,解决方法受到评估,通过一个授权步骤之后,组织就会正式地全力为该决定而工作。

上述过程很难顺利完成。可能在任何一个步骤中出现的“决策打断”使得决策过程磕磕绊绊而且还要经历诸多反复,并不顺利而且也难以受到认真指导。一次内部打断可能会阻碍对问题的诊断。即使人们已经设计了问题解决方法,一个新的选择还是有可能突然出现,而整个程序也不得不倒退一步。例如,一位新任的管理人员可能会来到组织之中并拒绝某项决定,而该决定在其他各方面却早已做好了进行实施

的准备。再或者,像政府命令之类的外部打断可能会令高层管理人员把某项建议往回推,让人们对其再做进一步讨论。

在人们将私人管理人员与来自政府和非盈利组织的管理人员进行比较研究时,他们就用到了这种渐进型决策模式。史文克(Schwenk)于 1990 年就利用这一模式分析了管理人员对其组织决策过程的看法。他发现,与私人公司的管理人员相比,政府管理人员和非盈利机构的管理人员反映说,他们受到更多的打断,不得不更多地返回到较前的决策阶段中去,而且在其组织的决策过程之中面临更多的冲突。这种有关政府和私人组织在决策过程存在差异的证据与其他研究所得的结果相一致,这些研究包括西克森和其他人于 1986 年所做的研究等,我们在本章较后的部分中将谈到这些。

◆ 垃圾桶思考模型

人们倾向于把大型组织决策看成是复杂而动态的,而不把它看做是顺利地进行理性分析的过程,这一倾向如今在管理学著述中占据统治地位,而它的极端应该说是垃圾桶思考模型了。垃圾桶这一隐喻的由来是,人们评论说,组织中的决策是在特定的决策机会或要求出现时才做出的。正如垃圾桶一样,在决策机会或要求出现的例子中,各种各样的东西都会被杂乱无章地投进这些例子之内。正如前面提到的那样,詹姆斯·马池参加的研究证实了西蒙有关组织决策中理性有限的论述(Cyert 和 March,1963)。另外,马池和他的同事们还指出,组织决策所涉及的内部政治活动比人们通常所设想的要多得多,各个联盟之间在决策过程中要进行广泛的交易和冲突(March,1962; Pfeffer,1982)。

上述论述发展而形成了垃圾桶思考模型。垃圾桶思考模型认为,在组织决策过程之中,参与、偏好和技术(技巧、手段、设备)都是模棱两可的、不确定的,而且变化很快。组织(的两大重要因素)倾向于"结合松散"(Weick,1979; March 和 Olsen,1986)。组织的成员和单位之间控制、联系都很松散。谁有权威做决定命令谁,这一点通常并不是很清楚。另外,即使是非常重要的问题,人们也可能并不特别在意,因为他

们可能已专注于其他的事务。人们在组织中来来去去,在委员会等决策环境中来来去去。随着条件的改变,问题和潜在的解决方法也是同样地来来去去。进行选择的机会也可能出现——某个委员会可能在寻找该做何决定,或许某位管理人员在寻找该做何工作。有时人们会有一个解决方案,去寻找一个它所适合的问题;有时人们可能会有一个前景不错的选择,可这一选择却急着要找到某种应用方式,或者某人或某个团体会有一种他们所钟爱的技巧,所以他们就特别希望能想个办法把这一技巧加以运用。这样,问题、决策参与者、解决方法以及选择的机会等都出现在同一段时间之内且都是相互独立的。

当上述因素以某种有利于做出决定的方式聚在一起时,决策就会出现——当合适的决策参与者们愿意接受一个能够找到的解决方法时,合适的问题正好出现,所有这些都聚在一个进行选择的机会之中。这一思考模型强调,上述因素之间的链接与其说是承接式的,倒不如说是暂时性的;换言之,这些因素聚在一起可能是由于完全巧合,也同样可能是由于人为的理性算计(March 和 Olsen,1986)。

这一思考模型有着相当大的直觉魅力,因为任何一个曾在复杂组织之中工作过的人都对混沌的或是偶然的决定有所耳闻。另外,许多研究都已经发现,这一思考模型正确地描述了各种组织之中的决策过程。马池和奥尔森(Olsen)于 1986 年强调指出,他们并不希望这一思考模型成为其他有关决策的理论的替代品,而是希望它能够成为一种补充。这样,他们也就暗示指出,他们并不认为这一思考模型能够解释所有的决策过程和决策环境。他们并不排除在某些例子中会有相对较理性的决策方法出现。另外,这一思考模型并不暗示着所有的决策都涉及不可避免的纷乱和混沌。占据统治地位的价值观和惯例、历史环境、使命感很强的领导者以及其他因素都可能以系统化的方法对决定做出指导,也可能以系统化的方法影响决定。

这一思考模型的支持者们并没有清晰地阐明它可在何时何地获得应用。在这些支持者们早期的理论工作中,他们指出这一思考模型主要适用于公共和教育机构(但他们却并没有给出理由)(March 和 Olsen,1976;Cohen,March 和 Olsen,1972)。它的大部分应用看来基

本集中在教育和军事组织以及法庭中。但是有时它的支持者们也指出,它也适用于商业公司,甚至基本上适用于所有的组织(March 和 Olsen,1986)。但是,这一思考模型对公共管理有着极为重要的意义。正如我们下面将要谈到的那样,西克森和他的同事们于 1986 年发现,这种决策过程更多地出现在政府组织而不是私人组织之中。

战 略 管 理

尽管大多数研究管理决策的专家都强调决策过程具有相当混沌的性质,他们却决不否认管理人员应该投入到有目的的、以目标为导向的行动中来,管理人员确实也是这么做的,这些专家也并不否认这一事实。实际上,战略管理这一命题在近十年间已变得格外突出。战略就是有目的的行为。这一术语来自军事战略中的观点,来自一种利用某军事单位的资源和力量来实现目标——通常是军事胜利——的观点,其方法在于制定计划和目标并执行它们。战略管理这一概念比相似的名词(如计划和经营政策等)更具吸引力,因为它强调指出,应该评估自己的总体目标以及自身的优点和不足,并对人们在安置力量以最好地追求目标时所面对的外部威胁和机会进行评估。

◆ 有关战略管理的各种理论框架

管理咨询人员和专家们为发展战略提出了各种各样的方法。布里森(Bryson)和洛灵(Roering)于 1996 年对八种主要的战略计划方法做了一个出色的总结,该总结为这一讨论所涉及的各种研究模式都提供了更多的深度和细节。布里森于 1995 年下结论说,管理人员几乎可以在政府组织中利用所有这八种方法(尽管必须具备一定的前提,这点我们在下面将谈到)。其中的一些方法,如波士顿咨询团所用的方法,专注于公司商业活动中相对较为重要问题的公司决策。波士顿咨询团的“有价证券法”提出,管理人员应把一个大型公司中各经营单位构成的组合体当做某资产组合中的股票来看待。管理人员在两个方面对公司中的经营单位进行评估——市场成长和市场份额的规模。在这两方面

都表现出色的单位就是“明星”;它们应该受到更多的重视,在利用收入所做的再投入过程中也应占更大的份额。在成长缓慢的市场中所占份额较少的单位——在上述两方面都表现不佳——就是“孬种”,也应成为放弃的目标。各种情况的混杂为资源的战略转移提供了机会。在成长缓慢的市场中占据较大市场份额的单位能挣很多的钱,但是发展前景并不理想。这类单位的工作应被看做是“产金奶牛”,应该利用它们为那些有良好发展前景的单位提供资源。应该考虑为那些处在快速成长的市场之中却尚未获得较大市场份额的单位注入来自于其他单位的资源,特别是来自于那些产金奶牛的资源。这种方法听起来相当没有人情味,但它实际上却强调整体协作——组织中的所有工作应得到有效的综合,以使组织的总体收益大于各单位独立操作获得收益之和。

林恩(Ring)于 1988 年把有价证券法加以改动之后应用于公共领域的战略制定上。他把“问题的易处理性”和“公众支持”作为两大关键方面。如果问题容易处理而且公众支持率很高的话,公共管理人员就可以力图获得资源,以使他们能转用于公众支持率高而问题极难处理的问题。如果公众支持和问题的可处理性都很低的话,公共管理人员可能就会干脆把他们的主要注意力从这些问题上移开。同样,鲁宾于 1988 年指出,政治事件的时效存在着长短不同,政策会在混乱的或是已预期的不同环境中发挥作用,根据这些不同,战略模式也会有所差别。

其他的方法侧重于不同的层次和问题(Bryson,1995)。战略计划系统提出了阐明和执行战略决定的方法,也提出了如何在组织各单位和各层次之中分配资源以支持战略决定的方法。竞争仲裁人管理法分析关键的竞争仲裁人怎样评估组织,并建立起和每一名竞争仲裁人打交道的战略。(竞争仲裁人包括在组织中有着重大利益的个人或团体,如工会、客户、供应商和监管者等)竞争性分析法对影响某一工业的主要力量进行分析,如购买者和供应者的力量、替代性商品的前途以及市场竞争等。这一方法的目的在于,通过把自己和竞争者区别开来,并选择好自己将要投入竞争的某工业中的某些领域等战略,使自己获得竞争优势(Porter,1985)。战略问题管理法专注于确定那些似乎对组织

实现目标的能力特别重要的主要问题,也专注于确定组织中的工作团体如何回应并解决这些问题。过程战略和战略谈判两种方法把战略决策看做是一种高度政治化的过程,并确定如何应付所需的长期性讨价还价的方法。同样,合理的渐进主义法,正如我们前面已经谈到过的那样,强调战略决策的逐渐改变性,也强调对讨价还价进行长期性指导的方法。(详见布里森于 1995 年的著作以及布里森和洛灵于 1996 年的著作)

◆ 公共领域中战略管理的应用

现在,我们已经拥有了许多在公共领域中进行战略管理的理论框架(Bryson,1995;Bryson 和 Roeing,1996;Nutt 和 Backoff,1992)。这些理论框架专注于战略问题管理、竞争仲裁人分析、环境扫描和 SWOT 分析(见下文)等程序。这些由学者和咨询人员所提出的程序通常以一个计划和组织阶段开始。通常,一个“战略管理小组”(SMG)会对这一过程进行管理。小组成员对于谁会参与进来,战略分析如何进行,以及希望达到什么目标等问题必须获得共识。通常,这一程序都要求具备一个结构严谨的团队以及一名专家顾问——一名有着高度技巧以帮助小组进行决策的咨询人员。这名专家顾问常常让小组的成员们列出他们对重要问题(如竞争仲裁人、机会以及威胁)的看法。而后,小组就会采取一个综合各人观点的程序,比方说采用我们将在第十二章中讨论的团体列举技巧。

表格 7.1 公共机构的使命和价值阐述

社会保障署
使命 社会保障署的使命是,按照法律的规定,公平、高效而节约地执行社会保险这一全国性工作项目
运作中的优先问题 该使命转变成运作过程中的 6 个优先问题: 维持社会保障信托基金的财政完整性 增加公众对社会保障署及其工作项目运作情况的信心 为社会保障署的客户提供可能的最佳服务 改善管理以提高效率、节约性和责任心 利用现有的最好也是最适合的技术来管理社会保障署(SSA)的工作项目

续表

持续保证社会保障署能够依靠一支拥有良好技术和极高积极性的工作队伍

两大内在原则　指导着战略计划的阐述:

致力于为社会保障项目的当前受益人服务

致力于为那些替社会保障署工作的人服务

战略建议　战略计划提出了 29 点战略性建议,意在改善程序的简化、提供服务、技术以及组织工作和人力资源。

国内税务局

使命　国内税务局(IRS)的目的是,以最少的政府开销征收合适数量的税收,征税的方式则应使得公众能够对该局的品格、效率和公平报以最高的信任。为了实现此目的,该局将:

最大可能地鼓励并实现纳税人自觉服从和遵守税务法规和条例

告知公众他们所具有的权利和义务

确定服从范围和不服从的原因

为合适的管理和税法的执行做所有必需工作

持续寻找并执行新的更为有效且更为节约的有利于使命实现的方法

战略优先工作　战略计划在下述领域内提出了 55 项战略优先工作:

效率与节约的平衡(例如,扩大有关办公自动化和数据处理服务的合同签订。监听公众舆论。确定并衡量有效性目标)

加强自愿服从(例如,开展一项计划,研究如何从不顺从者处自动扣款完税。调查没有反应的纳税人。加强国内税收局稽查人员的训练)

改善人员的招聘和维持(这样的例子包括: 雇员咨询、身体条件、儿童照顾、行为规则、自豪感、工作参与、劳动生产率、人员招收和训练)

发展信息管理战略(例如: 建立信息资源管理功能,建立计划信息系统过程)

阿拉巴马州康复署和残疾儿童服务部

“未来蓝图”: 价值和目标

Ⅰ.我们重视残疾人士的价值、尊严和权利

目标:

1.提供能够产生高质量结果的高质量服务,并优先考虑严重残疾人士的需要。

2.让身患残疾的倡议者和人士参与到机构的计划和政策发展中来。

3.提倡残疾人士的权利。

Ⅱ.我们重视所有职员为实现我们的使命而作的贡献

目标:

1.招收、雇用并提升合格的职员。

2.建立开放、诚实的沟通联系。

3.给职员提供个人和职业提升机会。

续表

4.建立真实的工作表现和劳动生产率标准。
5.对起到表率作用的工作表现予以奖励。
6.鼓励职员的创造性和革新性。

Ⅲ.我们重视建立一个可以为职员提供参与机会的机构管理风格

目标:

1.发展一种促进创造性和革新性的机构管理哲学。
2.为机构管理职员提供管理发展机会。
3.促进一种鼓励所有职员开展团队工作的机构管理风格。
4.促进一种鼓励职员更多投入到机构决策中来的机构管理风格。

Ⅳ.我们重视获取最多的资源,重视对资源进行有效和节约的管理

目标:

1.获取最多的财政和其他资源。
2.增加立法支持。
3.发展一种可以对资源利用的效率和节约性进行衡量的管理信息系统。
4.发展并利用合适的技术资源。

Ⅴ.我们重视公众支持

目标:

1.将我们的使命和目标告诉公众。
2.与商业和工业部门建立伙伴关系。
3.鼓励职员们更多地致力于获得以社区为基础的机构支持,并使职员们对此承担更大的责任。

资料来源:美国卫生和福利部(1988);美国财政部(1984);Stephens(1988)。

战略管理小组(SMG)通过对组织历史和现状进行初步评估来开始其工作,这样就可以总体上阐明组织的使命,正如表格7.1中所说的那样。布里森于1995年指出,对公共组织而言,这一步骤要求对组织所接受的命令——外部权威通过法律和规则强加于组织的要求——进行一次认真的回顾。这一回顾可以澄清外部权威所命令的是什么,也可以提出一些有关新方法的见解。例如,某公立医院的一些代表认为,他们接到了不可与私人健康服务竞争的命令,而通过进行这种回顾,他们可能会发现他们实际上有权利这样做。

为了表述组织的使命,战略管理小组通常会回顾组织运作环境中

的各种潮流,并利用第四章中所谈到的一种理论框架。这时,该小组可能也会进行竞争仲裁人分析,并理想化地确定所希望的组织的未来面貌。最终,组织使命的阐述表达了组织的总体目的及其主要的价值和责任。

战略管理小组的成员们随后将评估组织的优势和弱势,还需注意周围环境并面向未来,以认识组织所面临的机遇和威胁。这种对优势(strengths)、弱势(weaknesses)、机遇(opportunities)和威胁(threats)所做的评估就叫做 SWOT 分析。战略管理小组可以从诸多技巧中选择一个来进行这一分析(Nutt 和 Backoff,1992)。一个典型的方法就是利用我们上面所提到的团体列举技巧。通过进行 SWOT 分析,战略管理小组可以列出一个战略问题——对立力量或价值之间的冲突,该冲突会影响组织实现其理想中的未来的能力——清单(Nutt 和 Backoff,1992)。而后,该小组则建立起处理这些问题的计划(Nutt 和 Backoff,1992;Ring,1988;Eadie,1996)。公共领域内各种各样的组织现在都利用这种方法来进行战略规划(Bryson,1995;Boschken,1988;Wechsler 和 Backoff,1988)。

◆ 公共领域内管理战略的分析性研究

除了建议公共组织采取一定的程序之外,研究人员也研究了公共组织所实际追求的战略,以及公共组织战略决策的实际发展情况。一些研究显示出了政府所有制对战略的影响。西克森及其同事于 1986 年对 30 家英国组织中的战略决策进行了研究。他们发现,在公共所有的服务和制造结构中,战略决策过程与私人服务和制造公司中存在差异。公共组织采取一种所谓的"漩涡分散式"决策过程。这一过程表现为更多的混乱,更为多样化的内部和外部利益会参与到决策过程中来,并发生更多的转变,该过程也会遭到更多的耽搁和打断,参与者之间也将进行更多的正式和非正式互动。决策的类型起着重要的作用,服务和制造组织之间的差别也起重要作用。但是,这一研究结果意味着,公共领域中的环境确实会把前面章节中所谈到的干涉和限制强加给组织的内部战略决策。

马斯卡兰哈斯(Mascarenhas)于 1989 年对 34 个国家的 187 家国有和私有近海钻井公司进行了研究。从而对其战略领域(提供服务的市场、产品类型、客户来源和应用的技术)进行分析。政府所有的公司主要在国内市场中运作,它们的生产线规模有限,并具有稳固的客户基础。公开上市的私人公司(即股票公开上市的公司)规模更大,运作于许多不同的地理市场之中,也提供更多种类的产品。未公开上市的私人公司更像国有公司,但是具有较少的稳定客户基础。公司的国籍和规模也起到重大作用,但是即便在这两种因素起作用时,公私所有制差异也依然起控制作用。研究结果支持第三章中所提到的一个观点,即公众组织在其战略领域方面倾向于受到更多的限制。

其他研究对公共领域内战略的重要差异进行了分析。维士勒(Wechsler)和贝可夫(Backoff)于 1986 年对俄亥俄州的四所州立机构进行了研究。他们发现,这些机构追寻着不同类型的战略。自然资源部采用发展型战略。这一机构有着多样性的任务,各种支持者,以及独立的资金来源。管理人员在寻求一种改善能力、资源和组织总体表现的战略方面有着相对的独立性。较强的外部力量确定了精神疾病部的转变式战略。职业专家和法律权利团体提议应该对精神病人实施离院治疗——让他们离开各大医院并生活在正常的生活环境之中。该机构也面临着长期的预算压力。它把自己从医院的管理者转变成监督者和协调者的角色。为了回应外部要求,它监督并协调由以社区为基础的工作项目和合同所提供的客户服务。公共福利部受到报界和立法者的严厉批评,它也面临着不断增加的福利服务需求以及可能的预算缩减,因此它的管理人员们采取了保护型战略。他们加强了内部控制,避免使该机构在公众中的形象过于突出(“让该机构从报纸上消失”),改善了与立法者的关系,并力图保持原有的资金水平。公共事业委员会对公共事业的收费决定进行管理,它采用了一种政治型战略。核能问题和不断提高的燃料价格使得消费活动者开展了更多的政治活动。该机构的决定也变得对消费者更为有利,反映了该机构在回应于竞争仲裁人组成的变化时,自身也进行了改变。

博士肯(Boschken)于 1988 年发现,一种私人领域内的战略决策变

种也可以很好地应用于政府企业。麦尔斯和斯诺(Snow)于 1978 年进行了一次相当突出的分类研究,该研究显示,防守者力图保持住他们的市场份额和客户,并强调效率和中央集权,他们通过这样的做法来回应于稳定的环境。分析者运作于具有一定改变的环境之中,他们采用相似的方法,但却力图进行一定的创新,并允许在创新努力中放松控制。人们在成长和动态的环境中会发现勘探者;他们寻找机会,承担风险,并利用权力更为分散和有组织的管理方法。反应者可能出现于任何环境之中。他们没有目的地四处游移,出现什么情况,他们就回应于什么情况。博士肯于 1988 年发现,这一理论对分析西海岸各城市港口管理机构的战略行为相当有用。公共机构和私人公司之间在拥有公共权威方面地位很不相同。无论如何,研究显示出,私人领域中相当宽泛的理论框架对政府也很有用。

这些研究显示,公共组织中的战略定位存在着相当大的差异。公共管理人员和私人管理人员一样,也要采取各种各样有目的的努力,以回应于其环境并实现其目标。这一总体认识与人们对于公共管理人员的思维定势之间存在着鲜明的对比,人们总是对公共管理人员印象不佳,认为他们对于长期目标相当消极而不很重视,而这些长期目标则正是令人尊敬的学术理论所经常讨论的。上述研究和论述也指出,我们可以对公共领域内的权力、决策和战略形成进行一般性概括。

管理人员和研究人员应注意的问题

人们对公共领域环境总体特点的论述相当多,可对于如何处理其中各种变化的共识则要少一些。公共组织的总体特点能把它们和私人组织区别开来,各种著述中有关这些总体特点的论述可以像下面一样加以总结:

> 在公共组织之中,管理所遇到的政治干涉更多,政治标准也更多地进入到公共组织中。
>
> 更为复杂的正式制度限制对管理过程进行控制,其中包括更多的正式法律、规则以及授权实施的程序和政策。

对于公共组织来说,目标和工作表现标准通常更为模糊、多样化,也存在更多的冲突。

通常并不存在市场经济指标,组织追寻理想化的、充满了价值观的社会目标。

公共领域必须处理特别困难的社会任务,而且常常处在来自立法机构的相对模糊的命令之下。

公共组织必须同时追寻前面讲到的所有复杂目标——责任性、回应性、代表性、开放性、效率等。

有关组织中权力的著述提醒我们,权力难以得到而且相当复杂,而且过分考虑权力关系方面的问题可能会把人引入歧途。但是,怀有最好用意的管理人员必须考虑如何施加影响以实现他们所追求的良好目的。我们现在已经拥有了大量关于官僚机构权力的总体著述,也有越来越多的案例研究涉及到有影响力的政府官员,以及他们如何在政治系统中获得并利用影响力(Olshfski, 1990; Doig 和 Hargrove, 1987; Allison, 1983; Lewis, 1980; Kotter 和 Lawrence, 1974)。但是,并没有许多研究对公共管理人员进行大规模抽样调查,在系统内部分析政府管理人员的权力和影响,并分析是什么造成了其中的差异。因此,管理人员和研究人员都面临着这一问题,即怎样解释当前我们对此课题的认识状态。

把来自组织学理论和政治科学的材料综合起来可以提供一些答案。公共行政管理人员在其权力和影响方面显然面临着强大的限制,这是由其所处的特殊环境造成的。高层管理人员(由选举产生的管理人员和受任命的内阁官员等)必须同立法议员和其他政治权威共享对其行政单位的权威。他们对其下属和组织的权威被规则和程序(如那些管理公共服务程序、购买、采购和空间分配决定以及预算决定的规则和程序)所限制,而这些规则和程序则是由其他单位强加给他们的。在较低的管理层上,管理人员的权威则进一步为其他法定单位更强大的正式权势和资源所控制。金登(Kingdon)于 1984 年介绍了一次调查,在这一调查中,联邦官员们指出,总统和议会在政策日程上的影响比行政官员们的影响还要大。

然而,在这一不利环境中,行政官员们还是有着不同程度的影响力的。考虑到有关组织和官僚权力的专著中所提出的论点,我们可以想见,尽管行政官员一直都受到政治、社会和技术发展中不断变化的潮流的影响,他们还是会在以下一些条件下具有更大的影响力:

当他们担负重要的责任(其责任会关系到机构资源获取的主要政策问题)时,即当他们承担关键的预算决策责任时,或是当他们处于某些政策制定位置(这些位置对机构所接受命令和获得主要支持者的支持处于中心位置)时。

当他们获得有效的政治支持(来自立法部门的委员会和活动者,来自行政部门的其他成分,也来自利益集团和选举团体)时。

当他们拥有出色的专业技能,并有出色的履历时。在一些机构中,某一特定的专业团体会占据统治地位,如律师、外交官、警官或军官等。在这些专业方面履历和能力不出众的管理人员则需要具备其他的优势,如准备充分或是有着作为一名强干的多面手型管理人员的美誉等。

当他们对政府及其运作和制度(例如在立法和行政方面制定法律的过程)以及他们所在机构中的政策和工作项目有着极佳的实质性了解时。

当他们获得或有能力获得总体良好表现的声名时,这包括很高的精力、智慧和品格,以及高度致力于为公众服务。

公共管理人员必须考虑这些权力和影响问题,因为这些问题与他们在决策过程中所行使的自主权和权威直接相关,也与决策过程本身的性质直接相关。本章和前面各章所讨论的证据和分析指出,与私人组织相比,公共组织在决策过程中面临着更多的政治干涉和制度限制。在企业和政府中都有工作经历的管理人员也同意这些论述(Perry 和 Kraemer,1983)。

林恩和佩里于 1985 年更加明确地将有关公共组织管理战略的著述和研究进行了综合,并得出了一个相似的结论。他们发现,现有的研

究和观察反映出,公共领域内的战略决策是在以下条件中发生的:

政策的模棱两可(与商业公司相比,政策指示界定得并不清楚)。

更大地向来自媒体以及其他政治官员和机构的参与和影响开放,受到来自更多不同地方的关注。

由于当选的和受任命的官员们周期性更迭而受到更多的人为时间限制。在法院和立法机构中的委任也有时间限制。

不稳定的同盟(政治同盟相对不稳定,它们可能只是围绕某一政策或问题解决方案而建立的)。

除了政治科学著作中的暗示和上述论断之外,近期的研究也越来越证实了这一总体情况。许多研究都反映出,公共领域中的限制、打断、干涉和外部接触比私人领域要多。波特和范·马南(Van Maanen)于 1983 年将市政府中的行政管理人员和工业领域中的管理人员进行了比较,结果波特等人发现,市府行政人员感到,他们在如何分配自己时间问题上的控制作用更少,更多地感到时间的压力,并认为组织外部的人士能够对他们利用时间的方式产生更大的影响。前面谈到的西克森及其同事于 1986 年所做的研究则强调,公共领域中的决策具有更无序的参与、耽搁和打断形式。

林恩和佩里于 1985 年也举出了这种战略管理环境所带来的结果。他们两人说,由于公共管理人员必须经常力图实现更具限制性的目标,他们更有可能不得不采取渐进型的决策模式,因此他们的战略也更有可能是突然出现型的,而不是事先设计好的(即他们的战略决定和方向更有可能是随着决策过程的进行而出现的,而不太可能按照原先设计好的方向前进)。高效的公共管理人员必须在他们对待职员任务分配和控制等问题的态度上保持更大的灵活性,并避免轻易地投身于某一系列目标之中。照林恩和佩里的说法,他们面对着效率、公平、道德高标准以及在政治上回应于支持者等相互矛盾的要求,必须做到对这些要求面面俱到,方法在于表现出自身的开朗性格,避免教条主义,并有技巧地将相互竞争的观点加以磨合。他们必须高效地‘利用影响力而

不是权威”,并将工作过程中的不连续性降到最低。林恩和佩里所提出的建议与垃圾桶式管理法非常相似,但是他们更明显地关注围绕在公共组织中主要决定四周的外部政治环境。

进行决定所受的政治影响问题引出了组织学关于决策的专著所探讨的最后一个问题:哪些偶然性因素决定了决策必须有较少固定的结构,而且应避免系统理性化?正如前面的例子所反映的那样,公共组织中的许多决定并没有被政治和制度限制所笼罩,相反,做出这些决定正如在私人公司中一样。实践人员和研究人员所面临的一个挑战就是澄清公共组织的政治环境是何时、何地对决策过程产生影响的,其影响又有多深。公共管理研究人员并没有说明这样的偶然性因素会于何时出现。如果任务和政策问题比较清晰、普通且易于处理,如果当时的组织层次和地理位置远离政治监督,如果立法和其他命令相当清晰而不是相当“糊涂”(Lerner 和 Wanat,1983),又如果行政决策者能够获得更强的权威、可以不受政治干涉而独立自主地处理自身情况;那么,公共管理人员似乎就会拥有一种范围有限且更具内在可控性的决策环境,在这种环境之中,理性决策过程常常是更为合适的。考虑到当前研究和知识的状况,研究人员和管理人员都必须尽力来分析这种种决策环境中的差异情况,以确定什么才是最合适的方法。

应该对与其他组织偶然性因素相关的政治环境进行合适的评估和处理,这一重要课题还会在后面的章节中再次出现。在下一章中,我们将讨论其他有关公共组织结构和技术的问题,这些问题与政治环境中的决策过程和影响相关,而决策过程和影响又与人的行为以及公共组织的表现有关,这些问题我们在后面还会谈到。

第八章　组织结构、设计和技术

第二章中谈到的历史回顾和第四章中谈到的组织环境表明，为什么如此多的因素——如环境的复杂性、公共部门的属性、目标、领导等——都会对组织的结构和设计产生影响。对管理学进行研究的人士用结构一词来指组织之中的上下级关系和根据专业进行分工的单位以及对这些因素进行管理的正式规则。研究人员用技术和目标来指会对组织结构设计起重要影响的组织的工作过程。

正如第二章中的历史回顾所反映的那样，从一开始，组织结构的概念就在组织和管理理论中发挥着重要作用。研究人员对组织技术和任务进行了分析，认为它们是影响组织获得最佳结构的重要因素。尽管公共管理人员受到诸多束缚，但他们还是在他们的组织中拥有很多权威，而且在技术和任务方面进行诸多决策，因此，我们当前对这些课题的思考研究对于实现高效的公共管理有着重要意义。

首先，本章讨论了人们在公共组织是否有着独特的结构特点这一问题上所持的不同见解。比方说，有人认为公共组织中的官僚主义作风要比私人机构更为严重。其次，本章讨论了组织结构的重要性，以及组织结构与政治权力、战略等其他课题的关系。再次，本章讲述了人们在对组织结构、技术和设计进行研究的过程中所获得的主要见解和发现。组织学理论家一般都从“普遍适用”的角度来讨论结构问题，而对公共组织独特的结构特点不够关心，不过还是有一些非常重要的研究集中讨论了公共机构的情况。但是，这些一般性的观点对大多数机构都是适用的。我们这里的讨论则特别地给出了有关公共组织的实例。在结尾时，文章就各种实例探讨了公共组织是否有着与私人组织不同

的结构和设计这一问题。

小说、论文以及人们普遍的看法都认为政府官僚机构极度荒唐,缺乏人性,因而对其十分不满。人们通常把注意力集中在与结构相关的事情上,如死板的规则和森严的等级关系等。即便是进行更为正式的学术研究的学者也总是得出相似的结论。一些经济学家们认为,政府官僚机构就是一个反派角色,总是对繁荣和自由构成威胁,他们的这种看法已经几乎成为一种传统。唐恩斯(Downs)于 1967 年写的一本书可能是人们有关官僚机构引用最多的书了。在该书中,唐恩斯指出,政府官僚机构总是不可避免地趋向于僵化死板和更多的等级限制。他提出了所谓的"等级体系法则"(law of hierarchy)。根据这一法则,庞大的政府组织,由于它们的产出不存在经济市场,因而总会比私人商业公司有着更为复杂、更加中央集权化的上下级体系。唐恩斯的"法则"反映了人们的一种共识,即政府官僚机构有着极为复杂的规则和等级制度,即便是和极为庞大的私人组织相比也是如此(Dahl 和 Lindblom, 1953; Lindblom, 1977; Barton, 1980; Sharkansky, 1989)。

但是,也有另一种认识。组织学理论家们对组织结构进行的研究提供了有关这一课题的发展最为完善的概念和从实践中所获得的发现。但是,正如本书前面各章节所指出的那样,大多数组织学理论家并没有把公有机构作为一种独特的组织来看待。通常,他们都从"普遍适用性"的角度来考虑问题,认为他们有关组织结构的理论对各种组织都是适用的。他们还认为,把组织分为公有和私有两种不同类型是一种过度简化的方法,而且这种区分往往是建立在人们毫无理论依据的固定思维之上的。许多组织理论家们都认为,组织规模、环境的复杂性和技术等因素都对组织结构有很大的影响,而这些因素的影响要大于组织因作为公有组织或是私有组织的不同属性而产生的影响。事实上,主流的组织学理论与我们上述的某些经济学家和政治科学家们的观点明显不同,这些经济学家和政治科学家们认为,公共官僚机构总是有着过多的官僚作风以及高度中央集权化的、极为复杂的等级体系。

在本章的较后部分,我们将研究各种实例,以讨论下面这一存在极大争议的问题,即公共组织和私有组织是否有着不同的结构特点。但

是,我们首先还是来回顾一下组织学理论家有关组织结构的概念和观点,并讨论一下这些概念和观点是如何应用于公共组织之上的——因为这些理论确实可以应用于公共组织之上。然而,我们回顾这些概念的一个重要原因是,大部分将公共与私有组织的结构进行比较的研究,都用到了组织学理论中的观点和方法。对这些概念进行回顾之后,我们就可以转而研究那些对公共和私有组织的结构进行比较的实例了。这时,我们就会发现一些研究中非常有趣的发展,而有些发展则是最近的事情。对有些人来说,仔细探讨人们对公有和私有组织的不同结构所进行的研究,就好像读电话簿一样乏味。但是,如果你想把你的思考建立在发展成熟的论据上,而不是什么固定死板的认识或是人们通常谈话中证据不充分的表述上的话,那么,你就有必要紧紧追随这一课题研究的发展,并尽力理解这一研究,而这则是相当富有挑战性的。

组织结构学研究的发展

我们已经见过不少实例,都反映出了政治家和政府权威对公共机构结构所产生的影响:监督机构会要求公共管理人员建立一系列规则和安全调查制度;确立规则和组织结构的立法会对组织管理的各个细节进行干预;立法者和利益集团会尽力保卫某个机构在结构上的独立自主不受侵犯,以防止其重组之后转而受到其他权威的控制。里根总统则在职业文官之上又设立了新的职位,从而降了职业文官的职。历届总统都曾建立过新的机构,并将其置于现有机构之外,以防止其受到现有机构中强大有力的政治和行政同盟的控制(Seidman 和 Gilmour, 1986)。约翰·肯尼迪把和平队置于国务院之外,而林登·约翰逊则把经济机会办公室的青年就业训练项目置于劳动部之外。

但是,有趣的是,在 20 世纪初,领导本领域研究发展的政府行政管理专家却并不对政治动力进行分析。路德·古利克和其他行政管理学派的研究人员主张,应建立高度专业分工的清晰明确的任务分配(他们指出原因是当人们进行专业分工之后,他们才会对自己的工作熟悉起来,才会做得更好);应建立清晰的命令和权威关系(做到"命令的统一

性”,每个人只有“一个主人”——一个监督者——从而可以获得清晰的指令);应建立一个中央集权化的权力结构,权力主要集中在组织的顶层;应建立较小的“控制范围”,以维持清晰的权威关系(控制范围指的是对一位上司负责的下属的人数,较小的控制范围,则是指在任何一位上司手下,只有相对较少的下属对其负责);以及其他类似的行政管理原理。

这些原理意在指导人们决定采取何种组织结构,以获得最大的效率和最佳的工作表现。尽管这种观点后来受到了批判并被人们所舍弃。但是,在当时,这种力求发展高效组织结构的努力还是从政府的各个重要事件中吸取了不少力量。在 19 世纪后半期和 20 世纪最初几十年间的一次改革运动中,政府中的腐败和管理不善,特别是在城市地区中,受到了批评和攻击。改革者们认为,这些指导建立高效组织结构的原理,可以帮助他们去除政治上的裙带风现象以及政府中的管理不善(Knott 和 Miller, 1987)。

后来,在罗斯福新政期间以及“二战”之后,政府规模不断扩大,政府机构的数量大大增加。古利克和其他行政管理学派理论的支持者提出了自己的见解和建议,正是这些建议重组了日益庞大的联邦官僚机构,而且也深深影响了 20 世纪的联邦政府结构上的主要发展。例如,一些改革措施提出,把各种联邦机构并入一些规模较大的机构之下,这些大机构可以被称做“伞型”机构,因为它们好像雨伞一样,把下面的机构都覆盖住了,这样也就缩小了总统的控制范围。一些专家认为,如今,许多政府官员大体上还是同意行政管理学派的观点(Knott 和 Miller, 1987; Warwick, 1975; Seidman 和 Gilmour, 1986)。行政管理学派的支持者指出,该学派的种种行政管理原理对政府和企业组织一样都适用。毕竟,该学派的目的就在于让政府更为高效地运作,更像企业,而更少“政治性”。

正如我们在第二章中所谈到的那样,20 世纪中期,组织学研究逐渐兴起,这时,古典的对结构进行研究的方法就受到了批评。偶然性理论有关组织结构的观点认为,组织的结构必须与组织所面临的各种偶然性因素相适应,这些偶然性因素包括:环境的改变和不确定性,对技

术和生产过程的要求,组织的规模,组织中的管理人员及其力量同盟的战略决策等。

20 世纪六七十年代,实践研究大大增加,这些实践研究进一步巩固并扩充了偶然性理论,这一理论力图确定并衡量有关组织结构的各种概念。到 20 世纪 70 年代,各种进行研究的学术期刊上都充满了对这些概念进行分析的实践研究。就这样,比较基本的偶然性理论框架逐步确立了起来,有关组织设计的课题也树立了起来。下面,我们将先来讨论一下偶然性理论框架。随后,我们再来谈一下组织设计的问题。

在 20 世纪八九十年代,有关组织的著述以及组织中的管理实践都进一步远离了那种更为官僚化、机械式的结构,而更倾向于一种更为灵活,更具有机性的结构,这一发展方向我们在第二章中已经谈到了。管理方面的专家提倡一种极其松散的、非正式的结构,认为这种结构才是理想的结构(Peters, 1988)。很多大公司都开始进行权力分散,使自身更为灵活,而商业期刊则撰文介绍那些"狠批官僚主义"的企业管理人员。这种改革努力往往都会把中层管理人员作为裁员的目标。到 90 年代,通过临时解雇和"小型化"而形成的大规模人员缩减已经极为普遍,而新闻杂志则以封面新闻的形式来介绍这一问题,这一问题也变成了政治斗争中的一个话题。人员缩减的部分目的,就在于发展更为灵活的组织结构,减少组织中的官僚主义作风。

在上述这些方面,公共领域也追随私人领域而进行改革。《国家表现回顾》(第一章和第十四章都有介绍)力求实现大幅减少联邦雇员的人数,特别是要减少监督人员和中层管理人员的人数。另外,总统下令把机构中各项规则的数目减少 50%。总统还取消了联邦人事手册,以象征性地显示出他减少人事规则的决心。总统还采取其他措施来减少中央集权,并逐步放松联邦政府中僵化的官僚体系。温特委员会经常提出各种建议,以重新给州和地方一级的政府机关以活力,该委员会也提议说,应该减少官僚主义式的规则并应在办事程序中实行权力分散。在该委员会提出的各种建议中,有一条是:应该去除政府机构中处于中间的各个层次,以"铲平"公共官僚机构;还应该去除诸多的人事规则并在工作程序中实行权力分散,以在政府之中"解除管制"

(Thompson, 1993)。几年之间,各州政府就已开始了去除中层管理层的努力(Walters, 1996)。这一发展潮流显示出,有关组织结构及其设计和管理的课题一直就是政府管理人员所必须面对的关键性挑战。

结构各方面的特性及其影响

力图为组织结构找到明确的定义和衡量方法的研究人员遇到了许多困惑。例如,你可以(通过用统计组织规则的数目等方法)客观地衡量组织的结构特点,或者你也可以(通过询问组织成员,他们必须以怎样严格的程度来遵守这些规则)主观地衡量组织的结构特点。另外,组织中的情况可能会相当复杂,组织中不同的单位可能有着截然不同的结构,而这就使得人们要想建立一个统一的衡量组织结构的方法相当困难。

◆　结构的各方面特性

尽管结构这个问题相当复杂,人们通过努力研究,还是获得了一些想法,可以帮助我们澄清结构这一课题。一般地,研究人员都通过下面几个方面来确定组织的结构。

中央集权化的程度　组织内中央集权的程度就是指权力和权威集中于组织高层的程度。一些研究者通过调查组织中决策权威所处的位置来衡量这一问题(例如,他们会调查组织中的决策是否都必须被组织高层所批准)。

程式化的程度　程式化的程度指的是组织的结构和工作程序在多大程度上是正式地由规则条例等明文规定的。一些研究人员询问雇员们,他们必须在多大程度上服从于正式确立的规则,他们是不是必须按照某种所谓的"合适渠道"来开展工作并进行交流,以及组织是否订立了一个规则手册,通过向雇员们询问这些问题,研究人员们可以对组织的程式化程度进行衡量(Hage 和 Aiken, 1969)。其他一些研究人员则力图确定组织中是否建立了组织流程图(organization charts)、规则手册以及其他的正式指令(Pugh, Hickson 和 Hinings, 1969)。

复杂化程度 组织的复杂化程度是通过组织中分支单位的数量、各个层次的数量以及专业分工的数量来衡量的。研究人员把结构的这一方面进一步细分,在复杂化程度之下又形成许多分支(Hall, 1996)。不同的组织有着不同的水平式区划,所谓组织的水平式区划,指的就是组织中在分支单位和个人之间的劳动专业分工。在衡量组织的水平式区划时,一些研究人员只是简单地统计组织中分支单位和个人专业分工的数量(Blau 和 Schoenherr, 1971; Meyer, 1979)。组织中的垂直式区划则指的是组织上下级体系中不同等级层次的数量——组织是“高个子”(组织中等级层次较多)还是“矮个子”(组织中等级层次较少)。

◆ 各方面特性对组织结构的影响

人们的研究也分析了许多会对组织结构产生影响的因素,这些因素主要是以下内容。

组织规模 各种研究都显示出,规模较大的组织较之于规模较小的组织可能会有更为复杂的结构,更多的等级层次、更多的部门和工作分工(Pugh, Hickson 和 Hinings, 1969)。但是,布劳和舒纳(Schoenherr)在 1971 年也指出,尽管随着组织规模的增大,组织的复杂性会越来越快地增加,但是当组织的规模达到某一点时,组织复杂性加剧的速度就会下降;达到这一点的组织,虽然其规模还在继续扩大,但是这些组织之中已经不会再很快地出现新增的部门和等级层次了。另外,他们两人的研究还反映出,大规模的组织行政管理费用可能会更小。因此,通常的情况是,组织规模越大,从事行政管理工作的人员的比例反倒越少,这与人们通常的思维定式以及流行的书籍对于官僚机构的看法正好相反(Parkinson, 1957)。

阿基利斯于 1972 年批评了一些对组织规模进行的研究,他认为这些研究在利用它们有关公共组织的研究发现时犯了以偏概全的毛病。他指出,布劳研究的是处于文官制度控制之下的政府机构,但他在作结论时却把他的发现应用到各种组织之上。有关公共服务的各种规则可

能使得这些组织强调任务必须按照专业分工来分配,必须缩小控制范围。因此,这些组织才是按照布劳所观察到的模式在发展。但是,商业组织就不见得会按照这种模式来发展了。贝尔(Beyer)和特莱斯(Trice)于 1979 年对一系列联邦机构进行了研究,他们发现,组织规模与组织中的垂直式区划或是水平式区划之间并不存在直接联系,这与布劳和舒纳于 1971 年对联邦就业机构进行调查时所获得的发现正好相反。最终,贝尔和特莱斯做出结论说,组织规模的增大将导致工作分工的增加,而工作分工的增加则增大了组织在水平和垂直两个方向上的复杂性。另外,他们指出,在那些从事常规工作的联邦机构中,组织规模、工作分工以及组织中水平式和垂直式区划之间的关系,比起那些从事非常规性工作的联邦机构来,要密切得多。因此,公共组织的规模越大,其结构上的复杂性(等级层次更多,劳动分工更多)就可能越大。大规模的组织几乎肯定要比小规模的组织反映出更多的复杂性,但是组织的规模与效果间联系却并不清晰。

另一些研究人员则指出,有证据显示组织规模对组织结构并没有什么明显的影响。金伯利(Kimberly)在回顾这一类研究时指出,组织规模实际上是一个非常复杂的因素,它由许多不同成分组成,如雇员人数和净资产等。由于不同的研究人员衡量组织规模的方法各不相同,因此我们很难把他们的发现加以统一,并由之获得结论。

环境　第四章反映出,当前许多对组织结构进行的分析,包括那些建立在偶然性理论基础之上的分析,都集中讨论组织环境的影响力。这一理论的中心论题之一就在于,在一个简单而稳定的环境之中,一个制度化的、中央集权的结构会表现得相当不错,因为在这样的环境之中,它可以利用自身专业分工和清晰的交流模式所带来的优势,但是当环境提出更多的挑战并具有更多不确定性时,严格的规则、工作界定和层层命令就会变得越来越累赘,不能迅速输入并处理信息。因此,规则和任务必需变得更为灵活。沟通交流需要在员工和单位之间做更多的横向联系,而不只是在上下级体系之中严格地做纵向运动。在较低层次上工作的人们必须拥有更多的权威,这样他们就可以不必再向命令锁链的上级寻求批准而直接做出决断。随着组织的环境变得越来越零

碎,组织必须在其自身的结构上反映出这种复杂性,并把权威赋予那些在不同部门中工作的并面对环境多样性的人们,使他们具有足够的权威来回应他们所面对的情况。尽管这个总体认识多少有些过时,它还是对现代管理人员的工作方法起着重要的影响(Peters,1988;Daft,1995)。

近期的研究方法(如制度型研究模式)指出,组织采取一定的规则和结构安排是由于人们普遍相信这些规则和结构是适当的,或者是由于受到了政府等外部机构的影响。正如我们所看到的那样,许多研究人员都对政府所有制和政府资金加之于结构的影响做出了论断并提出了证据。

技术和目标　许多研究显示,组织的结构也取决于组织工作过程——或是技术和目标——的性质。研究人员对技术和目标有多种定义,如工作及工作流程所要求的互赖性等。结构所受的影响取决于人们怎样定义技术和任务(Tehrani,Montanari 和 Carson,1990)。

汤普森于 1967 年写的一本书深受人们的尊敬,他在书中就工作所需的工人和单位之间互赖性的类型对技术的要求进行了分析。银行和保险公司等组织有中介技术,它们与许多需要大致相近的系列服务的个人打交道,这些系列服务包括检查账单和保险单等。它们的工作涉及到聚集型互赖性,因为它们的工作把这样的服务和系列客户"聚集"到一起。它们建立起分支机构,这些分支机构相互依靠的程度很低,并设立标准化的规则和程序来管理。长链式技术,如典型的装配线操作等,具有一种顺序式的互赖性。一个工段完成了它的工作,而后又把产品传送到下一个工段,而下一个工段则完成工作的另一阶段,如此类推。计划和日程安排成了这些单位中更为重要的协调工具。高新技术的单位则有着往复式的互赖性。在完成工作的过程之中,某医院中的特别单位或是一个研发实验室需要进行大量来回的沟通和调整。这些单位必须通过更多的相互调整和非正式会晤而更加相互贴近,并更好地协调一致。德兰尼(Tehrani)、蒙塔纳里(Montanari)和卡尔松(Carson)三人于 1990 年对许多关于结构的研究进行了分析,他们发现了一些可以支持汤普森观点的证据。这些研究倾向于认为,有着很高

的相互依靠性的组织单位具有许多标准化工作程序的可能性要小得多。

公共组织常常采用上述形式。社会保障署下的地区服务中心在全国范围内运作,处理要求获得福利的申请和申诉——这就是一个中介技术的例子。长期以来,该机构也通过长链式技术处理申诉。(汤普森指出,在许多组织之中,不同的单位有着不同的技术)社会保障署的服务中心会把申诉传送到设在巴尔的摩的总部(比方说做付款工作),等等。但是,随着有关社会保障支付对象的控制越来越复杂,在处理请求的过程之中,工作于不同环节上的人们就需要进一步相互交流有关个案的情况。当人们把个案在不同单位之间来回传递时,工作就会产生拖沓。正如第十三章将要谈到的那样,该机构进行了重组,建立起模块工作单位,把位于不同处理环节上的人们聚集在同一个单位之中。这样他们就可以更为快捷地进行交流和调整了——这正是一个更高强技术特征的例子。除了工作过程之外,其他因素也影响着重组,但是汤普森关于互赖性的观点显然是可以适用的。

人们经常引用佩洛于 1973 年对技术所做的分析,他指出,工作过程在两个主要方面上存在着区别:正常程序之中例外发生的频率和这些例外可被分析的程度(即这些例外能够被理性的、系统化的研究所解决的程度)。如果一台机器出了故障,通常通过一系列清晰的步骤就可以修好它。而如果一个人在精神上垮掉了,通常没有什么系统化程序能像上面有关机器的例子那样直接地让他获得诊断和治疗。

组织技术在上述两个主要方面上可能得分很高,也可能得分很低。程式化技术只包含少数的例外,而且也能以清晰的步骤回应于所发生的例外(很高的可分析性)。在这样的情况中,工作通常总是由计划和规则所实施的,因为在进行工作时并没什么必要采取高强度的沟通联系和个人决断。研究人员在举出有关程式化技术的例子时,通常是指许多生产制造人员、核查人员和职员的工作。在相反的一个极端上,非程式化技术涉及到许多例外,当这些例外发生时,它们的可分析性也较小。进行非程式化技术工作的单位和组织总是倾向于采用灵活的“多集权”的结构,权力和个人决断在其中广泛分布,单位及其成员之间也

要有更多的互赖性和相互调整。进行战略计划、研究和发展以及心理治疗工作的单位即应用这样的非程式化技术。

在上述两个极端之间,佩洛又举出了两个中间型技术,工艺技术和工程技术。工艺技术中很少例外,但是例外发生时却难以给出简单程式化的解决方案。举例来说,政府预算分析人员可能进行着常规性的工作。但他们却几乎没有什么清晰的指导,告诉他们应该怎样来对付不可预期的变化,如意外的亏空等。与那些进行程式化技术工作的组织相比,这些组织倾向于有着更多的权力分散。工程技术涉及到许多例外,但是也能对这些例外提供可分析的回应。工程师们可能会遇到许多变异情况,但他们常能以系统化的、计划充分的方法来回应这些变异情况。律师和审计员经常处理这种类型的工作。当国内税务局的一位审计员审查某人的所得税报告时,他会遇到许多事先没有料到的问题,这些问题涉及到这个人的某些减税项目是否能被允许。然而,审计员还是能够解决许多问题的,方法就是按照书面的明文规定和指示办事。和那些进行非程式化技术工作的组织相比,工程技术性组织倾向于具有更多的中央集权,而与那些进行程式化技术工作的组织相比,它们又倾向于具有更为灵活的结构。德兰尼、蒙塔纳里和卡尔松于 1990 年也发现了一些支持佩洛观点的证据。他们所分析的研究认为,进行程式化技术工作的组织单位有着更正式的规则和程序,而更少拥有受过高度教育且高度专业化的雇员。

佩洛的分析显然适用于政府机关。范·德·文(Van de Ven)、戴尔拜克(Delbecq)和寇宁(Koenig)三人于 1976 年对州立就业机构进行了一次研究,他们以佩洛的研究工作为基础,提出了关于目标变异性和目标难度的调查问卷。这些问题是,有多少工作涉及到相同的目标和问题,人们知道工作是否做对了,难度有多大,以及其他相似的问题。研究人员发现了组织单位中结构和协调过程之间的关系,也发现了其目标的性质。一些单位(如处理索赔的文秘单位)的特点在于它们的任务具有较低的不确定性(变异性和难度较低)、更多的计划和规则、更少的会议(日程安排中的或日程安排以外的),以及不同单位和个人之间相对较少的横向沟通联系。然而,目标不确定性较高的单位(如就业建

议单位)则对计划和规则的依赖程度较低,它们的会议(日程安排中的或日程安排以外的)较多,横向沟通联系也更多。在目标性质上处于中间地带的单位则在结构和协调工作方面也处于中间地带。因此,在许多政府机构之中,尽管受到外部政治控制,只要分支单位的目标具有不确定性、非程式化和变异性,这些分支单位还是会倾向于采取更为灵活的结构。

但是佩洛自己也指出,从事相同工作的组织也会对其工作性质进行不同的定义。20 世纪 60 年代中为残疾青年提供服务的工作队训练中心最初是由美国经济机会办公室的人员所运作的,这些人员采取一种相当关照体贴的方法来管理这些中心。严重的纪律问题使得一些中心转由内务部来进行管理,从此以后,这些中心越来越开始重视严格的规则和纪律以及高度制度化的途径和工作程序。事实上,同是一个机构,但它对其目标的定义却发生了变化。同样,许多组织有意识地力图将常规性的工作转变为更有趣、更灵活的工作,以更好地激发并利用成员们的工作技巧。社会保障署进行改变而采用模块工作单位的部分原因即在于此。

各种各样的研究都发现,结构和技术之间的关系很薄弱,有时它们甚至发现规模对结构所起的影响比技术所起的影响还要大,这也使得人们对技术的分析进一步复杂化。近期的研究也显示出,在小型组织之中,技术对结构的影响比起它在大型组织中对结构的影响要大(Tehrani,Montanari 和 Carson,1990)。同样,目标特点对结构的影响只有在目标对分支机构中才是最大的。这就是说,大型组织中某部门的目标与该部门结构之间的关系要强于此目标与该大型组织结构本身之间的关系。较诸于那些进行非程式化技术工作的政府机构而言,规模对那些进行程式化技术工作的政府机构有着更强的影响(Beyer 和 Trice,1979)。总之,规模、技术、结构和其他因素之间的相互关系是相当复杂的。

战略选择　管理人员的战略选择也决定着结构。管理人员可能会把组织分成不同的分部和部门,并使其处理有着战略重要性的特定市场和产品。下面将要介绍的产品分部即是一例。正如前面章节所指出

的那样,佛罗里达卫生和康复服务局采取了分区结构,地区领导者负责该署在本州中不同地理区域内的活动。此举的部分目的即在于能够建立一些更适合于不同区域的特殊需要的分部。

组 织 设 计

人们对偶然性理论的研究工作使得指导管理人员和其他有关人士进行组织设计工作的著述获得了发展(Galbraith, 1977, 1995; Mintzberg,1979,1983;Daft,1995)。尽管这些作者通常并不考虑政府机构的独特之处,他们所讨论的许多概念还是能够适用于政府管理的。

◆ 设计战略

杰·加尔布莱斯(Jay Galbraith)于 1977 年提出了一系列在组织中进行设计和协调工作的手段,这些手段是以一种信息处理方法为基础的。组织所面临的不同层次的不确定性,取决于除了组织已有的信息之外它还需要多少其他的信息。随着这一不确定性的增大,组织结构必须处理更多的信息。组织利用多种可选的方法,并把它们加以组合,以对这些工作进行协调。首先,它们利用组织上下级关系的权威,在这一方法之中,上级对下级进行指导,回答下级所提出的问题,并确定如何应对信息处理负荷的规则和程序。但如不确定性增大之后,则会使这种方法失效。因此,随后的逻辑战略则是确定计划和目标,并允许下级在实现它们的时候,不必总要获得层层批准,也不必面对过多的规则。组织也可能缩小控制范围,这样上级就必须管理更少的下属,也就可以处理更多的信息,并做更多的决定。

当代的许多组织都在极大的不确定性之中工作,这就使得上述的基本方法负荷过重,因而组织也就必须寻求更多的替代方法。首先,管理人员可以力图减少信息的需求量。他们可以进行环境管理,通过更有效的竞争获取珍贵的资源,建立更好的公共关系,并与其他组织进行合作和接触,从而获得更多的确定性。他们也可以创造出备用资源(即创造出一个他们可以获得另外资源的环境),其方法在于降低他们试图

获得的表现标准,或是设立独立性任务,如建立利益中心或是让不同团队相互独立地工作于他们自己所承担的工作成分等。或者,管理人员也可以通过对纵向信息系统进行投资(如建立更好的计算机化的信息管理系统)或是建立横向联系(如建立特别工作小组或是设立联系人员)来增加信息处理能力。这样,管理人员在回应于更大的不确定性和信息处理要求时,就不得不采用相互协调的方法。

◆ 明茨伯格的综合法

明茨伯格于 1979 年对有关结构的著述进行了一次极为全面的综述,这一综述把管理人员在结构上所能做的一系列选择进行了总结。在开篇之际,他指出了自己描述组织主要成分的方法。组织具有一个运作核心,该核心包括和组织的基本工作直接相关的人员——监督人员、机器操作者、导师、请求处理者等等。战略顶点则由高层管理职位所构成——董事会、首席执行官、总经理及其僚属等。中层线包括那些把顶点和核心通过监督和实施工作联系在一起的管理人员——从副经理而下直到监督人员。最后,这一系列组成部分还包括两种类型的职员单位。技术型结构由那些将工作、产出和技巧加以标准化的分析人员构成——政策分析人员和工作项目评估人员、战略计划人员、系统工程师和员工培训人员。支持性职员单位在运作核心的作业流程之外对组织进行支持——例如,邮寄室、食品服务和公共关系人员。

设计参数　组织建立起结构的目的,在于不同的单位内部和单位之间进行工作划分,并进行协调。为此需要设计四种不同的结构范畴,即不同职位、上层建筑、横向联系和决策系统。

职位设计不同的职位可以通过工作确定、行为规范(书面工作确定、书面工作指示、普遍规则)以及训练和灌输(在此过程之中,个人学习到他们将通过自己的判断而加以应用的技巧)加以确定。

上层建筑设计随后,不同的职位必须通过设计组织的上层建筑而加以协调。所有的组织做到这一点,在部分上要用到单位组合,单位组合是建立在下述许多标准中的任何一个之上的: 知识和技巧(律师、工程师、社会工作者)、功能(警察、消防,或是公园和娱乐业雇员;军事人

员)、时间(夜班、日班)、产出(公司不同分部所生产的产品)、客户(住院病人或是院外病人;保险单的受益人),或是地点(商业公司、联邦政府和许多州立机构的地区办公室;城市内的警察部门的辖区)。

管理人员以上述内容为基础进行选择,或是把它们加以组合。并没有什么结论性的、科学的指导来帮助我们做出这些选择,但是明茨伯格还是对组合工作的标准提出了一些建议。在对组合工作做出选择时,人们可以采取工作依赖性的方法,根据这种方法,工作中自然地要求某些人进行密切交流,或是相互之间位置贴近。过程依赖性使得把从事同种工作的人们(如律师、索赔可行性论证专家等)组合到一起变得相当有用,这样他们就可以相互学习,并且共享工具和材料。由于规模依赖性的缘故,某些单位可能变得相当大,以至于它们需要自己的功能门类——例如它们自己的律师群体。而且,社会依赖性可能也会使一项工作相当有用,即将个人纳入团体中来,以有利于社会关系、士气和团结。正是由于这些原因,原来在一起训练的军事单位才通常不会被拆散。

横向联系设计明茨伯格指出,协调工作也需要把各项操作横向联系起来。为了实现这一目的,组织可以利用工作表现控制系统、行动计划系统,或是联络手段。工作表现控制系统确定将要实现的总体结果,并把这作为各项操作得到有效协调的标志。例如,正如我们将在第十三章中讨论的那样,在社会保障署的大型“服务中心”里,雇员们被组织在“模块工作单元”之中。一个模块就是一个包括处理当事人社会保障金申请(及其他类型的服务申请)所需的所有人员的工作单元——这些人员是:批准保障金的人、计算保障金数额的人、档案文员、打字员和其他专业人员。行政管理人员注视着工作模块处理当事人申请所需的平均时间——每个模块单元平均要花多少天才能处理完一名当事人的申请?他们可以把这一时间在不同的模块单元之间加以比较,也可以把它和全国的标准加以比较。平均时间较短(即申请处理得较快)就意味着模块内部的协调工作较好。如果所有模块单元的平均时间都比较短的话,那就意味着该服务中心的协调工作相当有效,因为所有的模块都表现得很好。然而,如果某一模块单元落后于其他模块,或是在处理

申请方面工作拖沓且速度较慢的话,这就意味着协调工作可能存在问题,可能该问题不只在该模块单元内部存在,它也会存在于所有模块单元之中。有时某一模块单元可能会有一堆特别困难的案例要处理,或者它也会面临一些人事问题,如较大的旷工问题或是有一大群新雇员需要受训等。这样,如果该模块单元处理申请的速度变慢了的话,这就意味着案例和人事安排并未在各模块单元获得有效的协调。因此,工作表现控制信息就要反映出各单位内部和各单位之间协调工作的情况。(当然,我们应该认真注意到,对有限工作表现信息的简单评估——如单看处理一个申请所需的时间等——可能会产生严重的潜在错误,因而它并不适于作为一个评估系统,而且管理人员也必须敏感地意识到这些弱点)

与上述内容形成对比的是,行动计划系统并不确定总体结果或标准,而是确定人们和群体将要采取行动的细节。在我们上面谈到的模块单元之中,当不同的人们对某一申请个案做着各自所负责的那部分工作时,当事人的申请是放在档案夹里从模块单元的一点移动到另一点的。管理档案的文员必须在传送和跟踪档案的系统之中受过训练,这样档案就不会丢失——每个模块单元都有数千份档案——而且在任何时刻,人们都可以找到这些档案。当文员把档案在模块单元中进行传递时,他们会在某些点上对档案加以记录。做记录时,他们会用到一种和超市中所使用的很相像的条形码扫描仪。档案文员在这一档案跟踪系统中的行为是经过认真界定的,这对于协调模块单元中的不同专业人员的工作是至关重要的,这对评估所有模块单元之间工作的协调情况也是非常重要的。

联络手段包括类似下述例子的各种安排:设置一个特殊职位,让处于该职位的人做与另一个单位进行联系的"大使",他还将记录联系的发展情况,并尽力促进与其他单位的沟通交流。特别工作小组或长期联络委员会也可以解决协调工作的问题。社会保障署的一个服务中心就建立了一个特别工作小组,并利用它来回应重大的工作协调问题。一个人的社会保障号码的前三位数字表明他的出生地或是当他获得这一号码时他所处的地点。在社会保障署的服务中心里,申请案例就是

按照这前三个数字的基础而被分配到各个模块单元中去的。光是这种单一做法就会引起不利于协调工作的问题,因为国内某些地区会有比其他地区更多的困难案例等待处理。在社会保障号码前三个数字的基础之上,一些模块单位被安排负责某些地理区域,它们可能会遇到比其他模块更困难的案例。一个服务中心考虑要在模块单位中转而实行“尾数案例分配”——根据社会保障号码的后四位数来分配案例,从而能够更加公平地进行案例分配。但是转向新的分配系统需要各模块单元之间进行广泛的协调工作,因为各模块单元将不得不在它们之间重新传递所有档案,并且根据新的系统把档案加以重新分配。该服务中心的主任任命了一个特别工作小组对新系统进行考虑和计划。这个特别工作小组相当有代表性,它由来自所有层次以及许多不同模块和单位的人们组成。由于该特别小组已经获得了主任的授权,可以根据他们认为合适的情况而计划并实施新系统,因而它相当成功地把档案分配转变到了新系统之中。

通过权力分散设计决策系统　组织也可以进行权力分散。纵向权力分散指的是把决策权威推向低层。而横向权力分散则指的是把权力在分析员或专家中分散开来,或是在与组织工作有关的个人中分散权力。

组织结构的种类　明茨伯格也举出了一种把组织结构分为五类的分类法,这一分类法的基础则在于采用不同的设计以及我们前面所谈到组织内部各组成部分所扮演角色的改变。简单结构通常为以下组织所采用:新成立的、较小型的政府机构,由进取精神较强的企业家所经营的小型公司,以及其他由强有力的领导者领导的新成立的、小型的且颇具进取精神的组织。它们倾向于采取纵向和横向的权力集中,并通过一个强大的战略顶点直接进行监督来实现协调工作。机械官僚机构包括政府和私人领域中典型的较大规模的官僚机构。随着组织成立日久,不断成长,面临更多的外部控制,组织会更加强调标准化的工作过程,这时组织就会从简单结构而进一步发展。随着专家和职员中的专业人员在此过程中担当起他们的责任,技术型结构变得更为重要。明茨伯格还提出了一个分支门类——政府机械官僚机构——它由采取这

一形式的政府机构组成,因为这些政府机构受命必须进行标准化,以适应政治监督的要求。还有一种情况则是,有着较强专业成分的简单结构(法律公司、研究机构)会向专业官僚机构的方向发展,某一专业会在其运作核心中占据统治地位,工作协调将主要通过技巧的标准化得以实现(通过专业训练),而不是通过任务的标准化实现,组织也将在总体上进行权力分散。随着组织进一步生长,组织将利用规模经济来适应其以产品为导向的分支机构,这时,机械官僚机构则有可能进一步演变而采取分部形式。组织将变得更加节约成本,并把自身分成不同的产品分部,每个分部都有着不同的功能组成部分——例如,每个分部都有自己的生产和市场部门。明茨伯格于 1989 年指出,政府机械官僚机构是不会这样做的。政府机械官僚机构不具备利润和销售指标来监控其总体工作表现,同时又在更为高强度的政治监督之下运作。这样,比起私人领域来,它把权力分散到相对独立的分部中的能力就会有更多的限制。最后,还有一种特别目的机构,如美国国家航空航天局或一家以革新为方向的公司等,这种特别目的机构具有一种灵活运作型的结构,并主要通过把权力分散到项目队伍中去以大力强调沟通的流动性和联系的灵活性。

◆ 主要的设计选择:功能型、产品型、混合型以及矩阵型结构

管理学界的作者们也把组织所面临的主要设计选择的正反面加以对比(Davis 和 Lawrence,1977;Daft,1995)。功能型结构是一种经典结构,它根据主要功能——市场和销售、制造、财政、研发等——来进行组织工作。它的优点包括能在功能单位之中实现规模经济效益(法律部门的所有律师都可以利用相同的法律图书馆;进行制造工作的人员共享车间和机器)。各个部门专注于它们自己的功能并力图提高它们的专业技术。但这可能会削弱不同部门之间的协调一致,从而使得产品的总体质量难以保证,或者这也会不利于人们进行必需的改革。

随着组织的成长,它会生产更为多样化的产品,并在更多样化、变化更快的市场中进行竞争,这时,功能型结构在对变化做出反应时就会

显得过于迟钝,或是在允许各分部之间进行快速协调一致时显得过于强调上下级关系。因此,像主要的汽车制造商这样的大型公司就会采取产品型结构,不同的分部对它们在生产线上所承担的不同责任负责。每个分部都拥有自己的分支单位,以完成主要的功能,如销售和制造等(这样的例子有通用汽车公司的欧斯摩拜尔、雪弗莱和别克分部等)。尽管采用这种结构会牺牲功能型结构的一些优势,但这种结构还是对环境(在产品技术、用户需要、竞争者等方面)的改变提供了更快速的反应,而且也使工作更加集中在产品的质量上,而不是个别的功能上。事实上,许多公司采取的是混合型结构,它们有些主要产品分部(例如化学制品、燃料、润滑油等;详见达伏特 1995 年的著作),可是也具有一些主要功能单位(财政、人力资源等)。

为了回应于高科技领域内高质量产品(对产品的强调)以及快速可靠的生产过程(对功能的强调)这两方面的要求,一些公司建立起了矩阵型结构。例如,军工企业面临着压力,它们必须根据需求标准制造出高技术的武器系统,也必须在紧张的时间期限之内完成这一工作。矩阵型结构有意识地违反了传统的组织工作规则,并不在意‘ 下属只对一个上司负责 ”和森严的等级制等。高层管理人员在相同的工作中共享权威,有些人行使功能型权威(如负责产品发展、制造、市场运作和采购的副经理),而其他人则对涉及所有功能的特定产品或项目负责。这样,一名管理人员可能会对完成某一特定飞机制造项目负责,而其他人则对制造飞机过程中所涉及到的特定功能共同负责。产品管理人员的权威跨越所有功能,而功能管理人员对功能的权威则涉及到所有产品。画出图来,这种结构就会呈现出一种矩阵式的排列,两类管理人员的权威线相互交织在一起。这就提供了一种优势,使得人们可以快速地在不同的生产线之间共享或转移人力或其他资源,也使得人们可以协调组织对来自环境的两方面压力的反应。然而,这也要求人们大力投资于协调工作、联络工作和冲突的解决。成功的矩阵设计经常要求管理人员进行大量的训练并具备良好的人际交往技巧,因为矩阵设计常常会带来高度的压力和激烈的冲突,而这又是必须得以解决的问题。

有人即认为公共领域中的有些结构与矩阵型结构相同。西蒙于 1983 年介绍说,美国消费者产品安全委员会就利用了矩阵型管理法。

该委员会是按照功能部门组织起来的,其中包括工程部门、经济学部门、生物医学部门等等。每个部门都对发展该委员会所颁布的规则负部分责任,但是没有哪一个部门负全部责任。该委员会所实施的矩阵安排建立了六个功能型领导岗位和一个工作项目管理办公室。该工作项目管理办公室规定,一系列新的以产品为导向的工作项目中的每一个项目都应具有一名项目经理,这一系列工作项目包括一个化学产品项目、一个电子产品项目和一个儿童产品项目。项目经理会在由来自各个不同功能型领导岗位的代表们所组成的小组中担任主席。这些小组掌管该委员会所定该项目规则的总体发展,而这些规则则管理着由各小组工作项目所负责的各种产品,这些小组也负责将与其工作项目有关的功能型领导岗位的工作加以协调一致。该委员会的管理人员感到,矩阵型安排提高了工作效率和士气,改善了资源的有效利用、沟通联系和责任制。但也正如矩阵型安排所常做的那样,它增大了压力,增加了人们在管理范围上的冲突,也引起了一些人的抵制。

该委员会的负责人指出,政府管理人员在采用矩阵型设计时面临着特殊的挑战。他感到,私人管理人员在回报问题上有着更多的权威,而且他们也能以利润目标作为合作的动力。政府管理人员能采取的制裁措施有限,而且当他们给那些抵制新设计的人重新分配任务时,他们的权威较私人管理人员更弱。这里,我们再次发现,工业领域中发展起来的某项设计对政府部门有着潜在的价值,但面临公共领域中的种种限制,该设计的实施必须相当有技巧。斯维斯(Swiss)于 1991 年进一步举出了在市政府中利用矩阵型组织法的事例。

事实上,工业组织中的结构表现出很大的差异,管理人员在处理组织工作问题时要相当务实(Webber,1979)。例如,一些大型公司在职员中任命副经理,这些副经理则作为经理在各个分部中的耳目而发挥作用。许多当代的公司结构存在着内在的复杂性甚至是冲突。当前,管理专家们建议说,许多组织都应该采用高度灵活性的、渗透性的、流动性的以及宽松型的结构(Peters,1988)。

在政府之中,功能和产品之间的对比并不总是很清晰的。例如,军队、警察、消防队员、公众服务项目、青年服务机构、老年服务机构和家

庭服务机构等提供的是功能还是产品呢？但是总体说来，政府机构还是倾向于一直采取功能型形式(Golembiewski, 1987)。例如，在进行重组之前，社会保障署具有一个典型的功能机构——索赔的接收、索赔的裁定和索赔的支付。该署面临着承担责任的要求，又不具备利润和销售指标，而政府官员们则坚持行政管理的老式原理(清晰的命令锁链、命令的统一性等等)，这些都使得该署强调按功能划分结构(Warwick, 1975; Golembiewski, 1987, 1995; Mintzberg, 1989)。格兰姆比斯基建议，公共组织应努力更多地围绕目的进行组织工作，可以采取的方法包括矩阵形式的变量等设计。例如，佛罗里达卫生和康复服务署建立起地区主任的职位，这些地区主任在其负责地区内的工作项目上与总部的项目官员们共享权威。另外，功能可以围绕着某一目标加以组织，如为个人客户提供的服务等。社会保障署的重组把该机构的各项功能统一集中到单一模块单元之中，这样每个单元就能够自始至终地处理当事人的申请了。佛罗里达州的卫生和康复服务署建立起服务单位，这些服务单位都包括代表着该机构在本地区内每一个工作项目——青年服务项目、家庭咨询、戒毒项目等——的人员。建立并评估这些设计选择一直是公共管理人员和研究人员所面临的挑战。

公共组织中的组织结构

公共组织中各种设计选择的问题把我们又带回到以前讨论过的一个问题：公共组织是否有着独特的结构？正如我们前面提到的那样，一 学术理论和评论指出，公共组织与私人组织之间存在着内在的差异。因为政府监督着公共组织，公共组织也不具备销售和利润等衡量工作表现的指标，这就使得它们更强调规则和上下级体系。如果情况真是这样的话，那么这就意味着公共组织不能采取某些结构形式，如权力分散的和灵活的设计，或者这也意味着即便公共组织采取上述结构的话，它也会面临巨大的困难。在另一方面，许多组织理论家认为公有领域属性并不重要(这是部分由于他们的研究基本上没有发现什么证据证明公共组织有着独特的结构)。例如，帕夫、西克森和海宁斯于1969年曾预测说，他们所抽样调查的政府组织会表现出更高程度的程

式化(他们三人利用了一种所谓“活动型结构方式”的衡量方法),但结果却发现这些政府组织并没有发生这样的变化。随着时间的推移,其他的研究也反映出这样的结果。通过将联邦管理人员和企业管理人员在一个所谓的“结构突出性”天平上进行对比,布坎南于1975年也力图检验二者之间在官僚主义程度上是否存在人们常说的差别。出乎他意料之外的是,公共管理人员感到其组织结构突出程度更低。波兹曼和拉夫里斯(Loveless)于1987年发现,公共领域的研发单位在其所必须处理的官僚主义问题数量上与私人领域的研发单位区别很少。

但是其他的证据显示,公共组织确实与私人组织不同。尽管帕夫、西克森和海宁斯并没有在政府组织中发现更多的“活动型结构方式”,政府组织的权威却往往集中于组织顶层或是外部,特别是在有关人事程序方面更是如此。这三位研究人员下结论说,组织的规模和技术发展是决定其结构的活动方式的主要力量,但是政府所有制在规模和技术之外也独立地发挥着作用,这就使得公共组织的权威集中于组织的顶层或是外部。三人的研究只包括了八个公共组织,它们全都是有着和许多商业公司相似任务的地方政府单位,包括一个地方供水部门和一个政府机构的制造单位。这或许能够解释为什么它们没有像人们预期的那样表现出很多的官僚主义结构方式。但是,这也反映出,政府所有制即便对于和商业公司很相像的组织也具有影响力。公共管理人员可能会评论说,研究人员所观察到的不过是文官系统的影响而已。

1979年,明茨伯格在他对结构进行分类时,把政府机械官僚机构划作机械官僚机构的一个分支,这时,他引用了帕夫、西克森和海宁斯三人所举出的证据。他指出,许多政府官僚机构都倾向于采用机械官僚机构的形式,因为它们都受到政府的外部控制。其他的研究也得出了相似的结论。沃维克于1975年在对美国国务院进行研究之后下结论说,政府官僚机构有着采取复杂上下级体系和规则的内在倾向。麦尔于1979年对州和地方一级的财政机构进行了一次全国范围的抽样调查,结果他发现,它们的纵向上下级体系在长时间中都能保持稳定。一些政治压力会迫使它们经常改变其分支机构的组合,然而来自联邦政府的压力会使得它们将其人事系统加以正式化。他下结论说,政府

官僚机构除了采取复杂的上下级体系之外别无选择。然而,公共管理人员的政治力量和技巧决定着它们能够怎样保护自己不受外部力量的影响,这些外部力量会不断去除掉公共组织的分支机构,并把这些分支机构重新分派给其他组织。

郝德维(Holdaway)、纽拜利(Newberry)、西克森和海隆(Heron)于 1975 年在对加拿大的大学进行研究后发现,政府控制的程度越高,人事程序正式化、标准化以及中央集权化的程度也会相应更高。查波(Chubb)和摩(Moe)于 1990 年指出,较诸私立学校的雇员,美国公立学校的雇员们感到更多来自于外界的对人事程序和学校政策的正式限制。瑞尼于 1983 年对州一级政府机构中的中层管理人员进行了一次抽样调查,较诸企业中的中层管理人员而言,接受调查者感受到了更多的组织程式化工作(特别是在通过一定渠道进行工作和服从标准化的操作程序等方面)。这一研究和许多其他的研究发现,与私人企业的管理人员相比,政府管理人员在颁发外在的报酬(如在现有的组织人事规则下颁发工资和进行提升)时要受到更大的限制。第九、十两章将介绍各种各样的研究,它们都在各级政府之中发现了这一差别。托尔伯特和扎克于 1983 年也指出,联邦政府对文官人事系统的压力已在美国各地各级政府中扩散开来。

专业协会和政府机构所做的研究以及公共管理人员的谈话反映了相似的现象。联邦管理人员进行决定要受到一个由复杂的控制和规则所构成的大网的制约,这些限制对于管理人员开展管理工作的能力和动力都起到了负面影响,国家公共管理研究院于 1986 年所做的一份报告对此深表遗憾。该报告抱怨说,负责大型联邦工作项目的管理人员经常面临着恼人的权威限制,甚至在他们做出一些微不足道的决定时也是如此。如果一位管理人员负责的项目涉及到成百上千万美元的话,那么就是他要派一名助手去接受短期训练也需获得大众服务署的批准。对联邦雇员们进行的大型调查显示,很多联邦管理人员和负责人都反映,他们没有足够的权威来解雇、雇用、提升其雇员,也没有足够的权威来决定雇员们的薪水。许多人还感到联邦人事和预算规则对工作效率造成了阻碍(美国人事办公室,1979,1980,1983)。在企业和政

府中都曾任过职的管理人员也发表了相似的意见,他们认为过于广泛的规则和监督机构强加给政府管理人员太多的限制(Allison,1983;Blumenthal,1983;Chase 和 Reveal,1983)。

这些研究和报告提出更多的证据证明,公共领域属性在许多方面影响着组织的结构,特别是在规则和结构安排方面的影响很大,而外部监督机构正是通过这些规则和结构安排而对组织拥有权威,如人事安排和购买程序等方面。波兹曼和布莱施内德(Bretschneider)于 1994 年提出了明显的证据证明了这些影响形式的存在。他们根据研发实验室的公共或私人属性以及实验室所获得的政府拨款数量,在研发实验室中分析了这些影响形式。政府实验室有着相当正式的人事规则,私人实验室则没有,甚至当它们获得极多的政府拨款时也是如此。但是,当它们获得更多公共资金时,它们确实也要更多地同政府官员们打交道和联系,这就意味着政府拨款所带来的政府影响形式与政府所有制的影响不同。政府所有制会带来监督机构的正式权威,把许多规则加到组织头上,通常是关于人事、购买以及会计和预算程序的规则。在分析公共和私人组织决定采用计算机系统时,布莱施内德于 1990 年提出了更多的证据。公共组织的管理人员在获准购买计算机设备并处理购买过程之中要经历更多的耽搁。这些耽搁显然反映了由大众服务署等中央采购机构所定下的采购规则。总之,这些研究提供证据证明,政府所有制常常使得组织在人事、购买以及预算和会计程序等方面受到中央监督规则的影响,这一观点与帕夫、西克森和海宁斯三人(1969)研究中所提出的形式相一致。

近期调查提供的证据比以往更进一步证实了这一观点。瑞尼、费瑟(Facer)和波兹曼于 1995 年举出了在几个不同的州所进行调查的结果,这一调查涉及到各级政府、许多不同的组织以及 15 年内的各个时期,并对公共和私人管理人员如何回应人事规则限制下的诸多问题做了比较。就这些问题询问人们,规则是否使得解雇一名表现不佳的管理人员或是通过加薪回报一名表现出色的管理人员变得很困难,以及类似的事情。以调查研究的标准来看,公共和私人管理人员之间的差别很大。大约 90%的公共管理人员认为,其组织的人事规则使得解雇

表现不佳的管理人员和通过加薪回报表现出色的管理人员都很困难，而 90%的企业管理人员则不这么认为。这些差别构成了我们将在后面章节之中讨论的公共组织中领导和动力的环境。

近期另一项研究工作提供了迄今为止有关公共组织独特结构特点的最令人信服的证据，因为该研究的发现是建立在一个对美国工作组织所进行的大规模的富有代表性的抽样调查基础之上的(Kalleberg, Knoke, Marsden 和 Spaeth, 1994)。研究人员进行了国家组织研究(NOS)项目，这部分是由于大部分组织研究中的抽样规模都不大，代表性也不是很强，造成这种状况的原因在于，这样的抽样花费不菲而且也难于实现。第一、二章中所谈到的艾斯顿的研究在其抽样之中已发现了一些公共组织的独特之处。但是，这些研究人员的抽样中有将近 60 个组织，但其中只包括了八个公共组织，而且他们自己在陈述有关公共组织的发现时也有所保留。与此相反，国家组织研究(NOS)具有一个经过精心设计的、富有代表性的抽样，包括了 725 个工作组织，对其中的代表进行了研究调查。这些工作组织中有 94 个是州、地方或联邦一级的政府机构。结果，公共组织的身份成了与研究中的结构特点关系最为密切的因素之一。

国家组织研究(NOS)人员请在他们所调查的组织中工作的员工回答一些问题，提出这些问题的目的在于衡量这些组织的结构特点，包括权力分散和程式化(这在本章前面部分已经下过定义)。公共组织的身份是与这两个结构特点关系最为密切的因素之一。研究中的公共组织倾向于有着较少的权力分散(较多的中央集权)和较多的程式化(Marsden, Cook 和 Kalleberg, 1994)。另外，衡量程式化的方法使得这一研究发现与我们前面提到的有关公共组织的人事规则和工作过程的程式化的证据相一致，而前面所说的这种程式化似乎是由政府的文官人事系统所造成的。这些研究人员利用了与艾斯顿研究中相似的程序，根据这些程序，研究人员对人们提问说，他们的组织是否对各种重要组织事务都有书面文件。在国家组织研究之中，几乎所有用来衡量正式化的问题都是关于人事事务的书面文件的——这些文件涉及到额外福利、聘用和解雇程序、人事评估，以及书面工作岗位界定和工作表

现记录的要求等(Marsden, Cook 和 Knoke, 1994)。这样,尽管这一全国性的、富有代表性的组织抽样研究并不是针对公共组织所进行的,但它还是提供了迄今为止最为重要的证据,证明了美国公共组织确实还是存在着独特的结构特点的。

研究人员也在公共组织中发现了另一些独特的结构特点,但这些特点与监督机构加于公共组织的规则并无关系。托尔伯特于 1985 年在公共和私人大学分支单位的结构中发现了差异,这些差异与来自公共和私人机构的外部影响有关,也与大学对这些影响在资源获取方面的依靠程度有关。克罗(Crow)和波兹曼以及埃莫特(Emmert)(1987)和克罗(1987, 1988)指出,公共研发单位与私人研发单位在组织行政部分的规模和结构方面,以及研究小组的组织方法方面存在不同。公共实验室事实上有着更多的以小组为单位的组织活动。这一点再次强调了这一事实: 政府组织存在着很大的差异,而且决不会采取一样僵化的官僚主义模式。事实上,与私人实验室相比,这些政府实验室似乎能够更快地反映我们前面谈到的那种目标不确定性。

◆ 公共组织的宏观结构

有关政府所有制对政府组织结构影响的证据又提出了另一个关于结构的课题,这一课题需要引起研究人员和管理者们进一步的重视。公共组织内部的结构和该组织外部的结构不能轻易地拆开,因为外部结构也是政府的一个内在部分。换言之,公共机构的内部结构部分上反映了政府实体的法权构架,公共组织即在此法权构架下运作。立法机关、监督机构和其他政府事业机构给所有在其司法管辖之内的机构都定下了全系统通行的规则和安排(Warwick, 1975; Meyer, 1979; Hood 和 Dunsire, 1981)。

上面的例子显示出,外部权威常常直接地把规则和结构安排强加给公共机构。但是,政府中的管理人员指出,外部监督也会影响他们自己有关结构的决定。例如,在佛罗里达州,分局——相对较小的单位——的数目曾一度在州立机构中快速增长。显然,为了避开州里有关加薪的规则的限制,管理人员们通过建立起分局并任命其助手出任

分局领导而获得加薪。为了阻止这一趋势,管理人事系统的行政部门采取了新的规章,规定了什么时候一个机构才能建立新的分局。这一事例反映出,在各级政府中,监督和操作机构之间始终存在着一种紧张关系。监督机构强调相对统一的规则——这么做常常是有很好的理由的(如防止不同机构中做同样工作酬劳不同等)。但是这就会把过于全面的结构强加给操作部门,从而影响到那些部门自己的结构和运作,当问题发生时也限制了其管理人员做出相应反应的能力。

另外,政府中的不同单位在其主要制度属性(如其正式的、宪法规定的权力等)的结构安排上也存在差异(Abney 和 Lauth,1986)。在一些州中,州长所拥有的正式权力要少于其他州的州长,而立法机关则具有更多的正式权威。例如,佛罗里达州州长所任命的州内阁成员就比其他州州长所任命的要少。在佛罗里达州,一些州内阁成员是参加独立选举而出任的,因而他们所领导的机构也就较其他州而更独立于州长的工作。麦尔于 1979 年发现,与受政治任命的官员相比,经独立参选而出任的财政机构的领导者能够更为有效地保护其下属分支机构不受损害。在地方一级,市政府的结构决定着市长、市议会和市政执行官员的权威。在强力市长形式中,市长由公民选出,他任命部门领导人,并对市议会的某些动议有否决权。在弱市长形式中,市长所任命的部门领导者人数有限,市长对市议会没有否决权,还必须与市议会共享城市行政工作的权威。在市议会——执行官形式中,甚至可能连市长这一职位都不存在。如果确有市长的话,那么他也不是由人民选出的,而是市议会的成员之一,市长的职位将由市议会中的成员轮流担任。城市的行政工作将主要由市执行官来进行管理,他对市议会负责。

宏观结构的另一重要方面就是司法权限之间的关系。在同一级别的不同单位可能同时参与一些活动或协议。例如,联邦大型机构对一些项目共同负责,并且有着联合的政策制定委员会;州一级的大型机构也是如此。如今,地方一级的政府单位和其他地方单位进行着复杂的伙伴合作,其方法是建立地区议会,建立把许多县联系在一起的全区域内计划机构,以及在地方政府之间订立服务协议和合同,对警察保护和供水等服务做出规定。另外,就上述这些服务而言,一些特别区域(如

传统的学校区域)的数目正在全国范围内快速增长,这些区域在各司法权限(如各县)之内和之间进行运作。管理学领域并没有一个专门名词来称呼这些结构安排,不过我们或许可以将其称为横向交叉司法权限结构。同样,各级政府之间的复杂关系涉及到一些需要进一步讨论的结构问题,这些复杂关系都很好地在政府内部关系这一课题中得到了确认。例如,联邦政府通过州和地方一级的政府执行许多工作项目。联邦规则、拨款或其他的资金支付形式基本上把钱交给各州和各地方,这样它们就可以雇用一定人员,并建立起办事机构来运作处在联邦政府指导之下的工作项目。这样,许多联邦机构的结构都与所谓的较低层次的政府机构交织在一起。我们或许可以把这种结构安排称为纵向交叉司法权限结构。

有关政府内部关系、维护政府利益政策实施(例如 Lester, Bowman,Giggin 和 O'Toole 于 1987 年的著述)以及组织内部关系(Whetten,1987)等大量著述已经确认了这些问题的复杂性。但是,我们有必要更多地了解这些宏观结构复杂性与特定机构结构和许多其他政府管理课题之间的关系。然而,甚至还在我们研究这一问题之时,我们已经发现,这一复杂的宏观结构领域所具有的显著特点支持以下这一论断:一些政府组织是运作于对它们造成极大影响的另一些结构之中的,而另一些结构比它们自身的结构更为庞大。

◆ 对关于结构文献的综述

一些研究组织结构的人员反对把政府和私人加以区别。他们提出,机构具有多种特性。对应不同的特性,公共和私人这两种组织的表现也有着很大的不同。通常这些不同都与规模、战略、技术和任务,以及环境的不确定性和复杂性相关。显然,技术相似性使得国营的电力机构、医院、铁路、航空公司、研发实验室以及制造单位与私人所有的或是非盈利性的同种组织有着较强的相似性。其他种类的政府组织之间的相似性则没有这么强。同样的情况也发生在从事着相似任务的组织或组织单位身上,如研发实验室和法律办公室等。确实,政府组织分支单位的结构比起它们的上级机关往往更像私人领域中同类单位的结

构。而且,规模相对较小且比较独立的组织通常有着更为简单的结构(Mintzberg,1979)。因此,一个规模较小的政府单位中的官僚主义和等级森严制度可能显得比一家大型私人公司中的要少很多。显然,政府机构和私人组织一样,也要适应于环境的复杂性和不确定性,这一点在区域结构中已经得到了反映。因此,我们可以看到,要是我们把所有公共组织都看做是处在一个统一的集体之中,而且它们天生地受到高度官僚主义和复杂官僚机构的影响的话,那么我们就是把问题过度地简单化了。研究人员很有理由地批评了这种思维定式。

其他的研究(包括关于宏观结构和政府环境的研究)支持一个平衡性的结论。研究指出,和私人组织相比,公共组织通常倾向于具有更高度的内部结构复杂性、中央集权化和程式化。规模、任务、技术和环境的偶然性等会产生较大的影响,这些因素常常会比所有制带来更为重要的影响。但是,在一定的目标之下,公共组织倾向于具有更稳固的上下级体系和更为中央集权化和程式化的规则,特别是那些由监督组织所管理的功能——人事、采购以及预算和会计——的规则。如果我们只是非常笼统地衡量官僚主义和复杂性的话,可能并不能反映公共和私人组织之间的巨大差别,因为组织结构具有多种特性。政府组织可能并不会比与它有着相似规模的私人组织具有更程式化、更复杂的规则,但它却常常会在人事和采购等功能方面具有更为中央集权化且更为程式化的规则。如果我们对从事相同种类工作的政府和非政府组织加以比较的话,会找到支持我们结论的证据。

但是,大幅度的差异还是有可能的——在公有制下,研发实验室或是其他特别的单位在总体结构方面可能有着更多的灵活性。另外,政府所有制及其影响也是多种多样的。因为像这样的混合型公共企业可能虽由政府所有,其资金却来自私人领域,它们也在某些方面免受中央规则的控制。接受广泛公共资金的私人企业常常表现出在结构的某些方面受到很多的政府影响;例如,与政府订立合同的国防供货商在工作时要与小部分政府审计员合作,以保证其花费和会计账本能够遵守政府的规定。在这里,我们再一次发现,政府所有制或政府拨款之后,往往跟随而来的就是政府的规则。

最后,研究人员指出,完全由政府所有并拨款的典型的政府机构(与国有企业或是混合型组织不同)通常主要发挥行政职能(在联邦一级更是如此)——制定并执行规则、拨款、制定合同、传送支付金额,以及管理在其他政府层次或是私人领域中实际实施的工作项目等。其他研究者指出,由于许多公共和非盈利性工作都缺乏相当具体或可量化的工作表现衡量标准,所以政府管理人员和官员就不得不更多地依靠于各种规则,并以此作为管理其组织的方法。而且,这也使得公共和非盈利性组织倾向于采用一些特殊的形式和结构,因为这些特殊形式和结构代表着广为人们接受的工作方法,或者它们也代表着经过高层政府部门或是专业协会所批准的工作方法。当技术和工作表现的衡量标准模糊不清时,这种倾向就会更加强烈。

所有的行政人员都必须处理结构的复杂性以及外部对其权威的影响。但是,公共管理人员通常面临着更为复杂的结构安排和限制,他们必须学会如何在这种情况下工作。他们如果能够很好地理解政府中复杂的宏观结构形式、他们自己机构的结构,以及这些安排的来源和目的的话,他们的理解就会成为公共管理人员所需专业知识中的一个相当有价值的组成部分。他们面临许多挑战,在这些挑战中,即便他们所必须服从的人事规则中缺乏灵活性,他们也必须想办法回报并激励在这种复杂结构中工作的人们。下一章将进一步考虑这一课题。公共管理人员有必要理解这些限制的来源和性质,这并不光是为了使他们能够适应这些限制,更是为了使他们能够考虑如何进行有益的改变。后面的章节将介绍公共管理人员如何能做出有价值的改变,也将介绍他们如何实实在在地做出了这些改变。进行这些改变部分要靠深刻理解政府及其机构的结构,部分又要靠有效地利用我们刚刚谈到的有关组织结构的总体知识。

第九章　理解公共组织中的工作者：价值观和动机

1990 年，盖瑞·拉尔森(Gary Larson)的连环漫画《远方》非常畅销。它讲述的是长期以来存在于政府职员当中的种种陋习。星期天早晨的一期漫画讲述了一个政府职员只是在假日里去工作了几个小时就创造了文职机关的历史。在第二天的一次采访中，美国药品执行委员会的一位管理人员说他一直被这期漫画所困扰，因为他感觉他和他的同事们工作得非常努力。在政府官员中进行的调查表明政府的不良形象削弱了他们的工作积极性，而且使他们越来越想离开公共机关(美国考绩制度保护委员会，1987；沃尔克委员会，1989；Perry 和 Miller，1990)。另一方面，由于在采取处罚措施时，巧妙地给职员种种保护，一些官员和专家对公共机关的管理者在调动职员积极性方面所面临的挑战忧心忡忡。一位研究公共管理的学者强调，调动积极性的问题是公共管理领域内最重要的课题之一(Behn，1995)。

这一章及下一章的内容是有关公共组织里的人员问题，着重于讨论职员的积极性和工作态度(例如从工作中获得满足)。这一章将给积极性下一个定义，并在公共组织的范围内对其进行讨论。然后，本章将回顾一下对积极性和工作态度分析时所涉及的基本概念，包括构成积极性理论和激发积极性技巧的基本成分的需求、价值和动机的概念。这一讨论涵盖了在公共组织里尤为重要的价值取向和动机问题，例如为公共组织工作的愿望，对报酬、保障、工作的价值取向和态度，以及使公共部门管理者和职员不同于其他部门的管理者和职员的问题。

下一章讲述了关于工作积极性的几个主要理论,概括了组织用来增加积极性的技巧,并介绍了对诸如从工作中寻求成就感、为组织献身和职业精神等几项主要工作态度方面的研究。在讨论的同时,文中也举出了公共组织里的一些实例。

积极性和公共管理

正如人类的积极性是社会学的基本课题,人们工作的积极性也是组织行为学(OB)研究领域的基本课题。图表 1 .1 和 1 .2 表明组织里的人员的行为与态度和组织职责、组织结构、组织运作、领导方式和组织文化等因素密切相关。这些因素作用于组织成员的行为及态度,同时也受到后者的反作用。在这些因素的共同作用之下,如何调动职员的积极性并鼓励有效的工作态度成为行政领导人所面临的关键且敏感的挑战。本章和下章将说明,关于管理和组织行为的许多课题的基本研究与理论都不能提供任何带有结论性的‘积极性学说”。领导者应该综合他们的经验和从本文中得到的感悟,利用这些观点,将可行的技巧应用到实际中去。

在这两章中还将表明,组织行为研究者和管理顾问们常常认为员工的积极性和工作态度是组织内部的问题,它们受到管理、报酬和工作性质的影响。这些因素在政府组织中非常重要。然而,政府部门的环境也会大大地影响公共组织中的积极性和本书中讨论的其他组织特性。这种环境上的影响要求管理者对积极性有一个深刻的认识,从而能够用一种对分析管理和实践管理都很重要的方式将组织行为与政治科学有机地联系起来。

公共组织的政治和制度化环境对人们的影响表现在诸多方面。正如《远方》所表明的那样,那种认为政府职员缺乏积极性的固有观念渗透到我们的文化生活中。这种观念促成了第一章提到的财政困境,而财政困境又使联邦政府的许多部门关闭,职员下岗,这大大增加了在岗职员们工作的复杂性。

近几十年来,美国和其他国家的各级政府在改革文职机构体系和

政府工资体系上加大了努力(Ingraham, 1993; Peter 和 Savoie, 1994)。下面是一个典型的例子,改革者试图扭转工作表现与报酬、提升、惩罚之间脱钩的现象。他们认为这种现象会削弱职员的积极性,进而影响工作表现和工作效率。进行这些改革不仅是因为公众的意见,也是由于政府官员一直抱怨他们缺乏在工资、提升和惩罚上的权力(Macy, 1971;美国人事局,1983)。这些改革反映了前几章中所讲的政府官员受到的限制。实践中,这些改革或是失败(Ingraham, 1993; Kellough 和 Lu, 1993; Perry, Petrakis 和 Miller, 1989)或是事与愿违,这也许表明了政府部门的这些限制是不可避免的(Rainey, Facer, and Bozemen 1995)。一些分析学家和经验丰富的实践者认为政府人事体系的局限性是公共部门和私营部门管理的主要区别(Thompson,1989)。

本书另外章节也提出另一种观点与上述观点大相径庭。这种观点认为就积极性而言政府与商界区别不大。由于工会压力、自私和不道德的行为、作用甚微的红利和奖金制度及其他一些问题,商界里也存在调动管理者和职员积极性的问题。解雇职员的条文规章使商界管理者头疼,终止工作合同时处理不当可能引起的诉讼也使他们不安(Bryant, 1996)。邦(Ban, 1995)讲过一件趣事,说一位曾经在商务公司工作过的政府官员宣称自己之所以喜欢在政府部门工作是因为这里解雇不称职的职员更加容易,他的同事们听后大为震惊。前几章提到过赫博特·西蒙这个人,他在公共管理理论研究方面做出了很大的贡献。同时,他也是在世的有争议的世界杰出的人类行为科学家。他声称:“在政府、私人或非盈利企业中薪酬的作用大致相同。事实说明给予经济报酬这种行为对公有、私有和非盈利组织的作用相同。对这三种组织而言运用报酬来激发积极性所面临的机遇和局限也完全相同。”

除此之外,在许多公共组织中存在着很高的积极性。弃商从政的行政长官对政府工作人员的勤奋程度感触尤深(沃尔克委员会,1989)。调查中,政府官员提到了我们在前面讨论过的令人沮丧的地方,另一方面,他们也认为政府职员工作努力且对工作非常满意。从事公共人事管理研究的专家一直认为政府官员不能解雇职员是种荒谬的说法。只要根据正当程序他们当然可以解雇这些职员(Ban, 1995)。总之,与商

界的管理者相比,政府人事制度是否使政府官员更多地受到限制,并造成政府职员积极性低下,专家们对此看法不一。

本章所持观点是:就某种程度而言,双方的观点都不无道理。在调动职员积极性时,公共管理者的确有非同一般的困难。但是他们可以参考大量关于一般积极性的文献。(这种可供参考的例子很多,《联邦雇员态度调查》是其中一份文献。这份调查报告于 1979 年由 1.4 万名联邦职员参与。此后,又曾修改数次。调查所用的问题有两个来源:其一是下一章将要谈到的工作积极性的预期理论方面的研究。另一个也是下章将要谈到的,关于一般意义上的工作态度的问题)我们的挑战在于如何在摄取这些文献中的想法和见解的精华时,将其他章节谈到的政府部门的背景考虑进去,以使最终结论更切于实际。在转到积极性概念本身的讨论之前,下面将回顾一下前几章关于政府部门背景的讨论。

公共组织内有关积极性的情况

前几章已经列举了一些观察和研究的成果,这些成果指出公共组织中有关积极性的情况十分特殊(Perry and Porter,1982):

> 公共组织的产出没有经济市场,这样公共组织中衡量策动力和工作表现的指示器就出现了混乱。
>
> 公共组织所追求的价值取向是多元的、矛盾的且往往抽象难懂。
>
> 公共组织执行的政治的和政府政策程序的过程复杂且变化无常,其中牵扯多种因素、利益,并且工作日程也在不断地变化。
>
> 外部监督机构和监督程序塑造了公共组织的骨架、规章及执行程序。包括工资、升迁和惩罚在内的文职机关的制度和有关雇员培训的章程。
>
> 外部的政治气候,如公众对税收、政府及政府雇员态度等。在 20 世纪七八十年代,这种影响就出现过严重的负面效应。

以前的章节曾将下面这些条件看成公共组织中的特性,而它们也会影响工作的积极性:

对公共组织的领导和管理人员过分严格约束。这会限制他们发展其组织的积极性和能力。政治选举和指定任命的高级行政管理人员和他们的下属常常频繁地更替,组织的监督和法规限制了他们的权力。而低层的政府职员则会通过发展与利益集团和立法者的联系加强他们的独立性。

公共组织中相对紊乱而且不连续的决策过程,使经理和雇员的使命感和他们对自身影响力的认识会受到冲击(Hickson等,1986)。

许多公共组织是相对复杂的,并且具有约束性的结构,包括对激励手段的限制(Rainey, Facer 和 Bozeman, 1995; Thompson,1989)。

个人和组织目标不明确;雇员对自己在组织当中的重要性缺乏认识;对未来的期望不稳定;社会团体和工作团体当中缺乏凝聚力——所有这些都是前面提到过的问题的后果(Buchanan,1974,1975;Perry 和 Porter,1982)。许多观察家认为,在公共组织中处于中下层的雇员常常发现自己被淹没在复杂的官僚机构和公共政策体系当中。他们工作在复杂的法规和约束之下,然而,这些法规和约束相互矛盾而且无法显示它们的重要性(Warwick, 1975; Barton, 1980; Lipsky, 1980;Michelson,1980;Lynn,1981)。

由于公共组织对工资和表现的约束,选择在公共管理部门工作的人存在差异性。这些差异常常包括表现为高层人员有更高的积极性(Crewson,1995b;Perry 和 Wise,1990)。

其中一些观点很难证明正确与否。对于其他可以证明的观点,我们将在以后的部分和下一章中给出更多的论据。在我们仔细琢磨这些论据的时候,去领会组织学的研究人员是如何对待积极性的概念及衡量方法是很重要的。

工作积极性的概念

大量的理论、研究和经验使我们对组织学中的积极性有了一个深入的认识(Rainey, 1993)。然而,在进一步研究时,学者们发现这个问题越来越复杂。每个人都对我们所说的积极性略知一二。这个词来自拉丁语,意为"运动"。英语中的马达和动机也来自这个词。我们知道,力使我们运动,并确定我们运动的方向。工作积极性就是一个人想努力工作并干好工作的愿望——它来自工作环境中力的驱动和指引。公共组织、私人组织和公益组织的经理们每天都在运用着激发积极性的技巧。但是,关于积极性人们却争论了好多年,因为对积极性的简单定义给人们留下了许多问题:例如,究竟何为努力工作和干好工作,如何确定一个尺度,以及是什么驱使人们这样做的。

◆ 衡量和评估积极性

积极性的研究者曾努力尝试过多种衡量方法,但无一足够全面。例如前面所提到的关于积极性的典型定义——为取得优秀的工作表现而付出努力的意愿和倾向——使我们实际所指的积极性在认识上出现困难。这是一种态度呢?还是行为呢?抑或是两者兼而有之呢?我们是否一定要看到一个人做出努力呢?如果一个人告诉我们他工作得很努力并在尽着自己的全力,是否就足够了呢?

如表格 9.1 所示,研究人员尝试过使用多种方法衡量积极性,其中每一种方法对这些问题的不同都有答案。一些研究人员讨论了行为和态度之间关系的问题(见表格 9.1, 1～4 款)。至少有一项研究(Guion 和 Landy, 1972)尝试过以一个人的同事对他的观察为基础衡量积极性。从表格中的例子可以看出,组织行为研究人员很少采用笼统的工作积极性测量标准。在极少数可行的笼统标准当中,有一种标准考察的是个人努力程度和做额外工作的频率(见表格 9.1 第 1 款)。这项标准有过应用成功的例子(Cook, Hepworth, Wall 和 Warr, 1981)。但

是,一次应用该标准的研究显示,受调查者会给自己的工作努力程度打很高的分,大多数人都说自己比组织中的其他人工作更加努力。他们的自我评价如此之高以至于他们之间几乎毫无差别了(Rainey,1983)。

这个例子说明了在调查人们的积极性上遇到的问题,也反映了美国文化对努力工作的重视。这种重视使得人们在接受调查时声称自己工作确实很努力。很明显,许多人愿意想象自己努力工作并觉得自己真的就努力工作了。但究竟何为努力工作呢?标准是什么呢?如前面讲过的那项研究一样,如果大多数人都回答他们比其他同事工作得更努力,那么就必然有一个组织,其中每个人都比他人工作更努力!很明显,以这种简单的调查问卷来衡量积极性是不可取的。

部分由于在采用笼统的衡量标准时所出现的问题,研究人员已经开始采用许多更为明确的替代标准:例如从工作中获得满足的程度和内在的工作积极性(见表格 9.1,2、3 款;又见 Cook, Hepworth, Wall 和 Warr,1981)。组织行为研究人员认为,内在工作动力或回报就是由工人自身所形成的动力或回报,即直接来自于工作本身的心理回报。外部的收获来自于外部,主要由工资、提升和来自工作组织的其他报偿所组成。如表格 9.1 所示,关于内在积极性的问题涉及了通过干好工作获得的成就感、完善感和自尊的增长。他们采用诸如此类的衡量方法对工作态度进行了评估,但并不直接问到工作的努力程度和目的。他们认为如果一个人在工作时有这种感觉,他就一定会有积极性为工作付出努力。

研究人员和顾问们有时借用预期理论的标准作为衡量工作积极性的借用标准。这些标准(见表格 9.1 第 4 款)已经被顾问们广泛用于组织评估中,并在对联邦雇员的大量调查中被用来评估行政部门及其改革的努力(美国人事局,1979,1980,1983)。调查显示了政府管理人员和商业管理人员在此类问题上有很大的分歧(Rainey,1983;Rainey, Facer 和 Bozeman,1995)。这项调查也表明了工人尽管在采用帕辛(Patchen)、佩尔驰(Pelz)和艾伦(Allen)等笼统标准的调查中给自己的积极性打分很高,他们对工资的期望与之并无太大联系。这些问卷中

问题虽然非常有价值,但却不能很好地评估积极性。因为运用这些标准反映积极性等于间接承认了,在让人们回答自己的积极性和努力状况时,已经夹带了自己的主观偏见。

如果不能直接询问某人自己工作的积极性,我们可以通过在他周围工作的人对他的观察得出他的情况(见表格 9.1,第 5 款)。蓝帝(Landy)和桂恩(Guion)就是通过经理的同事对经理进行表格中所列的各项调查的。但他们的研究明显地显示了这些同事们在给同一个人打分时有很大分歧。这显然需要大量的时间和人力物力来处理。除他们之外,这个有趣的方法还很少被人问津。但这个方法确实提供了多种积极性衡量标准的一个有价值的尝试。

雇员的前途和目标是对积极性有不同刺激作用的。管理和组织理论对其中的一个经典差别有深刻的论述。它讲的是试图加入一个组织并留在其中工作而激发出的积极性和在其中努力工作并有优秀表现的积极性。这两种积极性有着相互联系却又存在明显不同的决定因素。柴斯特·巴纳德(1938)、詹姆斯·马池和赫伯特·西蒙(1958)在被公认为对该领域有杰出贡献的书中分析了这个差别。你可以每天都让人们去工作,不让他们偷懒,但是如果他们并不愿意工作的话,他们就会尽量不去做你让他们做的事,并会在这方面表现出相当的天才。目前,管理专家们广泛认同了巴纳德的先见之明。巴纳德分析了组织领导不得不运用多种刺激手段的情况,包括搬出组织的首要宗旨,促进合作和工作热情的方法(Williamson, 1990; Peter 和 Waterman, 1982; DiIulio, 1994)。

表格 9.1　用于考察工作积极性的调查问卷的内容及与之密切相关的概念

1. 工作积极性标准(Patchen, Pelz 和 Allen, 1965)

这种问卷调查是少有的直接考察工作积极性的方法之一。它提出了下面几个问题:

在工作的日子里,你经常感到时间过得很慢吗?

一些人日夜不停全身心地投入工作,而对另外一些人而言,工作只不过是几种兴趣之一,你怎么认为呢?

你会经常在没有要求之下而主动地做一些额外的工作吗?

与同单位做类似工作的同事相比,你认为自己工作更努力、较少努力,还是跟别人差不多?

续表

2.工作的投入程度标准(Lodahl 和 Kejner,1965)
这种标准考察的是职员对自己所从事工作的重要性的看法和觉得它是否有吸引力,关于罗达尔(Lodahl)和克纳(Kejner)考察方法的内容,下面仅举几例:
我生活的满足感是否主要来自于工作
对我来说,最重要的事是否与工作有关
对待工作,我是否是一个完美主义者
我是否为工作而活着
我是否发自内心地投入工作
是否生活中的大部分事情都比工作重要

3.内在积极性标准(Lawler 和 Hall,1970)
内在积极性指的是工作本身对积极性的影响,调查者的考察内容如以下几例:
工作做好时,我是否有成就感
出色的工作是否有利于我的自我发展
做好工作是否可以使我得到满足感
做好工作是否增加我的自尊心

4.回报期望值(Rainey,1983)
像联邦雇员态度调查一类的调查活动,用类似于下面的一些关于回报期望值的问题来评估报酬制度,并作为职员的积极性的指针。问题如:
工作质量高,我就有希望获得更高的薪水
工作质量高,我就有希望获得提升

5.同事对于某人积极性的评价(Guion 和 Landy,1972;Landy 和 Guion,1970)
这种考察方法是同事用下列的标准来评价某人的积极性:
团队精神
能否集中精神工作
独立性/ 自觉性
组织中的地位
工作进取心
能否坚持不懈
职业水准

◆ 竞争因素对工作表现的影响

工作表现不单单只由积极性决定。能力在很大程度上影响着工作表现。一个人可能表现出很高的积极性,但能力不够;另一个人可能能

力很强,看起来积极性不是很高,但工作做得不错。一个人是否对某项工作做过准备和接受过训练,同事和领导的行为及许多其他因素都与积极性一起影响着工作表现。人们可能因为感觉有能力做好某项工作而士气大振,也可能因缺乏能力而气馁。而另一方面由于工作缺乏挑战性或不能提供自我完善的机会,即使人们对工作可以驾轻就熟,也无丝毫兴趣可言。正如我们将要看到的一样,各种关于积极性的理论以不同的方法试图找到这些难解之谜的答案。观点似乎已很明确,但实际中,文职机构和国营企业系统的重大改革却常常过分简单化或低估这些思想。(Perry, Petrakis 和 Miller,1989)。

◆ 积极性是一个伞形概念

积极性的复杂性使得关于它的课题研究是一个伞形的研究,也就是说,关于它的研究范围是一个领域,而非一个有明确定义的研究目标(Campbell 和 Pritchard,1983)。大量积极性的研究和理论研究工作仍在继续。人们通常用这个词来指代包含许多变量和要点的一般性概念(例如: 见 Klein, 1989; Klein, 1990; Kleinbeck, Quast, Thierry 和 Harmut,1990),其中,例如洛克(Locke) 和拉萨姆(Latham)所提出的工作积极性的研究模式,它所涉及的概念无一能简单地以"积极性"命名。目前,积极性已成为一个包罗万象的研究主题。它包括以下这些课题: 组织定位和组织义务、领导方法、工作情况、组织氛围和组织文化及工作目标的特性等。

需求、价值取向、动机和策动力

积极性的一个重要范畴是激起并引导努力的内在和外在的冲动——是为哪些需求、价值取向、动机所驱使并为哪些奖励、目的和目标所引导。第十章所讨论的关于积极性的理论都以某种方式涉及到这些因素。学术界关于这些因素如何定名,包括什么内容及各自发挥什么作用展开了一场大辩论。

有关定义和衡量积极性问题的辩论,使得管理者和研究者都面临着巨大挑战。近几年来,价值取向、动机和策动力在管理上似乎显得更加重要。对领导、变革和组织文化这些问题的研究——下章将要讨论这些课题——更加强调组织中"共同价值取向"的重要性(Huber 和 Glick,1993)。迪尤里奥(DiIulio)描述了犯人管制中心的工作人员对组织的价值及自己的职责是如何忠诚,并指出这份忠诚部分上是由于有很长任职期的领导对这些价值有效的宣传。但既然这个问题如此重要,那么管理者(和学者)又该如何处理在定义和理解积极性、价值取向、动机及相关概念时所遇到的困难呢?为解决这个问题,本章综述了在界定重要的需求、动机、策动力和价值取向上所做的努力。此综述给出了一系列错综复杂的方法,同时,也提供了许多管理者可以参考的例子和建议。

积极性的理论研究者使用的需求、价值取向、动机和策动力、目标和目的等这些名词在含义上有许多重叠之处。这里我们试着给它们下个定义。需求指的是人类个体所需要的某种资源或条件。动机是人类个体内部的一种力量,它促使人去追求、获取或避免外部的某种东西或状态。策动力来自某种外部目标和状态,它促使行动者采取行动试图得到它或躲避它。目标是使人们为之奋斗的将来的某种事物,而目的是一个短期的目标或长期泛泛目标的某一步骤。罗奇(Rokeach)(1973) 是一个研究人类价值取向的权威人士,他将价值取向定义为"整个社会或个人的永久信念,即某种行为模式或存在的终结状态要比与之相反的模式或状态更可取"。

有些人对这些定义持有异议,并对之进行了改动。即使已看到研究者遇到的全部困境,政府管理者们所面临的挑战,仍是如何给影响员工的价值取向、动机、策动力和目标等概念界定合理的范畴。积极性的研究使我们意识到由于目的、需求、价值取向和动机总是交错而生且彼此影响,所以根本不可能简简单单地将它们一一列出。它们彼此联系,一种价值取向可能是理解另一种更广义、更重要的价值取向的重要途径。它们有时会构成一个集合,而工人们可能对这集合中每一成员都

有兴趣。

◆ 界定需求、价值取向和策动力的尝试

表格 9.2 和表格 9.3 列举了某些研究中对价值取向、需求、动机和策动力的著名的定义和分类。这是迄今为止一些最有价值的研究成果,从中可以看出理论界对此看法的分歧。

马瑞(Murray)对人类需求层次的分类,是迄今为止最为详尽的,但它仍不能全面表述人类需求和动机的关系。

马斯洛(Maslow)的需求层次是著名的人类需求理论,深刻地影响了管理学界。如第二章所示,马斯洛将需求按照需要程度分为五种,从基本的"生理需求"到"安全需求"、"社会需求"和"自尊需求",到最高级的"自我实现的需求"。

在检验个人需求是否真的像上述理论讲的那样分为五个等级时,研究者发现马斯洛的理论站不住脚。根据调查情况,需求应分两个层次:低级员工更注重物质和安全上的报酬,而高级员工更重视成就感和挑战(Pinder, 1984)。克鲁森(Grewson)在分析联邦雇员态度调查报告时发现工资水平较低的员工(GS1～8 级)和工资水平较高的员工(GS16 级以上)之间存在这种差别。他同时发现,高级员工很注重政府工作的重要程度和对政府事务的影响,这说明公共部门的行政官员"自我实现的动力"集中在公职上,这一点将在下面进行讨论。

阿尔德福(Alderfer)有关生存(existence)、参与(relatedness)、成长(growth)三需求(ERG)的分类(1972)是另一个界定人类需求的范例。他将需求分得更细(即比马斯洛的五类分法更细),并为在组织中开展的调查的结果所支持。

正如克鲁森的分析表明,公共组织中确实存在高级和低级两种动机。调查表明低级职员更看中工作安全感和报酬。公共管理者和官员则强调成就感和挑战性对他们来说更重要。进入公共部门的管理者常说,是根据一个公职的机会和影响重大事件的可能性吸引着他们。另一方面,如下面的讨论所示,著名的积极性理论研究者们也认为不同级别员工都可以被高级动机所激励,应该根据实际情况加以区别对待。第十三章讲述了人生哲学在社会保障署重组中也发挥

着重要作用。

政府组织中,马斯洛层次的另一个应用是充当衡量需求满足程度的标准。如第十章所示,对政府部门和私营部门进行比较的研究表明,政府管理者对各个需求层次的满意程度都要低一些。

人类的价值取向也是积极性的基本组成要素。罗奇(1973)提出了两个相应的价值取向表——手段价值取向和最终价值取向(见表9.2),并设计了相应的问卷内容来评估人们对这些价值取向的认可程度。希库拉(1973)对来自12个行业中的经理的调查结果进行汇总,然后依罗奇的理论将政界和商界加以比较。调查对象中一半是来自工业、教育界和政府部门的管理者,其中有54名是美国医疗、教育和福利部门(HEW)的执行官。调查结果表明,在这三类组织中,执行官价值取向的大致情况同其他管理者类似。但他们更强调能力(精明、缜密、博学)和主动性(想象力、勇气和成就感)。政府官员将认真负责、诚实可靠、乐于助人和胜任工作等素质放在首位。与其他被调查者相比,他们更注重平等、成熟的爱和自尊等手段价值取向,而对其他终极价值取向如幸福、安逸和快乐则看得淡一些。希库拉的调查范围很窄,不禁让人怀疑这个结论是否也适用于其他政府管理者。事实上,这个结果,即注重服务性和正直而忽视安逸和享乐,与其他公共管理者的研究结果是一致的。

◆ 组织中的策动力

一些研究者对组织中的策动力进行了分析。正如第二章所指出的那样,一些关于组织的著名理论指出,组织中的策动力就是策动力的经济体。组织的领导者必须长期保持资源能够源源不断地流入组织之中,从而满足组织所必须支付的策动力的需求,这些策动力能够促使人们为组织做贡献(Barnard,1938;Simon,1948;March 和 Simon,1958)。在分析上述内容时,这些理论家们发展出了表格9.3所概要提出的分类法,该分类法是迄今为止相当全面的一种见解(尽管伯纳德用了一些让人搞不懂的词)。从各类方法可以看出,自20世纪初以来,管理学理论越来越强调物质以外的策动力,如个人发展、兴趣和组织中的荣誉。巴纳德、马池和西蒙曾暗示说,在政府和私营组织中,所有官员都面临

着获取物质资源和提供策动力的挑战。

表格 9.2　人类需求和价值的复杂性

穆雷的基本需求清单(1938)	马斯洛的需求层次(1954)	阿尔德福的ERG分类(1972)	罗基亚克的价值调查(1975)	
			最终价值	手段价值
自贬	自我实现的需求	成长的需求	舒适的(富裕的)生活	有抱负(勤奋、有进取精神)
成功	尊重的需求	参与需求	令人兴奋的(刺激的、积极的)生活	开朗(豁达)
联合	归属感/社会需求	生存需求	成就感(持久的贡献)	有能力(能力强、高效)
进取心	安全需求		和平的世界(没有战争和冲突)	快乐(轻松、愉快)
独立自主	生理需求		美国的世界(自然的和人文的)	整洁(干净、整齐)
反作用			平等(兄弟友爱、所有人机会平等)	勇敢(坚持信仰)
防卫			家庭安全(照顾所爱的人)	宽恕(愿意原谅他人)
尊重			自由(独立性、自主选择)	乐于助人(为他人谋福利)
统治			幸福(满足感)	诚实(真诚、忠诚)
显示			内在的和谐(没有内在的冲突)	有想象力(敢于想象、有创造性)
避免伤害			成熟的爱(性与精神的亲近感)	独立(靠自己、自己满足自己)
培养			国家安全(免受攻击)	聪明(聪慧、思考)
命令			快感(愉快、闲逸的生活)	逻辑(前后一致、有理性)
娱乐			拯救(永生)	爱护(亲切、温和)
驳斥			自尊(自我尊重)	服从(负责任、尊重他人)
感知力			社会承认(尊敬、仰慕)	有礼貌(彬彬有礼、有风度)
性			真正的友谊(亲近伙伴关系)	责任心(可被信赖、可靠)
援助			智慧(对生活的成熟理解)	自我控制(有节制、自我约束)
理解				

克拉克(Clark)和威尔森(Wilson)于1961年的著作以及威尔森于1973年的著作相继提出了一套基于主要策动力的组织分类。这些策动力分为三类(物质性、团结性[被定义为个人承担的组织职责、维护组织利益]和目的性)(见表格9.3)。主要策动力的不同使得组织领导者的行为和组织运作方式也各具特色。在自愿服务组织等强调团结性的组织中,领导者应事先制定体面且有价值的服务项目来吸引成员加入。而在主张社会改革或抗议等目的的组织中,领导者必须展示组织目标得以实现而带来的成就,如立法改革的通过等。对于这种分类的调查一直集中在为什么人们加入这个政党和政治组织这个问题上。显然,目的性动力的问题对政府更为重要。

对很多公共管理者而言,能够实现重大社会目标是他们积极性的来源,虽然在很多机构要实现这种愿望看起来有很大的困难。美国考绩制度保护委员会的一次调查显示(1987),在来自大部分联邦机构的被调查者中,20%～40%的人同意"影响公共事务的机会"是进入政府部门的重要原因。同样,环保局的65%以上的职员也认为这是他们在那里工作的原因。

表格 **9.3** 策动力的种类

策动力的种类	定义和例子
巴纳德(1938)	
特定的策动力	"特定给予个人的"策动力
物质策动	金钱、物品、物质条件
个人的非物质性策动	殊荣、声名、个人权力、统治地位
良好的物理工作环境	
理想的善行	"非物质性、未来性和利他性关系等理想的实现"(职业自豪感、平等感、为家庭或他人提供的利他服务、对组织的忠诚、审美和宗教感情、仇恨和抱负的满足)
总体策动力	"不能特定给予某个个人的"策动力
联合的吸引力	社会相容性,不受种族、宗教差异的敌视
习惯的工作条件	符合习惯做法,避免采取奇怪的方法和条件
有机会感到更多地参与到活动中来	与大型、有用、高效的组织联合

续表

策动力的种类	定义和例子
联合的条件	在社会关系中感到个人舒适
西蒙(1948)	
雇员参与的策动力	工资或报酬、身份和名声、与工作团体的关系、升迁机会
高层人事或控制团体的策动力	名声和权力
克拉克和威尔逊(1961),威尔逊(1973)	
物质策动力	可以简单估价的有形回报(工资和报酬、额外的福利、减税、关税率改变,资产价值的改善、折价、服务、馈赠)
团结策动力	由联合行动所创造的回报,如果人们得以享受到这种回报的话,那么必然是所有成员一起享受(娱乐、联欢、作为集体一员的感觉或是排他性集体中的身份或尊重)
特定团结第一动力、集团团结第二动力	
目的性策动力	由为有价值的事业做贡献而得的有形回报(法律的颁布、政府腐败的消除)
唐恩斯(1967)	
官员们的一般“动机或目的”	权力(机构内或外)、金钱收入、声名、方便性、安全、对工作团体或组织的个人忠诚、为公众利益服务的愿望、对行动中某工作项目的责任
尼斯卡南(1971)	
可能进入官僚机制的变量	工资、机关津贴、公众声望、权力、支持、机构的产出、进行改变的难易程度、机关管理的难易程度、增加的预算
劳勒(1971)	
外部回报	个人之外的回报,职务状况的一部分,由他人设定
内部回报	个人内在的回报,由工作表现直接形成,可以满足自我实现和自尊等更高层次的需要(成就感,感到有用并发展个人技巧和能力)
赫兹伯格、茂斯纳、比德森和卡普威尔(1957)	

续表

策动力的种类	定义和例子
工作的“因素”域方面。通过对雇员进行大规模抽样调查以评估其重要性 洛克(1969)	按照通常评估的重要性排列：安全、利益、前进的机会、公司和管理、工作的内在方面、工资、监督、社会因素、工作条件、沟通交流、小时、难易程度、福利
外部策动力	个人之外可以激励行动的事件或物体(金钱、知识、时间限制、参与、竞争、表扬和批评、口头强化、指导)

内部策动力和外部策动力 内部策动力和外部策动力(见表格9.3)的区别在研究中非常重要。当初,弗雷德里克·泰勒用科学管理学派的一套方法来奖励工人,增加他们的工作动力(见第二章),而从那时之后,管理专家们已越来越强调内部策动力的重要性。

“最重要”的策动力 表格9.3所列出的各种各样的策动力告诉我们不可能给组织里的需求、价值取向和策动力按重要性排队。因为积极性的表达法众多且职员因年龄、职业和组织等级不同对各因素各有偏向。赫兹伯格(Herzberg)、茅斯内(Mausner)、彼得森(Peterson)和卡普威尔(Capwell)(1957),在表格9.3中列出了对1.1万名职员的16份调查报告中人们对这些因素按重要性的排序。然而,其他研究得出了不同的结论。例如,劳勒(1971)的观点就与之不同。他指出,更大范围内的研究表明,报酬的重要性要更高一些(绝大多数研究中,报酬排在第三位)。管理学学者常常低估报酬的重要性,因为他们反对管理者过分依赖报酬调动积极性。他指出报酬常常作为其他刺激方法的替身,因为它常常具有多种含义,既包含了工作上的成绩、组织上的肯定,也代表了其他有价值的成果。如果经过精心规划,报酬可以成为一种非常有效的刺激手段(Lawler,1990)。

公共组织中的动机和策动力 尽管有这些困难,对公共组织中的某些有关策动力与动机的重要性仍有一些有价值的理论和研究。唐恩斯和尼斯坎南(Niskanen)这两位发展了政府组织理论的经济学家提出了公共组织管理人员的动机(见表格9.3)。他们指出,对政府组织的管理人员而言,政治权力、为公众服务、为某一特定政府机构或政府计

划服务都是潜在的工作动机。唐恩斯(1967)以此为基础对公共组织的管理者进行了分门别类。他指出,一些人只顾追求自己的利益;一些人是野心家,总是试图爬到更高、更有影响的位置;一些人是保守者,他们固守着他们现有的地位和已经得到的东西;还有一些管理人员有着复杂的动机,他们既为自己,也为社会政策和公众利益这些大的目标。这些不断追求更大公众利益的人又可以分成三类:第一类是热心者,他们总是在努力实施具体的政策或计划;第二类是鼓吹者,他们支持并维护机构或更广泛的政治领域;最后一类是政治家(原文如此),他们追求更为广泛的公众利益。当公共组织变得庞大和年头久远时,其中就会充斥着保守者,组织也会变得僵硬起来(由于野心家和热心者都到其他地方去寻找机遇或是蜕变为保守者了)。在那些有着复杂动机的官员当中,很少有人能够保持政治家这个头衔,大部分人都成了鼓吹者。由于不能像企业那样有产出,管理者不得不从财政拨款中获得资金,因而他们必须寻找赞助者和政治上的支持者。这就驱使他们转向鼓吹者的位置而放弃政治家的头衔了。

唐恩斯的书(1967)应该是在关于政府机构的书中被引述最多的一本。然而,研究者却从未在实际领域对其进行过检验。因此,它的正确性仍然无法得到肯定,但是,它确实提出了十分重要的观点:公共组织管理人员认为自己对组织、工作和公众利益所承担的义务成为了他们工作的重要动机。他们在抉择该如何权衡这些动机和把握其间关系的时候会遇到困难。

尼斯坎南(1971)同样也对公共组织官僚机器如何最大化效用很感兴趣。他用理论说明,在没有经济市场的情况下,无论那些官员追逐表格 9.3 所列出的何种目的,最终都要靠取得更大的预算拨款。即使那些以公众服务为目的和信奉利他主义的人也会渴求更多的职员、经费,即更大的预算拨款。这样,政府机构就易于变得缺乏效率。尽管这个结论同样缺少实践上的证明,但事实上很清楚,公共官员们确实在维护他们的预算拨款,并通常会尽力增加它们。

当然也有很多例外的情况:由于立法上对预算案的调节或政府发给了官员们并未申请的津贴,这些组织的预算拨款会自动增加。一些

组织也会自发地对资金和人员进行裁减,或会很愉快地接受类似的裁减计划(Rubin,1985)。1986 年,社会保障署裁员 1.7 万人,占其员工总数的 21%(美国统计总署,1986),由于这类原因,尼斯坎南的近期研究集中在可由官员自己决定的预算拨款上,即那些官员有决定权的部分预算。目前,越来越多的研究驳斥了尼斯坎南对官员最大化预算的动机和能力的许多基本假设(Bendon 和 Moe ,1985; Blais 和 Dion, 1991)。

这两种理论都反映了一些经济学家的主张,即因为政府机构无法使其产品进入经济市场,政府就易于运作不良。这些理论也许准确地描述了公共组织所易出现的问题。以后的章节将讨论对公共组织表现仍在持续着的争论,事实上这些组织通常会做得很好。

对金钱、工作保障和补助以及挑战性工作的态度 尽管政府长期以来一直为雇员提供工作保障和完善的补助方案,政府雇员的经济收入与商业系统相比仍然相形见绌。政府雇员对上述因素的态度也会反映这些差异。对此,我们正在拥有越来越多的证据。大量调查显示政府雇员不像商业雇员那样看重金钱,与商业雇员相比,更很少有人将金钱作为工作和生活的最终目标(Khojasteh ,1993; Kilpafsicl, Cummings 和 Jennings,1964;Lawler,1971; Rawls, Ullrich 和 Nelson, 1957;Rainey,1983; Siegel ,1983; Wittmer,1991)。并且,这些态度会因时代、机构级别、地理位置、职业和机构类型这些因素的不同而发生变化。除最高机构外,公共机构和私人企业的工资水平一般旗鼓相当。1989 年的一次联邦调查显示,政府白领职员的工资比私人企业中类似工作的工资低 22 个百分点(美国统计总署,1990)。联邦政府以及州和地区政府都在对工资进行比较研究,并努力使它们的工资水平与私人组织一样具有竞争力。

分析两个组织工资水平的可比性有时会很复杂。例如,格尔德和里奇(Ritchie)(1993)指出州和地方政府雇员的平均工资看起来比在同一州的私人企业要高。但有着较高技术水平的雇员和高层雇员比相应私人企业雇员的收入要低。这种区别的原因是两种部门的技术混合结构不同。在私人企业,蓝领工人要多一些。而在公共部门,技术和专业

雇员则多一些,他们的收入高于蓝领工人。所以,公共部门的平均工资高是由于公共部门有更大比例收入较高的技术和专业雇员,尽管他们的收入比在私人企业的相应雇员要低(Gold 和 Ritchie,1993)。

对于最高层的行政人员和律师、医生等职业人员,私人企业的物质报酬比公共部门要高很多,而且在这些领域差距正在扩大(沃尔克委员会,1989;Gold 和 Ritchie,1993;Kelman,1989)。

对进入政府部门的高层管理人员的研究表明,他们当中大多数人的工资都降低了。但他们并不很在意补偿。寻找挑战和想要为公众服务是他们这样做的原因(Hartman 和 Weber,1980)。总之,那些加入政府的人并不想要挣很多的钱,尽管那些低层公共人员的收入并不比私人企业少多少。但由于高层行政人员的收入要比私人企业少很多,他们的目的肯定不是为了获得高额的收入。

尽管这样,工资仍然对公共组织雇员的积极性有很大的影响。如上如述,工资具有象征性的意义,即工资是对一个人技术和表现的承认(Lawler,1990)。抽样调查同样显示,一些政府组织管理人员比私企管理人员更看重长工资。显然,这些中层的公共组织管理人员认为他们对组织无足轻重,于是开始把工资当做工作目的,而非尽忠职守了(Schuster,1974)。

研究同样显示工作保障和补助是许多人进入政府工作的原因。科里帕翠克(Kilpatrick)卡明(Cummings)和简宁(Jennings)进行的大型调查(1964)显示,大量的各层公共雇员,包括联邦雇员,将工作保障和补助(退休补助和其他保障性的补助)作为他们加入公共部门工作的动机。62%被调查的联邦行政人员(工资级别在 12 级或以上)持这一观点。美国考绩制度保护委员会(1987)对大约 1.7 万名联邦雇员进行了调查,并发现 81%的人认为可以休年假和请病假是进政府工作的好处,70%的人认为好处在于工作保障。马斯洛的需求层次似乎可以在这里被派上用场。被调查的行政人员和经理们也有这样看重工作保障和补助的,但其百分比要小得多(Crewson,1995)。

调查显示,经理和行政人员更青睐于有挑战性的工作和重要的工作(Hartman 和 Weber,1980),联邦雇员态度调查考查了新职员对政

府工作的各种原因的看法。几乎全部的执行官级员工将“有挑战的工作”列在首位(占工资级别在 GS16 级以上的 97%)。级别较低的雇员对工作保障和边边角角的补助看得重一些,但仍有 60%将“有挑战的工作”排在首位。劳斯、乌尔里奇(Ullrich)和纳尔森(Nelson)(1975)通过心理测试发现那些要进入不以经济利益为目标的部门——多为政府部门——的学生比准备进入以经济利益为目标的部门的学生表现出更高的“支配他人的能力”、“灵活性”和“作大官的潜力”,并且对财富看得没有那么重。这些不以经济利益为目的的学生们在调查中也表现得更为活跃。凯傲(Guyot,1960)发现联邦政府中的管理人员在渴求成功方面要胜于与之相当的商业管理人员,而在对权力的渴求上旗鼓相当。有证据表明,政府管理人员对成就和挑战的重视比私企管理人员有过之而无不及。科亚斯特(Kiojasteh,1993)发现内部报偿(例如得到承认)对公共管理人员比对私企管理人员有更大的激励作用。

这些研究表明,有挑战性的重要工作和提供为公众服务的机会通常是吸引公共管理人员的主要因素。但是,对公共机构的看法也是随着政治气候变化的。在最近一次对一些重点大学的高才生进行的调查中,人们发现,他们很看重工作的挑战性和自我发展,而对工资并不怎么在意。他们认为私企比起政府部门更可能提供有挑战性的工作,并且更有利于个人发展(Sanders,1989)。在他们眼中,政府部门可以提供更好地为社会服务的机会,但他们只把这个机会看做中等重要的东西。他们的看法可能只反映了 20 世纪八九十年代的反政府浪潮,而大众对政府的看法是会改变的。近来,研究者们发现公共组织中的年轻工人比私人企业中的年轻工人对工作更加满意(Steel 和 Warner,1990),并且进入公共部门的职员在某些技能和素质方面要比进入私人企业的人高。如果公共部门吸引越来越多的高素质雇员,那么为这些雇员提供挑战性工作的任务将会变得更为艰巨。下章对为组织负责等工作态度的讨论将会重新提到这个问题。学者们就公共部门在提供有挑战性的工作方面是否尤为困难这一问题已经争论很久了。

◆ 为公众服务的动机：寻找服务精神

关于公共组织中的挑战性工作和人们寻求该类工作的动机的问题使我们回到了为什么人们想为政府工作的讨论中来，其中提到过一个动机——服务精神，即为大众服务的愿望。有趣的是，尽管这个问题在对公共组织的研究中不断被提起，至今仍没有如人们所料的那样被系统研究过。希库拉(Sikula)的调查结果(1973)显示，公共组织中的行政人员和管理人员具有更高的服务于大众的意识。同样，科里帕翠克、卡明和简宁(1964)也发现联邦政府的行政人员、科学家和工程师在工作价值取向上比他们的商业同行得分更高。这些工作价值取向包括：是否愿意竭尽全力，无论是否喜欢你的工作；是否愿意做对社会有益的事；是否以帮助他人为己任并会从中得到满足。瑞尼于1983年发现，政府机构的管理人员比大企业的经理们更看重“为大众做些有意义的事情的机会”。正如前面提到过的一样，联邦雇员态度调查表明大部分的政府管理人员将为公众服务和对社会事务发挥影响作为加入政府的重要原因，而很少有人重视工资和工作保障(Crewson，1995)。诸如此类的调查结果表明了以为公众服务为信念而发愤工作的人群的共同特点。他们非常重视帮助他人和造福社会的工作、自我奉献的工作，以及能带来责任感和正直感的工作。公共组织的管理人员常常提起这些工作动机(Hartman 和 Weber，1980；Lasko，1980；Kelman，1989；Sandeep，1989；Wittmer，1991)。以后我们还会谈到为这些理想所激发的人常常会遭受挫败，这就使得公共组织管理人员对这些人的理解和帮助显得更为重要。

以上对公众服务这个工作策动力的广泛评论和本章所引用的一些调查留下许多疑问：什么是公众服务策动力，衡量标准又是什么？瑞尼(1982)对政府机构和私营企业的中层管理人员进行了调查。他发现，在对各种工作报偿的看法上，公共组织主管对“得到从事有意义的社会工作的机会”的评价远比商业经理们高。这些高度评价与其说是因为他们的工作投入，不如说他们会从工作中获得满足(见表格9.1，

工作投入的定义)。

这意味着公众服务的策动力明显有别于组织行为研究中的工作投入及其他一般的概念。这些区别是我们应该认真研究的。如表格 9.2 和 9.3 所示,在组织研究和社会科学中对价值取向、动机和策动力的许多分析均未直接触及到服务策动力。许多研究甚至对此不理不睬。为公众服务的动机并非只局限在政府雇员内,它应该在公共管理学理论和公共组织行为学理论发展中扮演重要角色。

近来,一些研究人员已经开始对这个问题进行细致的分析和举证了。佩里(Perry)和怀斯(Wise)(1990)认为公众服务动机可分为三类:协助动机,包括参与政策制定,出于个人利害关系对公共计划承担义务,支持特殊利益或自己的利益;遵规守纪的动机,包括为公众利益服务的愿望,忠诚职守和忠诚政府,以及维护社会公正;充满激情的动机,包括出于坚信政府方案对社会极为重要,并信仰"博爱的爱国主义"而对社会承担义务。他们所用的博爱的爱国主义来自弗雷德里克森(Frederickson)和哈特(Hart)(1985)。他们将其定义为,对一个国家里的全部人的爱和以一片赤诚之心捍卫经国会授权的法律文件(例如宪法)所规定的基本权利。

佩雷(Perry,1996)为一般公众服务动机的范畴和评估方法提供了更新的论据。他调查了大约四百人,包括政府机关和私人企业的雇员,还有研究生和本科生。这些题目类似于表格 9.4 中的问题。他对回答进行了分析以证明这些受调查者的回答支持他的结论,即他们为公众服务的动机在这些范畴之内(用技术术语讲,他使用一种逐一因素证实而最终证明假设的分析方法,对这些微观调查单位进行了一一测试)。

表格 9.4 公众服务积极性的衡量标准及调查问卷方法

衡量标准	问卷调查方法
是否为公众事务所吸引	政治是个污秽的词语(或相反的意见)
	制定公共政策中的付出与收获对我无吸引力可言
	我并不关注任何政客(或相反意见)
对公众利益负责	集体中发生的事情很难真正引起我的兴趣
	我无私地为我的集体服务

续表

衡量标准	问卷调查方法
	对我来说,有意义的公众服务很重要
	公共部门的官员应造福集体,即使这种做法损害我个人的利益
	我认为为公众服务是每个公民的义务
同情心	我很少因下层穷人的困境而感到伤心(或相反意见)
	绝大多数社会工程都非常重要,必须实施
	看到别人的不幸,我很难装作漠不关心
	对我来说,爱国主义包括对他人的幸福生活负责
	我很少想到与我素不相识的人幸福与否(或相反的意见)
	日常琐事常常提醒我人们确是相互依存
	我不愿帮助那些需要帮助而不采取自救行动的人
	很少有我全心全意支持的社会工程
自我牺牲的精神	对我而言,改革社会比个人成就重要得多
	我认为责任应该先于个人
	对我来说,经济上的所得比行善重要
	我所做的大多数事业都比我自己重要
	即使没有报酬,为别人服务也使我心情很好
	我是少数能冒个人损失帮助他人的人
	我乐于为整个社会的利益做出巨大的牺牲

“相反的意见”指与这一项内容相反的观点。这会使问题的形式多样化。如果这种观点是衡量的好办法,那么被调查者就会对某些问题进行否定回答。例如,一个人如果有很强的同情心,那么他就应该否定(我很少为穷人的处境而感到伤心)这一项内容。

资料来源:詹姆斯·佩里(James L .Perry)制作了这些问题,见佩雷 1996 年的著作。本文引用已征得许可。

但是,为公众服务策动力还有其附加特性。它会随时间而变化,随政府部门的形象而改变,并在不同的机关部门表现各不相同。它很难用分析的办法加以解决。那些研究过参与民权运动的工人的利他主义动力的社会学家们发现,这些人无法用语言表达在他们冒险甚至牺牲背后的动机是什么(Demerath, Marwell 和 Aiken, 1971)。政府组织主管对自己的服务动机的陈述同样零乱不堪。虽然这个问题很复杂,但这些策动力需要主管人员和研究者们更多的重视。政府工作外部策动

力的局限性使得内部策动力和为公众服务策动力变得更为重要。部分原因是：主管人员对它们还可以施加一点影响(Cohen 和 Eimicke, 1995；Romzek, 1990)。

尽管对所有可能的动机、价值取向和策动力进行分析是件复杂的工作。但研究者在对公共部门人员进行分类和阐释公共部门和私人企业职员的区别上已经给出了例证。这些例子也表明了公共部门的主管和领导者所面临的挑战。虽然公共部门的职员更注重内在的报酬和为公众服务的感觉——通常比私人企业的雇员更看重一些——下一章也将谈到一些专家们的顾虑，即前些章节所提到的公共组织的特点会阻碍领导者提供这些奖赏。下一章和以后的章节也会举一些例子，说明公共组织主管怎样给予雇员回报，并提高他们的积极性。

下一章将讲述几个理论来继续我们的研究。这些理论涉及到价值取向、动机如何影响积极性，提高积极性的重要技巧和其他与积极性有关的重要工作态度。

第十章 解公共组织中的工作者：工作动力及工作态度理论

第九章讨论了动机、价值、策动力——这些在组织领导、组织文化、雇员的工作动力和工作表现中扮演着重要角色的因素。第九章还阐述了一系列复杂的且为研究人员已经确认了的价值、动机和策动力。研究人员和管理者都面对着同一问题，即这些因素是如何影响工作动力的。本章回顾了有关工作动力的最杰出的理论。理论家们为解释工作动力及阐述它是如何发挥作用做了许多努力，这些理论充分地反映了这一点。一些术语听起来可能有些抽象，但是理论家们的工作却是很有实际意义的——你可以运用这些理论来解释包括你所在组织在内的所有组织的成员们工作的动力，并利用这些理论来增强他们的工作动力。目前还没有人提出一个关于工作动力的结论性的理论，但是每一种理论都提出了一些重要见解，并能促使管理者全面地思考这个问题。下面的一些例子说明了政府内部的改革反映了改革者对工作动力的思考过于简单化——如能进一步关注本章中所讨论的理论可以消除这种过于简单化的思考。

第九章还指出，现在组织行为学的学者们把工作动力看做是一个伞形概念，它泛指一系列关于雇员行为的态度与表现，如工作满意度和组织责任感等。在回顾了这些有关工作动力的理论之后，本章将介绍那些重要的与工作有关的态度。

本章与上一章强调了工作动力及一系列与其有关的概念和因素的复杂性,因为这种复杂性反映了我们对这些问题的了解程度,也反映了管理人员和学者在处理这些问题时所面临的挑战。管理人员和机构的设计旨在激发雇员工作热情的工作程序方面大量投资。本章简要概括了这方面的一些技术。

工作动力的理论

对那些有关工作动力的杰出理论进行分类的方法之一是将其分成满足理论和过程理论。满足理论是对影响工作动力的特殊需求、动机和策动力进行分析,而过程理论则更侧重于研究隐藏在工作动力之后的心理与行为过程。这两种理论有重合的部分,但是它们之间的区别是明显的。这种区别在很大程度上反映了不同理论的主要特点。

◆ 满足理论

表格 10.1 归纳了在关于工作动力的满足理论中十分重要的各种需求、价值和策动力。这个简单的表格详细说明了这些因素是如何影响工作动力的。但是满足理论远不是一张表格就可以解释得清的。

马斯洛:需求层次　亚伯拉罕·马斯洛关于人类需求与动机的理论(1954)在第二章、第九章以及表格 10.1 中都有所解释。这一理论提出了社会学领域的一些最具影响力的观点。但是当代研究工作动力的学者并不认为需求层次理论可以充分解释工作动力,他们认为需求层次理论只不过是提出了一些现在被认为是经典的概念,且这一理论仍在影响着重要思想的发展(例如,见 Burns,1978)。马斯洛最具影响力的思想是他认为自我实现是人类的最高需求。这一思想吸引了许多人,这些人都在努力寻求一种表现人类的最终动机并能发挥自己潜力的方式。

在后来的作品中,马斯洛进一步发展了自我实现的思想,发展后的新思想超出了表格 10.1 所讨论的范围。他还讨论了工作动机、职责和集体利益之间的关系。马斯洛所困惑的是,20 世纪 60 年代,一些心理

学家认为自我实现是一种对个人情感解放和情感满足的自我专注的关心,尤其是通过摆脱社会对个人的控制来实现情感解放和情感满足;马斯洛坚决反对这一观点。真正实现自我价值的人,是通过努力工作和对不仅仅是为自我满足而履行的职责与任务的献身,来达到这一最高境界的,是通过造福于他人也造福于社会的工作来实现自我价值的。他认为,真正的自我满足与情感解放是这种献身精神的副产品。在这部后来的作品中,马斯洛强调这些需求层次并不是彼此分离的,而是自我实现过程中的不同阶段,并强调说,自我实现是产生并建立于对社会和自我尊重需求的满足基础之上的动机。

表格 10.1　被一些满足理论所采用的需求和价值分类

马斯洛的需求层次(1954)

生理需求　对消除饥饿、口渴、疲劳的需求。

安全需求　对身体免受伤害威胁的需求。

社会的需求　对爱、感情和归属的需求。

自尊需求　对成就、信心、公认、声誉的需求。

自我实现的需求　追求完全发挥个人潜能,实现个人价值,特别是在某些努力或目标领域之内更是如此(如母性、艺术创造力或专业)。

赫兹伯格(Herzberg)的双因素理论(1968)

保健因素	激励因素
公司政策与管理	成就
监督	认可
与监督者的关系	工作本身
工作条件	责任
薪水	发展
与同事的关系	晋升
个人生活	
与下属的关系	
地位	
保障	

麦克莱伦德(McClelland):成就需求,权力需求,群体需求(1961)[a]

续表

成就需求　对自己所处环境的掌握的需求;对通过自己的能力与努力取得成就的需求。对具有适度冒险性的挑战,对成功的明确反馈信息,和对认识到为取得成功个人所需承担责任的能力的需求。据称这种需求激发并促进了企业家式的行为。

权力需求　自主权和一种控制自己和他人的需求,这种需求通过不同方式得以体现。当与不同程度的利他主义以及权力抑制相结合,同时对群体需求又较低时,权力需求可以提高管理的效力。

对群体的需求　建立并保持与他人的良好关系或"友谊"。

亚当斯(Adams):公正需求(1965)

保持个人对组织的贡献与组织对个人的回报和补偿之间的平衡的需求(这种平衡是参照他人对组织的贡献与所得回报之间的平衡而定的);自己对组织贡献后不感到报酬过多和报酬不足的需求。

[a] 麦克莱伦德和其他研究人员没有提出需求概念的精确定义。

资料来源:摘引自瑞尼(1993b),有改动。

马斯洛的观点对许多社会学家产生了重大的影响。那些重视实践的研究人员试图证实其观点时,却不重视他。正如第九章中所说的,研究人员设法去测量马斯洛所说的各种需求,并检测他的理论,但他们无法证实这五个层次的理论。相反,他们发现了一个二层次的理论。这一理论认为低层雇员更多地关心物质与福利方面的回报,而高层雇员更重视成就与挑战(Pinder,1984)。

批评家指出,马斯洛提出的需求层次存在理论方面的缺陷。洛克(Locke)和海尼(Henne,1986)指出马斯洛认为人们的行为受未被满足的需求支配的理论有待证实。被剥夺一种需求并没有指导人们应如何行动,马斯洛的理论也没有解释人们是如何明白该怎样做出反应的。洛克和海尼还抱怨说马斯洛的自我实现概念太模糊,以至于很难对它做出评价。

尽管有这些批评,马斯洛的理论还是有一大批拥护者,其中不乏学者和管理专家。马斯洛的贡献在于使人们逐步认识到动机对组织中成员的成长、发展和自我实现的重要性。他的思想同样影响了社会学与

组织行为学领域的其他一些进展。例如,在一本关于组织领导的很有名的书中,詹姆士·伯恩斯(1978)引用了马斯洛的需求层次和诸如自我实现等高层需求的概念。伯恩斯注意到,改革型领导——那些给社会带来重大转变的领导——不仅仅致力于与其拥护者之间的物质利益交换关系,他们更希望能激发起人们与社会对最终目标相联系的自我实现等高层需求。作为一个政治学家,伯恩斯专注于对政治和社会领导的研究,但是研究组织领导方面的作家都公认伯恩斯在很大程度上影响了最近人们对组织改革型领导的认识(见第十一章)。而且,马斯洛的著作预示并且形成了现今关于组织任务与文化,授予工人权力和高度参与性管理模式的讨论(例如,见 Block, 1987; Golembiewski, 1985; Peter 和 Waterman,1982)。

麦克格雷格尔:X 理论和 Y 理论　道格拉斯·麦克格雷格尔关于 X 理论和 Y 理论的想法也反映了马斯洛著作的影响力,也反映了其著作向强调高层需求的管理思想的渗透。正如第二章中所说的,麦克格雷格尔认为历史上美国的工业管理所反映的一种人类行为理论一直占据着统治地位。这种理论被称为 X 理论。它认为工人缺乏自我激励与自我导向的能力,因此管理者必须设计组织,以便对工人加以控制和指导。麦克格雷格尔希望 Y 理论能得到更广泛的认同。Y 理论认为工人也有类似马斯洛所说的高层次的需求——成长、发展、工作兴趣和自我实现。麦克格雷格尔认为 Y 理论应当作为实际管理工作的指导方针。管理阶层应当充分利用参与性管理技巧、分散的决策权、行为评估等那些雇员自己确立的自我评价法和目标设置。同时还要设计出劳动奖励办法来使工作变得更具吸引力,责任更重大。麦克格雷格尔的观点只能作为一种理论的基础,研究人员并不认为他的思想可称做是关于工作动力的综合性理论。然而,与马斯洛的观点一样,麦克格雷格尔的思想对管理学的理论与实践产生了深刻的影响。第十三章讲述了两个努力对联邦机构进行改革的例子,而它们都是受麦克格雷格尔关于 Y 理论的思想的影响。

赫兹伯格:双因素理论　弗雷德理克·赫兹伯格的双因素理论(1968)同样强调了高层次需求与内在激励在激发工人工作热情方面所

扮演的重要角色。赫兹伯格和他的同事从对来自不同行业的上千人的调查研究中总结出,有两种主要因素影响了人们在不同工作环境中的工作动力。他们把这两种因素称做“激励因素”与“保健因素”(见表格10.1)。不充分的保健因素可能会导致人们对工作的不满,但是即使当保健因素充分时,它们也不会提高人们的工作满意度。正如表格10.1中所列的,保持组织保健的因素是外在的激励——包括组织、集团和监督环境——或是外在的中介回报,例如薪水。保健因素只能消除不满情绪,而激励因素对增加工作动力来说却至关重要。激励因素包括一些内在的激励,诸如对工作本身的兴趣及享受,对发展、成就以及高层次需求的满足感。

赫兹伯格总结说,既然激励因素是雇员工作动力的真正源泉,管理者在管理、指导雇员时应当避免使用负面手段。而应当设计和提供一些工作以满足雇员对于成长、发展、为他人所认同以及其他需求。这些因素可以称为激励因素。制定完善的创造性工作机会的计划才能使工作具有吸引力且使工人具有一种支配、成就、成长与被认同感,从而增强人们的工作动力。

赫兹伯格的著作在专家与研究人员之间引发了争议。赫兹伯格和他的同事们要求人们讲述一下有关工作方面最令他们满意和不满意的事情,并以此作为证据来证明自己理论的正确性。大多数讲述人们非常满意的报告都提到了内在的成长因素。赫兹伯格把这些“激励因素”单独归类是因为调查对象经常把激励因素与工作动力增强和出色的工作表现联系在一起。而记录人们不满的报告大都集中在组织的保健因素上。

然而,采用其他方法来寻找证据的研究人员却没有得出相同的结果(Pinder,1984)。批评家认为,当人们被要求说出最能激发他们工作动力的事件时,在回答是报酬抑或是工作条件的改善上可能会犹豫不决。相反,在回答社会学家所说的社会需求效应时,人们倒可能会给出被社会接受的答案。批评家同样对赫兹伯格关于双因素对个人行为的影响的结论持有异议。例如,劳勒(1971)说赫兹伯格是众多明白报酬在组织工作中的重要性的研究人员之一。他指出调查表明工人很看重

报酬,而且报酬的高低可以作为成就、被他人认同以及日益增加的责任的标志。

关于这种理论局限性的担心导致人们对这种理论逐渐失去了兴趣。例如,洛克和海尼发现,最近没有人试图去检验这种理论是否正确,因而他们得出结论:理论家们已不再认真对待这一理论了。然而,当人们在回顾有关工作动力的理论时总是忘不了它,因为它为关于调整工作以增强其吸引力并满足工人成长,实现自我价值需求的思想做出了贡献。尽管由于这一理论无法提供对工作动力的完整的、站得住脚的解释,研究人员最终放弃了这一理论,但它的核心思想还是对当今关于如何激励机构内部人员工作热情的主流思想起了积极作用。

麦克莱伦德:对于成就、权力和群体的需求　在今天,大卫·麦克莱伦德关于渴望成就、权力和群体(与他人保持友好关系)的驱力的理论——特别是他关于"成就需求"的思想——是管理学与组织行为学中最著名的理论。这一理论引发了数以千计的研究(McGlelland,1961;Locke 和 Henne,1986)。作为这一理论中心思想的成就需求(n Ach)是指一种"动态的不满足感"的驱力(McGlelland,1961),其目的是通过个人的机智、能力与努力实现的目标来创造一种感觉,即认为自己能够控制周围的环境。麦克莱伦德最早认为成就需求(n Ach)是那些对管理者和企业家的工作感兴趣的人的共性,但是后来他把成就需求(n Ach)限制在预测什么样的企业家才能获得成功上(Pinder,1984)。

麦克莱伦德通过包括"主题统觉测试"(TAT)在内的不同方法对成就需求(n Ach)进行测量。主题统觉测试(TAT)的程序是先让测试者看一套标准的图片,然后要求他们描述出图片中所发生的故事。一张很具代表性的图片画的是在一间教室里一个男孩正坐在课桌前读课文。一个对成就需求(n Ach)较低的应试者可能会认为这个男孩在做"白日梦",而一个对成就需求(n Ach)较高的应试者则可能会认为,这个男孩正为在考试中取得好成绩而努力学习。研究人员以调查问卷的形式,通过被调查者对工作的爱心和运气对结果的影响程度,来测量其成就需求(n Ach)高低。

麦克莱伦德(1961)认为对成就需求较高的人被以一种特殊的方式

激励去争取获得成功。他们选择的目标既具挑战性,又存在一定风险,但其结果相当明确。且他们获得的成就反映了一个人是通过自己的能力取得成功的。而像科研人员这类人要想取得成功并得到认同需要等上很长的一段时间,他们可能有动力去争取获得成功,但是他们并不遵循这种模式。麦克莱伦德引用一项针对儿童与学生在技巧游戏中的表现的实验作为成就需求(n Ach)动机的本质的例子。研究人员让儿童与学生们参加一个投环游戏,并由参加者自己选择站在多远处投环。对成就需求(n Ach)较高的人大多站在距离目标桩既不太远也不太近处投掷。麦克莱伦德把这解释为他们希望通过自己的技巧取得成功的反映。站得太近会使成功唾手可得,因而无法满足他们的成就感。相反,站得太远会使这变成一场赌博,全凭运气的安排。对成就需求(n Ach)较高的参与者选择站在有可能获得成功且是通过他们自己的技巧取得的地方投掷。麦克莱伦德还举出证据证明对成就需求(n Ach)较高的人具有其他一些特点。例如十分活跃,对飞逝的时间特别关心,讨厌浪费时间。

麦克莱伦德声称,成就需求(n Ach)的高低可以决定个人在商业活动中能否取得成功以及一个国家经济的发展能否取得成功(McGlelland,1961;McGlelland 和 Winter,1969)。他分析了各民族民间故事和儿童故事的成就取向,并举出一些证据证明如果一国文化富含成就需求(n Ach)理念的内容,那么这个国家的经济发展速度会很高。他认为自己在训练欠发达国家的公司管理者以增强他们的成就需求(n Ach)以提高这些公司的工作业绩方面功不可没(McGlelland 和 Winter,1969)。他建议把以取得成就为目的的梦想与思考作为改善国家经济状况的方法。其他一些人在报告中也讲述了,成就动力的培训在增强工作动力和增加企业行为方面取得了显著的效果(Miner,1980)。

麦克莱伦德(1975)后来总结说,与其说成就需求(n Ach)促进了管理者取得成功,还不如说它刺激了企业家式的行为。他认为个人自己对权力需求与群体需求的构想适用于对管理者能否取得成功的预测(但是很少有关于这些需求的实践及研究可以支持他的观点)。麦克莱

伦德总结说,最有效的管理者在竭力追逐权力时,还必须带有利他主义的倾向,并且关心集体目标的实现。然而,对与他人保持良好关系的过强需求可能会妨碍管理人员自身的发展,所以在管理人员努力发展的阶段对合群的需求较低。

评论家对此理论评价不一。一些正面评价(Miner,1980)与其他那些对这一理论只作简要评价(Pinder,1984)和进行严厉批评(Locke和 Henne,1986)的意见形成鲜明对比。洛克和海尼说,这一理论的研究处于一种混乱状态。他们说自从麦克莱伦德把成就需求(n Ach)理论的研究范围集中到对企业家式行为的研究上时,它的地位变得令人难以捉摸。然而这一理论的大量研究却大多不是针对企业家的。人们发现主要的管理学和组织学方面的杂志最近很少报道有关这一理论的研究。

不管这一理论在学者中的声誉如何,它为完善工作动力的观点赋予了另一重要内容。通常人们在工作时对于渴望取得成功的内在动力的层次与形式各不相同,这些差异性说明,在组织内如何根据不同的工作动力强弱层次来选择合适的雇员是非常重要的。

公平理论　斯塔西·亚当斯(J .Stacy Adams,1965)认为人们的付出与回报之间的平衡感觉对工作行为有很大的影响力。不平等感会导致心理上的不适,所以人们应该采取行动减少或避免这种情况的发生。人们将自己为组织所做的付出与从组织得到的回报加以比较,如果自己的付出与回报之间的比例与其他雇员不同时,他们就认为自己受到了不公平的待遇。例如,如果我与另一个人的薪水以及其他形式的报酬一样多,但是我认为我对组织的贡献较大(比如说工作更努力,工作经验更丰富,工作成效更大),那么我就会觉得受到了不公平的待遇。相反如果那个人的贡献比我大但所得回报却比我少,我会认为受到另一种意义上的不公平待遇(报酬过高)。

根据亚当斯(Adams)的理论,人们会力图消除这两种情况下的不公平。如果人们感觉自己报酬过高,他们可能会通过努力做出更多的贡献和减少自己的回报来消除这种不公平。相反,如果他们感到自己多劳却少得,他们则会减慢或减少他们的贡献。亚当斯还认为,工人的

反应受诸如是否实行计时工资和计件工资制等因素的影响,他还提出了一些关于工人会如何做出反应的具体设想。例如,他预计如果是在计时工资下给工人过高报酬,为了减少他们少劳却多得的感觉,每小时工人的产量就会更多。然而,如果按计件工资付给工人过高报酬,工人们就会放慢生产速度,以避免在付出相等的情况下自己挣的钱比别人多。

这样的推测已经从一些实验中得到证实。但是,这一理论很难应用于实际工作环境当中,因为很难确定何为不公平的待遇,而且这一理论中的某些概念模糊不清(Miner, 1980)。人们在对不公平待遇的感受上有所不同,而且人们在相同环境下做出的反应大不相同。

虽然这一具体理论并不完善,付出与回报之间的平衡在管理工作中十分重要。正如后面所说的,最近越来越多关于工作动力的事例都反映了人们认为公平是十分重要的因素。公平问题也在政府机关中引起关于文官制度改革和"绩效"基础上的薪金制辩论。美国和其他一些国家的各级政府都已开始试行将工作表现与工资水平相联系的计划(Ingraham, 1993)。此类计划的支持者们经常引用公平原则——类似这一理论所强调的内容——为证。他们说那些工作表现比别人好,但是所得回报却不比别人多的人,认为自己受到了不公平的待遇,这些人的士气与工作动力因此受到了打击。他们还说政府内高度结构化的工资与奖励体系是造成这种情况的原因(Schay, 1988)。

对于大多数管理者来说,努力保证人们与他人相比时,感到自己受到公正待遇的感觉既是一项重大责任也是一项严峻的挑战。管理人员经常发现,依赖那些最具活力和竞争力的人远比绞尽脑汁考虑如何与那些缺乏组织能力和工作热情的人相处容易。如果管理人员无法或没有恰当地回报那些被赋予重任者,那些更具能力的人的工作热情可能会受到打击。政府组织中的管理人员抱怨说高度结构化的薪金制使问题不断恶化。同样,在工作小组和团队开展的活动中,小组成员所作的贡献不等会制造紧张局势。组织行为学方面的著作包含了一些评估公平性原则的调查问卷,这些调查问卷有助于解决关于公平性原则的问题。本章后面介绍的许多激励工作积极性的技巧,以及下一章中讨论

的领导与文化的问题都是有关如何在工作环境中保持公平的。

◆ 过程理论

过程理论强调动机的产生过程。它们讲述了目标、价值、需求或回报是如何与其他因素协同运作以产生动机的。满足因素——何种特殊需求、回报等等——在这些理论中没有详细涉及。

◆ 期望理论

期望理论是迄今为止提出的有关工作动机的理论中最有前途的一个,而且这一理论对政府组织的意义最为重大。期望理论认为个体在采取行动时必定会考虑采取这一行动所产生的后果并会考虑每种结果的发生机率。好结果的发生机率越高,坏结果的发生机率越低,采取这一行动的动机就越强烈。换句话说,这一理论借用了经典的功利主义观点,即人们只去做那些最有可能给他们带来尽可能多好处和尽可能少坏处的事。

尽管这一理论借用了经典的功利主义观点,但它在现代组织行为学理论中却扮演着重要的角色。弗罗姆(Vroom,1964)用代数公式的形式正式阐述了这一理论(见表格 10.1)。公式表达了以下观点:人们采取某一行动之前会考虑他们以某种工作努力程度工作时能获得什么样的好处(这是他们工作的"动力"),也会对他们的工作结果产生一定的期望,这样的考虑和期望加在一起正是影响个人工作努力程度的因素。期望是指人们对以某种工作努力程度工作时所带来的预期后果的发生机率的预测。换句话说,动力就是后果的价值(正或负)乘以预期发生机率,然后再求总和。和越大说明正面后果的预期发生机率越大,因而采取这种行动的动力也就越大。

研究人员最初希望这一理论可以作为有关动力系统研究和诊断的基础:要求人们计算其工作产生的重要后果的正面或负面价值,以及合理的工作行为产生某些后果或阻止某些后果发生的机率,并运用期望公式把这些结果结合起来。研究人员希望这种方法可以提高他们预

测动力水平和分析关于动力水平的好与不好的影响因素的能力,这些因素包括那些由于坚信某种结果无法实现或某种结果没有价值所产生的问题。随后进行了一批对这一理论的实践检验,但结果好坏参半。一些研究发现这个理论无法预测工作努力程度与生产率。批评家很快就指出这个理论存在缺陷(Campbell 和 Pritchard, 1983)。他们抱怨说这个理论无法准确地反映人的心理过程,因为它假设人们可以列出所有后果及其发生机率,并能对它们进行系统的求和。研究人员发现很难列出一份调查问卷,它能涵盖对全部组织成员都有重要意义的项目。也很难测量组织人员的动力水平。

图表 10.1 预期理论公式

与弗罗姆早期理论相似的公式

$$F_i = \sum (E_{ij} V_j)$$

该公式中, 代表: 作用于个人身上的使之采取行为 i 的力量

E 代表: 人们对行为 i 将导致结果 j 的预期,或对此所感到的可能性

V 代表: 结果 j 的吸引力

且有

$$V_j = \sum (V_k I_{jk})$$

该公式中, 代表: 结果 j 的吸引力

I 代表: 结果 j 对达到结果 k 的效用

V 代表: 结果 k 的吸引力

与各种修正后的公式相似的公式

动力 = f [E Ⅰ × E Ⅱ (V)] = f [(E→P) × [(P→O)(V)]]

该公式中, Ⅰ = (E→P) = 预期Ⅰ,人们感到一定工作程度的努力将获得一定程度的工作表现的可能性

EⅡ = (P→O) = 预期Ⅱ,人们感到一定层次的工作表现将导致结果 j 的可能性

V = 结果 j 的吸引力

资料来源: 改编自瑞尼于 1993 年的著作。

但是,期望理论仍是有关动机的最杰出的理论之一,并且研究人员不断提议将这一理论完善化(Evan,1986)。关于这一理论的最新版本放宽了这一数学公式的适用范围,并简明地阐述了动机一般是由结果的正面和负面价值及结果的发生机率决定的。但是我们无法详细说明它们是如何影响动机的(见表格 10.1)。这一理论的一些最新版本已经把期望这一概念分成两种,如图中所示。期望Ⅰ的定义反映了人们相信努力工作可能会产生某一层次工作表现。期望Ⅱ的定义则反映了某种层次工作表现会带来某种程度的回报的可能性。这两种期望间的区别有助于分清人们对刺激的不同反应。例如,工作表现管理和认同体系(PMRS)是 20 世纪 80 年代政府所采取的许多将工资水平与工作表现相联系的计划之一。这一体系被应用于对联邦机构中的中层管理人员(薪俸级别在 GS13～15 之间的管理人员)的管理上。在这一体系下,管理人员的上司将按五分制给管理人员的工作表现打分,管理人员每年薪水的增加将视其工作表现而定。然而,这一体系在许多联邦机构中开始运作就不顺利。在一些机构里,绝大多数管理人员的得分都非常高,而且他们对期望Ⅰ的认识有所加强——很明显他们为了获得高分而表现良好的可能性很高。但是,在另一些机构中,大概有 90% 的管理人员的薪水增加只有 3%甚至更少,只有不到 1%的人薪水增长达 10%。显然,他们对期望Ⅱ的认识有所减弱了。有人可能为得高分而努力表现(期望Ⅰ),但那一水平的工作表现并不能保证会带来好的回报(期望Ⅱ)。工作表现管理和认同体系(PMRS)与其他许多将工资水平与工作表现联系在一起的计划一样完全运用了期望理论,但却无法恰当地做到这一点(Perry,1986; Perry, Petrakis 和 Miller,1989)。在引入这一体系后不久,它就被迫放弃了。

这一理论的一些最新版本吸收了其他一些因素。例如,它们指出,个人的自尊心可能影响他对期望Ⅰ的认识。组织的特点与经验(譬如报酬计划的特点或是回报体系的公平性原则)都可以影响人们对期望Ⅱ的认识——就像(PMRS)体系的那个例子一样。最新的一些版本把期望理论与确立目标、控制理论、社会学习理论等将在后面部分进行讨论的观点联系在了一起(Klein,1989)。这些例子表明了这一理论的最

新版本是如何为分析产生驱力的计划与确定问题的来源提供有用的框架。

作为因变量的期望　尽管对这一理论存有争议,研究人员与管理机构的咨询人员经常把期望看作是因变量。人们相信工作表现与报酬、工作的稳定性、提升机会以及其他激励之间存在一定关系,而这经常反映出工作表现与其他重要态度之间存在重要关系,例如对工作的满意度和自我汇报的工作努力程度。研究人员利用期望Ⅰ的公式来测量工作努力程度与工作表现之间的关系,以确定努力工作是否会带来高质量高产量的产出。例如,其中一项是调查人们是否同意"尽我所能去工作会带来高质量的产出"这句话。期望Ⅱ的公式用来测量工作表现与回报之间的关系:"高质量的产出将会增加我的提升机会。"期望Ⅱ还用来测量产出的数量、质量、时限与回报(诸如提升机会、更高的薪水、工作保障和被别人认同)之间的关系。

期望理论与政府机构　政府的(PMRS)体系和将工资水平与工作表现联系在一起的例子,说明了为什么期望理论在公有领域的应用十分重要。这一理论一直都是许多文官体系与其他国营系统的工资制度改革的理论基础。而且,前面所提到的有关期望方面的问题都被许多重要的针对政府雇员的民意测验所采用。这些民意测验在某种程度上是评价这些改革的一种手段(美国人事管理办公室,1979,1980,1983)。如后面所说的,这些以及其他一些运用期望理论的民意测验发现,政府领域与私人领域的奖励结构上一直存在一些根本区别。

◆ 操作性条件反射理论和行为矫正理论

另一种理论影响了动力理论和实践,也有着和期望理论相似的含义,这一理论把操作性条件反射和行为矫正的概念应用于对雇员的管理之中。这一方法依赖于斯金纳(B .F .Skinner)等心理学家的理论。斯金纳认为,我们可以通过研究可察觉的行为与偶然性的操作性条件作用刺激之间的关系,来对行为进行最好的分析。

术语操作性条件反射来自于斯金纳与其他人对刺激反应心理学的旧理论的改进理论。斯金纳(1953)指出,包括人类在内的动物的行为

不是简单地对刺激的反应。我们的主动行为影响着周围的环境,并将产生一系列后果。我们会根据这些后果来重复或减少这些行为。我们采取某种行为或者不采取这种行为,并以此作为对环境或偶然性强化作用的反应。

强化作用是某种行为所产生的后果,它也可以改变这种行为再次发生的机率(我们或者可以说这是一种奖励或惩罚,但斯金纳显然认为强化作用这个术语更具客观性,因为它很少推测事物内在的活动)。学习和驱力依赖于强化作用刺激的"时间安排",即它们随某一特定行为出现的频率。例如,管理者会在雇员每一次出色地完成任务时给予表扬,还有一种可能是雇员多次出色地完成任务而管理者只提出一次表扬。从操作性条件反射的角度来看,这种差异会导致许多不同。

操作性行为理论起源于心理学家所说的行为主义心理学派。行为主义心理学派,因其强调对动物和人的公开行为进行观察而不推测动物及人的内在心理活动而得名。在一场心理学的经典辩论中,一些理论家(期望理论主义者的先驱)认为驱力和学习理论应当对有机体内在活动进行研究。而包括斯金纳在内的行为主义者反对利用那些内在活动进行分析,他们认为既然人们无法科学地观察这些内在活动,研究它们就只会使对驱力的分析变得混乱不清,并认为人们只能对那些公开的和可观察到的行为进行精确的分析。正如后面说到的那样,最近几年心理学家一直努力试图把操作性行为主义与认知理论统一起来(Kreitner 和 Luthans,1987;Bandura,1978)。

斯金纳与其他的行为主义者对强化作用刺激与行为之间的关系进行了分析,并提出对于不同类型与时刻表的不同的强化作用原理。例如,斯金纳指出,当操作性条件作用刺激的时间安排固定时,有机体可以更快地采取某种行为,但是这种行为也会比时间安排不固定时消失得更快。对于上面的那个例子,行为主义者会说管理者的经常表扬可能会对雇员产生更直接的作用,但是一旦管理者停止表扬,这种作用很快就会消失。无固定规律的表扬产生作用可能会较慢,但是这种作用

持续的时间较长。行为主义者还指出正面的加强作用刺激的效果要比反面的操作性条件作用或惩罚的效果要好。表格 10.2 总结了这一理论中的概念和原理。

行为矫正是指那些把操作性条件反射理论应用于矫正人类行为的方法。这个术语显然来自行为主义者为改变并塑造行为而对强化作用原理进行研究的方法。例如,行为主义者为达到某种行为而通过循序渐进地加强这种行为,最后达到产生这种行为的目的。(例如,医生通过最初刺激一些与进食相关的行为,比如拿起一把叉子,然后自己吃一点食物等等来引诱患厌食症者进食)广泛甚至有些模糊地说,行为矫正是指各种改变行为的方法,例如帮助人们戒烟的计划。某些方法严格遵循行为主义原理;而另外一些方法则与行为主义原理毫无关系。行为矫正理论的实践者们声称,在心理治疗、改进学生在校的行为与表现、管理智力迟钝的病人以及酬劳看管人的精心照料方面,他们取得了成功。包括公共组织在内的许多组织机构,例如垃圾回收站,都采用了这些方法来改进组织的表现和提高生产率。

正如这些例子所表明的,管理人员与咨询人员把行为矫正的方法应用到组织的管理工作中了。例如,上面提到的以及表格 10.2 中所展示的关于不定期时间表的观点使得行为矫正的支持者(Kreitner 和 Luthans,1987)提出了不能经常表扬好的行为的管理技巧。他们建议在一种变化的时间表上给予表扬,即每两次表扬之间这种好行为发生的次数都不一样。他们可能还会建议除付给员工每周固定的薪水外,有时还应发给员工奖金,因为他们认为时间一长,固定的薪水就会失去其对员工的刺激作用,而奖金可以作为“可变时间间隔”的刺激来增大员工们保持长时期努力的可能性。他们还提出了一些有用的建议,如通过连续激励好行为来逐渐形成好行为。

这些建议列出了那些矫正组织行为(OBMod)的实践者所提供的例子。组织行为矫正(OBMod)通常包括以下方法:

1.测量并记录好的和不好的行为,以此来建立评估的标准。

表格 10.2　操作性条件反射概念与原理

强化作用的类型

正面强化作用　依员工们的行为而定,通过一种有益的刺激来增加这种行为。例子:一位机构的负责人宣称她将在她助手们的工作表现评估表中表扬他们,因为她的助手们努力帮助其下属在事业上有所发展。助手们因而也就更加关心下属们在事业上的发展。

负面强化作用　通过消除或阻止令人厌恶的刺激(终止惩罚)来减少某种行为。例子:当一位经常迟到的雇员按时上班时他的上司便不再批评他;这就增大了这位雇员从今以后按时上班的可能性。

操作性行为的消失　停止或消除正面刺激的结果。例子:一位接替上面那个例子中负责人职位的新负责人忽视了助手们为促进下属在事业上的发展所做的努力,助手们因而减少了在这方面所做的努力。

惩罚　利用令人厌恶的刺激来减少某种行为的发生。例子:扣发上班经常迟到的员工所得的薪水。

强化作用的时间安排

固定的时间安排　在固定的一段时间或按某一行为发生的频率进行强化作用。

变化的时间安排　改变重复刺激之间的时间间隔或频率。

按比例的时间安排　根据刺激的次数与刺激产生反应设计好固定比例进行强化作用。例如重复发生五次进行一次刺激。

按时间间隔的时间安排　在一固定时间间隔之后进行刺激。

这些分类可以被合并在一起

时间间隔固定的时间安排——每周的薪水。

时间间隔可变的时间安排——不定期的奖金。

比例固定的进度——按产品件数付给工资。

比例可变的进度——对某一行为的不定期表扬。

强化作用的选择性原理

正面加强作用是影响行为的最有效的途径。与正面加强作用相比,惩罚在矫正行为方面不很有效(Skinner, 1953)。

一个低比例的强化作用时间表——例如,每一次在一种行为发生时都进行刺激——会加快这种行为的发生,但是当这种刺激停止时这种行为也会很快消失。

不定期的强化作用,尤其是当时间间隔变化很大或是根据比例可变的时间安排进行激励时,产生这种行为所需的时间会较长,但是当这种强化作用停止时这种行为消失得也较慢。

2.确定这些行为的先兆与后果。

3.制订利用强化和惩罚——例如表扬与增加薪水——来改变行为的战略。

4.遵循上面提到的强化作用刺激的时间表来应用这些战略。

5.评估由此而产生的行为转变。

大量类似这种项目的研究报告说,在改进雇员的工作表现、提高出勤率以及遵守安全规章方面取得了成功(Pinder,1984)。例如,艾莫力航空运输公司(Emery Air Freight)为改变雇员的行为所做的努力非常成功,并因此为自己赢得了广泛的公众信任(Kreitner 和 Luthans,1987)。艾莫力航空运输公司所采取的计划包括要求雇员们监督自己的工作表现、制定工作目标、充分利用雇员对正面强化作用的反馈和赞扬和休假等。

但是为什么上述计划能取得成功的争议反映了关于组织行为矫正的更广泛的争议。评论家认为艾莫力航空运输公司与其他进行组织行为矫正的机构取得成功并不是遵循操作性条件反射原理的结果。在评论家看来,这些机构取得成功是因为它们采用了制定明确目标和将工资与表现相联系等方法(Locke,1977)。因此,评论家认为这些成功并没有为人们提供一些源自组织行为矫正理论的有用见解。例如,人们可以从期望理论中得出相似的结论。还有一些批评集中在强调操纵与控制人类的缥缈的道德准则之上。行为矫正以及组织行为矫正似乎在改变可以被精确测量且相对较简单的行为上十分成功。尽管如此,由于所有必须的测量与强化作用时间安排的限制,它们在实际操作中遇到了许多困难。

组织行为矫正理论以及更广泛的行为矫正理论的支持者强调了其操作技巧的成功之处。有人对这一理论的指导方针提出了异议,但是这一理论的支持者争辩说行为矫正理论并没有在琐碎的问题上纠缠不清,而是直接讨论了更重要的问题——纠正不好的行为并发扬好的行为,并以此作为对那些反对者的回击。(你希望吸烟者能够成功戒烟,患厌食症者能开始进食,工人们遵守安全措施吗?)同样,组织行为矫正理论的拥护者声称他们的方法可以使人们关注于良好行为(例如可以

使档案文员按时上班),而不仅仅是教会人们分清态度的属性(档案文员的工作态度不好),并且这一理论强调产生好行为的正面强化作用的策略(Kreitner 与 Luthans,1987)。

◆ 社会学习理论

最近关于社会学习理论的研究,既反映了操作性条件反射理论与行为矫正理论的局限性,也反映了其价值。人们逐渐认识到内在认知活动(如目标与个人效率感)的重要性,而由艾伯特·邦杜拉(Albert Bandura,1978,1989)和其他一些心理学家提出的社会学习理论(后来发展成为"社会认识理论"[Bandura,1986]),把这种认识与操作性条件反射理论中的观点结合到了一起。这一理论注重学习的方式以及与外界刺激联系不太紧密的行为转变。

例如,人们通过模仿他人的行为与自己间接的经历来学习。如果你看到一个人被一个炽热的东西烫伤,那么你不必自己亲手去摸它就会知道应该避免与它接触。人们总是通过对未来回报的预测,对未来事件发生的预测与想像以及自身有益的行动(例如表扬自己)来影响各自的行为。在组织管理中运用这类活动,包括提供建立组织领导和自我改进的框架。相关的研究表明上面提到的这类技巧可以改进工作表现。例如,希姆斯(Sims)和洛伦兹(Lorenzi)提出了通过自我管理来激发自己以及他人工作动力的模式与方法,自我管理模式充分利用上面建议的一些技巧——为自己制定目标,增强为他人确立各自目标的能力,提高自己及他人的工作效率,采用表率和自我奖励(例如自我表扬)的行为。希姆斯和洛伦兹提议说,这一方法可以促进组织中的领导人和团队群体更有个性地、更具参与性地得到发展。这些组织行为矫正理论的延伸不可能使批评组织行为矫正理论的人(Locke 和 Henne,1986)满意——他们实际上承认了这一理论存在局限性——很少的工作动力理论学家认为这些方法本身就足以分析组织中的工作动力问题(Pinder,1984)。

◆ 制定目标理论

心理学家洛克和他的同事们提出了制定目标理论。这一理论十分成功,因为精心设计的研究充分证实了其正确性(Pinder,1984;Locke 和 Latham,1990a)。这一理论阐明了具体的、较难实现的目标会比容易实现的目标、模糊的目标或者是没有目标带来更佳的表现。难以实现的目标通过引起人们的注意力与行动,调动人的积极性,增强人们的毅力和鼓励制定有效的旨在提高工作表现的战略来改进工作表现。对目标的献身与对刺激的反应对良好的工作表现来说也十分必要。但是,献身与对刺激的反应必须依靠具体的、较难实现的目标才能带来良好的工作表现。研究结果表明,参与制定一项目标并不能促使人们对这一目标献身,但是渴望实现这一目标却可以促使人们对它献身。随着目标的价值增加,人们对目标的献身程度也逐渐增加。如果金钱与目标挂起钩来,那它会导致人们在制定目标时把它定得更高,人们对目标的献身程度从而也就更高。人与人之间的区别也密切表现在其制定目标是否有效之关系上。

洛克和拉萨姆(Locke 和 Latham,1990b)认为制定具体的、有难度的目标能够改进工作表现,是因为这样的目标影响了个人的目标及其工作效能。自我效能是指个人相信自己的能力或相信自己可以有效地实现目标(Bandura,1989)。分配的目标通过个人对它的接受及投入程度来影响个人的目标。这些目标通过提供一种目的感以及评价工作表现的标准来影响人们的工作效能,它们还为人们实现不太重要的目标和接近目标创造了机会,并以此来建立人们的自我效能感(Earley 和 Lituchy,1991)。

尽管许多研究都支持这一理论,但这一理论成功的另一原因大概是因为它十分简明且研究范围相对狭窄(Pinder,1984)。这一理论和支持它的许多研究都关注于人们在清楚、简单的工作环境中的表现,而人们的工作表现又受明确的目标的影响。同样,一些研究也检验了复杂的工作环境的情况。但是,最近几十年来对组织理论最杰出的贡献,

例如偶然性理论和决策的垃圾桶式思考模型(在前面几章做过介绍),强调说,在很多情况下,很难将明确的、清晰的目标具体化。这说明在许多最重要的工作环境中,例如在高层战略小组中,制定明确、具体的目标几乎是不可能的。同样,鉴于政府机构制定目标的复杂程序,明确的目标可能会给政府组织带来潜在的麻烦。但是,这些研究强调了明确的目标对组织的价值。无论这些观点是否适用于政府机构的高层目标,制定明确的目标仍然是政府行政与管理人员的主要责任与挑战。政府管理学方面的著作讲述了大量的政府机构领导者制定有效目标的成功事例(Behn, 1991; DiIulio, 1990; Moore, 1990; Allison, 1983)。

动机理论方面最新动向

如上所述,没有任何一项理论能为工作动机问题提供一个普遍适用的、结论性的解释。而且理论批评家们都倾向于同意目前动机理论是杂乱无序的(Landy 和 Becker, 1987; Pinder, 1984; Katzell 和 Thompson, 1990)。一些理论家呼吁对适用于特殊情况的个别动机理论进行研究,以便在分析研究不同环境条件下的问题或是依赖性变量时应用。平特(Pinder, 1984)认为,任何试图发展现有的动机作用理论并将它们概括为普遍适用的理论的努力都是徒劳的。他提议发展一种按不同环境条件的不同动机作用来分类的分类学(某一工作环境条件下与动机作用有关属性)。这种分类学由两部分内容组成: 一是研究动机作用类型的分类学(一个工作总体中各个个体的与动机作用有关的属性); 二是发展适中的动机理论,以便运用在这一学说范围内的各种问题上。兰迪和贝克(Landy 和 Becker, 1987)反对追求一个普遍适用的动机理论。他们争辩说,现有的各种动机理论应被视为可适用于不同因变量组合的不同的动机理论(选择、努力、满意度、工作表现和撤销)。

其他研究人员则试图将上文提到的一些理论合而为一(Katzell 和 Thompson, 1990)。人们已开始广泛关注目标设置理论和期望理论的

统一,有时在这统一中也包括其他的理论,如控制理论(Evans,1986; Klein,1989;Landy 和 Becker,1987;Locke 和 Latham,1990)。克莱恩(Klein,1990)提出了关于动机的可行性理论——这一理论强调为完成任务所需资源的可获得性——这就引入了需求理论和期望理论。由于目标设置理论运用的成功,人们越来越热衷于在各种理论中包括与目标设置理论有关的概念,并将其他的认知概念,如来自社会学习理论的认知概念融入其中(Bandura,1989; Pervin,1989; Locke 和 Latham,1990)。但暂时,动机理论依然是一种既有趣又有用却不完全的理论。它试图说明一系列复杂现象,而这些现象实在是太复杂了,根本不是一种理论就能解释清楚的。

动机论的实践和应用技巧

上文所提到的动机理论使得管理人员和研究人员不得不面对这样一个问题:如何应用这一理论。理论学家哀叹自己不能提出一个普遍适用的、结论性的动机理论,但他们却没有意识到,这一标准过于苛求。如上所述,通过应用期望理论来分析工作表现管理和认同体系(PMRS)时,一些个别的理论家提供了一些思想体系以图掌握动机理论。若将这些理论融合在一起,它们就构成一个更广泛、更松散,但依然是有价值的理论框架。这一理论框架为分析实用环境条件下的有关动机作用的问题服务。满足理论让我们意识到内在刺激和公平需求的重要性,而且还提供了表述这两方面内容所需的概念。表面上看这一理论已足以解释有关的问题了。但前几十年政府对文官服务部门和工资制度的改革却是集中在外部刺激手段的改革上,这种做法实际上是排除了满足理论所强调的内在刺激手段的应用。

期望理论和操作性条件反射理论强调的是组织中和在一定工作环境条件下什么行为该受奖励,什么行为该受处罚。科尔(Kerr,1989)在他的一篇经典文章中指出,组织的行政主管经常奖惩失当,未能奖赏本该受奖赏的员工行为,却奖赏本该受惩罚的员工行为。上文所提到的

那些理论为分析他们为何会奖惩失当提供了理论概念和建议。

此外,正如在上文的有关操作性条件反射理论的讨论中所提到的那样,这些理论将注意力放在奖励手段和抑制手段上,而不是放在对某员工违反工作纪律的原因的探讨上。有这样一个例子:有两名督察员,他们在一专利申请登记机构内负责监督档案文员的工作情况,看看这些文员是否常常工作迟到或是旷工。其中有一名官员觉得这些文员工作很不负责,几乎无法按纪律要求准时上班(或者干脆旷工)。两位官员觉得自己按机构规章要求,应当对这些文员采取纪律行动。这些文员都是些年轻少数族裔妇女,而这两位督察员则是男性白人。一位更高层的少数族裔长官反而责备这两位督察员,指责他们对这些妇女的困境反应迟钝。这些妇女大都是未婚妈妈,收入低又面临照顾孩子的难题,她们很难准时上班。

能够解决这一问题的最直接的方法,莫过于从一开始就在机构的各种类型人之间进行广泛交流。督察员不了解档案文员的困难,而那位上级行政长官却未能充分意识到这两位督察员感到自己有义务执行工作纪律。督察员认为他们按规章有义务对那些旷工的文员执行纪律,而且如果他们不这么做,就会因工作效率降低而受到惩罚。如果他们不对那些妇女采取纪律行动的话(虽然他们从未听说过公平理论,他们事实上却在应用这一理论的非正式版本),他们也担忧其他准时上班的员工会觉得不公平。

如果应用在本章讨论的理论来解决问题,有人就会提议两位督察员的第一反应应是考虑造成这些档案文员上班迟到或是旷工的诱因。他们可以同这些妇女进行更细致的讨论,弄清她们为什么会迟到。他们应当考虑采取什么积极方法才能使这些妇女准时上班,而不是像其中一位督察员那样,先入为主地认为那些妇女迟到是因为她们习惯不好或是动机不纯。而那位上级行政主管本该考虑到造成这两位督察员执行纪律的诱因,而不该仓促下结论,认为他们麻木不仁。期望理论中更为精细的论述则强调了一些要素对 EI 的影响作用(EI,是一种观点,认为一定程度的努力就会带来一定的工作成绩),这里,要素指的是一些机构要素,如工作计划和工作安排(诸如支持父母亲履行照顾孩子的

义务的计划)。这些观点有可能促使两位督察员去思考:是什么样的外部因素导致那些档案管理员无法准时上班,去分析那些阻碍她们准时上班的因素和其中复杂的原因,而不是简单地认为这些管理员品质不良或是工作态度有问题。最终,这样的分析可能促使机构为员工提供照顾孩子的帮助服务。上级主管若是更细致地分析问题,就会在领导层采取行动,减轻督察员身上的压力,向他们阐明公正问题,并向员工提供支持帮助。如果进一步推敲这一例子,它将表明动机理论是如何应用到对关于动机作用的例子的分析和理解上的,管理人员是如何在实践中操作应用这些复杂的理论的。

此外,不论理论家们如何艰辛,但组织还是希望这一理论能充分调动其员工的工作积极性,它们通过许多途径实现了这一难题。表格10.3提供了许多用于调动员工工作积极性的管理技巧,其中有许多技巧曾在许多著作中提及。现实世界中组织对这些技巧的应用很难让人看出它们的理论基础,只体现出了一种实用主义的特点。然而这并不意味着可以将理论抛在一边。组织的实践活动常常在表面上证实了理论家和专家们意见的合理性,这是由于组织若全靠自己摸索,常常很难实现其制定的动机战略所希望产生的效果(Kerr,1989)。例如,一些调查显示,1/3的员工并不认为他们的工资水平是同他们的工作表现联系在一起的(Katzell和Thompson,1990)。正如我们在上文有关工作表现管理和认同体系(PMRS)的例子中揭示的那样,这些技巧常常包括了一些有关动机作用的复杂的假设和理论,这些假设和理论只有通过更细致的分析才能得到完善。

公共组织的激励体系和奖励期望

在公共组织中,将奖惩手段,尤其是外部奖惩手段同工作表现联系起来时,管理人员所遇到的困难要比在私人组织中推行这一政策时他们所遇到的困难多得多。第八章介绍了这方面的许多研究,这些研究表明,与私人组织相比,公共组织通常有更高度组织化的,由外部力量

(政府)强加的人事制度。显而易见,文官制度和受政府管辖的中央集权化的人事制度解释了为何会有这样的结果。

当然这些制度影响公共组织的程度因人而异。美国总会计局就有一个比较独立的人事制度,并且执行将工资水平和工作表现相联系的政策。与典型的政府机构相比,政府企业在人事安排方面有更大的自主权。作为示范工程的一些联邦单位也执行将工资水平和工作表现相联系的政策,并取得了成功(Schay,1988)。对工资收入的最高额限制是否是政府组织的内在特点,这一方面的争论仍在继续(Gabris,1987;Ingrahem,1993)。但就目前而言,同私人组织相比,公共组织的人事制度形式更为僵化,更易受到来自外部政府的影响。

公共组织形式僵化的人事管理条例本身并不能证明政府组织的员工对此持有相同的看法。第八章中的一些调查也表明,与私人组织的管理人员相比,政府组织的管理人员必须遵从形式更为僵化的人事管理条例,他们在采用与工作表现相联系的外部奖惩方法(如加工资、职位提升和纪律惩罚)时,受到更大的组织制度束缚(Rainey,Facer 和 Bozeman,1995;美国人事办公室,1979,1980,1983;Elling,1986)。最近,本(Ben,1995)在他与联邦管理人员进行了广泛的面谈后再次指出,联邦管理人员一致认为联邦人事管理条例和实行方法限制太多,手续也很繁琐。

在这些研究中体现出来的公共组织管理人员的感觉或许可以反映他们对组织人事制度的共同看法。虽然与政府相比,商业组织的人事制度所规定的奖惩方法和员工的工作表现间有更强的联系,但商业组织的管理人员在人事制度方面所面对的问题并不比公共组织管理人员轻松。虽然实际情况如此,但研究结果也表明公共组织管理人员认为他们在人事制度方面面临更大的困难,这种观点俨然已成为当前美国各级政府的政府文化的一部分。

公共组织形式僵化的人事制度和管理人员自认倍受束缚的观点并不能证明,公共组织的普通员工根本意识不到额外奖励和他们的工作表现间的关系。许多年来,职业观察家们(Thompson,1975)曾经指出,政府组织的管理人员能够想办法绕过组织对奖惩的刻板方法,如管

理人员可以通过孤立表现不好的员工,给他们指派令人讨厌的工作,或者是其他的方式将工作表现和奖惩方法联系起来。本(1975)描述了在不同的联邦机构中的管理人员如何根据各自机构的文化特点对联邦人事管理条例做出了不同的对应措施。在一些机构中,管理人员积极摆脱这些条例的束缚,试图建设性地巧妙应用这些条例,而在其他的机构,管理人员则更严格地遵守这些条例。

表格 10.3 组织中通常使用的提高员工工作积极性的技巧

改善员工工作表现评估制度 改革包括了实行以小组为单位的评估方法(即考核的是一个工作小组的总体工作表现而非个人的);由某员工的同僚对其工作表现进行评估的评估方法,以及其他的评估方法。
根据工作表现确定报酬以及由工作表现决定工资水平的制度 这包括了许多不同的实行方法,但其主要都是要将个人的工资水平和工作表现联系起来。
红利和奖金制度 这指根据某员工的工作表现或做出的工作成绩一次性给他发奖金的做法。
分享利润和收入的计划 这指的是组织和它的员工分享组织的利润和收入的做法(显而易见,这种做法通常只有在商业组织中才能行得通)。雇员获得组织的部分股份的做法大体与之相同,它也是在组织经营良好的条件下,组织提供的一种奖励员工的方法。
通过制定目标管理方法(MBO)以及其他以工作表现评估为目的的程序 各种类型的组织都尝试过 MBO 计划,该计划包括在完成规定工作目标的基础上对员工的工作表现进行评估。上级和他的下属共同努力,制定工作目标,从而加强了彼此间的交流。对他们工作表现的评估集中在他们工作目标完成情况上。这种做法使员工将注意力集中在他们工作的最重要的部分——成果上,使他们对自己所进行的工作拥有更多的发言权,从而促进了权力的分散和工作自治,这是因为,对工作目标达成的一致意见,使员工有可能按自己的工作方法和进度去完成这一目标而无须不时听命于老板的指导。最周详的 MBO 计划包括将整个组织所要完成的工作目标层层分割,安排到组织的各个层次上形成各个层次需要完成的特定的工作目标。组织也运用不同的以工作表现为目的的程序,这些实行方法强调的是工作小组的生产效率或是工作表现。

续表

参与性管理和决策　这些方法指的是组织应长期不懈地致力于鼓励员工更多地参与到同决策者交流和制定决策中,其方式是多样的,可以让员工以工作小组、委员会、攻关小组、职工大会的形式参与决策,推行开放政策或是老板与员工面对面地交换意见。

工作改进法　改变工作类型、扩大工作范围以及轮换工作。这三种做法的用处各不相同: 改变工作类型通常指变更某位雇员的工种,从而提高他对工作的掌握能力和兴趣;扩大工作范围,又称"水平加载法",指的是在相同技术等级水平上给员工以更多不同的任务和责任;工作重组,或称"垂直加载法",指的是使员工能更多地影响在正常情况下是其上级所做的决定,如工作计划安排;更笼统地讲,就是要给员工一个对工作单位产出的完全控制权(例如,让一个工作小组负责完成一辆汽车的生产,或是让社会工作者全权负责满足一位委托人的要求),从而提高他们的责任感。在这些方法中还包括了工作轮换、工作分担,以及其他以小组为单位推行的方法。

质量管理日常化(QWL)计划和质量监督小组计划(QCS)　各种类型的组织都推行了 QWL 计划,这一计划很有代表性,包括了所有要提高一个组织整体工作环境的努力,其做法是通过设立代表委员会,通过进行调查和研究,以及其他实行方法来提高工作环境质量。质量监督小组计划在日本公司实行最为成功,质量监督小组直接负责提高产品质量和改善工艺流程。

组织发展过程中员工矛盾调解计划　这一方法在公共组织私人组织领域广泛使用,是通过运用有关行为科学的技巧来改善员工间的交流,解决彼此间冲突,并建立起相互信赖。

同时一些调查表明,同私人组织雇员相比,公共组织雇员认为他们的工作表现和他们的工资水平、获得职位提升以及遭受纪律惩罚间并没有那么大的联系(Porter 和 Lawler, 1968; Lachman, 1985; Rainey, Traut 和 Blunt, 1986; Solomon, 1986; Coursey 和 Rainey, 1990)。这些调查根据期望理论设计了调查问卷,向被调查者询问他们对上述各种联系的看法,结果发现来自公共组织的被调查者认为这种联系很弱。相似地,美国人事办公室(1979)的调查发现在联邦雇员中有很大一部分人认为他们的工资水平、职位升降并不决定于他们的工作表现。这种看法再次反映了他们对人事制度的共同观点。事实上,调查也发现

了一些相互矛盾的结论。人事办公室的分析员将公共组织雇员回答工作表现和工资水平间关系这一问题的统计资料,同在一次更大规模的调查中私人组织雇员回答这一问题的统计资料进行比较后发现,公共组织和私人组织中希望因工作表现好而涨工资的雇员比例几乎相同。

◆ 公共雇员中的自我报告动机

文官制度的改革和许多研究公共组织的作者都假定,公共组织在奖励结构上的差异减小了公共雇员们的动力。一个人总是很容易就得出结论,却难于证明它。先前组织学研究者在测量动机时遇到了困难。少数人利用自我报告动机等级法,对政府和私人的经理和雇员们进行研究和对比,结果发现二者并无大的差别。瑞尼(Rainey, 1979, 1985)运用帕辛(Patchen)评估等级法进行研究,发现在公共组织和私人组织的中层管理人员间,自我报告动机并无区别。事实上,公共组织和私人组织管理人员均指出,他们工作很努力。巴德文(Baldwin, 1990)也得出相同的结论。瑞尼(Rainey, 1983)发现,虽然公共组织的雇员更多地承认,若自己的工作表现好,内心就会有"从事了有意义的公共服务的感觉",但当被问及若自己工作表现好,是否就会感受到内在刺激的作用,如有成就感时,公共组织和私人组织的雇员做出了相同的肯定回答。波斯曼和拉夫里斯(Bozeman 和 Loveless, 1987)报告说,同那些更具私人性的实验室相比,公共研究发展实验室有更为积极的工作气氛。

相似地,虽然处世谨慎的政府官僚喜欢墨守成规(Downs, 1967; Warwick, 1975),公共组织管理人员在调查中宣称,他们欢迎实行变革,并在处理问题上愿意使用新方法(Rainey, 1983)。许多联邦管理雇员都表示他们怀疑其工作的组织是否会进行变革,但绝大多数联邦机构的经理人员和行政主管都认为变革是可能的(美国人事办公室, 1979; Bellante 和 Link, 1981)。一份研究报告指出,越来越多想要规避风险的人都加入到公共部门中。他们规避风险的方法,包括少抽烟、少喝酒、开车时系安全带、扩大医疗保险和汽车保险的范围。他们是属于在前面工作价值观的研究中曾经描述过的一些富有责任感、立志为

公共服务、还有些禁欲主义者味道的人。而上文所指的那些想要规避风险的人们就跟这些人有共同之处,但这并不意味着他们连职业风险和经营管理风险都想要规避(Kilpatric, Cummings 和 Jennings, 1964; Sikula, 1973)。格兰姆比斯基(Golembiewski, 1985; Golembiewski, Proehl 和 Sink, 1981)研究了 270 个公共组织推行变革发展计划的努力成果,发现有 80% 是成功的。罗伊斯纳(Roessner, 1983)并没有找到很多有关比较公共组织和私人组织革新精神的材料,但他发现,在传播科技创新方面,没有任何迹象表明私人组织更胜一筹。

此外,上文所提到的对公共组织普通员工和经理人员的大规模调查研究表明,他们都受到高层次的动机作用的影响。他们工作都非常努力,都强烈感受到在工作岗位上所面临的挑战,都很清楚地知道他们工作的组织对他们的重要性,他们对其组织工作有效性和总体工作满意度的评分都很高(全国生产效率和工作生活质量研究中心, 1978; 美国人事办公室, 1979; 美国考绩制度保护委员会, 1987)。

有关个人的工作努力程度和其他要素的自我报道方法有很明显的局限性。研究表明,虽然公共组织的雇员和管理人员均认为他们的工作表现和外部刺激间,如工资水平和职位提升有很强的联系,但他们认为更高层次的动机作用更会影响他们,使他们持有正确的工作态度,做出适当的工作行为反应。

◆ 其他与动机有关的工作态度问题

在应用这些技术时,应能部分解释,为什么公共组织的雇员在回答一系列与动机有关的因素(如工作满意程度,他们工作的组织的重要性,在工作中感受到的挑战)的看法时,表现出一种支持肯定的态度。这些概念回过头来使我们认识到,作为一个总论题的动机包括了许多方面的内容。有关"激励技巧",其目标通常是要提高员工的工作努力程度,同时也要改善他们的工作态度。研究者在这方面进行了许多研究,并将其与涉及努力工作的动机问题区别开来。这两方面问题的不同有其自身的重要性,但研究者主要是利用这一不同性来比较公共组

织和私人组织的管理人员的工作满意程度。

工作满意度　成千上万的研究和许多不同形式的问卷调查,使工作满意度成为在组织学中被研究得最为广泛的因素。工作满意度衡量的是个人对其工作的感觉如何,以及个人感觉的各种不同方面(Gruneberg,1979),这种衡量通常是看个人感觉的满意程度——积极的还是消极的。工作满意度常和其他重要的工作态度类型和行为反应(如缺工、打算离职以及实际离职)联系在一起。

许多年前,洛克(1983)指出,虽然研究人员已出版了3500份有关工作满意度问题的研究报告,他们却未能给这一概念做出清晰一致的解释。对工作满意度问题的研究仍然是研究的热门(Cranny,1992)。不同测量工作满意度的方法实质上表明对这一概念有不同的定义。例如,有些研究人员只用了如下的两三个问题来测量工作满意程度:

总的来说,我喜欢这工作。
明年我打算离开这家组织另找份工作。

总体广泛使用的测量方法则是提问有关工作快感、工作兴趣和工作热情的问题,以便更深地挖掘个人对自己工作的总体感受。它们通常采用多项选择的问题形式,再将反馈的信息按事先规定的分数值进行求和或是求平均值,从而确定满意程度的高低。下面是一份明尼苏达州有关工作满意程度的调查问卷(Weiss, Dawis, England 和 Lofquist, 1967):

我根本不喜欢我的工作。(负分)
我的工作很没意思。(负分)
跟绝大多数人相比,我在工作中感到快乐。
我真的在工作中得到享受。
在大多数日子里我对工作充满热忱。

准确地说,工作满意度测量方法要求详细询问有关个人工作的各个方面。下面这些例子来自"史密斯组织反应指数"(1976):

监督如果换种监督方式,你是否认为自己会工作得更好?

对公司的认同感根据我的经验,组织对待它的雇员可能____(五种答案选择,从“极差”到“极好”)。

史密斯(Smith)在他的调查问卷中还包括了有关工种、工作数量、工作伙伴、工作物资条件、经济报酬和职业前景的问题。波特(Porter)的“需求满足调查问卷”要求应答者列出满足其工作需要所需的十二种要素,同时评估每种要素的现在情况和将来希望达到的情况。根据“将来希望达到的情况”评估得分和“现在情况”评估得分间的差异程度,可确定该需要是否得到满足:

安全需求我对自己的管理职位的安全感。

社会需求在我的管理职位上,我向社会其他人提供帮助的机会。

自我实现的需求在我的管理职位上,我获得个人发展和职位提升的机会。

波特(Porter)的调查问卷是运用了基于马斯洛(Maslow)需求理论的问题分类法,这种方法现在不常用。在下文提到的一些对政府部门工作满意度进行调查的问卷也采用了这种方法。

工作满意度之决定要素对工作满意度的测量方法因对这一概念的定义不同而不同,使得这方面的研究相当复杂。不同的研究采用了不同的测量方法——这是因为对这一概念的定义不同——这就导致在研究工作满意度与其他组织学的相关变量间的关系时,常得出相互矛盾的结论。部分是由于这些复杂的变量的原因,研究人员无法就什么决定工作满意度这一问题的理论框架形成共识。一般来说,研究人员发现,若雇员的工资水平高、有充分的提升机会、上级领导体谅下属、自己的工作成绩得到承认、工作条件好,并能充分发挥自己的才能,该雇员的工作满意程度就高。但是,仍然有些研究报告指出,无论针对上述哪种决定因素进行研究,都有可能发现矛盾。

这一情况很重要,因为很明显,任何试图概括某个单一要素对员工工作满意度的影响程度有多大的努力,都是不现实的。特定环境下的某一特定要素总会跟其他要素竞争。不同的研究都提到了雇员间个人

差异的重要性,如抱负的大小、是否有更好的第二选择职业(指雇员是否能在其他地方找到更好的工作)、对工作适应能力(指雇员能胜任什么工作)、接受教育的水平、在组织中担任的职务的高低、专业水平、年龄、工作时间、种族、性别、民族和文化背景、个人性格(价值观、自尊心等等)。这些要素中任何一个对工作满意度的影响力都与其他要素有关。例如,工作时间和所担任的职务通常和工作满意度有关。那些在组织中工作了较长时间并担任较高职务的雇员有较高的工作满意度。这一现象是很易理解的。感到不快的人会设法离去,只有工作愉快的人才会留下。能担任更高职务的雇员心情自然更愉快。然而也有些研究发现情况正好相反。在一些组织中,已工作了很长时间的雇员认为他们得到的报酬与他们的长期奉献不相符。一些担任较高职务的雇员也有同感,或是认为他们已到了职位提升的尽头,无法再被提拔。职业文职人员有时也会面临同一问题(Rainey,1983)。

研究人员将工作特性和工作计划也视为工作满意度的决定因素。最近居主流的、由海可曼(Hackman)和奥德姆(Oldham,1980)发明的研究方法也运用了马斯洛的需求满足理论。研究人员指出,雇员对组织的工作满意程度越高,在询问他们对工作的各个方面的看法时,根据其回答所测量得到的分数值就越高。这种工作分析调查包括了以下几方面的调查:技术种类、任务特性、任务重要性、工作自主程度、从工作中获得的报酬、组织对自己工作的认同,以及同其他员工的相处情况。海可曼和奥德姆的发现符合管理学专家的典型情况,即工作越是有趣,个人越是有自主权,工作重要性越大,而且还能得到其他人的认同,他们的工作满意程度就越高。

除了研究工作和做工作的人本身外,研究人员还分析了工作以外的因素,工资、职位提升、职位的安全度、工作监督、团队合作特性、参与计划制定和决策的程度,以及组织结构和工作气氛环境。这些因素通常都会影响雇员的工作满意度,但在一定背景下,它们也受到其他因素的影响。

工作满意度产生的后果　在谈到不同工作满意度产生的不同后果这一问题时,争论依然存在。许多年来,一些作者一直很严肃地指出,

工作满意度和个人工作表现并无对应关系(Pinder, 1984)。他们最典型的做法就是引用伯特和劳勒对不满意证明的解释：好的工作表现可能产生高的工作满意程度,反过来也成立。一位工作表现良好的员工会得到更多的报酬,从而有更高的工作满意度,而他若没能得到更多的奖励,就会产生失望的情绪,这样一来,这些研究人员就否定了工作满意度和工作表现间存在正比关系。他们由此得出结论：工作表现和奖励间的关系,只在决定工作表现和工作满意度间的关系时,才扮演重要角色。虽然许多个人研究都证实了他们的结论,但最近运用一种新的方法的研究,即变化分析研究——通过分析许多研究结果以得出这些研究结果所反映的总体趋势——证实工作满意度和工作表现间的关系,要比上文的经典解释所表明的更强(Petty, McGee 和 Cavender, 1984)。

研究人员也指出,工作满意程度同旷工与人员流动这些现象间有着一致的联系。这些现象使组织蒙受巨大损失。既然工作满意程度可以用来解释这些现象,这些现象也就成为我们研究的重要变量。虽然两者的联系相当一致,但这种联系并不是特别强。很明显,实际上,一些要素,如健康状况和家庭问题,都会影响并导致这些现象的出现。工作满意程度与员工是否会表达自己想要换工作的意图间有很强的联系,但它却不能准确地预测员工是否真的会换工作。

尽管有这些复杂情况,工作满意程度对组织来说仍是个很重要的变量。工作满意度在性质上不同于动机作用和工作表现,但它能影响这两个要素,就像它能影响导致旷工和人员流动现象一样。一些研究发现工作满意度同生活满意度和身体健康状况有联系(Gruneberg, 1979)。此外,对工作满意度的测量方法对评估政府组织员工的工作态度极有价值(沃尔卡委员会,1989)。正如我们在下文要指出的那样,研究发现,政府组织员工在这方面的测量得分要比私人组织员工的测量得分低。我们已知道许多影响工作满意度和动机作用的因素,现在我们要将我们所知道的更好地运用到对政府组织的分析上。

角色冲突和角色定义模糊不清　在几年前出版的一本颇具影响力的书中,卡恩和他的同事(Kahn, 1964)认为,个人在组织中所担任的

“角色”的特点,会决定个人在工作中感受的压力的大小。许多“角色分派者”通过正式或非正式程序向“角色担当者”提出希望和要求。如果这些希望的意思模糊不清而且互相矛盾的话,“角色担当者”所感到的压力水平就会上升。另外有些研究人员设计调查问卷来测量角色冲突和角色定义模糊不清的程度(Rizzo, House 和 Lirtzma, 1970; House 和 Rizzo, 1972)。角色定义模糊不清指的是雇员对自己在组织所担任的职务缺乏必要的了解和信息。有关这一问题的调查问卷要求被调查者回答有关工作目标、工作责任、工作权限和在工作上所投入的时间的问题。

角色冲突指对角色的不同要求的不可共存性。一名员工所需扮演的角色同他的价值观、可投入的工作时间、可投入的人力资源和个人能力相抵触。角色冲突可能存在于要求同一名员工所扮演的两个或多个角色之间。组织中不同角色分派者对某一员工的不同的要求或希望也可能相互抵触。有关这一问题的调查问卷要求被调查者回答是否有足够的人手或是其他需要的资源来完成工作任务,是否有其他人提出不可调和的希望、是否自己必须扮演多重角色才能完成工作任务的问题。

这两个角色变量同工作满意度和一些相似的测量标准,如“与工作有关的紧张程度”,有着一致的联系(Miles 和 Petty, 1975; Miles, 1976),但它们与工作表现这一测量标准却没有这么一致的联系(Schuler, 1977)。它们与其他许多组织学要素也有关联,比如参与决策、领袖行为、组织形式。个人特性,比如对集中控制的理解和认识(即个人认为事情的进行是处于他或她的控制之下或是受外部力量的控制),也会影响一个人所感受到的角色冲突和角色定义模糊不清的程度。由于管理人员越来越关注压力管理方法和时间管理方法的运用,这些概念也就显示出其自身的重要性。在这些方法的运用过程中,如何让一个人扮演好他的角色起到了中心环节作用。此外,在对政府组织管理人员的研究中也设计了有关角色问题的调查问卷。

工作的投入性　在观察到工作中包含了越来越多的技术的、专业的、科学的特点时,研究人员发现,工作对雇员生活的重要程度因人而异。对一些人来说,尤其是对高级专业人士来说,工作在他们的生活中

起到中心作用。研究人员在研究工作对雇员生活的重要程度时,通过询问被调查者是否从工作中获得满足感,工作是否是他们生活中最重要的事等等诸如此类的问题得出答案。工作的投入性这一概念不同于一般的工作动机作用和工作满意程度概念,而与工作内在动机作用这一概念相类似(Cooker, Hepworth , Wall 和 Warr, 1981)。对那些在许多组织中身居重要位置的高级专业人士来说,工作对雇员生活的重要程度在塑造他们的工作态度方面起到重要作用。在研究政府的经理人员时,这一概念也显得很重要且有趣。

员工对组织的献身程度　在对政府组织和私人组织的管理人员的研究中,员工对组织的献身程度这一概念也起到重要作用。员工对他们所工作的组织的忠诚度和献身程度因人而异。一些人认为他们所工作的组织本身对他们有莫大的重要性,这种重要性表现在组织是一个值得他们献身的机构,是一个交朋友的场所,是安全感和其他切身利益的来源。其他人则可能仅视组织为挣钱的地方。专业人士,如医生、律师和科学家,则常会有超脱于组织之外的忠诚感——如对他们的专业本身和专业同僚的忠诚感。

在测量员工对组织的献身程度时,研究人员设计的调查问卷,要求被调查者回答他们是否将组织的问题看做是自己的问题,是否在为组织工作时有一种自豪感等等诸如此类的问题(Mowday, Porter, 和 Steers, 1982)。研究指出了这种献身程度表现的复杂和多样性特点。例如,安志勒和佩里(Angle 和 Perry, 1981)指出了可计算之献身程度和标准献身程度这两个概念间不同的重要性。员工对组织的献身程度这一概念的一种形式是可计算的,它是基于组织提供给个人的物质报酬来计算的。另一种形式则是标准的,不可计算的,这是由于,一个人献身于某一组织可能是因为他认为组织能帮助自己实现个人的理想和价值。

巴尔弗和威斯乐(Balfour 和 Wchesler, 1996)进一步研究了员工对组织的献身程度这一概念。他们的研究是在基于对公共组织研究的基础上建立起来的公共部门研究模式下进行的。他们的研究表明员工对组织的献身程度有三种类型: 基于认同感所产生的献身精神,来自

员工为组织工作所产生的自豪感以及他认为自己为组织做了许多重大的事且完成得很好所产生的成就感;基于组织成员间的亲密关系所产生的献身精神,来自于员工对组织产生的归属感和组织成员间相互关怀亲如一家的关系;交换的献身精神,来自于员工的这样一种信念,即组织承认并且欣赏它的员工所做出的努力和成绩。巴尔弗和威斯乐的研究结果很有趣,我们在下文还会提到。他们的研究结果和其他研究人员的努力提供了一些工作方法,公共部门主管和管理人员能够运用这些方法提高员工对组织的献身程度和对工作其他方面的满意程度。

专业人士在组织中的地位　许多年来,研究人员一直在努力研究经过训练的高级专业人士是如何把持那些复杂的职业的。技术上的进步使许多重要的工作变得越来越复杂并难以掌握。在这些领域里,高级专业人士必须接受过高级的专业训练而且他们必须能够维持自身工作的高水平标准才能胜任。也只有这样的高级专业人士才能够在工作中建立并保持这种高水平的工作标准。从社会和大型组织的角度出发,以上的因素又引发出一些新问题,例如技术垄断、过度的个人利益以及对组织和专业两方的双重忠诚。政府和商业组织在如何管理由这些高级专业人士把持的工作和职业方面面临挑战。

研究人员提供了许多有关专业的定义,一些典型的定义中包括了这些要素:

须运用基于理论知识所产生的科学技术。
要求接受过高等教育和高级训练。
通过考试或是其他方式测验合格的个人能力。
参加某一专业联合会。
制定行为规范并强制规范的执行。
认为自己的工作是利他主义的。

在这几个要素上得分均很高的被调查者,其所从事的职业专门化程度被定做是高度专业化的。内科医生、律师、经过高级专业训练的科学家通常被认为是高级专业人士,这点并无多大异议。研究人员通常

将大学教授、工程师、会计师,有时也将社会工作者,归在专业人士这一范畴。他们将某些职业,如图书馆员,电脑程序员,定义为半专业化的、新兴专业化的,或专业化程度较低的职业。

管理学研究人员分析了个人“专业人士”的特点,这是因为这些专业人士在现代组织中扮演重要角色。研究人员指出,由于这些人的自己选择和所接受的专业训练,专业人士有形成他们特定的信仰和价值观的趋势(Filley, House 和 Kerr, 1976):

> 相信为将抽象理论运用到工作中自己必须成为这方面的专家。
>
> 认为自己和其他的专业人士在工作进程以及参与决策方面应有自主权。
>
> 对自己的专业和专业同僚的认同感。
>
> 将献身于某一专业视为上帝的召唤或是自己的终生事业。
>
> 持有一种信念,认为不带个人利益并保持感情中立原则为客户服务是自己的道德责任。
>
> 相信自我约束的纪律准则并且认为有义务同专业同僚一起维持工作的高水平标准(也就是说,认为只有专业同僚才有资格评估和监督彼此的工作)。

不同专业人士在这几条测试项目上的得分各不相同。在大多数项目上得分均很高的专业人士可被定义为高度专业化的。

各专业和专业人士的特性可能与大型官僚组织的特点相冲突。那些组织官员们认为专业人士对工作自主权的强调可能与组织的规章条例和等级制度相抵触,专业人士对利他性的为客户服务的强调与组织本身对节约成本和客户服务标准化方法的强调相矛盾,专业人士对本身专业的认同感,渴望获得专业同僚对自己工作的认可的心情将会削弱组织奖励手段的影响,如经济刺激以及职位提升等。专业人士更想能扩大自己在专业领域的声誉,而不是涨工资,他们更喜欢从事自己的专业工作而不是被提拔到管理层去工作。由于他们无法被提拔到管理层去工作,他们的工资水平、职位提升机会和工作荣誉都无增加的可

能。研究人员也发现,组织的规章制度越严格,专业人士的离心倾向也就越大(Hall,1996)。

但是专业人士和组织间的冲突,也不是像某些人说的那样,是不可避免的。某些官员的价值观,如重视部下的技术资格,就和专业人士的价值观相一致(Hall,1996)。例如,专业人士很赞同组织有关技术等级评定的规章制度。大型组织中的专业人士有可能与其他的普通员工分离开来,单独在附属组织,如实验室工作可以使得他们能够免受组织的规章制度和等级制度管理的束缚(Larson,1977;Bozeman 和 Loveless,1987;Crow 和 Bozeman,1987)。某些专业人士,如工程师和会计师,可能谋求在非专业领域的职位提升(Schott,1978;Larson,1977)。从一些以往经验的研究表明,对某些专业人士而言,他们对专业的献身程度和他们对组织的献身程度有着一致的联系(Bartol,1979)。

一些管理方法研究人员就如何管理专业人士提供了一些有用的建议,他们阐述了职业阶梯双轨制理论。这种理论在为管理人员提供的职业上升阶梯的基础上,又为专业人士提供了另一条职业上升阶梯。这样一来,专业人士就能留在自己的专业领域(研究工作、法律工作、社会工作),而且还能被提升到更高的职位,得到更多的工资并承担更多的工作责任。这种做法缓和了这样一种紧张关系,即如要进入管理层就必须放弃自己的专业工作。一些组织让专业人士轮流进出管理层工作。美国地质勘探局就推行这样一种政策,即轮流让地质学家在行政管理职位上工作几年后再回到他们自己的专业研究领域。一些组织允许专业人士为他们获得的成果去赢得荣誉。例如,一些组织允许专业人士以作者的身份发表研究报告,而不是要求他们掩盖自己的身份而以组织的名义发表这些研究报告,组织也会支付专业人士参加专业会议的旅费,或以其他方式支持专业人士,满足他们希望成为所从事的专业领域中优秀人士的愿望。

研究人员并没有在比较公共组织和私人组织的专业人士方面做过很多研究。他们对待这一问题的典型做法,就是跨越这两种组织的界限,将两边的专业人士放在一起研究。政府机构有很多的专业人士,而

且在某些部门,专业人士占主导地位(Mosher,[1968],1982)。因此对专业人士问题的研究对政府机构的管理很重要。最近,沃尔卡委员会(the Volcker Commission,1989)在一份报告中指出,联邦机构在吸引高级专业人士方面遇到重大难题,这是因为私人部门给这些专业人士的薪水是如此之高。但另一方面,政府部门的工作环境看起来为专业人士提供了和私人组织一样好甚至更好的内在激励。正如我们早先注意到的,波兹曼和拉夫利斯(Bozeman 和 Loveless,1987)发现,公共部门的研发实验室较私人实验室提供了更积极的工作环境。许多公共机构管理人员都遇到挑战,即如何提供一种内在激励以和私人部门的高薪相抗衡,吸引高级专业人士(Romzek,1990)。

◆ 公共组织中和动机有关的变量

研究人员曾对公共组织和私人组织抽样中的许多变量进行过比较,他们的研究进一步让人了解到在公共组织和私人组织间是如何进行比较研究的。

角色模糊、角色冲突以及组织目标的明晰度　在研究与工作态度有关的某些特性时,研究人员发现了公共组织和私人组织管理人员间新的不同点。在许多著作中都频繁地提到了公共组织管理方法所独有的特点:与私人组织的管理人员相比,在组织目标的确定和工作表现评估标准方面,公共组织的管理人员遇到了更多困难(如组织目标的多样性、模糊性以及相悖性)(Rainey,1989)。如我们在第六章所指出的,行政管理人员常常会提到公共组织的这一特性,研究人员在解释自己这方面的研究结果时也常会提到这一点。这些关于公共领域中目标模糊而多样化的论述提出了是通过政治还是市场来进行社会控制的经典问题(Lindblom ,1977);政治经济学家和组织学理论家在这一论述的看法上存在一个相当有趣的差别。政治学家和政治经济学家倾向于将公共组织目标的复杂性视为政府干预(非市场手段)的必然结果或是决定因素,而许多组织学理论学家则认为这是所有组织都得面对的共同问题。

除一些资深行政主管的观察记录外,直接说明这一问题的比较研究显著地少。瑞尼(Rainey,1983)做了一次有关角色冲突和角色定义模糊不清的问卷调查,他要求被调查的公共组织和私人组织的中层管理人员回答有关工作目标清晰度、互相冲突的工作要求和其他相关的问题,并将两方面的回答进行比较。结果表明双方对这些问题的回答内容是一致的。在被问及他们组织的工作目标是否清晰并且易于评估工作结果时,他们的回答也是一致的。近来更多的研究证实了这一结果(Rainey,Faccer 和 Bozeman,1995)。对这一结果的一种解释是,无论组织的总体目标是否清晰一致,公共组织的管理人员总能通过遵循标准的工作程序来澄清他们的工作目标和他们在工作中所扮演的角色(Perry 和 Porter,1982)。此外,当研究人员要求管理人员描述他们做决定的依据时,同公共组织的管理人员相比,私人组织的管理人员更多地提到了以经济收益为标准(Solomn,1986;Schwenk,1990)。

真正的问题看来不在于管理人员是否认为他们组织的工作目标清晰,而在于他们认为用什么样的标准和工作程序来澄清工作目标,也在于这些标准在多大程度上能够有效地作为实际操作结果的评估方法。不论做出何种解释,这些有限的发现都向研究人员和实际操作人员提出了挑战,要求他们进一步分析这样的问题,如不同工作环境条件下(政府组织,私人组织,混合型组织),管理人员是如何认识他们的工作目标和实际操作标准的,这些目标和标准是否与我们在经济学中所假定存在于公共组织和私人组织背景那种类型差异相对应。

工作满意度　研究人员对许多有关工作态度的研究都表明,公共组织和私人组织的被调查者在这些问题上的观点不同。同私人组织的雇员相比,公共组织的雇员通常有更高层次的总体工作满意度(Kilpatrick,Cummings 和 Jerrings,1964;美国人事办公室,1979)。大规模的调查研究表明,与私人组织的年轻雇员相比,公共组织的年轻雇员有更高的总体工作满意程度(Steel 和 Warner,1990)。在雇员总体才干的测量得分方面,公共组织雇员的得分要比刚加入私人组织的年轻雇员得分高(Crewson,1995a)。

但是,许多比较公共组织和私人组织雇员(尤其是在管理人员这一

方面)的工作满意程度的研究表明,公共组织的雇员在工作的某些更具体方面的工作满意程度很低(Paine, Carroll 和 Leete, 1966; Rhinehart 和他人, 1969; Buchaman, 1974; Hayward, 1978; Rainey, 1983; Lachman, 1985; Solomon, 1986; Kovach 和 Patrick, 1989),这些研究运用了来自采用不同的工作满意程度测量方法的各种研究的样例,所以很难概括它们的结果。例如,潘尼、卡洛尔和李特(Paine, Carroll 和 Leete, 1966),莱恩哈特和他的伙伴(Rhinehart 和他人, 1969)发现根据波特调查问卷上所有调查项目的得分来看,联邦管理人员的工作满意程度比私人组织管理人员的工作满意程度都低。史密斯和诺克(Smith 和 Nock, 1980),分析了一次大型社会调查的结果,发现公共组织中蓝领员工的工作满意程度在许多方面比私人组织的蓝领员工的工作满意程度高,而公共组织的白领员工对他们工作中的工作伙伴、工作监督和内在激励这些方面的工作满意程度要比私人组织的白领员工低。海伍德(Heyward, 1978)比较了公共和私人组织管理人员的工作满意程度,发现双方总体上工作满意程度都很高。然而在工作整体情况、能够参与关键决策的机会、组织资源分配的合理性、工作中的机械重复劳动和工作任务数量方面,公共组织雇员的工作满意程度就不那么高了。瑞尼(Rainey, 1983)发现,州立机构管理人员在职位提升机会和同事相处方面的工作满意程度,要比商业组织管理人员的低。

这些研究得到的发现差别很大,很难进行概括。参加调查的公共组织和私人组织雇员组成人员都大同小异。但研究人员发现,公共机构的普通员工和管理人员回答有关工作满意程度的问卷调查时,他们的测量得分都比较低。这种普遍一致的态度倾向不能作为偶然因素而被忽视。如果我们综合所有研究的结果,就会发现,与许多私人组织相比,公共组织的雇员在工作内在激励和外部刺激方面的满意程度比较低。一些研究人员还指出我们在上文提及的行政制度方面的束缚——人事制度束缚(指对职位提升的束缚)和采购权束缚(指对获得完成工作所需资源的限制)。其他的研究结果则表明行政制度的复杂性、行政办事程序和政策制定的复杂性、公共部门的现实特点使员工产生了挫折感,这种挫折感抵消了公共组织本身带给员工的一些内在刺激的效

果。例如,行政工作的机械重复现象以及缺乏权威,都影响了管理人员对自身渴望获得的高层次满足感,因而导致他的工作满意度降低(Rhinehart 和他人,1969)。

对组织的献身性和对工作的投入性　正如我们早先提及的,现在学术界有一股令人感兴趣的研究潮流,其研究的课题是公共组织雇员对组织的献身性和对工作的投入性。研究所采用的方法是比较公共组织和私人组织普通员工和管理人员对这两个问题的看法。研究显示,有迹象表明公共服务部门的普通员工和管理人员对这两个问题的看法均令人感到沮丧。同我们探讨的其他课题(如工作动机作用和工作满意程度)相比,对这两个问题的研究结果有一点相互矛盾而又十分复杂,这就使我们得出这样一个结论,公共组织和公共组织管理人员在如何解决这两个问题上面临重大挑战,但情况还未到极度悲惨的境地。对这两个问题的进一步研究为公共组织的管理人员提供了一些解决问题的方法,并且表明公共组织和其管理人员能够有效地解决这两个难题。

这股研究潮流的开启者是布坎南(1974,1957)。他的研究发现,同私人组织的行政主管相比,公共组织的行政主管对所在组织的献身程度比较低,而且工作的投入性也比较低。他得出这样一个结论,公共组织管理人员对组织的献身程度低是因为他们并没有强烈感受到他们对组织的个人影响力,而组织也不希望他们对组织有过大的个人影响力。他们所处的工作群体的成员工作动机各不相同,更不用说能形成一种统一的对组织的忠诚。布坎南也暗示说,较低的献身程度表明公共组织在道德教育方面的失败,并且担忧这表明公共组织的管理人员没有很强的为公众服务的工作动机。他的研究结果表明,公共组织的管理人员对组织的献身程度低是因为他们的工作职位不易丧失,他们所处的工作群体缺乏内在凝聚力,他们在组织中的工作经历令他们大感失望,与他们刚加入组织工作时的期望相差甚远。当那些满脑子理想主义观点,一心想为公众服务的年轻人刚加入组织工作中,就遇到了大型政府机构中的实际情况,他们感到自己在组织中实在无足轻重。这时,他认为这种失望情绪极可能产生。

最近,福莱恩和坦尼班(Flynn 和 Tannenbaum,1993)做了一次研

究,他们得出了与布坎南相似的结论。政府组织中的管理者比在私人组织中的经理对组织的献身精神更少。政府组织的管理人员对调查问卷中有关工作目标清晰、工作自主权和工作挑战性问题的回答得分都要比私人组织管理人员低。他们在工作目标清晰和工作自主权问题方面的回答得分低,说明他们在这两方面的感受可能严重影响了他们对组织的献身程度。

虽然他们没有直接就雇员对组织的献身程度这一问题进行调查,但对其他问题的研究和观察资料也证明了公共部门在这一问题上所共有的特点。波亚基斯(1982)从他的对公共组织和私人组织的管理人员的比较研究中得出了与布坎南相同的结论。查贝和莫尔(Chubb 和 More,1990)也发现,公共学校的行政人员和教师对学校的献身程度要比私人学校的行政人员和教师低,而且他们也普遍感到自己对教学的控制权要比私人学校的同僚少得多。

对具体事例的观察也得出了相同的结论。麦克逊(Michelson,1980)描述了在一群不工作的官僚机构中辛勤工作的官员的例子。这些官员工作得都很辛苦,但组织大而无当的目标,以及对一些计划的随意规划,使得他们的努力付之东流。查尼斯(Cherniss,1980)观察到,许多公共服务部门的专业人士,由于在协助顾客和整套官僚制度解决问题时情绪低落而倍感压力以至于筋疲力尽,而正是这套官僚制度使得他们的工作情绪更为低落。唐恩斯对有关那些灰心丧气的政客们日益增强的守旧主义情绪的评论(1967)以及沃维克对国务院的活动的描述都暗示了相同的结论。

早先我们提到的那次由联邦政府发起的大规模的调查活动的结果也表明,在公共组织雇员中存在一种混合型的工作态度,即积极的态度、挫折感或失望这二种情绪的混合。对有关联邦雇员的工作态度问题的研究(美国人事办公室,1979)表明,占压倒多数的被调查者说他们认为自己是在做有意义的工作,他们工作的组织所从事的事情是重要的,而且他们工作的组织能很有效地解决问题。然而他们中占相当高的比例的人:联邦普通员工(超过 45%)、管理人员(35%)、行政主管(25%)都表示他们担忧组织雇员对组织缺乏信任感。许多联邦雇员认

为他们在组织中无任何权力,缺乏影响力,不能参与决策(美国人事办公室,1979)。在另一次大规模的调查活动中,只有有限的几个人认为个人有影响公共事务进行的机会是自己留在公共部门的重要原因(美国考绩制度保护委员会,1987)。

这些研究发现和观察资料支持了布坎南的解释。但其他一些研究却表明,公共组织雇员对组织的献身程度并不一定就比私人组织雇员的低(Balfour 和 Wechsler,1990,1991)。斯丁诺斯(Steinhaus)和佩里(1996)分析了 1991 年全国社会调查报告的数据,发现在测量雇员对组织的献身程度时,公共部门雇员和私人组织雇员间并无重大差别。他们发现,是雇员工作的产业的特性而不是他们在公共组织还是在私人组织工作的事实,影响了雇员对组织的献身程度。他们认为,仅将组织划分为公共组织和私人组织来研究雇员对组织的献身程度是将这一问题过于简单化。

这些结论不同的研究结果向公共部门的管理人员和研究人员提出了挑战,首先,这些研究结果提出了一个吸引人的重要问题,即在前几章我们所提到的公共组织的特点是否会影响员工对组织的献身程度这一重要的因素。那些发现公共和私人之间存在区别的研究专注于管理人员,而那些没有发现这一区别的研究,如斯丁诺斯和佩里的研究,则调查了组织各层次中所有的员工,或者说,主要是组织的非管理层普通员工。这一差异可能显示出,对公共组织的种种制度的束缚和政府干涉行为可能对管理层雇员产生了重要影响。这些研究结果使人怀疑布坎南对政府机构中被削弱的工作动机的担忧。正如我们在第九章有关公共服务部门的动机问题的讨论中提到的那样,动机作用问题和员工对组织的献身性和他对工作投入性问题间有不同之处。公共组织管理人员和普通雇员对组织献身程度较低,比方说,可能是因为他们强烈感受到自己有义务为顾客服务,却并未将组织本身视为他们可以引以为自豪或是表达忠心的重要对象(Romzek 和 Hendricks,1982)。员工对组织的献身程度低可能是一问题,但它并不意味着为公众服务的工作动力较弱或是员工的一般动机和员工的努力都处于较低的层次。

这些研究结果使我们处于像我们在早先讨论工作满意度时所出现

的境况。公共服务部门是存在问题,公共服务部门的管理人员和普通员工在雇员对组织的献身程度、工作满意程度,以及其他有关工作态度的重大变量的测量得分方面并不处于较低的水平。如果确有某些政府服务部门的管理人员和普通员工对组织的献身程度较低,但这一结果看起来与我们在前几章所讨论的公共服务部门的工作环境特点有关,如约束人的规章制度、复杂的工作目标、政府干预、人员流动,以及无法预测的行为等。有些调查人员发现,公共部门的雇员对组织的献身程度低,而且在有关工作态度的其他重要因素方面的测试回答中持消极态度。但同时他们也发现雇员的工作态度也有积极的一面,如在工作对雇员生活的重要性,对服务于公众的重视程度、以及对工作努力的重视程度方面,公共机构雇员的问卷调查测量得分都很高。此外,当公共服务部门雇员对组织的献身程度表现出很高的层次时,他们之所以会有这种反应是基于与私人组织相比,对公共组织有利的一些因素——不是因为组织给与了丰厚的物质报酬——由于他们感到了为公众服务的重大意义而且能够参与到重要决定的制定中。

在对公共组织和私人组织的雇员对组织的献身程度的比较研究中所得到的不同结果促使我们向组织管理人员和研究人员提出建议。巴尔弗和维士勒(Wechsler,1996)谈到了他们早先提及的与三种员工对组织献身程度有关的变量的复杂发现。总的来说,他们发现有四种要素可以提高他们所研究的三种员工对组织的献身程度:更多的参与决策,更少的政府干预(在雇用职员、职位提升和在公共服务方面减少政府对组织的干预),更能起到尊重和支持员工工作的监督方法,更多的职位提升机会。同样道理,洛捷克(Romzek,1990)在自己和他人研究的基础上得出了这样一个结论:对政府组织高度献身的雇员认为他们的工作和他们的道德观、价值观以及所从事专业的标准相一致,而且他们的亲戚朋友会支持他们对其工作组织亲如一家的关系(Romzek,1990)。虽然上述的研究表明,要在一些公共机构中形成这些条件很难——恐怕在每个复杂的、富有争议的、高度制度化并受来自多方面行政命令约束的组织中均是如此——只是组织管理人员通常能解决这些

难题。正如该研究人员指出的那样,私人组织在这方面所面临的难题并不比公共组织少,但双方的难题性质确是不同的(Golembiewski, 1985)。

公共部门中动机理论所提出的挑战

与以往的各个课题一样,组织成员对组织献身程度这一课题也向每一位关心公共组织高效管理的人士提出了严峻的挑战。研究反映了公共部门的挫折、局限以及工作和管理的问题。不过它也反映了公共组织中的一种积极动机、不懈努力和建设性态度的强劲潮流。对领导者和管理者的挑战涉及到如何有效处理公共组织的复杂环境,得以提供和最大限度地利用宝贵的人力资源及其潜力。因为在组织行为学(OB)的理论和研究中,对以上这些问题并没有科学的总结性的解决方法,因而这种挑战对我们所有人来说都更为严峻。但是正如这里的回顾和例子已经显示的那样,对我们这些执著于解决这些挑战的人来说,这些知识确实已经提供了对我们大有裨益的思路、概念和方法。

第十一章 导、管理角色和组织文化

第一章的图表 1.1 和 1.2 展现了组织领导在组织中的中心地位，也显示了它和组织管理其他各部分的联系。安排这一章是因为本章讨论了前面章节里谈到的许多组织领导权方面的挑战。它直接集中于领导权这一主题，通过各类著作回顾了关于领导权和管理角色的各种理论，并对政府机关中领导权方面的研究做了评价。

在过去的 20 年里，组织文化在研究和实践两方面都成为管理思想研究非常重要的课题。这一章中关于组织文化的许多讨论都与行政人员影响组织文化的有效方式有关。我们思想中关于领导权的重要发展，比如转换领导权的概念，对组织文化的管理是很重要的。这一章提出了关于如何以及何时使用这些方法的重要观点。同时，有一批改革的拥护者，他们支持诸如总质量管理法(第十四章作了详细介绍)、权力赋予、学习型组织等改革和新方法，坚持认为这种努力需要一种有效的组织文化支持。本章将讨论组织文化的含义以及对它的评价，还会讨论领导者在交流和改变它的过程中所扮演的角色。

前面的章节已经多次谈到了公共领域内的领导所面临的挑战。公共服务系统，其他机构控制，以及政治环境都减弱了公共领域领导人的权力。这一现象从影响程度上来谈是一个老问题，实际上可归因于有效的观察，不过专家们认识上还存在分歧。近来，一股逆向潮流开始强调有效的并且是具有进取精神的公共领导，本章将讨论这方面的发展情况。

管理和组织行为中的领导理论

大量研究已经考察了组织背景下的领导。对于领导,多数人指的是某个人指导并激发社会单位中人的积极性去采取行动而实现目标的能力。前面章节讨论权力和权威时提出的话题在关于领导的讨论中将占有一席之地。领导在一种意义上主要靠强硬权力,但通常这个词暗示了合法权利。一些人把领导阐述为管理的一个功能,也有人把管理当成是领导的一个附属功能。对于后一种用法,领导指支持目标及价值观、确定方向、提供动力等关键功能。而管理指一些日常事务功能,比如管理预算和确认工作完成。对于来自这一问题不同理解的挑战,管理学研究者又是怎样解答的呢?

◆ 特征理论

首先,研究人员尝试去确定那些能使一个人成为有效领导者的性格或特点。中世纪领导的研究者集中在对这种方法的研究上。他们试着识别高效领导人的特征——身高一类的生理特征,智慧和远见一类的智力特征,以及热情和毅力一类的性格特征。他们识别了很多这样的特征,经常论证它们和有效领导之间的关系,并且不同种类的领导人的特征一直是研究领导的一个重要因素。可是没有人能确定一个优秀领导者的普遍特征,领导人有不同的身高、体形、才能和气质。想寻求普遍特征的方法已被其他方法所取代。

◆ 俄亥俄州的领导研究

20 世纪中叶,社会科学迅速发展。越来越多的研究采用了诸如问卷调查和计算机分析等新技术,人们越来越重视对于人类行为的系统观察。根据来自军队、学校以及其他机构的抽样调查,俄亥俄州立大学的研究人员开发了一项问卷调查,这项问卷调查向人们征询他们对上司行为的意见。经过不断分析问卷调查的结果,他们发现对领导人的

观察可以归入两个方向：人际考虑及创始结构。这两个方向将在不同的形式之下成为许多领导研究的关键问题。人际考虑指领导对他与下属关系的关注。与人际考虑相关的问卷调查项目询问领导是否友好和易于接近，是否倾听下属的意见并加以利用，是否关心团队合作，或者用一种开放、交流和关注的态度与他的下属相处。创始结构指一个领导对制定标准、分配工作、督促生产和关注质量的态度。这两方面会互相联系，但仅限于一定的程度。

这一研究在把领导研究引向实证性研究中起了枢纽作用。它通过展示高效领导人在这些方面各不相同、没有显示一种统一的特征，使得特征研究成为一种不受欢迎的方法。它也把这两方面作为著作中领导行为的关键方面。但其他研究者对通过问卷调查的方式来衡量这两个主要方面提出质疑，并认为这两方面并没有展示领导实践和效力的完整画面。研究人员于是继续前进以寻找更完善的模型。

◆ 布雷克(Blake)和穆顿(Mouton)的管理网络

俄亥俄州的领导研究对于布雷克和穆顿用“管理网络”来提高管理实践(1984)的方法有重要影响。布雷克和穆顿根据对人的关切和对生产的关切把组织分为两方面，这一分类显然来源于俄亥俄州的研究。轻视前者、重视后者的组织属于“权力-服从”型管理，以人为本而轻视生产的组织属于“乡村俱乐部”型管理，两方面都不重视的组织属于“困窘”型管理。这种方法想通过公开交流、参与式问题解决、目标设定、讨论不同意见和团队工作使得组织朝着对两方面都重视，或称为“团队精神”的方向发展。这种架构支持布雷克和穆顿的大众组织发展咨询方式，并被广泛应用于政府、商业和第三产业的组织当中。

◆ 费德勒(Fiedler)的领导权偶然性理论

研究人员继续寻找更完善的理论，特别是那些能更好地解释领导者面对的不同形势的理论。费德勒的偶然性理论(1967)因提供了一个观察领导风格和组织背景之间关系以及这种关系如何影响领导人效率

的良好框架而受到很大的关注。费德勒使用了“最不中意的同事”(LPC)这一尺度来区别不同风格的领导人。询问领导人与什么样的人一块工作效果最差,通过大约二十个量化个人特征来为他们定级,比如令人愉悦或招人讨厌,紧张或放松,乏味或有趣,令人恶心或是和蔼可亲等。经过多次研究,费德勒和他的同事发现反馈体现了领导的两种基本类型:高 LPC 领导对那些最不中意的同事做出了比较和蔼的评价,低 LPC 领导对那些同事的评价则要严厉得多。高 LPC 领导的反馈显示他们对同事有更和蔼的倾向,所以他们是以关系为主导的。低 LPC 领导是以任务为主导的,他们关心任务的完成胜于与同事的关系,并因为不令他们满意的同事影响工作的顺利完成而觉得他们更令人讨厌。

费德勒的理论认为两种领导类型中的任何一种都能有效运作,这取决于它是否与领导人所遇到的偶然性相适合。根据这一理论,关键的偶然性因素,依照它们在决定高效领导时重要程度的不同,由重到轻分别是:领导和成员的关系,它以友好程度、信任、主动以及领导和下属之间的合作关系为标志;任务结构,它决定于所需做的事情的清晰度和特殊性;领导权力职位,它由领导者所具有的公认权力程度来决定。

领导环境在上述三方面的每一方面都由好到坏,互不相同。显然,当一名领导在三方面都很好时就会拥有最为有利的环境,而当这三方面都很糟时,他的环境也就会最差。比较有利的环境中混杂存在着或好或坏的条件,如领导和成员关系较好,但任务设置结构松散且权力职位薄弱。费德勒指出,低 LPC 领导者(以任务为导向的领导者)在非常有利或非常不利的环境中工作得最为有效,而高 LPC 领导者(以人际关系为导向的领导者)则在中间环境中表现最佳。

费德勒所做结论的理性基础很难解释清楚,但他的逻辑似乎是这样的:低 LPC 领导者在最佳环境中表现良好,这是由于在此环境中,所有的东西都已就位,下属只需简单地获得指令即可(他们承认领导者有权发出这样的指令)。机构成员的领导者如果获得了清晰的权力、强大的任务结构、与下属保持良好关系等优势的话,那么只要他能专注于

发出最有利于完成任务的命令,就能够表现出色了。低 LPC 型的领导者在很糟糕的环境中同样表现不错,在这种环境中,潜在的混乱和不满极多,为建立起良好的人际关系而担忧实在是浪费时间。在这种状态下,领导者干脆还是强调结构、秩序和产出的好。高 LPC 领导在中等情况下表现最好,这是因为重视良好关系能克服一些不利条件并利用环境中的其他有利条件而获得优势。比如说,在一个新成立的结构松散的系际联合委员会中,主席的合法权力不高,但和委员会的成员保持着良好关系的话,就可以利用这种良好关系,来鼓励参与和分享意见,从而克服委员会的其他困难。

费德勒认为他的理论表明: 组织机构应该改变环境设置以适应领导,而不是培训领导来适应特定的环境设置。他和他的同事开发了一套‘领导配适”程式,在这一程式中领导使用问卷调查表来评估自己的领导环境和领导风格,然后考虑如何改变环境来更好地适应他们的风格。

费德勒继续支持这一理论的研究工作,可是批评家对他的论据和使用方法的恰当性提出了质疑。很显然,这一理论只包括了领导风格中很少量可能的环境因素和变量。尽管如此,他仍然对领导过程提出了关键性的课题,并且为发展更完美的理论做出了努力。

◆ 领导权的途径-目标原理

至今最全面的理论——途径-目标理论,使用了源动力的预期理论(详见第十章)。预期理论认为动力来源于对行为结果和这些结果的价值的期望。同样,途径-目标理论也认为,高效领导者在下属帮助他们寻求重要目标,也就是说,当下属帮助他们确定目标,设计途径来实现目标,以及如何有效实践这些途径时,提高了下属的干劲和满意度。领导者必须向下属展示结果的价值,而对于这些结果,领导者应该能起一定的支配作用;必须通过使用有效的培训指导来明确达到目标的途径;同时能够排除这些途径中的障碍和挫折。

这一原理也考虑了各种领导风格、下属特点,以及影响领导途径-

目标工作正确方法的各种因素(House, 1971; House 和 Mitchell, 1974; Filly, House 和 Kerr, 1976)。豪乌斯和米歇尔考虑了四种领导风格: 指导型,这类领导提出确切的指导和要求;支持型,这一类型以鼓励和同情下属为特点;成绩主导型,这类领导给下属的表现和责任感定下了高目标和高要求;参与型,这类领导鼓励下属发表意见和建议。

哪种风格最好取决于不同的情况因素,比如任务是否构筑并提供了清晰的目标,下属是否有熟练技术和一种个人控制周围环境的意识(“地点控制”),领导有多少正式权力,工作团队是否有很强的规范和社会关系等。当这些因素对途径-目标的暗示和激励程度较弱时,适当的领导风格能提高这一程度。不过领导必须避免导致重复累赘和加重事态的行为。

研究人员已经预测并检验了这样的关系:

如果任务模糊,指导型领导能提高满意和期望程度;但如果任务构筑完好并且明确清晰,就会起反作用。

明确的任务已经提供了通往目标的明确途径,下属可能认为更多的指导多此一举,惹人讨厌。

当任务困难重重、压力巨大时,支持型领导能提高满意程度。但是当任务本身、工作团队以及组织已经给予了足够鼓励时,这种类型是不合适的。这种情况下,领导只需要明确所需方向并设定高标准就可以了。

成绩主导型领导能在任务模糊的情况下提高表现,这或许是因为模糊任务比简单任务更能允许或要求模糊目标的存在,或是因为成绩主导型的下属更乐于选择这种任务。

对模糊任务而言,参与型领导在下属感到他们的自尊与这一任务休戚相关时工作最佳。这是因为他们可以通过参与来影响决策并能通过工作来找到解决这一模糊任务的方法。可对于一些清楚明白的任务来说,只有当下属们强调自我约束和独立时,参与型领导才会有效。

这些例子表明,这一理论把领导风格和环境因素结合起来,进行非常微妙的预测,通过这种方式来抓住真实领导环境中的复杂变化。可是许多研究产生了复杂的结果,引起许多关于这一理论的争论。一些研究人员继续为这一理论的变化形式寻找支持,虽然最近这一理论并未受到太多关注。

◆ 弗罗姆-叶顿(Vroom-Yetton)规范性模型

弗罗姆和叶顿(Vroom 和 Yetton, 1973; Vroom 和 Jago, 1974)为确定下属和下级组织怎样参与决策以及在决策中的参与程度提出了一个供领导者使用的复杂理论框架。这一框架以决策树的形式出现,通过一系列问题来指导领导。比如决策的质量有多重要,领导在制定高质量的决策中有没有必要的信息,问题是否有良好的架构,下属接不接受这一决策是否重要以及他们中间冲突的可能性有多大。决策过程通过选择不同的处理决策的方式来指导领导,比如委任权以及在咨询下属后做出决策等。

◆ 归属性模型

社会心理学家发展了一种理论,探讨人们如何确定他人的归属性,或是人们如何确定他人的特点。一些研究者把这一理论应用于领导研究,并获得了有益的启示。他们观察领导者是如何对下属的行为和表现及原因下结论的,也观察下属怎样形成他们对领导者的印象。领导者在决定如何回应其下属的行为和表现时,只解释下属行为和表现的表面原因。他们考虑对于一项特殊任务,下属的表现碰巧会是如何,他们的行为是否一贯,以及如何同其他下属相比。一些研究表明,当一个下属表现很差时,如果这个下属已有类似前科,领导者就会把这些问题归因于下属。但如果这个下属一贯表现良好,领导者就会把问题归因于下属周围的外部原因,而不是下属本身的错误。对下属来说,他们常常把小组表现的功过大部分归因于领导,如果小组在以前就表现良好,他们会更倾向于把最近的成功归因在领导身上,甚至因一些片面的领

导行为而高度评价领导,并把这作为他领导有方的原因。

很明显归属性理论只提供了一种片面的方法,没能涵盖有关领导这一课题的所有方面,但是它清晰地指出了领导者应该铭记在心的一个重要过程:领导者总是面临着怎样影响别人对他们的印象,以及怎样对他们的同事和下属有一个正确印象的挑战。这类过程与公共管理中的问题联系尤为密切,因为在公共领域中,许多受政治任命的领导者处于机构上层,必须建立和职业公务员的联系。这些受任命的领导者经常会想象来自于职业公务员的抵制和怠工,而职业公务员则认为受任命的领导没有专业经验。问题出现时,两方都会通过自己对对方的看法来解释对方,从而使建立有效的工作关系更为困难。公务员和受任命的领导将来会变得互相尊重,但是由于有归属性确定的存在,这一过程会很漫长(Heclo,1978;Light,1987;Ingraham,1988)。

◆ 生命周期理论

荷西(Hersey)和布兰切德(Blanchard)于 1982 年提供了另一种形式的偶然性理论——生命周期理论,他们认为领导风格必须与被领导团队的成熟程度相适应。成熟的团队受过良好教育,经验丰富,有能力完成群体任务,团队之间以及团队与领导之间关系良好,所以他们在承担责任方面有更高的能力。可对于这些方面都很糟糕的团队,领导必须致力于教导,在发展与团队的关系方面强调任务方向,以提高团队完成任务的能力。当团队在一些方面成熟起来而总体上成熟度依然较低时,领导要做更多的宣传,或者说对任务和关系两方面都重点强调。当团队变得成熟起来时,参与成了最有效的方式。领导对任务方向的强调可以减少,但仍要继续强调关系。最后,对一个非常成熟的团队而言,权力下放成了一种有效方法。领导者不再强调自己在指导任务和维持关系中的角色,并把责任转移到团队成员身上。

由于概念不清,这一理论存在着缺陷,但是这些定义仍然很重要。领导者经常面临着来自评估团队能接受多大程度的领导(在多大程度上需要有人来掌管事务并确立方向)的挑战,并需要决定怎样使一个团

队更具有独立处理任务和关系的能力。

◆ 操作性条件反射和社会学习理论模型

在第十章的讨论中,操作性条件反射和行为矫正这一理论在领导理论的研究中得到了应用。一些较早的行为矫正方法比起对内部心理状态的关注来更强调条件反射。支持者认为,由于某些原因,这些方法使领导方法得到了很大的提高。他们强调对行为的观察而不是对一个人心理变化的不可靠猜测。比方说,他们以为领导应该看一个人行为和表现的结果,而不是看他是否有良好的态度。他们呼吁关注行为的结果,认为领导应该把行为和结果相联系,以确定是支持还是反对这些行为。他们认为正向的巩固是最有效果的。

后来的一些研究开始考虑社会学习理论方面的发展。阿尔伯特·邦杜拉(Albert Bandura,1978)和其他一些心理学家认为,操作性条件反射模型需要扩展,包括一些学习和行为的变化形式。这些形式同一些条件反射作用的联系并不紧密。人们通过观察他人、建立模型等间接方式来学习,他们使用心理符号、演练和记忆技巧来完善他们的行为。如果把这些方面都考虑进去,那么社会学习理论的领导模型,就把对内部心理状态和外部社会学习的分析加入到他们关于领导的评估中去(Kreitner 和 Luthans,1987),这对领导实践提供了更多的启示。既然内部心理状态和外部社会信息同样影响行为(不光通过反馈和条件反射),领导就可以通过先发制人的方式来影响行为。他们可以预见问题并通过澄清目标积极回避它们。他们可以通过使雇员参与到发展过程中,还有社会暗示(如表现得像一个优秀角色榜样)的方式来提高雇员对目标的接受程度。他们也可以强调自我管理,这既适用于他们自己也适用于他们的下属。这就涉及到怎样通过认识影响自己行为的环境因素,以及通过个人目标的设定、演练和自我教育来控制自身的环境。

◆ 认识源应用原理

研究人员积极研究其他理论。在最近的一些理论中,费德勒的认

识源应用原理经过论证研究得到了最多的肯定(Fiedler 和 Garcia, 1987),它扩充了费德勒的偶然性理论,明确了指导性(低 LPC)行为不光影响团队表现而且影响领导的智力、竞争及压力的程度。费德勒和加西亚(Garcia)报告了考虑周全的(高 LPC)领导行为对团队表现没有多少效果这一意外发现。对这类领导者来说,如果任务和支持他们的团队需要认识能力,那么团队的认识能力就决定了它的表现。如果团队不支持他们,那么诸如任务难度之类的外部因素就会决定其表现。

对于能有效控制形势的指导性领导而言,其表现取决于领导是否有压力,任务是否需要认识能力以及团队是否支持领导。如果这些都有利,那么领导的智力就会对工作表现起举足轻重的作用。但如果领导处于压力之下,那么领导的经验就成了最好的预测表现的工具,因为压力限制了智力的有效使用,并使得经验的作用更为明显。当任务不需要认识能力或者团队不支持领导时,领导的智力对表现就不会有什么影响。正如作者们所说的,他们的理论和研究得出了一个"并不令人惊讶的结果,即愚蠢的领导者提供愚蠢的领导,如果团队遵循这些领导,那么结果会很坏"(Fiedler 和 Garcia,1987)。只有当指导性领导行为与领导的高智力以及一个支持型且无压力的环境设计相结合时,这种行为才能有好的表现。这一理论提供了关于领导过程中压力等因素的新的启示,领导通过努力是可以控制这类因素的(House 和 Singh, 1987)。

其他一些原理,比如社会信息处理原理、双向连接原理等,也受到了关注,但是最近领导研究中最引人注目的发展可能就是转换型领导了。在讨论这一方法之前,回顾一下转换型领导所反映的关于领导原则和行为的研究体系是很有益处的。

管理工作和角色的本质

当领导研究不断发展时,也出现了一个研究管理工作、管理角色和管理能力特征的研究体系。本书实际上包括了一些特征方法。它想

展关于管理活动和竞争力的一般概念。自从传统理论学家开始尝试界定管理者的角色时起,“计划、组织、雇用职员、指导、协调、汇报和编制预算”(POSDCORB)或它的一些变体形式就成了管理者应该做什么的纲领性概念。与这一概念相联系的是一个经常被重复的观点,这一观点认为,领导者在不同的环境背景之下要做很多从大方面来看相同的工作。艾利森(1983)在一篇文章中使用了研究管理责任的POSDCORB概念的一种形式来阐明它的普通性。这篇文章已成为公共管理类文章中重印最多、流传最广的文章之一(参见表格11.1)。

比起管理者必须做什么,亨利·明兹伯格(Henry Mintzberg)更关心他们实际做了什么。他于1972年写了《管理工作的本质》,这本书已成了这一领域的经典。在当时,他做的工作被认为非常有创造性。他通过亲身观察和请他们做记录的方式,研究了五位领导组织的管理者,他的结论是他们的工作符合他在表格11.1中列出的角色设置。

表格 11.1　管理角色和能力

艾利森(1983):全局管理的功能		
战略		
确立目标和优先次序		
制定实施计划		
管理内部事务		
组织和安排人事		
指导人员和人事管理系统		
控制表现		
管理外部事物		
处理从属于一般权力的外部单位		
处理独立组织		
处理新闻界和公众		
明兹伯格(1972):行政角色		
人际	信息	决策
名义领导	控制者	企业家
领导	传播者	骚乱处理者

续表

联络人	发言人	资源分配者 谈判者

卡麦伦(Cameron)和维顿(Whetten)(1983):管理能力主题

自知之明

控制个人的压力

创造性地解决问题

处理冲突

提高雇员表现

激励他人

有效委任与集体决策

获得权力和影响

建立支持型交流

提高团队决策

衡量标准(麦卡利[McCauley]、隆巴多[Lombardo]、阿雪[Usher],1989)

1a.足智多谋

1b.不惜代价,勇往直前

1c.迅速学习新的事物

2a.建立并改善关系

2b.领导下属

2c.同情和敏感

3.直率和冷静

4.设定发展大环境

5.对付有问题的下属

6.团队方向

7.个人生活与工作的平衡

8.决断力

9.自知之明

10.任用有天赋的人员

11.使人们轻松

12.灵活处理

明兹伯格也报告说,当一个人实地观察管理者的工作时,能看到关于他们工作的一般看法的不确定性。管理者并没有扮演系统和有理性的计划者的角色,而是注重思考以后的行动。他们的行为以简洁丰富和不连贯为特征,虽然高层管理人员常常被告知应计划和委派工作而避免日常工作,实际上他们处理诸如庆祝、谈判以及与环境有关的工作,比如会见参观者,从外界获取信息(对于这些信息,他们比组织中任何人都更容易获取)。他们会见显贵,赠送金表,与组织外的经理和官员交流,在慈善活动中侃侃而谈,主持年度宴会。当他们有时被告知应使用系统的、经过科学分析的信息时,他们却更青睐直接的互动型信息来源,比如电话交流、当面谈话和会议。虽然管理过程越来越具有科学的支持和处理,领导仍然在很大程度上依赖直觉和主观判断。现在许多研究支持了明兹伯格对管理的观察以及他对管理角色的分类(Kurke 和 Alqrich, 1983)。总体而言,研究表明他的分类在很多环境里对管理者都普遍适用。不过明兹伯格也发现一些公共领域所特有的特征,这些特征也为最近的研究所支持,这些将在后面的章节中讨论。

转换型领导

人们对转换型领导的兴趣方兴未艾。在 20 世纪 70 年代,这一领域的研究者表达了对于他们理论的不充分性越来越多的关注。领导权理论家们开始争论: 研究范围太局限于领导在任务条件下和下属的交流,也太局限于数量化模型和分析。一些研究者呼吁应把更多的注意力放在更大的领域,以及领导权思想的其他来源,比如政治和历史分析以及更多依靠民意调查和案例分析的性质研究。政治科学家詹姆斯·麦克格雷格·伯恩斯 1978 年对管理领域领导思想的研究施加了重要影响。在对主要的社会和政治领导人如总统以及社会运动领袖的研究里,伯恩斯区分了交易型领导和转换型领导。

交易型领导通过承认人们的需要,提供满足这些需要的奖励以换取人们的工作表现和支持。转换型领导把追随者的目标提到高级阶

段,集中于马斯洛所定义的自我实现的需要这样更高的层次。另外,他们激励追随者超越自身狭隘的利益需求,为了社区和政府而追求更高的目标。马丁·路德·金为我们提供了一个例子,表明领导怎样不光提供交易利益以寻求支持,而且要求一种新秩序——一个更公正的社会——而且他也感动了很多人为之而奋斗。其他许多人也因为其道德上的正义而不去反对他。

管理学家们认为这些思想很有启发性。本尼斯(Bennis)和奈拿斯(Nanus)于 1985 年毫不留情地批评关于领导的研究体系,他们指出:“从没有那么多人辛苦了那么长时间却得到的那么少。”认为我们的机构及其领导正面临着日益复杂的形势,以及对于他们权威性的挑战,因此需要一种转换型领导的新概念。这种领导权依靠权力,但并不使用控制与集权的方式。这样的领导有一种特殊的才能,能够把对成功的展望与通往这些展望之路相联系,以激励追随者,赋予他们力量。

本尼斯和奈拿斯报告了他们采访 90 位来自商业和其他“公共部门”(比如联邦机构主任、乐队领导、足球队教练)的杰出领导者的情况。他们认为领导和管理完全不同,指出管理包括处理、主管、高效实现目标、“把事情做对”等;而领导包括指导方向、行为、意见,或者照他们的说法,包括“做对的事情”。他们总结说,优秀的领导通过仔细管理自己,并通过以下的这些策略来引导别人:

> 通过展望来吸引注意　他们有效地创造出美好将来的景象以吸引他们自己及追随者的注意。他们部分通过与追随者的利益交换来实现这一目标,这一交换使领导者和追随者都得到最大的好处(Tichy 和 Ulrich,1984)。
>
> 通过交流传达意义　他们有效地把这一远景传达给其他人,从而赋予他人的工作和追求以意义。本尼斯和奈拿斯描述了非常沉默的领导者是怎样通过符号和图画来表达自己的意见并传达其目的的。这种交流不光传播事实,更重要的是传播学习以及解决问题的方法和途径。

通过定位寻求信任　优秀的领导在选择最佳方式时,在确认孰是孰非、孰轻孰重方面有特殊的本领。他们选择方向和主题并且稳定地坚持它们,通过这种执著赢得别人对他们身份和正直的信任。

通过正确的自我评价来安排自我　他们对自己的技能充满信心并有效地加以利用,但也知道自身的局限并努力弥补,经常通过吸引能弥补这些局限的人来达到这一目的。他们带着敬意,礼貌地注意和信赖这些人,并同他们一起工作,这些人有不必通过他们的许可就可行动的特权。

华兰达因素　本尼斯和奈拿斯通过著名钢丝绳行走者卡尔·华兰达的例子来描述领导者遵循自我安排的一种方式。华兰达对工作投入了极大的精力和关注,他使自己不为过去的问题和失败的前途所困扰。华兰达最后在一次重大演出中失去了生命,在演出前他完全陷入了不要掉下来的想法之中。优秀的领导人对自己和其他人鼓励一种发展、实验和符合情理的冒险,甚至容忍本意良好的错误,只要这些错误有助于今后的成功。他们关注下一步如何进行,而不被可能的失败所困扰。

赋予权力　成功的领导者也通过赋予别人权力来扩张自己的能力,使他们有一种重要感、社群感,竞争感甚至快乐感。这样,人们努力做贡献就不是因为领导的直接指导和控制,而是因为被赋予了权力。

巴斯(Bass,1985)对转换型领导作了更系统的分析。他加入了很多要点,在此处不能一一涵盖。同伯恩斯一样,他将交易领导权和转换型领导权相分立。可是伯恩斯认为转换型领导是向上发展的,使追随者的注意力由低级需求向高级需求发展。巴斯同意需求转移这一说法,可是他提出主要领导人(比如说希特勒)可能会通过负向转移来转换他的权力。巴斯认为错误的转换型领导会毁掉追随者和其他团体。

巴斯对于转换型领导的分析非常认真细致,简单加以总括会使分析产生缺陷。总体说来,他认为这种形式的领导包含一种情感和智力的成分。情感成分包括领导气质——一种对追随者激励型的影响。智

力成分包括了对个别追随者的细心关注,这种发展通常有慈善、发展和教益性的特质,也有智力启示的因素。智力的各方面有很多不同的形式,比如操纵象征,使用理智话语,或者激励理想,同时包括认识启示和智力教育。巴斯强调领导研究常常低估领导者技术竞争力对他们的影响和成效的重要性,追随者经常主要因为领导者本身是工作的行家里手而崇拜和追随他们。

虽然伯恩斯把交易型领导和转换型领导看做是事物的两个极端,巴斯仍认为转换型领导在不同程度上也包含了领导与追随者之间交易的互动因素,他们必须提供奖励以及合理又明确的目标和方向。但是过分强调与追随者的交流,尤其是负面惩罚性交流是很有害的。转换型领导的重要性来源在于它提升并扩展个人目标的能力,不是过分强调直接外在的个人利益的满足,而是启示更高更新的目标。因此我们应该通过憧憬、赋予权力、领导气质、启示、个人考虑和智力启发来强调相对不是实实在在的而是理想化了的目标。转换型领导并不直接控制下属,而是通过影响他们工作的大环境来施加影响。这样,这种领导观念就与最近的另一种潮流——强调管理组织文化的潮流——有了联系。

领导和组织文化

转换型的领导人回避对下属和组织的直接领导。他们情愿通过“社会建筑”,通过用组织的基本象征和核心价值或称文化来施加其影响。组织文化的作者描述了领导者在形成、保持和改变这些文化中所起的关键作用(Schein,1992)。组织分析学家们对类似主题发生兴趣已有很长一段时间,这在第二章中柴斯特·巴纳德和菲利浦·塞勒兹尼克的著作中已经提到了。可是当管理专家渐渐发现美国和其他国家具有良好合作关系的领导者非常重视调控公司的文化方向时,这一主题才真正在管理著作中活跃起来(Peters 和 Waterman,1982;Ouchi,1981)。另外,组织文化的研究者经常使用类似于人类学家研究不同社会文化的方法。他们认为这些方法比起其他研究者所使用的方法提供了对组织生活的实际更深层更敏感的理解(Ott,1989;Schein,1992)。研究人员已经提出了关于文化的不同定义,也开始了对基本价值、象

征、普遍观点、行为标准和组织文化等其他因素的研究。

这些研究中的一部分集中在公共组织上，当然，文化这一课题可以适用于公共组织。比如，梅纳德-莫提（Maynard-Mooty）、斯塔尔（Stull）和米歇尔（Mitchell）于 1986 年对堪萨斯健康与环境部的发展与文化转型提供了一个形象的描写。20 世纪早期，该部门一位有影响的主任倡导一种文化，这一文化强调保障公共健康的专业知识，而相对脱离于政治干预的自我治理，严格的纪律以及遵守预算等。通过口号、宣传小册子、具象征意义的政治行为和公共竞选，他领导了一种建立良好文化的发展，这一发展在数十年内盛行不衰。而多年以后，州长和立法人员为了加强对这一部门的政治控制，任命了一位外部人员担任主任一职。他和他的追随者领导了一项重建组织的活动，这种重建活动，部分是通过不断摒弃陈旧的组织办事方法来达到一方面削弱旧文化追随者的地位，另一方面也削弱这些人陈旧的组织信念和价值观的目的。它强调有别于以往的基本设想的新组织文化，这些新设想（如参与政治的重要性和坚持严格的运行程序等）打碎并且最终取代了旧有的组织文化。

前文和以后的章节也对公共组织里的组织文化给出了说明。策略和使命阐述的发展常常运用了文化的观念，这种发展也试图逐步地塑造文化（参看第七章和表格 7.1）。第七章讲述了一位行政人员努力处理执法机构的文化的若干方面，这些文化包括对注重交际的领导艺术和决策制定的基本设想。第十三章和第十四章进一步举例来说明，在公共和私人组织里的领导人努力影响文化的演变、复兴和创造辉煌。这些例子强调了我们所谓的文化的含义。学者们运用这个术语时含义各不相同，而记者和管理人员们也非常泛泛地用这个词。如果理解文化的含义需要非常仔细地长期观察，那么管理人员们要理解组织文化的含义不就会很困难吗？如果组织文化支配着组织里发生的一切，那么要改变组织文化不就会很艰难吗？

相关文献就这些挑战提供了一些指南。例如，一个简要的定义指出，组织文化就是一个组织里共识的模式（Trice 和 Beyer，1993）。但是，无论怎样，这些共识存在吗？表格 11.2 说明了斯切恩（Schein，1992）所认为的文化的概念，而这些概念提供了一些解释。他认为文化

存在于不同的层次之上,最基本的和最难观察到的,也是被其他文化概念忽视的层次包含了组织赖以运作的基本假设。这些假设虽然常是不可见的,无意识的,但它们把组织与所处的环境,与现实、时间和空间的本质,与人类和他们的活动和相互关系联系在一起。下一个层次涉及了更公开表达的价值,价值是关系到事物应有的属性和人们在一般情况下如何应答。最后,最常观察到的一个层次,包括了典型产物和创造性,诸如实际技术流程(有意识规划好的工作程序以及行政管理程序和指令)、艺术(标识、商标和作品)和行为(语言、交流模式、意义重大的情感爆发,以及礼节和庆典)。

军事单位里有关制服的政策阐明了斯切恩的三层次论(Lewis,1987)。海军五星上将海门·里克奥夫并不鼓励参加美国海军核计划工作的设计队伍穿着制服。而最近接受较多训练的低级军官常常知识最丰富。制服体现了等级军阶和权威的象征(首先代表了最易观察的组织文化的层次);而不穿制服就降低了等级官阶的价值,却反而抬高了个人的技术知识的重要性(第二层次);第三层次,也是最基本的一层,基本的假设是那些"最有头脑而不是官阶最高的人"才能做出最佳的决策(Lewis,1987)。

其他研究人员已经建立了更加详尽成套的组织文化的范围。表格11.2就霍斯夫德(Hofstede)、纳吉(Neuijen)、奥华夫(Ohayv)和桑德斯(Sanders)(1990)对20个组织进行的研究中所使用的组织文化的范围层次作了概述。从事组织文化发展的领导人和领导班子务实地采用这些范围层次,就像运用接下来要阐述的这些方法一样。研究人员致力于进一步发展这种文化,并且在公共组织中确认了这些范围层次的作用。

表格 11.2 文化的概念和范围

组织文化的层次和基本设想(Schein,1992)
组织文化的层次
1.人工制品和创造物(最易观察的层次)。例子:工作过程和管理程序,艺术(商标与标识)和公开行为(语言、礼节、庆典、意义重大的情感爆发——如那些使高层管理人员公开表达愤怒或欢喜的事情)的设计。

续表

2. 基本的价值(不易观察的层次)。例子: 事物应该如何存在以及通常情况下人们该如何反应和行为的价值(例如,总是帮助年轻雇员培养他们的技能和业务,总是和立法机关的主要官员保持强有力的联系)。

3. 基本设想(最基本、最难观察的层次)。例子: 组织里的人们赖以运作的基本设想(例如,决策应该由最有头脑而不是职位最高的人来制定)。

基本设想的主要范围

1. 组织与其所处环境的关系。例子: 成员们视组织为支配者还是受支配者。

2. 现实与真相的本质以及决策的根据。例子: 决策的制定是依据传统还是依据科学测试。小范围内: 时间(例如,生命周期的长度)和空间(例如,意识到的可利用事物的有效性和所受的限制)的本质。

3. 人的本性的实质。例子: 人是善是恶,是易变的还是固定的。

4. 人的活动的本质。例子: 前摄的还是反应性的。

组织文化的范畴(Hofstede, Neuijen, Ohayv 和 Sanderws, 1990; Robbins, 1996)

成员的认同感　个人视组织为一个整体而不是某个团队或特殊群体。

团队的重点　工作是围绕团队而非围绕个人而组织的。

人们的焦点　经营管理人员认为他们的决定对组织成员的影响程度。

单位整合　在单位中鼓励相互协调相互依靠的活动。

控制力　使用规章制度来实施监督以控制雇员的程度。

风险承受力　鼓励冒风险,鼓励革新。

奖励标准　奖励是根据行为业绩而不是根据职位高低和个人好恶。

冲突的忍耐力　鼓励公开揭露矛盾的程度。

手段和目的为取向　对成绩结果的管理关注程度是否甚于对过程的关注。

公开体系的关注　管理监控外部发展的全部效果。

资料来源: 改编自佩里 1996 年的著作。

◆ 文化的差异

分析人员也强调了文化的种种差异。有一种差异阐明了组织机构在强势文化和弱势文化中表现各不相同。在强势文化的组织机构里,成员们认同并且强有力地坚持组织的基本价值和假设。在弱势文化里,成员们感到缺少共识和投入。迪鲁里奥(1994)描写了美国监狱

理局的一些雇员对于本局的使命和价值怀有怎样一种强烈的投入感，以至于有些退休人员在监狱系统出现危机时都冲到了现场，自愿地贡献他们的服务。

在同一个组织里也许共存着多元文化和从属文化（Trice 和 Beyer，1993，第五、第六章）。从属文化会在职业专业化、小单位和小管理区、等级层次、工会和反叛性反正统文化这些小单元周围形成。公共机构常有一个单一的占支配地位的职业或专业专门化（Mosher，[1968]1982，Warwick，1975）。由于主流文化与从属文化之间的强烈差异，使得形成对文化变革和优先考虑问题的共识变得复杂了。

另外一个不同来源于“外部社会文化”的作用以及它对一个组织的影响。对这个问题的研究并没有得出大量系统的且经过证实的证据，因而很难确认外部文化的影响。对日本式管理成功的兴趣引发人们去分析日本公司中更加体现劳资双方意愿的决策过程，团队为主的准则和其他的一些特色。这些分析反映了日本公司卓而不群的外部社会文化（Ouchi，1981）。但不论是对于社会文化的种种差异，还是对社会文化中的从属文化的种种差异，现在都没有大量成熟完善的知识可供借鉴。

◆ 对文化的评价

如前文提到的那样，培养理解组织文化的使命给管理人员和研究人员提出了挑战。表格 11.2 中的概念和范围可以作为评价文化的关键要点。研究人员通过详尽复杂的程序来衡量和评价文化。表格 11.3 为此提供了参考和方法。

◆ 文化的传达

当组织里的成员解释周围发生了什么的时候，传递一个组织文化的不同形式为他们充当了“理解的机械”（Trice 和 Beyer，1993）。这些形式传递了有关这个组织的基本价值和假设的信息。在评价上述传递文化的过程中，领导人和领导班子必须评价这些形式目前的作用以及

他们需要做的改变。

标志物组织里的某些事物,环境和成员传达了组织的价值和基本的考虑问题的方式。前文里克奥夫的有关制服的观点就是一例。古德赛勒(1977)研究了 122 个政府机构并发现了不同的具体情况,要么象征了权威,要么象征了对当事人的服务。例如旗帜、官方印章和雇员们与客户的距离就象征权威,而能够反映客户服务为导向的标识则包括舒适的摆设和可获得的有关服务的说明。

表格 11.3　评价组织文化的背景参考

斯切恩(1992)　评价文化的程序和采访所提的问题,包括他的分析所强调的文化的范围。方法:采访集中在令人惊奇和十分重要的事件上,而集体采访则集中在组织文化的基本范围内。
威金斯(1989)　评价"合作的特性"的建议和采访所提的问题。合作的特性在公平和能力两个范围内强调了"动机信任"。方法:采用面试和自我评价的问题来评价雇员对领导人的信任度,对公平评价领导的信心,对组织以及自身能力的信任度。
霍夫斯德(Hofstede)、纳吉(Neuijen)、奥华夫(Ohayv)和桑德斯(Sanders)(1990)　叙述了表格 11.2 中的衡量文化范围的手段。方法:研究调查的意见调查表。
考特(Kotter,1992)和哈斯科特(Heskett,1992)　研究公司文化和许多公司的表现的相互关系时所采用的调查工具和采访所提的问题。方法:调查和采访中有组织的调查表。
奥特(1989)　对研究组织文化的方法的总回顾。

资料来源:佩里 1996 年的著作,经允许后重印。

雇员们也用标识物。在社会保障署较大的一个服务中心里,有一个问题重重的下属单位。雇员们给本单位举行了一次葬礼,葬礼上处处是黑色气球,还有一只小黑棺材,而周围的人们在唱着灵歌。后来,当主管有效地解决了雇员所关切的问题后,雇员们还是送给主管一只棺材,里面有一支瘪气球,以此来表示问题解决了。

具体环境和装置也有很强的象征效应。查兰斯尼(Zalesny,1987)和费拉斯(Farace,1987)研究了中西部某州的一个公共机构,结果显示

向更公开的办公室设计的转变——取消内墙和隔板——给雇员们造成强烈的心理效应。低级的雇员把这种转变视为鼓励民主的举动。但经理们却感到这样做有损于他们的身份和地位。

语言　俚语、歌曲、标语、术语和玩笑都能传递组织文化的信态。梅纳德-莫提(Maynard-Moody, 1986)，斯塔尔(Stull, 1986)和米歇尔(Mitchell, 1986)描述了堪萨斯健康与环境部组织文化的转变。他们着手创建文化转型的方法之一是贬低"老一套的做事方法"，这种贬低否定了以前的组织文化所提出的假设和价值观。

叙述　组织里的人员常常复述着同样的故事、传奇和普遍看法。这些东西传达着有关这个组织的历史和实践的信息。本尼斯和奈拿斯(Bennis 和 Nanus, 1985)谈到，在一个大型计算机公司中，有位管理人员在一项需要闯劲、冒风险的项目上赔了许多钱。当他递交他的辞职书时，他的主管问他："在刚刚为你付了一千万美元学费的情况下，我们怎么能解雇你呢？"这段话传遍了组织的每个角落，这种故事就能传达一条强有力的信息：组织是支持合理的冒险和闯劲的。

事务和活动　经常的事务和特殊的活动(包括一再发生的事务或是难以忘记的一次性的活动)，都能传递组织的重要设想和价值观。这些事务和活动可能包括像毕业典礼那样的仪式和庆典，也可能包括介绍或入会仪式、年会、年度宴会、假日聚会和校友返校节等。这些仪式促进了组织的变革以及目标的实现，诸如人事的转变和更新，个人的提升和降级，也有助于减少矛盾并促进组织的融合。危机时刻领导人的举动，值得纪念的著名演讲以及感情迸发都能起到这样的效果。在危机和困难时期，组织采取了特殊的方式来支持它的雇员和主顾，由此而产生了象征并且传递着组织价值的传奇故事。

主要的文化发展

组织文化方面的专家着重强调了领导人在创造和秉持文化中的关键作用(Schein, 1992; Trice 和 Beyer, 1993)。领导人在新的组织里塑

造文化并且在现有的组织中体现它、传承它。通过达成共识,他们能把组织里的文化与多元文化融为一体。因为不同类型的领导人运用了这些不同文化,所以它们是重要的。举例而言,一个长期供职的组织成员常常在表现和传承现有文化的过程中扮演着最强有力的角色。但是,当有些领导人体现现存的文化时,表现更佳的组织领导人通常还会努力追求改善文化,尽管这个组织已经表现良好(Kotter 和 Heskett,1992)。

前面讨论的概念和要点对领导艺术提出了挑战。改善文化包含,理解它的本质,评估一个组织的特有文化,处理必要的多元从属文化,理解组织里的不同文化模式,并且使用那些模式来促进文化演变。领导人和领导班子可以利用多种手段和策略来领导高效率文化的发展:

1.明确领导人需要管理、忽略、衡量或者控制的东西　举例而言,一个领导班子会宣布,对每位管理人员的评价和奖励很大程度上取决于管理人员在培养下属的技能时的表现。

2.对于传达正确文化信息的重大事件和组织危机的反映　危机为领导人提供机遇,以表明他们的坚忍不拔的、对组织成员的矢志不渝以及其他价值和基本设想,前面讲述的接受代价高昂的"教育"的计算机公司经理就是这样的例子。前文提到的社会保障管理中心主任,他面对令人苦恼的下级单位的葬礼,并没有以责罚而是以沟通来作回应,这样,这位主任就传达了一个信息,他看重相互交流与参与的价值。

3.示范、教授和指导等审慎斟酌的行为　领导人可以表现、说明并且鼓励那些他们希望雇员们也能采纳的价值和行为。第十三章描写的一位州立福利服务机构的主任,她把一个陷于困境、强调控制的组织转型为一个更积极参与、强调质量的机构(Stephens,1988)。她领导了一个人人参与的项目,在这个项目里,团队制定了"未来蓝图",旨在改善组织政策、设计规划和生产程序。她忠实地参加了团队的会议并清楚地表示,她将把时间和必要的资源贡献给团队。她的行动表明她致力于变革,坚持团队参与和协作,坚持新思想、新方法的价值。

4．建立授予奖励和地位的有效标准，从而遴选和提拔优秀雇员并解除和惩罚不合格的雇员　上述的例子是关于把发展从属文化看成衡量管理人员的业绩和所得奖励的标准，这也表明，为了传递一个有关组织价值和基本设想的强烈信息，组织将会如何奖励它的成员们。

5．使组织规划和结构与文化信息相协调　没有正确的结构重新设计，领导人对新方法、新价值的示范和指导就会在空泛的口头表达和做作姿态中烟消云散（Golembiewski，1985）。如果领导人对奖励的标准与企业的特征相冲突，这种特征抑制了领导人所希望奖励的行为，那么成员间的角色矛盾和紧张势必产生。第十三章描写了在70年代较大的社会保障服务中心是怎样重新规划其结构和工作进程的。这些中心把只负责一个项目特定部分的专家们所组成的大单位改组成不同的单元组合，每个单元组合由不同的专家组成，共同处理每一个项目。这种转变体现了非常强烈的信息：团队合作、相互交流的重要价值以及消除合作者地位差别的重要性。

6．使组织体系和组织程序与文化信息相协调　组织体系和程序，诸如技术体系、例行的规定报表、工作业绩评估和团组例会，为重要的价值和基本的信仰提供了重要的信息。波尔高特（Bourgault）、迪昂（Dion）和列梅（Lemay，1993）阐述了业绩评估体系对加拿大政府管理人员构建的团队精神所起的作用，部分原因是这个体系体现了共同价值的基础。但另一方面，对工资和表现相挂钩的体系的研究（包括对美国联邦政府的中级管理人员的业绩管理和表彰体系的研究），常常表明这些体系如何未能传达出有关重要价值的有用信息（Perry，1986；Perry，Petrakis，和 Miller，1989）。

7．规划具体的空间，包括外观和建筑物以传递文化　前文提到的古德塞勒（Goodsell，1977）所做的研究表明了一些具体环境和空间的某些方面能表达出公共机构的文化信息。

8．有关雇员及其工作情况的信息　领导们也能利用以往的雇员及其工作情况的例子来宣传组织价值和基本设想。库坡尔（Cooper，1987）讲到了基夫德·平乔特富有成效的努力以支持林业局和林业管

理人员的强烈使命感。他的一部分努力通过与林业工人一起徒步穿越蛮荒地带而表现出来。同时,他也塑造了自己的形象:深深地投入到自身的使命中去,并对森林资源抱有极大的感激之情。

9.制定组织哲学或教义的正式声明　正式的有关组织信念和价值的声明宣传了组织的价值,并使整个组织服从于这些声明。表格7.1给出了实例。丹哈特(Denhardt,1993)就数个不同国家的公共机构的这类声明举出了大量实例。

10.把有组织文化方面的领导当做全面的组织变化来处理　领导班子应该把有效的组织文化视为主要而影响深远的革新举动。第十三章叙述了成功的组织变革,讨论了领导班子如何以一种持久而全面的方式来控制资源,驾驭组织的承诺和共识。

如前文涉及的那样,第十四章包含了进一步的例子说明:公共组织拥有有效的文化是重要的。公共管理人员和研究人员关切的问题与公共部门中的领导内容有关,也与领导们在培育文化并履行其他管理职责时如何领导有关。

公共组织的领导和管理

对管理文献的回顾表明,研究人员把公共部门与其他环境(包括商业)中的领导和管理视为同等重要。对这一领域里的许多主要贡献,诸如俄亥俄州的领导研究和费德勒的理论,部分地是从对军官或政府管理人员的研究中发展而来的。本尼斯和奈拿斯(1985)在他们的研究中谈到了公共部门的领导人,比如证券交易委员会的领导人和辛辛那提的市政执行官,并且强调了他们研究的所有领导人的共性。明茨伯格(1972)的研究也涉及公共管理人员(例如一位学校系统管理人)和准公共管理人员(例如一位医院管理人)。另外的一些研究也发现,明兹伯格的角色分类也适用于政府机构中的管理人员(Lau, Pavett 和 Newman,1980)。尽管明茨伯格和以后的研究者(Kurke 和 Aldrich,1983)指出,公共管理人员的工作具有一些独特之处,但其他人认为即

使这些为数极少的特点也并非对所有类型的公共管理人员都适用(Ammons 和 Newell,1989)。上述分歧也不奇怪,因为研究领导的人士都普遍认为公私区别是无关宏旨的。所有环境中的领导人都面临着我们刚刚回顾的理论中所提及的挑战和基本任务。

◆ 对公共服务机构中的特殊情况的概述

尽管事实上每个人都认同下面这一看法:所有行政人员和管理人员都面临着非常相似的任务和挑战,但越来越多的证据强有力地表明,公共部门管理人员的办事背景要求他们具有相当特殊的知识和技能。多年以来,对公共官僚机构著述颇丰的政治学家认为,政府管理人员身处政府体系并参与政治活动,这就使得他们和那些商业管理人员的工作差别很大。但是,这些政治学家所做的以观察实践为依据的研究并不比研究组织行为和公共管理的人士多。对这种区别提出清晰的证据还相当少见,许多研究管理的学者指出了所有经营者角色的共性的证据,并且摒弃了那些政治学家的陈旧而老套的思想。

但是,最近对公共管理这个课题越来越多的关注已经再次证明了公共管理具有特殊性。其中有些证据来自那些曾在商业和政府中供职的行政人员,他们叙述了在两种角色中所观察到的不同情形(Allison,1983;Blumenthal,1983; Chase 和 Reveal,1983; Rumsfeld,1983)。尽管他们的经历和观念各不相同,但这些人员都一致认为,克制、控制和过程在他们的经营管理行为中占有很重的分量。虽然前述章节对此已作了讨论,但对公共部门领导环境的下述方面的回顾也许是有益的:

对人事、采购、预算和其他行政功能的管辖权限的规定通常和监督机构共存,而后者限制了行政权限

议会,连同与组织内部的小团体和个人结盟的利益集团削弱了行政权威对这些小团体和个人的影响

议会和总统对资源和政策制定的控制以及议员们强烈要求机构的领导人对与本机构相关的所有事务负全责

新闻界的影响和行政人员自身与传媒报道相联系的必要性

许多高层行政人员的较短任期限制了他们达到目标的时间，而且削弱了他们对那些不择手段往上爬的野心家们的影响
缺乏清晰而普遍接受的衡量他们的组织水平以及在组织中的活动的业绩标准

当然，联邦管理人员是从一个非常特殊的角度来谈的。虽然类似的论述不少(Allison，1983)，但这些论述只不过涵盖了公共领导环境的一小部分内容。更多的结构完善的学术研究也只描绘了相似的景象。对公共管理人员的不同研究显示了这些人员的角色发展的一种普遍趋势，这种趋势反映了政治介入和行政限制的环境。

我们的上述结论，主要是从对管理者角色的分析中得出的，而不是来自对领导人实践的研究。在明茨伯格(1972)的开创性研究中，他发现所有管理人员的工作都可纳入他现在著名的角色分类体系中。可是公共管理人员(诸如一位学校系统管理人)和准公共管理人员(诸如一位医院管理人)，比起私营的管理人员来说，要花更多的时间联系接洽，参加外部利益集团和管理机构的正式会见。此外，还被要求与外界进行更多的非正式接触。最近以来，柯克和阿尔德利希(Kurke 和 Aldrich，1983)再次证明了这项研究，包括此项研究的关于公共管理的结论。他们表示，公私比较将成为将来管理者角色研究的一个重要发展方向。劳(Lau)、帕瓦特(Pavett)和纽曼(Newman)1980 年使用的技术方法也以明茨伯格的结论为依据，他们发现了美国海军文职管理人员的角色可以与私营制造业和服务公司里的管理人员相比较。但是他们也在角色分类里为海军管理人员增加了一种称做“技术专家”的角色，并且指出在应对危机和消防演练方面，海军管理人员要比私营管理人员耗费更多的时间。阿蒙和纽韦尔(Ammons 和 Newell，1989)从另一方面运用明茨伯格的角色分类对市长和城市执行官进行了调查并发现颇为不同的结果。他们把研究结果和以前的研究进行比较，结论是，这些城市官员在正式计划的会谈方面并不比私营管理者花去更多的时间。总的说来，上述结论与明茨伯克、柯克和阿尔德利希的结论相互矛

盾。然而进一步的研究显示,与私营管理者相比较,市长们和城市执行官确实花了更多的时间进行电话交谈和巡回视察。阿蒙和纽韦尔指出他们真的难以确认电话交谈牵涉到什么,也许电话交谈正表示与外部集团和政界人物的联系和沟通。

波特和范·马南(Porter 和 Van Maanen,1983)对这种解释表示支持,他们把市政府的行政管理人员和工业管理人员作了比较,结果发现,城市行政管理人员在如何分配自己的时间方面较少受控制,但却更多地感到时间比较紧迫,他们还认为,组织外人士的要求更强有力地影响着这些管理者对自己时间的掌握。在州政府这一层级上,温纳伯格(Weinberg,1977)报告了他对新泽西州州长的管理运作的个案研究,结论是"危机应对"在决定公共行政管理人员的决策和优先考虑的问题上起着最重要的作用。

在对大型联邦机构的六位分部主管的观察调研中,考夫曼(Kaufman,1979)发现,公共行政人员的大部分时间都花在了传统而常规的经营管理活动之中了,诸如激发雇员的积极性、联系接洽和制定决策等。但在他们的角色中,政治环境起关键作用,他们与国会的关系要比他们与顶头上司的关系更为重要。很清楚,他们是在一个具有公共机构特性的网络中处理组织机构、人事管理和其他事务的。第三章所论述的阿伯巴克(Aberbach)、普特南(Putnam)和罗克曼(Rockman)(1981)对六个国家的议员们和行政官员们所做的研究证实了下面的描述:国会影响要甚于部门领导的影响。

波亚基斯(1982)对管理人员是否称职的情况进行了研究,这份研究比较了四个联邦机构和几个大公司的管理人员。他发现,私人管理者在"目标与行动"中更为胜任,他把这点归于在私人部门里明晰的业绩衡量标准(如利润),而且私人管理人员在"概念化"和"言辞表达"方面更胜一筹。波瓦兹指出,私人公司里更多的战略决策和公共机构中更公开而规范的决策过程就说明了上述的问题。有趣的是,波亚基斯的结论与早期的研究结果相符。像凯傲(Guyot,1960)那样,他发现公共管理人员表现了更高层次的成就欲和权力欲。然而他们的目标和行

动能力上所得的低分,反映出他们很少有能力来满足这些欲望。波瓦兹的解释与布坎南(Buchanan, 1975)的结论一致。他们都认为,这种现象证明,那些颇有抱负和理想的人们为什么来到政府的管理岗位,却在复杂的政府机构和决策过程中显得束手束脚。

柴斯和利维尔(Chase 和 Reveal, 1983)根据柴斯在政府尤其是在大都市机构里的广博阅历,讨论了公共管理所面临的挑战。他们描写道,管理一个公共机构的关键挑战集中体现在由外部政治和社会环境所造成的那些问题上——与任期不长、专注于选举的当选管理者打交道,以求得在他们的议事日程上占据一个位置;应付顶头上司,如文职官员委员会、预算局和综合服务局(负责旅行、采购和空间拨款的机构);处理议员们包括市议会的事务;与特殊利益集团和媒体搞好关系等。

这些研究有着不同的结果,研究的管理人员种类各不相同,在其他重要方面也多有不同,尽管如此,他们还是能够证实一个总体论断:公共管理人员是在受到来自政治和行政背景的限制、干预的情况下履行职责的。市长、公立学校主管、州长和联邦机构中层管理人员所受影响和限制的形式可能各不相同,但影响和限制的形式总是某一两种。与权势集团的正式会谈、消防演练、危机应对、电话联系、对他们的时间和优先考虑问题的外来诉求,还有议员们、媒体和利益集团的权力影响——这些都表明了公共机构管理人员正处于政治演变过程和政府行政构架的影响之下。

◆ 这些特殊情况影响管理人员的工作表现和行为吗?

很清楚,在前文提及的研究中,行政管理人员讲述了他们在公私两种部门的经历,而且自认为并不是较差的管理人员。他们都认为管理公共部门要相对地困难一点(Allison, 1983),从这个意义上说,公共行政人员要想发挥很大的作用也要困难得多。

然而批评家更敏锐地指出,关键的问题是公共管理部门中这些特殊情况是妨碍还是实际上扼杀了领导人发挥他们的才智。沃维克

(1975)从他对美国国务院所做的个案研究中得出结论,联邦行政人员和中级管理人员的自身权威受到了严格的限制。工作的目标是含糊的。国会和联邦体系的其他机构——包括许多政治任命的行政管理人员——坚持"行政正统论",这个理论和有关行政管理的陈旧原则是一脉相承的。国会和联邦体系的其他机构认为,总统也要对这些机构里发生的所有事务负责,并且希望这些机构能根据职务和小范围的控制来体现清晰的权威和责任。虽然行政人员和中层管理人员对职业公务员没什么控制力,但他们还要控制公务员们以避免不良的公众效应和政治错误,这种压力是很大的。因为面临着模糊的权责界限,行政人员试图通过大量的规章制度和明确的要求来控制公务员的行为,而不是去处理这些行为造成的后果。可是这样做反而使他们丧失了对低级公务员的真正控制力,还使行政体系变得更为复杂,这似乎是一种悖论。沃维克把这种利用权势的做法称为"攀上高位",他还说低级公务员的辞职就是在较低层次上对这种做法不满的反映,但是一味追求名利的低级管理者看重其工作有保障,并接受了规章制度。当这些追求名利的人有不同意见时,他们只是"坐等"着行政人员的任期快快结束。而总统自身忙于外部政治和公共政策问题,既不发挥影响发展人力资源,也不培养有组织的支持、活动体系或者发展组织本身。沃维克援引了唐恩斯(1967)的观点,并且他本人的观点和第九章里唐恩斯和尼斯肯南的观点一致。

利尼和阿里松(Lynn 和 Allison,1983)对上述问题的态度就乐观多了,但是他们就工作表现的缺陷也表达了相似的关注。利尼对许多联邦行政人员重视政治表现甚于实际管理表示遗憾,称这是"不可避免的官僚主义"所带来的问题:高层发布了新的条例和指令,这些条例和指令只是扩充了业已存在的规章制度,却不起真正的影响和作用。无独有偶,国家公共管理行政学会(1986)的报告,抱怨联邦机构的管理决策所受的复杂繁琐的控制与规范,也对这些规章和控制给联邦管理人员的管理能力和积极性造成的不利影响表示遗憾。

此外,沃尔克委员会(1989)报告了联邦职业服务机构的高层中发

生的一次静悄悄的危机。与私人组织中的高收入相比,联邦服务机构的卑微形象和有限收入,加上政治行政人员和被委任人所受的压力,都损害了行政人员的士气,且增加了他们从联邦服务机构中离职的可能性。基于同样令人失望的原因,要招募新人以接替离职者也受到限制。经验丰富的行政人员的流失和低落的士气,连同招募高素质职员的困难,将来很可能会损害组织中有效的领导实践。

◆　关于领导实践的调查

有人就雇员如何评价他们的上司做了几份调查,结果证明,政府组织里的领导素质不尽相同。美国考绩制度保护委员会(1987)的大型调查显示,仅有 49%的回答同意"我的上司具有良好的领导素质"。同样,大多数人既不认为他们对上司是信任的,充满信心的,也不认为他们的上司擅长组织工作并鼓励大家提出建议。只有略高于 60%的人认为他们的上司是公平、公正的,既长于交际,又精熟业务。而更大规模的联邦雇员态度调查(美国人事管理局,1979)则得出了雇员对上司肯定得多的评价,60%～75%的回答认同他们的上司与下属关系融洽,在本职工作中技术娴熟,管理出色,而且一方面鼓励下属对改进工作方法提供帮助,另一方面征求下属对与工作相关的事务的意见。然而相当高比例的回答并没有感到他们的上司鼓励他们参与重要的决策过程。管理人员和行政人员回答了一系列的问题,这些问题涉及高级行政人员是否凭技能和道德来赢得任命,是否也表达自己的不同意见并在尝试采纳新的观念,也涉及到组织里是否有完善的规章制度来培养低级行政人员。相当多的回答(20%～40%)是否定的。

要对这类回答做出解释是困难的。对于领导的某些方面,我们应该对 60%的肯定回答感到欣慰吗?或者我们应对 40%的否定意见而焦虑,还是说这些否定意见并不确定吗?此外,和私人部门作比较会显示,政府并不比其他部门或领域面临更大的问题。我们的确有一些可供比较的证据。全国生产效率和工作生活质量研究中心(1978)分析了大量数据,这些数据是从对 10 个公共部门和 11 个私人组织的调查中

收集汇编而来的,有几千名雇员回答了同样的调查问卷。公共组织包括州和市一级政府和联邦机构,而私人组织包括私营制造业、食品服务业和金融公司。一般而言,私人组织里的回答者对其组织,工作和管理监督持较多的肯定评价。在私人部门的管理人员和雇员们中,有10%～15%的人更倾向于赞同他们上司工作的出色和技术能力,甚至会赞同他们上司的上司工作同样出色。比起私人部门的管理人员,公共部门的管理人员对于上司处理人际关系的手段的评价只稍微高一点,但是公共部门中有超过 10%的雇员并不认为他们的上司具有良好的处理人际关系的方法和手段。

上述这些调查得出的最合情理的结论体现了一种普遍的认识:公私两种部门中的雇员对上司的满意程度是有差别的。一般而论,除了只在更高层的联邦机构里才有可能出现的问题之外,较之私人部门而言,公共部门并没显露出多少危急问题或是明显严重得多的问题。总的来说,公共部门里的雇员和管理人员对本机构领导的才能与实践持肯定的印象,但也有些证据表明了公共部门中存在的问题以及私人部门在培育领导人、鼓励领导人参与、创造其他的领导实践和条件方面表现出一定程度的优越性。这些调查结果与前文提及的研究人员就政府中领导所受的限制而表达的一些忧虑大致相符。然而这些研究人员表明过高估计公共部门中的问题是错误的,因此,他们对上述的担忧也还抱有希望。尽管政府可能确实在鼓励和培养出色的领导实践时面临着种种限制,但许多优秀的领导人和管理人员仍然在政府里供职。

◆ 关注组织中的管理和领导

尽管许多观察家声称公共管理人员很少注意如何去领导和管理他们的组织,但有证据清楚地表明,事实并非如他们所言,至少在许多特殊情况下这些观察家言不符实。批评家们说,公共管理人员对长远目标以及对组织和人力资源的发展关注太少。但是,公司管理的批评家们,尤其是在最近几年中,抱怨美国的工业也受到上述问题的困扰,而公司又都太注重短期利润了。批评家们还指责,即使是在公司业绩

迷的时候,公司领导者的精力都过分集中于赚取巨额的经济回报。在这些对公司和行政人员的批评之下,再把政府说成低效无能就很困难了。

而且,大量的证据显示政府中的许多管理人员工作十分努力。阿蒙和纽韦尔(Ammon 和 Newell,1989)谈到市长们、城市执行官们及其亲近的行政助理们都声称每周大约要工作 60～66 个小时。来自私人部门的、曾在华盛顿供职的行政人员经常提及他们过去的印象:就职于联邦政府的全体职员和行政人员是怎样辛勤工作的(沃尔克委员会,1989)。

像一些对联邦行政人员的批评所指出的那样,联邦行政人员在政治角逐中花了很多时间吗?在城市这一层级,好几个调查都要求城市官员就下述几个角色的时间分配做出说明,在管理方面(包括雇用职员,做出预算,评估和指导等等);在政策制定方面(包括对城市未来制定政策,与其他城市官员会见等等);在政治方面(与外部政治团体和领导打交道,比如积极的社区组织以及州和联邦的官员等,此外还要参加像演讲和庆典这类的公共关系活动)。阿蒙和纽韦尔(1989)发现,他们研究报道中的市长、城市执行官和行政助理一般有 55%的时间用于管理,有 28%的时间用于政策制定,还有 17%的时间用于政治。像人们预期的那样,市长们在政治活动方面投入的时间要高于上述的平均水平,而助手们则在管理任务方面投入了更多的精力。

阿蒙和纽韦尔提出了一些有关不同的角色对于政府官员们走向成功的关键问题。尽管有 23%的市长们强调管理角色才是最重要的,但大多数市长们把政治角色摆在了最重要的地位。比起强调其他角色的重要性来,城市执行官们更多地强调政策制定角色的作用,但城市执行官们也特别强调了管理角色的重要性,大约有 40%的城市执行官们认为管理角色是最重要的。执行官助理以压倒多数的比例认为管理角色是最重要的。总之,城市官员认为他们自己花了大量时间扮演了管理的角色。

与此相似的情形是,前文提及的考夫曼的研究对联邦机构的一些主管们做的小规模调查(1979)显示,这些主管们的大部分时间都花在激发本机构雇员们的积极性之类的一般管理活动上了。他们的这种工

作定位与对公共管理人员并不勤恳尽职的抱怨不相符合。对于这样一个关键问题,如何解释不同观察者和研究人员上述的认知差距呢?

◆ 偶然性和变异性

很明显,在所进行的调查中,调查内容和具体每个官员的许多差异可以解释上文的那些不同观点。考夫曼所研究的机构主管们往往是长期任职的国家公务员,这些人的职位要低于那些任期较短却掌管政府机构的被任命者的职位。管理人员的级别和各个机构背景的差异造成了调查结果的很多不同。如前文所述,当选的官员与被任命的官员地位不同,所处机构中的等级地位不同,与政治中心的距离不同(诸如华盛顿特区和地方办事处的差别,或是州首府与州的地方办事处的差别),所在机构的政治和公共环境不同(比如,行使管辖权时的行政和立法权各不相同,在地方一级中弱势市长、强势市长和市长负责制三者之间的差异),政府级别和其他因素也不尽相同。

上述种种差异具有重要的意义。事实上在所有级别和几乎所有环境中,公共管理人员必须在某种程度上做出协调以平衡管理、政策制定、公共政治和机构环境这三者的关系(这里公共政治和机构环境是指监督机构、立法和其他行政权势、委任人、选民和大众传媒)。但是公共机构(和许多私人的非盈利性机构)的一些管理人员面临着重大挑战,而另外一些管理人员实际上是在脱离政治介入的环境中办事的。但是现在,对上述的不同情形的研究缺少一个连贯的概念,为研究这些差异而创建更好的概念就给这一研究领域中的实践者和研究者提出了新的挑战。

虽然有上述的那些不足,但研究者还是有大量相关的研究和思想可以利用,包括前文提及的阿伯巴克、伯特纳姆和罗克曼(1981)的研究,阿伯内和拉夫(Abney 和 Lauth, 1986)的研究,以及布鲁德尼和哈伯特(Brudney 和 Hebert, 1987)的研究。麦尔(Meyer, 1979)对州的首脑和地方金融机构的主管做了一次大型研究,结果发现那些政治地位较强的领导人——那些当选的领导人或是职业公务员而不是被委任

政客——更有能力使本机构免受因结构变化而引起的压力,更有能力防止他们的下属组织流失到其他机构去,这些领导人能这样做,部分原因是他们更有能力从政治网络中获取支持。

进一步的研究和思索都集中到城市官员身上,这也许是因为城市管理已发展成为公共管理中的一个更加专业化的领域,也许是因为城市管理已引起了更加系统化的研究,并由此而诞生了一些相关的理论。考特和劳伦斯(Kotter 和 Lawrence,1974)阐述了一种也许是最详尽复杂的分析法,他们认为,办事效率高的市长必须确实符合这种分析法所含的内容与要点,包括市长们的个人性格(洞察力、人际交往的手段、需求和价值观),他们的议事日程表(短期和长远的任务和目标),他们的网络(市政府成员的财力和期望值以及与市长的关系)。举例而言,这两位学者认为市长的认知风格必须适应于该城市不断发展演变的信息的多样性和变异性。如果市长是以技术建市定位,这种定位强调了对互不关联的信息进行分析,最适合于一座规模较小、单一稳定的城市。在这样的城市里,有关的信息变化不多,分析起来就相对容易。如果市长是以专业建市为定位,那么这种定位适合于较大的、组成复杂的城市,具有不稳定的难以分析的信息。以专业建市为定位的市长强调运用专业判断、专业原则和知识。在这两个极端之间,一位工程师市长最适合于在规模较大、多样而不稳定的城市中任职。这个城市中信息多变,但也不难分析。而艺人市长在一个小而稳定的城市里能更有效地处理变化不多但较难分析的信息。上述的分类运用了佩洛(Perrow)的有关任务偶然性的观点(参看第八章)。克特和劳伦斯同时还讨论了如何使市长们的关系网络适应于城市发展规划,又使城市的发展规划符合城市的特征。

安德森(Anderson)、纽兰德(Newland)和斯蒂门(Stillman)于1983年也提出了一种分类方法的建议,这种方法如本章前文所述,更多地是建构在布雷克和穆顿(Mouton)1984年的管理坐标理论的框架之上。他们三位学者认为,城市对城市里的官员们提出不同层次的要求,从而使城市官员们以人民福祉为取向,而不是以一味追求技术为取向。迅速发展社团认为上述取向需要一位具有行政人员特征的、能力

很强的管理负责人。这位管理负责人将在固定的组织结构里为组织变革而工作。而代理人社团则要求维持现存的服务机构和一位行政代理人,这位行政代理人是以技术为取向的。而仲裁者社团要求对许多矛盾冲突提出解决办法,所以比起技术取向而言,这类社团更是以人民福祉为取向的。而像社团领导人那样的经营管理最能满足上述的要求。消费社团要求以最少的花费获得最多的公共服务,所以这种社团需要一位行政管理革新者,这位革新者不仅将按照当选议员们制定的方向行事,而且是为了提高效率和传送服务而追求革新的。换句话说,这种情况强调技术技能取向要多于强调以人民福祉为取向。

◆ 政府中的进取精神

最近有人对政府中具有进取精神的领导人和政策倡导人做了研究,结果与对那些信心不足而又无能为力的管理人员的普遍认识背道而驰,这些管理人员试图与占绝对优势的政治和行政体系较量(Roberts 和 King,1996)。上述研究的大部分包括了有关行政主管们的个案研究,还提出了一些具有普遍意义的结论。

例如,刘易斯(Lewis, 1980)研究了希曼·里克奥夫(Hyman Rickover)有关"不明朗海军"的发展,艾德加·胡佛(J .Edgar Hoover)对联邦调查局的影响以及罗伯特·摩斯(Robert Moses)对纽约港口管理局的改革。李维斯还观察了上述三种情况的普遍发展模式。在每一种情况下,他都发现了一个效率不高的组织,这个组织除非在一位强力领导人的指导下是不会实现它的根本宗旨的。只有在这种领导下,组织才会制定明确的目标并懂得如何才能实现目标。在此情况下,这些领导人就参与了一次"进取精神飞跃",这种飞跃以出人意料的方式改变了组织及其资源配置,而领导人也造就了一面"非政治盾牌"。只要打出这面盾牌并且强调所从事的工作具有非政治性和客观必要性,这些领导人的工作就能免受政治的干预。以后的阶段包括争取自管自治,减少环境的不确定性,扩大组织的范围,实现新组织的完全制度化(当然这些都可能和"超稳定性"的后遗症并存)。

刘易斯的研究课题就像一位颇有争议的泰坦巨神,这位巨神通过与众不同的雄心、力量、政治手腕和技术能力,并且利用关键的政治和技术发展来创建行之有效的组织。至于像在国家航空航天局,田纳西峡谷规划机构,主要的国防政策机构,社会保障局和林务局中发挥主要作用的行政管理人员,其他的学者也作了论述。多伊格和哈格罗夫(Doig 和 Hargrove,1987)从上述的研究中得出结论,公共管理部门中具有进取精神的领导人展现了一种普遍值得效仿的作用。这些领导人确定了本机构的新使命和新计划,争取外部和内部拥护者以支持他们的革新计划,他们也认识到革新计划的薄弱领域并采取措施来弱化、抵消反对意见。对于新使命,他们强化了本机构的专业技术知识,激发组织成员的学习动力并为组织成员提供训练。这些企业家式的领导人往往运用一些综合演讲战略,战略包括使人们产生共鸣的标识和语言,同时,他们也运用建立联盟的战略以强调从许多团体中培育政治支持的重要性。有些进取型领导人依靠这两项战略,有一些进取型领导人则偏重其中的一种战略。

根据多伊格和哈格罗夫的研究,外部的环境为领导人的上述活动创造了条件。进取型领导人实际上利用了政府结构的差异和分散,而人们常常引用这种差异和分散来解释公共管理人员为什么业绩寥寥。在政府体系里,加强中央控制的困难为这些进取型领导人提供了自我定向的机会。而领导人也运用了一种有可能得到公众支持的方式(例如,在 30 年代通过改变公众的态度来支持联邦政府发挥更积极的作用),此外,他们还借助于新的技术,利用与当选的政府官员所建立的联盟关系。

就这些领导人的性格和所用的手段而言,他们展现了一种“非同寻常的理性观点”,这是一种特殊的能力,既能认识到所需的方式和手段,又能觉察到后果和结局。他们能够在形成中的历史情势内观察政治发展的逻辑,并把他们的革新与更广泛的政治和社会趋势联系起来。多伊格和哈格罗夫还强调了个人“希望与众不同的动因”以及持之以恒的决心和乐观精神。但是成功不仅依赖个人技能与组织任务的良好结合,也依赖个人技能与有利的历史条件的良好结合,而有利的历史条件

是指组织能够获得公众和政治的支持,而且在技术上是可行的。

罗伯茨和金(Roberts 和 King,1996)对进取型政策制定者的研究,揭示了公共管理人员能否影响组织重要发展的另一个要点。这个“进取型政策制定者”的概念主要体现在那些常常来自外面的有正式职位的人身上,他们强烈要求对政策和计划进行革新。这些人中有的争取到了公众对革新的支持,对议员们和行政人员施压以获取支持,否则,这部分人就试图以一个持久的政策倡导者的身份来改变现有的体系。还有一部分人作为“政策知识分子”,专门提供革新的想法。像上面提到的公共行政和管理人员能起到这样的作用,但当他们独立地发挥这些作用时,有时会受到限制和束缚。尽管如此,当政策倡导者带着好的理念要求大家聆听时,他们既能是催化剂又能是发起者,起着支持、倾听并做出反应的作用。

有证据表明,许多公共管理人员已经尽力做出了很多改变,以至于他们关心起自身在民主共和国里的合理地位来,所有这些对进取型领导人的研究提出了一些方法,我们可以采用这些方法使对平庸的公共管理的广泛观察与上述的证据协调一致(Lewis,1980)。例如,马尔默与菲尔曼(Marmor,1987;Fellman,1986)围绕公共行政人员提出了一套分类法,这种分类法与以前唐恩斯等许多种分类法有关。但是更多地考虑了组织内部计划的运作和实施计划的成效,所以这种分类法表明了领导人的动机和目的之间关键不同之处。他们认为公共行政人员在管理技能和对实现计划目标的承诺上各不相同。那些管理技能较差的行政人员是行政幸存者,这些人既没有对实现计划目标做出什么保证也没有提供什么有效的领导。计划热心者对计划做出高度务实的承诺和投入,但因能力较弱往往只会成为不成功的行政管理人员。自从政治意识形态在行政任命中常常作为一个主要的衡量标准,里根政府就有这种计划热心者的大量例子。至于那些具有较高管理技能的通才管理者们,也没有对计划目标做出什么大的担保。联邦一级的行政精英分子包括了那些威望较高的行政人员,像埃利奥特·里查森(Eliot Richardson)和唐纳德·鲁克勒肖斯(Donald Ruckleshaus),他们因为在不同机构中卓有成效的管理而享有盛誉。然而马尔默与菲尔曼指出

供职的多样性也影响了他们致力于某些特殊计划的长期关注和管理。

计划忠心者具有较高的管理水平或强有力的务实的保证,他们最有可能发挥进取型领导人的那种作用。他们对待计划的承诺和投入就像对待他们个人的事业和利益一样,却不强调个人的声誉、报酬和影响。这样他们往往能够长期供职并能坚持他们的承诺,从而做出大量的、意义深远且全新独创的变革。作为“计划忠心者”的首要例子,马尔默与菲尔曼提到了罗伯特·波尔,他在社会保障署的发展中是一位有影响的领导人。有趣的是,马尔默与菲尔曼暗示波尔本人曾指出他们忽视了一个重要的分类范畴——在第二、第三、第四等级上献身事业的职业行政人员,在中央办事处和地方办事处的中级领导。马尔默与菲尔曼给这些人冠以“胜任工作的忠心者”的称号,并把这些人置于“计划热心者”和“计划忠心者”之间,因为他们仅仅能胜任总计划的一部分。波尔想起这些人并强调了他们的作用,但是这反映了他们长期致力于所能胜任的一般管理,也致力于特殊计划的管理活动。

以后的章节将继续讨论卓有成效的公共领导和管理,所以对这个主题的概述也要留待下文再述。这里回顾的理论和研究为分析组织领导做出了有益的贡献,也有助于完成建立公共管理概念的长期任务,这种概念明确了许多高效的公共组织的管理人员应具备的技能和实践。

第十二章 队协作：理解团体中的交流和冲突

尽管本书开篇中的图表将团体和交流置于不同的位置，组织的这两种要素之间却有很重要的关系。如第一章中的图表 1.1 和 1.2 所示，这两种要素与组织和管理的大部分其他要素相互联系。另外，尽管两张图表中没有提及冲突，但冲突却是组织中一个极其重要的现象，并且与交流和团体活动相互联系。

由人组成的团体是社会和管理科学的基本研究课题之一。各种团队、委员会、特别工作小组、工作人员、工作单位及其他团体构成了组织，它们的活动构成了组织活动的内容(Hackman, 1989)。许多组织的改革和改进工作围绕以下内容进行：团体过程(如质量管理小组)和组织的领导人员为发展组织而进行的努力(如组织的团队建设、解决问题小组及敏感问题讨论组的工作)。社会科学家多年来对团体进行了深入的研究，但是，正如对其他重要课题(如工作动力)所进行的研究一样，这些研究遇到越来越多的难题。种类繁多的团体在多种不同的条件下运作，这使得研究人员必须努力弄清各种变化。对管理人员而言，团体过程一直具有相当的重要性。近来团体过程愈发重要，出现了一种趋势，人们越来越重视“建立于团队基础上的组织”和“建立于团队基础上的管理”，这种趋势日益遍及诸多组织，甚至也包括公共组织在内(Katzenbach 和 Smith, 1994; Mohrman, Cohen 和 Mohrman, 1995)。在一些机构如社会保障署中，地方管理人员已接到行政命令向团队管理方向发展。

组织交流和冲突并非一定存在于团体内部和团体之间。正如第五章有关管理与媒体之间关系的讨论中所表明的那样,公共管理人员的交流责任包括管理一些复杂的交流渠道和目标(Garnett,1992)。然而,大部分有关团体的研究之所以产生,是由于人们认识到:团体影响了自身和其他团体之间及其成员之间的交流与冲突。此外,交流和冲突常常相互联系。例如,假设某一个大州民政部门的工作人员告诉该州劳工部门的工作人员:劳工部门反对一个旨在帮助移民劳工的计划,这表明劳工部门屈从于某些富有的水果种植园主。而劳工部门的官员又会说,民政部门提出这样一个不成熟的计划,目的只在于建立自己的势力范围。任何一位熟悉自己专业、受过良好训练的社会科学家都能发现这其中的冲突!冲突可能会造成交流不充分,也可能是源于交流不充分,而解决冲突的方法通常着眼于有效的交流。

研究人员已经研究了组织中交流和冲突的许多方面。本章的内容将集中于有关组织变化和改革的讨论中一些重要的基本问题。另外,像往常一样,我们还将讨论这些问题在公共组织中的应用。

组织中的团体

研究表明:尽管团体常常对它们之中的一些成员施加强大的压力,使其与团体的其他人员保持一致,团体也是分享思想和进行交流的场所。团体影响着我们看待自己和团体内外其他人的方式,也影响着我们对待他人的方式。团体还影响着我们对待新思想的态度。第二章阐述了鲁因、霍桑工厂研究人员、科克和弗兰池及其他一些人有关团体的经典研究;该章还描述了这些年来团体过程如何成为组织发展的一个中心论题。这些人和其他一些研究人员提出了很多有关团体的深邃见解,这些见解是经得住时间考验的。他们指出,团体能够影响工作习惯和生产率。他们也阐述了团体成员们所持的态度,并讨论了团体成员们态度的改变会对他们的行为造成怎样的影响。他们还发现:团体中的凝聚力和责任感有利于成员对团体态度和规范的认可,二者还能影

响团体表现的好坏和生产率的高低,这种影响的结果取决于团体的共识。在一个组织内,团体参与制定决策不但能够提高决策的水平,还能增强人们接受改革的意愿。但是,内部凝聚力很强的团体也会与其他团体发生冲突,并且团体能通过互相审查造成危害。因此,建立有效的团体是一个谨慎利用团体潜能,同时又不为其所害的过程。现在的文献对团体及其形式和运作给予了大量指导(Hackman, 1989; Katzenbach 和 Smith, 1994; Mohrman, Cohen 和 Mohrman, 1995; Zander,1994),因此,此处集中讨论一些有关团体本质及其利弊的基本论题。

◆ 团体的形成、团体规范和团体中的职位

对于团体为何及如何形成的问题,人们可能会有非常简单的答案,如"助理秘书指定了机构中各派别的代表"。但在每个团体中,独特的非正规模式掩饰了这些简单的答案。团体可能是由于领导或官方的指令形成的,也有可能是由于迫切的任务,如对团体进行分工的需要而形成的。一些团体完全是自发形成的,而且,即使是在通过正规方式建立起来的团体中,成员可能会决定他们贡献或保留的程度、合作或冲突的程度等等。团体对成员的吸引力和影响力也各不相同。成员行使职责和所受影响的程度可能与正式确定的相去甚远。

前面的章节研究了上述差异的一些原因,包括弗兰池和拉文(Raven)的权力分类(1968)——奖励的权力、胁迫力、专家的权力、指示力及合法的权力。弗兰池和拉文是团体理论家,他们的权力分类是为了分析团体权力、团体对成员的吸引力和权力等差异的原因。心理实验表明人们常常具有与他人聚合的本能冲动。热衷于社会比较过程的心理学家指出,人们常常不能清楚地了解自己行为的情况和应该如何做,因此,人们需要用别人来给自己的行为作参考。在这方面,团体对人们有重大影响。另外,团体作为人们行为的参考而获得权力和吸引力,部分是由于团体其他的权力基础,如控制奖励的权力、它们在某一领域的内行性等。

团体对其成员的控制已受到极大重视,原因在于这些控制具有突出的重要性。随着团体的形成,团体的规范和价值观也在形成。一些研究人员发现,规范的概念(即团体成员共同的行为和态度标准)难以捉摸且模糊不明。但无论规范这一概念是否完全与事实相符,显然团体是按照某些行为准则和见解行事的。

研究人员仔细分析了团体中的不同职位,尤其是心理和社会的职位,这些职位可能并非由正式任命形成。领导人员的作用非常重要,第十一章中回顾的大部分内容,例如费德勒(Fiedler)的理论,涉及了团体的领导人员。团体中的领导人员显然可能是由正式的任命产生并具有正式的官衔,但常常也会出现非正式的领导人员。一些人士研究新近形成的团体中领导层产生的情况,他们报告下列成果以表明参与的重要性: 参与最积极的人最容易被其他成员视为领导。但是研究人员还发现: 尽管在初期,善于言辞且谈吐非常自信的人会被视为领导;随后,团体愈来愈倾向于将说话不多而能力更强的人作为领导。事实上,各种各样的职位都会出现,其中一个或几个人负责处理有关社会和情绪的事务,比如维持士气和团结,而另一个人则追求有效的团体结构和工作任务的完成。

◆　团体的环境、结构和结果

对团体的概括,尤其是从团体实验研究中得出的概括,为我们提供了深邃但散乱的见解。团体在环境和特点上存在差异,研究人员已对这些差异的影响进行了研究,以便弄清诸如团体规模、工作任务、交流方式及团体组成等偶然因素的影响。团体常常比个人有优势(大团体比小团体有优势),原因在于团体(大团体)能得到更多的人才、思想、观点及其他资源。在完成一些制定决策和解决问题的任务上,团体的表现要优于个人。但是,大团体却常常面临结构臃肿、责任分散、“无功受禄者”等问题。一些研究表明,大团体中的社会关系趋向正式,并且其成员趋向于接受领导们较为非个人的、以工作任务为导向的行为。

研究人员还深入研究了团体工作任务上的差异,如个人和合作

任务、有结构和无结构任务之间的差异。一些研究人员证实：个人的工作任务可以通过交流获得帮助，因为从事过相同任务的人可以用他的经验提供帮助。对于更多的合作性或集体性任务，研究人员和理论家提出了一套复杂的概念；他们还阐明了团体规模与下列工作任务特点之间的关系：相同性或差异性、分离性或连接性等。在这个论题上，有关组织偶然性理论的文献对管理人员具有重要意义，如应建立分支单位，这些单位的任务要更复杂和易变，从而使它们的活动更加灵活，彼此间影响更多。

当然，团体的结构和组成也影响其活动。一些团体呈多元性，其成员的背景和目标各不相同，这类团体在建立和谐的工作关系时面临着严峻挑战。例如，一些团体中拥有各个部门或各派利益集团（例如某一政府机构的社区咨询团体）指派来的成员；还有一些团体的目的是在劳工和管理层之间进行协商。一个团体的交流结构也能决定许多重要的结果。例如，里维特（Leavitt，1951）对团体中的交流网络进行了研究。他比较了一些团体的交流过程和结果，这些团体被要求采取不同的交流模式。在环形模式下，成员只与两个人交流（左右邻近的两个人），因此信息在团体中只能以环形的方式传播。在链形模式下，成员被排列成一条线，交流沿着这条线来回进行。在轮形模式下，所有的交流都要通过一个占据中央位置也是终点位置的成员进行。其他的模式包括内部充分连通的团体采取的模式，在这种团体中，所有的成员能够直接与他人交流。这些不同的模式决定了团体的结果各不相同。轮形模式下，信息传递最快，也最为准确，但成员对此种模式的满意程度却普遍较低，只有处在中间的人例外。这个人的地位很高，通常成为中央集中过程中的领导人员。在链形和环形模式下，信息传递较慢且不准确；无人特别欣赏环形模式，但团体的成员对这种模式却非常满意。在采取环形模式和内部充分连通的团体中，信息交流常常较慢，但相比其他模式而言，每位成员能更有效地接收信息，他们的满意程度也较高。正如偶然性理论所表明的那样，研究突出了管理人员和团体所面临的一个平衡问题。许多注重人际关系的模式要求成员的参与。实验表明，当人们积极参与时，他们能更好地理解自己所从事的活动，并且对

这些活动体会更深。但研究也表明：在这样的模式下，信息常常传递缓慢，而更为中央化的结构在信息传递速度、信息传递准确程度及领导层影响等方面拥有优势。管理人员和团体必须选择最重要的模式结果。

◆ 团体的利弊

研究和经验清楚地表明：团体的作用有利有弊，这取决于许多因素。管理人员必须考虑团体何时运作、如何运作才最有利。迈尔(Maier，1967)列举了一些针对利用团体解决问题的正反两方面观点，人们常常采用这些观点。团体常常能够带来更多知识、信息、方法和选择。团体成员更积极地参与使他们更容易理解和接受团体的决策；如果成员更清楚地了解团体决策的内容和原因，他们会把这些信息带给其他单位的人员或自己团体内的其他人员。但团体中的社会压力会有利于大多数人的意见，无论这些意见的水平如何。富于进攻性的个人或下属团体可能会扼杀更有能力的成员。正如上述研究表明的那样，团体可能迫切要求内部保持一致，因此会急于通过消除不同观点来得出解决办法。一些成员从自己或所属单位的观点出发，可能只重视谁的观点能取得胜利。

迈尔还指出，其他因素也有利有弊，这要取决于领导人员的能力。强有力的领导人能用建设性的方式来处理冲突和分歧，并且能把团体决策相对缓慢转化成优势，从而取得好的结果，如冲突的解决和经过更深入讨论制定的决策。团体也可能制定比较冒险的决策。在向成员施加压力要求他们服从的同时，团体常常自相矛盾地分散责任，使得成员得以规避对团体活动的责任，或是照搬团体中他人的做法，并最终导致他们错误地低估问题的重要性。在下列情况下，个人的表现可能会优于团体：创造性和效率最为重要、接受决策退居次位、最合格的人易于崭露头角、个人不易于相互合作及时间仓促(Gordon，1993)。

◆ 团体思维

欧文·简尼斯有关团体思维的研究(1971)展示了这一研究领域的许多要素。团体思维的研究对于管理人员,尤其是政府中的管理人员和领导人员非常有意义('t Hart,1990)。简尼斯称,他已发现团体思维不仅存在于许多组织的决策过程之中,而且与一些意义重大的决策有关,如公司的重要战略决策及公共政策决策,如约翰逊政府轰炸北越和约翰·肯尼迪政府攻打猪湾的决策。简尼斯认为,由于承受着制定重大决策的压力,团体常常显示出团体思维的迹象。团体需要成员的共识和投入来采取行动,并且,强调成员的服从导致了下列现象:首先领导人员认为团体不能忍受意见不同者,其次导致他们制定基本原则以应付或避免考虑表面的问题和威胁,还导致他们认为自己在道义上正确,并且固执地认为反对者欠缺能力、道义上不正确。要求保持一致的压力指向持不同意见的团体成员,其他成员也要求这些人同意和支持团体及领导人员的决策。有时,成员们会扮演"思想卫士"的角色,隐瞒有可能影响团体内共识的信息;他们还坚持自我审查,扼杀自己提出异议的冲动。

简尼斯提供的有关团体思维的例证主要存在于高层权威之中,但管理人员却在许多环境之中遇到团体思维。例如,在一个大州的县级专员协会的年度会议中,当协会的管理委员会开会时,委员们对州议会强加于本县的新环境保护规定大加鞭挞。一些委员严词谴责这些规定,指责它们无视本县合法权利机关的权力。随着讨论的继续,委员们逐渐将制定和执行这些规定的州议员和机构行政人员描绘成暴君和帝国缔造者,而将自己描绘成维护选民自我管理权利的崇高卫士。他们公然打算写一封措辞强硬的抗议信给州立法人员和机构行政人员(这一步骤可能收效甚微)。如果有人建议更冷静、理智地讨论问题会更有效率,这些委员们会对此建议嗤之以鼻,仿佛提出建议的人缺乏勇气。这样,他们表现出了团体思维的迹象,如对反对派抱有成见、过高估计自己的立场、扼杀反对意见。

简尼斯列举了一些可供领导人员用以帮助团体避免团体思维的方法:

鼓励成员成为严格的评估人员和公正的决策者。
接受针对你的行动的批评。
邀请外界专家参加讨论。
要求成员与团体外人士进行讨论。
指派两个或更多的团体各自解决同一问题。
指派成员积极参与鼓动。
在关键时刻将一个团体分解为两个团体。
投入时间检查团体决策面临的威胁和决策的弱点。
在制定重大决策时,举行“ 最后机会 ”会议,使成员能够公开发表意见。

在本章后面的篇幅中,我们将详细讨论有关团体管理的其他建议和程序。但在涉及这些以前,我们有必要了解有关交流和冲突的一些基本思想。

组织中的交流

除了团体中和团体间的交流外,其他形式和渠道的交流在组织中至关重要。通过组织的规章和结构本身、正式书面文件、与上级的一对一交流等都能产生交流,因此前面提及的有关权力、战略、结构和领导的思想在这里也有意义。

在有关组织交流的讨论中,典型的开头方式都是一个交流过程的普通模式。根据这些模式,交流开始于信息产生的来源。传送者将信息译成密码并将其发送给接收者,接收者又将信息解码并送抵目的地。噪音会影响信息传送的准确性。其他的模式下,一个人既通过特定渠道将信息发送给另一个人,同时,他又通过相同的或其他的渠道从另一个人那里接收信息。人们同时与其他的信息接收者和发送者交流。这

些相对来说显而易见的模式表明了研究和理论所强调的内容：信息来源、发送者和接收者等的本质特征；信息传送的渠道，以及尤为重要的噪音或失真影响信息传送准确性的问题(Downs，1988)。

有代表性的讨论还区分了水平交流、垂直(上下)交流及外部(外界)与环境组成部分的交流。水平交流遇到的困难源于分支单位和团体之间的冲突、竞争或其他差异。垂直交流遇到的困难源于上下级关系中的障碍，包括底层对信息的抗拒、不专心、误解、沉默或隐瞒。我们现在已了解了正式和非正式交流过程之间的区别，正如上文所描述的有关交流网络的研究所表明的，这种区别得到了应有的重视。

◆ 交流中的分工

分析组织交流的人士利用其他社会科学领域的概念来区分交流过程中的职责分工(Rogers 和 Argawala-Rogers，1976)。看门人占据的位置可以控制单位和团体间的信息流动。他们四周的人向思想领袖看齐，以决定自己应采取何种形式的观点。负责联络的人在两个或更多的单位或团体之间传递信息。全面接触者与组织外部接触很多，因此带回大量外部信息。

◆ 评价和审视交流

显而易见，除了上述概括之外，交流的许多方面受到研究人员的重视，现今用以评价组织交流的许多调查方法和其他步骤正体现了这一点(Downs，1988)。大多数调查和其他方法对个人进行询问，询问的内容包括：他们如何看待和评价自己在组织中接收的信息，以及如何看待和评价组织的信息交流过程。例如，国际交流协会(International Communications Association)的交流审查调查表，询问被调查者在许多问题上发送和接收的信息量，这些问题包括工作表现、报酬和救济金、被调查者的工作与整个组织的关系、新程序、组织中的问题和政策等等。调查表还问到调查者需要发送和接收的信息量。与此类似，调查表中的问题还包括被调查者发送到不同地方和从不同地方接收的信

息量,这些地方包括高级管理层、中层管理层、直接监督人员、合作人员及秘密途径。其他的问题包括被调查者在以下方面的满意程度:他们所接收的信息、组织和组织交流过程的范围,他们需要和接收的交流方面有多少后续活动,以及组织和工作环境的质量。其他的交流评价方法则跟踪组织之中传播的信息,进而勾勒出信息传播渠道的大致结构。还有一些方法找出组织中的交流网络,分析谁与谁之间进行交流,以及彼此之间交流的内容。

◆ 交流中存在的问题

显而易见,交流的主要问题是保持交流过程的正确性。因此,这方面的讨论常常迅速转向交流过程中出现的差错。表格 12 .1 列举了交流过程遇到的两种典型困难。表格首先展示了一般管理和组织行为专著中处理这些问题的一种典型方法。然后,表格又分类列举了在政府官僚机构中公认最严重的问题,如具有政治或官僚目的的术语、夸大其词及对信息的操纵。

表格 12. 1　交流中存在的问题和歪曲现象

有效交流面临的障碍
反馈的缺乏　交流是单向的,信息接收者未反馈信息是否传达和信息传播的效果
交流中的噪音　信息发送过程中出现的干扰,包括真实的噪音或声音失真,由于别人的存在、个人偏见或过去经验导致的干扰
语言的使用不当　过于模糊、不准确、有煽动性的、有感情色彩、有主观偏见的语言
接收信息中的低效率　接收者不专心致志、被动乃至根本不接收信息
团体间有效交流面临的障碍
两个团体将它们之间的冲突视为鱼死网破的冲突
一个或两个团体都力求增强自己的权力,并只注重自己的目标和需求
团体使用威胁手段
团体掩盖自身的真实态度并竭力歪曲信息
一个团体力图利用或孤立另一方
团体只看到它们之间的差异,以及自身态度具有的优势

续表

政府机构信息交流中的歪曲现象
认识上的错误　由于先前的认识,竭力维护自我尊严或思维定势而造成对信息认识不准确
理解上的错误　信息接收者并未按发送者的意图理解信息
抽象化和区别对待造成的错误　发送的信息过于抽象或是有选择性的;忽视差异以强调相似点,或过分强调相对类似观点中的差异
缺乏一致　一条信息的各部分内容之间模棱两可或不一致,或者是某一信息与其他信息来源之间模棱两可或不一致,例如口头提示和非口头提示间的不一致,或者是一些标准和政策被正式传递,但其他的交流过程却暗示这些标准和政策并不继续有效
缺乏对信息来源的信赖　因怀疑信息来源的全面性和可信度而未能接受准确的信息
术语　高度专业化的职业或技术语言迷惑了圈外人士(甚至常常是圈内人士)。一些术语颇具价值,但官员们可能使用夸张和自负的语言以使自己显得有知识或是重要、吓唬或阻止客户、掩盖真实的意图以及逃避责任和监督
操纵和掩盖信息　发送者竭力歪曲和掩盖信息,以此维护自身利益并力图对接收者施加相应影响

资料来源: Johnson 和 Johnson (1994);Gortner, Mahler 及 Nicholson (1987)。

过去两个世纪中,一些最伟大的文学家和记者尽其所能嘲讽和抨击政府机构中的上述倾向。其中的一些批评观点已被纳入学术理论之中,这些理论认为: 与公司及其雇员相比,政府机构及其工作人员歪曲和操纵信息的现象更多。在研究这些理论和其他有关公共组织中交流的理论和事实之前,我们应该了解组织中冲突的概念,而这些冲突常常与交流过程相互关联。

组织中的冲突

尽管冲突给管理人员带来的挑战是显而易见的,但有关组织冲突的专著不如组织研究领域中其他课题的研究和理论深入。然而,在针

对其他课题的研究中,冲突又受到重视。弗里德里克·泰勒认为,他之所以追求科学管理的原则,部分是由于他想科学地解决工作人员与管理人员之间经常发生的争议,以此来减少他们之间的冲突。劳伦斯和劳尔世(1967)在进行有关组织设计过程的研究(他们的研究影响深远)时,发现在高效率的组织中存在着激烈的冲突,并且组织只是对管理而不是避免冲突进行大量投入。最近组织形式研究取得了新进展,例如矩阵设计的出现,以及有关流动和可重复结构思想的出现,这些新成果有意将冲突包括在组织的结构中。研究表明,处理得当的冲突常常会有利于组织的决策制定。但是,研究也表明:管理人员,尤其是商业组织中的管理人员易于厌恶冲突并力图逃避冲突,尽管这样逃避冲突可能导致决策效率的降低(Schwenk,1990)。

在公共和非盈利性组织中,人们期望激烈冲突的出现,尽管最好不是毁灭性的冲突。如前所述,公共组织常常带有永不停息的政治斗争,并且在制定公共政策时遭遇困境。政府机构及其下属单位和管理人员为争夺资源、行政和立法的重视及地盘而竞争,它们分担计划和政策的责任但常常拥有相异的观点和侧重点。新政府和新当选或新就任的官员经常地迅速地遇到这种情况,他们提出新的命令,试图忘记或停止人们积极从事的工作,或者是想以不同的方式行事把事情做得更好。调查官、检察官员、审计官员、监督机构及立法委员会和听证会有责任对某一机构的运作采取高度怀疑甚至是互相冲突的观点。常常争论的问题就是许多人的生活,或主要的生活条件,以及大量的金钱、权力及影响。美国政体中的三权分立制度事实上要求利益派别和权力机构之间产生冲突,以此使它们相互制衡。叶茨(Yates)(1985)论述道,带有竞争和权力分散的"麦迪逊式制度"大量存在于公共和私人组织之中。史文克(Schwenk,1990)发现,非盈利性组织的行政人员肯定了决策过程中的冲突对最终决策水平有积极的作用,而盈利性组织中的行政人员则认为这种冲突不利于决策的水平和明确性。非盈利性机构的行政人员,包括政府机构的行政人员必须考虑不同选民和团体的需求。他们并不喜欢冲突,但他们认为冲突有利于明确不同团体的需求和目标。

人们必须预料到冲突的可能性,并必须努力使冲突以一种有益的形式出现于政府及其机构中,而如何使冲突有益是一个巨大的挑战。组织研究集中于冲突的类型、产生的原因、进行的方式以及如何建设性地处理冲突等问题上,最后一点是本章后面将要提及的。

◆ 冲突的类型

研究组织冲突的专家指出,组织中的冲突有很多的类型和形式。冲突可能发生于一个人身上(正如职责冲突和职责不明两个概念所强调的)、人们之间、团体和组织的各部门、各派别内部及它们相互之间。冲突既可能在组织的各个层次上横向发生,也可能在不同层次之间纵向发生,在高层和低层之间发生(典型的例子是管理层与劳工之间的争端;另一个普通的例子是:在一个分布于不同地区的政府机构或商业公司中,总部的人员与基层或各地区人员之间的冲突)。

◆ 冲突的根源

各种类型的冲突都可能源于下列因素,或者是由于下列因素而恶化:组织或分支单位的文化、价值观、目标、结构、工作任务和功能、权威和领导层活动以及环境的压力,另外还有人口的因素,组织或团体成员的群体或个人性格。上述这些都能引起冲突。

研究人员列举了一些冲突的最主要来源;这些来源有利于我们认识更多复杂的冲突来源。当然,他们也将目标、价值观、文化及侧重点等方面的差异列为冲突的来源。一些社会学家开始重视中世纪运作不良的官僚机构,指出,官僚机构中工作和责任被具体化,加上官僚机构强调各单位坚持自己的规章和目标,这就在事实上导致了单位之间冲突的产生(例见第二章中表格 2 .1 中摩尔顿的条目)。人们和团体之间权力、地位、回报和资源的差异能导致不平等感的产生,或者,与他人竞争的简单需求也能导致冲突。当两个团体的工作任务和决策制定过程相互重叠、相互依赖或本质上相抵触时,它们之间会出现紧张的关系。并非所有的研究都提及但却显而易见的是,高层官员之间仅仅是由于

个人风格的不同和他们的自高自大,从而导致他们之间发生严重的冲突,这样的事经常发生。

◆ 冲突的阶段和模式

分析冲突的人士还提出了他们称之为冲突发展阶段的理论。例如,经常为人们引用的庞迪(Pondy,1967)的五个阶段理论:

1.隐性冲突发生于条件适合时,但这种冲突尚未公开。

2.为人察觉的冲突始于冲突的人们感觉到它的存在时,尽管他们可能会尝试淡化冲突,甚至是否认冲突的存在。

3.为人感觉的冲突出现于人们开始感觉到冲突的后果——紧张、焦虑、愤怒——或冲突导致产生实际问题之时。

4.显性冲突会导致比喻意义上的或真实的公开斗争。人们或团体竭力打击、损害或战胜他人或团体。结果要么是最终必须决出胜负,冲突一定要持续下去,并且带有毁灭性的后果;要么是管理人员和成员必须有效地转化和处理冲突,得出建设性的结果。

5.冲突后果是冲突爆发之后,另一种选择及其后果变得明显之时。

人们或团体对冲突的开始有不同形式的反应。托马斯(Thomas,1983)指出,这些反应可能是:逃避(竭力否认冲突或在冲突面前退缩);协调,即相互合作、对另一方的需求让步;互相妥协,包括妥协和做出合作性的反应(双方的妥协程度相同);竞争,即只是竭力强迫、超过或战胜另一方,对另一方的目标和需求却没有给予充分的考虑;合作,即双方合作以互相满足需求。合作与互相妥协的不同之处在于:双方不是简单地放弃某些目标和价值观,而是共同寻求能给双方带来最大回报的办法。

叶茨(1985)也为制定处理冲突的战略和战术提供了有益的建议。他的方法包括鼓励冲突双方的竞争性辩论、使用中性语言以避免加深敌意,以及行为要文明并且要互相尊重。叶茨还提供了一些方法,包括认清双方的问题,并避免敌意,避免非赢即输的情形以及长期的憎恨。

部分具体的措施要求冲突各方统一行动、毫无保留地提供信息、保持交流渠道的公开。他还提出了一个处理冲突的过程,与第十一章中处理文化和领导层转变的过程有许多相似之处。处理冲突的人员必须理解冲突涉及的人们,共同建立一种给予冲突各方解决冲突动力的使命感,采取一种循序渐进的方法,以集中解决具体问题。

◆ 冲突的后果,隐瞒冲突,冲突的升级

尽管很多其他有关组织行为的文献中提及了冲突的后果和效果,研究冲突的专家们还是做出了详细的阐述。过度的冲突会导致雇员中出现压力、挫折感、不满、人事的频繁变动、旷工和欠佳的工作表现。如果处理不当,这将有害于组织。前面冲突类型和模式的讨论提醒我们:隐瞒冲突或处理不当都会损害组织,某种程度上是因为这些更易导致冲突的升级。研究人员指出,冲突能够造成恶性循环,加深前面所描述的各种交流障碍——带有强烈感情色彩的语言的使用、发送和接收信息中的倾向性、把另一方中性的语言解释成不利于自己或带有进攻性语言的倾向、交流的减少,以及我们对他们、输对赢观念的形成。极度根深蒂固而且激烈的冲突会使组织"生病",变成"一个精神上受了刺激的人",做出不理智而自我毁灭的事。

有时,管理人员不得不与缺乏有效交流的组织合作,有时他们又不得不应付会发生冲突的人和团体。研究和咨询人员提供了相当多的方法,用以管理和改善这类组织中的团体活动、交流和解决冲突过程。下面,我们再回过头来看看有关公共组织的一些特殊方面。

管理组织中的团体、交流和冲突

前面章节所研究的许多课题与管理团体、交流和冲突有关,后面的章节还将有更多论述。在第十一章对组织领导的讨论中,我们研究了一些有关领导人员应如何对待他们所领导的团体的建议,这些建议是根据费德勒(Fielder)的偶然性理论、途径—目标理论、生命周期理论和

其他方法得出的。这些理论强调不同组织间领导环境和风格的差异，以及这些环境和风格相协调的必要性。团体理论家考虑到这些差异并提出了大量管理团体的一般方法。避免团体思维的对策即是一例。领导人员还必须尽力提高团体成员资格的吸引力，以此增强团体中的团结、凝聚力和工作动力(Zander, 1994)。弗兰池和拉文提出的权力分类——奖励的权力、胁迫力、专家的权力、作为指示的权力及合法的权力给领导人员提供了指示，使他们清楚应增强和利用哪些类型的刺激措施以提高团体的效率。此种分类暗示了成员资格和工作动力具有的刺激，例如声望、有影响和有地位的感觉、快乐、特殊的成员身份等等，这些刺激也正是团体理论家们建议领导人员采用的。许多团体理论家比起领导理论家有更多的人类关系适应，著名的团体理论家颇具代表性地提出：一般来说，高效的工作团体要求领导人员积极参与，这些领导人员尊重团体成员的尊严和维护团体中的团结(Zander, 1994)。

这种对人际关系的强调很可能源于团体理论与组织发展领域的密切联系。第十三章不仅阐述了组织发展理论，还提出了一些具体的完善组织的团体方法，如团队建设和心理治疗小组程序，另外这一章还提出了在工作团体中提高效力、增进交流和解决冲突的方法。组织发展咨询人员还使用大量方法以在不同团体之间增进交流、解决冲突(Gordon, 1993)。例如，他们可能使用一种组织镜子程序，使组织中的其他团体能向某一团体或单位提出它们的看法，这样可以帮助这个团体或单位评价自身对其他团体的影响，以及与其他团体之间的关系。在直接谈判中，两个或更多冲突的团体走到一起分析和解决它们之间的冲突。第三方调解和人际关系协调者方法则是让团体外，甚至常常是组织外的人士参与解决冲突的过程。后一种方法中，协调者在两个团体的信息传递过程中占据了中心的地位(Blake 和 Mouton, 1984)。

大部分上述的方法要求团体以不同方式控制敌意和攻击意图的表现，以此防止冲突的升级。这些方法使团体得以系统地揭示冲突的本质并寻求解决冲突的基本途径，具体程序包括：形象交流，即团体成员表达对另一团体意见的过程；共同赞扬，即要求团体成员表扬另一团体优点的过程；另外还要求成员说明他们对团体活动结果的期望。管理

咨询人员可能建议采用辩证调查方法,以此来处理和鼓励战略决策制定过程中的冲突。在这种方法中,一个战略规划制定出来以后,一个相反的战略规划也随之出现,后者对前者的假设提出疑问。引发讨论的方法则是对战略规划的基本假设进行批判,但不提出具体的替代规划(Schwenk,1990)。

组织中还有大量其他的团体的程序和方法,这些程序和方法并不一定与组织的发展有关。质量管理小组在日本的成功使其在美国和其他国家得到广泛应用。正如第十章所提及的,质量管理小组召集工作团体或组织单位的成员举行特别会议,目的在于研究如何提高本单位运作和产品的质量。组织还采取雇用特别工作小组、风险小组、政策委员会和其他基于团体的方法,这些方法的目的显然是要利用团体的能力。几种团体制定决策的程序,例如团体列举方法、集体自由讨论会、特尔斐术。这些程序能在团体内及团体之间促进交流,帮助处理潜在的冲突(Gordon,1993)。在"团体列举方法"中,每位团体成员列出其对一个焦点问题的答案,这种焦点问题可能是:组织最重要的目标是什么?成员们一个接一个大声念出答案的第一条;接着是第二条,依此类推。在他们念的时候,各条内容均被记录下来并呈送团体参考。接着,团体就这些内容进行讨论(在此例中即是团体目标),澄清这些内容,讨论不同观点,总结相同点。最后,团体采取一种可能的方法以求得在确定目标上达成一致。这样,这种程序允许每个人做出贡献、将偏离话题的情况减到最小程度、使冲突具有建设性意义。"集体自由讨论会"邀请成员就某一问题提出他们所能想出的替代方案或可能性。团体记录下所有的建议并进行评估,最终得出结论。"特尔斐术"指一个小规模团体就某一问题准备一份调查表,在大团体中进行调查,再根据后者的反应制定一份改进的调查表。第二份调查表被再次发放,同时有关第一份调查表结果的信息也被公之于众。这个过程不断重复,直到在大团体中形成共识。

此外,交流专家普遍强调要在整个组织范围内对交流进行前面提及的审查。他们强调,在鼓励或抑制交流方面,以及在决定人们处理冲突结果的好坏时,组织的氛围或文化有至关重要的作用。

对公共组织的特别思考

前面的回顾表明,研究人员认为上述的课题适用于各类组织,没有必要区分公共、私人,还是非盈利性组织。回顾还表明他们为何会有这种想法。他们以高度概括的方式阐释了那些模式和建议,使之适用于各种团体和组织。在他们看来,政府、商业和非盈利性组织中的管理人员在处理他们工作的这些方面时,都面临共同的挑战,并且他们都能很好地采用许多上述建议。

但是,一些经历时间考验的有关政府机构的评论称,政府机构与商业公司在团体、交流和冲突等方面有巨大差别。近来,许多著名的理论响应了这些近似经典的评论。例如,在很多政府组织中,不同团体和权力机关就组织的政策和决定发生争议。正如前面所提及的,“麦迪逊式制度”在政府组织的内部和外部运作(正式建立起多样性权威的法律带来的这一情况),或者,“麦迪逊制度”由于力图影响政府政策的团体和个人的活动而在政府内外出现——这便是长期以来政治科学家所讨论的多元化政府运作过程。众多对政府组织著书立说的人认为,组织外复杂的团体和利益派别常常反映了组织内部的相应的复杂性。利益集团、国会中的各委员会、行政部门的机构各自与某一特定机构的单位或个人形成联盟,并且非常警惕地捍卫这些关系。结果,许多大的政府机构变成由团体和单位组成的高度多元化的联盟,这些团体和单位的相对独立性削弱了高层领导的权威(Warwick, 1975; Seidman 和 Gilmour,1986)。

评论家们还说,公共机构的目标多样,难于明确,而且冲突加剧了这种复杂性。两个政府机构或同一机构中的两个部门常常追求截然相反的目标——禁止吸烟但支持烟农、改善国际贸易但阻止出售敏感技术,或者在共同执行一项计划时具有十分不同的侧重点。

由于以上这些原因,政府常常遇到权力分散的情形(Bryson 和 Einsweiller,1991; Kettl,1993)。许多评论人士注意到,政府管理人员

要能高度忍耐目标的模糊性和多样性,并且必须经常应付不同团体间的冲突。

在很多情况下,公共管理人员还必须应付十分多样的工作团体。布坎南(1974,1975)的研究发现公共管理人员责任感较低,他认为这部分源于他同期研究的发现,即公共管理人员感觉工作团体不太重视他们的工作表现和责任感。他提出了上述多样性的来源。但是,他还认为在雇用少数民族和妇女员工方面,政府的行动远远快于工业界。布坎南提出,这些趋势导致政府工作团体和组织中的多样性加剧。这些团体和组织只是雇用更多不同背景、不同阶层的人,而这反过来导致这些组织和团体阶层多样性的加剧。

了解政府的人还指出,多样性是其矛盾的一个重要方面。政府极力强调控制和责任,但这种强调局限于这样一个背景之下,即没有采用明确的表现评价措施,如利润和销售额来评价负责程度和工作表现。他们说,公共组织中多样性的增强加重了它们强调报告、记录、向上级请求批准的趋势。联邦政府向下级拨款和与私人订立合同,这就形成了一种制度,使得政府中小规模的单位必须向上报告,同时这些单位还必须面对较大规模机构以及司法机关的要求。这套制度已经成为一种完善的"离心和向心"力量(Warwick,1975)和"不可避免的官僚主义"(Lynn,1981)。多样性的增强,加上要求政府负责的压力但缺乏明确的评价措施,这些都造成了大量规章、规定、许可制度,以及对报告的要求。

尽管媒体中的评论人士和大众一般将上述条件归因于政府,因为政府既要多管闲事又会把事情弄糟。深入的研究表明:在许多上述形式的官样文章之后存在着合理的原则(Kaufman,1976),因此,减少联邦政府纸上谈兵和官样文章的工作进展不大。所有这些表明,公共管理十分需要大量的信息及信息的流动。当然,公共组织执行的任务倾向于以服务为目的并且带有大量信息。对公共和私人领域信息处理的深入研究表明,公共组织确实有信息密集的特点,私人服务性组织(如银行和保险公司)在这一点上逐渐类似于公共组织,但实际上它们只能介于工业公司和公共机构之间(Bretschneider,1990)。

在上述评论(即有关公共组织中控制与控制不力之间的矛盾的评论)产生之前,图洛克(Tullock,1965)就已经建立了理论。他认为,当低层官员向上传递信息时,政府机构的规模和复杂性会造成信息损失。官员们必须对即将上报的信息进行总结,而对于从下级接收的信息,他们必须先检查才能向上传递。这样一个过程剔除了大量信息。而且官员们并不仅仅是对信息进行简化,他们只会上报对自己最有利的信息,而将不利于自己的信息剔除。根据图洛克的理论,这导致了公共机构中信息向上传递过程中大量失真现象的出现。他认为,私人公司比较容易避免这类问题,因为私人公司的领导层采用销售额和利润等标准,以此来防止下级只报告对自己有利的工作情况。

唐恩斯(1967)将图洛克的理论发展成一套复杂的假说。他认为政府机构中的交流大多是"次正规"的。次正规交流随着各种活动之间相互依赖程度、不明确性及时间压力的增强而增加,但在发生冲突的分支单位之间减少。与成立时间长、更稳定的政府机构相比,新成立的、发展迅速的、不断变化的政府机构缺乏有效的交流网络。向上传递信息的过程中会出现失真现象,原因正是图洛克所阐述的那些,而成功的领导层则利用不同的策略来应付这种现象。他们在机构外部建立非正规的信息传播渠道,并且在机构内部对下级进行责任分配时,有意让下级的责任相互重叠,以此建立大量内部信息传播渠道。对于下级不属实的报告,他们会采取行动以降低其影响。例如,他们会降低对一些信息的依赖程度,如预测性信息或有关质量因素的信息。在危机众多、分工具体的机构中,他们会越过中间层次,直接从底层获取实情。他们力求建立没有失真的信息传递体制,特别是在信息的准确性和传递速度至关重要,以及等级众多、许多可变因素能够量化之时。公共领域组织的这种特点,加上先前提到的那些特点,如果是正确的话,表明公共领域的交流更密集而且面临的困难也较多,同时冲突也更容易产生且更难于处理。

但是,目前还未出现评价这种观点的比较性研究。尽管研究人员已经对公共机构中的交流进行了研究(Warwick,1975),但是,这类研究不能解决一个疑问:大规模私人公司是否会有相同的特点和活动。

除了上面提到的布坎南的研究以外,笔者发现,在对公共和私人进行交流的研究中,几乎没有明确针对团体、交流和冲突的研究。一个例子是波亚基斯(1982)的研究,他发现与私人组织管理人员相比,公共组织管理人员表现出的处理团体活动的能力要差。另一个例子是鲍姆和詹姆斯(Baum 和 James,1984)的研究,他们采用国际交流协会的交流审查调查表在九个"绝对公共"和五个"绝对私人"组织中进行调查,并且比较了两类组织的 2300 名雇员的答案。在大多数问题上,公共组织人员的得分低于私人组织人员。在几乎所有有关接收和发送信息问题上,公共组织雇员认为,他们需要比私人组织雇员接收和发送更多的信息。而实际上他们接收和发送的信息比私人组织雇员要少。在三十二个关于组织氛围(涉及与合作人员、监督人员及下级的关系;对工作、报酬、交流和其他方面的满意程度;产品和服务的质量)的问题上,公共组织雇员的得分也较少。正如第十章有关满意程度研究表明的那样,公共组织雇员在许多项上的满意程度较高,但得分少于私人组织雇员。鲍姆和詹姆斯的结论是:与私人组织管理人员相比,在组织内建立充分的交流方面,公共组织管理人员面临更大的挑战。因此,他们必须更加努力。

针对他们组织中围绕决策制定过程发生的冲突,施温克(1990)比较了 40 名盈利性组织和非盈利性组织行政人员的看法。所有的行政人员都不欢迎冲突,但盈利性组织行政人员认为冲突影响了决策的质量和明确性,因此,他们更不欢迎冲突。非盈利性组织行政人员更频繁地提及与财政表现有关的标准——这一点与所罗门(Solomon,1986)的研究成果一致;而非盈利性组织行政人员更多地提及选民的需求,以及组织提供服务的速度和效力。

施温克(1990)还采用了明茨伯格(Mintzberg)、雷森哈尼(Raisinghani)及西尔瑞特(Theoret)(1976)的决策思维体系(第七章中提到),以此分析行政人员对他们所作决策的描述。他发现,在非盈利性组织中,冲突常常出现在决策过程的初期阶段(即辨明问题和判断问题的阶段);并且非盈利性组织的决策过程包含更多步骤和"循环"(即决策过程返回到初期阶段)。而在盈利性组织的决策过程中,冲突的产

生要迟一些,出现在评价和选择替代方案的阶段。在明确不同的标准,以及明确不同利益集团与选区的要求上,特别是在辨明和判断问题上,非盈利性组织的行政人员表面上认为冲突有用。尽管施温克的研究样本不大,它的研究结果还是反映出公共组织的环境。这些研究结果与其他研究人员的研究结果一样,都对公共和私人组织的决策过程进行了比较(Hickson 及其他研究人员,1986; Solomon,1986)。

总而言之,很多理论和一些专家的观点都认为:在处理团体关系、交流和解决冲突方面,公共组织面临较大的复杂性和较多潜在的问题。支持这些观点的直接的比较性研究较少,但这些极少的研究表明,公共组织所面临的复杂性还要大,问题还要多。然而,这个结论不应被过分渲染和过分概括。认为私人组织在这些方面表现更好的理解过于简单和轻易。在前面的章节及第十三、十四章,大量例证表明,有效的公共管理能使公共组织中的交流更加高效。与私人组织相比,公共组织可能面临更大的挑战,原因正在于:在一种高度完善的政治经济体制中,政府是制定复杂的政策和进行政治选择的场所。但是,正如本章的回顾所表明的那样,文献中对问题和对策的描述适用于公共、私人及非盈利性组织。公共组织管理人员可能并不太需要本章描述的知识和方法,但是,他们确实需要这个领域内完善的知识和方法。现在已经有成熟的思维模式、指导方针和建议可供公共管理人员选择,帮助他们在公共机构内建立充分的交流(Garnett,1992)。

第三部分

管理并改善公共组织的战略

第十三章 理组织的变革和发展问题

如果像第六章所指出的那样,组织的效率是组织分析中最重要的问题的话,那么,变革组织时所遇到的挑战很可能就是第二重要的问题了。数量庞大的著述讨论了组织变革和革新,其中许多著述,包括相当详尽细致的有关组织发展的分支领域,都专注于如何把组织变革得更好。正如我们已经指出的那样,人们在公共组织及其雇员是否抵制变革这一问题上存在争议。正如本书所涉及的许多其他课题一样,对这一课题的认真研究使我们发现了许多问题和因素,这比大众一般的讨论和一些经济学理论所考虑的都要多。

事实上,研究人员和专家们发现了公共组织进行变革时具有矛盾性的一面。公共组织远不是什么抵制变革的堡垒,相反,它们总是进行变革(Meyer,1979)。但是,公共组织变革的模式却有可能妨碍长期实质性变革的出现。在许多公共组织之中,接受政治任命的高层领导者以及由这些领导者所任命的下属常常是来得快去得也快。在联邦机构中,平均起来机构首脑的任期不超过两年。政治大气候的改变导致工作项目和重要政策的快速变化,这就可能使持之以恒地进行重大变革相当困难。但是,本章也会举出例子,显示出公共组织中成功的变革。

相对自然的变革:组织的生命周期

组织成员总是相当有目的性地计划并实施一些变革。而当组织经历其不同的发展阶段或是对其环境的重大变化做出反应时,其他一些

改变则会更为自发或自然地出现。当然,当管理人员和组织的其他成员对变化中的环境做出反应时,这两种类型的变革是混合在一起的。在过去的 20 年间,学者们在写作和研究组织的生命周期、产生和消亡时,已经对组织自然进行的变革以及外部强加的变革投入了更多的注意力(Kimberley, Miles 和同事, 1980; Cameron, Sutton 和 Whetten, 1988)。

这些作者的工作多是集中在商业公司上,但也适用于公共组织(例见 Van de Ven, 1980; Quinn 和 Cameron, 1983)。多年前,西蒙、史密斯伯格(Smithburg)和汤普森(1950)指出,公共组织因其产生时所具有的本质而与众不同。公共组织的建立,必须获得一系列相当有影响力的利益的支持,这一系列利益把公共组织的建立作为满足它们所感到的需求的手段,而这一系列利益也必须把它们的需求以政治的形式表达出来。有一些利益,具有足够大的影响力,能够维持公共机构存在的政治合法性,并能向公共机构提供随政治合法性而来的各种资源,公共机构即产生于这些利益,并通过满足这些利益而存在。

唐恩斯后来在 1967 年举出了一系列更为复杂的公共机构形成方式。对于其中的一种方式,马克斯·韦伯创造了领导魅力常规化这一术语来加以形容。为某位具有领导魅力的领导者所吸引的组织成员会对组织产生影响,使组织去追求该领导者的目标。而另一种情况则如西蒙、史密斯伯格和汤普森于 1950 年所说,与组织有利害关系的团体争取建立一个组织,使其能够发挥某种它们认为是必需的作用。一个新组织可能从一个已有的组织中分裂出来,正如教育部从原来的卫生、教育和福利部中分离出来一样(Radin 和 Hawley, 1988)。同样,具有进取精神的人们则可能获得足够的支持,并建立起一个新的机构。海军上将海曼·里克奥夫(Hyman Rickover)在海军舰船局的核动力部和原子能委员会的核反应堆部建立了一个几乎完全独立的工作项目,来发展核动力技术,这样,他几乎成了一个传奇人物(Lewis, 1987)。

◆ 组织生命的各个阶段

唐恩斯还指出,组织的生命周期分为三个阶段。最初的阶段是争取独立自主的阶段。“热情分子”和“倡议者”在年轻的组织中居于统治地位,并努力争取为组织的合法性和资源需求建立起政治支持。一旦组织根基打牢,并能够保证自身的生存了,它就会进入到一个快速扩展的阶段,在此阶段中,组织成员强调革新精神。最终,组织进入到一个减速阶段,此时管理人员专注于制定详尽细致的规则,并保证组织的协调一致和责任落实。唐恩斯把这一过程和他所说的组织僵化周期联系在一起。他指出,随着组织成立日久,规模越来越大并进入到减速阶段,“热情分子”和“倡议者”不是离开了组织而投入到更积极、更有前途的工作中去,就是转而接受了“保守分子”的角色。保守分子开始占据统治地位,而组织也开始僵化。其他人则指出,许多组织迟早都会与利益集团和立法者——特别是那些处在对组织实行监督的委员会中的立法者——结成稳固的同盟。这些同盟者会保卫组织的利益,影响并阻止组织的许多改革尝试(Warwick,1975;Seidman 和 Gilmour,1986)。

但是唐恩斯在讨论办事拖沓的官僚机构时,犯了过于简单化的错误。正如近期的生命周期研究模式所承认的那样,规模庞大且成立日久的组织也会发生极大的改变。1983 年,奎因和卡麦伦根据其他人所提出的各种研究模式的相似之处,建立了一个理论框架。他们两人的理论框架把组织的发展分为四个阶段——进取阶段、集体阶段、正式化阶段,以及复杂阶段。

在进取阶段中,新成立的组织中的成员专注于获取资源并把组织基础打牢,使组织日后可以成长并发展。一个富有进取精神的领导者或领导班子通常发挥着重要的领导作用,督促组织进行变革,创造新的机会,而对计划和协调工作并不是很强调。奎因和卡麦伦介绍了一个在州精神卫生部中新近成立的精神病治疗中心,通过这个中心的情况,他们阐明了进取阶段的特点。该精神病治疗中心的主任精力充沛,他倡导实行新的治疗方法,根据这种方法,患者将接受离院治疗,该中心

还将帮助患者们发展自我依靠的能力。联邦政府拨款支持该中心的工作,州精神卫生部和立法机构也给予了这个中心广泛的支持。在进取阶段中,该中心强调以开放式系统模式来管理组织。

经历了第一个阶段后,组织进入了第二个阶段,即集体阶段。在这一阶段中,该中心的成员高度团结一致,并共同致力于他们的工作。他们以一种灵活的、以小组为基础的模式进行运作,表现出了为实现该中心的使命而付出的高度努力和热情。这种变化反映出该中心进一步强调团队工作,这种强调的特点在于,坚持以人际关系和开放式系统理论来进行管理,这里所说的开放式系统理论,是第六章中有关相互竞争的价值的理论框架的组成部分之一。

有关组织生命周期的研究指出,有时危机会把组织推向新的阶段。该中心成立后大约六年,一家大报撰文批评说,该州精神卫生部工作效率低下,对患者治疗不善,而且管理实践形同一盘散沙。文章援引了监督机构所做的批评性报告,报告指出,该中心在组织图表、记录、明确工作责任、政策手册和主要计划等控制机制上存在着诸多不足。精神卫生部进行了一次特别调查,而后则让该中心的主任进行改变,采取一种更为传统的组织结构,并使用更为传统的控制办法。该中心的主任辞了职,而新来的主任则开始强调清晰的权威体系、规则和责任制。职员们对工作的投入感降低了,而且许多职员也离开了该中心。这时,该中心显然已经进入了正式化和控制阶段。从相互竞争的价值角度来看,理性控制的管理模式占据了支配地位,而开放式系统和人际关系标准的重要性则有所降低。

有关该中心的例子到这里就结束了,但是生命周期理论还包含第四个阶段,即结构的复杂和调整阶段。面临广泛的控制和官僚机构等在第三阶段中不断增强的问题,组织逐渐向更为复杂的结构方向运动,并允许更多的权力分散,但同时也关照协调进程(Lawrence 和 Lorsch, 1967)。组织力图寻找新的方法来调整并自新,同时也扩展自身的领域。一家大公司可能会变得更像一个企业集团,增加自身的盈利中心,或者它也有可能采取一种矩阵式设计方案(Mintzberg, 1979)。但是,公共机构似乎很难像私人机构一样进行权力分散(Mintzberg, 1989)。

公共机构没有可以用来建立盈利中心的销售和利润指标,同时它们也面临着更大的外部责任压力。我们可以注意到,在上面关于那家精神病治疗中心的例子中,报界和监督机构都要求该中心采取传统的官僚主义式的结构——组织图表、手册、明确工作责任等。但是,一些公共机构也会在稍后的发展阶段中进行调整,这点我们在下面就会介绍。

◆ 组织的衰落和消亡

许多成立日久、相当稳固的组织都面临着进行自新的强大压力。在二十世纪七八十年代的美国,这样的压力变得极为强大。商业公司面临着激烈的国际竞争,石油和其他资源的价格也摇摆不定,政府机构则面临人们对税收的抵制和对政府的怀疑。这就促使里根政府加大力度以削减联邦预算,包括削减许多机构的资金,并减少联邦政府对州和地方一级政府的支持,而许多州和地方一级的政府也面临着在本州内和地方上降低税收的工作(Levine,1980)。

组织研究人员意识到,尽管这种要求自新的压力在一段时间内相当强大,它们实际上反映了正在进行之中的衰落和消亡过程,而这些过程在组织研究之中则是很少有人注意的(Kimberly, Miles 和同事,1980;Cameron,Sutton 和 Whetten,1988)。商业公司的破产率一直很高,而且所有的组织,包括公共组织在内,生存率都相当低(Starbuck 和 Nystrom,1981)。由于这样那样的原因,组织衰落以各种不同的速度和各种不同的模式进行着(Levine,1980)。组织可能会萎缩,由于其内部衰败而使其工作表现不断下降。组织可能会变得逐渐僵化、低效,冗员以及低效的结构和沟通联系也困扰着组织。正如我们下面将要介绍的那样,社会保障署有一度曾根本难以赶上处理当事人的请求,以至于所有与此相关的人都认为必须采取措施解决问题了。

脆弱性与丧失合法性　组织(特别是刚刚成立的组织)如果丧失了资源或者不能从环境中获得帮助的话,就极易受到伤害。顾客偏好的改变会削弱企业的地位。而当投票者们抵制税收时,政府机构就会面临相似的问题。这种情况与另一种衰落——合法性的丧失——相关。

如果公众或公共官员对私人公司(如烟草公司)的产品或活动的合法性提出质疑的话,私人公司就会受到损害。对公共组织来说,合法性扮演的角色更为重大。公众和监督机构经强迫公共组织接受关于诚信的更加严格的标准并行为合法,正如我们在第七章中所介绍的有关住房和城市发展部的例子一样。

环境的败坏　环境支持组织发展的能力很可能会逐渐下降,资源可能会枯竭,政治支持可能会减弱。由于某些公共机构所负责提供的社会需要的降低,这些公共机构也往往会失去人们的支持(Levine, 1980)。

对衰落的反应　面对衰落,有的组织做出积极的回应,并承认需要进行变革,而有的组织则反应相对消极,也不愿承认改变的必要性。维顿(Whetten)于 1988 年举出了几种面对衰落时所做反应的特点。当面对进行变革的压力时,一些组织采取了一种消极的、抵制的态度。这些组织可能会积极地采取一种预防式的姿态,也可能会以一种防守型的模式更为消极地做出反应。它们可能会通过影响环境来尽力避免来自要求变革的压力。公共机构可能会尽力发展或维持那些阻止相似服务领域内的其他机构或私人供应商参与竞争的法规。公共雇员们所在的工会则会强烈攻击实行私营化的建议,因为这些建议对公共雇员构成了威胁。在另一方面,组织面对预算缩减可能会采取一个防御战略,并不特别预期未来的问题并做出准备,它们会引用统计资料显示其工作项目的必要性,也会努力使立法者相信,它们的工作项目能够满足重要的社会需求。

其他组织则以一种更为敏感的态度来对待变革的要求,它们或者对变革的要求积极做出反应,或者主动地发起变革和调整。许多公共组织通过全面削减分支单位的预算、进行人员精简或是其他减少职员的方法来对变革的要求做出反应。在另一方面,一些组织力图通过相当灵活的、自行设计的结构和工作过程来进行调整,越来越多的著述讨论了它们所寻求的方法。这些组织允许处于较低层次的管理人员和雇员在感到必要时对他们所在的单位进行重新设计。有关这一课题的研究主要集中在私人公司,这种研究一般认为,公共组织在面对变革的压

力时做出独立而积极反应的能力较低(Whetten,1988)。

要求缩减政府税收和开支的压力使得人们经常讨论应付资金缩减的策略。表格 13.1 总结了查尔斯·莱文(Charles Levine)对这些策略中的一部分所做的介绍(1980)。鲁宾(Rubin)于 1985 年分析了里根政府在 5 个联邦机构中所进行的预算缩减工作。她发现,这些机构的某些反应与人们阅读有关公共管理的书籍之后所设想的相一致,但在某些方面,这些机构的反应又与人们的设想大相径庭。总统在这些机

表格 13.1 如何处理组织衰落和预算缩减:对衰落和资金缩减做出反应的对策

	抵御组织衰落的策略	把衰落影响降到最小的策略
外部政治(支持力量不足)	1.使工作项目、当事人以及支持者多样化 2.改善与立法机构的关系 3.让公众知道机构使命 4.获得依靠于本机构的当事人的支持 5.让本机构被某一力量强大的利益集团或立法者所"俘获" 6.威胁取消重要的或受欢迎的工作项目 7.稍微减少某一明显的或是范围较广的服务,以显示出当事人对这一服务的依赖	1.同和自己进行竞争的机构和解 2.取消声名不佳的工作项目 3.终止与政治上软弱的当事人之间的工作项目 4.把专业技巧出售或是借给其他机构 5.与其他机构共患难
外部经济/技术(外部经济/技术环境的败坏)	1.找到一个更广泛、更充足的收入基础(例如,大都市的重组) 2.建立刺激机制,避免撤资情况发生 3.寻求基础支持 4.吸引新的公共和私人领域的投资 5.可能的话就征收用户费	1.改善确定问题的技巧 2.计划实现保护性目标 3.把资金投入和难以收回的成本区别开来,从而减少损失 4.对纳税人和雇主们做出妥协,以继续和他们之间的关系

续表

	抵御组织衰落的策略	把衰落影响降到最小的策略
内部政治(内部政治的脆弱性)	1．做出象征性的反应,如成立研究委员会和特别工作组等 2．建立一种处在包围之中的感觉,以保持组织的士气 3．加强专业技术	1．在衰落的每一不同阶段中都改变组织的领导层 2．在每一不同阶段中都进行重组 3．取消表现不力的分支单位所进行的工作项目 4．把工作项目转交给另一机构 5．争取从限制自由决断的预算和人事规定中获得暂时的例外
内部经济/技术(组织的萎缩)	1．加强上下级控制 2．提高劳动生产率 3．尝试建立成本更少的服务提供系统 4．实行自动化 5．储存并定量分配资源	1．重新谈判订立长期合同,以重新获得灵活性 2．利用理性选择技巧,如采用零和预算并进行评估研究等 3．通过延缓维护工作和降低人员质量把期货抵押出去 4．请雇员们做出自愿的牺牲,如提前退休和延缓加薪等 5．提高预报能力,预见到今后的削减工作 6．把多余的服务重新分给其他用户 7．将多余的财产出售,需要时再租回来 8．利用一切可以利用的

资料来源：莱文(1980),经查泰书屋同意后复制。

构中缩减预算的工作已算是相当成功了。在工作的早期阶段,总统获得的强大的公共支持使利益集团对预算削减的反对受挫。但是,得到利益集团支持的机构还是更有效地抵制了预算缩减。利益集团和议会中的人士确实为他们所支持的工作项目而斗争。但是鲁宾并没发现有什么证据证明,存在所谓强大的"铁三角"对这些机构提供保护。有时,机构会与议会中的支持者合作,或者议会会与利益集团合作,或者机构会与利益集团合作,但它们之间并不总是形成牢固的铁三角关系。

这些机构并不像人们有时所说的那样自己指挥自己,而且难以控制。机构的领导者倾向于服从总统缩减预算的计划,而且他们通常也不

会积极地争取利益集团的支持。职业雇员实施许多缩减预算的工作,这是他们为总统工作责任的一部分。鲁宾甚至提出,这些机构中的一个自己承认了失败,并不努力争取自己的利益。一些机构,特别是中央行政和管理机构,并没有强大的利益集团支持,也更易于受到预算缩减的影响。事实上,这样的机构即便是表现良好有时也会遭受预算缩减,因为它们没有天然的团体支持(它们甚至与一些利益集团成了敌人)。

因为议会和利益集团对里根政府一部分预算削减工作的反对,总统只得依靠内部重组和裁员,这些工作并不需要获得议会的批准。这就损害了一些机构的管理,并降低了它们的劳动生产率。短期看来,这些机构遭受到士气低下、劳动生产率降低、决策不善等问题的困扰,总体上也出现了震动。预算缩减增强了黑人与白人之间、劳方与资方之间,以及职业公务员和受政治任命的官员之间的对立。预算缩减降低了联邦政府对正在寻找工作的人们的吸引力,同时也增强了联邦机构所受到的政治影响力。鲁宾对这些结果进行评估是在里根政府执政中期的事,这些结果的影响力能持续多久目前尚不得而知。但是,她的分析确实提出了一些重要的问题:机构对衰落所做的反应比一般著述所介绍的要更为复杂,可能在政治上的抵御力也要更弱一些——机构确实在变革,它们并不像人们通常所想的或是像一些理论所指出的那样强烈地抵制变革。但是,政治在变革和预算缩减的努力中还是起着重大作用的,而且政治也有可能严重地妨碍变革和预算缩减。理解我们应该何时以及怎样进行变革成了我们所面临的重大挑战,这一点我们在后面还会重新提及。

最终的衰落:组织的消亡　从关于公共组织是否会“死亡”的讨论中,人们得到了一个与鲁宾相仿的结论。许多人声称,政府组织得到强大的政治支持,而且面对要求改变、缩减预算或是取消组织存在的压力,它们表现得毫不妥协。面对这些论述,考夫曼于 1976 年探讨了政府组织是否会消亡的问题。他指出了许多威胁到组织生存的因素。组织要面临其他机构的竞争,也可能会丧失政治支持,还必须面对经常发生的重组运动,这些重组使得官员们一直力图找到重新塑造政府的方法,特别是那些看起来更为有效的方法。他回顾了联邦机构消亡的比

率,并下结论说,这样的比率不应被忽视。但是,总体说来,联邦机构还是有很强的生存能力的。考夫曼指出,存在于 1923 年的机构,94% 都在 1974 年还有其直系后代。

随后,斯达巴克(Starbuck)和尼斯特罗姆(Nystrom)于 1981 年对考夫曼的结论提出了有趣的挑战。他们两人指出,尽管机构已经改变了组织存在的场所、名称或是人员组成,或者组织的功能已发生了重大变化,考夫曼还是把它们称做是以前组织的直系后代。当不同的组织合并时,考夫曼就把新成立的组织当成原来两个机构的后代。斯达巴克和尼斯特罗姆指出,人们在研究工业组织的消亡率时,一般都认为公司合并后只产生一个存在的组织。如果一家公司倒闭,其雇员建立起一个与原公司非常相似的新公司的话,分析人员并不把这个新公司当成原公司的继续。这样,在界定组织的消亡时,我们就会遇到困难。斯达巴克和尼斯特罗姆采用更类似于工业研究中所使用的标准,对考夫曼的数据进行了重新分析,结果他们发现,政府及工业公司有着非常相似的消亡率和生存率。政府机构和私人公司中有相当一部分不会存在很长的时间。有人采用倾向于组织变革的标准进行分析,而有人则不这样做,这样,分析所得的结果也就会出现不同。

彼得斯(Peters)和哈格伍德(Hogwood)在 1988 年也指出,他们发现美国联邦官僚机构也会发生许多变革。但是,他们的分析也显示出其他组织理论家在研究公共组织时所发现的问题(Meyer,1979):公共组织可能会抵制进行变革,而且也会在某些方面毫不妥协,那么把它们引向新的、富有革新精神的方向可能就是社会所面临的一个重大挑战了。但是,事实上,公共组织确实会发生很多改变,包括最终消亡这种终极的变革形式。正如我们后面部分将要介绍的那样,公共组织在经历了衰落时期之后,也可能会重新获得活力。

革新与组织

社会革新在社会进步中的作用极为重要,近几十年来,专门对这样的社会进步进行讨论的一门研究正逐渐发展起来。该研究的一部分讨

论革新在社会以及各层次不同的政府部门中不断扩散的课题。在人口过多的国家中实行计划生育,在不发达国家中应用新的农业方法,以及在全美各地应用新的提供消防、垃圾收集和教育等服务的方法,像这样的课题,许多研究都进行过分析。一些研究也分析了在某一类型的组织之中提高革新精神的一般措施,如县一级的卫生部门所采取的诸多与卫生相关的革新措施等。罗杰斯(Rogers)和金(Kim)于 1985 年指出,这些有关革新的研究大部分都集中在公共组织或公共工作项目上,这些研究能否适用于私人企业还是个未知数。他们两人还指出,这些研究中的许多都采取他们所说的经典扩散模式,这一模式包括下述组成部分: 革新本身的特点(见表格 13.2)、接受研究的社会体系中的沟通联系渠道、时间(例如,革新被采用的速度),以及社会体系中的成员(社会体系中个人和团体的特点,以及这些特点怎样影响社会成员对革新的反应)。

表格 13.2 会对革新实施产生影响的革新属性

1. 成本——最初的成本和持续的成本;财政成本和社会成本
2. 投资的回报
3. 效率——革新所能带来的效率提高
4. 风险和不确定性
5. 可沟通性——革新及其结果是否清晰
6. 兼容性——与已有产品或工作过程是否相似
7. 复杂性
8. 科学状态
9. 能感到的相对优势——潜在的优势能否表现出来或是否可见
10. 起点——组织内还是组织外;源自什么人、什么单位或什么制度
11. 终止——该项革新是否有明确的终点
12. 可返回性与可分性——该项革新是否具有可返回性,或者说它是否能被分成不同的步骤或组成部分,这样,如果必要的话组织仍能返回现状
13. 投入程度——革新取得成功所必需的行动和态度的投入程度
14. 人际关系——革新会对人际关系产生什么影响

续表

15. 有利于公共的属性和有利于私人的属性——革新是对公众有利还是仅对有限的一小部分人有利

16. 把握革新命运的人——革新与各种各样有影响的个人或团体的关系怎样,这些个人或团体能够阻止或发起革新

17. 适应性——用户们是否能够调整并改进革新

18. 继续的革新——能否引发另外的革新

资料来源:改编自佐特曼(Zaltman)、邓肯(Duncan)和霍尔拜克(Holbek)的著述(1973)。

这一研究提供了有用的见解。例如,对革新属性所进行的分析(表格 13.2)为人们认真思考某一革新的前景提供了相当有用的指导。但是,人们对以这种模式进行的研究做了批评,认为这种研究过于局限在上述因素之间的关系上。研究人员指出,有必要进一步关注革新的发展过程,从革新开始直至最终实施,也有必要进一步关注具体组织对具体革新的反应如何。罗杰斯和金指出,这种做法使得研究人员转而采用一种更新的研究革新的模式,这一新模式由以下部分组成:

Ⅰ. 革新的开始过程

A. 确定工作安排。组织成员感到组织表现与设想有一定差距,或者说组织的实际表现相对于预想而言出现了赤字(Zaltman, Duncan 和 Holbek, 1973),这种情况应该得到关注。这种感觉使得组织成员形成应该进行革新的共识。

B. 对应。对应于所发现的问题,人们采取解决措施——革新。

Ⅱ. 革新的实施过程

A. 重新界定。组织成员对革新进行调整,以使其适应组织的具体情况。这就需要对原本的革新进行一定"重造"。

B. 调整结构。组织成员调整组织的结构,以使组织适应革新。

C. 相互关联。相互关联又叫做制度化或常规化,指的是在革新与组织的其他因素之间建立永久性关系。

有计划的变革

组织中的革新一般都涉及到有目的、有计划的变革,这些变革是由组织成员所发起的。内部或外部压力通常会迫使组织成员进行变革,但是管理人员和组织的其他成员必须一起来订立计划并共同进行实施工作。

◆ 对变革的抵制

从一开始,管理和组织理论家们就认识到组织中存在着抵制变革的问题。许多作者指出,传统的官僚主义形式的组织禁止变革的发生。这种组织在规则和明确工作责任的基础上把人们安排到不同的职位和部门中去,要求人们坚持按照这些规则和工作责任办事,人们这么做了,组织就会给予回报。这就进一步增强了人们抵制变革的倾向,而佐特曼、邓肯和霍尔拜克三人 1973 年所做的有关革新特点的分析则指出,有许多理由使得人们抵制变革:变革可能花费不菲,造成不少麻烦,人们不熟悉变革,变革有一定的威胁性,人们难以理解并实现变革。

◆ 抵制变革的合理原因

人们对变革的抵制可能是人们生活中最具破坏性、最为危险的倾向之一了,但管理人员和研究人员似乎常常忘记,人们抵制变革其实是有不少合理原因的。相当普遍的一种情况是,一位新任的管理人员来到组织中时,总是希望能产生一定的影响,而不只是简简单单地当一个管理员。有时,雇员们会对新任管理人员的建议提出反对意见并且制造障碍。很多情况下,新来的管理人员都抱怨说,在组织中工作时间较长的雇员总是喜欢保持现状,这使管理人员的工作受挫。

当然,新任管理人员发牢骚可能是很有道理的,但是如果马上就认定对变革的抵制意味着懒惰、自私和愚蠢的话,他可能会对有效的变革造成损害。人们可能有相当合理的理由抵制变革。有些提出进行变革

的意见完全就是糟糕的意见,最有经验的人们能够意识到这一点。《纽约人》杂志曾登过一幅卡通画,快餐店的两名雇员看到一家人把车停在该店车上购餐的窗口旁,这一家人身体探出车窗,费力地用夹子从购餐窗口的大沙拉碗中夹取食物,只见樱桃西红柿在人行道上像乒乓球一般左蹦右跳,生菜则在空中飞舞,这时一名雇员对另一名雇员说:"哦,看上去好像现在还不是采用自助沙拉台让顾客在车上购餐的时候。"有些意见确实很糟糕,它们应该被抵制。

政府和工业中都有很多不成功的意见。一个突出的例子就是,林登·约翰逊下令,让所有的联邦机构都采用计划和工作项目预算系统(PPBS)。几年之后,这项命令就被取消了。许多选举产生和接受政治任命的各级政府管理人员都发起新的工作计划,进行变革或进行立法,但是却表现出一种并不愿意特别注重实施这些工作的倾向。他们常常认为他们的职责是确定政策并指导官僚机构的工作,而不是紧密地关注于具体的管理工作。他们中许多人都不会在某个职位上任期很长。不管他们怎么强调他们命令的清晰明确,他们的命令也常常是模糊不清的。这就会使得变革进程失去重要的支持和领导。

我们的观点并不是要维护公共官僚机构抵制变革的特权,相反,我们所要强调的是,政府中的组织变革处在一个两难境地。正如下面将要谈到的那样,成功的组织变革需要来自高层的长期支持、参与性计划工作,以及灵活的实施工作。政府管理人员常常能够实现这些成功变革的条件,这比许多人们所设想的都要好,但是,许多著述还是指出,公共领域中这些条件相当匮乏。我们可以从有关变革的管理学专著中学到的一点就是,在上面的例子中,计划和工作项目预算系统失败的原因不见得是由于它本身是一个很糟糕的主意。它是一个意图很好的革新计划,许多公共管理领域的专家都提倡这一计划。但是,好主意并不是自己诞生的,而是人们通过合适的变革过程创造出来的——人们发展并培育它。要是对人们抵制新计划和新主意的做法抱有过于否定的态度的话,我们就很难理解,为什么人们合理的反对意见能够把一个令人怀疑的主意变成一个真正的好主意了。公共管理人员面临的挑战在

于,面对政府中政治复杂性和责任制所带来的压力,如何能够找到方法来克服阻碍参与和灵活性的障碍。

◆ 变革的种类

变革可以分为许多种类、层次和程度,这就使有关变革过程的讨论进一步复杂化。研究人员还没有把变革的这些差异完全地融入到他们的理论之中;相反,他们提出了相当宽泛的理论框架,把很多类型的变革都包含于其中。但是,变革的不同种类值得注意,在后面的部分我们将讨论变革种类的意义。达伏特于 1995 年指出,组织经历至少四种类型的变革:

> 技术变革出现在生产过程和装备中,如计算机客户信息系统或字处理系统的建立。
>
> 行政变革包括建立新的工作表现评估系统,如适用于在联邦公共服务中工作的所有中层管理人员的工作表现管理和认同体系;州和地方一级的机构尽力实施的按劳付酬系统;以及肯定行动工作。
>
> 产品和服务的变革在各种组织中都很常见。正如下面所说的那样,近几十年间,随着议会要求的社会保障服务在数量和性质上不断增加,社会保障署为完成工作不得不竭尽全力。
>
> 人力资源变革由于训练、发展和招聘员工的工作而发生,这些工作的目的在于改善组织领导和组织中的人际关系,或是提高雇员的技术。

尽管上述不同方面可能都会相对单独地经历有限的变革,但也总是相互交织在一起的。事实上,对于重大变革来说,人们所面临的挑战在于把这些变革加以协调一致。提奇(Tichy)于 1983 年指出,在处理组织变革问题时,大多数的做法都集中于三个主要基本点的某一点上:变革的政治、技术或文化方面。提奇所说的战略变革指的是超出零星工作的限制,把这三个方面加以协调一致,从而使得组织与其环境之间

的关系发生大规模转变。

格兰姆比斯基于 1986 年指出,至少有三种类型的变革可能会出现在组织对外界的某个反应中,这样他就进一步指出了问题的复杂性。阿尔法变革指的是在组织的某一方面发生某种程度的变化,从某一层次变革到另一层次,如员工工作满意程度的变化。贝塔变革指的是一种相似的程度上的变革,但是人们对变革程度的重视与阿尔法变革不同。而伽玛变革则总体上是一种状态变革,而不只是程度上的变革。一个人可能会对现实给予重新定义,或者有新的认识,以至于这个人所认识的组织的这个方面发生了基本性变革。格兰姆比斯基及其同事在他们的研究中发现,进入高度"精力耗尽"阶段的组织成员的工作满意程度处于特定的一点上,这一点与他们的工作满意程度在最初阶段所处的那一点几乎正好是完全相反的。这就显示出,一旦一个人进入更为严重的精力殆尽阶段,就会向根本不同的新状态发展,在这一新状态之中,工作满意程度的意义和性质都发生了根本变革。人们对如何衡量工作满意程度有着各种不同的认识,但这些不同认识并没有全面地把握住上述这种变革。这种情况给与组织变革有关的研究和实践都提出了重要问题,这是因为,它使衡量并评价变革更为复杂化,并相当具有挑战性。

正如我们前面谈到的那样,研究和理论还没有对这些复杂性和多种情况差异做出解释。但是,有关组织的专著确实能够提供关于组织变革的有用而有意义的见解。

组 织 发 展

组织理论中一个根基相当牢固的分支学科专注于讨论如何把组织变得更好。与组织发展(OD)相关的作者和实践者们力图改善组织的运作,特别是通过社会科学理论和手段使组织在人际关系和社会领域内表现更出色。组织发展(OD)咨询人员或是"变革动因"与组织中的成员合作,共同改善组织的沟通联系、问题解决能力、自新和变革、讨论

和解决争执的能力、决策,以及信任和开放性。这些咨询人员常常到组织中来,帮助组织诊断并解决在上述领域中的问题。理想情况下,咨询人员力争使组织可以更有效地处理上述问题。数目庞大的书籍、文章、专业刊物和众多的专业协会都对组织发展进行探讨,而大型的公司或政府机构有时则会建立组织发展办公室,为组织的其他部门服务。

正如上述介绍所指出的那样,组织发展在组织研究的人际关系理论和团体动力运动理论中有着很深的根基。组织发展理论也利用到社会科学和组织行为理论中的诸多因素,如有关动机、领导和系统的理论,以及通过实际调查进行研究等手段。有关组织发展的理论和实践差别很大,但是不同的理论和实践都有着关于组织及其成员的共同的基本价值和研究假定。弗兰池和拜尔(Bell)于 1990 年指出,组织发展理论对于个人、团体和组织有着共同的研究假定:

> 人们有一种成长和发展的驱动力,特别是当他们处在一个能够提供鼓励的环境中时更是如此。大多数组织环境使得人们能为组织所作的贡献有限,但人们常常希望能为组织做出更大的贡献。
>
> 对大多数人来说,工作小组是一个非常重要的因素。人们相当重视工作小组中的承认与合作。领导者不能提供组织领导所需要的全部内容,因此工作小组中的成员必须互相帮助。
>
> 受压抑的情感对工作满意程度、信任与合作不利。大多数团体和组织都会使其成员的情感受到压抑,这种情况发生的次数比团体和组织所希望的要多。解决团体中存在的大多数问题必须采用相互交流的方法,并变革人们之间的关系。
>
> 高层次的领导风格和文化总是会在整个组织中居于统治地位,并在整个组织中决定信任和团队工作的层次。
>
> 长远看来,非赢即输的管理战略通常会造成损害。
>
> 合作努力是相当有价值的。系统中全体成员的福利相当重要,应当受到那些在系统中拥有最大权力的人们的重视。

组织成员能实现个人成长,组织成员能够拥有一个更充实、更有意义且效率更高的人生(特别是要允许组织成员们在情感和感觉上建立起一种合理的价值观,从而使他们能够实现这种人生),对行动和研究都全力以赴,在组织中实现民主化和权力平等,这些问题总会受到组织发展实践者们的重视。人们可能已经开始想到,这些研究假定和价值观可能会在管理专家之中引起一些争议。但是,在我们讨论这些争议之前,我们还是先来考虑一下组织发展是怎样介入组织工作中的,这对我们来说是相当有益的。

◆ 组织发展的介入和变革过程

组织发展咨询人员使用各种各样的研究模式,但表格 13 .3 所阐释的行动与研究模式是他们所使用的一个相当典型的模式。关键的管理人员感到问题的存在或是认为组织的表现存在差距,于是他们就找来一名咨询人员,这名咨询人员就会对组织及其问题做出诊断,他通常所用的办法有采访、调查和团体会议等。咨询人员把结果反馈给组织,与组织共同来解释这些结果,并为组织发展工作订立计划,包括确定工作目标、要解决的问题以及将要采用的手段等。咨询人员还将继续搜集信息,以备在工作中加以利用,他所采用的方法包括团体问题解决和建组会议等。随着新的见解在工作中不断出现,人们开始进行进一步的计划工作,而咨询人员则继续收集信息,以对新计划的工作及其效果做出评估。咨询人员在一段时期内持续进行这一发展工作,直到最后他才把这一工作交给该组织的成员自己来完成。相同的研究模式还包括一个最终阶段,在这一阶段中,人们把组织发展项目所带来的变革加以制度化,并终止组织与咨询人员之间的关系(Burke,1982)。

◆ 组织发展的介入技巧

组织发展咨询人员帮助组织确定其面临的问题,这些咨询人员可以将组织成员对这些问题的反应加以利用。有关这一领域的专著提供了各种各样的研究模式、类别和表格,它们显示出,组织成员和咨询人

员可以选择各种类型和层次的介入方式(Burke,1982)。例如,如果组织希望专注于解决在组织成员个体层次上的问题的话,那么,组织就可能会在招收和选择员工、职员训练和发展、建议机制,以及工作设计等方面采取新的方法。在更广泛的组织层次上,组织发展工作可能会建立起全组织范围内的调查反馈机制、矩阵组织发展计划、工作生命质量项目、通过目标进行管理的计划、团体间冲突处理程序等。

表格 13.3 组织发展的行动与研究模式中的各个阶段

1. 工作表现差距: 关键的管理人员感到问题存在。
2. 管理人员与组织咨询人员进行商谈。
3. 诊断: 咨询人员开始诊断和数据收集进程。
4. 反馈: 咨询人员把结果告知重要的当事人和当事人团体。
5. 联合行动计划: 咨询人员与当事人团体在对目标和工作程序(如团队建设)进行计划时携手合作。
6. 深入的数据收集。咨询人员继续注视感受与态度。
7. 深入的反馈。在团队建设会议或其他场合中,组织成员讨论解决诊断工作中所确定的问题。
8. 当事人团体对诊断和早先的阶段中所得的数据进行讨论和处理。新的态度出现。
9. 行动计划。团队确定进一步发展的目标,并为实现目标进行计划。
10. 行动。计划得到执行,新的行为获得发展。
11. 进一步的数据收集。
12. 进一步的反馈。
13. 进一步的行动计划。
14. 工作的继续和咨询人员的离去。诊断、反馈、计划和行动的周期不断继续,直到咨询人员离去的合适时刻。

资料来源: 伯克(Burke,1982);弗兰池和拜尔(1990)。

为了发展团体工作过程,组织发展工作可能会利用团队建设手段,工作小组可以利用这一手段建立起更有效的联系。一般说来,团队建设工作专注于为团队建立目标,分析团队成员的责任和角色,分析团队的工作过程,以及研究团队成员之间的关系。组织发展咨询人员可能

会利用各种各样的手段来支持上述工作努力,如建立一个谈判确定工作角色的过程,在此过程之中,团队成员们举出他们认为团队中其他每一名成员应该做的更多或更少的事情。而后,团队成员们为达成进行变革的协议而着手谈判,并以书面合同的形式将协议加以确认(Burke,1982)。

组织发展咨询人员也会利用一种他们称之为过程咨询的手段。咨询人员对工作小组和其他活动进行观察,收集有关沟通联系、团队工作和人际冲突调节等事宜的关键性观察资料和信息,并与团队成员共同探讨,以解释并改善这些工作过程。

过去,组织发展工作经常利用心理治疗小组、谈心小组或是敏感问题讨论会等手段。这些手段都是通过进行团体会议,以发展团队成员之间的沟通联系和了解,并增强成员对其他成员感觉和观点的敏感程度。这种工作方法源自于我们在第二章中所探讨的科特·鲁因及其同事们的研究。这样的工作小组采用具有一定强度的讨论,目的在于让讨论的参与者更多地了解其他人怎样看待他们,并怎样对他们做出反应,同时也使他们自己更了解自己是怎样看待别人的。这些讨论采取各种各样的方法,经常采取的方法包括让团队成员轮流发表自己对其他成员的看法等。在有些讨论中,这种讨论手段会变得极富对抗性而且情感强烈,参与者则经常感到相当兴奋。在 20 世纪 60 年代中,这些手段曾得到广泛的运用,但现在它们的使用已经减少了,这显然是由于人们在它们是否能够发挥长期效力上存在争议,而且也有证据显示,有时尽管这些手段确实能够产生一定效力,但却似乎会对一些参与者造成伤害(Back,1972)。

◆ 组织发展的效果和争议

咨询人员如何选择、结合并利用所有这些方法程序取决于他的经验和技巧。并没有什么理论可以把组织发展的各个方面贯穿起来,或者能够对组织发展实践做出系统性的指导。组织发展咨询人员所发挥的作用,很像心理医生或精神病医生所发挥的作用,因为他们的实践都

不具备清晰的、没有争议的理论或指导。他们都以经验和直觉作为其工作的基础,并从诸多没有严格定义的工作程序内选择其中的一种。组织及其问题的复杂性,使得组织发展咨询人员难以实现并证明明确的成功事例。批评家有时就会因为组织发展理论缺乏充分实在的理论和以理论为基础的研究而对其提出批判。他们指出,组织发展仅仅集中讨论人际关系问题,如果组织所面临的问题还涉及其他方面(如会计系统或生产过程等方面)的话,组织发展理论就会对组织问题做出错误的诊断。例如,提奇于 1983 年指出,当大规模的战略变革要求把人力资源问题同改善组织技术和政治因素的战略加以协调一致时,组织发展理论却还仅仅关注于组织的人力资源问题。坚持组织发展理论的人们回击说,尽管他们并不总能拿出简单、明确的证据来证明他们显著改善了组织的利润或是其他工作表现标准,但他们还是很清楚,他们的努力常常是相当有价值的。他们也指出,组织理论的其他领域,很少能为管理人员提供变革并改善组织所需的出色指导,而他们则尝试着跳出组织理论的框框,努力把行为科学知识应用到组织所面临的问题中来,这是相当有道理的。

◆ 公共领域中的组织发展

尽管组织发展理论引发了不少争议,它却一直是一种得到广泛应用的改善并变革公共和非盈利性组织的方法。与公共领域中的组织保持长期合作关系的组织发展专家认为,公共和私人组织是否存在某些差异,这些差异会否影响到组织发展理论的应用。这一讨论有着一个相当有趣的历史经历。

格兰姆比斯基于 1969 年所做的一篇文章是 60 年代中相当重要的一篇,他在文章中指出,公共领域所面临的更大挑战是,由一些与本书前面章节中所讨论的因素很相像的因素所造成的。他说,五大基本结构限制使得组织发展理论在政府中的应用相当复杂。第一,各种行为者都有途径获得各种权威,这就使得组织发展工作将面对一个相当复杂的由潜在支持者和抵制者所构成的集合。例如,经过一位与议会主

要成员有着很强联系的职业官员的努力之后,国务院开始实行组织发展行动计划(ACORD)。但是当其他重要的行为者——部门领导者以及预算和人事单位的官员——反对这项计划时,该计划不得不被搁浅了。格兰姆比斯基说,甚至报界也参与了进来,报上的社论倡议,国务院不要管那些长期工作的公务员的闲事,别用一个令人生疑的工作项目给他们添乱。第二,不同的利益和回报结构也使问题复杂化。不同的议会委员会、立法者和行政管理者会对不同的刺激做出反应。例如,一些行为者可能努力争取改进组织的运作,而另一些人则会力图保卫政治同盟。第三,由于相互竞争的同盟关系的存在,行政管理的上下级关系会遭到削弱,支离破碎,这就使得长期坚持组织发展工作的实施更为困难。行政官员与其在议会的同盟者之间的关系可能比他们与其部门主管人员或总统的关系更密切,他们对自身工作项目的责任感也比他们对其部门主管人员或总统的责任感要强。第四,职业公务员和受政治任命的管理人员之间的薄弱关系也会产生类似的权威扩散问题。第五,格兰姆比斯基与考夫曼(1969)都认为,政治系统所强调的问题一直在行政机构的几个目标——代表性、行政领导和政治中立能力——之间来回变动。如果在某一时期内,政治系统只强调前两项内容,比如在里根总统力图控制并缩减联邦官僚机构时,组织发展的大气候就会变得不利。

格兰姆比斯基指出,上述五个因素与政府中的管理"习惯"发生互动关系,这种互动的形式也会阻碍组织发展工作。由于高层管理人员对低层的权威相当有限,因而他们倾向于避免把权力下放,并倾向于建立起多层次的检查和批准制度。立法和法律束缚也常常限制组织发展工作希望进行改革的许多方面,如薪酬系统和工作分类等。政府机构较诸商业公司更可能会行事隐秘,也更可能会有安全方面的要求。政府中的成员表现出更多的"程序常规性和谨慎性"。格兰姆比斯基指出,政府中职业管理人员的角色较诸私人公司中而言,往往发展得很不完善。他指出,造成这种状况的原因,部分是由于人们很难提高公共管理人员对组织目标和价值的把握意识,这些公共管理人员所领导的组织的公共属性造成了这种困难。这种状况反过来也对提高管理人员对

其组织的责任心提出了更大的挑战。

格兰姆比斯基下结论说,上述状况造成了统治公共机构的文化差异。上述状况对管理人员提出了更多的限制,而对创造性、敢于承担风险的行为和工作努力的回报和支持却更少。一些公共管理人员对于是否支持组织的工作计划是相当谨慎的,这点并不令人吃惊。

大多数进行同一研究的作者基本上同意格兰姆比斯基的观点,但也有与他的分析相出入的地方。例如,戴维斯(Davis)于 1983 年提出了一个非常相似的分析,研究了外部政治环境对在公共组织中利用组织发展理论所产生的影响。但他更强调的问题却是:公共组织有着多样化的目标,而且它们的工作项目和工作表现评价标准相当模糊(他做出这样的结论,可能是由于他的材料主要来自于某个福利机构的组织发展计划之中的缘故,这正是这类问题可能最为严重的政府领域)。

但是有趣的是,这些作者从这些讨论中得出的结论却是,组织发展理论一定会在公共领域中成功。这些作者举出了公共领域环境中的诸多问题,与他们的描述相比,一些人们通常认为官僚机构僵化不堪的看法已经显得相当乐观了,但是,这些作者尽管认为公共领域环境提出了更多的挑战,他们还是认为,这些挑战最终是可以被应付的,同时他们也举出了一系列的情况,使人们可以为之做好准备。格兰姆比斯基于 1985 年举出证据证明,公共领域内的组织发展计划有着相当高的成功率,看上去与私人领域内的成功率基本持平。首先,他和他的同事们回顾了公共组织所发布的诸多关于组织发展工作的报告,并把公共组织工作中所明显遇到的问题进行了归类。他们发现,在 270 份关于组织发展理论应用情况的报告中,报告的作者们常常会提到格兰姆比斯基所谈到的种种限制。报告的作者们提到了外部限制,如工作程序上的僵化(124 个案例)、利益和价值观的多样性(111 个案例)、公共监督(87 个案例),以及所谓‘多变的政治和行政接触区域”——立法和行政单位之间以及职业官员和政治官员之间的不和谐关系(62 个案例)。他们也提到了内部限制,如专业技术的缺乏(78 个案例)、软弱的上下级命令关系(70 个案例)、复杂的目标(61 个案例),以及较短的工作时间(52 个案例)。市政府的报告与其他层次的政府报告大体相似。尽管这些

报告指出了上述复杂问题,格兰姆比斯基还是注意到,报告中数目庞大的工作——特别是考虑到专业著述中并没有涉及这些机构做出的许多努力——表明,“尽管公共领域所受的限制可能更严重一些,但这些限制还不到那么严重的地步”。

一些研究对公共和私人领域中组织发展理论应用的效率都进行了分析。为了进一步增加其研究证据,格兰姆比斯基对这些研究做了介绍。他的一位学生利用与以前研究中所采取的确定组织发展成功率相似的方法,对上述 270 个组织发展计划的成功与否进行评估,这位学生发现,这些报告中的大多数都反映出了积极的效果(43%)或是特别积极的效果(41%),反映说没有任何效果的报告只有 7%,而反映说取得消极效果的报告也只有 9%。这一结果也显示出,公共领域的组织发展计划中,有相当一部分是要求最为严格的组织发展理论应用实例。而且,这也并不说明,公共组织中的成功率主要是靠限制性地在政府中进行组织发展介入得来的。格兰姆比斯基还让独立观察员对 44 个在市政府中应用组织发展理论的情况做了相似的评估,结果他们甚至发现了更高的成功率。格兰姆比斯基总结说,这种成功率与私人组织的成功率非常相似,而且尽管政府环境显然面临着各种限制,组织发展的实践者们还是在适应环境方面做得相当不错。

高特纳(Gortner)、马勒(Mahler)和尼克尔森(Nicholson)在 1987 年对格兰姆比斯基的结论提出了一些挑战。他们三人指出,由于人们只是报告了成功的案例而不谈论不成功的案例,所以格兰姆比斯基的方法是存在一定弱点的。当人们写文章时,当然会尽可能地把他们的工作写得好些。另外,随着时间的流逝,组织发展理论的实施也可能会逐渐淡化。

但是,最近一段时期内,罗伯森(Robertson)和赛内维拉特涅(Seneviratne)于 1995 年介绍了一个基本上支持格兰姆比斯基所作结论的研究。罗伯森和赛内维拉特涅对大约 50 个关于公共和私人组织中有计划地变革介入的研究进行了总体分析(“后分析”)。他们发现,公共和私人组织中的组织发展介入,在工作环境和组织产出等方面反映出相似的成功率。但是,在某些更为具体的领域中,他们也发现二者之间存在

着区别。有证据显示,私人组织中的变革努力在工作环境的四个组成部分(组织安排、社会因素、技术和物理环境)中能够带来积极的变革。但在公共组织中,变革努力似乎只能在组织安排和社会因素方面带来积极变革,在技术和物理环境方面却不能。另外,尽管在两大领域中变革努力都对组织安排带来积极变革,私人领域中的效果要明显得多。变革努力在两大领域之中都表现出对组织产出的积极影响,二者之间并不存在很大的区别。但是,公共组织中的变革介入表现出,它与组织产出的一个方面——更高的工作表现水平——之间的关系要比私人领域中的变革努力密切得多。这些结果支持本书前面章节中有关公共和私人组织的许多评论,如公共组织面临着更多对组织结构的限制等。这些结果也一般支持格兰姆比斯基及其同事的结论:公共机构可能会面临某些特殊的挑战。但是总体说来,有计划地变革工作似乎在公共和私人组织中的成功率是一样的。人们有着种种思维定势,也有一些批评公共组织的学术论断,这些学术论断不是建立在系统的证据之上,而是建立在简单化的理论之上,尽管这些都对公共组织不利,但政府之中的组织变革工作还是出现得相当频繁,并取得了明显的成功。

大规模、有计划的组织变革的成功和失败

有关公共组织中成功的变革工作的证据显示出,组织成员处理并执行变革是相当重要的。组织一直在定期地进行着大规模、有计划的变革进程,这些进程大大超出了组织发展计划所能涵盖的范围。在近几十年来,来自国际竞争和其他方面的压力使美国公司面临诸多挑战,它们经历了大规模的整顿。转型、重造和重建等术语开始反复出现在管理学专著中,这些术语指的都是在组织中进行大规模、有计划变革时所需的战略。面对我们在前面章节和早些时候所讨论的压力,政府也跟企业一样进行了大规模整顿(Gore,1993)。有关大规模组织变革的著述可谓多种多样,我们难以简单地总结。但是,有两篇文章对分析和处理成功的变革计划提出了特别有价值的论述,在这两篇文章中,作者对组织变革和转型的模式进行了总结。尽管这两篇文章在出版时间上

有 30 年的间隔,但它们表现出了不少有趣的相似性。

大约 30 年前,格雷纳(Greiner)于 1967 年对 18 个重大组织变革尝试进行了分析,并做出结论总结了成功变革的模式。他指出,人们经常用到的一些对待变革的方法常常会失败。这样的例子包括单方面行动(如自上而下的要求进行结构变革的命令)、在团体决策中的权力分享过于有限,以及通过心理治疗小组来进行权力下放等。格雷纳所讨论的成功的变革努力则要包括全面得多的方法,这些都在表格 13.4 中得到了体现。

表格 13.4　成功的组织变革的模式

第一阶段:压力和躁动

1. 存在强大的内部和外部压力要求进行变革　人们广泛认识到工作表现存在差距且有必要进行变革,这就给高层管理人员造成了压力。

第二阶段:介入和重新定位

2. 一位新人加入组织并成为变革领导者　这位新人有着作为一名成功的变革促媒的良好记录,他加入到组织之中,或者成为组织的一名领导者,或者作为与组织领导合作的咨询人员。

3. 这位新人领导组织对过去实践和当前问题进行重新审视　这位新人利用他的目标,这种目标是一种外部认识,能够鼓励组织重新审视旧有的观点和理念,并关注于"真正的"问题。

4. 高层管理者高度投入到重新审视的过程中来　组织领导者及其直接的下属直接参与并高度投入到重新审视的过程中来。

第三阶段:诊断和确认

5. 变革领导者在诊断过程中与组织的各个层次打交道　变革领导者让组织的各个层次和单位参与到合作性的讨论中来,发现事实,探讨解决问题的方法,从而确定并诊断当前的问题。诊断过程中有着重要的权力分享。

第四阶段:创造和全力以赴

6. 变革领导者激励组织各个层次广泛地寻求富有创造性的问题解决方案

第五阶段:实验和研究

7. 解决方案得到建立、检测,并在小范围内得以证实　问题得到解决。实验受到激励。

第六阶段:巩固和接受

8. 成功得以巩固和推广,并激发起更多的成功　人们得到回报。成功得到承认并成为制度而得以巩固下来。

资料来源:改编自格雷纳的著述(1967)。

正如该表格所体现的那样,格雷纳有关成功变革模式的评论强调如下几点条件和步骤:

> 组织成员和组织外部的相关行为者都广泛地感受到进行工作改善的压力。
>
> 一位新人加入组织并成为其领导或是作为组织的咨询人员,从而领导组织所进行的变革努力。
>
> 高层管理人员都投入到发起并持续变革进程的工作中来。
>
> 进行变革的促媒(新的组织领导者或咨询人员)与高层管理人员共同努力,开始总体诊断。
>
> 变革促进媒领导诊断进程,他召集多层次、合作性的会议,进行发现事实并解决问题的讨论,从而找到并诊断关键性问题。许多单位和层次的代表都参与进来。人力资源单位高度投入到此进程之中。
>
> 参与者寻找问题解决方案。这些解决方案首先在小范围内获得验证,而后再在较大的范围内得到验证,并于最后得以实施。
>
> 参与者利用成功来进一步巩固所得的成果,而这些成果则广为人们所接受。

正如表格 13.4 中第三阶段第五点所显示而其他阶段亦有所暗示的那样,格雷纳强调权力分享在成功的变革模式之中发挥着关键性作用。他下结论说,成功要求人们进行权力分享,而权力分享必须以一种发展性进程出现。他所观察到的失败中,更多地包含单方面要求变革的压力,而且有着违反逻辑的步骤程序。

大约 30 年后,考特(Kotter)于 1995 年出版了另一篇有关组织变革的文章,考特是在领导学、组织变革和其他课题方面一位很突出的作者,他的文章和格雷纳的文章登在相同的刊物——《哈佛商业评论》(*Harvard Business Review*)上。在这篇文章中,考特举出了许多组织“转型”(这是当前对于大规模、全面性变革努力的一个很时髦的称呼)失败的原因。表格 13.5 将考特提出的失败原因逆向表述,这样它们就

变成了获取成功的要求。考特关于组织变革的论述与格雷纳的观点在重要方面存在着分歧。考特讨论“远见”这一课题,这在如今的管理学界是一个相当具有时代特色且讨论很多的课题。他也强调“指导性同盟”的作用,这与格雷纳专注于来自外界的变革领导者的观点形成了鲜

表格 13.5　成功组织转型的步骤

1. 建立紧迫感
   - 审视市场和竞争性现实。
   - 确定危机和机遇。
2. 组成强大的指导同盟
   - 聚集起一个拥有足够权力的团队,建立起一个对变革努力实施的领导。
   - 鼓励该团队的整体协作。
3. 建立远见
   - 建立远见,以对变革努力进行指导。
   - 建立实现该远见所需的战略。
4. 传播组织的远见
   - 利用所有现有方法来传播新的远见和战略。
   - 让指导同盟成为采取必要的新行为的典范。
5. 使他人有足够的权力以为此远见做工作
   - 驱除变革的障碍。
   - 变革有可能造成障碍的系统或结构。
6. 争取短期的胜利
   - 为获得可见的工作表现改观制定计划。
   - 实现这些改观。
   - 肯定并回报那些对实现这些改观做出贡献的雇员。
7. 巩固已经获得改善的成果并争取进一步的变革
   - 利用不断提高的可信度来变革系统、结构和政策,力争实现这一远见。
   - 雇用有能力实现此远见的雇员,并帮助他们获得发展。
8. 把新方法加以制度化
   - 阐明新行为和组织成功之间的联系。
   - 保证组织领导的发展和继承。

资料来源:改编自考特的著述(1995)。

明对比(本章后面的一个部分将介绍社会保障署所进行的一次成功变革,这次变革就与来自外界的变革领导者无关)。考特的阶段理论与最近其他一些有关组织大规模变革的研究相一致。最近的研究(Huber和Glick,1993)强调"共同所有的价值观"(它可能在某些重要方面与"远见"相同)和领导班子的重要性,而并不强调个别的、英雄式的领导者。

相隔30年,上述两种见解有许多相似之处,这很引人注意,而且也给大规模组织变革提供了一个简单的理论框架,只是它的要求颇高,也可能会起到误导的作用:

对变革的必要性的广泛共识
清晰而持久的领导,包括来自高层管理人员的支持
在诊断问题并计划实行变革过程中的广泛参与
灵活渐进的实施过程,该过程包括实验、反馈、调整,并在前面成功的基础上对变革加以制度化

上述这些因素对于公共领域内的管理人员来说似乎很难实现,因为许多公共组织都面临着高层管理人员变动频繁,外部权威施加限制和干预,以及其他各种可能阻碍上述因素的条件。但是,下面的部分将举出公共机构中成功实现变革的上述许多因素的例子。

◆ 成功恢复活力的公共组织

上述的许多条件和步骤以及人们对转变组织文化的强调正是已经衰落下去的公共组织成功恢复活力时所具有的特点。波伊斯特(Poister)于1988年将有关组织为恢复活力而进行努力的案例研究编辑到一起。在其中一个案例研究中,赫尔泽(Holzer)于1988年介绍了纽约市卫生署显著提高其工作效率的情况,该署成功改善了劳资双方的合作和团队工作,提高了效率和信息处理能力,在废物收集方面进行了技术革新,并改进了管理技能和组织方法(这涉及到与严格的公共服务规则相竞争,并力求调整这些规则)。

戴克尔(Decker)和保尔森(Paulson)于 1988 年介绍说,一个包含许多方面的工作表现改善体系大幅度提高了杰克逊维尔电力局的工作表现。该体系包括,努力改善工作计划和信息处理,并对组织文化实现转型,使其更加重视协商性团队管理、战略计划、公司目标的确认,以及有利于实现这些目的的充分发展的管理体系。

史蒂芬斯(Stephens)于 1988 年介绍说,阿拉巴马州康复和残疾儿童服务部的一位新任主任领导该部进行了一次转型,把它从一个麻烦不断、注重控制机制的组织转变成了一个更为注重质量和参与性工作的组织。这位主任领导进行了一个有着相当广泛参与性的进程,以发展该部的"未来蓝图"并改善机构政策、工作表现评价方法、质量保证方法和组织工作。该进程的目的也在于使监管人员更注重于指导和协商,并让计划小组参与到机构政策的审查中来。该主任利用了一些管理组织文化的方法,这些方法与我们在第七章中所谈到的相似(见表格 7.1)。她一直坚持和团队见面并交谈,把"未来蓝图"贴在她办公室的墙上。她重新设计了组织图,把阿拉巴马的残疾儿童和成人放在了组织图的顶部,并强调指出她对客户服务的重视。

波伊斯特(Poister)和拉尔森(Larson)于 1988 年介绍了宾夕法尼亚州运输部恢复活力的过程,该过程涉及到对组织进行重组,使该机构不再那么头重脚轻,并进一步强调按照个人能力进行选拔,以改善机构职员的专业能力和管理能力。机构的领导者也进行争取政治支持的工作,力争改善财政和工作方面的控制机制,并通过质量检测、参与性管理以及确认指导性价值观来发展组织。

波伊斯特于 1988 年指出,所有上述努力都反映了战略变革的多方面进程,涉及到许多政策、管理、技术和政治工作以及一系列随时间而发展的战略。尽管这些努力相当多样化,但是它们都强调发展一个为组织成员所共有的远见和使命,进行战略计划,以及建立组织的领导和文化。它们涉及到对组织的权力进行重新分配,使得机构成员能够更积极地参与到工作中来。但它们同时也强调管理体系的改善,如财政、劳动生产率的衡量方法以及信息处理体系等。高效的恢复活力的运动

也要求机构的管理人员发展并维持高效的政治支持,从而为变革赢得资源和批准。这样,成功的恢复活力的工作会在各种不同的公共组织中出现,并且与私人组织中的模式相当一致。但是,成功不只要求有技巧地利用适用于各种组织形式的组织变革原理——它还要求有技巧地对付公共组织的政治环境和管理特性。通过对比公共机构中大规模变革的成功和不成功事例,我们可以进一步澄清如何有技巧地利用各种方法以及支持这些应用的条件。

◆ 两个对立的事例

回顾政府机构中两个大规模变革的事例,有助于我们明确格雷纳和格兰姆比斯基两人理论各自的应用情况。沃维克于 1975 年介绍了美国国务院的一次失败的尝试,国务院想做任何人都希望做的一件事——缩减官僚机构。在另一方面,社会保障署却在相似的工作努力中取得了成功。当社会保障署满是行政错误,难以跟上处理当事人请求的要求,面临着极端严峻的问题之际,该机构中的成员成功地重新设计了该组织及其处理当事人请求的体系,并改善了它的工作表现,以此作为对问题的回应。许多评论都指出,政府所处的政治和制度环境以及公共机构的内部文化会阻碍变革的发生,上述两个事例表明了这种见解的正确性。可是它们也支持下面这一观点,即在适当的环境下,通过实行合理的变革原理,工作技巧高超的公共管理人员和雇员能够非常有效地实行重大变革。

国务院中的‘O 区域’改革　沃维克于 1975 年介绍了一个相当有趣的案例,国务院的一位副国务卿,怀着良好的愿望,发起了一项不成功的工作努力,希望在决策过程中实现权力分散并消除上下级体系中的诸多层次。人们把一个管理领域称为 O 区域,它已经成了由多种上下级层次和多种职责所构成的一个复杂组合体。这位副国务卿的改革取消了 6 个上下级层次(包括 125 个行政职位),并开始了一个所谓‘通过目标和工作计划进行管理’的进程。根据这位副国务卿的计划,处在那些被取消的层次之下的项目管理人员将更为独立自主地进行工

作——他们头上不会再有那么多的行政管理人员,而且也将更直接地受到副国务卿的指挥。他们还将采取根据目标进行管理的工作计划,在这些工作计划中,他们将明确目标、工作期限和所需的资源。

尽管这位副国务卿的改革意见很大程度上是受了麦克格雷格尔的 Y 理论管理法的影响(1960),其他管理人员却评论说,他是想通过 X 理论的方法来应用 Y 理论。这位副国务卿基本是单方面地做出了变革的决定,而后就召集了大批管理人员和雇员,把他的决定公布出去。照沃维克的说法(1975),有关改革的传言已经遍布于组织之中,但是改革的性质还是‘让人们——甚至是那些经历了诸多重组的老雇员——吓了一跳”。

但是沃维克主要分析的还是那些在国务院中阻碍变革的因素,他倾向于认为这些因素在所有的政府机构中都存在。从外部来说,议会关系和相关的政治起着重要的作用。有些行政管理人员会在变革中失掉他们的职位,可他们在议会中有着强大的盟友,也受到利益集团的支持,他们都反对这些变革。国务院采取一些不同的人事体系(外交官员和其他人),这也使变革进程进一步复杂化。然而,一个意在将这些不同的体系统一起来的法案并没有在议会中获得通过。一个公务员工会反对这项法案,一位相当有力量的参议员认为该法案会削弱外交工作,而参议院对外关系委员会的主席也对该法案支持甚少,因为他希望能与国务卿在和越战有关的问题上进行更好的合作。国务卿担心,取消国务院的一些上下级体系会使得该机构中的控制范围增大(许多项目管理者都会直接对该副国务卿负责)。

沃维克指出,一个所谓的‘行政管理正统思想”在华府和其他政府部门中相当盛行。立法者和政治管理人员喜欢传统的命令锁链和上下级安排,并且担心如果缺了这两项的话,政府就会发生混乱。在越战问题上,国务卿受到来自议会和公众的很多压力,他不想在有关国务院行政管理的争议上浪费什么政治资本。

沃维克指出,职业公务员对于高层政治管理人员每两三年就更迭一次相当习惯。由于他们行事谨慎,并希望保障安全,所以他们很容易

建立起防御措施,反对政治管理人员在公共机构的短期任内反复周期性地进行改革和变革的尝试。职业公务员可以什么都不做,等着高层管理人员的离任,或者他们也可以策动议会和利益集团反对改革。与许多公共机构一样,国务院的各部门和各专业人员之间也存在着内部斗争,这种内部斗争包括:外交人员和其他人员之间有一个相互对立的传统,按功能划分的单位和按世界地理区域划分的单位之间也存在着传统的对立。这些内部斗争使得变革努力进一步复杂化,特别是因为其参与者往往有着外部政治同盟。

这位副国务卿实施变革,还是获得了一些较好的效果。这些变革似乎有利于独立自主,使得组织更加愿意进行实验,并且也激励了一些单位和管理人员。但是组织的协调一致似乎受到了损害,内部和外部的抵制也逐渐增强。在尝试进行变革之后不久,这位副国务卿就离开了国务院。他的继任者对这些改革很是嘲笑,大约九个月之内他就取消了大部分的改革内容。沃维克指出,一些有用的成分被保存了下来,而变革中所获得的经验也被证明是对今后的改革相当有价值的。但他总结说,这些改革显然是失败了。

沃维克更概括地指出,他在国务院中所发现的情况总会维持所有政府机构中复杂的官僚体系。议会和利益集团常常抵制变革,因为它们与机构及其分支单位之间有着联盟关系。它们仔细防备着会对联盟产生威胁的重组工作。机构高层管理人员的快速更迭也起着我们已经谈到的作用。政府机构的多样化和相互关系也使变革努力更为复杂。任何一个公共政策领域都会和许多不同的机构相关(例如,农业和贸易部以及许多其他机构都与外交工作相关)。由于立法和政策决策可能会与许多机构有关,人们就更难以获得共识和支持。法规和"全系统范围内的规则"控制着组织和工作程序的许多方面,有时甚至会规定机构所采取的结构,还会对机构的工作划分、采购、获得空间、人事决定和许多其他工作加以限制。行政管理正统思想和扩散化的机构目标也使得人们倾向于把古典式的官僚控制强加给组织。

沃维克指出了国务院所独具的情况,这些情况与改革的结果有很大关系——那段时期内的越战问题、该机构长期受到复杂政治影响的

历史、内部对立、对于安全的沟通联系的特别巨大的需要,以及该组织工作的世界性范围。但是,关于变革公共官僚机构的前景,他还是做出了相当悲观的结论。好像他已下了决心不能以这样一种口气做结尾一般,他又提出了一些缩减和变革官僚机构的建议,这些建议与格雷纳和组织发展专家们的看法基本一致。他指出,在公共机构中实现参与性管理说来虽然容易,但在实际中却面临着一些严峻的挑战。前面谈到的许多情况都不利于高度参与化的工作,但是要想获得成功变革的话,政府管理人员就必须应付这些情况。沃维克指出,人们不能通过大幅缩减官僚机构——通过裁员或是合并或是取消某些部门等——或是通过由上而下的改革命令来消灭官僚机构。他总结说,有效去除官僚机构弊端的努力必须在机构内部获得强大的根基。机构中的成员需要知道这些变革对他们来说是相当重要而有用的。所有重要的内部支持者都必须参与到问题的考虑中来。必须有一个认真的、合作性的诊断,在此之后则必须进行广泛的讨论,探讨切实的变革选择。而后,变革的倡议者必须从外部控制者和盟友那里获得支持。为了避免高层管理人员快速更迭所带来的问题,应该建立一个进行协调工作的团体,该团体应该监督并维持变革工作,而且应当包括多于一名的接受高层政治任命的官员。

在社会保障管理中对申请处理过程进行组件单位化　尽管人们一听到对申请处理过程进行组件单位化这几个词就总有一种要打瞌睡的欲望,但这一事例还是反映了一种高效的尝试。在此尝试之中,人们做成了一些工作,而这些工作正与国务院改革所没有实现的那些相似——改革官僚机构,使它朝着一定的方向发展:在工作的控制中实行权力分散,工作环境得到丰富。在 20 世纪 60 年代,社会保障署在处理有关退休和幸存保险(即社会保障支付项目)的请求方面积压了一大堆工作,负荷过重。当事人对社会保障署和议会成员表达不满,而议会成员也将这些意见转达给该机构。社会保障署一度积压了 100 万项请求没有来得及处理。是该做些事情的时候了。

问题之所以出现,主要是由于议会在原有的社会保障工作项目中加入了新的项目和新的形式,如把社会保障项目扩大,涉及到受抚养

者、农民、个体户和残疾人。再加上人口的增长,这就使得需要处理的请求越来越多。另外,由于存在着许多不同的项目且某些个人案例还相当复杂,所以一些请求可能会引起比较大的困难。例如,某申请人可能以不同的名字从事工作,但他得了严重的脑病,想不起他原来的名字和出生地。

该组织处理请求的系统显得越来越难以有效地回应于工作压力。社会保障署有几个主要的功能部门——退休和幸存保险(RSI)工作项目部门、残疾保险部门、数据处理和记录部门,以及监督地方工作的部门。该署遍及全国的地方办公室受理当事人提出的要求获得福利的请求。就退休和幸存保险项目而言,地方办公室会把收到的申请转交给六个工作项目服务中心(PSC)之一。这六个工作项目服务中心位于全国的六个地区。每个中心都有大约两千名雇员。当一项请求由某个地方办公室到达工作项目服务中心之后,文秘部门就会为该申请人建立一个档案夹,并把这一档案夹交给请求处理单位。在请求处理单位,请求管理者将决定该申请人可以获得什么类型以及何种程度的社会保障支付。而后该档案夹又会被送到支付单位,这里,支付管理员将计算福利支付的数额,并做一些必要的书面工作,为开始通过计算机处理支付工作做好准备。随后该档案夹又来到会计单位,该单位将关于这一个案的信息加以收集并编码。其后该文件夹又被送到另一个单位以被录入计算机中,而后再送到记录保管单位储存起来。在一些单位中,数以百计的工作人员在长排的办公桌前工作,他们从手推车上接到成堆的文件夹,铃响了才能停下来喝咖啡或是吃午饭。进行控制的书记员和监管人员强调其单位技术问题和工作效率的重要性,并对工作的准确性进行抽查。

信息稍有不完整,或是技术专业人员稍有意见不统一的话,某项请求就会被拖延,因为它必须被送回处理过程的前一点上进行确认或改正。关于该问题的交流通常必须采取书面形式。并没有规定要求有问题的申请必须返回到曾经处理过它的人手中进行重审。随着申请越来越多,而且许多申请越来越复杂,该系统的运作也越来越受到阻碍。该系统使得雇员们希望能够避免非常困难的申请,甚或把这些申请直接

送到下一阶段去,以把它们从自己的办公桌上清除掉,这样他们就可以对申请加以‘润滑”。结果,有问题的案例堆积成山。

罗伯特·鲍尔(Robert Ball)长期担任社会保障署专员,深受人们的敬重,他任命该署一位经验丰富的官员休·麦肯那(Hugh McKenna)出任退休和幸存保险部门的主任,并下令让他解决该部门的问题。麦肯那发起了一个开放式的变革进程,进行了为期四年的研究、发展、实验和士气建设。几个由内部和外部代表组成的特别工作组对管理过程、个案处理和劳动关系进行了研究。一家咨询公司分析了个案管理过程。来自工作项目服务中心、地方办公室以及退休和幸存保险总部的管理人员和职员召开了大型的团队建设和鼓舞士气的会议。总部的职员与工作项目服务中心合作,建立起关于参与性管理的训练课程。有趣的是,有些人对麦肯那的评价和国务院的那位副国务卿所获得的评价差不多——他‘下令要求开展参与性管理”。他确实下了这个命令,但显然他让人们执行这一命令的方式与那位副国务卿之间是有着重要区别的。

在上述这些努力之中,申请处理组件单位的概念形成了。总部的计划人员建议建立起更小的单位——由 50 名雇员组成——这些更小的单位应包括处理申请所需的所有技术专业人员,并且应让这些人员从始至终地处理申请。组件概念的支持者说,他们借鉴了麦克格雷格尔、赫兹伯格、里科特和马斯洛的见解(见第二章和第十章),他们指出,这一概念将带来工作的丰富和参与性管理。组织个体会对他们的任务负起更多的责任,并把当事人作为有个性的人来看待,组织个体也将更容易地同监督者和管理人员沟通,并对工作过程和自身在其中的责任获得更多的控制。

某个工作项目服务中心在实验基础上对一个单位进行了尝试,而后一共建立了 6 个组件。问题出现了。在某一时刻,这些组件单位的工作效率下降了,人们开始认真地考虑是否应该结束这一实验。但是,职员们还是断定这些问题将会得到解决。管理人员们显然在适应新体系时遇到了一些麻烦。有一个例子是,两个组件单位的管理人员想把他们的单位合并起来,建立起联合功能单位来处理文件、记录、申请等。

总部的职员们不得不督促他们回到原来的概念上去。把书记职员和技术专业人员混合在组件单位之中也引发了一些种族和身份冲突。与其他机构——如公共服务委员会(即现在的人事办公室)——保持良好的关系要求组织能够有技巧地工作,以获得新的空间,并能够获准采用新的人事结构。最终,其他的工作项目服务中心也采用了组件单位,但也做了些许调整。在一个组件单位中,与处理请求有关的专业人员围坐在一张办公桌旁,在他们处理不同个案的过程之中,他们相互之间可以进行直接的交流。组件单位的方法也被残疾保险部门所采用,不过在该部门中,每个组件单位包含更多的雇员。

组件单位的概念在该机构中获得了成功,并得到了广泛的承认。在某一时刻,工作项目服务中心处理新请求的时间减少到平均只需 20 天,即减少了 50%,后来还减少了更多,平均只需 15 天,长期拖延的案例也相当少。一些对雇员进行的调查表明他们在组件单位之中有着更高的工作满意程度。但是,形势也并不是一片乐观。一些工作时间很长的雇员不喜欢这一变革。计算机系统中的问题也使情况复杂化。在 20 世纪 80 年代,当该机构开始裁员 17 000 人时,机构士气严重低落,而裁员显然也使得该机构很难合适地以一定人员充实组件单位。然而,该机构中的许多人还是认为组件概念是成功的。如今,所有的工作项目服务中心都已建立起组件单位,雇员们并不把组件当做是一种革新,而把它当做是中心的标准特点之一。最近的一些发展,如申请处理过程的计算机化,给组件设计带来了一些问题。一些中心正试验着如何以新的形式来组织请求处理工作。当这些中心进行实验之际,管理人员和雇员们经常表示说,他们担心他们的机构会放弃组件设计。组件概念是一个非常成功的变革,所以组织成员现在才会表示担心组织放弃这一概念。

上述成功所反映的,可能不过就是如何合适地利用有关变革的一些普遍性理论而已。人们普遍认为上述变革是必需的,变革获得了高层的支持,变革的实施也很灵活,实施过程中不断进行调整、反馈和实验,并为实现组织目标而确立起一个现实的战略。从某种意义上说,这一变革有着自上而下的特性,但在这一例子中,它似乎显示了专家们所

说的“来自高层的支持”。变革必须获得有着充足的权威和资源的支持者,他们可以帮助变革获得成功。

社会保障署的例子有一些独特之处,从而把它和国务院的例子区别开来。这些独特之处已总结在表格 13.6 中。社会保障署的领导者是一位长期任职的职业公务员,他受到议会中关键人物的信任和支持,因而他能够得到权威的授予,从而可以不受干扰地解决机构问题。社会保障署从获得确定服务的庞大当事人群体处赢得了巨大的支持,而该机构的任务也总是清晰而机械化的。机构中的成员能够把他们的工作过程和管理方法“包裹”起来,使其免受政治干扰的影响。

表格 13.6　联邦机构中成功变革的条件

1. 一个长期的权力中心,致力于成功的变革
   - 由职业公务员所提供的强大而稳定的领导
   - 有着充分权威和资源的内部变革促媒(职业机构管理人员)
   - 积极而富有创造性的机构职员
2. 获得集体支持的合适时机
   - 政治“机会之窗”
   - 支持变革但并不插手变革的政治监察人员(议会委员会的领导者)
   - 机构领导者和职员们的政治老道——有效地处理与议会和监督机构的关系(人事管理局、总务管理局)
   - 能够把雇员们的真诚投入和权威的决定性行使结合在一起的战略
3. 全面、清晰而实际地做出选择的过程
   - 长期变革战略,利用团队工作发展新的结构
   - 重大的结构改革,集中关注于可衡量的产出,并在运作责任上实行权力分散
   - 合理地澄清新结构和新程序的性质和目的

资料来源:瑞尼(1986)。

尽管这些因素可能给社会保障署提供了一些优势,但这一例子也显示出,要想在公共组织中实现成功变革的话,我们要进行一些关键性考虑(G.W.瑞尼,1990)。社会保障署有一个长期的、高技巧的权力中心,这一权力中心致力于实现成功的变革。具有讽刺意味的是,尽管

人们的思维定势总是认为职业官僚抵制变革,但在这个例子中,长期任职的公务员却是变革的支持者。有一个例子是,这些公务员甚至必须战胜一名保守的接受政治任命的官员,他力图阻碍这些改革,因为他认为改革会导致“等级爬升”——雇员们的工资等级随着组件单位中责任的增大而不断提升。改革的领导者让公共服务委员会在匆忙之间批准了新的人事结构,以防止改革受到任何阻挠。通过这种方法以及许多其他方法,他们利用自己对政治和行政系统的了解维持住了改革。同时,他们也不会很快就离开组织。他们使得成员对组织所负有的职业责任感希望变革可以成功,他们和其他的人也知道,变革的结果将会维持下来。

另外,社会保障署的变革发生得很及时,这使得它可以获得集体支持(有关政治过程中“机会之窗”概念的讨论,请见第五章中涉及工作安排过程的部分)。正如前面所说的那样,国务院的改革在时间上受到越战和其他问题的阻碍。当然,社会保障署并不具备防止政治干涉的内在免疫力;许多机构做着同样的机械式工作而且有着同样清晰的产出,但它们却受到外部政治力量的干扰。但是,社会保障署的改革时机还是很合适的,因为并没有什么危机或争议对改革进行干扰。在社会保障署内外,变革的必要性已经广为人们所认识。这部分上反映了运气,部分上也反映了经验丰富的公共管理人员和职员们的工作技巧,他们知道何时以及怎样做出更好的选择。

他们确实做出了一个很好的选择,一个全面、清晰而实际的选择。如果不调整并适应于组织内部特定的结构和文化条件的话,像通过目标进行管理这样比较模糊而准备不充分的模式会遭到失败。社会保障署中变革的发起者和支持者把相对坚决而一致的压力施加于一个相当清晰而实际的观点之上,同时他们也允许在变革实施中进行一定程度的试验。

人们还可以就社会保障项目及其相关政策的其他方面进行长时间的讨论。但是,在上述例子中,社会保障署中有经验的职业公务员给一

个工作过程带来了有效的改善,而这个工作过程则在美国联邦预算最大的支付项目中起着重要的作用,也对至少 6000 万美国人的生活有着非常直接的影响。公众对此所知甚少。新闻记者忽视了这一问题。但是也许它并不应该受到英雄似的对待——它只不过代表了政府中持续进行的诸多有技巧的变革和管理事例之一。

第十四章 公共领域中寻求优秀管理

本书的最后一章将回过头来讨论组织分析理论框架的组成部分之一,即有关工作表现和高效管理的那一部分。第六章描述了对组织目标和高效管理进行分析的概念和思考模型,并讨论了公共组织的某些特点——如人们通常认为公共组织的目标总是分散的、多样化的,并且总是相互矛盾的——是否使得公共组织具有与众不同的特点。本书前面所有的其他章节都在某一方面讨论了在公共组织中实现高效管理的可能性。在本章之中,我们将讨论其他一些有关本课题的研究方法,包括有关公共组织工作表现的一般性问题。我们还将在本章中回顾一下关于公共和私人领域内优秀组织的主要著作。而后,本章还会回顾一下管理改革中的近期潮流,以及对人们寻求优秀管理的努力,这些努力对公共管理产生了重大影响,包括"总质量管理法"以及奥斯波恩和盖伯勒两人所著的《重造政府》一书(还有与该书有关的联邦政府中的《国家表现回顾》)。最后,本章将讨论在公共组织中寻求优秀管理的两种可选战略——私营化和志愿工作项目。尽管这两种战略在政府中早已存在,但是今天人们还是把它们当做公共组织中的创新方法来看待。在这一部分,我们将讨论,如何把来自于组织分析理论框架和本书前面各章节的课题和见解,应用到我们寻求优秀公共管理的努力中去,从而可以获得崭新的(或是更新了的)可选战略。

公共组织的工作表现

在很多方面,美国的历史和文化都反映出,人们基本上总是假定公共组织一直被工作表现不佳的问题所困扰,如官僚主义作风和办事效率低下等,而同时人们又总是假定,私人商业公司通常能够高效运作。人们的这种假定很普遍,但不是所有的人都这么认为。调查显示,大多数美国人同意这种假定观点,但并不是所有的美国人都同意。调查还显示,有些美国人对私人商业公司并不信任,却对美国的政府机构抱有信心——如果不是抱有信心的话,那么他们至少也是积极而持久地支持着政府机构(Lipset 和 Schneider,1987)。但是,美国和其他国家的许多政府改革努力都假定认为,政府机构应该通过采用私人公司的技巧来改善自身工作(Gore,1993; Peter 和 Savoie,1994)。在这部分中,我们将仔细探讨有关公共和私人组织工作表现孰优孰劣的课题,讨论人们在这一课题上的发现和争论,最终我们得出的结论将是,尽管人们抱有相反的假定设想,事实上许多公共组织及其管理人员都表现得相当出色。

第二章指出,有关管理学的著述正越来越多地强调着组织所面对的复杂性和混沌环境。近几年来,管理学专著的这种强调甚至可能还在不断增长,现在,管理学专著则经常讨论组织所面临的矛盾、相互冲突的价值观,甚至是完全的混沌(Kiel,1994; Peters,1987; Quinn,1988)。由于组织所面临的复杂性不断增强,一些作者甚至提出,组织可能根本无法避免危机和失败(Lindblom,1977)。对于公共组织来说,所面临的压力包括公众和政治的敌意,以及资金的缩减,正如许多专家所指出的那样,这种情况使得各级政府之中都出现了危机(Gore,1993; Thompson,1993; 沃尔克委员会,1989)。

比较矛盾的一点是,就在最近这些年中,越来越多的著述开始集中讨论成功的组织。彼得斯和沃特曼两人所著的《寻求优秀》(1982)一书描述了许多相当优秀的公司,这本书成了历史上有关管理方面最畅销的书籍之一。在这本书之后,数量庞大的类似书籍步其后尘,也来讨论

成功的公司管理。日本公司的成功也吸引了很多人的注意力(Ouchi, 1981),而许多美国公司则在经历了二十世纪七八十年代的诸多问题之后,于 90 年代再度成为国际上强有力的竞争者。

同样,公共领域在七八十年代受到许多压力,这使得许多作者和官员都力图证实公共组织事实上运作良好(Milward 和 Rainey, 1983)。在这一类书籍中,古德塞勒于 1994 年所作的一本书最为出众。在该书中,古德塞勒有理有据地指出,公共组织及其雇员总能表现良好,媒体、公众中流行的看法以及政治和学术讨论中对公共组织模式化的坏印象是错误的。其他许多人也讨论了高效的公共管理人员及其组织(Ban, 1995; Behn, 1991; Cohen 和 Eimicke, 1995; Denhardt, 1993; Dilulio, 1989, 1994; Doig 和 Hargrove, 1987; Gold, 1982; Hargrove 和 Glidewell, 1990; Kelman, 1987; Poister, 1988; Porter, Sargent 和 Stupak, 1986; Riccucci, 1995; Tierney, 1988; Wilson, 1989)。

人们争论公共组织是否表现良好——或者是否像私人公司那样表现良好,这一争论存在着许多复杂性。前面的章节已经讨论了公共组织受到的许多限制,这些限制可能影响其工作表现——这些限制包括:多种复杂的目标和衡量工作表现时所遇到的诸多困难,政治干预和转变,外部强加的规则,难以获得充足的资源和资金,行政和司法部门的决策者们决策失误而制定的欠佳的政策和工作项目,等等。通常情况下,研究发现,如果把公共服务和私人领域所提供的服务直接对比的话,私人领域显得更有效率(Savas, 1987)——但也并不总是如此(Donahue, 1990)。事实上,唐恩斯(Downs)和拉尔基(Larkey)于 1986 年指出,一次全国性研究结果显示,在 20 世纪 60 年代晚些时候,联邦机构的工作效率较诸许多私人公司而言都要增长得更快。一些机构的具体情况进一步给我们提供了实例。研究发现,尽管美国邮政管理局数十年来一直是人们批评和打趣的对象,但是,其中每个员工的平均劳动生产率比起世界上任何其他国家的邮政工作人员都要高,而且,美国头等邮件投递量占总信件投递量的比率是相当低的,仅仅高于两个国家——比利时和瑞士——而较之于其他各国,美国邮政服务还面临着更长的地理距离和其他种种复杂性。另外,正如第十三章所指出的那

样,许多实例表明,公共组织中也有许多创新,许多研究也反映出,公共组织中的雇员也易于接受变革(美国人事管理局,1979; Rainey,1983),在总体革新精神方面,公共和私人领域并不存在差别(Roessner,1983)。

事实上,私人和非盈利性组织在许多方面反映出诸多弱点。学术性分析和媒体报道经常详细探讨这些组织之中的失败和破产、大规模的财政失误,以及各种各样的欺诈和胡作非为,有时就是在一些最有声望、最为著名的私人企业中也会发生这样的情况。有时,人们会发现数目庞大的问题,以至于人们会想,这些私人领域实在难以作为公共领域的有益表率。在另一方面,就像公共领域中也有许多成功事例一样,商业和非盈利性组织的成功也是极多的,给人以深刻的印象,它们经常会获得惊人的成就,就是生活在数十年前的人看来,也会认为这些成就相当了不起。

因此,我们没有必要在哪一领域更好这类无益的问题上劳力费神,关键在于我们必须在各种不同的管理环境中都尽力寻求优秀。许多公共和私人组织都表现得相当出色。通过对它们加以研究,我们能够学到些什么呢?

优秀公司管理的表现

彼得斯和沃特曼两人于 1982 年所著的《寻求优秀》一书非常受欢迎,显然,这是因为该书超越了有关组织高效运作的复杂讨论,而对表现出众的公司中的管理状况做了观察(尽管他们两人的结论事实上与早先的一些著述大同小异,这些著述主要是关于组织人际关系理论和组织对复杂性的反映的)。他们两人采用了一系列考察工作表现和声望的指标,并根据这些指标选出了美国管理最佳的 62 家公司。通过对这些公司进行观察,并通过对这些公司的管理人员进行采访,两人发现,这些组织大力强调"通过人来提高劳动生产率"。这些公司并不只是把这句话放在口头而已,它们确实"对公司中的人们负起责任来",而且它们也确实"通过普通人而获得了非凡的成就"。这些公司当然都尽

力来吸引表现出色的人士,并对这些人士给予回报。这些公司同时强调独立自主和团队协作。彼得斯和沃特曼认为,这些公司反对大力强调给表现最佳的人士大幅涨薪,也反对把表现最差的人从组织中清除出去。

上述这些公司认真关注管理好它们的组织文化。针对产品质量、商业道德以及平等对待职员和顾客等,这些公司建立起一致的信条。这些信条与公司中广为流传的口号相结合,一起强调全公司上下共同所有的价值观,这些价值观指导着重大决策,也为公司的工作表现提供动力和指引。这些公司通过大量投资于职员训练和职员的相互了解合作(包括各种各样、数目众多的活动)来培养起上述信条。作者们指出:“组织文化的支配地位和一致性毫无例外地是优秀公司的基本特性之一。”这些公司给人感觉好像它们已经接受了“虚即是实”的原理,即文化、价值观、人际关系等抽象事物——许多管理人员认为这些事物模糊不清且根本无法管理——能够而且必须得到有效的管理。

这些成功的公司都力图在公司内部对自己的管理方法达成共识,并在公司成员中形成共同的价值观,以指引职员特点、技能、战略、结构和管理系统之间的关系。在努力去做的同时,这些公司也承认,模糊性和矛盾性是它们所面临的挑战之一。组织工作中存在诸多矛盾,一个人在模糊不清的条件下,可能会力图在同时完成相互矛盾的工作。在这些公司的某些管理方法中,可以很清楚地看到上述矛盾因素,彼得斯和沃特曼这样描述这些管理方法:

> 行动偏好正如某位管理人员所说的那样,这些公司倾向于采取一种所谓的“准备好、开火、再瞄准”的管理方法。这些公司都避免详尽分析决策,而采取行动则果敢有力。
>
> 贴近顾客这些公司中的成员都相当重视其产品和服务的质量,因此他们都力图与顾客保持密切联系,并熟知顾客的反应。
>
> 重视独立自主和进取精神这些公司中许多都尽力在工作中提供独立自主,并鼓励其成员采取富有进取精神的行为。如果某项出自良好初衷且富有进取精神的工作失败了,这些公司通常都会采取宽容的态度来对待。

通过公司成员来提高劳动生产率正如上面提到的那样,这些公司强调通过尊重、参与和鼓励来激励并刺激其成员。这些公司经常利用形象、语言、标志、活动和仪式来激励其成员。

积极参与的、以价值观为动力的管理方法这些公司中的成员相当注意澄清并阐明基本的信念和价值观,这些基本信念和价值观对组织起指导作用,并能够澄清公司所"代表"的究竟是什么。

专心从事自身专业尽管情况常常非常复杂,但这些公司通常还总是集中力量做好它们能够做好的事情,还避免在某些活动中不明智地进行试探,从而削弱了它们的努力和目标。

简单的形式和精简的职员这些公司通常总是具有相对简单的结构,以及相对数目较少的中心职员。一些大型的公司把权力分散到相当独立自主的业务单位中,每一个这样的业务单位自身都像一家小公司,而这些大型公司则由此而得以实现简单的形式和精简的职员。

同时具有松紧两重性这些公司把对指导和控制的需要与对灵活和创意的需要平衡起来。这些公司可能在总体指导方针和责任方面要求很"紧",但是在这些总体价值观和指导方针之中,还是允许有很大的灵活性存在的。社会保障署在实行组件工作单位(见第十三章)时所采取的方法就与此类似。这种变革与一个清晰的总体性概念——组件化——相符,从组织最高层起,大家都严格地按照这一概念行事,但各个单位在采用这一概念时也可以灵活地、富有实验性地来对待。各个单位可以做出合理的调整,但是不能背离概念本来精神太远。这一事例说明,在很多情况下,上述各种管理方法相互混合在一起。如果进行变革的意见能够获得相对清晰的表达,而且作为该意见的一部分,人们能看到相对清晰而富有吸引力的价值观包含在其中,那么,这种意见就既能作为动力和指导的来源,又能作为一个合理的理论框架,既不过于死板,又不过于强加于人,在更高层次上也会得到严格的坚持。

彼得斯和沃特曼两人的书出版前后,美国人对日本公司的成功越来越感兴趣,在许多关键的工业领域,这些日本公司都极为有效地与美国公司竞争着。通过观察,人们发现,这些日本公司与特别成功的美国公司之间颇多相似之处。奥奇(Ouchi)于 1981 年所著的一本书在这一课题的研究方面相当出名,他在书中指出,许多日本公司都为其职员提供终身就业机会,在困难时期也力图避免裁员。这些日本公司从整体上考虑其雇员,在评价雇员和对其加以升迁方面行动迟缓。它们所采用的控制机制——如社会对雇员的影响等——并不明确具体。它们实行集体决策和集体责任制,相对而言,它们的雇员在其职业生涯中并不专门从事某一专业。

这些日本公司努力争取获得其雇员的信任,这样,雇员才有信心在许多方面为组织做出贡献。日本公司强调,工作小组是集体决策和责任制的基础。日本公司利用集体活动和缓慢的评价,其雇员则在职业生涯当中接受多种任务,获得多种不同的经历,而并不专门从事某一专业,这样,通过鼓励人们详尽细致地了解公司及其雇员,日本的管理系统实现了微妙的管理和亲近的人际关系。日本公司强调组织哲学或风格的发展,组织哲学或风格能够指导组织完成工作计划,执行操作程序,以及做出重大决策(如上马新的生产线)等。日本公司通过广泛的员工训练项目来支持组织哲学的发展。奥奇指出,IBM 公司、Procter & Gamble 公司、惠普公司和柯达公司等一些美国公司(彼得斯和沃特曼两人的研究也包括这些公司)也有着与这些日本管理因素相仿的成分。

上述书籍的出现,特别是彼得斯和沃特曼两人的著作和一些续作及同主题的电视节目的出现,在美国的管理学界引发了一场运动。数目庞大的类似书籍出版发行,许多公司也采取措施,仿照实行书中所提倡的优秀管理模式。越来越多的公司年度报告提出了公司哲学,一般这些公司哲学都包括明确响亮地提出公司致力于为其员工和顾客谋福利,并致力于提供高质量的产品。一家高科技公司的年度报告则提出,这家公司是一个有着 4 万名家庭成员的“紧密团结的大家庭”!

可以预见的是,在这些关于优秀公司和日本管理方法的材料之后,

随之而来的是诸多争议。关于成功公司特点的评论相当宽泛,这就使得人们会提问,对于某个确定组织而言,这些评论究竟有什么意义,究竟能否适用于任何特定的组织。人们怎样把这些书中所提出的某些建议付诸实践呢?事实上这一点并不总是很清楚的。而人们如何才能把书中的建议加以综合利用就更不清楚了。在彼得斯和沃特曼两人所谈到的那些表现出色的公司中,也有一些后来遇到了困难。彼得斯和沃特曼自己也说,一些管理人员告诉他们两人,组织文化只不过是组织中诸多重要因素之一而已。其他因素,如良好的技术和生产系统,也起着同样重要的作用。奥奇指出,如果组织文化相当强,而且组织把自己定位作一个大家庭的话,那么,这就会暗示不适应组织环境的人应该离开该组织,或者说他们根本就不该加入该组织。但是,讨论优秀组织管理的潮流还是提出了一些颇有价值、同时也相当有趣的观点,这些观点包括:提出了人、人际关系和组织文化的重要性,矛盾和模糊的必然性与应付矛盾和模糊的必要性,以及成功管理复杂组织的可能性。

还有一个问题就是,优秀管理潮流中的探讨是否也可以适用于公共组织。当然,一些方法和建议确实适用于公共组织。许多公共机构在训练员工的课程中都用到了彼得斯所拍的资料片。罗伯特·丹普塞是佛罗里达州法律执行部的主任,他认为彼得斯和沃特曼两人的书很有吸引力,并成功地将书中的许多见解加上他个人的理解付诸实践。他在组织中实行开放政策,并鼓励他手下的管理人员们也这么做。他在组织中四处巡视,访问组织的雇员,并与他们交谈。他进行调查,并请雇员们写信告诉他,他们喜欢什么,又不喜欢什么。他举办了许多活动,目的在于活跃组织的气氛,使它成为一个更宜于工作的地方,这些活动包括野餐、一次为福利事业捐款的 5 公里赛跑以及一项健身计划。他努力保证让已签约定期粉刷办公室的公司按时完成工作,他通常都强调组织的外表应保持整洁,显示出自身的骄傲感。通过让直接在他手下工作的雇员承担更多的责任,他力图鼓励这些雇员,并帮助他们成长。他力图为该组织的雇员们争取更多的工资,但是他也公开表示,他并不能控制这些因素,因为只有立法机构才拥有最高的权威。他告诉雇员们,他会尽力争取提高工资,而雇员们则应在尽可能多的其他方面

把该组织变成一个更好的工作场所。当然,他和该组织中的其他成员在技术问题和与政策相关的问题上也同样努力工作,但是,该组织之所以有一个好名声,被称做是一个管理得当且效率日益提高的组织,主要还是由于该组织采取了更普遍的和组织文化意义上的革新。

上述事例清晰地显示出,一位全身心投入工作之中的公共管理人员能够有效地利用那些有关优秀组织管理的著作。彼得斯和沃特曼两人所作的书开创了一个潮流,但如今这个潮流已经在某些方面变得过时了,并已被其他潮流(抑或说是时尚和新潮)所替代,这些其他潮流包括我们下面将要介绍的总质量管理法等。但是,人们力图寻找并描绘优秀管理的总体倾向依然在公共领域之中发挥着重要的作用,而且正如下面的部分所要讨论的那样,这种倾向也对管理产生了重大的影响。

高效的公共组织

令人注意的是,有关优秀公司管理的著作也考虑到早先一些有关公共组织问题的评论。1978 年的公共服务改革法等于是在法律上承认了如下这种认识,即在公共组织中,雇员获得的报酬、是否被开除及其工作表现之间没有紧密联系,这导致公共组织表现不佳。但是写作优秀公司管理的作者们却指出,最好的以盈利为目的的公司并不过多考虑这三者之间的紧密联系。这些公司都力图寻找表现出众的员工,并给他们以奖励,但是这些公司并不是忙不迭地这样去做,好像在这方面存在什么重要竞争一般。这些公司强调一种人们能够进行沟通联系,能够拥有共同价值观的组织文化,这种组织文化可以保证组织及其雇员相互忠诚并相互支持。这些公司还强调权力分散、灵活性和适应性。考虑到公共领域内的环境和公共组织所面临的束缚,我们要问,上述这些战略适用于公共领域吗?就我们至此为止所讨论的几乎所有问题来看,答案是肯定的,但是在这一课题上的研究和思考显示,我们在做出肯定回答的同时,必须考虑到特殊的情况,我们的答案可能多少也带有一些不确定性。公共组织也能成就私人公司所达到的条件,这方面的例子确实存在,而且我们甚至可以说相当普遍。但是这些例子也

显示出,公共组织实现这些条件将面临一些特别的困难,而这也会使人们发出疑问说,这些成功的例子是否只是一些特例呢?

格尔德(Gold)于 1982 年研究了 10 个成功的组织,其中 5 个是公共组织,5 个是私人组织。他所选择研究的是运作良好的组织,这些组织提供受人信赖的产品或是服务,人们也认为这些组织是很好的工作单位。研究中的公共组织包括美国林业局、美国海关总署、美国护照办公室,以及加州萨尼瓦尔市和北卡罗来纳州夏洛特市两市的市政府。研究中的私人组织则包括一个地区戏剧组织、达纳公司(一家生产汽车零部件的公司)、惠普公司、L . L . Bean 公司和时代公司。格尔德发现,这 10 个组织有着某些共同特点:

它们都强调清晰的任务和需要完成的工作,而这些任务和工作在组织上下都得以传达,并获得很好的理解。

组织中的成员因组织所提供的产品或服务而把自己的组织视为特殊的组织,并以自己的组织为骄傲。

管理层相当重视组织中的成员,注意公平和尊敬地对待他们,并与他们进行坦率、真诚和非正式的交流。

管理人员并不认为其组织是极具创新性的,但是他们强调在管理组织成员时应当采用创新性的方法。

管理层强调应把责任和权威尽可能广泛而深远地下放到组织各级之中。这些组织都尽力吸纳尽可能多的人参与到决策和其他活动中来。

工作任务和目标都很清晰,雇员们能够获得很多反馈。良好的工作表现能够赢得承认和回报。

处理工作、参与和人事运作的目的在于对组织成员提出挑战,并激励他们的工作热情和个人发展。

但是,格尔德确实也发现了公共和私人组织之间的一些差别。与私人组织相比,公共组织在阐述其目标责任时并不是很清晰,也并不那么前后一致。在这方面,显然是由于私人组织专注于利润并将其作为

目标的一个因素,才促使这种差别的出现。上述研究引用了惠普公司的例子,该公司是阐明公司哲学的先驱,公司哲学表明了公司致力于为其雇员和顾客谋福利。但是格尔德也发现,就是在惠普公司,管理人员和政策阐述也一直把利润作为一个不可或缺的目标。然而,当公共组织中的管理人员谈论优秀的组织管理时,就只能谈论职员的职业精神和平稳顺利的运作过程了。公共组织在提拔内部人员时也面临着难题,而私人组织则强调提拔雇员是一种在员工中增加经验、知识和责任感的有效方法。

波特(Porter)、萨哲特(Sargent)和司徒帕克(Stupak)于 1986 年举出了一系列联邦机构,它们有着表现出色的声名,三人也举出了其他一些联邦机构,它们已经失去了工作出色的声名。例如,联邦管理学院(FEI)有良好的声望,因为它为联邦管理人员提供出色的训练和发展计划。联邦管理学院采用各种原则,包括进行所谓的‘ 内部进取精神活动”,强调结果的同时也强调过程,以及重视管理人员之间的互动关系,并把这种互动关系作为管理人员成长的一部分来看待等。财政部的财政管理学院也强调参与者之间的互动关系,并强调密切重视管理人员的需要,人们都说,该院提供的管理训练项目是相当复杂而先进的。设在加州中国湖的海军武器中心也鼓励进行内部进取精神活动、建立团队精神、培养敢于从事风险事业的精神,以及相互之间给予帮助和指导。该中心赢得了很好的声望,被称赞为富有创新精神且效率很高的研究和发展实验室。环境保护署的主任办公室发起了一项雄心勃勃而富有效率的工作,以发展该署的人力资源。能源部的聚变能量办公室则成功采取了一项工作计划,该工作计划提高了本办公室中的科学家和技术人员在团队中工作的能力,也提高了他们与其他国家的同仁们合作的能力。

波特、萨哲特和司徒帕克于 1986 年发现,包括国内税务局在内的许多机构都比原来高效运作的状况有了退步。从前,国内税务局在为其当事人服务及其自身雇员成长方面有着很好的声誉,但现在,它好像已经不再强调为其当事人提供服务了。从前,国家航空航天局在参与

性管理方面声名远播,那时这种声名促进了开放性和诚信的增长,也有利于合同伙伴建立起同志似的和高度专业化的关系,而现在该局则似乎只做些例行公事,且转而从事一些更多的以挣钱为目的的事情。里根总统任职初期,解雇了联邦飞行局引人注目的领导者,从此之后,该局就丢掉了它高效的美名。社会保障署受到命令,要求它也要管理起补充社会保险这一工作项目,这就扩大了社会保障署的任务,使得它不但是一个为当事人提供服务的机构,而且也成了一个福利机构,同时该署的计算机系统和其他管理系统也承担了过重的负担,这样,社会保障署的高效美名也多少受到了损害。

不管上述评价是否正确,它们确实提出了一些重要问题,即是什么影响着公共机构的效率。相当通行的一种看法是,联邦政府比其他组织更难实现优秀管理——因为联邦政府规模过于庞大且体系过于复杂。人们不清楚什么才是联邦政府最重要的任务,难以确定一个明确的使命,联邦政府还易于受到政治环境的干扰,在决策过程中参与者过多,联邦管理人员的决定要受到政治监督,监督机构会对联邦政府各机构进行过分细致的管理,在职业公务员和接受政治任命的公务员之间还会发生摩擦——上述评价与这种看法相吻合。但是,波特、萨哲特和司徒帕克也指出,只要机构能够建立一个清晰的目标,明确自身的使命,拥有一个高效的高层领导团体,鼓励富有新意的人士和富有进取精神的行为,密切贴近雇员和顾客,不断发展处在管理位置的专业和技术专家的管理能力,并能做到强调文化甚于结构,强调过程甚于结果,那么,优秀管理就能够实现。

上述各类研究在最近几年中仍在继续,研究结果也与上面所述大致相同(例见丹哈特于 1993 年的研究)。黑尔(Hale)于 1996 年总结了部分最近有关高效率公共机构的研究,详见表格 14.1。

黑尔总结说,在表现出色的组织之中,领导者都认为他们的主要作用在于提供有利条件,帮助雇员提高其劳动生产率,并帮助他们为组织的顾客服务,使顾客能够从组织中获得他们所想所需的东西。这些组织及其领导者一般都强调如下价值观:

表格 14.1 10 年间高效率特点的比较

	三种定义高效率特点的不同方法		
原则	步骤(1985)	丹哈特(1993)	联合(1994)
使命和顾客定位	与顾客保持更密切的联系,以更好地了解顾客的需要	对公共服务的全身心投入 坚持价值观 为公众服务	使命的清晰性与组织成员对使命的理解
赋予雇员们权力,包括提供工具以及应用一定的工作表现衡量标准	利用所有工人的知识、技能和责任感 增加自主决定权,使得管理人员和雇员能够自己决定最重要的事情是什么 最先进的提高劳动生产率的技术 建立合作搭档关系,允许知识、专业技术和其他资源的共享 改善衡量工作情况的标准,为计划和执行服务改善工作建立基础,并告知工人们他们的工作表现	赋予雇员们权力并分享领导权 现实的渐进政策(把握机会的自由过程)	为满足顾客需要而对工作进行重组 灵活的适应性,当条件变革时及时适应的能力 同与组织有利益关系的人士进行开放的、富有成果的沟通联系 赋予雇员们权力激励和鼓舞组织成员的新过程 确定结果并关注结果 工作表现富有竞争力

资料来源: 黑尔(1996),经允许后重印。

学习这些组织都强调并支持不断学习、敢于从事风险工作、进行员工培训、加强相互沟通交流,以及确定工作衡量标准。

集中的使命这些组织强调明确阐述它们的使命,并将其使命在组织成员、客户和其他与组织有利益关系的人中广为传播。

良好的群体环境表现出色的组织都拥有一个对其成员有益的文化,该文化强调团队合作、参与精神、灵活的权威以及有效的奖励和表彰程序。

特别能工作的领导在表现出色的公共组织之中,领导者强调学习、沟通交流、灵活性和分享,他们也强调,组织应该确立起一个目标,并努力去实现这个目标。

这些有关公共组织中优秀管理的研究相当令人鼓舞。在某些方面,这些研究继续了自彼得斯和沃特曼两人著作以来的一系列研究工作(包括我们下面将要介绍的重造政府运动)。这些研究进一步证明了这一结论,即有许多高效运作的公共组织,而且这些公共组织通常与高效运作的私人组织相似。而这一结论则显示出,许多公共组织都能被管理得像私人组织一样好,或者比私人组织更好,而许多公共管理人员也表现得相当出色。但是,从这些研究中得出的结论总是具有一种理想化的、相当宽泛的特点。问题依然在于,人们怎样才能把研究中所提出的变革付诸实践。我们所面临的挑战在于,我们必须继续发展我们的知识,以使公共组织变得更好;后面的内容将指出,本书前面章节所提出的各种见解和课题能够帮助我们来迎接这一挑战。

全面质量管理法

一个重要的潮流对一系列见解中的一部分起了重大的影响作用,在我们讨论其他一些有关优秀公共管理的见解之前,先来讨论一下这个潮流是相当有用的。在过去的 10～15 年间,公共和私人领域中的组织都采用了全面质量管理法(TQM)。这种管理法的广泛应用本身

是使公共管理人员和学习公共管理的学生们必须了解全面质量管理法的重要原因。正如我们将要了解到的那样,这一课题也提出了具有挑战性的管理新方法。本章后面部分将介绍当前政府的改革努力(例如,关注于客户需要,利用团队进行工作,以及持续的工作改善等),而全面质量管理法显然对当前政府改革努力的目标造成了重大影响。有关公共和私人管理方法的见解和技术不断传播,而全面质量管理法的课题则为我们提供了一个有趣而有用的例子,告诉我们这些见解和技术是如何传播的(Berman 和 West,1995)。

全面质量管理法这一术语更多指的是一个宽泛的管理理论潮流或哲学,而不是指一系列特定的管理程序。不同的作者讨论全面质量管理法的方法也不尽相同。W.爱德华兹·德明是这一管理理论潮流的建立者之一,他提出了许多该潮流中颇具新意的观点,但他并不把他的研究方法称做"全面质量管理法"。事实上,他反对使用这一称呼。不过,通过回顾德明富有创意的见解,我们还是能够获得一些有关全面质量管理法的有用知识(Dean 和 Evans,1994;Deming,1986)。

德明是一位工业统计学者。他在 20 世纪 50 年代的著作中提议,应在产品生产的所有阶段利用统计方法衡量产品的质量。应以这种方法来代替工业中通常使用的质量控制程序,原来的质量控制程序只是在生产过程的最后才对产品的质量进行评析。德明始终相信统计性质量控制方法,这种认识构成了他对管理学的总体认识的一部分。在其研究方法之中,他列出了 14 条观点。有关全面质量管理法的著述经常引用这些观点,这些观点包括下述各项:

阐明公司的目标和意图,把它印发给所有雇员,并在管理过程中反映出公司言行一致,努力实现所阐明的目标和意图。
让公司中的每一个人都了解并采纳这种新哲学。
不断改善生产系统。
发起员工训练,教授领导技术,并鼓励自我提高。
消除恐惧,建立信任,并创造一个适于创新的气氛。
利用工作小组来最好地实现公司目标。
取消数量性生产指标,停止通过设立近期工作任务进行管理

的方法,并专注于改善工作过程和具体的改善方法。

消除妨碍员工自豪感的障碍。

尽管上述观点有些听起来相当简单,但其中许多观点都对组织的基本组织和管理方法有着深远的影响。例如,上述各条原则使得德明反对根据不同的雇员采用不同的工作表现评估方法,因为这种评估方法有损于团队工作,不能专注于为顾客提供服务,而且通常只是片面强调短期结果。我们应该把他的观点同第十章中有关公共服务改革和政府工资改革的话题(比如,以个人工作表现评估为基础的按劳付酬计划,以及精简的对雇员们加以开除和约束的程序)加以比较。

德明指出,他的管理方法反映了一种组织必须完全坚持的总体哲学。在生产的所有阶段都必须对产品的质量加以衡量,而且,这种做法还应该成为不断努力提高质量的基础。组织应该不断地在其原有的质量衡量方法基础上力图进步,也应力图找到比同类组织更好的质量衡量方法。衡量质量的方法应以组织客户的喜好和观点为基础。

为了使人们始终都能够专注于质量的提高,必须使人们毫无妨碍地提出他们有关问题和改良的见解。因此,组织的领导者必须"驱除恐惧"。德明提出,应该取消个人工作表现评价,因为个人工作表现评价使得雇员只重视他们自己的表现,也可能使得雇员们不愿意帮助他们周围的其他雇员。对工作表现进行评价必须以团体和组织整体表现为基础,这样,人们才会感到有一种力量促使他们把自己的见解和努力与他人分享并相互支持。

起初,当德明刚开始提出他的见解之际,美国的管理人员们并没有很在意。但是,日本人却热情地采纳了他的见解。如今,在日本,德明奖已经成了一个表彰优秀管理的非常著名的奖项。随着日本经济日益繁荣,日本公司不断成为世界上最为成功的公司,并且开始在许多市场中击败美国公司,美国的管理人员意识到,他们有必要注意一下德明先生的意见了。例如,福特汽车公司采用了以质量为核心的公司战略和哲学,德明在其中发挥了重要作用(Dean 和 Evans,1994)。人们非常广泛地接受并开展类似工作,到 1987 年,议会通过了一项法案,发起了

颁发马尔科姆·巴尔德里奇国家质量奖(该奖得名于一位前商务部长)这一工作,该奖每年都对有着优秀的质量管理工作并取得成就的组织进行表彰。

约瑟夫·吕兰等其他作者也于 1992 年提出了有关提高质量的颇具影响力的见解,他们提出了许多提高质量的方法。但是,总体来说,德明、吕兰和其他人士所提出的原理是相当宽泛的,他们并没有明确指出人们应怎样在特定环境下执行这些原理。组织则根据其自身所处的环境对这些原理加以调整。

充分发展的全面质量管理法通常包括如下条件和原理(Dean 和 Evans, 1994; Cohen 和 Brand, 1993):

强调应通过顾客的需求和反映来确定质量的含义。

与供应商合作,让他们为组织获得高质量的生产过程和产品服务。

在生产的所有阶段都对质量进行衡量和评估,并致力于不断提高质量。相似的组织通常有着相似的质量衡量方法,衡量质量的方法是评价工作表现的改善和总体水平的方法。

在提高质量的过程中加强团队工作、建立信任并增进沟通交流。利用决策小组或质量提高小组,在小组中吸纳来自于组织中各个领域和层次的并与生产过程相关的人士。

建立充分发展的员工训练项目,以支持团队工作以及质量评估和改善工作。

从高层管理人员而下,使组织上下都致力于组织的工作,这里所说的工作包括组织战略、文化发展、沟通交流,以及组织中其他的重要因素。

充分发展的工作计划——如联合信号公司所采取的工作计划——要求各层次全面的致力工作。高层管理人员必须表现出责任心和领导才能。标志、语言、沟通联系和员工训练必须与质量工作相协调。例如,在一些公司中,每名雇员在加入该组织两周之内就必须接受为期 60 天的质量训练,组织中的每一名成员,包括首席执行官在内,都必须

接受训练。通常,这种训练包括一系列相当标准化的分析程序,包括采用因果关系图(即所谓的‘鱼骨’图)、流程图等技术,其他技术还包括设立一定的程序,把与生产质量相关的数据绘成表格进行计算,并对原因及其解释进行分析。在一些组织中,这种训练和程序包括一些标准化的活动,在这些标准化活动中,人们举行小组会议并进行决策,有人充当计时员,有人则充当记录员,这些都是标准化的角色,人们也都按照标准化的形式来讨论和解决问题。

尽管全面质量管理法的潮流起初只是专注于工业领域,这种潮流后来也出现在政府之中,在各种类型和级别的政府机构之中都得到了应用(州政府委员会,1994)。全面质量管理法在应用于政府过程之中,也遇到了我们在前面章节中谈到的那些限制——在管理人员经常换班的政治环境中,工作难以持之以恒地开展下去;难以确定客户;难以对产出和产品加以衡量;而人事和采购制度又会对权力下放和团队工作加以限制。但是,专业著作还是举出了很多全面质量管理法在政府中得到成功运用的例子(Cohen 和 Brand,1993)。

全面质量管理法的基本原理与本书的主旨相同,它强调指出,提高全面质量的努力是否能够成功,主要取决于长期致力工作和战略的实施(Cohen 和 Brand,1993)。全面质量管理法的原理通常是相当宽泛的,强调领导、文化、刺激力和鼓励、团队和小组,以及本书前面章节所谈到的许多其他课题。如果人们在力图应用全面质量管理法时没有成功的话,那么通常会表现出上述因素的反面例子来——不充分的领导、软弱的组织文化、组织变革过程中的管理不力,以及对员工动力和团队工作的支持不足等。例如,在一次讨论全面质量管理法的课上,一名很熟悉联合信号公司工作的学员介绍了该公司细致而全面的各项规定,包括我们前面提到的每名雇员都必须接受 60 天训练的规定。而另一名学员,一位联邦机构的雇员,则苦笑着讲述了她所在的机构应用全面质量管理法的情况。她说,她所在的机构每月都让两名不同的雇员去接受为期两天的全面质量管理训练。照这个速度,要是让该机构中每名成员都接受两天的全面质量管理法训练的话,怎么也需要两年的时间。正如第十三章所指出的那样,照这样断续零碎地对待革新,不管这

种革新有什么特性,也决不会成功。

也有人批评全面质量管理法,认为它不过只是又一个时髦一时的管理学理论而已,马上就会有新的时髦理论来代替它的位置。但是,全面质量管理法显然还是有着它富于挑战性的有趣特点的,特别是对于政府来说更是如此。全面质量管理法所提出的管理哲学与近年来许多政府改革中所通行的管理哲学相当矛盾(Peters 和 Savoie, 1994)。全面质量管理法的历史也显示出,有必要以全面的、战略的眼光来看待管理学中的许多革新——而这种眼光对本书前面章节所谈到的许多见解都适用。

重 造 政 府

奥斯波恩和盖伯勒两人于 1992 年所著的《重造政府》一书成了 90 年代初期的一部畅销书,自出版以来,就对许多政府改革的形式产生了重大的影响。如同本书前面所介绍的其他有关优秀公共管理的研究一样,该书在公共管理所采取的方法和政府服务的提供方面提出了引人深思且颇富挑战性的见解。但是,有趣的是,该书对于公共领域工作表现状况的看法中包含着互不一致的成分。两位作者在介绍该书时提出,在许多方面,政府正在趋向失败和瓦解。但是他们也指出,政府在社会中发挥着重要的作用,同时政府也必须有效地确定并履行其责任——因此有必要重造政府。两位作者特别批评了那种老式的、中央集权化的、官僚主义式的模式,这种模式统治着许多政府机构和政府工作项目。他们提出,应该以更具进取精神的活动来取代这种模式。

但是有趣的是,为了支持他们所提出的以更多的进取精神来对待公共组织的倡议,他们两人引述了许多他们在美国各地观察到的政府实践情况,而这些政府实践已经是相当高效的了。他们描述了很多活动,这些活动包括权力分散、鼓励私营化、鼓励基层群体来掌握工作项目、进一步注意政府工作项目中的"客户"、寻找办法使得政府可以在其运作项目中获得收入(即所谓的"具有企业精神的政府"),以及在政府工作项目之间、在政府与私人领域之间增加竞争。表格 14.2 总结了两

位作者为使政府更具进取精神而定下的战略。他们两人通过许多政府工作项目的实例阐述了这些战略的运用。

表格 14.2　奥斯波恩和盖伯勒所提出的“重造政府”的战略

催化型政府
通过公共服务私营化以及公共和私人组织的伙伴合作,以私人和非盈利领域的资源和能量来代替政府的权威和资源。
政府所起的作用应该是“舵手”的指导作用,而不应该是实际工作的“桨手”的作用。政府应该强调指导作用,并确定工作的轻重缓急,而让私人和非盈利组织提供服务并执行工作。
社区所有的政府
给地方社区和团体以权利。实行社区警察保护和公共住房计划的居住控制等战略,以允许更多的地方控制。
竞争性的政府
确立竞争性的订立合同的办法,在公共服务中引入私人竞争,允许人们自主选择学校,并建立起凭单购买制。通过上述各种战略,在政府和私人组织之间,政府内部各部门之间,以及不同的私人组织之间引入更多的竞争机制。
以使命为中心的政府
建立起灵活的确定预算的程序(如建立起开支控制型预算)以及更为灵活的人事规则和程序(如建立起更广泛、更灵活的工资项目,这在中国湖所进行的实验中已经得到了研究),通过上述战略,把政府的工作项目集中在它们所肩负的使命上,而不是集中在官僚主义式的规则和程序上。
以结果为导向的政府
在衡量工作表现方面投入更多,包括把衡量工作表现的标准应用到预算制定和评估的体系中去,通过这种办法,把重点更多地放在产出而不是投入上。
为客户服务的政府
让公共工作项目和服务的客户拥有更多的影响力。进行客户调查,设立免费咨询电话,利用全面质量管理法,追踪客户的不满和抱怨,通过上述手段,进一步关注客户的需求。通过凭单制和服务供应商之间的竞争给客户以更多的选择权。
具有企业精神的政府
征收用户费,利用政府资源和工作项目盈利,进行富有创新精神的私营化和节约开支的工作。通过这些方法来获得收入。
具有预见性的政府
以战略眼光订立计划,组建期货委员会,确定长期预算,在各部门之间实行计划和

续表

预算协调,在环保、犯罪、消防和其他服务领域中进行富有创新精神的预防工作,通过这些措施,力图避免问题的发生,而不必亡羊补牢。

权力分散的政府

放松规则和上下级控制,实行参与性和富有创新精神的管理,帮助雇员们的个人成长,并建立劳资之间的伙伴合作关系。通过这些方法,在政府活动中进行权力分散。

以市场为导向的政府

征收污染税、酒类储存费和用户费,凭单,课税扣除,通过这些手段,利用市场机制来实现公共政策的目标并提供公共服务。

资料来源:改编自奥斯波恩和盖伯勒的著作(1992)。

他们两人的建议产生了快速而重大的影响,其影响包括我们下面将要谈到的克林顿政府的《国家表现回顾》。“重造政府”已经成了联邦政府和其他政府圈子里广泛使用的一个术语。“重造政府”的潮流对众多事件的发展都产生了重要影响,其中包括“重造”佛罗里达州的公共服务系统以及在加州的维萨利尔市中心盖宾馆等事例。“重造”佛罗里达州的公共服务系统和盖宾馆这两件事例相当重要,因为在有些观察家看来,它们并不成功。维士勒(Wechsler)于 1994 年总结说,佛罗里达州为改革公共服务系统而进行的努力几乎没有取得任何重要效果。格威特(Gurwitt)则于 1994 年指出,维萨利尔市的事例产生了不良后果。在该市,政府官员们想在市中心盖一家宾馆以支持经济发展的努力。他们努力为实现具有进取精神的战略而工作,力图避免用政府资金来为该宾馆的发展提供补贴。他们买了一块地,并与一个开发商共同制定了计划,他们把地租给开发商,开发商则在这块地皮上兴建宾馆。这样,该市就可以通过与开发商订立的计划收取地租来挣钱。不幸的是,开发商破了产,但该市并没有承认失败而放弃这项计划,而是承担了开发商所负的 2000 多万美元的债务。

我们举出上述两个事例来,并不是为了攻击或是嘲笑有关“重造政府”的见解,而是因为这些事例相当具有争议性。例如,一些评论家就曾提出问题说,把公民看成是公共组织的“客户”是否恰当。但是,正如

许多新的研究方法一样,关于“重造政府”的研究所提出的建议也是相当鼓舞人心的,也具有相当的挑战性。我们提出这些事例,意在强调本书的一大主题:具有挑战性的新见解应当得到有效的执行,在政府之中,这就意味着必须实现高效的公共管理,尽管在有些情况下政府会试图把自身所提供的服务转移,转而让私人组织提供这些服务。

国家表现回顾

“重造政府”的潮流对克林顿政府的《国家表现回顾》(NPR)产生了影响。正如我们前面所提到的其他近期发展情况一样,《国家表现回顾》作为近期公共管理中的主要改革努力之一很值得我们给予足够重视。一些专家认为,就其引发的活动和所受到的注意而言,《国家表现回顾》是史无前例的(Kettl,1993)。《国家表现回顾》指的是在副总统戈尔领导下的一群工作人员对联邦政府工作状况进行回顾。戈尔在其他工作之外,还要与各联邦机构中的雇员们见面,表面看来,其目的在于搜集有关各种问题和解决方案的意见和建议,但他显然也意在借此做出一种象征性的姿态。

在许多方面,《国家表现回顾》的主题与重造政府潮流的主题相似。《国家表现回顾》的第一份报告(Gore,1993)指出,联邦政府需要进行一次大规模整顿以改善其运作状况,联邦政府需要进行重造,而许多在80年代中面临国际竞争后进行了改革的公司都经历过这种重造过程。但是该报告认为,联邦雇员不应对政府中的问题负责,副总统戈尔在他的公开演说和行动中(如在他与联邦机构雇员的见面中)也持这种观点。报告指出,结构和体系才是问题所在。报告也强调指出,应该听取联邦雇员们的意见和评论。

该报告提出了数目庞大的计划,力图改革联邦政府的结构和运作,该报告也提出了要在联邦机构内部努力进行变革。《国家表现回顾》所做的第一份报告中提出了一些重要的问题和计划,表格14.3对其作了总结。

表格 14.3 《国家表现回顾》：重要问题和工作计划

1.减少官僚主义作风

简化预算制定过程 每半年制定一次预算;放松行政管理和预算局的类别和最高限额;允许组织可以将未用完资金中的 50%作为再投资使用。

在人事制度上实行权力分散 取消联邦人事手册;允许各部门自行招募、评估和检测雇员,自行建立其回报制度;简化分类制度;减少解雇表现不佳的雇员和管理人员的时间。

简化采购制度 简化采购规程;在购买信息技术方面对总务管理局的权威进行分散;允许机构自行决定采购地点;依靠商业市场。

将总检察官重新定位 把他们从对服从的核查转向对管理控制系统的评估。

取消过度管理 取消 50%的内部机构规程;改善机构间规程的相互协调;允许机构放弃规程。

给州和地方一级的政府赋予权力 为社区权力的新计划建立董事会;限制未获资金支持的命令的应用;巩固拨款项目,使其成为更具灵活性的种类;允许机构领导者授权给州和地方,使其能够选择性地放弃某些规程和命令;把对公共住房的控制权交给业绩良好的地方住房权威。

2.把客户放在首位

把"声音"和"选择"给予客户。

使服务组织进行竞争。

创立市场动力并利用市场机制。

3.把权力赋予雇员以获得预期结果

在决策中实行权力分散。

让联邦雇员们对工作结果负责。

给予联邦工作者他们所需的工具。

改善工作生活质量。

4.尽力裁减多余成分,只保留基本成分

取消我们所不需要的东西。

获取更多。

投资于更高的劳动生产率,并进行重组以削减成本。

资料来源:改编自戈尔(1993)。

正如表格所显示的那样,《国家表现回顾》强调指出,有必要改革本

书所讨论的联邦机构所面临的诸多束缚。例如,改革将在人事和采购规则中实行权力分散并放宽规则。

《国家表现回顾》所倡导的许多改革都反映了本书所介绍的各种管理学潮流——包括彼得斯和沃特曼的理论、“全面质量管理法”、“重造政府”的潮流等等——这些改革强调为客户服务、权力分散、给组织成员以权力和放松控制等。商业管理中的潮流和见解正汇入到政府改革之中,而《国家表现回顾》所提出的这份报告正是反映这一状况的一个有趣的例子。

可以预见的是,《国家表现回顾》在公共管理学界颇具争议性,人们的争论主要在于,它是否对问题进行了周密的思考,以及它是否能够长期发挥有利作用。《国家表现回顾》的最终作用如何,目前尚不得而知,但毫无疑问的是,它在联邦机构中引发了许多活动。它所提出的改革步骤之一就是减少联邦工作人员数目的 11%,即裁减二十多万名雇员。这时,人们不禁提问说,在关于改革的堂皇言语背后,是不是像这样的裁员才是其真正的隐含目的所带来的结果。近来的一个潮流是,总统为了制造政治效果,对官僚机构大加挞伐,那么人们不禁要问,是不是《国家表现回顾》也不过只是这个潮流中的一部分呢(Arnold, 1995)?另外,《国家表现回顾》的各项工作是通过行政命令的形式加以执行的,其中一条行政命令是,联邦机构应将其内部规则缩减 50%,而另一条命令则是取消规则细致的联邦人事手册。就目前而言,这些措施能否产生实际而持久的效果尚不得而知。

《国家表现回顾》随后的几份报告又提出了新的改革。一条行政命令要求联邦机构印发客户服务标准,而相当多的联邦机构也确实这样去做了(克林顿和戈尔,1995)。随后的报告宣布了种种进步的迹象,如规则数目得到减少,节省开支 580 亿美元,以及不同机构采取了各种不同步骤以改善其运作和服务(戈尔,未注明日期)。《国家表现回顾》的努力之一,是克林顿总统发出一条总统令,要求联邦机构建立起所谓的“重造实验室”,以力图改善其工作程序。一些“重造实验室”反映,它们成功地发现了改善过的、富有创意的开展机构业务的方法,尽管它们也

遇到了不少妨碍变革的阻力(Sanders 和 Thompson,1996)。

《国家表现回顾》能否实现长远意义上的重大改革,很大程度上要取决于政治形势的发展,如克林顿政府能否继续执政,以及它还会不会继续强调这一工作项目。有关开展这一工作的真诚度以及该工作的设计和效果,人们存在很多争论,这种争论还将持续很多年。但是,《国家表现回顾》确实是在努力实现优秀公共管理方面的一个重大发展。它揭示了改革所面临的许多阻力。但是同时,它也记录了许多高效公共管理的实例。我们在第十三章中讨论了有关高效大规模变革的原理,尽管评论家们所指出的有关《国家表现回顾》的种种问题确实存在,但《国家表现回顾》还是代表了上述部分原理的应用。《国家表现回顾》得到了高层行政官员(总统和副总统)相对较强的支持;它努力把组织成员(联邦雇员)吸纳到变革过程中来,并争取他们的支持;它提出了权力分散的措施,还提出应以渐进性改良的方法来处理工作表现中的问题(重造实验室);它还具有其他特点,这些特点往往正是成功变革所具有的。意义重大的是,较诸里根时代的格雷斯委员会等改革努力,《国家表现回顾》显然对联邦机构有着更大的影响力。返回来再来讨论本书的主题,尽管《国家表现回顾》有着这样那样的问题,但它还是能够使颇具吸引力的宽泛性见解化作有效的变革,从而显示出优秀公共管理的重要性。

处理主要的工作计划和重大问题:私营化与志愿工作项目

我们必须面对人们对高效公共管理的需求,当我们在观察政府中新工作计划的成功(或失败)的执行时,这一需求就会愈发明显。我们能够进一步阐发上述这一主题。通过讨论近期公共管理中的两大潮流,我们可以把这一主题进一步解释清楚。这两大潮流是,进一步强调公共服务的私营化,以及进一步突出利用志愿人员来提供公共服务的重要性。尽管这两大潮流在美国和其他国家都有着相当长的历史,近

期它们才得到更大的重视,作为一种战略,它们可以应付公共领域中不断紧缩的预算(以及由之而来的缩减开支和提高效率的需求),也可以通过灵活而富有创意的公共服务提供方法来避免人们经常指责的政府弱点。但是,我们在仔细关注这两大潮流之后发现,它们并没有减缓人们要求高效公共管理的紧迫性,而是进一步增强了这一紧迫性。

另外,通过对这两大潮流的讨论,我们也能够发现另一重要命题。正如我们在本书开篇之际所提到的那样,要实现高效的管理和领导,就必须以长期不懈、认真仔细和综合全面的方法来迎接组织和管理工作中的挑战。随后的讨论将显示出,本书开篇所提出的理论框架以及前面章节所讨论的各种理论和见解正好有利于建立起这样一种方法,来处理这两大潮流所带来的课题。

◆ 处理私营化问题

前面的章节指出,人们正越来越多地把私营化当成一种提供公共服务的方法。在美国,政府与私人供应商签订合同并不是什么新鲜事,但近几十年来私营化的情况大大增加,各级政府组织与私人领域签订合同的数量大幅度增多(Chi, 1994;州政府委员会, 1993)。私人企业也越来越多地加入到一些它们过去极少涉足的服务领域中来,如监狱的运作等。正如第五和第六两章所指出的那样,随着私营化的情况不断增多,新的问题也不断出现,如"中空的政府"、第三方政府,以及政府和公共管理性质的变革等(Kettl, 1993; Milward, 1996; Moe, 1996; 国家公共管理行政学会, 1989; Smith 和 Lipsky, 1993)。私营化的做法正被越来越多、越来越广泛地使用,成了一种服务提供模式,这种模式给公共管理人员造成了种种问题,但同时也使他们获得了新的战略选择。这样,高效地处理私营化问题就成了实现优秀公共管理的一个方面。在这一部分中,我们将讨论私营化问题,这是公共管理人员所面临的管理挑战之一。我们也会提出一些建议,讨论怎样才能更有效地利用私营化这一方法。

在 20 世纪 80 年代,私营化的做法形成了一种浪潮,并席卷了全

球,各大洲的国家都努力把政府工作转移到私人运作者手中。大多数国家的国有企业都比美国多,在这些国家之中,私营化问题关系到如何把企业出售或是转交给私人所有者和运作者。而在美国,私营化主要是指政府与私人或非盈利性组织订立有关提供公共服务和执行公共政策的合同。事实上,除了出售和订立合同之外,公共服务的私营化还有许多其他的形式。这些形式包括如下几方面:

给私人运作者颁发特许证书。

向服务接收者提供凭单,以使其从私人供应商处购买服务。

利用志愿人员的工作(如,利用志愿人员支援组织成员的工作或协助提供服务)。

为私人运作者提供补贴和财政援助,如减少税收、给予拨款和资助其起动资金等。

发起自助或合作生产的工作项目,在这些项目中,公民可以为自己提供服务或是与他人共同提供这些服务。

出售或取消政府工作。政府可以把自身的工作出售给私人运作者,或者干脆停止这些工作,这样私人运作者就可以接替政府的工作。

但是,美国私营化最主要的部分还是政府与非政府组织之间订立的合同。正如我们上面所提到的那样,很长时间以来,政府就一直在做订立合同以及拨款、颁发特许证书等类似工作。著名发明家艾里·维特尼(Eli Whitney)于 1798 年接到了政府的一项合同,将在两年时间内提供一万支滑膛枪。但是他完成合同订货额却花了整整 10 年的时间(Dean 和 Evans,1994)。

◆ 私营化中的隐含危险和讽刺意味

维特尼供货延期的例子反映出私营化中的诸多隐含危险之一。近年来,一些倡导实行私营化的人明显地表现出,在他们的意识形态里,他们更偏爱私人企业而不喜欢政府的活动。他们提倡私营化,认为私

营化是一项大胆的、崭新的工作计划。但是维特尼的例子和数以千计的其他相似事例告诉我们,私营化的历史与美国的历史一样长。尽管私营化有诸多好处,在它的历史之中,还是充满了丑闻和问题。另外,有时私营化可能并不会给我们提供一个在政府之外选择私人领域的机会,相反,它倒有可能把私人领域"政府化",在"政府化"过程之中,政府越来越多地把私人领域的各个部分吸纳到政府活动的领域之内(Moe,1996)。随后,与政府订立合同的私人企业和服务提供者可能只会变成又一个利益集团,力图游说政府,获得对自己或其所在工业或服务领域有利的政策(Smith 和 Lipsky,1993)。然而,私营化中最具讽刺意味的事情在于,私营化并没有减缓人们对优秀公共管理的要求,相反,它进一步加强了人们对优秀公共管理的要求。私营化中的主要讽刺在于,其倡导者声称它能够整饬表现不佳的政府管理,但是,只有优秀的政府管理才能让私营化发挥作用。前面章节对第三方政府的讨论指出,把政府工作以订立合同的形式交给私人领域完成,采用其他形式的私营化,实行政府拨款,并让非政府组织来操作政府服务,这些措施都会给有效的管理和责任承担带来困难。公共管理人员对工作项目和服务的控制逐渐减少,但他们却不得不对这些工作项目和服务承担起更大的责任。他们只有通过与私人服务供应商所签合同中的条款才能对这些工作项目和服务的结果产生影响,而直接的行政控制则是无效的。一些重大的问题,如政府和公共管理人员的法律责任等,可能会变得更加复杂而不确定。正如私营化的历史所显示的那样,私人服务供应商可能表现不佳,甚至还有违法的可能。政府官员们的武器只有合同中相对较为宽松的控制和责任条款,但他们却要对私营化的失败共同负责。在另一方面,私营化能够作为人们的一种选择而长期存在,部分上是由于它为政府管理人员提供了一条相当有价值的工作途径。它能够节省开支,提高效率,使管理更为灵活,并能提供其他许多战略优势。因此,要想避免问题并充分利用私营化所能带来的好处,我们就必须实现高技巧的公共管理,这样,私营化才会成功(Gill,1996)。

成功地处理私营化问题的办法是什么呢?现在,有关私营化和订

立合同把政府工作交给私人领域去做的著述已经得到了充分发展,这些著述讨论了问题的正反两方面,也探讨了为了这些战略的成功,必须完成哪些工作(Chi,1994;州政府委员会,1993;Donahue,1990;Savas,1987;Rehfuss,1989)。表格 14 .4 根据专业著述列举了一些私营化和政府私人之间订立合同获得成功所必备的条件。正如我们已经指出的那样,私营化的倡导者们强调指出,私营化是治疗人们所指责的各种政府疾病的万能药。他们举出了一系列相当一致的研究结果,结果显示出,在通常情况下,与政府机构相比,私人组织在提供服务时,单位产出所需的成本更低。但是,其他作者指出,这些研究中许多都存在一些问题,而且,即便在同样的服务领域中,政府组织与私人组织所追求的目标和价值也常常不同(例见表格 14. 4 中关于目标和价值以及工作表现和效率的部分),这就使得问题进一步复杂化。其他作者还指出,这些研究通常是由经济学家们进行的,他们的研究并没有专注于私人领域中订立合同的公司所存在的问题,也不集中讨论如何避免这些问题,而且,这些研究还常常忽视管理问题。

越来越多的经验和研究都开始讨论可能出现的问题,并讨论政府与私人有效订立合同所必需的条件。作者们隐约提出了一种有关私营化的偶然性理论,在这一理论中,他们举出了管理人员在成功确立私营化计划时将会面临的诸多偶然性。正如表格 14 .4 所显示的那样,他们倾向于强调以下几点偶然因素:

让诸多有意订立合同的公司进行竞标,从而避免某些公司垄断合同的局面。

有效地处理雇员或工会对合同的强烈反对(见表格 14. 4 的人群部分)。

有效地做好订立合同前的计划和分析工作,包括采取各种谨慎的预防措施,如充分进行成本对比,并与可能的竞标者见面等。

有效地订立合同,合同应清晰地规定目标和工作表现衡量标

准,并包含监督、评价、激励和支持等一系列规定。合同的目标和工作表现衡量标准必须考虑到公平性、对社区的影响、社会目的,以及其他一些较为普遍的公共领域问题。

专业著述强调了偶然性的重要性,这些偶然性包括上面所列出的,以及表格 14.4 所提到的那些内容。这些偶然性并不是在任何情况下都适用。例如,在有些情况下,与某个单独的合同合作伙伴长期保持高效的联系可能比让诸多供应商都来参与竞标要好一些。但是,要想成功地处理政府与私人之间订立合同的问题,就必须处理好一系列偶然性因素,至于这一系列偶然性因素究竟应该包括哪些内容,在这一点上我们正在越来越多地取得共识。

表格 14.4　私营化与政府私人之间订立合同获得成功所需的条件

私营化(特别是通过政府和私人之间订立合同而实现的私营化)获得成功所必需的条件如下(本表格中的内容按照图表 1.1 中的各组成部分加以组织排列):

1. 环境

合同竞标者　订立一个合同时,必须有一系列的竞标。合同竞标者应在该服务领域内具有一定的经验,有良好的经营记录,并符合各种标准的要求,这些标准包括:竞标者有能力在需要该服务的地理区域内进行经营,并有能力满足经营规模和范围所提出的要求。

政治环境　政治环境不能对组织的私营化施加不适当的政治影响,特别是不能对组织施加压力,限定它选择某个特定的供应商。

资源的支持　有关当局应该愿意提供资源,下面的部分将列出进行私营化所需的准备工作,这些资源会为这些准备工作提供支持。

法律和制度环境　私营化工作必须符合联邦政府和州政府的命令。例如,联邦政府的法规可能要求支付通过的工资,州的法律可能将合同的时间限制于目前的财政年度。责任问题应该得到认真分析。

2. 目标/ 价值观

私营化工作应当有利于支持组织的使命以及组织的基本目标和价值观的实现。通常情况下,政府应避免订立合同让私人领域去做政府的某些核心工作,如那些与公共安全、国防、致命武器以及公共资金的运作相关的工作。

续表

已经进行了私营化的工作应该具有清晰的目标和价值观(参见下面有关工作表现和效率的部分)。

3. 领导/ 战略/ 文化

机构领导者应当认真考虑私营化政策和活动,包括私营化与机构战略和文化的协调一致。

4. 结构

专业分工和责任制　私营化和合同订立的责任应当得到清晰界定。应当雇用并训练合格人才,让他们监督并实施私营化工作。例如,机构需要有关如下方面的专门知识: 合同订立程序、与把工作项目通过合同交给私人领域去做(或是与凭单、特许证书或其他方式)相关的法律问题,以及会计和财政问题(如成本会计、对自己提供服务的成本和订立合同让他人提供服务的成本进行比较)等。所有这些专门知识都与相关的政策或服务领域协调一致。有关合同发展和监督的责任需要加以清晰的界定。

分部门工作或分支单位　要想做好订立合同的工作,组织应该具备高效的结构、拥有精通业务的专家并承担责任的办事机构,而且单位所处的位置应该合理有效。例如: 小型机构可能有一个共同使用的中央办公室,以及为各行政单位共同服务的官员;较大规模的机构可能会在较大分支机构中设立共用的或独立的办公单位。不同分部可能会让分支机构负责合同的监督工作。

如果合同伙伴破产或是合同进程在其他方面遇到问题的话,组织可能有必要保持把工作接管过来的能力。对合同负责的单位应被明确指定,也应被给予合适的资源(例如,获得资源以维持必需的设备和人力)。

上下级体系和中央集权　应该高效地设计好责任制和权威关系,汇报、合同审查和合同订立过程应当清晰,合适的管理人员和负责人应当参与并知悉这些工作。

规则和制度　合适的规则和工作程序应该到位,以满足上面提到的各项要求(汇报、审查、接管合同工作)以及下面各项内容(合同订立前的各项工作程序、监督)。

5. 过程

权力关系　订立合同相关的授权和权力关系问题应该得到澄清。合同伙伴的授权和责任关系以及合同订立者的责任应该清晰,并应得到认真的复核以及明确的界定(例如,像维护设备和机器的责任这样的细节应得到澄清。必要的批准应当清晰如,机构获得授权,可以同意合同伙伴征收用户费的决定。质量控制和审核程序也应当清晰)。实现高效工作表现的激励措施应当清晰有效,同样,惩罚工作表现不佳的措施也应清晰有效。

续表

决策过程　订立合同前的工作、合同选择工作以及监督工作都应得到充分发展。合同订立前的工作应包括：认真确定需要和要求，认真确定订立合同的正反两方面，包括成本比较的确定。必须认真计划与可能的合同竞标者之间的会面和交流，以确定各种细节和目标。监督和评估工作，以及相关评估决定和行动的过程，应当清晰而且得到充分发展。

沟通交流　正如上面所提到的那样，应当认真计划好同可能的合同竞标人和合同伙伴之间的沟通交流，也应认真计划好承担责任的机构成员之间的沟通交流，责任和工作程序都应得到澄清。

变革和革新　应当明确订立合同和私营化这两项工作与变革和革新之间的关系，这样，组织就可以利用这些战略来获得新的灵活性、技术、人员和其他机会。

人群　应当评估机构成员所受的影响。如果雇员强烈抵制，而组织又没有有效的计划来回应于这些抵制的话，那么，新的合同订立计划一般就不应再继续下去了。

如果必要的话，应该对现有雇员实施支持性驱除(即高效的裁员管理)，这一点应包含在对现有雇员的高效计划之中。合同伙伴有时也会给现有雇员们提供颇具吸引力的选择机会，合同有时也会包括让合同伙伴雇用一些现有雇员的条款。在对订立合同进行工作的成本进行分析时，应该考虑到裁员或是下岗所产生的成本。

6．工作表现和效率

私营化工作项目应当具备工作表现衡量方法，这些方法应当受到监督，并在评估过程中得以应用，如果可行的话，这些方法应与激励措施和惩罚措施结合在一起。

这些衡量方法应当包括公共领域工作表现衡量标准，如公平性、代表性、回应性以及社区和社会目标(见前面的目标/ 价值部分)。

因此，确定并处理这些偶然性因素就成了优秀公共管理的一部分。但是，正如我们前面所谈到的一样，表格 14.4 的一个更广泛的目的在于阐明一种实行私营化的方法，这种方法要求以一种全面的、充分发展的眼光来对待组织工作，而组织工作则应以迎接挑战和处理挑战为重心。表格 14.4 中所提出的内容受到时间和空间上的限制，本书前面各章节所涉及的内容也可以加入到表格中来，这就会使其内容大大丰富。例如，我们可以利用第十三章中有关实现成功变革的观点，以处理组织变革的方法来处理私营化工作。我们可以把处理组织变革的工作与确

定战略计划的过程相结合,而这个确定战略计划的过程则专注于私营化以及政府和私人之间的合同订立。我们也可以把这些课题综合起来,制定一个更为广泛的战略计划,使私营化和组织的总体战略协调一致。而在考虑私营化对组织文化的影响时,我们则可以利用第十一章中有关组织领导和组织文化的讨论,第十一章中的见解指出,组织的领导者能够对许多事情产生影响,其中包括影响雇员对私营化工作的认识,而这与组织的使命和价值观又是紧密混合在一起的。在诸多方面,本书的理论框架以及对该理论框架各组成部分的深入探讨可以阐明对私营化的另一种认识(可能这种认识具有相当的局限性,管理人员和研究人员会对其加以修正,甚至会完全抛弃这一认识,而采取一种更好的认识):私营化对在公共领域内实现优秀的组织和管理工作提出了挑战。

◆ 管理志愿工作项目

在公共机构中另一种富有创新精神的节约开支途径就是利用志愿人员的工作(Brudney,1990)。在美国,许多人都志愿把自己的时间和服务贡献给福利事业、社区和公共服务工作。在某些服务领域中,利用志愿人员的工作已有相当长的历史了,现在,这种方法正被越来越多地采用。许多服务都长期利用志愿人员的工作以获得支持,并作为其服务提供手段,如公园和娱乐服务、小企业咨询服务和各种各样为人们服务的活动等。正如私营化和我们以前所提到过的其他潮流一样,公共机构中的志愿工作项目也需要优秀的公共管理。

与私营化一样,专业著述也举出了高效进行志愿工作项目所必须面对的偶然性问题。例如,布鲁德尼(Brudney)于 1990 年描述了志愿工作项目中潜在的优势和劣势,这也分别是管理人员所必须确保或是避免出现的情况。潜在的优势包括如下几点:

> 为机构或工作项目节省开支　显然,志愿人员不会拿工资。
> 政府活动的扩展　志愿人员使得一个机构可以提供它以其他方式难以提供的新服务。该机构可以用同样或更少的资源提供更多的服务。

建立更好的社区联系　通过增强公众对公共机构的支持,并提高公众对机构所面临问题和束缚的认识,志愿人员的参与能够改善社区关系。志愿人员除了为机构提供有益于建立更好的社区联系的建议和指导外,还可以获得技能和经验。

提高服务质量　志愿人员能够带来专业化的知识,提高服务质量,并会对接受服务的人士给予更细致的关照。

布鲁德尼也提出了潜在的挑战和劣势:

资金需求　尽管志愿人员并不拿工资,但是志愿工作项目却需要一定的花费。志愿人员的意外保险、志愿人员的花费、支持志愿工作的需要(如训练、装备、办公场所等)、机构职员训练和监督志愿人员工作并实施志愿工作项目,这些都需要资金。

工作关系　机构必须招收许多志愿人员。一些志愿人员可能会有旷工问题,或者表现糟糕、工作不可靠、工作失误等。对志愿人员,机构有必要建立起有效的激励机制以及控制和责任机制。

政治困难和劳方造成的困难　机构的管理者、监督者以及经选举产生的官员可能并不支持志愿工作项目。工会可能拒绝志愿工作项目。机构中的永久雇员也可能不信任志愿人员或者和他们的工作关系很糟糕。

我们可以回顾一下布鲁德尼有关志愿工作项目优势和劣势的评论。前面章节提出了许多有关组织和管理工作的课题,图表 1.1 和图表 1.2 中的理论框架也提出了诸多课题,我们也可以看一看这些课题的实际应用情况。当然,我们获得有关志愿工作项目以及由它所引出的具体课题和问题的知识是相当重要的。但是,与私营化相同的是,我们也可以把志愿工作项目当成是组成机构工作的一个部分来组织和管理,也可以把它当做是对机构进行整体组织管理的一个重要部分来看待。这里,我们并不像前面讨论私营化那样进行如此细致的分析,但我

们还将在此举出许多本书理论框架中应用于管理志愿工作项目的实例:

考虑到组织所处的环境,要想管理志愿工作项目就必须获得支持这一项目的资源。志愿工作项目的领导者(或许我们更应该说是领导班子)必须赢得官员们和高层管理人员的支持,他们的支持可以化作志愿工作项目的资源。这就包括做好志愿工作项目的宣传和公共关系(包括与媒体的关系)工作。还有一点非常重要,即,必须拥有高素质的志愿人员;要想拥有这些高素质的志愿人员,就必须努力找到他们,或是尽力培养出来。

考虑到目标和价值观、领导和战略以及组织文化等方面的问题,志愿工作项目的领导者必须阐明志愿工作的目标和主要价值观,具体则可能是通过一个制定战略计划的过程来进行阐述。领导者应为志愿工作确立起一个有效的文化,还应与组织的其他领导者合作,确定怎样才能将志愿工作项目同组织的整体文化和战略协调一致。

考虑到结构方面的问题,必须清楚地确定,作为组织的分支单位之一,志愿工作项目应处在什么位置,它与组织其他部门的关系应当是怎样的,以及它应承担哪些责任。权威和责任体系必须得到清晰界定。专业分工也应得到重视,因为志愿人员的特殊技能必须得到评估和有效的应用。

考虑到组织工作过程方面的问题,志愿工作项目将需要对每一名志愿者都建立起有效的评估程序,为了评价志愿工作项目的工作过程是否有利于其目标,以及是否有利于延伸机构的整体目标和价值观,也有必要建立起有效的评估程序。应当设计出高效的沟通联系程序,与志愿人员进行联系,在志愿人员和机构其他成员之间进行沟通,并与其他那些和组织有利害关系的人士进行联系。沟通联系的方法则可以利用新闻

函件、会议和其他媒介(这既需要财政资源,又需要政治支持)。

领导班子应该想出激励志愿人员的方法——可能的激励方法包括:肯定志愿人员的工作、颁发证书,以及举办愉快的或是纪念性的活动等——这就要求在机构的沟通联系过程、文化领导者以及资源供应者之间进行协调工作。

如果我们把志愿工作项目看做是组织和管理所面临的一个挑战,我们就会获得很多的思考和建议,上述例子不过是其中的一小部分而已。学生们要想获得很好的训练的话,不妨把上述例子和有关私营化的例子进一步加以充实完善,并设计出一个组织和管理得相当不错的工作计划来。

总　　结

前面关于如何管理私营化和志愿工作项目的讨论强调一个一般性命题,即尽管本书所涉及的概念、理论和观点并不能提供一个科学的解决方法,但它们完全能够帮助我们,当我们在思考有关公共组织和管理方面的问题时,我们能够做到成熟充分地进行思考,而且使得我们能够了解各种有关优秀公共组织和管理的信息和知识。

这个一般性命题与本书一再重复的一个重要观点相一致,即本书的结论应当简短。理解和管理公共组织的高效方法并不能漂亮地总结成一系列格言警句。我们前面所举的众多例子都意在清楚地阐明前面章节所讨论的众多见解和课题,这些见解和课题都尽可能广泛地应用于管理工作之中。对具体的人和各种不同的具体情况而言,本书所提供的理论框架可能还需要作某些改进,但是了解本书中所提出的观点和材料,对于那些长期致力于优秀公共管理的人们来说还是相当有价值的。最终,最重要的还是我们普遍都有决心维持并改善公共管理。

美国的政府,包括其各个层次以及与其相关的私人活动,是人类历史上的伟大成就之一。与私人和非盈利性组织一样,公共组织也通常

能够提供有益的服务,这些服务在一个世纪之前看来还好像是奇迹一般。但是,公共组织也有能力造成重大的伤害,并制造严重的不公正。政府的存在、发展和价值观取决于大量的管理人员、普通雇员、支持者——以及批评家,他们共同的信念是,这一伟大的机构必将表现出色,而且,通过它的出色表现,我们的国家将会繁荣昌盛。

参 考 文 献

Aberb ch, J .D ., Putnam, R .D ., and Rockman, B .A . *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* . Cambridge, Mass .: Harvard University Press, 1981

Abney, G ., and Lauth, T . *The Politics of State and City Administration* . Albany: State University of New York Press, 1986

Adams, J . S .“ Inequity in Social Exchange .” In L . Berkowitz(ed .), *Advances in Experimental and Social Psychology* . Orlando, Fla .: Academic Press, 1965

Aharoni, Y . *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises* . New York: Ballinger, 1986

Alderfer, C . P . *Existence, Relatedness, and Growth: Human Needs in Organizational Settings* . New York: Free Press, 1972

Aldrich, H .E . *Organizations and Environments* . Upper Saddle River, N .J .: Prentice Hall, 1979

Alimard, A . *Management Policy in State Government: The Commonwealth of Virginia* . Richmond: Center for Public Affairs, Virginia Commonwealth University, 1987

Allison, G .T .“ Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects ?” In J .L .Perry and K .L .Kraemer (eds .), *Public Management* . Mountain View, Calif .: Mayfield, 1983

Ammons, D .N ., and Newell, C . *City Executives: Leadership Roles, Work Characteristics, and Time Management* . Albany: State University of New York Press, 1989

Anderson, W . F ., Newland, C ., and Stillman, R . *The Effective Local Government Manager* . Washington, D .C .: International City Management Association, 1983

Angle, H ., and Perry, J . L .“ An Empirical Assessment of Organizational Commitment and Organizational Effectiveness .” *Administrative Science Quarterly*, 1981, *26*, 1-13

Argyris, C .“ The Individual and Organization: Some Problems of Mutual Adjustment .” *Administrative Science Quarterly*, 1957, *2*, 1-24

Argyris, C. *The Applicability of Organizational Sociology*. London: Cambridge University Press, 1972

Arnold, P.E. "Reform's Changing Role." *Public Administration Review*, 1995, *55*, 407-417

Atkinson, S. E., and Halversen, R. "The Relative Effciency of Public and Private Firms in a Regulated Environment: The Case of U.S. Electric Utilities." *Journal of Public Economics*, 1986, *29*, 281-294

Back, K. *Beyond Words*. New York: Russell Sage Foundation, 1972

Baldwin, J. N. "Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation." *American Review of Public Administration*, 1990, *20*, 7-28

Balfour, D. L., and Wechsler, B. "Organizational Commitment: A Reconceptualization and Empirical Test of Public-Private Differences." *Review of Public Personnel Administration*, 1990, *10*, 23-40

Balfour, D.L., and Wechsler, B. "Commitment, Performance, and Productivity in Public Organizations." *Public Productivity and Management Review*, 1991, *14*, 355-367

Balfour, D.L., and Wechsler, B. "Organizational Commitment: Antecedents and Outcomes in Public Organizations." *Public Productivity and Management Review*, 1996, *19*, 256-277

Ban, C. "The Crisis of Morale and Federal Senior Executives." *Public Productivity Review*, 1987, *11*, 31-49

Ban, C. *How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995

Bandura, A. *Principles of Behavior Modification*. Austin, Tex.: Holt, Rinehart and Winston, 1969

Bandura, A. *Social Learning Theory*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1978

Bandura, A. *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1986

Bandura, A. "Self-Regulation of Motivation and Action Through Internal Standards and Goal Systems." In L.A. Pervin (ed.), *Goal Concepts in*

Personality and Social Psychology. Hillsdale, N J.: Erlbaum, 1989

Barnard, C. I. *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938

Bartol, K. M. "Professionalism as a Predictor of Organizational Commitment, Role Stress, and Turnover: A Multidimensional Approach." *Academy of Management Journal*, 1979, *22*, 815-826

Barton, A. H. "A Diagnosis of Bureaucratic Maladies." In C.H. Weiss and A. H. Barton (eds.), *Making Bureaucracies Work*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1980

Barzelay, M. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1992

Bass, B. M. *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press, 1985

Baum, E., and James, A. C. "Communication in Public and Private Sector Organizations." Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management, Boston, 1984

Beck, P. A., Rainey, H.G., and Traut, C. "Disadvantage, Disaffection, and Race as Divergent Bases for Citizen Fiscal Policy Preferences." *Journal of Politics*, 1990, *52*, 71-93

Bellante, D., and Link, A.N. "Are Public Sector Workers More Risk Averse Than Private Sector Workers?" *Industrial and Labor Relations Review*, 1981, *34*, 408-412

Behn, R.D. *Leadership Counts*. Cambridge: Harvard University Press, 1991

Behn, R.D. "The Big Questions of Public Management." *Public Administration Review*, 1995, *55*, 313-324

Bendor, J., and Moe, T. M. "An Adaptive Model of Bureaucratic Politics." *American Political Science Review*, 1985, *79*, 755-774

Benn, S.I., and Gaus, G.F. *Public and Private in Social Life*. New York: St. Martin's Press, 1983

Bennis, W., and Nanus, B. *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York: Harper Collins, 1985

Berman, E.M., and West, J.P. "Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress." *Public Administration Review*,

1995, *55*, 57-66

Beyer, J. M., and Trice, H. M. "A Reexamination of the Relations Between Size and Various Components of Organizational Complexity." *Administrative Science Quarterly*, 1979, *24*, 48-64

Blais, A., and Dion, S. (eds.). *The Budget-Maximizing Bureaucrat*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991

Blake, R. R., and Mouton, J. S. "Overcoming Group Warfare." *Harvard Business Review*, 1984, *62*, 98-108

Blau, P. M., and Schoenherr, R. A. *The Structure of Organizations*. New York: Basic Books, 1971

Blau, P. M., and Scott, W. R. *Formal Organizations*. Novato, Calif.: Chandler & Sharp, 1962

Block, P. *The Empowered Manager: Positive Political Skills at Work*. San Francisco: Jossey-Bass, 1987

Blumenthal, J. M. "Candid Reflections of a Businesswoman in Washington." In J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), *Public Management*. Mountain View, Calif.: Mayfield, 1983

Boschken, H. L. *Strategic Design and Organizational Change: Pacific Rim Seaports in Transition*. University: University of Alabama Press, 1988

Bourgault, J., Dion, S., and Lemay, M. "Creating a Corporate Culture: Lessons from the Canadian Federal Government." *Public Administration Review*, 1993, *53*, 73-80

Bowsher, C. A. "OMB Management Leadership." Testimony before the Committee on Governmental Affairs, U. S. Senate, Oct. 31, 1990. U. S. General Accounting Office/ T-GGD-91-1

Boyatzis, R. E. *The Competent Manager*. New York: Wiley, 1982

Bozeman, B. *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass, 1987

Bozeman, B. (ed.). *Public Management: State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993

Bozeman, B., and Bretschneider, S. "The 'Publicness Puzzle' in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences Between Public and Private Organizations." *Journal of Public Administration Research and*

Theory, 1994, *4*, 197-223

Bozeman, B ., and Loveless, S .“ Sector Context and Performance: A Comparison of Industrial and Government Research Units .” *Administration and Society*, 1987, *19*, 197-235

Breton, A ., and Wintrobe, R . *The Logic of Bureaucratic Conduct* . Cambridge: Cambridge University Press, 1982

Bretschneider, S . “ Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test .” *Public Administration Review*, 1990, *50*, 536-545

Brock, J . *Managing People in Public Agencies* . New York: Little, Brown, 1984

Brudney, J . L . *Fostering Volunteer Programs in the Public Sector: Planning, Initiating, and Managing Voluntary Activities* . San Francisco: Jossey-Bass, 1990

Brudney, J .L ., and Hebert, F . T .“ State Agencies and Their Environments: Examining the Influence of Important External Actors .” *Journal of Politics*, 1987, *49*, 186-206

Bryant, A .“ Business Advice from the Sidelines .” *New York Times*, Mar . 6, 1996, p . C1

Bryson, J . M . *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievements* . San Francisco: Jossey-Bass, 1995

Bryson, J .M ., and Roering, W .D .“ Strategic Planning Options for the Public Sector .” In J . L . Perry (ed .), *Handbook of Public Administration* . (2nd ed .) San Francisco: Jossey-Bass, 1996

Bryson, J . M ., and Einsweiller, R . C . (eds .) . *Shared Power* . Lanham, Md .: University Press of America, 1995

Buchanan, B .“ Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment .” *Public Administration Review*, 1974, *35*, 339-347

Buchanan, B .“ Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers .” *Administration and Society*, 1975, *6*, 423-438

Burke, W .W . *Organization Development* . Glenview, Ill .: Scott, Foresman, 1982

Burns, J.M. *Leadership*. New York: HarperCollins, 1978

Burns, T., and Stalker, G.M. *The Management of Innovation*. London: Tavistock, 1961

Burrell, G., and Morgan, G. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann, 1980

Cameron, K. "Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education." *Administrative Science Quartely*, 1978, *23*, 604-632

Cameron, K., Sutton, R.I., and Whetten, D.A. (eds.). *Readings in Organizational Decline*. New York: Ballinger, 1988

Cameron, K., and Whetten, D.A. (eds.). *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*. Orlando, Fla.: Academic Press, 1983

Campbell, J.P. "On the Nature of Organizational Effectiveness." In P.S. Goodman, J.M. Pennings, and Associates, *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass, 1977

Campbell, J.P., and Pritchard, R.D. "Motivation Theory in Industrial and Organizational Psychology." In M.D. Dunnette (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. New York: Wiley, 1983

Carroll, G.R., Delacroix, J., and Goodstein, J. "The Political Environments of Organizations: An Ecological View." In B.M. Staw and L.L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, Vol. 10. Greenwich, Conn.: JAI Press, 1988

Chackerian, R., and Abcarian, G. *Bureaucratic Power in Society*. Chicago: Nelson-Hall, 1984

Chase, G., and Reveal, E.C. *How to Manage in the Public Sector*. Reading, Mass.: AddisonWesley, 1983

Cherniss, G. *Professional Burnout in Human Service Organizations*. New York: Praeger, 1980

Chi, K. "Privatization in State Government: Trends and Issues." Paper presented at the National Conference of the American Society for Public Administration, Kansas City, July 23-27, 1994

Child, J. "Organizational Structure, Environment, and Performance: The Role of Strategic Choice." *Sociology*, 1972, *6*, 1-22

Chubb, J . E ., and Moe, T .M .“ Politics, Markets, and the Organization of Schools .” *American Political Science Review*, 1988, *82*, 1065-1088

Chubb, J .E ., and Moe, T .M . *Politics, Markets, and America ’s Schools* . Washington, D .C .: Brookings Institution, 1990

Clark, P .B ., and Wilson, J . Q .“ Incentive Systems: A Theory of Organizations .” *Administrative Science Quarterly*, 1961, *6*, 129-166

Clausewitz, C . V . *On War* (M . Howard and P . Paret, eds . and trans .) . Princeton, N .J .: Princeton University Press, 1986

Clinton, B ., and Gore, A . *Putting Customers First ’95: Standards for Serving the American People* . Washington, D .C .: U .S . Government Printing Office, 1995

Coch, L ., and French, J . R . P .“ Overcoming Resistance to Change .” *Human Relations*, 1948, *1*, 512-532

Cohen, M . D ., March, J .G ., and Olsen, J .P .“ A Garbage Can Model of Organizational Choice .” *Administrative Science Quarterly*, 1972, *17*, 1-25

Cohen, S ., and Brand, R . *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World* . San Francisco: Jossey-Bass, 1993

Cohen, S ., and Eimicke, W . *The New Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government* . San Francisco: Jossey-Bass, 1995

Contino, R ., and Lorusso, R .M .“ The Theory Z Turnaround of a Public Agency .” *Public Administration Review*, 1982, *42*, 66-72

Cook, J .D ., Hepworth, S .J ., Wall, T .D ., and Warr, P .B . *The Experience of Work* . London: Academic Press, 1981

Cooper, J .M .“ Gifford Pinchot Creates a Forest Service .” In J .W .Doig and E .C . Hargrove (eds .), *Leadership and Innovation* . Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987

Cooper, P . J .“ Understanding What the Law Says About Administrative Responsibility .” In J .L . Perry (ed .), *Handbook of Public Administration* . (2nd ed .) San Francisco: Jossey-Bass, 1996

Cooper, T .L ., and Wright, N .D . *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government* . San Francisco: Jossey-Bass, 1992

Council of State Governments .“ Privatization .” *State Trends and Forecasts*, 1993,

2, 1-36

Council of State Governments. "Total Quality Management." *State Trends and Forecasts*, 1994, *3*, 1-35

Coursey, D., and Bozeman, B. "Decision-Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of 'Publicness.'" *Public Administration Review*, 1990, *50*, 525-535

Coursey, D., and Rainey, H.G. "Perceptions of Personnel System Constraints in Public, Private, and Hybrid Organizations." *Review of Public Personnel Administration*, 1990, *10*, 54-71

Crane, D.P., and Jones, W.A. *The Public Manager's Guide*. Washington, D.C.: Bureau of National Affairs, 1982

Cranny, C.J. (ed.). *Job Satisfaction*. San Francisco: New Lexington Books, 1992

Crewson, P.E. "A Comparative Analysis of Public and Private Sector Entrant Quality." *American Journal of Political Science*, 1995a, *39*, 628-639

Crewson, P.E. "The Public Service Ethic." Unpublished doctoral dissertation, American University, Washington, D.C., 1995b

Crow, M., and Bozeman, B. "R&D Laboratory Classification and Public Policy: The Effects of Environmental Context on Laboratory Behavior." *Research Policy*, 1987, *16*, 229-258

Cyert, R.M., and March, J.G. *A Behavioral Theory of the Firm*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1963

Daft, R.L. *Organization Theory and Design*. St. Paul, Minn.: West, 1995

Dahl, R.A., and Lindblom, C.E. *Politics, Economics, and Welfare*. New York: HarperCollins, 1953

Davis, S.M., and Lawrence, P.R. *Matrix*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1977

Davis, T.R.V. "OD in the Public Sector: Intervening in Ambiguous Performance Environments." In J.L. Perry and K.L. Kraemer (eds.), *Public Management*. Mountain View, Calif.: Mayfield, 1983

Dean, J.W., and Evans, J.R. *Total Quality*. St. Paul, Minn.: West, 1994

Decker, J.E., and Paulson, S.K. "Performance Improvement in a Public Utility." *Public Productivity Review*, 1988, *11*, 52-66

Demerath, N., Marwell, G., and Aiken, M. *Dynamics of Idealism*. San Francisco: Jossey-Bass, 1971

Deming, W.E. *Out of Crisis*. Cambridge, Mass.: MIT Center for Advanced Engineering Study, 1986

Denhardt, R.B. *Theories of Public Organizations*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/ Cole, 1984

Denhardt, R.B. *The Pursuit of Significance*. Belmont, Calif.: Wadsworth, 1993

Denhardt, R.B., and Jennings, E.T. *The Revitalization of the Public Service*. Columbia: Extension Publications, University of Missouri, 1987

Dess, G. G., and Beard, D. W. "Dimensions of Organizational Task Environment." *Administrative Science Quarterly*, 1984, *29*, 52-73

Dewey, J. *The Public and Its Problems*. Chicago: Swallow Press, 1927

DiIulio, J.J. "Recovering the Public Management Variable: Lessons from Schools, Prisons, and Armies." *Public Administration Review*, 1989, *49*, 127-133

DiIulio, J.J. "Managing a Barbed-Wire Bureaucracy: The Impossible Job of Corrections Commissioner." In E.C. Hargrove and J.C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence: University Press of Kansas, 1990

DiIulio, J.J. "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1994, *4*, 277-320

DiMaggio, P.J., and Powell, W.R. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 1983, *48*, 147-160

Dobbin, F.R., and others. "The Expansion of Due Process in Organizations." In L.G. Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations*. New York: Ballinger, 1988

Doig, J.W., and Hargrove, E.C. (eds.). *Leadership and Innovation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987

Dominick, J. "Business Coverage in Network Newscasts." *Journalism Quarterly*, 1981, *58*, 184

Donahue, J .D . *The Privatization Decision* . New York: Basic Books, 1990

Downs, A . *Inside Bureaucracy* . New York: Little, Brown, 1967

Downs, C . W . *Communication Audits* . Glenview, Ill .: Scott, Foresman, 1988

Downs, G . W ., and Larkey, P . *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness* . New York: Random House, 1986

Drake, A . W .“ Quantitative Models in Public Administration: Some Educational Needs .” In A . W . Drake, L . Keeney, and P . M . Morse (eds .), *Analysis of Public Systems* . Cambridge, Mass .: MIT Press, 1972

Durant, R . F . *The Administrative Presidency Revisited* . Albany: State University of New York Press, 1992

Eadie, D .C .“ Leading and Managing Strategic Change .” In J . L . Perry (ed .), *Handbook of Public Administration* . (2nd ed .) San Francisco: Jossey-Bass, 1996

Earley, P . C ., and Lituchy, T . R .“ Delineating Goal and Efficacy Effects: A Test of Three Models .” *Journal of Applied Psychology*, 1991, *76*, 81-98

Elling, R . C .“ The Relationships Among Bureau Chiefs, Legislative Committees, and Interest Groups: A Multistate Study .” Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D . C ., 1983

Elling, R . C .“ Civil Service, Collective Bargaining, and Personnel-Related Impediments to Effective State Management: A Comparative Assessment .” *Review of Public Personnel Administration*, 1986, *6*, 73-93

Emery, F . E ., and Trist, E . L .“ The Causal Texture of Organizational Environments .” *Human Relations*, 1965, *18*, 21-32

Emmert, M . A ., and Crow, M . M .“ Public-Private Cooperation and Hybrid Organizations .” *Journal of Management*, 1987, *13*, 55-67

Emmert, M . A ., and Crow, M . M .“ Public, Private, and Hybrid Organizations: An Empirical Examination of the Role of Publicness .” *Administration and Society*, 1988, *20*, 216-244

Etzioni, A .“ Mixed Scanning: A ‘ Third ’ Approach to Decision Making .” *Public Administration Review*, 1967, *27*, 385-392

Etzioni, A . *A Comparative Analysis of Complex Organizations* . New York: Free Press, 1975

Etzioni, A .“ Mixed Scanning Revisited .” *Public Administration Review*, 1986, *46*, 8-14

Evans, M . G .“ Organizational Behavior: The Central Role of Motivation .” *Journal of Management*, 1986, *12*, 203-223

Federal Executive Institute Alumni Association .“ Quality of Federal Work Force and Morale Down .” (Press release .) Great Falls, Va ., Mar . 14, 1991

Fiedler, F . E . *A Theory of Leadership Effectiveness* . New York: McGraw-Hill, 1967

Fiedler, F . E ., and Garcia, J . E . *New Approaches to Leadership: Cognitive Resources and Organizational Performance* . New York: Wiley, 1987

Filley, A . C ., House, R . J ., and Kerr, S . *Managerial Process and Organizational Behavior* . Glenview, Ill .: Scott, Foresman, 1976

Flynn, D . M ., and Tannenbaum, S . I .“ Correlates of Organizational Commitment: Differences in the Public and Private Sector .” *Journal of Business and Psychology*, 1993, *8*, 103-116

Follett, M . P .“ The Giving of Orders .” In J . S . Ott (ed .), *Classic Readings in Organizational Behavior* . Pacific Grove, Calif .: Brooks/ Cole, 1989

Fottler, M . D .“ Management: Is It Really Generic ?” *Academy of Management Review*, 1981, *6*, 1-12

Frederickson, H . G ., and Hart, D . K .“ The Public Service and the Patriotism of Benevolence .” *Public Administration Review*, 1985, *45*, 547-553

French, J . R . P ., and Raven, B .“ The Bases of Social Power .” In D . Cartwright and A . Zander (eds .), *Group Dynamics* . New York: HarperCollins, 1968

French, W . L ., and Bell, C . H . *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement* . (4th ed .) Upper Saddle River, N J .: Prentice Hall, 1990

Fried, R . C . *Performance in American Bureaucracy* . New York: Little, Brown, 1976

Fry, B . R . *Mastering Public Administration* . Chatham, N . J .: Chatham House, 1989

Gabris, G . T . (ed .) .“ Why Merit Pay Plans Are Not Working: A Search for Alternative Pay Plans in the Public Sector—A Symposium .” *Review of Public Personnel Administration*, 1987, *7*, 9-90

Galbraith, J. R. *Organizational Design*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1977

Galbraith, J.R. *Designing Organizations: An Executive Briefing on Strategy, Structure, and Process*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995

Garnett, J.L. *Communicating for Results in Government: A Strategic Approach for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992

Garson, G.D., and Overman, E.S. *Public Management Research Directory*, Vols. 1 and 2. Washington, D.C.: National Association of Schools of Public Affairs and Administration, 1981, 1982

Gawthorp, L.C. *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch*. New York: Free Press, 1969

Georgiou, P. "The Goal Paradigm and Notes Towards a Counter Paradigm." *Administrative Science Quarterly*, 1973, *18*, 291-310

Gerth, H., and Mills, C.W. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946

Gill, J.M. "Perspectives on Privatization." Working paper, University of Georgia, Department of Political Science, Athens, 1996

Goggin, M.L., Bowman, A.O., Lester, J.P., and O'Toole, L.J. *Implementation Theory and Practice*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1990

Gold, K.A. "Managing for Success: A Comparison of the Public and Private Sectors." *Public Administration Review*, 1982, *42*, 568-575

Gold, S.D., and Ritchie, S. "Compensation of State and Local Employees: Sorting Out the Issues." In F.J. Thompson (ed.), *Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993

Golembiewski, R.T. "Civil Service and Managing Work." *American Political Science Review*, 1962, *56*, 964-969

Golembiewski, R.T. "Organization Development in Public Agencies: Perspectives on Theory and Practice." *Public Administration Review*, 1969, *29*, 367-368

Golembiewski, R.T. "Organizing Public Work, Round Three: Toward a New Balance Between Political Agendas and Management Perspectives." In R.T.

Golembiewski and A . Wildavsky (eds .), *The Costs of Federalism* . New Brunswick, N .J .: Transaction, 1984

Golembiewski, R . T . *Humanizing Public Organizations* . Mount Airy, Md .: Lomond, 1985

Golembiewski, R . T . " Contours in Social Change: Elemental Graphics and a Surrogate Variable for Gamma Change ." *Academy of Management Review*, 1986, *11*, 550-566

Golembiewski, R . T . " Public-Sector Organization: Why Theory and Practice Should Emphasize Purpose, and How to Do So ." In R . C . Chandler (ed .), *A Centennial History of the American Administrative State* . New York: Free Press, 1987

Golembiewski, R . T . " Differences in Burnout, by Sector: Public vs . Business Estimates Using Phases ." *International Journal of Public Administration*, 1990, *13*, 545-560

Golembiewski, R . T . *Practical Public Management* . New York: Dekker, 1995

Golembiewski, R . T ., Proehl, C . T ., and Sink, D ." Success of OD Applications in the Public Sector: Totting Up the Score for a Decade, More or Less ." *Public Administration Review*, 1981, *41*, 679-682

Goodman, P . S ., Pennings, J . M ., and Associates . *New Perspectives on Organizational Effectiveness* . San Francisco: Jossey-Bass, 1977

Goodsell, C . T ." Bureaucratic Manipulation of Physical Sysmbols: An Empirical Study ." *American Journal of Political Science*, 1977, *21*, 79-91

Goodsell, G . T . *The Case for Bureaucracy* . Chatham, N .J .: Chatham, House, 1994

Gordon, J . R . *Organizational Behavior* . Needham Heights, Mass .: Allyn & Bacon, 1993

Gore, A . *Common Sense Government: Works Better and Costs Less . Third Report of the National Performance Review* . Washington, D . C .: U . S . Government Printing Office, n .d

Gore, A . *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less . Report of the National Performance Review* . Washington, D .C .: U .S . Government Printing Office, 1993

Gortner, H . F ., Mahler, J ., and Nicholson, J . B . *Organization Theory: A*

Public Perspective. Florence, Ky.: Dorsey Press, 1987

Greiner, L. E. "Patterns of Organizational Change." *Harvard Business Review*, 1967, *45*, 119-128

Gross, B. M. "What Are Your Organization's Objectives?" In W. R. Nord (ed.), *Concepts and Controversy in Organizational Behavior*. Pacific Palisades, Calif.: Goodyear, 1976

Gruneberg, M. M. *Understanding Job Satisfaction*. London: Macmillan, 1979

Guion, R. M., and Landy, F. J. "The Meaning of Work and Motivation to Work." *Organizational Behavior and Human Performance*, 1972, *7*, 308-339

Gulick, L. "Notes on the Theory of Organization." In L. Gulick and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, 1937

Guralnick, D. B. (ed.). *Webster's New World Dictionary of the American Language*. New York: Simon & Schuster, 1980

Gurwitt, R. "The Entrepreneurial Gamble." *Governing*, 1994, *7*, 34-40

Guy, M. E. "Productivity and Gender." *Public Productivity and Management Review*, 1995, *19*, 125-127

Guyot, J. F. "Government Bureaucrats Are Different." *Public Administration Review*, 1960, *20*, 195-202

Haas, J. E., Hall, R. H., and Johnson, N. J. "Toward an Empirically Derived Taxonomy of Organizations." In R. V. Bowers (ed.), *Studies of Behavior in Organizations*. Athens: University of Georgia Press, 1966

Hackman, J. R. (ed.). *Groups That Work (and Those That Don't): Creating Conditions for Effective Teamwork*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989

Hackman, J. R., and Oldham, G. R. *Work Redesign*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1980

Hage, J., and Aiken, M. "Routine Technology, Social Structure, and Organizational Goals." *Administrative Science Quarterly*, 1969, *14*, 366-376

Hale, S. J. "Achieving High Performance in Public Organization." In J. L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*. (2nd ed.) San Francisco: Jossey-Bass, 1996

Hall, R . H . *Organization: Structure and Process* . (6th ed .) Upper Saddle River, N . J .: Prentice Hall, 1996

Hammond, T . H . " In Defence of Luther Gulick 's ' Notes on the Theory of Organization .' " *Public Administration*, 1990, *68*, 143-173

Hannan, M . T ., and Freeman, J . *Organizational Ecology* . Cambridge, Mass .: Harvard University Press, 1989

Hargrove, E . C ., and Glidewell, J . C . (eds .) . *Impossible Jobs in Public Management* . Lawrence: University Press of Kansas, 1990

Hartman, R ., and Weber, A . *The Rewards of Public Service* . Washington, D . C .: Brookings Institution, 1980

Hayward, N . *Employee Attitudes and Productivity Differences Between the Public and Private Sectors* . Washington, D .C .: Productivity Information Center, National Technical Information Center, U . S . Department of Commerce, 1978

Heclo, H . " Issue Networks and the Executive Establishment ." In A . King (ed .), *The New American Political System* . Washington, D . C .: American Enterprise Institute, 1978

Hellriegel, D ., Slocum, J . W ., and Woodman, R . W . *Organizational Behavior* . St . Paul, Minn .: West, 1995

Hersey, P ., and Blanchard, K . H . *Management of Organizational Behavior* . Upper Saddle River, N J .: Prentice Hall, 1982

Herzberg, F . " One More Time: How Do You Motivate Employees ?" *Harvard Business Review*, 1968, *46*, 36-44

Herzberg, F ., Mausner, B ., Peterson, R . O ., and Capwell, D . F . *Job Attitudes: Review of Research and Opinion* . Pittsburgh: Psychological Service of Pittsburgh, 1957

Hickson, D . J ., and others . " A ' Strategic Contingencies ' Theory of Interorganizational Power ." *Administrative Science Quarterly*, 1971, *16*, 216-229

Hickson, D . J ., and others *Top Decisions: Strategic Decision Making in Organization* . San Francisco: Jossey-Bass, 1986

Hill, L . B . (ed .) . *The State of Public Bureaucracy* . Armonk, N . Y .: Sharpe, 1992

Hirschman, A. O. *Shifting Involvements*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1982

Hjern, B., and Porter, D. O. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis." *Organization Studies*, 1981, *2*, 211-227

Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D., and Sanders, G. "Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases." *Administrative Science Quarterly*, 1990, *35*, 286-316

Holdaway, E., Newberry, J.F., Hickson, D.J., and Heron, R.P. "Dimensions of Organizations in Complex Societies: The Educational Sector." *Administrative Science Quarterly*, 1975, *20*, 37-58

Holzer, M. "Productivity In, Garbage Out: Sanitation Gains in New York." *Public Productivity Review*, 1988, *11*, 37-50

Hood, C. *The Tools of Government*. London: Macmillan, 1983

Hood, C., and Dunsire, A. *Bureaumetrics: The Quantitative Comparison of British Central Government Agencies*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1981

House, R.J. "A Path-Goal Theory of Leader Effectiveness." *Administrative Science Quarterly*, 1971, *16*, 321-338

House, R.J., and Mitchell, T.R. "Path-Goal Theory of Leadership." *Journal of Contemporary Business*, 1974, *3*, 81-97

House, R.J., and Rizzo, J.R. "Role Conflict and Ambiguity as Critical Variables in a Model of Organizational Behavior." *Organizational Behavior and Human Performance*, 1972, *7*, 467-505

House, R.J., and Singh, J.V. "Organizational Behavior: Some New Directions in I/O Psychology." *Annual Review of Psychology*, 1987, *38*, 619-718

Huber, G.P., and Glick, W.H. (eds.). *Organizational Change and Redesign*. New York: Oxford University Press, 1993

Hult, K.M. "Feminist Organization Theories and Government Organizations: The Promise of Diverse Structural Forms." *Public Productivity and Management Review*, 1995, *19*, 128-142

Hummel, R. *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press, 1994

Ingraham, P.W. "Transition and Policy Change in Washington." *Public Productivity Review*, 1988, *12*, 61-72

Ingraham, P . W .“ Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance .” *Public Administration Review*, 1993, *53*, 348-356

Janis, I . L .“ Groupthink .” *Psychology Today*, Nov . 1971, p *43*

Johnson, D . W ., and Johnson, F . P . *Joining Together: Group Theory and Group Skills* . Needham Heights, Mass .: Allyn & Bacon, 1994

Juran, J . M . *Juran on Quality by Design: The New Steps for Planning Quality into Goods and Services* . New York: Free Press, 1992

Kahn, R . F ., and others . *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity* . New York: Wiley, 1964

Kalleberg, A . L ., Knoke, D ., Marsden, P . V ., and Spaeth, J . L .“ The National Organizations Study: An Introduction and Overview .” *American Behavioral Scientist*, 1994, *37*, 860-871

Kanter, R . M .“ Power Failure in Management Circuits .”In J . M . Shafritz and J . S . Ott (eds .), *Classics of Organization Theory* . Florence, Ky .: Dorsey Press, 1987

Kast, F . E ., and Rosenzweig, J . E . (eds .) . *Contingency Views of Organization and Management* . Chicago: Science Research Associates, 1973

Katz, D ., Gutek, B . A ., Kahn, R . L ., and Barton, E . *Bureaucratic Encounters: A Pilot Study in the Evaluation of Government Services* . Ann Arbor: Survey Research Center, Institute for Social Research, University of Michigan, 1975

Katz, D ., and Kahn, R . L . *The Social Psychology of Organization* . New York: Wiley, 1966

Katzell, R . A ., and Thompson, D . E .“ Work Motivation: Theory and Practice .” *American Psychologist*, 1990, *45*, 144-153

Katzenbach, J . R ., and Smith, D . K . *The Wisdom of Teams* . New York: HarperCollins, 1994

Kaufman, H . *The Forest Ranger* . Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960

Kaufman, H .“ Administrative Decentralization and Political Power .” *Public Administration Review*, 1969, *29*, 3

Kaufman, H . *Are Government Organizations Immortal?* Washington, D .C .: Brookings Institution, 1976

Kaufman, H. *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1979

Keeley, M. "Impartiality and Participant-Interest Theories of Organizational Effectiveness." *Administrative Science Quarterly*, 1984, *29*, 1-12

Kellough, J.E., and Lu, H. "The Paradox of Merit Pay in the Public Sector." *Review of Public Personnel Administration*, 1993, *13*, 45-64

Kelman, S. "The Grace Commission: How Much Waste in Government?" *Public Interest*, 1985, *78*, 62-82

Kelman, S. *Making Public Policy*. New York: Basic Books, 1987

Kelman, S. "The Making of Government Good Guys." *New York Times*, July 2, 1989, Business Section, p.1

Kenny, G.K., and others. "Strategic Decision Making: Influence Patterns in Public and Private Sector Organizations." *Human Relations*, 1987, *40*, 613-631

Kerr, S. "On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B." In J.S. Ott (ed.), *Classic Readings in Organizational Behavior*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole, 1989

Kettl, D.F. *Government by Proxy*. Washington, D.C.: CQ Press, 1988

Kettl, D.F. "The Image of the Public Service in the Media." In Volcker Commission, *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*. Lexington, Mass.: Heath, 1989

Kettl, D.F. *Sharing Power*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993

Khojasteh, M. "Motivating the Private vs. Public Sector Managers." *Public Personnel Management*, 1993, *22*, 391-399

Kiel, L.D. *Managing Chaos and Complexity in Government: A New Paradigm for Managing Change, Innovation, and Organizational Renewal*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994

Kilpatrick, F.P., Cummings, M.C., and Jennings, M.K. *The Image of the Federal Service*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1964

Kimberly, J.R. "Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review, Critique, and Proposal." *Administrative Science Quarterly*, 1976, *21*, 577-597

Kimberly, J.R., Miles, R.H., and Associates. *The Organizational Life*

Cycle: Issues in the Creation, Transformation, and Decline of Organizations. San Francisco: Jossey-Bass, 1980

Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Little, Brown, 1984

Kingsley, G. A., and Reed, P. N. "Decision Process Models and Organizational Context: Level and Sector Make a Difference." *Public Productivity and Management Review*, 1991, *14*, 397-414

Klein, H. J. "An Integrated Control Theory Model of Work Motivation." *Academy of Management Review*, 1989, *14*, 150-172

Klein, J. I. "Feasibility Theory: A Resource-Munificence Model of Work Motivation and Behavior." *Academy of Management Review*, 1990, *15*, 646-665

Kleinbeck, U., Quast, H. H., Thierry, H., and Harmut, H. (eds.). *Work Motivation*. Hillsdale, N. J.: Erlbaum, 1990

Knott, J. H., and Miller, G. J. *Reforming Bureaucracy*. Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 1987

Koenig, H., and O'Leary, R. "Eight Supreme Court Cases That Have Changed the Face of Public Administration." *International Journal of Public Administration*, 1996, *19*, 5-22

Kotter, J. P. "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail." *Harvard Business Review*, Mar.-Apr. 1995, pp. 59-67

Kotter, J. P., and Heskett, J. L. *Corporate Culture and Performance*. New York: Macmillan, 1992

Kotter, J. P., and Lawrence, P. R. *Mayors in Action*. Somerset, N. J.: Wiley-Interscience, 1974

Kovach, K. A., and Patrick, S. L. "Comparisons of Public and Private Subjects on Reported Economic Measures and on Facet Satisfaction Items for Each of Three Organizational Levels." Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management, Washington, D. C., 1989

Kraemer, K. L., and Perry, J. L. "Institutional Requirements for Research in Public Administration." *Public Administration Review*, 1989, *49*, 9-16

Kreitner, R., and Luthans, F. "A Social Learning Approach to Behavioral Management." In J. R. Gordon (ed.), *Organizational Behavior*. (2nd ed.)

Needham Heights, Mass .: Allyn & Bacon, 1987

Kurke, L . E ., and Aldrich, H . E .“ Mintzberg Was Right ! A Replication and Extension of the Nature of Managerial Work .” *Management Science*, 1983, *29*, 975-984

Lachman, R .“ Public and Private Sector Differences: CEOs ’Perceptions of Their Role Environments .” *Academy of Management Journal*, 1985, *28*, 671-679

Ladd, E . C .“ What the Voters Really Want .”In J . L . Perry and K . L . Kraemer (eds .), *Public Management* . Mountain View, Calif .: Mayfield, 1983

Landy, F . J ., and Becker, W . S .“ Motivation Theory Reconsidered .”In L . L . Cummings and B . M . Staw (eds .), *Research in Organizational Behavior*, Vol . 9 . Greenwich, Conn .: JAI Press, 1987

Landy, F . J ., and Guion, R . M .“ Development of Scales for the Measurement of Work Motivation .” *Organizational Behavior and Human Performance*, 1970, *5*, 93-103

Larkin, J .“ Spreading the Word: Improving Government/ Media Relations Means a Better Image for Public Service .” *PA Times*, 1992, *15*, 3

Larson, M . *The Rise of Professionalism* . Berkeley: University of California Press, 1977

Lasko, W .“ Executive Accountability: Will SES Make a Difference ?” *Bureaucrat*, 1980, *9*, 6-7

Lau, A . W ., Pavett, C . M ., and Newman, A . R .“ The Nature of Managerial Work: A Comparison of Public and Private Sector Jobs .” *Academy of Management Proceedings*, 1980, 339-343

Lawler, E . E ., III . *Pay and Organizational Effectiveness* . New York: McGraw-Hill, 1971

Lawler, E . E ., III . *Strategic Pay: Aligning Organizational Strategies and Pay Systems* . San Francisco: Jossey-Bass, 1990

Lawler, E . E ., III, and Hall, D . T .“ Relationship of Job Characteristics to Job Involvement, Satisfaction, and Intrinsic Motivation .” *Journal of Applied Psychology*, 1970, *54*, 305-312

Lawrence, P . R ., and Lorsch, J . W . *Organization and Environment* . Cambridge, Mass .: Harvard University Press, 1967

Leavitt, H . J .“ Some Effects of Certain Communication Patterns on Group

Performance." *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 1951, *46*, 38-50

Lerner, A. W., and Wanat, J. "Fuzziness and Bureaucracy." *Public Administration Review*, 1983, *43*, 500-509

Lester, J. P., Bowman, A. O., Giggin, M. L., and O'Toole, L. J. "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research." *Policy Studies Review*, 1987, *7*, 200-216

Levine, C. H. (ed.). *Managing Fiscal Stress*. Chatham, N. J.: Chatham House, 1980a

Levine, C. H. "Organizational Decline and Cutback Management." In C. H. Levine (ed.), *Managing Fiscal Stress*. Chatham, N. J.: Chatham House, 1980b

Lewis, E. B. *Public Entrepreneurship*. Bloomington: Indiana University Press, 1980

Lewis, E. B. "Admiral Hyman Rickover: Technological Entrepreneurship in the U. S. Navy." In J. W. Doig and E. C. Hargrove (eds.), *Leadership and Innovation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987

Lewis, G. B. "Turnover and the Quiet Crisis in the Federal Service." *Public Administration Review*, 1991, *50*, 145-155

Lichter, R. S., Rothman, S., and Lichter, L. *The Media Elite*. Bethesda, Md.: Adler and Adler, 1986

Light, P. C. "When Worlds Collide: The Political-Career Nexus." In G. C. Mackenzie (ed.), *The In-and-Outers*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987

Likert, R. *The Human Organization*. New York: McGraw-Hill, 1967

Lindblom, C. E. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review*, 1959, *19*, 79-88

Lindblom, C. E. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1977

Linsky, M. *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*. New York: Norton, 1986

Lipset, S. M., and Schneider, W. *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987

Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980

Locke, E. A. "What Is Job Satisfaction?" *Organizational Behavior and Human Performance*, 1969, *4*, 309-336

Locke, E. A. "The Nature and Causes of Job Satisfaction." In M. D. Dunnette (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. New York: Wiley, 1983

Locke, E. A. "The Myth of Behavior Modification in Organizations." *Academy of Management Review*, 1977, *2*, 543-553

Locke, E. A., and Henne, D. "Work Motivation Theories." In C. L. Cooper and I. Robertson (eds.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*. New York: Wiley, 1986

Locke, E. A., and Latham, G. P. *A Theory of Goal Setting and Task Performance*. Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 1990a

Locke, E. A. and Latham, G. P. "Work Motivation: The High Performance Cycle." In U. Kleinbeck and others (eds.), *Work Motivation*. Hillsdale, N. J.: Erlbaum, 1990b

Lodahl, T. M., and Kejner, M. "The Definition and Measurement of Job Involvement." *Journal of Applied Psychology*, 1965, *49*, 24-33

Long, N. E. "Power and Administration." *Public Administration Review*, 1949, *9*, 257-264

Lowi, T. *The End of Liberalism*. New York: Norton, 1979

Luthans, F., and Kreitner, R. *Organizational Behavior Modification: An Operant and Social Learning Approach*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1985

Lynn, L. E. *Managing the Public's Business*. New York: Basic Books, 1981

Lynn, L. E. *Managing Public Policy*. New York: Little, Brown, 1987

Lynn, L. E. *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, N. J.: Chatham House, 1996

MacAvoy, P. W., and McIssac, G. S. "The Performance and Management of United States Federal Government Enterprises." In P. W. MacAvoy, W. T. Stanbury, G. Yarrow, and R. J. Zeckhauser (eds.), *Privatization and State-Owned Enterprises*. Boston: Kluwer, 1989

MacDonald, F. "Economic Freedom and the Constitution." *Florida Policy*

Review, 1987, *3*, 38-44

Macy, J. W. *Public Service: The Human Side of Government*. New York: HarperCollins, 1971

Maier, N. R. F. "Assets and Liabilities in Group Problem Solving: The Need for an Integrative Function." *Psychological Review*, 1967, *74*, 239-249

Mainzer, L. C. *Political Bureaucracy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1973

Maitland, L. "Focus of H. U. D. Inquiry: An Obscure and Influential Woman." *New York Times*, May 31, 1989, p. 11

Manz, C. C., and Neck, C. P. "Inner Leadership: Creating Productive Thought Patterns." *Academy of Management Executive*, 1991, *5*, 87-95

March, J. G. "The Business Firm as a Political Coalition." *Journal of Politics*, 1962, *24*, 662-678

March, J. G., and Olsen, J. P. (eds.). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Norway: Universitetsforlaget, 1976

March, J. G., and Olsen, J. P. "Garbage Can Models of Decision Making in Organizations." In J. G. March and R. Weissinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command*. White Plains, N. Y.: Pitman, 1986

March, J. G., and Simon, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958

Marmor, T. R. "Entrepreneurship in Public Management: Wilbur Cohen and Robert Ball." In J. W. Doig and E. C. Hargrove (eds.), *Leadership and Innovation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987

Marmor, T. R., and Fellman, P. "Policy Entrepreneurship in Government: An American Study." *Journal of Public Policy*, 1986, *6*, 225-253

Marsden, P. V., Cook, C. R., and Kalleberg, A. L. "Organizational Structures: Coordination and Control." *American Behavioral Scientist*, 1994, *37*, 911-929

Marsden, P. V., Cook, C. R., and Knoke, D. "Measuring Organizational Structures and Environments." *American Behavioral Scientist*, 1994, *37*, 891-910

Mascarenhas, B. "Domains of State-Owned, Privately Held, and Publicly Traded Firms in International Competition." *Administrative Science Quarterly*, 1989, *34*, 582-597

Mashaw, J. L. *Bureaucratic Justice*. New Haven, Conn.: Yale University

Press, 1983

Maslow, A. H. *Motivations and Personality*. New York: HarperCollins, 1954

Maslow, A. *Eupsychian Management*. Burr Ridge, Ill.: Irwin, 1965

Maynard-Moody, S., Stull, D. D., and Mitchell, J. "Reorganization as Status Drama: Building, Maintaining, and Displacing Dominant Subcultures." *Public Administration Review*, 1986, *46*, 301-310

Mazmanian, D. A., and Sabatier, P. A. (eds.). *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Heath, 1981

McCauley, C. D., Lombardo, M. M., and Usher, C. H. "Diagnosing Management Development Needs: An Instrument Based on How Managers Develop." *Journal of Management*, 1989, *15*, 389-404

McClelland, D. C. *The Achieving Society*. New York: Free Press, 1961

McClelland, D. C. *Power: The Inner Experience*. New York: Irvington, 1975

McClelland, D. C., and Winter, D. G. *Motivating Economic Achievement*. New York: Free Press, 1969

McCurdy, H. E., and Cleary, R. "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration?" *Public Administration Review*, 1984, *44*, 49-55

McGregor, D. *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill, 1960

McGregor, E. B. "Administration's Many Instruments: Mining, Refining, and Applying Charles Lindblom's *Politics and Markets*." *Administration and Society*, 1981, *13*, 347-375

McKelvey, B. *Organizational Systematics*. Berkeley: University of California Press, 1982

Meier, K. J. *Politics and the Bureaucracy*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole, 1993

Merton, R. K. "Bureaucratic Structure and Personality." *Social Forces*, 1940, *18*, 560-568

Meyer, J. W., and Rowan, B. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." In J. W. Meyer and W. R. Scott (eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1983

Meyer, M. W. *Change in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979

Meyer, M . W .“‘ Bureaucratic ’vs .‘ Profit ’Organization .”In B . L . Staw and L . L . Cummings (eds .), *Research in Organizational Behavior* . Greenwich, Conn .: JAI Press, 1982

Michelson, S .“ The Working Bureaucrat in the Nonworking Bureaucracy .”In C . H . Weiss and A . H . Barton (eds .), *Making Bureaucracies Work* . Thousand Oaks, Calif .: Sage, 1980

Miles, R . E ., and Snow, C . C . *Organizational Strategy, Structure, and Process* . New York: McGraw-Hill, 1978

Miles, R . H .“ A Comparison of the Relative Impacts of Role Perceptions of Ambiguity and Conflict by Role .” *Academy of Management Journal*, 1976, *19*, 25-35

Miles, R . H . *Macro Organization Behavior* . Glenview, Ill .: Scott, Foresman, 1980

Miles, R . H ., and Petty, M . M .“ Relationships Between Role Clarity, Need for Clarity, and Job Tension and Satisfaction for Supervisory Roles .” *Academy of Management Journal*, 1975, *18*, 877-883

Miller, J . C .“ A Presidential Veto for Pork Spending .” *Wall Street Journal*, Jan . 30, 1990, p . A18

Milward, H . B .“ The Changing Character of the Public Sector .”In J . L . Perry (ed .), *Handbook of Public Administration* . (2nd ed .) San Francisco: Jossey-Bass, 1996

Milward, H . B ., Provan, K . G ., and Else, B . A .“ What Does the‘ Hollow State ’Look Like ?”In B . Bozeman (ed .), *Public Management: State of the Art* . San Francisco: Jossey-Bass, 1993

Milward, H . B ., and Rainey, H . G .“ Don ’t Blame the Bureaucracy .” *Journal of Public Policy*, 1983, *3*, 149-168

Milward, H . B ., and Wamsley, G .“ Interorganizational Policy Systems and Research on Public Organizations .” *Administration and Society*, 1982, *13*, 457-478

Miner, J . B . *Theories of Organizational Behavior* . Orlando, Fla .: Dryden, 1980

Mintzberg, H . *The Nature of Managerial Work* . New York: HarperCollins, 1972

Mintzberg, H . *The Structuring of Organizations* . Upper Saddle River, N . J .:

Prentice Hall, 1979

Mintzberg, H. *Power in and Around Organizations*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1983

Mintzberg, H. *Mintzberg on Management*. New York: Free Press, 1989

Mintzberg, H., Raisinghani, D., and Theoret, A. "The Structure of Unstructured Decisions Processes." *Administrative Science Quarterly*, 1976, *21*, 266-273

Mitnick, B. M. *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press, 1980

Moe, R. C. "Managing Privatization: A New Challenge to Public Administration." In B. G. Peters and B. A. Rockman (eds.), *Agenda for Excellence 2: Administering the State*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1996

Mohrman, S. A., Cohen, S. G., and Mohrman, A. M. *Designing Team-Based Organizations: New Forms for Knowledge Work*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995

Molnar, J. J., and Rogers, D. L. "Organizational Effectiveness: An Empirical Comparison of the Goal and System Resource Approaches." *Sociological Quarterly*, 1976, *17*, 401-413

Mooney, J. D. "The Scalar Principle." In J. D. Mooney and A. C. Reiley (eds.), *The Principles of Organization*. New York: HarperCollins, 1930

Moore, M. H. "Police Leadership: The Impossible Dream." In E. C. Hargrove and J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence: University Press of Kansas, 1990

Morgan, G. *Riding the Waves of Change: Developing Managerial Competerncies for a Turbulent World*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988

Morrisey, G. L. *Management by Objectives and Results in the Public Sector*. Mass.: Addison-Wesley, 1976

Morse, P. M., and Bacon, L. W. (eds.). *Operations Research for Public Systems*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1967

Mosher, F. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press, 1982. (Originally published 1968.)

Mott, P. E. *The Characteristics of Effective Organizations*. New York:

HarperCollins, 1972

Mowday, R . T ., Porter, L . W ., and Steers, R . M . *Employee-Organization Linkages* . Orlando, Fla .: Academic Press, 1982

Murray, H . A . *Explorations in Personality* . New York: Oxford University Press, 1938

Murray, M . A .“ Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay .” *Public Administration Review*, 1975, *35*, 364-371

Musolf, L ., and Seidman, H .“ The Blurred Boundaries of Public Administration .” *Public Administration Review*, 1980, *40*, 124-130

National Academy of Public Administration . *Revitalizing Federal Management* . Washington, D . C .: National Academy of Public Administration, 1986

National Academy of Public Administration . *Privatization: The Challenge to Public Management* . Washington, D . C .: National Academy of Public Administration, 1989

National Center for Productivity and Quality of Working Life . *Employee Attitudes and Productivity Differences Between the Public and Private Sectors* . Washington, D . C .: National Center for Productivity and Quality of Working Life, 1978

National Commission on the Public Service . *Leadership for America: Rebuilding the Public Service* . Washington, D . C .: National Commission on the Public Service, 1989

Niskanen, W . A . *Bureaucracy and Representative Government* . Hawthorne, N . Y .: Aldine de Gruyter, 1971

Nutt, P . C ., and Backoff, R . W . *Strategic Management of Public and Third-Sector Organizations: A Handbook for Leaders* . San Francisco: Jossey-Bass, 1992

O ’Leary, R .“ The Expanding Partnership Between Personnel Management and the Courts .” In P . W . Ingraham and B . S . Romzek (eds .), *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service* . San Francisco: Jossey-Bass, 1994

O ’Leary, R ., and Straussman, J . D .“ The Impact of Courts on Public Management .” In B . Bozeman (ed .), *Public Management: State of the Art* . San Francisco: Jossey-Bass, 1993

Olshfski, D. F. "Critical-Incident Analysis of the Individual and Organizational Environment of Public-Sector Executives." In J. Rabin, G. Miller, and W. B. Hildreth (eds.), *Handbook of Strategic Management*. New York: Dekker, 1989

Olshfski, D. F. "Politics and Leadership Political Executives at Work." *Public Productivity and Management Review*, 1990, *13*, 225-244

Osborne, D., and Gaebler, T. *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992

Ospina, S. M. "Realizing the Promise of Diversity." In J. L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*. (2nd ed.) San Francisco: Jossey-Bass, 1996

O'Toole, L. J. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration." *Public Administration Review*, forthcoming

Ott, J. S. *The Organizational Culture Perspective*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/ Cole, 1989

Ouchi, W. *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1981

Paine, F. T., Carroll, S. J., and Leete, B. A. "Need Satisfactions of Managerial Level Personnel in a Government Agency." *Journal of Applied Psychology*, 1966, *50*, 247-249

Parkinson, C. N. *Parkinson's Law*. Boston: Houghton Mifflin, 1957

Patchen, M., Pelz, D., and Allen, C. *Some Questionnaire Measures of Employee Motivation and Morale*. Ann Arbor: Survey Research Center, Institute for Social Research, University of Michigan, 1965

Patterson, T. E. *Out of Order*. New York: Vintage Books, 1994

Patterson, T. E. *The American Democracy*. New York: McGraw-Hill, 1996

Perrow, C. "The Analysis of Goals in Complex Organizations." *American Sociological Review*, 1961, *26*, 688-699

Perrow, C. "Departmental Power and Perspective in Industrial Firms." In M. N. Zald (ed.), *Power in Organizations*. Nashville, Tenn.: Vanderbilt University Press, 1970a

Perrow, C. *Organizational Analysis*. Belmont, Calif.: Wadsworth, 1970b

Perrow, C .“ A Framework for Comparative Analysis of Organizations .” In F . E . Kast and J . E . Rosenzweig (eds .), *Contingency Views of Organization and Management* . Chicago: Science Research Associates, 1973

Perry, J . L .“ Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory .” *Review of Public Personnel Administration*, 1986, *7*, 57-69

Perry, J . L .“ Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity .” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1996, *6*, 5-24

Perry, J . L . (ed .) . *Handbook of Public Administration* . (2nd ed .) San Francisco: Jossey-Bass, 1996

Perry, J . L ., and Kraemer, K . L . (eds .) . *Public Management* . Mountain View, Calif .: Mayfield, 1983

Perry, J . L ., and Miller, T . K .“ The Senior Executive Service: Has It Worked ?” Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, Aug . 1990

Perry, J . L ., Petrakis, B . A ., and Miller, T . K .“ Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Management and Recognition System .” *Public Administration Review*, 1989, *49*, 29-37

Perry, J . L ., and Porter, L . W .“ Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations .” *Academy of Management Review*, 1982, *7*, 89-98

Perry, J . L ., and Rainey, H . G .“ The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy .” *Academy of Management Review*, 1988, *13*, 182-201

Perry, J . L ., and Wise, L . R .“ The Motivational Bases of Public Service .” *Public Administration Review*, 1990, *50*, 367-373

Pervin, L . A . (ed .) . *Goal Concepts in Personality and Social Psychology* . Hillsdale, N . J .: Erlbaum, 1989

Peters, B . G ., and Hogwood, B . W .“ The Death of Immortality: Births, Deaths, and Metamorphoses in the U . S . Federal Bureaucracy, 1933—1982 .” *American Review of Public Administration*, 1988, *18*, 119-133

Peters, B . G ., and Savoie, D . J .“ Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient .” *Public Administration Review*, 1994, *54*, 418-425

Peters, T . J . *Thriving on Chaos* . New York: Knopf, 1987

Peters, T . J .“ Restoring American Competitiveness: Looking for New Models of Organizations .” *Academy of Management Executive,* 1988, *2*, 104-110

Peters, T . J ., and Waterman, R . H . *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies* . New York: HarperCollins, 1982

Petty, M . M ., McGee, G . W ., and Cavender, J . W .“ A Meta-Analysis of the Relationship Between Individual Job Satisfaction and Individual Performance .” *Academy of Management Review,* 1984, *9*, 712-721

Pfeffer, J . *Power in Organizations* . Boston: Pitman, 1981

Pfeffer, J . *Organizations and Organization Theory* . Boston: Pitman, 1982

Pfeffer, J ., and Salancik, G . R . *The External Control of Organizations* . New York: HarperCollins, 1978

Pinder, C . C . *Work Motivation* . Glenview, Ill .: Scott, Foresman, 1984

Pitt, D . C ., and Smith, B . C . *Government Departments: An Organizational Perspective* . London: Routledge, 1981

Poister, T . H .“ Crosscutting Themes in Public Sector Agency Revitalization .” *Public Productivity Review,* 1988a, *11*, 29-35

Poister, T . H . (ed .) .“ Success Stories in Revitalizing Public Agencies .” *Public Productivity Review,* 1988b, *11*, 27-103

Poister, T . H ., and Larson, T . D .“ The Revitalization of PennDOT .” *Public Productivity Review,* 1988, *11*, 85-103

Pondy, L . R .“ Organizational Conflict: Concepts and Models .” *Administrative Science Quarterly,* 1967, *12*, 296-320

Porter, E . A ., Sargent, A . G ., and Stupak, R . J .“ Managing for Excellence in the Federal Government .” *New Management,* 1986, *4*, 24-32

Porter, L . W .“ Job Attitudes in Management: Perceived Deficiencies in Need Fulfillment as a Function of Job Level .” *Journal of Applied Psychology,* 1962, *46*, 375-384

Porter, L . W ., and Lawler, E . E ., III . *Managerial Attitudes and Performance* . Burr Ridge, Ill .: Irwin, 1968

Porter, L . W ., and Van Maanen, J .“ Task Accomplishment and the Management of Time .” In J . L . Perry and K . L . Kraemer (eds .), *Public Management* . Mountain View, Calif .: Mayfield, 1983

Porter, M . E . *Competitive Advantage* . New York: Free Press, 1985

Provan, K. G., and Milward, H. B. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly*, 1995, *40*, 1-33

Pugh, D. S., Hickson, D. J., and Hinings, C. R. "An Empirical Taxonomy of Work Organizations." *Administrative Science Quarterly*, 1969, *14*, 115-126

Quinn, J. B. *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood, Ill.: Irwin, 1990

Quinn, R. E. *Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988

Quinn, R. E., and Cameron, K. "Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Evidence." *Management Science*, 1983, *29*, 33-51

Quinn, R. E., and Rohrbaugh, J. "A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis." *Management Science*, 1983, *29*, 363-377

Radin, B. A., and Hawley, W. D. *The Politics of Federal Reorganization: Creating the U. S. Department of Education*. New York: Pergamon Press, 1988

Rainey, G. W. "Implementation and Managerial Creativity: A Study of the Development of Client-Centered Units in Human Service Programs." In D. J. Palumbo and D. J. Calista (eds.), *Implementation and the Policy Process*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1990

Rainey, G. W., and Rainey, H. G. "Breaching the Hierarchical Imperative: The Modularization of the Social Security Claims Process." In D. J. Calista (ed.), *Bureaucratic and Governmental Reform*. (JAI Research Annual in Public Policy Analysis and Management.) Greenwich, Conn.: JAI Press, 1986

Rainey, H. G. "Perceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform." *Public Administration Review*, 1979, *39*, 440-448

Rainey, H. G. "Reward Preferences Among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic." *American Review of Public Administration*,

1982, *16*, 288-302

Rainey, H. G. "Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles." *Administration and Society*, 1983, *15*, 207-242

Rainey, H. G. "Public Management: Recent Research on the Political Context and Managerial Roles, Structures, and Behaviors." *Yearly Review of Management of the Journal of Management*, 1989, *15*, 229-250

Rainey, H. G. "Toward a Theory of Goal Ambiguity in Public Organizations." In J. L. Perry (ed.), *Research in Public Administration*, Vol. 2. Greenwich, Conn.: JAI Press, 1993a

Rainey, H. G. "Work Motivation." In R. T. Golembiewski (ed.), *Handbook of Organizational Behavior*. New York: Dekker, 1993b

Rainey, H. G., Backoff, R. W., and Levine, C. L. "Comparing Public and Private Organizations." *Public Administration Review*, 1976, *36*, 233-246

Rainey, H. G., Facer, R., and Bozeman, B. "Repeated Findings of Sharp Differences Between Public and Private Managers' Perceptions of Personnel Rules." Paper presented at the 1995 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Aug. 31-Sept. 3, 1995

Rainey, H. G., and Milward, H. B. "Public Organizations: Policy Networks and Environments." In R. H. Hall and R. E. Quinn (eds.), *Organizational Theory and Public Policy*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1983

Rainey, H. G., Traut, C., and Blunt, B. "Reward Expectancies and Other Work-Related Attitudes in Public and Private Organizations: A Review and Extension." *Review of Public Personnel Administration*, 1986, *6*, 50-73

Rawls, J. R., Ullrich, R. A., and Nelson, O. T. "A Comparison of Managers Entering or Reentering the Profit and Nonprofit Sectors." *Academy of Management Journal*, 1975, *18*, 616-622

Rehfuss, J. *The Job of the Public Manager*. Florence, Ky.: Dorsey Press, 1989

Rhinehart, J. B., and others. "Comparative Study of Need Satisfaction in Governmental and Business Hierarchies." *Journal of Applied Psychology*, 1969, *53*, 230-235

Riccucci, N. M. *Unsung Heroes: Federal Executives Making a Difference*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 1995

Ring, P. S. "Strategic Issues: What Are They and Where Do They Come From?"

In J . M . Bryson and R . C . Einsweiller (eds .), *Strategic Planning* . Chicago: Planners Press, 1988

Ring, P . S ., and Perry, J . L .“ Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints .” *Academy of Management Review*, 1985, *10*, 276-286

Ripley, R . B ., and Franklin, G . A . *Bureaucracy and Policy Implementation* . Florence, Ky .: Dorsey Press, 1982

Ripley, R . B ., and Franklin, G . A . *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy* . Florence, Ky .: Dorsey Press, 1984

Rizzo, J . R ., House, R . J ., and Lirtzman, S . E .“ Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations .” *Administrative Science Quarterly*, 1970, *15*, 150-163

Robbins, S . P . *Organizational Behavior* . Englewood Cliffs, N . J .: Prentice-Hall, 1996

Roberts, N . C ., and King, P . J . *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innouation* . San Francisco: Jossey-Bass, 1996

Robertson, P . J ., and Seneviratne, S . J .“ Outcomes of Planned Organizational Change in the Public Sector: A Meta-Analytic Comparison to the Private Sector .” *Public Administration Review*, 1995, *55*, 547-558

Roessner, J . D .“ Incentives to Innovate in Public and Private Organizations .” In J . L . Perry and K . L . Kraemer (eds .), *Public Management* . Mountain View, Calif .: Mayfield, 1983

Roethlisberger, F . J ., and Dickson, W . J . *Management and the Worker* . Cambridge, Mass .: Harvard University Press, 1939

Rogers, E . M ., and Argawala-Rogers, R . *Communication in Organizations* . New York: Free Press, 1976

Rogers, E . M ., and Kim, J .“ Diffusion of Innovations in Public Organizations .” In R . L . Merrit (ed .), *Innovation in the Public Sector* . Thousand Oaks, Calif .: Sage, 1985

Rohrbaugh, J .“ Operationalizing the Competing Values Approach: Measuring Performance in the Employment Service .” *Public Productivity Review*, 1981, *5*, 141-159

Rokeach, M . *The Nature of Human Values* . New York: Free Press, 1973

Romzek, B. S. "Employee Investment and Commitment: The Ties That Bind." *Public Administration Review*, 1990, *50*, 274-382

Romzek, B. S., and Dubnick, M. J. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the *Challenger* Tragedy." *Public Administration Review*, 1987, *47*, 227-239

Romzek, B., and Hendricks, J. "Organizational Involvement and Representative Bureaucracy: Can We Have It Both Ways?" *American Political Science Review*, 1982, *76*, 75-82

Rosen, B. *Holding Government Bureaucracies Accountable*. New York: Praeger, 1989

Rosenbloom, D. H. *Public Administration and Law*. New York: Dekker, 1983

Rosenbloom, D. H. *Public Administration*. New York: Random House, 1989

Rourke, F. E. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. New York: Little, Brown, 1984

Rubin I. S. *Shrinking the Federal Government: The Effect of Cutbacks on Five Federal Agencies*. White Plains, N. Y.: Longman, 1985

Rubin, M. S. "Sagas, Ventures, Quests, and Parlays: A Typology of Strategies in the Public Sector." In J. M. Bryson and R. C. Einsweiller (eds.), *Strategic Planning*. Chicago: Planners Press, 1988

Rumsfeld, D. "A Politician-Turned-Executive Surveys Both Worlds." In J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), *Public Management*. Mountain View, Calif.: Mayfield, 1983

Ruttenberg, S. H., and Gutchess, J. *Manpower Challenge of the 1970s: Institutions and Social Change*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1970

Salamon, L. M. (ed.). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, D.C.: Urban Institute, 1989

Saltzstein, G. H. "Explorations in Bureaucratic Responsiveness." In L. B. Hill (ed.), *The State of Public Bureaucracy*. Armonk, N. Y.: Sharpe, 1992

Sandeep, P. "Why Government Can't Always Get the Best." *Government Executive*, Mar. 1989, p. 64

Sanders, R. P. "The 'Best and Brightest': Can the Public Service Compete?" In Volcker Commission, *Leadership for America: Rebuilding the Public*

Service . Lexington, Mass .: Heath, 1989

Sanders, R . P ., and Thompson, J . D . " The Reinvention Revolution ." *Government Executive* . 1996, *28*, 1-12

Savas, E . S . *Privatization: The Key to Better Government* . Chatham, N . J .: Chatham House, 1987

Schay, B . W ." Effects of Performance-Contingent Pay on Employee Attitudes ." *Public Personnel Management*, 1988, *17*, 237-250

Schein, E . H . *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View* . San Francisco: Jossey-Bass, 1992

Schott, R . L ." The Professions in Government: Engineering as a Case in Point ." *Public Administration Review*, 1978, *38*, 126-132

Schuler, R . S ." Role Perceptions, Satisfaction, and Performance Moderated by Organizational Level and Participation in Decision Making ." *Academy of Management Level*, 1977, *20*, 159-165

Schuster, J . R ." Management Compensation Policy and the Public Interest ." *Public Personnel Management*, 1974, *3*, 510-523

Schwartz, J . E . *America's Hidden Success: A Reassessment of Twenty Years of Public Policy* . New York: Norton, 1983

Schwenk, C . R ." Conflict in Organizational Decision Making: An Exploratory Study of Its Effects in For-Profit and Not-for-Profit Organizations ." *Management Science*, 1990, *36*, 436-448

Scott, W . R ." The Adolescence of Institutional Theory ." *Administrative Science Quarterly*, 1987, *32*, 493-511

Seidman, H ." Public Enterprises in the United States ." *Annals of Public and Cooperative Economy*, 1983, *54*, 3-18

Seidman, H ., and Gilmour, R . *Politics, Position, and Power* . New York: Little, Brown, 1986

Selznick, P . *Leadership and Administration* . New York: HarperCollins, 1957

Selznick, P . *TVA and the Grass Roots* . New York: HarperCollins, 1966

Sharkansky, I ." The Overloaded State ." *Public Administration Review*, 1989, *49*, 201-203

Sherman, W . M . *Behavior Modification* . New York: HarperCollins, 1990

Sherwood, F . P ., and Rainey, H . G ." Management Policy in the State

Government of Florida." In P. Downing (ed.), *Florida State University Policy Sciences Annual*. Tallahassee: Policy Sciences Program, Florida State University, 1983

Siegel, G. B. "Who Is the Public Employee?" In W. B. Eddy (ed.), *Handbook of Organization Management*. New York: Dekker, 1983

Sikula, A. F. "The Values and Value Systems of Governmental Executives." *Public Personnel Management*, 1973a, *2*, 16-22

Sikula, A. F. "The Values and Value Systems of Industrial Personnel Managers." *Public Personnel Management*, 1973b, *2*, 305-309

Simon, H. A. "The Proverbs of Administration." *Public Administration Review*, 1946, *6*, 53-67

Simon, H. A. *Administrative Behavior*. New York: Free Press, 1948

Simon, H. A. "On the Concept of Organizational Goal." In F. E. Kast and J. E. Rosenzweig (eds.), *Contingency Views of Organization and Management*. Chicago: Science Research Associates, 1973

Simon, H. A. "Organizations and Markets." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, *5*, 273-294

Simon, H. A., Smithburg, D. W., and Thompson, V. A. *Public Administration*. New York: Knopf, 1950

Simon, M. E. "Matrix Management at the U. S. Consumer Product Safety Commission." *Public Administration Review*, 1983, *43*, 357-361

Sims, H. P., and Lorenzi, P. *The New Leadership Paradigm*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1992

Skinner, B. F. *Science and Human Behavior*. New York: Free Press, 1953

Smith, F. J. "Index of Organizational Reactions." *JSAS Catalogue of Selected Documents in Psychology*, 1976, *6*, 54

Smith, M. P., and Nock, S. L. "Social Class and the Quality of Life in Public and Private Organizations." *Journal of Social Issues*, 1980, *36*, 59-75

Smith, S. R., and Lipsky, M. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993

Solomon, E. E. "Private and Public Sector Managers: An Empirical Investigation of Job Characteristics and Organizational Climate." *Journal of Applied Psychology*, 1986, *71*, 247-259

Starbuck, W . H .“ Organizations and Their Environments .”In M . D . Dunnette (ed .), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* .New York: Wiley, 1983

Starbuck, W . H ., and Nystrom, P . C .“ Designing and Understanding Organizations .”In P . C . Nystrom and W . H . Starbuck (eds .), *Handbook of Organzational Design* . New York: Oxford University Press, 1981

Steel, B . S ., and Warner, R . L .“ Job Satisfaction Among Early Labor Force Participants: Unexpected Outcomes in Public and Private Sector Comparisons .”*Review of Public Personnel Administration*, 1990, *10*, 4-22

Steinhaus, C . S ., and Perry, J . L .“ Organizational Commitment: Does Sector Matter ?”*Public Productivity and Management Review*, 1996, *19*, 278-288

Stephens, J . E .“ Turnaround at the Alabama Rehabilitation Agency .”*Public Productivity Review*, 1988, *11*, 67-84

Stevens, J . M ., Wartick, S . L ., and Bagby, J . *Business-Government Relations and Interdependence: A Managerial and Analytical Perspective* . New York: Praeger, 1988

Stewart, R . B .“ The Reformation of American Administrative Law .”*Harvard Law Review*, 1975, *88*, 1667-1711

Stillman, R . *The American Bureaucracy* . Chicago: Nelson-Hall, 1996

Swiss, J . E . *Public Management Systems* . Upper Saddle River, N . J .: Prentice Hall, 1991

Taylor, F . W . *The Principles of Scientific Management* . New York: HarperCollins, 1919

Tehrani, M ., Montanari, J . R ., and Carson, K . R .“ Technology as Determinant of Organization Structure: A Meta-Analytic Review .”In L . R . Jauch and J . L . Wall (eds .), *Proceedings of the Annual Meeting of the Academy of Management, 1990*

't Hart, P . *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure* . Amsterdam: Swetz and Zeitlinger, 1990

Thomas, K . W .“ Conflict and Conflict Management .”In M . D . Dunnette (ed .), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* .New York: Wiley, 1983

Thompson, F ., and Jones, L . R . *Reinventing the Pentagon: How the New*

Public Management Can Bring Institutional Renewal. San Francisco: Jossey-Bass, 1994

Thompson, F. J. *Personnel Policy in the City*. Berkeley: University of California Press, 1975

Thompson, F. J. "Managing Within Civil Service Systems." In J. L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989

Thompson, F. J. (ed.). *Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability, and Citzen Confidence*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993

Thompson, J. D. "Common and Uncommon Elements in Administration." *Social Welfare Forum*, 1962, *89*, 181-201

Thompson, J. D. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill, 1967

Tichy, N. M. *Managing Strategic Change*. New York: Wiley, 1983

Tichy, N. M., and Ulrich, D. "The Leadership Challenge: A Call for the Transformational Leader." *Sloan Management Review*, 1984, *26*, 59-68

Tierney, J. T. *The U. S. Postal Service*. Westport, Conn.: Auburn House, 1988

Tolbert, P. S. "Resource Dependence and Institutional Environments: Sources of Administrative Structure in Institutions of Higher Education." *Administrative Science Quarterly*, 1985, *30*, 1-13

Tolbert, P. S., and Zucker, L. G. "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935." *Administrative Science Quarterly*, 1983, *28*, 22-39

Tolchin, M. "Sixteen States Failing to Pay Required Medicare Costs." *New York Time*, Mar. 9, 1989, p. 45

Trice, H. M., and Beyer, J. M. *The Cultures of Work Organizations*. Upper Saddle River, N J.: Prentice Hall, 1993

Trist, E. L., and Bamforth, K. W. "Some Social and Psychological Consequences of the Longwall Method of Coal Getting." *Human Relations*, 1951, *4*, 3-38

Tullock, G. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D. C.: Public Affairs Press, 1965

U . S . Department of Health and Human Services, Social Security Administration, Office of Strategic Planning . *2000: A Strategic Plan* . (SSA Publication no . 01-001 .) Washington, D . C .: U . S . Department of Health and Human Services, 1988

U . S . Department of the Treasury, Internal Revenue Service . *Internal Revenue Service Strategic Plan* . (IRS Document no . 6941 .) Washington, D . C .: U . S . Department of the Treasury, 1984

U . S . General Accounting Office . *Social Security: Actions and Plans to Reduce Agency Staff* . (GAO/ HRD-86-76BR .) Washington, D . C .: U . S . General Accounting Office, 1986

U . S . General Accounting Office . *Federal Pay: Comparisons with the Private Sector by Job and Locality* . (GAO/ GGD-90-81FS .) Washington, D . C .: U . S . General Accounting Office, 1990

U . S . Merit Systems Protection Board . *Working for the Federal Government: Job Satisfaction and Federal Employees* . Washington, D . C .: U . S . Merit Systems Protection Board, 1987

U . S . Office of Personnel Management . *Federal Employee Attitudes* . Washington, D . C .: U . S . Office of Personnel Management, 1979, 1980, 1983

U . S . Social Security Administration . *General Business Plan* . (SSA Publication no . 01-008 .) Washington, D . C .: U . S . Social Security Administration, 1995

Van de Ven, A . H . "Review of H . E . Aldrich, *Organizations and Environments* ." *Administrative Science Quarterly*, 1979, *24*, 320-326

Van de Ven, A . H ." Early Planning, Implementation, and Performance of New Organizations ." In J . R . Kimberly, R . H . Miles, and Associates, *The Organizational Life Cycle: Issues in the Creation, Transformation, and Decline of Organizations* . San Francisco: Jossey-Bass, 1980

Van de Ven, A . H ., Delbecq, A . L ., and Koenig, R ." Determinants of Coordination Modes Within Organizations ." *American Sociological Review*, 1976, *41*, 322-338

Van de Ven, A . H ., and Ferry, D . L . *Measuring and Assessing Organizations* . New York: Wiley-Interscience, 1980

Viteritti, J. P. "Public Organization Environments: Constituents, Clients, and Urban Governance." *Administration and Society*, 1990, *21*, 425-451

Volcker Commission. *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*. Lexington, Mass: Heath, 1989

Vroom, V. H. *Work and Motivation*. New York: Wiley, 1964

Vroom, V. H., and Jago, A. J. "Decision-Making as a Social Process: Normative and Descriptive Models of Leader Behavior." *Decision Sciences*, 1974, *5*, 743-769

Vroom, V. H., and Yetton, P. W. *Leadership and Decision-Making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1973

Waldman, S., Cohn, B., and Thomas, R. "The HUD Ripoff." *Newsweek*, Aug. 7, 1989, pp. 16-22

Waldo, D. *The Administrative State*. New York: Holmes & Meier, 1984. (Originally published 1947.)

Walsh, A. H. *The Public's Business: The Politics and Practices of Government Corporations*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1978

Walters, J. "Flattening Bureaucracy." *Governing*, 1996, *9*, 20-24

Wamsley, G. L., and Zald, M. N. *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, Mass.: Heath, 1973

Wamsley, G. L., and others. *Refounding Public Administration*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1990

Warwick, D. P. *A Theory of Public Bureaucracy*. Cambrdge, Mass.: Harvard University Press, 1975

Waste, R. J. *Power and Pluralism in American Cities*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1987

Webber, R. A. "Staying Organized." *Wharton Magazine*, 1979, *3*, 16-23

Wechsler, B. "Reinventing Florida's Civil Service System: The Failure of Reform." *Review of Public Personnel Administration*, 1994, *14*, 64-75

Wechsler, B., and Backoff, R. W. "Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches." *Public Administration Review*, 1986, *46*, 321-327

Wechsler, B., and Backoff, R. W. "The Dynamics of Strategy in Public Organizations." In J. M. Bryson and R. C. Einsweiller (eds.), *Strategic*

Planning . Chicago: Planners Press, 1988

Weick, K . E . *The Social Psychology of Organizing* . Reading, Mass .: Addison-Wesley, 1979

Weidenbaum, M . L . *The Modern Public Sector: New Ways of Doing the Government 's Business* . New York: Basic Books, 1969

Weinberg, M . W . *Managing the State* . Cambridge, Mass .: MIT Press, 1977

Weiss, D . J ., Dawis, R . V ., England, G . W ., and Lofquist, L . H . *Manual for the Minnesota Satisfaction Questionnaire* . Minneapolis: Industrial Relations Center, University of Minnesota, 1967

Weiss, H . L .“ Why Business and Government Exchange Executives .” In J . L . Perry and K . L . Kraemer (eds .), *Public Management* . Mountain View, Calif .: Mayfield, 1983

West, W . F . *Controlling the Bureaucracy* . Armonk, N . Y .: Sharpe, 1995

Whetten, D . A .“ Interorganizational Relations .” In J . Lorsch (ed .), *Handbook of Organizational Behavior* . Upper Saddle River, N . J .: Prentice Hall, 1987

Whetten, D . A .“ Sources, Responses, and Effects of Organizational Decline .” In K . Cameron, R . I . Sutton, and D . A . Whetten (eds .), *Readings in Organizational Decline* . New York: Ballinger, 1988

White, J . D ., and Adams, G . B . *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice* . Thousand Oaks, Calif .: Sage, 1994

Whorton, J . W ., and Worthley, J . A .“ A Perspective on the Challenge of Public Management: Environmental Paradox and Organizational Culture .” *Academy of Management Review*, 1981, *6*, 357-361

Wildavsky, A . *The New Politics of the Budgetary Process* . Glenview, Ill .: Scott, Foresman, 1988

Wildavsky, A . *Speaking Truth to Power* . New York: Little, Brown, 1979

Wilkins, A . L . *Developing Corporate Character: How to Successfully Change an Organization Without Destroying It* . San Francisco: Jossey-Bass, 1989

Williamson, O . E . *Markets and Hierarchies* . New York: Free Press, 1975

Williamson, O . E .“ The Economics of Organizations: The Transaction Cost Approach .” *American Journal of Sociology*, 1981, *87*, 548-577

Williamson, O . E . (ed .) . *Organization Theory: From Chester Barnard to the*

Present and Beyond . New York: Oxford University Press, 1990

Wilson, J . Q . *Political Organizations* . New York: Basic Books, 1973

Wilson, J . Q . *Bureaucracy* . New York: Basic Books, 1989

Wise, C . R . "Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era ." *Public Administration Review*, 1990, *50*, 141-155

Wittmer, D ."Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences Among Government, Hybrid Sector, and Business Managers ." *Public Productivity and Management Review*, 1991, *14*, 369-384

Woll, P . *American Bureaucracy* . New York: Norton, 1977

Wood, B . D ., and Waterman, R . W . *Bureaucratic Dynamics* . Boulder, Colo .: Westview Press, 1994

Woodward, J . *Industrial Organization: Theory and Practice* . Oxford: Oxford University Press, 1965

Yates, D ., Jr . *The Politics of Management: Exploring the Inner Workings of Public and Private Organizations* . San Francisco: Jossey-Bass, 1985

Yuchtman, E ., and Seashore, S . E ." A System Resource Approach to Organizational Effectiveness ." *American Sociological Review*, 1967, *32*, 891-903

Zalesny, M . D ., and Farace, R . V ." Traditional Versus Open Offices: A Comparison of Sociotechnical, Social Relations, and Symbolic Meaning Perspectives ." *Academy of Management Journal*, 1987, *30*, 240-259

Zaltman, G ., Duncan, R ., and Holbek, J . *Innovations and Organizations* . New York: Wiley, 1973

Zander, A . *Making Groups Effective* . (2nd ed .) San Francisco: Jossey-Bass, 1994

中英文人名对照

A

Abc rian,G． 阿博卡里安
Aberbach,J .D． 阿伯巴克
Abney,G． 阿伯内
Adams,J .S． 亚当斯
Adams,G .B． 亚当斯
Aharoni,Y． 阿哈罗尼
Aiken,M． 艾肯
Alderfer,C .P． 阿尔德福
Aldrich,F． 阿尔德利希
Aldrich,H .E． 阿尔德利希
Alimard,A． 阿里马德
Allen,C． 艾伦
Allison,G .T． 艾里森
Ammons,D .N． 阿蒙
Anderson,W .F． 安德森
Angle,H． 安志勒
Argawala-Rogers,R． 阿卡瓦拉-罗杰斯
Argyris,C． 阿基利斯
Arnold,P .E． 阿诺德
Atkinson,S .E． 艾特金森

B

Back,K． 柏克
Backoff,R .W． 贝可夫
Bacon,L .W． 贝肯
Bagby,J． 拜戈比
Baldrige,M． 巴尔德里奇
Balfour,D .L． 巴尔弗
Ball,R． 鲍尔
Bamforth,K .W． 巴姆弗斯
Ban,C． 班
Bandura,A． 邦杜拉
Barnard,C． 巴纳德
Bartol,K .M． 巴托尔
Barton,A .H． 巴登
Barton,E． 巴登
Barzelay,M． 巴兹雷
Bass,B .M． 巴斯
Baum,E． 鲍姆
Beard,D .W． 比尔德
Beck,P .A． 拜克
Becker,W .S． 拜克尔
Behn,R .D． 拜恩
Bell,C .H． 拜尔
Bellante,D． 贝兰德
Benn,S .I． 本恩
Bennis,W． 本尼斯
Berman,E .M． 伯曼
Beyer,J .M． 贝尔
Blais,A． 布莱斯
Blake,R .R． 布雷克
Blanchard,K .H． 布兰切德
Blau,P .M． 布劳
Block,P． 布劳克

Blumenthal,J.M. 布鲁门塔
Blunt,B. 布兰德
Boschken,H.L. 博士肯
Bourgault,J. 波尔高特
Bowman,A.O. 波曼
Bowsher,C.A. 波舍尔
Boyatzis,R.E. 波亚基斯
Bozeman,B. 波兹曼
Brand,R.,R. 布兰蒂
Breton,A. 布莱登
Bretschneider,S. 布莱施内德
Brudney,J.L. 布鲁德尼
Bryant,A. 布莱恩特
Bryson,J.M. 布里森
Buchanan,B. 布坎南
Burke,W.W. 波尔克
Burns,J.M. 伯恩斯
Burns,T. 伯恩斯
Burrell,G. 巴莱勒
Bush,G. 布什

C

Cameron,K. 卡麦伦
Campbell,J.P. 坎普贝尔
Capwell,D.F. 卡普威尔
Carroll,G.R. 卡罗勒
Carroll,S.J. 卡罗勒
Carson,K.R. 卡尔松
Carter,J. 卡特
Chackerian,R. 柴克里安
Chase,G. 柴斯
Cherniss,G. 查尼斯
Chi,K. 池
Child,J. 柴尔德
Chubb,J.E. 查贝
Clark,P.B. 克拉克
Cleary,R. 克利尔利
Clinton,B. 克林顿
Coch,L. 科克
Cohen,M.D. 科恩
Cohen,S. 科恩
Cohn,B. 考恩
Cook,C.R. 库克
Cook,J.D. 库克
Cooper,J.M. 库坡尔
Cooper,P.J. 库坡尔
Cooper,T.L. 库坡尔
Coursey,D. 克尔西
Crane,D.P. 克雷恩
Cranny,C.J. 克莱尼
Crewson,P.E. 克鲁森
Crow,M.M. 克罗
Cummings,M.C. 卡明
Cyert,R.M. 西尔特

D

Daft,R.L. 达伏特
Dahl,R.A. 戴尔
Davis,S.M. 戴维斯
Davis,T.R.V. 戴维斯
Dawis,R.V. 道维斯
Dean,J.W. 迪恩
Decker,J.E. 戴克尔
Delacroix,J. 德拉克罗易克斯

Delbecq, A. L. 戴尔拜克
Demerath, N. 戴摩拉斯
Deming, W. E. 德明
Dempsey, R. 丹普塞
Denhardt, R. B. 丹哈特
Dess, G. G. 戴斯
Dewey, J. 杜威
Dickson, W. J. 迪克森
DiIulio, J. J. 迪尤里奥
DiMaggio, P. J. 迪玛吉奥
Dion, S. 迪昂
Dobbin, F. R. 道宾
Doig, J. W. 多伊格
Dominick, J. 多米尼克
Donahue, J. D. 多纳修
Downs, A. 唐恩斯
Downs, C. W. 唐恩斯
Downs, G. W. 唐恩斯
Drake, A. W. 德雷克
Dubnick, M. J. 杜波尼克
Duncan, R. 邓肯
Dunlop, J. 邓洛普
Dunsire, A. 当塞尔

E

Eadie, D. C. 易迪
Earley, P. C. 易尔利
Eimicke, W. 艾密克
Einsweiller, R. C. 艾斯维勒
Eisenhower, D. D. 艾森豪威尔
Elling, R. C. 艾陵
Else, B. A. 艾尔斯
Emery, E. E. 艾莫里
Emmert, M. A. 埃莫特
England, G. W. 英格兰德
Etzioni, A. 埃特基奥尼
Evans, J. R. 伊万斯
Evans, M. G. 伊万斯

F

Facer, R. 费瑟
Farace, R. V. 费拉斯
Fayol, H. 法约尔
Fellman, P. 菲尔曼
Ferry, D., L. 费里
Fiedler, F. E. 费德勒
Filley, A. C. 费雷
Flynn, D. M. 福莱恩
Follett, M. P. 佛莱特
Fottler, M. D. 弗特勒
Franklin, G. A. 富兰克林
Frederickson, H. G. 弗雷德里克森
Freeman, J. 福里曼
French, J. R. P. 弗兰池
French, W. L. 弗兰池
Freud, S. 弗洛伊德
Fried, R. C. 弗赖德
Fry, B. R. 弗莱

G

Gabris, G. T. 加布里斯
Gaebler, T. 盖伯勒

Galbraith,J．R． 加尔布莱斯
Garcia,F．E． 加西亚
Garnett,J．L． 加内特
Garson,G．D． 噶尔森
Gaus,G．F． 高斯
Gawthorp,L．C． 高索普
Gerth,H． 戈斯
Giggin,M．L． 基晋
Gill,K．M． 基尔
Gilmour,R． 基尔默
Glick,W．H． 戈立克
Glidewell,J．C． 戈莱德威尔
Goggin M．L． 高金
Gold,K．A．,K．A． 格尔德
Gold,S．D． 格尔德
Golembiewski,R．T． 格兰姆比斯基
Goodman,P．S． 古德曼
Goodsell,C．T． 古德塞勒
Goodstein,J． 古德坦
Gordon,J．R． 高登
Gore,A． 戈尔
Gortner,H．F． 高特纳
Greiner,L．E． 格雷纳
Gross,B．M． 格罗斯
Gruneberg,M．M． 格鲁尼伯格
Guion,R．M． 桂恩
Gulick,L． 古利克
Guralnick,D．B． 古拉尼克
Gurwitt,R． 格威特
Gutchess,J． 古切斯
Gutek,B．A． 古泰克
Guy,M．E． 盖伊
Guyot,J．F． 凯傲

H

Haas,J．E． 哈斯
Hackman,J．R． 海可曼
Hage,J． 哈奇
Hale,S．J． 黑尔
Hall,D．T． 豪尔
Hall,R．H． 豪尔
Halvorsen,R． 哈尔沃森
Hamilton,A． 汉密尔顿
Hammond,T．H． 哈蒙德
Hannan,M．T． 哈南
Hargrove,E．C． 哈格罗夫
Harmut,H． 哈姆特
Hart,D．K． 哈特
Hartman,R． 哈特曼
Hawley,W．D． 豪利
Hayward,N． 黑沃德
Hebert,F．T． 哈伯特
Heclo,H． 海柯勒
Hellreigel,D． 海尔雷盖勒
Hendricks,J． 亨德利克斯
Henne,D． 海尼
Hepworth,S．J． 海普沃斯
Heron,R．P． 海隆
Hersey,P． 荷西
Herzberg,F． 赫兹伯格
Heskett,J．I． 哈斯科特
Hickson,D．J． 西克森
Hill,L．B． 西尔
Hinings,C．R． 海宁斯
Hirschman,A．O． 赫施曼

Hjern,B． 西尔恩
Hofstede,G． 豪夫斯台德
Hogwood,B．W． 哈格伍德
Holbek,J． 霍尔拜克
Holdaway,E． 郝德维
Holzer,M． 赫尔泽
Hood,C． 胡德
Hoover,J．E． 胡佛
House,R．K． 豪乌斯
Hult,K．M． 哈尔特
Hummel,R． 哈莫

I

Ingraham,P．W． 英格拉汉姆

J

Jago,A．J． 扎戈
James,A．C． 詹姆斯
Jennings,E．T． 简宁
Jennings,M．K． 简宁
Johnson,D．W． 约翰逊
Johnson,F．P． 约翰逊
Johnson,L．B． 约翰逊
Johnson,N．J． 约翰逊
Jones,L．R． 琼斯
Jones,W．A． 琼斯
Juran,J． 吕兰

K

Kahn,R．E． 卡恩
Kahn,R．L． 卡恩
Kalleberg,A．L． 卡勒伯格
Kanter,R．M． 坎特
Kast,E．E． 卡斯特
Katz,D． 卡茨
Katzell,R．A． 卡赛尔
Katzenbach,J．R． 卡森拜克
Kaufman,H． 考夫曼
Keeley,M． 基雷
Kejner,M． 杰尼尔
Kellough,J．E． 凯娄
Kelman,S． 凯尔曼
Kennedy,J．F． 肯尼迪
Kenny,G．K． 肯尼
Kerr,S． 科尔
Kettl,D．E． 凯托
Khojasteh,M． 柯加斯特
Kiel,L．D． 基耶尔
Kilpatrick,E．P． 科里帕翠克
Kim,J． 金
Kimberly,J．R． 金伯利
King,M．L． 金恩
Kingdon,J． 金登
Klein,H．J． 柯兰
Klein,J．I． 柯兰
Kleinbeck,U． 柯兰拜克
Knoke,D． 诺柯
Knott,J．H． 诺特
Koenig,R． 寇宁
Kotter,J．P． 考特
Kovach,K．A． 科瓦池
Kraemer,K．L． 克利摩尔
Kreitner,R． 克雷特纳

Kurke,L．E． 柯克

L

Lachman,R． 拉池曼
Ladd,E．C． 莱德
Landy,E．J． 兰帝
Larkey,P． 拉尔基
Larkin,J． 拉金
Larson,G． 拉尔森
Larson,M． 拉尔森
Larson,T．D． 拉尔森
Lasko,W． 拉斯克
Latham,G．P． 拉萨姆
Lau,A．W． 劳
Lauth,T． 劳斯
Lawler,E．E．,III 劳勒
Lawrence,P．R． 劳伦斯
Leavitt,H．J． 里维特
Leete,B．A． 利特
Lemay,S． 列梅
Lerner,A．W． 勒纳
Lester,J．P． 莱斯特
Levine,C．H． 莱文
Levine,C．L． 莱文
Lewin,K． 鲁因
Lewis,E．B． 李维斯
Lewis,G．B． 李维斯
Lichter,L． 利池特
Lichter,R．S． 利池特
Likert,R． 里科特
Lindblom,C．E． 林德布鲁姆
Link,A．N． 林克
Linsky,M． 林斯基
Lipset,S．M． 利普赛特
Lipsky,M． 利普斯基
Lirtzman,S．E． 勒茨曼
Lituchy,T．R． 利土奇
Locke,E．A． 洛克
Lodahl,T．M． 罗达
Lofquist L．M． 洛福奎斯特
Lombardo,M．M． 隆巴多
Long,N． 朗
Lorenzi,P． 洛伦基
Lorsch,J．W． 罗尔世
Loveless,S． 拉夫里斯
Lowi,T． 罗伊
Lu,H． 卢
Luthans,F． 卢坦斯
Lynn,L．E． 利尼

M

MacAvoy,P．W． 麦克阿沃伊
MacDonald,F． 麦克唐纳
Macy,J．W． 梅西
Madison,J． 麦迪逊
Mahler,J． 马勒
Maier,N．R．F． 迈尔
Mainzer,L．C． 门泽
Maitland,L． 梅特兰德
March,J．G． 马池
Marmor,T．R． 马尔默
Marsden,P．V． 马斯登
Marwel,G． 马维勒
Mascarenhas,B． 马斯卡兰哈斯

Mashaw, J . L . 马绍
Maslow, A . 马斯洛
Mausner, B . 茅斯内
Maynard-Moody, S . 梅纳德-莫提
Mazmanian, D . A . 马兹马尼安
McCauley, C . D . 麦卡利
McClelland, D . C . 麦克莱伦德
McCurdy, H . E . 麦克迪
McGregor, D . 麦克格雷格尔
McGregor, E . B . 麦克格雷格尔
McIssac, G . S . 麦克伊萨克
McKelvey, B . 麦克勒维
McKenna, H . 麦肯那
Meier, K . J . 梅尔
Merton, R . 摩尔顿
Meyer, J . W . 麦尔
Meyer, M . W . 麦尔
Michelson, S . 麦克森
Miles, R . E . 麦尔斯
Miles, R . H . 麦尔斯
Miller G . J . 米勒
Miller, T . K . 米勒
Miller, J . C . 米勒
Mills, C . W . 米尔斯
Milward, H . B . 米尔沃德
Miner, J . B . 米纳
Mintzberg, H . 明茨伯格
Mitchell, J . 米歇尔
Mitchell, T . R . 米歇尔
Mitnick, B . M . 米特尼克
Moe, R . C . 摩
Moe, T . M . 摩
Mohrman, A . M . 摩尔曼
Mohrman, S . A . 摩尔曼
Molnar, J . J . 摩尔纳
Montanari, J . R . 蒙塔纳里
Mooney, J . 穆尼
Moore, M . H . 穆尔
Morgan, G . 摩根
Morrisey, G . L . 莫里塞
Morse P . M . 莫斯
Moses, R . 摩斯
Mosher, F . 摩舍尔
Mott, P . E . 莫特
Mouton, J . S . 穆顿
Mowday, R . T . 摩戴
Murray, H . A . 马瑞
Murray, M . A . 马瑞
Musolf, L . 穆索夫

N

Nader, R . 纳德
Nanus, B . 纳努斯
Nelson, O . T . 纳尔森
Neuijen, B . 纽伊杰
Neustadt, R . 纽斯塔德
Newberry, J . E . 纽拜利
Newell, C . 纽韦尔
Newland, C . 纽兰德
Newman, A . R . 纽曼
Nicholson, J . B . 尼克尔森
Niskanen, W . A . 尼斯坎南
Nock, S . L . 诺克
Nutt, P . C . 纳特
Nystrom, P . C . 尼斯特罗姆

O

Ohayv,D.D. 奥华夫
Oldham,G.R. 奥德姆
O'Leary,R. 奥利尔利
Olsen,J.P. 奥尔森
Olshfski,D.F. 奥时夫斯基
Osborne,D. 奥斯波恩
Ospina,S.M. 奥斯皮纳
O'Toole,L.J. 奥图尔
Ott,J.S. 奥特
Ouchi,W. 奥奇
Overman,E.S. 奥维曼

P

Paine,E.T. 潘尼
Parkinson,C.N. 帕金森
Patchen,M. 帕辛
Patrick,S.L. 帕特利克
Patterson,T.E. 帕特森
Paulson,S.K. 保尔森
Pavett,C.M. 帕瓦特
Pelz,D. 佩尔驰
Penning,J.M. 佩宁
Perrow,C. 佩洛
Perry,J.L. 佩里
Peters,B.G. 彼得斯
Peters,T.J. 彼得斯
Peterson,R.O. 彼得森
Petrakis,B.A. 派特拉基斯
Petty,M.M. 派迪
Pfeffer,J. 费福尔
Pinder,C.C. 平德
Pitt,D.C. 皮特
Poister,T.H. 波伊斯特
Pondy,L.R. 庞迪
Porter,D.O. 波特
Porter,E.A. 波特
Porter,L.W. 波特
Porter,M.E. 波特
Powell,W.R. 鲍威尔
Pritchard,R.D. 普利特查德
Proehl,C.T. 普洛
Provan,K.G. 普罗万
Pugh,D.S. 帕夫
Putnam,R.D. 普特南

Q

Quast,H.H. 夸斯特
Quinn,R.E. 奎因

R

Radin,B.A. 拉丁
Rainey,G.W. 瑞尼
Rainey,H.G. 瑞尼
Raisinghani,D. 瑞兴哈尼
Raven,B. 拉文
Rawls,J.F. 劳勒斯
Reagan,R. 里根
Rehfuss,J. 莱法斯

Reveal,E．C． 利维尔
Rhinehart,J．B． 莱因哈特
Riccucci,N．M． 利库奇
Richardson,E． 理查森
Rickover,H．,H． 里克奥夫
Ring,P．S． 灵
Ripley,R．B． 利普利
Ritchie,S． 里奇
Rizzo,J．R． 里左
Robbins,S．P． 洛宾斯
Boberts,N．C． 罗伯茨
Robertson,P．J． 罗伯森
Rockman,B．A． 罗克曼
Roering,W．D． 洛灵
Roessner,J．D． 罗伊斯纳
Roethlisberger,F．J． 洛斯利斯伯格
Rogers,D．L． 罗杰斯
Rogers,E．M． 罗杰斯
Rohrbaugh,J．I． 洛尔博
Rokeach,M． 罗奇
Romzek,B．S． 洛捷克
Rosen,B． 洛森
Rosenbloom,D．H． 罗森布鲁姆
Rosenzweig,J．E． 洛森兹维格
Rothman,S． 洛斯曼
Rourke,F．E． 卢尔克
Rowan,B． 洛万
Rubin,I．S． 鲁宾
Rubin,M．S． 鲁宾
Ruckleshaus,D． 鲁克勒肖斯
Rumsfeld,D． 罗姆斯费尔德
Ruttenberg,S．H． 洛特伯格

S

Sabatier,P．A． 萨巴迪艾
Salamon,L．M． 萨拉蒙
Salancik,G．R． 萨兰西克
Saltzstein,G．H． 索尔茨斯坦
Sandeep,P． 桑迪普
Sanders,G． 桑德斯
Sanders,R．P． 桑德斯
Sargent,A．G． 萨哲特
Savas,E．S． 萨瓦斯
Savoie,D．J． 赛伍瓦
Schay,B．W． 施艾
Schein,E．H． 斯切恩
Schneider,W． 施内德
Schoenherr,R．A． 舒纳
Schott,R．L． 绍特
Schuler,R．S． 舒勒
Schwartz,J．E． 施瓦茨
Schwenk,C．R． 史文克
Scott,W．R． 司格特
Seashore,S．E． 西绍尔
Seidman,H． 赛德曼
Selznick,P． 赛尔兹尼克
Seneviratne,S．J． 赛内维拉特涅
Sharkansky,I． 沙坎斯基
Sherwood,F．P． 舍伍德
Siegel,G．B． 西戈尔
Sikula,A．F． 希库拉
Simon H．A． 西蒙
Simon,M．E． 西蒙
Sims,H．P． 希姆斯

Sink,D． 兴克
Skinner,B．F． 斯金纳
Slocum,J．W． 斯洛科姆
Smith,B．C． 史密斯
Smith,D．K． 史密斯
Smith,F．J． 史密斯
Smith,M．P． 史密斯
Smith,S．R． 史密斯
Smithburg,D．W． 史密斯伯格
Snow,C．C． 斯诺
Solomon,E．E． 所罗门
Spaeth,J．L． 斯皮斯
Stalker,G．M． 斯托尔克
Starbuck,W．H． 斯达巴克
Steel,B．S． 斯蒂尔
Steers,R．M． 斯蒂尔斯
Steinhaus,C．S． 斯丁诺斯
Stephens,J．E． 史蒂芬斯
Stevens,J．M． 斯蒂文斯
Stewart,R．B． 司徒尔特
Stillman,R． 斯蒂门
Straussman,J．D． 斯特劳斯曼
Stull,D．D． 司徒尔
Stupak,R．J． 司徒帕克
Sutton,R．I． 萨敦
Swiss,J．E． 斯维斯

T

't Hart,P． 特哈特
Tannenbaum,S．I． 坦尼班
Taylor,F． 泰勒
Tehrani,M． 德兰尼
Theoret,A． 西尔瑞特
Thierry,H． 提耶里
Thomas,K．W． 托玛斯
Thomas,R． 托玛斯
Thompson,D．E． 汤普森
Thompson,F．J． 汤普森
Thompson,J．D． 汤普森
Tichy,N．M． 提奇
Tierney,J．T． 提尔尼
Tolbert,P．S． 托尔伯特
Tolchin,M． 托尔奇
Traut,C． 特罗特
Trice,H．M． 特莱斯
Trist,E．L． 特利斯特
Tullock,G． 图洛克

U

Ullrich,R．A． 乌尔里奇
Usher,C．H． 阿雪

V

Van de Ven,A．H． 范·德·文
Van Maanen,J． 范·马南
Viteritti,J．P． 威特瑞特
Volker,P． 沃尔克
Vroom,V．H． 弗罗姆

W

Waldman,S． 瓦尔德曼

Waldo,D． 瓦勒德
Wall,T．D． 沃尔
Walsh,A．H． 瓦尔施
Walters,J． 沃尔特斯
Wamsley,G．L． 沃姆斯利
Wanat,J． 瓦纳特
Warner,R．L． 华纳
Warr,P．B． 沃尔
Wartick,S．L． 沃提克
Warwick,D．P． 沃维克
Waste,R．J． 维斯特
Waterman,R．H． 沃特曼
Webber,R．A． 维伯
Weber,A． 韦伯
Weber,M． 韦伯
Wechsler,B． 维士勒
Weick,K．E． 维克
Weidenbaum,M．L． 维登堡
Weinberg,M．W． 温纳伯格
Weinberger,C． 温伯格
Weiss,D．J． 维斯
Weiss,H．L． 维斯
West,J．P． 维司特
West,W．F． 维司特
Whetten,D．A． 维顿
White,J．D． 怀特
Whitney,E． 维特尼
Whorton,J．W． 沃登
Wildavsky,A． 维尔达维斯基
Wilkins,A．L． 威金斯
Williamson,O．E． 威廉姆森
Wilson,J．Q． 威尔森
Winter,D．G． 温特
Wintrobe,R． 温特罗伯
Wittmer,D． 维特摩
Woll,P． 沃勒
Woodman,R．W． 伍德曼
Woodward,J． 伍得沃德
Worthley,J．A． 沃斯利
Wright,N．D． 赖特

Y

Yates,D．,Jr． 叶茨
Yetton,P．W． 叶顿
Yuchtman,E． 亚池曼

Z

Zald,M．N． 扎尔德
Zalesny,M．D． 扎尔斯尼
Zaltman,G． 佐特曼
Zander,A． 赞德
Zucker,L．G． 扎克

中英文主题词对照

A

Abse teeism 旷工
Accountability 责任制
Achievement 成就
Action-planning systems 行动计划系统
Adaptive systems 适应型系统
Adhocracies 特别目的机构
Administrative Behavior(Simon) 《行政管理行为》(西蒙)
Administrative management school 行政管理学派
Affiliation 联盟
Affirmative action programs 肯定行动
Agencies 机构
Agendas 日程
Alabama Division of Rehabilitation and Crippled Children Service 阿拉巴马州康复和残疾儿童服务部
Allied-Signal Corporation 联合信号公司
Ambivalence 矛盾态度
Anticipatory government 预见性政府
Appointed officials 受任命的官员
Artificial intelligence 人工智能
Aston studies 艾斯顿研究
Atomic Energy Commission 原子能委员会
Attentive publics 关注事态的公众
Attitude 态度
Attribution models 特征确定模型
Authority 权威
Autonomy 独立自主
Awards 奖项

B

Behavior modification 行为调整
Behavioral Theory of the Firm, A(Cyert and March) 《公司行为理论》(西尔特和马池)
Boston Consulting Group 波士顿咨询团
Brownlow Committee 布朗楼委员会
Budgets 预算
Bureau of Apprenticeship and Trades 职业实习司
Bureau of Mines 矿产局
Bureau of Ships 舰船局
Bureaucracy 官僚机构
Bureaucrat bashing 怒殴官僚
Bureaupathology 官僚机构病理学
Businesses 商业公司

C

Catalytic government 催化型政府
Centralization 中央集权
Ceremonies 仪式
Challenge 挑战
Challenger disaster 挑战者号空难
Charisma 领导人的气质
Charlotte, North Carolina 北卡罗来纳州的夏洛特
Citizens 公民
City governments 市政府
Civil services reform 公共服务改革
Civil Services Reform Act of 1978 1978年的公共服务改革法
Classical organization theories 古典组织理论
Clients 客户

Closed systems 封闭式系统

Cognitive resource utilization theory 认识源应用理论

Collaboration 合作

Commitment 致力的责任感

Communication 沟通交流

Community relations 社区关系

Community-owned government 社区所有的政府

Compensation 补偿

Competence 能力

competing values approach 从相互竞争的价值进行研究的方法

Competition 竞争

Complexity 复杂性

Compromise 妥协

Conflict 基础

Congress 议会

Constitution 宪法

Consumer Product Safety Commission 消费者产品安全委员会

Contingency theory 偶然性理论

Continuous production systems 持续性生产系统

Contractors 合同伙伴

Cooperation 合作

Coordination of work 工作的协调一致

Corporations 公司

Corruption 腐败

Council of State Governments 州政府委员会

Courts 法院

Craft technologies 工艺技术

Crisis management 对危机的管理

Culture 文化

Customer-driven government 为顾客服务的政府

Customers 客户

D

Dana Corporation 达纳公司
Death 死亡
Decentralization 权力分散
Decision making 决策
Decline 衰落
Defense 国防
Defense contractors 国防合同供应商
Delphi technique 特尔斐技术
Deming Award 德明奖
Demographics 人口学
Dependency 依靠
Design 设计
Diversity 多样性
Downsizing 裁员

E

Eastman Kodak 柯达公司
Ecological conditions 生态条件
Economic authority 经济权威
Economic environment 经济环境
Economists 经济学家
Education 教育
Educational institutions 教育机构
Effectiveness 效率
Elected officials 经选举产生的官员
Electoral politics 选举政治
Emery Air Freight 艾莫力航空运输公司
Emotion 情感

Empowerment 赋予权力
Encounter groups 知心小组
Engineering technologies 工程技术
Enterprises 企业
Enterprising government 具有企业精神的政府
Environmental entropy 环境的败坏
Environmental management 对环境的管理
Environmental Protection Agency 环境保护署
Environmental protection regulations 环境保护法规
Environmental scans 环境扫描
Environments 环境
Equity 平等
Equity theory 平等理论
Ethnicity 民族性
Excellence 优秀管理
Executive branch 行政部门
Executive orders 行政命令
Expectancy theory 预期理论
Expert power 专家性权力

F

Federal Aviation Administration 联邦飞行局
Federal budget 联邦预算
Federal Employee Attitude Survey 联邦雇员态度调查
Federal Executive Institute 联邦管理学院
Federal Executive Institute Alumni Association 联邦管理学院校友会
Federal government 联邦政府
Federal loan and insurance programs 联邦贷款和保险项目
Federal National Mortgage Association 联邦抵押联合会
Federalist Papers 《联邦党文集》(麦迪逊)
Feedback 反馈
Feminist organization theory 女权组织理论

Firefighters 消防队员
Firing employees 解雇雇员
Flexibility 灵活性
Florida civil service system 佛罗里达公共服务系统
Florida Department of Health and Rehabilitative Services 佛罗里达卫生和康复服务局
Florida Department of Law Enforcement 佛罗里达法律执行部
Food and Drug Administration 食品与药品管理局
Ford Motor Company 福特汽车公司
Forest Ranger, The 《森林巡逻员》(考夫曼)
Forest Service 林业局
Framework for organizational analysis 组织分析理论框架
Fraud 欺骗
Free enterprise system 自由企业制度
Freedom 自由
Freedom of Information Act 信息自由法
Functions of the Executive 《管理人员的作用》(巴纳德)

G

Garbage can model 垃圾桶思考模型
General Accounting Office (GAO) 总会计局
General management 总体管理
General Services Administration 大众服务署
Georgia 佐治亚
Goal-setting theory 制定目标理论
Goals 目标
Government corporations 政府公司
Governmentalization 政府化
Governors 州长
Grace Commission 格雷斯委员会
Grants 拨款
Group dynamics 团体动力

Groups 团体
Grumman 格莱曼
Gulf War 海湾战争

H

Hawthorne studies 霍桑工厂研究
Hewlett Packard 惠普公司
Hollow governments 空政府
Hoover Commission 胡佛委员会
Horizontal communications 水平交流
Horizontal decentralization 横向权力分散
Horizontal differentiation 水平式区划
Hospitals 医院
Hostility 敌意
Human relations 人际关系
Human relations school 人际关系学派
Human resource model 人力资源研究模式
Human resources changes 人力资源的改变
Human Side of Enterprise,The 《企业的人文因素》(麦克格雷格尔)
Hybrid structures 混合型结构
Hygiene factors 健康因素

I

IBM 国际商用机器公司
Image exchanges 形象交流
In Search of Excllence 《寻求优秀》(彼得斯和沃特曼)
Income redistribution 收入再分配
Incremental decision making 逐渐改变型的决策
Index of Organizational Reactions 组织反应指数
Inevitable bureaucracy 不可避免的官僚主义

Informal bargaining 非正式讨价还价
Informal organizational structure 非正式组织结构
Innovation 革新
Inspectors general 总检察官
Institutional environments 制度环境
Institutionalization 制度化
Insurance programs 保险工作项目
Intellect 智慧
Interconnectedness 相互连通
Interdependence 相互依靠
Interest groups 利益集团
Internal process model 内部活动
Internal Revenue Service 国内税收局
International Communications Association 国际交流协会
Intuition 直觉
Iron triangles 铁三角

J

Jacksonville Electric Authority 杰克逊维尔电力局
Japanese corporations 日本公司
Job Corps 工作队
Job Diagnostic Survey 工作诊断式调查
Job satisfaction 工作满意程度
Job security 工作安全
Job-training programs 职业训练项目
Jurisdictions 司法管辖权限

K

Kansas Department of Health and Environment 堪萨斯健康与环境部

L

L . L . Bean, L . L . Bean 公司
Labor unions 工会
Language 预言
Lateral interjurisdictional structures 横向交叉司法权限结构
Lateral linkages 横向联系
Law enforcement 执法,见警察
Law of hierarchy 上下级体系法则
Lawsuits 诉讼: 针对政府的
Leadership 领导
Leadership and Administration 《领导与行政管理》(塞尔兹尼克)
League of Cities 城市同盟
Legitimacy 合法性
Legitimate power 合法性权力
Liaison devices 联络手段
Liaison role 联络角色
Life cycles of organizations 组织的生命周期
Life-cycle theory 生命周期理论
Loan programs 贷款项目
Logical incrementalism 逻辑性逐渐改变
Long-link technologies 长链式技术
Loose coupling 结合松散

M

Machine bureaucracies 机械官僚机构
Macrostructure 宏观结构: 公共组织的
Madisonian systems 麦迪逊式制度
Malcolm Baldrige National Quality Award Program 马尔科姆·巴尔德里奇国家质量奖

Management by objectives (MBO) 通过目标进行管理
Management of Innovation, The 《创新式管理》(伯恩斯和斯托尔克)
Management theory 管理理论
Managerial grid 管理网格
Manpower Administration 人力资源局
Manpower Development Research Corporation 人力资源开发研究公司
Markets 市场
Mass-production systems 大型生产系统
Matrix structures 矩阵结构
Mayors 市长
McKinsey7-S Framework 麦肯锡 7-S 框架
Mechanistic organizations 机械运动型的组织
Media 媒体: 公共服务改革和
Mediating technologies 中介技术
Medicare 医疗保障
Merit systems 考绩制度
Merit systems Protection Board 美国考绩制度保护委员会
Military 军方
Minnesota Satisfaction Questionnaire 明尼苏达州有关工作满意程度的调查问卷
Mixed scanning 混合型扫描
Modularization 组件化
Monopolies 垄断
Morale problems 士气问题
Motivation 激励

N

National Academy of Public Administration 国家公共管理行政学会
National Association of Schools of Public Affairs and Administration 公共事务和管理学院全国联合会
National Center for Productivity and Quality of Working Life 全国生产效率和工作生活质量研究中心
Natioanl Commission on Public Service 国家公共服务委员会

National Organizations Study (NOS) 国家组织研究
National Performance Review (NPR) 国家表现回顾
National Taxpayers' Union 全国纳税人联盟
National Training Laboratory 国家训练实验室
Nature of Managerial Work, The 《管理工作的本质》(明茨伯格)
Naval Weapons Center (China Lake, California) 加州中国湖的海军武器中心
Needs Satisfaction Questionnaire 需求满足调查问卷
New York City Department of Sanitation 纽约市卫生署
New York Port Authority 纽约港管理局
News media 新闻媒体
Nominal group technique 团体列举方法
Nuclear Regulatory Commission 原子能管理委员会

O

Oak Ridge National Laboratories 橡树山国家实验室
Office design 办公室设计
Office of Economic Opportunity 经济机会办公室
Office of Fusion Energy 聚变能量办公室
Office of Management and Budget (OMB) 管理和预算办公室
Office of personnel Management 人事办公室
Ohio 俄亥俄
Ohio State leadership studies 俄亥俄州的领导研究
"One best way" approach "惟一最佳途径"
"One master" principle "惟一上司"原则
Open systems 开放式系统
Open-system model 开放式系统模式
Operation Desert Storm 沙漠风暴行动
Organic organizations 有机运动型组织
Organizational development (OD) 组织发展
Organizational analysis 组织分析
Organizational behavior 组织行为
Organizational behavior modification 组织行为矫正

Organizational change 组织改变
Organizational complexity 组织的复杂性
Organizational conflict 组织冲突
Organizational culture 组织文化
Organizational design 组织设计
Organizational environments 组织环境
Organizational networks 组织网络
Organizational psychology 组织心理学
Organizational size 组织规模
Organizational sociology 组织社会学
Organizational structure 组织结构
Organizational tasks 组织任务
Organizational technologies 组织技术
Organizations 《组织》(马池和西蒙)
Organizations in Action 《行动中的组织》(汤普森)
Oversight 监督
Ownership 所有制

P

Participative leadership 参与性领导
Participative order giving 参与性的命令发出
Passport Office 护照办公室
Path-goal theory 途径-目标原理
Patriotism of benevolence 博爱的爱国主义
Pay 报酬
Peace Corps 和平队
Pennsylvania Department of Transportation 宾夕法尼亚州运输部
Performance 工作表现
Performance criteria 工作表现衡量标准
Performance-control systems 工作表现控制系统
Personal growth 个人成长
Personnel procedures 人事程序

Persuasion 说服
Planning and program budgeting system (PPBS) 计划和工作项目预算系统
Police 警察
Policy 政策
Policy committees 政策委员会
Political authority 政治权威
Political economy 政治经济
Political environment 政治环境
Political scientists 政治科学家
Politics 政治
Polyarchies 多元政治
Population ecology 人口生态学
POSDCORB acronym POSDCORB 略语
Positions 职位
Postal service 美国邮政署
Power 权力
Prisons 监狱
Private 私人
Private contractors 私人合同商
Private enterprise system 私人企业制度
Private management 私人管理
Private sector 私人领域
Privatization 私营化
Process consultation 过程协商
Process strategies 过程战略
Processes 过程
Procter & Gamble Procter & Gamble 公司
Professional bureaucracies 专业官僚机构
Profit-sharing 分享利润
Project ACORD 组织发展行动计划
Promotion 提升
Psychological theories 心理学理论
Psychology 心理学

Public 公共
Public administration 公共行政管理
Public administration review 《公共管理评论》(Simon)
Public agencies 公共机构
Public employees 公共雇员
Public housing 公共住房
Public interest 公共利益
Public machine bureaucracies 公共机械官僚机构
Public policy 公共政策
Publicness continuum 公共性统一连续体

Q

Quality awards 质量奖
Quality circles (QCs) 质量管理小组
Quality management 质量管理法
Quality of work life (QWL) programs 工作生活质量项目

R

R & D laboratories 研究和发展实验室
Race 种族
Rand Corporation 兰德公司
Rational goal model 理性目标模式
Rationality 理性
Referent power 指导性权力
Reforming government (REGO) 改革政府
Regionalized structure 区域化结构
Regulations 法规
Reinventing government 重造政府
Reinventing government 《重造政府》(奥斯波恩和盖伯勒)
Relationship-oriented leaders 以人际关系为导向的领导者

Representativeness 代表性
Republicans 共和党人
Resolution Trust Corporation 决策信托公司
Resources 资源
Results-oriented government 以结果为导向的政府
Rewards 回报
Risk aversion 规避风险
Role conflict and ambiguity 角色的冲突和模糊不清
Role negotiation 角色谈判
Routine technologies 常规性技术
Rule making 制定规则

S

Safety 安全
Salary 工资
Satisfaction 满意
Satisficing 满意化
Savings and loan scandal 存贷款丑闻
Scandals 丑闻
Schools 学校
Scientific management 科学管理
Self-actualization needs 自我实现的需求
Self-esteem 自尊
Sensitivity sessions 敏感问题讨论会
Service delivery 服务的提供
Shared values 共有的价值
Size 规模
Slack resources 松弛性资源
Social architecture 社会建筑
Social comparison process 社会比较过程
Social desirability effect 社会希求影响
Social information processing theory 社会信息处理理论

Social learning theory 社会学习理论
Social needs 社会需求
Social programs 社会工作项目
Social psychology 社会心理学
Social psychology of organizations, the 《组织的社会心理学》(卡茨和卡恩)
Social Security Administration 社会保障署
Sociology 社会学: 组织的
Sociotechnical systems 社会技术系统
Span of control 控制范围
Specialization 专业化
State Department 国务院
State governments 州政府
State-owned enterprises 州立企业
Strategic contingencies 战略性偶然因素
Strategic decision making 战略决策
Strategic issues 战略问题
Strategic management 战略管理
Strategic management groups (SMGs) 战略管理小组
Strategies 战略
Structure 结构
Sunnyvale, California 加州萨尼瓦尔市
Superstructures 上层建筑
SWOT analysis SWOT 分析
Systems theory 系统理论
Systems-resource approach 系统-资源式的分析方法

T

T-groups 心理治疗小组
Task forces 特别工作小组
Task-oriented leaders 以任务为导向的领导者
Tavistock institute 塔韦斯托克研究所
Tax laws 税收法

Taxes 税收

Teamwork 团队工作

Technical core 技术核心

Tennessee Valley Authority (TVA) 田纳西峡谷规划机构

Thematic Apperception Test (TAT) 主题领悟测试

Theory X X 理论

Theory Y Y 理论

Third-party government 第三方政府

Time,Inc . 时代公司

Time-motion studies 操作效率研究

Total quality management (TQM) 总质量管理法

Trained incapacity 受训式无能

Training 训练

Transaction-costs theories 交易成本理论

Transformations 转变 .见改变

Treasury Executive Institute 财政管理学院

TVA 见田纳西峡谷规划局

TVA and the Grass Roots 《田纳西峡谷规划机构和基层单位》(塞尔兹尼克)

Two-factor theory 两因素理论

U

Union 工会

Unit grouping 单位组合

Unit production systems 单位生产系统

Unity of command 命令的统一

US constitution 美国宪法

US Consumer Product Safety Commission 美国消费者产品安全委员会

US Customs Service 美国关税局

US Department of Defense 美国国防部,见军方

US Department of Education 美国教育部

US Department of Energy 美国能源部

US Department of Health, Education and Welfare (HEW) 美国卫生、教育和福利部

US Department of Health and Human Services 美国卫生和福利部

US Department of Housing and Urban Development (HUD) 住房和城市发展部

US Department of Labor 美国劳动部

US Department of the Treasury 美国财政部

US Forest Service 美国林业局

US General Accounting Office (GAO) 美国总会计局

US Geological Survey 美国地理学研究会

US Merit Systems Protection Board 美国考绩制度保护委员会

US Office of Economic Opportunity 美国经济机会办公室

US Office of Personnel Management 美国人事办公室

US Passport Office 美国护照办公室

US Postal Service 美国邮政署

US Social Security Administration 美国社会保障署,见社会保障署

US State Department 美国国务院

V

Values 价值: 冲突和

Venture groups 风险小组

Vertical communications 垂直交流

Vertical decentralization 纵向权力分散

Vertical differentiation 垂直式区划

Vertical interjurisdictional structures 纵向交叉司法权限结构

Visalia, California 加州的维萨利尔市

Volcker Commission 沃尔克委员会

Volunteer programs 志愿人员工作项目

Vroom-Yetton normative model 弗罗姆-叶顿(Vroom-Yetton)概念性模型

W

Waste **浪费**

Welfare **福利**

Windows of opportunity **机会之窗**

Winter Commission **温特委员会**

Work-training programs **职业训练项目**