

公共管理系列教材

公共管理学概论

PUBLIC
MANAGEMENT:
AN INTRODUCTION

曹现强 王佃利 / 主编

 中国人民大学出版社

公共管理系列教材

公共管理学概论

曹现强 王佃利 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学概论/曹现强, 王佃利主编

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(公共管理系列教材)

ISBN 7-300-06483-3

I. 公…

II. ①曹… ②王…

III. 公共管理-高等学校-教材

IV. D 035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 046929 号

公共管理系列教材

公共管理学概论

曹现强 王佃利 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 5 月第 1 版

印 张 25.75

印 次 2005 年 5 月第 1 次印刷

字 数 472 000

定 价 30.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



总 序

我们正处于变革的时代，在新的世纪里，基于迎接技术进步、全球化和国际竞争的挑战，世界各国的公共部门正在发生着重要的变化。正如欧文·E·休斯所言，“近年来所发生的变革比20世纪其他任何时期都要广泛得多”。可以说，我们已经进入一个“组织、管理和战略变革的新纪元”。

与此相应，中国公共管理领域也正发生着前所未有的变化，并将面临更大的管理创新和变革。市场经济体制的建立与不断完善，将使政府从以往的“全能”角色，向有限政府转变，须重新定位政府与市场的关系；信息技术特别是网络技术的发展与应用，将有力地推动政府信息化管理的进程；电子政务的应用在提高政府效率的同时，将有力地推动政府的组织和业务流程重组，并深刻地改变政府工作的理念；公民社会理论的兴起和非营利组织的发展，使公共管理的主体日趋多元化；对外开放的不断深入，将推动公共管理领域的对外交流与合作，引入许多新的管理手段、管理方式；公民的民主观念、法制观念的强化，将不断推动民主行政和依法行政的进程；等等。这诸多的变革是时代的要求，是全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴的需要，同时，它也将为公共管理学科的发展提供丰富的养料和广阔的空间。可以预见，伴随着不断推进的改革进程，公共管理学科将作为一门“显学”，在新的世纪里发挥重要的作用，也必将成为我国当代社会科学研究和教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

当然，我们也应看到，公共管理学科在我国还是一个新兴学科。从20世纪80年代恢复重建行政管理学专业，到目前形成一个独立的学科，总共只有20多年的时间。应该说，在不长的时间里，我国公共管理学科的发展是十分迅速的，许多高校纷纷设立公共管理类专业，为社会培养了一大批急需的公共管理人才，特别是MPA的设立极大地扩展了公共管理学科的影响，许多公共管理的新理论、新方法已落实到政府管理的实践中。但从另一个方面来看，整体上我们还处

于发展的初期阶段,无论是专业设置、课程安排还是教材建设均尚在探索之中。特别是在作为公共管理类人才培养基础的本科教学中,教材建设比较薄弱。

著名管理学家亨利·明茨伯格(Henry Mintzberg)在谈及当下的管理教育时曾说过,“彻底重塑传统管理教育的时代已经来临”。在公共管理迅猛发展的背景下,公共管理教育工作者面临的任务十分艰巨。如何顺应国际潮流,实现公共管理教育的规范化、国际化;如何面对丰富的管理实践,实现公共管理教育创新,有针对性地培养更多、更优秀的公共管理人才,是我们必须面对的课题和使命。这套公共管理系列教材,就是我们面对这一任务推出的一个小成果。

这套教材是山东省公共管理学界同仁共同努力的结晶。同全国一样,公共管理学科在山东省发展迅速,目前已有16所高校先后开设了公共管理类专业。为加强沟通,推进学科建设,2001年12月,由山东大学发起召开了山东省第一届“公共管理研究与教学研讨会”,青岛海洋大学、青岛大学、山东经济学院、山东财政学院、山东师范大学、济南大学、山东科技大学、山东农业大学等十几所高校的教师齐聚一堂,就公共管理的理论与实践、学科建设、教学等进行了研讨。会上大家一致认为,在公共管理学科发展迅速的情况下,还应注重人才培养基础环节的建设。特别是考虑到目前本科教学中,教材的选定比较困难,如有的只针对MPA学员,有的缺乏系统性,有的由于出版时间较长,新的知识没能融入等,大家一致决定,共同编写一套适应本科教学需要和特点的公共管理系列教材。

在教材编写的过程中,我们重点注意了以下几个方面:一是以公共管理类专业的基础性课程和教学急需为选题重点。公共管理学科有四个二级学科,课程众多,我们重点选择了各专业通用的课程和目前尚无成熟教材的课程为对象,首批编写7本教材,以后再陆续增加。二是适应本科教育的特点,突出教材的系统性和规范性,力争使学生通过学习,打下一个扎实的基础。三是在内容的编排上,紧紧把握公共管理教育的潮流,体现出公共管理理论的最新进展,并增加了与管理实践相结合的教学内容。四是在体例设计上也力图有所创新和突破,提出了学习的重点,插入了许多现实性强、有本土特色的辅助材料,以增强本科教学的针对性,并引导学生作进一步的思考。

本套教材的编写主要是由山东大学、山东经济学院、山东财政学院、济南大学、山东科技大学、山东省行政学院等高校的教师完成的,大家面对共同的任务所体现出的责任心和合作精神令人钦佩和感动。

本套教材的编写得到了山东大学政治学与公共管理学院领导的大力支持。在编写过程中,北京大学、中国人民大学等高校的有关专家教授提出了宝贵的意见

和建议。中国人民大学出版社的领导、刘晶编辑及其他同志对教材的出版给予极大支持，并付出了辛勤劳动。在此，一并致以深深的谢意！

进入 21 世纪的公共管理学科方兴未艾，其发展有赖于公共管理学界同仁和公共管理实践者的共同努力。本套教材的编写是我们的一个初步尝试，尽管我们做了大量的准备工作，在编写的过程中已经尽心竭力，但由于学识水平所限，肯定会有诸多不足和偏颇之处，诚望各位同行专家、读者批评指正。

曹现强

2003 年 7 月



前 言

基于全球化、知识经济和技术发展的挑战，同时也源于自身发展的内在要求，进入 21 世纪的中国正经历着更为深刻的变革，进一步推进政治的民主化、经济的市场化和社会的自主化是这一变革的主旋律。这一变革的进度与成效有赖于政府的推动，也需要社会多元主体的参与，换句话说，它应表现为一个不断寻求有效治理的过程。

公共管理学就是一门研究公共治理的科学。它致力于探究以政府为核心的公共部门整合社会资源，对社会公共事务进行有效治理的规律。实践表明：一个民主的、法治的、负责任的、高绩效的公共管理体系，是一个国家政治稳定、经济发展、社会进步的重要保障和必要条件，也是应对国际竞争的现实需要。正因如此，从 20 世纪 80 年代以来，各国都在反思传统政府管理的不足，进行大规模的公共管理改革，形成了公共管理领域汹涌的“再造运动”，改革实践提供的充足养料反过来又极大地推动了公共管理学的发展，并使其日益受到理论界和实务人员的广泛重视，成为一门显学。

当然，公共管理学作为一门新兴学科尚处于不断的变化与发展之中，有人认为这会导致人们在学科认同上的“疑惑”，不过从另一个角度看，这也许正是其生命力和活力的体现。本书是我们对多年教学实践的总结和提炼，也是我们对公共管理作为一门学科和知识领域的一种理解，我们试图在其中反映公共管理理论和知识的最新成果，并尽可能地结合我国的实际为公共管理实践提供指导。本书可作为公共管理学科各专业及 MPA 教育的教材，也可作为公共组织管理人员学习公共管理理论和实践操作技术方法的参考用书。

本书得以完成，是与山东大学政治学与公共管理学院各位领导的大力支持和指导分不开的。中国人民大学出版社的领导、刘晶编辑和有关同志为本书的出版付出了很多辛劳，在此，谨向他们表示衷心的感谢！

本书由曹现强、王佃利任主编。各章的编写人员是（以撰写章节先后为序）：第1章：曹现强、原光、张会平；第2章：韩丽华、赵宁；第3章：吴东民；第4章：赵宁；第5章：滕玉成；第6章：王佃利；第7章：原光、张建彬；第8章：张建彬；第9章：滕玉成；第10章：张莉萍；第11章：付静、滕玉成；第12章：于萍；第13章：崔开华；第14章：侯春飞；第15章：王佃利。原光和侯春飞在编写过程中协助主编做了大量工作。

在编写过程中，我们参考了许多学者的研究成果和大量资料，除已经注明的外，尚借用了其他专家、学者的成果，在此，向著作者表示深切的感谢和敬意。同时，由于我们水平有限，书中谬误和不妥之处在所难免，敬希同行专家和广大读者批评指正。

编者

2004年11月



目 录

第1章 公共管理与公共管理者	1
1.1 公共管理的发展与理论演变	1
1.2 公共管理的基本内涵与相关范畴、内容的界定	22
1.3 管理者与公共管理者	30
第2章 公共部门的角色与定位	40
2.1 公共部门的特征与功能	40
2.2 政府的含义与特征	45
2.3 政府与市场、社会的关系及其角色定位	50
第3章 非营利组织的兴起与管理	61
3.1 非营利组织概述	61
3.2 非营利组织产生与发展的动力	65
3.3 非营利组织与其他组织的互动作用	71
3.4 非营利组织的运作与管理	78
3.5 非营利组织的局限性	86
第4章 公共企业	94
4.1 公共企业的性质、类型与功能	94
4.2 公共企业的责任与效率	101
4.3 公共企业民营化	104

第5章 公共部门的战略管理..... 114

- 5.1 战略管理的特点及公共部门重视战略管理的原因..... 114
- 5.2 公共部门战略管理过程..... 119
- 5.3 公共部门战略的类型..... 120
- 5.4 公共部门战略管理的理论框架与公共部门战略管理的评价..... 127

第6章 公共政策与政策分析..... 138

- 6.1 公共政策的性质..... 138
- 6.2 政策问题的确认..... 141
- 6.3 政策规划..... 145
- 6.4 政策执行..... 148
- 6.5 政策的评估与监控..... 150
- 6.6 政策的终结与周期..... 152

第7章 公共部门的组织结构与再造..... 158

- 7.1 传统的政府组织模式及其缺陷..... 158
- 7.2 组织变革与发展..... 163
- 7.3 公共组织再造..... 169

第8章 公共部门的领导..... 182

- 8.1 领导与影响力系统..... 182
- 8.2 领导方式与领导效能..... 190
- 8.3 领导理论的过去、现状和未来..... 202

第9章 公共部门的人力资源管理..... 222

- 9.1 公共部门人力资源管理的含义与特点..... 222
- 9.2 公共部门人力资源管理的目标和基本任务、原理、
 职能、角色与能力模型..... 225
- 9.3 从传统人事管理到人力资源管理..... 234

9.4	战略性公共部门人力资源管理	240
9.5	我国公共部门人力资源开发和党政干部队伍建设	242
第10章 公共部门的信息系统		251
10.1	信息与公共管理	251
10.2	公共管理信息系统	254
10.3	信息发展与电子政务	259
第11章 公共预算管理		281
11.1	公共预算管理的内涵与功能	281
11.2	公共预算的原则与方法	285
11.3	公共预算的准备、执行与技术和工具	289
11.4	我国的政府预算	297
11.5	公共预算管理的改革与发展	299
第12章 公共服务的绩效管理		305
12.1	绩效管理的含义与作用	305
12.2	公共部门绩效管理的特点	308
12.3	绩效管理的指标与方法	309
12.4	绩效管理中存在的问题及改进策略	314
第13章 公共管理的方法		322
13.1	传统公共管理方法	322
13.2	目标管理	324
13.3	全面质量管理	329
13.4	其他现代公共管理方法	335
第14章 公共部门的外部关系		346
14.1	传统行政模式下的公共部门外部关系	346
14.2	公共管理的兴起与公共部门对外部要素的关注	348

学习重点

公共管理已成为当今学术界和政界普遍关注的重要问题,但迄今为止,公共管理的一些基础性问题尚待廓清与明确,本章主要对这些问题进行讨论,以期使读者对公共管理的发展、基本内涵与范畴、公共管理者的特点等基本问题有一个总体上的了解。通过本章的学习,主要应当掌握:公共管理的概念、公共管理的主体与客体、公共管理的基本特性、公共管理的主要内容、公共管理者应具备的基本素质与技能等重要内容。

1.1 公共管理的发展与理论演变

1.1.1 公共管理的发展动因

公共管理活动作为人类社会的一种基本行为,由来已久。但随着人类政治、经济社会环境的不断发展,其活动的范围、内涵及方式等经历了一个不断演进的过程。我们知道,政治统治职能是国家最古老也曾经是最基本的职能,但是,即使在政治经济都非常落后、社会矛盾异常尖锐、统治职能占绝对优势的奴隶社会与封建社会,国家的公共管理职能依然存在并占有一席之地,这是因为公共管理职能与公共管理活动是公共利益实现的最基本保证与最主要途径,没有公共利益的实现,任何社会与国家都将不复存在,更谈不上发展和进步。在资本主义社会初期,为了巩固新生的资产阶级政权,防止封建势力的复辟,政府的主要职能依然是政治统治,而对社会公共事务的管理职能则相当有限。随着资本主义经济与科学技术的发展,社会公共事务大量增加,政府公共管理职能的地位与作用也随之不断上升。特别是第二次世界大战以后,随着和平与发展日益成为世界主题,

西方国家的政治统治职能逐渐弱化并退居次席，而公共管理职能则随着经济的发展和社会的进步而迅速发展壮大，并出现了管理主体、管理权利和利益目标等多方面的中心转换，这在苏东剧变，意识形态斗争冷却之后表现得尤为明显。总之，西方国家的公共管理职能呈现出不断扩大和强化的趋势。

公共管理的发展绝非偶然，而是各种因素共同推动的必然结果，我们可以通过对公共管理发展的社会历史动因、时代背景与实践推动力的具体分析得出这一结论。

从社会历史发展角度来讲，公共管理的发展是社会发展的需要与必然结果。20世纪30年代以前，在资本主义自由竞争时期，实业界为了摆脱封建制度及“重商主义”对市场经济发展的束缚，普遍接受了亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究》中自由放任的观点，高举放任主义的大旗，要求政府不要干预经济生活。西方政府也普遍崇尚亚当·斯密“政府最好，管事最小”的主张，实行自由放任的政策，基本上不对经济部门进行干预，而是扮演着“守夜人”的角色。只有在资本、资源、交通运输等方面的问题严重到阻碍经济发展和工业化时，政府才起一定的作用，因此，早期西方国家的政府公共管理职能特别是经济管理职能非常有限。但是，物极必反，实践证明：没有约束的自由竞争必然导致社会正义的破坏与危机的产生。1929—1933年，资本主义世界发生了有史以来最为严重的经济危机，这不仅是对资本主义经济的沉重打击，而且彻底动摇了人们对自由放任的市场经济的信心。在危机面前，所谓万能的市场经济呈现出生产下降、金融体系崩溃、资源闲置、经济混乱的景象。人们被迫承认市场调节的严重缺陷和政府干预经济社会事务的必要性，最终导致西方各国政府对经济和社会大规模、全面性干预的开始，凯恩斯主义开始成为西方各国政府的主导思想。凯恩斯主义是一种论证政府全面干预经济及社会事务合理性的经济理论，它认为，导致资本主义周期性危机的根源是投资需求与消费需求的不足，而仅仅依靠市场的自发调节是无法扩大这些需求的，因而危机每隔一段时间就可能出现。凯恩斯主义认为，要解决“市场失灵”的问题，政府就必须主动地、全面地干预经济活动。第二次世界大战结束之后，各主要资本主义国家纷纷效仿美国的做法，开始了对经济生活的全面干预，结果导致“行政国家”的兴起，即政府的行政权力的扩大，职能扩张，行政活动范围的扩展，行政权力大量直接介入和管理国家与社会事务，大有压倒立法、司法权力之势。但是，事与愿违，“行政国家”的兴起并没有解决“市场失灵”问题，而且从20世纪70年代开始，西方各国又出现了高赤字和高失业率同时存在的现象，即所谓“滞胀”现象。这样，人们又对政府的干预行为产生了怀疑，认为政府对经济和社会的全面干预不仅造成了经济停滞、

通货膨胀并行的局面,而且还导致了行政成本的剧增和效率的低下,使官僚主义问题更加严重。政府干预的扩大也导致了政府规模的急剧膨胀,由于政府规模的膨胀和政府雇员的增加,使政府背上了沉重的财政“包袱”。机构臃肿、效率低下和严重的官僚主义,使“官僚制”的弊病暴露无遗。人们发现政府也失灵了。如何解决这一问题呢?除了进行改革,似乎没有别的出路。

从时代背景与现实困境来看,当前,在整个世界范围内,科学技术特别是现代通信和信息技术的发展,使人类社会即将步入一个新的发展阶段,对社会生活的各个方面都产生了巨大的影响。政府的管理当然也不例外,正如工业文明创造了科层官僚制一样,新的时代必然呼唤新的政府管理模式。自20世纪70年代末兴起的政府改革以及20世纪末兴起的世界范围的政府再造运动就是对新时代变革的主动回应。新时代的挑战包括国际化与全球化的挑战,新科技革命带来的新问题,政府规模、职能的扩大与政府无能问题,官僚腐败导致的信任危机,日益沉重的经济与财政压力,等等,这些都促进了公共管理的变革。

从行政实践角度讲,20世纪七八十年代,为回应现时代社会发展的要求,全新形式的行政改革终于开始了。全球性的行政改革运动一般以1979年英国首相玛格丽特·撒切尔上台为标志。撒切尔夫人执政之后,进行了一场旨在反对浪费、低效益、低效率的改革运动。英国政府成立了一个效率工作组,对政府的有关项目计划和工作进行效率审计;实行大规模的民营化,将多家主要国有企业卖给私人;对地方政府的预算开支实行总量控制;要求所有的地方建筑和公路建设项目在公共部门与私营部门中进行公开竞标。此后,英国政府开始把提供公共服务的职能从政府各部门分离出来,由专门的半自治性的“执行局”来承担。这场改革被人们称为“宁静的革命”^①。

美国的行政改革是由里根政府发起的,经克林顿政府继承发展,逐渐步入了系统化和全面化阶段,改革的水平后来居上,逐渐超过了英国。克林顿政府把建立一个“工作更好,花费更少”的政府作为其主要目标,各项行政改革措施在全国范围内全面展开。把竞争机制引入政府机构,大力降低行政成本,建立顾客导向的管理服务体系,以企业家精神重塑政府。继英、美之后,其他发达国家也纷纷投身于改革浪潮,进入90年代,一些新兴工业化国家和发展中国家也开始着手进行行政改革。

总的说来,从80年代开始的这场全球性的行政改革运动主要是要解决三个方面的问题:第一,削减政府职能,调整政府与社会、政府与市场的关系,使政

^① 参见陈庆云:《关于公共管理研究的综合评述》,载《中国行政管理》,2000(7)。

府努力做到“管得更少，管得更好”；第二，向社会分权，努力实现社会自治，鼓励社会自身的公共管理，利用市场和社会力量提供公共服务；第三，改革政府部门内部的管理体制，尽量引进竞争机制，以提高政府部门的工作效率和社会服务的质量，使政府彻底走出财政危机、管理危机和信任危机的困境。

虽然各国的改革措施五花八门，但也存在不少共同之处，主要有：削减政府职能、精简机构、放松管制、政府业务合同出租、打破政府垄断和实现公共服务社区化等。这些措施的实施不仅取得了良好的实际效果，而且还反映了现在和未来政府改革的一个趋势，即公共管理的社会化。原先那种政府与社会的直接联系转化为通过以政府外的公共管理组织为中介的间接联系，政府与社会之间的互动有了公共管理组织的缓冲。政府外的公共管理组织虽然担负着原先政府所承担的公共管理职能，但却不是政府的组成部分，也不是政府机构的延伸，在本质上属于社会的范畴，它取代政府部门而承担公共管理的职能，这意味着社会自身实现了自我管理。公共管理的社会化意味着政府的非管理化，这是政府管理发展的一个新趋势，预示着管理模式的变革，是政府职能定位的根本性转变。

1.1.2 公共管理的理论演变

“公共管理”这一名词的出现，一般认为是在 20 世纪七八十年代。但公共管理理论的产生，并不是无源之水、无本之木，它同样经历了一个先有实践活动，然后总结经验再上升为理论的过程。公共管理是在传统公共行政学的基础上产生的，所以要讲它的演进，首先要从传统的公共行政学的兴起及产生谈起。一般认为，传统的公共行政学最早可追溯到美国学者 W. 威尔逊（Woodrow Wilson）1887 年所发表的《行政之研究》（The Study of Administration）。此后，公共行政的理论不断完善、发展，范围也不断扩大，到 20 世纪七八十年代，逐渐形成了公共管理的相关理论。关于公共管理理论演进的历史分期，学者们有不同的观点，在这里，我们主要依据时间的发展以及研究方法和角度的不同，将它分为三个大的阶段，即古典管理理论时期、多元化理论时期和新公共管理时期。下面我们将对这三个发展阶段的主要内容及其呈现的主要特点进行介绍。

1. 古典管理理论时期

这一时期是指从 1887 年威尔逊发表《行政之研究》到 20 世纪 30 年代行为科学兴起之前的一段历史时期。在这一时期里，公共行政学建立了基本的理论基础，形成了初步的学科体系，产生了比较大的影响，行政在管理中的地位日益受到各方面的重视，这为公共行政的进一步发展奠定了基础。

公共行政形成和演进的过程在近代社会的早期阶段主要存在于欧洲国家，而到了19世纪末，美国则成了代表公共行政发展的典型形态的国家。公共行政学开始于这一历史时期是有其历史必然性的，它是这一时期社会生活和思想理论的直接产物。近代社会的早期，西方各国大都通过资产阶级革命建立了资本主义国家，但是，整个经济和社会在一百多年中一直处于一种自由发展的状态，政府的作用极其有限，主要体现在消极地保护个人财产，维护社会秩序，保卫国家免受侵略等方面。所以，这个时期的行政往往被视为一种“消极行政”或“被动行政”，而这时的政府由于被要求以不破坏市场自由运行为限，尽量少干预或不干预市场的运行，而被定位于“守夜人”的角色。到了19世纪中后期，资本主义的自由竞争开始逐渐地为垄断所取代，一些资本主义发展较为迅速的国家先后进入了资本主义的垄断时期。垄断虽然产生于市场经济，但它却破坏了市场经济的公平竞争，甚至成为经济发展的阻力，而且，垄断本身带来了许许多多前所未有的社会矛盾，给市场经济的健全、国家的安全秩序带来了严重危机。然而，所有因垄断而造成的社会问题都无法在社会的自治中得到解决，这就对国家的控制和管理提出了新的要求，要求通过国家干预来有效地减少、缓和、解决矛盾，保证社会稳定和均衡的发展。而在国家的社会职能中，政府是最直接、最经常、最繁重的国家活动的承担者。在这种情况下，政府地位的增强、权力的加大、职能的扩展、责任的加重、管理方式的科学化是不可避免的。但这个时期的政府及其人员的状况却不能令人满意，诸如效率低下、不负责任、贪污腐化、铺张浪费等现象并不鲜见。这一矛盾促使人们进一步关注政府，开始研究有关行政的问题。因此，在这个时期提出公共行政问题，产生公共行政学是合乎逻辑的，它适应了社会发展的需要，是社会发展进步的一种表现。

同时，公共行政学的产生与文官制度的形成是分不开的。所谓文官制度，是以拥有处理政府日常事务的职业能力和技术专长的文职人员为核心的行政人事体制，它把政府行政人员看做是公共雇员，根据他们的行政才能和技术专长而加以录用和晋级，保证他们的职业稳定和提供合理的福利。该制度以行政人员的行为及其结果为标准，因此也把文官制度称作功绩制。文官制度为公共行政学的公共人事行政的研究提供了最主要的范畴和最早的规范，因而对公共行政学的形成具有直接的推动作用。18世纪初期，普鲁士在西方首先创立了根据考试任用官吏的制度，英国则在1805年设立了常任文官，1854年正式确立了常任文官制度。但是，人们一般认为文官制度的产生是从1870年英国格莱顿内阁颁布的关于改革文官制度的第二个枢密院令开始的，而把1883年美国彭德尔顿法案的通过视为现代文官制度的起点。在这之前，美国实行一种被称作“政党分肥制”的政治

分赃制度，这是一种由选举中获胜的一方占有行政肥缺的制度，即“肥缺属于胜者”。它实际上是一种任人唯亲的制度，官职恩赐是录用和组织公务员队伍的主要方法，它导致了每一位新总统上台后，都大量任命自己的亲信，不仅造成了行政主管人员能力和素质的下降，而且也不利于行政的连续性，因此在社会中逐渐形成了强大的要求中止“政党分肥制的呼声”。适应这种需要，1872年，格兰特总统组建了美国第一个文官委员会，专门制定和贯彻正确的规章制度，负责监督各部门的考试和考核。该委员会的设立虽然没有能够终止“政党分肥制”（由于国会的反对，仅存在了4年），但是其影响却是巨大的，它毕竟对这一制度造成了第一次冲击，最为主要的是它建立起一种功绩制的理念。随着1883年彭德尔顿法案在国会通过，美国文官委员会重新建立起来，并被赋予组织上的合法地位，而且在委员会开始运营的早期阶段，按照功绩制的政治中立原则，制定了大量的政策，有效地防止了“政党分肥制”，从而使联邦机构逐渐地走向了非政治化的轨道。有学者甚至把威尔逊1887年发表的《行政之研究》一文视为对美国文官委员会的实践经验的总结和政策理念的概括。也正是在这个意义上，我们说现代公共行政学的实践前提是美国文官委员会的工作。

古典管理理论时期的主要代表人物主要有：

（1）威尔逊与古德诺。在这一时期公共行政研究的主要代表人物是美国人威尔逊和古德诺（Frank J. Goodnow）。他们对公共行政学的最大贡献，是突出和强调了公共行政活动及其研究在所有国家现象中的特殊意义，并为此提出了一系列理论观点和某些范畴，从而将公共行政学推上了独立发展的道路。

1887年，威尔逊在美国哥伦比亚大学《政治科学季刊》上发表了《行政之研究》一文，该文发表后很快蜚声政治学界并产生了深远的影响，它开创了西方尤其是美国的公共行政学研究传统，被视为行政学发端的标志，威尔逊本人也因此被认为是行政学的创始人。《行政之研究》涉及三个主题：说明行政研究领域的历史；确定这个领域的研究主题；决定这一领域的最好的研究方法。在该文中，威尔逊首先批判了当时美国的民主政治体制所表现出来的效率低下、彼此牵制等现象，主张重新认识权力和授权，认为如果对权力控制和使用得当，那么集中的权力就能够更好地为国民造福，这种权力愈大愈好。他主张把研究的重点放到行动的政府方面，即放到政府行政管理方面，为此，应该从法律和文件的背后去开掘“现实研究法”。他还认为要通过纯洁政府的组织机构，加强执行，来提高行政效率；为了效率，应当适当牺牲民主。为此，应该建立一门新的学科，通过它，使民主宪政臻于完善。这门学科就是行政学。威尔逊认为，国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政部门手中，这就从结构上否定了三