面向 21 世纪电子政务专业核心课程系列教材

全国高等院校电子政务联编教材

公共管理学概论

General Introduction to Public Management

叶常林　主编

金太军　副主编

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

需要全本请访问 www.ertongbook.com

总策划

姚国章

策划编辑

黄庆生

编著人员

（排名不分先后）

金太军	南京师范大学
叶常林	安徽工业大学
唐兴霖	四 川 大 学
钱再见	南京师范大学
虞维华	安徽工业大学
张劲松	南京师范大学
王立军	四 川 大 学
罗 青	四 川 大 学

内 容 提 要

本教材充分吸收我国公共管理学界最新理论成果，依据管理学的逻辑和方法设计框架体系，对公共管理学的研究对象、公共管理环境、公共管理职能、公共组织、公共管理者、公共企业、公共管理的决策过程、公共管理的执行过程、公共部门绩效评估、公共管理监督、公共管理的责任、公共部门战略管理和公共管理改革等做出了较为系统的介绍。

本教材结构完整、体系新颖，在内容上侧重于对公共管理学的基本理论和基本方法的介绍，同时也体现了作者的最新研究与见解。本书可作为高等学校行政管理、公共事业管理、电子政务等公共管理类专业教材，同时对党政机关和其他公共管理组织的工作人员也有一定的参考价值。

图书在版编目（CIP）数据

公共管理学概论/叶常林主编．—北京：北京大学出版社，2005.7
（面向 21 **世纪电子政务专业核心课程系列教材）**
ISBN 7-301-08946-5

I．**公**… II．**叶**… III．**公共管理－高等学校－教材** IV．D035

中国版本图书馆 CIP **数据核字（**2005**）第** 031821 **号**

书　　名：公共管理学概论
著作责任者：叶常林 主编　金太军 副主编
责 任 编 辑：韩玲玲　胡晨
标 准 书 号：ISBN 7-301-08946-5/C・0328
出　版　者：北京大学出版社
地　　址：北京市海淀区成府路 205 **号**　100871
电　　话：邮购部 62752015　**发行部** 62750672　**编辑部** 62765013
网　　址：http://cbs.pku.edu.cn
电 子 信 箱：xxjs@pup.pku.edu.cn
印　刷　者：
发　行　者：北京大学出版社
经　销　者：新华书店
787 **毫米×**1092 **毫米**　16 **开本**　19.25 **印张**　460 **千字**
2005 **年** 7 **月第** 1 **版**　2005 **年** 7 **月第** 1 **次印刷**
定　　价：31.00 **元**

前　言

本书是专门面向全国高等学校行政管理、公共事业管理、电子政务等公共管理类专业必修课程——公共管理学编写的教材。公共管理学是一般管理学的重要分支学科，它虽然与工商管理学同属于管理学，但公共管理的公共性特征和管理科学的复杂性，决定了公共管理学的兴起不仅基于管理学，同时还深受经济学、政治学、行政学、法学和社会学的影响。管理以绩效责任为己任，公共管理则以追求公共利益和公共责任为终极目标。公共性是公共利益的集中体现，也是公共管理的合法性基础。“公共性”和“管理”的结合使公共管理学更具有交叉学科的特征。

本书秉承管理学的精神，力图将管理学的各个环节贯彻于全书，使学生能从中汲取到所需要的公共管理技术与方法。本书虽然也对一般理论问题进行了一定程度的探讨，并充分吸收了公共管理学界的最新研究成果，但并不局限于纯理论的研究。

作者深知，教材的普适性和集约性决定了教材内容上的大众化特征，正是基于这一点，作者希望把更多的现实背景、理论争鸣留给教师在教学过程中加以拓展，也希望这样的安排能更有利于教师的教和学生的学，这也是我们选择长期从事教学工作的教师来编写这本教材的理由。

本书在编写过程中参阅了国内外学者的大量优秀论著和研究成果，我们尽力在每页的脚注中对参阅的文献进行标注，以表示我们对各位论著作者和相关媒体的尊重。同时，作者在此真诚地向各位论著作者和相关媒体表示感谢。书中如有参考文献标注遗漏之处，敬请原作者原谅，并请与我们联系，我们将在再版中更正。

本书由多位作者合作完成，是集体智慧的体现。参加编写的有：叶常林（第 1、6、10、13 章），金太军（第 3 章），唐兴霖、王立军（第 7、9 章），唐兴霖、罗青（第 12 章），钱再见（第 8 章），虞维华（第 2、4、5 章），张劲松（第 11 章）。全书由叶常林、金太军主持编写，并负责统稿和定稿。徐德信教授详细阅读了全部书稿，并提出了许多宝贵意见。赵蕾、罗小芳、范东芳、邓艳玲为本书的写作做了大量的工作。姚国章老师为本书的出版提供了不少有益的帮助。在此谨向他们表示衷心的感谢。

为了便于教学，作者制作了与教材配套的课件，欢迎使用本教材的教师与我们联系。

由于编者水平有限，加之时间紧迫，书中一定还存在不足之处，希望使用本教材的老师和同学批评指正，以便再版时修订。

叶常林

（changlin@ahut.edu.cn）

2005 年 4 月于安徽工业大学

目　　录

第 1 章　绪论 1

1.1　公共管理的兴起 1

1.1.1　公共管理的涵义 1

1.1.2　公共管理的起源 4

1.2　公共管理学的研究对象与研究方法 10

1.2.1　公共管理学的研究对象 10

1.2.2　公共管理学的研究方法 15

1.3　公共管理学的学科基础 17

1.3.1　经济学 17

1.3.2　管理学 19

1.3.3　政治学 19

1.3.4　行政学 21

1.4　思考题 21

第 2 章　公共管理的环境 22

2.1　公共管理的外部环境 22

2.1.1　全球化 22

2.1.2　信息社会 26

2.1.3　知识经济 28

2.2　西方发达国家公共管理的内部环境 30

2.2.1　福利政策的普遍实施 30

2.2.2　过度的官僚化 32

2.2.3　后工业社会的来临 35

2.2.4　人民的不满 36

2.3　我国公共管理的内部环境 37

2.3.1　与发达国家公共管理环境的联系 37

2.3.2　我国公共管理的环境 39

2.3.3　国际规范的内部化 43

2.4　思考题 45

第 3 章　公共管理职能 46

3.1　公共管理职能的涵义和构成 46

3.1.1　公共管理职能的概念 46

3.1.2　公共管理职能的意义 47

需要全本请访问 www.ertongbook.com

3.1.3 公共管理职能的特点 49
3.1.4 公共管理职能的构成 51
3.2 公共管理职能的历史变迁 52
3.2.1 古代社会的公共管理职能 52
3.2.2 近现代公共管理职能的沿革 53
3.2.3 当代公共管理职能的新趋势 53
3.3 公共管理职能的确定和转变 55
3.3.1 公共管理职能确定的依据 55
3.3.2 公共管理职能转变的基本要求 57
3.4 思考题 59

第 4 章 公共组织 60

4.1 公共组织概述 60
4.1.1 组织结构的特征 60
4.1.2 公共组织的特点 62
4.1.3 公共组织的设计原则 63
4.1.4 公共组织的变迁 66
4.2 政府组织与非政府组织 67
4.2.1 政府组织 68
4.2.2 非政府组织 71
4.2.3 我国非政府组织的特点 75
4.3 政府组织与非政府组织的关系 77
4.3.1 政府与非政府组织的关系模式 77
4.3.2 影响政府与非政府组织关系的因素 79
4.3.3 非政府组织的发展趋势 83
4.4 思考题 85

第 5 章 公共管理者 86

5.1 公共领导者 86
5.1.1 领导与行政 86
5.1.2 公共领导的公共性 88
5.1.3 领导力的构成 91
5.2 公共管理者的素质 94
5.2.1 彼得原理 94
5.2.2 管理者的技能 94
5.2.3 公共管理者的政治素质 97
5.2.4 转型时期的公共管理者 99
5.3 公共管理者的职能 100
5.3.1 财政管理 100
5.3.2 人事管理 103

5.3.3 外部管理.....105
5.4 思考题.....106
第 6 章 公共企业.....107
6.1 公共企业的性质.....107
6.1.1 公共企业的涵义与性质.....108
6.1.2 传统公共企业的责任与产权归属.....112
6.2 公共企业的功能和作用.....115
6.2.1 公共企业的功能.....115
6.2.2 公共企业的作用领域.....116
6.2.3 公共企业的作用表现.....118
6.3 公共企业改革.....119
6.3.1 西欧公共企业改革.....119
6.3.2 中国国有企业改革和公共企业的兴起.....121
6.3.3 国有企业的民营化与公共企业股权多元化.....123
6.4 思考题.....127
第 7 章 公共部门决策管理.....128
7.1 公共部门决策概述.....128
7.1.1 公共部门决策的含义和特点.....128
7.1.2 公共部门决策在公共管理中的意义.....130
7.2 公共部门决策主体.....131
7.2.1 公共部门决策主体的类型.....131
7.2.2 主要公共部门决策主体.....132
7.3 公共部门决策体制.....137
7.3.1 公共部门决策体制构成要素.....137
7.3.2 公共部门决策体制类型.....138
7.4 公共部门决策理论模型.....142
7.4.1 公共部门决策理论模型的分类.....142
7.4.2 主要的公共部门决策理论模型.....143
7.5 公共部门决策过程.....147
7.6 思考题.....150
第 8 章 公共管理的执行过程.....151
8.1 执行的主体、权利与责任.....151
8.1.1 公共管理执行概述.....151
8.1.2 公共管理执行的主体.....154
8.1.3 公共管理执行主体的权利与责任.....156
8.2 公共管理执行的一般过程.....158
8.2.1 准备阶段.....159

8.2.2 实施阶段.....163
8.2.3 总结阶段.....165
8.3 执行机制的设计.....165
8.3.1 目标管理机制.....166
8.3.2 检查监督机制.....167
8.3.3 适时纠错机制.....168
8.3.4 绩效评估机制.....170
8.3.5 责任追究机制.....171
8.4 思考题.....172

第 9 章 公共部门绩效评估.....173

9.1 公共部门绩效评估概述.....173
9.1.1 公共部门绩效评估的概念.....173
9.1.2 公共部门绩效评估的兴起和发展.....175
9.1.3 公共部门绩效评估的意义.....177
9.2 公共部门绩效评估要素.....179
9.2.1 公共部门绩效评估构成要素.....179
9.2.2 公共部门绩效评估要素分析.....180
9.3 公共部门绩效评估的类型、程序和方法.....185
9.3.1 公共部门绩效评估的类型.....185
9.3.2 公共部门绩效评估的程序.....187
9.3.3 公共部门绩效评估的方法.....191
9.4 思考题.....195

第 10 章 公共管理的监督.....196

10.1 公共权力监督的理论依据.....196
10.1.1 公共权力监督的必要性.....196
10.1.2 公共权力监督的制度设计.....198
10.1.3 公共权力监督机制的主要内容.....199
10.2 公共管理监督.....200
10.2.1 公共管理监督的含义.....201
10.2.2 公共管理监督的意义与作用.....201
10.2.3 公共管理监督的原则.....203
10.2.4 信息技术在公共权力监督中的作用.....204
10.3 公共管理监督体系.....207
10.3.1 公共管理的内部监督体系.....207
10.3.2 公共管理的外部监督体系.....212
10.3.3 我国现行政府监督机制的特点.....219
10.4 思考题.....220

第 11 章 公共管理的责任 221
11.1 公共管理责任的性质与重要性 221
11.1.1 公共管理责任概述 221
11.1.2 公共管理责任的性质 225
11.1.3 公共管理责任的种类 227
11.1.4 公共管理责任的重要性 231
11.2 公共管理责任的要求 233
11.2.1 建立“权责一致”的公共管理体制 233
11.2.2 实现公共管理理念由权力向责任的转变 237
11.2.3 培养公共管理主体的责任感与责任意识 241
11.3 思考题 242
第 12 章 公共部门战略管理 243
12.1 公共部门战略管理概述 243
12.1.1 战略与战略管理的概念 243
12.1.2 公共部门战略管理的含义和特征 244
12.1.3 公共部门战略管理环境 246
12.1.4 研究公共部门战略管理的意义 248
12.2 公共部门战略管理的兴起及原因 249
12.2.1 公共部门战略管理的兴起 249
12.2.2 公共部门的战略管理兴起的原因 250
12.2.3 公共部门战略管理与私人部门战略管理的区别 253
12.3 公共部门战略管理过程模式 254
12.3.1 战略管理的一般过程 254
12.3.2 公共部门战略管理过程模式 256
12.4 公共部门战略管理中的技术和方法 258
12.4.1 信息搜集与分析的技术和方法 258
12.4.2 战略议题确定和战略预测的技术和方法 260
12.4.3 确定优先战略的方法 262
12.4.4 战略管理评价的技术和方法 263
12.5 思考题 264
第 13 章 公共管理改革 265
13.1 当代各国公共管理改革 265
13.1.1 当代各国公共管理改革的背景分析 265
13.1.2 当代各国公共管理改革的主要类型 267
13.1.3 当代各国公共管理改革的基本特点 270
13.2 以“企业型政府”模式重塑政府 272
13.2.1 企业家、企业家精神与公共企业家 272
13.2.2 企业型政府的含义与特征 274

13.2.3 以“企业型政府”模式重塑政府策略 276
13.3 信息技术与公共管理 278
13.3.1 公共管理对信息技术的依赖 279
13.3.2 信息技术对公共管理的影响 282
13.3.3 电子政务的发展和电子化政府的形成 284
13.4 公共组织设计的新视角：组织学习 285
13.4.1 学习型组织的起源及内涵 285
13.4.2 学习型组织的特点 286
13.4.3 学习型组织建立的基本原则 288
13.4.4 学习型组织的模式 289
13.4.5 创建学习型公共组织的必然性和主要措施 294
13.5 思考题 295

第1章 绪 论

公共管理学是一般管理学的重要分支学科，是一门研究公共管理活动规律的学科。公共管理学是在公共行政学的基础上，融会了经济学、管理学、政治学、心理学、社会学的相关理论而形成的一门新兴学科。本章通过对公共管理的历史考察，介绍了公共管理学的研究对象、研究方法和学科基础。

1.1 公共管理的兴起

为了更好地理解公共管理学的研究对象和学科特征，有必要首先明确公共管理的内涵以及公共管理的发展历程。

1.1.1 公共管理的涵义

1．什么是公共管理

“公共管理”是20世纪80年代以来在西方发达国家兴起的继公共行政之后的一种新范式，英文为Public Administration。公共管理是公共管理主体为了更有效地提供公共物品和公共服务，保障和增进社会公共利益的公平分配，促进社会整体协调发展，正确运用公共权力和各种行之有效的科学方法，依法对社会公共事务进行有效治理的管理活动。

公共管理由“公共”和“管理”两个词构成。就“公共”而言，虽然在公共管理学的研究范畴内屡被提及，如公共组织、公共事务、公共物品、公共利益、公共权力等，然而人们却往往对“公共”的基本意义疏于考察，仅仅将其看作是“私域”的对立面。当然，“公共”与“私域”在某种意义上存在着对立的一面，但在公共管理中强调“公共”的目的却不是突出其与“私域”的关系，而是指出公共管理之所以区别于一般的管理活动就在于它坚持“公共”利益的价值取向，忽视了这种价值取向，也就从根本上否定了公共管理这种活动的合法性。

2．行政与管理

“行政”在一般意义上总是与政府组织联系在一起，在我国早期的历史文献中，“行政”被看作“管理国家的政务”。而“管理”则多与盈利性强的工商企业组织联系起来。在一般意义上，“行政”与“管理”似乎极易区别，我们可以从经验中感受到“管理者”与“行政官员”所扮演的角色和行为方式的不同。然而事实上却并非如此简单，无论是在汉语中，还是在英文世界里，“行政”与“管理”两词在多种场合都出现互换使用的现象。赫伯特·西蒙的名著《Administrative Behavior》译成中文时名称是《管理行为》，我们所熟知的“工商

需要全本请访问 www.ertongbook.com

管理硕士”（MBA）对应的英文是 Master of Business Administration。这种混用情况，可以从西方学者用“管理”的观点来解释行政意义的角度而获得一定的诠释，当“行政”被认为是为达到共同目的所作的共同的集体行动时，“行政”与“管理”的差别就很小了，甚至可以等同起来。

从拉丁词源上看，administration（行政）一词最早的词形是 minor，而后演变为 minisrare，意思是“进行服务”，其后是“进行治理”的意思。Management（管理）来源于 manus，意思是“亲自控制”。在词源的词义上，二者的差别主要在于前者是“服务”和“治理”，后者则强调是一种“取得结果或进行控制”的行为。在现在较为权威的英语词典里，《牛津词典》和《韦伯斯特词典》对“行政”一词的解释大同小异。“行政”被定义为“一种行政执行活动”，在这种活动中，“管理各种事务”并监督和指导“活动中的各种执行、处理、运用的行为”。至于“管理”，《牛津词典》的解释是“通过个人的行为来处理并控制事务的过程，并对其进行监管或照料”；《韦伯斯特词典》对它的定义却丰富得多，将其界定为“对特定事务进行引导、处理、监督的行为或艺术，在对其行为结果负责的情况下，通过计划、组织、协调、指挥、控制并监督工商企业的计划或者活动的执行职能”；或者“明智地利用各种途径来达成某一既定目标”。一些学科专业词典里，“行政”一词的涵义还有“处理记录、信息的相关行为，日常文字工作”，“执行他人制定的规定、政策、程序的相关行为”等；而“管理”则被视为“执行某种任务的过程、活动或研究，这种任务是以实现既定目标的方式保证完成许多不同的活动，特别是创造并维持使一群人（包括执行管理的人）的努力整合起来以实现所需目标的种种条件。在这里，这些人指的是组织内部的，主要与该组织管理有关的人。”①

根据以上对“行政”和“管理”的各种不同的解释可以看出，“行政”的本质特征是注重“服务和指令”；而“管理”则更看重“获取结果”以及“因这些结果的获取，管理者所需负担的个人责任”。

3．公共管理与私人管理

公共管理与私人管理同作为管理活动，本身就意味着两者在基本的管理方式上是共通的。自公共管理兴起以来，西方学者就注重将私营部门成熟的管理方式和经验引入到公共管理的研究中去。产生于私人管理的科学管理方法如目标管理、成本核算、绩效评估等，正在公共部门的管理活动中被广泛采用，如现在政府管理中盛行的合同招标形式也源自于私人管理领域。如此看来，管理学家沙雷（Wallace Sayre）称两者在“所有其他不重要的方面是相似”的说法是中肯的。但是，在一些重要方面，公共管理与私人管理有着明显的差别，这些差别体现在如下 4 个方面。

（1）公共管理与私人管理具有明显不同的管理领域和研究对象

公共管理的管理领域和研究对象主要围绕着公共部门的公共事务和公共问题，以实现公共物品和公共服务的有效、公平的供给为目标。一般而言，按照公共性的程度，可以将社会大致分为三大部门。最具公共性的是以政府为代表的第一部门，又称纯粹的公共部门；与纯粹的公共部门相对的是盈利性强的私人部门；而介于两者之间的是在社会中广泛存在的第三部门，又称准公共部门，包括各种社会团体、事业单位和社会中介组织等。作为准

① [澳]欧文·E·休斯著：《公共管理导论》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 5～6 页。

公共部门的第三部门也包括在公共部门的范畴内，与第一部门一起进入公共管理的管理和研究视野。与公共管理相对，私人管理管理的领域和研究的对象是围绕着盈利性强的私人部门展开的，其管理活动以获取利润为宗旨，具有很强的竞争性。

（2）公共管理与私人管理具有不同的利益取向

公共管理区别于其他管理活动就在于其本质特征是以公共利益为导向，注重服务公众，考虑的是如何增进和公平分配公共利益。而私人管理中所追求的是利润最大化，公共利益则不在其考虑范围。这种利益取向的差别从根本上说是由于公共管理的主体是公共权力的合法使用者并受着政治家的制约，必须要“帮助由选举产生的政治家反映公众对政府服务所提出的愿望与要求”[①]。否则，公共管理主体存在的合法性将受到质疑。而影响私人部门存在的最大制约因素是利润，直接决定了私人部门和组织的生存与发展。因而，私人管理中必须以利润为导向。

（3）存在着公共管理比私人管理低效率的事实

在公共行政时期，效率是公共行政的一个重要导向，然而在实际的公共行政活动中，却没有很好地解决效率问题，繁琐的行政程序反而成为效率的扼杀者。作为公共行政的继承与发展的公共管理在突出公共利益的同时，也在寻求提高效率的有效途径。但是由于兼顾社会公平问题，公共管理活动中也必然会出现为了公平而牺牲效率的现象。相形之下，在私人管理的范围内，私人部门和组织是完全不需要考虑社会公平问题的，它关注的是效率。效率对私人管理来说也是其获取利润的最有效途径之一。

（4）与私人管理相比，公共管理运行的环境因素要复杂得多

一方面，公共管理在整个活动过程中，来自外部和内部的法律、规定和条文自成体系，公共管理行为必须在此框架内运行。而私人管理则只受外部相关法律的制约，管理形式较公共管理要灵活得多。在私人管理中解聘工作人员就比公共部门工作人员的解雇容易得多；另一方面，公共管理直接受到政治环境的左右，多在政治框架下进行活动，公共管理主体进入经济领域不是常态，而私人管理主要在经济领域中活动，与政治联系较松散。除此之外，公共管理的上层管理者负有较多的政治责任，而私人管理中的高层则无须承担政治责任。

4．公共管理的基本特征

公共管理的基本特征是对于其涵义的引申，基于我们对公共管理的理解，公共管理的基本特征主要有以下 7 点。

（1）坚持公共利益的价值取向

公共管理是建立在公共管理主体对公共权力使用的基础上的管理活动。正如孟德斯鸠所言，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验。”英国历史学家艾克顿也认为：“权力倾向于腐败，绝对的权力倾向于绝对的腐败。”[③]作为公共权力的使用者也毫无例外地存在着这样一种倾向：在监督机制不健全等条件下，出现利用公共权力谋求私人利益的现象。随着公共管理的兴起，公共管理的主体将对于公共权力使用具有更多的主动权，因此，在公共管理活动中切实坚持公共利益变得尤为重要。除此之外，坚持公共

① 陈振明主编：《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》，中国人民大学出版社 2003 年版，第 5 页。

利益的价值取向不仅体现了公共管理活动本身的合法性，也是对管理者切实肩负起社会责任的要求。

（2）营造分权式的管理环境

在公共行政中建立的是高度集权的科层结构，行政权力集中于领导层，而直接面对公众服务的政府组织和人员权限极少，更多的是严格按照程序执行领导层的决定。这不仅带来体制僵化、工作效率低下，也不利于信息的流通和反馈。而分权的体制则很好地弥补了这个缺点。在分权式的管理环境中，对于资源配置和服务供给的决定更接近于供给的核心问题，有更多的相关信息可供使用，为顾客和其他利益集团的反馈提供了机会。分权方式是弥补科层结构不足的尝试，同时也是寻找适应公共管理全新体制的探索和思路。

（3）重视结果和个人责任

公共管理从效率、有效性和服务质量等方面更注重投入后的产出，更关注结果。而在公共行政中，行政者只关心程序的正确与否，只计算投入的多少，不关注产出和结果，服务质量难以提高。在重视结果的条件下，公共管理者可以发挥主动性，采取更有效的科学管理手段和方法，对公共管理活动进行更有效和灵活的运作。而在这种管理行为中，管理者需要对结果承担个人责任，一定程度上避免了因程序无过错而造成的“程序性无责任”。

（4）在公共部门中引入竞争机制

公共物品和公共服务一直都主要由公共部门来提供。由于公共供给的非竞争性和非排他性特征，给收费带来困难，排除使用者的成本很高，可盈利性不强。因此，在没有政策优势的情况下，私人企业一般是不愿意涉足公共供给领域的，公共部门对公共供给形成了垄断。竞争的缺乏导致了公共供给的低质量和低效率。因此，公共管理主张在公共部门中引入竞争机制。在创建良好的政策环境下，发挥市场的积极性，在公共部门与私人部门、公共部门之间进行竞争，建立优胜劣汰的机制。在政府公共管理改革中，公共企业的民营化趋势以及分散公共服务机构等举措，都是这种思路的体现。

（5）公共部门提供公共供给方式的改变

公共管理主张改变过去由公共部门直接生产并公共供给的方式，通过合同、竞争招标等途径，将公共供给的生产尽量转向私人部门，以缩小公共部门的规模，节约财政。事实上，私人部门在提供某些公共供给时比公共部门更有效率，这种方式也更有利于实现公共管理主体制定的目标和决策的职能，体现管理的特性

（6）引入私人管理方式，建立明确的绩效标准，实行绩效评估

公共管理注重结果而不是程序，在公共管理中通过借鉴私人管理的方式，建立明确的绩效标准，实行绩效评估，以此来检验管理能力和管理水平，作为人事管理工作的基础。

（7）职业化的管理方向

职业化管理的重要性在于：一方面使公共管理职业化，培养一批公共管理方面的专业人才，以适应公共管理发展的需要；另一方面，确定公共管理主体的活动范围，使公共管理主体的行为更具有管理性而非政治性。

1.1.2 公共管理的起源

20 世纪 70 年代后期，改革传统公共行政的呼声越来越高。一种追求弹性的、以市场为基础的公共部门治理模式正在兴起，这种新模式就是经过不断发展的试图取公共行政而

代之的公共管理新范式。从根本上说，公共管理的新范式是经过了公共行政阶段后，在对公共行政的继承与发展的基础上建立起来的，公共行政理论对公共管理理论的形成产生了巨大的影响。

1．公共行政阶段

19 世纪末，西方各主要资本主义国家正处于向工业化、城市化迈进的转折时期，各种政治问题与社会问题日益突出，资本主义社会的各种矛盾也日益复杂、尖锐。这种新形势对政府职能和行政能力提出了挑战，要求政府有更高的行政水平。遗憾的是，西方行政中存在的两个根本性问题使行政水平的提高遇到了障碍。这两个根本问题是，①长期以来基于个人效忠的“庇护——依附”关系而建立的行政系统中，裙带关系滋生，官场腐败严重，使得行政能力和效率无从保证；②“政党分肥制”下，政党竞选胜负决定了政府官员的进退，给行政系统带来周期性震荡，行政工作缺乏连续性。

为了从根本上改变政府行政能力弱的现实，彻底解决行政系统中存在的两个根本问题，西方学者立足寻找新的理论范式，重新确立行政的基本框架。这种理论范式就是后来的公共行政，西方学者在理论上的探索则形成了公共行政学中的四大奠基理论，即韦伯的官僚制（bureaucracy）理论、政治——行政二分法（Political and Administrative Dichotomy）、文官制度和泰勒（F.W.Taylor）的科学管理。

（1）韦伯的官僚制

马克斯·韦伯（Max Weber）出生于德国，是社会学家，但他对 3 种权威类型的区分，以及在此基础上形成的官僚制理论为西方公共行政的产生和发展做出了巨大贡献。韦伯认为，存在着 3 种类型的权威：“个人魅力型”，领导者个人具有的吸引力；“传统型”，基于传统习惯获得的；“法理型”，权威的获得是基于法律的确认，符合理性原则。

韦伯根据“法理型”权威思想，确立了现代官僚制的六大原则。

① 固定和法定的管辖范围的原则。根据各种法律和行政规章来发号施令，履行行政职责。

② 公职等级制和权力等级化的原则。在上级与下级之间有严格的等级限制。在这种制度下，较低职位受到较高职位的监督，上级与下级之间是稳定有序的。

③ 现代公职管理建立在保存书面文件（“档案”）的基础之上。官员与档案以及相关物质设备构成了一个机构。

④ 进行专门的公职管理，所有的公职人员须经过全面而专门的训练。

⑤ 随着公职的发展，官方活动中官员要充分发挥工作能力，注重官方事务中的执行过程。

⑥ 公职管理遵循一般性的规定，它们是稳定的、全面的，并且是可学习的。对这些规定的了解程度代表了官员所具有的专门的、技术性的知识。[①]

韦伯的官僚制原则，具有非人格化的特征。一方面，解决了早期行政中公职人员与社会显贵间的依附——庇护所带来的裙带关系问题，限制了个人特权；另一方面，确立了公职人员的“非精英化”和行政的职业化，行政成为一种须经过全面职业训练的人才能胜任

① Gtrth,H.H.and Mills,C.Wright(eds)(1970)From Max Weber:Gillespie,Richard(1991) Manufacturing Knowledge:Routledge and Kegan Paul),pp.196～198.

的职业。解决了公职人员的来源问题，为行政能力的提高提供了可行途径。官僚制原则带来了行政实践和理论的重大进步。

（2）威尔逊与古德诺：政治——行政二分法

威尔逊（T.W.Wilson）出生于美国，是政治学家、行政学家，曾任美国普林斯顿大学教授和校长，后担任美国新泽西州州长并当选美国第二十任总统。他于 1887 年在哥伦比亚大学的《政治科学》季刊上发表了《行政学研究》一文，首次公开阐述政治与行政分开的思想，标志着行政学从政治学中独立出来，威尔逊本人也成为美国公共行政学的创始人。

威尔逊的思想是在德国行政学者的研究的基础上发展起来的。德国学者斯坦因（L.V.Stein）曾为区分政治与行政做出了努力，经过研究，他认为“政治主要是国家宪政的建构，是国家意志及其活动；宪政提供行政活动的限度与秩序，但不能替代行政，行政具有相对独立性，行政机关的活动有它自身的规律。”[①]。威尔逊针对美国“政党分肥制”盛行、政府行政受政治干预严重的政治和社会现实，发展了政治与行政二分思想，重新进行了理论创建。他认为“政治是在‘重大而且带普遍性的事项’方面的国家活动，行政管理则是‘国家在个别和细微事项方面的活动’。”简言之，“政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情。”[②]虽然，威尔逊也承认是政治确定了行政的任务，但他坚持政治不应该直接指挥行政机构。在威尔逊那里，行政明显是一种独立于政治的过程。

继威尔逊之后，美国另一位杰出的政治学家、行政学家古德诺为政治——行政二分理论的发展做出了重要贡献。1900 年，古德诺发表了《政治与行政》一书，在坚持政治与行政分离的基础上，他进一步阐释了这种分离的实质：这种分离不是脱离，政治与行政的分离也不是绝对的。事实上，行政无法脱离政治，政治中也少不了行政的过程。他写道“分权原则的极端形式不能作为任何具体政治组织的基础，实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致。”[③]很明显，古德诺认为政治与行政应在并能够在某种程度上实现协调。为了实现这种协调，古德诺提出了一些具体原则措施。

① 政治适度控制行政的原则。古德诺指出“为了保证国家意志的执行，政治必须对行政进行控制；”但“为了保证政府的民主性和行政的高效率，又不能允许这种控制超出其所要实现的合理目的。”[④]这种控制既可以通过法定途径实现也可以通过法外途径实现。在英国这个典型的议会制国家里，人民通过议会来达到对政府执行权的控制，形成内阁对议会负责的体制。这是通过法定途径所取得的成功。而在政党制度发达的美国，这种控制的实现是通过法外途径的政党来完成的。

② 行政的适度集权原则。美国是奉行严格的三权分立的联邦制国家，在横向上，行政权受到立法权、司法权的制约；在纵向上，联邦中央政府与州政府、州政府与地方政府之间也存在着分权。这种分散的行政权给整个国家带来了一个危险，“地方政治共同体会通过运用其执行权力，或者某种真正的非执行性的或修正的权力，改变由代表整个国家的机关表达的国家意志”[⑤]即地方政治共同体倾向于牺牲国家利益。行政权分散的中央政府是无力制止这种倾向并很好地贯彻国家利益的，因而在分权中要适度保持行政权集中。

---

① 郭正林：《公共管理的理论源流与变革》，《北京行政学院学报》，2003 年第 2 期，第 2 页。
② [美]威尔逊：《行政学研究》中译文，《国外政治学》，1988 年第 1 期，第 15 页。
③ [美]古德诺：《政治与行政》中译本，华夏出版社 1987 年版，第 14 页。
④ [美]古德诺：《政治与行政》中译本，华夏出版社 1987 年版，第 21～22 页。
⑤ [美]古德诺：《政治与行政》中译本，华夏出版社 1987 年版，第 28～29 页。

③ 法外调节的原则。古德诺所说的法外调节就是指通过政党意志的统一来达到政治与行政相协调的目的。他毫不隐晦地说“政党不仅担负起了挑选在政府体制理论中是表达国家意志的机关的成员，即立法机关的成员的责任，而且担负起了挑选执行这种意志的人员，即执行官员的责任。政党必须选择中央的执行官员，因为行政体制极端分权的特点使他们不受任何有效的国家（或州）的控制。”[①]当有统一意志的政党通过竞选进入中央与地方的主要权力系统中时，政党就可以利用意志的统一来实现政治与行政的协调以及中央政府和地方共同体意志的相对一致。

（3）文官制度

文官制度是适应官僚制与政治与行政二分的原则而建立起来的公共组织中的人事制度。所谓“文官”是指通过公开资格考试进入政府机关的公职人员（Public Servant），即现在通常意义上的公务员。它同“武官”及通过选举任命的“政务官”相区别，是经过非政治过程产生的常任职业官僚（Career Bureaucrats），由国家财政支付其工作报酬和福利，不受政党选举所左右。在文官制度下，公职人员的录用、考核和晋升都决定于他们个人的工作才干和工作业绩，而不是靠庇护人的个人判断和私人关系。

文官制度有六大基本原则。

① 职业化原则。公务员是一种专门的职业，不是任何人都能胜任的，处于公务员职位的人必须经过专门的职业培训，具有相应的职业能力。

② 公平考试原则。无论何种职别、职位的公务员都必须经过相应的公务员考试，按照择优的方式录用。这种考试是建立在公平竞争、公开选拔的基础上的。

③ 中立原则。公务员在不同政治力量间是保持中立的，只根据自身职责提供服务，不卷入政党权力争夺中。

④ 职位常任原则。公务员的选拔与聘用都有相关法律和程序做出规定，职业地位受到法律保障，不随政党共进退。

⑤ 功绩制原则。公务员个人的实际工作绩效决定了其升迁、薪酬、奖励与惩罚等。

⑥ 终身制原则。在无失职、渎职等过错的情况下，公务员一般是不得被辞退的，常常终身任职。退休后，公务员享受相应的养老保险和退休福利。

依据这些原则建立起的文官制度，树立了公职人员的工作使命感和职业荣誉，培养了一支以行政工作为职业、士气高昂和训练有素的公职人员队伍，适应了建立有能力、有效率的政府对人才的要求。自从英国在 19 世纪中期对政府人事制度进行改革，建立起文官制度之后，美国、法国、德国、日本等都纷纷借鉴和效仿，建立了适合本国情况的文官制度。

（4）泰勒的科学管理

泰勒的科学管理思想在管理领域具有里程碑式的意义，不仅改变了整个私人管理的面貌，也为公共行政活动提供了一般的管理方法，为如何有效行政提供了依据。

泰勒 1856 年生于美国，年轻时在费城的米德威尔钢铁厂做过工人、车间管理员、技师、小组长、工长、维修工长、制图部主任，1884 年成为该工厂总工程师。1880 年，他开始在米德威尔钢铁厂进行科学管理的试验，从分析工人的作业行为入手，对工人的作业进行了诸如动作分解、分工协作、建立作业标准以及严格控制等的尝试。在这种试验的基础上，泰勒逐步形成了“科学管理”理论雏形，并在以后的管理实践中不断加以完善和总结，最

① [美]古德诺：《政治与行政》中译本，华夏出版社 1987 年版，第 57 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com