

第 1 章

引言 公共管理的危机

美国政府现在出现了信任危机。这个危机不仅复杂，而且影响颇深，已逐渐发展成为了美国民众的共识。人们的普遍看法是政府自身制造的公共问题比所解决的问题还多，政府的政策与计划不仅没有给人们的生活带来益处，反而还降低了人们的生活质量。

这些观点在一定程度上表明了政府的倒退，这种倒退是就其作为集体企业而言的，是政府公共利益的代表性和社会行为能力的下降。威廉·本内特、亚瑟尔·阿希、詹姆斯·Q·威尔逊和乔治·威尔等作者已经对人们的价值观和公共道德滑坡问题进行了讨论。对上述现象更加保守的看法是将其归因于政府工作的不力，尤其是 19 世纪 30 年代经济大萧条以后出现的自由主义观点所定义的政府。

1.1 危机的定义

人们最终达成的新共识是，政府不能出台我们希望实施的公共政策。这种观点认为，犯罪现象，毒品泛滥，大批的无家可归之人，高额的赋税，城市公立学校校风日下以及高层官员的腐败等问题的出现表明政府失效的迹象比比皆是。与此相对照，私营部门之中则充满了富有传奇色彩的成功故事。

- 联邦快递所提供的计算机辅助投递服务几乎令人无懈可击
- 意大利比萨饼 30 分钟内就可送达
- 自动化的语音服务和电话存款服务
- 从膝上电脑、带有 CD 只读光驱的个人微机到拥有 600 个频道的有线电视和不计其数的付费节目，以及不出门购物等新的产品和新型服务
- 几乎每个企业都日益关注顾客需要：为顾客提供 24 小时服务，承诺所有的物品，不管是床垫还是家庭娱乐设施都能在一个晚上的时间内送达

将在机动车辆管理局、邮局和 IRS 等部门与政府打交道的漫长过程与快餐店、地方银行分行以及联邦快递提供的快速窗口服务做一下比较，你就会体会到它们之间的不同之处。

私营部门是既懂得节约，效率又颇高的，而政府则被人们认为是既铺张浪费又容易孳生腐败的地方——美国情报局的侦察办公室在没有告知国会的情况下，私自兴建耗资 3.47 亿美元的首脑办公室就是明证。其他的例子还有：著名的价值 600 美元的锤子以及每天都有的有关政府浪费和欺诈行为的新闻报道，这样便塑造了一个无能政府的形象。在此，我们并不想对这种描述的公正性加以评价（在本书的后面我们会涉及到这个问题）而只是想略提两件事来证明，公众的这种定性思维并没有切中要害。

自由市场的奇迹这个新形象的出现——或者我们也可以说是一个旧形象的卷土重来，与政府的无能构成了鲜明的对比。欧洲共产

主义国家的解体以及其复苏时期掀起的私有化浪潮，都为自由市场的崛起提供了新的契机。当然，不可否认的是，在共产主义经济私有化过程中，人们将付出惨痛的代价，但为了实现发展西方消费经济模式（consumer economy）的目标，我们的付出又是值得的。美国的消费文化观是建立在西方自由市场的基础上的，与国有企业的失败相比，它的这种文化观被人们视为当今符合时宜的模本。

这种看法的结果，使得人们不仅不再相信协调、规治和计划私有经济能够有所作为，甚至对这样做的可能性也产生了怀疑。城市里，我们原本保留的计划手段，如今被隐匿在公私合营的特殊领域之中。尽管还有人仍在规治私营企业方面继续努力着，但他们的活动却只能在不利于规治的环境中进行。

最后，公共服务思潮已经逐渐没落。克林顿总统年轻时曾经历过约翰·肯尼迪政府时代，他为了使人们对公共服务的热情恢复到那个时代做出了艰苦卓越的努力。人们富有公共精神的例子不胜枚举。毋庸置疑，非营利性社会组织在普通人心目中的地位颇高。然而政府，往昔可以积德行善、为公民服务的形象已经不复存在了。在最近的 20 年里，政府部门工作人员的地位更是一落千丈。现在，如果你对具有公共精神的学生说，他们通过在政府部门工作，可以影响局势，可以改善人们的生活，他们也越来越难以相信你的话了。

上述这些变化趋势已经导致了公共管理的危机。在此，我们并不认为出现危机就必然是一件坏事，其实在这危机之后蕴含了改善公共管理的无限机遇。另外，从某种程度上讲，这个危机感所依据的判断，即对政府绩效所做的判断，也是错误的，或者至少只有部分是正确的。

当然，我们也不是说，现在政府管理的效率和效能已经达到了它所应该实现的高度。每个组织——不管是公共部门、私人营利组织还是私人非营利组织——都有其缺陷，都会遇到功能失调和失败的时候。在这三种类型的组织中，政府被规治得最为严格，也最为引人注目，但这并不意味着它是最无能的。我们的观点是任何组织类型都对应着特定的功能和活动。我们希望，从公共管理的危机当

中，我们最终能认识到每种类型组织各自的优点和缺点。不过，目前我们的当务之急是要解决那种认为政府已经完全失败的深层次信任危机问题。

1.2 回应危机

对公共管理危机最初的回应来自于保守派的政治运动，是他们首次提出了回应公共管理危机的概念，并清楚地给予了解释。加利福尼亚州发起的限税活动以及华盛顿地区的里根“革命”都是回应公共管理危机的具体行动。当时的论据似乎是这样的：既然政府不能提供所需要的产品，那么我们就减少公共部门，降低政府收入以扩大私营经济。而且，如果政府只会带来问题，而不解决问题的话，那么我们就必须缩减政府规模，尤其是要缩减它对内的社会福利计划。

矛盾的是，虽然联邦政府的税收减少了，但军费的扩张以及抵制限制政府权力的计划仍然使联邦政府财政赤字不断上升。20 世纪 80 年代，联邦政府降低了各州以及地方政府的预算拨款，但为了弥补收入的不足，许多州和地方政府又不得不提高了税额。

十年以后，公共管理危机的第二次回应浪潮掀起，这一次努力的目的是复苏政府服务。为改革公共部门的人事管理事务，政府又组建了两个高层的国家委员会以设置工作日程。其中一个委员会，属于联邦一级政府部门，由联邦后备军司令（the head of the Federal Reserve）保罗·沃尔克主持。另一个关注的是各州与地方政府的公共服务，由密西西比州前任州长威廉姆·F·温特爾负责。

沃尔克委员会

由保罗·沃尔克主持的国家公共服务委员会，通常也被称为沃尔克委员会。该委员会对联邦政府的公共服务进行了为期两年多的研究，并记录了联邦政府人事制度中所存在的问题。1989 年，它

还发表了旨在改进公共服务的建议书。组成该委员会的成员有：五所大学的校长，某些国家大型公共部门、商业组织、劳动部门以及公民权利组织的代表，一位前任总统，几位前任参议员、内阁大臣和高级政府官员。它一共提供了 45 条具体建议，这些具体建议又分属于 15 大类。

该委员会就人员的录用、任命和管理方面提出了几条建议：如激励学生对政府部门职位的兴趣，简化人员录用程序，招募职位所需的最优人才。这些建议还包括在人事管理的过程中增加少数派代表的比例。沃尔克委员会还提议要“按绩效付酬”，这个建议在 1990 年的联邦职员工资比较法案（the Federal Employees Pay Comparability Act of 1990）中得到了实施。与此相适应，它还提出了加强员工培训计划，改进人事管理办公室的工作，改进工作的环境条件。上述每条建议都有助于提高政府绩效，有助于改善政府各部各室的沟通渠道。提高政府绩效、改善政府部门的交流沟通渠道是该委员会提出的另外两条建议。

最后，委员会的报告还鼓励权力下放，呼吁总统的明确授权和大力支持、总统任命程序的改进以及政务官和事务官合作关系的加强。该报告还建议提拔更多的公共服务专业人士。

迄今为止，其中的有些建议已经付诸实施，而有的则仍处于纸上谈兵的状态。不过，该委员会最显著的贡献大概应该算是人事管理办公室极力推进的人员录用、培训和管理计划，1990 年公共服务法案的引入，以及有关工资与行政道德改革法案的颁布。

温特尔委员会

温特尔委员会首篇报告的主题是“严酷的事实，艰难的选择”，该报告不仅行文简单、条理清晰，而且论说有力。其主旨是希望：权力下放；创造节约、灵敏型政府；录用、培养德才兼备的职员，并给他们以改革创新自由；让公民参与政府管理；解决医疗保健基金的资金困难。这些目标的确是简单、清晰和有利的，但要想一一实现却没那么容易。

这份报告一共提出了十条主要的建议，分属于五个中心主题：加强行政执行力度；建立回应性、节约型政府；提高员工的工作效率；改善公民参与渠道；降低财政的不确定性。

为加强行政领导的力度，该委员会建议要减少内阁成员的人数，合并职能重叠、效率低下的机构，利用预算执行过程迫使具有立法权的机关将行政活动当做一个整体来考虑。

为提高政府的回应性，该委员会提出要裁减不必要的管理层级，提高服务质量，建设更加合理的政府采购制度，使政府的预算过程更富有灵活性。

为培育高效的员工队伍，该委员会建议创建一个学习型政府，其具体措施是：安排专门的员工培训教育资金；薪金的支付以员工的技能为依据，而不取决于其任职时间的长短；鼓励员工和管理者之间进行更多的交流。

为提高公民参与政府管理的积极性，该委员会提议公开政府财政和游说活动，将财政活动限制在大选六个月以前，建立公民联络办公室以及国家服务特别小组。

最后，为降低财政的不确定性，该委员会着重强调了解决医疗保健资金危机的重大意义。

政府再造

显然，复兴公共管理的努力仅仅涉及了有关于政府管理一系列问题中的一个因素。《追求卓越》（*In Search of Excellence*, 1982）是一本私人企业管理类的畅销书，书中描述了 20 世纪 70 年代末至 80 年代期间，许多成功企业中悄悄发生的管理技术革命。皮特与沃特曼在他俩合作的著作中，对减少管理层级，关注质量、顾客和团队工作，以及创新开拓精神给予了很高的评价。此后，公共管理学者、新闻工作者和公共管理者开始讨论将这些思想运用到公共管理活动之中的必要性。戴维·奥斯本与特德·盖布勒的《政府再造》一书对此作了总结并努力使其更通俗化。再造的核心理念就是反思政府公共政策的颁布、政府管理绩效等方面的活动。再造政府

运动是一次为了“挽救”公共部门、复兴社会福利理想的努力，它在承认政府有失效记录的前提下，创造性地提出了一系列能够用于改进其绩效的方法。

奥斯本所重点强调的创新开拓遭到了公共管理学者的攻击，因为他们认为这样有违宪法和代议制民主的原则，其三个主要的质疑之点是：（1）是什么赋予了非选任官用公众的钱进行冒险的权力？（2）在裁定创新性计划的合法性时，选任官的地位如何？（3）选任官又如何对创新性计划负责和监督？

尽管公共管理学者对此表示反对，但是公共管理者却以极大的热情踏上了再造的征途。克林顿和戈尔于 1992 年开始了再造运动。另外一些市的市长，如印第安纳波利斯市的史蒂芬·戈德史密斯、费城的埃德·伦德尔以及纽约的鲁道夫·朱利亚尼也都加入了支持者的行列。政府再造运动由总统克林顿在联邦政府掀起了意义重大的序幕。当时，正是他命令副总统戈尔将再造的理念运用于联邦政府改革的实践。政府还邀请了戴维·奥斯本参与领导了这次活动，也就是后来人们所知道的国家绩效评估。

国家绩效评估

虽然由副总统领导的国家绩效评估计划很明显是以奥斯本的再造哲学为基础的，但它同样还有其实践的根据，如布朗洛、胡佛和格雷斯等委员会的工作经验，以及 20 世纪 70 年代末的新公共管理运动以及 80 年代的私有化浪潮。国家绩效评估计划在以下几个方面显得独具特色：一是由联邦政府官员来组建职员队伍；二是只咨询赞成者的意见；三是提交报告的截止时间仅为六个月。

尽管该评估计划的初衷是着力于提高政府绩效，但评估委员会的领导们还是很快陷入到减少支出的政治魔圈中去了。他们最后提交的报告也是叙述其如何在五年内减少支出金额 1 080 亿美元，以及如何裁减 252 000 个联邦政府工作职位等诸如此类的功绩。不管以后这个目标会不会实现，也不管这个选择是否明智，此报告的重

大意义就在于它真正表达了再造的理念。尤其值得一提的是它所依赖的四个基本原则：降低赤字；顾客导向；权力下放；关注基础。另外，该报告的重大意义还在于它没有将事情仅仅停留在理论状态，而是给予了颇具操作性的行动建议。

为了降低财政赤字，该报告提出：一年要进行两次预算；员工的绩效不再按工作时间来计算，而要依据活动成本来评价；允许机关回收由其内部节约而带来的收益。它还建议下放人事管理权力，包括逐步废除联邦人事管理手册，以部门为单位进行人员录用和考核，建立简单的等级制度以及更为便捷的任期终止程序。另外，对采购程序应该给予原则性的引导，而不要使其局限于烦琐的规则，以便让机关能够亲自去考察市场。该报告还呼吁各部门在三年的时间内废除 50% 的内部制度规定。

根据顾客导向原则，副总统提议在任何可能的地方破除政府的垄断地位（如机关打印办公室），以提高政府机关的竞争能力。为加强员工的执行权力，该报告建议扩大管理者的控制范围，并给予其更多的培训机会和信息技术支持，提供靠近其居家的工作地点选择，废除工作时间记录卡制度，对每一个员工进行素质训练。该报告还提出要重组联邦政府的办公室结构，扩展使用者付费计划以及电子化服务所带来的益处。

1.3 我们该如何面对危机

再造运动的核心问题就是必须迅速地改变政府的管理制度。如果政府希望能够实现回应和创新，以便制定出有效的公共政策，那么它的预算、人事以及采购制度也必须更加灵活。我们要深化和宣传公共项目能够实现的目标。对于它们已经取得的成就，我们也要有一个清晰的认识。

至于选任官的责任和代议制民主的控制问题，在此也并没有消除。我们要想减少统治者给予的制度限制，我们就必须找到能够保证避免政治庇护现象的方法。倘若我们希望少受一些监督和规制的

约束，那么我们就必须想办法确保政府采购的竞争性，尽可能地免遭欺骗。

在我们看来，有三条基本的方法能够使公共管理活动既做到有效，又保证诚实。

1. 使管理者对绩效负责。如果公园脏了，那么就将公园管理委员会的委员辞退。

2. 让部门首长对公正的采购制度和人员录用制度负责。决定绩效的一个基本因素与人员的录用标准和竞标活动有关。同样，如果竞争活动有诈或者管理者录用了他或她那不能胜任的亲戚，那么首先辞掉这位管理人员。

3. 加强监督和执行的力度，并赋予监督者足够的权力，以便将腐败的官员辞退或送进监狱。但是，需要小心的是，千万不要被努力为窃取公共财富者提供方便的管理人员所迷惑。

责任的承担确是一个问题，但又不是一个真正的问题。在管理者能够制定和执行一项公共计划以前，该计划必须首先得到选任官的认可，尽管他们在决定这些选择时的意愿千差万别。我们当然是要极力促使他们批准创新性的实验。虽然对创新性实验的批准中也包含了一定的风险，但这并不是没有先例的。关于这种风险的最佳案例莫过于罗伯特·摩西的经历，或许也可以说是将公共创新精神发挥到了极致的事例。在罗伯特的权力鼎盛时期，他对纽约市的基础设施建设有着巨大的影响。在近十五年的时间里，他修建了公路、公园、体育场、大桥、沙滩以及住房等许许多多的公共设施。他的权力不断增长，以至后来竟然到了超越纽约的市长们及州长们控制范围的地步。最后，还是由纽约州州长纳尔逊·洛克菲勒在 20 世纪 60 年代末采取措施减少了他的权力，才结束了这种状况。从罗伯特·摩西事件中，我们可以得出的经验教训是，非选任官的权力也可能过度膨胀，这对于再造政府的运动有时也会构成一种威胁。但是，只要选任官参与到其中，对非选任官的权力范围和时限进行控制，我们就有理由相信创新性政府和代议制民主政府不是两个相互矛盾的概念。

解决公共管理危机的最后一个方法是，让现任的和未来的公共

管理者接受更好的培训。帮助公共管理者更具战略性、创新性、灵活性和有效性，这当然也是本书的目的之一。我们相信只要有对公众及其利益代表机构的道德责任感，再造运动的创新理念就可以被实现。同时我们更相信只要公共管理者追求明确的个人及组织战略，就能够制定出有效的公共政策，帮助解决公共管理的危机问题。

第 1 篇

基础：管理目标、人员 以及组织结构



- 有效的公共管理
- 如何找到好的职员并留住他们
- 发展有效的工作关系
- 结构体系, 任务和责任

第 2 章

有效的公共管理

要界定有效的公共管理，我们先要确认这样一件事情，即：理解无效公共管理的概念源自何处是很重要的。在第 1 章中，我们讨论了政府无能如何导致了公共管理领域的危机。本章我们将讨论无能这一形象是如何形成的以及如何解决这一问题。

在 1994 年夏天有关国民健康保障的争论中，人们无休止地讨论这样一个议题：我们绝对不应该建立一个大规模的国民健康保障机构，但同时又不惜一切代价地将国民健康保障牢牢控制在政府手中。戴维·奥斯本（Osborne and Gaebler, 1992）寻求通过再造政府使有效公共部门这一思想得以复苏。然而，全国的政治家们都错误地将削减预算和公共项目看做再造。公共部门为什么如此声名狼藉？私营部门的雇员更聪明吗？政府的雇员是懒惰腐化的吗？大多数人对政府的印象是政府不能

完成任何工作。尽管这一种印象是不准确的，但我们却很难与之争辩。不过如果有人希望论证政府成功的一面，也是有大量的事例可以引证的。在乡村电力建设、食品券、州际高速公路、教育以及许多其他方面，政府的成功项目已经得到了人们的认可。虽然政府项目成功的事例不计其数，但政府的消极形象仍难消除。

尽管公共部门在实施项目时遇到了困难，但私营化管理也不是一剂万能灵药。一项失败的公共项目之所以引人注目，其原因在于，同私营部门相比，公共部门受到传媒更为密切的监视：一个失败的私营企业仅仅是美国每年失败的3 000多个企业中的一个；公共部门的失败却很难掩饰，特别是在这一失败涉及了诸如健康保障这样被公众密切关注的问题时。于是人们想知道为什么私营公司有时比政府运作更为有效。

答案虽然简单，但并不令人满意。政府的预算、人事、计划、建设和签订合约的规则并不是用来确保快速有效的运作，而是用来对付欺骗性和不适当的政治影响。不论一项健康保障设施是由私营公司来建造还是由政府来建造，其工程都要由类似的私营设计和建造公司来实施建造。在纽约州，威克斯法的出台使得招募总承包商困难重重，这意味着即使是在纽约从事建设工程项目的私营公司也会最终结束浪费时间和金钱的状况。在多数管区中，公共建设工程都因冗长的政府采购过程而要比私营建筑花费更多的时间。

如果政府采购过程被忽略，媒体则常常认为其中有欺诈行为。如果无能、管理不善和坏运气都被加之于正常采购过程，那么也有可能发生大规模延误。假如政府发展项目是透明的，那么很容易看清楚为什么公共管理者的形象被失败所玷污。

2.1 行动拖沓的官僚

今天的公务人员经受着一个严重的形象问题的困扰，这一问题源于诸如大众传媒及罗斯·佩罗特的反政府修辞中所刻画出来的愚蠢官僚形象而形成的刻板印象。人们假定政府运作天生就具有减

损国民生产总值的性质，因此是国民经济发展的桎梏。这样过分简单化的观点没有说明诸如空间计划（电信卫星）、高速公路系统（更有效的货物运输）以及水利排污系统（生物学上的必需）这类政府项目的经济收益。举例而言，没有政府及其有效的公共管理者，我们就不会有社会保障系统。年轻的，向上流动的职业人士可能不得不花更多的时间来照顾他们的父母，创造财富的时间将会因此而少了很多。

造成公共部门这种负面形象的一个原因，在于打击官僚是传媒及有野心的政客所热衷的一项运动。公共政策决定的作出通常是很困难的，涉及到艰难的利弊权衡，并且作出这类选择要考虑的事情往往不被传媒所认可。丑化官员，要比说明他们职位的复杂性容易得多，这样的标题也更能激起读者的阅读欲望。选任官因此花了大量时间来避免承担作出这类决定所负的责任，并伪称不周全的项目安排是因为官僚的无能，而不是选择不慎造成的。

造成行动拖沓的官僚形象的第二个因素是避免作出选择即推诿责任（passing the buck），并将决定隐蔽于含糊不清的语言中的行为。在作出决策的过程中，一个管理者可能要将自己暴露于来自内部权威和公众两方面的批评面前。这种对作出决策的担心，是公共部门文化的一部分，有进取心的公共管理者必须要努力克服。

负面的官僚形象的第三方面原因有比较现实的基础。公共行政系统过于正式化，并完全依赖于书面交流。这种极端拘泥于形式的行为，有时被称为“繁文缛节”，它是由于公共责任性的需求以及根深蒂固的习惯造成的。一些常规日常行政过程中的繁文缛节可能导致无效及代价很高的管理。正如戈尔副总统在其向总统所做的国家绩效评估报告中所指出的，美国人民认为政府浪费掉了 48% 的税收，只有 20% 的美国人相信联邦政府大多数时间所做的是正确的事情（NPR, 1993.p.1）。有两个联邦案例可以说明这一点。第一，计算机技术的进步要比政府购买计算机的过程更为迅速，所购买的计算机经常是已经被认为是过时了的。第二，大多数非防御机构都要通过总后勤部门（General Service Administration）来购买他

们所需的许多物品以及维修其建筑物。因此，由于行政系统的官僚作风，新成立的政府组织为办公室的变更、桌椅以及电话常常须等上个把月。

2.2 为政治家管理

公共管理者所面临的一个重大问题是对目标的设定缺乏控制。在私营部门中，董事会经常受到组织管理者的控制，或者同他们密切相关。但是在公共部门中，董事会是由更关心其政治生命而不是组织绩效的当选议员和行政官员组成。任何曾参加过国会监督听证会的人都会意识到公共管理者们并没有控制他们当选的董事会。对公共管理者而言，其幸运的一方面是，选任官的利益有时要受益于公共机构的有效运作；而不幸的一面是，政治利益很难计划，常常因小小的征兆就发生改变。

由于政治利益决定了公共组织的目标，因此公共管理者需要优先处理的事情常常发生改变。最有效的公共管理者是那些学会迅速调整规划以反映变化的人。他们要学会预见政策方向的改变并建立能够迅速随之改变的灵活组织。

2.3 失败的原因

大多数公共管理者是能够胜任的执行者，许多人是优秀的，也有很大一部分人是不能胜任的；但是所有管理者都易表现出相同的公众形象。详细比较美国公共部门和私营部门的绩效并不是我们的目标。但是考虑到美国在世界市场上明显存在的弱点，我们就要怀疑我们的私营部门，它们其实在管理上并不总是比公共部门强。公共部门中当然有绩效可以同私营部门相媲美（如果不超过他们的）的公共管理者。

认可自己的负面形象

造成对公共管理的负面看法的一个原因是公共管理者的自我评价形象。笼统地讲，我们的政府管理者并非孤立于社会而存在的……冲击着社会其他人的看法和传媒形象也同样影响着他们。那种消极的形象能够占据并成为典型公共管理者头脑中的一个强烈的自我感觉。有时它会产生一种能变为自我实现的失败心理。

东北部的几个城市为无家可归的家庭提供住所的方式是一个很好的消极公共部门思维的例子。根据联邦福利规则，基金仅用于为无家可归的家庭提供紧急避难处。这种基金虽然是相对充足的，但不能用于提供永久性的住所。结果，在 10 年中，市政府为了将无家可归的家庭安置在快倒塌的“福利”旅店中，每月要花费 2 000 多美元。市政官员知道他们正经受着旅店主人的剥削，而且也了解旅店的状况。虽然政府现在已经有为无家可归者建设永久性住宅的项目，但可悲的现实是福利旅馆的使用率仍然很高。一个市政官员的非正式谈话指出“至少他们没有睡在街上”。当公共管理者接受那种并不令人满意的结果时，他们已明显陷入一种失败的心理之中。

这种自拆台脚的公共管理者乐于将成功定义为不失败。这样的管理者降低了他们的期望，放弃了任何幻想，并且嘲笑那些有远大理想的人。在许多情况下，自拆台脚的管理者有充分的理由保持消极态度。他们可能被政客的暗箭所伤，看到自己重视的项目被惰性所征服，或者受到人们的轻蔑。

在私营部门中，这样一个没有效益的管理者最终可能被解雇或者至少迫于压力而积极行动。在公共部门中，往往不大可能解雇管理者，而且客观地衡量绩效也有一定困难。如果成功很难衡量，让管理者因一个显而易见的失败承担责任也许就不大可能。在商业领域，资产负债表的底线便是成功的一个指标。在政府中，常常很难确定一个组织是否成功。这种模棱两可使得一个公共管理者很难提供成功的有说服力的证据。

一个私营管理者总是可以从公司利润中得到安慰：“我们可能