

THE

PROFESSIONAL EDGE

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and
Public Management Classics

[美] 詹姆斯·S·鲍曼
乔纳森·P·韦斯特 著
埃文·M·伯曼
蒙哥马利·范·沃特

James S. Bowman, Jonathan P. West,
Evan M. Berman, Montgomery Van Wart

职业优势

Competencies
in 公共服务中的技能三角
Public Service

公共管理实务系列
Public Management Practice Series

 中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛 Public Administration and
Public Management Classics

职业优势

Competencies
in 公共服务中的技能三角
Public Service

[美] 詹姆斯·S·鲍曼
乔纳森·P·韦斯特 著
埃文·M·伯曼
蒙哥马利·范·沃特
James S. Bowman, Jonathan P. West,
Evan M. Berman, Montgomery Van Wart

张秀琴 译

音正权 校

公共管理实务系列
Public Management Practice Series

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

职业优势：公共服务中的技能三角/ (美) 鲍曼等著；张秀琴译.

北京：中国人民大学出版社，2005

(公共行政与公共管理经典译丛. 公共管理实务系列)

ISBN 7-300-06900-2

I. 职…

II. ①鲍…②张…

III. 社会服务-研究

IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 114308 号

公共行政与公共管理经典译丛

公共管理实务系列

职业优势：公共服务中的技能三角

[美] 詹姆斯·S·鲍曼 乔纳森·P·韦斯特 著
埃文·M·伯曼 蒙哥马利·范·沃特

张秀琴 译

音正权 校

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

刷 三河市新世纪印务有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 10 月第 1 版

印 张 10.5 插页 2

印 次 2005 年 10 月第 1 次印刷

字 数 180 000

定 价 19.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工



作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

献 辞



公共管理实务系列
公共行政与公共管理经典译丛

献给洛雷塔以及所有崇尚公共服务职业理想的人——詹姆斯·S·鲍曼

献给科琳·M·韦斯特和阿伦·M·韦斯特这两位优秀的公务员——乔纳森·P·韦斯特

献给迪拉——埃文·M·伯曼

献给保罗——蒙哥马利·范·沃特

前言



公共管理实务系列
公共行政与公共管理经典译丛

xi 公共服务的新环境和新特征——价值观的改变、人力资本的削弱、企业制度的涌现、信息技术的爆炸、绩效管理的发展、跨部门职业的出现、合同改革的推广、管理骨干的稀缺、美国国内经济的震荡以及来自海外的安全威胁——要求我们提高专业技术水平、伦理道德素质以及领导才能。的确，上述每一种能力都是公共服务的三个领域所必需的，这三个领域指的是：政府机构、非营利组织以及私营承包商。职业精神既强调专业技术水平（“将事情做好”），又强调伦理道德素质（“做正确的事”）。将这二者结合起来，就构成了领导能力的关键要素。于是，最后的责任——职业优势——也就清楚了，即：公共服务领域的专业人员，若不去尽力推进民主进程，那简直就是令人不可思议的事。

本书考察了公共服务职业精神所包含的诸多组成要



素——为了迎接新世纪，公共服务专业人员所必须具备的卓越的专业技术水平、伦理道德素质以及领导才能。仅仅拥有这些才能中的某一部分，而不是全部，对于一个公共服务专业人员来说，是不够的。例如，企业、非营利组织以及政府机构就当前发生的安然事件所展开的争论就揭示：上述各个部门中的“天才”的专业人员，都丧失了自己声称具备的独立的判断能力。与此相成鲜明对照的是，在“9·11”事件中，专业应急管理团队通过其可靠的工作，十分鲜明地向人们显示出其完备的专业技术水平、伦理道德素质和领导能力。当今的公共服务必须由那些既掌握了精深专业技术知识，又拥有良好的伦理道德素质的全才型的专业人士来实施领导。对于服务质量的孜孜追求——在动荡不居的时代，这是最为艰难、却也是最为急需的任务——要求公共服务行业确立健全的行业标准。

第1章，“当今的公共服务：复杂性、矛盾性和竞争性”，概述了
xii “旧”公共服务（以政府为核心职能部门的公共服务，其特点是公共服务职业终身制和积重难返的官僚制体系）向“新”公共服务（公共服务由多个部门来承担，其特点是公共服务工作的短期性和动态的网络式的机构特征）的转型。于是，本章就揭示出了后现代趋势对于丰富的专业技能的迫切需求。

在接下来的三章中，我们考察了成为一名名副其实的公务员意味着什么——也就是说，只有当专业人士拥有了丰富的相关专业技术知识和伦理道德想像力，他才算做好了成为领导者的准备。在第2章“职业技术：培养专业技能”中，我们探讨了公共服务专业人员所必需的专业技能，并将其与绩效管理、人力资源管理以及信息技术等联系在一起予以考察。在第3章“职业伦理：塑造良知”中，我们考察了价值观、职业道德发展、决策工具以及组织伦理问题。在第4章“职业造诣：培养领导能力”中，我们主要关注的是评估和目标设定、个人性格特征和个体行为、评估能力，以及如何将专业知识和伦理道德素质整合在一起从而具备名副其实的职业精神。在上述每一章中，我们都提供了当前的一些具有现实性的案例和个人技能培养练习。

最后，第5章“公共服务的未来：新世纪的案例和评论”揭示的是未来的公共服务所面临的挑战。在本章中，我们所提供的一些案例（无论是平常的案例还是具有戏剧性的案例）说明了政府、企业 and 非营利组织的官



员——作为国家的管理者——是多么需要掌握专业技能。

专业人员的经典定义——也是他们的入行宣誓——就是：在专业技术水平和伦理道德素质方面成为领导者。正如马丁·路德·金曾经指出的，“我们的生活开始于一天结束之际，因为在那个时刻，我们都对重要的事情保持沉默。”完成、提高和实施本书中所介绍的三个方面的职业技能，是职业生活的本质所在。那些有志于追求卓越的人，以及那些利用本书中所介绍的知识培养其重要的判断能力的人——这是一名专业人员所必不可少的要件——将是本书的最佳受益者。

致 谢



公共管理实务系列
公共行政与公共管理经典译丛

本书的作者们非常感谢史蒂夫·康德里 (Steve Condrey)、卡罗尔·朱克威茨 (Carole Jurkiewicz)、巴巴拉·阿波斯多罗 (Barbara Apostolou)、丹尼斯·威特默 (Dennis Wittmer)、保罗·苏伊诺 (Paul Suino)、霍华德·拉斯马森 (Howard Rassmussen)、纳瑟利尔·吉洛特 (Nathalia Gillot), 以及埃米莉·约瑟夫 (Emily Joseph), 感谢他们阅读本书初稿的全部或部分。书中依然存在诸多错误, 责任由作者自负。

目 录

公共管理实务系列
公共行政与公共管理经典译丛



第 1 章 当今的公共服务：复杂性、 矛盾性和竞争性	1
1.1 变动不居的环境	3
1.2 公共服务性质的转变：从旧 公共服务到新公共服务	4
1.3 技能三角	16
1.4 结论	26
第 2 章 职业技术：培养专业技能	28
2.1 专业技术	29
2.2 专业技术的培养方法	30
2.3 技术管理技能	35
2.4 结论	47



第3章 职业伦理：塑造良知	50
3.1 价值观和伦理	54
3.2 职业和道德发展	56
3.3 职业和个人伦理道德	57
3.4 组织伦理	63
3.5 结论	71
第4章 职业造诣：培养领导能力	73
4.1 评估与目标设定	77
4.2 禀性与技能	79
4.3 领导风格	84
4.4 领导者的行为	88
4.5 领导者对组织及其自身进行评估	91
4.6 总结与结论	95
第5章 公共服务的未来：新世纪的案例和评论	97
5.1 公共服务中的插曲	100
5.2 安然事件：危险与希望	106
5.3 结论	113
参考文献	115
索引	130



当今的公共服务： 复杂性、矛盾性和竞争性

公共服务是最崇高的追求。投身于公共福利是最伟大的信仰。

——伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）

3

刚刚拿到 MPA 学位后不久的乔舒亚·本尼特，满怀激情地开始了自己的新工作——担任美国东南部某州人力资源部的管理分析员。在 6 个月的实习期，单位给他分配了多种不同的工作，而且工作难度也在不断增加。尽管他不得不为完成这些工作而付出努力，但在实习期结束后，他获得了单位的信任，绩效评估结果令人满意。现在的乔舒亚已经在自己的新岗位上整整工作了一年，而且他也喜欢上了自己的这份工作，但他还是担心：随着电子政务在本单位的不断普及，自己将缺乏圆满完成复杂的



工作任务所必需的技能。受雇之初，单位曾承诺为他提供与工作相关的培训和资源，让他掌握必备的信息技术能力，以便完成预期的工作任务。但到目前为止，这些软件、硬件以及培训仍然没有到位。由于无力圆满地完成目前的工作任务，他体会到了工作的压力和挫折。

玛丽亚·罗德里格斯已经在美国西海岸的一家非营利医院担任了20年的临床医生。她从自己的工作中获得了很大的满足感，并认为自己的工作也改善了病人的生活。她本人则因其所取得的成就而获得了奖励、提升和表彰。两年前，医务主任任命她担任医院道德委员会委员，就在上个月，她被任命为该委员会主席。医院道德委员会所面临的众多棘手问题——通常还涉及新医疗技术以及管理哲学或财务政策的变革等问题——过多地牵扯着玛丽亚的时间和精力。新近发生的一件事更是让她苦恼不堪。这件事涉及的是，保护病人病历的隐私与满足第三方付费人所要求的赔偿条件之间的冲突问题。玛丽亚所担心的是，医院的行政制度以及财务制度是否全面体现出对病人的关怀，这对于具体的病人来说，是具有道德意义的事，但对于医院来说却是一个司法问题。玛丽亚无法确定该如何处理这件事。

里贾纳·布莱克斯通是美国中西部某州一家大公司的专业研究员。她是一名训练有素的研究员，在过去的数年中，她所撰写的几份报告使她声名鹊起，成为技术领域中的一位知名专家。作为公司的一名员工，她的主要工作就是为公司提供支持性服务或咨询服务，而且她的工作通常具有相对独立性。最近，公司通过投标争取到了一份提供市政服务的政府合同，里贾纳的上司要求她负责领导该项目工作。里贾纳很快便接受了这个任务，并满心欢喜地认为自己能胜任这一职责。然而，数周后，里贾纳便开始担心自己是否有能力来完成这个新项目。她担心自己或许就是“彼得原理”（Peter Principle）^①的受害者，即已晋升到力所能及的最高职位，而且现在，她已提前晋升到了一个自己无力胜任的职位。数据分析师的学术训练、公司研究员的工作背景，以及公共部门工作经验的缺乏，都使她鲜有机会去掌握新工作所必不可少的领导新技能。里贾纳不愿放弃这份新工作，但对于下一步该怎么做，却既着急又心里没底。

^① 指的是一种官僚制原理。即在等级制度下，所有人都能逐级晋升，直至晋升到与其能力不相称的级别。——译者注



乔舒亚、玛丽亚和里贾纳都是热心的专业人员，他们都面临着独特的绩效挑战。这些挑战部分是由旧公共服务向新公共服务转变所导致的结果——因为新公共服务要求公共服务专业人员具有不同的职业技能。乔舒亚是为州政府工作，玛丽亚是在非营利部门从事公共服务工作，而里贾纳在私营公司中所承担的与政府合同有关的新工作则必须与公共部门打交道。他们都感觉到自己对目前的工作任务有些力不从心：乔舒亚缺乏利用当前的信息技术处理日常事务的必备技能；玛丽亚需要有人来帮助她解决司法和伦理环境变化所引起的困境；里贾纳则缺乏领导公私部门伙伴关系的能力。

这三个人所面临的困境正好说明了本章的主题：动态的内外部环境要求职业管理者拥有技术、道德和领导才能，以应对 21 世纪治理活动所面临的综合挑战。本章前面部分将概述公共服务所面临的变革环境；接着便是对新老公共服务的不同特点进行比较研究，并阐明当代公共服务的意义所在；最后，本章还将分析职业技能的三个维度——技术、伦理和领导能力，正是这三个方面构成了“职业优势”。这里的关注焦点就是：为什么这些技能在如今动荡的环境中显得如此重要。在随后的章节中，我们将揭示公共服务专业人员将如何获取这些必备的技能。

1.1 变动不居的环境

急剧变化的外部环境——公司全球化、技术电脑化、价值观以及管理哲学的变化不定——都极大地影响了公共服务的传递方式。正如乔舒亚和玛丽亚的案例中所显示的那样，仅仅是信息技术的爆炸式发展，就已经向我们提出了新的技术和伦理问题——在几年前，这些问题我们都还闻所未闻，因此，处理这些问题需要掌握新的技能。与此相类似，诸如世界贸易组织、世界环保团体、跨国公司以及其他非政府组织这样的跨国组织，推动了美国公共政策的形成和执行（通过公务员得以执行）。同样，公共服务内部环境的变动不居——部门机动性、私有化以及权力下放运动的日益发展——也要求我们重新思考公共服务的供应者以及供应方式问题。例如，在里贾纳的案例中，里贾纳的任务就是领导自己的公司完成与政府签



订的公共服务合同，这个案例说明，美国以及全球众多私营部门和非营利组织的管理者，都正面临着提供公共服务的挑战。

显然，现今的专业公共服务工作场所已经变得十分复杂，也产生了许多困难和不确定性；但同时也充满了机遇和挑战。莱克特和芬内尔（Leicht and Fennell, 2001）指出了当今公共服务工作场所的六个主要特点：（1）组织层级更加扁平化；（2）临时工的大幅增加；（3）合同转包和外包的广泛运用；（4）终身制员工的大规模缩减；（5）“后工会式”（post-union）的协商环境；（6）虚拟组织的出现。无论是为政府部门或非营利组织工作，还是为商业公司工作，公务员都认识到这些挑战对其工作造成的影响。组织的虚拟化和扁平化，使得诸如乔舒亚这样的员工更容易转移到电子政务中去。里贾纳的新职责（监督和管理其公司的公共服务供应工作）也说明了合同转包的发展，以及在许多地方最终发展为终身制员工规模的精简和政府临时员工规模的增加。在一个更为灵活的“后工会式”协商环境中，这些转变就变得更加容易实现了。

1.2 公共服务性质的转变：从旧公共服务到新公共服务

公共服务的方式也在发生着重大变化。过去（例如 Mosher, 1982）以及稍近的相关研究（例如 Volcker, 2003）都强调政府在公共服务中的核心地位，即以政府为核心（government-centered）来开展公共服务工作。然而就在新近，随着政府、私营机构以及非营利部门之间的界限越来越模糊，公共服务具有了更为广泛的含义。各专门机构特点的变化，意味着公共服务不再只是政府机构所独揽的事务；现在的公共服务不仅与非营利组织有关，而且还与私营部门有关。因此，跨越公私部门的公共服务供应者、员工在公私部门之间的灵活转换，以及员工的忠诚度等问题，都将对公共服务的巨变起到推波助澜的作用（Light, 1999, pp.127-128）。

7 基于这些特点（也可参见 Mosher, 1982；Sherwood, 2000），公共服务就是“由人民建立起来的”为公民提供服务、维护集体利益，并承担相应义务的相关活动。那些代表不同经济部门来提供各种公共服务、推动公共福利的发展以及维护公共信誉的人，都将是公共服务的组成部分。他们