

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

公共管理导论

(第二版)

[澳] 欧文·E·休斯 著
Owen E. Hughes

彭和平 周明德 金竹青等 译

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理导论：第二版/[澳] 休斯著；彭和平等译.
北京：中国人民大学出版社，2001
(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)

ISBN 7-300-03894-8/D·575

I. 公…

II. ①休…②彭…

III. 公共管理-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 064684 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

公共管理导论

(第二版)

[澳] 欧文·E·休斯 著

彭和平 周明德 金竹青等 译

出版发行：中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部：62515351 门市部：62514148

总编室：62511242 出版部：62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销：新华书店

印 刷：涿州市星河印刷厂

开本：787×980 毫米 1/16 印张：22.75 插页 4

2001 年 9 月第 1 版 2002 年 1 月第 2 次印刷

字数：329 000

定价：39.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

《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实际问题能力的教材。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。这些教材都是国内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管理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

公共行政与公共管理经典译丛

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗里德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

总策划

刘 晶

编 委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘 晶
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远征	潘小娟
薛 澜	薄贵利

译者前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

《公共管理导论》是澳大利亚莫纳什大学公共管理学系教授欧文·E·休斯的一部重要著作。本书共分为 12 章，第 1 至 3 章主要论述传统的公共行政理论和新公共管理理论的不同概念和特点；第 4 至 6 章主要论述政府的角色、公共企业的作用、公共政策与政策分析，并阐明了行政体制改革的基本要求和一般趋势；第 7 至 9 章主要阐明新公共管理理论的基本内容，包括战略管理、行政组织内部要素和外部关系的管理等几个主要方面；第 10 至 12 章分别介绍了发展中国家的公共管理、公共部门与私营部门的区别与联系，并且探讨了行政体制改革中市场机制、民营化运动、伦理、责任、公务员的士气等当前在理论和实践中普遍关心的问题。本书于 1994 年出版了第一版，1998 年出版了第二版，我们翻译介绍给读者的是第二版的中译本。

本书作者主要从理论上对 20 世纪 80 年代以来美国、英国等欧美国家进行的行政体制改革进行了概括和总结,将 20 世纪 80 年代以来所进行的一系列改革措施统称为“管理主义”或“新公共管理”,而将以前延续了近百年的行政体制统称为传统的公共行政模式,并认为目前已经进入了一个改革的时代,即“管理主义”或“新公共管理”全面取代传统的公共行政模式的时代。

作者系统阐述了管理主义或新公共管理的特点,在将新模式与传统的公共行政模式进行认真比较研究的基础上,认为新模式的基本特征是适应市场机制和经济发展的需求。不仅从规模、活动范围等方面对政府进行改革,而且更重要的是从管理体制或者运行机制等方面对政府进行深层次的改革。认为改革的主要方向应是逐步缩小政府规模,减少政府的活动范围,从传统的政治与行政分离到二者的有机结合。根据市场经济特点,一方面,在公共部门的管理中积极引进私营部门中较为成功的管理理论、方法、技术和经验;另一方面,积极推进民营化过程,让民营企业更多地参与公共事务和公共服务管理。同时,在明确区分公共部门和私营部门的不同责任的基础上,加强政府的应有责任。

本书观点鲜明,例证丰富,论述系统,理论方面有所创新,有较重要的学术价值和研究价值。为了有助于了解国外公共行政学的理论和方法,推动我国行政学的研究和实践,我们把本书介绍给国内的广大读者。由于社会制度、国情以及学术观点方面的差异,国外的行政管理思想、理论和方法本身存在着一定的局限性或缺陷,因此请读者在吸收和借鉴过程中,注意进行分析研究,以求进一步完善并有所收益。

欧文·E·休斯教授对本书的翻译工作给予了热情支持,并特意为本书写了中译本序言,在此表示衷心感谢。参加本书翻译的人员有彭和平、周明德、金竹青、杨小工、王传宏、李燕凌、郭宗业、周荣、韩红英;周明德、金竹青对部分章节进行了初校;全书由彭和平审校定稿。在翻译过程中,吕雁、王传宏、李燕凌、刘丽娅、彭凌、王潭、彭程做了大量的录入整理工作,在此一并表示感谢。由于译者水平所限,疏漏在所难免,敬请读者和专家不吝赐教。

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

《公共管理导论》一书译成中文令我感到非常荣幸。同样令人自豪的是，出版社和译者对新公共管理的观念颇有兴趣，他们为本书的翻译付出了辛勤的劳动。

由于在过去的两年内我曾两次访问过中国并亲眼目睹了那里的生机和活力，因而对此并不感到十分惊讶。

中国正在发生迅猛的变化。在民营部门得到发展的同时，也要求对公共部门的管理进行变革，甚至将有更多的变革相继发生。虽然本书最初是针对西方发达国家撰写的，但在中国等其他国家中，新公共管理的观念也产生了不小的反响。

自从 20 世纪 80 年代中期以来，由于西方各国政府致力于迎接技术变革、全球化和国际竞争的挑战，其公共部门已经发生了非常重要的变化。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。有人认为，

这种现象的表现形式是典范转移，在 20 世纪大多数时期占支配地位的公共行政的传统模式开始转换为“管理主义”或新公共管理的模式；与政府有关的官僚制理论正在被各种经济理论和市场规则所取代。

本书将介绍和评价新公共管理的理论原则，并将之与公共行政的传统模式进行比较和对照。这种管理方案是一种国际性的方案，它在许多不同的国家中引发的变革是十分相似的。更重要的是，这些变革具有相同的知识背景，在经济理论和私人管理的原则方面更是如此。因此，本书关注的是国际发展的广泛范围而不是个别国家的案例研究，后者可能会由于许多不必要的赘述妨碍对主要问题的探讨。

本书第一部分（第 1 至 3 章）论述传统的公共行政和新公共管理这两种截然不同的理论。一般认为，这两种模式的区别在于它们对公共服务的概念不同。本书第二部分（第 4 至 6 章）探讨的内容是政府角色的变化，这种变化在很大程度上滞后于管理方面的变化。这部分论述的内容包括公共事业部门影响的下降和适用于政府的公共政策模式。本书第三部分（第 7 至 10 章）较深入地论述了新公共管理的特定方面——战略规划和管理、内部构成和外部要素的管理以及发展中国家的管理。本书最后一部分（第 11 至 12 章）探讨的内容是政治责任及新理论的问题和局限性。

有一些论据表明，新公共管理理论不适合于某些与西方发达国家不同的国家。这就提出了一个明显的问题：新公共管理的观念是否适用于中国。没有一种管理模式是万能的，首先要考虑的问题在于，公共管理的新模式与旧的、传统的模式相比，其令人满意的程度如何。中国在公共行政和官僚制方面有着悠久的、杰出的传统。伟大的社会学家马克斯·韦伯是一个非常了解中国的学者，本书的第 2 章对他的著作有所论述，他的正规的官僚制理论的许多思想可能来自于他对孔子和其他中国早期哲学家的研究。韦伯所支持的通过考试录用公务员的观点，中国在公元 7 世纪就很普遍了。英国在 19 世纪 50 年代按照诺思科特-特里维廉报告的建议确定了这种制度，比中国晚了 1 200 年。从任何程度上说，自从 1949 年以来，在

中国这样一个幅员辽阔、人口众多的国家中，行政管理的成就是引人注目。

虽然传统的官僚制体系取得了一定的成就，但是，随着经济的现代化，明显地需要使公共部门现代化。本书认为，行政的职能低于管理，因为行政是按指令行事，而管理要求取得一定的结果，并且要求管理者负有取得这些结果的个人责任。规范的官僚制体系制定了一系列的清规戒律，行政人员除了始终以同样方式完成其工作外，不能做其他任何事情。与此相对照的是，管理者能够发现新的、创造性的问题解决方案，不会受到传统的办事方法的束缚。这些观念适用于包括中国在内的所有国家，中国所发生的变化需要新的方法、新的理论和新的典范。重组和民营化要求管理者比以前更具有最新的管理技术。

然而，新公共管理并不是解决公共部门所有问题的灵丹妙药。由于传统模式下的公务员难以采用新公共管理的方法，从而可能产生责任问题和某些道德问题。某些管理主义的变革可能收效甚微或毫无效果。然而，我们并不能由此假定，这种新的管理方案将被舍弃，传统模式将被再次采用。在许多国家中，目前已经发生的理论上的重大变化，不仅对公共部门和公共服务有重要影响，而且对政府、官僚制组织和公民之间的关系也有实质性的影响。当这种改革方案在不同国家不断推进时，它将日益明显地表明，政府管理以正规的官僚制组织和传统的行政管理模式为主要特征的时代正在迅速地消失。

我对中文版表示欢迎并期待着与中国的管理者进行交流，相信中国的政府管理对我的研究将会大有裨益。

欧文·E·休斯

序 言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

自从 20 世纪 80 年代中期以来，由于西方各国政府致力于迎接技术变革、全球化和国际竞争的挑战，其公共部门已经发生了非常重要的变化。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。有人认为，这种现象的表现形式是典范转移，在 20 世纪大多数时期占支配地位的公共行政的传统模式开始转换为“管理主义”或新公共管理的模式；与政府有关的官僚制理论正在被各种经济理论和市场规则所取代。

本书将介绍和评价新公共管理的理论原则，并将之与公共行政的传统模式进行比较和对照。这种管理方案是一种国际性的方案，它在许多不同的国家中引发的变革是十分相似的。更重要的是，这些变革具有相同的知识背景，在经济理论和私人管理的原则方面更是如此。因此，本书关注的是国际发展的广泛范围而不是个别国

家的案例研究，后者可能会由于许多不必要的赘述妨碍对主要问题的探讨。

本书的第二版和第一版的基本论点是相同的，但某些方面的内容有所更新。第一版问世后发生的许多事件更加清楚地表明，世界各国公共部门的管理已经发生了重大的变化，新西兰、澳大利亚、英国等国家的变革则比美国、德国等国家更快一些（Nunberg, 1995）。本书新增加了一章，用于论述发展中国家公共管理的特殊问题，并且探讨在这些国家中，新公共管理是否能像比较发达的经济合作与发展组织成员国那样取得成功。

本书第一部分（第1至3章）论述传统的公共行政和新公共管理这两种截然不同的理论。一般认为，这两种模式的区别在于它们对公共服务的概念不同。本书第二部分（第4至6章）探讨的内容是政府角色的变化，这种变化在很大程度上滞后于管理方面的变化。这部分论述的内容包括公共事业部门影响的下降和适用于政府的公共政策模式。本书第三部分（第7至10章）较深入地论述了新公共管理的特定方面——战略规划和管理、内部构成和外部要素的管理以及发展中国家的管理。本书最后一部分（第11至12章）探讨的内容是政治责任及新理论的问题和局限性。

就公共行政而言，它的模式历史悠久，文献众多，具有坚实的基础并形成了共识。即使到近一时期，新公共管理的模式无论从哪方面来说都达不到同样的程度。但是，本书所要说明的正是这一点。在采用新公共管理的理论时，可能会遇到责任、士气和伦理方面的问题，并且某些管理方面的变革也可能收效甚微或毫无效果。然而，我们并不能由此假定，这种新的管理方案将被舍弃，传统模式将被再次采用。目前已经发生的理论上的重大变化，不仅对公共部门和公共服务有重要影响，而且对政府、官僚制组织和公众之间的关系也有实质性的影响。当这种改革方案在不同国家不断推进时，它将日益明显地表明，政府管理以正规的官僚制组织和传统的行政管理模式为主要特征的时代正在迅速地消失。

欧文·E·休斯

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 改革的时代	1
1.1 导言	1
1.2 行政与管理	5
1.3 公共部门的研究	8
1.4 变革的紧迫问题	10
1.5 削弱官僚制	22
1.6 结论	23
第 2 章 传统的公共行政模式	26
2.1 导言	26
2.2 早期的行政	27
2.3 19 世纪的改革	30
2.4 韦伯的官僚制理论	31
2.5 内部行政系统	38

2.6	传统模式存在的问题	45
2.7	结论	59
第3章	新公共管理	61
3.1	导言	61
3.2	管理的内涵	63
3.3	管理方法的产生	66
3.4	新公共管理	69
3.5	管理的方案	70
3.6	管理的理论基础	77
3.7	对管理主义的批评	84
3.8	结论	92
第4章	政府的角色	95
4.1	导言	95
4.2	公共部门	97
4.3	政府的工具	99
4.4	政府干预的阶段	106
4.5	公共部门的必要性	112
4.6	市场失灵	113
4.7	政府的基本职能	118
4.8	有关政府规模的争论	122
4.9	结论	126
第5章	公共企业	128
5.1	导言	128
5.2	公共企业的类型	130
5.3	建立公共企业的理由	133
5.4	关于民营化的争论	135
5.5	控制与责任	145
5.6	结论：公共企业的未来前景	148

第 6 章 公共政策与政策分析	151
6.1 导言	151
6.2 公共政策、行政和管理	153
6.3 政策分析	155
6.4 经验主义方法	156
6.5 政策过程模式	158
6.6 政策分析方法的局限性	163
6.7 对批评的反应	169
6.8 政治性的公共政策	170
6.9 结论	173
第 7 章 战略管理	175
7.1 导言	175
7.2 私营部门的战略	177
7.3 公共部门的战略	180
7.4 战略规划模式	181
7.5 战略管理	187
7.6 批评	190
7.7 结论	194
第 8 章 管理内部要素	196
8.1 导言	196
8.2 内部构成要素	197
8.3 财政管理	198
8.4 人事管理	207
8.5 绩效管理	213
8.6 内部管理改革的一些问题	216
8.7 结论	219
第 9 章 管理外部要素	222
9.1 导言	222

9.2	关注外部关系的需要	223
9.3	传统模式的外部关系	225
9.4	外部关系的管理职能	227
9.5	利益集团	229
9.6	政策团体	231
9.7	依靠利益集团的问题	235
9.8	外部要素的作用	239
9.9	结论	240
第 10 章	发展中国家的公共管理	242
10.1	导言	242
10.2	发展中国家的传统模式	244
10.3	行政模式的问题	251
10.4	新公共管理	252
10.5	管理主义模式的问题	257
10.6	结论	261
第 11 章	政治与行政	263
11.1	导言	263
11.2	私营部门的责任	265
11.3	公共部门的责任	268
11.4	传统模式中的政治责任	269
11.5	传统模式中的官僚制组织的责任	271
11.6	管理主义模式的责任	273
11.7	以顾客为中心	275
11.8	责任管理	277
11.9	新模式的责任问题	278
11.10	结论	281
第 12 章	结论	283
12.1	导言	283