



未名社科·学术面对面

CENGAGE
Learning

公共 行政



An Action Orientation, Sixth Edition

一门行动的学问

(第六版)

PUBLIC ADMINISTRATION

[美] 罗伯特·登哈特 珍妮特·登哈特 著
谭功荣 译 唐娟 校



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



未名社



一门行动的学问

(第六版)

〔美〕罗伯特·登哈特 珍妮特·登哈特 著

谭功荣 译 唐娟 校



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记号 图字:01-2012-1152号

图书在版编目(CIP)数据

公共行政:一门行动的学问/(美)登哈特(Denhardt, R. B.), (美)登哈特(Denhardt, J. V.)著;谭功荣译,唐娟校. —北京:北京大学出版社,2013.5

(未名社科·学术面对面)

ISBN 978-7-301-21973-7

I. ①公… II. ①登… ②登… ③谭… ④唐… III. ①行政学-高等学校-教材
IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第011729号

Public Administration: An Action Orientation, sixth edition

Robert B. Denhardt Janet V. Denhardt, 谭功荣 译, 唐娟 校

Copyright © 2009 by Thomson Wadsworth, a part of Cengage Learning.

Original edition published by Cengage Learning. All Rights reserved. 本书原版由圣智学习出版公司出版。版权所有, 盗印必究。

Peking University Press is authorized by Cengage Learning to publish and distribute exclusively this simplified Chinese edition. This edition is authorized for sale in the People's Republic of China only (excluding Hong Kong, Macao SAR and Taiwan). Unauthorized export of this edition is a violation of the Copyright Act. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

本书中文简体字翻译版由圣智学习出版公司授权北京大学出版社独家出版发行。此版本仅限在中华人民共和国境内(不包括中国香港、澳门特别行政区及中国台湾)销售。未经授权的本书出口将被视为违反版权法的行为。未经出版者预先书面许可, 不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

978-7-301-21973-7

Cengage Learning Asia Pte. Ltd.

151 Lorong Chuan, #02-08 New Tech Park, Singapore 556741

本书封面贴有 Cengage Learning 防伪标签, 无标签者不得销售。

书 名: 公共行政: 一门行动的学问

著作责任者: [美]罗伯特·登哈特 珍妮特·登哈特 著 谭功荣 译 唐娟 校

责任编辑: 耿协峰

标准书号: ISBN 978-7-301-21973-7/C·0865

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121 出版部 62754962

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

787 厘米×1092 厘米 16 开本 24.5 印张 578 千字

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 59.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

《公共行政：一门行动的学问》第六版进行了全面更新，同时该版也增加了许多新的材料，对那些熟悉公共服务领域的人来说，这些新材料大有裨益。最值得一提的是，本书经过重新修订，使一些政府变革得以反映出来，例如电子政府的发展、国土安全部(DHS)的建立，以及在处理恐怖主义威胁时政府间关系和财政方面所面临的挑战等。此外，本书还增加了领导学、组织理论以及官僚制度等相关方面的重要资料，拓展了对包括学区在内的具有特殊目标的政府组织的讨论，并对公共行政与公民行为或公民资格之间与日俱增的重要关系作了深入的探讨。本书也为公共部门的管理提供了最新方法，并继续对各级政府及非营利组织中行政人员所需的技能给予特别关注。本书自出版以来，经过多次修订，为使资料的演进更加具有逻辑性，全书对章节进行了重新排序。最后，为了使教材更加生动化，笔者设计了一系列详细的案例研究，以锻炼学生分析公共行政和公共政策现实问题的能力。每一章都插入了“你会怎么做”的内容，以使学生有机会思考并讨论如何应对公共服务中具体和现实的挑战。

如同以往版本，第六版与该领域其他著作有着细微但却显著的不同。笔者认为，修读公共行政入门课程的学生，并不是只想抽象地了解该专业，而是像公共机构内部的管理者或外部的公民一样，对如何影响公共机构的运行更感兴趣。他们需要的是获得改进公共事务所必备的技能。

正因为如此，本书不仅为学生介绍公共行政的学术文献，还帮助其开发敏锐的洞察力与分析能力，使其成为更有效率和更加负责的行动者。本书包含了大量涉及公共组织的重要案例。对这些案例的讨论可以展示复杂且常被混淆的公共价值，正是这些价值凸显了公共部门与其他部门的不同。最重要的是，本书重点关注公共行动的专业知识和人际关系技巧，这些知识和技巧对引发公共组织的变革至关重要。

本书的另外一个特色是对各级政府和非营利组织管理者的工作都给予了同样的关注。虽然联邦政府是研究公共行政的权威模型，但州和地方机构的管理者也是政府过程中的重要行动者，他们的工作也要得到承认并值得研究。因此，本书还告诉大家，协会、非营利组织和“第三部门”甚至还有传统意义上的私人组织中的管理者，也正面临着公共部门行政人员所面对的一样问题。事实上，笔者所频繁使用的“公共组织”一词，描述的是涉及公共项目管理的所有团体。

本版还对公共行政的全球化层面给予了适当关注。行政人员不再受限于所在组织的工作,或者仅仅受限于自己管辖权下的工作。此外,现代生活方式的复杂性使得行政人员在关注国内事务的同时,还必须密切关注周边世界的发展。其他国家所做的决策可能比近在咫尺的决策更为深远地影响着公共行政管理者的工作。如今,掌握有关国际事务和问题比较的知识,不仅对在国外工作的人来说非常重要,而且对公共行政领域中所有的工作者都同样重要。

《公共行政：一门行动的学问》在论述公共服务的伦理方面独树一帜。本书不仅独辟一章来全面讨论伦理主题,而且伦理问题自始至终贯穿于全书。伦理问题与行动密不可分。事实上,在任何层级的政府或任何相关的公共组织中,每个公务员的每个行为都有着重要的伦理意义。因此,本书不遗余力地对所有行政活动的伦理层面进行了考量。

最后,《公共行政：一门行动的学问》是充分整合了网络资源的本领域第一本教材,这些网络资源可以为公共行政人员和公共行政研究者提供帮助。在每一章里,笔者都强调了学生可以利用的网络资源,包括为课本提供补充资料、案例来源以及供学生在线链接的一些网址。

在这本书中,笔者就行为展开了讨论,也要求学生付诸行动。在每一章后面,都设计了自我诊断材料和练习(如案例、模仿、讨论要点等),将学生的认知性学习与行为实践结合起来。这些活动不仅有助于中立的旁观者对公共行政的理解,更有助于参与公共行为的管理者或私人个体对公共行政的理解。因此,学生有检验、实践和提高自身能力的机会。另外,每一章都列出了关键术语与定义,以及推荐的相关拓展阅读资料。

当今,公共行政变革跌宕起伏。致力于解决重要的公共问题,感受工作中的创意,并获得因此而来的满足感,这使参与公共组织变得极具吸引力。本书采用的视角——关注人们在真实的公共组织中的经历以及实现卓越管理所需的技能——描绘了公共领域中充满活力和饶有趣味的景象。本书希望能以个性化的方式直接传达出公共服务所面临的挑战和将获得的回报。

致 谢

许多人都为本书出版作出了贡献。从与美国公共行政学会成员的合作中,笔者特别感受到了公共管理的复杂性以及从事公共服务所要求的努力与奉献精神。笔者希望能描述清楚最佳公共管理者工作所需的奉献精神和热切关注,他们值得尊敬和高度赞扬。

罗伯特在密苏里大学哥伦比亚分校行政管理系的同事,为本书的第一版提供了大量的帮助和支持。科罗拉多大学、中佛罗里达大学、特拉华大学、亚利桑那州立大学和威奇塔(堪萨斯)州立大学的同事和朋友们为随后的几版作出了重要的贡献。

感谢为第五版提供反馈意见的审评者,他们的宝贵意见使得新版本得以问世。他们是南达科他大学的伊丽莎白·泰姿·史密斯(Elizabeth Theiss Smith)、内布拉斯加大学奥马哈分校的罗伯特·布莱尔(Robert Blair)和旧金山州立大学的卡罗尔·埃德伦德(Carol J. Edlund)。笔者还要感谢克里斯廷·哈尔西(Christine Halsey)和圣智学习出版公司(Cengage Learning)的员工们所提供的帮助。

特别要感谢优秀的研究生助理纽宾卡·安多诺斯加(Ljubinka Andonoska),她为本书的最新版本付出了巨大努力。她的辛勤工作和细致研究为本书作出了重要贡献。在此,向她致以最深的谢意!

最后,谨以此书献给我们的孩子们——迈克尔(Michael)和卡莉(Cari),本(Ben)和玛丽(Mary),他们是一切快乐、惊喜和骄傲的源泉。感谢大家!

罗伯特·登哈特和珍妮特·登哈特

目录

1	第1章 公共组织中的个人行为
1	何谓公共行政?
7	为什么要研究公共行政?
13	公共行政理论和实践的主题
16	公共行政人员的职责是什么?
20	小结与行动启示
20	术语与定义
21	思考题
21	案例与练习
23	拓展阅读
24	附录:联邦人事管理总局的核心行政素质一览表
27	第2章 公共行政的政治环境
28	行政组织与行政领导
39	与立法部门的关系
53	与司法部门的关系
59	小结与行动启示
60	术语与定义
61	思考题
62	案例与练习
62	拓展阅读
64	第3章 公共行政的组织间背景
66	政府间关系的发展
87	与非政府组织合作
92	非营利组织的管理
98	小结与行动启示

99	术语与定义
100	思考题
100	案例与练习
101	拓展阅读
103	第4章 公共服务的伦理学
103	伦理思考的途径
109	行政责任问题
114	个体的伦理问题
121	管理伦理
123	小结与行动启示
124	术语与定义
124	思考题
125	案例与练习
127	拓展阅读
128	附录：美国公共行政学会伦理准则
130	第5章 组织设计和组织管理
130	组织的背景
131	公共部门和非营利部门的组织意象
132	管理的职能
137	认识人类行为
139	组织及其环境
143	组织文化、组织学习和战略管理
150	管理的后现代叙事
152	小结与行动启示
153	术语与定义
153	思考题
153	案例与练习
154	拓展阅读
157	第6章 规划、执行和评估
158	规划
158	战略规划
170	执行
176	评估
183	项目评估
186	小结与行动启示
187	术语与定义
188	思考题
188	案例与练习

191	拓展阅读
193	第7章 预算编制与财务管理
194	作为财政政策工具的预算
195	作为公共政策工具的预算
221	小结与行动启示
222	术语与定义
223	思考题
223	案例与练习
230	拓展阅读
232	第8章 人力资源管理
233	公共雇用的功绩制
240	录用、解雇及两者之间的事务
254	公共雇用歧视的矫正方式
261	小结与行动启示
261	术语与定义
262	思考题
263	案例与练习
265	拓展阅读
267	第9章 公共组织中的领导和管理技巧
267	领导和权力
275	授权和激励
283	群体动力学
291	小结与行动启示
291	术语与定义
292	思考题
292	案例与练习
295	拓展阅读
296	附录 A
297	第10章 行政改革与技术
298	新公共管理、政府再造、管理议程与非营利组织改革
303	信息技术、互联网与管理改革
308	技术创新的人性面
310	人力资源、创新与绩效
321	小结与行动启示
322	术语与定义
323	思考题
323	案例与练习
324	拓展阅读



325	第 11 章 公共服务的未来
325	公共服务的重要性
327	公共服务的发展趋势
331	公共服务面临的伦理挑战
332	最后的注解
333	思考题
333	案例与练习
334	拓展阅读
335	各章参考文献
349	附录 一些学术期刊和机构的网址
351	索 引
377	纪念谭功荣教授(代后记)
379	岁月静好 犹自安心(致谭老师)

■ 第 1 章

公共组织中的个人行为

公共行政指的是公共项目的管理。公共管理者工作于各级政府部门，既包括国内的，也包括国外的，他们也管理着非营利组织、协会以及各种利益集团。公共管理者工作的领域囊括了公共事务和政府的各种利益，从国防和国家安全到社会福利和环境质量，从道路和桥梁的设计与建造到太空的探索，从税收和财政管理到人力资源管理。尽管不同的公共行政工作在范围和内容上差异极大，但是在公共组织中工作的那些人却有着共同的职责。在这些职责中，最重要的就是公共服务的义务。

在本书中，笔者将对许多不同类型组织的公共行政工作进行考察，并对公共组织和非营利组织所处的政治和历史背景加以界定。笔者将探讨作为公共服务概念基础的义务，以及公共行为的机会和限制。笔者还会对公共管理者必须熟悉的诸如计划、预算、人事和评估等多种技术领域进行剖析，并对成功的公共管理者所需的个人和人际关系技巧进行思考。最重要的是，笔者将重点阐述公共管理者要做出符合公共利益、有效且负责的行为所需的知识、技能和价值。

尽管对公共行政的许多不同领域进行了介绍，但是笔者选择的是一个特定的角度，以便为分析公共和非营利组织中的行政工作确定一个统一的主题。从这个角度看，公共行政有其特殊性：公共服务工作因其追求民主价值观而显得特别，这一点几乎影响到公共管理者所做的每一件事情。作为一名公共行政人员，你不仅有义务实现效率和效能，还要对许多帮助界定公共利益的实体做出回应，这些实体包括：民选官员、立法机构成员、顾客或者选民团体以及普通公民等。这一特殊义务要求你必须充分关注管理问题、政治问题和伦理问题，并且设计出将这三方面问题同时考虑在内的结构和程序。要完成这样的重任，其途径是相当复杂的，当然回报也是特别的。在为公众提供服务的过程中，你可以获得一种特殊的成就感和个人满足感，这一切都源于为他人提供服务以及对公共利益的追求。

何谓公共行政？

我们已将公共行政描述成公共项目的管理。为了更好地理解这个定义，我们有必要简要回顾一下公共行政的历史。幸好公共行政这门学科的历史很短，至少在美国，它还是

一个相对年轻的研究领域。当然，人们从事公共项目的管理已经有了数千年的历史。（例如，试想一下，建造埃及金字塔需要多少令人头疼的管理！）然而，有意识的公共行政研究却是最近才发展起来的，人们常常将它追溯到19世纪末法国和德国学者的研究。众所周知，美国公共行政源于对政府管理的研究，始于19世纪末对政府运行改革的尝试。大部分理论家和实践者认为，有意识的公共行政研究开始于伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）（曾经是学者，后来担任美国总统）于1887年所写的一篇论文。尽管有人质疑威尔逊对公共行政学领域的影响，但是他的这篇论文无疑成为美国公共行政学滥觞的标志。

威尔逊的论文在本质上属于改良主义思想，并且具有高度的实践性。它揭露了19世纪80年代末政府的无效率和公开腐败，并就政府行政提出了某些救世良方。威尔逊指出，虽然学者和实践者对政治制度（如国会和总统）给予了高度关注，但是他们很少研究行政的问题——即关于政府实际运行的问题。根据威尔逊的观点，其结果便是“执行一部宪法比制定一部宪法要困难得多”（Wilson 1887, p. 200）。威尔逊首先希望政府机构能够更加有效地完成工作。他认为，这些组织如果能像私人部门那样追求效率或者进行“企业化”运作，就能达到最佳运作的效果。当然，威尔逊写这篇论文的时候，商业、工业和技术都以惊人的新方式飞速发展。像其他人一样，威尔逊非常欣赏企业创造的管理哲学。在这些理念中，威尔逊特别青睐集权的观点，主张在一个高度完整和集中的行政结构上建立单一的权威。威尔逊关于建立强硬行政机构的建议，至今仍然得到许多学者（以及行政领袖）的附和。

在有关公共行政的讨论中，追随威尔逊观点的人都非常注重实践，他们关心政府结构的改革及其运行的效率。但是他们仍然小心翼翼地将这些关心置于民主政府的背景之下。如何让整个政府和社会都延续着包括自由、正义等崇高理想在内的民主原则呢？事实上，最有思想的早期学者罗纳德·怀特（Ronald White）曾经指出，“公共行政之研究……必须和有关正义、自由、遵从以及国家在人类事务中的角色等政治理论广泛联系起来”（White 1948, p. 10）。正如我们将要看到的，在有效运行的同时实现民主价值，直至今日，

2 对两者保持一致的持续关注仍然是公共行政领域的重要主旨。

民主价值

在美国，由于对民主价值的承诺显著地影响着这个国家公共组织和非营利组织的工作，因此我们有必要对民主治理的有关概念进行简要的回顾。“民主”一词的含义完全来源其词根，即希腊语的“*demos*”（意为“人民”）和“*kratis*”（意为“权威”）。一般而言，民主是指以人民利益为中心的政治体制。然而，在此宽泛的理解下，民主显然有许多不同的概念。例如，在第二次世界大战末，美、英、法、俄等国代表们走到一起，共同讨论德国的“民主化”。但是，不久之后，人们发现，俄国的民主思想与西方的民主观点大相径庭。西方国家将民主与自由选举、新闻自由、流动自由和批判政府的自由联系在一起，而俄国则不然。在俄国看来，民主未必意味着政府是一个民治或者民有的政府，而是看政府政策是否符合人民的公共利益。

甚至在今天，不同的人对“民主”依然有着不同的理解。但按照美国的经验来看，有一点是公认的，即民主指的是一种政治体制——权力和权威秩序化的一种体制，在这种体制

下,决策权由社会成员共同享有。或者用“控制”这一词语来表述,民主是这样一种体制:许多普通公民对其领袖可以实行高度的控制。(在这两种表述中,“民主”的对立面都是“寡头政府”,即少数人统治的政府,或者“专制政体”,即一个人统治的政府。)

但是,民主不仅是过程或者程序(例如许多人的统治)来定义的,还取决于民主社会向来追求的某些重要文化价值。在这些文化价值中,有三项价值——个人主义、平等和自由对帮助塑造美国民主观念起着特别重要的作用。首先是个人主义,即主张个人的尊严和人格的完整是至高无上的。个人主义者认为,判断政治体制是否成功的最佳标准就是看它是否使每个人的潜能得到充分的发挥。《独立宣言》中有一句家喻户晓的话体现的正是个人主义的思想——“造物主赋予每个人与生俱来、不可剥夺的权利”,政府的目标就是保障这些权利。

其次是平等的观念,它并不是说所有人在天赋和财产上都是平等的,而是指人人都有生命、自由和追求幸福的平等权利。由此看来,每个人都应被视为一个目标,而不是一种手段,任何人都不应该成为他人的工具。而且,在政府的视阈里,平等意味着,财富或者地位的差异不应该成为某个群体比其他群体享有优先权的理由。在一个民主体制下,每个人都享有要求这个体制给予其关注的平等权利,并且期待能够得到公正的结果。

自由是民主社会的第三大核心价值。自由意味着民主社会中的每个公民都享有高度的自决权。人们拥有选择自己的生活目标以及选择实现这些目标的方式的最大机会。但自由并不是说不受限制,而是说在追求个人目标的时候享有积极行动的自由。因此,有人指出,只有赋予个人选择的自由,才能真正实现社会的进步。

3

这些主题对公共行政发展的影响是不可否认的。诚如我们将要看到的,尽管不同的人对公共机构运行的影响程度不一。同样,美国政治传统中的民主操作方式对公共组织的运行也产生了重要的影响。以传统的立法、行政和司法三权分立为例,立法部门的主要任务是通过立法来制定政策,行政部门的主要任务是忠实地执行政策,司法部门的主要任务是对法律的解释,尤其当涉及宪法保障时。

美利坚大学的戴维·罗森布鲁姆(David Rosenbloom)指出,政府的这三项功能与人们对美国社会里公共行政者角色理解的三种观点有关(Rosenbloom 1993, p. 15):

1. 公共行政的管理途径,强调公共机构的管理和组织。罗森布鲁姆将它与行政职能联系在一起。同威尔逊一样,该观点认为公共部门与私人部门的管理极为相似,即主要关注的都是效率(Efficiency)。

2. 公共行政的政治途径,与政府的立法功能有关,更加关注宪法实施的保障,如前所述。与效率相比较,效能或回应更受关注。

3. 公共行政的法律途径,与司法功能有关,强调特定情况下行政人员运用和执行法律的作用。它还与公共组织的裁判角色密切相关。

我们将在本书中对这些不同途径进行更加详尽的分析,在此,有一点非常重要,那就是我们一开始就应该认识到,公共行政人员的所有行为都发生在一个重要的政治背景之中,即对民主理想和实践的承诺。然而,在今天,该理想在某种程度上已然暗淡无光。在过去的几十年里,美国人对政府的信任一直在不断下降。人们不但质疑政府的质量和生产力,还对政府能否迅速向人们做出回应产生了怀疑(见专栏 1.1)。在分析公共行政研究和实践的现代途径时,它们之间的张力将是一个永恒的主题。借用早期的话来说,当今公

共行政人员的任务依然是“建立适应现代条件的民主”。随着人类社会步入 21 世纪，在这样一个局势混乱和信任缺失的时代，对公共行政人员而言，要做到这一点无疑是一项特殊的挑战。在对当今公共行政的各种途径和技术进行分析时，我们必须牢记这一点。

专栏 1.1 民主之梦

在合众国建立之前，贯穿整个国家历史，在美国占支配地位的政治信仰（无论是孜孜以求还是虚有其表）一直都是民主梦，其名义上是基于普选和治理。实质上，每一项政治架构和改革都是以民主和平等主义社会思潮的某种模型为基础，尽管它们时常在杰弗逊主义和汉密尔顿主义之间徘徊不定。事实上，若不以某种非常醒目的方式披上神圣的民主外衣，要发动一场国内政治运动（甚至对外政策动议）都是难以想象的。

正是这种环境创造并培育了美国的政治哲学、政治本身，甚至一些特定的职业（如公共行政）。

美国的公共服务和公共行政都具有类似的民主色彩，这一点也不奇怪。从职业公共行政者的早期——当伍德罗·威尔逊将“政治”和“行政”暂时分立为两个独立实体时，我们就可以窥见当代公共行政坚实的民主理论基础。

但是，宪法不能作为医治政治体制恶疾的单一政治良药。在整个美国看来，人们都有一种明显的感觉，尽管对民主标杆的诉求甚多，但这些诉求更多的是一些破灭的信念而与现实无关。无论是在内容还是在程序上，美国人显然都对他们的政治不抱任何幻想。我们的政治生活已充满怨愤。美国人都不相信在他们国家治理方面有什么可以称道的，也不相信政府能够做正确的事。

资料来源：选自 *Democracy and the Policy Sciences*, by Peter deLeon, State University of New York Press, 1997, 已获授权使用。

企业管理和公共管理比较

然而，有一个问题应该预先对其进行深入探讨。虽然公共和非营利的组织中的工作深受对民主理想承诺的影响，但它也涉及管理，因此，人们经常把公共管理与企业管理相混淆。事实上，这种混淆在公共行政领域有时还非常突出。（如前所述，该领域早期的学者认为政府应该变得更加企业化，甚至在今天，这种观点仍不绝于耳。）当然，企业管理和公共管理之间确实存在一些相似之处。任何部门（包括公共部门、私人部门和非营利组织）的管理者——都必须处理诸如组织设计、稀缺资源配置和人力资源管理等问题。但大部分观察者都一致认为，企业服务和公共服务的根本区别在于企业主要关注赢利，而公共服务关注的则是提供服务或者依据公共利益的要求对个体或团体的行为加以规制。毋庸置疑，公共和非营利组织管理所处的环境使得其自身工作与企业管理迥异。其中，最明显的区别有三。

不确定性 (Ambiguity) 政府和企业的区别之一在于服务目的不同。对于大多数企

业而言,即使是那些具有服务目标的企业,底线利润仍是衡量组织是否成功的基本标准。在许多情况下,管理者的绩效相应地也直接由其团队对企业总利润的贡献来衡量。但在公共或非营利组织,情况则绝非如此,它们的组织目标可能会更为模糊,赢利或者亏损并不是成败的主要标准。 5

公共和非营利组织的目标通常被表述为服务,例如,某个机构的任务可能是保护环境质量或者为残障人士提供适当的康复服务。然而,这种服务目标要界定和衡量起来则困难得多。何谓环境的“质量”?什么样的服务对残障人士来说是“适当的”?界定这些目标的难度与评估政府机构及其管理者工作绩效的难度一样,而且这些目标使后者更难以进行。再者,大部分企业不会容忍在一个不景气的地区做亏本经营,虽然公共或非营利组织同样关心财政支出,但是与财政“底线”相比,它们可能将满足人民的需求置于更加重要的位置。

多元化(Pluralistic)决策 公共服务和企业之间的第二大区别在于,公共服务要求众多团体和个人都有权进入决策程序,至少在民主社会里如此。其结果就是,在企业,决策可以由一个人或者一个小团队迅速作出,而在公共或非营利组织,则可能要征求许多不同团体和组织的意见。因此,很难说存在具体的政府决策中心。迈克尔·布卢门撒尔(W. Michael Blumenthal)原是一位企业执行官,后来担任卡特政府财政部长,他是这样描述的:

如果总统对我说,迈克尔,你负责制定一项对日经济政策。消息一传出,就会有无数利益集团开始活动了。众议院筹款委员会、参议院财政委员会及其成员,甚至是普通职员,都会提出意见并且试图施加影响。另外,外交关系委员会、监督委员会、利益集团、企业、工会、州政府、商务部、管理与预算局、经济顾问委员会中的高层人士,甚至包括所有的员工,也都会如此,更不用说总统府的工作人员和新闻界了。(Blumenthal 1983, p. 30)

许多曾在公共或非营利组织工作过的企业执行官认为,公共决策的多元性特点使得公共和非营利组织的管理比私人部门要困难得多。但是,诚如布卢门撒尔所言:“利益追求的多样性对政策的影响,是民主政府的本质特点所在”(Blumenthal 1983, pp. 30—31)。许多人都发现,公共服务的这一特点是特别具有挑战性的,当然也极具回报意义。

可见性(Visibility) 最后,公共和非营利组织的管理者行为似乎比企业管理者具有更大的可见性。在民主社会,公共服务受到新闻媒体和公众的持续监督。媒体监督包罗万象,这也许有利也有弊。一方面,媒体使得组织领导者能够迅速地与内外受众进行交流;另一方面,媒体对政策立场的持续监督及其对政策不一致的审视能够使公共政策在形成阶段就可以被自由讨论。当然,媒体也过多地对最世俗的私人事务进行侵犯。一家地方报纸甚至对一个新上任的城市管理者的冰箱存在的问题进行报道。政府行政人员还必须意识到,他们的工作对公众而言是清晰可见的,并且受制于公民利益和公民权,这是民主社会的实质。 6

你会怎么做？

你刚被任命为中西部地区一个拥有 30,000 人口的城市的管理者。正值当地经济发展基本稳定之时，有谣言称该地区一家重要的工业公司计划迁出。另一方面，该公司一直都是本地区的污染源。对于是努力挽留这家公司还是索性让它一走了之，市议会对此似乎态度比较折中。在你任期的头六个月，你会怎么做呢？

思考今天的公共行政

在此背景之下，我们可以更仔细地思考传统意义上所描述的公共行政，以及如何设计公共行政研究的行为导向。从定义来看，许多早期学者将行政视为政府的一项职能，即贯穿整个政府过程的各式各样的事务。显然，不仅执行部门存在着行政活动，立法和司法部门也存在着行政功能。有人甚至注意到，即使同一位官员也可能同时肩负立法和行政的职能。

后来，公共行政被视为仅仅关乎政府行政机构的活动。用早期教材的话来说，公共行政仅仅涉及“行政部门的运行”(Willoughby 1927, p. 1)。直到 20 世纪 50 年代，这一观点仍然根深蒂固，以至于当时的主要教材这样写道：“在普遍用法上，公共行政指国家、州和地方政府的行政部门，由国会和州立法部门设置的独立委员会、政府公司，以及具有特殊性质的某些其他机构的活动”(Simon et al., 1950, p. 7)。现代意义上的公共行政定义已经回归到传统的观点，不仅涉及政府所有部门的行政官员，甚至还关注非营利组织的行政官员。

7 在我们看来，尽力描述“真实世界”中那些人是如何经历公共行政的，远远比给该领域下一个正式的定义重要得多。要致力于设计公共行政的行为导向，就必须界定公共行政人员参与活动的类型以及影响其工作的环境因素。我们已经认识到公共和非营利部门服务目标的不确定性、政府决策的多元化以及管理的可见性，这些环境使得其工作明显不同于其他部门。在现实中的行政人员看来，真正导致行为迥异的并非是你是否受雇于政府机构，而是你工作所处的环境是否具有目标不确定性、决策中心的多元化和高度的公共可见性等特征。

公共性 这些特征都源于一个简单的事实，即公共或非营利组织管理者追求的都是公共目标。因此，从公共管理者的行为和经历来看，真正将公共行政和其他类似活动区分开来的正是公共或非营利组织管理者工作的“公共性”。鉴于行政人员的特殊角色，作为公共或非营利组织的管理者，其行为必须一方面着眼于管理效能，另一方面关注公众的愿望和要求。这意味着，在政府或非政府组织工作时，你不可避免地会遇到效率和回应之间的张力，这种张力对你的工作至关重要。

让我们重点解释一下行为导向的涵义。许多评论者指出，公共管理和私人管理之间的区别不再只是简单的企业和政府之间或者说利润和服务之间的区别。事实上，我们越来越多地碰到这些情况：传统的公共组织不断追求利润，而传统的私人组织则负责服务的提供。重要的不只是它们追求什么目标，还有它们服务于谁的利益。基于此，私人企业是

通过私人手段实现私人利益至上,而公共组织则是通过公共手段实现公共利益至上。

对许多组织来说,我们的社会存在着一个更加开放、更加积极回应的趋势。大部分协会和非营利组织都将适应这一形势,而这些组织的管理者当然必须同时关注效率和回应。但与此同时,许多企业也发现,将决策过程置于公众监督和参与也非常重要。从事公共服务的组织的疆域(及公共和非营利组织的适应性)似乎正与日俱增。

另一方面,我们对管理者角色的理解也显示,在政府或非政府机构中,有些管理者所追求的并非公共利益。当然,在极权主义国家,那些执行机构可能很难被认为是在追求公共价值,反而更像是在追求政治精英的私人利益。同样,我们也在质疑,在民主社会,是否所有管理者都在关注公共利益。当然,在管理者追求个人事业的情况下,如帝国的建造,人们将质疑其行为的“公共性”。

我们现在已经对公共和非营利组织工作的复杂性有所了解——政府和非政府机构的技术工作所固有的复杂性,但更重要的是管理者行为所处的政治和伦理环境的复杂性。事实上,如前所述,这种复杂性是将行政管理工作的多个方面连接起来的一条主线。界定目标的方式,设计预算和人事雇佣的方式,与其他组织以及自身顾客互动的方式,评估项目成败的方式——行政管理者的所有这些方面,甚至还有更多的方面,都直接受到这样一个事实的影响,即管理必须符合公共利益。

网络链接

公共行政领域研究者的主要组织是美国公共行政学会,网址是 www.aspanet.org。其他相关组织及其网址分别是:国家公共行政研究院(www.napawash.org)、公共政策分析和管理协会(www.appam.org)、卓越政府委员会(www.excelgov.org)、美国政治学会(www.apsanet.org)、非营利组织管理联盟(www.allianceonline.org)、独立部门(www.independentsector.org)、管理研究院公共和非营利组织研究部(www.aom.pace.edu/pn/index.htm)。

为什么要研究公共行政?

出于各种原因,有些学生纷纷主修公共行政学的入门课程。许多学生认识到政府(和其他地方)的各种职位都要求接受公共行政学的培训,他们希望该课程能够提供使其步入公共或非营利组织管理者职业生涯所需的基础信息和技能。这些学生力图理解公共行政领域,并且提升可以使其将来成为行政管理者的技能。

有些学生对技术领域(如工程、教学、自然资源、社会工作和美术)等感兴趣,他们认识到在其职业生涯的某个时刻其工作可能会涉及公共部门的管理。工程师可能变成市政工程局的局长,教师可能变成校长,自然资源专家可能会被邀请负责某个环境质量项目,社会工作者可能要去管理一项福利计划,艺术专业人士可能要去管理某个公立美术馆或者博物馆。在这些情况下,其个人技术知识可能需要管理培训作为补充。