

公

共

对外经济贸易大学公共管理系列教材



公共行政绩效评估

GONGGONG XINGZHENG
JIXIAO PINGGU

张旭霞 编著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

管

理

对外经济贸易大学公共管理系列教材

公共行政绩效评估

张旭霞 编著

中国商务出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政绩效评估/张旭霞编著. —北京: 中国商务出版社, 2006. 1

(对外经济贸易大学公共管理系列教材)

ISBN 7-80181-498-3

I. 公... II. 张... III. 行政管理—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 002651 号

对外经济贸易大学公共管理系列教材

公共行政绩效评估

张旭霞 编著

中国商务出版社出版

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010—64269744 (编辑室)

010—64220120 (发行二部)

网址: www.cctpress.com

Email: cctpress@cctpress.com

新华书店北京发行所发行

北京密兴印刷厂印刷

787×980 毫米 16 开本

19.5 印张 358 千字

2006 年 1 月 第 1 版

2006 年 1 月 第 1 次印刷

印数: 5000 册

ISBN 7-80181-498-3

F · 871

定价: 32.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64212247

序 言

公共管理学要回答什么问题、研究什么问题、解决什么问题，也就是学科的准确定位是什么，一直到现在我国学界还存在着争论。但是随着我国社会转型的渐次深入，包括政府自身改革在内的各个方面改革的大力推进，公共管理学要回答、研究和解决的问题，越来越明确地展现在人们面前。我们认为公共管理学科的准确定位问题现在已经到了可以、并且应该在学界和实践界达成一个基本共识的时候了。对于这个问题，在一篇序言里，我们无法展开充分的讨论，但是有一点在这里是非常值得一提的，即作为一个英文语汇的“Public Administration”是如何在中国学界被演绎成诸如“行政学”、“行政管理学”、“公共行政学”、“公共管理学”的？本来，英文语汇“Public Administration”本身并不会在英语国家发生歧义，但是，这样的歧义在汉语界还是发生了。原因究竟何在？是翻译上的原因还是理解上的原因？我们认为，对这一困惑的回答必须、也只能从学科本身的发展之中找寻原因。人们首先应该注意到的是，作为一个学科而发生和存在的“Public Administration”，即使在当今的英语国家在内涵和外延上与一百多年前相比也发生了显著的变化。在一百多年前的威尔逊和古德诺时代，当人们谈论这个语汇的时候，恐怕只会想到政府管理，甚至是更狭义的行政机关的管理。但是现在，当人们再谈论这个语汇的时候，就不仅仅在讨论行政机关的管理或者政府管理，而且会将讨论的视角投射到一个非常广阔的领域，这个领域包含了除私人事物之外的所有事物，这些事物我们统称为“公共事物”，对这些“公共事物”的管理其实就是当今汉语语境下所指的“公共管理”。由此可见，正是因为学科研究对象的

变化,带来了学科内容的变化,这种变化使得无论是理论界还是实践界都迫切感到,不管是用“行政学”、“行政管理学”、还是“公共行政学”,在实际上都不能涵盖这个学科所要研究的丰富的内容了。因此,“公共管理学”就成为一个在原来诸多学科定义基础上演变和发展起来的学科。

与此相联系,我们自然会注意到另外一个现象,那就是,作为一个向现代化方向前进的发展中国家,我国行政管理正沿着其他先进国家的相似轨迹发生着非常显著的变化。政府管理的内容、管理的目标、管理的方式、管理的途径无一不在发生着变化,这样的变化却远远不是原来意义上的“行政学”、“行政管理学”、“公共行政学”所能涵盖得了的。因此,姑且不论英语语境之下的人们是如何理解“Public Administration”的,在我国的理论界和实践中,只有引入“公共管理”这个概念,重新给行政管理定位,才能适应形势发展和学科建设的需要,也才符合学科发展的方向。正是在这个意义上,我们才能说公共管理学是一个朝阳学科,是一个充满无限生机和活力的学科,因为它的背后有着社会发展的需要,这个无比巨大的推动力量在促进着它的变革和发展。

从我国实际来说,自改革开放以来,行政管理呈现出两点显著变化:一是由单纯的行政管理向更广域的公共管理转化,管理的方法日益多样,技术含量显著增加;二是政府过去“大包大揽”的公共事务管理职能开始向非政府部门(如人民团体、事业单位、社会中介组织)转移。现阶段,我国行政改革的目标是要建立一个办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,并且要充分发挥人民团体、社会中介组织的作用,致力于建立一种高效、灵活、以人为本的公共管理体制。这样,我们将政府机构的、非政府部门的管理和其他社会力量的管理纳入到“公共管理”这个统一的范围之内进行教学和研究就成为必需。

国际上,由行政管理向公共管理过渡事实上早已经成为一股潮流。公共管理学经过一百多年来的发展,其专业和学科涵盖的领域已大大超越了传统行政学所界定的范围,它包括一切与公共事务有关的活动,所有市场不愿办和无力办的事务,都是现在外延上大大

扩展了的公共管理所要承担的责任。因此而言，公共管理就是政府和第三部门组织所从事的一切活动。

综上所述，在当下，“公共管理”所包含的内容，所涵盖的范围确已大大超出了以往人们的想象。举凡国民经济、土地、国防、区域经济、人口、教育管理、人力资源、市政、社会发展、社区建设、第三部门管理等与政府活动和第三部门活动有关的一切公共事物都被纳入了公共管理的研究和教学范围。我们必须充分把握行政管理专业的这个发展方向和趋势，用一种崭新的视野和方法探讨和研究在最广泛意义上的“公共管理”所覆盖的一切过程和活动。

我国公共行政和公共管理科学研究和教育的发展和繁荣，要求我们要以拥抱世界的姿态，了解、研究和借鉴西方发达国家公共行政和公共管理研究和实践的成果，汲取西方国家在公共行政和公共管理方面的经验和教训，致力于建设有中国特色的公共管理体制。

正是在适应本学科从行政管理到公共管理转变的背景和形势下，我们组织人力编写了这套以管理学、经济学、政治学和法学为主要内容的公共管理系列教材。本套教材用于公共管理专业本科生，教材力求贴近实践，具有较强的科学性和实践性。教材充分体现了对外经济贸易大学国际化的办学特色。我们希望这套教材的出版有助于系统培养学生思考和解决实际问题的能力。

随着我国行政体制改革的深入以及公共管理体制的逐步完善，我们将根据社会的需求，对课程进行不断调整，出版新的系列教材。

对外经济贸易大学

郑俊田 教授

2005年12月10日

前言

20 世纪 70 年代以来，公共部门中固有的机构臃肿、效率低下、浪费严重等问题，日益成为社会发展的严重障碍。同时，现代信息技术的发展变化、民主化和国际竞争的环境条件，要求政府更有回应性、更有责任心和更富有效率。政府管理问题成为西方发达国家发展与稳定的中心问题，社会公平和民主成为政府管理的核心价值，公共项目及其产出的结果成为了政府管理活动关注的焦点。

西方一些发达国家的政府官员和公共管理学者重新把关注的焦点转向公共部门的绩效问题上。绩效管理改革成为拯救公共部门的“良方”，而绩效评估作为绩效管理的最有力武器，成为一项重大的政治活动而受到广泛的研究和运用。为此，西方发达国家把私营部门的一些管理方法与经验运用到政府公共部门中，普遍采取了以公共责任和顾客至上为理念、以谋求提高效率与服务质量、改善公众对政府公共部门的信任为目的的政府绩效评估措施。这一措施为政府管理拓宽了视野，也为我国采取有效的对策来解决全球化、市场化背景条件下的政府管理问题提供了有益的借鉴。

经过三十多年的发展，公共部门绩效评估已经成为当代公共管理学的重要课题之一。随着政府成本意识和公民监督意识的强化，当代西方各国都致力于建立以绩效为导向的公共管理体制。公共部门绩效评估已经是当今世界各国政府行政改革的大势所趋。

绩效评估是西方发达国家在现存政治制度的基本框架内，在政府部分职能和公共服务输出市场化以后所采取的政府治理方式，也是公众利益表达和参与管理的重要途径与方法。对于发展中的中国

政府来说,深入研究公共部门绩效评估,探讨其在我国的发展,具有重要的意义。公共部门绩效评估不仅是提高行政管理效率的基本途径,同时也是推行行政责任制度的重要环节。党的十六大明确提出,我国行政管理体制改革的目标是建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。这个行政管理体制的建立有赖于绩效管理和评估机制的建立和完善。

本书由对外经济贸易大学行政管理学系张旭霞讲师编著,负责全书的编排、撰写和统稿。本书共分七章,包括:公共部门绩效评估概论;西方发达国家公共部门绩效评估的实践;公共部门绩效评估的体系建构;公共部门绩效评估的实施;公共项目评估;领导绩效评估;中国公共部门绩效评估的实践。本书可以作为公共管理各专业本科生教材,也可以作为MPA的选用教材,同时也适用相关教学的参考用书。

各章的主要内容有:第一章涉及了公共部门绩效评估的历史发展、一系列基本概念、公共部门绩效评估的价值取向以及功能定位;第二章主要介绍了英国和美国的公共部门绩效评估,对西方发达国家公共部门绩效评估做出客观的评价,并阐明对中国的借鉴意义和启示;第三章主要阐述公共部门绩效评估指标体系建构的原则、步骤,指标的构成、选取和分析,并介绍由国家人事部《中国政府绩效评估研究》课题组以及厦门大学卓越教授设计的适用中国地方政府的两个绩效评估指标体系;第四章介绍公共部门绩效评估的三种模式选择,公共部门绩效评估的实施程序和方法运用,以及评估三个阶段中各参与方的心理反应及其调控手段;第七章介绍中国公共部门绩效评估的现状,表明中国政府开展公共部门绩效评估的有利条件,并从多个层面探讨具体的改进策略,最后介绍中国公共部门绩效评估的两个典型案例:厦门市思明区公共部门绩效评估的实践,湖南省湘潭市统计局参与党政绩效评估的实践。

需要特别说明的是第五章和第六章的编写意图。

政府投资的公共项目是为社会提供公共产品的基础性投资项目和公益性投资项目。由于这些项目非营利、难以营利或者投资回收期较长,但是却关系到改善投资环境、提高人民生活水平、加强国

防安全等重大问题。对公共项目进行评估,有助于保证发展目标的实现,有利于协调宏观发展目标与资源有限性的矛盾,是提高决策水平和效益的重要保证。为此,单独列出第五章,分析公共项目评估的目标、原则、方法和程序,并重点介绍公共项目前评估中的经济评估和社会评估,以及公共项目后评估的基本内容。

领导绩效评估主要针对的是个人而不是组织,但由于领导作为一个部门的负责人或法人代表,其个人绩效往往可以通过组织绩效来体现。因而对于领导的绩效评估也可以视为公共部门绩效评估的主要内容。领导绩效是领导活动的起点和归宿,是反映领导者能力和领导活动成效的一项综合性指标。严格考核和正确评价领导绩效,既是提高领导工作水平的重要途径,也是公共部门绩效评估研究的重要内容。为此,专门列出第六章来阐述领导绩效评估的指标和分类、地位和功能,遵循的原则、方法和程序。

本书的结构参考了陈振明《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)以及卓越《公共部门绩效评估》(中国人民大学出版社,2004)中相关部分的框架。同时,也参阅了大量相关的期刊资料,书后都有列出,在此致以万分感谢。

因本人水平有限,疏漏之处难免,恳请读者提供宝贵的意见。

张旭霞

2005年11月

目 录

第 1 章 公共部门绩效评估概论	(1)
1.1 公共部门绩效评估的历史发展	(1)
1.1.1 公共部门绩效评估的历史发展阶段	(2)
1.1.2 公共部门绩效评估历史发展的影响因素	(3)
1.2 概念区分和类型划分	(7)
1.2.1 基本概念	(7)
1.2.2 相关概念的区分	(16)
1.2.3 公共部门绩效评估的类型划分	(21)
1.3 公共部门绩效评估的价值取向和功能	(23)
1.3.1 公共部门绩效评估的价值取向	(23)
1.3.2 公共部门绩效评估的功能	(27)
本章小结.....	(30)
关键术语.....	(32)
思考与练习题.....	(32)
阅读材料.....	(33)
第 2 章 西方发达国家公共部门绩效评估的实践	(39)
2.1 西方发达国家公共部门绩效评估的实践	(39)
2.1.1 英国公共部门绩效评估的实践	(39)
2.1.2 美国公共部门绩效评估的实践	(47)
2.1.3 其他西方发达国家公共部门绩效评估的实践	(51)
2.2 西方发达国家公共部门绩效评估的评价	(52)
2.2.1 公共部门绩效评估面临的困难	(52)
2.2.2 西方发达国家公共部门绩效评估的评价	(57)
2.3 西方发达国家公共部门绩效评估对中国的借鉴意义	(62)
2.3.1 西方发达国家公共部门绩效评估的借鉴意义	(62)

2.3.2 对中国公共部门绩效评估的启示	(65)
本章小结	(68)
关键术语	(70)
思考与练习题	(70)
阅读材料	(71)
第3章 公共部门绩效评估的体系建构	(74)
3.1 公共部门绩效评估体系的要素	(74)
3.1.1 公共部门绩效评估的目标	(75)
3.1.2 公共部门绩效评估的基本要求和原则	(77)
3.1.3 公共部门绩效评估的制度安排	(79)
3.1.4 公共部门绩效评估的信息系统	(80)
3.2 公共部门绩效评估指标体系的建构	(82)
3.2.1 公共部门绩效评估指标体系建构需要遵循的原则	(82)
3.2.2 公共部门绩效评估指标体系建构的步骤	(85)
3.2.3 公共部门绩效评估指标体系的构成与选取	(92)
3.2.4 公共部门绩效评估的维度分析	(99)
3.3 公共部门绩效评估的指标体系	(104)
3.3.1 公共部门绩效评估的衡量标准及具体的衡量指标	(104)
3.3.2 适用中国地方政府的绩效评估指标体系	(108)
本章小结	(115)
关键术语	(117)
思考与练习题	(118)
阅读材料	(118)
第4章 公共部门绩效评估的实施	(123)
4.1 公共部门绩效评估的模式选择	(123)
4.1.1 伪评估模式	(124)
4.1.2 正式评估模式	(125)
4.1.3 决策理论评估模式	(126)
4.2 公共部门绩效评估的实施程序	(126)
4.2.1 评估机构的设立	(128)
4.2.2 评估主体的选择	(131)
4.2.3 具体的评估操作	(136)

4.3 公共部门绩效评估中的方法运用	(143)
4.3.1 收集资料的方法	(143)
4.3.2 平衡计分卡方法	(145)
4.3.3 中国公共部门绩效评估的主要操作方法	(147)
4.4 公共部门绩效评估中各参与方的心理反应及调控	(149)
4.4.1 公共部门绩效评估心理调控概述	(149)
4.4.2 公共部门绩效评估指标体系建构过程中各参与方 的心理反应及调控	(153)
4.4.3 公共部门绩效评估实施过程中各参与方的心理反 应及调控	(156)
4.4.4 公共部门绩效再评估过程中各参与方的心理反应 及调控	(161)
本章小结	(164)
关键术语	(167)
思考与练习题	(167)
阅读材料	(168)
第5章 公共项目评估	(176)
5.1 概念区分	(176)
5.1.1 公共项目	(176)
5.1.2 公共项目评估	(180)
5.2 公共项目评估的主要内容	(182)
5.2.1 公共项目评估的目标	(182)
5.2.2 公共项目评估的基本原则	(183)
5.2.3 公共项目评估的方法	(184)
5.2.4 公共项目评估的程序	(186)
5.3 公共项目的经济评估和社会评估	(188)
5.3.1 公共项目的经济评估	(188)
5.3.2 公共项目的社会评估	(191)
5.4 公共项目后评估	(196)
5.4.1 公共项目后评估的概念和作用	(196)
5.4.2 公共项目后评估的基本内容	(200)
本章小结	(202)
关键术语	(205)

思考与练习题	(205)
阅读材料	(206)

第6章 领导绩效评估 (211)

6.1 领导绩效与领导绩效评估	(211)
6.1.1 领导绩效的含义和特点	(211)
6.1.2 领导绩效评估的指标和分类	(214)
6.1.3 领导绩效评估的地位和功能	(218)
6.2 领导绩效评估的基本原则	(220)
6.2.1 领导绩效评估的总原则	(220)
6.2.2 领导绩效评估的具体原则	(220)
6.3 领导绩效评估的方法	(225)
6.3.1 领导绩效评估方法的粗略划分	(225)
6.3.2 领导绩效评估方法的具体划分	(228)
6.4 领导绩效评估的程序	(232)
6.4.1 思想动员和组织准备	(232)
6.4.2 领导述职和实施评估	(233)
6.4.3 综合分析和做出结论	(233)
6.4.4 复核修正和结果反馈	(233)
6.4.5 总结整理和积极落实	(234)
本章小结	(234)
关键术语	(237)
思考与练习题	(237)
阅读材料	(237)

第7章 中国公共部门绩效评估的实践 (243)

7.1 中国公共部门绩效评估的现状	(243)
7.1.1 中国公共部门绩效评估的发展阶段	(243)
7.1.2 中国开展公共部门绩效评估的模式选择	(244)
7.1.3 中国公共部门绩效评估取得的成绩	(250)
7.1.4 中国公共部门绩效评估存在的问题及其原因分析	(252)
7.2 中国公共部门绩效评估的改进策略	(259)
7.2.1 中国开展公共部门绩效评估的有利条件	(259)
7.2.2 中国公共部门绩效评估的改进策略	(260)

7.3 中国各地公共部门绩效评估的案例	(269)
7.3.1 厦门市思明区公共部门绩效评估的实践	(269)
7.3.2 湖南省湘潭市统计局参与党政绩效评估的实践	(274)
本章小结	(279)
关键术语	(280)
思考与练习题	(280)
阅读材料	(281)
 参考文献	 (285)
后记	(295)

第1章 公共部门绩效评估概论

公共部门绩效评估从 20 世纪 80 年代以来受到了极大的重视和青睐。这是因为传统的官僚政治体制不注重效果,使得政府面临着严重的财政危机、管理危机和公众信任危机。与此同时,理论界出现了新右派体系,实践中的“新公共管理运动”相信市场力量,力主减少政府干预,用企业家精神重塑政府,采用管理私营部门的管理哲学及管理方法,并认为这是改革的捷径。政府绩效评估就是在这种背景下被引入的,它的推广和深入是上述因素的客观要求和必然结果。本章从介绍公共部门绩效评估的历史发展入手,阐述一系列基本概念,并分析公共部门绩效评估的价值取向以及功能定位。

1.1 公共部门绩效评估的历史发展

公共部门绩效评估的理论和实践研究在西方开始于第二次世界大战前后,盛行于 20 世纪七八十年代的英美等国,并在 90 年代得到较全面的发展。

在工商企业管理中,绩效管理制度可以追溯到 20 世纪初期泰勒(Frederick W. Taylor)在《科学管理原理》中的时间研究、动作研究与差异工资制。法约尔(Henri Fayol)在《工业管理与一般管理》中以更宏观的研究把这种绩效管理从工商企业中推广到各种人类组织中。从此,绩效管理的理论与方法成为适用于包括经济、行政、军事和宗教组织在内的一般的管理理论与方法。但绩效评估与绩效管理真正运用到政府管理中来,则是始于 20 世纪 50 年代美国的绩效预算制度。70 年代以来西方发达国家普遍开展的“新公共管理运动”使绩效评估在政府管理中得到了广泛应用。

1.1.1 公共部门绩效评估的历史发展阶段

一、开始阶段

学术界的研究始于第二次世界大战期间。学者克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙出版了《市政工作衡量：行政管理评估标准的调查》，标志着政府绩效评估研究的开端。1973年，尼克松政府颁布了《联邦政府生产率测定方案》，使公共部门绩效评估得以系统化和规范化发展。1976年，美国科罗拉多州通过了第一个《日落法》，规定立法机关要定期审查各机构和方案，以消除或改造重叠的机构和效率低下的方案。到1981年，美国已经有36个州通过该项法律，政府绩效评估走上了法制化的轨道。

二、全面推行阶段

20世纪80年代，西方国家开始全面推行政府绩效评估。传统官僚制衍生的众多问题，如机构臃肿、效率低下、浪费严重等使政府面临着严重的管理危机和公众信任危机。与此同时，理论界呼吁减少政府干预，采用管理私营部门的管理哲学及管理方法，用企业家精神来重塑政府。

这个阶段的典型代表是英国。英国从20世纪60年代开始对公共部门生产力进行测定，到80年代在中央各部门进行了持续数年的大规模的“雷纳评审”。1979年，撒切尔政府开展了著名的“雷纳评审”，这是一种以解决问题为导向的经验式调查，调查起点是人们已经了解的东西而不是不了解的东西。到了80年代，在“雷纳评审”的基础上建立起了较为完善的绩效评估机制，广泛运用于中央、地方各层级的政府部门和其他公共部门，比如学校、医院等公共部门。1980年，英国环境大臣赫尔在环境事务部建立了“部长管理信息系统”，它以目标进行资源配置和调整、绩效评估、全面信息反馈等，体现了目标责任制度。1982年，英国财政部颁发了《财务管理新方案》，要求政府各部门树立绩效意识，把经济、效率、效益分化为大量绩效指标，标志着公共部门绩效评估的正式推行。1983年英国卫生与社会保障部提出了较为系统的绩效评估方案，设立140个绩效指标，应用于卫生管理部门和卫生服务系统的绩效评估。负责监督绩效评估实施的中央财政部，在1989年的一份报告中指出，在34个中央部门中已有26个建立了较满意的绩效评估机制，政府各部门拟订的绩效评估指标也不断翻新，1989年总数已经达到了2327个。

三、鼎盛阶段

20世纪90年代，公共部门绩效评估在西方各国达到鼎盛时期。1993年，

美国政府成立全国绩效审查委员会,目标在于降低政府开支、提高办事效率,并公布《从繁文缛节到以结果为本——创造一个行动更好花费更少的政府》的报告。随后公布的《政府绩效与结果法案》是政府绩效评估达到高潮的标志。它要求将绩效评估制度在联邦政府层级制度化,要求联邦机构制定如何为美国人民提供高质量产品和服务的战略规划和绩效评估制度,所有的联邦机构发展和使用绩效评估技术并向公众报告自己的绩效状况。绩效评估的侧重点是公共服务的质量和效益。

根据亚太经合组织的统计,20世纪90年代以来,除美英以外,加拿大、丹麦、芬兰、挪威、德国、法国、新西兰、荷兰、澳大利亚等国都广泛开展绩效评估。基于此,西方学者甚至提出了“评估国”的概念。

1.1.2 公共部门绩效评估历史发展的影响因素

公共部门绩效评估的历史发展受多种因素的影响,主要可以归纳为以下四个方面:

一、社会科学的发展、新的管理理念的出现为公共部门绩效评估奠定了发展的基础

第二次世界大战后,政治学、经济学、社会学、管理学等社会科学的理论和研究取得了突出的进展,新的数理统计方法开始出现,计算机应用技术显著发展,为公共部门绩效评估理论和方法的产生和发展奠定了基础。尤其是政策科学和发展经济学的创立,对公共部门绩效评估的发展起到了重要的作用。诞生于第二次世界大战后的政策科学,以政府公共政策及其过程为研究对象。绩效评估项目正是公共政策的具体化,政策科学从系统和宏观的角度促进了其评估理论和方法的产生与发展。创立于战后的发展经济学,则提出市场机制、理性选择、资源的合理配置、国家间的平等关系等因素在经济发展中的作用,强调经济的持续发展需要保持宏观和微观经济领域的协调统一。这些理论都对发展公共部门绩效评估的理论与方法起到了积极的作用。

公共管理的理论发展为绩效评估在西方发达国家政府管理中的孕育和产生奠定了理论基础。西方公共行政学自19世纪末到20世纪60年代着重研究的是行政组织的内部取向、机构组成、活动程序、行政原则和官僚体制,追求行政效率是这个时期公共行政理论与实践的最高目标。由于忽视了公共行政所应负担的广泛的社会责任,其结果是在经济获得前所未有的发展的同时,普遍存在着失业、贫穷、疾病、无知和绝望,导致了各种社会危机,构成了对现有政治制度的根本威胁。社会科学,尤其是政策科学和公共行政学集合在一起,以塔尔科特·帕森斯、卡斯特、罗森茨韦克、高斯、雷格斯等为代表,从整个公共