

THE NEW

EFFECTIVE PUBLIC MANAGER

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and
Public Management Classics

新有效 公共管理者

[美] 史蒂文·科恩 著
威廉·埃米克

Steven Cohen, William Eimicke

Achieving Success

in a **在变革的政府中追求成功**

Changing Government

(第二版)

公共管理实务系列

Public Management Practice Series



中国人民大学出版社

D035
1077-2

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

新有效 公共管理者

Achieving Success
in a 在变革的政府中追求成功
Changing Government (第二版)

[美] 史蒂文·科恩 著
威廉·埃米克
Steven Cohen, William Eimicke

王巧玲 潘娜 王冬芳 张春娜 译 张成福 校

公共管理实务系列
Public Management Practice Series

中国人民大学出版社

200553002

图书在版编目 (CIP) 数据

新有效公共管理者：在变革的政府中追求成功. 2 版

[美] 科恩, [美] 埃米克著; 王巧玲等译.

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. 公共管理实务系列)

ISBN 7-300-03912-X/D·580

I. 新…

II. ①科…②埃…③王…

III. 公共管理-研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 068593 号

公共行政与公共管理经典译丛

公共管理实务系列

新有效公共管理者

在变革的政府中追求成功

(第二版)

[美] 史蒂文·科恩 威廉·埃米克 著

王巧玲 潘 娜 王冬芳 张春娜 译

张成福 校

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: 北京鑫丰华彩印有限公司

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 16.75 插页 2

2001 年 11 月第 1 版 2002 年 2 月第 2 次印刷

字数: 234 000

定价: 28.00 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》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

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

程远忠 潘小娟

薛 澜 薄贵利

《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



第二版的创作缘由

我们创作《新有效公共管理者》第二版的目的，主要是向大家提供我们在过去五年里对公共管理的研究成果，并更新 1988 年版中所用的案例。第二版在保留第一版有关管理的基本要素的基础上，将着重于对政府运行机制进行反思和再创。在第一版中，有效的公共管理者只是善于在既定的框架内开展工作。尽管这种游勇散兵式的战略仍有必要，但对全面质量管理的研究促使我们要努力地去打破既定框架。有时候，打破并废除一个不合时宜的程序，比起依据它开展工作而最终导致资源的浪费而言，是更加明智的选择。

在原来的第一版中，我们曾经遗留了一个问题：为什么政府的管理工作会困难重重？这个遗留下来的问题也就成为了促使我们创作第二版的动力。首先，我们来考察一下隐含于这个问题背后的前提假设：是不是政府



在处理其自身事务时，真的比非营利部门和私营组织做得更糟呢？对此的衡量标准是什么呢？我们又该如何比较类别不同的组织的效率呢？依照我们的观点，这种比较本身就带有误导的性质。让我们来换一个前提假设再看看：不同类型的功能需要对应不同的组织治理形式，才能使其实现程度达到最优。有些功能的实现最好是依靠政府，有些则需要依靠私人非营利部门，还有些功能则是私人营利组织的强项。然而，即使我们将这个总的假设前提——政府部门的管理不如其他部门——全部推翻，政府仍然面临着私营组织不会遇到的挑战。本书会将这些独特的挑战向读者进行清楚的描绘和解释。

政府无能论是最近才开始流行的。实际上，宪法倒是在限制政府权力，进而影响其能力方面做了很大的努力。我们只需回溯到50年前，就会发现当时所盛行的是一种完全不同的观点。自1929年股票市场坍塌以后，到20世纪30年代的经济大萧条这期间，私营部门变得一无是处；与此相对照，第二次世界大战后，我们的政府部门——美国集体利益的代表——则显得无所不能。政府能够进行全民总动员，并由此取得了第二次世界大战中反极权主义的胜利。政府变得所向披靡。显然，上述两种对政府的评价都是不确切的。人们建立企业以求盈利本无可厚非，低效率也并不是政府组织的内在本质。

政府面临的独特挑战有很多，要在大众的严密监督下解决最困难的问题仅仅是其中之一。更为烦人的是原本美好的愿望在政府的自我规治中最终被扭曲变形。有关人员的录用、激励、提升、辞退，以及工作程序和工作本身的规则数量繁多，达到了令人难以置信的地步，这就使得政府很难成为柔韧灵活并具有回应性的公共组织。

最后，由于公共组织机构庞大臃肿，且想像力丰富的管理者为在既定的规则框架内开展工作而造成的鲁布·戈德堡（Rube Goldberg）功能障碍，使得政府在传递信息方面存在不少问题。政府组织会有自我膨胀倾向的原因之一是：政府无法选择其适宜的市场位置。与联邦快递不同，政府不能简单地选择它愿意为之服务的



领域。同样，既然政府的欺诈行为会劫掠纳税人的钱财，我们就要建立相应的规章保障机制来对此进行防范，然而，通常实施它们的费用比它们能挽回的损失还多。

但不管怎么说，规模庞大的官僚机构以及数量繁多的制度规章这类现象并非无法避免，而且这种情况也必须得到控制。政府通常被认为是一个机构臃肿、形式主义泛滥、等级森严的组织。在过去的20年里，我们亲眼目睹了私营部门的精简浪潮。目前这个浪潮还在加速席卷整个私营部门。大型垂直结构的公司（vertically integrated companies）如IBM，都在努力将自己转换成更加灵活的小型组织。如今美国经济的增长大部分来自小型公司的发展。像通用汽车这样的大型企业，也正在建立新的小型公司以开发革新产品，如目前颇为流行的“土星”系列汽车。微软公司则组建了大量的项目小组，并使其相互之间展开竞争。全美的所有公司都在大规模的缩减内部行政费用，裁减分析研究人员（analytic staff）。公司总部的工作人员则由几千人精简为几百人，再由几百人精简为几十人。

为什么会出现这样的情况呢？这实际上是全球激烈的竞争压力所带来的结果。这些公司又如何才能实现人员精简、权力下放以及组织机构的重塑呢？部分来讲，这类变化的实现是以牺牲白领工人的利益为代价的（in part, such changes have been made on the backs of our white-collar workers）。最近的一些研究报告的记载表明，自20世纪80年代以来，美国工人的空闲时间在不断减少。然而，要全面地回答这个问题，我们认为我们还得看看20世纪的科学技术究竟对组织生活造成了什么样的影响。

如果我们回过头去看看诸如福特汽车公司这样的大型集团的历史，呈现在我们面前的将是一幅巨型的垂直结构的战略生产景象。我们会发现公司控制着汽车生产的每一个环节。它们拥有铁矿和煤矿以生产钢材，拥有钢材厂、配件加工厂、汽车装配厂以及几乎提供汽车制造、运输和销售所需要的一切工厂。为保证制造汽车所需物品的质量和数量，对此就需要进行集中控制。该战略同时还认为所有的盈利都归于同一个公司，较之于由几个不同的供应商分享而



言，利润是最大化的。

这个理论曾经在一段时间内得到过验证，但仅仅是在垂直结构公司在竞争初期占据垄断地位期间。然而，钢铁自由市场一旦建立，汽车公司就会发现从钢铁厂购买钢材比自己自行生产更加划算。钢铁厂的优势在于它们能够将生产钢铁作为其专门的发展领域。它们可以集中组织的全部力量，想尽一切办法来提高钢材的质量，降低钢材的价格。而在一个属于汽车公司内部的钢铁厂，则很难发生同样的情形。更有甚者，由于公司内部钢铁厂的顾客，既具有惟一性，又具有确定性，因此其在价格上就不会有足够的压力，提高生产效率的动力也就不那么强了。一段时间以后，钢材的昂贵价格以及协调钢材生产和汽车制造的管理费用就都进入了汽车的成本。如果没有竞争，倒也相安无事。然而竞争，偏偏在通常的情况下都是存在的，问题也就随之而来。

导致竞争的原因之一是通讯与运输技术的发展。先进的通讯与运输技术使得一个公司能够致力于发展某一专门领域，并（通过电脑、电话和传真技术）很快地获悉对与其竞争者具有杀伤力的报价。它还可以通过空运或州际间的高速公路便捷地取得其所需配件。如果确有必要，借助于联邦快递这样的公司，供货仅用一个晚上的时间就能送达。既然零配件的获取是如此方便，那么我们为什么还要自己经营所有这些提供此类物品的工厂呢？而且，如果公司不大量投资建立内部工厂的话，它就可以很快地享受到由竞争带来的新兴技术和低廉价格，从而使自己在竞争中占据有利地位。

通过上述简短的描述，大家可以了解到私营部门组织管理中所发生的变化。那么公共部门的情况又如何呢？关心公共部门组织管理的我们，又该如何保证政府也能从小型组织以及现代通讯和运输技术的优势中受益呢？

迄今为止，在所有能促进政府改革的战略中，我们认为全面质量管理很可能是最有希望的。因为全面质量管理鼓励从组织的基层开始改革，鼓励工人们经常反思他们的工作，鼓励管理者改善沟通渠道，采纳员工的建议。当然，这并不是惟一的答案。福特基金组织（the Ford Foundation）与肯尼迪政府学院共同发起了一个活动



计划，该计划关注的焦点是国家及地方政府的改革，戴维·奥斯本和特德·盖布勒合写的一本书是该计划的成果之一。这本书写得非常好，书中描述了促进政府改革的另外十种战略。在这个领域中，不仅我们的聪明才智大有用武之地，而且这个领域也需要我们尽情发挥我们的聪明才智和创造能力。公共部门需要新鲜思想的注入，需要进行改革，我们需要一个创新的政府，因为公共管理的确是重要的事情。

公共管理的重要性，来自于公共政策的重要作用。只有政府才具有处理社会公共事务的合法地位及能力——通用汽车公司不会去赡养穷人，克马特（Kmart）也不会去逮捕罪犯。公共管理的重要性还源于公共政策的缺陷——它还不足以引导人们去从善，还不足以在理论上设计一个成本效益解决方案。我们要使组织能够实现我们的承诺，现行框架的道路已经行不通了：以密集的规章制度和被过分规治的政府官员为特征的大型官僚机构，走到了发展的尽头。它不仅代价高昂，容易造成资源浪费，而且还不利于我们解决迫在眉睫的问题。就整个美国来说，公共管理已经上升为一个政治问题，现在正是一个关键时刻，是我们该抓住机会对已经积累了近一个世纪的政府膨胀问题进行全面清理的时刻。一个早就应该开始的变化过程被拉开了序幕，而且我们坚信最终再造政府的目的必将会实现。

本书的写作目的

公共管理者在管理政府组织时，面临着一系列独特的挑战。现代经济与社会生活相互交错并且日益复杂，需要治理的领域也随之日益增多。20 世纪末的公共管理者，已经被众多的危机问题所包围，而犯罪、环境污染、恐怖主义、世界饥荒、豆腐渣工程、种族歧视、艾滋病以及经济增长等问题则仅仅是其中的一小部分。尽管公共管理者面临的问题还在不断增多，但他们中的绝大多数都不能胜任自己的现任职务。现在的许多高级官员几乎没受过什么培训，



有的甚至根本就没受过培训。政府里绝大部分的升迁或者是依靠年资的增长，或者是依靠技术的娴熟。将科学家、律师以及工程师们从普通的职员提升到管理阶层，独特的管理能力绝不是考虑的重点。人们通常主观地认为每个人都会管理，管理中不存在任何需要学习的技能。

为使公共服务专业化，提高政府部门工作人员的素质，我们需要加强对公共政策与管理的研究。《新有效公共管理者》一书就是要为已经进入公共管理者序列和期望进入此序列的人提供实际有用的帮助。本书既可以作为一本公共管理的入门指南，同时又向大家描绘了新型公共管理者的形象——有效的公共管理者，他不是被动地去适应环境，而是积极主动地去改造环境。

本书的写作意图有如下几个：第一，描述公共管理者在处理内部事物与对外沟通交流时会遇到的问题；第二，提供这些管理问题的解决方案；第三，向公共管理者提出个人建议——如何在官僚制度下，树立和保持自己的地位和声望以及如何寻求升迁的机会。

管理既是科学，又是艺术。因此，《新有效公共管理者》中提出的有些观点也许看上去似乎平淡无奇，有些经验之谈甚至显得过分简单，或许这些经验真的很简单，可是绝大多数的管理者却不知如何利用。本书为读者提供了一整套指导公共组织管理的核心理念。

本书内容概述

本书的第一章对当代公共管理中的危机进行了分析，并讨论了导致危机出现的原因，为解决危机已经做了哪些努力，以及还应该采取什么措施等问题。这一章的重点在于介绍再造以及激活政府的运动。

本书的第二章为有效的公共管理下了一个切实的定义，并简要叙述了公共管理者所面临的问题。这一章从描绘公共管理者的负面形象入手，列举了公共部门的各种失败之处，同时也介绍了如何获



得成功的战略。

对公共管理者而言，本书的第三章涉及的问题至关重要：如何才能获得和留住优秀人才？文章还对公共部门中的人员录用和辞退工作何以如此复杂进行了讨论，并提出了一系列获取和留住优秀人才的战略。

贯穿《新有效公共管理者》一书的一个主题是：管理主要是影响人的艺术。如果没有人愿意执行，无论你设计的战略有多么的精细，也只是徒劳无功，最终只留下一纸空文而已。第四章讨论的是如何处理和影响工作中的同事关系。这一章就如何让老板和员工保持心情愉快——一项既超凡脱俗又必不可少的任务——提出了建议。这一章还总结了交流沟通和倾听意见的技巧，这些对于实现有效管理而言，十分重要。同时，它还介绍了一些保证组织正常运行的秘诀。

假定你除了保留绝大多数在职员工以外，别无选择的话，你在这种情况下，该如何去改善一个组织的日常管理工作呢？本书的第五章则对如何通过重新安排组织的结构、任务的分配以及运作程序的标准化以提高组织效率等问题进行了探讨。第六章将组织效率问题的讨论又向前推进了一步，提出了我们目前掌握的、经过实践检验的全面质量管理方案。这个方案是我们根据政府运作的需要对全面质量管理原则进行了一些改编后的成果。它以我们在政府部门与非营利组织中近十年的咨询工作经历为基础，反映了我们在实行全面质量管理的艰苦努力中所得的经验教训。

绝大多数的管理者都很忙，他们将大部分的时间花在收集信息和加工信息上。信息的整理和使用是管理的重要任务，这种看法已日益成为人们的共识。第七章概述了公共管理者在致力于提高所获信息的质量时，通常会遇到的问题。同时，这一章还介绍了如何管理组织信息流的一个简单的方法。

在第八章中，作者首先提出了一个问题：怎样利用预算来达到控制组织的目的？财政管理是公共管理者最重要的控制机制，同时也是最易被人们过于重视的控制机制。自然，如果没有资金的投入，任何活动都无法实现。然而，即便有了投入也并不意味着你一



定能有所收获。这一章详细讨论了预算作为一种影响组织行为的手段，它的作用及其局限。

第九章的任务是解决编制和执行组织战略的问题。每个组织都要承担一定的功能。它要接受上级的命令，还要努力满足外界团体的期望。就私营部门而言，其组织战略的制定所依据的是对市场各要素和组织能力的估量。而在公共部门中，政治要素替代了市场要素，这使得组织的战略决策极端复杂化。在私营部门中，组织必须判断的是人们会不会购买特定的产品，以及组织自身是否有能力实现该产品的生产、运输和销售。而对于公共部门来讲，组织在将产品（或计划）推向市场以前，必须得到官员的许可，并且还要从他们那儿获取资源。公共组织的战略在很大程度上受限于政治因素的影响。这一章就如何领会上级所下达的命令，解读外界团体所提供的信号，以及如何制定符合实际的、具有可操作性的组织战略这几个问题，向公共管理者提出了建议。

公共组织的活动的透明度很高，是受到外界严密控制的。媒体、利益集团、上级机关、立法机关以及公众对于税款的去向都甚为关心。第十章总结了严格监督的常用形式及其功能，并且还向大家提供了处理与外界关系问题的要诀。

最后，我们对在公共部门任职的得失进行了评估，同时呼吁出现更具开拓和冒险精神的公共管理者。我们相信，公共组织不仅能够而且也必须做得更好、有更高的效率。在第十一章里，我们要解决的问题是：“为什么每个人都应该努力成为有效的公共管理者？”最后的这个问题通常不会问得这样直接，而是被表述为：“为什么每个人都应该尽力去创新？”其实，答案很简单，因为缺乏冒险精神的公共管理者不可能取得成功。

我们是经常穿梭于政府与学术之间的一个群体，其中很多人在这两个领域都有对政府实际运转情况的一整套看法和设想。这些观点的理论基石是有关组织理论的一些重要著作，如切斯特·巴纳德和菲利浦·塞尔兹尼克的著述，以及赫伯特·考夫曼，劳伦斯·林恩，西奥多·诺威，阿诺德·梅尔茨勒，沙特施奈德，哈罗德·塞德曼以及阿伦·威尔德尔斯基等政治与政策学者的著作。在为政府工作时，



我们运用上述学者们提出的概念解释其所处的环境，这种环境用其他方式根本就无法解释。本书讨论了人们在公共管理过程中可能会遇到的问题，以及我们所知道的、能解决此类问题的全部制胜之道，并且这些战略均来源于我们过去的成功经验，我们的目的在于向经验尚不丰富的管理者和公共管理专业的学生提供帮助。《新有效公共管理者》的创作宗旨是将多方面的知识融为一体，是为了提供实用性的帮助。虽然本书在提出建议时的语气有些专横，但其内容一点也不复杂，只是一个入门的指南而已。我们衷心地希望，我们在这儿所提供的公共管理问题的解决方案，能够有助于在公共政策制定者以及管理者内部引发一场激烈的、革命性的讨论。

史蒂文·科恩
威廉·埃米克
纽约州纽约市
1995年2月

致 谢



公共管理实务系列
公共行政与公共管理经典译丛

在第一版中，史蒂文·科恩向很多人表达了感谢之情，由于本书的构架是以第一版为基础的，因此在这里，我们仍然要向他们致谢。他们包括：国际货币基金组织的马克·蒂珀玛斯（Marc Tipermas of ICF Inc.）；布法罗纽约州立大学的名誉教授莱斯特·米尔布雷斯特（Lester Milbrath）；哥伦比亚大学巴纳德学院以及负责政治科学季刊的迪米特里厄斯·卡拉里（Demetrios Caraley）（of Columbia University, Barnard College, and Political Science Quarterly）；哥伦比亚大学国际与公共事务学院前任院长，现任中东欧大学校长的阿尔弗雷德·斯蒂芬（now the head of the East Central European U）；曾在哥伦比亚大学，现在在威拉米特（Willamette）大学任教的弗雷德·汤普森教授；以及环境保护署的前任管理者和顾问员雷纳德·布兰德、迈克