

公共管理

54

条金律

刘圣中 郭联发 编著



中国人事出版社

公共管理54条金律

刘圣中 郭联发 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理 54 条金律/刘圣中, 郭联发编著. —北京: 中国人事出版社, 2011
ISBN 978-7-5129-0079-0

I. ①公… II. ①刘…②郭… III. ①公共管理 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 112515 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

新华书店经销

保定市中画美凯印刷有限公司印刷装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.5 印张 260 千字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

目 录

1. 公共性原理：共有、共治和共享	(1)
2. 公平性原理：作为公平的社会正义	(5)
3. 合法性原理：被认可的正当性	(8)
4. 科学性原理：以知识为动力	(11)
5. 法治性原理：无法律不行政	(16)
6. 效率性原理：最大化的节约和产出	(20)
7. 科层制金字塔原理：理想的等级秩序	(24)
8. 帕金森定律：行政机构会自觉地膨胀	(28)
9. 彼得原理：人们总倾向于向上爬到不能胜任的位置	(33)
10. 木桶原理与反木桶原理：最短的木板和最长的木板	(37)
11. 鲶鱼效应：充满活力的异己分子	(42)
12. 酒与污水定律：一粒老鼠屎坏了一锅粥	(45)
13. 非排他性与非竞争性原理：共享的公共产品	(49)
14. 外部性原理：超越市场的外部影响	(54)
15. 搭便车：不付成本的利益享受	(58)
16. 公地悲剧：集体的东西没人管	(62)
17. 反公地悲剧：集体的东西没人用	(66)
18. 蝴蝶效应：小的变动也可能产生大的后果	(70)
19. 邻避效应：不要建在我家后院	(74)
20. 破窗效应：一个小洞即可导致彻底破坏	(79)



公共管理54条金律

- 21. 官僚自主性：官僚也有自己的利益 (84)
- 22. 瓦格纳法则：政府财政支出会不断增长 (88)
- 23. 马太效应：多的愈多，好的愈好 (92)
- 24. 尺蠖效应：横竖都是既得利益者有利 (97)
- 25. 多数规则：多数决定少数 (100)
- 26. 满意决策原理：没有最好，只有较好 (104)
- 27. 阿罗不可能定理：个人选择不可能通过投票多数来形成集体决定 (109)
- 28. 分蛋糕原理：切蛋糕的人最后取蛋糕 (113)
- 29. 奥尔森困境：集体行动的逻辑 (117)
- 30. 多中心治理：多个中心实行自我治理 (120)
- 31. 帕累托最优：资源最佳配置的平衡点 (125)
- 32. 金鱼缸法则：让每个人都能看到金鱼在游动 (129)
- 33. 阿尔布莱特法则：一群聪明人可能会变成集体性愚蠢 (133)
- 34. 报酬递增律：拥有者获得更多的优势 (137)
- 35. 责任分散效应：人多就导致没有人负责任 (140)
- 36. 垃圾桶理论：把不合适的决策扫入垃圾桶 (144)
- 37. 布利丹效应：草堆前饿死的毛驴 (148)
- 38. 蘑菇定律：像蘑菇般生存的新手 (152)
- 39. 奥格威法则：使用比自己更强大的人可以让你更强大 (156)
- 40. 不值得定律：不值得做的事就不值得做好 (159)
- 41. 格雷欣法则：劣币可以驱逐良币 (163)
- 42. 末位淘汰法则：通过竞争淘汰来发挥人的极限能力 (166)
- 43. 麦克莱兰定律：赋予员工参加决策的权利 (170)
- 44. 古狄逊定理：不做一个被累坏的主管 (175)
- 45. 沟通位差效应：平等交流是组织有效沟通的保证 (179)

46. 华盛顿合作定律：团队合作不是人力的简单相加	(185)
47. 反垄断原则：垄断是竞争的终结	(189)
48. 市场化原理：市场可以自发配置资源	(195)
49. 均等化原理：均等服务可以为弱势者创造更多机会	(200)
50. 信息不对称原理：信息分配的不对称让管理变得不对等	(206)
51. 黑天鹅效应：极端事件主宰世界	(210)
52. 指数扩大效应：舆论传播呈指数扩大趋势	(215)
53. 羊群效应：无处不在的从众心理	(219)
54. 无影灯效应：无影灯下看不到影子	(223)



公共性原理：共有、共治和共享

一、公共性原理的内涵

公共性主要是公共部门、政府的属性。在一般情况下，它指政府制定与执行公共政策应根据社会的共同利益和人民的意志，以求最大化地保证公民利益的实现，也就是说，政府产生、存在的目的是为了公共利益、公共目标、公共服务以及创造具有公益精神的意识形态等^①。

对公共性的内涵，我们从四个层面加以剖析。一是公共管理主体的公共性。国家、政府和社会公共组织共同构成公共管理的主体（这里的国家、政府与社会都是从狭义上说的）。作为公共管理主体，这些组织具有不同于其他私域组织的根本特征，主要表现在组织的代表性、行为的公务性、宗旨的公益性、权力的法定性等方面。二是公共管理价值观的公共性。与一般意义上的管理经济地和富有效率地实现管理目标不同，公共管理的价值观更主要体现在平等、正义、公平、民主、伦理以及责任心等方面。私人管理建立在个人本位主义和自利性本质之上，把追求个人效率或利益最大化作为目标取向。与其迥然不同的是，公共管理注重在民主政治理念上去实现公众的高度参与、社会公平以及承担为公众谋求福利的责任。三是公共管理手段的公共性。权力是政治社会的基石，是理解一切政治现象的基础。就如霍布斯所言，“不带剑的契约不过是一纸空文，它毫无力量去保证任何人的安全”。恩格斯也认为，国家本质上是同人民大众相分离的公共权力。公共管理是管理主体运用公共权力实现管理目标的社会活动，因此，公共权力是公共管理活动的后盾和基础，公共权力的公共性充分体现了公共管理手段的公共性。四是公共管理对象及目标的公共性。公共管理的客体或对象是公共事

^① 张康之，李传军编著，公共行政学，北京：北京大学出版社，2007，10

公共管理54条金律

务，即国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务，无疑它们均具有鲜明的公共性。公共管理主体对公共事务的管理首先从公共问题入手，公共问题是公共管理的逻辑起点。同时，由于对公共事务的管理，最终要达到的目标或宗旨是实现社会公众的公共利益，因此，公共事务、公共问题和公共利益的公共性正是公共管理公共性的题中应有之意^①。

二、公共性原理的案例

厦门PX事件

2004年2月，厦门PX项目经国务院批准立项，于2005年7月审查通过了国家环保总局的《环境影响评价报告》，被国家发改委纳入“十一五”PX产业规划7个大型PX项目中，并于2006年7月核准通过项目申请报告，计划于2007年夏天开工。

但是，厦门大学化学系教授、政协委员赵玉芬认为，PX是高致癌物，对胎儿有极高的致畸率，而且PX厂距厦门市中心和鼓浪屿只有7千米，距离新开发的“未来海岸”居民区只有4千米，太危险了，必须迁址。

2007年“两会”期间，赵玉芬联合了另外104名政协委员，向政府提交了一项建议暂缓PX项目建设，重新选址勘察论证的提案。此提案一经媒体披露，立刻引起厦门人的关注，尤其是在海沧“未来海岸”买了房子的业主，更是坐不住了。那段时间关于PX的帖子总会成为热门，有人说，国际组织规定这类项目必须建在距离城市100千米以外的地方。不久，这些帖子内容变成了手机短信，迅速在厦门市民中流传。短信号召市民们去市政府“散步”，公开表达对PX项目的不满。

对此，厦门政府很快做出了回应。2007年5月28日，市环保局局长用答记者问的形式在《厦门日报》上解答了关于PX项目的环保问题。次日，负责PX项目的腾龙芳烃（厦门）有限公司总经理林英宗博士同样以答记者问的形式在《厦门晚报》发表长文，解释了PX工厂的一些科学问题。文章纠正了赵玉芬教授把PX项目和“吉化双苯厂爆炸案”相联系的说法，指出PX属低毒化合物，“安全系数与汽油同一等级”。但提及该公司将采取哪些措施提高安全性时，林英宗博士列举了一大堆老百姓根本无法看懂的名词，诸如集散控制系统（DCS）、连锁式安全仪表系统（SIS）等。5月30日，厦门市政府还召开了一个非常简短

^① 王乐夫，陈干全。公共性：公共管理研究的基础与核心。社会科学。2003，4

的新闻发布会，正式宣布缓建PX项目。但这一系列举动并没有说服老百姓。6月1日，“散步”在警察监视下如期举行，所幸双方都没有发生过激行为。

厦门市政府很快改变了做法。6月5日，厦门市科协印刷了数万份宣传册，随《厦门日报》散发给市民。这份《PX知多少》小册子图文并茂，用通俗的语言解释了PX到底是怎么回事。按照这个小册子的说法，PX毒性并不大，虽然直接接触会对人眼和上呼吸道有刺激，但它没有致癌性。从理论上讲，PX项目基本可以做到不排放“三苯”（苯、甲苯、二甲苯）污染物，对环境影响并不大。另外，国内外也不乏PX工厂建在居民区附近的事例，比如壳牌炼油厂（美国休斯敦周边）与Deer Park城仅隔一条高速公路，韩国蔚山S-Oil炼油厂、日本千叶石化区与居民区无明显界限，中国石油辽阳石油化纤公司距离居民区约500米。

最终，在全体厦门市民共同努力下，PX项目迁建漳州古雷半岛。在整个事件中，政府制定的公共政策及其执行是否坚持和维护了公民的基本权利，是否在舆论中充分体现和表达了公民的意志，政策与执行的出发点是否超越了政府的自利倾向，而考虑更为普遍的社群利益和社会长远利益，就是公共管理活动中公共性原理的很好体现。^①

三、公共性原理的启示：公共性危机与构建

在日常的公共管理活动中，常常出现偏离公共性的情形，而这种情形导致了公共性的危机：

其一，公共利益的偏离。公共管理活动的公共性表现就是把公共利益作为其出发点和目标归宿。然而，在日常的管理活动中，由于官僚的私利倾向导致与民争利，背离公共利益。公共利益的模糊性使得在监督不健全的情况下，公共利益无法得到明确的表达而被僭越。上述情形会致使公共性丧失。

其二，公共管理价值的扭曲。现代性的特征是以工具理性代替价值理性。在公共管理活动中，公务人员强烈的专业技术崇拜和固定的专业化分工使得政府的公共价值日益衰退。市场经济兴起，新公共管理运动更欲把政府看成公司，视公共价值为无物，严重影响到公共管理的公共性这一本质属性。请不要忘记，公共物品不是私人物品，不能通过市场来调节。

其三，公共政策失灵。官僚制的结果性导致公共政策失灵，官僚制的官僚机构内部在纵向关系上，依赖于等级结构在组织内部层层授权，下级只能对上级负

^① 袁越. 厦门PX事件. 三联生活周刊, 2007-10-11

公共管理54条金律

责，上下级获得的信息是不对称的，这种组织模式使决策权集中于组织上层，即“只有处于金字塔顶端的人，才能掌握足够的信息而做出熟悉情况的决定”^①。从而阻碍了信息的快速流转，往往造成时间上的延误；其封闭而平衡的僵化结构使之无法适应迅速变化的社会环境，导致政策的滞后与失效。

公共性的构建应该把握两个关键，一个是人的塑造，另一个是政府制度的改革：

第一，培养公民精神。公民精神的培养对象既包括公务员又包括普通民众，侧重点有所不同。公务员强调公共精神的培养，核心是“全心全意为人民服务”；普通民众的培养则重在公共参与和监督政府。

第二，依法行政。政府是公众实现利益与满足需要的工具，是公众的代理机构。对政府权力进行规范和制约，防止公共权力的滥用甚至异化，保证公共权力正当、有效行使的最有效的办法就是把政府的行为置于法律的制约之下。宪法和法律本身就是人民意志的集中体现，代表人民的利益。公共权力依法行使，为公共利益目标服务是政府公共性的体现。服务型政府也是法治政府，政府的权力、职能、规模和行为都不得超出宪法与法律规定的范围，并要公开接受社会的监督。首先，应该坚持政府权力由法律授予的原则，以法律明确政府的执法范围及相应的执法程序。其次，加强公务员队伍建设，提高公务人员的素质，使其在法律规定的范围内进行公共管理活动，并给予公务人员适度的自由裁量权。最后，建立健全行政复议、行政诉讼等制度，强化对公共管理活动的监督，促进政府严格依法行政，从而达到一种良好的治理状态^②。

第三，行政民主的制度安排。把民主的精神嵌入公共管理活动中，制定相关的制度来保证这一理念的实施。如听证会制度，在中央，2002年1月12日北京举办了我国第一次旅客列车票价听证会；2005年9月27日全国人大举办关于个税起征点的立法听证会，这是我国的第一次立法听证会。在地方，2001年12月8日召开的广东省2002年春运公路客运上浮价格听证会，2005年6月16日福建省厦门市物价局就厦门未来污水处理收费标准、自来水价格结构调整等问题举行的听证会，2005年9月7日《珠海市服务业环境管理条例（草案修改稿）》的立法听证会，2006年4月26日北京出租车调价听证会等都很好地保障了公共管理的公共性。

① [美] 戴维·奥斯本，特德·盖布勒，改革政府：企业精神如何改革着公营部门，上海：上海译文出版社，1996，16

② 肖东方，公共性：建设服务型政府的价值取向，内蒙古农业大学学报（社会科学版），2009，4

2

公平性原理：作为公平的社会正义

一、公平性原理的内涵

公平性原理的内涵是社会公平，一般意义上，社会公平也就是社会正义。就社会正义而言，主要有两种概念：一种体现了赏惩和功过的观念，另一种体现了需求和平等的观念。^①

第一种观念要求每个人的社会地位和获得的物质报酬应该尽可能地与他们的功过相对称。这一思想还体现了“按能择职”和“机会均等”的要求。这意味着要结束世袭的特权，建立一个人人有机会展现自己功绩的开放社会。对于“功绩”究竟是指什么，以及在实践中如何最公正地评判它，则有不同的见解。一些人认为功绩是指贡献，即一个人有多少才干以及他是如何有效地发挥它们的。另一些人则认为，才干与功绩无关，人们获得报酬只是他们付出的努力的结果，也有可能与他们选择的努力方向是否有效有关。在衡量功绩的问题上，自由市场加上政府调节可能是在实践中对功绩进行回报的最佳机制。

第二种观念是指应根据每个人不同的需要来分配物品，它与平等思想密切相关，因为成功地满足需求的方案会在一个重要的方面使人们获得物质上的平等。然而，需求概念很显然被精确地界定了。

^① [英] 戴维·米勒，韦农·波格丹诺主编. 布莱克威尔政治学百科全书. 北京：中国政法大学出版社，2002. 409

公共管理54条金律

二、公平性原理的案例

“神木医改”之争^①

陕西省神木县因实行“全民免费医疗”而一夜之间名扬全国。这一政策被称为“开国内先河的医疗保障制度”。神木县位于陕西省北部，矿产资源丰富，本县境内煤炭探明储量 500 亿吨，属于陕北能源化工基地的核心区域。2008 年，全县实现地区生产总值 290 亿元，人均 GDP 高达 6.87 万元，财政总收入 72.27 亿元。县域经济综合实力位居全国第 92 位，西部第 5 位，陕西省第 1 位。正是雄厚的经济实力，使神木县成了这个“率先吃螃蟹”的人。

根据 2009 年 2 月 9 日神木县人民政府所印发的《神木县全民免费医疗实施办法（试行）》，从 3 月 1 日起，全县干部职工和城乡居民，只要拥有神木县户口并且参加了城乡居民合作医疗和职工基本医疗保险，都可以享受这项改革政策：门诊治疗实行医疗卡制度，每人每年给予 100 元门诊补贴；住院治疗执行起付线报销制度，乡镇医院报销起付线为每人每次 200 元，县级医院为 400 元，县境外医院每人每次 3 000 元。起付线以下费用患者自付，以上费用全额报销。每人每年报销上限为 30 万元。

实行这项政策的定点医疗机构包括神木县境内及县境外的医院及药店。境内有 7 家县级医院、5 家县级药店和 21 个乡镇卫生院，县境外有 6 所北京医院、5 所省级医院和 5 所市级医院；在报销项目上，神木县还将许多其他医院不提供报销的医疗项目也纳入报销之列，比如安装人工器官、器官移植等特殊检查费、治疗费和材料费等。

“神木医改”正式实施以来，由于“看病不花钱”，患者蜂拥而至，定点医院病床爆满，甚至出现有些人小病大治，另一些重病患者却因没有床位而住不进医院，这使神木全民免费医疗政策引起了全国的广泛关注。赞成者有，反对者也众。赞成者认为，这是政府关注民生，体现了政府的责任与义务，应进一步探索和完善。反对者则认为，全民免费医疗只是乌托邦式的幻想，是“放卫星”式的改革，违背客观规律和自身实际，没有进一步推广的可能；更有甚者认为，“神木医改”引发了公众道德风险，与国民素质不相匹配。

^① 引自王梅，“神木医改”之争，中国选举与治理网：<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=149345>

三、公平性原理的启示：公平的类型与实现途径

1. 公平的类型。为了实现社会公平，我们首先要明确公平的类型有哪些，我们应该实现哪种公平。社会公平大体可以分为实质公平和形式公平。实质公平指的是结果的公平，对不同的人不同对待。判断结果是否公平，应区分两种情况：（1）如果这个结果纯粹是由某个程序导致的，只要这个程序公平，如抽签，那它的结果就是公平的。（2）如果这个结果是根据一定的原则按相应的程序操作所导致的，那么，判断结果是否公平，就要看原则和操作是否都公平，只有在二者都公平的情况下，才能说结果是公平的。形式公平是程序的公平或者说是原则上的公平，不论人的出身是什么样的情况，不论起点如何，即摒弃掉每个人身上的历史、文化、习俗等，对不同的人同样对待，所有人都适用同样的规则，以这样的方式来实现的分配。形式公平的逻辑是无法通过人为的方式划定一种标准来对结果进行调节的，你进行调节的行为本身就会造成对公平本身的伤害。在形式公平中我们要重点强调比例公平。比例公平的含义是不同人按比例不同对待，即按照不同人对社会贡献大小之比值（比例），让他们获取相应比值的不同收益。根据这些原则进行分配而产生的结果，都包含着比例的相等，但只是形式上的平等。^①

2. 实现途径。约翰·罗尔斯先生在《正义论》中提到两条正义的原则。“第一个原则：每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。第二个原则：社会的和经济的不平等该这样安排，使它们被合理地期望适合于每一个人的利益；并且依系于地位和职务向所有人开放。”^② 第一个原则是平等原则，是一种基本制度框架，要求社会制度规定和保障公民的平等自由。第二个原则是差别原则，即社会合作中利益和负担的分配。两条原则呈“字典式”排列。罗尔斯先生提出的这两个层面正是我们实现公平的途径：首先，制度体制改革要始终遵循实现和保证公民的平等自由。这个是实现公平的先决条件。其次，对社会财富的调节。一个正义合理的社会分配制度，不是以牺牲一部分人的利益来增加另一些人的利益，而是在社会竞争和分配中保护弱者的利益。

① 徐梦秋. 公平的类别与公平中的比例. 中国社会科学. 2001, 1

② [美] 约翰·罗尔斯. 正义论. 北京：中国社会科学出版社，1988. 60～61

合法性原理：被认可的正当性

一、合法性原理的内涵

合法性是公共管理的根本，是指某个政权、政权的代表及其“命令”在某个或某些方面是合法的。它是一种特征，这种特征不是来自正式的法律或法令，而是来自于有关规范所判定的、“下属”据以（或多或少）给予积极支持的社会认可（或认可的可能性）和“适当性”。^①这是政治学意义上的界定，从公共管理的视角来看，合法性包含两个层次的要求：

其一，依法性。公共管理活动是在法律框架下的管理活动，法律规定了公共管理活动的权限，即什么事情应该做，什么事情不该做都有明确清晰的法律规定。公务人员要按照法律的规定依法履行自己权限范围内的事务。在实施管理行为时要严格遵照法律的相关规定执行，不得越出权限范围实施管理活动，要依法保护公民的合法权益。同时，法律监督公务人员的行为，一旦公务人员违反法律规定，侵犯公民的合法权利，就会受到法律的严厉制裁。

其二，正当性。在公共管理活动中，正当性的表现就是管理者的行为得到被管理者的认可和接受。这是公共管理活动得以展开，达到目标效果的关键。在公共管理活动中体现为对被管理者的尊重，管理与被管理不同于统治与被统治的关系，管理者的权力是人民授予的，授予权力的条件是管理者要为人民服务，这也是中国共产党的指导原则。所以说，在公共管理中不能有专制的“父母官”思想，而要时刻提醒自己是人民的公仆，要全心全意为人民服务，这样公共管理才能实现效率与公共利益的最大化。

合法性的两个层面结合在一起，依法是前提，不严格依据法律的规定，公民

① [英] 戴维·米勒，韦农·波格丹诺主编。布莱克威尔政治学百科全书。北京：中国政法大学出版社，2002。439

是不会承认和接受公共管理的。正当性是根本，是公共管理活动有效展开的保障。

二、合法性原理的案例

上海“钓鱼执法”事件

2009年10月14日晚，上海庞源建筑机械工程有限公司司机孙中界驾车准备到上海市南汇区航头镇接人。当他行至浦东区域闸航路和召泰路交叉口时，看到一名青年男子频频挥手示意他停车。“我看着他着急的样子，想着他肯定遇到了难事，就停下了车。他一下子就拉开车门坐到了副驾驶座位上。我问他有啥急事，他说这么晚拦不到车，又非常冷，想让我捎他一程。”孙中界回忆说，“我刚好顺路，又看他只穿一件T恤，就有点同情他，打算捎他一程。上车后，他说按出租车的价格给我掏钱，我当时忙着开车也没搭理他。走了四五分钟后，这名男子说到了，我就缓慢停车。这时，他掏出10元钱，往我仪表盘右侧一扔，随后就伸脚急踩刹车，并伸手拔我的车钥匙。这时，我看见我车前侧过来一辆面包车，车上冲下几名便衣男子上了我的车，他们自称是执法大队的，说我黑车营运拉客。我赶紧解释，并说刚才上车的男子可以作证，可上车男子已不见踪影。”孙中界说：“这几个人把我从车里拽出，拿走了我的驾驶证和行车证，并把我推上面包车，开进附近的一个胡同，胡同里停着一辆依维柯，他们又把我推到车上，上面有几名身穿制服的男子，我想掏出手机报警，手机却被他们没收了。他们在车上对我进行审问，一名男子拿出上海市浦东新区城市管理行政执法局调查处理通知书，说我开黑车，非法营运。我说是对方主动上车，我也没向对方要钱，纯粹是出于做好事的心理。可他们坚持说我非法营运，还让我在处理通知书上签字。因为尿急，我无法忍受，只好在上面签了字。”据孙中界反映，当时僵持了大约1小时，他签字后才放人，车也被他们开走了。

事后为证明清白，孙中界挥刀自残。经媒体报道后，上海市政府对此事给予了高度重视，成立联合调查组迅速妥善地纠正了执法中的错误，并对相关责任人进行了处理。

三、合法性原理的启示：合法性的缺失和重塑

合法性的缺失主要是在公共管理实践中出现的合法性的偏离甚至是违背。第一，公共管理结构的合法性缺失。公共管理结构指的是组织和制度，组织和制度是依据法律制定，所以法律的制定就成为公共管理活动的前提。法律的制定要依

公共管理54条金律

据宪法的基本原则，明确清晰地规定公共管理的组织编制和权力界限。在管理活动中不能侵权、越权，要遵守行政程序。第二，公共管理行为的合法性缺失。如果说公共管理的组织、制度的合法性缺失是静态的合法性缺失，那么相对地，公共管理行为的合法性缺失就是动态的合法性缺失。公共管理的行为主要体现在公务人员的行为上。公务人员要严格按照法律的规定实施管理行为，崇尚法治精神和提高为人民服务的意识。

明确了在公共管理的实践中存在的合法性缺失后，我们该如何重塑合法性？第一，确立法在公共管理中的绝对权威地位，根据依法治国的原则和要求，建立并完善法律体系，用法（尤其是宪法）来规范公共权力的运作。用法来规范权力的运作，必须首先确立和贯彻宪法至上的原则，使公共权力和公共管理处于宪法的全方位监控之中。在此基础上，要逐步健全既有权威又有实效的法律体系，规范公共管理行为。健全适应性强的公共危机管理法律体系，是当前树立法律权威、强化公共管理合法性的突破口之一。第二，发掘并充分发挥权力制衡机制的潜能。适当的权力是有效管理的前提和保证。首先，发挥权力体系的整体制约作用，由立法为公共权力的运作设定范围和标准，通过司法来审查公共权力运作过程中的合法性、合理性。其次，公共管理活动的决策权、执行权、监督权应相对独立且相互制约，以保证公共权力运作的公平、公正和公开性，最大限度地实现和维护公共利益。最后，政府机构改革要配合职能调整与合理的权责分配，这也是提高公共权力运作效率、促进公共部门有效作为的重要途径。第三，充分发挥媒体的舆论监督作用。随着信息技术的不断发展，新闻媒体在政策宣传、舆论导向及社会治理上的作用日渐凸显，成为公民维权的坚强后盾。^①

^① 赵修华. 公共管理合法性问题研究. 社科纵横. 2008, 3



科学性原理：以知识为动力

一、科学性原理的内涵

什么是科学？1888年，达尔文曾给科学下过一个定义：“科学就是整理事实，从中发现规律，做出结论。”科学就是运用范畴、定理、定律等思维形式反映现实世界各种现象的本质和规律的知识体系，是社会意识形态之一。科学，是讲求证据、逻辑严密的人类认知，是人类智慧结晶分门别类的学问，是人类对事物发展规律的总结。可见，公共管理作为一种人类社会活动，也应该遵循人类社会和自然界的客观发展规律，通过科学管理实现公共服务的有效输出。所以，尊重科学知识所进行的科学管理对公共管理非常重要。

提到科学管理，不得不提泰罗。他说：“所有的日常活动中，不注意效率的行为都在使整个国家资源遭受巨大损失，而补救效能的办法不在于寻求某些出众或是非凡的人，而在于科学的管理。”泰罗认为，管理科学的根本目的是谋求最高工作效率。他还指出，最高的工作效率是工厂主和工人共同达到富裕的基础。达到最高工作效率的重要手段，是用科学的管理方法代替旧的经验管理。实施科学管理的核心问题，是要求管理人员和工人双方在精神和思想上彻底变革。

公共管理的对象是社会公共事务。公共管理学是研究社会公共事务管理的特殊规律和主要过程的学科。科学的本质是理性化，是如实反映客观事物固有规律的系统知识。公共管理作为一种社会活动过程，应该遵循科学的理论，运用科学的方法。所谓公共管理的科学性，就是在公共管理的过程中，运用理论化、系统化的科学知识体系，按照事物发展的客观规律，不断改善工作机制、改进工作方法，从而达到高绩效的公共管理结果。