

• 周叔莲 楊沐 • 编

# 公共管理与经济改革

责任编辑 高菊生  
责任校对 王 铮  
技术设计 贾晓建

## 公共管理与经济改革

中瑞公共管理讨论会论文集

周叔莲 杨 林 编

·  
经济管理出版社出版

(北京月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售  
北京印刷二厂印刷

·  
850×1168毫米 1/32 9.475 印张 244千字

1987年8月第1版 1987年8月北京第1次印刷

印数: 1—5,000 册

统一书号: 4361·70 ISBN 7-80925-006-7/F·5

定价: 2.75 元

## 前 言

根据中国社会科学院和瑞典斯德哥尔摩大学的协议，1984年12月和1985年11月分别在斯德哥尔摩和北京举行了两次中瑞公共管理学术讨论会。这本文集是这两次讨论会的部分成果。

公共管理 (*public administration, public management*) 是指对国家机关、国有服务机构和国有企业的管理，它和西方经济学中的另一个概念私有管理 (*private management*，一般指对私有企业的管理) 是相对应的。本世纪以来，特别是第二次世界大战以后，公共管理部门在西方国家中普遍获得了较快发展。到八十年代，瑞典已有三分之一以上的劳动力在公共部门中工作，公共部门的支出约占国民生产总值的70% (包括各种转移支付)。如何提高公共管理的效益，成为瑞典和其它一些国家学术界关心的重要问题。

1984年我国进入了以搞活企业为中心的全面经济体制改革阶段。增强企业活力的难点在于搞活占全国企业主要部分的大中型全民所有制企业。同时，给企业扩权也意味着改革传统的国家管理经济的方式。从这些方面看，我国的经济体制改革和瑞典的公共管理改革有不少共同的问题。通过这两次学术会议，两国学者都感到扩大了思路，有较大的收获。

瑞典在公共管理方面比较丰富的经验。本书收集的瑞典学者的文章，涉及到广阔的方面，对研究我国的经济改革和经济管理有一定的参考价值。中方学者的论文对研究经济改革也会有所帮助。

本书由周叔莲、杨沫负责编辑，钱家骏、丁易参加了一部分工作。

编 者 1986年10月

# 目 录

## 前 言

- 公共管理与经济发展……………冈纳·赫克切(1)
- 瑞典国有企业的管理……………萨昂·卡尔森(20)
- 规划预算概念及其在政府部门中的应用……………鲁奈·伯格林(30)
- 瑞典在劳动市场领域的公共管理……………阿伦·拉森(44)
- 经济增长与收入分配……………阿伦·拉森(51)
- 瑞典地方政府的集中和分散  
……………斯坦·斯塔尔·兰德斯特劳姆(65)
- 瑞典公共行政管理中的决策形式与层次  
……………哈利埃·龙布拉得(75)
- 瑞典的新社区……………拉斯·斯特朗勃格(90)
- 瑞典政府的成长……………丹尼尔·塔其斯(108)
- 传统公共管理理论的现实意义……………杰恩·艾里克·莱恩(128)
- 从指令性管理到目标管理……………雷达·拉森(142)
- 公共管理人员的教育问题……………雷达·拉森(154)
- 关于公共管理的计算机化……………英加尔·帕尔默兰德(165)
- 瑞典的社会保障与社会福利……………古奈尔·加斯塔夫森(176)
- 瑞典公共保健服务中存在的问题……………沃尔特·斯兰格(188)
- 中国经济体制改革的回顾与前瞻……………周叔莲(201)
- 目前中国的价格改革……………杜萌崑(215)
- 论社会主义全民所有制企业的经营自主权……………杨 沫(224)
- 北京市对国营工业的管理……………韩 光(233)

上海的经济发展战略与经济体制改革·····	贺锡圣(241)
搞好工业企业内部配套改革,增强企业活力·····	银重华(249)
一个国营企业调动职工积极性的经验·····	杜培荣(256)
中国城镇的就业与工资·····	赵展宽 陆国泰(263)
关于中国职工工资增长的回顾和展望·····	邹静蕴(276)
中国供销合作社的经营和管理·····	白仲尧(287)
中国医疗保健事业的情况和问题·····	朱庆芳(297)
<b>附 录 中瑞公共管理讨论会参加成员名单</b> ·····	<b>(307)</b>

# 公共管理与经济发展

冈纳·赫克切爾\*

## 行政管理的基础结构

在关于发展问题的讨论中，人们早已认识到，给基础结构以充分注意，是必不可少的。比如，要用肥料增加农业生产，除非先搞好灌溉，否则就收不到效益。没有令人满意的储存设施和有效的运输体系，储备食用谷物的任务就不能完成。工业化也要求建立运输设施，否则，在需要的时候就得不到原料，最终产品就到不了消费者手里。铁路、公路对于生产与分配都是必需的。电讯通信是基础结构的一个更为重要的因素，它是有效的社会现代化所必不可少的。

人们对于另一种形式的基础结构常常不加注意，那就是有效的行政管理。如果没有顺利的行政管理，那末，经济发展规划，以及资源与最终产品在国家之间的转移，都只是梦想。有关重大的行政管理问题仍然常常被忽视，从而带来极其不幸的后果。这方面的例子不胜枚举。这里我只举一事为例。

某个国家从瑞典得到一笔财政援助，用来购买教育器材。瑞典政府出于对受援国的感情，立即拨付了这笔款，让他们与提供设备的公司去作必要的安排。可事实上，仅仅为了安排确保交货所必需的信贷文件就用了不下两年的时间。在此期间，物价上涨了，由于不予提供追加基金，只得减少供应。这样，受援国的低效管理大大减少了所给援助的实际价值。

---

\* 作者简介见附录（下同）。

毫无疑问，在贫穷与缺少经验的国家走上成功的经济发展之路以前，必须解决许多行政管理问题。本文的目的就是讨论（虽然只是在原则上）一些这样的问题。所作的分析不求完善，目的是通过几乎不言自明的事实与关系，或通过可能引起争论的方式，表明不仅必须注意经济发展的实体，而且必须注意管理及利用的方式。

的确，提供明确的解决方案是不可能的，常常会有几种可供选择的方案。在这些方案中作出选择取决于多种不同的考虑。不同的观察家对与之相关的利益重视程度不同。这种选择还受到有关国家的特殊传统和其它特点的制约。管理实践在很大程度上被视为国民文化，包括道德价值体系、宗教以及其它传统的反映。显然，也包括不同的阶级与职业结构。

因此，瑞典的经验和方法受到瑞典的地理和历史的制约，不一定适用于其它国家。而且，解决方案的选择常常取决于基础结构的其他方面，如通讯与运输的效率高低。另外，也可能涉及意识形态的自然倾向。

### **公共行政管理与企业管理的**

当我们探讨总的基础结构的公共行政管理而不是应用于特定企业（无论公共企业或私营企业）的企业管理时，上述的限制条件则尤为重要。这两种类型的管理显然是彼此相关的，而且有些无疑对这两者都是共同的一般原则。但是，它们之间也有明显的区别，而且有些区别极为重要。

企业管理通常处理的是某种特定生产，不管是商品生产还是劳务生产，其投入与产出的关系大多是可以合理而肯定地建立起来的。而公共行政管理的目标则比较全面，常常难以搞清其活动的结果，或真正确定这些结果主要是积极的，还是主要是消极的。只有在很少的情况下，人们才能较为清楚地看到目标与手段之间的直接联系。即使最终能做到这一点，往往也需要较长时期的观

察。

### 经济发展的步伐

每个国家或民族为了有效地利用其生产力而进行的发展，是一个困难而非常复杂的过程。这些困难常常被某些人所低估，这些人受到一厢情愿的诱惑，羡慕他人的发展成果而没有注意到这些人们过去所曾走过的漫长而勤劳的道路。西欧资本主义经济的成功是从几十年前的农业改革开始的，接着是大量的、有时是偶然的技术革新，而只有当新的发明出现几十年以后得到有效地应用时，经济才开始高速发展。工业化时期加上农业改革时期，确实是一段很长的时间。

各国所需要的时间是不同的。在英国，所谓的“农业革命”早在16世纪中叶就开始了，大约在150~200年以后才完成。纺织工业与钢铁工业的一些重大的技术发明诞生于1750年左右，人们所说的“第一次工业革命”大约是在1850年结束的。

但是，后来者可以从先行者的经验中受益而更快地前进。瑞典就是后来者之一。在瑞典，农业的改组始于十八世纪后期，大约五十年以后才结束。工业化是建立在一定数量的经验的基础上的。在这种新的情况下，工业化约始于1850年，大约在三十年以后获得高速发展，到1914年第一次世界大战开始时，已形成了一个有国际竞争能力的结构。当然，现在开始发展的国家，可以更快地做到这一点。正如弗里德里克·恩格斯在提到英国时所说的，在对待资本主义制度的弊病时，经验也很重要。瑞典也存在着严重的社会问题，但是情况从来没有变得象英国那么恶劣，原因恰恰是当瑞典主要还是个农业国时，国际上就已讨论了工业资本主义的弊病。

还应当记住，经济发展不是一个容易而顺利的过程。它要经过不同的阶段，其中第一阶段充满许多突然的、几乎是革命性的和爆炸性的变化，而以后的各个阶段一般比较缓慢而从容，而且



与社会的稳定性相适应。但是，这种经济很少是均匀一致的。有的因素可能刚刚开始进入“革命性”变革的时期，而其他的因素则已达到一种比较平静与稳定的水平。

### 公共管理的作用

经济发展各阶段的差别也对行政管理的需要与可能性产生影响。在西欧国家开始发展经济时比较有利的事情之一，就是在主要经济变革开始之前它们已经具备了一套相当稳定和普遍为人所接受的公共管理的体制。仍以瑞典为例，在十八世纪末、十九世纪初进行的农业改组，几乎完全是由上级发动与领导的。中央政府通过法庭，并在更大程度上通过它在各省的行政机关来实施。而且，工业化过程最初出现的破坏至少部分地被立法所缓和，这些立法也为法庭与行政管理机构所施行。另一方面，英国和瑞典在十七和十八世纪的经济都常常受到由政府发布而由行政管理的代理人执行的限制性措施所阻碍。

公共行政管理在发展中很少是动态因素，它通常提供结构而别无其他。实际的推动力在于对过去被忽视的原料及其他资源的开发，和生产率的提高，即关于投入的劳力与其他生产资料的较高的生产产出上。这就是技术改造开始起作用之处。而且，所有这类变革都要求事业心，这是行政管理方法所无法创造的。

关于事业心是取决于所有制或其他经济刺激，还是取决于追求权力的欲望的问题，或者它是否能通过无私地忠于职守来树立的问题，我们在此抛开不谈。总之，这些没有一个是可以通过行政管理来培养的；而如果缺乏这种事业心，经济发展就会减慢，或根本不会发生。但在另一方面，除非非经济的条件足够有利，否则事业心本身是很少能够充分发挥的。在得以利用自然资源、适当的技术与创业精神所提供的可能性时，最重要的因素之一就是——一个稳定的行政管理基础结构，包括对权利、义务与限制作出明确规定的法制。

## 公共部门的作用——瑞典的例子

由于几个不同的原因，瑞典的经验可能对现代的发展中国家具有某种意义。一百年前，瑞典就经济而论仍然是一个不发达国家，它刚刚开始把潜在的可能性付诸使用的过程。可是，它始终有一个相当重要的公共部门。在工业化，甚至主要农业改革开始以前的很长时间内，部分森林与土地就由国家所拥有了。近来建立的基础结构因素也是在政府部门的参与下才得以发展的。铁路系统的干线、邮政和电信是由国家建造的，其它一些服务事业从一开始就全部或部分地由地方政府所控制。它们包括这样一些重要的组织机构，比如医院这样的福利事业以及电力分配系统这样的公用事业等。水力发电是在国家与私人公司互相竞争中发展起来的。另外还有创建公共企业以补充私营企业活动之不足。正如已指出的那样，在基层始终存在一个比较强大、有权威和稳定的行政与司法的基础结构。“曼彻斯特式的自由主义”从来没有在瑞典站住脚。

现在，公共部门比过去大得多了。它的产值约相当于国民生产总值的三分之二；其中大约有一半是转移的，如老人年金与儿童补助，但另一半则包括直接的公共活动。这些主要是服务业。工商业的大部分仍然在私人部门，但是他们或多或少地受到政府专门机构的法律、条令等控制形式的广泛社会调节。应该再次强调，瑞典的例子虽然可能具有某种一般意义，但充其量只能对若干可能性中的一种提供一个暗示。瑞典的制度也并没有为瑞典人自己一致接受。时时有把更多的直接生产性行业并入公共部门的强烈要求。现在，讨论得更多的也许是：公共部门的发展是否太快（十五年前，公共部门总的来说只占国民生产总值的三分之一）；转移产值是否太多并在某种程度上不太必要；规章是否过于复杂而烦琐；有些服务业是否可以和应该从公共部门转移到私营部门，以便培养更强的成本意识。这些辩论在这里可以略去。

另一方面，对一个有效的行政管理结构的需要则一如既往地得到一致的认可。

### 行政管理结构的要素

需要指出行政管理系统内部的一些差别。许多行政机构完全是基础结构性的，或（和）制定法规的，如法院（包括行政法院）、警察局以及税务局。有些机构在提供服务时并不注意经济价值，这对卫生及其它社会服务业来说当然是如此。但另一些机构是与经济比较直接有关的，如工业安全与福利、就业机构以及环境保护机构等。还有一些则是被期望能够盈利或至少支付应承担的费用的基础结构，如铁路、邮政、电信服务等等。最后，还有由国家或（和）地方政府经办的纯工业企业。这种企业是盈利性的，尽管在事实上它们常常是由政府主要为了保证就业而建立或接管的，并至少在一段时间内维持不盈利。

按照过去的经验考察发展问题，看起来在早期瑞典以及所有的西方国家对于社会各方面都考虑的不够充分。虽然有事业心，但它习惯于一种自由的活动范围，以致造成不必要的严重而广泛的痛苦。后来，“福利国家”开始作为理想国家出现，一些社会问题得到了解决，或者至少减轻了痛苦。所采取的主要手段是政治和行政的干预。

在当代的一些发展中国家或不发达国家里，一直试图在促进经济增长的同时解决社会问题。这显然要求有有效的公共管理。另一个趋势是利用政治与行政干预作为手段来加速工业化和其他经济要素的发展。如果这是可能的（可能性国与国不同），它当然也需要有高度的行政效率，而且比西方工业化阶段更需要，因为在当时，较慢的发展步伐与严重的社会弊病都可以被看作是不可避免的。

因此，管理效率的问题一再被突出出来。效率当然是指创造公开宣称的预想效果的能力，它是用其实现的充分性和在此过程

中所需要的时间与成本来衡量的。由于公共管理的目的在许多方面与企业管理不同，特别是由于范围更大，因而所采用的手段与方法也显然是不同的，效率的标准是不一样的。按经济观点来说企业管理是完全或至少主要地与取得最大产出有关；而公共管理则不仅必须考虑这一点，而且必须考虑法律上的可靠性、社会保障与社会福利、平等、环境保护以及其他需要考虑的一些非经济性因素。

### **政治、政策与行政管理**

人们总是经常试图区分政治、政策与行政管理。在观念上说，政治是组成一般统治结构的一套原则。按照推测，其基础是在不同程度上被普遍接受的价值观。它们往往是全部或部分地与意识形态有关：共产主义、保守主义、自由主义、社会主义等等。而政策则涉及的范围非常广，并且经常关系到一些较小的实体，如一个企业或者一个行政机构；但是政策也体现预定应用于一些个别情况的原则。行政管理则应该是对原则的各种实际应用。

人们过去常常视为当然的是，这些区别能在实际上得到清楚和明确的应用。按照想象，公共管理只限于运用由上而下的、由政治决策者所作出的原则和其他决定，行政官员被期望完全抛弃自己的政治见解与政治倾向，而忠实地把政治原则转变为详细的政策或个别的实际措施。

现在，人们已经相当普遍地承认，这种明确的区别在实际生活中是很难看到的。由高级行政当局所决定的政治准则甚至政策规定，常常与具体情况中所出现的问题不相对应，因而在选择不同管理方案时可能不可避免地存在着政治的甚至政策的因素。此外，实际行政管理人员常常难以完全割断与自己的政治思想和政治倾向的联系，或割断与具体政策应当是什么的观点的联系。

可是，大家也或多或少地同意，至少应当作出保持这种区别的尝试，即使不能做到尽善尽美，也应当始终看到目标。如果某

政府的行政代理人感到可以完全按其个人偏好而不顾上级权力机关所决定的政治原则和政策自由行事，那末，这个政府就不能成功地行使它的职能。另一方面，根据多数西方国家的经验，如果政治要人和其他决策者感到时常可以自由地干涉实际行政管理，即干涉在具体事务中的应用，那就会有造成混乱与不安全的极大危险。

这些考虑意见对于经济迅速发展时期公共管理的运转尤为重要。要实现的发展类型，所设想的发展步伐以及不同发展领域间的平衡——工业与农业，服务与生产，对工业或服务的选择等都被视为是最重要的——这些都是政治决策的事务，不能由具体行政机构、尤其不能由个别行政管理人决定。但是，把原则应用于实践则要求高度的专门知识与专业化，这些是不能期望于政治决策者的。

在这些方面取得预期的结果有不同的途径与手段。一个办法是依靠行政管理者的忠诚与客观，假定他们至少试图抛弃自己的政治观点与政治倾向，并忠实地努力执行其政治主人所下达的命令。这是马克斯·韦伯的观点，它恰恰是与西欧经济发展最成功时期的实践相符合的。第二个办法是确信专家与其他高级行政管理人个人是同情所要实现的思想的。他们努力排除那些不接受或未被说服接受“正确”政治思想而在其他方面是很胜任的候选人。这就要求在应用发展的原则时，或在这些原则需要改变时全面变动人事，以保持高度的一致性。在某种程度上可以说，美国传统所走的是后一条道路，至少在涉及高级行政机构的地方是这样。第三种办法是委派政治监察人去监督所有重要的行政部门，当行政管理人不再遵守所接受的政治原则时，政治监察人有制服他们的权利与义务。这种“双重管理”的体制在苏联极为常用。

### **权力与责任**

重要的是不要忘记权力与责任之间的密切关系，特别是在行

政管理职能直接涉及经济发展事务的部门。西方公共管理与企业管理学说的一条传统原则是，若不对成败负责，任何人不得行使权力；反之，若没有足够的办事权力，任何人都不应对成败负责。这后一个方面有时特别容易受到忽视：“替罪羊”常被推出来对他们无权阻止的错误和失败负责，而实际上，这些错误与失败是由那些企图逃避责任的人所造成的。但是，这种做法即使是在实际比较经常发生的地方也总是在原则上受到谴责的。人们普遍认为，这种做法会挫伤首创精神与能动性，使行政管理者在应当准备冒风险去取得实际成功的时候变得“明哲保身”。不用说，这种态度对于经济事务的积极发展是一种阻碍。

### 正式手续——“烦琐的公事程序”

事情的另一个方面，是过分地依靠繁琐的规章而不是常识，这一点在公共管理中比在企业管理中更为重要。规章的制订是为了防止滥用权力；然而，这种滥用一旦发生，所作的对策就是越来越多的规章。而行政管理者还没有培养出足够的勇气去违背公认的规则及程序，即使某种事务的环境已经明确显示了这种背离。

三十多年前我曾在土耳其看到过一个实例。土耳其南部海岸城市安塔利亚与首都安卡拉只有一条经过山区的路相连而没有铁路。1953年冬，这条路被雪封住无法通行。为了开路，必须动用重型清扫机械，其实这种机械在道路被阻断处的一个附近地方就可以得到，那里公共大楼建筑时曾经用过这种机械。但是，建筑工程是由一个部的当地工作人员负责的，而清理道路是由另一个部的当地干部负责的。在安卡拉，只有内阁才有权批准把设备由前者暂时调给后者，而这项批准必须由书面提出要求。由于这一原因，清理工作被拖延了一个多星期。如能对这类管理问题采取一种比较实际的办法，即通过地方官员之间的非正式合作而不提交中央，就可能在几小时或几分钟之内得到解决。

在土耳其，那时官员们对于简化管理做法的要求常常答复说：“有法律”。可以让法律规定挡住常识。当然，守法很值得赞扬的。责任在于立法者，他们制定的法律太多，把法律搞得过于繁琐，而对于法律的实际可行性却不够关心。另外，这在已经达到较高发展水平的国家已属危害不浅，而在应该强调大力发展的国家就可能更是灾难性的了。

死守正式手续“烦琐程序”的另一个原因是**对保密制度的坚持**。据说，只有使决策掌握在按公认的程序规则办事的指定行政管理者手里，才能保住秘密。这也许是相当真实的。但应该认真考虑保密的必要性。瑞典的公共管理遵守关于公开宣传的严格规定而不是保密的规定已有近二百年了，即包括了过去整个工业化与经济迅速发展的时期。不保密显然并不是一个障碍。

过多依赖公认的正式程序以及过多依赖保密大概不过是例行公事。它也可能是行政管理者用来显示其凌驾于公众之上的一种手段；尽管这种显示可以满足他们的自尊，但却常常很难看到这种显示有助于任何其他有用的结果。

但是，虽然行政官员为自己而过份依赖正式手续，甚至在实际可行的地方也很少变通，这在理论上已得到证明，但重要的并不是不要法制，而是对于行政管理者本身，特别是对一般公众来说，是要了解什么是许可的、什么是不允许的。否则，他们就无法决定自己应遵循什么路线。这方面的不稳定就象过分依赖烦琐的程序规则一样，对首创精神，尤其对发展是一个障碍。

### **集中与分散的行政管理**

坚持统一的行动以及统一的发展步伐常常导致集中化，在公共行政管理中特别是如此，而在企业管理中在一定程度上也是这样。但是，人们在工业企业和其他企业中要比在政府中更容易作出对分权化有利的辩解。

分权化首先是一个决策问题。在集中管理体制中，除了比较

次要的决策以外，所有决策都留待中央去作，留给地方和其它下级机关的不过是去具体执行。另一方面，权力下放是指相当多的重要的实质性决策留给了下属机构，不论这些机构是在地理上还是在职能上与中央机关分开与否。与职能分散化相平行的是授权，有时叫作内部分权，无论这个机关本身是否是中央权力机构，这时的具体决策留给了下级官员，而无需通过该机关的首长。而当在中央机关的一位级别不高而经验较少的官员被授权对地方或其他下属机构的高级而较有经验的领导进行指令时，两者可能发生明显的冲突。

显而易见，权力与责任之间的关系十分突出。在决策权留给中央机构或机关首长的地方，就无法使下属机构或官员对成败承担责任，即使所作的决定可能是与他们的意见相符的。另一方面，集中化几乎总是酿成延误。

在实施某种形式的民主决策的地方，如在地方政府，分权的问题变得更为尖锐。如果只给予地方当局以较次要的决策权，而把所有重要的决策权留给中央，那么，就难于甚至不可能充分动员起对民主制度的关心。只有在当地人民感到乡镇、城市或者地区的未来发展取决于他们自己时，才能够期望他们认真努力地去理解所争论的问题。另一方面，真正的权力给予了地方当局后，不管是否根据民主制度，一地的局部努力可能会比另一地的局部努力更为成功，结果发展就会变得不平衡。

在一定程度上由于通信与交通的困难，许多国家过去必然要实行分权制。看来在古代中国大体上就是这样，那时地方官行使相当大的权力，同时也对自身的行动及行动的后果负责。在英国统治印度期间，就建立了地方官员既有权力又负责任的一种类似制度，在印度取得独立之后，这种制度仍在实行，尽管权力逐渐地转交给了民选的地方机构或省级机构。不论其他方面的利弊如何，这两种体制都似乎注意到了把权力与责任相结合的需要。在



西方国家，地方自治政府最初是以政治民主的形式出现的。在法国，中央任命的各部长官在任职期间权力一直很大，一旦他们招致中央政府的不满，就可能被免职。

### **行政管理中的为公精神**

如果在企业管理中特别需要事业心的话，那么，在公共管理中，另一种类型的一心为公精神也许就更为必要了。这种精神的最重要的内容就是献身于公共利益（而不是官员或外部有关当事人的私人利益）和保持合理客观性的能力。

在许多社会里，人们如今视为理所当然的是，这种公共精神应当或多或少地自行产生，而由官方公开赞扬的道德准则进一步加强。无疑，这种假定是有一定道理的。在许多国家，包括德国、英国、瑞典等国，过去常常存在一个拥有自己道德规范的“行政管理阶层”或者干部层，他们与社会其他集团有所区别。这些公仆不论收入多少都享有很高的社会地位，在民众的一般公共道德水平比较高的国家，就更是如此。这后一点在实践中也很重要，因为一旦全体人民在某种程度上具备了公共精神，公共管理工作就简单易行了。

如何在人民中间发扬为公精神已超出了本文的范围。事实上这是政府的基本问题之一，而且象许多类似的其他问题一样，极可能是无法得到完全满意的解决的。本文所能探讨的是在缺乏对公共道德的足够重视下所引起公共管理中的某些主要缺点。尤其在追求快速经济发展的地方，这种缺点可能会非常有害。

### **行贿受贿与贪污腐化**

无可否认，在快速变革的时期，公共官员被指派履行和他们的经济事务相当的权力职责，这些职责在相当程度上会涉及个别公民、公民集团以及企业的经济利益。官员们因受到某些引诱，而忘记了决策的重要性和经济发展的远大目标。

最明显的诱惑是以私下给予他们经济好处的形式出现的。在