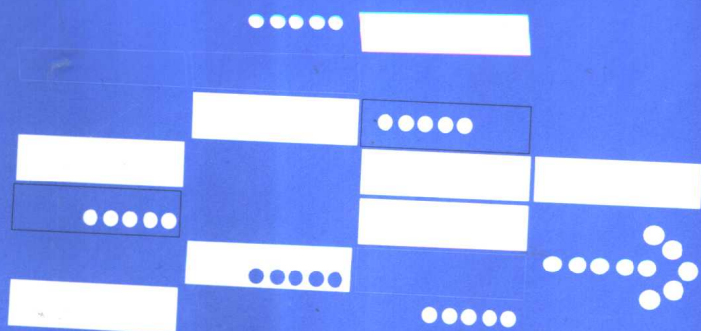


公共部门管理

Managing the Public Sector

[美国] 格罗弗·斯塔林 著
陈宪 王红 金相文 程大中 译
陈宪 校



公共部门管理

[美国] 格罗弗·斯塔林 著
陈宪 王红 金相文 程大中 译
陈宪 校

图书在版编目(CIP)数据

公共部门管理/(美)斯塔林(Starling, G.)著;陈宪等
译. —上海:上海译文出版社, 2003.10
(公共管理和公共政策丛书)
书名原文:Managing the Public Sector
ISBN 7-5327-3204-5

I. 公... II. ①斯... ②陈... III. 公共管理
N. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 076547 号

Grover Starling

Managing the Public Sector

Sixth Edition, 2002

First published by Harcourt, a division of Thomson Learning

All Rights Reserved

本书根据美国哈考特出版社 2002 年第六版译出

Authorized Simplified Chinese by Thomson Learning and STPH. No part of
this book may be reproduced in any form without the express
written permission of Thomson Learning and STPH

图字:09-2002-038 号

本书中文简体字专有出版权归本社独家所有,
非经本社同意不得连载、摘编或复制

公共部门管理

[美]格罗弗·斯塔林 著

陈 宪 王 红 金相文 程大中 译
陈 宪 校

上海世纪出版集团

译文出版社出版、发行

上海福建中路 193 号

易文网:www.ewen.cc

全国新华书店经销

商务印书馆 上海印刷股份有限公司印刷

开本 730×988 1/16 印张 36.5 插页 2 字数 678,000

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

印数:0,001—5,100 册

ISBN 7-5327-3204-5/F·154

定价:48.00 元

本书如有缺页、错装或坏损等严重质量问题,请向承印厂联系调换

《公共部门管理》

本书是美国著名公共管理学专家格罗弗·斯塔林著的一本公共行政管理学的权威教科书。公共管理、公共行政是关于国家行政机构、公共服务部门和各种非营利组织如何构建、运作、管理，以及公共管理者是如何组织、计划、决策、执行和评估的学科。这是一门理论性和实践性都很强的学科，是现代国家每个公务员的必修课和基础课。

本书分三大部分：

第一部分政治管理，主要介绍公共行政管理的基本理念，行政管理的职责和伦理。

第二部分计划管理是本书重点，论述公共管理中计划的制订、决策的分析、组织的领导，以及政策的执行与评估。

第三部分论述资源管理，涉及人力资源和财务资源。人力资源管理关涉组织文化、文官制度的改革，以及吸引、培育和保持有效率劳动力的问题。财务资源管理部分讨论预算和税收的问题。最后一章信息革命阐述了现代信息技术的发展对公共管理的促进作用。

因此，本书具备了学术著作和权威教科书所具有的系统性、权威性和前沿性，深受有关领域的学者和师生的欢迎。



公共管理和公共政策丛书

- 《公共部门管理》
- 《公共管理改革——比较分析》
- 《政策分析——理论与实践》
- 《公共组织管理
——理论和实践的演进》

责任编辑：沈志彦

封面设计：胡 枫

公共管理和公共政策丛书编委会

主编 诸大建博士(同济大学教授、博导)

编委 陈 宪博士(上海大学教授、博导)

戴星翼博士(复旦大学教授、博导)

严 强教授(南京大学博导)

陈振明博士(厦门大学教授、博导)

郁建兴博士(浙江大学教授)

高明瑞博士(台湾中山大学教授、博导)

策划 马 胜

李 丹

总 序

当前,我国政府正从经济建设主导型政府向社会服务主导型政府进行转变,与公共管理和公共政策有关的内容已日益成为人们工作、学习和生活的中心话题。但是,对公共管理与公共政策的思考可以有两种不同的研究框架或知识视角,一个是基于经典的政治学和行政学途径的思考问题框架,另一个是基于现代的经济学和管理学途径的思考问题框架。多年来,国内在前一方面已经出版了不少的论著和读物,但在后一方面还缺少可以满足日益增长需求的读物。组织这套丛书,是要为读者提供一批具有较强烈的经济学和管理学视野的国外公共管理与公共政策的著作和教材。

自从上个世纪90年代以来,公共管理的研究领域在现代经济理论和现代管理理论的影响下已经发生了重大的变革。本丛书将通过翻译国际上相关领域内有代表性的著作,系统性、前沿性地反映下列三个方面的公共管理思想变革:(1)在公共管理的主体方面,深入反映以新公共管理(new public management)与良好的治理(good governance)为内容的理论变革,了解把政府、企业、社会三种组织整合起来的当代公共管理思想精华;(2)在公共管理的方法方面,深入反映以政府战略管理和全面质量管理等为内容的方法变革,了解基于系统分析、战略管理、全过程参与的现代公共政策分析方法;(3)在公共管理的对象方面,深入反映以人类发展(human development)和可持续发展(sustainable development)为内容的公共事务理论,了解基于公私伙伴关系和民营化的现代公共服务思想。

当前,我国政府改革正在向建设“责任政府、法治政府、服务政府”的目标转化和前进。因此,了解和研究以上这些基于经济学和管理学的公共管理的新理论、新方法和新实务,对于推进政府改革和提高政府效率是十分有用的。建设责任政府,需要深入研究政府如何加强公共部门战略管理的理论和方法;建设法治政府,需要深入研究如何在政府—企业—社会的治理结构中行使政府的权力;建设服务政府,需要深入研究政府如何加强有利于人类发展的公共服务并以此判断政府的服务绩效。

尽管推出这套丛书,是想加强经济学和管理学在公共管理和公共政策领域的运用,希望补充长期来我国公共管理和公共政策在这方面的不足。但我们并不认为可以倡导一种公共管理和公共政策的“经济主义”或“管理主义”。公共管理领域既要关注效率问题,更要关注公平问题。传统上,对公共领域的公平问题讨论较多,对效率问题讨论不够,导致了“有公共无管理”的现象;把经济学和管理学的思考注入公共管理领域,可以提高对效率问题的关注,但这并不意味着可以轻视公平问题在公共领域的决定性地位,衍生出“有管理无公共”的结果。事实上,这套丛书是想要在公平与效率的整合上为读者提供综合性的视野、创新性的思想和操作性的工具。

本丛书的读者对象,首先是那些从事公共管理和公共政策学习的大学生、研究生以及相关的教学和科研人员,特别是那些渴望在理论上和能力上都有显著提高的 MPA 在职研究生;但同时也面对政府、企业、社会各界需要对公共管理领域最新的理论、方法和案例有思考、求知和钻研兴趣的人们。我们真切希望这套以经济学和管理学视野为基础的公共管理与公共政策丛书,能够带来致用的理论思考和实务工具,为推进中国的公共管理事业提供有益的精神食粮。

诸大建

2003 年 8 月 3 日

于同济大学

译者的话

格罗弗·斯塔林(Grover Starling)教授,是休斯敦大学商业与公共管理学院的公共事务研究专家,也是美国政治学、管理学和公共行政学领域的著名学者。他特别专长于公共部门管理与决策的研究和公共行政外部环境的研究。斯塔林教授除了这本享誉学界、多次重版的《公共部门管理》外,还著有《商业环境的变迁》、《公共决策的战略》、《商业与社会的主题:资本主义和公共目标》及《公共部门中的政治与经济》等十多本公共管理和公共政策方面的学术著作。他的著作被美国的许多大学采用为教科书,这本《公共部门管理》更是在相关专业和学科的推荐书目中名列前茅。

斯塔林博士还长期关注在复杂的社会环境中政府组织的作用和变迁的研究,并取得了丰硕的成果。他对政府部门和社会公共组织的公共管理问题的见解有他人不及的独到之处。他的许多成果是基于他在美国空军和国家航空航天局的实践经验,这使得他的公共管理和公共决策的理论与分析方法具有很强的说服力。有关这方面的理论与分析方法大量地出现在本书中。斯塔林博士特别强调公共管理研究中理论与实践的紧密结合,正如他所一贯坚持的那样,他认为研究公共部门管理的真正目的是“运用清晰阐明的理论与方法去真正解决公共部门的问题”。

本书从体系上划分为三个部分。第一部分是“政治管理”(political management),作者将公共管理放在政治的环境中,强调公共行政管理 with 政治的不可分割性。在这一部分,作者运用系统分析模式,将公共部门的管理置于更大、更复杂的社会环境里,阐释了政治力量(立法、选民、利益集团、媒体、公众等)对公共管理的介入和影响,论述了政府组织间和公共部门与私营部门间相互关系的问题,同时说明了管理者应当承担的公共管理的行政伦理与责任问题。第二部分是从管理策略与方法角度论述了一个完整的项目管理(program management)过程,其中包括计划、组织、决策、领导、实施与评估等。作者在这部分不仅介绍了最新的管理方法(management

Techniques),还分析了这些管理方法在应用于公共部门时,产生的政策的行政性偏移(policy administrative drift)问题。按照作者的观点,这种政策的偏移,正是在对公共部门的管理中理论与实践能否成功结合的难点所在。因此,斯塔林教授在本书中不仅指出产生这一政策偏移的原因和影响,还阐述了避免和纠正它的管理策略,这是本书的重要特色之一。第三部分是资源管理(resources management),包括人力资源管理、预算管理和信息管理。在“信息管理”中,作者用了较多的篇幅阐明了信息革命对公共部门管理的影响,同时,他也介绍了管理者如何运用信息资源更好地进行决策和管理的方法。这部分内容是作者在这次第六版中改动最多的,也是作者最“得意”之处,被他称为是本书的“标签”。

公共行政与公共管理作为一门学科,产生于19世纪末20世纪初的西方国家。我们把从公共行政产生到20世纪80年代初期的这段时间,称为传统公共行政时期。传统公共行政的主要理论框架,是与三个人的名字密切相联的,即伍德罗·威尔逊、马克斯·韦伯和弗雷德里克·泰勒。传统公共行政的主要特征也可概括为威尔逊的“政治与行政分离”,韦伯的“层级制组织”与泰勒的“程序化管理”。这种模式将工作划分为具体的操作过程,并配以相应的组织和人力,强调行政人员对岗位或者说是对工作程序的忠诚度。实际上,传统行政管理就是一种“程序管理”。20世纪30年代,随着美国实行政府干预经济的管理模式,以及第二次世界大战后欧洲资本主义国家实行福利政策,政府对公共领域的介入不断扩大和加深。传统公共行政迎合了这种趋势,同时自身的发展也达到顶峰。但是,传统公共行政的缺点是多方面的:它的非人格化管理遏制了人的创新能力;它的庞大臃肿的机构限制了对外界变化的应对速度;它的预算不能很好地反映行政内容,公众和立法部门不能有效地控制和监督预算,造成政府部门追求“预算最大化”;它的层级制官僚模式与政治民主的不相协调;它过分强调对行政程序的遵从,反而忽视了对行政结果的责任等。

20世纪80年代初以来,由于西方国家政府致力于迎接技术变革、全球化和国际竞争的挑战,其公共部门发生了很大的变化。另外,进入20世纪60年代以后,西方国家多次发生经济危机和社会危机,被资本主义国家用于治理市场缺陷的“凯恩斯方案”受到质疑,政府与市场的关系问题再次凸显出来。由此,对传统的行政模式进行改革是必然的,而且这种改革的呼声不仅来自体制内部,也源于体制外部。在这些变革中,最具代表性的是“管理主义”改革,或叫“新公共管理”,其代表人物有戴维·奥斯本(David Osborne),特德·盖布勒(Ted Gaebler),克里斯托弗·胡德(Christopher Hood),克里斯托弗·波利特(Christopher Pollitt),埃莉诺·奥斯特洛姆

(Eleanor Ostrom)等人。新公共管理以市场为基础,采用弹性化的以绩效评估为核心的管理方法,其基本原则是“以客户为中心,管理就是管理”。管理主义改革形成于上世纪80年代初期,在英、美、加、澳、新等国家取得了一定的成效。

管理主义改革借鉴私人部门的经验,主张对管理结果的绩效评估,而不是传统的程序忠诚的过程评估,并对实现政策结果的方式给予相当大的弹性。同时,这一变革以政府与私人部门和第三部门即非营利组织之间签订合同的形式,由这些非政府组织来提供公共产品和公共服务。管理主义改革的目标之一,就是减小政府规模,以市场机制改造公共部门的管理。但是,这一改革到20世纪末不仅没有取缔传统公共行政模式,而且它的理论本身也受到质疑,甚至有观点认为新公共管理是一种意识形态的运动,它与西方国家在上世纪80年代初古典自由主义的重新兴起,与市场机制取代政府干预的趋势有关。管理主义改革的问题在于,它在“行政与政治”关系,即公共管理的政治化问题上的摇摆和模糊态度,另外,它忽视甚至否定了行政管理精英中可能存在或可以培养的、为公共利益献身的精神。新公共管理的一个难点是为实现其绩效管理而进行的预算制度的改革,这是新公共管理的理论能否落到实处的核心问题,因此,斯塔林教授用了一章的篇幅来探讨该问题。

进入21世纪后,对公共行政的改革无论从理论上还是在实践上,都开始了全面的反思。人们越来越认为,公共行政处于各种不同的理论观点和实践经验兼收并蓄的态势。这本《公共部门管理》第六版正是对这一问题进行思考的结晶。在这本著作中,斯塔林教授不仅较系统地总结了公共行政与公共管理一百多年发展的理论脉络,介绍了美国公共部门运行的概况和特征,同时,全面阐述了他对公共管理的最新见解和发展趋势。首先,他认为公共管理的政治性会加强。公共部门的管理者不仅要懂得公共政策的经济成本,还要清楚它的政治成本,公共部门的管理归根到底是在政治势力范围内进行的,其本身性质不可避免是一个政治过程。行政人员只有懂得在政治环境中的“生存术”,才能更好地完成行政使命。其次,斯塔林教授认为新的公共管理更具有弹性和开放性。斯塔林教授同意公共部门管理过程的市场化趋向,他认为,管理过程中计划、组织、决策、领导都是弹性化的,以便达到“结果”评估的目的。在弹性化的管理中,要体现行政过程的“公开化”精神,这里又有两方面的涵义,一是改进公共部门和私人部门之间的关系,公共部门的许多政策项目向私人部门转移;二是公共管理者本着“以客户为中心”的原则,加强与公众的联系,进一步公开行政过程。斯塔林教授还特别指出了在公共部门的管理中,对行政资源管理的重要性。行政资源首先

是它的预算资源,除此还有人力资源、信息资源、权力资源和行政体制外资源。认清这些资源的目的是,在实现管理目标的过程中,既要善于使用行政资源,又要合理使用它们,以便使用最小的资源代价获得最大的行政回报。

斯塔林教授这本公共管理的巨著,不仅内容全面系统,涵盖了公共行政和公共管理的主要知识领域,而且写作生动清晰,使用了大量的案例分析,并介绍了典型的历史人物和事件,还补充了大量最新的研究成果,附录了进一步了解相关内容的网站。这本书真正体现了学术著作应具备的系统性、权威性和前沿性的特征。

《公共部门管理》是一本经典教科书,它的引进及时地适应了国内公共行政和公共管理的需求。同时,它又是具有很高学术价值的公共部门管理的专著,可以为这一领域的研究者提供最新的国外同行的研究成果,以启发他们研究问题、解决问题的思路。另外,这是一本很好的可以指导实践的理论著作,对公共部门的管理者具有不可多得的参考价值。

陈 宪

2002年7月

致 谢

我要向那些在我准备第六版时帮助过我的朋友们,表达我深深的谢意。他们是休斯敦大学的罗杰·杜兰德,吉恩·伊斯利,马克斯·埃尔登和柯克·哈洛,以及前宾州税务局长,现为 Benatec Associates 总裁的詹姆斯·沙伊纳。

以下原稿的评论者提供了有益的评论和建议,我表示深深的谢意:

鲁斯·罗斯,加州州立大学

达雷尔·唐斯,威诺纳州立大学

詹姆斯·拉泽尔,圣迭戈州立大学

柯蒂斯·贝里,宾州希斯彭堡大学

尤金·麦格雷戈,印第安纳大学

戴维·卡利汉,朗伍德学院

朱莉·邦特,北衣阿华大学

詹姆斯·彭宁,加尔文学院

我还要对以下各位所提供的有价值的建议表示感激:北得克萨斯州立大学的戴维·阿蒙斯;旧金山大学的鲁弗斯·布朗宁;乔治学院的埃罗维茨;北达科他大学的罗伯特·奎特。

我还要对许多花时间为本书以前版本提供经验和建议的从业人员表示感谢。

我非常希望上述各位能为新的版本提供宝贵意见。

格罗弗·斯塔林

前 言

呈现在读者面前的这本第六版《公共部门管理》，其写作目的和第一版一样——力争写出一本更好的公共管理教科书。同时，作者将尽量阐明如何在实际问题中运用管理理念，激励学生在这一学科领域进行探索，以把握当代公共管理领域的热点和前沿。

这次修订旨在通过鉴别和描述该领域出现的新趋势，向读者展现公共管理学科的发展前景。为此，采用了该领域最新的研究成果，新增了以下内容：

- 第一章介绍目前仍在孕育中的新技术，诸如麻省理工学院(MIT)媒体实验室的有关成果，它有助于勾勒公共管理的未来形态；解释在当代公共管理中显得日益重要的政府管理的概念；用一个新的图示(图 1.2)更好地将公共部门与非营利及私人部门区别开来。该章节与其他若干章节一样，包含了全球化对美国公共管理的意义。
- 第二章，“行政管理政治学”，包含了最新的范例，其中包括美国总统乔治·W·布什、洛杉矶市长理查德·J·赖尔登、芝加哥市长理查德·M·戴利的有关活动。
- 考虑到近年来从事合约服务的人不断增多，第三章就政府订约行为展开了较广泛的论述。关于谈判类型的新材料也被加入其中。
- 第四章从伦理道德的角度而不是法律的角度，分析了一个关于葆拉·琼斯诉比尔·克林顿的案例，然后讨论其中的管理含义。
- 第五章“计划”，作了彻底的修订，更加强调政府管理的战略性过程。
- 为了更加明确地符合学生学习的需要，我们对第六章中关于分析性决策的制订方法的若干解释和说明进行了修订。
- 第七章对网络组织进行了一个拓展性的讨论，并对在 2001 年 11 月 11 日停止运行的《国家合作再造政府》计划进行了回顾。
- 第八章展开了关于个性、业绩与几位著名教练员的管理风格，以及发展自我实现的素材之间关系的新研究。

- 第九章介绍了在 1997 年被委任的芝加哥代市长玛丽·理查森·洛厄里,如何使这个城市以缓慢著称的许可过程更加有效。对有关评估和绩效测量的章节大部分作了改写,以反映出结果评估的重要性的增加,并报告了最新研究成果。
- 第十章已经过调整,大部分内容经过改写,以适应新的使用者方便的流程图:分析人力资源管理的框架(图 10.1)。本章编录了影响人力资源管理的最新的行政和立法规则。
- 对于教授公共管理的人来说,长久的挑战是怎样使编制预算更加具有趣味性。尽管该主题对公共管理不是最重要的,但也不能忽略。无论如何,我都用心地改写了第十一章。该章也包含了关于地方政府财政的最新材料。
- 一位前一版的评论者友好地称关于信息革命的第十二章,是本书的标志性章节。我要告诉广大读者,本章是本书修订最多的章节。

下面是十三个新颖的、原始的案例:案例 3.1“奥尔登诉缅因州案(1999)”是关于联邦的合法性与历史性基础;案例 3.2“ALERT 系统”,处理政府间的合作;案例 2.2“净化西卡罗来纳州环保局的风气”,是关于行政管理政治学;案例 5.1“走向稀薄空气:喜马拉雅山探险之行”,提出应用于登山及项目管理的有效计划的原理;案例 5.2 包括了联邦政府战略管理的三个案例;案例 7.1“阿波罗 13 号”,主要是关于团队建设的;案例 7.2“白宫西翼的布局”,探讨组织的设计;案例 8.2《12 个愤怒的人》,集中论述团队的动力;案例 8.3《12 点整》,是关于组织的改革;案例 9.2“沙德·马龙”,阐述关于管理者对评估研究的影响;案例 11.1“关键时刻:布什向国会提交其第一个预算计划”,多方面考察了财务管理;案例 11.2“电子商务问题”,论述了因特网对收入的意义;案例 12.1“美国陆军:在行动中学习”,是关于知识管理的。

有三个案例是新的但并非原始的。在此,我要感谢杜克大学的罗伯特·贝恩提供的一个关于人力资源管理的案例“对明星的奖励”。案例 10.2“关于性骚扰的三个案例”引自《纽约时报》。案例 12.2“美国铸币局”,引自《快速公司》杂志。上一版九个经过课堂检验的案例也都出现在本书。

本书的主要目的之一,是提供更好的方法向读者传播关于公共管理的知识。最后,本书有四大创新的特征:

讨论话题 这些创新的项目,描述经常发生的管理问题或争论,然后就专家或专业工作者如何解决这些问题或争论展开务实的讨论。

人物简介 公共管理并不只是官僚主义的例行公事与公共机构的运作过程,也是工作在公共部门的全体人员所做的一切。在每章几乎都出现的这些人物,使学生直接接触到公共组织的现实环境,以至于他们能够领会各章提出的管理概念的价值。

案例 每一章结束时都安排至少两个简洁实际的案例研究,以供读者分析与讨论。大部分案例都是真实的。这些案例为学生提供了一个在真实事件中运用所学概念的机会,以培养他们的诊断技能。

相关网站 在每一章最后你将发现本教材的一个特色,即最佳链接。这一简短的部分提供了有用的网站,从而提升学生的教育经历。

尽管本书发生了许多实质性的变化,但原先关于公共部门管理的方法依然如故。标题中最有力的词仍是管理。许多人不适当地认为,管理一词排他性地只涉及工商企业管理。但是,管理的第一次实际应用,即泰勒的“科学管理”,并不是针对工商企业,而是针对政府拥有的或经营的企业(如军工厂)的。现实意义上的“管理者”这个词第一次被使用,是用于说明“城市管理者的工作。那么,是什么使管理被认为就是工商企业管理的呢?接踵而来的大萧条带来了对工商企业的敌视与对工商企业管理者的轻视。彼得·德鲁克认为,为了不与工商管理混淆,公共部门的管理被重新命名为公共行政管理,并且通过大学的系、本身的术语、自身的职业阶梯来增强这种区别。同时,由于同样的原因,针对日益重要的医院的管理也被称为“医院管理”(1999)。

时尚在变化,今天,政治再也不会被不恰当地称为“管理”。对于政府当局,甚至对美国大部分民众而言,近十年来政府最需要面对的,是更好地管理。同时,在政治科学领域,治理——政府确保实现一个或几个目标的能力——成为公众关心的热点,显然,公共管理引人入胜的时代到来了。

但是,今天对于公共行政管理——或公共管理——的介绍,必须提出更多的内容,而不仅仅是揭示诸如动机理论、成本学说、微观经济学、决策理论、职业再设计等。否则,本书是没有意义的。毕竟一系列商学院的教科书是可以用于对付上述课程的。对于公共管理的介绍必须超越管理技术本身,必须给适用于公共部门、非营利部门的管理技术以一席之地。必须使读者对美国公共管理所处的政治环境有一个如同水晶般清澈的理解。

本书提供了具有有机联系的一系列假设、概念和定义,它们以系统的调查为基础,并给以现实以一致性。为提供这个一致性,本书将围绕三个主题展开:公共管理的社会政治环境(第一部分),政府的项目管理(第二部分),财政、人力、信息资源管理(第三部分)。这三个主题形成一个试图使当代管理理论的学说得以一致的整体。

为了使读者更容易进入这一陌生的领域,我设计了若干步骤。章的题目是认真拟写的,以清晰、平衡的观点表达主题。新的术语表被安排在每一章的最后。连接性的摘要贯穿全书。我尽可能使理论部分更简明、扼要和贴切。

作为哲学家和数学家的阿尔弗雷德·诺斯·怀特海(Whitehead 1929)曾经说过:“一个仅仅消息灵通的人,是地球上最无用的、令人厌烦的人。”他说,“最重要的是,必须当心被我们称之为僵化的观念。也就是说,观念只不过是被动接受,而没有被使用,或被检验,抑或被更新组合的意愿。”为了与僵化的观念作斗争,我在每一章的最后设计了一道用于批评、分析性思考而不是复习的问题。作为本书完整的一个部分,完成这些问题是我们的最终目的:思考改进公共部门管理的质量。