

国家行政学院
公共管理译丛

Managing
Public Organizations
Lessons From Contemporary
European Experience
(Second Edition)

公共组织管理

——当代欧洲的经验与教训
(第二版)

Kjell A. Eliassen
Jan Kooiman 主编

王满船 张天明 庞诗译

国家行政学院出版社

国家行政学院公共管理译丛

公共组织管理

——当代欧洲的经验与教训

第二版

Kjell A. Eliassen 编
Jan Kooiman
王满船 张天明 庞 诗 译

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共组织管理/(挪) K.A. Eliassen Jan Kooiman 著;

王满船等 译.

—北京:国家行政学院出版社,2003.7

ISBN 7-80140-299-5

I. 公… II. ①Eliassen…②Kooiman…③王… III. 公共管理

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 061170 号

书 名 公共组织管理
——当代欧洲的经验与教训

作 者 Kjell A. Eliassen Jan Kooiman

译 者 王满船 张天明 庞 诗

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

经 销 新华书店

印 刷 北京地矿印刷厂

版 次 2003 年 7 月北京第 1 版

印 次 2003 年 7 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 18.25

字 数 335 千

书 号 ISBN 7-80140-299-5/D·145

定 价 40.00 元

Editorial material and selection © Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman 1993

Chapter 2 © Hans Keman 1993

Chapter 3 © Hans-Ulrich Derlien 1993

Chapter 4 © Guy Peters 1993

Chapter 5 © Jan Kooiman and Martijn van Vliet 1993

Chapter 6 © Jan-Erik Lane 1993

Chapter 7 © Carl Böhret 1993

Chapter 8 © Les Metcalfe and Sue Richards 1993

Chapter 9 © Jeremy J. Richardson 1993

Chapter 10 © Torben Beck Jørgensen 1993

Chapter 11 © Torodd Strand 1993

Chapter 12 © Gerard Gerding 1993

Chapter 13 © Paulus Yntema 1993

Chapter 14 © Brian W. Hogwood 1993

Chapter 15 © Rune J. Sørensen 1993

Chapter 16 © Vincent Wright 1993

Chapter 17 © Aaron Wildavsky 1993

Chapter 18 © Kjell A. Eliassen 1993

First published 1993

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, transmitted or utilized in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without permission in writing from the Publishers.



SAGE Publications Ltd

6 Bonhill Street

London EC2A 4PU

SAGE Publications Inc.

2455 Teller Road

Thousand Oaks, California 91320

SAGE Publications India Pvt Ltd

32, M-Block Market

Greater Kailash – I

New Delhi 110 048

ISBN 0 – 8039 – 7714 X

ISBN 0 – 8039 – 7715 8 pbk

Printed in Great Britain by The Cromwell Press, Melksham.

前言

能够把《公共组织管理》一书的第二版奉献给读者我们深感高兴。希望第二版能像第一版一样受欢迎。在两版之间的这几年，公共管理问题在西欧的突出性并没有下降。实际上，在很多西欧国家，必须促进进行政体制现代化的问题仍然排在政治议程的优先位置。“公共管理”这一概念所涵盖的内容在各国之间存在相当大的差异，这既表现在改革的具体事项上也表现在改革的总体范围方面。然而，就我们所见，公共管理领域的改革在所有西欧国家都在如火如荼地进行。这是可以理解的，因为改革背后的主要原因的重要程度并没有下降。相反，我们完全可以说，改革的必要性事实上在过去几年增强了，而且在未来的数年依然会与我们同行。有意思的是，支持我们这种看法的证据并不是那么明显。正因为如此，政治家们对行政/管理改革的兴趣从来不高，而且可能永远也不会高。大多数西欧国家的政治系统（行政/管理是其中的一个部分）仍然受到支持率不高、绩效极低的困扰。政治家们为此备受指责，因为在一般公民看来，对于公共部门行政水平如此，似乎难觅良方。通过有关这方面的现有研究资料可以看出，政府的公共行政一次又一次因面对公众接近无望的不满而痛苦不堪。

另一方面，在许多政府系统里，对于内部的缺点（例如重复劳动、效率低下）确实已有有限的意识，对于外部的不足（如难以接近、缺乏回应性），也有所了解。因此，一些政府部门努力设计并尝试执行公共任务的新途径（参见经济合作与发展组织关于公共管理最新趋势的报告，1992）。

正是基于这些发展趋势的背景，我们出版了《公共组织管理》的第二版。其基本结构仍然与第一版相同，但在此新版中，我们对公共部门的发展及其与公共管理中的角色和任务这一问题的联系给予了更加系统性的关注。

本书的修订是“组织和领导研究处”（LOS）资助的一个研究项目的一部分，组织和领导研究处是由挪威应用社会科学研究委员会领导的。对于该组织的资助我们深表感激，我们希望本书会有助于读者了解西欧国家遇到的政治和行政挑战。

我们要对简·埃里克·莱恩表示感谢，因为是他带来的灵感为我们确定了第二版的基调。他不仅就如何更新本书提了很多建议，而且参与了管理和编辑工作。

我们还要感谢本书前一版的作者和本版的编者，当我们提请本版的

作者参与修订本书时，他们非常友好地作出了响应，尽管几乎所有的人都肩负繁重的工作任务。

最后，我们要感谢在本书的编辑、出版、翻译过程中提供帮助的很多人，包括奥顿·艾维森、巴德·库瓦斯、吉里安·肯尼迪、艾斯本·欧斯特·黑伯格、汤姆·爱德文·曼绍斯以及挪威管理学院欧洲研究中心的全体人员。

K.A. 埃利亚森

简·克伊曼

于奥斯陆/鹿特丹

1993年5月

目 录

前言

1. 导 论..... (1)

第一部分 公共部门治理

2. 福利国家的发展——公共部门管理的比较分析：1965—1990 (13)
3. 公共管理与政治 (32)
4. 管理空壳化政府 (42)
5. 治理与公共管理 (52)
6. 经济组织理论与公共管理 (64)

第二部分 公共组织管理

7. 公共管理的手段 (76)
8. 发展公共管理文化 (91)
9. 公用事业的管理 (108)
10. 公共资源的配置 (121)

第三部分 公共管理者

11. 官僚和其他管理者：角色转型 (139)
12. 公共部门的中层管理者 (154)
13. 公共部门人力资源管理 (164)

第四部分 公共管理改革

14. 中央政府机构改革：英国的“下一步”行动方案 (183)
15. 公共服务供给的效率：对六种改革策略的评估 (198)
16. 公共行政、规制、放松规制和重新规制 (215)
17. 预算游戏的改革时机已成熟 (230)
18. 结 论 (237)

- 参考文献 (246)
- 原文关键词索引 (273)
- 原文引文作者索引 (278)

1. 导 论

K.A. 埃利亚森 (Kjell A. Eliassen) 简·克伊曼 (Jan Kooiman)

公共管理一般可以从两个不同的层面来进行理解。首先是对处于社会与自然环境中的公共部门的总体管理。其中一个方面是指各部门的外部管理，它涉及到相关的社会、政治和行政等各个方面。其次，公共管理的另一个方面是各公共组织内部运转的管理，在这个过程中作为组织领导人员的公共管理者的角色起着至关重要的作用。无论是对外部管理还是内部管理的分析都需要不同的概念和模型。这里我们讨论的是公共部门的一个典型特征：即一种双重的委托—代理体制。在外部管理中，政治家作为委托人负责对作为代理人的服务供给单位进行引导和监督；而在内部管理中，服务供给单位（比如各个办事机构）的领导则成了委托人，其员工——也就是那些行政管理专业人员则成了代理人。

以前所谓的“公共行政学”研究的是各种公共组织以及作为其领导者的公共官员或各个机构的员工。然而，如今无论是公共部门的内部还是外部都发生了很大的变化。因此在许多情况下，传统的公共行政学体系无法涵盖公共资源分配和公共管理所面临的许多问题和困难。在 90 年代，福利大国的公共部门需要考虑其各个机构如何才能更好地协调围绕国家及地方政府的各种利益。机构的评估与改革是认识当今公共部门的关键，但分析福利国家的公共部门还要考虑政治家、管理人员、专业人员以及公民团体的各种利益。

很显然，社会的总体发展与公共部门的发展之间存在着千丝万缕的

联系，而就行政层次上的各个公共组织单位的管理来说，情况尤为如此。在这一转变过程中，社会的发展、国家角色的转换、国家与社会或公共与私人之间的关系，以及时间观念的不断变化都要求对公共部门管理从整体和局部进行重新定位。这个变化过程有一些共同的特点，比如由操纵型向引导型转变，政策定位由考虑公众热衷的问题转向考虑公众不满的问题，以及寻求新的公共决策的合法形式。在考虑这一趋势给公共组织管理所带来的后果时，有些学者表示乐观，认为公共机构能够适应新的环境，从而抓住机遇；同时也有些学者强调这一趋势会导致目前公共机构偏离正轨（Hogwoord and Peters, 1985）。

对于公共机构是否有能力处理国家机关和地方政府实行外部管理时所面临的一些重要问题，还有一种更加怀疑的观点。这种观点的产生与福利国家所面临的窘境有关：即福利国家似乎难以找到能够协调各种利益的制度性措施。福利国家的老化给这种政治—行政体制带来了巨大的挑战。遗憾的是很多公共计划对这种挑战反应迟缓，也就是说，除了由于非正常的原因而出现例外情况，一般都不能在时机成熟的条件下采取必要的应对措施。改变管理方式，提高其适应能力和灵活性主要是依赖于实践过程的一种文化现象。现代福利国家的文化和机构状况能否克服各种阻力，实现这种改变，人们对此有充足的理由表示怀疑。经验表明，利益在这里起着重要作用，因为即便是有了良好的意图，也未必会有政治和行政上的决心来将其付诸实施。

在许多情况下，从事公共部门外部管理的公共组织及其领导者主要负责公共活动的拓展，有些情况下甚至是活动的急剧膨胀。这样就会给公共部门及其组织的管理带来一些问题：其表现是在不计成本或不问公家收入如何的情况下，一方面企图增加公共物品及公共服务的供应幅度，另一方面出台一些新的规章制度，增加补贴和其他公共产品。在一种公共和半公共性质的网络中运作的公共组织，其结构、过程和文化背景都会限制外部管理部门“分到更多的公共馅饼”。因此必须指出的是，外部需求会带来一些问题，从而在国家或地方政府的一些公共部门项目中出现所谓的垃圾桶处理现象（March and Olsen, 1976）。

公共部门出现问题也有其内部的原因（Wildavsky, 1979）。就内部管理来说，公共计划的管理职责属于行政人员和专业人员。公共管理人员用以驾驭和指导公共组织的基本程序和技巧对公共资源配置和管理的效能和效率起着非常重要的作用。目前正由一种拘泥于法律文本的行政文化向强调效益与成本的管理型文化转变。当然在 90 年代，这一转变过程中还有许多要克服的困难。在处理陷入困境的福利国家的问题时，不仅需要外部管理，同时也需要新型的内部管理。我们在指出广阔的社会和政治背景下发生的这些问题的根本实质的同时，不应该忘记常发生在公共组织内部的问题。

内部问题的处理是否比外部问题更困难一些呢？公共机构及其管理者所面临的主要问题中有些是历史原因造成的，而其他一些问题则是由当前的国家、社会和政治环境带来的。然而，在许多情况下公共组织的管理问题可以从内部找到答案：比如领导者缺乏兴趣、缺乏必要的培训、忽视批评意见或者对外界人士的惧怕。就内部管理来说，公共部门的问题既可能也有必要找到切实的解决方法，但对于外部管理问题来说，解决方法不仅是靠作为代理人的公共管理者，同时也要靠他们的委托人——政治家们，因为在这个问题上责任是共担的。然而，我们必须搞清楚的是：针对公共资源配置及公共管理中的问题，公共部门的内部和外部管理在多大程度上能找到并实施最佳的解决方案。

公共管理的概念

“公共管理”这个词是什么意思？在民主国家公共部门的改革进程中，公共管理能发挥什么作用？把公共管理看作一种与传统的公共行政手段不同的或新的概念有何意义？在试图找到定义公共管理的标准时，需要明白这一概念既有区别又有联系的两个方面，即：

- (1) 公共管理与私营部门二者区别的适当性；
- (2) 理论与实践的综合性。

“管理”这一概念使用的场合很多，其众多的定义之间又互相不一致，以至于很难给出一个普遍性的定义。特别是管理的前面加上“公共”一词时，更增加了这个概念理解的混乱。尽管人们对公共部门的管理问题以及公共部门的领导越来越感兴趣，却很少有人去深究“公共”这个概念对于管理者来说意味着什么。相反，无论是在公共辩论中还是在学术著作中，私营部门中的“管理”这一模糊概念一律被不假思索地借用。

在考察这一概念的众多定义时，我们可以从下述定义中看出公共管理和私营管理的区别：从学术或学科的角度所做的定义；从公共管理的职能和典型活动的角度所做的定义；从公共组织与私人组织之间区别的角度所做的定义。

如果“公共管理”只是传统公共行政的另一个标签，那么它更应属于政治学范畴而非工商管理的范畴。“着眼点是放在公共这个词还是管理这个词上，两者之间有很大差别”。当着重点在公共行政方面时，这一概念强调的是在处理所谓的案件时诸如平等、公正、法治等因素；而着重点放在业务管理方面时，其所关注的则是效能、效率和成本效益。很显然，任何人想要给“公共管理”下定义都会受到挑战，因为这就好像打开了潘多拉盒子，它涉及诸如学科见解、先入之见、甚至是偏见等方面的问题。一方面公共管理要考虑到基本的宪法原则，特别是要考虑“法治”的问题，必须确保国家的治理符合政治目标和原则；另一方面，公共管

理还要保证在需求常常迅速变化的情况下物品和服务的提供。在福利国家或后福利国家，公共管理者与传统的公务员相比，其职能有所不同。因此，人们既可以从理论和分析的角度，也可以依据实践和规范对公共管理作出各种不同的界定。两种方法对于理解公共部门的运作可能都有用。我们应当避免那种只反映某种专业或学术偏见的规定性定义。

我们还可以从职能的角度来考虑公共管理。构成公共组织的必要条件是具备一些基本职能，而这些职能可以通过特定的角色表现出来。表明一个组织性质的方式之一是宣布其承担的一般职能，如确立目标的职能或开发技术的职能。另一种方式是考察其具体职能，如编制预算或实施预算的职能。公共管理既可以用描述性语言来分析，也可以用规范性语言来分析。对公共管理的研究既可以从理论的角度出发，也可以从实践的角度出发，无论我们选择哪种视角，关键是要从正反两面看清二者的区别。

虽然人们可以把这两种研究途径——了解式与建议式——看作是互相排斥的，但我们认为研究公共组织及其管理可以有两种途径。这就是为什么我们同时邀请了两“派”的作者为本书撰稿。或许这是个明智的决定，因为无论是公共管理的理论还是实践都起着重要作用。对中层公共管理者的了解可以启发人们提出一些措施，以提高各公共组织和个人的公共管理效能。

公共管理与私营部门管理

国家和地方政府实施管理的环境和实际做法有别于那些面向市场的组织，搞清楚这两者的区别是很有意义的。这种差异又可以成为调查研究的出发点，借以探索各种类型的公共组织履行其管理职能所采用的不同途径，这些公共组织多种多样，从主要面对个人行使权威的组织到全部在市场上运作的组织等等。

据有关文献资料，关于这个问题有两派极端的观点。一派认为公共管理与私营部门管理之间没有重大差异，持这种观点的主要是从事私营部门管理和在私营咨询公司工作的人士。他们认为，工商管理的“好”与“坏”的标准也应作为首要的标准运用到公共组织的改革过程中去。这一派持强烈的规范性观点。

而另一派则认为公共管理与私营部门管理之间存在差异，这种差异不是细枝末节上的，而是根本原则上的差异。持这种观点的主要是公共部门或传统公共行政圈子里的人士。他们认为，公共管理与私营部门管理之间的主要差异之一是：公共组织管理人员的权力是共享的，也就是说权力是与通过民主选举出来的官员共享的，这些选任官员对公共组织及其工作方向起着决定性的作用。公众对强制性税收（对于私营部门是

成本)和义务性政策(对于公共部门是收益)的关注是公共管理区别于私营部门管理的又一重要差异。公共组织的管理人员就好像在透明的鱼缸里从事工作:在开展工作前必须使自己的目的和行动合法化,这些工作包括组织的设计、效率的提高与控制及其评估。

第三派观点居于这两派之间,因为他们认为真理在以上两个极端之间。他们既看到公共管理与私营部门管理之间的相同点,也看到了它们之间的不同点。这一派既包括经验性观点,也包括规范性观点。比如认为二者之间实际上可能没有差异,但从规范的角度来考虑还是应该有差异的;有些人则认为二者之间存在差异是客观事实,但是倾向于认为差异正在缩小。表1综合了这些不同的观点。

表1 公共管理与私营部门管理的区别

		从规范的角度	
		相似	不同
在现实中	相似	I	II
	不同	III	IV

从表1中可以清楚地看出,对私营部门管理和公共管理之间的关系有四种观点。经典的韦伯观点属于IV类,而受西蒙影响的理性论或马奇(March)与奥尔森(Olsen)的垃圾桶模式则更接近I或II类。当今公共部门的改革热情主要集中于探讨III类的可行性。私营部门管理与公共组织管理之间的比较贯穿于全书,这种比较不仅是从理论出发,同时还通过一些经验数据进行。表1中所列的四种观点之间的争论一点也不过时,因为近年来关于改革大政府之必要性的讨论正是围绕这些观点展开的。

本书对公共与私营组织及其管理之间的差异的系统研究是从体制和行动者的角度出发的。下面我们讨论上面提到的公共管理的外部问题。

环境的影响

对公共管理进行系统研究的着眼点之一是专门探讨公共组织的环境特征。人们可以这样认为,即便是与最庞大、最复杂的私营组织的管理层相比较,公共管理人员所面临的环境也更加复杂,这是私营部门管理与公共管理的一个关键性区别。

有经验数据证明,公共管理人员认为他们所面临的环境虽然是可预见的,但是却很复杂,而私营部门管理人员则觉得他们环境虽然简单,但是却处在不断变化之中。对环境的这些态度会影响到各组织职能的发挥及其管理工作(Pugh and Hickson, 1976)。有人也许会提出这样的问

题，究竟是现实环境本身重要还是人们对环境的认识重要？

这里必须提到公共组织领导者的弱点。面对环境所带来的威胁和机遇，应对的责任似乎不应当只落在这些公共组织的行政首长头上，而应当由公共组织的行政领导和政治领导共同承担。也就是说，应付环境是公共管理的一项团队工作。

无论政治和行政领导的具体职责是什么，就大多数公共组织的最高层来说，这些外部因素都会对公共管理者的作用产生影响。因此可以试着得出这样的结论：公共部门领导与私营部门的领导之间既有相同的地方，也有不同的地方，但并没有根本性的区别，要说区别的话，主要是因为他们所面临的环境不同。

在具体分析时，不能只看到公共和私营组织的内部结构因素，同时还要考虑到一些外部差异，比如环境的复杂性和变化性。因此，在把公共管理与私营部门管理进行比较时，应当突出这样几点因素：规章制度、法律和行政程序，特别是组织间的互动模式。与此同时，还应当强调因为外部环境造成的另一些差异，比如未雨绸缪的打算，虽未能妥善处理好突如其来的变故但却更坚定了长期变革的决心。能迅速恢复元气对公共部门来说也很重要（Wildavsky, 1989），因为公共组织要面对多变的环境（Hedberg, Nystrom and Starbuck, 1976）。

然而，我们还要讨论一下所谓的第三部门组织，因为这些因素与私营组织的性质也是不同的。与以利益为第一目标的私营组织相比，非营利性的私营组织的管理在其内部或外部结构特征方面更像公共管理。

在区分私营组织与公共组织时，结构性因素非常重要，这一点几乎是无可辩驳的。这些因素对机构的管理有何影响呢？首先也是最重要的是结构设计的原则。组织的正式设计必须具有可预见性以及要遵从适当的程序，这是公共管理者必须面对的重要任务，因为确定各部门或地方政府机构的结构，既可能带来预见性，也有僵化的危险（Crozier, 1964; Blaum 1974; Scott, 1987）。

同时，公共组织的结构设计也不是轻而易举的事，因为它触及政治决策中存在的惰性，同时也会由于领导人目光短浅、奉行机会主义策略而搁浅。公共部门结构安排的稳固性会限制可用以改革公共组织管理的行政手段选择。

就基本的运作过程（将公共收入转换为公共物品和服务的提供）来说，公共组织与私营组织肯定存在着重要差异。然而，这种差异对管理来说究竟意味着什么，还有待说明。人们可能会指出，中层管理者需要扮演混合性角色，但要充分说明其对管理工作的影响还有待进一步的研究（见表2）。

表 2 公共管理和私营部门管理之间差异的条件

		外部因素	
		公共管理	私营部门管理
内部因素	公共管理	I	II
	私营部门管理	III	IV

我们用表 2 来结束这一部分的内容，这个表对本书的观点进行了小结：即公共管理和私营部门管理之间存在差异，造成这种差异既有内部因素，也有外部因素。标准的观点认为，内部和外部因素导致公共管理大大有别于私营部门的管理（表 2 中的 I 和 IV 类）。然而，在这个问题上还要考虑其他情况，因为就环境因素或任务的安排来说，公共管理和私营部门管理二者之间并非相差很远。

结论

本书中的大部分内容都突破了政治学、公共行政和工商管理传统界线。这种突破表现在讨论的题目、分析图式、资料证据以及一些作者的规范性结论上。书中既探讨了公共管理的一般职能，也探讨了组织的具体特征；既有从系统角度的探讨，也有从行动者角度的探讨；既探讨了组织的外部因素，也探讨了内部因素。影响公共管理广义的环境因素显然还与其他因素的变化发展联系在一起，如一个社会中的政治、社会、经济和技术因素。正如公共管理的内、外部因素之间会发生相互作用那样，管理系统的特征和管理角色的特点与管理手段的发展和使用也是密不可分的。本书的目的在于探索公共管理的“新”概念及其对西欧政府发挥职能的意义，特别是对改善政府职能的意义。

我们不当把公共管理看作是一剂灵丹妙药，用它可以解决所有的公共问题。公共管理可以成为资源配置和公共规制的有效手段，它在带来机遇的同时，也蕴含着风险，但是，总是有可能出现垃圾桶现象。从某种意义上来说，公共管理总是离不开公共组织系统及其行动者的特点，但我们应当把它看作是自身规律的学科。在实践中，公共管理部门和管理者在公共组织的中、高层发挥作用，其行为方式与传统的公务员以及私营组织的领导者多少有些不同。公共管理与私营部门管理的区别表现在组织相对于外部环境的侧重点不同：一个侧重于组织的动态方面，一个侧重于组织的静态方面。二者的区别还表现在角色观念的确立以及组织领导手段的革新方面。此外还有一些关键问题，那就是动机、激励和效率。

我们从务实的角度来看待公共管理与私营部门管理之间差异的广泛程度。要给公共管理下一个完整确切的定义还为时过早。我们的观点依据的是其他社会科学实践，根据这些科学实践，事物的定义是经过长期的理论探索和经验研究后得出的，这样得出的定义才更符合实际，才更有价值。书中各种观点之间的相互关系也是在此基础上展开的。为了便于讨论，我们把本书分为四个部分。所幸的是本书的各位作者并没有局限于这个范围，他们对各自专题的论述超出了我们的要求和期望。书中各部分之间的划分是人为的，不应当作过于极端的理解。

本书的第二版增加了一些有关西欧以及美国公共部门管理的新内容。

第一部分

公共部门治理

