



● 方正松 编著

公共管理学

中国财政经济出版社

公共管理学

方正松 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/方正松主编。—北京：中国财政经济出版社，2003.12

ISBN 7-5005-6896-7

I.公… II.方… III.管理学 ZV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第105589号

中国财政经济出版社 出版

URL:<http://www.cfeph.com>

E-mail:cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲28号 邮政编码：100036

发行处电话：(010) 88190406 财经书店电话：(010) 64033436

湖北南财文化发展有限公司电话：88391585 88391589

中南民族学院印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960毫米 16开 17.5印张

2003年12月第1版 2003年12月武汉第1次印刷

印数：1—5000 定价：24.00元

ISBN 7-5005-6896-7/F·6028

前

言

随着社会经济的发展,人们对公共事务的需求越来越多,特别是对非营利性的公共事业,城市公用事业,非政府、非营利性的社会中介组织所提供的产品或服务的需求越来越多,对公共管理者的素质要求也越来越高。由于历史原因,我国的公共管理者无论在数量上,还是在整体素质上与实际要求都存在一定差距。加大培养公共管理者的力度,加强公共管理者的理论教育,以及相关的技能训练,高等院校责无旁贷。作者编写《公共管理学》这部教材正是顺应社会发展的需求。

本教材共分十三章:绪论、当代公共管理学发展的历史背景、公共管理机构及人员素质、公共管理的运作过程、公共政策、公共部门战略管理、公共产品提供、公共资源管理、公共服务、公共项目管理、电子政务与公共管理信息系统、公共管理绩效评价、公共管理的变革与创新。本教材以新公共管理理论、公共选择理论作为主导理论,并学习和借鉴国内外先进的公共管理经验、理论,对社会主义市场经济体制下的公共管理的内在规律及其原理进行了系统阐述。但由于公共管理是一门崭新的学科,许多问题尚在探索之中,加之作者水平有限,因此,书中肯定会有许多缺点和不足,恳请各位读者批评指正。

本书主要由方正松同志撰稿,蔡红英、易法万、刘卫、段云华等同志参加了本书的大纲的讨论,并对本书提出了宝贵的意见。

本书可作为公共管理专业、劳动与社会保障专业、人力资源管理专业,以及其它相关专业和学科的教材,也可作为公共部门工作人员的培训教材或参考书。

作 者

2003 年 8 月

名词解释
填空
选择

问答

案例分析

简答题 目录

目录

第一章 绪 论	(1)
第一节 公共事务科学内涵的分析	(1)
第二节 从公共行政到公共管理	(4)
第三节 当代公共管理学发展的主导理论	(10)
第四节 公共管理学的研究对象和研究方法	(20)
第二章 当代公共管理学发展的历史背景	(25)
第一节 当代公共管理学发展的社会背景	(25)
第二节 公共管理学的发展过程	(28)
第三节 我国公共管理的发展状况	(30)
【案例 2-1】 市场化：公交事业发展的根本出路	(33)
第三章 公共管理机构及人员素质	(34)
第一节 政府	(34)
第二节 城市公用事业	(42)
第三节 非营利性事业	(50)
第四节 社团、非营利中介等公共组织	(51)
第五节 公共管理人员及其素质	(59)
【案例 3-1】 开发区呼唤新的经营方式	
——体制“不伦不类” 实际人浮于事 管理混乱无序	(66)
【案例 3-2】 瑞科尔乔斯如何改革环保局	(67)
第四章 公共管理的运作过程	(72)
第一节 公共管理问题的确认和目标的确定	(72)
第二节 公共管理运作方案的决策	(75)
第三节 公共管理运作方案的实施和修正	(85)
第五章 公共政策	(89)
第一节 公共政策及其作用	(89)
第二节 公共政策的制定与修正	(94)
第三节 公共政策的制定与分析中社会指标的应用	(100)
第四节 公共政策评估	(105)
【案例 5-1】 价格听证：我们“听”到什么	(108)

第六章 公共部门战略管理	(110)
第一节 公共部门战略管理的性质.....	(110)
第二节 公共部门战略管理过程.....	(113)
第三节 公共部门战略规划与战略管理.....	(115)
第四节 公共部门战略管理的问题与改进.....	(117)
第七章 公共产品提供	(120)
第一节 公共产品的概念.....	(120)
第二节 常见的几种公共产品.....	(122)
第三节 公共产品提供方式.....	(131)
第八章 公共资源管理	(134)
第一节 公共部门人力资源管理.....	(134)
第二节 自然资源管理.....	(141)
第三节 公共部门信息资源管理.....	(150)
【案例 8-1】“天保工程”5 年投入 430 亿元, 总投资 1196 亿元.....	(158)
【案例 8-2】中天爱百颗药业公司仍在排污.....	(158)
第九章 公共服务	(160)
第一节 公共服务概述.....	(160)
第二节 社会福利事业.....	(162)
第三节 社区服务与管理.....	(169)
【案例 9-1】“霸王条款”一曝光二废止.....	(179)
【案例 9-2】超限运输为什么久禁难止.....	(180)
第十章 公共项目管理	(182)
第一节 项目管理概述.....	(182)
第二节 项目过程管理.....	(191)
第三节 项目管理人员与组织.....	(201)
【案例 10-1】强化政府投资控制 ——重庆全面推行建设项目代理制.....	(211)
第十一章 电子政务与公共管理信息系统	(213)
第一节 电子政务意义.....	(213)
第二节 公共管理信息系统.....	(214)
第三节 公共管理决策支持系统.....	(218)
第四节 电子政务的现状.....	(220)
第五节 我国电子政务发展过程中应注意的问题.....	(223)
第十二章 公共管理绩效评价	(226)
第一节 公共管理绩效的评价标准、方法.....	(226)

第二节	公共项目的绩效评价·····	(231)
第三节	公共服务质量绩效评价·····	(235)
第十三章	公共管理的变革与创新·····	(247)
第一节	公共管理的市场化取向·····	(247)
第二节	规制理论及其规制的改革·····	(249)
第三节	公共管理市场化的形式·····	(257)
第四节	公共管理机制变革·····	(262)
	【案例 13-1】新洲“卖水”百姓受益·····	(268)

第一章 绪 论

4631

公共管理学居于特定领域管理学的范围，它所研究的是社会公共事务管理的特殊规律和主要过程，包括公共事务管理的原则、特点和方式等。在现代社会，政府作为公共部门的主体，承担了大量管理社会公共事务、改善公众生活质量、保证社会有序运行、推动社会稳定发展的任务，随着科学技术的快速发展和社会的不断进步，公共管理的重要性更加突出。同时，社会公共事务管理的理论、原则和方式也受到新的挑战，迫切需要进行变革和创新，探索新的方式，形成新的模式，以适应未来社会发展的要求。

第一节 公共事务科学内涵的分析

一、公共事务的内涵和特性

从一般意义上说，公共事务是相对于私人事务而言的，但是，学术界至今尚未形成普遍认可的关于公共事务的确切定义。造成这一状况的原因，一方面是由于公共事务客观上存在着不确定性，例如，公共事务的范围多变，公共事务的内容重叠等，使其外延难以确定；另一方面是由于各国的社会发展程度不同导致对公共事务的认识难以一致。

为了准确地认识公共管理学这门学科，首先必须对公共事务的内涵作出科学的界定。经济学对公共物品的研究和分析可以对理解公共事务的内涵提供有益的启示。

公共物品是与私人物品相对应的概念，经济学理论对公共物品和私人物品作出了明确的区分：“与来自纯粹的私有物品的效益不同，来自公共物品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部消费效果。相比之下，如果一种物品能够加以分割因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人，而且对其他人没有产生外部效果的话，那么这种物品就是私有物品，公共物品常常要求集体行动，而私有物品则可以通过市场被有效率地提供出来。”简单地说，公共物品是指物品和劳务的利益由社会成员共同享有，而不能为一个人所单独享有。虽然，物品和劳务共同享有的范围可以不同，但是，作为公共物品必然是人们集体使用的物品，并共同享有其利益，而难以把集体使用的部分和个人获利加以区分。

这里需要强调指出两点：第一，公共物品和私人物品的理论划分与社会制度没有必然联系，私有制国家照样存在公共物品，公有制国家也照样存在私人物品。第二，不同社会中公共物品的范围存在着客观的差别，这既受到社会发展程度的制约，也受到社会制度的影响，例如，森林、土地、矿产资源等在私有制国家完全可以成为私人物品，公共性并不确定，而在公有制国家则成为公共物品，具有较强的公共性，甚至通过法律予以明确规定。

公共物品不仅直接表现为物质形式，也可以是服务形式。由此引申出来可以说明公共事务的涵义。如果说，公共物品是对客观状态的界定的话，那么，公共事务则是对公共物品的形成和效能的实际描述。所谓公共事务是指涉及全体社会公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动，以及这些活动的实际结果。这个定义是比较宽泛的，反映了公共事务的基本特征。一般而言，公共事务表现出如下特征。

1、**公益性**。公益性是指公共事务的受益对象是全体社会公众，虽然社会公众的具体范围可大可小，但既为公共事务也就意味着这个社会中的全体公众都可以享受这种利益。这样，一方面公共事务所提供的物品和服务应该由全体公众来享用，另一方面公共事务所提供的物品和服务是整个社会发展所必不可少的条件。因此，公共事务的公益性反映的是社会整体的公共利益。

2、**非营利性**。公共事务的公益性决定了在一般情况下，社会公众在享受公共事务的物品和服务时是不需要交费的。有时为了弥补提供公共事务过程中的经费不足，或者为了平衡在享受公共事务的物品和服务方面实际存在的差异，也会采用收费的办法，但是，这种收费绝不以营利为目的。

3、**规模性**。公共事务的规模性有两层意思：其一，公共事务对于社会整体而言是不可分割的，这既有技术上的因素，但更强调共同的特质；其二，公共事务的范围十分庞大，建立一个公共事务的体系需要大量的投入，而且大部分属于经常性支出，同时，公共事务的有些内容必须达到一定的规模后才能体现出应有的效益。公共事务的规模性要求具有较强的投资能力。

4、**历史性**。在不同的历史时期，由于生产力水平、公共消费水平不同，社会发展状况不同，公共事务所包含的内容、层次以及相关的管理制度也是不同的。

公共事务的上述四个特性，要求对公共事务的管理必须具有一定的权威性。人类社会的这种权威性集中表现为公共权力中心，在现代社会，公共权力中心主要是政府，也就是说，由于政府作为公共权力的中心掌握了社会公共权力，从而具备了管理社会公共事务的权威性，于是，管理社会公共事务就成为政府的重要职能。

二、公共权力分析

在公共管理中,“权力”是一个非常重要的概念。权力现象也是人类社会中最普遍的现象之一。每个社会成员在经济和社会活动中都具有一定的权利,当权利具有强制他人行为的力量时就成为权力。因此,权力就是指影响和支配他人行为的强制性力量,或者说,是局部地或整体地使事物发生合乎自己意愿的变化的能力。实际上,每一种社会行为都是权力行为,每一种社会关系都是一个权力等式,社会群体或社会系统就是一个权力组织体系。同时,权力也可看作是施加影响和提出要求的潜力。虽然,权力与施加影响是有区别的,但是,缺乏权力可以通过施加影响(或压力)达到目的,同样,缺乏影响也可利用权力扩大其影响。因此,权力大小也常常用影响力的大小来测量,即权力大小与影响力大小之间存在正比关系。

一般而言,整个社会的权力是一个体系,包括人身权力、财产权力和公共权力。

公共权力就是用于处理公共事务的权力。公共权力是由社会共同需要产生的,其基本目的在于维持、调整或发展整个社会生活的基本秩序。对于公共权力的来源,存在着两种互相对立的基本观点。一种观点认为,公共权力是社会中的强者为维护自己的利益而以法律的形式制定并规范的,因此,作为公共权力来源的法律只是强权的合法化。另一种观点认为,公共权力是人们互相平等地签订契约而达成“联合意志”的结果,因此,公共权力不是某些强者的意志,而是社会公众的“公意”。

按照一般逻辑,公共权力是全体社会成员共同意志的集中表现,因而才对全体社会成员具有普遍的约束力。但是,从历史上看,尚未有充分证据证明公共权力是由氏族部落全体或绝大多数成员以契约方式形成,并且以契约程序一致或多数同意授予的公共机构。相反,历史上大量存在的是氏族部落首领和贵族阶级通过强力取得统治和管理社会的“公共权力”的事实。

作为社会的控制系统,公共权力承担着将具有利益差别和冲突的个人与群体整合为社会共同体的职能。人类社会演进到原始社会末期,随着私有财产和阶级的产生,围绕财产私有权和公有权的阶级斗争极为尖锐复杂。一方面大部分公有财产,如土地、工具和食物等生产和生活资料已转归家庭实际所有;另一方面,氏族部落首领及贵族阶级得到了大量良好的生产和生活资料,有了影响别的氏族部落成员行为的物质基础,于是原来属于各氏族、各部落成员职责的对内管理生产和生活等社会事务,对外保障部落安全、防御侵略等安全事务,逐步集中到氏族部落首领及贵族阶级手里。这样,原本社会的职能逐渐成为集团化和专业化的

管理任务，社会内部分离出专业从事管理的人员和机构，他们所控制的管理权力也就取得了公共权力的名义。

公共权力的作用体现在以下三个方面：首先，公共权力要维持社会生活的基本秩序，使其具有一定程度的稳定性，保证人类社会的生存与发展；其次，随着社会生活各个方面的不断变化与发展，公共权力对某些变化了的社会基本秩序作出调整，以克服社会内部的一般矛盾与冲突，防止其向对抗方向转化；第三，根据社会发展变化的需要，公共权力还会推动和引导原有的生活秩序向一定的方向演变。

在社会成员之间的利益差异和冲突普遍存在的情况下，没有一批专门从事管理的人员和机构以社会整体的名义来行使社会管理职能，就无法保持社会的基本秩序的统一。但是，这种秩序的维持毕竟是以社会中一部分人对另一部分人的控制，也即社会成员分裂为管理者和被管理者，由管理者对被管理者实施一定程度的控制为存在条件的。因此，一方面，公共权力从其产生的那一天起，强制力量就成为其不可或缺的构成要素，它在维护既定的政治关系和社会秩序过程中起着不可替代的作用。这种公共权力在每一个国家里都存在，构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关。另一方面，公共权力一旦产生，便具有了一种相对的独立性，行使公共权力的主体便有可能具有一种凌驾于整个社会之上的特殊地位。同时，行使公共权力的主体的特殊利益取向便会渗透在公共权力的运用上。因此，公共权力运用过程中利益关系的调整就成为公共权力研究中的一个重要内容。

公共权力的产生作为人类社会由野蛮状态进入文明状态的一个重要标志，其意义在于，社会形成了一个专门的机构来管理和运用强制力，任何个人不得以任何理由对其他受到法律保护的个人实施暴力伤害，除非是在特定情况下，为了自身的安全所采取的正当防卫的措施，这样私人之间暴力侵害行为就不再具有合理性和正当性。公共权力作为社会成员公共意志的体现，自然享有了行使一种社会公认的人身强制的特许权。公共权力所具有的强制性，不仅能够有效地约束社会成员之间的冲突，而且，可以在一定的社会范围内建立起统一的行使强制力的程序和标准，从而使形成普遍适用的法律秩序成为可能。

第二节 从公共行政到公共管理

一、公共行政形成的背景

虽然政府早在封建社会初期就作为“公共权力”的化身出现，但是，把公共

事务管理作为特定的领域,对公共管理机制和管理过程进行专门的、系统的研究,则是 19 世纪末以后才出现,并在其后的 100 多年中经历了不断深入和完善的发展过程。

19 世纪末 20 世纪初,在对政府管理社会公共事务的机制和过程进行系统研究的基础上,逐渐形成了“公共行政”这一核心概念。所谓公共行政是指政府或公共组织在宪法和有关法律的规定范围内对社会公共事务的管理活动。

对政府管理社会公共事务的活动进行专门的研究是由多方面原因造成的。

1、政府对社会公共事务管理的职能日益扩大。随着工业经济和科学技术的发展,政府管理涉及的内容不断增多,其管理活动已经包括经济监督、社会救济、教育发展、公用事业管理、税收调节等多个方面。随之而来的是,政府部门逐渐扩展,管理人员队伍迅速增长。1789 年美国联邦政府初建时,行政部门只设立了陆军部、财政部和国务院 3 个部门,共雇用文职人员 351 人;南北战争前夕,文职雇员增加到 3.5 万人;1900 年联邦行政机构文职人员增加到 23 万多人。政府行政费用支出也大幅度上升,英国政府的行政费开支在 19 世纪 50 至 70 年代的 20 年间增长了近 60%,从 1150 万英镑增加到 1800 万英镑。政府对整个社会经济活动已经有较大的影响力。

2、工业资产阶级对政府的管理效率提出了更高的要求。工业革命后机械化大生产取代了传统的手工业,社会生产效率大幅度提高,工业资产阶级积累起大量财富,他们迫切希望借助于政府的力量,进一步发展经济,积极对外扩张,因而要求政府的管理工作像工业生产一样,尽可能地提高效率。

3、文官制度改革运动的推动。19 世纪中叶和 19 世纪末,英国和美国先后出现了文官制度改革运动,其目的就是适应社会经济发展的要求,建立中立的文官制度和功绩制,使文官队伍从政治中分离出来,成为职业化的政府机构行政管理人员,采用科学的方法对工作实绩进行考核和评定。这样,对行政管理人员的考核、培训、廉洁、效率等问题就必须进行专门的研究。

4、科学管理理论提供了理论条件。近代工业管理的发展,掀起了研究工业管理问题的热潮,19 世纪末 20 世纪初,以“泰罗制”为代表的科学管理理论产生,对早期公共行政的研究者有很大的影响,科学管理理论中的许多原理和方法被运用于公共行政的研究,使公共行政研究产生之初就表现出科学性特征。

1887 年,美国学者伍德罗·威尔逊发表了一篇著名的论文《行政学的研究》,标志着公共行政学的诞生。到 20 世纪 20 至 30 年代,公共行政的研究体系初步形成,研究内容基本确定,即以正式的政府组织机构的活动过程作为主要的研究对象,以效率标准作为最高准则,探索公共行政管理的一般规律和普遍原则。在其后几十年的发展中,其理论的系统性更加完善,虽然其间出现过一些变革的要求,例如,20 世纪 60 至 70 年代,在美国出现了“新公共行政学”运动,其主要倾向

是强调在公共行政管理中必须增强社会公平程度，但是，公共行政学的体系结构和主要内容没有出现根本性的变化。

二、公共管理内涵的扩展

进入20世纪80年代，社会公共事务的管理出现了一系列重大的调整 and 改革，这股改革浪潮不仅涉及到对社会公共事务管理的原则、结构、手段等重大问题，而且涉及到世界上众多国家，在世界范围内出现了推动公共行政改革的趋向，导致公共管理思潮的盛行。美国学者针对公共行政领域经历的改革浪潮明确指出：

“这一改革的标志是以公共管理代替行政管理，使公共行政管理的旧世界在公共管理的新标题下复活。”由此，出现了公共行政向公共管理转型的趋向。

公共管理是在西方社会结构和理论体系中产生的概念。长期以来，公共管理的含义一直比较宽泛，许多研究者从不同学科的角度赋予了多样化的解释。相比较而言，大部分研究者对公共管理客体的认识趋于一致，即认为公共管理的客体是社会公共事务，但是，对于公共管理主体的界定却不相同，主要有两种观点：第一种观点认为，公共管理的主体是狭义的政府，也就是与立法、司法部门相对的行政执行部门，就此意义而言，公共管理与公共行政是同义语，常常被等同使用。第二种观点认为，公共管理的主体是非营利性社会组织，它既不同于企业，因为不以营利为目标，也不同于政府，因为不具有行政性权利。非营利性社会组织是通过其专业化能力来满足社会公众的某类共同需求，从而体现对社会公共事务管理的职能。因此，公共管理就是特指非营利性社会组织对社会公共事务的管理。

上述对公共管理的解释是以公共行政为参照标准而展开的，前者是与公共行政基本相似，后者是与公共行政相互对应，两者虽然对管理主体范围的界定有区别，但是管理主体的单一性却是相同的，因此，仍然可以归于公共行政的范式之内。

作为对20世纪80年代以来世界范围内社会公共事务管理变革的反映，公共管理这一概念被赋予新的内涵。所谓公共管理是指社会公共组织以及其他组织推进社会整体协调发展、增进社会共同利益实现，通过制度创新和手段创新对社会公共事务进行调节和控制的活动。这个定义概括了当代公共管理发展的基本特征。

1、公共管理的主体是多元的，包括社会公共组织和社会其他组织两大类。社会公共组织的特点是非营利性，其范围涉及政府行政机构、准行政性组织、非营利性社会组织、社会民间团体等。社会其他组织主要是指营利性的企业，在参与实际公共管理过程中有营利的要求，但是，营利的程度是被严格控制的。不同的主体根据自身的行为特点，在公共管理整体运作中发挥各自的作用。在前一种观

点看来,在原始社会末期,氏族部落首领及其贵族阶级以强权破坏了原来氏族部落原始的生产、分配、交换、消费等社会习俗规范,建立起与氏族部落一般社会成员相对立的公共机构,此时,公共权力即随最初公共机构的建立而形成,它不管公共权力是否符合氏族部落大部分成员的意志,也不管公共权力的形成和公共机构的建立是否经过由氏族部落大部分成员同意的一套程序。而在后一种观点看来,氏族部落首领和贵族阶级以强力形成的公共权力并不合法。卢梭在《社会契约论》中指出,“强力并不产生权力”,也就是说,以强力形成的公共权力和公共机构没有合法性。合法的公共权力必须反映社会成员公共的意志,并且,必须由部落全体成员以契约程序一致或多数同意授予公共机构。

2、作为公共管理客体的社会公共事务表现不断扩展的趋势。随着社会的进步和发展,一方面社会公共事务的具体内容逐渐扩大,整体性更加突出;另一方面社会公共事务涉及的地域范围也逐渐扩大,已经出现了全球范围的社会公共事务。

3、公共管理的目的是推进社会整体协调发展和增进社会公共利益实现。所谓协调发展,是以系统论和控制论理论为基础,使社会大系统内的多个子系统按合理有序的原则,相互促进,相互推动,保证整个社会平衡和均衡地发展。协调发展体现了社会公共事务整体性的要求。所谓公共利益,是社会成员在共同使用的基础上共享的利益。公共利益既是公共管理的根本目的,也是公共管理的本质要求。

4、公共管理的职能是调节和控制。调节就是根据公共管理客体的变化,及时调整公共管理的任务和目标,引导公共管理主体之间的互相协同和配合;控制就是在公共管理具体实施过程中,随时纠正偏离目标的行为,使各项管理活动保质保量,按时完成。通过调节和控制使社会公共事务处于有序、有效、可控的状态,以充分满足社会成员的共同需要。

5、公共管理体制和手段面临创新的迫切任务。管理体制和手段必须与管理内容和目标相一致,这是管理学的基本原则。社会公共事务的广泛性和复杂性,公共管理目标的整体性和超前性,使传统的社会公共事务的管理体制和手段已经不再适应,迫切需要进行重大的创新。可以说,在相当长的时间内,管理体制和手段的创新是公共管理发展的主要内容。

公共管理表现出明显不同于公共行政的特征,这种差别不是局部的、个别的,而是全面的、整体的,因此,可以判断,对社会公共事务的管理正在进入一个新的阶段。

三、社会公共事务的具体内容

公共管理以社会公共事务作为管理对象。社会公共事务的具体内容分为公共

资源和公共项目、社会问题等。

(一) 公共资源

纳入公共管理对象的公共资源主要包括以下几类：

1、**公共设施、产品**。即特定社区所有人们都有可能享用和受益的物质性存在，且它们本身必须是劳动产品，如能源、城市道路、路灯、桥梁、交通标志等。如果不是一定社区所有人们都可能享用，而仅仅是部分人们可能享用的公共产品，则不属于公共管理的范围，所以，对大范围和更高级别的公共管理机构来说是公共财产的东西，对小范围和较低级别的公共机构必然是公共财产，但对小范围和较低级别的公共机构来说是公共财产的东西，对更高级别的公共机构却不一定是公共财产，但它们都是“公物”。所以，“公物”的概念在外延上更大于“公共财产”或“公共产品”。哪些公物成为公共产品而纳入公共管理的对象，这要依赖于公共管理机构本身的性质。

2、**公共信息资源**。即一定社区的人们共同拥有和可能享用的各种精神产品，包括文化产品、科技成果、经济信息等等。人们一般把信息、物资、能源三者共同作为现代人类社会赖以生存和发展的基础。其中，信息居于首要地位，这足可以看出，信息是一种极为重要的资源。但信息资源也有两大类，一是一定社区人们所共同拥有和可能享用的信息资源，二是只有局部范围内人们可享用的信息。只有前者才是公共管理的对象。

3、**人力资源**。社会人力资源也就是一定社区的劳动力、人才方面所形成的社会资源，它是人的因素。在种种社会资源中，人力资源是最活跃和最宝贵的财富。因此，人力资源的利用、开发和发展成为特定的公共管理机构必须重视的方面。对人力资源的管理包括人力资源的形成(培训、激励、更新、引导)、利用和开发等诸多方面。当然，这是作为公共管理对象的人力资源，不是指公共管理机构对其内部人才的管理、开发、培训和利用，只有社区共有的人力资源管理才属于公共管理的范畴。

4、**自然资源**。即一定社会赖以存在和发展的各种自然性物质条件，如矿产资源、水资源、土地资源、森林资源等等。这些资源显然不属于个人所有，是一定社区的共同财产。对它们的合理利用与开发、保护与再造是公共管理的重要内容。

(二) 公共项目

公共管理的主要任务集中于将有关的政策变成现实，这些政策通常是由公共管理机构根据社会问题的需要而制定出来的一系列行为准则。因此，政策还不是行为，仅仅是行为的指导原则，有时候也成为行为的标准。而把政策具体化的就是各种各样的公共项目，公共项目是依据政策而采取的一系列行为及其过程。于是，公共项目成为公共管理中最直接的对象。

公共项目的特点是：(1)把特定的公共管理活动划分为必要的行为步骤或阶段，以便有效地实现公共管理的目标。(2)它必须仔细考虑每个步骤之间的关系，尤其是与特定的结果之间的关系。也就是说，它指向与达到某种为一定社区所有人们利益相一致的结果。(3)明确每一步的实施者和责任者，也即为完成该项目而组织起来的管理人员应当有清楚的分工与责任。(4)有明确的时间表，包括每一步骤所需要的时间及完成期限。整个项目的完成日期和每一步骤的完成日期都应该是事先预定好的。(5)经常检查资源分配与预先规划是否符合。整个项目的预算应当是确定而合理的，不能模糊不清或不切实际。同时，应对每一步骤使用的资源情况和预算执行情况进行动态检查。

由于公共项目直接关系到人们的生活环境和生活质量，是看得见、可感知的公共管理行为，所以必须对它加以高度重视。首先，公共管理人员应善于把政策原则、管理目标(理想)转换成具体的公共项目。如果没有项目的制定，人们就看不到公共管理的作用及其与人们生活的直接关系，这样就不容易调动人们积极地参与公共管理。其次，拟定出项目计划之后，要加强项目的实施与管理，尤其要对项目的结果和资源配置与使用情况实行有效的监控，建立、完善项目管理的反馈机制及相关的责任制。任何项目计划书都不可能事先完全考虑周到，预料到所有的细节问题，这就需要经常听取反馈意见，以便及时调整和修改计划。

(三) 社会问题

在任何社会和任何时代，都要面临着这样或那样需要重视和解决的问题，如公共交通、公共安全、公共设施等，这些就是社会问题。但是，社会问题又是多种多样的，而且不断得到解决的同时，又不断发生新的问题，因此，公共管理不可能去解决所有社会问题。社会问题只有在属于公共管理机构职责范围内、与其公共目的相符合的情况下，才成为公共管理的对象。尽管如此，公共管理面对的社会问题仍然是相当广泛的，诸如文化、教育、福利、市政、公共卫生、交通、能源、住宅、生活方式等等。

既然公共管理的对象中仅包括一部分社会问题，而不是其全部，因此，必须善于识别各类社会问题，合理地选择那些主要的或重大的社会问题作为公共管理的对象。一个社会问题要成为公共管理的对象，必须具备以下几个前提条件：

1、它首先必须是一种客观存在的状态。也就是说，作为公共管理对象的社会问题应当是客观存在的事实，而不是无中生有、主观臆想出来的。

2、它必须是一种能察觉的、可认知的状态。如果问题是潜在性的，未被人们发觉，尤其是未能被决策者所发觉、所认知，即使已经客观存在，也不能作为公共管理的对象。

3、它必须是与一定社区内所有人相关(直接或间接地)的状态。也就是说，社会问题应是绝大多数人所普遍关注的问题，至于所涉及到的个人或少数人利益的

问题不可能作为公共管理的对象而提到全社会的高度加以重视。

4、它是一种有必要在当前或今后加以解决的状态。既然它与所有人或大多数人相关，为大多数人所关注，那就必须迟早加以解决，以便维护公共利益和满足公共需要。

5、它的解决将有助于人们生活质量的提高或推动社会整体的进步与发展。正因为这样，把社会问题纳入公共管理对象范围才有意义，才符合公共管理的目的和宗旨。

凡是具备上述要求的社会问题都可以构成公共管理的对象，作为公共管理对象的社会问题又都有如下一些共同特征：

公共性。这包含两方面的含义：一是它涉及社会的方方面面，影响社会整体的运行目标和运行进程，因而与一定范围内所有人的利益都有直接或间接的关系。二是它是公众化问题，亦即已公开化，被许多人所意识到，因而产生迫切希望加以解决的愿望。

可变性。作为公共管理对象的社会问题并不是一成不变的。随着社会的发展和各种条件的变化，问题本身也会发生变化，旧的问题被解决，新的问题又会产生；此时此地是社会问题，彼时彼地就可能不再是公共管理的对象。因此，必须用变化发展的眼光去分析公共管理所涉及的问题对象。

不确定性与确定性的统一，也就是公共管理范围内的社会问题，是可控性与不可控性的统一。社会问题一旦被纳入公共管理的对象范围，它必定是人们所知晓和意识到的，对它的重要性、解决的必要性都有一定的理解，这些就是问题的确定性。但另一方面它所涉及的环境因素、前提条件等无时不在变化，而且这些因素极其复杂，因此人们对它的把握不可能是绝对正确的，也不可能完全无误地预测对它加以解决所带来的结果是什么。这些情况体现出社会问题在公共管理的对象范围内仍有某种不可控性和不确定性。因此，任何社会问题都是确定性与不确定性的统一。

第三节 当代公共管理学发展的主导理论

一、公共选择理论

公共选择理论是当代西方经济学的一个分支，同时，也是现代政治学的一个重要研究领域。它运用现代经济学的逻辑和方法，分析现实生活中政治个体的行为特征和政治团体，特别是政府的行为特点；讨论集体决策行为的特点；并以人的自利作为出发点，来解释政府部门普遍存在官僚作风、政府管理出现偏差以及