

# 公共管理学

PUBLIC MANAGEMENT

李国正◎编著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

# 公共管理学

PUBLIC MANAGEMENT

李国正◎编著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

·桂林·

# 公共管理

公共管理学

GONGGONG GUANLIXUE

## 图书在版编目(CIP)数据

公共管理学 / 李国正编著. —桂林: 广西师范大学出版社, 2016.3

ISBN 978-7-5495-7810-8

I. ①公… II. ①李… III. ①公共管理 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第303216号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路22号 邮政编码: 541001)

网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

永清县晔盛亚胶印有限公司印刷

(河北省永清县工业区大良村西部 邮政编码: 065699)

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张: 35.75 字数: 550千字

2016年3月第1版 2016年3月第1次印刷

定价: 78.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

# 序

从学科发展来看,公共管理学(公共行政学、行政管理学)在产生和发展的过程中,从政治学、法学、企业管理学、社会学、心理学等学科借鉴了大量的理论和方法。从一定意义上讲,公共管理学是一门借用的学科,也是一门综合性的学科。从学科设置来看,公共管理学是从政治学中分化而来的,因此,公共管理学与政治学的关系非常密切,国内很多院校的公共管理学和政治学都是设置在同一个院系。所以说,公共管理学来源于政治学,公共管理学也研究政治学所研究的一些问题,公共管理学的研究者也应该懂得政治学的一些理论和研究方法。

从广义上讲,公共管理学作为一门学科,自产生以来对于推动政府改革和发展做出了重要的贡献。公共管理学所研究的核心问题就是“政府与市场关系”,具体而言,就是政府应该做些什么事情、能做哪些事情,市场应该做些什么事情、能做哪些事情。随着外部环境的变化,政府与市场的关系的定位也是在变化发展的。新中国成立以来,我国的“政市”关系就经历了数次的变化。十八大以来,进一步将其定义为“让市场在资源配置中起决定性作用,更好地发挥政府的作用”。今后随着我国市场经济的不断完善,政府与市场的关系也会有进一步的演变和发展,这都是符合经济社会发展规律的,也是经济社会发展的需要。

目前,国内研究公共管理学的学者队伍不断壮大,改革开放以来,相关的教材也有很多,每一本教材都从不同的角度、框架对公共管理学的知识进行了尽可能完善、详尽的梳理和总结。本书的独特之处在于,它不但较为清晰地梳理了公共管理学的框架和相关模块的内在逻辑关系,而且对十八大以来政府改革的热点进行了较为详尽的分析和总结,是目前国内公共管理学教材中不可多得的一部佳作。

对于很多公共管理学的初学者或者爱好者来说,本书无疑可以更好地引导各位了解公共管理学的学科框架、政府的起源和发展、政府体制、政府运作流程、政府监督及政府改革与发展等方面的知识。我相信,本书的出版,将推进我国公共管理学理论研究和国家治理体系的进一步完善。

黄恒学教授

2016年1月1日于北大燕园

## 前言

这本教材是在中共十八大召开之后开始编写的，十八届五中全会之后编写完成。可以说，这本书的编写是中国进入“新常态”之后，在新时期改革背景下完成的，所以突出了未来中国政府改革的趋势和方向。与此同时，本书对于十八大以来关于政府改革及社会管理模式创新等热点问题也给予了足够的重视。

本书在编写的过程中，一方面力争能够更加通俗易懂地展现公共管理学科的知识，另一方面也在努力用公共管理的知识分析现实的政府改革问题和社会管理问题，进而期待能够让读者朋友更加容易地把握公共管理学科的基本知识和框架结构。

对比国内其他权威公共管理学教材，本书的特点主要有以下几个方面：一是对十八大以来的热点问题涉及得较多，能够让读者更加明晰地把握热点问题的分析思路；二是编者在写作过程中力争站在初学者的视角去组织语言，所以每章节的语言比较通俗易懂；三是本书的逻辑架构从政府由来出发，依次介绍了政府存在的基础、政府体制、政府运作流程、政府监督、政府改革与发展，逻辑清晰，知识点全面；四是在每章节中都有承上启下的逻辑关系说明，方便读者理解每章节的内在关系和整个学科体系的架构。

从整本书的框架来看，大概可以分为以下四个部分。

第一部分讲述的是政府由来、产生与政府的体制。政府体制包括了政府职能、权力、宏观层面的行政组织和微观层面的行政领导(者)等章节。其中，职能是政府存在的前提，是公共管理学科研究的核心，权力是政府存在的基础，也是政府职能得以履行的保证，所以职能和权力可以合称为“职权”，二者不可分割。我们还应该认识到，权力是一种客观的存在，无所谓好坏，所以行政权力本身是既不会做好事也不会做坏事的，只有将行政权力赋予某一个群体或者个人，它才能真正发挥出作用。行政权力赋予某一个群体或者个人的过程，就是行政权力的“人格化”，被赋予权力的人就是行政领导(者)，这个精英群体就是领导层或者管理层。但是，行政领导拥有了行政权力之后，也必须逐步构建一个趋近完善的组织，来帮助领导决策和执行具体的任务，这一个群体

就构成了政府组织。在政府组织中,每个领导者都会竭尽全力去挖掘组织的潜力,激发组织的能动性,进而提高组织效率。这个目标的实现就需要依靠人力资源管理,也就是人事行政。

第二部分讲述的是政府的运作流程和工作方法,包括政府决策、政策的执行、执行的方法、行政效率及绩效考核等章节。在第一部分中,我们掌握了政府体制的构造,那么,一个逐渐完善的政府体制存在的目的就是履行职能,包括经济管理职能和社会管理职能,这个职能履行的主要方式就是政策的制定和执行。当然,在一些特殊时期,政府甚至会直接承担经济职能和社会职能,比如计划经济时期。但是,随着市场(企业)的完善和社会(社区)的发展,政府的很多经济职能和社会职能被剥离,更多的是从事宏观管理,而不是直接提供产品和服务。正如李克强总理所言,让市场“法无禁止即可为”,让政府“法无授权不可为”。此外,在政府制定政策和执行政策的过程中,必须讲究一定的方法和程序(行政方法),这样才能更有效率(行政效率),才能更加体现公平和正义。

第三部分讲述的是对政府的监督。因为政府自产生之后,权力不断膨胀,并且政府的触角已经伸展到了经济、社会等各个领域,随时都有侵犯私权的可能,所以要对政府进行约束,对政府的约束就包括了法律制度约束(有法可依)、监督(有法必依)、奖惩责罚(违法必究)、伦理制度等。十八大后,政府改革的一个重要趋势就是法治化,何为政府法治化,何为法治化政府,何为依法行政,如何做到依法行政,就成为了公共管理学研究与学界关注的重点。要回答这些问题,关键是抓住“法律”、“监督”、“责任”、“透明化”、“伦理”几个关键词。

第四部分讲述的是政府改革与发展。政府自产生到现在,承担了很多的经济社会管理职能,但是很多问题也逐步凸显出来,比如效率低下、机构臃肿、决策迟缓、官僚化等,所以,为了适应经济社会的发展,政府必须不断地进行改革。政府的改革一方面涉及的是自身不良现象,另一方面涉及的是政府经济社会管理重心的转变、管理方式方法的转换等。

所以,对于初学者来说,在通读本书前,或者在学习公共管理这门学科之前,必须掌握这门学科的框架和内在的逻辑关系,这是学习和掌握公共管理学最关键的。这个框架和内在逻辑关系也正是本书的特点和价值之一。

值得一提的是,这本教材汇集了北京大学、清华大学、中国人民大学、中国公安大

学等诸多国内名校教师和博士的智慧,可以说是进入公共管理学殿堂必不可缺的一本书。具体而言,本书编写工作的安排如下:

第一、二、三、五、六章	李国正	北京工业大学
第四、十二章	宋萌	北京工业大学
第七章	郭佳良	西南财经大学
第八章	张品一	北京工业大学
第九、十章	高波	北京大学
第十一章	张克	清华大学
第十七、十八章	李强	北京大学
第十三、十四、十五、十六章	张宁	中国人民公安大学
第十九、二十章	陈伟	南阳理工学院

本书的编写得到了北京大学政府管理学院黄恒学教授的指导,黄教授为本书提出了大量宝贵的意见和建议。此外,本书在编写过程中还得到了北京大学、清华大学、中国人民大学、中国人民公安大学、北京工业大学、中国矿业大学(北京)等院校博士研究生、硕士研究生(含MPA、MBA)同学的帮助和支持,在此表示感谢!同时也要感谢北京工业大学经济与管理学院研究生办公室林屹老师、郝庆华老师以及MPA中心郭宏伟老师等在本书编写过程中所提供的帮助和支持!北京工业大学2015级MPA班同学对书中案例所做出的贡献为这本教材增色很多。

序 / 1

前言 / 1

## 第一章 绪论 / 1

第一节 公共管理学概述 / 1

第二节 公共管理学研究对象、方法以及与其他学科关系 / 9

第三节 公共管理学的发展历程 / 13

第四节 公共管理体制 / 30

思考题 / 33

案例 北京“最严禁烟令” / 33

## 第二章 公共组织 / 35

第一节 公共组织概述 / 35

第二节 公共组织结构 / 39

第三节 公共组织目标与原则 / 45

第四节 公共组织环境 / 49

思考题 / 51

案例 “省管县”体制 / 51

## 第三章 公共管理者 / 53

第一节 公共管理者概述 / 53

第二节 领导者与领导力 / 60

第三节 领导理论 / 63



第四节 公共领导的发展趋势 /68

思考题 /70

案例 公务员聘任制 /70

---

## 第四章 公共组织人力资源管理 /72

第一节 公共组织人力资源管理概述 /72

第二节 公共组织激励理论 /85

第三节 公共组织人力资源管理过程 /89

第四节 公共组织人力资源管理改革 /104

思考题 /115

案例 “干部能上能下” /115

---

## 第五章 政府职能 /116

第一节 政府职能概述 /116

第二节 政府职能构成及演变 /132

第三节 政府与市场关系 /136

第四节 政府与社会关系 /152

思考题 /161

案例 政府该不该救市? /161

---

## 第六章 政府权力 /163

第一节 政府权力概述 /163

第二节 政府权力的来源 /168

第三节 政府权力的结构与分配 /173

第四节 政府权力的行使 /180

思考题 /191

案例 深圳“行政三分制” /191

---

## 第七章 公共政策 /193

第一节 公共政策概述 /193

第二节 公共政策过程 /202

第三节 政策工具 /237

第四节 公共政策科学化与民主化 /240

思考题 /247

案例 “车辆限购” /248

---

## 第八章 公共财政 /249

第一节 公共财政概述 /249

第二节 公共财政收入 /257

第三节 公共财政支出 /259

第四节 公共财政政策 /263

思考题 /264

案例 “房产税” /264

---

## 第九章 公共组织信息管理 /268

第一节 公共组织信息管理概述 /269

第二节 政府信息公开制度 /274

第三节 电子政务与电子化政府 /285

第四节 网络治理 /288

思考题 /294

案例 “一站式”服务大厅 /294

---

## 第十章 公共管理技术 /295

第一节 公共管理技术概述 /295

第二节 公共管理基本方法 /297

第三节 公共管理程序 /303

第四节 公共管理中的沟通 /312

思考题 /315

案例 “酒驾” /315

---

## 第十一章 公共关系 /317

第一节 公共关系概述 /317

第二节 政府间关系 /320

第三节 政府与非政府组织的关系 /328

第四节 政府与公民的关系 /340

第五节 政府与媒体的关系 /344

思考题 /349

案例 京津冀一体化 /349

---

---

## 第十二章 公共组织绩效管理 /350

第一节 公共组织绩效管理概述 /350

第二节 公共组织绩效管理过程 /355

第三节 公共组织绩效管理实务 /360

思考题 /363

案例 公务员涨工资 /363

---

## 第十三章 法治与法治政府 /364

第一节 法治的内涵与特征 /364

第二节 法治政府的含义与特征 /370

第三节 法治政府的构建 /374

思考题 /379

案例 官员财产申报制度 /379

---

## 第十四章 政府监督 /381

第一节 政府监督概述 /381

第二节 政府内部监督 /385

第三节 政府外部监督 /387

第四节 政府监督存在的问题及创新 /389

思考题 /405

案例 “裸官”现象 /405

---

## 第十五章 公共责任 /406

第一节 公共责任概述 /406

第二节 公共责任的确定 /409

第三节 责任型政府构建 /412

思考题 /415

案例 终身追责制 /415

---

## 第十六章 行政伦理 /416

第一节 行政伦理概述 /416

第二节 公共伦理的构成与功能 /421

第三节 公共伦理失范与建设 /426

思考题 /432

案例 “八项规定”和“六项禁令” /432

---

---

## 第十七章 公共危机管理 /434

- 第一节 公共危机概述 /434
- 第二节 公共危机管理过程 /438
- 第三节 中国的公共危机管理 /442
- 思考题 /450
- 案例 天津滨海新区爆炸事件 /450

---

## 第十八章 中国政府改革理论与实践 /453

- 第一节 公共管理改革概述 /453
- 第二节 中国政府改革历程与发展 /463
- 第三节 政府改革的价值选择与范畴 /472
- 思考题 /477
- 案例 机关事业单位工作人员养老保障制度改革 /477

---

## 第十九章 西方国家公共组织改革理论与实践 /481

- 第一节 新自由主义 /481
- 第二节 公共选择理论 /487
- 第三节 新公共管理理论 /492
- 第四节 新公共行政理论 /494
- 第五节 新公共服务理论 /496
- 第六节 治理理论 /507
- 第七节 民营化 /517
- 思考题 /521
- 案例 公车改革 /521

---

## 第二十章 21世纪公共组织改革展望 /523

- 第一节 事业单位改革 /523
- 第二节 行政审批制度改革 /526
- 第三节 廉洁政府构建 /532
- 第四节 阳光政府构建 /538
- 思考题 /544
- 案例 政府权力清单 /544

参考书目 /546

后记 /554

## 第一章

## 绪论

求治之道，莫先于正风俗。——《明史》

天下之事，不难于立法，而难于法之必行。——明·张居正

## 第一节 公共管理学概述

## 一、公共管理学的由来

公共管理学的起源是学习本学科最基本的一个问题，也是很多人都容易忽略的问题。但是，如果不清楚公共管理学这门学科是怎么来的，我们就很难把握住这门学科到底会怎么发展。正所谓：不知过往者，无以图将来。

公共管理学的起源问题，涉及本学科的学科价值，本学科所研究的重点和方向，以及公共管理学所研究对象的发展历程。了解了公共管理学的起源问题，等于掌握了公共组织（政府）最初面临的问题。

具体而言，关于公共管理学的由来，我们可以从广义和狭义两个方面进行分析。

## （一）狭义的公共管理学

从狭义角度来看，公共管理（Public Management）作为一门理论，发展于20世纪70年代。公共管理学作为一门学科和学派，旨在帮助公共管理者获取解决公共问题及处理公共事务所需的知识、机能与策略。它以公共管理者和公共组织（政府）作为研究对象，既重视公共管理的外在环境，又重视内在的管理；公共管理者重视私人部门的管理方法和技术，但未改变公共部门的主体性；它具有多学科交叉性。

此外，从狭义角度来看，公共管理的出现是伴随着对传统行政学典范的挑战而来

的。在实践方面,自20世纪80年代以来,政府再造推动的新公共管理(New Public Management)运动风行全球。这股改革浪潮以及伴随而生的许多思想和观点,极大地扩充和丰富了公共管理的理论。新公共管理是当代政府改革过程中出现的一种思潮,在很大程度上是当代行政改革的代名词。它以新古典经济理论、新制度经济学、公共选择为其理论基础,其核心理念是在公共管理中引进市场机制。

## (二) 广义的公共管理学

从广义上讲,公共管理学可以等同于行政学。那么,从这个角度讲,公共管理学这门学科到底是缘何而起呢?从根本上来说,它是和资本主义的发展密不可分的。

在封建社会,国家职能主要是抵御外敌侵略、税收、维持社会秩序等。最初,这些国家职能在西方社会主要是由议会来承担的,在古代中国主要是由从县令到皇帝所组成的官僚系统所承担。在资本主义产生之前,整个社会处于自给自足的状态,无论是议会还是封建官僚系统都还可以游刃有余地处理日常所发生的各种事务,甚至中国封建社会的县令可以集行政、司法等于一身。

但是,伴随着资本主义的发展,整个社会状态发生了巨大变化:一方面企业越来越多,国内外市场交易越来越频繁;另一方面,人员开始流动,由乡村开始向城市转移,随之而来的是社会管理任务加重。这两个方面叠加交织,使得原有的国家系统很难应对自如。这个时候,政府的发展及独立性的增强就成了必然。

伴随着政府独立性的增强和承担的事务越来越多,它自身在发展中所存在的问题和在处理问题时所呈现出的不良行政现象,引起了很多政治家、企业家及学者的关注。这个时候,针对政府的研究已经箭在弦上。换言之,伴随着经济社会事务的增多,原有的国家系统已经无法应对自如,这个时候新的承担者——政府,却在管理活动中暴露出了层出不穷的问题,其中最大的问题就是效率低下。因此,公共管理学产生的一个重要原因就是研究如何让政府更高效地履行它的职能。

综上所述,公共管理学的产生是经济社会发展的必然产物,公共管理学是一门入世的学问,是一门从实践中来到实践中去的学问。

## 二、公共管理学的含义

本书所指的公共管理学主要是从广义角度进行探讨。

公共管理(学)概念可以通过与私人部门管理(学)进行对比来深入地剖析。一方面,公共部门管理与私人部门管理有相似性,公共管理学从私人部门的管理学中借鉴

了很多原理、方法和思想,同时两者都遵循基本的管理流程和理念。但是,两者也存在本质的区别,这主要表现在政治权威与经济权威、多元制衡与自主性、公共利益与私人利益、法的支配与意思自治、政府与市场、多元理性与经济理性等多个方面。

此外,有一些学者将研究政府的这门学科称为“公共行政学”。那么,公共管理学与公共行政学这两个概念存在哪些关联性呢?本书认为,从根本上讲,公共行政学强调公共性,追求公平和正义;公共管理学强调效率性,追求效率和效益。但是,从大多数意义上来看,我们可以将公共管理学等同于公共行政学。

通过以上几个维度的总结和分析,我们对于公共管理的含义有了一定程度的了解。其实,不同时期人们对公共管理的理解也存在很大区别。依据时间先后,对于公共管理的理解大概有五种比较有代表性的观点。

#### (一) 皮瑞(Perry)和克莱姆(Kraemer)的观点

公共管理是一种新的途径,它是传统公共行政的规范取向以及一般管理之工具取向的结合体。公共管理的重点是将公共行政作为一种职业,并将公共管理者视为职业的实践者,而非政客或政治家。

#### (二) 卡尔森(Garson)和欧尔曼(Overman)的观点

他们认为,公共管理是对行政的一般方面的学科间整合的研究,它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。卡尔森和欧尔曼还说明了公共管理与公共行政的不同。

#### (三) 奥托(Otto)、海蒂(Hyde)和沙夫里茨(Shafritz)的观点

公共管理是公共行政或公共事务的一部分,综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、通过预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法和艺术。公共管理将公共行政视为一门职业,将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。

#### (四) 波兹曼(Bozeman)与史陶斯曼(Straussman)的观点

公共管理就是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质,大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下,一旦政治权威进入管理戏局,管理的游戏规则就会改变。在他们看来,公共管理远比内部行政具有更广的含义;公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联,而公共管理一词更具有弹性。

### （五）休斯（Hughes）的观点

他认为,与管理相比,行政的范围更狭小,功能更有限,因此,从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化;公共行政是服务公众的活动,公务员执行从其他方面产出的政策,公共行政关注程序,将政策转化为行动和机关管理;管理包括行政,但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任;公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性,而公共管理包括得更多;公共管理者不仅仅遵循知识,而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任。

综合以上学者的观点,我们可以这样界定“公共管理”:公共管理是以政府为核心的公共组织,综合运用行政、经济、管理、法律等方法,广泛借鉴企业管理理念和方法,通过制定、执行公共政策和提升政府的治理能力、绩效和公共服务品质,从而增进公共利益和实现公民的利益诉求的过程。

公共管理的含义在于:(1)公共管理的主体是以政府为核心的公共组织;(2)公共管理的客体是企业、公民等利益相关者;(3)公共管理的手段包括行政、经济、管理、法律等;(4)公共管理的方式主要是通过制定政策、提供服务来实现;(5)公共管理的目的是增进公共利益和实现公民的利益诉求;(6)公共管理是一个过程,在这个过程中,广泛吸收了企业管理的理念、思想和方法。

根据公共管理的概念,我们可以进一步把公共管理学的定义概括为:以政府等公共组织为研究对象,广泛借鉴企业管理、社会学、政治学、经济学等学科的理论、思想和方法,以期改进政府管理活动的效率和效益的学科。

### 三、公共管理的特征

理解公共管理的特征,可以通过对比公共管理与私人管理的区别,也可以通过对比公共管理与公共行政的区别,还可以从公共管理含义本身来界定。公共管理学是一门实践性很强的学科,因此,公共管理学的理论和方法都是来源于实践,高于实践的。我们在理解公共管理(学)时,可以结合我们的工作经验和生活阅历。换言之,公共管理学无非就是对于公共管理实践活动的理论提升。所以,无论是对于公共管理学的初学者,还是对于从事公共管理的MPA学员或者其他工作人员,我们每天都或多或少地在接触公共管理(学)。

公共管理学,其核心是研究政府和市场的关系问题。公共管理,其核心是政府和市场关系在现实中的展开。因此,理解政府与市场(企业)的联系与区别、公共管理和



私人管理的联系与区别就显得尤为重要。

从两者的关系来看,公共管理和私人管理都遵循一般管理的理念和流程。因此,很多私人管理的理念和方法在公共管理中都是可行的,并且在实践中的应用已经很多,比如美国、英国、新西兰在 20 世纪七八十年代的改革。

从两者的区别来看,公共管理和私人管理在价值选择、权力来源、考核标准、目标追求等方面是不同的。具体而言,主要表现为以下几个方面。

### (一) 公共利益与私人利益

就价值选择来看,政府具有促进和实现公共利益的义务和责任,这是公共管理区别于私人管理的一个重要特征。公共管理应当将公共利益作为自己行动的出发点,当代公共管理的一个核心议题就是如何保证政府及其管理者能够代表并回应公共利益。相反,私人组织和部门往往是个人利益最大化的追求者,经济利润不仅仅是其管理的底线,而且往往被视为具有积极的经济和社会价值。当然,私人企业对经济利益的追求不能损害社会中其他人的权益。

### (二) 政治权力与经济权力

就权力来源来看,公共管理是一种活动,这种活动在本质上是国家的活动。公共管理权力属于政治权力的一种,来源于公民。政府虽然是公共服务的提供者,但也是政治权力的执行者,所以许多公共管理活动本身就具有强制性,当人们有违反法令的事情发生时,其便可以在职权范围内依法予以处理,而其他组织不具有这种公权力。私人部门或组织的管理,在很大程度上也是权力的行使,但这种权力是市场的权力或经济的权力。这种权力不是制度与法律所授予的,而是来自经济性的市场力量,这种权力往往不能以国家强制力为后盾。此外,需要特别指出的是,在西方国家,私人部门往往会通过院外活动等方式间接地拥有政治权力。

### (三) 权力制衡与自主性

公共管理是在民主宪政的框架下进行的。在民主宪政国家,公共管理的权力是割裂的。政府部门虽然较重视层级节制的权力,但大多数情况下,它仍然处于各种政治力量相互作用的环境中,因此,公共管理的过程充满了政治气氛,公共管理的自主性受到影响。私人部门的管理,固然也受到各种权力以及政治环境的影响,但这种影响与公共管理不可比拟,因而,私人部门管理有相对充分的管理自主权。