第一章　总　　论

随着我国成功加入 WTO，管理的国际化进程明显加快。为了进一步促进我国经济社会的协调发展，我们不仅要适应融入国际社会的要求，加快经济管理理念、模式、方法和手段等各方面的创新，也必须正视与经济管理并行的社会管理在某些方面存在明显滞后的问题，加大对公共管理的学习和研究，以利于在实际工作中有效地强化公共管理，加快公共管理创新的步伐。在这一章我们将简要介绍公共管理的构成、特征和基本内容，以及发展变迁等，以利于我们对公共管理进行总体把握。

第一节　公共管理及其构成

一、管理和公共管理

管理的历史源远流长，几乎同人类发展的历史一样长，同人类共同生产实践的历史一样久。在遥远的古代，自从有了人类社会和社会组织，就存在着管理。在现代社会，管理已经渗透到社会的各个领域、各个层面，并且随着社会的发展和人类的进步变得越来越重要。究竟什么是管理？按照传统的观点，管理是管辖和治理的意思。管辖的实质是权限，治理则是权限范围内的职能作用。怎样在管辖的范围内进行治理？不同的人在不同的环境条

需要全本请访问 www.ertongbook.com

件下、处在不同的角度、对于不同的事物，有着不同的观点和不同的理解。在这里我们看如下几个例子：

高尔茨是芝加哥一家艺术设计公司的 CEO。虽然公司的年营业额达到 1000 万美元，但高昂的成本让他深受困扰。有一段时间，他每天盯着面前的一大堆账单，思考着怎样才能让员工直观地知晓公司运转的费用是多么惊人。最后，他终于想出了一个办法：表演。高尔茨把公司的 110 名员工召集到一个表演厅里，他面前放着一小堆大额账单。“大家知道我们的广告支出是多少吗？”高尔茨问员工。他边说边拿起一张账单晃了晃，“5 万美元，我们的收入就因此减少了 5 万美元”。他依次抽出所有账单，一张张晃了起来，一一列举健康保险、日常维护、租金、材料费、劳务费、电话费的数额。“我们为什么不能节省费用增加收入呢？”高尔茨颇为动情地说。他的这番言行使员工们深受感染。显然，在高尔茨看来，管理就是表演。有效沟通是管理的一个重要部分，适时的表演有助于准确清晰而又富有感染力地传播思想。

有个这样的比喻：老板过的是鸡狗不如的生活——老板起得比鸡还早，睡得比狗还晚。不光老板鸡狗不如，就连一些管理人员要真正管出名堂也是如此。在不少人看来，管理简直就是千奇百怪、无边无际的事情。企业小的时候靠老板的个人魅力和创业激情便可以运作得很顺畅，可一旦达到一定规模，方方面面的问题就会暴露出来。企业的管理人员整天充当救火队员的角色，结果却是一波未平，一波又起，问题是越处理越多。对于什么是管理，通用公司前总裁韦尔奇曾说过：企业的管理主要有两把尺子，一把硬，一把软。硬尺子即企业的目标，从大的方面讲是企业的使命，从小的方面讲是企业的销售额或利润指标。软尺子是价值观，从小的方面讲是指做事的方式，从大的方面讲则是企业文化。企业必须建立明确的游戏规则，明确什么是鼓励的，什么

是禁止的，并有一套评判是非的标准。企业的价值观必须得到员工的认同并有效地传递给员工，使之成为员工行为的准则。显然，在韦尔奇看来，管理就是建立和恰当、有效地运用一软一硬两把尺子。

有一个伦敦警察因莫须有的交通违章问题处罚了一个妇女。这个妇女向法庭提出了控告。当开庭时，这位妇女刚刚开始讲话，法官就制止了她的发言，并宣布她胜诉。这位妇女对此感到并不满足，也没有要求继续辩护，但觉得非常灰心丧气。她说："我为公正而来，而法官却不让我解释发生了什么。"显然，在这位妇女看来，结果固然重要，但产生结果过程中的公正更重要。管理就是应当使结果和产生结果的过程都公正。

这样的事例我们还可以举出很多。我们不否认它们是管理，但它们是管理的具体个案，不能等同于一般，不能概括理论意义上的管理。理论是系统化了的理性认识，理论意义上的管理能够包括各种各样、千姿百态的具体管理，是源于这些具体管理、又高于这些具体管理的理性升华。因此，管理的定义是：管理者为了一定的目的，适应一定的环境条件，依据一定的理论和规范，运用科学的技术方法和手段，在管辖的范围内，对管理对象进行的决策、计划、组织、指挥、调节、控制和监督等一系列活动。

由以上定义可以看出，对于管理而言，其目的和对象是相当宽泛的。也就是说，为什么而管理和对什么进行管理，还需要具体到不同的领域进行具体分析。管理是一个庞大的系统，有两个重要分支，即经济管理和公共管理。前者对应的是经济繁荣，后者对应的是社会稳定，两者相辅相成、相得益彰，共同推动经济社会的协调发展。所谓经济管理是管理者为了实现经济目标，适应一定的环境条件，依据一定的理论和规范，运用科学的技术方法和手段，在管辖的范围内，对社会经济活动进行的决策、计划、组织、指挥、协调、控制和监督等一系列活动。而公共管理

则是，管理者为了实现公共利益和社会效益目标，适应一定的环境条件，依据一定的理论和规范，运用科学的技术方法和手段，在管辖的范围内，对社会公共事务进行的决策、计划、组织、指挥、协调、控制和监督等一系列活动。由公共管理的定义可以看出，我们要把握公共管理的内涵，还需要明确公共管理的构成要素，如，有哪些管理者（或者说管理主体）？有什么样的公共事务（即管理客体）？管理目的是什么？等等。

二、公共管理的构成要素

公共管理是一项复杂、繁琐，并且涉及社会活动各个层面的综合性管理。要有效地开展公共管理，实现预期目标，需要较为准确地把握如下基本要素。

（一）管理主体

作为管理活动的一个重要组成部分，如同管理活动本身一样，公共管理也是由管理主体发出的一种人为的创造性活动。管理的有效与否，在相当程度上取决于管理主体的客观实力和主观努力程度。因此，我们要把握公共管理，首先必须明确谁是公共管理的主体。公共管理是一个与公共行政有着紧密联系的概念，我们研究公共管理的主体，必须从公共行政谈起。我国早期历史文献中的“行政”，是指管理国家政务。在 20 世纪 80 年代行政学在中国恢复时，学者们提出：行政管理是伴随着国家而出现的，有政府才有行政管理。行政是行使国家权力的管理活动。还有一些学者认为：将行政确定为国家机关的管理活动，不仅符合汉语中行政概念的本意，而且符合我国宪法对行政概念的界定。长期以来，我国学术界的主流观点是把公共行政简称为行政，是政府依法对国家事务、自身事务和社会公共事务进行的管理活动（从这里也可以看出，行政本身就是管理活动，将政府管理称之为行政管理，有些不妥）。显然，行政的主体是政府，而不是其

他社会组织。20 世纪 80 年代前后的西方行政改革，使得公共服务不仅涉及政府的三个分支部门（即立法、司法、行政），包括联邦政府、州政府和地方政府三个层次，而且包括非营利部门。这使得公共管理的主体成为追求为公共利益服务的各有关方面。在这样的情况下，公共管理与通常所讲的“行政管理”（实际上是“政府管理”）明显不同，公共管理的主体不仅有政府，而且包括社会中那些追求为公共利益服务的非政府公共组织（公共组织，就广义而言，是指不以营利为目的，而以服务社会大众、提高公共利益为宗旨的组织。就狭义而言，是指行使行政权，达成公共目的的组织），如各种社会中介组织、各种院校、研究所、基金会、协会、医疗保障机构、文化和科学技术团体等。其中的各种社会中介组织是个庞大的系统，可以分为若干种类，包括市场支持类、评估类、交易类、代理类、监督类、咨询类、协调类、仲裁类等等。其作用可概括为四个方面：市场的沟通、行业的约束、交易费用的降低、社会的自我管理。

另外，我们还可以根据有关专家对公共部门研究的成果[①]，了解公共管理者。近年来，为了从宏观上对社会部门进行分类，并有助于研究不同社会部门管理的规律，一些社会科学家将整个社会部门区分为三大部门：第一部门是政府组织，这是纯粹的公共部门。第二部门是工商企业，这是非公共部门，西方的一些学者将其称为私人部门。第三部门是介于政府组织与工商企业之间的一些部门，这些部门非常复杂，有的虽具有工商企业的特征但又不同于工商企业，往往被称为公共企业或公益企业；有的则更类似于或依赖于政府组织，往往被称为非政府公共机构。前者如在政府中由市政府投资兴办和经营的自来水公司、城市公共交通

①胡象明：“关于公共部门的界定与公共管理学的研究范围”，载于《武汉大学学报》，2001 年第 5期。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

公司等；后者如由政府投资兴办和主管的高等院校、科研机构、社会福利机构、非营利性的公共医疗机构以及类似于中国青少年基金会的中介组织等。

政府作为所谓“纯粹的”公共部门，其基本特点包括：政府组织的基本职能是对社会公共事务进行管理，政府组织用来从事公共管理的权力是公共权力，政府组织所掌握和运用的资源是公共资源，政府组织为社会所提供的产品是公共物品。竞争性工商企业作为“纯粹的”非公共部门，主要有以下特点：第一，竞争性工商企业的基本投资主体，在西方国家主要是私人，因而其权益主要归私人所有。这表明，这类组织所控制的资源，实际上归企业的所有者所有，因而是一种非公共资源。当然，这里的私人不一定是某一个人，而可能是多人的联合，但其产权是非常明确的。因而每个人所享有的权益也是非常明确的。在我国，国有资产也将逐步从竞争性行业中退出；在有些竞争性的企业，虽然国有资产还占有很大比例，但已实行所有权和经营权分离，企业享有充分的自主经营权，实行自负盈亏，因而也正在逐步向真正的非公共部门过渡。第二，竞争性工商企业为社会所提供的产品，一般属私人物品而非公共物品。私人物品的基本特征是：它能够加以分割，因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人，而且一般不会对他人产生外部效应。因此，个人对私人物品的消费是可计价的，这样的物品可以由私人自己购买，而不必由政府来提供；其价格完全可以通过市场竞争来确定，而不必由政府来控制。第三，竞争性工商企业的行为价值取向是本企业利益的最大化。竞争性工商企业活动所遵循的是“经济人”原则，这种原则实际上是一种“自利人”原则，其目的是追求本企业利润的最大化。尽管企业必须提供社会所需要的产品，并在这个过程中创造出有益于整个社会的价值，但就其基本动机而言，为社会提供产品只是一种手段，其目的是追求自身利益的最大化。“经济人”的实质正如 18 世纪英国经济学家亚当·斯密在其著名的《国民

财富的性质和原因的研究》（即《国富论》）一书中所指出的那样，“我们每天所需的食品和饮料，不是出自屠户、酿酒家和烙面师的恩惠，而是出于他们利己的打算。我们不说唤起他们利他心的话，而说唤起他们利己心的话。我们不说自己有需要，而说对他们有利”。这就是经济学家眼中的‘经济人’，这也是竞争性工商企业的基本特性。

以上分析表明，“纯粹的”公共部门与“纯粹的”非公共部门之间至少存在以下三点区别：一是在它们所占有的资源问题上，作为“纯粹的”公共部门的政府组织所占有的是一种公共资源，公共权力也可以看成是公共资源的一部分；而作为“纯粹的”非公共部门的竞争性工商企业所占有的是一种产权明确的非公共资源。二是在它们为社会所提供的产品和服务方面，政府组织所提供的是一种公共产品和公共服务（包括对社会公共事务的管理），而竞争性的工商企业为社会所提供的则是一种私人化的产品。三是在它们的行为价值取向上，政府组织必须以公共利益作为其行为的价值取向，而工商企业则往往以其自身利润的最大化作为其行为的价值取向。

第三部门即公共企业或非政府公共机构，既不同于竞争性工商企业，也不同于政府组织，但又既与竞争性工商企业相联系，也与政府组织相联系。在保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯所著的《经济学》一书中有这样一道供讨论的问题：“思考一下从纯粹公共物品到纯 1粹私人物品的谱图是有益的。在一张纸上画出这样一个谱图并用下面这些例子填上：纯粹私人、大部分私人、一半私人一半公共、大部分公共、纯粹公共。”[①] 这个问题表明，从私人物品到公共物品之间存在一个链条，并且这个

① 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯：《经济学》，北京经济学院出版社 1996年版，第 581 页。

链条又存在着由细（私）到粗（公）的变化。同样，在竞争性工商企业与政府组织之间也存在着一个链条，这个链条也是变化的，即第三部门由这样一个链条构成：公益性企业、公共事业、非政府公共机构。第一类组织即公益性企业，如城市自来水公司、城市公共交通公司、城市公共工程公司等。其基本特征是：一般由政府投资或政府投资为主体，为社会提供公共服务或准公共物品，生产由政府垄断，其服务或产品价格由政府定价；但实行企业化管理，自负盈亏，必要时由政府补贴。如果套用萨缪尔森等人的话来说，这类组织所生产的是大部分私人或一半私人一半公共的物品，其性质属于（竞争性）企业化倾向比较明显的准公共部门。第二类组织即公共事业，如公立幼儿园、小学、中学，公立高等院校，政府投资兴办的科学研究机构，政府兴办的社会福利机构，如老年人福利院、儿童福利院、残疾人福利院等。这类机构的基本特征是：主要由政府投资，所需资金主要由财政提供，部分资金由其为社会服务所得收入予以补充；其基本功能是为社会提供公共服务或准公共产品，其服务或产品价格由政府定价；一般不实行企业化管理，政府对这些组织实行必要的行政管制，要求这些组织的活动优先体现政府的意图，甚至直接用来为实现政府的目标服务。这类组织所生产的物品或提供的服务，按萨缪尔森的说法，是大部分公共的。第三类组织即非政府公共机构，如中国妇女联合会、青年联合会、学生联合会、中国青少年基金会等，这类组织活动所需的经费一般可能由政府或财政提供，如中国妇女联合会等组织便是如此；也不一定由政府或财政提供，如中国青少年基金会便是如此。但无论其经费是否由政府或财政提供，它的职能在很大意义上与政府相似，承担着很多有关社会公共事务的管理工作或公共服务工作。这类组织所提供的服务基本上是纯粹公共的，至少也是大部分公共的。以上三类组织除了分别具有上述特征外，它们还有一个共同特征，这就

是非营利性。当然由于这三类组织所具有的“公共性”程度的不同，它们所具有的“非营利性”程度也不同。一般说来，第一类组织还具有一定的赢利，即“非营利性”程度较低；第二类组织基本无赢利或只有少量微利，“非营利性”程度较高；第三类组织就其实质而言属于完全无赢利组织，因而是真正“非营利性”的。可见，从“营利性”这一特征来看，第三部门由从“少量赢利”组织到“微利”组织再到“无赢利”组织这样一系列组织或部门构成。

人们通常所说的公共部门应该既包括“纯粹的”公共部门，即政府组织，也包括“准”公共部门，即第三部门。第三部门之所以被归入公共部门，主要原因在于：其一，第三部门主要是一些从事公益事业的组织，其生产或活动的基本目标是公益性，即为公共利益服务，这与政府组织即“纯粹的”公共部门的目标是一致的。其二，第三部门市场化程度较低或非市场化，其生产、活动的内容和方式往往由政府实行控制或必要的行政管制，因此它与政府组织存在着十分密切的关系，甚至被政府组织当做用来实现其目标的一个重要工具。其三，第三部门为社会提供的产品也往往是一种公共物品或“准”公共物品，这与政府为社会所提供的物品是一致的，至少基本是一致的。其四，第三部门的投资主体或提供资源的主体也主要是政府。当然，在现代市场经济条件下，某些第三部门也应向私人资本开放，允许私人资本进入，毫无疑问这是对的，甚至是一种趋势。但私人资本在这些领域的投资不可能是完全市场化的，它必须受政府的高度控制，其产品或服务价格必须接受政府的行政管制。其五，第三部门的“非营利性”与政府组织以“公共利益”作为行为价值取向的目标或原则是一致的，即都是以一种“公益人”而非“经济人”的面貌出现的。从这个意义上说，第三部门很难被归入私人企业部门或竞争性工商部门，尽管它不属于“纯粹的”公共部门，将它称为

“准”公共部门是合理的。

什么是公共管理学？简单地说，就是研究公共部门管理过程及其规律的科学，主要是研究公共部门如何高效率地为社会提供公共服务和公共产品的科学。由于公共部门既包括作为“纯粹的”公共部门的政府组织，又包括作为“准”公共部门的第三部门，因此，公共管理学不仅要研究政府组织的管理问题，而且要研究作为第三部门的公益企业和事业组织、非政府公共机构的管理问题。政府组织的管理与第三部门的管理共同构成公共管理学的研究范围。

（二）管理客体

公共管理的客体，即管理者直接和间接作用的对象，是社会公共事务。公共管理实际上是管理者依据法定职权，尽公共责任，通过提供公共产品和准公共产品服务于全社会的一系列活动。或者说是管理者依据法定职权，尽公共职责，提供公共产品和准公共产品服务于全社会的公共事务。公共管理的管理对象——公共事务，可以归纳为三类：一是国家公共事务。国家有狭义和广义两种理解，广义的国家是指由管理者在其管辖的范围内制定规划和进行资源配置的机构，其功能有立法、司法和行政等。狭义的国家是指广义国家中最重要的部分，即立法和司法。在这里所指的是狭义的国家，对应狭义国家的国家公共事务主要包括维护国家主权统一和领土完整，制定法律、法规，维护社会秩序，侧重于与国体、政体方面有关的、关乎整体职能把握的宏观控制和影响类型的公共事务。二是政府公共事务。一般而言，政府就是一个国家或社会的治理机构。在这里，政府是指狭义的政府（关于“政府”有三种理解：广义的政府是国家权力机关的总称，包括立法机关、行政机关和司法机关，这种理解将政府等同于国家；中义的政府包括行政机关，以及依法成立的各种享有行政权的独立机构；狭义的政府指行政机关），它专指一个国家

的中央和地方行政机关。这种政府公共事务包括政治选举、行政区划与国家礼仪方面的政治性公共事务、国家安全公共事务、对外关系公共事务、人事行政公共事务、财务行政公共事务以及机关内部公共事务。三是社会公共事务。这里所讲的“社会”专指“政府管理社会”中的中观“社会”，是指社会管理与政治、经济管理职能并列的一个领域，它主要涉及与人们日常生活密切联系的一些公共事务，如教育、科技、文化艺术、医疗卫生、体育、社区服务、社会公共事业，以及维持社会秩序的各种公共事务等。

另外还应当明确，管理公共事务——提供公共产品和服务与直接生产它们，还不应当看成是一种性质的事务，尤其是对于政府而言，提供公共产品并不意味着要亲自组织生产所有的公共产品。按照传统的方式，凡是由政府提供给社会的公共产品，都必须由政府生产。因此，政府往往要管各种各样的具体事情，从修路、架桥、城市环境卫生、绿化，到维护公共照明，都要由政府出面，都要有专门的队伍。但实际上，凡是由政府直接经营的具体事情，都容易出现效率不高的问题，由此，改革提出了一个非常有价值的原则：凡是能让社会干的事情，就不要政府来干。在这样的情况下，政府只要能够为社会提供公共产品就行，而不一定硬要直接生产，其生产完全可以实行社会化，政府可以通过合同出租或承包等形式，将某些公共产品的生产任务转移给社会。同时，充分发挥政府以外的其他公共组织的作用。

其实，公共产品是个内涵相当丰富的概念，有不少事务存在这样那样的问题，我们只知道它们使我们的工作或者生活不甚方便，但并没有意识到问题在于某些公共产品质量不高。贾余的文章[①]谈到此事，我们也深有同感。原文是这样的：北京与美国首

① 此文载于《中国经济时报》，2001年2月6日。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

都华盛顿，城市格局十分相像，四四方方，街道遵循严格的东西、南北走向建成，少有斜街。第一次到华盛顿时，作为一个外来人，对那里的路标、门牌号码系统留下了深刻印象。该市所有东西走向的街道，均称某某大道（即××Avenue，如白宫边著名的宾夕法尼亚大道），所有南北走向的街道均按阿拉伯数字排列称××号街，并以中轴线为界，区分西××号街与东××号街两大部分（如 10 street E. 或 10 street W.）。走到每一个十字路口，会发现在四个街角上都树立有路标，上面是相互间成直角的两块长方形板条，标明“大道”与“街”的名称，行人无论处在什么角度，总能至少看清其中的一个名称，从而立刻判明东西南北的方向。在街名下面，还标有一个阿拉伯数字，如“50”，这个数字表明你沿标牌所指方向走过去，所遇到的第一个门牌号码就是 50 号。还有更详细的，如“50～100”，它表示你在此街区（英文为 block，即位于两端路口中间的一片区域）内所遇到的门牌号码第一个将是 50 号，遇到的最后一个门牌号码将是 100 号。行人要是找 30 号，则知道在此街区内不可能找到，要是找 110 号，则可推测再过一个路口走人下一街区，即可找到。这样的一套方位识别系统，做到了尽可能简捷清楚和尽可能方便公众，按搞理论的人的话说，真是体现了追求社会效率或社会福利的最大化。那么北京的情况如何？我有过这样的经历：要找某街的 38 号，实际已走到了 36 号的地方，但仍无法判断自己的相对位置，在那里连问三个人，都回答不知道这个 38 号在何方！就是在“首善之区”最繁华的地带，你要找××大街××号，也常常是问 10 个人 9 个不知道，你得直接问“××电影院在哪儿”、“××超市在哪儿”，这才更有可能得到回答。什么原因？不仅由于路标、门牌的位置很不统一，找到很不方便，而且这些标志不够醒目，更要命的是大量存在未设、缺失、毁损的现象，再加上识别系统设计自身的混乱，使问题愈加复杂。比如同一个号，往往

有甲、乙之分。我家原来住×××小区 16 号楼，但从来找不到 15 号楼和 17号楼在哪儿；现在我所住的宿舍楼，则属 ××路西街甲 11号院，至于何处是乙 11 号院，几年来我也一无所知。

这里实际上谈到了一种典型的公共产品——市区方位识别系统。

(三)管理目的

根据公共管理的定义，公共管理的目的是为了实现公共利益和社会效益目标。那么，怎样才能实现这样的目标呢？我们首先必须对公共利益有个明确、清晰的认识。按照张庆东的观点[①]，公共利益不同于共同利益、共同体利益。共同利益、共同体利益、公共利益是三个具有内在联系而又需要具体分析、明确的概念。“共同”,是指“属于大家的”;“彼此都具有的”,但并没有讲这个“大家”的范围，其潜在含义即“一部分”，这个“一部分”也许是两个人或者几个人、更多的人，乃至团体、社会的绝大多数人，但不一定是所有的人。显然，共同利益是指介于个人利益和全体人员利益之间的一个中间性概念，并且这个中间带具有很大的跨度，从初级向高级发展，发展到最高层次，即公共利益。由此可见，在社会生活中，共同利益具有相对普遍性。同时，共同利益是被“共享的、共有的、共同承担的”，或者是“共同受到影响的”。它与共同的立场、共同的行动相关。通常，共同利益可以指代共同体利益。而共同体又是一个宽泛的概念，一个组织、一个社区、一个地区、一个国家甚或是整个人类社会，都可以被看作是一个共同体。作为现实的载体，这些不同层次的共同体都存在着自身的利益，因而可以分别被看作是利益共同体，其利益即为共同体利益。如果将国家看作是最大的利益共

①张庆东：“公共利益——现代公共管理的本质问题”，载于《云南行政学院学报》，2001 年第 4期。

同体，那么政府部门和地方政府分别可以看作是次级的利益共同体，“部门利益”、“地方利益”都属于低层次的共同体利益，由于种种原因，它们与国家利益之间的冲突并不少见。由于不同层级共同体的利益并非完全一致，因此，不能将共同利益等同于公共利益（尽管公共利益也具有共同利益的某些属性）。所谓公共利益，是公众的、与公众有关的利益或者是能够惠及社会公众所有人的利益，是全体公民的共同利益，具有明显的客观性、社会共享性和现实性。从客观上讲，公共利益不是个人利益的叠加，也不是个人基于利益关系而产生的共同利益。不管人们之间的利益关系如何，公共利益都是客观的，尤其是那些外在于共同体的公共利益。因为这些利益客观地影响着共同体的生存和发展，尽管它们可能并没有被共同体成员明确地意识到。就其社会共享性而言，公共利益具有相对普遍性（或非特定性），它不是特定的、部分人的利益，对社会公众而言具有“共有性”和“共同受益性”。就其现实性而言，公共利益不是完全虚幻的，公共物品和公共服务是公共利益主要和现实的物质表现形式，并且公共物品和公共服务在现实生活中还具有明显的层次性和多样化特征。确保公共利益的增进和合理分配，是公共管理的根本目的。

（四）管理职能

管理职能在这里是公共管理活动应有的作用和功能，是由公共管理运作的客观需求所决定的，表现为若干不同的内容。关于公共管理的职能，有若干种观点，我们一般是从管理的性质和特征出发，将管理职能归结为如下 7 个方面：

1. 决策。决策是管理的重要职能，经济管理是如此，公共管理也是如此。所谓决策，是指人们对行动预先计谋策划并作出决定，是一个由计谋策划到作出决定进而组织实施，乃至追踪反馈的全过程。决策具有明显的判断性、指导性、创造性、优选性和

实践性，有效的管理在相当程度上取决于成功的决策。[①] 根据唐俊杰的观点[②]，公共决策是公共管理过程中极为重要的一环，是公共管理的起点。公共管理始终是围绕公共决策的制定、修改、实施进行的。从一个孤立的管理过程看，公共管理过程可分为决策制定和决策实施以及效果评估等环节。公共组织通过选择和制定决策方案，把决策目标分解为具体的执行目标或阶段目标，确定详细的、可操作的行动步骤，合理配置人、财、物力，把决策目标落到实处；经过实施过程之后，对决策目标的实现情况及其效果进行相应的评估，使这一项管理活动暂告结束。同时，公共组织又要根据新的社会需求选择和制定新的决策方案，从而引发新一轮的决策活动。因此，整个公共管理在相当程度上表现为决策的选择和制定、执行、评估，和再选择、制定、执行、评估的循环过程。因此，决策是公共管理的一个重要职能。从程序上讲，经历了决策之后，随之而来的就是计划职能的发挥。

2. 计划。根据张良的观点[③]，在公共管理中制定计划是非常必要的，它可以使管理活动不至于受到外来变化因素的干扰，沿着既定的目标进行，因为计划是为实现预期目标选择最佳方案和路径的活动，计划不仅有助于细分目标，激发思维，也有利于对目标实现情况进行评价，有利于社会资源的合理配置。在公共管理计划中，长期计划和短期计划是两种主要的形式。其中长期计划一般是 3 年或 3 年以上的、用于指导管理性计划的规划；短期计划通常是长期计划中的一部分，计划时限一般为 1 年或者更短，将长期计划分解为若干具体的目标。衡量一项计划的优劣，

① 美国经济与管理学家、诺贝尔经济学奖获得者 H·西蒙曾经强调："管理就是决策。"

② 陈振明主编：《公共管理学》，中国人民大学出版社 1999 年版，第 330 页。

③ 张良编著：《公共管理学》，华东理工大学出版社 2001 年版，第 63 页。

主要从这样几个方面考虑：它是否具有简明扼要并且陈述清晰、明确的目标，并包含所有的行为过程；它是否具有一定的灵活性，能够针对突发事件而作出必要的调整；它是否为一些难以确定的因素保留必要的灵活性；它是否允许经常性的可行性监督检查；它是否已经传达到每一个有关的人员；它是否具有与制定的目标相符的资源。

3. 组织。组织是在管理职能中继计划之后的一个重要职能，是实现管理目标的一个重要前提。列宁曾经指出："要有效地进行管理……还必须善于实际地进行组织工作。"① 组织，可以从动态和静态两个方面探讨。从动态的角度分析，组织是对于被管理的公共事务，按照一定的目的、任务和形式进行的组合编排；从静态的角度分析，组织是经过科学组合编排所形成的集体、整体或者系统。可见，前者表现为组织的工作过程，后者表现为组织的结构形式，组织是通过科学有效的工作过程以实现规范的结构形式的一系列工作。而组织工作过程是否科学有效，直接关系到组织结构形式的规范与否，因此，组织的工作重心在于组织的工作过程。组织的工作过程一般包括：第一，按照计划要求建立组织机构；第二，按照业务性质进行分工，确定组织机构的职责范围；第三，按照组织机构的职责范围授予相应的权力；第四，按照组织机构的要求配备和使用相应的人员，明确上下级等领导和协作关系及信息渠道；第五，按照组织管理的要求对人员进行考核、培训和激励等；第六，按照组织外部环境和内部条件变化的要求进行组织变革，调整和改善组织系统。

为了实现预期的公共管理目标，无论高层公共组织还是中、低层公共组织，都应当在组织设计与运作中注重组织结构的科学有效。一般而言，有效组织结构的特征如下：一是能够用最小的

① 《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第496页。

代价实现管理目标；二是能够因事设人，人员称职，相对稳定，充分发挥人力资源的作用；三是能够以理性原则为指导，维系组织成员之间的关系；四是能够准确地理解组织的性质和管理目标；五是能够有效地协调与各方面的关系。同时，组织结构还应当适应形势发展的要求与时俱进，对应公共管理目标的实现，通过减少管理层次、压缩职能机构、裁减富余人员，用扁平、紧凑并且富有弹性的新型组织结构，代替传统的低效结构，实现组织结构的扁平化。

4. 指挥。指挥是继决策、计划、组织之后的又一重要管理职能，是使决策和计划付诸实施、使组织发挥作用的重要环节。指挥方法丰富多彩，如口头指挥法、书面（文件）指挥法、会议指挥法等，在具体运用中都有些专门技术和具体要求。新形势下伴随着科学技术的发展和电子计算机的广泛应用，不少地方在公共管理领域建立和运用现代科技指挥系统，发挥了很好的作用。在这里仅举两例加以说明：

根据记者张雪梅介绍[①]，北京防病应急指挥系统已开始启动：一个大屏幕上显示出一张北京市“电子地图”，有个地点上的小蓝点在不断闪烁，那里突然发生了一起公共卫生事故。其实不只是地图上显示出事故发生地，支持它的计算机还会对这起事故可能波及的地区和要保护多少人群，作出分析。这套位于北京市疾病预防控制中心内的卫生防病应急指挥系统已投入运行，据悉这在全国尚属首家。北京卫生防病应急中心主任沈壮向记者演示了这一应急指挥系统的应用。北京作为国际化的大都市，难以避免地会发生一些诸如食物中毒、水污染、化学品污染、放射物质的泄漏等突发公共卫生事件。与此同时，该市现有 42 支公共

①张雪梅：“北京防病应急指挥系统已开始启动”， rehabcity. net. cn，2002 年 7 月 7 日。

需要全本请访问 www.ertongbook.com