公共管理概论

汪志友　主编

四川大学出版社
2002 年·成都

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

第一章　公共管理绪论 …… (1)
第一节　公共事务与公共管理 …… (1)
第二节　公共管理的发展演变 …… (5)
第三节　公共管理的代表性理论 …… (10)
第四节　公共管理的原理与原则 …… (14)
第二章　公共组织及其职能 …… (19)
第一节　公共组织概述 …… (19)
第二节　政府组织及其职能 …… (30)
第三节　非政府公共组织及其职能 …… (49)
第三章　公共管理者角色定位与素质要求 …… (55)
第一节　公共管理者的角色定位 …… (55)
第二节　公共管理者的素质要求 …… (58)
第三节　做有效的公共管理者 …… (63)
第四章　公共部门领导工作 …… (68)
第一节　领导与领导者 …… (68)
第二节　领导集团与领导体制 …… (72)
第三节　领导权威与领导方式 …… (76)
第四节　领导方法与领导艺术 …… (85)
第五章　公共管理运行过程 …… (89)
第一节　公共政策的本质 …… (89)
第二节　公共政策的制定 …… (95)
第三节　公共政策的执行…… (102)
第四节　公共政策的评估…… (109)

第六章　公共部门战略管理…… (115)
第一节　战略与战略管理…… (115)
第二节　公共部门战略规划…… (120)
第三节　公共部门战略实施…… (123)
第七章　公共部门资源管理…… (129)
第一节　公共人力资源管理…… (129)
第二节　公共财政资源管理…… (136)
第三节　公共信息资源管理…… (153)
第四节　电子化政府建设…… (159)
第八章　公共部门绩效管理…… (170)
第一节　公共部门绩效管理概述…… (170)
第二节　公共部门质量管理…… (182)
第三节　公共部门目标管理…… (196)
第四节　公共服务承诺制度…… (201)
第九章　公共管理道德与法制建设…… (207)
第一节　公共管理责任…… (207)
第二节　公共管理道德…… (213)
第三节　公共管理法制…… (216)
第十章　公共管理改革与发展…… (232)
第一节　新世纪公共管理面临的机遇与挑战…… (232)
第二节　西方国家公共管理改革内容与趋势…… (237)
第三节　我国政府公共管理改革与发展…… (241)
后　记…… (247)

第一章　公共管理绪论

公共管理学是研究社会公共部门对社会公共事务进行有效管理，解决社会公共问题，提供社会公共产品和服务，以满足社会公共需要的规律的一门社会学科。学习和掌握公共管理学，必须首先明确公共管理的基本问题。本章将对公共管理的基本问题进行阐述和分析。

第一节　公共事务与公共管理

一、公共事务与公共服务

(一) 公共事务

公共事务是指社会成员为保证社会生活正常、有序进行而共同要求处理和实现的事务，它涉及社会生活的所有方面，如维护国家主权和领土完整、国家安全、社会秩序，发展经济、教育、科技、文化、卫生、体育事业，开展社会公共服务等。社会公共事务一般具有公益性、非盈利性和规模性等特性。

社会公共事务依其范围大小可分为四类：国家事务、地方事务、跨行政区域的地方事务和公民事务。国家事务是指涉及国家和全民整体利益的全国性公共事务，如全国性社会保障体系建设、国防建设、全国范围内的地区间协调发展等。地方事务是指涉及地方公民公共利益的地方性公共事务，如城市公用事业、环境卫生、公共交通等。跨行政区域的地方事务是指涉及两个以上行政区域的公共事务，如跨区域的流域环境治理、大经济区协作

等。公民事务是涉及公民个人权利的事务，如户籍管理等。一般地讲，国家事务由中央政府和全国性的非政府公共组织负责管理；地方事务、跨行政区域的地方事务和公民事务，由地方政府和地方性的非政府公共组织负责管理或者协作管理。

（二）公共产品

公共产品是指那些能同时供许多人享用、且供给成本与享用效果不随享受它的人数规模的变化而变化的产品，如国防、道路、桥梁和城市基础设施等。公共产品的显著特征是公共性（共同消费）和消费的非排他性与非竞争性。

社会产品按照是否具有公共性（共同消费）和消费的非排他性与非竞争性可划分为三类：⑴纯公共产品，是指具有公共性（共同消费）和消费的非排他性与非竞争性的产品，如国防、外交、公安、消防、司法、义务教育、生态环境保护等。这些纯公共产品或基本公共产品，是政府向全体社会成员提供的平等的、无差别的共同服务，国民不受地位、种族、富裕程度和城乡差别的限制，均可平等享受。⑵纯私人产品，是指既不具有共同消费的特征，又不具有消费的非排他性和非竞争性的产品，如绝大多数通过市场供应的商品。⑶混合产品，是指既可供一些人共同消费，又具有消费的排他性或竞争性的产品，即介于纯公共产品和纯私人产品之间的产品，可称为混合产品或准公共产品，如高等教育、公共工程、宇宙航天业、原子能工业等。在现实社会中，公共产品一般包括纯公共产品和准公共产品，以及由政府出面提供的部分带有规模经济效益的公民消费服务，如邮政、民航、铁路、煤气等基础产业服务。

（三）公共服务

公共服务是指政府和其他非政府公共部门满足社会公共需要，提供社会公共产品和劳务的服务行为的总称。

政府的公共服务主要包括：⑴提供基本公共产品的公共服

需要全本请访问 www.ertongbook.com

务，如提供法律体系和公民权利保护；保证分配公正和经济稳定增长的财税金融政策、社会保险与社会福利政策；国防、外交、国家安全；中小学义务教育、公费医疗系统等。⑵ 提供准公共产品的公共服务，如提供自然垄断型的准公共产品：下水道系统、供水系统、铁路运输系统、公路交通系统、天然气煤气系统、电力输送系统、电话电讯系统、垃圾处理服务等等；福利型公共产品：邮政服务系统、传染病免疫措施、必要的娱乐设施、避孕计划、统计情报等。⑶ 政府管理私人部门所产生的管制性公共服务，如政府监管企业，要求企业产品符合统一的质量标准、卫生标准、技术标准、安全标准等。

政府负有组织提供社会公共产品和服务的责任，但社会公共产品和服务并不一定非要由政府部门直接提供，可以采取政府负责，社会与企业提供，或政府与企业合作提供等多种方式。一般地讲，基本公共产品应由政府部门负责提供，混合公共产品可采取公共部门、非政府组织、私人部门共同提供的方式进行。政府要有效地组织社会公共产品和提供服务，就应与企业、社会紧密合作，充分发挥非政府公共部门、私人部门在公共产品生产和提供服务中的作用。

二、管理与公共管理

㈠ 管理的涵义与特征

管理是指一定组织中的管理者，在一定的环境条件下，通过计划、组织、指挥、协调、控制等职能活动，动员和运用组织的资源，以实现组织的特定目标的活动。

管理的主体是管理者，管理的客体是组织拥有的各种资源，管理的职能活动是计划、组织、指挥、协调和控制等，管理的任务是有效地动员和运用组织的各种资源，以实现组织在一定时期的特定目标。管理是在一定的环境条件下进行的，要与环境条件

相适应。

在阶级社会中，管理具有阶级性（社会属性）和科学性（自然属性）两重属性，同时又具有很强的目的性、组织性、人本性、创新性和艺术性等特征。

（二）公共管理的涵义与特征

公共管理是指社会公共组织为推进社会整体协调发展和增进社会公共利益，运用社会公共权力对社会公共事务所实施的管理。

公共管理的主体是社会公共组织，包括政府组织和非政府公共组织；公共管理的客体是社会公共事务，包括国家事务、地方事务、跨行政区域的地方事务和公民事务；公共管理的职责和任务是管理社会公共事务，处理社会公共问题，组织提供社会公共物品和服务，以满足社会公共需要，增进社会公共利益，推进社会整体协调发展。公共管理的主要方式是运用社会公共权力，制定和执行正确的社会公共政策，以调节和控制社会生活。

公共管理除具有管理的一般特征外，还具有下列特征：第一，以实现社会公共利益为目标；第二，以公共组织为依托；第三，以公共权力的运用为特征；第四，必须接受社会公众的监督。

三、公共管理与公共行政的区别和联系

美国当代著名行政学者安斯雷得·梅戈特在谈到公共行政与公共管理的关系时认为，从本质上讲，公共管理与公共行政并没有多少差别。公共管理不是对传统公共行政的简单否定，而是对公共行政的积极发展。这种发展突出地反映在政府为了适应外部环境变化，对履行政府管理职能的理念、方式以及管理过程的控制等所做出的新的选择。

从管理理念方面看，政府由过去单纯地注重效率，发展到效

率、效益及社会公平、公正并重，并把提高管理与服务的社会效益，保持社会的公平、公正等放到了突出的位置。

从管理方式方面看，公共管理意味着打破传统的由政府垄断的管理方式，在行政体系内部以及政府向社会提供的公共服务领域更多地引入市场机制，用企业精神改造政府管理，并把管理的主体扩大到非政府公共机构，运用授权、委托、代理等方式，调动更多的公共机构参与公共服务与管理，不断探索实现公私合作的途径。

从管理过程来看，政府由过去更多地关注管理过程，发展为更多地关注管理的结果，并把投入、产出、成本、效益等重要概念引入公共部门的管理之中。

四、公共管理的地位与作用

在国家存在的历史条件下，政府和政府公共管理在整个国家与社会生活中居于重要地位，起着重要作用。其重要性集中表现在国家公共管理的好坏直接关系到国家的兴衰与成败。世界各国的历史经验表明，管理能力高的国家，其生产力和生活水平较高，而管理能力低的国家，其生产力和生活水平也较低。对于那些生产力和生活水平低的国家来讲，如果不首先大大提高管理水平，是不可能提高生产力和生活水平的。因此，科学管理和科学技术一样，是推动社会前进的车轮。一个国家、一个民族的生存和发展，在很大程度上要取决于这两个方面的能力。

第二节　公共管理的发展演变

一、公共管理的产生

从一般意义上讲，自从有了人类社会，就有了社会公共事务

和管理社会公共事务，解决社会公共问题的公共需要。社会公共需要是社会公共部门存在的理由，并决定着社会公共部门的活动范围与方式。由于社会公共需要是随社会经济发展和人民生活水平的提高而不断变化的，因此，社会公共部门的组织形式、管理职能和管理方式也在不断地发展变化。

在原始社会，社会公共事务的管理职能主要由部落酋长履行。由于原始社会生产力水平极低，社会公共事务和公共需要极少，所以，社会公共管理的任务极轻，主要是解决有限的食品分配和部落间的战争问题。

在阶级社会，社会公共事务的管理职能主要由政府和其他非政府公共组织来履行。在经济发展和人均国民收入水平的不同阶段，社会公共需要和政府满足社会公共需要的职能是不一样的。把握社会经济发展和人民生活水平变化的状况，摸清社会公共需要变化的规律，主动调整政府的公共管理职能，积极发挥其他非政府公共组织在社会公共事务管理中的作用，对于满足社会公共需要，增进社会公共福利，促进社会整体协调发展，全面提高社会公众的生活质量十分重要。

二、公共管理的发展阶段[①]

（一）早期成长阶段（社会公共事务管理产生之初至 18 世纪 70 年代）

这是一个漫长的发展阶段。在这个发展阶段，经历了原始社会、奴隶社会和封建社会，社会公共事务和公共管理需要随社会生产力的缓慢发展和人民生活水平的缓慢提高而缓慢增加，管理主体由氏族组织逐步转变为国家政权组织，政府逐渐成为社会公共事务管理的主体。在这一阶段后期，自然经济占主导地位。在

① 参见李贵鲜主编：《公共行政概论》，人民出版社 2002 年版，第 19～25 页。

自然经济状态下，由于社会分工不发达，生产力水平低下，生产自给自足，加之国民居住分散，交通与通讯不发达，以及在封建制度下农民对土地的依附，使得为数不多的社会公共事务在分散状态下得到自行解决。因此，在自然经济状况下的政府公共管理职能主要局限于“御外”和“安内”，维持国家统治方面表现为政府统治职能的极端强化，社会公共事务管理职能的相对弱化。

这一阶段的社会公共事务管理，内容和形式比较简单，也不够规范，处在实践与经验积累阶段，还没有形成系统的理论。

（二）工业化初期阶段（18 世纪 80 年代至 19 世纪 70 年代末）

当人类社会进入资本主义发展阶段以后，机器大工业取代手工作坊成为生产的主要形式。由于商品生产与商品交换的发展，城市规模的扩大，交通、通讯的发达，社会公共事务与公共需求日益增加。在这一时期，由于自由竞争市场经济占主导地位，社会经济运行主要由市场这只“看不见的手”来自动调节，无需政府过多干预，因此，政府只充当“守夜人”的角色，只提供法律制度、产权保护等最基本的核心公共产品，其余的事都交由市场自行调节，用不着政府操心。在自由市场经济国家，政府的职能一般有五项：⑴ 维护主权和领土完整。⑵ 制定和实施法律，维持社会基本秩序。⑶ 界定产权，保护产权。⑷ 监督合同的执行。⑸ 维系本国货币的价值。这一时期的政府公共管理奉行的是“管得越少的政府就是越好的政府”的信条，不直接干预社会经济活动。

这一阶段是公共行政学产生的酝酿阶段，有影响的理论主要有“守夜警察”政府论和“法治国家论”。

（三）工业化完成阶段（19 世纪 80 年代至 20 世纪 70 年代末）

工业化发展与完成时期也是资本垄断形成时期。进入 20 世纪以后，自由竞争的资本主义过渡到垄断资本主义。由于资本主义固有矛盾的加深和“市场失灵”，导致西方国家在 20 世纪 30

年代爆发了严重的经济危机，在这种情况下，政府干预经济的思想占了上风。因此，第二次世界大战以后，西方各国政府都不同程度地加强了对经济和社会事务的直接干预。现代资本主义国家政府在干预经济、纠正市场失灵方面的职能作用主要有：(1) 提供公共产品和服务。(2) 稳定宏观经济。(3) 调节社会收入和财富分配。(4) 消除经济的负外部性效应。(5) 维护公平竞争的市场秩序。(6) 弥补市场的不完全性和信息的不对称性等。这就导致社会公共事务的内容和范围迅速扩大，政府的规模与财政支出大大增加。政府职能的不断扩大，使政府对社会经济运行的干预不断扩大，其结果是福利国家的建立。

这一阶段是公共行政学的形成阶段。1887 年，美国学者威尔逊发表《行政之研究》一文，第一次明确提出应该把政府管理作为一个单独的领域来研究，需建立一门独立的学科——行政学。1900 年，美国学者古德诺出版了《政治与行政》一书，明确提出应划分政府的政治功能与行政功能，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，从而将行政学从政治学中分离出来。1926 年，美国学者怀特出版《行政学导论》，魏洛比出版《公共行政学原理》，这标志着西方公共行政学基本形成。这一阶段的公共行政学理论被称为传统行政学理论，其基本理论构架有三个：政治与行政分开理论、理性行政组织理论、企业管理取向的行政理论。

(四) 知识经济时代 (20 世纪 80 年代以来)

20 世纪 80 年代以来，以信息技术、生物技术为代表的高新技术及产业迅猛发展，人类社会开始迈入知识经济时代。这一时期占主导地位的经济组织形式是跨国公司、风险投资公司和机构投资者为主导的公司治理结构，人类社会进入了全球化的市场经济时期。在这一时期，人们认识到政府与市场一样，也存在缺陷和失灵的现象。政府过度干预社会经济活动，垄断社会公共产品

需要全本请访问 www.ertongbook.com

和服务的提供，导致政府规模急剧扩大和财政支出急剧增加，特别是福利国家的建立，使国家公共财政不堪重负。迫于财政压力和债务负担，西方国家的政府开始实行公共服务社会化和市场化的改革，并从部分公共产品领域退出，注重发挥市场和其他非政府组织在公共产品与服务供给领域的作用。于是，公共管理从具体内容到组织形式都发生了根本性的变化。首先是公共管理主体呈现多元化趋势，除了政府组织承担公共事务的管理和公共产品与服务的供给以外，其他非政府的公共组织，如非营利性的事业单位、社区服务机构、社会中介组织、社会民间团体等，也在辅助政府承担部分公共事务的管理和公共产品与服务的供给责任。其次是社会公共事务呈现不断扩展的趋势。随着社会的发展与进步，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，并且出现了全球范围的社会公共事务。

在这种社会经济背景下，公共行政学者开始反思传统公共行政的弊病，进而提出新公共管理理论。其主要观点是：⑴ 公共行政应从注重程序和过程转向注重产出和责任，更为清楚地设置公共组织的目标，更加关心公共部门直接提供服务的效率，更注重系统使用绩效指标衡量公共组织成果，并强化国家的核心竞争能力。⑵ 公共行政应离开经典的理想官僚制理论，使公共行政组织与人力资源管理更为灵活，用分权的管理取代高度集权的等级制组织结构，使高级文官更倾向于负有政治责任而不仅仅是原来的无党派倾向和政治中立。⑶ 主张公共部门进行企业化管理，加强竞争和市场导向，借用私营部门的管理理论、模式、原则、方法和技术，包括成本－效益分析、全面质量管理、目标管理等，全面提高公共部门的管理绩效。⑷ 认为政府的职能是“掌舵”而不是“划桨”。政府应集中精力做好公共政策的制定工作（掌好舵），而把具体的公共服务性工作承包给私营企业和非

营利性机构去做。这样，政府就可居高临下，用政策吸引竞争者，保持最大的灵活性来应付变化着的环境，出色地扮演好自己的角色。

这一阶段有代表性的理论主要有：公共选择理论、企业型政府理论和治理理论。

第三节　公共管理的代表性理论

一、公共选择理论[①]

公共选择理论运用经济学的方法和基本假设来分析现实生活中政治个体和政治团体特别是政府的行为特征，讨论政策选择和政府失灵问题，并据此提出改革政府公共政策选择机制失灵的两条思路。

公共选择理论认为，人类社会由两个市场组成：一个是经济市场，另一个是政治市场。在经济市场上活动的主体是消费者和厂商，他们之间交易的对象是私人物品；在政治市场上活动的主体是选民、利益集团和政治家、官员，选民和利益集团是政治市场上的需求者，政治家和官员是政治市场上的供给者，他们之间交易的对象是公共物品。在经济市场上，人们通过货币选票来选择能给他带来最大满足的私人物品；在政治市场上，人们通过民主选票来选择能给他带来最大利益的公共物品、政治家、政策法案和法律制度。

公共选择理论认为，政府是由政治家和政府官员组成的，政府的行为和目标在很大程度上受政治家和政府官员的动机支配。政治家从事政治活动的目的是追求政治支持最大化，因此，支持

① 方富前：《公共选择理论：政治的经济学》，中国人民大学出版社 2000 年版。

能赢得更多选票而不是失去更多选票的政策。政治家为了获得政治支持最大化，往往屈服于代表特殊利益的集团。政府官员则追求效用最大化即预算拨款的最大化，因为政府官员的薪金、所在机构或职员的规模、社会名望、额外所得、权力和地位等，直接与预算拨款规模正相关。在政治市场上，政治家和官员在扩大政府预算规模上“不谋而合”。一方面，政治家对拨出使公共物品产量最大化的预算感兴趣，因为满足了选民对公共物品的需要将有助于保证他再次当选；另一方面，官员希望最大化的预算规模，因为这为他提供了获得效用最大化的资源。这种由各自最大化动机出发的“一拍即合”，导致政府规模不断膨胀。

在西方民主制度下，把个人对公共物品的偏好转换成集体选择，除了采用代议民主制外，另一种决策体制是直接民主制，即全体公民直接投票表决。在直接民主制下，通行的选择规则主要有两种，这就是一致同意规则和多数票（通过）规则。在一致同意规则下，一项议案只有获得全体投票人的一致赞成才能获得通过。根据这种规则做出的集体决策可以满足所有投票人的偏好。但在实际生活中，除了像联合国常任理事国会议等少数场合外，一致同意规则很少被使用。因为使用这种规则进行决策的成本太高，需要大量的协商、磨合和讨价还价；同时，这种规则往往使多数人拥护的议案不能获得通过，使很多公共选择有过程而没有结果。多数票规则是民主国家经常使用的投票规则。这种决策规则就是少数服从多数。这里的“多数”可以是简单多数即超过半数，也可以是特定多数如三分之二等。多数票规则也不是一种理想的公共选择规则。因为多数票规则没有如实反映各个人的偏好强度，按照多数票规则进行选择往往难以获得均衡的结果。同时，在多数票规则下，选择的结果取决于多数人的偏好，单个人的偏好对选择结果影响很小，因此会导致选民对公共选择活动的冷漠。

综上所述，在现行民主制度下，没有一种选择机制可以称得上是最优选择机制或有效率的选择机制。西方民主制度既选出了像林肯、丘吉尔和罗斯福这样一些杰出的政治家，也选出了像希特勒、墨索里尼这些给人类社会带来灾难的政治家。既然政治市场上现行的选择机制是失灵的，那么出路何在？公共选择理论为此提出了两条思路：一是市场化改革，即把经济市场的竞争机制引入政治市场来提高后者的运行效率；二是宪法制度改革，即通过重新确立一套经济和政治活动的宪法规则来对政府权力施加宪法约束，通过改革决策规则来改善政治。

二、企业型政府理论[①]

企业型政府理论的代表作是美国的戴维·奥斯本和特德·盖布勒合著的《改革政府》（1992 年）一书。奥斯本和盖布勒在《改革政府》一书中指出，那种适应传统工业社会的需要而设计的政府带有致命的弱点，如庞大的机构、集权式管理、标准化的统一服务模式等，因而不适应瞬息万变的信息社会和以知识密集为基础的经济发展的需要。他们认为，政府是我们用来解决社会问题的一种工具，现在这个工具过时了，我们应该重新塑造它。

奥斯本和盖布勒要重新塑造什么样的政府呢？他们的观点是：⑴ 导航性的政府。政府应集中精力做好远景规划，明确发展的方向与目标，引导民间机构去执行，即政府导航掌舵，而把具体的服务性工作交给民间的营利和非营利性机构承担。⑵ 还权于民的政府。政府应将社会管理和服务的权力下放给社区和非政府组织，让民众自己管理自己的事情。⑶ 竞争性的政府。在政府活动中引入竞争机制，鼓励政府部门之间竞争，鼓励民众参

① 戴维·奥斯本、特德·盖布勒著：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社 1996 年版。

与提供公共服务，以提高政府部门的活力和公共服务的品质。⑷ 任务驱动的政府。政府应摆脱繁文缛节的束缚，用基本目标任务和必要的规则与预算驱动政府雇员去履行各自的责任。⑸ 注重结果的政府。政府应转变投入产出的观念，注重实际结果，建立以结果为导向的管理体制。⑹ 服务顾客的政府。政府是为社会公众服务的，应明确自己的服务对象是谁，增强顾客意识，满足顾客需要。⑺ 会赚钱的政府。政府应改变只注意花钱，而忽略赚钱的倾向，应像企业那样注重投资和赚钱。⑻ 前瞻性政府。政府应增强预见未来的能力，重视战略思考和长远规划，改变目光短浅的现状。⑼ 分权化的政府。政府应增强分权管理观念，授权地方政府或派出机关发挥因地制宜的管理作用。⑽ 市场导向的政府。政府管理社会公共事务和提供社会公共服务应以市场为导向，并改变单纯依靠行政指令控制管理的办法，逐步引入市场机制，利用市场机制来进行管理。奥斯本和盖布勒认为，这样的政府虽然不能解决当今政府面临的所有难题，但它可以消除官僚体制所固有的大部分弊端。

三、治理理论与善治理论[①]

治理理论与善治理论是 20 世纪 90 年代兴起的一种公共管理理论。该理论认为，治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，其实质是建立在市场原则、公共利益和认同基础之上的合作。

治理理论与善治理论的基本观点是：⑴ 公共管理主体不仅仅是政府，而且还包括各种公共的和私人的机构。政府并不是国家惟一的权力中心，各种公共的和私人的机构只要其行使的权力

① 李贵鲜主编：《公共行政学》，人民出版社 2002 年版，第 26～27 页。

得到了公众的认可，都可能成为在各个不同层面上的权力中心。⑵ 在现代社会，国家正把原先由它独自承担的责任转移给公民社会，即转移给各种私人部门和非政府组织，从而使国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任日益变得模糊起来。⑶ 各个社会公共机构在集体行为中，越来越相互依赖，为实现预定的目标，各个组织必须相互交换资源，达到共同的目的，从而使各个参与者最终形成一个自主的网络，通过与政府在特定的领域的合作来分担政府的行政责任。⑷ 善治是理想的公共管理模式。所谓善治就是使公共利益最大化的社会管理过程，其本质是政府与公民对公共生活的合作管理。它要求有关管理机构与管理者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益冲突，从而使公共管理活动取得公民最大限度的认同。善治的实现依赖于政府与公民之间积极而有效的合作，因而公民必须具有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督，从而与政府一道共同形成公共权威和公共秩序。

第四节　公共管理的原理与原则

一、公共管理原理

㈠ 系统管理原理

它要求社会公共部门在管理社会公共事务时，要运用系统论的理论和方法进行管理，尽量谋求公共管理系统和公共管理过程的整体优化，以提高公共管理的绩效。

公共管理强调运用系统论的理论和方法进行管理，主要是因为政府组织和其他非政府公共组织是一个庞大的管理系统，社会公共事务是错综复杂的，是相互联系和相互依存的，要协调好公共组织内部和外部的各种关系，处理好社会公共问题，管理好社

需要全本请访问 www.ertongbook.com