

21 世纪经济管理精品教材·公共管理系列

公共管理学

(第二版)

苏保忠 张正河 主编



清华大学出版社

21世纪经济管理精品教材·公共管理系列

公共管理学

(第二版)

苏保忠 张正河 主编

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书以当代思想和思维水平为支持,并在释读公共行政和公共管理经典和感悟人类的公共行政和公共管理实践的基础上,深入、系统地阐述了公共管理学的基本内容。此外,本书在体系编排上还有所创新,突破了“正文+思考题”的传统编排模式。

本书适合普通高校经济管理类专业师生作为“公共管理学”课程教材使用,也可供对公共管理学感兴趣的读者参阅。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/苏保忠,张正河主编. —2版. --北京:清华大学出版社,2015

(21世纪经济管理精品教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-302-41186-4

I. ①公… II. ①苏… ②张… III. ①公共管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 184485 号

责任编辑:刘志彬

封面设计:汉风唐韵

责任校对:宋玉莲

责任印制:何 芊

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京市人民文学印刷厂

装 订 者:三河市溧源装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:18.75 字 数:365千字

版 次:2004年1月第1版 2015年8月第2版 印 次:2015年8月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:38.00元



序

公共管理学作为一个新学科,其生长的背景是人类进入的一个新的时代。最近,我的校友苏保忠博士主编的《公共管理学》即将出版,这在我国公共管理学界是一件好事情,值得庆贺。他嘱我写序。本欲婉辞,但亦想借机写一些感想,便应承了下来。

公共管理学,是政府改革的产物。在中国,公共管理概念的提出,是伴随政府职能从经济管理为主转变为公共服务、经济调节、市场监管、社会管理而产生的。学习和研究公共管理学,重点就是学习和研究政府的管理和服务,掌握现代政府的职责体系、组织结构、工作方式等。当然,公共管理领域还包括非政府的公共组织。

作为公共管理的政府,公共服务是一项最基本的职能。政府公共服务,就是要完善公共政策,健全公共服务体系,努力提高公共产品和服务,推进部分公共产品和服务的市场化进程,建立健全公共产品和服务的监管和绩效评估制度,简化程序,降低成本,讲求质量,提高效益。其重点,一是要增加由政府直接提供的基础性公共服务。政府职能转变的重点,是向全社会提供优质高效的公共服务。不仅要向社会提供更多更好的公共服务,也要注重政府服务提供方式。在市场经济条件下,政府履行公共服务职能,可以直接向社会提供,也可以通过购买方式提供,社会主体和市场主体也有提供公共服务责任。无论从理论上,还是从许多国家实践经验看,基础性公共服务应当由政府直接提供。因此,对于基础性公共服务,如公共政策制定、公共安全保障、基础教育(特别是在农村)、生态建设、环境保护、公共卫生、社会保障等,都应当由政府来直接提供,并在发展规划、财政预算、资源配置等方面予以保证,不能出现角色缺位。二是要加快非基础性公共服务的市场化步伐。如城市公用设施、公共交通、环卫服务、邮政和电信服务等,都可以开放市场,或降低市场准入,或公共部门引入市场竞争机制,提高服务效率和质量,降低政府行政成本。三是要实行公共服务绩效管理。政府部门提供公共服务,极易低效率,且往往重投入轻效益。这就需要建立一套严格

和系统的绩效评估制度。

作为公共管理的政府,其重要职能是宏观调控,就是要运用经济、法律手段和必要的行政手段,引导和调控经济运行,调整和优化经济结构,发展对外经济贸易和区域经济合作,实现经济增长、增加就业,稳定物价和国际收支平衡。我们以往在政府推动经济发展方面存在着三个“过分”:一是过分关注经济增长,不太注意经济结构和区域协调;二是过分依靠事前控制,不太重视事中和事后的跟踪;三是过分依赖行政手段,发挥经济和法律手段的作用不够。作为发展中国家,运用政府驱动经济,通过经济调节手段,直接促进经济发展,是一种必然选择的发展模式。但问题在于要把握好“度”,运用好“杠杆”,着眼于“高起点”。政府直接推动经济的“度”设在哪里?一个是政府财力。有的地方经济贫困,却盖起豪华办公楼、修建大广场、宽马路。有的地方办各类劳民伤财的“节”、“招商引资”活动,连本都赚不回来。另一个是为市场经济的发展留足空间。就是说,在运用“看得见的手”时,要想到不能因此而遏止了“看不见的手”的作用。所谓把握好“杠杆”,是指要把政府行为和财政资金用在刀刃上,用在调动民力、启动民间资本的“力点”上,起到四两拨千斤的作用。所谓“高起点”,一是要正确把握“促进经济增长、增加就业、稳定物价、保持国际收支平衡”这四大宏观调控目标,对社会总需求和总供给进行总量调控,并促进经济结构调整和优化,保持经济持续快速健康发展。二是要积极推进生产、流通、消费和分配各个环节良好循环,大力发展“三大经济”,即生态经济、知识经济和循环经济。三是要着眼于经济全球化大背景,更多地进入世界贸易市场。过去我们讲进入国内和国际两个市场,重点放在国内市场。现在我国已成为世界第四大贸易国,促进对外经贸,应该成为政府一项重要职能。四是要合理划分中央地方政府经济调节职能,宏观调控权主要应掌握在中央,给地方适当微调的权限。

作为公共管理的政府,必须履行市场监管职能,就是要创造公平和可预见的市场环境,完善监管体系,建立健全社会信用体系,实行信用监督和失信惩戒制度,建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。在这方面,我们存在的主要问题是管理职能分割和监管力度不够。整合监管职能,要适当集中管理职权,解决“五龙治水”、“八个大盖帽管不住一个戴草帽”、“十几个部门管不住一个网吧”等问题。在基层建立“大监管”机构,将职能相近的工商、质量检验、食品药品监管的职能加以整合。在城市推行综合执法、联合执法。在市场经济条件下,政府对市场实施监管,要综合运用法律、经济和行政的手段,规范市场主体行为,维护正常的市场秩序和社会秩序。

作为公共管理的政府,必须加强社会管理职能,就是要完善社会管理政策和法律、法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,妥善处理社会矛盾,维护社会秩序和社会稳定,促进社会公正。加强城乡基层群众性自治组织和社区建设。培育并引导各类民间组织的健康发展,充分发挥其作用。依法建立健全各种突发公共事件应急体制和机制,提高政府应对公共危机的能力。在社会管理方面,现在存在的问题错综复杂,亟待在劳动就业与用工管理问题、人口管理、教育管理、收入分配管理、医疗卫生管理、社会保障管理、

城镇土地管理和规划管理、社会秩序和治安管理、突发事件应急管理方面予以加强。

作为公共管理的政府,必须坚持依法行政,就是要建设权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。政府要做到始终在法治轨道上开展工作,既不失职,又不越权;既有作为,又不乱作为;既维护公平正义,保护公民的合法权益,又讲究效率,不断提高行政效能,唯有将自身的基本工作模式进行转型,建设法治政府,别无他途。政府是政治的执行主体,也是法治的执行主体,建设法治政府的重点是保证法律的严格实施,做到“法立,有犯而必施;令出,唯行而不返”,对有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,必须下大气力解决。

作为公共管理的政府,要坚持以人为本的理念。“一切为了人,为了人的一切,为了一切人”。一切为了人——政府的唯一使命和全部工作就是代表人民利益,为人民服务。为了人的一切——不仅要满足人的低层次需要,而且要满足人的越来越丰富的多方面需要,包括物质与精神,社会与生态等。为了一切人——地不分东西,人不分贫富,都是宝贵的资源,都是政府服务的对象。当然,这是一个历史的范畴,每一时期,处在不同的发展阶段,有不同的目标模式。

公共管理学是在传统行政学、管理学基础上发展起来的,源于行政学又宽于行政学。在公共管理学今后的发展中,有必要汲取行政学的某些教训。如防止偏于引进型、过于概念化、囿于正统说等问题。我希望公共管理学一开始就保持良好的“竞争态势”,真正按照“百家争鸣”的原则,维护学术尊严,坚持独创性、原创性、开创性,逐渐形成并不断发展各具特色的中国公共管理学流派,走出一条“学派兴盛学科,学科成就学派”的新学科发展的新路子来。

是为序。

高小平

(中国行政管理学会执行副会长兼秘书长,研究员)

2004年9月16日

修改于2015年9月16日



前言

本书是在我主编的北大版本基础上修订完成的。北大版本自出版以来,深受公共管理学界师生、政府实践者以及其他读者的偏爱,发行颇丰。十多年来,在公共管理理论探讨日渐深入,公共管理能力建设不断发展的同时,我国的公共管理也一直面临许多新的挑战。因此,更新教材内容,使之能够及时反映当代主流公共管理理论研究成果与实践发展状况,已显得十分必要。在清华出版社编辑的催促和帮助下,该书的修改编写工作于今年初正式启动。

此次改编工作主要体现在有关章节内容、网上冲浪以及全部案例资料的删减与更新上。从章节内容讲,在公共管理环境部分,针对我国经济发展进入新常态的判断,本书更新了相关内容;在公共部门人力资源管理部分,针对我国《公务员法》的颁布,对我国国家公务员制度的基本特征及其运作机制两部分内容进行了更新;在公共信息资源管理部分,对世界上有关国家的电子化政府发展概况进行了补充和完善,对我国的电子化政府建设状况及其发展趋势进行了重新编写;在公共管理改革与发展部分,增加了有关2003年和2008年中国政府改革的回顾与反思。从网上冲浪看,根据网上拓展阅读需要,在确认已有链接为有效链接的基础上,更换了各章的部分关键词,更新了相关网络链接地址。特别需要指出的是,各章案例资料的更新是此次改编的重头戏。书中呈现的每一个案例各具特色,是我在教学实践中收集的两百多个案例中精选出来的,这些案例不仅能更好地诠释相关章节的理论知识,还可为后续实践提供指导。

当然,在这里我仍要对一些关键性的问题做出回答。这些问题是:

- (1) 贯穿全书的基点是什么?
- (2) 本书呈现给读者的结构与框架如何?
- (3) 本书独特之处在哪里?
- (4) 本书编写人员是如何分工的?
- (5) 谁对本书的编写和出版给予了帮助和鼓励?

本书的基点

每个人在编写教材之前均需确定自己的基本着眼点,而这些基本着眼点将成为确定其教材构成内容的基本依据。本书的基点是:

公共管理是一个既有悠久历史又有全新内涵的领域。之所以说公共管理历史悠久,是因为自从中国古代王朝诞生之时起,人们已开始对国家的管理予以关注。说其有全新的内涵,一方面是因为直到1997年,公共管理才首次作为独立的门类出现在中国研究生的培养目录上,公共管理在我国仍然是一门新兴的学科。另一方面,“公共管理”这一新概念第一次被引入党和国家的纲领性文件当中的时间是2003年,伴随着市场化、信息化以及知识经济时代的来临,我国的公共管理实践一直面临着诸多新的挑战。因此,作为一本教科书所包含的题材,我们不仅要正视历史,还要适应时代发展的要求。例如,公共部门如何适应经济全球化的不断发展?公共部门如何迎接知识经济时代的挑战?面对WTO,公共部门尤其是政府该如何进行革新等。

公共管理学应当从一般管理者的角度来研究。20世纪80年代以来,公共管理实践发生了深刻的变化,在过去那些有着行政头衔的人,现在更经常地被称为管理者(或经理)。正如英国学者波立特(C. Pollitt)所言:“在以前他们被称为行政官员、资本官员、财政官员、主任助理,现在人们称他们为管理者。”^①这绝非是一个称谓时尚与否的问题,而是意味着公共管理理论与实践的革新。因此,公共管理者的角色、地位、期望、行为方式以及他们与政治家和公民关系的变化,应该在公共管理学的教科书上得到体现。

内容应当适时、贴切,并富有针对性。毫无疑问,作为一种实践活动,公共管理涉及的问题繁多,过程复杂,方法或手段也多。但是作为一本导论性的教科书,它又不能无所不包,不避轻重。因此,在内容的选取上,作者应当自问,我的这些内容“是否符合时代发展的需求”?我的这些内容“一定必要吗”?因为我们所处的时代是瞬息万变的时代,而不同时代的读者会对作者有不同的要求。在世界飞速发展,我国改革开放和现代化建设不断前进的今天,像公共管理这一动态领域的教科书,必须反映这些要求。

本书的结构与框架

本书围绕公共管理这一核心领域,在汲取中外公共管理研究成果的基础上,对公共管理的基础理论和基本内容进行了深入、系统地阐述。

第一章主要介绍了公共管理的基本理论,如公共管理的概念、公共管理与相关概念的区别与联系、公共管理学的研究对象及其特征、公共管理学的产生与发展以及学习和研究公共管理学的意义和方法。

^① Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: Cuts or Cultural Change in the 1990s* (Second Edition), Oxford: Basil Blackwell, 1993, p. VIII.

第二章首先对公共管理环境的概念和主要内容进行了概述,然后又阐述了公共管理环境与公共管理之间的各种互动关系,最后分析了我国现阶段的公共管理环境及其对我国当代公共管理活动的影响。

第三章关注的焦点是政府的角色问题,包括政府角色的必要性分析、政府角色转换的价值分析、我国政府角色转换的目标与途径以及政府功能的有限性等问题。

第四章重点阐述论述了非政府组织的基本问题,包括非政府组织概念、特征和作用,非政府组织的理论基础,非政府组织的营运管理体系以及我国非政府组织的发展现状、存在问题和相关对策等。

第五章着重探讨的是公共政策,内容包括公共政策的概念、特征,政策设计和制定的过程以及政策的执行与评估等。

第六章研究的重点是公共部门的战略管理,内容主要有战略管理的概念与特征、地位与作用、战略规划过程、战略实施以及公共部门管理存在的问题及对策等。

第七章主要研究的是公共部门人力资源管理,包括公共部门人力资源管理的概念与特征、公共部门人力资源管理与政府生产力之间的关系以及国家公务员制度等。

第八章重点阐释了公共财政管理,主要包括公共财政管理的概念、特征、相关制度、应急机制的构建、预算外资金管理以及我国的公共财政改革等。

第九章研究的重点是公共信息资源管理,内容主要有公共信息的基本含义及其特征、公共部门信息资源管理的内容、公共信息对公共管理的影响以及我国电子化政府发展的理论与实践等;

第十章的主要内容是公共管理活动的绩效评估,包括公共部门绩效评估的概念、地位与作用、价值取向、方法与指标以及公共部门绩效评估的难题和改进策略等。

第十一章将研究的重点转移到了公共管理伦理,主要内容有公共管理伦理的含义、性质、功能、权力和权利的关系、公共管理伦理弱化的理论和现实原因以及现阶段针对公共管理伦理弱化所应该采取的救济措施等。

第十二章是本书的结尾,着重介绍了21世纪公共管理所面临的挑战、西方政府改革运动兴起的原因及其实践,以及我国公共部门改革尤其是政府改革所应采取的战略选择。

本书的独特之处

本书以当代思想和思维水平为支持,并在释读公共行政和公共管理经典和感悟人类的公共行政和公共管理实践的基础上,深入、系统地阐述了公共管理学的基本内容。此外,本书在体系编排上还有所创新,突破了“正文+思考题”的传统编排模式。主要表现在:

学习目标。在每一章的首部,我们都列出了本章的学习目标,以便于读者在学习的过程中能了解每一章的基本内容和重点。

图标。许多的领导理论都是建立在大量研究的基础之上,有些观点和结论抽象和晦涩。为了便于理解和记忆,本书包含了必要的图表,这些图表可以清晰地表达那些重要的观点、不同变量之间的关系等。

小结和思考题。在每一章的结尾都有一个小结,以便于读者加强记忆。思考题是一种有效的学习工具,能帮助读者尽快掌握和理解重要的知识点及其相关内容。

网上冲浪。在每一章当中,都设置了两个以上与该章内容相关的关键词并附有网上链接地址。其目的是使读者能够在广阔的网络世界中进行拓展阅读。读者可以根据需要来访问一些与章节内容相关的网站,以便使自己能对所学内容进一步拓展。

案例分析。各章最后都有案例供学生对所学问题进行分析或在课堂上进行讨论。案例中涉及的许多案例是读者有所了解或者是听说过的,几乎全是实际案例,但个别案例中的组织名称、地点和领导者名称已做了改动。这些案例有助于读者提高情景领导的能力和技能。

本书编写人员的具体分工

本次改编工作主要由苏保忠完成,张正河参与了部分章节案例的改编。原北大版本的编写分工如下(以姓氏笔画为序):

苏保忠:第一章、第二章、第三章、第四章、第六章、第十二章。任主编。

张 燕:第十章、第十一章。

周晓丽:第六章(参与)、第八章。

高 静:第三章、第五章。

葛清芳:第七章、第九章。

致谢

每一位作者都依赖于他人的指导、帮助和鼓励,我更是从中受益匪浅。

在本书的整体编写过程中,以各种方式给予我指导、支持和鼓励的有:南京大学的张永桃教授、中国行政管理学会副会长兼秘书长高小平研究员、中国农业大学王秀清教授、辛贤教授以及国家机关事务管理局的范学臣司长等人。

我还要特别感谢清华大学出版社的责任编辑刘志彬先生。

我要感谢的还有我的家人,他们的理解和支持让本书的编写工作得以顺利完成。

苏保忠

2015年6月于北京昆明湖畔



目录

第一章 公共管理概述	1
第一节 公共管理与公共管理学	1
第二节 公共管理学的产生与发展	10
第三节 学习和研究公共管理学的意义和方法	15
本章小结	18
思考题	19
网上冲浪	19
案例分析	20
第二章 公共管理环境	26
第一节 公共管理环境概述	26
第二节 公共管理环境要素分析及其变化发展	28
第三节 中国现阶段的公共管理环境	32
本章小结	35
思考题	35
网上冲浪	35
案例分析	36
第三章 政府的角色	40
第一节 市场失灵与政府角色的界定	40
第二节 政府失灵理论与我国政府角色的选择	46
第三节 新常态下我国政府角色的转换	50
本章小结	56
思考题	57
网上冲浪	57

案例分析	57
第四章 非政府组织	63
第一节 非政府组织概述	63
第二节 非政府组织的营运管理体系	74
第三节 我国的非政府组织	78
本章小结	84
思考题	85
网上冲浪	85
案例分析	86
第五章 公共政策	91
第一节 公共政策概述	91
第二节 公共政策的设计和制定	98
第三节 公共政策的执行与评估	106
本章小结	113
思考题	114
网上冲浪	114
案例分析	115
第六章 公共部门战略管理	118
第一节 战略管理与公共部门	118
第二节 公共部门战略管理过程	123
第三节 公共部门战略管理的问题与改进	130
本章小结	133
思考题	134
网上冲浪	134
案例分析	135
第七章 公共部门人力资源管理	139
第一节 公共部门人力资源管理概述	139
第二节 国家公务员制度	146
第三节 公共部门人力资源开发与公共部门生产力	150
本章小结	156

思考题	157
网上冲浪	157
案例分析	157
第八章 公共财政管理	161
第一节 公共财政管理概述	161
第二节 公共财政管理制度	163
第三节 公共财政改革	170
本章小结	178
思考题	179
网上冲浪	179
案例分析	179
第九章 公共信息资源管理	183
第一节 公共信息资源管理概述	183
第二节 公共信息资源管理的内容	189
第三节 电子化政府	196
本章小结	204
思考题	205
网上冲浪	205
案例分析	205
第十章 公共管理活动的绩效评估	209
第一节 绩效评估与公共管理	209
第二节 绩效评估的内容、指标和方法	213
第三节 公共管理活动绩效评估中的问题与对策	223
本章小结	228
思考题	229
网上冲浪	229
案例分析	230
第十一章 公共管理中的伦理	232
第一节 伦理在公共管理中的作用	232
第二节 权力与责任的平衡	239

第三节 公共管理中的伦理弱化及其救济	245
本章小结	252
思考题	253
网上冲浪	253
案例分析	254
第十二章 公共管理的改革与发展	257
第一节 新世纪公共管理面临的挑战	257
第二节 当代西方的新公共管理	260
第三节 中国的公共管理改革与发展	270
本章小结	279
思考题	279
网上冲浪	280
案例分析	280
参考文献	282

公共管理概述



学习目标

通过本章的学习,你应当能够:

- 界定公共管理的含义;
- 阐释私人管理与公共管理之间的关系;
- 明确公共管理学的研究对象;
- 描述公共管理学的基本特征;
- 解释公共管理学在西方兴起的原因;
- 了解公共管理学在中国的发展状况;
- 阐述西方公共管理学的发展趋势;
- 列举公共管理学的主要研究方法。

在大变革时代,现代管理对人类文明的进步和发展将具有更为重大和更为激烈的影响。作为现代管理的重要组成部分,公共管理对满足社会公众需求、促进国家发展和社会进步具有直接作用。作为一门新兴学科,公共管理学在我国的发展虽然还不足 20 年,但现已引起人们的广泛关注。当前,中国的公共管理在理论和实践方面都取得了阶段性进展,但仍面临着诸多严峻挑战。切实加强公共管理学的研究和建设,对推进我国社会主义现代化进程,具有重要的现实意义。

第一节 公共管理与公共管理学

一、管理(management)的由来与含义

回顾人类社会的发展历史,我们不难发现,人类社会的发展和进步与管理状况的改进和管理水平的提高有着密切的联系,两者在一定程度上常常是互为标志和互为印证的。

同人类的历史一样,管理实践活动的历史同样源远流长。早在公元前 5000 年,生活在幼发拉底河流域的闪米特人就开始了最原始的记录活动。这是有据可考的人类历史上最早的管理活动。早在三千多年前中国的商代,国王就已经统辖、指挥几十

万的军队进行作战,管理上百万奴隶进行生产劳动。在周朝,我国建立了堪称是世界上最早的信息管理系统——驿站制度,即在中央到全国各主要都城的大道上每隔三十里设一个驿站,并备良马固车,专门负责传递官府文件、接待来往官吏和运送重要物资等,形成全国性的信息网络。中国的万里长城、埃及的金字塔等许多在今天看来仍是十分巨大的建筑工程也充分证明,中国、埃及等世界文明古国早在几千年以前就对自己的国家进行了有效的管理。

但是,真正把管理作为一门科学进行系统的研究,不过是最近一二百年的事。许多学者根据自己的研究对管理的含义进行了界定。尽管他们各自阐释的角度、所处的环境甚至时代不同,但他们似乎都比较认同,管理是人们为实现一定的共同目标而对管理对象进行的计划、组织、指挥、协调和控制的活动^①。

二、公共管理的概念

公共管理(public management)是公共管理学的一个基本概念。正确理解和把握公共管理的含义,有助于全面理解和掌握公共管理学的学科体系和基本内容。

从字面上看,公共管理由“公共”和“管理”两个词组成。但它们各自的含义同公共管理的本义不完全一致,因此两个词都难以阐述公共管理学的基本概念。即便是作为公共管理学的基本概念,公共管理的含义也在不断地演变,因此,要确定公共管理的定义有很大的困难。时至今日,国内外学者对此仍是众说纷纭,有作狭义理解的,认为公共管理仅限于政府行政机关的管理;有作广义理解的,认为公共管理不限于政府行政机关的管理,它还包括非政府公共部门的管理^②。

基于上述广义的理解,我们认为,公共管理是以政府为核心的公共部门,为实现公共福祉和公共利益而依法运用多种手段对社会公共事务进行有效管理的活动。准确把握这一概念应注意以下几点:

1. 公共管理的主体是多元化的公共部门

不言而喻,在公共管理活动中,政府是当然的主体,且居于核心地位,但政府不是唯一的主体。当代公共管理的实践已经表明:相当一部分政府职能交由非政府公共部门来完成,不仅是可能的,而且是可行的,后者不一定比前者差。甚至在一些微观管理方面,非政府公共部门还具有明显的职能优势。

2. 公共管理的对象是各种公共事务

公共事务是指那些涉及全体社会成员的利益和要求的事务。一般来说,人们对公共事务的概念的解释比较宽泛。比如,涉及国家主权、合法性、普遍性的国家事务,

① 中国百科大辞典. 北京:华夏出版社,1990,363.

② 夏书章. 现代公共管理概论. 长春:长春出版社,2000,7.

人们视之为公共事务；与国家和社会整体利益有关的国防、社会治安等公共安全与秩序事务，人们称之为是公共事务；涉及人们共同利益的交通、邮电、教育、医疗等事务，人们也认为是公共事务。还有那些与人们共同拥有的财产、所有人都有可能享用或受益的公共资源有关的事务，也视作公共事务。公共管理是以公共事务为管理对象的，如果离开了这一基本点，公共管理的内涵就会被曲解。

3. 公共管理的目标是实现公共福祉和公共利益

公共福祉是指全体社会成员的福祉，公共利益是指全体社会成员的利益。不可分割性和全体社会成员的共享性是它们的基本特征。通常情况下，民主、法制、公平、公正、秩序、安全、效率、效益等现代社会的基本价值，以及国防、交通运输、通讯、警察、消防、电视广播、供水系统、教育、预防保健、邮政服务、统计信息等公共物品或公共服务，都是公共福祉和公共利益的表现形式。公共福祉和公共利益对于社会成员的正常的、有序的、健康的生活十分必要。因此，公共管理把实现公共福祉和公共利益作为其目标。公共管理的过程就是政府和其他公共部门维系现代社会的基本价值和提供高品质的公共物品或公共服务的过程。

4. 公共管理的依据是宪法和法律

政府和其他公共部门之所以能对公共事务进行管理，是因为它拥有公众授予的公权力，这种公权力使得政府和其他公共部门具备了对其他一切人或权利要求的权威，它是公共管理活动得以顺利进行的重要前提。这就是说，离开了这种公权力的行使和运用，公共管理就不可能实施。但是，一个部门有没有公权力、有什么样的公权力以及如何实施和运用这种公权力绝非随意，而是由国家的宪法和法律进行规范限定。也就是说，公共管理活动必须根据宪法和法律的规定来进行。宪法和法律授权则管理，宪法和法律无授权则禁止。用宪法和法律对公权力进行约束和限制，是防止公权力对公众合法权利进行侵害的有效手段。在公共管理的概念中明确其依据，目的就在于此。

三、公共管理与相关概念之间的关系

1. 私人管理(private management)与公共管理

私人管理与公共管理之间有许多共同之处。正如沙雷(Wallace Sayre)所言，“私人管理(商业管理)与公共管理在所有不重要的方面都是相似的。”从大的方面看，二者都属于管理的范畴；从小的方面看，它们的构成要素和职能基本相同。任何一项管理活动都离不开管理主体、管理对象、管理目的、管理职能和管理方法，任何组织的管理都包含了合作团体的活动；而且不管是政府部门、大学、医院，还是工厂和商业企业所有规模较大的组织，都必须履行一般的管理职能，如决策、组织、领导和控制等。但是，有鉴于“公”与“私”的相对性，在许多重要的方面，公共管理与私人管理之间还是