



普通高校经济及管理学科规划教材

公共事业管理专业

公共管理学原理

马英 梁廷/主编

经济科学出版社
中国铁道出版社

普通高校经济及管理学科规划教材
公共事业管理专业

公共管理学原理

马 英 梁 廷 主 编
刘文花 赵银红 副主编

经济科学出版社
中国铁道出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学原理/马英主编. —北京: 经济科学出版社,
2009. 1

普通高校经济及管理学科规划教材. 公共事业管理专业
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7809 - 9

I. 公… II. 马… III. 公共管理 - 高等学校 - 教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 205690 号

责任编辑: 纪晓津

责任校对: 杨海

技术编辑: 董永亭

公共管理学原理

马英 梁廷 主编

刘文花 赵银红 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 27.75 印张 350000 字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7809 - 9/F · 7060 定价: 39.50 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

公共管理作为现代管理科学四大分支之一，是一个涉及管理学、经济学、政治学、社会学、法学等多学科的理论与实践领域。20世纪80年代，在当代社会科学和管理科学的整体化趋势以及公共部门管理实践特别是政府改革实践的推动下，在英美等国出现了一种“新公共管理”运动，这次运动对传统的公共行政学和政策科学提出了严峻的挑战，公共部门管理的研究范围、研究内容、学科结构以及实践模式也发生了极大的改变。自从20世纪90年代公共管理作为独立的学科在我国出现，随着我国市场经济的推进，社会的阶层、结构、运转方式乃至观念都产生了深刻的变化，客观上需要加强公共管理基本理论和方法的系统研究，构建符合我国国情的公共管理理论体系和方法体系。

党的十七大提出：“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”；“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，促进社会公平正义，推动建设和谐社会”。这表明我国公共管理理念已经由注重经济发展转变到注重经济社会协调、可持续发展。在我国行政管理体制改革和政府职能转变的过程中，公共部门管理尤其是政府治理产生了大量急需解决的问题，这就需要立足于我国转型期的公共管理实践，借鉴国外公共管理领域的新思潮、新流派、新理论和新方法，融合多学科相关的知识和方法，创立一个适合我国市场经济发展和行政管理体制改革需要的公共管理知识框架。

基于以上考虑，本书试图在内容上处理好国际化与本土化的关系问题，在引进、消化和吸收国外的公共管理研究的成果的同时，又立足于我国的公共管理系统和公共管理过程，理论与实践紧密结合，总结了我国公共管理实践的最新成果。《公共管理学》是公共管理一级学科下各专业的基础课，该课程的学习为学生深入学习专业课程做了基础性的铺垫，因此本书的名称确定为《公共管理学原理》。为了使学生通过《公共管理学》课程的学习，掌握公共管理的内涵、相关的概念、从事相应的管理工作必备的素质及公共管理的运作过程，本书在充分参考本课程已有教材的知识体系基础上，构建了本书的知识体系：

公共管理基础：第一章：公共管理概述；第二章：公共管理学的发展；第

三章：公共管理职能；第四章：公共管理伦理与责任。

公共管理主体：第五章：公共组织；第六章：公共管理者。

公共管理过程：第七章：公共决策；第八章：公共管理执行；第九章：公共部门战略管理；第十章：公共危机管理；第十一章：公共资源管理。

公共管理创新：第十二章：公共管理的变革与创新。

为了方便读者学习、理解相应章节的内容，在每一章后都提供了复习题和阅读材料。

本书适合作为高等院校公共管理类各专业及相关专业的《公共管理学》课程的教材，也可作为从事公共管理实践的工作者学习的参考资料。由于编者的精力和能力所限，本书的不足之处敬请学界同仁和读者批评指正。

本书由马英统稿，各章节的具体分工如下：马英（第一章、第二章、第五章、第六章、第七章）；梁廷（第九章、第十章、第十一章）；赵银红（第三章、第十二章）；刘文花（第四章、第八章）。本书在写作中参考了很多学者的研究成果，在此向这些学者深表谢意。

编者

2008年10月

目 录

第一章 公共管理概述	1
第一节 管理的基础知识	1
第二节 公共管理的逻辑起点——公共事务	7
第三节 公共管理的内涵	15
第四节 公共管理环境	25
复习题	30
阅读材料	31
第二章 公共管理学的发展	35
第一节 传统行政学的理论基础	35
第二节 公共行政学的产生和发展	44
第三节 新公共管理运动	52
第四节 我国公共管理学的发展	59
复习题	63
阅读材料	64
第三章 公共管理职能	71
第一节 公共管理职能体系与特征	71
第二节 公共管理职能的历史演变	78
第三节 中国公共管理的基本职能	85
复习题	110
阅读材料	111
第四章 公共管理伦理与责任	114
第一节 公共管理伦理	114

第二节	公共管理中的责任	127
第三节	公共管理责任控制机制	132
	复习题	147
	阅读材料	147
第五章	公共组织	151
第一节	公共组织概述	151
第二节	政府组织	157
第三节	非政府组织	164
第四节	事业单位	173
	复习题	184
	阅读材料	185
第六章	公共管理者	190
第一节	管理者的角色	190
第二节	公共管理者的角色	200
第三节	公共管理者的基本素质	207
	复习题	213
	阅读材料	213
第七章	公共决策	219
第一节	公共决策的基本问题	219
第二节	公共决策过程	227
第三节	公共决策体制	233
第四节	公共政策的制定	239
	复习题	246
	阅读材料	246
第八章	公共管理执行	250
第一节	公共管理执行概述	250
第二节	公共管理执行过程	257
第三节	公共管理执行的绩效评估	267
	复习题	278
	阅读材料	279

第九章 公共部门战略管理	284
第一节 战略管理概述	284
第二节 公共部门战略管理的价值、原则和过程	297
第三节 公共部门战略规划	304
复习题	310
阅读材料	311
第十章 公共危机管理	315
第一节 危机管理概述	315
第二节 公共危机分析	321
第三节 公共危机管理过程	326
第四节 公共危机管理机制	331
复习题	340
阅读材料	340
第十一章 公共资源管理	348
第一节 公共部门人力资源管理	348
第二节 公共财政管理	360
第三节 公共信息资源管理	373
复习题	386
阅读材料	387
第十二章 公共管理的变革与创新	392
第一节 当代西方公共管理的变革与创新	392
第二节 当代中国公共管理的改革与创新	410
复习题	428
阅读材料	429
主要参考文献	432

第一章

公共管理概述

一般认为，管理是人类对自身从事的各种社会活动进行计划、决策、控制的过程。随着人类社会的诞生，社会分工的出现，社会事务就分为两类：公共领域中的社会事务（公共事务）和私人领域中的个人事务。这样，社会中的管理自然也分为两类，即公共领域中的管理（公共管理）和私人领域中的管理。

第一节 管理的基础知识

管理（Management）广泛地存在于现实的社会生活之中，它是一切组织活动中必不可少的组成部分。

一、管理的定义

什么是“管理”，从不同的角度出发，可以有不同的理解。如过程学派创始人法约尔（Henri Fayol）认为：管理是计划、组织、指挥、协调和控制这五种要素的运用和体现过程。科学管理学派的创始人泰罗（F. W. Taylor）认为：管理就是对工人进行挑选和培训，对生产和操作进行统计和记录以及定额管理的过程。组织理论代表者韦伯（Max Weber）认为：管理是通过行政组织体系层层下达并实现企业经营者意图的过程。美国管理学家赫伯特·A·西蒙（Herbert A. Simon）则认为：管理就是决策。斯蒂芬·P·罗宾斯（Robbins）和玛丽·库尔塔（Coulter）认为：“管理这一术语指的是和他人一起并且通过

他人来切实有效完成活动的过程”。帕梅拉·S·路易斯（Lewis）、斯蒂芬·H·古德曼（Goodman）和帕特丽夏·M·范特（Fandt）认为：“管理被定义为切实有效支配和协调资源，并努力达到组织目标的过程”。西方的一些管理学著作或管理教科书中，把管理定义为：管理就是由一个或者更多的人来协调他人的活动，以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的活动。我国学者对管理的定义比较有代表性的有：管理是组织中的管理者，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，使别人同自己一起实现既定目标的活动过程；管理是通过计划、组织、控制、激励和领导等环节来协调人力、物力和财力资源，以期更好地达成组织目标的过程；管理是指组织中的活动或过程：通过信息获取、决策、计划、组织、领导、控制和创新等职能的发挥来分配、协调包括人力资源在内的一切可以调用的资源，以实现单独的个人无法实现的目标。有的管理学教科书还把管理定义为：管理是指一定组织中的管理者，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，使别人同自己一起实现既定目标的活动过程。

上述定义从不同的侧面、不同的角度揭示了管理的含义，或者是揭示管理某一方面的属性。根据以上定义，我们把管理定义为：管理是指某一组织中的管理者为有效地实现组织目标，对组织资源和组织活动有意识、有计划、有组织地进行的协调活动。这个概念包含五层意思：第一，管理是一种有意识、有计划、有组织的群体活动；第二，管理是一种动态的协调过程，主要协调人与人、人与事、人与物之间的活动和利益关系；第三，管理是围绕着某一共同目标进行的；第四，管理的目的在于有效地实现组织目标；第五，管理的对象是组织资源和组织活动。

二、管理的基本特征

（一）管理是一种社会客观现象

管理总是存在于一定的组织活动之中，只要有组织存在，就会有管理存在。正因为我们这个现实世界中普遍存在着组织，管理也才有存在的必要。随着组织规模的扩大、劳动分工的细化，管理所发挥的作用也就越大。

（二）管理的“载体”是“组织”

社会生活中各种组织的具体形式因其社会功能的不同而会有差异，但构成

组织的基本要素是相同的，在组织内部，一般包括以下要素：人、物和技术、机构、信息、目的。组织作为社会系统中的一个子系统，其活动必然要受周围环境的影响，因此组织活动又要受到诸如文化环境、技术环境、社会—政治环境、经济环境等一系列外部环境因素的影响和制约。管理就是在这样的组织中，由一个或者若干人通过行使各种管理职能，使组织中以人为本的各种要素的合理配置，从而达到实现组织目标而进行的活动。

（三）管理的核心是沟通、协调

管理活动自始至终，在每一个环节上都要与人打交道。组织内部的正式团体，是一个多层、多元系统结构，对各个层级的管理人员来讲，就是要在其职责范围内协调同级及下属人员的行为，让他们同自己一道实现组织目标；在管理中，还要重视非正式团体的作用，处理好它们之间及其与正式团体之间的关系。任何一个组织在发展过程中，都会受到外部公众的制约和影响，为了实现组织目标，管理中就离不开组织与外部公众的沟通、协调。

（四）管理的任务是发挥组织资源的最大效用

管理作为一项工作的任务就是设计和维持一种体系，使在这一体系中共同工作的人们能够有效地利用人、财、物、信息、技术等组织资源，有效地利用决策、计划、组织、领导、激励和控制等管理职能，用尽可能少的支出（包括人力、物力、财力等等），去实现他们既定的目标。

三、管理的性质

（一）管理的自然属性与社会属性

管理的自然属性与社会属性被称为管理的二重性。管理是由生产社会化引起的，由于有许多人进行协作劳动而产生的，是有效地组织共同劳动所必需的，因此它具有同生产力、社会化大生产相联系的自然属性，执行着组织生产力、协作劳动的职能。另外，管理又是在一定的生产关系条件下进行的，它体现出生产资料占有者指挥劳动、监督劳动的意志，因此，它具有同生产关系、社会制度相联系的社会属性，执行着维护和巩固生产关系的职能。

管理的二重性说明管理理论、技术和方法是人类长期从事生产实践的产物，是人类智慧的结晶，它同生产力的发展一样，具有连续性，是不分国界

的；但是管理总是在一定生产关系下进行的，体现着管理者的一定的意志。任何一种管理方法、管理技术和手段的出现总是有其时代背景的，也就是说，管理是同生产力水平及其他一切情况相适应的。因此，在学习和运用管理理论、原理、技术和手段时，必须结合具体实际情况，因地制宜，这样才能取得预期的效果。实践表明，不存在一个普遍适用的管理模式，在一个地区（行业）行得通的管理模式到另一个地区（行业）未必行得通。因此，管理不能机械地照搬，要在管理实践中摸索。

（二）管理的科学性和艺术性

从管理活动过程的要求来看，管理具有科学性和艺术性。管理的科学性是管理作为一个活动过程，它以反映管理客观规律的管理理论和方法为指导，有一套分析问题、解决问题的科学的方法论。管理的艺术性是指管理人员在管理活动除了要掌握一定的理论和方法外，还必须在管理实践中发挥积极性、主动性和创造性，因地制宜地将管理知识与具体管理活动相结合。管理既是一门科学，又是一门艺术，是科学与艺术的有机结合体，有成效的管理艺术是以对它所依据的管理理论的理解为基础的。

管理的这一特性，对于学习管理学和从事管理工作的人员来说也是十分重要的，它可以促使人们既注重管理基本理论的学习，又不忽视在实践中创造性地灵活运用，这一点可以说是管理成功的一项重要保证。管理知识的学习为培养出色的管理人员在理论方面打下坚实的基础，但是，仅凭理论知识也不足以保证管理的成功，管理人员还必须懂得如何在实践中运用这些知识。美国哈佛商学院企业管理教授列文斯敦在担任研究所所长和管理系统公司总经理期间，通过对大量获得管理学硕士学位的人在实际管理工作中的使用发现，他们在学校里的成绩同管理上获得的业绩之间并无直接关系。

四、管理沟通

（一）管理沟通的概念

管理沟通是指在各种管理活动中，沟通主体（沟通者）基于一定的沟通背景，为达到一定的沟通目标，在分析沟通客体（沟通对象）的基础上，将特定的信息或思想、观点、态度传递给客体，以期获得预期反映效果的全过程。研究表明，工作中70%的失误是由于不善于沟通造成的。良好有效的沟

通有助于提高管理效能、了解员工情况，增加员工参与组织管理，激励员工的工作积极性和奉献精神。

从管理沟通的概念表述可以看出，管理沟通与其他沟通相比，具有以下几个特征：（1）沟通的主体是人或社会组织。与人—机沟通和机—机沟通这两类沟通活动更本质的区别在于管理沟通的主、客体均是人，因而它属于一种综合性的沟通，即不仅是信息的单纯传递，还包括思想、观点、态度的交流。在某种场合下，情感交流直接制约和影响管理沟通的效率和效益。（2）沟通发生在管理活动中。并非所有的人与人之间的沟通都属于管理沟通。在日常生活中，人们都有交流信息、思想和情感的要求，所以也需要沟通。管理沟通与人们日常沟通的区别在于管理沟通的背景是明确的、特定的，即管理沟通一定是发生在管理活动中，因而沟通的目的性更明确，对对方的反馈期待更高。（3）管理沟通是发生在有着直接或间接利益关系的主体之间的沟通行为。

（二）正式沟通与非正式沟通

1. 正式沟通

一般指在组织系统内，依据组织明文规定的原则进行的信息传递与交流，如组织与组织之间的公函来往、组织内部的文件传达、召开会议、上下级之间的定期情报交换等。组织正式沟通流向包括下向沟通、上向沟通和横向沟通。下向沟通一般是自上向下传达上级组织或其上级所决定的政策、计划、规定之类的信息，有时颁发某些资料供下属使用等。上向沟通，主要是下属依照规定向上级所提出的正式书面或口头报告；除此以外，许多组织还采取某些措施以鼓励向上沟通，如设置意见箱、设立建议制度，以及由组织举办的征求意见座谈会或态度调查等。横向沟通主要是同层级、不同业务部门之间的沟通。

正式沟通的优点是：沟通效果好，比较严肃，约束力强，易于保密，可以使信息沟通保持权威性。重要的消息和文件的传达，组织的决策等，一般都采取这种方式。其缺点在于，因为依靠组织系统层层传递，所以很刻板，沟通速度很慢。此外，也存在着信息失真或扭曲的可能。

2. 非正式沟通

这是指通过正式组织途径以外的信息流通过程。例如，同事之间随意交谈，甚至家人之间的聊天等，都算是非正式沟通。非正式沟通是非正式组织成员之间信息交流的过程，它的沟通对象、时间及内容等各方面，都是未经计划和难以辨别的。非正式组织是由组织成员的感情和动机上的需要而形成的。其沟通途径是通过组织内的各种社会关系，这种社会关系超越了部门、单位以及

组织层次。人们通过非正式沟通途径来交换或传递信息，常常可以满足个人的某些需求。例如，人们由于某种安全的需求，乐意探听有关人事调动之类的消息；朋友之间交换消息，则意味着相互的关心和友谊的增进，借此更可以获得社会需求的满足。这种消息对于组织成员来说，往往是他们最感兴趣可又是最缺乏的消息。

非正式沟通的优点是：沟通形式不拘，直接明了，速度很快，容易及时了解到正式沟通难以提供的“内幕新闻”。非正式沟通能够发挥作用的基础是组织中良好的人际关系。其缺点是：非正式沟通难于控制，传递的信息不确切，容易失真，而且它可能导致小集团、小圈子，影响组织的凝聚力和人心稳定。

（三）管理沟通的原则

1. 准确性原则

当信息沟通所用的语言和传递方式能被接收者所理解时，这才是准确的信息，这个沟通才具有价值。沟通的目的是要将发送者的信息能够被接收者明确，看起来似乎很简单，但在实际工作中，常会有接收者对发送者非常严谨的信息缺乏足够的理解。信息发送者的责任是将信息加以综合，无论是笔录或口述，都要求用容易理解的方式表达。这要求发送者有较高的语言或文字表达能力，并熟悉下级、同级和上级所用的语言。这样，才能克服沟通过程中的各种障碍，而对表达不当、解释错误、传递错误给予澄清。

2. 完整性原则

当组织中的主管人员为了达到组织目标而要实现和维持良好的合作时，他们之间就要进行沟通，以促进他们的相互了解。在管理中进行沟通只是手段而不是目的。这项原则的一个特别需要注意的地方，即信息的完整性部分取决于主管人员对下级工作的支持。主管人员位于信息交流的中心，应鼓励他们运用这个中心职位和权力，起到这个中心的作用。但在实际工作中，有些上级主管人员忽视了这一点，往往越过下级主管人员而直接向有关人员发指示、下命令，使下级主管人员处于尴尬境地，这违反了统一指挥的原理。如果确实需要这样做，则上级主管应事先同下级主管进行沟通，只有在时间不允许的情况下，如紧急动员完成某一项任务、下令撤离某一危险场所等，采用这个方法才是必要的。

3. 及时性原则

在沟通的过程中，不论是主管人员向下沟通信息，还是下级主管人员或员工向上沟通信息以及横向沟通信息，都必须注意及时性原则，这样可以使组织

新近制定的政策、组织目标、人员配备等情况尽快得到下级主管人员或员工的理解和支持，同时可以使主管人员及时掌握其下属的思想、情感和态度，从而提高管理水平。在实际工作中，信息沟通常因发送者不及时传递或接收者的理解、重视程度不够，而出现事后信息，或从其他渠道了解信息，使沟通渠道起不到正常的作用。当然，信息的发送者出于某种意图（如物价上涨时调整员工的心理承受力），而对信息交流进行控制也是可行的，但在达到控制的目的后应及时进行信息的传递。

4. 非正式组织策略性运用原则

这一原则的性质就是，只有当主管人员使用非正式的组织来补充正式组织的信息沟通时，才会产生最佳的沟通效果。非正式组织传递信息的最初原由，是出于一些信息不适合于由正式组织来传递。所以，在正式组织之外，应该鼓励非正式组织传达并接收信息，以辅助正式组织做好组织的协调工作，共同为达到组织目标做出努力。一般说来，非正式渠道的消息，对完成组织目标有不利的一面。但是，小道消息盛行，却反映了正式渠道的不畅通。因而加强和疏通正式渠道，在不违背组织原则的前提下，尽可能通过各种渠道把信息传递给员工，是防止那些不利于或有碍于组织目标实现的小道消息传播的有效措施。

第二节 公共管理的逻辑起点——公共事务

公共管理因何而存在？为什么要研究公共管理？这些问题实际上就是公共管理逻辑起点的问题。公共事务是人类进入文明时代的产物，它是随着国家的产生而产生的。公共管理就是基于对公共事务的管理，没有公共事务，就没有公共管理。

一、公共事务（Public Affairs）的概念

（一）“公共”的含义

美国行政学家德怀特·沃尔多从三个方面阐释了对“公共”含义的理解：一是从哲学、法学和政治理论层次上，即从国家或政府的角度给“公共”下定义，这就涉及主权、合法性、普通福利等问题；二是从经验层次上即从公共职能或公共活动的范围上来界定，这样一来，由于人们的认识不同，很难有统

一的规定；三是从政府所执行的职能或活动的常识性方法来定义，但有许多政府行为是不稳定的或不确定的。

“公共”是相对于“私有”而言的，其表明了针对某一对象拥有所有权或使用权的人数。从最宽泛的意义上说，凡是涉及一个人以上的对象都属于“公共”的范畴。根据《辞海》的解释，“公”的中文含义为“公共、共同”，与“私”相对。《礼记·礼运》曰：“大道之行也，天下为公。”即为此意。《现代汉语辞典》中“公共”意为“属于社会的”；“公有公用的”。因此，“公共”的中文语义强调多数人共同或公用。“公共”在古希腊语汇中有两个起源：一是起源于古希腊词汇 *pubes or maturity*，强调个人能超出自身利益去理解并考虑他人的利益，同时意味着具备公共精神和意识是一个人成熟并且可以参加公共事务的标志；二是源于古希腊词汇 *Koinon*，英语词汇“共同”（*common*）就起源于该词，意为人与人之间在工作、交往中相互照顾和关心的一种状态。《牛津高级英汉双解词典》对“公共”的解释是，*pubic* 意指“公众的、与公众有关的，或为公众的、公用的、公共的（尤指由中央或地方政府提供的）”。还有的说法认为，欧洲的 *pubic* 一词来自古希腊，指城邦里具有公民身份的社会成员彼此之间通过平等的对话来协商共同关心的问题。不过，无论在中国还是西方，“公共”都指向群体共同的关系。

（二）公共事务的含义

公共事务是社会分工的产物，它是单个的和个人家庭所不愿做、不能做、做不了，但却又是人类经济和社会生活所必不可少的，实质上体现了全体居民共同利益的事务。据历史记载，早在政府产生以前的原始社会，氏族组织形成后，就在生产和生活中产生了一些有关全体氏族成员共同利益的事务，如防洪、水资源的管理和分配、调解内部纠纷、占星、巫医、祭祀、文字研究、历法研究，以及道路、桥梁的建设和维护等。这类事务必须有专人来从事，这就形成了社会分工，其负责人员的生存资料是全体氏族成员的，来自氏族内部的扣除。这类事务关系到氏族每个成员的事务，因而称为公共事务。此后，随着生产的发展和社会的进步，政府产生而氏族消亡，原有的且日益繁杂的这类公共事务就被政府所接管，并成为政府的最基本的职能之一。公共事务随着人类经济和社会的进步而发展。

公共事务是指一定时期与一定共同体成员共同利益相关的事务，体现为一定共同体成员普遍需求的公共物品和公共服务。公共事务是伴随社会发展过程发生的关系国家、集体、个人共同利益的社会性事务，可以从国家的角度，把

涉及国家主权、合法性、普遍性等事务视为公共事务；也可以从政府管理的角度，把涉及人们共同利益的事务，如交通、邮电、教育、医疗等视为公共事务；还可以从个人在公共活动中的体验的角度，将诸如公共秩序、安全、社会保障等视为公共事务。

二、公共事务的类型

（一）按照公共事务的纵向层次划分

公共事务所涉及的社会成员范围有大有小，由此按照公共事务的纵向层次划分，可以分为：全球性的公共事务，如全球反恐怖等；主权国家的公共事务，如国家的安全等；地方性公共事务，如我国的省、市、县、乡所辖范围的公共事务；社区性的公共事务，如社区医疗卫生和社区文化、社区环境等。

（二）按照公共事务的性质划分

1. 政治性公共事务

政治性公共事务，即社会公共层面上的政治事务，是指与国家政权建设紧密相关，涉及国家政权稳定和国家政治发展的，需要依靠国家强制力加以解决的公共事务，主要包括涉及国家主权、领土完整、政权稳固、社会安定、民族利益和国家利益等各项事务，具体表现为外交工作、国防工作、公安工作、国家安全工作、司法行政、民族工作、宗教工作等。

2. 经济性公共事务

经济性公共事务，即社会公共层面上的经济事务，主要包括宏观调控和经济管理两个方面的事务。宏观调控是通过制定和执行计划、财政、金融和产业政策，弥补市场经济的局限、协调宏观经济与微观经济，引导整个国民经济持续、快速、健康地发展。经济管理是以一定的方式对经济活动的微观层面进行管理，其内容主要包括：（1）引导经济活动；（2）创造良好的外部环境；（3）通过适宜的方式，管理国有经济。

3. 社会性公共事务

社会性公共事务，即在社会公共层面非政治、非经济的事务。狭义社会性公共事务的范围，主要包括教育、科学、文化、卫生、体育、民政、社会保障、环境保护等。我国传统的社会性公共事务包括的主要就是这种狭义的社会性公共事务。