

高等学校经济与工商管理系列教材

GAODENG XUEXIAO JINGJI YU GONGSHANG GUANLI XILIE JIAOCAI

G  
ONGGONG  
GUANLI XUE

# 公共管理学

丁美东  
主编



清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



北京交通大学出版社

<http://press.bjtu.edu.cn>

高等学校经济与工商管理系列教材

# 公共管理学

丁美东 主编

清华大学出版社  
北京交通大学出版社

· 北京 ·

## 内容简介

公共管理学是一门综合运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科,其目的是促使公共管理组织尤其是政府组织公平和有效配置公共资源,满足社会公共需求。本书共分为9章,其中第2章至第8章基本形成了包括公共管理主体、公共管理权力、公共管理客体、公共管理过程、公共管理手段、公共管理绩效和公共管理体制等具有内在逻辑关系的完整内容体系。考虑到各个层次课程教学的需要,一方面在内容的设计上尽可能包容该专业必须掌握的专业知识,另一方面又便于在教学中对各个知识点进行内容上的扩充。

本书内容相对完整,系统性强,可供高等学校公共管理类专业教学使用,也可供其他层次的人员用于教学、培训使用和参考。

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 13501256678 13801310933

## 图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/丁美东主编. —北京:清华大学出版社;北京交通大学出版社,2009.1  
(高等学校经济与工商管理系列教材)

ISBN 978-7-81123-477-0

I. 公… II. 丁… 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188535号

责任编辑:黎丹

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969  
北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印刷者:北京泽宇印刷有限公司

经销:全国新华书店

开本:185×230 印张:20 字数:448千字

版次:2009年2月第1版 2009年2月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-81123-477-0/D·41

印数:1~4 000册 定价:29.00元

---

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监局反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。  
投诉电话:010-51686043,51686008;传真:010-62225406;E-mail:press@bjtu.edu.cn。

# 努力编写高质量的公共经济与管理教材

(代序)

改革开放以来,我国渐渐走上市场经济道路,实行社会主义市场经济带来的高效率使中国经济步入发展的快车道,综合国力大大增强,人们的认识水平也不断提高。20世纪后期及至当前,是我国经济社会飞速发展的好时机,同时又是人们科学认识世界的大好时代,产生了很多富有创见性的思想。其中在市场与政府关系方面,“市场能干的,政府就不要去干;市场不能干的,政府就要去干”成了最通俗也最为大众所接受的一种表述。伟大的时代需要理论也必将催生理论。中国社会主义市场经济的发展,客观要求政府转换职能、转换思路、规范行为,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。因此,科学界定政府职能,改变政府行为,加强公共管理,调整财政支出,有效提供公共品,结合西方成熟理论,构建有中国特色的公共经济与管理理论框架成了理论工作者义不容辞的责任与义务。

公共领域内的改革从来就没有停止过。从公共管理角度来看,近年来政府在完善市场经济体系的同时,在财政体制、财政管理、公共服务、行政管理体制等方面都进行了改革并在和谐社会构建中已初见成效;从公共经济与公共政策角度来看,政府综合运用财政政策进行宏观经济调控的力度、时机把握恰到好处,保证了我国经济健康、稳定、快速增长,人民福祉水平不断提高。但是,我国经济社会发展中面临着一定的不确定性也给公共政策、公共管理带来了一定的挑战。因此,在未来的理论研究中,如何围绕公共管理、公共经济领域内存在的关键问题展开研究并加以理论提炼与传播,是每位理论工作者都必须接受的挑战。

为更好地将研究与现实结合起来,更有效率地服务经济社会建设,江西财经大学公共管理学院自2003年以来就启动了这方面的工作,并通过设立公共政策研究中心、引进与挖掘人才、密切与实践部门的联系、加强同行间的交流与探讨等措施来实现这种结合。在近五年的尝试与艰苦工作中,江西财经大学公共管理学院一批年富力强的教研人才,始终以学科建设为中心,不断推进教育创新与科学发展,在科研、教学及为经济社会服务方面取得了突出的成绩,多项科研成果为实际部门所采纳,受到国家与当地政府部门相关部门的广泛赞誉。

为巩固理论研究成果与满足教学需要,同时也为同行与实践部门提供系统、实用的学习参考书,江西财经大学公共管理学院根据多年来的教学、科研经验,结合目前的学科最新发

展成果，组织编写了《财政学》、《税法》、《公共管理学》、《行政管理学》、《社会保障学》五本教材。希望学院以这项工作为契机，在实践中不断检验教材质量，不断提升教材水平。全体教研人员继续迎难而上、勇于探索、刻苦钻研，在学科建设方面继续奋勇向前，奉献更多高水平的教研成果！

A handwritten signature in black ink, appearing to be '陈永' (Chen Yong), written in a cursive style.

2009年1月

# 前 言

中国改革开放 30 年的伟大实践，既将中国推向世界，也把世界带入中国。改革开放不仅带来了持续二十多年的经济高速增长，而且出现了全面性的结构变迁和社会进步：经济体制从指令性的计划经济向社会主义市场经济转变；社会结构从以农业为基础的传统社会向以工业和服务业为主导的现代社会逐步过渡；政治体制从过去中央高度集权的政治向社会主义民主政治转变。毋庸置疑，中国目前正处于由传统社会向现代社会的急剧转型之中，它一方面极大地推动了我国的市场化、城镇化、信息化、法治化和现代化，带来了空前的经济社会繁荣景象；另一方面，也面临着前所未有的发展挑战，引发许多新的公共管理问题。

在这场波澜壮阔、快速激变的社会转型过程中，中国学者一方面以开放的思想接受了西方关于公共管理的理论成果和实践经验，另一方面根据中国现实作出了大量有益探索。近年来，国内有关公共管理领域的研究成果大量出现，“公共管理学”课程的教材建设成果也不胜枚举。但是，目前国内“公共管理学”还是一门较新的课程，课程建设总体上时间不长，因此目前国内现有教材版本各有特色，还没有形成一个统一的框架体系。本教材的编者在本科生和研究生（包括 MPA）和党政干部培训班“公共管理学”课程教学经验基础上，根据教学的实际需要编写了本教材。

在教材的结构和内容方面，本教材的编者在广泛参考已有同类教材的基础上，根据教学过程的实际需要确定了自身的教学内容体系。本教材共分为九部分：第 1 章内容主要包括公共管理的相关概念，公共管理学的形成和发展进程，公共管理学的研究内容、研究途径及主要研究方法。第 2 章以公共管理主体为主要内容，对政府和非政府公共组织在公共管理中的各自地位及其相互关系进行必要的阐述。第 3 章就公共权力的相关范畴，阐述了公共权力体系的主要内容，以及公共权力的制约机制。第 4 章以公共物品及其特征为基础，探讨公共管理的客体 and 领域，并分别阐述经济性管理与社会性管理的主要内容。第 5 章以政策过程、组织过程和公共资源的配置过程为主线，主要介绍公共政策的基本性质、功能和基本环节，对公共管理的组织过程和公共资源的配置和管理进行分析与研究。第 6 章分别分析法律手段、行政手段和经济手段的含义与特点，并介绍各种公共管理手段的主要措施和具体方法。第 7 章围绕公共管理绩效，公共绩效管理体系的构成环节和基本要素，具体介绍公共绩效评估的程序和方法。第 8 章内容涉及公共管理体制，侧重于分析公共管理中的中央与地方政府间关系，以及非政府公共组织管理体制。第 9 章主要介绍公共部门战略管理、目标管理和信息化管理的基本内涵、发展历程

及其在公共管理中的具体运用。

“公共管理学”是公共管理一级学科下各个二级学科专业的专业基础课或专业主干课程。考虑到本课程的突出地位，我们在本教材的编写过程中力求构造一个相对完整的课程框架体系。从以上九个部分内容的关系来看，第2章到第8章基本形成了包括公共管理主体、公共管理权力、公共管理客体、公共管理过程、公共管理手段、公共管理绩效和公共管理体制等具有内在逻辑关系的完整内容体系。考虑到各个层次课程教学的需要，一方面在内容的设计上尽可能包容该专业必须掌握的专业知识，另一方面又便于在教学中对各个知识点进行内容上的扩充。此外，我们在每章后面都提供了相关阅读材料作为提高学习层次的一个引导。本教材还在第9章中对公共管理的新成果、新的实践探索和学术观点加以介绍，其中的内容可根据教学需要加以选择。为了便于师生使用本教材，本教材在每章都附有“学习提要与目标”、“本章小结”、“重要概念”、“思考题”和“参考文献”。

本教材由丁美东担任主编，负责提出并撰写编写大纲，组织协调全部编写工作，并承担教材大部分内容的编写、统稿和修改。许才明博士参与了第8章部分内容和第9章内容的撰写，邱慈逊博士参与了第4、6章部分内容的撰写，吴军民博士参与了第7章部分内容的撰写。余劲、涂爱仙、秦琪、邓苏等四位硕士研究生参与了资料的收集工作，秦琪和邓苏两位同学还参与了全部书稿的校对工作。

在本教材的编写过程中，各位编者参阅了大量相关著作和文献，将其中主要部分附于各章之后，也有一些文献因编写时的疏忽而未能列示，在此向所有参考文献的著作者一并致谢。本书的出版要特别感谢江西财经大学公共管理学院院长、博士生导师匡小平教授，他的支持和督促使得本书能按期完稿。还要感谢清华大学出版社和北京交通大学出版社的编辑们，他们的辛勤劳动和工作效率加速了本书的出版。由于作者学识有限，加之时间仓促，不足和疏漏之处在所难免，恳请各位专家和读者批评指正。

编者

2009年1月

# 目 录

清华大学出版社 (Tsinghua University Press) 北京

<b>第 1 章 导论</b> .....	(1)
1.1 公共管理及其相关概念 .....	(1)
1.1.1 公共管理的含义和特征 .....	(2)
1.1.2 公共管理与私人管理 .....	(4)
1.1.3 公共管理与行政管理 .....	(6)
1.2 公共管理学的形成和发展 .....	(9)
1.3 公共管理学的研究内容和研究方法.....	(16)
1.3.1 公共管理学的研究内容 .....	(16)
1.3.2 公共管理学的研究途径 .....	(19)
1.3.3 公共管理学的研究方法 .....	(22)
本章小结 .....	(25)
重要概念 .....	(25)
思考题 .....	(26)
阅读材料 .....	(26)
参考文献 .....	(27)
<b>第 2 章 公共管理主体</b> .....	(29)
2.1 公共管理主体概述.....	(29)
2.1.1 公共管理主体的性质和构成 .....	(29)
2.1.2 公共管理主体的多元化 .....	(33)
2.1.3 中国当代公共管理主体 .....	(36)
2.2 政府职能及其调整.....	(39)
2.2.1 政府职能及其体系 .....	(39)
2.2.2 市场经济条件下的政府职能 .....	(43)
2.2.3 政府失灵与政府职能调整.....	(47)
2.3 非政府公共组织及其社会功能.....	(50)
2.3.1 非政府公共组织的概念和特征 .....	(51)
2.3.2 非政府公共组织的类型 .....	(54)
2.3.3 非政府公共组织的社会功能 .....	(56)



本章小结 .....	(59)
重要概念 .....	(60)
思考题 .....	(60)
阅读材料 .....	(60)
参考文献 .....	(63)
<b>第3章 公共管理权力</b> .....	<b>(64)</b>
3.1 权力和公共权力 .....	(64)
3.1.1 权力及其类型 .....	(65)
3.1.2 公共权力及其特征 .....	(68)
3.2 公共权力结构体系 .....	(72)
3.2.1 社会权力与国家权力 .....	(72)
3.2.2 国家权力及其结构 .....	(77)
3.3 公共权力的制约 .....	(81)
3.3.1 公共权力与公共责任 .....	(82)
3.3.2 公共权力的异化和制约 .....	(84)
3.3.3 公共权力制约手段 .....	(90)
本章小结 .....	(94)
重要概念 .....	(94)
思考题 .....	(95)
阅读材料 .....	(95)
参考文献 .....	(96)
<b>第4章 公共管理客体</b> .....	<b>(98)</b>
4.1 公共物品的生产与供给 .....	(98)
4.1.1 公共物品的界定和分类 .....	(99)
4.1.2 公共物品供给方式选择 .....	(101)
4.2 经济性管理 .....	(110)
4.2.1 宏观经济调控 .....	(110)
4.2.2 微观经济规制 .....	(117)
4.3 社会性管理 .....	(122)
本章小结 .....	(129)
重要概念 .....	(130)
思考题 .....	(130)
阅读材料 .....	(130)
参考文献 .....	(132)

<b>第 5 章 公共管理过程</b> .....	(133)
5.1 公共政策管理 .....	(133)
5.1.1 公共政策的定义和功能 .....	(134)
5.1.2 公共政策的层次和类型 .....	(137)
5.1.3 公共政策过程 .....	(143)
5.2 公共组织管理 .....	(148)
5.2.1 公共组织的构成要素和结构形式 .....	(149)
5.2.2 公共组织的设计 .....	(152)
5.2.3 公共组织变革 .....	(155)
5.3 公共资源管理 .....	(158)
5.3.1 公共人力资源管理 .....	(158)
5.3.2 公共财政资源管理 .....	(163)
5.3.3 国有资产管理 .....	(165)
本章小结.....	(169)
重要概念.....	(169)
思考题.....	(170)
阅读材料.....	(170)
参考文献.....	(172)
<b>第 6 章 公共管理手段</b> .....	(174)
6.1 公共管理的法律手段 .....	(174)
6.1.1 法律手段概述 .....	(174)
6.1.2 公共管理法律规范的内容与形式 .....	(176)
6.1.3 行政立法 .....	(178)
6.1.4 行政司法 .....	(181)
6.1.5 行政诉讼 .....	(183)
6.2 公共管理的行政手段 .....	(184)
6.2.1 行政手段概述 .....	(184)
6.2.2 传统行政手段的主要措施 .....	(187)
6.2.3 行政指导 .....	(190)
6.3 公共管理的经济手段 .....	(192)
6.3.1 经济手段概述 .....	(192)
6.3.2 经济手段的具体措施 .....	(194)
本章小结.....	(201)
重要概念.....	(202)
思考题.....	(202)

阅读材料	(202)
参考文献	(208)
<b>第7章 公共管理绩效</b>	(210)
7.1 公共绩效与绩效管理	(210)
7.1.1 西方国家公共绩效管理的兴起	(210)
7.1.2 公共绩效与公共绩效管理	(215)
7.1.3 公共绩效管理的意义	(219)
7.2 公共绩效管理体系	(221)
7.2.1 公共绩效目标和标准	(221)
7.2.2 衡量和评价公共绩效	(224)
7.2.3 公共绩效的追踪和改善	(229)
7.3 公共绩效评估的程序和方法	(232)
7.3.1 公共绩效评估的程序	(232)
7.3.2 公共绩效的测评方法	(237)
本章小结	(242)
重要概念	(243)
思考题	(243)
阅读材料	(243)
参考文献	(247)
<b>第8章 公共管理体制</b>	(249)
8.1 公共管理体制的含义	(249)
8.1.1 公共管理体制及其特征	(250)
8.1.2 公共管理体制的构成要素	(251)
8.1.3 公共管理体制的基本类型	(253)
8.2 政府体制与政府间的关系	(255)
8.2.1 政府体制的类型	(256)
8.2.2 中央政府与地方政府的关系	(257)
8.2.3 地方政府组织间关系	(261)
8.3 非政府公共组织管理体制	(263)
8.3.1 事业单位管理体制	(264)
8.3.2 社会团体管理体制	(269)
8.3.3 民办非企业单位管理体制	(272)
本章小结	(274)
重要概念	(274)

思考题·····	(275)
阅读材料·····	(275)
参考文献·····	(279)
<b>第9章 公共管理创新·····</b>	<b>(280)</b>
9.1 公共部门战略管理·····	(280)
9.1.1 公共部门战略管理的兴起·····	(281)
9.1.2 公共部门战略管理的过程与内容·····	(283)
9.1.3 公共部门战略管理的反思·····	(285)
9.2 公共部门目标管理·····	(287)
9.2.1 目标管理的内涵·····	(287)
9.2.2 目标管理的主要特点·····	(288)
9.2.3 目标管理的实施过程·····	(289)
9.2.4 目标管理在公共部门的应用·····	(290)
9.3 公共部门信息化管理·····	(290)
9.3.1 信息与公共管理·····	(290)
9.3.2 公共管理信息系统·····	(292)
9.3.3 信息化与电子政府·····	(294)
9.4 公共治理·····	(296)
9.4.1 治理理论·····	(296)
9.4.2 从善政到善治·····	(300)
本章小结·····	(302)
重要概念·····	(303)
思考题·····	(303)
阅读材料·····	(303)
参考文献·····	(305)

# 第1章

## 导论

### 学习提要与目标

任何一门学科都有其特定的研究目的、研究范畴和研究对象。研究目的明确性、研究范畴的规范性和研究对象的特定性往往决定着该学科的科学性和适用性。公共管理是一门综合运用各种科学知识和方法来研究公共管理过程及其规律性的学科，其目的是促使公共部门公平和有效配置公共资源，以更好地满足社会公共需求。

通过对本章内容的学习，要求认识公共管理的含义和特征，掌握公共管理与私人管理、公共管理与行政管理的区别，了解公共管理理论的发展进程，掌握公共管理学的研究内容、研究途径和主要研究方法。

## 1.1 公共管理及其相关概念

管理是人类一项最基本的社会活动，在任何一种社会形态中，人类都存在管理活动。就一般意义而言，管理是人们为了实现既定目标而有效利用资源的过程，其实质就是通过协调个体的活动来实现整体的目标。公共管理作为一种特定性质的管理活动，尽管目前学术界还缺乏概念上的统一界定，但西方的相关研究在 20 世纪 90 年代已逐渐成为一个独立的研究领域。为了把握公共管理的本质内涵，需要对公共管理学的基本概念进行必要的理论探讨。

### 1.1.1 公共管理的含义和特征

我国学术界对“公共管理”的研究始于20世纪90年代。这一时期中国社会处于由计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨时期，市场化、全球化日益明显的趋势对中国的政府管理带来了巨大的冲击和挑战，传统行政管理的理念与方法已难以适应新时代的发展要求；同时，西方国家“公共管理”的思想和理论开始大量传入中国，甚至在高等教育领域影响了学科重组。<sup>①</sup>与体制转型的社会现实相联系和受外来新思想的影响，我国学术界也提出并使用了有别于“行政管理”的“公共管理”概念。但在对公共管理概念的界定方面，目前无论是西方学者还是国内学术界都还缺乏一致性与规范性。

西方学者对公共管理概念的理解分歧主要在于各自的研究路径不同。例如，遵循管理学研究路径的学者一般认为公共管理是可以运用市场策略和企业战略的管理，公共管理的根本就是非政治化和企业化；而沿着公共政策研究路径的学者则认为公共管理应该是与公共政策的制定密切相关的管理，甚至直接将公共管理界定为政策管理。<sup>②</sup>当然，目前学者们更倾向于从不同研究路径相结合的角度来界定公共管理。例如，帕瑞（Perry）和克莱默（Kraemer）就将公共管理视为传统公共行政的规范取向与一般管理工具取向的结合体。<sup>③</sup>再如波兹曼等也指出，“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博弈，管理的游戏规则就会改变。”<sup>④</sup>

国内学者在对西方概念进行归纳的基础上，各自提出了对公共管理的不同定义。与西方学者不同，国内学者对公共管理的界定主要在公共管理主体、客体、方法和手段等方面存在差异。其中比较有代表性的表述主要有以下几种。

其一，公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为这一职业的实

① 在1997年研究生专业目录调整中，公共管理成为管理学学科门类下的一级学科，包括行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理五个二级学科。而之前行政管理属于法学类一级学科政治学门下。

② LYNN L. E. *Managing Public Policy*, Boston: Little, Brown, 1996, *Public management as Art. Science and Profession*, Chatham, N. J.: Chatham House Publishers. pp. 43~46.

③ PERRY J L, KREAMER K L. *Public management: public and private perspectives*. California: Mayfield Publishing Company, 1983: 4.

④ BOZEMAN B, STRAUSSMAN D J. *Public management strategies: guidelines for managerial effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990, 3-5.

践者。<sup>①</sup>

其二，公共管理是政府为促进社会整体协调发展，采取各种方式对社会全体公众整体的生活质量和共同利益进行调节控制的过程；公共管理学属于特定领域管理学的一类，研究的是对公共领域进行管理的特殊规律和过程。<sup>②</sup>

其三，公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动，它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事及内部取向，而更多的是关注取得的结果和对结果的获得负个人责任。<sup>③</sup>

其四，公共管理是指那些不以营利为目的，旨在追求有效增进与公平分配社会公共利益的调控活动，其本质是追求社会公共利益，突出标志是管理主体的外延。<sup>④</sup>

其五，公共管理区分为宏观的公共管理，即政治管理；中观的公共管理，即公共行政；微观的公共管理，即管理主体外延的新公共管理。<sup>⑤</sup>

其六，公共管理是对社会事务进行管理的社会活动，它归结为国家公共管理、政府公共管理和社会公共管理，其中社会性是共同的内涵。<sup>⑥</sup>

其七，现代公共管理是区别于公共行政的新学科，也有别于新公共管理；它首先关注广义的政府而不是狭义的政府，其次是包含政府在内的总体的公共部门。<sup>⑦</sup>

从上述表述来看，尽管不同的学者对公共管理活动的关注角度有所不同，但分别突出了公共管理的主体结构、客体内容、目的和手段等各方面的特征。本书综合上述各种定义中的观点，认为公共管理是指以政府为核心的公共部门以增进和公平分配公共利益为目标，通过广泛运用行政、法律和经济等方法，配置和管理社会公共资源的活动。该定义突出了公共管理的以下几个特征。

第一，主体的多元性。公共管理的主体以政府为核心而又限于政府。公共部门一般包括政府和非政府公共机构。其中，政府不仅是包括立法、行政、司法等国家机构的广义政府，而且还涉及执政党的机构；在特殊情况下，还包括直接受政府控制的行政性企业，如国家投资公司、邮政局、铁路局等。非政府公共机构是指从事扶贫济困、保护环境、提供基本社会服务或促进社区发展的民间组织和提供公益性服务的非政府组织。

第二，目标的整体性。公共管理的目的是推进社会整体协调发展和增进社会整体利益实现。所谓协调发展，是指以系统论和控制论理论为基础，使社会大系统内的多个子

① 张成福，党秀云．公共管理学．北京：中国人民大学出版社，2001：4.

② 张良．公共管理导论．上海：上海三联书店，1997：25.

③ 陈振明．公共管理学．北京：中国人民大学出版社，2003：3.

④ 陈庆云．公共管理研究中的若干问题．北京：中国人民大学学报，2001：24-26.

⑤ 周树志．公共行政、公共政策、公共管理．北京：中国行政管理，2001（2）：61.

⑥ 王乐夫．论公共管理的社会内涵及其他．北京：政治学研究，2001（3）：78-79.

⑦ 张庆东．公共行政与公共管理：概念辨析与学科界定．北京：中国人民大学学报，2001（5）：91.

系统按合理有序的原则，相互促进，相互推动，保证整个社会稳定和均衡地发展。所谓社会整体利益，是指社会成员建立在共同生活基础上的共享利益。整体利益既是公共管理的根本目的，也是公共管理的本质要求。

第三，客体的公共性。“公共性”作为与“私人性”相对的概念，表示国家、政府及其他公共组织的职能和活动范围；与多数人的利益相关，有较多的社会公众参与；表示一个众人的事务领域。<sup>①</sup>一般来说，公共物品和公共资源是公共领域的基本内容，通过对社会公共资源的配置和管理以提供公共物品和公共服务是公共管理的基本功能。

第四，手段的多样性。公共管理手段是在公共管理活动中所运用的具体方法。由于公共管理活动贯穿于人类社会生产和生活的一切领域，它的主体、客体、环境都处于不断变化和调整中，所以管理手段也表现出多样性的特点。依据实际情况不同，可以侧重于行政的、经济的、法律的或其他某种手段，通常也需要将几种手段加以综合运用。

### 1.1.2 公共管理与私人管理

由于管理是一种普遍性的行为，在客观上存在着公共管理与私人管理两种基本形式。尽管从管理的一般属性而言，这两种形式的管理活动都是人们为了实现既定目标而有效利用资源的过程，但两种管理形式在管理主体、客体、目标和手段等方面都存在根本的差异。上述公共管理的定义表明，“公共性”是公共管理的本质属性。

“公共性”是广泛运用于政治学、经济学、社会学、法学等领域的重要概念，但其含义在不同的研究领域存在很大的不同。在现代公共管理的理论与实践，“公共性”具有特定的内涵，它是公共领域与私人领域、公共部门与私人部门分化和分立的产物。在传统的统治型社会中，由于不存在公私领域的分离和公私部门的分立，“私”的内涵仅仅是指一种“以个人生活为中心”的状态，是在个人中心取向前提下所具有的占有形态和活动内容，而“公”则是以集体生活为中心取向及在这种取向基础上所建立起来的占有形态和活动内容。个人相对于群体而言属于“私”，而群体相对于个人而言属于“公”；小群体相对于大群体来说属于“私”，大群体相对于小群体而言则属于“公”。因此，传统社会中的公私概念只是反映了不同人群的集合状态或规模大小，以及个人与集体在其中的相对性。作为现代公共管理的本质属性，“公共性”与国家及其职能的发展演变相联系，是社会分工的产物。

现代公共管理由前资本主义的国家管理演化而来。在生产力极其低下的史前社会，氏族与部落靠血缘关系来维持，氏族与部落虽然也存在一些公共事务，但这些公共事务

<sup>①</sup> 陈振明. 公共管理学. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 5.



相对简单，主要由氏族与部落成员兼职处理，并不存在处理公共事务的专门机构和专职人员。随着生产力、社会分工与商品交换的进一步发展，各氏族间、部落间的交往越来越多，氏族与部落的居民日益互相混杂，在原有的氏族与部落组织基础上逐渐形成了地区性组织，并进而产生了国家。但是，在资本主义以前的奴隶制、封建制时代，整个国家的管理主要表现为维护君主个人权力的政治统治。在这种国家管理形式中，君主集中了一切国家权力，国家机构没有明显的分化。在本质上，这种形式的国家管理只是代表君主个人权力的政治统治，而非公共管理。

现代意义上的公共管理是在资产阶级废除封建等级制度与宗教神权统治的民主革命取得胜利之后，为适应资本主义生产关系与市场经济发展的需要而产生的。在以私有制为基础的国家中，强调公共管理反映了资本主义国家的民主政体思想，相对于封建君主国家的行政管理而言无疑是一个巨大的历史进步。这种历史进步主要表现在以下两个方面。首先，确立了分权制衡的原则。分权制衡是封建专制的直接对立物，是对封建君主专制时期国家的管理从属于一个人的意志的彻底否定，是对皇权、君权至上的一种彻底否定。否定封建专制社会的人治过程，实际上也就是确立法治的过程。法治是建立自由经济和民主政治的基础，它要求公共管理必须具有合法性基础，确认法为社会管理的最高准则。这就从根本上改变了以往君权凌驾于一切的状况，也在管理实践中有力地制约了人的随意性。其次，实现了公共管理的专业化分工。劳动分工和专业化是区别现代管理与传统管理的一个主要特征。资本主义工业革命带来的劳动分工和专业化促进了现代公共管理的产生。通过建立现代官僚政治制度，多数资本主义国家确立了通过选举和考试择优录用的方式来选拔官员的制度，以及政务官的任期有限制、文官的常任制及功绩至上的管理制度，使国家的行政管理摆脱了政党分肥制的弊端；同时，按照职能分工的原则设计政府组织结构，也极大地提高了管理的效率。更重要的是，官吏的权利和义务及非人格化的管理有效地排斥了封建专制君主时期官吏之间的一种“君要臣死，臣不得不死”的人身依附关系。尽管从传统的行政管理向现代公共管理的转变经历了相当长的一个历史过程，但分权制衡和专业化分工已经奠定了现代公共管理的“公共性”基础。

从“公共性”的本质内涵出发，不难对公共管理与私人管理作出明确的区分。

第一，公共利益与个人利益。尽管对公共利益很难作出明确的界定，但以追求公共利益为目标是公共管理的基本出发点，这是公共管理与私人管理的最重要区别。从抽象的理论意义上讲，利益是指人类为了生存与发展所必须具有的资源与条件，显然那些为社会成员共享的资源与条件就是公共利益。因此，公共利益不是单个社会成员或者单个组织的特定利益，而是全体社会成员通过个人行动无法实现的共同利益。在市场经济条件下，个人和企业对自身利益的追求被认为是公共利益得以实现的基本前提，因此任何市场主体的利益都需要得到社会的承认和尊重，从而表现出利益主体的多元化。同时，在一个多元化的社会中，社会价值也具有多元综合性，它至少包含着生存、安全、秩