



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

面向 2 1 世 纪 课 程 教 材

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

公共部门决策的理论与方法

(第二版)

胡象明 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
面向 21 世纪课程教材

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

公共部门决策的理论与方法

(第二版)

胡象明 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材,是十一五国家级规划教材。

全书共十四章,分别是:导论;从经验决策到科学决策;中国的决策文化与基本经验;现代西方决策理论模式;公共部门决策体制;公共部门决策的类型、原则与程序;公共部门的决策问题与目标;决策方案的设计与分析;决策的定量分析及其方法;决策的定性分析及其方法;决策行为分析及其方法;决策方案的选择;决策实施与追踪决策;突发公共事件应急决策分析。

本书可供公共管理类专业学生使用,也可供公共管理部门从业人员作为参考用书。

为方便教师教学,本书特别配套了免费赠送的教师用课件,具体索取方式请见本书后附的“教学支持说明”。

图书在版编目(CIP)数据

公共部门决策的理论与方法 / 胡象明编著. —2 版. —北
京:高等教育出版社,2007.5
ISBN 978-7-04-021216-7

I. 公… II. 胡… III. 决策学-高等学校-教材
IV. C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 048019 号

策划编辑 齐维京 责任编辑 丁孝强 封面设计 杨立新 责任绘图 朱 静
版式设计 陆瑞红 责任校对 俞声佳 责任印制 张泽业

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 中国农业出版社印刷厂

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landracom.com>
<http://www.landracom.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

开 本 787×960 1/16
印 张 21.75
字 数 400 000

版 次 2003 年 6 月第 1 版
2007 年 5 月第 2 版
印 次 2007 年 5 月第 1 次印刷
定 价 25.10 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 21216-00

高等学校公共管理类专业 精品课程教材建设指导委员会

顾问单位:全国高等学校教学研究中心

高等教育出版社新世纪教学研究所

主任委员:王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)

姜成武(行政管理学 国家精品课程负责人)

邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)

陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)

崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委 员:(以姓氏笔画为序)

马 骁	王万茂	尹庆双	王俊豪	宁 骚
刘小兵	朱正威	孙宝文	孙 萍	张凤阳
沈亚平	李成智	张建东	吴春华	严 强
沈琴琴	李 鲁	周志忍	林尚立	陈季修
陈振明	闫小波	胡宁生	郑功成	席 恒
胡象明	高 力	郭庆旺	常保国	韩冬雪
董德显	雷国平	虞晓芬	黎 民	

关于设置公共管理类学科 专业基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自2001年成立以来,在教育部高教司等部门的领导下,对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快,但又存在诸如课程不规范等问题,经过认真的讨论和研究,认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课(即大平台)和专业基础课(即小平台),以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上,经过委员们的认真讨论,我们确定了两类基础课的名称,现予发布,希各高校有关专业根据实际情况予以执行。

(一) 公共基础课(即大平台)

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

(二) 专业基础课(即小平台)

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价

高等学校公共管理类学科教学指导委员会



总 前 言

20 世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革的一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在 1998 年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理。截至 2005 年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业 426 个、行政管理专业 277 个、劳动与社会保障专业 118 个、土地资源管理 65 个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有什么样的专业技能等。在 2001—2005 年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类专业各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见《关于设置公共管理类专业专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

这套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教学研究所的指导下,在教育部公共管理类专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,此套教材的直接指导小组成员由 2003 年以来公共管理类专业方向的全部 5 位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有:中山

大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持和参与本套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

高等教育出版社

2006年6月

第二版前言

在现代管理科学体系中,决策科学作为管理科学体系中的一个重要组成部分,越来越受到国内外管理学界研究者的重视。对于工商管理科学的研究者来说,企业决策科学是企业管理科学体系中最重要的重要组成部分。同样,对于公共管理的研究者来说,公共部门决策科学也应是公共管理科学体系中最重要的重要组成部分。在大学的教学体系中,与工商管理或企业管理专业一样,对于公共管理专业来说,决策方面的课程也应该是必不可少的。因为管理的关键在于决策,决策一旦失误,整个管理过程将会前功尽弃。对于企业管理如此,对于公共管理来说更是如此。关于公共决策研究和教学的重要性,目前已受到国内越来越多的学者重视。正是在这一背景下,本书自2003年出版第一版以来,已被很多高校选为公共管理专业本科生或研究生的教科书,并受到学界的好评。

近年来,我国无论在公共管理实践方面还是在公共管理理论方面,发展都非常迅速。《公共部门决策的理论与方法》作为一本高校教科书,应该努力把这些迅速发展的实践经验和理论研究成果反映出来。因此,作者在这次再版时对原版做了必要的修订。具体内容主要体现在以下几个方面:第一,全书的章节有所增加,由原来的十二章增加到十四章,原来的第十二章“决策方案的选择与实施”被分解为两章,即新版第十二章“决策方案的选择”和第十三章“决策方案的实施”;另外增加了第十四章“突发公共事件应急决策分析”,增加这一章的目的既在于对我国当今一个重要领域的公共决策的最新发展及时做出总结,同时也是对一个专门领域的决策做一个综合研究,作为公共决策研究的一个范例。第二,部分章节的内容有所增加,如在第九章“决策的定量分析及其方法”中增加了对“表格法”、“矩阵法”和“盈亏平衡决策方法”的简单介绍;在第十二章“决策方案的选择”中增加了“选择决策方案的基本方式”、“票决制的规则与抉择策略”等内容。第三,有些内容在不同的章节之间进行了调整,第一版第三章的“建立有中国特色的决策理论的依据”被调整到第一章中。总的说来,与第一版相比,第二版的内容有所充实,结构上有所改进。但这并不意味着它已非常完善,欢迎广大教师、学生和其他读者批评、指正。

在这次修订过程中,鲁萍(对外经济贸易大学)、李芳(电子科技大学中山学院)、蒋雪菲(北京航空航天大学)协助作者起草了部分新增内容的初稿,在此表

示感谢。高等教育出版社的有关编辑为本书第二版的出版付出了大量的心血，在此也深表谢意！

胡象明

2006年11月20日于北京海淀清林苑

第一版前言

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,为了适应社会主义市场经济体制的要求,加强和改善政府以及非政府公共机构的公共管理已迫在眉睫。由于社会对公共管理人才的广泛需要,我国高等院校的公共管理教育自20世纪80年代中期以来得到了迅速发展,特别是在世纪之交和进入21世纪以来,一些高校纷纷开设行政管理、公共事业管理、土地资源管理、劳动与社会保障等本科专业,同时,相关专业的研究生教育也在迅速发展,尤其是公共管理硕士(MPA)教育的兴起和发展,使公共管理教育引起了政府、高等院校和社会的广泛关注。为了促进公共管理教育质量的提高,编写一批较高质量的教材具有十分重要的意义。

美国著名的公共管理学家、经济学家、管理决策理论的主要创始人、诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·A. 西蒙曾经说过:管理就是决策。我们虽然不能说管理的全部内容就是决策,但是我们至少可以说管理的关键是决策。决策失误,就有可能导致整个管理工作的失败,真可谓是“一着不慎,全盘皆输”,公共管理更是如此。因此,对于公共管理专业的学生来说,较为系统地学习和掌握公共部门的决策理论和方法是非常必要的。江泽民同志在中国共产党十六大报告中再一次强调,要推进决策的科学化、民主化。决策的科学化和民主化必须要有科学的决策理论作指导,必须要按照科学的决策方法和民主的决策程序进行决策。公共管理教育培养的对象将成为未来的公共管理人才,他们是否掌握科学决策方法和具备民主决策观念,决定着我国未来公共部门的决策质量,从而决定着我国未来的公共管理质量。从这个意义上说,公共部门决策的理论与方法毫无疑问应该是公共管理各个专业的核心课程之一。

作者在多年教学实践的基础上写成了本书。早在20世纪80年代中期,作者作为武汉大学行政管理专业的一名教师,就开始讲授行政决策分析课程。1991年作者出版的《行政决策分析》一书,被武汉大学、南京大学等多所高校选为基本教材。经过十多年的发展,我国公共部门决策的理论和实践都有了很大的改观,这方面的教学内容也亟须更新与充实。本书在撰写过程中力图较全面地反映我国目前公共部门决策研究的新进展和公共部门决策实践的新特点。

全书共12章,大致可以分为5个部分。第一章为导论,可以看成是一个相对独立的部分,主要对公共部门决策理论学科的一些基本特性、研究内容和方法进行了探讨。第二、三、四章可以看成第二部分,主要是从历史的视角审视了决

策实践和决策思想的发展过程。其中第二章主要是运用历史的观点分析了决策实践的发展过程;第三章概括地描述了中国决策思想的发展轨迹;第四章则较为系统地阐述了现代西方决策理论的发展线索。第五、六两章可以看成第三部分,主要是对公共部门的决策体制、原则、程序和类型进行了分析和阐述。其中第五章着重分析了公共部门的决策体制,尤其是我国公共部门的决策体制;第六章则对公共部门决策的原则、程序和方法等基本理论进行了阐述。第七、八、十二章可以看成是第四部分,主要对公共部门决策过程进行了具体分析。第七章主要分析了公共部门的决策问题是如何发现的以及其决策目标是如何确立的;第八章着重分析了公共部门的决策方案是如何设计的以及如何对决策方案进行可行性分析;第十二章就如何对决策方案进行比较、选择和决策方案的具体实施过程做了较为系统的阐述。第九、十、十一章可以看成第五部分,主要阐述了公共部门决策的基本方法。第九章主要阐述了公共部门决策过程的定性分析方法;第十章主要阐述了公共部门决策过程的定量分析方法;第十一章主要阐述了公共部门决策过程的行为分析方法。这一部分之所以安排在第八章和十二章之间,主要是考虑到对决策分析方法的运用主要发生在对决策目标和决策方案的设计与可行性分析的过程之中,而对方案的抉择和实施则是整个决策过程的终点。因此,这种理论上的安排既考虑到了决策的逻辑进程,也考虑到了决策的实际进程,实现了决策逻辑进程与实际进程的统一。

本书由胡象明编著,鲁萍协助作者撰写了第十一章第四节的第一部分及相关案例,尹晓玲协助作者查对了有关文献,并做了一些校对工作,许根林也提供了部分案例。在本书的出版过程中,高等教育出版社给了作者很多指导和帮助,做了大量的工作,在此表示诚挚的谢意!

作者

2002年12月

目 录

第一章 导论	1
第一节 公共部门决策的特点与作用	1
第二节 公共部门决策理论的相对独立性及其地位	10
第三节 公共部门决策理论的研究方法	16
本章小结	21
复习思考题	22
案例与思考	22
第二章 从经验决策到科学决策	24
第一节 经验决策的发展与基本方法	24
第二节 科学决策的产生	30
第三节 科学决策的发展趋势	32
本章小结	37
复习思考题	38
案例与思考	38
第三章 中国的决策文化与基本经验	40
第一节 中国传统决策文化及其借鉴	40
第二节 当代中国政府决策的基本经验	48
第三节 当代中国公共部门决策的科学化和民主化	57
本章小结	60
复习思考题	61
案例与思考	61
第四章 现代西方决策理论模式	63
第一节 现代西方决策理论的形成及其理论模式的分类	63
第二节 现代西方决策理论的基本模式	68
第三节 公共部门决策模式的选择	79
本章小结	83
复习思考题	84
案例与思考	84
第五章 公共部门决策体制	86
第一节 公共部门决策的枢纽系统	86
第二节 公共部门决策的信息系统	89
第三节 公共部门决策的咨询系统	93

第四节 公共部门决策的控制系统	98
本章小结	101
复习思考题	101
案例与思考	102
第六章 公共部门决策的类型、原则与程序	104
第一节 公共部门决策的类型	104
第二节 公共部门决策的原则	114
第三节 公共部门决策的程序	119
本章小结	124
复习思考题	124
案例与思考	125
第七章 公共部门的决策问题与目标	126
第一节 公共部门决策问题的发现	126
第二节 公共部门决策目标的确定	130
第三节 决策问题与决策目标之间的关系	137
本章小结	140
复习思考题	141
案例与思考	141
第八章 决策方案的设计与分析	143
第一节 公共部门决策方案的特性与设计过程	143
第二节 方案设计者的主观条件与创造性思维的作用	147
第三节 决策方案的可行性分析	151
本章小结	159
复习思考题	160
案例与思考	160
第九章 决策的定量分析及其方法	163
第一节 定量分析的基本模型	163
第二节 定量分析的基本方法	168
第三节 敏感度与情报价值分析	175
第四节 模拟技术与网络分析	180
第五节 非数量化决策中的量化分析方法	188
本章小结	194
复习思考题	195
案例与思考	195
第十章 决策的定性分析及其方法	197
第一节 定性分析在决策分析中的重要性	197
第二节 价值观与决策的定性分析	199
第三节 定性分析的方法	204

本章小结	210
复习思考题	211
案例与思考	211
第十一章 决策行为分析及其方法	216
第一节 行为科学与行为方法	216
第二节 决策行为的激励	220
第三节 决策行为的控制	225
第四节 决策中的听证制度与思想工作方法	231
本章小结	241
复习思考题	241
案例与思考	241
第十二章 决策方案的选择	243
第一节 选择决策方案的准则	243
第二节 选择决策方案的基本方式	252
第三节 票决制的规则与抉择策略	258
本章小结	268
复习思考题	269
案例与思考	269
第十三章 决策实施与追踪决策	271
第一节 公共部门决策方案实施的特点及其作用	271
第二节 试点与决策实施	275
第三节 信息反馈与追踪决策	281
第四节 决策的可靠性与连续性	286
本章小结	290
复习思考题	290
案例与思考	291
第十四章 突发公共事件应急决策分析	293
第一节 突发公共事件及其应急决策的特点	293
第二节 政府的突发公共事件应急决策体制	299
第三节 突发公共事件应急决策的参与机制	311
本章小结	323
复习思考题	323
案例与思考	324
参考文献	326

第一章 导 论

公共部门决策的理论与方法是一门交叉性的新兴应用学科,是随着现代公共管理学与决策科学的发展而发展起来的。当我们提到决策理论时,几乎是众所周知的。但是,如果我们进一步说,需要建立一门相对独立的公共部门决策理论时,也许有人会提出异议:理论上有可能吗?实践上有这个必要吗?诸如此类,举不胜举。任何学科的产生都不是某个人的主观臆想,而是社会实践的产物和理论自身发展的结果。公共部门决策理论也不例外。它的产生也有其实践基础和理论前提;作为一门学科,它也有其相对独立的研究对象和任务,在公共管理学中占有自身的特殊地位,起着特殊的作用。

公共部门主要是指政府部门,同时也包括众多的第三部门。它不同于私营部门,具有自身的特点。公共部门的特殊性决定了公共部门决策的特殊性,并具有特殊的规律性,这是公共部门决策理论成立的一个重要的前提条件。公共部门决策理论就是要研究公共部门决策的特殊规律,并通过对这些规律的探索总结出一套适合于公共部门决策的行之有效的方法。为了让读者对这一理论有一个总体性的认识,我们首先有必要就公共部门决策的特点与作用、公共部门决策理论的相对独立性与地位等问题做一个概括性的说明。

第一节 公共部门决策的特点与作用

一、决策的基本概念

决策科学自从产生以来,就表现出强大的生命力。决策活动作为人类社会管理活动的一个重要组成部分,具有越来越重要的意义。在今天,任何一个管理部门都把决策置于十分重要的地位。因此,在有关公共管理的研究中,我们也必须探讨公共部门的决策规律和理论方法,并将它作为公共管理理论的一个重要组成部分来加以认识。

决策(decision-making)一词,简单地说,就是指“决定”或“作出选择”的意思。按照美国学者斯蒂芬·P. 罗宾斯(Stephen P. Robbins)在《组织行为学》一

书中的说法,决策就是决策者“在两个或多个方案中进行选择”。^①《中国大百科全书·政治学卷》给“决策”一词下的定义是:“从多种可能选择中作出选择和决定。”^②按照上述解释,决策的本质含义在于人们对自身行为的选择性,如果没有选择就无决策可言。

但是,决策概念还具有更加丰富的含义。对决策的正确定义,离不开对人们的实际决策活动的分析。事实上,自从有人类及其活动以来,就有了决策。任何人做任何事情,在他开始做以前,必先在头脑里作出决定。人们这种作出决策的能力,是人的意志自由的表现。恩格斯指出:“意志自由只是借助于对事物的认识来作出决定的那种能力。因此,人对一定问题的判断愈是自由,这个判断的内容所具有的必然性就愈大;而犹豫不决是以不知为基础的,它看来好像是在许多不同的和相互矛盾的可能的决定中任意进行选择,但恰好由此证明它的不自由,证明它被正好应该由它支配的对象所支配。因此,自由是在于根据对自然界的必然性的认识来支配我们自己和外部自然界。”^③人们的行动之所以是自由的,就在于人们能根据对自然界必然性的认识来作出选择,这就是我们所说的决策。我们认为,所谓决策就是人们根据对客观规律的认识,为一定的行为确定目标、制定并选择行动方案的过程。因此,决策应具有如下几个特点:

第一,决策必须以对客观规律的认识为基础。决策作为一种作出决断的活动,属于人的意志活动的范围。但任何正确的决策都不是人的主观意志的任意选择,而是以认识客观规律为基础的。人们只有首先认识规律,然后才能知道怎样去改造客观世界,从而作出正确的决定。

第二,决策为人的一切行为所具有。决策并非人的管理行为所独有,人的一切行为都需要决策。因为人的活动不同于一般动物的本能活动,而是一种有目的、有意识的活动。作为一种有目的、有意识的行为,在其实施前必须先进行决策,否则就成了一种盲目的活动。

第三,决策发生在人的实际活动之前,并规定着人的整个实际活动,但不同于人的实际活动的全部内容。决策不能代替人的整个行为,也不能代替整个管理。但是,有行为、有管理就必须先有决策,这一点也是毫无疑问的。

第四,决策是一个过程。决策是作为人们有意识、有选择的行为出现的,它并非决策者的“瞬间选择”,不是简单的“拍板定案”,更不是简单的“眉头一皱,计上心来”的产物,而是人们对事物进行分析、比较、判断,直到最后作出决定的过程。

① 斯蒂芬·P. 罗宾斯. 组织行为学. 北京:中国人民大学出版社,1997. 114

② 中国大百科全书·政治学卷. 北京:中国大百科全书出版社,1992. 179

③ 马克思恩格斯选集. 第3卷. 北京:人民出版社,1995. 456

总之,所谓决策就是指人们在正确地认识客观规律的基础上为自己的行动确定目标和选择行动方案的过程,亦即作出决定的过程,它既是人们的一个理性思维的过程,又是一个决断过程,因而也是人们意志活动的过程。

二、公共部门及其决策的特点

(一) 公共部门

公共部门(public sector)决策理论所研究的对象不是一般决策问题,而是公共部门所特有的决策问题。因此,我们在明确了决策的基本含义的基础上,还要进一步探讨公共部门及其决策的基本特点,并在此基础上较全面地探讨公共部门决策的基本规律。

人类社会是一个整体,然而这个整体又是由各个部分组成的。人们可以对这些不同的部分给予不同的称谓,如社会团体、社会群体、社会部门等。其中,有关这些社会部门的分类,人们又可以从不同的角度或运用不同的标准对之加以区分。例如,传统社会科学一般将整个社会部门分为政治部门、经济部门、文化教育部门、科学技术部门等。为了更宏观地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,当代一些社会科学家将整个社会部门区分为三大部门:第一部门为政府组织,这是纯粹的公共部门;第二部门为工商企业,这是非公共部门,西方的一些学者称之为私人部门;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,有的更具有工商企业的特点,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。前者如在城市中由市政府投资兴办和经营的自来水公司、城市公共交通公司等;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中国青少年基金会等一类的中介组织。

1. 政府组织

政府组织作为所谓“纯粹的”公共部门,它具有以下基本特点:第一,政府组织的基本职能是对社会公共事务进行管理。这里所说的公共事务包含了社会中除私人领域(按西方学者的观点,竞争性的工商企业一般属于私人投资领域,因而这方面的事务被划归于私人领域,属私人事务)以外的所有事务。在人类社会生活中,有些事情固然可以通过私人或私人组织来进行处理,小到个人的谈情说爱、结婚生子,大到组织生产、经营管理。但是还有很多事情是无法由私人或私人组织来办理的,如人口的控制和管理、社会治安、大江大河的治理和维护、社会公共设施的建设与维护、公民生活的社会保障、国民素质的提高和智力开发等。有关这些事务的管理,必须由一个超越私人或私人组织之外的公共组织来进行处理或加以管理。第二,政府组织用来从事公共管理的权力是一种公共权