

教育部人文社会科学重点研究基地
中山大学行政管理研究中心 学术文库

政府公共管理

王乐夫 陈干全 著



 中国社会科学出版社

教育部人文社会科学重点研究基地 学术文库
中山大学行政管理研究中心

政府公共管理

王乐夫 陈干全 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府公共管理/王乐夫, 陈干全著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 7

(教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6324 - 5

I. 政… II. ①王…②陈… III. 政府 - 公共关系
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 027893 号

责任编辑 丁玉灵

责任校对 郭 娟

封面设计 诚 信

技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2007 年 7 月第 1 版

印 次 2007 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 13.25

插 页 2

字 数 262 千字

定 价 29.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

《文库》编委会成员

顾问：夏书章 王惠岩

主任：王乐夫

委员：（按姓氏笔画为序）

王乐夫	王浦劬	马 骏	刘 恒	刘德厚
朱立言	任剑涛	陈振明	陈瑞莲	肖 滨
郭小聪	郭正林	夏书章	曹沛霖	薛 澜
蔡 禾	蔡立辉	廖为建		

夏书章教授题词

“文库”，其实也是“武库”，因为其中贮存的是思想、理论“武器”。全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下的中国特色社会主义政治与公共管理理论密切结合实际的研究，去促进社会主义民主的健康发展，社会主义政治文明的顺利建设，科学民主决策的成功实行，以及行政管理体制的有效改革，等等。相信有关专家、学者必将共同积极努力，为此做出应有的贡献。

——书贺《中山大学行政管理研究中心学术文库》开始出版

夏书章

2004年3月

（夏书章教授，男，江苏人。全国著名行政管理学家、中国行政管理学会第一副会长、全国公共管理硕士[MPA]专业学位教育指导委员会顾问、中山大学行政管理研究中心名誉主任、博士生导师。）

总 序

一

自 20 世纪 80 年代中国恢复行政学教学与研究以来，至今不过 20 多年历史。然而，就是在这短短的 20 多年中，中国行政管理的研究与实践取得了令人瞩目的辉煌成就。它表现在：第一，学科建设蒸蒸日上，学科门类日益齐全，目前已经形成包括一级学科、二级学科等在内的学科体系和涵盖行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等不同学科方向的研究与教育体系。第二，教学科研层次逐步提高，形成了以博士后、博士、硕士及学士培养为主干的多层次教学科研体系。第三，科研取得了丰硕成果，出版了一大批优秀教材、专著，发表了大量学术论文，其中不乏在国内外较有影响的力作。第四，实现了范式转换，由此提出了许多新观点，形成了较多有价值的思想，提炼出不少带有规律性的研究成果。行政管理学基础理论的研究也已深入到行政管理的各个方面，对行政管理分支学科进行系统研究。而且，在基本理论以及行政管理各个研究领域和研究方法方面，更多地与政治学、法学、社会学、经济学、管理学、心理学等相关学科的研究进一步紧密地结合起来，互相借鉴与渗透，有中国特色的社会主义行政学学科体系与学科建设在探索中获得了更进一步的发展。1997 年后，随着公共管理一级学科的建立，行政管理的定位进一步得到明确与加强，有关行政管理理论研究成果也更加丰富起来，进而大大促进了行政管理学科建设和教学水平的提高。当然，相对于纷繁复杂的行政改革实践来说，理论的建构还有许多未尽之功，这就为今后进一步加强行政管理理论与实践研究提供了广阔的空间。

在行政管理领域异军突起的队伍中，中山大学行政管理研究中心于 2000 年 12 月成为教育部人文社会科学重点研究基地，在把其建设成为全国唯一的行政管理科学研究、人才培养、学术交流、咨询服务、体制改革“五个建设标准”的目标的驱动下，全体专、兼职人员不辱使命，努力拼搏，为中国行政管理发展尽心尽力，并且取得了较丰硕成果。展现在读者面前的这套《中山大学行政管理研究中心学术文库》（以下简称《文库》），就是中心几年来主要科研成果的结晶。过去三年里，聚集在中山大学行政管理研究中心周围的专家、学者都各自承担了一些国家级、省部级等研究项目，经过几年的潜心研

究,成果陆续孵出。与此同时,在我们培养的博士生中,一部分博士论文也具有相当创见。为了更好地向社会汇报并接受检验,特决定把这些研究成果通过出版《文库》的形式郑重推出。这套《文库》有30多部著作。我们期望通过这一形式,一方面总结并反映本中心过去三年在行政管理领域研究的基本成果,另一方面也为国内行政管理理论与实践的发展和创新做出一点应有的奉献。作为全国行政管理学的国家级重点学科研究基地,中心一直把中国行政管理的发展视为自己的责任,也一直把本中心的发展视为中国行政管理不断开拓创新的一个缩影。我们相信,《文库》的陆续出版,将是行政管理学界的一件实事。

二

中山大学行政管理学科研究与教育传承久远,最早可以追溯到1906年广东法政学堂的行政本科。1924年,孙中山创办广东大学时将法政学堂并入,使之成为后来中山大学的政治学系,直至1952年“院系调整”才告中断。孙中山先生倡导“天下为公”,并从公共管理视阈解读“政治”,他丰富的政治与行政管理理论与实践,是中山大学行政管理学科建设的宝贵财富。著名行政管理学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪,为中国行政管理学科的建设与发展做出了显著的贡献,也为中山大学行政管理学科学术地位的确立起着奠基性的作用。20世纪80年代,中山大学行政管理学科重建以来,在国内同仁的关心和支持下,经过广大教师的共同努力,获得了快速的发展:1998年,行政管理专业获得行政管理专业博士学位授予权,成为全国首批拥有行政管理博士学位授予权的三个单位之一;2000年12月,“中山大学行政管理研究中心”被评定为教育部人文社会科学重点研究基地;2001年8月,行政管理专业被评定为国家级重点学科并获得公共管理硕士(MPA)专业学位的办学权;2002年,行政管理本科专业被评为广东省名牌专业;2003年,获得公共管理一级学科博士学位授予权。

本中心作为行政管理学科的国家级研究基地,在上级领导的精心指导和学界同行的鼎力支持下,自建立起就确定了可持续发展的目标。进入21世纪,我们将秉承传统,与时俱进,依托既有的成果,以《文库》出版为契机,经过不懈努力,力求把本中心建成名副其实的国家人文社会科学重点研究基地。值此《文库》出版之际,我尚望国内学界同行像昔日那样,继续对中山大学行政管理研究中心予以关爱和支持,把它办成全国行政管理领域中令人瞩目的学术园地!

三

公共管理学的研究包括本中心的建设必须坚持以下几项根本原则：一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言，国内公共管理的一个研究重点还是对国外理论的挖掘与应用，这就需要我们在学习借鉴别人的理论时坚持突出特色，为我所用，既要吸收，又要鉴别，更要创新，始终把建立中国特色的公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为，远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说，其理论与实践的完美结合尤其至关重要。在《文库》中，既要反映出近年来公共管理领域内重大基础理论的研究成果，又要能体现围绕若干现实问题而作的理性思考与对策研究。三是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关学科，是一门地地道道的多元化综合性学科，有鉴于此，各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科，他们具备各自学科的专门知识与技能，又整合于公共管理这个大领域之内，从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性、互补性特色。四是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅速发展并不意味着它对传统理论的抛弃，我们应该重视从传统理论中获得宝贵营养；与此同时，更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握，公共管理就会沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说，在公共管理理论与学科发展中，也必须保持与时俱进的品质。

四

本套《文库》包括五大系列 30 多部著作，内容涵盖公共管理基础理论与实践、地方政府管理、区域公共管理、政府行为与依法行政等多个领域。

在“公共管理理论与实践研究”系列中，各位研究者努力探索公共管理的基础理论和具体的管理领域，并力图为公共管理建构新的学科体系尽一点努力。该系列包括《中国公共管理理论前沿》、《西方公共行政学理论前沿》、《公共管理基础理论及体系》、《国际公共管理》、《政府公共管理》、《社会公共管理研究》、《国家公共管理》、《比较公共管理》、《电子政务：信息时代的政府再造》、《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》等。

在“地方政府与区域公共管理研究”系列中，各位研究者努力探索地方

政府和区域公共管理的前沿问题和热点问题。该系列包括《区域公共管理研究》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共管理与公共政策比较》、《港澳特别行政区公共管理研究》、《中国地方政府制度创新研究——政府、产权、市场三维互动的透视》（已由高等教育出版社出版）、《制度变迁与城市管理》、《亚太地区合作的理论与实践》、《中国—东南亚区域合作与公共治理》、《都市边缘的村庄——广州北郊蓼江村的实地研究》等。

在“政府行为与依法行政研究”系列中，各位研究者研究了政府行为与依法行政方面亟待解决的热点问题。该系列包括《地方政府与就业政策》、《中国行政监督研究》、《中国乡村权力结构》、《政府信息公开制度》、《行政复议制度改革研究》、《财政管理体制创新研究》、《腐败与反腐败的经济学研究》等。

“行政管理学专业博士学位论文”系列则是本中心近两年毕业的博士生学位论文选。包括《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》、《乡镇公共物品制度外供给分析》、《中西古代政府制度及其近代转型路径约束比较》、《公共行政理论范式演变研究》、《当代中国地方政府间横向关系协调研究》等。

行政管理学是一门古老而又年轻的学科，其发展既有深厚的历史积淀，也有源源不断的后进勃发之势。为此，中山大学行政管理研究中心将和国内外同仁一道，携手并进，共同迎来行政管理学全面发展的新春天。在此，我们希望这套《文库》能够成为中国行政管理学领域百花齐放之中的一朵亮丽奇葩。

王乐夫

2004年4月6日

（王乐夫系中山大学校务委员会副主任、国务院学位委员会公共管理评议组第二召集人、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士〔MPA〕专业学位教育指导委员会副主任委员、国家人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任。）

目 录

第一章 政府公共管理概述	(1)
第一节 政府公共管理的基本内涵	(1)
第二节 从传统公共行政到政府公共管理	(9)
第三节 政府公共管理的基本价值与目标	(17)
第二章 新公共管理运动与政府再造浪潮	(27)
第一节 新公共管理运动的背景、特征与结果	(27)
第二节 西方国家政府再造实践	(36)
第三章 政府公共管理的理论基础	(46)
第一节 官僚科层制理论	(46)
第二节 公共选择理论	(51)
第三节 委托—代理理论	(55)
第四节 公共事务多中心治理理论	(61)
第五节 制度创新理论	(65)
第四章 政府公共管理的角色与责任	(69)
第一节 政府角色的含义与演变	(69)
第二节 政府功能缺陷及其合理定位	(72)
第三节 公共事务管理中的政府责任	(78)
第四节 我国政府角色与功能的新发展	(84)
第五章 政府公共管理资源	(91)
第一节 政府公共管理的物资资源	(91)
第二节 政府公共管理的人力资源	(97)
第三节 政府公共管理的信息资源	(104)
第六章 政府公共管理中的决策与执行	(113)
第一节 政府公共管理与公共决策	(113)
第二节 政府管理决策和执行的过程与方法	(119)
第三节 当代政府公共管理的决策新趋势	(125)

第七章 政府公共管理绩效评估	(132)
第一节 政府管理绩效评估的特殊性	(132)
第二节 政府管理绩效评估标准	(139)
第三节 政府管理绩效评估的步骤与方法	(146)
 第八章 政府公共管理的方法与模式	 (155)
第一节 政府公共管理的传统方法	(155)
第二节 政府公共管理的新策略	(158)
第三节 政府未来的治理模式	(169)
 第九章 公共服务型政府：政府公共管理的未来发展	 (180)
第一节 公共服务型政府的内涵与背景	(180)
第二节 公共服务型政府的基本架构与核心要素	(184)
第三节 建设公共服务型政府的理论与实践	(190)
 参考文献	 (198)

第一章 政府公共管理概述

政府是国家机构的重要组成部分，也是社会政治系统中十分重要的子系统。政府运行的状况如何，将对社会生活秩序产生重大的影响，政府管理得好，将促进社会生活安定和健康发展，否则就会阻碍社会生活的稳定和发展。因此，人们对政治问题的关心常常体现在对政府管理活动及其活动规律的关心上，以期提高政府工作效率，促进政府管理的科学化和现代化。以我们建立的公共管理体系的构成而言，政府公共管理是其中的核心部分，从某种意义上说，政府公共管理占据了整个社会公共事务的绝大部分，成为其他管理主体进行社会管理的主体与基础，进而影响着其他管理的成功与失败。从现实来看，在全球化、信息化、市场化和民主化浪潮的冲击下，各国政府管理都不同程度面临挑战，需要改变传统的政府管理模式，实现政府管理的转型。从 20 世纪 70 年代开始，以西方国家为先，世界许多国家陆续走上了政府管理的转型之路。其转型的基本趋势是由传统行政走向公共管理。研究这一趋势，探寻其中的规律，对于促进我国的行政改革、提高行政效率具有重要的意义。

第一节 政府公共管理的基本内涵

一 政府公共管理主体

政府公共管理在当前既是一个实践问题，又是一个理论问题。认识 and 解决这一问题，首先需要对政府的概念作一个界定。

迄今为止，学界一般认为政府这一词语有两种最常见的含义。其一是指广义上的政府。在西方国家，广义政府一般被当作一种政治形式，与政体同义，即指一个国家内行使国家权力的全部组织体系，包括立法机关、国家元首、行政机关和司法机关等要素。其二是狭义上的政府，专指一个国家政权体系中依法享有行政权力的组织体系，即行政机关。例如，1958 年的法国宪法第 20 条规定，“政府决定并执行国家之政策、指挥行政及军队”。第 21 条规定，“内阁总理指挥政府之行动，确保法律之执行、行使命令发布权”。此外，我国宪法也规定，立法权属于全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，行政权属于中央及地方各级政府。这充分说明了现代政府的狭义性含义。本书从论述事实和建构体系的双重目标出发，把政府定义为狭义政府，即行政机关。因此，政府公共管理的主体不是行政机关以外的其他社会组织。

当然，关于政府含义的分歧与人们对政府产生与发展的历史密切相关。在

原始社会,既没有国家也没有政府,社会事务的管理者是氏族或家庭;国家产生之后,长时期都是国家与政府合一,并无职能与责任的区分,也可以说国家湮没了政府。例如,社会契约论的许多观点都把国家与政府看作同一体;近代意义上的狭义政府的出现得益于资产阶级国家理论,在“三权分立”体制下才有了真正意义上的现代政府概念。卢梭认为:“政府就是在臣民与主权者之间所建立的中间体,以便两者得以互相适合,它负责执行法律并负责维持社会的以及政治的自由。”“因此,我们把行政权力的合法运用称之为政府或最高行政,并把负责这种行政的个人或团体称之为君主或行政官。”^①中外历史上关于国家和政府产生的理论较多。中国先秦诸子有“止争论”之说,古希腊思想家亚里士多德提出了自然论,近代以霍布斯、洛克、卢梭为代表提出了社会契约论,以摩尔根为先导的近现代人类学研究则得出政府起源于社会分工的结论。这些关于政府起源的理论在某些方面有一定的合理性,但都没有科学地解释国家和政府的起源。马克思主义科学地解释了政府的起源,指出政府是统治阶级行使国家权力、实施阶级统治和社会管理的工具,它是随着私有制的出现、阶级和国家的产生而产生的。

随着社会形态的改变和国家性质的变化,政府也不断地改变性质。从奴隶社会到封建社会再到资本主义社会,政府的性质都相应地发生了变化,体现着历史的进步。但就它们主要为少数人服务的宗旨来说,其性质并没有发生根本的变化。20世纪,人类社会出现了社会主义国家,与前三社会形态的政府相比较,社会主义政府的性质发生了根本的变化,这已经不再只是少数人的政府,而是广大人民群众自己的政府,是为广大人民群众谋利益的政府。

国家有它自己产生、发展和消亡的规律,政府也有它自己的消亡规律。政府发展到一定程度,即政府机构和职能加强到一定程度,就会走向自己的反面,走上逐步消亡的道路。一般来说,国家消亡了,政府也就消亡了。不过,行使公共事务管理职能的社会机构将会存在下去。在人类社会发展的历史长河中,社会公共事务是永存的。只要有社会,就会有公共事务;只要有公共事务,就需要管理。因此,社会公共事务管理机构是永存的。

政府作为国家的一部分,从诞生之日起,就具有了双重属性。一方面,它从原始共同体公共管理机关那里继承了社会公共管理的职能,利用公共权力处理社会公共事务;另一方面,它又表现为一个专门的管理体系,一个代表经济上占统治地位的阶级的根本利益的机关。这就是政府的双重属性,即作为公共管理机关的属性和作为组织统治工具的属性。其中,后一属性以前一属性为基础,并通过后一属性表现出来。正如恩格斯所指出的那样,政治统治到处都是

^① [法] 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆2001年版,第76—77页。

以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能维持下去。政府的双重属性为分析政府管理理论与实践的发展提供了基本依据。

当代理论流派如公共选择理论等把对政府的分析转向更为微观的层次,从而提出政府属性的另外一种二重性,即公共性与自利性的统一。西方主流的国家理论之一的社会契约论把政府起源归结为“公意”的表达或人民权利的让渡,从而认为政府本意上代表了全体民众的利益,体现公共之主旨,以为谋求公众的福祉为己任等,由此近代以来,政府无疑是具有公共性的社会组织,它在主体资格取得、行为基础、行为目标等各方面都异于市场组织。然而,公共选择理论则另辟蹊径,把政府与政治过程看作一种类似于市场的交换过程,提出“政治市场”与政府“经济人”假设。其意是说政治行为与经济市场行为一样,都遵循交易双方的供求关系平衡原则。政府“经济人”并不总是为了公共利益,而是有自身利益的考虑。例如,在政治投票中,哪个利益团体有益于它,政府就会在决策时倾向使其获利。这就是政府自利性。在现代政府理论中,公共性与自利性共同存在于政府组织,构成政府行为二重性。

二 政府公共管理对象

迄今为止,任何管理行为都是为了解决某种或某类问题而进行的,政府管理同样如此。只是不同的组织承担不同问题解决的责任,同时在该类问题解决上存在效率相对高的特性。例如,市场对私人问题解决比公共部门效率高,因为市场规则一旦建立,执行的成本就大大降低;但如果政府参与私人问题与私人事务的解决,就会不经济。另一方面,政府在公共事务管理或解决公共问题上比市场更优。尽管社会发展使市场与非政府组织在解决公共问题与提供公共服务上发挥作用,但改变不了政府主导公共物品与服务供给的局面。我们一直认为,在公共物品与服务供给的机制安排上,由政府公共部门供给是根本,而所谓的民营化或社会化的供给只能是实现目的的手段。

公共事务是随着公共问题的出现和解决而产生的关系到国家、集体、个人共同利益的社会性事务,包括公共物品的生产与提供和公共服务的设立与开展两个方面。从根本上说,公共事务是社会事务的一种。在复杂的社会性事务中,问题的解决总是和资源配置的效率相关。比如,我们认为市场在解决私人性事务上优于政府,而在公共性事务上则相反。所以,通过资源配置有效程度这一标准,可以把社会事务分为三类:私人事务、公共事务和介于二者之间的中间性事务。所谓私人事务,应理解为可以以市场化手段进行处理的社会事务,这类事务由于具有消费上的排他性和使用上的竞争性,完全可以在市场力量的作用下靠规则予以安排,譬如个人或家庭收支分配等。相应的,私人事务的管理责任在于个人、企业等非公共机构,政府不应介入。所谓公共事务,则

是从根本上无法通过市场手段,或者通过市场力量配置会产生不经济,交易成本过大因而只能由政府等公共部门生产或提供社会性事务。这类事务往往表现为公共物品或服务,具有不可分、非排他性等特征。由于私营部门的趋利性而使它在一般情况下不愿进入公共事务领域,有时则由于公共事务关系重大,全局及公众利益而阻止非公共部门进入该领域。所以,公共部门主要是政府机构成为解决公共问题,管理公共事务的核心力量。所谓中间性事务,是随着近年来第三部门等社会组织的兴起与壮大而日益分化出来的事务性领域,在根本上兼有公与私两类事务的一些特点,如具有相对市场竞争性但却往往服务于大众的公共交通、公共池塘资源及社会福利事务等。这类事务的管理与提供适合于第三部门等社会组织,相应的,公共部门和私人部门只宜有限地参与而不可替代第三部门的作用。

就管理活动的对象而言,政府是公共事务管理或公共产品与服务供给的主体,但并非所有公共事务都由政府管理,这就涉及对公共事务进行进一步的分类。我们以为,在最广泛的意义上,只要有公共人群就会有公共事务,这种公共事务可以分为四类,即国家公共事务、行政(政府)公共事务、社会公共事务和国际公共事务。进一步说,一国范围内的公共事务有三个界域,即政治事务、行政事务和社会公共事务。政治公共事务的内涵主要包括:国家权力机关的组织及其职能实现,司法制度及司法管理事务,公民的政治参与事务(如选举、集会、游行、言论等),党的建设与管理事务等等。行政公共事务就是通常意义上的政府事务,包括公共政策执行和公共服务与产品供给等。在计划经济下,行政公共事务无限扩大,侵蚀了社会公共事务。而实际上,社会公共事务虽然超出了私域范围,在一定程度上需要公共权力的参与,但却不一定需要政府的干预。譬如公共环境保护、公共教育、公共交通、社会福利与保险乃至行业性公共秩序的维护等等。

随着我国社会发展,社会公共生活日新月异,公共事务日趋丰富,传统行政管理模式受到冲击和挑战,政府担负公共事务管理职能的各种弊端也逐渐暴露出来,诸如:公平与效率的矛盾;相对固定的行政程序不适应日趋变动的公共事务的矛盾;政府机构膨胀、管理成本无限增长、财政负担加剧问题;官僚主义和形式主义问题;难以遏制腐败问题等等。公共事务管理制度的改革与创新势在必行。以中国而言,新中国建立 50 多年来整个公共事务管理的基本状况和格局,呈现四个突出的特点:

首先,政府占据公共事务管理的中心地位,其主体地位几十年牢固不变。政府包揽一切公共事务,自上而下,一统到底,方方面面,无所不在。社会一切公共福利来自政府;其次,各级政府行政部门重叠庞大,低效率高成本运行;再次,习惯运用行政命令,搞大规模宣传教育、群众运动。走义务劳动综合治理的模式;最后,除政府之外,几乎没有任何自治的承担公共事务职能的

机构。

总结这种状况产生的原因,首先,指导思想上的极“左”和理论上的教条主义,直接导致体制上的僵化和行政管理上的偏执。政府在施政过程中,把遵循“全心全意为人民服务”的宗旨,逐渐演变成了包揽一切公共事务,全面垄断公共权力。其次,在计划经济体制下,社会公共事务与政治、经济高度集中统一于一体,不仅政企不分,社会公共事务的运行也高度依附于政治权力的要求和政治目标、原则及秩序的规定。政府的职能并没有实现也不可能真正实现分化。体制决定了政府必然包揽一切公共事务。政府办企业,政府把天下的事务、天下的责任一身担,成为唯一的公共事务管理机构,名副其实的“全能政府”。第三,从社会公共生活的主体——公众的状态看,民间缺乏公共契约的自律与他律的传统习惯,而政府又没有对民主参与、广泛合作的制度进行有效的利益诱导,那么,公共事务除政府独家辛劳经营之外,原本可开采利用的更深厚更广阔的民间资源都白白流失掉了。第四,长期以来,我国民众的温饱问题未解决,基本的物质文化生活需求处于低层次,公共事务相对简单、量少。客观地评价,人民政府几十年来在为最广大的人民群众提供最基本的公共物品和公共服务方面,是全心全意地不遗余力的。不管政府组织有多大局限性,政策措施多么僵化死板,为全体公民提供基本的公共物品和公共服务还是政府的职责。不过,面对飞速发展的社会,面对公共事务的新生长、新形态,政府独家承担的职责也必须向政府外延伸和分解了。

三 政府公共管理的基本含义

总之,从上面的分析可以看出,政府是个有着多层次含义的基本概念。从广义上说,政府与国家连用表示建立在公共权力之上的政权机关,这是一般意义的大政府。就一般政治学意义而言,国家就是一个拥有主权地位的政治共同体,而政府就是这个主权国家的唯一合法代表。如果说国家是抽象,那么政府就是具体。因此,国家与政府不可分割。而从狭义上说,政府仅仅指国家行政机关,这是一般意义上的小政府。我们正是在这个意义上使用政府公共管理这一概念,即在对公共事务的管理过程中,由于治理对象的分化,由政府专门从事的国家行政事务的管理活动,就是政府公共管理。从主体上看,行政机关是政府公共管理的唯一执行者,它排除了政府与其他管理主体之间的混沌不清的状态;从对象上看,政府公共管理把行政机关的活动限定在行政性公共事务的范围内,它排除了万能政府的不科学状态。

所谓政府公共管理,简单来说,就是政府作为公共管理主体为了解决公共问题、实现公共利益,运用公共权力对公共事务进行管理的社会活动。政府公共管理与其他公共事务管理主体一起,构成公共管理的庞大体系,实现对整个社会公共事务的治理。

在界定政府公共管理的概念的同时，必须看到它与过去我们常用的行政管理或者说传统的公共行政的区别。这里所说的传统的公共行政是一个相对的概念，它包含着复杂的内容。就西方国家而言，在 20 世纪 80 年代这些国家的政府进行改革以前，其行政管理属于传统的公共行政，其类型主要是官僚制行政。传统的公共行政的一个突出特点就是政府垄断着公共权力，公众对公共事务的主动参与程度较低。在这种状态下，政府对公共资源的配置效率并不排除在某一时期是高的，但总体来说其效率是有限的，其发展到一定程度，往往会陷入管理的困境，而摆脱这一困境的唯一出路在于行政改革。

具体而言，政府公共管理与传统行政的主要区别主要表现在三个方面：一是传统的公共行政以威尔逊、古德诺的政治—行政二分论和韦伯的科层制论为其理论支撑点，政府公共管理既突破了传统理论支撑的局限，又吸收了以现代经济学和企业管理理论和方法为核心的现代管理理论，并把它们作为自己的理论源泉。二是政府公共管理突破了传统公共行政学的理论范式，并且在当代西方国家公共行政领域持续进行的改革中不断完善自我，演变成为一种新的公共事务治理模式。这种治理模式改变了传统行政管理把行政机关内部管理作为自己任务的做法，视政府为管理公共事务的主体之一，从而开阔了视野。三是相对于传统的公共行政而言，政府公共管理充分强调了管理的公共性和社会性。明确政府作为公共利益代理人角色，以公共性目的和社会性基础这双重约束限制政府的管理行为。

四 政府公共管理的理论创新

在传统的公共行政与政府公共管理的演变关系方面，我国学者张康之关于管理行政（笔者注：即我们所说的传统的公共行政）与新公共管理之间的观点给予我们巨大的启示，在其构建的逻辑框架下，我们对从传统的公共行政到政府公共管理这一转变过程做如下分析：

首先，现代政府公共管理把主体中心主义转化为客体中心主义。尽管传统行政管理以政治与行政二分法为基础，意味着公共行政与政治统治一体化状态的结束，但是，这种管理化的公共行政与传统的统治行政一样，中心追求依然是“秩序”。并且由于科学性和规范化对行政体系自身的整体协调、结构合理、规模适度等方面提出了较高的要求，这就把人们的视线引到了对行政体系自身的关注上。本来是出于社会秩序的目标，但在对行政体系自身的关注中，目标常常被淡化，行政体系自身的存在和运行却成了行政权力及其行政行为极力维持的直接目标，结果，传统行政在社会秩序的要求中总是把行政管理体系及其运行状况作为基本的关注点，行政权和行政行为被置于整个社会的中心位置。这都是一种主体中心主义的权力体制和运行机制，无论是管理者还是统治者，都是以自我为中心，被管理者和被统治者作为“我”的对象是从属于