

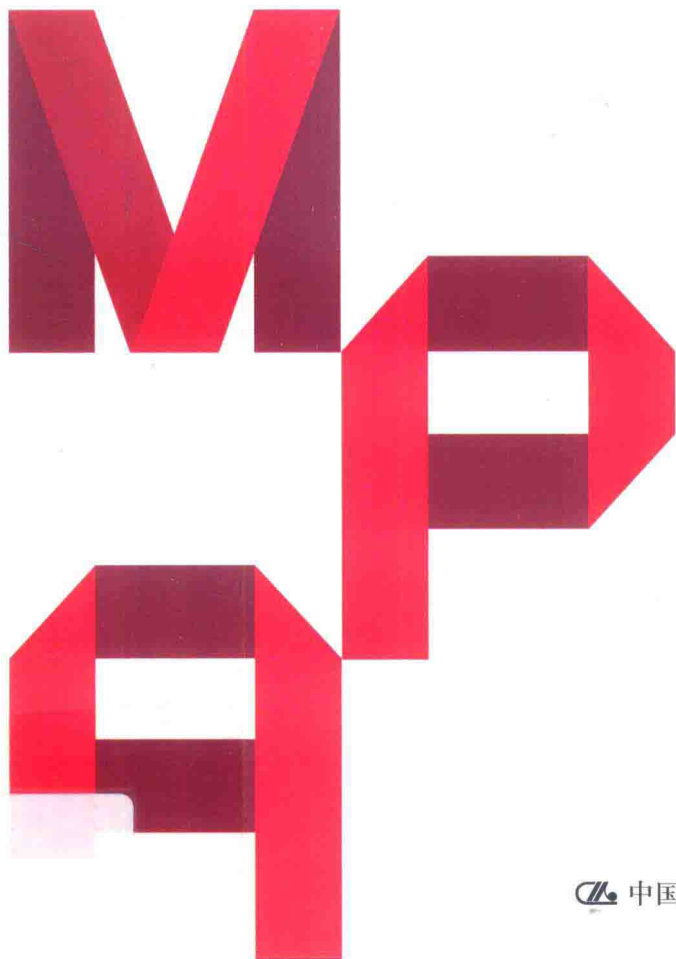


公共管理硕士（MPA）系列教材

# 公共管理学原理

（修订版）

陈振明 等 / 著



---

**PUBLIC MANAGEMENT**  
AN INTRODUCTION

 中国人民大学出版社

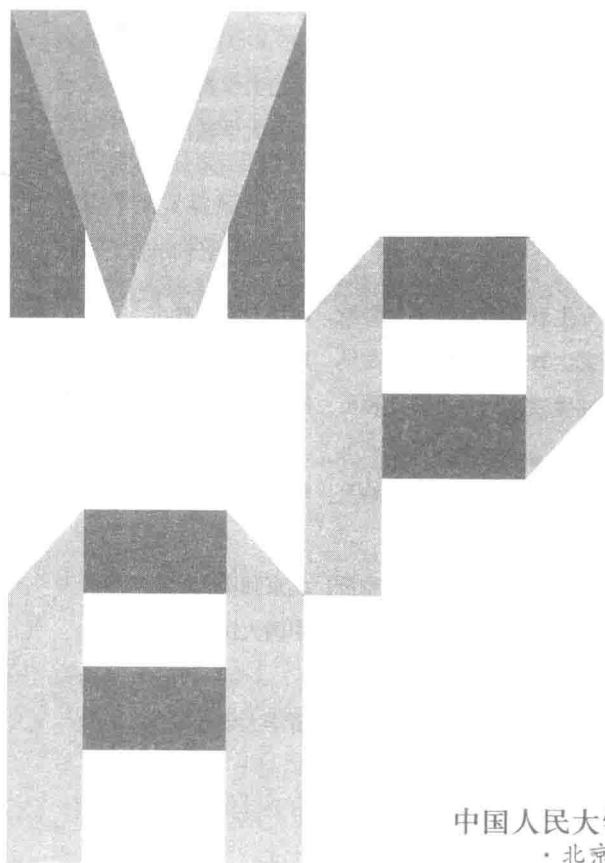


公共管理硕士 (MPA) 系列教材

# 公共管理学原理

(修订版)

陈振明 等 / 著



---

PUBLIC MANAGEMENT  
AN INTRODUCTION

中国人民大学出版社  
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学原理/陈振明等著. —2 版 (修订本). —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 3  
公共管理硕士 (MPA) 系列教材  
ISBN 978-7-300-23894-4

I. ①公… II. ①陈… III. ①公共管理-研究生-教材 IV. ①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 008824 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材  
公共管理学原理 (修订版)  
陈振明 等 著  
Gonggong Guanlixue Yuanli

---

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		010-62511770 (质管部)
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62514148 (门市部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62515275 (盗版举报)
	010-62515195 (发行公司)		
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店	版 次	2003 年 11 月第 1 版
印 刷	北京密兴印刷有限公司		2017 年 3 月第 2 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2017 年 3 月第 1 次印刷
印 张	27.75	定 价	49.80 元
字 数	642 000		

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



## 公共管理硕士（MPA）系列教材

---

### 编审委员会

---

**顾问：**夏书章（中山大学教授）

**编委：**（以姓氏笔画为序）

王浦劬（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，北京大学教授）

毛寿龙（中国人民大学教授）

皮纯协（中国人民大学教授）

朱立言（中国人民大学教授）

许光建（中国人民大学教授）

孙涛（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，南开大学教授）

张成福（中国人民大学教授）

张德信（国家行政学院教授）

陈庆云（北京大学教授）

陈振明（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，厦门大学教授）

竺乾威（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，复旦大学教授）

周光辉（吉林大学教授）

周志忍（北京大学教授）

胡伟（上海交通大学教授）

姜晓萍（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，四川大学教授）

娄成武（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，东北大学教授）

姚先国（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，浙江大学教授）

顾建光（上海交通大学教授）

徐晓林（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，华中科技大学教授）

高培勇（中国社会科学院教授）

唐任伍（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，北京师范大学教授）

董克用（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，中国人民大学教授）

谭跃进（国防科学技术大学教授）

薛澜（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，清华大学教授）

## 作者简介



陈振明，哲学博士，厦门大学公共事务学院院长、公共政策研究院院长，教授、博士生导师，厦门大学学术委员会、学位评定委员会、教学委员会委员；教育部“长江学者”特聘教授，中组部“万人计划”首批哲学社会科学领军人才，全国宣传文化系统“四个一批人才”（“文化名家”）。兼任国务院学位委员会公共管理学科评议组联合召集人，全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，全国公共管理类本科专业教学指导委员会委员，全国政策科学研究会副会长，福建省人民政府顾问、立法咨询专家等诸多社会职务。长期从事公共管理与公共政策及政治学理论等领域的教学与研究。主要学术代表作品为《国家治理转型的逻辑》《理解公共事务》《竞争型政府》《政府改革与治理》《公共管理学》《政策科学》等；主编“公共管理与公共服务系列”“公共管理与政治学系列”“公共管理学科前沿丛书”“厦门大学公共事务学院文库”“厦门大学公共管理系列”“公共政策经典译丛”“公共管理名著译丛”等丛书。

## 内容简介



由我国知名公共管理学家陈振明教授领衔著述的《公共管理学原理》一书，是一部经典的公共管理导论性教材，全面系统、深入透彻地阐述了公共管理学的概念、原理和方法。

本书首先梳理了公共管理及其相关概念，考察了西方公共管理学的范式变化和中国公共管理学的研究现状，并从公共管理学的研究对象与性质、学科主题范围、研究途径等不同角度为公共管理学科划界。在此基础上，本书分析了公共组织及其结构与体制、过程与行为、环境与变革，并依次对政府改革与治理、政府间关系、政府作用、政府工具等四个领域进行了重点研究和探讨，进而从公共政策、人力资源管理、公共预算与财政、第三部门管理、战略管理、绩效管理、公共管理伦理等角度论述了公共管理学的主要分支领域。

与2003年出版的《公共管理学原理》首版相比，本书进行了较大幅度的修订和更新。增加了阐述政府工具一章（第6章），对政府工具这一当前公共管理研究领域的新热点及其理论脉络进行了介绍和梳理，并对市场化工具、工商管理技术、社会化手段等当代政府治理的新工具进行了重点论述。此外，本书对导论、政府改革与治理、政府间关系、公共预算与财政、第三部门管理等章节也做了较大幅度的修改。

## 出版说明



公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）专业学位研究生教育是以公共管理学科及其他相关学科为基础的研究生教育项目，其目的是为政府部门及非政府公共机构培养高层次的应用型专门人才。

我国的MPA教育始于1999年。1999年5月，国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》；2001年10月，我国进行首次MPA招生考试；2002年3月，首批MPA研究生正式入学。经过十多年的发展，我国的MPA培养院校从最初的24所发展到2014年的200余所；截至2015年7月，全国MPA培养院校累计招收MPA研究生15万余人，授予MPA学位8万余人，MPA教育成为我国公共部门人才培养的重要渠道。

为了满足国内MPA教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索和回应公共管理实践中的各种问题，同时反映国内外公共管理研究的最新成果，自2001年起，中国人民大学出版社组织有关专家编写“公共管理硕士（MPA）系列教材”。本套教材涵盖国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案（试行稿）》（2000年发布）和《公共管理硕士专业学位研究生指导性培养方案》（2012年发布）中规定的各门MPA核心课程教材，也包括公共管理各领域的专业方向必修课程教材及部分选修课程教材。本套教材不仅适合MPA学生使用，同时也可供公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为参考和培训资料使用。

“公共管理硕士（MPA）系列教材”力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共管理研究领域的最新成果，为公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供该领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映MPA专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，教材中除讲授一般理论知识外，还提供丰富的案例分析素材；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共管理理论与中国政府的管理实践紧密地结合起来，理论联系实际。

在“公共管理硕士(MPA)系列教材”策划出版之初,中国人民大学出版社邀请国内公共管理领域有关专家成立了阵容强大的教材编审委员会。同时,本着将国内公共管理领域有影响的学校和有影响的学者都吸收进来以博采众家之长的原则,我们广邀全国各地公共管理知名学者,使得本套教材的作者突破了一个学校和一个区域的界限。参与本套教材编写工作的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、南开大学、上海交通大学、北京师范大学、华中科技大学、国防科学技术大学、国家行政学院、中国社会科学院等国内知名高校及科研院所的学者,他们都是公共管理教育领域的专家,具有丰富的教学经验,同时又注重公共管理实践,能够较好地将理论和实践结合起来。

自2001年首本教材出版以来,“公共管理硕士(MPA)系列教材”受到了国内公共管理学界的广泛好评,被誉为“与中国MPA共同成长”的一套高质量的MPA教材。国内众多高校将本套教材选为MPA相关课程教材,“十二五”初期,本套教材的累计销量突破百万册,成为广受读者欢迎的MPA教材品牌。

随着公共管理教育和实践不断发展,公共管理学科的研究和教育也在不断发展与完善,这就要求MPA教材也要不断修订和更新。在国内公共管理学界的热情支持下,我们编写的这套教材取得了一定的成绩。今后,还请广大读者,特别是在教学一线的MPA任课教师继续给我们反馈意见,对这套教材提出批评和建议,以帮助我们不断对相关教材进行修订和完善,实现这套教材“服务中国MPA教育事业,与中国MPA共同成长”的目标。

中国人民大学出版社



# 目 录



<b>第 1 章 导论</b> .....	1
1.1 公共管理及其相关概念 .....	1
1.2 西方公共管理学的范式变化 .....	7
1.3 中国公共管理学的研究现状 .....	14
1.4 为公共管理学的学科划界 .....	15
1.5 公共管理学科发展前瞻 .....	22
<b>第 2 章 公共组织</b> .....	27
2.1 了解公共组织 .....	27
2.2 公共组织的结构与体制 .....	37
2.3 公共组织的过程与行为 .....	45
2.4 公共组织的环境与变革 .....	52
<b>第 3 章 政府改革与治理</b> .....	58
3.1 治理理论 .....	58
3.2 当代国外的政府改革 .....	76
3.3 我国的行政体制改革 .....	90
<b>第 4 章 政府间关系</b> .....	106
4.1 政府间关系研究概述 .....	106
4.2 西方政府间关系的历史与现实 .....	114
4.3 中国政府间关系的现状与改革 .....	123

<b>第 5 章 政府作用</b> .....	138
5.1 现代市场经济中的政府角色 .....	138
5.2 转型期我国政府的角色定位 .....	147
5.3 政府失败及其防范 .....	156
<b>第 6 章 政府工具</b> .....	172
6.1 政府工具研究概述 .....	172
6.2 政府工具的理论脉络 .....	177
6.3 当代政府治理的新工具 .....	187
<b>第 7 章 公共政策</b> .....	204
7.1 公共管理学视野中的政策科学 .....	204
7.2 公共政策的内容 .....	211
7.3 公共政策系统及其运行 .....	216
<b>第 8 章 人力资源管理</b> .....	234
8.1 人力资源管理的新观念 .....	234
8.2 国家公务员制度 .....	244
8.3 公共部门人力资源的开发 .....	252
<b>第 9 章 公共预算与财政</b> .....	257
9.1 公共预算与财政的理论基础 .....	257
9.2 公共财政管理 .....	262
9.3 公共预算改革 .....	279
<b>第 10 章 第三部门管理</b> .....	288
10.1 公共管理研究的一个新领域 .....	288
10.2 全球第三部门的崛起 .....	295
10.3 第三部门的地位与作用 .....	308
10.4 事业单位改革 .....	314
<b>第 11 章 战略管理</b> .....	322
11.1 私人部门的战略管理 .....	322
11.2 公共部门战略管理的兴起 .....	332
11.3 公共部门战略管理的范围 .....	342
<b>第 12 章 绩效管理</b> .....	349
12.1 公共部门绩效管理概述 .....	349

12.2	公共部门绩效评估的要素 .....	361
12.3	公共部门绩效评估的程序与方法和技术 .....	365
12.4	公共部门绩效评估的改革与发展 .....	373
<b>第 13 章</b>	<b>公共管理伦理</b> .....	<b>382</b>
13.1	公共管理伦理概述 .....	382
13.2	公共责任与官员问责制 .....	389
13.3	公共管理伦理建设的路径 .....	399
	参考文献 .....	408
	后 记 .....	427

## 第 1 章

# 导 论



公共管理学以公共事务管理和国家治理的实践作为研究对象。自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来，国内外公共管理的实践发生了深刻的变化，出现了声势浩大的公共部门改革或政府改革浪潮。这场改革既改变了公共部门管理的实践模式，也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系；最近一二十年，又出现了以公共治理与公共服务为核心的公共管理研究的新知识形态。较之于传统的公共行政学，今天公共部门管理的研究领域无论是学科基础、研究视野、理论主题、学科分支，还是学科框架、研究方法、知识体系等都出现了新的变化。在“导论”中，我们将解释公共管理的概念，描述公共管理学的范式变化，探讨公共管理的学科定位与学科发展。

## 1.1 公共管理及其相关概念<sup>①</sup>

“公共行政”（public administration）、“公共政策”（public policy）、“公共事务”（public affairs）、“公共管理”（public management）、“公共物品”（public goods）、“公共部门”（public sector）、“治理”（governance）和“善治”（good governance）是公共管理学科的几个基本概念。下面，我们将对这些概念加以简要分析。

### 1.1.1 “公共管理”与“公共行政”

无论是在英文还是在中文中，“administration”（行政）和“management”（管理）这

<sup>①</sup> 参见陈振明：《什么是公共管理（学）——相关概念辨析》，载《中国行政管理》，2001（2）。

两个词都是近义词,且词义丰富,前一个词更是如此。有学者曾区别“administration”的14种含义。<sup>①</sup>人们经常将这两个词互换地加以使用,例如,“business administration”被译成“商业管理”,赫伯特·A.西蒙的 *Administrative Behavior* 这一名著的中译本叫作《管理行为》。“public administration”有时也被译成“公共管理”,我国近些年兴办的“公共管理硕士专业学位”所用的英文名称是“Master of Public Administration”(MPA)。然而,近义词不等于同义词,详细的语义分析可以显示出其中的差别,而且在实践中,“manager”(管理者或经理)与“administrator”(行政官员或行政人员)所扮演的角色也明显不同。

《牛津英语词典》对“行政”一词的解释是:一种行政的活动,这种活动又被解释为“处理事务”“指导或监督执行”“运用或引导”;“管理”一词则被定义为“通过自己的行动引导、控制事务的过程”“照料或看管”。《韦伯斯特词典》对“行政”一词的解释与《牛津英语词典》的解释大同小异,但它对“管理”一词做了更全面的解释,将其界定为“管理的行动或艺术”“引导或监督商业一类的事务,特别是指商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行功能,以对结果负责”“为达成目的而明智地使用各种手段”。从这两个词的拉丁词源也可以分辨出它们的差别,“administration”源自拉丁词语“minor”和“minstare”,意思是“为……服务”“控制或统治”;“management”源自拉丁词“manus”,意为“用手控制”。从词典的解释以及词源看,这两个词的主要区别在于:“行政”是“为……服务”,“管理”则是“控制或获得结果”<sup>②</sup>。

学科专业词典和教科书对这两个词的解释更详尽,其含义差别也更明显。例如,威尔逊(Woodrow Wilson)和古德诺(Frank I. Goodnow)等人将“行政”看作“政策与法律的推行”;“行政”的内涵还有“与保持记录相关的活动,文件工作”和“与应用由他人所决定的规则、程序和政策相关的活动”。而“管理”则被界定为“保证大量的活动得以进行,以完成预定任务的执行过程或活动,特别是创造和维持各种条件,以便通过一群人的共同努力来完成既定目标的执行过程和活动”<sup>③</sup>。另一种“管理”的定义是:“一种履行某种功能,使人力、物力和资源得到有效配置,以达成目标的活动。”由此可见,“行政”本质上包含着遵从指示和服务的含义;而“管理”首先意味着获得结果,以及管理者为获得结果负个人责任。

也有学者试图从层次的高低来区分这两个概念。但何者为高何者为低,看法有时正好相反。正如比尔特(William Byrt)在《管理教育:国际调查》一书中所指出的,人们往往对“管理”和“行政”做出区分,然而所做出的区分不同:在一些场合,“行政”被当作高层管理者的活动,“管理”则被当作低层次的活动;而在另一些场合,却正好反过来。<sup>④</sup>显然,要从层次的高低来区分“行政”与“管理”是很困难的。

① Andrew Dunsire, *Administration: The World and the Science*, London: Martin Robertson, 1973.

② Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (2nd ed.), New York: St. Martin's Press Inc., 1998, p. 5.

③ Derek French, Heather Saward, *Dictionary of Management* (2nd ed.), Aldershot: Gower, 1983.

④ William Byrt (ed.), *Management Education: An International Survey*, London: Routledge, 1989.

我国学者往往从组织实体或管理主体的角度（即以国家、政府等政治组织，还是工商企业组织的不同）来区分这两个概念。“行政”一般被当作国家或政府的活动、政务的推行或与公共事务相关的活动[这也许就是为什么“public administration”被译为“公共行政(学)”的原因]；而“管理”则一般被当作与工商企业组织相关的活动，即与计划、决策、指挥、协调、控制一类相关的功能活动。这种区分在过去有一定的合理性，但已不适应于当代变化着的公共的与私人的组织与管理的现实，特别是不适应于当代政府改革实践对公共部门管理理论所带来的新变化。

基于“行政”和“管理”的含义上的差别，加上定语“公共”后的“公共行政”与“公共管理”也应有所不同。“公共行政”是政府特别是执行机关为公众提供服务的活动，行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人（政治家）所制定的政策和法律，关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动，并以内部定向，关心机构和人员以及办公室的管理（传统的公共行政学以及公共行政学院主要是培养政府的职业文官的学科及机构）。尽管“公共管理”的确也包含了“行政”的许多内涵，但有以最低的成本达到目标以及管理者为取得结果负责的内涵。所以，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以及内部取向，而更多的是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。在过去的20多年，西方公共部门的管理实践发生了深刻的变化，过去被称为“公共行政”的活动，现在更经常地被称为“公共管理”活动；过去那些有着“行政官员”头衔的人，现在更多地被称为“管理者（或经理）”。正如英国学者波立特（Christopher Pollitt）所说：“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’。”<sup>①</sup>“行政官员”一词的过时和“管理者”一词的流行也许只是时髦不时髦的问题，但实际上反映了公共部门管理的理论与实践的深刻变化：一种以传统的“行政”概念为基础的公共服务（“公共行政”）肯定有别于一种以“管理”概念为基础的公共服务（“新公共管理”）。名称或头衔的变化是相关职位占有者的角色、地位、期望、行为方式以及他们与政治家和公民关系变化的一种体现。

### 1.1.2 “公共部门”和“公共物品”

人们习惯将经济领域划分为公共部门和私人部门。公共部门是公共事务的管理者和公共服务的提供者，广义上的公共部门包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面；狭义上的公共部门仅包括政府机构以及依据政府决策产生的机构和部门，是最纯粹的公共部门。政府以公共利益为导向，其职能是对社会公共事务进行管理，无偿占有社会公共资源，并为社会提供公共物品和公共服务。

除政府机构外，还存在公用事业、公共事业、非政府机构等“准公共部门”组织，也称为第三部门或非营利组织，但因其具有如下鲜明的“公共”特性，也将其归入公共部门

<sup>①</sup> Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: Cuts or Cultural Change in the 1990s* (2nd ed.), Oxford: Basil Blackwell, 1993, p. VIII.

之中：第一，第三部门主要是一些从事公益事业的组织，其生产或活动带有公益性，即为公共利益服务，这与政府机构即“纯粹的”公共部门的目标是一致的；第二，第三部门市场化程度较低或非市场化，其生产、活动的内容和方式往往由政府实行控制或必要的行政管理，因此它与政府组织存在着十分密切的关系，甚至被当作政府组织用来实现其目标的一个重要工具；第三，第三部门为社会提供的产品也往往是一种公共物品或“准”公共物品，这与政府为社会所提供的物品是一致的，至少基本是一致的；第四，投资主体或提供资源的主体也主要是政府。

将政府的基本职能概括为提供公共物品 (public goods)，这几乎成为当代西方经济学家的共识。公共选择学派的奠基者布坎南把公共物品界定为，“任何由集体或社会集团决定，为了任何原因，通过集体组织提供的物品或服务”。两本著名的美国经济学教科书以及世界银行 1997 年的发展报告下了更通俗的定义。

萨缪尔森等著的《经济学》认为：“与来自纯粹的私有物品的效益不同，来自公共物品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部消费效果。相比之下，如果一种物品能够加以分割，因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人，而且对其他人没有产生外部效果的话，那么，这种物品就是私人物品。公共物品常常要求集体行动，而私有物品则可以通过市场被有效率地提供出来。”<sup>①</sup>

斯蒂格利茨的《经济学》认为：“公共物品是这样一种物品，在增加一个人对它分享时，并不导致成本的增长（它们的消费是非竞争性的），而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本（它们是非排他性的）。”<sup>②</sup>

世界银行发布的《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》认为：“公共物品是指非竞争性的和排他性的物品。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应，非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的，因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性。”<sup>③</sup>

由此可见，公共物品是指具有消费的非竞争性和非排他性、自然垄断性以及收费困难等特征的物品；与公共物品相对应的是私人物品 (private goods)，即具有消费上的竞争性和排他性等特征的物品。公共物品的上述特征以及规模效益大、初始投资量大的特点，使得私人企业或市场不愿意提供、难以提供或提供难以做到有效益，因而一般由政府或其他公共部门提供。私人物品的效用边界清楚，市场是提供此类物品的最佳方式。

公共物品可以从不同的角度来加以划分。一种划分方法是将之分为纯公共物品和准公共物品。凡是能严格满足消费上的非排他性等特征的物品都是纯公共物品。国防是一种典型的纯公共物品，其消费没有排他性。国防服务被供给，其消费便是全社会性的。公共安全、外交、法规政策、环境保护、基础研究、空间技术等也是纯公共物品。凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品都是准公共物品。道路是准公共物品的典型例子，它

① [美] 保罗·A. 萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯：《经济学》（第 12 版），1194 页，北京，中国发展出版社，1992。

② [美] J. E. 斯蒂格利茨：《经济学》，147 页，北京，中国人民大学出版社，1997。

③ 世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》，26 页，北京，中国财政经济出版社，1997。

具有某种程度上的消费非排他性特征，在一定限度内，你上路不影响别人上路；一旦超过一定限度，出现拥挤或堵塞现象时，你上路就妨碍别人上路。能源、交通、通信、城市公共服务、教育、广播电视、社会保障等都是准公共物品。

另一种划分方法是将公共物品划分为有形的公共物品（硬公共物品）和无形的公共物品（软公共物品）。有形的或“硬”的公共物品是指看得见、摸得着的公共物品，如公共设施；无形的或“软”的公共物品主要是指政府所提供的法律、政策和制度一类的服务。

还有一种划分方法是将公共物品划分为全国性的公共物品和地方性的公共物品。全国性的公共物品是指由国家或中央政府提供的物品和服务，如国防、外交、全国性的法规、政策等；地方性的公共物品是指由地方政府所提供的物品或服务，如城市基础设施、地方性法规、政策等。

关于公共物品及服务的供给方式，福利经济学家（以萨缪尔森为代表）认为，由于公共物品具有非排他性和非竞争性的特征，所以通过市场方式提供公共物品，实现排他性是不可能的或者成本是高昂的，并且在规模经济上缺乏效率。在福利经济学家看来，政府提供公共物品比市场方式即通过私人提供具有更高的效率。20世纪60年代末70年代初，新自由主义经济学思潮兴起，它怀疑政府作为公共物品唯一供给者的合理性。戈尔丁、布鲁贝克尔、史密兹、德姆塞茨以及科斯等人从理论和经验两方面论证了公共物品私人供给的可能性。德姆塞茨和戈尔丁则从技术的角度讨论了私人提供公共物品的可能性，即如果存在排他性技术，则私人可以很好地供给某些公共物品（例如，高速公路作为一种准公共物品，在入口处可以设置收费站，因此高速公路可以通过私人投资、私人收费的方式来兴建）。

### 1.1.3 “公共管理”与“私人管理”

“公共管理”由“公共”和“管理”两个词组成。“公共”与“私人”相对，但它们之间的界限很难准确界定。沃尔多（Dwight Waldo）在《公共行政学研究》（1955）中归纳了“公共”三个方面的含义：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，这里涉及的是主权、合法性、福利一类的问题；二是从经验层次上，即从公共职能和公共活动的范围上来界定；三是从政府执行活动或职能的角度来下定义。因此，“公共”作为与“私人”相对的概念，表示国家、政府及其他公共组织的职能、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。

通过与私人管理（或商业管理）的比较，可以说明公共管理尤其是政府管理的特点。沙雷（Wallace Sayre）的名言——商业管理与公共管理在所有其他不重要的方面上是相似的——已被人们广泛地引用。的确，私人管理与公共管理有许多相似之处。所有组织的管理都包含了合作团体的活动，而且所有的大组织（不管是政府部门、医院、大学、工会，还是工厂、商业企业）都必须履行一般的管理职能如计划、组织、人事、预算等。但是，公共管理在许多重要的方面是与私人管理存在着差别的。按照西方学者的



概括, 这些差别主要表现在如下几个方面:

第一, 公共管理与私人管理的使命不同。公共管理为公众服务, 追求公共利益, 而私人管理以营利为目的。公共管理的服务导向来自这样一种需要, 即行政官僚要向由选举产生的政治家反映公众对政府服务所提出的愿望与要求; 私人管理以利润为导向, 是因为私人部门或组织最终要依靠获利生存。这是人们经常强调的两种管理的区别。

第二, 与私人管理相比, 公共管理的效率意识不强。这与第一点密切相关。因为政府部门的资金大部分来自财政拨款, 政府官员不必为利润担忧, 他们并没有太多的削减开支和有效运作的诱因; 而商业组织以有效的运作为动机, 因为它们必须在市场中靠竞争获得生存与发展的机会。政府提供的是公共物品, 而商业组织提供的是私人物品。我们在下文中将看到, 公共物品的特征使得政府活动难以实现高效率。

第三, 与私人管理相比, 公共部门尤其是政府管理更强调责任。在私人组织中, 权威和责任的划分是比较清楚的; 而在政府中, 诸如运作的规模和复杂性, 对官僚机构加以政治控制的要求, 对一致性和协调的寻求等一类的因素导致了责任机制的扩散, 这种扩散使得公共决策的过程复杂化。

第四, 就人事管理方面而言, 公共组织尤其是政府中的人事管理系统比私人组织中的人事管理系统要复杂和严格得多。一般而言, 政府工作人员的雇用和解雇要困难得多。在公共部门, 雇用和提拔雇员的功绩系统, 包含了几种标准, 这往往超越了技术效率的观点。

第五, 与私人部门的管理不同, 公共管理包括了广泛而复杂的政府活动, 而且公共管理的运作是在政治环境中进行的, 因而它具有明显的政治性或公共性的特征。

#### 1.1.4 “治理”和“善治”

“治理”及“善治”日益成为公共管理的核心概念。治理问题是 20 世纪 90 年代以来国际社会科学界尤其是公共管理界研究的热点之一。世界银行 1992 年的报告就以“治理与发展”为标题, 经济合作与发展组织 (OECD) 1996 年度公共管理发展报告的题目是“转变中的治理”, 《国际社会科学杂志》1998 年有一期专门探讨了治理问题。治理概念的定义繁多, 可泛指任何一种活动的协调方式。有最小国家的治理、公司治理、新公共管理、善治、社会—控制系统和自组织网络等六种不同的用法。

世界银行在 20 世纪 80 年代末用“治理危机”来概括非洲国家在发展过程中面临的主要问题。在这里, 治理被等同于单个国家的可统治性, 是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”。20 世纪 90 年代后, 世界银行提出了“善治”的口号, 合法、法治、负责、透明、有效的政府构成了善治的基本要素, 成为规范政治权力的主要标准。有人把治理视为公民社会的“自组织的组织间网络”, 认为这是一种没有政府的治理, 在公共池塘资源管理、社区服务和跨国的地区性政策网络中普遍存在。全球治理委员会也认为: “治理是或公或私的个人和机构管理共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同利益得以调和并采取联合行动的持续过程。”