

公共政策 分析

GONGGONGZHENGCEFENXI

谢明 / 著

公共政策分析

谢明 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策分析/谢明著

北京: 中国人民大学出版社, 2004

ISBN 7-300-05909-0/D · 1092

I. 公…

II. 谢…

III. 公共政策-分析

IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 089980 号

公共政策分析

谢明 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河汇鑫印务有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004 年 9 月第 1 版

印 张 17.75

印 次 2004 年 9 月第 1 次印刷

字 数 322 000

定 价 22.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前言

公共政策虽然不是一个全新的概念，但相关研究却是一门较新的学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家，其后迅速扩展到世界其他国家和地区。可以认为，公共政策（科学）是二战以后社会科学领域里发展最为迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一。

公共政策（科学）之所以会在较短的时间内迅速地兴起和发展，既与现代社会的管理特征相联系，也与公共政策自身的学科特征相联系。现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会矛盾问题，而是大量的相互关联、相互制约的愈来愈具复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的各种社会矛盾和问题。与此同时，公众所关心的问题 and 兴趣

的焦点，也不再是抽象的理念或原则性问题，而是那些与现实切身利益密切相关的特殊的公共政策问题，比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列的实际问题。

由于这类问题直接关系到人们自身境况的改善，因而人们对这类问题的关注与日俱增，并因此产生了对政府制定公共政策的能力、程序、方式以及公共政策的质量的疑问和不满。这就使一批具有一定的学术素养，同时具备相当实际经验的学者、科学家和政府官员深切感到，应当建立一种能够兼容各相关学科的优势，且能够解决各种现实公共政策问题的全新的学科。公共政策（科学）就是在这样的背景下产生的。包括社会科学和自然科学在内的诸多学科的不断发展为公共政策（科学）的形成提供了一定的理论基础和实用技术，现实压力和未来需要则为其提供了发展的动力。可以这样说，公共政策（科学）的形成及其发展有其历史的必然性。

一、为什么要研究公共政策

研究公共政策多出于三种缘由。从科学角度看，分析公共政策的成因与结果，有助于增进和提高社会领域的知识，有助于了解社会与经济、政府与环境、政策与回应等多方面因素的互动关系。公共政策（科学）是一个综合性的学科，它涵盖了社会学、经济学、政治学、历史学、心理学、人类学、法律和行政等学科的理论与方法，公共政策的研究成果将极大扩展社会科学的广度和深度。从专业角度看，掌握公共政策（科学）的理论与方法能够使我们应用科学知识解决实际问题。换句话讲，政策分析能够产生专业性建议，通过问题的分析和描述，提供行之有效的解决办法。无论是政府内部还是政府外部的政策研究组织（即脑库、智库或思想库等分析机构）通常都更关心如何使理论与实践相结合，怎样用政策知识解决具体问题，而不是专注于理论的研究和学科的拓展。从政治角度看，公共政策（科学）不仅是为了科学和专业而存在，而且在政治领域也具有举足轻重的地位。它通过提供政治讨论的素材，促进政治意识的提高，从而完善政策制定过程，提高公共政策质量。当然，政治领域不存在价值中立，人们在判断什么样的政策“正确”、什么样的目标“合理”时，必然会产生大量的分歧。然而，即使在这样的情况下，有知也总比无知要强得多。

二、什么是公共政策

当我们为北京等国内大城市的交通拥堵感到万分苦恼时，当我们为遭遇非典型性肺炎（SARS）和禽流感而感到惶恐不安时，当我们为国内小煤矿频频发生的安全事故感到忧心忡忡时，当我们为“禁放”（鞭炮）政策的执行难状况感到困惑不解时，我们都不难体会到公共政策的直接影响，它在日常生活中表现得非常具体和形象，它离我们很近。然而，当我们坐在教室里讨论公共政策概念的时候，当我们在学术活动中为此发生激烈辩论的时候，当我们在阅读公共政策经典论著的时候，当我们提笔要给出公共政策定义的时候，我们又会感到公共政策似乎离我们很遥远，它在学术领域显得那样笼统和抽象。不仅如此，公共政策有时表现为理性的优化选择，有时表现为渐进的补充和修正，有时表现为利益团体间的讨价还价，有时表现为精英人物个人或群体的选择，有时表现为竞争状态下的博弈，有时表现为政府制度的输出，有时表现为政治系统与社会环境的互动，有时表现为由一系列政治活动组成的过程。有人形容公共政策就像一个万花筒，在社会面前展现出多姿多彩的画卷。的确，公共政策在社会政治生活中能够表现为许多种形态，其中既有相互重叠的地方又有自相矛盾的方面，以至我们很难用一个短语或一句话阐明其所包含的内容。

三、怎样研究公共政策

有一个家喻户晓的古老童话，讲的是盲人摸象的故事。第一个盲人摸到了大象的牙齿，他说大象就像一支矛；第二个盲人摸到了大象身体的一侧，他说大象更像是一堵墙；第三个盲人摸到大象的一条腿，他说大象就像树干；第四个盲人摸到了大象的鼻子，他说大象真像一条蟒蛇；第五个盲人摸到了大象的一个耳朵，他说大象好像一把扇子；第六个盲人抓住了大象的尾巴，他说大象更像一根绳子。如果我们把这个寓言故事再发挥一下，想像这头大象是在一个运动的状态，情况将会显得更为复杂。挂在大象腿上的那位盲人将会经历重复性的椭圆形运动；牢牢抓住大象尾巴的那位盲人将会体验被随机摆来摆去的滋味；其他的几位盲人自然也会随之产生各自不同的感受。运动中的大象将会完全摧毁这些盲人先前对大象的看法。由于面临这些更为复杂的情况，盲人们达到共识就变得更为困难。

看过盲人摸象的故事，我们不禁会这样问自己：公共政策像不像一只大象

呢？有时我们像不像那群盲人呢？这种简单的类比能够引发我们很多的思考。盲人摸象的经历无疑告诉了我们这样一个事实：人是有很大大局限性的，受主观条件的限制和客观环境的影响，人们对同一问题的认识会有很大的差别。公共政策是一种非常复杂的社会政治现象，这种复杂性提醒我们绝不能片面地去理解和认识它，而应该从多个侧面和多种角度进行观察和分析。这里不妨作一个形象的比喻：当我们试着用自己的眼睛观察外界事物的时候，闭上一只眼和睁开两只眼显然存在着明显的不同。尽管用一只眼进行观察，也能够捕捉到某种意义上的“真实”，但如果能够用两只眼睛去观察，看到的会是另一种意义上的“真实”。大家不妨都试着这样看一看，通过这一过程我们会从中得到一些启示，当我們都能意识到睁开两只眼睛可以看到更大范围、更高层面的“真实”的时候，为什么还非得闭上一只眼睛不可呢？同样的道理，当我们能够用多种不同的理论和方法解释和分析各种不同的政策现象的时候，为什么还非得把自己局限于一种思维模式、一种分析方法呢？一旦我们能够综合运用多种不同的分析方法的时候，很可能会获得一些新的发现，使自己的认识上升到一个新的理论高度。

谢明

2004年5月于北京

目 录

第一章 公共政策	(1)
第一节 公共政策的含义——从概念角度 理解公共政策.....	(2)
第二节 政治与政策——从政治角度理解 公共政策	(13)
第三节 公共政策的具体表现形式	(18)
第二章 政策分析	(25)
第一节 政策分析的基本涵义	(26)
第二节 政策分析的研究途径	(32)
第三节 政策分析的基本方法	(34)
第四节 政策分析人员	(48)
第三章 公共政策的特征、类型和作用	(53)
第一节 公共政策的特征	(53)

第二节	公共政策的类型	(58)
第三节	公共政策的作用	(64)
第四章	政策主体、政策客体与政策环境	(67)
第一节	政策主体	(67)
第二节	政策客体	(74)
第三节	政策环境	(82)
第五章	政策模型及相关理论	(90)
第一节	模型概述	(90)
第二节	政治模型——公共政策的分析途径	(93)
第三节	政策分析的相关理论	(122)
第六章	政策制定过程	(133)
第一节	社会问题的产生	(133)
第二节	政策问题的确认	(137)
第三节	政策议程的建立	(145)
第四节	政策规划	(157)
第五节	决策与心理	(187)
第六节	政策的合法性	(207)
第七章	政策执行	(213)
第一节	政策执行的含义、特点和作用	(214)
第二节	政策执行的相关条件	(223)
第三节	政策执行中需要注意的几个问题	(238)
第八章	政策评估	(243)
第一节	政策评估的含义和功能	(245)
第二节	政策评估的类型	(249)
第三节	政策评估要素	(251)
第四节	政策评估步骤	(255)
第五节	政策评估的障碍	(256)

第九章 政策终结	(259)
第一节 政策终结的含义和作用.....	(261)
第二节 政策终结的对象与形式.....	(263)
第三节 政策终结的障碍和措施.....	(266)
参考文献	(271)

第

章

公共政策

在现代社会中，政策可以说无处不在，已经渗透到生活的各个层面。我们到医院去看病，会受制于医疗卫生政策；孩子能进入学校读书，受益于国家的教育政策；出门旅行、开车上路，需要遵守交通管理规定；结婚生子不能违反计划生育政策。政策似乎与我们大家形影不离。的确，我们非常需要政策。没有政策的必要干预，就难以保证正常的社会生活秩序。俗话说：“没有规矩不成方圆”，讲的就是这个道理。

在我国，“政策”一词也经常为人们在日常生活中使用。如“落实党的知识分子政策”，“计划生育是我国的一项基本国策”，“改革旧的住房政策”，“改革公费医疗政策”，等等，我们在说这些话或做这些事的时候，是如何理解“政策”一词含义的呢？

● 1999年5月13日，中国人民银行、国家教育部、国家财政部依据《中华人民共和国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》和《中华人民共和国教育法》等法律规定，正式颁布了《关于国家助学贷款的管理规定（试行）》。其后，国务院办公厅向各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部委、各直属机构配合下发了《国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于国家助学贷款管理规定（试行）的通知》，从最高的行政层面确认了国家助学贷款这一带有扶贫帮困特征的金融产品。

● 2000年初，辽宁省沈阳市率先实施新的交通管理办法，规定在五种交通事故中行人需要负全部责任，说得直白和通俗一点，就是所谓的“行人违章，撞了白撞”。继沈阳之后，国内其他一些城市如上海、济南等迅速跟进，相继出台了一些类似的地方交通法规。

● 2003年5月开始，武汉市政府为治疗十多年积累下来的痼疾，通过“赎买”方式解决三轮摩托车和人力三轮车问题，规定对车辆予以优价回收，帮助车主介绍工作，对自谋职业的进行一次政府补贴，对从事个体经营的减免有关税费。

以上所述的这些政府行动属于什么样的性质？它们表现了公共政策哪些特征？

如果让我们去认识形象、具体的政策，可能每个人都能举出很多生活中的例子，但要把多种具体抽象为一个概念，可能就不是那么容易的事情了。有些事物我们很好定义，比如医生、作家、画家、教师等。还有些事物我们就很难定义，比如政府、政治、制度、政策等。即使容易定义的概念也会发生看法上的分歧，更不用说那些不容易定义的概念了。那么，我们究竟应该怎样去表述和理解“公共政策”这个概念呢？

第一节 公共政策的含义——从概念角度理解公共政策

一、透视“公共”的概念

何为“公共”？这似乎是一个不难回答的问题。“公共”一词是日常生活中人们经常挂在嘴边的字眼，如公共利益、公共舆论、公共物品、公共法律、公共部门、公共卫生、公共交通、公共教育、公共广播、公共责任、公共秩序、公共债

务等。

上述这些约定俗成的术语，体现了人们对“公共”概念的基本共识。的确，公共政策所要介入的正是以上这些被称为“公共”的事务或领域。一般而言，建立公共理念的先决条件是：日常生活中存在一个不是私人或纯粹个人的，而是需要大家共同参与和处理的领域及其范围。公共活动是人类活动的一个重要方面，这种活动具有十分显著的社会性特征，它与私人性质的活动具有本质性的区别。首先它需要具备大家共同参与的条件，其次它要求公共机构（政府部门）进行规范或干预。

显而易见，讨论“公共”就不可能不涉及“私人”，两者概念和实践层面的对立带给社会科学家无尽的思考。要深入理解“公共”这一概念的实质性内涵就不得不从公私关系这一层面加以剖析。那么应该怎样处理二者之间的关系呢？这个问题对任何一个研究政治理论特别是公共政策的学者而言，都是一个再熟悉不过的问题。然而，它却是一个不朽的研究课题，在历史的不断争论中得到演变和发展。从理论与实践的角度来看，公与私的关系表现得极为复杂，两个领域的相互纠缠常常会使人感到眼花缭乱、无所适从。的确，正像一些政治理论家所强调的那样，就两者关系的协调而言，并不存在一元化的途径和方法。从历史和现代的大量文献中可以发现，为了寻求解决或调解公私间矛盾和冲突的途径和方法，人们已经进行了艰苦不懈的努力，提出了许多非常有价值的学术观点和理论。这些为寻求缓解冲突的有效机制所做的前期探索，在当今的政治思想领域仍留有阵阵回声。

1. 市场至上

在如何认识公私关系问题上，古典经济学派所提出的市场理论作出了有力的解释。这些思想至今仍继续左右着有关公共政策作用的争论。

英国古典政治经济学家亚当·斯密在《国富论》中提出了其著名的“看不见的手”的原理。亚当·斯密对市场的作用推崇至极。他认为：个人关心的只是自己的安乐与得失，但当他如此行事的时候，总有一只“看不见的手”操纵和引导他去促进另一种目标的实现。换句话讲，人们追逐自身利益的行为通过市场机制的作用经常会导致公共福利的增长，其效果往往还要比真正想促进社会利益的行为要好得多，正似中国古语所言“无心插柳柳成荫”。亚当·斯密的经济自由主义从利益角度对公私关系进行了剖析，其观点得到许多经济学家的赞同。萨缪尔森指出：亚当·斯密最伟大的贡献就在于他在社会经济领域窥测到了牛顿在物质世界所观察到的东西，即自我调节的自然规律。哈贝马斯强调，只有通过市场的力量满足个人利益最大化的需要，才能极大地促进公共利益的发展。个人选择的

自主作用和自由化倾向不仅有利于个人利益的发展而且还有利于公共物品和福利的增长。

根据经济自由主义的观点,解决公私间利益冲突的诀窍就是建立市场的理念。尽管带有强烈利己动机的个人理性并不可爱,但它却非常实用,能够成为社会经济齿轮运转的润滑剂。因为人们在实践中会发现,社会财富这块蛋糕在个人理性的市场博弈中越做越大。既然国家和政治的实质性作用就是要创造条件使公共利益得到保证,那么毫无疑问政府做得越少就说明它干得越好。政府不应扮演“牧羊者”的角色,而应当做好一个“守夜人”。放任主义是政府经济政策的最佳选择,经济领域不需要政府的干预,市场能够解决所有的问题。出于良好动机的干预可能会导致一些灾难性的后果,通向地狱的道路有时就可能是由美好的愿望铺成的。

当然,经济自由主义强调市场理念并非是要摒弃政府的作用,经济上的放任并不意味着国家不该参与公共设施的提供和公共秩序的维护,但参与的范围必须以经济自由化作为重要的分界线。从这个意义上讲,政府不能无所作为,它应该恰当地扮演自己的社会角色。当国家使市场和经济运行更为便利时,公共利益才最有可能得到实际的保证;而当国家更多地运用限制与控制手段时,其对公共利益带来的危害可能会远远大于贡献。从本质上看,秩序是个人选择的自然结果。公共干预的存在主要是为了保证法律、权利和秩序的合理架构,并不是为了要干涉由自利结果促成的自然均衡状态。私人利益在市场机制作用下完全能够被聚敛为公共利益。市场派理论家把公共领域定义为不干预经济与商业活动的实质性空间。这样的定义看似能够比较明确地划分公共领域与私人领域的界线。

2. 国家干预

然而,从十九世纪末叶开始,明确划分公共与私人领域的自由主义理念受到了严峻的挑战。公共政策逐渐渗透到了一些一直被自由主义经济学派视为私人性的领域,这种趋势几乎发生在社会生活的各个角落。教育、健康、福利、住房、城市规划等都成为国家干预和规范的主题。虽然在不同的工业国家里公共领域的这个聚合过程发生在不同的历史阶段,但是它们都有一个共同的原因,即某些一直被视为纯粹私人领域的问题逐渐演变成了公共领域的问题。J. S. 米尔在十九世纪中叶就已经为这种界线的转移提供了一个基本的标准:伤害。他认为,私人领域是指那种对其他人不会造成任何伤害的领域。然而,随着社会活动的日益复杂和有关信息的不断增多,人们对“伤害”这一术语的见解也在不断的变化和扩展。其后,米尔和本瑟姆的功利主义也同样为解决公共问题提供了另一个检验的

标准：最大多数人的最大幸福。他们认为，政府应该以此为出发点考虑和处理公共事务、制定和颁布公共政策。

二十世纪初叶，以美国的杜威、英国的霍布豪斯和凯恩斯为代表的理论流派对放任主义提出了新的质疑：市场能否引发公共与私人利益的汇集？单靠市场自身的力量能否推动一个自发秩序的形成？市场是否存在这样或那样的缺陷？市场失灵能否自发治愈？杜威和霍布豪斯认为只有知识（杜威称之为系统化的情报）的运用才是能够提供经济平衡机制并推进公共利益增长的有效途径。凯恩斯在“放任主义的终结”一文中提到，由新知识和新智慧武装起来的国家应该对社会和经济方面的问题进行更多的干预，国家这只“看得见的手”应该在社会经济生活中发挥更为重要的作用。国家干预能够从科学角度处理市场失灵问题并协调公私之间的矛盾。在杜威等人看来，一个更具知识性的统治形式才是解决私人要求与公共要求间冲突的关键。

国家机器作为协调公共利益与私人利益的一种有效工具，其力量增强的典型标志就是官僚制度的建立与发展。正像社会学创始人马克斯·韦伯所言，官僚制度作为法理型权威的典型表现形式，能够确保知识统治的有效实施。官僚制非人格化的特点有力促进了公共行政的成熟与发展。公共行政作为知识统治的组织形式，主要是通过文官这个政治中立的阶层来完成其管理使命。文官只对上级和工作负责，任务是贯彻和执行民选代表们的意志，保护公共利益是其义不容辞的责任。因为官僚制的初始动机是保护公共利益而非私人利益，所以它与存在于私人部门（商业、贸易、工业）的管理目标截然不同。文官的自利动机往往会受到官僚制强有力的制约。对于那些对经济自由主义情有独钟的政治经济学家来说，只有市场才是平衡公共与私人利益最为有效的手段，而国家干预主义流派对此却有着完全不同的看法，他们相信公共行政才是促进公共利益发展的更为理性的手段。

无论是在杜威和凯恩斯等人所提倡的知识统治的内容里，还是在罗斯福新政和战时的行政改革实践中，都清楚地表现了国家政策干预的各种迹象：国家的作用主要体现在公共事物的安排及其社会问题的处理方面，其目的是解决那些在社会和经济生活中因市场作用失灵而产生的各种问题。国家干预的主张打破了传统自由主义对公与私的分界，使政府管理的触角得到了极大的延伸。

3. 公共物品

公共物品的分析是公共选择理论的一项重要内容。这个分析架构是通过透视“物品”这样一个概念来分析公共与私人领域的有关问题。

所谓公共物品 (public goods) 是指那些能够被所有人得到的物品或服务。换句话说讲, 如果把公共物品提供给任何一个人, 那么也必须提供给所有的人。对单一消费者而言, 该物品或服务的成本要远远高于其价值。所谓私人物品 (private goods) 则是指那些通过市场选择而被个人消费的物品, 而且只有那些为之付费的人才有权力对其进行支配。萨缪尔森认为, 公共物品的主要特征表现于它的不可分割性, 也就是说, 它面向所有人, 不具有排他性。而私人物品却不是这样, 它带有明显的排他性特征。公共物品用税收和借贷的方式予以支付, 它们的价格表现在资助其生产所要求的征税水平, 而私人物品则是通过在市场条件下运行的价格体系予以支付。

从广义角度来看, 公共选择问题的确会涉及公共或私人物品的确定。比如, 在一些国家, 健康政策适用于大范围的公共领域, 所有的市民都可以得到这种关心; 而在另一些国家, 主导形式却是私人关心和健康保险。再比如, 在一些国家, 公共交通业由国家进行高额补贴; 而在另一些国家, 票价则完全由市场所决定。所以, 在如何解决什么是公共领域这样一个问题时, 公共与私人物品的两分法能够提供一些有效的帮助。然而, 什么才会被认为是公共物品, 这个问题从 20 世纪 60 年代开始就一直成为经济学家们争论的焦点。比如, 布坎南在 1968 年就曾对萨缪尔森在 1954 年所提出的“公共物品”这个概念的纯正性提出质疑。他认为, 很多物品都难以进行非常清晰的界定, 一些公共物品同样具有一定程度上的排他性。对此, 布坎南提出了一种俱乐部理论, 他认为俱乐部形式的存在能够通过一种收取费用的机制排除部分公共成员的参与。这种理论的出现代表了公私问题争论中一个非常重要的方面。它告诉人们这样一个事实: 纯粹的公共物品毕竟是少数, 更多的则是“准公共物品”或不纯粹的公共物品。如果从公共物品纯粹性的观点出发, 那么公共政策的确就该对什么是公共的、谁提供的、谁付的钱、怎样付的、付给谁了这类问题加以确认。从理论上讲, 只要承认一种服务是公共的, 它就应该由国家来承担, 而且要对所有人开放, 但实际情况并非如此, 公共物品的纯粹性在实践中受到严峻挑战。一种公共物品尽管需要遵从萨缪尔森建立的标准, 但得到它的人也应符合政策所确立的标准, 即利益仅仅能分配给限定的群体或具有一定类型的人。那些所谓具有价值的公共物品或服务将会当场排除部分社会成员, 这是因为他们根本不具备参与分配的资格与条件。换句话说讲, 公共物品或服务经常仅有利于社会中某些团体和个人, 有时还需要通过付费的形式或按照一定的价值标准定额、定量地分配。如果单纯从物品角度考虑问题的话, 公与私的概念很难有一元化的解释, 二者之间呈现出一种相互渗透、相互重叠的关系。

4. 公共职能

公共职能是公共问题讨论中一个引起广泛争论的焦点问题，同时也是公私冲突表现的一个重要方面。美国学者斯图亚特·S·内格尔在《政策研究：整合与评估》一书中特别强调了公共职能对公私关系的重要影响作用。

公共职能就是建立在集体而不是个人基础之上的、用来满足占社会人口大多数的群体需求的一种活动。到底应该由谁来执行公共活动和行使公共职能？是公共（政府）部门还是私人（企业）部门？要回答这样的问题不能仅依赖于理论上的教条，而应该更多考虑客观的实际情况。以建立军队保卫国家为例，这无疑是公共职能的典型体现，但并不意味着它必须得由公共（政府）部门负责执行。我们没有理由阻止一些国家的政府采用合同形式，请雇佣军来保卫自己的国家；我们也同样可以让每一个公民都拥有军事武器，当国家遭到敌人的进攻时，全民皆兵抵御外敌。（尽管1775年发生在莱克星顿的战斗说明这种做法很奏效，但就当代情况而言，这样的国防将不堪一击。）目前，国家在设置军队时之所以鲜有私有化的情况出现，主要原因是这样做不符合成本—收益原则。军队私有化的费用会远远高于付给应征入伍者或爱国志愿者的费用，而且那些执意保家卫国的战士与私人雇佣军相比，具有更多的牺牲精神和更强的战斗力。

现在看来，像建立军队这类的事（典型和极端的例证）的确应该由政府来管。捍卫国家主权、抵御外国侵略，对任何单个人而言，其代价都过于高昂，且一旦提供这种服务，就无法排除其他人从中获得益处。所以人们必须透过政府的集团行动，以提供国家防卫的物质保证。但还有许多其他的活动也是一个运转正常的社会所应该提供的，这些公共职能应该由谁来行使，现在并没有形成一致的看法。以民航和铁路运输为例，在一些国家，几乎清一色都是私人公司在那里经营，而在世界其他地方，绝大多数都是由国家控制和经营。另一个有趣的现象是，政府所设立的机构常常委托私人公司进行管理。如一些国家的监狱，虽然隶属于政府，但却与私人公司签订了合同，委托它们雇佣管理人员和警卫来经办监狱事务。再如一些大的住房工程虽然产权属于政府，但却由房地产私人公司进行开发和管理。又如，一辆坦克可以由军方订货，但却由私人公司生产。当然，人们也可以找到一些反例，即私人机构由政府部门出面管理。如政府租用私人建造的公寓，并把它作为公共住房工程加以管理。再如政府部门向私人房东租赁办公大楼，为政府职员提供办公场地等等。

总之，公共物品并不都是免费的午餐，有些时候完全可以由私人公司加以提供，而且只有在付了钱之后才能进行消费。公共活动是复杂多样的，公共职能并不是必须得由公共部门独家行使，现实生活中存在着许多不同的表现形式。