



公务员公共管理核心教材

GONGWUYUAN GONGGONG GUANLI HEXIN JIAOCAI

# 公共管理概论

GONGGONG GUANLI GAILUN

张兆本 主编

 人民出版社

D035  
Z240.1/2

·公共管理核心教材

·GONGGONG GUANLI HEXIN JIAOCAI

# 公共管理概论

GONGGONG GUANLI GAILUN

主 编 张兆本  
副主编 徐晓林



人 民 出 版 社

# 序

公务员是党的路线、方针、政策和国家法律法规的具体执行者，是国家重要的人才资源，担负着社会主义现代化建设的规划、组织和领导的重要责任。公务员队伍的素质和能力决定着政府的管理水平，影响着党和政府的形象。加强公务员队伍能力建设，关系到我们党的执政水平和政府的施政能力。

2006年是实施“十一五”规划的开局之年，也是公务员法颁布实施的第一年。开好局起好步，至关重要。全面落实“十一五”规划，贯彻实施公务员法，对公务员队伍能力建设提出了新的要求。同时，随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展，我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化，社会生活中出现了许多新的错综复杂的矛盾，社会管理的任务愈来愈繁重，人民群众对社会管理和公共服务也提出了更高的要求。当前，大力开展公务员公共管理核心内容培训，对于优化公务员队伍的知识结构，强化公务员队伍能力建设，打造一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的高素质专业化的公务员队伍，营造一个规范有序、公正透明、廉洁高效、优质服务的良好政务环境，加强党的执政能力建设，提高政府的执行力和公信力，具有十分重要的意义。

为了贯彻《中华人民共和国公务员法》和《干部教育培训工作条例（试行）》精神，落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》及人事部《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》要求，满足广大公务员学习培训的需要，湖北省人事厅组织华中科技大学、武汉大

## 公共管理概论

学的专家学者编写了《公共管理概论》、《新公共政策分析》、《公共经济学》和《公务员依法行政读本》等公共管理核心教材。教材紧密联系湖北实际,概括了公共管理领域的基本知识点和主要理论框架,吸收了国内外 MPA 教育的丰富实践经验,汲取了公共管理和公共行政方面研究的最新理论成果,汇聚了专家们多年的研究心得,具有知识面宽、重点突出、内容精练、实用性强等特点,是一套培训公务员的好教材。

我希望广大公务员通过学习,努力掌握现代公共管理专业知识,不断提高公共行政、公共管理、公共服务的本领,切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观,更好地担负起党和人民赋予的重任,为加快构建和谐湖北,全面建设小康社会,努力实现我省在中部地区率先崛起做出新的更大的贡献!

湖北省人民政府

罗清泉

2006年5月8日

# 目 录

<b>第一章 公共管理基本理论</b> .....	( 1 )
第一节 公共管理的内涵 .....	( 1 )
第二节 公共管理的一般理论 .....	( 19 )
第三节 公共管理学 .....	( 37 )
<b>第二章 西方公共管理的典范转移</b> .....	( 48 )
第一节 传统公共行政模式 .....	( 49 )
第二节 西方国家的新公共管理运动 .....	( 69 )
第三节 新公共管理理论综述 .....	( 87 )
<b>第三章 当代中国公共管理理论与实践</b> .....	( 100 )
第一节 我国公共行政体制的发展演变 .....	( 101 )
第二节 中国公共管理研究近 20 年之发展历程 .....	( 118 )
第三节 WTO 与中国公共管理 .....	( 134 )
案例 1 湖北省罗田县党政体制改革 .....	( 150 )
<b>第四章 公共管理职能</b> .....	( 154 )
第一节 国家职能和政府职能 .....	( 155 )
第二节 市场经济与政府职能 .....	( 172 )
第三节 中国地方政府职能转变 .....	( 186 )
案例 2 武汉百年工业发展与政府职能定位 .....	( 192 )
<b>第五章 公共部门战略管理</b> .....	( 196 )
第一节 战略管理的含义和特征 .....	( 196 )
第二节 公共部门战略管理的兴起 .....	( 203 )
第三节 公共部门实施战略管理的过程 .....	( 211 )

案例 3 加入世贸:政府如何与国际接轨 .....	(219)
<b>第六章 公共管理的内部要素 .....</b>	<b>(224)</b>
第一节 公共组织的领导 .....	(224)
第二节 公共部门的人力资源管理 .....	(243)
第三节 公共服务的绩效管理 .....	(251)
第四节 公共财政 .....	(260)
案例 4 违章建筑案例——“城中村”现象 .....	(267)
<b>第七章 公共管理的外部要素 .....</b>	<b>(271)</b>
第一节 政治与行政 .....	(271)
第二节 中央与地方关系 .....	(283)
第三节 第三部门与社会管理 .....	(301)
案例 5 武汉廉租房历程 .....	(314)
<b>第八章 电子政务与数字城市政府管理 .....</b>	<b>(317)</b>
第一节 电子政务概述 .....	(317)
第二节 电子政务管理模式及其影响 .....	(324)
第三节 电子政务的发展阶段与评价方法 .....	(330)
第四节 数字城市政府管理 .....	(335)
案例 6 湖北省政府网站应该如何建? .....	(340)
<b>后 记 .....</b>	<b>(344)</b>

# 第一章 公共管理基本理论

## 第一节 公共管理的内涵

公共行政作为一门学科,诞生于20世纪初发达的资本主义国家,现已有上百年的历史。20世纪80年代以来,伴随着全球化、新技术革命和信息社会的到来,西方各国政府为了迎接挑战,开展了声势浩大的公共部门改革和重塑政府运动。这场改革改变了公共部门的管理模式,传统的公共行政模式被新公共管理模式取代,也使得公共部门管理的理论框架和知识体系发生了重大变化,公共管理学作为一门崭新的学科得以诞生和发展。

在我国,随着公共部门改革的不断深入和公共管理硕士(MPA)学位教育的推行,公共管理领域日益受到人们的关注,但对公共管理的研究,在我国尚处于起步阶段,对公共管理的认识,目前还处在争论之中。自20世纪90年代中叶以来,学术界对用行政、行政管理、公共管理等来指称政府和非政府组织研究领域的几个基本概念产生了浓厚的兴趣,进行了热烈而又深入的讨论。鉴于行政管理、公共行政、公共管理三个概念在我国并存,且“公共管理”这一概念的使用频率越来越高,在学术界形成一股热潮,有必要对它做一个完整清晰的界定,因此我们首先必须对与之相关的几个概念进行一番梳理,澄清一些基本概念的历史渊源和现实意义。

### 一、行政管理、公共行政与公共管理

20世纪80年代以来,中国的学术界大多使用“行政管理”一词来

指称政府管理。所谓“行政”，在我国早期的历史文献中，是指“管理国家政务”，而“管理”在中文里的意思则为管辖、料理、处理等。从一般意义上来看，管理是一种人与人之间通过某种强制实行约束的社会现象，是社会组织的功能。行政虽然也是一种管理活动，但却与一般的管理活动有着严格的区分：行政的主体是国家或者说政府，它带有明显的政治权力属性，以国家暴力机器为后盾，这是一般组织的管理所不具备的。在中国，“行政”这个词更强调政治性而非管理性，在很长的时间内，它根本就是和政治结合在一起的。为了彰显这个几乎被忽视的一面，需要更多地把管理学的一些方法和理论借鉴过来，努力提高整个政府管理的效率。“行政管理”的提法反映了我们关注中心的转移。随着研究的不断深入，学者们在认真地解读了“行政”的真正涵义之后，又大多倾向于使用“行政”二字取代“行政管理”，不过，作为一种历史的、习惯性用法，“行政管理”仍然被许多学者接受并继续使用。

在中国行政学界，行政管理和公共行政在很大程度上是等同的。行政管理关注的是政府的管理，行政管理学是传统的对行政学的称谓，主要以政府体制、程序和运作机制为研究对象，探讨其规律，为政府行政机构设置的科学化和政府管理方式、方法的技术化提供理论上的依据，它的目光是锁定在政府之内的。在国外，“Public Administration（公共行政）”这个概念则突出了“公共性”这个价值范畴，进一步明确了行政的性质，不仅关注政府，强调政府的外部职能，而且还把目光投向了政府之外的公共组织。它扩大了研究范围，突出了研究重心的转移。但在中国，“公共行政”与“行政管理”都对应着 Public Administration；就其研究范围和方法来看，基本上是与行政管理同义的，我国绝大多数学者也都把“行政管理”称为“公共行政”。但严格来看，公共行政是建立在行政管理基础上的，包容了行政管理的内容而又限于行政管理。

针对公共行政和公共管理的关系而言，在西方学术界主要有如下三种不同的理解：（1）将公共管理等同于公共行政，这是那些坚持传统范式的学者们也即是公共行政学派所主张的。例如，罗森布罗姆（Da-



vid H. Rosenblom)的《公共行政学》就持这种看法。(2)将公共管理当做公共行政的一个分支,即专门研究行政管理方法、技术与技巧的这一部分。这以奥特(J. Steven Ott)等人主编的《公共管理精华读物》为代表。(3)将公共管理当做一种与传统的公共行政学、公共政策范式(途径)相竞争的新范式或新途径。如波齐曼(Barry Bozeman)和斯特拉斯曼(Jeffrey D. Straussman)的《公共管理战略》、雷尼(Hal G. Rainey)的《理解和管理公共组织》、休斯(Owen E. Hughes)的《公共管理与行政》以及大量的“新公共管理”或“管理主义”学者的著作。<sup>①</sup>这种观点很具有代表性,如休斯教授认为,公共行政和公共管理两者没有从属关系,应该把它们看作两个相互竞争的典范。公共行政注重的是过程、程序和符合规定,关注的是内部事务,而公共管理涉及的内容更加广泛,它注重的是取得结果、改进技能和增强责任,关注的是外部环境和管理策略。

在我国学术界,虽然也存在着类似上述的不同观点,但一般认为公共管理涵盖了公共行政,或者说公共管理是公共行政发展到一个新时期的产物。半个多世纪以前,公共行政大师罗伯特·达尔(Robert Dahl)在《行政学的三个问题》中曾这样讲到:“从某一个国家的行政环境中归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。在我国,由于没有像西方那样导致公共管理概念凸显的新公共管理运动,西方意义上的公共管理学在国内缺乏实践和学术传统,从这个角度来看,从公共行政的角度来理解中文的公共管理也是符合当前中国实际的。

从以上观点可以看出,由于分析和认识角度不同,在公共管理的研究上的确存在很多不同的见解,这也反映了对于公共管理的研究在目前仍然处于缺乏共识、观点激烈交锋的阶段之中,但公共管理理论模式

<sup>①</sup> 陈振明. 公共管理范式的兴起与特征. 中国人民大学学报, 2001年第1期.

作为公共行政模式的更高发展阶段,则体现了公共管理方式的根本性和方向性调整。

## 二、公共管理的属性、要素及特征

综合各种关于公共管理内涵的认识,一般而言,对于公共管理可以有三种理解:一是广义的,由于有人类社会就有公共生活及其管理,因此,最广义的公共管理可以追溯到早期的人类社会;二是比较狭义的,指发端于19世纪末、以行政管理学或公共行政学名称出现的公共管理;三是严格意义上的公共管理,即兴盛于20世纪70年代,以“新公共管理”运动为代表的公共管理理论及实践。<sup>①</sup>本书所指称的公共管理侧重于严格意义上的公共管理,但兼顾狭义的公共管理。从这个角度来看,正如著名的行政学家德怀特·沃尔多把公共行政理解为一种理论研究和一种管理公共事务的行为一样,公共管理也可以理解为一个理论派别或理论思潮和一种实践活动。作为一个理论派别,它是20世纪70年代以来西方国家政府改革过程中吸收私营部门的管理经验和方法而形成和发展起来的;作为一种实践活动,它与新公共管理运动紧密相连。同时,无论其作为理论派别抑或是实践活动,又与传统的公共行政密不可分。

如前文所述,由于分析和认识角度不同,在公共管理的研究上的确存在很多不同的见解,这也导致了给公共管理下一个详细、准确、权威的定义是不现实的,正如胡德曾将公共管理解释为“国家的艺术”。从这个角度出发,我们可以松散地将公共管理定义如下:公共管理是政府和非政府公共组织在向社会提供公共产品和公共服务的过程中所进行的调控活动。在这个概念里,我们回避了公共管理的价值判断问题,公共管理不能由它在各个不同的发展阶段被分别赋予的价值内涵来确定,每一个时代都有自己的价值判断标准,它们很可能是不同的,甚至

---

<sup>①</sup> 黎民. 公共管理学. 北京:高等教育出版社,2003年,第1页.

是相互冲突的。例如,早期的公共行政奉行效率至上原则,“公平”这个价值并不在它的内涵之中,社会公平即使出现在其结果中,也不是有意的、公开的和明确的追求。但现在,人们认为“公平”至少是公共管理的核心价值之一。<sup>①</sup>

### (一)公共管理的属性

简单来说,公共管理属性包括“公共”与“管理”两个方面。“公共”是指公共管理的本质属性,它表明公共管理的本质是提供公共产品,管理社会公共事务,以满足社会公共需求;“管理”是指公共管理作为管理活动的一般属性,它表明管理是公共管理主体实施公共事务管理的一系列计划、组织、协调、控制等管理活动的综合。

#### 1. 公共管理的公共属性

“公共的”(Public)意指多数人的或者关系多数人利益的。公共问题的存在是公共管理存在的基础。可以说,公共问题广泛地存在于人类生活的各个方面,只要有人群居住的地方,就会发生各种各样与人类生活息息相关的公共问题,如公共危机问题、贫富差距问题、人口老龄化问题、环境污染问题、资源危机问题等。所谓的公共问题也即是与广泛的社会生活发生关系,造成广泛的社会影响,并关系到公共利益的问题。我国某些权威的工具书对“公共”一词的解释,有的是“共同”之意,有的是“公有、公用”之意,还有的解释为“公众共同”,但其基本词干是“共同”。若把它们与“利益”结合在一起,则形成了“公共利益”和“共同利益”。人们常常把“公共利益”与“共同利益”不加区别地使用,这是不合适的,在讨论“公共管理”问题时尤为重要。毫无疑问,公共利益是共同利益,但共同利益则不一定是公共利益,它们的差别体现在“公”字上,只有那些具有社会共享性的共同利益才是公共利益。

处理公共问题,关键是通过公共部门与准公共部门的合作,提供公共产品与公共服务,使公共利益最大化。公共产品(Public Goods)和公

---

<sup>①</sup> 徐晓林. 中国公共管理研究精粹. 武汉出版社, 2003年, 第11页.

共服务(Public Service)是公共管理的基本概念。

公共产品是和私人产品相对应的概念。公共产品是指具有非竞争性和非排他性的产品。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少对其他使用者的供应,即当某人在消费一定物品的同时,其他人也可以消费等量的同类物品;非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外,即同一物品不仅供其占有者来消费,而且不排斥占有者以外的人来消费。公共产品的这些特征,以及规模效益巨大、初始投资量大的特点,使得私人企业或市场不愿意提供、难以提供或即使提供也难以做到有效益,因而,一般由公共部门与准公共部门来提供。

公共服务是公共部门与准公共部门为了满足社会公共需要,共同提供公共产品的服务行为的总称。它分为提供纯公共产品的公共服务和提供准公共产品的公共服务两种。基本公共服务是提供纯公共产品的公共服务,它指政府向全体社会成员提供的平等的、无差别的公共服务,如国防、外交、公安、司法、基本医疗保健、义务教育、生态环境保护等。混合公共服务是提供准公共产品的公共服务,它带有满足公共需要与满足个人需要相交叉的性质,这种公共服务既能满足公共需要,也能满足个人需要;既人人平等消费,又具有一定程度的竞争性与排他性;既要付费,又不完全付费,如高等教育特别是研究生教育、公共工程、宇宙航天业、原子能工业等。

## 2. 公共管理的管理属性

管理活动广泛地存在于人类社会的各种组织活动之中。管理是在一定环境中,管理主体为了达到特定的目标对管理客体加以调节控制的过程,它是一种以绩效责任为基础的专业职能。“Management”一词的拉丁词源来自于“manus”,意思是“亲自控制”或“取得结果”。

组织中的管理活动有三个基本的构成要素即目标、调控和绩效。目标是对期望达到的最终状态的设想。调控包括两个方面的内容:一是调控人与资源的关系,实现资源的有效利用和科学配置;二是调控人与人之间的关系,将个人的力量整合成组织的力量,实现组织目标。绩

效是组织的效率(Efficiency)与效果(Effectiveness)。效率指投入与产出的关系,在投入相同的情况下获得更多的产出,或用较少的投入获得同样的产出,即为有效率;效果指管理者所实现的组织的目标。效率涉及的是活动的方式,效果涉及的是活动的结果。

一般而言,管理具有三种主要的职能:战略管理职能、内部管理职能、外部管理职能。所谓的战略管理职能是指在正确预测外部环境变化和准确评估组织能力的基础上,科学确定组织的目标和工作重点,并制定实现组织目标的战略计划。内部管理职能是对组织内部各构成要素的管理,包括如人员的组织和调配、人力资源管理制度的确立、财务制度的建立与公共支出的管理、管理信息系统的建立、绩效评估体系的确立等。外部管理职能则是对组织外部各个构成要素的管理,包括与其他组织关系的协调,与组织外部单位关系的协调、与新闻媒介和公众关系的协调等。

从某种程度上来说,公共管理是一般管理范畴中的子集。由于公共管理活动也具有一般管理活动的要素和职能,因此公共管理具有管理的一般属性。这就决定了公共管理是一种结果导向性的管理,公共部门必须提高公共服务的质量和效率,必须接受市场检测。因此,公共管理可以借鉴企业管理和市场运行的成功经验,运用市场机制和企业管理经验改革政府管理机制。

由于公共管理的公共属性和管理属性并存,公共管理一直都试图在政治和管理之间找到恰到好处的平衡。从历史发展来看,如果过于强调企业价值的优先性和工具理性,过分推崇技术过程和效率,就会使公共管理无力反省其自身固有的根本价值目的,成为执行与管理的工具。在这种工具理性指导下的公共管理,沉溺于成本—效益分析,就会偏离它本来所应当承载的社会价值,最终导致“公共性”这一核心价值范畴的丧失;反之,如果过于强调由公共管理的“公共性”所派生出的行政权力这一政治特征,则不符合政府在市场经济条件下的“管理者”角色定位。公共管理就是这样在政治和管理之间来回摇摆,时而离政

治近一点,时而离管理近一点,确切位置只能由它所处的环境来决定。

## (二)公共管理的要素

### 1. 公共管理的主体

公共管理的主体是政府组织和非政府公共组织的统一,在当前的重点仍然是政府组织。一直以来,政府都是公共管理的核心主体,但不是唯一的主体。新公共管理运动的实践已经证明,以前由政府承担的不少公共管理职能及其具体内容,都可以由非政府公共组织来承担,其绩效并不比前者差。一般而言,宏观方面的管理职能或者是全局性的关键事项,更多地应由政府来承担,特别是如国防、外交、重大法律法规与政策的制定,只能由政府来完成。从微观方面的管理来看,政府可以承担一部分,更多的应该交给非政府公共组织来做,愈是接近基层方面的公共事务,愈是有可能让相关的非政府公共组织来完成。值得指出的是,虽然公私部门的管理存在相似性,管理知识、技能、工具等可以互相学习,且公共管理也强调政府、企业、公民、社会的互动以及在处理社会和经济问题中的责任共担,但公共管理和私人管理是有着本质差异的,突出的表现在公共管理的“公共性”这个价值范畴上,过分倾向于管理的市场化导向,对公共管理而言是有害的。

与非政府公共组织相关的几个概念,如公共部门,第三部门,非政府组织,非营利组织等等都是用来表示公共管理中除政府以外的主体的。需要指出的是,要展开对政府之外公共组织的研究,必须以发达的市民社会(公民社会)为基础,我国当前缺乏这个条件。一般而言,这类组织有两个主要特征:不以营利为目的;追求的是公共利益。对于第一点,有必要做进一步的说明,因为绝大多数文献都把它解释为不追求利润的最大化,我们认为这尚待商榷。从法律上讲,判断一个组织是否以营利为目的,要看这个组织所获取的收益是否在其组织成员之间进行分配,如果分配,它肯定是以营利为目的的组织;如果不分配,那就要看这些收益的用途。换言之,追求利润的最大化并不妨碍一个组织成为非营利组织,只要它把所获得的收益不是分配给其成员而是用于公

共利益的目的。公共利益才是判断的最基本的标准。基于以上理解,我们认为,非营利组织和非政府公共组织是不同的概念;前者追求的可能是共同利益,也可能是公共利益,而后者追求的仅仅是公共利益。

## 2. 公共管理的客体

公共管理的客体即为公共管理的对象,它指各类社会公共事务。正如我国公共管理学者王乐夫所指出的,“公共管理,是对公共事务进行管理的社会活动”。<sup>①</sup>“公共事务(Public Affairs)这一概念于18世纪就在西方国家产生,当时称为社会事务。公共事务是指涉及社会全体公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动,以及这些活动的实际结果。公共事务具有公益性、非营利性和规模性等特点。公共事务的受益对象是全体社会公众,它所反映的是社会整体的公共利益,公共事务所提供的产品和服务对象应该是全体社会公众,同时也是整个社会发展所必不可少的条件。一般而言,公共事务的公益性决定了社会公众在享受公共服务的过程中一般不需要交费。有时为了弥补公共事务经费的不足,也会采用收费的方法,但这种收费绝不以营利为目的。公共事务的范围十分广泛,建立公共事务体系需要大量的投入,而且,公共事务的某些内容必须达到一定的规模后才能体现出应有的效益,因而,公共事务具有规模效益。

按照社会公共事务的性质,可将社会公共事务分为政治事务、经济事务、社会事务三类。政治事务是涉及国家主权和领土完整、国家政权稳定和社会安定、国家利益与民族利益等内容的各项事务,包括外交、国防、公安、国家安全、民族工作等等;经济事务包括维护宏观经济稳定、维护市场经济秩序的各项宏观调控和经济管理方面的事务,包括运用制定和执行计划、财政政策、金融政策、产业政策等手段进行宏观调控,运用经济性规划与社会性规划等手段进行微观经济管理,从而引导整个国民经济持续、快速、健康发展;社会事务是社会领域的公共事务,

<sup>①</sup> 王乐夫. 论公共管理的社会性内涵及其他. 政治学研究, 2001年第3期.

主要包括教育、科学、公共卫生、社会保障、环境保护、文化等方面的事务。

### 3. 公共管理环境

“公共管理环境”是将生态学有关事物及其与周围事物相互关系的原理,用于公共管理研究领域而出现的一个概念,旨在表示公共管理与其周围事物之间的相互关系。“环境”在生态学中是指事物周围影响事物发展的各种因素的总和,是个综合性概念。公共管理是在一定的政治环境、经济环境和社会环境中进行的。特定的环境,决定公共管理特定的性质、目标和方向,同时也决定公共管理实施的方式和特点。

公共管理活动是一种极为庞大而又复杂的社会现象,它本身具有层次性:国家的、公共管理主体的、公共管理人员个人的。因此,影响公共管理活动的各种因素所构成的公共管理环境,可以分为三个层次:

第一,宏观环境:指对公共管理活动的影响是整体性的(直接的或间接的),是公共管理环境的基础。它包括一个国家的国际和国内的自然环境和社会环境,其中国内社会环境的影响最为直接和具有决定性。如市场经济体制的性质与特点及经济发展所处的阶段、民主政治体制的性质与特点及宪政制度的原则、社会结构与社会变迁的性质与特点、全球经济发展的动态、国际组织的影响、全球科技的发展等方面。

第二,中观环境:指公共管理主体活动时所受到的影响因素。包括公共管理主体的组织结构和运行情况,直接影响公共管理活动绩效。如组织结构是否合理,职权责划分是否明确,工作程序是否规范、科学,主体内部管理是否法治化,各项具体管理制度是否健全落实等。

第三,微观环境:指公共管理人员在其具体完成工作任务时所受到的各种影响因素。它涉及一个机构甚至更小的群体内的具体情况,包括人际关系、领导水平方式、工作环境、管理方式、人员素质等。<sup>①</sup>

总之,构成公共管理环境的因素既有物质的也有精神的,既有有形

---

<sup>①</sup> 徐晓林、田穗生. 行政学原理(第二版). 武汉:华中科技大学出版社,2004年,第33—34页.



的也有无形的,大至整个社会、国家以至全世界的客观存在,小至公共管理人员或其身边的人的心理状况。任何环境都是发展变化的,公共管理环境也不是固定不变的。

同时,公共管理过程也是一个能动地影响公共管理环境的过程。通过公共管理改革及相应的经济体制改革、政治体制改革与社会体制改革,可以促进一个国家市场经济体制的不断完善、民主政治的不断发展、公民社会的不断成长和政府施政质量的不断提高。公共管理既是对国情因素的准确把握,也是对改革和创新的不懈追求。

### (三)公共管理的特征

公共管理的特征是其本质属性的反映。首先,公共管理呈现出多学科之间的相互交叉、相互渗透和跨学科发展的特征。随着信息时代和知识经济的发展,人们从多角度、多侧面来研究公共管理,各学科之间相互交叉、相互渗透的明显趋势,导致了公共管理学多元式的综合研究方式。这种研究方式强调各学科之间理论与方法的互补,运用各学科理论及其研究方法来解释与解决公共管理中实际存在的问题。其次,在全球化的发展趋势下,公共管理所面对的公共事务与社会公众都具有广泛性、多变性和复杂性。这又使得公共管理具有综合性、现实性的特征。具体而言,现代公共管理具有如下基本特征:

#### 1. 目标的公益性

也就是说,现代公共管理以公共利益和公共福利为目标。人类社会所有的公共管理活动都具有执行国家及政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的基本目的与性质;同时,在不同的历史时代、不同的发展阶段、不同的政治与经济体制下,公共管理活动的具体目的与性质又呈现出差异。但人类社会越发展,就越使得公共管理活动的具体目的与性质趋于共同:增进、维护与实现公共利益,提供公共服务。即使是执行国家及其附属物政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的基本活动也开始逐渐“软化”。

#### 2. 主体的广泛性