

21
世纪公共管理教材

Xiandai
现代
公共管理学
Gonggong Guanlixue

帅学明 主编



华南理工大学出版社

21 世纪公共管理教材

现代公共管理学

主编 帅学明

副主编 郭晋杰 李 茵 阎玉科

华南理工大学出版社

· 广州 ·

湛江海洋大学教材建设基金资助出版

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公共管理学/帅学明主编. —广州: 华南理工大学出版社, 2004.8 (2005.8 重印)
ISBN 7-5623-2108-6

I. 现… II. 帅… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 059045 号

总发行: 华南理工大学出版社 (广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

发行部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scut202@scut.edu.cn <http://www.scutpress.com.cn>

责任编辑: 吴兆强 孟宪忠

印刷者: 湛江日报社印刷厂

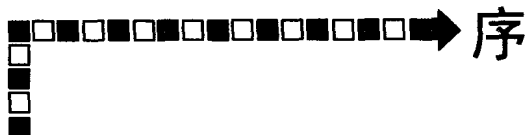
开本: 787×960 1/16 印张: 16 字数: 351 千

版次: 2005 年 8 月第 1 版第 2 次印刷

印数: 3 001~5 000 册

定价: 26.00 元

版权所有 盗版必究



早在1987年，中共湖南省委直属机关工委主办行政学讲习班，在教学期间，帅学明同志勤学慎思的精神给我留下了难忘的印象。之后，我们多次聚会交流学术思想，特别拜访他时，看到他在极其艰难的努力探讨公共管理学，成果颇丰，深为感动。

帅学明教授调到湛江海洋大学任教后，坚持从严治学，带领一批青年学者编著《现代公共管理学》，几易其稿，精益求精。我觉得全书框架得体，条理清晰，观点明确，知识性强。对公共管理及其学科发展的历史与现状做了比较客观的论断，对公共管理过程进行了科学的分析，对公共管理内容作了重点的阐述，对如何保证公共管理目标的实现也作了认真的剖析。尽管全书体系还可进一步调整，某些提法还可进一步斟酌，希望今后修改完善。但瑕不掩瑜，本书有一定的理论高度和深度，有助于教学与实践工作，是一本值得推荐的好教材。

我国公共管理学尚处于初创阶段，本书作者继承和发扬敢于挑战自我、挑战权威的精神，独立思考，自成体系，对学科建设是有裨益的。作为学者，

只有挑战自我，才能完善自我，发展自我；只有挑战权威，才能造就权威，提高权威。近年来，我国行政学者探讨公共管理，推进政府职能转变，提出了许多有价值的见解，应该充分肯定。但我觉得有些为政府定型的观点，粗看有理，细想有疵，不符合我国的政治体制、领导体制和公共管理的实情。政府的模型是由国体、政体决定的，中外国情相差甚远，不宜照搬。我们要慎为政府定型，既要敢于抒发己见，又要求真务实。现慎思三点：

首先，慎思从“划桨型政府”到“掌舵型政府”，政府“掌舵”不需要“划桨”吗？从政治体制看，我国实行“议行合一”制。政府的所有者是人民而不是政府官员，政府是人大的执行机关，人大“掌舵”（决策），政府“划桨”（执行）。从党政关系看，党委“掌舵”（挥手），政府“划桨”（动手）。从组织体制看，政府各层级、各部门“掌舵”、“划桨”兼而有之，各有侧重。一般是上级“掌舵”，下级“划桨”，古今中外，概莫能外。从职位分类看，我国不分政务官、事务官。领导者既要决策又要执行，非领导职务的公务员都是“划桨”者。二者互相依存，不可分割。从民心看，群众最拥护的政府是敢于“掌舵”又善于“划桨”，既求真又务实。温家宝总理指出，以人为本是我们执政的理念和要求，应当从现在的具体事情做起，贯穿到经济社会发展的各个方面，贯穿到我们的各项工作中去。他言传身教，“掌舵”不忘“划桨”，为农民讨工钱，深得人心。从学理看，执法比立法更艰难，落实政策比制定政策更重要。我们期盼的不是从“权力型”到“划桨型”政府，而应是“掌舵”、“划桨”优化的高效政府。

其次，慎思从“权力型政府”到“责任型政府”，政府尽责不需要权力吗？政府是拥有法定行政权的权威组织，包括命令权、决策权、财政权、人事权、审计权、外交权、监管权、奖惩权等等，负责处理国家一切内政外交事务。政府机构的重要组织原则是权责相称。二者相辅相成，不可偏废。政府的责任（义务）是人大授权的依据，政府的权力是完成责任的保证。政府职能包括职权与职责，管理国家、治理社会，权力和责任缺一不可。如果有责无权，无法尽责；有权无责，就会“寻租”，过去错在过分集权或滥用权力，而不是权力本身。我们期盼的不是“权力型”到“责任型”政府，而应是权力、责任并重的法治政府。依法集权、授权、分权、治权，用权有度，失责必究。

再次，慎思从“管理型政府”到“服务型政府”，政府服务不需要管理吗？政府是行政组织，非服务组织。行政与管理紧密相连，行政首长决策属高层管理，推行政务；部门行政领导及其人员属中下层管理，处理事务。只

有加强和改善各级政府的管理，党和国家的一切大政方针、政策才能落到实处。如果政府不管理国家，谁管理？一个国家头等重要的任务就是管理，政府是国家管理的“心脏”。政府属于上层建筑，只有通过管理才能为“三大文明”服务。政府通过管理达到服务的目的，制定产业、就业、社保、物价、投资、金融、贸易、税收、审批等政策法令，发挥领导、组织、指挥、调控、管制等功能，都属于管理的范畴。加强社会中介、信息咨询和社区服务等工作，也离不开管理。因此，政府不仅是服务员更是管理员，是完善市场、发展经济的组织者，生产要素、生产关系的调节者，确定发展方向、决定重大问题的决策者，公共事业、风险项目的投资者，社会公平交易、合理分配的保障者，公共产品、公共服务的提供者，安定团结、国际合作的维护者。总之，政府是经济、政治、文化和社会最高的管理者，只有当好公共管理的管理者，才能落实科学发展观。我们处于人才、科技、管理三足鼎立的发展时期。“三分人才，七分管理”，管理到位，服务才能到位，一流的管理才有一流的服务，只有科学的管理，才有高质量的服务，管理出人才、创效益、促发展。我国现在尚存在这样或那样的问题，违法乱纪行为屡禁不绝，社会治安形势依然严峻，大案要案时有发生，浪费现象非常严重，各种事故层出不穷。究其根源主要是由于我们管理观念、管理法规、管理制度、管理机制和管理行为不到位。如果我们只强调服务功能而不重视管理职能，社会将不堪设想。诚然，由于自然、社会和国际问题复杂多变，而政府工作人员对客观事物的理性认识总是有限的，办公手段的先进性是相对的，世界上不可能存在“公民在任何时间、任何地点能够得到完善服务的‘无缝隙’政府”。正如温家宝总理说，现在我国还处于社会主义初级阶段，无论是生产力发展和物质财富的积累，还是生产关系和上层建筑的完善，满足人民的多方面需求和实现人的全面发展，都还不可能做得很好。因此，政府管理不能理想化。公共管理应以政府为主体多样化，政府管理应以民心为导向社会化，政府服务应以公共利益为重点全民化。我们期盼的不是从“管理型”到“服务型”政府，而应是管理、服务规范的廉能政府。

广东省委党校

广东行政学院

唐代望

2004年5月



前言

公共管理是一种客观存在的社会活动，是以政府为主导的公共部门依法对社会公共事务所进行的管理。公共管理学是研究公共管理实践活动及其发展规律的科学，是一门经过科际整合而形成的交叉性学科，是以解决社会公共问题为宗旨的应用性学科。

20 世纪 90 年代以来，随着我国经济和社会改革的不断深化，社会公共事务的内容迅速增加，“公共”领域不断扩展，旧有的管理模式已不能适应新形势对公共管理的要求。于是，对公共管理的研究成了我国学术界的研究热点之一。2001 年 12 月，由北京大学、中国人民大学、中山大学、国家行政学院、《光明日报》理论部、《中国行政管理》杂志社、湛江海洋大学七家单位联合主办，湛江海洋大学承办的“全国首届公共管理理论与教学研讨会”在广东省湛江市召开，国内众多专家学者云集，对公共管理理论与教学进行了研讨；与此同时，社会对公共管理人才的培养和教育也提出了新的要求。在这样的形势下，湛江海洋大学经济管理学院的部分教师集体编著了这本公共管理学教科书。

那么，作为现代公共管理理论的教科书，究竟应该包括一些什么样的内容呢？我们认为，首先，作为交叉性学科，公共管理学必须综合运用管理学、政治学、公共行政学、经济学、社会学、心理学、法学、哲学和现代科学技术等学科的知识及理论来丰富之。其次，作为应用性学科，公共管理学必须面向实际，研究并解决公共管理过程中出现的问题。第三，作为一种知识，公共管理学要完整地反映出它的基础理论知识和基本内容，应尽量涵盖作为一级学科的“公共管理”之下的二级学科。第四，公共管理学是由公共行政学发展而来的一种新的学科，其在管理理念与方法上要有别于公共行政学。本书正是遵循以上原则，在借鉴了国内外已有的研究成果的基础上构建了自己的内容体系。

本书主要作为高等院校公共管理类专业本科教材，也可作为 MPA（公共管理硕士）专业的参考教材；同时，还可作为政府等公共部门的各级管理人员、研究人员的参考书，也可供其他对公共管理学感兴趣的人士阅读。

当然，具有当代意义的中国公共管理学学科体系的建立，尚处于初始阶段，因此，其教科书的不成熟在所难免。这种状况只有伴随着社会的发展，通过持续的公共管理实践活动、教学和科研活动来逐步完善。

编 者

2004 年 1 月



目 录

第一编 导 论

第一章 公共管理与公共管理学·····	(1)
第一节 公共管理·····	(1)
第二节 公共管理学·····	(7)
第二章 公共组织·····	(13)
第一节 公共组织的概念与特征·····	(13)
第二节 公共组织的结构与类型·····	(15)
第三节 公共组织的过程与行为·····	(19)
第四节 公共组织环境·····	(22)
第三章 公共管理职能·····	(25)
第一节 公共管理职能的概念与特性·····	(25)
第二节 公共管理职能的历史演变·····	(27)
第三节 公共管理职能体系·····	(35)

第二编 公共管理过程

第四章 公共管理决策·····	(40)
第一节 公共决策概述·····	(40)
第二节 公共决策系统及其运行·····	(43)
第五章 公共管理目标和目标管理·····	(54)
第一节 公共管理目标的涵义与特征·····	(54)

第二节	公共管理目标的类型与功能	(59)
第三节	公共目标管理	(61)
第六章	公共管理工作计划	(68)
第一节	公共管理计划工作的概念与分类	(68)
第二节	公共管理计划工作的原则与评价标准	(71)
第三节	公共管理计划工作的方法	(76)
第七章	公共管理执行	(78)
第一节	公共管理执行的概念与原则	(78)
第二节	公共管理执行的模式与手段	(80)
第三节	公共管理执行绩效的评估	(82)

第三编 公共管理内容

第八章	政府组织管理	(88)
第一节	政府组织概述	(88)
第二节	政府组织的结构与体制	(90)
第三节	政府组织设计的原则与程序	(93)
第四节	政府组织的变革	(99)
第九章	非政府组织管理	(104)
第一节	非政府组织概述	(104)
第二节	非政府组织的功能与类型	(107)
第三节	非政府组织的监督与管理	(111)
第四节	非政府组织的发展	(113)
第十章	公共管理政策	(117)
第一节	公共政策的性质与功能	(117)
第二节	公共政策机制	(123)
第三节	公共政策分析	(129)
第十一章	公共物品管理	(134)
第一节	公共物品的概念与特征	(134)
第二节	公共物品的类型与供给	(138)
第三节	公共物品供给的效率	(142)
第十二章	社会保障管理	(145)
第一节	社会保障概述	(145)
第二节	社会保障的基本内容	(149)
第三节	社会保障管理体制	(152)
第四节	我国社会保障管理体制的改革	(157)
第十三章	资源与环境管理	(163)

第一节	资源与环境概述	(163)
第二节	我国现行的环境管理制度	(168)
第三节	国土资源和自然资源管理	(174)
第四节	公共部门人力资源管理	(178)

第四编 公共管理保证

第十四章	公共管理法制与伦理	(186)
第一节	法制与伦理概述	(186)
第二节	公共管理法制的基本原则与内容	(189)
第三节	公共管理责任	(196)
第四节	公共管理伦理	(199)
第十五章	公共管理监督与控制	(204)
第一节	公共权力及其运行	(204)
第二节	公共管理监督	(209)
第三节	公共管理控制	(214)
第十六章	公共管理方法与技术	(220)
第一节	公共管理的基本方法	(220)
第二节	社会调查研究方法	(223)
第三节	系统分析的方法与技术	(225)
第四节	网络计划方法与技术	(230)
第五节	电脑信息技术	(233)
参考文献		(238)
后记		(242)

第一编 导 论

第一章

公共管理与公共管理学

公共管理是一种管理模式，是公共组织为了实现公益目的而对社会公共事务所进行的管理活动。它是一种综合性的管理活动。公共管理学是研究公共管理实践活动及其发展规律的科学。它具有非常广泛的内容和研究领域。学习和研究公共管理学，掌握现代公共管理的规律，对于实现我国公共管理的科学化、民主化、法制化具有十分重要的意义。本章作为全书的纲领，客观地阐明了公共管理及公共管理学的基本概念，以及与之相关的一些基本理论和实践问题。通过本章的学习可以较好地把握住全书的脉络。

第一节 公共管理

一、公共管理的涵义与特征

（一）公共管理的涵义

公共管理（Public Management）是由“公共的”和“管理”两词组合而成，“公共的”是一个与“私人的”相对的概念。现代公共管理作为一种新的管理模式和科学研究领域，它的发端，可以追溯到第二次世界大战结束后。二战后，在行政管理方面，西方各国政府普遍实行了凯恩斯主义，对社会经济生活实行了全面的干预，导致了以高失业、高通胀和低增长为特征的“滞胀”现象的出现；政府管理出现了权力扩张、机构臃肿、效益低下、政策失效乃至政府失灵等不良现象。这些问题的产生从客观上引发了20世纪七八十年代西方政府改革的浪潮。从科学研究领域来看，公共行政学理论无法解释政府管理所面临的这些新问题，更无法为当代政府管理实践尤其是政府改革提供有效的理论指导。另一方面，20世纪70年代以后，西方社会科学在经历了长期的分化之后，开始以较快的速度走向整体化的融合；跨学科、交叉综合研究成为社会科学研究的主要趋向；各种与政府管理密切相关的学科取得了长足的发展，出现了大量的新流派、新理论和新方法，为政府管理研究的突破奠定了坚实的基础。在这种背景下，20世纪80年代中后期在美国出现了一种新公共管理（New Public Management）运动。运动的

目标是以解决政府和其他公共部门的管理问题为核心，融合各种学科的相关知识和方法，创立一个公共管理的新知识框架，以适应现实公共管理实践发展的迫切需要。于是，便形成了现代公共管理这样一种新的政府管理理论和政府管理模式。

在这个时期的变革中，产生了众多的研究公共管理的著述，出现了许多对公共管理进行解释的不同观点。

首先，国外学者皮瑞和克莱姆认为：“公共管理是一种新的途径，它是传统公共行政的规范取向以及一般管理之工具取向的结合体。”卡尔森和欧尔曼认为：“公共管理是对行政的一般方面科际整合的研究……它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。”休斯认为：“与管理相比，行政的范围更狭小，功能更有限，因此，从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化。”他又说：“管理包括着行政，但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任……公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性，而公共管理包括得更多。公共管理者不仅仅遵循指示，而且关系达成结果以及为达成结果而承担的责任。”

其次，我国学者陈振明认为：“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。”陈庆云认为：“公共管理是指那些不以营利（不以追求利润最大化）为目的，旨在有效地增进与公平地分配社会公共利益的调控活动。”张成福认为：“公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。”夏书章则认为：公共管理应分为“只限于政府工作的狭义的公共管理”和“不限于指政府工作的广义的公共管理”。

综合以上所说，我们认为，公共管理是指公共组织为了实现公益目的，在公民的广泛参与、参加和制约下，运用政治的、经济的、管理的和法律的方法，对社会公共事务所进行的管理活动。该定义指出了公共管理的主体——公共组织，公共管理的目的——实现公共利益，公共管理的手段——政治的、经济的、管理的和法律的方法，公共管理的对象——社会公共事务。

（二）公共管理的特征

公共管理作为一种综合性的社会活动，作为一种现代管理模式，它具有如下特征：

（1）公共管理的目的是为了实现社会公共利益。社会是一个多元的、复杂的人类生活的共同体。从利益角度看，社会中既存在着以个人目标为指向的私人利益，也存在着以大众目标为指向的公共利益。所谓公共利益，就是社会成员在共同使用公共物品和资源的基础上共享的利益。公共利益既是公共管理的根本目的，也是公共管理的本质要求。社会的稳定与发展必须以社会公共利益去促进带动私人利益的发展。

（2）公共管理的主体是政府组织和非政府组织。现代社会的公共管理主体是多元的，主要有两大部分：一是政府（广义）组织，二是非政府组织。在地位作用上，政府是公共管理活动的主体。在职能分工上，一般来说，宏观方面的管理职能或全局性的

关键事项，诸如国防，外交，社会安全，重大法律、法规与政策的制定等，只能由政府组织来承担；而微观方面的管理，诸如社会服务、社会保障等方面的一些具体事项，更多地应该交给非政府组织来做。此外，还应通过制度安排，使公民有更多的机会参与或参加公共事务的管理活动。

(3) 公共管理的客体是社会公共事务。公共管理的客体是指公共管理活动中具体的权利和义务所指向的对象，即社会公共事务。社会公共事务的内容包括社会问题、公共项目、公共物品和资源。社会问题是那些属于公共部门职责范围内、与公共管理目的相符合、需要解决的问题。公共项目是依据政策而采取的一系列行为及过程，是公共管理中最直接的对象。公共物品和资源主要包括公共设施、公共产品、公共信息资源、社会人力资源、自然资源、公有企业和公司。

(4) 公共管理的基本职能是服务职能、经济职能、政策与法律职能、社会保障职能。在管理职能体系中，不同性质的管理的基本职能是不相同的。公共管理的公共性与政治性特征决定了它具有上述四项基本职能。

(5) 公共管理可运用一切管理手段。公共管理首先应突出“公共”的特性，在管理手段上需运用政府组织的常用手段，如行政指令手段、法律手段、经济手段、思想教育手段等。同时，私人部门的管理手段也可应用到公共管理中，如重结果、重效率、重技术等。运用私人部门的管理手段，其目的也是为了解决公共问题，满足公众的需要。

二、公共管理的对象

公共管理以社会公共事务作为管理对象，社会公共事务主要包括社会问题、公共项目、公共物品和资源三大部分。

(一) 社会问题

社会是一个充满着矛盾的人类生活的共同体，在任何时代或任何社会区域，都会面临着这样或那样的问题。社会问题是多种多样的。同时，社会问题又是层出不穷的，当一些问题得到解决时，新的问题又会产生。因此，公共管理不可能同时去解决所有的社会问题，只有符合公共管理目的、属于公共管理机构职责范围内的社会问题，才成为公共管理的对象。鉴于此，必须善于识别各类社会问题，合理地选择那些主要的或重大的社会问题作为公共管理的对象。一般来说，作为公共管理对象的社会问题必须具备以下几个前提条件：第一，它是一种客观存在的并与社会严重失调的现象；第二，它影响到一定社区内的成员的正常生活，受到人们的普遍关注；第三，它必须依靠社会的力量进行综合治理才能获得解决；第四，它的解决有助于推动社会整体的进步与发展。

同时，作为公共管理对象的社会问题又都具有如下一些特征：①公共性。首先，作为公共管理对象的社会问题是公众化的问题，它已经被许多人所意识到，并且产生了希望加以解决的迫切愿望。其次，它涉及社会的方方面面，影响社会的整体目标和运行进程，与社会成员的利益有着直接或间接的关系。②可变性。作为公共管理对象的社会问题并不是一成不变的，随着社会的发展和各种条件的变化，问题本身也在发生改变，旧

的问题解决了，新的问题又会产生。此时此地作为公共管理范畴内的社会问题，彼时彼地可能不再是公共管理的对象。因此，必须动态性地去看公共管理所涉及的问题和对象。③确定性与不确定性的统一。被纳入公共管理范围的社会问题，必定是人们所知晓和意识到的问题，对它的重要性和解决方法也有一定的了解和把握，这就是问题的确定性。但另一方面，它所涉及的环境因素及其复杂性，无时不在变化，因此，人们对它的把握不可能绝对正确，也不可能完全无误地预测对它加以解决所带来的结果，这就是问题的不确定性。因此，任何社会问题都是确定性与不确定性的统一。

（二）公共项目

所谓公共项目是指为实现公共管理目标而采取的一系列行为及其过程，它是公共管理中最直接的对象。公共项目具有以下特点：①把特定的公共管理活动划分为必要的行为步骤或阶段，以便有效地实现公共管理的目标；②仔细考虑每个步骤之间的关系，尤其是与特定的结果之间的关系；③明确每一步的实施者和责任者；④有明确的完成每一步骤和整个项目的时间表；⑤经常检查资源分配与预先规划是否符合。

对公共项目的管理须注意以下两点：首先，公共管理人员应善于把政策原则、管理目标转换成具体的公共项目，使人们通过项目的制定看到公共管理的作用及其与人们生活的直接关系，从而调动人们积极地参与公共管理。其次，拟定出项目计划之后，要加强项目的实施与管理，尤其要对项目的结果和资源配置与使用情况实行有效的监控，建立、完善项目管理的反馈机制及相关的责任制，通过经常听取反馈意见，及时调整和修改计划。

（三）公共物品和资源

对公共物品和资源的管理，是公共管理的主要内容之一。

1. 公共物品

关于公共物品的概念，世界银行《1997年世界发展报告》指出：“公共物品是指非竞争性和非排他性的货物。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。”从世界银行的解释可以看出，公共物品是与私人物品相对应的一种物品，它具有以下特征：①消费的非竞争性和非排他性；②自然垄断性；③收费困难；④规模效益大；⑤初始投资量大。公共物品的这些特征使得私人企业或市场不愿意提供或难以提供，即使提供了也难以取得效益。因此，一般皆由政府等公共部门提供。与公共物品相比较，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。

公共物品的内容可以通过对它的类型划分来理解。一种划分方法是根据公共物品的性质分为纯公共物品和准公共物品；另外一种划分方法是根据公共物品的表现形式分为有形的公共物品（或称硬公共物品）和无形的公共物品（或称软公共物品）；还有根据公共物品提供机构的权限分为全国性的公共物品和地方性的公共物品；根据公共物品的受益人范围分为农村的公共物品和城市的公共物品等。

2. 资源

资源是指一国或一地区内拥有的人力、物力和财力等物质和精神要素的总称。按其形成方式分为自然资源和社会资源。作为公共管理对象的资源主要包括：①公共信息资源。即一定社区的人们共同拥有和可能享用的各种精神产品，包括文化产品、科技成果、经济信息等等。它是现代人类社会赖以生存和发展的基础。②人力资源。即指一国（地区）从事智力劳动和体力劳动的人的总称。在诸多社会资源中，人力资源是最活跃和最宝贵的财富。因此，对一定社区内共有的人力资源的开发和利用，并促使其发展，便成为了公共管理的重要内容之一。③自然资源。即指在一定的社会经济和技术条件下，能够产生经济效益或生态环境效益，以提高人类当前或可预见未来生活质量的自然物质和自然能量的总和。例如：土地资源、矿产资源、水资源、生物资源、海洋资源和气候资源等。自然资源的合理利用与开发、保护与再生是公共管理的重要内容。

三、公共管理与私人管理的区别

公共管理与私人管理的区别是针对组织的性质及其管理而言的。美国学者菲利浦·科特勒从社会经济的角度将整个社会组织划分为三大部门：第一部门是企业，第二部门是政府，第三部门是非营利组织。其中，企业是私人组织，政府与非营利组织是公共组织。由此可知，公共管理即是指政府与非营利组织的管理，私人管理是指企业的管理。

公共管理与私人管理在管理的一般特征上有许多相似之处。比如，无论是公共管理还是私人管理都具有决策、计划、组织、协调和控制等职能，都需要制定目标和各种规章制度来规范组织及其成员的行为，等等。但是，由于二者的根本性质不同，公共管理与私人管理之间存在着明显的差别。这种差别主要体现在以下几个方面。

（一）公共利益与私人利益的不同

公共管理的目的是为公众服务，它是将公共利益作为自己行为的出发点，公共组织和公共管理者是公众的信托者；而私人管理则是以营利为目的，私人组织追求的往往是个人利益的最大化。这是两者主要的区别。公共管理以服务为导向是因为公共管理要反映民众的愿望与要求；私人管理以利润为导向是因为私人组织要依靠获利而生存。公共利益与私人利益并非完全处于对立的关系，有时可以达成一致，因为两者不同的追求都是社会认可的；但是公共利益与私人利益往往又是对立的。

（二）权威的性质不同

公共管理活动与私人管理活动都包含着权威的行使，但权威的性质是不相同的。

公共管理活动从本质上来说是国家的活动，公共管理的主体是政府，政府的管理是以国家强制力为后盾，所以政府既是公共服务的提供者，同时又是政治权威的执行者。因此，公共管理活动本身即带有强制性，当公众有违反法令的事情发生时，公共组织可在其职权范围内依法处理，而私人组织则不具备这种公权。

私人组织的管理在很大程度上也是权威的行使，但这种权威不是政治权威，不是带有强制性的权力的行使，是一种市场的权威或经济的权威。这种权威并非法律与制度所

赋予，而是来自经济性的市场力量。这种权威不以国家强制力为后盾，它的权威性在很大程度上取决于其在市场上的竞争力。

（三）受法律的约束与契约约束的不同

由于公共管理代表着公众的利益，而公众之间的关系及共同利益是由法律所规定的，所以政府等公共组织在其管理活动中，必须受到法律的约束，在法律允许的范围内活动，这是法制国家的基本原则和要求。

对于私人管理，相对于公共管理要严格受到法律的约束来说，它更多的是受契约的约束。根据契约的要求，按照自己的意思来开展活动，无论是内部管理还是外部交易活动都是如此。

（四）政府控制与市场自由调节的不同

公共管理与私人管理的一个重要区别是政府的控制与市场自由调节的区别。具体表现在以下几方面：

（1）垄断与自由竞争的区别。公共部门提供的服务具有垄断性，因为行使治理权只能有一个部门；私人部门提供的产品和服务，同时有许多竞争者。

（2）公共产品与私人产品的区别。公共部门提供的是公共产品或准公共产品；私人部门提供的是私人产品和服务。前者具有不可分割性和非排他性的特点，后者具有可分割性和排他性的特点，并且价格可以衡量。

（3）依赖与自由的区别。公共部门所提供的产品或服务，公民没有自主选择的权力；私人部门提供的产品或服务，消费者可以自由选择。

（4）服务与追求利润的区别。公共管理是对公民的一种服务，不计报酬；私人部门的活动是为了追求利润。

（五）政治理性与经济理性的不同

公共部门处于社会管理的中心，承担着社会价值与社会利益分配的职责，目的是为了达到社会的平衡。因此，公共组织特别是政府组织在治理中所表现出来的是一种政治理性，考虑的是各种社会利益和价值的平衡，如效率与平等，改革、发展与稳定，个人利益与公共利益的平衡等。

私人部门的管理，其组织的属性决定了它必须追求经济利益，其职能有限，管理的范围较窄，管理问题涉及的人口较少，影响面小，不易形成整体社会作用。基于此，私人管理体现出来的主要是一种经济理性，其他则不顾及或少顾及。

四、公共管理与公共行政的关系

公共管理作为一种新的管理模式，是在公共行政的基础上提出并发展起来的。由于有此渊源关系，便形成了理论界对它的多种看法，主要有：一种观点认为，公共行政与公共管理并无本质上的区别，只不过是称谓不同而已。另一种观点认为，公共管理是公共行政的一个分支，它专门研究行政管理中的方法、技术和技巧部分；公共管理的具体活动主要是从事公共事业的开发和管理。又一种观点认为，公共管理是一种不同于传统