

高等院校公共管理类专业系列教材

公共管理学

(第2版)

曹煜玲 张军涛 李奕赢 编著

Public
Administration

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

公共管理学是各层次公共管理人才培养的主干课程和核心课程，是公共管理学科的重要组成部分。本书以培养学习者的认知能力、分析与解决实际问题的能力、对事物发展趋势的预判能力为出发点，全面系统地阐释了公共管理的基本概念和基本理论，介绍了公共管理研究的基本方法，诠释了公共管理的系统构成，对国内外公共管理相关领域的演进轨迹、理论与实践的前沿领域以及未来发展趋势进行了分析，着重探讨了公共管理的基本流程、政府在公共管理中的地位和作用、政府对各种内部和外部资源的管理、公共部门的危机管理、公共部门的责任和伦理等公共管理核心问题。

本书可作为公共管理学科各专业本科生、研究生的教学用书，也可以作为相关专业领域和政府管理部门的参考书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

版权所有，侵权必究。举报：010-62782989，beiqinquan@tup.tsinghua.edu.cn。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学 / 曹煜玲，张军涛，李奕赢编著. —2 版. —北京：清华大学出版社，2024.2

高等院校公共管理类专业系列教材

ISBN 978-7-302-65280-9

I. ①公… II. ①曹… ②张… ③李… III. ①公共管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2024) 第 021454 号

责任编辑：施 猛 张 敏

封面设计：常雪影

版式设计：孔祥峰

责任校对：马遥遥

责任印制：丛怀宇

出版发行：清华大学出版社

网 址：<https://www.tup.com.cn>，<https://www.wqxuetang.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084

社 总 机：010-83470000 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：三河市天利华印刷装订有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：185mm×260mm 印 张：15 字 数：329 千字

版 次：2014 年 2 月第 1 版 2024 年 2 月第 2 版 印 次：2024 年 2 月第 1 次印刷

定 价：59.00 元

产品编号：103801-01

前言(第2版)

公共管理作为一种新型的社会治理模式大致产生于20世纪80年代，当时人类社会正处于从工业社会向后工业社会转型时期，因此，公共管理所要承担的是高度复杂性和高度不确定性条件下的社会治理。英国学者胡德(Hood)认为：“公共管理即‘国家的艺术’，能够松散地被定义为如何设计、提供、管理公共服务及政府行政部门的细微工作。”这里所说的“国家的艺术”的行为主体不仅仅是政府，还包括其他的公共组织和公众。广义而言，公共管理是以政府组织为核心的公共组织和其他社会组织，以有效促进公共利益最大化为宗旨，综合运用政治、法律、经济和管理等多种学科的理论与方法，以民主科学的方式行使公共权力，依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。

公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会资源，对社会公共事务进行有效治理的一套制度、体制和机制的安排。经验表明，一个民主的、法制的、负责任的、有能力的、有效率的公共管理体系，是一个国家政治稳定、经济发展、社会进步的重要保障和必要条件。而公共管理学是一种广泛而综合的知识框架，以公共管理问题为核心，把当代管理学、政策分析、经济学、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融入公共管理研究，是一个跨学科或交叉学科的研究领域。公共管理学既是一门理论科学，也是一门应用科学，其内在活力在于理论抽象与经验指导能够自由转化，即一般的原理能够转化为指导具体行动的原则，而经验的考察能够抽象为一般的原理与规则。为此，公共管理学不能停留于简单的理论阐述，应该关注公共管理现实中的理论问题、实践问题和技术问题，从而把学科发展中的理论研究与公共管理实践中的理论研究结合起来，把价值设定与经验验证结合起来，把经验试验与模式归纳结合起来，把理论供给与制度供给、政策供给和技术供给结合起来。西方国家公共管理学科发展的一个基本主题是如何平衡“公共”与“管理”的关系。从经典公共行政理论到新公共行政，又到新公共管理理论，再到新公共服务理论和治理理论，就反映了这种此消彼长的关系及两者的内在张力。

随着中国社会主义市场经济体制建立和完善、社会治理体系不断变革、行政管理体制改革日益深化，对各层次公共管理人才的需求日益增长。目前，中国的改革已进入

攻坚阶段，需要顶层设计与摸着石头过河相结合，推进国家治理体系和治理能力现代化。《公共管理学》(第2版)在原书稿的基础上进一步优化了体例结构，充分展现了党的十八大以来中国公共管理领域的新进展；每一章添加了反映中国新时代公共管理新动态的阅读材料；制作了与视频链接的二维码，以数字化形态呈现公共管理的新案例、新方法、新举措，从而能够更好地拓展读者的知识面，提升其分析问题和创新性解决公共管理问题的能力；制作了与教材内容相对应的数字化课件，使读者能够更好地把握公共管理学的知识体系与核心内容。通过对原书稿的系统性修订，全面落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持正确的政治方向，充分反映中国特色社会主义公共管理实践，反映公共管理学科最新进展，以便充分满足公共管理学课程教学需要，形成了结构严谨、逻辑性强、体系完备，体现创新性、数字化和公共管理学科特色的新形态教材，为公共管理学科的发展注入了新的动力。公共管理学科已经成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

本书在参考和总结前人研究成果的基础上，对公共管理的基本理论问题进行了阐述，注重对国内外公共管理领域最新研究成果和发展趋势的介绍、分析和阐释。党的二十大报告提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”等重要论述，发人深省、催人奋进。中国式现代化是切合中国实际、高质量发展的现代化。公共管理是致力于国家治理体系和治理能力现代化的学科，应当以学科的高质量发展服务经济社会的高质量发展。

在编写过程中，我们采纳了许多专家学者的建议。张小鑫、韩玉洁、田飞丽、陆佳琦、陈琢、汤睿为书稿的完成做了大量基础性工作，书中许多内容融入了他们的思想、智慧和心得。我们也参阅了大量国内外文献，吸收并借鉴了国内外学者在这一领域取得的研究成果以及其他相关教材的内容，在此，谨向这些学者和作者表示衷心的感谢。公共管理学科的教育与科研水准的全面提高是一个长期的过程，公共管理也是一个需要学术界和管理层长期共同努力研究的重大课题。鉴于编者的学识所限，本书难免存在不足和偏颇之处，诚望读者和同行专家批评指正。反馈邮箱：shim@tup.tsinghua.edu.cn。



教学课件

编者

2023年7月

目 录

第一章 公共管理概述	001
第一节 什么是公共管理	001
一、公共管理一般理论概述	001
二、公共管理学是一门新兴学科	003
第二节 公共管理主体、角色与 职能	008
一、公共管理主体	008
二、公共管理主体的角色与职能	009
第三节 公共管理的兴起与发展	013
一、公共管理在国外的兴起与 发展	013
二、公共管理在中国的兴起与 发展	014
第二章 公共部门管理流程	023
第一节 计划	023
一、计划的含义及特征	023
二、公共计划的类型	024
三、公共部门战略计划	025
四、计划的实践意义	028
第二节 决策	029
一、公共决策的含义及特点	029
二、公共决策程序	030
三、公共决策方法	032

四、公共决策体制	035
第三节 组织	036
一、公共组织的含义	036
二、公共组织的构成要素	037
三、公共组织过程	038
四、公共组织变革	038
第四节 领导	039
一、领导与公共行政领导	039
二、领导者素质	040
三、公共部门领导风格	043
四、公共行政领导职能	044
五、公共行政领导体制	045
第五节 执行	047
一、公共部门行政执行主体	047
二、公共部门行政执行原则	048
三、公共部门行政执行过程	049
四、公共部门行政执行力建设	051
第三章 政府与公共管理	055
第一节 政府的角色	055
一、典型国家政府角色演进	055
二、政府角色定位	057
第二节 政府与市场	059
一、政府与市场的内涵	059

二、政府与市场关系模式	059	三、政策评估	096
三、政府与市场关系中的主要 问题	060	四、政策监控	097
四、正确处理政府与市场的关系	061	五、政策终结	097
第三节 政府与企业	063	第四节 公共政策分析	098
一、政府与企业的区别	064	一、公共政策合法化	098
二、政府与企业的关系	064	二、公共政策合理化	099
三、中国政府与企业关系的变革	067	三、公共政策社会化	100
四、中国政府与企业关系转型的 举措	068	第五章 公共部门人力资源管理	103
第四节 政府与社会	069	第一节 公共部门人力资源管理 概述	103
一、政府与社会的关系	070	一、公共部门人力资源管理的发展 演进	103
二、政府与社会关系理论	071	二、公共部门与公共部门人力资源 内涵	105
三、中国政府与社会关系的演进	072	三、公共部门人力资源管理内涵	107
四、中国政府与社会关系的变革	073	第二节 公共部门人力资源管理的 主要内容	109
第五节 政府间关系	075	一、公共部门人力资源管理的 理论基础	109
一、政府间关系的概念	075	二、公共部门人力资源管理的 原理、目标与任务	111
二、当代中国政府间的纵向关系	075	三、公共部门人员分类	114
三、当代中国政府间的横向关系	078	四、公共部门人力资源招募与 甄选	119
第四章 公共政策与公共管理	082	五、公共部门人力资源开发与 培训	121
第一节 公共政策概述	082	六、公共部门人力资源绩效管理	126
一、公共政策的概念	082	第三节 公共部门人力资源管理 环境	129
二、公共政策的特征	082	一、公共部门人力资源管理系统	129
三、公共政策的功能	083	二、公共部门人力资源管理环境 影响因素	130
四、公共政策类型	085	三、公共部门人力资源管理环境的 特点	132
五、公共政策工具	086		
六、公共政策在公共管理中的 地位和作用	088		
第二节 公共政策系统	088		
一、公共政策主体	089		
二、公共政策客体	092		
三、公共政策环境	094		
第三节 公共政策过程	094		
一、政策制定	094		
二、政策执行	095		

第六章 公共财政管理	138
第一节 公共财政概述	138
一、公共财政的含义与特征	138
二、公共财政管理的总目标	140
三、公共财政职能	140
第二节 公共预算管理	145
一、公共预算的特征与原则	145
二、公共预算分类	147
三、公共预算程序	149
第三节 公共收入管理	152
一、公共收入的含义及形式	152
二、税收管理	152
三、政府收费管理	155
四、公债收入管理	156
五、国有资产收益管理	157
第四节 公共支出管理	158
一、公共支出的含义与特点	158
二、购买性支出	159
三、转移性支出	161
第七章 公共部门危机管理	172
第一节 公共部门危机管理概述	172
一、危机管理的概念及其理论	
研究进展	172
二、公共危机管理与公共部门危机管理	175
三、公共部门危机管理的必要性和紧迫性	177
四、国内外公共部门危机管理体系建设	178
第二节 公共部门日常危机管理	185
一、危机风险识别	185
二、日常危机管理组织设置及其职责	187

第三节 公共部门突发性危机管理	191
一、公共部门突发性危机管理的含义	191
二、突发性公共事件分类	192
三、突发性公共危机管理机制	192
第八章 第三部门与公共管理	201
第一节 公共管理与第三部门的形成	201
一、第三部门的界定	201
二、第三部门与公共管理的内在相关性	202
三、公共管理中第三部门发展的实践基础	202
四、公共管理与第三部门发展的理论契合	203
五、新公共管理中第三部门的优势	204
第二节 第三部门在公共管理中的角色与功能	205
一、公共管理中第三部门的角色	205
二、公共管理中第三部门的功能	207
第九章 公共部门的责任和伦理	214
第一节 公共部门责任的基本问题	214
一、公共部门责任的内涵	214
二、公共部门责任的特征	215
三、公共部门责任的理想标准	216
第二节 公共部门责任的内部控制和外部控制	217
一、公共部门责任的内部控制	217
二、公共部门责任的外部控制	219

第三节 公共部门伦理 219

一、公共部门伦理的内涵与原则 ...220

二、公共部门伦理的构成221

三、公共部门伦理的类型221

四、公共部门伦理的表征和功能 ...223

五、公共部门伦理失范225

六、公共部门伦理建设途径226

参考文献..... 231

第一章

公共管理概述

人类社会产生以后便有了公共事务的管理。但是，随着社会的发展，尤其是20世纪后期全球进入高速发展和快速变化时期，经济一体化、政治民主化、文化融合化、环境危机化等多重变化共同形成了一个前所未有的新局面，传统的行政模式面临着重重挑战。建立在公共行政范式基础上的行政实践已经无法应对错综复杂的社会现实，因此，公共管理领域需要一种更加创新、更加有解释力和适应力的理论模式——新公共管理模式。而公共管理学就是一门在已有的关于社会治理的知识基础上专门研究公共管理这一新治理模式的科学。公共管理学所要研究的是公共管理关系、社会治理活动及其所运用的手段。作为一门新兴的交叉学科，公共管理学具有宽广的知识背景和多元化的理论基础，同时，它又是一门着眼于解决公共领域实际问题的应用性科学。公共管理在本质上是服务型的社会治理模式，是对传统的由政府管理社会的单纯管理型模式的替代。

第一节 什么是公共管理

一、公共管理一般理论概述

简单而言，公共管理学是针对公共管理这一实践活动所展开的各种理论研究。因此，对作为一门科学形态的公共管理学进行深入理解，首先就要掌握公共管理的一般知识，而其中最重要的就是要准确认识公共管理的内涵和基本特征。

(一) 公共管理的内涵

对于公共管理(public administration)的界定，当前理论界还没有形成共识，至少还不存在一个能够广泛被接受并且得到推崇的概念。自20世纪70年代末以来，公共管理在西方国家越来越成为一个时髦的术语。但是，西方国家对其理解是宽泛和不确定的。近年来，中国也进一步开展了公共管理的多视角研究，但由于过去一直把公共行政译成行政管理，有时也译成公共管理，人们对公共管理的理解更是差异很大。正如魏塔克(Whittaker)所言，由于公共管理是伴随传统公共行政面临的挑战而出现的，并且公共管理的理论与实践都处于不断变化和发展之中，实践中的公共管理更像一只“变形虫”。

美国行政学专家梅戈特(Megot)认为，目前人们之所以倾向于使用公共管理而不是公共行政，其原因在于“公共行政在历史上与官僚机构及官僚联系密切”。而公共管理注重公共事务在公共机构和非营利机构中完成任务。她认为：“那些致力于政策形成、政策执行和政策评估的过程都可以理解为公共管理。”

英国学者胡德(Hood)认为：“公共管理即‘国家的艺术’，能够松散地被定义为如何设计和管理公共服务的问题，以及政府行政部门的细微工作。”

美国学者波齐曼(Bozeman)认为：“当代公共管理是某种不同于传统公共行政的东西……与公共行政相比，公共管理更广泛、更综合和更少受功能专门化的限制。”

显然，长期以来公共管理的含义一直比较宽泛。中国学者也从不同学科的角度对公共管理赋予了多样化的解释。

夏书章在其所著的《现代公共管理导论》中指出，公共管理有狭义和广义之分。狭义的公共管理是指政府对社会公共事务的管理(即狭义的行政管理)；广义的公共管理包括政府、公共事业单位和所有非政府组织部门的公共事务管理。

陈庆云在《强化公共管理理念，推进公共管理的社会化》一文中认为，所谓公共管理是指政府与非政府公共组织所进行的、不以营利为目的、旨在追求有效地增进与公平分配社会公共利益的调控活动。

陈振明认为，公共管理是公共组织提供公共物品和公共服务的活动，它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事，而是结果和对结果的获得负个人责任。

相比较而言，多数学者对公共管理客体的认识趋于一致，即认为公共管理的客体是社会公共事务。但是，对于公共管理主体的界定却不相同，主要有两种观点。一种观点认为，公共管理的主体是狭义的政府，也就是与立法、司法部门相对的行政执行部门。就此而言，公共管理与公共行政是同义语，常常被等同使用。另一种观点认为，公共管理的主体是非营利性社会组织，它既不同于企业(因为不以营利为目标)，也不同于政府，因而不具有行政性权利。非营利性社会组织通过其专业化能力来满足社会公众的某类共同需求，从而体现对社会公共事务管理的职能。因此，公共管理就是特指非营利性社会组织对社会公共事务的管理。

从一般意义上讲，公共管理是由政府、非政府公共组织和民众所组成的管理体系，共同管理社会事务的活动。由此从广义上对公共管理进行界定，公共管理是以政府为核心的公共组织和其他社会组织以有效促进公共利益最大化为宗旨，综合运用政治、法律、经济和管理等多种学科的理论与方法，以民主科学的方式行使公共权力，依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。无疑，这样的公共管理是在更广、更深层面上对公共资源的整合和对公共事务的协调管理。

(二) 公共管理的基本特征

1. 公共管理的公共性

公共管理的公共性包含两层含义。一是其利益取向的公共性，表现为公共管理必须致力于实现社会整体的公共利益，而不是被作为某一个特定阶层或群体实现其意志的工具。公共管理不是一种统治方式，也不是一种政治控制方式，而是推进、实现和维护社会公共利益的方式。二是其公共参与性，表现为公共管理活动由政府、其他社会组织及公民共同来完成。

2. 公共管理的效能性

与传统的公共行政关注管理过程和管理程序相比,公共管理更注重结果,强调投入要素和实际产出之间的对比关系,追求包括经济、效率和效果在内的多元价值的有机统一。

3. 公共管理主体的多元化

在传统的行政管理模式中,政府几乎是唯一的公共管理主体,它在社会公共管理各方面都居于垄断地位。新公共管理理论认为,政府的主要职能固然是向社会提供服务,但是并不意味着所有公共服务都应由政府直接提供。在新公共管理理论的设计中,政府虽然是专门的公共管理机构,但不是唯一的机构。也就是说,在政府之外,应当有相当一部分社会公共机构、中介组织、自治组织、社区组织和其他公共组织等承担部分公共管理职能。新公共管理理论强调政府应广泛采用私营部门成功的管理方法和手段(如成本—效益分析、全面质量管理、目标管理等)以及竞争机制。公共管理主体分化的结果是公共管理主体的多元化发展。

4. 公共管理手段的多样性

公共管理非常注重管理技术和方法的创新,这是由管理对象的复杂性决定的。一方面,公共管理过程中许多新问题和矛盾需要采取相应的措施加以解决;另一方面,公共组织要实现自身的优化管理,也要不断开发新技术和新手段。

5. 公共管理的法治性

法治在公共管理中体现为严格遵守规则的精神。以政府为核心的公共组织之间要实行对社会事务的合作共治,只能建立在法治的基础之上。如果缺少了相应的法律保障,就难以规范多元主体之间的行为。政府作为公共权力的拥有者,如果缺少相应的法律制约,随时都可能出现滥用职权的情况。同样,如果其他公共组织和公民缺少来自法律的约束,也容易导致不履行相应责任和义务现象的发生。如果这样,公共利益就很难得以保障。因而,实行法治是公共管理的必然要求和必然趋势。

二、公共管理学是一门新兴学科

(一) 公共管理学与公共行政学的联系与区别

随着公共管理的兴起,必然需要一门科学去研究它。公共管理学就是一门在已有的关于社会治理的知识基础上专门研究公共管理这一新型治理模式的科学。在科学发展的意义上,公共管理学将对政治学、社会学、经济学以及管理学等学科已经取得的成就加以继承,并将它们整合为一门全新的学科,从而抛弃这些学科的原有形式。在研究对象或研究内容方面,公共管理学不再像公共行政学那样限定于政府,而是要把一切参与社会治理行动的因素都纳入自己的视野,对从工业社会向后工业社会转型过程中的一切新生的对社会治理有影响的因素加以认识和分析。在研究目标上,公共管理学服务于新型社会治理模式的建构,不仅要实现全面的理论创新,还要积极探索创新社会治理的实践

方案,在社会治理的每一件具体事务上进行创新与探索。

在中世纪后期,即在从农业社会向工业社会转型的过渡时期,科学萌动的第一次热潮是以罗马法注释的形式出现的,并由此引发了18世纪的启蒙运动。在人文社会科学已经取得巨大进展的时代,公共管理学的研究也会对既有的科学文献进行系统的阅读,从中发现走向未来的启示。但是,公共管理学更具有直接关注现实的特征,它从产生的那天起就是一门实践性很强的科学。因而,它把“实事求是”和“一切从实际出发”作为最基本的研究方法,也表现出了对既有科学研究方法的继承。在社会发展规划和公共管理模式的建构方面,公共管理学充分运用定性研究方法,而在寻求具体问题的解决方案时,又以科学严谨的态度运用定量研究方法。总体而言,前瞻性创新是公共管理学的方法论原则,它反对任何把新生的社会因素纳入既有科学解释框架中去的懒惰做法,反对一切不思创新地在既有理论上提出实践方案的行为。历史是不断进步的,尽管已有的科学对人类知识的积累有着积极的作用,但是,对于解决社会发展中出现的新问题,既有的科学及其理论绝不可能在不做改变的情况下被加以套用。公共管理作为一种新型的社会治理模式,面对的是异常复杂的和不确定的现实,这是我们研究以往一切科学都没有遇到也没有想到的问题,满足于用以往的科学及其理论去解决新的问题显然是不行的。所以,对于公共管理学而言,唯一的科学方法就是面向未来进行创新。

从学科渊源上看,公共管理学是从公共行政学脱胎而出的,必然会把公共行政学发展中的一切积极的成就吸纳到公共管理学之中。行政管理是人类社会亘古就有的治理现象。在农业社会,社会治理是依靠权力而开展的治理活动,没有实现内部治理与外部治理的分化。在工业社会,社会治理活动以公共行政的形式出现,促使政府内部的行政管理与政府对外部的社会管理相分化,使政府的内部治理与外部治理在方法、目标和途径上都有所区别。公共管理则是这种分化的再融合,多元社会治理主体的合作治理已经使内外治理的区别失去了合理性。但是,由公共行政学发展起来的行政管理方法和技术以及社会管理的途径,都可以被公共管理所继承。

当从行政管理这个概念出发去思考社会治理问题时,人们应当关注的是社会治理技术层面的问题,所追求的应当是行政行为的效率。当威尔逊(Wilson)提出政治与行政二分原则时,他所讲的行政其实就是指行政管理,而不是“公共行政”。当然,20世纪的行政管理由于专业化、技术化和价值中立而造就了公共行政这一社会治理形式。但是,沿着这一路径发展起来的公共行政显然不具有实质意义上的公共性,它的价值中立前提决定了它仅仅具有形式上的公共性,也可以称为消极的公共性。需要指出的是,对行政管理的专业化、技术化追求是没有错的,在公共管理学探讨新型社会治理模式的过程中依然会维护这一路线。

如果说行政管理这个概念所指的是一种活动或行动,那么公共行政的概念则是指一种模式,或者说,公共行政所代表的是一种治理模式。公共行政把农业社会统治者用来治理自身和社会的行政管理改造成只适用于政府自身管理的技巧,并赋予行政管理科学性、专业化、技术化的特征。在政府的外部功能实现方面,公共行政则通过法律、公共

政策等途径开展活动,实现对社会的管理。这个时候,公共行政的公共性就必须被凸显出来。就像古德诺(Goodnow)所说的那样,行政成为严格的国家意志执行者,从而避免成为某个利益集团的工具。也就是说,在法律和公共政策执行过程中注重执行的效率,在不同的社会利益诉求之间做到不偏不倚,防止被某一(些)社会力量所利用。至于社会中的不同利益诉求,那是一个政治过程,可以通过政治途径去表达,并在代表性机构中形成公共政策。一旦这种诉求以公共政策或法案的形式出现,到了政府这里就只是一个执行的问题了。

事实上,法律以及公共政策的普遍性与政府执行过程中的具体性之间总是存在着很大的落差,甚至存在着许多与法律和公共政策相冲突却又是合情合理的诉求,由于各种各样的原因,这些诉求又无法通过政治途径得到有效的表达,更不用说被吸纳到法律和公共政策的内容中。在这种情况下,政府以放弃对具体问题的关照而去维护行政的公共性,显然是一种极其虚假的公共性。正是在此意义上,新公共行政运动提出了批评意见,要求政府在对社会的管理过程中关注具体的公平和正义问题。但是,在20世纪公共行政的框架内,这一点显然是无法实现的。公共管理抛弃了由政府垄断社会治理的模式,用合作治理来取代它,也就从根本上克服了公共行政“形式公共性”的问题,并赋予其公共性、实质性的内涵。在公共管理的范畴中,行政管理与公共行政的区别已经被取消,它们都具有公共性的特征和内涵。

通过公共行政学与公共管理学的区别可以看到,公共行政学主要以国家的行政系统——政府为研究对象,而且主要研究政府自身的管理问题,希望通过政府自身管理问题的解决为政府外部职能的实现提供保障。公共行政学同样重视参与社会治理过程中的一切组织的内部管理问题,但是,其侧重点放在公共产品的生产和运营问题上,着重研究多元治理主体之间在公共产品供给中的合作行为。这也说明,对于公共行政学来说,效率追求是第一位的;而对于公共管理学而言,提高公共服务质量才是第一位的。由于存在着这样的区别,公共行政学与公共管理学在社会治理体制、运行机制、组织建构以及可以使用的方法和技术等各个方面都会存在不同的理论和观点,为社会治理所提供的方案也会有很大的不同。

当然,公共管理学是一门正在形成中的科学,相信在一个相当长的时期内,人们还会运用公共行政学的观念来认识它。但是,当公共管理学直面现实的社会治理问题去创造性地探索解决现实问题的途径时,就会表现出与公共行政学的不同,而且,这种不同会日益显现出来。

总体说来,公共行政学与公共管理学是关于社会治理模式的两门不同的科学,在历史的维度中它们有着前后相继的关系。而在实质上,就公共管理学是关于公共管理这一新兴的社会治理模式的科学而言,它是对公共行政学的扬弃。一方面,公共管理学要继承公共行政学研究的科学成就;另一方面,又实现了对公共行政学的超越,是对公共行政学学科的否定。当公共行政学的科学成就被吸收到公共管理学之中时,公共行政学所研究的内容也就被包含到公共管理学之中了,或者说,公共行政学被统合到公共管理学

之中了,成为公共管理学中的一个具体的“问题域”。也就是说,在公共管理学出现之后,公共行政学所研究的许多问题还会继续存在,还需要进行专门的研究,但已经是在公共管理的总体框架下所进行的研究。虽然在社会治理实践中公共管理的出现意味着公共行政所代表的那种社会治理模式的终结,但是,在科学发展的意义上,公共行政学有着继续存在的价值,只不过它已经成为公共管理学科的一个组成部分。所以,学习和探讨公共管理学需要创新意识的支持,需要从公共行政学的知识和观念系统中“解放”出来,努力发现与公共行政学的不同。由此,就可以自觉地积累公共管理学的知识,自觉地确立公共管理学的观念,自觉地建构公共管理学的学科体系。

(二) 公共管理学的研究对象和内容

任何一门学科都是以客观世界的某一类事物、现象或过程作为自己的研究对象,相关科学研究就是要探讨这类事物、现象及过程的本质联系或规律性,从而形成学科的概念、范畴、定理、原理和方法的理论体系。公共管理是一种客观的社会治理活动及过程,它构成了公共管理学的研究对象。公共管理学所要研究的是作为社会治理主体的公共组织(包括政府组织、非政府组织以及其他社会自治力量)之间的关系、社会治理活动和所运用的手段。

公共管理学所研究的公共组织已经不再仅仅是指政府。当政府代表了公共组织甚至是唯一的公共组织的时候,这一组织是以官僚制的形式出现的。现在,除了政府之外,非政府组织以及许多其他社会力量都加入社会治理活动中,这样一来,组织的形式呈现了多样化,官僚制组织不再是唯一的或基本的组织形式。当然,公共管理学在对公共组织进行研究时,不可能穷尽所有的组织形式,而是把研究重心放在组织间的合作关系和组织服务性质上,特别关注组织的价值目标及其实现途径。公共管理活动表现为多元治理主体之间的互动过程,公共管理学需要探讨公共管理过程中的机制,进而探讨每一类公共组织如何在自身的建设中促进组织间的互动朝着良性发展的方向前进。就公共管理所代表的是服务型社会治理模式而言,它是对管理型社会治理模式的否定和扬弃。所以,公共管理所突出的是服务价值。虽然公共组织也有自身的管理以及对外部的管理问题,但是,服务理念决定了它在从事管理和开展管理活动的时候也需要使这种管理从属于服务。因而,公共管理学应集中探讨公共组织所提供的公共服务内容,研究公共组织以什么样的方式和通过什么途径提供公共服务才能取得良好的绩效。

具体地说,公共管理学的研究主要包括以下几方面的内容。

(1) 公共管理学担负着认识公共管理这一新型社会治理模式的学科使命。公共管理学应当努力把握公共管理这一新型社会治理模式所具有的一切新特征,在公共管理产生的时代背景中理解它在社会治理方面的革命性意义,以科学求实的态度厘定公共管理的范围和内容,以启蒙后工业社会的精神寻求公共管理制度创新的方案,以服务为原则构想公共管理的体系结构和行为模式。通过这些工作,公共管理学将为一切从事公共管理活动的人们确立全新的服务观念,让他们在新的历史背景下,通过自己的创造性行为,

投入社会治理过程中,为社会提供公共产品。

(2) 公共管理学需要为公共管理的系统建构提供理论支持和全面规划。公共管理是一种正在生成中的新型社会治理模式,如果公共管理实践得不到系统化的理论支持,将在很大程度上制约公共管理实践。公共管理学的研究需要立足于后工业化和全球化的现实,在理论探讨的基础上,对治理体系的结构、制度、运行机制、治理方式以及行为模式等各个方面进行系统而全面的规划。

(3) 公共管理学需要努力把握各种新的社会现象对社会治理的影响。20世纪后期,人类社会进入一个复杂性与不确定性迅速增长的时期,每日都有新的社会现象和问题出现,对既有的社会治理方式形成极大的挑战,许多问题因为治理方式的不适应而演化为危机事件。在这种情况下,公共管理学需要承担认识这些新的社会现象和问题的任务,需要通过对这些新的社会现象和问题的认识去思考对策性的应对方案,进而发现在新的历史条件下开展社会治理的一般规律,提炼出公共管理的一般原则和方法。

(4) 公共管理学需要特别关注新的科学技术成果在公共管理过程中的应用问题。公共管理学是一门科学,在学科交叉、相互借鉴已经成为科学发展基本趋势的情况下,公共管理学需要借鉴其他学科新的成果和研究方法。不仅如此,公共管理作为一种新型的社会治理模式,也需要得到新的科学和技术成果的支持,需要随时应用新的科学技术手段。事实上,20世纪后期以来,公共管理在社会治理方面已经大量借鉴了科学技术成果。公共管理活动应当更加重视对新的科学技术成果的应用,而公共管理学在这方面是可以发挥重要作用的。

(5) 公共管理学应当承担起对人类社会治理历史重新梳理的任务。人类的社会治理文明是一个连续的过程,已经积累了许多宝贵的治理经验,也有着丰富的治理思想。随着公共管理的出现,公共管理学可以对人类社会的治理文明作出重新解读,可以发现那些长期被湮没了的治理经验和思想。公共管理学的任务就是要把有价值的治理经验和思想转化为知识,使之服务于所开展的各种公共管理活动。

当然,公共管理学作为一门实践性很强的科学,要在开发公共管理前瞻性预测技术和解决问题的能力方面发挥作用。公共管理学研究工作更多地从现实出发,以公共管理为研究对象,以公共管理过程中所遇到的问题为研究重心,通过理论研究解决公共管理实践所遇到的问题。

公共管理学担负着对公共管理加以研究和规划的使命。事实上,公共管理学对公共管理的建构也就是对人类社会治理的重新规划。在公共管理学的历史视野中存在着三种社会治理模式:农业社会的社会治理活动从属于统治型社会治理模式;工业社会建构的是管理型社会治理模式,公共行政是它的典型代表;当人类走向后工业社会时,需要建构的是服务型社会治理模式,而公共管理就是这一治理模式的具体形态。或者说,公共管理在形式上还会保留着管理的特征,但是,它与工业社会中的社会治理过程不一样,是一种从属于服务需要的管理。当然,在工业社会的管理中也包含着服务,比如,政府就是提供公共服务的垄断性机构。应当看到,这种服务是从属于管理的,是为了更好地

实现管理目标。公共管理则不同，其管理活动是为了更好地实现服务的目标，服务是公共管理的基本宗旨。

总之，公共管理的范围是非常广阔的，它涉及政治、经济、文化、生活等各个方面。从行政管理、国民经济管理和公共财政管理，到教育及知识管理、社会保障管理、社会治安管理、城市交通和社区服务管理、土地资源和环境保护管理，以至于体育和全民健身、公共绿地等的管理，都是公共管理的内容。在这些管理活动和管理过程中，最重要的是要充分实现社会公平，要保证社会的每一个阶层、每一个成员都能够共享社会发展的成果。公共管理需要建立一个统一的框架，把所有这些方面整合为一个有机系统，使它们得到有效的协调。

第二节 公共管理主体、角色与职能

在公共管理的研究和实践过程中，必须要思考谁来管理、如何管理等这些基本问题，这实际上涉及的就是公共管理的主体、角色、职能问题。

一、公共管理主体

在传统的公共行政中，政府是唯一的公共管理主体，除政府以外的其他组织和个人不得以任何形式进行公共管理活动。公共管理不再是一元化的政府管理，而是政府组织、非政府组织、企业组织和公民共同参与，形成以政府为核心的多元化的主体体系。这也正是公共管理区别于公共行政的显著特征之一。

(一) 公共管理的核心主体——政府

政府是指国家进行阶级统治和社会管理的机关，是国家表达意志、发布命令和处理事务的机关。公共部门的管理主要是政府的管理，政府作为公共权力的执掌机构，地位极其重要。它的基本作用就是维持、处理社会公共事务，保证全社会公平与效率的实现。从当前来看，政府依然主导着整个公共管理过程并承担着主要职责。具体来说，政府的作用可分为两类：政治职能和公共职能。

(二) 公共管理的新兴主体——非政府组织

非政府组织一般是指介于政府组织和经济组织之外的社会组织形态。但由于语言、习惯或者意识形态等方面的不同，非政府组织在不同国家有不同的称谓，比如第三部门、非营利组织、独立部门、志愿者组织等。目前，它是一个庞大的组织体系，包括的社会组织类型相当广泛。

美国约翰·霍普金斯大学非营利组织比较研究中心提出的组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性成为学界公认的对非政府组织特征的经典概括。

(三) 全球治理下的辅助主体——国际组织

关于国际组织的概念各个学派尚未形成统一的认识。我们将国际组织定义为,两个或两个以上活跃于世界舞台上、具有独立地位的国家为实现共同的政治经济目的,依据其缔结的条约或其他正式法律文件建立常设性机构,以解决公共问题和处理公共事务为目标导向的国家间的组织实体。

二、公共管理主体的角色与职能

(一) 政府在公共管理中的角色与职能

1. 政府在公共管理中的角色

所谓政府角色是指政府所具有的功能作用,它与政府的性质、地位、权力、职能、任务等紧密相关,涉及政府的权力界定、功能范围、行为方式等。因此,政府角色实际上是政府内在特质和外在功能的集中体现。政府的角色不是一成不变的,其中政府与市场、政府与社会之间关系的变化是引起政府角色转变的主要依据。在公共管理过程中,政府、市场和社会的关系不再是非此即彼的关系,而是一种彼此配合、相互合作的关系。这主要体现为:市场力量和社会力量参与到公共事务管理的范围和程度不断得到了拓展和加强,进而形成了政府、市场和社会共同管理的格局。这意味着政府在公共管理中应该是“掌舵者”而非“划桨者”,扮演一个“有限政府”的角色,把市场和社会有能力做好的事情交给市场和社会去做,政府只做市场和社会做不好或者无法做的事情。

2. 政府在公共管理中的职能

在公共管理活动中政府必须履行的主要职能可以概括为以下几个方面。

(1) 调控宏观经济。市场经济国家的实践已经证明,市场机制的自由运转并不能自动保持社会总供给和总需求的平衡。市场经济的自由发展出现的经济周期性的波动,并不可能依靠市场的力量解决。因此,政府必须进行宏观调控才能解决市场经济中出现的各种问题,使社会总供给和总需求趋于平衡。

(2) 提供公共物品。虽然公共管理并不排斥市场力量和社会力量来提供公共产品,但是,考虑到供给的效率,有些公共物品必须由政府提供。这些公共物品包括公共性程度高的公共物品;不宜或不应由市场力量和社会力量供应的公共物品;市场力量和社会力量不愿意或无力提供的公共物品。

(3) 治理负外部效应。负外部效应又称外部不经济,是指未能在价格中得以反映的,对交易双方之外的第三者所带来成本的或损失的现象。所以,社会成员(包括组织和个人)从事经济活动时其成本与后果不应完全由该行为人承担。负外部性的存在造成社会脱离最有效的生产状态,使市场经济体制不能很好地实现其优化资源配置的基本功能。为有效地解决负外部效应问题,政府应当担负起这个责任。政府可以通过补贴或直

接相关的公共部门的生产来推进外部正效应的产出,通过直接的管制来限制外部效应的负产出。

(4) 完善法律制度体系。市场经济条件下,政府的一个基本职能就是通过完善法律和制度保障市场高速运转。政府必须在两个层面有所作为:建立并逐步完善保证市场机制正常运转所需要的法律制度;完善法律法规,防止垄断发生,保证市场机制正常发挥作用。

(5) 调节和再分配社会收入。市场经济本身是一种效率经济,它能较好地解决效率问题,却不能解决公平问题。在收入分配问题上亦是如此,具体表现为两方面:一方面,市场经济不可能自动达到社会收入的公平和协调,商品交换至多能够实现既定格局下的帕累托最优,不能改变现有的收入分配格局;市场经济下的机会不均也能带来收入分配的不公。另一方面,市场经济不可能解决全社会范围内的失业、养老、工伤事故、医疗保健以及扶贫助弱等社会问题。如果以上两方面政府不加以调解,势必会造成严重的政治问题和社会问题。因此,政府有责任运用公共权力,通过生产要素的相对价格、税收和转移支付、完善社会保障制度,将不公平程度限定在社会可以接受和允许的范围之内,从而实现社会公平的目标,保持社会稳定。

(二) 非政府组织在公共管理中的角色与职能

1. 非政府组织在公共管理中的角色

非政府组织作为社会力量运行的主要载体已成为公共管理主体中不可或缺的组成部分。它们通过多种角色参与公共管理活动,承担公共责任。

(1) 倡议和游说。非政府组织在政府和国家组织的决策过程中发挥着重要作用。它们通过各种方式对政府和国家组织提出倡议,进行游说,参与决策过程,力求使自己的主张体现在政府和国家组织的决策中。例如,非政府组织谋求能够列席政府和国际组织的有关会议,如果可能还要求获得发言权。在西方国家,非政府组织成员可以在议会走廊上对议员们进行游说,同各级决策者的秘书保持联系,为各类官方会议和政府间国际组织的会议提供专题研究报告和问题背景资料,在有些场合还参与有关会议的文件起草。

(2) 从事有关工程项目,提供特定的产品与服务。许多非政府组织从事农村的基础设施建设,设计和实施种种消除贫困的计划,采取环保措施防治污染等。

(3) 从事科研及教育活动。为了对某一特定问题能够较全面、较透彻地了解,非政府组织可以通过组织专题研究,召开相关的讨论会和座谈会,举办各类培训班,提高相关人员的理解能力,为相关服务提供智力支持。

(4) 通过传播媒介对政府和公众施加影响。非政府组织通过各种大众传媒,如广播、电视、报刊以及各种小册子向公众传递其愿望、主张及其认为有价值的信息,以期引起公众的注意,提高公众的认识水平,影响公众的观点和倾向,同时通过大众传媒向政府施加影响,使政府在决策中更加注意其主张。

2. 非政府组织在公共管理中的职能

非政府组织作为政府的补充，在公共管理中发挥的作用是巨大的。具体而言，非政府组织在公共管理中的作用主要表现在以下几个方面。

(1) 提高公共政策制定的科学化。政府作为公共政策唯一的制定者，由于自身的能力、水平以及所掌握的信息有限，在公共政策制定中难免会出现一些失误。为了弥补政府自身的缺陷，就必须建立科学的决策体制，遵循科学的决策程序，充分调动政府之外的社会组织参与民主决策的积极性。非政府组织致力于一些公益事业的发展，为他人谋利益，不谋私利的特点，决定了非政府组织能够公正地评判某项公共政策，对公共政策的不合理之处及时提出建议。有时非政府组织还会通过上文提到的游说、大众传媒等手段，对政策及政策制定主体施加影响，从而提高公共政策制定的科学化程度，使公共政策更加符合公共利益。

(2) 有效地促进民主，塑造参与型的公民文化。非政府组织大量涌现需要具备一个基本前提，即有一个崇尚宽容、对话与合作的现代民主政府；反过来，非政府组织也能够积极地推动一国政治民主化的发展。政治现代化的一个重要标志就是大众广泛而有理性地参与政治。可以说，非政府组织在政府与社会之间充当了“缓冲器”“过渡器”和“调节器”的角色。它在公共管理过程中可以有效地吸纳民众的利益诉求，并向政府组织传达这些利益诉求。民众可以通过直接参与非政府组织开展的各项公共活动，间接影响政府决策的制定和执行。政治民主化在演进过程中带来的变化就是文化世俗化。非政府组织可以通过其现实的治理活动搭建起一座沟通传统与现代公民文化的桥梁。政治民主要求现代参与型的公民文化作为其心理支撑平台，非政府组织在公共事务治理结构中能够为民主政治体系构筑起这样一个坚实的参与型的公民文化平台。

(3) 非政府组织参与公共物品的提供。政府、非政府组织和企业是当代社会和谐发展的“三驾马车”，三者之间形成了一种良好的合作伙伴关系。对于财力尚且薄弱的政府机构来说，政府财政基础不足以提供充裕的公共物品，提供公共物品的任务必须由包括政府和非政府组织在内的非市场机制来完成。非政府组织可以通过提供种类繁多的多元化的公共产品满足广大居民的多元化需求。比如扶持社会弱小群体、促进就业、扶贫开发、捐资助学、赈灾救济、危机干预、卫生健康、福利事业等，这极大地提高了国民收入再分配的起点，使过程和结果具有公平性，提高了社会的整体福利水平。

(4) 扶助社会弱势群体，促进社会公平。发展公益事业是政府义不容辞的责任，在帮助弱势群体、防灾救灾、扶贫济困、维护社会公正等方面，非政府组织有着不可替代的作用。比如，中华慈善总会、中国青少年基金会在救济灾民、帮助失学儿童方面，组织实施了“扶贫工程”“希望工程”，尤其是通过筹集民间资金帮助数以百万计的失学儿童重返校园的“希望工程”，赢得了社会的普遍认可。各级消费者协会在保护消费者权益，维护社会公平方面的作用也愈来愈大。

当然,非政府组织参与公共管理也会带来一些消极的影响。比如,对政府决策的挑战,使政府决策过程更为复杂和低效率;非政府组织过于强大,也会影响政府的权威等。

(三) 国际组织在全球治理中的角色与职能

在全球治理的框架下,各国政府不再完全垄断诸如经济和社会调节以及指挥和仲裁的政治职能,而是与各种各样的政府性的以及非政府性的国际组织、私人企业和社会运动结合在一起,构成本国的和在国际的某种政治、经济和社会的调节方式。国际组织的作用正在逐渐彰显。国际组织在全球治理中所担任的角色和承担的职能可以概括为以下几个方面。

1. 全球性法律规则的创制者

国际社会不存在能够凌驾于各个主权国家之上的立法机构,因此,国际关系的相关规范、规则和条约化的制度就可以看作国际立法形式。而这些国际法的编纂和国际公约条例基本上都是由国际组织订立的。从这个角度讲,全球性国际组织的基本文件本身往往就包含着国际法的原则、规则和制度。

2. 国际合作的促进者

国际组织建立的主要目的是促进各国之间的合作和沟通,以解决共同关注的公共问题,并处理全球性的公共事务。实际上,国际组织也确实在密切各国合作交往方面发挥了重要作用。大多数国际组织都可以看作连接、沟通各个成员国的纽带和桥梁,它们能够在不同程度上为多个成员国之间交换意见和开展合作创造便利条件。当前,不论是对发展中国家援助项目的制定和实施,还是对相关国际关系规则的完善和颁布;不论是关系全球和区域的环境问题,还是有关人类社会普遍存在的人权和自由问题,其实都是通过国际组织这一平台完成和解决的。

3. 国际和平的促进者

随着全球化趋势的加强,主权国家在国际上的交往范围正在不断扩大,但在此过程中,主权国家之间在政治、文化、贸易和军事领域中的矛盾和争端不断增多。而且随着彼此依存和制约程度的提高,各国在各个领域中的矛盾和争端演变为国际冲突的可能性也日趋加大。因此,和平解决各种国际矛盾和争端对于国际秩序的有效维护和国际交往的正常开展十分重要。这些矛盾的解决不仅要靠当事国的努力,还需要国际组织发挥作用。事实证明,国际组织在很大程度上早已成为和平解决国际成员之间争端的有效工具。

通过以上分析不难发现,国际组织对于关乎和平与发展的全球性问题确实提供了一套有效的解决机制,从而推动全球化健康和有序地发展。因此,在全球治理中,国际组织的地位和作用不容忽视。

第三节 公共管理的兴起与发展

一、公共管理在国外的兴起与发展

公共事务管理是国家或政府的基本职能之一，公共管理学主要以政府的公共管理活动作为研究对象，它的理论形态随着政府管理实践的发展而改变。尽管在原始社会就存在某种公共管理活动，但是，专业的公共管理或行政管理活动则是伴随着阶级和国家的产生而出现的。因此，真正的公共管理的历史与国家(政府)的历史一样长。

国家或政府的公共管理活动内容和方式不是一成不变的，而是随着社会经济的发展而变化的。在古代社会(农业社会)中，由于生产力水平低，经济不发达，国家或政府组织的规模相对较小、结构简单，政府公共管理的目标单一。在这种社会中，君主专制体制是最普遍的政府管理体制。到了近代，随着农业社会向工业社会的过渡以及资本主义的产生和发展，生产力迅速提高，社会规模日益扩大，社会分工细化，社会问题越来越多并日益复杂化，政府的管理活动也越来越复杂。近代各主要资本主义国家在孟德斯鸠等人所提出的“三权分立”思想的基础上，建立起立法、行政、司法三权分立的政府体制，奠定了由行政部门履行公共管理职能的相对独立地位。

从19世纪末20世纪初开始，随着自由资本主义向垄断资本主义的发展，西方各主要资本主义国家相继进入发达的工业社会。这一时期政府的组织机构迅速膨胀，公共管理活动加强，公共管理活动的范围扩大。然而从20世纪70年代开始，西方各国的公共管理遇到了前所未有的严峻挑战。第二次世界大战以后，西方各国政府普遍采用了凯恩斯(Keynes)主义经济学政策，对社会经济生活实行了全面的干预，导致了以高失业、高通货膨胀和低增长为特征的“滞胀”现象的出现。政府管理危机四伏：政府扩张、机构臃肿、效率低下、政策失效及政府失灵。这样就引发了20世纪70至80年代西方国家政府改革的浪潮。无论是传统的公共行政学理论，还是新公共行政学理论，都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。另外，20世纪70年代以后，西方国家的社会科学在经历了长期分化、初步融合之后，开始向整体化发展，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发展，出现了大量新流派、新理论和新方法，并开始围绕政府管理问题的解决而交叉融合，为政府管理研究的突破夯实了基础。

自20世纪末兴起的世界范围的新公共管理运动，正是对全球大变革时代的回应。政府作为时代的核心治理者，面临的治理环境将更加不平衡、更加动荡不安、更加复杂多变。在发展与危机的徘徊中，公共管理的改革实践与学科发展面临着批评、质疑以及困境、挑战。比如，公共管理并未形成统一且成熟的理论范式；忽视公私部门管理的差别；过分依赖于经济学途径；片面强调对产出和绩效的精确计算；顾客至上面临着责任与伦理的挑战。而在更广泛背景下，公共管理还要处理全球化与信息化、政治与行政、安全与秩序、责任与伦理等诸多难题。但不管怎样，国家的存在是经济增长的关键，然

而国家又是人为的经济衰退的根源。无论是从“守夜人”、国家干预到放松管制的政府职能变迁,还是对公平与效率、管制与自由、政府与市场等问题的争论,所有这些都集中表现为“政府的角色是什么,它能够或不能够做什么以及它如何能够做得更好”这一问题。

那么,现代政府究竟路在何方?公共管理变革的理想情境是达到“善治”,即政府、私人部门、志愿部门和民众共享治理权力,各司其职,各尽其才,各得其所,从而形成一种互动、互补、互依、互利的合作伙伴网络关系。正如彼得·德鲁克(Peter Drucker)所说:“我们面对的不是‘国家的逐渐消失’。相反,我们需要一个有活力的、强大和非常活跃的政府。但是,我们面临着选择,选择一个庞大的但软弱无力的政府,还是选择把自己局限于决策和指导,从而把‘实干’让给他人去做的强有力的政府。(我们需要)一个能够治理和实行治理的政府。这不是一个‘实干’的政府,不是一个‘执行’的政府,这是一个‘治理’的政府。”

以大数据、人工智能、移动通信、云计算为代表的新兴数字技术的快速发展和广泛应用,迫切要求公共管理研究实现范式跃迁。中国学者郁建兴等系统论述了“数字时代的公共管理研究范式革命”问题,他们认为,随着社会各部门的数字化,人类逐渐形成了社会的全息图景,为优化社会运行提供了非常有价值的数据资源。而数据的特殊属性正在带来一种全新影响,即它不仅分别改变了公共管理所要处理的实践问题性质,也通过数据驱动同时改变公共管理的治理工具和公共管理研究的分析工具。数据作为一种比物品、组织更加具有基础分析单元特性的资源,经由数据和模型驱动拓宽甚至将重构公共管理者的治理逻辑与方式。

近年来,公共管理学者已越来越多地注意到数字技术对公共管理实践和研究的巨大冲击,以及公共管理研究引领数字时代治理实践的必要性,形成了关于数字治理、敏捷治理、智慧治理、平台型政府和人工智能辅助决策等数字时代公共治理新形态的理论讨论,以及对于数据和算法驱动公共管理研究方法变革的讨论。数据及其治理构成了科技革命和公共管理研究范式双向塑造的强连接纽带。

二、公共管理在中国的兴起与发展

(一) 公共管理在中国的兴起

从1949年中华人民共和国成立到1978年改革开放,中国建立了以生产资料公有制为基础的计划经济体制。在这种体制下,政府不仅集中配置社会资源,还对经济和社会生活实行全面、微观和直接的控制,许多个人决策的领域(如消费品选择和就业选择)也由政府包办,显然是一个“全能的政府”。这种经济体制曾经在特定历史时期发挥了重大的作用。比如奠定了工业化基础,消除了经济危机,收入分配相对公平,生产力迅速发展,向全体人民提供了基本教育和广泛的社会福利,使每个人都能享受基本的食品和服务等。但是,随着时间的推移,这种体制的低效率日益显示出来,具体表现为以下几个

方面：①政企不分，计划经济排除了市场机制的作用，政府直接承担社会管理和生产服务的功能与费用，一方面效率十分低下，另一方面成本高昂；②权力过于集中，缺乏分权机制，使地方积极性无法发挥，也使政治民主化、科学化、制度化薄弱，难以制定出正确的计划和政策；③社会平衡机制主要由平均主义的分配政策实行，这使扩大再生产缺乏动力，也直接造成了社会资源的浪费；④政治民主化、科学化、制度化薄弱，尤其是公共决策的科学化、民主化程度低，难以制定出全面、正确的计划和政策。

面对计划经济的诸多问题，20世纪70年代末，中国进行了市场取向的改革开放，对政府职能进行了持续的不断深化和调整。在由计划经济向社会主义市场经济转轨过程中，政府的公共管理遇到了许多重大而复杂的问题，改革开放、市场经济和现代化建设能否顺利、健康地向前发展，一个重要因素就是政府公共管理水平的高低。在转轨过程中，市场发育会受到历史条件特别是传统计划经济的强大惰性的制约，要消除市场发展所面临的各种障碍，也要创造能够促进市场发展的政治条件，政府必须发挥重大的关键性作用。这就要求政府一方面要清楚界定自身职能，削弱甚至取消对微观经济主体的直接干预，相应强化其对产权和合法契约的保护，提供基础设施，完善社会保障制度以及稳定宏观经济等方面的职能；另一方面要对市场机制进行扶持和指导，促进市场机制的发育和发展，促进市场经济体制向成熟形态过渡。只有一个有能力的政府才能承担这个责任，政府也只有变革才能够迎接这种挑战。因此，进行公共管理体制创新，建立一个与市场机制发展同步，灵活、高效、精简、协调的政府管理体制和社会公共事务的管理体制成为迫切任务。由此也使得新型的公共管理逐渐在中国兴起。

20世纪70年代末中国开始改革开放，经过整个80年代的孕育发展，市场因素逐步深入社会经济的各个领域。随着条件的成熟，1992年10月，党的十四大明确提出，中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，至此市场化改革以前所未有的速度发展。现代市场经济应充分发挥市场与政府的双重作用，要在市场调节和政府调节之间取得一种平衡。市场提供私人产品，政府提供公共产品。政府要扮演好消除负外部效应、进行宏观调控、维持市场秩序、调节收入分配等公共管理者的角色。随着市场经济的深入发展和社会利益结构的多元化，政治生活的民主化和公民主体意识的觉醒，传统的政府行政管理职能和许多公共产品、公共服务的生产方式以及管理方式已不能够适应社会发展的需求，从而要求政府管理职能和社会公共事务管理职能进行彻底变革，全面向公共管理方式转化，以适应市场经济体制的发展。政府职能转变能否成功，一是取决于政府自我改革的勇气和魄力，二是取决于非政府组织的发育，三是取决于能否加强政府公共管理和公共服务的功能。一个完善的市场体系，必然有一个完善的公共服务体系相配套；而规范的市场秩序，来自政府强有力的公共管理能力。

公共管理学的发展为政府提供了大量关于社会全面发展的知识，包括政府在社会全面发展中应该扮演什么角色，行使什么职能、如何行使职能，什么是社会全面发展的内容等。公共管理学界的政策建议、调查研究、对发达国家社会全面发展的经验介绍等知识传授活动，为政府决策活动提供了重要的信息和参考意见。

(二) 公共管理在中国的发展

在新公共管理理念的启发下,应结合中国的国情和政体,不断进行公共管理的改革、创新与发展。

(1) 创新公共管理理念。公共管理所体现的价值理念在不同的经济体制下是不同的。价值理念影响着管理机制的构建、运行效率的评价等。长期以来,中国的公共管理受到计划经济的影响,管理以“社会控制”为目标,在这种理念的指导下所设计的公共管理制度体现着自上而下的命令式管理模式。在市场经济体制下,公共管理应当以“社会服务”为宗旨,以尊重人的权利为制度设计的出发点。尊重人的权利、维护人的尊严、服务人的需要应当成为社会主义市场经济体制下公共管理制度理念的基石。

(2) 转变政府职能,创新政府管理手段。改革开放以来,政府的职能已经发生了很大转变,政企分离在许多经济领域已初见端倪,然而还需要反思政府职能在哪些方面出现了“短缺”或者“真空”。要转变“大政府、小社会”的局面,将政府从管理的具体事务中解脱出来,进而从根本上解决官僚体制的部分顽症。

明确了政府职能,并不能保证政府的公共管理自动实现公共管理理念所追求的效率与公平,还必须有管理手段的创新。特别是在体制转轨时期,政府手中依然掌握着很多资源,政府要通过创新管理手段来合理分配资源,避免资源浪费和不合理配置,实现社会利益的最大化。

(3) 理顺政府与市场的关系。充分发挥市场在经济发展中的作用,从“强社会”变为“强市场”,在政府管理中引入竞争机制,鼓励私人投资和经营公共服务行业,打破政府在公共产品提供方面的垄断性,提高公共服务的效率和质量。

(4) 培育社会中介组织,建立国家与社会的合作。除了要理顺政府组织内部的结构与相互关系之外,更为重要的是处理好政府与社会的关系。中国历来有强政府、弱社会的传统,要改变这种情况必须培育和发展社会中介组织,完善社会的自治组织结构,培育社会的自治与自律能力,建立政府与社会相互依赖、相互协作的互动关系。西方国家治道变革中出现的第三部门(包括国际组织、志愿者组织以及各种社会组织)在社会管理中发挥着越来越重要的作用,对于中国的公共管理改革有深刻的启示。

(5) 重视公民参与管理的积极性,实现管理的民主化。在西方国家,参与管理被作为一种公共行政改革的基本模式,受到理论界与实践者的高度重视。公民不仅应作为顾客要求享有各种服务和权利,也应作为公共服务的监督者,在参与管理中实现自己的权利和价值。西方国家从管理心理学的角度指出,公民和基层公务员作为最直接、最了解公共需要的群体,通过吸收他们参加决策过程与管理过程,发挥他们的积极性,可以提高公共服务的质量和效率。中国的公共管理改革也应该考虑到公民的实际需要,发挥他们的积极性,逐步实现管理的民主化。中国在实施政务公开制度方面做了大量的工作,在基层民主自治方面也取得了许多成就。今后,还应该大力发展和支持行政民主化的进

程,逐步健全人民参与管理、监督公共行政的系统配套制度。

(6) 公共管理的法治化。市场经济是法治经济,现代社会是法治社会。随着法律制度的逐步完善,人们法律意识的增强,公共管理活动必然形成明确的法律法规框架,实现有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。对于政府而言,坚持依法行政,其核心是限制和规范行政权力。政府创新要求行政体制从行政控制型体制向依法行政型体制转变,需要建立法治的政府,守法的政府。依法行政的核心是依法治吏、依法治权,尤其是涉及关系社会事务的公共权力。

2012年11月,党的十八大确定了全面深化改革的总目标,公共管理被提升到更为重要的位置,强调创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理,实现政府管理方式和治理体系现代化。2017年10月,党的十九大报告明确了中国特色社会主义进入新时代的历史方位,强调提高行政效能和服务水平,构建人民满意的服务型政府。党的二十大指出扎实推进依法行政,其中法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,同时转变政府职能,优化政府职责体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,进一步提高行政效率和公信力。

2019年11月25日,我国著名公共管理学者陈振明在《人民日报》撰文指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化等方面进行了一系列重大实践创新,提出了一系列治国理政新理念新思想新战略,积累了大量公共管理实践新经验。中国公共管理学的创新发展,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把人民立场作为根本立场,始终坚持以人民为中心的发展思想;必须紧扣中国社会主要矛盾变化,研究和解决国家重大公共管理与公共政策领域的复杂问题,服务国家治理体系和治理能力现代化重大需求,推动中国公共管理学的理论建构和公共管理实践创新;必须深入研究中国治国理政历史传统与经验,尤其是深刻总结新中国成立70年来党中央治国理政的成功经验、系统梳理党的十八大以来推进国家治理体系和治理能力现代化的实践经验,从中提炼具有实践特色、民族特色、时代特色的公共管理理论。

当前,新一轮科技革命和产业变革正在拓展与深化,人类社会正大踏步走向网络化、数字化、智能化时代,变革全球治理体系和创新全球公共治理实践已经成为世界各国的共识。同时,很多国家的民众对公共事务的参与热情大幅提升,对公共服务的种类和质量也提出了更多、更高的要求。如何更好应对全球治理体系与治理实践变革,有效回应公众对公共服务的新要求,改进和提升公共服务质量,已经成为当代全球公共治理亟须解决的现实问题。中国公共管理学应在聚焦国内公共治理实践创新的同时,紧跟全球公共治理新趋势,直面全球公共治理新场景、新实践、新问题,努力提供中国智慧、作出中国解答,进而推动研究范式与理论创新。

公共管理学作为一个典型的跨学科、综合性、应用性学术领域,尤其需要强化跨学科、交叉学科和综合性研究,吸收借鉴其他学科的知识内容和研究方法。因此,中国公共管理学创新发展,必须关注其他学科的发展趋势和发展前沿,主动融合其他学科知

识,引入它们的研究方法和分析技术,从有关学科的创新发展中吸取营养。比如,积极引入科学研究方法与范式,把脑科学、认知科学、神经心理学、量子理论、预测学、信息通信技术、智能化技术及虚拟技术等领域的新知识、新技术、新方法融入公共管理学创新发展之中。

阅读材料

推动新时代中国公共管理创新与发展

——访清华大学公共管理学院教授蓝志勇

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。如何积极回应新时代的要求,研究和解决国家重大公共管理与公共政策领域的复杂问题,服务国家治理体系和治理能力现代化建设,是我国公共管理学科必须面对的重大任务和时代命题。

根植于国家治理体系和治理能力现代化的实践经验,直面公共治理领域的新实践、新问题,我国的公共管理学研究也迎来巨大发展机遇。构建具有中国特色、中国风格、中国气派的公共管理理论体系,成为我国公共管理学科未来的发展方向。新时代我国公共管理学应该着重探索和研究哪些问题?应该如何构建中国特色公共管理理论?围绕上述问题,记者采访了清华大学公共管理学院蓝志勇教授。

《中国社会科学报》:党的十九届四中全会聚焦国家治理体系和治理能力现代化建设作出了一系列重要部署,为新时代我国公共管理学发展创造了广阔的发展空间。您怎么看待新时代中国公共管理学科的发展?

蓝志勇:党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这个重大命题,党的十九届四中全会对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出重大战略部署。新时代的新诉求是,在党中央的经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”战略部署基础上,以五大发展理念为指导,全面深化改革,以解决发展不平衡不充分的主要矛盾,满足人民群众对高质量美好生活的追求;同时,打造好社会主义核心价值观。这一重大国策是新时代的发展追求,也是公共管理学科建功立业的指导方向和催征战鼓。现代公共管理的核心任务是,构建和营运国家治理体系、协助人民行使政治权利,以完善的组织方法和手段、高效的公共决策程序和技巧、优秀的公共服务人力资源、廉洁高效和健康充裕的公共财政治理国家、发展社会、服务人民。

在全面建设社会主义现代化强国的新时代,公共管理学科一方面需要研究新时代治理的新问题,另一方面要批量性地培养人才,以现代治理的理念、方法、组织机构、技术手段为社会提供高质量的公共服务。在国家追求治理体系现代化和治理能力大提升的新时代,公共管理学科迎来巨大成长和发展机遇。

《中国社会科学报》:新时代社会主要矛盾发生变化,人们的诉求也呈现多样化特

征。在这一时代背景下,中国的公共管理学科发展面临哪些挑战?

蓝志勇:可以说,机遇的到来就是挑战的开始。如何提高政府的公共治理和服务能力,推动社会进步,是公共管理学科研究和人才培养的重大使命和挑战。如何甄别本学科的核心价值、核心任务,如何改革和创新庞大的行政机制,如何满足发展过程中人民在城市安全、乡村发展、医疗社保、住房和教育等方面的高质量生活需求,如何保障科技文化发展、经济稳定、国泰民安、国际交往和贸易顺畅等,无一不是公共管理面临的重大挑战。

《中国社会科学报》:当今社会发展已经进入大数据时代。您如何看待大数据等新兴技术对公共管理学的影响?

蓝志勇:在古希腊,一部哲学就概括了所有的学问。而在现代社会,社会分工、科学分工是常态,而且越分越细,细到没有任何个人、团队或者学科能独自完成规模化的大型工程,更不用说公共管理。公共管理本身就是一门管理和协调的学科,俗称为人类合作协调的技术大师。它需要协调各个不同的专业,共同解决人类共生共存共同发展的问題。公共管理的学科基础包括政治、经济、社会、心理等学科,也包括可以用在管理手段上的相关技术,如信息系统的使用与管理。沟通是组织学中的一个核心变量。在信息技术大发展的年代,公共管理对信息及技术的依赖会更加强烈,而信息技术自然也会成为公共决策的重要帮手。

事实上,即便在小数据时代,管理科学也早就在努力使用数据和信息技术。因为信息传递和沟通是一切人类协同合作工作的基础。古代烽火台的狼烟、千里单骑、鸿雁传书、锦囊妙计,就是当时的信息技术。后来的电话、电报、电子邮件,也是管理决策过程中使用的信息技术。大数据在数据量、覆盖面、记录形式、传递速度等信息技术方面的飞速进步,使其重要性愈加凸显。但大数据在管理中并不是决定性的因素。相较而言,领导水平、领导力、领导学识、决策机制、感知力、决策执行力等管理决策要素更为重要。事实上,大数据的含义不仅仅是大,还有运算力强、传递速度快、数据联通力高、便捷的可获得性、高效的实际可用性等许多相关因素。公共管理人员使用大数据,首先要弄懂什么是有用的数据,如何从数据中提取决策信息。使用大数据,要讲究数据有效性、成本收益性和公民权益性。

《中国社会科学报》:多学科融合发展是当今哲学社会科学创新发展的重要动力。推动公共管理学理论创新是否也应借鉴其他学科的理论与方法?

蓝志勇:在任何时代,每一个学科要实现自身发展,都需要借鉴和学习别的学科知识。如生命科学为了观察细胞工作,发明了有独特功能的电子冷冻显微镜;地理学家推动了地理信息系统的开发和使用,所有的学科都靠计算机技术,不少学科开发了自己的应用软件;而计算机技术发展则要用到物理、材料、数学、化学等知识。

公共管理要推进人类协同发展,推动管理和社会创新,捍卫和弘扬人类文明,就应该博采各学科众长。但不可否认的是,学科是有分工的,公共管理也有自己特定的研究和工作领域。其核心目标就是发现和发展公共利益,创造符合时代需要和满足本国本地

人民诉求的公共价值,并通过政策、组织、财政、人力资源和现代技术的方式方法实现这些价值。

在科学技术高度发达的今天,在中国社会转型和大踏步迈向现代化、城市化、信息化、自动化和全球化的过程中,中国需要有更高超、更能深入人心、更能获得大众支持的方法和价值理念,实现综合管理。这是现代公共管理的任务。公共管理学科如果能汇集优秀的研究人才、产生优秀的研究成果、培养优秀的从业者,就一定会成为推动现代治理体系构建和治理能力培养的一支重要生力军和领导力量。从事公共管理研究的学者和实务界人才,必须要对现代科学技术的发展和人类文明的其他重要知识有广泛的涉猎和真切的了解。

《中国社会科学报》:在您看来,应该如何构建具有中国特色、中国风格、中国气派的公共管理理论体系?

蓝志勇:从文化表现特点来说,中国特色和风格是既定俗成的,是数千年文明积累的结果。比如说,徽式建筑、傣乡民宅、江浙小镇、紫禁城等,这在世界文明中都是绝无仅有的,也是民族瑰宝。以文化艺术和建筑学的眼光看,中国特色、中国风格、中国气派,就是特色鲜明、自成风格、自有气派。

但是,从哲学社会科学的视角来看,“气派”如何翻译,可能值得讨论。在外语中,这个词的含义或许不符合我们真正要表达的意思。如何正确理解和翻译这样的表述,需要在世界视域下的跨文化交流过程中进行认真研究。

事实上,哲学社会科学追求的不是高位,而是“海纳百川、虚怀若谷、兼容并蓄、伸缩自如”的境界。一般来说,最优秀的本土文化,最容易被世人认可;最通透的普遍真理,也最容易被更多的人接受。比如说,对生命和权利的尊重,对美好幸福生活的追求,对和谐公平公正原则的推崇,对效率的钦佩,对人际和社会关系的关注。

中国是一个有几千年文明史的国家,有厚重的哲学思想、文化传承。自古以来,中国在国家治理方面就有着深入的探索,积累了丰富的国家治理实践经验,这些都是中国现代公共管理宝贵的文化和知识资源。西方哲学家尼采就无比钦佩中国的《道德经》,认为《道德经》像一口永不枯竭的井泉,满载宝藏。如果我们对传统理论资源深入研究就会发现,柏拉图的“型理论”(theory of forms)与中国的道家学说十分相似。柏拉图的理论影响了西方哲学两千多年,这个理念是西方的还是中国的还可以考究,毕竟老子生卒年还要早于柏拉图。西方的文官制是中国早年出口的制度方法的改良品;韦伯的科层官僚原则在我国秦朝郡县制中就已有应用。而中国近代的国家理论基础,原创者是西方政治学人马克思。所以说,从国际理论视野来看,有特色的学术体系也将是有普遍意义的思想理论体系。探索和构建有特色的现代中国本土理论,是中国理论界、实践者和知识群体的内在需求。

但我们也应该注意,中国是一个巨大的多民族、多文化和有着悠久文明史的国家;而当代中国是年轻的社会主义的人民共和国,是当代东西方现代文明碰撞和融合的产物,依然在发展壮大和完善的过程中。就是说,中国的“本土”博大而多元,新旧共

存，历史上不断演进，到今天还在不断变化。什么是这个“本土”的本质和需求？这其实是一个内涵极其丰富的复杂问题。比如说，富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善的社会主义核心价值观，既是中国的，也是国际的；创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，既是党中央的战略决策和治国纲领，也是联合国2030可持续发展的重要目标。“文明新旧两相依，心理东西本相同”，说的是中华文明与世界文明是有相通之处的。西方理论中未必没有中国的基因，而中国的特色未必不具备世界意义。从这个意义来说，哲学社会科学学术体系、学科体系和话语体系是功到自然成的结果，其合理性和成熟度都需要假以时日。秉持开放和务实的学习心态，更有利于构建中国特色公共管理理论体系。

《中国社会科学报》：总结提炼公共管理的中国经验，传递公共管理的中国话语，是彰显公共管理中国特色的重要路径。对于推进我国公共管理话语体系建设，您有何建议？

蓝志勇：近年来，关于话语体系的讨论，源于西方社会后现代思潮的流行。话语体系指的是表述一种思维系统的一整套语言系统。后现代思潮提倡在现代社会高度发展的背景下，打破或解构现代社会已有的禁锢思想和行为的固有思维体系和制度，重构思想语言的基本单元。

从学术分析视角看，后现代思潮对话语体系的构建存在认识上的误区。第一，语言是思想的基本单元，语言的重构是经常性的社会现象，它会根据新的社会生活环境不断自我更新。手机、马赛克、网络课堂等都是基于现实发展而出现的语素。中国的豆腐(toufu)、功夫(kongfu)现在也出现在西语字典中。这些现象并不是构建而来，而是发展而来的。第二，他们混淆了“话语体系”与“话语权”这两个不同的概念。话语权来自经济、政治实力，不来自语言本身。如果有实力，别人自然要翻译你的语言，了解你的表达方式，甚至学习你的语言。话语体系的第一功能是实现有效沟通与交流，目标是增进和加深了解，而不是创造语言和概念壁垒。话语权效果的最终实现，要靠话语体系背后的强大思想体系来支持。而话语体系本身正是跨文化沟通中需要突破或超越的语言现象和表述方式，目标是增进交流和沟通，让所有人听得懂，能产生共鸣。

事实上，中国在长期的革命斗争和社会主义建设实践中早就形成了一套自己的话语体系，比如我们自己的公文行文方式。但是，在全球化过程中我们面临的挑战是，这套话语体系如何实现与不断发展变化的各国各族人民进行有效沟通。语言的背后，其实是思维理念和思维方式。所以说，话语体系构建的实质不是语言表象，而是思维理念和思维方式的构建。本土思想的高度，是实现本土话语体系高度的基础。这一点在我国传统文化《道德经》中体现得较为明显。《道德经》中的“人法地，地法天，天法道，道法自然”，就指出人间生活的一切都要尊重环境条件、在地文化风俗和发展阶段，即我们的理论必须与实际相结合；人与人、人与自然之间秉持公平公正的行为准则，才能使社会长治久安、可持续发展；人类精神生活的追求是生命高层次属性的必然要求。构建公共管理的本土理论体系，可以以此为基点，以人类文明发展为终极目标，致力于以人民

为中心、以人类文明共同体发展为理想的现代治理体系建设和治理能力提升，从而造福人民，引领人类文明发展。这一理论的基点是，以人民为中心，以中国为实践基地，以具有奉献和公益精神的优秀人才为载体，研究思路多元化、理论实践一体化、研究方法多样化、研究风格朴实化、研究论证严谨化、研究逻辑科学化、研究语言通俗化、研究贡献国际化、研究评价公认化，在本土关怀、科学严谨、包容并蓄、朴实无华的努力中追求中华文明的辉煌发展和世界文明的长久福祉。

资料来源：张杰. 推动新时代中国公共管理创新与发展——访清华大学公共管理学院教授蓝志勇[EB/OL].(2020-03-24)[2023-10-30]. https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202208/t20220803_5456844.shtml.



延伸阅读

高质量充电基础设施体系，什么样？怎么建？



资料来源：新闻1+1. (2023-06-20). <https://tv.cctv.com/2023/06/20/VIDEmmz34NfL2BRSPNv5xMVf230620.shtml>.



本章思考题

1. 什么是公共管理？并简述公共管理的本质特征。
2. 简述公共管理与私人管理的主要区别。
3. 简述公共管理的主体和客体。
4. 从公共管理的视角出发，应如何解决政府在社会经济领域中的越位与缺位问题？
5. 结合中国公共管理体制的现状，论述其未来的发展趋势。