


21 世纪通识教育系列教材

21 Century Textbooks of General Education

公共管理学

Public Management

张康之 © 主编

 中国人民大学出版社

21 世纪通识教育系列教材

21 Century Textbooks of General Education



公共管理学

Public Management

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/张康之主编.
北京:中国人民大学出版社,2010
(21世纪通识教育系列教材)
ISBN 978-7-300-11716-4

- I. ①公…
- II. ①张…
- III. ①公共管理-高等学校-教材
- IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 030973 号

21 世纪通识教育系列教材

公共管理学

张康之 主编

Gonggong Guanlixue

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)	010-62511398 (质管部)
	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	
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次 2010 年 3 月第 1 版
印 张	18.75 插页 1	印 次 2010 年 3 月第 1 次印刷
字 数	320 000	定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

· 出版说明 ·

随着信息时代的来临、经济全球化的深入与文化软实力竞争的加剧，重视大学生人文素养与创新能力的培养，提升大学生的综合素质，已成为各国教育改革与发展关注的重点和热点。人们越来越意识到：高等教育不仅要培养大学生良好的专业素质，更重要的是使得他们在走向社会之后拥有长足的自我拓展能力。只有以宽口径、厚基础、复合型为人才培养目标，才能更好地提高我国高等教育的质量，培育出适应现代社会需求的具备公民意识、社会责任感与创新精神的优秀人才。

从中外大学通识教育的实践来看，通识教育是一项系统工程，而课程体系建设始终是推进通识教育的核心任务，教材建设则又是其中的重要环节。为满足广大高校师生对高质量通识教育教材的需求，中国人民大学出版社组织多学科、多领域的专家学者，在广泛调研与深入研讨的基础上，组织编写了这套“21世纪通识教育系列教材”，为推动高等学校通识教育教材建设进行了努力和探索。

本套教材分为人文、政法和经管三大板块，定位为非专业统开课教材，突出“通识”的特色，强调内容阐释的“基础”和“宽度”，力求突破单纯的“专业视域”或“知识视域”，引导学生调整知识结构，拓宽文化视野，以达成人才培养效果上的“宽度”，从而实现高等教育培养复合型人才的目标。

本套教材中的每一本均由该学科领域有影响力的专家学者领衔编写。通识教材的“基础”与“宽度”，需要特别重视教材纲目与内容的适用性、可拓展性和灵活性。唯有在该领域具有丰富教学经验及精深学术水准的名家，方能“取精用弘，由博返约”，编写出体现“通识”特色的高水平教材。

本套教材形式与内容和谐统一，教材内容基础适用，语言简洁生动，并辅以典型、有趣的案例、图表，轻松活泼的栏目和插图等，图文并茂，引人入胜，照顾到青年学生群体的阅读习惯。

作为出版者，我们特别希望通过加强通识教育教材建设，推进高校课程体系的融会贯通，提高学生跨学科、跨文化的理解能力，为学生未来的职业生涯与人生发展奠定良好的知识和能力基础。这套通识教育系列教材只是开始，期望更多的专家学者共襄此事，推进通识教育教学的改革与发展。

中国人民大学出版社

· 前 言 ·

这本《公共管理学》教材是因应中国人民大学全校本科通识课教学需要而编写的。近年来，根据学校要求，我领导一个课程小组为全校本科生开设一门称作“公共管理学基础”的课程，学校对这门课程很重视，对整个教学环节都有着很高的要求。但是，我们在开课的过程中发现，现有的教材无法满足学校给我们提出的要求，故编写了这本教材。

考虑到通识课程应与专业课程有所区别，我们在该教材编写方案的设计中重点突出公共管理理论和基本理念方面的内容，着重让学生了解公共管理的性质、这个学科在社会科学学科之林中的位置及其使命等，在对公共管理过程和方法的介绍上，我们更注重的是那些一般性、普适性的内容，对于烦琐的技术问题，我们尽量少地去涉及。事实上，由于公共管理学是一门全新的科学，它在技术方面还很难说已经发展出专门性的技术系统，很多书籍所介绍的公共管理技术都是从其他学科中无条件地搬过来的，没有经过改造和重建。所以，如果我们把精力过多地用在技术性方面的内容上，不仅会误导学生，而且来自多学科背景的学生也可能会产生一些对这门学科的误解，更会因为介绍了他所学专业方面的内容而对公共管理学的学科独立性提出怀疑。所以，我们的努力是放在对公共管理独有特征的介绍方面。相信学生读了这本教材后，会有一种“原来如此！”的感受，也就是说，能够了解到公共管理原来是这么一回事。这样的话，当学生们今后对公共管理学作进一步的学习和研究的时候，就会在我们提供的这个基础上展开，就会自然而然地走上正确的道路，至少不会走偏。同时，我们也考虑到大部分学生可能会在本科学习阶段完成后就直接进入公共部门工作，对于这部分学生来说，我们又需要让他们通过该课程的学习掌握一些实用的知识和技术。所以，我们也力求为他们的进一步学习提供一个台阶，即设计了一些能够直接通向学习和掌握公共管理技术的内容。编写一本教材要把这几个方面都照顾到是很困难的，但是，我们努力去做了，而且，从成书的情况看，我们自己还是比较满意的。

这本教材是一份集体成果，具体分工是：第一章和第七章由李传军（中国人民大学）执笔，第二章由李圣鑫（北京体育大学）执笔，第三章由舒放（中国人民大学）执笔，第四章由孙玉栋（中国人民大学）执笔，第五章由王宏伟（中国人民大学）执笔，第六章由韩丹、唐钧（中国人民大学）执笔，第八章由刘祖云、郑家昊（南京农业大学）执笔，第九章由黄爱宝（南京工业大学）执笔。段晖博士参与了从提纲拟定到写作的整个编写过程，做了大量工作。全书由我统稿和定稿。在统稿过程中，我把部分章节发给张乾友看时，他提出了一些宝贵意见。特别要感谢刘祖云和黄爱宝两位教授，他们的加盟使这本教材增色很多。

这本教材直接源于“公共管理学”的教学实践，在经历了几轮教学之后，我们接触到了中国人民大学各个院系的学生，他们来自不同的学科背景，所提出的问题可以说是千奇百异，特别是他们基于各个专业的老师们所传授的知识提出问题，给我们以很大的启发，也迫使我们从不同的角度去思考公共管理的问题。这本教材努力去解决学生们提出的问题，努力追求对人文社会科学各个专业的普适性。由于我们过多地考虑这些方面，可能会使这本教材出现其他方面的不足，在这本教材的使用过程中，我们希望听取来自各个方面的意见，并在修订的过程中把各方意见吸纳进来。

张康之

2009年9月

· 目 录 ·

第一章 导 论

第一节 公共管理是一种新型的社会治理模式	1
第二节 公共管理学是一门新兴学科	14
第三节 变革时代中的科学	25
本章小结	33
关键术语	34
复习思考题	34
本章参考文献	35

第二章 公共管理主体

第一节 官僚制组织	36
第二节 任务型组织	45
第三节 非政府组织与社会自治力量	53
第四节 公共管理者	62
本章小结	68
关键术语	70
复习思考题	70
本章参考文献	70

第三章 公共部门的人力资源管理

第一节 从人事管理到人力资源管理	72
第二节 公共部门的人力资源规划和获取	85
第三节 公共部门的人力资源激励和开发	93

本章小结	99
关键术语	101
复习思考题	101
本章参考文献	101

第四章 公共部门财务管理

第一节 从政府财政管理到公共财务管理	103
第二节 公共部门预算管理	122
第三节 政府审计管理	132
本章小结	139
关键术语	140
复习思考题	140
本章参考文献	140

第五章 公共危机管理

第一节 公共危机与公共危机管理	141
第二节 公共危机管理过程	150
第三节 公共危机管理机制	160
本章小结	170
关键术语	171
复习思考题	171
本章参考文献	171

第六章 公共部门绩效管理

第一节 绩效管理被引入公共部门	173
第二节 公共部门的绩效评估	183
第三节 公共部门的绩效管理实践	190
本章小结	199
关键术语	200
复习思考题	200
本章参考文献	201

第七章 电子政务

第一节 电子政务的兴起	202
第二节 电子政务的技术支持与制度环境	211
第三节 网络平台上的电子政务	217
本章小结	226
关键术语	227
复习思考题	227
本章参考文献	228

第八章 公共管理中的伦理

第一节 公共管理体现了伦理精神	229
第二节 公共管理中的伦理价值	239
第三节 公共管理中的伦理要求	248
本章小结	255
关键术语	256
复习思考题	256
本章参考文献	256

第九章 公共管理的实现途径

第一节 管理途径	258
第二节 政策途径	268
第三节 政治途径	277
本章小结	285
关键术语	286
复习思考题	286
本章参考文献	287

第一章 导论

.....

公共管理是在人类社会治理发展到 20 世纪后期所出现的一种新型社会治理模式，后工业化和全球化浪潮是公共管理得以产生的总的历史前提。公共管理从公共行政范式中转变而来，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。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社会治理模式的科学。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。作为一门新兴的科际整合的交叉学科，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，是对原先由政府管理社会的那种管理型的社会治理模式的替代。

重点问题

- 公共管理的概念
- 公共管理产生的历史前提
- 公共管理学与公共行政学的联系与区别
- 公共管理学的研究对象和内容
- 公共管理学的学科特征

第一节 公共管理是一种新型的社会治理模式

一、公共管理的概念

公共管理的概念具有三重含义：其一，公共管理是公共部门中的管理；其二，公共管理是服务于公共事务的管理；其三，公共管理是具有公共性质的机构或组织对社会的管理。一般认为，公共管理是以政府为核心的公共组织通过整合社会资源及运用政治的、法律的、行政的和经济的手段而对与公

共利益实现相关的广泛的社会事务的管理，其目标是促进社会发展和实现社会公平，保障全体社会成员共享社会发展的成就。历史地看，公共管理是人类社会治理发展到 20 世纪后期所出现的一种新型社会治理方式，是政治、法律和管理进步的最新成就，代表了社会治理制度、方式和行为模式的最新文明典范。

对公共管理的概念进行分析，可以看到：

第一，公共管理的主体是包括政府在内的广泛的具有公共性的组织，或者说，一切不以营利为目的而围绕着社会事务开展活动的组织都属于公共管理主体的范畴。比如，非政府组织和广泛的社会自治力量都是公共管理主体的重要组成部分，它们与政府一道通过合作等方式开展公共事务的管理工作，直接以公共利益的实现为目的。当然，在公共事务的处理过程中，近些年来，出现了大量的把公共事务发包给私人组织去处理的现象，因而，有些学者也把这类私人组织看做是公共管理的主体，认为它们从事的是公共产品或准公共产品的生产。其实不然，这些私人组织是出于营利的目的并通过合同契约的方式进行生产活动的，正如为政府盖楼的房地产商不是政府一样，它们在性质上并不能视做公共管理的主体。

第二，公共管理的目的是服务于公共利益的实现，具体表现则是提高社会治理活动的效率、促进社会发展和保证全社会共享社会发展的成就。公共管理的目标是一个具有多层次结构的目标体系，促进社会发展和增进公共利益是它的终极目标。为了实现这一目标，一切公共管理主体都需要在注重社会公平的前提下提高效率，不断地改善提供公共服务的能力，注重绩效和服务品质。对于政府而言，要把重心放在基本公共服务均等化供给上；对于非政府组织以及其他社会自治力量来说，在积极开展本区域、本领域的自我治理的情况下，还要及时地把存在于社会中的各种利益诉求传递给政府。无论是政府还是非政府组织以及其他社会自治力量，在公共管理过程中都需要以积极的态度自觉地完善公共服务的合作关系。

第三，公共管理的手段或途径是多样的，概括地说，主要是由政治的、法律（政策）的和管理的三个方面构成。近代以来的社会治理过程由于专业化追求，往往把政治的、法律（政策）的和管理的手段隔离开来，由不同的部门突出运用其中某一手段。在公共管理兴起的 20 世纪后期以来，社会的复杂性和不确定性迅速增长，几乎所有具有新的历史特征的公共事务都需要综合性地运用政治的、法律（政策）的和管理的手段来加以处理。所以，公共管理的手段可以定义为：是在法治的基础上通过公众参与的途径高效地提供

高质量公共服务的科学方法。也就是说，依法治理、民主行政和科学管理是公共管理手段的三个最为基本的方面。当然，在具体的公共管理过程中，公共管理的手段会呈现出多样化的特征，这也要求公共管理者自觉地进行方式方法上的创新，但是，依法治理、民主行政和科学管理三个方面被作为一项统一性的原则是必须贯彻到一切具体的公共管理过程中的。

第四，公共管理系统是一个由多元社会治理主体构成的、以合作关系为纽带的和以提供公共服务为目标的统一整体。历史上的一切社会治理活动基本上都是由政府垄断的，近代以来，虽然政治民主作为政府开展社会治理的基本环境已经被建构起来，但是，公民权利的行使仍主要被限制在政治途径之中，具体的社会治理过程依然呈现出政府垄断的特征。公共管理滥觞于非政府组织以及各种各样的社会自治力量迅速成长的 20 世纪后期，政府垄断社会治理的格局开始受到多元社会治理主体合作治理的要求的冲击，因而，政府自身的组织系统开始融入一个更大的合作治理系统之中。这样一来，公共管理系统就会表现出政府与非政府组织以及各种各样的社会自治力量之间的层次结构体系，在相当长的一个历史阶段中，政府在这个体系中的中心地位都会保持下去，但是，多元治理主体间的互动会不断地增强。

与“公共”一词相对应的是“私人”这样一个概念，因而，当我们说“公共管理”的时候，实际上是对应于“私人管理”的。一般说来，营利性组织中的管理都可以被看做私人管理。这类管理主要集中在组织内部，虽然也有对组织外的人和事的管理要求，但那是属于环境管理的范畴，在根本上是从属于组织自身的管理需要的，即通过组织自身的管理而实现利益的最大化。公共管理则不同：首先，公共管理不以营利为目的。当然，在日常生活领域中也会存在着一定程度的管理问题，比如，会有人在管理的意义上处理家庭事务，而且也是非营利性质的。但是，这种管理是不具有公共管理中的公共理性内容的。其次，公共管理由公共管理组织内部的行政管理 and 外向的社会管理两个部分构成。实际上，公共管理的兴起意味着行政管理与社会管理的分化，在原先政府垄断社会治理的条件下，政府的内部管理与外向管理是一致的，政府总是把自身的行政管理方式方法应用到对社会的不管理中，而公共管理则要求把公共管理组织自身的行政管理与对外部的社会管理区分开来，把社会管理放在中心位置上，让组织自身的管理从属于社会管理的要求。再次，公共管理担负着健全社会的责任。这是公共管理与私人管理以及日常生活管理的最为根本的区别，也是它与以往任何一种社会治理方式的不同之处。私人组织的管理（如企业管理等）只求组织自身的完善，即通过组织自身的

完善去提高与其他组织相比的竞争力；日常生活的管理（如家庭管理等）也不在直接的意义上关注社会的运行状况。从历史上看，农业社会的社会治理即使造就了所谓“盛世”，也是服务于巩固统治的目的的；近代资产阶级政府的社会治理则服务于占支配地位的阶级和利益集团利益实现的要求。公共管理致力于在促进社会发展的过程中去化解一切社会矛盾和解决一切问题，通过公共服务的供给去促进社会和谐，通过依法治理去营造安定祥和的社会生活环境，通过广泛的公众参与去了解和实现各个方面的利益诉求，通过落实基本公共服务的均等化去保证社会公平与社会发展同步实现。

公共管理是社会治理的一种新的类型，而人类的社会治理是与人类社会一道生成的，绵延至今，进化成了公共管理这一新的治理文明形态。总的说来，农业社会的社会治理是建立在等级身份差序的基础上的，是依靠权力而进行的治理，可以简称为“权治”；是服务于等级统治的目的的，因而，也可以称作统治型的社会治理。经历了工业革命和启蒙运动，欧洲进入了工业社会。工业社会的治理是建立在法律的基础上的，特别是政治与管理的分化，使具体的社会治理更多地具有了管理的特征，因而，也可以把工业社会的社会治理看做管理型的社会治理。20世纪后期，随着后工业化进程的启动，工业社会所形成的治理模式开始逐渐地显示出与社会的发展不相适应的状况，公共管理就是在这种条件下产生的。在性质上，公共管理属于服务型的社会治理；在治理方式上，公共管理是由多元社会治理主体在服务精神引导下的合作治理。也就是说，公共管理代表了人类社会治理发展的一个新的阶段，它在性质、治理目标以及治理方式上，都正在显示出与以往的社会治理的不同。

当然，公共管理作为一种治理模式才刚刚登上人类社会治理的舞台，它所应有的许多特征都尚未充分地显现出来，因而，关于公共管理的认识也存在着很大的分歧。考虑到它是发生在人类社会从工业社会向后工业社会的转型过程中的，其过渡性色彩是难以避免的，会带有工业社会治理模式的诸多特征，因而，人们往往在工业社会治理模式的框架下去认识它，并努力把它纳入工业社会治理模式之中，试图用旧的理论去解释它，按照既有的方式去建构它和应用它。但是，随着时间的推移，公共管理从工业社会治理体系中带来的那些色彩会逐渐地褪去。当然，工业社会治理模式所取得的一切积极成就都会在公共管理这一新型社会治理模式的建构中得到吸纳。因为，公共管理绝不可能脱离人类治理文明进步的大道，它不仅会继承工业社会治理模式中的一切积极成就，而且会重新检视已经被工业社会治理方式所否定了的

那些农业社会治理模式中的积极成就，会对它们进行重新改造并加以消化吸收。

二、公共管理产生的历史前提

公共管理作为一种社会治理模式大致产生于 20 世纪 80 年代。现在看来，已经可以断定，20 世纪 80 年代是人类历史上的又一个转折点，尤其是在西方国家，工业社会已经走到了自己的顶峰，开始了向后工业社会的转型。在某种意义上，20 世纪 80 年代开始的一场全球性的行政改革运动就是由政府的社会治理适应性不足所引起的。特别是进入新世纪以来，危机事件的频发更说明，在工业社会中形成的社会治理模式已经无法应对今天的社会问题了。公共管理正是在这种条件下发生的，具体地说，后工业化和全球化浪潮是公共管理得以产生的总的历史背景。也正是由于后工业化和全球化，在这个历史阶段中，公共管理突出地反映出社会复杂性和不确定性特征。与此同时，既是行政改革的结果，也是由于应对复杂性和不确定性的要求，从而出现了非政府组织以及各种各样的社会自治力量，形成了与政府开展合作治理的局面。这些方面，既是公共管理得以产生的历史背景，也是公共管理需要解决的问题和治理特征。

后工业社会是指工业社会以后的社会发展时期。这一概念是美国社会学家丹尼尔·贝尔首先提出的。他在 1973 年出版的《后工业社会的到来——社会预测尝试》一书中系统地论述了有关“后工业社会”的认识，并认为这一社会具有五大特征：（1）经济上从制造业为主转向服务业为主；（2）由于经济的变化，白领工人数量大增，从而导致社会的领导阶层由企业家变为科学研究人员；（3）理论知识居社会的核心地位，成为社会革新和决策的根据；（4）未来技术方向应是有计划有节制的，技术评价占有重要地位；（5）制定各项政策都要通过智能技术，“理论知识的积累与分配”已成为革新与变革的直接力量。

贝尔的后工业社会观是以生产方式的发展与科学技术的进步为依据的，他将人类社会划分为三个相互联系的不同发展阶段：前工业社会、工业社会和后工业社会。在贝尔看来，前工业社会就是以农业、矿业、渔业、林业等为产业的社会，社会经济部门以消耗自然资源为主，产业受自然环境的影响较大。所以，贝尔也将这一阶段称为“对自然的博弈”。工业社会则是以加工业、制造业、建筑业等为主要构成部门的社会经济结构形态，是一种依靠机器大批量生产产品的社会。在工业社会中，人对机器形成了依赖，劳动高度

紧张，注意力高度集中，这一社会工作的主要目的是设计“人对付人造自然的策略”。后工业社会是一个信息社会，社会活动主要与信息的搜集、整理、传递、过滤和使用密切关联。在后工业社会的历史阶段中，信息技术不仅给经济结构和劳动力构成带来了重大影响，而且其影响力也越来越深入到社会、政治、经济、文化及日常生活的一切领域，主要表现为绝大多数社会劳动者从事着创造、处理和分析信息的工作。信息成为最重要的社会战略资源，知识成为推动经济社会发展的主要动力。也就是说，在后工业社会，人们所从事的工作就是使知识的生产系统化，并不断地开发智力资源。

贝尔所描绘的后工业社会是一个以知识为轴心的社会，在这个社会中，知识日益成为社会革新和制定政策的源泉。从政治的角度，贝尔认为，后工业社会是一个“公众的社会”，非市场性的公众决策方式开始得到发展，社会权利需要从公众而非个人的角度来加以诠释。在与公众利益攸关的社会问题上，依赖于公众的权威，由公众投票来予以解决，而不再像工业社会那样主要借助于市场的途径。公众的权利已开始奠定在全体成员的基础上，而不再以个人属性为基础。在后工业社会中，关键的东西——知识——掌握在科研人员手中，他们通过约束和平衡政治力量来影响政府的决策，并通过教育来获得这种权力。由此，专门技术成为取得权力的基础，而教育则是取得权力的途径。知识阶层是社会的最高阶层，是政府官员在公众影响力方面所不可缺少的管理参谋，政府决策中的许多问题必须依靠他们而非公众来加以解决。贝尔将后工业社会的政治比作一个“斗鸡场”，在这里，各类政治人物、专家、公众人物等，都将作为政治参与者来参与国家事务的管理。因此，后工业社会的政治将变得更加复杂和更具冲突性。

自从贝尔提出“后工业社会”这一概念后，在知识界，一场探讨后工业社会并寻求建构方案的运动就展开了。随着探讨的深入，关于后工业社会的认识也越来越清晰，而且，自觉地按照后工业社会的理论去进行社会治理建构的主张也逐渐发挥出越来越大的影响力。从社会发展的实际进程来看，人类也确已进入了一个后工业化的进程，在人们的社会生活的一切领域，每时每刻都有着新的变化，工业社会中所形成的一切事物都正在经受着考验，而全球化正在打破一切地域界限，整个世界不仅已经变成了一个“地球村”，而且处在一个相互影响的局面中，每一个国家、每一个民族甚至每一个人，都需要在面向世界的开放中去发现自身的价值和寻求生存、发展的机会。在很大程度上，后工业化不仅是一个历史概念，那些已经被长期封存起来的在历史上曾经出现过的事物，在今天可能又会获得复活的机遇；同样，全球化也

不仅是一个空间概念，它意味着工业社会的领域分化进程的中断，那些分化成不同领域的部分又开始重新融合起来，国家与社会的关系、政治与经济的关系等所有原先边界清晰的地方都开始变得模糊起来，甚至国家间的边界也被往来的人流踏得模糊起来，那些原先被视做国家主权而不容他国觊觎的事务，也开始越来越多地通过谋求国际合作的途径加以处理。

后工业化与全球化为人类带来的是社会的复杂性与不确定性的迅速增长，进入 21 世纪后，危机事件的频发以及 2008 年开始出现的全球性金融危机，都表明人类进入了一个高度复杂性和高度不确定性的时代。在很大程度上，由于社会已经进入一个高度复杂性和高度不确定性的时代，而既有的治理模式在社会治理方面则存在着治理能力不足的问题，所以，许多问题往往以危机事件的形式表现出来。公共管理的出现，所直面的正是高度复杂性和高度不确定性的社会现实，是为了解决现有的社会治理体系的治理能力不足的问题，或者说，是要扬弃人类在工业社会这个历史阶段中建构起来的社会治理模式。

公共管理产生于高度复杂性和高度不确定性的时代，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。从人类历史的总的进程来看，农业社会是一个相对简单的社会，这个社会中的一切事物也都表现出确定性的特征，依靠权力就能够基本满足这个社会的治理要求。比较而言，工业社会则是一个复杂性与不确定性的社会，单纯依靠权力已经不能实现对这个社会的有效治理了，所以，依据法的精神和科学原则而建构起了一个管理型的社会治理体系。但是，管理型的社会治理体系在治理方式上属于一种“以不变应万变”的治理，是基于普遍性的原则而设计出普适性的治理手段去应对复杂的和不确定的社会事务，这在工业社会这一低度复杂性和低度不确定性的条件下也基本能够满足社会治理的要求。然而，当人类社会呈现出高度复杂性和高度不确定性的特征时，工业社会的治理体系在一切方面都陷入了困境。公共管理正是在这一条件下应运而生的。

显而易见，高度复杂性和高度不确定性首先冲击的是政府，它使得由政府这一单一治理主体承担的社会治理的状态变得难以为继。在公共产品的供给方面，随着复杂性和不确定性的日益增长，政府在公共产品供给上的垄断已经无法维持下去，因而要求政府必须与非政府组织开展广泛的合作，以便形成多元的、灵活的公共产品供给机制，从而有效地解决复杂的社会问题和尽最大可能地满足日益复杂化、多样化的社会需求。公共产品供给主体和途径的多元化不仅能够提高效率，而且能够促进自主创新的公共产品供给模式