

研究生教学用书

教育部学位管理与研究生教育司推荐

# 公共管理学 (第二版)

*Public Management*

陈振明 等 著

 中国人民大学出版社



NUAA2017020603

**研究生教:**

教育部学位管理与研究生教育司推荐

# 公共管理学 (第二版)

*Public Management*

陈振明 等 著

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/陈振明等著. —2版.—北京:中国人民大学出版社, 2017.4  
研究生教学用书 教育部学位管理与研究生教育司推荐  
ISBN 978-7-300-23893-7

I. ①公… II. ①陈… III. ①公共管理-研究生-教材 IV. ①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 008774 号

研究生教学用书  
教育部学位管理与研究生教育司推荐  
公共管理学 (第二版)  
陈振明 等 著  
Gonggong Guanlixue

---

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (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	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司	版 次	2005 年 12 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2017 年 4 月第 2 版
印 张	28.25	印 次	2017 年 4 月第 1 次印刷
字 数	654 000	定 价	52.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 作者简介



陈振明，哲学博士，厦门大学公共事务学院院长、公共政策研究院院长，教授、博士生导师，厦门大学学术委员会、学位评定委员会、教学委员会委员；教育部“长江学者”特聘教授，中组部“万人计划”首批哲学社会科学领军人才，全国宣传文化系统“四个一批人才”（“文化名家”）。兼任国务院学位委员会公共管理学科评议组联合召集人，全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，全国公共管理类本科专业教学指导委员会委员，全国政策科学研究会副会长，福建省人民政府顾问、立法咨询专家等诸多社会职务。长期从事公共管理与公共政策及政治学理论等领域的教学与研究工作。主要学术代表作品有《国家治理转型的逻辑》《理解公共事务》《竞争型政府》《政府改革与治理》《公共管理学》《政策科学》等；主编“公共管理与公共服务系列”“公共管理与政治学系列”“公共管理学科前沿丛书”“厦门大学公共事务学院文库”“厦门大学公共管理系列”“公共政策经典译丛”“公共管理名著译丛”等丛书。

## 内容简介



由我国知名公共管理学家陈振明教授领衔著述的《公共管理学》一书，是一部经典的公共管理导论性教材，全面系统、深入透彻地阐述了公共管理学的概念、原理和方法。本书认为，公共管理学科还远未成为一个成熟的学科，时常面临学科身份与合法性危机。因此，明晰学科边界，引入多样化的研究方法，形成规范的研究范式，加强理论建构，拓展和深化相关主题领域的研究，促进学科知识增长，就成为目前公共管理学科发展必须着手解决的关键问题。

本书首先梳理了公共管理及其相关概念，考察了西方公共管理学的范式变化和中国公共管理学的研究现状，并从公共管理学的研究对象与性质、学科主题范围、研究途径等不同角度为公共管理学科划界。在此基础上，本书分析了公共组织及其结构与体制、过程与行为、环境与变革，并依次对政府改革与治理、政府间关系、政府作用、政府工具等四个领域进行了重点研究和探讨，进而从公共政策、人力资源管理、公共预算与财政、第三部门管理、战略管理、绩效管理、公共管理伦理等角度论述了公共管理学的主要分支领域。

与首版相比，本书对导论、政府改革与治理、政府间关系、政府工具、公共预算与财政、第三部门管理等章节进行了较大幅度的修订和更新，以更好地反映公共管理理论与实践的新发展。

# 网络化、数据化和智能化时代的 政府治理变革<sup>\*</sup>



随着互联网、物联网、大数据和云计算等信息通信技术以及智能技术的发展，人类社会进入了信息社会的更高阶段，即所谓的“大数据时代”“后信息社会”“数据的社会”“智能化时代”“（新）智能社会”，催生了继“新公共管理”运动之后的新一轮政府治理变革浪潮——人们称之为“数字政府”“政府3.0”“智慧政府”“智慧治理”“开放政府”“互联网+政务（政府）”等等。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的奋斗目标；党的十八届五中全会提出实施“互联网+”行动计划，发展分享经济，实施国家大数据战略；国务院发布的《促进大数据发展行动纲要》也提出加快政府数据开放共享，推动资源整合，提升治理能力。当前，我国推进国家治理体系和治理能力现代化，正是在网络化、数据化和智能化新时代的背景下展开的。网络化、数据化和智能化在推动国家治理或政府治理体系和治理能力现代化进程中的作用巨大、前景广阔。

## 一、网络化、数据化和智能化时代的来临

信息技术及智能技术是网络化、数据化和智能化时代来临的催化剂。20世纪80年代初中期，刚刚步入改革开放新时代的中国，开始感受到新技术革命的强烈冲击，并领略到以描述未来社会蓝图为己任的未来学的魅力。随着阿尔文·托夫勒的《第三次浪潮》和《未来的冲击》、约翰·奈斯比特的《大趋势》和丹尼尔·贝尔的《后工业社会的来临》等

<sup>\*</sup> 原载于《行政论坛》2015年第6期，《新华文摘》（2016年第9期）转载。原标题为《政府治理变革的技术基础——大数据与智能化时代的政府改革述评》，原文约15 000字，收入本书时对标题和内容均做了校改。

未来学代表作的翻译出版，我国学界、政界及社会掀起了一股讨论“新技术革命”及“未来社会”的热潮，“信息社会”“后工业社会”“第三次浪潮”“大趋势”等成为当时的社会流行语。这对于当时人们放眼世界，更新观念，追赶世界科技、产业与社会潮流，推进中国的改革开放和现代化建设事业产生了积极的促进作用。

今天，人类社会发展又到了新的转折点，开始迈进网络化、数据化和智能化的新时代。人们基于技术、产业和社会形态等不同视角，采用不同的名称，来描述与预测这个即将到来的新时代或新社会。从产业及机器发展的角度，人们谈论“第三次工业革命”“第四次工业革命”“工业4.0”“第二次机器革命”或“新机器时代”；从科学技术突破的角度，人们谈论“新科技革命”（或“新技术革命”）、“第四次科技革命”、“第五次科技革命”；从人工智能演化的角度，人们谈论“智能化时代”“智慧社会”“智能社会”“新智能社会”；从信息社会进化的角度，人们谈论从“IT时代”走向“DT时代”，以及“大数据时代”“数据的社会”“后信息社会”“第三次信息化浪潮”；如此等等。

“第三次工业革命”是最为响亮的名称之一。杰里米·里夫金在《第三次工业革命：新经济模式如何改变世界》一书中预言“后碳时代”即将到来，这是一种建立在互联网和新能源相结合基础上的新经济，以互联网技术和可再生能源作为主要推动力，引发经济和社会的转型。<sup>①</sup>他在《零边际成本社会：一个物联网、合作共赢的新经济时代》一书中则更进一步预言“零边际成本的社会”——一个物联网、合作共赢的新经济时代或一个协同共享的新经济形态或范式的到来。<sup>②</sup>2012年4月21日，《经济学人》发表了由保罗·麦基里主笔的《第三次工业革命》专论，宣称一种建立在互联网和新材料、新能源相结合基础上的第三次工业革命即将到来。

随着智能操作系统、大数据等技术的普及，移动互联网、物联网、智能可穿戴设备、高端装备制造等新兴业态发展迅速，出现了以智能制造为主导的“第四次工业革命”（或“工业4.0”）。埃里克·布莱恩约弗森与安德鲁·麦卡菲称之为“第二次机器革命”或“新机器时代”。在《第二次机器革命：数字化技术将如何改变我们的经济与社会》一书中，作者将开始于18世纪的工业革命称为“第一次机器革命”，这次革命以蒸汽机技术为标志，突破人类和动物肌肉的极限；“第二次机器革命”以数字技术及人工智能为标志。在这个“新机器时代”，技术超越一切，数字化关乎一切，人工智能改变一切。<sup>③</sup>

“智能化时代”“智能社会”“新智能社会”是与“第三次工业革命”“第四次工业革命”“第二次机器革命”“大数据时代”等概念交叉或重叠的术语，它以人工智能的发展为视角，强调电脑智能与人脑智能、工业社会与信息社会的有机融合。凯文·凯利的《失控：全人类的最终命运和结局》（1994）一书探讨了“大型活系统”或复杂系统、社会进化以及人类命运。作者以亚利桑那州生态圈二号的复杂封闭系统作为引子，说明该书的主

① 参见 [美] 杰里米·里夫金：《第三次工业革命：新经济模式如何改变世界》，北京，中信出版社，2012。

② 参见 [美] 杰里米·里夫金：《零边际成本社会：一个物联网、合作共赢的新经济时代》，北京，中信出版社，2014。

③ 参见 [美] 埃里克·布莱恩约弗森、安德鲁·麦卡菲：《第二次机器革命：数字化技术将如何改变我们的经济与社会》，北京，中信出版社，2014。

题——“人造与天生的联姻”以及技术所引导的人类未来。他断言：人类的未来是技术性的，而技术所引导的未来，朝向的正是一种新生物文明。<sup>①</sup>阿莱克斯·彭特兰在《智慧社会：大数据与社会物理学》一书中则宣称人类已进入“智慧社会”“网络化社会”“超链接的世界”。<sup>②</sup>

新的智能技术与大数据和云计算是人类突破认知极限、超越自身智慧的“奇点”“临界点”“爆点”。雷·库拉韦尔借用物理学和宇宙学中的“奇点”概念，描述电脑智能与人脑智能奇妙融合的新纪元的来临。他在《奇点临近》一书中将人类进化的历史分为“六大纪元”，认为目前人类正处在“人类智能与人类技术的结合”的第五纪元，而计算机科技发展的下一阶段将是人类与机器的联合，即嵌入大脑的知识和技巧将与容量更大、速度更快、知识分享能力更强的智能相结合。他预言：到2045年，机器智能会超过人类智能。<sup>③</sup>

从信息社会进化的角度，人们谈论信息社会的更高阶段或升级版和“大数据时代”。阿里巴巴集团提出了所谓的信息社会的升级版——从“IT时代”走向“DT时代”。用马云的话来说：“今天IT已经在向DT（数字科技）时代快速跨越。IT技术和数字科技，这不仅仅是不同的技术，而且是人们思考方式的不同，人们对待这个世界方式的不同。”<sup>④</sup>

“大数据时代”可谓当下最热门最流行的术语。“大数据”一词起源于天文学和基因学等研究领域，原指超出计算机处理能力的海量信息计算。今天，大数据表示大量、多元、高速、复杂、多变的数据，需要用先进的计算方法和技术实现信息的采集、存储、分析和应用。人们将大数据的特征刻画为多个V（3V、4V、5V等）。2001年，道格·莱尼提出了大数据的3V特征——“velocity”（数据即时处理的高速度）、“variety”（数据格式的多样化）与“volume”（数据的大容量）。IBM在莱尼的3V之上增加“veracity”（真实性）；2012年，国际数据公司（IDC）在莱尼的3V之外增加了“value”（价值）；还有人将“visualization”（可视化）也列为大数据的一大特征。

云计算是互联网衍生出的一种重要技术、一种新的计算资源的交付和使用模式，它将计算、存储和网络等信息资源进行整合、抽象后，通过互联网将按需、易扩展的服务方式提供给用户。大数据及云计算也是一种新的、最重要的基础设施，并且催生一种新的认知与思维方式——**大数据思维**。

数据本身就是客观世界存在的表现方式。古希腊毕达哥拉斯学派认为数是世界万物的本原。在近代，伽利略说：“大自然的语言是数学。”今天，“在大数据时代，在数据构成的世界，一切社会关系都可以用数据表示，人是相关数据的总和”<sup>⑤</sup>。

① 参见 [美] 凯文·凯利：《失控：全人类的最终命运和结局》，3页，北京，新星出版社，2010。

② 参见 [美] 阿莱克斯·彭特兰：《智慧社会：大数据与社会物理学》，杭州，浙江人民出版社，2015。

③ 参见 [美] Ray Kurzweil：《奇点临近》，北京，机械工业出版社，2011。

④ 阿里研究院：《互联网+：从IT到DT》，V页，北京，机械工业出版社，2015。

⑤ 《李国杰院士谈大数据时代的国家治理》，见 <http://www.cegov.cn/tabid/77/InfoID/1873/frtid/38/Default.aspx>, 2014-03-04。



## 二、政府治理变革技术基础的历史考察

☆ 技术进步是政府治理变革的最深刻动因。按照历史唯物主义的基本原理,生产力决定生产关系,经济基础决定上层建筑;技术是生产力中最活跃的因素,技术革新必定促进生产力的发展,并引起生产关系及经济基础的变化,进而推动包括国家或政府治理和意识形态在内的上层建筑的变革。

在人类历史发展的长河中,从语言、绘画到文字,从印刷机、电报、电话、留声机、收音机、电视到计算机和互联网——媒介及信息通信技术的每次突破都极大地改变了人类的信息传播、认知和思维方式,进而改变国家或政府的治理或管理方式。

加拿大著名传播学家马歇尔·麦克卢汉有一句名言:“媒介即信息”(这也是他的一本书的名字)。美国著名作家尼尔·波兹曼在《娱乐至死》一书中进而提出:“媒介即隐喻。”在他看来,隐喻是一种通过将某一事物和其他事物进行比较来揭示该事物本质的方法。每种媒介都会对文化进行创造——从绘画到象形文字,从字母到电视,和语言一样,每一种媒介都为思考、表达思想和抒发情感提供新的定位,从而创造出独特的话语符号及体系。媒介更像一种隐喻,用一种隐蔽但有力的暗示来定义现实世界。这个媒介—隐喻的关系为我们这个世界进行着分类、排序、放大、缩小、着色,并且证明一切存在的理由。例如,字母带来人与人之间对话的新形式。<sup>①</sup>柏拉图已经清楚地认识到,书写带来了一次知觉革命——眼睛代替耳朵而成为语言加工的器官;语音的书写形式创造一种新的知识理念,一种关于智力、听众和后代的新认识,“文字使得大脑成为书写经历的石碑”。又如,作为14世纪人类重要发明的钟表又是如何改变人类的时间思维、时间观念及时间管理方式的呢?美国著名技术哲学家刘易斯·芒福德在《技术与文明》(1934)一书中对此做过分析。在他看来,钟表是一种动力装置,其产品是分秒,它把时间从人类活动中分离,并且使人们相信时间是能够以精确、可计量的单位而独立存在的。钟表把时间再现为独立而精确的顺序,钟表使人变成遵守时间的人、节约时间的人和现在被拘役的人。

技术进步首先改变信息的传播和消费方式,进而改变社会的组织与管理方式。脸谱(Facebook)的创办人马克·扎克伯格说,科学技术改变人们传播和消费信息的方式,印刷媒体和电视等发明通过提高通信效率,开启众多社会关键领域的深刻变革。它们让更多的人能够发出自己的声音,鼓励进步,改变社会组织方式,使我们更紧密地联系在一起。<sup>②</sup>安东尼·M. 汤森在《智慧城市:大数据、互联网时代的城市未来》一书中指出,技术发明改变人们的信息交流方式与城市管理的方式,有了新的技术,人们才能处理信息和进行远程通信。<sup>③</sup>例如,1851年查尔斯·迈诺特在铁路中使用电报;在商业经济

① 参见[美]尼尔·波兹曼:《娱乐至死》,桂林,广西师范大学出版社,2011。

② 参见《扎克伯格信件: Facebook拥有五大核心价值观》,见<http://www.chinaz.com/news/2012/0202/233559.shtml>, 2012-02-02。

③ [美]安东尼·M. 汤森:《智慧城市:大数据、互联网时代的城市未来》,5~6页,北京,中信出版社,2014。

中，铁路和电报同时出现，并肩发展。电报使大型工业企业的管理发生革命性的变化，同时也改变城市政府的行政管理方式。另一项革命性技术——电话更是因人类交流及管理的需要而降临，“当大城市的各种组织和民族都需要这种技术时，电话便应运而生”。

技术变迁引发国家或政府治理变革。达雷尔·韦斯特在《数字政府：技术与公共领域绩效》(2005)一书中指出：“从16世纪印刷术的发明，一直到电报、电话、收音机和电视机等的发明，技术创新通常被认为引发了重大革命，这些发明，如电报和电视，都被认为是加速沟通和改变政府与公民关系的新设施。”<sup>①</sup>例如，印刷机的发明引发欧洲的宗教改革，从而推动文艺复兴、宗教改革和科学革命，为人类社会从农耕社会向工业社会演进提供思想指导、社会基础和技术支撑；电报的出现从根本上改变了人们的社会、政治、商业和劳资关系；电话的发明则开启了人类信息交流的新模式，对生产和社会的影响更加全面而深刻。<sup>②</sup>

数字或数据是国家或政府管理的基础。从古代的“数目字管理”到今天大数据时代的“数据治国”，这是政府依数据管理不断演化的结果。历史学家许倬云说：“从历史上看，不论在哪里，任何国家发展到可以有一个复杂文官系统管理以后，没有不依照数据来治国的，需要人口、资源、土地、财产种种的统计数字。”<sup>③</sup>《圣经》记载，古埃及政府就通过人口普查来建立大型的国民数据库；古代罗马人则发明户籍登记制度——这是古代政府依照数据管理的又一生动例子。1086年的《末日审判书》对当时的英国的人口、土地和财产做了一个前所未有的全面记载。英国的工业革命及城市化带来管理方式的变化，统计数据与分析在政府管理中变得越来越重要，社会研究的科学化尤其是人口统计学也因此诞生。根据涂子沛在《数据之巅：大数据革命，历史、现实与未来》一书中的论述，美利坚合众国的建国历程其实也是以数据为基础的——用数据分权以及把人口普查写进宪法。<sup>④</sup>

技术革命或工业革命引发人类组织模式及权力关系的重大变化。杰里米·里夫金指出，第一次工业革命是水力灌溉系统、人类聚居村落的形成和文字的出现；第二次工业革命则是化石能源的发掘，印刷出版、系统化教育以及电报电视网络媒体的出现，城市的出现，国家市场和民族国家政府的形成；而第三次工业革命，能源的分散将会带来通信媒体、基础结构超越地理疆界的“洲际化”，将人类连接到一个与其平行的泛大陆政治空间中——分散的、合作式的、网络化的。

与以前的历史时期相比，网络化、数据化和智能化时代政府治理尤其是数据收集、管理和应用的深度、广度及规模已不可同日而语。“我们正处于人类历史发展的转折点，在当下，任何文明都积累了足够的的数据，这使得运用数学分析解决生活中的重大问题成为可

① 参见 [美] 达雷尔·韦斯特：《数字政府：技术与公共领域绩效》，XIII 页，北京，科学出版社，2011。

② 参见高世楫：《信息化提升政府绩效、推进政府转型》，见 [美] 达雷尔·M. 韦斯特：《下一次浪潮：信息技术驱动的社会与政治创新》，“推荐序”第 V~XVI 页，上海，上海远东出版社，2012。

③ 许倬云：《大数据：为华文世界提出一个重要话题》，见涂子沛：《大数据》，“序言一”，桂林，广西师范大学出版社，2013。

④ 参见涂子沛：《数据之巅：大数据革命，历史、现实与未来》，3~38 页，北京，中信出版社，2014。

能。”<sup>①</sup>“信息在爆炸，数据在革命；人们有理由相信，大数据在崛起，数据治国的时代正在来临。”<sup>②</sup>今天，人类社会的确走到新的临界点或“奇点”，正在步入网络化、数据化和智能化的时代。

### 三、网络化、数据化和智能化驱动政府治理变革

大数据及云计算的出现被誉为“一次革命”，引发人类社会各个领域的重大变革。2015年5月22日，习近平总书记在致国际教育信息化大会的贺信中指出：“当今世界，科技进步日新月异，互联网、云计算、大数据等现代信息技术深刻改变着人类的思维、生产、生活、学习方式，深刻展示了世界发展的前景。”<sup>③</sup>《哈佛商业评论》称大数据本质上是“一场管理革命”；哈佛大学社会学教授加里·金认为，大数据是一场革命，庞大的数据资源使得各个领域开始量化进程，无论学术界、商界还是政府，所有领域都将开始这种进程。李国杰院士则说：“大数据将带来一场社会变革，特别是公共管理与公共服务领域的变革。”<sup>④</sup>

网络化、数据化和智能化时代的政府治理究竟发生了什么变化？新的政府治理模式的内容与特征又是什么？对此，人们有种种的描述、分析与解释。

“国家治理革命”。这种观点认为大数据作为一种基础性力量，将带来公共部门管理领域的巨大变化，引发一场国家治理的深刻革命，推动阳光政府、责任政府、智慧政府建设。<sup>⑤</sup>

“互联网+政务”。在“互联网+”的信息化浪潮下，学者们谈论“互联网+政务”“互联网+政府”“互联网+公共服务”“在线政府”“网上政府”等，认为这将改变政府存在的形态，推动政府治理现代化。<sup>⑥</sup>

“数据治国”。这被看作凭借对数据的有效收集、处理和分析来治理国家，决定国家的大政方针和具体政策，用数据来说话、用数据来管理、用数据来决策、用数据来创新。<sup>⑦</sup>

政府“第四次革命”。这种观点认为，自17世纪以来，西方经历国家（政府）的三次革命，即从民族国家、自由主义国家到福利国家，如今正处于第四次革命的进程中，全球未来十年的主要政治挑战将是“重塑政府”，国家或政府将发生翻天覆地的变化。一个重要因素是计算机、互联网和数据革命已改变国家的形态与政府职能，第四次革命关系到如何利用技术力量来提供更好的服务。

“开放政府”或“透明政府”。数据开放是政府开放与透明的基础。丹尼尔·戈尔曼分

① 郝影：《2014，释放大数据的潜能》，载《互联网周刊》，2014（2）。

② 万佳：《数据治国》，载《光明日报》，2013-01-21。

③ 《习近平致国际教育信息化大会的贺信》，载《人民日报》，2015-05-24。

④ 《李国杰院士谈大数据时代的国家治理》，见 <http://www.cegov.cn/tabid/77/InfoID/1873/frtid/38/Default.aspx>，2014-03-04。

⑤ 参见马建堂：《大数据：大变革、大机遇》，载《光明日报》，2015-09-12。

⑥ 参见汪玉凯：《政府如何盘活海量数据资产将成为“互联网+政务”的核心议题》，见 <http://www.echinagov.com/quality/database/experts/wangyukai/41178.html>，2015-05-28。

⑦ 参见涂子沛：《大数据推动精细决策》，载《人民日报》，2015-04-09。

析数字时代的“新透明”现象，举例说 YouTube 改变美国的政治演讲方式，谷歌 (Google) 让所有候选人都无法否认过去所做的事情以及讲过的话。<sup>①</sup> 奥巴马在《透明与开放的政府》总统备忘录中宣称基于信息和数据开放，建设一个开放政府，建立起透明、公众参与和多方合作的制度。

“下一次浪潮”。韦斯特断言：一个由数字技术驱动的社会与政治创新浪潮、一个能够改进政府绩效以及民主政治的新时代即将来临，其核心是数字技术在政府管理与公共服务领域的广泛运用。政府可以利用数字技术的最新发明使其变得更快、更智能、更高效；人们能够利用数字技术提高透明度、促进公众参与和推动民主协作；政治领袖们可以增强与私人部门的合作，推动政策创新。<sup>②</sup>

“数字时代的新治理”。克里斯托弗·胡德和海伦·马格特在《数字时代的政府工具》(2007)一书中将数字技术作为强化政府工具的利器，提出了由节点 (nodality)、权威 (authority)、财富 (treasure) 和组织 (organization) 所构成的 NATO 分析框架，探讨数字时代政府工具的应用，并描绘一幅数字时代政府治理变革蓝图——一个基于空间识别、群体定位和多元节点的新治理模式。

那么，网络化、数据化和智能化又是如何驱动政府改革以及治理模式转变的？首先，网络化、数据化和智能化改变人们的思维方式、认知方式及思想观念。这构成了政府治理变革的认识论和方法论基础，为改变公共组织机构以及政府与公民关系提供了新的方法。舍恩伯格和库克耶在《大数据时代》一书中论述了大数据时代思维的三大变革：一是可以分析更多的数据甚至处理所有的数据，而不再依赖于随机抽样；二是研究数据如此之多，以至于我们不再追求精确度；三是放弃对因果关系的渴求，而取而代之以关注相关关系。我们可以将大数据时代的思维及认知方式创新的要点归纳为：一切皆可量化，数据自己发声，总体高于样本，庞杂优于精确，相关重于因果，协作胜于竞争，共享创造价值。大数据时代还开创了科学研究的“第四范式”——数据密集型科学发现或数据驱动的知识增长。<sup>③</sup> 在吉姆·格雷看来，科学史依次出现的四种范式是实验科学、理论科学、模拟科学和数据科学。

其次，网络化、数据化和智能化增强人类行为的可预测性。这有助于揭示人类管理及决策行为的规律性，提高了管理及决策的科学性。大数据的核心就是预测。长久以来，人们认为自然现象是可以预测的，而人类行为难以预测。大数据时代产生如此多的电子踪迹或“数字面包屑”，提供了关于人类行为的海量数据，这使得研究每个人、每个群体，甚至整个人类的习惯成为可能。巴拉巴西指出，自古以来，人类一直有一个从未动摇的信念，即自然现象能够被人类理解、量化和预测，并最终受人控制，但这到个人及人类社会行为就止步了。原因很简单，因为过去我们没有相关数据，也没有一定的方法来探究人类

① 参见 [美] 丹尼尔·戈尔曼：《数字时代需要透明的坦诚文化》，见 <http://www.aliresearch.com>，2012-01-06。

② 参见 [美] 达雷尔·M. 韦斯特：《下一次浪潮：信息通信技术驱动的社会与政治创新》，2页，上海，上海远东出版社，2012。

③ 参见 Tony Hey, Stewart Tansley, Kristin Tolle：《第四范式：数据密集型科学发现》，北京，科学出版社，2012。

的行为。事实上，人类的大部分行为都受制于规律、模型以及原理法则，而且它们的可重复性和可预测性与自然科学不相上下。今天大数据改变了一切，我们的未来或许就掌握在大数据的手中。<sup>①</sup>

再次，网络化、数据化和智能化改变政府体制模式，使政府管理的体制、结构、职能、流程和方式发生革命性的变化。在网络化、数据化和智能化时代，形成于工业社会的官僚制或科层制已显得过时。20世纪80年代初兴起的“新公共管理运动”就已提出“摒弃官僚制”或“突破官僚制”的口号，并宣告“后官僚制时代”的来临。今天，从电子政务到互联网政务、云政务等等，信息通信技术及智能化平台进一步推动组织管理体制的变革，逐步显示出网络化、扁平化、分布式、小型化、开放性以及自下而上等方面的特征；网络化、数据化和智能化改变了我们发现、分析和解决问题以及将政策方案付诸执行的方式，催生数据化决策及智能化决策，推动政府决策的民主化和科学化；大数据可以让我们了解真实情况，带来更为开放、透明和负责的政府；大数据可以从数据共享、内部竞争、细分服务、智能决策、创新驱动等方面改进政府绩效。

最后，网络化、数据化和智能化技术被普遍应用于政府管理或公共服务的各个领域以及社会生活的各个方面。大数据与智能化技术在公共服务领域中所引发的革命性变化随处可见——在公共安全、公共交通、社会保障、科技教育、医疗卫生、环境保护和文化建设等领域都有着广泛的应用。麦肯锡全球研究所的《大数据：下一个创新、竞争和生产力的前沿》（2011）的报告表明，大数据在美国医疗保健、欧洲公共部门、美国零售业、制造业等领域有着广泛的应用，大数据在每个领域都能创造价值。事实上，大数据已撼动世界的方方面面，从商业科技到医疗、政府、教育、经济、人文以及社会的各个领域。大数据与智能化使公共服务及社会生活得以改变，可以有效提升人们的生活质量与幸福感。

总之，网络化、数据化和智能化时代的政府治理与改革充满机遇、挑战与风险。用彭特兰的话来说：“整个世界似乎正处在失控的边缘，一个发布者在诸如 Twitter 这样的社交网络上的帖子甚至可以引发股市崩溃或政府垮台。尽管数字网络的使用改变了经济、商业、政府和政治的运作方式，我们仍然无法真正洞悉这些新型人机网络的本质。”<sup>②</sup> 我们需要的是认清时代，抓住机遇，迎接挑战，克服困难，规避风险，通过大数据和智能化打造数字利维坦或智能政府，创新政府管理模式，推进国家治理的现代化。在理论上，必须充分认识包括大数据和云计算在内的信息通信技术与人工智能在推动国家治理或政府治理体系和治理能力现代化进程中的地位与作用，高度重视国家治理或政府治理变革的技术基础的研究。

① 参见 [美] 艾伯特·拉斯洛·巴拉巴西：《爆发：大数据时代预见未来的新思维》，北京，中国人民大学出版社，2012。

② [美] 阿莱克斯·彭特兰：《智慧社会：大数据与社会物理学》，5页，杭州，浙江人民出版社，2015。

# 目 录



<b>第 1 章 导论</b> .....	1
1.1 公共管理及其相关概念 .....	1
1.2 西方公共管理学的范式变化 .....	7
1.3 中国公共管理学的研究现状 .....	14
1.4 为公共管理学的学科划界 .....	15
1.5 公共管理学科发展前瞻 .....	22
<b>第 2 章 公共组织</b> .....	27
2.1 了解公共组织 .....	27
2.2 公共组织的结构与体制 .....	37
2.3 公共组织的过程与行为 .....	45
2.4 公共组织的环境与变革 .....	52
<b>第 3 章 政府改革与治理</b> .....	58
3.1 治理理论 .....	58
3.2 当代国外的政府改革 .....	76
3.3 我国的行政体制改革 .....	90
<b>第 4 章 政府间关系</b> .....	106
4.1 政府间关系研究概述 .....	106
4.2 西方政府间关系的历史与现实 .....	114
4.3 中国政府间关系的现状与改革 .....	123

第5章 政府作用 .....	138
5.1 现代市场经济中的政府角色 .....	138
5.2 转型期我国政府的角色定位 .....	147
5.3 政府失败及其防范 .....	156
第6章 政府工具 .....	172
6.1 政府工具研究概述 .....	172
6.2 政府工具的理论脉络 .....	177
6.3 当代政府治理的新工具 .....	187
第7章 公共政策 .....	204
7.1 公共管理学视野中的政策科学 .....	204
7.2 公共政策的内容 .....	211
7.3 公共政策系统及其运行 .....	216
第8章 人力资源管理 .....	234
8.1 人力资源管理的新观念 .....	234
8.2 国家公务员制度 .....	244
8.3 公共部门人力资源的开发 .....	252
第9章 公共预算与财政 .....	257
9.1 公共预算与财政的理论基础 .....	257
9.2 公共财政管理 .....	262
9.3 公共预算改革 .....	279
第10章 第三部门管理 .....	288
10.1 公共管理研究的一个新领域 .....	288
10.2 全球第三部门的崛起 .....	295
10.3 第三部门的地位与作用 .....	308
10.4 事业单位改革 .....	314
第11章 战略管理 .....	322
11.1 私人部门的战略管理 .....	322
11.2 公共部门战略管理的兴起 .....	332
11.3 公共部门战略管理的范围 .....	342
第12章 绩效管理 .....	349
12.1 公共部门绩效管理概述 .....	349

12.2	公共部门绩效评估的要素 .....	361
12.3	公共部门绩效评估的程序与方法和技术 .....	365
12.4	公共部门绩效评估的改革与发展 .....	373
<b>第 13 章</b>	<b>公共管理伦理 .....</b>	<b>382</b>
13.1	公共管理伦理概述 .....	382
13.2	公共责任与官员问责制 .....	389
13.3	公共管理伦理建设的路径 .....	399
	参考文献 .....	408
	后 记 .....	427



# 第 1 章

## 导 论



公共管理学以公共事务管理和国家治理的实践作为研究对象。自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来，国内外公共管理的实践发生了深刻的变化，出现了声势浩大的公共部门改革或政府改革浪潮。这场改革既改变了公共部门管理的实践模式，也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系；最近一二十年，又出现了以公共治理与公共服务为核心的公共管理研究的新知识形态。较之于传统的公共行政学，今天公共部门管理的研究领域无论是学科基础、研究视野、理论主题、学科分支，还是学科框架、研究方法、知识体系等都出现了新的变化。在“导论”中，我们将解释公共管理的概念，描述公共管理学的范式变化，探讨公共管理的学科定位与学科发展。

### 1.1 公共管理及其相关概念<sup>①</sup>

“公共行政”（public administration）、“公共政策”（public policy）、“公共事务”（public affairs）、“公共管理”（public management）、“公共物品”（public goods）、“公共部门”（public sector）、“治理”（governance）和“善治”（good governance）是公共管理学科的几个基本概念。下面，我们将对这些概念加以简要分析。

#### 1.1.1 “公共管理”与“公共行政”

无论是在英文还是在中文中，“administration”（行政）和“management”（管理）这

<sup>①</sup> 参见陈振明：《什么是公共管理（学）——相关概念辨析》，载《中国行政管理》，2001（2）。