

公共管理方法与技术

邓 崧 / 著

非
外
借



科学出版社

公共管理方法与技术

邓崧 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

我国公共管理的研究方法长期存在局限,如偏重于规范性研究和定性分析,存在“一边倒”和“非规范化”的问题。未来的公共管理研究方法必然是规范性研究与实证研究相互结合,定性分析与定量分析互为补充,比较研究与本土化批判反思相合的多样化趋势。本书主要介绍了公共管理的哲学基础和研究方法,并用大量实例,讲解公共管理的技术与方法,主要包括公共管理决策方法与技术、公共管理绩效评估方法与技术、公共管理危机管理方法与技术、公共管理全面质量管理等内容。

本书主要适合高等院校管理专业教师、学生以及行业部门相关管理者参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理方法与技术 / 邓崧著. — 北京:科学出版社,2018.8

ISBN 978-7-03-058300-0

I. ①公… II. ①邓… III. ①公共管理-研究 IV. ①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 162486 号

责任编辑:张展孟锐 / 责任校对:江茂

封面设计:墨创文化 / 责任印制:罗科

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

成都锦瑞印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年8月第一版 开本:787×1092 1/16

2018年8月第一次印刷 印张:19 3/4

字数:470千字

定价:65.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

公共管理学科是一门新兴的、综合性的学科，在其产生和发展的过程中，一直存在着学科危机。其中，公共管理研究方法体系的缺失，是其学科危机的重要因素之一。公共管理学科在研究方法上借鉴了其他学科的理论和研究方法，如管理科学与工程、政治学、企业管理学、社会学、法学、心理学等学科。从学科逻辑上来看，公共管理学与政治学、管理科学的关系非常密切，与其他学科在内容和方法上也存在着不少交叉。公共管理研究方法的缺陷，是制约公共管理学科进一步发展的重要因素，因此，相关的研究和教学就显得较为紧迫。

当前，国内外对于公共管理方法与技术的研究日益重视，相关研究的学者队伍不断壮大，也从不同角度出版了一些教材和著作。本书在借鉴这些教材和著作的基础上，从研究范式上系统梳理规范研究、实证研究、实验研究等公共管理研究范式，并结合时代发展介绍大数据的研究范式，并主张将其引入公共管理的研究范式中来。在研究层次上，从公共管理研究方法论、公共管理基本方法、公共管理技术等层次进行相应的分类和梳理。

编写本书的想法产生于 10 年前，当时设计了初步的讲义，并在本科生、研究生的教学中多次运用，经过多年的教学，接受该讲义教学的本科生和研究生已有 2000 多人。在这多轮的教学中，不少学生提出了好的建议，在教研室的活动交流中，不少同事也给出了宝贵的建议，这些建议推动了教学模式和内容上的不断反思和完善，从而使《公共管理方法与技术》的讲义逐渐成熟，也终于在今年尝试出版。在出版之际，向我的同事们及云南大学公共管理学科的本科生、研究生，包括公共管理专业硕士（MPA）的同学们表示衷心的感谢！本书的出版，也得到云南大学教务处和公共管理学院的支持和帮助，在此一并致谢！

当前，社会和科技的快速发展进步，一些新技术和新理念的出现，已经在很大程度上超越了我们的传统认知。作者认为，本书不是一本提供标准答案的教材，因为公共管理学科也处在快速的变化和发展之中，但我们期望本书能够引导读者一起思考公共管理理论、方法与技术上的应用问题，也希望本书在公共管理研究方法领域起到一定的推动作用。

本书适合于公共管理学科下各专业的本科生、研究生的相关教学。

是为序。

邓 崧

2018 年 5 月于东陆园

目 录

第一篇 研究基础

第一章 绪论	3
本章导读	3
知识地图	3
第一节 研究方法体系与方法论	4
第二节 自然科学与社会科学的关系	7
第三节 公共管理的研究范式	9
第四节 公共管理研究的目的：探索、描述和解释	12
第五节 公共管理研究方法的重要性	14
第六节 公共管理研究方法的进展：学科背景、发展方向	16
本章小结	20
关键术语	20
复习思考题	20
第二章 公共管理研究的哲学基础	21
本章导读	21
知识地图	21
第一节 公共管理的逻辑起点	22
第二节 公共管理范式	28
第三节 公共管理的公共价值	35
第四节 公共管理与现代管理、科技进步的关系	42
本章小结	45
关键术语	45
复习思考题	45
案例分析题	46

第二篇 研究过程

第三章 公共管理研究的基础方法	49
本章导读	49
知识地图	49
第一节 归纳和演绎	49
第二节 质与量的研究方法	56

第三节	比较研究方法	61
第四节	案例研究方法	65
第五节	实验研究方法	67
第六节	实证研究方法	70
第七节	大数据研究方法	71
本章小结		74
关键术语		74
复习思考题		74
案例分析题		75
第四章	公共管理的社会调查法	77
本章导读		77
知识地图		77
第一节	社会调查方法概述	78
第二节	社会调查研究的一般过程	79
第三节	抽样	82
本章小结		86
关键术语		86
复习思考题		86
案例分析题		86
第五章	公共管理研究资料的收集方法	87
本章导读		87
知识地图		87
第一节	文献法	88
第二节	访谈法	91
第三节	观察法	95
第四节	问卷法	98
第五节	实验法	101
本章小结		107
关键术语		107
复习思考题		107
案例分析题		107
第六章	公共管理预测方法与技术	110
本章导读		110
知识地图		110
第一节	预测过程及类型	110
第二节	回归分析与因果预测	112
第三节	时间序列分析与趋势预测	116

本章小结·····	128
关键术语·····	128
复习思考题·····	128
案例分析题·····	128
第七章 公共管理决策方法与技术·····	130
本章导读·····	130
知识地图·····	130
第一节 决策方法与技术概述·····	130
第二节 集体决策方法·····	132
第三节 确定型决策方法与技术·····	136
第四节 风险型决策方法与技术·····	138
第五节 不确定型决策方法与技术·····	141
本章小结·····	144
关键术语·····	145
复习思考题·····	145
案例分析题·····	145
第八章 公共管理绩效评估方法与技术·····	147
本章导读·····	147
知识地图·····	147
第一节 绩效评价方法概述·····	147
第二节 绩效评价方法与技术·····	150
第三节 绩效管理在公共管理中的运用·····	158
本章小结·····	164
关键术语·····	164
复习思考题·····	164
案例分析题·····	164
第九章 公共管理危机管理方法与技术·····	167
本章导读·····	167
知识地图·····	167
第一节 危机管理的内涵·····	167
第二节 危机的特点·····	168
第三节 危机的类别·····	168
第四节 危机的生命周期·····	169
第五节 危机管理的系统结构·····	169
本章小结·····	172
关键术语·····	172
复习思考题·····	173

案例分析题	173
第十章 公共项目管理技术与方法	174
本章导读	174
知识地图	174
第一节 项目	175
第二节 项目管理	175
第三节 项目管理过程	176
第四节 公共项目	180
第五节 项目管理在公共管理领域的应用	181
本章小结	181
关键术语	182
复习思考题	182
案例分析题	182
第十一章 公共管理全面质量管理	184
本章导读	184
知识地图	184
第一节 全面质量管理概述	184
第二节 公共部门全面质量管理	185
第三节 公共部门建立全面质量管理体系存在的问题	187
本章小结	188
关键术语	188
复习思考题	188
案例分析题	188
第十二章 公共管理的复杂性理论及研究方法	191
本章导读	191
知识地图	191
第一节 复杂性理论	191
第二节 公共管理与复杂性理论	194
第三节 公共管理复杂性的研究方法	196
本章小结	197
关键术语	197
复习思考题	197
案例分析题	198
第十三章 公共管理的系统分析方法	199
本章导读	199
知识地图	199

第一节 系统与系统方法	199
第二节 系统分析概述	201
第三节 系统分析中的定性方法	205
第四节 系统中的定量分析方法	208
本章小结	219
关键术语	220
复习思考题	220
案例分析题	220
第十四章 历史比较分析方法	227
本章导读	227
知识地图	227
第一节 历史比较分析方法的概念	227
第二节 历史比较分析方法的发展历程	228
第三节 历史比较分析方法的特征	229
本章小结	230
关键术语	230
复习思考题	230
案例分析题	230
第十五章 公共管理中的博弈分析方法	232
本章导读	232
知识地图	232
第一节 博弈论的基本概念	233
第二节 博弈论的基本内容	235
第三节 博弈论的基本模型	238
本章小结	240
关键术语	241
复习思考题	241
案例分析题	241
第十六章 统计分析方法	244
本章导读	244
知识地图	244
第一节 概率的相关问题	244
第二节 假设检验	249
第三节 信度与效度	252
第四节 相关分析	257
本章小结	261
关键术语	261

复习思考题	261
第十七章 公共管理研究设计及其过程	262
本章导读	262
知识地图	262
第一节 目的与原因	262
第二节 分析单位	265
第三节 时间维度	267
第四节 设计研究计划	268
第五节 撰写研究计划书	270
本章小结	272
关键术语	273
复习思考题	273

第三篇 研究结果

第十八章 研究报告的写作	277
本章导读	277
知识地图	277
第一节 注意事项	277
第二节 报告的构成	278
本章小结	280
复习思考题	280
第十九章 公共管理研究生(含MPA)学位论文的撰写	281
本章导读	281
知识地图	281
第一节 公共管理研究生学位论文的选题	281
第二节 选题与命题	287
第三节 开题报告的撰写与答辩	288
第四节 学位论文的写作与修改	294
本章小结	299
关键术语	300
复习思考题	300
案例分析题	300
参考文献	303

第一篇

研究基础

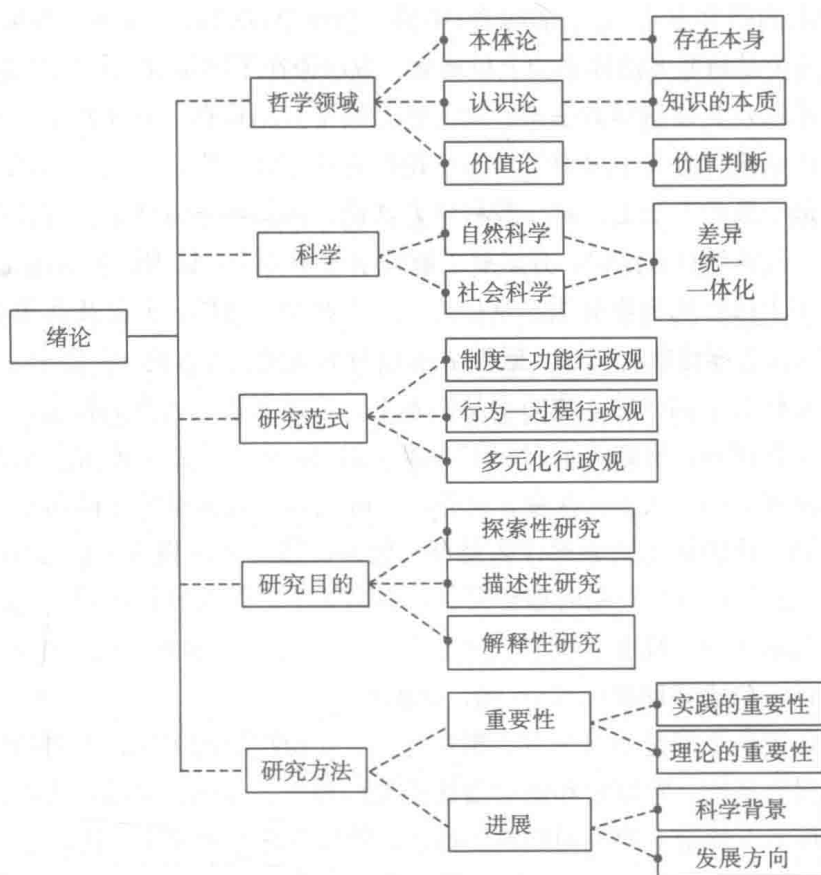
YANJIUJICHU

第一章 绪 论

本章导读

研究的起点是问题，作为人们认识世界和改造世界的思维过程，不可避免地涉及方法论、本体论、认识论以及价值论等哲学问题。哲学在历史上视为“科学的科学”，从这一高度探究方法论的内涵，有助于加深我们的理解。有什么样的方法论就有什么样的本体论、认识论和价值论，反之，有什么样的本体论、认识论和价值论，就有什么样的方法论。研究方法是一个学科发展、进步的核心工具。

知识地图



研究领域初涉者一般都会请教前辈：怎样进行研究？用什么进行研究？这些提问都涉及研究方法与技术的问题。《现代汉语词典》将方法定义为关于解决思想、说话、行动等问题的门路、程序等。若把“研究”与“方法”的定义统一起来，可把研究方法理解为人们在钻研探索中的门路和程序(吴建南，2006)。以大量的研究活动为基础，人们开始注意到研究似乎有一定的规律，这种规律不仅表现在选择、评判研究内容的标准上，也存在于实施具体研究的流程中，在内容和流程之间也有特定的关键因素在影响甚至决定着研究活动的质量乃至整体绩效。科学方法在科学研究中的地位决定了它在科研中的引导、促进和规范作用(梁莹等，2010)。要深入地学习一门学科的研究方法与技术，首先有必要从宏观上大致了解其哲学根源，知道自然科学与社会科学的关系，懂得该学科的研究范式、方法、目的、研究方法的重要性以及发展进程。

第一节 研究方法体系与方法论

研究方法是解决研究问题的门路、程序等。一定的研究方法按照其内在规律组织起来，便构成了研究方法体系。方法论是关于认识世界、改造世界的根本方法的学说，是在某一门科学上所采用的研究方式、方法的综合(中国社会科学院语言研究所词典编辑室，1993)。因此，研究方法论是研究方法体系的上位概念。方法论在不同层次上可以分为哲学方法论、一般科学方法论以及具体科学方法论。这三者之间是互相依存、互相影响、互相补充的对立统一关系；而从某种意义上来说哲学方法论带有决定性作用，它是各门科学方法论的概括和总结，是最一般的方法论，对一般科学方法论、具体科学方法论具有指导意义。因此系统地认识某一具体学科方法论，有必要了解哲学中本体论、认识论和价值论的相关知识。

西方哲学史上流行的哲学分类法从研究人生、社会、世界、宇宙及其相互关系的本来状况、可能状况以及理想状况出发，把哲学划分为本体论、认识论、价值论三个基本领域。本体论主要研究什么是实在的，致力于从根本上、总体上揭示人生、社会、世界、宇宙及其相互关系的本来面目，构建关于它们的本体论原则；认识论主要研究什么是真的，致力于从根本上、总体上揭示人生、社会、世界、宇宙及其相互关系的可能面目，构建关于它们的认识论原则；价值论主要研究什么是有价值的，致力于从根本上、总体上揭示人生、社会、世界、宇宙及其相互关系的理想面目，构建关于它们的价值论原则。哲学研究从本性上看就是要揭示人生、社会、世界、宇宙及其相互关系的本来面目，探索其可能面目，批判其现实面目，构建其理想面目(江畅，2002)。

本体论与认识论之间是不可分割、相互包含、互相制约的关系，主要体现在：本体论是认识论的前提和基础，它规定和制约着认识论的性质、方向、路线；认识论的方向、路线不同，又是哲学本体论上的不同倾向和标志，所以在这个意义上，认识论对于本体论有绝对的依赖关系(张海源，1995)。本体论是价值论的逻辑基础，一种价值论应当建立在一种科学的本体论之上，唯此才能获得一个牢靠的理论根基。价值论能给本体论研究和认识

论研究以正确的定位,使之不至于成为单纯的思维艺术品或实用的科技服务者,而成为作为人类生存智慧之学的哲学的有机构成部分(江畅,2002)。

一、本体论

在中国哲学论域中,“本体”一词的使用相当广泛。人们在考虑事物“是什么”和“为什么”时会涉及它产生的来源、本性和存在的根据等。但是,因为它们属于本初、抽象和常住不灭的存在,超出了直接经验的范围,需要某种能够反映和表达它们的认识手段,所以“本”“体”及其合成词“本体”概念也就应运而生。“本体”属于基础的、本来的、潜藏的、根本的和不变的一方。由此,产生了对“本体”与其对立方的地位、作用、意义及其隐显、微著等关系的思考,这便是中国哲学中原创性的“本体”概念和“本体论”的成果。“本体”不论是本初、基准,还是虚体、心性,人们总是能够透过其迹象、作用而予以认识。本体是在世界之中而不是之外,是中国哲学本体论最根本的规定。“本体”的设定本身就是服务于人们解释对象世界的需要,与现实无关纯概念的推演不为中国文化传统所青睐。同时,本体论并不是只讨论本体,它一定要涉及与本体对应并相互发展的作用和枝叶的方面。体用、本末双方的共同作用,构成了中国哲学本体论的真实内容(向世陵,2010)。

简单地说,本体论是指关于存在本身的研究。它作为一种哲学理论,所要解答的问题包括世界的本原是什么、世界是如何形成的、世界将向何处去等这样一些最基本且最重要的问题(刘远,2004)。

“世界的存在及其本质”的问题,是本体论的元问题。据此,一般的哲学辞典、著述、文论都把本体论的概念界定为“关于存在和本质的学说”。例如,最早使用本体论一词的德国经院学者郭克兰纽将本体解释为形而上学的同义语,即形而上的东西,存在的存在。按此意义,本体论所研究的就是具体存在后面的存在,是万物本原意义上的存在(张海源,1995)。从本体论追求的目标和价值取向来看,本体论就是追寻世界的基础和本根的哲学学说,本体论折射着哲学追根究底的文化精神,表现出哲学所特有的那种寻根意识(王峰明,1992)。科学的研究方法,也需要建立在对世界存在及其本质问题作出科学回答的基础上。

二、认识论

随着人类实践和思考的深入以及争论的展开,人们在本体论方面形成了各式各样的观点,莫衷一是。于是,一些人开始推动并最终导致了哲学的重心转移,因为人类最迫切的惊异指向了第二个普遍性问题,即人们的认识何以可能。这一历史转向称为“认识论转向”。认识论又称“知识论”,它是关于人类认识的来源、能力、范围、限度和真伪标准的研究。认识论是近代哲学的重心。它要解答的问题包括:人们究竟能否认识世界?人们是如何认识世界的?人们能在多大程度上认识世界?评判认识的标准是什么?等等(刘

远, 2004)。

认识论不是研究思想之外现实世界中某种事物、某种现象的发生发展过程及其规律, 而是研究思想认识的发生发展过程及其规律本身, 或者说, 认识论的任务是要揭示认识发生、发展的过程以及这一过程借以实现的结构、形式和规律, 揭示主观和客观、主体和客体不断地达到一致的辩证的途径和逻辑。可见认识论只是研究认识活动和认识过程本身的, 并不研究在认识活动和认识过程之外的客观存在。这可以说是狭义的认识论, 它不包括作为认识对象的、客观存在的性质和规律, 即本体论问题。

广义的认识论是什么呢? 一种观点认为, 在理论的范围, 认识的任务是要获得真理, 达到真理性的认识。但是, 认识的任务不只是达到了某种认识结果因而能够解释世界, 更重要的还在于以一定的认识结果作指导去能动地改造客观世界。人们不满足, 并不停留于认识所产生的观念的东西, 而要求通过实践把观念的东西转化为实在的东西。因此, 最重要的是要把认识的结果应用到实践中, 即在实践中检验认识的结果是否具有真理性。这种广义认识论, 可谓是解释世界和改造世界的统一(朱宝信, 1994)。科学的研究方法, 有助于人们对客观世界的正确认识。

三、价值论

随着文明的演进, 价值论突出起来。价值指的是客体的存在、作用以及它们的变化对于一定主体需要及其发展的某种适合、接近或一致。在中国和欧洲古代哲学史上, 真理和价值相统一的观念占主导地位, 一些人以“真”统一“善”, 而另一些人以“善”统一“真”。这种真与善相统一的思想, 都建立在真理和价值的概念本身还不够精确与完备的基础上。休谟用“休谟的铡刀”最终分开了事实领域和价值领域之间的混淆(蔡昉, 2003), 解决了实然和应然的区分问题。这样, 随着人类在同自然界的越来越占据有利地位, 并成为自然界的主人, 价值危机却空前地威胁着人类的生存安全, 这使得人们将哲学关怀的重心转向真理与价值的重新统一上来。真理与价值能够统一并且应当统一, 其统一的基础则是社会本身, 因此讨论价值论应当以本体论为逻辑前提(刘远, 2004)。

根据价值论奠基者(如 Meinong、Urban、Perry 等)的观点, 价值论主要研究人类生活中的各种价值现象, 以寻找普遍存在于伦理学、美学、宗教学、法学和经济学等学科中的“某种共同的东西”, 进而从各种具体价值中发现某种基本原则。价值论奠基者的上述观点很有影响力, 成为后来关于价值论性质的主流观点之一。

着眼于人类幸福地生存, 研究人类生存的根本性和总体性问题, 以构建人类价值体系的价值论, 是全部哲学研究的指归和核心。一方面, 它直接肩负着哲学的根本使命, 研究和回答哲学所关注的核心问题; 另一方面, 它又对哲学起着“范导”作用, 规范和引导哲学的所有其他分支和领域的研究。无论是揭示人生、社会、世界、宇宙及其相互关系的本来面目, 还是探索其可能面目, 都是为了构建其理想面目, 使人类更幸福地生存。没有价

值论的研究,没有价值论对本体论和认识论的范导作用,本体论和认识论就会成为不结果实的花,即使再精美,对人类生存也没有什么实质性的意义(江畅,2002)。科学的研究方法与技术,能帮助人们在既定的价值追求下,选择合适的路径。

第二节 自然科学与社会科学的关系

自然科学与社会科学二者既有差异也有统一,而且目前在某种程度上,呈现出一体化趋势。

一、差异

对于自然科学与社会科学的差异,存在一定争议,比较有代表性的是逻辑实证主义的观点和对其的驳斥。逻辑实证主义认为,自然科学和社会科学分歧的基本点在于:自然科学的事实、陈述和评价标准都是客观的、实证的、普遍性的“事实”;社会科学的都只是反映研究者主观的、倾向性的“观点”,而并非客观的事实。自然科学理论是描述性的、实证型的理论,反映的是事实;社会科学则是由价值判断组成的规范型理论,是价值判断的“观点”。张怀明(1999)曾撰文对此进行驳斥,大致内容如下。

自然科学和社会科学的差异并无绝对的意义。从理论上讲,从现代科学哲学的发展看,在自然科学中并不存在独立于理论之外的、绝对客观的事实。同时对科学史的研究也表明:科学家在接受新的观察事实和科学理论时,并非如逻辑实证主义所想象的那样把“事实”作为评价和接受的唯一标准。另外,从社会科学的一些学科发展史看,社会科学理论也是在观察事实的基础上,不断提出假说、验证假说的过程中发展的。因为其涉及的对象非常复杂并且理论发展水平又较低,所以其认识的过程更加漫长和曲折。此外,社会科学具有与自然科学迥异的特殊性:①人文、社会事实与自然事实的构成不同,前者主要是由人组成的,后者主要是由与人无关的物构成的;②在研究者的主观意识对事实的渗透方面,社会科学较自然科学更为严重。

逻辑实证主义的观点实际上说明了这样的事实:科学家在对科学事实和理论的认识方面在很大程度上具有一致性,这表明自然科学理论的说服力很强。而社会科学工作者在对社会科学的事实和理论的认识方面所具有的一致性程度就要差很多。一个事实或理论的客观性程度主要取决于以下两方面:一是其程序化程度,二是与其他相关事实或理论形成的网络大小和联系的紧密程度。相对于社会科学理论而言,自然科学理论在这两方面都比较强,因此其客观性程度相对较高,在很大程度上作为“事实”接受;相反,社会科学理论一般在这两方面都比较牵强,故往往当作“价值判断”看待。

从科学理论的目的性看,自然科学是人类对自然界运动和发展规律的认识建构,是人类智力创造活动的重要成果,其人文价值不容否定,但自然科学理论的人文价值是间接的、隐蔽的。社会科学理论的人文价值是直接的、公开的,但往往只符合一部分人或利益集团