

# 可持续公共管理决策模式及其支持方法

程少川

(西安交通大学 管理学院, 陕西 西安 710049)

[摘要] 20世纪西方“新公共管理”为中国的发展提供了可资借鉴的理论与实践成果。研究发现:公共管理部门与公众之间的联系可以归入四种关系模式,其中“主对主”关系模式是未来可能成为主流的发展方向,这种关系模式的形成需要依靠公众本身,将对公共事务的认识上升到系统理性和智慧的层面。研究提出了运用信息技术和信息管理方法帮助公众在公共事务决策中形成智慧的具体方法,并分析了“主对主”关系模式中民主与效率的结合途径,指出这种关系模式对公共事务管理效率的提高所具有的潜在意义。

[关键词] 新公共管理;群体决策支持系统;公共智慧

[中图分类号] C939 [文献标识码] A [文章编号] 1008-245X(2005)01-0029-06

## On Sustainable Public Management Decision - making Mode and its Support Method

CHENG Shao - chuan

( School of Management , Xi'an Jiaotong University , Xi'an 710049 , China )

**Abstract** New public management in the Western World of 20th century has provided a large amount of theoretical and practical achievements to be used for reference for the development of China. Research has shown that the mode of relationship between the government and the public can fall into four categories , in which the "host - host " mode can be regarded as the direction of the development of the mainstream of relationship in the future. The formation of the new relationship mode relies on the public to promote their cognition of public affairs to systematic reason and wisdom level. The study puts forward the approach to help the public get their wisdom in public decision - making by using IT and information management approaches. Moreover , it analyzes the way to combine democracy with efficiency in the "host - host" mode , pointing out that this relationship mode is of potential meaning to the enhancement of the management efficiency of public affairs.

**Key words** new public management ;group decision - making support system ( GDSS ) ;public wisdom

## 一、公共事务管理的发展现状及其方向

建立起灵活、高效、廉洁的政府,是中国21世纪社会发展的重要任务。随着市场化、全球化、信息化、以及知识经济时代的来临,公共事务管理不仅面临着新的压力,同时也出现了新的发展契机。

20世纪的后25年,西方各国进入了公共部门管理改革的时代,他们具有一个相似的基本取向,就是将商业管理的理论、方法和市场竞争机制引入公共事务的管理,走向“管理主义”和一种“新公共管理”的实践模式。<sup>[1]</sup>英国学者 Ewan Felie 等人在《行动中的新公共管理》一书中总结了四种不同于传统的公共行政模式的新公共管理模式,代表了建立新公共管理理想的初步尝试。<sup>[2]</sup>这四种模式及其特征分别是:

[收稿日期] 2004 - 11 - 06

[基金项目] 国家自然科学基金项目(70271024)

[作者简介] 程少川(1965 - )男,安徽桐城人,西安交通大学管理学院讲师,博士。

### (一)效率驱动模式

这是当代西方政府改革运动中最早出现的模式,往往被称为撒切尔主义的政治经济学。它在20世纪80年代初、中期居于支配地位。这种模式代表了将私人部门管理(工商管理)的方法和技术引入公共部门管理的尝试,强调公共部门与私人部门一样要以提高效率为核心。

### (二)小型化与分权模式

这种模式在20世纪80年代虽然没有像模式1那样处于支配地位,但其影响力正在不断增强,地位日益重要。这种新的组织形式以垂直整合组织形式的解体和组织灵活性的日益加强作为特征,大型的组织缩小规模,合同承包越来越多被采用,并分散为更具自主性的商业单位。

### (三)追求卓越模式

这种模式与20世纪80年代兴起的企业文化的管理新潮相关,反映了强调组织文化重要性的人际关系管理学派对公共部门管理的影响。其要点是:在由下而上的形式中,强调组织发展和组织学习,将组织文化看作一种组织发展的粘合剂,强调由结果判断绩效,主张分权和非中心化。

### (四)公共服务取向模式

这是目前最不成熟的模式,但是已经展现出无穷的潜力。这种模式的基本内容及特征是:主要关心提高服务质量,强调产出价值,但必须以实现公共服务使命为基础,在管理过程中反映使用者的愿望、要求和利益,强调公民权理念,怀疑市场机制在公共服务中的作用,主张将权力由指派者转移到民选的地方委员会,强调对日常服务提供的全社会学习过程(如鼓励社区发展、进行社会需要评估);要求一系列连续不断的公共服务的使命与价值,强调公民参与和公共责任制等。

当代西方政府改革的“新公共管理”取向及实践模式并非是完善的。人们批评市场化取向的改革体现了改革者对“市场价值”和“市场机制的崇拜”,是一种新的“市场神话”,忽视了公共部门与私人部门的本质差别。英国学者J. Greenwood等人从公共责任、公平、合法性和多样性四个方面论证公共部门与私人部门之间的差别,指出不能照搬私人部门管理方式。<sup>[3]</sup>英格拉姆在《公共管理体制改革的模式》一文中批评“管理主义”片面追求效率,说“最重要的一条是,对许多公共组织来说,效率不是追求的唯一目的,还存在其他目标”。<sup>[4]</sup>“新公共管理”模式在实践中也遇到了大量难题。包括人员精简问题,规章制度删除问题,权力下放

问题,等级问题,政治与行政分离问题,是公民还是顾客问题,谁来负责问题,价值取向问题,改革的力度与持久性问题等。<sup>[5]</sup>

在上述第四种“公共服务取向模式”中,比较均衡地考虑了公共事务管理的服务性本质,和对于效率的追求。这是21世纪公共事务管理最具有潜力的发展方向。但是如何使得公共服务取向模式得到成熟,难免有一个复杂的系统发展过程,这不仅涉及新的方法论思想,还须采用新的技术和方法,设计新型的公共服务工作机制。

## 二、公共事务管理模式进化的关键问题

公正与效率是公共事务管理永恒的话题。历史上关于这二者的取舍一直是一个难题。

公共事务管理部门并不是天然地拥有改进工作效率的动力和方向。在公共管理中引入市场竞争机制,实质上是通过公共管理部门的局部利益,来形成他们提高工作效率的动力来源。这种动力来源在表面上看来是有效的,但实际上却存在工作的方向性问题。因为公共管理部门的局部利益,并不会天然持续地与公众利益保持一致。要使公共管理部门的行为与公众利益吻合,必须让它接受公众的监督。前提是,公众本身具有充分的监督和判断的能力。但历史上实际的公共管理过程,这一前提通常是不成立的。尤其是在面临复杂问题抉择的时候,民主并不见得会带来有效的结果。于是,这一点又可以成为公共管理部门维持现状或自行其是的理由。

那么持续改进公共事务管理模式的动力机制在哪里。这需要在于公共事务管理部门与其服务对象的民众之间的关系模式之中寻找。政府与民众的各种关系模式,都需要以特定的信息联系链条为核心,决定一种相对稳定存在的公共事务管理方法。我国政府部门在工作中“深入基层,调查群众”的传统工作方法,实际上已经反映了对政府与公众之关系重要性的深刻认识。这一做法虽然有效,并没有能够成为解决问题的可靠方法。原因在于,作为国家主人和被服务对象的民众,在很多情形下处于蒙昧和被动的地位,而领导者对于基层的调查,在有效性上并不是能够得到充分保障的。<sup>[6]</sup>

我们研究发现,问题核心存在于公共管理部门与民众的关系模式之中。公共管理的进步,取决于这一

关键领域系统模式的转换,其中的关键性转换是信息关系模式的转换,因为公共管理事务中的各种关系是以信息将他们联系起来的。

公共事务管理部门与公众之间的关系模式,如果我们将处于具有信息优势和支配地位的一方称为“主”,而处于信息劣势和被动的一方称为“宾”,那么公共管理部门与公众之间的关系就可以存在表1的四种模式。这四种模式又分别可以分为两个层面,也就是公共事务的信息层面和公共事务的权力层面,这些模式在两个层面的相互匹配,直接影响着公共事务管理的有效性。一旦权力层面的“主”与信息层面的“宾”结合,就可能给公共事业带来不良乃至灾难性后果。

表1 公共管理部门与公众关系模式

| 模式  | 对应的社会状态列举                            |
|-----|--------------------------------------|
| 主对宾 | 公共部门为主导的官僚式公共事务管理                    |
| 宾对主 | 公共部门处于被动,如在公共部门之间引入市场化的竞争,或政府的选举换届时期 |
| 主对主 | 政府与公众处于理性的平等地位                       |
| 宾对宾 | 社会的无政府状态                             |

上述的四中关系模式中,“主对宾”的官僚模式是实践中最常见的公共事务管理模式,这种模式已经被证明是具有惰性和需要公众为之付出高昂代价的公共事务管理模式,也是国际公共事务管理改革的主要对象;

“宾对主”模式,可以用公共事务管理中引入市场竞争的模式作代表,它将公共服务的卖方市场改变为买方市场,这种模式在引入市场机制的初期,取得了一定的效率改进成果,但是后果是将公共管理部门与私人部门的行为模式混淆起来,有可能将效率凌驾于目标之上,这仍然会导致公共管理的非理性行为,已经引来众多学者的批评;

“主对主”模式,是尚未充分形成的一种潜在的理想模式,这种模式是指在公共事务管理中,公共管理部门与民众之间具有建立在理性基础上的制衡能力。前提条件是,公众有能力了解并决定公共群体的需要和公共管理部门应该做什么,以及有能力衡量公共管理部门的工作质量。这样说可能会引起一种错觉,认为这种状况下会使公共管理部门处在被动的“宾”位,实际上公众尽管是公共事务的监督者甚或是决定者,却不可能有效的管理者,同时因为公共管理部门不仅掌握着公共资源,还拥有关于公共事务的智力群体,具有形成公共决策理性判断的更为优良的条件,从而在实际过程中更有条件拥有公共事务管理的主导地位。

而真正符合公共利益的公共管理必然反映了政府与民众的共同利益,所以可以认为是理性的“主对主”的关系。这种关系只有通过民众对于公共事务的决策理性的提高,拥有了与公共事务管理部门的制衡能力之后,才可能形成相对稳定的格局。

“宾对宾”模式,属于混乱的无政府状态,论之无益,在此就不予赘述了。

在前述“新公共管理”的四种模式中,最不成熟的第四种“公共服务取向模式”最接近也最有可能成长为我们所讨论的“主对主”的理想模式。但是,这种模式之所以没有能够迅速成长成为一种成熟的模式,是因为它是单方面地从改进政府工作模式的思考角度提出的,并没有能够指出这种改进的动力和方向具体从哪里取得。而逻辑上,这两者必然地来源于公众。就公共事务管理的改进动力而言,公众是公共事务管理的最终受益者或受害者,公共事务管理者的合法性也是由公众的授权与认可而决定,所以只有作为公共事务管理出发和归宿点的公众,才是公共管理改进的动力之源。同时,公共事务管理发展的方向,则是由公众(这里公众也包含公共管理部门)对于自身利益的理性认知所决定,在公众的认知能够达到决策所需要的理性水平之前,这个方向往往是由拥有权力的公共管理部门自行取舍。公共管理改革方向的理性认知与改革的动力之间的关系是相辅相成的,一旦认识到利益所在,动力便会随之而生。所以公众对于公共利益的理性认知,可认为是公共事务管理创新的关键点。

充分发展的信息技术环境目前已经为公共管理变革实现质的飞跃提供了条件。20世纪末的西方公共管理改革虽然已经非常重视信息化技术的应用,但是并没有充分认识信息化可能对公共管理关系模式带来的改变,所以现实中也并没有找到推进公共事务管理进化的持续的动力之源。我们认为公共事务管理的变革,其关键任务是转变公共事务管理部门与其服务对象的关系模式,而这种转变的途径,可以通过两者的信息连接关系模式的改变来实现。本文下面的研究将基于现代信息技术,尤其是决策支持领域的研究成果,对上述公共事务管理关系模式转变的途径和支持方法进行探讨。

### 三、公众智慧的形成及公共管理关系模式转换的途径

公众之中存在智慧这一点是无需置疑的,但是公

众之中不同个体的认知能力存在差异,利益视角存在界限,因而公众的整体认知,经常会显示出蒙昧的状态。这一点,在网络公告栏(BBS)的公共问题讨论中,显得尤为明显。<sup>[7]</sup>

对于公共事务管理如何形成公众智慧,这是很多学者比较感兴趣的问题。目前致力于公众“共同智慧”研究的国际著名学者 Tom Atlee 等的研究把重点放在参与和沟通,并对沟通过程的很多细节问题进行了深入的研究。认为深入的沟通终将使得公众拥有整体的共同智慧,从而使得公众真正拥有决定自身未来的整体理性能力。<sup>[8]</sup>

他们的研究,尚未进一步地提供促进公共决策智慧形成的方法论途径。

虽然“智慧”本身并不是什么可以描述的东西,但是它们也不是毫无特征。作为具体的公共问题决策所反映的智慧是一种对所面临环境的认识状况,它所带来的决策结果起码有这样一些特点:它是可行的,它所伴随的系统矛盾和不良后果,即便不是最小,至少是可以接受的,它是存在改进和发展空间的。从这些特点,我们可以反推出公众决策智慧形成的必要条件:公众对于公共事务相关原则体系(决定可行与否的行为依据)和相关问题状况(问题集合的系统特征)的整体认识,是公共智慧形成的先决条件。而对于推进公共决策智慧的生成,在模式设计上我们是有所作为的。

公众智慧当然要有公众的广泛参与,这种民主通过怎样的方法与效率相结合是现在的关键问题。我们对效率途径的认知线索来自于对于决策结果共同特点的认识。那就是,一切公共决策都需要有一套相关的原则体系来判断它的可行性,无论是方案的设计或是最后的评价和把关,最终的决策依据是公共决策所涉及的原则。我们可以认为,对于原则体系的整体把握,是参与决策的公众形成整体智慧的主线,也是公共管理中公众与政府之间形成“主对主”关系模式的关键。工作目标的明确可以带来效率的提高,由此我们对公共问题决策的“原则导向决策模式”进行了设计。

“原则导向决策模式”是以开放式公共决策支持平台<sup>[9]</sup>为基础设计的新型群体决策研讨模式。这种模式的核心依据,是下述五条有关决策“原则”的应用原则”:

#### (一)决策原则的优先研讨原则

这项原则要求,有关公共问题的决策项目在进程中,应该优先对该项决策所应依据的主要原则进行公众研讨。并将此作为公众研讨任务的主线和依据。

#### (二)决策原则的公开原则

这项原则要求,有关公共问题的决策项目在进行决策群体研讨过程中,决策原则应该对参与研讨的人员公开,成为“公共原则”。

#### (三)决策原则的优先排序原则

为了便于决策研讨和制订方案,这项原则要求,有关公共问题的决策项目在进行决策群体研讨之前,应该首先对该项决策所应依据的主要原则进行重要度的定性、定量排序,并予以公开。

#### (四)决策原则的弹性原则

由于研讨过程中人们可能对决策问题的认知发生改变,所以有关决策原则是可以进行补充、修改的,并且在发生改变后需要进行重新的定性排序。在网络环境下,这个过程在实际操作上是可持续进行的。

#### (五)决策原则的最终决定权原则

这项原则要求,有关公共问题的决策项目在进行决策时,公开的决策原则是决策有效性评价的最终依据。

因为决策具有价值取向和趋利避害的实质,决策选择的形成,总是要根据某些原则来取舍。对于传统决策环境下的公共问题群体决策而言,由于决策原则的沟通缺乏专门的程式,这方面的沟通也存在诸多困难,所以往往会存在一些以隐含的形式发生作用的决策原则,成为导致决策偏离“公共性”的原因。对此,原则导向的决策支持模式建议围绕原则的认知进行公共问题决策,由参与者把考虑到的相应原则进行公开和阐明,使得共问题的决策参与者对于决策问题的原则约束具有比较全面系统的了解,这样可以减少由于原则认知的差异导致的混乱,帮助提高群体的系统理性。

在决策智慧层面上升到新的高度的公众群体,自然而然地能够在新的水平上拥有关于公共事务管理的主导能力和监督能力,从而在与公共管理部门的联系中形成“主对主”的关系。

## 四、基于原则导向的公共管理效率增进途径

#### (一)公共事务管理的可持续进展

在网络环境下,开放式公共事务研讨的可持续进展,是公共事务管理效率提高的最重要条件之一。公共事务管理及其进化的可持续性本身,是现代社会的可持续发展的基石。

我们所提出的原则导向决策模式,是在我们所研究

开发的开放式公共问题研讨平台(PFS: Public Forum System)的基础上进行设计的。<sup>[10][11]</sup>开放的网络研讨环境,以相对较低的成本克服了传统决策所面临的时间与空间的限制,它与信息管理方法、决策管理思想的结合,将为公共事务管理中民主与效率的结合提供条件。

在民主性方面,开放的网络环境不仅可以拥有广泛的参与面,在“原则导向决策模式”中所有的参与者可以在下述不同阶段发挥作用,发挥群体智慧的功能。

参与提出问题

参与提出原则

参与用原则选择决策任务

参与讨论和评价原则

参与用原则评价公共任务的选择

在原则指导下提出建议和方案

用原则评价决策方案

在评价的基础上做出抉择

根据原则来监督公共事务的执行

对于决策执行的结果进行反馈

参与对原则体系的进一步认识和改进

另外开放式网络环境对公共事务管理的效率提高也是多方面的,表2将传统会议模式与开放的网络研讨进行了一些简要的比较。

表2 传统会议与开放网络研讨的比较

| 比较项目       | 传统会议模式 | 开放网络研讨 |
|------------|--------|--------|
| 时间与空间限制    | 比较严格   | 几乎没有   |
| 公共问题显现的及时性 | 周期长    | 周期短    |
| 公共事务的参与人员  | 高层精英   | 向基层扩展  |
| 公共事务相关原则   | 容易隐含   | 容易显示   |
| 公共事务的分歧    | 容易隐含   | 容易显示   |
| 不同领域专家的参与  | 比较集中   | 领域广泛   |
| 决策过程的监督    | 不易进行   | 容易进行   |
| 对于信息的追索    | 不易进行   | 容易进行   |
| 参与群体沟通深度   | 通常受到限制 | 通常没有限制 |
| 局部利益的影响力   | 可能比较大  | 通常比较小  |
| 决策评价       | 不易进行   | 容易进行   |

以现代信息工具和信息管理技术为依托,以公共事务管理的相关原则为主线,相关问题和相应的讨论和评价,将可以持续地展现在公众面前,使得公众拥有永无间断和终止的公共问题讨论和学习的环境,有利于培育和发展公众对于公共利益的理性认识。公众对于公共利益的持续发展的理性认识,是公共事务管理变革的持续的推动力、以及指导思想的来源。

开放的可持续公共问题研讨环境至少可能为公共事务管理效率的提高带来这样一些改变:

1. 扩大公共事务管理的理性群体,并且使得这个群体更加具有继承性和永续性,这个群体并不需要由政府动用大量资金来维持,从而在一个较长的发展进程中,大大降低公共事务管理的信息成本。

2. 限制公共事务管理中的短期行为和局部利益的过度膨胀。为公共事务管理结果的反馈提供稳定的信息平台,有利于提高公共事务管理纠偏的有效性。

3. 对于原则体系、公共问题系统的完整的、持续发展的认识,能够帮助社会更快地识别公共事务中有利的和可行的工作方向,从而能够以小步快走、持续改进的方式,取代以巨大公共利益损失为代价的“社会压力”的推动作用。

## (二)公共事务管理的一体化效率模式

“主对主”的公共事务管理关系模式,必然对系统的、整体化的信息管理提出要求。这种整体化,是分散的公众信息通过恰当的信息载体,以适当的管理方法,与集中的政府管理行为的有机结合。其中包括纵向整体化和横向整体化两个方面的系统建设工作。

1. 公共事务管理的横向整体化。横向的整体化,是保证公共事务管理系统性和有效性的基础。因为公众与公共管理部门之间存在层级的差异,所以他们分别存在不同的整体化方法与目标。

在公众层面,公众本身对于公共事务管理及其改进有着最直接的需求,但是分散的个体所面临的问题,和所关心、了解的原则通常是非整体的,他们几乎很难成为公共事务管理部门决策的影响因素,通常只能是一种隐含的不满存在于社会之中。大量这类分散而盲目的不满的蕴积,构成了社会不安的潜在“势能”。如果能够恰当地运用这种能量,它就能够成为公众推动公共事务管理创新的动力。具体的途径就是,让公众拥有表达、学习和系统认识公共问题的空间,并进而拥有对公共未来的抉择能力,与公共事务管理部门同为社会的主人和服务者。对于这一点,现代的信息工具和信息管理方法,已经能够提供技术上的支持。

在公共事务的管理层,我们以宏观经济决策任务中的专项政策决策为例。张鹏柱等人的一项有关国家宏观决策任务分类的研究中,详细地描述了公共部门政策制订过程及决策支持途径。<sup>[12]</sup>这项研究指出了现行专项政策决策的主要效率问题:(1)专项政策决策的多部门相关性,导致决策沟通费时太长,而且可能发生不同部门意见相左,以至决策难以完成;(2)决策咨

询专家来源出自行业相关政策行业,容易导致片面性;(3)对实际操作环境的了解不足,导致决策缺乏可行性;(4)决策效果反馈、评价比较困难,原因是政策制定的相关部门较多,属于信息沟通障碍导致的决策组织机制方面的问题。

这些问题虽然与公众所处的层面不一样,但是其系统特点是十分类似的。网络研讨的加入与决策组织机制的配合,可以使得决策的透明度、决策问题的认识深度、决策面的广泛性、决策沟通的充分性得到很大程度的改善。

传统的决策组织管理模式属于职能—参谋制管理模式<sup>[13]</sup>。国家的各个决策职能部门各自负责相关领域的决策条款的制定。从历史的经验和现实的决策问题来看,这种结构在解决跨部门的复杂问题时,确实会遇到效率方面的诸多障碍。即便有了网络沟通环境的帮助,这种传统的决策组织方式还是有明显的缺陷。这种缺陷可以反映在以下两个方面:一个缺陷是决策过程中不同部门合作方面的障碍比较多。职能制管理模式的运行特点,是部门的最高领导才具有真正的决策权。但是,同时最高职能领导的精力是有限的,当运用下属人员与其它部门合作进行决策时,就会存在下属人员怎样与其他决策部门领导层沟通的问题。因为很多情况下级别的差异就可能构成沟通的障碍。另一个缺陷是,职能制决策管理模式在处理决策问题时,比较缺乏持续性和统一性。因为每个职能岗位的人都经常要面临新的决策任务,一项任务完成以后,就会有新的任务。于是现实中就存在决策执行结果无从反馈的情况,尤其是当决策由多个平级部门共同制定时,决策执行的结果极其后续问题,往往难以找到相应的负责人。

鉴于上述问题,专项政策决策横向一体化的解决思路是,在网络沟通环境中,对于那些需要多部门合作的专项政策决策问题,实行基于“原则导向决策模式”的职能管理与项目管理混合式的决策组织思路。

网络作为决策沟通工具介入,并不应该影响决策组织原有的职能结构。因为决策的最终权力拥有者依然应该是高级行政官员,所以原有的职能管理的权力结构并不需要有很大的改变。

对于一些涉及领域、部门比较多的专项决策,则可以采用项目管理的模式。作为决策研讨过程的组织者,项目主持人有支配决策资源和从各个部门取得合作以及决策资源的职能。在具有网络沟通条件的决策环境中,决策专项管理在网络上的沟通环境,可以将决

策参与人、专家、执行者、乃至决策的利害相关人员连接起来,使得合作型决策不仅能够获得充分的沟通和研讨,而且具有比较稳定和持续的信息平台,作为专项决策反馈的信息渠道。

将“原则导向决策模式”应用于多部门合作的公共问题决策项目管理过程,对于决策品质和决策效率可能产生几点有重要意义促进作用:第一,围绕公开原则进行公共问题的研讨,使得决策参与人员拥有决策沟通的主线,可为在决策研讨过程中减少冲突、化解矛盾、提高沟通效率提供合作路线的参考;第二,不同的决策部门在参与决策研讨的过程中,通过公开的原则,参与研讨和行使决策权,可以避免传统模式下的权力冲突所导致的合作障碍;第三,决策原则的最终决定权原则,要求以公开的决策原则作为决策条款的评价、衡量指标,可以避免决策原则不充分公开的状况下,产生局部利益优先于全局利益的决策结果;第四,原则导向决策模式在决策层、决策执行层、决策影响对象和有关专家的充分参与下,比较有利于解决一些具有复杂影响面的公共决策问题,并产生更具有操作性的决策成果。

2. 公共事务管理的纵向整体化。在“主对主”公共事务管理关系模式中,公共事务管理的纵向整体化,涉及部门层级间及其与公众之间的信息联系方式和组织方式。

信息化已经使得现代组织结构逐渐趋向扁平,这取决于信息化导致的在个人层面信息管理幅度的增加。对于公共事务管理而言,高层管理部门与基层之间的信息距离,也将会随着基层信息的横向整体化与开放化而缩短。例如,作为我国最高决策权力机构的全国人民代表大会,在持续开放的网络环境支下,其信息交流和对公共问题的宏观认知将是更为直接、持续和系统的。我们目前还很难全面地想象,在网络信息技术的支持下,一年四季常开不断的人民代表大会,与四年一次的会议,其功用会产生怎样的不同。当然,这里面还存在新的组织机制和权力行使方式的重新安排的问题,这些问题我们将在以后的研究中进一步探讨。

## 五、总结

研究认为,公共事务管理部门与公众之间“主对主”的关系模式,是最终解决公共管理创新的动力与方向问题的关键。而这种模式形成的先决条件,是公众在整体上对于自身所处的公共问题环境及其改善途

(下转第56页)

至经济和社会结构变革的巨大作用。他认为：“科学革命就是人认识客观世界的飞跃，技术革命是人改造客观世界的飞跃。”<sup>[1]</sup>而科学革命、技术革命的发展必然引起社会革命和产业革命。20年来，他不断提醒大家：要注意我们正面临着一场新的产业革命，21世纪初的产业革命。

钱老所谓的“产业革命是生产技术引起的生产力大发展，从而引起一场经济结构的大变化，最后导致社会结构的飞跃。所以第一次产业革命发生于大约一万年以前，人从采集、打猎为生变为靠种地放牧为生，原始公社的社会制度变为奴隶社会制度。第二次产业革命发生于中国大约3 000年前，即奴隶社会后期，商品交换出现了。第三次产业革命也就是发生于18世纪末、19世纪初的西欧，所谓工业革命。第四次产业革命发生于19世纪末、20世纪初，帝国主义开发了世界市场，生产体系也大为改观，出现世界规模的市场经济。原苏联因受列宁早逝、斯大林思想僵化的影响，未能及时进入社会主义市场经济，吃了大亏，也影响了我国，损失了40年时间！第五次产业革命是世界正在进入发展的又一次产业革命，信息革命，是由电子技术引起的。这在我国已引起重视。随着社会主义经济体制的改革，发展我国社会主义市场经济，我国企业进入世界市场竞争，第五次产业革命必将在今后开展起来。”<sup>[1]</sup>

（上接第34页）

径的清醒的认识。现代的信息工具与信息管理的办法，已经能够在相当大的程度上帮助公众做到这一点。未来的发展，将使得公共事务管理部门缩短与公众之间的距离，而逐步趋向一体化。这不仅需要，同时也值得我们为之付出努力，让这一天早日到来。

### [ 参 考 文 献 ]

- [ 1 ] 陈振明. 走向一种“新公共管理”的实践模式——当代西方政府改革趋势透视[ J ]. 厦门大学学报( 哲社版 ), 2000 ( 2 ) : 76 - 84.
- [ 2 ] E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald and A. Pittigrew. The New Management in Action[ M ]. Oxford: Oxford University Press, 1996. 10 - 15.
- [ 3 ] J. Greenwood and D. Wilson. Public Administration in Britain Today[ M ]. London: Unwin Hyman, 1989. 7 - 10.
- [ 4 ] 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评[ M ]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998. 62.
- [ 5 ] 张梦中, 杰夫·斯特劳曼. 美国联邦政府改革剖析[ J ].

钱老预言, 21 世纪初正在开始的这场以生物科学、生物工程( 包括农业型知识密集产业 ) 为先导、微电子信息技术、纳米技术、新材料等高科技群体共同发展所促成的科技革命, 来势迅猛, 农业逐渐工厂化、工业化, 它将推进农业生产力的飞速发展, 整个经济结构、生产体制也随之发生很大变化, 工业与农业, 城市与乡村, 脑力劳动与体力劳动的差别逐渐缩小, 最终引起社会结构的飞跃, 形成一次新的产业革命, 他称之为第六次产业革命。

让我们满怀希望与信心, 用创造性的劳动与智慧去迎接保护我们共同的家园、造福子孙万代的第六次产业革命!

### [ 参 考 文 献 ]

- [ 1 ] 钱学森论第六次产业革命通信集[ M ]. 北京: 中国环境科学出版社, 2000.
- [ 2 ] 钱学森. 向参加“钱学森建立沙产业理论十周年纪念会”的同志们致意[ A ]. 纪念钱学森建立沙产业理论十周年文集[ C ]. 北京: 中国科学技术出版社, 1995.
- [ 3 ] 马克思恩格斯全集( 20 卷 ) [ M ]. 北京: 人民出版社, 1971.

( 责任编辑: 司国安 )

中国行政管理, 1999 ( 6 ) : 43 - 45.

- [ 6 ] 陈桂棣, 春桃. 中国农民调查[ M ]. 北京: 人民文学出版社, 2004. 215 - 242.
- [ 7 ] 白杨. BBS 群体心理学研究初探[ J ]. 科技情报开发与经济, 2002, 12( 5 ) : 154 - 155.
- [ 8 ] Tom Atlee, Wisdom, Democracy, and the Core Commons [ J ]. EarthLight: The Magazine of Spiritual Ecology, Fall/Winter 2002, 22 - 26.
- [ 9 ] 程少川, 张朋柱, 王刊良. 电子公共大脑的信息组织设计研究[ J ]. 西安交通大学学报( 社会科学版 ), 2001 ( 1 ) : 42 - 47.
- [ 10 ] 程少川, 高建锋. 从 BBS 到 PFS: 公共决策研讨论坛设计研究[ J ]. 科学技术与工程, 2004 ( 7 ) : 596 - 600.
- [ 11 ] 程少川, 程向前, 张朋柱. 基于本体系统的知识管理人工智能研究[ J ]. 管理科学学报, 2003, 6( 2 ) : 17 - 22.
- [ 12 ] 张鹏柱, 刁石京. 我国政府宏观决策任务的分类研究[ J ]. 系统工程学报, 2001, 16( 5 ) : 354 - 359.
- [ 13 ] Richard L. Daft. 组织理论与设计精要[ M ]. 李维安译. 北京: 机械工业出版社, 95 - 116.

( 责任编辑: 冯蓉 司国安 )