

全球化時代的公共管理——機遇與挑戰*

Antoinette A. Samuel* *

美國公共行政學會 (ASPA) 是一個非盈利性組織，擁有將近9500名成員，總部設在美國。ASPA創立於1939年，涵蓋了公共行政的所有領域，包括職業公共服務、學術領域以及非盈利管理。我們的兩種主要出版物，公共行政評論 (PAR) 和公共行政時報，是有關公共行政領域理論與實踐的最前沿的資訊資源。同時，由於充分考慮到為公務員提供網路樞紐，ASPA成為代表美國各級專業公共管理的最具權威的協會。

此外，作為一個學習、研究和實踐的場所，ASPA策略性地轉向在國際公共行政領域擴展我們的影響和責任。ASPA堅信“ASPA是美國公共行政學會，而不是美國的公共行政學會”。這一支持和促進公共行政和公共管理“全球化”的許諾使我們與這次會議的與會者成為戰略性夥伴。我們在此是為了交換意見和相互學習。

公共行政理論和實踐的發展和擴張是一種全球化現象。公共管理領域的國際化發展既帶來了挑戰也帶來了機遇。美國公共行政學會致力於在促進達成全球性的公共管理的有效性和責任性的共識方面發揮戰略性作用。我們通過以下途徑追求這一目標：

- 通過我們與全球性國際組織，如中國行政管理學會，達成的15項諒解協議 (MOUs)。這些協定的目的是實現雙邊協作與交流；

- 每年三月，ASPA會在我們的報紙 (公共行政時報) 中出版一期特別的國際性增刊，主要是從國際視角探討公共管理面臨的挑戰和應對方法；

* 在第二屆“21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會上的發言

** 美國公共行政學會執行長

· 我們參與互惠性交流，如這次會議。我們的目標是分享資訊，而且最重要的是相互學習。這種類型的學術交流增進了我們的理解，並幫助我們正視公共管理面臨的新的挑戰：

- 我們還為國際公共管理者提供美國的經驗；
- 我們提供有關美國公共管理雜誌的翻譯；
- **ASPA**為國際會員提供一種特殊的成員資格——一個線上社區；

· 最後，我們會確保在我們的會議、出版物和有關**ASPA**作為一個組織在未來的發展的討論中有國際聲音的存在。

通過這些努力，**ASPA**力求在我們自己的範圍之外承認公共管理面臨的挑戰。我們認為應對這些挑戰將越來越依賴於我們建立國際性夥伴關係、分享全球經驗和基於相互尊重的協作的程度。

與我們的會議討論的重點一致，**ASPA**認為以下問題是當前公共管理面臨的挑戰：

· 個人權利與行政權力，即如何處理私人領域與公共領域的關係問題。在現代社會，人們傾向於把公共領域與私人領域區別開來，因為在公共領域與私人領域混成一片的情況下，公民不可能有真正的自主性。公民的自主性表現為其擁有獨立於其他任何個體或群體的個體利益，在公共領域和私人領域混成一片時，公民自身的個體利益被無差別地淹沒在公共利益中，不可能產生獨立的、建立在自身利益基礎之上的主張。公共領域與私人領域的明確區分是一個社會健全的標誌。客觀的歷史進程已造成公共領域與私人領域的分化。儘管在公共領域與私人領域已經分化為不同的領域的情況下，公民權利意識充分覺醒，但必須從制度設計上預防公共領域對公民權利的侵犯。

· 在解決公共行政問題時需要學者與公共管理者之間的溝通和協作，即尋找理論與實踐的結合點。從理論意義上看，公共行政學者的主要成就體現在理論模型的建立和發展上。然而，公共行政學者不應該只是掌握空洞理論的佈道者，他們必須通過經驗觀察解決實際問題，任何沒有經過實踐檢驗的理論設計只是一種假說。同時，公共管

理領域的實踐者即公共管理者也離不開公共行政學者的理論指導。公共行政的理論家和實踐者的目標都是尋求解決公共問題，而只有在彼此溝通協作的基礎上，二者才能夠更好地完成各自的使命。

- 州和地方經濟發展與法律的維護，即處理中央與地方關係的問題，也就是在維護中央法律權威的同時，促進地方的發展。出於參與國際競爭的需要，一方面，中央要加強對地方的控制，另一方面，中央與地方要擴大合作。隨著社會的發展，中央與地方政府，特別是與那些大都市地方政府之間共同利益將會越來越多。這就需要中央擴大與地方的合作。這種合作既能緩解中央與地方的衝突，又能使地方幫助分擔一些中央面臨的各種困難。這其中的關鍵是要處理一個度的問題，即中央在多大程度上允許地方擁有自主權。

- 領導能力發展和繼任計劃，也就是說政府機構及其人員必須注重學習能力的培養。政府是公民的政府，是公民利益的代表者和捍衛者，因此，政府的一個重要職責就是要及時地回應民眾的要求。對於現代政府而言，及時回應民眾的需求，不僅是民主政治的要求，也是公共行政的崇高使命。如果一個政府在人民的利益和需求面前反應遲鈍或沒有反應，最終會招致民眾對政府的不滿，就會導致政府的信任危機。所以，對民眾需求的敏感性如何，回應性和回應力如何，是現代政府能力的一個重要體現。組織學習就是為了促進組織的長期效能與生存發展，而在適應環境變化的過程中，對其基本的信念、態度、行為、結構和方式進行調整，從而獲取一種面對各種問題持續改善的能力。現代社會人們稱之為知識社會，各種新知識、新觀念、新技術層出不窮，在這個充滿知識的社會裏，如何學習知識，如何接受知識，如何創造知識並有效地運用知識既是知識社會對現代政府能力的一個要求，也是對政府能力的一種挑戰。同時，一個政府的組織學習能力如何，尤其是學習新知識的能力如何，對未來政府管理的創新和組織成長有著至關重要的影響。

- 實現道德行政。公共行政道德化問題是當代公共行政研究中的一個極其重要的問題，也是行政改革和構建新型行政模式的一個重要突破口。公共行政的道德化包含著兩個層面的內容：第一個層面是公共領域中制度的道德化，即法律制度中包含著道德的內涵，為道德的

實現提供可行性空間，促進和引導行政人員在公共行政的活動中奉行道德原則；第二個層面是作為具體的公共行政主體的行政人員的道德化，行政人員以道德主體的面目出現，在他的行政行為中從道德的原則出發，貫穿著道德精神，時時處處堅持道德的價值取向，公正地處理行政人員與政府的關係、與同事的關係和與公眾之間的關係。

· 突發事件和危機管理。當今社會，由於各種因素的相互作用，使得各種災難和危機出現的可能性和機率增加，也使得災難和危機的危害程度擴大。因此，危機管理便成為當代政府所共同面對的問題。所謂政府危機管理就是在高層領導者的直接領導和參與下，透過法律、制度、政策的作用，在資源支援系統的支援下，通過整合的機制和科學的管理過程和方法，消彌、回應和化解各種危機，從而保障公共利益以及人民的生命、財產安全，實現社會的正常運轉和可持續發展。危機事件的處理是對政府組織的治理能力和效能的核對總和考察，是衡量和反映政府治理能力高低的重要方面。

· 公共管理和學科間知識融合的需要。與其他學科相比，公共管理學的歷史較短，涉及的內容廣泛而複雜，是一門交叉學科，是在廣泛吸收其他學科的積極成就的基礎上謀求自身發展的，因而該學科具有兼收並蓄的綜合性學科特徵。在其形成過程中，公共行政學受到法學、政治學、經濟學、社會學、心理學、數學、電腦科學、系統工程學等學科的影響。通過對多學科知識的吸收和整合，又在行政原理之外衍生出行政法學、公共組織理論、公共部門決策科學、公共政策科學、公共部門人力資源管理科學、行政領導學等分支學科，成為一個多元化的學科群體的集合。

· 民營化和政府再造的影響。市場經濟的發展和技術手段的革新部分地消除了公共服務的非排他性和非競爭性，使其壟斷特性逐漸降低，為公共服務民營化以及政府再造創造了條件。政府出於道義、責任的考慮須無償承擔公益性高而缺乏收益的具有純公共物品性質的公共服務專案，如法律制定，關係到國計民生的基礎教育和重要基礎設施建設，而其餘大部分具有准公共物品性質的公共服務可以通過民營化的方式來提供。所以，除少數公益性的公共服務必須由政府來提供外，大多數公共服務可以採取付費或自助的方式由民營部門來有效提

供。實行公共服務民營化並不代表政府作用的缺失，作為公共服務民營化的促進者，政府應該發揮全新的作用，主要表現為參與、監督和引導。在民營化和政府再造的過程中，政府的生產性功能轉向民間部門，使民間力量得到有效地釋放和發揮，並納入國家建設和社會發展的體系，使政府的單中心治理模式變為政府、社會、市場的多中心互動治理結構，從而達到善治的目的。

· 最近出現的技術問題與公共管理。技術變革促進了所有各種社會變革，這是一種非常普遍的說法。無論這可能是一種多麼陳腐的說法，需要指出的重要的一點是，技術變革確實對管理，特別是對政府管理有影響。現代資訊技術大大改變了傳統政府管理，基於網路為基礎的“無紙辦公室”，“虛擬辦公室”和“電子政府”正在悄然出現，資訊、檔案不再像以往的自上而下方式在組織層級內傳達，而通過在網上發佈，實現充分的資源分享。隨著電子政務的推廣，不但減少了行政過程中的繁文縟節，精簡了機構，提高了行政效率與公共服務品質，而且增加了政府與公眾的溝通與互動，拉近了公眾與政府的距離，擴大了對公眾的回應性。作為一種新的工作手段，資訊網路技術可以有效提高工作效率和品質。不僅如此，資訊網路化形成的跨地區和跨機構的應用系統，進一步啟發了優化、改進工作乃至精簡、重組機構的新方法、新思路，成為再次提高工作品質和效率的機遇。實踐證明，資訊網路化的過程即是優化、重組業務工作和機構改革的改革過程。組織機構由傳統金字塔型向現代扁平型方向發展即體現了這種趨勢。

因為我們正在研究應對這些挑戰的方法，我們希望與你們進行討論和對話，從而促進問題的解決。在本次會議期間，我們將探討其中的某些挑戰。然而，最刺激和令人歡欣鼓舞的是，我們將討論並交流有關解決方法的有效性的資訊，從而達成實現有效公共管理的全球性共識。

