

第二屆“21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會綜述

劉亞平*

第二屆“21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會於2006年10月31日至11月1日在澳門舉行。會議由澳門特別行政區行政暨公職局、中山大學行政管理研究中心、澳門大學、澳門基金會共同主辦。來自美國、加拿大、澳大利亞、法國、荷蘭、瑞典、希臘、新加坡、日本、韓國、越南、印尼、印度、菲律賓、巴西、中國等16個國家和中國澳門、香港、臺灣等地區的80多位專家學者參加了會議。

在開幕式上，澳門特別行政區政府行政法務司陳麗敏司長代表特區政府致辭，她回顧了特區政府的改革歷程，對未來的改革進行了展望。中國行政管理學會、國際行政科學學會、美國公共行政學會、法國國家行政學院、香港公共行政學會等單位的代表分別作了主題發言。會上，美國公共行政學會執行總監 **Antoinette A. Samuel** 女士代表美國公共行政學會向中國著名公共行政學家、中山大學夏書章教授頒發了“2006年國際公共管理獎”，以獎勵他在公共行政領域所作出的卓越貢獻。夏書章教授是獲得該項獎勵的第一位亞洲地區的學者。

21世紀是全球化與知識經濟的新時代，政府作為公共行政管理、政策、措施的推行者，無可避免地碰到各種各樣的機遇與挑戰。而如何把握機遇，克服挑戰，將有助於我們進一步推進公共行政理論與實踐的發展。在為期一天半的會議上，與會代表圍繞“公共行政學反思”、“區域合作與區域公共治理”、“公務員制度與人力資源管理”、“公共服務供給模式的創新”、“公共預算與財政管理”、“社會轉型期公共行政的發展戰略”以及“公共危機管理”等七大主題發表了真知灼

* 廣州中山大學行政管理研究中心主任助理，副教授

見，展開了建設性對話。這次會議集中體現了近年來國際公共行政學界在上述七大領域的最新研究成果，堪稱一場“思想的盛宴”。

一、關於“公共行政學反思”

在公共行政學的百年發展歷程中，一直充滿著各種爭議和反思，而公共行政學也正是在這些爭議和反思中逐漸發展和成長起來。本次研討會的一個重要議題即是對公共行政學發展的反思，將對現狀的分析及對未來的展望與學科的歷史大脈絡聯繫起來，加強公共行政研究的歷史感，體現出該學科知識體系的傳承與發展。來自美國內布拉斯加大學的 **Richard Box** 教授對目前正在形成中的、在美國表現尤其明顯的保守傾向的公共行政價值觀進行了深刻反思。他認為這是一種侵略性的、將經濟作為目的本身、允許巨大的社會不公、並將地球作為商業活動肆虐的對象的價值觀。這與強調協作、開放，把經濟僅僅作為一種手段，限制社會不公，並將地球作為需要保護的人類家園的進步傾向的價值觀相背離。他呼籲公共行政學者應積極應對這一問題，致力於追求一種進步傾向的公共行政價值觀。來自日本明治大學和臺灣暨南大學的學者也分別對日本和臺灣的公共行政進行了反思，毛桂榮教授認為，日本公共行政學在實踐應用上存在很大欠缺，面臨著較為嚴峻的“身份危機”，廖俊松教授則對50多年來臺灣公共行政變革的經驗進行了審視，提出臺灣未來公共行政變革應致力於克制朝野意識形態之鬥爭習性，尊重並維護官僚體系文官中立之價值以及制度化公民參與的機遇與管道等建設。顏昌武博士則將對公共行政的反思與批判置於西方主導的歷史意識的背景之下，通過揭示公共行政研究中民主與效率二元交替演進、相互競爭的邏輯進程，認為，如何理解和化解民主與效率之間的緊張關係，一直是對公共行政合法性的任何可能訴求的最關鍵部分。他主張用一種基於社會公正、以公共服務、民主治理和公民參與為內容的民主行政來化解公共行政的邏輯困境。

二、關於區域合作與區域公共治理

在全球化的今天，區域合作與區域公共治理取得了前所未有的發展，成為21世紀公共管理領域的新熱點。在本次會議上，各國專家和學者們對這一議題表現出極大的熱情，圍繞三個方面展開了研討，其一是中央對地方的授權，如印尼 HKBP 大學的 Marlan Hutahaean 通過探討印尼2001年以來的分權和區域自治的實施情況，解釋了區域自治政策的形成、執行和績效，認為，由於公眾和政府官員對區域自治政策的意義、目標的認識各不相同，區域自治的實施面臨著許多問題，所以區域自治的目標在5年後仍未實現。楊愛平博士則對中國當前區域不平衡發展提出了新的解釋，認為，當代中國區域不平衡發展的重要制度根源在於各地發展權利的不均衡。發展權利的強弱決定著地方政府獲取發展資源的多寡，進而影響著其發展機會和發展能力。區域協調發展不應以“中央集權”式思路來進行，而應當以自下而上的視角來思考區域協調發展的對策。

其二是區域事務治理中的主體及其關係模式問題。與會專家認為，區域合作的良好運行，需要突破單一中心論的治理模式，建立以政府為主導的包括市場、企業、公民在內的“多重權力”的治理網絡體系。美國佛羅里達大學的劉國材教授認為，要解決轉型國家的不均衡發展和社會不平等問題，需要應用治理理論尤其是其中的政府能力、民間組織和社會網絡協調理念。巴西大學 Janann Medeiros 以政府間組織關係為分析框架，探討了巴西地方公共事務治理中的合作與控制機制，提出了穩定網絡式、動態網絡式和內部網絡式等幾種政府間合作的方式。劉亞平博士則以清水江治理為個案，分析了中央政府、地方政府及村委會分別作為區域治理主體所存在的內生性不足，認為，需要常態的治理區域公共事務的機制，以保證區域公共事務得以及時、有效的治理。

其三是對具體區域合作實例的分析和探討。中山大學陳瑞蓮教授與大家分享了她對歐盟國家的區域協調機制的考察成果，認為，歐盟區域協調機制的特色在於形成多層次、網絡狀的區域協調體系，構建了問題區域治理模式、創新區域模式、跨境合作模式和流域治理模式等多樣化區域協調模式，完善法制、經濟和行政等多管齊下的區域協

調手段。廣東行政學院的陳鴻宇教授則以20世紀20年代以來英國區域政策的變化軌跡，分析了後工業化時期英國區域政策的變化依據和目前的區域和產業“雙重再集聚”的趨勢，並依據英國區域政策由外生機制轉向內生機制的發展進程，提出了他對於廣東省借鑒英國經驗推進區域集聚和產業集聚的對策思考。來自澳門、香港、廣州等地的學者對於粵港澳合作問題非常關注，如岳經倫博士認為，面對粵港經濟的深度一體化對粵港公共治理和政策問題的挑戰，粵港雙方必須突破傳統的管轄範圍的束縛與羈絆，在區域境界中來構思、設計、制定和實施公共政策。陳章喜教授認為，珠三角城市群的發展應從區域內空間、資源分散管理邁向統籌管理，從而與經濟發達國家的城市群同台競爭。

三、關於公共預算與財政管理

隨著行政改革與政府再造的風潮席捲全球，如何構建一個“做得更好、花得更少”的政府成為許多學者關注的熱點問題。來自臺灣空中大學的李允傑教授闡述了新績效預算的結果導向和企業掛帥兩大特質，指出政策、預算與績效密不可分。馬駿教授則從交易費用理論出發，探討了中國省級預算中非正式制度出現的原因及其主要形式，他認為，中國省級預算中存在的非正式制度是省級政治中的政治家發展出來解決他們制定和實施預算合同時所面臨的交易費用問題的。主要的非正式制度包括三種橫向非正式制度即預算產權、部分等級制和完全等級制，以及圍繞這三種非正式制度而形成的“以關係為基礎”的縱向制度。武漢大學的葉娟麗教授通過在韓國的學習考察，對韓國國民大會的預算權力進行了分析，提出原則上剛性、細節上具體是韓國預算立法的基本特徵。她認為，透過預算看政治，看到的是技術，但折射的卻是政治。對韓國國民大會預算權力法理層面和實證層面的分析，能夠給中國未來預算改革觀念上的啟迪。中山大學的牛美麗博士則分析了廣東省的績效預算改革，作為中國首個實施績效預算的地方，廣東省的績效預算是如何展開的？以發達國家的績效預算改革為背景，通過對廣東省官員的訪談和文獻分析，她指出了廣東改革者們在未來所面臨的行政和政治挑戰。還有來自菲律賓大學的幾位學者分別就地

方收入創造與資源動員的問題發表了論文，介紹了菲律賓在動員資源方面的經驗。

四、關於公共服務供給模式的創新

新公共管理運動的一個重要課題是如何改革公共管理與服務的模式。與會部分學者集中圍繞“如何創新公共服務供給模式”發表了很有見地的觀點。

日本東北大學劉智勇認為，現代社會的公共服務供給模式呈現出彈性化的趨勢，他以日本城市公共服務供給的具體個案介紹了多中心的供給模式在日本的實踐，並認為，未來這種基於政府、企業、非營利組織等多元主體構成的柔性網絡能夠更好地適應未來公民對公共服務的需求。暨南大學的王廷惠教授探討了公共物品邊界的變化與公共物品的私人供給模式，認為公共物品的邊界和範圍，實際上很難明確劃分，大部分物品介於純粹公共物品和純粹私人物品之間。儘管政府一直是公共物品的主要提供者，但是通過引入產權制度、組織以及技術等排他手段、公共物品能夠由私人有效供給，而競爭市場過程中的企業家行動總是能夠展示出公共物品的多種私人供給方式。美國亞利桑那州立大學的藍志勇教授則提出一個評估公共服務提供效率和效益的框架，即以官僚制、市場、受管制的競爭和以主導組織為基礎的網絡結構。

澳大利亞坎培拉大學 Jules Wills 教授介紹了澳大利亞公共服務供給的新嘗試——客戶服務提供機構（簡稱Centrelink）在1997年的引入，這一改革秉承的是新公共管理的理念，旨在將服務提供與政策制定分離開來，並引入買賣雙方的契約來改進政府的問責性。他探討了這種機構安排是否有推廣的可能性以及對於公共服務未來發展的啟示。新加坡李光耀公共政策學院的 M. Ramesh 教授以泰國的醫療服務為例，分析了其公共衛生服務供給方面的創新。天津大學的傅麗平教授以香港的經驗為例，探討了公共服務供給模式的構建與創新，傅教授認為，香港的公共服務供給模式深受新公共管理運動的影響，強調公共

服務的社會化和民營化。政府、社會和企業在公共服務供給過程中相互配合、責任共擔。Nguyen T.K.C.評估了越南的城市垃圾收集政策，對垃圾收集這一具體公共服務提供進行了分析並對未來發展態勢進行了展望。

許多學者對公共服務供給模式在中國的實踐表示關注，中國行政管理學會的副秘書長賈凌民研究員探討了公共服務供給模式創新機制，認為中國的公共服務在取得了一定成就的同時，還存在著許多問題和不足。如公共服務的供給模式單一，公共服務供給決策難以有效反映公民的需求等等。他提出要創新公共服務供給決策機制、公共服務的提供和生產機制、公共服務供給的監督管理機制。南京大學的王雲駿教授對中國 NGO 在公共服務供給模式中的角色功能與制度障礙進行了研究，認為中國公共服務供給模式正經歷著從單一政府供給模式向多中心供給模式的轉變，在公共服務供給的主體框架中，非政府組織具有獨特的優勢，但非政府組織的發展需要獲得政府的扶持和資助。中央財經大學的溫來成教授對中國大陸地區物業稅制設計與城鎮公共管理模式進行了研究，他認為物業稅負設計應和城鎮政府社區公共管理、公共服務能力相匹配，在進行稅制設計中應該將普通市民居者有其屋列為制度設計首要因素，關注弱勢群體利益；在大陸地區城鎮社區試行財政自治制度，由所在區域居民參與決定物業稅率的調整；建立適合大陸地區國情的物業稅評估爭議處理機制，維護納稅人的合法權益。

五、關於公務員制度與人力資源管理

建立一個高效、負責的政府，離不開一支優秀的、高素質的公務人員隊伍。這一話題吸引了不少學者的注意力。來自加拿大維多利亞大學的 James N. MacGregor 教授討論了一個不少人都知道且有所經歷，但卻很少認真思考、也很少有人研究的問題：帶病上班。通過兩個實例，他提出，對組織績效的研究不應只關注缺席現象，還應當關注那些本應休假卻仍然堅持上班的人。通過對加拿大公務人員的調查，他認為，應當讓越來越多的人尤其是管理者認識到帶病上班的危

害性，並通過開展一些健康教育來改進員工的身體狀態。這一問題引起了與會人員極大的興趣。有人認為，在中國文化中，帶病上班被認為是在道德上值得尊敬的事情，甚至有人超負荷工作，這些事實上都是影響工作績效的問題。

韓國首爾國立大學 Tobin Yim 教授則探討了公共組織中的時間維度問題。他對印第安娜的五個機構進行了研究，發現超時工作、重複、性別、家庭義務和年齡群等這些工作特性和個人變數都不如時間維度這麼重要。政府層級、目標意識、時間壓力、政治敏感性和用於會議的時間是影響僱員感受到的時間緊張的關鍵變數。他提出，改善公共部門的績效，尤其是在一個功績制還未完全建立起來的公共部門中，需要更多的關心時間維度。

景懷斌教授分析了公務員激勵效果、激勵滿意度的影響因素及其機制，通過公務員制度的文本分析、半結構化訪談確定研究方案，以激勵機制效果的主觀評價、工作滿意度為激勵效果指標，以薪酬、獎懲、發展晉升、組織文化、背景變數為因變數，問卷調查分析表明，公務員激勵效果、工作滿意度總體不高。激勵效果隨年齡增加而提高，而隨職務增加而下降。在激勵措施諸方面，組織文化的激勵作用最突出，發展晉升次之，獎懲制度再次，而薪酬激勵作用不明顯。

香港大學林挺進對中國264位市長的個人興趣、教育背景、工作經歷特別是政治流動性進行了調查，得出領導的流動越快，其所在城市的經濟發展越好的結論。顧慕晴教授探討了貪污防治問題，認為，為了讓公務人員勇於檢舉，必須予以激勵，使其有強烈動機，採取檢舉行為。他從強化理論檢視臺灣公務人員貪污檢舉的相關法規與制度，探討了其現況與缺失。

六、關於社會轉型期公共行政的發展戰略

專家們圍繞“如何使得公共行政的發展適應目前社會的總體趨勢從而發展自身”的話題展開了熱烈討論。瑞典舍夫德大學 Iwona Sobis 教授探討了CEE 國家轉型過程中的專家的作用，分析了這些來自西方的

專家是如何把事情弄得一團糟的。與會學者對他的觀點深表認同，認為需要結合轉型國家的實踐來探討適合各地具體情況的改革對策。

新加坡李光耀公共政策學院 **Xun Wu** 通過對亞洲國家腐敗問題的定量分析，提出腐敗的供給方與需求方的分析框架，認為公司特性、公司規模、市場環境、租金、管理環境和法治環境是誘導公司設租、進而成為政府尋租腐敗的內外部環境。希臘國家公共行政學院 **Panagiotis Karkatsoulis** 教授則從公共政策和意識形態的層面對腐敗與反腐敗進行了分析。中山大學王樂夫教授則更為具體地探討職務犯罪問題，認為公民參與在預防職務犯罪的制度建設中具有不可替代的基本作用。他認為，對公民參與內涵理解偏差和相應制度建設不足和缺位是中國公民監督效能持續弱化的現實根源。在民主政治發展的時代背景下，中國職務犯罪公民監督預防體制發展的首要改革策略應將重點落在公民公共管理教育、引導和支持公民社會發展、強調政府回應責任、以及整合現有的國家監督機構力量四個方面。

印度Lucknow 大學 **Manoj Dixit** 博士則從資訊處理的角度探討作為最大的民主國家之一的印度如何在缺乏基礎設施和技能的條件下改善民眾對資訊的運用，從而促進民主的品質，改進政府的治理能力。澳大利亞亞洲研究中心 **Ian Scott** 教授認為評估行政能力是公共部門改革的一個重要組成部分，行政文化和行政合作非常重要，如果忽視了二者，行政改革將很難成功。倪星教授認為，隨著我國經濟社會的發展，政府合法性面臨著從傳統到現代的嬗變，在意識形態的感召力下降、法理資源相對匱乏的情況下，政府在很大程度上轉而依賴於“政績合法性”，通過對政績的追求來獲得合法性基礎。但是片面追求經濟發展的政績觀導致社會發展的不協調等一系列弊端，必須加快從壓力型體制向民主合作型體制的過渡，提高公眾認可度，堅持科學的發展觀，努力構建和諧社會，引入新公共管理理念，鼓勵市場競爭，強調顧客及結果導向，對官員進行制度約束等。澳門科技大學的林媛重點探討了如何堅持在“行政主導”原則下，促使特區政府能更好地實施“善治”，而且與立法、司法等部門形成更好的制約監督關係。李建華認為政府公共服務制度及其執行制度行為本身的合倫理性程度，影響著經濟和社會的發展與進步，因此，他認為在中國當前公共服務供給中需

要關注倫理向度，從價值取向、制度設計以及行為準則等方面著手提高我國政府公共服務的合倫理程度。

七、公共危機管理

自2003年 SARS 以來，公共危機管理引起了中國公共行政理論界與實務界的極大關注。此次會議上，中外學者就此話題開展了富有建設性的探討。荷蘭滯特大學 Boorsma Peter Bauke 教授強調了危機管理的重要性，他認為，由於沒有人能夠準確地預知未來，因此每個人都必然是一個危機管理者。他以荷蘭政府的危機管理為例介紹了危機事件管理的標準程序，並對荷蘭政府關注未來危機的管理趨勢進行了評論。來自新加坡公共服務學院的 Roy Rimington 教授認為，現代管理者不應該回避危機，為迎接新時代的挑戰，我們需要新的管理思路，在戰略和操作兩個層面來進行危機管理。他結合新加坡的經驗介紹了如何通過平衡記分卡來將戰略和操作兩個層面結合起來進行危機管理。

臺灣國立政治大學的詹中原教授以臺灣九二一地震為例，創造性提出以知識管理進行災害防救的觀點。他認為，在當前新治理時代下，政府的危機管理模式，已經逐漸趨向網絡模式，不能再只靠政府的權威，而需倚賴網絡成員協力合作。但政府因擁有權力與資源優勢，在網絡的危機管理模式中扮演領航者與協調者的角色。

國家行政學院石磊教授提出轉型期中國公共危機管理必須面對三大挑戰，一是以綜合性公共危機管理機構為突破口帶動各項基礎性制度的建立與完善；二是把群體性事件的預防與處理作為公共危機管理的主要內容，妥善處理好政府的危機管理職能與日常管理職能之間的關係；三是在公共危機管理中處理好與大眾傳媒的關係。

本次研討會自籌備以來就受到眾多學者的關注與支持，會議期間和會議結束後，與會代表和旁聽觀眾都對會議的成功舉辦給予了高度的評價。代表們一致認為，這次會議是公共行政學界的一次盛事，全球範圍內以推進公共行政理論與實務之發展為己任的同道聚集在一

起，就21世紀公共管理領域最重要前沿領域進行了充分的交流與探討，與會者們彼此互補、交流，獲益匪淺。通過熱烈的學術討論與交流，他們接觸到了一些新視角、新材料、新領域和新方法，這也是會議籌備者與參與者共同創造、良性互動的結果。這次會議上，澳門特區政府的一些公務員也提交了論文，並有數百名公務員旁聽了專家的發言，參與了大會的研討，改變了以往學術研討會中以學者為主體的情形，充分體現出公共行政領域理論與實踐相結合的重要特徵。