

“廿一世紀的公共管理：機遇與挑戰國際學術研討會”紀要*

林瑞光**

由行政暨公職局、中山大學行政管理研究中心、澳門大學和澳門基金會聯合主辦之第四屆“廿一世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會於2010年10月22日假澳門大學文化中心舉行。行政法務司司長陳麗敏、行政暨公職局長朱偉幹、澳門基金會行政委員會代主席林金城、中山大學行政管理研究中心主任馬駿、澳門大學校長趙偉，為研討會主持開幕禮。研討會每兩年舉辦一屆，今年已是第四屆。過百名中外及本澳學者發表論文，當中包括來自內地、香港、台灣以及美國、加拿大、巴西、墨西哥、英國、法國、荷蘭、愛沙尼亞、韓國、新加坡、泰國和印度等國家的專家學者，以及十多位澳門學者及公務人員。大會圍繞民主、行政與治理、公共部門與行政改革、政府審計與公共財政、公共部門與責任政府等多個主題進行探討。

在開幕式上，行政法務司司長陳麗敏致詞，表示特區政府將全面提升行政管理體制和完善公務員隊伍建設，並透過一系列綜合措施，致力推進民政民生事務。她同時指出，廿一世紀是“全球化”、“資訊化”年代，澳門除了要發揮自身優勢外，更要學習其他地區先進的管理模式。隨著澳門社會急速變化與面對種種挑戰，特區政府打造“陽光政府”作為改革主導方向，以務實有效、前瞻進取的政策優化政府內部運作，全面提升行政管理體制和完善公務員隊伍的建設，並透過一系列綜合措施，致力推進各項民政民生事務，推動社會共同努力，更好地把握發展機遇，克服挑戰。

* 本文於2010年10月22日第四屆“廿一世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會上發表。

** 中山大學公共行政學博士。

會上，中山大學行政管理研究中心主任馬駿表示，在“後金融危機”時代，如何重構政府角色及提高政府治理水平、增強政府對公民負責程度，都是極具挑戰性的根本問題，也是每一個公共管理學者需要思考的問題。他相信，廿一世紀的公共管理將會取得巨大發展，希望學術研討會能為各國公共管理學者提供一個交流思想與互相學習平臺。澳門大學校長趙偉在致詞中指出，研討會聚集來自各地逾百位專家學者，集思廣益，將有助提升公共政策及推動改革。他認為每兩年舉辦一次的研討會，能為各地專家學者提供交流經驗平臺，尤其在社會關注的公共事務領域，相信與會者在會議中有更深入交流。

隨後，來自五個國家或地區的公共行政學會的嘉賓——中國行政管理學會周志忍教授、澳門大學社會科學及人文學院院長郝雨凡教授、香港城市大學陳漢宣教授、國立政治大學詹中原教授、Park大學 Erik Bergrud教授先後進行了主題發言，對反腐敗與制度建設、“一國兩制”下的港澳公共管理、OECD高階文官團設計與台灣高階主管特別管理制度之改革、公共管理無邊界等主題發表了精闢的見解。來自澳門、香港的幾百名公共行政人員和澳門大學的師生到場旁聽會議，並就發言和與會學者交流了看法。

一、澳門公共行政與社會發展

為使更多學者瞭解澳門，研討會更首次設置“澳門論壇”，以澳門公共行政與社會發展為主題，探討本澳的公共管理發展與改革，大會希望藉著分享各地區經驗，展望國際公共管理學界的未來走向。

澳門回歸十一年來，特區政府公共行政改革歷經了主動求變型改革、被動應變型改革和危機驅動型改革三個發展階段。相較於澳葡政府時代，特區政府的公共行政系統得到了整體的發展，取得了極大的進步。但比照於澳門社會的期待和先進地區的經驗而言，特區政府的公共行政尚有不少極待改革的問題。特區政府未來公共行政發展的基本路向是，實現發展型政府向服務型政府執政理念的轉變，構建有限政府、有效政府、責任政府、陽光政府和法治政府的制度體系。各地學者對此紛紛提出意見、表達觀點。

廣州中山大學行政管理研究中心陳瑞蓮教授首先對澳門特區公共行政改革的回顧與展望，回答了澳門的公共行政改革取得了哪些成效、存在哪些問題、未來公共行政改革的基本路向等問題。

接著，中山大學港澳珠三角洲研究中心主任、經濟學教授陳廣漢認為自內地改革開放以來，兩岸四地經濟合作日益頻繁。隨著香港、澳門的相繼回歸，中國加入WTO，以及CEPA合作協定的簽訂和不斷完善，兩岸四地的經濟整合也越來越成為人們關注的焦點。2010年6月29日ECFA的簽訂再次為四地經濟整合提供了契機。經濟理論認為，經濟整合分為功能性整合和制度性整合兩種形態，在現實中，無論是在歐洲的經濟整合還是北美自由貿易區以及東盟的形成過程中，政府往往都扮演著重要的角色。他梳理了兩岸四地的經濟整合情況並對政府在四地經濟整合過程中的行為和作用進行了分析，並指出，中國內地的經濟發展和市場開放以及內地與港澳臺地區的比較優勢是決定四地經貿關係演進的兩個基本要素，不僅是區域經濟一體化的基礎，也是推進這一進程的動力；四地的經濟整合大大推動了港澳臺的產業結構的調整，也將在未來內地的，產業結構優化中發揮重要作用，符合四地的利益需求，因此雖然四地經濟整合尚存在一些障礙，但這種經濟整合過程是不可阻擋的，政府應積極發揮作用推進區域經濟整合，造福於兩岸四地的人民。

二、民主、行政與治理

區域公共治理、區域公共政策、民主制度建設日益成為公共管理中的一個重要話題，在當前21世紀公共管理面臨的機遇與挑戰中，民主、行政與治理的重要性日益突顯。對此，與會代表在幾方面作了深入的研究。

首先是中國的公共服務體系研究，浙江大學的郁建興教授指出，在計劃經濟時代，中國建立起了一個平均主義、國家包辦的公共服務體系，在資源匱乏的情況下實現了公共服務的普遍可及，但存在著公共服務供給總體短缺、效率低下以及城鄉、單位間供給不均的問題。20世紀80、90年代，中國政府推動了以二元化、社會化、市場化和

地方化為特徵的公共服務體系改革，實現了從單一供給主體到多元供給主體的轉變、從國家免費供給到居民付費享受的轉變，供給效率與服務質量大大提高，但在這一時期，地方政府的公共服務職能不斷弱化，公共服務投入嚴重不足，大大降低了公共服務供給的普遍可及性和均等化程度。2002年以來，中國政府通過社會政策體系建設、公共財政體制改革和公共服務供給機制創新，基本建立起一個相對完備的公共服務專案體系，公共服務投入穩步增長，多元供給機制不斷成熟和擴展，初步實現了公共服務供給的普遍可及性目標，特別是改變了20世紀80、90年代農村公共服務供給的嚴重缺失狀態，供給水平、供給效率以及公平性和均等化程度顯著提高。但是，公共服務投入佔總財政支出的比例依然偏低，供給水平與人民群眾的實際需求相差較大，公共服務的城鄉差距、群體差距和區域差距仍比較突出。中國政府極需在社會政策體系建設和體制機制創新方面取得突破性進展，即重新設計地方政府工作考核評價和幹部考核評價體制，加快構建城鄉一體的社會政策體系，重構政府間財政體制和職責分工、全面調整公共財政支出結構，積極推進複合式公共服務供給方式創新等。

其次，中國的民主傳統及其當代意義方面，武漢大學儲建國教授認為中國古代存在一種民主傳統，可稱為“仁護民主”，它包含了“天下為公”、“選賢與能”、“講信修睦”、“皆有所養”等幾層含義。仁護民主強調公共權力均為人民所共有，強調選拔優秀人物根據公共利益來治理，強調通過人與人之間的善意互動保持社群的凝聚力。它與自由民主、人民民主在內容上有交叉的地方。仁護民主在當代中國仍然具有積極的意義，有希望與人民民主進行有效的融合。

接著，社會治理層面，南京大學孔繁斌教授發表看法，他認為在自反性現代性理論觀點下，不難發現受制於“核心-邊緣”結構約束的治理場域在規範性和功能性兩個層次上都存在公共性再生產的困惑，需要通過社會治理革命構建多中心的治理場域。社會治理場域多中心的轉向，不僅是對政治上極權主義的消解，也是作為公共行政重構的自我理解和認同的途徑。但對多中心治理場域正當性的解釋，由於自由主義的國家構建理論存在着闡釋的局限，因而需要在共和主義理論資源中重新討論，多中心治理場域的結構轉換和角色認同的公共哲學

基礎在於共和主義多元共治的精神，而傳統共和主義當代復興的空間在於社會治理的良善而不是民族國家框架中的統治政體構造。

最後，在現代西方民主行政理論的發展及其借鑒方面，暨南大學顏昌武教授指出，在西方公共行政學百餘年的發展歷程中，理性官僚與民主政治之間的緊張與衝突，一直是備受關切的重大課題。官僚體系則一直被看作是“披著羊皮的狼”，是民主治理的敵人而非朋友。因而，如何協調理性官僚與民主政治的緊張關係，就成為公共行政學的一個核心難題。文章以政治民主與理性官僚這一邏輯矛盾為主題，將其置於以“史”為縱軸、以“流派”為橫軸的座標中加以討論，繪製立體化的西方民主行政理論“地圖”，據此作為中國民主行政理論構建的借鑒。

三、公共部門與行政改革

當前世界全球化、社會變遷與公共治理之間的密切聯繫日益引起學者和實踐者的廣泛關注，各國學者對公共部門與行政改革紛紛發表意見。

“新公共管理”在發展中國家可行性方面，南開大學朱旭峰教授和矯其原碩士生提出，自20世紀80年代以來，新公共管理範式在西方國家公共部門掀起了以市場為導向的改革政府的潮流，強調運用私營部門的管理方法和競爭機制。然而，在與發達國家政府運行機制存在巨大差異的發展中國家，作者也發現了政府開展新公共管理改革的證據。新公共管理為甚麼在發展中國家的政府中發生？新公共管理改革的基本動力來自於外部壓力，外部壓力在發展中國家的某些地區也可能存在。在中國，地方政府（區域政府）間為招商引資、GDP增長與稅收，以及隨之而來的官員晉升機遇而相互競爭。引入新公共管理可以提高公共服務的供給效能，打造更有吸引力和競爭力的政府。中國天津市和平區的公共服務改革經驗是地方性競爭引發的發展中國家新公共管理。自2008年起，和平區行政許可服務中心通過引進中介組織的行政審批服務外包，提高了公共服務的效率和效能。此外，該機構制定了一套制度用以減輕改革的阻力，並規範中介組織的運營，這便是新公共管理模式的一個例子。

其二，澳門理工學院博彩教學暨研究中心黃貴海教授做了2007年澳門政府賬目審計意見及其影響分析，指出由於澳門財政局與審計署對新生效的第6/2006號行政法規有關公共會計的規定之理解存在分歧，審計署2007年政府帳目審計報告發表了歷史上首份保留意見。他提出了結合國際最高審計機關組織之政府審計準則、澳門公共財政管理制度分析支援或反對此審計意見的理由，並指出財政局部分偏離公共會計政策是為了更真實反映特區政府2007年的收支情況和年末的財務狀況，但審計報告突顯了政府審計更強調法制的特徵，也促進了澳門公共財政管理制度的改革和完善。

四、政府審計與公共財政

建立一個對人民負責的政府，是現代國家治理的核心問題。然而，最大的挑戰是：運用什麼樣的問責機制才能實現這個目標。長期以來，政治問責理論幾乎都是基於西方經驗而形成的，並都隱含著這樣一個假定：要實現政治問責首先必須建立選舉民主，離開選舉民主，任何關於政治問責的討論都是毫無意義的。在此背景下，與會學者提出了自己的看法。

首先，選舉、預算與問責方面，中山大學馬駿教授認為，政治問責的研究者們傾向於採取演繹的分析方法來研究非西方世界的問責實踐。他們通常只是簡單地將現存的、主要是基於西方經驗——在很多情況下是盎格魯-美國經驗——而構建起來的問責理論運用到那些“外邦世界”。常常地，雖然他們還沒有認真研究非西方世界的實踐，他們就預先假設這些地方不可能存在問責制度。而他們之所以這樣自信地得出結論，僅僅因為那些實踐與他們所理解的西方國家的政治問責方式不一致。顯然，這種研究方法是很成問題的。它蒙蔽了研究者的眼睛，使他們的理論觸覺變得遲鈍，對那些理論意義深遠但不同於現有理論假設的問責實踐視而不見，從而失去了進一步發展理論的機會。因此，在研究非西方世界的政治問責實踐時，需要放棄演繹的方法，轉而採用歸納的方法。對於實現政治問責來說，財政問責是最具實質性的。儘管中國的選舉制度仍需完善，但是，1999年預算改革

以來，三種財政問責機制開始出現：政府內部的官僚問責、以人大預算監督和審計監督為核心的橫向問責，以及以公民參與預算為特徵的社會問責。以上研究主要從制度層面分析了中國的政治問責建設。與此不同，蔡莉莉根據對中國農村公共產品供給的研究，從社會資本的角度探討了中國的問責道路。她發現，村民選舉制度、收入水平和對上負責的問責制度都不能解釋中國農村地區公共產品供給的不平衡問題，而在村一級層面“嵌入和包裹的憂戚相關團體”則能提供一個很好的解釋。這些憂戚相關的團體將一種道德責任施加到村幹部身上，使得他們負責地行動。因此，至少在中國的基層，中國正在走一條不同於西方的政治問責道路。然而，甚麼是中國式的問責道路？如何理解它？它是甚麼性質？而且，在西方經驗內部，問責道路是否也存在著差異？馬駿教授對這些問題進行回答。

其次是財稅包乾、分稅制和地區財力不平等問題，廈門大學張光教授和陳傑碩士生指出，改革開放時期，中國的財力省際分佈經歷了兩個庫茲涅茲倒U曲線，分別對應於財政包乾時期和分稅制時期。政府間財政關係的制度設計和安排是決定兩個倒U曲線形成的最重要決定因素。在財政包乾時期，地區財力分佈的不平等的降低，可歸功於財政包乾政策向落後地區傾斜。在分稅制時期，稅收返還制度的採用，導致人均財政支出省際分佈基尼指數再度上升。但這個制度大大地促進了地方增加財政收入從而發展經濟的努力，並且使中央在收入增量中始終分享大頭，從而使稅收返還在中央對地方的轉移支付中的比重逐步下降，最終導致地區間財力分佈在2003年到達庫茲涅茲曲線的頂點（拐點）。在可預計的將來，中國地區間財力分佈將繼續朝着均等化的方向移動。

最後，新型農村養老保險財政管理問題研究方面，中山大學政治與公共事務管理學院范永茂教授發表了自己的看法，他說2009年8月起，中國開始在全國推行新型農村社會養老保險（“新農保”）試點改革。新型農村養老保險作為一項時間跨度長、空間跨度廣的再分配公共利益的公共政策，其試行階段作用重大。經過一年的試驗所帶來的轉變，有的地區已經發現了一些在新農保政策運行中存在問題。他所做的研究主要是針對新農保改革對中國地方的財政管

理和政策管理，特別是想發現新農保運行過程中出現的管理問題。通過對四個縣級政府的考察，總結了一些主要問題，分析原因，並相應地提出了對策建議。

五、公共部門與責任政府

行政問責制在澳門的理論和實踐上面臨著三項較大的問題，與會學者簡介了問題何在、問題的成因和影響，以及提出解決的建議。

首先，澳門大學法律碩士鄭錦耀發表了題為澳門的行政問責制正面臨的問題和解決建議的演講，他認為對於在水平部門間發生的權責不清問題，解決方法是檢視各部門的組織法，清理出有哪些部門的權限有重疊，然後以政府總體架構的規劃為根據，將出現重疊的權限劃歸給適當的部門，認為已不必行使該權限的部門則取消其權限。至於解決垂直部門間發生的權責不清的情況，他認為司長級官員既由政治任命產生，根據其角色本質已注定應專心於處理本身施政領域政策取向問題和技術問題，將處理具體行政事務和本身施政領域的具體問題的權力適當下放給下屬，由角色上本就屬於執行政策的各級下屬官員處理。對於民意和行政長官意志如有不一致，問責最終該是向誰負責的問題，他提出解決的關鍵是加強異體問責在行政問責制中的成份，尤其是加重立法會在問責中的角色。要加強立法會在行政問責制中的角色，就必先需要制定相關的配套法律，使立法會能有明確詳細的法律指引問責工作，尤其是賦與該問責具有對內和對外的法律效力。

其二，政策合法性方面的探討，深圳大學呂元禮教授以新加坡興建賭場為例尋求正當性、認受性、合理性之間的平衡點，他提到一項政策要能有效推行下去，關鍵是要有合法性（Legitimacy）。合法性的法，並不同於法律的法，而是人們心中認可的價值標準。新加坡政府的決策基點是“在經濟利益、社會反響和對價值觀的無形影響之間取得平衡，然後綜觀全局對是否興建賭場作出判斷”，其實是尋求正當性、認受性、合理性之間的平衡點。換句話說，就是在堅守天理、順應人心和腳踏實地等三方面把握力的平衡，從而達到“天地人和”的目的。

最後，組織內外環境因素對公務員的影響研究方面，澳門大學田華博士做了天津與澳門的比較研究，她以澳門和天津的公務員為研究對象，對兩地公共部門內、外決策環境進行比較分析。測量財政束縛、單位中的規章制度、上級的約束、同事之間的意見分歧、人力資源問題、其他相關部門的要求、社會輿論等因素對兩地公務員決策行為的影響。研究發現：天津與澳門在決策環境及決策行為上存在明顯差異，雖然行為的差異可能應歸於環境因素的不同，但管理文化、行政因素和價值觀可能亦是形成以上差異的重大因素。

六、政府相應與公共政策

首先，政策網路分析方面，復旦大學國際關係與公共事務學院朱春奎教授和碩士生金星發表了自己的看法，他們指出政策網路是一種描述和解釋長期動態、涉及複雜網路與互動關係的政策過程的分析手段。他們超越傳統國家中心論與社會中心論的權力研究途徑，從政策行動者的角度出發，對婺源回皖運動的政策網路分析，有助於解釋婺源回皖運動這種長達13年的社會運動中所牽涉的複雜網路與互動關係。

其二，公共政策分析問題上，天津外國語大學國際商學院劉寶成博士和澳門科技大學行政與管理學院劉成昆副教授發表了地方政府“救市”的公共政策分析：基於地方政府和中央政府的博弈行為框架。建議採取已放寬新古典經濟學假設而擴展的新制度經濟學、博弈論和資訊經濟學的方法，作為研究地方政府救市的公共政策的框架，分析地方政府在救市中的公共政策的實質是相關政策主體之間基於利益得失的考慮而進行的一種博弈過程。鑒於中央政府出臺的政策目標的實現程度取決於博弈參與者的策略選擇，而博弈參與者的策略選擇從根本上又取決於作為博弈規則的制度。因此，避免類似救市中“上有政策、下有對策”的地方政府與中央政府非合作博弈的影響，則需進一步完善作為博弈規則的相關制度。

最後，浙江萬里學院法學院魏水英教授發表了關於全球化下中國轉基因食品的公共政策的看法，她認為全球化的發展，引起了全球範

圍的技術變革，轉基因技術也隨著技術變革拓展並影響著人們的生活。在描述我國轉基因食品公共政策的基本內容的基礎上，分析了我國轉基因食品政策的形成與制定過程，並探討了這一過程中所體現出來的若干問題。她認為一項公共政策的出臺是多方政策主體博弈的結果，在政策制定過程中，要注意選擇積極、靈活的政策取向，擴大公民的參與。

七、社會挑戰與政府管制

在和諧社會的建設中，還存在不少影響社會和諧的矛盾和問題，為此各級政府積極進行政府管制和績效管理，來應對不斷出現的社會挑戰。圍繞社會挑戰與政府管制話題，湧現了許多值得探討的話題。

首先，社會不平等與政府響應方面，吉林大學周光輝和殷冬水分析了2002-2010—中國政府應對社會不平等問題的政治選擇，指出為了應對社會不平等或社會不公正，中國政府所進行的政治選擇就是意識形態的創新，政府偏好的調整以及政府治理方式的轉型。

接著，武漢大學政治與公共管理學院丁煌教授和鄭雪峰博士探析了風險社會語境下我國安全生產網路治理模式，認為當前中國社會正面臨著由現代性和社會轉型所帶來的“雙重風險社會”的挑戰。安全生產風險已成為我國當前最主要、最突出的風險。以政府為主導的一元化安全生產治理模式陷入了“治理失敗”的困境。為了走出這一困境，必須進行安全生產治理模式的創新，建立起安全生產各利益相關者和風險分擔者多元主體共同參與和互動合作的網路狀安全生產治理新模式。

八、地方政府與城市管理

21世紀將是一個以公民治理為中心和主導的時代。在當今中國公共治理語境下，對於公民社會、公共治理這樣的舶來品，如何使之本土化，促進中國經濟社會的發展和完善政制的民主和公平？如何配置公共治理的權力與資源？如何確定各個治理主體的權力與義務，規範治理主體之間的關係及其治理行為？與會學者們經過討論，回答了以上的問題。

首先，論公民社會與公共治理方面，海南大學政治與公共管理學院安應民教授指出公民社會與公共治理是一個孿生體，公民社會的形成和發展始終與公共治理的發展實踐密切相關，公民社會的不斷完善就是為了更好的實施社會的公共治理。因而，需要對公民社會和公共治理進行有效的雙重構建，這其中公民社會組織的完善與作用發揮至關重要。因為沒有公民社會組織就沒有公民社會的存在，更談不上對社會的公共治理。

接著，區域治理研究方面，中山大學行政管理研究中心葉林教授提出了關於全球金融危機後的中國城市區域治理的意見，並指出隨著我國城市化的日益深入和城市的高速發展，中國的城市管理遇到了不少問題，建立一種新型的、符合中國城市化國情的城市管理模型已經顯得越來越重要。中國城市在經歷了改革開放後近25年的發展後，在本世紀初的幾年中逐漸引入了西方先進的城市治理模型。她總結了中國城市管理在改革開放後的發展，進而對全球金融危機給中國城市帶來的衝擊進行分析，繼而提出在“後危機時代”目前中國城市面臨的重要政策問題，建設現代化的城市治理模型以幫助中國城市在日益激烈的全球競爭和一體化中謀求可持續的長遠發展，促進經濟社會進步。

九、基層政府與鄉村治理

近年來，中國在促進社會和諧及經濟發展方面取得了可喜的成就。但是，基於保持組織發展的可持續性，鄉村社區治理模式也面臨一定的挑戰。有鑑於此，與會學者發表意見，對鄉村治理面臨的困境提出相應的舉措和發展取向。

首先，基層民主運作方面，吉林大學麻寶斌、任曉春教授指出村民自治是中國改革開放以來在基層民主建設方面的一項重大嘗試，各地紛紛發揮村民的才智，不斷創新基層民主建設。白城市以村務公開和民主管理為突破口，大膽創新村級治理機制，探索出了以“三項制度”為框架的農村黨風廉政建設的制度體系，構建了農村預防腐敗的

新機制。這對於完善村民自治，保證基層民主有效運轉，加快社會主義新農村建設，具有十分重要的意義。

其次，權利行使方面，西北師範大學李懷教授發表了題為弱者的正式權力何以正式行使——基於廣州“城中村”改造中村集體視角的個案觀察的演說。

最後，政府職能轉變研究方面，華南理工大學葉貴仁提出了廣州市經濟發達鎮政府職能轉變研究：基於權責體系完善的視角，從十七大報告提出的“健全政府職責體系”入手，通過明確縣鎮兩級政府權力與責任邊界，做到權責相對等，即：第一，完善鎮級政府內部的權責體系，賦予部分縣級市的經濟管理許可權，增強其在財政、土地、社會保障、城市管理、文化教育等方面的職能；第二，提高機構效能，對職能相同、相近和相關的職能進行有機整合，優化權責和資源配置，增強其協調性和執行力，為當前的鎮級行政體制改革提供理論支撐。

十、國家認同與腐敗治理

腐敗成為困擾各國的重大政治與社會難題。腐敗最典型的特徵，以及最具危害性的特點是制度性腐敗，因此腐敗研究中有一項非常重要卻為人忽視的議題，那就是腐敗得以滋生與蔓延的以社會關係為主的非正式社會機制。在以往對腐敗的研究中，大多強調現代化變遷和腐敗的相關性。實際上，在現代國家成長過程中，統一的國家意識以及國民對國家認同程度對於腐敗也有很大的影響，不少學者對中國的腐敗治理提出了相應的借鑒措施和建議。

首先，在腐敗社會的研究方面，暨南大學公共管理系白銳教授通過引入社會資本與社會網路理論，對腐敗形成的社會網路結構與文化進行分析，探討腐敗生成原因的視角轉向非正式社會機制及相應文化心理形成的腐敗的社會網路，而不是單純地關注個人動機或者組織控制。

其二，國家認同與腐敗治理研究方面，西南交通大學政治學院任勇教授認為在建立和形成現代國家的過程中，針對當時社會結構多元化的族群認同現狀，新加坡通過傳統重塑、公民教育、精英引導等機

制建立起對新國家的國家認同體系，創設出嶄新的國家核心價值體系，引進包括廉潔政治精神在內的現代公民理念，在此基礎上，形成了文化防腐和制度反腐的國家治理體系。國家認同和腐敗治理構成了雙向互強的關係，共同促進了新加坡的現代國家建設的進程，它對於正處在轉型期的中國有積極的借鑒意義。

其三，職務犯罪預防的方面，廣東省省委黨校王巍教授指出業務部門的技術壁壘會有效阻礙監督部門的資訊收集的效率。其次，社會廉政監督員的來源單一，缺少多樣性和充分代表性，這反而阻礙了政府監督部門的體制外資訊獲取渠道。最後，政府部門對廉政資訊的使用也存在回應低效的現象，弱化了社會和市場監督者的積極性。

最後，武漢大學政治與公共管理學院李曉飛博士發表了社會泄憤事件中的政府行政問責制反思——一個交易成本視角的分析的演說，並指出社會泄憤事件中的行政問責是一個典型的交易過程，但這個交易過程是不公平的，事件參與者的交易成本被政府無償佔有而未能獲得相應的收益，導致行政問責陷入困境。吸納事件參與者進入問責過程，賦予其實質性的話語權，是社會泄憤事件中行政問責制走出困境的突圍之路。

十一、資源分配與績效評估

在和諧社會、陽光政府建設中，還存在不少影響社會和諧的矛盾問題，為此各國政府都積極進行資源分配與績效管理，解決資源分配問題，圍繞資源分配、績效評估，與會學者展開了討論。

其一是公眾評價公共服務的問題。來自中山大學的學者倪星和李佳源指出，在公共管理長期實踐中逐漸形成兩種主要的政府績效評估模式——重視成本效益分析的客觀、量化的測量模式以及強調滿意度等軟指標的公眾主觀評價模式。伴隨著新公共管理運動浪潮的興起，公眾評議政府模式備受重視和推崇。但是，自上世紀70年代以來，以斯蒂帕克、布朗、帕克斯和帕西為代表的學者掀起了一場關於公眾主觀評價效度的爭論，他們在精細化的研究設計的基礎上對這個命題進行了檢驗，並得出截然不同的結論。

其二是政府績效評估發展問題。來自廈門大學的卓越和孟蕾指出了21世紀美國、英國政府績效管理新進展，對國內政府績效的工作帶來啟示，以期提高行政效率，改善公共服務質量。

其三是地方政府績效評價的基礎模型問題。來自蘭州大學管理學院的學者包國憲和周雲飛表示：英國是開展政府績效評價實踐最早的國家，同時也是績效評價發展卓有成效的國家之一。2009年2月，英國國家審計委員會、教育標準局等7個組織在總結之前的各種績效評價形式，特別是自2001年開始實行的全面績效評價體系的基礎上，發佈了全面地區評價體系，並於2009年4月正式實施。全面地區評價體系是在國際行政發展和英國國內公共服務供給方式變遷的情境下，開發出的新的績效評價體系，是對傳統績效評價形式的超越。系統研究全面地區評價體系，把握國外政府績效評價發展的趨勢，吸收其精華並融入我國本土的政府績效評價體系中，在理論研究和實踐探索兩方面均有積極的意義。

其四是義務教育均衡發展的政府績效評估的研究路徑。中山大學的孔傑教授認為我國義務教育均衡發展的目標，使政府的績效評估提到了議事日程。然而，在學校進行的教育評估與政府的績效評估卻是兩個不同的概念，它們有區別，也有聯繫。正是在這種區別和聯繫中，應該探討廣東推進義務教育均衡發展政府績效評估的新路徑。

十二、公私合營與合作管理

公營部門與私營機構合作是指一種由公私營部門雙方共同提供公共服務或進行計劃項目的安排。在這種安排下，雙方透過不同程度的參與和承擔，各自發揮專長，產生協同效應，收相輔相成之效，達到雙贏。就此，與會學者展開系列討論。

首先是公營部門與私營機構合作研究。澳門科技大學行政與管理學院黃湛利教授提出，20世紀90年代，英國率先提出了公營部門與私營機構合作的概念，它主要是英國的公共部門與私人部門之間關係演變的自然結果。公營部門與私營機構合作被認為是政府提供現代、

優質的公共服務以及提升國家競爭力戰略的關鍵因素，是政府現代化進程的基石。

其次是城市公共物品多元供給機制研究。中山大學的王清講師以S市X街道購買公共服務為例，回答了城市公共物品如何實現有效的多元供給；政府、企業、非營利組織三者在城市公共物品供給中分別發揮甚麼作用；三者的職能如何有效銜接等問題。

十三、社會風險與公共治理

非常態治理表現為政府對公共突發事件的應急管理，對當代中國政府來說，變得越來越重要。建立一個良好的應急管理體制則是實現政府良好的非常態治理的一個必要前提。此次會議，學者們圍繞社會風險與公共治理話題，展開了討論。

其一是應急管理體制的問題。北京航空航天大學的胡象明教授和魏慶友碩士生通過對煙臺市政府應急管理體制的調查和分析發現，目前我國政府的應急管理體制尚存在諸方面的問題。為解決這些問題，他們提出建立一種“准大部門制”應急管理體制，以適應當前我國政府應對越來越多的突發事件的需要。

其二是社會安全事件的研究。西安交通大學的朱正威教授和胡永濤碩士生認為性別失衡背景下的社會安全行為事件不斷升級，愈發引起學界和社會的關注。他們通過對大量案件的整理，以社會系統等理論為基礎構建類似事件的發生過程模型，並運用尖點突變模型對事件發生機理進行研究，同時，基於發生過程模型和尖點突變模型對事件的控制點進行分析，從而為政府提供政策干預點。

其三是公共基礎設施均等化問題。浙江大學的胡稅根教授和中國人民大學葉安麗碩士生指出改革開放以來，中國經濟快速發展，取得了舉世矚目的巨大成就，綜合國力不斷增強，居民收入顯著提高。與此同時，收入差距、貧富差距、兩極分化等方面的社會問題也日益突出。尤其在社會保障、社會事業、公共基礎設施等公共服務問題上，城鄉之間、地區之間、社會群體之間和個人之間，都存

在着嚴重的不均等問題。推進基本公共服務均等化已成為現階段政府的重要任務之一，而基礎設施的均等化是基本公共服務均等化建設的重要組成部分。

其四是非直接利益衝突問題。山東大學政治學與公共管理學院的劉琳教授指出近年來群體性事件呈現高發趨勢。非直接利益衝突是群體性事件中一種較為特殊的類型，具有非利益相關性、突發性、無組織性、對抗性、參與的廣泛性、多發生在縣域城市等特點。這種新的衝突形式是由轉型時期深層次的結構性矛盾所導致的。這種矛盾表現為：國家保持其寬泛的管轄許可權卻放鬆對社會控制，社會開始與國家相分離，卻處於無組織無制度化狀態；國家掌控大量的資源卻在一定程度上供給不足，社會擁有迫切的需求，卻資源匱乏且不能自給。這導致了國家與社會之間的緊張關係，而這種緊張關係又是由轉型時期深層次國家社會的結構變遷所造成的。

十四、非盈利組織與公民社會

20世紀80年代中後期以來，非營利組織成為了國際上非營利組織研究領域的重要主題，在全球範圍內引起了學術界的高度關注。學術界在對中國非營利組織發展的外部制度環境給予充分重視的同時，一些非營利組織由於內部治理機制不完善引發的重大事件，因此，在此次研討會上，學者們致力於探討如何完善中國非營利組織的內部治理問題，以及怎樣建立一種有效的非營利組織治理模式。

其一是國家社會之間的問題。中山大學行政管理研究中心陳天祥教授、徐于琳碩士指出，國家出於社會控制的需要對民間組織實行的雙重管理體制使那些運轉獨立、具有自治性的草根志願組織為獲得形式上的合法化也自願被吸納進官辦組織體系之內，它們實際上屬於草根組織的範疇，在我國為數眾多，影響力也較大，其運作方式和行動策略與官辦組織和其他草根組織都不同，但卻很少引起學者們的注意。

其二是非營利組織發展與運作問題。北京大學政府管理學院的田凱教授指出，非營利組織理事會制度是國際上非營利組織治理研究的重要主題。並全面地分析了中國當前非營利組織內部治理的基本框架

及在運行中出現的問題。他認為，健全理事會制度的關鍵在於確立政府監管與非營利組織自治之間的合理邊界，把政府的雙重管理體制轉向適度的監管。

其三是非盈利組織研究。上海交通大學徐家良教授指出，運用資源依賴理論，分析非營利組織通過組織策略及時改變組織思路，使非營利組織既保持組織原有的宗旨，又能調整組織結構和發展目標，適應環境的變化，確保組織發展的可持續性，而且在活動過程中，達到了組織的政治合法性、行政合法性、社會合法性、法律合法性、組織內部合法性，使非營利組織在農村發揮積極作用。

其四是政府與非營利組織間互動關係研究。來自雲南財經大學的學者陸寧和尹亞瓊認為，公共治理是多元治理主體對社會公共事務進行協作管理，從而實現公共利益最大化的過程。作為治理主體的政府部門與非營利組織間互動關係，將決定非營利組織的發展，影響政府治理的效果。現實中，由於政府與非營利組織間的摩擦，非營利組織自身的缺陷，將會出現對抗式、依附式的關係模式，降低社會管理效能。因此，為了使政府與非營利組織協調發展，論文選擇從公共治理視角入手，立足博弈分析，通過收益比較，指出理性的政府與非營利組織應選擇“合作”關係模式。並提倡政府與非營利組織採取雙管齊下策略，政府外部關係梳理與非營利組織內部機制重建相互結合，共同營造良性互動的關係模式，形成合作夥伴的治理格局。

十五、澳門政治與公共行政

澳門一百多年來在博彩業的發展經驗，由於博彩業已成為澳門的第一大產業，且澳門的施政具有行政主導的特色，政府的施政方向對於博彩業行銷具有重要的影響力，因此學者們以澳門公共行政與社會發展為主題，探討本澳的公共管理發展與改革，大會希望藉著分享各地區經驗，展望國際公共管理學界的未來走向。這也是本次研討會最大的亮點。

其一，澳門實證報告研究。來自澳門科技大學的伍向豪教授和台灣屏東科技大學農企業管理系碩士溫雅筠指出，從澳門政府施政報告

的文本採購結果可得知澳門政府十年的施政主軸主要體現在發展層面，較為忽略文化和產業政策。認為澳門特區政府在產業政策上需強化世界文化遺產的行銷，發揮世界文化遺產的品牌優勢，並以博彩業帶動旅遊業的發展。

其二，澳門特別行政區財政局鄧達榮博士就澳門特別行政區政府採購良好管治面對的挑戰發表意見，指出政府要達到良好施政是要求釐訂優良的公共政策，以求達到最有效地運用人力、財力和物力資源。最重要的是政府採購行為是要以透明和有效的方式來作出，從而對資源配置有正面的影響。就此，政府就需要於其採購過程中做到取得“物有所值”的採購項目來謀求最大的公共利益，並提出一些提高與政府採購有關的良好管治之建議，以求協助政府制訂適當的政策和遏止貪污和合謀的發生。

其三，公共財政盈餘是涉及兩個層面，一是公共財政收入是否持續保持穩定，二是公共財政開支是否具效益，澳門公共財政收入很大比重由批給賭博專營權之直接稅貢獻，同時，澳門公共財政預算實行量入為出原則，公共財政預算要與本地生產總值的增長率相適應。因此，本文重點研究澳門公共財政開支與本地生產總值的關係，從中找出澳門公共財政盈餘如何能更具效益進行合理分配。第一、首先簡介澳門近年公共財政盈餘分配的情況和社會開始轉變對“派糖”式盈餘分配的態度；第二、簡介澳門公共財政預算制度的法律依據及其細則；第三、澳門公共財政收入的規模不斷擴大，政府的職能範圍也在不斷擴大；另外，澳門高度依賴批給賭博專營權之直接稅，至2009年該稅項佔總公共財政收入的59.92%；第四、澳門公共財政開支恪守量入為出的原則，研究發現公共財政開支經濟職能不斷擴大，然而政府並未在投資計劃中投入大部分財政資源，而是主要將其用於維持政府的行政運作，保證政府執行政權職能等方面；第五、澳門的財政滾存加上儲備基金的總和約達1,000億澳門元，為澳門未來發展奠下堅實的財政基礎；第六、研究發現政府在公共財政開支分配上應優先考慮屬於經常支出的工薪、經常轉移，其次再考慮資本支出的財務活動、資本轉移，而公共投資的開支應考慮地區經濟發展的階段性；第七、澳門公共財政中經常支出相對資本支出急劇增長，有可能威脅公共財

政預算對於整體經濟的貢獻程度；第八、研究發現教育和一般公共服務等項目對公共財政盈餘有顯著的正相關，而公共秩序及安全顯著減少盈餘的增長；第九、公共財政盈餘的分配首要應增加對住房及社區設施的重視，其次為回應社會聲音建議多加注重社會保障的項目，對於公共秩序及安全的項目則應檢討成效和對地區發展的效益。

此次研討會為學者提供交流、討論的平臺，是不同地區公共行政專家互相交流與探討公共治理、高效政府等方面的議題。此次會議的成功舉辦，得到了國內外與會者的一致肯定。社會各界一致認為此次研討會是一次高水準的國際盛會，必將對公共行政研究及政府管治能力提升起到重要的推動作用，不僅對深化澳門特別行政區政府行政改革產生積極影響，還將對內地、香港、台灣等地推行行政改革提供借鑒意義。

