

新公共管理反思與政府管理創新—— “政府管理創新：實踐與理論”國際 學術研討會綜述

婁勝華*

為了及時總結與梳理國際公共行政實踐創新與理論研究的最新進展，交流各地政府管理創新的成果與經驗，以便更好地回應區域合作與社會轉型的新挑戰，澳門理工學院於2011年10月19日至20日舉辦了“政府管理創新：實踐與理論”國際學術研討會。是次學術研討會圍繞政府管理創新主題，分11個專題展開研討，包括公共行政改革趨勢、政府組織創新、政府與社會關係創新、問責制度與廉政建設創新、公共政策創新、行政法律制度創新、市政管理創新、地方政府管理創新、電子政府與風險管理創新、預算與公共財政創新、澳門政府管理創新等，來自中國內地、臺灣、香港、澳門，以及海外的70多位政府管理和行政改革領域的專家學者共發表了60餘篇學術論文。此將會議研討與交流中呈現的主要學術觀點及會議特色概述如下。

一、公共行政改革趨勢：以反思新公共管理為起點

應該說，從上世紀八十年代以來，針對政府失效和公共開支不斷擴張的問題，以強調績效管理和行政效率為核心內容的新管理主義風行一時，可是，進入21世紀以來，隨著政府管理中新問題的不斷出現，特別是失業率攀升與政府外債高企，新管理主義神話不再。對此，與會學者展開了深入研討。吳瓊恩¹特別針對新公共管理在政府再造方面所提倡的九點理論觀點加以反思與批判。他詳細考察與辯證了：（一）導航式政府的問題；（二）企業精神政府的片面性；（三）顧客導向政府的觀念錯誤；（四）市場基本教義派的固執性；

* 澳門理工學院公共行政學教授兼課程主任。

¹ 為使敘述簡潔，忽略去學者之服務單位及稱呼。

(五) 政府規模的大小問題；(六) 績效結果與流程控制的均衡問題；(七) 生產過程中的倫理問題，(八) 自自動機與公共精神的調和問題；(九) 公民責任的學習與培養問題。正是在批判的基礎上，他指出“新公共管理”已經不“新”，公共管理理論的進一步發展必須將管理主義和民主理論結合起來，以及突破工具理性的價值觀，建立以人為目的的人文主義精神，有效累積雄厚的社會資本，建立起成熟的公民社會。

“治理”概念的流行是近年來反思“新公共管理”與重構公共行政改革範式的產物。藍志勇指出，“協作網絡”是治理改革和創新的有力工具，而“協作網絡”的成效依賴於官僚、市場與意識形態等傳統行政機制的的作用。一個成功的治理系統包括以政治意識、憲法與法律規範為基礎運作的官僚網絡，符合資源流向的市場網絡，以及包含某種價值與文化的意識形態網絡，而三者之間的協作方可達成治理目標。

顏良恭從全球治理角度關注國際組織及跨國行動者對某地（國）政策制定的影響力，他具體考察了美國政府及其跨國企業聯盟如何影響台灣的基因改造食品管制政策制定的過程，並指出，基於共同利益而利用既有的網絡，由跨國企業帶頭作為主體行動者，並聯合臺灣的公會、協會與廠商將《食品衛生管理法修正案》（GMOs含量超過5%即不能進口的管制條文）與《基因產品環境衛生保護法草案》（對基因產品課徵一定數額之特種公課）雙雙封殺於進入決策之前，這就是跨國行動者影響某地（國）決策的模式。跨國企業透過提供最新基改技術資訊、與產業公會建立聯盟形成網絡，或透過科學家、立委與AIT，直接與間接影響政策制訂。

與此相關的另一項研究是黃兆輝考察全球企業進駐中國後從經濟層面干預社會和政治事務，進而一定程度上改變了中國政府在管理國家發展的立場和戰略。中國現正採用大量的法律規章，來逐步取代行政指導，監管機構和國家法規現在變得比以往任何時候更重要和強大。他運用最大和最活躍的100個全球企業作統計，探尋中國監管機構與全球企業之間的具體關係和合作與競爭趨勢，檢驗中國政府如何改變其治理角色和與全球企業的關係。這些改變可能取決於全球企業的規模、業務範圍、權力或其他錯綜複雜的因素。

錢正榮從政策能力發展的悖論角度反思新公共管理運動，她指出，致力於提高政府的反應能力，使有限的公共資源發揮更大作用，從私人部門的成功中汲取精華，將政府的力量和能力重新聚焦於既定目標的新公共管理運動，卻因政府職能轉移、專業人才喪失導致“權力空心化”，造成了嚴重的“政策災難”：政策能力下降。正因此，20世紀90年代中期以來，政策能力研究成為公共治理能力的焦點之一。同樣，當下中國政府的整體治理能力，同樣存在“宏觀國家能力強、微觀國家能力弱”的悖論，所以，提升政策能力是加強中國整體治理能力的關鍵環節。

對於中國內地的政府管理改革和創新，竺乾威從整體創新與局部推進、制度約束與實踐先行、頂層設計與地方首創、理論突破與摸石頭過河、模式借鑒與變通改進、創新動力與利益追求、革故鼎新與路徑依賴等方面進行了系統的梳理，並認為這些問題影響著中國政府管理改革和創新未來走向和發展。

何穎總結與反思改革開放三十年來中國政府職能轉變的過程，認為三十年來中國政府職能轉變經歷了由政治職能為重心轉向以經濟職能為重心的轉變，與由偏重經濟職能轉向更加注重社會管理和公共服務職能的轉變兩個階段。政府職能轉變的具體內容則經歷了政府職能下屬化、政府職能外化、政府職能弱化、政府職能分化、政府職能綜合化的過程。從政府職能轉變存在的問題與缺失看，通過政府機構改革來轉變政府職能，使政府職能轉變僅僅囿於政府機構改革的範圍與內容，實質上限制了政府職能的轉變，同時也使政府職能轉變具有了功利性色彩。

汪大海、劉金發對中國公共行政的價值導向及其變化進行了論述，認為公共行政價值的劃分不能簡單地採取“公平—效率”二分法，而應該從更為廣義的角度將其劃分為市場價值和公共價值。兩類價值不會自動走向融合，需要公共價值管理這一新的行政範式予以調解和引導，從而最終實現公共行政價值的強效整合與動態平衡。

二、地方政府創新：類型、路徑、策略與新議程

眾所周知，政府管理是一個實踐性極強的學科。如果沒有地方政府管理的創新實踐，政府管理的理論創新幾乎是不可能的。所以，地

方政府創新受到多位與會者的關注是很自然的事。參加此次會議的英國學者Chris Game坦言就是因為研討會包含有“地方政府創新”的內容而來的。他在會上熱情洋溢地介紹了英國地方政府創新的經驗。他把英國地方政府的創新歷程概括為“三個十年、兩個政府，一個方向”。並重新反思地方政府的職能，認為地方政府應履行的兩個基本職能，一是“服務提供”（公共服務），二是“政治決定”（決策）。他根據英國地方政府創新的經驗，提醒與會者，政治功能或民主功能是地方政府創新中必不缺少的內容。

對於中國內地的地方政府創新，與會學者從類型、路徑、策略、特徵與進一步推進的展望等多個方面進行了研討。

對於地方政府管理創新的特徵，卓越將其總結為幾個方面：（一）理論研究與實務推進形成默契；（二）機制創新比體制創新更有活力；（三）圍繞政府職能的發展脈絡，即經濟調節—公共服務—社會管理；（四）市場化—社會化—分權化：基層政府的擴權；（五）政治改革伴隨政府創新成長；（六）自上而下和自下而上雙軌推進。

在地方政府創新的類型研究方面，劉俊生利用中國地方政府創新獎資料庫資料，將中國地方政府創新分為政治性創新、行政性創新和服務性創新三類。政治性創新集中在直接選舉（鄉鎮和農村兩級）和政治參與（地方各級）兩個方面，行政性創新包括體制、制度和機制三個方面，服務性創新主要集中於弱群保護和社會保障兩個方面。

在地方政府創新的策略研究方面，嚴強認為，目前地方政府創新仍然處在自發階段，局部的、零碎的、形式化的創新雖然很熱鬧，但並不總是服務於以人為本、以民為本的公正、廉潔、高效的公共行政體制的建立。地方政府創新需要進一步提升至自覺層次，積極引導已有的和正在展開的地方政府創新採取配套整合、行銷認同與傳播擴展的策略。

在地方政府創新的下一步議程與創新途徑選擇方面，胡寧生認為，在進入以政府主導的多元治理、突出社會建設和管理的全方位改革、調結構擴內需重民生的持續發展為內涵的社會轉型的新階段，地

方政府創新需要在注重頂層設計、整體均衡推進為總體模式下，選擇整合、聯動、制度化的創新途徑，從觀念更新、規則完善、流程再造的維度上展開下一步的議程。而劉俊生則預測，未來政府創新方面，其政治性創新的空間在縣級以上地方政府，行政性創新的空間會更多地集中在機制創新方面，至於服務性創新的空間會更多地體現在服務方式上。

三、社會管理：多元視角的問題觀照與對策呈現

社會管理是近期公共管理界關注的熱點問題，此次研討會有多篇論文討論了社會管理議題。

陳慶雲全面概括了地方政府社會管理中存在的沒有遠景的管理方式，指出這些不科學不合理的社會管理方式，消耗了大量的管理成本，承擔著巨大的管理風險，卻獲得低微的管理績效。他進一步從理念、實踐與文化的角度，分析了這些簡單化的社會管理模式之成因，提出長遠解決好中國的社會管理問題，必須圍繞“民生、民利、民心、民主”等方面下大功夫。

李寶君從法治的視野分析社會管理問題，他認為，解決社會管理中存在的問題必須要改革現行的社會管理體制，在依法明晰社會管理權界限基礎上，完善社會管理法律，明確政府和社會團體在社會管理中的地位和作用，改進行政執法的方式，並加強對網絡虛擬社會管理的法治化、規範化水準，從而實現和諧社會的目標。

婁成武、杜寶貴則認為，構建城市基層政府“區、街、社”三級服務體系與探索城市基層政府公共服務的新模式也是創新社會管理的新途徑。

于鳳政、范時傑從城市基層組織角度探索社區建設的可行改革路徑，提出通過基層自治的方式，不斷增加社區的活力和生命力，形成一個穩固的社會根基。具體方案可選擇在發達地區城市進行先行先試，重點是理順街道辦、居委會、業委會、物業管理公司和業主之間的關聯性。

曹現強、張福磊關注到在城市化過程中中國城市空間正義的缺失問題。他們認為，城市“空間正義”要求具有社會價值的資源和機會在城市空間的分配是公正的，避免對貧困階層的空間剝奪和弱勢群體的空間邊緣化，保障公民和群體平等的參與有關空間生產和分配的機會。針對當下中國城市空間的正義缺失，提出了要從價值、制度和政策三個層面來進行矯治。

四、個案研究與比較研究：內容與方法的共同特徵

與會學者選擇不同地區在政府管理創新方面的典型個案進行深度觀察。深圳、成都、廣東的佛山是中國內地的行政體制、政府管理改革的試點地區，既是出產經驗的地方，也是我們公共行政學者關注的熱點城市。此次研討會同樣給予了這些地方特別的關注。

對深圳特區三十年來的行政管理體制改革的歷程、成就與問題，馬敬仁進行了詳細地回顧與展望。他認為，深圳探索出的基於公民社會整體轉型、民主法治建設、區域綜合協調發展、廣域行政管理體制改革、社會治理模式創新和公共服務體系建設，對於未來中國政府管理創新具有啟示價值。

對廣東省佛山市順德區近年的“大部制”改革的成效，李芝蘭、梁雨晴進行了深入的剖析，她們認為，佛山市順德區的“大部制”行政改革展示了另一種探求制度變遷的方向，即如何利用及鞏固已形成的良性路徑依賴來推進變革，而促成持續改革的三個積極因素是省級領導的支持、直接上級領導制約的減少以及社會發展的推動等三個積極的因素。

卓越則選擇佛山行政服務中心為個案探討公共服務的標準化問題，選擇廈門市海滄區為例研究管理體制機制創新問題。

對於成都市的社區治理實踐，姜曉萍、郭金雲認為，成都市堅持“以人為本”和“公共需求導向”原則，以民主的方式實施和保障民生供給，通過構建多元主體協作治理格局與創新社區公共服務供給模式，有效地推動和諧共建的新型社區建設。

五、澳門本土研究：關注實踐中的公共管理問題

自回歸後第二個五年來，具有鄰避特徵的公共設施選址爭議在澳門此起彼伏。對此現象，婁勝華、姜姍姍選擇美沙酮服務站選址爭議為個案，將該事件置於世界性鄰避抗議運動的宏觀背景之下，從風險認知和決策模式兩個方面分析了社區居民反對政府選址政策的原因，進而提出在社區層面引入參與式治理，從制度上尋找“鄰避抗議運動”的治理之策。

對於政府質量評估與市民滿意度的關係，李略通過澳門市民對特區政府施政滿意度的調查分析，發現儘管特區政府在不斷努力提高服務質量和施政水準，但施政滿意度並沒有提高多少，反而有所下降的現象。他提出，要提高居民對政府的施政滿意度，不僅要提高政府的施政水準和服務質量，更要注意盡量不要給居民不切實際的期望，而這一點正是容易被政府所忽視的。

就澳門公共組織的文化變革，何秋祥、鄭幸捷、萬曉宇分析了回歸後澳門特區政府對公務員的各項培訓政策和措施，具體評價特區政府的公務員培訓計劃對孕育“學習型組織”的影響，並參考新加坡的經驗，提出了澳門特區政府建設“學習型組織”需要配合的具體條件。

關於澳門利益整合機制，鄭益奮認為，澳門原有以社團為中心的利益整合機制因為社會利益的多元化和分散化而受到強烈衝擊，塑造新的利益整合機制需要政府著力提升政府自主性和培育公民社會。

在澳門研究中，將之與香港進行對比是一種較常見的做法，伍向豪、溫雅筠從理解澳、港特區政府的施政理念差異出發，以文本挖掘法（text mining）分析澳、港兩地政府的2000—2010年施政報告，發現兩地政府在施政主軸上有明顯的不同。香港特區政府的施政主軸雖然主要偏重社區及教育政策，以及側重金融產業及經濟發展，而澳門特區政府偏重於教育和經濟發展，但也側重於社區及社會政策。同時，澳門特區政府在施政報告未有像香港特區政府那樣重視和內地的經濟合作。

六、其他方面的議題

對於問責制度與廉政建設的創新，與會學者給予相關程度的關注，尤其是對某些深層次問題。公婷、任建明認為，公共領域的利益衝突是指與政府官員職務相關的公共利益與私人領域的利益不一致所產生的問題。當官員需要平衡兩種利益時，這種不一致就會形成倫理上的兩難處境。如果是以損公肥私的方式來解決，利益衝突有可能演化為官員的職業道德和操守問題，其中就包括腐敗。他們具體分析了中國利益衝突管理制度的發展過程及背後動因，指出僅靠自上而下的法規約束是無法有效遏制各種利益衝突乃至腐敗問題的，規則是需要理解和詮釋的，因此，政府官員的自身價值觀念非常重要。僅僅有管理利益衝突的規則遠遠不夠，關鍵在於將規則變成人們的自覺行為。盧兆興認為，問責制和廉政建設是相互聯繫的。面向公眾的對主要官員政治問責制可以鞏固廉政建設程度，而一個相對不腐敗的機構也可以確保公務員和受任命官員的政治合法性。在香港和澳門，兩地都有充滿活力的、強大的、有主見的反腐敗機構，打擊腐敗行為。因此，可以說兩地都有廉潔政府，但是兩地在政治上缺乏實質性的問責制度。

在公共政策與政府組織創新方面，王春福強調社會結構轉型對公共政策體制的影響。他認為，中國內地的社會結構轉型具有雙重過渡的特點，導致公共政策體制的三態異質，即既具有前工業社會的某些特徵，也具有工業社會和後工業社會的某些特徵。主要表現為組織結構上的集中型、層級型和網狀型三型同構；權力分配上的高度集權、層級授權和多元分權三重交疊；運作方式上的單向命令、雙向指令和多向協商三式並存；運行機制上的傳統規範、法治規範和混合規範一定程度的三規虛範。在社會結構轉型期要優化公共政策體制，必須處理好人民代表大會、執政黨和政府的關係，政府、市場和社會的關係，政府整體同政府部門及其所屬組織的關係，中央政府同地方政府和最基層的公共政策執行者的關係，公民權利同國家權力、官員職權的關係。

在應急管理體制與電子政府創新方面，胡象明、黃敏考察了中國內地政府應急管理體制的歷史演進的三個階段，即專門部門應對單一災種的應急管理體制（單一性應急管理體制）、議事協調機構和聯席

會議制度共同參與的應急體制、政府綜合管理職能的應急體制（綜合應急管理體制）。雖然從總體上說中國內地政府應急管理體制基本上適合國情，卻也存在綜合性應急管理機構力量薄弱與綜合性協調能力有限的問題。對此，需要進一步完善應急管理體制的頂層設計，加強以牽頭部門為主體、多部門參與的應急指揮部制度，理順應急動員組織與國防動員組織的關係，搞好兩種動員體系的綜合協調，加強政府專職綜合性應急管理辦事機構的權威和力量，增強其綜合協調能力。

徐曉林、朱國偉提出資訊社會公共決策創新的工具形式——電子決策劇場，以及智慧政務的新課題。電子決策劇場是由資訊傳輸、資料處理、決策模擬、結果評估等多系統構成。利用智慧感知與雲計算等技術，實現高效、準確決策資訊挖掘、集成與資料處理；通過虛擬實境的方式為公共決策提供視覺化的結果，作為方案優選與預測的依據。借助於電子決策劇場，決策主體之間以及決策主體與決策環境、決策問題、決策目標之間實現持續性的交互和動態的決策。改善在公共決策中主體因知識結構、資訊技術能力等方面的差異造成的決策困境，在群體決策的過程中實現公共決策科學與民主、效率與效果的統一。智慧政務則成為電子治理時代公共行政保持自身合法性的方式選擇。智慧政務改變了以政府規制為目的的電子政務模式，將公民日常生活中的具體的、個性化的需求作為回應的內容。在開放的情境下實現非共同在場的、持續性的交互型治理。因而，智慧政務是朝向真實的現實生活的，它是公共需求小型化這一總體性時代特徵的要求，也是電子治理以生活化的路徑實現自身價值的必然選擇。

除了上述議題之外，在行政法律制度創新、預算與公共財政創新等議題上也有學者提出一些富建議性的觀點與意見，限於篇幅，恕不一一介紹。

總之，此次研討會圍繞“政府管理創新：理論與實踐”的主題，從理論和實踐的多個層面展開了全方位、多角度的研討與交流，提出了許多富有創見性的理論與政策性思考，對於政府管理的思考者與直接實踐者來說，都可以從中獲得啟發。

