

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论

第5辑

国际行政科学学会 编
中国人事科学研究院



中国人事出版社

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论

第5辑

国际行政科学学会 编
中国人事科学研究院



中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 第5辑/国际行政科学学会, 中国人事科学研究院编. —北京: 中国人事出版社, 2011

ISBN 978-7-5129-0265-7

I. ①国… II. ①国…②中… III. ①行政学-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 273116 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

保定市中画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 25.25 印张 424 千字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in three different language editions – English, French and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) and the Commonwealth Association of Public Administration and Management (CAPAM).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Christopher Pollitt (United Kingdom), Chairman and Editor of the *Review*, Isabella Proeller (Switzerland), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), Catherine Humblet, Journal Manager.

Members: Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Jan Bárta (Czech Republic), Anne-Marie Berg (Norway), Tony Bovaird (United Kingdom), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (European Space Agency), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Maurizio Ferrera (Italy), Francesca Gains (United Kingdom), Gerhard Hammerschmid (Austria), Arie Halachmi (United States of America), Shamsul Haque (Singapore), Albert Hofmeister (Switzerland), Gyorgy Jenei (Hungary), Kenneth Kernaghan (Canada), Hendrik Kroukamp (South Africa), Wai-Fung Lam (China), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Jon S.T. Quah (Singapore), Seriy Sezen (Turkey), Manuel Quijano Torres (Mexico), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Turo Virtanen (Finland), Kiyoshi Yamamoto (Japan), Manchuan Wang (China), Clay Wescott (USA).

Ex Officio Members: Wim van de Donk, President of EGPA; Michiel de Vries, Director of IASIA Publications; Gérard Timsit, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Carolyn Johns, representative of CAPAM; Rolet Loretan, IIAS Director General

Editorial Address: Books for review, should be submitted to the Managing Editor, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. (email: catherine.humblet@gmail.com). The opinions expressed in the Review are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://iras.sagepub.com>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2011): Individual Rate (print only) £68/US\$126; Combined Institutional Rate (print and electronic) £618/US\$1144; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://iras.sagepub.com> for more details. To access your electronic subscription (institutional only) simply visit <http://online.sagepub.com> and activate your subscription. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates and advertising details are available from SAGE Publications, 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP, UK. Tel: +44(0)20 7324 8500; Fax: +44(0)20 7324 8600 [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd.

Copyright © 2011 International Institute of Administrative Sciences

Abstracting and Indexing: Please visit HYPERLINK "<http://iras.sagepub.com> and click on the Abstracting/ Indexing link on the left hand side to view a full list of databases in which this journal is indexed.

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in three different language editions – English, French and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) and the Commonwealth Association of Public Administration and Management (CAPAM).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Christopher Pollitt (United Kingdom), Chairman and Editor of the *Review*; Isabella Proeller (Switzerland), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), Catherine Humblet, Journal Manager.

Members: Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Jan Bárta (Czech Republic), Anne-Marie Berg (Norway), Tony Bovaird (United Kingdom), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (European Space Agency), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Maurizio Ferrera (Italy), Francesca Gains (United Kingdom), Gerhard Hammerschmid (Austria), Arie Halachmi (United States of America), Shamsul Haque (Singapore), Albert Hofmeister (Switzerland), Gyorgy Jenei (Hungary), Kenneth Kernaghan (Canada), Hendrik Kroukamp (South Africa), Wai-Fung Lam (China), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Jon S.T. Quah (Singapore), Seriy Sezen (Turkey), Manuel Quijano Torres (Mexico), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Turo Virtanen (Finland), Kiyoshi Yamamoto (Japan), Manchuan Wang (China), Clay Wescott (USA).

Ex Officio Members: Wim van de Donk, President of EGPA; Michiel de Vries, Director of IASIA Publications; Gérard Timsit, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Carolyn Johns, representative of CAPAM; Rolet Loretan, IIAS Director General

Editorial Address: Books for review, should be submitted to the Managing Editor, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. (email: catherine.humblet@gmail.com). The opinions expressed in the *Review* are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://iras.sagepub.com>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2011): Individual Rate (print only) £68/US\$126; Combined Institutional Rate (print and electronic) £618/US\$1144; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://iras.sagepub.com> for more details. To access your electronic subscription (institutional only) simply visit <http://online.sagepub.com> and activate your subscription. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates and advertising details are available from SAGE Publications, 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP, UK. Tel: +44(0)20 7324 8500; Fax: +44(0)20 7324 8600 [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA.

Printed by Page Bros (Norwich) Ltd.

Copyright © 2011 International Institute of Administrative Sciences

Abstracting and Indexing: Please visit HYPERLINK "<http://iras.sagepub.com> and click on the Abstracting/ Indexing link on the left hand side to view a full list of databases in which this journal is indexed.

《国际行政科学评论(中文版)》学术委员会

主 任: 吴 江(Wu Jiang)
委 员: 柏良泽(Bai Liangze) 陈振明(Chen Zhenming)
高小平(Gao Xiaoping) 胡 伟(Hu Wei)
姜晓萍(Jiang Xiaoping) 蓝志勇(Lan/Gerald)
林维峰(Lin Weifeng) 柳学智(Liu Xuezhi)
马 骏(Ma Jun) 王满传(Wang Manchuan)
吴建南(Wu Jiannan) 薛 澜(Xue Lan)
姚先国(Yao Xianguo) 张桂琳(Zhang Guilin)
周光辉(Zhou Guanghui) 周志忍(Zhou Zhiren)

编 译 部 主 任: 袁 娟(Yuan Juan)
编 译 部 副 主 任: 熊 缨(Xiong Ying) 高桂萍(Gao Guiping)
本 辑 责 任 审 校: 袁 娟(Yuan Juan) 吴 帅(Wu Shuai)
于 欣(Yu Xin) 冯 凌(Feng Ling)
张轶贤(Zhang Yixian) 尤 静(You Jing)

本 辑 专 家 咨 询: 周志忍(Zhou Zhiren)
韩冬雪(Han Dongxue)
朱光磊(Zhu Guanglei)

中 文 全 文 审 校: 杨晓苗(Yang Xiaomiao)
王淑清(Wang Shuqing)

目 录

IRAS

Volume 77, Number 1 (March 2011)

水治理研讨会开场白

水治理:分散的现实与整合的需要之间的政府行为 3

Symposium on water governance. Prologue: water governance as
a government's actions between the reality of fragmentation and
the need for integration

朱利安·艾德兰博思 海尔特 R. 泰斯曼
Jurian Edelenbos *Geert R. Teisman*

翻译:王炜 审校:肖鹏燕

政府协同中的协商治理:对美国乳业通道项目中环境改善的案例研究 27

Deliberative governance in synergy with government: a case study
of credible environmental improvements in the Dairy Gateway, USA

塔玛拉 A. P. 梅特兹
Tamara A. P. Metze

翻译:王炜 审校:陈叶盛

协同水治理框架的分散及联系:厄瓜多尔南部河流域管理案例研究 45

Fragmentation and connection of frames in collaborative water
governance: a case study of river catchment management in
Southern Ecuador

亚特·德沃芙 莫妮卡·曼赛罗
Art Dewulf *Monica Mancero*

杰曼·卡德纳斯 多洛雷斯·苏科扎奈
German Cárdenas Dolores Sucozhañay
翻译:吕博 审校:郝红梅

整合型地区水管理:美国加州合作型水管理模式或例常型水政治模式研究 69
*Integrated regional water management; a study of collaboration or
water politics-as-usual in California, USA*

马克·卢贝尔 卢卡斯·利珀特
Mark Lubell Lucas Lippert
翻译:吴雯芳 审校:张敏

水治理系统同步化观点:实证经验和复杂性理论的结合 93
*Towards a perspective of system synchronization in water governance:
a synthesis of empirical lessons and complexity theories*

海尔特 R. 泰斯曼 朱利安·艾迪兰伯思
Geert R. Teisman Jurian Edelenbos
翻译:吕金泽 秦浩 审校:张锐昕

制度建设,而非国家建设:一个结构功能模型 110
*Institution-building, not nation-building: a structural-functional
model*

卡鲁 N. 卡鲁
Kalu N. Kalu
翻译:代云平 王静 审校:张锐昕

引入自我评价方法提升服务质量 126
——约旦高校的案例研究
*Preparing Jordanian university services to implement a quality self-
assessment methodology*

胡安·何塞·塔里 卡罗琳娜·玛德琳
Juan José Tarí Carolina Madeleine
翻译:李倩 审校:周志忍

马来西亚公共部门财务管理责任指数:未来的方向 145

Financial Management Accountability Index(FMAI) in the
Malaysian public sector:a way forward

努巴里查 苏海扎·伊斯梅尔
Nur Barizah Abu Bakar Suhaiza Ismail
翻译:蒋敏娟 审校:周志忍

公共服务动机与职业倾向之间的关系如何? 179

How well can public service motivation connect with occupational
intention?

刘帮成 许浚 胡近 杨文圣 余新丽

书评
Book Review

【1】 200

毛里西奥 I. 达桑奇·拉古纳
Mauricio I. Dussauge Laguna
翻译:郝红梅 审校:吕博

【2】 203

华特·基科特
Walter Kickert
翻译:郝红梅 审校:吕博

IRAS

Volume 77, Number 2 (June 2011)

将公共服务动机置于具体情境当中:普遍主义与特殊主义之间的平衡 209

Putting public service motivation into context: a balance between
universalism and particularism

大卫·吉奥克 安德里·瑞兹 弗雷德里克·维罗纳
David Giaque Adrian Ritz Frédéric Varone
西蒙·安德弗人比戈 克里斯汀·瓦尔德
Simon Anderfuhren-Biget Christian Waldner
翻译:张敏 审校:陈叶盛

透明与信任在腐败与民众满意度间关系中所起的作用 233

The roles of transparency and trust in the relationship between
corruption and citizen satisfaction

朴興植 约翰·布伦金索普

Heungsik Park John Blenkinsopp

翻译:袁沁茹 审校:吴雯芳

民主治理创新模式:公民参与如何促进民主制度? 253

Innovations in democratic governance: how does citizen participation
contribute to a better democracy?

安可·米歇尔斯

Ank Michels

翻译:张平平 审校:吴雯芳

中国公务员薪酬研究:他们的收入情况如何? 270

How are they paid? A study of civil service pay in China

陈汉宣 马骏

Hon S. Chan Jun Ma

翻译:李静 冯凌 审校:柳学智

对比分析影响行政改革的国内外因素:以土耳其为例 295

International versus domestic explanations of administrative reforms:
the case of Turkey

塞里·塞曾

Seriye Sezen

翻译:任文硕 审校:于欣

不破之路径? 加纳和乌干达分权与地方政府发展轨迹比较研究 318

An unbreakable path? A comparative study of decentralization and local
government development trajectories in Ghana and Uganda

尼古拉斯·艾沃威

Nicholas Awortwi

翻译:陈周燕 审校:张敏

意大利的公共行政博士项目:比较不同的学科方法 345

Public administration PhD programmes in Italy: comparing different
disciplinary approaches

丹妮塔·斯比谷

Denita Cepiku

翻译:陈叶盛 审校:肖鹏燕

一项实证研究:公共部门有效领导者与无效领导者的情商差异 361

Differences in emotional intelligence between effective and ineffective
leaders in the public sector: an empirical study

玛蒂娜·科特塞 伊恩·文特尔

Martina Kotzé Ian Venter

翻译:肖鹏燕 审校:吴雯芳

学会纪事

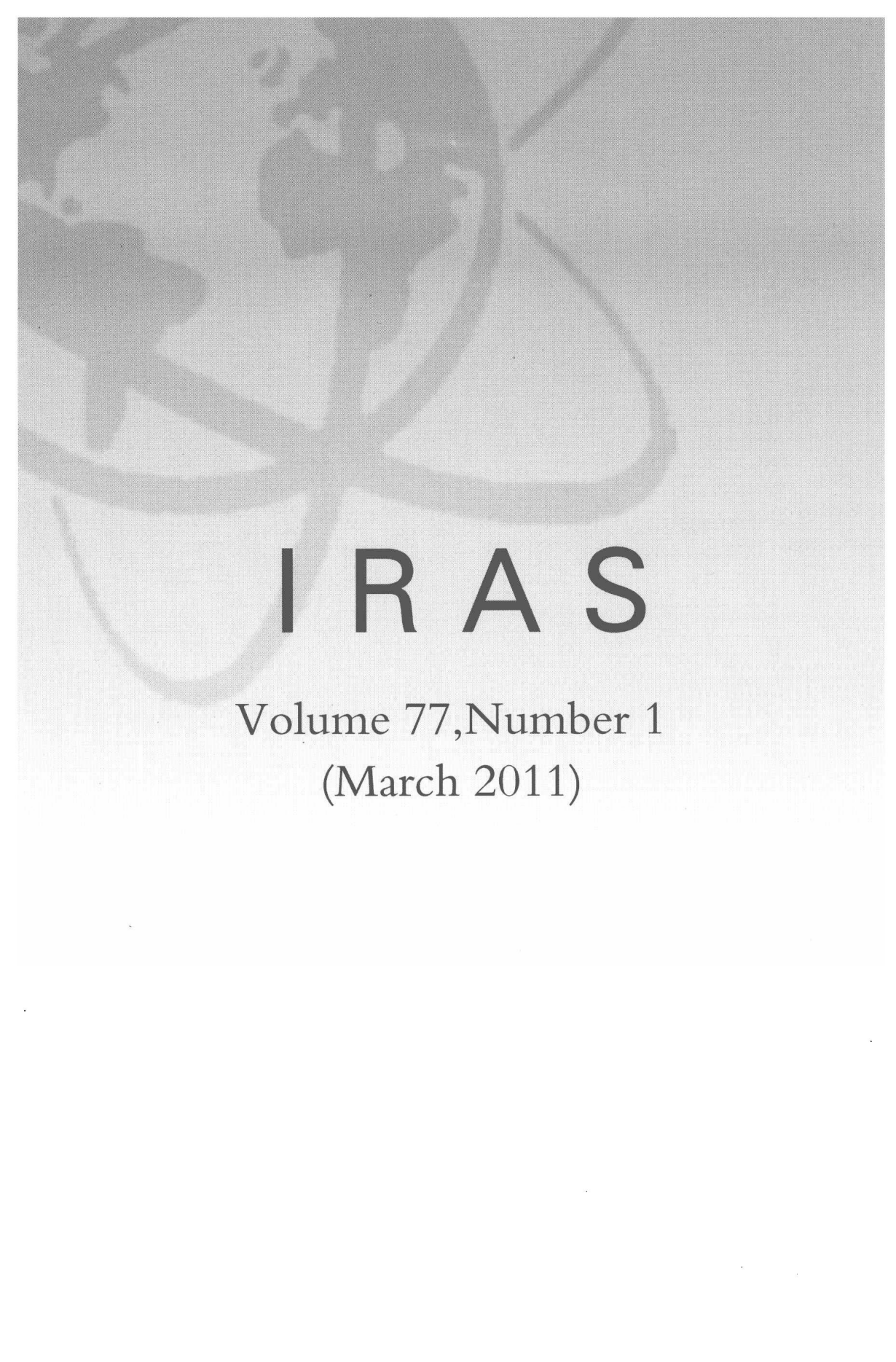
——国际行政科学学会(IIAS)的分支机构和成员组织大事记 389

Chronicle of the Institute—IAS, its sections and members

罗莱特·罗瑞坦

Rolet Loretan

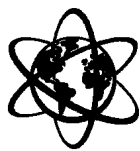
翻译:闫佳馨 辛旭涛 审校:熊纓



I R A S

Volume 77, Number 1
(March 2011)

国际行政科学评论



水治理研讨会开场白

水治理:分散的现实与整合的需要之间的政府行为

朱利安·艾德兰博思

Jurian Edelenbos

翻译:王炜

海尔特 R. 泰斯曼^①

Geert R. Teisman

审校:肖鹏燕

【摘要】 关于水治理这一特殊问题,本研讨会主要从国际视角关注水治理的分散与整合。我们希望洞察到不同的国家(比如美国、南美以及欧洲等国)现在如何处理水治理的分散问题。本研讨会首先就水治理主题和“分散整合”公共管理讨论的主题进行了介绍,另外,列举了荷兰地区两个三角洲区域的实例,借此说明“分散”以及“整合”的尝试是如何实现的。这两个案例说明:分散是明显的,并且对整合的尝试也是存在的,但也经常是无效果的。一方面,西南三角洲地区通过集权(自上而下的协同)建立一个整合的正式结构(通过立法)来实现整合;而另一方面,在伊赛尔三角洲南部地区,我们看到“整合”很难管理,这导致排挤和挤出效应(该整合是努力实现从中央到各个地区再到当地的一体化整合)。

^① 朱利安·艾德兰博思(Jurian Edelenbos),来自鹿特丹伊拉斯谟大学(Erasmus University, Rotterdam)。地址:Jurian Edelenbos, Erasmus University, Rotterdam, Burg. Oudlaan 50, Rotterdam 3062PA, The Netherlands, 邮箱:edelenbos@fsw.eur.nl。海尔特 R. 泰斯曼(Geert R. Teisman),来自鹿特丹伊拉斯谟大学(Erasmus University, Rotterdam)。

对实践工作者的启示

水资源,尤其是淡水,将成为人类、社会和生态系统的最稀缺的资源之一。这在世界的一些地区表现得尤为明显。占世界三分之一的人口生活在用水紧张的国家。水过剩对于水治理来说也是一个至关重要的问题。世界上几乎所有的三角洲区域都面临水灾问题,而占世界四分之三的人口生活在这些三角洲区域。这次关于水治理研讨会的讨论起点,是当前这一领域存在的责任分散问题。在这种分散的系统中实现合作和整合是治理的核心问题。

【关键词】 分散;整合;多级政府;公共管理;水治理

一、水治理研讨会概况介绍

1. 水问题:短缺和过剩

水治理是在公共管理当中值得关注的话题。水,特别是淡水,将成为人类和社会最稀缺的资源之一。这在世界的一些区域表现得尤为明显。加利福尼亚州是美国顶级的农业州,但将来它会因水的短缺而变得黯淡,路透社 2009 年 3 月 13 日新闻稿的开篇词中便预测其气候将恶化,它如是描述:“2009 年,加州将遭受连续第三年的干旱。经济损失可能上升到 30 亿美元,将减少 95 000 个农业工作岗位。联邦的水资源供给将是零,而州分配的水资源只能满足 15%的需要”。而且这种情况在未来会变得更糟。根据加州大学的研究:“在 21 世纪中,气候模型显示加利福尼亚州的供水下降了 24%至 30%,而这大多将发生在后半个世纪。”

这种类似世界末日的故事情节可以在全世界的很多关于发展水利设施的科学报告里找到。世界资源研究所和其他相关机构根据专家的判断认为,世界三分之一的人口生活在用水紧张国家。所谓的用水紧张国家是指人均年供水量少于 1 700 立方米。到 2025 年,预计三分之二的世界人口属于用水紧张国家。

水过剩问题对水治理同样非常重要。矛盾在于,预计的气候变化也将世界大范围内导致水灾问题。四分之三的世界人口几乎都居住在三角洲地区,而因海平面上升(如路易斯安那州)或河水泛滥(如 2007 年 6 月的英国和 2006 年的多瑙河沿岸地区)等造成的巨大洪水问题将困扰这些地区。对此,人们已反复论证,政府应当采取相应措施。解决这一问题的紧

迫性意识正在增加。全世界的官员和专家在各种大型会议中商议此事,比如2009年在伊斯坦布尔举行的世界水论坛,有超过2万名与会者。看起来这一问题已经得到一致的重视且大家一致认为这个问题是可以解决的。他们认为,将会有足够的水资源,也会有聪明的方法来防止洪灾以及减少河水泛滥的负面效应。与此同时,耐人寻味的事实是,正如在2009年的世界水论坛上看到的,很多国家和地区的政府解决水问题的能力似乎是不够的。

本次研讨会致力于讨论这一问题。概括来看,讨论的一个共同出发点是:水的短缺和在各地累积发生的问题是显而易见且将持续增加,然而这一领域涉及责任太过分散以及各相关主体均采取短视的和自私的策略,即将问题转嫁给另一个国家/地区、组织或者部门,短视化和自私策略往往在短期内有效,所以这一策略往往被普遍使用,这使得政府解决这些问题的能力匮乏。有时候,许多行动者采取的这种策略会导致灾难性后果,美国路易斯安那州便是一大例证。在很多其他案例中,这一策略也导致了近乎灾难性的后果并付出了巨大代价。欧洲大陆和英国的许多河流的泛滥便是另一大例证。有时候,这些灾难也会引发诸如荷兰的“河流空间”计划的施行。但是,这一痛苦会被很快忘却直到下一次洪水的到来。

既然我们已经知道这是一个需要持续行动的长期问题,缺失的似乎是能够帮助公共组织和利益集团为水短缺和过剩问题共同担责的政府机制。很多措施不得不在水领域之外的领域施行。整合解决方法是必要的,但政府体系高度分散,而且或许在未来几十年里将继续呈现分散化。

2. 分散和整合:水治理的核心概念

这将我们引向公共管理的一个核心问题。分散和整合是公共管理学界长期争论的主题(Pollitt, 2003; Agranoff, 2006; Bryson et al., 2006; Christensen and Lægreid, 2007a; Lægreid and Wise, 2007)。公共管理学界的专家都普遍接受了这一结论,即政府组织各部门各自为政。政府被组织成为有层级的结构,如全国政府、地方政府和市级政府,也有按照各自责任进行划分的部门,如负责财政的部门、负责经济的部门、负责社会福利的部门、负责基础设施和城市景观规划的部门等。然而近期的政策遇到挑战,比如水资源的短缺和过剩、恐怖主义、社会凝聚和金融危机等都表明,“受诅咒”问题的解决需要超越一个政府层级或者一个部门界限甚至整个国家政府才能实现(Chisholm, 1989; Teisman, 2005)。

对这一问题的第一种解决方式已经被采用无数次了,即通过重组的方式整合成一个单一层次的有明确需求界限的政府。比如,最近在美国尝试的安全服务。“为了满足后9·11时期的安全需要,大多数的业务种类被

后来重新整合在一个政府结构下,这样可以强调集中、快速反应与全球能力”(www.cia.gov)。在说明其自身战略的一个文件中(www.cia.gov/about-cia/strategic_intent.pdf),将其表述为“作为一个团队运作的且全面整合的情报机构”。

在上述引用的例子中,我们看到整合的两个不同方面。一是单一的机构作为一个团队运作,二是一个单一的组织融入更广泛的社群或者组织网络。所以,即使是一些处理不同却高度相关的任务或者行动的组织合并成一个单一组织,以作为解决不同政府机构间的分裂和内耗的策略,但任务和行动仍然不得不在一个更广泛的与其他政府机构和非政府组织的联系中进行。

在那种更广泛的联系中,分散将是一个长久的事实。实际上,分散化既是一个问题(如前所述),也是一个现代社会值得珍视的解决问题的方法。尽管官僚模式已经被严厉批评了几十年,它仍然是最适用于公共领域的组织形式。它的主要成就是它的能力:将一个完整的但也是不可解决的治理难题分解为由单一政府组织执行的一系列可解决的问题,这样可控性更强(Pollitt,2003)。从这个意义上讲,分散和整合都具有双面性,公共管理应当考虑到这一点。现代政府的行为依其定义被认为是零碎的和分散的,并且那种构建定义清晰的纵向和横向的组织边界的目标和行动不应该被仅仅视作一种过时的想法(Pollitt,2003),即使每一个定义是明确的(定义了什么是应该从整个政府挑战中分离出来的核心任务),一旦新的更复杂的相互关联的问题产生,界限就会轻易地变得不清晰了。人们或许仍然期待地方长官们在政府系统中尽可能清晰地定义边界,这因而也产生了分散化。分散的系统是无人负责的,如果致力于解决复杂问题的整合措施必须要在这样一个复杂系统中实现,那么问题就变成如何整合分散的单位行动,以解决复杂问题。

3. 水治理——分散与整合的完美研究领域

水治理是说明这一问题的绝好领域。水系统是既复杂又复合的,往往超越城市、地区和国界(Margerum,1999;Sabatier et al.,2005)。由于与其他系统高度相关,比如土地利用和气候,缺水 and 洪水的问题更加复杂。第三个复杂问题是土地利用和气候的变迁似乎在加快。这都对政府处理水系统的问题增加了巨大的压力。他们不仅要解决当前的问题,还要解决未来几十年的问题。第四个问题是水治理体制的复杂性和分散。在很多案例中,围绕着水治理,比如水安全、水质量和水短缺,存在有不同的且有利益冲突的各种机构(Leach and Pelkey,2001;Lubell et al.,2002;Sabatier et al.,2005;Kauneckis and Imperial,2007)。而且水也牵动着气候变化和空