

中国公共管理评论
Chinese Public Administration Forum (CPAR)

管 理 论 坛

中山大学出版社

Chinese Public Administration Review (CPAR)

中国公共管理评论

(CPAR)

—全球经济一体化与中国公共行政对策

Economic Globalization and Strategies of Chinese Public Administration

张梦中 口克·霍哲 主编
Mengzhong Zhang Marc Holzer Editor-in-Chief

中国公共管理论坛系列（2）

Chinese Public Administration Forum (2)

中国公共管理评论 (CPAR) ——全球经济一体化与中国公共行政对策

**Chinese Public Administration Review (CPAR):
Economic Globalization and Strategies of Chinese Public Administration**

张梦中 马克·霍哲 主编
Editor-in-Chief Mengzhong Zhang Marc Holzer

教育部人文社会科学重点研究基地 基金资助
中山大学行政管理研究中心

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

中国公共管理评论(CPAR):全球经济一体化与中国公共行政对策 =
Chinese Public Administration Review(CPAR):Economic Globalization and
Strategies of Chinese Public Administration/张梦中,马克·霍哲主编. —广
州:中山大学出版社,2003.6

ISBN 7-306-02114-1

I . 全… II . ①张… ②马… III . 公共管理:行政管理 - 研究 - 中国
IV . D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 035026 号

责任编辑:葛洪 封面设计:流野 责任校对:吴其晖 责任技编:黄少伟

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275)

电话:020-84111998、84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广州市番禺区市桥印刷厂印刷

(地址:广州市番禺区市桥环城西路 201 号 邮编:511400)

787 毫米×960 毫米 16 开本 23.25 印张 398 千字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—2000 册 定价:45.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

《中国公共管理论坛系列》编委会
International Editorial Board
CHINESE PUBLIC ADMINISTRATION FORUM SERIES

主编 张梦中 马克·霍哲

Editor-in-Chief Mengzhong Zhang Marc Holzer

助理主编 于文轩 (Assistant Editor: Wexuan Yu)

总策划 葛洪

Planning Ge Hong

编委 Editorial Board (以英文姓氏顺序为序)

Daniel Ahern	Yufan Hao	Roger Stough
鲍静	Ian Holliday	Zixiang (Alex) Tan
Guido Bertucci	胡象明	Kenneth Tolo
Peter B. Boorsma	黄卫平	King K. Tsao
Michael Brintnall	Yun - Won Hwang	王惠岩
Hon S Chan	Chung - yuang Jan	王乐夫
陈庆云	靳江好	Shaoguang Wang
陈瑞莲	金太军	John Abbott Worthley
陈振明	Pan S. Kim	Dinp Ricky Wu
Anthony Cheung	Zhiyong Lan	吴建南
Jeanne Marie Co	Robert Lavery	夏书章
Glen Cope	Tom Lioù	肖金明
Gregory Chow	Emily Macrae	薛 澜
Claire L. Felbinger	Gerald Miller	涂晓林
Kenneth W. Foster	Haiyan Qian	张成福
Vatche Gabrielian	Allan Rosenbaum	张德信
高小平	IaMount Rouse	周光辉
Arie Halachmi	宋 斌	竺乾威
Mary Hamilton		

内 容 简 介

本书内容涵盖“公共管理的三种范式：对中国公共管理现状的一个分析”，“中国地方政府改革：规定、影响、案例和评价”，“新时期中国政府公共行政准则论要”，“中国 MPA 教育工程化初探”，“政府人力资源开发管理”，“信任与创新的曲线模型——中国转型的启示”，“政府比以往任何时候更为重要：在一个日益私有化的世界里对政府的尊敬”等 11 篇论文，其中 6 篇论文由美国学者参与撰写。论文的主题是公共行政思想史、行政改革、电子政府、人类行为、MPA 教育、公共政策、行政文化等。本书编委由海内外知名学者 57 人组成。每篇稿件经由 3 人匿名评审，至少两人通过方可刊发，以确保论文学术质量。每篇论文均有中文版及英文版，可作为各级各类高校、省市行政学院、干部管理学院专业（英语）参考教材。

本书适合公共管理类高年级本科生、研究生、MPA 学员、教师、研究人员以及广大的公共管理部门（主要含政府部门）实践工作者参考。

目 录

序言 张梦中 马克·霍哲 (1)

第一部分 行政思想史

1. 政府比以往任何时候更为重要：在一个日益私有化的世界里对政府的尊敬 (美国) 玛丽·汉密尔顿 (Mary Hamilton) (12)
2. 公共管理的三种范式：对中国公共管理现状的一个分析 王冰 顾远飞 (44)

第二部分 行政改革

3. 中华人民共和国的地方政府改革：法规、影响、案例和评价 (美国) 蓝志勇 (Zhiyong Lan) (75)
4. 新时期中国政府公共行政典则论要 张国庆 (112)

第三部分 电子政府

5. 电子政府与公共事务教育 (美国) 爱德华·T. 小詹宁斯 (Edward T. Jennings, Jr) (140)

第四部分 人类行为

6. 中国和世界其他国家实施 ISO14001 的成本、收益和

□ 中国公共管理评论 (CPAR)

- 动机分析 (美国) 苏珊·S. 瑞恩斯 (Susan Summers Raines) (167)
7. 浅谈组织机构成员间建立相互主观交流的障碍 (美国) 邬丹菁 (Donna Hom) (211)

第五部分 MPA 教育

8. 中国 MPA 教育工程化初探 徐晓林 (233)

第六部分 公共人事教育

9. 政府人力资源开发管理是推动经济增长的捷径之一 宋 斌 鲍 静 (247)

第七部分 公共政策

10. 论公共政策的本质 黄仁宗 (276)

第八部分 行政文化

11. 信任与创新的曲线模型——对中国转型的启示 (美国) 斯蒂芬·R. 赫廷 (Stephen R. Herting) (302)

- 编委会成员简介 (358)

Contents

Preface Marc Holzer and Menzhong zhong (1)

Part I Intellectual History of Public Administration

1. Government Matters More Than Ever: Toward Respect for
Government in an Increasingly Privatized World
..... Mary Hamilton (26)
2. Three Paradigms of Public Administration: An Analysis of the
Current Status of Public Administration in China
..... Bing Wang, Yuanfei Gu (58)

Part II Administrative Reforms

3. Local Government Reform in the People's Republic of
China: Stipulations, Impact, Cases and Assessment
..... Zhiyong Lan (90)
4. Establishing the Criteria for Public Administration: An
Evaluation of Chinese Government in the New Era
..... Guoqing Zhang (126)

Part III E – Government

5. E – Government and Public Affairs Education
..... Edward T. Jennings, Jr. (151)

Part IV Human Behavior

6. Costs, Benefits, and Motivations for ISO 14001 Adoption in
China and Around the World Susan Summers Raries, Rong Tan, Fei Xu (185)
7. Understanding the Difficulties in Building Intersubjectivity
among Members of an Organization Donna Hom (219)

Part V MPA Education

8. On MPA Education Engineering in China XiaoLin Xu (239)

Part VI Public Personnel Management

9. Development and Management of Government Human
Resources Is One of the Shortcuts for Economic Development
..... Bin Song, Jing Bao (261)

Part VII Public Policy

10. On the Nature of Public Policy Renzong Huang (288)

Part VIII Administrative Culture

11. A Curvilinear Model of Trust and Innovation: with
Implications for China's Transition Stephen R. Herting (325)

- Board Introduction (358)

序 言

我们处在一个日新月异的时代，我们处在一个需要政府而又鞭策政府的时代。随着经济全球化的加剧，政府行政治理的全球化已经初露端倪。这种政府行政治理的全球化以起始于 20 世纪 70 年代末、80 年代初的“新公共管理”为标志，从英国、新西兰、澳大利亚席卷全球各个角落。诚然，各个国家由于自身的历史、文化、传统、风俗习惯、政治制度等不尽相同，以“新公共管理”为标志的政府改革亦带有各国鲜明的特征和烙印。

如果我们认同近现代意义上的公共行政发轫于 1887 年威尔逊所发表的文章《行政之研究》，那么公共行政学已经走过了 100 多年曲折的历程。今天，越来越多的国家引入或发展了公共行政学；越来越多的学者加入了公共行政学教学科研的行列；越来越多的学者和实践工作者自觉地将公共行政学的知识和理念应用到公共部门管理的实践中，并进一步在实践中发展和提炼公共行政学理论。

在中国，对于公共管理范式的讨论成为新世纪伊始的热门话题，这种探讨见诸于学术杂志、学术会议、学术讲座和互联网的传播。关于公共管理范式，亦或是范式的定义，可谓仁者见仁，智者见智。这里，我们无意于给出公共管理范式新的定义，也不打算辩论近百年来的公共行政学范式转变，而是粗犷地勾勒出公共行政学的四种范式或四个发展阶段。这四种范式或四个发展阶段应该理解为互为补充和互为完善的关系，而不能机械地认为是后者替代前者的关系。这或许对于当今中国的行政改革有一定的参考价值。

一、公共行政学的四种范式或四个发展阶段

(一) 正统的公共行政学

正统公共行政学的主要标志是古立克 (Gulick) 1937 年提出的高级行政主管的七项主要工作 POSDCORB (Gulick, 1937)。

1. 计划 (Planning)。即制订出需要做什么的宽泛大纲和如何达成目的的方法。

2. 组织 (Organizing)。即通过分工而建立起权威的正式结构。

3. 人事 (Staffing)。即招聘和培训人员的整个人事职能以及保持良好的工作条件。

4. 指导 (Directing)。即领导制定决策并在具体的和总的命令中体现这些决策的持续任务。

5. 协调 (Co-ordinating)。即将工作中的不同部分连接起来的重要职责。

6. 报告 (Reporting)。即通过记录、研究和检查使得高级主管和其下属得知相关信息。

7. 预算 (Budgeting)。即将财政计划、会计和控制以预算的形式表示。

(二) 新公共行政 (学)

新公共行政 (学) 诞生于 1968 年锡拉丘兹大学召开的密鲁布诺克 (Minnowbrook) 会议，它强调了五个价值观 (康特妮等, 2001)。

1. 社会公平。重点强调所有公民平等的政治和社会机会。它同样代表着对所有公民而不是对公共机构负责。

2. 代表性。关注社会多元化，关注弱势群体在政治与行政决策中的声音。

3. 响应性。即政府需要更多地响应公众的需求，回应公众的呼声。

4. 参与。它鼓励公民以个体或集体的形式广泛地参与公共行政，从而使公共行政更响应公众呼声和以顾客为中心。

5. 社会责任感。公务员应当以公众利益为准绳，履行他们的誓言和民事责任。通过公共服务的道德和民事责任，应当体现出社会责任感。

(三) 新公共管理

“新公共管理”的精髓是将私营部门的管理理念、技术、方法和手段引入并改造公共部门，通过承包和私营化削减公共部门的职能。市场导向、顾客导向、结果导向和业绩导向是“新公共管理”的重要特征。其结果是导致公共部门大量人员精简，预算精简，而使公共部门能力下降。“新公共管理”的理论基础是“公共选择学派”，认为公共行政者是经济人，最大化预算是公共行政者的最大动力，因而理性地选择是用市场替代政府和别的公共部门，但“新公共管理”运动也遇到了不少批评和阻力，比如有人批评“新公共管理运动”忽视了公共责任，不强调较高的道德水准，同时会带来腐败（张梦中，2001）。

(四) 新公共服务

公共服务是公共行政的一个古老话题。然而，我们现在所谈到的新公共服务却赋予了这一主题以新的内涵。罗伯特与珍妮特·邓哈特夫妇在2000年最后一期的《公共行政评论》上撰文指出，新公共服务有以下七个特征（Denhardt and Denhardt, 2000）：

1. 服务而不是掌舵。公务员日益重要的角色是帮助公民表达并满足他们的共同利益，而不是在新的方向控制和掌舵社会。
2. 公共利益是目的，而不是副产品。公共管理者必须为构建集体的、共享的利益而作出贡献，目的不是为个人的选择找到捷径，而是创造共享的利益和共享的责任性。
3. 用战略思维思考民主的行动。满足公共需求的政策和项目通过集体的举措和合作的过程可能最为有效，并且是负责任的取得。
4. 为公民服务，而不是为顾客服务。公共利益是通过共享的价值对话而获得，而不是通过集聚个体的自私利益。
5. 责任制不简单。公务员不仅要关注市场，更应该关注法律规则和宪法、社区价值、政治规范、职业标准和公民利益。
6. 关心人民，而不仅仅是生产力。如果他们的运作是通过尊重所有人的基础之上的协作和共同的领导艺术，他们所参与的公共组织和网络从长远来看更容易取得成功。
7. 关注公民和公共服务超过关注企业精神。只有当公务员和公民致力于为社会作出有益的贡献时，公共利益才能得到提升，而不是企业家经理把公共金钱看作是他们自己的钱包时的所作所为。

美国公共行政学会 2003 年 3 月第 64 届年会的主题就是“公共服务的威力”，可见公共服务在美国学界已经深得人心。

在中国，新世纪的公共服务也有着相似的时代内涵。比如江泽民先生在党的十六大的报告中明确提出，“把实现人民群众的利益作为一切工作的出发点和归宿”。胡锦涛先生到西柏坡学习考察以及随后的几次讲话中均提到，要“做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋，带领群众创造自己的幸福生活”，全心全意为人民大众服务应该落实到各项方针政策和具体的实际行动中。

二、中国政府面临的严峻挑战

我们认为，公共服务、全心全意为人民大众服务不仅要体现在为最广大范围的人民群众服务、为弱势群体服务，而且要体现在政府的责任上。而政府要履行责任，就必须通过中央和地方的各级政府组织。一方面，要转变政府职能；另一方面，也要改变政府治理和服务社会的方式。自 1982 年以来，中国政府已经进行了四次大规模的机构改革（1982 年，1988 年，1993 年，1998 年，见刘智峰，1998）。2003 年 3 月新一届政府酝酿和提出的政府机构改革，从形式上看动作并不大。但如何贯彻实施政府改革的 16 字目标，即建设“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的政府，如何“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督的权分离三要求，建立新型政府”，却是本届政府和未来政府所要面临的长期和艰巨的挑战。政府要履行责任，就必须面对政府的挑战。对政府的挑战不仅来自内部，也来自外部环境。我们认为，中国政府在过去 20 多年的改革开放过程中取得了辉煌的成就，但也不可否认，今天仍然面临着诸多现实和严峻的挑战，这些挑战至少包括：

1. 政府官员腐败。
2. 巨大的贫富悬殊（包括沿海与内地，城市与乡村的差距）。
3. 弱势群体（包括下岗员工、老弱病残、剩余劳动力盲流和边远农村赤贫者等）的边缘化。
4. 巨大财政赤字的压力。
5. 比例很高的金融不良贷款。
6. 环境污染的挑战。

7. 生态平衡的控制。
8. 黄赌毒的泛滥。
9. 黑社会的猖獗。
10. 水资源的紧缺。
11. 社会的诚信（个人与个人之间，个人与组织之间，组织与组织之间）亟待加强。
12. 公共政策制定的民主化、科学化水平有待提高。

中国学者和官员常说，政府应该管好该管的事，不应该管不该管的事，即有所为而又有所不为。那么政府该管什么呢？我们认为，至少上述 12 项挑战是中国政府和社会所面临和亟待解决的紧迫任务，也就是说在这些领域，政府的职能非但不能削弱，反而应当加强，否则，整个社会就不可能稳定和良性运转。

三、本书导读

带着上述问题，我们引入《全球经济一体化与中国公共行政对策》一书。

本书第一章是玛丽·汉密尔顿的文章“政府比以往任何时候更为重要：在一个日益私有化的世界里对政府的尊敬”。汉密尔顿强调，在我们所处快速变化且日益复杂的世界中，政府是必须的。由于我们所处的环境（特指美国），即近 20 多年来政府所遭到的抨击使得政府在公共服务领域既丧失了自豪感又丧失了能力，只留下羸弱的公共部门去应对当今世界巨大挑战。正因为如此，政府过去是、而且现在确确实实地正在变得比以往任何时候都更为重要。9·11 事件更加使得人们觉醒到政府的重要性。因而，我们不仅要重塑政府，而且应该增强政府的治理能力。在公共部门与私营部门之间找到最佳平衡点（玛丽·汉密尔顿，本书）。

本书第二章是王冰和顾远飞所写的“公共管理的三种范式：对中国公共管理现状的一个分析”。文章认为，在西方发达国家，管理行政经过 100 多年的发展，已经达到它的顶点并日益成为继续发展的桎梏，所以它正在向民主行政转变，“新公共管理运动”正是促成这一转变的手段。中国的情况与此大不相同，所以它的公共行政是一种包含有大量统治行政内容的不彻底的管理行政。这就决定了中国行政体制改革的重点

序
言

不是推进“新公共管理”，而是如何建立和完善真正的科层制（王冰和顾远飞，本书）。

本书第三章是蓝志勇撰写的“中华人民共和国的地方政府改革：规定、影响、案例和评价”。作者认为，中国的现状告诉我们在一个完全放任的形势到来之前，国家还需要做很多事情来建立一个健康的、有效的管理环境。首先，必须重整其法律系统而且必须保证司法的独立性。其次，高度完整独立的司法系统只有在各部门的角色、责任、司法权限等被很好地划分的积极制度环境下才能很好地运行。第三，中国的地方政府需要一个新的责任和业绩评估制度。第四，一个有制衡的体制对于保证地方政府的平稳运行是很有必要的。第五，在1919年的“五四新文化运动”后的多年后，中国再一次发现它需要有一个健康的、昂扬向上的文化价值观来将整个社会融合在一起（蓝志勇，本书）。

本书第四章是张国庆撰写的“新时期中国政府公共行政典则论要”。作者认为，中国进入了新的历史时期。为了在继续实现跨越式经济发展的同时实现社会的均衡发展，中国政府有必要通过国家法定程序，确认（制度行政、依法行政、民主行政、效能行政）规则行政、信用行政、民本行政、专业行政、发展行政等行政理念作为国家公共行政典则（张国庆，本书）。

本书第五章为爱德华·T. 小詹宁斯所写的“电子政府与公共事务教育”。作者考察关于电子政府在公共服务领域研究生教育中的地位的三个基本问题。首先，电子政府在哪些方面与公共政策和行政研究生项目的课程相适合？其次，我们可否期望此一问题的答案取决于公共事务学位的组织（institutional home）和类型？第三，我们应否期望研究生项目开设一门关于电子政府的必修课？或者应否致力于通过课程体系整合电子政府的材料？本文追踪电子政府在全球的发展，总结政府在追求电子政府动议时必须回答的重要问题和顾虑。本文随后考评美国公共事务教育发展起来的标准，并考量如何在课程设置中整合电子政府的问题（爱德华·T. 小詹宁斯，本书）。

本书第六章为苏珊·S. 瑞恩斯、谭融和徐斐所写文章“中国和世界其他国家实施ISO14001的成本、收益和动机分析”。作者认为，为了解决各国因环境要求方面的冲突所导致的贸易障碍，国际标准化组织（ISO）制定了一套统一的环境管理体系指标，即ISO14001。企业可以

决定实施 ISO14001 环境管理体系 (EMS)，并获得认证，以改善自身的环境管理水平，增强市场竞争力。2001 年，本文作者对中国的 26 个企业进行了问卷调查。在此基础上对企业实施 ISO14001 的成本、收益和动机进行了比较研究，了解到中国的企业在环境管理的制度性激励方面与其他国家有所不同。尽管实施和认证 ISO14001 的成本在不同国家的不同企业中有很大差异，但几乎所有的调查对象都认为实施 ISO14001 使企业在节约成本和改善环境方面取得了实质性的进展，尤其是在发展中国家更是如此。这些国家中已通过认证的企业对于实施 ISO14001 标准体系热情很高。很多公司的经理称他们决定实施 ISO14001 的目的是“成为一个好伙伴”，并为了提高其员工的环境意识，这并不意味着实施 ISO14001 不能增进利润，而是表明在企业决定实施和认证 ISO14000 的诸多因素中，利润不是最强有力的或惟一的动因。但调查的结果确实表明大多数予以反馈的公司将实施 ISO14001 作为积极推进环境管理和提高效率的工具（苏珊·S. 瑞恩斯等人，本书）。

本书第七章为丹菁所写文章“浅谈组织机构成员间建立相互主观交流的障碍”。作者认为，一个组织的力量来源于它的成员以及这个机构对它的成员建立起相互的主观意识交流，相互分享经验的承诺。正是这种相互的主观意识交流及经验的分享使得这个机构在行政上畅行。若把主观意识交流的概念转译为机构的日常运作，这个概念可以被理解为：一个机构的成员在思想及行为上应与这个机构的目标、价值观以及对这个机构的理解与这个机构的存在融为一体。然而在现实中，一个机构中的成员各自有着不同的背景，如文化、性别、教育、道德以及年龄方面的差异，因此在建立主观意识交流中会产生多种障碍。有些工具，例如行为技巧 (action skills) 可以被用来克服障碍。这些行为技巧可以通过持续进修获得（丹菁，本书）。

本书第八章为徐晓林所写文章“中国 MPA 教育工程化初探”。作者认为，MPA 教育应朝工程化方向发展，其内涵是以应用性教学科目和实践性课堂教育为主导，实现教学过程技术化和教学评估系统化。MPA 教育的基本框架是“一门技术，二个领域，三个基础，四个层次”。实现 MPA 教育工程化，必须强化角色模拟法、实习教学、案例教学、挂职锻炼等教学方法和教学环节（徐晓林，本书）。

本书第九章为宋斌和鲍静合写的文章“政府人力资源开发管理是推

动经济增长的捷径之一”。作者认为，欲实现经济增长的目标，必须加大政府人力资源开发管理的力度，这不仅关系到国家，政府事业的发展，而且关系到适应加入WTO后数字开发管理的需要。因此，本文从政府人事行政管理向政府人力资源开发哲学的转型入手，探讨了其特性、内容、发展趋势和构筑20个信息局域网的课题（宋斌和鲍静，本书）。

本书第十章为黄仁宗所写的文章“论公共政策的本质”。作者在对学界不同的公共政策观深入梳理基础上，重点指出了各自尤其是戴维·伊斯顿“价值分配观”的不足，然后通过对公共问题解决途径的分析，认为公共政策的本质在于政府通过对自身利益和公共利益的理性考量，在减少主观差距和减少客观差距之间作出行为选择，进而及时有效地解决公共问题。公共政策既可能发挥生产公共利益、分配公共利益和交换公共利益这三个正功能，直接调整社会利益关系，减少客观差距；也可能置公共利益于不顾，仅仅通过降低或转移公众的期望值来减少其主观差距，缓和其不满情绪。同时，政府还必须注意限制公共政策内在的负功能即消费功能（黄仁宗，本书）。

本书第十一章为斯蒂芬·R.赫廷所写的文章“信任与创新的曲线模型——中国转型的启示”。文章提出了一个与耶基斯—多德森（Yerkes—Dodson）曲线类似的曲线模型，用这个模型说明了信任和创新之间的关系。最低程度的信任毫无疑问只能产生最小的创新，但最高程度的信任却未必产生最多的创新。在一个完全松散的环境中，随意的创新会造成螺旋状的一团糟。在信任和结构之间存在着一个最佳点，在这个点上，足够的信任可以产生最大的创新效果，但一旦超过了这个点，创新就会下降。取自调查数据的一些分散的案例说明了这种可能存在的关系，并由此指出了进一步研究的方向。文章还就中国和其他发展中国家关于创新技术的传播研究的调查结果和讨论提出了启示。这个曲线模型本身，也许与中国某些文化准则相关，特别是儒家思想中的中庸之道。该方法还可以应用于中国重要创新的研究之中（斯蒂芬·R.赫廷，本书）。