

2012年第4辑 总第 9 辑

Volume 78 Number 2 (June 2012)

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会
中国人事科学研究院

编



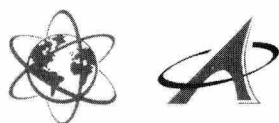
中国人事出版社

2012年第4辑 总第 9 辑

Volume 78 Number 2 (June 2012)

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会
中国人事科学研究院

编

 中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 2012 年. 第 4 辑: 总第 9 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, 2013

ISBN 978-7-5129-0472-9

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(2013)第 037603 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

*

保定市中国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 11.5 印张 199 千字

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

定价:45.00 元

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

发行部电话:(010)64961894

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错,请与本社联系调换:(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合,大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动,敬请广大读者协助举报,经查实将给予举报者重奖。

举报电话:(010) 64954652

目 录

IRAS

Volume 78, Number 2 (June 2012)

- 危机时代的民主治理:以公民为基础重建社区 3
Democratic governance at times of crisis: rebuilding our communities
and building on our citizens

杰拉尔丁 J. 弗雷泽-莫莱凯蒂

Geraldine J. Fraser-Moleketi

翻译:段晓雁 审校:周志忍

- 东亚公共行政:传统遗产、发展轨迹和经验教训 20
Public administration in East Asia: legacies, trajectories and lessons

张炳良

Anthony B. L. Cheung

翻译:郑天鹏 董卓超 审校:杨 阳 张锐昕

- 韩国公共行政的历史概述:学科、教育、学会、国际合作和超越本土化 28
A historical overview of Korean public administration: discipline, education,
association, international cooperation and beyond indigenization

金判锡

Pan Suk Kim

翻译:欧阳景根 审校:崔 玲 陈叶盛

全球经济危机余波中亚洲政府管理模式之再审视:来自日本 2011 年 3 月三

重灾难的经验教训 50

Asian model of government re-examined in the aftermath of the global economic crunch; a Japanese perspective from the experience of the triple disasters in March 2011

中邨章

Akira Nakamura

翻译:陈叶盛 审校:王冬芳 张毅

一个国家,两种经验:中国内地和香港的行政改革 70

One country, two experiences; administrative reforms in mainland China and Hong Kong

张炳良

Anthony B. L. Cheung

翻译:孙彩红 审校:张毅 吕守军

国内改革与全球融合:中国公共行政改革 30 年 91

Domestic reform and global integration: public administration reform in China over the last 30 years

薛澜 钟开斌

Lan Xue Kaibin Zhong

翻译:曹海军 审校:张锐昕 钟开斌

台湾地区行政改革的历史制度主义分析 110

The historical institutionalism analysis of Taiwan's administrative reform

史美强

孙同文

王光旭

Mei-Chiang Shih Milan Tung-Wen Sun Guang-Xu Wang

翻译:孙涛 范国 审校:王欣红 果佳

美国的腐败治理:法律、价值观以及改革的政治基础 130

Corruption control in the United States: law, values, and the political foundations of reform

迈克·庄士敦

Michael Johnston

翻译:唐婷婷 审校:马永堂 欧阳景根

公民对开放政府和政府 2.0 的态度 148

Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0

南泰宇

Taewoo Nam

翻译:吴佳顺 审校:吴建南 杨 柳

书评 171

Book Review

托马斯·埃尔斯顿

Thomas Elston

翻译:熊 瑶 审校:于 欣 廖芳芳

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

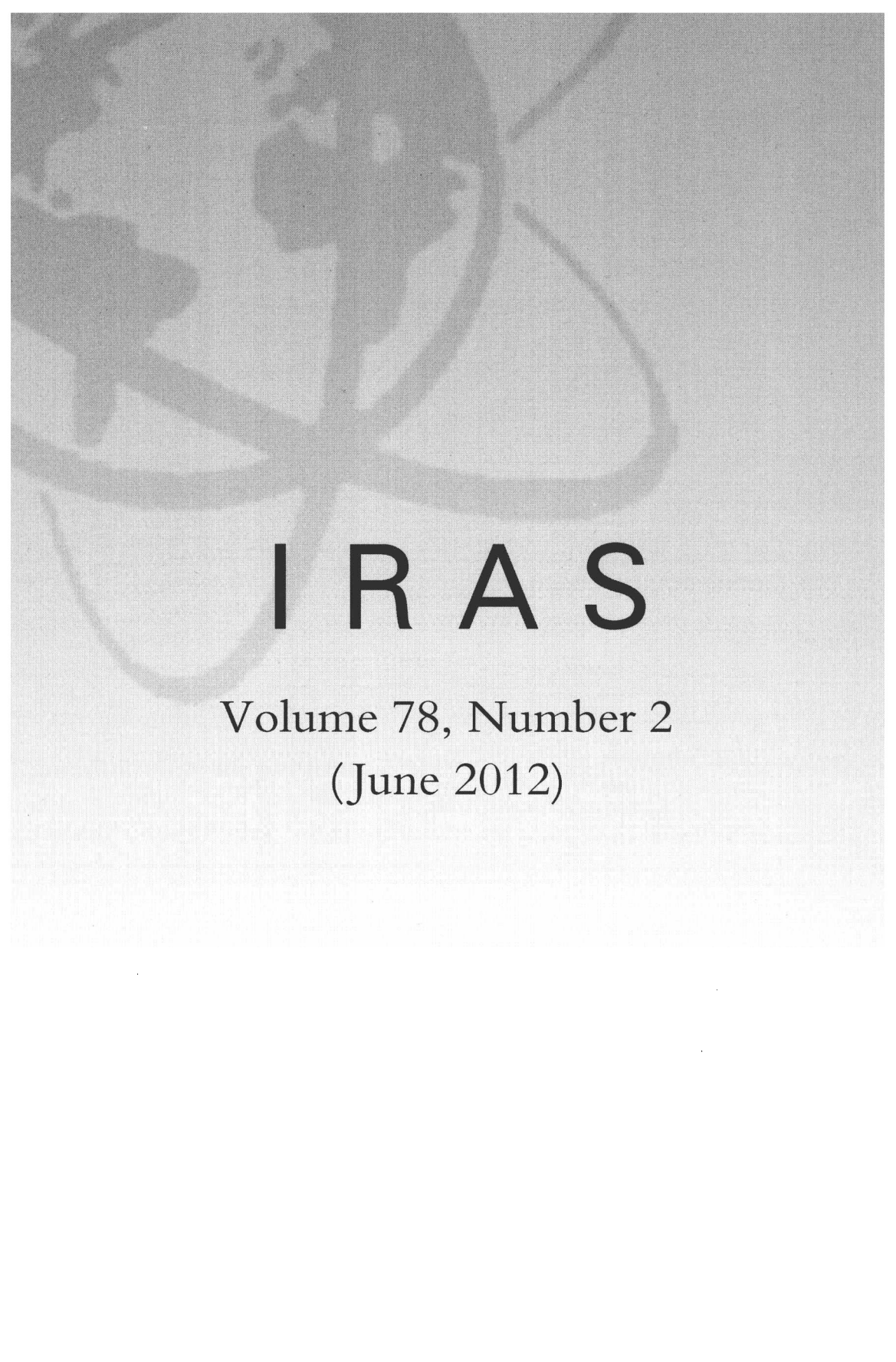
174

Chronicle of the Institute — IIAS, its sections and members

罗莱特·罗瑞坦

Rolet Loretan

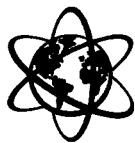
翻译:耿小平 审校:陈叶盛 于 欣



I R A S

Volume 78, Number 2
(June 2012)

国际行政科学评论



危机时代的民主治理：以公民为基础重建社区

杰拉尔德 J. 弗雷泽-莫莱凯蒂^①

Geraldine J. Fraser-Moleketi

翻译：段晓雁 审校：周志忍

【摘要】 危机为变革创造了机会，也常常为进步和改革昭示了方向。这样的例子全世界不胜枚举。如果公民和政府能从危机中吸取教训、增长才智，危机就会是有益的。本文目的在于激发一场辩论，共同探讨当今我们面临的困境的根源，探讨国际组织和各国政府应对危机的着力方向。本文基于笔者多年来的公共部门工作经验，包括在本国政府和 2009 年 1 月以来在联合国开发计划署(UNDP)的工作。虽然文中观点并不代表 UNDP 在重大全球性问题上的立场，但它们不可避免地反映了笔者代表 UNDP 在世界各地长期工作的体会。与其他跨区域组织不同，UNDP 的职责范围覆盖所有成员国。但由于显而易见的原因，它的日常工作更关注发展中国家。民主治理是 UNDP 活动的重要领域，那些正在经历快速变革的国家和地区相应受到特别的关注。本文作者深入参与了这些发展变革的咨询过程，因此从某种程度上讲，这篇文章是这些经历和经验的总结。笔

^① 杰拉尔德 J. 弗雷泽-莫莱凯蒂(Geraldine J. Fraser-Moleketi)是联合国开发计划署发展政策局民主治理组业务主管(Practice Director Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme)，南非比勒陀利亚大学公共管理学硕士学位。她曾在南非国民大会工作，之后相继在南非公共服务和管理部等多个部门任职。目前，她是联合国公共行政专家委员会的副主席。

作者联系方式：Geraldine J. Fraser-Moleketi, UNDP, 1 United Nations Plaza, New York, NY 10017, United States. E-mail: geraldine.frasermoleketi@undp.org.

者见证了多年的深度危机,包括自然的和人为的危机。这些危机反映了全球化的广度和深度,世界上某个地区发生的事很快会在另一个地方出现,突尼斯的起义很快蔓延到利比亚和埃及,2008年9月发生在美国的金融危机已经转移到欧洲并且愈演愈烈。如美国财政部部长蒂莫西·盖特纳(Timothy Geithner)2011年11月在夏威夷召开的亚太经济合作组织论坛上所言,“我们深受欧洲经济危机的影响”(New York Times, 2011C: A7)。尽管到目前为止,这种影响在世界各地并不平衡,但各种危机业已表明,那些发展良好且能有效应对危机并从全球化中获益的国家,其国家和地方政府机构往往具有较强的胜任力、预见性、使命感和专业精神。

【关键词】 行政与民主;行政转型;公民参与

引言:向“大政府”宣战及其后果

本文将会表明,目前面临的一切问题背后的症结是一个失败的治理模式,即商业管理模式或市场模式,它力求将私营部门的方式、标准和价值强加给政府部门。这一模式基于一个假设,政府天生比市场低效,因为它“与严酷的市场绝缘”(Ellington, 2011: 139),并且对自身利益实施严格保护。这一缺乏充分根据的假设引起了一场向政府宣战的运动,在某些地方迄今火力未减。冲击的对象是所谓的“行政国家”,它形成于大危机时代,在战后重建、非殖民化以及20世纪50—60年代的经济繁荣中发展壮大。

对国家和“大政府”的抨击是20世纪80年代至21世纪早期新自由主义和新保守主义政策的产物。值得指出的是,对政府的抨击以及国家空心化对国防预算的影响很小,尽管冷战结束后人们期待着“和平红利”,但在很多情况下,国防预算的相对比重还在大幅增加。诚然,过去20年中一些欧盟国家对国防预算进行了实质性削减,而美国作为这一领域的龙头老大,在军事装备和人员方面的投资一直远远超过其他所有国家投资的总和(Parent and MacDonald, 2011: 34)。最近一份报告显示,“过去10年里美国的国防支出暴涨35%——这还不包括用于伊拉克战争和阿富汗战争的1万亿美元”(New York Times, 2011A: 10)。用前助理国防部长、现哈佛大学教授约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)的话来说,“实力和国际影响力的提升要从国内起步”(Nye, 2011: A23)。

随着新一轮军备竞赛风险的初现(Landler, 2011: 4SR),对此提出质疑的时刻到了:世界上太多的稀缺资源被投入到军备,而这些资源本可以更好地用于缓解贫困和促进发展(Krugman, 2011b: A21)。冒着打击面过宽的风险,可以说太多的国家试图通过缩减公共服务来应对危机。公共服务

“瘦身”以及大规模的合同外包，不仅改变了政府的外在轮廓，而且在某种程度上疏离了政府和人民的关系。更糟糕的是，外包和民营化为超支、腐败和公有资产流失大开方便之门。这些趋势在有些国家非常突出，政府和公共行政备受质疑，政府机构的公信力大大降低。

在许多国家，上述趋势的累积效应不仅使政府和民众之间产生隔阂，而且加重了社会资本的流失，导致对民主治理制度的冷漠和不信任感。随着失业率尤其是青年失业率的增长，加上腐败造成的收入差距日益增大，犬儒主义和行为失范在社会蔓延。简言之，存在一种潜在的风险：公民不再视政府为“利益攸关者”，不再相信政府。如果这种情况出现，民主就会面临危机：公民失去政治参与兴趣，腐败官员放手利用公共权力谋取私利。最近几个月发生的事情曝光了一系列滥用职权现象，同时也暴露出一些亟待解决的问题。

应对危机导致的混乱并恢复秩序和目标，需要坚强的领导和强有力的专业支持。需要强调的是，两者都有赖于制度建设、争取公共空间、创造一个有利于公民参与治理过程的制度环境。无论如何，我们必须努力使公民重新建立强烈的社区归属感，即便这种归属感现在正急剧地减弱。

国家空心化带来了民主的空心化，民主建立在权力属于公民并且应该造福于公民的信念之上。社区和公民参与两个概念为民主治理赋予了生命力。缺乏共享意识就不会有参与，也不会产生对治理基本目标的信任。这些信念受到商业化政府管理模式的冲击。事实上，市场化或商业化模式基于“技术官僚”假设，主张将政府职能委托给专家实施，由管理专家高效率地履行职责，其他都无所谓。与这一假设并行的是将公民视为“客户或顾客”，这种理念盛行于 20 世纪八九十年代，对民主产生了负面的影响。

事实上，新自由主义理念的灵感源于历史悠久的“理性行为者模型”。它在强化私人空间和个人权力方面取得了积极成果，同时加剧了对政府尤其是其行政部门的消极看法，催生了“政府越小越好”的观念，即不论出于什么意图和动机，所有政府都会侵犯私人空间，只有在国防、治安和司法行政等领域，政府才能被忍受。

一、危机给我们的教训

危机——包括自然的和人为的——得出的经验与上述观念完全不同：人们总是希望从政府得到更多，前提是这是他们自己的政府。强烈的社区感、归属感和共享长远利益的意识，是民主治理的重要先决条件。为了拆除危机中隐含的“定时炸弹”，我们需要高效的政府、专业化管理和民主治理。我们需要给社区和公民这样的感觉：我们可以有所作为；我们正在采

取行动,其效果关系到每一个人。

在过去的几个月和几年里,许多重大危机让人印象深刻:少数是人为的,多数属于损害严重的自然灾害。社会骚乱像野火一样,从突尼斯蔓延到巴林,现在仍然是新闻热点,既威胁人们的生命,也影响着全球市场。最近,席卷日本的地震和海啸让数千人丧生。更严重的惨剧随后发生在新西兰基督城,更早些时候发生在海地和智利的海岸线。2011年4月至5月,少见的凶猛龙卷风先后横扫美国的中西部和南部。这些惨剧的发生与灾难的突发性有关,由于事先没有征兆,人们几乎没有时间躲避和寻求庇护。

尽管表现形式有所不同,人为社会危机的突发性并不亚于自然灾害。人们对两类危机的最初反应可能是震惊,似乎应该预知,并且做好准备。我们责难情报部门未能预报社会动乱,不论它们发生在金融市场还是在政府低效或执政者缺乏政治合法性的地区(Taleb and Blyth, 2011: 33-9)。我们似乎理所当然地认为,即将到来的灾难必有征兆可循,通过频繁的应急管理培训,我们能够更好地应对这些灾难,不论是预防还是及时有效地应对。人们普遍承认,政府核心职能或政府存在的理由之一就是防止灾难的发生,发生时能有效缓解危机、减轻损失,扮演一个“减震器”的角色,限制危机造成的影响及其可能的后果。

近来的事实证明了这一观点的正确性和政府在危机管理中的关键作用。例如比较新奥尔良、海地和日本发生的情况,大家会不约而同地得出这样的结论:日本政府的应急行动目标明确、果断、协调一致,使国家和人民在这场巨大的灾难中免受更大的损失;在某种程度上,有效政府的缺失是新奥尔良和海地的特征,结果是灾害发生后的几个月,人民承受了无尽的痛苦和折磨。

林达·博斯韦尔(Lynda Boswell)曾作过以下评论:

有理由认为日本的灾后重建会相当迅速。新奥尔良的情况则是,在飓风发生许多年后,许多本该完成的重建项目还没有启动。而海地,地震一年后依然有许多家庭住在帐篷里。(Boswell, 2011: 13)

就危机伴随的次生灾害,博斯韦尔女士的比较研究进一步突出了政府存在的重要性:

据《今日美国》报道,新奥尔良的灾后重建被犯罪、失业、流浪者以及繁文缛节长期困扰,而日本将不存在这些问题……(Boswell, 2011: 13)

具体到海地的局势,由于生命和财产安全缺乏保障,重建工作举步维艰:

私刑是一种常态而非例外。只有政府提供了基础的公共服务之后,全力重建才可能真正开始……因此,海地灾后重建……取决于政府领导人的意志和道德观念……(Boswell, 2011: 13)

二、所需要的能力建设：我们究竟指什么？

谈及政府领导力，我们应该把它与道德垂范、指导与行政能力结合起来。这涉及知识、技能和组织能力的储备积累，不仅压力情境下要敢于负责，而且要能重振并不断提升信心，使民众、盟友和其他利益相关者跟随政府的领导。环顾当今世界，我们发现，重大灾难面前各国境遇存在天壤之别，由此可以得出这样的结论：正是以下因素的综合作用造成了这些不同：

- 领导力
- 专业化
- 机构能力
- 动员公众支持和信任的能力

本文将进一步证实以下结论：

• 领导力、机构能力、公信力是政府最基本的能力，也是民主治理有效的必要条件；

• 恢复和提升专业化水平是增强并维持上述基础能力的前提；这意味着重建公务员队伍，立足功绩制和能力，坚守政治诚信，在法治原则下参与政策的科学制定和有效实施；

• 恢复和保持政府公信力有赖于政府行为的一致性和有效性，即政治领导力和公共行政。同时，重振公众信心有赖于积极社会对话和畅通的沟通渠道，依赖治理过程中社区和公众的参与。

本文的一个立论前提是，无论在国际、国家还是地区层面，民主治理比以往任何时候更需要公务人员的专业化。这是因为，政府工作人员经常面对的挑战不仅规模大，而且日益复杂。即兴发挥在某些情形下也许有所助益，但不能取代专业知识，专业知识比以往更为重要。掌握特定领域的知识和组织记忆是公务员专业化的重要部分，因为这是他们长期政府工作实践探索的经验结晶。现代有关文献凸显了这一点的重要性以及它的缺失可能带来的危险(De Vries and Kim, 2011)。

专业化对政府的重要意义在于，不仅能有效应对突如其来的灾害并减少损失，而且有助于消除民粹主义和腐败的严重威胁。当政治领袖的决策未能赢得官方专家的支持或受到专业社会团体的检验时，蛊惑人心的谣言就会出现。需要强调的是，一支有能力的官员队伍和民主治理并不矛盾，前提是这支官员队伍完全建立在功绩制基础上，在依法治国的前提下，全心致力于公民服务和社会长远利益。

有理由认为，民粹主义式的蛊惑言辞是加剧一些地区危机的一个重要因素，它巧妙地将国家机构中存在的“官僚主义”与坚持价值和专业化原则

的公务员混为一谈。遗憾的是,向“大政府”的宣战毁掉了几十年改革的成果(Moynihan and Ingraham, 2010: 229—37),导致了公务员中的庇护主义和政治化(Herbert, 2011: A29)。为抨击大政府提供理论支撑的还有一个管理主义的核心信条,那就是将公民视为“顾客”,相应地,政府本质上与私营企业没有不同,可以以企业模式行事。按照这种观念,政府和私营企业一样,做着为公众提供公共服务的“生意”。企业的成功主要取决于“客户满意”。公民个体首要且根本的角色是“顾客”,期待从政府的施舍中获益。他/她作为一个公民和社区成员的身份被弱化了。

像其他简单概括一样,上述观念无疑包含了一定的道理。但这样过于简单化的观点,往往会掩盖和混淆政府的重要方面,而这些方面触及民主治理的本质。没有系统学习过宪法课程的人也知道,政府的活动不限于行政部门,还包括司法和立法机构,以及其他许多方面。民主治理概念日益突出公民社会的作用,强调公民参与,强调有组织的社区(包括少数民族)与政府(核心及其外围)的互动,通过协商过程共同制定并执行公共决策。

这些方面取得成功的一个基本前提是,政府加大投入以提升基层社区管理机构的能力和公信力。包容度、透明度和问责制是任何一项公共活动成功的关键。对选举的操纵会把所有反对派排除在立法机构之外,其结果必然会损害选举本身的声誉,破坏公众的信任(Shehata, 2011: 29)。选举是一种有效手段,人们借以表达政治偏好或选择自己的代表。

同样,协商过程的缺失或者装潢门面的形式主义协商会导致相似后果,公民感到他们与权力之间的鸿沟不可逾越,很快产生隔阂、冷漠和犬儒主义。人们普遍认为,最近几个月相继倒下的几张多米诺骨牌,实际上都是自我隔离和孤立的结果,他们构筑权力象牙塔,谄媚者在其中大行其道。为规避公众批评和社会组织的压力,一些政府极尽压制破坏之能事,甚至赤裸裸贿赂这些社会组织为己所用。

“完全靠压制来应对社会不稳定会使这个世界更不可测、更加危险”(Taleb and Blyth, 2011: 33)。在民主治理的过程中,我们有时会被迫在短期收益和可持续结果之间做出抉择。依然影响着世界的危机给我们的经验教训是,要避免落入一个陷阱,即为了追求短期利益而损害长期社会经济发展和民主治理制度建设。

说显然要比做容易得多。政府领导人面临着多重压力和约束,迫使他们热衷权宜之计而非关注战略方向和未来愿景,而后者才是负责任的政治家的必备品格。机会主义懈怠和对做假账等行为的宽容是金融危机的根源,也是政治家品格缺失的鲜活例证,即把短期利益置于共同利益之上,让少数人无节制地追求私利而损害大多数人利益。这也进一步证明,忽视人性弱点和人的趋恶倾向有多么危险。我们必须警惕种种借“自由”名义为

利益集团或个人腐败创造机会的说辞，这些人往往是既得利益者。

规章制度是公共生活廉洁的一个必要的先决条件，既是民主治理的组成部分，也是一个有效的工具。我们需要用它来遏制随意行政行为和腐败问题，它们近年来在世界各地困扰着公共生活。更重要的是，我们需要用民主治理中的规章制度来确保公共利益高于特殊利益，我想大胆加上一句，确保公共生活中“政治位于经济之上”（Farrell and Quiggin, 2011: 103）。无论如何，我们都需要重新挖掘“公民”更深层次的含义，以及与之密切相关的“社区”的重要性（Nabatchi, 2010: s309—11）。

三、政府和治理：两个相互冲突的模式

如果说民主治理有什么独特意涵，那就是突出公民的作用，强调作为社区成员的公民应该担负责任，在需要他们自己解决的问题上掌握主动，作出决定，因为这些属于公共领域的问题。有人可能会说，这是几个世纪前就有的老观念，但是，正是最近频繁发生的重大危机，使这一老观念重新受到关注。在一些国家，公民自发行动被视为一种威胁，往往受到密切监视、劝阻或压制；相应地，削弱公民社会、镇压工会运动、监视所有活动，甚至用腐败手段拉拢赎买，成了维护社会稳定的主要方式。毫不奇怪，“力图控制一切”必然伴随着政府日益增加的脆弱性和经济的停滞（Slackman, 2011: A. 11）。当然也有例外，有些国家的政府并非民主体制，在一段时期内也表现良好。但我想强调的是，这些不民主的体制容易导致社会动乱和腐败现象的发生。

仅仅几周时间就足以让延续几十年的政权溃败。社会动乱不仅暴露出威权体制的脆弱性，而且展示了公民社区强大的自我组织能力和巨大力量——一旦他们决定要掌握自己的命运。正如当地一位观察家所言：

“埃及骚乱让人震惊的是示威者对‘社区’理念的热情……在一个因当权者颜面扫地而陷入困境的国家……人们自发组织起来保护自己，宣称……‘这就是埃及人民’。”（Shahid, 2011: A7）

从埃及、突尼斯到遭受海啸重创的日本，社区采取措施积极缓解危机带来的痛苦，保障基本公共服务的持续运转，甚至确保了普通民众的安全（Boswell, 2011: 14）。从一系列危机中可以得出的经验显而易见：一方面，强权政府用暴力压制和腐蚀拉拢换来的“稳定”只是一种虚假的幻象；另一方面，应该重新评估公民社会在民主治理中的重要作用。尽管一直在宣称推进“草根参与”，我们尚未找到一种与社区和公民进行建设性对话的有效方式，借以恢复公众对伙伴关系的信任，取代以往的相互猜忌以及可能导致的对立关系。

我们需要一场范式变革吗?考虑到近来在一些国家动乱和危机中政府行政体制暴露出来的不足,这样的变革是必要的。尽管我们从来不吝啬民主治理的说辞,但危机暴露的核心问题并非绩效差距和服务供给上的缺陷,而是太多国家存在着“民主赤字”。可以认为(也是本文的主要观点),民主赤字是两种模式冲突的结果,每一种模式都有各自的道理和效用,同时各自存在着巨大缺陷。简言之,我们所关注的政府(或治理)的两种模式包括旧的“技术官僚模式”和较新的“市场或商业管理模式”。

技术官僚模式是工业时代的产物,强调经济性、可预期性、效率和效益等价值,因而适应那个时代的需要。其负面效应在于,它强化了政府像一台机器的印象。在危机此起彼伏的当今时代,这会导致一种观念:整个世界就像一台破损的机器亟待“修理”,但“修理”只能用一种方法。更糟糕的是,它会产生对技术方案——可以称为“尖端技术”——的过度信任,似乎它们能够在任何时候解决任何问题。人们热衷于开发“万灵丹”式的解决方案,大量咨询专家涉足公共治理领域,推广“最佳实践”,推销医治疾病的灵丹妙药(Walker et al., 2011: 707—17)。

很难将所有改革需求和改革呼声归于一个终极原因,也很难找到一种可以解决所有问题的“尖端技术”。举两个例子,在欧洲和东亚大部分地区,政府面临的问题并非公共服务,民主赤字并不是源于公共行政的缺陷,而是私人利益群体能够有效逃避监管,在与政府交往的过程中实现利益最大化。利益集团利用民主治理过程来追求自身利益不仅有恃无恐,而且表现出巨大的能量。这一问题在世界上许多地区普遍存在,包括一些经济发达的民主国家。

目前困境很难用对政府机器简单“焊补”的分法得到“修复”。在许多发达国家和发展中国家,正是这种简单化思维和商业管理模式在力推公共服务的合同外包,相应地导致了公共行政的弱化(Stanger, 2009)。力推合同外包并不总是出于效率和效益最大化目的,在很多情况下,它是为了促进私人集团的利益。早在50年前,前美国总统艾森豪威尔在其离任讲话中曾指出,“军事—企业联合体”中潜伏着许多危机(Ledbetter, 2010: A35; Roberts, 2010: A13)。遗憾的是,这一论断对当代政府仍然适用。

与“政府机器”概念相关的一个观念是把社会视为“人造物”,个体聚在一起要么出于自我保护目的(因为世界是个丛林),要么为了从共处和社交中获得最大利益(宽厚仁慈的社会观)。虽然从许多方面看不完全符合事实,但这种原子论观点确实有其益处,它催生了人权信念和有限政府的思想。这一观念未能做到的是给“共和”概念赋予实质性内容。真正的共和应该是公民社区掌握自己的命运,在公共事务管理中担负领导角色。尽管嘹亮的号角声会在法国国庆日和其他场合如期响起,但法国大革命并没有

充分缩小公民与强势政府之间的鸿沟和不平等。国王或皇帝的“子民”并没有像期望的那样真正转变为共和国的公民。事实上，“管理对象”(subject)一词从来没有从当代词典中消失。

随着管理者和被管理者的分野被固化，强势国家和“被管理对象”之间的距离变得难以逾越。在这点上，仍然沿用“管理对象”这一概念的现代理论难辞其咎。无论是法治还是对 3E(经济、效率、效益)的追求，虽然它们至关重要，但是都没有削弱有关国家的基本信条：要求仁慈的国家将公民视为被监护人，给予并且维护他们的权利，但同时强调对权威的尊重与服从。早期权利(言论和集会自由、生命权、自由以及追求幸福的权利)常常被看作是“正式权利”。当然这些也是基本权利。因此，1948 年 12 月 10 日的《世界人权宣言》(以下简称《宣言》)对这一系列权利予以确认。尤其重要的是，《宣言》第 21—29 条强调“人民的意愿”是合法性的基础，法律面前人人平等，通过一系列社会福利体现“追求幸福”的权利，而且明确了社区在自我实现和经济社会发展中的角色。

得益于其中的 9 项条款(加一句，30 条中的 9 条)，《宣言》中居主导地位的个人权利与个人的“社区义务”被结合起来了(Art. 29)；社区角色与追求分配公平、创造“自我实现”条件等需求被结合起来了。这种“社区”和“公民”关系的新观念在 1948 年的初期阶段并没有被广泛认可。洛桑大学教授皮埃尔·德·塞纳克莱斯(Pierre de Senarclens)曾指出，这份经典的《宣言》以 17 世纪的自由思想为基础，提出了一种普世的“人”的样板；做命运的主宰，至少努力掌握自己的命运，用怀疑的目光看待国家和有组织的社会，视其为威胁和障碍。除了这 9 条(21—29)外，《宣言》中很少谈及几个世纪以来“人”与社会关系模式的演变。尽管如此，作为事后添加的这最后几条，也经历了一段曲折的历史。尤其是近年来，它们对有关社会、经济和政治等权利的有关著述没有产生重大影响。《非洲宪章》可能也会是同样的情况。

四、政府管理的市场模式

20 世纪 80 年代以来，政府管理的市场模式一直占据主导地位。这一模式似乎没有功夫或没有兴趣关注公民权利，诸如充分就业、工作权和休息权、加入工会捍卫来之不易的权利和利益等。相反，市场模式的基石是原子社会观，公民个体对不断扩张的大政府深恶痛绝，对工会也持有敌意。国家被视为问题“本身”，甚至社区的合法性也只获得勉强承认(Friedman, 1993; Hayek, 1944, 1960)。按照这一原子社会观，社会归根到底由“非社会”的个人主义者所构成，公民关注的仅仅是自我发展，安逸……和自我满足。