



全球化时代的国际公共管理

理论构建与事实阐释

张磊◎著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

全球化时代的国际公共管理

理论构建与事实阐释

张 磊◎著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书尝试回答：国际公共管理活动的发展轨迹是怎样的？为何进行国际公共管理？如何进行国际公共管理？

全书共分七章，主要内容包括：国际公共管理的逻辑起点、历史变迁、制度基础，国际公共管理的主体和过程，力求勾勒出国际公共管理活动的发展轨迹，分析国际公共管理动因、基本模式和工具选择，从整体上构建全球化时代国际公共管理的理论框架，并对国际事务中的一些具体案例进行解释。

本书可为从事国际关系、国际政治、外交学、国际法、公共管理学领域学习和研究者提供参考，也可供对政治学、国际事务感兴趣的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

全球化时代的国际公共管理：理论构建与事实阐释/张磊著.

—上海：上海交通大学出版社，2016

ISBN 978-7-313-16004-1

I. ①全… II. ①张… III. ①公共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 252122 号

全球化时代的国际公共管理：理论构建与事实阐释

著 者：张 磊

出版发行：上海交通大学出版社

邮政编码：200030

出 版 人：郑益慧

印 制：虎彩印艺股份有限公司

开 本：710mm×1000mm 1/16

字 数：305 千字

版 次：2016 年 11 月第 1 版

书 号：ISBN 978-7-313-16004-1/D

定 价：59.00 元

地 址：上海市番禺路 951 号

电 话：021-64071208

经 销：全国新华书店

印 张：17.75

印 次：2016 年 11 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者：如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话：0769-85252189

本书是上海外国语大学校级重大课题(KX161044)成果

本书是上海外国语大学本科教改一般项目(XBKJGYB1301)成果

目录

第一章 绪论	1
一、问题的提出	1
二、核心概念	7
三、研究综述与研究意义	19
四、研究方法与分析框架	28
第二章 国际公共管理的逻辑起点：公共物品与国际公共物品	34
一、何为逻辑起点	34
二、公共管理的逻辑起点	35
三、国际公共管理的逻辑起点	43
四、公共物品与公共管理	50
五、国际公共物品与国际公共管理	55
第三章 国际公共管理的历史变迁：发展轨迹与时代特征	62
一、古代国际公共管理	63
二、近代国际公共管理	72
三、现代国际公共管理	77
四、全球化时代国际公共管理	81

第四章 国际公共管理的制度基础：理论内涵与制度结构	91
一、多元视角下的制度问题	91
二、国际公共管理的制度理论	98
三、国际公共管理的制度结构	113
第五章 国际公共管理的主体：行动者与政策网络	124
一、政策网络理论视野中的行动者	125
二、政策网络与国际关系	134
三、政策网络中的国际公共管理主体	139
第六章 国际公共管理的行为构建：动因与资源	165
一、国际公共管理的动因	165
二、国际公共管理的资源	180
第七章 国际公共管理的过程：模式与工具	214
一、国际公共管理的模式	214
二、国际公共管理工具与工具选择	231
结语 国际公共管理与中国的对外战略	246
一、研究回顾	246
二、国际公共管理视域的中国对外战略	250
三、研究展望	254
参考文献	255
索引	275
后记	277

一、问题的提出

(一) 研究背景

全球化对人类社会产生深远影响,在带来经济繁荣、政治沟通、文化融合的同时,也使国际社会前所未有地面临一系列超越国界的公共问题。

案例一:1994年墨西哥外资减少、资金外流、外汇储备锐减、货币大幅度贬值、股市下挫、金融市场完全失控。不久,危机波及到拉丁美洲其他国家的金融市场。1997年,一场更加猛烈的金融风暴席卷东南亚地区,世界银行《全球金融发展1998》报告估计,东南亚地区的股市价值暴跌,流失财富约7 740亿美元,经济水平倒退了约10年,相当于发生了一场局部战争的损失。与此同时,这场危机不断深化,短短数月,扩散至全球数十个国家。1998年大多数东亚国家经济出现了7%作用的负增长,亚洲地区GDP减少3万亿美元,股市市值损失2万亿美元。俄罗斯经济增长率从1997年的0.4%滑落到1998年的-0.7%。全球经济增长率总体下降1.2%。2008年末,又一场全球性的金融危机爆发,经济学家们认为其危害程度可与1929年的大萧条相比。2009年2月世界出口总值与2008年同期相比,下降幅度超过了30%,石油价格从2008年7月到9月间下跌了69%^①。

案例二:《千年生态评估》提出人类生命系统的60%已经处于崩溃状态之中。随着人口的增加,到2050年地球生态环境的退化将进一步恶化。目前,海洋和森

① 王铁军:《全球治理机构与跨国公民社会》,上海:上海世纪出版集团,2011年版,第1页。

林对碳的吸收,每年达到 30 亿到 35 亿吨,而每年排到空气中的碳达到了 70 亿吨。如果目前的趋势维持下去,这将使每年的碳排放量达到 140 亿吨,最终将导致温室效应失控。全球气候加速变暖,厄尔尼诺现象频繁,旱涝异常,海平面持续上升,小岛屿国家面临灭顶之灾。在不少国家,大范围的森林植被被破坏,二氧化碳的吸收量因此减少。大规模砍伐森林造成严重的水土流失,引发洪涝、泥石流和水土沙化。全球的荒漠化面积已占陆地面积的四分之一以上,影响到 100 多个国家、地区和全世界六分之一以上的人口。据美国世界观察所统计,每年各种生态难民达到 1 000 万以上^①。

案例三:禽流感是进入 21 世纪之后在全球迅速蔓延的一种传染病。这种感染禽类的病毒性感冒的致死率非常高。人类接触 H5N1 病毒感染的家禽及其粪便,或直接接触 H5N1 病毒都会受到感染。1997 年,中国香港报告了首例人感染 H5N1 病毒死亡事件。此后,疫情开始向世界其他地区扩散,在东亚一些国家和地区、北美、欧洲和西亚,相继出现禽流感疫情,并发现人感染禽流感死亡事件。以 2003 年至 2005 年 12 月为例,全世界共有 140 多人感染禽流感,其中 80 多人死亡。由于禽流感病毒的变异性极强,一旦出现易于传播的禽—人病毒亚种或人—人病毒亚种,将对全人类造成重大威胁^②。

禽流感的扩散

- 1997 年 5 月,香港 6 人感染神秘病毒死亡,后来确定为 N5H1 病毒,其中 1 名 3 岁男童为人类感染该病毒死亡的首例。
- 2003 年 12 月,韩国证实暴发禽流感病毒。荷兰一名兽医在发现出现疫情的养殖场后身亡。
- 2004 年 1 月,越南疑似感染禽流感的死亡人数增为 13 人。另外,老挝、柬埔寨、日本、中国、巴基斯坦和泰国也暴发疫情。
- 2004 年 2 月,美国与加拿大证实出现一起死亡案例。
- 2004 年 8 月,越南证实出现三起人类死亡案例,马来西亚也暴发疫情。
- 2005 年 1 月,柬埔寨传出一起人类死亡案例。后续还有人员死亡。
- 2005 年 3 月,朝鲜正式宣布受到禽流感影响。

① 俞正梁:《国际关系与全球政治》,上海:复旦大学出版社,2007 年版,第 149-150 页。

② 李少军:《当代全球问题》,杭州:浙江人民出版社,2006 年版,第 197 页。

● 2005年7月,印尼宣布首例人类感染禽流感死亡案例。至2006年初,共有16人死于禽流感。

● 2005年8月,疫情扩散至哈萨克斯坦、蒙古、俄罗斯的西伯利亚地区。

● 2005年10月,罗马尼亚、土耳其、希腊相继暴发疫情。

● 2006年1月,伊拉克暴发禽流感疫情。

面对这些挑战,既需要国家间广泛的共识,更需要密切的国际合作与集体行动。

长久以来,对国际事务的研究主要属于国际关系的学科范围^①。现代意义上的国际关系学产生于20世纪初,它从哲学、历史学、法学等学科中分离而出,是现实的国际社会的斗争与合作在人们观念上的反映,也是人们对国际问题认识日益深化的产物。国际关系范式主要研究对象是以国家为主的各类国际行为主体间的关系。具体而言主要有三类关系:第一类是国家与国家的关系。这种关系既包括合作关系也包括冲突关系,既包括双边关系,也包括多边关系;第二类是国家与非国家行为体的关系。这种关系包括主权国家与政府间组织的关系,如成员国与所参加的国际组织的关系,或是一个国际组织与组织外国家的关系。也包括主权国家与国际非政府组织的关系,例如主权国家与国际红十字会之间的关系。还包括主权国家与非国际行为体中的经济组织例如跨国公司之间的关系;第三类是非国家行为体之间的关系。这种关系包括各类国际组织之间的关系、非政府组织之间的关系、国际组织与非政府组织之间的关系、这两类国际组织与跨国公司之间的关系等。作为关系导向的国际关系范式,有利于加深我们对国际问题的理解,但其侧重于国际关系产生、发展、演变的一般规律和特点,比较接近于大理论(grand theory)^②。对于类似于我们前面提出的涉及具体问题的案例而言,国际关系虽可以提供一些思考的背景性内容,但总体而言相过于宏大,对问题的解决所起的作用比较间接。

① 国际关系(international relations)与国际政治(international politics)、世界政治(world politics)在用法上稍有区别:国际关系比较侧重国家间关系;国际政治集中关注国际关系中的政治关系;世界政治含义更广泛,既涉及国家行为体,有涉及各种非国家行为体。不过,在许多情况下,这几个概念的使用并没有严格区别,经常互换。参见 Michael Brecher, "International Studies in the Twentieth Century and Beyond", *International Studies Quarterly*, 1999(2), p. 214。为了使用方便,本书不进一步做细致区分,统一使用国际关系这个学科名称。

② 秦治来:《国际政治系简明教程》,杭州:浙江人民出版社,2006年版,第8页。

国际关系的基础性问题^①

- 人性应如何界定？
- 个人与社会的关系如何？
- 社会之间的关系如何？
- 国家的特征是什么？
- 国家的作用应该是什么？
- 国际社会的规范应该是什么？
- 国际社会应该如何加以构建以便实现有序？

对国际事务进行研究的另一门学科是国际法学。如果说国际关系注重国际行为体的关系导向，国际法学则立足于规范导向。边沁(Jeremy Bentham)将其称作“国际法理学”，他指出：“涉及到人的行为受法律调整的政治性质而言，在任何情况下，这些人要么属于同一国家，要么属于不同国家。前者的法律是国内的，后者是国际的法理学^②。”路易斯·亨金也强调国际法是国际政治体系的规范表述。他写道：

“为了确定国际法的特点及其与国际政治体系的关系，以国内法作为一个比喻是有益的。国内的法律，比如荷兰的、美国的、尼日利亚的法律，是该国国内社会的政治体系的表述。国内法是由服务于该社会诸目标的规范、标准、原则、体制和程序所构成的。法律建立和维护秩序，加强可预见性，保护个人及其财产和各种利益，促进人民的福利，乃至进一步促进其他社会的价值。同样，可以推理，国际法是国际社会及政治体系的产物。国际法也是由规范、标准、原则、体制和程序所组成。如同国内法，国际法的宗旨也是建立和维护秩序，加强可预见性，保护‘个人’及其财产和各种利益，乃至其他价值。但是国际社会的，乃至进一步促进其他社会的价值。但是，国际社会的‘个人’不是单个的人，而是各种政治实体，即主要是国家。该社会是国家间的体系，是各国国家的体系^③。”

可见，国际法的研究对象是作用于国际社会，对国际行为主体间关系产生影响的规范，其重心是如何构建调整国际行为主体间关系的有法律约束力的原则、规则

① [美]卡伦·明斯特：《国际关系精要》，上海：上海世纪出版集团，2007年版，第3页。

② Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, London: Methuen, 1970, p. 296.

③ [美]路易斯·亨金：《国际法：政治与价值》，北京：中国政法大学出版社，2005年版，第6页。

和制度。现实中,国际行为主体间关系是十分复杂的社会关系。从国际行为主体的数量来看,其关系有双边关系和多边关系;在双边关系中,还可分为普遍关系、区域性关系和某些特殊关系。因此,受其影响,国际法也包括一般国际法、区域国际法和特殊国际法^①。一般国际法是基于普遍关系,对于一切国家都有约束力的规则的总体。特殊国际法与某些特殊关系对应,只约束两个或少数国家。区域国际法基于区域性关系,是区域的国家之间发展起来并适用于它们的规范。由此可见,对于我们前面提到的几个涉及具体问题的案例,规范导向的国际法能够提供某种原则、规则和制度框架,但对于问题的解决尚存一段距离。

对国际问题进行研究的第三种范式为国际公共管理范式。戴维·罗森布罗姆在对公共事务的研究中^②,为了使人们对公共事务的复杂特质有一个更为深刻和更加全面的理解,曾提供了一个新的知识框架。这个框架由三条相对分明的途径组成,各自对公共事务的研究有着不同的阐述^③。第一条是政治途径,强调对公共事务的处理是一种政治过程,而政治的内涵就是一种社会关系^④。第二条是法律途径,强调将公共事务的处理归于法律范畴,而法律是一种制度和规范^⑤。第三条是管理途径,把对公共事务的处理视作一种管理行为,涉及组织、预算、决策、执行等因素。与对国内公共事务处理的三条途径相对应,对国际公事务的处理也可以形成三种范式。与政治途径相对应的是,在国际层面是以关系为导向,以政治关系为核心的国际关系范式;与法律途径相对应,在国际层面是以规范为导向的,国际

① [英]詹宁斯·瓦茨:《奥本海国际法(第一卷,第一分册)》,北京:中国大百科全书出版社,1995年版,第3页。

② 公共行政和公共管理在内涵上有一定的区别,但也有学者提出,无论在英文和中文中,administration(行政)和management(管理)这两个词是近义词,可以互换使用。因此公共行政和公共管理相近。参见陈振明:《公共管理学》,北京:中国人民大学出版社,2003年版,第2页。夏书章也将公共行政一词等同于公共管理,参见夏书章:《行政学新论》,北京:中国政法大学出版社,1986年版,卷首语。本书为了使用方便,将公共行政与公共管理通用。以下相同。

③ [美]戴维·罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,北京:中国人民大学出版社,2002年版,序言。

④ 相当多的学者将政治的定义与社会关系紧密相连。罗伯特·达尔认为,政治就是“任何重大程度上涉及控制、影响力、权力或权威的人类关系的持续模式”。孙关宏提出“当代政治是一定的经济基础之上的社会公共权力的活动、形式及其关系”。参见孙关宏:《政治学概论》,上海:复旦大学出版社,2003年版,第13页。马克思认为,政治是一种具有公共性的社会关系。“人们的政治关系同人们在其中相处的一切关系一样自然也是社会的、公共的关系”。参见马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》第4卷,北京:人民出版社,1958年版,第334页。

⑤ 沈宗灵指出,法律是调节人的行为或社会关系的规范,是出自国家的社会规范,是规定权利义务的社会规范,是由国家保证实施的社会规范。参见沈宗灵:《法理学》,北京:高等教育出版社,1994年版,第31-34页。

法范式；那么与管理途径相对应，在国际层面则是国际公共管理范式。对此，王乐夫教授认为^①：

“这类超越民族国家地理疆域的国际层面的公共事务一般被视为国家与国家之间的公共事务，其研究往往为国际政治与国际关系学界所主导，对策亦是从高级政治领域内寻求。这类事务由于突破了民族国家的主权范围而在世界范围内又不存在一高级权威，往往不能得到有效的治理。人们要么寄希望于全球范围内统一的中央权威的形成，要么寄希望于各国间的一纸条约而对违规者一筹莫展。各国政府以国家地理疆界为基础解决问题的狭隘个体理性模式导致全球问题的潜在恶化，全球公共利益经常不能够得到应有的维护。而且，将一切公共事务上升到政治的高度容易煽动不必要的狭隘的部落仇外情绪，使本可通过协商与妥协达成的集体行动化为泡影。因此，有必要在国际公共事务的研究中更多地采用公共管理的视角，公共管理研究也应该更多地将这类公共事务纳入到自己的视野之中。”

从这个角度而言，为了理解国际公共事务领域的集体行动，作为国际关系、国际法与公共管理范式的交叉点，国际公共管理开拓了一个新的视野^②。

（二）主要问题

根据以上思考，本书立足于国际公共管理范式，试图回答的主要问题是：“如何在理论上构建一个国际公共管理的分析框架，并以此来解释国际事务的事实？”这个问题可以被细分为几个子问题，本书的结构就基于对这些子问题的回应：

（1）国际公共管理活动在历史和思想进程中起点是什么，发展的轨迹如何？通过对这个问题的考察，发掘国际公共管理的逻辑起点，展示其历史变迁，描述其时代特征。

（2）谁来进行国际公共管理，管理活动的规范性框架是怎样的？通过对这个问题的回答，将厘清国际公共管理的主体问题，确立国际公共管理主体的角色和定位，并阐述规范国际公共管理主体彼此间关系的制度基础。

（3）为何进行国际公共管理，以何进行国际公共管理？通过对这个问题的思考，探索国际公共管理的动因，描述国际公共管理的行动资源。

① 王乐夫，刘亚平：“国际公共管理的新趋势：全球治理”载《学术研究》2003年第3期，第53页。

② 王乐夫等：“全球化背景下国际公共事务管理主体合法性思考”，载《中山大学学报（社会科学版）》2003年第1期。

(4) 如何进行国际公共管理? 通过对这个问题的研究, 将分析国际公共管理几类模式, 思考国际公共管理的工具和工具选择。

(5) 中国如何参与国际公共管理? 通过对此问题的审视, 将本书的落脚点放在国际公共管理与中国的对外战略选择上, 从而形成政策建议。

二、核 心 概 念

概念是人们对事物或现象的抽象概括^①。概念在研究中的功能是^②: 一方面, 它可提供一种观察或勾画那些无法直接观察到的事物的方式, 其抽象性对于理论有着重要的作用^③。另一方面, 概念的发展为研究者提供了一种思想网络, 将各种单个的研究成果相互连接, 并使得不同时期的经验得以组织和再组织。正是其所形成的思想网络, 指引着各个领域的具体研究^④。因此, 概念是理论构建和发展的基石。本书的理论展开也需要界定一系列核心概念。

(一) 管理

1. 概念界定

管理是人类社会中最重要活动之一, 它伴随着群体形成而产生。在古汉语中, 管与理分开, 管, 指长形中空之物, 由于古代钥匙为管状, 引申为掌管, 再进一步引申为管辖。理, 指治玉, 即顺着纹理把玉从石头中剖分出来, 后引申为条理、道理、治理、办理等意思。所以, 管理放在一起, 意思是管辖、办理、治理。西方学者的界定, 主要从以下观点出发:

1) 决策观

赫伯特·西蒙(Herbert Simon)认为, 管理就是决策^⑤。他把决策分为四个阶

① 林聚任等:《社会科学研究方法》, 济南: 山东人民出版社, 2008 年版, 第 58 页。

② 风笑天:《社会学研究方法》, 北京: 中国人民大学出版社, 2005 年版, 第 26 页。

③ 概念的抽象性对于理论的作用, 可以以牛顿所界定的重力概念为例。许多世纪以来, 人们经常看到苹果从树上掉下来, 但却不能真正理解这一现象发生的原因。直到抽象的“重力”概念被牛顿构建, 人们才找到答案。同时, 它还使许多类似现象在重力概念的范围得到说明。

④ 举例来说, 生物学中染色体和基因概念的形成了某种模式, 它一直指引着这个领域中的研究。而文化、制度、地位、角色等概念而形成的思想网络, 则一直指引着社会学领域的研究。

⑤ [美]赫伯特·西蒙:《管理决策新科学》, 北京: 中国社会科学出版社, 1982 年版, 第 37 页。

段：第一个阶段，调查情况，分析形势，搜集信息，找出决策的理由；第二阶段，制订一系列可能的行动方案，以应对面临的形势；第三阶段，在各种可能的行动方案中进行抉择，确定比较满意的方案，付诸实施；第四阶段，了解、检查过去所抉择方案的执行情况，作出评价，制定新的决策。

2) 环境观

哈罗德·孔茨(Harold Koontz)提出，管理就是设计并保持一种良好环境，使人在群体里高效率地完成既定目标的过程^①。孔茨将这一定义展开为：首先，作为管理人员，需要计划、组织、人事、领导、控制等管理职能。其次管理适用于任何一个组织机构，适用于各级组织的管理人员。第三，所有管理人员都有一个共同的目标：创造盈余。最后，管理关系到生产率，即效益和效率。

3) 激励和协调观

科学管理之父弗雷德里克·泰勒(Frederick Taylor)把管理界定为：就是确切知道要别人去干什么，并注意使他们用最好、最经济的办法去干^②。斯蒂芬·罗宾斯(Stephen Robbins)提出，管理就是通过协调其他人有效率和有效果地实现组织目标的过程^③。

2. 管理的特性

通过对管理定义的阐释，可以发现其特性。

(1) 目的性。管理是人们有目的的活动。管理的目的就是为了通过组织的力量有意识地实现某个或某些个体自身无法达成的目标。

(2) 动态性。管理目标的实现是在特定时空环境中的一个动态过程，需要在变动的环境与组织行动中消除各种不确定性。从这个角度而言，管理是一种实践，它不是停留在书面上的东西，而是现实中的操作，其核心不在于“知”而在于“行”，其验证不在于逻辑，而在于成果。

(3) 有效性。管理应当是有效的。也就是说，管理要同时注重效率和效果。效率是输入与输出的关系，效果就是组织目标的实现与否。效率涉及组织活动的方式，效果涉及组织活动的结果。两者结合意味着，在达成目标的过程中注重成本与收益的比较，进行投入产出的衡量。

① [美]哈罗德·孔茨等：《管理学》，北京：经济科学出版社，1998年版，第2页。

② [美]F·泰勒：《管理管理原理》，北京：团结出版社，1999年版，第104页。

③ 周三多等：《管理学》，上海：复旦大学出版社，2009年版，第10页。

(4) 协调性。管理的本质是协调,它包括两方面的内容:在组织内部,有各类资源,例如人、财务、信息、技术等因素的协调。在组织外部,存在组织与外部环境的协调。环境包括:生态环境、自然环境、社会制度、生活方式、意识形态等因素。

3. 管理的职能

20 世纪初,现代管理理论创始人法约尔(Henri Fayol)提出,所有的管理都履行五项职能:计划、组织、指挥、协调和控制^①。在此基础上,哈罗德·孔茨将其修正为:计划、组织、人事、领导和控制^②。斯蒂芬·罗宾斯进一步将管理的职能简化为四种:计划、组织、领导和控制^③。计划职能(planning)包括确定组织目标,制定战略,将计划逐层展开,以便协调和将各种活动一体化。组织职能(organizing)包括决定组织要完成的任务是什么,谁去完成这些任务,怎么去做,向谁报告等。领导职能(leading)包括指导、协调和激励组织成员,选择最有效的沟通渠道,解决组织成员之间的冲突。控制职能(controlling)包括对组织活动进行监控以确保其按计划完成。

(二) 公共管理^④

1. 概念界定

一般而言,管理可分为公共管理和私人管理(私部门管理、商业管理、企业管理)^⑤,

① [法]法约尔:《工业管理与一般管理》,北京:中国科学出版社,1980 年版,第 10 页。

② [美]哈罗德·孔茨等:《管理学》,北京:经济科学出版社,1998 年版,第 13 页。

③ [美]斯蒂芬·罗宾斯:《管理学》,北京:中国人民大学出版社,1997 年版,第 8 页。

④ 公共行政和公共管理在内涵上有一定的区别,按照陈振明的观点,公共行政是指政府特别是执行机关为公众提供服务的活动。行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由政治家指定的政策和法律,其关注焦点是过程、程序以及将政策转变为现实的行动,具有内部取向,倾向关注机构内部。公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动,它主要关注的不是过程、程序和遵照别人指示办事,并非内部取向,而更多地关注取得的结果。过去 20 年中,过去被称作公共行政的活动,现在更经常被称为公共管理活动。参见陈振明:《公共管理学》,北京:中国人民大学出版社,2003 年版,第 4 页。不过,如前所述,本书为了使用方便,将公共行政与公共管理通用。以下相同。

⑤ 虽然有不少区别,公共管理与私人管理也有许多相同之处,所有组织的管理都包含了整个团体合作性的活动,所有的大组织,无论是政府部门、医院、大学还是工厂、企业都必须履行一般的管理职能,如计划、组织、人事等。在一些公共管理学者眼中,公共管理与企业管理不存在本质上的差异,他们称其为类同管理(generic management),参见张成福等:《公共管理学》,北京:中国人民大学出版社,2007 年版,第 12-13 页。

前者属于公域,后者应用于私域^①。公共管理的概念界定有几个不同的视角:

1) 组织结构视角

现代西方国家政治制度有些按照三权分立原则构建组织机构,并使立法、行政、司法三权配置互相制约、达到平衡。对应于三权,公共管理与行政权紧密相连。基于此,美国学者威洛比(William Willoughby)将其界定为“政府组织中行政机关所管辖的事务”^②。菲利克斯·尼格罗(Felix Nigro)和劳埃德·尼格罗(Lloyd Nigro)将概念的主体范围进一步拓展,认为它“包括所有三个部门,是执行、立法和司法三个部门,以及它们的相互作用”^③。

2) 政治与行政关系的视角

古德诺在《政治与行政》一书中提出,政治是政策的制定,行政是政策的执行^④。这是从政治—行政两分法的角度出发的公共管理界定,突出了公共管理对于国家意志的执行功能。罗森布罗姆偏重此视角,认为公共管理(公共行政)“主要集中于政府的行政部门,主要关心法律的执行”。

3) 管理视角

伦纳德·怀特提出,公共管理(公共行政)就是对公共事务的管理,其目的就是使公共计划得以最迅捷、最经济、最圆满地完成^⑤。竺乾威认为,公共管理就是国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动^⑥。王惠岩也把公共管理界定为,以公共事务为主要对象的管理活动^⑦。王乐夫对公共管理的理解为,是公共管理主体为解决公共问题,实现公共利益,运用公共权力对公共事务施加管理的社会活动^⑧。

① 公共管理在许多方面与私人管理存在差别,主要体现在以下几个方面:①目的不同。公共管理的使命是为公众服务,追求公共利益;而私人管理以营利为目的,追求自身的利润。②效率观不同。与在市场中依靠竞争获得生存和发展机会的企业相比,政府部门资金大多来源于财政拨款,缺乏削减开支和提高效率的动因。因此公共管理缺乏竞争压力,其效率意识不强。③责任约束不同。现代企业的运作多遵循契约自由和意思自治原则,私人管理拥有高度的自由裁量权,其责任约束力量多来自市场,市场机制的竞争压力对企业生存、发展的冲击形成了私人管理的责任空间的边界;而公共管理的运作具有明显的政治性和公共性,其责任约束则来自政治问责、社会舆论、民众压力和法律规范。④人事管理的规则不同。公共组织尤其是政府中的人事管理系统比私人组织复杂和严格得多。参见陈振明:《公共管理学》,北京:中国人民大学出版社,2003年版,第5-6页。

② 转引自张金鉴:《行政学新论》,台北:三民书局,1984年版,第6页。

③ [美]菲利克斯·尼格罗,劳埃德·尼格罗:《公共行政简明教程》,中共中央党校出版社,1997年版,第1页。

④ [美]古德诺:《政治与行政》,北京:华夏出版社,1987年版,第12-13页。

⑤ 丁煌:《行政学原理》,武汉:武汉大学出版社,2007年版,第15页。

⑥ 竺乾威:《公共行政学》,上海:复旦大学出版社,2003年版,第2页。

⑦ 王惠岩:“公共管理基本问题初探”,载《国家行政学院学报》2002年第6期,第69页。

⑧ 王乐夫:“论公共管理的社会性内涵及其他”,载《政治学研究》2001年第3期,第78页。

这三个视角都为公共管理概念的界定提供了有益的借鉴。组织结构视角的特点是突出了公共管理的主体,尽管对于主体的确切身份有着争议。其缺点是对公共管理的客体说明得比较模糊^①。政治与行政关系的视角蕴含着功能主义的倾向,强调了国家职能的分工,指出了行政与政治相比所具有的明确地位,突出了行政的执行力,成为西方公务员在政治上保持中立的理论基础。但其缺点是,现实中,政治与行政往往紧密联系、无法简单分割。而且,政治与行政功能分离的假设缺乏与作为国家功能直接承担者的相关国家机构的直接对应性,即实践中并没有一个机构只是单纯行使行政管理职能。这使得政治—行政两分法只是一种纯粹的理论假设,与实践相脱节,丧失了说服力和应用价值。而且,随着行政权的扩张,行政机关日益侵入立法、司法等领域^②,各种传统国家职能之间的界限在历史上从没有截然分开,相反,反而逐渐变得模糊。相对而言,管理视角被接受的程度更高些。因此,综合各个视角和不同学者的界定,本书认为,公共管理就是公共部门对公共事务的管理。

2. 理解公共管理^③

对于公共管理概念的理解可以从几个角度思考

-
- ① [美]戴维·罗森布罗姆:《公共行政学:管理、政治与法律的途径》,北京:中国人民大学出版社,2002年版,第5页。
- ② 曹沛霖称这种现象为“行政集权民主制的趋势”,他认为,第二次世界大战以后,随着西方国家经济、政治、社会和文化的发展,代议民主制逐渐走向行政集权民主制。体现为代议制政府内部权力关系发生变化,行政高度集权和空前扩权,从以议会为中心的权力结构走向以行政为中心的权力结构。参见曹沛霖等:《比较政府体制》,上海:复旦大学出版社,1993年版,第13页。
- ③ 公共管理(public management)、公共行政(public administration)和商业管理(business administration)在英语中的用法存在一个流变的历程。在早期阶段,公共行政与工商管理在思想资源上同源,公共行政(public administration)与工商管理(business administration)都用 administration,本质相同,只是领域不同,管理涵盖对公域的管理和对私域的管理,前者属于公共行政范畴,后者属于商业管理范畴。早期管理学理论的代表人物比如泰勒、法约尔、梅奥、德鲁克同属于工商管理与公共行政范畴,这两者思潮流变也都归于西方管理思想史。参见[美]丹尼尔·雷恩著,李柱流等译:《管理思想的演变》,北京:中国社会科学出版社,1997年版。两者都用 administration 一次,因为这个词在英语中的意思是侍奉、伺候、服侍,都与遵循指令有关,当事人自主决策空间较小。因为,现代企业制度下,管理阶层只是执行董事会的意志,与其对应,现代政治制度下,行政机关只是执行立法机关的意志。第二阶段,两者在用词上开始分流。现代工商管理已从 business administration 变成 business management。管理一词 management 与行政一词 administration 内涵已截然不同。Management 来源于拉丁文 manus 意思是用手操作,引申为“通过自己的行动控制事务的整个过程,并对此承担责任”。诺曼·弗林认为,management 要求管理者通过思考和行动以及利用他人的知识来找出达到一定目标的最佳途径。因此,管理比行政更加主动性。强调企业管理者的创新性和自主空间。可见挂历比行政,根据主动性。第三阶段,学者们提出应该用公共管理(public management)的概念取代公共行政(public administration)的概念,以突出现代公共管理并非仅仅是执行,而是更具主动性,指出,公共管理的概念可以将原先公共行政的规范性取向与管理的工具性取向相结合,也非常注重管理战略设计、管理组织重建和管理艺术提升等方面。