

21 世纪的公共管理：机遇与挑战

第三届国际学术研讨会文集

中山大学行政管理研究中心
澳门特别行政区政府行政暨公职局 主编
澳门大学
澳门基金会

格致出版社 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪的公共管理:机遇与挑战:第三届国际学术研讨会文集/中山大学行政管理研究中心等主编. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2010

ISBN 978-7-5432-1838-3

I. ①2… II. ①中… III. ①公共管理-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 189664 号

责任编辑 麻俊生
美术编辑 路 静

21 世纪的公共管理:机遇与挑战
——第三届国际学术研讨会文集
中山大学行政管理研究中心 等主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 浙江省临安市曙光印务有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 46.5
插页 2
字数 1002,000
版次 2010 年 10 月第 1 版
印次 2010 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1838-3/C·40
定价 95.00 元

编委会名单

(按姓氏笔画为序)

马 骏
杨俭仪

刘伯龙
陈瑞莲

朱伟干
林明基

李崇汾

全球化视域的公共管理

——第三届“21 世纪的公共管理：机遇与挑战”国际学术研讨会纪要

由澳门特别行政区行政暨公职局、中山大学行政管理研究中心、澳门大学、澳门基金会共同主办的第三届“21 世纪的公共管理：机遇与挑战”国际学术研讨会于 2008 年 10 月 14 日至 10 月 15 日在澳门成功举行。前两届会议分别在 2004 年和 2006 年成功举行。

参会者来自美国、澳大利亚、英国、德国、芬兰、挪威、新加坡、韩国、葡萄牙、菲律宾、中国等 11 个国家以及中国的香港、澳门、台湾等地的 140 多位专家学者，包括国家公务员局信长星副局长（现为人力资源和社会保障部副部长）、南京大学副校长张永桃教授、中国政法大学张桂琳副校长以及来自北京大学、中山大学、中国人民大学、吉林大学、复旦大学、东北大学、武汉大学、厦门大学、澳门大学、香港大学、香港城市大学、台湾政治大学等 32 位内地及港澳台著名大学的公共行政专业的院长和系主任。本次会议值得一提的是，来自澳门学界、公务员的论文多达 30 多篇，这是历届会议中最多的一次，且提交的会议论文和相关发言得到了与会人员的较高评价，认为其论文和发言不仅有助于推动澳门公共行政的发展，而且对周边地区和内地也有重要的借鉴意义。

在开幕式上，行政法务司陈丽敏司长代表澳门特别行政区政府致辞，回顾了特区政府的改革历程，尤其提到了 2007 年 6 月特区政府提出的“公共行政改革路线图”，该路线图以优化政策过程及完善政府内部管理为主轴，对未来的改革进行了展望。陈司长指出，公共行政改革是一个永无休止、复杂动态的发展过程，本次会议的举行不但能够推动公共管理的学术研究，亦能让澳门特区的公务人员和本地学者了解公共行政的发展状况，彼此分享研究成果及管理经验。随后，来自七个国家或地区的公共行政学会的嘉宾——中国行政管理学会副秘书长贾凌民教授、美国公共行政学会会长 Donald Klinger 教授、澳门大学当代中国社会科学研究中心主任刘伯龙教授、香港公共行政学会会长方国荣博士、台湾政治大学公共行政系詹中原教授、葡萄牙国家行政学院常务委员会主席 Rui Ferreira Afonso Lucas 工程师、东部地区公共行政组织秘书长 Ms. Patricia A. Sto. Tomas 先后进行了主题发言，对中国的绩效管理改革、信息知识在公共组织中的传递、澳门的医疗政策、新加坡及中国香港的住房政策、葡萄牙政府的绩效评估、菲律宾外出劳务人员的服务与管理等主题发表了精辟的见解。来自中国澳门、香港的几百名公共行政人员和澳门大学的师生到场旁听会议，并就发言和与会学者交流了看法。

一、全球化、社会变迁与公共治理

当前世界全球化、社会变迁与公共治理之间的紧密联系日益引起学者和实践者的广泛关注。由美国次贷危机引发的全球金融海啸让世界各国政府都认识到了全球公共治

理的密切关系。各国学者对此纷纷发表意见,表达观点。

其一是新公共管理、社会变迁中的治理问题。挪威奥斯陆大学的 Tom Christensen 教授从挪威的改革出发,探讨挪威在进行新公共管理和后新公共管理改革的改变过程,并指出这种改变过程增加了新的复杂性,如何在这种复杂发展中分析政治和行政的领导角色,如何在这种复杂过程中平衡控制和自治值得关注。美国田纳西州立大学 Arie Halachmi 教授则指出,在从统治到治理的过程中,发展中国家政府面临的挑战更为艰巨,他试图研究这种转型过程中遇到的困难的本质,并试图说明研究这种挑战的途径。

其二是以案例研究为切入点研究具体的治理模式问题。如澳大利亚默多克大学 Ian Scott 教授对比了英国和中国香港在伦理管制方面的行政管理体制。台湾暨南国际大学廖俊松教授则对近年来台湾与大陆的审议式民主进行比较研究。复旦大学竺乾威教授对当前大部制改革的问题与前景进行了详细阐述。东北大学的耿国阶指出对于中国社会转型期的治理而言,治理变革取向的研究要比公共物品供给取向的研究更有理论价值也更有理论挑战性。浙江大学郎友兴教授以温岭市泽国镇 2008 年公共预算民主恳谈会的经验为案例,认为民主恳谈会是一个保障农村居民的民主决策权、民主管理权和监督权的一个有效的制度设计。复旦大学陈辉教授提出拓展城市基层民主,加大源头治理力度,形成缓解社会矛盾的减压阀,促进社会的公平正义是构建社会稳定与提升政府合法性的重要基石。

其三是公共行政研究的理论探讨。西安交通大学的朱正威教授简要回顾了公共管理科学和复杂性科学的研究进展,认为多学科交叉融合为特色的复杂性科学可以推动公共管理理论的发展。南京大学孔繁斌教授从建构主义行政学出发,对集体行动进行了研究。

其四是 NGO 与公民社会的问题。南京大学王云骏教授认为中国 NGO 发展的限定性条件是与转型时期中国政治体系的基本结构及其演变过程紧密相连的。

二、区域合作与政府间关系

区域公共治理、区域公共政策、区域政府间关系日益成为公共管理中的一个重要话题,在当前 21 世纪公共管理面临的机遇与挑战中,区域问题对经济发展、环境保护等社会、经济议题的重要性日益凸显。对此,与会代表在几方面作了深入的研究。

首先是区域公共治理模式的问题。台湾中山大学的邱靖蓉博士提出地方政府间的伙伴关系是一种动态的合作关系,试图从群体行为、个体认知与社会条件及制度分析与监督等面向,以南部地方政府间伙伴关系为案例分析与探讨了问责性体制的建构与条件。贵州大学的任敏副教授探讨了流域公共治理的政府间协调主要有传统的上级机关纵向协调、流域管理机构进行的专门协调以及横向协调三种模式;并认为流域管理机构的专门协调的强化可以大大地改善流域公共治理中的碎片化现象,但目前总体还属于弱势状态。

其次是以特定区域为例阐述区域政府间关系问题。例如澳门科技大学的刘成昆等

学者着重分析了泛珠三角区域合作中的区域公共治理问题。苏州大学沈荣华教授认为,为了破解长江三角洲地区的产业竞争问题,必须实施长三角地区经济一体化中地方政府合作机制研究。

与会学者在区域公共管理问题的讨论中,还专门探讨了全球化背景下粤港澳的合作问题,及澳门如何更好地发挥作为连接中国和欧盟、葡语世界之间的桥梁和纽带作用的问题。

三、社会公正与社会政策

构建和谐社会,追求社会公正,是中国共产党对如何建设社会主义进行艰苦探索的结果,是党中央在当前经济社会发展中新的矛盾凸现的情况下做出的正确抉择,为此在理论上探讨社会公正,并联系我国社会政策实践中的问题,是当前学界的一个迫切任务。中山大学岳经纶教授、朱亚鹏博士提出,当前中国政府意识到了建设“和谐社会”、“科学发展”的重要意义,并据此探讨了中国政府自 2003 年以来社会政策方面大规模的新发展和其影响。武汉大学丁煌教授等学者则提出只有公共政策创新才能为社会公正的实现提供保障。为此,学者们探讨了几方面的社会政策问题。

首先是有关农民工政策的问题及农民工问题引发的户籍政策问题。新加坡国立大学的和经纬博士生探讨了珠江三角洲地区的农民工权益护组织近年的兴起和发展中存在的问题。北京大学王浦劬教授、王清博士认为制度变迁是利益分配格局的调整与变化所引起的社会规则结构的调整 and 变化,城市户口迁移从强制许可到条件许可的原因在于组合主义的政府与社会之间的新型结构关系的出现与发展。

其次是其他方面的社会政策问题。中国政法大学副校长张桂琳教授从社会公正的视角探讨了我国当前公共文化服务的选择,认为要实现我国公共文化服务均等化这一目标,必须从制度体系、基础设施、文化产业和政府职能等方面入手。中山大学岳经纶教授探讨了中国戒烟政策的发展和限制,指出这是一个不情愿的戒烟运动,并据此提出了一些政策建议。澳门大学庞欣新博士分析了新型农村合作医疗的大病统筹政策,同时也探讨了该政策执行中存在的一些不足。

四、政府创新与绩效管理

在和谐社会建设中,还存在不少影响社会和谐的矛盾和问题,为此各级政府积极进行政府创新和绩效管理,解决发展中出现的问题。围绕政府创新、绩效管理话题,涌现了许多有趣的话题。

其一是公私组织合作治理的问题。韩国汉城国立大学 Young Han Chun 和 Hyun-Seob Kum 等学者认为,在当前社会,公共物品和公共服务并不完全由政府提供,为此,需要回顾并分析不同的组织类型,以此为基础发展一个政府行动组织工具的更好的分类,并着重探讨公和私组织之间的区别及其对政府行动的影响。上海交通大学唐兴霖教授

阐述了对公私合作制的理解,并以北京、深圳及上海不同的轨道交通公私合作制模式为例,分析了私人部门进入轨道交通行业的可能性、政府部门监管公私合作制的必要性和轨道交通公私合作制的可行性。台北大学何彦升教授以台北市政府为例,利用博弈理论的分析找出地方政府和开发商最佳的开发管理方式,促进资源最佳运用效率及管理效能。台湾立德大学的高松根博士以世博会为例,探讨了公私合作在世博会发展历程中所扮演的角色,认为具外部效益的开发案须由公部门主导,具内部效益较多的开发案则应由私部门扮演开发市场的竞争者。

其二是政府业务、职能重造的创新问题。华中科技大学徐晓林教授通过构建城市政府的职能模型、关联模型、权能模型、流程模型等来描述城市政府的视图。复旦大学的朱春奎教授则以上海市公安局基层派出所为研究对象,提出了强化派出所服务功能、减小服务质量差距,构建以服务公众为导向的警察服务质量管理系统的对策建议。

其三是政府的绩效管理问题。厦门大学卓越老师认为,公共服务的绩效评价是构建服务型政府的必经之途。只有在对其时代价值、发展困惑与流程设计进行深刻反思的基础上,才能实现公共服务绩效的客观评价与持续改进。

五、公共预算与财政管理

在当前全球金融海啸的危机中,公共财政管理、公共预算问题引起了全球人们的普遍关注。公共财政是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行机制模式,具有公共性、非营利性和法制性。管好、用好公共财政是关系国家长远发展、社会民生的重大问题。为此,学者们探讨了以下几方面的问题。

首先是公共预算管理及其对治理模式影响的问题。南开大学张光教授通过使用1978—2006年时间序列数据建模,发现改革开放时期我国公务员规模的变动主要取决于政府本身的作为,并提出为控制政府公务人员规模,必须控制财政规模、进行行政机构和编制改革的政策建议。中国人民大学孙玉栋教授提出超收带来的超支问题在我国近几年的公共预算管理中显得较为突出,认为政府应该通过修订预算法、政策转型和预算平衡基金的建立等措施合理地对预算超收进行安排。澳门大学的王欣、仇国平博士通过对北京市的财政管理改革的个案研究,试图考察中国地方政府预算管理改革的成就和不足。

其次是公共财政对公共政策、国家民生的重要影响问题。中南财经政法大学乐章教授以近年来在西方公共政策与社会福利领域广泛盛行的福利多元主义为分析视角,发现政府、市场和社会三角行为主体的不同组合在保障水平上呈现出很大差异,这种差异直接地体现为不同参与群体及其所属个体享受着不同水平的基本医疗保障待遇。内蒙古大学的刘银喜博士认为取消农业税后,县乡公共财政和农村公共财务为主体的农村公共财政受到更为严重的冲击,如何完善取消农业税后的农村公共财政体制,如何处理后农业税时代财政与宪政的关系,将是学术界和政府部门必须思考的问题。

六、信息技术与电子政务

在全球信息化发展驱使下,国民经济和社会信息化水平的高低,已经成为衡量一个国家综合实力的重要标志。在此次会议上,英国约克大学 John Hudson 博士以英国的经验启示为例,提出信息时代下政府议程应该如何调节效率与公平。

七、政府管制、国家能力和公共危机治理

2008 年初中国南方广大地区的雪灾,举世震惊的汶川大地震,“三鹿奶粉”导致的婴儿肾结石等等问题,再次表明政府管制、国家能力、公共危机治理的重要意义。为此与会学者从以下两方面探讨了这些问题。

其一是政府管制与国家能力问题。中国人民大学的张成福教授提出了“社会性管制”的概念,认为社会性管制乃是指政府出于消除与缓解信息不对称、外部不经济、内部性问题等非经济性目的,而制定规则以对企业等行为主体进行强制性约束与限制的管制。

其二是公共危机治理与国家能力问题。澳门大学的孙金阳、仇国平等学者从 NGO 参与四川抗震救灾分析了当前中国的治理能力,指出公民社会的兴起,有助强化政府的行政能力。但是,政府仍然保有力量,在发现公民社会的发展偏离政府的既定轨迹,或者对政府的管治权威造成挑战时,仍能采取强制能力,收紧公民社会的空间。北京航空航天大学胡象明教授等学者则紧紧围绕公共危机治理“何以必要”与“何以可能”这两个问题展开分析与考察,认为在伴随全球化到来的风险社会中,公共危机治理的转型不仅必要,而且可能。公共危机的特性以及传统的政府危机管理模式自身所固有的缺陷,已使得国家单中心治理模式日益式微,必须向现代的公共危机治理转型。

八、澳门社会转型期的发展战略

澳门于 1999 年回归祖国后,澳门特区政府在 2001 年开放赌权,外资跨国企业纷纷进驻澳门,澳门经济高速发展,居住及流动人口亦随之而急增,澳门在此步入“全球化”的急速发展。据此,澳门应如何发展? 澳门政府应如何作为? 在此次会议上,澳门、内地科研机构的学者和澳门公务员都积极献策,提出了很多有益的良方,成为此次国际会议一个特色主题。

其一是澳门社会转型期的治理模式。澳门科技大学伍向豪老师认为善治战略对澳门特区政府的管治将愈形重要,并从各理论中达成善治的各种途径就澳门政府在现阶段所应采取的政策提出建议。澳门科技大学黄湛利老师提出了半自主非官方机构“quangos”(quasi-autonomous nongovernmental organizations)的设置,认为它对澳门行政活动具有很大灵活性,保证行政对社会事务的有效管理,符合当今在新公共管理及治理理论思潮影响下的公共行政潮流。

其二是对澳门未来发展的种种建议。澳门理工学院的李略教授提出教育与培训对澳门的未来是最重要的问题,当务之急应是投巨资提高整体澳门市民的教育水平和个人素质。澳门大学的 Penny Y. K. Wan 等学者提出,澳门应建立一个具可持续发展和参与性的城市规划模式。同时,他们也对香港的治理模式转变过程进行了详细的阐述,试图探讨香港的治理模式是否更能适应当前的环境要求和挑战,并据此提出对澳门政府的借鉴意义。

21 世纪全球化视域下的公共管理在当前社会变迁、经济危机的背景下,变得日益重要,为此更好地交流与探讨公共治理、全球化等方面的议题在当前时刻下意义更甚。此次会议的成功举办,得到了国内外与会学者的大力肯定。学者们一致认为此次会议是一次高水平的国际会议,必将对公共行政学界和公共行政的实践者起到重要的推进作用。这次会议集中地体现了近年来国际公共行政学界在上述九个主题上的最新研究成果,它不仅对深化澳门特区政府行政改革产生积极的影响,还将对推进内地行政改革、推动国际公共行政学界相互学习和借鉴、推动服务型、绩效型政府的建立起到良好的作用。

目 录

Contents

全球化视域的公共管理

——第三届“21 世纪的公共管理：机遇与挑战”国际学术研讨会纪要 /1

第一部分

公共治理理论

民主治理中的集体行动

——一个组织行为学议题及其解释 孔繁斌/3

公共危机治理的两个理论追问

——“何以必要”与“何以可能” 胡象明 唐波勇/12

治理：另一个理论过客？

——治理变革与治理研究的中国反思 耿国阶/19

公共管理与复杂性科学

朱正威 杜海峰/29

澳门特区政府在社会转型期的善治战略

伍向豪/36

Transcending New Public Management: The Increasing Complexity of Balancing

Control and Autonomy Tom Christensen Per Læg Reid/44

The Challenge of Measuring Decentralization Larry Schroeder Naomi Aoki/69

Time, Decentralization, and Development Tobin Im Seung Jong Lee/83

Organizational Tools of Government Action: A Review of Typologies

Young Han Chun Hyun-Seob Kum /96

第二部分

公共预算与财政管理

财政规模、编制改革和政府公务员规模的变动：基于 1978—2006 年时间序列数据的

实证分析 张 光/111

取消农业税对农村公共财政影响的实证分析

——以内蒙古、河南、安徽、山东四省区的实地调研为依据 刘银喜 任 梅/123

我国公共预算管理中超收超支问题的实证分析

孙玉栋 谭 云/133

中国地方政府公共财政开支管理改革评估

——以北京为例

王 欣 仇国平/141

审议民主的实践:台湾与大陆经验分析

廖俊松/151

Macao's Reform: Money and Growth

Gu Xinhua/168

A Study of Applying the Principal of "Accrual Basis" to the Annual Budget of

Macao S. A. R. and Accounts of the Public Financial Management

Director and the Department of Personnel and Accounting, Macao Post/186

The Regularities of Chinese Public Administration: Implications for Accountability

and Anti-corruption Reform in Developing Countries Chow King Wai Wu Ming/199

第三部分

公共服务与社会政策

社会公正与我国公共文化服务的均等化

张桂琳/229

以公共政策创新来保障社会公正

丁 煌 曾凡军/241

基于 PZB 模型的警察服务质量研究

朱春奎 沈 岚/251

加强公共服务绩效评价的思考

卓 越 赵 蕾/265

医疗保障体制改革:福利三角模型及中国经验分析

乐 章/272

澳门医疗政策的评估和建议

刘伯龙 庞欣新/284

澳门社会转型期的发展战略:大力发展教育培训

李 略/295

中国农村新型合作医疗政策执行评价

——以中国河北省唐山市丰南区某村为例

庞欣新/303

跨区域合作视野下的中国与葡语国家经贸合作平台

叶桂平/306

Bring the State Back in: Social Policy Development under the Hu-Wen Administration

Ngok Kinglun Zhu Yapeng /314

The Challenges of Reconciling Efficiency and Equity in Information Age Government

Agendas: Lessons from the United Kingdom

John Hudson/325

第四部分

政府管理与改革

论社会性管制及中国社会性管制发展

张成福/345

大部制改革:问题与前景

竺乾威/356

中国政府绩效评估:实践与反思

倪 星/364

从 PAM 与 IAD 观点探讨问责性之体制建构与条件检视

汪明生 邱靖蓉/374

组织文化对行政改革的影响:以澳门特区政府为例

田 华 梁曼庄/393

职业压力感视野下公务员机制的问题与建议

景怀斌/401

人性化管理的激励制度	曾庆彬 陈思恒/421
政府有效的公共传播:澳门公众事务的管理	李小勤 张荣显 陈怡如/428
Building Global Governance Capacity through Knowledge Management, Organizational Learning, Innovation	Donald E. Klingner/433
Explore the Role of Organizational Structural Properties on Actors' Technology Use in Public Academic Institutions	Anthony Wong Ip Kin Patricia Steinhoff/442

第五部分

城市与区域治理

改革开放以来中国的区域政策及创新	陈瑞莲 谢宝剑/455
制度变迁模式新析:利益均衡与制度替代	
——以当代中国城市户籍制度变迁为验证	王浦劬 王 清/466
城市政府业务重组及业务参考模型构建研究	徐晓林/480
地方政府有效开发与管理公有不动产之赛局分析	
——以台北市政府为例	何彦升/492
水岸开发公私合作的成功经验	
——以世博会为例	黄文吉 高松根 陈光昱/510
区域合作中的公共治理研究:以泛珠三角区域为例	刘成昆 刘宝成 李丽荣/523
公私合作制的可行性:以城市轨道交通为例的分析	唐兴霖 周 军/530
流域公共治理的政府间协调研究	
——以珠江流域为个案	任 敏/540
转型期区域工业化与地方政府机构改革	
——以广东为例	陈鸿宇/558
Fostering Governance in Developing Countries: The Challenge and a Possible Solution	Arie Halachmi/571
The Legitimacy Impact of Casino Capitalism on Macao's Politico-Administrative State	Sonny Lo Ip Wing-tong/590
Transformations of the Urban Planning Practices in the Gaming City of Macao	Penny Wan Yim King Francisco Vizeu Pinheiro/609
IT Outsourcing Decision: The Case of SMEs in Macau	Brenda Chan Wing Han/623

第六部分

非营利组织发展与自治

中国式的公民会议与地方治理:浙江省温岭市民主恳谈会的经验	郎友兴/641
------------------------------	---------

制度的逻辑与体系的空间

——当下中国 NGO 发展的限定性条件分析

王云骏/661

宗教慈善团体人力资源管理模式分析:以台湾慈济基金会为例

吴春波 于 强/670

Quangos 与澳门特区政府自治机构:兼与香港比较

黄湛利/680

珠江三角洲地区农民工维权 NGO:描述性分析

和经纬 黄 慧/692

Public and Private Service Providers: Two Sides of the Same Coin?

Dietmar Bräunig/710

The Changing Face of Ethical Regulation in the Public Services of Britain and Hong

Kong

Ian Scott/719

第一部分

公共治理理论

民主治理中的集体行动 ——一个组织行为学议题及其解释

孔繁斌*

对于公共管理运作的讨论,需要关注三个相关的理论假设:公共资源的有限性、行动的一致性和公平正义的普遍性。其中,现代社会治理实践和社会科学知识中集体行动的问题,构成学习和实践民主治理的必要条件。但是,如果集体行动只能靠暴力和权力的强制而形成,那么,改善社会治理模式的可能性就几乎没有什么其他的可能空间。然而,府际关系、流域治理等超越行政权分割的公共事务的兴起,迫切要求将集体行动问题引入公共组织行为研究视野,并做出合理的知识学的理解和解释。因此,构建前瞻性和承担社会责任的公共行政,需要在批判诠释中重新理解和设计集体行动。

1. 集体行动研究的想象力:一个民主治理议题

在理论概念或知识源头上,国内学术界对于集体行动的关注和研究,基本上始自1995年曼瑟尔·奥尔森所著的《集体行动的逻辑》一书的意译,这本对集团行为理论研究的名著,打开了国内相关研究中一直缺乏的学术视角。尽管奥尔森的这本著作建立在美国压力集团这一经典议题基础上,但该书针对的问题却十分具体,即公共物品供给中的集体行动何以可能。^①然而,通过对国内研究文献检索却不难发现,20世纪90年代中期以来集体行动概念框架的运用,几乎集中在中国各类社会矛盾或冲突领域,并展现为一组“家族相似性”的概念,例如:“集体抗争”、“维权行动”、“群体性事件”、“社会冲突”、“社会运动”等。^②这一取向的研究固然在解释当今中国权利社会危机问题上不乏知识性贡献,但与此同时奥尔森集体行动理论的基本关怀却被边缘化,一个合作社会中公共事务的集体行动这一研究议题并没有进入学术视野。国内集体行动理论的研究,需要获得议题的转换,需要从社会运动领域回归到公共行政领域。

那么,在公共行政的学术研究中,为什么要关注和研讨这个问题?这个问题从既有的理论和学术上怎么看?能做出什么有益的学术或理论解释?

* 孔繁斌:南京大学公共管理学院教授、博士,主要研究民主与官僚组织、政府人事管理、政策议程、多中心治理的理论与实务、公共行政理论与发展等。

① 1995年上海三联书店和上海人民出版社在颇有影响的“当代经济学系列丛书·当代经济学译库”中,出版了由陈郁等翻译的曼瑟尔·奥尔森的名著《集体行动的逻辑》,但这一中译本的名称与原文相比少了十分关键的副标题“公共物品和集团理论”,而原著的书名为 *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*。

② 参见王国勤:《当前中国“集体行动”研究述评》,载《学术界》2007年第5期。

在公共行政学说史上,正如沃尔多所说,公共行政是人类合作意志的扩展。在民主治理视角下,公共行政存在的一个理由,即是能够为公共治理提供一个稳固的组织保障,是作为解决集体行动困境的一种制度安排。怀特在《公共行政研究导论》一书中认为,“公共行政唯有整合政府理论和组织理论才足以使之有效率。”^①沃尔多和怀特对公共行政特质的关注,实际上就是知识学意义中的集体行动问题,或者说集体行动问题构成公共行政的一个无法消解的维度。正因为如此,公共行政尽管视政府为自己的研究对象,但又与渊源于政治学的政府理论有根本的差异。此外,服务行政对统治行政以及管理行政的批判和对适配于民主治理的行政模式的建构,绝非是一场道德乌托邦式的行政重塑运动,而是基于公共服务的价值中轴、在治理结构多中心化基础上将地方治理和合作治理引入了公共行政学研究中。^②因此,服务行政中的集体行动较之于统治行政和管理行政中的集体行动,就不再是无类型差异的沿袭而是获得了新的认同。

在民主治理议题下研究集体行动问题,其学术旨趣仍在于知识求取。回溯中国行政管理近 30 年的积累,经验性知识多于概念性知识,而经验性知识不出“转变职能、机构改革”,概念性知识也停留于体制范畴而缺少组织行为科学的进步。然而,组织行为科学研究的兴起,进化了人类对组织行动的感知。就一定意义而言,当今管理学较之于传统学科,其显著特征就在于对集体行动的一般化理论知识的求取。甚至可以认为,从理性官僚制建构开始,政府组织行为研究的主题就在于集体行动的获得。但是,国内公共行政的学术研究并不关注与集体行动问题这一组织行为科学中一般化理论假设的对话,公共行政学自我身份认同的迷失导致概念性知识成果积累的薄弱。

知识社会学奠基者曼海姆发现,“某种概念的缺乏,常常不仅表明缺乏某些观点,也表明缺乏千方百计去解决某些生活问题的明确动力”。^③在民主治理研究中建构集体行动的议题,反映了政府管理实践范式变迁对新的概念化的要求,反映了回应服务行政的某种能力建构的需要。如果撇开枝蔓回到目的,那么,似乎可以说社会科学知识的核心主要聚焦于人类社会治理的集体行动——宗教、秩序、团结、协作、合作、象征——这个“知识域”之中。在这一认知视野中,无论是国家与社会的关系,权力意志的扩展还是理性同一性对霸权地位的谋求,其过程哲学和运作范畴的难题都是如何形成集体行动,甚至政治发展或社会变迁的隐含性目的就是更为理想的集体行动模式的追求。所以,当民主治理在价值上获取对权力意志的统治行政和工具理性的管理行政的支配性优势之后,“公域之治”就必须成功解决集体行动的制度安排。换言之,民主治理知识体系的建构离不开对集体行动问题的关切,否则,就会因核心知识的断裂而陷入自我认同的困境。

① 转引自乔治·弗雷德里克森:《新公共行政》,曾冠球、许世雨译,智胜文化实业有限公司 2007 年版,第 2 页。

② 例如,张康之在有关合作问题的讨论、孙柏瑛在地方治理研究中,富有见地的对集体行动问题进行了论述。参见张康之:《社会治理的历史叙事》,北京大学出版社 2006 年版,第 4 编;孙柏瑛:《当代地方治理——面向 21 世纪的挑战》,中国人民大学出版社 2004 年版,第 4 章。

③ 卡尔·曼海姆:《意识形态与乌托邦》,黎鸣等译,商务印书馆 2000 年版,第 279 页。