



国家高等学校特色专业建设项目
上海市本科教育高地建设项目

总主编 王学锋

航运公共管理与政策

王学锋 主编



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

国际航运中心高级航运人才培养工程
国家高等学校特色专业建设项目
上海市本科教育高地建设项目

航运公共管理与政策

主 编 王学锋

副主编 陈 莉 林荣琴

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书在阐述航运公共管理的基础上,详细论述了国际航运政策与法规,内容包括航运公共管理,航运政府部门管理,航运公共企业管理,航运非营利组织管理,国际航运政策概述,中国的国际航运政策,国外航运政策,相关国际组织的航运政策,国际航运市场管理发展趋势等。

本书可作为高等院校航运管理、交通运输、物流管理、外贸运输等专业的教科书及专业教师的教学参考书,也可供从事相关航运实践工作的同志参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

航运公共管理与政策/王学锋主编. —上海:上海交通大学出版社, 2011

ISBN 978-7-313-06831-6

I. ①航… II. ①王… III. ①国际运输:水路运输—交通运输管理—高等学校—教材②国际运输:水路运输—运输政策—高等学校—教材 IV. ①F550.84

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第192169号

航运公共管理与政策

王学锋 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路951号 邮政编码200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

昆山市亭林印刷有限责任公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:18 字数:355千字

2011年1月第1版 2011年1月第1次印刷

印数:1~2030

ISBN 978-7-313-06831-6/F 定价:30.00元

版权所有 侵权必究

PREFACE

序

建设上海国际航运中心是党中央、国务院的重大战略部署,既是我国经济发展的需要,也是融入全球经济一体化和积极参与世界经济竞争的需要,意义重大。十多年来,上海国际航运中心建设已经取得了重大进展,基础设施建设成果显著,软环境改善成效明显。随着上海国际航运中心建设的进一步推进,航运人才的培养与集聚日益为人们所重视。

上海海事大学以服务于国家航运事业发展和上海国际航运中心建设为己任,努力培养又好又多的大学生,为实现中国由海运大国向海运强国的转变而努力奋斗。我校的航运管理专业是教育部、财政部批准的第六批高等学校特色专业建设点,也是上海市第三期本科教育高地建设项目。

本系列教材以教育部教学质量与教学改革工程为指导,以高校学科专业布局结构优化与调整为基础,以特色专业建设为主要内容。系列教材主要有如下特点:

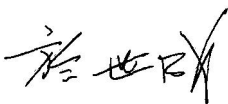
(1) 对航运管理专业原有课程体系进行了梳理和调整,部分教材为国内首次编写。

(2) 在行业管理和企业实践方面,适应国际航运市场的新变化和国际航运业务的新特点。

(3) 在重视实践的基础上,注重对组织和管理能力的培养。

希望本系列教材的出版,对于国际航运与物流人才的培养有所裨益。

上海海事大学党委书记、校长



2010年9月

FOREWORD

前言

中国是一个海运大国,航运业的发展具有悠久的历史。在当前国际航运市场的进一步开放和自由化的背景下,国际航运政策作为政策在国际航运领域的应用,对一个国家或地区的国际航运业的兴衰荣辱起着关键性的制约作用,是航运管理中重要的一部分。自 2001 年底中国加入世界贸易组织以来,日益激烈的市场竞争对航运企业管理水平和服务质量带来了机遇与挑战,航运管理法制建设也面临着给国际航运业的发展提供“竞争、开放、透明”的法律环境的要求。我国近几年来,不断完善和制定符合世贸组织规则和国际惯例的法律、法规,《中华人民共和国国际海运条例》的颁布实施就是其重要的体现。

航运管理专业作为公共管理学科下的专业,在教学过程中不仅要让学生掌握航运业务知识和实际操作办法,更应扩展学生的宏观视角,从航运公共管理的角度更加系统全面地学习国际航运政策,本书正是为适应这样的需求编撰而成。

本书由上海海事大学交通运输学院王学锋教授主编,负责对全书结构的设计及最后定稿。陈莉、林荣琴、陈鑫娟参加了全书的编写工作。本书的编写参考了同行专家的有关著作、教材和资料,并在参考资料中列出,在此向他们表示衷心的感谢!

由于编者时间和水平有限,加上本书首次结合公共管理的基础理论知识论述国际航运政策,书中疏漏之处在所难免,恳请各位读者批评指正。

编者

2010 年 10 月

CONTENTS

目 录

	1 航运公共管理	1
1.1	公共管理概述 / 1	
1.1.1	公共管理的主体 / 1	
1.1.2	公共管理的客体 / 3	
1.1.3	公共管理的目标 / 4	
1.1.4	公共管理的概念 / 5	
1.2	航运公共管理 / 6	
1.2.1	公共管理发展进程 / 6	
1.2.2	公共管理与航运 / 9	
1.2.3	航运公共管理概述 / 9	
1.3	航运公共管理的实践领域和理论基础 / 13	
1.3.1	国际航运管理学科体系 / 14	
1.3.2	公共管理学的理论基础 / 17	
	2 航运政府部门管理	32
2.1	航运政府部门 / 32	
2.1.1	政府部门概述 / 32	
2.1.2	我国航运管理体制 / 36	
2.1.3	外国政府航运管理机构简介 / 41	
2.2	航运管理政府干预理论 / 44	
2.2.1	航运市场失灵 / 44	
2.2.2	政府干预与政府失灵 / 48	
2.3	航运管理政府职能 / 52	

2 航运公共管理与政策

- 2.3.1 政府职能概述 / 52
- 2.3.2 航运政府部门职能概述 / 54
- 2.4 航运管理政府工具 / 57
 - 2.4.1 规制工具 / 58
 - 2.4.2 调控工具 / 60
 - 2.4.3 监管工具 / 61
 - 2.4.4 协调工具 / 61
 - 2.4.5 激励工具 / 61
 - 2.4.6 协作工具 / 61
 - 2.4.7 服务工具 / 61
 - 2.4.8 自律工具 / 62
 - 2.4.9 政府工具的选择、应用和组合 / 62
- 资料链接: 上海航运交易所 / 62

3 航运公共企业管理 67

- 3.1 航运公共企业概述 / 67
 - 3.1.1 公共企业的定义 / 67
 - 3.1.2 航运公共企业的概念、分类 / 68
 - 3.1.3 航运公共企业的特性 / 76
 - 3.1.4 航运公共企业的改革进程 / 78
- 3.2 航运公共企业内外部环境 / 78
 - 3.2.1 航运公共企业内部问题分析 / 78
 - 3.2.2 航运公共企业外部环境分析 / 80
- 资料链接: 公共企业的演变 / 82

4 航运非营利组织管理 87

- 4.1 航运非营利组织概述 / 87
 - 4.1.1 非营利组织概述 / 87
 - 4.1.2 航运非营利组织简介 / 90
 - 4.1.3 国外海运行业协会 / 99
- 4.2 航运非营利组织的作用 / 105
 - 4.2.1 非营利组织兴起的原因 / 106
 - 4.2.2 航运非营利组织的作用 / 109
- 4.3 我国航运非营利组织现状 / 111
 - 4.3.1 我国航运非营利组织的基本状况 / 111
 - 4.3.2 航运非营利组织目前存在的问题 / 114

4.3.3 航运非营利组织发展方向 / 115

资料链接: 非营利组织起源及发展探究 / 119

5	国际航运政策概述	123
5.1	公共政策在公共管理中的地位 / 123	
5.1.1	公共政策决策是公共管理的起点 / 123	
5.1.2	公共政策是公共管理履行各项功能的基础 / 124	
5.1.3	公共政策贯穿于整个公共管理过程的始终 / 124	
5.2	国际航运政策的定义 / 124	
5.2.1	政策的定义与分类 / 124	
5.2.2	国际航运政策的产生 / 127	
5.2.3	国际航运政策的定义 / 129	
5.3	国际航运政策的本质、特征与功能 / 129	
5.3.1	国际航运政策的本质 / 129	
5.3.2	国际航运政策的特征 / 131	
5.3.3	国际航运政策的地位与功能 / 132	
5.4	国际航运政策的基本要素 / 133	
5.4.1	国际航运政策的主体 / 133	
5.4.2	国际航运政策的客体 / 134	
5.4.3	国际航运政策的政策目标 / 135	
5.4.4	国际航运政策的手段 / 136	
6	中国的国际航运政策	142
6.1	中国海运政策的发展历程 / 142	
6.1.1	中国古代的海运政策 / 142	
6.1.2	当代中国计划经济时期的海运政策 / 143	
6.2	改革开放以来中国的海运政策 / 151	
6.2.1	航运管理体制改革与企业结构 / 151	
6.2.2	改革开放以来国际海运政策的发展 / 152	
6.2.3	国际海运政策制度解读 / 155	
6.3	香港地区的海运政策 / 162	
6.3.1	自由港政策 / 162	
6.3.2	航运管理机构与职能 / 162	
6.3.3	船舶登记制度 / 163	
6.3.4	港口经营与管理政策 / 164	
6.4	台湾地区的海运政策 / 166	

4 航运公共管理与政策

- 6.4.1 造买船补贴政策 / 166
- 6.4.2 货载优先 / 167
- 6.4.3 营运补贴与扶持 / 168
- 6.4.4 船员雇佣政策 / 170
- 6.4.5 与海运相关的内陆服务 / 170

7 国外航运政策 171

- 7.1 美国航运政策 / 171
 - 7.1.1 美国海运政策的发展历程 / 171
 - 7.1.2 美国国际航运管理体制 / 173
 - 7.1.3 当代美国海运政策 / 175
- 7.2 欧盟航运政策 / 178
 - 7.2.1 欧盟航运政策的发展历程 / 178
 - 7.2.2 欧盟航运行政立法 / 179
 - 7.2.3 欧盟航运政策的主要内容 / 181
 - 7.2.4 英国航运政策 / 185
- 7.3 日本的航运政策 / 186
 - 7.3.1 日本海运政策的发展历程 / 186
 - 7.3.2 日本的海运政策体系 / 189
 - 7.3.3 日本海运政策的法律规制 / 194
- 7.4 发展中国家与新型工业化国家航运政策 / 195
 - 7.4.1 巴西 / 195
 - 7.4.2 墨西哥 / 197
 - 7.4.3 阿尔及利亚 / 198
 - 7.4.4 尼日利亚 / 198
 - 7.4.5 埃及 / 199
 - 7.4.6 韩国 / 199
 - 7.4.7 新加坡 / 201

8 相关国际组织的航运政策 205

- 8.1 班轮公会的航运政策 / 205
 - 8.1.1 班轮公会概述 / 205
 - 8.1.2 班轮公会的航运政策 / 208
 - 8.1.3 班轮公会的航运政策特征 / 213
 - 8.1.4 班轮公会的评价 / 213
- 8.2 联合国《班轮公会行动守则公约》 / 214

- 8.2.1 联合国《班轮公会行动守则公约》的概况 / 214
- 8.2.2 联合国《班轮公会行动守则公约》的主要内容 / 217
- 8.2.3 联合国《班轮公会行动守则公约》的评价 / 221
- 8.3 国际航运联营集团的航运政策 / 222
 - 8.3.1 国际航运联营集团概况 / 222
 - 8.3.2 国际航运联营集团的政策 / 224
 - 8.3.3 国际航运联营集团政策的评价 / 227
- 8.4 世界贸易组织的航运政策 / 227
 - 8.4.1 世界贸易组织简介 / 227
 - 8.4.2 世贸组织与国际海运服务业 / 228
 - 8.4.3 服务贸易总协定与国际海运业垄断和限制竞争 / 230

9 国际航运市场管理发展趋势 231

- 9.1 国际航运市场形势分析 / 231
 - 9.1.1 金融危机影响重创世界经贸 / 231
 - 9.1.2 运力供给快速增长加剧供需不平衡 / 232
 - 9.1.3 干散货运输市场分析 / 234
 - 9.1.4 集装箱市场分析 / 234
 - 9.1.5 油轮市场分析 / 235
- 9.2 我国国际航运市场管理分析 / 236
 - 9.2.1 我国国际航运管理问题分析 / 236
 - 9.2.2 我国国际航运市场发展及政策调整趋势 / 238
- 9.3 我国国际航运市场管理发展趋势 / 240
 - 9.3.1 公共管理发展趋势 / 240
 - 9.3.2 我国航运市场管理发展趋势 / 244

附录：海运条例及细则 249

- 一、《中华人民共和国国际海运条例》 / 249
- 二、《中华人民共和国国际海运条例实施细则》 / 257

参考文献 274

1.1 公共管理概述

早在 20 世纪 30 年代“公共管理”就作为不同于“公共行政”的概念出现,但在相当长时间里却未引起世人的过多关注。20 世纪 70 年代之后,随着政策分析途径(P 途径)和商业途径(B 途径)的发展,公共管理渐渐走入人们的视野;到了 20 世纪 80 年代,在新公共管理运动的推动下,公共管理在英语国家开始盛行,并在许多大学课程、专家论文、著作及刊物中代替“公共行政”出现在人们面前。因此,在美国等西方一些国家,涉及公共管理学研究的概念有:“公共行政”(public administration)、“公共政策”(public policy)、“公共事务”(public affairs)、“公共管理”(public management)、“公共物品”(public goods)、“公共部门”(public sector)和“治理”(governance)及“善治”(good governance)等。

在“公共管理”出现之前,国内广泛使用的是“行政”、“行政管理”或“公共行政”这样的词汇,相应的学科被称为“行政学”、“行政管理学”或“公共行政学”。相对于公共行政和公共政策,“公共管理”是一个新生事物。“公共管理”直接催生了学科调整:1996 年至 1997 年,国务院学位委员会组织修订我国研究生专业目录,在涉及行政管理学时做了较大改动,在新颁布的《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》中增加管理学门类,下设五个一级学科,其中一个被命名为公共管理学,在公共管理学一级学科下,设有行政管理学、社会医学与卫生事业管理学、教育经济与管理学、社会保障学、土地资源管理学等五个二级学科。“公共管理”的出现反映了中国现代化事业对良好治理的强烈需求,在过去十几年间,国内学术界在公共管理的基本问题上分歧逐渐缩小,“公共管理”的理论基础和实践日渐夯实。了解公共行政与公共管理之间的差异能更好地掌握公共管理的主体、客体及相关概念。

1.1.1 公共管理的主体

我国目前多数教科书对“行政管理”的定义为:国家行政机关行使国家权力,依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部活动的事物。在公共行政中,主

体为狭义的政府,即行政机关。公共管理的主体与行政管理的主体相比更广。如果将社会划分成两大部门,那么,一类是“私人部门”,另一类就是与之对立的“公共部门”——公共管理的主体。

公共部门是公共事务的管理者和公共服务的提供者。广义公共部门包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面;狭义公共部门包括政府机构以及依据政府决策的生产和机构,是最纯粹的公共部门。政府以公共利益为导向,其职能是对社会公共事务进行管理,无偿占有社会公共资源,并为社会提供公共物品和公共服务。

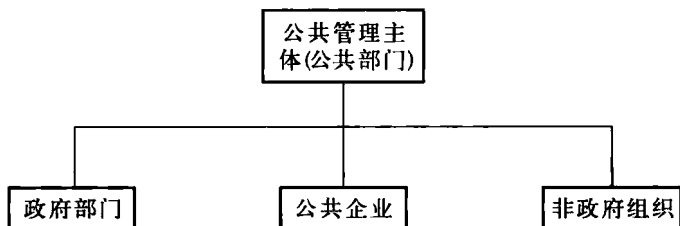
政府部门是公共部门的核心部分,政府部门是指以财政拨款作为经费来源,免费或部分免费地向社会提供公共品和服务的单位的总称。在这里,政府是指广义政府而非狭义政府,包括行政机关、立法机关和司法机关,其中行政机关是政府的核心部分。

公共企业是另一个管理主体,在我国又被称为国有企业。公共企业是由政府出资建立,用以解决市场失灵问题,承担有明显的公共责任。公共企业部门从事产品和服务的生产和销售,依靠销售取得收入,是政府部门实现其提供公共管理和公共服务目的的必要途径,是公共利益实现的必要保障。公共企业既要从整体上服从公共利益的目标,又要在一定程度上追求盈利(或减少亏损),这就使公共企业在管理上不可避免地带有工商管理的许多特点。

非政府组织(Non-Government Organization, NGO)的不断壮大也成为了公共部门不可或缺的组成部分(对“非政府组织”的称谓有很多,如“社会公众组织”、“非营利组织”、“类行政组织”等。总之,这是独立于政府和公共企业之外的一类公共部门。也有人视其为独立于公共部门和私人部门的第三部门组织)。非政府组织是指具有社会公共管理职能的社会公众组织,其具有非政府性、非营利性和公益性等特点,介乎政府和市场之间,担当起两者的沟通和桥梁作用。非政府组织往往基于政府的授权、委托或组织内部的契约形成的权力来行使公共管理的职能,如社区自治组织、环境保护协会、行业协会、某些国家委托授权的质量认证中心消费者协会、某种联合会等。

除了上述三个管理主体之外,还不排除如下情况:当私有部门基于某种普遍的或特殊的公共利益而介入到公共事务中,行使某种公共权力(政府授予或公众委托)时,此时这一私人部门的性质已悄然发生了变化,即它在某一特定时期、特定情况下已成为了公共组织,尽管这种转变是不稳定的、可变化的;因此,当以追求私利为主的私人部门在某些特定情况下行使公共权力、追求公共利益时,我们就可以将其视为公共部门来对待。当然,有部分非营利性组织也不能成为公共管理主体,原因在于这些组织不具有管理公共事务的职能和实现公共管理职能的权力。可见,有些公共部门特别是非政府部门和私人部门的分界并不总是清晰明确的,然而这并不妨碍我们将公共管理主体定位在公共部门——政府机构、公共企业及具有公

共权力、行使公共管理职能并以追求公共利益为目标的非政府组织,其构成如下图所示。



公共管理主体(公共部门)构成图

公共管理主体由行政部门扩展到整个政权机构,由公共权力机关扩展到非政府公共组织,突破了行政管理学的政治——行政二分法的传统,同时,也突破了长期以来对公共物品与私人物品、公共事务与私人事务之间的二分法。因此,公共部门管理绝不是单纯地研究政府机构内部的管理,而是将研究的视野拓展到了整个公共部门,这是公共管理与传统公共行政的一个非常大的区别。

1.1.2 公共管理的客体

传统的行政管理的客体主要是行政机关内部事务和社会公共事务,而公共管理的客体还包括社会问题、公共项目、公共物品和资源等。

1.1.2.1 社会问题

社会问题是层出不穷的,只有符合公共管理目的、属于公共管理机构职责范围内的社会问题,才成为公共管理的对象。因此,必须善于识别各类社会问题,合理地选择那些主要的或重大的社会问题作为公共管理的对象。一般来说,作为公共管理对象的社会问题必须具备以下几个前提条件:

- (1) 该问题是一种客观存在的、与社会严重失调的现象。
- (2) 该问题影响到一定社区内的成员的正常生活,受到人们的普遍关注。
- (3) 该问题必须依靠社会的力量进行综合治理才能获得解决。
- (4) 该问题的解决有助于推动社会整体的进步与发展。

1.1.2.2 公共项目

公共项目是指为实现公共管理目标而采取的一系列行为及其过程,它是公共管理中最直接的对象。公共项目通常具有以下特点:

(1) 特定的公共管理活动划分为必要的行为步骤或阶段,以便有效地实现公共管理的目标。

(2) 仔细考虑每个步骤之间的关系,尤其是与特定的结果之间的关系。

- (3) 明确每一步的实施者和责任者。
- (4) 有明确完成每一步骤和整个项目的时间表。
- (5) 经常检查资源分配与预先规划是否相符合。

1.1.2.3 公共物品和资源

对公共物品和资源的管理,是公共管理的主要内容之一。

1) 公共物品

在本书中采用萨缪尔森与威廉·D·诺德豪斯在他们合著的《经济学》中的概念,他们指出:与来自纯粹的私人物品的效益不同,来自公共物品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部消费效果。相比之下,如果一种物品能够加以分割因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人,而且对其他人没有产生外部效果的话,那么,这种物品就是私人物品。

2) 资源

资源是指一国或一地区内拥有的人力、物力和财力等物质和精神要素的总称。按其形成方式分为自然资源和社会资源。作为公共管理对象的资源主要包括:

(1) 公共信息资源。即一定社区的人们共同拥有和可能享用的各种精神产品,包括文化产品、科技成果、经济信息等。它是现代人类社会赖以生存和发展的基础。

(2) 人力资源。即一定社区的劳动力、人才方面所形成的社会资源。在诸多社会资源中,人力资源是最活跃和最宝贵的财富。因此,对一定社区内共有的人力资源的开发和利用,并促使其发展,便成为了公共管理的重要内容之一。

(3) 自然资源。即一定社会赖以存在和发展的各种自然性物质条件,如土地资源、矿产资源、水资源、生物资源、海洋资源、气候资源等。自然资源属于一定社区的成员所共有,对它的合理利用与开发、保护与再造是公共管理的重要内容。

1.1.3 公共管理的目标

公共行政主要指政府行政机关执行上级制定的政策将之转化为实际的行动,为公众提供服务。所以,公共行政关注的是执行的过程、执行的程序,将政策转化为行动和日常的办公室管理。

公共管理则关注政府部门及其他公共部门如何制定出正确的决策,如何将决策付诸实施以取得好的结果。在公共管理的过程中,管理者关注如何分配个人责任并协调行动。而这里好的结果还意味着公共部门能否以尽可能低的成本来获得令公众满意的结果。

简言之,公共行政更关注组织内部的执行过程,而公共管理包括公共行政的 these 方面,但同时重视项目、结果和绩效的管理,更强调以最高效率实现目标并对结果真正负有责任。

1.1.4 公共管理的概念

由于公共部门的管理处在不断的改进和探索中,其内涵随实践的发展还有进一步充实的可能。国内外很多人从不同的角度对公共管理的某些特性做出了进一步描述,试图更全面地来理解公共管理。按时间顺序列出表 1-1 和表 1-2。

表 1-1 国外关于公共管理的相关定义

文 献	定 义
Perry and Kraemer(1983 年)	传统公共行政的规范取向以及一般管理之工具取向的结合体
Carson and Overman (1983 年)	公共管理“像关注组织内部运作那样的理性态度,关注组织的外部环境,而不是过分关注法律、制度和政治过程”、“对经济和效率标准认同的工具取向(an instrumental orientation)以替代公平、回应或政治特色”
Otto, Hyde and Shafritz(1991 年)	公共管理将公共行政视为一门职业,将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧
Oven, E. Hughes(1998 年)	公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性,而公共管理包括得更多。公共管理者不仅仅遵循指示,而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任

表 1-2 国内关于公共管理的相关定义

文 献	定 义
张良等(1997 年)	政府为促进社会整体协调发展,采取各种方式对涉及社会全体公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程
陈振明(1999 年)	公共组织有效地提供公共物品和服务的活动
陈庆云(2000 年)	那些不以营利(不以追求利润最大化)为目的,旨在有效地增进与公平地分配社会公共利益的调控活动
王乐夫(2001 年)	公共管理主体为了解决公共问题,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
张良(2001 年)	社会公共组织以及其他组织推进社会整体协调发展,增进社会共同利益实现,通过制度创新和手段创新对社会公共事务进行调节和控制的活动
张成福、党秀云(2001 年)	以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法,强化政府的治理能力,提升政府绩效和公共服务品质,从而实现公共的福祉与公共利益

(续表)

文 献	定 义
王惠岩(2002 年)	以公共事务为主要对象的管理活动
陈荣康(2002 年)	公共权力机关和非营利社会组织为了更有效地提供公共物品,保障和增进社会公共利益公平分配,促进社会整体发展,正确运用公共权力和各种行之有效的科学方法,依法对社会公共事务管理的活动
刘熙瑞(2004 年)	以政府为核心的多元社会行为为主体及其组成的网络结构,为了最大限度地实现和增进公共利益,广泛运用公私领域提供的各种方法和方式,在公众参与、参加及制约下对社会公共事务所实施的管理活动
曾峻(2006 年)	公共管现就是各类公共组织为保障和促进公共利益而提供公共物品和公共服务、管理公共事务以及公共组织自身事务的活动
庄序莹(2005 年)	公共管理是以政府为核心的公共部门为了实现社会公共利益,提升公共部门绩效和公共品质量以应对不断高涨的公众需求和期望,而加强治理结构的一系列决策制定、执行、监督、控制、评价、协调和沟通等活动。它注重结果及管理者的个人责任

公共管理学是综合地运用经济学、管理学、政治学、行政学、伦理学、法学等学科知识来研究公共部门管理目标、过程、方式及其规律性的科学,并试图为公共部门管理提供更有效的方法。简言之,公共管理学是研究公共部门(核心是政府部门)如何更有效地提供公共品以满足社会公共利益的学问。

1.2 航运公共管理

1.2.1 公共管理发展进程

1.2.1.1 西方公共管理发展进程

1) 历史沿革

(1) 从 1776 年亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的研究》及美国独立宣言发表至 19 世纪 70 年代以前,政府的职能范围是较小的,政府几乎不介入到经济的运行中去,绝大多数国家奉行“小政府”的古典经济学理论,认为市场的失灵会被自动修复,因此,对经济不加干预。事实上,在经济学领域或其他领域也没有产生系统性的市场影响力的学说来指导政府如何矫正市场失灵。当社会事务缺少了

“经济”这一大块,政府部门所要处理的事情就简单得多了,政府在相当长的时间里沿袭着过去几百年政府面临的一些基本事务,主要是国防、社会治安、基础教育等。虽然在这一时期要求政府干预经济的提案也会浮现,如英国 19 世纪 40 年代的社会立法和 1844 年的皮尔金融决议,但主流思想还是要求国家少干预。

(2) 在 19 世纪 70 年代以后,自由资本主义浪潮已经开始改变。有人把这归因于英国经济学家、思想家约翰·斯图加特·穆勒在其著作中宣扬社会主义,提倡国家应制定再分配政策以及其他的社会改革的立法。由于理论的影响和经济形势不景气造成的压力,到 19 世纪末,国家的干预范围扩大了,主要包括以下一些方面:对基础设施和自然资源的国有化,管理通讯、金融、信贷和公共卫生,对农业提供补贴支持,减少环境污染,提供养老金保险,对教育科研的支持等。但是,这种干预的范围和程度与 20 世纪 30 年代的情况相比,还是微不足道的。

(3) 1929 年至 1932 年的经济大危机期间,整个资本主义世界产生了极大的震动,市场缺陷不再能够自动修复的观念开始流行,凯恩斯理论应运而生。在凯恩斯主义的直接指导下,西方各国政府干预经济以矫正市场失灵的热情空前高涨。

(4) 从第二次世界大战后到 20 世纪 70 年代,西方国家政府干预的范围和程度大大地加强了,直至达到政府干预的顶峰。经济学家卡尔斯·弗里曼在《两个世纪争论的结果:变革总比不变要好》一文中对此情况进行了描述:“到了 19 世纪 70 年代和 90 年代,特别是 20 世纪 30 年代的经济危机之后,国家的管理体制就大大地全面和昂贵了。”

2) 从公共行政到公共管理

从政府对市场经济干预的历史的简要回顾中我们可以看出,虽然从总体上而言,在 19 世纪 70 年代到 20 世纪 70 年代的一百年之间,政府对经济的干预一直在加强,但相对 20 世纪 30 年代以后的政府介入经济领域的程度而言,20 世纪 30 年代以前政府管理的社会事务还是较为单一的。在此过程中,公共行政也逐步走向了公共管理。

(1) 公共行政理论的诞生。对于较为简单的社会事务的政府管理,20 世纪 20 年代在西方国家初具形态的公共行政理论已经能够应付当时的政府管理事务,甚至还是一种颇具优势的管理理论。它所倡导的公共行政模式,在公共部门中持续了很长的时间,并且成为最成功的管理理论。

公共行政管理理论的倡导者、德国社会学家马克斯·韦伯这样解释这种现象:“官僚制组织发展的根本性原因在于,它纯粹在技术上优于其他任何组织形式。充分发展的官僚制组织与其他组织相比较,完全像生产的机械模式与非机械模式相比较。精密、速度、明确、档案、知识、连续性、仲裁权、统一性、严格服从、减少冲突和人事成本——这些都是严格的官僚制组织具有优势条件的特点。”之所以能够使政府——官僚制组织采用“机械”模式来处理事务从而使管理效率大大提高,其实和政府所面临的事务较为简单明了、程序化有关。当然,这