



凤凰文库
公共管理系列



CRC Press
Taylor & Francis Group

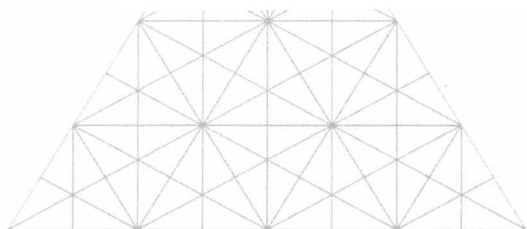
[美] 贾米尔·杰瑞萨特(Jamil Jreisat) 著

徐浩 付满 译

全球化与比较公共管理

Globalism and Comparative Public Administration

江苏人民出版社



全球化与比较公共管理

Globalism and Comparative Public Administration

[美] 贾米尔·杰瑞萨特(Jamil Jreisat) 著

徐浩 付满 译

图书在版编目(CIP)数据

全球化与比较公共管理/(美)杰瑞萨特
(Jreisat, J.) 著;徐浩,付满译. —南京:江苏人民
出版社, 2018. 3

书名原文: Globalism and Comparative Public
Administration

ISBN 978-7-214-15768-3

(凤凰文库·公共管理系列)

I. ①全… II. ①杰…②徐…③付… III. ①公共管
理—对比研究—世界 IV. ①D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 093763 号

Globalism and Comparative Public Administration

By Jamil Jreisat

All rights reserved.

Authorized translation from the English language edition published by CRC Press, part
of the Taylor & Francis Group LLC.

Chinese translation rights © 2018 by Jiangsu People's Publishing Ltd.

Copies of this book sold without a Taylor & Francis sticker on the cover are unauthorized
and illegal.

本书封面贴有 Taylor & Francis 公司防伪标签, 本书中文简体翻译版授权由江苏人民
出版社独家出版并限在中国大陆地区销售。未经出版者书面许可, 不得以任何方式复
制或发行本书的任何部分, 无标签者不得出售。

江苏省版权局著作权合同登记: 图字 10-2014-007

书 名 全球化与比较公共管理

著 者 [美]贾米尔·杰瑞萨特

译 者 徐 浩 付 满

责任编辑 陈 茜

装帧设计 陈 婕

出版发行 江苏人民出版社

出版社地址 南京市湖南路 1 号 A 楼, 邮编: 210009

照 排 江苏凤凰制版有限公司

印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本 652 毫米×960 毫米 1/16

印 张 15 插页 4

字 数 250 千字

版 次 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

标 准 书 号 ISBN 978-7-214-15768-3

定 价 38.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)



凤凰文库
PHOENIX LIBRARY

凤凰出版传媒集团
PHOENIX PUBLISHING & MEDIA GROUP

凤凰文库·公共管理系列

主 编 张康之

副 主 编 张乾友

项目总监 徐 海

项目执行 陈 茜

出版说明

要支撑起一个强大的现代化国家,除了经济、政治、社会、制度等力量之外,还需要先进的、强有力的文化力量。凤凰文库的出版宗旨是:忠实记载当代国内外尤其是中国改革开放以来的学术、思想和理论成果,促进中外文化的交流,为推动我国先进文化建设和中国特色社会主义建设,提供丰富的实践总结、珍贵的价值理念、有益的学术参考和创新的思想理论资源。

凤凰文库将致力于人类文化的高端和前沿,放眼世界,具有全球胸怀和国际视野。经济全球化的背后是不同文化的冲撞与交融,是不同思想的激荡与扬弃,是不同文明的竞争和共存。从历史进化的角度来看,交融、扬弃、共存是大趋势,一个民族、一个国家总是在坚持自我特质的同时,向其他民族、其他国家吸取异质文化的养分,从而与时俱进,发展壮大。文库将积极采撷当今世界优秀文化成果,成为中外文化交流的桥梁。

凤凰文库将致力于中国特色社会主义和现代化的建设,面向全国,具有时代精神和中国气派。中国工业化、城市化、市场化、国际化的背后是国民素质的现代化,是现代文明的培育,是先进文化的发

展。在建设中国特色社会主义的伟大进程中,中华民族必将展示新的实践,产生新的经验,形成新的学术、思想和理论成果。文库将展现中国现代化的新实践和新总结,成为中国学术界、思想界和理论界创新平台。

凤凰文库的基本特征是:围绕建设中国特色社会主义,实现社会主义现代化这个中心,立足传播新知识,介绍新思潮,树立新观念,建设新学科,着力出版当代国内外社会科学、人文学科的最新成果,同时也注重推出以新的形式、新的观念呈现我国传统思想文化和历史的优秀作品,从而把引进吸收和自主创新结合起来,并促进优秀传统文化的现代转型。

凤凰文库努力实现知识学术传播和思想理论创新的融合,以若干主题系列的形式呈现,并且是一个开放式的结构。它将围绕马克思主义研究及其中国化、政治学、哲学、宗教、人文与社会、海外中国研究、当代思想前沿、教育理论、艺术理论等领域设计规划主题系列,并不断在内容上加以充实;同时,文库还将围绕社会科学、人文学科、科学文化领域的新问题、新动向,分批设计规划出新的主题系列,增强文库思想的活力和学术的丰富性。

从中国由农业文明向工业文明转型、由传统社会走向现代社会这样一个大视角出发,从中国现代化在世界现代化浪潮中的独特性出发,中国已经并将更加鲜明地表现自己特有的实践、经验和路径,形成独特的学术和创新的思想、理论,这是我们出版凤凰文库的信心之所在。因此,我们相信,在全国学术界、思想界、理论界的支持和参与下,在广大读者的帮助和关心下,凤凰文库一定会成为深受社会各界欢迎的大型丛书,在中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中,实现凤凰出版人的历史责任和使命。

前 言

公共管理研究与实践已日益变得具有国际性和比较性。首先,过去一代人从上述两个视角为充实公共管理理论作出了不少贡献。通过赫德尔斯顿(Huddleston, 1984)、盖伊(Cayer)和范·沃特(Van Wart, 1990)对现存文献的总结与分析,当代学者可用的资料、所参阅的期刊文献数量、学术期刊的范围以及其主题的广度都有了明显的增加和扩展。其次,国际视角与比较视角的整合对公共管理理论的发展具有不可估量的价值,尤其是对跨国界特征重要性假说(包含独立变量与中间变量)的发展与检验颇具意义。第三,尽管大多数参考文献发表于美国或欧洲,但国际与比较视角研究总量的增长已使我们讲授公共管理的方式发生了根本变化。虽然近期更新的公共管理学院联合会(NASPAA)标准并不强调对国际视角予以关注,但是根据 NASPAA 2009 年一个特定研究生学位课程的任务与目标的定义,这些标准确实强调了从比较视角讲授公共管理与实务的重要性(NASPAA, 2009)。第四,这已经从根本上改变了公共管理实践的各个方面,包括“政策制定、项目实施与政治领导”。可以说,我们是世界历史上、在全球层面上,使用信息与通信技术分享信息、解决冲突并制定决策的第一代人。显而易见,使用这一能力致力于政治、社会、经济与环境的可持续发展是知识精英与政治精英的责任

(Argyriades and Pichardo Pagaza, 2009)。

几年前,美国前总统奥巴马曾提出期望美国开始重建其作为国际社会一员的声誉。超出我们控制范围的外部事件可能会妨碍我们利用这个机会。至少,这些事件包括不景气的全球经济、中国作为我们的全球竞争对手的崛起,以及印度、巴西与俄罗斯的类似发展。但是当美国所选举与任命的官员在政策与程序方面向公共管理者求助时,如果后者希望能有效地予以回应,那么我们需要预见到这将带来的内部挑战。现今,美国国际公共管理被多样方式、远大目标以及复杂操作所困扰。尽管存在这些挑战,当经选举或被任命的官员寻求帮助时,美国公共管理者可以将美国公共管理定义为有目的、数据驱动、结果导向且可持续的“聪明实践”,并藉此回应。这意味着需要重新接合途径、寻找务实但并不教条的解决方案、根据定量与定性数据展开行为研究,将研究结果、政策结果和政策影响相结合,以及培养可以在全球范围内胜任的管理人员与机构(Klingner, 2009)。

这本书有独特贡献,不仅因为它关注了一个重要话题,还因为它给学生与学者提供了一个全面的公共管理学观点与概念体系。它通过分析与评估,对现代治理重要范畴进行了详尽且均衡的阐述。在这部重要著作中,贾米尔·吉瑞赛特(Jamil Jreisat)博士表现出相当的心胸与智慧,足以胜任从我们新近获取的国际视野与比较视角来阐述公共管理。他认为,公共管理需要更好的领导力、决策制定与方案实施,他还展现了如何在现实世界中实现。

唐纳德·柯林纳(Donald Klingner)

科罗拉多大学公共事务学院

美国公共管理学会前会长

目 录

前言 1

第一章 治理与全球化 1

导论 1

治理 3

定义问题 3

治理的角色转换 5

什么是良性治理 9

治理的衡量 13

民主治理问题 16

全球化 17

以经济为基础的全球化 18

以信息技术为基础的全球化 20

全球化展望 21

全球化与公共管理 24

通过协商与合作制定的决策 26

绩效文化 27

领导力的角色 28

电子政务 29

比较视角 31

结论 31

第二章 比较公共管理 33

导论 33

关键的外在影响 35

国家发展的特色管理 40

相关性需求 44

全球化背景下的比较管理 48

比较法的传承 54

行政管理类型构建 54

定义功能形态 55

语言与术语 56

知识生成 57

结论 59

第三章 官僚制 61

官僚制与比较分析 61

经典官僚模型 62

官僚主义的评价与批判 65

权力问题 67

官僚主义与政治发展 69

变革与创新 73

“理想型”概念 76

结论	80
第四章 比较研究与方法	84
导论	84
分析单元	89
研究背景(环境)	93
社会背景	94
政治背景:政府类型	97
内部运营系统	99
研究方法	102
中等模型 Vs. 大型模型	104
案例研究	105
结构——功能模型	106
行为聚焦	108
结论	110
第五章 比较公共政策	113
公共政策与程序	113
议程设置	116
政策制定	117
决策制定	117
政策实施	118
政策评估	119
正式程序之外	120
大众媒体	120
政治领袖的声明	121
特殊利益的影响	123

决策制定框架	126
理性模型	128
增量模型	129
有限理性模型	130
共识构建模型	130
公共政策与行政裁量权	133
比较政治学与比较行政学	139
第六章 发展中国家的管理	145
认识发展	145
过去的发展与传统	149
经典的帝国主义霸权	150
依附理论	151
文化支配	152
实施的挑战	156
经济发展	158
管理发展	161
弗雷德·W. 里格斯(Fred W. Riggs)	163
发展的政治与行政关系	167
发展中国家的公共管理特性	171
第七章 发达体系的管理	175
检查中央集权,建立机构	175
科学与理性主义的影响	180
新公共管理	184
以经济为基础的“新范式”	186
组织与管理传统	188

共同行政特征 194

权利分配的平衡系统 194

注重结果 195

技术服务于管理 196

对道德与责任的关注 197

对私营机构公共行政作用的重新定义 197

结论 199

第八章 全球伦理与公共服务 202

导论 202

应用全球伦理学 204

全球伦理学的制度背景 207

伦理的广义定义 210

广义概念 214

商业因素 215

信息与透明度 217

伦理教育 219

监控、调查与裁定 220

结论 220

第一章 治理与全球化

我想重建这个政府,使其恢复所应胜任的能力,重铸其整体性,恢复其性能,留住人才与善良的民众,并重现其专业精神与尊重。

——安德鲁·库莫(Andrew Cuomo)2010年就职演说^①

导 论

为履行职业责任、尽到权威解读的义务,公共管理专业持续介入和研究最紧密相关的知识与能力。上世纪早期,工业化国家管理状态的发展促使当代治理(governance)结构与运作经历了重大调整。凯特(Kettl)与费斯勒(Fesler,1991)指出,公民对政府提供公共服务的需求日益增长,正如他们对政府确保公共福利的需求一样。多样的管理机构、大量的公务员以及不断膨胀的政府预算也应运而生,为满足公民需求及迎合这些期望而发展行政能力。这使我们的治理进入了一个以“行政状态”为特点的新阶段。德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)在其开创性著作《行政国家》(*The Administrative State*,1948)中使用了这一术语。从那以

^① 时任纽约州长 Andrew Cuomo 就职演说,St Petersburg Times (2010年1月8日)

后,大量的著作对行政状态及其对社会的深远影响进行了关注,如艾米特·雷德福(Emmette Redford)的《民主与行政国家》(*Democracy and the Administrative State*, 1969),弗里茨·莫尔斯顿·马克斯(Fritz Morstein Marx)的《行政国家》(*The Administrative State*, 1957),约翰·罗尔(John Rohr)的《运营一种体制:行政国家的合法性》(*To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*, 1986)等等。

工业革命与随后的技术进步使机器的使用更广泛,彻底地变革了生产方式。设计、规划、评估与生产的规律性产生了合理化组织管理(公共或私人)的新需求。企业部门的两次深刻变化永久地改变了企业治理:

1. 主要通过分离所有权与管理权使企业管理专业化。伯利(A. Berle)与米恩斯(G. Means)里程碑式的著作《现代公司与私有财产》(*The Modern Corporation and Private Property*, 1932、1968年修订)为法律和经济理论带来了重大进展,改变了美国公共政策,促进了成立证券交易委员会的立法生效。

2. 组织与管理概念与框架的发展,比如上世纪第一个10年里的科学管理运动(泰勒主义),其主要目的是提高制造公司的生产与绩效的组织能力。

作为生产与服务的关键系统,组织机构产生了许多试图有效管理复杂机构的普遍方法。这其中包括科学管理与行政管理理论,以及被称为传统、经典、合理或机器模式的官僚组织模式(Jreisat, 1997)。此后,以人际关系视角为基础的各种各样的概念指导组织理论与程序进入在早期文献中并不常见的人类行为领域。最终结果是,组织理论与实践在教学与研究领域变得更加重要,特别是对在社会中履行重要角色与目标的日渐增多的大型组织机构而言更是如此。对组织机构影响现代社会的广泛认可引发了对“组织化社会”(Prethuis, 1978)的阐述。

第二次世界大战结束后,政府权威扩大,其法律与行政权威也有所

增强。越来越多的资源(财务与人力)、战争、福利制度,以及规范市场与生产系统,出于对共同利益的维护推动了这一转变。19世纪30年代的美国“新政”政策与实施是政府治理从理论到实践转变的例证。这一变化迫使对公共管理能力进行调整和提升,证实了伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在1880年代所意识到的,公共管理是“政府的先锋”,是“运转中的政府”。

治 理

定义问题

社会治理对社会的巨大影响引起了学者的广泛兴趣,他们的著作包含不同的构想与定义(Ahern, 2002; Jain, 2002; Hyden, 2002; Jreisat, 2001; Pierre, 2000; Nye and Donahue, 2000)。无论如何理解治理,尽管能力水平与专业度参差不齐,公共管理都是治理的重要组成部分。在治理范畴内,政治学与管理学的联系是内在的;这两者都深刻地反映了对方的外在形式与内在价值。现今,上述两者的联系更加现实了,因为管理的传统的、有管辖权的范畴在解释政策制定与实施后果方面不再具有以往的相关性(Hyden, 2002)。公共管理(public administration)是治理的实施层面,它为政策与决策的有效执行提供方法论。如果没有执行政策的方法,治理可能无能为力,“没有路线的战略文件只能算是一张纸,而不是战略;不可实施的决策是愿望,而不是决策”(Schiavo-Campo and McFerson, 2008)。

治理的一种概念指的是国家适应其外部环境的实证表现,另一种则代表着通过传统的、制度性渠道追求集体利益过程中的协调的社会制度与国家的角色(Pierre, 2000)。还有一种概念着眼于“提供‘公共’服务的过程中,治理干涉的范围与形式,以及市场与准市场的应用”(Rhodes, 2000)。同时对“旧治理”与当前的治理,或称“新治理”进行了区分。前