

“21世紀的公共管理： 機遇與挑戰” 國際學術研討會文集

Conferência Internacional sobre a
"Gestão Pública no Século XXI: Oportunidades e Desafios"

International Conference on "Public Management in
21st Century: Opportunities and Challenges"

Oportunidades e Desafios

機遇與挑戰

Opportunities & Challenges

2004/1/10-11 澳門
MACAU

公共管理研究

Public Administration Research

编者 王乐夫 陈瑞莲 熊美娟

Editors Wang Lefu Chen Ruilian Xiong Meijuan

中国社会科学出版社



澳門特別行政區政府行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, RAEM
Public Administration and Civil Services, MSAR



中山大學行政管理研究中心
Centro para a Administração Pública da Universidade de Sun Yat-Sen
Center for Public Administration of Sun Yat-Sen University



澳門大學
Universidade de Macau
University of Macau



澳門基金會
FUNDACAO MACAU

“21世紀的公共管理： 機遇與挑戰” 國際學術研討會文集

Conferência Internacional sobre a
"Gestão Pública no Século XXI: Oportunidades e Desafios"

International Conference on **"Public Management in
21st Century: Opportunities and Challenges"**

公共管理研究

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理研究：“21 世纪的公共管理：机遇与挑战”
国际学术研讨会文集 / 王乐夫，陈瑞莲，熊美娟编．
北京：中国社会科学出版社，2005.6

ISBN 7-5004-5111-3

I . 公… II . 广… III . 公共管理 - 国际学术会议
- 文集 IV . D035 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 078960 号

责任编辑 丁玉灵
责任校对 林福国
封面设计 王 华
版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2005 年 6 月第 1 版

印 次 2005 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710×960 毫米 1/16

印 张 52.5

插 页 2

字 数 938 千字

定 价 98.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

由中国内地中山大学行政管理研究中心与澳门特别行政区行政暨公职局、澳门大学、澳门基金会联合主办的“21 世纪的公共管理:机遇与挑战”国际学术研讨会于 2004 年 1 月 10 日至 11 日在澳门隆重举行。

开幕式上澳门特别行政区行政法务司陈丽敏司长作了讲话,主办单位代表澳门大学姚伟彬校长和中山大学行政管理研究中心王乐夫主任也发言,热烈欢迎与会者和嘉宾的到来。研讨会具体研讨公共管理理论与改革、地方政府与区域公共管理、公共部门的绩效管理与绩效评估、电子政府与政府现代化、港澳经济发展与制度改革等议题。与会学者就所感兴趣的话题各持所见地发表见解,会议研讨气氛热烈。

一 公共管理理念与实践

就公共管理的基本理念与实践问题,与会学者认为,面对国际国内新的挑战,21 世纪的公共管理必须转变和创新政府管理理念:(1)在公共管理主体方面,政府只是社会公共事务管理的主体之一,但不是惟一的主体;从“统治”与“治理”的不同理念分析上可以看出,21 世纪的管理将是“多中心的”主体进行管理,(2)在公共管理的性质方面,公共管理要体现管理的“公共性”。“公共性”指政府组织应着眼于社会发展长期、根本的利益和公民普遍、共同的利益来开展其基本活动。以此,衡量政府活动是否达到公共性的基本标准。

对公共部门的地位、性质与作用,与会学者也作了清楚的界定。首先,在公共部门的地位方面,政府管理向公共管理的跨越过程中,政府应该是“有限责任政府”,老百姓也应认识到“从来就没有什么救世主”。其次,在公共部门的性质方面,探讨了新公共管理的含义,对企业化政府持批判与怀疑的态度,认为企业化模式要讲求适用性,而不能一概而论;强调私人部门的管理理念和技术在引入公共部门时,必须注意两类不同部门的差异,防止不加分析地照搬照抄,危及公共服务的提供和公共理念的实现。再次,在公共部门的作用方面,必须对公私合营进行深入地探讨,清楚界定各自不同的角色和责任。公共部门要把握好“公

私合营”的性质,防止公共服务民营化带来的负面影响;片面的否认传统的公共行政途径是有害的,无益于公共服务水平的提高和人类社会的进步。

二 地方政府与区域公共管理

地方政府与区域公共管理主要是探讨区域公共管理与地方政府在地方经济发展中的作用及跨行政区域经济发展中存在的问题。学者们以各地政府的实践为例,分析地方政府在经济发展中的作用:如有的学者以温州为例,指出温州地方政府制度创新成功的关键在于地方政府与民营企业达成的利益默契,认为中国社会主义市场经济的发展需要建立一个与市场经济相适应的有限政府;有的以福建晋江为例说明中国地方政府改革的发展方向,应当是四方面的配合,即机构重组,角色重塑,流程再造,方式创新。

与会学者一致认为地方政府的一个重要课题是如何加强对市民的回应,从而为市民提供更好的服务。国外的学者据此提出了城市治理的多种途径,如行政联合、社区委员会、商业促进会和次区域协会,指出治理的这些形式将有助于改进公民的生活质量,从而提高公民对公共服务的满意度。

“区域公共管理”研究也颇受关注,与会专家对区域公共管理的内涵与外延深入交换了看法,就区域公共管理研究的重要性及未来发展等相关问题进行了探讨并达成了一定的共识。

三 电子政务与危机管理

与会学者都以各自国家的电子政务实践经验为基础,分析电子政务与公共管理之间的相互影响,并探讨了如何构建适应新时代公共管理的电子政务机制。如有的学者从日本电子政务的建设谈起,并基于日本电子政府的发展来探讨一些电子政府的效用、影响;有的则从瑞士的案例中,提出瑞士的电子政务中一些最积极的行为者,也就是早期新公共管理的采纳者,并认为电子政务的经验有助于实现一些新公共管理的理念。

电子政务不只是一个简单的技术过程,它要求知道公民希望何种服务,整合机构,并以新的方式与公民互动,它也是公共部门改革的一个平台工具。为此,有的学者从电子政府技术平台的视角,对中国如何发展实用、高效、安全的电子政务提出了建议:电子政务需要创新管理实施方式,建立统一的信息交换平台,树立第三方项目管理模式,从而提高生产力。

在危机管理上,一方面,要有一套适合的危机管理体制,政府组织和非政府组织在危机之前、之中、之后都要有进行有效管理所需的体制,必须坚持防范、应急、全局、真实和利益等原则,建立和健全公共危机的预防、预警、反应、救治和社会参与机制,体现其法制性、预案性和职责性。另一方面,危机管理则强调合作。它需要各级政府乃至人民齐心协力,共同合作,处理好危机,如联邦机构应如何与州政府、地方政府合作,中央政府应如何与省、地级政府合作。危机管理这种合作性其实不光是危机管理重要的性质之一,也是危机管理所处理的议题——人类与自然、人类与人类的首要原则。正因为违背了这种合作性(和谐相处),才使得人类面临日益频繁的危机。

四 港澳经济发展与制度变革

在“一国两制”方针和《澳门基本法》的指引下,澳门政府沿着“澳人治澳”和高度自治的道路进行了一系列卓有成效的行政改革:坚持以民为本、服务市民的宗旨,“固本培源、稳健发展”的改革方式,政府主导和与时俱进、与国际接轨的改革思路。学者提出,为进一步深化澳门特区的行政改革,必须树立“权变的”和“可持续的”行政改革观;重塑澳门的公共行政精神和公共行政文化;打造澳门特区政府独特的国际竞争力;建立健全“次区域化”视野下的政府全面合作的制度安排。

在粤港澳合作方面,主要探析了 CEPA 对广东经济发展和粤港区域产业分工潜在的影响,提出粤港服务业的重新洗牌将是近期内粤港区域产业结构重整的基本表现。充分利用 CEPA 的机遇,将有更大可能使大珠江三角洲在更大程度上打破香港和广东的“两制”的限制,形成一个产业互补、分工优化的,以香港特大城市圈(覆盖澳门、深圳、珠海等市)和广州特大城市圈(覆盖佛山等市)为核心的、具有较强国际竞争力的大珠江三角洲经济圈。

五 预算财政改革与公共部门的绩效管理、绩效评估

国外学者与国内学者相比,更注重两方面的选题:其一是在公共预算与财政改革方面;其二是在公共部门的绩效管理与绩效评估方面。

预算与会计改革作为公共管理的重要过程,不只在技术层面上重要,对它的控制、计划都体现了一系列利益集团的博弈,显示了国家对不同领域政策的倾向性,它作为分配资源的一个重要手段,日益成为控制国家资源、如何分配资源的

重要筹码。因此,研究预算与会计改革将不仅仅是经济学家的任务,公共管理世界的专家、学者更需要运用自己专业的知识,探究预算与会计过程的政治因素。国外学者对此做了深入的分析。

绩效管理与绩效评估日益成为公共政策中的一部分,但是如何有效地进行绩效管理、绩效评估?何种因素影响人们选择绩效评估的标准?如实施绩效管理系统所需资源的合理估计是多少,基准在哪里?以绩效为导向的管理会产生更好的效果吗?学者们对这些问题都进行了探讨,认为绩效管理应该不只关注效率、成本和产出,新的改革应该强调公众所关心的问题,即绩效管理系统应该如何设计才能更好地满足政府对公众的回应性的要求。有的学者提出用一种实用性的方法进行具体的政策评估,即从具体部门面临具体政策的决定所需的资讯开始分析。有的学者通过对加拿大和香港的初步分析,得出文化差异的确影响两个地方进行绩效评估时选择评估标准的态度。

相比之下,国内公共管理在这两个领域的研究则还较少,对公共预算与财政改革和绩效评估管理方面,虽然在理念上都比较重视,但是由于缺乏相应的数学、统计方面的知识,或者由于相关改革第一手资料的缺乏,对这两个问题就只能避过或研究不深,缺乏深入研究的动力和可能性。对此,此次会议突出了议题的不同,有利于实现国内公共管理与国际公共管理的互动与发展。

鉴于此,本中心将代表们提交的论文汇编成这本论文集,名为《公共管理研究——“21世纪的公共管理:机遇与挑战”国际学术研讨会文集》,以期总结会议成果,并将公共管理的研究推向新的制高点。

本书得以顺利出版,有赖于本次会议的成功举办。为此,编者要感谢澳门特别行政区行政暨公职局、澳门基金会的资助以及广大与会代表的热情支持。

中山大学行政管理研究中心

2004年12月1日

澳门特别行政区政府行政法务司 陈丽敏司长在“21 世纪的 公共管理：机遇与挑战”国际学术 研讨会开幕式上的讲话

(2004 年 1 月 10 日于澳门大学文化中心)

陈丽敏

尊敬的各位嘉宾，
女士们，先生们：

首先，我向所有参加“21 世纪的公共管理”国际学术研讨会的来宾表示热烈的欢迎！今天能在此主持开幕式，本人甚感荣幸。各位的参与定能使大会圆满成功。我代表澳门特别行政区政府向各位表示衷心的感谢！

这次大会的主题是，讨论 21 世纪的公共管理所面对的机遇和挑战；深入研究如何加快公共行政改革步伐；提高公共行政效率；以及集思广益，分享公共管理的心得。

我们生活在一个社会环境、政治和商业因素都不断变化的时代，公共政策问题日益超越国界，对公共管理的要求也越来越高。

作为有远见的政策制定者，澳门特别行政区政府深知一个健全的管理基础能使我们更好地面对全球化带来的急剧变革和挑战。

特区政府成立四年以来，一直将循序渐进地公共行政改革放在首要地位，以满足社会发展的需要。

为了充分利用资源、优化公务人员的服务素质，政府从一开始就制定了“以民为本”的首要目标，为各行各业及各社群服务，满足市民

的需求。为了达成这一目标,我们在公共管理方面进行了几项重大的改革。

我们引入了一整套新的公共行政文化,以增进服务对象同政府之间的信任;提供高素质的服务;以及推动团队精神的建立。我们在这方面持续不断地努力已经取得可见的成果。

培训工作亦是我们的改革重点之一。大部分的培训课程都以提高员工的积极性、改善公务人员的专业能力和道德操守为目标。我们将会继续进行这方面的工作,以及善用内外资源。

我们已经采取各种措施加强公共行政管理,特别是推出新的服务、开发人力资源和发展电子政府。

“服务承诺”是我们改革工作的重要一环,作出服务承诺的各单位有义务改善服务质量,包括更新服务标准、简化手续和进行现代化。我们期望在这方面的发展会得到越来越多积极的支持。

政府推出的一些新服务包括进行问卷调查,以获取市民对服务满意程度的反馈和意见。多个部门已获取了 ISO 质量标准的认可。

特区政府自 2003 年起推行“一站式服务”,而我们将会陆续推出更多这类服务。

为了进一步发展培训工作,我们计划寻求更广泛的外界咨询。我们于 2001 年与新加坡民事服务学院合作,为约 600 名中、高级公务人员开办“中高级公务员管理发展课程”,培训其领导能力。为了获得更多公共改革方面的经验,我们在过去几年一直与中国内地及其他国家进行各种交流活动,而更多的交流活动已列入于我们 2004 年计划之中。

另外一个具挑战性的任务就是推行电子政府,目的是更好地与国际接轨,善用政府资源。

“公共行政观察站”于 2002 年 9 月成立,负责观察公共行政改革工作各方面的进展。“公共行政观察站”是一个高层次的咨询委员会,由政府高层官员及社会各界、社团和学术机构的代表组成,负责收集各方意见及向政府介绍其他国家良好的公共改革模式。

迈进 2004 年,我们将会继续深化改革、将行政手续现代化和简

化、增加对信息科技的应用，以及加强透明度和问责制度；与此同时，亦会尽力使行政工作与社会政策相配合，特别是对“公职法律制度”作更深层次的改革。

我衷心希望今天的研讨会能够启发我们，让我们对公共改革有更多的认识及学习，使我们可以更好地面对工作中的挑战。我非常感谢来自不同地方的演讲嘉宾，因为你们慷慨地接受邀请来到这里与大家分享宝贵的经验。我期望这次研讨会能为大家日后在公共管理领域上进一步的交流打开大门。

最后，我要感谢各主办单位，包括行政暨公职局、中山大学公共行政研究中心、澳门大学和澳门基金会为这次研讨会作出的努力。

我预祝各位，特别是第一次来澳门的客人，在澳门逗留期间舒适、愉快！众所周知，澳门因其丰富的东西方文化遗产而闻名，所以我希望你们可享受到澳门各个旅游景点的特色、我们的美食和热情好客的人文环境。

谢谢各位！

**The Secretary for Administration and Justice,
Ms Florinda Chan at the Opening Ceremony
of the International Conference for Public
Management in the 21st Century:
Opportunities and Challenges**

Florinda Chan

**10 January 2004——9:35am/Cultural
Centre-University of Macao**

**Distinguished Guests,
Ladies and Gentlemen:**

First of all, I would like to extend a warm welcome to all the participants who are joining us at the International Conference for the Public Management in the 21st Century. It is my honour to be here today to host the opening ceremony and, on behalf of the Government of the Macao Special Administrative Region, I sincerely thank you for your presence that will certainly make this event a success.

The main theme for the Conference is to discuss the opportunities and challenges of the Public Management in the 21st century; to study in depth the acceleration of public administration reform; the increase of public administrative efficiency; and sharing views on public management.

Indeed, today we live in an era surrounded by constant social, political and commercial changes, which make public policy issues increasingly transnational and public management increasingly demanding.

Being one of the forward – looking policy makers, the Government of

the Macao SAR recognizes that a sound foundation of governance equips us to better respond to the swift changes and challenges created by globalisation.

During the past four years we have prioritized from the beginning to adopt a gradual public reform scheme in order to meet with the society development.

Right from the start, in order to optimize the resources and all civil servants' performance, the Government have set down a primary goal towards customer – oriented services which is to serve upon all trading, industrial, and community sectors to achieve the best customer satisfaction. The outcome of this objective has led to several major reforms to our public management.

Introduction of a new set of public administrative culture to increase trusting relationship between customers and Government, to provide high quality services, as well as to promote staff team building have been implemented. It is an ongoing development indicating a noticeable result so far.

Training reform has also been on our important emphasis for all sectors. Most of the courses are aimed at staff motivation, improving civil services professionalism and ethics. We will continue to support such development, as well as optimise both opportunities for outsourcing and resourcing.

Various measures have been taken to strengthen our Public Administration mainly on areas of new services delivery, Human Resources, and E – Government development.

“Performance Pledge” is considered to be one of our significant changes. This is an obligation for improvement of services delivery by various units including reforms on standards, procedural simplification, and modernization. To – date, more and more positive support on this development is envisaged.

Some of the new services deliveries include issuing of customer satisfaction surveys to obtain feedback and opinions. ISO standards incorporation for several departments have also been achieved.

Integration of our One – Stop Services has been rolled out since 2003 with more services to be followed in the near future.

In line with further training development, extensive engagement for external consultation is planned. We have collaborated with the Civil Service College of Singapore to run the “Executive Management and Development Program” on leadership training for about 600 officers from mid to senior levels management in 2001. To benefit new experiences on public reforms, various types of exchange programs happened during the past years as well being planned in our 2004 agenda with Mainland China and other countries.

Another challenging task would be the incorporating of E – Government to aim at a better unification and global system, hence, enabling the best optimisation of Government’s resources.

There is a “Public Administrative Reform Observatory” established since September 2002 to oversee the progress of all the reforms issues. This is a high level consultative committee, which makes up of members from both Government senior officials, and representatives from communities, various associations and academic entities. This team is a combined force to collect opinions and ideas as well as to present good models from other countries for a better public reform development.

Heading for 2004, whilst we will be continuing reforms on the modernisation and simplification of administrative procedures, increasing use of information technology, and integrity, transparency and accountability systems, we are facing more interaction between the administrative capacity and social policies especially to emphasise on the in – depth reform of the “Civil Services Regime”.

I sincerely hope that our Conference today can enlighten all of us with

more knowledge on the issue of public reform hence enabling to face a more challenge on our ongoing tasks. I also extend my high appreciation to the guest – speakers from various places who have generously accepted to share their valuable views with us in this Conference. I do hope that through this event, it will lead to an open door for communications and further exchanged issues on the public management amongst each other.

Finally, I would like to thank all who have helped in this event from the following organisations including the Public Administration and Civil Service Bureau, the Centre for Public Administration of Zhongshan University, the University of Macao, and the Macao Foundation, for your best effort contributed to this Conference.

I wish you a comfortable and pleasant stay in Macao especially to those who are the first-time visitors. As you know, Macao is a city well known for its rich patrimony of Eastern and Western culture. I do hope that you can enjoy our various tourist attractions, our gourmet cuisines and the hospitality environment.

Thank you !

“21 世纪的公共管理:机遇与挑战” 国际学术研讨会在澳门举行

王乐夫

由广州中山大学行政管理研究中心与澳门特别行政区行政暨公职局、澳门大学、澳门基金会联合主办的“21 世纪的公共管理:机遇与挑战”国际学术研讨会于 2004 年 1 月 10 日至 11 日在澳门隆重举行。这次国际学术研讨会主要围绕 21 世纪的公共管理面临的机遇和挑战,在两天内,共分 3 场研讨会、11 个专题,具体研讨公共管理理论与改革、地方政府与区域公共管理、公共部门的绩效管理 with 绩效评估、电子政府与政府现代化、港澳经济发展与制度改革等议题。

总的而言,这次会议是一次成功、圆满的学术研讨会,其特点与成效表现在下列四个方面:

一 是一次名副其实的国际学术研讨会

从与会者的构成看,出席会议的代表近百人,中国学者近 50 人,海外的学者 30 多人,其中不少是来自于有代表性的国家或地区。

从会议的内容看,覆盖面很广,具有跨国性。围绕会议主题而设的议题多达十几个,如中国公共管理理论与实践、政府管理改革与社会管理、美国预算与公共财政、区域公共管理与协调发展、政府危机管理、全球化时代的公共管理等。

从会议的语言看,按国际会议惯例操作,会议使用中、英文两种语言,有效地保证了国内外学者的深入交流与研讨。

从会议地点看,澳门是中西交汇的典型地区,在语言、人的肤色、风俗人情等方面具有鲜明的国际色彩,有较大的吸引力。

二 是高层次和高水平的国际学术研讨会

从与会者的学术地位看,与会者基本是各个研究领域的知名专家,有的还是

国际上一流的顶尖权威,如尼古拉斯·亨利。

从会议主题层次看,它定位于宏观战略视角,有较长的时间跨度和较广的空间范围,有利于与会者往高处与远处思考。

三 是理论与实践有机统一的互动会议

一方面是实现了官员与学者的良性互动。会间,既有澳门行政法务司陈丽敏司长的精彩报告,也有三百名公务员旁听学者演讲。与会者听了陈司长的报告后,从借鉴澳门行政经验去深化自己的专业研究,澳门公务员则注意用学者的理性眼光审视其行政行为的科学含量,各得其所。

另一方面,与会者身体力行,自觉躬行实践“公共”精神与“治理”精神,这是会议成功的会风保障,但愿能坚持并发扬光大!

四 是收到短平快的效果

仅一天半时间,“短”、“平”字除了上述讲到水平高外,还平稳、顺利;“快”是见效“快”,在澳门产生热烈反响。

一句话,会议开得很成功,是澳门罕见的一次成功的国际学术研讨会,它不仅将在世界公共管理学界留下历史的印记,而且也在澳门发展尤其是公共行政的发展史上留下难忘的回忆!

目 录

前言	(1)
澳门特别行政区政府行政法务司陈丽敏司长在“21 世纪的公共 管理:机遇与挑战”国际学术研讨会开幕式上的讲话	陈丽敏(1)
“21 世纪的公共管理:机遇与挑战”国际学术研讨会在澳门举行	王乐夫(8)

第一编 公共管理理论与实践

1. 农民负担问题能否最终得以解决? 近期政策改革的初步评估	白思鼎(3)
2. 论公共行政发展的民主价值取向与政府行政模式转换	蔡立辉(33)
3. 从政府管理向公共管理的跨越	陈庆云(50)
4. 企业化经营模式在公共管理中的适用性	董建新(55)
5. 应对入世挑战 加速人力资源开发	郭 济(65)
6. 掌管未来:公共管理的挑战与机遇	玛丽·汉密尔顿(70)
7. 21 世纪的公共管理:转变和创新政府管理理念	贾凌氏(85)
8. 公共组织生产力的增长	李宛埔(92)
9. 论中国入世后的政府职能转变	林锦峰(115)
10. 政府信息公开的一次立法尝试 ——《广州市政府信息公开规定》的主要内容及其特点	刘 恒(126)
11. 美国私有化的特殊转变:买者垄断的产生	亨利·尼古拉斯(136)
12. 重建公共行政研究的社会学设计	全钟燮(148)
13. 公共管理的现代化	路易斯·瓦拉达尔·塔瓦尔(172)
14. 认同危机、合法性危机与范式危机	唐兴霖(180)
15. 浅论中国政府公共管理社会化的基本趋向 ——公民自主、社会组织自治视角	王乐夫(188)
16. 论新世纪中国政府能力建设战略方向	汪永成(194)
17. 政府与第三部门的关系探讨	吴湘玲(203)