

“21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會綜述

陳瑞蓮^{*} 熊美娟^{**}

由澳門特別行政區行政暨公職局、廣州中山大學行政管理研究中心、澳門大學、澳門基金會聯合主辦的“21
2004年1月10日至11日在澳門隆重舉行。

出席會議的代表近八十人，中國包括港澳台的學者近40人，國外如美國、加拿大、澳大利亞、日本、韓國、新加坡、瑞士、葡萄牙、荷蘭等學者34人，與會者基本是各個研究領域的知名專家，有的還是一流的頂尖權威，如美國公共行政管理學會的下任會長Cheryle Broom、副會長Donald Menzel 和總幹事 Mary Hamilton Irene Rubin 和 John Bartle，瑞士公共管理學院院長 Jean-Loup Chappelet 學院院長 Luis Valadares Tavares 等等。

2004年1月10日上午在澳門大學文化中心舉行了開幕式，除與會學者外，近百名澳門的公務員也旁聽了整個會議。澳門特別行政區行政法務司陳麗敏司長與會並致詞，主辦單位代表澳門大學姚偉彬校長和中山大學行政管理研究中心王樂夫主任也發言熱烈歡迎與會者和嘉賓的到來。接著由瑞士公共管理學院院長 Jean-Loup Chappelet 主持大會報告，中國行政

Donald Menzel

* 中山大學行政管理研究中心教授。

** 中山大學行政管理研究中心秘書。

學院院長、澳門大學社會及人文科學學院院長劉伯龍教授也分別就公共管理議題做了主題發言。

分組研討會於1月10日下午開始舉行，主要圍繞21世紀的公共管理面臨的機遇和挑戰，共分三場研討會、11個專題，在五個分會場具體研討了公

效評估、電子政府與政府現代化、港澳經濟發展與制度改革等議題。與會學者就所感興趣的話題找共識，找問題，會議研討氣氛熱烈。

1月11日中午閉幕式上，澳門特別行政區行政暨公職局朱偉幹局長致詞感謝與會學者的參與和研討，中山大學行政管理研究中心王樂夫主任就會議的學術方面做了精彩的總結。會議取得了圓滿的成功，得到了各國與會學者的交口稱讚，他們在會中、會後都以各種方式表達了對主辦單位的誠摯謝意。

本次國際學術研討會主要研討了如下五個方面的議題：

（一）

公共管理學在中國目前已正式被劃分為一級學科，如何理解公共管理實踐的論文，不僅有宏觀思考，更有微觀的案例分析。

定位於宏觀戰略視角的論文，有較長的時間跨度和較廣的空間範圍，有利於往高處與遠處思考。如中山大學的王樂夫教授，從公民自主、社會組織自治視角論中國政府公共管理社會化的基本趨向，引人思考，認為政府職能社會化是當代中國政府職能發展的一個顯著特點；北京大學的陳慶雲教授談論政府管理向公共管理跨越，視野宏大，認為跨越注重“公共性”，政府應該是“有限責任政府”，老百姓也應認識到“從來就沒有什麼救世主”，觀點鮮明；中國行政管理學會的賈凌民教授提出面對國際國內新的挑戰，21世紀的公共管理必須轉變和創新政府管理理念；美國的 Arie Halachmi 教授則從治理的角度談到公共管理的含義，深入分析了“統治”與“治理”理念的不同及其影響。這些無疑都宣示了國內外學者在“治理”“公共性”“社會化”觀念上的相通之處。他們不同角度闡述了對公共管理的理解，認為當前時代“多中心”理念、政府職能“社會化”、“公共性”的展示是公共

具體國情，提出具體對策，並可從細微處發現、證實相應的理念。如對新

外學者都對此有所涉及：韓國的 Changhwan Mo 教授以漢城公私合營的財政專案的評估為基礎，做了《公私合營中的責任與績效測量》的主題發言。

提出簡單的認為公私合營能夠提高公共部門的責任與績效是不嚴謹的：漢城有關基礎設施建設的公私合營降低了公共行政的公平性；減少了公共行

誤的，必須對公私合營進行深入的探討，清楚界定各自不同的角色和責

性，對企業化政府持批判與懷疑的態度，強調企業化模式要講求適用性，而不能一概而論。澳大利亞的 Jules Wills 教授指出持續的公共管理改革的基本目的在於提高公共管理和公共組織的效率與效益。在對澳大利亞公共

在於可持續發展的模式的选择，分析了澳大利亞公共部門改革中引入市場化途徑的成效與存在的不足，特別突出了私人部門戰略管理引入公共部門改革中所面臨的各種約束以及所誘發的各種問題，強調私人部門的管理理念和技術在引入公共部門時，必須注意兩類不同部門的差異，防止不加分析的照搬照抄，危及公共服務的提供和公共理念的實現。

在研討過程中，與會學者對企業化的行政管理模式的意義與作用進行了深入交流，指出企業化的行政管理模式在實踐中存在著各種問題，公共部門與私人部門存在著較大的差異，必須重新認識公共部門與私人部門在根本性質上的不同，所謂的企業化行政管理模式離不開傳統公共行政的基

的提高和人類社會的進步。

（二）地方政府與區域公共管理

經濟發展中的作用及跨行政區域經濟發展中存在的問題。

武漢大學的胡象明教授以湖北省行政審批制度改革為例，對中國地方政府的行政審批制度改革所取得的成就及其間存在的問題作了說明，指出

政審批制度改革的重重大意義，並以此為契機，促進政企分開，增強國有企業的活力與競爭力，進一步提高我國政府行政管理法治化的水平。

浙江大學的陳國權教授指出溫州地方政府制度創新成功的關鍵在於地方政府與民營企業達成的利益默契，“把民營企業的發展以隱蔽的規則方式納入制度選擇，逐步拓展制度選擇的邊界，通過讓民營經濟在實踐中充分顯示資源配置效率的優勢”，最終使這種制度在權力中心的政策層次上得到界定。他從溫州地方政府與經濟發展的相互作用的角度，分析政府在經濟發展中的作用，認為中國社會主義市場經濟的發展需要建立一個與市場經濟相適應的有限政府。

台灣高雄中山大學的馬群傑博士用趣味商數分析了台灣高雄地方產業在海峽兩岸加入 WTO 後面臨的困境，指出高雄發展受挫的一個基本原因在於地方公私部門長期缺乏理性溝通的理性所致，他通過互動管理 (interactive management, IM) 的研討機制，歸納出高雄今後發展的十項策

美國的 Jack Meek 教授考察了城市治理的各種途徑：行政聯合、社區委員會、商業促進會和次區域協會，認為治理的這些形式將有助於改進公民

Michael S de Vries 教授認為公共行政經常面臨很多互相矛盾的要求，如既要求講民主，又要求有效率，一些政府發現不能同時滿足這些要求，所以他們就試圖按順序去做，先滿足一個要求，再滿足另外一個要求，這個方法被認為是合理並有效的。韓國的 Jun Ho Che 助理教授基於對南韓政府的研究發現，如果地方政府想提高市民對公共服務的滿意程度，就應該加強改善對市民的行政回應。

廈門大學的陳振明教授討論了中國地方政府改革的新趨勢，以福建晉構重組，角色重塑，流程再造，方式創新。其核心是實現決策的民主化與

122 的政府，運用現代市場機制與社會化的動力，來推行這一套方案。

廣東省勞動廳、法國尼斯大學的李哈陽教授從中國經濟發展的比較優

中國市場方面的吸引力發展，強調指出公共服務與公共關係的重要性。

與會的專家學者對該領域的相關問題進行了廣泛的交流，討論了地方政府對經濟發展的重大作用及地方政府行為失範對公共行政的影響。總的而言，專家學者都認識到地方政府現在的一個重要課題，就是如何加強對

國學者對此更多地給予了關注，即通過各種治理的形式，來改善對公民的服務。

特別值得強調的是“區域公共管理研究”在研討會上頗受關注，《中國行政管理》雜誌社編輯部鮑靜主編、中山大學行政管理研究中心副主任陳瑞蓮教授和浙江大學 MPA 教育中心主任陳國權教授等與會專家對區域公共管理的內涵與外延深入交換了看法，就區域公共管理研究的重要性及未來發展等相關問題進行了探討並達成了一定的共識。

（三）電子政務與危機管理

電子政務與危機管理都是適應時代發展而出現的重要的新議題。如何
不可回避的重要問題。與會學者在此都發表了自己的觀點。

公共管理之間的相互影響，並探討了如何構建適應新時代公共管理的電子政務機制。日本的毛桂榮教授從日本電子政務的建設談起，並基於日本電

Jean-Loup Chappelet 教授則認為瑞士的電子政務中一些最積極的行為者也就是早期新公共管理的採納者，並提出電子政務的經驗有助於實現一些新公共管理的

即分為三個種類：政府對公民、政府對企業、政府對僱員，第二階段則從2003年到2006年，目標為高興的顧客、有聯繫的公民、網路化的政府，認為電子政務不只是一個簡單的技術過程，它要求知道公民希望何種服務，整合機構，並以新的方式與公民互動，它也是公共部門改革的一個平台工具。中山大學的羅笑南教授從電子政府技術平台的角

用、高效、安全的電子政務提出了建議，華中科技大學的徐德明博士指出，電子政務需要創新管理實施方式，建立統一的資訊交換平台，樹立第三方專案管理模式，從而提高生產力。汕頭大學的李平教授則從三方面分析了電子政務與服務行政的相關性。

在世界各國，21世紀的公共管理都將面臨嚴峻的挑戰：SARS的潛在威脅，禽流感、瘋牛病的大範圍衝擊，戰爭風雲不斷，核武器的陰雲持續籠罩，我們所面臨的世界不光是人類與人類如何和平共處，我們也面臨著大

類，這些重要的議題，都需要我們人類運用自身的智慧，在公共管理這個

在大自然、在人類所創造的世界上所應該演繹的原則。危機管理所要處理的就是如何更好的解決人類與自然、人類與人類之間的紛爭。

美國的 Donald Menzel

織在危機之前、之中、之後進行有效管理所面對的問題和挑戰，並相應提出聯邦機構如何與州政府、地方政府合作處理危機。中山大學的趙過渡教授則強調危機管理必須堅持防範、應急、全局、真實和利益等原則，建立和健全公共危機的預防、預警、反應、救治和社會參與機制，並指出中國目前在這些方面的公共危機管理體現出法制性、預案性和職責性的特點。

與會學者都認識到，對於危機管理而言，一方面，要有一套適合的危機管理體制，另一方面，也要各級政府乃至人民齊心協力，共同合作，處理好危機。這種合作性其實不光是危機管理重要的性質之一，也是危機管理所處理的議題——人類與自然、人類與人類的首要原則。正因為違背了這種合作性(和諧相處)，才使得人類面臨日益頻繁的危機。

港澳經濟發展與制度變革

港澳經濟發展與制度變革主要圍繞港澳的經濟發展與公共行政的變遷，探討其公共行政改革的歷程及面臨的挑戰，研討會氣氛熱烈，取得了良好的效果。

中山大學陳瑞蓮教授首先在研討會上作了《澳門特別行政區改革：特色與趨向》的報告，報告通過對澳門回歸前後政治、經濟改革發展的對比，分

析了澳門公共行政改革的特色與改革發展中存在的問題，認為澳門公共行政的發展主要體現在以下幾個方面：以民為本，服務市民的改革宗旨；固本培源，穩健發展的改革方式；以政府為主導的制度創新過程；與時俱進，與國際接軌的改革思路，並指出澳門行政改革中存在的不足，主要表

的長遠發展，澳門的行政改革應建立健全“次區域化”視野下的政府全面合作

對經濟的干預在環境壓力下是必然的和正當的；澳門大學的蔡幸強助理教授則探討了澳門的勞工政策，認為勞工的遷移並不純粹是個人的經濟抉擇，國家政策在此方面扮演著重要的角色。

中山大學的李江帆教授主要分析了中國內地和香港於2003年簽署的更緊密經貿安排(簡稱CEPA)後，對粵港經濟發展的影響。他首先介紹了CEPA區域經濟合作中存在的障礙，探析了CEPA對廣東經濟發展和粵港區域產業分工潛在的影響，提出粵港服務業的重新洗牌將是盡期內粵港區域產業結構重整的基本表現。澳門大學的程惕潔副教授就提高澳門應變能力做了思考，論文回顧SARS爆發期間，澳門行政管理的應對舉措，分析了其間存在的不足之處和取得的成就，認為澳門的在對公共行政突發事件處理上存在著嚴重的不足，並以社會學的角度，提出了提高澳門公共行政應對能力的四點建議：擴大公共衛生的投入總量；提高居民的文明守法觀念；實施美化環境的長遠規劃；完善政府的危機處理機制。

踐》的發言，分析了澳門回歸以來政通人和，“一國兩制”的方針在澳門成功“以民為本”的管理理念，具體而言，澳門特別行政區的管理理念主要表現在：從公務員做起，從最貼近市民的服務做起；

與會者圍繞“一國兩制”與香港和澳門的發展展開了激烈的討論，陳瑞蓮教授和與會的港澳人士，對如何實現粵港澳的一體化，加強區域行政合

作，促進“大珠江三角洲”的經濟發展深入交換了意見；程愷潔教授與澳門

現澳門產業的多元化，降低澳門經濟單一發展的風險，做了熱烈的討論；黃漢生教授同來自香港的與會代表，對香港公共行政存在的問題及應對措施進行了深入的交流。

（五）預算財政改革與公共部門的績效管理、績效評估

財政改革方面，其二是在公共部門的績效管理與績效評估方面。這兩方面的選題在國際公共管理領域已經是必談的議題，並日益顯示出其重要性來。

對它的控制、計劃都體現了一系列利益集團的博弈，顯示了國家對不同領域政策的傾向性，它作為分配資源的一個重要手段，日益成為控制國家資源、如何分配資源的重要籌碼。因此，研究預算與會計改革將不僅僅是經

研究已有的預算與會計過程是否真正地符合公共管理的基本涵義。美國公共預算、公共財政管理的著名專家 Irene Rubin John Bartle 教授對美國的預算與財政改革進行了分析，得出了有價值的觀點和啟示。

績效管理與績效評估日益成為公共政策中的一部分，但是如何有效的進行績效管理與績效評估？何種因素影響著人們選擇績效評估的標準？加拿大的 James MacGregor

港的初步分析，得出文化差異的確影響兩個地方進行績效評估時選擇評估標準的態度，香港人與加拿大人相比把個人關係作為一個適當的晉升標準。美國的 Cheryle Broom 教授則對績效管理提出了許多不可回避的問題，

主導向的管理會產生更好的效果嗎？美國的 Patria de Lancer Julnes

關心的問題，即績效管理系統應該如何設計才能更好的滿足政府對公眾的回應性的要求。美國的 George Julnes 教授則提出用一種實用性的方法進行具體的政策評估，即從分析具體部門面臨具體政策的決定所需的資訊開始的。

相比之下，國內公共管理在這兩個領域的研究則還較少，對公共預算與財政改革和績效評估管理方面，雖然在理念上都比較重視，但是由於缺乏相應的數學、統計方面的知識，或者由於相關改革一手資料的缺乏，對這兩個問題就只能避過或研究不深，缺乏深入研究的動力和可能性。當然，國內現在也有不少學者開始從事此方面的研究，知不足而補。對此，快接軌。

總體而言，會議論文選題角度新穎，內容覆蓋面廣，具有跨國性；討論問題較有深度，也具較強的批判性；質量高，所研討的觀點引人思考。

因此，此次公共管理的國際盛會，是國內行政管理學界，也是澳門一次成功的高水準的國際學術研討會，會議不僅大大推動了政府公共管理改革的深化和公共管理的科學化、現代化，促進各國學者對政府公共管理、績效評估、電子政務等實際問題的關注和進行較為深入的研究和交流，為各國學者搭建交流合作的平臺；同時，也將促進澳門與中國內地以及世界

