

全球化与中国公共管理模式的重构

[作者] 褚松燕

[单位] 国家行政学院

[摘要] 全球化从物质和观念两大方面对包括个人、组织、民族和国家在内的整个社会的各种关系产生着重大影响。公共管理的变革是各国政府展现新面貌所需要面对的首要任务。全球化从国际规则制约、权力和权威的多元和国家控制力三方面为公共管理提出了挑战,而我国的公共管理现状则表现为俯视型管理理念、泛官僚体制结构和仰视型管理运作。在全球化大环境下,我们应当借鉴西方发达国家的“新公共管理思想”中的合理方面,结合我国实际,从政府和公民两方面的观念转变和双向努力,在党的权威力量的推动下,构建平视型公共管理模式。

[关键词] 全球化, 公共管理, 政府, 公民

无可否认,全球化首先是一种经济现象。自 20 世纪 80 年代后半期以来,世界经济全球化的步伐日益加快,全球性贸易往来、资金流动和技术革命,正在推倒各国的经济壁垒,在全球范围内形成一个相互依存、共同发展的整体。目前,世界经济全球化已呈不可逆转之势,并从物质和观念两大方面对包括个人、组织、民族和国家在内的整个社会的各种关系产生着重大影响,进而重新塑造着现代世界和世界秩序,[1]也迫使所有政府和社会为了适应这股席卷地球每个角落的变革浪潮而进行自我调整。

在这股来势汹涌的浪潮面前,有人提出,在全球成为一个大市场的前景下,民族国家将不复存在,全球将成为一个“无国界的世界”[2]但这种观点忽视了国家政府依然强大的现实。的确,全球化给民族国家的存在提出了疑问,特别是世界贸易组织(WTO)的一系列规则至少使各成员方的贸易规则和政策趋同,但民族国家并不仅仅以经济为存在的基础,国家成员对疆土边界、共同的生活方式、共享的文化的认同是民族国家存在的更重要的基础。在全球化过程中,国家的行为虽然受到大量国际规则和因素的制约,但国家的作用也并不会因此而式微,实现国际间各领域合作的基本单位仍然是国家。当然,国家发挥作用的方式和途径也不可能一成不变,毋宁说,民族国家正在经历深刻的变革过程,各国政府正在通过改革相关的观念、制度、结构和政策而以新的职能定位在全球化时代展现出新的面目。在这个变革过程中,各国政府首要面对的就是公共管理的变革。

全球化为公共管理提出的挑战

(一)全球化首先是经济的全球化,在世界大市场上,为了获得最大收益并为本国人民创造更好的生活环境,每个国家都希望其它国家对自己的贸易壁垒越少越好,但在各个主权独立的国家之上并不存在一个全球政府,而武力不仅不能促进贸易,相反,只能阻碍贸易。所以,各国之间就必须做出努力,通过谈判达成某些一体遵行的规则,其中,最典型的例子就是 WTO 的一系列规则。因此,平等的谈判、协商和遵行是全球化过程中的基本游戏规则。不管是民主国家还是威权国家,只要是受规则约束的成员方,那么,就必须遵守基本游戏规则。而对基本游戏规则的遵守必然反映在该国的内部制度和管理上。也就是说,由各国共同制定并同意的旨在促进贸易的规则实际上对政府的管理提出了约束,使各政府在本国进行管理的时候,不能不受这些国际规则的制约和平等精神的影响。这实际上是对各国的管理理念基础和管理结构提出了重大挑战。

(二)全球化实际上造成权力和权威中心的非唯一性,从而使国际治理呈现出多元化和多层次的特点。而科学技术的发展使公民个人有充分的技术资源来获得政府不可能控制也不可能审查的大量丰富的信息,从而使公民个人在信息的拥有上与政府相比至少不处于劣势。实际上,大量的似乎无穷尽的信息和新鲜事物的出现就已经使政府单靠自己的力量难以招架、无法应对,更遑论对公民个人的信息获得来源与数量、种类进行控制和审查了。由于全球化以科技和知识信息为主要依托,政府运用科技对知识信息的掌握程度就成为政府管理社会的一个重要基础。面对纷繁无穷的知识信息,政府在国内的治理中需要寻找合作者进行信息的交流和有效管理,而合作者正式公民社会当中的各种组织和个人。实际上,从知识和信息角度看,国家的公共管理已经不可能维持以往那种政府单一中心的格局和权威,毋宁说,政府只是多个管理中心中的一个相对的核心,与不具有国家强制力的其他管理中心并存。因此,深受全球化影响的国家内部的公共管理也不可避免地将随之呈现出多元化和多层次的特点。

(三)全球化过程一旦启动,就具备了不可逆的动力,在这个过程中,跨国的流动和联系越来越频繁,越来越紧密。并且,世界市场对资本、人才的优化配置在这个过程中将越来越不受国家、政府的约束,而更多地依赖于在这个过程中已经形成、正在形成和将要形成的各种民间组织。这在一定程度上无疑也是对国家的控制力的一个重大挑战。如果对此无动于衷,或者仍然采取压制或限制措施,则容易造成国家与由公民个人构成的社会之间的对立和矛盾。所以,改革管理模式以适应和运用跨国流动和联系,也成为国家在管理层面面临的现实挑战。

全球化带来的还不仅仅是这三方面的挑战,随着全球化的深入推进,还将会出现各种我们目前难以预料的挑战。而与全球化相关的绝大多数挑战都首先要求国家层面的有效回应,特别是国家在公共管理层面的有效回应。

我国公共管理现状分析

我国政府实际上居于各种资源配置者的中心地位。经济学者何清涟指出,如果将我国政府活动视为经济活动的起始点,到终端生产出来的产品与社会服务则有几大类:完全竞争性产品市场有大量非国有企业参与,追求的是效率;而公共服务部门则多由国家垄断,它们的存在有多个目标,既有经济的(如就业),也有非经济的,如国家安全,加强社会控制等。[3]而这种对效率的追求和公共服务部门的多目标性集中反映了我国整个管理体制长期以来所形成的体制性特点:压力性和全能性。[4]尽管经过二十余年的改革开放,我们的行政管理从机构设置、职能调整和人员配置方面取得了一定的成就,对公共事务的管理范围、方式等有所变化,但是,由于体制的惯性,我们目前所说的公共管理实际上仍然是以国家这个为核心来运作的,政府是公共管理的实施者,公民是公共管理的接受者,这种由政府向公民运动的单向性公共管理局面没有太大的变化。我们可以从下面几个方面来看公共管理的现状:

(一)从公共管理的理念看,全心全意为人民服务始终是我们政府管理的指导思想,在实际的管理中,体现为“从群众中来,到群众中去”的群众路线。如果真正把拥有政府的某个公职看作是为人民服务的“公仆”地位,那么,群众路线必然能够得到很好的落实。但是,我们不可能不受传统的政治观念、社会习俗和文化影响,这就是诺斯所说的“路径依赖”。传统管理理念中“当官为民做主”的“官本位”仍然盛行,掌握公共权力的人往往把自己当作权力的所有者和社会的主人,而把公共权力的真正主人——公民当作公共权力指向的对象,强调公民对政府管理的服从义务。公民也习惯于服从政府的管理,甚至依赖政府和官员替自己做主,这样,就形成了俯视型管理理念。经由20余年的改革开放,作为公共权力体现的公职持有人的服务意识虽然也有所增强,但服务的出发点和具体提供主要还是依

赖于官员的主观意志。这样，在公共管理的观念上，作为公共管理主要角色的政府与公共权力的所有者——公民之间在理念上就共同指向政府对社会公共事务的俯视理念，同时也在政府和公民之间形成一种实际的隔阂性的距离。换句话说，由于对公共管理权的公共性意识单薄，我国的公共管理在理念这个根本层面上表现为公民缺位。

(二)从公共管理体制上看，与俯视型管理理念相适应的管理体制是垂直的自上而下的泛官僚体制结构。首先，政府居于我国公共管理体制的核心，其机构设置表现为自上而下的单向层级制，这种结构有利于政令的传达和执行，保证政府管理的效率。其次，前文中提到，由于我国的管理体制呈现出压力性和全能性特点，所以，其他的绝大多数社会组织——不论其在法律和性质上的归属有何不同——都仿照政府的层级官僚制机构设置，因此，官僚体制结构在公共管理部门之外也大行其道。一个简单而又含义深远的词就集中体现了这种弥漫于全社会的泛官僚制结构，这个词就是“干部”，不管是政府管理部门的公职人员，还是国有大企业的管理人员，抑或是学校的教师，等等，都是“干部”身份，而“干部”所在的工作部门自然也具有明显的官僚结构特征。公共管理的官僚制结构的泛化实际上使公共管理的效率追求由于信息自上而下的层层递减和各公共管理部门彼此之间在具体事务上的职能交叉和推诿而不可能充分实现，甚至造成低效率和无效率。

(三)公共管理以公共政策的制定和执行来实现。从公共管理的运作看，政府在制定相应的规则、政策和采取具体行动所依赖的信息是政府以自己为核心得到的。具体说来，政府决策信息通常来自机构性和非机构性两个渠道。机构性渠道包括人民来信来访机构和政府的调研部门。人民来信来访机构是政府获取群众利益要求和愿望、了解社会问题、加强政府和群众联系的一座桥梁，是形成决策问题的一个非常丰富的信息来源。政府内部的调研部门担负着了解、调查有关社会问题，并向政府提交包括政策建议在内的报告的职能。在一定程度上，它也起着决策咨询机构的作用。非制度性的信息渠道也是决策信息的一个来源。例如党政领导成员同一些人(朋友、同事等)非正式的闲聊，有时通过这种方式获得的信息也会成为决策的信息来源——如果这些信息有价值的话。所有这些活动都是以政府为核心进行的。在信息的收集、取舍上，公共权力的掌握者主要从自己管理的方便角度出发，或者为积累政绩而按照上级的指示去采取相应的活动，公民的具体需求和愿望往往得不到足够的重视。这就有可能造成公共管理决策信息依赖的不完全性。其次，与俯视型管理理念相对应的，恰恰是仰视型管理行为。公共管理者并没有将自己当作一个得到(人民)授权的代理人，他们不是积极地综合各种信息，从而做出决策平衡各种利益，相反，在供公共管理决策使用的信息的内容和侧重点上，以迎合上级口味和需要为主的信息的数量比其他信息的数量要多，从而形成一种输入信道狭窄和信息性质单一(例如报喜不报忧)信息在管理体制内严重损耗的局面，这种局面直接造成公共管理系统内部自下而上的信息量和信息有效性的递减，而从根本上则造成信息向政府的回馈困难。这种实际上造成了政府的自我封闭。最后，以政府的需要为出发点的办事方式实际上造成政府公共管理决策的黑箱操作，而由此也决定了公共管理的主要方式是生硬的命令型或突袭型。典型的例子就是中国电信于2001年7月1日突然宣布免除电话初装费。

从总体上看，我国的公共管理从理念到体制结构和具体的管理行为实际上形成了官僚体制为中心的轻视公民的总体特点，造成公民在公共管理中的缺位，这一方面继续造就政府和管理中的全能主义惯性，并增加政府管理的成本；同时，公民在这种管理体制下对政府管理的依赖性也丝毫不减，缺乏公民意识。所以，我们的政府在全球化时代背景下的公共管理负担仍然在加重，难以对来自国际和国内的各种信息进行及时有效的分析，从而做出有效的决定来应对纷繁复杂的环境变化和利益要求，另一方面又造成公民参与管理无门，在参与热情与参与冷漠之间游离。同时，更深地涉入全球化过程又意味着透明度等国际规则对我们国内公共管理的制约和极大推动。针对这种情况，我们的公共管理应该如何应对呢？

借鉴“新公共管理”思想，构建平视型公共管理

全球化给各国(地区)的公共管理都提出了挑战,西方发达国家从20世纪80年代开始,就以政府改革予以回应,例如,美国提出重塑政府,欧洲掀起“新公共管理”浪潮,在这些发达国家的带动下,全球进入了“新公共管理”时代。在全球化背景下,我们的公共管理模式变革可以从中汲取理论智慧。

(一)新公共管理思想并不是唯一的,而是由各种理论构成的一个“管理丛林”,也就是说,其中的理论多种多样,但它们也有其共同点,毛寿龙将其概括为:“各国更加重视行政结果和成本意识、服务供给和顾客导向、绩效预算、人力资源管理、信息、绩效控制和结果评估。”[5]综观近20年西方的公共管理改革,我们可以看到,理论家和实践者们大致上希望用两种公共管理的模式:厂商—消费者模式和企业—客户模式来取代既有公共管理模式。

厂商—消费者模式认为,只要向公民提供有关公共服务的明确的信息,就能够帮助公民做出自己的选择。这实际上是把政府的公共管理服务推进市场状态,让公民在不同的服务供应者中进行选择。但是,一种纯粹的消费者决策是非政治性的,而公民是通过在可获得的不同服务提供者中进行选择而参与的。如果市场状态不存在,而组织仍然按照管理原则活动,那么,“好”绩效的评价就仍然需要依靠政府自身做出。由于公民在这种管理模式下只有选择的权利而没有参与决定的权利,所以,这种模式反而容易增加公共管理的非透明性,并且不能使公民得到自己真正想要得到的服务和满意的公共物品。

企业—客户模式认为,只要公共部门采用了更为企业化的管理技术,更加注意顾客导向,多利用竞争性市场的方法,那么,它就会和企业一样有效,这就是人们常说的企业家政府理论。如果说奥斯本和盖布勒的《改革政府》一书是企业家政府理论的学术表现,那么,戈尔的国家绩效评估委员会所采取的一系列改革,就是企业家政府理论的实践。这种模式假定在公共管理的官僚体制与公民之间存在基于不同需要和偏好的信息交换机制。或者说,至少在程序上存在公民作为消费者进行表达和参与的强有力的组织化渠道。公民们可以通过这种信息交换机制来影响公共管理部门的决策,这就需要两方面的努力:政府管理体制有强烈的服务意向和冲动;作为客户的公民对于政府的行为和绩效有能力并愿意做出反应。但是,在这种模式中,公民与公共管理部门是通过对话来相互沟通的,公共管理部门相对于公民来说,掌握有更多的信息,信息的不对称和企业的非透明取向是存在的,因此,政府更容易倾向于保护组织起来的利益,即企业化了的政府的利益。

在这两种模式中,公民无法知道公共管理部门是否对自己的需求和偏好做出了反应,也无法确切知道公共管理部门做出的反应与自己的需求和偏好之间的距离有多大。无可否认,公共管理部门是社会资源再分配的核心部门,生产并提供公共物品和服务也是其分内之事,但是,公共管理部门一切作为的对象是公民,如果没有公民的充分参与,公共管理部门无论是作为厂商还是作为企业,其功能,甚至其存在的意义也就不大了。所以,在西方发达国家这场轰轰烈烈的改革运动中,我们只看到政府的信誓旦旦和忙碌身影,而仿佛这一切不关普通公民的痛痒,我们不禁要问:公民,公民在哪里?

全球化在一定程度上说,就是全球的企业化,但是,人仍然是生活在一定的共同体内的,即使共同体完全抹去政治色彩,也仍然是社会—文化共同体,况且,虽然全球化冲击和改变着民族国家的政治结构和管理结构,但国家的存在仍然是全球化的活力和魅力所在,这就必然要求国家的成员,从政治意义上讲,即公民在公共管理中必须也必然发出声音,在权威和权力日益多元化的时代,在涉及自己利益的范围内决定自己事务的管理、协调。

(二)我国的政府改革走到今天,实际上已经动力严重不足。过去的二十年,我们的政

府之所以能够在功能和职能方面做出一些改革,那时因为这些功能和职能是直接指向经济发展的,而经济发展到今天,以前的动力机制——政府已经变成了制约因素,关键就在于政府的功能性和职能性改革所提供的动力已经消耗殆尽。从这个意义上说,我们由获得更大经济利益的初衷而加入世界贸易组织的功能性选择却恰恰成了政府改革的推动力——虽然是外部动力。加入世界贸易组织,也就意味着我们最终接受并服从经由几百年市场经济发展而形成的通行规则,从而也意味着不论我们同意与否,都要被卷入或主动加入全球化的政府改革浪潮中,从而更好地适应世界贸易组织的规则,并为以后推进国际合作做出自己的贡献。而在这个过程中,我们不可避免地要受到西方发达国家公共管理改革思想的冲击。而借着全球化浪潮而来的“新公共管理”思想其实为我们的公共管理改革提供了参照系。我们不可能完全按照它们的思想去指导我们的公共管理,但是,它们的一些理念和具体做法却的确可以起到路灯作用。

第一,我们不能像它们那样完全将政府“企业化”,抹杀政治公共领域与市场领域的边界,将公民视为消费者,也不能在所有的公共管理事务中都将公民视为客户。不可否认,在当今世界,市场领域的影响辐射到人们生活的方方面面。但是,市场的规则并不能适用于其他的社会领域,特别是政治公共领域。如果适用于政治公共领域,那么,就会侵犯并破坏政治公共领域的结构和规则,进而给人们的正常生活造成混乱。当然,市场领域和政治公共领域并不像哈贝马斯所说的那样是相互隔离,有着严格界限的[6]。相反,市场领域和政治公共领域之间是有交叉的,国家对经济活动的规制以及对契约关系的保护等就属于这个交叉领域,但是,市场领域和国家领域的其他组成部分却不是能够交叉的,也就是说,的确有某种边界存在,例如,选票就不能买卖。之所以在一定程度上,公民可以被视为消费者和客户,其理论前提是纳税人国家,公共管理是纳税人用钱买来的,但是,这种观点实际上走了极端,因为虽然公共服务的确是用纳税人的钱来支付其劳动的,但是,更深层次的根基却是公民个人权利的让渡,如果公民要为公共服务付费,那么,我们是不是可以说,公共服务的提供者也应该向公民们付费,感谢他们提供的就业机会呢?这种思维实际上仍然是将公共管理与公民之间截然对立开来,其潜在的前提是公民不能参与厂商的生产和企业的发展。所以,我们在更深层次上不能采用厂商—消费者模式和企业—客户模式,但是,这种模式所包含的为纳税人服务的精神却是我们需要学习的。

第二,鉴于前面论及的我国的公共管理现状,即俯视型管理理念和仰视型管理体制同时存在,同时,借鉴西方公共管理模式中的服务精神,我们在公共管理改革中,需要重新审视现有公共管理模式的不足,必须将公民真正当作公民,切实从中国的宪政安排即所有公民都是国家的主人这个角度出发,创造和疏通渠道,使公民能够充分实现法律、政治和社会权利,实现自组织的权利,从而以个体,更以团体、群体的名义和力量参与到公共管理中来。也就是说,让公民实现其让渡出的那部分权利,构建平视型的公共管理。所谓平视型公共管理模式,也就是公民与政府协商合作的新型公共管理关系,与以往的俯视型管理体制和仰视型管理运作不同,政府和公民在同一水平面上进行开放式的交流;与消费者和客户身份不同,公民参加到公共物品生产和公共服务的提供当中,与公共管理部门一起对公共事务进行管理,从而实现公共管理价值所在。

1、观念的转变是构建平视型公共管理模式的基础。从政府方面来说,树立权力公共性观念是当务之急。应当清醒地看到,我国公共管理的主体仍然是政府。政府必须彻底抛弃俯视型管理理念,认识到自己所掌握的公共权力是经由公民委托的权力,必须向公民负责,受公民的监督和制约;同时,政府还要认识到自己是由纳税人养活的,因此必须尽责为纳税人服务。对于公民来说,相对应的是树立权力所有者观念,认识到自己是公共权力的主人,是养活政府的纳税人,具有平等的政治表达权利和参与权利,有权利要求政府对自己负责和保护、实现自己的合法利益。只有在观念转变的基础上,才能实现公共管理模式的重新构建。

2、前文提到，我们公共管理体制的改革内部动力已经严重不足，全球化是一种外在的压力和刺激，但是，由于我国公民对政府的依赖心理一直较重，所以，在平视型公共管理模式的构建中，政府在这种压力和刺激面前仍然需要主动继续自己的改革，特别是在透明度方面需要加大信息公开的力度。这就要求政府改变仰视型的信息管理和处理，扩充信息输入渠道，让普通公民参与公共管理的渠道畅通无阻。同时，建立相应的信息公开程序，向公共权力的所有者报告管理过程和结果，接受公民的监督。这对于公民来说，就是要逐步放弃依赖性，培养对公共事务的关心和参与，从与自己切身利益相关的公共事务的管理参与开始，逐步形成对一定范围内公共事务进行权利的组织，以组织化的形式更为有效地参与到更为广泛的公共管理过程中。只有政府和公民的双向努力，政府才能逐渐向负责任的积极回应公民利益要求的公共管理者转变，而公民也就能够和公共管理部门一起实现公民与政府之间的平视型协商与合作。

3、但是，仅仅依靠政府和公民双方各自的努力，平视型公共管理模式（至少在短期内）还是难以实现的。还需要有一种巨大的力量来同时给政府和公民以有效的推动力。这种政府和公民之外的第三种力量就是在我国具有最高权威的中国共产党[7]。一方面，党是高度组织起来的，拥有巨大的社会资源，从战略、具体事务和公共管理人员等各方面，都能够对政府施加巨大影响。另一方面，党是由人民中的先进分子构成的，代表着最大多数人民的利益，其先进性使其能够对社会的的基本单元——公民进行有效的启蒙、教育和培养，从而提升公民的权利意识和参与能力。通过党在政府和公民两方面的推动，就能既发挥政府作为公共权力代表者和实施者的核心作用，又能有效地培育公民能力的发展，从而为平视型公共管理提供构建的基础，使政府和公民之间在同一水平线上进行协商和合作，实现有效的公共管理。综上所述，在全球化大环境中，我们的公共管理模式需要顺应时代潮流，改变过去的俯视型管理体制和仰视型管理运作，构建公民与政府协商合作的平视型公共管理模式，而构建的途径则是政府和公民的观念转变和双向努力以及作为第三种力量的党的推动。当然，平视型公共管理模式的构建并不能一蹴而就，还需要一个过程，我们对此要有信心，同时，也要有足够的耐心。

注释

[1] 戴维·赫尔德等著，杨雪冬等译，《全球大变革》，社会科学文献出版社，2001年4月，第10页。

[2] 大前研义(Keinchi Ohmae)的观点，转引自 Aseem Prakash and Jeffrey A. Hart, "Globalization and governance: an introduction" in Globalization and Governance, edited by Aseem Prakash and Jeffrey A. Hart, Routledge, 1999, p. 12.

[3] 何清涟著《我们仍然在仰望星空》，第95页，漓江出版社，2001年1月。

[4] 荣敬本和崔之元等在1998年提出，中国的政治体制改革过程就是从压力型体制向民主合作体制的转变过程（荣敬本、崔之元等著《从压力型体制向民主合作体制的转变》，中央编译出版社1998年版），邹说早在我们改革初期的八十年代就指出，中国二十世纪的政治是全能主义政治，政府的管理触角不免伸向整个社会的每个角落（邹说，二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看），牛津大学出版社，1994年版），体制的这种自上而下施压和对社会事务进行全面干预的深层特点也决定了中国公共管理体系的特点。但是，压力型体制和全能主义体制都是以民主政治为目标的，在向民主过渡的过程中，公共管理作为政治体制的社会层面运作体系，就首先需要改革，而这也正是我国政治体制改革的思路。

[5] 毛寿龙、李梅、陈幽泓著《西方政府的治道变革》，中国人民大学出版社，1998年10月，第299页。

[6] 哈贝马斯《公共领域的结构转型》，1990年版序言，曹卫东、王晓珏、刘北城、宋伟杰译，学林出版社，1999年1月

[7] 李景鹏，《中国走向“善治”的路径选择》，《中国行政管理》2001年第9期，第16页。李景鹏先生认为，我国从传统的政府管理模式向治理模式转变，只能是一个博弈的过程，这个过程包括两种博弈：公民社会与政府之间的博弈；政府内部和公民社会内部各自的积极力量和消极理论之间的博弈，而博弈实现双赢的外部条件中，最重要的就是党组织的力量，笔者对此深表赞同。

<http://www.wiapp.org/scholars/chusy04.html>