


复旦公共行政评论

第九辑

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

公共管理的未来十年

 上海人民出版社

廉政与治理：公共管理的迫切议题与新兴范式

苏毓昌 余致力*

【内容提要】 随着中国改革开放的深入,发展成为硬道理。在经济发展过程中,政府角色与职能面临极大转变与调适,公共管理者所担负的责任与所需的能力,也因整体社会发展与经济需求而产生新的挑战。本文尝试针对廉政与治理两大课题进行深入的阐述与分析,进而提出公共管理未来十年发展的客观预测与主观期许。在客观预测上,贪腐问题仍持续且严重地困扰中国整体的政府运作,已成为公共管理必须严肃面对的迫切议题。在主观期许部分,治理作为一个新兴范式,所指涉的行动者,不是只有政府,健全的企业、优质的媒体、理性的公民社会以及积极的国际行动者,都是廉政建设的重要伙伴。基此,未来如何将治理这一新兴范式,应用至反贪腐工作的推动以及廉政建设上,将是公共管理学科应积极处理与深入探究的重点课题。

【关键词】 公共管理、廉政、治理、贪腐

【Abstract】 As China continues to make progress on the policies of reform and opening-up, economic development has become its most unyielding principle. In the process of achieving economic development, the government is confronted with great change and adaptation in relation to its roles and functions. Similarly, because of social developments and economic needs, public managers also face new challenges with regards to their responsibilities and capabilities. This paper attempts to explain and analyze in detail the twin concepts of integrity and governance, and offers a forecast and an expectation for the field of public management over the next decade. The authors forecast that the problem of corruption will continue and persistently plague government operations in China, forcing it to be the most pressing issue with which the field of public management must solemnly tackle. As for tackling this pressing issue, the authors expect governance to emerge as a new paradigm, whose constituents include not just the government, but also a robust business sector, a quality media industry, a rational civil society, and an active group of international actors, all of which are key partners in establishing a clean government. On this basis, how to apply in the future the paradigm of governance in the promotion of anti-corruption efforts, as well as in the construction of a national integrity system, will remain as a core topic that the field of public management should actively consider and explore in further depth.

【Key words】 public management, integrity, governance, corruption

* 苏毓昌,台湾世新大学行政管理学系博士候选人;余致力,台湾世新大学行政管理学系教授、学术副校长、台湾透明组织顾问团召集人。

一、前言

政府运作的本质在于对社会价值进行权威性分配(Easton, 1953)。如何使政府运作能真正符合民众确切的需求,是各国政府追求的重要目标之一。这样的运作本质,促成对公共行政学术社群产生大量的实务需求,而公共行政学术整体发展历程与轨迹,也见证政府在面对不同公共事务挑战时的响应与作为。随着不同政治、经济与社会等系统的改变,公共行政学术社群会因时因地制宜,调整学科的研究方向,产生不同思维与解决之道(Henry, 2009)。这些研究与实务见解中,“公共管理”(Public Management, PM)能提供更多实务上的指引与指导,使政府在政务推动过程中,更能平衡响应(responsiveness)、问责(accountability)与责任(responsibility),进而促进公共利益(Levine, Peters and Thompson, 1990)。因此,公共管理已逐渐取代传统公共行政的角色与内涵。

公共管理学肇始于美国 20 世纪 70 年代初,于 90 年代大放异彩,成为世界各国行政管理学官两界瞩目的焦点。公共管理旨在:“帮助公共管理者(即负责监督人员从事公务之政府官员)获致解决公共问题、满足民众需求及处理公众事务所需的知识、技能与策略”(余致力,1998)。为使学官两界能有更多的对话与讨论,自 1991 年开始,以美国为主的公共管理学术社群,每两年都会固定举办“公共管理学术研讨会”(National Public Management Research Conference),提供研讨与交流的机会。1991 年于锡拉丘兹大学(Syracuse University)举办第一届研讨会,2011 年又回到雪城大学召开第十一届研讨会,在该次研讨会中共有 219 篇文章的发表^①,足见公共管理发展之热烈,成为全球学术界与实务界日益重视的学门与课题。

在中国,随着改革开放的进展,经济发展成为硬道理。在经济发展过程中,政府角色与职能面临极大转变与调适,公共管理者所担负的责任与所需的能力,也因整体社会发展与经济需求而产生新的挑战。在面对这样的改变过程中,公共管理要如何面对、处理与响应政治、社会、经济的压力与期待? 这些

^① 第十一届公共管理学术研讨会在 2011 年 6 月 2 日至 6 月 4 日于锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院(Maxwell School of Syracuse University)举行,该研讨会共有 52 场次的论文发表会及 4 场主题场次的论文发表,共发表了 219 篇文章。相关数据请参考 <http://www.maxwell.syr.edu/pmrc2011.aspx>, 2012-05-15 检索。

问题皆引发公共管理学术社群的重视。近几年公共管理在中国迅速发展,从1999年国务院学位委员会审查通过《公共管理硕士专业学位设置方案》以来,共有147所高校积极投入此一新兴园地。^①在985工程的大学中,亦有超过20所学校成立相关的公共管理学院,足见公共管理的重要性与日俱增。虽然公共管理在中国的发展仍属新兴学科,但是从复旦大学2006年开始颁发的“复旦管理学杰出贡献奖”的评比中,将公共管理列为一个子领域进行评比即可看出^②,公共管理在学界的影响力与日俱增,角色日益重要,甚至成为一个崭新的“中国MPA群体”(朱立言,2007)。

然而,随着全球化下经济的联动性、因特网与信息科技的进步等因素的影响,政府所处的环境与系统已产生极大的变化。中国在经历改革开放带来正向的经济成长,已成为“中国崛起”的重要基础。但伴随而来许多政治与社会的难题,致使公共管理学术社群必须认真思考未来的发展趋势,进而提供政府施政的指引与改革的方向。缘此,本文针对廉政与治理两大课题进行深入的阐述与分析,进而提出公共管理未来十年发展的客观预测与主观期许。

二、廉政:公共管理的迫切议题

贪污腐败是古今中外任何一个国家皆须面对的病态现象与治理难题。^③

① 中国MPA专业学位,首批试点院校共有24所,包括北京大学、中国人民大学、清华大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、北京师范大学、天津大学、东北大学、吉林大学、哈尔滨工业大学、复旦大学、同济大学、上海交通大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、中国科技大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、国防科学技术大学、西安交通大学。2003年则新批23个MPA单位。包括山东大学、四川大学、湘潭大学、重庆大学、兰州大学、西北大学、南开大学、云南大学、南昌大学、郑州大学、湖南大学、苏州大学、华南理工大学、南京农业大学、山西大学、安徽大学、中南大学、东北财经大学、内蒙古大学、新疆大学、中国社会科学院研究生院、合肥工业大学、华中师范大学。资料来源:<http://spm.ncu.edu.cn/static/MPAEdu.asp>, 2012-05-15。

② 复旦管理学杰出贡献奖是由复旦管理学奖励基金会所颁发,该基金会于2005年经上海市民政府批准设立。自2006年起,基金会设立“复旦管理学杰出贡献奖”,每年依次循环在管理学的三个子领域,“管理科学与工程”、“工商管理”和“公共管理”进行评奖。相关数据请参考<http://www.fpfm.org/index.php/prize>。

③ corruption在中国文献的用词为腐败,但本文认为corruption包含贪污与腐败两个部分,故在本文中使用贪腐表示corruption一词。但在本文中,如有引用到中国官方文献时,为忠于原始文献,本文也将使用“腐败”一词。

然而,由于贪腐议题的敏感性与禁忌性,过去学术界对此议题的研究并不积极,进而无法产生强而有力的改革倡议(Myrdal, 1968)。近二十年来,由于国际贸易的兴盛与经济全球化趋势的影响,再加上“透明国际”(Transparency International, TI)的成立与发展,致使国际社会与学术社群开始重视贪腐的议题,相关的学术研究也与日俱增,到目前为止,可说已经是卷帙浩繁。其中,廉政建设也常成为政府改造过程中的主轴焦点。但何谓廉政?过往中国历任领导人宣示的廉政工程有哪些?中国廉政现状与趋势如何?上述这些问题宜分别加以厘清,以期确认“廉政为公共管理的迫切议题”之主张。

(一) 廉政的概念性界定

何谓廉政?廉政的英译为 integrity,但 integrity 有廉政与廉正两种中文翻译。廉政与廉正有何差异?实有必要加以厘清。郭东华(2007)指出,“廉政”系指为政清廉,廉洁正直。徐贵耀(2010, p.20)则认为,在“廉政”二字中,“廉”是基本要求和应有特征,“政”是主体和根本目的。“廉”为“政”服务,“政”因“廉”长存,这是“廉政”的真正内涵。

但这样的定义,仍无法区别出“政”与“正”两字之间的差异,亦未确切呈现与厘清两个词汇的含义。缘此,本文尝试从“政治”的定义出发,来思考与界定廉政的意义。如众所周知,“政”乃泛指众人之事,“治”乃意指管理,管理众人之事即为政治。若依此定义,则“廉政”即是指涉廉洁的众人之事,可包含“廉洁的政治”、“廉洁的政府”,甚至“廉洁的社会”,系为较大的整体结构概念。反观“廉正”,则是指个人的“廉洁正直”,系为较小的微观个体概念。两者所指涉的标的与分析焦点互异,“廉政”分析政府与组织整体的架构与制度,“廉正”则是分析微观个人行为面的影响因素,两个名词间的差异不可不察。

有关廉政一词尚有一个普遍性的误解与误用,那就是将廉政等同于肃贪,而以为廉政建设的重点就在查察贪腐,摘奸发伏。事实上,肃贪只是廉政建设的一部分,而且在越先进的国家,它所占的比例也越低。完整的廉政建设必须包含防贪、反贪与肃贪三个部分。防贪强调制度设计与流程再造,反贪重视教育倡导与政策营销,是属于廉政建设的中上游工作。而肃贪则是在这些中上游工作失利或不足时的下游工作。能打老虎、抓贪官,固然是大快人心并产生警惕与吓阻的作用,但如果预防工作能奏效,进而减少贪官产生的频率以及贪腐造成的冲击,那才是廉政建设的终极目标。香港廉政公署同时注重防贪、反贪与肃贪三项工作,使香港成为全球高度廉洁的地区,就是一个廉政建设最成功的案例。

（二）领导人的思维与策略

近代中国历经许多重大的政治与经济变革,影响至今最为深远,带给中国全新面貌者,当属邓小平于1978年5月所提出的改革开放。改革开放政策打破中国的精神枷锁,使中国的思想产生重大解放,并提出“三步走”策略:第一步在于解决中国人民温饱的问题,第二步则是迈向小康,第三步则是达到中等发达国家水平。这样的思想解放,引进市场经济,也为中国带来发展与改革新契机。其后,1997年江泽民提出将一些国营企业转为私营企业的政策,在1999年更将私营企业的政策和地位纳入宪法,使非公有制经济具有在中国社会主义市场经济下的正当性,重新架构中国的经济结构。2003年7月,胡锦涛则是提出科学发展观为战略思想,主要坚持以人为本,强调全面、协调、可持续发展观。在这样的思路与脉络下,中国的思想与经济解放,替中国过去三十余年的发展提供坚实的基础。

中国人民经济与物质生活,随着改革开放产生极大的转变,其所带来的正面效益与衍生的社会问题,特别是贪腐问题,同时对政府运作产生极大的影响。中国近年在追求经济高度成长的同时,却也伴随产生高度的贪腐现象,引起学术界高度的关切,学者更以“东亚悖论”(East Asian Paradox)加以形容(Rock & Bonnett, 2004)。这样的悖论现象,对贪腐素有研究的学者而言,并不意外。举例而言,罗斯-阿克曼(Rose-Ackerman, 1998)在研究意大利与拉丁美洲国家的政经结构与贪腐状况后发现,政治上从威权体制转变到民主政治,经济上从共产主义开放成市场机制,这些政经变革都未必一定会减少社会上贪腐状况;事实上,在没有完善健全的反贪腐策略作为与配套措施的情况下,这些政经变革有时反而会成为加速贪腐、向下沉沦的力量。这样的结论的确发人深省,也值得中国借鉴。

事实上,早在改革开放之初,邓小平即针对经济发展与腐败两者关系进行诠释,认为经济发展与反腐败同样重要,反腐败是经济建设强有力的政治保障(王戎,2006)。而廉政建设作为现代化建设的一项重要任务,必须紧紧围绕经济建设这个中心(李献中、宁克强,2005)。检视中国历届领导人对于反贪腐的思维,皆可看到脉络相传与依循的轨迹,邓小平继承并发扬毛泽东的廉政观,江泽民则是将邓小平的廉政观作了进一步发展(李献中、宁克强,2005)。三位领导人对贪腐的严重性,都有相通的看法:毛泽东认为腐败会有亡党、亡国、亡身的危险;邓小平则认为党的确会发生“改变面貌”的问题;江泽民则认为腐败不仅是一项严重的经济问题,更是一个严重的政治问题(李献中、宁克强,

2005)。这样的论述与思维,皆证明反贪腐对于政权维系与永续的重要性。不论是毛泽东的“三反”、邓小平的“两手抓、两手都要硬”、江泽民的“八个坚持、八个反对”,还是胡锦涛将反腐倡廉建设贯穿于社会主义经济建设、政治建设、组织建设、作风建设,都显示出中国在反贪腐改革的焦点^①(李超玲,2010)。但上述改革的焦点是否真的能达到与落实“代表中国最广大人民的根本利益”?诚如温家宝(2010)所述:“权力过于集中又得不到有效约束,关键是有些制度不够完善,有些制度落实得不好。加强反腐倡廉建设,健全制度很重要,提高制度执行力和约束力更为重要。”因此,相关政策与改革若缺乏执行力,则反贪腐将功败垂成。

(三) 贪腐的主观印象评比

许多研究皆指出,领导人的政治决心(political will)在反贪腐过程中扮演着非常重要的角色(Quah, 1999, 2011)。在历届领导人对于反贪腐皆有高度认知、承诺与相关作为的情况下,中国反贪腐现况如何?是否有显著的进步与重大进展?是否获得国际上的肯定与认同?若从国际各机构所发布的主观印象评比可以看出,中国在反贪腐作为上,仍有相当大幅度的改进空间。

以透明国际每年所公布的“贪腐印象指数”(Corruption Perception Index, CPI)为例(如表1所显示),中国在迈向21世纪之后,贪腐印象指数分数始终在3.1分至3.6分上下起伏(满分10分,分数越高越廉洁)^②。这样的评比结果,显示中国离反贪腐成功的终点,仍有一段长远与艰辛的路程。

另外,改革开放后,私有企业的快速崛起、非公有制经济成为中国社会主义市场经济的重要一环,再加上跨国企业相继进驻中国,这些皆为中国经济发展的重要推手。但在经济发展的同时,企业行贿的情况也逐渐腐蚀整体国家的有效运作与社会的公平正义。从贪腐供需的角度来看,有需求就会有供给,这是一个铜板敲不响的犯罪行为。若政府无法提供优质的商业经营环境,企

^① 毛泽东的“三反”分别为反贪污、反浪费与反官僚主义。邓小平的“两手抓”指的是经济发展与反腐。江泽民的八个坚持、八个反对,则是指坚持解放思想、实事求是,反对因循守旧、不思进取;坚持理论联系实际,反对照抄照搬、本本主义;坚持密切联系群众,反对形式主义、官僚主义;坚持民主集中制原则,反对独断专行、软弱涣散;坚持党的纪律,反对自由主义;坚持清正廉洁,反对以权谋私;坚持艰苦奋斗,反对享乐主义;坚持任人唯贤,反对用人上的不正之风。

^② 必须进一步说明的是,贪腐印象指数的结果,系整合不同调查机构的调查结果所合成的指数。每一年每一个受评国家或地区所纳入的调查来源不一定完全相同,再加上每年纳入评比的国家与地区数也会有所变动,故不宜未加深入分析,就将分数与排名来进行跨年度的比较,以免产生误判。

表 1 中国历年贪腐印象指数分数与排名

中国	分数	排名	评比国家与地区总数	中国	分数	排名	评比国家与地区总数
1995	2.2	40	42	2004	3.4	71	146
1996	2.4	50	54	2005	3.2	78	159
1997	2.9	41	52	2006	3.3	70	163
1998	3.5	52	85	2007	3.5	72	180
1999	3.4	58	99	2008	3.6	72	180
2000	3.1	63	90	2009	3.6	79	180
2001	3.5	57	91	2010	3.5	78	178
2002	3.5	59	102	2011	3.6	75	183
2003	3.4	66	133				

资料来源：http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, 2012-01-15。

业无法认同守法经营可以得到同等的对待,那整个国家体系的运作将会陷入高度的危险。

从透明国际所公布的 2011 年“行贿指数”(Bribe Payer Index, BPI)可以看出,在全球受评比的 28 个大型输出国中,中国企业在进行海外商业活动过程,常以行贿的方式来获得不当的利益,显示出企业行贿的情况十分严重,在评比的结果中敬陪末座(第 27)(透明国际,2011)。这样的情况在中国国内更加严重,大连万达集团董事长王健林就提及:“在中国,没有几家企业敢公开说‘从未行贿’,没有几家敢说完全照市场规则经营。”(《中时电子报》,2012)。这正凸显改革开放后,企业经营未能随之建立廉正诚信的理念,不择手段的寻租与逐利,成为许多企业生存的唯一目标与价值,其恶性循环的发展,自然也危害到整体商业经营的环境。

除了透明国际所公布的贪腐印象指数与行贿指数外,世界银行也尝试透过“治理指标”(Governance Indicator, GI)的评比,来进行一个国家治理质量的评断。该指标系透过六个次指标来衡量与比较国家与国家之间的治理质量,其中,控制贪腐(Control of Corruption)即为其中的一项次指标^①。从表 2

^① 其他 5 项次指标包括发言权与问责(Voice and Accountability)、政治稳定(Political Stability/No Violence)、政府效能(Government Effectiveness)、管制质量(Regulatory Quality)和依法治理(Rule of Law)。更多资讯请参考 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>。

可以看出，世界银行自 1996 年开始建构治理指标以来，中国控制贪腐的成果在全球的排名仍未有重大的进展与突破。显示过去的“狠抓”并没有达到预期的成效，贪腐问题仍持续困扰与影响中国整体的治理成效。

表 2 治理指标中有关控制贪腐的评比结果 *

年份	治理绩效(-2.5—2.5)	排位(0—100)
1996	-0.25	43.41
1998	-0.25	45.37
2000	-0.24	50.24
2002	-0.65	33.66
2003	-0.43	42.93
2004	-0.57	34.15
2005	-0.64	31.71
2006	-0.50	37.56
2007	-0.59	33.01
2008	-0.44	41.26
2009	-0.50	37.80
2010	-0.60	32.54

* 治理绩效的分数为 -2.5~2.5, 分数越高治理绩效越好。Rank 的部分则是从 0~100 将受评的国家予以排序, 排序越高表示治理绩效越好。

资料来源: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp, 2012-01-15 检索。

(四) 贪腐的客观统计资料

若从客观统计数据进行观察，中国近年贪腐问题似乎日益严重。举例而言，中国全国纪检监察机关在 2010 年共接受信访举报 142 万余件(次)，立案近 14 万件，给予党纪、政纪处分 146 517 人，涉嫌犯罪被移送司法机关处理 5 373 人，立案、结案件数和党纪政纪处分人数都有所增长(贺国强, 2011)。2011 年，全国纪检监察机关共接受信访举报 134 万余件，其中检举控告类 96 万余件，处分 142 893 人，被处分的县处级以上干部有 4 843 人，被移送司法机关的县处级以上干部 777 人，贪腐情况仍旧(常红, 2012)。根据统计，自 1992 年到 2007 年，中国外逃官员的数字多达 16 000 人，携带资金高达一万亿元人

民币；在这些外逃官员中，省部级 87 人，正厅级 320 人，副地厅级 1 920 人，处级官员 8 250 人，副处级 11 340 人(BBC 中文网,2011)。

上述数据所呈现的现象，具有以下两个含义。第一，就肃贪而言，有许多官员可以通过众多渠道外逃出境，致使无法将犯罪者绳之以法。另一方面，从 2010、2011 年的数据可以看到，中国在肃贪上，不论是中央或地方，某种程度确实是“抓得到”，具有相当的吓阻效果，也使犯罪者在犯罪过程中的交易成本提高。但如前所述，廉政作为并不只有肃贪，应与防贪、反贪三管齐下，多方并进，方能达到防患未然的成果。自中共十七大以来所陆续推动的“廉洁文化建设”及 2007 年 9 月成立的“国家预防腐败局”，以负责中国预防贪腐工作的协调与策划，各地也逐渐认识到预防贪腐的重要性，相继成立预防腐败局，这些工作着实使廉政建设踏出很重要的一步。

第二个含义是公共管理者贪腐的程度似乎越来越严重，相关制度改革与反贪腐措施并没有充分发挥功效，以致无法型塑出廉洁的公务文化。许多公共管理者都还存在着“千里做官，只为吃穿”的想法(李超玲,2010:74)。新华网曾刊登一些公共管理者在涉贪受审时狡辩的谬论，例如：“不收钱会被耻笑为神经不正常”、“当官不收钱，退了没本钱”、“权有多大，利就有多大”、“拒收贿赂会伤害县民营企业家的自尊心”、“看到别人都在弄钱，我不捞钱，感到孤独”、“我是人民的公仆，吃穿用的都应该是公家的”、“我不贪污，当官干啥”等(新华网,2010)。这些光怪陆离的发言，显示出部分公共管理者价值观的混淆、错乱。从中国历届领导人的反贪腐思维中可以看出，领导人皆认知到党员干部身体力行的的重要性(李献中、宁克强,2005)。邓小平即指出：“高级干部能不能以身作则，影响是很大的。”(李献中、宁克强,2005)。胡锦涛(2011)更指出：“九十年来党的发展历程告诉我们，政治路线确定之后干部就是决定因素……，各级干部都要自重、自省、自警、自励，……，做到立身不忘做人之本、为政不移公仆之心、用权不谋一己之私，永葆共产党人政治本色”。如何建立公共管理者的正确态度与价值观，的确是未来中国反贪腐工作的一项迫切且严峻的挑战。

总结而言，从上述主观印象评比与客观统计数据呈现可以看出，贪腐的问题仍然持续且严重地困扰着中国整体的政府运作，成为公共管理的迫切议题。在面对如此迫切议题的情况下，公共管理学术社群有什么新的范式可以提供解决的方向与指引？这不但是实务界必须严肃面对的问题，也是公共管理学术社群必须认真思索的重要课题。

三、治理:公共管理的新兴范式

行政学在美国的发展,从 1887 年威尔逊(W. Wilson)发表《行政的研究》(The Study of Administration)一文以来,经历许多范式的转移,从一开始的政治行政二分(1900—1926)到寻求行政原则(1927—1937),其后则是在政治学科(1950—1970)与管理学科(1956—1970)中寻求定位与发展,直至 1970 年后才强调应寻求学科的自主性(1970—迄今),并在 1990 年后,强调治理的重要性(1990—迄今)(Henry, 2009)。因此,治理作为公共管理的新兴范式,本节将针对其相关内涵进行阐述与探讨。首先将说明何谓治理,并进行概念的界定,其次针对网络这一治理核心概念进行阐述,最后则是将治理与廉政两者关系加以联结。

1. 何谓治理?

20 世纪 90 年代,接续着政府改革的浪潮,政府角色的本质也随着转变,“治理”(governance)这个名词逐渐成为学术界争相使用的概念,其不但作为反思与改革政府运作的另一切入点,也提供有别于“新公共管理”所提倡市场导向的另一思考方向(Bevir, 2009)。图 1 呈现近二十年有关治理概念发表文

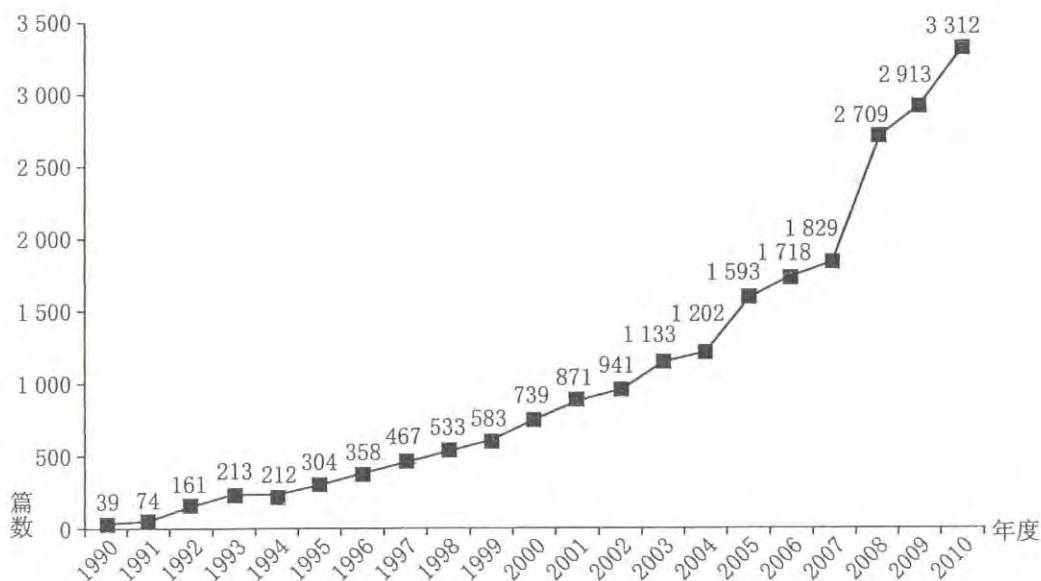


图 1 SSCI 数据库中有关 governance 的文章数

资料来源:SSCI database, 2011-12-05。

章的趋势。可以很清楚地看到在 SSCI(Social Science Citation Index)数据库中,从 1990 年有关治理的文章数仅有约 39 篇,2003 年突破至 1 000 篇以上,2010 年则有 3 312 篇文章探讨治理相关议题。这二十年文章数量成长将近 100 倍,研究成果与累积的知识能量,已成为学术界不可忽视的一股新兴力量。

然而,何谓治理?这个关键问题在学术界中仍存在着许多不同的看法与争议,不同学科之间对这一概念的界定不尽相同(Rodes, 2000; Pierre and Peters, 2000; Sørensen and Torfing, 2005; Kersbergen and Waarden, 2004)。克斯贝格和沃顿(Kersbergen and Warden, 2004)即认为目前治理的相关研究可以分成九种说法。第一为良善治理(good governance)是属经济发展领域的用法。第二种是无政府的治理(governing without government),其形态属国际关系,是从国际关系理论所借用。第三种也是属于无政府的治理,但形态是自我组织(self-organization),主要指社会上的自我组织和社群,代表学者如 2009 年诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)。第四种是经济治理(economic governance),主要是从制度经济、历史经济、经济社会、比较政治经济和劳工关系及劳工经济等学科而来。第五种是公司治理(corporate governance),主要是指良善治理在私部门的形态,意指公司企业的控制与方向等。第六种是新公共管理(New Public Management),主要是指良善治理在公部门的形态,基础在于新公共管理的文献。第七种系指在网络中的治理形态,主要是从网络文献而来的概念,包括利益团体理论、社会领航能力和行动者中心的制度主义。第八种也是网络治理,但为多层次治理(multilevel governance),概念来源有二,一为国际关系,另一为比较欧洲政策分析。第九种则是私部门的网络治理形态,形式从层级节制到网络,主要关切的学科包括产业经济、组织研究和企业管理等。

聚焦于公共管理,斯托克(Stoker, 1998)即认为,治理意谓目标的达成不一定要通过国家机关的权威与命令,亦可使用许多新的政策工具及管理方法。皮埃尔(Pierre, 2000)也指出,治理中的行为者可能是政府或非政府部门,在寻求社会和经济问题的解决方案时,存有界线和责任方面的模糊性,各个行为者之间存有相互依赖的关系。孙本初、锺京佑(2005)则从治理的主体与治理的运作两方面来界定治理,认为治理的主体包括国家与非国家行动者;在运作上,由于治理主体的多元,形成政策网络的治理形态,也将导致治理过程的复杂与无惯性,所以治理的运作,是指一种协调、调控的机制来统合所有功能,并通过不间断的互动关系来达成治理的成果。所以,治理被视为一种政府与社会共同管理

的理念型(ideal type),所指涉的是公共与私人部门间互动的过程,通过彼此间协调、互动、协力等关系,以决定社会价值如何被分配、社会政策如何被执行。

因此,作为与政府有所区别的概念,治理呈现出动态与多元的特质。凯特尔(Kettl, 2002)尝试将政府与治理两个概念进行区分,政府所指涉的是公共制度的结构和功能,主要通过层级节制(hierarchy)与权威(authority)来达成目标。治理则是指政府通过网络(network)与权力(power)将工作完成的方式。凯特尔(2002)更进一步指出,在治理转换过程中仍有五项重要议题必须加以正视:(1)面对挑战时需采取新战略与新战术;(2)强化政府的能力以摆脱既存文化的约束与因应接踵而至的挑战;(3)认可非政府伙伴权力的正当性,及如何与之互动;(4)确立政府在治理关系中的主权,以对法律与公共利益负责;(5)如何使政府的作为符合公共利益。这些议题与挑战,将是公共管理学术社群的一项重要核心课题。

2. 治理的核心概念:网络

有别于传统公共行政系于政府制度系统中,通过官僚组织来解决公共问题与提供服务,现今政府在解决问题与提供服务时,皆需与国内外其他部门、私人企业与公民社会等组织进行合作与协调,其所呈现的特征,学界常以“网络”(network)加以指称。这样的问题解决与服务提供模式,已逐渐取代传统的模式,奥图尔(O'Toole, 1997)更为强调“要认真对待网络这个概念”(Treating Networks Seriously)。奥图尔(2000, p. 1)认为:“网络概念是指一个互依的结构,包含多个组织及单位在其中,且任一组织或单位并非正式隶属于其他组织或单位底下,网络呈现某种结构的稳定度,扩大且超越了正式建构的关系”。因此,治理概念下最主要的特征在于网络。奥图尔(2000, pp. III-IV)进一步阐释指出,有六个原因使网络型态在政府部门中如此常见,包括:(1)越来越多的公共计划涉及多方的价值;(2)政府所要处理的公共议题变成“难以处理的问题”(wicked problems);(3)政治因素的影响使公共议题必须考虑不同行动者的价值与利益;(4)公共管理者的基本选择已被限制,而必须采用较复杂的公私协力途径来解决公共问题;(5)越来越多的民营化与签约外包,意味着减少成本,减低公部门的管理能力;(6)政府预算有限,但新议题不断产生,政府必须加以解决。因此,公共管理者在进行管理与服务时,面临的是一个网络的环境与系统,也遭遇到许多的挑战。

另外,网络与市场、层级节制的形态之间也存在着许多概念上的差异。如表3所示,不论是从关系基础、依赖程度、交易媒介、工具使用和文化价值等面

向来比较,网络皆呈现出有别于市场与层级节制不一样的样态,如此的差异造成目前政府运作本质的改变。

表 3 市场、层级节制与网络的比较

项目 \ 模式	市场	层级节制	网络
关系基础	契约与所有权	雇用关系	资源交换
依赖程度	自主独立的	从属/依赖	互赖
交易媒介	价格	职权	信任
冲突解决与协调的工具	争论和法庭	规则与命令	交际手段
文化	竞争	主从关系	对等

资料来源:Rhodes, 1999: xviii。

再者,网络作为治理过程中不可或缺的概念,与传统管理之间也存在着许多差异。表 4 从对政府过程的看法、管理者的角色与管理者的行为三个面向来比较传统管理与网络观点下管理之间的异同,正可显现出在治理转换过程中管理者角色的转变。管理者的角色也不再具有控制的能力,转而变成仲裁者与互动促成者的角色,寻求一致行为与建立结盟也成为管理者的重要行为。

表 4 传统与网络观点下的管理

	传统的管理观点	政策网络的管理观点
对(政策)过程的看法	政策过程以井然有序的步骤进行,包括问题的形成、选项的确定与决定等阶段 过程被描述为具有清楚的权威结构 问题是政策过程的基础	政策过程是不同的行动者之间复杂的互动过程 不具有任何无争议的权威结构(权威与权力端视在网络中的资源与规则而定) 问题与解答是在政策过程中发展出来的
管理者的角色	体系的控制者 由上而下(使事情进行并加以控制)	仲裁者/过程的管理人 塑造与改变条件,以使行动者顺利进行互动
管理者的行为	规划(策略的形成) 组织 领导	寻求行动者之间的一致意见(建立结盟) 选择其他的行动者 建立与维持行动者之间的沟通管道

资料来源:Klijn, 1996: 106。

从上述有关治理网络的探讨,可以了解在治理网络过程中,不同行动者之间互动与依赖关系的重要性。也由于公民是国家的主人,因此,公民在治理过程中的角色将更加重要。如何将公民的声音、意见与看法适时地在治理过程中加以呈现,将决定政府施政作为能否代表与响应人民利益的重要关键。

3. 治理与廉政的联结

作为一个新兴范式,治理能为中国廉政议题提供何种妙帖良方? 如果运用治理的新兴范式,来试图解决廉政建设的迫切议题,我们很自然地会摒弃官本位的思维。换言之,廉政建设要成功,绝不能只依靠政府本身,亦不能仅痴心期待有天纵英明的领导人。反贪腐要成功,廉政制度的设计必须同时具备四个要素:(1)着重制度设计的复式布网(redundancy);(2)政府机关内部控制与外部控制机制兼备;(3)政策规划与执行要兼采由上而下与由下而上的信息回馈;(4)政策内容与工具能随着环境系统的变迁持续改善(余致力、苏毓昌,2011)。

透明国际在2000年提出“国家廉政体系”(National Integrity System, NIS)概念架构(Transparency International, 2000),即具备上述四个要素,亦具体展现治理的观念。如图2所示,该体系共包括11根支柱(pillar),包括立法机构、行政机关、司法系统、审计总署、监察司、反贪腐机构、文官系统、私人企业部门、媒体、公民社会与国际行动者。这些支柱系立基于社会价值与公民意识,以达到永续发展、法治与生活质量提升的目标。

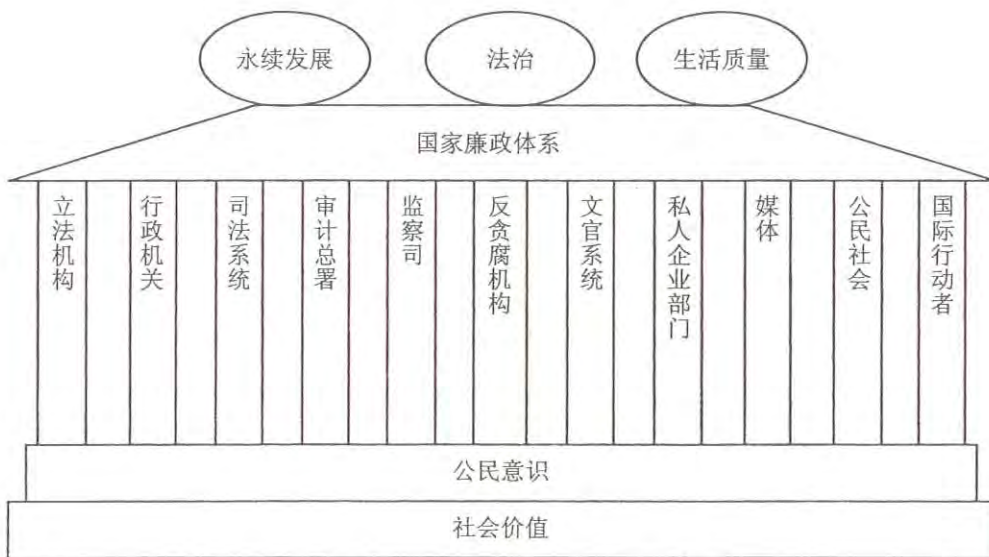


图2 透明国际所建构之国家廉政体系

资料来源:Transparency International, 2000: 35。

从治理的视角来看,国家廉政体系概念架构可以提供许多启发。第一,国家廉政体系中的11根支柱可以进一步区分为政府内部机制(立法机构、行政机关、司法系统、审计总署、监察司、反贪腐机构与文官系统)与外部机制(私人企业部门、媒体、公民社会与国际行动者),意谓廉政的追求必须结合政府内部与外部机制的力量共同治理,以免造成政府组织内各机关分工不合作、各吹各的调,政府组织外各伙伴互动不协力、同床异梦的困境。唯有通过政府内部各机关的同心协力再加上外部伙伴的参与与制衡,其所形成的反贪腐网络,将能达至更佳的功效。

第二,反贪腐并非仅是政府的事,是关系到每位公民日常生活与企业经营的大事。如果公民与企业置身事外,则廉政建设将事倍功半。回顾中国近年来的发展,呈现出“强政府、弱社会”的格局(刘熙瑞主编,2004),对于公民社会与企业力量的展现着墨不多,这也造成目前廉政发展的困境。未来公共管理的焦点,应更着重于企业反贪与强化公民社会的力量。

第三,就媒体而言,媒体对于贪腐信息的揭露有其正面的功能(Stapenhurst, 2000; Brunetti and Weder, 2003)。通过媒体的健全运作,不但可以提供公民更多信息,更可对公共管理者产生强力的问责。因此,如何强化媒体在网络中的正面功能,也影响到廉政建设的成败。

第四,贪腐形式的多样性,已使反贪腐面对更多挑战。不论是全球化所造成的资金流动,还是信息科技的快速发展,皆使贪腐形态产生巨大的转变:相关腐败的主体从个体向集团化蔓延;手段从显性向隐性扩展(如曲线收钱、迂回敛财);形式涵盖金融腐败、资源腐败、期约腐败;范围则从经济、政治领域浸染到社会文化教育领域(赵丽,2012)。因此,如何通过跨域的合作与沟通,结合国际行动者的力量,使反贪腐的合作发挥综合效应,是追求廉政过程中亟需关注的焦点。

第五,社会价值与公民意识的建立,不但是各个支柱的重要基石,也是整个国家廉政体系能否长久的重要基础。如果社会大众普遍认可贿赂或贪腐是日常生活的一部分,是经济发展的必要之恶,则廉政建设将无异于缘木求鱼,难有进展。自中共十七大以来提出加强廉政文化建设的方针,的确迈出一大步,但这条长远的路必需持续努力。

四、结 语

公共管理作为一门新兴的学科与学派,旨在帮助公共管理者获致解决公共问题、满足民众需求及处理公众事务所需的知识、技能与策略,以造就一个绩效卓越,负责任、有反应、讲效率、重公平的政府(余致力,2006)。从90年代发展至今,公共管理不论在学术研究的成果还是实务政策的建议上,均呈现出百花齐放的盛况。在各国皆面临财政困窘与民意高涨的双重压力下,公共管理的确提供了许多因时因地的改革之道。随着中国对公共管理的日渐重视,学科的发展也日益蓬勃兴盛。展望未来十年公共管理的发展,本文指出“廉政”与“治理”为迫切的议题与新兴的范式,此一论述包含着客观的预测与主观的期许。

中国自改革开放以来,经济的发展与成果已有目共睹,但伴随而来的贪腐问题,却也是侵蚀此一成果的不利因素,更成为“中国崛起”的最大障碍。因此,面对此一迫切议题,公共管理学术社群应扮演更积极的学术性与实务性角色,发掘贪腐问题的根源,提出廉政建设的建言。此外,中国近年在反贪腐议题上,多半还是以政府为主体进行改革,这样的改革成效仍有许多改进空间。作为一个新兴范式,治理所指涉的行动者,不是只有政府,健全的企业、优质的媒体、理性的公民社会以及积极的国际行动者,都是廉政建设的重要伙伴。基此,未来如何将治理这一新兴范式,应用至反贪腐工作的推动以及廉政建设上,将是公共管理学科所应积极处理与深入探究的重点课题。

参考文献

BBC 中文网:《遣返赖昌星再次令外逃贪官受关注》,2011年7月22日,http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2011/07/110722_lai_indicted_extradition.shtml。

常红:《中国反腐声音高亢 2011年处分副处以上干部近五千人》,2012年1月12日,<http://politics.people.com.cn/BIG5/16856027.html>。

郭东华:《浅议勤政与廉政》,《山西财经大学学报》(高等教育版)2007年第10卷第1期。

贺国强:《坚持改革创新 狠抓工作落实 努力取得党风廉政建设和反腐败斗争

新成效——在中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告》(2011年2月21日), http://big5.gmw.cn/sixiang/2011-02/21/content_1631835.htm。

胡锦涛:《胡锦涛在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话》,2011年7月1日, http://www.gov.cn/ldhd/2011-07/01/content_1897720.htm。

李超玲:《略论建国以来我们党主要领导人反腐败思想的发展》,《辽宁行政学院学报》,2010年第12卷第11期,第72—76页。

李献中、宁克强:《中国共产党三代领导人廉政思想比较研究》,《河北师范大学学报》(哲学社会科学版)2005年第28卷第4期。

刘熙瑞主编:《中国公共管理》,中共中央党校出版社,2004年版。

孙本初、鍾京佑:《治理理论之初探:政府、市场与社会治理架构》,《公共行政学报》2005年第16期。

透明国际:《来自新兴巨人俄罗斯和中国的公司最有可能在境外行贿》,2011年11月2日, http://files.transparency.org/content/download/386/1586/BPI_pressrelease_02112011_CN.pdf。

王戎:《毛泽东、邓小平加强执政党廉政建设思想比较》,《理论月刊》2006年第6期。

温家宝:《加强重点领域反腐倡廉制度建设 切实提高制度执行力。温家宝总理在国务院第三次廉政工作会议上的讲话》(2010年3月23日), http://news.xinhuanet.com/politics/2010-03/28/content_13265258.htm。

新华网:《贪官色官令人捧腹的15个腐败理由》,2010年6月28日, http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/observation/2010-06/28/c_12270716.htm。

徐贵耀:《廉政文化建设的时代性要义研究》,《盐城工学院学报》(社会科学版),2010年第23卷第4期。

余致力:《公共管理再诠释》,载余逊达、张国清、徐仁辉、余致力合编:《民营经济与管理》,浙江大学出版社,2006年版,第3—18页。

余致力:《公共管理之诠释》,载黄荣护主编:《公共管理》,台北商鼎出版社,1998年版,第4—48页。

余致力、苏毓昌:《国家廉政体系与测量》,载余致力主编:《廉政与治理》,台北智胜出版社,2011年版,第4—27页。

赵丽:《我国首部〈反腐倡廉蓝皮书〉详解反腐走向》,《法制日报》,2012年1月9日, <http://theory.people.com.cn/BIG5/16826978.html>。

中时电子报:《王健林:没几家陆企敢说未行贿》,2012年5月31日, <http://news.>

chinatimes.com/mainland/130505/132012053101355.html。

朱立言:《中国MPA的十大贡献》,2007年4月20日,http://202.112.170.135:5050/mpa/html/mpajy/20070420/24.html。

Bevir, M. (2009). *Governance*. California: Sage.

Brunetti, A., & Beatrice W. (2003). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*, 87(7—8), 1801—1824.

Easton, D. (1953). *The political system*. N. Y.: Knopf.

Henry, N. (2009). *Public administration and public affairs*. 11th ed. Prentice-Hall International, Inc.

Kersbergen, K. V., & Frans, V. W. (2004). “Governance” as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, Accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143—171.

Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: Public administration for Twenty-first century America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Klijn, Erik-Hans. (1996). Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems. *Administration & Society*, 28(1), 90—119.

Levine, C. H., B. G. Peters, & Thompson, F. J. (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Scott, Foresman and Company.

Myrdal, G. (1968). *Asian drama, Vol. II*. New York: Random House.

O’Toole, L. J. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45—52.

O’Toole, L. J. J. (2000). Implementing strategies for public management in networks. Paper presented at the *International Symposium: Building Policy Coherence*, Taipei, 2000/07/05~07/06.

Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding governance. In J. Pierre(ed.), *Debating governance: Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J., & Guy, P. B. (2000). *Governance, politics and the State*. Houndmills: MacMillan.

Quah, J. S. T. (1999). Comparing Anti-corruption measures in Asian countries: Lessons to be learnt. *Asian Review of Public Administration*, XI(2), 71—90.

Quah, J. S. T. (2011). *Curbing corruption in Asian Countries: An impossible dream? UK*: Emerald Group Publishin.

Rhodes, R. A. W. (1999). Foreword. In Gerry Stoker(ed.), *The new management of British local level governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (ed.) , *Debating governance: Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Rock, M. T. , & Heidi B. (2004). The comparative politics of corruption: Accounting for the East Asian paradox in empirical studies of corruption, Growth and investment. *World Development* , 32(6) , 999—1017.

Rose-Ackerman, S. (1998). Lessons from Italy for Latin America. *Journal of Public and International Affairs* , 9(Fall) , 447—469.

Sørensen, E. , & Jacob T. (2005). Network governance and post-liberal democracy. *Administrative Theory & Praxis* , 27(2) , 197—237.

Stapenhurst, R. (2000). *The media's role in curbing corruption*. Washington, DC.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal* , 155(1) , 17—28.

Transparency International. (2000). *Confronting corruption: the elements of a National integrity system*. Berlin: Transparency International.