

台湾学界对公共管理的看法及对我们的启示

〔关键词〕 公共管理 台湾 〔中图分类号〕 C91 C93

饶会林

(东北财经大学公共管理学院,教授,博士生导师 辽宁大连 116025)

笔者近年来考察并探讨了我国台湾的公共管理理念,得到了许多启示,可以概括为以下几个方面。

一、“3个层面”要重视

一是政府管理 这仍是现代管理的主体和中心。孙中山先生早有定义:政治是管理众人之事。政府管理离不开政治,这是公共管理的方向盘,全世界现在都是如此。因此,研究公共管理要首先研究政治,使政治清明、再清明起来。政府管理的主要手段是财政和规划。财政拮据,两岸有共同性。要研究、建立公共财政绝对增长和相对增长的社会机制和体制。规划不彰、不力,两岸也有相似之处,但原因各有不同。大陆的“长官意志”多有益于科学规

划;而台湾的土地私有则多有碍于统一规划。彻底解决这两方面的问题,人类的智慧仿佛还不够。

二是社会管理 从长远看,政府独家管理呈削弱趋势,而社会管理呈兴起趋势。社会管理的方向大概有二。一是发展社会自治。现在台湾实行的城市社区基层组织“里”委员会的选举制及委员义务任职制,以及实验成功的“社区警政”,是社会自治高级化的序曲。二是发展非营利组织。这方面台湾已有长足进步。高雄市竟有大大小小几十个美术馆、博物馆面向市民开放、不收费,其中多数还是私立的;公立馆所的解说员也有义务的。新竹市的“影像博物馆”也是这种性质。大陆公共管理学者应进一步加强这方面的研究,开辟社会管理研究的新领域,并不断进行实验和实践,扩大社会管理的影响,增强社会管理的实效,使政府管理与社会管理完美

不变,组织达到此有序结构上的最佳状态,但由于管理负熵的流入不够,不足以产生管理混沌状态,使得管理状态不能发生质的飞跃。第三层次是科研组织能够不断提升自己的活力,改善管理状况,提高管理绩效。这是因为通过能量等的耗散,在组织的低熵状态下,组织对称破缺被打破,进入混沌状态,出现“蝴蝶效应”,使得巨涨落得以实现,通过自组织促使组织能够从一种有序结构向更高级的有序结构演化。

四、结论

从非线性理论看来,科研组织管理的目的和效用体现在:如何通过实施有效管理,保持组织的开放性,增强管理负熵的流入,抵消组织管理正熵的产生,降低组织的混乱程度,使组织保持低熵状态;如何通过实施有效管理,诱导保持低熵状态的组织能够通过良好的内部非线性作用机制产生混沌状态,为组织进入新的有序结构提供条件;如何通过有效的决策,在混沌发生时能够选择对组织更有利的情况,避免不利情况的出现,使组织确实向更有序的结构方向演化而不是止步不前甚至倒退。因此,科研组织的管理应着眼于如何通过建立良好的组织机制,不断降低组织的管理熵值,在耗散过程

中诱导混沌的发生,在混沌发生时选择对组织有利的结果,并通过耗散的功能释放,使科研组织的管理不断地从有序走向新的有序。

参考文献

- [1] 王彬. 熵与信息 [M]. 西安:西北工业大学出版社, 1994. 19 - 10
- [2] 成思危. 复杂性科学探索 [M]. 北京:民主与建设出版社, 1999. 156 - 158
- [3] 范如国, 黄本笑. 组织制度系统的复杂性:混沌与分形[J]. 科研管理, 2002(7): 22 - 29
- [4] 任佩瑜, 张莉, 宋勇. 基于复杂性科学的管理熵、管理耗散结构理论及其在组织与决策中的作用 [J], 管理世界, 2001(6): 142 - 147
- [5] Roger Lewin, Teresa Parkeer, and Birute Regine. Complexity Theory and the Organization Beyond the Metaphor [J], Complexity Vo. 3 No. 4, 1998: pp36 - 40
- [6] Carl. H. Petrich. Organization Science Oxymoron or Opportunity[J]. Complexity Vo. 3 No. 4, 1998: pp23 - 26
- [7] Jonathan Benor and Pilot Swistak. The Evolutionary Advantage of Conditional Cooperation[J]. Complexity Vo. 4 No. 2, 1998: pp15 - 18
- [8] Roland Kupers. What Organizational Leaders Should know About the New Science of Complexity[J]. Complexity Vo. 6 No. 1, 2001: pp14 - 19

(责任编辑 王宏章)

结合。

三是城市管理 公共管理既可以横向分为政府管理和社会管理两个层面,也可以纵向分为国家管理和地方管理两个层面。地方管理中日益显露头角的是城市管理。随着国家管理必将日益相对削弱的趋势,城市管理必将日益相对增强和发展。城市管理既是宏观管理和微观管理的中间环节,起着承上启下的桥梁作用;又是区域管理的中心环节,起着纵横捭阖的调节作用。不把城市管理突出起来,提到应有的十分重要的位置,公共管理就往往是言不及义。大陆方面把公共管理划分为行政管理、医疗卫生管理、文教管理、社会保障管理、国土资源管理,有其一定道理,但是划分得越细离公共管理的要义就越远。公共管理在本质上是社会综合管理,若划分为“条条”,管理得过细,则会远离综合管理的要求;而只有城市管理这种社会中心的“块块”管理,才能把综合管理的精神完整地体现出来。

二、“3个观念”要树立

一是公共管理的根本性质是服务 即是为社会进步、经济发展、人民安康服务。管理者应是惴惴不安、唯民命是从的服务人员。笔者在台湾看到各种健康、先进的文化事业在发展,社会各层面都重视和强调发展知识经济。特别是新竹市这个“个案”:首先映入我们眼帘的是市政府大楼建筑物前面高高地凸出的5个标语式汉字“一切为市民”,这是新竹市政府官员传统精神和意志的表现;其次是他们以“新世纪·新政府·新思维·新方案”为导语的城市建设改造规划,励精图治之风跃然纸上;最后是他们实验的“社区警政”的成功。这些都是城市公共管理服务观念的体现。

二是公共管理的中心职能是协调 关于管理的职能学说,在西方微观经济管理理论中几乎是口头禅,多如牛毛,从“三职能说”到“八职能说”不等,基本没有共识。一是说明这个问题重要,都感兴趣;二是说明这个问题应有一个统一认识为好,这似乎已到了水到渠成的时候。公共管理的提出,给我们解决这个问题创造了条件,开辟了新的视野。一是因为公共管理的对象非常宽泛和复杂,变量多到难以胜数,客观上要求有更高程度的均衡发展;二是系统论、系统工程科学的发展为我们在理论和方法上解决这个问题提供了可能。因此可以说,公共管理的中心职能只有一个,即协调。协调的过程是一个系统磨合的过程。形象地说,就是管理者要学会“弹钢琴”,学会当“乐队指挥”,组织“大合唱”。公共管理对象至少有3个系统:人、物、自然。人是中心。首先是人与物相和,然后是人、物与因地因时而变的自然条件、自然环境相和。因而可以说,协调的最

高境界是“天人合一”,即人和自然的和谐发展。

三是公共管理的极终目标是永续发展(可持续发展) 这是整体和局部发展的共同课题。为达到这个目的,管理者要始终学会处理整体利益与局部利益、长远利益与眼前利益的关系,学会处理社会各阶层、各地域民众之间的利益关系,学会处理经济和政治的关系。在现阶段(也许永远)还要把环境问题的解决放在突出位置,加以研究和安排。“桃芝台风”所反映出来的问题,实际上是一个公共管理问题,是一个天地人和的大问题。终极目标是人的精神支柱和力量源泉,也是奋斗方向,不可或缺。

在大陆有一个新词:精神管理理论,它被作为管理新论提出来。笔者认为,这无非也是强调观念、思想在实施管理中的决定作用吧!这预示着“只管低头拉车,不管抬头看路”的管理,即就事论事的、只重视方法和技术的管理之路将越走越窄。

三、“3个基本方法”要讲究

一是有为与无为相和 传统观念的管理一般是有为管理,而且要有声有色、有指挥有命令有权力。但是这种一切高度集中、包办一切的管理会带来很多弊病。中国传统文化中早有“无为而治”的思想,其精华是可以继承发扬的。现代科学的公共管理应该是有为与无为的巧妙结合。集权过多的政府应该注意适度分权和放权;而分权过多的政府则应该注意适度集权和收权。大陆改革开放以来取得世人瞩目的经济成就,与其政权系统的“简政放权”、“发挥中央和地方两个积极性”,财政系统的“分灶吃饭”、“分税制”,经济系统的国企改革、发展民营经济,思想领域提出的“有所为有所不为”、“小政府大社会”等等指导思想及其具体的实施是分不开的。在台湾的城市改造中往往听到一个说法:土地私有的状况很难适应城市规划的要求。其实从管理方法上考察,这是一个正确处理公私关系、适度集权的问题,是政府在职责范围内“有为”的事情。

二是导顺与制逆相依 真正有效的管理,应该是建立在管理者通晓被管理对象的发展规律的正确认识基础之上的,其中最主要的是经济、社会、文化发展规律。这些规律可以从实事求是的科学研究中获得,也可以从认真的广泛的民意调查中获得。所谓“得民心者得天下”,是最朴素的真理。要坚定不移地按规律要求和民心向背,“导其所顺,制其所逆”。导顺不遗余力,制逆不畏艰险。为此要有最佳的及时的预测预防的本领和机制。要把果断、雷厉风行与谨慎、期待很好地结合起来。要重视微调、渐进的作用。能够做到防患于未然的制导,是最佳的制导。而这一切顺利实现的主要障碍,则是管理者的自负、自以为是和个人名利的羁绊。

改革我国的水资源保护经济政策

〔关键词〕 水资源保护 经济政策 水权 可持续发展 〔中图分类号〕 TV F2

汪 达¹ 汪明娜² 汪 丹³

(水利部长江水利委员会长江水资源保护科学研究所¹ 武汉 430051;水利部长江水利委员会长江科学院河流研究所² 430010; 武汉市翠微路中学³ 430050)

水资源是带有社会公益性的特殊商品,优化配置水资源和建设节水型社会除采取必要的宏观调控手段外,还需要采取经济手段,按照市场经济规律,通过水价杠杆调节水资源的供需关系,引导人们自觉调整用水数量、用水方式,并引导产业结构调整,实现在全社会优化配置水资源和建设节水型社会的目的。

由于水的流动性、随机性、可再生性以及水资源的不可替代性、不可专有性、多功能性、广泛使用性等特点,世界各国(包括我国)都用法律强制规定水资源属国家所有或公共所有,即其所有权——水权属于国家。这不仅决定了水资源的占用、使用、收益及处罚等权能的主体,同时对确定水资源保护的归责原则具有重要意义。明晰了水权而后才能奠定水权交易(水市场)的法律基础,才能按“以需定供”的原则来配置水资源的使用权。水权交易是水资源配置的重要、有效手段。而水资源的有关权益、责任、义务要通过“价格”这一载体才能体现。

长期以来,我国水的价格偏低助长了水资源浪费现象,加剧了我国水资源的供需矛盾;同时也影响到水管单位正常的运行管理,严重制约着水管单位的职能与发展。针对这些问题,我国颁布了《水利工程供水价格管理办法》(2004年1月1日起施行),这是继新《水法》颁布后,依法治水的又一重大突破,是水价改革的重要里程碑,标志着我国水价改革进入一个新阶段,正在向发达国家水资源的统一管理看齐。

一、国外水资源保护经济政策概略

三是选贤与法治并举 现代社会没有法制和法治是不可想象的,同样地,没有用法的贤人能人也是枉然。管理者要重视所有管理规章制度的制订和完善,也要重视自身素质的培养和提高,重视对下属的选贤、选能。在既定的社会制度、经济制度下,人才往往具有决定性作用,可以适度地弥补制度的缺陷。当然也不能因此否定制度经济学的观点,不能否定制度(法治)的根本性的决定作用。二者是相辅相成、循环起作用的。

四、“1个途径”要肯定

1. 排污收费

这是各国在水资源保护中普遍采用的一种经济手段,只在执行方法上有差异。按照超标排污的性质,污水排放收费大致分为:只征收超标排污费;同时征收排污费和超标排污费;排污收费、超标罚款并加重收费。

2. 环境税收

环境税是国家为保护环境资源而凭借其主权对一切开发、利用的单位或个人,按照其开发、利用、污染、破坏的程度进行征收的一项新税种;或对环境资源的单位或个人,按照其保护的程度进行减免的一项税种。

3. 政府财政干预

政府对防治水污染进行财政上的干预,也是各国经常采用的一种经济刺激方法。根据措施性质的不同,财政干预可以通过政府补助和环境附加费两种途径实现。政府补助,即政府补助排污者一部分或全部因采取措施控制污染的费用。环境附加费,即政府要求企业支付相当数额的环境保护费用。

4. 其他经济手段

(1) 产品收费,即向生产、消费和处置过程中极易对环境构成危害、污染地表水和地下水的产品收取一定的费用。(2) 排污权交易,即按有关权力机关在排放水平方面最初分配的环境定额、许可排放量和最高限值,根据事先制定的一系列规则进行交易。(3) 押金退款制度,即对可能引起水污染的产品征收押金,当产品回到储存、处理和循环利用的地点时,退还押金。

这个途径就是学习、学习、再学习。社会在发展,经济在发展,管理在发展,万事万物一刻都不停留。公共管理的理论与实践不过如日东升,更大的发展还在后头。现在所有的认识,可以是萌芽、是基础,但决不是足赤纯金,相反它还要熔炼和提炼,唯一的办法和途径就是学习、学习、再学习。海峡两岸要互相学习,东西方要互相学习,任何一方都不能固步自封,也不应照抄照搬。现在有“学习型社会”、“学习型城市”各种提法。笔者认为不妨把公共管理学也称为“学习型学科”,它亟待发展和提高;也许还亟须扩展出一门新的子学科:城市管理学。

(责任编辑 王宏章)