

行将勃兴的“治理绩效管理”潮流

——基于第三次明诺布鲁克会议的预测

● 尚虎平^{1 2}

(1. 南京审计学院 公共管理与绩效评估研究院 南京 210029 2. 厦门大学公共事务学院 福建厦门 310015)

摘要 在行政学 120 多年发展过程中出现的各种不同学派的争鸣,仅仅是在不同时期管理主题变动下研究潮流的变迁。在新的管理主题下,一种新的行政学研究潮流正在酝酿。我们在统计分析第三次明诺布鲁克会议资料的基础上预测了行将勃兴的研究潮流将会是“治理绩效管理”。同时,我们大胆预测,该潮流的 8 个重点研究主题将会是参与式治理、治理管理、治理绩效评估、超越行政管辖范围的治理、公共与非赢利组织治理、民主治理、治理工具和 IT 与网络治理,并据此建议我国行政学首先需要加强这 8 个方面的研究。

关键词 :行政学 研究潮流 明诺布鲁克会议 治理绩效管理 预测

中图分类号 :D035 **文献标识码** :A **文章编号** :1672- 6162(2010)01- 0108- 08

在公共行政学诞生后的 120 多年里,无数行政工作实践家和行政理论工作者从不同的角度对行政学研究提出了自己的见解。各种理论观点相互对立同时又相互融合,“百花齐放、百家争鸣”的论争大大促进了行政学的茁壮成长,行政学研究取得了丰硕的成果,它们为行政实践的有效展开提供了深刻的理论依据,为我们进一步开展行政学研究奠定了坚实的理论基础。回顾行政学的发展历史,尼古拉斯·亨利、弗里德里克森、欧文·休斯、陈振明等学者认为经历了几次理论范式的转变,也有部分学者如胡德、波利特、米诺格、玻里达诺、休谟等对于公共行政学发展中是否存在范式变迁存在质疑。我们按照库恩在《科学革命的结构》中范式变迁中前后范式的“不可通约性”来看,百多年来的行政学并未发生范式变迁或者范式更替,因为按照库恩的说法,理论范式选择对于常规科学家而言,是一件并不轻松的事情,它如同宗教皈依(Conversion)一样,是一种信仰和世界观的根本改变。库恩明确地宣称:“科学革命所产生的常规科学传统,与旧传统

相比,不仅是不相容的(Incompatible),而且实际上是不可通约的(Incommensurable)。”^[1]纵观行政学发展中出现的各种理论,在我们看来,尚未发现哪种理论脱离了政治-行政两分的基本原则和理论框架,任何一种范式都有“公约数”、“公因子”,即“政治-行政两分原则”。笔者以为,公共行政学发展过程中出现的各种不同学派的争鸣,仅仅是在不同时期管理主题变动下研究潮流(Study Fashion)的变迁,它是不同知识背景的行政学学者在“威尔逊-韦伯”范式下对于政治-行政两分法在不同时代的阐释。实际上,公共行政学的演进就是以政治-行政两分的“威尔逊-韦伯”范式为轴心的不同研究潮流的变迁过程。它是行政学研究潮流随着国际经济周期的变动,周期性地呼吁公共行政“应该”保证社会公平、正义、发展等等,或者周期性地提出利用某种,或者多种管理工具来“改造”社会,使得社会经济良好发展。

在研究潮流发展过程中,20 年召开一次的明诺布鲁克会议(Minnowbrook Conference)起到了反思旧潮流、酝酿新潮流的指示器的作用,通过它们,可以很轻易地发现会议之后国际行政学研究潮流的走向,而这些研究潮流往往是学者对社会发展方向的科学把握和预测。2008 年 9 月 5 日至 7 日,在雪城大学(Syracuse University)召开了第三次明诺

收稿日期 2009-07-07

基金项目 国家自然科学基金资助项目(70873100)

教育部人文社会科学研究青年项目(09YJC630126)

作者简介 尚虎平(1974-),男,甘肃平凉人,南京审计学院公共管理与绩效评估研究院讲师,厦门大学公共事务学院博士研究生,研究方向 政府绩效管理、领导能力评估。

布鲁克会议, 尽管该会议的论文集出版尚有时日, 但根据该会议已经公开的资料, 我们可以把握和预测未来 20 年内公共行政的研究潮流。这样可以为改变我国公共行政学一直在该领域随波逐流的尴尬处境提供基础, 使我国公共行政学界在 21 世纪一开始就瞄准前沿问题进行研究, 跟上国际行政学研究潮流。

1 第三届明诺布鲁克会议简况

随着时间的推移, 在 20 世纪末盛行一时的新公共管理(NPM)研究潮流逐渐受到质疑。米诺格、玻里达诺、休谟认为, “即使在英国、澳大利亚和新西兰, 在多年成功改革之后, 关于改革结果的大量证据依然充满了轶闻性质而不容易被证实, 有说服力的证据依然有限, 并且许多证据充满了争议。”^[12] 玻利特甚至认为“需要把管理主义理解为一种意识形态”^[13], 新公共管理的主要分析家胡德在他的论文中也对新公共管理是一个“新的全球范式”的观点提出了质疑, 认为, “外面的包装是新的, 里面的观念是旧的。”^[14] 古德赛尔针对“以改造为基调的新公共管理”的研究潮流的标志性理论《改革政府》中阐述的著名的“十大条”理论, 提出了“反十大条”理论, 逐项进行批驳^[15]。除此之外, 博伊勒(Boyle)、丹哈特夫妇(J. V. Denhardt, R. B. Denhardt)等人倡导的新公共服务理论, 奥斯特罗姆、库伊曼(Kooiman)、罗西瑙(Rosenau)、博瓦尔德(Bovaird)等人致力于发扬光大的治理理论, 福克斯(Fox)、米勒(Miller)、沃姆斯雷(Wamsley)、沃尔夫(Wolf)、伯格森(Bogason)、斯拜瑟(Spicer)等人所提倡的后现代公共行政理论也开始了对新公共管理潮流的冲击, 一时间, 被认为代表了行政学最新潮流的新公共管理便四面楚歌了。

正如莫汉·考尔认为的那样, 在行政实践中政府面临着各种各样的挑战, 必须对政府行政模式有新的探索, 建立一个“良好的经济和财政政策”, 并且“必须伴之以健全的法律框架以及负责任的、有效的和反映民意的政府机构。”^[16] 这种需求随着 2008 年的世界经济大危机的来临更显迫切, 这场大危机甚至被与 1929 年的“大萧条”、“大衰退”相提并论。面对理论界与实践界的冲击, 新公共管理潮流何去何存、公共行政的未来在何方就成了必须解决的问题。为了解决这些问题, 也是为了延续第

①特别感谢美国新罕布什尔大学 (University of New Hampshire) 的著名行政学家 Mel Dubnick 教授无私提供的资料与帮助。

一、二次明诺布鲁克会议每 20 年反思一次国际行政学现状, 预测未来走势的传统, 2008 年 9 月 3 日至 9 月 7 日召开了第三次明诺布鲁克会议。

与前两次会议一样, 第三次明诺布鲁克会议在雪城大学的明诺布鲁克会议中心召开。此次会议的主题为“公共行政的未来、公共管理与全球公共服务”, 它由两个阶段构成。第一阶段 9 月 3 日至 5 日召开, 为会前的工作坊(Workshop), 讨论公共行政专业问题, 参加者为公共行政领域的新锐学者。从种族、性别与国籍来看, 56 位受邀者比上届具有更广的代表性, 我国青年学者吴建南也应邀参加了会议。第二阶段于 9 月 5 日至 9 月 7 日在纽约的宁静湖举行, 是较为传统的学术会议, 接受来自世界各地学者提交的论文。

会议第一阶段在批判的基础上对行政学关切的议题进行了总结, 对未来的发展方向进行了展望, 并形成了提交第二阶段讨论的多个主题, 包括: 社会公平、批判理论、学术与实践的关系、绩效管理、网络化、法律/政治与管理、研究方法、政治透明、领导、公共财政管理和国际化视角等。第二阶段是传统的学术会议型的阶段, 来自全球不同地域、不同国家的近 200 名学者参加了大会, 此阶段收到 300 篇左右的大纲, 其中 80 篇被接受。第二阶段重点关注了 6 方面的问题: (1) 公共行政学研究发展至今, 其领域与 1968 以及 1988 年时有何差异; (2) 能否对以市场为导向的研究潮流新公共管理(NPM)下一个兼具理论与实证性的结论; (3) 作为众多学科整合而成的公共行政学如何建立自身的理论体系; (4) 民主与官僚制度间的紧绷和对立情况是否有所改善; (5) 网络治理以及协作公共管理是如何改变了人们对于公共行政学、公共管理, 以及公共服务的观点, 这些概念是否应该改变学者的教学大纲; (6) 世界各国依开发程度可分高度开发、开发中或未开发 3 种, 而其产生的全球化议题如何影响着各种程度国家在面临公共行政学、公共管理、公共服务的理论与实务时的对策。

2 第三次明诺布鲁克会议资料解析

简单述及第三次明诺布鲁克会议的内容, 尚不足以发现会议所蕴含的各种信息, 为此, 我们专门采集了会议的相关资料^①, 并在会议知识产权所有者使用许可的范围内利用这些资料来分析未来公共行政学的去向。

2.1 会议议程、入选论文及论文聚焦点

会议议程、入选论文和论文聚焦点是把握会议内容、预测会议透露出来的未来走势的钥匙。我们根据会议资料,将其整理成了表1。在表1中,议程、议程名称、入选论文完全按照会议已有文献资料来处理。由于绝大多数会议论文没有关键词,为了更好地把握每篇文章的主旨,我们从每篇论文中提取了最能表现其核心思想的5个词汇,并将其命名为“聚焦点词汇”,以之来把握论文的聚焦点。在圆桌会议讨论“白皮书”(编号[22])、全体讨论“明诺布鲁克的过去、现在与将来”(编号[43])、圆桌会议讨论“公共行政者现在与将来面临的主要社会公平挑战”(编号[62])中,由于参加面广泛、内容丰富,我们根据会议PPT稿件,从“[22]”和“[62]”选取了10个聚焦词汇,从“[43]”选取了20个“聚焦点词汇”,这样我们在81篇编码论文的基础上共形成了430个聚焦点词汇。当然,需要说明的是,这3个资料并非真正的论文,但从把握行政学未来走向的角度来看,这两部分更具研究价值。

2.2 会议聚焦情况分析

笔者认为,会议的所有“聚焦点词汇”是了解未来的“水晶魔球”,通过对“聚焦点词汇”的分析,可以了解未来行政学的走向。我们将出现次数超过5次的“聚焦点词汇”依据编码进行了归类,形成了“频次”(N, N≥5);“频次”的总数称为“频数”(PS);将“聚焦点词汇”出现在不同论文中的次数,称为“受注数”(SZS);在此基础上,将“频数”与全部“聚焦点词汇”对比,产生“频率”(PL)(PL=PS/430×100%);将“受注数”与全部编码论文比较,产生“受注率”(SZL),即受每篇论文关注的频率(SZL=SZS/81×100%),具体见表2。

表2反映了第三次明诺布鲁克会议的基本聚焦、关注情况,可以简单地将其总结如下:

(1)“参与”、“治理”、“行政”、“协作”、“管理”是会议关注的“特等关键词”。“参与”的频数、受注度都达到了28,频率达到了6.5%,关注度达到了34.5%,这意味着,在100个行政学词汇中,就有6.5个涉及“参与”的;在100篇行政学论文中,就有

表1 第三次明诺布鲁克会议议程、论文与论文聚焦点

议程	议题名称	入选论文标题	聚焦点词汇
分会议 议程 I	1.参与性公共 政策制定	[1]为何公共行政学应该严肃对待审议民主	审议民主、参与、决策、公民、代表性
		[2]超越案例研究:执行机构中的制度性公民参与	案例、公民、执行机构、制度性、参与
		[3]间接公共参与:共享公共卫生决策制定的一个路径	间接、公共参与、共享、公共卫生、决策
	2.评估领导理 论与实践	[4]评估公共领导理论:一个未来的视角	评估、公共领导、未来、能力、效率
		[5]协作治理中的领导:西雅图的市民参与	协作、治理、领导、参与、有效性
		[6]下一代公务员领导能力可持续发展的关键性问题	下一代、公务员、能力、可持续发展、责任
		[7]二十一世纪的政府领导能力	政府、领导能力、决策、技术、责任
.....	
分会议 议程 IV	23.公共与非盈 利管理挑战	[74]实践型学术:一个重塑实践者与学者的议程	实践型学术、重塑、实践者、学者、公共与非盈利管理
		[75]公共部门中的文化能力创新挑战	公共部门、文化能力、创新、挑战、改进
	24.本土安全与 公共行政	[76]为复杂产品而签约	复杂产品、合约、签约、公私伙伴、供给
		[77]是什么在决定着美国非盈利医院的效率:来自DEA分析的结果	非盈利医院、效率、服务、满意、决定因素
		[78]本土安全:准备与否,它都会来	本土安全、联邦政府、地方政府、公共行政、公民
24.本土安全与 公共行政	[79]本土安全谱:公共行政学之核	本土安全、公共行政学、政府、公民、参与	
	[80]从全球安全到公共安全:作为公共行政学内关键学科的本土安全	全球安全、公共安全、公共行政学、本土安全学、公民	
	[81]公共行政学中的本土安全研究:夯实基础与填补鸿沟	公共行政学、本土安全、政府、行政、公民	

注:由于完整表格所占空间太多,为了行文简洁,此处省略了中间的内容,若需要完整资料,请与作者本人联系。
联系方式:zhouyafu8210@sina.com

表2 会议论文聚焦情况分析

序号	聚焦点词汇	频次(N)	频数	受注数	频率(%)	受注率(%)
1	参与	[1][2][3][5][9][15][22][26][34][36][37][43][44][45][46][47][57][58][60][61][62][63][66][67][69][70][71][79]	28	28	6.5	34.5
2	治理	[5][9][17][22][24][35][35][35][37][43][45][53][54][57][59][60][62][63][64][65][66][67][68][69][70][71]	26	24	6.0	29.6
3	行政	[8][9][14][16][22][23][25][26][27][28][29][30][33][34][35][36][51][53][63][72][78][79][80][81]	24	24	5.6	29.6
4	协作	[5][10][15][16][17][22][26][35][36][37][38][43][45][45][46][51][58][62][63][65][68][70]	22	21	4.9	27.2
5	管理	[10][11][17][19][22][29][32][43][43][45][46][47][48][48][49][50][58][61][72][74]	20	18	4.7	22.2
6	服务	[18][19][19][20][21][24][32][43][44][55][62][72][77]	13	12	3.0	14.8
7	网络	[22][32][36][43][58][59][59][60][61][68][70][70]	12	10	2.8	12.3
8	价值	[11][11][11][11][12][13][29][33][37][39][48][62]	12	9	2.8	11.1
9	组织	[12][13][13][31][32][33][36][50][50][61][64]	11	9	2.6	11.1
10	责任	[6][7][22][33][39][40][41][42][43][57]	10	10	2.3	12.3
11	部门	[11][13][13][27][30][51][51][60][61][75]	10	9	2.3	11.1
12	政府	[7][53][54][55][56][70][78][78][79][81]	10	9	2.3	11.1
13	合作	[9][15][22][43][45][46][62][69][71]	9	9	2.1	11.1
14	代表性	[1][22][26][34][37][39][44][67]	8	8	1.9	9.9
15	公民	[1][2][54][78][79][80][81]	7	7	1.6	8.6
16	民主	[1][22][25][26][43][60]	6	6	1.4	7.4
17	实践	[23][24][43][52][75][76]	6	6	1.4	7.4
18	安全	[78][79][80][80][80][81]	6	4	1.4	4.9
19	共享	[3][22][38][66][68]	5	5	1.2	6.2
20	全球	[9][16][52][71][80]	5	5	1.2	6.2

注 我们选取的“聚焦点词汇”采取了“行政学关键词”的方式,如“治理”一词,在论文[35]中以“治理”、“治理结构”、“治理程序”的方式出现了3次,每次都属于聚焦点词汇,每次都构成“频次”,但从被论文关注的角度来说,“治理”只是被论文[35]关注了1次,故“受注数”为1,表2中受注度相同的编码以深色背景标注。

34.5篇是探讨“参与”相关问题的,这是一个非常惊人的数据。“治理”、“行政”、“协作”、“管理”是稍逊于“参与”的关键词,它们的频数都超过20,受注数除“管理”(18)之外,也都超过了20,频率都超过了4.7%,受注率都超过了20%,这些数据显示了这些词汇的“特等关键词”的身份。

(2)“服务”、“网络”、“价值”、“组织”、“责任”、“部门”、“政府”是会议的一等关键词。这些词汇中,即使排序最低的“政府”,其频数也达到了10,受注度达到了9;频率达到了2.3%,受注率达到了11.1%。相对于行政学浩瀚的词汇海洋来说,这样的数据和比例是相当高的,它意味着本次会议对“政府”、“服务”、“网络”、“价值”、“组织”、“责任”、“部门”等词的重视。这些词汇是仅次于“特等关键词”的“一等关键词”。

(3)“合作”、“代表性”、“公民”、“民主”、“实践”、“安全”、“共享”、“全球”构成了会议的“重要话题”。本次会议除了探讨“特等关键词”与“一等关键词”所关联的行政学问题之外,也花费了不少时间来探讨其它问题。从数据上来看,“合作”、“代表性”、“公民”、“民主”、“实践”、“安全”、“共享”、“全球”这一干词汇的频数、受注度都不小于5,频率都超过了1,受注率都超过了6%,这显示了这些话题的重要,也表明了 these 问题是会议的重要主题。

3 行将勃兴的未来行政学潮流

会议的“特等关键词”、“一等关键词”和“重要话题”无疑是把握未来20年行政学研究潮流的一盏指路明灯。在这些词汇基础上,我们结合表1、表2的数据,勾画了一个直观的描画未来行政学取向

的“未来行政学研究分层模型”(见图 1),它揭示了我们所探究的未来行政学的可能去向。

3.1 传统行政学聚焦点只能起到“保健”性作用,不构成未来潮流

从我们的统计数据来看,“效率”、“分权”、“伦理”、“执行”、“技术”、“制度”、“政治”、“政策”、“公平”、“公务员”、“正义”等一系列传统行政学研究潮流所强调的词汇,在第三次明诺布鲁克会议上并没有得到特别的重视,其频次、频数、受注数都非常低,很多仅仅被提及一次,最多的受注度也不超过 4,这反映了涉及这些方面的研究将不会成为未来 20 年行政学着力强调的内容。当然,由于这些问题是公共行政必须解决的基本问题,尽管它们的受注度不高,但这些问题也都没有被轻视,它们构成了一个零散但却涉及面广泛的“分离式”研究,会被时不时地提起,忽视它们会使得未来的公共行政失去基本的理论基础,从而酿成严重的后果。这非常符合赫茨伯格所提出的“双因素”理论,即那些看似可以被忽略的因素,却在扮演着“保健”角色,一旦缺乏它们,就不可能产生正的激励。我们推断,在第四次明诺布鲁克会议召开前的 20 年中,这些基础性的研究将是未来行政学的“保健型研究”,它们会构成未来行政学分层模型的基础,这些研究量大而

广泛,但并不聚焦,它们不会成为未来行政学研究的主潮流。

3.2 未来行政学研究分层模型的第二、三、四层将会聚焦为新的研究潮流——治理绩效管理

前已述及,“未来行政学研究分层模型”的第二层所关注的“合作”、“代表性”、“公民”、“民主”、“实践”、“安全”、“共享”、“全球”属于第三次明诺布鲁克会议的“重要议题”,第三层所关注的“服务”、“网络”、“价值”、“组织”、“责任”、“部门”、“政府”是会议的“一等关键词”,第四层的组成元素“参与”、“治理”、“行政”、“协作”、“管理”是会议的“特等关键词”。按照前两次明诺布鲁克会议的强烈昭示性和预测性来看,对这些问题的研究必将成为行政学新研究潮流的有机组成部分,在我们看来,它们必将聚焦成一种行将勃兴的未来潮流。相对于第一层次的行政学较为基本的问题来说,这属于一种新的研究潮流,套用赫茨伯格的理论来说,是“激励性”、带来新意的行政学理论,较之于 20 世纪末 21 世纪初盛极一时的新公共管理潮流,它将是一种换代型的研究潮流。

通过仔细梳理和归类(见表 3),我们发现,在第二、三、四层次的所有内容中,“合作”、“公民”、“共享”、“全球”、“网络”、“部门”、“政府”、“参与”、“治理”、“协作”是目前所流行的各种“治理”理论的核心元素,“管理”、“组织”、“实践”、“部门”是 20 世纪末至 21 世纪初流行的研究潮流——新公共管理(NPM)的重要聚焦词汇,“代表性”、“价值”、“责任”、“服务”、“行政”、“民主”则是 20 世纪 60 年代中末期开始盛行的新公共行政(NPA)研究潮流所强调的方面。由这三者聚焦成的新研究潮流,必然同时具备治理+新公共行政+新公共管理的综合属性,我们将其命名为“治理绩效管理”(Governance Performance Management)。“绩效”是一个兼具价值性与工具性的双导行政学理论,将它与治理结合,形成一种新的研究潮流,是比较合情合理的,也符合行政学理论周期性的变迁轨迹。但正如笔者在一

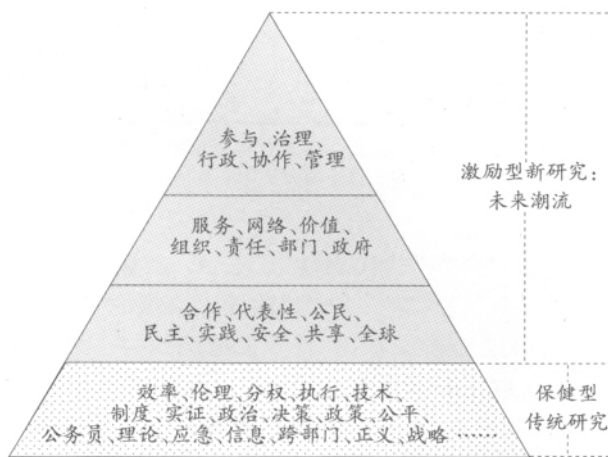


图 1 未来行政学研究分层模型

表 3 第二、三、四层次词汇分类

分类	第二、三、四层词汇
属于目前“治理”理论的词汇	合作、公民、共享、全球、网络、部门、政府、参与、治理、协作
属于“新公共管理”潮流的词汇	管理、组织、实践、部门
属于“新公共行政”潮流的词汇	代表性、价值、责任、服务、行政、民主
总计 = 行将勃兴的潮流	行将勃兴的潮流 ≈ 治理绩效管理

篇文献中所指出的^[7]，“治理”是目前弄得最为混乱的行政学词汇，仅靠传统的“治理”理论，很难解决未来的行政学问题，而且我们认为，目前的“治理”理论的“改造性”、“行动性”等工具性非常欠缺，既不适合未来行政学需要具备的新公共行政的价值性追求，又不兼具新公共管理的工具性追求的需要，因此，未来的研究潮流将会是既可以让“治理”动起来、又能兼顾工具性追求的“治理绩效管理”，它将以前“治理”所强调的“参与”、“协作”、“合作”等为基调，同时合理继承了新公共管理潮流的“新管理主义”的计划、决策、组织、人事、领导、控制等管理流程导向，实现让“治理”动起来的愿望。

3.3 治理绩效管理可能的重点研究主题

仅仅预测到未来的研究潮流是“治理绩效管理”还显得过于粗放，因为即使是“治理绩效管理”仍然具有非常广的外延与内涵。根据表1、表2、表3和图1，笔者预测，未来的“治理绩效管理”研究潮流将会包含如下的重点研究主题：

(1)参与式治理。从我们的统计来看，“参与”是最受关注的一个词汇，它预示了未来参与在行政中的重要性。实际上，这也符合马克思对于社会发展中参与必将扩大的判断。马克思认为，奴隶社会是参与度最低的社会，而随着社会制度的演进，参与会逐渐扩大。从国际范围来看，未来世界各个国家的社会形态都属于人类社会制度演进的较高级阶段；从国内范围来看，我国尽管尚处于社会主义初级阶段，但从人类社会制度的历史长河来看，我国无疑处于高端阶段。国际、国内的社会发展阶段无疑都对扩大广泛的行政参与提出了要求。尽管过去、目前的治理理论也强调“多中心参与”，但它与行将勃兴的治理绩效管理中的参与并不完全相同，笔者以为，未来潮流的“参与式治理”的英文实际上是“Deliberative Governance”，也可以翻译成“审议治理”，即它不仅强调治理中的“多中心”，更强调行政相对人、公民、第三部门等对政府行政过程，尤其是行政决策的参与、行政绩效评估的参与，等等。

(2)治理管理。目前的治理理论自产生之日起就存在着一个重大的“硬伤”，即它缺少改造性、行动性，它主要强调一些价值性追求，呼吁应该如何推进多中心、多部门、行政与社会的互动等等，但缺少具体的使治理动起来的措施、方法和技术。治理绩效管理中的治理，必将对此进行扬弃，使之能真正地改造社会而行动，我们预测它将会是“治理管理”。治理管理强调将目前的治理投入到日常行

政管理活动中去，融入到行政决策、行政计划、行政预算、行政组织、行政执行、绩效评估中去，构建出真正具有操作性的治理管理机制，而不是目前泛泛而谈的，趋向玄学的“治理”。

(3)治理绩效评估。一旦将目前的治理理论上升到治理管理，必然将引出治理绩效评估的问题。治理行动起来之后，不可能放任自流，不可能对投入产出、内外部顾客、社会影响、治理流程、员工成长不进行反馈控制，否则就违背了科学管理原理的最一般要求。可以这样说，未来的行政学，不可能偏废对于3E的追求，而且还会强调公平、正义、民主等价值追求，这就需要用既能考核工具性追求、又能考察价值性追求的绩效评估作为工具理性与价值理性的双导评估方式，来把握治理管理的绩效。

(4)超越行政管辖范围的治理。目前的治理理论也研究“跨境”、“全球”治理，但我们预测，治理绩效管理中的超越行政管辖范围的治理的内容更广阔，它包括跨境治理，如泛长三角、泛珠三角、关中天水发展区治理，也包括特定行政部门超越自身部门与其他部门联动的治理，还包括一些沿边地方政府在参与国际区域经济一体化发展中的治理，如吉林延边州与朝鲜和俄罗斯、云南的老山县与越南的跨境治理，同时还包括一些特殊的治理形态，如厦门市与我国台湾联合开发海西地区的治理、江苏省对口支援新疆的治理、大型公司与公共组织一起参与地区发展的治理、外国政府和国际组织参与地区发展的治理，等等。总之，在行将勃兴的治理绩效管理中，超越传统意义上行政管辖范围的治理将成为一个研究重点和热点。

(5)公共与非赢利组织治理。自从行政学发展到新公共管理研究潮流之后，行政学的称呼逐渐被“公共管理”所取代，其最明显的表现就是超越了仅仅对于政府的研究，将公共组织、非营利组织纳入到了研究范围之内。在未来的潮流中，公共与非营利组织仍然会是重要的研究对象，而作为“治理绩效管理”的潮流，公共与非营利组织治理，也必将是重要研究主题。

(6)民主治理。民主行政一直是行政学的重要研究领域，甚至奥斯特罗姆将其称之为行政学的最新范式^[8]，但客观地说，在议会等权力机构决定了政治问题之后，行政中的民主问题逐渐陷入一种悖论形态——行政的效率追求与民主的程序、广泛代表性追求不可兼容，鱼与熊掌难于兼得，在这种情况下，行政往往侵蚀、挤兑了民主问题。笔者以为，作

为行将勃兴潮流的“治理绩效管理”中,由于强调参与、强调代表性等,民主行政的问题在民主治理中将可以较为完满地解决,因此“民主治理”会成为重点研究主题。

(7)治理工具。政府工具的研究,曾经盛行一时,它为政府进行有效、高效行政找到了一些可资利用的工具。在治理绩效管理潮流中,对于治理工具的搜寻只会比对政府工具的热情更高。正如前文所述,目前的治理理论缺乏改造性、行动性,其重要原因在于找不到让治理动起来的工具。“工欲善其事,必先利其器”,欲使“治理绩效管理”落到实处,发现、创造、改进治理工具,将会是未来研究持之以恒的研究主题。

(8)IT与网络治理。目前国际上的发达国家基本上已进入信息社会,以“金砖四国”(巴西、俄罗斯、印度及中国)为代表的快速发展国家也步入了信息化社会的早期,IT与Internet已经成为社会生活方方面面不可能回避的问题,作为未来潮流的治理绩效管理也不可能不对此做出回应。我们以为,IT与网络治理将会成为未来的一个重要研究主题和攻关方向,甚至会演变成成为治理绩效管理中一个重要专业和学科,来解决网络暴露的焦点事件(如“天价烟”、“华南虎”事件等)的治理问题。

4 结论

在对第三次明诺布鲁克会议资料详细分析的基础上,我们已经可以预测出未来的研究潮流将会是“治理绩效管理”,同时还预测了8个可能的重要研究主题,笔者以为,我国行政学未来的发展,只要处理好“治理绩效管理”中的这8个主题,就会改变目前跟从者处境,使得我国的行政学研究在新世纪走在国际前列,至少不落后。

(1)强调对“参与式治理”的研究。目前我国的治理研究更多地是在重复国际上20世纪90年代的老调,强调“多元治理”,但并未搞清楚“多元”究竟都有哪些“元”,包不包括公民、行政相对人,对于“参与式治理”、“审议式治理”的研究基本未曾触及,这是接下来的行政学研究必须加强的方面。由于这是国际行政学未来的前沿问题,只要我们解决了,就走在国际的前列。

(2)推进“治理管理”研究。究竟如何让治理在我国能与行政过程结合起来,让它能以“管理”的模式行动起来,是赋予治理“行动性”的最关键环节,否则“治理”就只能像现在一样仅停留在“呼吁”阶

段,成为“塑料玫瑰花”——能看不能用,华而无实。这就需要未来的行政学将其作为研究的“关键点”,努力探究让其动起来的机理、机制,开创基于中国管理情境的“治理管理”理论,这样既使行政学本土化,也引领了国际行政学潮流。

(3)开展治理绩效评估研究。俞可平教授所领导的课题组开发了一套治理绩效评估指标,为我国治理绩效评估开了一个好头。但实事求是地说,目前的绩效评估研究还没有涉及治理的核心问题,因为目前的“治理”更多地是“呼唤”、“呼吁”行政学,治理还未生根落地,没有投入社会实践,没有投入具体的行政过程,这样的评估当然有些超越治理发展阶段的“形而上”味道,这就如同目前我们虽然处于社会主义初级阶段,但已经开始评估我国共产主义建设成就一样。笔者以为,真正的治理绩效评估研究需要依据“治理管理”实施情况展开,让评估成为管理控制、管理反馈的有效工具。未来的治理绩效评估应该从这些方面入手。

(4)超越目前“跨域治理”研究,推进“超越行政管辖范围的治理”研究。我国对于“跨域治理”的研究已经取得了相当成果,但这还不够,还需要将其升华到“超越行政管辖范围的治理”,将特定行政部门超越自身部门与其他部门联动的治理、沿边地方政府在参与国际区域经济一体化发展中的治理、特殊的治理形态等等纳入研究范围。

(5)加强党团组织、事业单位、中介组织、非营利组织参与治理的研究。公共与非赢利组织治理将会是未来研究潮流的重要主题,我国公共组织最典型的莫过于党团组织、事业单位,非赢利组织的典型有中介组织、行业协会等,加强它们参与治理的研究既有很强的现实意义,也有很强的理论意义。

(6)探索民主治理理论。民主理论尽管存在了几千年,但一直未能有效解决民主与行政效率不兼容的问题,将来行政学、行政实践以“治理绩效管理”为主之后,民主与治理管理的兼容仍然是个大问题,需要进行深入研究。如果我国行政学界能将其难关攻克,则不仅是走在国际前列,更是为一个亘古谜题找到了答案,将为国际行政学发展写下浓墨重彩的一笔。

(7)探索、开发有效的治理工具。科臣、萨瓦斯等人的政府工具研究为行政学的改造性、行动性增添了有力的抓手,但目前对于治理工具的研究,还在重复政府工具的旧故事。将来我国行政学可以将

此作为突破口，开发一批可以与 BOT、BTT、BUT、PPP 相媲美的“治理工具”，则我国行政学的“身份危机”会不攻自破。

(8)加大 E-governance(电子治理)研究。现在，我国已经开始步入信息社会，现实世界的治理研究重点大致如前所述 7 条，但 IT 世界的治理确实别具一片天地。最近几年由于 IT 世界爆发的热点行政学事件不断，如厦门 PX 事件、贵州瓮安事件、辽宁县长抓捕记者事件、三鹿事件、婴儿失踪事件、砒霜门等等，这种类似问题如何实现 IT(网络)善治与现实世界治理的良好结合都将是未来我国行政学需要重点攻克的难题。

当然，本文属于探索性、预测性的研究，其信度和效度都有待检验，它未必就能使得我国未来的行政学研究赶上国际先进水平，但我们有理由确信，本文的研究至少可以为我国行政学研究走在世界前沿提供有价值的参考。

参考文献：

- [1] 托马斯·库恩. 科学革命的结构[M]. 北京：北京大学出版社，2003：157.
- [2] 马丁·米诺格，查里斯·波里达诺，大卫·休谟. 超越新公共管理(上)[J]. 北京行政学院学报，2005(5)：93-96.
- [3] POLLIT C. Managerialism and the Public Services : the Anglo-American Experience[M]. Oxford : Basil Blackwell , 1990.
- [4] HOOD C. Explaining Economic Policy Reversals[M]. Buckingham : Open University Press , 1994 : 135.
- [5] GOODSELL C T. Reinvent Government or Rediscover It[J]. Public Administration Review , 1993 , 53(January/February) : 85-87 .
- [6] 莫汉·考尔. 增进政府的责任性、回应性和效率[J]. 国家行政学院学报，2000(5)：6-7.
- [7] 尚虎平. 从治理到政府治理绩效：数据挖掘视域下的政府治理绩效评估[J]. 辽宁师范大学学报，2009(1)：16-20.
- [8] 毛寿龙. 序[M]//文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行政的思想危机. 毛寿龙. 译. 上海：上海三联书店，1999.

the impact of income , health and Medicare insurance on the subjective well- being (SWB). The Ordered Logit regression analysis results show that there is positive relationship between income and the well-being of the urban elderly but not the rural , and income difference has significant effect on the rural elderly not the urban. Mental health has positive relationship with the happiness of the elderly. So does the memory and the daily activities ability. In the mass , The urban elderly are happier than the rural , the eastern elderly happier than the middle , the middle better than the west. Therefore , increasing the income of the elderly , improving the social security welfare system , and harmonizing the economy of urban-rural and different areas , could improve the happiness of the elderly.

Key words : Happiness ; Income ; Health ; Medical Insurance

(14)A Rising Fashion of "Governance Performance Management"

——A Prediction Based on the Materials of Minnobrook

Shang Huping ·108·

(Institute of Public Administration and Performance Management , Nanjing Audit university , Nanjing , 210029 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2010)01-0108-EA

Abstract : During more than 120 years history of public administration , no paradigm-changes has occurred at all. But now a new fashion is showing up and it is necessary to predict what it is. In order to have a clear idea of the new fashion , this paper uses the data of the third Minnobrook Conference held in September 2008 to analyze what the new fashion would be. Finally , this paper predicts that it would be "Governance Performance Management" with 8 main research topics-deliberative governance , governance management , governance performance evaluation , IT & internet governance , etc. What is more , 8 suggestions are put forwards to improve Chinese public administration research.

Key words : Public Administration ; Study Fashion ; Minnobrook Conference ; Governance Performance Management ; Prediction

(15)A Recent Perspectives on the Critical Study of Bureaucracy : A Documental Summarization

Chen Jiahao ·116·

(School of Government , Peking University , Beijing , 100871 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2010)01-0116-EA

Abstract : Diverse viewpoints upon critiques of bureaucracy make the researches in complexity and disorder. This paper aims to clarify such chaos and improve the understanding of this essential conception in public administration. Classification in terms of subjects is conducive to reveal theoretical values hidden below. As for the topic of this paper , postmodern philosophy , policy analysis and public management make respective articulation and conclusion. The distinctions lie in several aspects including research focuses , academic events , core thoughts , theoretical values , especially methodological differentiation. Such new critical researches greatly deepen the understandings of organizational phenomena , as well as provide enlightening theoretical structures.

Key words : Bureaucracy ; Critical Research ; Research Method ; Theoretical Development