

向前飞跃：关于新冠肺炎疫情与公共行政管理转变的初步思考

[南非]布萨尼·恩格卡维尼 宋翔 李梅译

内容提要：在新冠疫情的背景下，国家成为了管理公共事务的超级行为主体，更多以福利为导向的计划相继出台。南非与众多国家一样，遭受了全球疫情大流行的重创，不得不在开展工作的过程中，寻求防控缓解疫情与其他相互竞争的社会需求（如稳定经济、实现增长）之间的平衡。为了应对全球疫情危机而开展的工作需要在政策上作出转变，本文对由此产生的重大政策转变进行了梳理。本文认为，这些转变标志着一次重大的飞跃，具有综合统筹政策工具、协调治理制度安排，进而快速作出响应、提供必要服务的特点。最后，本文强调了从这些政策转变中汲取的经验教训。

关键词：政策转变 新冠疫情 公共行政管理 危机管理

作者简介：布萨尼·恩格卡维尼 南非约翰内斯堡大学高级研究员，南非国家行政学院的院长。2020年被中国苏州大学聘为客座兼职教授。在2020年3月加入国家行政学院之前，他曾担任总统府政策研究室主任。在担任这一职务前，他曾先后担任副总统卡莱马·莫特兰蒂、巴莱卡·姆贝特、普姆齐莱·姆兰博-恩格库卡的幕僚长（2007年起）和时任副总统及总统西里尔·拉马福萨的幕僚长（2014年起）。邮箱：BUSANIN@THENSG.GOV.ZA

译者简介 宋翔 中国社会科学院大学国际教育学院援外教育与发展中心主任，管理学博士。邮箱：SONGXIANG@CASS.ORG.CN 李梅 中国社会科学院大学国际教育学院援外教育与发展中心副主任。邮箱：LIMEI@UCASS.EDU.CN

引 言

公共行政管理是社会功能运转的基础，其中包含了经济管理。要保障公民的安全与福祉，实现私营企业的蓬勃发展，都离不开有能力、响应快、讲成效、效率高的公共行政部门。有效的政府会制定公正的法律，并确保法律得到认真贯彻和执行。有能力的国家具有如下特点：对公共事务的

管理勤勉尽责，对经济公正与社会团结的愿景勇敢追索。社会团结的重要之处在于，如果政府内的公共行政部门各自为政，就难以把握积极的外部因素。由此可以认为，社会融合有望最大限度地减少新冠疫情的社会经济影响。

从历史上看，公共职能曾一再受到战争与全球疫情的干扰，迫使各个政府做出转变，以维系公共服务，振兴经济，并为其公民提供社会救助（Žižek, 2020）。在此背景下，新冠疫情的爆发（Kang等人，2020：1-2）给公共行政管理带来了严峻挑战，需要涉及多种政策考量（Kang等人，2020）。对于已经陷入经济收缩的国家而言，新冠疫情带来的本质风险在于，国家在努力消除贫困、失业和不平等的斗争中所取得的成果将被逆转，并进一步导致就业机会减少（Ranchhod & Daniels, 2020）。

以南非为例，为了缓解病毒的传播，南非实施了全国性封锁，当时所有的主要评级机构已经下调了对南非的评级。这种次投资级别的评级是南非过去几年中结构性脆弱与其他微观经济薄弱环节相互交织的结果。由于众多公司停业，人们无法工作，封锁政策造成了严重影响。暗淡的经济形势加剧了失业与贫困问题，因为公民纷纷为生计奔波，进一步让国家的合法性面临威胁（Ranchhod & Daniels, 2020）。

本文在Roy（2020:3）的框架之下，对国家作出的疫情响应进行了定位，尤其聚焦经济面前生命优先的做法。

“从历史上看，疫情的大流行迫使人类与过去决裂，重新构想世界。这次疫情也不例外，它是连接旧世界与未来世界的门户与通道。我们可以选择在通过之时拖着既往的偏见与仇恨、贪婪与旧念，连同我们身后陈旧的数据资源、死气沉沉的河流与烟雾缭绕的天空一道前行；或者，我们也可以轻装上阵，做好想象全新世界的准备。”

以上引述表明，疫情的大流行迫使人类调整适应，进而会造成不同的发展轨迹。这样的进展标志着对过去多年来主导政策制定的正统观念的背离——旧观念认为，增长是解决国家各类发展挑战的万能药。

自2020年3月宣布全国封锁政策以来，南非总统西里尔·拉马福萨在多次讲话中强调，政府已经通过并实施了基于风险调整的战略，以最大限度减少新冠大流行对生命、生计及经济的影响（见总统府，2020）。该战略旨在平衡各项工作，在拯救生命与振兴经济的努力之间达成平衡。正如本文所述，这是政府面临的一次重大考验：能否成功实施基于风险调整的战略将影响公众如何看待政府提出的建设有能力、讲成效、效率高的公共行政部门的主张。

因此很显然，在新冠疫情挑战的推动下，南非的公共管理部门增进了技术能力，以保障公民继续获取服务。这代表了一次重要的转变。新冠疫情由此加速了公共行政部门的必要转型，通过拥抱技术，让技术成为了关键的赋能因素。借助相关的数字技术与平台，必要的政府服务在封锁期间得以延续。工作条件受到的干扰也让技术与流程的主流化进程势在必行，以保障国家能够持续履行对社会的应尽使命。新常态让数字平台成为了保障各方面业务与服务延续的焦点。这是最重要的经验教训，也将有助于指导我们的前进道路。

公共行政与危机管理

根据Holzer和Newbold所述（2020：1-2），在危机之中，公共行政部门必须始终意识到其机构对公民的应尽义务，并将官僚制度视为履行义务的解决方案，而非挑战来源。如新冠疫情等带来的危机局面会造成破坏性变化，让情况更加复杂（张峰秀等人，2018）。这会造成令人头痛的社会福利难题，在考验政府能力的同时消耗资源。以南非为例，政府必须通过动员所有部门开展工作来迅速做出响应。这些工作需要效率高、讲成效的公共管理部门，也需要政治意愿。如果没有这些工作，行政管理不善可能会严重破坏国内基于需求的资源调配、预算的公平划分、以及获取教育、医疗和其他基本服务所需的审慎支出。

公共行政管理的力度可以从以下能力中得到基本体现：能否维持法律

与秩序、建立伙伴关系、以高效透明和有效公平的方式提供服务。这从本质上讲也是界定公共行政能力的一种方法。从这一意义来看，劳动者有能力在其日常工作中运用知识与技术，其中也包括第四次工业革命（4IR）带来的技术运用。认识到施行政策的作用也至关重要。Radin（2020）证实，政策执行是政策制定不可或缺的组成部分，因为通过执行才能让政策意图得以实现，让决策得以巩固。

此外，作者还重申了，政策执行过程中可暴露出政策设计阶段的优势与不足。在疫情期间，由于各项决策与举措需要迅速执行，理想状况下政策的执行过程必须可管可控。在执行过程中，公共政策的转变必不可少。从一定程度而言，这是不可避免的变化。本文的下一章节将探讨管控新冠疫情期间的进展与随之而来的政策转变。

紧急状况下的公共政策与法规监管

依据2002年第57号法案《灾害管理法案（DMA）》的规定，南非首先在全国范围内启动了封锁政策，以防止新冠疫情大肆危害人群或压垮卫生服务体系。《灾害管理法案》当前在南非得到广泛应用，为应对新冠疫情灾害的监管框架提供了基础（即宣布进入灾害状态、法规、指示等）。事实证明，这项法律对南非抗击新冠疫情发挥了宝贵作用，保障了国家及各部门通过分阶段行事的各种方法维持运行。《灾害管理法案》提供了综合协调的灾害管理政策，重点关注预防或减少灾害风险、减轻灾害严重程度、做好应急预案、快速有效应对灾害、及灾后的恢复与重建工作。全国封锁是灾害管理策略的其中一环，让政府能够更加有序地应对新冠疫情。

对极端事件的响应通常是通过公共行政部门的应急、危机和灾害管理方法加以应对。政府往往会建立专业的应急响应程序和正式的应急管理架构，主要用于协调现场应急人员。然而，随着灾害数量、范围和强度的增加，一再暴露出现行管理实践中的局限因素与薄弱环节。这就需要“在战略层面，而非操作层面”采用新方法，因为显然危机响应中发现的问题正是出现在战略层面（Boin & Lodge, 2016: 291）。

以上引述强调了灾害管理方法中协调配合的重要性，同时要求我们关注，灾害管理需要新的方法来在危机期间开展工作，减轻潜在风险。显然，南非的全国封锁政策根据《灾害管理法案》制定，遵循了基于风险调整的战略。为了履行相关制度安排的要求（Boin & Lodge, 2016; Somers & Svava, 2009），南非政府成立了国家指挥委员会，并配备省、市级指挥委员会，以管理和监督封锁条例的执行情况。《灾害管理法案》还围绕国家、省、市级灾害管理中心和志愿者队伍的成立与运行作出了规定，并规定了附带事项。由此，拉马福萨总统在讲话中多次向民众保证，由他担任主席的指挥委员会在协调有力的领导之下，与社会各部门开展合作，成效已经显现。（见总统府，2020）。

《灾害管理法案》还展现了南非拥有的广泛机遇，即通过政府各个部门、民间社会和私营部门的齐心协力来共同防范和减少灾害损失。在这方面，《灾害管理法案》第6条规定了国家灾害管理框架，以确保政府的三级架构中所有的利益相关方全面参与灾害管理。这有助于保障南非对新冠疫情的响应政策和全国封锁措施兼具包容性和灵活性，使其得以在强大的中央支持下，在地方与省级的施行过程中作出动态调整。虽然，现在就判定南非（在2020年6月至9月期间）凭借连贯一致的公共政策措施成功地控制了新冠疫情可能言之尚早，但显然，经过深思熟虑的政策响应帮助遏制了感染数量的激增。后文中表1展示了卫生部门提供的数据概览，体现了2020年3月24日（即宣布全国封锁翌日）至2021年2月期间的疫情影响。

从每日新增报告病例数量的减少可以看出，协同联动的灾害管理工作取得了成效。因而也难怪世界卫生组织（WHO）对南非作出的封锁响应措施表示了称赞，赞扬南非在前期准备、初级预防、分阶段封锁及监测方面理念先进。（Eye Witness News, 2020）。

表 1：新冠疫情对南非的影响

月份及事件	检测数量	确诊阳性病例	累计治愈	日新增报告病例	累计死亡

3月24日（宣布封锁）	-	402	-	-	0
5月24日（上调至三级 防控）	580 000	22 583	11 583	12 000	429
7月24日（第一波疫情 高峰）	2 684 488	421 996	245 771	13 944	6 343
9月24日	4 102 162	667 049	595 916	1 861	16 283
11月24日	5 325 631	772 252	716 444	2 493	21 083
12月31日（第二波疫情 高峰）	6 609 208	1 057 161	879 671	18 000	28 469
2021年1月8日（新年高 峰）	7 043 680	1 192 570	947 919	21 980	32 425
2021年1月24日	7 993 126	1 412 986	1 230 520	8 147	40 874
2021年2月24日	8 967 460	1 507 448	1 422 622	1 862	49 523

来源：根据卫生部每日媒体发布的信息自动生成

新冠疫情时代的技术部署

由技术带动的全球化进程消除了障碍，让人员、货物和服务得以自由流动。事实证明，人员流动有效催化了疫情的传播，正是由于人们的跨境流动让新冠疫情成为了全球性大流行。同样由于这种相互联通，让旅游业等部门在带来社会经济收益的同时也成为了病毒的超级传播者。

根据公共政策从业者的观察，常规的政策方法与陈旧的法规条例会抑制创新，无法有效应对新冠疫情的复杂局面。新冠疫情既是公共政策问题，也是关乎医疗卫生领域生产力提升的公共事业，需要所有的关键利益相

关方通力合作，帮助调配财政、人力与技术能力来综合应对疫情的大流行。因此，在国际、国家和地方层面的组织架构中，鼓励各领域的专家参与至关重要。世卫组织、南非国家传染病研究所和省级冠状病毒委员会就是这项工作的典范。

世界各国政府越来越依赖技术解决方案来为公民提供服务（Computer Weekly, 2020; McKendrick, 2020）。新冠疫情在一定程度上发挥了催化剂作用，在卫生和教育等面临压力最大的领域中切实加速了创新的步伐。例如，疫情来袭激发了3D打印界的行动，直接向一线提供必要的防护设备。这项由南非技术界提供的重要服务具有生死攸关的意义（Boin & Lodge, 2016）。处理大数据和利用人工智能（AI）理解海量数据集的技术可以用于公共服务的循证决策（Lember等人，2016）。例如，纽约市的西奈山卫生系统（Mount Sinai）通过基于人工智能的学习平台来提高护士治疗新冠患者的技能。这一平台向全球各医院免费开放，是世界共同应对疫情的一项举措（Lember等人，2016）。

在地方层面，南非通过接触者追踪和地理信息系统等数字技术来整合各类数据来源，以分析病毒的空间传播规律，并且使用了公开数据来源的社区地图，来识别和帮助脆弱社区（Saran, 2020）。这凸显了危机期间运用数字技术的重要性。例如，在教育领域，在需要保持社交距离期间，利用技术开展在线学习的尝试开始出现并迅速发展（张峰秀等人，2018）。约翰内斯堡大学等南非院校不得不迅速将课程与考试转移到线上，以完成2020学年。为了遏制病毒的传播，远程工作也成为了必然要求，这促使各机构重新界定如何创造有利的工作环境，并以新的方式审核产出绩效。南非政府也通过微软Teams和Zoom应用程序把大部分的线下会议转至了线上。

科技网站The Verge（2020年6月2日）报道显示，Zoom应用程序的每日用户数量从2019年12月的1000万增加至3亿，并在2020年2月至4月间实现了3.28亿美元的营收增长。上述内容凸显了人们对工作环境的重新思考，也恰恰与政府应当具备灵活适应、紧急应对和处理多诱因且不确定局面的能力主张相吻合（何学渊，2012）。例如，南非政府各部门就通过技术在封

锁期间继续提供服务，以保障公共服务的正常运转。而技术是行政管理能力演变的内在因素（Lember等人，2016）。

在如此复杂的背景下，公共行政部门必须配备情景规划、政策博弈和地平线扫描（即探查新兴趋势、威胁和机遇的流程）等工具方法（何学渊，2012）。例如，南非开发了多个模型以预测疫情轨迹（南非政府，2020），包括：

- 南非精算学会新冠肺炎模型（2020年5月21日，Barry Childs）
- 南非新冠疫情干预模型（2020年5月20日，Alex van der Heerven教授）
- 新冠疫情空间模型（2020年5月，Sally Archibald, Robert Benneto, Ronald Richman和Zaid Kimmie）
- 德勤新冠肺炎模型（2020年5月20日，Ashleigh Theophanides）
- 南非新冠肺炎模型-用于估算南非新冠病例（2020年5月19日，ling Consortium）
- 非药物干预规划（2020年5月21日）
- 基于空间主体的新冠肺炎模型（SBCoM）（2020年5月21日，开普敦大学）

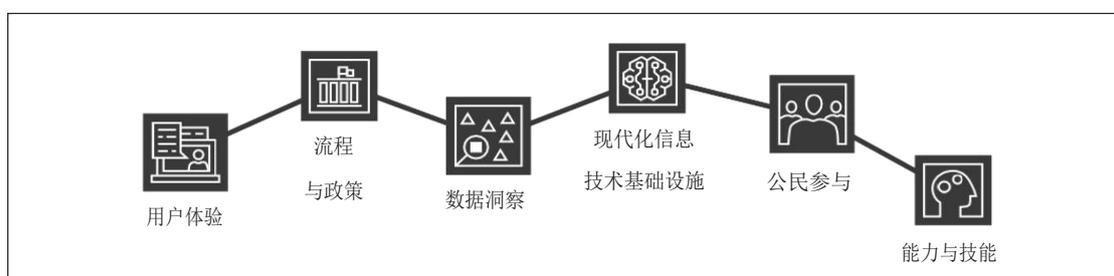
尽管上述模型可能各有其局限性，但在追踪和监测趋势的过程中提供了有益工具，并最终为政策的执行提供了信息支持。其中主要的挑战在于规划和潜在的控制权之争。数字化就其本质而言带来了生态系统方法。以南非为例，需要有效地在业务流程与技术整合之间达成平衡，以实现成果的最大化。用于高速电信通讯的高需求频谱的许可工作将让南非走上全新的道路，向着政府的数字化转型迈进。重要的是，包容的数字化进程应当以Batho Pele的理念为基础，可以宽泛地概括为：公民优先。

图1展示了包容的数字化进程概念，阐释了其中的关键阶段。在进程中

，公民对内容和流程均有主人翁意识。迄今为止，南非仍在利用自身的技术优势为公众提供服务，保持了公共行政部门的必要服务正常运行。这些政府服务包括了各项关键职能，如支付养老金、发放企业所需的许可/执照以及发放失业保险金等。汲取的主要经验在于，业务的连续性经历了前所未有的考验，其中许多政府服务都是借助线上平台才得以运行。

未来，要衡量公共机构的韧性如何，其中一项评估方式是看该机构是否有能力有效地分析和使用数据等。由于新冠疫情的大流行加速了技术飞跃，这种新常态一定會在可预见的未来延续下去。南非应加快采用大数据、人工智能等第四次工业革命技术，以提高服务能力，协助循证基础上的政策制定与响应工作。第四次工业革命倡议支持电子政务理论，作为公共行政管理的新范式，引入了信息和通信技术（ICT）来重新界定与各个利益相关方的关系，其中也包括了公众（Mukonza, 2014: 509）。这意味着新冠疫情促使仍在斟酌阶段的公共行政理论家和从业者直接跨越到了电子政务的实施阶段。

图1：服务数字化流程



来源：普华永道（2020）

公共组织面临的挑战在于，如何具备从大数据中提取有用信息和洞察的能力。何学渊（2012）指出，大数据可以协助公共机构运用人工智能管理复杂局面，由此，通过把大数据与运算能力和数据分析相结合，可以带来各类成果：例如，有效判定趋势并形成解决问题的能力。这可以帮助机构和决策者追踪和监测关键基础设施的发展与阶段性规划，以匹配人口与经济增长。此外，这一进程可以通过优化预测性管理大大改善公共服务与韧性（何学渊，2012）。

伙伴关系：构建紧密关系

协作治理理论认为，协作是加强现代分散式国家内行政辖区间关系的必要条件（Frederickson等人，2016：243）。从本质上讲，伙伴关系源自于有意的协作活动。南非必须以联合国、世卫组织、南部非洲发展共同体（SADC）和非洲联盟为主开展协作，共同寻找应对新冠危机的方法。为了保证技术继续催化技术支持下的公共服务，南非应当运用好公私合营模式（Kapucu & Garayev, 2011）。

此外，各国在数字领域的合作也是联合国议程的组成部分。联合国秘书长数字合作高级别小组在其数字合作的报告中（2020:6）建议：“具有多方利益相关者广泛参与的联盟（包含联合国在内）将创建一个共享平台，以尊重隐私的方式分享数字公共产品、吸引人才、汇集数据，以实现可持续发展目标（SDGs）”。这就意味着数字公共产品的共享必须推动所有国家的发展，同时确保这一进程符合伦理道德要求。

显然，在财政预算紧张、整体经济条件的制约下，数字能力建设需要附加价值创新、公私合营模式和可持续的资金部署。在疫情期间，南非还有两个技术伙伴关系的案例值得关注。其一是南非科学与工业研究理事会（CSIR）与移动通信公司沃达康（Vodacom）——该理事会通过国民健康保险计划积累了约4500万南非国民的信息，并与各省、区及所有医院联网，汇总可用于治疗性和监测性隔离的场所（含酒店）床位数量。沃达康为2万名医护工作者配备了装载有通话分钟、数据流量和CSIR应用程序的手机，用于直接协调新冠疫情相关信息（卫生部，2020）。

其二是科技巨头苹果与谷歌——二者为各国提供了应用程序接口，作为应用程序开发的基础。这一平台为用户创建了唯一识别代码，在用户可能接触过患者时向用户发出通知。该系统采用了与感染者距离2米、暴露时长15分钟的运算协议。如果某用户已经在平台上注册并检出阳性，平台会通知可能与该用户接触过的其他人，以便采取预防措施。该应用的确采集了个人信息，但对其隐私进行了保护（南非政府新闻通讯社，2020）。

然而，该平台的缺点在于，只有当注册人口达到至少60%时才能达到最佳效果，由此才能汇集充分的数据来发挥成效。尽管从事实来看，该系统在第二波疫情的预防及管理方面仍可以发挥作用，但在理想状况下，最好在高峰到来之前（2020年5月至7月间）完成平台部署。在国家应对疫情的后期，卫生部发布了南非新冠疫情预警（COVID-19 Alert SA），该软件建立在苹果和谷歌开发的暴露通知系统的基础之上，可通过使用蓝牙的手机进行接触者追踪，而不会暴露用户身份（南非政府新闻通讯社，2020）。

应对治理的薄弱环节

可以说，治理的症结在于如何运用解决方案来更好地理解我们的社会、政治与日常生活面临的复杂问题。因此，治理的一项主要目标是实现行为的连贯一致，以增进理解，减少复杂性，提高可预测性。南非没有淡化处理其治理中的内在薄弱环节，包括公共卫生基础设施落后、失业率高企、基础疾病（共患病）患者及无家可归者人数众多等。在2002年《灾害管理法案》的基础上就此出台了大量法规，以应对上述公认的治理缺口。

为了缓解新冠疫情对弱势群体的冲击，南非还通过设计相关条例来实现失业保险金的快速申领，建立新的临时雇主/雇员救济计划，并为无家可归者建造收容所。这些政策转变旨在应对公认的社会经济难题，以积累经验教训，用于疫情后继续开展此类干预工作，维持政策的长期延续。在此过程中，国家也可以学习如何在日后更好地应对这类治理问题。例如，如果公共管理部门不掌握无家可归者的数量，收容所的安置工作就可以收集准确的数据。

此外还积累了其他的经验教训。南非的新冠疫情爆发后，快速响应中的一环是开展必要的应急采购工作，特别是个人防护设备和卫生用品等必要防疫物资。以往的常规供应链流程需要受到法律和专项法规的约束，而应急采购打破了常规流程。在执行政策的过程中借鉴过往经验至关重要，有助于避免犯错/提高成功率（Radin, 2020: 2）。由于在管理新冠疫情的应急采购过程中，公众要求行为主体遵守法律与道德要求，应急采购存在

被不法者滥用的风险（如腐败问题）。

以上的经验教训在于，在政策中寻求积极转变时，与政策相关的风险管理方法同样需要加强。另一个值得关注的政策响应是审计署对腐败指控展开了迅速调查。就此，南非审计长（AGSA）在两个月内发布了通常需要一年才能完成的调查报告。该报告证实，规模5000亿兰特新冠肺炎救济基金治理机制薄弱。公众总体来说通过媒体传达了呼声，呼吁通过逮捕、起诉和法院判决等手段迅速执法（审计长，2020）。

上述情况说明，政府各部门需要提高采购效率来快速应对紧急情况，必须妥善解决应急采购过程中明显存在的缺口与挑战。重要的是，新冠肺炎救济计划也经历了本轮审计署的审计。审计长报告（2020）重点强调了部分挑战，其中包括内部控制薄弱，政府内部的公民数据分散割裂，缺乏共享，也无法在核查中有效运用。在一些情况下导致了多付、少付、重复支付和向不符合救济标准的公民违规支付的问题（审计长，2020）。

技术与创新为公共服务领域带来了振奋人心的众多可能。然而，我们也需要关注其内在风险。Saran（2020）认为，享有数字技术会带来他所说的“不受管控的数字公共领域”，并进一步强调了由此引发的一系列风险：如错误信息、虚假信息、技术性失业、政府由于感到信息自由传播的威胁而加强审查制度，和可能发生的网络攻击等。

经验教训

政策执行后终要进行政策评估，这项工作至关重要。Mark、Greene和Shaw（2006年，引自Rabie&Cloete，2018：273）指出，“评估”源自拉丁语的“valere”一词，是指对某一事项的价值判定。新冠疫情时期施行的政策转变必须予以评估，以确定其是否有效、是否可持续。在混乱忙碌的疫情大流行的背景下，评估不一定要等到工作结束再进行，而是可以通过制度化的方式在政策施行的过程中同步进行。持续开展定期评估带来的益处有诸多体现：例如，当认识到因酒类销售带来的外伤病患让医疗机构负担过重时，南非在第三级防控政策中重新禁止了酒类销售。此外，鉴于新

出现的腐败案件，国家财政部也对应急采购展开了审查与监督。

新冠疫情表明，灾难延续的时间可能会超出许多人的预期。值得注意的是，2002年《灾害管理法案》第27(5)条仅允许宣布为期三个月的灾难状态，可视需要逐月延长。尽管法案本身也许并不需要由此重新审议修订，但灾害管理框架与保障体系必须为长期灾害做好准备，以避免在疫情大流行期间出现执行疲劳和资源枯竭。与世卫组织建立的宝贵关系需要继续维系。我们要进一步认识到，南非必须与其他国际机构建立良好关系，（至少可以）由此分享专业知识，发挥善意的作用。与分享和推动灾害管理指导的机构建立联系也是全球治理的重要组成部分。

为了在新常态之下继续存续、服务公众，政府在疫情大流行的驱使下不得不作出飞跃。这次疫情中的经验教训将通过适应性的政策设计与前瞻性的干预措施得以体现。传统的繁文缛节和“一切照旧”的工作方法已经无法维系，同样，仅在经济的上层建筑边缘修修补补也不再可行。政府应当为未来的破坏性冲击做好准备，其中既有贫困、不平等这样的地方性问题，也可能有全球性的疫情大流行。

结 论

本文试图对南非政府在新冠疫情危机中的响应进行深入评价，从中关注公共行政政策发生的转变。从本文提出的各项问题中可以看出，社会的各个领域都离不开有能力、讲成效的公共行政部门。本文论证了政府要达到这一标准将通过下述要素来体现：建立强有力的伙伴关系、提高执政能力、赋能经济活动、提供高效服务、加强治理和运用第四次工业革命技术等。

本文还强调了公共政策从业者对施行和管理政策干预过程中的薄弱环节批判性地进行诚实反思的重要性。例如，在新冠疫情的应对中，科学家们对能否透明且及时地处理、分享和获取数据提出了关切。这样的数据共享方式让利益相关方得以围绕影响其领域和行业的重要事项作出关键决策和预判。一位同事曾犀利地指出，需要挑战“公共行政中的‘小皇帝’文

化，这些人会挟持信息作为自己的筹码，直到从中找到利己的机会才会罢休”。这就需要建立起信息与知识的桥梁，将政策制定者、社会伙伴和整个社会联结起来。

从本文的讨论中也可以看出，现在就宣布已经战胜了这个“看不见的敌人”还言之尚早。因此，即便与其他感染率相似的国家相比南非的新冠死亡率较低，疫情还是对经济造成了严重破坏，损失就业超过百万。随着企业的关门歇业，尤其是在已经经历了多年的负增长与失业率攀升的背景之下，疫情对实体经济造成的损失将耗费数十年的时间来恢复。更令人担忧的是，据审计长报告（2020年9月）显示，拉马福萨总统在2020年4月21日宣布的5000亿兰特的经济刺激计划原本是为了缓解穷人困境、帮扶困难企业而设立，但发现了资金挪用的情况。

虽然在应对疫情初期，国家与社会之间有明确的契约，但显然随着时间的推移，由于安全部队的过分行爲、社会服务迟缓引发的不满、贫困问题的加剧，以及人们主观感受和实际发生的腐败行为这一重要原因，都逐渐削弱了公众的信任。仓促执行、甚至有时不甚合理的法规变化也让原本受欢迎的响应措施受到了不利影响（过程中也让执法者感到困惑）。

新冠肺炎疫情的情况表明，法规可以更快速地实现变更（由于部分法规在没有配套政策工具的情况下就作出了修订）。因此，日后通过部署类似机制来推动增长、提供服务和支持扶贫也非常重要。由于多年来释放频谱和数字迁移方面的政策模糊，南非已经开始感受到了错失时机的恶果，由此造成的数字不平等问题在疫情期间也进一步凸显，因为富裕家庭的孩子几乎能够在整个封锁时期通过线上继续学习。

正如本文所示，不论是政策短期与长期影响之间的过渡，还是政策执行过程的飞跃，都需要学者和政策制定者进行进一步评估。在日益严峻的贫困问题和疫情危害的双重危机之下，这种干预将大大有助于有效、有力地应对危机。质的飞跃需要团结、理念和创新。有些行为主体通过就业保障和挪用公款重复获益，令劳动者和公共部门蒙受损失，同样，坐拥资本

的人也必须要共担风险，做出牺牲。

参考文献

Administration that might be relevant to the Coronavirus pandemic? *American Review of Public Administration* 1-3. DOI: 10.1177/0275074020942426.

Auditor-General South Africa. 2020. First Special Report on Financial Management of Government's Covid-19 Initiatives. AGSA, Pretoria.

Boin, A. & Lodge, M. 2016. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 94(2):289-298.

Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W. & Licari, M.J. 2016. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Pres.

Ho, P. 2012. Coping with complexity. McKinsey and Company. Government designed for new times, 82-84.

Holzer, M. & Newbold, S.P. 2020. A call for action: Public Administration, Public Policy, and Public Health Responses to the COVID-19 Pandemic (editorial) *American Review of Public Administration* 1-5. DOI: 10.1177/0275074020 941666

HSO. 202. Government in Transition: Reimagining Public Sector in the COVID-19 Era. Available at:

<https://www.afreespace.com/exclusive-public-sector-webinar-workplace-technology-the-return-to-work-re-imagining-the-workplace-of-the-future/>. Accessed 28 February 2021.

Kang, S., Peng, W. Zhu, Y. Lu, S., Zhou, M., Lin, W. Wu, W. Huang, S. Jiang, L. Deng, M. 2020. Recent progress in understanding 2019 novel coronavirus

(SARS-CoV-2) associated with human respiratory disease: detection, mechanisms and treatment, *International Journal of Antimicrobial Agents*. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ijantimicag.2020.105950>. Accessed 10 March 2021.

Kapucu, N. & Garayev, V. 2011. Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*, 34(6):366-375.

Lember, V., Kattel, R. & Tõnurist, P. 2016. Public administration, technology and administrative capacity (No. 71). TUT Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance.

McKendrick, J. 2020. 3 Ways the Covid-19 Crisis Has Opened Minds About Technology. Available at: <https://www.forbes.com/sites/joemckendrick/2020/04/17/3-ways-the-covid-19-crisis-has-opened-minds-toward-technology/#6460b39a174a>. Accessed 5 January 2021.

Mukonza, R.M. 2014. E-governance: A new paradigm in public administration. *Journal of Public Administration*, 49(2): 499-511.

PricewaterHouseCoopers. 2020. Citizens at the centre: Building digital Public Services in CEE: The Future of Government in CEE #10in20for30. London.

Rabie, B. & Cloete, F. 2018. Policy evaluation. In Cloete, De Coning, Wissink & Rabie (eds). *Improving Public Policy for good governance*. Pretoria: Van Schaik Publishers.

Radin, B.A. 2020. What have we learned in the fields of Public Policy and Public Administration that might be Relevant to the Conoronavirus Pandemic? *American Review of Public Administration*, 50(6-7) 743-745. Available at:

[https:// journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074020942426](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074020942426). Accessed 26 March 2021.

Ranchhod, V. & Daniels, R. 2020. *Labour market dynamics in South Africa in the time of Covid-19: Evidence from Wave 1 of the NIDS-CRAM Survey*. Pretoria.

The Presidency. 2020. Address by President Cyril Ramaphosa to the Joint Sitting of Parliament on South Africa's Economic Reconstruction and Recovery Plan. Accessed 26 March 2021.

South African Government News Agency. 2020. CSIR data to enable SA to fight COVID-19.<https://www.sanews.gov.za/south-africa/csir-data-enable-sa-fight-covid-19>. Accessed 26 March 2021.

Zhang, F., Welch, E.W, & Miao, Q. 2018. Public organization adaptation to extreme events: Mediating role of risk perception. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 28(3):371-387

(本文原載： Busani Ngcaweni, “Leaping Forward: Preliminary Thoughts on COVID-19 and Shifts in Public Administration”, *Journal of Public Administration*, 55(4), 2020, p.608.)