

# 走向一种“新公共管理”的实践模式

## ——当代西方政府改革趋势透视

陈振明<sup>\*</sup>

(厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

**摘要:**当代西方政府改革的基本趋势是走向一种“新公共管理”的实践模式,即采用商业管理的理论、方法及技术,引入市场竞争机制,以提高公共管理水平及公共服务质量。作为传统公共行政模式的替代物,“新公共管理”实践模式的出现是公共部门管理特别是政府管理的一次重大突破。这种实践模式尽管远非完善,但在西方公共管理中产生了深刻的影响和积极的作用,因而对于我国的行政体制改革与创新,具有重要的借鉴意义。

**关键词:**西方;政府改革;新公共管理;管理主义

**中图分类号:**D523      **文献标识码:**A      **文章编号:**0438—0460(2000)02—0076—09

20 世纪的最后 25 年,伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临,西方各国进入了公共部门管理尤其是政府管理改革的时代。无论是英美、欧洲大陆国家,还是在地球另一边的澳大利亚、新西兰和日本,都相继掀起了政府改革的浪潮(在转轨国家、新兴工业国家和大部分发展中国家也出现了同样的改革趋势)。尽管西方各国政府改革的起因、议程、战略、策略以及改革的范围、规模、力度有所不同,但都具有一个相同或相似的基本取向,这就是以采用商业管理的理论、方法及技术,引入市场竞争机制,提高公共管理水平及公共服务质量为特征的“管理主义”(Managerialism)或“新公共管理”(NPM; New Public Management)纲领。走向一种“新公共管理”的实践模式,成为当代西方政府改革的最基本趋势。本文将考察当代西方政府改革运动及其“新公共管理”实践模式的形成、内容和特征,并对其成败作出评价。

### 一

当代西方以“新公共管理”或“管理主义”定向的政府改革往往被人们描述为一场追求“三 E”(Economy, Efficiency and Effectiveness, 即经济、效率和效益)目标的管理改革运动。它起源于英国、美国、澳大利亚和新西兰,并逐步扩展到其他西方国家乃至全世界。有如著名公共管理学者胡德(C. Hood)所说,新公共管理并不是由英国单独发展起来的,而是 70 年代中期以后公共管理领域中出现的一种显著的国际性趋势。[1](P3—19)可以说,政府改革浪潮席卷西方乃至全世界。“代表这一股潮流、全面推进行政改革的既有君主立宪制国家,也有民主共和制国家;既有单一制国家,也有联邦制国家;在政府制度上,既有内阁制政府,也有总统制政府;在市

<sup>\*</sup> 收稿日期:2000—01—03

作者简介:陈振明(1959—),男,广东潮州人,厦门大学政治学与行政学系教授,哲学博士。

场体制上,既有自由型市场经济,也有政府导向型经济;高举改革旗帜的,既有右翼政党,也有左翼政党。”[2] (序 P4)

英国是“新公共管理”运动的发源地之一。1979 年撒切尔夫人上台以后,英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划,开始这种以注重商业管理技术,引入竞争机制和顾客导向为特征的新公共管理改革。商业管理技术在英国公共部门的引入始于 1979 年,并以雷纳(Rayner)评审委员会的成立为标志。出身于私人部门的雷纳在内阁中主持一个项目小组,负责对公共部门的绩效进行调查评估;1983 年“财政管理倡议”启动,建立起一个自动化的信息系统来支持财政管理改革;1987 年著名的《下一步》(Next Steps)报告(全名是《改变政府管理:下一步行动方案》),提倡采用更多的商业管理手段来改善执行机构,提高公共服务的效率。该报告指出:长期以来,缺乏真正的压力以迫使政府机构改善绩效,提高工作效率;以往所重视的是标准化的程序而忽视公共服务的提供;白厅注重的是高级文官的政策咨询功能而非管理功能。为了解决这些问题,该报告建议把整体的部(委)分解成若干机构,这些机构在主管的部(委)的政策指导下,履行公共服务和有效管理的职责;以管理主义的技术和程序培训职员,并且所有活动都是在一位高级主管的领导下进行。“下一步”机构的创立一开始是零碎的,但发展迅速。到 1995 年,英国 75%的文官都属于这种“下一步”机构。“新公共管理”的顾客导向和改善服务的特征,特别明显地体现在 1991 年梅杰政府的“公民宪章”的白皮书上;而引入市场竞争机制这一特征则明显地体现在 1979 年以来英国公共公司以及公共机构的私有化浪潮之中,也反映在 1992 年梅杰政府的“为质量而竞争”的政策文件上。这些措施促使提供公共物品和服务的公共部门接受市场检验;各公共部门之间、公共部门与私人部门之间为公共物品和服务的提供展开竞争,尤其是通过公开投标,赢得竞争并提供优质服务的单位才能生存与发展。

美国是现代管理科学的摇篮,“20 世纪的美国文化是以信奉管理为特征的”(Bellah 语)。美国的“新公共管理”改革尽管不像英国那样,有明确的起点和目标,但似乎开始得更早(可以从 1978 年卡特政府的“文官制度改革法案”的实施算起),并且带有更明显的管理主义或“新泰勒主义”倾向。里根政府大规模削减政府机构和收缩公共服务范围,当时负责推行改革的格鲁斯(Grace)委员会的基本职责是将私人部门成功的管理方法(“最好的实践”)引入公共部门管理领域之中,以提高政府效率。格鲁斯委员会诊断出的美国公共部门的低效及失败的主要原因是:(1)国会对联联邦政府机构的日常管理的过多干预;(2)人事尤其是高层人事缺乏连续性;(3)缺乏追求高效和经济的诱因;(4)会计和管理信息系统不完善;(5)缺乏强有力的中央财政和会计管理。布什政府则全面推行质量管理。1993 年克林顿上台后,开始了大规模的政府改革——“重塑政府运动”(Reinventing Government Movement),其目标是创造一个少花钱多办事的政府,并坚持顾客导向、结果控制、简化程序和一削到底原则;改革的基本内容是精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理。这场改革的一个纲领性文献是戈尔所领导的国家绩效评价委员会(NPR;National Performance Review)的报告《从过程到结果:创造一个少花钱多办事的政府》(简称“戈尔报告”);其先导则是奥斯本和盖布勒的《改革政府》一书。

“戈尔报告”指出:从本世纪 30 年代到 60 年代,美国建立起庞大的、从上而下的、集中化的官僚体制来处理公共事务,这种体制以那时的公司结构为模式,采用分等级的科层制形式——它将任务加以分解,落实到不同层次的雇员,而这些雇员及机构则由严格的规章制度所约束。由于对标准化程序的先入之见、垂直的指挥链条和标准化的服务,这些官僚机构是稳定的,但是也造成机构臃肿和反应迟缓。当代迅速变化着的世界、闪电般的信息技术、全球性竞争和需求式的顾客,使得庞大、自上而下的官僚体制(无论是私人的,还是公共的)已经失效。该报告提出政府改革的四项主要原则:(1)消除繁文缛节,由注重过程的系统转变为注重结果的系统;(2)把顾客放在首位;(3)授权雇员以取得成果;(4)一削到底,并创造出一个少花钱多办事的政府。“戈尔报告”还引用了英国、新西兰和澳大利亚的改革经验,指出美国在发展新公共管理方面已经落后了。

新西兰、澳大利亚与英国一起被人们视为新公共管理改革最为迅速、系统、全面和激进的国家。特别是新西兰,它因改革的深度、广度、持续时间和成效而被许多西方国家奉为典范。在新西兰和澳大利亚,旧的公共行政传统以管制经济和由政府部门提供一切公共服务(即福利国家)为特征。70 年代末 80 年代初,两国面临

相同的问题与压力。80年代初期、中期相继开始了全面的行政改革(澳大利亚从1983年开始,新西兰从1984年开始)。尽管两国改革的总体框架、制度设计、改革进程和管理实践等方面存在着差别(尤其是新西兰的改革先有总体框架,而澳大利亚是在改革进程中逐步形成总体框架),但是,这两个国家与其他经合组织成员国相比,更多、更明确地采用了管理主义的模式。在公共部门引入私人部门的管理方式以及市场机制,是公共管理方式的根本性转变。改革几乎涉及所有公共部门以及公共部门的组织、过程、角色和文化等方面;改革的具体措施包括结构变革、分权化、商业化、公司化、商业化和私有化等。按照波斯顿(J·Boston)在《转变着的新西兰公共服务》一文中的说法,新西兰的公共部门管理改革有三个基本趋向:一是政府已使许多由公共组织履行的功能商业化;二是只要可能就将商业活动与非商业活动分开,并将交易活动转移到公共公司;三是人力资源管理政策上的变化(尤其是引入合同制、绩效工资制和新的责任机制)。

欧洲大陆各国(德国、法国、荷兰、瑞典等)的行政改革有所不同,它不具有英、美、新西兰和澳大利亚等国的行政改革的那种系统、全面、连续和激进的特点。但是欧洲大陆的行政改革同样带有明显的管理主义色彩,或多或少以“新公共管理”取向。例如,在德国,70年代末到90年代初的行政改革采取了非连续性渐进主义模式,即改革具有非连续性、渐进性和零碎性特点,但其改革的基本内容——调整公共事业、“给国家减肥”(或“苗条国家”)、削减公共服务人员、压缩公共人事开支、转变公共组织结构等——在某种程度上是以管理主义取向的。特别是90年代开始的地方政府改革推行从荷兰借鉴而来的“地方治理模式”(NSM; Neus Steueruag Modell),它与英美等国的“新公共管理”模式十分相似,特征是:产出与结果控制、项目预算和绩效指标、服务和顾客导向,康采恩式的权责划分,责任委托给商业单位等。又如,在荷兰,尽管改革没有更新政治一行政体制,改革具有渐进和零碎的特点,但改革是以管理主义取向的,即改革的目标是改善政府组织的运作,提高行政效率与效能,方法是放松管制、分权、私有化和引入商业管理模式及市场机制等。1982年发起的“大手术”改革(以分权、放松管制、私有化、裁员和文官制度改革为主要内容)、1989—1994年推行的“社会更新活动”(核心是提倡和鼓励公民及社区积极参加公共事务管理活动)、1990年开始的“大效率运作”改革(目的是提高文官系统的效率和削减预算),都具有明显的新公共管理特征。

当代西方公共部门管理改革尤其是行政改革具有普遍性、广泛性和持久性的特点。这场改革涉及几乎所有的西方国家,改革的内容涉及公共管理尤其是行政管理的体制、过程、程序及技术等各个方面。可以从不同的角度或侧面来概括,也可以分成若干不同的类型。美国学者英格拉姆(P·Ingraham)把当代西方政府改革的内容概括为四个方面或四类:“(1)预算和财政改革;(2)结构改革;(3)程序或技术层面的改革;(4)相互关系方面的改革。每一类改革都涉及到公共组织的内部运转及其与外界的关系;每一类改革都试图从略为不同的角度解决公共管理和公务员中的问题。”[2](P48)另一位美国学者彼得斯(G·Peters)则从组织结构、人事管理、政策制定和公共利益四个方面来讨论当代西方行政改革的走向及内容。[2](P2)我国学者周志忍把当代国外(西方)的行政改革的基本内容归纳为三方面:第一,社会、市场管理与政府职能的优化(包括非国有化、自由化、压缩式管理等);第二,社会力量的利用和公共服务社会化(包括政府业务合同出租,以私补公,打破政府垄断,建立政府部门与私营企业的伙伴关系,公共服务社会化);第三,政府部门内部的管理体制改革(包括建立与完善信息系统,分权与权力下放,部门内部的组织结构改革,公共人事制度改革,提高服务质量以及改善公共机构形象,公共行政传统规范与工商企业管理方法的融合等内容)。[3](P30—37)方克定则根据西方学者的论述,将当代西方政府改革实践分为三种类型:“一是地处北大西洋和南太平洋的英国、美国、加拿大、澳大利亚和新西兰在不同程度上推行‘新公共管理的改革’(其中,英国、澳大利亚和新西兰堪称系统化的改革,美国属于渐进主义的改革,加拿大居于两者之间);二是欧洲大陆的法国、德国、荷兰、瑞典等实行连续或不连续性的渐进主义改革,它们都受到新公共管理的影响(其中,有合作主义传统的瑞典有时被列入第一类,而德国则具有最明显的渐进主义特征);三是南欧半岛国家意大利、希腊的为争取行政合法性或强制性制度化的改革,西班牙似乎兼有二、三类改革的特点。”[2](序P3—4)而“无论哪一种改革类型,都无例外地贯穿着韦伯式的传统的公共行政与标志行政现代化的‘新公共管理’两种基本取向的争论。”[2](P8)

上面我们简要地描述了当代西方行政改革的基本趋势,即“新公共管理”或“管理主义”改革取向及实践模式的出现。欧洲经合组织(OECD)1995年度的公共管理发展报告《转变中的治理:OECD国家的公共管理改革》声称,经合组织国家的公共管理改革具有一个已经发展起来的共同的议事日程,这就是“新公共管理”或“管理主义”模式。彼得斯在《欧洲的行政现代化》一文中也指出:北美各国目前继续沿着“管理主义”(而不是严格的公共行政)的思路去考虑公共组织的管理;而欧洲各国或多或少地介入了不同维度的管理主义改革之中。那么,什么是“新公共管理”或“管理主义”模式?它包括哪些基本内容呢?

作为一种正在成长并且日益取代旧的公共行政管理模式的公共部门管理的新模式,“新公共管理”有不同的名称,如“公共管理主义”(或“管理主义”)、“企业化政府”、“后官僚体制模式”、“以市场导向的公共行政”等。“管理主义(或‘新公共管理’)是一个多维度的非常宽泛的概念”(彼得斯语)。对于它的内涵,人们作出了各种不同的界定。例如,波立特(C·Pollitt)在《管理主义和公共服务:盎格鲁和美国的经验》一书中认为,“新公共管理主义”主要由本世纪初发展起来的古典泰勒主义的管理原则所构成,即它强调商业管理的理论、方法、技术及模式在公共部门管理中的应用;瓦尔特·基克特(Walter J·M·Kieckert)在《荷兰的行政改革与公共部门管理》一文中将“新公共管理”界定为一种强调商业管理风格,顾客至上和市场竞争的改革取向;胡德(C·Hood)将“新公共管理”看作是一种以强调明确的责任制、产出导向和绩效评估,以准独立的行政单位为主的分权结构(分散化),采用私人部门管理、技术、工具,引入市场机制以改善竞争为特征的公共部门管理新途径。[1](P3-19)

“新公共管理”有时被当作单一模式概念,有时则被当作包含不同模式的类概念。奥斯本和盖布勒在《改革政府》(或译《重塑政府》)一书提出的“企业化政府”模式(即“新公共管理”模式)是一种单一模式,这一模式包含如下十大基本原则或基本内容:(1)起催化作用的政府:掌舵而不是划桨;(2)社区拥有的政府:授权而不是服务;(3)竞争性政府:把竞争机制注入到提供服务中去;(4)有使命的政府:改变照章办事的组织;(5)讲究效果的政府:按效果而不是按投入拨款;(6)受顾客驱使的政府:满足顾客的需要,而不是官僚政治需要;(7)有事业心的政府:有收益而不浪费;(8)有预见的政府:预防而不是治疗;(9)分权的政府:从等级制到参与和协作;(10)以市场为导向的政府:通过市场力量进行变革。这十大原则构成《改革政府》前十章的标题。奥斯本和盖布勒在书中对这十个原则进行了详细的论证,并在最后一章(第十一章)中加以汇总组合。该书成了1993年开始的美国“重塑政府”改革的理论基础。克林顿总统给予该书很高的评价:“美国每一位当选官员应阅读本书,我们要使政府在90年代充满新的活力,就必须对政府进行改革。该书给我们提供了改革的蓝图。”[4](封底说明)

哈伯德(M·Hubbard)将“管理主义”模式的内容归纳为如下十大趋势:(1)主管的战略角色和战略管理实践的强化;(2)从行政到管理的重点转移,即从执行规则到实现既定目标的转移;(3)人事权由中央人事部门向部门主管的转移,限制工会的权力,打破统一的工资结构;(4)政策制定和执行的分离,即核心部集中于战略管理和计划,设立独立执行机构来执行政策;(5)绩效工资制;(6)改善财务管理,强化财务控制;(7)以组织规划和评估的形式,把执行机构的运作与其目标更密切地联系起来;(8)加强对运作状况的评估;(9)追求高质量和高标准的顾客服务;(10)改变传统的组织文化,建立新的“心理契约”。[3](P28-29)

《布莱克维尔政治学百科全书》则将“新公共管理”模式概括为如下倾向:“宁要劳务承包而不要通过没有终结的职业承包而直接劳动的倾向;宁要提供公共服务的多元结构(宁可出现多种提供者的竞争,并存在使用者对供给者运用控制手段,如美国选举产生的校董会制度),而不要单一的无所不包的供给方式结构的倾向;宁可向使用者收费(或至少是指定了用途的税收),而不是把普通税金作为资助不具有公共利益的公共事业基础的倾向。”[5](P613)

另一些学者则认为并不存在统一的“新公共管理”模式,只有各种不同类型的“新公共管理”模式。英国学者E·费利耶(Ewan Felie)等人在《行动中的新公共管理》一书中认为,在当代西方政府改革运动中,至少有过

四种不同于传统的公共行政模式的新公共管理模式,它们都包含着重要的差别和明确的特征,代表了建立新公共管理理想类型的几种初步的尝试。依费利耶的论述,这四种模式及其特征分别是:[6](P10-15)

1. 效率驱动模式(NPM Modle 1;The Efficiency Drive)。这是当代西方政府改革运动中最早出现的模式,往往被称为撒切尔主义的政治经济学。它在 80 年代初、中期居于支配地位,但目前受到了挑战。这种模式代表了将私人部门管理(工商管理)的方法和技术引入公共部门管理的尝试,强调公共部门与私人部门一样要以提高效率为核心。效率驱动模式的基本内容及特征有:强烈关注财政控制、成本核算、钱有所值和效率问题,关心信息系统的完善;建立更强有力的一般管理中心,采用层级管理和“命令与控制”的工作方式,要求明确的目标定向和绩效管理,权力向资深管理者转移;发展正式的绩效评估方法;强调对顾客负责,让非公共部门参与公共物品的提供,以市场为基础和顾客导向,以及在边际上进行类似于市场的实验(准市场);解除劳动力市场的规制,加快工作步伐,采用绩效工作制以及短期聘用合同;雇员自我调节权力的减少,权力向管理者的转移,吸收部分雇员参与管理过程,采用更透明的管理形式;增加更具有企业管理色彩而较少官僚色彩的授权,但更强调责任制;采用公司治理的新形式,权力向组织战略顶层转移等。

2. 小型化与分权模式(NPM Modle 2;Downsizing and Decentralization)。这种模式在 80 年代虽然没有像模式 1 那样处于支配地位,但其影响力正在不断增强,地位日益重要。它与 20 世纪组织结构的变迁密切相关。它派生于这样一个论证,即 20 世纪前 3/4 世纪(1900—1975 年)组织结构向大型化、合理化、垂直整合等级(科层制)的历史转变已走向它的反面,本世纪最后的 25 年出现了组织发展的新趋势,包括组织的分散化和分权,对组织灵活性的追求,脱离高度标准化的组织体制,日益加强的战略和预算责任的非中心化,日益增加的合同承包,小的战略核心与大的操作边缘的分离等。这些趋势既出现在私人部门,同样也出现在公共部门。从历史上看,公共机构提供大众服务和大规模提供标准化产品以及控制市场都可看作是一种“福特主义”(Fordist)的生产方式——它在二战后达到了它的顶峰。用组织理论的术语来说,福特主义的企业也可以看作高度官僚化、有着办公室的层级、规章制度和非人的、正式的关系气候,它与公共部门具有同样多的官僚主义的症状。从 70 年代末期以来,无论是在私人部门还是在公共部门,都出现了向“后福特主义”组织结构模式迅速转变的趋势。这种新的组织形式以垂直整合组织形式的解体和组织灵活性的日益加强作为特征,大型的组织缩小规模,合同承包越来越多被采用,并分散为更具自主性的商业单位。

作为当代公共部门组织结构变迁趋势反映的小型化和分权模式的要点是:从早期强调以市场为中心向更精致和更成熟的准市场的扩展,从计划到准市场的转变成为公共部门配置资源的机制;从层级管理向合同管理的转变;较松散的合同管理形式的出现;小战略核心与大操作边缘的分离,市场检验和非战略职能的合同承包;分权和小型化——公共部门领取薪金者的大量减少,向扁平型组织结构的转变,组织高层领导与低层职员的减少;公共资助与独立部门供应相对分离,购买者和提供者分离组织以及作为一种新组织形式的购买型组织的出现;从“命令与控制”的管理方式向诸如影响式管理、组织网络形式相互作用一类的新风格的转变,对组织间的战略的日益重视;从标准化的服务向灵活多样的服务系统的转变等。

3. 追求卓越模式(NPM Model 3;In Search of Excellence)。这种模式显然与 80 年代兴起的企业文化(公司文化)的管理新潮相关——特别是受《公司文化》(Deal and Kennedy 著)和《追求卓越》(Petters and Watterman 著)两本畅销书的影响,也部分反映了那种强调组织文化重要性的人际关系管理学派对公共部门管理的影响。该模式拒绝了理性化的 NPM 模式 2,强调价值、文化、习俗和符号等在形成人们的实际行为中的重要性,它对组织及管理的变迁与革新具有强烈的兴趣。这种模式可以分为从下而上(bottom-up)和从上而下(top-down)两种途径。前者强调组织发展和组织学习(80 年代末的“学习型组织”运动是其新近的表现);后者强调将已经出现的东西看作可塑造的、可变化的公司文化,引导一种公司文化的发展,强调魅力的影响或示范作用。

追求卓越模式的要点是:在由下而上的形式中,强调组织发展和组织学习,将组织文化看作一种组织发展的粘合剂;强调由结果判断绩效,主张分权和非中心化。在由上而下的形式中,努力促进组织文化的变迁,管理组织变迁项目;重视领导魅力的影响和示范作用(并在新型的公共部门中,应用魅力型的私人部门角色模式,要求更强有力的公司培训项目);公司口号、使命、声明和团结的加强,一种明确的交往战略,一种更具战略

性的人力资源管理职能等。

4. 公共服务取向模式(NPM Model 4:Public Service Orientation)。这是目前最不成熟的模式,但仍展现出无穷的潜力。它代表了一种将私人部门管理观念和公共部门管理观念的新融合,强调公共部门的公共服务使命,但又采用私人部门的“良好的实践”中的质量管理思想。它赋予新型的公共部门——它们既与以往旧的公共组织决裂,又保留了明确的认同感和目标使命——以合法性。这种模式的基本内容及特征是:主要关心提高服务质量(如应用质量诱因,采用全面质量管理方法),强调产出价值,但必须以实现公共服务使命为基础;在管理过程中反映使用者(而不是一般的顾客)的愿望、要求和利益,以使用者的声音而非顾客的退出作为反馈回路,强调公民权理念;怀疑市场机制在公共服务中的作用,主张将权力由指派者转移到民选的地方委员会;强调对日常服务提供的全社会学习过程(如鼓励社区发展、进行社会需要评估);要求一系列连续不断的公共服务的使命与价值,强调公民参与和公共责任制等。

美国著名公共管理学者彼德斯在《治理的未来》中也提出了当代西方行政改革及公共管理实践中正在出现的以新公共管理定向的四种治理模式,即市场化政府模式、参与型政府模式、灵活性政府模式、解除规制政府模式。他从组织结构、管理过程、政策制定和公共利益四个方面来刻画和比较这四种模式的特征,如表 1 所示:[7](P19)

表 1 四种治理模式的主要特征

	市场化政府	参与型政府	灵活性政府	解除规制政府
主要的诊断	垄断	等级制	永久性	外部规制
结构	分权	扁平型组织	虚组织	(没有特别建议)
管理	绩效工资制及其他私人部门管理技术	全面质量管理,团队	管理临时人事	更大的管理自由
政策制定	内部市场	咨询,谈判	实验	企业化政府
公共利益	低成本	参与,咨询	低成本;协调	行动主义

显然,在不同学者眼里,“新公共管理”模式有着不同的内涵及特征。作者在一篇论文中曾将“新公共管理”的内容归纳为如下八个方面:(1)“让管理者进行管理”(强调职业化管理);(2)衡量业绩(明确的绩效标准与绩效评估);(3)产出控制(项目预算与战略管理);(4)顾客至上(提供回应性服务);(5)分散化(公共服务机构的分散化和小型化);(6)引入竞争机制;(7)采用私人部门的管理方式;(8)改变管理者与政治家、公众的关系。这八个要点既是当代西方政府改革的基本取向,又是“新公共管理”模式的主要特征。

三

西方政府改革运动以及“新公共管理”实践模式的兴起有其深刻的背景和原因。首先,经济和政治因素在将改革提上议事日程中起决定的作用。70 年代石油危机之后的经济衰退,导致西方各国高额的财政赤字,福利国家不堪重负,并面临一系列新的社会与政治问题,这是引发政府改革的直接原因。按照奥斯本和盖布勒在《改革政府》一书中的说法,解决财政赤字问题从原则上说有三种办法:一是限制开支和公共任务的终结;二是增加岁入尤其是税收;三是用较少的开支来实现公共使命,即“少花钱多办事”。只有第三条途径才是现实的可供选择的出路,“新公共管理”改革所选择的正是这条道路。其次,经济全球化的出现是当代西方政府改革的一个推动力。全球化趋势加强了各个西方国家对本国经济竞争力的高度重视;政府能力是一国综合国力

和竞争力的一种主导性因素,政府如何引导和调控国民经济运作,参与国际经济竞争,促进经济发展,自然成为人们关注的焦点。经济全球化对政府的公共管理提出了更高的要求。经合组织把政府改革当作其成员国在国际市场上进行有效竞争的一个重要途径,认为顺应经济的全球化和保持国际竞争力的内在需要,为公共部门改革提供了新的强大动力;处理国际问题不再是传统的涉外部门的专门职责,所有政府部门以及地方政府都必须具有跟踪、理解和处理国际问题的能力;经济资源的稀缺和为避免不稳定而保持经济竞争力,是推动现有公共部门改革的重要因素。再次,新技术革命尤其是信息革命是当代西方政府改革的一种催化剂。信息技术的快速发展为建立起灵活、高效、透明的政府创造了可能性。信息时代的来临以及“数字化生存”方式要求政府对迅速变化着的经济作出反应;它打破了长期以来政府对公共信息的垄断;新通讯技术以及接触政府信息的便利使公民和社会团体更容易参与公共管理活动。这要求对政府组织及其运作过程作出变革与调整。最后,传统的官僚体制(科层制)的失效和商业管理模式的示范性影响是当代西方“新公共管理”运动兴起的另一个动因。

当代西方以“新公共管理”取向的政府改革运动已走过了 20 年的历程。尽管目前要对这一运动及其所形成的“新公共管理”模式作出全面的评价为期尚早,而且人们的评价也褒贬不一。但是,它对当代西方政府管理实践及模式所产生的深刻影响却是不争的事实。例如,在英国,根据费利耶等人在《行动中的新公共管理》一书中的说法,70 年代末 80 年代初开始的“新公共管理”改革给英国的公共部门管理以及公共服务带来了如下四个方面的重大变化:第一,随着许多国有企业卖给工人和股东以及在经济活动中实行大规模的私有化,公共部门已从直接的经济活动中撤离;第二,在公共部门中保留的社会政策职能已服从于管理化和市场化的过程,在以前属于在线管理组织的公共部门出现了创造“准市场”(quasi-markets)的种种尝试(例如,在中央政府,建立起了大量自主性的“下一步”机构),这些准市场的财政仍然是公共的,但引入竞争机制,如招标和合同承包;第三,在公共部门及公共服务领域出现了注重“少花钱多办事”、让钱更有所值、竞争绩效和成本指标的使用、加强成本核算和强化审计系统的趋势,相对绩效的评估更加公开化,并受中央指导系统的严密控制;第四,出现了一种由“维持现状的管理”向“变迁的管理”的转变。人们更强烈地要求透明的、积极的和个性化的领导方式,人力资源管理开始使用战略性的管理方式,组织发展不断地提出各种替代方案和更人性化的管理方式,学习型的组织也开始出现。[8](P3-6)

又如,在美国,依据经合组织 1997 年度公共管理发展报告《公共管理的问题和发展:1996—1997 美国概况》的评估,“重塑政府”运动的成效主要表现在政府的精简,机构的重建,顾客至上原则的确立,市场机制的引入,以绩效为基础的组织的出现和“重塑政府”实验室的建立等方面。与此同时,“新公共管理”运动改变了西方政府管理的实践模式,而在理论上,这一运动实现了政府管理研究领域由传统的公共行政学向新公共管理学的范式转变。

作为传统公共行政模式的替代物,“新公共管理”实践模式是公共部门管理特别是政府管理中出现的一次重大突破或一次深刻的变化。用澳大利亚学者约翰·哈里森的话来说,它体现了公共管理方式的根本性、方向性的调整。传统的公共行政模式被人们看作是一种与西方工业社会的政府管理相适应的实践模式,加拿大学者唐纳德·萨维称之为“工业社会的政府组织模式”、“19 世纪的行政技术”。这种传统的公共行政实践模式有如下四个基本特征:一是政府组织及其结构应根据韦伯的官僚制(科层制)原则建立起来,严格遵守这一原则是政府运作的最佳方式;二是公共物品及服务应由政府机构(官僚机构)来提供,即政府是公共物品的唯一提供者;三是政治(政策制定)与行政(政策执行)分开,并且文官在政治上保持中立,这有助于责任制的落实;四是行政被当作一种特殊的管理形式,必须由终身受雇的职业化的官僚来担任。[9](P1)

尽管这种模式曾在公共管理中发挥过重要的、积极的作用,但是,随着西方世界由工业化社会向后工业社会或信息社会的转变,传统的公共行政管理模式越来越不适应,它的基本原则受到了严峻的挑战,并在实践中逐渐失效或过时。首先,作为传统的公共行政模式基石的官僚体制(科层制)已被证明是一种过时、僵化和无效率的政府体制模式,有如奥斯本、盖布勒在《改革政府》一书中所说:工业时代发展起来的官僚体制,专注于各种规章制度及其层叠的指挥系统,已不能有效运转;它变得机构臃肿、浪费严重、效率低下;它在变化迅速、

信息丰富、知识密集的 90 年代已不能有效地运转了。[4](P12—13)其次,政府机构作为公共物品及服务的唯一提供者的垄断地位已经动摇,各种私人公司、独立机构和社会团体参与公共物品及服务的提供,不同的政府机构也为提供相同的公共物品及服务而展开竞争。再次,政治与行政的分开在实践中是难以做到和不现实的。在当代,公共官僚(文官)日益卷入政策制定(政治事务)之中,文官的政治化趋势以及高层文官的政治任命打破了文官政治上中立的信条。最后,传统的人事行政模式也发生重大变化,公务员(文官)的永业(终身受雇)观念已被打破,合同雇佣、临时雇佣成为重要的用人方式。“新公共管理”实践模式在某种意义上正是为了克服传统的公共行政模式的弊端而出现的,它是当代人类社会发展尤其是公共管理实践变化的必然产物,与旧模式相比,“新公共管理”模式更具现实性和生命力。

然而,当代西方政府改革的“新公共管理”取向及实践模式远非是完善的,它有其内在的缺陷或局限性。对于这种改革是否成功以及在多大程度上取得成功,人们的评价不同(甚至提出怀疑与否定);对于新模式的有效性,人们也提出了种种批评,这些批评涉及“新公共管理”改革取向及模式的理论基础、意识形态倾向、改革的总方向以及各种具体的改革措施等方面。

首先,人们批评“新公共管理”的理论基础和意识形态倾向。C·波利特等人认为:“新公共管理”是一种意识形态的思想体系,是一种新保守主义或新自由主义的公共管理哲学(甚至有人称之为右派政府的公共管理纲领);说这种公共管理新模式以公共选择理论和新制度经济学为其理论基础,滥用经济学的假设、理论和方法,是经济学帝国主义向公共部门管理领域的扩张。[10](P126, 121)

其次,人们批评“新公共管理”改革的市场化和管理主义的总方向,说市场化取向的改革体现了改革者对“市场价值”和市场机制的崇拜,是一种新的“市场神话”;而“管理主义”的改革取向则忽视了公共部门与私人部门的本质差别,照搬私人部门管理模式,实质上是一种“新泰勒主义”。美国学者汉森(S·Hansen)认为,推崇和效仿私人部门管理方式,是把教科书中对私营企业的理想描述与现实混为一谈;英国学者格林沃德(J·Greenwood)等人从公共责任、公平、合法性和多样性四个方面论证公共部门与私人部门之间的差别,指出不能照搬私人部门管理方式。[11](P7—10)英格拉姆在《公共管理体制改革的模式》一文中则批评“管理主义”片面追求效率,说“最重要的一条是,对许多公共组织来说,效率不是追求的唯一目的,还存在其他目标”。[2](P62)

再次,人们还对“新公共管理”改革的各种具体措施(包括市场导向、私有化、分权、放松管制、结果控制、绩效评估、顾客至上等)提出批评。例如,合同出租是市场导向的主要原则,它有利于提高效率与效益,但却缩小了公共责任范围,也妨碍公共官员与民众的联系与沟通;分权有利于增强自主性和灵活性,但也带来了分散主义、本位主义、保护主义,并增加公共开支;私有化有助于精简政府机构,增强公共部门的活力,但也损害了公民参与,妨碍政治导向,并产生公共责任方面的问题;放松管制为各部门机构松绑,增加灵活性,但也带来新的控制问题;结果导向等企业化管理方式提高了效率,但也产生了如何与公共职能有机结合的问题;顾客至上提供了回应性、多样性的服务,但却把公民降低为一般的消费者。

对于“新公共管理”的具体模式特别是奥斯本和盖布勒的“企业化政府”模式,人们也提出了十分尖锐的批评。例如美国学者格林(R·T·Green)和哈伯尔(L·Hubbel)在《论治理和重塑政府》一文中对“企业化政府”模式提出了五点批评:(1)该模式忽视了政府治理模式中制度与分权对政府的约束作用;(2)它打破或侵蚀了立法、行政和司法三个部门的权力平衡;(3)注重结果(产出)和目标而非投入和过程的原则是片面化的;(4)市场导向原则将损害美国制度的稳定性;(5)“顾客至上”原则将产生分配上的重大难题。另一个美国学者查尔斯·古德塞则提出与“企业化政府”模式十条原则针锋相对的十条原则:(1)政府应是由人民通过选出的代表来控制,而不应由企业家控制;(2)政府应为公共利益服务,而不是满足企业家的自我;(3)政府必须依照宪法和法律活动,而非依据目标或任务而活动;(4)政府应该与私营企业的主要股东合作而非任何一种合伙人合作;(5)政府既应具有灵活性和创造性,又应具有公共责任心;(6)政府活动的社会效果固然重要,但必须尊重政府雇员;(7)政府采用私人企业的管理模式必须以不违反机会平等和公众监督原则为前提;(8)简化繁文缛节是对的,但不能破坏基本规范和法定程序;(9)减轻财政负担的设想是可行的,但不能无视必要的行政开支;(10)处



理公共问题应具有创造性,但不能让少数人中饱私囊。[12](P47—48)

“新公共管理”模式在理论上包含着内在的矛盾,在实践中也遇到了大量难题。C·贝伦(C·Bellon)等人揭示了“企业化政府”模式内包含四大价值冲突和价值矛盾:(1)企业自主与民主负责之间的价值冲突;(2)公共企业图景与公民参与价值之间的冲突;(3)企业运转的隐蔽性与民主所要求的开放性之间的冲突;(4)企业管理要求敢于承担风险与公共财政处置责任之间的矛盾。[3](P586—587)它在实践中所遇到的难题有:人员精简问题,规章制度删除问题,权力下放问题,等级问题,政治与行政分离问题,是公民还是顾客问题,谁来负责问题,价值取向问题,改革的力度与持久性问题等。[13](P43—45)

我国目前正处于由计划向市场的转轨时期,市场经济的发展要求转变政府职能,建立起一个灵活、高效、廉洁的政府,形成新的管理模式。现阶段正在进行的行政体制以及新一轮的机构改革的目标也正在于此。当代西方政府改革的“新公共管理”取向及模式对于我国市场经济的发展和行政改革的深化,对于在市场经济条件下处理好政府与市场、企业和社会的关系,完善宏观调控机制,形成新的管理模式,提高政府行政效率具有一定的参考价值,必须加以认真的跟踪研究。

## 参考文献:

- [1]C·Hood·“A Public Management for all Seasons”, *Public Administration*, 69(Spring), 1991.
- [2]国家行政学院国际合作交流部·西方国家行政改革述评[M]·北京:国家行政学院出版社,1998.
- [3]周志忍·当代国外行政改革比较研究[M]·北京:国家行政学院出版社,1999.
- [4][美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒·改革政府:企业精神如何改革着公共部门[M]·上海:上海译文出版社,1996.
- [5]布莱克维尔政治学百科全书[M]·北京:中国政法大学出版社,1992年.
- [6]E·Ferlie, L·Ashburner, L·Fitzgerald and A·Pittigrew·*The New Management in Action*·Oxford:Oxford University Press, 1996.
- [7]B·Guy Peters·*The Future of Governing: Four Emerging Models*·Kansas:University Press of Kansas, 1996.
- [8]Ewan Ferlie et al·*The New Public Management In Action*·Oxford:Oxford University Press, 1996.
- [9]D·Hughes·*Public Management and Administration: An Introduction*(2nd·ed·)·Macmillan Press LTD, ST·Martin 'S Press Inc, 1998.
- [10]C·Pollitt·*Managerialism and Public Service: The Anglo—American Experience*·Oxford:Basic Blackwell, 1990.
- [11]J·Greenwood and D·Wilson·*Public Administration in Britain Today*·London:Unwin Hyman·1989.
- [12]丁煌·西方企业家政府理论述评[J]·国外社会科学, 1999, (6).
- [13]张梦中,杰夫·斯特劳曼·美国联邦政府改革剖析[J]·中国行政管理, 1999, (6).

[责任编辑:洪峻峰]