

■公共管理学前沿理论

新公共管理与公共行政

张 志 斌

(美国乔治·华盛顿大学 公共政策与公共行政学院, 美国 华盛顿 哥伦比亚特区)

[作者简介] 张志斌(1971-), 男, 江西新余人, 美国乔治·华盛顿大学公共政策与公共行政学院博士生, 主要从事公共管理与公共财政研究。

[摘 要] 从理论上, 新公共管理有七大原则; 而从实践上看, 它有五大模式。从公共行政价值的角度看, 新公共管理代表了追求效率和目标的西格玛型价值; 从公共行政传统的角度看, 新公共管理代表了一种威尔逊传统和杰佛逊传统的综合; 而从公共行政范式的角度看, 新公共管理代表了最新的范式变迁。新公共管理对于公共行政的发展有着重要影响, 它带来了一种崭新的治理模式, 并提出了一种新的政府责任体制。因此, 公共行政的发展应当整合新公共管理的这些积极贡献。

[关键词] 新公共管理; 公共行政

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)01-0104-10

近 20 多年来, 在各国公共行政的理论和实践中涌现出了一种崭新的潮流, 新公共管理就是对这一国际趋势的统称。那么, 新公共管理究竟包括什么样的内容? 它与公共行政的关系又如何? 本文的目的就是在对文献的全面回顾的基础上来回答这两个问题。就其包含的内容而言, 新公共管理具有七大理论原则和五大不同的实践模型。对新公共管理与公共行政的关系的探讨是从三个不同的角度来进行的: 行政价值的角度、公共行政传统的角度以及范式变迁的角度。本文认为, 新公共管理代表了公共行政当中一直高举和张扬的改革的主题以及公共行政中贯穿其历史的对完美的不懈追求。因此, 新公共管理不太可能转瞬即逝。公共行政未来的发展应当吸收融合新公共管理中正面和积极的因素: 新公共管理带来了一种新的治理模式和一种新的政府责任体制。这两大积极贡献与公共行政的未来发展最为密切相关。

一、什么是新公共管理

正如前面所述, 新公共管理是一个松散的名词(Hood, 1991; Manning, 2000)。它被用来描述公共部门的管理实践向私有的工商管理方法的靠拢和借鉴这一现象, 即强调以顾客为中心, 强调对结果的管理等等。从组织的角度来看, 新公共管理包含了两种组织上的变化: 一是它使得公共部门和私有部门的界线模糊化, 二是减少组织内各种规章制度对行政裁量权的种种束缚(Dunleavy & Hood, 1994), 特别是通过对各种市场机制的引入, 促进了公共部门组织控制的分权化。

新公共管理发端于英国。到 20 世纪 80 年代, 澳大利亚特别是新西兰也广泛采纳新公共管理的方法。而后它扩展到斯堪的纳维亚国家以及欧洲大陆。与此同时, 经济合作与发展组织(OECD)设立了

公共管理委员会和秘书处,用来推广公共管理的新实践。在90年代的时候,新公共管理成了前克林顿政府的主要政策之一,他和副总统戈尔发动了全国绩效评估运动并签署了政府绩效和结果法案,这是新公共管理在美国结出的两大果实。

新公共管理从一开始就毁誉参半。支持者认为新公共管理无论在理论还是实践上都是公共治理的范式革命(Barzelay, 2000; Pollitt, 1993; Lane, 2000a; Dunleavy & Hood, 1994; Ingraham, 1994; Kettl, 1997; Osborne, 1997)。反对的人则认为新公共管理不过是一阵风似的时髦而已,反映的不过是右翼的意识形态罢了(Ashburner, 1994; Laughlin, 1991; Abrahamson, 1991; Frant, 1997)。

那么,新公共管理究竟是什么?它包含有什么样的内容?胡德(Hood, 1991)认为,新公共管理的兴起与政府管理的其它四大趋势是息息相关的。这四大趋势是:(1)对政府规模扩张的遏制,特别是对公共开支和冗员的控制;(2)私有化浪潮;(3)信息技术的发展;(4)全球化。

经济合作与发展组织的公共管理委员会(Organization for Economic Cooperation and Development, 1996)认为新公共管理是公共管理的新的范式,旨在分权化的公共部门中促进绩效导向的组织文化,它具有以下特征:(1)注重对效率、效果以及服务质量等结果的管理;(2)集权的、层级制的组织结构为分权化的管理环境所取代,在新环境中资源配置和服务供给的决策下放到第一线的部门;(3)灵活性,特别是允许政府部门去探索提供公共服务的更为高效的其它模式;(4)在公共服务的供给当中,效率成为一个核心的概念,其中包括在政府部门内确立生产率目标以及促进部门间的竞争;(5)政府核心部门战略规划能力的加强,从而引导政府的长期发展,使之更灵活地、更自动地以及更高效地对外部变化做出反应。

这些概括和分析是有助于对新公共管理的了解的。但是,要对新公共管理有更全面和更深入的了解,还需要对新公共管理的理论构成及其实践模式作进一步的探索和认识。

(一)新公共管理的理论原则

具体地说,新公共管理在理论上至少有七大原则,在实践上有五大模式。巴扎莱(Barzelay, 2000)将新公共管理的文献分成两大分支:研究与论述。“研究”在这里指的是用以解释事务和实践的学术上的理论成果。“论述”指的则是学术界对现实公共政策的对话。根据这一分类,可以说七大理论原则贯穿了“研究”这一部分,而在“论述”这一部分则可以发展出五大实践模式。

胡德(Hood, 1991)归纳了新公共管理的七大理论原则。他指出,在英国、新西兰和其它的经合会国家的政府部门内都或多或少地贯彻了这些原则。当然也不是说七大原则在所有的情况下都无所不在,它们所发挥的作用也不是完全等同的,有的时候,它们甚至有相抵触的地方。(1)政府部门内的职业化管理。它意味着对组织积极而灵活的控制,将更多的自由处置权下放。对任何行为都强调其相应的责任配置,而不仅仅是相应的权力分配。(2)明确的绩效评估标准。这意味着对目标及各种指标有清晰的并且量化了的定义。(3)更加强调对结果的控制。它意味着任何奖惩与资源的配置都与绩效挂钩,打破原有的集权式官僚管理体系。也就是说,新公共管理强调的是结果,而不再是程序。(4)政府部门内单位的分散化。它是指由原来单一集中的各政府单位打散成为围绕不同公共产品和公共服务的企业化的单位。这些分散化的政府单位依靠分权化的预算资金进行运作,在特有的专业基础上处理其擅长的公共事务。这些都意味着不仅在政府部门内部而且在外都大量使用合同以及特许制度等来达到提高效率的目的。(5)在政府部门内引进竞争。特别是引入投标制度,从而降低成本。(6)强调在政府部门内运用私有工商管理的方法。(7)强调成本概念,特别在资源使用上强调节约。这一原则意味着削减运营开支,加强劳动纪律,抵制工会薪酬要求。

(二)公共管理的五大实践模式

如前所述,在实践上公共管理可分为五大模式,这五大模式各有其不同的特征。

新公共管理模式一:效率模式。效率模式是新公共管理中最早涌现的模式,也是20世纪早期及中期的主导模式。它代表了这样一种努力,即在效率这一概念的指导下,力求将政府部门变得像工商部门一样。这一模式的精神在1991年英国的白皮书《为质量而竞争》中得到充分的体现。它陈述说:“公共

服务将越来越移往这样的一种文化,在这一文化当中,契约关系而不是官僚关系成为其核心”(Cabinet Office, 1991)。效率模式是政府管理的一大变迁,从此政府行政行为都要面临来自外部的竞争,由此来检验其在成本及效果上的正当性(Gray & Jenkins, 1998)。除此之外,效率驱动模式还辅之以公务员制度的改革以及公共财政的改革,目的均在于使政府官员对更高效的公共管理负更大的责任(Minogue, 2000)。

费立(Ferlie, 1996)等人确认了效率驱动模式的以下主题:(1)它更注重财务上的控制,更关注效率的提高;(2)它具有很强的管理支持系统,有一种“命令和控制”的工作模式,设置有非常清晰的目标和绩效监控体制;(3)它使审计得到广泛运用,不仅有财务审计,还包括职业审计;坚持透明的方式进行绩效评估,合同文本在绩效评估当中被广泛运用;(4)它强调公共服务提供者对消费者要求的反应敏感度,在提供公共服务上由非公有部门承担更大角色、更多的市场导向和消费者导向。

新公共管理模式二:紧缩与分权模式。紧缩与分权模式代表了一种与以往政府不断扩张而截然不同的趋势:政府组织规模不断缩小;追求更高的组织灵活性;更高层次的标准化;不断分权和下放的规划与预算责任;将更多的公共服务承包给非政府部门。

从历史上看,提供公共服务的政府组织和提供产品的大型公司都是“福特式”生产方式的组织代表,它们在第二次世界大战后达到了顶峰(Hoggett, 1991)。从组织理论的角度来看,“福特式”的组织是高度官僚化的,有着严明的层级制度、规章以及非人化的组织关系(Clegg, 1990)。

从 20 世纪 70 年代开始,在公共部门和私有工商部门都出现了加速向“后福特式”组织形态变迁的趋势。这种新的组织形式以灵活性及打破了原有的垂直一体化的组织形式为其根本特征(Hoggett, 1991)。特别是大型组织更是削减规模,将大量的原有功能承包出去,并将组织在内部分成更多自主性的小单位(Kanter, 1989)。

政府紧缩与分权化模式的主题性指标如下:(1)它从先前的对市场思维的注重扩展到对更复杂更高级的半市场机制的大量运用,半市场机制成了公共部门中配置资源的主要机制;(2)它由层级制的管理变迁为合同制管理;(3)它的核心规划部门与运营部门分离,大量的非核心功能被非政府部门承包出去;(4)它削减规模及层级,由垂直式组织结构变为更为扁平的组织结构,大量冗员被裁减;(5)它将专职政府购买的组织与原先公共服务的提供组织分离;(6)它产生了新的管理风格及模式,例如影响力的管理、人际网络的管理等等,组织间的战略结盟成为一种新的合作方式;(7)它由原先固定呆板的服务形式变为更灵活更多样化的服务模式。

新公共管理模式三:私有化与竞争模式。私有化与竞争模式代表了在公共服务的提供方面由政府向私有部门的转移以及在政府运作中对市场力量的引入。尽管国有化和非国有化这一持续的拉锯战是战后世界许多国家公共政策的重要特征之一,但是,这一图景在英国首相撒切尔上台之后便彻底改变了(Savas, 2000)。撒切尔时代在私有化这一战略的引导下,对公共部门进行了大刀阔斧的重整,特别是对国有企业、国有公用事业以及公共服务部门。正是受到英国经验的启发,许多工业化的西方国家和许多发展中国家都采纳了私有化的政策。

私有化和竞争模式代表了这样一种信念,即在提供公共服务的效率、质量、技能、反应灵敏度等方面,私有部门都要优越于公共部门。这一模式有以下几个特征:(1)它宣称在充分竞争的前提下,私有部门更具有效率;(2)它强调竞争与市场的力量在改善公共服务方面的重要作用;(3)它强调竞争在削减成本以及遏制公共开支方面的重要功效;(4)它一般设置有可执行的绩效标准和质量标准;(5)它使政策制定部门和公共管理部门通过明确的区分而得以强化。

新公共管理模式四:公共服务导向模式。公共服务导向模式代表着公私两大部门管理思想的融合。它试图通过对公共服务的使命的清晰勾画来重塑和激励政府官员(Osborne & Gaebler, 1992),而这种使命又与私有部门的已普遍接受的高质量的管理理念相兼容。

公共服务导向模式正是这种公私管理融合的典范。它从私有工商部门的管理中吸取其理念和经

验,尔后独特地运用到公共部门中来。这一新公共管理的模式强调公共服务要对公民大众负责任,这一点是其它模式所没有的,因而也吸引了政治上左派的支持。

这一模式认为,追求效率的其它模式无非有两大目标:避免公共支出的浪费以及提高公共部门的生产率,但是公共服务最根本的目标应该是改善服务质量,因此对公共管理的检验应当基于公民大众对公共服务的满意程度。与此检验标准相适应,公共管理者就应对其提供的公共服务负更大的责任。这一理念和思想构成了英国“公民宪章”运动的基石(Cabinet Office, 1997)。而“公民宪章”运动被认为是公共服务导向这一新公共管理模式的成功典范。

公共服务导向模式有以下特征:(1)它主要关注的是公共服务的质量(例如它运用全面质量管理的方法等等),它是一种价值驱动的管理模式,在公共服务中追求卓越的使命是这一模式的基石;(2)它在管理过程当中注重反映大众的利益和价值,依赖大众的声音作为公共服务信息反馈的主要源泉,它强调“公民”这一概念;(3)它强烈要求权力从任命官到选任官的转移,它对市场力量在公共服务当中所能发挥的作用表示怀疑;(4)它强调社会学习的发展应当高于日常服务的提供,也就是说政府部门要更注重诸如社区如何发展、社会的需要如何评估等等这样一些能够促进社会发展的公共服务领域;(5)它强调公共服务的目标和价值是独特的,因而对于公共服务的提供的管理也应是独特的。它也强调公民参与和官员责任应当是公共管理中不可分割的组成部分。

新公共管理模式五:公私伙伴关系。在私有化和分权化的浪潮中,公私伙伴关系模式作为一种崭新的趋势涌现出来,它创立了一种公共部门和私有工商部门新的合作方式。这一模式包含了中央政府、地方政府、非政府组织以及私有工商部门之间的合作或合并。这一模式认为,公私伙伴关系可以分担疲于奔命的政府机构的某些事务,可以替补某些薄弱的甚至根本不存在的公共服务,提供更多的财力和人力资源等等。英国的两大实践创新充分地体现了这一最新发展:一个是城市再造运动,这一运动将地域内的中央部门、地方政府、社区组织以及私有部门结合在一起。另一个则是私有资金创新(PFI)运动,这一运动激励私有工商部门投资于新的公共及基础设施,包括交通项目、监狱、医院、国防设施、住房以及信息产业项目。到2000年为止,英国财政部通过这一运动已筹集到超过200亿英镑的资金并投资到公共服务上(Timmins, 2000)。英国工党上台之后,工党政府也致力于公私伙伴关系的完善和推广,因此这一模式成了英国两党之共识。

公私伙伴关系被看做是私有化运动的继承者,它的特征如下:(1)它确认了私有化的局限,因为政府的一些核心功能是永远不能出售给私有部门的;(2)它认为公私伙伴关系的理论依据是:从公共部门和私有部门中吸收其各自最好的成份,从而形成最好的公共服务。而先前所争议的究竟是公共部门好还是私有部门好,这样的理论已经过时了;(3)它保存了政府的民主责任以及对公众需求反应的灵敏度。这些保留体现在依旧由政府来决定政策目标,确定公共服务标准,并确保公共之利益得到切实的保障。

二、新公共管理与公共行政:哪里是新公共管理的位置

对新公共管理和公共行政的关系的探索可以从三方面进行:公共行政价值的角度、公共行政范式的角度以及公共行政历史的角度。

(一)公共行政价值的角度

胡德和杰克逊(Hood & Jackson, 1991)确认了三种公共行政的价值:西格玛型价值与节俭和简约有关,西塔型价值与诚实和公平有关,而兰布达价值则与安全和弹性有关。

西格玛型价值:资源和任务的相配。胡德认为,这一类型的价值在公共管理中是核心的、主流的和传统的价值。从这一价值的角度出发,相对于特定的目标,耗费的资源的多少是衡量成败的标准。这一类型的价值强调资源和目标的相匹配,因此对可控制和可检验的目标的设计便成为实现这一价值的中心。同样的,控制的重点放在产出方面而不是放在过程或投入上。为了实现这样的控制系统,这一价值

类型强调对产出数据库的建设以及对责任的明确划分。因此,政府内部决策和执行的活动分离,政府组织也划分成为独立的、不重复的各个部分,从而形成具有单一目标和单一功能的小单位。

西塔型价值:诚实与公平。这一类型的价值追求诚实、公平和相关性,因而它注重防止扭曲、不平等、偏见以及权力的滥用。这一类型的价值也是公共管理的核心价值,并且在诸如行政申诉、政府报告、独立审核等制度中得以制度化。从这一角度出发,衡量公共管理成功的标准是执法过程中的正当与否。而衡量失败的标准则是执法中的营私舞弊。在西塔型价值中,其关注的中心是确保诚实、责任及防止公器为私人所用(Harmon & Mayer, 1986)。与之相适应的,这类价值控制的重点是公共管理的过程而不是其结果。

兰布达价值:可靠性、健全性与适应性。这一类型的价值关注灵活性、健全性、忍耐性,强调适应与生存。就是说,它强调经受危机并在危机中成长的能力(Levitt & March, 1988; Liebowitz & Margolis, 1990)。因此,从这一价值出发,衡量公共管理成功的标准,是看其弹性和适应性,而失败则指的是学习能力的丧失以及由此而导致的灾难(Hood, 1991)。这一价值所关注的核心是面对危机和挑战,竭力避免政府系统的失败和瘫痪。为此目标,这一价值类型在组织设计方面主张多目标而非单一目标的组织,主张组织结构的松散以获得更多的适应空间来应对危机和挑战,主张组织控制应当集中于投入和过程方面而不是结果方面。

将其置身于上述的价值体系,新公共管理可以被认作是代表了西格玛类型的价值。新公共管理实践中对效率的强调正与西格玛价值的主张相吻合。而对于公共管理中的其它两类价值,新公共管理则将它们视为当然。因此,新公共管理撤销了原先的一些确保公共服务中诚实和中立性的制度和机制,也认为其实践主张与组织对危机的调适性相兼容。总而言之,新公共管理所代表的,是西格玛价值所主张的效率和绩效。

(二)公共行政传统的角度

克特(Kettl, 2000a)确认了构成美国公共行政基础的四大传统:汉密尔顿传统、杰佛逊传统、威尔逊传统和麦迪逊传统。

汉密尔顿传统。以汉密尔顿为首的联邦党人铺设了美国联邦效能政府的基本框架。他敦促政府的公职应植根于宪法,主张应赋予这些公职足够的行政权力。他认为,能力是一个好政府的最主要的特征。因此,汉密尔顿主张强劲有力又有效能的行政部门。

杰佛逊传统。与汉密尔顿传统相反,杰佛逊传统主张能够保护个人自主权的小型政府。这一主张源自美国农耕时期的社会传统并且深深地影响了美国的政治生活和历史(White, 1951)。杰佛逊认为,众多美国人所要求的只是一种地方性的有限政府。杰佛逊本人也从不关注政府的日常事务,并对权威表示反感。因此,在杰佛逊传统当中,是基本上没有公共管理这一概念的。这一传统,也即从下至上的代议政府的观念,对美国公共行政的影响超过 2 个世纪。

威尔逊传统。威尔逊认为,政策的制定者应当将权力下放委托给公共管理者,这是因为政策的制定者没有处置复杂的政府日常事务的专业技能,而公共管理人员却具备这方面的专业能力。威尔逊传统对美国公共行政特别是行政改革有三大重要影响:首先,它确立了政策制定与执行的分离这一重要原则。直至威尔逊时期,公共行政都没有被认作是独立而重要的政府功能。其次,威尔逊认为,公共行政是可以也是应该做好的。他认为政府的效能完全取决于其公共行政的效能,同时与之相辅相成的是,有效能的政府也有助于公共行政能力的加强。再次,他认为公共行政是至关重要的也是可以完美化的。威尔逊的这一信念奠定了美国 20 世纪公共行政不断改革的优良传统。这一传统为共和与民主两党所接受,从 20 世纪初罗斯福的克普委员会一直到 20 世纪末克林顿政府的全国绩效评估运动,生生不息。

麦迪逊传统。在《联邦党人文集》第 10 卷中,麦迪逊表达了他对朋党倾轧的忧虑和关注,他认为这种邪恶是必须遏制的,而对朋党控制的最好办法莫过于制衡各党派之间的力量,让其互相牵制。因此,麦迪逊传统实质上是政治上权力平衡的传统,它深深地植根于美国的政治思想,并使得官僚政治成为美

国公共行政持续性的特征。

概括之,汉密尔顿传统体现了一种从上至下的强政府的方法,而杰佛逊传统则代表了一种从下至上的弱政府的方法。威尔逊传统注重权威、层级制、技术、管理以及结构,而麦迪逊传统则强调政治上权力的平衡。这4种传统构建了美国公共行政发展的基本框架,如图1所示:

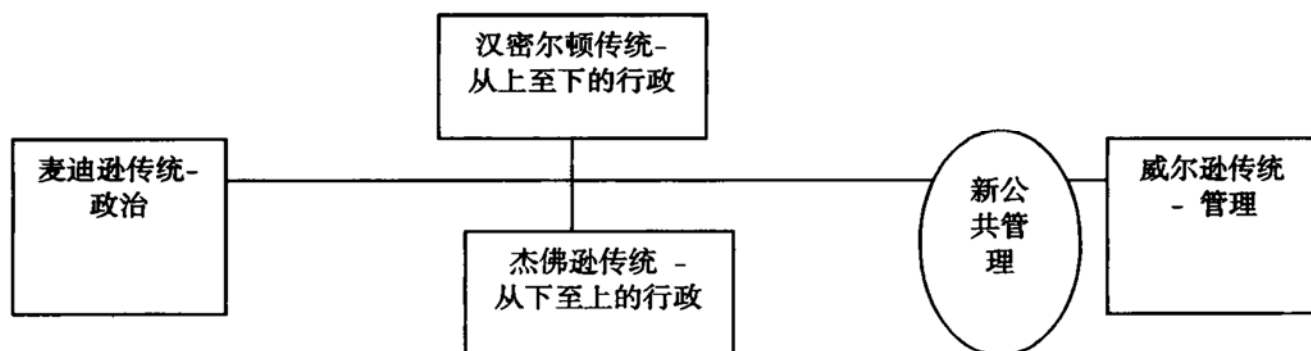


图1 公共行政的4大传统及新公共管理之位置

这一框架具有两个维度:一个是管理和政治的维度,在这一维度上,新公共管理偏位于右端,即它是管理导向的,更侧重于威尔逊传统;另一个是行政从上至下与从下至上的维度,在这一维度上,新公共管理偏向于从下至上,即侧重于杰佛逊传统。总而言之,新公共管理重视管理甚于社会价值,重视效率甚于平等,重视中层管理人员甚于精英,重视组织甚于过程和制度(Thompson, 1997)。

(三)公共行政范式的角度

依照库恩的范式理论,科学的进步就是范式变迁的过程(Kuhn, 1970)。在公共行政这一领域,至少可确认有4大范式:古典公共行政、公共管理、公共政策和新公共管理。

古典公共行政范式。它是公共行政学科早期的主导范式。它侧重于构建政府运作的法规系统。它认为只要遵守这些规章制度,政府的效能便能得以发挥,而效率也能得以实现。它认为对政府项目的管理就像操作机器一样,只需要遵守操作规程就可以了。依照莱恩(Lane, 2000a)的观点,古典公共行政有以下核心思想:(1)人与职位是分离的;(2)政府部门的管理应当是规章制度导向的;(3)从上至下的组织结构是有益于政府部门实现效率的;(4)手段和目的分离,事实与价值分离,技术与政治分离;(5)政府部门的动机激励机制是迥然不同于私有工商部门的。

公共管理范式。古典范式在20世纪40年代受到猛烈抨击并导致了它的衰亡。其上述核心思想遭到摒弃。伯纳德的名著《经理的职能》(Barnard, 1938)代表着对公共部门进行新探索的最早尝试。西蒙的《行政行为》(Simon, 1947)则代表着这一尝试的最终完成。西蒙认为,这一新的公共管理范模式具有以下核心思想:(1)公共部门所有行为都是对目标的完成;(2)公共治理的实质就是裁量实现这些目标的手段;(3)公共决策制定是有限理性的;(4)决策制定不是一个最大化的过程,而是一个满意化的过程。因此,公共管理范式尽管抛弃了古典范式,但却保留了其二分法的核心思想,即价值与事实的分离,手段与目标的分离等等。公共管理范式将目标而不是规章作为公共管理最重要的起点。为了实现目标,它要求确定与之相配套的手段,因此它不再强调层级制而是自主的裁量权,以使公共部门自主地决定相应的手段。而指导这一裁量权的便是理性。这种理性体现在西蒙的决策模型当中,即在决策制定过程中。理性就是对投入与产出之比率的计算。但是,由于信息的不完全,所有的理性都是有限的,这决定了决策仅能是一个满意化的过程,而不是一个最大化的过程。

公共政策范式。古典范式被摒弃时,对新范式的探索并没有仅局限于公共管理这一范式。公共政策范式便代表了另一种尝试,它的基本特征如下(Lane, 2000a):(1)公共治理事实上就是不断循环的政策周期,其包括政策制定和政策执行;(2)政策制定和政策执行是不可分的;(3)分权化的政策执行要比从上至下的执行模式更有效能;(4)政策周期不仅关注效率,更与政治息息相关;(5)在政策执行中,网络比层级制更有效率。公共政策范式主张政策周期是公共治理中不可或缺的一部分,因此它强烈反对将

政策制定和执行两分的方法(Pressman & Wildavsky, 1973)。

新公共管理范式。新公共管理作为近二三十年来涌现的最新范式,它不仅挑战古典范式,也同样不同于公共管理范式和公共政策范式。它注重对契约的运用,以至于在它的极端范例——新西兰的实践中,整个国家都因此而改变,完全置于契约与合同之下。由于前面对新公共管理的特征已经作了描述,这里不再赘述。

三、新公共管理与公共行政的未来

新公共管理对于公共行政学科的发展有着重大的影响(Lane, 2000b; Minogue, Polidano & Hulme, 1998)。它边缘化了一些传统的治理结构和制度,比如说国有企业。而一些新的结构和制度则成为公共政策的中心。因此,公共行政理论和实践的发展就应当整合新公共管理的积极贡献。这些积极的贡献可以归纳成两大部分内容,即新公共管理带来了一种新的治理模式,也带来了一种新的政府责任体制。

(一)新的治理模式

治理是一个广泛运用的概念,而其精确的含义却很少有人去深究过。约翰·克特尔、戴尔和罗文等人(John, Kettl, Dyer & Loran, 1994)指出治理这一概念至少包括四方面的内容:(1)谁?即提供公共服务的过程的参与者是谁;(2)为什么?即公共行动的目标是什么;(3)怎样?即实现这些目标的手段是什么;(4)是否?即它是否决定政府活动的基本目标和基本结构的政治活动。这四个方面是考察新公共管理对治理模式的贡献的出发点。换句话说,新公共管理所带来的新的治理模式有四方面的内容。

1. 参与者:伙伴关系与分权化

新公共管理所带来的新治理模式的最大特征便是在提供公共服务当中对私有工商部门和公私伙伴关系的依赖。新公共管理认为,跨越原先的界线而动员公共部门、私有工商部门以及非营利组织的资源,才能更好地提高政府效率和效能。各个参与者之间的合作与伙伴关系便成了这一新的治理模式的实质所在。与此同时,许多原先的中央政府所承担的责任越来越转移到地方政府。那种认为中央政府才是公共政策的主要角色的传统观念已经为新公共管理的实践所打破。以美国政府为例,其联邦政府的许多工作,在过去的二三十年中,越来越由政府承包、联邦与州及地方政府的合作项目、联邦贷款及贷款担保等组成的网络系统来承担。在新公共管理的治理模式中,公共政策的战略越来越侧重于中央政府以下的层级,侧重于与地方政府结成的伙伴关系,也侧重于与私有工商部门和非营利组织的合作关系。

2. 目标:结果与顾客

在新公共管理带来的新的治理模式当中,公共行动的目标便是其结果要满足顾客的需求。新公共管理将政府与公民之间的关系定义成服务提供者与顾客之间的关系。因此,确认顾客之需要是制定目标的第一步,也是其核心所在。对顾客服务质量的衡量主要是评估其结果,新公共管理将各种政府服务的结果指标化,要求各政府部门对这些结果负责。

3. 手段:契约主义与市场力量

新公共管理中新的治理方式有两大原则:第一,只要有可能,公共服务的提供者不要仅限于一个;第二,只要有可能,在这些多个的公共服务提供者之间要引入竞争机制。契约与合同这一方式正好满足了这两大原则,因而被新公共管理当做新的治理模式的主要治理机制。这一治理机制的核心是对竞争力量的引入。

4. 政治:包容

新公共管理所带来的新治理模式在政治方面并没有得到很好的发展。也就是说无论其实践还是理论,它都没有很好地回答新的治理方式在政治方面应该是什么样子。不过,在新公共管理的其中一个实践模式,即公私伙伴关系模式中,它主张在政治方面要包容各方利益来决定政府目标、设计政府项目、制

定以及执行公共政策(Lan & Rosenbloom, 1992)。

(二)新的政府责任体制

为了更好地理解新公共管理在政府责任体制上的新贡献,有必要先对传统的政府责任体制理论作一简单的描述。

在经典公共行政理论中,行政机关向代议机关负责被认为是最好的责任体制。这一体制也叫做向上负责的责任体制(Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996)。在此体制中,政府各部的首长通过代议机构向公众负责,一旦失职便应辞职。地方各政府部门则作为中央政府的派出机构而向上负责。这样的责任体制和代议民主制是相辅相成的。近年来,这一传统的责任体制概念被批评为是不实际的,其不实际之处有二:第一,面对越来越庞杂的政府部门,很难再要求其首长为部门的行为负个人责任;第二,代议机构的能力逐年下降,越来越难以胜任审核行政部门的职责。

新公共管理颠覆了这一传统体制,取而代之的是以市场为基础、直接向顾客负责的政府责任体制。这一体制首先是赋予公众以顾客权。举例来说,通过引进竞争,打破垄断,新公共管理使得公众有了顾客才有的挑三拣四的选择权。政府的责任就是要对公众这些顾客的需求作出反应,直接对他们负责。新公共管理认为,直接向大众顾客负责与真正的民主精神也是最相符的。因此,新公共管理带来了崭新的政府责任体制,这一体制有四个组成部分:(1)赋予大众以顾客权或消费者权。这种赋予的核心便是对垄断的打破和对竞争的引入,从而将权力向顾客或消费者转移。(2)知情权。光有顾客权是不够的,顾客或消费者还必须知道他们有何种不同的选择,他们必须知道对于同一种服务有着什么样不同的提供者。(3)审计制度。借鉴私有工商部门的经验而在公共部门内大量使用审计制度是新公共管理的特征之一,通过审计来控制政府组织以及来评估公共服务和公共管理的结果正日益取代传统的组织控制方式。(4)依靠契约与合同的管理。比如说,对公共服务提供者的责任的追究和对其绩效的评估都依赖于事先签署的合同。

四、结 论

新公共管理的兴起是近二三十年来最为显著的全球趋势之一。它宣称其理论和实践具有全球的通用性,但事实上,在许多发展中国家,新公共管理并没有成为主导性的公共管理模式(Manning, 2000)。其主要的原因是新公共管理所要求的制度安排在发展中国家并不存在或者非常薄弱。比如说,发展中国家大都司法落后,合同纠纷往往难以得到公正的司法解决。这使得新公共管理的核心机制——契约主义难以发挥其应有的作用。因此,新公共管理对于某些人来说是件全天候的好衣裳,但是,它并不适合每一个人。

[参 考 文 献]

- [1] Hood, C. A Public Management for All Seasons? [J]. Public Administration, 1991, 69(Spring): 3-19.
- [2] Manning, N. The New Public Management and Its Legacy[DB/OL]. Http://www1.worldbank.org/ouublicsector/civilservice/debate1.htm, 2000.
- [3] Dunleavy, P., C. Hood. From Old Public Administration to New Public Management[J]. Public Money and Management, 1994, 14(3): 9-16.
- [4] Barzelay, M. Breaking Through Bureaucracy[M]. Berkeley: University of California Press, 1992.
- [5] Pollitt, C. Managerialism and Public Service: Cult or Cultural Change in th 1990s[M]. Oxford: Blackwell, 1993.
- [6] Lane, J.E. New Public Management[M]. London: Routledge, 2000, 21-36.
- [7] Ingraham, P., B. Romzek. New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service[M]. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

- [8] Kettl, D. F. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1997, 16(3): 446-462.
- [9] Osborne, D., P. Plastrik. Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government[M]. Cambridge: MA: Perseus, 1997.
- [10] Ashburner, L. Organizational Transformation and Top Down Change: The Case of the NHS[M]. University of Warwick: Center for Corporate Strategy and Change, 1994.
- [11] Laughlin, R. Can the Information Systems for the NHS Internal Market Work? [J]. Public Money and Management, 1991, 11: 37-41.
- [12] Abrahamson, E. Managerial Fads and Fashions[J]. Academy of Management Review, 1991, 16(3): 586-612.
- [13] Frant, H. The New Public Management and the New Political Economy: Missing Pieces in Each Others Puzzles[A]. L. Jones, K. Schedler, and S. W. Wade. International Perspectives on the New Public Management[C]. London: JAI Press, Inc, 1997.
- [14] Hays, S. W., R. C. Kearney. Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform[J]. International Journal of Public Administration, 1997, 20(1): 11-40.
- [15] Lynn, L. E. The New Public Management: How to Transfer a Theme Into a Legacy[J]. Public Administration Review, 1998, 58(8): 231-37.
- [16] Lynn, L. E. The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City[J]. Urban Affairs Review, 2001, 36 (January): 359-381.
- [17] Organization for Economic Cooperation and Development. Ministerial Symposium on the Future of Public Services[R]. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development; 1996, 8.
- [18] Cabinet Office. White Paper[R]. London: Cabinet Office, 1991.
- [19] Gray, A., W. Jenkins. The Management of Central Government Services[A]. B. Jone, et al. Politics UK[C]. Hemel: Prentice Hall, 1998: 553.
- [20] Minogue, M. Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices[A]. Public Policy and Management Working Paper Series [C]. Manchester, UK: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2000.
- [21] Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald, et al. The New Public Management in Action[M]. Oxford: Oxford University Press, 1996: 11.
- [22] Hoggett, P. A New Management in the Public Sector[J]. Policy and Politics, 1991, 19(4): 243-256.
- [23] Clegg, S. Modern Organisations[M]. London: Sage, 1990.
- [24] Kanter, R. M. When Giants Learn to Dance[M]. New York: Irwin, 1989.
- [25] Savas, E. S. Privatization and Public-Private Partnerships[M]. New York: Chatham House Publishers, 2002: 15.
- [26] Osborne, D., T. Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector [M]. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- [27] Cabinet Office. Citizen's Charter Programme[R]. UK, London: Cabinet Office, 1997.
- [28] Timmins, N. Momentum Increased Though Doubters Remain[J]. Financial Times, 2000, 29(November).
- [29] Merkle, J. Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management[M]. Berkeley: California University Press, 1980.
- [30] Pollitt, C. Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience[M]. Oxford, UK: Blackwell, 1990.
- [31] Boston, J., J. Martin, J. Pallot, et al. Public Management: The New Zealand Model[M]. New York: Oxford University Press, 1996.
- [32] Hood, C. C., M. W. Jackson. Administrative Argument[M]. Aldershot: Dartmouth, 1991.
- [33] Harmon, M., R. T. Mayer. Organizational Theory for Public Administration[M]. Burke, VA: Chatelaine Press, 1986: 47-48.
- [34] Levitt, B., J. G. March. Organizational Learning[J]. Annual Review of Sociology, 1988, 14: 319-340.
- [35] Liebowitz, S. J., S. E. Margolis. The fable of the Keys[J]. The Journal of Law and Economics, 1990, 33: 1-26.

- [36] Kettl, D. F. The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government[J] . Public Administration Review, 2000, 60 (December): 488-497.
- [37] White, L. D. The Jeffersonians[M] . New York: MacMillan, 1951.
- [38] Thompson, F. Defining the New Public Management[A] . L. R. Jones, K. Schedler, and S. W. Wade. Advances in International Comparative Management[C] . Connecticut: JAI Press, 1997: 1-14.
- [39] Kuhn, T. The Structure of Scientific Revolutions[M] . Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- [40] Barnard, C. The Functions of Executive[M] . Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938.
- [41] Simon, H. Administrative Behavior[M] . New York: Free Press, 1947.
- [42] Pressman, J., A. Wildavsky. Implementation[M] . Berkeley: University of California Press, 1973.
- [43] Lane, J. E. The Public Sector: Concepts, Models and Approaches[M] . London: SAGE Publications, 2000.
- [44] Minogue, M., C. Polidano, D. Hulme. Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance[J] . Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
- [45] John, D., D. F. Kettl, B. Dyer, et al. What Will New Governance Mean for the Federal Government ? [J] . Public Administration Review, 1994, 54 (March/April): 170-175.
- [46] Lan, Z., D. H. Rosenbloom. Public Administration in Transition ? [J] . Public Administration Review, 1992, 52 (November/December): 535-537.

(责任编辑 叶娟丽)

New Public Management & Public Administration

ZHANG Zhi-bin

(School of Public Policy & Public Administration, The George Washington University, the USA)

Biography: ZHANG Zhi-bin (1971-), male, Doctoral candidate, School of Public Policy & Public Administration, The George Washington University, the USA, majoring in public administration and public finance.

Abstract: Based on literature review, this article discusses the basic contents of new public management. Viewed from theoretical perspective, new public management contains seven principles; while viewed from practical perspective, it has five models. This article further explores the relationship between new public management and public administration. It argues that new public management represents the Sigma value which emphasizes efficiency in public administration, synthesizes the Wilsonian and Jeffersonian legacies in public administration, and is the newest paradigmatic shift as well in public administration. This article recognizes two contributions of new public management: a new governance mode and a new accountability system. The development of public administration, therefore, must integrate these two positive contributions.

Key words: new public management; public administration