

国家的艺术

文化、修辞与公共管理

THE ART OF THE STATE:

CULTURE, RHETORIC, AND PUBLIC MANAGEMENT

CHRISTOPHER HOOD

[英] 克里斯托弗·胡德 著

彭 勃 邵春霞 译

东
方
编
译
所
译
丛

上海世纪出版集团

东
方
编
译
所
译
丛

国家的艺术

文化、修辞与公共管理

THE ART OF THE STATE:
CULTURE, RHETORIC, AND PUBLIC MANAGEMENT
CHRISTOPHER HOOD

[英] 克里斯托弗·胡德 著

彭 勃 邵春霞 译



上海人民出版社

Shanghai People's Publishing House · Century Publishing Group

图书在版编目(CIP)数据

国家的艺术:文化、修辞与公共管理/(英)胡德
(Hood, C.)著;彭勃,邵春霞译. —上海:上海人民出
版社,2008

(东方编译所译丛)

书名原文:The Art of the State: Culture, Rhetoric,
and Public Management

ISBN 978-7-208-08248-9

I. 国… II. ①胡…②彭…③邵… III. 公共管理—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 184033 号

责任编辑 潘丹榕

封面装帧 王小阳

国家的艺术

——文化、修辞与公共管理

[英]克里斯托弗·胡德 著

彭 勃 邵春霞 译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 15.5 插页 4 字数 214,000

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—4,250

ISBN 978-7-208-08248-9/D·1487

定价 27.00 元

数字资源
PDG

译者序

对于当前中国公共管理的研究者和学生而言,“新公共管理”是一个再熟悉不过的词。根据我的阅读经验,新公共管理(new public management)这一概念的“始作俑者”,当属英国学者克里斯托弗·胡德。从本书引用的文献中可以看到,他于1991年发表在《公共行政评论》杂志上的一篇文章最早提出了这一说法。

2000年末,我在牛津大学格林学院的一次讲座上碰到胡德教授,那时候他刚刚从伦敦经济学院的政府系调到牛津大学的万灵学院。后来我还旁听了 he 给牛津大学本科生和研究生开设的课程。2001年秋天我再次来到牛津,受邀参加了他的(牛津大学)教授授予仪式。牛津中世纪的学院建筑,师生们黑红两色的中世纪服饰,沉静的表情,让人感到源远流长的学术传统似乎还一息尚存。胡德教授在公共管理方面著述等身,在相当广的领域内进行了大量的实证研究。《国家的艺术》是他的理论集成,系统地表达了他在公共管理理论方面的学术思想。胡德教授多年的研究,尤其是“新公共管理”的提出,使他在公共管理的国际学术界中,应当算是一个理论“大亨”。实际上,胡德为人非常内敛谦和,对于理论建构极其严谨慎重,具有典型的英国学者风范。尽管“新公共管理”已经成为世界各国政府官员和研究者的话语热点,但我们将在本书中看到,胡德本人对这一概念及其所指代的现象,却是采取了非常谨慎甚至是怀疑的态度。

2001年我在北京参加一个公共管理的国际研讨会,一位大学生代

表,穿着旧得不能再旧的广告衫,非常勇敢地上台,面对台下国际上公共管理理论界的名士们,提出自己的问题:同其他社会科学比较,公共管理是否有真正的理论基础?在当时有点仪式化的场合中,这个问题没有得到充分的回应,但那个情景在我的脑海里留下了深刻的印象。作为中国比较早的行政管理专业的毕业生,现在又是这个领域中的教师和研究人員,这个学生的困惑又何尝不是我的困惑?

一个月以前我带北欧研究生代表团前往安徽一个小镇访问,被安排参观镇上的生态农场。那个农场还在建设之中,地貌没有任何特色,也没有其他特殊的便利条件,一看就知道是拷贝了其他地方的经验,让人为它的经营前景担忧。场长的介绍倒是非常乐观,整个讲演中充满了各种时髦的词语,如市场模式、股份制管理、民营资本、绿色农业、生态农业等等。可以看出,场长对这些概念的认识相当概念化,甚至仅仅局限于这几个字。那些时髦的概念底下包裹着的是传统老调的做法。这些来自西方、最先在学者圈中流转的概念,居然如此快速和充分地渗入民间,化为基层官员和普通百姓的话语,还是让人叹为观止。

几天后我回湖南探望亲人,偶尔看到这样一则新闻故事。新建设的市区道路两旁,新栽的树木无一例外地全部死亡,被采访的居民无不惋惜,意见很大。电视台记者的电话打到公路管理的基层部门,负责人在电话那头振振有词地回答:“我们这个项目承包给了公司经营,我们不是运动员,只是裁判员,你有问题去找运动员。”回答词语“高深”,麻利娴熟,让记者一时语塞。我们经常在文章中和课堂上津津乐道的“运动员—裁判员”的暗喻,居然被基层政府人员用来搪塞公共问询,推卸行政责任,让人心里不是滋味。

以上几个案例之间似乎没有什么联系,但是它们与我所关心的主题都有关,即公共管理的研究,应当如何为理解社会现象贡献本学科的智慧?在我看来,研究的目的远远不只是为政府改革实践提供注脚,或者帮助公共机构及其人员实现话语体系的更新,更不是希望科学研究所生产出的概念和说法成为一些人推卸行政责任、抵御改革压力的挡箭牌。要使中国的公共管理研究同它的学科地位、社会知名度以及同它所占有的教育市场相称,需要做的工作还很多。我认为其中最重要的问题之一,就

是采取求实和批判的学术精神,对待一切改革理论和改革实践。也许,这就是国家的“艺术”所在。在此方面,胡德的这本书可能有一定的借鉴意义。

胡德对于目前充斥于各国政府实践和国际学术界的时髦观念,采取了非常冷静客观的态度。他认为,从不同的基本研究方法和理论立场出发,人们可能会有完全不同的公共管理理论。而且,不同文化背景下的公共管理实践,也可能会对对应截然不同的理论体系。所以,不应当根据意识形态来划分公共管理的阵营,不存在从传统模式向现代模式发展的单一线性的公共管理理论发展,当今世界也不会出现全球趋同的公共管理改革潮流。

如果胡德教授的这本书能够对加强中国公共管理的理论建设有所帮助,能够帮助研究者和改革实践者清醒地认识西方的公共管理改革和理论辞藻,科学客观地评价和引导中国政府改革的进一步发展,那将是译者最感欣慰的事情。

彭勃 谨识

2004年元月3日于复旦大学

前 言

现在我们经常在这个或那个领域听到“现状”(the state of art)的说法。但本书却是有关“国家的艺术”(the art of state),或者至少是属于公共管理领域的那部分“国家的艺术”。公共管理领域在近年来引起了声势如潮的大讨论,在全世界的范围内,“范式转换”成为老生常谈。然而,即使是在用于分析公共管理的基础知识方面,也没有达成普遍的共识。本书将以团体文化理论为基础,并结合历史的分析,致力于解决以上问题。

本书将以我先前在公共行政和公共管理领域的研究为基础,但将它们置于一个新的分析视角当中。本书第三章和第七章有关公共行政中经常被人忽视的随机性问题,可以追溯到我在20年前出版的专著《行政的限度》(*The Limits of Administration*)。本书所涉及的公共管理中值得质疑和带有修辞性质的论辩,也是以我的《行政论辩》(*Administrative Argument*)为基础[1991年与迈克尔·杰克逊(Michael Jackson)合作]。而本书主要的发展在于现在将行政论辩与文化理论的框架结合起来,以推进对这一领域的研究,这是我以前的作品所缺乏的。

近年来,我在伦敦经济学院以及其他地方来自世界各地的学生讲授公共管理理论,有以下三点心得:第一,在管理领域,案例研究方法只有在与更宽泛的概念结构联系起来时才会有效;第二,如果在研究中只关注一些当下流行的公共管理理念,那将使视野十分狭窄;第三,在公共管理的分析中,管理话语本身的文化现象,例如喋喋不休、竞争性、追赶时髦以及精神驱使等,往往被人忽视。这些教训使我考虑使用一种批判性的研

究方法,将当代和历史的经验结合起来。为了使学生们能够真正理解当前公共管理中的论争,我还将重点放在研究行政论辩是如何提出和进行包装的。本书将为这种研究方法提出大纲。

在此我要感谢许许多多的人。首先要感谢玛丽·道格拉斯。我曾经同迈克尔·巴茨雷讨论新公共管理的许多内容,而且他还恰当地要求我将研究集中在管理论辩的组织方面,从他那里我获益匪浅。布伦丹·奥利里使我对平等主义型组织,尤其是“过度问责性”的问题的理解更加清楚。我感激托本·贝克·尤根森,在我1995年春访问哥本哈根的时候,他帮助我发展了本书的控制理论的应用框架。我在伦敦经济学院的同事克莱尔·霍尔向我介绍了《特洛布莱恩德的板球》这部电影。我还要感谢伦敦经济学院的研究生们,他们的批评和鼓励曾经帮助我进行思考。我感谢安妮·拉明帮助我准备参考书目,并使手稿成形。感谢我的妻子为我最后定稿以及索引方面所做的工作。我感激安德鲁·邓肖和德斯蒙德·金不厌其烦校阅本书第一稿,并提出了有价值的建议和看法。尽管本书的所有错误均应由我个人承担,但如果没有以上人士的协助,错误恐怕会更多。

本书的部分章节来源于我以前出版的作品,第三章和第十章的部分内容是以我1996年在《公共政策》上发表的文章《对官僚制的控制》为基础。第八章将我在1995年发表于《公共政策与行政》以及1996年在《国际公共行政期刊》上发表的观点加以发展。我以前的一些论文反映出本书中的部分观点。这些论文曾经提交给许多的会议和研讨会,其中包括:1995年在香港中文大学召开的会议;1995年公共管理协会(PAC)在桑宁戴尔(Sunningdale)举办的研讨会;英国政治学会(PSA)1996年格拉斯哥(Glasgow)会议;1996年美国政治学协会(APSA)在旧金山召开的会议;1997年欧洲公共行政研究团体(EGPA)在勒芬(Leuven)召开的会议;以及哥本哈根大学1995年的教师研讨会。我极大地得益于所有这些会议对这些论文的反应和评论。

本书还得益于我数年来曾经得到的许多研究资助。这些帮助不仅使我能够发展本书中的思想,也使我的其他研究获益。这些资助包括1994年曼彻斯特大学秋季学期的“西蒙高级研究基金”,在这一项目中我开始

接触曼彻斯特政府部门令人兴奋的背景资料,使我开始考虑本书的研究项目。1995年春,我在柏林的洪堡大学受到“列维哈姆高级研究基金”的资助。1995年夏季学期我在牛津大学拉菲尔德学院受到“D.N.切斯特高级研究基金”的资助。在此期间我有机会考虑组织设计中随机性所充当的角色问题。1995年到1997年,ESRC的“白厅计划”使我能够为本书的一些观点获取实证材料。现在向这些研究基金一并致谢。然而,本书的大部分内容基本上是在兼职的情况下完成的,因为那段时间我自己还试图以一种兼职的方式亲身经历公共管理的过程(竭力领导一个由60多位颇具天才、风格各异的人员所组成的单位),同时还要进行教学和写作。那段经历是否提升或者为我的学术思考提供了元气,还有待读者来评判。

克里斯托弗·胡德

1997年于伦敦经济学院政府系

目 录

译者序 / I

前言 / IV

第一部分

导 论

第一章 公共管理：七个前提 / 3

公共管理：三个传统假设 / 3

本书论点 / 5

网格—团体文化理论和公共管理 / 7

将文化理论引入分析公共管理 / 11

文化与历史视角的结合 / 13

从文化和历史的视角看现代性与趋同 / 15

文化理论框架的可延展性和向心性 / 17

本书计划 / 18

第二章 公共管理中的灾难、阴谋和混乱 / 20

回应公共管理中的灾难 / 21

失败与瓦解的四种类型 / 24

从公共机构获得私人利益 / 24

过分信赖权威和专家所导致的惨败 /31

尚存的冲突和两败俱伤的争斗 /35

冷漠与惯性:缺乏规划、创制和远见 /38

估量公共管理的失败 /40

第三章 公共管理中的控制与管制 /43

“老板主义”:作为控制方式的监督和考评 /45

“抉择主义”:作为控制手段的竞争 /48

“团体主义”:相互控制 /52

“机会主义”:作为控制手段的人为随机性 /56

变迁:混合、变量与替代方案 /59

第二部分

古典与重现的公共管理观念

第四章 等级主义的公共管理 /65

等级主义者的观点 /65

父权主义:儒家公共管理思想 /68

欧洲的国家建设者:官房学派和“政策科学” /73

进步主义和费边主义:“新重组的公务员” /78

结论 /84

第五章 个人主义的公共管理 /86

个人主义者的公共管理思想 /86

个人主义方法:新的与旧的 /88

反复出现的个人主义公共管理思想 /90

结论 /102

第六章 平等主义的公共管理 /105

平等主义的主要思想 /105

管理主义对平等主义的批评 /112

平等主义的不同形式 /115

结论 /123

第七章 宿命论的公共管理 /127

超越市场、等级制与团结：公共管理的宿命论世界？ /127

“古希腊合唱队”：公共管理中的宿命论 /132

作为公共管理处方的宿命论：作为组织生活方式的博彩行为 /138

结论 /145

第三部分

公共管理中的修辞、现代性与科学

第八章 公共管理、修辞和文化 /149

公共管理的观念是累积性发展的吗？ /149

公共管理的修辞维度 /151

公共管理中的修辞和文化 /155

比所知罪恶要好？公共管理中的变迁与应对 /164

结论 /166

第九章 当代公共管理：一个新的全球范式？ /169

现代的、全球的、不可避免的？对公共管理新范式的要求 /169

作为深层变迁的公共管理现代化 /172

作为不可逆变迁的公共管理现代化 /175

作为趋同性变迁的公共管理现代化 /176

作为善的变迁的公共管理现代化 /180

现代化,还是“致命药剂”? /182

结论 /190

第十章 评价：国家艺术的现状 /193

公共管理与文化理论：只是又一种肤浅的时尚？ /193

“幼儿玩具”批评：对复杂分析而言过于简单？ /197

“软科学”批评：有限且模糊的理论？ /200

“错误工具”批评：文化理论适于“做什么”的管理问题吗？ /203

结论 /209

参考文献 /211

译后记 /228

第一部分

导 论

这一部分将介绍本书的主要线索,并将分析框架运用于公共管理的两个核心问题,即关于失败和瓦解的分析,以及控制和管制的分析。

第一章

公共管理：七个前提

公共管理不需要什么特殊的才智或研究，尽管这个观点被批判为最具灾难性的谬误，但是，公共管理无论如何也要同伪科学和雕虫小技分开来。

(Chadwick, 1854:177)

公共管理：三个传统假设

公共管理，这门国家的艺术，大致可以定义为如何设计与提供公共服务和政府行政的具体工作。这是一个从未被人遗忘的话题。作为一个标签和学科，过去十年来公共管理在英语国家中一直十分时髦。的确，在许许多多大学课程、系主任职务、论文、著作、刊物以及会议的名称中，很多从前被称为“公共行政”(public administration)的，如今都被重新冠名为“公共管理”(public management)(参见 Chandler, 1991)。

为何会有这种用词上的变化呢？没有简单明了的答案。但是，作为一个名词，公共管理(和女性主义一样)不仅指一个研究领域，而且还表示一场运动。它与一场改革的基调相吻合，这场发生在国家官僚体系内的改革，旨在促使政府变得更像商业组织，更加强调管理者角色的重要性。同时，和大多数成功的口号一样，“公共管理”是模棱两可的，它能够

涵括一些多样化与混合的信号。通过强调“公共”一词,公共管理对这样一些人具有吸引力,这些人认为政府和公共服务中有一些非常特别的内容,需要有关于这些内容的特殊知识和实践。另一方面,通过强调“管理”,这一名词又吸引了另外一些人,他们认为政府和公共服务不过是运用工商学派中管理方法论的又一个新领域,他们强调公共服务供给的“制造工程”的方面,而不是公共行政所热衷的政治的复杂性和责任性的问题。

德怀特·瓦尔多(Dwight Waldo, 1968:2)曾经不无嘲讽地称公共行政是一个“寻找学科的论题”,同时,这个讥讽也适用于各种各样有关公共管理的文献。这些文献的大多数都对某项改革的宗旨和技巧进行具体的、描述性的叙述,例如外购、延迟处理和绩效报酬等。一些文献还试图进行无所不包的一般性概括,并测试一种组织和服务提供方式的连贯的新模式,替代以前过时的旧模式的程度。另一些研究则是评估性的,它们试图探寻在那些工作方式中,哪些有效,哪些无效,并对组织设计的方案进行测评。其中一些是“积极的”,它们寻求预测(或否定性预测)公共服务改革的发展。

不管如何多种多样,这些急速增长的文献都或明或暗地建立在三个互相紧密联系的假设之上。第一,也是最普遍的,公共管理处于新纪元转型的阵痛当中。全球社会的公共服务都正在踏上一条单行道,从过时的传统走向具有管理化特征的“现代性”。通常,人们相信现代性将带来趋同的结果,其逻辑是全球化经济和信息技术的无情威力将把“工业时代的官僚制”变成“信息时代的官僚制”(这是1993年美国《全国绩效评论》中的原话。Gore, 1993:3)。在趋同化和现代性的问题上,直接或间接的假设为一些职业改革机构提供了依据,它们包括管理咨询公司,中央政府机构,以及如世界银行、国际货币基金组织和欧洲经济合作组织之类的国际组织。这些职业改革机构的使命是鼓励“落后”的国家和组织,迎头追赶那些实施最新最好实践的改革先锋。

第二,似乎今天的“新”公共管理观念与以前时代的截然不同。甚至有人时常提出,有关公共管理的认真思考只是在20世纪80年代才真正开始。¹这些关于公共行政过时的传统模式常常被描述为具有很强的同质