

转型中的

政府及财税改革

ZHUANXINGZHONG DE ZHENGFU
JI CAI SHUI GAI GE

李大明 蔡红英◎主编

湖北人民出版社
湖北人民出版社

转型中的 政府及财税改革



ZHUANXINGZHONG DE ZHENGFU
JI CAI SHUI GAI GE

李大明 蔡红英◎主编

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

转型中的政府及财税改革/李大明,蔡红英主编.
武汉:湖北人民出版社,2008.4

ISBN 978 - 7 - 216 - 05515 - 4

I. 转…

II. ①李…②蔡…

III. ①财政管理体制—经济体制改革—中国—文集

②税制改革—中国—文集

IV. F812 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 021170 号

转型中的政府及财税改革

李大明 蔡红英 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:鄂州市立龙印刷服务有限责任公司
开本:787 毫米×1092 毫米 1/16
字数:375 千字
版次:2008 年 4 月第 1 版
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05515 - 4

经销:湖北省新华书店
印张:19.5
插页:2
印次:2008 年 4 月第 1 次印刷
定价:38.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序 言

大学的首要功能是传授知识、培养人才，因此，教学工作是学校一切工作的中心环节。不断提高教学质量和人才培养质量，除了需要规范和加强教学各环节的管理，做好教书育人工作之外，关键的是要高度重视学科建设，要通过学科建设带专业建设，通过学科建设抓师资队伍建设，通过学科建设促科研工作，从而为持续不断地提高教学质量和人才培养质量，提供强有力的专业、师资和学术支撑。

近年来，湖北经济学院财政与公共管理学院，学科建设工作抓得扎扎实实、卓有成效。

合校之前的三个学校（湖北商业高等专科学校、武汉金融高等专科学校、湖北省计划管理干部学院）只有一批从事财政学、税收学、公共管理学、行政管理学的相关课程教学与研究的教师，学科基础薄弱。为了改变这一状况，院领导根据社会需要和自身优势，先后申办了财政学、公共事业管理、行政管理等专业，构建起了以财政学和公共管理学为主体的学科专业体系；不断修订完善本科专业全程培养方案，加强课程体系建设，切实规范和加强了本科教学管理；2006年，《财政学》课程被评为省级精品课程，财政学科被评为“省级重点学科”。

合校之初的财政与公共管理系有18名专业教师，其中只有教授1名，教师学历以本科为主，学科带头人比较匮乏。近年来，财政与公共管理学院在学校的支持下，采取三大措施狠抓师资队伍建设：一是积极引进学科带头人和高学历教师；二是鼓励教师攻读博士、硕士，盘活师资存量；三是支持青年教师出国交流，参加国际、国内学术活动，为教师们搭建成长平台，提供发展空间。经过几年的培养和建设，目前，在30名专业教师中，博士和在读博士占53%；他们还成功地申报并获批了“楚天学者设岗学科”和“湖北省中青年科技创新团队”；蔡红英、邓毅、张青、林颖、阮家福等一批中青年教师在全国财税学术界已崭露头角，学院已初步形成了一支以知名学者为学科带头人、以中青年学术骨干为核心、以一批年轻博士为支撑、充满活力和发展潜力的教师队伍。

长期以来，我们的科学研究一直处在一个较低的水平上徘徊。财政与公共管理学院在学科建设过程中，围绕“出成果、出人才”两大目标，以学科带头人为中心，凝练学术方向、汇聚学术队伍、搭建学术平台，科研工作成绩斐然。一是申报、承接、完成了一批国家社会科学基金项目、湖北省社会科学基金项目；

申报、完成了若干国家教育部、财政部规划教材；出版十余部专著；在国内、国外权威期刊上发表了百余篇论文。二是多次举办、承办国际、国内高级别学术会议，五年来，教师参加国内高端学术会议一百多人次，张青博士还受财政部税政司委托，代表财政部出席第九届国际财产税学会年会，并作主题发言。三是与湖北省财政厅、民政厅、湖北省地方税务局、武汉市地方税务局等政府部门建立了广泛科研合作关系，他们中的一些教师被湖北省委、省政府、省财政厅聘为决策咨询专家，一些教师被选为国家级专业学会的理事。通过上述科研活动，财政与公共管理学院走出了一条依托地方、服务地方的学科建设发展道路，在农村公共品保障、政府采购制度、公共部门预算、税收筹划等方面形成了鲜明的研究特色。

这本《转型中的政府及财税改革》论文集，是财政与公共管理学院教师们近年部分最新学术成果的集中展示，凝聚了教师们的心血和汗水，从一个侧面反映了该院近年学科建设和科研工作的成果。在此，我对文集的出版表示祝贺，同时也想借此机会，感谢财政与公共管理学院年轻的教师们为学校的教学、科研工作付出的辛勤劳动，感谢李大明教授为学院发展、学科建设和青年教师成长做出的突出贡献。

最后，我衷心地希望财政与公共管理学院的全体教师在新的一年里，团结一心、选准定位、埋头苦干、再接再厉，为湖北经济学院的教学、科研工作再上新台阶，为财政学和公共管理学的学科建设和硕士点建设，也为教师个人成长进步，做出新的更大的成绩。

许建国

2008年1月11日

目 录

一、政府行为与政府间关系	1
论中国行政问责的制度缺陷	3
“新公共管理”与现代政府理念	8
“新公共管理”运动与政府绩效评估改革	14
新时期廉租房建设中的政府行为研究	21
当前我国医药价格规制失灵问题探析	31
竞合关系	
——国内地方政府间横向关系的新发展	36
中部区域经济一体化进程中政府间合作制约因素的对策分析	44
二、财政体制与监督制度	51
科学发展观与地方财政体制改革问题研究	53
公共资产管理与部门预算相结合的国际经验与借鉴	62
完善政府采购制度研究述评	71
政府采购的公共政策功能	83
国民经济调整时期(1961—1965)财政监督制度的恢复	102
法国地方财政监督体制以及对我国的借鉴	118
三、新农村建设与公共产品供给	129
转型期农村公共物品供给制度的诱致性制度变迁与政府职能转换的分析	131
论我国农村公共产品政府供给制度创新	140
湖北省农村公共文化服务建设中的问题与改进措施	153
农村中小学义务教育经费“校财局管”体制初探	161

农村政务网站的发展研究·····	172
湖北省农村专业经济协会的调查与思考·····	179
四、税收改革与税收管理	189
科学发展观背景下的中国税收发展问题·····	191
促进中国科技进步的税收政策研究·····	204
国外资源税费制度及其对我国的借鉴·····	210
资源可持续利用:基于税收视角的分析	219
物业税的评价标准和改革约束条件·····	230
论税收的宪政精神·····	236
税权划分问题研究:以湖北为例	257
偷税的生成:一种经济学解释	285
企业偷逃税活动中的自我保险行为分析·····	292
中国现阶段税务代理业发展困境的探析 ——基于税务代理需求规模决定因素的分析·····	298

一、政府行为与政府间关系

论中国行政问责的制度缺陷

陈戈寒

摘要：当代行政问责制首先是民主法治背景下的问责制，体现了对行政权的制约，实质上更多的体现为体制外主体的行政问责。当前中国行政问责制中存在许多问题，主要体现为问责的依据不规范、问责的主体不规范、问责的程序混乱以及问责的对象存在错位与缺位问题。要进一步从完善民主政治，完善问责体系建设，建设透明政府，实行“阳光问责”等方面入手建设中国的行政问责制。

关键词：行政问责制 民主法治 透明政府

中国的行政问责制在2003年“非典”期间为世人所瞩目，中国为此查办了一大批失职官员，民间为此拍手叫好，学界有的人认为我国的行政改革借机将有较快的发展。事实上，在此之后很多政府也相应颁布了许多政府官员的问责的政府规章，比如《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》、《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》等。这对中国的行政改革来说应该是一个好现象，至少表明有人在关注行政责任问题。

一、对行政问责制的认识

行政问责对中国来说并不陌生，我国王朝时期就有针对朝廷官员的监察以及惩戒，在各朝代还相应建立了机构配备相应人员在中央领导下开展工作。在魏晋以后，监察机构在皇帝的直接领导下开展工作，应该说中国封建社会的的监察制度卓有成效，为中国官僚制的稳定与发展做出了巨大的贡献。但是，其缺陷也是显而易见的，皇帝制度中皇帝是不受任何约束的，他是至高无上的。皇权所享有的特权别人实际是不能过问的，无论是御史也好，谏官也好，不可能对这些根本的东西进行监察。所以，皇帝即使犯了很大的过错，给人民造成巨大伤害也是不用负责的。

但是，在新时期我们国家有了翻天覆地的变化，社会主义国家首先是人民当家作主的国家，我们的行政问责显然不能走封建社会的老路，行政问责的制度完善首先必须认识清楚我们需要什么样的行政问责。依据当代行政原理，当代行政问责应该具有以下特点：

1. 行政问责首先是民主制度下的问责。在民主政治下，由选举和任命产生的官员必须对人民负责，必须为其言论和行为承担责任。人民实质上拥有公权力是问责的权力来源，人民给政府授权，政府给官员授权，官员对人民及其政府负责。这就意味着，行政问责首先是民主问责，人民具有问责行政的“天然权利”，人民的问责是最根本的问责，行使公权力的政府人员的行政行为都必须受到人民监督，失责必须承担责任。

2. 行政问责制是权力制衡的体现，本质上是为了限制行政权的滥用。这就要求行政机关认识到行政问责必须首先承认其他权力的制衡作用，尊重其他权力的权威，特别是立法权与司法权，还有人民的权力，政府只有在这种认识下才能真正走上问责制的轨道。

3. 行政问责是在法治环境下进行的。当代行政原则强调依法行政，行政权力来自于人民委托。行政行为首先必须有法律的支持，政府行为当出现无法可依时有义务向人民代表大会提案，使其权力活动得到人民代表大会的授权，而不能认为行政机关天然具有行政权力。这种想法在中国比较常见，本质上仍然是封建官僚主义思想。再者，行政机关制定的行政规章也绝对不能和现行法律相违背，不能和当代法律精神相违背。

4. 行政问责制主要是行政体制外的主体对行政机关的责任追究问题。正如我们上面所讲的，行政问责本质上是权力制约，所以行政体制外的问责应该是行政问责的主要方面。行政体制内的问责内在的缺陷就是不可能限制行政权本身的扩张，也不可能限制权力顶峰的行政首长，甚至可以说和封建社会的行政责任追究制度没有本质区别。同时，还会造成行政权至上的观点，否认其他主体对行政责任追究的应有权力。因此，从某种意义上讲，“行政问责”更应该称为“问责行政”，这种叫法使人更容易理解行政问责本质上应该是体制外的主体对行政机关的问责。这种问责一般是间接性的，比如说某市交通状况一直很糟糕，民众或者人大问责的对象不是交通局而应该是市长，因为市长是人大和民众授权的对象，市长对民众负责。至于交通局，其行政行为应该向市长负责，市长有权问责。

5. 行政问责主要是对行政行为的问责，而不是行政人员的个人行为。行政问责的对象是行政行为，不包括个人的违背刑法、民法等行为，承担的责任是行政责任。所以不要把针对具体行政人员的渎职罪、打击贪污受贿等司法活动等同于行政问责。

二、中国行政问责的制度缺失分析

新中国从制度上讲可以说早就有了行政问责制，但是直到发生“非典”才被大量实施，近些年来，包括卫生部部长、北京市市长等一批高官倒在问责制的

实施上。但是，从中央到地方在实施问责制的同时，也彰显了中国行政问责的制度缺陷，主要体现在以下几个方面：

1. 中国行政问责制的依据不规范。从形式上看，在法律层面有《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》和《中华人民共和国行政监察法实施条例》等；国家性文件层面有《全面推进依法行政实施纲要》，地方性文件层出不穷，有省级的、市级的、特区级的。从内容上看，有原则性的法律规定的，也有涉及单项问责的（如某某县生态危害问责制），另外内容重复交叉的较多，特别是政府文件和法律相重合、重复。总的来说，问责制的整个制度体系还没有真正建立起来，整个内容体系不规范、不健全。在实际的运用中，存在重政府文件轻法律的现实。在国家倡导依法行政的今天，我们应该用法律的方式来进行问责，否则问责就可能和依法行政的宗旨相违背。

2. 行政问责的主体不规范。我们国家行政问责主要是政府这个主体来进行的，可以说现阶段是以体制内的问责为主要手段，是一种上级对下级的问责。这种问责的缺陷是显而易见的，行政长官如果有过错基本不会自己问责自己，有过错直接问责下级或者包庇下级，下级或成了“替罪羊”或者逃脱问责制的责罚，在中国这种制度环境里下级很难对上级有监督作用，因为下级的饭碗基本掌握在上级手上。

3. 行政问责的程序混乱。首先从触发行政问责来讲，大多数地方政府文件规定行政长官是启动行政问责程序的主体，市长或者县长的个人作风和政治素质将对问责的启动与否起到非常重要的影响，本质上摆脱不了人治作风。这从每年的审计风暴上就可以看出，非常明显的违法乱用资金行为却不能启动行政问责，这就说明中国行政问责在启动程序上有随意性，很多时候取决于长官意志。其次，问责的结果很多时候不能公之于众，或者不能很清楚的公布。很多时候可能在风头浪尖上宣布处理结果，但是之后的安排却没有公之于众，这就是行政问责结果不透明。最后，在中国问责制上，党委扮演了重要角色。中国行政长官在党委的领导下工作，行政问责的启动与否事实上还得取决于党委的同意与否，特别是对级别较高的行政长官的问责尤为突出。处理决定往往以党委和政府联合发文的形式来宣布处理决定，比如吉林省严肃处理吉林市特大火灾事故责任人，这是一种党政不分的表现，更何况民选官员除非是违法犯罪行为，其去留应该首先得到授权给他的人大的同意与批准才是符合问责的权责关系。

4. 行政问责的对象存在错位与缺位。首先，按照行政管理的权责一致原理，我们应该依据其明确的职责来追究其责任。在我国现行体制下，行政长官往往是实际上的“副手”，受党委的领导，人事权等行政权在很大程度上是由党委行使的。但是在一些问责事件中，多数是行政长官受到处理，党委一把手却没有受到

处理，这种误区可能使问责制流于形式。其次，问责对象的主要是涉及人身重大安全事故等有重要影响的事件，是一种结果问责，忽视程序问责。最后，行政问责主要是对具体行为的问责，而很少对抽象行政行为进行问责。所以我们经常可以看到一些过时的、已经失去公正性的行政规章还在不断地援引，在民众之间造成了不好的影响，政府公信力也受到质疑。

三、完善中国行政问责制的思考

我国行政问责从中央层面的启动到地方政府的跟进，体现了我国政府依法行政、执政为民的决心，如果能从制度上完善，行政问责制将为我国政府改革领域打开新的突破口。

1. 完善民主政治，建设法治国家。正如前面所讲的，当代的行政问责一定是民主背景下的问责，离不开法治环境，否则行政问责制不太可能走上正轨。毛泽东同志早就说过，要跳出王朝兴衰的周期律只有靠民主，否认民主只会走上王朝兴衰的老路上去。在中国，党的十五大提出的依法治国方略，2004年颁布的《全面推进依法行政实施纲要》提出10年实现依法行政的目标，《行政处罚法》、《国家监督法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》、《行政许可法》等相关法律的颁布与实施，《行政程序法》也已提上立法日程，这些都体现了中国在依法行政方面的努力，我们应该看到成绩。但是就目前来说，最重要的是法律实施的问题，关键是能不能做到违法必究，为什么政府有的部门有法不依、违法得不到追究呢？究其根本，我国治国层面上尽管提出建设法治国家，但实际运作中政府对于法律的轻视仍然比较多见，红头文件对抗法律也不是稀罕事情。有鉴于此，要真正使中国行政问责制走上正轨，在民主法治建设层面必须做到：

首先，必须重视民主问责。在党的内部运作实施充分的党内民主，培养民主氛围。党内民主如果做得不够，显然对整个社会民主有很大影响，因为这些人如果不是通过民主的手段来获取执政地位的，很难想象他们会在将来的执政中把民主看作是很重要的事情。在中国政治权力结构顶层的中国共产党作为执政党，必须重视法律的权威，自觉接受法律的约束。

其次，切实注重公民的民主政治参与，公民的问责权力一定要落到实处。在中国目前状况下，民众的政治参与的积极性是很高的，这主要是因为当前各阶层的利益格局正在发生较大的变化。但是，民众事实上的政治参与程度又很低，这主要是因为政治参与的途径存在问题。因此，我国应该切实相信群众，让民众行使民主权力的方式容易、途径更多样化，更容易行使行政问责的权力。

最后，推行党政分开。笔者并不赞成对党委实施行政问责，根本出路在于大力推进行政体制改革，实行党政分开，确保党委和政府各负其责，责权统一。

2. 完善问责体系建设，实现行政问责的法律化制度化。对于目前的各级政

府通过颁布的各种办法来实行政治问责，尽管有的取得较大成绩，但是笔者觉得并不可取。这种形式各地不统一、内容不相同的办法使人觉得政府执政有很大的随意性，正确的方法是进一步制定各级地方政府的行政组织法，明确各岗位应负的权责，以法律的形式来代替政府文件。进一步在法律上明确行政问责的主体多元化，切实保障政府、人大、公民、社会团体、民主党派、舆论等对政府的有效监督，只有实现问责主体多元化，才能保证行政问责制中没有缺失的环节，形成良性互动的责任体系。问责对象不仅要针对政府工作人员，也要针对政府抽象行政行为。在法律上完善行政问责制程序，包括问责的启动、问责的实施、问责后的救济等。

3. 建设透明政府，实行“阳光问责”。行政问责制的前提就是行政公开，只有在人大、上级政府和社会公众能及时、准确把握国家政治生活中发生的一切，行政问责才能得以真正实施。现代公共行政把行政公开作为现代政府及其公务员的基本义务。行政公开作为规范行政权力的程序，是指除涉及到国家秘密、商业秘密、个人隐私外，应当向公民和社会公开。同时，政府向公众提供的信息应当是真实的，对人民坦诚相待是政府信息公开中的职责要求。《中华人民共和国政府信息公开条例》将于2008年5月1日开始实施，根据条例，中国公众有权依法获知除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私以外的政府信息。这是实行政治问责的重要进步，国务院有关部门应该进一步尽快制定相关方面的实施细则，确保政务公开顺利推进。

总之，行政问责制是我国实施依法行政的重要体现，也是我国加强政治文明建设的重要内容。虽然我国的行政问责制目前还处于发展初期，行政问责制的建设也是一个系统工程，我们不可能指望一下就实现尽善尽美，但是随着政治文明的发展和行政问责的法律化、制度化建设，我国的行政问责制将不断完善，行政体制也将走上良好运行的轨道。

参考文献：

- [1] 宋涛. 行政政治问责的再分析 [J]. 社会科学, 2007, (6): 102-108
- [2] 周洁. 中国语境下的行政问责制 [J]. 行政论坛, 2006, (6): 32-34
- [3] 卢智增. 我国现行行政问责制的局限性及完善措施探索 [J]. 理论导刊, 2006, (10): 16-18
- [4] 李世星, 韦晋. 建立我国的民主问责制 [J]. 重庆行政, 2007, (3): 80-82
- [5] 姚庆武. 行政问责制的建立和完善 [J]. 行政与法, 2005, (11): 30-32

“新公共管理”与现代政府理念

万晓颖

摘要：公共管理作为一门综合性学科，在其前沿理论中，有持续影响力的当属20世纪70年代以来，长达二十多年的政府改革思潮。其中建立在公共选择学派理论基础上的新公共管理、新公共行政服务以及治理理论等前沿理论相继涌现，引起了中国的公共管理学界的广泛的关注，本文从西方公共管理改革实践的历史背景出发，重点分析其理论特点、渊源、实践效度，探讨其对我国现代政府理念的启示。

关键词：新公共管理 现代政府 理念

所谓现代政府理念即公共服务型政府理念，是在20世纪80年代新公共管理运动蔚然成风的背景下首先由西方国家提出的，此后又得到多次修正。这一理念主张管理就是服务，政府的存在是为了满足社会的需求，政府应尽可能地为社会提供满意的公共产品。最具实质性的行动步骤是政府改革，即加快由经济建设型政府向公共服务型政府的转变。这一理念逐渐为我们政府和学者所接受，由于我国和西方国家的国情差别很大，我国的学者对如何建设符合社会主义市场经济内在要求的公共服务型政府进行了深入的研究和探讨。随着我国进入WTO，公共管理将受到更为严峻的市场规则的考验，政府管理也面临前所未有的挑战，因此，正确地分析我国与西方在公共领域的不同之处，成功地借鉴西方在公共领域的经验，对我国的公共管理改革有重大现实意义。

一、新公共管理的历史背景

公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会资源，对社会公共事务进行有效治理的一套制度、体制和机制的安排。美国著名的公共管理学者罗森布罗姆在仔细梳理了美国公共管理的历史的基础上，追溯了公共管理学科的三大学术渊源——政治的、管理的、法律的途径。政治学给公共管理提供了社会价值的视角；管理学帮助公共管理强调效率、效益的理性；法学给公共管理寻求一个稳定的制度工具。公共管理科学注重的视角则是，在政治目标的指引下，运用组织工具和法律制度，在社会心理能够承受的范围内提高资源配置效率，追求社会宏观效益的一种以政体组织为单位的综合理性行为。

正是有了这种综合理性行为，公共管理成为以产出为目的的人类行为的有效协调。市场机制、官僚机制、理论机制与网络机制是近年来西方学者乐此不疲的一个研究方向。这几种机制及它们之间的互动是公共管理理论的重点研究对象。在宏观上是社会或国家治理机制问题，在微观是则是地方政府和地方公共组织的管理问题。正是由于这样的原因，伴随着20世纪80年代西方各声势浩大的行政改革浪潮而兴起了一种公共部门尤其是政府的管理与改革理论。

公共管理理论的前沿理论五花八门，但其中比较宏观和有持续影响力的是一场长达20多年的强劲政府改革思潮。这一思潮的主要理论基础是20世纪60年代出现的公共选择学派，同期和后来的新公共管理、新公共行政服务和治理理论都是建立在此基础之上的。作为一种新的公共部门管理方法与实践取向，新公共管理(New Public Management)较好地适应了全球化和知识经济时代对政府管理与改革的要求。因此，走向新公共管理的实践模式已成为当代西方政府改革的最基本趋势。在新公共管理背景下，非政府组织以其遍及保健、教育、服务、环保等与民众休戚相关领域的特点而在公共物品供给中扮演着重要角色。

二、新公共管理的主要特征

严格说来，新公共管理并不是一个新的理论或一种学说，而是一种思潮在公共管理领域里的体现。它的原始命名者胡德说，这只是一个为方便起见而做的标签。但总的来说，在英国，撒切尔夫人领导的政府改革更注重政府的运作，即强调政府管理中的“三E”，即经济、效率和效益。而克林顿政府推动重塑政府改革，一方面提出削减不必要的经费，一方面加强政府开支，帮助社区解决问题，更多的是掌舵而不是划桨。新西兰政府也进行了不少政府改革举措。

这些政府改革举措的一股世界性潮流是看公共管理是否高效运作。公共管理高效运作一直是判断一个公共管理体系是否优良的标准，也是判断政府是否负责的一个标准。高效率和高绩效意味着公共部门能够充分地利用各种资源实现管理的目标，意味着公共部门和公共管理者要重视金钱的价值(符合经济的原则)、重视时间的价值(符合效率原则)、重视结果的价值(符合效能的原则)、重视服务的价值(公民满意原则)。因此，在西方各国的政府改革举措中具有如下共性：

(一) 通用管理主义

1. 市场取向。市场取向是新公共管理的一种方法取向，它一方面主张缩减政府和官僚制组织的作用范围，另一方面倡导通过签订合同，公开招标等方式在公共服务领域引入竞争。大范围的民营化也是该过程的一部分。新公共管理的基础是将市场原则运用于公共政策和公共管理。

2. 专业化分工管理。进行专业化管理，就是“让管理者来管理”，意即高级

管理者本人对结果切实负责，而不仅仅只是像行政人员一样服从别人的命令。新公共管理要求任用管理型的而不是专家型的人员（如工程师或医生）担任部门领导。管理越来越被看作是一项需要管理技能的职业，而非其他专家“一学就会”的事情。

3. 关注绩效。新公共管理的基本价值由传统公共行政的“三E”效率（efficiency）、效能（effectiveness）、和公平（equity）转为新“三E”：经济（economy）、效率（efficiency）、和效能（effectiveness），显示了其对绩效的关注和对经济价值优先性的强调。

4. 政策职能与管理职能分开。新公共管理一方面主张公共管理政治化，使政府拥有“掌舵”的职能，即公共政策职能；另一方面，它主张将其原来拥有的管理职能通过签订合同的方式外包给下级公共组织、非政府公共组织甚至私营部门，使政府不再“划桨”，这也使新公共管理具有了分权的倾向和公共管理社会化的倾向。

（二）以改善公共服务为目标

1. 顾客导向。以顾客为中心的改革意在使行政更好地对顾客的要求作出反应，同时也期待公众对公共事务的更多的参与。新公共管理认为，“行政就是服务，公众就是顾客”，而且认为整个经济效率须依赖于公共部门在提供商品及服务时如何对顾客需求作出反应。

2. 结果导向。新公共管理认为，实现某些结果不仅是组织的而且也是个人的主要目标。新公共管理首先关注的是结果，至于结果如何实现则没有一定之规。

3. 责任导向。新公共管理主张由错误责任制走向成就责任制。前者的目标是回避错误，常导致鼓励逃避风险的行为；后者是要“使个人和单位对已得到尽可能客观评价的绩效负责”。新责任制主张双向回应，即高层公共管理者对政治家负责，公务员对公民的需求保持灵敏的反应。

（三）注重国际行政管理改革经验

1. 引进私营部门管理方法。新公共管理坚信管理具有普遍性和共通性，成功的私营部门管理方法在公共部门也会取得成功。在这方面，新公共管理的主张具体有：引入合同制度改革人事制度，通过解制建设弹性的组织和预算，引入绩效测评、战略管理、全面质量管理等私营部门成功的管理举措。

2. 公共管理政治化。新公共管理认为，公共管理已经变成政治管理的一种形式。公众、政府的政治领袖及其公务员之间，由于制度安排和政治上的相互作用，彼此有非常密切的关系而且紧密地联系在一起。政治的事物总是被深度地纳入政治之中。奥斯本和盖布勒在其《改革政府》一书中要求政府“掌舵而非划桨”，也是表达这一主张。