

博士文库 >>>

# 西方五国 新公共管理改革研究

ON NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORM  
OF FIVE WESTERN NATIONS

牛昆仑 著

中国人事出版社

博士文库

吉林大学行政学院副院长、博士生导师李德志推荐

# 西方五国 新公共管理改革研究

ON NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORM  
OF FIVE WESTERN NATIONS

牛昆仑 著

中国人事出版社

### 图书在版编目 (CIP) 数据

西方五国新公共管理改革研究/牛昆仑著. —北京: 中国人事出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 80189 - 766 - 4

I. 西… II. 牛… III. 公共管理—体制改革—研究—西方国家 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 131821 号

### 西方五国新公共管理改革研究

责任编辑 张文春

封面设计 陈飞燕

出 版 中国人事出版社

地 址 北京市朝阳区育慧里 5 号

邮政编码 100101

经 销 全国新华书店

印 刷 北京宝隆世纪印刷有限公司

版 次 2008 年 10 月第 1 版

印 次 2008 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 7

字 数 173 千字

定 价 25.00 元

## 内容摘要

---

20 世纪 60 年代末 70 年代初以来,西方发达国家公共行政的理论与实践发生了重要变革。自 19 世纪末、20 世纪初开始逐步形成并确立起来的以官僚制为主要特征的传统公共行政模式逐步受到了质疑与挑战。在公共行政的理论与实践,这一变革通常被称为“新公共管理”运动。新公共管理改革的直接背景是 20 世纪 70 年代西方发达国家公共部门管理实践中所遇到的问题,西方国家传统的公共行政模式似乎陷入了无法克服的困境。在西方发达国家中,各国的情况有所不同。其中,几个使用英语的盎格鲁—萨克逊国家针对困境所采取的措施在某种程度上具有相似之处,被认为在新公共管理改革中最具代表性。在各种因素的作用下,新公共管理在当今各国的公共行政管理中似乎具有了毋庸置疑的合法性与通用性,不仅西方发达国家或多或少对其作出了反应,甚至连部分发展中国家也受到其影响——当然,这种影响是建立在经济合作与发展组织、世界银行、国际货币基金组织等国际组织附带条件的贷款与经济援助基础上的。本书使用规范与实证相结合,以及比较的研究方法,针对五个盎格鲁—萨克逊国家——英国、美国、新西兰、澳大利亚和加拿大各自的新公共管理改革

进行具体分析,在共性与相似性中寻找差异,并对这种差异及其成因进行比较与分析。

导论部分对选题意义、国内外现有成果以及论文的逻辑思路与研究方法等进行了阐述。

第一章对传统公共行政模式进行了集中的分析,从传统公共行政模式的三个最主要的理论基础入手,分别是官僚制理论、政治与行政两分法和科学管理理论。这一部分对传统公共行政模式的核心特征进行分析,为下文中对新公共管理运动的概况及各国具体实践的分析提供基础与参照系。

第二章分析了新公共管理运动及其基本理论。首先分析了新公共管理概念的提出及其背景——主要是财政压力、全球化条件下公共行政改革的传播效应、私营部门管理的变革。在此基础上,对新公共管理的涵义与特点进行了辨析,对不同学者的观点进行了比较与总结。之后,对新公共管理的相关理论进行了论述,主要是经济学与管理学两方面,经济学对新公共管理的影响主要体现在三种学说与理论上,即公共选择、委托—代理与交易成本理论。管理学对新公共管理的影响主要体现在放松传统公共行政模式中严格的规则与程序、营造“顾客导向”的行政文化、制定战略计划与加强战略管理、提高服务质量、项目评估和管理信息系统几个方面。

接下来的第三至六章分别对英国、美国、新西兰、澳大利亚和加拿大五个国家的新公共管理改革进行了具体的分析。第三章探讨英国的新公共管理改革,按照处于不同时期的历届政府的角度分类,分为撒切尔政府、梅杰政府和布莱尔政府三个时期,分别对每个时期具有标志性地位的改革举措进行了分析。撒切尔政府时期重要的改革举措主要有雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案和下一步行动方案;梅杰政府时期重要的改革措施主要包括公民宪章运动与竞争求质量运动;布莱尔政府的改革措

施主要有合作政府与政府现代化运动，以及整体政府。

第四章对美国的新公共管理改革进行了具体分析，主要从政府与经济、社会的关系和政府内部管理两个方面入手，其中，政府与经济、社会的关系又可进一步分为政府职能与公共服务提供方式两个方面。首先对美国新公共管理改革中政府功能定位的市场化进行了分析，具体分析了管制的定义与类型、起源与发展、管制存在的问题与放松管制改革。之后对公共服务输出的市场化进行了分析，分别从主要原则和类型角度着手。最后对美国政府内部管理体制变革进行了分析，主要从三项重要改革法案与报告入手，分别是1978年的文官制度改革法、1993年的《戈尔报告》和《政府绩效与结果法》。

第五章具体分析新西兰的新公共管理改革。先后分别分析了新西兰的国有企业改革、政府职能部门重构、核心政府部门管理机制重构和传统公务员体制的革新，最后对新西兰改革从正反两方面进行了评价。其中，对国有企业改革主要从公司化改组、商业化改造和私有化三方面进行分析；政府职能部门重构主要包括这样几个方面：决策与执行分离，公共服务的出资、购买与供应分立，以顾客为导向及服务供应者之间相互竞争，重构政府各部门职责；在核心政府部门管理机制重构中，主要分析了新西兰政府组织管理中存在的矛盾与问题，继而论述了新管理机制的主要特点与原则；传统公务员体制革新部分主要分析了高级文官制度的内容与内涵。

第六章探讨了澳大利亚和加拿大两个国家的新公共管理改革。其中，澳大利亚的改革主要有这样几个方面：财政改革、政府职能优化改革和公务员制度改革。对加拿大改革的分析分为改革历程，改革的具体内容——从穆罗尼政府、坎贝尔政府和克里第安政府各自的改革入手，以及比较具有代表性的公共服务改革三个方面。

在对五个国家新公共管理改革具体分析的基础上,第七章论述了盎格鲁—萨克逊模式与新公共管理中的影响因素。首先对盎格鲁—萨克逊模式与其他的行政模式与传统(如日尔曼传统、拿破仑传统和斯堪的纳维亚传统等)进行了比较,分析盎格鲁—萨克逊模式的特点。在此基础上,对新公共管理改革的模型与影响因素进行了分析。之后,具体分析了政治制度、指导思想与行政文化、行政部门与改革实施过程几个影响因素,并对五个国家的改革实际成果进行了评估。

## Abstract

---

Significant changes had happened in the theory and practice of public administration in Western developed countries. The traditional model of public administration, which was founded gradually since the end of 19th century and beginning of 20th century, bureaucracy as its main feature, is being questioned and challenged. In theory and practice of public administration, this transformation is commonly referred to as “New Public Management” reform or management. The direct background of New Public Management is the difficulties that Western countries encountered in 1970s. The traditional model of public administration seems to have some limitation that cannot overcome. There are different situations among Western countries. Among them, several Anglo – Saxon nations took similar measures to respond to the difficulties, and are seen as most representative in New Public Management reform. Under the effects of many factors, New Public Management seems to have unquestionable validity and universality in public administration of different countries today. Not only Western developed countries reply to it, but also some developing



countries are influenced by it too, although this kind of influence bases on the conditioned loan and economic assistance from OECD, World Bank and other international organizations. Using normative, empirical and comparative research methods, this thesis focuses on five Anglo-Saxon nations: Britain, the United States, New Zealand, Australia and Canada, analyzes the New Public Management reform of each country specifically, looks for difference at the background of commonness, compare and examine the difference and their cause.

The introduction part expounds the reason of choosing this theme, current domestic and foreign research situation, and the research methods that will be used in the thesis.

Through the three most important theoretical foundation of traditional public administration model — bureaucracy, politics — administration dichotomy and scientific management — first chapter analyzes the traditional model of public administration. This part discusses the core characteristics of traditional public administration model, sets up foundation and frame of reference for following discussion about the common features of New Public Management and the specific practice of each nation.

Chapter two analyses the New Public Management movement and its basic theory. The bringing forward of the term “New Public Management” and the background of the movement — financial pressure, propagation effects of public administration reform under the condition of globalization, the changes in private sector management — are being examined. Based on this, the following part differentiates the meaning and characteristics of New Public Management, compares and summarizes viewpoints of scholars. Then, the relevant theories of New Public Management are being discussed, which mainly include Public Choice, Principal-Agent

and Transaction Costs theory. The influence of management on New Public Management are as following: loosing the strict rules and procedures in traditional model of public administration, building the "customer - oriented" administrative culture, establishing strategic plan and reinforcing strategic management, improving service quality, project evaluation and management information system.

Chapter three to six discuss the New Public Management Reform of Britain, the United States, New Zealand and Canada separately. Chapter three analyses reform in Britain according to different administration: Thatcher government, Major government and Blair government. Each government is being discussed by its landmark reform steps. The reform steps of Thatcher government includes Rayner Scrutiny, Management Information System for Ministers, Financial Management Initiative and The Next Steps; Major government took The Citizen' s Charter and Competing for Quality as its major steps of reform; Blair government hold Cooperative Government, Modernizing Government and Holistic Government as main measures.

Chapter four analyses the detail of New Public Management reform in United States through two aspects: the relationship between government and economy & society, and internal management of government. The relationship between government and economy & society can be separated into two parts: government function and the model of providing public service. This part first discusses American government function' s turning to more market - orientation in New Public Management reform, specifically analyses regulation' s definition, types, origin, development and its problems, and reform of loosening regulation. Then this part analyses the market - oriented reform of public service through main principles and types. Lastly, this chapter discusses the internal

management reform in American government, three important reform acts and report are being included: Civil Servants Reform Act of 1978, Gore Report of 1993 and Government Performance and Results Act.

Chapter five concentrates New Public Management reform of New Zealand. State - owned enterprise reform, reconstruction of government functional departments and core government branches' management mechanism, and innovation of traditional civil servants system are being discussed. Among them, the state - owned enterprise reform consists three parts: regrouping towards corporation, business - type reconstruction and privatization. Reconstruction of government functional departments includes: separation of decision and implement, division of funding, purchasing and providing of public service, customer - orientation and competing among service - providers. Reconstruction of core government branches' management mechanism consists the conflicts and problems of New Zealand government organization management, then discusses the main characteristics and principles of new management mechanism. The innovation of traditional civil servants system discusses the contents and meaning of senior civil servants system.

Chapter six probes into the New Public Management reform of Australia and Canada. Reform of Australia consists several aspects: financial reform, optimization of government function and civil service reform. Reform of Canada goes through as following: the course of reform, the specific content of reform -- Mulroney government, Campbell government and Chrétien government, and public service reform as representative of reform.

On the basis of specific analyzing of New Public Management reform in five nations, Chapter seven discusses the Anglo - Saxon model and the influential factors of New Public Management. First, Anglo - Saxon

model is being compared with other administrative models and traditions, its traits are analyzed too. Based upon this, the model and influential factors of new public management are being analyzed. Then this chapter analyses several influential factors: political system, guidance thought and administrative culture, administrative department and implementation process of reform, and appraises the actual results of the reform in five nations.

# 序

李德志

世界各国公共行政领域自 20 世纪初以来一直处于不断的演变和动荡之中。20 世纪 70 年代以来，西方发达国家公共行政领域发生了重要的变革。这场变革在不同民族国家表现为不同的具体形式，但从西方发达国家整体范围看，具有一定的共性。这场变革发生在几个不同的层面：国家、政府的职能和角色层面，公共部门的价值取向和管理理念层面，公共部门的管理技术、方法和手段层面。基于不同的视角和视点，人们给这场变革赋予了不同的名称，其中，“新公共管理”是一个较为通行的称谓。如何认识、理解新公共管理的具体实践过程，以及它在公共行政实践中所具有的地位、作用、意义和影响，是当今公共行政学研究中的重要主题。目前，国外学者在研究中对此问题尚未形成共识。国内学者对新公共管理的关注始自 20 世纪 90 年代中后期，到目前为止已形成了一定的研究成果。但从研究成果的状况看，大部分集中于具体管理技术和方法等方面的变革，对价值取向和管理理念层面的变革缺乏深入的分析，很多关于新公共管理基本问题的认识仍混沌不清，大量正本清源的工作有待进行。

本书有两个主要的特点。第一是研究对象的选择。目前国内

相关研究成果大都以一般意义上的西方发达国家为研究对象,如经合组织成员国等,或者还包括部分发展中国家,研究范围相对较为宽泛。本书将研究对象限定在新公共管理改革中最具代表性、相关性和相似性的几个英语国家上,考察这些国家各自的具体改革进程,通过对比分析这些国家改革的不同情况,分析新公共管理改革的特点和一些基本问题。第二是研究方法的选取。本书在对几个英语国家各自改革情况进行分析的基础上,提炼出几个具有代表性的指标,以其为标准对各国改革的情况进行比较分析,加深了国别研究的深度。这在同类研究中是比较罕见的。

本书是作者在其博士论文的基础上整理完成的。将这一题目作为博士论文的选题,具有一定的难度。作者尝试对新公共管理改革实践进行较为客观的分析,并以其为基础,探讨这一公共管理领域重大变革的许多基本问题。对这些基本问题的思考,是公共行政学研究中不可回避的。同时,新公共管理对于我国的公共行政实践和研究来说,源自理论和实践均更为发达的西方国家,在本土化的传播和研究过程中,在某种程度上存在着有色眼镜式的折射效应。在研究中作者意识到了这个问题,这种自觉有助于研究的客观、科学。作者的研究是否能达到其最初的设想和目的取决于多种因素,存而不论,但其选择的路径大体上是可取的。西方发达国家的理论和实践对于当下中国公共部门管理的借鉴意义,是建立在充分客观认识的基础之上的。本书在这方面进行了一次有益的尝试。

2008年10月

(作者系吉林大学行政学院副院长、教授、博士生导师)

# 目 录

序 .....	李德志 1
导论 .....	1
第一节 选题意义 .....	1
第二节 现有研究成果 .....	4
第三节 逻辑思路、研究方法与可能的创新 .....	7
第一章 传统公共行政模式 .....	9
第一节 官僚制理论 .....	10
第二节 政治与行政两分法 .....	23
第三节 科学管理 .....	33
第二章 新公共管理运动及其基本理论 .....	39
第一节 新公共管理的提出及背景 .....	39
第二节 新公共管理的含义与特点 .....	43
第三节 新公共管理的相关理论 .....	48
第三章 英国 .....	60
第一节 撒切尔政府时期的改革 .....	60
第二节 梅杰政府时期的改革 .....	82
第三节 布莱尔政府时期的改革 .....	89

第四章 美国 .....	95
第一节 政府功能定位的市场化 .....	96
第二节 公共服务输出的市场化 .....	108
第三节 政府内部的管理体制变革 .....	113
第五章 新西兰 .....	118
第一节 国有企业改革 .....	118
第二节 政府职能部门重构 .....	126
第三节 核心政府部门管理机制的转变 .....	130
第四节 革新传统公务员体制 .....	135
第五节 对新西兰改革的评价 .....	137
第六章 澳大利亚与加拿大 .....	141
第一节 澳大利亚 .....	141
第二节 加拿大 .....	150
第七章 盎格鲁—萨克逊模式与新公共管理的影响因素 .....	159
第一节 盎格鲁—萨克逊模式 .....	159
第二节 对新公共管理实践构成影响的因素 .....	166
参考文献 .....	180
后记 .....	207



## 导 论

### 第一节 选题意义

20 世纪 60 年代末 70 年代初以来,西方发达国家公共行政的理论与实践发生了重大的变革。从 19 世纪末 20 世纪初开始逐步建立与发展起来的以官僚制为主要特征的传统公共行政模式受到了前所未有的质疑与挑战,公共行政研究的内容、方法与路径等也发生了变化。尽管从理论与实践的长期发展视角出发,对这次变革的最终地位与作用进行准确的定位与具体的评价仍然为时尚早,但从目前的状况看,这次变革很有可能是自 19 世纪末 20 世纪初以官僚制为特征的传统公共行政模式确立以来最为重要的变革之一,其地位与重要性应该能与 20 世纪 30 至 60 年代政府对经济生活的干预与福利国家模式的确立相媲美。

在这次实践与理论的变革中,新公共管理运动通常被认为是公共行政领域中最具有代表性的组成部分。新公共管理改革最为直接的背景与土壤显然是 20 世纪 70 年代西方发达国家公共部门实践中所遇到的问题。西方国家传统的福利国家模式似乎走到了