

Public Employment Training Administration

公共就业培训管理

何 筠◎著



科学出版社
www.sciencep.com

Public Employment Training Administration

公共就业培训管理

何 筠◎著

科学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

公共就业培训管理/何筠著. —北京: 科学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-03-026825-9

I. ①公… II. ①何… III. ①就业-技术培训-研究-中国 IV. ①C975

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 028211 号

责任编辑: 宋旭卜新/ 责任校对: 林青梅

责任印制: 赵德静/ 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

西燕印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

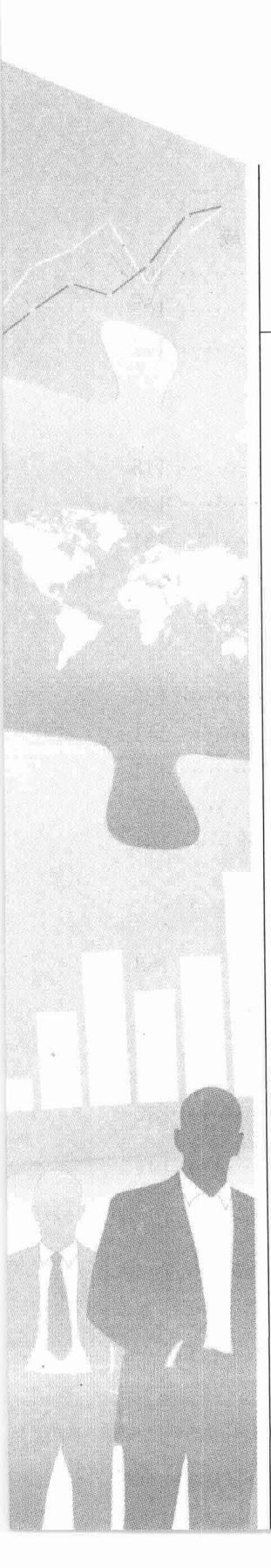
2010 年 4 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2010 年 4 月第一次印刷 印张: 12 3/4

印数: 1—3 000 字数: 241 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)



目 录

引 言

第一章 公共就业培训的理论基础

- 第一节 新公共管理理论 8
- 第二节 新公共服务理论 16
- 第三节 人力资本理论 21
- 第四节 新经济增长理论 30

第二章 教育培训与经济增长关系的实证分析： 以中部六省为例

- 第一节 人力资本对中部六省经济增长贡献的实证
分析 36
- 第二节 教育培训对中部六省农民工收入影响的实
证分析 52
- 第三节 江西省工业园区企业劳动用工与教育培训
对接状况分析 57

第三章 我国公共就业培训的主要领域和效果

- 第一节 我国公共就业培训的主要领域 66
- 第二节 公共就业培训状况分析：以农民工培训为
例 82
- 第三节 我国公共就业培训的总体评价 92

第四章 我国公共就业培训管理体制的形成与完善

第一节 我国公共就业培训管理体制的运行状况:城乡分割、自成体系	100
第二节 我国公共就业培训管理体制的理论评述	105
第三节 我国公共就业培训管理体制完善的思路	112

第五章 我国公共就业培训的供给方式及其选择

第一节 我国公共就业培训的供给现状	118
第二节 政府在就业培训供给中的责任	126
第三节 公共就业培训供给方式的效率比较	131
第四节 我国公共就业培训供给方式的选择及政策建议	134

第六章 我国公共就业培训的运行机制及其创新

第一节 我国公共就业培训的主要运行环节和模式	138
第二节 我国公共就业培训运行模式的分类及其特征	151
第三节 我国公共就业培训主要运行模式的理论分析	154
第四节 公共就业培训主要运行模式的实践考察	157
第五节 我国公共就业培训运行机制的创新与经费补贴制度设计	161

第七章 我国公共就业培训的监管和绩效评价

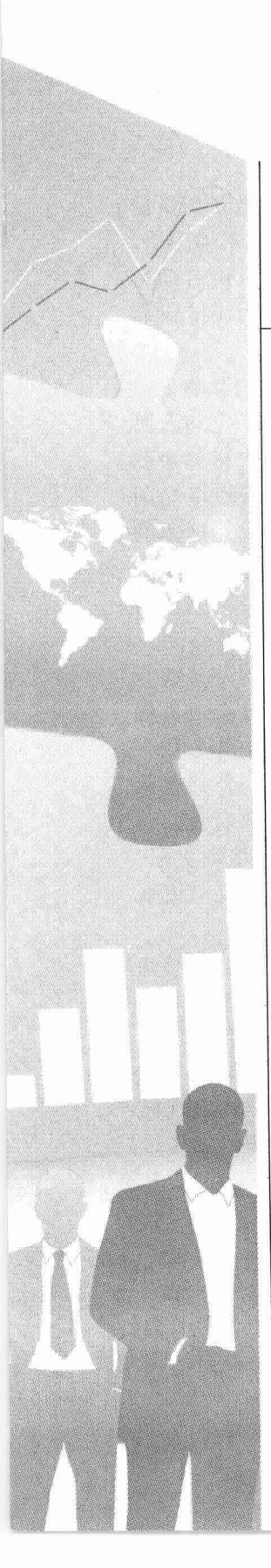
第一节 我国公共就业培训监管和绩效评价的现状	168
第二节 西方国家公共就业培训监管的经验及借鉴	180
第三节 完善我国公共就业培训监管和绩效评价的思路	182

参考文献	187
------------	-----

附录 A ____省外务工人员培训状况调查问卷	191
-------------------------------	-----

附录 B 农村剩余劳动力转移培训调查问卷	195
----------------------------	-----

后 记	197
-----------	-----



引言

在全球性金融危机的背景下，保持我国经济的持续增长一方面需要投资的拉动，另一方面需要产业结构的调整和升级。正如美国哥伦比亚大学教授、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨在 2009 年 3 月中国发展高层论坛学术峰会说：“我们现在处在一个大调整阶段。有一句老话，就是海浪上涨时会把一些石头盖起来，但是落潮时这些石头就会露出来。所以，根本性、结构性的问题必须要解决，才能够实现强劲的经济复苏。”在产业结构调整期，对劳动力的需求将由单纯的体力型向智力型、技能型转变，对高素质劳动力的需求将不断加大。目前，具有一定劳动技能的劳动力供应不足，城镇化、工业化所需的技术工人已严重短缺，根据调查和统计数据表明，目前全国技术工人供不应求的局面普遍存在，尤其是高技能人才严重短缺。

在金融危机冲击下，2008 年底，全国约有 1800 万农民工失去工作返回家乡。到 2009 年 3 月还有 1100 万农民工没有找到工作（尹蔚民，2009），与此同时，城镇也有大量的职工下岗。就业能力比较弱，文化程度低阻碍了他们重新就业。因此，要改变他们的生活状态，必须提升他们的就业能力。

上述情况说明，我国劳动力的供求关系正在从“供过于



求”逐步转向“既过剩，又不足”。“过剩”是指在总量上按劳动力数量衡量是供大于求的。“不足”是指在结构上有技能的、年轻的农村劳动力越来越短缺，特别是有技能的劳动力高薪难求。从劳动力供求的角度来讲，目前已由劳动力的无限供给、非常廉价的供给转向一个新的阶段。这个阶段，劳动力不能仅靠出卖一般的劳动来挣钱，而要更加重视素质的提高（韩俊，2006）。

我国劳动力供求结构不平衡问题，将对我国经济社会产生不良的影响。一方面将影响我国经济的可持续发展，另一方面将影响社会的公平、稳定和人民生活水平的提高。解决这一问题的关键就在于，加强对下岗职工和农村剩余劳动力等社会弱势群体的培训，强化他们的就业能力。加强人力资本投资既是国家经济增长的必由之路，也是增加个人收入的有效途径。这不仅被发达国家的经济发展所证明，而且被人力资本理论、经济增长理论所验证。所以，从政府的职责来看，加强对下岗职工和农村剩余劳动力的就业培训，提高公共就业培训的效果，是当务之急。

在上述背景下，本书将公共就业培训作为研究对象。本书所说的公共就业培训是公共就业服务体系的重要组成部分，是政府为了帮助一部分社会成员就业而由政府出资（可部分出资）并管理的一种技能训练，是政府向一部分社会成员提供的一种准公共产品，属于职业教育范畴。从实施对象来看，公共就业培训主要是对就业有困难者进行的职业技能和就业能力的培训，由政府公共财政进行补贴和支持，是一项公共就业服务，其公共性比一般的职业培训更强；从培训的目的和内容来看，公共就业培训更强调培训的针对性和适用性，更强调培训与岗位的对接。

事实上，面对经济转轨中的大量下岗职工，从20世纪90年代开始，我国就将公共就业培训逐步纳入了政府管理的视野，逐步加大了对公共就业培训的投入。政府以公共财政经费为支持，为社会弱势群体增加社会发展能力与机会，提供了条件与帮助。1998年，由劳动和社会保障部组织实施了针对下岗职工的再就业培训计划，其目的在于帮助下岗职工掌握必要的职业技能，尽快实现再就业。2004年由农业部、劳动和社会保障部、教育部等六部委共同组织实施了针对农村富余劳动力的农村劳动力转移培训阳光工程（以下简称阳光工程），其目的在于提高农村劳动力素质和就业技能。随后，劳动和社会保障部、教育部、国务院扶贫开发领导小组办公室、科技部等部委都在自己的职责范围内实施了各自的公共就业培训计划。2009年为了应对金融危机，人力资源和社会保障等部门实施了特别职业培训计划，来自人力资源和社会保障部2009年上半年人力资源社会保障工作进展情况通报会的数据显示，上半年全国共开展各类培训1214万人次，其中，困难企业职工培训121万人次，农民工培训537万人次，



城镇失业人员培训 239 万人次,新成长劳动力培训 149 万人次,创业培训 52 万人次,其他培训 116 万人次。目前我国的公共就业培训在完善公共就业服务体系、探索公共服务新模式、提升人力资本方面取得了一定的效果,有了初步的发展,但公共就业培训效果仍受到很多因素的影响,公共就业培训的长效机制尚未建立,一些深层次的问题亟待解决。这些问题包括公共就业培训缺乏规范的管理体制,缺乏稳定的经费供给制度,缺乏科学的运行机制、监管评价等。

本书在把握我国公共就业培训实施现状的基础上,运用人力资本和新经济增长理论对就业培训在我国经济中的作用进行分析,运用新公共管理与新公共服务理论对我国公共就业培训的管理体制、供给方式、运行机制、监管评价进行研究,以提高我国公共就业培训的运行效果,为政府改进公共就业培训管理提供依据,同时丰富我国公共管理研究。

本书从五个方面来研究我国的公共就业培训问题。第一章提出了本书研究的四个理论依据。第二章运用人力资本和新经济增长理论对就业培训在我国经济增长中的作用进行实证研究,强调研究的重要性。第三章对我国公共就业培训实施现状进行总体把握和评价,是第四至六章的基础。第四至六章则运用新公共管理与新公共服务理论分别对我国公共就业培训的三个核心问题,即管理体制(如何管理)、供给方式(由谁出资)、运行机制(怎样出资)问题进行深入研究,提出相应的对策建议,第四至六章是相互联系、相互关联的。第七章主要研究包括前三个问题在内的公共就业培训的监管和绩效评价问题。具体研究思路见图 0.1。

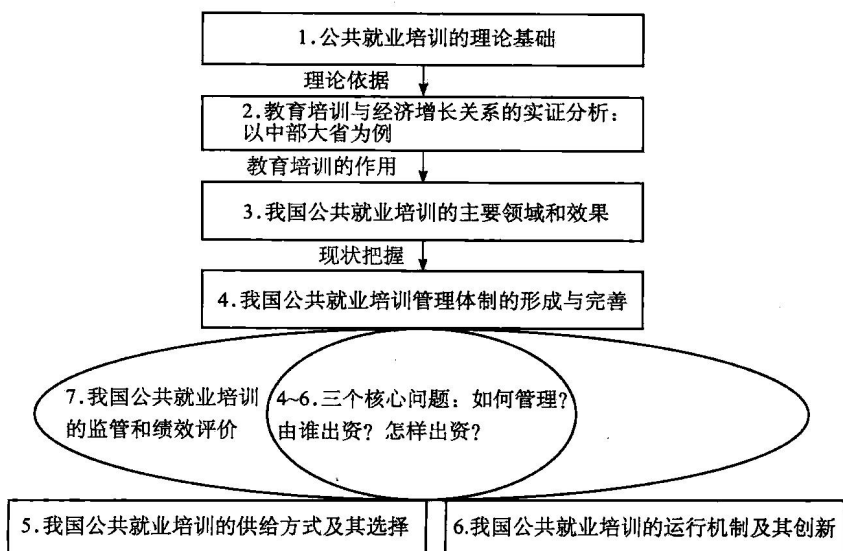


图 0.1 研究思路

具体各章研究的内容包括:

第一章,公共就业培训的理论基础。主要对本书的理论基础进行梳理。本书是把公共就业培训置于公共服务的框架之中来进行研究,因此西方国家 20 世纪 70 年代以来产生的新公共管理理论和新公共服务理论是本书重要的理论依据。同时,公共就业培训是一项重要的人力资本投资。因此,人力资本理论和新经济增长理论也是本书重要的理论基础。

第二章,教育培训与经济增长关系的实证分析:以中部六省为例。试图从一般和重点两个层面来揭示教育培训对我国经济发展的重要作用。首先,运用人力资本理论和新经济增长理论定量测算人力资本对中部六省经济增长的贡献;其次,通过抽样调查分析教育培训对中部六省农民收入的影响,运用定量方法重点研究受教育程度、培训时间和务工年份与农民工收入之间的关系。

第三章,我国公共就业培训的主要领域和效果。主要对我国 20 世纪 90 年代以来的公共就业培训计划如下岗职工的再就业培训计划、能力促创业计划、农村劳动力转移培训阳光工程、农村劳动力技能就业计划等的实施情况进行归纳,通过调查数据对我国的公共就业培训在中部的运行效果进行分析,同时对我国的公共就业培训做出总体评价。

第四章,我国公共就业培训管理体制的形成与完善。该章从两个层次对城乡分割、自成体系的我国公共就业培训的管理体制运行状况进行梳理:以二元经济理论和劳动力市场分割理论对我国二元公共就业培训体制的形成及其后果进行剖析;以现代组织理论对各部门管理机构的设立和运行进行分析,认为我国公共就业培训管理体制的改革应该借鉴西方新公共服务的理念,在基层培育和鼓励中介组织参与到公共就业培训中来,同时对宏观管理体制进行改革。

第五章,我国公共就业培训的供给方式及其选择。公共就业培训的供给方式主要是确定政府、企业、受训者个人在就业培训经费投入中的权责划分及其相互关系。该章在对我国公共就业培训的供给现状进行全面把握的基础上,用公共经济学理论对公共就业培训的准公共产品性质、外部性进行研究,并分析了由此造成的个人、企业、地方政府参与公共就业培训积极性不高问题,同时对各种就业培训供应方式进行了比较,进而认为混合提供是我国公共就业培训科学而又现实的选择。为此提出了要将农村劳动力转移培训经费纳入各级公共财政预算,建立诱导不同利益相关者积极参与公共就业培训的机制的建议。

第六章,我国公共就业培训的运行机制及其创新。该章首先建立我国公共就业培训的利益相关者关系图,对各个环节的运行方式和制度安排进行分析,在此基础上归纳出我国公共就业培训运行机制的九种模式和政府主导、市场主导两大类型;其次,采用公共管理理论对公共就业培训政府主导、市场主导两



大类型进行比较分析,研究政府在模式运行中的职能,同时对我国公共就业培训主要运行模式进行了理论评述和实践考察;最后,主张对政府主导的公共就业培训运行模式进行改革,将供给功能与生产功能分开,将生产功能从政府职能中分离出来,在我国公共就业培训中引入竞争机制,是发展公共就业培训方向。同时,应协调公共就业培训中各主体的利益关系,据此设计了企业培训补贴制度和职业培训补贴个人账户制度。

第七章,我国公共就业培训的监管和绩效评价。这一章主要研究政府如何对公共就业培训管理体制(如何管理)、供给方式(由谁出资)、运行机制(怎样出资)这三个环节进行监管,研究如何对公共就业培训管理工作的绩效进行评价。

本书的研究特色主要在以下几个方面:

1) 研究领域和视角都比较新。本书将分散于政府各个管理部门的针对下岗职工和农村剩余劳动力等的多项培训计划置于公共就业服务乃至公共服务的框架之中,从公共管理的角度进行研究。同时本书采用了管理体制、供给方式、运行机制、监管评价的分析框架对公共就业培训的主要问题进行研究,抓住了我国公共就业培训问题的关键。

2) 通过进行原始资料的收集、整理、分析,得出了一些有价值的结论。在本书写作过程中,对江西、湖南、河南、安徽等中部省份农村剩余劳动力转移培训进行二次问卷调查和实地走访,掌握了我国中部农村剩余劳动力转移培训的现状和各个利益相关者的心理。同时,通过定量方法研究了受教育程度、培训时间、务工年份与农民工收入之间的关系,进而得出以下的结论:第一,农民工的平均月收入整体上随着务工年份的增加而递增,但当务工时间在10年以上时,平均月收入出现小幅度下降;第二,随着务工者参加培训时间的增加,收入也随之提高,但是短期的培训对收入增加影响不大,培训时间在3个月以上时,出现了一个“跃迁”,收入有大幅度提高;第三,受教育程度越高,农民工收入也越高,接受初中教育的农民工的收入增加幅度最大。

3) 提出了一些新的观点和对策。第一,我国公共就业培训制度采用的是一种城乡分割、自成体系的高度集中且分工严密的管理体制,既是我国户籍制度的延伸,也是传统科层制的体现。第二,就业培训是一种准公共产品,同时又具有外部性。混合供给方式既能保持准公共产品较大规模的供给,又能保持较大规模的需求,效率最高。混合供给是我国公共就业培训的科学而又现实的选择。第三,在公共产品的供应制度安排中,将供给功能与生产功能分开是一种趋势,在我国公共就业培训中要将生产功能从政府职能中分离出来,把公共就业培训的制度安排从政府-受训者两者之间的关系转变为独立的培训机构-政府-



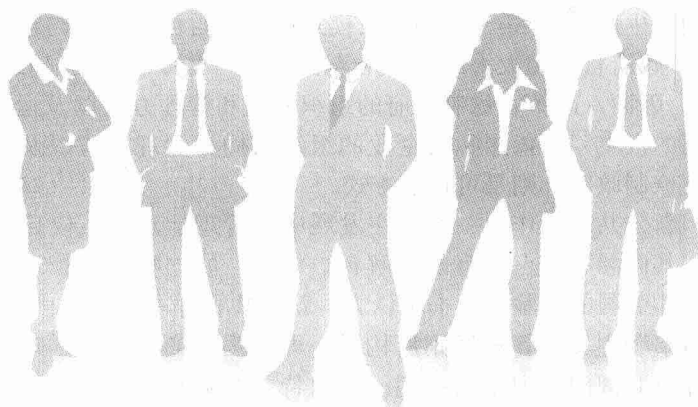
受训者三者之间的关系。

此外，本书还提出一些对策建议。比如，提出我国公共就业培训管理体制的改革应该借鉴西方新公共服务的理念，在基层培育和鼓励中介组织参与公共培训；在我国公共就业培训机制的创新中必须考虑相关利益者的行为特征和行为目标，并把重点放在协调企业和受训者个人的利益上；要将公共就业培训的生产功能从政府职能中分离出来，在公共就业培训中引入竞争机制，并对我国公共就业培训的财政补贴制度进行设计；提出了我国公共就业培训的监管体系的构建思路。



第一章 公共就业培训的理论基础

本书把公共就业培训置于公共服务的框架之中来进行研究，因此，西方 20 世纪 70 年代以来掀起的一场轰轰烈烈的新公共管理运动和继而产生的新公共管理理论，以及以纠正新公共管理的偏颇为目的的新公共服务理论是本书重要的理论依据。同时，公共就业培训是人力资本投资的重要途径，因此，人力资本理论和新经济增长理论也是本书重要的理论基础。





第一节 新公共管理理论

一、新公共管理理论的主要内容

自 20 世纪 70 年代以来,西方掀起了一场轰轰烈烈的、被人们描述为追求“3 E”(economy, efficiency and effectiveness, 即经济、效率和效益)目标的新公共管理运动(也称为公共管理主义、管理主义、后官僚体制模式、以市场为导向的公共行政),继而产生了新公共管理理论。新公共管理发端于英国,迅速扩展到美国、澳大利亚、新西兰,随后又扩展到斯堪的纳维亚半岛和欧洲大陆。美国著名政治学家和行政学家戴维·奥斯本和彼德·普拉斯特里克把这场运动称为“再造政府”运动。

“新公共管理产生的理论背景是对庞大公共部门的强烈批评”,“是对韦伯所倡导的官僚制组织是政府最佳表现形式这一理论的否定和超越”(莱恩, 2004)。澳大利亚莫纳什大学公共管理学教授休斯(2002)对传统公共行政管理模式进行了分析。他认为传统公共行政管理模式存在三大问题。第一,政治控制模式既不充分也不合逻辑,政治与行政是不可能分离的,“传统的行政模式无法反映出现代公共服务所承担的广泛的、管理的以及政策制定的角色”。第二,韦伯的官僚制模式使得传统行政模式的结构和管理方式过于陈旧,尤其是“官僚制的理性形式、不透明性、组织僵化以及等级制的特性,使得它不可避免地会与民主制发生冲突”。第三,旧行政模式背离了自由,而且与市场作用相比较效率太低,“政府官僚制大大限制了个人自由”,“官僚制模式显然不如市场过程更有效率”。因而,改革官僚制政府的组织结构和**管理方式以及运作模式,是解决诸多弊病的根本,而依照私营企业的组织结构和**管理方式以及市场化的运作模式改革官僚制政府,则是可行的方式。

新公共管理作为一种正在发展中的管理运动,不仅目前在各国的名称不统一,其内涵和特点也有多种解释。例如,波立特在《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 20 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（陈振明，2000）。新公共管理最早的提出者胡德将新公共管理看做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。胡德认为新公共管理包括了七个要点。

- ①公共政策领域中的专业化管理。这意味着让管理者管理，或如胡德所言：由高层人员对组织进行积极的、显著的、裁量性的控制。
- ②绩效的明确标准和测量。这需要确立目标并设定绩效标准。
- ③格外重视产出控制。根据所测量的绩效将资源分配到各个领域，因为需要重视的是目标而非过程。
- ④公共部门内由聚合趋向分化。这包括将一些大的实体分解为围绕着产品组成的合作性单位，它们的资金是独立的，彼此之间在保持一定距离的基础上相互联系。
- ⑤公共部门向更具竞争性的方向发展。这包括了订立合同条款以及公开招标程序，其合理性则在于竞争是降低成本和达到更高标准的关键所在。
- ⑥对私营部门管理方式的重视。这包括不再采用“军事化”的公共服务伦理观，在人员雇用及报酬等方面更具有弹性，这种转变的合理性在于，需要将私营部门经证实有效的管理手段转到公共部门中加以运用。
- ⑦强调资源利用要具有更大的强制性和节约性。胡德将这看做是压缩直接成本，加强劳动纪律，对抗工会要求，降低使职工顺从企业的成本（休斯，2002）。

新公共管理的著名代表人物奥斯本、特德·盖布勒则在他们著名的《改革政府》一书中，用十章的篇幅对新公共管理十大原则基本内容进行了分章论述。

- 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（奥斯本，盖布勒，1996）。这是公共管理的一个新的概念框架，它进而形成了一份用于改变政府行动的清单。该书成为1993年开始的美国“重塑政府”改革的理论基础，为政府提供了改革的蓝图，克林顿总统给予该书很高的评价，认为美国每一位当选官员应该阅读本书，要使政府在20世纪90年代充满新的活力，就必须对政府进行改革。

另外，还有两位学者霍姆斯和尚德对新公共管理的特点作了一个特别有用的概括。他们把新公共管理视做范式，认为这种好的管理方法具有以下特点。

- ①这是一种更加富有战略性或结构导向型的决策方法（强调效率、结果和服务

质量)。②分权式管理环境取代了高度集中的等级组织结构。这使资源分配和服务派送更加接近供应本身，由此可以得到更多相关的信息和来自客户及其他利益团体的反馈。③可以更为灵活地探索代替直接供应公共产品的方法，从而提供成本节约的政策结果。④关注权威与责任的对应，以此作为提高绩效的关键环节，这包括强调明确的绩效合同的机制。⑤在公共部门之间和内部创造一个竞争性的环境。⑥加强中央战略决策能力，使其能够迅速、灵活和低成本地驾驭政府对外部变化和多元利益做出反应。⑦通过要求提供有关结果和全面成本的报告来提高责任度和透明度。⑧宽泛的服务预算和管理制度支持和鼓励着这些变化的发生（休斯，2002）。

近年来，随着西方公共管理改革的深入，新公共管理的研究正从单视角走向多视角，从单一模式发展为多模式，“从关心人力资源、自然资源和技术，走向更加关心制度资源观念的转变，从更加关心权力的运用走向更加注意发挥个人和地方的积极性，从单纯技术上的政策分析走向为采取和执行良好的政策提供适当的制度基础”（毛寿龙，2000），但是正如休斯（2002）所说，对于公共部门管理发生的实际变化而言，人们还是有一种共识。第一，无论这种模式叫什么，它都代表着一种与传统公共行政不同的重大变化，它更为关注结果的实现和管理者的个人责任。第二，它明确表示要摆脱古典官僚制，从而使组织、人事、任期和条件更加灵活。第三，它明确规定了组织和人事目标，这就可以根据绩效指标测量工作任务的完成情况。同样，还可以对计划方案进行更为系统的评估，也可以比以前更为严格地确定政府是否实现了计划的预定目标。第四，高级行政管理人员更有可能带有政治色彩地致力于政府工作，而不是无党派或中立的。第五，政府更有可能受到市场的检验，将公共服务的购买者与提供者区分开，即将掌舵者与划桨者区分开。政府介入并不一定总是指政府通过官僚手段行事。第六，出现了通过民营化和市场检验、签订合同等方式减少政府职能的趋势。在某种情况下，这是根本性的。一旦发生了从过程向结果转化的重要变革，所有与此相连的连续性步骤就都是必要的。

综观新公共管理研究者的主要论述，我们可以发现新公共管理理论的主旨是，为建立一个“治理”并善于“治理”的有效政府，需在公共管理中引入竞争机制，广泛采用私营部门成功的管理方法，用市场的力量来改造政府、重塑政府。这一主旨具体体现在以下几方面。

（一）在政府职能分工上，新公共管理理论主张政府的职责是“掌舵”而不是“划桨”

“政府开始转向一种政策制定（掌舵）同服务提供（划桨）分开的体制。”



E. S. 萨瓦斯形象地指出：“‘政府’这个词的词根来自希腊文，意思是‘操舵’。政府的职责是掌舵而不是划桨，直接提供服务就是划桨，可政府并不擅长于划桨”（奥斯本，盖布勒，1996）。

官僚制政府之所以运行效率低下，就在于它过多地承担了本应由市场承担的职能，这使得它与私营企业相比在资源配置、服务提供、产品生产上效率低下。所以，在政府与市场的关系上，新公共管理放弃了凯恩斯主义的国家干预政策，转而以新自由主义为指导确立起了“小政府-大市场”的政府-市场关系。单一的以政府为中心的国家统治结构应向多中心的、自主的治理结构转变，政府-市场-公民社会之间形成一种各有分工、相互补充和彼此合作的新型伙伴关系，私人部门和以民间组织为主体的第三部门或公民社会在新的治理结构中发挥着日益重要的作用。在这种新型的治理结构下，政府不再是无所不包、无所不做的公共服务的提供者，政府应进行大规模市场化改革，将原先承担的许多职能通过私有化和合同外包方式转交给市场。政府可以部分地甚至完全地从日常公共管理中解脱出来，专心致力于公共政策的制定及监督执行，可以以一个旁观者的身份审视公共管理质量及效果。这样不仅自身可以告别官僚主义，而且可以对政府以外社会公共组织的任何官僚主义倾向进行监督和纠正，政府自然而然地可以达到消肿减肥的目标。

（二）在政府的组织设计上，新公共管理理论主张向扁平型组织结构转变

官僚制政府采用集权的、等级制的科层制组织结构，相比于组织结构灵活、多样的企业，日益显得臃肿、低效、迟钝、僵化，难以对外界做出及时的反应。新公共管理试图打破传统官僚制政府的高度集中化、等级制的组织结构，代之以规模较小、层级扁平的组织模式。主张将政策制定和政策执行的组织分离开来，建立执行机构或半自治性机构，让它们负责公共项目的执行和公共服务的提供，缩小官僚机构的规模和集中化程度，进而减少组织高层领导和低层职员。新公共管理理论认为，与集权机构相比，授权或分权机构有多得多的灵活性；对于新情况和顾客需求的变化能迅速做出反应；比集权机构更有效率；比集权机构更具创造性；能够比集权机构产生更高的士气、更强的责任感、更高的生产率。总之，“分权的政府通过组织或体制将权力下放，鼓励那些直接面对顾客者更好地利用自己的决策，进行组织重构，将控制权从‘职能仓’（如采购办公室和维护部门）转移至一线雇员。通过组织等级扁平化、使用团队以及建立劳资伙伴关系等方式来授权雇员”（奥斯本，盖布勒，1996）。



（三）在行政文化的塑造上，新公共管理理论重视顾客导向

新公共管理理论认为，官僚制政府由于强调严格按照规章制度运作，因而极其容易产生目标置换，即对规则的遵守超过了对公众需求的满足。事实上，政府的顾客是公众，公众不仅是公共产品和服务的最终使用者，而且是公共产品和服务供给过程中的参与者。政府的活动不仅要重视公共产品和服务的生产导向、市场导向，而且更要强调公共产品或服务的顾客导向。政府的社会职责是根据顾客的需求，向顾客提供服务，只有顾客驱动政府才能满足多样化的社会需求并促进政府服务质量的提高。顾客导向的政府活动与管理，就是一种倒金字塔式的（倒流程的）政府管理模式：处于塔尖的是顾客，政府管理处于塔面，政府关注的焦点对准顾客的需要，政府职能、政府行为、政府改革等都必须紧密围绕顾客展开，一切以顾客为导向、为中心，并以满足顾客的最大需要和最大满意为政府运行的最大任务和目标。同时，顾客也是政府的最大资源，政府必须像管理其他资源那样管理顾客，了解顾客、顾客至上，以顾客的价值作为行政决策的重要基础，直接与顾客互动，及时汇集顾客信息，根据信息改进公共产品与服务。顾客导向贯彻于整个政府服务之中，具体有：提供回应性服务，通过调查、倾听公民（顾客）对公共服务的意见，测量其满意度；礼貌服务，公共服务人员必须像对待顾客一样礼貌对待公民，一视同仁地向公民提供服务，尊重其隐私权、文化、宗教信仰和人格尊严；建立方便有效的投诉受理机制，包括明确补偿标准、便捷的受理程序、方便的投诉渠道等；给公民（顾客）提供“以脚投票”即自由选择服务机构的机会，公民可自由选择自己所需要的公共产品或服务，公共部门为争取更多的顾客而展开竞争。以顾客为中心，就可以克服公共服务供给方面存在的诸多问题，改善公共服务品质，提升行政效率，提高回应市民诉求的能力。

（四）在政府管理机制上，新公共管理理论主张引入市场机制

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，并把管理的主体也扩大到非政府公共机构领域，提高公共管理水平及公共服务质量。具体地说，公共服务市场化、社会化主要采取以下形式。第一，政府业务合同出租。即利用合同承包的方式把政府的一些工作任务推向市场，基本运作方式是政府将需要或者适合出租的公共项目向私营企业以及社会中介组织招标投放，竞争的获胜者与政府主管部门签订合同，前者完成任务并达到合同规定的标准，后者支付合同约定的报酬。