

第 1 章

改革的时代

1.1 导言

自从 20 世纪 80 年代中期以来，许多先进国家公共部门的管理发生了变化。公共行政的僵死的、等级制的官僚制组织形式曾经支配了整个 20 世纪漫长的时期，如今正转变为公共管理的弹性的、以市场为基础的形式。这不仅仅是一种形式上的变革或管理风格的细微变化，而是在政府的社会角色及政府与公民关系方面所进行的改革。传统的公共行政已经从理论和实践上受到质疑，新公共管理的应用意味着在公共部门中出现了一种全新的典范。

这种新的典范对曾被认为是公共行政的一些基本的、几乎是永恒的原理提出了直接的挑战。这些原理

是：(1) 政府本身应按照等级制、官僚制的原则进行组织，德国社会学家马克斯·韦伯关于官僚制的经典分析对此作了最明确的阐述。虽然在企业和其他机构中也运用这些概念，但是在公共部门中贯彻得更彻底、更持久。这一原理认为，严格遵守这些原则，可以提供使组织正常运作的最佳方法。(2) 政府一旦介入到某一政策领域内，它就可以通过官僚制组织结构成为商品和服务的直接提供者。(3) 政治与行政能够相分离。行政应是执行命令的工具，任何政策或策略都是由政治领袖制定的。其理由在于，这样可以确保责任性。(4) 认为公共行政是行政管理的一种特殊形式，因此，它需要一种终身制的、能够同样为任何政治领导人服务的职业官僚。

现在这些看似真理的原理现在都已受到了挑战。官僚制组织并不是政府提供商品和服务的惟一方式。许多国家的政府已经采用了私营部门首创的弹性管理系统。政府也可以通过补助金、管制或合同形式进行间接运作，而不一定成为直接提供者。而且，政治和行政这两种形式实际上长期交织在一起，这种现象对管理结构的影响直到现在才显露出来。一旦官僚制组织的运作与政治相分离，公众就会要求制定更有效的责任机制。公共服务领域享有的特殊就业条件现在已急剧减弱，特别是私营部门已经发生了很大的变化，在那里，终身任职的情况是十分罕见的。虽然上述一切都值得深入探讨，这里强调的主要一点是，在 20 世纪大多数时期中很少发生变化的公共部门职业领域，如今已经发生了全面的变革。

20 世纪 90 年代初，在大多数先进国家中产生了一种新的公共部门管理模式 (Farnham and Horton, 1996)。这种新模式有几种不同概念，包括：“管理主义” (Pollitt, 1993)；“新公共管理” (Hood, 1991)；“以市场为本的公共行政” (Lan, Zhiyong and Rosenbloom, 1992)；“后官僚制典范” (Barzelay, 1992)，或“企业型政府” (Orborne and Gaebler, 1992)。尽管名称不同，它们本质上描述的是同样的现象。罗兹引用胡德 (Hood, 1991) 的说法，将英国的管理主义看做是“英国各级政府为实现经济、效率和效能的‘3Es’作出的决定性的努力”，他认为 (Rhodes, 1991, p.1)：

新公共管理具有下列一些主要观点：注重管理而不是政策，注重绩效评估和效率；将公共官僚制组织划分为一些在用户付费的基础上相互协调的机构；利用准市场化和签约包出工程的方式促进竞争；削减成本；具有一种特别重视产出目标、限期合同、金钱刺激和自主管理的管理风格。

这种观点主要关注组织内部，特别是在人事方面要求进行实质性的变革，它确实说明了新公共管理的某些重要的特征。

美国的奥斯本和盖伯勒提出了更为积极的观点，他们认为政府需要“重塑”。这两位作者明确指出，他们信任政府，政府可以完成许多市场力所不及的事情。而且，他们认为官僚制既无必要也无效率，应该选择运用其他的手段。他们为其“企业型政府”的论证提出了十条原则（Osborne and Gaebler, 1992, p.20）：

大多数企业型政府鼓励提供服务者之间的竞争。它们授权给公民，将控制权从官僚制组织转移到社区中。它们在评价其各种机构的绩效时，关注的是结果而不是投入。它们以目标——它们的使命——而不是以规则 and 规定为导向。它们重新把服务对象界定为顾客并赋予其选择权……它们防止问题发生而不仅仅是事后补救。它们致力于赚钱而不仅仅是花钱。它们实行分析，引入参与管理。它们宁可采用市场机制而不是官僚机制。它们不仅重视提供公共服务，而且激励所有的部门——公共的、私人的、志愿的——为解决其社区问题付诸行动。

他们在其著作中提供了许多美国遵循上述原则的例证，尤其是地方政府部门。他们进一步论证说（1992, p.20）：

我们认为，这十条原则是新型政府赖以维持的基本原则，它们的作用类似于使新车轮结为一体的辐轴，我们已经看到这种新型政府的出现。这些原则形成一个紧密结合的整体，即一种新的政府模式。这些原则不能解决所有的问题。但是，如果某些组织掌握了这些原则并且以这些组织的经验为指导，这些原则将能解决我们在官僚制政府中遇到的主要问题。

《重塑政府》一书现在已经成为一路走红的畅销书。尽管它有时以奇闻轶事的例证和类似的私营部门的著作为依据显得过分简单

化 (Peters and Waterman, 1982), 它的成功加速了人们对官僚制和官僚制政府幻想的破灭, 激发人们追求似乎可另辟蹊径的灵丹妙药。

美国副总统戈尔 (Gore, 1993) 的《全国绩效评估》报告紧随在《重塑政府》一书后提出。这一报告在几个方面明显受到欧斯本和盖伯勒的影响, 如对官僚制问题的诊断、提出的解决方案和所使用的重塑的语言等等。戈尔用与“重塑政府”一书类似的语气论证说 (p.3):

从 30 年代至 60 年代, 我们建立了庞大的、组织、控制、管理严密的、集权化的官僚制组织从事公共事业。它们效仿当时的企业结构: 在等级森严的官僚制组织中, 其任务被分解为简单的部分, 每一部分都由不同层次的雇员负责, 每一部分都被具体的规则和规章加以限定。由于严格执行标准化的操作程序、垂直的指挥链条和标准化的服务, 这种官僚制组织十分稳定——但是其行动迟缓而且程序烦琐。面临当前迅速变化的世界、飞速发展的信息技术、激烈的全球竞争和要求众多的顾客, 庞大的、组织、控制、管理严密的官僚制组织——无论是公共部门还是私营部门——已经不能正常运行了。

戈尔报告通过四条原则开始改变美国的政府文化。(1) 减少烦琐、拖拉的办事程序, “从人人为遵守规定而负责的体制转变为人人为取得成果而负责的体制”。(2) 顾客为上。(3) 授予下属取得成果的权力。(4) 回归本元, “产生一个花费少、成效好的政府” (Gore, 1993, pp.6-7)。戈尔报告还引证了英国、新西兰和澳大利亚的革新措施, 认为美国在发展新的管理模式方面已经落在了后面。

尽管有多种多样的名称——新公共管理、管理主义、企业型政府——它们可能有所不同, 但是它们说明了同样的现象, 即传统的官僚制已经被一种以市场为基础的模式取而代之。改进公共管理、削减预算、公共事业民营化似乎已成为普遍现象; 现在没有人为扩大政府或官僚制组织的活动范围据理力争了。

各国政府已经开始注意到行政能力是一种非常重要的竞争性资

产，互相借鉴改革的思路的事例正在迅速增多。经济合作与发展组织在 1990 年的一份报告中指出（OECD, 1990a, p.1），在大多数发达国家中“可以发现一种‘信息共享的方法’”，如果想进一步提高公共部门的效率和效能，必须对公共行政的‘文化’进行根本性的变革。”为了把官僚制组织转变为管理者负责实现目标和效果的以结果为导向的组织，进行文化方面的变革是十分必要的。

经济问题使政府重新评估其官僚制，要求进行变革。正如凯登指出的那样，“官僚制的传统影响受到种种指责，特别是公共官僚制的糟糕的绩效、日常管理中令人厌烦的限制、极不方便的烦琐、拖拉的办事程序、脸色难看的官员、恶劣的服务和贪污行为”（Caiden, 1991, p.74）。组织文化方面正在发生中的根本变革并不需要付出代价。新的方法已经出现了问题，其中许多问题是操作程序标准的破坏和道德下降。在新的以结果为导向的管理体制确立之前，尽管有一段很长的路要走，但是已经不能再返回到传统的公共行政模式了。

新公共管理模式的确立需要对一些前提条件进行讨论，从语义方面到理论方面，从组织内部的变革到外部环境的实质变化，其包括的范围十分广泛。

1.2 行政与管理

本节的观点认为，“行政”的职能比“管理”狭窄，限制也多。因此，从公共行政转变为公共管理意味着在理论上和职能上发生重大的变化。当然，英语似乎不是一种精确的工具，邓塞耳（Dunsire, 1973）就曾发现“行政”一词的英语解释有 14 种含义。“管理”和“行政”的词意相互间是否有显著差异，是目前所要论证的重点。这两个词在含义上是接近的，但是，如果从语义学方面进行简要考察，可以认定，“管理”和“行政”有着显著差异，管理者与行政者扮演的角色截然不同。

《牛津词典》将“行政”一词定义为：“一种行政执行行为”。

即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用或处理进行指导或监督”。其对“管理”一词的定义是：“通过某个人自己的行为处理、控制事物的过程，实行监管”。《韦伯斯特词典》对“行政”一词的定义基本上与其类似，但对“管理”一词的定义综合的内容更多即：“将某种事务作为一种事业进行管理、处理或监督的行为或艺术，特别是在对结果负责的情况下计划、组织、协调、指挥、控制和监督任何工业或企业计划或活动的执行职能”；“明智地运用各种手段以实现某一目标”。这两个概念的拉丁词源也表现出明显的差异。“Administration”（行政）一词首先来自于“minor”，而后演变为“ministrare”，意思是“进行服务，其后是、进行治理”。“Management”（管理）一词来自于“manus”，意思是“亲自控制”。它们词意上的基本差异在于“进行服务”以及“控制或取得结果”。

其他一些专业词典规定得更为详细。关于“行政”一词的定义还包括：“与保留记录和信息处理有关的活动；日常文书工作”，“与执行他人制定的规定、程序和政策有关的活动”；而“管理”一词则被定义如下（Frenchard and Saward, 1983）：

执行某种任务的过程、活动或研究，这种任务是以实现既定目标的方式保证完成许多不同的活动，特别是创造并维持使一群人（包括执行管理的人）的努力整合起来以实现所需目标的种种条件。而且，这些人指的是组织内部的、主要与该组织管理有关的人。

根据以上各种不同的定义，一般认为，“行政”基本上指服从指令和服务，而“管理”则指：（1）取得某些结果；（2）取得这些结果的管理者的个人责任。

“行政”和“管理”不是同义词，它们在公共部门中的运用也不一样。公共行政是一种服务于公众的活动，公务员执行的是他人制定的政策。公共行政注重的是程序、将政策转化为行动和办公室管理。“管理”则包括“行政”在内（Mullins, 1996, pp.398 - 400），而且也涉及到组织，即以最高效率实现目标并对结果真正负有责任。这两种要素并不一定存在于传统的行政体制中。公共行政

注重的是过程、程序和符合规定，公共管理涉及的内容则更为广泛。一个公共管理者不仅仅是服从指令，他注重的是取得“结果”和为此负有的责任。

由于这些词意方面的差异，在公共部门中使用“管理”和“管理者”的概念已经成为一种趋势。“行政”和“管理”这两种密切相关的词可能在使用上会发生变化：其中之一会被使用得更频繁；另一个则会受到人们的冷落。这种一般过程的表现之一是，“公共行政”作为对执行性工作的描述明显失去了人们的偏爱；“管理者”一词已比过去常用的“行政者”一词用得更为普遍。正如波利特（Pollitt）指出的那样：“他们以前被称之为‘行政管理者’、‘主要官员’、‘财政官员’或‘副局长’。现在他们都是‘管理者’”（1993，p.7）。这种现象可能仅仅是一种“一时的爱好”或“时尚”（Spann, 1981），但是，它也可能反映出占据此种职位的人观念方面的实际变化，表明了“行政”和“管理”之间的差异。

这些名称的变化并不是表面现象。从狭义上说，“行政”和“管理”是某种活动或某种职能的描述。如果工作完成了，某个人或某种职能如何称呼无关紧要。但从广义上说，这些用语很有分量。如果将职位描述从“行政者”变为“管理者”，将会使任职者改变其看待或履行该职务的方式，这样，用来进行职位描述的用语将不再是无关紧要的了。“管理者”一词所以被用得更为频繁，就在于它可以更好地描述所要完成的工作。公务员日益把自己看做是管理者而不是行政者。他们认识到，他们的职能是进行组织，以实现他们对其结果负有真正责任的目标，而不仅仅是服从命令。因此，使用“公共管理”一词正在成为人们的偏好，“公共行政”一词即使还未被人丢弃，现在也似乎已经过时了。

根据语义学方面的探讨，我们可以得出这样一个结论，依据行政概念发展而来的公共服务与依据管理概念发展而来的公共服务是不同的。实际上，在这两种公共服务之间一直存在着悬而未决的紧张状态。我们可以看到，在许多地方，公共行政的概念在体制和观念中是根深蒂固的，以至于使人们很难深入思考变革问题并付诸实现。而且，在推行较新的管理形式时，由于对行政理论的依赖程度

之深，或许很难进行实际的变革。但是，目前所发生的一切似乎是根本性的变革而不仅仅是名称的改变。一旦采用了管理的概念，紧接着会相继发生一系列的变化，包括：对变革负有的责任、外部关系、内部体制和政府本身的概念。通过将公共行政的传统模式与新公共管理的模式进行比较对照，我们可以清楚地看到最好的效果。

1.3 公共部门的研究

“公共行政”一词除了意指一种活动和一种职业外，还常常意指对公共部门的“研究”。令人遗憾的是，目前有许多名词用来描述公共部门的研究。这些名词包括公共政策、公共行政和公共管理，它们基本上说明的是同一件事情，即如何组织政府的各个行政部门；如何处理信息；如何在政策、法律或政府提供的商品、服务方面产生结果。但是，值得注意的是，特别是美国，在对公共部门的研究中，公共行政、公共政策和公共管理相互之间进行学术联系的程度很低。虽然这些方法都是相互关联的，但是，它们常常拥有各自不同的学术追随者。它们有各自的学术研讨会和杂志，尽管其主要的议题基本上是相同的。在三者之间谁居首位的问题上存在着不同的观点。

罗森布卢姆认为（Rosenbloom, 1986）：“公共行政是采用管理的、政治的和法律的理论 and 过程以完成立法的、执行的和司法的政府指令，为整个社会或其某个部分的需要行使管制和服务的职能。”这是一个综合性的、涵盖范围很大的定义，它将公共部门的每一个可想到的部分都包容在公共行政之中。此外，奥特、海德和沙夫利兹（Ott, Hyde and Shafritz, 1991, p.ix）把公共管理看做是范围更大的公共行政或公共事务的一个分支：“总而言之，它是一套实用方法的艺术和科学，适用于公共行政的方案设计与组织重组、政策与管理计划，通过预算体制进行资源配置、财政管理、人力资源管理以及进行项目评估与审计。”此外还有某些看法，特别是在美国，把公共管理看做是公共行政下面的一个较低层次的技术性领

域。例如，格雷姆和海斯认为（Graham and Hays, 1991, p.13），公共行政的学者“关注的是效率、责任、目标实现以及许多其他的管理和技术问题”。

本书的态度则不同。我们认为，行政和管理存在概念方面的差别。在这两个词前面加上“公共”一词将能反映出这种差别。公共行政和公共管理彼此之间有所不同，二者没有从属关系，应把它们看做是两个相互竞争的典范，博兹曼和斯特劳曼在其著作中指出（Bozeman and Straussman, 1990, p.4）：

本书全书采用的术语是“公共管理”，而不是“公共行政”这一较旧的术语，……本书采用公共管理一词有两个原因，第一，本书研究的内容是战略、外部环境的处理以及组织的广泛使命和目标。“公共管理”一词涉及的范围似乎比内部行政的范围更广泛……第二，公共管理不一定……只发生在组织机构的内部。“公共行政”一词几乎完全和政府官僚制结为一体；“公共管理”这一较新的术语则可能更为灵活。

本书也持这种观点。实际上，偏离公共行政一词已经成为一种普遍趋势。对公共部门管理的“研究”仍可称之为“公共行政”，但是同样也正在失去原有的基础。公共行政的学派正逐渐转变为公共事务、公共政策或公共管理的学派，公共部门所从事的实际工作更常被称之为管理。

管理成为关注焦点的变化意味着公共管理与其他方法存在很大差异。它对外部环境和管理策略的关注完全不同于公共行政对内部事务的关注，这一点将在后面展开论述。雷尼认为（Rainey, 1990, p.159），公共行政的文献“信息丰富，但技术贫乏，过于泛泛地进行推论和哲学的探讨，过多地专注于伦理和规范性问题，以至于很难为公共组织的管理者提供指导准则”。公共管理的目标是取得结果、改进技能和增强责任。它能否做到这一切虽然有待观察，但是却可以逐渐摆脱雷尼所提到的与行政有关的那些问题。

在此还有一些术语方面的问题需要提出。一般来说，“公共行政学”指对公共部门的学术研究。在 20 世纪大多数时间里居支配地位的特定理论通常被称之为“传统的公共行政模式”。与之相对

照的是可以交替使用的“新公共管理”或“管理主义”。“公共政策”指政府的产出，并且也指强调理性和经验方法的公共政策或政策分析学派。像“行政机关”或“官僚制组织”等其他术语都是在研究中必然要遇到的，但是，我们只应从普通的而不是特别重要的含义看待它们。

1.4 变革的紧迫问题

公共部门发生的变革应是对某些相互关联的紧迫问题做出的一种反应，这些紧迫问题包括：(1) 对公共部门的抨击；(2) 经济理论的变革；(3) 私营部门的变革，特别是全球化成为一种经济力量产生的影响；(4) 技术变革。

对公共部门的抨击

自从 20 世纪 80 年代初期以来，就出现了对公共部门的规模和能力进行的抨击（Ranson and Stewart, 1994）。政府，特别是其官僚制，经常成为社区中某些不安定的根源，但自相矛盾的是，与此同时要求它提供更多的服务。近几年来，我们看到，明显对政府持异议的政党和领导人成为政府的首脑，在美国和英国尤其如此。罗纳德·里根于 1980 年和玛格丽特·撒切尔于 1979 年大选获胜后即开始推行公共部门的改革（Flynn, 1997; Farnham and Horton, 1996）但是，这不仅仅是改革，公共部门在社会中的角色概念整体上受到挑战，其直接结果是改变了公共部门的管理方式。

公共部门在三个方面受到抨击。

首先，公共部门的“规模”受到抨击，有人论证说，政府简直是过于庞大了，浪费了过多的紧缺资源。虽然有人认为，这种规模还应继续增长，但是，实际上，在某些国家中，政府规模不再发展并且出现萎缩。目前，削减政府经费几乎成为一种普遍现象。甚至在某些国家中，如西班牙、意大利、德国和瑞典，其公共服务传统

上是规模较大的，但是现在公共部门的作用也已经下降了。

其次，关于政府的“范围”也发生了争论，有些国家的政府已对此做出了反应。有人认为，政府本身介入的活动过多，其中许多活动可以有其他可选择的备用方法。作为对这种观点的反应，许多先前由政府从事的活动开始转回到私营部门。80年代，英国的民营化曾引起诸多的争论。现在，这种趋势已成为减少政府活动范围的另一种普遍现象。在某些国家，如新西兰，这种现象较引人注目，而在英国和澳大利亚的程度则略低一些（Hughes, 1998），凡是被认为可由私营部门提供的服务均可能通过合同或直销方式转交给私人提供者。

第三，特别是由于官僚制正变成一种极不受欢迎的社会组织形式，政府的“方法”受到持续不断的抨击。人们越来越认为，官僚制的方法必定会造成工作无起色和效率低下。如果必须由政府从事某些活动，也需要寻求除官僚制之外的其他的组织方法。

80年代关于公共部门的争论在某些国家已演变为激烈的意识形态斗争，某些新上台的右翼政府竭力想消除社会主义的最后一点痕迹（Isaac-Henry, Painterard and Barnes, 1997）。反对变革的力量也很强大，其激烈程度并不低于公共部门的工作人员，工会及其支持者极力想使政府的活动保持原样。里根政府和撒切尔政府或许起了某种导向作用，但是，在理论上和实践上持续不断受到抨击的主要是社会中的强制命令的做法和官僚制，受到支持的是“市场”原则。值得注意的是，克林顿政府和布莱尔政府并没有回到传统的官僚行政模式。

对公共部门的规模、范围和方法进行的抨击所产生的明显结果是削减政府和改变其管理方式。政府削减公共部门的想法似乎已经在对官僚制幻想破灭的社区中产生了回响。公正地说，就像选民需要将普遍存在的经济困难归咎于某个人一样，这种反政府主义的情绪应扩大到政党和政治过程，而不单是公共部门。无论如何，官僚制组织和公务员缺少支持本身意味着，它们是对政府问题负有一定责任的替罪羊；任何压缩政府规模或削减官僚制组织权力的行动几乎很少遇到强有力的反对。

经济理论的变革

在70年代，保守的经济学家们发起了一场理论上的争论，认为政府本身存在限制经济增长和经济自由的经济问题。这些理论家宣称，他们的观点是有证据支持的，特别是许多理论来自于各种模型。他们认为，较小规模的政府通过提高经济效率可以提高社会总体福利。不是由政府通过官僚制强制人们从事各种事务，而是由市场利用“自由”或“选择”等概念取代政府的“农奴制”，市场机制在任何方面都具有优越性（Friedman and Friedman, 1980）。在此期间，有一个观点鲜明的经济学派在经济学专业中变得十分引人注目，它一般被称之为“新古典经济学”或有时被称为“经济理性主义”（Pusey, 1991）。政府机关、政策顾问和官僚接受了这种经济学观点。在政府的内外政策制定和提供服务方面较多地利用了市场机制。公共官僚制组织深深地受到了这种经济学思想变化的影响。在政府中出现了较多的经济学家，也比以前更认同这种影响。政府的经济学家们受到外部群体和智囊团的影响，其所具有的理论似乎比传统的公共行政的模糊概念更精确、更有效和更具有一致性。当经济学的理论，特别是公共选择理论、委托人/代理人理论和交易成本理论融合到新公共管理中时，在官僚制组织的高层人员中，他们所信奉的公共行政的概念正在被经济学思想取而代之（Walsh, 1995；Boston *et al.*, 1996）。

公共选择理论。公共选择理论是运用于官僚制组织的最重要的经济理论。它为那些认为政府过于庞大、效率低下的理论家们提供了一个有力武器，用于支持他们坚持的观点，并且与公共行政的传统模式形成鲜明对照。这一理论是将微观经济学运用于政治和社会领域的经济思想的一个分支（Mueller, 1989; see also Chapter 2）。它根据标准的经济假设做出预测，然后寻找证据考察这些预测是否正当。

公共选择的主要假设是以完全理性为基础的。施蒂格勒认为（Stigler, 1975, p.171）：

一个理性人必然受到对其行动有影响的刺激机制的支配。

无论他自己的个人欲望是什么，如果某种活动将带来惩罚，他必然会取消这种活动；如果能带来较大的利益，将会吸引他趋向于这种活动。胡萝卜和棍棒对科学家和政治家的支配作用与对驴子的支配作用是一样的。

这种胡萝卜和棍棒支配行为的假定适用于任何领域。官僚和任何其他人一样，不是受到公共利益的激励，而被认为是受到其利己的利益激励。当我们用这种观点观察问题时，官僚制组织的运行状况并不好，因为官僚个人只被认为是牺牲其机构的利益而使其个人效益最大化；他们是使其个人福利而不是使公共利益最大化。政治家们并不值得信任，他们只是为了追求选票或是金钱的最大化。

做出这样一种假定并不一定要求非常全面。例如，假定公共部门是按照标准的供求曲线提供商品消费的，那么，可以得出一个结论，为了减少顾客消费，该机构可以要求用户付费，限制供应量，严格规定高收入者的条件或提高价格。这些策略已经变得较为普遍，至少可以支持该理论的论证。它与其他政策或行政模式的不同点在于，行为是可以“假定的”。

公共选择的理论家们一般断定，“最好的”结果应是市场力量的作用最大化，政府的作用则相应减少。这种观点常常具有意识形态的色彩，而不是该理论本身的一个原理。他们认为，有大量的证据表明，私人市场要优于政府或政治市场。如果能够减少政府在提供商品和服务方面的作用，整个经济将会从中受益。他们还认为，市场与无人负责的官僚制相反，具有更好的责任机制。

这些观点引起了政府方面的反应。正如邓拉维所述（Dunleavy, 1991, p.147）：

在 70 年代期间，常规的公共行政方法开始被认为陈旧过时和毫无生气，与此相对照，政治经济学提出了一种政府机构如何运行的逻辑演绎模式，为政策分析提供了较清晰的指导意见，并提出了简要的、规范性的改革建议。公共选择的观点由于较符合对官僚制组织的常见的或普遍的看法而得到广泛的认可。受到外部条件限制的官员和公务员基本上被描述成是在追求其预算的最大化。许多人根据自己的经验认为官僚制组织

是扩张性的组织，它不断试图扩大其业务的规模、人员和经费。

公共选择理论也提供了一些备选方案，最明显的是允许竞争和选择，尽可能使许多活动返回到私营部门。运用公共选择理论的一种更灵活的观点认为，行为是可以假定和塑造的。在从福利到交通管理的广泛领域中，这是设计各种方案的有效工具

公共选择理论产生并运用到政府环境中的 30 年来，其结果较为复杂（Self, 1993; Walsh, 1995, pp.16 - 20）。市场并非在所有环境中都有较好的作用。有人认为，关于个人理性的假定过于宽泛，并且忽视了公务员的任何无私行为或公共精神。另外还存在着如何划分公共与私人之间的界限等问题。例如，教育担保人制度可能是对在教育方面扩大官僚制的逻辑上的反应。它可能有利于社区中的富人而不利于穷人，从而扩大了社会裂痕。它可能会有效地运用社会基金，但却极不公平。然而，公共选择运动指出了官僚制组织的某些问题，提出了一种可供选择的方法。它为公共部门退出某些活动领域提供了理论依据。政府在其保留的某些活动领域中制定公共政策时，运用理性选择方法可以通过对结果的预测使人们更好地把目标定在支出问题上。

委托人 / 代理人理论。委托人和代理人的经济理论也是一个运用于公共部门——特别是其责任制——的引人注目的理论。该理论是针对私营部门中的问题发展起来的，旨在说明私人公司中管理者（代理人）和股东（委托人）的目标之间经常出现的偏差。

一般的代理问题具有如下特征（Vickers and Yarrow, 1988, p.7）：

在这种情境中，某个委托人（或许多委托人）试图为代理人（或许多代理人）建立一种刺激机制，使其行动最大限度地有利于实现委托人的目标，代理人做出的决策则对委托人有影响。在建立这种刺激结构时，存在的困难来自于两个因素：（1）委托人的目标和代理人的目标典型地存在偏差；（2）委托人和代理人所得到的信息存在差异（例如，前者可能不会掌握后者做出的某些决策）。

有许多文献专门讨论代理人和委托人的利益如何产生偏差以及如何解决这种偏差，并且探讨责任及其对组织的影响问题。股东追求的是利润的最大化，而管理者——他们的代理人——追求的则是长期发展和个人有较高的薪金。公司不一定为了股东的利益追求利润最大化，因为所有权和控制权的分离削弱了股东的权力。公司可能会有盈利，但或许不会是利润和股息的最大化。

委托人/代理人理论试图制定使代理人为委托人的利益行动的刺激计划。代理人的活动需要受到股东的监管，因为如果存在一个非执行性的董事会，可能会“削弱管理的处理权”，从而存在公司被接管和破产的可能性（Vickers and Yarrow, 1988, p.13）。此外，为了保证代理人的行为服从委托人的愿望，代理人应有某些合同，以便详细说明他们的义务和权利。在私营部门中，委托人和代理人理论并没有提供一个非常完善的模式或回答有关责任制方面的普遍问题，但是，它至少使人能够清楚地了解责任关系，制定某些解决方法，例如在合同中对义务做出较明确的规定。

委托人/代理人理论在公共部门中的运用结果与在私营部门中的运用结果相比较，在责任机制方面有一定的难度。我们难以确定谁是委托人或难以发现他们的真正愿望是什么。公共服务的委托人——所有者——是选民，但是他们的利益非常分散，以至于不可能有效地控制代理人——公共管理者。对于代理人来说，在任何情况下都难以确定每一个委托人可能希望他们做什么。没有对利润动机的严重影响，没有股票市场，没有可与破产相提并论的事情。如果委托人没有适当的手段确保代理人实现他们的愿望，代理人极少可能付诸行动。如果说私营部门中也存在着代理问题，在公共部门中则更为严重。

要想减少公共部门中的代理人问题是有可能的。该理论的提出促使某些人极力主张公共部门尽可能多地对外签订合同。按照这种方式，代理关系将变成私营部门的代理关系，一般认为，它将会起到较好的作用。然而，多纳休认为（Donahue, 1989, p.45），这样也会产生代理和其自身的问题：

代理的概念揭示出某些与执行公共事务有关的基本问题。

委托人——公众——如何才能充分说明以其名义并按照其经费要求所必须完成的事情？竞争是否能够约束供应者从而保证给公众的是公平的价格？是否可对产品彻底进行检测以便签订以产出为依据的合同？超出控制代理人范围的因素对管理结果的影响是否太强以致不能仅仅根据成果决定支付标准？如果因为存在测量问题或风险问题要求代理人签订以投入为依据的合同，他们是否会试图不求成效或采取欺骗行为？如果真是这样的话，公众如何能辨认并控制这些倾向？这些因素决定了公务员如何可靠和有效地履行与追求利润的代理人所签订的合同去实现共同的需要。

合同形式与缩减政府规模的作用一样都可以引进到公共部门中去，两者都适用于雇员和组织。合同形式有一定的刺激作用，但是它既有积极的一面，也有消极的一面。虽然从理论上说是可行的，但是绩效合同和刺激性工资本身也存在一定的问题如果将公共活动用签约形式包出去，存在着是否可以确保遵守合同的问题绩效工资则有可能引起其他人员的不满。

交易成本理论。对管理变革有一定影响的另一较重要的经济理论是交易成本理论。正如威廉姆森所述（Williamson, 1986），该理论对交易没有成本的概念提出了挑战，并且阐明了在何种环境中，公司可能会偏好市场检验或签订合同的方法而不仅仅局限于在公司内部完成某些工作。这种情况同样适用于公共部门。在公共部门中，如果采用对外签约的形式来降低行政经费并且造成某种竞争，将有可能使某些交易只付出较低的成本。但是，如果按照威廉姆森的逻辑进一步分析的话，对于某些公共部门来说，由于市场检验已经成为强制性的事情，内部完成的效果可能实际上会更好。当购买者与供应者之间的谈判较为复杂时，不应想当然地认为合同形式会有较好的效果，在这种情况下，拟购买的商品和服务的性质以及合同的详细内容对于取得理想结果具有决定性的作用。

“新制度经济学”的理论，特别是公共选择理论和委托人/代理人理论，融合了许多经济学家以市场为解决方案的观念，形成了某些问题的认识上的共识，旨在削减公共服务，并对其管理进行重组

(Gray and Jenkins, 1995)。此外，某些公共行政的规则——终身雇用、按资历晋升、公共雇用的任期和条件、传统的责任，甚至官僚制理论——由于其基础理论的贫乏以及不能为良好绩效提供适当的刺激机制已经受到了挑战。

私营部门的变革

公共部门变革面临的另一个紧迫问题是私营部门的迅速变化和这样一种现实，即公共部门的管理和效率对私人经济和国家的竞争实力有所影响。对许多国家来说，持续不断的重组过程是一种痛苦的经历。发达国家的经济结构调整问题意味着公共部门不能不受到损害。关于这一点有几个方面的问题。

竞争。在许多国家中，私营部门的经济调整是一个痛苦的过程。国内外日益激烈的竞争、管理和人事方面的变化在私营部门中都有发生并且不亚于政府部门。奥斯本和盖伯勒认为 (Osborne and Gaebler, 1992, p.12)：

政府几乎不能领导这种进程：美国社会到处都在发生类似的变革。美国企业用了最近十年的时间进行革命性的变革：分权、减少等级层次、重视质量、接近顾客，所有的努力都是为了在新的、全球化的市场中保持竞争。新的“伙伴关系”——企业 and 教育界之间、营利组织和非营利组织之间，公共部门和私营部门之间——突然之间纷纷涌现出来。似乎美国的所有机构实际上都立即在努力适应大规模的、浪潮般的变革，力求变得更灵活、更有创造性、更有创业精神。

近几年来，大多数国家的私营部门面临着巨大变化，处于通常较为困难的调整过程中。如果政府不像私营部门发生的变革那样朝着同一方向对公共部门进行变革，它的信用将会遇到挑战。

私营部门中的变革与公共部门中发生的变革是彼此相关的。波特陈述了公司内的某些变革。他认为，有四种相互关联的力量将会使变革趋势加速，改进组织中不同部分之间的相互关系并提高它们的绩效水平 (Porter, 1985, pp.320 - 323; Bowman and Asch,