公共管理书系

中国海洋大学教材建设基金资助

西方新公共管理概论

王　义　主编

中国海洋大学出版社
·青岛·

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)**数据**

西方新公共管理概论/**王义主编**. —**青岛**:**中国海洋大学出版社**,2006.4
ISBN 7-81067-848-5

Ⅰ.**西**… Ⅱ.**王**… Ⅲ.**公共管理**—**概论**—**西方国家**—**英**、**汉** Ⅳ.D750.3

中国版本图书馆 CIP **数据核字**(2006)**第** 022598 **号**

西方新公共管理概论
王　义　主编

出版发行　**中国海洋大学出版社**
社　　址　**青岛市鱼山路** 5 **号**　　**邮政编码**　266003
网　　址　http://www2.ouc.edu.cn/cbs
电子信箱　cbsybs@ouc.edu.cn
订购电话　0532—82032573　82032644(**传真**)
责任编辑　**孟显丽**　　**电　　话**　0532—82032121
印　　制　**日照报业印刷有限公司**
版　　次　2006 **年** 6 **月第** 1 **版**
印　　次　2006 **年** 6 **月第** 1 **次印刷**
开　　本　889 mm×1 194 mm　1/32
印　　张　10.125
字　　数　282 **千字**
定　　价　22.00 **元**

版权所有　　侵权必究

前　言

20 世纪 70 年代末，在西方主要发达资本主义国家，兴起了新公共管理运动。这场运动席卷全球，从欧洲大陆到北美、从大洋洲到亚洲，形成了声势浩大的全球性公共行政改革浪潮。在新公共管理运动中，一方面，由于西方主要发达资本主义国家的政治结构、经济发展水平、历史文化特点、民族风俗等存在差异，使新公共管理不可避免地打上国家和民族特色的烙印，并呈现多元发展的态势。另一方面，作为一个相互影响又彼此有密切联系的全球性公共行政改革活动，也展示出某些共有的现象和规律，主要有：新公共管理既是西方发达国家为了迎接经济全球化、信息化与知识经济时代挑战的需要，也是这些国家政府为了提高治理水平、增强政府竞争力而进行的自我变革活动；西方新公共管理以新自由主义价值观为基础，崇尚市场价值，广泛运用市场机制和企业管理模式改革传统的公共行政模式，契约制度、标杆管理、绩效管理等流行于私营部门的管理方式被大量引入到政府管理体系中；西方新公共管理运动试图超越传统的科层制，创造一个全新的管理范式；西方新公共管理改变了传统公共行政的理念、技术、运行模式，是新的治道变革；政府、市场、社会是任何国家公共管理必须面对的三个基本范畴。西方发达国家在新公共管理改革过程中，通过政府职能的市场化、社会化而重新构建了三者的关系；西方新公共管理改革浪潮在一定程度上体现了现代公共行政发展的基本规律和趋势，它所蕴含的共同理念和指导原则，如公民为本、市场化、结果导向、分权协作、民主参与、多中心自主治理等具有全球意义和普适价值。

中国作为发展中国家和一个正在崛起的大国，也面临着公共管

理改革的繁重任务。建设小康社会、和谐社会，实现政府管理体制向市场经济和民主政治转变需要我们放眼世界，以科学的态度分析西方新公共管理运动，借鉴其合理的成分，促进中国公共管理变革，无疑是广大理论工作者和实践者的共同使命。

全书共分十二章。其中第一至四章侧重理论分析，从宏观层面阐述了新公共管理的相关问题。第一章主要讲述了传统公共行政模式的基本特征及其存在的问题，揭示了向新公共管理转变的必然性。第二章概述了新公共管理运动兴起的背景、内容、特征。第三章集中论述了新公共管理的理论基础、指导思想，重点介绍了公共选择理论、交易成本理论、代理人理论，说明了新公共管理赖以依存的价值哲学基础。第四章简要概括了新公共管理所使用的方法，从工具价值角度分析新公共管理的变革路径。第五至十章属于实践介绍，分别介绍了当今世界上六个有代表性国家的改革实践。英国是新公共管理的首倡者，撒切尔夫人执政时期的公共管理改革拉开了西方新公共管理变革的序幕，英国的新公共管理成为全球公共管理变革的典范。地处北美洲的美国，以“重塑政府”而闻名于世。重塑政府理论与实践为新公共管理运动作出了杰出的贡献。新西兰虽然是太平洋上的岛国，但激进的改革比英国有过之而无不及。同属英联邦成员，澳大利亚的改革以稳扎稳打而为世人所瞩目。法国是欧洲大陆新公共管理的代表，法国在公共行政改革过程中，“公共职能没有受到贬值，例如加拿大或者美国的情况；公共职能没有被强迫进行一场商品性质的现代化，例如联合王国的情景。法国的公共职能也并非如同德国的情况一样，没有受到席卷整个西方的国家新自由主义运动的丝毫损伤。但是，它也不是密封坚固，如同意大利，对所有的社会要求无动于衷”。日本是亚洲工业化国家的典型，日本公共管理改革既具有东方特色，又具有西方新公共管理导向，其规制改革、地方分权尤其引人注目。第十一、十二章属于影响分析与展望篇。其中，第十一章分析了新公共管理对我国改革的影响，围绕公共服务市场化、府际关系调整、公务员制度创新、政府绩效管理改革四个方面展开分析和论证。第十二章介绍了学术界对新公共管理的评价，预测

了新公共管理未来的发展趋势。

为追求体例规范，便于学习，本书在每一章编排上采用了正文＋小结＋思考题的结构形式。同时，注重案例，除正文引用外，还分别在第五、六、七、十章后附有完整的案例。本书适用于行政管理专业和公用事业管理本科生、研究生与公共管理硕士（MPA）专业学位教育的教学，也可作为相关专业和公共部门人员培训、教学研究的教材和参考书。

编者

2005 年 12 月

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

前　言……（1）
第一章　变革的时代……（1）
　第一节　传统公共行政……（1）
　第二节　韦伯的官僚制模式 ……（10）
　第三节　公共管理与公共行政 ……（16）
　第四节　向新公共管理转型 ……（22）
　小结 ……（25）
　思考题 ……（25）
第二章　新公共管理运动 ……（26）
　第一节　新公共管理运动的背景 ……（26）
　第二节　新公共管理运动的主要内容 ……（29）
　第三节　新公共管理运动的基本特征 ……（42）
　小结 ……（46）
　思考题 ……（46）
第三章　新公共管理的理论基础 ……（47）
　第一节　新制度经济学 ……（47）
　第二节　公共选择理论 ……（54）
　第三节　交易成本理论 ……（61）
　第四节　代理人理论 ……（68）
　第五节　结　论 ……（71）

小结 …… (74)
思考题 …… (75)
第四章 新公共管理的主要方法 …… (76)
第一节 市场价值的重新发现和利用 …… (76)
第二节 绩效评估革命 …… (81)
第三节 政府流程再造 …… (86)
第四节 标杆管理 …… (91)
小结 …… (94)
思考题 …… (94)
第五章 新公共管理运动的发源地——英国 …… (95)
第一节 英国公共行政改革的动因、过程 …… (95)
第二节 英国公共行政改革的指导思想和主要措施 …… (108)
第三节 英国公共行政改革的特点 …… (110)
第四节 英国公共行政改革的启示 …… (111)
小结 …… (112)
思考题 …… (113)
案例 …… (113)
第六章 非官僚化取向下的新公共管理变革者——美国 …… (125)
第一节 美国公共行政改革的背景、过程 …… (125)
第二节 美国公共行政改革的主要内容 …… (127)
第三节 美国公共行政改革评价 …… (142)
小结 …… (145)
思考题 …… (145)
案例 …… (146)
第七章 新公共管理的激进代表——新西兰 …… (153)
第一节 新西兰公共行政改革的背景、动因和指导原则
…… (153)

第二节　新西兰公共行政改革的主要内容……（156）
第三节　新西兰公共行政改革的特点评价……（174）
小结……（179）
思考题……（179）
案例……（180）
第八章　稳健的新公共管理改革者——澳大利亚……（195）
第一节　澳大利亚概况和改革的背景……（195）
第二节　澳大利亚公共行政改革的主要内容……（199）
第三节　澳大利亚公共行政改革评价……（212）
小结……（217）
思考题……（217）
第九章　欧洲大陆新公共管理的典范——法国……（218）
第一节　法国的行政体制概况……（218）
第二节　法国公共行政改革和公共企业的变化……（222）
第三节　法国公共行政改革评价……（231）
小结……（238）
思考题……（239）
第十章　独具特色的新公共管理改革者——日本……（240）
第一节　日本宪政体制概况……（240）
第二节　日本公共行政改革……（243）
第三节　日本公共行政改革特点的分析……（255）
第四节　日本公共行政改革的启示……（256）
小结……（257）
思考题……（257）
案例……（258）
第十一章　西方新公共管理对我国改革的启示……（262）
第一节　公共服务市场化……（263）

第二节　府际关系调整:适度分权 …… (268)
第三节　公务员制度的创新…… (275)
第四节　政府绩效管理改革…… (281)
小结…… (289)
思考题…… (290)
第十二章　新公共管理是流行一时的时尚吗…… (291)
第一节　新公共管理运动的成就…… (291)
第二节　对新公共管理的批评…… (294)
第三节　为新公共管理辩护…… (301)
第四节　新公共管理的未来…… (302)
小结…… (307)
思考题…… (307)

参考文献…… (308)
后　记…… (312)

第一章　变革的时代

20世纪七八十年代以来，由于经济全球化、新科技革命的巨大冲击和影响，一系列政治和社会问题也接踵而至，特别突出的是西方公共部门在迎接这一系列冲击波时发生了颠覆性的变化，传统的公共行政模式受到挑战并逐渐式微，取而代之的是新公共管理。传统公共行政模式建立在官僚制和政治与行政“二分法”的理论基础上，并支配了整个漫长的20世纪的大部分时期，然而七八十年代以来形势急转直下，一种以市场为基础的、弹性的、灵活的并试图改变政府和社会关系的新管理范式不断挑战并逐步取代传统公共行政模式，实现了向新公共管理的转型。本章试图给出传统公共行政模式的基本理论并详尽地阐述韦伯官僚制模式的基本内容和优劣，从理论上去梳理和区分公共管理和公共行政的异同，提出向新公共管理转型的必要性以及其对世界各国公共行政所带来的深远影响。

第一节　传统公共行政

公共行政与文明的兴起同步，并随着政府的出现及其发展而不断发展。正如格拉登所言，自从有了政府就有某种形式的行政存在：首先是发起者或领导者使社会成为可能。行政，或者说是事务管理，只是所有社会活动的中间因素，虽不引人注目，但对社会的持续发展来说是必不可少的。① 早期的公共行政可以追溯到古代埃及和中

① ［澳］欧文·休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2002年版，第27～28页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

国，古埃及在治理尼罗河、管理灌溉和建造金字塔的过程中形成并运用公共行政方法；而中国古代自汉朝时期就信奉儒家学说，政府挑选官员时已开始以德才为依据，隋唐时期推行科举取士，走精英治国之路，由精选人员组成政府的目标是谋求人民的幸福和安居乐业。在早期的欧洲，也出现了希腊、罗马、西班牙等帝国。这些帝国借助于一系列的规则和程序通过中央权威进行控制，也具备了一些零星的公共行政的性质，但是严格意义上的公共行政模式和理论并未形成，直到 19 世纪中期，通过对当时不合时宜的管理模式的改革，才形成了当今意义上的传统公共行政模式。

一、传统公共行政的兴起、确立和理论基础

传统公共行政最早可追溯到 19 世纪中期的英国，诺斯科特-特里威廉报告标志着传统公共行政模式的兴起。1854 年，针对庇护制和终身任职的弊端以及所引发的一系列问题，诺斯科特-特里威廉报告发表，它的基本内容如下：一是“公共服务应有一批经过认真挑选获准进入其较低等级的年轻人来执行”，而且对于这些人员的选拔应通过“任职前确定的适当的考试制度”；二是该报告甚至还提出取消庇护制，取而代之的是在中央设立一个考试委员会并在该委员会的监督下通过公平的竞争性考试来选拔官员；三是对中央各部的公职人员进行重组和分类，以分别从事脑力劳动和机械工作；四是通过以功绩制为基础的内部晋升方法弥补较高层次的职位。这一报告虽然在当时未被采用并受到了极力的阻挠，但是它提出的改革方案和原则却掀开了传统公共行政新的一页。

另一公共行政的渊源应追溯至 19 世纪末的美国文官制度改革，当时美国的政治分赃制导致了整个政府内部充斥着腐败和低效率。为了改变这种状况，美国于 1893 年通过了《彭德尔顿法案》（又称《文官法》），通过法律的形式成立了一个由两党成员组成的文官委员会，其主要内容有以下几个方面：“(1)按照职务分类，为所有申请公职者举行竞争性考试。(2)按照职务分类，任命考试成绩最高者担任公职。(3)在正式任命前插入一个有效的试用期。(4)在华盛顿的任命

按照某些州和其他某些重要地区的人口比例分配。”①美国这一改革也是从人事制度上的变革开始，虽然美国后来在实践中没有形成严格的四级文官制度，但是它所确立的考试制度、试用制以及职务分类确实为传统公共行政奠定了实践基础。

1887 年伍德罗·威尔逊的《行政学研究》和古德诺的《政治与行政》为传统公共行政的确立奠定了理论基础；1926 年罗纳德·怀特的《公共行政学研究导论》以及 1927 年威洛毕的《公共行政原理》这两本教科书确立了传统公共行政的基本研究框架，奠定了传统公共行政的理论基础。而公共行政的另一理论基础则是马克斯·韦伯的理性官僚制。政治与行政两分法和理性官僚制共同奠定了传统公共行政的理论基础，并对以后的公共行政和公共管理产生了巨大的影响，主导了整个 20 世纪公共行政发展的历史。

伍德罗·威尔逊于 1887 年发表的《行政学研究》是传统公共行政理论研究的起点，他首次论述了政治和行政相分离的思想：应将政治与行政严格分开；应将政策与严格执行政策的行政任务相分离。该理论的假设是任何政府体制内部只有一个权力中心，权力越分散就越不负责任。因此，他将政治界定为政策的制定，行政则是政策的执行，行政应处在特定的政治范围之外，行政问题不是政治问题。正如斯蒂尔曼所言：政治和行政两分法“使行政发展和裁量——其范围通常是相当广泛的——合理地发展成为一个性质截然不同的领域，摆脱了政治的干预和介入”。继威尔逊之后，古德诺又对政治和行政两分法的理论加以完善，他在 1900 年发表的《政治与行政》一书中否定了立法、司法、行政三分法，明确指出：“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”②政治与行政两分法的意义在于从理论上否定了传统的三权分立学说，使公共行政“显现为一个自觉地研究领域，在知识上和制度上与政治有所不同，”而且在实践中“政治领域

① ［澳］欧文·休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 30～31 页。

② ［美］古德诺：《政治与行政》，华夏出版社 1987 年版，第 12～13 页。

(制定政策)与行政领域(执行政策)的分离可减少许多政治分赃制的弊端”。①

传统公共行政的另一重要的理论基础是德国著名的社会学家马克斯·韦伯提出的科层制官僚理论。马克斯·韦伯的“官僚”概念指的是一种以管理为目标的社会组织的特定形式,而不是效率低下、官场作风的组织现象,仅仅是指一种组织形式及其结构特点。他的官僚制建立在三种权威形成的基础上,即传统型权威、魅力型权威和理性/法律权威,并在此基础上形成了官僚制的基本原则及组织结构和形态。官僚制是现代文明所包含的维持法律、经济和技术理性的必要条件和组织手段,合理的官僚制组织具有层次明确、制度严格、权责明晰等特征。关于官僚制的具体内容以及它的优劣我们将在下面的章节里详细阐释。

二、传统公共行政的主要理论内容

传统公共行政模式在官僚制和政治-行政两分法的理论基础上,形成了一系列基本的原理和模式,正如欧文·休斯在其《公共管理导论》一书中总结的那样,其基本原理为:(1)政府本身按照等级制、官僚制的原则进行组织。(2)政府一旦介入到某一政策领域内,他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)政治与行政两分,政治是政策的制定,任何政策和策略都是由政治领袖制定的,行政应是执行命令的工具,政治和行政两分可以明确责任,减少政党分肥制的弊端。(4)公共行政是行政管理的一种特殊形式,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。②

斯蒂尔曼在其《公共行政学》一书中将官僚制的优越性总结为“精密性、速度、明确性、有关公共档案的知识、连续性、自主权、统一性、严格的隶属关系、减少摩擦和缩减物力与人力上的开支”③。

---

① [澳]欧文·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 36 页。
② [澳]欧文·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 2 页。
③ R·J·斯蒂尔曼:《公共行政学》,中国社会科学出版社 1988 年版,第 107 页。

美国著名公共管理学者 B·盖伊·彼得斯又将这种层级严密、注重执行、程序、过程和模式的传统公共行政模式归纳为以下几个方面的内容[①]：(1)政治中立的公务员制度。这一内容是同政治与行政两分和“权限中立”的概念相一致的，其基本思想就是公务员不应该有明显的政治倾向，应该保持中立，能够为任何一个具有合法性地位的统治者亦即政党组成的政府服务。(2)层级制和规则。层级制主要是依据韦伯的官僚制体制建立的，并依靠一系列的规则来运行。(3)永久性和稳定性。永久性是指公务员通常被看作是一种终身职业，一旦进入政府系统就凭借着一种社会契约终身受雇；稳定性是指公务员的任职和收入都具有一定的稳定性，而且不随着政党的更迭而发生变化。(4)制度化的公务员制度。彼得斯在这里认为支撑传统公共行政的第四个基本假定是要建立一个制度化的公务员制度，并把它作为一个法人团体来进行管理；这一概念是工业化民主国家在近代才提出来的，在此之前的国家大都采取恩宠制或君主家臣制或两者皆有之的模式来治理国家。(5)内部管制。它是指在公共行政系统内部实行严格的管制，公务员应该毫不迟疑地接受和响应其名义上的政治家发布的政策命令。(6)平等。即尽可能做到结果的平等。

传统公共行政另一重要的思想来源是一般的管理学思想，从科学管理学派到行为学派都对公共行政的发展产生了重大的影响，丰富、充实着传统公共行政的内容，并推动着传统公共行政理论的不断发展和以后的范式转换。从管理学的视角来看，我们又可以依据管理思想的发展和演变轨迹把传统公共行政理论的主要内容作如下的划分。

1. 古典学派公共行政

20 世纪初至 30 年代是这一学派的鼎盛时期，70 年代又有过古典学派理论的复兴。古典学派自它的产生之日起就发挥了基础性作

① ［美］B·盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，中国人民大学出版社 2003 年版，第 4～15 页。

用，直至今天仍在行政学的研究中持续发挥着重要影响。古典学派研究的出发点和目标是“效率和经济”，注重行政程序、组织结构和行政原理的研究，研究着重于规划、组织、人事、指挥和控制这些管理功能。古典学派的主要代表人物是“科学管理之父”——泰勒、法约尔和马克斯·韦伯。马克斯·韦伯的官僚制理论我们将在下一节详细阐释，在此主要理清泰勒的科学管理理论和法约尔组织管理理论。

泰勒系统地阐述了科学管理理论，他的主要观点为：“(1)科学管理的根本目的是谋求最高工作效率。提高劳动生产率是泰勒创立科学管理理论的基本出发点，是泰勒确定科学管理的原理和方法的基础。(2)达到最高工作效率的重要手段，是用科学的管理方法代替旧的经验管理。(3)实施科学管理的核心问题，是要求管理人员和工人双方在精神上和思想上来一个彻底变革。”①依据以上观点，泰勒提出了以下的管理制度内容：(1)标准化工作，即劳动方法的标准化，建立科学的作业方法来取代以往凭经验办事的方法。(2)工人培训的科学化，即按试验的作业标准、方法对工人进行培训，使他们能以最好的方法工作。(3)建立并实施一种鼓励性的计件工资制。(4)管理职能的专业化，即把管理和劳动分离开，把管理工作归为计划职能，工人的劳动则属于执行职能。(5)劳资双方的合作，将劳资双方的注意力从对现有利益的分配上转移到扩大现有利益。泰勒的科学管理开创了现代管理的新时代，他“所追求的是一种根本性的变革，用效率和科学取代了特定决策，当通过科学管理使雇主和雇员有相同的利益时，它甚至成为一种社会变革”②。

另一位重要的代表人物是法约尔，其代表作是《一般管理与工业管理》，它所研究的中心问题是组织结构和管理原则的合理化，管理人员职责分工的合理化。他提出了企业经营的六个方面的职能：技术职能、经营职能、财务职能、安全职能、会计职能以及管理职能。其中，他把管理职能作为企业经营的重大职能之一，并进而提出了管理

① 周三多：《管理学——原则与方法》，复旦大学出版社 2001 年版，第 48 页。

② [澳]欧文·休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 39 页。

有五大功能：计划、组织、指挥、协调和控制。同时，他的理论还包括著名的管理的14项原则：分工、权利与责任、纪律、统一命令、统一领导、公利先于私利、员工的报酬平等、集权、等级链、秩序、公正、人员保持稳定、主动性和集体精神。另外，法约尔还提出了著名的“法约尔跳板”原理。在一般的等级制组织中，命令总是一级一级地往下传达的，报告请示也是逐级向上层传递的，大的组织部门多、等级也多，这样多个部门之间有了问题都会一级一级地向上汇报，由最高层裁决，然后再由最高层向每一个部门逐级下达命令，这样就产生了管理的低效率。“法约尔跳板”原理的贡献就在于：若两个或多个部门之间发生问题时，则先由部门之间进行自行调节，把问题在部门之间解决，只有解决不了的问题再向上层请示和汇报，由上层协调解决。这样，就可以在保持命令统一的情况下，迅速而及时地解决一般事务，也使上层从繁杂的一般性事务中解脱出来，关注于解决重大的战略问题。法约尔的重大贡献就在于在管理的范畴、管理的组织理论、管理的原则方面提出了崭新的观点，为以后管理理论的发展奠定了坚实的基础。

关于古典学派的理论及科学管理理论，人们争议颇多。古立克和厄威克在他们的《行政学散论》中对此进行了总结，基本的原理可以用一组POSDCRB职能概括[①]。他的意思如下：“P——计划(planning)：高级行政人员所运用的目标设定技术、方法，作为一种制定未来的组织行动路线的手段；O——组织(organizing)：以实现特定目的必不可少的适当方式安排组织结构和过程；S——人事(staffing)：招聘和雇用完成机构工作所需要的人员；D——指挥(directing)：监督实际完成既定任务的过程；C——协调(coordinating)：在与政府其他单位和人员的合作方面，对完成某些任务的各种要素的整合；R——报告(reporting)：追踪和沟通组织内部的工作进展情况；B——预算(budgeting)：为较经济地支持某些方案、服务或行动的完成所必不可少的财物和财政活动。”

① ［澳］欧文·休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2002年版，第43～44页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com