



公共管理译丛

赵成根 主编

新公共管理

New Public
Management

[英] 简·莱恩 著

Jan-Erik Lane

赵成根等 译

中国青年出版社

公共管理译丛

赵成根 主编

新公共管理

[英] 简·莱恩 著

Jan-Erik Lane

赵成根、王洛忠

崔跃嵩、古小华

译

中国青年出版社

MA388/06

(京)新登字 083 号

图书在版编目 (CIP) 数据

新公共管理/[英] 莱恩著; 赵成根等译. —北京: 中国青年出版社, 2004
(公共管理译丛)

ISBN 7-5006-5069-8

I. 新... II. ①莱... ②赵... III. 公共管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 106281 号

New Public Management

Chinese translation copyright © 2001 by China Youth Press

Copyright © Jan - Erik Lane 2000

All rights reserved

北京市版权局著作权合同登记

图字: 01 - 2001 - 0519 号

*

中国青年出版社 出版 发行

社址: 北京东四 12 条 21 号 邮政编码: 100708

网址: www.cyp.com.cn

编辑部电话: (010) 64034328 邮购部电话: (010) 64049424

天利华印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

700 × 1000 1/16 19.5 印张 206 千字

2004 年 1 月北京第 1 版 2004 年 1 月河北第 1 次印刷

印数: 1 - 5,000 册 定价: 28.00 元

本图书如有任何印装质量问题, 请与出版处联系调换

联系电话: (010) 64033570

雄狮书店: (010) 84039659

总 序

工业革命以来,现代市场经济的发展,现代大规模的工业社会逐渐取代传统的农业社会,不仅促进了社会生产力的巨大发展,也带来了一系列重大的社会变迁。工业革命和现代市场经济发展的一个重要社会后果,就是现代民主国家的发展。民主政治和现代官僚制的产生和发展,是 20 世纪一个独特的社会现象,也是影响和塑造 20 世纪的一种基本力量。

在一个现代社会的运转过程中,从经济管理、社会服务到国家外交和安全战略、外层空间的竞争,现代国家政府都以某种方式介入,承担了广泛的公共管理职能,政府能力因此成为衡量政府的一个核心指标。提高政府制定和执行公共政策的能力,提高政府管理效率的新的时代需求推动了现代政治学、经济学和法学理论结构的重塑和理论重心的转移,也推动了以政府管理效率和政府能力为核心衡量指标的公共行政学的产生和发展。

自从 1887 年伍德罗·威尔逊发表《行政学之研究》一文,标志着公共行政学的产生以来,公共行政学经历了制度视角的研究(1910—1930)、人的视角的研究(1930—1950)、管理过程视角的研究(1950—1960)和环境视角的研究(1960—1970)几个重要的发展阶段。经过近一个世纪的发展,到 1970 年代末,公共行政学已经成为当代社会科学中的一个主流学科。但是,在 20 世纪 80 年代以来全球范围的政治经济和行政改革影响下,作为公共行政学新的发展阶段的公共管理学的理论框架,应该具有怎样的基本结构呢?或者说应该怎样实现公共行政学理论结构重塑呢?在新的历史条件下,无论是在美国等公共行政研究极为发达的西方国家,还是在公共行政研究尚处于恢复重建草创

期的中国,要实现公共管理学的迅速发展,使公共管理理论能够真正反映公共治理的内在规律,并科学地指导着公共治理之道的改革与发展,都必须充分地关注以下各种塑造现代公共管理理论的核心要素:

第一,以竞争性多党制为核心的民主政治是现代西方国家制度的主体构成部分,在现代西方国家治理中,其他各种政治制度安排都要从属于这一民主政治制度,并受到其内在逻辑的制约。作为西方国家政治制度系统的一部分,其官僚制行政组织的结构体系和运作过程,也不可避免地受到民主政治逻辑的影响,综观今日西方国家的公共治理,从政府构成环节的政党竞争和选民投票仲裁,到政府预算和公共决策过程的民主参与、地方政府的民主治理,直到区域自治、城市自治、社区自治、公民自治等各种自主管理模式,整个政府系统运作和公共治理的各个环节,无不弥漫着民主的精神。因此,不理解民主政治,就无法理解西方国家的公共管理;不以民主政治学理论为依托,西方的公共行政学就失去了其灵魂。

第二,如果说从19世纪70年代到20世纪70年代的一百年,就是政府职能的扩展史,政府职能扩展的主要领域则是经济管理和公共服务领域,政府已经成为塑造市场秩序、调控市场运行的一种主导力量。正是因为如此,当代西方经济学尤其是宏观经济学,一个核心的研究对象就是政府、政府行为和公共政策;也正因为如此,公共经济学已经成为西方经济学的一个重要分支学科;公共选择理论、新制度主义经济学等西方经济学最新的主流理论流派,已经成为塑造公共管理理论的最重要的理论资源。

第三,在西方发达国家,公共部门和私人部门、公共管理和私人工商企业管理之间,一直存在着密切的融通和伙伴合作关系,但是,作为20世纪80年代以来西方国家政治经济和行政改革的后果,市场理念和市场机制、企业管理模式成为影响公共管理直至重塑公共管理模式的一种基本力量,却是一个不争的事实。在新公共管理改革运动的影响下,西方的公共管理主体和公共管理模式都呈现了多元化的发展趋势。

第四,全球化是市场经济发展的一个必然后果。市场经济是交换经济,商品只有成功地实现交换,才能实现其价值。资本追求利润最

大化的本质属性,就决定了市场经济的发展必然要求一个统一的、开放的、自由的市场秩序,要求不断扩大的原料供应地,不断扩大的产品和服务销售市场。正是市场经济的发展,推动了国家的统一和现代民族国家的发展,也正是市场把整个世界联系在一起,形成了现代的相互依存的国际社会。全球化的动力蕴藏于资本的本质之中,全球化肇始于现代市场经济发展之初,当大英帝国的商船和炮舰开始驶向世界各地之时,全球化的历程就开始了。到 20 世纪 70 年代,全球化发展成为影响现代社会的一种主导因素。

正是由于以上要素以及其他一系列因素的影响,20 世纪七八十年代以来,西方国家公共管理实践模式和理论模式都在发生着重要的转型。本译丛作为近年来移译西方公共管理学术专著若干努力中的一项尝试,其选题也力图反映在以上诸方面因素的影响下,西方公共管理理论研究的一批最新成果,从而为我国公共管理理论界理解西方国家公共治理之道,理解西方公共管理研究的主流理论,并在此基础上,为我国公共管理理论和实践发展提供有益的借鉴。

本译丛所选择的八部学术专著,可以大致分为以下三类:

第一类四部专著主要是关于公共管理理论在公共选择理论、官僚经济理论、制度分析理论和新组织经济学等的影响下的研究成果。《官僚制与公共经济学》是公共选择理论大师、官僚经济理论的主要代表人物威廉姆·尼斯坎南最主要的学术专著。1971 年尼斯坎南出版其经典理论著作《官僚制与代议制政府》,运用公共选择理论的逻辑假设和分析方法研究分析官僚体制和官僚行为,并在系统批判官僚制组织弊端的基础上,提出了改革的建议。他的这部经典著作,不仅是批判官僚制弊端的扛鼎之作,其所提出的改革主张,更成为英国撒切尔政府新保守主义改革最主要的理论指导之一。出版于 1994 年的《官僚制与公共经济学》,汇集了《官僚制与代议制政府》以及尼斯坎南就官僚经济理论这一主题 20 年间的一系列研究成果,是尼斯坎南官僚经济理论的集大成之作。而敦利威的《民主、官僚制与公共选择》则是综合分析民主政治体制和官僚制行政体制运作的一部力作。就职于伦敦经济学院政府系的帕特里克·敦利威是目前英国最富盛名的民主政治学家和公共管理学家之一。《民主、官僚制和公共选择》一书,

在比较分析了多元主义途径、统合主义途径、集体行动途径和新右派模型有关民主国家政府治理的理论观点之后,进一步提出了他的著名的“官僚机构塑造”模型,是透视当代民主国家治理之道的一部代表作。新西兰著名学者穆雷·霍恩的《公共管理的政治经济学》,则运用制度分析和新组织经济学的理论方法,对公共官僚制进行了深入的分析,通过对管制机构、行政机构和国有企业等多种管理形式的分析,提出了在提供有效的公共管理过程中,实现交易成本最小化的制度选择问题,是一部富有创新性和洞察力的剖析公共管理组织模式的代表作。霍恩的研究对于代理机构设计、管制模式创新和公务员制度改革都极具价值。鉴于公共经济学在公共管理学科中日趋发展的重要地位,本译丛还选择了英国著名学者拉本德拉·贾的《公共经济学》一书。

第二类两部专著主要针对新公共管理理论和实践的研究分析。新公共管理是1980年代以来世界范围的公共部门治理之道变革的理论概括,在理论和实践两个层面上,新公共管理都正在重塑着公共管理的模式和结构。本译丛选译了瑞士著名经济学家、公共管理学家简·莱恩分析新公共管理内在逻辑的《新公共管理》。莱恩准确地将新公共管理界定为签约外包制(contracting-out)和用市场理念和市场机制重塑政府管理模式,构建企业家型政府(contracting-in),认为新公共管理是公共管理一个新的发展阶段。他在书中系统地分析了新公共管理的理论渊源、主要机制、内在机理和发展趋势,是系统论述新公共管理理论的一部有影响的学术专著。英国学者诺曼·弗林的《公共部门管理》,则以最先推行新公共管理改革的英国公共部门市场化改革为分析对象,在论述英国公共部门管理所处的政治与政策环境的基础上,详细地剖析了撒切尔政府、梅杰政府和布莱尔政府市场化改革的实践,具体地分析了业务外包、合同外购、强制竞争、私人融资协议、市场检验、战略性承包等市场化管理措施,并对英国公共部门管理改革成效进行了总体评价,对英国公共部门管理未来的发展趋势进行了预测,是理解英国新公共管理改革的一部不可多得的佳作。

第三类两部专著则是关于管理决策理论研究的。自从1947年赫伯特·西蒙倡导有限理性决策理论以来,管理决策理论一直是公共管

理学科中的一个重要分支。管理决策理论主要有两大研究取向,一是以 H·A·西蒙为代表的一般决策理论,重点研究人类组织决策的一般逻辑;一是由 C·E·林德布洛姆、Y·德热等着力发展起来的政策科学,重点研究国家政府的公共政策制定和执行,以提高政府决策能力和政策执行能力,改善公共政策质量。英国著名思想家杰奥弗雷·维克斯的《判断的艺术:政策制定研究》,属于第一种研究取向的一部管理决策理论研究经典著作,对西蒙所提出的决策理论进行了深邃的反思,提出了一系列新颖独到的理论见解,是理解人类组织决策行为内在逻辑的一部理论巨献。英国著名社会学家米切尔·黑尧的《现代国家的政策过程》则属于第二种研究取向。作为研究公共政策过程的一部名作,《现代国家的政策过程》的关键特色和核心价值在于它超越了一般公共政策分析著作所遵从的理性分析传统,以现代国家的政策制定和执行过程为研究对象和分析主线,“主要依靠政治学、政治社会学和组织社会学的理论和案例研究作为分析的工具”,透过对多元主义、精英主义理论、工具主义的马克思主义、结构主义视角的国家理论,以及工团主义、政策网络、政策共同体、官僚经济理论、制度分析理论、宪政分析理论、强国家和弱国家理论,和理性决策模型、渐进主义、官僚理性模型、垃圾桶模型等理论模型的综合分析,为我们理解现代国家错综复杂的政策过程提供了各种可供选择的研究途径的图景。作者精深的理论分析,拨开了笼罩在现代国家政策过程中的种种迷雾,使我们得以清晰地洞察到政策过程的权力和利益博弈的实质。

我国的公共行政和公共管理研究,在 20 世纪 80 年代中期恢复重建以来,获得了迅速的发展。但是,我们必须清醒地看到,我国的公共管理研究仍然处于草创期!因此,要建立独具中国特色的、本土化的公共管理理论,一项重要的工作,就是以开放的姿态,充分地吸收和消化西方发达国家理论研究的成果。本译丛就是抱定这一宗旨而启动的。必须指出,西方学者的理论观点,首先是以西方国家公共管理实践为基础形成的,西方国家特定的意识形态和价值观念,也对有关学者的理论具有重要的影响,在充分汲取有关研究途径理论营养的同时,我们必须充分意识到西方公共管理理论的局限性;在充分认识到现代公共管理模式的普遍性,借鉴西方公共管理经验的同时,也必须

充分认识到中国国情的特殊性。绝不可以照搬照抄西方公共管理理论和公共管理模式。

在选题、联系出版社和翻译过程中,我们得到了众多同仁的惠助和支持。著名学者 Robert A. Dahl, Charles E. Lindblom, William A. Niskanen, Jr., Christopher Hood, Arie Halachmi, Jane-Erik Lane 等为选题提供了热情的帮助, Jane-Erik Lane 更友好地馈赠了他的《新公共管理》一书的中文版权。北京大学政府管理学院常务副院长王浦劬教授、徐湘林教授等一直全力支持译丛的翻译出版工作,王浦劬教授并亲自承担了有关专著的翻译工作,崔冰女士在联系出版社过程中给予了重要的支持,中国青年出版社文化教育编辑中心的编辑们为译丛翻译出版做了大量的工作,在此一并表示我们最诚挚的谢意。由于我们水平有限,各部译作中难免存在着错误和不足之处,恳切欢迎广大读者不吝赐教。

译者

2003年夏于燕园

译者序

20 世纪 70 年代末 80 年代初首先启端于英国撒切尔政府改革和美国里根政府改革,并迅速扩展到整个资本主义世界的政治经济和行政改革,适应西方资本主义发展的新的时代需要,对近代以来尤其是 19 世纪中后期以来发展起来的民主政治结构、官僚制行政结构、福利国家政策和政府管制模式等,都进行了全面的改革。20 多年来的改革,不仅对资本主义国家公共治理实践发生了重要的影响,也对公共管理理论提出了严峻的挑战。如何科学地概括改革的理论逻辑,重塑公共管理理论的结构框架,是当代西方公共管理理论界所面临的一项基本任务。今天,新公共管理(New Public Management, NPM)已经成为概括西方公共管理最新发展趋势的一个标准学术概念,并出版和发表了一批相关的理论研究成果。奉献于读者面前的这部《新公共管理》,就是其中一部优秀的学术专著。

简·莱恩(Jane-Erik Lane),瑞士日内瓦大学教授,著名经济学家和公共管理理论家,曾出版多部富有影响的理论专著。出版于 2001 年的《新公共管理》一书,是作者深入考察了发达资本主义国家新公共管理改革运动的实践,尤其是推行新公共管理改革最为彻底的新西兰和澳大利亚的改革实践基础上所推出的一部力作。他在书中全面地分析了新公共管理的理论渊源、主要机制、内在机理和发展趋势,是迄今为止不可多得的一部系统论述新公共管理理论的学术专著,在英美等国公共管理学界产生了广泛的影响。

全书共分 5 个部分、12 章。导论部分首先表明本书的目标,就是要在重点分析新公共管理理论和其他已有研究途径的基础上,建构一个新公共管理的综合分析框架,以客观地反映公共管理的现实。具体

的两大目标,一是要考察分析公共行政和公共管理的各种理论模型,并努力与新公共管理相融合,以寻求进行学科整合,创建一种新的公共管理理论框架的可能性。二是探究在新公共管理改革的影响下,公共部门的可持续的适用性问题。在此基础上,讨论了新公共管理研究所涉及的重要问题,讨论了相关的重要概念,着重讨论了新公共管理这一核心概念。作者准确地将新公共管理界定为契约制,是签约外包制(contracting-out)和政府内部契约制(contracting-in)的综合。第一篇由两章构成,主要考察公共管理理论研究和治理实践的现状。第一章讨论了20世纪以来逐渐发展起来的公共管理研究的基本研究途径:公共行政研究途径、管理研究途径、政策研究途径,以分析这几种公共管理的主要模式的差异,指出这些传统的治理理论已经不适应时代的需求。第二章对使用公共财政统计资料的公共部门项目、公共资源配置和收入再分配的最近的发展进行了总体考察,考察了在民营化和放松管制等市场化改革的影响下公共部门变迁的趋势。第二篇由四章构成,主要运用公共选择理论、芝加哥学派经济学和新制度主义经济学等直接推动新公共管理产生和发展,构成新制度重要理论基础的理论工具,重点研究分析了官僚制组织配置资源的结构到底出了什么问题,为什么公共企业不能有效运作,收入保障计划或者公共再分配所面临的主要困难是什么等课题。第三篇由五章构成,全面深入地分析了新公共管理制度模式所涉及的各种重要主题。第七章考察从传统的长期契约制转向新公共管理的短期契约制所带来的重要变化。第八章概括了契约论的赞成者和反对者的主要观点。第九章分析在契约型治理机制中政府的各种不同角色。第十章考察了代理契约制,考察了政府与它的CEOs之间的关系。第十一章则提出了在新公共管理制度中组织失败的风险这一问题。最后,在结论一章,作者对以公共契约主义为核心的新公共管理的有效性及其限度进行了分析。

本书的翻译工作,是一项集体努力的结果。分工的具体情况如下:前言、导论、第一章、第二章、第三章第一部分、第十二章由赵成根翻译;第四章、第五章、第六章、第七章由王洛忠翻译;第三章第二部分、第八章、第九章由崔岳松翻译;第十章、第十一章由古小华翻译。全书由赵成根统校定稿。在组织翻译本书的过程中,我们得到了诸多

同仁的大力惠助。简·莱恩(Jane-Erik Lane)教授慷慨馈赠了本书的中文版权,中国青年出版社文化教育编辑中心的编辑们为本书的翻译出版做了大量的工作。由于本书内容涉及到西方经济学、公共管理学、经济法学等诸多学科的许多最新研究成果,许多理论观点和相关概念都难以找到恰当的中文表达方式,这就给翻译和校对工作平添了许多困难。2002年夏在我作为中国MPA教师培训项目成员赴美国加州大学海沃德分校学习,潜心校对书稿期间,得到了许多中外同仁的指点和帮助,其中尤其是Jong S·Jun教授、Dvora Yanow教授,我的同学郭小聪教授、孙柏瑛教授、张刚教授等都给了我许多帮助,在此一并表示最诚挚的谢意。由于译者水平有限,难免存在疏漏甚至错误之处,恳请广大读者予以批评指正。

赵成根

2003年夏于燕园

前 言

1998年,我决定去新西兰和澳大利亚考察新公共管理(NPM)。衷心感谢维多利亚大学和堪培拉大学的许多教授,他们与我就新公共管理进行了很多讨论,使我受益匪浅,其中尤其要感谢约翰·马丁(John Martin)和鲍伯·葛利高里(Bob Gregory)。我使用了三篇已经发表的文章,其中一篇刊登在《公共管理》杂志1999年第一期,一篇是在《公共行政》2000年,一篇是在《瑞士政治科学评论》1999年第五期。同时,我还要衷心感谢(日内瓦大学经济学系的)克里斯多夫·帕里隆(Christopher Perignon),他制作了本书中的图表。

简·埃里克·莱恩

2000年4月

日内瓦

目 录

总 序

译者序

前 言	001
导论:2000 年的挑战	001
公共部门和私人部门	001
构建公共部门的模型	002
新公共管理	003
寻求学科整合	003
公共部门治理	004
新公共管理不过是流行一时的时尚?	006
五种反对的观点	007
韦伯的老问题和它的新答案	009
交换和契约	010
新公共管理中的契约是什么?	011
一份契约可能有多长的有效时限?	012
选择代理人	013
一份契约可以有多大篇幅?	014
新公共管理的运用有何限制吗?	015
新公共管理在未来的适用性	016
本书的计划	017

第一篇 公共管理的现状

第一章 20 世纪的基本研究途径	021
引 言	021
公共行政学派的主要模型	022
职位或任务	023
规 则	025
事实和价值	025
动力问题	026
小 结	027
公共行政学派的衰落	028
沃尔多的批评	028
政治和行政两分法	030
组织理论	032
管理途径	033
公共决策的性质	034
理性还是病态	035
政策途径	037
政策执行视角	039
政策网络途径	040
小 结	041
结 论	041
第二章 公共管理的适用性	043
引 言	043
改变了各个部分而总规模不变	043
瓦格纳的公共政策定律	045
需求面还是供给面的解释	046
税收国家的扩展	048
政治和文化的影响	049
福利国家和福利社会	053

公共部门的任务是什么？	056
洛维的分类	056
马斯格洛夫系统	057
管理任务和法律权利	058
工作福利国家	061
公共部门改革和福利国家转型	062
结 论	062

第二篇 新公共管理的理论渊源

第三章 官僚制组织:太多的 X - 无效率

引 言	067
效率标准	068
经济效率和公共部门	069
经济学中的效率	069
组织理论中的效率	070
狭义和广义的定义	072
资助与花费之间的差距	072
合同制和效率	074
尼斯坎南之谜	074
尼斯坎南的错误	078
信息不对称	079
官僚制的善与恶	081
X - 无效率	083
实证评估	084
结 论	085

第四章 公共企业:非社会效用

引 言	087
公共企业的基本原理	088
基础产业部门	089
企业的优点	089

垄断干预的案例	090
传统的管制和反垄断干预的观点	092
公共企业和委托代理关系	093
反产业政策	094
委托人制约代理人	095
监 控	095
声 誉	098
进入管制和寻租	099
公共管制和采购的立法市场	101
结 论	104
第五章 再分配:效率与公平的权衡	105
引 言	105
收入再分配	106
效率与公平	107
分配视角的税收和支出关系	108
分配层面的公共部门服务	110
社会保障的分配意蕴	111
分配的标准	113
公平与效率的权衡	113
收入层面	114
支出层面	115
收入再分配的原理:什么是公平?	117
作为制度理论的正义论	117
正义即合理吗?	119
公正和制度	120
公平竞争、制度与无偏私	121
巴里的错误	123
收入再分配的无效率	124
结 论	125
第六章 福利国家或福利社会	127
引 言	127