

EDITED BY *Tom Christensen*
and Per Lagreid

新公共管理

—— 观念与实践的转变

**NEW PUBLIC
MANAGEMENT**

The transformation of ideas and practice

主编 汤姆·克里斯滕森
佩尔·靳格莱德

译 刘启君 蒋硕亮 陈刚

河南人民出版社

主编 汤姆·克里斯滕森
佩尔·斯格莱德
译 刘启君 蒋硕亮 陈刚

新公共管理

观 念 与 实 践 的 转 变

图书在版编目(CIP)数据

新公共管理:观念与实践的转变/刘启君等译. - 郑州:河南人民出版社,2003.8
ISBN 7-215-05236-2

I. 新… II. 刘… III. 公共管理-研究-世界
IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 014057 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销 郑州市毛庄印刷厂印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 10

字数 257 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

中译本序言

截至 20 世纪 70 年代末, 斯堪的纳维亚国家以其庞大的公共部门、国家与各社会团体之间的亲密合作关系而被世人视为楷模, 瑞典则是成功的斯堪的纳维亚模式的杰出典范。然而现在这一切已经成为过去, 20 年后, 致力于改革的人们正在把目光投向澳大利亚和新西兰, 尤其是新西兰, 以其崇尚小政府及其反传统的政策风格而独树一帜, 成为组建一个现代公共部门的新范本, 而指导这一全新的行政管理模式的圭臬, 就是“新公共管理”(NPM)。

“新公共管理”兴起后, 很快得到西方国家和一些发展中国家的积极响应, 逐渐形成一场全球性政府改革运动。这场运动在过去的 20 年间得到蓬勃发展。这场运动的主要特征是: 它重视市场的作用, 促进权力分解, 倡导管理主义和合约的使用。然而, 各国的改革历程并不雷同, 有些国家可能更多地受到外国 NPM 思想扩散影响, 而另一些国家, 其改革进程则可能主要地发轫于本国或本地、随后被贴上了 NPM 的标签。由此可见, NPM 的传播是一个非常复杂的过程, 在各个国家经历了不同的阶段, 改革组合形式各有千秋, 各个国家的改革历程各不相同, 但又都是在一个共同的 NPM 大框架之下进行的。NPM 对政府机构改革形成种种约束, 这也就意味着各项改革措施不一定有相等的面世机会, 有些改革有可能会被扼杀在摇篮之

中;而一项由 NPM 思想发展而来的改革举措却又有为诸多其他类似改革铺平道路的潜在可能。作者认为,NPM 并不存在什么特定的起点,也没有什么特定的路径或目标,它不是一套现成的改革要素的奇妙组合。

对于新公共管理的基本定位,学术界存在两大基本的分歧,一种观点认为,新公共管理的出现具有库恩(Thomas Kuhn)在科学革命中提出的“典范”或“范式”(Paradigm)意义,是政府管理科学的革命性的变革。另一种观点则认为新公共管理只是一种“寻求政府良好治理的一种努力”,是多种管理的工具和方法的“交响乐”。

对于新公共管理的内涵,实践者和理论工作者有不同的论述。有代表性的观点有三种。国际经济合作组织认为新公共管理就是增强和提高公共产品和服务能力,其有效途径有两个:一是“提高公共组织的生产绩效”;二是“充分利用私营部门”。胡德(Hood)则从管理过程的角度看待新公共管理,包括几个方面:公共政策领域中的专业化管理,绩效的明确的标准和测量;格外重视产出和控制;公共部门内由聚合趋向分化。公共部门向更具竞争性的方向发展;对私营部门管理方式的重视;强调资源利用具有更大的强制性和节约性。欧文·休斯(Owen. E. Hughes)从一般管理的框架入手得出了新公共管理的综合性的框架,认为新公共管理的内容包括战略、管理的内部要素、管理的外部构成要素三个部分。

我们可以从理论和实践两方面来理解新公共管理。从实践上讲,它是一组针对现实问题的政府行为和政府管理的新理念、新方法和新模式。旨在克服政府面临的危机、提高政府的效能和合法性。从理论上讲,它是基于对传统公共行政模式的考量,对行政(administration)与管理(management)概念的再认识,对公共部门的抨击的回应,对经济理论的变革、私营部门变革和技术变革的再审视,以国家和社会之间关系的调整和政府自身管理手段、过程、模式的重塑为主线,以解决新时代政府管理社会和管理自身事务问题为宗旨,以经

济、效率和效能为基本价值的管理理论。

作者比较了新西兰、澳大利亚、瑞典和挪威四国的新公共管理改革,这样规模宏大的跨国比较研究实属不易。作者得出的一些结论对我国新世纪政府改革具有较强的借鉴作用。立足我国政府管理实际,以新公共管理理论为参照,可以进一步推动我国政府职能转变,继续培养参与公共管理的多元化主体,促进政府采用私营部门的先进的管理方法和经验。

徐晓林

2003. 7

作者介绍

汤姆·克里斯滕森,奥斯陆大学政治学系教授,在其教学和研究工作中,以工具论和制度论为指导,研究政府机构和公共部门改革,已有大量有关论文和著作面世,最近发表的作品涵盖行政结构研究、文化研究、治理研究等。

安德斯·福赛尔,斯德哥尔摩组织研究中心研究员、斯德哥尔摩经济学院讲师,主要研究范围包括公共部门的组织变迁、改革理论和行政管理实践,已有数篇作品问世。

罗伯特·格雷戈里,新西兰惠灵顿维多利亚大学商业与公共管理学院、政治学与国际关系学院公共政策与行政管理学副教授,其作品广泛涉及政府部门改革、公共决策理论和组织行为。

约翰·哈利根,堪培拉大学公共管理学教授、公共管理研究学位项目召集人,他发表的公共部门改革、公共管理方面的论著涉及面广,包括澳大利亚、新西兰乃至整个经济合作与发展组织成员国,其主要教学领域为公共管理和治理问题。

辛诺夫·延森,特伦索大学政治学系副教授,她的研究工作及发表的作品主要集中在三个领域:地方政治的理性维度、地方政府现代化和地方民主的条件。

佩尔·勒格莱德,贝耶大学行政与组织学系教授、挪威组织与管

理研究中心负责人,已发表大量著作和论文,主要集中在公共管理、行政管理政策、组织改革和制度变迁等论题上,最近发表的作品与政治机构组织研究有关。

马丁·佩因特,悉尼大学政府与公共管理学副教授,其研究领域包括政治制度、公共政策和公共管理,最近的作品涉及多层次治理、政府间关系和联邦制。

保罗·G. 罗内什,贝耶大学行政与组织学系教授,挪威组织与管理研究中心高级研究员,主要研究领域为组织变迁、行政政策和雇员工会,已发表相关论著和论文多篇。

凯尔斯汀·萨林·安德森,斯德哥尔摩大学管理学教授、斯德哥尔摩组织研究中心研究主持人,她还在厄普撒拉大学商务研究系供职。已发表多部著作及论文,论述组织模式与标准在全球的传播、公共部门的组织变迁以及大型项目的组织工作。

汉斯·罗伯特·祖讷,奥斯陆大学政治学系客座研究员,主要研究行政管理改革特别是公共部门权力分解和公司化问题。

前 言

本书考察挪威、瑞典、新西兰和澳大利亚行政机构综合改革的动态过程。在过去的 15 年中,新公共管理(NPM)已经成长为一门全新的国际性行政管理正统理论学科。全球化观点认为,NPM 正在世界范围内迅速泛滥,造成各国行政体制同化。本书针对这一论调提出挑战。我们认为,行政管理改革由于环境压力、政体特征、历史及制度背景等各方面的原因已经发生转变,这种转变意味着行政体制正发生深刻变化,朝着体制异化、组织的多样性和复杂化方向发展。因此,很有必要对 NPM 这一新的正统理论深入探讨,并且就公共部门的各种实质性问题寻找到一种全新的视角。

本书研究了三种类型的 NPM 转变:其一,各种改革本身的转变,主要围绕 NPM 改革的过程、观念和内容进行考察;其二,行政管理体制的转变,即 NPM 改革对政治—行政管理、各个利益团体、政策能力和政府文化的影响;其三,理论转变以及 NPM 对于改革理论和民主思想的潜在意义。

我们要向许多个人和团体致谢。首先,我们要感谢许多同事和朋友,他们对制度变迁、比较公共管理和公共部门改革兴趣盎然。我们要特别感谢佐尔·阿伯巴赫、马克·康西丁、达格·汝纳·雅各布松、雷吉纳尔德·马什卡雷尼亚什、纳特·米卡尔森、沃尔特·W. 鲍

威尔·哈咯德·萨特伦、罗杰·维滕霍尔和路易·R. 怀斯,他们对本书的许多章节都作了评论。

编著本书的想法形成于澳大利亚、新西兰研究之行,因此,我们要特别感谢接待我们的堪培拉大学公共部门管理研究中心、悉尼大学政府及公共管理系和惠灵顿大学维多利亚商业与公共管理学院。

我们还要特别感谢梅拉·索尔海姆在审订书稿方面提供的出色的技术支持,感谢梅莱妮·牛顿强有力的语言支持,另外,马约伦·霍依卡斯·威克编写了书末索引。

挪威研究院、瑞典人文与社会科学研究院、挪威组织与管理研究中心、斯德哥尔摩组织研究中心、斯坦福大学斯坦福纳维亚组织研究会、贝耶大学行政管理及组织理论系和奥斯陆大学政治学系提供了大量资助和行政支持,在此一并致谢。

汤姆·克里斯滕森 佩尔·勒格莱德

2000年7月于奥斯陆贝耶大学

目 录

第1章 导论	1
第2章 用一种转变观研究行政管理改革	13

新公共管理改革的转变

——新公共管理思想与进程

第3章 新公共管理的国内、国际和跨国构建	41
第4章 转变时代公共部门的改革过程	70

新公共管理体制的转变

——新公共管理的影响

第5章 新公共管理会损害政治控制吗?	89
第6章 公司化对政治控制的影响	118
第7章 转变高级公务员体制	142
第8章 国家公务员工会的转变	165
第9章 政策能力与新公共管理的效果	204

第 10 章 政府文化的转变:新公共管理的一个怀疑论观点	226
------------------------------------	-----

改革理论与民主思想的转变

第 11 章 改革理论面对新公共管理	257
第 12 章 政治转变:民主制度是向新角色还是次要角色转变?	285
第 13 章 新千年转变治理方法	297

第1章 导 论

汤姆·克里斯滕森 佩尔·勒格莱德

►一种转变观

截至20世纪70年代末,斯堪的纳维亚国家以其庞大的公共部门、国家与各社会团体之间的亲密合作关系而被世人视为楷模,瑞典则是这成功的斯堪的纳维亚模式的杰出典范。然而现在这一切已经成为过去,20年后的今天,致力于改革的人们正在把目光投向澳大利亚和新西兰,尤其是新西兰,以其崇尚小政府及其反传统的政策风格而独树一帜,成为组建一个现代公共部门的新范本,而指导这一全新的行政管理模式的主臬,就是“新公共管理”。

本书以一种转变观来考察最近20年澳大利亚、新西兰、挪威和瑞典四国与NPM相关的各项改革,着重研究中央公共服务机构的改革。首先,我们着重考察NPM改革思想的转变过程,进而提出各个国家NPM的具体内容以及他们各不相同这一观点;其次,我们分析了NPM改革使我们所研究的四个国家的国家机关究竟产生了多大的转变;再次,我们讨论了这些综合行政管理改革可能会使这一种政治—行政体制下的民主模式发生多大程度的转变。我们认为,环境压力、政体特征以及历史制度背景相互融合、综合作用,是引起这种转变的制度动力,这一说法应当是对这一现象的最好诠释,正是这些因素决定了政治领导人会选择什么样的NPM改革,同时也决定了

他们能够拥有多大的选择余地——也就是说,这些因素以各种错综复杂的形态影响了改革。这些因素时而对改革起到推动促进的作用,时而又成为改革的羁绊。

NPM 在这一本书中被视为一场全球性改革运动。这场运动在过去的 20 年间得到蓬勃发展,它是一整套旨在提高效率的经济理论和规范价值观的产物。这场运动的主要特征表现在:它推动了向市场的转变、促进了权力分解、倡导管理主义和合约的使用,已经引起许多国家公共部门的变革。然而,各国的改革历程并不雷同,有些国家可能更多地受到外国 NPM 思想的影响,而另一些国家,其改革进程则可能主要地发轫于本国或本地,随后被贴上了 NPM 的标签。由此可见,NPM 的传播是一个非常复杂的过程,在各个国家经历了不同的阶段,改革组合形式各有千秋,各个国家的改革历程各不相同,但又都是在一个共同的 NPM 大框架之下进行的。NPM 对政府机构改革形成种种约束,这也就意味着各项改革措施不一定有相等的面世机会,有些改革有可能会被扼杀在摇篮之中;而一项由 NPM 思想发展而来的改革举措却又有为诸多其他类似改革铺平道路的潜在可能。我们认为,NPM 并不存在什么特定的起点,也没有什么特定的路径或目标,它不是一套现成的改革要素的精妙组合。

有一种观点,将推行 NPM 主要视作是对外部压力的一种反应。这种环境决定论大体可表述为两种情形。第一种情形:一国可能会采用国际准则和观念来组织、管理其行政体系,这样做的理由,只是由于这些准则和观念已风靡世界。NPM 的源头在某些盎格鲁-撒克逊国家(这里指使用英语的国家——译注)和“经济合作与发展组织”这样的国际组织,这些国家或组织已经为某种改革神话所左右,并且这种神话已成为其意识形态的主流并进而扩散到世界各个角落,这一扩散就可能意味着异己成分的融入——于是乎,也就可能给许多国家造成压力,迫使其进行类似的改革和结构变革。所谓异己成分的融入,可视为一个带有宿命论色彩的自然过程,是由占统治地

位的共同准则和共同价值观衍生出来的。第二种情形:NPM 有可能被看做解决那些广泛存在的技术性问题的法宝——这就是说,由于缺乏工具活动(工具主义认为,认识事物不仅仅只是消极直观地记录事实,而是行动,是应付环境的活动。这里是指,仅有认识而无具体的解决问题的行动。——译注)而造成的问题,或者由于经济竞争和市场压力造成的问题,全都指望依靠 NPM 来解决。在这种情形之下,NPM 改革就完全不是由于它在意识形态领域拥有至高无上的地位才被接纳,而是由于其自身具有的技术效率才被启用的。

关于 NPM 的另一个观点是,改革主要是国内历史制度状况的产物。不同的国家有着不同的历史文化传统,其改革具有“路径依赖”性,因而各国的国内改革都有其独一无二的一些特点。各国所走的改革之路反映了其本国制度演进历程的主要特征,是各国制度的“根底”,决定了它们的改革路径要以一种循序渐进地适应内外压力的方式出现。这种观点强调制度不以任何人的意志为转移,同时强调内在动力的作用。改革所蕴含的价值观念与作为现行政体基础的观念之间契合度愈高,则改革取得成功的可能性愈大。

还有一种观点则强调,不同国家的宪政特点、政治—行政结构不同,这些因素在一定程度上解释了各国处理国内问题的方式不同,其改革进程也就各异。政体的主要特点、统治形式以及现行政治—行政体制下的正式决策结构等,都有可能对一国成功完成行政管理改革的能力产生影响。

在文中所列的各种约束条件之下,政治领导人仍有一定的活动空间,通过改革行政设置或推出某一积极的行政管理政策等手段发动并推行 NPM 改革,只是他们的身份地位、可资利用的资源在很大程度上要受到环境、历史制度和政体特点的制约,这样,对外部压力的适应问题就不仅仅与环境决定论相关,可能还有一些人为因素的作用,这些主观因素又牵涉到各种政治—行政领导行为、牵涉到各界专业人士、牵涉到林林总总的咨询机构,它们有的“出具”“药方”或

改革方案,有的则“含糊其辞”或“随声附和”。诚然,有些国际流行的改革模式到了某一国国内经过人为的变通也有可能得到仿效,但只有某些改革成分会被选中并加以模仿而不会全盘照搬那一套改革组合(在组织学领域这些改革组合常常被贴上“制度标准”的标签),于是也就造成了各国之间百花齐放的局面。除此之外,控制改革进程的能力高低,还会受到政体、结构性因素的影响,这些因素会促进政治领导水平的提高,让人们更多地关注领导层;改革也可能会因讨价还价过程或是不能见容于历史制度规范而受阻。这些情况可能还会使政治—行政体系变得脆弱,从而屈从于环境压力促成改革。

本书主要考察由上文这三种观点所描述的各种改革特征相互之间的动态关系,并由此提出问题:这些改革特征能提供多大的政治空间?像 NPM 这样的国际性改革潮流具有蔓延全球的潜在力量,但若遇到一国的具体情况也有可能在其扩散过程之中产生转变,因而不能将这样的改革潮流仅仅视为神话,它们会产生一定的行为后果。一国国内自发的改革有其独特的特征,但也会受到国际潮流的影响;反过来,它们也有影响国际潮流的潜力,澳大利亚和新西兰即属此例。不过,后一种情形我们不予讨论。

我们承认,国际性组织或人物对于 NPM 改革思想的国际传播起到了至关重要的作用,但对于这种传播过程,我们仍然从 NPM 和政府机构的转变角度看待它。这也就是说,外来的各种重要改革思想、解决问题的办法、推行改革和改革实践的方式方法以及改革造成的影响,一旦面临特定的政治—行政格局、具体的历史文化条件,均会发生变化,这种变化或许反映了改革的具体内容与国内制度规范和价值取向之间缺乏相互兼容性。当这样的改革思想付诸实践,与国内现有思想和现实相遇,自然就会发生某种“修剪行为”,否则过不了多久,某种改革“病毒”就会侵入一个国家的行政管理机体之中。

本书的着眼点非常清楚——不仅要考察 NPM 及其主要思想的转变,而且要探究公共服务部门在 NPM 影响之下经过 20 个年头之

后发生了什么样的转变,我们将此称为现实的转变或 NPM 改革效应。这种转变可能涉及公共部门核心行为主体的态度和思想方式的转变,也可能涉及施政模式和决策行为的转变。这些效应可能与改革初衷和改革要素的核心内容直接相关,同时还产生一些效率后果,当然,这其中可能还有一些副作用、一些违背初衷的结果有待人们去挖掘。我们主要关注内在影响,那些发生在行政管理层——政治领导层和公共服务部门——内部的影响,不过外部影响也是存在的,只是这些外部影响更直接地关乎国内的其他行为主体、其他社会团体和一般公众舆论。我们还将更大的范围内触及 NPM 的意义——NPM 最终引起我们思维方式、政治模式发生了怎样的改变。

► 研究的主要问题

本书所研究的主要问题有:

1. NPM 作为一种全球性改革浪潮,其扩散传播与我们考察的四个国家国内 NPM 改革之间存在怎样的动态关系? NPM 的核心思想面对不同的国情时发生了多大程度的改变且变化方式如何? 各种国内改革过程在改革的组织方式和改革内容(各种特定改革要素)方面是否存在共同特征? 或者说由于环境、文化和政治—行政状况上的差异,这些改革过程之间本来就毫无相似之处?

2. NPM 以何种方式改变了现实并对政治控制、施政模式、核心行为主体乃至决策过程产生了影响? 其影响程度如何? NPM 的主要影响是系统地抑制了政治控制,还是提高了政治控制效率并强化了它? 改革异化现象——四个国家由于 NPM 改革一直在朝着不同的方向发展而且愈走愈远,新西兰和挪威处于两个极端——是否源自于环境因素、国内政治—行政体制和文化特征上的差异? NPM 改革对中央政治—行政行为主体与社会团体之间的关系造成了哪些影响? NPM 改革是否在这四国造成了重大负面影响?

3. NPM 有哪些深远意义? NPM 相关改革正以何种方式改变着