

中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2010211057)

教育部人文社会科学青年项目(09YJCZH070)

福建省资助博士后人员到国(境)外访问研究项目

厦门大学985工程重点学科“马克思主义理论”建设项目



XIFANG GONGGONGFUWU YOUXIAOGONGJI JICHULILUN YANJIU

JIANTAN QI ZAI RIBEN YANJIUXING DAXUE JIANSHE ZHONG DE YINGYONG

西方公共服务有效供给基础理论研究： 兼谈其在日本研究型大学建设中的应用

李仙飞◎著



SEU 2645788



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2010211057)
教育部人文社会科学青年项目(09YJCZH070)
福建省资助博士后人员到国(境)外访问研究项目
厦门大学985工程重点学科“马克思主义理论”建设项目

C916
128



XIFAN GONGGONGFUWU YOUXIAOGONGJI JICHULILUN YANJIU
JIANTAN QI ZAI RIBEN YANJUXING DAXUE JIANSHE ZHONG DE YINGYONG

西方公共服务有效供给基础理论研究： 兼谈其在日本研究型大学建设中的应用

李仙飞◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方公共服务有效供给基础理论研究: 兼谈其在日本研究型大学建设中的应用 / 李仙飞著. —北京: 北京师范大学出版社, 2012.7

ISBN 978-7-303-14993-3

I. ①西… II. ①李… III. ①社会服务—研究—西方国家
IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 163417 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

装订: 三河万利装订厂

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 9.75

字数: 200 千字

版次: 2012 年 7 月第 1 版

印次: 2012 年 7 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

策划编辑: 马洪立

责任编辑: 马洪立 李 念

美术编辑: 毛 佳 刘松弢

装帧设计: 天之赋

责任校对: 李 茵

责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

摘 要

本书全面考察公共服务有效供给理论在日本研究型大学建设中的应用，并结合日本研究型大学建设的关键步骤对其在实践中的应用予以具体展示。它的科学意义主要体现在以下两个方面：其一，在研究选题上，注重从实践提炼问题，以关键核心问题带动跨学科实质性交叉，促进学科发展，尤其有利于公共管理的学科整合。其二，在研究结论上，通过公共服务有效供给理论在日本研究型大学建设中的应用，为公共服务提供机制和方式的整体创新提供一个独特的视角以及为中国研究型大学建设的实践需要提供有益的启示。

目 录

第一章 公共服务理论的历史发展	(1)
第一节 创立阶段：社会政策学派与公法研究阶段	(1)
第二节 发展与成熟阶段：公共经济学研究阶段	(5)
第三节 反思与改革阶段：新公共管理研究阶段	(9)
第二章 公共选择理论路径之公共服务有效供给	(20)
第一节 公共选择理论主要内容	(20)
第二节 公共选择理论路径之西方公共服务有效供给	(24)
第三章 制度主义理论路径之公共服务有效供给	(31)
第一节 制度主义理论传统	(31)
第二节 制度主义理论路径之西方公共服务有效供给	(47)
第四章 博弈论路径之公共服务有效供给	(52)
第一节 博弈论的核心目标	(52)
第二节 博弈论路径之西方公共服务有效供给	(65)
第五章 科学的制度化与日本研究型大学建设	(70)
第一节 明治以来的科学技术政策	(70)
第二节 科学的体制化与日本学术体制的革新	(82)
第三节 “科技立国”与研究型大学建设	(90)
第四节 “科技创新立国”与研究型大学建设	(95)
第五节 制度主义理论之运用	(103)

第六章 国立大学法人化与日本研究型大学建设	(109)
第一节 日本行政改革与高等教育改革	(110)
第二节 国立大学法人化	(113)
第三节 博弈论及新公共管理理论之运用	(124)
参考文献	(137)

第一章

公共服务理论的历史发展

公共服务理论研究大体经过了3个历史发展阶段，分别是创立阶段、发展与成熟阶段、反思与改革阶段。最早提出公共服务概念的学者是19世纪后半叶的德国社会政策学派学者和20世纪初期的法国公法学者。后来，经过福利国家理论、凯恩斯经济学与新古典综合学派的发展，公共服务的理论逐步走向成熟。1978年以来，随着新公共管理和“第三条道路”理论的兴起，公共服务理论进入了反思与改革时期^①。

第一节 创立阶段：社会政策学派与公法研究阶段

到目前为止，人们认为最早提出公共服务概念的学者是19世纪后半叶的德国社会政策学派学者和20世纪初期的法国公法学者^②。19世纪后半叶的德国社会政策学派的杰出代表瓦格纳强调公共支出具有生产性，并初步提出了公共服务的概念。20世纪初期的法国公法大家莱昂·狄骥明确提出“公共服务”概念并将其作为现代公法制度的基本概念。

^① 李军鹏：《公共服务学：政府公共服务的理论与实践》，26～70页，北京，国家行政学院出版社，2007。

^② 唐铁汉、李军鹏：《公共服务的理论演变与发展过程》，载《新视野》，2005（6），36～38页。

一、阿道夫·瓦格纳：初步提出公共服务概念

阿道夫·瓦格纳(Adolf Wagner, 1835—1917)是德国社会政策学派的主要代表,也是近代财政学的创建者。19世纪初的德国只是一个农业国家。19世纪30年代,德国开始了工业化的步伐。到19世纪中叶,德国资本主义经济迅速发展,工人运动蓬勃兴起,资本家与工人以及封建专制主义的政治机构形成三足鼎立的复杂的社会结构,阶级对立和社会矛盾日趋尖锐。宏观背景的变化和压力促使人们的视线转向对问题根源的探究和思考。

1882年,瓦格纳在对许多欧洲国家以及日本、美国的公共支出的增长情况做了考察后,发现了政府职能不断扩大及政府活动增加的规律。他认为随着经济发展和工业化的进程,经济规模快速扩张,不断扩张的市场和市场主体之间的关系日趋复杂,对政府的依赖性和对政府绩效的需求也日益增强。这使得公共部门在规模上呈扩大趋势,公共支出将不断膨胀。瓦格纳把导致政府支出增长的原因归结为国家活动规模的扩大和工业的发展推动了都市化的进程。后来,其追随者进一步发展了该理论,并认为政府支出的增长幅度大于经济增长是一种必然趋势;政府消费性支出占国民所得的比例不断增加;随着经济发展和人均所得的上升,公共部门的活动将日趋重要,公共支出也就逐渐增加。

瓦格纳定律适应于当时资本主义经济迅速发展时期的复杂的社会结构。于是政府在提供公共产品、矫治外部性、基础设施、保持社会稳定等方面的职能日渐扩展,对财力储备的需求不断增长。瓦格纳的思想适应了当时俾斯麦政府强化国家机器,扩大干预经济,以加紧对内镇压、对外扩张的帝国主义政策的需要,成为包括德国在内的各个帝国主义国家推行帝国主义财政政策的理论基础。瓦格纳的理论基石是“有机的国家观”,他认为国家具有超越个人偏好增加支出的义务,这一认识与现代民主国家观中个人偏好对政府行为产生直接影响的思想本质相背离^①。相对于自由资本主义发展阶段传统公共行政管理倡导的“守夜人”和“警察”的政府角色定位,经济工业化的发展促发了国家职能的扩张,工业化既是经济发展的动力,也是财政支出扩张的源泉^②。政府除了具有维护市场经济正常运作的作用以外,还具有增强社会文化和福利的作用。

^① 叶子荣,郝晓薇,杨超:《新公共管理运动及其对瓦格纳定律的冲击》,载《财政研究》,2007(3),41页。

^② 邓发云,郝晓薇:《关于瓦格纳定律的思考》,载《生产力研究》,2009(17),18~22页。

瓦格纳强调公共支出具有生产性,并初步提出了公共服务的概念。他指出:“如果我们考虑财政经济中国家以及其他消费所需的支出经济的话,那就必须筹划国家需要中所支付的工资乃至薪俸,或直接使用于公共服务的,或为获得其他财货而必须预为筹措的财货或货币的部分。在整个国家需要中,这一部分称之为‘财政需要’。”^①

二、莱昂·狄骥:明确提出“公共服务”概念

法国公法学者莱昂·狄骥是社会学的信徒。现代社会学通过孟德斯鸠的开阔视野与孔德的实证方法塑造自身,强调价值中立地研究社会事实。狄骥认为,“科学的社会理论只能就重大的事实做出描述和解释”^②。社会事实(存在)获得了至上性,社会学家因此可以从价值纷乱中解脱出来,像自然科学家一样研究人以及人的群体(社会)。但社会事实毕竟不同于自然现象,它包含着人类意识,从而是物质与意识的混合体。狄骥对社会事实的观察却是单向度的^③。市场经济的全面胜利(“一种全国性的经济如何取代了家庭经济”),还有“一方面是科学的新发现 and 个人的进步;另一方面是人类关系的复杂性和社会生活中的相互依存性”,这所有的一切都迫使国家承担传统主权之外的功能——组织、管理、提供公共服务。相应的,主权理论彻底衰落,被公共服务的观念所取代^④。

1911年写就的《宪法论》确定了狄骥的方法与立场。意识的变迁与物质结构的变化对应,即便狄骥并没有认同“物质决定意识”,也至少贬低了意识的能动性,只有如此,社会事实才愈发接近自然,社会学才称得上是科学。这个“自然”般的社会事实——社会的连带性,被狄骥在“导论”中轻描淡写地一笔带过^⑤。狄骥这样写道:“对于我个人而言,有一点是明确的,即社会法学的真

① 毛程连:《西方财政思想史》,123页,北京,经济科学出版社,2003。

② [法]莱昂·狄骥:《公法的变迁——法律与国家》,郑戈,冷静译,7页,沈阳:辽海出版社,1999。

③ 王本存:《狄骥对现代公法理论的重构——从主权到公共服务现代法学》,载《现代法学》,2009(5),9~13页。

④ [法]莱昂·狄骥:《公法的变迁——法律与国家》,郑戈,冷静译,沈阳:辽海出版社,1999。

⑤ 王本存:《狄骥对现代公法理论的重构——从主权到公共服务现代法学》,载《现代法学》,2009(5),9~13页。

正基础是社会的连带关系。”^①他加注以指向1911年写就的《宪法论》。在那里，狄骥将社会连带性说得清清楚楚，“社会连带的事实是不容争辩的，老实说是无法辩解的：它是一种不能成为争论对象的由观察所得的事实。它随着国家情况的不同而具有不同的形态……无论如何，连带关系是一种永恒不变的事实，它本身往往是同一的，并且是一切社会集团不可排斥的组成要素”^②。

1912年，狄骥明确提出“公共服务”概念并将其作为现代公法制度的基本概念。他指出：“现代公法制度背后所隐含的原则，可以用这样一个命题来加以概括：即那些事实上掌握着权力的人并不享有行使公共权力的某种主观权利；而恰恰相反，他们负有使用其手中的权力来组织公共服务，并保障和支配公共服务进行的义务。……国家再也不是一种发布命令的独立权力；而是某个由那些掌握着强制力的个人——他们必须要使用这些强制力来创设和管理公共服务——所组成的集团。公共服务的概念也就因此成为了现代公法的基本概念”。狄骥这样来定义公共服务：“对一项公共服务可以给出如下定义：任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动的，就是一项公共服务，只要它具有除非通过政府干预，否则便不能得到保障的特征。”^③

《公法的变迁》的“导论”遂直奔主题——“可以说公共服务的概念正在取代主权的概念。国家不再是一种发布命令的主权权力。它是由一群个人组成的机构，这些个人必须使用他们所拥有的力量来服务于公众需要。公共服务的概念是现代国家的基础。没有什么概念比这一概念更加深入地根植于社会生活的事实”。^④

随着主权理论的破产，公务理论开始登场。公共服务是任何统治者均应提供的，但随着主权理论破产，公共服务便成为统治者的主要义务。今天，全世界范围内的每一个统治者、君主、国王、总统、首相，还有议会，都不是为着

① [法]莱昂·狄骥：《宪法论》（第一卷：法律规则和国家问题），49页，钱克新译，北京，商务印书馆，1959。

② 同上书，64页。

③ [法]莱昂·狄骥：《公法的变迁·法律与国家》，郑戈，冷静译，53、446页，沈阳，辽海出版社，1999。

④ [法]莱昂·狄骥：《宪法论》（第一卷：法律规则和国家问题），13页，钱克新译，北京，商务印书馆，1959。

其自身的利益，而是为着臣民的利益来掌握权力^①。因此，统治者不但要继续提供高质量的基于同求连带的“国家防御、维护国内安全与秩序、司法”，更要不断提供日益高涨的基于分工连带的通讯、交通、电力等“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动”。作为调整政府与公民之间关系的公法就主要处理公共服务活动，并设法使自身与社会事实派生出来的客观法相符。因此它不再以命令为基础，而是以积极组织实现政府的公共服务功能为基础。

公法的变迁由公法的基础(从主权到公务)开始，衍生并推动公法规范、行政行为、国家责任以及行政诉讼的重大变化。在行政行为领域，主权与非主权行为的区分消失了，相应的行政行为无一不受法院的审查。而为了与纯粹私人的民事行为区分，行政行为只能理解为“公益目的”的“意思表示”，其中既有行政主体的单方意思表示，也有行政主体与相对人的合意表达。行政契约作为双方行政行为，恢复到真正合同的水平，行政主体必须全面履行契约，以主权名义的优先权自然不复存在。每一起行政案件都会产生的问题，就是探知该项行为是否具有一项预期的公共需求，以及是否符合为了使满足这一需求的公共服务得以正常运营所需遵行的组织法^②。在结论中，狄骥概括道：“公法不再是规制主权国家与其臣民之间关系的规则体系。毋宁说，它是对于组织和管理某些服务来说必不可少的规则体系。成文法不再是主权国家的命令；它是一种服务或一群公务人员的组织规则。行政行为也不再是一种发布命令的官员的行为或一位执行命令的公务人员的行为；它是一种根据服务规则而为之行为^③”。

第二节 发展与成熟阶段：公共经济学研究阶段

公共产品(public goods)是相对于私人产品(private goods)的一个概念，最早是由林达尔在其博士论文《公平税收》中正式使用的。公共产品是公共财政研

① [法]莱昂·狄骥：《宪法论》(第一卷：法律规则和国家问题)，钱克新译，14页，北京，商务印书馆，1959。

② 同上书，131~132页。

③ 同上书，211~212页。

究中一个最古老和最重要的概念^①，公共产品理论是当代西方财政理论的核心^②。

一、保罗·萨缪尔森之“公共产品”概念

1954年和1955年^③，萨缪尔森^④以两篇精湛的论文进一步深入研究，给公共产品下了一个严格的定义。与一般定义不同，萨缪尔森关于私人产品与公共产品“这两种财货的性质是通过表明个人消费和总消费关系的方程来体现的”^⑤。萨缪尔森明确地假设存在两类产品：一类是通常的私人消费品($X_1, X_2, \dots, X_n$)，这些私人消费品以 $X_j = \sum_i X_j^i$ 的关系在不同的个人($1, 2, \dots, i, \dots, s$)之间分配；另一类产品是公共消费品($X_{n+1}, \dots, X_{n+m}$)，这类产品被所有人共同使用，从某种意义上说，这类产品的任意一个个人的消费不会减少其他个人对这类产品的消费，以至于对于任何第 i 个个体和每单位共同消费产品同时满足 $X_{n+j} = X_{n+j}^i$ 。萨缪尔森同时假设不存在使用公共消费品的神秘的集体思想。

萨缪尔森认为，由于市场失灵的存在，市场经济中存在着不完全竞争、外部效应等无效率的情况，必须通过政府干预，由政府提供公共产品以调节经济

① [美]曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等译，13页，上海，上海人民出版社，1995。

② 郭庆旺：《公共经济学评论》，171页，北京，中国财政经济出版社，2006。

③ [美]萨缪尔森：《公共支出的纯理论》，载《经济学与统计学评论》，1954(36)。文中，萨缪尔森将物品分为“私人消费品”和“集体消费品”。

[美]萨缪尔森：《公共支出理论的图解》，载《经济学与统计学评论》，1955(11)。其中，萨缪尔森使用了“公共消费品”(public consumption good)一词。公共物品是指“每个人对这种产品的消费，都不会导致其他人对该产品消费的减少。”相对而言，私人物品是指“如果一种物品能够加以分割因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人，而且对其他人没有产生外部效果。”

④ 参阅：[美]史蒂文·普雷斯曼：《思想者的足迹：五十位重要的西方经济学家》，陈海燕，李倩，陈亮译，南京，江苏人民出版社，2001。保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)(1915—2009)，1915年出生在美国印第安纳州加里市。1931年，聪明勤奋的萨缪尔森在15岁的时候就考入芝加哥大学，专修经济学。尽管他进入经济学的领域纯属偶然，但结果证明，经济学这一行如天造地设般适合他。用他自己的话来说，9月2日(芝加哥大学开学的这一天)才是他真正的生日。

⑤ [英]约翰·伊特韦尔：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》(第三卷)，陈岱孙主译，133~134页，北京，经济科学出版社，1996。

运行。因而政府提供公共产品与公共服务具有提高市场效率、实现社会平等和稳定经济三个重要作用。有关效率的政府行为试图矫正垄断一类的市场失灵。政府促进平等的方案使用诸如收入再分配等工具来反映社会对穷人和残疾人的关心。稳定化政策试图削平经济周期的高峰和低谷,减少失业和通货膨胀,并且促进经济增长^①。此后,公共产品的定义各不相同,但它们都宣称来自萨缪尔森^②。

二、马斯格雷夫之“公共产品”概念

20世纪50年代末,马斯格雷夫出版了被奉为经典著作的《财政学原理:公共经济学研究》,首次引入公共经济概念。马斯格雷夫^③的财政职能观是研究一切财政现实问题的基点^④。1973年由美国著名的麦克劳—希尔图书公司出版的《财政理论与实践》一书更是尽其毕生精力而撰写的一部杰作。马斯格雷夫认为,财政职能实际上就是公共部门(与预算有关的公共部门)的职能,是公共政策即预算政策的职能,同时也是预算政策的目标。职能有很多,但主要有三

① [美]萨缪尔森,诺德豪斯:《经济学》(上),高鸿业等译,79页,北京,中国发展出版社,1992。

② [英]布劳格:《凯恩斯以后100位杰出的经济学家》,易敏利等译,237页,成都,西南财经大学出版社,1989。

③ 从思想渊源看,不同文化传统和混合的学术体系对马斯格雷夫产生了重要的影响。马斯格雷夫的学术生涯从慕尼黑(1930年)和海登堡(1931—1932年)开始,随后他于1933年移居美国。马在叙述其思想根源时,肯定了魏玛共和国是人类历史中的一次创举。后来又受美国20世纪30年代新政和60年代的政策鼓舞,马斯格雷夫说:“尽管在上述时期一些错误必须改正,但是趋势是朝民主的社会发展,对早期的观点我无怨无悔。”魏玛共和国(1918—1933年)是德意志民族建立起来的第一个力图规范化、制度化运作的现代民主国家,以严谨和理性著称的德国人设计了他们的宪法——魏玛宪法,这是20世纪最完美无瑕的宪法。结构严谨到几乎完善,条文令人钦佩。宪法从法律角度规范了共和国实施社会政策的基本目标,分别确立了国家在青年人教育、住宅、公共救济、社会保险及劳工等方面的责任。社会政策扩展必然导致国家开支增长,这种趋势被部分经济学家称作“福利的陷阱”,国家承担了过重的经济责任。尽管魏玛共和国最后以失败告终,但魏玛的经验仍被作为德国社会政策的瑰宝。美国20世纪30年代新政和60年代的政策也都是强调国家在经济生活中的作用和责任。从以上叙事不难看出,马斯格雷夫为什么被人称为“完美财政理论体系的追求者”。

④ 葛夕良,沈腊梅:《马斯格雷夫的现代市场财政观——〈财政理论与实践〉译介》,载《经济资料译丛》,2002(1),105~110页。

点,即配置职能、分配职能和稳定职能。其中,配置职能与公共产品是密不可分的。所谓配置职能就是:如何供应公共产品,也就是说,是在私人产品和公共产品之间对社会总资源进行划分和利用及对公共产品和服务的构成进行选择,不包括制定规章的各项政策在内。

马斯格雷夫认为,公共产品理论是财政配置职能的理论基础和核心。其重要性犹如消费者家庭理论与厂商理论是私人部门经济的核心一样。虽然公共部门不同于私人部门,公共产品不同于私人产品,但是,适用于私人部门的资源有效利用原理仍然可以运用到公共产品的配置中去。可以把整个社会的产品分为公共产品和私人产品。市场机制可以充分供应私人产品,但对于公共产品的供应,却难以发挥作用或者虽有时候能发挥作用,但作用极其有限。原因在于公共产品有着与私人产品截然不同的特征,即消费的“共享性”或者说“外在性”和私人提供的“不情愿性”。

公共产品的这两大特征决定着政府或者说公共部门必须介入公共产品的供应。公共产品由公共供应,但不一定非要公共生产不可。马斯格雷夫认为,所谓公共产品的公共供应是指公共产品供应所需的资金是通过预算获取的,而且,人们在享用公共产品的时候无须直接付款,与如何生产公共产品无关。马斯格雷夫还认为,假设世界上只存在两种产品即私人产品和公共产品,是不符合现实情况的。实际上,现实中的“纯公共产品”是非常少见的,而绝大多数都是“混合产品”、“限定性公共产品”即地方或地区性公共产品。

马斯格雷夫对“有益产品(merit goods)”和“无益产品”作了区分^①。“有益产品”是“一种极其重要的产品,当权威机构(competent authorities)对该产品在市场机制下的消费水平不满意时,他们甚至可以在违背消费者个人意愿的情况下对该产品的消费进行干预”(“A merit good is defined as a good which is so important that when the competent authorities are dissatisfied with the level of consumption in the free market, they can intervene, even against the wishes of consumers”)。所谓“无益产品”就是社会希望加以阻止供应的产品,如对烟、酒类产品,而“有益产品”是指社会希望鼓励供应的产品,如对低价住房的

^① W. Ver Eecke, The Concept of a Merit Good: the Ethical Dimension in Economic Theory and the History of Economic Thought or the Transformation of Economics into Socio-Economics, *Journal of Socio-Economics*, 1998, 27, pp. 133-153.

补贴等^①。

马斯格雷夫认为教育向接受者提供了个人收益,这种收益在消费上具有竞争性并不与他人分享,看起来具有私人产品的性质,但是教育也产生个人受益者忽视的外部性,由私人需求产生的供给将处于次优的水平,由公共供给进行补充是合情合理的,这种补充也许采用对私人购买进行补贴的形式,或者采取公共供应的方式。马斯格雷夫在《公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观》一书中也坦率承认理论和现实有一定的差距,因此无论多么完美的理论也无法完全解释纷繁复杂的现实情况。

第三节 反思与改革阶段:新公共管理研究阶段

自20世纪70年代末80年代初开始,西方各国掀起了一场声势浩大且旷日持久的政府改革运动。与这场政府改革运动相伴随的是公共管理研究的重大转变。公共管理学者在1987年将公共行政定义为“提供公共服务的制度性设置”^②。尽管各国改革的性质、规模和途径不同,但都具有一个已发展起来的共同议程,这就是“新公共管理”(New Public Management)或“管理主义”范式。作为政府管理研究领域的一种新理论以及新实践模式,“新公共管理”范式有不同的名称,如“新公共管理(NPM)”(Hood, 1991)、“管理主义”(Pollitt, 1993)、“以市场为基础的公共行政学”(Lan, Zhiyon and Rosenbloom, 1992)、“后官僚制模式”(Barzelay, 1992)、“企业化政府”理论(Osborne and Gaebler, 1992)等^③。随着传统公共行政理论及实践向新公共管理理论及实践的转变,公共服务成为公共行政与公共管理研究的核心内容。

一、传统的公共行政理论与新公共管理理论

20世纪的大部分时期,传统的公共行政模式主导着公共服务理论和实

^① 葛夕良,沈腊梅:《马斯格雷夫的现代市场财政观——〈财政理论与实践〉译介》,载《经济资料译丛》,2002(1),105~110页。

^② [英]米勒,波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来主编,中国问题研究所等译,612~613页,北京,中国政法大学出版社,1992。

^③ 陈振明:《评西方的“新公共管理”范式》,载《中国社会科学》,2000(6),73~82页。

践^①。它的主要理论基础来源于几个国家的学者,其中包括:美国的伍德罗·威尔逊和德国的马克斯·韦伯,人们把他们和官僚制模式相联系;弗雷德里克·泰勒系统地阐述了科学管理理论,该理论也来源于对美国私营部门管理原理的运用,为公共行政提供了方法。与其他理论家不同,泰勒没有着力关注公共部门,可是他的理论却在该领域具有广泛影响。这三位理论家是传统公共行政模式的主要影响者^②。

(一)传统的公共行政理论

传统的行政模式有以下几个主要特点:

(1)官僚制。政府应当根据等级、官僚原则进行组织。德国社会学家马克斯·韦伯对官僚制度有一个经典的、清晰的分析。虽然这种官僚制思想在商业组织和其他组织中采用过,但它在公共部门得到了更好和更长久的执行。

(2)最好的工作方式和程序都在详尽全面的手册中加以规定,以供行政人员遵循。严格地遵守这些原则将会为组织运行提供最好的方式。

(3)官僚服务。一旦政府涉足政策领域,它将成为官僚体制中公共产品和服务的提供者。

(4)在政治、行政二者的关系中,行政管理者一般认为政治与行政事务是可以分开的。行政就是贯彻执行指令,而任何事关政策或战略事务的决定都应当由政治领导者做出,这可以确保民主责任制。

(5)公共利益被假定为公务员个人的唯一动机,为公众服务是无私的付出。

(6)职业化官僚制。公共行政被看做是一种特殊活动,因而要求公务员保持中立、默默无闻、终身雇佣以及平等地服务于任何一个政治领导人。

(7)行政任务的书面含义是执行他人的指令而不承担由此而致的个人责任。

通过对比早期的行政模式,我们可以更好地理解韦伯体系的主要优点和不同点。

韦伯制度和它以前的各种模式最重要的区别在于:以规则为基础的非人格化的制度取代了人格化的行政管理制度。一个组织及其规则要比组织中的任何个人都重要。官僚制度就其运作以及如何对客户做出反应方面必须是非人格化

^① Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1989.

^② Robert D. Behn, *The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability*, *International Public Management Journal*, 1998, 12, pp. 131-164.

的。正如韦伯所论证的那样：“将现代公职管理归并为各种规定深深地触及了它的本质。现代公共行政理论认为，以法令形式来命令执行某些事务的权威已被合法地授予了公共机关。这并没有授予某机构具体情况下通过指令实施某种事务的权力。它只能是抽象地管制某种事务。与此形成鲜明对比的是，通过个人特权和赋予特许权管制所有事务。后者的情况完全是由世袭制支配的，至少就这些事务不是不可被侵犯的传统而言是这种情况。”^①

(二)从传统的公共行政理论向新公共管理理论过渡

西方传统的公共行政理论的主要原则包括：按照官僚体制(科层制)的原则建立政府组织；公共产品与服务由政府机构提供；政治事务与行政事务分开；行政官僚(文官)“价值中立”原则等。新公共管理理论认为官僚体制和政府垄断公共产品与服务的原则所产生的是一种集权制的、过多干预社会的、僵化而日益膨胀的政府体制；而政治事务与行政事务分开和行政官僚(文官)“价值中立”原则，早已被人们认为是无法真正实现的纯粹“假设”。

新公共管理改变了传统公共模式下的政府与社会之间的关系，重新对政府职能及其与社会的关系进行定位：

首先，政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构，政府公务人员应该是负责任的“企业经理和管理人员”，社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”或“客户”，政府服务应以顾客为导向，应增强对社会公众需要的响应力。

其次，与传统公共行政只计投入，不计产出不同，新公共管理更加重视政府活动的产出和结果，即重视提供公共服务的效率和质量。

再次，与上一点紧密相连，新公共管理反对传统公共行政重遵守既定法律、法规，轻绩效测定和评估的做法，主张放松严格的行政规制(即主要通过法规、制度控制)，而实现严明的绩效目标控制(即确定组织、个人的具体目标)，并根据绩效示标(performance indicator)对目标完成情况进行测量和评估，由此而产生了所谓的三E，即经济(economy)、效率(efficiency)和效果(effect)三大变量。

最后，与传统公共行政排斥私营部门管理方式不同，新公共管理强调政府广泛采用私营部门成功的管理方法和手段(如成本—效益分析、全面质量管理、

^① Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge and Kegan Paul, London, 1948, p. 198.