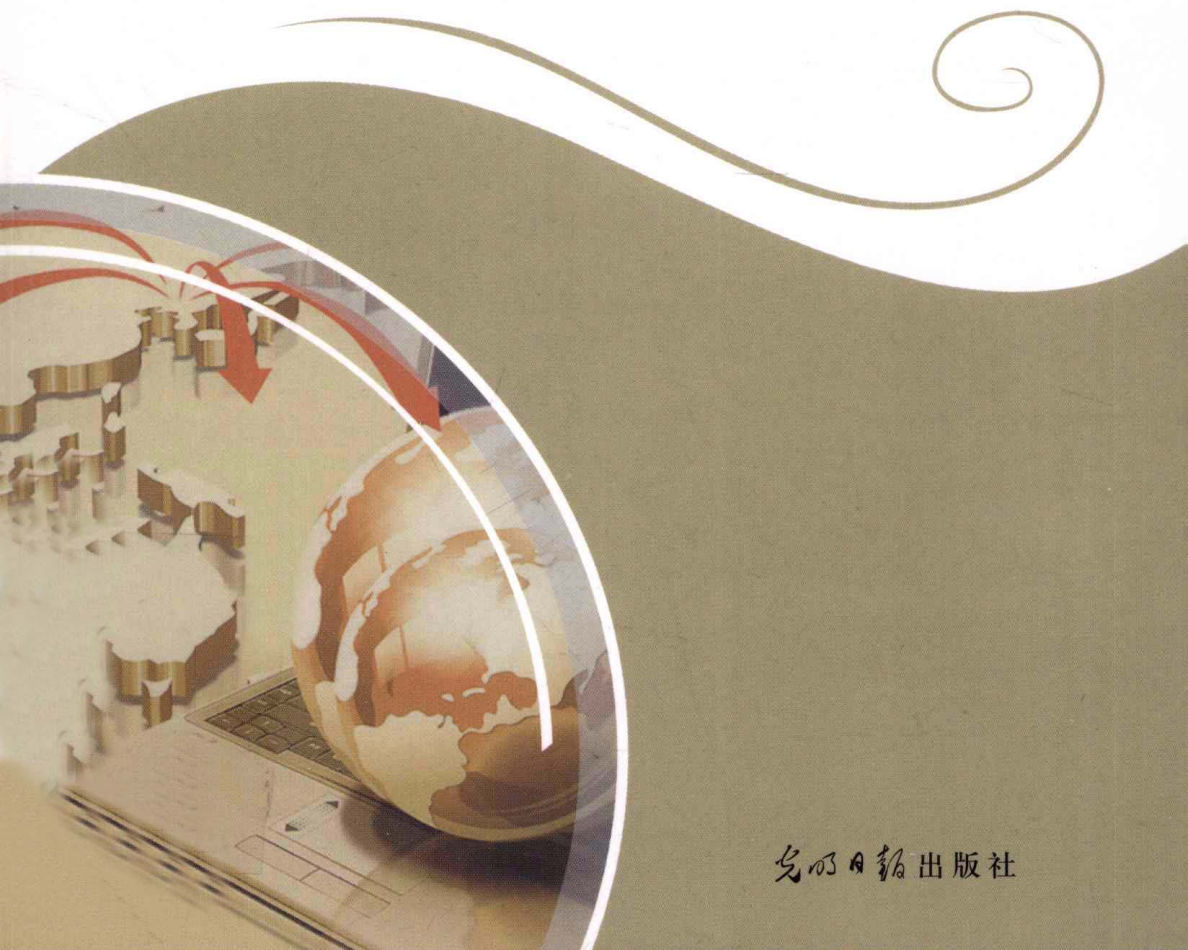


探索文库

新公共管理在 中国的适用性之研究

鄢圣华 © 著

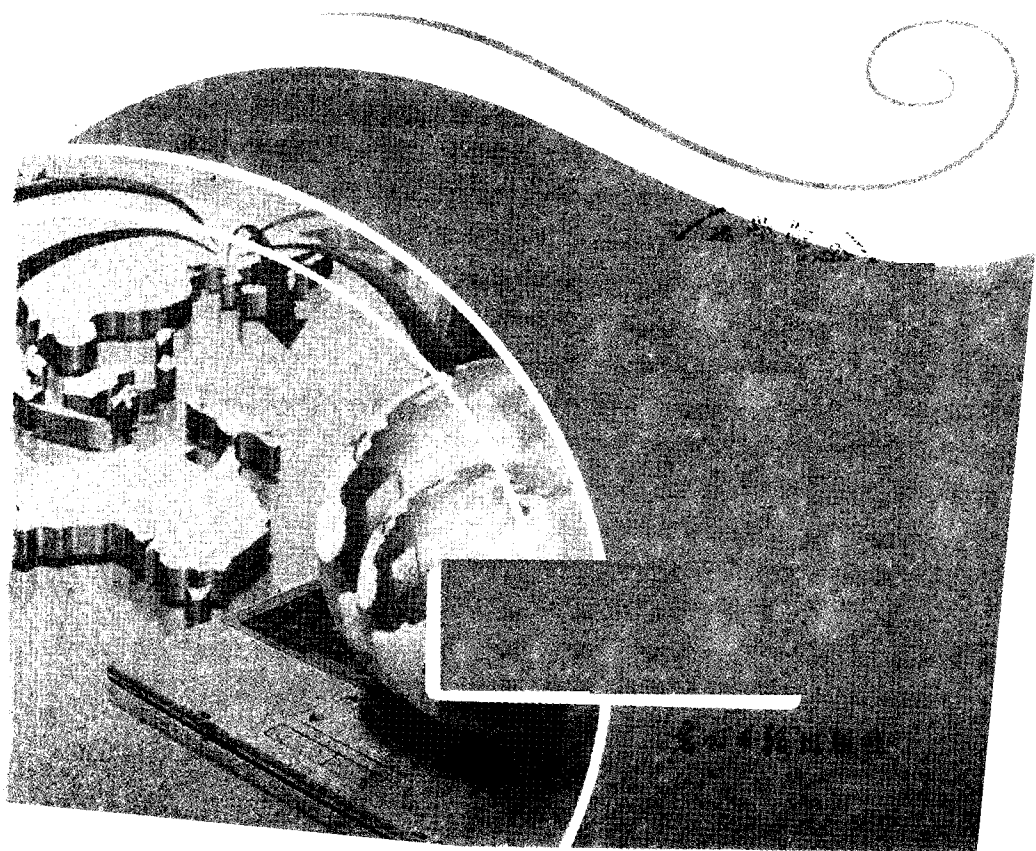


光明日报出版社

探索文库

新公共管理在 中国的适用性之研究

鄢圣华 ◎ 著



图书在版编目 (CIP) 数据

新公共管理在中国的适用性之研究 / 鄢圣华著. —北京:
光明日报出版社, 2008. 8

(探索文库)

ISBN 978-7-80206-627-4

I. 新… II. 鄢… III. 公共管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 118473 号

探索文库·新公共管理在中国的适用性之研究

著 者: 鄢圣华

责任编辑: 茹新平

版式设计: 莘海琴

责任校对: 徐为正

责任印制: 胡 骑

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078244 (咨询), 67078945 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078233, 67073255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京昆仑律师事务所陶雷律师

印 刷: 北京振兴源印务有限公司

装 订: 北京振兴源印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开 本: 880mm×1230mm 1/32

字 数: 2160 千字 **印 张:** 80.25

版 次: 2008 年 8 月北京第 1 版 **印 次:** 2008 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80206-627-4

定 价: 300.00 元 (全 10 册)

版权所有 翻印必究



目 录

导言	1
一、问题的提出	1
二、研究的意义	6
三、文献回顾	12
四、研究方法和理论框架	21
第一章 官僚制行政模式和新公共管理	25
一、官僚制行政模式	25
二、新公共管理	39
第二章 新公共管理的实施模式	61
一、专事核心,突出市场	61
二、分化签约,授权责实	66
三、市场检验,引入竞争	80
四、回应顾客,改进质量	87
第三章 新公共管理在中国的适用性问题	96
一、探索适合中国国情的行政改革新思路	97
二、新公共管理在中国目前的国情下是否适用	109
第四章 借鉴新公共管理的现实选择	140
一、建立结果导向的公务员法制和规章体系	141
二、引入授权责实机制	157
三、实现权力运行的法治化	162
结论	176
参考文献	180
后记	187

导 言

一、问题的提出

20 世纪 20、30 年代的经济危机使西方国家采纳了凯恩斯主义经济政策或者福利国家政策。凯恩斯扩大了国家在经济生活中的角色,主张用增大货币供应量来解决失业问题。所以 70 年代中期以前,也就是凯恩斯主义的时代,政府预算赤字在西方国家是常有的事,而且大量的失业常常与通货膨胀并行。这证明凯恩斯的理论并不能解决失业问题。国家对社会经济生活进行干预,许多社会福利都是由国家亲自提供,导致西方国家政府开支严重膨胀。要维持政府的巨大开支,政府倾向于增加税收,这引起经济滑坡。花钱多而经济搞不上去,政府对社会的服务既缺乏回应性又质量低下,这引起选民们的广泛不满及人们对政府合法性的认同危机。与公共部门预算膨胀、效率低下的情形正好相反,私营部门在全球化竞争及信息网络化的挑战面前显示了较好的适应能力,它们变革了传统的官僚制组织模式,坚持绩效工资、灵活聘用、员工授权、顾客满意原则;许多大公司还实现了分化,将营销集中在本国小的单位,而把生产外包给设在发展中国家的不同团队。选民们对私营部门的满意度明显高于公共部门。西方国家的政党和政党领导人迫于选举的压力不得不把行政改革提上议事日程,他们得想方设法削减政府开支,提高服务质量;而在行政改革的方案选择上,他们往往向私营部门学习。

在对“政府失败”的“诊断”中,西方人发现问题出在政府的官僚制运行机制上。经济学家们,如,布坎南(James Buchanan)、图



洛克(Gordon Tullock),涉足政治学领域,他们提出了公共选择理论。公共选择理论认为政客和官僚是理性上自利的人,可以由此预测他们的行为。尼斯卡宁(W. A. Niskanen)依据有力的证据证明:正如消费者谋求功用最大化、商人谋求利润最大化,官僚则谋求预算最大化。^①这一发现无异一枚重磅炸弹震惊了公共行政学领域,因为在此之前他们一直对韦伯的理性官僚制理论深信不疑。伴随着削减政府预算的呼声,人们把矛头直指导致预算赤字的源头——官僚制。公共选择理论、委托/代理理论及交易成本理论都证明:在配置资源上,官僚机制远不如市场机制有效率;与其用官僚制组织提供生产和服务,不如用市场主体如民营机构提供生产和服务;国家不应该亲自提供服务,而应该利用市场机制来进行。

而20世纪苏联等国计划体制的失败,使西方人对从上至下的等级控制模式——官僚制的无效性更是深信不疑。在他们看来,官僚制行政组织或者大政府会造就贫穷的社会。^②

美国里根于1980年,英国撒切尔夫人于1979年大选获胜后,都着手推行公共部门改革。改革的原则之一就是使政府所辖的事项变少,使政府变“小”。1983年澳大利亚的霍克·基廷政府、1984年当选的新西兰的兰格·道格拉斯政府和加拿大的穆罗尼政府也开始采用类似于英美的“小政府”政策。经济合作与发展组织也加入到类似的改革的队伍中。撒切尔夫人和里根的改革启动了全球的公共服务民营化及公共企业私有化浪潮^③,这些国家公共部门改革计划是相似的,包括商业化、公司化、私有化、公共部门放松管制、下放管理责任、绩效监控和合同外包等,这导致一些研

① Niskanen, William A. 1973. *Bureaucracy: Servant or Master?* London: Institute of Economic Affairs.

② [美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2002年,第11页。

③ [澳]欧文·E·休斯:《公共管理导论》,彭和平、周明德、金竹青等译,中国人民大学出版社,2001年,第129页。



究者使用“新公共管理”这个术语来描述这套“广泛相似的行政理论”。^①

1996年3月,联合国经济发展与合作组织(OECD)的24个成员国就公共管理问题举行部长级会议,会议主席艾丽斯·里夫林(Alice Rivlin)在OECD总结报告中指出,24个成员国的政府都面临着同样的变革压力,包括全球经济问题、日益不满的公民以及财政危机;而令人震惊的是,各国都以极其相似的方式对此做出了回应;这些方式包括:1、在政府组织中进行分权,将责任转移至较低一级的政府部门;2、重新审视政府应该做什么,应该付出什么,哪些是政府应该付出却没有付出的,哪些是既没有去做也没有付出的;3、削减公共服务的规模,实行公共活动的私有化与公司化;4、寻求更富成本——效益的公共服务提供途径,如签约外包、市场机制及使用者付费等;5、顾客取向,包括对公共服务提供明晰的质量标准;6、实行标杆管理和绩效评估;7、简化规制、降低成本的改革。^②

对传统的官僚制行政模式下的公共管理而言,新公共管理是“新”的。新公共管理的本质就是要转换行政权力的运行机制。官僚制下行政权力的运行特性是“行政”(administration)的——组织目标的模糊性、权力分配结构是上层集权及自上而下的控制、激励机制的导向是服从上级或者规章、组织中人人只是回应上级的命令而缺乏对公民诉求的回应性。新公共管理下行政权力的运行特性则是“管理”(management)的——强调结果对清晰的目标的达成;行政机构和政府雇员要对自己行为的结果承担责任;主张权力下放给顾客及与行政对象打交道的第一线人员,使他们有能力

① Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons, Public Administration, 69(1), p. 3-19.

② [美]戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,谭功荣、刘霞译,中国人民大学出版社,2002年,第8-9页。



为行政对象提供及时优质的服务,以此来实现公共部门的本来使命;坚持顾客选择、顾客质量标准及顾客满意原则。新公共管理是对以官僚机制为基础的国家行政机关的“再造”(reinvention),它试图使之成为以市场机制为基础的顾客导向的行政机关。如果运用了一些新公共管理工具后,官僚制的权力运行方式没有变化,还是自上而下的命令——控制体系,与顾客打交道的一线工作单位和工作人员依然处于被动接受命令、纠缠于组织内部的繁文缛节和墨守成规的激励机制中,那就证明没有实现向新公共管理的真正转型。西方发达国家已经实践新公共管理二十多年,虽然出了一些问题,但新公共管理依然是公共管理的主流趋势,这不能简单地就推论出新公共管理的正确性,但肯定地说明了摆脱官僚制病症的迫切性。新公共管理在理论上似乎是易于言说的,但要将其付诸实施,就有一个主观见之于客观的问题,需要在具体的新公共管理方案的决策——政策制定及执行上做认真的探究。主观主义的政策方案会在实施中遭到挫折,使人们对新公共管理失去信心。而回到官僚制的老路上去则明显是一个错误的选择,国家的国际竞争力构成的压力、公民对行政机关“缺乏回应性”及“不负责任”的不满形成的压力,就会依然横亘在政党领导人和政府领导人面前。正如私营企业在全球化竞争中不改革官僚制就没有出路一样,西方各国行政机关也在学习私营企业抛弃传统的官僚制,走向新公共管理。这种对官僚制的抛弃不是说新的行政模式中没有一点官僚制的因素,而是说,仍然存在着行政体制——当然有总揽全局的行政权威存在,但它已转变了权力运行机制,权力对社会的干预事项或政府的角色将尽可能变少、变小,“掌舵”与“划桨”分开,一线政府雇员有足够的在人事、预算、采购等方面的自主权,有足够的权能及时回应顾客的要求,市场机制、竞标及绩效管理等方式使所有的行政官员都将为自己行为的结果承担责任(利害关系),顾客选择及顾客质量标准得到了尊重。

由于新公共管理已经波及广大的发展中国家,新公共管理改



革似乎成为一种世界性的行政改革运动,新公共管理作为一种新的行政组织制度被休斯称为“一种世界范围的范式”^①。

西方国家一直在进行着的行政改革,几乎与我国开始改革开放同时启动并一直延续至今,而且都还在继续。对这些国家共同做法的归纳及成功经验的总结和提炼,才形成了新公共管理模式。这种模式出于发达国家的行政改革实践又被广泛用于发展中国家的行政改革当中。由于新公共管理是在先考察行政改革实践,再总结出一些关于其基本原则的一般性结论的这一归纳过程中演化而来的,所以至少它假定,这些实践不一定只适用于其最初被采用的那些环境。^②那么中国有新公共管理改革所要克服的问题吗?如果有,那么,中国也需要从事新公共管理改革吗?当然,对发达国家的行政改革的理论和实践经验的借鉴是必然的;但问题是,如果要是有所借鉴,就涉及新公共管理的适用性问题。

本书旨在研究新公共管理在中国的适用性。

所谓适用性,不是简单地回答适用或不适用,而是看新公共管理在具体环境中哪些因素可以用,哪些不可以用;现在不能用的东西以后可不可用,如果可用那么现在应创造什么条件;如此等等。

从中国改革的历程看,行政改革一直优先于政治改革。所以对新公共管理的适用性问题应给予充分的关注。本书认为,新公共管理模式有些要素适用于中国,有些虽然不适合,但中国的行政改革过程中已经在使用,也有些要素不适用。虽然我国现行的行政体制不是西方韦伯式的官僚制行政模式,但我们不必在官僚制本身在理论和实践上都被证明是产生问题的一大根源,西方新公共管理改革成为主流的情况下,继续发展官僚制。我们可以在

① [澳]欧文·E·休斯:《新公共管理中的市场机制与官僚体制》,范春辉译,载于《公共管理高层论坛》第1辑,南京大学出版社,2005年。

② [美]戴维·G·马希尔森:《新公共管理及其批评家》(上),张庆东译,转引自《北京行政学院学报》,2001年第1期。



现存体制下吸取新公共管理的一些适用的要素,同时越过行政改革的层面进行政治体制改革,建立健全权力相互对等制约的法治框架。这样才能逐步推进行政体制的创新,建立新的合乎中国国情的行政模式。

二、研究的意义

现在,几乎所有的国家都受到全球经济竞争的压力和信息技术革命的挑战。应该说,行政的环境变了,行政的制度就应该去适应环境的变化;如果行政制度缺乏对环境的适应性,就应当变革之。在国际竞争中的劣势,会使选民直接产生对政府的不满,西方各国政府不得不直面这个现实压力。直面压力得直面政府自身支出太多、人浮于事而又不对行为的结果负责、不迅速回应选民需要等弊端,而要直面这些弊端就得着手改革产生这些弊端的官僚机制。公共部门采用新公共管理的组织模式是西方国家适应新的环境的一种努力。对发展中国家来说,西方发达国家的国际竞争力是相当强的,但就是这些具有竞争优势的发达国家也不满足于现状,不断进行公共部门的重组或改革——从官僚制走向新公共管理,以期在国际竞争中保持竞争优势。发展中国家与发达国家所处的国际竞争环境和科学技术环境是一样的,因此,对于欠发达的发展中国家来说,也有一个进行行政改革以适应环境的问题。虽然发展中国家不能生硬照搬西方的行政改革模式,但可以借鉴西方的经验。

中国有增加国际竞争力的需要。中国加入世界贸易组织后,更是直接受到国际经济竞争的影响。所以持续改进中国公共部门的工作效率、效能及顾客满意度,对提高我国企业的国际竞争力具有特别重要的意义。

中国综合国力的提高需要政府提高服务质量。在国际舞台上,国与国之间的竞争靠的是实力。世界并不太平。国际政治中强权政治的威胁一直存在着。中国还有台湾问题没有解决,一些



有实力的大国并没有打算放弃对我国内政的介入。“中国已经连续多年保持平稳较高的速度,还能不能够继续保持下去?我说,条件是具备的,最重要的是我们还能争得一个较长时间的和平环境,集中力量发展经济”^①。如果不想陷于被动挨打的局面,关键是要有改进中国公共部门竞争力的紧迫感。常识告诉我们,国与国之间的一切竞争,归根到底还是公共部门服务质量的竞争。当代西方发达国家的新公共管理改革,其重要目的之一就是提升他们国家的国际竞争力。中国作为一个身陷全球化经济竞争的发展中国家,作为一个可能受到国际上强权进行政治、军事干预的大国,可以说迫切地需要提高本国公共部门的竞争力。我们改革行政的过程中,不可不了解西方发达国家的新公共管理改革方案。知彼是为了胜彼。但要胜彼就得善于向他们学习:研究他们的改革并汲取其有益于我们的养份。

新公共管理是一种新的行政模式,它针对的问题是官僚制行政模式的弊端,目的是要通过摒弃官僚制,而代之以顾客导向、结果导向及充分利用市场机制和民间力量来提供公共服务的行政模式,来提高公共部门的效率、效能和顾客满意度。我国的公共权力的运行尚没有法治化,受人的主观随意性的影响很大,因而公共理性不充分。既然如此,新公共管理作为一个医治行政病症的系统的组织制度和行政权力运行模式,就值得我们高度重视、认真研究。

长期以来,我国形成了权力过分集中的行政体制,其主要特点是,中央过分集权;政府及其他公共组织中权力过分集中于上级领导者或上级机关。官僚主义的产生常与党政机关以及各公共企业、事业领导机构中的领导者的过分集权相关联。“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是:高高在上,滥用权力,脱离群众,脱离实际,好摆门面,

^① 温家宝:温家宝总理2007年3月16日答中外记者问(摘录)。



好说空话,思想僵化,墨守陈规,机构臃肿,人浮于事,办事拖拉,不讲效率,不负责任,不守信用,公文旅行,互相推诿,专横跋扈,徇私行贿,贪赃枉法,等等。这无论是在我们的内部事务中,或在国际交往中,都已达到令人无法容忍的地步”^①。与权力的过分集中相联系,中国的公共组织中依然存在大量的腐败现象,甚至可能出现家长制现象。腐败现象依然是困扰我国行政权力运行的一个大问题。过分集权的领导者手中拥有过多的权力,如果他的党性不强,他就会运用手中的权力谋取私利,干扰对纪检、监察、司法等权力对他的制约,对人民群众的不满予以压制。改革开放以来,中国共产党领导中国政府进行了一次又一次的反腐败斗争,但是腐败依然在滋生蔓延,足见我国腐败现象的顽固性,也是我国公共权力运行机制中权力制约机制乏力或不健全的有力见证,是权力过分集中的领导制度的一个极大的缺陷。2007年3月16日,温家宝在中外记者招待会会上指出:“应该承认,随着发展市场经济,腐败现象接连不断地发生,而且越来越严重,甚至涉及到许多高级的领导人。解决这个问题,首先还得从制度上入手。因为造成腐败的原因是多方面的,其中最为重要的一点,就是权力过于集中,而又得不到有效的制约和监督。”虽然与以前相比,家长制现象大大减少,但仍然存在,在近年来不断揪出的巨贪中有不少在被抓前就是家长式的领导者。“不少地方和单位,都有家长式的人物,他们的权力不受限制,别人都要唯命是从,甚至形成对他们的人身依附关系。”^②邓小平的这句话对有些公共组织依然适用。

邓小平倡导改革政治体制,解决权力过分集中的问题,但这个问题有待进一步地解决。^③ 这个问题依然是我国行政权力运行中

① 邓小平:《邓小平文选》第二卷,人民出版社,1994年,第327页。

② 邓小平:《邓小平文选》第二卷,人民出版社,1994年,第331页。

③ 温家宝:《规范行政权力运行,深入推进反腐倡廉工作》。2007年2月9日,在国务院在北京召开第五次廉政工作会议,国务院总理温家宝发表的讲话。新华网北京2007年2月12日电。

官僚主义现象的一大根源,也是行政改革的一大课题。

中国进入改革开放的时代以后,实际上一直是以经济建设为中心的。“近些年来,中国经济保持了平稳、较快的发展,但是无论是过去还是将来,都不是评功摆好的时候。我的脑子里是充满了忧患。中国经济存在着巨大问题,依然是不稳定、不平衡、不协调、不可持续的结构性问题……。这些问题都是摆在我们面前需要解决的紧迫问题,而且是需要长期努力的问题。……但是,能不能做好,关键在于我们的政策和应对能力”^①。政府的政策和应对能力就是政府能力,就是行政权力运作的效率、效能和顾客满意度,这需要我国“消除体制和机制上的障碍”^②。

我国政府运作的成本太高。

2006 年国家审计署的调查显示,很多部门负责管理着全国的重要资金,但有的部门最小的审批项目仅有几万元,中央部门审批这样小的数额,行政成本太高。审批的过细、过严并没有修补好渠道的渗水和蒸发问题,也没有能有效地把资金送到它最需要的地方,只是在运作中增加上了权与利的环节。国家审计长李金华指出,“现在很多问题的解决需要转变政府职能,不仅要建立一个廉洁的政府,还要建立一个廉价的政府,政府的成本太高,就是再廉洁也是浪费了纳税人的钱。”李金华说,“2006 年,审计署对 20 个省、区、市的地方预算进行审计调查时发现,这些省、区、市 2005 年本级预算共编报中央返还收入只有 3444 亿元,仅占中央实际补助的 7733 亿元的 44%,有一半以上没有纳入省级财政预算,脱离了人大的监督,有的还脱离了政府的监督”^③。

中国虽然实现了公务员制度,但公共部门,特别是离开行政编制的公共企业和事业单位,仍然层次多,副职多,闲职多,导致机构

① 温家宝:温家宝总理 2007 年 3 月 16 日答中外记者问(摘录)。

② 温家宝:温家宝总理 2007 年 3 月 16 日答中外记者问(摘录)。

③ 《人民日报》,2006 年 06 月 06 日。



臃肿,“而机构臃肿又必然促成官僚主义的发展”^①。

在我国公共部门存在严重的“唯上不唯下”的现象,因而对公众负责、让顾客满意做得不好。可能会有手机短信投票评选优秀干部(比如优秀的人民警察、人民检察官)的群众参与,但这种方式被广泛质疑,在用人上的公示制度对改进工作收效甚微。

在我国公共部门中,问责机制弱化。不重视结果,只重视过程及对命令的服从。内部繁文缛节,签字环节太多,而且是权力的象征。本单位领导者主持制定的内部规则对一般公共雇员具有权威性。每一个人都被动听令,因而没法对结果问责。另外,组织中常常有全体成员集体投票、行政首长职责内的事务动辄付诸多数决定的现象,因而对行政首长的问责也相当困难。

我国公共组织内部在利益分配上是命令导向的,组织中的绩效管理 with 评优、晋级没有必然的联系。这一方面是因为公共组织内的绩效目标很模糊,一方面也因为在决策、用人及分配制度上领导者的主观随意性作用的空间较大。对权力和晋升的角逐在官本位的文化中意味着切身的个人利益,所以跑官、买官及卖官的现象并不鲜见。^②

在公共组织中,权力在竞争着财政预算,有大量财政经费的职位以及有寻租机会的职位是“油水很大”的职位,成为追逐权力者的重要目标。之所以形成这种局面,是因为权力没有受到法律的有效牵制。“中央财政转移支付的大量流失,早已不是什么新闻,它已经成为地方政府官员茶余饭后相互炫耀政绩、相互吹捧的笑资,其中,有些地方把套取中央财政支持的多少也变为评价地方政府政绩、提拔干部的标准”^③。

① 邓小平:《邓小平文选》第二卷,人民出版社,1994年,第328页。

② 权力运行中缺少对法律规则的遵守。正是在这个意义上,有人认为中国的官僚制行政模式都尚不完善,所以认为中国不宜实行新公共管理改革。但权力不受制约的问题不能只靠行政机构改革来解决,还得靠政治体制改革来实行权力的法治化。

③ 丁言:《李金华审计长用数字向“改革”喊话》。南方网 2006年06月07日。

公共部门内部,领导者的主观随意性影响着本组织的绩效和绩效评估,缺乏有效的员工参与。领导者在组织内可能滥用民主的多数决定原则,让员工全体参与搞集体投票,但那是一种机会主义的做法,领导者也可以不让员工参与。组织内缺少组织授权和员工授权,下级组织和一线员工只是被动地接受上级组织或本单位领导者的命令。他们没有在预算、物质采购及时间支配方面必要的灵活性。权力过分集中导致“绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题,只好成天忙于请示报告,批转文件”^①。

行政体制中的问题是制度性的问题,官僚主义的种种弊端固然与某些公共组织的领导者和思想、作风有关,但是制度方面的问题更重要。不是说个人没有责任,而是说组织制度、工作制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。如果不坚决改革现行制度中的弊端,过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。西方发达国家的新公共管理改革之所以要用新公共管理替代官僚制行政模式,是认为官僚体制本身有问题,他们认为解决制度问题非常重要。所以研究新公共管理在中国的适用性是非常必要的。

适应社会主义市场经济的要求,中国的行政体制实行了职能转变,政府权力从相当大的程度上退出了微观经济活动,有些公共职能、许多公共工程实行了合同承包制——这种合同承包制与新公共管理的竞争性合同外包尚有很大距离;中国已经进行了公共企业的民营化改革、公共事业单位的聘用制改革,等等。与计划体制时代相比,中国的政府规模是大大缩减了。但中国的政府规模仍嫌庞大。机构臃肿等问题仍然存在。因此,有人认为中国行政改革的背后仍然坚持了与以往体制的连续统一性,中国的公共部

^① 邓小平:《邓小平文选》第二卷,人民出版社,1994年,第328页。



门本质上仍是科层制组织。^①当然,中国从改革开放以来,一直坚持的行政改革的确引进了新公共管理中的一些工具,但正如周志忍所言,引进时外表上有模有样,而精神实质则大异其趣,有其形而无其神。^②可以说,中国的行政制度本身并没有发生变化,各种公共组织仍是一个高度集权的命令控制体系,公务员和其他类型的公共雇员在人事安排、利益分配等方面表面上有变化,但在控制机制、责任机制、激励机制、与公民的关系机制等方面都没有发生变化。中国经济的不断增长,是重新界定政府与社会的权力关系的结果,是政府相对从市场退出及民间个人经济自主性增强形成的,而不是行政模式本身的改变带来的。我国在科层制的传统行政模式下改革经济的可能性正在减少。如果尝试着从行政模式上进行制度创新,从新公共管理中汲取改革的思路,中国经济发展的潜力可能还相当大。

三、文献回顾

关于新公共管理及新公共管理的传播,文献非常多。每个推行新公共管理的国家都有关于实施新公共管理的政府文件,如新西兰财政部的《政府管理》,美国前副总统戈尔的《全国绩效评估》等等。奥斯本、盖伯勒的《再造政府》是一本被克林顿赞美为“这是蓝图”的书,该书认为政府可以完成市场力所不及的事情,但官僚制的组织形式是无效率的,政府的组织形式应当再造,成为企业型政府;提出了构建企业型政府的十大原则,指出政府宁可采用市场机制而不是官僚机制,把服务对象界定为顾客并赋予其选择权,以目标——政府的使命——而不是以组织内部的繁文缛节为导向,

① Henderson, Keith, 2005. The Quest for Indigenous Administration; Asian Communist, Islamic Revivalist and Other Models, Public Organization Review, A Global Journal 5, 2005, p. 55—67.

② 周志忍:《政府绩效管理研究:问题、责任与方向》,《中国行政管理》,2006年第12期。

在评价各个机构的绩效时关注结果而不是投入,等等。^① 该书一路走红,畅销世界各国。在《摒弃官僚制》中,奥斯本、普拉斯特里克提出了政府再造的五项战略——核心战略、后果战略、顾客战略、控制战略、文化战略及其在行政改革实践中的运用,认为公共组织结构变革只有同战略一起使用才能变革组织的 DNA;在选择使用全面质量管理、绩效测量或顾客调查等新公共管理工具前要先选择战略;否则就是做无用功。^② 奥斯本、普拉斯特里克的《政府改革手册:战略与工具》是在前书的基础上的又一力作,此书的五个部分分别针对一种战略,其中每章又单独针对一种途径,对每种途径进行了全面分析,用数十个案例对每种途径和工具进行说明和论述。^③

休斯的《公共管理导论》是一部全面介绍新公共管理的基础性文献,休斯认为官僚制的组织形式已经过时,要代之以新公共管理模式;他指出,在发展中国家实行新公共管理可能至少不会比它们以前的经验更糟糕,但在推行新公共管理的同时要加强一些“基础条件”的建设,比如,坚持法制,保护竞争,防止有助于出现垄断的法律,以及选拔有能力的人员;他认为,一般来说,传统的官僚模式不能很好地为发展中国家服务,但随着民营部门作用的增强而引起的管理主义变革,可以帮助发展中国家向较为发达的国家转变。^④ 休斯在《新公共管理中的市场机制与官僚体制》一文中指出“新公共管理运动所表明的是很多传统官僚体制具有的很多功能

① Osborne, David and Gaebler, Ted, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison - Wesley.

② [美]戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,谭功荣、刘霞译,中国人民大学出版社,2002年。

③ [美]戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克:《政府改革手册:战略与工具》,谭功荣、颜剑英、魏军妹、房艳译,中国人民大学出版社,2004年。

④ [澳]欧文·E·休斯:《公共管理导论》,彭和平、周明德、金竹青等译,中国人民大学出版社,2001年。