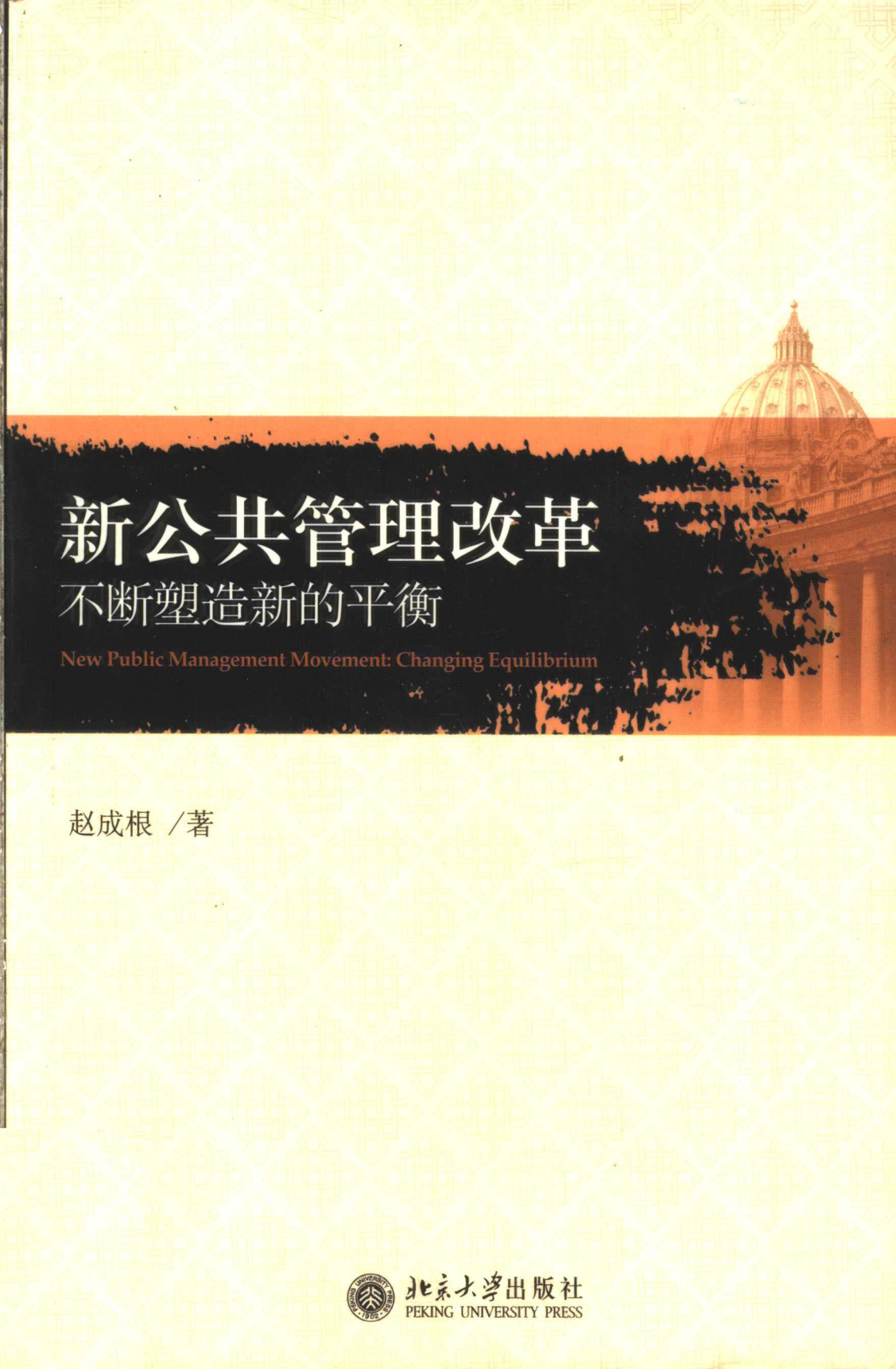


The background of the cover features a repeating pattern of stylized Chinese characters in a light yellow color. On the right side, there is a photograph of a large, ornate building with a prominent dome, partially obscured by dark, silhouetted foliage. The sky above the building is a gradient of orange and yellow.

新公共管理改革

不断塑造新的平衡

New Public Management Movement: Changing Equilibrium

赵成根 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



新公共管理改革 不断塑造新的平衡

New Public Management Movement: Changing Equilibrium

赵成根 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新公共管理改革:不断塑造新的平衡/赵成根著. —北京:北京大学出版社,2007.2

ISBN 978 - 7 - 301 - 12080 - 4

I. 新… II. 赵… III. 公共管理 - 政治体制改革 - 研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 057423 号

书 名:新公共管理改革:不断塑造新的平衡

著作责任者:赵成根 著

责任编辑:都 娟

标准书号:ISBN 978 - 7 - 301 - 12080 - 4/D · 1744

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者:北京汇林印务有限公司

经 销 者:新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 14.25 印张 205 千字

2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

呈献在读者面前的这部书,是我近几年来研究思考新公共管理的一点心得。这场开始于 20 世纪 80 年代的席卷全球主要国家的政治经济和行政改革运动,有关的研究成果在 90 年代初一经传入我国,立即在学术界引起巨大的反响。短短几年时间,我国就发表了大量公共管理和新公共管理的学术译著、学术论文和学术专著。西方发达国家的改革模式也直接影响了我国政府改革、政府创新和公共服务提供模式的创新,“公共管理”、“公共服务”、“公共治理”、“新公共管理”等词汇,已经成为非常抢眼的汉语词汇。

但是,综观目前国内有关新公共管理的学术研究成果,主要还限于西方著作的翻译,以及新公共管理理论和各国改革实践模式的描述分析,尚缺乏系统深入的理论分析,缺乏独立的、具有创新价值的理论观点,缺乏对各国公共管理新模式深入的研究,缺乏可操作的公共产品和公共服务供应模式和方法创新方案设计。我国的公共管理和新公共管理研究因此尚处于草创阶段。

在这一背景下,本书试图以专题分析的形式,选取新公共管理改革的一些关键主题,分别进行研究分析。其目标是在综合现有研究成果的基础上,提出自己的独立理论看法。在阅读了大量中英文文献并进行了艰苦的学术思考的基础上,本书有关章节还是为读者贡献了一些具有一定创新价值的观点和看法:

第一,在绪论部分,通过对英国、美国、新西兰等国新公共管理改革实践模式的描述分析,以及 20 世纪公共治理模式两次转型的理论概括,明确提出要准确地把握新公共管理改革的实质,绝不能简单地把它看成是公共管理的市场化和社会化,而应该从公共治理模式和它的运行环境之间的互动关系这一视角切入分析,把它看成是一系列相互关联的要素之间动态的平衡关系的调整和变迁。因此所引入的“变动的平衡”概念,对于有关改革的理论分析和改革实践模式的

设计,都具有相应的参考价值。

第二,针对经济人假设这一重要的理论假设,国内外学术界一直存在着尖锐的学术争论。本书第一章通过对经济人假设理论发展历程中各派观点的细致梳理,以及相关理论问题的分析,明确提出,关于经济人假设的诸多争论和批评性看法,实际上源于对亚当·斯密经济人假设的误解;作为现代自由经济制度和自由政治制度构造的前提和基础,经济人假设均具有重要的价值;经济人假设实际上与近代政治哲学关于人性的假设一脉相承,公共选择理论在分析公共部门行为取向对于经济人假设的运用,不过是“重新拾起十七八世纪以来自由主义政治学家和经济学家的理论武器”;等等。这些分析对于更准确地理解经济人假设及其在公共部门的适用性,都具有一定的理论贡献。

第三,关于新公共管理改革的背景和推动力,本书运用历史发展和制度变迁的危机推动模式进行分析,明确提出作为这一场改革推动力的危机,应该概括为民主的危机。个人以为,这一看法抓住了 20 世纪 70 年代中后期西方国家的经济政治危机的实质。

第四,在关于签约外包制的分析过程中,明确提出政府和民间公共产品和公共服务提供者之间在自愿、平等、互惠基础上所签订的合同,是一种私法合同。政府在签订和履行这一类型合同的意义上,绝非凌驾于社会之上的、具有特殊的强制性权威的公共强力系统,而不过是与民间主体享受平等权利,承担同样义务的合同一方当事人而已,决不能够以任何理由随意侵犯合同另外一方当事人的合法权益。

第五,在关于政府管制模式改革的分析过程中,明确提出各国所进行的管制模式改革,绝不可以简单地界定为放松管制甚至解除管制,管制改革的本质是在新公共管理理念指导下的政府管制模式转型。

第六,在关于官僚制组织变革的分析过程中,针对国内外理论界所流行的否定官僚制,认为官僚制已经是一种过时了的组织形态的看法,明确提出官僚制组织作为一种现代组织的基本形态,在现代国家的公共治理过程中,依然发挥着关键性的价值和作用。20 世纪 80 年代以来的新公共管理改革,其核心是从传统的科层官僚制向竞争

型官僚制的转型。本书所阐释的“竞争型官僚制”这一概念,具有重要的理论价值。

20世纪80年代以来全球范围内推行的新公共管理改革,仍然是一个新生事物,它在塑造公共管理新型结构和模式方面的功能和作用,它的内在逻辑和方方面面的本质,尚没有充分地展示出来,理论界的公共管理研究也正在不断的进展之中,尤其是本人的理论水平有限,这部书充其量只能算是一位公共管理的教学研究工作者的—份习作而已。书中有任何错误和不足,衷心期待着学术同仁不吝赐教。对于新公共管理许多方面的内容,例如,新制度主义、新管理主义、福利制度改革、第三部门和志愿服务组织的发展等,本书也未能能够涉猎。这些遗憾只有留待进一步的研究来逐渐加以解决。

理论研究是一项十分艰苦的工作,面对浩如烟海的学术文献、冲突着的学术观念和看法、纷繁复杂的现实世界,就像在漫漫的黑夜中摸索,思想的无助、迷茫,才思的枯竭,经常有掉进陷阱之中,怎么也难以挣扎出来的感觉。而作为一个转型期中国的学者,精神的追求和俗务的纠缠、俗念的烦扰之间的冲突,常常使人有被撕裂的感觉。每每这种时候,对学术大家的敬佩之情,对天下创作者的宽容之心,就会油然而生。而每发现一份好的材料,读到一个精彩的观点,悟到一个自以为得意的新的想法,那种从心底里洋溢出来的快活的感觉,也是无以言表的。在这种痛并快乐着的精神求索之旅中,每一份关爱、惠助和谅解就尤其让人感念。在这部书即将付梓之际,我要衷心感谢所有为我付出挚爱的学术同仁、朋友和学生。我也要特别感谢北京大学出版社张黎明总编、社科编辑部耿协峰主任和责任编辑都娟女士。

赵成根

二零零七年初春 于天秀花园家中

绪论 不断塑造新的平衡	1
改革的年代	1
英国的新公共管理改革	2
美国的新公共管理改革	5
新西兰模式	6
公共管理改革的多元模式	7
什么是新公共管理?	10
理论家的理论概括	10
公共管理的革命性转型	15
不断塑造新的平衡	19
新公共管理的批判者	20
对新公共管理批判的回应	22
不断塑造新的平衡	25
第一章 政府是理性经济人吗?	33
经济人假设的提出和演变	33
正确理解经济人假设	37
经济人假设:关于人的自利动机的假设	38
关于经济人的理性问题	40
经济人:自由主义经济制度的基础	43
经济人假设在公共领域的适用性	44
贝克尔扩展经济人假设的适用范围	44
公共选择理论的经济人假设	45

经济人假设在公共领域的适用性	47
第二章 公共物品理论	52
公共物品理论的演进	52
公共物品理论的萌芽阶段	52
公共物品理论的准备阶段	55
公共物品理论的形成阶段	57
公共物品理论的最新发展	57
公共物品的属性和分类	60
公共物品的属性	60
公共物品的分类	64
动态的公共物品属性和类别分析	70
外部效应分析	72
外部效应的概念和分类	73
外部效应的影响及其成因	75
外部效应的纠治	76
外部效应与公共物品的关系	79
公共物品的多元化供给机制	80
第三章 民主的危机	85
民主的发展	85
政府权威的危机	87
多元主义模式	88
工团主义模式	92
政策网络和政策共同体	94
政府权威的危机	96
福利国家的危机	100
第四章 科层官僚制组织的危机	104
官僚制组织的起源和发展	104
官僚制组织的核心特点	107
官僚制组织的功能失调和目标置换	110
尼斯坎南的官僚经济学与预算最大化模型	112

官僚机构:太多的 X 无效率	117
第五章 基础设施的特许经营	120
基础设施概念的内涵	120
基础设施的传统经济属性与供给模式	123
基础设施民营化的理论依据	127
基础设施的准公共物品属性	127
基础设施自然垄断属性的弱化	128
政府管制失灵	129
公共基础设施的特许经营	131
基础设施特许经营模式有效运转的条件	134
有效的竞争	135
基础设施的价格管制	137
基础设施特许权期限的合理设计	140
第六章 签约外包制	143
签约外包的理由	147
签约外包制真的有效吗?	150
政府合同制	152
第七章 政府管制模式转型	157
政府管制理念的演变	157
管制公共利益理论	159
管制俘虏理论	160
管制经济理论	161
可竞争市场理论	163
激励管制理论	164
政府管制实践的兴起与发展	164
放松管制改革运动	168
政府管制存在的问题和弊端	169
放松管制改革	172
重新管制	176
新公共管理视角的政府管制模式转型	178

第八章 竞争型官僚制组织	183
竞争型官僚制:理论模型	183
尼斯坎南:竞争型官僚制理论	183
奥斯本和盖布勒:企业家政府理论	185
竞争型官僚制:改革实践	188
竞争型官僚制综合分析	193
竞争导向的管理	193
执行局制	196
战略导向的管理	197
顾客导向的管理	198
绩效导向的管理	202
参考文献	204

绪论 不断塑造新的平衡

在人类文明漫长的发展历程中,有效的治理模式的探索从来就没有停止过。而在人类治理文明的漫漫长河中,20 世纪注定成为一个不平凡的世纪,不仅两次全球范围的世界大战重塑了人类社会的整体格局,20 世纪 70 年代的那一场危机,也推动了人类治理模式的一次具有革命价值的重大变迁。在十七八世纪政治革命、行政改革和工业革命基础上所铸就的“市场经济体制 + 民主政治体制 + 官僚行政体制”的政治经济模式面临一次重大挑战,在此基础上应运而生的公共治理模式改革,推动了公共治理模式的重大变迁,同时也推动了公共管理理论的重大发展。

改革的年代

1979 年,英国保守党玛格丽特·撒切尔夫人在大选中获胜,以尼斯坎南等人的新保守主义思想为指导,启动英国的经济、政治和行政改革。1981 年春天,美国共和党罗纳德·里根大选获胜上台执政,以密尔顿·弗里德曼等人的新自由主义思想为指导,启动了美国的经济、政治和行政改革。从英美发端的这场改革,很快扩展到澳洲的新西兰和澳大利亚,欧洲大陆的法国、德国、荷兰、挪威、瑞典等各国。就在西方国家普遍推行改革的同时,社会主义的中国和前苏联也在这一时期开始改革,从而形成了 20 世纪 80 年代全球范围的汹涌澎湃的改革浪潮。这一改革浪潮在进入 20 世纪 90 年代以来,丝毫没有减弱的迹象。1991 年英国梅杰政府上台后的“下一步行动计划”和“公民宪章运动”,1993 年美国克林顿政府的“重塑政府”改革,1997 年英国工党托尼·布莱尔政府上台后按照“第三条道路”改革理念所进行的改革,加拿大的公共服务 2000 计划……20 世纪的后二十年因此成为改革的年代。

英国的新公共管理改革

英国是新公共管理改革的策源地,1979年春天,以撒切尔夫人为首的保守党在大选中以压倒性的胜利赢得大选,随即推出了一揽子的改革方案。在撒切尔夫人执政的12年间,以及继任的约翰·梅杰政府和1997年挫败保守党上台执政的托尼·布莱尔工党政府执政期间,公共治理改革一直是各届政府全力推动的事业。英国的新公共管理改革,可以从两个方面来进行理解和把握。

英国改革一个方面的重要内容是以公共服务的市场化为核心的民营化改革:(1) 国有企业的私有化。20世纪初以来,在各种因素的影响下,英国三次国有化浪潮,把与人民生活密切相关的重要产业领域的企业实现了国有化。但是国有企业运营的实践表明,国有企业并不是企业经营的一种良好组织形式,国有企业逐渐成为腐败和低效率的代名词。正是在这一背景下,撒切尔夫人改革的一个主要方面就是国有企业的私有化。撒切尔夫人执政12年间,通过股份化、拍卖甚至赠送等方式,把英国电信公司、英国石油公司、英国燃气公司、英国航空公司、劳斯莱斯公司、国家货运公司、英国飞机制造公司、英国天然气公司等通信、交通、能源产业领域的大型国有企业,全部实现了私有化。同时,撒切尔夫人政府还把大量公房出售给私人,使拥有私房的家庭显著增加。(2) 签约外包制的运用。在20世纪80年代和90年代早期,英国政府通过一系列立法,把固体垃圾清理、街道清扫、学校卫生与饮食服务、法律服务、计算机服务、人事服务和住房服务等公共服务项目,通过公开透明的竞争性招投标方式,承包给那些被认为有能力并能够更加高效地提供服务的私人供应商,其目标是降低相关服务的运营成本。(3) 鼓励私人投资行动(Private Finance Initiative, PFI)。1989年,英国废除严格限制引进私人资本投资公共资产的法律规定,1992年首次提出鼓励私人投资行动。按照鼓励私人投资行动,公共部门与民间供应商签订长期服务合同,由供应商投入资金,投资建设、经营管理有关的公共服务项目,其目的是充分发挥私人部门的管理技术优势和资金实力,来改善有关公共服务的建设、运营和服务质量。为了保障PFI计划的顺利进行,英国政府

采取了一系列的管理措施:制定或修订有关法律,以消除 PFI 计划运行的法律障碍;在英国财政部设立促进 PFI 计划的政策工作小组——财政部特别工作小组,为重要的商业问题提供标准化的协调一致的解决方法。2000 年成立伙伴英国(Partnerships UK, PUK),与政府商务管理局一起接管财政部特别工作小组的工作。PUK 本身就是一个公私伙伴合作关系组织,专门服务于公共部门的 PFI 项目,保障公私部门的 PFI 项目合作过程中,共担风险,共享项目收益。政府商务管理局的工作包括制定和传播关于采购管理、项目管理、程序管理、风险管理和服务最佳实践的行动指南;为了确保 PFI 项目模式的运行成功,英国政府还对实施 PFI 项目的有关领域确定了工作重点和建设投资的优先顺序,以利于公私部门有限的资源能够优先发展那些重点项目;为了推动 PFI 项目模式的运行成功,英国政府还根据有关各个公共服务项目的具体状况,相应采用了 DEFO、DBFT、BOT、BOO 等多种灵活的公私伙伴合作模式。

在全力推行国有企业的私有化和公共服务提供的市场化模式、公私伙伴合作模式的同时,撒切尔夫人以来的各届英国政府一直致力于政府管理结构和管理模式的改革。1979 年撒切尔夫人上台以后,保守党政府以市场化的理念和企业管理模式为基础,推行了非常激进的政府改革。从 1979 年开始启动的以管理绩效评审为核心内容的“雷纳评审”,1983 年开始推行的旨在树立成本意识、提高公共部门的经济和效率水平,从而降低公共开支的“财政管理模式创新方案”(Financial Management Initiative, FMI),到 1988 年开始实施的“下一步行动”(the Next Step)改革,英国保守党政府运用一整套商业管理模式,重塑了英国政府管理结构和模式。尤其是根据《伊布斯报告》所形成的《下一步行动改革方案》,在对政府决策功能和管理、服务功能科学划分的基础上,在管理和服务部门引入执行局制(agency)(参见本书第八章),对于现代官僚行政体制的改革具有革命性的创新价值,对于新西兰改革和 1993 年美国克林顿政府的重塑政府改革,都发挥了重要的标杆示范作用。

由于撒切尔夫人保守党政府这一整套引进民营商业企业管理理念、模式和方法,以降低政府管理成本,提高政府管理效率的激进行

政改革,在一定程度上损害了公共服务的质量,引起民众的不满,同时也损害了许多公务员的切身利益,1991年约翰·梅杰接替撒切尔夫人上台执政后,发动了声势浩大的“公民宪章运动”(Citizen Charter),通过在四十多个具体的公共服务行业推行顾客导向的服务承诺制(参见本书第八章),努力提升公共服务质量和公民满意度。在“公民宪章运动”开始四个月后立即推行的“为质量而竞争”(Competition for Quality)改革,用市场检验来替代撒切尔夫人执政时期所推行的强制性招投标,在进一步确认和规范公共服务提供中的市场竞争机制的同时,实际上反映了英国政府改革家在激进的改革遭遇抗拒之后,向既得利益者的让步和妥协。

1997年工党领袖托尼·布莱尔以新工党的政治形象、建立在第三条道路理论基础上的新左派政治纲领和塑造一个面向21世纪的新英国的政治承诺,取得了大选的胜利,结束了长达18年的保守党执政格局。布莱尔一方面继续推进保守党执政期间所推行的改革,继续推进私有化改革,铁路、银行、邮政等五家撒切尔时代遗留下来的国有企业先后完成了私有化或市场化改造,就业、社会保障、教育、医疗等公共事业的私有化或市场化改革也在继续进行。同时,针对保守党执政时期过分强调公共服务提供过程中的竞争,忽视了公共治理主体之间的有效合作和协调,从而带来碎片化的制度结构的弊端,提出了构建协同式政府(Joint-up Government)的新的改革构想。布莱尔政府认为,传统的官僚制模式和保守党的市场化模式都各有局限,正确的选择是充分利用公共部门和私人部门各自的优势,通过多方的良好合作,共同为社会和顾客提供满意的服务。布莱尔政府的合作内容十分广泛,从目标设定到具体操作,从组织结构到文化整合,从政府内部到政府外部无所不包。它既包括组织内部的合作,合作途径是新的组织文化、价值观念、信息管理和人员培训等,也包括组织之间的合作,合作途径是领导权的分享、捆绑式预算、组织整合、项目组等,它同时还意味着结果导向的目标分享、绩效评估等新的责任和激励机制,以及一站式服务、顾客参与、非执行董事等新的服务方式。而协同式政府的建构,既不是依靠传统官僚制的命令服从关系,也不是依靠新公共管理的合同制,而是建立在观念共识、目标分享和组织

整合基础上的相互信任的诚信关系。进一步来看,布莱尔政府的协同式政府改革,改变了传统的保守党政府强调政府退却的理念,而是努力让政府有所作为,认为政府在组织之间的缝隙和接口处最有可能成功,它的作用就是粘合剂,把不同的组织力量团结在一起,让它们共同发挥作用,为此就需要不断改革政府决策机制,提升政府决策能力。^①

美国的新公共管理改革

与英国一样,1981年共和党里根政府上台执政后,运用新自由主义的改革理念,启动了美国的新公共管理改革。从民营化改革的角度来看,由于美国历史发展路径的特殊性,社会主义思潮对美国发展的影响甚微,没有像欧洲各国那样普遍推行国有化政策,因此里根政府的民营化改革,并不是像撒切尔夫人政府那样大规模地出售国有企业,其主要形式是公共产品和服务的签约外包。在联邦层次,许多联邦政府部门的数据处理、饮食服务、房屋维护、保安等辅助性服务,通过签订平等、互惠的合同,外包给私人供应商。在州和地方政府层次,签约外包的范围进一步扩大到垃圾处理、街道清扫、救护车服务、公园维护等众多公共服务领域。美国联邦和州、地方政府所推行的民营化改革,并不是什么惊世骇俗的创新举措。在美国历史上,公共部门和私人部门之间的交易和合作一直是一个基本的事实。在美国现代化进程中,交通、供水、电力以及其他许多公共服务,都是由联邦、州或者地方政府与私人企业共同建设的,19世纪60年代,横贯北美大陆的铁路就是联邦政府和私人铁路公司合作开发建设的结果。供水、电力、公共交通、教育等许多服务领域,最初都是由私人供应或者公私合作供应。公私伙伴合作为美国现代化提供了强劲的动力。只是到了20世纪30年代,作为摆脱大萧条、振兴美国经济的救世良方,民主党富兰克林·罗斯福总统新政,以政府扩大公共开支,政府直接投资兴建大型工程来拉动经济增长,大量的公共工程才转由联

^① 参见解亚红:《“协同政府”:新公共管理改革的新阶段》,载《中国行政管理》2004年第5期。

邦政府直接投资建设。里根政府以来的民营化改革,某种程度上可以说是历史的复归。

里根政府以来的民营化改革,另外一项重要内容就是放松政府管制。政府管制是现代市场经济条件下,政府管理市场经济运行的一种基本方式。20世纪政府管制的发展,确实在很大程度上塑造了稳定规范的市场经济秩序。但是,到20世纪70年代,过度的政府管制限制了市场自由和活力,政府管制机构膨胀,开支过大,管制成本过高,以及管制过程中的腐败现象严重等弊端,已经严重制约了市场经济的有效运行和经济发展。正是在这一背景下,从20世纪70年代初尼克松政府开始,美国政府就开始致力于放松管制改革。尤其是里根政府和克林顿政府,以新自由主义思想为指导,开展了大规模的放松管制改革,撤除了大量的管制规章,精简管制机构和人员,转变管制模式和管制方法,力求在放松管制的同时,塑造一整套新的市场导向的激励型管制模式,为市场经济运行提供正确的管制,以塑造美国自由、公正、开放、充满活力的新型管制秩序。

在实现公共管理市场化和社会化、放松政府管制的同时,政府管理体制改革也是里根政府以来的美国政府改革的一个重要组成方面。里根政府时期就开始大规模地削减政府机构,收缩公共服务范围,成立葛瑞斯委员会,试图运用企业的成本和预算控制办法来设计政府改革的方案,并把联邦和州、地方政府的大量公共服务项目通过签订合约的方式发包出去。克林顿政府上台伊始,就开展了大规模的重塑政府改革运动,试图运用企业管理的理念和模式,来重塑政府的结构和模式,通过贯彻顾客导向、绩效导向、战略导向和结果控制等原则,通过精简机构、裁减政府雇员、放松政府管制、引入竞争机制和推行绩效管理等的具体的改革措施,力求创造一个成本更低、效率更高的经济型政府。

新西兰模式

1984—1990年工党执政新西兰,推行了一系列激进的新公共管理改革,使新西兰这个不大的澳洲国家成为全球最抢眼的改革前哨阵地,受到舆论和学术界的普遍关注,成为所谓的“改革实验室”、“政

策创新者”。新西兰改革者所推行的一整套改革举措,也被称为新公共管理改革的“新西兰模式”。

概括起来说,激进的新西兰改革主要包括以下内容:(1) 政府商业部门的公司化和私有化。新西兰的改革举措是首先区分政府组织中的商业性功能和非商业性功能,在此基础上,第一步改革措施是将政府的商业部门改组成为国有企业,以赢利为运营目标,实行公司化管理;在公司化改造成功以后,随即启动第二步改革,通过出售资产和出售股份,对这些商业公司实行私有化。1990年起,进一步对基础设施产业进行了市场化改革。(2) 政府非商业部门的执行代理制。1988年起,启动了政府非商业部门的改革,改革的主要内容包括决策和执行、服务提供分离基础上的执行代理制;公共服务的出资、购买和供应等各个环节相对分离,分别采用不同的模式进行管理,以通过使用用户付费机制、价格机制和合同制等市场运行机制的共同作用,提高公共服务的效率;在公共服务提供过程中,引入竞争机制;重新配置各个政府部门的职能、职责等。尤其其中的执行代理制具有特别重要的制度创新示范价值。(3) 重塑政府核心部门的管理机制,引入绩效管理、产出控制等一系列新型管理机制,改革传统的文官制度,在人事管理中引入企业管理中广泛采用的绩效代理制、弹性工资制、弹性任期制,把公务员的工资待遇、升迁等与他的工作成果和工作绩效挂钩。(4) 改革公共财政管理体制,下放财政管理权限,实行权责发生制会计制度,实行财政报告制,加强政府的财政监督等。

公共管理改革的多元模式

英国、美国、新西兰等国的新公共管理改革构成了20世纪80年代以来西方发达国家经济、政治和行政改革的主流,这些国家所推行的市场化和社会化改革方略,也集中反映了20世纪80年代以来世界范围的各国改革和发展的大潮流和大趋势。但是,这绝不意味着世界各国依循的都是同一种改革模式,走的是同一条改革道路。由于各国的历史发展路径、文化传统不同,政治结构、经济发展水平、社会结构、主流的意识形态和价值观念状况、社会政治力量对比等因素的差异,以及政治领导人的执政理念和选择趣向的不同等诸多变量的