

MPA(公共管理硕士)系列教材

陶学荣 ◎著

公共行政的变革

MPA

Gonggong Xingzhengde
BianGe

国家行政学院出版社

MPA(公共管理硕士)系列教材

陶学荣 ◎著

公共行政的变革

MPA

Gonggong Xingzhengde
BianGe

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政的变革/陶学荣著. —北京: 国家行政学院出版社,
2006

ISBN 7 - 80140 - 560 - 9

I . 公... II . 陶... III . 行政管理 - 政治体制改革
—研究—中国 IV . D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 129251 号

书 名: 公共行政的变革

作 者: 陶学荣 著

责任编辑: 任燕 刘水

出版发行: 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话: (010)68920640 68929037

经 销: 新华书店

印 刷: 江西新华印刷厂

版 次: 2006 年 12 月第 1 版

印 次: 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×960 毫米 16 开

印 张: 16

字 数: 265 千字

书 号: ISBN 7 - 80140 - 560 - 9/D·257

定 价: 28.80 元

前 言

政府改革是一个持续不断的过程，公共行政学理论的发展也始终与政府管理的实践联系密切。公共行政学自伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）于 1887 年创立以来，其范式历经了政治与行政的二分法——公共行政的原则——作为政治学的公共行政——作为管理学的公共行政——作为公共管理的公共行政五次重叠演替，可以说公共行政的变革一直是公共行政学理论发展的永恒主题。

特别是在 20 世纪 80 年代初以来，各国政府为迎接和回应全球化、信息化和国际大市场激烈竞争的挑战，一场声势浩大的政府改革运动逐渐兴起，世界各国无不卷入其中。曾经主导西方公共行政领域近一个世纪之久，并被誉为是行之有效、甚至是最佳的传统或称主流的公共行政，遭受到新的外部环境的越来越严峻的挑战，其近乎刻板、僵化的科层体制愈来愈不能适应迅速变化的信息和知识密集型社会和经济生活，其赖以建立的两大理论基础——威尔逊和古德诺的政治——行政二分论和韦伯科层管理理论均无法回答和解决政府所面对的日益严重的问题和困难：政府财政危机，社会福利政策难以为继，政府机构日趋庞大臃肿，效率低下，公众对政府能力失去信心，“政府失败”论开始占主导地位。政府如何适应这场规模宏大的改革浪潮，如何摆脱市场失灵的难题和提高政府效率，如何更有效地为公众提

供公共服务,是一项崭新的课题。

正是在这样的历史背景下,一种新的公共行政理论、管理模式——新公共管理(New Public Management),在英美两国应运而生,并迅速扩展到西方各国。与以往传统的公共行政框架内进行的变革不同,新公共管理不是对现存行政管理体制和方式进行某种程度的局部调整,或仅仅是为了降低行政管理的成本,减少行政费用开支,更重要的是,它是对传统的公共行政模式的一种全面清算和否定。新公共管理倡导的核心内容是力图将私营部门和工商企业的方法用于公共部门,强调市场竞争、政府工作的绩效评估、行政过程的透明取向、成本效率和顾客导向等。一时间,“企业化政府”、“市场为本”、“政府瘦身”、“重塑政府”成了政府官员使用率极高的流行词语。

由于新公共管理过分强调市场机制的作用,过分强调政府向企业学习、用企业提供商品的方式提公共服务的方式,往往会混淆在实践中公共部门与私营部门的差别、从而产生伦理上和责任上的问题。另外,在市场化过程中也出现了一些不尽如人意的腐败现象。这一切,导致公平与公正问题的凸显。

在对新公共管理进行批判和反思的基础上,一些学者提出了新公共服务(New Public Service)的新理论。新公共服务理论是对新公共管理理论的补充和完善,其核心理念是公民主权和政府责任。政府的主要职责是坚持以人为本,以公共利益为主要目标,提供公民切实需要的公共服务;建立对话协商机制,公务员要帮助公民表达他们的利益要求;政府要承担法律、社会价值等全方位的责任而不只是市场的责任。

新旧世纪之交,我国经济体制与政治体制,以及公共行政体制不断深化,政府公共行政管理面临着多种严峻的挑战。但同时,这也是公共行政科学发展急起直追的“天赐机遇”和推陈出新的“春天”。中国行政体制改革是一场实践,是政府自上而下的一场深刻变革。它的变革必然引起社会深层次的变化。因此,对于这样一项社会的系统工程,必须要有理论的指导。本书是著者及课题组成员通力合作,主持完成的国家教委专项课题——《中国行政体制改革研究》的理论成果,是著者殚精竭虑,于繁冗的教学与管理实践中坦诚地交给读者的一份“答卷”。

本书以中国行政体制改革为研究和探讨对象,在理论与具体实践相结合的交叉点上力求有所突破,突出其应用性价值。全书共分两编:第一编:中国行政体制改革研究报告。包括八章内容,分别是:第一章,现代西方行政改革理论与趋势;第二章,西方行政改革对中国的启示;第三章,行政改革与现代化;第四章,中国政府的

八次机构改革;第五章,行政改革与政府管理创新;第六章,中国行政价值的重塑;第七章,政府职能的界定、优化与整合;第八章,中央与地方关系及行政区划改革。第二编:中国行政体制改革研究的阶段性成果。此编转载了此项课题主持人及其课题组成员在课题研究过程中所发表的研究成果,由八篇论文构成:20世纪90年代中国行政管理发展趋势;加强城市环境管理的思考;经济转型中政府功能分化与结构整合;中国电子化政府:历史、现状与挑战;新公共管理对我国行政改革的影响;西方公共服务市场化的启示与反思;政府公共服务职能的界定、问题分析及对策;论公共服务型政府建设途径。

此项课题研究费时费日,掩卷仍不能自誉,由于个人的能力有限与才疏学浅,书中存有不少疏漏和不足之处,敬请各位学界先贤不吝赐教和指正。

陶学荣于五行斋中

2005年12月

目 录

第一编 中国行政体制改革研究报告

第一章 现代西方行政改革理论与趋势	(3)
第一节 现代西方行政改革理论	(3)
第二节 现代西方行政改革趋势	(15)
第二章 西方行政改革对中国的启示	(25)
第一节 新公共管理、新公共服务对中国的启示	(25)
第二节 西方行政改革实践对我国公共服务的启示	(35)
第三章 行政改革与现代化	(48)
第一节 现代化进程中的行政改革	(48)
第二节 中国内源式行政改革	(53)
第四章 中国政府的八次机构改革	(70)
第一节 中国政府的八次机构改革历程	(70)
第二节 中国行政机构改革特点与经验总结	(91)
第五章 行政改革与政府管理创新	(97)
第一节 世界范围的行政改革与政府管理创新	(97)
第二节 我国政府管理创新	(104)
第六章 中国行政价值的重塑	(120)
第一节 中国行政价值观念及其转变	(120)
第二节 现代公共行政价值观的载体:高尚的公民和高尚的公务员	(134)

第七章 政府职能的界定、优化与整合	(142)
第一节 政府职能界定、优化与整合的背景	
——转型期的中国社会结构功能分化与整合	(142)
第二节 政府职能范围的合理界定与职能结构的调整	(146)
第三节 WTO 与政府角色定位	(159)
第八章 中央与地方关系及行政区划改革	(165)
第一节 中央与地方关系	(165)
第二节 我国地方行政区划改革	(178)

第二编 行政体制改革研究的阶段性成果

90 年代中国行政管理发展趋势	陶学荣	(189)
加强城市环境管理的思考	陶学荣	(198)
经济转型中政府功能分化与结构整合	陶学荣	(206)
中国电子化政府:历史、现状和挑战	陶学荣 朱旺力	(214)
新公共管理对我国行政改革的影响	程样国 韩 艺	(220)
西方公共服务市场化的启示与反思	程样国 韩 艺	(225)
政府公共服务职能的界定、问题分析及对策	王 锋 陶学荣	(232)
论公共服务型政府建设途径	陶学荣 黄元龙	(242)

第一编

中国行政体制改革研究报告

第一章 现代西方行政改革理论与趋势

第一节 现代西方行政改革理论

20 世纪 80 年代初以来,美、英、法、德、日、新西兰等西方各国政府为迎接全球化、信息化和国际竞争的挑战,以及摆脱财政困难和提高政府效率,掀起了一场声势浩大的政府改革的浪潮,采取了一系列富有战略意义的改革措施,将各种经济市场、工商管理的方法引入到政府部门中来,为提高政府效率、效能和经济性、优化公共服务进行了大规模的改革实验。这一场改革影响范围广、延续时间长,可以说几乎所有发达国家与次发达国家都有波及,一直到现在还在继续着。在这场改革浪潮中,各种行政改革体现了一个共同特征,即这股改革浪潮都由西方的一系列改革理论作指引。较为突出并有重大影响的公共行政改革理论有如下几个:

1. 公共选择理论(public choice theory)

公共选择理论是在 19 世纪和 20 世纪一些专家对投票表决过程数学方面的研究和威克塞尔对公共财政问题的研究的基础上,运用经济学的方法对政治决策过程进行分析的一种新自由主义经济理论。其主要代表人物和代表著作有邓肯·布莱克的《委员会与选举理论》、布坎南和塔洛克合著的《一致的计算》、丹尼·斯缪勒的《公共选择》、布坎

南的《民主过程中的财政》等。由于布坎南在与其同事塔洛克合著的《一致的计算》一书中首次对公共选择理论的基本问题进行全面的探讨,并对该理论的发展和壮大做出了重大的贡献,他被称为“公共选择理论之父”,并于1986年荣获诺贝尔经济学奖。由于公共选择理论对政治决策过程独特的分析,揭开了政治决策过程的“神秘的面纱”,展现了政治决策过程的真面目,为人们了解民主政治决策过程提供了一个全新的视角,故该理论一经提出就引起了人们的广泛注意和兴趣。

公共选择学派的基本理论框架包括:

(1) 公共选择理论的核心内容包括公共选择行为的主体(即公共选择者,主要指官僚、政党、政府、选民等)的行为特征,对民主政治活动在现实生活中的运行方式的分析及该如何去选择措施促进公共效率的提高;在多种决策规则下,政府的决策可能会产生不同的预期效果。公共选择理论的基本出发点是沿用了亚当·斯密的经济人概念和假设,并将其作为自己分析问题、解决问题的出发点,同时在自己的理论体系中将此假设引入分析政治行为之中,并由此提出了公共选择者追求利益最大化与利己主义本性以及政治的交换过程性质的基本命题。

(2) 市场失灵与公共选择规则。私人产品在消费或使用上具有竞争性和排他性的特点,是那种可得数量将随任何人对它的消费或使用的增加而减少的物品。市场机制只有在具备上述两个特点的私人产品的场合才真正起作用,使之达到资源的最优配置。而公共产品具有非竞争性、非分割性、非排他性的特征,因此此规则对于公共部门和公共产品就不会有效,从而产生“搭便车行为”。公共选择就是以公共产品为对象,通过一定的政治程序的政治市场来选择。市场选择习惯通过完全竞争的经济市场来选择,选择行为的主体是个人,在公共选择下则是集体。公共选择有一定的规则,一般通过投票规则来体现,即一致规则和多数规则。

(3) 政府失败理论。公共选择学派认为,从理论上讲,经过选举产生的政府及其行政官员是公共利益的代表,应按公共利益的原则与要求去行动,但现实并非如此。这是因为政府及其官员作为理性“经济人”,具有追求自身利益最大化的倾向。“人是关心个人利益的,是理性的,并且是效用最大化的追逐者。”^①即每个人都是理性经济人。他们认为政府组织与官僚并不像人们以前所认为的那样是充满公益心的,相反他们和常人没有什么区别,都是个人效用最大化的理性经济人,追逐自己的私利,他们没有控制政府成本的激励,因此他们拼命的去扩大自己的预算,他

①[美]丹尼斯·穆勒:《公共选择》,上海:商务印书馆1992年版。

们首先追求个人利益和机构利益,然后才会照顾公众的利益,这正是产生政府失败的根源。

根据这几个理论,公共选择理论家得出的结论是:最佳的结果总是由于市场发挥了更为重要的作用,而不是政府扮演了更加重要的角色。公共选择理论指出了传统的行政管理模式的困境:(1)由于官僚是理性经济人,热衷于追求个人私利。因此,“理想的服务于公共利益的公仆”并不存在。(2)政府产生的非市场性特征导致官僚机构缺乏竞争,使政府没有降低成本的动力,从而变得没有效率或者低效率。(3)官僚机构缺乏内部激励机制,扼杀公务员的积极性和创造性。(4)官僚追求预算和权利的最大化,导致政府规模的急剧扩张。(5)伴随政府的扩张,政治权力可能介入经济活动,产生“寻租”行为。

它指出,如同现实中的市场并不像理论中作为“看不见的手”的市场那样十全十美一样,现实中的政府机制也并非十全十美,而是有着许多固有的缺陷。当市场失灵时,政府的干预不仅不会“雪中送炭”,无益于问题的解决,反而会“雪上加霜”,使问题更为恶化。因此,公共选择学派极力主张充分发挥市场机制的作用,减少政府干预的力度,市场效用总是优于政府作用。为此,要在公共部门中引入市场、准市场的竞争机制,打破垄断,让公共生产部门与私人生产部门竞争。“没有任何逻辑理由证明公共服务必须由官僚机构来提供,私人企业、非营利组织、半独立的公共企业也可以提供公共服务”^①。公共选择理论提出了如下主张:

(1)要严格界定政府作用范围,实行有限政府。政府的作用仅限于生产和提供必要的公共物品,除此之外,政府就不该插手。否则,就是管了不该管的事,而且,它也必定管不好。

(2)不仅如此,即使是公共物品领域,政府也应区别对待。对准公共物品,政府要视具体情况,与地方、社会中介组织、企业和个人合作生产。

(3)改革政府体制,将市场机制引入政府。主要措施有:建立公私合作伙伴关系,通过政府合同、凭单制度、使用者付费等方式,将以前政府承担的某些服务功能交由非政府组织、个人来行使;在政府和非政府组织间展开竞争,由民众选择公共服务;向企业学习,放松对官僚的规制,采用诱因机制,提高官僚的积极性。

(4)实行分权。

(5)高级行政官员的政治化。

①[美]布坎南:《自由、市场与国家:80年代的政治经济学》,上海:上海三联书店1989年版。

(6) 改革立法程序,以多中心的方式安排立法机构。

(7) 改革政治决策规则,尽可能将以往的过半数规则改成特殊多数规则。

(8) 进行经济立宪,保持预算平衡,保证税制和货币的稳定性。

公共选择理论把“经济人”假设由经济市场行为分析推广到政治市场行为分析,从而运用经济学的前提假设与逻辑方法来研究政治学的相关主题,拆除了主流经济学和传统政治学之间的藩篱,重建了新政治经济学的理论体系。但公共选择理论运用到政府环境中来,其结果较为复杂。总的来说,公共选择理论在实践方面指出了官僚体制方面的一些问题,并提供了一种可供选择的途径,如提倡竞争和选择,尽可能让许多活动返回到私营部门。它为肯定市场价值和缩减公共部门的活动提供了理论的支持。公共选择理论不仅提供了一个精致的、在某种程度上也令人信服和政府模型,而且也压缩政府规模、降低政府运作成本的实际行动提供了一张理念上的路线图,并且它也泰然自若地去这样做。然而,公共选择理论关于人类个体理性的假定过大,它忽略了公务员的任何无私或者具有公益精神的行为。实际上,公务员并不是都从个人利益出发,除了私人利益之外,更重要的是维护和实现公共利益。此外,公共选择理论把公共领域完全等同于市场行为,还出现了另外一个问题,如在公共提供与私人提供之间界限的划分问题。完全以市场行为来衡量和处理公共事务,可以获得高效率,但往往是以公平的舍弃为代价。这说明,公共选择理论存在局限性。

2. 新公共管理理论 (new public management)

新公共管理有时被称为“管理主义”(managerialism),以市场为基础的公共行政 (market-based public administration),或“企业家精神的政府”(entrepreneurial government),但是最为常用的还是“新公共管理”。该词据说最早由胡德 (Christopher Hood) 提出。1991年胡德在一篇名为《一种普适性的公共管理?》的文章中指出,在20世纪70年代中期以后,英国以及其他经合组织成员国纷纷掀起了政府改革运动。胡德将这些改革运动称作是新公共管理运动。

新公共管理的出现被称为行政管理范式的转变,其主要观点有以下几个:

(1) 就政府与社会的关系而言,新公共管理理论强调要重新对二者之间的关系进行定位。政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构,政府工作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”和“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。

(2) 绩效管理。新公共管理理论认为,政府应放松严格的行政规制,实施严明的绩效目标控制,即确定组织、个人的具体目标,并根据绩效目标完成情况进行测量和评估,从而产生了所谓的“3E”,即经济(economy)、效率(efficiency)和效果(effect)。新公共管理反对传统公共行政注重既定行政法规、轻视绩效测定和评估的理念。

(3) 将私营部门的管理方式引入公共部门。新公共管理理论认为,私营部门的管理创新能力、经济效率、服务质量等比公共部门要先进、优越得多,这些先进的管理方式和手段、服务理念都可以为公共部门所借用。公共部门和私营部门的管理在本质上是相同的。新公共管理理论认为应该打破政府部门的垄断,通过公开竞标的方式将公共服务承包出去,实行全面质量管理和目标管理;要高度重视产出和结果,而不是只管投入,不重产出;人事管理上实现灵活的合同雇佣机制和绩效工资制,而不是终身任职制,也即对公共机构和人员进行量化绩效评定,与工作人员签订短期就业合同。值得一提的是,西方许多国家在新公共管理理论的影响下,创立了执行机构,增加了公共部门与私营部门管理者之间的互相交流。许多公共组织(特别是一些半自主机构)中的高级管理职位将向私营部门的管理者开放。此外,在这一思想的影响下,更多的私营部门开始参与公共服务的供给。与传统公共行政的理念不同,新公共管理主张对某些公营部门实行私有化,让更多的私营部门参与公共服务的供给,即通过扩大对私人市场的利用来替代部分政府公共部门。

(4) 顾客导向。新公共管理把需要服务的公众视为公共机构的顾客,通过调查,倾听顾客的意见,建立明确的服务标准,向顾客做出承诺以及赋予顾客选择“卖主”的权利,提供回应性服务,以实现改善公共服务质量的目的。例如,英国于1991年制定并颁布了《公民宪章》,共包括了40种国家宪章,为医疗、交通、学校等服务业制定了明确的服务标准和公众享有的权利。而美国总统克林顿执政时亦要求214个联邦机关制定顾客服务标准。

(5) 关注外部性问题。外部性问题实质上是公共权力和公共利益如何分配的问题,因为这种公共资源包括社会资源和自然资源是不能通过市场来分配的,为此,外部性问题就必然地与政府行为相挂钩。西方行政学领域的公共财政研究的发展,深刻揭露了政府行为与外部性问题。尤其是新公共管理学派认为:①由于公共产品消费的非排他性,政府可以将一些公共产品实行经营权与所有权分离,公共产品的消费实行低收费制,从而一方面减少人们消费公共产品,同时也改变公共服务

者激励机制,减少公共产品带来的外部性;②对于由个体理性与集体理性对立从而引起的外部性问题,政府可以增加个体选择的机会,减少公共选择的尴尬;③由于外部性问题具有相互性,容易造成成本与收益模糊,政府可以通过发挥自己的权威作用,界定一些公共资源的产权,保护公众的利益;④对于由“搭便车”引起的外部问题,政府可以通过强制性制度变迁进行制度创新,使外部利益内部化,从而减少外部性问题。新公共管理学派通过引入外部性事物、公共财产等概念来分析政府行政管理,从微观上重新思考政府与市场、政府与社会各自的微观领域,有利于政府以最经济、最有效率的手段解决面临的难题,能收到最好的效益。这正是新公共管理学派所倡导的“公共利益与公共服务除了公共机构、官僚机构之外,其他组织也能提供。”

(6) 新公共管理强调人力资源管理,提高了在人员录用、任期、工资及其他人事管理环节上的灵活性,如以短期合同制替代常任制,实行不以固定职位而以工作实绩为依据的绩效工资制等。此外,与传统的行政理念强调“政治中立”不同,新公共管理正视行政所具有的浓厚的政治色彩,主张在文官和政务官之间可以进行有效的互动和相互渗透,强调政策制定和行政管理不应截然分开。特别是对部分高级文官应实行政治任命,让他们参与政策制定过程,并承担相应的责任,以保持他们的政治敏感性。新公共管理学派认为,只有正视行政机构和文官的政治功能,才能提高他们的自觉意识,即除了尽职尽责的执行政策外,还应以主动的态度设计政策议程,善用自由裁量权发展公共政策,使政策能更加有效地解决社会问题。因此不应将政策制定和行政管理截然分开。

以上为新公共管理学派的主要观点。当然,国内也有学者认为,新公共管理作为一种全新的行政模式,它的成长必然包含着中心边缘化和边缘中心化的哲学意蕴,表现为:①新公共管理把主体中心主义转化为客体中心主义,即如果说传统的公共行政理念强调的是以政府为中心,那么新公共管理理念所强调的是以顾客(公民)为中心进行政府治理;②新公共管理把权力中心主义转化为服务中心主义。即政府的治理过程就是为公民提供服务的过程;③新公共管理把效率中心主义转化为成本中心主义;④新公共管理把个体利益中心主义转化为公共利益中心主义。^①

此外,也有学者将新公共管理理论概括为八条原则,认为新公共管理理论主要

^①张康之:《论政府的非管理化》,载《教学与研究》,2000年第7期。

是强调:执行行政的管理技术,改变了控制组织的手段,从利用投入、官僚程序和规则转变为依靠绩效评估;在管理分权的同时,发展新的监督和责任机制;强调私人所有,合同出租以及公共服务供给方面的竞争;把巨大的官僚组织分解为许多半自主性的执行机构,特别是把商业功能和非商业功能分开,决策与执行分开,移植私营部门的某些管理办法,如采用短期劳动合同、开发合作方案、签订绩效合同以及推行服务承诺制度;重视物质刺激,不过分主张道德、精神和职位刺激;强调降低成本,提高效率,压缩管理等等。^①

3. 政府治理理论 (governmental governance)

与新公共管理理论的发展几乎同时代的是政府治理理论的发展。治理理论最早是在企业界通行的理论,随着企业家精神被引入到政府提供公共服务的领域中来,随着经济全球化浪潮的冲击,治理理论的精髓也为政府管理所借鉴和引用。于是政府治理理论在 20 世纪 90 年代之后与新公共管理理论一起成为指导各国政府改革的主导理论。

“治理”一词早已有之,但是,现代意义上的“治理”概念最早由世界银行于 1989 年提出。当时,世界银行发表报告,指出非洲国家的公共管理已经陷入了深刻的危机之中,成为经济和社会发展的巨大障碍。为此,世界银行提出非洲国家要改革现有的政治管理框架和规则,建立“良好治理”的制度。由此,治理概念传播开来,成为指导公共行政改革的一种理论基础。治理理论的特征,就是要求将公共事务的管理权限和责任从传统的政府垄断中解放出来,形成一种社会各单元(政府、市民社会组织、企业和个人)共治的局面。治理理论认为,“政府”在传统上指的是“我们讨论和处理公共问题的机制”。比如,在古雅典,人们在广场中集会讨论公共问题,这就是政府。但是,到了后来,政府变成了一种机构,有着专属的人员和手段,政府就逐渐与公众相脱离,成了一种专门处理公共问题的社会单元。人们也渐渐忘记了,除了“政府”外,还有其他的机构和机制可以或实际上在承担处理公共事务之责。治理理论的任务,就是要发掘公共事务管理的替代性机制,探讨公共事务治理的多样性。按照治理理论的观点,公共事务的管理,除了政府以外,实际可以采用多种方式。从功能主义的角度来看,治理理论认为,传统的政府治理安排虽然具有一定的合理性,但是,相对于人性的多样化和物品的复杂性来说,仅仅提倡政府治理是远远不够的。因而,研究并且倡导联合治理、自主治理和多中心治理等替代性

^①宋世明:《美国行政改革研究》,北京:国家行政学院出版社 1999 年版。