

· 政府治理丛书 ·

新公共管理

——政府再造的理论与实践

陈天祥 著

GOVERNMENT
GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

· 政府治理丛书 ·

新公共管理

——政府再造的理论与实践

陈天祥 著

GOVERNMENT
GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新公共管理——政府再造的理论与实践/陈天祥著.

北京: 中国人民大学出版社, 2007

(政府治理丛书)

ISBN 978-7-300-08365-0

I. 新…

II. 陈…

III. 公共管理-研究-西方国家

IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 119503 号

政府治理丛书

新公共管理——政府再造的理论与实践

陈天祥 著

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	河北涿州星河印刷有限公司		
规 格	170×228mm 16 开本	版 次	2007 年 9 月第 1 版
印 张	15.75 插页 1	印 次	2007 年 9 月第 1 次印刷
字 数	271 000	定 价	29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



目 录

第一章 新公共管理兴起的背景：时空的折射	1
第一节 传统政府治理模式的时代困境	1
一、官僚制的缺陷	1
二、信息时代对传统政府治理模式的挑战	6
三、全球化与政府治理模式改革	8
四、政府危机与行政改革	11
五、私营部门变革的示范效应与压力	14
第二节 新公共管理的内涵	16
第二章 新公共管理的理论基础：经济学和管理学渊源	28
第一节 新公共管理的经济学和管理学基础	28
一、新自由主义经济学	28
二、交易费用理论	36
三、公共选择理论	43
四、委托—代理理论	51
五、新公共管理的管理学基础：管理主义	56
第二节 对新公共管理的理论批评	58
第三章 新公共管理实践：西方的经验	67
第一节 英国的新公共管理运动	67
一、民营化运动	68



二、雷纳评审 (Rayner Scrutiny Programme)	69
三、部长管理信息系统 (Management Information System for Ministers, MINIS)	71
四、财务管理新方案 (Financial Management Initiative, FMI)	72
五、下一步行动方案 (The Next Steps)	73
六、公民宪章运动 (The Citizen's Charter)	76
七、竞争求质量运动 (Competing for Quality)	79
八、合作政府	80
第二节 美国的新公共管理运动	83
一、政府收缩计划	83
二、公共服务输出的市场化	87
三、重塑政府——以绩效评估为中心的政府改革	88
第三节 新西兰的新公共管理运动	98
一、国有企业改革	99
二、政府部门改革：职能与管理机制的重塑	100
三、财政管理改革	103
 第四章 公共服务民营化：建立公私之间的伙伴关系	106
第一节 公共服务民营化的理论与实践依据	106
第二节 公共服务民营化的形式	112
一、合同承包	112
二、特许经营	119
三、出售或并购	126
四、补助和凭单	127
五、政府淡出	128
第三节 公共服务民营化的成效及存在的问题	130
一、公共服务民营化的成效	130
二、公共服务民营化中存在的问题	136
第四节 公共服务民营化中的政府责任	142
一、决策责任	142



二、监管责任·····	143
三、参与责任·····	147
四、培育与引导责任·····	149
第五章 政府绩效评估：一种新的治理模式·····	151
第一节 政府绩效评估的缘起及其功能·····	151
一、政府绩效评估的缘起·····	151
二、政府绩效评估的功能·····	155
第二节 政府绩效评估的组织与实施·····	161
一、政府绩效评估的一般过程·····	161
二、政府绩效评估指标体系构建的有关问题·····	170
三、政府绩效评估的主体·····	185
四、中国政府绩效评估存在的问题及改进思路·····	190
第六章 公共部门人力资源管理变革：对传统模式的重塑·····	197
第一节 公共部门人力资源管理变革·····	197
一、传统人事管理向人力资源管理的演变·····	197
二、西方国家公共部门人力资源管理变革·····	202
第二节 中国公共部门人力资源管理变革·····	212
一、中国传统人事管理存在的问题·····	212
二、变革中国公共部门人力资源管理的思考·····	215
第七章 全面质量管理：建设一个高品质的政府·····	219
第一节 政府全面质量管理的实施·····	219
一、全面质量管理的内涵·····	219
二、政府全面质量管理的必要性·····	220
三、政府全面质量管理的实施·····	222
第二节 实施政府全面质量管理的障碍及对策·····	227
一、实施政府全面质量管理的障碍·····	227
二、消除政府全面质量管理障碍的对策·····	230
第三节 政府全面质量管理与 ISO9000 族认证·····	232



一、ISO9000 族认证与政府质量管理实践	232
二、政府部门引入 ISO9000 族认证的组织实施	234
参考文献	236
后 记	246



第一章 新公共管理兴起的背景： 时空的折射

20 世纪 80 年代，西方国家兴起了一场声势浩大的政府改革运动，这就是后来人们所称的新公共管理运动。它以引入市场竞争机制改造公共部门为主要特点，极大地冲击着传统的建立在官僚制基础上的政府运作模式，无论在理论上还是实践上都为政府改革开拓了前所未有的新视野，让人们重新审视传统的公共行政范式。

本章主要阐述这场新公共管理运动的时代背景。

第一节 传统政府治理模式的时代困境

一、官僚制的缺陷

在谈到传统政府的治理模式时，官僚制（又称为科层制）是不得不涉及的话题。从古中国到古罗马，官僚制度曾在所有文明中盛行过。但是，现代的、理性的官僚制形式却是工业革命的后果。随着工业革命的发展，城市化加快，这时一些政客拉帮结派、任人唯亲、营私舞弊、中饱私囊。为此，首先从英国开始，然后在美国，现代意义的官僚制纷纷建立。这一模式可以概括为：行政部门受制于政治领导的正式控制之下，建立严格的官僚等级制度，由常任的、中立的和无个性特征的官员执行政治官员的决定，他们不偏不倚地为任何政党服务，不折不扣地执行政策。官僚制的理论渊源有美国威尔逊的政治—行政二分法、英国的诺思科特—屈维廉报告、德国韦伯的官僚制理论、美国泰勒的职能组



织理论。

韦伯根据理性/法律权威的思想，确定了现代官僚制体系的六项原则^①：

(1) 固定和法定的管辖范围的原则，一般是根据各种规定——根据法律或行政规章——发号施令。

(2) 公职等级制和权力等级化的原则，这体现为一种上级与下级之间稳定有序的制度，在这种制度下，较低职位受到较高职位的监督。

(3) 现代公职管理建立在保存书面文件（“档案”）的基础上。一批积极从事“公共”事务的官员与物资设备和档案构成了一个“机构”……一般来说，官僚制将官员的活动作为与私人生活领域截然不同的事务并与之分离……公共经费和设备与官员的私人财产分开。

(4) 公职管理，至少是所有专门的公职管理——这种管理显然是现代的——通常以全面而专门的训练为先决条件。

(5) 当公职发展到完善程度时，官方活动要求官员完全发挥工作能力。

(6) 公职管理遵循一般性的规定，它们或多或少是稳定的、全面的，并且是可学习的。

从上述六项原则中可以进一步推导出公职人员的基本状况，即他们是一批职业化的技术官僚，在等级制次序中其职业生涯逐渐定型化，法律保障他们的职业稳定性，不允许任意解雇他们或克扣他们的薪资，在履行职责的过程中，他们被要求价值中立，不为党派谋取利益。这种正式的非人格化的体制有着多重的意味：职能专门化原则意味着提高生产力；权威的等级制和规章制度将有助于决策的确定性；制度的非人格化意味着，在同样的环境中可重复做出同样的决策。^②这种模式也隐含着政府的公平价值观，因为，在专业化、制度化和非人格化的政府运作模式下，它所提供的公共物品或公共服务类似于企业大机器生产出来的标准件和物品，对所有使用者都是一视同仁的。正如奥斯本和盖布勒所分析的，在工业社会时代，缓慢的社会生活节奏、大众化市场、人们类似的欲望和需求、以体力为主的劳动方式、官僚制金字塔的顶层能够掌握足够的信息进行决策等，使官僚制得以较好地运行。它提供了基本的公平感和平等感。它在工业化时代提供了人民需要和期望的基本的、简朴的、千篇一律的服务，如道路、高速公路、排

^① 参见〔澳〕欧文·E·休斯：《公共管理导论》（第二版），32页，北京，中国人民大学出版社，2001。

^② 参见上书，35页。



水系统和学校。但是，今天我们面对的是一个全新的世界：全球性的市场、以脑力为主的知识经济、激烈的竞争压力、信息爆炸和快速变化的社会，人们渴望拥有更多的自主权、高质量的产品和服务、个性化的选择空间。这一切要求我们的管理更多地依靠说服和激励而不是命令，给予人们更多的自主权而不是简单的服从，还要求简化工作流程以增强组织对社会的反应力。^① 因此，传统的官僚制难以适应新时代的要求。

传统的官僚制主要存在以下的一些弊端：

第一，专业化分工和高度的集权导致低效率，并进而导致公共资源的浪费。在科层结构下，政府部门按照职能的性质被分割成众多的条条块块，工作变得像企业里的流水线似的，标准而规范。从每个部分来看，它有利于效率的提高，也有利于为社会提供整齐划一的公共产品和服务。但从整体来看，由于条块分割，每个部分都有自己的职责界限，政府工作就像一个机器的零部件被拆散一样，彼此之间缺乏协调一致，增加了信息流通的环节和难度。再加上政府体系往往是一个集权的金字塔结构，层层汇报和审批，公文旅行。可以这样说，刻板的规章制度和集权化的控制模式必然压抑人的自主和创新精神，影响人的积极性，最终导致效率低下。我国学者张康之在《寻找公共行政的伦理视角》一书中说道：“官僚制的建立促进了现代化的进程，实现了政府对社会的充分管理，并提供了可靠的公共秩序；另一方面，又反映出官僚制与官僚主义是相伴而生的，官僚制越是得到充分的发展，官僚主义的问题也就越严重，即使建立起了再完善的法律制度，也无法扭转官僚主义恶化的局面。”^② 被人们津津乐道的几则故事很好地说明了官僚主义的低效率和浪费现象。一个事例是为省 2 美元而损失 3 000 美元的故事。美国国防部的采购一般按采购手册规定程序办事。按规定，采购价值 100 美元以上的物品一定要买最合算的。如果一个阀门漏气，一周的损失是 50 美元，本来一发现漏气就应该更换，但由于阀门价值超过 100 美元，按规定程序采购也许要等上一年买到了便宜 2 美元的阀门，但在等待采购的时间里已经损失了 3 000 美元的蒸气。^③ 资料显示，美国联邦政府 10 万美元的采购量平均耗时 3 个月，而在私人部门只需 4 个星期。20 世纪 90 年代，联邦政府花了 4 年多的时间

① 参见〔美〕戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，15～16 页，上海，上海译文出版社，1996。

② 张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，87 页，北京，中国人民大学出版社，2002。

③ 参见〔美〕戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，11 页。



购买信息技术，而在私人部门只要 13 周的时间。由于购买周期长，购得的还是过期的硬件和软件。^① 美国人相信，平均每 1 美元中有 48 美分被浪费掉了。^②

第二，政治—行政二分下责任机制的断层。传统公共行政的理论假设是通过科层的等级控制而形成程序化的责任机制，并通过政治责任机制与行政责任机制的衔接而解决责任性问题。但是，由于政治领导缺乏专业知识使他们多少存在一些瞎指挥的问题，利益集团和党派利益的制约又使其决策并不一定如实反映选民意志。另外，在公务员制度的框架下，政务类公务员与业务类公务员实行两种不同的任用路线，前者由选举产生和政治任命，后者职务常任，久而久之，后者因熟悉业务而获得了实质性的管理权力。特别是伴随着管理的专业化和技术化的趋势，各国的实践都证明，官僚们的权力不断增长，政治领袖们发现自己总是处于半外行的地位，而那些受过训练的文官们却处于行政管理的核心地位，成为主管政府工作的最有权力的阶层。因而，普遍的事实是，官僚们在决策中变得越来越有发言权了，有时甚至主导决策。所谓的政治—行政二分在现实的行政管理中并没有那么明显而清晰的界限。这样，这些技术官僚参与决策就将面临以下的一些困境。一是他们不是民选的官员，对选民的愿望和要求反应没有那么敏感。二是他们自身存在着以下的一些理性局限和偏见^③：每一个人投入决策的时间都是有限的；每一个人决策所使用的信息都是有限的；大多数官员的职能涉及许多领域，他们不可能考虑所有领域；每个人对每个问题最初所运用的信息仅仅是某个专题中潜在信息中的一小部分；获得更多信息的成本高昂；许多问题在重要方面的信息是根本不可能获得的，特别是与未来事件相关的信息，从而使许多决策的制定必然面临着难以排除的不确定性。偏见包括：在等级组织中，每一个官员都倾向于歪曲传达给他的上级的信息，即都会夸大对自己有利的信息，尽量减少或隐瞒对自己有害的信息；每一个官员对于他职位上要求处理的政策和供选择的行为方案，总是表现出带有一定偏见的态度，努力推行那些于己有利的政策或行

① Henry, Nerry, "The Contracting Conundrum in the United States: Or, Do We Really Understand Privatization?", In Farazmand, Ali., ed., *Privatization or Public Enterprise Reform? — International Case Studies with Implications for Public Management*. Westport: Greenwood Press. 2001, p. 106.

② Gore, Al, *Report of the National Performance Review: From Red Tape to Results—Creating a Government That Works Better & Costs Less*, Washington: the U. S. Government Printing Office, 1993, p. 1.

③ 参见 [美] 安东尼·唐斯：《官僚制内幕》，79～83 页，北京，中国人民大学出版社，2006。



动，反对或不履行损害自己利益的政策或行动；每一个官员在遵从上级指示时都会有不同程度的改变，遵从程度取决于这些指示是否有利于自身利益；在执行组织职能的过程中，官员增强自己的责任和接受有风险的职责的程度，主要取决于这样做能否帮助其实现个人目标。由于政府部门的绩效不像私营机构那样具有显性特点，从而使政府部门官员的这些偏见普遍比私营机构的高。唐斯的上述观点与“经济人”假设不谋而合，即政府官员的基本行为动机是追求个人利益最大化，其效用函数中包括了权力、地位、名声、威望等变量，增进公共利益也可能是其中的一个变量，但不是最大权重的一个变量。虽然我们不能完全套用“经济人”的假设去审视政府官员的所有行为，因为它忽视了关爱、互惠、互信和容忍等因素对人类行为的影响，否定了公共伦理的存在，但我们同样也不否定，在受科层制的限制、民主监督机制的缺失和政府绩效评估本身的特性等约束条件下，部分政府官员的自利行为的确存在。正是由于上述因素的作用，在官僚制下的传统政府治理模式有可能导致政治责任与科层责任之间的脱节，使责任性难以确定和失衡。

第三，官僚机构臃肿、人浮于事，财政负担日益加重。英国著名历史学家C·诺斯科特·帕金森通过长期调查研究，总结出帕金森定律，阐述了机构人员膨胀的原因及后果：一个不称职的官员，可能有三条出路。第一是主动申请退职，把位子让给比他能干的人；第二是让一位能干的人来协助自己工作；第三是任用两个能力比自己更低的人当助手。这第一条路是万万走不得的，因为那样会丧失许多权力。第二条路也不能走，因为那个能干的人会成为自己的竞争对手，或者快速升迁，并最终成为自己的上级。这样，第三条路最适宜。于是，两个平庸的助手分担了他的工作，他自己则高高在上发号施令，他们不会对自己的权力构成威胁。两个能力平平的助手也会上行下效，再为自己找两个更加无能的助手。如此类推，就形成了一个机构臃肿、人浮于事、相互扯皮、效率低下的领导体系。帕金森用英国海军部人员统计作为证明：1914年皇家海军官兵14.6万人，而基地的行政官员和职员是3249人。到1928年，官兵降为10万人，但基地的行政官员和职员却增加到4558人，增加了40%。^① 帕金森定律深刻地揭示了行政权力扩张引发人浮于事、效率低下的“官场传染病”。第二次世界大战以

^① 参见C·诺斯科特·帕金森：《帕金森定律与上升的金字塔》，见彭和平、竹立家等编译：《国外公共行政理论精选》，202页，北京，中共中央党校出版社，1997。



后，西方国家在凯恩斯国家干预经济社会的理论影响下，政府大大加强了国家干预的力度，相应的，政府机构和人员也大为膨胀。如英国公务员人数从战后初期的 150 000 人剧增到 1976 年的 748 000 人。^① 虽然我们不能把战后各国机构膨胀的原因都归结为官僚制的过错，但是，帕金森所揭示的这种机理似乎已经为人们所认同。

第四，与官僚制相适应的政府雇佣制度导致官员沉醉于“规则迷宫”。在传统的政府治理模式下，企图通过政治选举组成权力机关，制定法律和政策，然后让一批中立的公务员去执行法律和政策，这些人在政治上是中立的，不管谁在台上，他们都不偏不倚，以此保证政府工作的连续性和稳定性。为了保证他们公正执法，法律赋予他们职业保障权利，只要他们没有重大的过错，任何人不能随意解雇之。然后只要服从政府设定的程序和规则，就可能随着自己资历的增加（加上一定的工作效率）而得到晋升，工资福利等也会随之增加。这种稳定的雇佣关系立足于政治中立，有利于培养雇员忠于职守的精神，有利于政府工作的稳定性和连续性，也有利于公务员公平执法。但是它也存在严重的弊端：一是由于晋升的内部循环和僵硬的科层制度使政府容易患上“幽闭症”，难以适应快速发展的社会需要；二是论资排辈的晋升办法使优秀人才难以脱颖而出；三是惯于“规则迷宫”者逐渐在政府中占有强势的地位，同样，这些拥有话语权的群体也习惯于任用规则的追逐者，排斥异己，最终导致政府的繁文缛节和低效率。

二、信息时代对传统政府治理模式的挑战

20 世纪后半叶，世界进入信息社会（或叫后工业社会）时代。与传统的工业社会相比，它有这样一些特征：（1）它是一个信息社会，人们的活动与信息搜集、传递、过滤和使用相关联。特别是网络技术的出现和广泛运用，大大地提高了人们拥有和整合信息的能力，也在一定程度上改变了人们的工作方式和生活方式。（2）它是一个快速发展变化的社会，信息的更新换代快捷。（3）它又是一个知识社会，知识成为继土地、劳动和资本等要素后最重要的经济要素，它对经济和社会发展的贡献率要远大于其他的要素。（4）由于知识的突出作用，使专业

^① Das, S. K., *Civil Service Reform and Structural Adjustment*, New Delhi: Oxford University Press, 1998, p. 101.



性与技术性阶层在社会中处于主导地位。(5) 经济形态由产品经济向服务经济转变。(6) 它是一个创新型的社会, 新技术、新理论和新方法层出不穷。

信息社会的这些特点对传统的官僚体制提出了严峻的挑战:

一是由于信息的快速变化和知识作用的日益凸显, 社会分群更加多样化, 导致利益和价值的多元化, 人们的个性化色彩浓厚, 因此, 信息社会又是个性化的社会, 它同倡导标准化的、与工业社会相适应的科层制形成了鲜明的对照。

二是由于社会生活的节奏加快, 要求政府提供快速的服务, 而传统的科层制的层级节制式的运作模式显然难以适应这一要求。在层级节制中, 不同层次之间、不同部门之间界限分明, 每个部门只负责所涉事项的一小部分, 机械地执行业务流程, 都不会从整体方面考虑, 从而导致效率低下, 难以适应新时代的要求。

三是网络技术的运用, 要求淘汰传统公文旅行的办事方式, 尤其是进入 20 世纪 90 年代, 各国都在加快建立电子政府的进程, 这必然要求政府组织再造。“信息网络化形成的跨地区和跨机构的应用系统, 进一步启发了优化、改进工作乃至精简、重组机构的新方法、新思路, 成为再次提高工作质量和效率的机遇。实践证明, 信息网络化的过程即是优化、重组业务工作和机构改革的改革过程。”^① 它要求政府管理层次扁平化, 同时也要求政府下放权力和放松规制, 以便基层政府在面对公众的需要时能够更加自主地作出决策, 快速提供服务。这里所指的扁平化主要指的是政府部门的内部纵向结构要减少管理层次, 更多地向一线部门分权。在传统的科层制下, 中低层次的政府工作人员主要是行使执行权, 机械性地执行政策, 这不利于调动广大公务员的积极性, 也抑制了他们的创新精神。它是与工业社会的特点相适应的。但在信息社会, 生活方式的个性化和多样化, 再加上快速发展的社会都使这种方式变得过时。而信息技术的运用正好为下放权力提供了条件, 因为人们整合信息的能力大大加强了, 而且基层一线的工作人员更了解地方公众的需求实际, 更能准确地提供地方公众所需要的服务。这里的分权不仅指把中央的权力适度下放给地方, 也意味着授予一线政府工作人员更多的自主决策权。

四是要求政府职能的重新定位。在工业社会, 由于人们拥有信息的局限性, 在商业签约的过程中, 往往需要借助政府这一信息的最大集成者, 以便减少签约

^① 中国行政管理学会:《中国行政管理简史》, 528 页, 北京, 人民出版社, 2002。



的成本。这样,就使政府代行了部分市场的职能。而在信息社会,人们获取信息的渠道大为扩展,信息收集成本大为减少,信息的失真程度也降低,政府本身的政策也实现了透明化,从而减少了政府输送和解释政策的时间与成本,使政府可以更加集中精力地从事自己应该做的事,从干预市场的角色中退出。此外,由于信息共享带来的低成本和真实性,人们在市场竞争中更接近信息的本来面目,能够更如实地进入完全市场竞争的状态,也使政府在经营性事业中的劣势较充分地暴露出来。这样,要求政府从一些自营的公益性事业中分离出来,由社会中介组织和非营利组织甚至私营企业进行经营,将原本属于生产、分配、交换的经济职能还给社会,政府集中精力致力于市场的培育和监管,以及完善法制和社会环境,为市场主体创造更加稳定和宽松的外部环境。

五是要求突破传统科层制下重物不重人的管理模式。在传统的科层制中,更多的是强调人对规则的服从,企图通过规则的公正来保证结果的公正。与这一管理方式相适应的是人事管理方式,即主要通过行政手段的命令式管理,人员没有自主权;刻板的标准化的考试录用制度;专业化的职业生涯路线;论资排辈的晋升;固定的报酬;稳定的职业保障;良好的福利。一句话,只要你进入公务员队伍,你就只管照章办事就行了,别的不用管。但在信息时代,扁平化和下放权力,对人的积极性、创造性和自主性提出了很高的要求,需要改变传统的刻板的管理方式,借鉴企业成熟的人力资源管理理念和方法,重视人在管理中的作用,强调以人为本的管理,强化人员培训,适度引入竞争机制,进行科学的业绩评估,实现业绩与奖酬的合理挂钩,给人员更多的自主权,强调对结果和顾客负责,强调人的综合素质等。

三、全球化与政府治理模式改革

全球化与信息化是一对孪生兄弟。信息化超越了人们之间的地域界限,知识的传递再也不受地域因素的制约,地理空间的障碍作用大大削弱,资本、劳动力、商品等的自由流动成为可能,生活方式、工作方式、管理模式、产品的使用、技术的推广等全都变得同化了。正是信息化把不同国家和地区的人们推向全球一体化的轨道。“我们正在经历一场变革,这场变革将重新安排即将到来的世纪的政治和经济。到那个时候,将不存在国家的产品和技术,不再有国家的公司和国家的工业。届时将不再有国家的经济,至少是像我们所了解的那样的概念。



在国家边界以内将剩下的只是构成一个国家的人民。”^① 全球化一方面使不同地区趋同化，另一方面使不同地区之间的相互依赖性大大加强，一个国家再也不能关起门来自顾自做事，否则，就会被时代淘汰。全球化的一个突出特征是跨国组织的影响日益扩大，民族国家的主权及其政府的权力日益削弱。“世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织等超区域性治理组织加强，它们的决定和行为规范与民族国家捆绑在一起，影响了后者的行政体制。为了处理区域性和跨区域性事务，及在诸如全球环境预警、保持生态可持续发展等共同利益方面谋求合作，现代国家相互依赖程度不断加大。在这里，地球村、全球环境和世界公民等概念越来越受到重视，给所有的政府及其公共行政实践形成了压力。”^②

全球化对传统治理模式的影响可以归纳为以下几个方面：

第一，要求让渡政府管理权限。为实现与国际接轨而实行的政府改革，是20世纪末许多国家进行政府改革的一个重要驱动力。加拿大教授萨维做过这样的评论：“全球化的经济要求国家自由裁量权的某种牺牲，把它们让渡给国际机构并服从国际规则。例如，一个国家的贸易政策越来越受到国际协议的限制。我们正在感受到国家之间相互协调法律和政策的压力。”^③ 经合组织也注意到行政改革对国际接轨的必要性。“所有欧盟国家都注意到：作为已经采取的改善措施之一，它们都已经对自己的有关机构、规章制度和办事程序做了许多调整。与此相适应，那些正在申请加入欧盟的国家都认识到：如果它们想获得欧盟成员国的身份，就必须（在各级政府层次上）对它们各自的公共机构实行重大的并且经常是根本性的变革。”^④ 在全球化的浪潮中，经济全球化的浪潮尤其明显，各国为了获得国际性的市场、原料、资本、技术和管理方式，纷纷加入这一进程之中，这就必然要求各国接受统一的国际市场竞争规则。例如，一国想加入WTO，就需要对自己的法律管理体制、规则、流程和方法等进行改革，符合条件后才能获准加入。一旦加入后，又必然受制于规则，否则就将面临国际纠纷，承担由此产生的国际责任。

① [美] 罗伯特·赖克：《国家的作用》，1页，上海，译文出版社，1994。

② [美] 阿里·法拉兹曼得：《全球化与公共行政》，载《北京行政学院学报》，2000（6）。

③ 转引自周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，6页，北京，国家行政学院出版社，1999。

④ 高湘泽：《1991—1994 经济合作与发展组织成员国的公共部门管理改革》，载《中国行政管理》，1996（3）。



第二，全球化要求政府调整其职能活动的范围，真正做政府自身应该做的事。前面说过，全球化与信息化是孪生兄弟，全球化与市场化同样也是孪生兄弟。全球化意味着没有一个国家能躲避国际性的竞争压力，一个国家对外开放迎接国际市场竞争，就意味着它在经济领域的竞争更接近市场真实状态和充分状态，竞争也会因此更为激烈，它要求各竞争主体尽可能降低经营成本，为此，必然要求政府管理也更为有效，也要求政府管理成本下降。因为，如果政府管理成本上升，其最终的结果会转嫁到企业身上。它要求政府退出一些领域，如对一些公共产品的生产和经营，对社会保障的大包大揽，改变第二次世界大战后福利国家那种对公民从摇篮到坟墓都包揽下来的做法。要借助社会其他主体的力量，如非营利组织，甚至是营利组织如企业，剥离政府原来承担的一些业务，使政府集中精力做自己应该做的事。因此，必须对政府机构和管理机制进行彻底的改革。一些学者是这样描述欧洲行政改革的动因的：西欧经济正在与北美和亚洲两大贸易集团进行竞争，它与东欧的竞争也趋于激烈。在某些行业特别是制造业，竞争在很大程度上取决于单位劳工成本。西欧国家特别是位于北部的国家的工资成本比较高，这影响到它们的国际竞争力。日趋老龄化的人口必然导致社会开支的增长，这加剧了一些国家竞争中的劣势地位。这种竞争力的缺乏可以由高关税得到缓解，但从长远看，关税贸易总协定将限制这一措施的有效性。因此，提高生产力，限制国家的作用，缩小由税收支持的国家活动的范围被认为是提高欧洲竞争力的根本途径。换言之，经济的全球化形成了公共部门改革的压力，不仅要提高效率，而且要减少活动的范围。另一方面，由于全球化的推进，很多政府部门都需要善于处理国际性问题，从而增加了自己的职能范围。“经济的迅速全球化使得保持国际竞争力显得十分必要，这是公共部门制度革新的一个强有力的推动因素。处理国际问题不再是传统涉外部门的唯一职责……所有政府部门甚至地区和地方政府部门，都必须具有跟踪、理解和处理国际问题的能力，这些源于国际的问题正渗透到各国社会和经济问题的各个方面。这不仅是欧洲统一体公共部门改革的一个重要考虑因素，它也适用于其他国家。”^①

第三，全球化要求政府善于适应国际形势，善于改革和创新，把政府自身建设成为学习型组织。全球化不仅只是经济领域的全球化，同时也包括行政管理领

^① 周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，7～8页。