

国际新公共管理浪潮 与行政改革

GUOJI XIN GONGGONG GUANLI LANGCHAO
YU XINGZHENG GAIGE

程样国 韩艺 著

9

人民出版社

国际新公共管理浪潮 与行政改革

（作者：[美] 詹姆斯·M. 卡普兰 著
译者：[中] 王 伟 译）

中国社会科学出版社



中国社会科学出版社

国际新公共管理 浪潮与行政改革

程样国 韩 艺 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

国际新公共管理浪潮与行政改革/程样国 韩艺 著

—北京:人民出版社,2007.3

ISBN 978-7-01-004890-1

I. 国... II. 程... III. ①行政管理-政治体制改革-研究-世界
②行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D523②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 025071 号

国际新公共管理浪潮与行政改革

GUOJI XIN GONGGONG GUANLI LANGCHAO YU XINGZHENG GAIGE

程样国 韩艺 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 3 月第 2 版 2007 年 3 月北京第 2 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:25.75

字数:389 千字 印数:5000-8000 册

ISBN 978-7-01-004890-1 定价:45.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

作者简介



程样国，现任南昌大学党委副书记、副校长，教授，博士生导师，律师。兼任中国行政管理学会理事，中国法学会理事，江西省行政管理学会副会长，江西省法学会副会长。江西省高等学校思

想政治教育研究会副会长、江西省大学生思想政治教育研究中心主任、江西省地方立法研究中心主任等职。主要研究方向为行政法学和行政管理学。主持完成省重大招标等课题项目 16 项，现已出版《公共行政管理学》、《行政法学》、《行政诉讼法学》、《行政案例精选精评》、《证据学》、《行政法与行政诉讼法》等著作十余部。在国家核心等期刊上发表论文 40 余篇。论著和论文多次荣获国家和省级奖。

韩艺，南昌大学公共管理系讲师，行政管理学硕士，现已发表《WTO 与中国行政法制建设》、《西方公共服务市场化借鉴效用的反思》、《新视野，大思考——新公共管理与中国行政体制改革》、《公



共服务市场化中的政府技能三角》、《新公共管理内涵与特征刍议》等论文十余篇，共获国家级优秀论文奖 4 项，省级论文一、二等奖各 1 项。

前 言

当今全球化、信息化、市场化时代对政府管理提出了新的挑战与要求。时代发展以不可抗拒的事实说明,政府管理领域的变革浪潮已势在必行。而构建一个更具弹性、高效、民主、责任的行政管理体系以有效提升政府管理能力和水平是更好适应时代的挑战和成功驾驭变革浪潮的首要条件。因此,如何应对时代发展的要求以适时推进政府管理的变革已是摆在各国面前的突出问题。

20 世纪 70 年代末以来,为了应对新时代发展的挑战与要求,西方国家掀起了一场以新公共管理为标志性旗号的行政改革运动,这场改革运动从西方发源并逐步席卷到整个世界,形成了一股声势浩大的行政改革浪潮。这场以新公共管理为导向的行政改革运动以其主张在弹性市场机制基础上,采用商业管理主义的理论、技术和方法对公共部门进行全方位的改革和再造而著称于世,成为公共部门管理尤其是政府管理领域的一股新的改革潮流。

在这场新公共管理改革浪潮中,各国行政改革体现了普遍性与特殊性的统一。普遍性表现在各国改革都有一个基本的取向,即采用商业管理的理论、方法及技术,通过引入市场竞争机制,提高公共管理水平和公共服务质量为特征的“管理主义”或“新公共管理”纲领。特殊性表现在各国改革在与各自国情相结合过程中打上了其各具特色的烙印。因此对各国改革的普遍性和特殊性进行比较就具有重要意义。同时,这场新公共管理改革为公共部门管理与改革提供了新的视野,为其他国家改革提供了示范性效应,如何全面看待这场改革运动,如何借鉴其经验和启示,对谋求通过改革以提升政府管理能力的中国行政改革的意义不言而喻。

为此,本书的写作宗旨在于,一方面对国际新公共管理浪潮进行比较,以

期对新公共管理行政改革浪潮有较全面的分析;另一方面分析了新公共管理导向的行政改革对中国的借鉴、启示及反思,同时为下一步中国行政改革的目标进行构想,基于以上原因,本书命名为《国际新公共管理浪潮与行政改革》。本书由四篇构成,共九章。第一篇理论篇:新公共管理理论综述,包括第一、二章;第二篇实践篇:各国“新公共管理”改革透析,包括第三、四、五章;第三篇影响篇:新公共管理的影响,包括第六、七章;第四篇启示篇:新公共管理背景下的中国行政改革,包括第八、九章。各章节的主要内容概括如下:

第一章:新公共管理概述。主要对新公共管理运动做简要概述,内容涉及到新公共管理运动的缘起,新公共管理运动背后所赖以支撑的理论基础以及对新公共管理本质内涵和特征的概括和归纳。

第二章:新公共管理的理论评价。主要通过对新公共管理的理论创新进行论证,说明其创新性,同时对新公共管理的批判观点进行列举,说明其局限性,以期对新公共管理有一个比较全面的评价。同时本章还分析了当前呈现出对新公共管理替代趋势的治理理论与新公共服务理论。

第三章:盎格鲁——萨克逊国家新公共管理改革。新公共管理运动最初发源于英国、美国、澳大利亚和新西兰等盎格鲁——萨克逊国家。盎格鲁——萨克逊国家向来以改革的全面、激进、系统和持续性特点而闻名于世,被誉为改革的激进派。本章主要对代表新公共管理激进派改革特点的英国、美国、澳大利亚和新西兰改革进行简介。

第四章:欧洲大陆国家新公共管理改革。相比于盎格鲁——萨克逊国家,欧洲大陆各国(德国、法国、意大利、瑞典等)的行政改革有所不同,它不具备全面、系统、连续、激进的特点,而是奉行渐进主义改革,其改革具有非连续性、渐进性和零碎性的特点。本章主要对代表欧洲大陆改革特色的德国和法国行政改革进行简要分析。

第五章:亚洲国家新公共管理改革。新公共管理运动为亚洲国家行政改革提供了良好的借鉴和示范效应,受这股浪潮的影响,亚洲国家也兴起了以国家主导为特征的新公共管理导向的行政改革。本章主要通过回顾韩国和日本的行政改革发展历程,重点分析了这两个国家的既具有亚洲国家特色又具有

西方新公共管理导向的行政改革。

第六章:新公共管理的影响。通过分析西方新公共管理运动对整个世界的影 响,着重指出新公共管理运动的重点是对行政系统的全方位改革,认为这场改革已经涉及到行政体制改革的方方面面,主要体现在行政体制内、外和技术三个层面上,并从这三个层面对新公共管理的具体行政改革措施进行了分析。

第七章:西方行政改革的核心主题。西方国家的行政改革在具体措施和做法上虽不尽相同,但是其管理主义的改革取向决定了各国行政改革在大体上存在相同的特征,其中存在着相似的核心内容与主题。总结看来,西方国家新公共管理导向的行政改革的核心主题,同时也是体现各国行政改革的统一性的三大内容是:绩效化、分权化与公共服务市场化。这三大核心主题在当代国外行政改革当中占有举足轻重的地位。本章主要对新公共管理的三大核心主题进行简介。

第八章:中国行政改革的回顾。回顾建国以来行政体制改革历史,总结经验和教训,对于探索有中国特色的行政体制改革无疑具有重要意义。本章对建国以来中国行政体制改革的发展历程进行简单的回顾、评价和总结。

第九章:新公共管理背景下的中国行政改革。本章主要从中国行政体制改革的必要性入手,分析了新公共管理浪潮对中国行政体制改革的影响及对下一步中国行政改革的目标。

总结看来,本书的宗旨在于一方面是通过国际范围内的新公共管理改革作一个比较全面的论述,另一方面,本书试图通过提出注重从行政体制内、外和技术三个层面进行行政改革的观点来为行政改革提供新的视角。

由于作者水平有限,本书写作目的实乃抛砖引玉。不足之处,还请各位专家、读者批评指正。

程样国 韩艺

2007年1月于南昌大学

目 录

第一篇 理论篇：新公共管理理论综述

第一章 新公共管理概述.....	3
第一节 新公共管理运动的缘起.....	3
第二节 新公共管理的理论基础	24
第三节 新公共管理的内涵与特征	37
第二章 新公共管理的理论评价	48
第一节 新公共管理的新视野：理论创新.....	48
第二节 质疑新公共管理	67
第三节 超越新公共管理的替代理论	86

第二篇 实践篇：各国新公共管理改革透析

第三章 盎格鲁——萨克逊国家新公共管理改革	111
第一节 英国行政改革.....	111
第二节 美国行政改革.....	128
第三节 新西兰行政改革.....	136
第四节 澳大利亚行政改革.....	146
第四章 欧洲大陆国家新公共管理改革.....	155
第一节 法国行政改革.....	155
第二节 德国行政改革.....	171

第五章 亚洲国家新公共管理改革	185
第一节 韩国行政改革	185
第二节 日本行政改革	195

第三篇 影响篇:新公共管理的影响

第六章 新公共管理的影响	211
第一节 新公共管理的影响:行政改革运动	211
第二节 国外新公共管理导向的行政改革	221
第七章 西方行政改革的核心主题	242
第一节 绩效化改革	242
第二节 分权化改革	260
第三节 公共服务市场化改革	267

第四篇 启示篇:新公共管理背景下的中国行政改革

第八章 中国行政改革的回顾	283
第一节 中国行政改革回顾	283
第二节 历次行政改革的总结与评价	310
第九章 新公共管理背景下的中国行政体制改革	333
第一节 中国行政体制改革的必要性	333
第二节 新公共管理浪潮对中国行政体制改革的影响	342
第三节 中国行政改革的目标前瞻	379
参考文献	396
后 记	405

第一篇

理论篇：新公共管理

理论综述

第一章 新公共管理概述

20 世纪 80 年代,西方发达国家掀起了声势浩大的行政改革运动。这场以新公共管理为标志性旗号的行政改革运动以其主张在弹性市场机制基础上,采用商业管理主义的理论、技术和方法对公共部门进行全方位的改革和再造而著称于世,成为公共部门管理尤其是政府管理领域的一股新的改革潮流。受之影响,整个世界掀起了一场持久的以新公共管理为导向的行政改革浪潮。这股新公共管理浪潮的起因是什么,其背后赖以支撑的理论基础及本质内涵又是什么?本章主要通过对新公共管理做简要概述来解答这些问题,内容涉及到新公共管理运动的缘起,新公共管理的理论基础以及对新公共管理本质内涵和特征的归纳和概括。

第一节 新公共管理运动的缘起

20 世纪 80 年代以来,伴随着全球化、信息化与知识经济时代的到来,西方各国进入了公共部门管理尤其是政府管理改革的新时代。在这场改革当中,一种新的管理方法日益凸显出来,这种新的管理方法被冠以“新公共管理”(New public management, Hood, 1991 年)、“以市场为基础的行政”(market-based public administration, Lan, Zhiyon and Rosenbloom, 1992 年)、“管理主义”(managerialism, Pollitt, 1993 年)、“企业型政府”(entrepreneurial government, Osborne and Gaebler, 1992 年)、“后官僚制典范”(post-bureaucracy paradigm, Barzelay, 1992 年)等诸多名称,其中以新公共管理最为突出和著名。由于新公共管理主张在弹性市场机制基础上,采用商业管理主义的理论、技术和

方法对公共部门进行全方位的改革和再造。因此,这场改革被称为管理主义或新公共管理的改革运动。这场新公共管理导向的改革以其全新的视野,在改革的力度上和广度上都对公共部门产生了深远的影响。从力度上看,这场运动对传统行政模式进行了反思与批判,实际上意味着公共部门管理方式的根本的、方向性的调整和变革。从广度上看,这场改革发源自西方发达国家,逐渐波及到发展中国家和一些不发达地区,几乎对整个世界都产生了广泛的、持续性的影响,成为一股席卷世界的改革浪潮。

在新公共管理浪潮方兴未艾的今天,透过各国新公共管理运动的种种现象,剖析其背后产生的动因,对于我们了解新公共管理运动产生的条件,全面和深入分析新公共管理,吸收和借鉴其成功经验从而提升我国政府公共管理能力是必要的。作为一种时代发展的产物,新公共管理的出现也绝非偶然,它与西方国家进入后工业社会、生产力发展、市场经济成熟、民主化进程加剧、技术创新变革、经济理论革新和私营部门影响等历史条件紧密相连,主要表现在以下几个方面:

一、对公共部门的抨击

自从 20 世纪 70 年代,西方国家公共部门受到来自社会的猛烈抨击,政府日益成为社会指责的焦点。石油危机和福利国家负担过重,使各国政府陷入财政紧张的困境,经济不稳定一方面使政府收入减少,另一方面导致社会保障开支大幅上升,政府陷入入不敷出的窘境。伴随着财政危机的是普遍存在的管理危机和信任危机。政府规模过于庞大导致管理中的失调、失控、官僚主义和效率低下,而社会问题层出不穷,政府对此却束手无策,公民的公共需求的不断增长与政府的软弱无力形成了鲜明的对比。其结果是财政、管理和信任三大危机的产生。在过去的 20 年里,“世界上没有一个这样的地区:那里的国家对公共官僚和文官制度表示满意。东欧、非洲、拉丁美洲和亚洲的混乱激发了政治和制度变革的痛切意识。工业化民主国家贯穿 70 年代和 80 年代的

不懈改革努力,说明它们普遍意识到,政府和公共机构确实存在重大问题。”^①即便是在发达国家的美国,“行动迟缓、效率低下和刻板而且无人情味”也成了美国人对政府的基本看法。

然而自相矛盾的是,一方面,赖以维系政府的官僚制日益成为社会不安定的根源,另一方面,社会又要求其提供更多更好的服务。这种矛盾直接导致了对公共部门的改革,在社会对公共部门抨击的压力下和公众对改善公共部门管理、提升公共部门能力的强烈呼声下,改革公共部门管理已显得尤为迫切和必要。罗纳德·里根(Ronald Regan)于1980年和玛格丽特·撒切尔(Margaret Thatcher)^②于1979年大选获胜后即大举推行的公共部门改革已充分说明了这一点。总的看来,对政府的抨击来自三个方面:一是认为政府的规模太大,消耗了过多的稀缺资源;二是认为政府的干预范围过大,政府管了太多不该管的事情,而这些事情本可以通过其他的替代方式加以完成,比如,那些被认为可由民营部门和非政府组织来提供的服务可以回归到这些部门;三是在政府管理方式上,认为通过传统官僚体制提供服务必然导致平庸和无效率,政府管理应该寻求官僚制模式之外的其他模式。具体看来,对公共部门规模、范围和管理方式的抨击表现在:

首先,在公共部门的规模上,人们认为,政府规模过于庞大,消耗了过多的稀缺资源。20世纪50年代至70年代,世界各国政府的规模都空前扩大。“抨击官僚”(bureaucrat bashing)成为当时的一种时尚。因为从理论上讲,著名的“帕金森定律”(Parkinson's Law)说明,官僚制的内在属性决定了官僚机构具有天然增长和膨胀的趋势,而实践上证明也的确如此,以官僚制为组织形式的公共部门,由于机构臃肿、行动迟缓、人浮于事,效率低下,而成为众矢之的,饱受社会的指责和非议。对此,罗纳德·里根曾直言不讳地说:“政府不是解决问题的办法,政府是问题的本身。”克林顿(Bill Clinton)也承认,多数民

^① 帕特里夏·英格拉姆:《公共管理体制改革的模式》,国家行政学院国际合作交流部编译:《西方行政改革述评》,国家行政学院出版社,1998年,39页

^② 由于不同的人对外国姓氏的译文不甚统一,本书对第一次出现的外国姓氏尽量以其英文原名标注

众认为“政府将事情弄得一团糟。”而社会上,要求缩减政府规模,削减政府经费的呼声越来越高,这直接导致了各国的一系列旨在缩减政府机构和规模的改革。表现在:各国开始运用现代组织理论,推行分权化与扁平化改革,主要做法是,权力分散与下放,压缩中间管理层次,实施决策与执行分开,以弹性的市场化机制取代固定的层级制机构,如设立执行机构,使组织结构由传统金字塔型向现代扁平型方向发展,从而达到机构精简的目的。

其次,政府的作用范围也受到抨击。政府规模的扩大,不仅体现在政府机构和人员方面,也体现在:政府干预经济和社会生活的程度、范围扩大;政府征收的财政资源在社会总财富中所占的比例日益扩大;政府生产和提供的公共物品和服务数量不断攀升;政府购买和消费的社会产品在其绝对数量和相对数量上都大幅度上升;政府提供的社会资金转移和补贴的范围、种类、数量的不断增加等方面。政府规模与经济、社会发展之间存在着非常复杂的关系。在“管的越少的政府越是好政府”的思想主导下,人们认为政府职能范围过大,管了太多不该管也管不好的事,这不仅造成政府不堪重负,不能很好履行其应有的公共管理职能,而且压抑和限制了市场机制作用的发挥。随着市场机制的逐渐成熟,第三部门兴起和私营部门的发展,政府职能回归市场、回归社会已成为一种趋势。作为对这种趋势的反映,各国开始对政府职能进行重新定位,理顺政府与市场、政府与社会的职能关系,普遍推行政府职能市场化与社会化的改革,从而兴起了一场公共领域里民营化、合同外包、公私合作的改革浪潮,各国或是把原有由政府管理的国有企业以拍卖、发行股票、产权转移等形式转给私人经营,或是把原有由政府承担的部分公共职能交由以市场和社会力量完成,以有效收缩政府职能,从而实现“小政府,大社会”,“小统治,大服务”的治理目标。

再次,在公共部门管理方式上也受到抨击。官僚制模式下产生的管理方式比较单一和僵硬,缺乏适应现代社会的灵活性和弹性的弊端已暴露无遗。例如,官僚制严格的等级制度压抑了积极性的发挥和创造性的施展,而注重过程和符合规定则又忽视了对结果的关注和责任制的落实。随着民主进程的推进,教育水平的提高,公民民主意识的增强,公民要求参与公共事务的呼声也

越来越高,对政府决策的科学、民主、透明的要求与日俱增。而囿于官僚制的管理方式难以满足这种需求。事实说明,如果必须由政府采取某些变动,就需要寻求官僚制以外的其他管理方法,而在这一点上,管理主义认为,私营部门中的战略规划、全面质量管理、目标管理、分权制、弹性人事制度、顾客导向等先进管理方式无疑可以成为有效转变公共部门管理方式的灵丹妙药,为公共部门所采用。

上述对公共部门的抨击表明了公共部门在规模、作用范围、管理方式上的确存在着种种问题。所有证据表明,在过去的几十年里,政府在很多领域都运行不良,许多国家的公众都对政府存在的问题提出了严厉的批评。历史的发展已充分说明:社会的进步对政府管理提出了新的要求,现代政府管理必须更具适应性、灵活性、高效性与回应性,而萌发于工业时代的传统行政管理体制已不能适应现代社会发展的需要。正如戴维·奥斯本和特德·盖布勒(David Osborne and Ted Gaebler)在《改革政府》一书中所说的那样“工业时代发展起来的政府机构,具有迟缓、中央集权的官僚体制,专注于各种规章制度及层叠的指挥系统,……它变得机构臃肿、浪费严重,效率低下。……在变化迅速,信息丰富,知识密集的20世纪90年代已不能有效运转了。”^①新的时代呼唤着新的政府管理模式,因此,公共管理领域里的改革已势在必行。

二、全球化浪潮的影响

当今,由通讯手段、信息技术和网络技术革命直接推动的全球化浪潮已是一个不可阻挡的客观历史过程,科学和技术的进步,世界经济联系的加强,突破了传统的时空界限,改变了人类的思维方式、生活方式、生存方式和管理方式,整个世界经济已经融为一体,大有“牵一发而动全身”之势,世界“地球村”已渐趋形成。全球化的推进,不仅对经济领域内产生了重要的影响,而且在政治层面对政府公共管理产生了深远的影响。在政治与公共行政学界,全球化

^① [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共部门》,上海市政协编译组、东方编译所编译,上海译文出版社,1996年,12—13页