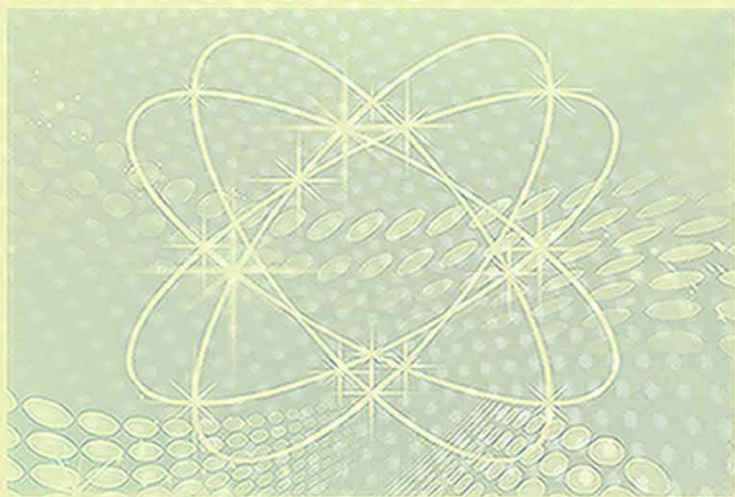


县域中小学委托管理的尝试与思考

陈寿宗 编著



海峡文艺出版社

图书在版编目(CIP)数据

县域中小学委托管理的尝试与思考/陈寿宗编著.
—福州:海峡文艺出版社,2014.10
ISBN 978-7-5550-0349-6

I. ①县… II. ①陈… III. ①中小学—学校管理—研究—中国 IV. ①G637

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 231109 号

县域中小学委托管理的尝试与思考

陈寿宗 编著

责任编辑 吴昌钦

出版发行 海峡出版发行集团

海峡文艺出版社

经 销 福建新华发行(集团)有限责任公司

社 址 福州市东水路 76 号 5 层 邮编 350001

发 行 部 0591-87536797

印 刷 永安市新华教育印刷有限责任公司

厂 址 永安市牺和路 399 号

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数 205 千字

印 张 14

版 次 2014 年 10 月第 1 版

印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5550-0349-6

定 价 28.00 元

如发现印装质量问题,请寄承印厂调换

前 言

新公共管理理论是20世纪80年代后兴起的一种新的公共管理理论。自出现以来,在世界范围内产生了极大的影响,其先进理论成果不仅被广泛应用于指导政府部门职能改革运动,如美国的“重塑政府运动”、“市场化政府”等,而且被用来指导教育这个公共服务领域的学校管理体制改革,如美国的“特许学校”、英国的“教育行动区”、我国上海的“委托管理”等。与美国、英国等经济发达国家教育改革相比,目前中国在基础教育公共服务领域如何引进和运用新公共管理的理论成果进行改革,无论在理论上还是实践中,至今尚处于起步阶段。从理论研究上看,我国理论界比较注重的是介绍国外学校管理体制改革的理念和做法,如美国的“特许学校”“教育券”,英国的“教育行动区”,澳大利亚的“有效学校工程”“未来之学校”,日本的“教育改革工程”等。从实践层面上看,我国各地几年来进行了不少探索和试验,比较著名的有上海的“委托管理”、浙江省长兴县和湖北省监利县的“教育券”、江苏省宿迁市的“一保三放开”等。这些探索、试验无疑是有益的,取得的成效也是引人注目的。但对于国土幅员辽阔,教育战线点多、面广、线长,教育发展存在巨大的地区差异性的我国国情来说,这些探索只是初步的,还远远不够。

作为地方教育科研机构的人员,我们在多年的教育科研实践中深深感到,现阶段中国的义务教育要走均衡化发展之路,从学校管理体制角度看,存在着如下两大难题:

一是公办学校的管理体制“僵化”的问题亟待解决。长期以来,我国教育一直是公办学校一统天下的格局。这种政府“统包统揽”的体制在促进教育事业发展的过程中,做出了历史性贡献,但同时也造成了不少管理体制的

弊端，如人们习惯并依赖于按计划经济下对待权利与义务和投入与产出的思维模式进行学校管理，在关系干部任用与师资队伍建设等人事分配政策、学校绩效考评以及财务管理等方面，存在着诸多与我国社会主义市场经济发展不相适应的东西，学校缺乏生机活力和进一步发展的动力。

二是占学校总数近40%的农村薄弱学校亟待改造。随着这几年来各种“达标学校”的创建，农村薄弱校与城市达标校之间的差距也越来越大了，有些农村山区学校办学条件还相当落后，别说多媒体之类的现代化教学设备，就连实验室用品和课桌椅等日常教学用具都很紧张，学生没有动手做实验的条件，上课只能看实验演示，难以形成深刻的认知，构建起灵动的学习能力结构。

为破解这两大难题，近年来国内各地进行了许多积极的探索，形成了各具特色的管理模式。在这背景下，福建省诏安县于2003年，对地处山区的官陂中学、霞葛中学和太平中学等三所革命老区学校，采取引入“委托管理”新机制、实行“公校民办”的改革。本课题组认为，诏安县三所公办中学“委托管理”的探索，在经济欠发达地区创新公办学校管理机制，引入社会力量参与教育这一公共服务事业的管理，加快薄弱学校改造，促进教育均衡发展等方面，与国内外类似教育改革相比，其理论依据和改革出发点是基本一致的。但从制度建设、技术操作与过程监管方面看，却有自身特点，在不长的时间里取得了阶段性成效。它在探索学校管理新机制、改造农村山区薄弱校方面的做法，对于我国目前约占全部学校总数40%的农村薄弱校的改造与建设，有许多可供借鉴之处。因而，本课题组最初的研究实验，是着眼于运用新公共管理理论关于公共产品的生产与提供的观点，比照国内外“特许学校”、“教育行动区”、“委托管理”等的做法，对诏安县的改革做法进行深入的分析、研究探讨，并由此引发当前教育一些热点问题的讨论，如新公共管理理论是否适应经济欠发达地区薄弱学校改造，“委托管理”是不是变相的“公校转制”、“翻牌学校”，民办学校利用公共资源办学是否会造成国有资源的流失，民办教育能否走低收费高质量的“平民教育”之路，等等。

然而遗憾的是，由于各种主客观原因，诏安县三所中学的“委托管理”改革，在历经七八年实践之后，却失败了。与此同时，本课题组也因负责人

工作调动，被迫暂停课题研究工作。

我们认为，借鉴经验，吸取教训，这是任何工作包括科研工作中最常用的方法论。总结经验固然重要，而有的时候，研究教训比总结经验更为重要。这是因为，成功的道路是多种多样的，是可以创新的，学习经验必须从实际出发，不能生搬硬套；而失败的道路具有一般规律性，是肯定不能走的，从这个意义上说，研究教训比总结经验更有必要、更有效率。简言之，经验可以用也可以不用，教训则必须记取。社会发展大势是这样，教育问题也是这样。

综观人类社会的发展史，几乎人类取得的每一次进步都伴随着沉重的代价。前事不忘，后事之师。研究失败教训，找出发展规律，是必须做好的一门功课。

欲速则不达。无论是教育事业的发展还是学校的建设，初衷都是好的，一个是为了解决孩子的入学问题，一个是为了解决教育质量问题。然而，建设和发展必须建立在效益和优质的基础之上。发展是需要一定的技术条件、制度条件和思想条件的，发展过快肯定不行。教育的发展与经济、社会的发展一样具有阶段性，不同阶段决定不同的发展方式和速度。如果基础没有打牢，条件还不充分，虽然短期内发展快了，但是会给长远发展留下隐患。

盲目求大、一味求多也不行。这归根结底是个度的问题。哲学上讲凡事要适度，也就是说事物要保持质和量的统一。教育发展和教育政策的制定也是如此，不能急功近利，也不能因噎废食。历史的教训表明，片面追求教育增长速度忽视教育质量的提升、片面追求学校办学效益忽视学校的可持续发展，都是不行的。所谓水到渠成，只有拿准一个度，教育的规模发展与教学质量的提升才能双赢。

鉴于以上思考，为了从诏安县三所中学“委托管理”改革失败中吸取教训，以期今后诏安县以及其他经济欠发达地区县域中小学改造薄弱学校提供借鉴，2014年5月9日，经原课题负责人、漳州市教育局局长翁福同志的提议，并报全国教育科学规划办批准，将课题研究工作交给诏安县教师进修学校校长、特级教师陈寿宗同志负责。

在接到全国教育科学规划办的批准文件之后，新的课题组负责人陈寿宗

同志重组课题组，并依据原课题实验设计的目标、思路与重点，针对诏安县三所中学“委托管理”失败的现实，围绕造成改革失败的原因，对原课题研究重点做出调整。经过近一年时间的努力，本课题组形成了这样的基本观点：

首先，在当前我国社会主义市场经济条件下，运用新公共管理理论指导教育公共服务领域改革，引入社会资金参与教育管理，实现教育公共服务市场化，对今后诏安县以及其他经济欠发达地区县域改造薄弱学校、提升办学水平、促进区域教育均衡、实现教育公平，是具有积极意义的，也是切实可行的。

其次，诏安县的三所中学“委托管理”改革失败，有其独特的内在原因。本课题组在深入剖析原因的基础上，认为在经济欠发达地区县域引入“委托管理”新机制实行“公校民办”改革，必须注意：

- (1) 政府出台配套政策，为改革顺利发展提供依据；
- (2) 设计科学的行动方案，为改革顺利实施提供蓝图；
- (3) 建立有效监管机制，为改革健康发展提供保障。

基于上述研究所得，本课题组写成本书。全书共分四章：第一章《对新公共管理理论及国内外教育改革经验的再认识》，具体介绍了新公共管理理论的产生、发展和国内外以之为指导进行教育改革的成功经验；第二章《诏安县三所中学“委托管理”的尝试》，对诏安县三所中学引入“委托管理”新机制实行“公校民办”管理改革所运用的理论依据、改革实践过程采取的一系列措施、做法和结果等进行梳理；第三章《公众看“委托管理”改革》，收录了新闻媒体人员、教师、家长、研究者等对“委托管理”改革的看法；第四章《研究总报告》为本课题的最终报告展示。此外，本书还有附录《〈“委托管理”：一种新的学校管理机制研究〉课题相关资料》，收录本课题组开展课题研究的评审书、开题报告、中期研究报告和其他相关研究资料等。

为了使本课题研究结论更具普遍意义，本课题组邀请了福建省永安市教师进修学校校长、特级教师沈华伟同志和教员陈丽明同志加盟，参与课题研究，他们对本书的编著提出了许多建设性的意见，并执笔撰写，介绍了福建省内与诏安同属山区的南平、三明二地区一些县的“委托管理”的尝试，归纳了各地“委托管理”的不同模式，并对公校民办及“委托管理”从文化冲

突的角度进行了具有深度的分析，使本书增色不少。

由于水平所限，加上时间仓促，更由于三所改革中学、教育主管部门等人事调整或办公地点的搬迁，造成不少资料的散失，影响了本课题组占有资料的丰富性。因此，本书难免存在不成熟或偏颇之处，敬请批评指正。

第一章 对新公共管理理论及国内外教育改革经验的再认识

- 第一节 对新公共管理理论的再认识 / 2
- 第二节 美国的“特许学校” / 9
- 第三节 英国“教育行动区” / 16
- 第四节 浙江省长兴县的“教育券” / 23
- 第五节 上海的“委托管理” / 30
- 第六节 江苏省宿迁市的“一保三放开” / 34
- 第七节 中国公校转制与美国“特许学校”的八大区别 / 38

第二章 诏安县三所中学“委托管理”的尝试

- 第一节 滞后的教学质量引发信任危机 / 47
- 第二节 山区客家人民的期盼 / 50
- 第三节 改革，路在何方 / 52
- 第四节 诏安县“敢吃螃蟹” / 57
- 第五节 官陂中学在前进 / 63
- 第六节 霞葛中学、太平中学的改革 / 68
- 第七节 风云突变，好政策引发新问题 / 77
- 第八节 质量危机不可避免地来了 / 81
- 第九节 省里来了调查组 / 86
- 第十节 诏安县的整改意见 / 89
- 第十一节 事与愿违的结局 / 94
- 第十二节 学校凤凰花又开了 / 101

第三章 公众看三所中学“委托管理”改革

- 第一节 诏安“敢吃螃蟹”——新闻媒体看诏安县官陂中学改革 / 104
- 第二节 “民办公校”回归记——新闻媒体看诏安县三所中学改革 / 107
- 第三节 官陂中学家长的报告 / 109
- 第四节 昨天、今天明天——校长看“委托管理”改革 / 114

第五节 又见梧桐树——教师看“委托管理”改革 / 119

第六节 相见时难别亦难
——对福建其他地区实行公校民办的比较探索 / 123

第七节 对诏安县“委托管理”改革在制度与技术层面的反思 / 129

第四章 研究总报告

标识 / 135

简介 / 136

主体内容 / 136

主要成果 / 162

参考文献 / 162

附件 / 162

附录：《“委托管理”：一种学校管理新机制研究》课题相关资料

附录 1：课题申报评审书 / 164

附录 2：全国教育科学规划办教育部规划课题立项通知书 / 170

附录 3：全国教育科学规划课题重要事项变更审批表 / 171

附录 4：开题报告 / 173

附录 5：中期研究报告 / 179

附录 6：研究工作过程报告 / 189

附录 7：系列座谈会记录整理 / 191

附录 8：关于公办学校“委托管理”的访谈记录 / 196

附录 9：关于公办学校“委托管理”的调查问卷（学校领导、教师、职业问卷） / 199

附录 10：关于公办学校“委托管理”的调查问卷（学生问卷） / 200

附录 11：关于公办学校“委托管理”的调查问卷（家长，村、镇有关人员问卷） / 201

附录 12：福建省政府纠风办等转发国务院六教委文件 / 202

附录 13：财政部、教育部文件 / 206

附录 14：福建省人民政府办公厅文件 / 209

第一章 对新公共管理理论及国内外教育改革经验的再认识

关于福建省诏安县三所中学自 2003 年以来，引入“委托管理”新机制实行“公校民办”管理的改革，以及本课题实验方案的设计与研究实践，是基于对新公共管理理论的认识，和借鉴国内外类似教育改革经验来展开的。为了能全面认识新公共管理理论的本质及其实践应用价值，同时为本课题研究形成具有普遍意义的结论提供理论依据，我们有必要对其产生的背景、本质内涵、来龙去脉和国内外应用该理论进行教育改革的实践，做一个简要的回顾与介绍。

第一节 对新公共管理理论的再认识

新公共管理理论产生于 20 世纪 80 年代。自其产生以来，首先在欧洲、美洲和大洋洲等世界上一些国家产生了极大的影响。它的产生有其特定的社会历史背景，与传统行政理论有着本质的区别。

2

一、新公共管理理论的产生、发展

20 世纪 70 年代末期，伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的到来，作为工业化时代产物的传统公共行政学受到了普遍的质疑与批判，在英、美等国首先进入了公共部门管理尤其是政府管理体制改革的时代。欧洲大陆各个国家，乃至澳大利亚、新西兰和日本等经济发达国家，也同样掀起了政府管理体制改革的浪潮，从而在世界范围内产生了极大的影响。随后，部分发展中国家也相继出现了以改革公共部门管理为核心的趋势。在这个潮流中，虽然世界各国政府在改革的起因、过程、策略及其范围、层次、规模、程度等方面各有所不同，但基本上拥有一个共同的或相近的价值取向，那就是重新审视、界定政府行政管理权的性质、地位、职能及其运作机制，采用“企业管理”的理念、方法与技术，大胆引入市场竞争机制，以提高政府公共管理效率、水平及服务质量，再造政府的良好形象。这种思潮，在世界管理学术界被称之为“新公共管理”模式。

作为一种管理模式，新公共管理（New Public Management，NPM）是 20 世纪 80 年代以来兴起，并盛行于英国、美国等经济发达国家的一种新的公共行政管理理论，也是近年来在西方具有空前规模的行政领域管理改革的主体指导思想之一。这一理论，以现代经济学最新研究成果作为自己的理论基础，提倡在国家政府各个行政公共管理部门中，积极引进“私营企业”成功的管理理念与竞争机制，以突出对公共服务的产出，以及文官对社会大众的广泛响应力与对时政的敏锐性，主张在机构人员招聘录用、任职期限设定、工资制度构建及其他有关人事行政管理的各个环节上，采取更加灵活、更加开放、

更加富于成效的理念与方法来实行管理。

新公共管理理论自其产生以来，有力地推动了欧美等资本主义国家积极推行政府管理机制改革，在世界上产生不小的反响，如“重塑政府运动”“企业型政府”“政府新模式”“国家市场化”“市场化政府”“国家中空化”“代理政府”等等。

在这股改革大潮中，先行者应该首推英国。早在1980年，英国撒切尔政府就开始推行以“缩小政府规模”和“财政管理创新”为中心的改革，随后梅杰政府的“公民宪章运动”、布莱尔政府的“第三条道路”等，也是继续在极力地推进政府行政管理改革，进一步扩大和发挥市场化作用。到了1988年，新西兰政府也提出了以“政府部门法案”为蓝本的改革方案。1989年，加拿大建立起“管理发展中心”，并于第二年颁布题为《公共服务2000年倡议》的政府管理体制改革的指导性纲领。而在美国，则于1993年成立“国家绩效评估委员会”（1998年该机构重新命名为“重塑政府国家伙伴委员会”），以负责策划、设计和指导政府的改革。

以上几个国家政府的这些改革，具有共同的重要特征，那就是充分发挥市场机制在公共服务领域中的作用，积极借鉴私营企业管理的技术和方法，来有效提升政府的公共管理能力和服务水平。

在这个过程中，随着公共选择和交易成本理论与新管理主义理论的交互作用，学术界关于新公共管理理论研究，出现了几种不同的发展方向。

1. 弗里德曼和哈耶克提出了“小政府理论”。在“政府失灵论”观点蔓延的背景下，两位学者研究认为，政府应缩小管辖的空间范围，其活动内容应该只是提供那些市场做不了、做不好的服务，即提供具有非排他性的公共产品和服务。当然，这里所讲的“小政府”仅仅是指管理空间范围上的“小”，而并非是指政府能力以及竞争力的弱化、变小。

2. 哈默和钱皮针对官僚体制，研究提出了“流程再造”理论，着重强调要对官僚体制实行重新的改造和超越。

3. 霍哲提出了把绩效评估作为改进与优化效能的一种管理工具的观点。他以政府的绩效管理作为研究切入点，设计出了一整套具体的绩效评估流程。尤其还特别强调，在绩效评估的过程中，要尽量提高公民的参与度，提升绩效评估结果和绩效信息对政府政策和项目管理的意义与效益。

另外，霍哲还提出基于回应性的政府全面质量管理。它要求政府消除旧有官僚体制与利益集团及其专业化的结构所带来的回应性障碍，建立起更具回应性以及以顾客为中心的公共机构，在授权和协作的基础上，全面实行质量管理。

4. 奥斯本和盖布勒提出了“重塑政府”理论。他们在《改革政府》研究报告中，将

新公共管理看做单一的模式概念，认为以新公共管理模式改革的政府设计，应该包含如下十大基本内容：

- (1) 起催化作用的政府：掌舵而不是划桨。
- (2) 社区拥有的政府：授权而不是服务。
- (3) 竞争性政府：把竞争机制引入提供服务中去。
- (4) 有使命的政府：改变按章办事的组织。
- (5) 讲究效果的政府：按效果而不是按投入拨款。
- (6) 受顾客驱使的政府：满足顾客的需要，而不是官僚政治需要。
- (7) 有事业心的政府：有收益而不浪费。
- (8) 有预见的政府：预防而不是治疗。
- (9) 分权的政府：从等级制到参与和协作。
- (10) 以市场为导向的政府：通过市场力量进行变革。

上述一系列观点，从本质上说，就是应用企业管理的理念来改造政府职能，力主把企业经营管理的一些成功方法、策略应用到政府管理中来，促使政府有关的公共组织机构能像私人企业那样，参与竞争，激发活力，提高公共管理质量与效率。而其理论核心就是：以顾客为中心，倡导服务提供者应对其服务对象负责，在提供服务过程中不断地进行自我改革与创新，寻求并采取有利于降低成本消耗和提升服务质量的方法，关注顾客的需求，倾听顾客的心声，尊重顾客的价值取向，让他们自主、自由地选择。

二、新公共管理理论与传统行政理论的本质区别

新公共管理作为一种新的管理模式，其理论基础与以往的行政理论有着本质上的区别。传统的公共行政以威尔逊、古德诺的“政治—行政”二分论和韦伯的“科层制论”为其理论支撑点，而新公共管理则是以现代经济学和私营企业管理理论、方法作为自己的理论基础。

其一，新公共管理从现代经济学中汲取了诸多理论营养，如从“理性人”（即人的理性归根结底都是为了自己的利益，都希望能以最小的付出来换取最大利益）的假设中获得绩效管理的依据；从公共选择和交易成本理论中，又获得了政府应以市场或顾客为导向，积极改进服务质量，提高服务效率的依据；从“成本—效益”分析中获得对政府绩效目标进行界定、测量和评估的依据等等。

其二，新公共管理还从私营企业管理方法中汲取了诸多理论营养。新公共管理理论认为，私营企业许多管理方式和手段，具有政府职能难以比拟的价值，政府公共部门应

该予以重视并积极借鉴。例如，私营企业在实际运行中，首先在组织形式上很灵活，能依据具体情况自主地改变策略以适应环境的不同，十分重视服务产出的结果，而不是只重投入而轻产出。其次在人事管理上，实行灵活的合同聘用制和绩效工资制，而非一经录用即永久任职，以此激发、管理员工的积极性和创造性等。

一句话，新公共管理理论主张，一切已经或者正在为私营企业所成功地运用着的管理方法、策略、技术，如绩效管理、目标管理、组织发展、人力资源开发等等，并非私营企业所独有，它们完全有必要而且也可以运用到政府公共部门的管理服务中来。

三、新公共管理理论的启示

目前，尽管国内外学术界对新公共管理的认识与理解，在客观上仍存在一定的差别，但可以说，所有国内外学者都基本一致认为，新公共管理学的发展是在国外行政改革的实践与传统公共行政学的发展中诞生的。它的诞生与发展，直至广泛应用，为各国进行政府管理体制变革，完善政府公共管理与服务，提升公共机构服务效率，提供了更具有实践意义的理论基础。尽管，目前尚有人认为它只是公共行政学的一个分支，或者只是公共行政学的新范式而已，但它在本质上与传统意义上所讲的公共行政学，绝对有本质的区别。

就国内而言，目前我国也已有不少专家学者正在对新公共管理理论做探索、研究，如厦门大学的陈振明教授就在他主编的《公共管理学》一书中，详尽地介绍了西方各国政府管理（行政学）的发展与演变进程中的三个阶段：即从公共行政学到新公共行政学，再到新公共管理学，前后经历了三次重大突破。^[1]国家行政学院的季明明教授，也在其《当代公共行政的改革实践与公共管理学的崛起》一文中指出：当代“再造政府”的行政改革的浪潮汹涌澎湃，有力地冲击着政府传统的公共行政学机制，从而为公共管理学科的兴起与壮大，作出了理论与实践的铺垫；公共行政、公共事务、公共政策构等业已成为公共管理学科的三大支柱。^[2]

综观上述国内两位专家的观点，及其他国内政府管理体制变革的相关文献资料，应该说，在对公共管理的讨论中，有两个基本点是相同的。

1. 相同点之一

新公共管理理论的出现与各国行政改革浪潮是密不可分的，它直接而有力地推动了政府改革运动。如在凯恩斯理论的影响下，当政府这只“看得见的手”干预市场并从中获得巨大成功的时候，伴随“市场失灵”而出现的“政府失灵”的问题也如影随形地出现，并且非常突出地表现在人们面前：一方面，政府对社会、市场的掌控，使得政府不

仅所承担的任务越来越多，成为包揽一切的“万能政府”，而且在对外管理方面的实际效率越来越低下，负面影响不断在加大；另一方面，在政府各部门中，官僚机构膨胀，效率低下，人浮于事，财政支出与日俱增，以至于几乎不堪重负！正是在这种背景下，世界上绝大多数国家不得不呼吁政府早日进行改革，改变此种高消耗低效益的管理现状。于是，学术界专家学者们在“实用主义”“小政府意识形态”“商业动力化”^[3]等各种思潮的影响下，通过研究指出：政府应该把一些公共部门的事务，尤其是公共物品或服务向民营化方向改革；应该推进社区主义，建立理想的政府、市场、社区三者并立的公民社会；应该加强政府公共部门与私营企业的有机联系与合作，大力推动非政府、非营利性组织机构的建立与发展；应该在政府组织中积极引入企业管理的组织文化成分，用企业技术和理念来改良和再造政府的职能与形象，尽力提升政府部门的公平竞争能力与发展活力。

6

正当学术界乃至全社会都在反观、思考政府在公共服务过程中扮演的角色与发挥管理职能作用的过程中，英国、美国和新西兰等国家政府都发动了以大力推进政府行政管理改革的运动。比如英国，从撒切尔政府开始，就已经提出了坚持市场取向、减少政府干预的一系列行政管理改革的方案。因而，从“阶段革新计划”起一直到“公民宪章运动”，在民营化、公私竞争与融合、政府公共部门引进私营企业的管理机制、承诺公共服务的范畴与标准、提高公共服务的质量与效率等问题上，英国行政改革可以说是切切实实地收获了巨大的成功。到了20世纪80年代初期，美国的里根政府也掀起了一场大规模地放松甚至废除政府管制的改革浪潮，并且相应设计并实施了一种新的管理体制：即政府官员不仅要管理过程负责，同时要对管理结果负责。到了克林顿政府，依然继承了政府职能市场化改革的思路与策略，并制定了一系列有利于“重塑政府”的组织原则与管理措施，比如在政府机构引入竞争机制，努力降低行政管理成本，建立起“顾客导向”的管理服务体系，用私营企业运营方式来重塑政府，因而有效地促使了政府机构向“以绩效为中心”的行政管理组织的转变和发展。

此外，新西兰国家政府的再造运动改革也是十分的激烈。他们的主要做法是：政府把政府公共管理部门中一些具有商业性的职能和可以开展竞争的服务项目，全部独立出来；政府每年在进行财务报告、预算与拨款时，要把绩效考评结果作为重要的依据；政府部门按决策与执行两种职能区别开来；按照契约中规定的竞争原则，在政府部门的部长与执行官之间，要按期签订“绩效协议”“采购协议”等，以达到加强与优化各自职能的目的。^[4]

一系列西方国家的行政改革及其政府再造运动，为新公共管理的兴起与发展提供了强有力的社会实践背景与思想土壤。尽管各国政府部门职能改革主张有所不同，口号不

一，但在思想认识与具体措施上依然存在着共同之处：从传统公共行政关注管理过程中的效率，转变到十分重视管理结果以及管理者的个人责任。

2. 相同点之二

新公共管理学是在公共行政学发展的基础上产生的。20 世纪六七十年代，学术界对传统公共行政学理论的批判呼声越来越大，其中影响力最大的当是新公共行政学、政策科学与公共选择学等学派。

新公共行政学一改过去偏重于效率的价值观，在传统公共行政学的目标中加进了“社会公平”的理念，并就“分权”“参与”和“沟通”等民主行政中的各种问题展开了热烈而富有成效的大讨论。与此同时，新公共行政学也在反对文官中立的主张中指出：在不平等竞争中，这种文官中立的角色与观点，本质上成了政府轻视甚至是欺负弱势群体的帮凶！^[5]

政策科学也是针对传统公共行政学过于突出官僚体制的理论，以及把政策的制定与执行机械地割裂开来等问题，明确主张要对政策制定的全过程展开研究，提出了全面改善政策系统、提高政策质量的观点，即从政策问题的收集、梳理和构建到政策方案的研究与确定，从政策付诸实施到政策评估等，要全方位、全过程展开讨论。

而公共选择学则立足于个人主义思想展开论证，主张市场是最直接有效的管理机制，积极减少政府的管理职能，把一些社会所需要的公共产品和服务，借助市场机制运行来提供。

一句话，新公共行政学、政策科学、公共选择学都从学科建设的角度出发，对传统公共行政学进行了有力地批判，从而为其自身的发展与完善提供了一定的、新的理论依据。当然，由于三个学派各自观点以及形成观点过程存在的弱点与缺陷，并没有获得预期的理想研究结果。

20 世纪 70 年代美国有部分企业管理学院将研究范围从企业内部管理，扩展到外部的社会管理，因而产生了“企业管理型”的公共管理模式。这个模式有别于那种“政策科学型”的公共管理模式，而是着重从企业的视觉入手来研究公共管理，认为公、私部门的管理实质上并没有太大的区别，私营企业管理的技术与方法完全可以也有必要运用到政府的公共部门。为了统一这两种模式，于是就诞生了新公共管理学这个学科。^[6]

新公共管理理论在各国行政管理领域的广泛应用并取得了非凡成果的过程中，也刺激并催生了教育这个重要的公共服务领域的改革，如美国的“特许学校”、“教育券”，英国的“教育行动区”，澳大利亚的“有效学校工程”、“未来之学校”，日本的“教育改革工程”等等。在我国也涌现了一批类似的改革探索和试验，比较著名的有上海等地的“委托管理”，浙江省长兴县和湖北省监利县的“教育券”，江苏省宿迁市的“一保三放

开”等，它们都不同程度地享受了改革的成果。

从国内外应用新公共管理进行教育改革的实践及其成功经验中，可以看出，新公共管理理论这种让政府省钱又能获得高效益的主张，对我国当前在经济欠发达地区实行教育改革、加快改造薄弱学校步伐、促进教育均衡发展、创造教育公平等方面，毫无疑问，具有重要的理论指导与现实借鉴意义的。

参考文献

- [1] 陈振明. 公共管理学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，1999，2.
- [2] 季明明. 当代公共行政的改革实践与公共管理学的崛起 [J]. 北京行政学院学报，1999 (3)：5.
- [3] [4] 詹中原. 新公共管理 [M]. 台湾：台湾五南图书出版公司，1999.
- [5] [6] 黄荣护. 公共管理 [M]. 台湾：台湾商鼎文化出版社，1999.