

A Theoretical Review
and Practical Analysis
of Western New
Public Administration

By Wang Dingyun & Wang Shixiong

西方国家新公共管理理论
综述与实务分析

王定云 王世雄 著



上海三联书店

西方国家新公共管理理论 综述与实务分析

王定云 王世雄 著

 上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

西方国家新公共管理理论综述与实务分析/王定云,
王世雄著. —上海:上海三联书店, 2008. 6
ISBN 978-7-5426-2794-0

I. 西… II. ①王…②王… 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(2008)第 043215 号

西方国家新公共管理理论综述与实务分析

著 者 / 王定云 王世雄

责任编辑 / 王笑红 Email: beautxiao@yahoo.com.cn

装帧设计 / 贺维彤

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.sh.cn

印 刷 / 上海肖华印刷有限公司

版 次 / 2008 年 6 月第 1 版

印 次 / 2008 年 6 月第 1 次印刷

开 本 / 640×960 1/16

字 数 / 220 千字

印 张 / 15.5

ISBN 978-7-5426-2794-0

C·264 定价:35 元

序 言

新公共管理是 20 世纪 80 年代以来西方发达国家的一种新生理论思潮和政府改革运动,主张将政府治理与市场机制相结合,把私人企业的一些管理方式引入公共部门,以增强政府的活力和效率,提升公共服务的品质。这本书从理论架构、典范实务、重要议题、学科范式四个角度关注和研究新公共管理的整体面貌和内在特点。应该说,对新公共管理这一话题进行整理和总结,对有关概念、理论、实务进行反思和讨论,是一项十分重要的学术任务,也是我国行政管理实践领域十分期盼的一项工作。

当前,国际学术研究和理论创新存在两种效应,西方发达国家主要在创新效应方面具有先发优势,包括中国在内的发展中国家主要在学习效应方面拥有后发优势。我们在努力推进自主创新、秉持自己的根本原则和传统优势的前提下,应该尽量了解理论创新者的最新动态,促进自身的理论发展和学术进步。作为对传统科层制组织模式进行纠错甚至取代的新公共管理,引起了西方理论界的广泛探讨,在实践中得到较多的应用和参考,并且取得了一定的成效。重视和研究西方国家新近的科层制老化的危机表现、解决危机的策略、新公共管理在其中的作用与后果以及由此推动的公共行政学理论的新发展,这是我们把握理论前沿脉搏的需要。

而这一有关创新和学习的“游戏规则”,不仅适用于理论研究领域,也在一定程度上适用于实践领域,新公共管理对中国行政改革难题消解和方法突破,具有一定的启发意义。中国行政改革需要寻求指导理论和实践方法上的一定的突破。我国现阶段的行政改革已经取得了明显的成效,行政体系及其运行实现了逐步的优化,以及对市场化经济体制改革较

高程度的适应性和积极的反作用。但随着改革开放的进一步深化,走向“深水区”的行政改革遇到了内外的不少阻力,主观和客观上的各种矛盾错综复杂,这导致了行政改革渐进性的总体特征。在坚持中国特色社会主义政治发展的基本原则始终不变的前提下,中国行政改革的深入推进,需要一定的理论和操作创新。

我们认为,中国行政改革与西方新公共管理有着相似的外在面貌和根本不同的内在逻辑。相似之处表现在以下三个方面:一是中国改革开放(20世纪70年代末80年代初)以来的行政改革在时段上和西方的新公共管理比较契合。二是两者面临的问题有些相似,改革的外在诱因是政府治理环境的转化,一般可以用市场经济发展、新经济、信息化和经济全球化等这些相辅相成的内容加以概括,行政体系与外部环境之间的互动作用,刺激政府进行适应性的变革;改革的内在动力是传统政府组织和运行机制的老化,表现为一定范围内政府行为的低效、失效和政府信任危机等等。三是中国行政改革的某些操作性措施——譬如政企分开、政务公开、机构压缩和人员精简、完善政绩评价体系、简化行政审批流程、推进公司化和民营化等等——也与新公共管理有所相似。

但中国行政改革与西方新公共管理的内在逻辑完全不同。新公共管理的生成逻辑是:自由民主精神引领下社会自治力量的提升,社会对政府(国家)的自主性进一步加强;受新自由主义等理念的影响,市场功能领域有所扩展,政府权威机制与市场交换机制的结合关系进一步向市场化倾斜。因此,西方国家的新公共管理是在市民社会高度成熟、市场经济高度发达的基础上,对风行百年的科层制老化问题的一种解决方法。而当前我国行政改革是顺应从计划经济向社会主义市场经济转变、从不成熟市场经济向更加成熟市场经济转变的一种体制转型。

推进政府自身建设和管理创新,是我国行政管理体制改革的主要任务,也是经济体制改革和政治体制改革的重要内容。虽然这本书没有专章研究新公共管理对于我国新一轮行政改革的具体借鉴内容,但我们认为,我国行政改革的发展可以批判地适当吸纳一些外部经验,尝试从新公共管理的理论与实务中获得一些有用的启发。由于不同类型国家的政府治理存在一定的共同性、国家之间相互开放的程度正不断提高,尤其是加

入 WTO 促使中国经济步入与世界经济深度联结的新阶段,市场制度的普遍特征将在很大程度上影响政府行政的行为模式。中国加入 WTO 后,政府治理环境的市场化和国际化程度将明显提高,政府遇到的事项及其处理方法也将与西方市场经济国家有一定的趋同之处。因此,中国当前的行政改革,可以批判地从新公共管理中获取一些创新经验。

需要说明的是:因忙于日常事务,这本书从成稿到出版间隔了相当长的时间,又因我们现时均不以公共管理为主要的研究和工作领域,未能及时把握公共管理理论创新的脉搏,故书中有些内容不免脱节于研究发展的前沿步伐。书中有关新公共管理理论和实务的陈述,更多的是对学者们研究成果的整理和总结,也在一定程度上提出了一些新的想法,在此,向各位给予教诲、启发和帮助的老师、领导和同仁,表示由衷的敬意和感激。

王定云 王世雄

于 2008 年 3 月

摘 要

新公共管理是 20 世纪 80 年代以来兴起于英国、美国、新西兰等西方国家的一种新的理论思潮,也是近年来深刻影响其他发达国家和发展中国家行政革新的主导性思想之一。到目前为止,新公共管理并不是一个严格界定的概念或统一明确的范式,在宽泛的意义上,它既指一种试图取代传统公共行政学的政府治理理论,又指一种不同于传统官僚制的新型公共行政模式,还指在当代西方公共行政领域进行的政府改革运动。

为应对新近的外部环境变迁和政府治理危机而生成的新公共管理,在承继和发展管理主义传统的同时吸纳了一些新的经济学理念和方法论,并受私人部门成功的管理创新的示范牵引,在理论上以一系列新的策略和主张表达了取代传统公共行政学基本律条的取向,在实务上通过政府再造活动以建构一个非官僚制或后官僚制政府。它具有结构性、整体性转换的意向,是现代政府治理可选择、可辨识的主要途径之一。

对新公共管理的肯定或批判皆缘于其创新导向的特质。新公共管理主张将政府治理与市场机制相结合,把私人企业的各种管理方式引入公共部门。重塑政府与社会的关系,对政府职能进行再定位。由注重工作过程和投入转向注重结果和产出。通过多种形式的授权改善公共部门的工作。将政策职能与管理职能分开,实现职业化管理。放松规制,强化政府的使命感。通过组织再造与结构再造(包括压缩层级、精简规模、组织分散化等)来增强政府的活力和回应性,提升公共服务的品质,实现政府治理的经济、效率和效能。

走向一种新公共管理的行政模式,业已成为当代西方不少国家政府

改革的基本趋势。新公共管理的改革实践不同于一般的行政革新,而是政府再造,具有行政革新的特质。主要反映为政府运作机制层面上的公共服务市场化、组织人事层面上的人力资源管理、政府技术形态上的电子化政府,以及价值层面上的行政文化创新等方面。

新公共管理提供了当代公共行政一种新的管理主义途径。它以多视角的研究方法和鲜明独特的政策主张对传统公共行政的理论体系与逻辑结构产生了较为明显的本质性改变,并表现出取代既有主导理论成为行政学新主流的趋势。目前,范式转换的过程正在进行之中,本质的差异和内容的共通并存。这种转换互动关系,一定程度上指明了范式转换的趋势,即新公共管理为公共管理学兴起并有可能取代公共行政学成为学术主流提供了历史契机。

对新公共管理的发生背景、方法论、理论主张和理论模式、实务政策反映、发展趋向等进行研究和反思,一定意义上有益于探索发展中国家政府改革与经济市场化进程的新趋势。

【关键词】 西方国家 新公共管理 理论 实务

Abstract

Initiated and emerging in some typical western countries, such as the U.K. , the U.S. and the New Zealand in 1980s, the New Public Management spread to many other countries, both developed and developing, where it played and is playing an important role as a main theory of administrative reform. The NPM has not been defined strictly and turned into a new paradigm completely until now. It can be identified as a governance theory of the public sectors trying to take the place of the traditional public administration, or referred to a new model of public administration different from traditional bureaucracy, and it can be regarded as the recent government reform movement in the West too.

The NPM conforms to the environmental changes and governmental crisis of the administrative system, inheriting and developing the managerialism, accepting some prevailing notions and methodologies of modern economics, and accelerated by the successful management innovations in private sectors. It attempts to achieve a replacement of the older frameworks of traditional public administration with putting forward a set of new ideas, and tries to establish the non-bureaucracy or post-bureaucracy in practices by reengineering government movement. The NPM is one of the most visible signs and available approaches of the rapid changes in perspectives upon how government should run the

public sectors, expressing its intention to a structural shift.

The obvious character of innovation orientation brings both applaud and criticism to the NPM, which has the following key connotations: use market mechanism in public fields, more management methods and techniques from private sectors are applied to public services; reshape the relationship between government and society, provide an up-to-date opinion of the function of government; concern more with results and outcomes than with procedures and inputs; improve the operation of public sectors by kinds of empowerment; have professional management with a split between policy-making and management; strengthen the mission of the government by deregulation; establish the electronic government with the support of information technology; stress on more flexibility and responsibility by reorganization and restructure (delayering, downsizing or distracting), increase the quality of public service in order to get economy, efficiency and effectiveness of public management.

It's a prevalent trend for many western countries to embark on their administrative reform according to the NPM. The practice of the NPM, especially including marketization of public service as operating mechanism, human resource management from the dimension of organization and personnel, electronic government as the technical form, and change of administrative culture in the sense of value, is distinctive because it is not just administrative reform, but reengineering government that means reforming administrative reform.

The NPM presents a new approach of managerialism for contemporary public administration, with its various research methods and particular policy suggestions that change the theoretical system and logic structure essentially of traditional administration theories, of which the NPM will possess the dominated theoretical position. To some extent, studying into the background, methodology, theoretical

connotations and models, practical policy reflections and trend of the NPM will give some useful experience and reference to the administrative reform and the development of market economy in developing countries.

【key words】 western countries, the New Public Management, theory, practice

目 录

序 言	1
摘 要	1
Abstract	1
第一章 导 论	1
第一节 研究现状和研究目标	1
一、国外研究现状	1
二、国内研究现状	3
三、研究目标	3
第二节 研究背景	5
一、对西方政府治理危机及其应对策略的关注	5
二、中国行政改革的难题及其消解途径的寻求	6
三、加入 WTO 与中国行政改革的新取向	8
第二章 新公共管理的理论述评	15
第一节 官僚制面临前所未有的挑战	15
一、官僚制行政的特质	16
二、对官僚制的理论检视	17
三、官僚制的现实困境	22

四、官僚制真的过时了吗?	25
第二节 新公共管理的主要理论基础和方法论途径	26
一、管理主义的传统	27
二、公共选择理论	32
三、政治企业家理论	34
四、委托—代理理论	35
五、交易成本理论	36
第三节 新公共管理的基本主张	36
一、相关研究综述	37
二、基本主张	42
三、新公共管理与新公共行政比较分析	46
第四节 新公共管理的理论模式	50
一、企业型政府模式	50
二、行动中的新公共管理模式	54
三、政府未来的治理模式	57
第五节 新公共管理的理论局限	64
一、新泰罗主义的偏狭和公共性的缺失	65
二、市场原教旨主义和市场化的弊端	66
三、经济学基础应用到公共部门的困难和“顾客”隐喻的 不当	67
四、政治化的危险和腐败的滋生	68
五、对人性认识的偏颇	69
六、对企业型政府理论模式的集中批判	70
第三章 新公共管理实务比较:政府再造	86
第一节 政府再造的实务与理论	86
一、当代西方行政改革的基本模式和总体趋势	87

二、企业再造	91
三、政府再造	93
第二节 美国联邦政府再造:国家绩效评估(NPR)	96
一、美国联邦政府再造的背景渊源:复杂的变量体系	97
二、美国联邦政府改革的实务:NPR 的运作	99
三、美国联邦政府改革的评价:批判与肯定	105
第三节 英国政府再造:执行机构	109
一、政府再造的背景与政策历程	110
二、执行机构模式的经验与问题	116
三、政治与行政关系的新调整	119
第四节 新西兰政府再造:民营化	125
一、政府再造的概况	125
二、政府再造的主要策略	126
三、对民营化的再思考	132
 第四章 新公共管理的重要议题	 145
第一节 公共服务市场化	145
一、公共服务市场化的现实动因和理论基础	146
二、公共服务市场化的基本特征	151
三、公共服务市场化的主要策略	152
四、公共服务市场化的评价	157
第二节 公共人力资源管理	160
一、人力资源管理的发展趋势:文官制度再造的参照	161
二、公共人力资源管理新模式:两维视角下的考察	164
三、文官制度再造:人力资源管理化的取向	166
四、公共人力资源管理的实践:以美国为例	172
第三节 电子化政府	176

西方国家新公共管理理论综述与实务分析

一、电子化政府的缘起背景	177
二、电子化政府的主要特征	178
三、电子化政府:美国和日本的情况	182
四、电子化政府的难题	186
第四节 行政文化创新	188
一、人性理解	189
二、价值取向	190
三、组织体制	191
四、意识形态	192
第五章 新公共管理的范式转生	200
第一节 关于新公共管理范式的不同判断	200
一、三类关系判断	200
二、范式概念释义	202
第二节 新公共管理范式转生分析	204
一、新公共管理之革命性改变	204
二、新公共管理成为新范式之不足	206
第三节 (新)公共管理学范式的兴起	207
一、公共管理的途径及其融合	208
二、从行政到管理的转变	210
三、从统治到治理的转变	213
参考文献	222

第一章 导 论

新公共管理(New Public Management)是 20 世纪 80 年代以来兴盛于英国、美国、新西兰、澳大利亚等西方国家的一种新的政府治理理论与模式,也是近年来深刻影响其他发达国家和发展中国家行政革新的主导性思想之一。它承继西方管理主义的思想源流,吸纳现代经济学的方法思维,主张将政府治理与市场机制相结合,把私人企业的各种管理方式引入公共部门,依靠先进的信息技术,通过组织与管理的再造来增强政府的活力,提升公共服务的品质,实现政府治理的经济、效率和效能。对新公共管理理论与实务的关注、探索与反思,成为晚近 20 多年国内外行政学研究的一道新图景,并产生了深远的学术与实践影响。

第一节 研究现状和研究目标

一、国外研究现状

国外学者和界内人士对新公共管理的研究主要包括以下一些基本情况:

1. 态度取向。在态度取向上,几乎没有一个研究者和实践者(包括新公共管理理论的创立者)对新公共管理提出了完全肯定或完全否定的评论,他们基本上持有一个辩证的态度。认为新公共管理对传统政府治理模式的纠错性、实用性和有效性是显而易见的,但同时在理论和应用上的

缺陷也十分醒目。即使是“企业型政府”(Entrepreneurial Government)模式的提出者奥斯本(David Osborne),也承认新公共管理的某些做法可能会使事情“越弄越糟”;^[1]同时,即使是那些把新公共管理指责为“误解问题、误断结果”(Misunderstanding the Problem, Misjudging the Consequences)的批判者,也不得不赞同新公共管理某些部分的创新性魅力。^[2]他们的总体结论是,新公共管理是解决问题的答案,是现有的比较有效的答案之一,但不是唯一的答案。

2. 研究形式。在研究形式上,一般可以划分为三种类型:(1)将新公共管理作为一个更大研究范畴的一部分,譬如在探讨公共管理(学)、公共行政(学)和行政改革等大主题时将其作为一个分析单元;^[3](2)将新公共管理作为一个专门性理论整体,从比较全面的视角进行具体的分析和研究;^[4](3)重点研究新公共管理的某个理论层面,譬如研究新公共管理公共服务市场化问题,^[5]或者从政府与基层社区的合作伙伴关系研究新公共管理,认为可以通过改革克服官僚政治宿命论(bureaucratic fatalism),^[6]或者从经济发展价值伦理的视角,研究新公共管理的政府再造、项目绩效评估、责任回应等基本关注。^[7]

3. 研究内容。在研究内容上,主要涉及两个主体板块,即理论研究和实务研究。理论研究一般包括新公共管理的三个基本因素:(1)理论基础和理论背景(where we stand);(2)现实诱因(from where we come);(3)价值取向和政策主张(where we are heading)。实务研究的典范择取对象主要有澳大利亚、加拿大、芬兰、法国、德国、新西兰、瑞典、英国和美国等。^[8]

4. 研究进程。在研究进展上,大致形成了先后两个阶段:(1)20世纪80年代末至90年代中期的理论生成和创建阶段,提出了诸如企业型政府、弹性政府等新公共管理的基本理论主张和理论模式(关于新公共管理的理论主张和理论模式,详见“新公共管理的基本主张”和“新公共管理的理论模式”两节);(2)20世纪90年代中期至今的理论整合和反思阶段,主要反映为若干份从总体上或专题上集中探讨新公共管理的著作的面世,其中对新公共管理进行反思的一个主导途径是从治理(governance)的视角考量新公共管理的基本特质及其局限性,并在此基础上使新公共管理获得新的理论更新和发展。^[9]