



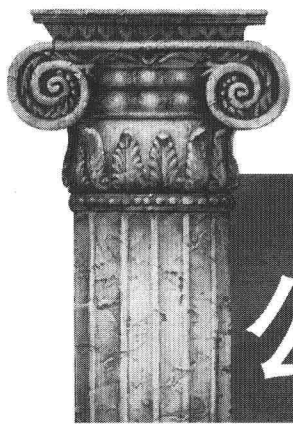
公共管理考辨 与范畴

池忠军◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



公共管理考辨 与范畴

池忠军◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书围绕西方的公共管理是什么,中国公共管理如何构建这两个问题展开,前者是为了弄清西方公共管理之缘起、问题或困境,这与先在性的给予西方公共管理一个概念的界定,或者是概念、范畴优先而规范现实的方法,更能凸现西方公共管理缘起的社会政治生态、现实的社会关系、政党、利益团体、政府作用方式等问题,这也是思考借鉴不可或缺的语境。后者,在中国社会现实的关系、社会历史语境中,思考公共管理的建构与范畴结构的关系,具有比较性的意义和现实的及历史的意义。

责任编辑:石红华 刘畅

图书在版编目(CIP)数据

公共管理考辨与范畴/池忠军著. —北京:知识产权出版社, 2012. 10

ISBN 978-7-5130-1460-1

I. ①公… II. ①池… III. ①公共管理—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 191767 号

公共管理考辨与范畴

GONGGONGGUANLI KAOBIAN YU FANCHOU

池忠军 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编:100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893

传 真:010-82000860 转 8240

责编电话:010-82000860 转 8130

责编邮箱:shihonghua@cnipr.com

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:14.5

版 次:2012 年 10 月第 1 版

印 次:2012 年 10 月第 1 次印刷

字 数:243 千字

定 价:45.00 元

ISBN 978-7-5130-1460-1/D·1547(4329)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

公共管理在中国与在西方有着不同的存在形式。公共管理在中国作为学科取向已然走在途中。中国公共管理的兴起与西方新公共管理运动之影响关系密切。但是,公共管理这一概念在西方是个概念丛林,对其出场路径的辨析,把握其在西方的学术生态,对其进行社会形态下的宪政—管理主义视角诠释,是恰当的解释路径。中国公共管理学的建构应在中国的社会历史前提下,寻求理想与现实之间的合理路径,这对影响公共事务的变革具有引领和实际应用价值。

一、问题的缘起及路径

公共管理是舶来品,一经引入中国就产生了广泛的影响。特别是新公共管理运动兴起以来,中国学者围绕新公共管理的争论,主要体现在四个方面:(1)新公共管理有别于传统公共行政,是替代传统公共行政的新范式;(2)新公共管理与传统公共行政并没有实质的变化,是传统公共行政的新发展,是新近范式;(3)新公共管理是新自由主义旗帜下政府改革的一种取向,并不具有学科性质,有些支持新公共管理运动的学者试图使其学科化,但也只是作为公共行政学科发展史上一种新的浪潮而已,并不构成取代传统公共行政的新范式;(4)公共管理是广义的公共行政。在公共管理的学科属性方面,有的认为是政治学途径的,政治学是其母学科;有的认为是管理学途径的,管理学是其母学科;有的认为公共管理是以问题为中心的交叉学科。在对西方百年公共行政的发展史评判方面,有的以公共行政学理论作为分期的依据;有的以范式论(近年来凸显的语境)进行评述。范式论有多个,其中有一种范式论影响最强烈,认为西方公共行政百年史的道路是:从传统公共行政范式到新公共行政范式再到新公共管理范式。由此,本课题研究所针对的问题域是两方面的:其一,在西方公共事务的

实质性层面,是否存在公共行政到公共管理的转化,在政府公共事务的管理层面,是否发生了公共管理替代公共行政的现象;在学理层面,是否发生了公共管理学替代公共行政学的现象;其二,中国公共管理学科构建的路径如何行进。对这两个问题,本课题试图在“马克思主义公共管理范畴”的语境下加以思考乃至解决一些疑难问题。诚然,马克思并没有关于公共管理的专论,或者说并没有留下这方面的专门的遗产,但是,马克思分析社会问题总是从现实关系出发,把分析与综合统一起来的方法,是评判西方公共管理之缘起、问题的有效方法,也是思考中国公共管理构建的重要方法。“范畴”是人的思维反映现实事物联系和关系的逻辑概念,是某一学科成熟的标志,也是某方面学问状态叙事的借助工具。因此,“马克思主义公共管理范畴”在本课题中所表明的是,以马克思范畴运用的方法,分析西方公共管理的缘起、问题和中国公共管理的构建路径问题。

二、主要内容

本课题研究的主要内容是西方的公共管理是什么和中国公共管理如何构建,这两个问题是由中国学者从引入向本土化转向的意向所引发出来的思考。其中,前者是为了弄清西方公共管理之缘起、问题或困境,因而显现公共管理是什么的问题。这与先在性的给予西方公共管理一个概念的界定,或者说是概念、范畴优先而规范现实的方法,更能凸显西方公共管理缘起的社会政治生态、现实的社会关系、政党、利益团体、政府作用方式等问题,这也是思考借鉴不可或缺语境。在中国社会现实的关系、社会历史语境中,思考公共管理的建构与范畴结构的关系,具有比较和现实的、历史的意义。

(一) 西方公共管理的缘起与问题

1. 新公共管理的出场路径

新公共管理等同公共管理,具有很强的主导作用,或者作为主导语境而产生影响。但新公共管理是新自由主义政党赢得选举的社会政策主张和执政的行政改革事件的时间序列的“概念化”。支持新公共管理的学者们试图使其学科化,并且作为替代传统公共行政学的取向。本课题的研究不局限于学理层面的新公共管理的概念,而重点凸显“政党意识形态”的语境,揭示新公共管理的

实质。

2. 公共管理概念丛林

公共管理与公共行政、新公共管理三者之间的学理关系问题,是具有学科属性的。公共管理在西方是一个概念丛林:(1)作为与传统公共行政相等同的公共管理;(2)作为公共行政分支的技术层面的公共管理;(3)作为公共行政母学科,公共行政只作为公共管理执行层面的公共管理;(4)作为新公共管理的公共管理。本课题研究了公共管理概念丛林的简史,在政治与行政之关系的争论中,西方学者群的派系与其对公共管理的态度是密切相关的,并且视公共管理为新公共管理、公共管理是公共行政母学科的学者群大多是支持新自由主义意识形态的学者群。

3. 从范式论厘析西方公共管理的学科取向问题

以范式论分析西方的公共行政改革,一方面表现在作为政党选举竞争的公共政策主张和推动公共行政改革的实务层面;另一方面是作为改革行政学的学科取向。前者是确已发生的事实,但效果并未受到实质性的确认,而且越来越受到民主浪潮的打击。后者,在分析了百年公共行政的学科史后,尽管学者们有多个范式论,但公共行政理论和技术的分期是否是“范式”的转型,只能按不同的学者自己所理解的范式叙事。但是,本课题的研究确认,西方并没有在公共行政学上发生从传统公共行政到新公共行政、再到公共管理(新公共管理)的范式转型,因为新公共行政、公共管理在西方,尤其是美国,只是作为公共行政学发展中的新学派。美国的学术生态特点是学派林立,各学派在发展中有理论上的扩张型、转向型,也有分化的新学派或子学派。也存在着异族的或来自其他学科的对公共问题的研究所产生的学派,但并不存在有一致性的公共行政学。

4. 公共管理的可能性问题

以新公共管理的主张在西方公共行政改革中的影响评判公共管理的可能性,一方面,在公共行政改革的实务层面,传统公共行政的政治、法律途径的社会利益整合是不可放弃的,“管理主义”在此界限内的作用才是有效的。另一方面,在学科取向上,民主制公共行政学派对管理主义的公共管理的批判,是有价值的。在学科取向上,公共管理学派注重战略、外部环境、领导艺术、公务员的职业能力等方面的价值与作用对政治家推动公共行政改革的效用也值得承认。

但学派的观点、主张并不一定成为政治家的选择。按照澳大利亚公共管理学者欧文·休斯的观点,公共管理把从属于公共行政的技术层的公共管理提升为公共行政的上位,管理所体现的是控制、责任、绩效,但不可能脱离政治、法律的途径和民主的根基性基础。

(二) 中国公共管理的取向

在批判、诠释、建构三者相结合的视域,分析公共管理的缘起、问题和中国公共管理的取向问题时,范畴分析和范畴分析方法的应用是基本方法,但范畴论又是需要澄清的问题,因此本部分由以下内容构成。

1. 马克思的范畴论

亚里士多德奠基的“范畴”是关于自然和社会研究的基础和学术训练的基本素养的知识境界。马克思的范畴论,在由亚里士多德到康德、黑格尔的转型中,才凸显其价值和意义。因此把马克思的范畴论作为基本方法,需要在范畴论的转换中来揭示,同时得到显现的是关于社会问题的研究,历史唯物主义的范畴论同唯心主义、经验实证主义的范畴论之差别。这也是分析不同语境中的公共管理范畴结构之差别的基础。

2. 马克思的范畴论与实践辩证法的关系

马克思对人类社会历史的分析,莫基于实践是人类全部生活的展现基础之上。马克思主义历史观与唯心主义历史观的差别在于不是以逻辑在先的范畴演绎来说明人类社会历史的现象,而是在实践根基上,通过实践展开各个侧面的范畴分析,在思想的综合的观念中再现历史的范畴结构,把握人类社会历史的各阶段社会形态和治理的方式。在分析马克思的实践辩证法与范畴论的关系中,把握马克思的历史与逻辑一致、抽象上升到具体的方法。这一方法的应用,能够简要分析西方公共管理的不同语境的范畴及结构,更深刻地反映西方公共管理的社会生态问题和辩难;同时也预示了中国公共管理的取向,必须建基于中国的社会制度、社会历史、现实社会关系及其超越的合理诉求之根基上。

3. 公共管理的基础性范畴分析

公共性、公共利益、公共权力三个范畴是作为公共管理学科性质的三个基础性的范畴。在不同的历史阶段、不同的社会背景下三个范畴的体现形式是不同的。当今的现实性问题是:资本主义社会制度、国家制度与社会主义社会制

度、国家制度的差异与并行,不能把西方的公共管理范畴结构移植到中国。因此分析中国公共管理构建的学科取向的逻辑起点和范畴结构中具有决定性作用的范畴是必须要解决的问题。本课题的研究确认,共同体是中国公共管理的逻辑起点和在范畴结构中具有决定性作用的范畴。共同体、公共性、公共利益、公共权力这四个范畴构成了社会主义中国的公共管理的基础性范畴。

三、研究的方法

黑格尔在思想与存在相统一的视域下,确认方法是事物的根本,是事物的整体,也是事物的现实化的表现形式。视角主义确认,学术研究的理论假设都是建立在某一视角或某一约束条件或某种界域内的,超出其界限就难以成立或被颠覆。本课题的研究是在马克思的范畴分析方法的启发下进行的。马克思所确认的是,对社会及社会历史的研究借助于范畴的逻辑是科学的,但不是先在的范畴所统治或由范畴演绎生成的历史,而是反映社会现实关系的范畴及其结构再现的社会、社会历史,是观念把握现实、历史的特有方式,这是其一;其二是马克思在研究社会问题时,对学术家所借助的范畴总是作为分析的材料置于社会现实及历史的变化之中来考察和把握,学术文献是重要的,是必须要借助的,但这些范畴有其历史性,但并不能成为超历史的、无人身的范畴。因此本课题研究的方法主要体现在以下两个方面。

(一) 文献分析与社会政治生态相结合的方法

从一些学者的文献中分析新公共管理这一概念的缘起与社会生态、政党政治、意识形态的关系;在西方公共行政演进的史境中,通过分析政治与行政的关系,将新公共管理及公共管理的概念丛林置于社会与国家关系的生态环境中加以考察和把握,因而显现西方公共管理的缘起和问题,这其中也起到了为“借鉴”清淤的作用。这种方法也包含了历史的分析与政治的分析方法。

(二) 逻辑与历史相一致的方法

马克思与黑格尔的“逻辑与历史一致性”的异质性,揭示了研究社会及其历史的方法的态度的差异。在本课题的叙述中,范畴论出现在课题研究的后半部分,并且作为揭示性的问题而呈现,但在前半部分的公共管理的缘起、问题的揭示中已作为方法优先内含其中了。逻辑的方法是以范畴和范畴结构把握社会

及其历史的方法,在关于公共管理的缘起、问题分析中,之所以未用“范畴”作为主导分析的语境,主要的目的是在实证的分析中把握公共管理的缘起及作为不同语境的公共管理之差异,因而也呈现出学派性质的公共管理的不同语境和辩难,推倒了一些结论性的判定,确立了一些新的判断。在后半部分凸显了公共管理的范畴分析,是在逻辑与历史相一致的方法之规导下,分析公共性、公共利益、公共权力作为公共管理的普通性范畴在不同社会形态下的关系和作用方式。在一定的社会制度、国家制度、社会历史条件下思考这三个范畴及其结构就成为中国公共管理研究取向的基础性条件。

四、重点揭示的问题

本课题的研究结果,一方面是作为一个阶段的研究所得;另一方面是作为下一步研究的起点。就此阶段的所得而言,旨在对以下问题形成解释。

(1)在西方公共管理的概念丛林中显现了不同语境下的公共管理的多元性镜像;揭示了新公共管理的政党意识形态属性;在分析新公共管理的支持者与批评者的关系中,进一步显现学者群、学派的意识形态特征。

(2)在公共管理的范式论的评判中,揭示公共管理的学派属性的存在形式,推翻了影响中国部分学者,特别是一些学习本专业的学生,视西方发生了传统公共行政学到新公共行政,再到新公共管理的范式转型的论断。起到了“清淤”的作用,能客观地显现公共管理在西方,尤其是在美国的学派性质。

(3)把范畴分析的方法引入公共管理的研究中。一方面是在公共管理的缘起、问题分析中包含了范畴分析的方法;另一方面是在关于深入分析和把握西方公共管理的不同学派、语境中显现范畴结构的差别;在“逻辑与历史一致”的方法规导下,提出分析和推论公共管理范畴的原则,确认西方公共管理和中国公共管理在社会性质、国家性质的差异前提下范畴结构中起决定作用的范畴是什么的问题。

(4)依据马克思的历史唯物主义和实践辩证法,特别是马克思所强调的建立在市民社会基础上的资本主义的社会制度是不需要共同体的,共同体只作为语言的、精神的虚幻的形式而存在,而共产主义是需要共同体的,这个共同体是“自由人联合体”。对当代中国来说,“自由人联合体”的理想共同体是一条规范的路径,而国家作为这一共同体的推进主体,在公共管理方面与政治学、政治

哲学的差异,就在于以共同体的指向性而构建。公共权力在此意义上是“公共生产力”,马克思指出共同体是人类获得的第一个伟大的生产力,从此意义出发,中国当代的公共管理就是以“共同体”的组织体和实现公共利益的路径而建构,这是马克思主义的中国特色社会主义政治途径上的关于公共利益生产、实现的组织形式,是执政党、国家、政府建设性“公共权威”之合法性的一个重要的方面。因此公共管理的学科属性与现实的作用与“公共权威”的“建设性”是互应的。

目 录

第一章 新公共管理的出场与公共管理概念的凸显	1
一、新公共管理出场的路径	1
二、新公共管理的意识形态考辨	10
三、公共管理概念的多向度渊源	24
第二章 范式:公共行政与公共管理分野的认知视界	33
一、范式的迷与解	33
二、公共行政诠释学的分期与范式	42
三、范式的公共行政与公共管理	53
第三章 管理主义的困境与民主制公共行政的路径	67
一、管理主义公共管理的困境	68
二、民主制公共行政的议题	81
第四章 西方公共事务的范畴与理论反思	110
一、作为学科取向的公共行政、公共管理、新公共管理的范畴	110
二、民主制公共行政学派的范畴	120
三、西方公共事务发展的弹性	124
第五章 作为范畴的公共事务智思考辨——从亚里士多德到康德、 黑格尔	132
一、亚里士多德基于德性伦理范畴的公共事务逻辑	132

二、康德基于公共权力范畴的公共事务推理	139
三、黑格尔基于理性国家范畴的公共事务理念	145
第六章 唯物史观的公共事务范畴	156
一、马克思社会历史语境中的公共事务范畴	156
二、作为公共事务基础范畴叙事的史境	166
三、资本主义社会公共性的困境与范畴逻辑	173
第七章 中国公共管理的范畴及结构	185
一、中国公共管理的核心范畴分析	186
二、公共管理范畴结构的呈现形式	197
后 记	206
参考文献	208

第一章 新公共管理的出场与 公共管理概念的凸显

用“新公共管理”概括西方的公共行政改革的新取向,或者说把西方的公共行政改革看做与传统公共行政断裂的一种新模式,在西方的学术界并不具有共识。但在中国来说,公共管理这一概念的凸显却是与“新公共管理”运动的影响有关的。揭示公共管理这一概念的内涵,需要把握新公共管理的行动特质及其概念的内涵,由此表明公共管理是什么的问题。

一、新公共管理出场的路径

新公共管理(New Public Management, NPM^①)。这一概念是1991年英国学者克里斯托弗·胡德(Hood)发表在《公共行政评论》上的一篇文章中首次使用的一个新概念。这一概念一经使用便迅速流行。对近年来人们使用这一概念的状况进行分类,可以区分为三种类型:其一是对西方公共行政改革的经验性诠释;其二是以此概念为规范性思维的逻辑基础构建应然的新范式;其三是前两者的混同。在我国,有的学者注意到了“新公共管理”的肇始者和出场路径问题,但有关文献很模糊,有的说法是起始于20世纪90年代;有的说法是80年代。也有的不太注意此问题,以为在有关文献中概括出是什么东西就可以了。但是,值得注意的是,用概念作为逻辑思维之基础,是人们对一类事物的理解达到或趋于成熟的标志。一方面,理论思维是对事物变化发展之本真的概括,是

① 依据澳大利亚欧文·休斯的《公共管理导论》,英国学者克里斯托弗·胡德的《国家的艺术、文化、修辞与公共管理》,美国公共行政学者罗森布洛姆等著的《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,英国学者简·莱恩所著的《新公共管理》等著作,“新公共管理”是20世纪90年代开始流行的。但是,新公共管理的运动始于撒切尔夫人所推动的政府改革。也就是说90年代作为概念的流行,首先是对80年代改革的经验概括语。

“密纳法的猫头鹰”的黄昏之行动;另一方面,它是把握时代之精华的初日向未来的应然展开与求索,而且这两个方面是不可分割的、关于事物与认知的辩证关系。用“新公共管理”指涉公共行政变革是何、为何、应为何的问题,事实上是在两个层面上的展开:一个是事实的行动;另一个是以概念为思维的工具而思考事物的展现。90年代以来,新公共管理概念的流行和被人们广泛地接受,也相应地肇始于对80年代以来西方的公共行政改革的多种概括性的话语,诸如“后官僚制”、“管理主义”、“企业型政府”、“以市场为基础的公共行政”等。“新公共管理”(NPM)概念的肇始者是胡德,但行动者却是多族的图谱。如果不深入新公共管理这场声势浩大的行动当中把握其事实的逻辑,就只停留在西方学人关于概念的纷争之中,如同雾里看花,不能参与到游戏之中或者不能对话,抑或不能言说,而言说的是“被话所说”。^①

用新公共管理这一概念思考西方的公共行政改革,可溯源至1968年美国的富尔顿报告和1978年美国卡特总统时期的《公务员改革法案》。富尔顿报告关涉政府组织的管理能力问题,试图消解公务员严格的科层化人事制度和招募方式,强调公务员的能力和聘任的开放性,尤其是结果导向。《公务员改革法案》更加强调公务员的人格独立和对结果的责任承担。从两种改革的指向性来看,是关涉传统官僚制的组织模式变革,或者是对马克斯·韦伯的“理性官僚制”的挑战。但富尔顿报告并没有成为政府具体行动的指导性意见,只成为一宗文案而被放置。卡特的公务员制度改革对于传统的行政模式也没有取得明显的成效,而且被批评者斥责为损伤公务员的价值中立,是使其复兴党派性的向政党分赃制的旧制度的反动。把英美的关于公务员制度的改革纳入新公共管理的框架,是因新公共管理的行动层面要求对公共组织进行重构。但新公共管理首要的是政治意识形态;其次是对公共组织结构的瓦解和重构。如果没有政治的意识形态的逻辑基础和先导,公共组织的改革如隔靴搔痒,如同一个人秉持一种固化的思维定式确认一种工具的有效性,而强制改变其工具遭遇到激烈反抗是一样的。新公共管理的总体性特质显现在目的与手段的辩证统一的视域中。

新公共管理运动的肇始,被西方学者锁定为20世纪70年代末80年代初,“发端于英国,并迅速扩展到美国、澳大利亚,尤其是新西兰”,^②乃至“不同程度

① 指被一种话语支配下的言说。

② 简·莱恩.新公共管理[M].赵成根译.北京:中国青年出版社,2004:3.



地影响了世界上所有的国家”。^① 英美和英联邦国家的公共行政改革一开始并没有“新公共管理”的标签和成熟的理论构成,新公共管理作为一个特定的概念用于描述这场运动的过程和阶段性的后果,但因国别的运动取向的差异性,带来了新公共管理是否具有普遍性的界说问题,这只能在起始国家的行动的形式与实质的关系中加以描述。

英美的公共行政改革被冠之以撒切尔—里根主义,其表象上是市场主义,而支撑市场主义的根基是新自由主义。但仅此并不能涵盖西方的公共行政改革,英美的右派保守党所发动的政府改革,在其后的工党执政期间,英国的布莱尔政府,美国的克林顿政府再次推进,而他们的主流意识形态却是新民主社会主义。因此,公共行政改革的新公共管理取向是否是意识形态的纷争是难以断案的问题。另外,撒切尔和里根政府改革所针对的两国的问题域既有共同的也有异质的方面。但是,从英美两国的公共行政改革的具体路径上可以显现市场主义背后的意识形态实质。

滞胀、福利国家、政府效率问题是西方国家公共行政改革的逻辑前提。20世纪60年代末70年代初西方国家出现了经济增长停滞与通货膨胀同向发展的现象,与解救资本主义国家经济危机的凯恩斯主义理论相悖。凯恩斯主义的一个基本假设是:物价上涨时期经济繁荣,失业率较低或下降,而经济衰退或萧条时期物价下跌,失业率上升。据此确认,失业和通货膨胀不可能呈同方向发生。第二次世界大战后,西方国家盛行凯恩斯主义,利用财政、税收、货币等杠杆对经济进行干预和调控,实施福利政策,缓和阶级矛盾,但60~70年代,继市场失灵后的政府失灵,是凯恩斯主义的悖论:经济停滞与通货膨胀并存。这是英国在野的保守党向当时执政的工党政府进行意识形态宣战的现实背景。从1979年撒切尔夫人率领保守党竞选获胜至梅杰政府长达17年的公共行政改革,以批判凯恩斯理论为逻辑基础,拔出大政府的植根,重申保守主义小政府、市场竞争逻辑的一贯主张。撒切尔夫人上台伊始,并没有成熟的一揽子改革的总体方案,只有一些改革的主观设想。而她首先面对的是政府财政赤字和开支过大的现实问题,采取缩减财政预算、降低福利开支、公共企业私有化、公共服务民营化;改革工会法案,改革保障工人权利的最低工资制等有关保障制度,促

^① 澳大利亚的欧文·休斯所著的《公共管理导论》(北京:中国人民大学出版社,2002:68)中也是如此确认的。之所以重视此问题,是因为显现公共管理运动在不同国别的展现,也带来了公共管理予以普遍性的界定的困难。

进工业、企业的效率提升等一系列改革措施。这些内容以“新公共管理”概念所标明的一系列政府管理改革的主体行动展现:雷纳评审、公民宪章运动,乃至工党所推行的“合作型政府”等构成了改革的时间性持续链条。

就雷纳评审在公共行政改革中的地位来说,它并不构成新公共管理的实质内容,但他揭开了新公共管理运动的序幕。雷纳评审是一种政治的技巧,以经验性调查判定行政部门的工作状况,以解决问题为导向,解决公共行政部门的效率问题。雷纳评审的程序第一步是选择评审对象,由各个行政部门自主确定对本部门整体的或某个方面、某个环节的工作进行评估,而评审小组只派一名评审员参与评估;第二步是由本部门的公务员对评估内容进行质疑:(1)为什么要从事正在从事的工作?(2)为什么要按照目前的方式从事这项工作?(3)怎样才能使这项工作更富有成效从而降低成本?在此基础上推进第三步的辩论,评审员就评价对象的问题和改革措施提出建议,并与被评审对象的有关人员展开争论;第四步是就改革意见形成共识;第五步是改革的实施。^①雷纳评审是撒切尔夫人明确的意识形态主张转换成管理主义的公共行政改革,因此遮蔽政治的意识形态的有效性得到公众舆论的支持,改革取得合法性的话语权,使行政部门自觉地卷入自身的改革潮流之中,规避了来自官僚体系的梗阻之障。

继雷纳评审之后的部长管理信息系统的建立是高层管理者与下级(科级单位)进行信息沟通的集信息手段与处理一体化的管理工具,是高层管理者^②与最下层事务官员的直接陈述和领导工作,这是表面的。深层的后果为权力下放,改革金字塔形的传统文官组织结构,趋向扁平形创造了事实的经验和工具;同时也为绩效评估创造了条件。因此,部长管理信息系统在公共行政改革的经验中具有承上启下的功效。^③

构成英国 20 世纪 80 年代新公共管理实质内容的是“财务管理新方案”。新方案虽然以财务管理加以限定,但它不仅仅是财务的,更是“政府部门管理改革的总蓝图”。^④“新方案”拓展了高层管理信息系统,使其发展到对第一线的

① 陈振明. 政府再造——西方新公共管理运动评述[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:48-49.

② 这里的“高层管理者”是替代部长管理信息系统的“部长”概念,因信息系统的“部长”是一个包括大臣、国务大臣、政务次官组成的领导群体(陈振明. 政府再造——西方新公共管理运动评述[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:50)。

③ 陈振明. 政府再造——西方新公共管理运动评述[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:50.

④ 周志忍. 当代国外行政改革研究[M]. 北京:国家行政学院出版社,1999:85.

管理者进行经济、效率、效益三个方面的整体的评估,绩效评估以成本—效益为中轴成为新公共管理的风向标。新方案对分权与权力下放有了实质的内容划分:即把部属一些执行性的、从事量的处理工作,任务单一、工作程序化但又分散在不同地域的单位建成独立的核算中心,实行经理负责制,其人员录用开放、弹性工资、奖惩等完全由经理根据资源和工作需要决定。主管部门不再直接干涉中心的日常工作。^①放手管理者管理,是“管理者管理”这种新公共管理核心话语产生之源,为 90 年代新公共管理的深化创造了条件。

20 世纪 90 年代英国的新公共管理运动在 80 年代持续拓展和深化的基础上,对传统公共行政来说是具有里程碑意义的转折点。1983 年伊布斯接替雷纳出任首相的效率顾问,率领效率小组对政府工作进行全面的、大规模的评审活动。伊布斯在雷纳评审中就是主角,尤其是雷纳评审的“关于改革措施的实施阶段”介入较多。这对 1988 年《伊布斯报告》的出场和 90 年代新公共管理的总体框架的形成奠定了经验性的基础。从英国公共行政改革的持续性来看,80 年代只是序幕,没有从根本上触动传统的文官制,而 90 年代却对文官制的 DNA 进行了改造。《伊布斯报告》是效率小组向首相提交的一份作业性文本:《改进政府管理:下一步行动方案》(也简称“下一步”)。《伊布斯报告》的核心内容包括三个方面:其一是对政府的工作状况的评价;其二是关于改革优先考虑的问题;其三是行动方案或者称为“下一步行动方案”。对政府工作状况的评价是改革的前提和基础,实质上是对传统文官制的质疑。传统文官制在现实的层面上面对着六个方面的矛盾:(1)绝大多数文官(95%)所从事的工作性质是服务,而行政管理体制却不是为公众提供服务而设计的;(2)高级文官是擅长政策分析和政策咨询的一种人,而不具备管理的技能,而具备管理技能的人地位低下,受没有管理经验和技能的人指挥;(3)由于部门工作的多样性和复杂性,部长(高层管理者)就部内的政策和活动向议会负责,而向媒体提供信息,工作负荷超过个人能力。因此减轻部长工作负荷的方法就是减少其在事实操作方面的任务,将精力集中于政策;(4)高级文官向部长负责的责任机制,焦点集中于政策问题和向议会作出解释,忽视了内部的管理工作;(5)部门的内部控制集中于预算和人事上,而对外部工作的结果——绩效未予以足够的重视;(6)对庞大而又多样化的公务员队伍实施了单一实体的一种标准的管理。统一的录用制度、

① 周志忍.当代国外行政改革研究[M].北京:国家行政学院出版社,1999:86-87.