

公共管理与政治学系列

政府再造

——西方“新公共管理运动”述评

陈振明 主编

中国人民大学出版社

公共管理与政治学系列

政府再造

——西方“新公共管理运动”述评

陈振明 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

政府再造：西方“新公共管理运动”述评/陈振明主编.
北京：中国人民大学出版社，2003
(公共管理与政治学系列)

ISBN 7-300-04669-X/D·808

I. 政…

II. 陈…

III. 公共管理-研究-西方国家

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 037689 号

公共管理与政治学系列

政府再造

——西方“新公共管理运动”述评

陈振明 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河汇鑫印务有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2003 年 8 月第 1 版

印 张 16.75 插页 2

印 次 2003 年 8 月第 1 次印刷

字 数 263 000

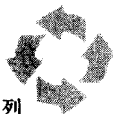
定 价 19.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

出版说明

公共管理与政治学系列



公共管理和政治学是当代社会科学及管理科学的两大学科，也是与社会经济发展密切相关、应用性前景十分广阔的领域；而 MPA（公共管理硕士）与 MBA（工商管理硕士）、JD 或 JM（法律硕士）一起构成了当代大学文科职业研究生教育的三大支柱。

20 世纪 80 年代中期，我国恢复了政治学与公共行政学的教学与研究。经过近 20 年的发展，目前这两个学科在我国社会科学和管理科学的研究与教学中均占有重要的一席之地。特别是 90 年代末以来，随着我国市场经济体制的建立和政治—行政体制改革的深化，公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理和政治学本科专业的大量开设，公共管理以及政治学学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个



充满生机活力和具有远大前景的学科。近期国内的许多大学都把公共管理与政治学以及 MPA 教育作为社会科学及管理科学的一个重点发展领域,纷纷成立政治与公共管理领域的学院,就充分说明了这一点。

厦门大学政治学与行政学系以及 MPA 教育中心是我国公共管理和政治学人才培养的重要基地之一,该系的公共管理、政治学的学科发展具备了相当的规模与优势,1998—1999 年,我社出版了由厦门大学陈振明教授主编的“公共管理与政策分析丛书”(MPA Series),这是我国首批出版的直接面向公共管理以及 MPA 教育的教学参考书,该丛书因其知识创新力度大、贴近我国公共管理实际而受到了学术界的好评,被当做公共行政学知识体系以及公共管理学的开创性著作。该丛书出版后多次重印,被多方引证和广泛使用,获得了多项省部级优秀科研和教学成果奖,取得了很好的经济效益。

但是,由于当时的条件所限,该丛书作为公共管理创新研究的初步尝试,有一定的局限性,且出书种类不多;同时,该丛书问世的四五年来正是我国公共管理学科的理论与实践迅速发展的时期,公共管理的学术研究、知识应用和教育培训都取得了显著进展,特别是大量新文献的涌现(例如,我社推出“公共行政与公共管理经典译丛”),展示了当代西方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就,故此,我们认为,该丛书的某些观点和材料已过时。这就需要对该丛书加以修订和扩充。

有鉴于此,我社决定约请陈振明教授担任主编,将“公共管理与政策分析丛书”(MPA Series)改版和扩充,更名为“公共管理与政治学系列”。一方面,新的系列丛书将在保留公共管理领域原有的《公共管理学》和《政策科学》这两种书目并加以修订的同时,增加一些反映公共管理理论和实践发展的新选题;另一方面,增加与公共管理密切相关的政治学领域的若干选题。这套丛书将陆续出版,它既可以作为公共管理和政治学各专业的本科生和研究生,特别是 MPA 学生的教材,也可以作为公务员培训的教学参考书,还可以作为其他希望增长公共管理和政治学领域知识的读者的一般性读物。

中国人民大学出版社

2003 年 4 月

前 言



公共管理与政治学系列

政府（政治组织）与市场（经济组织）是人类社会的两种最基本的组织形式，也是推动、控制和影响社会发展的两股强大的力量。各国的实践表明，一个民主、灵活、高效和廉洁的政府，对于一个国家或地区社会经济发展的作用是至关重要的。在当代，政府能力构成一个国家或地区竞争力的一个核心或主导的方面。而为适应变化着的社会经济环境，有效地履行其职能，政府自身也总是处于不断的改革与变化之中。换言之，在现代公共管理的世界中，变化是习以为常的。

20 世纪最后的 20 余年，为迎接全球化、信息化和知识经济时代的来临以及摆脱财政困境、提高国际竞争力和政府效率，西方各国相继掀起了政府改革或政府再造的热潮。尽管西方各国政府改革或政府再造的起因、议程、途径和策略以及改革的范围、规模和力度有所不



同,但都有一个相同或相似的基本取向,那就是以采用工商管理理论、方法及技术,引入市场竞争机制,强调顾客导向以及提高服务质量为特征的“管理主义”。这场改革使支配了20世纪大部分时光的传统的公共行政模式向“管理主义”或“新公共管理”模式转变。有如澳大利亚学者休斯在《公共管理导论》(1998)一书中所说:20世纪80年代中期以来,西方发达国家公共部门的管理方式已发生了变化,以官僚制为基础的传统行政管理模式正在转变为一种以市场为基础的新公共管理模式。

休斯认为,西方公共部门管理改革是全球化、技术革新、私有部门变革的示范以及对政府能力的要求等方面挑战的结果。在这场20世纪最大规模的公共管理改革中,存在着两种密切联系的趋势:一是公共部门向市场化发展,即将公共活动转入私人部门的趋势,它通过各种民营化包括合同外包的形式发生;二是不断地脱离官僚体制(不再把官僚制作为公共部门的组织原则)的趋势。这两种趋势之所以密切联系,原因之一是市场化是以官僚体制的失效作为前提的,依靠市场提供服务是人们所寻求的替代官僚制的主要手段。

西方以“新公共管理”取向的政府改革运动已走过了25年的历程。作为传统公共行政模式的替代物,“新公共管理”实践模式是公共部门管理特别是政府管理中出现的一次重大突破或一次深刻的变化,体现了公共管理方式的根本性、方向性的调整。尽管目前要对这一运动及其所形成的“新公共管理”模式作出全面的评价为时尚早,而且人们的评价也褒贬不一(人们对它的缺陷的分析批评甚多),但是,它对当代西方政府管理实践所产生的深刻影响,以及对发展中国家及转轨国家的示范性作用却是不争的事实。

我国目前正处于由计划经济体制向市场经济体制的转轨时期,市场经济的发展特别是加入WTO的现实,要求转变政府职能,建立起一个灵活、高效、廉洁的政府,形成新的管理模式。我国行政体制改革的目标也正在于此。据《瞭望新闻周刊》2002年7月8日第28期《行政管理体制改革开始深化》一文报道,1998年开始的全国机构改革即将结束,“历时4年多的从中央到地方各级的机构改革,积极稳妥、进展顺利,在转变政府职能、理顺关系、调整机构设置和精简人员编制等方面迈出了实质性步伐,取得了明显成效。通过此次改革,政府职能有了较大转变,机关作风



建设不断改善,机构设置相对精干,政府运作更加协调,办事效率有很大提高。但是,不可否认的是,同社会主义市场经济体制的要求相比,政府的行政管理体制仍存在许多亟待解决的问题:政府管制仍然较多,市场机制作用没有得到充分发挥;政府对经济领域的干预仍然较多,政府职能‘越位’、‘错位’、‘缺位’现象仍然存在;政府内部决策职能与执行职能不明确,致使一些部门忙于具体事务、疏于决策,重审批、轻监管,既当裁判员又当运动员,缺乏有效的制约机制;地方或部门利益观念强,公共意识和公共责任感不强等等。”

为了解决上述问题,适应逐步完善的市场体制以及加入 WTO 背景下公共管理发展的需要,中央编委已确定广东的深圳和顺德、福建的晋江、浙江的上虞和青岛的城阳五个市(区)作为全国深化公共行政体制改革的试点,为全国新一轮的改革探路。试点的主要内容是,从行政组织结构和运行机制的改革入手,创新行政管理体制,调整政府职能定位,实行决策与执行相对分离,完善组织结构和运行机制,改进公共服务和加强依法行政。发达国家和地区的政府改革以及行政管理的有益做法与经验是深圳、顺德和晋江等地试点改革的一个重要参照系。因此,研究当代西方政府改革的“新公共管理”取向及模式的理论与实践意义是不言而喻的。这对于我国行政改革的深化,对于在市场经济条件下处理好政府与市场、企业和社会的关系,完善宏观调控机制,规范政府行为,形成新的管理模式,提高政府行政效率,具有一定的参考价值。

近几年来,陈振明承担了“与市场经济相适应的我国行政管理微观实践模式的建构”(国家自然科学基金项目)和几个地方政府改革的研究与咨询项目的研究工作。为了完成这些项目,为我国深化行政体制改革提供借鉴,陈振明与其研究生和同事对当代西方政府改革(“新公共管理运动”)这一课题进行跟踪研究,并取得了一定的进展,本书正是这一课题研究的成果。

本书由陈振明担任主编,提出本书的基本思路和结构,并负责修改和定稿。各章的作者分别是:第一章:陈振明;第二章:张孝廷,孔凡宏,雷志宇,刘慧琼,陈琤;第三章:许超,刘雪凤;第四章:陈心晖,张海苗,赵敏;第五章:李学,卢颂华,邵任薇,杨珍;第六章:魏勇,姚军,杨浙闽,纪明奇;第七章:聂安详,何斌,郑晓华,李宜钊;第八



章：沈惠平，黄兴生。

本课题的研究得到了国家自然科学基金项目（70073027）的资助；中国人民大学出版社对本书的出版给予了大力的支持，本书责任编辑于波女士为本书的编辑加工付出了辛勤的劳动；本书在写作过程中参阅了国内外学者的大量论著。在此一并致谢。

目 录



公共管理与政治学系列

第一章 导论

- 公共部门改革的战略与战术 (1)
- 第一节 西方公共部门改革概观 (2)
- 第二节 西方公共部门改革的战略 (5)
- 第三节 西方公共部门改革的战术 (17)
- 第四节 西方政府治理的新模式 (29)
- 第五节 中国政府再造的战略与
战术 (42)

第二章 “新公共管理”改革的先驱

- 英国的行政改革 (47)
- 第一节 从撒切尔夫人到梅杰时期
的行政改革 (47)
- 第二节 布莱尔时期的行政改革 (58)
- 第三节 英国地方行政改革 (65)



第三章 创建一个少花钱多办事的政府

- 美国的行政改革 (78)
- 第一节 美国行政改革的背景 (79)
- 第二节 美国行政改革的实践 (81)
- 第三节 美国行政改革对中国行政改革的启示 (102)

第四章 “新公共管理”改革的典范

- 新西兰的行政改革 (115)
- 第一节 新西兰行政改革的动因、理论基础和主导原则 (116)
- 第二节 新西兰政府改革的内容及趋势 (121)
- 第三节 新西兰行政改革面临的几个问题 (141)

第五章 竞争·绩效·透明

- 澳大利亚的行政改革 (143)
- 第一节 澳大利亚公共管理改革概况 (144)
- 第二节 澳大利亚新公共管理改革的举措 (147)
- 第三节 澳大利亚新公共管理改革的评价与借鉴 (157)

第六章 分权、民主与善治

- 加拿大的行政改革 (167)
- 第一节 加拿大新公共管理改革的历程 (168)
- 第二节 加拿大政府改革的具体内容 (171)
- 第三节 加拿大公共服务改革 (173)
- 第四节 加拿大行政改革的动因、指导思想和基本原则 (177)
- 第五节 对加拿大行政改革的评价 (182)
- 第六节 对中国行政改革的借鉴意义和启示 (188)

第七章 走向一种自主化管理模式

- 荷兰的行政改革 (198)
- 第一节 荷兰的政治—政府体制 (199)
- 第二节 荷兰行政改革的背景 (205)
- 第三节 荷兰行政改革的内容 (210)
- 第四节 对荷兰行政改革的分析与评价 (219)



第八章 市场化、民营化和自由化

——日本的行政改革	(224)
第一节 日本行政改革的四个潮流	(225)
第二节 日本行政改革的举措	(232)
第三节 日本行政改革的主要特点和经验	(249)
第四节 日本行政改革对中国的启示	(252)



导 论

——公共部门改革的战略与战术

20 世纪最后的 20 余年，为迎接全球化、信息化、国际竞争加剧的挑战以及摆脱财政困境和提高政府效率，西方各国相继掀起了政府改革（政府再造）的热潮，采取了一系列改革的战略和战术。这场改革使支配了 20 世纪大部分时光的传统的公共行政模式向“管理主义”或“新公共管理”模式转变。而目前我国正处于由计划向市场转轨的时期，市场经济的发展特别是加入 WTO 的现实，要求转变政府职能，规范政府行为，形成新的政府管理或治理模式。要达成这一目的，当然首先要靠我国市场经济和政府改革实践的探索，逐步积累经验。但是向别国学习，无疑是一个不可忽视的重要方面，特别是通过借鉴发达市场经济国家在公共管理及政府改革方面所取得的经验（包括所采取的合理的战略与战术），我们可以发挥“后发优势”。因此，在现阶段，



紧密跟踪国外尤其是发达市场经济国家的公共管理以及政府改革实践的新趋势，分析西方“新公共管理”运动的经验教训，借鉴其理论、方法及模式中的合理因素，其实践意义是不言而喻的。

第一节 西方公共部门改革概观

在公共管理世界中，变化是最习以为常的。自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来，西方各国掀起了政府改革（政府再造）的浪潮。代表工业化国家的经济合作与发展组织（OECD）在 1993 年的一个调查中，发现它的 24 个成员国都处于行政改革的浪潮中。经合组织 1995 年度的公共管理发展报告《转变中的治理：OECD 国家的公共管理改革》声称：经合组织国家的公共管理改革具有一个已经发展起来的共同的议事日程，那就是“管理主义”（managerialism）或“新公共管理”（new public management, NPM）。它以采用商业管理的理论、方法和技术，引入市场竞争机制，提高公共管理水平及公共服务质量为特征，往往被人们描述为一场追求“三 E”（economy, efficiency and effectiveness，即经济、效率和效益）目标的管理改革运动。“新公共管理”既成为当代西方政府改革的基本趋势，又是一种正在成长着的公共部门管理的新实践模式。

根据张成福教授等人在《公共管理学》一书中的说法^①，“政府再造”（reengineering government）一词，与行政改革、新政府运动等概念一起，成了目前公共管理理论及实务界共同关注的焦点。“再造”一词是美国管理大师哈默（Hammer）和钱皮（Champy）提出来的，依他们的观点，“再造”是对组织流程（process）的基本问题进行反思，并对其进行彻底的重新设计，以便在成本、质量、服务和速度等衡量组织绩效的重要尺度上取得根本的改善。要点是：

——剧烈性（dramatic）。再造带来的并非是微不足道的改善或进步，而是要使组织绩效实现大幅度的突破。

——彻底的（radical）。再造并非改进现有状况，而是重新创造，深

^① 参见张成福、党秀云：《公共管理学》，351～352 页，北京，中国人民大学出版社，2001。



入到事物的根基。

——流程。指一组结合在一起的能为顾客创造价值的机关工作。

——重新设计 (redesign)。重新设计组织过程。

政府再造一词，在很大程度上标明了现如今人们在行政改革问题上的观念更新。依德国行政学者塞顿托夫 (H. Siedentopf) 的观点，政府再造应包括现代行政国的概念，也就是通过“再造工程”去重塑社会，以引导、管制及控制经济、社会的发展。政府再造不只是注意政府在量的方面的成长，而更重要的是质的方面的改变。

传统上的行政改革，大多将改革的注意力集中于人员精简、组织结构调整以及组织的自我更新。然而，由于行政组织的情性，行政改革往往很难取得成效。另一方面，传统的行政改革由于关注行政组织内部管理的简化，而忽视了政府与环境的关联，也往往使改革处于不推不动、推亦不动的境地。政府再造一词，在很大程度上标明了现如今人们在行政改革问题上的观念更新。

新公共管理 (政府再造) 运动起源于英国、美国、澳大利亚和新西兰，并逐步扩展到其他西方国家乃至全世界。有如著名公共管理学者胡德 (C. Hood) 所说，新公共管理并不是由英国单独发展起来的，而是 20 世纪 70 年代中期以后公共管理领域中出现的一种显著的国际性趋势。^①可以说，政府再造浪潮席卷了西方乃至全世界。“代表这一股潮流、全面推进行政改革的既有君主立宪制国家，也有民主共和制国家；既有单一制国家，也有联邦制国家；在政府制度上，既有内阁制政府，也有总统制政府；在市场体制上，既有自由型市场经济，也有政府导向型经济；高举改革旗帜的，既有右翼政党，也有左翼政党。”^②西方各主要国家纷纷根据本国的实际，分别制定了各自的政府再造方案，如美国的企业化政府改革运动、奥地利的行政管理计划、丹麦的公营部门现代化计划、法国的革新公共行政计划、希腊的 1983—1995 年行政现代化计划、葡萄牙的公共选择计划、澳大利亚的财政管理改进计划等。

^① C. Hood, "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, 69 (Spring), 1991, pp. 3-19.

^② 国家行政学院国际合作交流部编译：《西方国家行政改革述评》，序（方克定作），4 页，北京，国家行政学院出版社，1998。



当代西方公共部门管理改革（政府再造）具有普遍性、广泛性和持久性的特点。这场改革涉及几乎所有的西方国家，改革的内容涉及公共管理尤其是行政管理的体制、过程、程序及技术等各个方面。可以从不同的角度或侧面来概括，也可以分成若干不同的类型。

西方政府改革运动以及“新公共管理”实践模式的兴起有其深刻的背景和原因。首先，经济和政治因素在将改革提上议事日程中起了决定的作用。20世纪70年代石油危机之后的经济衰退，导致西方各国高额的财政赤字，福利国家不堪重负，并面临一系列新的社会与政治问题，这是引发政府改革的直接原因。按照奥斯本和盖布勒在《改革政府》一书中的说法，解决财政赤字问题从原则上说有三种办法：一是限制开支和公共任务的终结；二是增加岁入尤其是税收；三是用较少的开支来实现公共使命，即少花钱多办事。只有第三条途径才是现实的可供选择的出路，“新公共管理”改革所选择的正是这条道路。

其次，经济全球化的出现是当代西方政府改革的一个推动力。全球化趋势加强了各个西方国家对本国经济竞争力的高度重视；政府能力是一国综合国力和竞争力的一种主导性因素，政府如何引导和调控国民经济运行，参与国际经济竞争，促进经济发展，自然成为人们关注的焦点。经济全球化对政府的公共管理提出了更高的要求。经合组织把政府改革当做其成员国在国际市场上进行有效竞争的一个重要途径，认为顺应经济的全球化和保持国际竞争力的内在需要，为公共部门改革提供了新的强大动力；处理国际问题不再是传统的涉外部门的专门职责，所有政府部门以及地方政府都必须具有跟踪、理解和处理国际问题的能力；经济资源的稀缺和为避免不稳定而保持经济竞争力，是推动现有公共部门改革的重要因素。

再次，新技术革命尤其是信息革命是当代西方政府改革的一种催化剂。信息技术的快速发展为建立起灵活、高效、透明的政府创造了可能性。信息时代的来临以及“数字化生存”方式要求政府对迅速变化着的经济做出反应；它打破了长期以来政府对公共信息的垄断；新通讯技术以及接触政府信息的便利使公民和社会团体更容易参与公共管理活动。这要求对政府组织及其运作过程做出变革与调整。

最后，传统的官僚体制（科层制）的失效和商业管理模式的示范性影

响是当代西方“新公共管理”运动兴起的另一个动因。

第二节 西方公共部门改革的战略

西方各国的“新公共管理”改革或“政府再造”采用了各种各样的战略与战术。学者们对这些战略战术做了不同的概括。下面介绍一些有影响的观点,并考察美国、英国和新西兰等西方发达国家政府再造所实际采用的战略和战术。

美国著名公共管理学者詹姆斯·W·费斯勒和唐纳德·F·凯特尔在《行政过程的政治》一书中认为^①，“新公共管理”改革具有三个典型特征：重建——来自私人部门对重建组织过程和组织结构的努力；不断改进——来自质量运动；精简——来自世界范围内缩小政府规模的举措。对精简、重建和不断改进这三种改革思想的相应比较，使它们之间的差异一目了然。它们寻求的目标、实现的方向、驱动的方法、奉行它们的管理者的中心着眼点，以及达成的行动都得以体现出来。简要地说就是：

精简——由愤怒的公民从外到内施行，寻求更少的政府开支，它的方法就是目标直率，假设政府有极大的浪费因此必须削减。精简者试图通过战略性干预缩减政府规模，事实上是通过凶猛的炮轰来标榜自己对已有的政策制定者和管理者的藐视。

重建——试图通过对组织流程的激进变革来寻求更高的组织效率。高层领导者凭着自己对组织发展方向的战略感知，极力利用竞争和服务顾客的迫切性，转变他们的组织。

不断改进——通过启动一道持续的程序改进组织产品的质量，从而寻求对顾客需求的更大回应。不断改进的倡导者相信职员最清楚如何解决组织的难题，所以与重建不同，不断改进是自下而上塑造起来的。员工间的合作取代了必要的竞争，而且员工间更紧密的联系比组织结构和流程更重要。这三种改革战略如表 1—1 所示：

^① James W. Fesler and Donald F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1996, pp. 68, 81.