

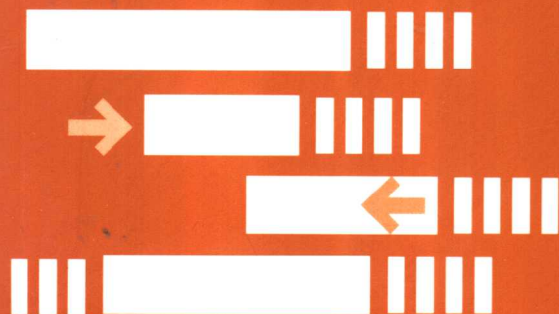
公共管理改革

——比较分析

Public Management Reform

——A Comparative Analysis

[英国] 克里斯托弗·波利特 著
[比利时] 海尔特·鲍克尔特
夏镇平 译



公共管理改革

——比较分析

Public Management Reform

——A Comparative Analysis

[英国] 克里斯托弗·波利特 著
[比利时] 海尔特·鲍克尔特
夏镇平 译

图书在版编目(CIP)数据

公共管理改革:比较分析/(英)波利特(Pollitt, C.),
(比)鲍克尔特(Bouckaert, G.)著;夏镇平译.上海:上
海译文出版社,2003.10

(公共管理和公共政策丛书)

书名原文:Public Management Reform: A Comparative
Analysis

ISBN 7-5327-3081-6

I. 公... II. ①波... ②鲍... ③夏... III. 公共
管理-体制改革-对比研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 001946 号

Christopher Pollitt and Geert Bouckaert

Public Management Reform

A Comparative Analysis

Oxford University Press, 2000

根据牛津大学出版社 2000 年版译出

Copyright © by Christopher Pollitt and Geert Bouckaert 2000

图字:09-2002-278 号

本书中文简体字专有出版权归本社独家所有,
非经本社同意不得连载、摘编或复制

公共管理改革

——比较分析

[英国]克里斯托弗·波利特 著
[比利时]海尔特·鲍克尔特
夏镇平 译

上海世纪出版集团

译文出版社出版、发行

上海福建中路 193 号

易文网:www.ewen.cc

全国新华书店经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 730×988 1/16 印张 20.75 插页 2 字数 386,000

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

印数:0,001—5,100 册

ISBN 7-5327-3081-6/F·149

定价:32.00 元

本书如有缺页、错装或损坏等严重质量问题,请向承印厂联系调换

《公共管理改革——比较分析》

公共管理作为一门学科在国内的兴起是近些年的事，随着国内政治体制改革的进一步深入，政府部门的管理者、公务员、公共管理硕士在读者等对公共管理知识的现实需求越来越大，而且这种需求还进一步体现为社会发展的必然需求。本书为研究者和学习者提供了对既往管理改革的整体性分析，从而使最近20年来席卷全球的管理改革运动以非常系统的方式呈现到了读者眼前，本书作者既是公共管理领域资深的研究者，而且还担当着所在国家的政府行政顾问，其实践经验的丰富和理论思维的清晰在本书的写作中得到了很好的体现。对于初涉公共管理领域的研究者和学习者而言，该书将帮助他们搭建起深入研究所需的较为完整的知识架构，同时也将为实践中的管理改革提供依据。

公共管理和公共政策丛书编委会

主编 诸大建博士(同济大学教授、博导)

编委 陈 宪博士(上海大学教授、博导)

戴星翼博士(复旦大学教授、博导)

严 强教授(南京大学博导)

陈振明博士(厦门大学教授、博导)

郁建兴博士(浙江大学教授)

高明瑞博士(台湾中山大学教授、博导)

策划 马 胜

李 丹

总 序

当前,我国政府正从经济建设主导型政府向社会服务主导型政府进行转变,与公共管理和公共政策有关的内容已日益成为人们工作、学习和生活的中心话题。但是,对公共管理与公共政策的思考可以有两种不同的研究框架或知识视角,一个是基于经典的政治学和行政学途径的思考问题框架,另一个是基于现代的经济和管理学途径的思考问题框架。多年来,国内在前一方面已经出版了不少的论著和读物,但在后一方面还缺少可以满足日益增长需求的读物。组织这套丛书,是要为读者提供一批具有较强烈的经济学和管理学视野的国外公共管理与公共政策的著作和教材。

自从上个世纪90年代以来,公共管理的研究领域在现代经济理论和现代管理理论的影响下已经发生了重大的变革。本丛书将通过翻译国际上相关领域内有代表性的著作,系统性、前沿性地反映下列三个方面的公共管理思想变革:(1)在公共管理的主体方面,深入反映以新公共管理(new public management)与良好的治理(good governance)为内容的理论变革,了解把政府、企业、社会三种组织整合起来的当代公共管理思想精华;(2)在公共管理的方法方面,深入反映以政府战略管理和全面质量管理等为内容的方法变革,了解基于系统分析、战略管理、全过程参与的现代公共政策分析方法;(3)在公共管理的对象方面,深入反映以人类发展(human development)和可持续发展(sustainable development)为内容的公共事务理论,了解基于公私伙伴关系和民营化的现代公共服务思想。

当前,我国政府改革正在向建设“责任政府、法治政府、服务政府”的目标转化和前进。因此,了解和研究以上这些基于经济学和管理学的公共管理的新理论、新方法和新实务,对于推进政府改革和提高政府效率是十分有用的。建设责任政府,需要深入研究政府如何加强公共部门战略管理的理论和方法;建设法治政府,需要深入研究如何在政府—企业—社会的治理结构中行使政府的权力;建设服务政府,需要深入研究政府如何加强有利于人类发展的公共服务并以此判断政府的服务绩效。

尽管推出这套丛书,是想加强经济学和管理学在公共管理和公共政策领域的运用,希望补充长期来我国公共管理和公共政策在这方面的不足。但我们并不认为可以倡导一种公共管理和公共政策的“经济主义”或“管理主义”。公共管理领域既要关注效率问题,更要关注公平问题。传统上,对公共领域的公平问题讨论较多,对效率问题讨论不够,导致了“有公共无管理”的现象;把经济学和管理学的思考注入公共管理领域,可以提高对效率问题的关注,但这并不意味着可以轻视公平问题在公共领域的决定性地位,衍生出“有管理无公共”的结果。事实上,这套丛书是想要在公平与效率的整合上为读者提供综合性的视野、创新性的思想和操作性的工具。

本丛书的读者对象,首先是那些从事公共管理和公共政策学习的大学生、研究生以及相关的教学和科研人员,特别是那些渴望在理论上和能力上都有显著提高的 MPA 在职研究生;但同时也面对政府、企业、社会各界需要对公共管理领域最新的理论、方法和案例有思考、求知和钻研兴趣的人们。我们真切希望这套以经济学和管理学视野为基础的公共管理与公共政策丛书,能够带来致用的理论思考和实务工具,为推进中国的公共管理事业提供有益的精神食粮。

诸大建

2003 年 8 月 3 日

于同济大学

译者序言

这是一本对西方十国的公共管理改革进行比较研究的学术著作。作者研究的切入点是公共管理改革,研究的时间跨度是自上世纪 80 年代以来的 20 年,选择的国家是美国、英国、法国、德国、澳大利亚、新西兰、芬兰、瑞典、加拿大和荷兰这 10 个最具有代表性的西方国家。但我们可以从中得到的,却并非仅仅各国在公共管理改革中采用的具体措施。作为一个在大学工作的学术工作者,我更感兴趣的是对于公共管理的解读。

就公共管理这门学科而言,20 世纪 80 年代具有特别重要的意义。正是在这个时期,发生了对于公共管理具有划时代意义的两件大事。其一是英国的撒切尔政府和美国的里根政府在公共管理领域掀起的大规模改革运动;另一件则是在美国掀起的新公共管理运动(NPM)。从此开始,公共管理改革的运动在世界范围此起彼伏,方兴未艾,一直持续了二十多年,至今未见消退的迹象。也正是从这个时期开始,公共管理这门学科开始发生根本性的变革,从而彻底改变了该学科的性质。这两件大事,一件发生在政府部门,关系到国计民生的实际工作;另一件则是学术界的事情,发生在象牙塔内。然而,两件彼此性质相差甚远的事情,却相互配合得丝丝入扣,不仅在时间上基本同步,而且相互影响,相互促进,相得益彰,对于公共管理产生了前所未有的巨大影响。这一点,正是我们这些有志于从事公共管理事业的学者应该特别注意的。

西方十国的公共管理改革源于两个基本问题。

首先,随着全球经济一体化进程的加速,各国政府面临越来越大的经济压力或者说财政压力。人们普遍相信,政治系统必须减少被行政系统和法律系统消耗的资源数量,或至少要减缓其增长的速度。否则,经济系统就会遇到问题,选民就会变得越来越不支持。因此,节约就成为需要解决的一个问题。由此而来的第二个问题是政治系统在公民眼中是否具有合法性的

问题。西方各国政府的“合法率”正在下降。由此导致的问题有：政治家的权威受到削弱；选民的忠诚度和投票者的稳定性不断减少；公众对于政治过程作为解决社会问题有效手段的信任度下降；蔑视和逃避法律的行为可能会开始增加。

这两个问题要求政治系统的领导作出战略性反应。因为他们需要节约资金(或给人以正在作这种努力的印象)，同时还要增强他们的合法性。于是，对行政系统进行改革就成为他们唯一的选择。

各国政府对于行政系统的改革采取了四种战略，由于它们都用英文字母 M 打头，所以可以简称为“四 M”战略：

第一个 M 是“**保持**”(Maintenance)。所谓保持，指的是加强传统控制，限制支出，冻结招收新员工，发动反对浪费和腐败的运动，全面“挤压”行政和法律系统。

第二个 M 是“**现代化**”(Modernization)。就是使行政系统现代化，引进更快、更灵活的方法来造预算、管理、会计、为用户提供服务。这些新的做法中，有些可能是从市场方面借用的。然而，这样的改变同样可能要求对政治系统作出相应的调整。

第三个 M 是“**市场化**”(Marketization)。就是使系统市场化，在行政和法律系统内尽可能多地建立市场类型的机制。公共部门的组织进行相互竞争，以便提高效率，对用户负责。这显示了行政系统被市场的文化、价值观和实践做法渗透的倾向——表明该“群体”地位的降低。

第四个 M 是“**最小化**”(Minimization)。所谓最小化，就是使行政系统最小化，把尽可能多的任务移交给市场部门(通过私有化和承包)。这就是有些作者所说的把国家机器“掏空”。它有很多含义，包括加强政治系统和市场经济的直接联系，无需官僚机构的中介。

简而言之，**保持、现代化、市场化、最小化**就是处理国家机器遇到压力的四种基本战略。以“四 M”为基本战略的公共管理改革产生了重大影响：政府的行为和功能发生了重大变化；行政机构的设置发生了重大变化；人们关于如何管理社会、实施行政运作的观念发生了根本变化。这一切变化对于学术界产生的直接结果就是：传统的行政管理逐渐被公共管理取代。

二

行政管理和公共管理是两个较难区分的术语，学术界对于这两个术语所蕴涵的不同含义并没有引起足够重视，结果导致我国学术界和教育界几乎在相同的意义上使用这两个术语，完全忽略了这两个术语的不同指向，这对于我们准确把握行政管理的发展趋势可能会产生不良的后果。

比如,我国大学设立的行政管理专业,英文通常翻译为 public administration。而从 2001 年开始在我国 24 所大学设立的公共管理硕士(MPA)学位,其英文名字也是 Master of Public Administration。也就是说,对于 public administration 这个英文名词,我们有时把它翻译成行政管理,有时翻译成公共管理。这似乎可以说明,在我国学术界和教育界的通用词汇中,行政管理和公共管理这两个词是可以通用的,甚至认为它们根本就是同一回事。

其实这完全是一种认识的误区。

从字面可以看出,public administration 和 public management 不同的关键在于 administration 和 management,即“行政”和“管理”这两个名词的区别。这两个名词虽然在含义上很接近,但无论从词源还是语义分析,两者都有比较明显的区别。

首先,从词源看。administration 的拉丁词源是“minor”,后来演变成“ministrare”,意思是进行服务,然后是进行治理。management 一词来源于“manus”,意思是“亲自控制”。从词源的分析可以看出,前者的意思是进行服务,偏重于统治。后者的意思是亲自控制,指向结果。

其次,从词典的解释看。《牛津词典》将 administration 一词定义为“一种行政执行行为”,即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用或处理进行指导或监督”。对 management 一词的定义则是“通过某个人自己的行为处理、控制事物的过程,实行监管”。《韦氏大词典》的定义也基本相同,但对于 management 一词综合的内容更多一些,它包括了“将某种事务作为一种事业进行管理、处理或监督的行为或艺术,特别是在对结果负责的情况下计划、组织、协调、指挥、控制和监督任何工业或企业计划或活动的执行职能”,“明智地运用各种手段以实现某一目标”。

我们还可以从一些学者和专业人士的解释来看“行政”和“管理”这两个术语的区别。

英国公务员德斯蒙德·基林用下面的话勾画了两者的不同:

“行政:‘在公共生活领域对法律、法律的执行和修改进行检查,并对提交公共部门的问题进行决策。’管理:‘寻求对资源的最佳使用,以达到变革的目标’。”(基林,1972)

弗伦查德和塞沃德对“管理”的解释是:“执行某种任务的过程、活动或研究,这种任务是以实现既定目标的方式保证完成许多不同的活动,特别是创造并维持使一群人(包括执行管理的人)的努力整合起来以实现所需目标的种种条件。而且,这些人指的是组织内部的、主要与该组织管理有关的人。”(弗伦查德和塞沃德,1983)

最后,“行政”和“管理”在公共部门中的运用也不一样。公共行政是一种服务于公众的活动,公务员执行的是他人制定的政策。公共行政注重的是程序、将政策转化为行动和办公室管理。“管理”既包括“行政”,也涉及到组织,即以最高效率实现目标并对结果真正负有责任。公共行政注重的是过程、程序和符合规定,公共管理涉及的内容更为广泛。一个公共管理者不仅仅是服从指令,他注重的是取得“结果”和为此负有的责任。(欧文·E·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社,2001年版,第6—7页)

根据以上分析,我们可以认定“行政”和“管理”这两个词的意思虽然比较接近,但在基本指向上却有所不同。“行政”一词基本上指的是服从指令和服务,管理则偏重于取得结果,注重取得这些结果的管理者的个人责任。

在了解了公共行政和公共管理的区别之后,还需要进一步指出的是,目前的西方学术界有一种普遍的倾向是用公共管理取代公共行政。用休斯的话说:“使用‘公共管理’一词正在成为人们的偏好,‘公共行政’一词即使还未被人丢弃,现在也似乎已经过时了。”(同上,第7页)

我们还需要特别注意“公共管理”(public management)这个词的出现时间。在20世纪70年代之前,公共管理这个词用得并不多,英国和美国的主要学术刊物仍然喜欢用“公共行政”(public administration)这个词。70年代之后,美国和英国的行政管理学术刊物陆续开辟了一些新专栏。比如美国的《公共行政评论》开设了“公共管理论坛”栏目,英国的《公共行政》开设了“公共管理”栏目。公共管理这个新术语借助这些新开设的栏目进入行政管理的学术领地,并且在英美等国逐渐取代行政管理,成为传统行政管理学科目前的通用术语。与此相应,从70年代和80年代开始,行政管理这个学科也从美国(并且在一定程度上的英国)大学的政治系逐渐转移到商学院或其他和企业有关的单位。

把这张时间表和西方十国从80年代开始进行、并且持续到现在的公共管理改革浪潮相对照,我们可以得出什么样的印象?

是学术界的研究成果为西方国家公共管理改革作了理论准备?还是西方国家公共管理改革的实践为学术界的理论研究提供了丰富的材料?我们并不想,而且也没有兴趣对这种先有鸡还是先有蛋的问题寻出一个标准答案,但我们却确实可以看到,行政管理这门学科的内涵在这20年中发生了根本性的变化,它的基本走向可以用一句话来概括:从行政管理转向公共管理。

三

为了对这种趋势进行更准确的把握,我们可以简略地回顾一下行政管理学科的发展历史。

从世界范围看,行政管理学的传统形成于20世纪20年代、30年代,其思想基础奠定于19世纪末、20世纪初,它的主导地位一直持续到20世纪60年代。

从早期的行政管理学基本趋向看,它作为一门应用型社会科学,深受当时盛行于工商企业的科学管理理论的影响,它的许多原理、原则都是在那里借用或移植过来的。

早期的行政学家将官僚组织和行政效率作为研究的重点,将效率作为行政管理的主要目标,力图通过对行政现象的科学分析,发现行政管理的原则和规律,并尝试为公共行政学建立一个基本的学科体系。

早期的行政学家在主张政治与行政分离的基础上,探讨了国家行政管理的主要问题,运用科学管理理论于政府行政研究之中,为行政学建立了基本框架,奠定了现代行政学发展的基础。

第二次世界大战之后,行政管理学快速发展,学科建设开始走向成熟,其标志是行为主义学派和政治学流派的兴起。由于行为科学理论和方法的利用以及政治学派的探索,行政管理学在战后一段时期获得了重大进展,从只注重组织结构、法令、规章制度以及权责分配,到同时重视组织中人员意见的沟通、个人欲望的满足、非正式组织的作用;从政治与行政分离的研究,到政治与行政结合的研究,从而对行政管理的性质和规律的认识达到了深化。

20世纪60年代是科学技术大发展的时代。以原子能技术、空间技术、电子计算机技术的利用和发展为主要标志的第三次科技革命,尤其是系统论、信息论、控制论的应用和发展,极大地促进了管理的现代化,也为行政科学注入了新的活力。行政管理学作为一门管理科学的地位进一步得到巩固,并日渐成为一门融管理学、心理学、社会学、政治学等多学科理论、方法于一体的综合性学科。行政管理学摆脱了对政治学的过分依赖,由纯理论研究转向应用研究,变成一门“硬科学”。

从80年代开始,在公共部门管理实践的推动以及社会科学内在发展的推动下,美国出现一种名为“新公共管理”(New Public Management)的运动。该运动的目标是以解决政府和其他公共部门对公共事务的管理为核心,通过融合各种学科相关的知识和方法,创立一个公共管理(尤其是政府管理)的新知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。以“新公共管理”运动为标志,西方各国掀起一股行政管理改革的热潮。这股改革浪潮持续了20年,至今仍未结束。与此同步,公共管理(public management)开始取代行政管理(public administration),成为当今行政管理学科的主流。

公共管理学以公共管理的问题为核心,融合了来自于各个相关学科的知识,突破了传统公共行政学的学科界限,把当代经济学、组织管理学、管理理论、政策分析、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融合到公共管理的研究之中,成为一个跨学科或交叉学科的研究领域。

四

从西方十国公共管理改革的比较分析中,我解读了公共管理的确切含义和基本走向。这并不是说,这些国家在公共管理改革方面采取的具体措施不重要,对于我们没有参考意义。

西方国家按其政治传统和治国理念基本可以分为两大类型。一类是所谓的“民治国家”,以英国和美国为代表,主张政治和行政的分离;另一类则具有“法治国家”的传统,典型代表是德国和法国,重点放在行政法的研究。然而,值得注意的是,上述这两类国家,在这 20 年来的公共管理改革过程中,都强烈地体现出把一般管理的内容融合进行政管理的倾向,从而表现出将传统的行政管理转化为现代公共管理的基本走向。正因如此,我才特别强调了这种趋势。我想强调的是,如果从行政管理向公共管理的转化是一股世界潮流,如果这种潮流的基本点是强调被以往行政管理所轻视的“划桨者”角色,那么,我们就应该及时地改变我们的传统思路,跟上公共管理发展的潮流,使我们的公共管理研究和实际工作与世界保持同步。

中国共产党第十六次全国代表大会又一次把政治体制改革的问题摆上了议事日程,这表明,中国的公共管理改革必将进入一个前所未有的新时期。因此,把握住公共管理的基本发展方向就成为一个至关重要的问题,这也正是我翻译这本书的心得。

夏镇平

2002 年 12 月

致 谢

毫无疑问,对于一本涉及范围如此之大的书,我们受惠于人之处可以说数不胜数,要在如此有限的篇幅里向他们一一致谢也必须花费大量的时间。因此,我们只得有选择地表示我们的谢意。

首先我们必须感谢我们所在的学校——伦敦西部的布鲁内尔大学和鲁汶天主教大学。它们在这几年中一直支持我们的研究,尤其在 1997 到 1998 学年,它们允许我们在鲁汶大学进行共同研究,正是这些研究成果促成了本书。最近,鹿特丹的伊拉兹马斯大学又成了我们的新家,它继续鼓励我们进行这项研究,并为我们创造了便利的条件。

其次要感谢那些在比较公共管理方面和我们有共同兴趣的同事和朋友。我们在书中的引文清楚地表明,我们在多大程度上运用了他们的研究成果,此外,除了通常从互相之间的出版物中受益之外,我们在本书的准备过程中还得到很多个人非正式的慷慨帮助和建议。我们特别要感谢乔纳森·布罗尔,毛利斯·德默斯,简-埃里克·弗罗伯,约翰·哈利根,西古德尔·赫尔盖松,简-科埃·海伦多恩,安妮·杭德格姆,帕特里夏·英格拉哈姆,瓦尔特·基克尔特,埃尔克·略夫勒,鲁道尔夫·梅斯,约翰·梅恩,尼古拉·德·蒙特里奇,盖伊·B·彼得斯,乔恩·皮埃尔,鲁恩·普雷姆佛斯,卢克·鲁本,唐纳德·萨瓦,戴维·尚德,希尔克·苏玛,考林·塔尔波特,皮特里·乌斯基拉和克里斯特尔·范德尔岑。

最后,我们要感谢一些组织,它们愿意资助在公共管理改革方面进行的严肃的经验性研究,从而间接地但却是对本书作出了帮助。在我们这个崇尚“浅尝辄止”和“一揽子”管理咨询解决方案的年代,要资助这种非常花费时间又总是产生各种不同类型并且非常复杂的成果的研究,这些组织需要有慈善机构般的勇气。然而,正如本书清楚表明的那样,如果政治家的希望、公众的金钱、公务员的时间不想被浪费,那么这种研究是极为需要的。因此,我们衷心感谢在不同时间从以下组织得到的支持,它们是:加拿大管理发展中心,芬兰财政部,鲁汶天主教大学公共管理学院和研究委员

会,英国经济和社会研究委员会。

克里斯托弗·波利特

海尔特·鲍克尔特

缩 略 语

APS	澳大利亚公共服务
BPR	企业流程再造
CCT	强制竞争投标
DG	总理事会(欧盟委员会内部及许多其他大陆欧洲政府的主要组织部门)
三个 E	经济、效率和有效
EFQM	欧洲质量管理基金会
EMS	支出管理系统(加拿大)
EU	欧盟
GAO	统计总局(美国)
GDP	国内生产总值
GPRA	政府业绩和成果法案(美国)
HRM	人力资源管理
IMF	国际货币基金会
KRA	关键结果领域(新西兰)
MAP2000	使行政和人事政策现代化,2000(欧盟委员会)
MBO	目标管理
MP	议员(英国)
MTM	市场类型机制
NAO	国家审计署(英国)
NHS	国家健康服务(英国)
NPM	新公共管理
NPR	全国业绩审核(美国)
OECD	经济合作和发展组织
PAR	项目分析和审核(英国)
PEMS	政策和支出管理系统(加拿大)
PI	业绩指标
PPBS	计划、规划和预算系统(美国)
PUMA	世界经合组织公共管理部门

Quango	准非政府机构
RCB	预算选择合理化(法国)
SAI	最高审计院(全国审计办公室——它们的协会被叫作国际最高审计院组织,或叫作 INTOSAI)
SEM2000	合理有效的管理,2000(欧盟)
SES	高级行政官员
SIGMA	支持东欧和中欧国家的统治和管理改进(OECD 和 EU 的共同提议)
SOA	特别运作机构(加拿大)
SRA	战略结果区域(新西兰)
TQM	全面质量管理
ZBB	零基预算(美国)
ZBO	自主管理实体(荷兰)