

GOVERNING AND REFORMING SERIES

政府治理与改革系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

新公共服务

服务，而不是掌舵

[美] 珍妮特·V·登哈特 (Janet V. Denhardt) 著
罗伯特·B·登哈特 (Robert B. Denhardt)

丁煌 译
方兴 丁煌 校

The New
Public Service
Serving, Not Steering

 中国人民大学出版社

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

Public Administration and Public Management Classics

新公共服务

服务，而不是掌舵

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新公共服务: 服务, 而不是掌舵/[美] 登哈特著; 丁煌译.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(公共行政与公共管理经典译丛. 政府治理与改革系列)
ISBN 978-7-300-12473-5

- I. ①新…
- II. ①登… ②丁…
- III. ①社会服务-研究
- IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 136007 号

公共行政与公共管理经典译丛
政府治理与改革系列
新公共服务: 服务, 而不是掌舵

[美] 珍妮特·V·登哈特 著
 罗伯特·B·登哈特
 丁 煌 译
 方 兴 丁 煌 校

Xingonggongfuwu

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)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2010 年 8 月第 1 版
印 张	12 插页 2	印 次	2010 年 8 月第 1 次印刷
字 数	241 000	定 价	28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，



如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：（1）系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。（2）权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。（3）前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月



众所周知，自美国著名行政学家威尔逊于1887年在《政治学季刊》上发表《行政学研究》一文，主张政治与行政分离，第一次明确提出应该把行政管理当作一门独立的学科来进行研究，至今已有一百多年的历史。在这一百多年的发展历程中，行政学经历了多次学科研究范式的转换，特别是20世纪80年代以来，伴随着西方国家政府重塑运动的兴起和发展，新公共管理在当代公共行政理论与实践越来越显现出其主导范式的地位。

所谓“新公共管理”（new public management, NPM），最初在很大程度上是一种欧洲的现象，其起源可以追溯到追求行政现代化的改革实践中“管理主义”对韦伯官僚制理论的持续争论。在争论中，管理至上学说占据优势，它从管理学的角度批判官僚主义，推崇私营机构的管理技术，认为分权、放松规制、委托等是医治公共管理机制僵化痼疾的组织原则。^① 以此为指导的改善公共管理的实践尝试逐渐形成一种相对一致的流派，即“新公共管理”，它成为指导欧洲各国行政改革的主要原则。英国著名公共管理学家，曾任伦敦经济学院院长的胡德教授（Hood, 1991）特别将新公共管理的特质归纳为：（1）在公共部门中实施专业化管理，让公共管理者自己管理并且承担责任；（2）确立明确的目标，设定绩效测量标准并且进行严格的绩效测量；（3）特

^① 参见国家行政学院编译：《西方国家行政改革述评》，142页，北京，国家行政学院出版社，1998。



别强调产出控制，对实际成果的重视基于对过程或程序的关注；（4）打破公共部门中的本位主义，对部门进行拆分与重组，破除单位与单位之间的藩篱；（5）在公共部门中引入竞争机制，降低管理成本，提高服务质量；（6）强调对私营部门管理方法和风格的吸收和运用；（7）强调对资源的有效利用和开发。^①

作为一种现代形态的公共行政理论，新公共管理理论是“管理主义”（managerialism）或“新管理主义”（neo-managerialism）运用于公共部门的结晶，它表明了传统形态的公共行政理论正在普遍化为一般管理哲学的理论倾向。所谓“管理主义”，是工商企业管理领域长期流行的一套管理哲学，它主要包含如下几点核心观念：（1）社会进程的主要途径在于经济学意义上的生产力的持续增长；（2）这种生产力的增长以“管理”功能对劳动力要素和复杂的信息技术、组织技术、物质形态商品的生产技术的有效组织为前提；（3）管理是一项重要的、分离的和特殊的组织功能，在诸如计划、执行和衡量生产力的实质进展方面发挥关键作用，商业的成功越来越依赖于高素质和职业化的管理者；（4）为履行“关键作用”，管理者必须拥有合理的“管理权限”^②。“管理主义”的信条就是“让管理者来管理”，这是良好管理的基本准则。^③良好的管理可以消除繁文缛节，为人员提供良好的激励机制，使机构运作良好，有助于减少和消除浪费，有助于清楚地表明资金的花费去向，将资源集中于最有效的领域，为国家复兴提供钥匙。管理主义认为，良好的管理可以通过引进私营部门中良好的商业实践在公共部门中实现。20世纪80年代以来，管理主义与公共选择理论、交易成本经济学、委托—代理理论联姻，构成了“新管理主义”，其标准范本就是新公共管理理论。

“新公共管理”理论对管理持有以下两个理念，即管理的自由化和市场化。（1）管理的自由化^④。管理主义认为，公共管理人员是具有高度专业化的和通晓如何管理的掌握着信息的个人，因此，新公共管理理论倾向于认为公共官僚制的不良绩效不是缺乏管理能力和不履行职责的结果，而是“坏制度”的结果，是繁冗和不必要的规则、规制及其他约束的结果。由于公共管理人员是“被制度束缚的人”，因此，为改进公共官僚制的绩效，管理者必须从政府的繁文缛节的枷锁中解放出来，政治家和其他人必须“让管理者来管理”，因此，要解除规制并进行分权，使管理过程如预算、人事、采购等合理化。（2）管理的市场化取向。市场取向的管理有两个基本概念，其一是竞争，其二是私营部门管理的普遍化。竞争源于新古典经济学的市场效率观念，主要是指在公共部门创立内部市场，由于竞争所带来的高效率 and 低成本，它被看做是改进绩效的可靠战略。管理市场化取向的维护者相信，在

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

② Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: The Anglo American Experience* (Basic Blackwell, 1990), p. 7, 转引自 Larry D. Terry, "Administrative Leadership, Neo-managerialism, and the Public Management Movement", *Public Administration Review*, May/June 1998, Vol. 58, pp. 194-200.

③ Donald Kettl, "The Global Revolution in Public Management: Driving themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1997, 16 (3): pp. 446-462.

④ 关于管理的自由化，Light 在其著作中有详细的论述。参见 Paul C. Light, *The Tides of Reform: Making Government Work 1945-1995* (Yale University Press, 1997)。



市场压力下的公共管理者可以提高其绩效水平。关于私营部门管理的普遍化，新公共管理理论认为，私营部门的管理实践和技术优越于公共部门并且可以用于公共部门，公私管理之间的区别是一种假象，“管理就是管理”^①。新公共管理理论的这些理念在奥斯本和盖布勒的《重塑政府》一书中得到了提炼和普及，成为新公共管理理论的精髓——企业家政府理论。

所谓企业家政府理论，是美国学者奥斯本和盖布勒于20世纪90年代在《重塑政府》一书中提出的一种旨在运用企业家精神来对政府进行重新塑造的公共管理理论。该理论是伴随着西方传统政府官僚体制的危机而出现的，它不仅对政府的本质及其存在的必要性做出了新的回答，而且还对企业家政府的本质与特征作了简洁而形象的刻画。该理论认为，政府是我们用来做出公共决策的一种机制，是我们解决共同问题的方式，对于一切文明社会来说，政府都是必不可少的，但遗憾的是，政府的现状并不令人满意，它并没有像人们所期望的那样有效地运作。然而，问题不在于政府中工作的人，而在于他们工作所在的体制，正如奥斯本和盖布勒所言，政府中的大多数公务员“是负责的、有才能的、立志献身的人，只是受制于陈旧体制的桎梏，创造性得不到发挥，精力遭到浪费。我们相信这些制度可以改变，释放出政府公务员身上巨大的能量，提高他们为公众服务的能力”。因此，要从根本上提高政府的工作效率，就必须改革政府的不良体制。为此，他们提出了构成企业家政府理论之基本内核的十条政府体制改革原则：

1. 政府应集中精力“掌好舵”（即做好决策工作）而非“划好桨”（即做好具体的服务性工作），以便居高临下，用政策吸引竞争者，保持最大的灵活性来应付变化着的环境，出色地扮演好自己的角色。

2. 政府的行政专家们不应事必躬亲，而要善于授权，鼓励公众参与管理。

3. 政府应通过各种形式引入竞争机制，增强成本意识，提供优质服务，改善行政管理。

4. 政府应摆脱繁文缛节的束缚，只指导做什么即要人们实现什么目标并根据目标制定必要的规章和预算，放手让人们去履行各自的责任，至于怎么做则无需管制过细。

5. 政府应讲究效果，对各部门业绩的衡量重在成果而不是投入项目的多少。

6. 政府是受顾客驱使的，其宗旨是满足顾客的需要，不是官僚政治的需要，故政府应像企业一样具备“顾客意识”，建立“顾客驱使”的制度。

7. 政府应具有一种“投资”观点，应把利润动机引进为公众服务的活动中，变管理者为企业家，学会以花钱来省钱，为回报而投资。

8. 政府应着眼于以预防为主，而不是通过事后服务来挽回损失，它们在做出决定时，应尽一切可能考虑到未来，以防患于未然。

9. 政府应善于下放权力，实行参与式管理，通过参与及合作，分散公共行政

^① B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (University Press of Kansas, 1996), p. 28.



机构的权力，简化其内部结构上的等级。

10. 政府在行政管理工作中应采取市场取向的思维，应引进市场机制，改善公共服务，政府的管理政策应以市场为依托，组织市场，规范市场，通过市场的力量推进变革。

作为一种试图超越传统公共行政理论的现代公共行政理论，新公共管理理论因其在一定程度上反映了公共行政发展的规律和趋势，因而对于西方国家的行政改革起到了十分重要的推动和指导作用，特别是作为其思想精髓的企业家政府理论一问世便因其本身所具有的价值在西方国家，尤其是在它的发源地美国产生了重大影响。当时的美国总统克林顿曾明确指出：“每一位当选官员应该阅读此书。我们要使政府在90年代充满活力，就必须对政府进行改革。该书给我们提供了改革的蓝图。”1993年3月，也就是在《重塑政府》一书出版的第二年，克林顿便宣布了一项为期六个月的计划，对联邦政府的行为进行全面调查研究，并委托副总统戈尔率领一个工作组开展这项工作。1994年9月，戈尔和他的工作组完成了这项使命，并提交了一份长达100多页的调查报告：《创建一个花钱少、效率高的政府》，从此揭开了克林顿政府行政改革的序幕。该报告对联邦政府所面临的危机揭露得非常尖锐，对解决危机的途径也阐述得相当详细，它清楚地表明了企业家政府理论所产生的重要而深刻的影响。正如克林顿和戈尔在其合著的一本书中所阐述的那样：我们不能容忍我们的政府花钱多、效果少的现象继续存在下去了，解决这一问题的办法也不应再是多设立些项目或多投入些金钱，我们要从根本上改变我们政府的行为方式——从自上而下的官僚体制转向一种自下而上、简政放权式的企业家政府模式。

当然，新公共管理理论在其风靡欧美等西方国家之际也遭到了来自多方面的质疑，尤其是，有不少学者对作为其思想精髓的企业家政府理论提出了尖锐的批评。例如，福克斯在《作为后现代符号政治的政府再造》一文中就提出新公共管理理论内在地存在着矛盾^①；沙赫特在《再造政府还是再造我们自己》一书中也对新公共管理理论所倡导的价值观提出了异议^②；还有人提出新公共管理理论所倡导的公共企业家精神以及特里所谓的“新管理主义”很可能会损害诸如公平、正义、代表制和参与等民主和宪政价值。^③而美国学者哈伯尔和格林则更为具体地批评说，企业家政府模式引用法国经济学家萨伊对企业家概念的定义并试图将这一定义简单地推广为任何人、任何公务员或公共组织都可以仿效的行为准则，这是对美国政府及其治理模式的极大偏离，这些偏离将会引起涉及诸如“三权分立”体制中的制度关系、法治、制度稳定与整合、分配效应以及富有活力的政治社群的维持等传统的基

^① Charles Fox, Reinventing Government As Postmodern Symbolic Politics. *Public Administration Review* 56 (3): 256-61, 1996.

^② Hindy Lauer Schachter, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves* (State University of New York Press, 1997).

^③ Larry D. Terry, Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy. *Public Administration Review* 53 (4): 393-5, 1993; Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review* 58 (3): 194-200, 1998.



本政治问题。^① 诚然，这些批评意见的确从不同的侧面揭示了包括企业家政府理论在内的新公共管理理论的局限性，对于现代公共行政理论的进一步完善和发展无疑具有极为重要的促进作用，然而，这些对新公共管理理论的异议并没有进一步提出任何可替代的新理论模式。而新公共服务理论正是以美国著名公共行政学家罗伯特·B·登哈特为代表的一批公共行政学者基于对新公共管理理论的反思，特别是针对作为新公共管理理论之精髓的企业家政府理论缺陷的批判而建立的一种新的公共行政理论。

所谓“新公共服务”，指的是关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念。作为一种全新的现代公共行政理论，新公共服务理论认为，公共行政已经经历了一场革命。目前，与其说公共行政官员正集中于控制官僚机构和提供服务，倒不如说他们更加关注“掌舵”而不是“划桨”的劝告，即他们更加关注成为一个更倾向于日益私有化的新政府的“企业家”。但是，在他们忙于“掌舵”的时候，是否忘记了是谁拥有这艘船呢？在新公共服务理论家看来，公共行政官员在其管理公共组织和执行公共政策时应该集中于承担为公民服务和向公民放权的职责，他们的工作重点既不应该为政府这艘航船掌舵，也不应该是为其划桨，而应该是建立一些明显具有完善整合力和回应力的公共机构。具体来说，新公共服务理论包括以下几个方面的基本观点：

1. 政府的职能是服务，而不是“掌舵”。公务员日益重要的角色就是要帮助公民表达并满足他们共同的利益需求，而不是试图通过控制或“掌舵”使社会朝着新的方向发展。在新公共服务理论家看来，尽管过去政府在社会“掌舵”方面扮演着十分重要的角色，但当今时代为社会领航的公共政策实际上是一系列复杂的相互作用过程的后果，这些相互作用涉及多重群体和多重利益集团，这些为社会和政治生活提供结构和方向的政策方案是许多不同意见和利益的混合物。如今政府的作用在于：与私营及非营利组织一起，为社区所面临的问题寻找解决办法。其角色从控制转变为议程安排，使相关各方坐到一起，为促进公共问题的协商解决提供便利。在这样一个公民积极参与的社会中，公共官员将要扮演的角色越来越不是服务的直接供给者，而是调停者、中介人甚至裁判员。而这些新角色所需要的不是管理控制的老办法，而是做中介、协商以及解决冲突的新技巧。

2. 公共利益是目标而非副产品。公共行政官员必须致力于建立集体的、共享的公共利益观念，这个目标不是要在个人选择的驱使下找到快速解决问题的方案，而是要创造共享利益和共同责任。新公共服务理论认为，建立社会远景目标的过程并不能只委托给民选的政治领袖或被任命的公共行政官员。事实上，在确立社会远景目标或发展方向的行为当中，广泛的公众对话和协商至关重要。政府的作用将更多地体现在把人们聚集到能无拘无束、真诚地进行对话的环境中，共商社会应该选择的发展方向。除了这种促进作用，政府还有责任确保经由这些程序而产生的解决

^① Richard T. Green and Lawrence Hubbel, On Governance and Reinventing Government, in Gary L. Wamsley & James F. Wolf ed., *Refounding Democratic Public Administration* (Sage Publications, Inc., 1996), pp. 38-62.



方案完全符合公正和公平的规范，确保公共利益居于主导地位。因此，公共行政官员应当积极地为公民通过对话清楚地表达共同的价值观念并形成共同的公共利益观念提供舞台，应该鼓励公民采取一致的行动，而不应该仅仅通过促成妥协而简单地回应不同的利益需求。这样，他们就可以理解各自的利益，具备更长远、更广博的社区和社会利益观念。

3. 在思想上要具有战略性，在行动上要具有民主性。满足公共需要的政策和方案可以通过集体努力和协作过程得以最有效并且最负责任地实现。新公共服务理论认为，为了实现集体意识，下一步就是要规定角色和责任并且要为实现预期目标而确立具体的行动步骤。而且，这一计划不仅仅是要确立一种远见，然后再把它交给政府官员去执行，而且是要使所有相关各方共同参与到一些将会朝着预期方向发展的政策方案的执行过程中。在新公共服务理论家看来，通过对公民教育方案的参与以及对公民领袖更广泛的培养，政府可以激发人们重新恢复原本应有的公民自豪感和公民责任感，而且这种自豪感和责任感会进一步发展成为在许多层次都会出现的一种更强烈的参与意愿，在这种情况下，所有相关各方都会共同努力为参与、合作和达成共识创造机会。为此，政治领袖应该扮演一种明确且重要的角色，他们要明确地表示并鼓励对公民责任感的强化，进而支持群体和个人参与社区契约的订立活动。在新公共服务理论家看来，尽管政府不能创造社区，但是，政府，更具体地说，政治领袖却能够为有效的和负责任的公民行动奠定基础。人们必须逐步认识到，政府是开放的并且是可以接近的，否则，就不会有政府；政府是有回应力的，否则，就不会有政府；政府存在的目的在于满足民众的需要，否则，就不会有政府。于是，这里的目标就在于确保政府具有开放性和可接近性，具有回应力，能够为公民服务并且为公民创造机会。

4. 为公民服务，而不是为顾客服务。新公共服务理论认为，公共利益不是由个人的自我利益聚集而成的，而是产生于一种基于共同价值观的对话。因此，公务员不仅仅是要对“顾客”的要求做出回应，而且要集中精力与公民以及在公民之间建立信任与合作关系。在新公共服务理论家看来，政府与其公民的关系不同于企业与其顾客的关系。在公共部门，我们很难确定谁是顾客，因为政府服务的对象不只是直接的当事人，而且，政府的有些顾客凭借其所拥有的更多资源和更高技能可以使其自己的需求优先于别人的需求。在政府中，公正与公平是其提供服务时必须考虑的一个重要因素，政府不应该首先或者仅仅关注“顾客”自私的短期利益，相反，扮演着公民角色的人必须关心更大的社区，必须对一些超越短期利益的事务承担义务，必须愿意为他们的邻里和社区所发生的事情承担个人责任。换言之，政府必须关注公民的需要和利益。总之，新公共服务理论试图鼓励越来越多的人履行自己的公民义务并希望政府能够特别关注公民的声音。

5. 责任并不简单。公务员所应该关注的不只是市场，他们还应该关注宪法法律、社区价值观、政治规范、职业标准以及公民利益。我们知道，无论是传统的公共行政理论还是新公共管理理论都倾向于将责任问题过于简单化。例如，前者将公共行政官员视为只是简单地直接对政治官员负责，而后者则认为行政官员应像企业



家那样有更多的行动自由，其工作绩效的评估主要应从效率、成本—收益以及对市场的回应性等方面进行。然而，新公共服务理论认为，这样的理论模型并未反映当今公共服务的需求和现实，责任问题其实极为复杂，公共行政官员已经受到并且应该受到包括公共利益、宪法法令、其他机构、其他层次的政府、媒体、职业标准、社区价值观念和价值标准、环境因素、民主规范、公民需要在内的各种制度和标准等复杂因素的综合影响，而且他们应该对这些制度和标准等复杂因素负责。

6. 重视人，而不只是重视生产率。如果公共组织及其所参与的网络能够以对所有人的尊重为基础通过合作和分享领导权的过程来运作的话，那么从长远的观点来看它们就更有可能会获得成功。新公共服务理论家在探讨管理和组织时十分强调“通过人来进行管理”的重要性。通常，人们往往将生产力改进系统、过程重塑系统和绩效测量系统视为设计管理系统的工具。但新公共服务理论家却认为，从长远的观点来看，这种试图控制人类行为的理性做法在组织成员的价值和利益并未同时得到充分关注的情况下很可能要失败。此外，虽然这些探讨可能会取得一些成果，但是它们却培养不出具有责任心、献身精神和公民意识的雇员或公民。在新公共服务理论家看来，如果要求公务员善待公民，那么公务员本身就必须要受到公共机构管理者的善待。新公共服务理论已经充分地认识到公共行政官员的工作不仅极为复杂，而且面临着巨大的挑战。公共行政官员既不像传统公共行政理论所认为的那样只是需要保障和组织一种官僚职业的雇员，也不像新公共管理理论所主张的那样只是市场的参与者，他们的动机和报酬远不只是薪水或保障的问题，他们希望与别人的生活有所区别。因此，分享领导权的概念对于为公共雇员和公民提供机会以便他们的言行符合其公共服务的动机和价值至关重要。分享领导权必定会具有相互尊重、彼此适应和互相支持的特点。特别是通过人民或与人民一起来行使领导权可以改变参与者并且可以把他们的关注焦点转移到更高层次的价值观念上。在这个过程中，公民和公共雇员的公共服务动机同样可以得到承认、支持和报偿。

7. 公民权和公共服务比企业家精神更重要。新公共服务理论认为，与那些试图将公共资金视为已有的企业管理者相比，乐于为社会做出有意义贡献的公务员和公民更能够促进公共利益。在新公共服务理论家看来，新公共管理理论鼓励公共行政官员采取企业家的行为方式和思维方式，这样便会导致一种十分狭隘的目的观——即所追求的目标只是在于最大限度地提高生产率和满足顾客的需求。而新公共服务理论则明确地认识到，公共行政官员不是他们机构和项目的所有者，政府的所有者是公民。公共行政官员有责任通过担当公共资源的管理员，公共组织的监督者，公民权利和民主对话的促进者，社区参与的催化剂以及基层领导等角色来为公民服务。这便是一种与看重利润和效率的企业所有者大不相同的观点。因此，新公共服务理论家认为，公共行政官员不仅要分享权力，通过人民来工作，通过中介服务来解决公共问题，而且还必须将其在治理过程中的角色重新定位为负责任的参与者，而非企业家。

应当指出的是，尽管新公共服务理论是在对新公共管理理论进行反思和批判的基础上提出和建立的，但是，这并不意味着它是对新公共管理理论的全盘否定，从



理论视角来看，它本质上是对新公共管理理论的一种扬弃，它试图在承认新公共管理理论对于改进当代公共管理实践所具有的重要价值并摒弃新公共管理理论特别是企业家政府理论的固有缺陷的基础上，提出和建立一种更加关注民主价值和公共利益、更加适合于现代公民社会发展和公共管理实践需要的新的理论。正如罗伯特·B·登哈特教授所言：“即使在一种思想占据支配地位的时期里，其他思想也从来不会被完全忽略。然而，在民主社会里，当我们思考治理制度时，对民主价值观的关注应该是极为重要的。效率和生产力等价值观不应丧失，但应当被置于民主、社区和公共利益这一更广泛的框架体系之中。在这个框架中，其他有价值的技术和价值观（比如传统公共行政理论或新公共管理理论的核心思想）都可能粉墨登场。随着时间的流逝，这个争论肯定还会持续若干年。但新公共服务理论提供了一个令人振奋的观点，围绕这个观点，我们可以展望公共服务的前景。未来的公共服务将以公民对话协商和公共利益为基础，并与后两者充分结合。”^①

总之，无论是从理论价值还是从实践意义来看，《新公共服务：服务，而不是掌舵》一书都不失为公共行政学研究领域的一部颇有创新性的学术力作。当然，由于作者生长在一个社会制度、文化背景以及政治价值都与我国有很大差异的国度里，所以书中肯定有一些与我们的国情不太相符的内容，相信明智而耐心的读者能够以正确的态度加以鉴别、批判。

本译作原本应该更早一点交稿，只因中途有出国访学的任务，再加之各种杂事缠身，所以拖了一些时间，好在我与登哈特教授夫妇常有交流，对他们的思想比较了解，进而为我的翻译工作提供了便利。为了尽可能地保证译稿的质量，当我翻译完全书后，我首先请我夫人方兴副教授帮我对译稿进行了认真的校对，然后我又对译稿进行了统校。尽管译者不敢玩忽，希望能准确、完整地传达原文的思想和语气，但因功力有限，再加之时间仓促，讹误之处恐仍难以避免，乞请读者批评指正。

在此，我要感谢本书的作者罗伯特·B·登哈特教授，作为具有国际声誉的著名行政学家，登哈特教授不仅为我翻译本书提供了诸多帮助，而且还在百忙之中欣然为我们撰写了中文版序言。最后，我尤其还要衷心地感谢刘晶女士对我的信任和理解，她对工作的认真负责令我钦佩，她对朋友的宽容大度令我感动。

丁 煌

^① Robert B. Denhardt & Janet Vinzant Denhardt. The New Public Service, Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60 (6): 549-559, 2000.



《新公共服务：服务，而不是掌舵》一书的中文版正在一个不仅是中国而且是世界各国都充满了巨大的机遇、变革和挑战的时代印行。世界各国都正在努力地与似乎是不断变化着的全球经济和政治现实同步前进。由于每一个国家都试图在一个日益相互依赖的世界中行动和互动的同时供养和保护其人民，所以领导者和公民、政治家和行政官员、学者和学生也都必须找到一些更好的新途径（方法）来改进作为其服务对象人们的生活。这些挑战和需求不仅很新并且很复杂，而且要应对这些挑战和满足这些需求，就要求每一个国家的每一个公民都应该有活力、智力和创造力。

然而，在中国，目前出现了真正前所未有的振奋局面和发展势头。自1978年中国实行改革开放政策以来，中国已经进行了一场令世人瞩目的改革。伴随着向社会主义市场经济体制的发展，中国在1991年至1998年之间GNP的平均增长率达到了10.5%。政府组织结构的调整、政府行政过程的合理化、政府行政效率的改进以及地方政府的强化，所有这一切都正在以种种其他国家难以充分意识到的方式真正地改变着中国公共行政的面貌。改革的继续进行不仅会创造一些积极变革的新机遇，而且也会随之带来一些挑战。尽管如此，在过去很短的几十年里，中国已经成为世界上经济增长速度最快的国家之一。

与此同时，中国的公共行政（公共管理）研究也得到了长足



的发展。1998年，中国有几所重点大学开始培养第一批公共行政学（行政管理）专业的博士研究生。1988年，中国行政管理学会成立，而且近期《中国公共管理评论》（英文版）的创刊已经在这个正在出现（或者重新出现）的领域激发了人们的兴趣并且为公共行政领域的实际工作者和学者提供了一个重要的论坛。

尽管中国所面临的挑战在许多方面都是独一无二的，但是，在更加广泛的意义上，我们的国家（美国与中国）和其他民族国家所面临的问题有许多都具有共同的主题并且它们所涉及的问题种类也具有相似性。例如，我们怎样创立一个既高效又民主、既公正又富有同情心、既有代表性又负责任的行政机构？行政职能的绩效怎样才能符合并且影响更大治理系统的价值观？我们怎样才能避免市场模型的内在缺陷或者至少对这种内在缺陷有所补救的同时利用这种市场模型的力量？

在考察这几种问题时，中国和美国明显地将很不相同的历史、文化和政府体制作为其出发点。很自然，我们的《新公共服务：服务，而不是掌舵》一书主要是从美国和西方的视角来写的，因为我们所关注的是我们认为在政府中对市场模型的依赖方面已经成为潮流的东西。我们认为，尽管市场模型和效率及其所包含的利润等价值观对于私营部门很有用，但是它作为认识和解决根本治理问题的一种手段却并非完全有用或者适用。不过，在包括美国在内的许多国家中，已经有一种思维的转变越来越使我们不是把公民视为民主治理过程的充分参与者和真正“主人”，而是视为“顾客”。我们的《新公共服务：服务，而不是掌舵》一书的目标就在于除了效率之外我们的政府——包括行政部门——还应该就促进什么样的价值观这个问题展开讨论。我们认为，美国公共行政的卓越价值观应该基于促进民主公民权和民主参与并且应该基于公共服务的规范和理想。我们十分强调就共同价值观进行公开对话的重要性以及在增进公共服务的尊严和重要性的同时建立强大的社区。

中国是从一个很不相同的维度来看待这些治理问题的，它正在走向市场经济体制并且正在努力推进仍然较新的公共行政科学的发展。在许多方面，中国学者和中国公共行政官员所面临的价值问题与美国同行所面临的价值问题都有很大的差别。然而，我们希望，通过彼此之间的思想交流，我们能够相互学习对方的经验并且能够进一步丰富我们对需要提出问题的本质以及构造问题答案的方法的认识。我们渴望更多地了解中国公共行政的情况以及所取得的经验。我们希望《新公共服务：服务，而不是掌舵》一书的中译本可以在我们面对挑战和机遇时为我们再提供一套与我们的中国同行和学生一起谈论的理念。

最后，我们要衷心地感谢中国武汉大学的丁煌教授为本书的翻译及在中国的出版所做的努力，我们期待着他不久再一次来到美国与我们进一步合作。

珍妮特·V·登哈特和罗伯特·B·登哈特
于美国亚利桑那州凤凰城



xi 本书有两个基本目的。其一是要对公共行政领域的种种想法和呼声进行综合，这些想法和呼声要求将公共利益的民主价值观、公民权和服务重新肯定为公共行政领域的规范性基础。其二是要为围绕着一些原则而组织这些想法提供一个框架，进而为它们提供一个我们认为一直都缺少的名称、外壳和表达方式。本书就是一个唤起我们对我们的价值观进行思考并且按照我们的价值观行动的号角。作为一种挑战，它旨在使我们认真细致并且批判性地思考什么是公共服务，为什么公共服务很重要，以及引导我们的行为内容和行为方式的应该是什么样的价值观。我们不仅要赞颂公共服务的特色、重要性和意义，而且还要考虑我们怎样才能更好地实践这些理想和价值。

构成本书理论核心和实质的有两个主题：（1）促进公共服务的尊严和价值；（2）将民主、公民权和公共利益的价值观重新肯定为公共行政的卓越价值观。我们希望，在此所提出的这些思想不仅可以有助于我们启动更多的对话，而且也有助于从我们自身内部寻找我们所作所为的精神之所在。我们希望像“民主”、“公民”和“自豪”这样的语词不仅在我们的言语中，而且在我们的行为中都要比像“市场”、“竞争”和“顾客”这样的语词更加流行。公务员（通常）不是提供顾客服务，而是提供民主。

这些主题——公共服务的尊严与价值以及民主、公民权和公共利益的价值观——是美国遭到“9·11”袭击之后我们紧接着



xii 在为美国公共行政学会网站撰写的两篇在线论文的论题。在第一篇文章中，我们在表达悲伤和怀疑的同时也十分钦佩去帮助处于困境中的人们的那些勇敢的公务员。当别人奋力挣扎着从世界贸易中心向下逃生的时候，警察和消防队员们却正在往世界贸易中心的楼梯上冲，这个情节尤其激发起我们的钦佩之情：

这些人再一次向美国表明他们与众不同。使他们与众不同的是他们朴素的、常常也是无名的英雄品质。他们是公务员。他们以一种如果说不是被许多人不可能理解那么也会是被许多人难以理解的方式为他们的公民同伴服务……恐怖主义的这种恐怖行径以一种奇特的方式使我们想起了我们为什么要从事公共服务。我们关心我们的国家，关心我们的社区，并且关心我们的邻里。我们每一个人，无论我们是穿制服、套装，还是穿夹克、工装，或者戴安全帽，我们都在改进他人生活的过程中扮演着某种角色。为公众服务——帮助处于困境中的人们，使世界更加安全和整洁，帮助孩子们学习并茁壮成长，着实地到别人不愿去的地方——这就是我们的工作和职业。

在第二篇文章中，我们不仅写到我们一直都很钦佩许多为了我们而孜孜不倦地工作的公务员，而且我们还写到公民权的重要性以及我们有责任促进公民积极地参与政府的活动：

公共服务的精神并非只限于那些正式为政府工作的人们，即并非只限于那些被我们视为公务员的人们。普通公民也希望有所贡献。然而，他们可以发挥其许多才能的途径却一直都有限，究其原因，我们认为，在某种程度上是因为，过去几十年来我们都严重地抑制了公民角色，进而更喜欢把人们视为顾客或者消费者，而不是将人们视为公民。

xiii 我们不仅对这种反应感到满意而且还对这种反应感到有点儿意外。许多人给我们写信并且与我们谈到我们的这些文章对他们所具有的意义，以及他们多么希望听到并且谈论公共服务的价值观、精神以及崇高性。在本书中，我们试图通过将这种讨论牢固地建立在历史和公共行政思想与实践发展的基础之上来拓展这种讨论。尽管这些想法并不新鲜，但是它们却正在开始获得一种更为清晰的声音并激发起一种更新的兴趣。公共服务的理想怎么啦？我们什么时候开始听不到它们的？管理哲学和管理理论对于政府之适当角色和身份的看法变化是如何改变公务员的思维方式和行为方式的？在这个过程中公共服务的那些价值观被丢失了吗？特别是那些可以为公共服务领域提供尊严、勇气和承诺的价值观在这一过程中丢失了吗？我们怎样才能重新发现并肯定这些价值观？

我们并不自命要提供所有的答案，或者说，我们并不自命非要明确地表达该领域的“正确”价值观；更确切地说，我们倒是希望人们重新开始谈论这些价值观，