“十二五”国家重点图书出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛 经典教材系列

公共管理导论

（第四版）

[澳] 欧文·E·休斯（Owen E. Hughes） / 著

张成福 马子博 等 / 译

PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

AN INTRODUCTION

(FOURTH EDITION)

中国人民大学出版社

“十二五”国家重点图书出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛 经典教材系列

公共管理导论

（第四版）

[澳] 欧文·E·休斯（Owen E. Hughes） / 著

张成福　马子博 等 / 译

PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

AN INTRODUCTION

(FOURTH EDITION)

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目（CIP）数据

公共管理导论：第4版/（澳）休斯著；张成福等译. —北京：中国人民大学出版社，2015.3
（公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列）
“十二五”国家重点图书出版规划项目
ISBN 978-7-300-20740-7

Ⅰ.①公… Ⅱ.①休…②张… Ⅲ.①公共管理 Ⅳ.①D035

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第021945号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列
“十二五”国家重点图书出版规划项目
公共管理导论（第四版）
[澳] 欧文·E·休斯（Owen E. Hughes） 著
张成福 马子博 等 译
Gonggong Guanli Daolun

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）　　010－62511770（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 三河市汇鑫印务有限公司
规　　格 185 mm×260 mm 16开本　　**版　　次** 2015年6月第1版
印　　张 18插页2　　**印　　次** 2015年6月第1次印刷
字　　数 380 000　　**定　　价** 48.00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

《公共行政与公共管理经典译丛》
编辑委员会

学术顾问 威廉·N·邓恩　　H·乔治·弗雷德里克森
尼古拉斯·亨利　　马克·霍哲
戴维·H·罗森布鲁姆　　爱伦·鲁宾
全钟燮　　金判锡

主　　编 张成福

策　　划 刘　晶

编　　委（以姓氏笔画为序）

丁　煌　　马　骏　　王佩亨　　王浦劬
毛寿龙　　任宗哲　　刘国材　　刘俊生
孙柏瑛　　杨开峰　　吴爱明　　陈庆云
陈振明　　竺乾威　　周志忍　　高培勇
郭小聪　　彭和平　　董礼胜　　董克用
程远忠　　谢　明　　蓝志勇　　潘小娟
薛　澜　　薄贵利

《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、具有实际操作性、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，本套丛书分为六个系列：(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，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。这一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。(5) 案例系列。这一系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。(6) 学术经典系列。这一系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布鲁姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

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套译丛的翻译工作。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

译者前言

伴随着全球化、信息化、民主化的加速推进，公共事务和政府不可治理性日益增强。处在这样一个充满变革与挑战的时代里，一个高效、有能力的政府是一国长治久安的必需品，而非奢侈品。20 世纪 80 年代初，一些西方国家相继陷入了滞胀困境，接踵而至的是政府财务危机和信任危机的爆发。为了化解政府合法性危机、维护社会稳定，西方主要发达国家纷纷对其政府的组织形态和运作方式进行了大刀阔斧的改革。这场旷日持久的政府变革运动几乎席卷全球，直至今天仍然持续着。变革既意味着对传统公共行政的反思与扬弃，也意味着对一种符合时代情境的新型政府治理典范的探寻与建构。不可否认的是，这场变革促使了一个更有效、更富有活力的政府的形成：从官僚制政府转向企业家政府；从层级节制转向扁平授能；从行政管制转向亲市场行为；从过程导向转向结果导向；从官僚本位转向顾客本位；从去人格化转向个体的能动负责。对于这股浪潮，一向有着不同的称谓，如新右派、新治理、管理主义、企业型政府、市场基准的公共行政等，它们都可被称为公共管理或“新公共管理”。对于“新公共管理”是否足以构成一种新的典范，仍存在广泛的争论。有些学者主张新公共管理已经成为一种典范，而另一些学者则反对在公共部门管理中应用典范变革的概念。

澳大利亚皇家墨尔本理工大学教授欧文·E·休斯认为一种新的典范确已形成，并已替代了传统公共行政典范。在欧文·E·休斯看来，“公共管理”一词足以涵盖这一新典范的内容特质。“公共管理”典范摒弃了传统公共行政政治与行政二分、正

统官僚制的僵化教条，实现了从“行政”向“管理”的转变。它以公共选择以及其他相关经济学理论为基础，重新界定了政治领导人和行政官员之间的关系，形塑了一个更为弹性、灵活的政府组织形态，引入了更为有效、多样化的政府治理工具，明晰了政府与其外部环境要素间的互动关联。“公共管理”典范所包含的一系列改革措施已经付诸实践，并且发挥了卓越的功效。这也是作者将“公共管理”视为一种新型典范的重要原因之一。但是，欧文·E·休斯并不认为“新公共管理”包含了一个典范构成的所有要素。他认为“新公共管理”的术语功能远大于它的理论功用，“新公共管理”的主要作用在于将分散的变革措施囊括于一个术语涵摄范围内而呈现给人们一个整体性概念。当然，欧文·E·休斯也指出，典范的变迁并不是对历史传统的完全抛弃，而是在批判和继承的基础上，实现一种科学理性的扬弃。

《公共管理导论》正是欧文·E·休斯教授在对传统公共行政模式与新公共管理模式两种典范进行比较的基础上撰写的一部颇有价值的学术著作。《公共管理导论》的出版确立了他在公共管理领域的地位。《公共管理导论》曾先后于1994年、1998年、2003年、2012年分别出版了第一版、第二版、第三版和第四版。我们在此翻译和介绍的是其第四版。第四版在第三版的基础上做出了重大调整，作者重新撰写了部分章节，并对一些章节进行了修缮和删并。但本书的核心观点仍然是公共管理作为一种新型政府治理典范，终将代替传统公共行政。本书大致上可划分为六部分。其中第1～2章阐释了一些基础性概念，介绍了公共部门变革的背景和必要性，概括了政府作为一个组织实体所扮演的角色、承担的职能和运用的工具。第3～6章详尽阐述了公共管理发展历程中的若干模式，包括传统的公共行政模式、新公共管理模式、公共政策模式以及治理模式。作者从基础理论流派、内涵概念、构成要素、问题局限性以及发展趋势等方面对这几种模式进行了系统的阐释。第7～9章探讨了公共部门与外部环境要素之间的关系。公共部门通过管制、外包、公共企业经营以及民营化等方式与外部利益集团、政策共同体之间互动。这一过程既能产生正面效果，也可能诱发负面问题，而贯穿于这一过程的责任问题亦值得重视。第10～13章全面介绍了在公共管理典范下政府内部管理的内容与技术，包括战略管理、领导力和人事管理、财政和绩效管理以及电子政务的运用和发展。第14章单辟章节，审视了发展中国家公共管理的发展历程、存在的问题和未来的趋势。第15章重申了本书的观点，进一步总结了公共管理作为一种新典范在理论上和实践中的良好特质，以及公共管理终将替代传统公共行政的必然性。总而言之，第四版较上一版，具有更强的系统性和更为显著的时代回应性。

翻译这本书的过程亦是我们学习和反思的过程。《公共管理导论》一书论点鲜明、论证有力、论据翔实，具有较高的学术和实践价值。具体而言，本书在以下几方面是值得称赞的：一是具备较强的时代性。本书全面客观地勾勒了20世纪80年代以来全球范围内的政府变革运动的脉络与轨迹，它涉及了公共部门变革动力、变革阶段、改革措施、问题流弊、未来趋势等多方面内容。此外，它并没有把视野局限于西方发达国家，而是放眼世界，全面审视。二是全书贯穿着比较的逻辑思维。欧文·E·休斯正是在对传统公共行政和现代公共管理进行对比分析的基础上，得

出传统公共行政终将退出历史舞台，并且被公共管理典范取而代之的结论。三是本书言简意赅、语言通俗易懂、结构严谨、层次清晰，它既可以作为公共管理学科的基础性、入门性读物，也可作为公共管理领域的学者和实务工作者的重要参考资料。当然，诚如欧文·E·休斯所言，并不存在一个超越时空、地域的普适性公共管理典范。公共管理并非处于真空当中，而是时刻与周围的环境相互作用着。因此，公共管理模式需与一国的政治秩序相一致、经济体制相配套、文化价值相契合、公民需求相适应。从这一层面来说，欧文·E·休斯的这本著作是以西方国家的社会制度为背景，其所提出的一些理论、原则与方法难免具有偏狭的地域主义色彩。读者需一眼看着书本，一眼盯着实践，辩证客观地看待书中的一些观点和内容。

《公共管理导论（第四版）》的翻译出版是集体劳动和团结协作的结果。本书由张成福负责总校和定稿。马子博对第 7 章、第 8 章、第 9 章以及第 15 章进行了初译，并负责了全书译稿的初校；吴俣丹负责了第 4 章、第 5 章和第 6 章的翻译；单于家承担了第 10 章、第 11 章和第 12 章的初译工作；张蓁负责了第 1 章、第 2 章以及第 3 章的初译；高泽华对第 13 章和 14 章进行了翻译。此外，龚宇杰、何江飞对全书格式进行了统一校排，并标注了原书页码。当然，囿于译者智识水平，疏漏或不当之处在所难免，敬请各位专家、读者批评指正。

张成福

前　言

自20世纪80年代以来，大多数西方国家的公共部门发生了重大的变革，这场变革亦席卷了众多发展中国家。如此广泛的变革浪潮是非同寻常的。通常情况下，改革发生于某个特定国家，或只是零星地扩散到其他一些国家。回顾过去，一个极为明晰的现象便是，自20世纪70年代中期以来，许多政府已经对其公共部门产生了不满，尤其是对政府官僚化的管理方法和管理能力的缺乏倍感失望。广受推崇的行为流程、程序原则以及公共行政原理在应对急剧的变革时显得无能为力。此外，政治领导人对公共行政人员角色的固有看法亦阻碍了变革的进程，弱化了政府对变革的回应性。在众多的司法管辖区内，变革被加以推动。改革一旦开始，旧的管理方式便不再具有普遍性和必要性，它将被另外的管理形式取而代之。这一点是显而易见的。本书要探讨的是这一时期的变革所代表的一种典范的变迁，即从主导20世纪公共行政大部分时间的公共行政典范转向公共管理典范。

本书在前一版的基础上进行了重大的改动和重写。第一版出版于1994年，它具有一定程度的前瞻推测性，即认为一种新的政府组织形式已经出现，它将替代传统的官僚模式。到2012年第四版出版之际，许多改革措施不仅产生了实际效果，而且在公众的记忆中，曾经的公共行政原则已经与公共行政实践渐行渐远。或许，对传统公共行政模式还保留着一些历史兴趣，但其对实践的指导功能业已褪色。对于公共管理的内涵存在着诸多的观点，这些多样化的观点将在后面的章节中呈现给读者。就像第1章所言，公共行政与公共管理两种模式的本质区别在于前者意味

着遵从指令，而后者意味着控制与承担。在公共管理模式下，一个公共管理者须实现预期结果，并为此承担个人责任。如果管理者要实现预期的结果，那么他将借鉴和吸收其他学科的方法与手段，从而对其基础职能的履行有所助益。

公共管理的改革并非自然地等同于众所周知的“新公共管理”（NPM）改革运动。由于在不同的国家存在着一系列的改革方式和变革途径，因而我们不能简单地将它们都划归为新公共管理。在批评者看来，新公共管理已经被替代，或者也许根本没有存在过。“公共管理”准确地描述了公共行政从业者的实践行为，当前已成为一个广为通用的术语。

本书的内容和章节次序较第三版发生了变化。本书第一部分（第 1、2 章）是基础导言部分。其中，第 1 章标题仍为“变革的时代”，因为公共部门的改革发端于 20 世纪 80 年代，并且到目前为止丝毫没有减弱的迹象。第 2 章介绍了政府的范围与规模，因为对于一个对公共部门管理感兴趣的人来说有必要对政府在社会和经济领域中所扮演角色的相关理论持有一些想法和观点。

第二部分（第 3～6 章）探讨了公共部门研究的诸多途径，包括公共行政、公共管理、公共政策以及治理途径。其中，第 3 章是关于传统公共行政模式的讨论，认为传统模式有着辉煌悠远的历史，但是现在已经暗淡无色。第 4 章介绍了公共管理实践的推行中所涉及的主要改革措施，以及讨论了为什么新公共管理并不是一个有效的概念建构。第 5 章探讨了公共政策的相关内容。第 6 章是一个新的章节，它以“治理”为探讨主题。治理作为一个研究领域，被一些学者认为是接棒公共管理的另一种可替代模式。

第三部分（第 7～9 章）从不同的方式审视了公共部门与外部行为主体的互动关系，这包括与利益集团、企业间的关系以及公共部门所特有的责任问题。对外部要素的关注是公共管理模式区别于传统公共行政的一项核心内容。现阶段，公共管理者需与外部主体进行更多的互动。与利益集团共事、和承包商合作、与企业协同已成为公共管理者的常规化工作。出现于第三版的“公共企业”一章已合并在“签约外包”与“管制”两节中。

第四部分（第 10～13 章）考察了在公共部门变革的情境下相关机构存在的内部问题，并进一步明确地探讨这些问题分别在传统公共行政模式和公共管理模式下是如何运行和组织的。重大的变革在以下几方面确然发生：财政体制已然发生了转变；人事管理开始广泛地借鉴和采用私营部门的管理实践，而非假定传统行政是最佳的管理途径。以上种种都表明公共管理已经远而卓越地超越了传统公共行政。譬如第 11 章对“领导力”的探讨就表现出与韦伯官僚制的极大对立性。在官僚制看来，任何形式的人格化特征都应严格地从一切组织关切中移除。第 14 章讨论了一个关键性问题：发展中国家是否在转向公共管理途径前须首先遵从传统官僚模式的路径依赖而加以缓冲。基于此，该章审视了公共管理的区域适用性。

最后，第 15 章思考了一些贯穿于本书始终的普遍性问题：公共行政和公共管理能否被视为一种典范；有关管理主义改革的诸多批评是否言之有理。这些批评来自其他一些学者的观点看法，即一种新的典范是否已经诞生（或者是“新瓶装旧

酒”），是否存在着一场公共部门变革的全球化运动以及任何实质性的变革是否已经发生。本书的论点是，一个重大的变革确已发生，并且足以被称为典范的变迁。任何公共服务的工作者都看到，变化确实发生了。公共管理不同于传统公共行政，抛开评论声，我们看到的是无处不在的变化。然而，改革并不是没有成本的。责任问题仍然持续存在，一些管理主义的改革措施或许并没有带来任何实际效益，但是，这并不是说公共管理应该被舍弃，而走向传统公共行政的复归。事实上，近来在公共管理领域兴起的诸多理论学说，如领导力、协作、合作生产甚至治理等都与传统公共行政模式渐行渐远。

我应当对许多人表示感激。首先，我要感谢自本书 1994 年的第一版起就与之合作的出版商——帕尔格雷夫·麦克米伦出版公司的史蒂文·肯尼迪（Steven Kennedy）。我还要感谢在本书撰写过程中帮助过我的人以及学界的前辈。在公共管理和公共行政领域，他们（排名不分先后）是：彼得·德利昂（Peter deLeon）、琳达·德利昂（Linda deLeon）、德尔默·邓恩（Delmer Dunn）、科林·坎贝尔（Colin Campbell）、克里斯托夫·理查德（Chirstoph Reichard）、尼尔·卡特（Neil Carter）、戈登·克拉克（Gordon Clark）、费雷尔·黑迪（Ferrell Heady）、史蒂芬·奥斯本（Stephen Osborne）、埃里克-汉斯·克利吉（Erik-Hans Klijn）、伊格纳西奥·克里多（Ignacio Criado）、董克用、张成福、李冰以及琼·哈特利（Jean Hartley）。此外，我亦要感谢那些莫纳什大学工作的同事们，他们是戴尔德丽·奥尼尔（Deirdre O'Neill）、琳达·麦圭尔（Linda McGuire）、罗布·布鲁克斯（Rob Brooks）、戴维·沃森（David Watson）、朱利安·泰歇（Julian Teicher），已调任的迪恩斯（Deans）、吉尔·帕尔默（Gill Palmer）以及史蒂芬·金（Stephen King）。我还要感谢在澳大利亚和新西兰政府学院的同事——约翰·奥尔福德（John Alford）与艾伦·费尔斯（Allan Fels）。另外，我必须要提及的是科林·雷尼（Colin Reaney）和卡里·达尔（Karee Dahl），本书的第一版就是在他们法国的居所中完成的。最重要的是，我还要感谢凯茜·伍德沃德（Cathy Woodward）和我们的三个女儿，凯特琳（Caitlin）、索菲（Sophie）和露西（Lucy），她们现在分别是 15 岁、12 岁和 9 岁。

欧文·E·休斯

目　录

第 1 章　变革的时代 …… 1
1.1　引言 …… 1
1.2　行政与管理 …… 3
1.3　公共部门改革 …… 5
1.4　公共部门变革的动力 …… 7
1.5　公共管理学 …… 12
1.6　结论 …… 13
第 2 章　政府的角色 …… 15
2.1　引言 …… 15
2.2　公共部门的必要性 …… 17
2.3　政府工具 …… 19
2.4　作为公共政策基础的市场失灵 …… 21
2.5　政府干预的阶段 …… 24
2.6　政府的规模 …… 29
2.7　结论 …… 31
第 3 章　传统的公共行政模式 …… 32
3.1　引言 …… 32
3.2　早期的行政 …… 33
3.3　19 世纪的改革 …… 35
3.4　韦伯的官僚制理论 …… 36
3.5　威尔逊与政治控制 …… 39

3.6 泰勒与公共行政 …… 41
3.7 传统模式存在的问题 …… 45
3.8 结论 …… 54
第 4 章 新公共管理 …… 55
4.1 引言 …… 55
4.2 管理的内涵 …… 56
4.3 管理方法的产生 …… 58
4.4 管理的理论基础 …… 61
4.5 新公共管理的问题 …… 63
4.6 公共部门改革 …… 66
4.7 对管理主义的批判 …… 69
4.8 结论 …… 75
第 5 章 公共政策 …… 76
5.1 引言 …… 76
5.2 公共政策、行政与管理 …… 78
5.3 政策分析 …… 79
5.4 经济性公共政策 …… 82
5.5 政治性公共政策 …… 84
5.6 基于证据的政策 …… 86
5.7 政策分析的局限 …… 87
5.8 结论 …… 90
第 6 章 治理 …… 91
6.1 引言 …… 91
6.2 治理的内涵 …… 92
6.3 公司治理 …… 97
6.4 新公共管理的治理 …… 98
6.5 治理与网络 …… 101
6.6 结论：治理的有效性 …… 104
第 7 章 管制、外包和公共企业 …… 107
7.1 引言 …… 107
7.2 管制 …… 108
7.3 签约外包 …… 113
7.4 公共企业：作为生产者的政府 …… 117
7.5 关于民营化的争论 …… 119
7.6 结论 …… 123
第 8 章 利害关系人和外部环境 …… 124
8.1 引言 …… 124
8.2 外部关注的必要性 …… 125

8.3 传统模式下的外部关系 …… 126
8.4 作为一种管理职能的外部关系 …… 127
8.5 利益集团 …… 129
8.6 超越政策社群 …… 132
8.7 外部依赖过度的诱发问题 …… 135
8.8 结论 …… 138
第 9 章 责任 …… 139
9.1 引言 …… 139
9.2 责任的概念 …… 140
9.3 私营部门的责任 …… 141
9.4 公共部门的责任 …… 143
9.5 传统模式下的责任 …… 145
9.6 管理主义模式下的责任 …… 148
9.7 公共部门改革中的责任问题 …… 152
9.8 结论 …… 154
第 10 章 战略管理 …… 156
10.1 引言 …… 156
10.2 战略 …… 157
10.3 私营部门的战略 …… 158
10.4 公共部门的战略 …… 160
10.5 战略计划模式 …… 160
10.6 战略管理 …… 164
10.7 对公共部门战略的批判 …… 167
10.8 结论 …… 169
第 11 章 领导力和人事管理 …… 171
11.1 引言 …… 171
11.2 传统的人事管理模式 …… 172
11.3 领导力 …… 175
11.4 人力资源管理 …… 180
11.5 人力资源管理改革的一些问题 …… 183
11.6 结论 …… 185
第 12 章 财政和绩效管理 …… 187
12.1 引言 …… 187
12.2 政府预算 …… 188
12.3 传统的财政管理 …… 191
12.4 财政管理改革 …… 192
12.5 绩效管理 …… 196
12.6 对财政和绩效管理的批判 …… 198

12.7 会计改革的问题…… 199
12.8 结论…… 202
第 13 章 电子化政府…… 203
13.1 引言…… 203
13.2 技术和传统的行政模式…… 205
13.3 电子化政府的产生…… 207
13.4 电子化政府的发展阶段…… 208
13.5 技术变革对官僚制的影响…… 211
13.6 电子化政府和公共部门改革…… 213
13.7 电子化政府的问题…… 215
13.8 结论…… 218
第 14 章 发展中国家的公共管理…… 219
14.1 引言…… 219
14.2 发展中国家的传统模式…… 220
14.3 行政模式的问题…… 225
14.4 公共部门改革…… 226
14.5 管理主义模式的问题…… 230
14.6 结论…… 233
第 15 章 结论：公共管理典范…… 234
15.1 引言…… 234
15.2 公共管理的典范…… 235
15.3 作为一种典范的传统公共行政…… 236
15.4 作为一种典范的新公共管理…… 238
15.5 作为一种典范的公共管理…… 243
15.6 公共部门改革的问题…… 245
15.7 结论…… 250

索引 …… 253

第 1 章

变革的时代

本章内容

- 引言
- 行政与管理
- 公共部门改革
- 公共部门变革的动力
- 公共管理学
- 结论

1.1 引言

尽管政府内部运作对社会的运转一直以来都十分重要，但在大部分时间里，它们却很少能够引起公众的注意。公开的政治世界背后的组织架构问题很少引起人们的争论，公共管理与行政的学术界内部争论的问题也很少演变成整个社会讨论的问题。需要说明的是，从 20 世纪后期开始，公共行政开始向公共管理转变。这是一个变革的时代，在世界范围内，许多国家的治理模式呈现多样化的特点。至少在这段时间，政府的管理问题得到了人们切实的关注。

我们同意这样的观点：尽管传统的公共行政模式在整个 20 世纪占统治地位，并且受到人们的推崇，但如今其在理论上和实践上都已经受到人们的质疑。在许多国家，公共部门的运作已经发生了剧烈的改变。的确，20 世纪末迎来了一场“‘公共行政的

革命'，其影响如同19世纪韦伯式官僚原则开始在世界范围内影响许多政府那般深远"（Kamarck，2000，p.251）。十年之后，由于许多国家面临着至少半个世纪以
2 来未曾出现过的金融和社会问题，因而进一步改革的需求只增不减。社会对于良好政府管理的需求是普遍的，也是永无止境的，但是如何实现这个目标，路径尚不清楚。

如果一位观察家能够比较一个机构在1980年以后30年的变化的话，就会发现变化是巨大的。对于这种变化能否被描述为传统公共行政向公共管理的转变，人们仍存争议。这种转变没有明确的时间和地点，也没有一个理论和理论实践者能够准确指出这种转变在何时何地发生；尽管许多方面已经发生变化，但转变仍在进行中。

采纳新的公共管理模式，意味着公共部门组织、管理和治理的新范式的出现。在经历十余年的改革之后，改革的焦点已经从狭隘的管理改革转向了领导、治理、协作与合产、网络、精细化的财政改革等。这些将在后面的章节予以讨论，但这些议题表明了公共管理在多大程度上脱离了传统公共行政的规则。例如，在正式的官僚体系中是完全不需要领导的，甚至应该避免领导的出现。行政中的任何人格化的东西——韦伯所谓的"父爱温情主义"——都是非理性的。同时，传统的行政模式对于外部关注不足，而这正是晚近的管理改革中的一个持久的主题，即要求社区以各种方式参与管理。传统的官僚会抵触这种改革，在他们看来，由外部利害关系人参与或者介入产生的解决问题的办法远比不上从理性的法律的官僚原则中产生的办法。

紧接着引起争议的一个问题是，公共管理与公共行政在多大程度上有所不同。公共行政官员是那些严格遵守规则的人，是执行他人（理论上是政治领导人）指令的人。他们习惯于把过程和程序放在十分重要的地位，仅仅对结果的产出间接地负责。但是，公共管理者要为结果的实现承担个人责任，这种根本的改变也导致其他许多方面的改变。如果要达成结果，就需要找到一种方法来证明结果已经发生。如果一位公共管理者要为结果的达成承担个人责任，他或她将会运用各种有助于完成任务的理论和方法，无论是管理学的、经济学的、行为科学的理论还是社会学的理论。

尽管在许多国家已经发生了明显的改变，公共管理以及各种建立在市场基础上的管理模式，并没有完全占统治地位。其许多方面都受到人们的质疑和挑战，事实
3 上，其每一个方面都受到人们的批评，批评者似乎更加偏爱传统的管理方式。在改革进展不顺利的时候，批评尤甚。举例来说，人们所津津乐道的绩效监督的观念往往导致一种荒诞的管理，目标不着边际且没有达成目标的可行办法。股权激励制度同样也不奏效，即便是极小的股权激励也会使没有得到奖励的人心生愤恨。削减政府开支的努力同样遭到失败，因为在老龄化社会日益增长的健康和其他社会开支的现实面前，缩减开支的观念不得人心。

公共管理已经从相对极端的20世纪80年代和90年代初的状况发生了改变。尽管伴随着诸如治理、领导、协作以及合作这样的理念，公共管理进入了新的领域，但是，早期那种对经济学偏爱的状况并没有得到明显的改变。与过去公共行政

时期的沉闷状态相比，作为一个仍在发展的领域，公共管理仍然处在不断的争论之中。尽管公共管理新的形态还没有完全确立，但是传统的公共行政典范已经退出历史舞台，且将不再回归。

1.2 行政与管理

“管理”与“行政”相互之间是否存有差异，这显然是当前争论的重点（见Hood，2005）。这两个词在含义上是接近的，但是，如果从语义学方面进行简要的考察，那么可以认定，“管理”与“行政”这两个词语有着显著的差异，管理者与行政者扮演的角色也截然不同。

《牛津英语词典》（*Oxford English Dictionary*）将“行政”定义为“一种执行行为”，即“对各种事务进行管理”，或者“对执行、应用或行为进行指导或监督”。而“管理”是指“指导、控制一个人行动的过程，负责干什么”。这两个词语的拉丁词源也表现出明显的差异。“行政”（administration）一词首先来自拉丁文“minor”，而后演变为“ministrare”，意思是“进行服务，其后演变为进行治理”。“管理”（management）来自拉丁文“manus”，意思是“亲自控制”。它们在词义上的本质差异在于“进行服务”和“控制或取得结果”。

从以上这些不同的定义明显可以看出，行政在本质上涉及执行指令和服务，而管理涉及的首先是实现结果，其次是管理者要对达成的结果承担个人的责任。公共行政是一种为公众服务的活动。公共行政关注的是程序，关注的是如何把政策转化为行动，以及机关的管理。而“管理”不仅包括“行政”（Mullins，1996，pp. 398-400），而且它还涉及组织怎样以效率最大化的方式实现目标，以及对结果负责。这两个要素并不一定存在于传统的行政体制中。公共行政注重的是过程、程序和符合规定，而公共管理涉及的内容则更为广泛。一个公共管理者并不仅仅是执行指令，他关注的是实现“结果”，并为此承担责任。

“行政”与“管理”这两个密切相关的词可能在使用上会发生变化。作为这种过程的一部分，人们显然已经不把“公共行政”作为对政府内部的执行工作；与过去常用的“行政者”一词相比，“管理者”一词现在使用得更为普遍。正如波利特指出的那样，“他们以前被称为‘行政官员’、‘首长’、‘财政官员’或‘首长助理’”，而现在他们都是“管理者”（Pollitt，1993，p. vii）。这种现象可能仅仅是一种“时髦”或“时尚”（Spann，1981），但是，它也可能反映出占据此种职位的人的观念的实际变化，显著地表明了“行政”与“管理”之间的差异。

这些名称的变化并不是表面现象。从狭义上说，“行政”与“管理”是政府活动或职能的简略描述。只要工作完成了，某个人或某种职能如何称呼是无关紧要的。但是，从广义上说，这些用语很有分量。如果将职位描述从“行政官员”变为“管理者”，将会使任职者改变其看待或履行该职务的方式，或使上级的期望改变，这样，用来进行职位描述的用语将不再是无关紧要的了。“管理者”一词之所以被

用得更为频繁，原因就在于它可以更好地描述所要完成的工作。

行政和管理的争论围绕着概念性的差异，给二者加上“公共”二字就可以反映出这种差异，但这不仅仅是改变名称那么简单。如果一位公共管理者需要为结果的实现承担个人责任，那么就需要继续系统性的改革，以便更好地衡量部门以及个人的绩效。公共管理也意味着改变雇佣的条件以及问责的机制，虽然人们不再认为政治领袖是所有政策的来源，但他们同样也不可能与政策完全无关。很显然，仅仅是公共管理者对结果负责的改变就有可能引起其他许多的改变。

公共行政的终结

传统的公共行政模式确立于19世纪末，尽管其雏形在一些地方早已出现（见第3章）。在20世纪的大部分时间里，它是占统治地位的模式。其一系列格律，即
5 所谓的公共行政七条原理，表明了该模式的主要特征。

知识卡片 1.1

传统公共行政七条原理

1. 官僚化的组织原则。政府自身应按照官僚层级节制的原则进行组织，德国社会学家马克斯·韦伯在对官僚制的经典分析中对此做了非常明确的阐述（Gerth and Mills, 1970）。虽然这一原则在企业和其他机构中也被广泛采纳，但它们在公共部门中被运用得更为彻底和持久。

2. 传统公共行政认为存在着一种最佳工作方式，并且极力推崇和施行科学管理原理（Taylor, 1911），便会提供给组织唯一的一种最佳运作方式。这也需要行政官员严格遵从工作综合手册中所列出的每项工作的细节化程序。

3. 官僚供给原则。通过官僚制组织提供服务，一旦政府自身介入某一政策领域，它也将通过官僚制组织成为商品和服务的直接提供者。

4. 行政官员普遍信奉“政治与行政二分”，即政治问题与行政问题应被严格地分离。行政仅仅是执行命令的工具，而政策或战略问题则属于政治领导人的职责范围（Wilson, 1941）。

5. 假定公务员个体的动力源自对“公共利益”的忠诚和追求，那么公共服务的供给便是无私的。

6. 公共行政是一种特殊的活动形式，因此，它需要一支中立的、匿名的、终身制的（并且在众多国家存在着极为特殊的雇佣条件）且有能力为任何政治领导人提供同样服务的“职业官僚队伍”。

7. 从字面意义上讲，公共服务领域的任务确实是“行政性”的，也就是说，执行由他人提供的指令而无须为结果承担个人责任。

上述观点彼此联系，互相作用。由于行政官员仅仅执行政治领导人的指令，这意味着他或她需要保持中立和匿名行事。“最佳路径法”思维方式（“one-best-way” thinking）意味着服务的传递只能通过官僚体系自身，而这种方式，不言自明，是

最佳的方式。行政官员无须对结果负责，这就意味着结果从属于过程。久而久之，这些原则变成了自我强化的神话。

从20世纪80年代早期开始，公共行政的这七条原理便受到公共部门一系列改革的挑战。第一，与第一条原理恰恰相反，官僚制尽管十分强势，但并非在所有的场合它都运作良好。人们更多地把官僚视为麻烦和困难的制造者而不是高效率的创造者。第二，在实践中试图寻求“最佳路径法”是痴心妄想；殊途同归，解决问题的办法不止一种。“最佳路径法”思维方式导致管理的僵化，而由私营部门首创的 6
更富弹性的管理制度越来越受到政府的青睐。第三，官僚制组织并不是提供公共物品与服务的唯一方式，政府可以通过补助金、管制或契约等形式间接地进行公共服务的运作。在撰写本书之时，政府越来越多的通过间接的方式提供更多的服务，这对旧方式来说也是一种挑战（Kettl，2002，p. 46）。第四，政治和行政二分法是一个神话，政治与行政问题在现实中往往互相交织。尽管这种观点在公共行政领域长期以来得到人们的认同，但是其对管理架构的影响并没有发挥出来。第五，尽管公务员可能会受到公共利益动机的驱动，但是，毫无疑问，他们本身也是政治活动的参与者，他们也为自己的利益而工作，为自己的晋升发展以及为机关的利益而工作。同时，公共利益有不同内涵，因此依赖这样一个模糊的概念是无效用的。第六，考虑到私营部门出现的种种变化，那种认为公共服务领域的雇佣需要特殊条件的观点也很难站住脚，传统的终身任职的现象在私营部门已经十分罕见。第七，涉及公共部门运作的许多任务目前被认为是更具有管理性质的，而不是被看作“行政性”的。这就意味着公务员要对达成的结果负责，而不是对领导负责。

我们认为，上述的七条原理构成了一个典范，即传统的公共行政模式。正是由于传统的公共行政模式无论是在理论上还是在实践上都遇到无法解决的矛盾和问题，才导致公共管理典范的出现。

1.3 公共部门改革

20世纪80年代早期，世界各地的政府开始重估他们的官僚体系并开始根本性的改革。这个过程始于英国、新西兰和澳大利亚等国，起因是国内出现的严重的经济问题，此后不少国家紧随其后。如凯登（Caiden，1991）所说，“所有人都在指责僵化的官僚体制，特别是公共官僚体系的绩效不彰、过度管制、繁文缛节、没有人情味、糟糕的服务和腐败行为”（p. 74）。组织文化的激烈的变革由此开始。对于体系内部的人而言，改革是难熬的，改革威胁到了他们熟悉的生活方式，与此同时，改革也是要付出代价的。新的管理方式也带来新的问题，改革不仅打乱了过去标准化的管理程序，而且带来了士气的低落。在以结果为导向的新的管理方式出现 7
之前，人们似乎还有一段很长的路要走。关注效率已经导致了公共服务缺乏人道的精神；衡量结果则导致人们质疑政府在社会中的正当角色，以及政府如何扮演好这些角色。

到20世纪90年代，更多的国家开始实施改革，以至于改革被视为一种全球性运动（见Kettl，2005）。1991年，人们创造了一个新的概念，即“新公共管理”（Hood，1991），英文缩写为“NPM”，人们用这一概念来描述英国公共领域出现的改革。在所有管理计划领域，NPM成为人们最广泛使用的一个词语。然而，现在看来，这个概念对于理解管理改革并没有提供特别大的帮助。NPM不仅无助于人们理解改革的过程，而且变成了公共部门中反对管理变革的人所使用的便利标签。更重要的是，由于NPM的内涵和外延不清，因此概念本身的效用也被大大地降低了。

在解释甚至描绘公共部门长期改革方面，公共管理是一个比NPM更有用的概念。公共管理明确地指向公共部门的管理，但同时并没有给人们这样一种感觉，即公共管理改革中有一个连贯的、一致的规划或议程。公共管理仅仅意味着在公共部门中所实施的管理，它能够并且必须随着时间和空间的变化而发生变化，同时必须回应环境的变化。就长期而言，更为重要的是，与单一的管理计划的观念相比，人们逐渐接受了这样一种观念，公务员的工作就是管理，公务员要对结果的达成承担自己的责任。

公共管理和私人管理

对公共部门改革的一种批评认为，公共部门借用了许多从私营部门派生的理论和技术。然而，作为对改革的泛泛批评，其本身既不新颖也无关紧要，如果对这些责难声加以仔细甄别和分析，就会发现这些批评并非在任何情境下都是准确且必要的。历史上，私营部门和公共部门一直是互相借鉴的。19世纪，私营部门也曾经模仿军队的管理模式，政府部门也明显地借鉴私人铁路公司的组织管理方式。尽管如此，仍有充足的理由说明公私部门为何不一样，而且永远不会一样。

第一，与私营部门不同，公共部门的决策具有强制性。公民要遵从决定，缴纳
8 税款，国家可以强制收购公民的财产，公民要接受来自国家强制力量的处罚。并不是所有公共活动都是强制性的，但强制性的活动应该谨慎执行。私人企业在行事决断方面可以有更大的自由。他们可以对不同的消费者收取不同的价格，他们可以拒绝和消费者打交道，他们可以忽略规范的程序。公共部门需要公正行事，需要遵循正当程序，不能滥用强制的权力。

第二，与私营部门相比，公共部门有不同的问责形式。公司管理理论上要对董事会和股东负责，而公务员不仅要对政治领导人负责，还要对国会、公众、司法系统的不同部门负责，并且对某个特定的组织应该干什么，不同的部门往往有不同的看法。在私营部门，问责是一个难题（第9章），在公共部门的实施中，问责也是充满了不确定性，且发展是不平衡的。

第三，公共管理者必须处理许多由政治领导人设置的外部议程。这和每个层级都以赚钱为动机的组织很不一样。政治权威的出现“不仅仅对公共部门的战略管理产生影响，而且决定了其特性”（Bozeman and Straussman，1990，p. 214）。政治

家可能要求采取有损良好的管理实践的行动，他们常常改变主意，或会为了鲁莽的政治原因而采取行政举措。由于大部分议程是政治家所强加的，这无疑会弱化管理者的行动自由，即使管理改革要求公共管理者对结果负责。

第四，在衡量生产的产出或者效率方面，公共部门和私营部门的难度不可同日而语。与私营部门的利润标准相比，公共部门缺乏“底线”的标准。在政府，不仅目标以及如何衡量目标往往很难达成共识，而且也不能预设组织中的每个人都遵循这些目标。公共部门绩效测评的困难贯穿在整个管理过程中，无论是对个人、群体，还是对整个组织而言，这个困难会一直存在。在公共部门进行绩效衡量和评估是可能的，但衡量和评估可能不够精确，甚至可能缺乏实际的意义。有些评价是有必要进行的，否则某些公共部门可能不能有效地履行职能，或逃避监督。

第五，透明的公共部门规模以及部门的多样性会使得任何形式的控制和协调都变得困难。政府及其顾问们极力想把各司其职的不同活动协调起来。投资修建一条公路往往意味着无法修建一座学校或一座医院。不同部门之间的协调最后变成政治选择问题，政治选择在多大范围内进行沟通往往也受到许多限制，这与私营部门的运作有天壤之别。

显而易见，私营部门与公共部门之间存在着许多重大的差异（见 Boyne，2002）。 9
问题在于，二者之间的差异是否大到（1）需要一种特殊的管理方式；（2）需要使用传统的行政模式而不是任何一种其他的管理模式。对第一点来说，有观点认为，公共部门根本不同于私营部门，因此有必要采取自己独特的管理方式。例如，弗林认为管理公共机构和管理私营机构是不同的（Flynn，1997，p. 12）。艾利森（Allison，1982）同样注意到“公共管理和私人管理的不同之处至少和它们的相同之处一样多，并且……不同比相同更加重要”，更进一步说，“那种认为可以把私人管理的方法和技术移植到公共管理领域中，并且能对公共管理的改进产生明显效果的观念是错误的”（p. 29）。博伊恩认为，管理的技术“不可能成功地从一个部门移植到另一个部门，因为组织的环境、目标、结构和管理价值是不同的”（Boyne，2002，p. 118）。采纳和使用私营部门中一些先进的做法是有好处的，但是公私部门的基本任务是不同的。

然而，第二点可能是站不住脚的。即便人们认为公私部门是存在差异的，这也不意味着传统的行政模式是管理公共部门的唯一有效的模式。公共管理作为一门学科的发展预示着承认公务员的任务是管理性质的，而不是行政性的，不仅承认二者的差异，而且承认新的管理模式的发展。

1.4 公共部门变革的动力

开始于 20 世纪 80 年代的公共改革的浪潮，是对一系列相互关联的、迫切需要解决的问题的回应：一是公共部门在社会中的地位十分重要；二是经济理论的变革；三是私营部门变革的影响；四是科技的变革。从 20 世纪 90 年代开始，改革的

重点也发生了改变。与后期相比，早期人们更关注政府职能的削减，但所有上述四个方面的因素一直发挥着持续的影响力。

公共部门的范围和规模

在20世纪70年代以及80年代早期，人们对公共部门的规模与能力进行了大
10 规模的抨击（Friedman and Friedman，1980）。政府本身，特别是其官僚体制，已经成为社会中一些不安定因素的根源，但具有讽刺意味的是，人们同时要求政府提供更多的服务。玛格丽特·撒切尔于1979年、罗纳德·里根于1980年大选获胜后即开始对公共部门的运作进行大规模的改革（Ranson and Stewart，1994；Farnham and Horton，1996；Flynn，1997）。然而，这些动作不是简单的改革，它使公共部门在社会中扮演的角色的观念整体上受到人们的质疑和挑战。吊诡的是，这两个政府都明确地表达了反政府的立场，它们明确了改革政府的态度以及如何改革的办法。

人们对政府的抨击主要有三个方面。第一，人们认为公共部门的规模过于庞大，政府在经济上消耗了过多的资源。在一定程度上，公共部门管理的改革是对“明显无度的福利国家所产生的弊病的回应。在宏观上，这种弊病表现为政府规模及其财政赤字的不断增长；在微观上，表现为政府无力解决我们面临的所有问题”（Holmes and Shand，1995，p. 552）。削减政府开支随后也发生在欧洲其他国家，如西班牙、意大利、德国和瑞典，这些国家的传统公共服务的规模是非常大的。

第二，政府对政府作用范围的争论的回应。有人认为，政府本身介入的活动太多，而许多活动可以通过其他可替代性方法来开展。作为对这些批评的回应，许多先前由政府从事的活动开始回归到私营部门。尽管在20世纪80年代围绕公共企业的民营化在英国曾引起广泛的争论，但自那以后，它已成为许多国家广泛接受的改革策略，其中包括发展中国家。在一些国家，凡是被认为可由私营部门提供的服务均可以通过合同或直接销售的方式转移给私人提供者。

第三，由于官僚体制越来越不能受到人们的喜欢，政府做事的方式和方法也受到人们持续的抨击。人们愈加认为，通过官僚提供服务必定会造成服务的平庸和无效率。如果一些事情一定要由政府所承办的话，那也必须寻求官僚体制之外的其他组织方法。

对政府角色抨击的意识形态上的喧嚣以及削减政府规模的努力，在20世纪90年代末期已有不同程度的消退，人们对于政府的积极性角色也给予充分的肯定。过去曾经极力主张削减政府投入的国际性组织，如世界银行和国际货币基金
11 组织，现在已经改弦更张，聚焦如何实现善治的问题（World Bank，1997）。然而，毋庸置疑，在改革运动的早期，想积极减少政府的干预是摒弃传统官僚制的主要理由。

开始于2008年中的全球金融危机（GFC）使得政府作用的重振适逢其时。作为一个机构，政府确实介入以挽救金融部门，避免其破产，政府行事的方式似乎倒

退到社会主义的时代，一些银行，甚至庞大而且具有偶像标志的美国汽车制造商，如通用汽车公司（General Motors）都被国有化了。但是，很显然，这并不意味着意识形态的转变，因为没有什么能够比政府的介入更能阻止经济危机的恶化。在大部分地方，企业又很快地归还到私人手中，但是在发达国家，特别是英国和美国，这又导致政府庞大的债务的产生。这种债务负担反过来会导致压力，促使公共部门变得更有效率，促使公共部门进行更广泛和更深层次的改革。

经济理论

20 世纪 70 年代，一些保守主义的经济学家（Stigler，1975；Friedman and Friedman，1980）认为，政府本身就是一个限制经济增长与自由的经济问题。一些理论家宣称，有证据表明，政府干预愈少，经济就愈有效率，社会总体福利就愈能够得到改善。与政府通过官僚机构强制人们做事相比，由于市场能够赋予人们更多的“自由”或“选择”（Friedman and Friedman，1980），市场取代了政府的“奴役”（Hayek，1944），因此市场机制在任何方面都具有无可比拟的优势。与此同时，在经济学领域，一种前沿的经济理论，通常被称为“新古典主义经济学”或者“经济学的理性主义”（Pusey，1991），也被人们津津乐道。而与此相伴的是凯恩斯主义，以及在 20 世纪 70 年代为解决石油危机所带来的滞胀与其他经济问题时所产生的大政府理论的衰落。在政府内部，政策顾问们，甚至政客和政府官员都赞同新古典主义经济学，主张无论是政府内部事务还是社会公共事务，无论是制定政策还是提供服务，应更多地利用市场机制（Kettl，2002）。

经济思想的变革也深深影响着公共官僚组织（Boston，1995；Boston et al.，1996）。受外部利益集团和思想库影响的政府的经济学家进入政府，与传统公共行政的模糊不清的观念相比，他们的脑子里充满了更精确、更有效和更具有一致 12
性的理论。与传统公共行政所使用的诸如“公共利益”之类的模糊概念相比，诸如公共选择理论、委托—代理理论和交易成本理论之类的经济理论似乎能够提供更为明确的、与政策相关度更高的观念（Walsh，1995；Boston et al.，1996；Kettl，2002）。

公共选择理论

公共选择理论作为经济学中的一个著名的理论，为那些认为政府过于庞大、效率低下的理论家支持其论点提供了一个有力武器，并且与传统的公共行政模式形成了鲜明对照。公共选择理论是将微观经济学应用于政治和社会领域而形成的经济学思想（Mueller，1989；另见第 3 章）。它从理性这一标准的经济学假定出发，对行为进行预测，然后寻求证据来验证这些预测。例如，与官僚受公共利益驱动的观点相反，公共选择理论认为每一个官僚和政客都是个人效用和福利最大化的追求者，而不是关注公共利益的最大化。

对官僚的行为做出这样的经济学假定确实有其功效。人们可以假定公共部门是

按照标准的供给曲线来提供一种商品的消费。因此，为了减少顾客的消费，机构可以通过使用者付费的办法确立一个更高的价格，或者通过取消比如高收入者资格的办法来限制供应量。这些策略已经普遍被采用，并且至少趋向于部分地支持这一理论。它与其他政策或行政模式的不同之处在于，行为是可以“假定的”，来自假定的模型在经验上也是可以验证的。公共选择的理论家们通常断定，“最好的”结果应是市场作用的最大化和政府作用的最小化。这样的观点在政府不乏拥趸者。

然而，在本书撰写之际，也就是在公共选择理论产生并试图运用到政府环境中的30年以后，结果复杂化了（Dunleavy，1991；Self，1993；Walsh，1995，pp. 16-20）。市场并非在所有的环境中都比官僚体制发挥更好的作用。有人认为，关于个人理性的假定过于宽泛，忽视了公务员的无私行为。此外，与把公务员看作大公无私和仅仅受到公共利益驱动的解释相比，效用最大化的行为假定更能够合理地解释诸如办公室政治、部门政治以及追求眼前的晋升等行为。

委托—代理理论

13 经济学的委托—代理理论同样也被运用于公共部门。该理论是针对私营部门的问题而产生的，旨在解释私营企业中管理者（代理人）和股东（委托人）的目标为何经常出现差异，以及该如何构建企业的问责机制（Jensen and Meckling，1976；Jensen，2000）。在私营部门中，股东追求的是利润的最大化，而管理者——股东的代理人——追求的则是企业长期的发展和个人更为丰厚的收入。委托—代理理论试图发现促使代理人根据委托人的利益行事的诱因机制。由于存在接管和破产的可能性，代理人（管理者）行为须受到股东的监管，但是非执行的董事的出现可能有助于“削弱管理的自由裁量权”（Vickers and Yarrow，1988，p. 13）。此外，为了保证代理人的行为符合委托人的意愿，应通过契约详细规定代理人的权利和义务。

将委托—代理理论运用于公共部门造成了在公私部门责任比较上的困惑。在公共部门的环境下，人们难以确定谁是委托人，或难以发现他们的真正意愿是什么。公共服务的委托人——所有者——可能是普罗大众，但是他们的利益是如此的分散，以至于不可能对代理人——政治家与公共管理者——进行有效的控制。与私营部门不同的是，公共部门不受利润动机的影响，不受股票市场、破产或者破产交易的影响。如果委托人缺乏适当的手段确保代理人执行他们的意愿，那么代理人极其有可能违背委托人的意愿行事。如果说在私营部门存在着代理问题，那么这一问题在公共部门中表现得更为严重。

代理理论给那些主张把公共部门尽可能多的契约外包出去的人提供了支持。因为这样的话，公共部门的代理关系就变成私营部门的那种代理关系，而私营部门的运作更佳。契约关系可以适用于雇佣关系和组织关系，并且这样的制度安排在确保责任方面既有积极的作用，又有消极的作用。

交易成本理论

在管理主义变革中，另一个重要的经济理论是交易成本理论。正如威廉森（Williamson，1986，1996）所言，该理论对交易没有成本的观念提出了挑战，并阐明了一个公司在何种情况下可能会偏好市场的检验或者内部市场化。这种情况似乎同样适用于公共部门。如果采用契约外包的方式，那么交易成本会大大降低，并 14
可以降低行政成本，提供竞争的机会。但是，按照威廉森的观点，存在着市场检验已经成为强制性的公共部门的交易，在此，内部市场化的效果实际上可能会更好。具体问题具体分析的方法可能比意识形态化的方法更好。

融合了许多经济学家以市场为解决问题之道的意识形态偏好的“新制度经济学”理论，特别是公共选择理论和委托—代理理论，为削减公共服务、重组公共部门管理提供了理论的支持。此外，公共行政的一些观念，如终身雇佣、论资排辈、官员的任期与条件、传统的责任，甚至官僚制理论，因为理论基础贫乏，且不能为良好绩效提供适当的激励机制，而受到质疑和挑战。

私营部门的变革

推动公共部门变革的另一个原因是私营部门的快速变革以及人们认识到公共部门的管理和效率影响着经济的发展。吸引外资的愿望“促使许多国家改革政府，以便创造一个好的投资和商业环境”（Kamarck，2000，p. 232）。近几年来，大多数国家的私营部门面临着巨大的变革，调整的过程也举步维艰。如果公共部门不进行改革，政府的公信力则会受到质疑。

以各种形式进行的民营化的举措，例如契约外包、削减政府经费等，都是“政府核心业务”剥离的表现。全球化也成为改革政府行政结构的动力（Hughes and O'Neill，2008）。在许多政策领域，调整政策、提高国家竞争力对政府而言十分重要。当前既不是政府变革的时代，也不是私营部门变革的时代，而是政府和私营部门共同变革的时代，是转型的时代（Held et al.，1999；Giddens，2002）。

技术变革

无论是在促进新的公共管理模式的出现方面，还是在摆脱传统官僚体制的影响方面，技术变革都应被视为主要的推动力量之一。技术变革影响管理，包括政府的管理。的确，技术“可能重塑各种组织及机构，使其更好地符合技术的逻辑” 15
（Fountain，2001，p. 12）。人们认为，官僚制理论与那种能够使文件可以在层级结构中上下传递得更便捷的技术十分吻合。新技术所能做的便是压缩官僚层级，使得有用的信息能够同时传递给高层和底层的管理者。随着电子化政府的出现，这种由技术驱动的变革已经加速。信息通信技术，如远程计算机系统、互联网、相关数据库等的应用，已经使人们对政府每一种做事的方式重新进行思考。也有人相信信息通信技术的变化会导致有必要彻底重塑政府的观念，即政府已经进入了“数字时代

政府”（DEG），并展现出“整合的、灵活的、整体性的政府”的前景（Dunleavy et al.，2005）。电子化政府的运动有可能实现这样的前景，从长远来看，电子化也可能只是政府使用的一个有效的工具而已。然而毫无疑问，随着各种信息技术的出现，公共部门管理必然发生相应的变革。关于电子化政府的潜能，本书将在后面的章节进行讨论（见第 13 章）。

1.5 公共管理学

公共政策、公共行政和公共管理尽管叫法不同，但意旨基本无异，关注的都是政府如何组织起来、如何处理信息以及如何制定政策、法律或者如何提供产品和服务。但是，值得注意的是，在对公共部门的研究中，公共行政、公共政策和公共管理的学者之间缺乏联系（Lynn，1996；Kettl，2002）。尽管这些不同的途径之间本质上是相互关联的，与政治和政治科学也密切相关，但各自常常拥有各自的学术圈子，以及有各自的学术会议和专业杂志。谁为翘首，人们也观点各异。

罗森布鲁姆认为（Rosenbloom，1986），“公共行政是采用管理的、政治的和法律的理论与过程，以实现立法的、行政的和司法的政府命令，为整个社会或其某个部分提供管制和服务的职能”。这是一个广博的、涵盖范围很广的定义，涵盖了几乎所有公共部门的活动。

这里，我们采用狭义的定义。“公共行政”指的是早期的管理模式以及早期对
16 公共部门进行研究的理论。与“新公共管理”或“管理主义”相比，这种在 20 世纪绝大部分时间里居支配地位的理论通常被称为“传统的公共行政模式”。“公共政策”是指政府的产出，也是指强调理性和经验方法的公共政策或者政策分析学派，诸如“行政机关”、“官僚体制”之类的其他术语，人们使用已习以为常，并无他意。由于“新公共管理”一词语义不明，并且更加具有价值偏向，应尽可能地避免使用。

另一个术语是“治理”。分离于或不同于公共行政和公共管理的观念，或者作为将出现的巨型理论，治理的观念是最近几年重新显现的。治理是一个模糊的概念，人们曾经称其为公共行政（Frederickson，2005）或“数字时代的治理”（Dunleavy et al.，2005），甚至作为新公共管理继任者的“新公共治理”（Osborne，2006）。何谓治理实难明确界定，而那种认为治理是全新的模式或运动的观点很可能言过其实。然而，重要的是，人们认识到了政府和治理的区别，政府是强制力的工具，而治理描述了一种不需要政府直接插手的管理方式（Pierre and Peters，2000）。与狭隘的政府概念相比，治理的概念对于公共管理而言更有价值。处理一项特殊问题的最佳方式可能是公私合作或民营化，也可能是政府的规制，并不排斥由政府和官僚直接提供服务，它最终取决于是否能够找到最佳治理方式的环境。

任何一种公共管理理论的适用性，就像过去的公共行政理论一样，取决于它在多大程度上能够帮助实际的公共管理者理解和解决现实问题。不管采取什么样的理论、技巧和方法，公共管理必须能够解决问题，达成结果。这是为什么许多政府放弃使用模糊的传统概念，并采用较为精确的经济学模型的一个原因。也许这是一种新的实用主义，在此，意识形态偏见与传统的决裂变成了简单的“为达目的，不论手段”；实际的管理者企图以最佳的办法解决问题（Alford and Hughes，2008）。

在政府内部，一切照旧进行。人员照常雇佣，政府代表公众，并为公众履行职能。政府所做的许多工作，特别是在公共服务的提供上，都具有公共管理的特征。熟悉刻板官僚制模式的一代人正在急速消失，年轻一代的公务员刚刚上手他们的工 17
作，面对混乱不知所从。似乎明确的是，与批评者们的期望相比，改革在公共机构中得到了人们更多的认同。

1.6　结论

本书认为，随着开始于 20 世纪 80 年代的改革进程的加速，传统的行政模式已经被公共管理所取代。发生这种变革的主要原因很简单，即传统的模式已经不能很好地发挥作用。政治领导人和公众都认为，过去从公共部门获取的服务是低质的、不负责任的、效率低下的、与现实脱节的。政府通过实施一系列的改革对其管理的批评做出回应。改革几乎涉及了公共生活的一切领域，如政府机制、人事管理（聘用、晋升、任期）、政策制定过程、财政管理、与外部集团的关系和其他各类程序。在此过程中，大量应用了经验的方法、复杂的统计技术，特别是经济学和管理学的理论和方法。

改革并没有脱离压力。公共部门改革的早期阶段对于那些在系统内部工作的人来说，充满了动荡不安。不确定性取代了老的原理。原本被认为是终身的工作被个人绩效管理制度、机构的重组和无缘无故的裁员所取代。那些不需要政府雇员的服务传输机构，通过与政府签订契约，从事大量的日常工作。政府仍然需要公务员，但要缩小规模。

进行改革的目的在于改进工作，但是也有人认为，改革和变革如此之多，以至于管理能力被削弱了。在一些领域，出现了政府的空心化，以至于政策能力和组织的记忆都已丧失。任何改革都是既有所得也有所失。所失去的东西可能是传统的行政模式认为有价值的部分。在涉及伦理、责任、新模式的理论基础以及公共服务的角色和组织等问题上，仍然存在激烈的争论。然而，即使公共管理不是一种成型的模式，即使一些改革可能比其他改革更有效，改革的方向也不可逆转。在 20 世纪大部分时间占统治地位的传统公共行政模式将一去不复返。

公共部门的变革已经使其在社会中的角色和地位从根本上受到质疑。在此以及 18
在接下来的章节，要指出的重要一点是，公共部门管理的一种新典范已经出现，它

使公共服务毅然决然地脱离传统的官僚体制。公共行政不再是对于组织和公共部门的运作的有效描述，公共管理已经取而代之。尽管对于管理改革有诸多的批评，有些批评也言之有理，但是政府不可能再回到旧模式中。公共管理从早期的改革到现在已经发生了显著的变化，但公共管理留了下来，而公共行政则没有。

第 2 章

政府的角色

本章内容

- 引言
- 公共部门的必要性
- 政府工具
- 作为公共政策基础的市场失灵
- 政府干预的阶段
- 政府的规模
- 结论

2.1 引言

政府在社会中扮演何种角色应该是公共管理者最感兴趣的话题。在混合经济中，公共部门或私营部门活动的边界必须有所划分，且有划分的理由。二者的边界在不同的国家和不同的时代也有所不同：有些时候政府规模和作用的范围是扩大的，而有些时候则是缩小的。最近几十年，这一界线明显地远离公共部门而趋向于私营部门。资源和职能向私营部门的转移已经影响到公共部门的工作人员或在某些方面依赖公共部门的人。如果社会对公共活动不甚重视，如果历史上曾由政府从事的活动被市场化，如此行事的理由显然是公共管理者十分关注的。

从 20 世纪 80 年代初开始，许多经济合作与发展组织的成员国对其公共部门的角色进行了重新评估。那些信奉自由市场模式

乃是有活力的经济之基石的人，认为政府介入了自己不应该介入的领域，必须大幅度地缩减政府的规模，弱化政府的角色。政府是应该一如既往地提供商品和服务，还是应该将这些职能移交给私营部门去完成？政府是否还要像现在这样提供大量的补贴和进行那么多的管制？这些问题还引发了这样一种政治问题，即不同的社会成员如何看待和评价政府所做的事情，以及他们对政府在社会中适当角色的看法是从哪里来的和如何产生的。

20 对于政府参与经济的程度，也就是政府的规模与范围，左右两个意识形态阵营之间传统上各持己见、相互对立。泛泛而论，左派主张扩大政府支出以及政府对经济活动进行控制，而右派的主张恰恰相反。一点也不奇怪，20 世纪 80 年代围绕公共部门的争论在某些国家有时会演变成一场意识形态的争斗。在这场争斗中，社会主义的最后遗产被新右派政府连根拔除（Isaac-Henry et al.，1997）。变革遭到公共部门工作人员、工会和支持维持政府规模的人的强烈反对。起初，公共部门的改革被视为这场关于政府角色的意识形态争论的一部分。显然，里根政府和撒切尔政府信奉自由市场的主张，并对指令经济和官僚体制在理论上和实践上发起持续的攻击。在改革的早期，亲市场的公共部门的主张反映了人们对政府角色的关切，以及对官僚制模式的效果和效率的担忧。随着政府改革的持续发展，很显然，政党政治的考量，甚至极端的意识形态的考量，仅仅是公共管理改革一个微不足道的方面。

在 21 世纪的前十年，重视政府的理念确实又卷土重来。“9·11”恐怖袭击事件惊醒了人们，美国政府的威望得到了提升，因为政府是唯一能够应对此类危机的机构。世通和安然等企业的失败降低了人们对私营部门的信心，同时也增加了政府对于商业活动进行管制的需求。2008 年开始的全球金融危机向人们表明了缺乏必要的金融管制会产生什么样的后果，政府治理再一次成为解决问题的方案。20 世纪 70 年代似乎受到质疑的凯恩斯主义得到回归，政府试图通过财政刺激计划缓解经济危机的恶果。尽管只有 25 年的私有化的历史，但英国政府发现自己才是金融机构的所有者，而美国政府也成为曾经是世界上最大的汽车制造商以及自由企业系统的堡垒的通用公司的实际所有者。尽管政府的角色重新得到加强，但是几乎没有人认为这是向社会主义的根本性的转变，人们更多地将此看作应对棘手问题的临时性举措。

20 世纪 80 年代对公共部门的规模、范围以及行事方式的抨击使得缩减政府规模、改革政府管理的措施变得深入人心。希望缩减公共部门的规模的政府在社会上很少遇到阻力，社会对官僚体制的幻想似乎破灭，尽管人们并不希望减少公共服
21 务。此外，官僚制和公务员缺乏支持则意味着其成为政府问题有用的和无可庇护的替罪羊。吊诡的是，政府规模扩大的主要原因是公众对于更多的服务的需求，例如提供给老年人口的医疗保障和福利，但是与此同时，人们又对提高税赋从而能够支付这些服务的办法表示反对。

社会确实需要好好地感谢其政府的积极作用。毫不夸张地说，公共部门对整个经济和社会都有影响。如果缺乏一个保证合同履行的法律框架，私营企业活动亦将无法运转。各种规定、税收、许可、基础设施、标准和就业条件等都会影响私人市场中的决策。公共部门是私营部门产品和服务的超级买家，政府要对社会中富人和

穷人的收入进行再分配。公共部门的一个重要作用在于确定实际生活标准，而大部分人的生活都依赖于政府所提供的服务，如教育、医疗、社会保健、环境、公共交通、法律和秩序、城镇规划和福利设施等的质量应至少与日常消费的商品和服务一样。

正如我们即将看到的，有许多关于政府职能的理论。有些理论认为政府只应提供那些市场不能提供的商品或服务，然而，另一些理论认为，既然政府是通过政治过程所表达出来的人民意愿的集中代表，那么其范围就不应被限制。

2.2 公共部门的必要性

按照惯例，经济被划分为私营部门和公共部门两个部分。一位学者将公共部门定义为："致力于提供服务（在某些情况下是商品）的部门，服务的规模和种类不是由消费者的直接意愿决定的，而是取决于政府部门的决策，在民主政体下，取决于公民的代表的决定"（Hicks，1958，p. 1）。这一定义并未涵盖公共部门活动的全部内容，但它确实包含了关键性的一点，即公共部门是公共、政治决策的产物，是市场过程作用的结果。另一个观点则认为政府的普遍存在"可能反映出与消费者选择和分权化决策的前提相悖的政治与社会意识形态的存在"（Musgrave and Musgrave，1989，pp. 5-6）。如果正常的交换机制是通过市场来进行的，那么政府的合理职能又是什么？

政府是以命令为基础的——它们能强制人们服从，而市场则是以自愿为基础。 22
同样，社会中的每个人都要臣服于国家。正因为如此，国籍和强制权才使得政府本质上不同于私营部门。国籍通常不是一个选择问题，"事实上国籍是国家强制性权力赋予的，其他社会组织都没有这种强制的权力"（Stiglitz，1989，p. 21）。其他的交易则是自愿的。私营部门确实也有要求强制遵守的方法，例如对合同的履行，但在法律行为中，唯一容许的强制力是通过政府提供的法律制度所赋予的，而且以警察和军队为后盾。即使是私人的调解或仲裁最终也要依据政府制定的法律制度。

尽管私营部门和公共部门通常被视为完全独立的部门，但这种把经济划分为两个相互排斥的部门的做法可能是武断的（McCraw，1986）。两个部门之间的互动是如此的频繁以至于严格的二分法更多的是一种误导。可以这么认为，现代资本主义经济是一种"彻头彻尾的混合的体制，在此体制中公私两种力量密不可分、相互作用"，且经济体制"既不是公共性质的也不是私营性质的，而是一种混合体"（Musgrave and Musgrave，1989，p. 4）。私营部门依赖政府提供基础设施和法律制度（最关键的是财产权的保护和法律的执行），这两样对市场的运作必不可少（Stiglitz，2001）。政府依赖私营部门生产商品和提供服务，并缴纳税赋。与简单地认为公共部门与私营部门是相互独立的并必然导致对抗相比，公共部门与私营部门间的相互作用可能更微妙。

政府应该有所为，也应该有所不为；政府可以为善，亦可以作恶。即使在"自

由放任”的19世纪，政府也不是无所事事。今天，即使是最狂热的主张市场自由的经济学家也看到了政府的作用，甚至这种作用超越了亚当·斯密所提出的国家的三种基本职责。本章的后面会提到世界银行在其1997年的《世界发展报告》中所指出的，“每一个政府的核心使命”都包含了五种基本的职能（World Bank，1997，p. 42）。它们是：（1）确立法律基础；（2）维持稳定的政治环境，包括宏观经济的稳定；（3）投资于基本的社会服务和社会基础设施；（4）保护弱势群体；（5）保护环境。

安德森（Anderson，1989，pp. 19－22）列举了他认为具有普遍适用性的七项政府的基本职能。

● **提供经济发展的基础架构。**政府提供确保现代资本主义正常运转的体制、规
23 则和制度安排。具体包括：产权的界定与保护，契约的履行，标准货币、统一的度量衡、公司章程、破产法、专利法、版权法的提供，法律和秩序的维护，以及关税体系。现代经济社会也是政治社会，缺乏政治系统所提供的游戏规则和经济生活的框架，经济体系根本无法正常运行。合同之所以具有法律约束力是由于法律的存在，而法律是由国家制定的，是以国家强制力为后盾的。

● **提供各种公共物品与服务。**存在着一些公共物品，它们对整个社会有益，对个人而言却很难根据使用的数量来付费。一旦将这些公共物品提供给某一个人，整个社会都可享用它们。这些公共物品包括国防、道路与桥梁、航行救助、洪水控制、下水道清理、交通管理系统以及其他基础设施。许多商品具有使用的广泛性、不可分割性以及非排他性等特征，因此，它们属于公共物品。

● **解决与协调团体冲突。**政府存在的一个基本理由是需要它来解决和缓解社会冲突，以实现正义、秩序和稳定。这也可能包括政府采取行动保护经济上的弱势群体和弱者，使其免遭强势团体的侵害。政府可以通过制定童工法、最低工资法和劳工薪酬法来实现公平，消灭剥削。

● **维护竞争。**竞争的秩序在私营部门并非天然存在，需要政府干预以确保企业的正常竞争。如果没有政府的监控，自由企业制度的优越性将无从体现。如果缺乏适当的管制，一些公司将会发展成垄断集团，限制其他企业自由进出，产生垄断价格。

● **保护自然资源。**我们不能仅依赖于竞争的力量来防止资源浪费、保护自然环境免遭恶化，以及确保后代的利益不致受损。市场活动对环境的破坏是教科书中关于外部性和市场失灵的经典例证。政府的行动是防止环境恶化的主要途径。

● **确保商品和服务的可及性。**市场运行有时会产生某些残酷的或社会难以接受的后果，导致贫困、失业、营养不良。一些人则由于疾病、年迈、缺少文化或其他
24 原因而被排除在市场经济之外。人们对于政府救助的程度、总体成本以及可能产生社会成本的某些特殊计划等常常难以达成一致的意见。

● **维持经济稳定。**市场经济总是出现周期性的经济波动，繁荣之后是萧条，而政府则可以通过财政预算、货币政策以及对工资与物价的调控等行为来缓解这种波动。尽管政府行为经常存在缺陷，甚至有时是错误的，但社会依然认为政府应当对

国家的经济负责，并且社会还普遍对政府抱有期望，认为政府应该采取行动，解决一切可能出现的问题。

安德森（Anderson，1989，pp. 22-3）认为，上述列举的职能是政府最基本的职能，事实上是一组相当标准的、适用于大多数国家的政府职能。有些职能属于市场失灵的表现，如提供公共物品和保护环境，但其他职能则与市场失灵无关。上述职能不是任何特定的理论的反映，而是真实现实的反映。然而，它所欠缺的恰恰是没有说明政府在特定情况下到底应该怎么做。比如，即使有理由证明政府出于公众健康的考虑，关心水的供应问题，但这并不必然意味着政府是自来水的唯一供给者。在政府管制的前提下，也可以由私人提供者提供。即使政府的干预具有正当性，公共政策设计以及政府政策工具的选择也非小事。

2.3　政府工具

政府工具是指政府干预的方式，也是政府行为正当化时所采用的机制。在经济中绝大多数的政府干预可以通过以下四种工具得以实现：（1）供应，即政府通过财政预算提供商品与服务；（2）补助金，这实际上是供应的一种次级类型，是指政府通过资助私人经济领域的某些公司或者组织以生产政府所需的商品或服务；（3）生产，政府出于市场销售的目的生产商品和服务；（4）管制，是指政府运用国家的强制性权力许可或禁止私人经济领域的某些活动。对这些工具的使用因时而异，因特殊的政府职能而异。

政府供应

政府通过预算直接提供商品或服务，是这一方式的主要内容。预算部门包括那 25
些资金来源是税收但是使用者付费的部门，也就是那些提供非市场的商品和服务（如道路、国防、教育、卫生以及其他社会福利）的部门。预算部门还包括转移性支付的部门，在此部门，政府并不是经费的最终使用者，而是通过再分配将经费从某一纳税阶层转至另一个阶层。大多数政府活动是通过直接供应得以实现的，并体现在预算之中（见第 12 章）。尽管人们一直试图削减政府供应，但事实证明这样做并不容易。削减一些人或者群体受益的项目，特别是对政治大佬有益的项目，往往会遭到公开的、可以理解的抵制。

补助金

补助金就是由私营部门提供某些特定的商品或服务，但政府须给予其一定的资助。补助金使用的范围非常广泛，包括对农民的补助、对工业的补助、对私人公共汽车公司的补助或对私立学校的补助，以及对火车、航空或者健康保险的补助等。

补助的范围并没有真正的限制，尽管受到补助的部分属于公共的性质，但具体的管理是由私营部门负责的，政府的干预仅限于监督，目的是确保经费的使用合理、合法。在实践中，要区分政府补助与政府供应并不容易。在政府预算中，相当的补助金是以政府供应的方式表现出来的。

生　产

与供应或补助不同，政府生产发生在政府预算之外，且使用者必须付费，似乎这些产品和服务是由私营部门提供的。政府向消费者出售商品（或服务），尽管通常并不是通过公共企业进行的，例如电力供应，如果消费者不愿付费，便不能享用这些服务。一些国家仍然保有大量的公共企业，例如中国以及欧洲的一些国家，而美国除了邮政之外，则很少有公共企业。可以预料，公共企业在公共部门的作用问题已经引起相当多的争论，20 世纪八九十年代的民营化运动已大大减少了公共企业的规模（见第 7 章）。

管　制

管制是指政府运用立法的权力许可或禁止某些行为，通常是与经济相关的行
26 为，也涉及其他社会行为。管制包括了设定关税、颁发许可证或者执照，以及对劳动力市场的监管。管制的规则种类各异，从微不足道的事情（如统计资料的搜集）到通过严厉惩戒以完全禁止从事的某种经济活动（如贩毒）。

管制可以是经济性管制也可以是社会性管制。经济性管制旨在鼓励企业和其他经济从业者从事某些活动或避免从事某些活动。社会性管制的目的通常在于保障公民和消费者的利益，尤其是有关质量标准、安全等级及污染控制等方面的事情。商业领域的管制范围非常广泛，包括既有财政管制，经常性的价格管制、数量管制、质量管制以及各种商品和包装标准的管制等。从事某些特殊的职业必须获得政府机构的许可，而企业必须遵守政府制定的职业卫生、安全和环境标准。同时，大多数国家都有一些竞争政策或反托拉斯立法，目的在于强化市场的竞争，抑制商业活动中可能出现的任何勾结或垄断的倾向。

改革管制和管制体制已经成为公共部门改革的一个主要内容。许多经济性管制（明显针对私营部门进入、供给，或者价格决策的管制）在很多国家已经被取消或者修正。然而，社会有减少管制的需求，同时也有加强管制的要求。在美国，由于缺乏足够的商业管制，在一段时间内公司丑闻频发，美国于 2002 年通过了《萨班斯-奥克斯利法案》（Sarbanes-Oxley Act），该法案意在强化公司的责任感。同样，人们也把开始于 2008 年的全球金融危机归咎于金融机构的管制失灵。尽管放松管制和“精简繁文缛节”的呼声不断，但是未来更可能出现的情况是管制更多而不是更少。

萨拉蒙（Salamon，2002）对政府工具已经进行了进一步的分类。他所谓的工

具要比这里讨论的工具更为宽泛。他认为“早期的政府活动主要局限于由政府官僚直接提供商品和服务，而现在供应的方式是五花八门的，令人眼花缭乱，如贷款、贷款抵押、补助金、合同、社会管制、经济管制、保险、税收支出、补助券等”(p. 2)。巴达克（Bardach，2009）同样罗列了政府所做的 11 件事：税收、管制、救济和补贴、提供服务、机构预算、信息、私有权利的结构、经济活动的框架、教育和咨询、金融、紧缩政府和政治行政的改革（pp. 127－35）。毫无疑问这是“一 27
系列令人眼花缭乱”的可能的政府行为，但它们都可以归类到在这里讨论的四种工具。以税收支出为例，既可以把它视为补助，也可以把它视为贷款担保和保险。社会和经济管制属于管制的子范畴。供应、补助、生产和管制组成了政府有效的经济工具，虽然政府也可以采取其他的方式，如仲裁、规劝、告知，以及非经济的立法等，但这些方式很难归入纯经济的范畴。

运用哪种职能

何种政府的政策工具更为可取，答案并非简单明确。不同的时期以及不同的理论往往主张采用不同的工具。一些没有政府供应历史的国家，典型的如美国，确实具有悠久的政府管制史。如果政府在实际中实行严格的管制，那么这个政府几乎就是强制干预型的，无异于政府直接提供物品和服务。同样，政策工具相互之间并不是相互排斥的。政策工具往往是综合使用的，尽管程度各异。

人们一直尝试减少通过政府预算的政府供给与补贴，然而即使是以削减预算著名的不列颠王国的撒切尔夫人也发现，这样做困难重重。最终的结果不过是，政府在经济中所占份额在不可阻挡的增长中出现短期的减少。政府提供服务的方式同样有所不同，公共部门提供的服务越来越少，而通过合同形式由私营部门和志愿者组织提供的服务则越来越多。这种向合同形式的转变不应被视为政府供应的减少。更确切地说，这种转变是一种由公共部门提供政府服务向由私营部门提供政府服务的转变，而纳税人仍旧通过政府预算承担成本。

随着公共企业民营化的深入，政府生产显著下滑。20 世纪 80 年代，作为政府政策的一种工具，政府生产的观念的确受到人们的冷落。政府生产成为应对私人公司失灵的临时性对策，不太可能重返历史舞台。美国政府在 2009 年全球金融危机期间拯救通用公司就是例证。两年后，通用公司的股权大部分重返私有，“国有化”仅仅是暂时性的权宜之计，而不是意识形态偏好政府所有。尽管管制的性质发生了 28
转变，由过去的反竞争的、严格的管制，转变为亲竞争的、更有回应力的管制，但是，政府明显地偏好管制这一政策工具，而非供应、补助或者生产这些直接的政策工具。

2.4　作为公共政策基础的市场失灵

虽然资本主义社会的基础在于销售商品和服务，但在某些情况下，市场并不能

提供社会所需要的所有商品和服务，并可能是以一种对整个社会产生不利影响的方式提供商品和服务。单凭市场机制并不能实现所有的经济职能，这就需要公共政策“在某些方面予以引导、矫正和补充”（Musgrave and Musgrave，1989，p. 5）。许多理论与模型表明，政府的作用仅限于市场失灵的领域内，而政府在这些领域能够发挥更好的作用。市场无法以最令人满意的方式提供的商品或服务包括：教育、法律与秩序、环境保护、国防、道路和桥梁、医疗卫生与保健、福利服务、公共交通等。即使市场可以提供上述商品和服务，但也可能产生社会不希望的负面影响。市场无疑是强有力的，它能为众多商品和服务的分配和分布提供一个系统，并且可以在没有政府干预的情况下做到这一点。但市场并非万能，它存在若干失灵之处。

公共物品

有理由明确区分公共物品与私人物品。私人物品是谁付费谁享用的物品，而其他潜在的使用者被排除在外。一旦某人按要价付费，例如买一辆车，便可通过交易过程实现对该物品的所有权，非经物主同意任何人不得使用。公共物品则完全不同，所有的使用者无论付费与否都可以从中受益。公共物品具有非排他性，即如果向一个人提供，则所有人皆可享用。例如，灯塔不可能只供那些为该项服务付费的船只使用。公民不可能决定其个人所需的国防水平，也不能在其纳税中精确地付费。一些公民可能会反对为国防费用支付任何费用，这里显然也存在“搭便车”问题。同样，道路和桥梁可造福于某个特殊的社区，但对单个的使用者征收过路费或过桥费，或以其他方式收费，是不可行的或成本太高的。

29 尽管公共物品与私人物品之间的界限常常是模糊不清的，除了通过政府提供这些公共物品之外似乎别无他法。与以前的情况相比，现在很少有毫无争议的公共物品。一些道路或桥梁可以直接收费，或者向使用者收取年费。道路的使用能通过卫星定位来进行计算和收费。国防一直是典型的公共物品，然而在实践中，这种公共物品只能通过全社会缴纳税赋的形式来付费，而不是仅仅由那些重视武装力量防御的人来付费。国防通常是政府预算的一部分，虽然在智利，从 20 世纪 50 年代开始，相当一部分国防费用直接来自铜业生产的特许使用费，但是这种类型的资金是非常少见的。

有的著作中也提出**价值性产品**一词。它们都是社会中所需要的各种服务，例如教育和医疗保健，但是市场不能以最令人满意的方式向社会提供。从技术性意义上讲，这些价值性产品——它们可以是排他性的——也可以由市场提供，但是通过某些形式的政府介入对整个社会则更为有利。经济活动需要受过良好教育的工人来完成，因为受过良好教育的工人能够完成更为复杂的工作，政府的提供或帮助可以提高整体教育水平从而造福整个社会。但是如何资助教育也是一个普遍的问题。如果将教育视为纯粹的私人物品，则会产生个体间的公平问题，而如果有些拥有天赋的人无法接受教育，则会产生效率问题。一定程度的政府资助能帮助解决整体的社会后果。

医疗保健的资助是另一个难以解决的价值性产品问题。尽管由医生和医院提供

医疗服务在发达国家已成为普遍现象，但是财政资助的机制也是各种各样。有些国家将医疗保健视为私人物品（如美国），另一些国家则将其视为公共物品（如英国），还有一些国家将其视为公共物品与私人物品的混合物（如加拿大、法国和澳大利亚）。当个体低估了其实际的患病或者事故风险时，私人健康保险市场就不足以覆盖所有对象。同时，私人提供者有动机拒绝为来自高风险群体或已经生病的个人提供健康保险，最终就会出现保险不足的情况，因此需要政府的介入。很多国家是由公共部门与私营部门共同提供这些价值性产品，在公共与私人这个连续带上，何点最为理想并没有确切的答案。

外部性

市场交易经常会对第三方或环境产生影响，这种影响只有通过政府行为才能减少。作为私人物品，人们可以通过市场购买汽车与汽油，但由此对空气质量和交通事故所产生的外部性或“溢出”效应，却没有根据可能引发的问题按价付费。环境影响往往需要借助于某种形式的政府行为才能解决。政府行为有时也采用市场化的手段，如付费的排污许可证，甚至排放交易体系，但这仍严格限制在政府管制的框架之内。碳排放税便是政府采取的解决外部性问题的更为直接的方式。 *30*

自然垄断

有些商品或者服务具有边际成本不断降低的特性，也就是说，当将其提供给某一消费者的同时又提供给另一消费者，其成本会变得更低。这样的情况指的是自然垄断，其特征为市场趋向于只有一个单一的供应者。在网络化的公用事业领域——电话、电力、煤气和自来水——自然垄断现象非常普遍。尽管现在被视为完全自然垄断的行业或部门已经很少，但自然垄断的存在仍为某种形式的政府干预甚至国有化提供了理论依据。无论如何，已有例证（特别是美国）表明，这些公用事业可由私人拥有，但要受到政府的管制。换言之，政府干预并不必然意味着商品或服务由政府直接提供或者所有，它们也可以由私人提供，但又必须接受某种形式的政府管制。

不完全信息

信息不足，或者“信息不对称”（Kay and Vickers，1990），被视为市场失灵的表现之一。市场理论假定买卖双方的信息是充分的，如果未能获得信息，尤其是买方，则市场无法达到最佳。对消费者的保护或标示信息或许就是政府通过提供信息的行动来改善市场功能的例证。对明显不安全的商品实施管制则可视为是向那些无力或无意收集信息者提供信息。

其他一些不完全信息的出现可能与“逆向选择”和“道德风险”有关。前者的例证是，身患疾病者往往更可能购买医疗保险；后者的例证是，吸烟者和骑摩托车 *31*

者对风险的自我评估要远远低于其实际风险，因此信息被一再忽视了。这两者都会由于信息失灵而导致市场失灵现象的发生。

市场失灵的限度

市场失灵理论可以为政府行为提供某些指导，但如果完全将其作为政府该做什么和不该做什么的指南，则在特定情况下可能会产生问题。一方面，有些市场经济学家，如著名的施蒂格勒（Stigler，1975）和弗里德曼夫妇（Friedman and Friedman，1980），不同意市场失灵为政府干预提供合理性的说法，认为这将导致过多的政府干预。例如，施蒂格勒认为，政府对消费者的保护行为是不必要的，其作用要低于“货物出门概不退换的信条”——买者谨防——以及“竞争的强大推动力”。施蒂格勒指出，“公共管制削弱了消费者的市场防御能力，并经常对其施加新的负担，却不为之提供相应的保护”。尽管竞争和“买者谨防”无疑具有很强的作用，但是，在公众将保护消费者所需的相对低廉的成本与那些销售有害于儿童安全的玩具、服装或未经许可的药物等行为所造成的成本以及通过法律体系索赔所造成的成本进行比较时，可能就不会觉得它是一种负担了。

另一方面，也有人认为可利用市场失灵的概念来缩减政府人为的活动范围。当发生激烈的政治冲突时，该理论往往把经济问题去政治化，把经济问题视为技术性的问题。它假定效率是指导政府干预的唯一价值。其他重要价值，如平等、机会均等、民主责任、自由等都被忽视了。同样，该理论也无力解释政府现阶段为什么会采取一系列积极的政策。市场失灵现象仍将继续存在，但政府在何时何地进行正当干预的答案尚不明确。市场可能失灵，但解决市场失灵问题的政府行为也同样可能失灵。市场失灵的概念为政府干预提供了某些指导，但它并没有为政府正当活动提供完整的答案（Walsh，1995，pp. 4－12）。

2.5 政府干预的阶段

32 “政府应该做什么”，这可能是政治哲学中人们反复争论的最古老的话题。政府干预经济的程度，在很多方面，是意识形态分歧的根本所在。我们可以看到这样一个连续统一体，在其他主张相同的情况下，极右派主张政府干预的最小化，而极左派则主张政府对经济实行全面干预（Downs，1957）。右派认为应让个人为自身利益做出经济决策，而左派则坚信只有集体行动和国家所有制以及国家干预才能解决他们所认为的资本主义固有的社会问题和不平等。通常的情况是，左翼政权主张政府对生产进行更多的干预，而右翼政权则主张较少的干预。政治上的争论通常发生在这个连续统一体的两端之间的某个位置，然而，自 20 世纪 80 年代开始，西方国家政府的介入程度总是像钟摆一样在两极之间反复摇摆。在这一时期，政府对社会的干预经历了若干重要阶段。

自由放任的社会

出于本书的写作目的，我们将 18 世纪末期作为探讨政府在混合经济中的角色的适当起点。这是重商主义的最后阶段，那时的政府总是不厌其烦地介入经济生活的方方面面。管制的直接指向是通过限制对外贸易来增加国家的财富与权力，但出于国家目的它们也要对内实施管制。总的目的是利用政府来推进国家的经济目标，但这是依靠一组特定决策而非一项清晰、持续的规划而实现的。政府的重商主义角色是广泛的和无孔不入的，换言之，在社会中政治支配着经济。

作为对此种类型社会的一种反抗，亚当·斯密于 1776 年写了《国富论》一书。他在书中指出，除了促进国家间的自由贸易外，政府的角色应大幅度地削减。亚当·斯密（Smith，1776，pp. 208－9）认为，“统治者的责任”——换言之，也就是政府的角色——应如下所述：

> 首先，保护社会免受其他独立的社会的暴力与侵犯的职责。其次，尽可能地保护每一个社会成员免受社会中其他成员的不公平对待和压迫的职责，或者建立一套严密的司法行政的职责。最后，建立并维护某种公共事务和公共机构的职责，此种建立和维护从来不是为了任何个人或少数人的利益。因为对于任何个人或少数人而言，收益永远无法补偿其支出，尽管对广大社会而言，其所做的常常要大于其所得的补偿。

在这些话里包含着一些关于公共部门角色的重要思想，其中包括公共物品理论 *33*
的起源的思想。

亚当·斯密无疑设想有一个比当时政府所扮演的角色更小的政府。其首要职责——国防职责——一直都是政府的一项职责，甚至也是政府得以存在的主要理由。第二项职责——提供法律制度——包括两个主要方面。它是防卫职责在国内的延伸，一个社会必须保护自己免受那些不遵守规则者之害。此外，政府还有一种市场角色。亚当·斯密所倡导的自由市场体制需要一套法律制度以保障合同的实施并保护财产权。第三项职责要复杂得多。政府出于社会整体利益的考虑可以向社会提供某些商品，如道路与桥梁，但是要设计出使直接的受益者为之付费的方法并不容易。这些商品，后来被称为“公共物品”，最好是由政府来提供。要准确界定哪些行为属于政府的第三种职责并非易事，但我们现在称为“基础设施”者大都属于此类，在亚当·斯密看来，教育至少是最基本的。

除了这些最低限度的职能外，亚当·斯密认为政府的理想角色就是尽可能地远离经济生活之外。市场进程本身能比政府干预产生更好的整体效果。这一理论是重商主义理论的反叛。政治和政府机构并不比经济体制自我改善的动因更重要。政府应仅仅作为市场的推进者，政府干预应是万不得已的情况下才可能采取的手段。亚当·斯密著述的重要性在于，其观点时至今日仍持续产生根本性的影响。20 世纪末期的新古典主义经济学家和自由主义经济学家无疑都将亚当·斯密的理论作为影

响他们思想的重要理论渊源（Friedman and Friedman，1980）。

福利国家的产生

19世纪，尤其是在英国，人们试图创建亚当·斯密及其追随者所主张的那种最低限度的政府。然而，在维多利亚时代的英国，尽管社会整体生活水平有了较大的提高，但也产生了一些不幸的负面现象，包括剥削童工、住房紧缺和医疗水平低下等。在一定程度上这是过分放任的自由资本主义的结果。马克思与其他一些人在19世纪中期指出，资本主义内部的矛盾将不可避免地导致对工人的剥削。到了19世纪末期，出现了后来广为人知的“福利国家”，它通过重新确立国家对公民福利所担负的责任，来减轻过度的资本主义的某些危害。

34 人们通常认为福利国家起源于19世纪80年代的德国，虽然当时的首相奥托·冯·俾斯麦是个典型的保守派，但他看到了扩大福利对选举有利可图。在德国，主要的动因是为了应对因社会主义工人运动而产生的政治与社会秩序的危险，而这场运动被当时的一些人称为一种革命性威胁（Ritter，1983，p. 131）。正如俾斯麦所言：“任何享有养老金、盼望老有所养者相对于那些一无所有者更容易满足和更容易被照顾。”在另一个场合，他又说这些养老金会让那些“即使是最普通的人”把“帝国看成是一个慈善机构”（Ritter，1983，pp. 33-4）。

采取这样的举措无疑会带来选举上的好处，同时这样的举措可能与19世纪下半叶选举权的扩大有关。向公众做出承诺并提供服务成为政党主要的竞争手段，同时自20世纪30年代以来，凯恩斯的经济理论允许政府在稳定经济和缓解社会问题等方面扮演一个重要的角色。

许多欧洲国家在进入20世纪时开始出现实质性的福利计划。由于受自由放任思想的抵制，英国的第一个福利计划在第一次世界大战前才得以实施，而美国则一直到20世纪30年代的罗斯福时期才开始出现。这一时期以及战后初期这一段时间是弗里德曼夫妇（Friedman and Friedman，1980）所称的“费边社会主义与新政自由主义”最兴盛的时期。在英国和欧洲，而不是在美国，还出现了一个产业国有化计划。在这些国家，人们主张国家的经济命脉，如煤炭、钢铁、铁路和通信，应该控制在公众手中。第二次世界大战以后，大多数欧洲国家实施了更为详尽周到的福利政策，以便为其公民提供“从摇篮到坟墓”的保障。它们提供广泛的失业救济、普遍的医疗计划、教育资助以及面向弱势群体的社会救助计划。

对于社会普通民众而言，福利政策确实使其受益。迫于选举的压力，西方各国政府已为所有阶层提供了更广泛的受教育机会和医疗健康保障，以及为退休者和失业者提供经济援助，所有这些都意味着政府的规模与范围至少在20世纪70年代或80年代早期以前一直保持增长。然而，人们对福利国家并非没有非议。它试图将政治重新置于经济之上，并强烈反对自由放任的经济体系。它存在三个问题：第
35 一，是整个财政问题，因为福利国家政策“越来越使各国面临财政无法承受的问题”（Holmes and Shand，1995，p. 559）。为支持福利计划必须谋得资金，这最终

导致对经济体系所生产出来的财富征收税赋。第二，与第一个问题相关的是，这样一种政治计划必须仰赖于广泛的政治支持，而在 20 世纪 70 年代末期和 80 年代要获得这样的支持已不再像原来那样容易了。里根政府和撒切尔政府虽然故去，但他们的确使社会对政府的规模与范围以及随之而来的高额税收水平产生了不满情绪。第三，福利国家所赖以生存的经济与政治理论已经受到人们的冷落。在经济学领域，新古典主义学派开始占据新的统治地位并公然声称反对福利国家政策。新古典主义倡导重新回到以亚当·斯密的理论为基础的更具活力的经济社会。

新古典主义

自 20 世纪 70 年代中期以来，政府已日益摆脱扮演了大半个世纪的规模较大的、具有绝对的集体主义色彩的角色。尽管各国变革的程度不尽相同，但的确出现了“峰回路转”（Friedman and Friedman，1980）的情况。在各级政府、政策咨询部门以及官僚机构的主要部门之间，新古典主义经济学已经占据了主导地位，它有时亦被称为经济理性主义。该理论包括四个方面的内容：

- **个体理性假定。**个体被假定具有多多益善的偏好，会理性地追求其目标，这至少从整体意义上而言是如此。个体是自身（经济）利益的最佳法官。应尽可能多地赋予个体自由去发展自身战略，实现自己的目标与利益。他们能够决定自己所需的特殊商品和服务的数量，以及愿意为此所付的费用。
- **模型的精致化。**基于第一种假定，尤其是运用理性选择和（或）博弈论发展而来的技术，可以构建出精致的经验模型。运用到政治学中则被称为公共选择理论。
- **市场力量的最大化。**从精致模型出发，经济理性主义包含了这样的观点：私人市场是有效且能自我调节的，能够由市场提供的商品或服务就应该由市场来提供。
- **政府角色的最小化。**政府对自我调节的市场机制的干预将不可避免地导致低效率。因此，政府的干预应该最小化。这显然是市场力量最大化的必然结果。

36

自 20 世纪 70 年代中期开始，这些观点就弥漫于经济学领域、政府和官僚制组织领域之中。1979 年英国的撒切尔政府和 1980 年美国的里根政府在当选后就试图引进许多“小政府”政策。这也被其他国家所仿效。20 世纪 80 年代的早期管理改革应该被看作政府积极地寻求缩减规模的意愿的一种表达。

政府的回归

1992 年美国克林顿政府的当选象征着在“反政府主义”盘踞历史舞台 12 年之后，又开始回归到政府主义了。此外，英国的梅杰政府和布莱尔政府也不再像撒切尔政府一样极端和抗拒政府主义。同样地，尽管戴维·卡梅伦的联合政府以华丽辞藻表达缩减预算的意愿，但是真正削减政府投入远比首相在 2010 年选举之前所设

想的要困难得多。值得注意的是，法国政府、新西兰政府和澳大利亚政府的左翼政党削减政府参与的热情绝不亚于里根政府和撒切尔政府。然而在典型的右翼分子乔治·布什的掌控下，美国政府规模正在逐步扩大。

人们可能不再把政府视为需要对社会的病态负责的罪人。2001 年纽约世界贸易中心遭恐怖分子袭击以后，人们对政府的正面评价达到了较高的水平。稍后的美国大公司的破产，致使人们要求更多的政府干预以保持私营部门的秩序。从 2000 年开始，在布什执政的 8 年间，某些情况像一个悖论。尽管布什是个保守分子，但是在他主政期间，政府支出大规模增加，他似乎对社会保守主义更感兴趣，政府在经济方面的角色也出现回归。2000 年，美国政府支出占据了 GDP 的 34.2%，到 2008 年则上升至 38.6%，而在同一时间其他的政府却在缩减它们的开销。

随着 2008 年全球金融危机的爆发，围绕政府角色而产生的问题也到达了顶点。
37 2007 年美国房价的暴跌，导致了席卷美国和许多其他国家的银行及金融危机。在美国的一些州，有一半的房产贷款抵押承受人是负资产。只有政府有能力采取措施解决困境，但经济刺激计划以及对银行和其他公司的援助导致大量的政府预算赤字，以及当前在欧洲明显地不断发展的主权债务违约。在泛泛、放松管制化的早期，市场被认为能够照顾好自己。当全球金融危机被人们所低估的时候，这种观点显然是站不住脚的。人们需要政府的干预来支持私营部门，这与过去 30 年占主导地位的经济手段相比，是一个很大的转变。政府不仅要用刺激计划介入经济，而且要积极调查，建立管制体系，以避免这样的问题再次出现。

在某些社会，特别是在欧洲，公民已经习惯于政府参与。这样的社会似乎能够更好地适应政府角色的强化，即便只是暂时性的措施。在某种程度上，美国属于例外。即便其他国家已经看到政府确实在解决经济问题方面发挥着重要的作用，在美国，人们对此问题的看法往往是两极分化的。在右翼看来，政府就是问题本身，只有“喂饱野兽”（见 Krugman，*New York Times*，22 February 2010）才能将它缩减到一个可以控制的规模。一场不理性的鼓吹反对政府的平民主义运动，也赢得了许多支持者。很显然，在其他国家，人们能够就政府的作用问题，即政府的积极或消极作用进行讨论，而在美国则不大可能这样做。应对全球金融危机已经成为许多政府的主要任务。政府债务也再次成为一个棘手的问题，对那些在危机发生之前已经背负沉重债务的国家，更是如此。高额的债务不可避免地对政府的预算产生压力，同时人们也要求政府的管理更具效率。

在西方社会过去 250 年的风风雨雨中，政府的角色时盛时衰。政府干预的方法也不断变化。在重商主义时期，政府运用的主要工具是管制，因为政府预算的规模非常小，政府生产则几乎不存在。福利国家时期所依靠的主要是政府通过较高的税收来提供商品和服务，在一些国家，政府控制了如钢铁、煤炭、公共工程等主要行业。尽管目前仍有人信奉那些具有不同历史背景的意识形态观点，但关于政府经济角色的争论似乎并没有最近几十年那么激烈，这是新实用主义的一种表现。当前，几乎没有人再主张进一步扩大公共部门的范围，但是，也没有多少人主张进一步大规模缩减公共部门的范围。

2.6　政府的规模

自 20 世纪 70 年代中期开始，对政府的规模与增长问题存在着重大的争论，人 *38*
们担心政府会走向“破产”（Rose and Peters，1978）。政府支出所占的比例似乎在不断增加。有些国家，尤其是在欧洲，政府预算超过国内生产总值的 50%也并非罕见。在这种情况下，人们担心私营部门会变得边缘化。尽管政府的规模在不同的国家不同的时期不断发生变化，但对其规模与效率的关注却引发了对政府规模对整个经济的影响的质疑。有极端观点认为，政府干预的程度越高或者政府支出增加越大，经济增长率则越低。对于政府适度规模问题人们仍然存在争论，但争论的焦点已经转移到政府应该做什么。

衡量政府规模最常用的标准就是看政府支出在经济总体中所占的比重。表 2—1 表明，2002 年，对政府支出的某些控制已获得了恢复，但如果整体目标是要缩减支出，那么只实现了部分成功，因为在短期的降低之后是一个持续的上涨。

表 2—1　　政府一般性总支出占国内生产总值的百分比——选自经济合作与发展组织成员国，1994—2010 年　　（%）

	1994	1998	2002	2006	2010
澳大利亚	37.1	34.4	34.7	33.5	35.0
加拿大	49.7	44.8	41.2	39.4	43.5
德国	47.9	48.1	48.0	45.3	46.8
日本	35.0	42.5	38.8	36.2	40.6
新西兰	42.7	41.0	37.3	39.9	44.2
瑞典	69.6	58.8	55.6	52.7	54.5
英国	44.6	39.5	40.9	44.3	51.0
美国	37.1	34.6	34.2	36.0	42.2
经济合作与发展组织	42.0	40.8	40.4	39.9	44.6

资料来源：*OECD Economic Outlook*，88（Paris：OECD，2010）。

在 OECD 成员国中，1980 年政府支出占 GDP 的比重是 36.5%，1994 年上升到了 42.0%。虽然之后略有下降，但是下降的幅度并不大，并且在 2010 年支出比 *39*
例又重新上升了。显然控制支出的尝试大多都失败了。尽管没有意识形态方面的推动，但是随着人口的老龄化，健康和福利支出还是得到了增加。即使是最具管理主义特征的新西兰，虽然政府的支出的确下降了，但只局限在金融危机前的一小段时间，此后又开始增加。不同国家之间的趋同现象是更明显的。例如，在瑞典，1994 年政府支出占 GDP 的 69.6%，到 2006 年降到 52.7%，虽然高于 OECD 成员国的平均值，但已经很接近平均值了。

虽然政府支出占 GDP 的比重是衡量政府规模的普遍方法，但这没有衡量政府实际上消费了多少。政府最终支出衡量的是政府实际上花在自己运作上的总量。换句话说，转移支付并没有包括在内，人们普遍认为转移支付最终是由政府之外的某个人支付的。例如，政府养老金的接受者虽然通过政府预算拿到钱，但之后由他或

她自己花掉。这不是直接的政府支出，这是转移的支出。表 2—2 展示了 OECD 中不同国家的不同支出水平。

表 2—2　　政府支出结构——选自经济合作与发展组织成员国，2008 年　　（%）

	政府一般性收入	政府一般性支出	政府最终支出	社会保障转移支出
澳大利亚	35.8	34.9	18.3	7.9
加拿大	40.4	39.3	19.3	9.9
德国	43.9	43.9	18.0	17.3
日本	34.6	36.0	17.7	11.4
新西兰	44.4	39.9	18.3	9.4
瑞典	56.0	52.6	25.9	15.3
英国	41.8	44.6	21.6	12.8
美国	34.2	36.6	16.0	17.1

数据来源：OECD，*National Accounts of OECD Countries*（Paris：OECD，2008）。

表 2—2 中的第二列提供了税收水平的比较，占 GDP 的比重从美国的 34.2%到瑞典的 56.0%。第三列给出了现有的预算支出（政府一般性支出）。第四列，最终的政府支出，即政府消费了多少，指的是政府实际上花费了多少，而不是把钱给别人去做最终的花费。除了一些极端值，和其他数值相比，政府在商品和服务上的支出在不同国家之间差别不大，在总的支出上的显著差异的主要原因是转移支出总量上的差别。

40

在 20 世纪 70 年代，不难预测政府的规模将会压倒整个社会。从这以后，围绕政府的规模及其在社会中的角色，在意识形态上一直存在激烈的争论。然而，政府的最佳规模问题仍然悬而未决。不存在政府的最佳规模或最佳作用，即便是一个相对较小的政府，一些人也会感到他们的自由受到威胁。如果政府能够帮助他们改善物质条件，其他一些人会心甘情愿地放弃更多的个人自由。即便政府的支出维持较高的水平，仍然有从中受益者。例如，在瑞典，政府支出比例很高，但这并不一定就是浪费。这些钱流向社会机构，帮助弱势群体，提供高标准的教育、医疗和幼儿照顾。多年以来，瑞典公民愿意支付高额的税收以获得良好的政府服务，即便是在 20 世纪 90 年代政府的支出在经济上难以承受，不得不削减时也是如此。

早期的公共部门改革的目的在于削减政府规模，但这方面的改革大都失败了。尽管围绕政府支出的削减存在激烈的争论，尽管理论主张私营部门发挥更大的作用，但政府的规模事实上并没有明显缩小。也许政府规模增长的速度下降了，但也仅此而已。赋权计划，伴随西方社会的人口老龄化以及随之而来健康支出的提高，导致政府支出的增加，而不是减少。即使改革带来管理上的效率，但是节省下来的经费与增加的项目支出相比，也是“小巫见大巫”。服务外包在某些情况下可以节省费用，但节省下来的只不过是原本公共机构提供的服务和签约方提供的服务之间的差额。这个差额相对于项目成本来说往往只占很小的比例。

全球金融危机的确导致许多国家的政府支出的增长。然而，没有支出的增长，毫无疑问金融危机可能会加深，芸芸众生的生活可能会雪上加霜。支出的增长引发

了新一轮的争论，争论政府现在是否过于庞大了。例如《经济学人》（*The Economist*，19 March 2011）对一项特殊的调查做的评论：

> 国家存在的目的不仅仅是引导社会达成共同的目标，国家还必须为其人民提供选择其生活的自由。过去的一个世纪里，政府为前者已经做得太多了。现在是时候把指针拨回去了。在西方，没有什么比一个更小、更好的政府更能增加人们的幸福的了。

这样的评论越来越频繁，似乎不可避免地将有新一轮的公共部门的削减。2010 *41*
年选举上任的英国保守派社会民主联盟声明它的目标是采取一切措施减少政府支出，虽然并没有设置一个具体的缩减指标。在美国，一场极端保守主义运动在茶党的总旗帜下展开，虽然它意在大规模地减少政府干预，但却没有指出如何实现这个目标。政府的规模及其在社会的作用的确仍然是人们争论的话题，但民粹主义并不是解决问题的答案。

2.7　结论

公共部门改革已经产生了一系列的变化，包括削减政府支出、追求效率以及各种形式的民营化。在民主社会，对政府作用的质疑是有益的，然而，政府在社会中发挥着积极的作用，这产生于长期以来政府对选民政治意愿的回应。在“最低限度国家”的实践看来，很显然，关于政府角色的实用主义的时代已经出现。与最小政府最好的观念不同，人们将政府看作一个重要的强有力的机构，它不是私营部门天然的对手，而是私营部门发展的促进者。

政府规模的问题有必要变成政府做什么的问题。根本就不存在什么独立的、客观的方式可用来确定政府的理想规模或界定公共部门的活动范围。社会中的公共部门是公民建构的产物。人们或许达成共识，认为政府并不擅长经营企业，而私营部门也不擅长于经营福利部门或者从事政府的核心业务。政府的角色正在发生变化，“政府正变得越来越像一个促进者而不是一个生产者”，而且，“在缺少广大公民支持和不悖市场力量的情况下，政府达成目标的权力是有限的”，这点也得到人们的理解（OECD，1998a，p. 61）。这种新的政府角色定位试图发挥公共部门与私营部门各自的优势。

公共管理者有必要了解他们在整个政府体系中所处的位置以及与政府角色相关 *42*
的理论。公共部门中的工作人员需要认识公共部门历史观念的发展，了解希望缩减政府部门规模的人的观点。

第 3 章

传统的公共行政模式

本章内容

- 引言
- 早期的行政
- 19 世纪的改革
- 韦伯的官僚制理论
- 威尔逊与政治控制
- 泰勒与公共行政
- 传统模式存在的问题
- 结论

3.1 引言

这里所指的传统的公共行政模式曾经是一场重要的改革运动。从 19 世纪末期开始，在许多国家把传统模型移植到公共部门之前，公共行政是由效忠于领导者、君主和政治家的业余人员来实施的。随着传统模式的出现，公共行政成为一种专门职业，由独特的以功绩制为基础的公职人员来实施。在那时，为公众服务是一种高尚的职业，它需要的是社会中可以成为特殊的行政精英的最优秀人才，其行为总是遵循着法律和已被确认的惯例。政治官员可能会进进出出，但政府机构掌握在常任文官手中，政权更迭可以平稳进行。无论是作为一种理论，还是作为一种实践，在大多数西方国家，公共行政的形态直到 20 世纪的最后 25 年前

一直没有发生什么大的变化。当然，公共行政也并非完全不变的，确实有变化，但这并没有威胁到已确立的典范。

传统典范的特征是：行政部门处于政治领导人的正式控制之下；建立在严格的 44
官僚制等级模式的基础之上；由常任的、中立的和无个性特征的官员任职；只受公共利益的激励；不偏不倚地为任何执政党服务；不是制定政策，而是仅仅执行政治官员作出的决策。传统的公共行政模式是公共部门持续时间最长且最为成功的管理理论。虽然它并没有突然消失，它的因素也仍然存在，但是，它的理论与实践现在已被认为过时了，且不再适合迅速变化的社会需要。

3.2　早期的行政

公共行政有一个漫长的历史，它是与政府的概念同步发展的。正如格拉登（Gladden，1972，p. 1）所言，自有了政府，就有某种形式的行政存在："首先是发起者或领导者使社会成为可能，然后组织者或行政者使它永久化。行政，或者说事务的管理，是所有社会活动中的中间因素，虽不引人注目，但对社会的存续至关重要。"

最早的行政系统出现在古埃及，主要是为了治理尼罗河每年一度的洪水、管理灌溉和建造金字塔。中国在汉朝时期（公元前 206 至公元 220 年）信奉儒家学说，治理政府的人不是根据出身而是根据品德和能力选拔出来的，政府的主要目标是使人民安居乐业。在欧洲，各个帝国——希腊、罗马、神圣罗马、西班牙等——首先是"行政帝国"，由中央通过规则与程序实施控制。韦伯认为，中世纪"现代"国家是"伴随着官僚制结构的发展"而发展的（Gerth and Mills，1970，p. 210）。虽然某些形式的行政出现得较早，但传统的公共行政模式实际上直到 19 世纪的后期才产生。

早期的行政系统都有一个重要的特点。它们是"人格化的"，即以效忠于国王或大臣等特定个体为基础，而不是"非人格化的"，即以合法性和效忠于组织和国家为基础。尽管那种认为行政本身具有不良特征的思想只是来自传统模式，但是早期的行政实践常常导致谋求个人利益的腐败或滥用职权。现在看起来很陌生的行政实践，在早期的行政制度下是实施政府职能的普遍方式。对于那些想被国家雇用的人来说，求助于恩赐或裙带关系，依靠朋友或亲戚找工作，或者花钱买官，都是司空见惯的事情。换言之，要想成为海关官员或税收官员，必须以钱换权，然后再向顾客伸手要钱，这样不仅最初的投资得到补偿，而且还会有所盈利。重要的行政职 45
位通常不是全职的，它只是某人所从事的各种活动之一。对于一个想到政府任职的年轻人来说（只有男人可被雇用），正常的方式是求助于其在政府任职的某个亲戚或朋友。这种方式无法保证被政府雇用的人在各方面都是胜任的。

在 19 世纪的大部分时间里，美国存在着所谓的行政上的"政党分赃制"，它来自这样一个谚语："战利品属于获胜者"。当一个新的政党选举获胜以后——这适用于从地方选举到总统选举，从高层到低层的每一个行政职位都由获胜政党任命的人

占据。这种体制在19世纪30年代安德鲁·杰克逊总统时期达到了黑暗的顶峰，他曾说过（White，1953，p. 318）：

> 所有公职的责任——至少包括已被完成的工作——都十分简单明了，有智识的人可以很容易地证明他们胜任自己的工作。设立公职的目的不是通过牺牲公众的利益来支持某些特定的人。因此，某个人的免职不会引起失误，因为任职或继续留任都不涉及个人权利问题。被免职的个人同几百万没有担任公职的人一样都享有同样的谋生手段。

换言之，公共行政既无须相关的特殊技能，也没有任何理由要求，当政局变化时，政府的行政部门可以保持不变。公职的好处——重要职位的任命权、直接的财政利益——理所当然地属于在大选中获胜的政党。

杰克逊认为，使行政部门更加平等化和民主化是有许多益处的，“我不能不相信，人们长期担任公职所失去的比他们一般在其经历中所得到的更多”。通过更换明显效忠于某一政党的公职人员，可能会获得更多的益处，甚至可能会减少腐败。甚至还有人认为，在对政府不能充分反映选民意愿的变化的回应中，政治责任得到强化（Romzek，1998，p. 196）。这种平等主义的哲学与美国人对政府的不信任十分吻合，但它也存在很大的缺陷（Mosher，1982，p. 65）：

> 政党分赃制产生了许多后果，其中包括：19世纪大部分时间伴随着政府更迭而产生的周期性震荡；公共行政与政治和不胜任普遍联系在一起；行政部门与立法部门在任命方面的冲突越来越多，这种冲突导致1868年对一位美国总统的弹劾；求职者对总统——对州的行政部门和地方政府亦然——提出了令
> 46 人难以置信的要求，尤其是在选举之后。这种体制效率低、效能差。当政府的决策、经费和选票都成为可议价的商品时，政府实际上成为一个私营企业，公民无从知道政府的真实立场。

政党分赃制的固有问题最终引起了19世纪后期的变革，并导致与传统行政模式相关的进步时代（Progressive Era）的改革（见Kettl，2002）。在美国，分赃制的痕迹依然存在，保留在所谓的“联邦政府官员职务手册”（Plum Book）中。“联邦政府官员职务手册”罗列了近1 500个新总统可任命的职位，既有需要国会同意的，也有不需要国会同意的，此外还有2 800个非竞争性的职位（United States，2008，pp. 197-9）。政治任命官员在美国的部分州十分常见。虽然非竞争任命官员相比于整个公务人员的总数来说只占了很小的一部分，但它确实意味着处在美国体制顶层的这些职位仍然从属于政治的意愿，无论其是好还是坏。

韦伯认为“前现代官僚制”是“人格化的、传统的、松散的、归属的、特殊主义取向的”，而现代官僚制应变成“非人格化的、理性的、具体的、成就导向的和普遍主义取向的”（Kamenka，1989，p. 83）。由于传统的行政模式很成功，早期的行政实践现在看起来已经很陌生。我们已经非常熟悉专业化的、不受任何党派控制的行政，因此，几乎难以想象其他任何体制存在的可能性。

3.3　19 世纪的改革

通常人们认为传统的行政模式始于 19 世纪中期的英国。在对政府部门的效率进行了若干年的调查之后（Greenaway，2004），英国发表了《诺思科特-屈维廉报告》，对政府行政进行了全面的透视。报告建议，“公共服务应由一批经过认真挑选获准进入其较低等级的年轻人来执行”，他们通过“任职前的考试制度”来选拔。该报告同时建议：废除恩赐制，取而代之的是，在中央考试委员会的监督下，通过公开的竞争性考试招募人员；对中央各部门的公职人员进行重组，以分别从事脑力工作与机械工作；通过以功绩制为基础的内部晋升方法来填补较高层次的职位空缺。《诺思科特-屈维廉报告》标志着公共部门以功绩制为基础的任命制度的开始和恩赐制的逐步衰落，尽管过了许多年这些改革才被广泛接受。该报告强调人事问题的重要，虽 47
然建议推行得较慢，但是它确实代表了传统的公共行政模式的产生。正如格里纳韦（Greenaway，2004）所指出的，“如果人们带着长远的目光会看到《诺思科特-屈维廉报告》之所以看起来那么重要，是因为它吻合了，甚至在某种程度上影响了以后半个多世纪历史的发展，它播下了一颗会生根发芽的种子”（pp. 10-11）。

英国 19 世纪中期的改革对美国的观念产生了影响。政党分赃制的弊端非常明显地导致了贪污腐化在政府中，尤其是在城市中的蔓延。1881 年，加菲尔德总统被一名失望的谋求公职的人所暗杀——暗杀者认为，他曾被许诺获得一个文职雇员职位——这一事件进一步推动了已经开始的改革运动。结果，在 1883 年，通过了《文官法案》（Civil Service Act）[《彭德尔顿法案》（Pendleton Act）]，该法成立了一个由两党成员组成的文官委员会，改革的内容主要包括四点：（1）根据职位分类，为所有申请公职者举行竞争性考试；（2）根据职位分类，任命考试成绩最高者担任公职；（3）在正式任命前，存在一个有效的试用期；（4）在华盛顿的任命按照某些州和其他重要地区的人口比例进行分配（Gladden，1972，p. 318）。虽然美国没有采用严格的四级文官制度，要求任职者只能从最低等级进入文官系统，但是，《彭德尔顿法案》肯定受到了英国文官改革的推动（Mosher，1982，p. 68）。

在理论上，传统的行政模式深受美国的伍德罗·威尔逊（美国改革运动的主要活动家之一）和欧洲的马克斯·韦伯的影响。威尔逊认为，政治官员应当负责政策的制定，行政部门则应负责政策的执行。韦伯创立了官僚制理论，其观点是：明确的、专业化的公职人员；根据功绩招募和任命；政治中立，政府更迭时公职人员仍然继续任职等。韦伯和威尔逊的思想都来源于这样一种观念：行政应是工具性、技术性的，应远离政治领域。此后，弗雷德里克·泰勒的科学管理原理也被应用于公共部门（另见 Kettl，2002）。

威尔逊、泰勒和韦伯是同时代的人，他们对传统的公共行政模式产生了重要的影响。其中，只有泰勒的思想在美国产生了直接的影响，而威尔逊和韦伯的著述直到其首次出版几十年后才为人们所熟知。这种思想传播上的延误有时被用来论证传 48

统的行政典范根本就不存在（见 Lynn，2001b）。然而，这些理论的间接传播的确已经开始了，官僚制作为一种实践，在韦伯将其确立为一种理论之前，就已经牢固地确立了。同样，虽然威尔逊的观念没能被及时传播，但其思想却广为人知并得到大量应用。下面，我们将依次论述这几位理论家的思想。

3.4 韦伯的官僚制理论

传统行政模式最重要的理论原则是韦伯的官僚制理论。尽管人们对其理论产生的直接影响存在争论，但是正如奥斯特罗姆（Ostrom，1974）指出的那样，韦伯的官僚制理论“无论是在形式上还是在方法上都与传统的公共行政理论完全一致”（p. 9）。在整个漫长的历史长河中，无论是否明显，传统的模式实际上是严格遵循韦伯的理论的。

韦伯认为，存在三种类型的权威，也就是“统治合法性”：传统型权威——例如部落酋长的权威；魅力型权威——一种非凡的领导人的吸引力；理性—法律型权威（Gerth and Mills，1970，pp. 78-80）。后者是合法规章和“理性规则”的权威，权威的实施者是“现代‘国家的仆人’以及相似的权力的拥有者”（Gerth and Mills，1970，p. 80）。理性—法律型权威因为其现代性和效率而与其他类型的权威形成鲜明的对照，其他类型的权威是不理性、不受法律支配的。韦伯认为资本主义市场经济“需要行政事务的运作精确、准确、持续、尽可能的高速”（Gerth and Mills，1970，p. 215）。只有官僚化能够满足所有这些要求。

从理性—法律型权威的思想出发，韦伯确立了现代官僚制体系的六项原则（Gerth and Mills，1970，pp. 196-8），具体可见知识卡片 3.1。

知识卡片 3.1

韦伯的官僚制理论

1. 固定和法定的管辖范围的原则，一般是通过各种规则——法律或行政规章——来加以规定。

2. 公职等级制和权力等级化原则，意味着一种稳定而有序的上下级制度，在这种制度中，较低职位受到较高职位的监督。

3. 现代公职管理是建立在保留书面文件（“档案”）的基础之上。一批积极从事“公共”事务的官员与其各自的物质工具设备和文书档案便构成了一个“机构”……一般说来，官僚制把官方活动看作与私人生活领域明显不同的事务……公共经费和设备与私人财产分离。

4. 公职管理，至少是所有专门化的公职管理——而这种管理显然是现代的——通常以全面而熟练的训练为先决条件。

5. 当公职得到充分发展的时候，官方活动要求官员完全发挥其工作能力……在从前的任何情况中，对国家正规事务的处理情况恰好与此相反，官方事务是作为一种次要的活动而被执行的。

6. 公职管理应遵循一般性规定，这些规定或多或少是稳定的、全面的，并且是可学习的。有关这些规定的知识代表了官员所具有的一种专门技术性学问，它包括法学、行政管理或企业管理知识在内。

官僚制的第一条原则意味着，权威来自法律和根据法律制定的规定，没有其他形式的权威应被遵循。在此基础上，第二条原则是等级制原则，这或许是韦伯官僚制思想中最为人们所熟知的内容。严格的等级制度意味着，理性—法律型权威和权力是由组织中的个人在等级制中占据的职位而不是由任何个人来维持的。由于等级制结构意味着任何官员都可以行使整个组织的权威，所以特定的职能可以授权给较低层次职位的官员。第三条原则是第二条原则的补充，组织是与其员工的私人生活相分离的一个领域，它完全是非人格化的。书面文件的保存是必不可少的，因为当类似事件发生时，以前的案例可以成为先例。只有保存档案，才能保持组织运用规 49
定的一致性。第四条原则是，行政是一种专门化的职业，它并不是任何人都可以从事的，它需要全面的训练。第五条原则是，官僚制的工作是一种全职的工作，而不像以前那样是一种次要的活动。第六条原则是，公职管理遵循一般性的规定，它是一种可以学习的活动。无论是谁担任某一公职，这些规定都将以同样的方式予以执行。

官僚制的这些原则看起来显而易见，是因为现在它们在社会中已经根深蒂固了。通过与早期公共行政模式的比较，我们可以深刻地理解韦伯官僚制的主要差别与进步。韦伯模式与早期模式的重大反差与最主要的差别在于，建立在规则基础上的非人格化的行政取代了人格化的行政。

组织及其规则比组织中的任何个体都更重要。官僚制体系在其自身运作以及处 50
理顾客关系时必须是非人格化的。正如韦伯所论证的那样（Gerth and Mills, 1970, p. 198）：

> 将现代公职管理归并为各种规定深深根植于它的真正本质之中。现代公共行政的理论……认为，以法令形式来命令执行某些事务的权力——它已被合法地授予公共权力当局——并没有授予某些机构在具体情况下根据指令管制事务的权力，而只是授予它们抽象地管制事务的权力。这与通过个人特权和赋予特许权来管制所有关系形成了鲜明的对照，至少就这些关系不是受神圣的传统所决定而言，后者在世袭制中居于绝对支配地位。

这一点是非常重要的。早期行政以私人关系为基础——效忠于某个亲戚、庇护人或政党，而不是效忠于制度本身。人们可能认为由于行政是政治官员或统治阶级的工具，早期的行政可能是在政治上负责任的。但是，它也常常是“专制的”，专制行政可能是不公正的，尤其是对那些不能够或不愿意投入个人政治游戏的人来说

更是如此。建立在韦伯官僚制原则基础上的非人格化的体系可以完全消除专制——至少在理想情况下是如此。档案材料的存在、对先例的信奉以及法律基础意味着在同样的情况下总会作出相同的决策。这样不仅更有效率，而且公民以及官僚等级制中的人都知道他们的地位，其结果是人们对整个制度产生了更大的信任。

紧接着的是其他区别。在各种规定和非人格化的基础上，很自然地会形成严格的等级制度。个体离开组织，但制度及其规定不变。尽管韦伯强调的是整个制度，但是他确实注意到了官僚的任期和条件。

公职人员的地位

在韦伯的理论中，个体的公职人员占有很重要的地位。担任公职被认为是一种职业，需要经过考试和严格的课程培训。与早期的行政形式不同，担任公职并不被认为是“赚取金钱或报酬”的渠道，也不是“确立对某个人的关系……现代的忠诚是献给非人格化的、职能性的目标”。按照韦伯的说法，“担任公职就被认为接受了进行忠诚管理的特定义务，以作为对稳定工作的回报”。韦伯以下列方式详细说明了公职人员的地位（Gerth and Mills，1970，pp. 199－203）（见知识卡片 3.2）。

知识卡片 3.2

韦伯以及公职人员的地位

1. 与被管理者相比，现代公职人员总是争取并通常会受到明显的“社会尊重”。

2. 纯粹的官僚制公职人员是由上级权力当局任命的，一个由被管理者选举产生的公职人员并不属于这种类型。

3. 通常，公职人员的职位是终身占有的，至少在公共官僚制组织中是如此。

4. 在提供法律保证，不许任意解雇或调动工作的地方，公职人员的工作仅仅是确保严格按照客观的方式履行特定的公务职责，而不受任何个人因素的影响。

5. 公职人员定期领取货币补偿，包括正常支付的固定薪金和通过退休金提供的老年保证金。这些薪金不像工资那样通过工作量来测量，而是根据“地位”而定，即根据职责（“等级”）而定；此外，还有可能参考服务期限的长短。

6. 公职人员在公共部门的等级序列中开始其“职业生涯”。他从层级较低、不太重要、薪金较少的职位向较高的职位升迁。

关于公职人员地位的观点是从官僚制的六条原则中推导出来的。公职人员属于社会的精英，其地位高于普通公民。正如《诺思科特-屈维廉报告》所讲的那样，韦伯的官僚制理论也要求，通过功绩而不是通过选举或恩赐来招募公职人员，公职人员终身任职，公正服务。固定薪金的原则和通过等级结构升迁的前景也是公务员终身任职和全职职业的组成部分。

这两个原则——官僚制模式和公职人员的地位——有特殊的目的。正式的、非人格化的制度为“根据纯客观的考虑，执行专门化职能的原则提供了最大限度的可

能性”。决策将会并且应当依据“可靠的规定”作出，“不考虑个人因素”（Gerth and Mills，1970，p. 215）。对于韦伯来说，官僚制的特性展现得越完美，它就越是去人格化的，“它就越成功地消除工作中的爱、恨、情、仇以及其他情感的因素”（Gerth and Mills，1970，pp. 215-16）。官僚制度的目标是确定性、非人格化和效率。职能专门化原则意味着提高生产力，权力等级制和规章制度有助于决策的确定性，制度的非人格化意味着在相同的情况下可以重复相同的决策。决策的制定不能独断专行。这些观念旨在创立一种尽可能达到最高技术效率的制度。正如韦伯 52
（Gerth and Mills，1970，p. 214）所言：

> 推行官僚制组织的根本原因在于，其具有超越其他任何组织形式的纯技术上的优势。成熟的官僚制组织同其他组织形式相比，就像生产的机械模式与非机械模式相比一样。精确、速度、细节分明、档案知识、连续性、裁量权、统一性、严格服从、减少摩擦和降低个人成本——在严格的官僚制组织中，这一切都达到登峰造极的程度。

韦伯宣称，官僚制是最有效率的组织形式，它既适用于公共部门，也适用于私营部门，但是毫无疑问的是，它更易于并且更长久地在公共行政领域中运用。

3.5　威尔逊与政治控制

在传统的公共行政模式中，联结政治领导人与官僚制组织的规则是很清楚的，至少在理论上是如此。伍德罗·威尔逊——在就任美国总统前多年担任普林斯顿大学教授——认为，应将政治与行政严格分离，应将政策与严格执行政策的行政任务分离。正如他（Wilson，1941，pp. 197-222）在 1886 年所言：

> 行政是置身于特定的政治范围之外的。行政问题不是政治问题。尽管政治为行政确定任务，但它不应被允许操纵行政事务……公共行政是公法的详细而系统的执行。普通法的每一次具体应用都是一种行政行为。例如，税额评定与征收、对罪犯执行绞刑、邮件的运输与投递、陆军与海军的设备与征兵等，所有这些明显都是行政行为，但是，指导这些活动付诸实现的普通法显然是超出并高于行政的。政府行动的宏观计划不是行政性的，而这些计划的详细执行则是行政性的。

威尔逊认为，政党分赃制的弊病源于行政问题与政治问题的混同。如果行政的行为完全依照政治的方式进行，无论是任命过程还是在政党组织中担任职务，都有可能产生贪污腐化，也几乎肯定会出现独断专行的决策。政治领域（制定政策）与行政领域（执行政策）分离可以解决许多政党分赃制的弊病。威尔逊对《诺思科特-屈维廉报告》十分赞赏，尽管他希望通过功绩制实施管理，认为“美国的政党 53
分赃制对其而言已经过于强大”（Foster，2001，p. 427）。

韦伯同样坚持认为公务员并不行使领导权，而且只有在政治层面才存在个体的责任。正如他（in Gerth and Mills，1970，p. 95）所说的：

> 表明态度，充满激情……是政客的事情，特别是政治领导人的事情。他的行为受制于完全不同的，甚至是与公务员完全相反的责任制原则。公务员的荣誉来自其认真履行上级命令的能力，就好像这个命令得到了他自己的坚定的认同。即便这个命令对于公务员来说是错误的，即使公务员抗议，上级仍然要坚持命令，上述现象仍会出现。从最广泛的意义上来说，如果没有这种道德纪律和自我否定，整个组织将会分崩离析。然而，政治领导人、国家领袖的荣耀，准确地说来自独有的对其所作所为“排他的个人”的责任，是他无法并且绝对不能拒绝或是转嫁的责任。

在这里，韦伯提出了关于政治和行政的区分，这个理念来源于伍德罗·威尔逊。领导权不仅被保留给政治家，而且明确地将行政人员排除在外。

传统的公共行政把政治事务与行政事务的区分提升为传统公共行政的一项指导原则——政治与行政二分法。政治家制定政策，行政官员实施政策，二者不能够互换。政治与行政二分法已经成为一个包罗万象的神话，一个证明公务员的工作就是行政，就是执行指令的理由。即使威尔逊的思想没有在美国产生直接的影响，但行政应是独立的、非政治性工具的观点对行政管理学科却产生了多年的影响。

在传统的行政模式中，政治控制主要有三个方面。（1）责任与义务的明确关系。一个部门或机构有两种基本的角色：向政治领导人提供政策制定、评估与实施的建议；管理其资源，以便政策得以执行。通过部门的等级结构，每一个公务员在技术上对内阁，并最终对人民负责。（2）一般认为，政策问题（属于政治官员的正式领域）与行政问题（留给公务员处理）是严格分离的。（3）行政被认为是匿名的、中立的，也就是说任何决策或政策都与个人无关，它们只能以部长的名义来执行；从政党政治的意义上讲，行政也是无党派的，可以为任何政治领导
54 人提供同样的服务。在英国，威斯敏斯特议会制度增加了部长负责制的正式制度。如果部长为该部的所有活动承担个人责任，公务员将是默默无闻的，不能公开表明他们向部长提出的建议。公务员尽最大能力为来自任何党派的部长提供服务，也就是说，公务员以非人格化和客观的方式履行公务，作为回报，他们可以从其任职条件中得到某些利益，如就业保障（尽管存在政府更迭）和丰厚的退休金。

尽管政治与行政二分法理论是传统的行政模式的主要组成部分，但是长久以来，它被广泛地认为是一种神话，尤其是被认为对规避责任特别有用。在现实中，政治与行政实际上“由于政治官员履行行政职责和行政人员承担政治责任而混合在一起”（Caiden，1982，p. 82）。虽然那种认为可以将政治官员与行政人员分离开的假定是一种神话，但是，官僚制结构的构成似乎使这一神话变成了现实。

3.6　泰勒与公共行政

官僚制和政治控制的理论基础是韦伯和威尔逊确立的。一种完整的理论所需要的是一种工作方式与组织方式，并把它与韦伯的官僚制模式、威尔逊的政治控制和《诺思科特-屈维廉报告》确立的功绩制与政治中立结合起来。这是通过将针对私营部门提出的科学管理原理运用到公共部门中而发现的，这种科学管理原理由弗雷德里克·温斯洛·泰勒（Frederick Winslow Taylor，1911）提出，他是美国管理学者，因确立了科学管理理论而闻名（Kettl，2002）。正如邓西尔（Dunsire，1973）声称科学管理理念的出现引致了一种完整的行政模式，产生了“政治与行政二分法和科学管理相联系的观念，提供了一种形式和意图，一种在 19 世纪二三十年代对于行政的实践和研究的自信”（p. 94）。

科学管理

泰勒的科学管理包括标准化工作，意指发现“一种最佳工作方式”，“实行广泛而严密的控制，为维持所有这些标准提供保证”（Kakar，1970，p. 3）。科学管理的内容包括：（1）决定工作标准的时间和动作研究；（2）刺激性工资制度，它是对业 55
已存在的计件工资制的一种修正；（3）改变职能组织。泰勒并不是时间和动作研究的发明者，但他比其先行者执行得更彻底。他进行了一系列著名的实验，包括铲子的大小、使工人的工作更紧凑、减少动作数量等，所有的实验都是通过随身携带的秒表进行的。泰勒主张用一种修正过的计件工资制来支付工人的报酬，当一个人的产量高于每日确定的标准产量时，他将获取全部产出的较高的报酬，而当一个人的产量低于工作标准时，他将按正常的比率付酬（Kanigel，1997，pp. 210－11）。科学管理在 20 世纪初成为一种福音式的力量（Copley，1923）。泰勒所追求的是一种根本性的变革，用效率与科学取代了一时心血来潮的决定，而当通过科学管理使雇主与雇员表现出共同的利益时，这种变革甚至成为一种社会性变革。

工厂装配线是受泰勒思想影响的主要领域，但是，科学管理应用于政府部门的时间并不比它晚多少。泰勒本人认为，科学管理可以被应用于政府部门的原因在于，“在他看来，普通公务员的工作量几乎不超过日标准工作量的 1/3～1/2”（Fry，1989，p. 47）。事实证明，科学管理原理非常符合官僚制理论。行政人员的技能、无所不包的工作手册的编撰、理性的提高和非人格化都是二者的共有特征。“最佳路径法”和系统控制的思想完全与僵化的等级制、过程和先例相契合。他们同时也向韦伯的观点评论道（in Gerth and Mills，1970，p. 261）：

> 在适当的测量方法的帮助下，可以像计算任何物质资料的产量那样来计算个体工人的最大化收益。以此计算为基础，美国的科学管理体系在工作绩效的理性熏陶和训练方面获得了巨大的成功。

任务的标准化和合适的工人也完全与传统的行政模式相吻合，甚至运用秒表进行绩效测量的做法在大型的公共官僚制组织及其方法门类中也较为普遍。

就政府的运作而言，科学管理“并没有仅仅停留在书本上，它对公共行政实践和政府研究产生了很大的影响”（Bozeman，1979，pp. 33-4）。泰勒对于政府管理的影响
56 最早可以追溯到20世纪20年代。由于泰勒的科学管理理论对公共部门和私营部门所信奉的理念有重大影响，他在公共行政领域一直占有重要的地位（Schachter，1989）。尽管他的某些观点尚存有争议——赤裸裸的人事激励理论和动作与时间研究，但是，他的系统管理思想在公共部门中仍是非常重要的，并且这种思想显然与官僚制理论相一致。正如斯蒂尔曼（Stillman，1991，p. 110）所言，“它们都可以彼此很好地结合在一起，如果政治被限制在它的适当范围内，如果运用科学的方法，如果经济和效率是社会目标，那么，一个强有力的、有效的行政制度就可以蓬勃发展起来”。

人际关系

人际关系理论是常常与科学管理相提并论的另一个理论。人际关系理论关注的焦点更多的是与工作相关的社会因素，而不是把工人看作仅仅对金钱作出反应的机器。人际关系学派根源于社会心理学，尽管在某些方面有所不同，但它和科学管理一样成为公共行政中具有持续影响的传统思想。

虽然人际关系思想的理论家有很多，但真正的创始者是埃尔顿·梅奥（Elton Mayo，1933）。梅奥在20世纪30年代进行了一系列实验，他发现，工作群体的社会因素是管理中最重要的因素；冲突是不正常的，也是可以避免的，管理部门和工人之间不一定必然存在对抗。在西方电器公司霍桑工厂进行的著名的霍桑实验中，梅奥发现，生产力的提高多半是由对工人的关注而引起的，包括金钱刺激在内的其他因素，并不起很重要的作用。

梅奥及其追随者对公共部门的管理产生了重大的影响，尽管最近的研究对关于原始数据的解释方面的评价提出了质疑，并突出地表明，金钱刺激毕竟具有重要作用（Schachter，1989，pp. 16-17；Gillespie，1991）。对组织中的心理因素的考虑形成了组织行为理论的一个重要思想流派。除金钱刺激之外，个人还会对其他因素作出反应，这种思想导致了工作条件的改善。

那些深受梅奥思想影响的人（包括政府内部的人）认为，管理部门应更好地善
57 待工人，并提供某种形式的社会互动。虽然工人的激励仍然是一个悬而未决的问题，但是人际关系理论在公共领域有着重要的作用，它的影响一直持续到管理主义的争论之中。正如波利特（Pollitt，1993，p. 17）所说：

> 目前该研究对管理主义意识形态的意义在于，它确立了这样一种观念：组织内外的各种非正式关系具有相当大的重要性。不仅正式的组织图、职能分工和工作评估制度是重要的，而且工人的情感、价值、非正式组织规则和家庭、社会背景也有助于组织绩效的提高。这种普通观念在其后多种多样、详细周全的运用中得到了发展——现代工作改进技术、参与式管理作风、自我实现都是

人际关系学派智力遗产的一部分。

可以认为，人际关系理论在公共部门的应用程度大于私营部门。公共组织在竞争方面的限制少于私营部门，它在引入人际关系理论方面走得更远，尤其是在 20 世纪 60 年代和 70 年代更是如此。

一场持久的争论

科学管理原理与人际关系理论之间存在着一场旷日持久的争论。具有诱惑性的是，人们可能把泰勒与梅奥的理论看作相互排斥的——在某一时期一种理论占据上风，而另一时期另一种理论又独领风骚，但这是一种误解。“将经典理论与人际关系理论看作相互对立的是一种错误”（Bozeman，1979，p. 96）。泰勒和梅奥的总体目标并没有很大的差异，霍桑实验“保留了等级制、成本效率、管理至上等旧有的目标，改变的只是实现这些目标的手段”（Bozeman，1979，p. 100）。梅奥同泰勒一样，不喜欢工会或工业民主（Fry，1989，p. 131）；泰勒也同梅奥一样，强调工作场所合作的重要性（Fry，1989，p. 68）；他们两人的目标——提高生产力——是相同的，并且都对公共部门的管理有着持续性影响。

最近关于公共部门管理的一些争论是科学管理与其所谓的对手的长期争论的继续（Pollitt，1993）。按照沙克特（Schachter，1989，p. 1）的说法：

> 泰勒的幽灵徘徊于公共行政的现代研究之中。虽然他已经去世 70 多年了，但对他的著作的讨论迅速演变成一场论战。许多现代文献把他描绘成一个独裁主义者，将激励等同于金钱刺激。然而，这种贬低他的论证关注的是一个狭窄的引证范围，或者是将泰勒的思想与被泰勒所专门驳斥的人持有的观点混为一谈。

沙克特考证了一个世纪以来泰勒在公共行政教科书中的影响，认为将科学管理 *58*
原理与人际关系理论截然对立是一种错误的做法。通过全面地解读泰勒的著作，就可以发现泰勒已经预见到许多被人际关系学家据为己有的观点。

尽管这两种对立的理论所形成的传统有可能继续延续，而不是像一般人所认为的那样一种理论将被另一种理论所取代，但是，仍有必要对此重新作出某些解释。按照早期的说法，在 20 世纪的大部分时间里，像对私营部门的影响一样，泰勒的理论对公共部门有重要影响。工作设计毫无疑问受到了泰勒的影响。泰勒模式是严格的、官僚制的和等级制的，显而易见，它适合于鼎盛时期的传统行政模式中的公共部门。受到人道对待可以使工人得到更多的好处，泰勒对此表示赞同，但他至少倾向于将这些好处给予那些成就更高的人。同样，公共部门和私营部门都在某种程度上运用了人际关系学派理论。如果承认工人的社会存在有助于提高生产力，那么通过协商、改善工作条件、出资成立社团或促使工人依恋于组织的任何措施均可收到较好的效果。

公共行政的黄金时代

从 20 世纪 20 年代前后至 70 年代早期，公共行政处于它的黄金时代，这一时

期的公共行政是受人仰慕和令人满意的事业，政府和公共部门提供了改善社会的希望。在这一时期，公共行政成为实现某些重要成就——从实施新政到建立大坝、管理发达国家新生的福利系统以及调控二战期间的整个经济——的促进因素。

似乎公共行政所需要的一切是确立一套“金科玉律”，并严格地遵循它们，由此就可产生期望的效果。古利克和厄威克认为“POSDCORB”职能是一种变化了的形式。它所表示的意思是（Gulick and Urwick，1937；Stillman，1987，p. 175）：

- **计划**（planning）：行政人员所运用的目标设定技术或方法，作为一种制定组织未来行动路线的工具。
- **组织**（organizing）：以实现特定目的的必不可少的适当方式安排组织结构与过程。
- **人事**（staffing）：招募和雇用人员以完成机构的基本工作。
- **指挥**（directing）：监督完成任务的实际过程。
- **协调**（co-ordinating）：在与政府其他单位和人员的合作方面，对完成这些任务的多种复杂要素进行整合。

59

- **报告**（reporting）：追踪和沟通组织内部的工作进展情况。
- **预算**（budgeting）：为支持这些方案、服务或行动的完成而必不可少的会计和财务活动。

一个行政者为了达成组织的目标，简单地照章办事即可。然而，早在20世纪40年代，“POSDCORB”就因与人际关系运动相对立而受到人们的抨击。“POSDCORB”与其他古典方法“被认为意在剥削、控制和操纵工人”（Graham and Hays，1991，p. 22）。

严格的行政体制具有某些优点，在它的大部分历史中，很少人批判它的原则和效率。等级制意味着，每一个人都知道自己的位置与权限。总有某一个人在技术上对从低到高各个层次的活动负责。对于公务员来说，即使没有惊人的进展，其在等级制中的职业发展也是扎实、稳定与安全的。从狭义上讲，该体制也有理由被认为是有效率和有效能的。正如贝恩（Behn，2001，pp. 40-1）所言：

> 威尔逊、泰勒和韦伯都致力于提高效率。然而，尽管效率本身是一种价值，但它还有其他的优点。这种效率是非人格化的。通过政治与行政的分离、应用科学因素来设计行政过程以及应用官僚制组织实施这些过程，政府不但能够保证其政策是公平的，而且能够保证政策的执行也是公平的。

行政意味着指令的执行，特别是在明确下达指令之后。同时也有理由认为，该体制可抵制挪用公款为官僚私人所用的诱惑。当任务是例行的和比较简单的，以及环境较为稳定时，该体制运转良好。

传统模式尽管优于在其之前的模式，但是，它是僵化的和官僚主义的，且用狭隘的眼光关注并执迷于结构与过程。以功绩制为基础的任命制度、正式的官僚制以及政治与行政能够和应该分离的观念都是“一种行政体制”的适当原则，特别是当其运行于稳定时期之时。然而，传统模式仍然受到许多重要的批评，尽管它曾是长期运用的有效模式，但是如今它的时代已经过去了。

3.7　传统模式存在的问题

20 世纪七八十年代，官僚行政的不足之处已经变得非常明显。从投入与产出的比较来看，层级结构并不必然是最有效率的组织形式。官僚制组织就控制而言可 *60*
能是颇为理想的组织形式，但在管理方面却不一定如此；它保证了确定性，但行动起来常常显得迟钝；工作可能是标准化的，但却是以牺牲创新为代价。此外，在确保真正的责任方面，政治控制模式也总是问题重重。

自 20 世纪 70 年代以来，公共服务在绝大多数发达国家日益遭到人们的非难。问题主要有四点：(1) 政治控制模式既不充分也不合乎逻辑；(2)“最佳路径法”思维方式有问题；(3) 官僚制理论再也不被广泛地看作提供韦伯所认为的技术性效率的理论，而且它有一种非民主化的趋势；(4) 右翼人士提出了他们的批评（此处称为“公共选择批评”），他们认为官僚制的整个思想背离了自由，而且与市场相比效率太低。

政治控制的问题

威尔逊于 19 世纪 80 年代提出的将政策与行政进行分离的设计是为了解决政党分赃制的问题，而这一问题在当时的美国仍十分猖獗。然而，将政治官员与行政人员、政策与行政进行严格分离从一开始就是不现实的。美国实行的改革运动也并未将政策与行政、政治官员与行政人员分离开来。它仅能清晰地表明公共部门的政治性任命与职业性任命相区分的重要性。这一原则在威斯敏斯特议会制度中得到了相当程度的肯定，但它不是安排各个部长或官员角色的正式途径，而更像是一种合理化的虚构。

实际上，政府与行政的关系并不像威尔逊模式所描述的那么简单，而且可能永远都不会如此。政治官员与行政官员之间的关系是复杂多变的，这种关系不会呈现出威尔逊模式所描述的那种正式的、线性逻辑的特征。政治与行政是不可能分离的，政治法案无法和它的实施完全脱离开来，行政程序能够并且确实会产生政治性后果。传统的行政模式完全无法反映出现代公共部门所承担的广泛的、管理的以及制定政策的角色。它造就了一种消极的控制形式，不是致力于提供积极性激励以提高效率，而是致力于避免犯一些尴尬性错误。“非政治化”的努力则意味着不愿承认公共服务工作的政策与政治意义。公务员也扮演着重要的管理角色，这种角色比单纯地执行或遵从指令重要得多。

政治控制模式的不切实际之处在于，政治与行政必然是相互关联的。公务员的 *61*
工作从本质上被认为是政治性的，尽管不一定是政党政治。某些实际工作者可能仍旧认为他们仅仅是执行政策而不是制定政策，但这是一种“意识形态的主张”(Peters，1996，p. 5)，而不是对经验事实的确认。尽管该理论一直被认为不切实

际，但它确实为传统的行政模式奠定了重要基础。然而，传统模式的基础是一种不能发挥作用且长期以来被广泛认为不能实施的理论，这就说明传统的模式在整体上存在一些问题。

“最佳路径法”的问题

传统的模式假定，行政管理存在一种“最佳路径法”；潜在的思想是，通过官僚制理论和科学管理原理可以发现一种解决既定问题的“最佳路径法”。而古利克的“POSDCORB”思想和泰勒的科学管理原理是对这种“最佳路径法”进行理论建构的广为人知的表现形式（Stillman，1991，p. 9）。

按照泰勒的思想，检查所有的工作步骤、测量最高效率，最重要的是，把这种方法确定为一套程序，从而确定一种“最佳路径法”。在公共部门，由于要详细规定处理每一个可能想到的突发事件的方法，程序手册变得非常冗长。一旦如此，公职人员的任务就纯粹是行政性的，仅包括手册制定过程的协商和执行既定程序。除了从手册中找到正确的出处，他不需要太多的思想，也不需要任何创造性。从概念上看，行政人员无须为其行为结果承担责任，“最佳路径法”的考量容许他们一起逃避责任。

只是到后来，随着管理者为其结果承担责任，才存在某些真正意义上的思想，如不同的方法可能引起不同的结果、方法与行为应与环境相适应。实际上，根本不存在什么“最佳路径法”，存在的只是众多的可能性答案（Behn，1998a，p. 140）。正如将在第 4 章讨论的那样，公共管理并不假定存在任何实现结果的“最佳路径法”。从抽象意义上讲，管理者被赋予责任而没有被告知如何实现结果。管理者的角色之一就是决定采取何种工作方式，然后为即将到来或不到来的结果承担个人责任。

官僚制的问题

62 传统模式的又一个问题集中于韦伯的官僚制模式。批评者认为，由于官僚制和官僚制组织的概念存在问题，传统模式的结构与管理显得过于陈旧，需要进行彻底改革。正式的官僚制或许有其优势，但是也有观点认为它造就了随波逐流者而非创新人士。它鼓励行政人员规避风险而非主动承担风险，浪费稀缺资源而非有效地利用它们。虽然视官僚制为组织的“理想类型”，但是该“理想类型”也因其制造惰性、缺乏进取精神、有太多繁文缛节、中庸和无效率而遭到批判，这些缺陷被认为是公共部门所特有的病症。确实，如今“官僚制”这一词语更被经常看作“无效率”的同义语（Behn，1998a，p. 140）。官僚制理论存在两个特殊的问题，它们是：（1）官僚制和民主之间的关系存在问题；（2）正式的官僚制再也不能被认为是一种特别有效的组织形式。

官僚制的正式理性、不透明、僵化和等级制，似乎使其不可避免地与民主发生

冲突，韦伯也看到了这一点。由于官僚制与“现代大众民主不可避免地相伴相生”(Gerth and Mills，1970，p. 224)，他认为官僚制的普遍化是必然的，但是同样地，民主也“不可避免地与官僚制的趋势发生冲突”(Gerth and Mills，1970，p. 226)。就被统治者而言，一旦官僚制组织存在，他们就无法摆脱或替代官僚制组织的权威(Gerth and Mills，1970，p. 229)。尽管韦伯认为随着社会现代化的进程，官僚制的存在是不可避免的，但也有几个方面的问题令他担忧。无论是过去还是现在，官僚制与民主之间都存在一些冲突，让一群杰出的官僚精英秘密地进行运作，这对于民主制毫无意义。对韦伯来说，官僚个人几乎不能有一种理想的生活（Gerth and Mills，1970，p. 228)：

> 职业官僚被其全部存在的物质与思想束缚于其行为之上……在绝大多数情况下，他不过是一部永不停转的大机器上的一个小齿轮，并被规定只能按照一个基本固定的路线行进。每个官僚被委以特定的任务，在通常情况下，除了最上层的官僚外，没有人能令这部机器开始或停止运作。由此，官僚个人融合进所有官僚的集体，这些官僚又整合为官僚机器。这些官僚在看待如何延续机器功能和如何维护社会权威方面具有利益上的一致性。

韦伯强调，“任何官僚制组织都致力于通过对其知识和意图的保密来增强专业 63
上的优势”，而“职业秘密这一概念是官僚制的独特发明”（p. 233)。这种观点至今仍受到人们的关注。有人认为官僚制剥夺了公民与政治家的权力，从而造成政治责任方面的问题。对社会上的某些人而言，当他们看到一些非民选的官员拥有凌驾于其生活之上的广泛权力时，问题就出现了。

20 世纪 90 年代早期，人们见证了东欧集团政权的垮台，在这些政权中，官僚制的发展程度要远远超过西欧国家。在东欧国家，官僚制组织对市场和个人的事无巨细的控制，并未提供公民所需要的商品与服务，官僚制这种明显的失败或许正是官僚制理论本身的失败。正如雅各比（Jacoby，1973，p. 156）所言：

> 无论何处，只要官僚制的控制变得无所不包，就会产生对权力的妄想，这种妄想会遮蔽理性的取向，这在俄罗斯的例子中即可体现。但在特定的历史条件下，促使其将这一点发挥到极致的，则是官僚制无所不在的固有灵魂。

早在苏东剧变多年以前，雅各比就指出官僚制存在一个不受适当的责任机制约束的普遍问题。

官僚制存在的第二个问题是韦伯未能预见到的，这就是所谓的官僚制模式的技术性优势。韦伯认为，官僚制模式的技术性优势高于其他任何可以想象得到的过程。由于两种原因，这种对官僚制模式的技术性优势的信心如今已不再被人们广为接受了。首先，对韦伯的官僚制原则总是存在一些极端的解释，尤其是在人事制度中，这使得官僚制的僵化、形式主义较于韦伯所设想的有过之而无不及，但其精英主义的特征又远不能达到韦伯的设想，这就导致了该体系效率的降低。等级制原则被发展到登峰造极的程度，设置了大量的等级，然后每个等级之下又设若干个等级，并设定限制以防止下级的发展超过一定程度。终身雇佣原则意味着在实践中不

可能解雇任何人，而不管是否称职，甚至是独立的退休金计划亦会产生有害的负面影响。丰裕的政府退休金计划招致了私营部门管理者的抱怨，认为政府对其雇员的慷慨超过了其支付能力。它们还会引起随波逐流者的问题，这些人工作起来毫无效率可言，而又不可能被解雇，只要等到退休的那一天就可以了。

64 资历原则也非常普遍，职务升迁可以单纯地由服务年限的长短来决定。这种现象至今依然存在于某些领域之中，但很难说它符合韦伯关于技术性效率的目标。如果升迁到较高职位仅仅取决于任职时间的长短，那么领导者将倾向于变得不称职，而那些有才之士则会因挫折感而早早离职。直接从学校招募新人进入基层的想法常常遭到歪曲，认为所有的招募人员都应达到那一标准，而对那些学历不高但更有能力的人进行“积极的”歧视。

曾得到称道的政治中立原则在某些情况下会产生“服务于国家”的思想信念，而排斥为民选政府提供咨询并执行其意愿的信念。这就产生了责任问题，那些非民选官员形成了一个官僚阶层，他们按照自己的意愿而非政治家的期望行事。韦伯曾期望官僚们成为社会中的杰出精英，但随着一个世纪以来的发展，更多的社会阶层开始摈弃这一模式。除了少数国家——如日本和法国——仍为公共服务培训精英外，其他国家最优秀的人才已不再将公务员作为享有很高社会地位的职业。公共服务普遍地不受重视意味着其极易成为政府削减预算的目标。

其次，新的组织行为理论认为，与更具弹性的管理形式相比，正式的官僚制在任何意义上都不再有特别高的效率与效能。人们越来越多地认为，严格的等级制结构造成成本与收益相抵，而且还可能窒息组织的创造性与创新性。非正式的组织关系随着正式的组织关系同时诞生，“每个组织中都有一套复杂的非正式行为，而这些行为可能与组织图所阐明的原则相一致，也可能不一致”（Bozeman and Straussman，1990，p. 139）。个人在组织中寻求发展的政治行为导致组织整体性效率的降低，因为大量的时间和精力常常被耗费在寻求个人发展上，而不是用来完成指定的任务。当官员对其职位的忠诚超过了其对民选政府的忠诚，并积极地与其他部门或机构进行竞争时，管理很可能会达不到最佳状态。阴谋与势力扩张在官僚制中非常普遍，而且可能永远存在。官僚个人并非韦伯模式所假定的那样是只会执行规则的非人格化的机器。韦伯的官僚制理论强调行政的精确性与可靠性，以及遵守纪律的特性，与此相比，一种更为现实的官僚制理论则需要“通过对人的态度和人际关系的确认来加以补充”（Kamenka，1989，p. 161）。

组织行为理论所阐明的官僚制中真正发生的事情与理性—法律型权威模式的描述有着相当大的差异。官僚制组织采用固定的运作程序，但相应地，它所产生的成效相
65 对于程序与规则的维持而言可能变得不那么重要了。罗伯特·莫顿（Robert Merton，1968，p. 260）指出，固守规则可能会造成意想不到的后果，包括效率的降低。

> 固守规则原先只是作为一种手段，后来却转化成目标本身，出现了众所周知的“目标替代”过程，从而“工具性价值变成了终极价值”。纪律总是易于被解释为遵守规则，不论在何种情况下，它都不再被视为基于特定目的而设计的一种手段，而是变成官僚职业生涯中的直接目标。

换言之，规则本身变成了组织力图达到的目标，而不是达成组织目标的手段。

米歇尔·克罗泽则走得更远。他认为官僚制组织天生就是无效率的，他甚至认为“官僚制组织就是无法从其错误中吸取教训来改正其行为的组织”（Crozier，1964，p. 187）。官僚制组织并非像韦伯所说的那样天生就是有效率的；相反，它现在更多地被认为天生就是无效率的。凯登也认为，为了达到官僚制的“效率”所付出的代价是（Caiden，1981，p. 181）：

> 狭隘的求同现象、对个人进取心与创造性的限制、难以忍受的遵从、称职但并不出色的工作表现，以及平庸的自满情绪。倘若接受现实，那么似乎一切都会很好，而未来则不过是现实的重演……当官僚制走向极端，它的缺陷将会取代其优点。在这种情况下，官僚制组织不是审慎地进行计划，而往往是即兴地作出一些决策，执行起来也往往是手忙脚乱。无论是决策还是执行都是未经深思熟虑的草率之举，并且常会造成秩序的混乱。由于工作变成了乏味的例行公事，绩效出色的员工与绩效较差的员工在报酬上体现不出多大的差异，其产生的结果不是生产力的提高，而是生产力的降低。

即使当正式的官僚制运作良好时，它在滞胀时期也会出现这种趋势，且难以应付环境的变化。当环境持续发生变化时，固定的工作程序和有序的工作模式将无法运作。也许在公共行政的黄金时代，环境变化非常缓慢，足以使其在固定的环境中有效运作，但是现在已鲜有这种社会环境存在了。新近的公共机构中唯一不变的是改变，传统的、等级式的政府模式“不能满足这种复杂的、快速变迁的时代的要求”（Goldsmith and Eggers，2004，p. 7）。

传统的官僚制有一种投入控制结构，而产出仅仅是一种副产品。完全就结果而言，人们曾一度认为结果将从组织中自然而然地产生。当然，组织自身具有某些功能，但是组织一旦成立，人们就假定，其所建立起来的等级制、人事制度以及诸如此类的各项制度自身就会产生令人满意的结果。在公共部门中，全面测量员工能力被认为是非常困难的，这也是为什么在职务晋升方面采用并不令人满意的资历制度的原因所在。 *66*

领导力的缺失

以完全客观的系统为目标的主意值得称赞，但这同样产生了一个重要的问题。在由人类建构并服务于人类的组织中，要完全无视人际互动和激励显然是不现实的。正如贝恩（Behn，1998b）所说，“如果组织能像机器那样运转，个人的领导将是不必要的”。同时，因为组织不是机器并且个人也无法像机器那样行动，所以“公共管理者需要被引导”（p. 212）。他接着指出：

> 如果人类组织是机器，他们不需要激励，不需要灵感，不需要领导。但如果人类组织由真实的个人组成，这些人不是克隆的“正常”不可变更的人，而是具有不同能力的多样化的个体，那么让这些人在组织里真正完成他们的工作就需要激励和灵感，需要领导。

领导变得必要，因此官僚制的机械模式崩溃了。在组织的真实世界中，存在着各式各样的政治游戏、嫉妒、不同级别的能力、个人小缺陷和人格冲突。在韦伯主义者看来，这些人格的事务是天然效率低下的，应该为了更大范围的整合而被升华或被共同移除。但这些问题显然是不可避免的，假装它们不存在去构建一种管理模式是不现实的。领导的缺失同时意味着避免了个人的责任。

作为权力结构的官僚结构

公共部门存在的一个主要问题在于，它仍一如既往地坚持那些在其他地方正被修正的习惯与做法。较新的组织行为理论承认正式官僚制的优势所在，但认为存在其他替代性结构的可能性（Volberda，1999；Vecchio，2006）。官僚制并不适合于
67 涉及创造性与创新性的非程式化行为。私营部门曾经由自身笨拙的官僚制占据主导，目前已经摈弃了正式的官僚制结构和严格的等级制结构，走向分权化和向作为利润中心的下级授予实际权力，并使组织结构和人事制度更具弹性，以及日益强调组织绩效和快速的环境应变能力。然而，要将现存的公共体系转变成反应迅速、敢冒风险、以产出为导向的高效创新型组织，则需对组织文化进行全面的改造。在公共服务领域随后进行的改革中，焦点在于抛弃那种僵化的、官僚化的职业服务观念，转向更具流动性的组织结构。尽管管理需要秩序和精确性，但现在更需要的是速度、灵活性和结果。简言之，正式的官僚制模式实际上更适合于行政或执行指令，而不太适合于管理或结果的实现。

在组织行为领域仍然存在着一个悬而未决的问题：对韦伯模式的改变到底是一种革命性的变革还是一种改良，也就是说，这些改变是否已到了不能再将官僚制称为韦伯模式的程度。有人认为，组织理论家们总是“抓住官僚制等级结构方面的替代性问题，但是韦伯式的、封闭性的官僚制仍然保持其影响力”（Bozeman and Straussman，1990，p. 142）。迈耶和希尔（Meier and Hill，2005，p. 67）则认为：

> 和官僚制在20世纪繁荣的许多原因相同，官僚制将继续在21世纪繁荣发展……它以一种其他组织形式无法做到的方式促进治理过程。官僚制的挑战将会一直来自边缘，例如，把属于公共部门的官僚体系转移到私营部门。然而，在对于改革的美化的反馈背后，韦伯式的官僚体系仍在持续发挥作用。

迈耶和希尔认为韦伯式官僚制的六大原则仍然有效，唯一的例外可能是“书面的文件”。他们声称官僚制如同一百多年前建立的那样仍然是占优势的理论。

这种观点是存在问题的。官僚制正如一个权力的系统，显然没有消亡，但作为一种实践——一种管理的系统——已和韦伯的论述有很大的差异。公务员并不是在平均分之上雇用的，也不是为了生活。在许多司法权中，他们并没有韦伯所说的显著的社会地位，也没有特殊的津贴。提升不再单独以资历来逐渐获得，这种实践的一些痕迹留了下来。严格的等级制度崩溃了，并且也应该这样。毫无疑问，在某些

情况下管理者可以使用严格的官僚式方法，但这只是许多可能的选择中的一种。对于私营部门来说同样如此，官僚制曾经是一种可供选择的组织形式，但今非昔比。 *68*
正统官僚制的核心特质在于其对结果输出的忽视而假定唯一需要做的便是使组织官僚化地运行。理论上看来，只要严格遵循官僚制，管理者便会恰当地决定采用最佳方式来实现结果的良善。

布劳和迈耶（Blau and Meyer，1987，p. 162）同样认为，这些变革对韦伯所描述的官僚制进行了修正，但“他的模式并未被人们所抛弃”。他们得出三个结论，第一，官僚制原则确实实现了行政的协调与控制功能，但是，

> 官僚制原则是否总是影响效率仍是一个悬而未决的问题。相对于传统的行政模式而言，官僚制无疑具有其优越性，但与新的组织原则——在大公司中以财务控制取代等级控制——相比，官僚制可能就要居于劣势了。但这些新的组织原则的运用仍仅限于商业领域，即使是在商业领域中，这些新原则效率上的优势也未最终得到证明。因此，第二个结论是，官僚制原则可以在行政领域实现效率的目标，但是即使是在那些它不能提高效率的地方，行政的其他替代形式甚至可能被证明更无效率可言（Blau and Meyer，1987，p. 186）。

他们的第三个结论则是，“官僚制的组织原则能有效地服务于众多目标，而这些目标可能是相互对立的”（Blau and Meyer，1987，p. 187）。尽管他们的主要观点在于说明，正是这些现象才造成官僚制与民主之间的关系问题重重，但难以逃避的一个结论是，官僚制模式存在的矛盾是如此之多，以至于人们易于理解为什么现在各国政府都在寻求来自企业的其他组织形式。

人们有时还认为，即使企业或私人行政正日益摈弃正式的官僚制，公共行政也仍然应该保持韦伯模式。布劳和迈耶的结论也说明了这一点。按照这一观点，韦伯模式的重要价值——非人格化、一致性——将继续存在，正如私营部门管理所缺乏的重要社会与伦理问题将继续存在一样。另一方面，至少公共部门中的某些部分与企业相类似，它们在良好管理的指导下提供产品、商品与服务，并且与私营部门有完全相似的生产职能。

对某些任务来说，没有等级制的权威模式可能会更有效率，正如人际关系可能比韦伯所描述的非人格化更能产生效率一样。在韦伯时代，官僚制的范围要比现在窄得多。那时候的官僚制的任务只有一项，即一个精英可以实施国家的所有功能。现在国家通过大批机构来实现其功能，其中一些功能完全不需要以官僚制的形式来实现。新的管理形式关注结果的实现，并将其作为首要目标，而具体的组织形式则退居其次了。

然而，尽管存在着效率问题，但公共部门内部的权威系统仍然保持着官僚制 *69*
的形式。对于奥尔森（Olsen，2005）来说，官僚制意味着三样东西：首先，“一种独特的组织架构，办事局或办公室”；其次，“一种职业化的全职的行政人员”；最后，“一个更大的组织和规范结构，政府在其中通过权威来创建，也就是对合法的、理性—法律型政治秩序的信念，以及国家拥有的定义和执行合法秩序的权利”（pp. 2-3）。这是一个有效的辨析。对于官僚制的批评主要集中在前两个方

面，而不是第三个。

总的来说，官僚制首先被看作权力的系统、权威的系统，必要的话也是强制力的系统，其次是韦伯所开的一剂“良方”。对于公共管理而言，所需要的并不是找到一种理性—法律型权威的新形式（Lynn，1997），而是要重新考虑韦伯模式的不同方面。官僚制国家仍旧发挥作用的是其法律框架。韦伯所列举的官僚制国家的法律规定并没有因应用于公共管理而有所改变，尽管他针对人事制度而提出的某些详细观点变得再也没有必要了。公共管理改革所力争的可能是一种组织政府的新途径，而不是要改变官僚制国家的法律结构。从权威的意义上讲，它仍旧保持官僚制的组织形式，仍然根据韦伯的理性—法律型权威原则并在民主政体中运作，但是，传统的众多详细原则可能被摈弃。

对公共选择的批评

公共选择理论主张，以个人自由和效率为出发点促进个人选择的最大化。公共选择理论在本质上是微观经济学原理在政治和社会领域中的应用。通过这种视角分析政府过程确实意味着传统行政模式的理论及实践谬误。

根据标准的理性行为原则（见第 1 章），可以得出如下假定：官僚们力图使其自身效用最大化，也就是说，官僚们为了自身目的利用等级结构来提升自身的权力、声望、安全性和收入，而并不是推动组织目标的实现。韦伯模式所依赖的是一些本质上不具有利益取向的官僚，他们受到“服务于国家”等诸如此类高尚信念的激励。根据公共选择理论的行为假定，这类行为动机是不合逻辑的。公共选择的理论家们认为，个人抱负驱使下的产出并不必然符合组织利益的最大化。

尼斯卡宁（Niskanen，1971，1973）认为，个人抱负会导致机构预算的最大化；如果官僚们谋取到更多的预算，他们自身也会从中受益，因为这意味着他们能
70 有更多的下属、更大的权力以及在组织中更高的个人地位。这种论点的确有助于解释为什么在所有的官僚制中，“官场政治”的现象会如此普遍，也能够解释为什么不能完全无视官僚个人服务于自身利益而非公共利益的观点。官僚的确要谋求个人的发展，有条件这样做的官僚更易于为本部门谋求更多的资源。教育部门会提出种种无懈可击的理由年复一年地要求增加支出，而海军则要求增加军舰。这种现象也许并不全然关乎个人动机，但个人动机与组织动机却是一致的。一个成功的官僚通常是能够保持或增加部门预算的，而传统的行政模式则不能为此类“官场政治”提供令人满意的解释。

奥斯特罗姆也认为，当代政治经济学家——公共选择理论家——将其理论建立在某种源自经济学的典范之上，“对传统公共行政理论的诸多基本假定提出了挑战”（Ostrom，1974，p. 73）。他（Ostrom，1974，p. 64）还认为官僚制组织是无效率的：

> 大型官僚制组织将在对不同需求的回应中，日益变得不加甄别；对那些假定的受益者施加日益高昂的社会成本；不能使供求均衡；由于无法阻止一种应

> 用对另一些应用的损害，致使公共物品受到侵蚀；对于公共目标作出种种言过其实而又无法兑现的承诺，这种言行背离的错误倾向日益严重并变得无法控制；最终产生了这样一种境况，即各种补救措施不仅对问题的缓解无济于事，反而加剧了问题的恶化。

因此，官僚制组织与市场是两种截然对立的组织形式，奥斯特罗姆认为，与通过市场实现选择的市场化的组织形式相比，官僚制组织在效率或效能方面都略逊一筹。根据亚当·斯密的观点，由于市场顾及产生最优结果的个人抱负，因而市场通常能提供一种更有效率的资源配置方式（Adam Smith，1976）。竞争、消费者主权和消费者选择提供了降低成本的激励，而这些被认为在官僚制的行政模式中根本就不存在。

绝大多数公共选择的论点都倾向于削减政府和官僚制的规模。提出的替代方案通常都是要更多地依赖于市场结构，而并不考虑既定情境的细微差别。公共选择理论的结果之一是突破公共部门与私营部门之间的界限，并试图对那些应由公共部门提供商品或服务的领域加以界定。奥斯特罗姆（Ostrom，1974）主张运用公共选择理论（见第 2 章），认为这将导致公共部门作用的极大缩减，一如公共选择所带来的其他激动人心的成就一样。正如尼斯卡宁所言："如果必须通过大规模地改变 71
官僚制组织的结构和刺激机制才能提高绩效，那么何不仰赖于那些已存在于私人市场之中的结构和刺激机制呢"，而且"大量原先由政府资助的服务或者是可以市场化，或者是具有在私营部门中加以市场化的潜在可能性"（Niskanen，1973，p. 54）。根据这一观点，随着大量现行的公共服务职能回归到私营部门中或是干脆被取消，公共服务应当被缩减到最小的限度。

公共选择理论关于官僚制的一些论点听起来似乎很合理，但却是难以证明的，而且甚至遭到了来自其自身框架之内的挑战（Dunleavy，1991）。关于官僚个人追求预算最大化以实现个人目的的问题也缺乏有力的证据和经验上的支撑（Lane，1995，pp. 64–5）。尼斯卡宁随后辩解说，他最初的构想还不够充分，官僚们的目标是追求裁量性预算的最大化，而非整体预算的最大化（Niskanen，1994，p. 281）。公共选择理论可能更适合于美国，其各个机构都与国会建立着分离的政治关系，财政责任也难以定位。在议会制国家中，公债投资更直接地是由行政机构或中央机构控制的，其中某些特定官僚的职业生涯则取决于他们削减本部门或其他部门预算规模的能力的大小。

公共选择方法的价值在于，它能将非常简单的假定予以普遍化。然而，越来越多的人，甚至包括经济学家也承认，"理性经济人"的概念在被引用时往往"是模糊的和未加以详细说明的"（Dunleavy，1991，p. 4；另见 Monroe，1991）。即使仅仅是将这一假定应用于计算平均值或总值之中，但当其具体应用的领域与严格的市场行为相去甚远时，也会产生很大的问题。晚近的经济学中最有影响力之一的领域是行为经济学，行为经济学吸收了心理学知识，并且对于个体理性的假定有所松懈。从这项研究中可以获得政策对策（见 Thaler and Sunstein，2009）。

在这类批评中，还有一种观点认为官僚制多少有点邪恶，它就像是一个无所不在似乎又无所不能的社会恶棍，"从来都令人讨厌"，"是一种异己的力量"

(Goodsell，1983，p. 149)。这一观点夸大了官僚制组织的权力，并忽视了其公共目标取向。某些时候，反对官僚制的例证被不分场合地推演为反对所有政府或非市场组织的例证，而不是指出此类组织存在的更实际的问题，也没有告诉人们官僚制的哪些地方有用，哪些地方没有用。

还有一些观点，例如迈耶和希尔（Meier and Hill，2005）认为官僚制是持久的，并且将持续兴盛于 21 世纪。同样，奥尔森指出应该是时候“重新发现官僚
72 制”，并为这么做提出了有力的证明。但实际上，这并不太有说服力。毫无疑问，官僚制是权力的一种工具，并且在运用权力的政府部门中的使用并没有衰减。即使对公共官僚制的猛烈抨击在一些国家——撒切尔时代的英国、里根时代的美国——引发了一场强大的意识形态运动，但是该理论也同样对其他国家产生了影响。这到底该归因于右翼党派的影响，还是源自公共选择的经济理论，至今仍是一个悬而未决的问题。或许更重要的是，人们已经认识到传统的公共行政理论已难以为继，因此，它再也不能与社会治理的需求相适应了。

3.8 结论

传统的行政模式曾获得辉煌的成功，并为世界上所有的政府争相效仿。无论是作为一种理论还是作为一种实践，该模式都有其优越之处。与早期贪污腐化现象盛行的管理形式相比，它更有效率，而且专业化服务理念的提出也极大改善了个人服务或业余服务。然而，在此需要指出的是，传统模式存在如此之多的问题，如果说它不是已经过时的话，那么它也即将过时。

传统的官僚制是伴随着工业发展的特殊时期应运而生的，其体制与技术适应于早期的工业时代。如果公务员被看作对一些简单刺激进行回应的机器，没有被赋予决策的机会和责任，并且所有可想到的偶然性问题都被详尽地列于操作手册之中，那么传统的行政模式可能是适用的。然而，正式的等级制在私营部门或公共部门中的应用并不尽如人意。传统模式在其产生的那个时代是一个巨大的进步，但世界已经向前发展了。

公共行政的两大理论支柱再也不被认为能够充分地描述政府的现实状况了。政治控制理论总是问题重重。行政意味着遵从别人的指令行事，这就要求必须具备一种发布和接受指令的有序方式。公共行政理论要求将发布指令者与执行指令者进行明确的分离，这一点从来都是不现实的，并且随着公共服务规模与范围的扩张，其现实成分更少了。公共行政的另一理论支柱——官僚制理论——也不再被认为是一种特别有效率和效能的组织形态了，官僚制组织也不再被视为组织理论或实践的最
73 新发展。官僚制并非唯一最佳的组织方式，而它的不足之处，如权力集中、削弱自由、剥夺政治意愿等，可能超越其所具备的优点。传统的公共行政模式已经被逐渐淘汰。尽管新的模式尚未完全确立，但是一些趋势现在已非常明显，即更关注结果而非过程，更重视责任而非规避责任，更关心管理而非行政。

第 4 章

新公共管理

本章内容

- 引言
- 管理的内涵
- 管理方法的产生
- 管理的理论基础
- 新公共管理的问题
- 公共部门改革
- 对管理主义的批判
- 结论

4.1 引言

20 世纪八九十年代，针对许多人所指的传统行政模式的缺陷，一种新的管理主义方法在公共部门中崭露头角。在改革的早期阶段，曾经出现激烈的变革。改革将更多的关注点集中在管理目标的实现和管理者的个人责任上。改革的意图是摆脱传统的官僚体制，使组织、人事、任期和雇佣条件更加灵活。组织和人事目标设定明晰化，能够根据绩效指标衡量成效。同样，项目的系统评估常态化，而且比过去更严格，以此检验政府计划的目标是否达成。政府职能要尽可能地面对市场的检验，区分政府作为服务的购买者与服务的提供者的角色，换言之，“把划桨和掌舵”分开（Savas，1987）。人们认为政府干预并不总是意味着政府要

通过官僚的手段提供服务。与此同时，人们试图通过民营化和市场检验、契约外包等其他方式减少政府职能，在某些情况下，变化的力度很大。上述各个方面都是相互联系的，都源于从过程到结果的全面改变。

75 管理改革一直备受争议。批评者认为管理主义简单粗暴地采用私人管理最糟糕的做法，而忽视了公共部门环境的本质差异。他们认为，管理主义在某种程度上是传统公共服务的反动，对公共服务的供给是有害的，是不民主的，甚至其理论依据也值得怀疑。其他一些秉承传统公共行政的人，则认为传统模式有价值的地方，如较高的伦理标准、为国家服务、经得起时间考验的程序、视公务员为一种特殊的职业而需要特殊的任期和条件等，由于轻率地采用一些新的未经检验的方法而被抛弃。从事公共管理的人处在夹缝之中，一方面，政府要求他们高效率地工作；另一方面，批评者们又对他们的行为说三道四。

随着公共行政到公共管理的转变，在名称上也出现了问题，人们发明了“新公共管理”这一新的术语。胡德（Hood，1991）最早使用这一词语，之后的使用者主要都是持批评观点的人，他们或明或暗地批评公共部门的改革。即使争论围绕市场化的改革（这通常被视为新公共管理的特征），新公共管理的内涵不清也带来很大的问题。到底何谓新公共管理，学者没有一致的看法，不同的理论有不同的主张。人们在内涵上不仅没有达成一致，而且很难找到主张此观点的人。新公共管理是相当普遍的用语，是一个批判的术语，这导致公共管理实践者和公共管理学术界之间出现裂痕。实践者可能觉得他们所做的一切都是尽力去使得所做的工作令人满意，但是他们的所作所为又面临学术界的批判。

本书认为，公共管理不同于公共行政，并足以被称为“一种新的典范”（见第15章）。但是这并不意味着公共行政的替代者是单一的（不加区分地称之为新公共管理），并且公共行政是一个在所有情况和所有国家都被排除的方案。公共行政和公共管理最大的区别在于公共管理者要对结果负责。一旦期望明晰，公共管理者将按照自己的看法行事，达成结果。从表面来看，这种改变十分粗浅，但在实践中意义重大。批评者提出的其他观点，如采用私人管理的观念和做法，应用了经济学理论和模型，迷恋绩效管理，所有的这些，与公共管理者要对结果承担个人责任的观念相比，实在是微不足道。

76 公共管理已经成功地取代了传统的公共行政模式。未来的公共部门，无论是在理论上还是在实践中，都必然摆脱传统的公共行政。公共管理最近出现的很多变化，如领导力、治理、协作和合作生产等，愈加地摆脱传统行政模式。公共管理并不意味着大规模地和不加鉴别地采用私营部门的管理方法，它意味着发展独具特色的公共管理。这就要求承认公共部门与私营部门的差异，但同时也要承认公务员所从事的是管理性质的而非例行的行政工作。

4.2 管理的内涵

如前所述（见第1章），管理的内涵与行政的内涵是不同的。就本质而言，行政是

指执行指令，而管理则是指实现结果和为自己的行为承担个人责任。管理是一个比行政更加积极的词汇，它暗含着担当以及对结果负责的意思。我们可以通过考察艾利森（Allison，1982）所谓的“一般管理的职能”来探讨管理与行政的区别（见知识卡片 4.1）。

艾利森的模型抓住了管理的要点。此外，虽然这并非艾利森在其原文中的初衷，但他的框架可被用于对公共部门中的管理模式与行政模式进行比较。

艾利森提出的一般管理的首要职能是战略（见第 10 章）。它涉及决定组织未来的发展方向、确定组织目标和重点，并制定实现这些目标与重点的计划。早期的公共行政模式很少涉及战略这一概念。公务员严格照章办事，执行政治官员的指令，而政治官员制定所有的政策和战略并对其负责。传统的公共行政倾向于考虑组织的短期目标，而公共管理考虑长远的目标，考虑组织和外部环境之间的关系。成功的公共管理“必然需要战略意识”，它比公共行政更广泛、更综合，对职能专业化的规定较少（Bozeman and Straussman，1990，p. 214）。各种机构自己确定目标和重点，而不是简单接受来自政治官员的决策。知识卡片 4.1 为一般管理职能的举例说明。

知识卡片 4.1

一般管理的职能

战略

1. 确定组织的目标与重点（以对外部环境和组织能力的预测为依据）。

2. 设计操作计划以实现既定目标。

管理内部构成要素

3. 人员组织与调配：在人员组织方面，管理者确定结构（单位和职位，规定相应的权力和责任）与程序（协调有关活动和采取行动）。在人员调配方面，力求配置符合条件的人从事重要工作。

4. 人事指挥与人事管理制度：组织的能力主要通过组织成员及其知识和技能体现出来。人事管理制度涉及对组织的人力资本进行招募、选拔、社会化、培训、奖励、惩罚和调离等工作，这些工作构成组织实现其目标的行动能力和对具体的管理方向进行反应的能力。

5. 控制绩效：各种信息管理系统——包括管理与资本预算、账目、报告、统计系统、绩效测评与产品评价——辅助管理决策和测量目标的实现情况。

管理外部要素

6. 处理与组织的“外部”单位（它们服从于某些相同的权力机关）的关系：大多数管理者必须处理与组织内上下左右的其他部门的主要管理者的关系，以实现其部门目标。

7. 处理与独立组织的关系：这些机构来自政府的其他部门或不同层次的利益集团和私营企业，它们对组织实现目标的能力有一定的影响。

8. 处理与新闻媒体和公众的关系：组织需要得到新闻媒体和公众的行动支持、赞同或默许。

资料来源：Allison（1982，p. 17）。

一般管理的第二个重要职能是管理内部构成要素，它涉及人员调配、建立结构
78 与制度，以便有助于实现依据战略所确定的目标。传统的公共行政确实需要在“管理内部构成要素”这种一般管理的职能方面付出努力，虽然有某些重要的方面表明这种职能并未被完全执行。无疑，公共行政人员必须组成机构、雇用人员、对人员进行培训与晋升以及执行人事制度的其他方方面面，但是绩效控制总是相当软弱无力。这种现象伴随着管理的改革发生了根本性的变化，对于组织和个人的绩效评估成为财政改革中日常工作中的一部分。

第三种职能涉及组织的外部环境和对外部要素的管理。在传统的模式之下，不涉及处理与外部组织、公众以及媒体的关系这样的事情。这种情况如今已经明显发生改变。公务员现在可以更为自由地公开发表演讲，出席各种职业论坛，为各种刊物撰写文章，成为公众人物。随着历史的发展，特别是 20 世纪 90 年代中期以后，公共管理更加关注自身与外部利害关系人和合作者的关系，与传统模式中与世隔绝的状态截然不同。

自 20 世纪 80 年代推行各种各样的改革以来，艾利森提出的一般管理的三种职能现在都体现在公务员的日常工作中，这意味着公务员所从事的工作更多的是管理性的而不是行政性的。对一般管理职能的简要论述并非必然意味着管理是共通的，这是公共管理常常受到人们诟病的地方，也并不意味着公共管理与私人管理之间没有区别。更确切地说，存在某些职能，它们具有“一般”管理职能的特点。

4.3 管理方法的产生

在 20 世纪的大部分时间里，公共部门和私营部门的管理结构或管理风格并没有多大差别。大公司同任何政府部门一样都是等级制和韦伯式的官僚制。只是从 20 世纪五六十年代，官僚制的僵化问题才在私营部门中显露出来。工作分工和作业手册不可能将所有的偶然因素囊括在内，管理者由于这种现实应运而生。组织需要某些人主事，并对结果承担个人责任。

“管理”一词是何时在公共部门中开始取代“行政”一词的，实在无法讲清。私营部门管理者的明显成功使得人们对公共部门在实践过程中的滞后状况表示关
79 注。1968 年英国的《富尔顿报告》（Fulton Report）是一个起点，该报告提出了对公务员管理能力的关注。该报告指出，政府体系应该开放，各个层级都可雇用外部人员，僵化的等级制结构由于在许多方面设置了障碍而应被取缔。《富尔顿报告》中的管理到底是什么也并不完全清楚，但是有一点在报告中被提到——“管理包括企业的政策制定和实施”（Keeling，1972，p. 22）。《富尔顿报告》在此表达的是一种现代的、以结果为基础的管理观点，这种观点类似于前面曾论及的字典中的解释。然而，在报告的其他地方，管理似乎又被定义为公务员的所作所为，没有多大实际意义（Keeling，1972，p. 23）。《富尔顿报告》可以看作一个起点，而不是把管理融入行政制度的全面构想。正如弗林所言，“直到撒切尔政府时代为止，没有

哪个政府对此项任务抱有太大的热情”（Flynn，1997，p. 31）。然而，令人感兴趣的是，即使是在 1972 年，基林就把管理——定义为“为实现以变革为主导的目标而寻求最有效地利用资源”——看作一种即将到来的事（Keeling，1972；Pollitt，1993）。

在美国，至少从卡特政府开始，在公共部门中也出现了改进管理的需求。1978 年的《文官改革法案》（Civil Service Reform Act）旨在要求管理者对结果负有更大的责任。它的内容包括中层管理者的绩效工资和设定“高级行政职务”以在高层形成一个精英团体。尽管其关注的焦点在于人事问题，但其意图却在于改进似乎已滞后于私营部门管理的公共部门管理。

在谈到 1982 年对澳大利亚的公共服务进行的“里德调查”（Reid Inquiry）问题时，时任总理马尔科姆·弗雷泽（Malcolm Fraser）指出，“政府认为，在现行体制下，公务员是否拥有迎接当前及未来挑战的管理工具、弹性和能力是一个问题”（Reid，1983，p. 131）。该调查提出一系列的建议，其中许多建议被继任的霍克工党政府贯彻实施（Hughes，1998）。尽管霍克政府的政治视角与前任政府相左，但其关于公务员管理能力的观点与前任政府是大体一致的。随着政府的改革，新西兰发生了更彻底的管理改革。20 世纪 70 年代末 80 年代初，在实施英美式民主国家的政府，管理方法开始出现。其他国家的变化出现得则比较晚。

对公务员的技能和能力有如此清醒的认识源于几个方面的原因。自 20 世纪 70 年代中期以来，政府经历了税收相对减少的严重的资源短缺的时期，而现实的政治状况是政府为公众提供的实际服务不能减少。这种情况意味着给公务员施加了更大的压力，要求他们用较少的金钱和较少的人员来管理同样的事务，甚至是增加职能。政府改革带来了相当详细的关于如何改变公务员管理方式的想法。值得一提的是，改革的动力主要来自政治领导人而不是公务员本身。同时也成功地跨越了政党的划分，而不是仅限于一个特定的意识形态。这样改革的必要性就如同政党必须有左右之分一样。同时，在学术界，人们也呼吁缩减公共部门工作人员或者至少让公共部门工作人员更加努力地工作（见第 2 章）。 *80*

旧的、传统的行政模式黯然失色的主要原因十分简单，即它已不再发挥作用，并且被公认为正在失去作用。政府首先认识到这个问题，并且开始对传统模式的某些最基本的信念提出挑战。政府开始雇用经济学家或在管理方面受过训练的人，而不是普通的行政人员；开始从私营部门引入管理技术；以降低成本为目标，将公共部门活动与私营部门活动之间的界限后移；开始改革政府内部不再需要的工作条件。由于政府面临着实际收入下降而要保持相同服务水平的政治要求，在这种情况下，唯一的选择就是采取办法提高生产力。当一些理论表明官僚制组织在提供服务方面固有的无效率，经济学研究也显示了相同的结论，公众也会经常提出一些关于繁文缛节和无效率的抱怨时，政治官员毫无疑问会提出一些难以解决的问题。为什么公务员应是常任的、终身雇用的，而其他人不是？为什么他们不以签订合同的形式被雇用？如果雇用某人从事一项工作，在检查该项工作是否被执行时，存在何种失误？公务员在很大程度上已失去了公众的支持，以至于政府在进行改革时几乎很少遇到阻力，而这些改革在以前曾被认为是对公共服务观念的极

大损害。一旦开始推行变革，传统行政的各个方面（曾经被认为是理所当然的）都将受到抨击。

20世纪90年代初，一个新的公共管理的模式在最先进的国家和众多发展中国家推行。起初，新的管理模式有一些不同的名称，包括“管理主义”（Pollitt，1993）、“新公共管理”（Hood，1991）、“以市场为基础的公共管理”（Lan and Rosenbloom，1992）、“后官僚范式”（Barzelay，1992）、“企业型政府”（Osborne
81 and Gaebler，1992）。一些著作或多或少都冠以新公共管理的名称，尽管这个名词仍然不够精确，也并没有达成广泛的共识。此外，在学界，人们也广泛地接受“公共管理”这一名称，而不是“公共行政”。

伴随撒切尔政府早期进行的大规模的私有化、缩减开支和削减负债，公共管理改革开始于20世纪80年代的英国。此后不久，有些学者开始把这样的趋势视作普遍的现象。胡德（Hood，1991）和罗兹（Rhodes，1991），是最先提出新公共管理的人。20世纪90年代末，霍顿（Horton，1999）指出，“在20世纪八九十年代，公务员从行政性的向管理性的转移，从公共行政体制转向新公共管理”（p. 145）。早期的公共服务改革在英国备受争论，不是因为政府的效率没有想象的那样得到极大的提高，而是在一些人看来，改革冲击了公民社会的结构。公共部门的改革被视为撒切尔主义的变种。

20世纪80年代的新西兰改革源于严重的经济危机。传统的出口行业已经瓦解，行业保护的内部系统和在经济中占主导地位的国有企业难以为继。20世纪80年代末，危机促成了旨在改革公共部门的运动。正如当时一位资深的从业者斯科特（Scott，2001，p. 365）所说的：

> 1987年工党政府寻求公共部门更高的效率、更好的信息、严格的财政控制，对政府目标实行严格的问责制，使得资源能够从低水平领域转移到高水平的优先发展领域，结束公务员特有的就业保障。在每一个目标领域，政府都取得了巨大的成就。很多批评者可能希望这些不是政府的目标，但这是另外需要讨论的问题。

新西兰公共部门改革是广泛的，但是改革的目的在于应对经济的危机，而不是建立一种新的公共管理。当事人显然试图解决现实的问题，重要的是，他们并没有高估标准的公共行政方法，而是相当自觉地从其他理论框架中，包括经济学的理论框架中获取资源（Boston et al.，1996）。

在美国，奥斯本和盖布勒的《政府再造》一书（Osborne and Gaebler，1992）的出版是一件大事。尽管这本书有些简单，引用了奇闻异事做例证，与其他谈论私营部门管理的书相类似（Peters and Waterman，1982），但《政府再造》成了一本
82 非常畅销的书。这本书的封面上印着对总统候选人克林顿的溢美之词，不难想象，他当选后，作为新总统的克林顿对改革政府产生了浓厚的兴趣。

在总统就职典礼上，克林顿先生交给副总统戈尔一个任务，要求进行国家绩效评价（Gore，1993）。绩效评价明显受奥斯本和盖布勒的影响，无论是问题的诊断，

所提出的解决问题的办法，还是重塑语言的使用，莫不如此。《戈尔报告》(Gore Report) 提出要通过四个核心原则改变美国联邦政府的文化：(1) 减少繁文缛节，“从对一系列规则的负责，转为对结果的负责”；(2) 把顾客放在首要位置；(3) 授予员工权力实现目标；(4) 削减政府职能，只保留最基本的职能，“同时打造更好的小政府”(Gore，1993，pp. 6-7)。同时，《戈尔报告》引用了英国、新西兰、澳大利亚等国家的改革例证，这也许暗示美国认为其在推行新公共管理上落后于其他国家。

一些国际组织，特别是经济合作与发展组织、世界银行、国际货币基金组织也对改善成员国和援助国的公共管理感兴趣。1991 年，经济合作与发展组织指出大多数国家是通过“两大途径”改善公共物品与服务的生产和提供 (OECD，1991a，p. 11)。第一种途径是“提升公共组织的生产绩效”，包括在推行严格的绩效目标考核的同时放松行政的控制；第二种途径是在许多领域“充分发挥私营部门的作用”，包括“公共物品和服务的生产外包，通过合同形式采购中间形态的产品与服务”(OECD，1991a，p. 11)。经济合作与发展组织后来发布的一份报告指出，公共部门的效率和效能的改善“涉及自身文化的转变，由过程和规则驱动的旧管理典范，转向经济学逻辑和现代管理实践相结合的新典范，而核心的公共服务价值则维持不变”(OECD，1998a，p. 5)。一段时间，国际组织主导着政府的管理改革，尽管通常它们并不提倡新公共管理。

公共行政传统模式的理论基础，就像之前讨论的，是官僚制、“最佳路径法”、公共利益以及政治和行政的分离。所有理论都有问题，的确，管理典范是“对于传统公共行政缺陷，尤其是公共官僚体制缺陷的直接回应”(Behn，2001，p. 30)。公 83
共部门改革一直受到不同理论观点的驱动，如经济学的视角在政府发挥重要的作用，私人管理的弹性给政府以启示，政治与行政是不可分离的。但是，区别于公共行政，公共管理最大的改变和不同在于，要求公共管理者为结果的达成承担个人的责任。从长远的观点来看，其意义更加重要。

4.4　管理的理论基础

在第 3 章中提到了传统的公共行政模式基于两种理论，即官僚制理论和政治官员与行政人员相分离的理论。公共管理改革的理论基础也有两个，分别是经济学理论和私营部门管理理论。

经济学理论和私营部门管理理论作为新公共管理的两个主要理论基础并不存在什么分歧。比如，波利特认为，管理“是关注指导资源流动，以便实现既定的目标的活动”，这些目标“绝大部分是采用经济学的语言，如产出、金钱的价值来界定的”(Pollitt，1993，p. 5)。经济合作与发展组织认为，公共部门管理的旧典范“正被一种新的典范所取代，这种新的典范试图把现代管理方法与经济学的逻辑结合起来，但仍保持公共服务的核心价值”(OECD，1998a，p. 5)。

管理主义的经济学基础可以使管理主义理论被称为最有力的社会科学理论。在假定人们总体上是按照理性行事的条件下，这些模型可以预测人们的行为。经济学力图通过**演绎**得出结论，这就使它有别于惯于采用归纳方法得出科学结论的其他社会科学。从20世纪六七十年代开始，经济学家和经济学思想对政府的影响日益加深（Carter et al.，1992）。其原因显而易见，相对于含糊不清的公共行政的公共利益理论而言，经济学理论看起来是精确的、可预测的和经验主义的，并建立在解释人们如何行动的激励理论之上。经济学还与治理有直接的相关性。公共部门的任务是：它应当尽可能以最有效率的方式提供产品和服务。管理主义所关注的结果、效率和绩效测量在很大程度上都归功于经济学。

公共行政的经济路径理论的早期代表人物之一是奥斯特罗姆（Ostrom，1974，
84 1989）。早在20世纪70年代初，他就认为，存在两种对立的组织形式：官僚制和市场，与市场相比，官僚制存在较大的问题。奥斯特罗姆认为，与市场选择相比，官僚机构的效率更低、效果更差；竞争、消费者主权和选择提供了降低成本的诱因，而这一点被认为在行政的官僚制中是不存在的。他认为“除了官僚制结构扩展与完善的职能以外，替代性的组织形式是可以提高职能绩效的”（Ostrom，1989，p. 16）。他还认为，以经济学理论的典范为基础的当代政治经济学家的理论“对传统公共行政理论的许多基本假定提出了挑战”（Ostrom，1989，p. 64）。改革公共行政的方式也源于奥斯特罗姆所倡导的思想，尽管这些思想为人们所接受要经过一段时间。公共管理的确得益于经济学理论，如公共选择理论、委托—代理理论和交易成本理论（Walsh，1995；Boston et al.，1996；Kaboolian，1998，p. 190）；公共管理的目标是摒弃作为组织原则的官僚制。

公共管理的第二个理论基础是私营部门管理理论。有一些管理变革是由私营部门率先进行的。在私营部门中，组织适应外部环境具有更大的弹性，而不必遵循严格的韦伯模式。尽管私营部门曾一度与任何部门一样采用官僚形式，但它较早地向更具弹性的管理形式转变，而公共部门的管理变革则随之进行。对结果的关注可以说是源自经济学，但是它也存在于私人管理中，因为任何一个不考虑结果的公司都将倒闭破产。公共部门目前更加重视的战略计划和战略管理也源于私营部门（见第10章）。私营部门的人事管理制度在某种程度上也为公共部门所采纳，包括在整个组织中更多地推行激励与反激励机制。公共部门更多地采用正式评估的方法源于私营部门，而改善信息系统以提供会计和其他数据的方法也是如此。可以说，上述这些做法都来自私营部门，但是没有任何一种可以被看成是私营部门特有的技术。

私营部门的管理方式对管理主义的价值在于，它解构了曾一度被认为是公共部门核心基础的东西。当然，公共部门在对待顾客时必须不偏不倚、保持公正，但这并不意味着公务员必须保持中立并终身任职；也许测量公共部门的绩效并不容易，但这并不意味着人们对此无所作为；公共部门的政治性确实使其区别于私营部门，但这并不意味着所有的行为都是政治性的，也不意味着所有的政策行为都必须由政
85 治官员来实施。这一点与上文所阐释的诸如公务员优渥的工作环境等投入性要素尤

为契合。让人难以理解的是，以合同或以非全职工作制为基础的雇佣制度是如何对服务提供造成必然损害的，或者如果其员工一开始就被任命到较高的职位而不是从基层做起，那么又会产生什么负面影响。然而，所有这些都与曾一度被认为是公共雇佣制度所必需的条件相悖。如果除了最高层以外，公共部门的大多数工作都与私营部门相同，那么那些不同于私营部门的、特殊的雇佣方法或者退休金计划就难以证明其合理性。

重视目标或许是引自私营部门最重要的一点。把结果作为主要目标，其他则退居其次，这是人们态度的一个重大转变。而且，如前所述，官僚机构并非天生就是有效率的。私营部门还尝试过其他形式的组织结构——利润中心、分权制、人员调配的弹性——所有这些在公共部门中均可找到。私营部门向弹性化转变的趋势现在正为公共部门所争相效仿。然而，向私营部门学习借鉴可能有点言过其实。因为源于私人管理，就无法在公共部门起作用——这样的争论毫无用处。

4.5　新公共管理的问题

如第 1 章所述，管理变革大部分被看成是新公共管理或者 NPM。NPM 是一种缩写，用来描述公共管理上的经济主义与管理主义的变革。从精确的意义上看，它对描述改革整个进程没有任何帮助。正如大家所说的，NPM 一词的出现对理解公共管理的改革从来就没有帮助。

胡德提出了管理主义的方案，似乎是第一次使用了这样的术语，或者说他所称的“新公共管理”是由七个要点构成的（Hood，1991，pp. 4－5）。

- 公共部门**职业化管理**。这意味着让管理者进行管理，或如胡德所言，“由高层人员对组织进行积极的、明显的、裁量性的控制”。这样做的正当理由是“问责的前提是行为责任的明确划分”。
- **绩效的明确标准与测量**。这需要界定目标和设定绩效标准，其支持者在论证时指出“问责需要明确目标，效率需要紧紧盯住目标”。
- 对**产出控制**的格外重视。根据所测量的绩效将资源分配到各领域，因为“需 *86*
要重视的是**结果**而非**过程**”。
- 公共部门中的单位趋向**分化**。这包括将一些大的实体分解为“围绕着产品组成的法人单位”，它们的资金是独立的，“在‘保持一定距离的’基础上处理彼此之间的关系”。为此有必要设立管理性的单位，既从公共部门体制内获取好处，也能够通过特许经营的制度安排从体制外得到好处。
- 公共部门趋向于更具**竞争性**。这包括“订立合同条款和公开招标程序”，其合理性在于，“把竞争作为降低成本和提高标准的关键”。
- **对私营部门管理方式的重视**。这包括“不再采用军事化的‘公共服务伦理观’”，在人员雇用和报酬等方面具有弹性。其合理性在于，“需要将私营部门‘行之有效’的管理工具应用到公共部门中去”。

● 强调资源利用要具有更大的**纪律性**和**节约性**。胡德将此看作“压缩直接成本，加强劳动纪律，对抗工会要求，降低‘服从企业的成本’”。其合理性通过“需要检查公共部门的资源需求，‘少花钱多办事’”予以典型地证明。

胡德（Hood，1991）在提出这些观点的时候，并没有把新公共管理作为一个应该遵循的计划，也没有把它视为对任何事物的倡导。胡德所做的就是将一些不同的改革办法，特别是英国的办法，汇总起来，似乎这些改革的举措是一个广泛的变革运动的一部分，然后赋予其一个名称即“新公共管理”。然而，这个名词毫无用处，理由如下：它将不同的改革视为整体改革的一部分，只有公共部门改革的批评者使用它；它转移了对已经发生的改革的注意力；它导致公共管理实践和学术界出现不必要的鸿沟；最后，何谓新公共管理没有达成共识，何人倡导也不清楚。这些观点将在后面详细地论述（见第 15 章）。它不是一项计划，也不是一项议程，仅仅是一种追忆。甚至在英国，也没有任何一个让人遵从的计划是东拼西凑形成的。新公共管理最多是形容零散改革的便签。

胡德详细列举的许多观点并不新颖，都具有很长远的历史，部分新颖的观点或
87 许在未来可以冠以 NPM 的称号。最后一点，严格的纪律和资源的节约使用，是一个围绕着公共资金维护展开的公共行政长期使用的概念。私营部门的管理风格同样在公共行政中有很长的历史；确实，管理思想的历史充满了公私部门的相互学习和借鉴。同样，服务外包也几乎不是什么新鲜的做法。签订合同和招标在政府部门中已经有一定的历史，在英国至少有数百年的历史。此外，政府和私营部门到处都签订合同提供服务，什么样的情况下政府自己提供，什么样的情况下由外包提供，都是因时因地发生变化的，但是原则是不变的，并且这一点都不新奇。上述的第二点和第三点从本质上说是一样的，都是关于绩效的测评和将资源分配到已经有结果的各个领域。其程度在近几十年内确实得到了增强，但只是逐渐地增强，而不是作为 NPM 始终的一部分存在。绩效管理与传统公共行政价值中重视金钱的价值同样是相关联的，“在新公共管理之前，它早已存在并被坚持，在没有进行新公共管理改革的国家，它亦存在”（Halligan，2007，p. 43）。在英国，运用绩效管理来提高生产力的历史可以追溯到 20 世纪初（Bouckaert and Halligan，2008，pp. 71－3）。在传统模式时期，同样要作出绩效的决定，但过于特殊并且经常是武断的。与过去相比，现在的绩效管理系统更加正式，但所遵循的原则一点都不新。

胡德还列举了两点，分别是“职业化管理”和“分化”。前者的确是一个重要的转折，但也不是全新的。要确定何时何地开始要求公务员对结果负责也是不可能的，但可能发生在 1991 年之前。第二点——分化——从来不是一般管理主义改革的要求，尽管早期经常在英国和新西兰使用。

胡德认为“NPM 为什么形成、为什么流行，对此没有单一公认的解释”（Hood，1991，pp. 6－8）。他提到了四种可能：第一，可能是“一种时髦”；第二，可能是“物品崇拜”（屡次失败，不断地再生），它是这样一种观念，即通过修炼某种特殊的礼仪（如管理的）才能得到最终的成功（物品）；第三，可能为了“吸引反面”；第四，是“对一系列特殊社会情形的回应”，包括“收入与分配的变革、后

工业化、后福特主义、新的政治机构、白领人口的大量出现”。还有一点，但不是胡德提出的，人们普遍认为传统的模式难以为继。

20 世纪 80 年代初，一些主要国家的政府相信公共部门存在缺陷，为此需要改 88
善政府的运作。一旦改革开始，其他政府就会效仿其他国家的做法，除了新西兰偏向经济之外，改革是实际的。对多年的改革进行分析研究之后，胡德和彼得斯认为，没有明确的研究新公共管理的论文（见第 15 章）（Hood and Peters，2004，p. 268）。除了提及早期改革的实践者，如新西兰的财政部和那些明显为了吸引眼球的观点之外，他们认为新公共管理是很神秘的东西，不同作者列举了不同的特征来描述新公共管理。

没有理论上的学术论文发表出来是因为没有理论上的文章能够撰写。胡德和彼得斯都十分明确地指出没有任何两个作者能够列出关于新公共管理完全相同的观点，而这会损害曾经出现过新公共管理的见解。所有这些并不否认公共部门已经出现和发生的变革。变革成为一种趋势，而不是一个与过去的做法相悖的清晰计划。

新公共管理只是一种趋势，这可以从波利特列举的、大多数评论者所认同的新模式的几个基本要素中反映出来（Pollitt，2001，pp. 473-4）：

- 管理体系和管理努力的焦点由投入和过程向产出和结果转换。
- 转向更多的绩效测量，并以一系列的绩效指标与标准呈现出来。
- 偏好专门化的、“精干的”、“扁平的”、自治的组织形式，而不是规模庞大的、多功能的、等级化的官僚制组织。
- 用合同或类似合同的关系大规模地取代层级关系。
- 更广泛地运用市场或类似市场的机制来提供公共服务（包括民营化、合同外包、内部市场开发等）。
- 扩大并模糊公共部门与私营部门之间的界限（它以各种公私合作关系的增强和“混合型”组织的明显增加为特征）。
- 主导性价值由普世主义、公平、安全和稳定转向效率与个人主义。

关于波利特所列的新模型的构成要素，有三点需要指出。第一，把这些观点加总 89
起来形成一致的计划是没有任何意义的。波利特的一些关于新公共管理的观点与胡德所列观点有所关联，但也有一些新观点。波利特也提到了绩效测量，提到了对合同的偏好，以及由投入和过程向产出和结果的转换。有新意的是更广泛地运用市场机制和主导性价值的转变。关于主导性价值转变的效用，在改革的整个过程中都存在争议，但是，一般而言，波利特所列的这些要素，对全部改革方案提供了一个很好的总结。

第二，波利特所运用的语言具有启发性。例如“转换”、“偏好”、“更广泛地运用市场机制”、“扩大并模糊公共部门与私营部门之间的界限”这样的语言，所有这些都不是巨变，都是指向增量的变化和对改革的强调。因此，人们可以把新的模式视为一种改革的趋势，一种对过去做法的强化，而不是推倒重来。改革的过程是真实的，也是实质性的，但是贡献最大的是它预示了一种方向的转变，而不是一种革命，更不是所标榜的“新公共管理”。

另外一个复杂的问题是，一系列关于新公共管理的规划的确许多都是由理论家

提出的。争论新公共管理到底是什么，或者它能做什么，或者它正在做什么，不会产生任何的结果。然而，在无谓的争论中经常被人们忽视的，如管理顾问、经济学、私人管理实践、绩效管理、权责机制等事实上是已经发生的改革。不管如何批评和评论，改革还是发生了。管理主义方向上的变革是明显的，但是改革是与过去的改革具有连续性的（Rugge，2003）。改革是不容置疑的，问题在于人们经常提出一个争论，即是否有一个单一的计划和议程可以贯穿整个改革进程。

4.6 公共部门改革

对 NPM 的争论不应该偏离大范围的变革，通过广泛变革，公共行政已被公共管理替代。已经出现的改革看起来更像是对国家和环境的一种适应。凯特对公共部门改革的主要做法进行了以下的总结。它们是：**生产力**——更多的服务和更少的支
90 出；**市场化**——运用市场化的机制“铲除官僚制的弊病”；**服务导向**——对服务供给有更大的回应性；**分权化**——责任下放到基层政府，尤其是联邦系统要下放权力；**政策**——提高政策制定和跟踪的能力，包括购买服务和提供服务的分离；**问责**——关注产出和结果，而不是过程和结构（Kettl，2005，pp. 1-3）。就像凯特指出的，世界各国大同小异，进行改革的国家“都试图以市场为基础、竞争为驱动的战术取代传统以规则为基础、权力为驱动的程序”（Kettl，2005，p. 3）。需要注意的是，凯特并不是说世界都推行一种单一不变的改革方案。改革是一种普遍的趋势，而不是一种特殊的计划。以下的九小节列举了一些在公共部门中的典型改革。

管理而非行政

公共部门最重要的改革在于公共行政向公共管理的转变。现在要求公共管理者实现结果，并为结果承担个人的责任。公共组织是在做事，政府现在想了解它们做什么、做得怎么样、谁在负责、谁要对结果承担责任。随之出现了这样的改变：管理者现在已介入决策事务，也介入一些严格意义上的政治性事务，他们负责服务的传输，自然要为结果承担责任。通过短期合同聘任经验丰富的管理者，他们具有管理背景，聘任他们就是为了取得预期的结果。从某种意义上讲，他们也是公众人物，但不像先前所通常认为的那样仅仅是个公务员，他们更愿意为某一政党服务。高层管理的另一个变化是摆脱机构的专家型领导——如技术领域的工程师或者科学家、健康部门的医生——而向管理型领导转变。管理被更多地看成是一种需要自身技能的职能，而不是专家仅仅从自己的专业领域信手拈来的东西。

领导力

管理模式需要领导力，的确，这是区别于传统模式的另一方面的关键变化。严

格的官僚模式无法容纳领导力和系统内任何人格驱动的行为。管理模式不仅仅承认非正式的、个人行为的存在，还要释放它、运用它为组织盈利。就像贝恩（Behn，1998b，p. 211）提出的：

> 领导者能动作用的发挥是通过清晰地表达和阐明目的实现的，是通过制定 *91*
> 和追求绩效目标实现的，是通过教育、说服、鼓励员工实现的，是通过对各种方案的优化选择实现的，是通过战略和战术试验实现的。这些都是全公开的，同时也是非常个性化的。

决策的制定不是规则的非人情化的应用，决策的目的是获得结果、解决问题，重要的是，要求管理者在做出决策的时候是一个真正的人，而不是个体。

关注结果

由于管理者对结果的达成负责，因此组织也必须将焦点集中于结果和测量。传统的公共行政关注过程多于结果，或者至少认为过程本身将产生结果。人们期望组织制定绩效指标，并以此为方法，对组织实现其目标的程度进行测量。正式的绩效考核体系对于每个员工而言都是司空见惯的，它已经取代了原先一直存在的非正式方法。非正式方法现在被认为是无效率的，并且会导致低劣的组织产出。绩效监督所包含的内容远远超过绩效指标。绩效导向需要“改变制度框架的诱因，如预算与人事制度、风险管控的方法等，如此这般，才能鼓励绩效，进行奖惩”（Holmes and Shand，1995，p. 563）。绩效和结果导向一直是管理改革中最有争议的话题，但是如果稀缺的公共资金被分配到一项任务中，应该有办法告诉人们是否达到预期的结果。

更具战略性的方法

战略计划和战略管理（Bryson，2004）的应用能够为政府和组织实现目标提供长期观点的考量（见第 10 章）。只有知道政府组织做什么、未来主要做什么，以及如何推进目标的达成，才能使得政治领导人决定什么样的计划，甚至是什么样的组织或者部门值得保留。战略通常被视为私营部门的技术手段之一，经常遭受批评，但是在政府，任何有助于摆脱短视行为的做法都不应该被抛弃。

改善财政管理

政府活动进行问责的好办法就是要求衡量结果。财政管理一直是公共管理改革 *92*
成功的领域之一，特别是绩效和项目预算制度取代了原有的线性项目预算和会计制度。过去人们关注的是投入而非产出，或者关注政府到底在做什么。考虑到资产价值的变化以及更接近于私营部门的实践，有一些国家的权责会计已经取代了现金会

计。虽然这一点难以实施，但它可能比传统预算的做法精确得多。如今预算责任下移到底层已是常态，在底层，预算已经成为管理任务的一部分。

人员调配的弹性

要求管理者对结果承担个人的责任再一次导致变革。传统的人事行政的做法，如基层雇佣、年资晋升、无法解雇表现不好的员工、不恰当的绩效评估经常使工作变得平庸。人事的改革已经导致了更大的灵活性，其目的在于通过开发公务员的管理能力提升整体的效率。现在人们已经达成了一种共识，好的员工需要支付更多的工资，效率低下的员工现在可以迅速地被解雇，但同时也要避免专断地或受政治动机影响的解雇。

竞争和契约主义

基于竞争的理由，政府服务的契约外包，一直被视为改革进程中的一个大的举措（Davis，1997；Greve，2007）。它的重要性被夸大了，即使政府在一定范围内实施了服务外包。尽管如此，一再强调合同和竞争，意味着内部的供给面临着一些挑战。支持者认为如果服务具有“可竞争性”，则应将其推出进行招标。大规模的民营化是这种改革的一部分，但它并不是缩小政府范围的唯一途径。与通过官僚制方式提供产品与服务相比，通过签订合同（有时在政府内部进行）而提供竞争性的产品与服务有助于降低成本。

根据所谓的“契约主义”理论（Davis，1997），任何想象得到的政府服务都可通过签订合同来提供——或者通过外部的私营部门和志愿者组织，或者通过政府内
93 部的其他部门。20 世纪 80 年代早期，英国地方政府就采用了强制的竞争性招标方法，稍后政府的其他部门也采用了这种方法（Walsh，1995，pp. 110－37；Flynn，1997，pp. 114－15），尽管它的效用和实际的成功都遭到质疑。比强制的竞争性招标更重要的是，人们已经认识到，对特殊商品和服务进行招标，是公共管理者实现所需结果的一种可行途径。

与政治官员的关系

如果管理者要对结果的实现承担责任，那么管理者与政治官员之间的关系、管理者与公众之间的关系必然要发生改变。在传统模式中，政治领导人与管理者之间的关系是狭隘的和技术性的，是主人和仆人、发号施令者与执行命令者的关系。而在公共管理模式下，政治官员与管理者之间的关系相对于以前更具灵活性。由于政治权威依然存在，管理模式已不是范围狭窄和技术性的了。换言之，没有什么抽象的公式可以用来描述政治官员与管理者的关系，他们之间存在互动。

公共管理者所需要的重要技能是在某种程度上如何成为一个官僚化的政治官

员，如何与政治官员和外部环境进行互动。所需的行为不是政党政治，而是可以和人民一起从事政治活动。传统模式试图实现非人格化和非政治化，而公共管理承认政府基本的政治特性，公务员与政治官员在互动过程中共事。当然政治官员具有最终的发言权，但那种将政策制定与行政不切实际地分离开来的做法已经遭到抛弃。

与公众的关系

管理者与公众之间必须存在直接的责任关系，据此要求“顾客中心”，以及对外部集团和个人更具回应力，对此人们已经有了很大的认同。这是管理主义模式与传统模式的又一重大区别，传统模式与外界联系很少，甚至与服务对象的联系也很少。公共管理现在更加开放地鼓励公民积极参与，包括顾客及利害关系人。方式有很多种可能性，而不是只有一种唯一的、最好的方式。除了积极参与，公共管理者意识到他们的所作所为都依赖于与公众的合作。

以上这九个改革的要点并不构成一个单一的、不变的模型或者计划。可能会增 *94*
加其他要点，同样地，在一些国家，某一点可能强调得多一些。再次重申，最关键的变化是公共管理者要为所实现的结果承担个人的责任，对于这个简单的改变，很多国家自发地效仿。上述九点是一种趋势，所强调的变化源于之前的实践，加在一起，它们构成了传统的公共行政模式和公共管理的根本差异。

4.7　对管理主义的批判

从 20 世纪 80 年代初开始就一直对改革存在着持续的批判。在一些国家，尤其是在英国，对于各种管理主义的改革都持有敌意。对公共部门改革的批判，有一些方面是有道理的，但有一些方面是没有道理的。这里将简单地论证一些观点，然而整个公共部门改革领域里的一些主要批判将在后面探讨（见第 15 章）。

管理主义的经济学基础

管理主义的经济学基础是其招致批评的原因之一。当然，没有任何一种理论可以免遭批评，经济学就因为其意识形态上的偏见和不切实的假定而经常招致抨击。在现实世界中，并非所有个体的行为都是理性的，也并非所有的政府问题都可以通过经济方法解决。可能会有人认为，在公共部门的基本政治环境中，运用经济方法是有其局限性的。

对管理主义经济学基础的批评主要集中在两个方面。第一个批评认为经济学是一种有缺陷的社会科学，它在政府中的运用同样是有缺陷的。这种批评并非新近产生的，它在早期经济学和资本主义制度成熟之时就已经出现。在对经济学的总体批评中，更切中要害的是认为新古典主义经济学仅仅是经济学的一个分支，即便它在

当前居于支配地位，但仍有其他经济学理论主张政府应担当更多的角色，同时从经济学的角度，个体心理学是考虑在内的，包括行为理论（见 Thaler and Sunstein，2009）。

第二个批评——也是更常见的一种批评——认为，尽管经济学作为经济体系和
95 私营部门的基础具有某些效用，但它在政府中的应用则完全是一种拙劣的构想。波利特认为，公共服务比任何普通的消费者模式所允许的内容更特殊，这有两个方面的原因：首先，“公共服务中的提供者——消费者交易模式——显然比普通市场中消费者面对的交易模式更复杂”；其次，公共服务的消费者“绝不仅仅是‘消费者’，他们同时也是公民，而这对交易而言则蕴含着特殊的意义”（Pollitt，1993，pp. 125-6）。这两方面都有其合理性。实际上，公共服务的交易行为更具复杂性，而消费者的市民地位也增加了问题的复杂性。某些特殊的公民，一方面会要求政府提供更多的服务，另一方面又埋怨税收太高，这一直以来都是一个悖论。

然而，有必要解释一下为什么特殊的政府产品或服务的供给与需求无法按照市场的方式来进行。在大多数情况下，政府产品或服务的供给与需求的法则的确与私营部门是相同的。如果政府打算减少石油消费，最容易的办法是通过提高税收率来提高其价格。正如欧盟农业政策所表明的那样，提高农业补贴可以增加农业产量。真正的困难在于这种市场行为的边界何在？是否像一些保守人士所宣称的那样，提高单亲家庭的经济补贴会促使单亲家庭数量的增加？诸如此类的其他政策问题都有待讨论。而经济学，甚至公共选择的经济学，只是为此类问题的研究提供了一个框架。因此，它只是一种手段而绝非改革方案本身。

这看起来是古怪的，传统的公共行政为避免经济学的应用而给出的理由是，鉴于政府运营是在资源稀缺的环境下进行的，因而具有很多竞争需求。问题在于为什么传统公共行政避免了与经济学的结合，而不是批评公共管理借鉴了经济学的思想和方法。

私营部门管理的基础

管理主义对私营企业模式的借鉴是其遭受责难的另一根源。有观点认为，公共部门可能与其他部门大不相同，因而一般的或私营部门的管理模式与公共部门的运作并不具有多大的相关性。例如，将组织关注的焦点从投入转变为产出时，存在若干个相互衔接的步骤——制定战略与确定目标，制定实现目标所需要的计划，根据计划设计组织结构与安排资金，绩效测量与成果评价。这些步骤之间按逻辑顺序环
96 环相扣，一旦目标结果得以明确，其他步骤就是必经之路。然而，这也意味着，如果在实践中难以确定目标，则依赖于明确目标而存在的其他步骤也就变得互不相关。

人事的改革有时候被认为是来自私营部门。这包括使员工与岗位匹配，评估他们的绩效，以及通过绩效工资进行奖励。强调绩效同样会导致短期的任用，以及能够解雇那些没有作为的员工。这样的变革源于私营部门，私营部门人员任用和预算的弹性长期以来一直成为公共部门管理者羡慕的来源。然而，这不应该被视为“必须来源于私营部门”（Holmes and Shand，1995，p. 560）。虽然在公共部门内部很

难确定目标或者测量结果，但同样需要做出一些尝试，因为，如果没有目标或者一些关于已经做的事情的想法，一些机构和政府还有什么特定职能可言？

可能在公私部门之间存在着一些本质的差异，这些差异限制了私营部门方法在公共部门中的成功应用。当然，公共部门毫无甄别地全盘接受私营部门的做法必将导致失败，但这并不意味着公共部门就应沿袭那些传统的、经久历时的方法进行管理。令人疑惑的是，许多备受批评的私营部门的管理技术已经被引入公共部门。更重要的是，首先，它们如何被转化；其次，它们是否奏效。任何技术都需要被修改以适应新的环境，但是需要同之前所做的进行比较，而不是简单地认为来自私营部门的技术不能发挥作用。

“新泰勒主义”

波利特提出的理论批评中有一点较为独特，他认为管理主义代表了泰勒（Frederick Taylor，1911）的科学管理思想的回归，我们在前面的章节中已探讨过这一理论（见第 3 章）。波利特将管理主义改革称作“新泰勒主义”，正如“官方文件反复重申，核心问题在于制定明确的目标，制定出用以衡量目标实现情况的绩效指标，通过绩效奖励、职位升迁或其他奖励形式来挑选那些取得‘成效’的人”（Pollitt，1993，p. 56）。然而，作为泰勒理解的公共部门改革，这是一种误解，是一种管理历史的奇怪解读。实际上，传统的行政模式早在 20 世纪 20 年代就曾大量采用泰勒的科学管理方法，比起公共管理而言，泰勒主义与传统的行政模式具有更大的共通点。在 20 世纪 20 年代，传统模式比当代公共部门的改革更热衷于应用泰勒的科学管理。

泰勒（Taylor，1911）的确信奉因事择人，信奉衡量绩效和按绩取酬。波利特 97
（Pollitt，1993）认为泰勒主义与管理主义的主要特征在于“它们特别关注**控制**，而这种控制只有通过某种本质上属于**行政**的方法才能实现，也就是要以量化方法测定努力的程度”（p. 188）。一些管理主义的形式，特别是在早期，会这么做。任意的管理目标也会被运用。尽管管理主义强调测量是不争的事实，但是与泰勒主义运用的方式存在很大的差异。泰勒主义虽然运用测量，但是设置了过程和程序；执行任务的最佳方法也要测量，然后看机器或程序的使用者是否精确地遵循那种方式办事。绩效测量应该是关于如何提供与**结果**有关的信息，而不是确立具体情况应该遵循的程序。公共管理的目标诉求更趋灵活性，就这一点而言，它远不及早期传统公共行政表现得那样接近泰勒主义，的确，泰勒主义更接近官僚制的传统理论，在 20 世纪 20 年代很乐意将其运用到公共行政中。

政治化

据说，公共部门管理改革的内容包括将其“政治化”，并将其直接卷入政党政治（Pollitt and Bouckaert，2004）。的确，政治领导人现在更有可能自己选择部门

领导，并要求这些部门领导对其施政目标有所认同。这与传统模式强调的中立及非党派的行政确实是相背离的。就以上这些观点受重视的程度而言，管理确实意味着对那些历史悠久的箴言的贬斥。目前尚不清楚的是，政治化在实践中到底有多大影响。政治化存在两个方面的问题。

一方面，可能有人认为那些主张“政治化”的人忽视了这样一个事实，即公共服务就其本质而言是一个政治工具。现在的情况是，对于传统行政模式的问题特征——公务员不被认为是“政治性的”，人们正在以更为现实的眼光来看待。正如在美国的体制中，倘若公开的政治任命可以带来整体利益，就像他们所认识的那样，这种任命也不会深入下级部门太远。

另一方面，政治化有可能产生一些问题，而这些问题正是伍德罗·威尔逊和19世纪80年代的改革运动所着力解决的。威尔逊主张通过政治与行政的分离对政党分赃制进行改革，并减少该制度产生的腐败现象。如果让管理者对其管理结果负
98 责，管理制度最终变得更加政治性和人格化，那么同样的问题也可能重演。如果是因为公务员的政治性太强而导致这样的问题，则会出现重申中立性概念的要求。

传统行政模式的假想优点之一是其拒绝承认或卷入政治。鉴于政府行政就其自身而言不可避免的是一种政治过程，因而这种假定往往是幼稚的和不切实际的。公共管理者确实在卷入政治，尽管这种政治并不必然是政党政治，但这一事实应该予以公开。公共管理者应该清晰地了解各种替代性行为过程的政治成本和收益，而不是躲在虚假的中立性背后。

问责问题

也有人担心，新管理主义的概念和程序是否与责任机制相吻合（见第9章）。如果公务员承担管理责任，那么这将被视为政治官员的责任的转嫁。而且，公民如何才能要求公务员承担责任呢？虽然旧的体制不切实际，但是也不能保证任何情况下都确保责任，责任可能仍然是一个问题。此外，管理主义的变革的确能够保证较大的透明度，这就使得人们可以看到特定项目的实现情况。由于公众能够更好地了解政府的所作所为，这就实实在在地改进了责任机制，而更多外部利害关系人的介入，意味着他们的利益相比以前将得到更好的考虑。

契约外包的困难

私人市场具有优越性，以及民营化的政府行为会产生效率，这种论点说起来容易，但实施起来并不简单。使签约外包切实发挥作用与认为它是一种好的想法完全不是一回事，这需要解决一些困难的细节性问题。公务员要想变得擅长合同管理需要很多的努力和训练。威廉森（Williamson，1986，1996）认为，合同外包的任务的交易成本会大于把它们保留在内部。合同外包应当被认为是管理者的另一种工具，在现实的案例中可能会也可能不会更有效或者更值得信赖。

分　权

分权意味着通过对小的政策部门设立提供服务的机构来分解大部门。在某种程 99
度上，这是公共部门改革过程中曾经被要求的，是真正的争论点所在。有人认为分权是新公共管理的一个要求（Hood，1991；Dunleavy et al.，2005）。分权曾用于英国，开始于 1988 年的“下一步”计划（Next Steps），同时也在新西兰的早期改革中使用过，但是这并不意味着应该把分权看作公共部门改革的重要内容。

“下一步”计划报告指出，基本模型是建立一个分离的机构来负责提供服务，通过相关的政策部门制定合同和准合同提供服务。从某种程度上说，这并不是新的观点，许多国家，诸如英国、新西兰、荷兰都采取过把大部门变小这样的做法，在北欧国家，这样的做法已经有几十年的历史（Peters，1996，p. 31）。然而，尽管出现在胡德的新公共管理的清单上，分权并不是公共部门改革的必然要求。在英国之外的其他国家，这样的组织早已建立，“承担服务提供、资助和监管的职能”（Holmes and Shand，1995，p. 569）。鉴于整体的政策目标是增加弹性以及允许管理人员在一定范围内设计他们自己的组织，英国“下一步”计划改革的要求与这些目标是相背离的。

霍姆斯和尚德对于英国的结构改革提出批评，认为需要对政策进行系统的评估，看其效果如何。结构的改革，“例如提供服务的机构与制定政策的部门分离，甚至对地方政府的服务进行强制性招标，不是他们干的事情”（Holmes and Shand，1995，p. 566）。在新西兰，早期改革曾经建立起了大量的机构，但是伴随着人们认为这些机构对管理主义的改革没有帮助，后来很多机构都一扫而空。分权不是管理主义改革的根本要求，尽管其在一些国家被认为非常重要。

伦理问题

在改革之后，公共服务中出现了关于道德行为的担忧，胡德认为新公共管理“假定公共服务诚实的文化是既定的，它的方案是在很大程度上剔除了传统行政模式用以保证公共服务诚实和中立的制度设施（如固定薪金、程序规则、长期任用、对线性管理权力的限制、公共部门与私营部门的明确界限）”，变革在多大程度上“可能导致这些传统价值受到侵蚀尚待进一步检验”（Hood，1991，p. 16）。另一方面来说，德利昂和格林认为一些由管理主义改革而来的结构有助于打击过度的政治 100
腐败，包括“社区主导的政府、竞争性政府、使命驱动的政府，以及结果导向政府，这样的政府是有魄力的、可预期的、分权的”，就像“现代会计和管理信息系统”一样（deLeon and Green，2004，p. 240）。

在要求改善管理，把系统的设计作为减少腐败的策略，与通过更好的管理主动劝阻以减少腐败的发生，这二者之间可能存在紧张关系。在大规模地使用外包时，可能存在腐败的机会，但在传统行政模式中，也有大量这样的机会，正如许多发展

中国家呈现的，在许多领域如牌照的分配和许可，以及政府采购，都有腐败的机会。管理主义是否会引发较大的伦理问题，现在尚不清楚。传统体制的好处在于对行为有较高的标准，但是它的缺点在于结果只是偶然的。更高的透明度和更自由的信息传递可能提供足够的动力，确保管理者的道德行为。

那么，是否存在某些既可以从管理主义方法中获益，又能改善或保持伦理标准的方法呢？或许，管理主义提供了更大的透明度，由此可以更轻易地发现不道德或腐败问题；同时，对绩效测量的更为重视也可以提高自身行为标准。或许可以用原有模式的普通伦理标准对管理者进行反复教化。此外，由于假定政治责任没有变化，因此政治官员将为其控制下的组织机构的伦理滑坡承担责任。私营部门也存在不能解决伦理问题的现象，这一事实应当引起公共管理者的警觉。

执行与士气问题

管理主义变革都是从高层开始发动的，而对执行缺乏足够的重视，对员工产生了负面的影响。这已成为一个现实问题，尽管在一些国家已经对改革进程投入了时间和资源，管理主义变革运转良好。较好的培训应当成为整个改革的一部分，尤其是要对高层管理者进行管理培训，但是一旦出现资源紧缩，此类活动将被看成是费用昂贵的奢侈品。实际上，具体环节的贯彻执行情况可能最终决定改革的成败。

或许改革进程将出现这样一种执行状况：身处其间的人们搞不清楚自己的真正
101 定位。在早期阶段尤其会产生士气问题。即便在那些被普遍认为必须改革的地方，也存在是否还会有更佳方法的问题。但是随着改革的进程仍在继续，新员工被雇用，由于他们对旧系统没有直接的认知，因而期望也会有所改变。现在雇佣的任期和条件可能与私营部门没有什么不同，但是从来没有员工接受它，即使所付出的代价可能是更不愿意将他们的工作认为是一生的事业。

总的评价

归根结底，对管理主义模式的批评性分析在某些方面是成立的，但并不能让人信服，至少未得到证明。对该模式的进一步讨论将在随后的章节中进行。然而，对管理主义模式的真正检验还是将新模式与原有模式的绩效进行**比较**。政府为公共项目提供的资源少之又少，却又想了解公共利益是否正在以某种快捷、有效的方式得到实现。战略计划技术可以阐明各个部门所承担的任务；项目预算与权责会计意味着能把有限的资金用在刀刃上；绩效指标可以确定目标实现的程度；人事改革则增加了弹性，使得最有能力的人得到奖赏，不称职的人则被解雇。没有任何一种理论在实践中是完美无缺的，关键在于原有的模式在上述各个方面都表现得不尽如人意。

4.8　结论

人们认为许多发达国家以及发展中国家的公共服务遵循了公共管理信条。传统行政模式和与公共管理之间仍然存在着难以并存的成分，官僚制的正式权力结构继续存在，但雇佣条件和服务提供已发生改革。管理主义的逻辑已经建立并且与政府实际需求相契合，管理主义在行政成本最小的情况下实现了服务提供的最大化，同时明确了公共管理者应该为管理结果负责。

公共管理并不意味着由技术专家垄断于政府之中，也不等于减轻责任或削弱民主。所有管理主义变革措施通过为决策者提供更多、更好的信息，使得公共目标的实施更有效，更具成本—收益分析的趋势。归根结底，这些作为决策者的政治官员与公共服务相互作用于一个互动过程中，该过程可被称为管理。

我们在此见证的或许是一种新的管理理论，但是，目前它还是一种公共管理的 *102*
理论，而不是一般性的管理理论。如果公共管理仅仅是通过将私营部门的管理技术移植到公共部门，那将不会取得长远的发展，而应该考虑一般管理功能需要什么，明白公共部门特殊的管理特征是什么，以及引出一个符合公共部门的新管理系统。

尽管对政府变革存在诸多批评，以及部分民众存有疑虑，但公共管理模式已经建立起来了。现在还有谁提及公共行政或者称他们的工作为行政官员？公共管理者对所承诺的结果负责，他们需要开发一些创新的方式提供产品和服务，他们将进行风险管理而不是采用传统行政的特征——规避风险。一旦改革为人们所接受，它就很难停顿下来。但是，随着管理主义模式实现其提高绩效的承诺，原有模式的精华部分——专业主义、追求公正、高尚的伦理标准以及腐败现象的鲜有发生——能否继续得以留存，则有待进一步考察。

第 5 章

公共政策

本章内容

- 引言
- 公共政策、行政与管理
- 政策分析
- 经济性公共政策
- 政治性公共政策
- 基于证据的政策
- 政策分析的局限
- 结论

5.1 引言

20 世纪 70 年代初期，公共政策作为一个独立的研究领域，在公共行政这一更加广博的领域内兴起。公共政策的研究者有意识地与老的行政学科保持距离，分离运动来自“这样一种假设，即正统公共行政已经走到了一个死胡同”（Kettl，2002，p. 13）。大多数公共政策的实际工作者都将公共政策看作一种关于决策的科学，特别是运用正式的、数学的方法解决公共部门问题的科学。公共政策本身是很重要的，并且对公共管理有很大的影响，但同时又引发新的问题，即它与公共部门的其他途径是否有真正的不同，把它作为一个独立的学科有何优势。

人们可以把公共政策视为对公共行政传统做出的一种反应和

批评，或者看作公共部门对形式化的技术方法的长期过度运用。公共政策一词的另一种用法是由经济学家使用的，意味着运用经济学方法和模型解决政府的问题。尽管二者都使用了同样的名字，但方法完全不同。更模糊一点讲，公共管理和公共行政之间最大的区别在于前者对经济学应用的开放性。公共政策的经济学版在政府中已经占主导的地位。

公共政策的意义仍然不清晰。这个领域最近的研究报告（Moran et al.，2006）解释得清楚了一些。的确，实务者可能发现在涉及本质问题时，公共政策含糊不清、缺乏连贯性，由于缺乏实际的效用，以至于涉及公共政策的争论不断。尽管如此，公共政策是重要的。简单来说，公共政策是政府针对某种事情的结果所采取的行动，而公共管理是针对如何实现目标。在实务上，也许这不是什么大的进展，因为人们可能认为这是一种失信的政治行政二分法的翻版。英国在 1988 年的“下一步”计划之后，就出现政策制定和执行的结构性分离，小的政策机构负责制定政策，更大的机构负责执行，并通过准合同协议来维护这样的关系，但是运转的效果并不好。那种认为个人、团体或者政府官员，整天忙于政策咨询的观念与现实是不符的。政策和管理密不可分，公共政策被视为理论的或者分析性的，并且脱离公共行政或者公共管理或许是多余的。 *104*

我们认为，存在着若干截然不同的公共政策方法，其关注点和侧重点各不相同。第一种是“政策分析”，第二种是“经济性公共政策”，第三种是“政治性公共政策”，可能的第四种方法是“基于证据的政策”（Nutley et al.，2002；Nutley et al.，2007），尽管有人可能认为要求以证据为基础应当适用于所有的公共政策。政策分析人士是那些从一开始就应用政策分析的方法进行研究的人，也就是说，他们有时运用非常抽象的统计资料和数学模型，重点研究决策和政策制定问题。政治性公共政策的分析者更感兴趣的是公共政策的结果或产出、决定特定事件的政治互动，以及这样一些政策领域，如健康、教育、福利、环境，他们并不关注统计方法的使用。人们第一感觉可能认为经济性公共政策是公共政策分析的一部分，然而，把它视为一种完全不同的方法是有道理的，因为其运用了假设和演绎的方法，而政策分析更倾向于归纳的方法。

总的来说，这些公共政策的观点使人们对公共行政，特别是公共行政模式感到不满并已经失去耐心，不论是对数字还是对结果的关注都被归结为对过程的关注。一份对公共政策领域的全面调查表明，在 20 世纪 50 年代到 70 年代这个时期，“公共政策真正开始起飞而公共行政开始进入衰落状态，且这种衰落在 20 世纪 80 年代呈现加速趋势”（Parsons，1995，p. 7）。从公共政策分析的角度来看，可以把公共政策视为一种与公共行政和公共管理竞存的独立典范，也可以视其为一套适用于公共行政和公共管理领域的分析方法。我们认为，公共政策运动是传统公共行政模式的一部分，是对官僚制模式和“最佳路径法”思维方式的完全接受。对传统模式的批评在于，它更多的是使用经验性方法支持甚至取代决策，而不是更多地探讨基础性问题。 *105*

即使近来公共政策运动已经失去了动力，但它对于公共部门的研究仍然十分重

要。人们批评其方法论过于狭窄，其关于治理工作的结论又显得模棱两可。然而，与公共行政关注政府如何运作并热衷于使用经验方法分析政策相比，公共政策与政策分析在吸引人们关注政府做什么方面依然很有用处。

5.2 公共政策、行政与管理

长期以来，研究政府的学者们一直在努力探索“政策”和“政策制定”的含义。从文献中，我们可以找到对公共政策的诸多界定，这些界定包括：“关于目的的声明、目标规划、适用于未来行为的一般准则、重要的政策决策、可选择的行动路线或方案、采取或不采取行动的后果甚至政府的所有行为”（Lynn，1987，p. 28）。“政策”一词可能是指：选举中的政党所宣称的目的，比目的更具体的计划，诸如“对外政策”的一般准则，政策文件中的政府决定，甚至政府所做的所有较为重要的事情。有一本著作曾经考证过公共政策具有十种不同的定义（Hogwood and Gunn，1984）。

政策分析和政治性公共政策学派对公共政策的界定存在一定的分歧。从政策分析的角度来看，帕特和斯普林格认为，“政策研究的功能在于通过提供准确、有用的决策信息来推进公共政策过程。那些从技术上看来正确、有用的信息加工技能则居于政策研究过程的核心地位，而不管使用何种特殊的方法论”（Putt and Springer，1989，p. 10）。这个定义强调所使用的方法，奎德（Quade，1982，p. 5）也是如此定义的，他将该领域定义为：

> 为了对社会技术问题有更深的了解并提出更好的解决办法而实施的一种应用性研究。为了帮助决策者选择最有利的行动，该方法试图使现代科学和技术对社会问题产生影响，并寻求可行的行动方案，以获得信息并整理行动方案的应用和执行所带来的各种有关收益或后果的证据。

106

这些论点表明了较正式的政策分析方法的目标所在。奎德（Quade，1982）在政府研究方面运用了应用科学和统计学的大量知识（deLeon，1988）。在运用这样的程序寻求决策甚至作出决策时，所关注的焦点是方法和科学。

林恩（Lynn，1987）所采用的方法迥然不同，它强调政治上的相互作用，而政策是这种相互作用的结果。他是这么进行定义的（p. 239）：

> 公共政策可以被描述为不同个体所构成的一种分散过程的产品，这些个体在一个正式组织占主导地位的小群体中相互作用。这些组织运行于一个由政治机构、规则和实践组成的体系中，它们都处于社会和文化的影响之下。

该定义的主要特征是：第一，公共政策是政府的**产出**。该定义灵活地避免了某些问题，不去规定更明确的意思或指明特定条件下产出的确切类型。政府提供商品和服务，大多数情况下也是通过政策公告来执行。即使像外交政策那样晦涩的用语，作为某些可影响国际关系的观点、声明或行动的产出也具有某些含义。第二，

该过程被描述成分散的过程，公共政策的制定是一个让人难以捉摸的过程。在传统的行政模式下，政策制定被看作政治官员所实施的任务，或者是贯穿于其他理想化、模式化的过程之中，与此相比，该定义更具现实意义。除了通过政府内部的政治过程，没有人知道政策是从何处产生的；除了通过政府内部的政治流程，在这当中，外部利益集团或政治官员一样都是政治的参与者。我们也没有理由断定所有的政策过程都是相同的。第三，林恩（Lynn，1987）更确切地表达了这种限制的思想。公共政策的制定不是在真空中产生的，它受到组织、机构、利益集团的限制，甚至会受到“社会和文化的影响”。找到更为复杂的定义很容易，但是，在此处公共政策被看作政府的产出，政策分析被看作更为正式的和经验性的方法，以此可以推论和解释自 20 世纪 70 年代以来因对公共行政批判而兴起的政策。

从公共行政、政治学或新公共管理的角度来描述公共政策的方法会出现许多问题。它们都关注政府和公共部门的运作。公共政策与公共行政之间存在着很明显的 *107*
不同。传统模式对政策毫无兴趣，因为政策被假定为是由政治官员制定的。从其产生之日起，公共政策分析人士就是一群与众不同的人，与公共行政的“通才途径”相比，他们更加关注分析方法和数字。公共行政被认为是有才华的业余爱好者的领域，英明而有效的治理与任何一种方法或统计都无关。公共政策显然比公共行政更多地偏向“政治”，并且更多地强调运用技术方法来进行决策。由于公共政策承认官僚组织在决策和政治中的作用，以及更关注其产生了什么样的结果，因此它比公共行政更接近现实。

将公共政策从政治科学中区分出来尤其困难，有时很难断定某项研究到底是属于公共政策还是属于政治学。在行为主义时期，政治科学对政策问题并不感兴趣（John，1998，p. 3），所以早期的公共政策在某种程度上是对其的一种反应。可以把公共政策视为尝试运用政治科学的方法，研究实际的政策领域，比如城市改造、健康政策、福利、住房、环境等。

要明确说明公共政策与公共管理的关系也不容易。我们认为，公共管理正在取代传统的公共行政，并且更为真实地描述了公共部门真正发生的事情。然而，公共管理与公共政策之间不是简单的谁替代谁的关系。公共管理者可能会运用经验模型，但这些通常属于经济学模型。公共政策分析或许已经运用了经济学，但是经济学只是其中的一个方法。尽管政府已显示出其在运用经济学方面的偏好，但双方都可能声称自己的研究视角更具吸引力。

5.3　政策分析

公共政策开始于为实现政府目标而对数据进行的系统分析。甚至“统计学”一词也源于“国家”一词。尽管如此，随着肯尼迪政府和约翰逊政府实施的大规模的政府规划（deLeon，1988，2006），直到 20 世纪 60 年代以后公共政策才大范围地运用系统数据。人们认为，来自兰德公司或罗伯特·麦克纳马拉（Robert McNa-

108 mara）管辖下的美国国防部的数理技术可以应用于公共部门。这是一个科学的时代，是一个任何问题都有可能解决的时代，通过适当运用科学方法可以制定出解决这些问题的方案。大型计算机的应用以及处理统计数据的配套软件应用也与这种信念有关。在早期的阶段，公共政策分析人士似乎认为决策是一个理性的过程，并产生一个理性的结果。

1980年后，帕特和斯普林格了解了他们所说的公共政策的“第三阶段”的意思，即把政策分析看作“辅助政策决策，而不是替代政策决策”（Putt and Springer，1989，p. 16）。他们解释说：

> 第三阶段的分析人员已逐渐地不再作为解决方案的制定者，不再为决策者寻求解决复杂政策问题的最佳途径提供指导。第三阶段的政策研究并不指望提供解决方案，而是在形成公共政策的相互关联的、复杂的决策中，提供多方面的信息和分析。政策研究不是独立进行的，也不是离决策者越来越远，而是渗透于政策过程本身。

经验主义方法被用来辅助决策而不是取代政治，也不是提供解决问题的答案。获得的数据使得政策过程中所有的参加者都将统计数据作为加强论证的有力武器，但是数据本身并没有必然的决定性作用。收集数据的工作有了很大的改进。统计数据是有争议的和矛盾的，它不是决定性的，提供信息是为了政治讨论而不是为了取代政治争论。

经验主义方法

对政策分析和政策分析人员所需的经验主义方法和技能已经有很多的论述。有观点认为，有两类技能是必需的。首先，是“科学技能”，它包括三种：信息构建技能，它可“增强分析人员阐明政策思想以及检验其与现实事件是否相符的能力”；信息收集技能，它可“为分析人员提供准确观察人物、目标或事件所需的方法和工具”；信息分析技能，是指“引导分析人员从经验主义的证据中得出结论”（Putt and Springer，1989，p. 24）。以上这些科学技能不是孤立的，而是密切相关的。其次，这些技能也与政策、计划和管理技能等所谓的“辅助性技能”有关（Putt and Springer，1989，p. 25）。

虽然经验性技能必不可少，但也同样需要其他技能。这两组技能说明了培训在政策分析中的重要性。如果用科学技能和辅助性技能对官僚制组织中的分析人员进行培训，则政策制定及其结果就可以得到改善。

109 在政策分析中使用的某些经验主义方法包括：（1）成本—效益分析（在没有偶然性概率的、互不相关的备择方案中进行最优选择）；（2）决策理论（在有偶然性概率的方案中进行最优选择）；（3）最优分析（找到一种最优政策，它遵循过犹不及、少亦不妥的原则）；（4）配置理论（最佳组合分析）；（5）时间最优化模式（决策系统的设计使时间消耗最小）（Nagel，1990）。霍格伍德和冈恩（Hogwood and

Gunn，1984）在他们的选择性分析部分——他们认为这是政策模型的核心——指出了各种操作性研究和决策分析技术，其中包括：线性规划、动态规划、薪酬矩阵、决策树、风险分析、排队理论和库存模式。

在发展政策分析的数理方法方面，内格尔可能是关键人物，他对这种方法的优点自然十分关心。他认为，建立在管理科学方法基础上的政策评估“似乎能够改进决策过程”（Nagel，1990，p. 433）。有人可能会赞成这样的想法，即社会进步可能起源于经验主义的决策方法。毫无疑问，这些方法在某些领域中是非常有用的，甚至在复杂的政治事务中，通过正常的手段不能获得的信息也可以通过这些方法获得。例如，对公路交通进行监督和控制是任何地方政府都具有的职能。交通研究总是处在计算汽车流量这样比较低的层次上，当可以通过决策分析计算更大的数量或者通过计算机模型模拟交通情景时，就有可能对交通模式进行预测，并决定应该在何处设置交通信号，或者使用成本—效益分析方法对两地间设立交通立体交叉道路问题进行分析。在这样的例子中，经验主义方法无疑可以提高政策制定水平并且被政府广泛使用，然而其他类型的公共政策可能不适合进行统计分析。

政策过程模式

有多少公共政策的理论家差不多就有多少种政策过程模式，然而，从某种程度上说，所有政策过程模式都来自拉斯韦尔（Lasswell，1971）。安德森（Anderson，1984）的政策过程模式有五个阶段：问题识别和议程确定、制定、采纳、实施和评估（p. 19）。奎德（Quade，1982）也认为有五种元素：问题的确定、探求备选方案、预测未来环境、模拟各种备选方案的影响和评估各种备选方案。斯托基和泽克豪泽（Stokey and Zeckhauser，1978）也提出了一个五步骤的政策过程，要求分析人员确定基本问题和目标，提出可能的备选方案，预测各种备选方案的后果，确定方案实现与否的测量标准，指出最优行动方案。

巴顿和萨维基（Patton and Sawicki，1986）模型具有一个基本的目标，帮助一 *110*
个分析者评估给定的情景，并制定政策解决它。这个模型在该领域具有代表性，拥有六个步骤：界定问题、建立评估标准、确定备选政策、评估备选政策、列举并选择备选政策、监控政策结果。

巴达克的八圣道

另外一个模型是巴达克（Bardach，2009）提出的“八圣道”（eightfold path），他提出分析实际公共政策有八个步骤。巴达克评论政策分析是“一种社会和政治的活动”，“更多的是艺术而不是科学”（Bardach，2009，pp. XV-XVi）。这很清晰地设立了一个更为实际的政策制定的方法，而不是只把分析作为目标。

巴达克的模式与之前其他人所表述的很相似，尽管其优点是能够进行政治互动，而其他理论家的理论没有政治互动。第一个步骤是“界定问题”。这对于公共部门而言经常是困难的，因为政策目标总是不明显，或者突然决定要做一些事情。

公共组织经常在同一时间段有不同的任务，并且需要对不同的利益集团做出回应。在大的领域内界定问题显得尤为困难，如健康和福利领域，但是如果没有进行问题的界定，将不可能制定政策。第二个步骤是“收集一些证据”，这也是一种想象，因为没有证据是确定的；的确，证据往往是有争议的和矛盾的。第三个步骤是“构建可供选择的方案”。它们是为了解决或者缓和问题而做出的“政策选择、可能性的行动方案或者可能是干预战略”（Bardach，2009，p. 15）。第四个步骤是“选择评估的标准”。标准是多样化的，但是肯定包括效率、效能、社会正义或者政治上的可行性。第五个步骤是“设计结果”，换句话说，是通过第三个步骤推断什么会发生，通过第四个步骤建立指标。巴达克提出了一个“结果矩阵”，选择连同评估指标被列在一起（Bardach，2009，pp. 49-51）。第六个步骤是“比较权衡”。有一些选择可能会比其他选择更奏效，但是没有任何一个选择能够在各个方面都很完美。这意味着必须通过权衡，评判出较好的选择。第七个步骤是“决策”。最后一个步骤即第八个步骤是“出台政策”。

111 巴达克模型是一个制定公共政策的实用模型，在公共管理者面临政策问题时有着毋庸置疑的价值。运用巴顿和萨维基模型（Patton and Sawicki，1986）（或任何类似的）在分析公共政策时是有好处的。它可以在政府官员面临任何政策问题时，提供指引或者建议。当然，如果没有这样的清单或者框架，分析的结果有可能更好。

总之，政策过程的方法也面临一些困难。在有些情况下，像这样的模型有助于制定公共政策，但是在其他环境下可能没有帮助。正如约翰（John，1998）所言，“政策制定一团糟糕的偶然经历、决策的扭转、相反结果的出现、幻想的破灭以及意外惊奇足以警告研究人员，即使是作为一种理想类型，其系列模型仍有其自身的问题”（p. 25）。政策制定不是一个线性的过程。政策制定通常是为了应对危机，或者满足某种意识形态的需要，政策的制定不是逻辑的过程或者不需要什么证据。

最后一点，我们所提供的是一种框架而不是一种方法，是一组步骤而不是具体的方案。事实上，有些人完全遵循这些步骤，但制定出的政策却很糟糕，而另一些人尽管没有遵循这些规则，却能制定出更好的政策。运用模型会带来一些问题，因则不能简单地根据所列的清单，而应该真正地去**分析**发生了什么。政策分析的一个基本问题是：它是艺术还是科学，它是否试图将不可量化的事物量化或是将准理性的东西理性化。模型有可能也会起到作用，但是无法确保可以制定出更好的政策。这些政策模型并不能非常有效地处理政策变革或对未来活动进行预测。

5.4 经济性公共政策

公共政策的形成可以通过运用经济学的方法达成，的确，人们通常认为公共政策属于经济学的一个分支。然而，经济学使用的公共政策方法与上述所列的公共政策分析方法有很大的不同。政策分析的理论工作者一直承认经济模型和方法是可能

的方法之一，但是两个学科的基本参数具有天壤之别。有趣的是，如果在两个分析模型中存在争议，政府通常习惯于运用经济政策模型去告知他们做了什么。值得考 112
虑的是，为什么会这样，以及经济模型拥有什么能够使其比那些通过多样化公共政策分析而来的公共政策更具优势。

经济学可以运用在很多政策领域，如在福利经济领域确定政府目标，“在竞争要求中进行资源配置（在成本—效益分析领域）”，分析政策是如何执行的（Donahue and Zeckhauser，2006，p. 496）。政府根据经济委员会模型预测的结果改变政策已经成为常态。同时，自20世纪80年代开始很多重要政策的改变都源于经济学，如自由贸易理论主张通过降低关税、缩减税收以改善选择，承认债务水平以促进自由贸易。经济学看起来为政府提供了很多东西，政府比以前更愿意接受经济学界的建议，从某种程度上这可能会导致其他类别的政策分析者的嫉妒。有人认为，传统公共行政走上消亡的原因之一就在于它避免了对经济学的运用。就像之前所提及的（见第4章），公共管理改革的主要理论基石是私人管理和经济学，尤其是微观经济学和公共选择理论。这一阶段比公共政策中的理性模式走得更远，说明产品要通过其经济效用实现效益的最大化，并从中制定出政策。

这两种方法本质的不同在于，公共政策分析是基于经验主义方法，该方法起源于20世纪六七十年代的政治科学。导致问题产生的一个线索是前面提到的科学技能，“信息分析技能指导分析者从经验证据中得出结论”（Putt and Springer，1989，p. 24）。这支持了问题的关键点，政策分析理论不仅源于政策分析，也源于行为政治科学。很多社会科学从数据收集或抽样调查开始，一直都采用归纳的方法；基于这样的想法，通过搜集大量的信息可以得出推论。很大一部分科学哲学在20世纪下半叶显示，数据不会得出结论，这样的归纳学科本质上是有缺陷的（Popper，1965）。

尽管受到诸多批评（例如，deLeon，1997），最近几年大部分成功的经济政策都是明显采用演绎的方法制定的，也就是理论指导预测。如果能够找到支持预测的证据，这个理论就可以获得支持。一个理论虽然没有被证明，但是如果也没有被推翻，那么就能够站得住脚。比如之前提到的交通问题，就是一个区别的例子。运用 113
归纳方法研究交通拥堵可能涉及收集交通情况的数据，进行分析然后得出结论。运用演绎的方法或者公共选择的方法可能假定存在人人都想得到的一个稀缺的产品；在这种情况下，很可能是对上下班时间做出预测，预测人们的行为可能是最大限度地减少花在交通上的时间。一个理性的行为反应可以假设并检验，而不是对从证据分析得出的行为进行解释。

经济学在公共政策制定中的大量运用，是否是正式的政策分析的一部分，人们对此存在争论。如果公共政策分析者从政治科学中产生，它可能属于一个完全不同的知识史范畴。韦默和瓦伊宁（Weimer and Vining，2011）的综合是有趣的，他们提供的是双重承认，既承认其他类型的政策分析，也承认经济学的分析，但他们的著作更多是应用经济学的概念和方法。

5.5 政治性公共政策

林恩（Lynn，1987）、德利昂（deLeon，1997）和约翰（John，1998）等学者提出一种较灵活的方法来研究公共政策。在他们看来，政策制定是一种政治过程而不是一种狭隘的技术过程。林恩将公共政策看成是组织中个体的产出，认为“为了理解政策制定，有必要了解这些组织中的行为和相互作用，这些因素包括身居特定职位的个人、团体、组织、政治体系以及更广泛的整个社会”（Lynn，1987，p. 17）。因此，政策制定不涉及特殊的方法论，而是涉及如何适应并学习以对政治和组织环境施加影响。

林恩关注的焦点在于，理解在实践中特定的政策是如何形成、发展和发生作用的，这比将注意力集中在决策制定和数理方法方面更广泛。林恩认为，政策制定“不仅包括目标设置、决策制定和政治战略的建构，而且包括对决策计划的监督、资源分配、运作管理、项目评估以及沟通、论证、说服等工作”（Lynn，1987，p. 45）。根据这种观点，公共政策是一个过程，是一个政治考虑高于一切的过程；林恩将处在这种过程的人称为“公共政策的管理者”（一种有趣的混合术语），指利用任何方式实现其目标的人。取代正式过程的是，他们受到严格的限制，因为“公共行政人员是在三种限制中追求他们的目标，这些限制包括：其所处的外部政治环境施加的限制、其所在组织施加的限制、由其自我个性和认知方式施加的限制”（Lynn，1987，p. 42）。有效的公共政策管理者不是技术专家（Lynn，1987，p. 271），而是：

114

- 为其组织活动确定可理解的前提；
- 对重要的战略性问题有深刻的理解，确认并集中关注那些对组织雇员有意义的活动；
- 始终关注并充分利用所有的机会以促进目标的实现，无论这种机会是有意识创造的还是意外获得的；
- 有意识地将其鲜明的个性特征作为领导和施加影响的工具；
- 在人力资源的经济架构中实施管理，以控制目标的努力程度和目标的实现程度。

因为管理者自身的职位处于一系列相关联的事务之中，所以他们以这种方式工作；他们必须获得实际结果，否则就会遇到麻烦，因此任何实现目标的手段都必须加以考虑。

从这个观点来看，公共政策制定是充满政治的过程。霍格伍德和冈恩（Hogwood and Gunn，1984）对公共政策的观点持中立的态度，认为政策分析是“对政策过程较明显的政治方面的补充，而不是去替代它们”，而且“当把政治看作残余事务时，就等于判定了分析——而非政治——是枝节问题”（Hogwood and Gunn，1984，p. 267）。他们提出了一个九步骤的政策过程方法，并认为这种方法是“混合

型”的，也就是说，它们既可以用于描述，也可以用于规定。其模式为：(1) 决定做出决策（问题调查或议程设定）；(2) 决定如何决策；(3) 问题界定；(4) 预测；(5) 设定目标和优先权；(6) 选择性分析；(7) 政策实施、监督和控制；(8) 评估和检查；(9) 政策维持、延续和终止。

这不是一个典型的模式，它包含了两个政策分析和政治的观点。霍格伍德和冈恩认为，他们的方法所关注的“既包括技术的运用，也包括政治过程”；他们赞成“以过程为中心而不是以技术为导向的政策分析方法”(Hogwood and Gunn，1984，p. 6)。政策分析首要的是“确定问题的特征以及问题所处的组织和政治背景，而实际的特殊技能则是第二位的和次要的”(Hogwood and Gunn，1984，p. 263)。这被看作“对政策过程较明显的政治方面的补充，而不是去替代它们”(Hogwood and Gunn，1984，p. 267)。因此他们的模式可能更加现实和有用。

政策分析是从一系列的备选方案中寻求最佳答案，并且可任意运用一系列的统 115
计工具。政治性公共政策则从**倡导**的意义来看待信息，也就是说，它认为从诸多的观点中可以得出使人信服的例证，并将这些例证纳入政治的过程中，西蒙在某些方面走得更远 (Simon，1983，p. 97；also quoted in Hogwood and Gunn，1984，p. 266)：

> 当问题变得越来越有争议时——当它被不确定性和相互冲突的价值包围时——将很难获得专业知识，并且专家的合法化变得非常困难。在此情形下，我们发现有的专家表示赞成，也有的专家表示反对。我们不能将这类问题转交给某些特定的专家团体来解决。最好的方法是，我们将争议转换为双方对垒的过程，在此过程中，我们这些门外汉听取专家的意见并且在两者之间进行判断。

并不存在唯一的最佳答案，存在的只是在政治过程中胜出的答案，这个过程是在公共政策问题方面持不同意见的各方面的政策专家间的抗辩过程。

其他的政策过程分析在政治方面走得更远。约翰 (John，1998，p. 157) 坚持认为存在一种“新的政策分析”：

> 放弃理想的经验主义的温和主张，新的政策分析主张思想的卓越和知识的不确定性。公共政策不是追逐利益的理性行动者，它是各种价值和规范的相互作用以及不同知识类型的相互作用，这才是政策过程的特点。

这种观点比一系列的政策观点更灵活，更多地利用政治的相互作用，也比早期的政策分析更有影响。它为未来的政策工作提供了一个有趣的观点。

政府或官僚制组织可能试图让政策过程的参与者相信利益最大化的好处。包括那些来自外部的人，是他们提高了妥协与政治行动的可能性。公共政策制定与其研究不同，它似乎被看作各种观点的令人感兴趣的混合体，而管理主义能够将它们联结起来。净收益最大化现在已成为政府的明确目标，但是管理主义的方法论是经济学的，而不属于老式的政策分析。与此同时，各种集团比以前更多地介入政策制定之中。但是，公共管理者——或用林恩的术语来说，公共政策的管理者——应试图说服各种集团，使它们相信在净收益最大化的情况下都可以受

益，而不是在它们之间进行斡旋。在此过程中，参与的各方都认识到这种游戏的性质，那就是政治。这一相当合情合理的方法存在的唯一的问题是如何对其进行分类。它可以被看作政治性公共政策、管理主义的公共政策，或者被看作公共管理。

5.6 基于证据的政策

116 近些年出现了一种倡导基于证据的政策的运动（Nutley et al.，2007），倡导在政策中使用证据，其表面看起来似乎很奇怪，的确，这导致一个直接的问题，如果缺乏证据公共政策该如何制定。人们通常希望政策分析有证据，政策分析和经济性公共政策以及政治性公共政策的方法都指出需要搜集数据。为什么会出现倡导基于证据的政策的运动？在政策制定的现实世界中，政策可能因为各种原因制定，但有些的确缺乏证据。

基于证据的政策运动开始于卫生政策领域，特别是英国的卫生政策。为什么证据没有在政策的这个领域运用，有解释声称（Black，2001）有六个原因：（1）有一些政策制定者“除了使临床效果最大化外还有其他目标”——目标可能是涉及社会和财政的，或者受到选举的影响，所以地方政府的政策制定者会“处于无数的竞争压力下，但搜集科学证据只是诸多压力中的一个”；（2）如果研究证据来自一个不同的部门或专业，并且毫无关联，则可能被摒弃；（3）因为研究的复杂性、科学争论以及不同解释，“研究证据缺乏共识”；（4）政策制定者“可能会重视其他类型的证据”，比如个人的经验、本地的服务信息、杰出同行的意见；（5）社会环境“可能不利于政策变化”；（6）“知识提供者的质量可能是不够的”。鉴于医疗行业本身也许比其他行业更依赖统计数据，难怪有一些需求使健康政策领域也一样严谨。

有人呼吁在公共政策制定过程中大量地使用证据。经济合作与发展组织（OECD，2009，p. 21）认为：

> 基于证据的政策制定可以帮助政府跟踪计划，回到可持续发展的道路上。实际上，连贯的政策、更有效的政策和法规要求政府考虑所有相关信息以做出更明智的选择。特别是，这意味着政府在评估政策建议的效益时，要考虑未来的成本以及结构改革政策之间的相互作用。通过连贯的设计，每个具体的改革都可以实现效益的最大化。

这个声明无疑是善意的，但是只指出了政策制定固有的一般问题。经济合作与发展组织报告提出了一个完美的建议，如果政策制定者搜集信息并按照所搜集的信
117 息进行决策，那么政策的质量将比较好。但是在政治系统中存在各种不同的压力，这导致公共政策的制定通常不是以良好的数据为基础。基于证据的政策运动可以视为对政府某些行为的隐含攻击，政府有时会随便拿些证据反对好的政策。

5.7　政策分析的局限

在某种程度上，政策分析是传统的公共行政模式的一大进步，尽管政策分析确实来源于公共行政，并且接受了很多公共行政知识上的偏见。政府也的确搜集了各个方面的数据，其中运用了较多的数学方法，但是这个方法存在多个方面的不足。

过度强调决策

实际上，在整个过程中，管理者在决策上所付出的时间和精力相对较少。即使是被称为“政策分析者”的人，也更容易被管理问题纠缠，他们需要监督其他人或者日复一日地处理问题，而不是坐下来设计一个政策。成功的管理者与其说是一个分析家，不如说是一个组织者；与其说是一个技术专家，不如说是一个政治官员。政策分析并非像假定的那样通过分析可以获得唯一的最佳结果，而是存在一系列的可能方案，每一种方案根据可接受程度有其自身的成本与效益。另外，公共政策模式存在的一个问题是缺乏**个性**。从公共管理者的角度看，可能更看重政治的和人际关系的因素。

尽管有大量的书籍是关于公共政策分析和各种各样方法的，但几乎没有证据表明在何种情况下使用何种方法。或者说，如果在某个时候采用了某些方法，此时不一定采用了这么多的方法。事实是，“很多公共政策决定的研究相当一般、抽象和不同于实际的政府运作”（Lynn，1987，p. 13）。日复一日的管理活动涉及很多除了决策制定以外的事务，“公共管理者所从事的大部分活动不是对分析技术的应用，分析技术的应用只是一小部分”。在实践中，没有“正确”的答案，试图找出唯一答案的做法则类似于传统公共行政中的“最佳路径法”思维方式。在官僚体系内部，政策分析似乎没有通过相关的测验。

定量方法

数字的确是有用的，并且还能为决策者提供信息，但是公共政策对此强调得有 *118*
些过多。正式的数学方法很容易受到指责，认为它不切实际地运用于政策和政治的领域，而且政治问题也不必像严格的数字所要求的那么理性。然而，问题并不在于应用数字，而在于它的抽象程度远远超出任何可想象的政策问题。甚至一样的数字能够引发不一样的观点。通常发生的情况是，不同的参与者在政策辩论中采用不同的统计信息，而不认为它是事实。没有人会试图将那些政策分析能起到良好效用的领域，与那些常常争论不休的政治和社会问题区分开来。推销或强行推销一套适用于所有领域的技术，实际上可能会降低该技术在本应有一定意义的领域中的运用效果。

理性模式

在帕特和斯普林格（Putt and Springer，1989）所说的政策研究的第一阶段和第二阶段中，理性模式显然受到推崇，尽管完全理性在实践过程中是几乎不可能实现的。西蒙（Simon，1957）的著作中有一个众所周知的观点，即一个完全理性的决策过程需要进行大量的决策。个体不是做出一个完美的决策，而是将复杂的问题分解为许多小的、比较容易理解的部分，选择最令人满意的备选方案，避免出现不必要的不确定性，按照适当和有效的行为标准采取行动。这意味着“尽管个体是趋向理性的，但他们的理性受到有限的认知和情感能力的制约”（Lynn，1987，p. 84）。

在“第三阶段”，政策分析常常警告人们不要过分依赖理性模式。例如，巴顿和萨维基（Patton and Sawicki，1986，p. 25）指出：

> 如果理性模式能够得以遵从，则许多理性决策必须进行修正，因为它们缺乏政治上的可行性。一个理性的、逻辑的和技术上可行的政策可能因为政治体系的不接受而不能被采用。数据本身通常并不会讲话，好的思想并不总会被采纳。分析人员和决策者不断地面临着技术优越性和政治可能性之间的冲突。

此处有两个问题。首先，巴顿和萨维基模式显然类似于林德布罗姆（Lind-
119 blom，1968）的理性模式，尽管他们反对这样的说法。其过程中的步骤是完全理性的：根据价值利益做出决定；提出备选方案并选择效用最大化的方案。他们确实考虑到价值利益的最大化，正式的理论模式也是如此。是其所遵循的各种步骤的逻辑决定了理性，而不是假定决定了理性。其次，由于被更为严密的经济学理性模式所超越，政策分析已经退化为一个空架子。

依据理性模式分析现实并派生出最有可能的结果是不民主的，除非解决方案同意目标群体所需求的或者更广泛的政治系统所追求的。这可能只会偶然发生。登哈特认为政策分析者通常运用技术解决方案来解决当前的问题，“在这样的环境下，技术问题将取代政治和道德问题作为公共决策的基础，从而将规范化问题转化为技术问题”（Denhardt，1981，p. 631）。甚至一个小规模的问题，例如公路的位置，也很少能通过技术确定，因为很可能参与的人们无法接受一个技术性的解决方案。政治往往是不民主的，但被要求要民主时，除非利用一个技术答案，否则民主可能会遭到干预。就如德利昂提出的，“分析的祭司也无法阻止政府信任的衰弱，以及对民主制度的不信任，因为它执行的是其个人的喜好，对程序的偏好，如果不是特定计划的偏好的话”（deLeon，1997，p. 100）。

独立的公共政策学

公共政策学自创立后出现了从公共行政学明确分离出来的趋势，对于热心的研究者而言，这是很自然的。拥护者创立了自己的专业刊物和自己的学术会议，虽然

它和公共行政有共同的渊源，却与公共行政明显地缺乏共同之处。这是不切实际的也是不必要的。一旦这种不切实际的分离观被放弃，那么，在政策制定和政策实施之间就无法划定一个明显的界限；同样，在政策和行政之间也没有一个明显的界限。但学科的独立产生了其他一些影响，它在官僚制组织中创立了与其他工作几乎没有共同性的职业群体。在有些机构中，受过公共政策训练的人可能会出人头地，而在另一些机构中，受过公共行政训练的人则会脱颖而出。若没有这种明显的分化，公共政策和公共行政可能会有更大的影响。

关于政策分析的批评已经有些年头了。为了回应批评，内格尔（Nagel，1990，p. 429）认为政策分析可以吸收包含除了批判以外的其他价值，从而免遭早期的批评。他指出传统行政的“3E”目标——效率、效能和公平。依据他的观点，效能是指公共政策方案实现的效益，效率是减少成本以实现效益。他说这也必须与“3P”相平衡，并以此作为一个更高的目标，即公共参与、可预测性、程序正当性。公共参与是指让标的群体，即一般的公众或者相关的利益集团参与决策制定；可预测性是指遵循相同的标准做出相同的决策；程序正当性或者说程序公平，是指那些受到不公平对待的群体有权通过其他的路径上诉（Nagel，1990，p. 429）。 *120*

这些观点如果实施了，将与那些支持政策分析，甚至是整个公共政策学科的人拉开一段距离，他们对分析的政治结果不感兴趣，对有人参与到他们抽象的决策制定过程中的事实也不感兴趣。内格尔（Nagel，1990）回应说，机械层面的东西修改得越多，传统公共行政的优点，例如参与，将被埋没得越多。但是实现这个的企图，似乎是强制性的且难以让人信服。政策分析方法的优势在于使用统计的工具和理性的方法，虽然其有局限性。把其他领域的特点加进来，试图适用于所有的事情和所有的人，这样的做法会丧失其自身的优势。在这个领域，内格尔可称得上是最大的贡献者。当然，经验主义工作是很有用的，也诚然比之前存在的理论更有用，但是当它超越了一个提供信息的角色存在的时候，公共部门的经验主义则会出现问题。

无论数据是如何搜集的，都可以提供给政策制定者，这是提升决策制定质量的有效做法。但如果单独把数据或者方法认为是一个制定决策的充分基础，那么这样的方法必然失败。德利昂提出了一个好的观点（deLeon，2006，p. 49），他问道：“公共政策和政策学科的研究给政治政策的制定过程带来了什么附加价值?”一部分的答案是，正式的政策分析在某些环境之下可以提供有效的信息，但这也有可能是所有的答案。

在提到监管问题时，斯帕罗特别指出应该“发现重要问题并且解决它们”（Sparrow，2000，p. 9）。这个简单的观点有广泛的使用价值。政策分析和公共政策通常情况可以应用，以辅助问题的解决。即使问题的每一个选择都是充满争议和偶然的，即使方法、证据以及一些解决方式同样充满着争议，一个有目的的政策方法仍然是有用的。信息的使用通常是无关紧要的，并且经常不得不面对不同来源的相互矛盾的信息，所以信息经常被放弃。如果政策分析能够扮演一个给政策分析者提供有用信息的角色，那么这个角色将是有价值的，但问题在于，在政策分析学科的 *121*

鼎盛时期，他们趋向于要求一个覆盖面更广的角色。

5.8 结论

公共政策和政策分析是公共部门管理的一种方法，在20世纪70年代和80年代早期，这种方法使人们从根本上对公共行政重新进行审视。公共行政增加了较复杂的经验主义分析形式，意味着它在某种程度上从业余化走向专业化。一位政策分析的推崇者认为，政策分析作为一个领域和运动，“在重塑公共行政的学科方面已经走了很长的路”（Goodsell，1990，p. 500）。事实曾确实如此，引入经验技术无疑是传统模式的一个进步。但是公共政策和政策分析不得不在很大程度上避开关于管理主义的争论。有人认为公共管理包含了分析技术，而不是作为一种独立的存在和一门独立的学科。

公共政策文献“过于关注政策决定以及政策形成和实施的广泛过程，而对这些过程中组织机构的管理者的实践和作用重视不够”（Rainey，1990，p. 159）。面对修建一座大坝的决策，任何政府或政府机构都会通过委托方式进行经验研究来完成组织目标。这些研究可能包括成本—效益研究、路径分析、人口统计或其他社会研究，但是这些研究不能做出实际的决策。不论信息质量如何，政治官员和其他政策制定者必须基于政治意愿的不断变化进行决策。即使作出的决策与最严格、最严谨的经验主义分析相反，我们也没有理由否定它的合理性。

公共政策和政策分析一直保持成功的一个方法是它们为其他类型的经验主义分析铺平道路，尤其是经济学的分析方法。但是它们之间的差异是明显的，从政策分析的意义上讲，公共政策属于20世纪六七十年代价值无涉和归纳法的社会科学。
122 经济学之所以逐渐具有较大的影响并且被更广泛地使用，原因就在于它承诺的结果更有可能符合政府的需要，如以更少的费用获得更多的产出。公共政策确实体现了相对于传统的公共行政模式的巨大进步，但其理论渊源仍是与之相关的政治科学的方法。由于政府及其官僚制组织找到了另一种研究方法，它的关联性有所减弱。某种程度上，公共政策和政策分析正逐渐被经济学取代，并与现代管理相结合，运用到公共部门。

第 6 章

治　理

本章内容

- 引言
- 治理的内涵
- 公司治理
- 新公共管理的治理
- 治理与网络
- 结论：治理的有效性

6.1　引言

自 20 世纪 90 年代中期开始，治理的概念在公共管理领域又重新崛起。尽管“治理”不是什么新名词，在英语中，其意义可以追溯到几世纪前，法语可能更远，然而最近又恢复了对这个词语的使用，在“政府”一词太小或者太专业而无法涵盖所有情况之下，这个词是最有用的。从最宽泛意义上而言，即使没有任何政府权威的干预，社会也能够组织并且提供社会福利，在这种情况下“政府”一词的解释力是有限的。

治理涉及的范围的确十分广泛。在私营部门，公司治理问题变得非常重要，因而公司董事会和监事会寻找更好的方式来组织公司，为股东和社会谋取利益。国际关系学者一直运用治理的观念说明民族国家内部以及国家之间的关系（Rosenau，1992，1997；Keohane and Nye，2000）。在公共部门内部，治理变得非

常重要。有一种观点认为，“可以不夸张地讲，治理成为一门如同之前的公共行政学一样的学科”（Frederickson，2005，p. 284）。

在说明公共管理领域长期存在的关于权力作用的边界方面，治理的概念的确是有帮助的。从长远看，这是一个有价值的思想领域。更确切地讲，政府不同于治
124 理。政府是关于权威的行使，而治理包含得更多，可能出现没有政府的治理（Rosenau，1992；Rhodes，1996）。治理的原始和标准的定义与运营组织有关，是关于建立结构或者制度的安排使组织运转起来。这些“治理”的标准内涵引起了人们的共鸣，认为其是实用性的以及可接受的，可以为公共部门管理的理论和实践提供有价值的思考。

各种各样关于治理的讨论已经表明，公共管理在多大程度上偏离了公共行政传统理论的概念。传统模式下的治理更简单。政府由政治官员、行政人员组成，行政人员负责执行政治领导人制定的政策。二者在其责任范围内具有最高的权威。没有政府的治理，外部集团可以帮助政府官员履行他们的职责，诸如此类的观念与传统模式是截然对立的。本书认为，虽然治理是一个有用的词语，但它已经被过度使用了。治理的定义、内涵及使用已经产生了很多的混乱，但是，如果符合原初的定义，治理一词在公共管理领域的运用将既有趣又有用。

6.2 治理的内涵

很难给治理下一个定义。皮埃尔和彼得斯承认“治理的概念显然是不清晰的；社会科学工作者和实践者经常使用这一词语，但定义却是众说纷纭”（Pierre and Peters，2000，p. 7）。由于一些原因，尽管“治理”一词先天含糊不清，但人们在使用的时候又试图给它一个确切的定义或者描述，这些定义通常也是五花八门。本书认为有些尝试对于理解没有助益，主要的原因在于，除了一些晦涩难懂的用法之外，还有一些标准的定义，它们比较清晰，人们也普遍使用而且易于理解。

显然，“治理”源于动词“统治”，来源于拉丁语“gubernare”，意思是“掌舵、指导、统治”，而拉丁语的词语又来源于希腊语“kubernan”，意思是“掌舵”。“治理”只是源于“统治”的众多名词之一，其他包括“政府”、“统治者”以及“施政能力”。《新简明牛津词典》（*New Shorter Oxford Dictionary*）有三种与治理相关的解释：第一种定义是“统治的行动、风格或者事实，政府”，包括“控制
125 影响、控制、掌控”以及“统治的状态、良好的秩序”。第二种定义是“统治的作用和权力、统治的权威”以及“统治者或者团体”。第三种定义是“生活或者事业的指导、行为”。以上三种定义都不是新的，第一个定义产生于中古英语，第二种定义产生于中古英语末到16世纪末，第三种定义产生于中古英语到17世纪中期。

尽管字典中列出了三种定义，但在三种定义之间或者与其他的字典相比都是一致的。通过这些，我们发现治理本质上是关于如何指导制度安排，是关于掌舵，即如何组织以及如何制定使组织得以运转的程序，这可以被视为标准的定义。它特别

适合于下列组织的治理：学校、高尔夫俱乐部、公司、大学，甚至整个社会或者国际组织，如世界银行或者联合国。它同时也适合于讨论“合同关系的治理”（Williamson，1996）、法院治理或者监管治理。本书采用的是广义的治理定义，即治理被认为是“制定规则、应用规则以及执行规则”（Kjaer，2004，p. 10），其与字典标准的定义与用法是一致的。思考治理意味着“思考如何管控经济和社会，如何实现共同目标”（Pierre and Peters，2000，p. 1）。治理涉及建立结构、机构和提供问责的方式。正如多纳休所讲的，“治理就是问责的模式，是集体生活的权威组织的规则和制度”（Donahue，2002，p. 1）。

尽管如此，人们对治理仍然缺乏共识，特别是在公共管理和公共行政领域。治理的定义和用法一直存在争议，可能比其他来源于“统治”一词的名词引起的争议更多。“治理”一词的存在是毋庸置疑的，但是精确来说它意味着什么仍然是存在质疑的，质疑的声音如此之大以至于失去了实用性。弗雷德里克森提出，“因为治理是一个具有魔力的、流行的、当前学术界偏好的词语，所以一直存在把它与所有新兴的事物都结合在一起的冲动”（Frederickson，2005，p. 285）。

还有一些定义十分狭窄。例如，纽博尔德和特里（Newbold and Terry，2008，p. 34）将治理定义为“能够使政府在美国宪法确立的边界内存在和发挥作用的历史的、政治的、制度的、合法的以及宪法的基础”。这样的定义没有用处，治理不需要宪法，至少不是所有的治理需要适用美国的宪法。治理既不可视为任何单一的国家的治理，也不可视为普通意义上国家的治理。另一种关于治理的观点是它涉及“国家和社会的关系”（Pierre and Peters，2000，p. 12）。尽管如果是指公共治理、 126
政治治理或者社会政治治理的领域，这样的定义可能成立，但是这样的观点同样也是不充分的（Kooiman，1999，2003）。没有定义表明只有国家和社会的关系领域适合治理的观念。的确，最近很多关于治理的行动与国家没有直接的关系。

必须明确的是，治理不仅仅是政府的治理，而是涉及建立机制确保任何类型的组织的运转。正如基奥恩和奈（Keohane and Nye，2000，p. 12）提出的：

> 治理是指导和控制群体集体活动的、正式的或者非正式的过程和制度。政府是拥有权威行事并且设定正式义务的集团。治理不一定必须通过政府专门进行，私人公司、公司联合会、非政府组织，以及非营利组织联盟都在从事治理，它们通常和政府组织合作进行治理，有时候也在没有政府权威涉入的情况下工作。

基奥恩和奈的定义是非常有意义的，特别是从广义的层面来看。这一定义既适合于公司、志愿者组织、非政府组织或者国际组织的治理安排，也适合于整个社会的治理。

库依曼认为“治理可以完全被看作关于统治的理论概念”（Kooiman，2003，p. 4）。虽然这一定义更加抽象，但也明确了治理的“掌舵”含义。库依曼将所谓的“社会政治治理”定义为“公共及私人管理者参与的，解决社会问题、创造社会机会以及参加从事政府活动的组织等互动安排”（Kooiman，1999，p. 70）。这样，社

会政治治理是治理的子范畴，并没有排除其他子范畴存在的可能性。库依曼将治理和可治理性区分开来，认为治理“是一个系统管理自身的全部努力；可治理性是这一过程产生的结果，结果并非最终的状态，而是复杂的、多样的、动态的过程中在某个特定时刻出现的节点”（Kooiman，1999，p. 87）。把治理视为“互动的安排”、“一个系统自身管理的全部努力”，是完全符合标准的定义的。

政府与治理

127 政府不同于治理已经成为人们的共识。正如罗兹指出的，“人们没有把治理视为政府的同义词来使用”（Rhodes，1996，p. 652）。皮埃尔和彼得斯也提出政府和治理的词源是相同的，但是“不需要也确实不应该把它们视为同一件事情”（Pierre and Peters，2000，p. 29）。尽管如此，人们也经常会莫名其妙地把政府和治理放在一起使用。

经济合作与发展组织关于治理的报告将其定义为“正式或者非正式的制度安排；面对快速变化的问题和环境，从维护国家宪政价值的角度，它决定着公共决定是如何制定的，公共行为是如何进行的”（OECD，2005，p. 16）。由于该定义仅仅涉及公共治理，所以不是太让人满意。此外，在同一份报告中也指出（OECD，2005，p. 15）：

> 经济合作与发展组织的30个成员国具有共同的核心治理理念。它们伴随着现代国家演变而成，包括民主和公民权，代表性，宪法，法治，竞争性政党和选举，常任文官，行政、立法和司法权的分离，以及世俗主义。

脚注表明这个观点“引用自芬纳”（Finer，1997）。芬纳的确提到了上述几点，但是他的代表作非常清晰地指向政府。芬纳的著作明确讨论国家，讨论国家警察与军队的强制力量，政府机器并没有从广义上谈论治理。经济合作与发展组织（OECD，2005）所列出的特征可以被认为涉及社会政治治理的方方面面，但不是在最广泛意义上的治理。

如果人们认同政府与治理在目前的用法上是不同的，那么目前对“政府”一词的理解显然就不够清晰。一个政府可以通过强制力将自己的意志强加给社会和它的人民。政府和治理都是指“有目的的行为、目标导向的活动或者规则系统”，但是正如罗西瑙（Rosenau，1992，p. 4）所说的：

> 政府提议的活动是以正式的权威作后盾，通过警察力量确保政策的实现。然而，治理的活动是以共同目标作后盾，共同目标可能源于法律和正式规定的责任，所以不需要依靠警察的力量消除对抗、实现服从。

政府具有支配的力量，它可以要求人们服从法律，而借助于具有强制力的法律，
128 政府可以实施强制手段（见第2章）。在一些虚伪的民主社会，武力的使用可能是默默进行的，军队和警察的力量还没有强大到通过仅仅依靠武力维护政权，政府的合法性是通过某种形式的人民主权来维护的。但是，关键点在于政府的权力始终在人民主权之后，所以没有任何超越政府的合法权威能够迫使人们按照规定行事。

尽管如此，人们看到政府与其他制度都逐渐地失去权力。但是米哈尔斯基（Michalski et al.，2001，p. 9）认为：

> 将治理看作普遍权威的行使，从长期看来，绝对的或者不受约束的权力已经明显减少。不论是在国家试图影响全社会治理的宏观政治层面，还是在那些家庭和公司在权力行使已经发生变化的微观政治层面，权力的缩减都是一个明显的趋势。

在国际关系领域也有类似观点，认为政府本身已经变得不那么重要，其他的参与者会比国家发挥更大的作用。基奥恩和奈认为，随着全球化的发展，治理变得更加分散，有很多参与者参与解决治理问题，政府失去了在治理中的垄断地位。正如他们（Keohane and Nye，2000，p. 37）所说的：

> 在全球治理中，规则的制定和解释已经变得多元化。规则的制定已经不再仅仅是国家或者政府间组织的事情。私人公司、非营利组织、各级各类政府，以及跨国家、跨政府的网络，与中央政府和政府间的组织一起，都发挥着作用。因此，新治理模式必定是网络式的，而不是层级式的，目标是小的、具体的而不是雄心勃勃的。

即使政府仍然享有主权，但主权行使的实际范围比过去更加受到限制。通过政府间的协议，民族国家的政府要放弃一些自由。同样，非营利组织与其他非国家的行动者越来越多地参与到曾经属于国家范围内的事务。

传统公共行政模式和早期的管理主义都喜欢行使权威。然而，随着21世纪初开始的公共管理的发展，伴随着领导力模型、治理、协作以及合作生产的出现，权威的行使明显下降。这种变化对公共管理者提出了相当严峻的问题。在没有了之前权威资源的情况下，政府和治理如何运转？正如凯特（Kettl，2002，p. 46）主张的：

> 层级节制、权威管理的机构如何在没有层级、非权威的管理系统中进行有效的管理？在政府生产大部分产品和服务的时代，层级制和权威或多或少是有效的。然而，随着政府使用更多的间接工具，因而，管理的需求增加了。 *129*

国家仍然很重要但不再控制一切。就像皮埃尔和彼得斯（Pierre and Peters，2000，p. 68）提出的：

> 国家对知识技术、经济或者治理所需资源的垄断不复存在。然而，国家仍是社会追求共同利益的关键工具，我们所看到的是一个适应20世纪末21世纪初的转型社会的国家……新的治理不意味着国家的结束或者消亡，而是意味着国家的转型和对其所处的社会的适应。

显然近些年人们对治理理念兴趣一直比较浓厚；治理的范围比政府更广泛；政府和其他的一些组织，在某种程度上失去了一些权力。尽管如此，在此以后，关于治理的故事也变得更加复杂。

更多关于治理的定义

其中一个引用得最广泛的治理概念源于罗兹（Rhodes，1996），即来源于贝维尔和罗兹（Bevir and Rhodes，2003，pp. 45-53）列出的治理的七种定义：（1）治理是公司的治理；（2）治理是新公共管理；（3）治理是“善治”；（4）治理是社会控制系统；（5）治理是国际上的相互依存；（6）治理是新政治经济；（7）治理是自组织的网络。其中有些定义是有趣和新奇的，在下文将讨论到；其他的一些，尽管不是定义，但是之前所讨论的关于治理的标准含义的普通用法。

例如，贝维尔和罗兹（Bevir and Rhodes，2003）的其中一个定义认为治理是“善治”。他们认为善治指的是一些国际组织，如国际货币基金组织和世界银行，它们促进优良的治理。的确，这些机构下决心改善发展中国家的治理能力，并且提出关于善治的标准（World Bank，1997）。但是，国际机构的所作所为都是在帮助发展中国家更好地运转吗？贝维尔和罗兹主张“善治应该是努力将新公共管理与自由民主的倡导相结合”（Bevir and Rhodes，2003，p. 47）。这似乎意味着善治是国际机构将新
130 公共管理和自由民主打包起来，在善治的幌子之下，贩卖给发展中国家。这是一个奇怪的说法，如果发展中国家应用新公共管理要谨慎，强调重点应该是能力建设，而不是倡导 NPM（Minogue et al.，1998）。这里更多可采用的观点是凯特提出的，他认为管理改革运动是“建立在这样的观念之上的，善治是经济繁荣和社会稳定的必要条件（即使不是充分条件）”（Kettl，2005，p. 6）。

然而，在所有的这些观点中，在“善治”一词的使用上都没有给治理赋予新的含义。当然，世界银行和其他国际机构对国家特别是被援助国如何组织和管理特别感兴趣。它们确实对善治感兴趣，因为通过好的治理，社会将更好地运行。但是这并不需要给治理增加新的定义。

治理是“国际上的相互依存”这种说法同样没有意义，甚至不足以成为一个定义。对于贝维尔和罗兹而言，这涉及国家治理能力被空洞的国家和多层级治理削弱了（Bevir and Rhodes，2003，p. 47）。然而，尽管国际关系学者对治理问题进行了大量的研讨，也没有必要为在国际关系领域使用这一词语赋予特殊的用法或含义。“国际上的相互依存”在国际关系上是一个多余的定义。比如，罗西瑙认为治理指的是“指导社会组织实现它们的目标的机制”（Rosenau，1997，p. 40），“治理的过程是组织和社会管控它们自身的过程”（Rosenau，1997，p. 146）。这两个观点都运用了治理的普通“掌舵”定义，并运用治理使整个社会和国家运转起来。治理作为“国际上的相互依存”仍然不是一个定义。

贝维尔和罗兹关于治理的进一步定义是“社会控制系统”。依照这个定义，“不存在单一的最高权威，公共部门、私营部门和志愿者组织之间的边界模糊化了”，引用的例子包括“自律、共同管制、公私伙伴关系、合作管理、联合创业投资”（Bevir and Rhodes，2003，p. 48）。这个观点有一定的正确性，但是仍然不是一个定义，它承认应该从广义上、掌舵意义上理解治理，“掌舵”不是政府的同义词。

在分析权力的分散化的时候，治理有一定的实用性，“治理”是一个比“政府”更有用的概念。即使这样，此处的治理仍然没有新意。因而，为此目的发明它没有益处。鉴于“控制”一词和治理一样源于希腊语和拉丁语（Rosenau，1997；Pierre and Peters，2000），将治理称为“一种社会控制论系统”是一种同义的重复。将治理的定义与其他术语，如控制论关联起来也是没有意义的。 131

同样，很难看出这个定义和“新政治经济”的定义之间的区别，新政治经济“重新审视政府的经济，以及日益模糊的公民社会、国家、市场经济的边界”（Bevir and Rhodes，2003，pp. 48-9）。由于边界的模糊，这个定义的主要观点和社会控制论之间也没有什么明确的不同含义。在这两方面的治理（有趣的研究领域）无法找到确切的答案。正如肯尼特所说的，伴随着政府向治理的转变，行政管理现在只是公共政策领域众多参与者之一（Kennett，2008，p. 4）。这是一个很有用的观点，但不是**治理**的定义，最多只是一个用法。其他行动者可能发挥治理的作用，但是这样的活动可以与正常含义下的治理共存，只要按照既定的规则进行。

到目前为止，审视所有贝维尔和罗兹对治理的定义，都没有真正关于治理的全新概念。虽然它们针对的是某些感兴趣的方面，但一点也不是治理的定义；它们最多是对标准含义的标准使用。尽管如此，仍然需要对贝维尔和罗兹提出的其他三种定义作进一步的讨论，它们是作为公司治理的治理、作为新公共管理的治理，以及作为网络的治理。

6.3 公司治理

尽管公司的结构和责任机制一直是私营部门存在的老问题，但是，自20世纪90年代末开始，这两个问题变得更加严重。在审查公司规则的时候，无论是内部的规则还是外部的管制规则，最常见的一个词语就是“公司治理”。贝维尔和罗兹（Bevir and Rhodes，2003，pp. 45-6）认为“公司治理”是治理的另外一个定义。

探讨公司治理，尤其是问责机制、委托代理问题等方面的著作很多（Jensen，2000；Keasey et al.，2005）。与公共部门的治理相比，关于私营部门治理采取的举措更多，理论探讨也多。在一系列的金融危机，如1997年的亚洲银行危机，2000年的“互联网泡沫”，2001年和2002年安然公司和世通公司的破产，特别是开始于2008年全球金融危机之后，优化公司治理的呼声很高。所有这些危机可能都是由管制的失灵引起的，但是不适当的公司治理也是一个很重要的原因。公司治理关注的问题是：董事的责任、如何确保管理行为符合股东的利益，以及如何建立责任机制。 132

2002年美国国会通过的《萨班斯-奥克斯利法案》，对公司提出更严格的要求，包括明确企业的责任、财务公开、审计独立、设立专门性的咨询委员会并赋予其强制性权力和不断强化的处罚力度以对会计师事务所进行监督、审查和规范化。虽然增加了服从的成本，但在全球金融危机到来时，公司治理的问题不断出现，这的确

是金融危机爆发的原因。因此，应出台更严格的公司法。

公司治理问题成为私营部门管理的首要问题，这一点都不值得惊讶。当然，政府干预并由政府创造公司治理的法律环境，是公司治理应该考虑的关键问题。但是这不是唯一应该考虑的问题，也不是必须考虑的重要问题。近来，人们对公司治理的关注更多地集中在能够产生良好管理绩效的内部责任机制的设计，目的主要在于维护和增加股东和投资者的信心，而不是去满足政府的任何直接需求。

然而，尽管采取了所有的举措，尽管相关问题在私营部门仍然突出，但除了符合标准的定义，“公司治理”没有任何的意义。例如，1991 年英国的《吉百利报告》(Cadbury Report) 将公司治理定义为“指导和控制公司的系统”(Keasey et al.，2005，p. 21)。它提供了管理公司内外的机制。“公司治理”关注的是一个特定的部门中的治理问题，在这方面与“社会政治治理”很相似，但这不是治理的定义。

6.4 新公共管理的治理

贝维尔和罗兹提出的另一个新奇的定义是“治理是新公共管理”(Rhodes，
133 1996，2000；Bevir and Rhodes，2003)。想必这意味着，涉及新公共管理的改革计划在这种程度上是关于治理的，所以有必要给治理下一个新的定义。要这样的话，应该确立：(1) 新公共管理是治理中首要的或者至少是非常重要的问题；(2) “治理”在新公共管理中的使用一直是不同寻常的或者广泛的。以此证明对这个词语下一个定义是有道理的。

在下定义的时候，罗兹指出，新公共管理原本有两层含义：公司化的管理和市场化。正如他 (Rhodes，2000，p. 56) 所说的：

> 公司化的管理指的是通过诸如绩效衡量、结果管理、重视金钱的价值、顾客导向，将私营部门的管理方法引入公共部门管理。而市场化则是指通过外包、准市场和消费者选择，将激励机制引入公共服务领域。新公共管理和关于治理的讨论密切相关，这是因为掌舵既是公共管理的核心，也是治理的代名词。

的确，从定义上看，治理涉及掌舵，但是问题在于把新公共管理作为治理的定义是值得探讨的。

贝维尔和罗兹认为奥斯本和盖布勒 (Osborne and Gaebler，1992) 是新公共管理理论的学者，他们对治理的使用在某些方面是有差别的，因此可能需要对治理一词下另外的定义。正如贝维尔和罗兹 (Bevir and Rhodes，2003，p. 46) 所认为的：

> 奥斯本和盖布勒区分了政策决定 (掌舵) 和服务传送 (划桨)。他们认为官僚无力从事划桨的工作。他们认为取而代之的是“企业型政府”，它强调竞争、市场、顾客和结果导向。公共部门的这种转型要求政府少一些 (少一些划桨)，治理多一些 (多一些掌舵)。

与此相似，彼得斯和皮埃尔（Peters and Pierre，1998）也探讨了新公共管理和治理的相似性，认同奥斯本和盖布勒关于新公共管理和治理都包含掌舵的观点。彼得斯和皮埃尔（Petters and Pierre 1998，p. 231）指出：

> 奥斯本和盖布勒（Osborne and Gaebler，1992）创造出一个诱人的口号，那就是政府应该更加注重掌舵而不是划桨，这样一种管理的观点在治理和新公共管理领域都发挥着主导性作用。这里的掌舵更多的是指，尽管面临着越来越多的多元化和以顾客为导向的服务期望，组织仍应该削减。与新公共管理相比，治理在更大的程度上应当通过加强与外部环境中的行动者的战略联盟，强化政府行动的能力。这样，掌舵的主要任务是设定优先顺序和制定目标。对于新公共管理而言，掌舵是组织的内部战略，主要致力于释放公共服务的生产力因素。

然而，这些观点都存在一些问题。 *134*

第一，认为奥斯本和盖布勒创造了“掌舵而非划桨”的概念是一个误导。关于“掌舵和划桨”的区分实际上是由萨瓦斯（Savas，1987）提出来的，奥斯本和盖布勒（Osborne and Gaebler，1992）使用这一词语也有贡献。第二，将奥斯本和盖布勒视为“掌舵和划桨”观点的代表人物或者说他们花了大量的精力关注治理，这样的观点也是一个误导。他们的书主要是谈论企业型政府的，书中列举了许多地方政府创新的案例。第三，在奥斯本和盖布勒的书里没有任何地方提到新公共管理。他们关于企业型政府的十项原则是罗兹（Rhodes，1996）引用的，然后罗兹讲“很明显，新公共管理和企业型政府共同关注着竞争、市场、消费者以及产出”（Rhodes，1996，p. 46）。虽然这具备一定的合理性，但值得争议的是，奥斯本和盖布勒是否能与新公共管理扯上关系？虽然他们提到了治理和掌舵，但这两者都不是他们所强调的重点。

更重要的是，当奥斯本和盖布勒正式开始使用治理一词的时候，他们采用的是标准的用法。举例来说，他们（Osborne and Gaebler，1992，pp. 23-4）认为：

> 我们最根本的问题是，我们拥有的是错误类型的政府。我们不需要更大或更小的政府，而是需要一个更好的政府。更确切地说，我们需要一个更好的治理。治理是一个我们共同解决问题，然后满足社会需求的过程。政府是我们所利用的工具。这个工具过时了，重塑的过程开始了。

奥斯本和盖布勒（Osborne and Gaebler，1992，p. 45）还提出另外一个观点，治理不可能外包：

> 服务可以外包或者移交给私营部门，但是治理不可以。我们可以通过私有化来分解掌舵的责任，但是不能将治理的全部过程私有化。如果我们这么做了，我们就没有进行集体决定的机制，没有办法制定市场规则，没有强制执行行为准则的手段了。

这并不是治理的新用法，并且也毫不新奇，这里的使用也仅仅就是字典里关于治理的定义。治理确实就是掌舵，而且奥斯本和盖布勒也只是正确地使用了这个

词。所以，按照贝维尔和罗兹所提及的那样，认为治理是关于掌舵的，而治理就是新公共管理的说法是不合逻辑的。

另外，如同本书其他章节所说的（见第 4 章和第 15 章），新公共管理很难成为
135 公共管理的有效框架。即便允许新公共管理产生的模糊性存在，但从社会治理的角度来看，其系统设计方面，从没有像对政府管理那么用心。社会或政治治理的问题没有受到新公共管理式改革的太大影响，尤其是在早期。凯特指出“全球性的公共管理运动是关于治理问题基础辩论的一部分”（Kettl，2005，p. 6）。但是关于治理的争论与公共部门改革的相关性很小，有关治理方面的改革是偶然的而不是主要的。

还有另外两个在公共管理语境下使用“治理”一词的观点需要提及。一个是来自邓利维等人（Dunleavy et al.，2005），另外一个则来自奥斯本（Osborne，2006）。邓利维等人（Dunleavy et al.，2005）认为新公共管理已经不存在，取而代之的是“数字时代治理”（DEG）。他们宣称（p. 468）：

> 过去 20 年在理论和实践中占统治地位的管理和治理的理念——新公共管理，已经死亡。虽然其认知和改革的架构依然存在，大部分内容还极具生命力地发展着，但是新公共管理的核心部分已经被推翻，因为它们导致了政治灾难，而且其他大部分也止步不前。

但是，邓利维等人并没有真正解释数字时代治理和数字时代政府有什么不同，实际上，他们讨论得更多的是通过技术手段加强政府角色的地位，而不是在更广的意义上说明任何和治理有关的东西。他们似乎认为，通过使用大型电子系统，通过重新发现官僚体制的优点，治理可以重新集中化。IT 的基础设施极有可能导致重新的整合或者官僚控制，尽管外包给外面的电脑公司的选择可能会出现公共部门和私营部门在专业知识上不对称的现象。而且，涉及 IT 的承包不只是政府有一个不好的记录（Heeks，1999，2006），也有有力证据表明，技术将继续远离大型的、集中化电脑解决方案，转移到分散的专家体系，人们可以免费地使用或者从互联网上获取免费的软件。这似乎更适合管理的框架，而非官僚制的框架。同样，邓利维等人批判新公共管理，认为它过于关注经济的效率，而基于这个原因在很大程度上采纳“数字时代治理”是很有可能发生的。

奥斯本（Osborne，2006）认为，新公共管理存在于两个时期之间的较短时间，即“国家主义与公共行政的官僚主义传统时期”与所谓“多元化早期或多元化传
136 统”（p. 377）的新公共治理时期。新公共治理断定，无论是一个多元的国家（存在多个相互依赖的行动者可以提供公共服务）还是多元主义的国家（通过多种程序获取决策体系的信息），作为两种多元性的结果，其关注的焦点集中在组织间的关系以及过程的治理，同时它也注重服务的效果和结果（p. 384）。即使到目前为止新公共治理的含义不清，缺乏界定，但是它还是具有一定的内容。新公共管理运动失败了，同样的命运也将发生在新公共治理上。但是一个与新公共治理相关的治理不是那么遥不可及的，一个希望改革的治理，一个依靠普通词语的普通意义下的治理，是具有未来的治理。

6.5 治理与网络

当治理被运用到网络的时候，其使用和定义广受争议（Klijn and Koppenjan，2000）。罗兹认为“治理有很多很有用的意义，但是这个概念可以通过对一种意义的规定而被确定下来，所以，治理指的是自组织的、组织间的网络”（Rhodes，1996，p. 660）。关于网络日益发挥重要作用的观点是一个有趣的看法，这样的观点是有基础的，过去的合作只在政府内部进行，但现在也与外部世界进行合作。但是罗兹强调的远不是这些。在他定义下“治理”的唯一意义就是网络。这样的定义一定能够包罗万象，包括或者足够包括所有的治理行为。如果只有一种意义的话，那就意味着其他所有的意义都应该被排除，包括我们之前提到一些来自字典上的定义，还有一些在社会政治领域之外的用法，如公司治理。

在他们的定义中，贝维尔和罗兹（Bevir and Rhodes，2003，p. 53）认为“治理是自组织的、组织间的网络组成的”，并进一步讲道：

> 这些网络的特征是：第一，组织之间相互依存。国家角色的改变意味着公共部门、私营部门和志愿者组织之间的界限发生改变且变得模糊。第二，网络成员之间连续的互动。互动的原因在于资源交换和协商目的的需要。第三，互动好像是一场游戏，参与者的行为基于信任，受到参与者协商和同意的游戏规则的规制。第四，网络独立于国家，有相当程度的自治。网络不对国家负责，它们是自治组织。

网络的自组织，独立于国家的自治，与和政府协商、利益集团参与决策相比， *137*
的确向前迈了一大步。真正的权力掌握在非国家的行动者之手。

在社会科学领域，关于市场和官僚体制这两种相反的组织形式的优点和缺点的争论一直没有停止。贝维尔和罗兹认为网络这个概念是第三种选择。多纳休（Donahue，2002，p. 1）比较了政府与市场，认为：

> 另外一种普遍的问责模式是市场，合作产生于基于个人价值评估基础上的自愿交换。在人类历史中，在建筑上从原始到复杂，在管理上从粗放到精细，在结果上从成功到失败，这些基本模式呈现出无数不同的形态。

多纳休建立起两种类型的组织，一个是能够把政府权力包括在内的治理，另一个是市场。这个和奥斯特罗姆（Ostrom，1974）的观点是相似的，那就是“相比个人选择，官僚组织是另外一种可供选择的决策制度安排”（p. 58）。换句话说，对于奥斯特罗姆来说，他也认为有两种类型的组织：官僚制和市场。官僚制基于强制，而市场基于自由选择。官僚组织的基础在于权威，即政府有能力使用武力，而市场只能是自愿的，在市场中买卖双方只有达成协议才能发生交易。

网络被认为是协调和分配资源的一种手段，是一种新的组织形式，是第三种组织的方式，并且“除了市场和官僚制，我们现在可以加入网络”（Rhodes，1996，

p. 653）。事实上，公共政策是通过网络制定的，网络独立于政府而存在，因为它们是自组织的。与那种认为网络行动者与政府协商或者包括政府的观念不同，网络本身就是制定政策的网络。这是一个很重要的观点，同时它也是我们正在进行的关于治理、政府、网络和市场互动和重要性讨论的一部分。即使政府做出了一些和网络所做相符合的决策，其真正的力量也在于网络而不是政府。政府的角色仅仅只是把在网络中已经发生的行动结果表现出来。

卡马克看到了这三种模式，她将市场视为与政府和网络并存的第三种形式。正如她（Kamarck，2002，pp. 249-50）所指出的：

> 在企业型政府里，公共事务是由受雇于政府的人完成的，而在网络型政府
> 138 里，公共事务即便不是由受雇于政府的人完成的，政府也要给这些人支付报酬。新产生的第三种模式——市场型政府，政府的事务和公务员以及公共财政无关。在市场型政府里，政府利用权力创造出一个符合公共需求的市场。

认为网络是与官僚和市场相伴的第三种力量，这是一个大胆的观点。只有两种机制支持国家的强制力：一种是官僚的法令，另外一种是契约。政府要么颁布法令、法律或规则，要么通过契约介入私营部门。政府权力的实施依赖其中之一。在描述政治阴谋、利益集团的参与、个人以及产生法令和合同的互动时，网络模型还是有些价值的。哪里才是政府的所在地（决策点）是一个公开的问题。这取决于人们的观点，它可能是决策点到来之前的政治活动，也可能是政府自身权力的行使。换句话说，它是导致决策或者是与决策本身相关的政治行动的重要组成部分。

贝维尔和罗兹（Bevir and Rhodes，2003）同样认为，“尽管国家并不占据特权的、主权的地位，但是它可以直接地和部分地指导网络”，“政府面对的关键问题是其掌舵能力的下降”（p. 53）。掌舵能力下降的说法也许在一定程度上是夸大了的，但政府的行动越来越多地依赖提供公共服务的非政府组织和提供重要物品的私人契约者（Kettl，2005，p. 6），这的确是事实。但这并不意味着政府权力必然衰落，人们愈来愈认识到，正式的、理性的官僚制模式不再合适，它事实上适合政府大范围地介入社会的行动者。一旦泰勒主义所谓的“最佳路径法”被抛弃，外部的行动者将自己的意见提出来的机会就大大增加了。

举例而言，税务机关作为政府组织，拥有充足的、实际的权力强制市民服从规则。在官僚制模式的兴盛时期，这样的组织运作很少考虑来自外部的意见。所做的只是通过法律和执行法律，假定通过公平和理性的程序，可以寻找最好的答案。如此强势行事的机构最近显然失去了公众的支持，即使它们完全在法律所规定的范围行事。失去公众支持的机构可能失去其“合法化的环境”（Moore，1995），其在公众心目中的地位也会下降。

139 网络中所发生的所有事情或许是政府运用聪明的方式行使其没有消亡的权力。负责税务的官员现在意识到顾客、会计师和其他参与者的观点都是相当有用的投入，从而积极征求合作者的意见，而这丝毫没有改变他们的权力。这里出现的情况看起来好像是网络领域出现的事情，但是问题的关键是，网络并非处于主导的地

位，而是政府行使权力可以更好地指导外部的积极参与。有关会计标准之类的争议问题，外部的职业团体已经实质性地参与了立法，这不是政府放弃权力，而是更加明智地行使它不变的权力。由于网络变得越来越重要，“政府官员便将其带入改革运动中”（Kettl，2005，p. 6）。

这并不是把决策制定的权力转让于网络。其他组织或许仅仅帮助政府做其想要做的事情，“尽管有观点坚持认为网络是国家的削弱，网络化政府被视为一种完成国家目标的不同方式”（Kamarck，2002，p. 246）。皮埃尔和彼得斯（Pierre and Peters，2000，p. 49）提出了一个类似的观点：

> 治理中更多的参与方式的出现并不意味着政府权力事实上的减少，但是，它意味着国家和社会在创造治理的过程中结合在一起。如果国家想通过与社会的互动来增强自己的实力，那么国家就必须在某些方面，特别是在政策规划的过程中，放弃对政策进行名义上控制的某些做法。此外在政策的执行阶段，通过与有可能反对政府行动的社会利益群体的实质性合作，政府可能获取实质性的控制。最终的效果可能会创造这样一个政府，它明白其行为的界限并且可以在此限度内高效地运作。

显然，在各级政府和社会都存在大量的政治上的讨价还价。网络是存在的也的确具有影响力，它们“绝非当代政治生活的奇特特征”（Pierre and Peters，2000，p. 20）。但是，把讨价还价的存在视为网络是高效的政府，也是言过其实的。把网络视为“挑战国家的权威，它们本质上是公共部门内存在的自我规制的结构”（Pierre and Peters，2000，p. 20）的看法是奇特的。网络和政府可以在合作中找到共同的利益。网络对政府有所需求，政府也想利用网络实现自己的目标。结果可能是一部法律或者一个法令，或者一个投标合同，但是只有政府可以执行它们。在决策 *140*
时刻到来之前，网络可能采取行动，但是这可以解释为在政府的权力未受到影响的情况下进行的普通政治活动。

那种认为治理的唯一可接受的定义是自组织的网络的观点缺乏一致性。一个对自组织治理方法的批评在于，“政府在市场，甚至是社会组织活动基础上确立参数”（Pierre and Peters，2000，p. 39）。的确，网络的整个观念也都是有问题的。政治科学很长一段时间通过“铁三角”考验利益集团，通过政策社区和其他表征以便找出政策的来源。这显然不是网络概念出现以后的事情。网络到底是什么还很不清晰，“在学术界，对于网络治理是否是一个理论、一种方法、一个现象、一个模式或者一种关系，还没有一致的认同”（Kettl，2009，pp. 2-3）。

波利特对于网络方法没有深刻的印象，认为“该方法是让人不满意的，在现阶段确实是令人质疑的”（Pollitt，2003，p. 65）。他不喜欢网络是新的这一“与历史无关的假设”，也不承认“现在有更多的网络，或者网络在某些方面会带来更多的民主；网络一词无论是在方法上还是理论上都是乏力的”（Pollitt，2003，pp. 65-6）。正如他所说的，公共管理者最令人失望之处在于“对网络理论所引发的行为的前提，缺乏兴趣和检验”（Pollitt，2003，p. 66）。这是一个非常重要的观点。如果

网络是治理的一种形式，那么需要更多的证据证明，而不是单凭利益集团和政府间进行了很多的互动这一点。正如波利特（Pollitt，2003，p. 67）所说的：

> 这并不是说网络理论没有什么用处，只是我认为其被夸大了。从最糟糕的方面来看，依据来自社会上出现的单个案例研究，它提供了观察全新的治理方法的理想主义的观点。从最好的方面来看，它提醒我们组织和团体之间非正式关系的重要性，以及组织的动态环境如何影响更正式和具体的决策过程。

明茨伯格也认为对于网络模式的依赖“走过头”了，并提到在法国，“公共部门和私营部门长期受强大的、相互联系的精英集团的控制，利用自由和影响，它们到处活动，这一切导致国家越来越沉闷”（Mintzberg，2000，pp. 78-9）。一样的观点可以适用于其他的欧洲国家。

皮埃尔和彼得斯观察到，网络的自组织权力在荷兰这样的社会是不言自明的，“这样的社会具有丰富的组织，并且有悠久的政府和社会利益相协调的历史”（Pierre and Peters，2000，p. 39）。这可能是另一种说法。在荷兰这样的社会，政治系统的普遍特征就是政治利益联盟的变化，为了把事情办成，它必须诉诸其他的手段，例如网络或者官僚制度。在英美国家，政府的政治力量通常十分强大，尽管在2010年的大选后英国联合政府的存在已经改变了这一状况。

141

需要考虑的另外一点是，除了把治理视为网络的定义之外，是否有证据表明其他所有的定义都被抛弃了。即便这样夸张的假设被允许存在，网络模式仍然不够强大，这使得治理的英文含义脱离字典中设立了几世纪的标准含义。将网络看作治理，或者将治理看作网络，或者其他同义词，都是大胆的，但可能也是没有意义的。罗兹认为只有一个治理的含义是可以让人接受的，即治理是自组织的、组织间的网络。这意味着他认为其他所有的用法都要被丢弃。有一些网络方法具有实用性，作为一个组织的原则或者一种治理的方法，网络的途径还是有些用处的，但要说治理只有一个含义，它就是网络，确实是言过其实了。

6.6 结论：治理的有效性

治理问题的考量有助于加深对公共管理的理解。尽管治理的观念还存在一些问题，尤其是术语的用法，但是它仍然是一个具有实际价值的概念。它的原始含义是掌舵，在广大的社会背景下使用是非常有意义的，因为在没有政府的情况下仍有各种各样的治理存在，它的用法是一个包罗万象的概念，包括政府的制度安排，如选举制度以及政府运作的方式等。

塔奇斯区分了严格治理和宽松治理，指出严格治理代表着“基于清晰明确的目标、严格的指示和命令服从之上的各种掌舵的方法”，并且为“军事组织、集权主义的政治系统、遵循泰勒科学管理原理的行业组织”提供了严格治理的原型，他（Tarschys，2001，pp. 37-8）补充道：

这个战略的许多方面都体现在“新公共管理”的建议和改革之中，对于私营部门的模仿是新公共管理一个很重要的趋势。在这些方法中，一个强烈的目 142
标取向是，夹杂着对人类本性的相对悲观或者怀疑的评价。如果让他们自己进行自我管理，个人将追求自己的目的而忽视组织的目的，因而需要公司架构，需要积极的努力强化动机并且需要注重监督。

这个观点可能认为老式的政府和传统的公共行政，以及新公共管理的管理主义，能够被视为严格治理的一个例子。塔奇斯（Tarschys，2001，p. 38）继续指出：

相比之下，宽松治理是建立在对人类行为信任的基础上，与组织手段和目标选择上的不可知论者和经验主义观念有极大的关系。宽松治理依赖于信任、细微的信号和合作的环境。它倾向于诉诸建议和“软法”，而不是命令和严格的制度。关键的概念是创新、适应性和学习能力。即使不是完全被独立的网络体系取代，组织也应该倾向于扁平化。

随着治理变得不那么“严格”，随着通过合作或合作生产而出现的外部行动者的进入，宽松治理则看起来更加适合。然而，无论是严格治理，还是宽松治理，两者皆有问题。严格治理“导致人们对过度管制、繁文缛节、政府失灵、强势官僚的抱怨”；而宽松治理“总是存在信任容易引发受骗，灵活的安排给放纵、浪费和腐败提供了生存空间的风险”（Tarschys，2001，p. 38）。假定世界正在朝着宽松治理的方向发展不一定是好的。在危机时期，政府连同其强制与权威的核心资产一起回到了从前。

凯特认为，“由于权威在解决问题方面变成一个无效的工具，所以管理者在极力寻找它的最好替代品”（Kettl，2002，p. 59）。近些年来人们提出了一系列的建议，建议大同小异，所有的变化都集中在大量的公民参与、减少政府的权力这一主题。即使公共管理者的行动范围和执行权威的范围在传统行政模式中都没有受到限制，公共管理者也处在过程的中心位置。

只要不过分渲染，治理可以是一个有效的方法。诚如弗雷德里克森（Frederickson，2005，p. 292）所说：

尽管对治理的批判是一个严肃的挑战，但是这就导致了概念的无效吗？答案是否定的。有一股强大的力量，传统的政治、政府以及公共行政的研究无法解释的力量在全世界起作用。国家和仅次于国家的管辖区域失去了组成主权的重要元素，它们的边界越来越没有意义。社会、经济问题以及面临的挑战很少 143
包含在管辖界限内，沟通的系统也很少关注它们。商业的地域性或者全球性地增长。商业精英有多个住所，并且在多边管辖的扩展了的网络下运作。国家和区域政府的组织和行政能力正在空心化，公共行政的许多工作已经契约外包。治理，即便有弱点，也是描述和解释这些力量的最有价值的概念。

显然，社会效益是来源于行动者而不是来源于政府的这个想法确实有一定的实

用性。同样的，认为政府已经丧失部分主权的想法以及宽泛的观点是有效的，同样也是中肯的。但是政府没有消失，实际权力的缩减也被夸大，事实是，政府只是没有必要像过去那样介入。

治理是一个有很多用处的好词，但也是一个亟须救助的词汇。它背负着普通的标准字典含义的负担——完全符合现在的用法——的风险已不存在。越难懂的治理定义越不会增加我们对其的理解。治理是关于公共组织和私营组织的运作；治理是关于掌舵；治理是关于社会问题的解决；治理涉及结构和制度，但与政治制度无关。

治理不能局限于公共部门的背景之下。有些关于治理的定义对它在其他领域的用法和意义没有足够的重视。治理的概念需要能够包括如何使组织运转起来的意思。此外，关于治理的探讨也指出了公共行政的转变取得了很大的进步。围绕治理产生的许多观点在全世界范围内远离了权威、官僚制和程序的观念，而这些正是传统公共行政模式的特征。

第 7 章

管制、外包和公共企业

本章内容

- 引言
- 管制
- 签约外包
- 公共企业：作为生产者的政府
- 关于民营化的争论
- 结论

7.1 引言

政府通过管制、税收以及提供产品和服务等众多途径与企业发生直接的互动联系。无论是政府还是企业，其对于创建一个蓬勃发展的经济体系都饶有兴趣，为了这一目的，政府和企业通过各种各样的方式进行互动。政府的合同外包使得一些私营企业得以生存，而企业也会向政府游说以获取商业上的好处。本章的重点并不是审视政府与企业之间的关系（见 Hughes and O'Neill，2008），而是聚焦于三个方面的探讨，其中的每一个层面都部分体现了当下公共部门改革的若干特征。第一，通过管制，政府给私营部门的行为设置了其必须遵守的规则；第二，通过契约外包，政府向私营部门购买产品以及日益增长的服务，政府甚至可以通过这种方式将一些本职工作转移给私营部门；第三，政府亦可通过类似企业的方式直接向公众出售产品或（更可能是）服务。

这三种互动方式中的每一种——管制、签约外包和公共企业——作为持续不断的公共部门改革进程中的一部分，在近十年来已经受到了巨大的挑战。通过民营化的过程，公共企业基本上被裁撤了，但是签约外包和管制所扮演的角色却日益重
145 要，它们甚至改变了政府和企业的工作方式。传统的管制通常是政府在可能的竞争者中通过颁发许可证或设立其他限制的方式以增进其所偏好的集团或个体的利益，而当前的管制更趋向于促进竞争，并且注重结果，并不仅仅是控制失范行为。尽管产品和服务的提供的签约外包已不新鲜，但是越来越多的资源已经被政府通过各种各样的形式承包给私营部门或非营利部门。

以上三点是互为联系的。管制是替代公有制企业的一种可供选择的路径，也就是说，政府可以对企业进行规制而不是因为自然垄断——这个曾经被看作建立政府所有制的原因——而拥有企业。签约外包作为一项策略，在减少政府最终产品和服务输出的过程中应用得越来越广泛，而且也是民营化的一种方式。一个重要的签约外包的子模式就是公—私伙伴关系（public-private partnerships，PPPs），在这种模式下，私营部门和政府签订长期合同，大多数情况下（并不仅限于此）由私营部门提供基础设施。尽管最近 30 年以来民营化大行其道，但是公共企业在一些国家仍然具有极其重要的地位。通过政府入股，甚至是掌握公司所有权等方式，政府对私营部门进行干预，政府的干预能力使一些公司在全球金融危机中重返生机。

管制、签约外包以及公共企业的共同之处在于它们都处在公共部门和私营部门的交会地带。从 20 世纪 80 年代初起，许多政府都系统地关闭或出售了公共企业，更多地将由政府提供的公共服务外包出去，并明确地瞄准于管制的放松。民营化也取得了成功，至少从国有企业减少这个狭隘的视角来看是如此。然而，如果看看社会中存在的政府管制的数量，就会发现放松管制进行得并没有那么深远和彻底。一些放松管制政策已经出台，例如航空管制放松，但是大致而言，当前的管制措施较以前却是大大增多了。在大多数发达国家，政府的财政规模已经占到 GDP 的 1/3～1/2，因而与日俱增的政府和私营部门之间的互动是不足为奇的，在这一互动过程中，政府或扮演生产者，或扮演承包人，抑或扮演私营部门的商业伙伴。由于涉及政府管理和问责的问题，这些关系完全是一种利益关系。

7.2 管制

政府拥有制定法律法规以约束社会行为的毋庸置疑的权力。虽然社会性管制通
146 常被称作法律，但管制可能是经济性管制，也可能是社会性管制。社会性管制旨在保护公民安全，包括环境法规、职业安全以及雇佣的管制。也许“管制”一词最常见的用法是允许或禁止某些经济活动，或者在特定的环境下指导如何实现经济关系。经济性管制与社会性管制并不是影响社会行为的不同法律，例如，有关雇佣条

件的法规既可以看成是社会的，也可以看成是经济的。总而言之，所有的法律和法规都源自政府对强制力和暴力的垄断，其作用方式与强制限制犯罪活动极为相似。

借助于管制，政府出台法规措施以使市场运行达到最佳状态。正如斯蒂格利茨（Stiglitz，2001，pp. 346-7）所言：

> 如果要让市场的运转充满效率，必须确立并明晰产权；必须存在有效的竞争，反对垄断；必须对市场充满信心，这意味着合同必须履行，反贪腐法律有效实施，反映广泛接受的行为规则。

这里有几点值得思考。当竞争政策缺失时，公司就会串谋起来；不仅要制定法律，而且法律必须得到遵守。但是有两个关键点不可或缺：一是合同的执行，二是建立产权。大多数管制都体现了对这两项内容的关注。

私营部门的运行有赖于合同，因而合同执行必须得到履行。如果没有履行，合同双方可能会背弃交易合同，如果这些行为蔓延，人们对交换系统的信任会完全丧失。政府提供的法制是市场最宝贵的财富之一，特别是合同的强制执行。在政府业务外包之前，确立适当的制度保障是尤为重要的。如果一个社会缺少足够的制度支持以确保合同的强制执行，那么合同将会变得缺乏效力。由于制度的缺乏，合同也终会失灵。

如果没有产权，市场虽然能够存在，但是在缺乏产权的情况下，市场是否会运行良好，这的确是一个问题。经济的进一步发展必然伴随着保护知识产权以及其他无形资产权利的要求。员工的技能、由设计和创新带来的附加值、知识产权越来越成为一个企业真正的资产，换言之，企业不仅仅是它们产品的价格受益者。因此，保护信息和产权的制度变得更为重要。建立产权是民营化的要求。当一个企业由政 147
府掌控，其所有权是模糊的，但如果将其转制为私营企业，人们设想的效率和责任都能得到改善，因为企业的所有者对拥有所有权的资产会更加上心。

其他的制度也会增进市场的良性运转。在契约和财产权之外，格林德尔又增加了“独立的中央银行、税务机构、股票市场、私营行业监管机构以及金融机构”（Grindle，2000，pp. 180-1）。它们中大多数机构的运转都依赖于管制工具的应用。行业必须遵从政府规定的职业健康标准、安全和环境指标。当然，大部分国家已经在私人市场领域实施了相关竞争政策和反垄断法规以抑制垄断与卡特尔的形成。

尽管法制带来的福祉是毋庸置疑的，但是管制在经济领域中扮演的角色以及其给私营部门附加的重担却饱受质疑。人们经常抱怨管制太多、强制力过高以致扼杀了行业活力，破坏了竞争。改革管制和监管体制已成为公共部门改革的主要内容。很多经济性管制，特别是企图影响市场准入、供给以及价格决策的管制，在很多国家已经被废除或改正。以下是几种具体类型的管制。

金融管制

这部分的管制措施包括利率调控、银行监管、常规性财务部门监督、汇率调

整、外资投入以及有关公司登记注册与董事会成立的资质要求。金融市场管制要求市场参与者必须公开特定的信息以使投资者可以做出明智的决定——这些信息须以招股书中所规定的形式加以公开——以及一些禁止的活动，包含利益冲突在内。董事必须具名并且有明确的职责。会计准则须包含公司账目的组成结构以及一些诸如借贷行为是如何记录入账的具体规则。这些均是税务处理和审计中所应遵从的规则。

伴随着金融危机的迎头痛击，不可避免的是公众对更好管制的需求。2002 年，在一系列的公司丑闻爆发以后，美国政府通过了《萨班斯-奥克斯利法案》，它要求强化公司的责任。几年之后，随着全球金融危机的爆发，一些明显的金融管制失灵相继出现，这就导致了对进一步应对更大的管制失灵的需求愈加迫切。捍卫公共利
148 益需要对私人市场加以管制。管制的不足不仅直接导致了银行的倒闭，使企业陷入困境，而且政府用纳税者的钱为银行埋单，以使其走出困境。全球金融危机显示，现存的金融管制，尽管是日复一日的常态，但也无法有力应对国际金融崩溃所带来的系统性危机。

产品和服务的供给管制

政府经常运用管制允许或禁止私营部门的活动。这类限制包括价格管制、质量及数量管制，并且通常会附加各种产品和包装标准。这种管制在交通行业很是普遍：在多数国家，出租车行业、铁路、航空以及航运领域都要遵守国内和国际规范。给电视台和广播电台颁发执照被认为是一件理所当然的事。赌博行业也受到严格的管制。产品的进口管制或可带来更多的关税收入和配额，或可弱化关税贸易壁垒。大多数这类管制都是行业为了自身利益而自主要求的。许多国家都将这类管制视为公共部门进行广泛改革所不可或缺的举措。

职业许可证

诸如医务工作者、牙科医生、律师、水暖工、电工这样一些特殊的职业需要政府颁发从业许可证才能从事工作。这类管制因其限制了经济的自由而招致了广泛的诟病，因为如果一个律师或医生的工作不称职，他将遭到起诉（见 Friedman and Friedman，1980）。这一观点过于极端，不值得认真对待，尤其是对于那些公众认为在从业前需要资质的特殊职业。然而，人们普遍认为职业管制发挥了实际作用这一论调缺乏基础依据。在某些司法管辖区内，从事室内装潢需要许可证，但是公众似乎对从业人员是否拥有许可证毫无兴趣。在通过设定资质标准来维护公共利益和限制数量以维持和提高收入的职业愿望之间，存在着一定的冲突关系。

标　准

标准的设定可能要征得某一行业的认可，也可能是由政府强制推行。虽然不是

所有的标准都通过管制来强制实施，但是大多数标准的执行都依靠此种方式。经济领域中有不计其数的标准限制，从诸如混凝土、消防控制系统、电器等建筑领域到食品行业，标准限制遍布各行各业。标准也可能是国际通用的，例如，海运集装箱 *149*
的长度就被限制为 20 英尺或 40 英尺。难以想象世界各地的行业在不承认标准限制的情况下是如何运行的，当然，即使一个行业同意履行这一标准，它们亦经常被通过管制强制执行。

竞争政策

有一类特殊的管制，旨在促进私营部门之间的相互竞争。这类管制可被界定为“国家旨在消除限制私人贸易的政策和行为”（Doern，1995，p. xi）。竞争政策的倡导者认为，如果竞争政策缺失，企业将沆瀣一气，形成卡特尔，限制产品获取，固化价格机制，并以掠夺者的姿态行事。此外，企业还可能兼并其他竞争者。这一切行为的目的都在于减少竞争，保持价格和攫取高额利润。

虽然，每个国家的法律有所差异，但是对非法行为的列举是大同小异的。综观美国企业违反法律的实际情况，甚至是追溯到第一次世界大战之前，以及后来其他一些国家的市场实践，企业的违法行为无非是控制转售价格、借助卡特尔固化价格机制以及公司兼并，这些行为都导致了竞争的大幅弱化。这也是当下的竞争管制机构所遵循的主流观点。此外，一些竞争管制机构也开始扮演起自然垄断的管制者和消费者保护的角色。

竞争管制也难免受到诸多的质疑，这些争论主要涵盖以下几方面：（1）垄断的存在通常是较为少见的，因而政府的管制缺乏合法性；（2）市场灵活且具有弹性，而非错误百出，垄断和自然垄断所带来的资源配置扭曲毕竟比较少见，要将其完全纳入法规控制框架内是不值得的；（3）政府对市场的过度干预有违自由和正义的原则。虽然如此，竞争政策在最近十年变得越来越强烈。竞争管制机构发现它们的行为赢得了法院的支持，而且也获得了更为重要的公众舆论的支持。竞争政策提供了一个中庸的办法。如果竞争管制机构较小，促进竞争能使社会利益扩大，那么政府就能够以相对较少的成本管制市场。

环境管制

如前所论（见第 2 章），由于存在着对环境的外部性影响，尤其是像水、大气，不能通过经济的交易获得对它们造成的影响的补偿。例如，可以在市场中购 *150*
买到煤炭，但是燃烧煤炭给空气、水或者土地带来的负外部性影响却没有通过煤炭的交易得到支付。因此只有通过政府行为才能解决公众享有清洁的空气和水这一公共利益问题，而解决这一难题的一般路径就是政府管制。自 20 世纪 60 年代以来，环境管制开始蓬勃发展。而与日俱增的温室气体排放带来的气候变化问题已经使人们建议，通过交易许可证的使用这一市场机制来解决这一问题。然而，

无论是市场途径还是传统的环境管制，它们都有赖于法律强制力下的管制工具的有效实施。

回应性管制

正如20世纪80年代以来政府推动的许多经济改革所表明的那样，围绕管制展开的争论一直在两派之间进行，一派认为应该对经济活动进行更多的管制，另一派却偏好于减少管制。对斯帕罗（Sparrow，2000）而言，放松管制代表着“现在熟悉的管制措施在两种不可调和的风格中摇摆不定。一种是对抗性和惩治性的，一种是倾向于劝说和谈判的”（p. 34）。然而，正如斯帕罗和其他争论者所言，管制的钟摆效应是不可避免的。

“回应性管制”（Ayres and Braithwaite，1992；Braithwaite，2006）是针对传统管制政策退出的一种替代性方法。传统的管制方法完全依靠法律的强制性权威，其通过起诉一些被发现的管制违规行为来实现目的，这些也是管制法规制定的方式和缘由。但是，社会也出现这样一种运动，即从传统管制转向回应性管制，更加注重结果而不是注重惩戒。

例如，对违反管制法规的市场主体实施吊销许可证的惩罚是过于严苛的，因而这种极端的惩罚措施很少被运用。艾尔斯和布雷思韦特（Ayres and Braithwaite，1992）建议：有必要设立政府回应程度的刻度，如管制的金字塔，当局可根据违规者的反应对其依次施予从低强度到高强度的惩治措施。人们认为高线处罚是偶尔祭出“仁慈的大炮”，但是作为严厉的威胁还是有存在的必要。这种方式将管制看作一个互动的过程，其终极目标并不是惩罚，而是实现结果。再如，如果两个组织联合形成卡特尔，第一个告知管制者有关情况的组织将会完全免于惩罚。虽然承认违法的一方得到赦免，但是预期的结果却得以实现。

斯帕罗（Sparrow，2000）呼吁有关机构“甄别重要的问题并加以解决”，他强调实际管理行为的回应性对问题解决的重要性，尤其是在管制领域。以实现管制结
151 果的良善替代对违规者的惩罚正在成为行业行为改进和自我纠错一般性变革趋势。正如斯帕罗所言：“管制者所面临的并不是策略、方法、方案和思路的短缺，而是相关事务管理的结构缺失。”（p. 49）

在许多国家，管制已经不再被自然而然地视为总能增进公共利益了。基于这种情境，国家已经开始采取一些放松市场管制和民营化的措施。但是，将管制改革简单地解读为政府放松管制是一个错误。尽管管制比过去受到人们更多质疑是事实，但政府的管制将会持续下去，而且以“公共利益”进行管制。国家通过公共所有权干预经济的方式已经被废弃，一些针对反竞争行为的限制以及特殊行业的管制也已逐渐失去了支持。伴随着这些改变，一种管制的新模式应运而生。管制的限制性角色的特质开始发生转变，由反竞争的管制转向通过竞争强迫私营部门更具效率的、促进竞争的管制。

7.3　签约外包

有时人们提出这样一些观点，认为从 20 世纪 80 年代开始，政府签约外包措施的采用是对过去行政实践的一项重大变革，是管理改革的标志性事件（Smith，2005，p. 591）。对胡德（Hood，1991）而言，作为他所谓的新公共管理的一部分，公共部门更多的竞争包含“转向合同签约和公共招标程序”，并且已被证明是“降低成本、提高质量的利器”（pp. 4-5）。

然而，签约并不是 20 世纪 80 年代或 90 年代出现的一项新事物，签约和招标在政府的实践中至少有几百年的历史（Bandy，2011，p. 157），而不同之处在于政府服务外包的广度。曾经由政府直接提供的服务开始通过签订合同外包给私人公司或者非营利组织，而且此种行为的频率将不断增加。签约外包已成为对政府作为服务的购买者和生产者的角色进行分离这一活动进行市场检验的首选方式，换言之，要区分“掌舵和划桨”（Savas，1987）。在某些管辖区域内，签约外包扩展到所有产品和服务，它们甚至以广告的形式刊登在政府黄页（Hughes and O'Neill，2001）。

充盈在各行各业的政府签约意图从私营部门获取产品。产品和服务是内部生产还是外部购买的，精准边界随着时间的推移而发生改变，但原则是无所例外的。如 *152*
前所述（见第 1 章），交易成本理论（Williamson，1986）一直被人们用来解释政府是否应该对更多的服务进行外包。一个私营部门的公司可以视为不同方面签订的一系列契约。公司内部签订的契约可能变成与外部提供者签订的实际契约，而这一契约行为发生的精确临界点取决于交易所涉及的成本。如果外包出去，有些交易的成本可能降低，而且也会减少行政成本，促进竞争。但是，存在一些公共部门的交易被强制使用市场化的方式进行的情况，如果能够证明内部提供的交易成本更低，那么内部提供是一种更好的方式。

从某种意义上而言，可将政府签约外包视为一种财政改革。人们通常认为签约外包可以节省 20%（OECD，1998a）或 15%～30%（Osborne and Gaebler，1992，p. 89）的成本。但是，反对的证据也是存在的。通过规定详细的合同条款，签约外包将成为项目预算的延伸，但是有必要详细列举目标，建立监控的机制。就外部供给商来说，他们掌握着详细的产品供应信息，但是政府通过准确定义这一机构或部门的目标任务，并做好经费监管，原则上也会获得与外部供应商所差无几的项目信息。如果这一监测机制足够精准恰当，那么内部生产和外部供给的运作机理就没有太大的差别，否则，公务人员将无法履行服务的输送。

签约外包并不能被看作解决公共管理问题的灵丹妙药。要求签约外包或民营化可能最终导致比政府提供更高的成本。私人承包商需要将利润计入产品供给成本中，因而在其他因素都相同的情况下，外包的成本更高。在大多数情况下，私人提供的效率收益是存在的，需要对此进行调查考证，而不仅仅是一种假定。正如多纳休（Donahue，1989）所言：“私营企业在竞争市场环境下，通常比官僚结构更富有

效率，但是由此推论在缺乏竞争和市场检验的情境下，私人组织依然能保持高效率是一种理想主义的观点。”（p. 222）多纳休（Donahue，1989，p. 98）阐释了只有在以下条件下，签约外包才会良好运行：

> 一个项目的实施，事先的规定越是精准明确，事后的评估越是客观准确，则越会促进承包商之间的竞争；替换（或者惩罚）令人失望的承包商的可能性越大，政府对排除手段的目的考虑越狭隘，则雇用逐利者而非公务员的可能性越大。但是，二者的本质差别在于是竞争的、产出导向的关系还是非竞争的、投入导向的关系，而非逐利者与公务员的关系。

153 私有化或者签约外包具有相当大的发展前景，但是要从实用主义而非意识形态的角度看待它。

理论上，私人承包者的工作更富有效率，但是，服务外包对公共管理者来说并不仅仅是简单的合同签约，而是让其担负起了另外一份职责。这就是要保证其行为与合同条款保持一致，从而让合同履行符合原有预期。要让承办商的行为符合合同规定也并非一件简单的事，这可能需要处理包含行政性、技术性在内的各项问题。在这一过程中，行政性和技术性的问题可能涉及几方面的内容，如“合同起草、满足招标过程的合法需求、制定详细的合同实施规范、适当监测合同履行、鼓励竞争以及避免对承包商的过度依赖”，“涉及如何履行合同这样的行政性事务已经变得比决定是否要进行签约外包的基础性政策更重要”（Rehfuss，1989，p. 219）。签约外包或许会缩减官僚机构的规模，但是确保合同执行和合同监督给公务员提出了更高的要求。如果不能从签约外包得到实质性回报，那么公共服务就应该实行内部供给。

1988 年，强制性竞争招标方案开始在英国实行。地方当局被要求“在国家规定的时间段和议题下对一些特定的服务进行招标”（Szymanski，1996，p. 1）。英国的实践证明了签约外包比内部供给成本更低，也更富有效率，尤其是像废物回收这样一些易被界定操作的公共服务。将这样一些公共服务签约外包具备理论上的合理性，如斯曼斯基（Szymanski，1996，p. 4）所言：

> 支持强制性竞争招标的理由可能是人们认为它符合标准的经济理论。由于“连续经济”的原因，即由单独的一个车辆和一个团队在给定的街道开展废物回收工作比多个团队相互竞争更有效率，废物回收形成了自然的地区垄断。然而，在自然垄断状态下，服务供给者往往会向当局收取更多的租金，因为存在着信息不对称，比如对于供给方敬业程度的评估受限或者当局无力界定服务供给方潜在的效率。

然而，强制性竞争招标方案违背了“让管理者管理”这项原则。是否需要外包应该由管理界定，需要牢记的是效果和效率。但是，国家对强制性竞争招标的要求把它从地方管理者的手中拿走了。强制性竞争招标方案受到了广泛的抵制，有观点认为，政府成本的下降并不是因为私营部门更具效率，而是因为政府裁员和缩减他们的待遇福利。

154 在签约外包意义上，民营化的确有好处，但是这只在某些空间和时间下才会出

现。当签约外包运作良好，就有利于民营化，而当其运作状况欠佳，“则会让公共财政陷入窘境，变得复杂混乱，并且公共部门也会因被合同牢牢绑架而背离增进公共利益这一重要目标。此外，在这种情况下，资金从公共雇员流向承包商并没有达到节省公共开支的目的，反而降低了产品质量，增加了成本”（Donahue，1989，p. 127）。规避这一情况并非一项简单易行的任务。然而，当务之急在于使签约外包更具操作化，而不只是泛泛空谈。另外，公共职员应该将注意力集中到如何做好合同监督这一重大任务上。

如果签约外包走得过头，很多问题将接踵而至。在详细明晰的合同规定下由私营部门提供公共服务，或者由公共部门和服务供给机构共同合作将是一种与众不同的公共服务模式，但它们可能没有对公众，甚至对政府服务的思想。如果每个人都是承包商，除了完成合同，没有人会有长期的考虑；如果每个人都是承包商，就无所谓公共利益之事，有的只是合同中列举的条款。通过强制性招标迫使公共服务进行外包规避了管理的责任。对利益得失的深入思考应替代简单的意识形态化的秘方。

公—私伙伴关系

近年来，公—私伙伴关系这一签约外包的子模式被政府广泛应用。何谓公—私伙伴关系存在着不同的观点。斯科彻（Skelcher，2005）认为，公—私伙伴关系是指将政府和私营部门的资源整合起来，从而实现社会目标，它包括“服务外包、公共事业的商业化运营以及旨在促使政府和私人机构之间风险共担、合作生产的混合型组织的设计”（p. 347）。这样的列举范围太大。通过公—私伙伴关系修建收费公路与普通的签约外包有很大的差别。让一个私营部门拥有多于 30 年的铁路运营权限这一合作模式与政府和非营利部门签订一个短期的福利合同亦存在巨大的差异。

然而，借助于公—私伙伴关系来提供产品只是签约外包的一种形式。最好将公—私伙伴关系视为提供基础设施的一种特殊的合同，如“学校、医院、交通、供水和污水处理系统的修建与装配”（Erridge，2009，p. 101）。霍奇等人（Hodge et al.，2010，pp. 5-6）认为，公—私伙伴关系呈现出五种可能的关系模式：合作生产和风险共担的机构化合作；长期基础设施签约；公共政策网络；公民社会和社区发展；城市重建和中心区经济发展。科林金等人（Klijn et al.，2008）将公—私伙伴关系界定为“合同双方共同提供产品和（或）服务，同时实现风险共担、成本共付、利益共享的一种公共部门和私营部门的合作方式”（p. 253）。这个定义似乎将签约外包限定在产品或服务的范围内，但是公—私合营通常也将多种基础设施项目纳入其中。格雷夫和霍奇（Greve and Hodge，2007，p. 180）从广义上看待公—私伙伴关系，认为“它只是公共和私营部门进行互动的各种方式”，此外，从狭义上看，“公—私伙伴关系是一个主要被用做基础设施建设的组织模式，例如‘修建—拥有—运营—转让’模式、‘修建—拥有—转让’模式以及‘出租—修建—运营’模式”。以上这些经济和财政运作模式大有“主导公共行政论著之势”。一般的合同签约适用于解决建立公—私伙伴关系过程中所涉及的一些常规性问题，但是，

155

要构建经济和财政型公—私伙伴关系较之通过常规化的短期合约来提供产品或服务存在更多的问题。

就政府来说，公—私伙伴关系的建立使其不再局限于通过定期预算这一有诸多借贷限制的单一渠道来获取资金，而是为其提供了一个长期的外部融资途径。获取外部资金意味着项目可以比预定的期限更早完成，否则就应该是政府自主供给。就私营部门来说，通过与政府的交易而建立的公—私伙伴关系无疑为其提供了一项投资，并且降低了风险概率（Greve and Hodge，2007，p. 181）。基于公—私伙伴关系，政府和私营部门在某些项目中会找到共同的利益契合点，如在政府缺乏资源立即去修建公路的情况下，收费公路作为一种可选方案就会有效解决公路拥挤问题。只是在公—私伙伴关系情境下的收费公路会借助于政府的强制性权威为私人投资者带来长期的资金收入流。

公—私伙伴关系发端于1992年的英国“私人融资计划”（PFI），并被当时的保守党和工党广泛应用。之后，在另外一些地区亦开始使用此方法，例如澳大利亚悉尼和墨尔本的收费公路。PFI方案实际上将财政运作视为规避政府借贷限制的一种人为工具。随后，政府的会计准则发生了变化，一种类似于权责会计制度的实施意味着政府必须把所有的债务都计入会计账户，这就降低了公—私伙伴关系的吸引力。

公—私伙伴关系存在责任问题，政府要为公共资金和资产的使用负责任，但是，若一个项目并非由政府独立执行，而是由政府及其合作伙伴共同完成，这里便存在责任归属问题。如达菲尔德（Duffield，2010，p. 212）所阐述的：

156

> 公—私伙伴关系和其他政府采购方式存在着巨大的差异。在公—私伙伴关系模式下，与其他类型的外包相比，私营部门要在服务提供的整个过程中承担最大的责任。承包商完全可以收取最高的价格，但是随之而来的是与资产和服务方式有关的日常决策的责任成本，因为服务标准的确定是政府说了算的。

斯科彻（Skelcher，2005）称：“在21世纪早期，公—私伙伴关系较之公共服务的官僚化提供更受到人们的青睐，并在公共服务的供给中占有主导地位。”（p. 362）这无疑有夸大其词之嫌，但不可否认的是公—私伙伴关系模式在某些地区的大规模基础设施建设中广受欢迎。然而，公—私伙伴关系并非一种最好的公共服务供给模式。在一些情况下，公—私伙伴关系应该只是小范围使用，而对更多的基础设施应继续使用政府生产或常规性的签约外包。达菲尔德（Duffield，2010）指出“公—私伙伴关系在恰当的环境下是有作用的”，但是，“整个过程非常复杂，而且伴随着大量的财务交易，这便需要足够的谨慎和高水平的专业知识”（p. 213）。

霍奇等人也对公—私伙伴关系曾作为一种发展趋势所处地位的重要性进行了争论：“我们应该意识到公—私伙伴关系不可能完全替代公共投资——这一点是极为关键的。实际上，许多基础设施项目依然是由公共部门独立实施或者通过传统签约

外包方式进行”（Hodge et al.，2010，p. 596）。即便是在公—私伙伴关系走得更长远的英国，实际情况也是“公—私合营越来越成为一种被大众所认同的基础设施的供给模式，但却并没有占据主导地位”（Hodge et al.，2010，p. 596）。虽然，诸如此类的签约外包项目在英国的数量非常庞大，但是其总估价只占到政府投资的 11%（Flynn，2007，p. 253）。

与普通的签约相比，公—私伙伴关系存在的一个最突出的问题在于部分合同所签订的周期。签一个 30 年或更长时间的合同是不足为奇的。对私营部门而言，如此长的合同周期并不寻常，一个显而易见的原因在于条件可能发生变化，合同双方中的某一方可能会处于劣势地位。另一方面，政府签订一个周期如此之长的合同也面临着一个资产的持有或处置问题，这是政府不希望出现的问题。此外，即便是政府为公共资金和资产的使用负责，也存在责任归属问题。一旦长期合同签订，现任政府和继任政府都需承认合同。

签约外包不应被视为政府提升效率的唯一的、最好的方法。它的使用与否要视具体的时间和空间而定。在某些情况下，实施签约外包可以缩减成本，但是在另外一些条件下，签约外包却不会有所裨益。现阶段，公共管理者的一项重要任务就是扮演好合约管理者的角色，尤其是在问题的初始阶段，一些诸如合同起草、监督执行等工作开展得不尽如人意。专业技能只有通过丰富的实践经验才能获得，而签约 *157*
外包所面临的问题也没有被完全解决。

7.4　公共企业：作为生产者的政府

政府可利用其权威实现许多目的，包括建立企业以向公众出售商品和服务。从 20 世纪 80 年代开始，在许多国家，大规模的民营化极大地缩减了公共企业的规模和范围。这是对现有政府职能范围的一次标志性变革，亦是对“政府本身应该拥有核心产业”这一论调的明确否定。由于公共企业运行于公共部门和私营部门的边界地带，因此有关公共企业作用的争论常常会演变为政府本身角色的争论。20 世纪 80 年代，民营化这一议题在许多国家饱受争议，并受到了尖锐的批评。无论是在发达国家还是在发展中国家，这场争论的结果都是颠覆性的，即政府应当撤除公共企业。早期最重要的民营化方案是在英国发起的。1979—1993 年，英国的国有企业占国内生产总值的份额从 11%降到 2%，就业人口从 1980 年的 180 万降低到 1994 年的不足 40 万（Kamarck，2000，p. 240）。而后，民营化运动扩展到其他一些国家，从 20 世纪 80 年代初期到 1993 年，7 000 多个企业已经实现了民营化（Farazmand，1996，p. 18）。

公共企业是公共部门中值得关注的一部分。从目前来看，它们已变得萎缩而仅仅成为政府机构发展史上一段有趣的“插曲”。然而，它们亦可能重获新生，就像在 2008 年全球金融危机时，英国和美国政府通过收购股票，甚至是重掌企业所有权的方式来使一些核心企业走出困境一样。

公共企业建立的缘由

政府建立公共企业出于多种原因。里斯（Rees，1984）认为有四点理由导致公共企业的存在：纠正市场失灵；改变经济中的支付结构；推动中央集权的长期经济计划；经济性质由资本主义转为社会主义（p. 2）。

第一点——市场失灵——指市场不能充分提供社会所需的产品或服务。自然垄断、对竞争的某些限制、外部性或溢出效应，以及所生产的产品具有一定程度的公
158 共性都可能引发市场失灵（见第 2 章）。由政府控制这些企业或许是“保持单一卖者的成本优势的一种途径，可以防止追逐利益的垄断行为所导致的资源的低效配置”（Rees，1984，p. 3）。第二点——支付结构——意味着改变特定个人或集团所获得的利益。既得利益者可能包括雇员、顾客或政府。一些批评者认为，政府所有权将会导致企业的“额外雇工”，为员工提供优于其他企业的待遇条款以及工作条件，包括雇用多余的员工。

第三点——中央集权的长期计划——亦是某些国家建立公共企业的一大动机。作为国家长期经济计划的一部分，法国政府拥有电力和铁路系统的所有权，使得其所提供的服务已经超出了实际需要，尤其是在经济权力下放方面。在一些诸如澳大利亚、加拿大等地广人稀的国家，公用事业一开始建立就控制在政府手中，因为私营部门不能通过提供服务而获得经济回报。在这种情况下，只有两种可能的选择，要么由政府提供这些服务，要么这些公共服务将完全不会被提供。第四点——把资本主义经济转变为社会主义经济——也是一些国家建立公共企业的重要因素。在英国，第二次世界大战之后，铁路运输、钢铁和煤炭等行业都实行了国有化，政府控制了国民经济的命脉。公共企业过去曾被视为“柔性”社会主义的一种形式，它或许是向完全的社会主义转变的一个过渡阶段，如果重要的产业被政府以公共企业的形式控制在手，则会加快向社会主义国家转化的进程。

公共企业的功能并不在于实现单一固定的政府目标。除了单纯地获取利润，还有其他一系列原因。总之，公共企业担负着诸多使命，而不是仅仅局限于盈利。

公共企业的类型

公共企业是一种特殊的法人机构：它向公众大规模地出售商品和服务，所得利润的首要任务就是进行自身的资本积累（Uhrig，2003）。在许多国家，公共企业提供大量的服务，包括：公用事业——如电信、电力、天然气供应、供水与排水系统等；交通运输——如铁路运输、航空运输、水上运输、城市公共交通等；金融服务——如银行、保险公司等；农产品市场推广。一些国家还有政府所有的石油公司、汽车公司、烟酒公司等。的确难以想象某一国家在某一时刻至少连一件产品或
159 服务都不拥有所有权的境况。所有这些企业的共同特点就是政府所有制。

最重要的一类公共企业当属从事公用事业供给的企业，它们的业务范围包括诸

如水、污水处理、电力、天然气供应以及电信等这样一些公用事业。这些都是整体经济的发展所必需的，故“公用事业”的成功也是名副其实的。但是这些服务是通过建立网络、连接住户成片供给的，因而它们是真正意义上的（或至少有一种趋势）“自然垄断”（见第 2 章）。竞争者将很难进入，因为它们如果建立起自己的网络设施，产品的价格将被抬升。另外，由于公用事业是一种必需品，因而具有较大的政治敏锐性。如果公用事业的供给被阻断，那么私营经济和家庭将面临着崩溃的局面。由于公共事业具有的政治敏锐性和自然垄断的趋势，历史上的许多国家都不加掩饰地偏好于掌握公用事业的所有权。即便是自然垄断不再存在于所有的公用事业领域中，政府也依然通过管制以维持对此类企业足够的控制权。

另一种公共企业的类型是提供面临竞争的必需品。在许多国家，甚至美国，邮政服务都是公有制的，但是德国在 1995 年对邮政业实行了私有化，日本在 2005 年亦是如此。信件投递是一项必要性服务，而且普通信件递送也有自然垄断的趋势，但它却面临着直接邮递、专递邮件、传真和电子邮件的竞争挑战。毋庸置疑的是，邮政服务将仍然是一项必要性服务，但是政府是否要介入其中似乎已经不像从前那么重要。类似的还有公共货物运输，它也面临着来自私营部门的竞争，而公共客运列车同样要与私人轿车、航空和私营公共汽车展开竞争。另外一些种类公共企业的运营有赖于政府合法性权威的应用，如强制性收购产品，尤其是收购农产品进行再出售，或者强制机动车辆购买保险。拥有强制性收购或强制性购买的权力是这些企业的突出特质，因为政府的强制性权威是它们的一项核心资本。

另外一种重要的企业就是政府所有的公司，它们与其他私营公司在同一市场领域内展开直接的竞争，这类企业包括银行、保险公司、航空公司、石油公司等。随着民营化进程的推进，这种处于竞争性环境中的公共企业已被大量缩减。问题在于，如果这些企业是盈利的，并且运行方式与竞争者没有什么区别，那么政府拥有它们的理由何在？另外，如果它们是盈利的，并且管理良好，那么政府为何不继续经营它们，以让所获利润用于提高社会生产力呢？政府自身介入竞争性企业存在诸多理由，但是在 20 世纪八九十年代，这种战略的话语权在全世界范围内已经不再 *160* 受到支持。

当政府拥有一些类型的公共企业所有权时，这些企业便不会向公众提供优厚的福利。换言之，在一些公共利益的实现上，私人拥有所有权，并辅以政府管制可能比政府直接掌握企业所有权发挥更大的功效。有趣的是，多年之后，对于公共企业盛行一时的怀旧情结已不复存在，那些曾经将私营企业进行国有化的激进尝试已荡然无存，而对于公有化的讨论也已黯然失色。事实上，所谓公共企业的“复辟”只是应对全球金融危机的一个短期性的应急措施，而非意识形态发生变革的标志。

7.5　关于民营化的争论

自 1979 年撒切尔政府执政以来，英国掀起了一场关于民营化问题的热烈讨论，

并且在20世纪80年代出现大规模的持续出售公共企业的方案。然而，有关民营化的讨论并没有就此止步，英国民营化的显著成功使得许多国家相继仿效，例如在新西兰，民营化就被视为压缩政府核心业务、提高财政收入的一种途径。

出售公共企业虽然是民营化最常见的一种方式，但并非民营化的唯一途径。在美国，一些小型的公共企业在任何境遇下都是存在的，民营化亦包括将先前由政府提供的服务进行签约外包。民营化对于缩小政府规模有着普遍性的意义：它减少了政府产品的直接生产活动，削减了政府的服务供给、补贴以及管制职能。即使大多数有关公共企业的争论都集中在公共企业的出售上，即通过非国有化来减少政府产品的直接生产活动，民营化其他的一些特征也值得我们关注。虽然通过放松管制来实现自由化已经成为民营化的一个重要部分，但签约外包和公共服务收费制也正在成为公共部门改革的合理手段。

民营化的经济论据

民营化的经济依据包括：促使企业在市场力量和竞争环境中活动；缩减政府支出和减少政府在市场中的占有份额；利用出售公共企业的收入来减少税收。理论上，竞争对于有效生产和定价具有强有力的激励作用。如果人们认为竞争具有合
161 理性，那就应该对不同的民营化工具进行比较。通过出售公共资产或放松管制以打破行业进入壁垒，或者要求一些特殊服务采取签约外包就可以引入竞争机制。如果一个企业已经处于竞争环境，出售资产就能强化竞争，而出售一个垄断性企业，又丝毫不放松管制，那对于竞争将无所助益。如斯蒂格利茨（Stiglitz，2001，p. 350）所言：

> 一种管制结构得以建立的目的是确保消费者与其他使用者能够分享来自民营化的效率所得，并促进全面服务等其他社会目标的提升。但是，民营化从原则上能够提高经济效率和实现其他社会目标的主张不能与下述命题混淆：当有效的管制结构缺失时，民营化在实践中将无法发挥提高经济效率和实现某一社会目标的功能。

竞争固然对经济有所助益，但是引入竞争的最佳方法是放松行业管制，而不一定要出售公共资产，除非放松管制与出售公共资产同时进行。要想从竞争中获益，就必须精心设计管制体系。例如，特许经营的实际操作比理论更困难。当合同进行新一轮的续约时，成功的竞标者具有明显的优势，并且这一过程仍然需要充足的政府管制。然而，政治博弈较之“公平准则”似乎在决定谁获得特许经营权方面发挥着更重要的作用，诚然如此，这一行为也不会给顾客带来重大的福祉。

防止垄断剥削曾被视为公共企业国有化的一个重要理由，但这一点现在已经失去意义。随着经济理论的发展，尤其是“竞争性市场理论”指出，垄断会因潜在竞争者的进入而受到限制（Baumol et al.，1982）。由于竞争者可能会出现，所以它们不可能收取大幅高于合理水平的价格。如果垄断企业受到这种限制，那么政府的

干预就是非必要的。此外，即便是像电力、通信这样一些存在真正垄断的企业，这些垄断也只会发生在企业运营的部分环节。

减少交叉补贴是支持民营化的另一个长远的论据。通过民营化，企业可以在其整体业务范围内灵活调整价格，以使盈利行为补贴那些虽不盈利但被社会所需求的服务。民营化被视为一种按照实际成本收取服务费的方式。如果政府需要特殊服务的供给，其应该通过预算提供资金从而实现这一目的。

管理效率与民营化

民营化的效率观认为私人管理在本质上优于公共管理。的确，私营部门与公共 *162*
组织的运作处在不同的环境下，并且通常目标各异。从理论上讲，二者在管理方面具有不同的激励结构，且公共部门的运作环境具有政治性，因此可以说对公共部门的管理并不简单。也许，公共服务所处的条件不能激发管理的卓越性，但是管理主义的争论不仅限于此，它认为“公共管理具有天生的缺陷”。私营部门无论是在激励机制上还是在责任人归属上都经受了时间的考验。这些优势在公共部门都不存在，因而公共部门必然是低效的。只是这一观点的唯一问题在于它的论证站不住脚，缺乏足够的说服力（见 Hodge，2000）。

有一些证据表明，就一些小规模的业务而言，私人提供更具效率。例如，将公共部门和私营部门的废物回收服务做比较，就会发现私营部门的成本更低（Savas，1982）。在地方政府一级，诸如废旧物回收或公路建设这样一些领域或许应该更多地采用签约外包的方式。这只是实现民营化的一种边缘化的方式。这种方式名义上仍然是政府供给服务或占有资产，只是不同形式的签约外包的区别仅在于承包商的身份是合同相对人还是政府的临时工，这种差别往往取决于服务本身的性质。在基层政府而言，资料的获取往往比较容易，这意味着用废物回收这一简单的案例去证实一般性的私营部门替代公共部门提供服务更具优势。但是，对于大企业而言，情况则完全不同。

这种缺乏系统性区分的情况是令人吃惊的。民营化的倡导者或许犯了这样一个错误：把现实的公共管理实践与理想的私营部门管理进行对比。在理想状态下，企业管理权由股东控制，且责任归属于股东；工人感到自己是所属企业的一分子；股票价格反映公司的价值；无效的管理最终招致了公司被收购的威胁。在某些情况下，这些观点可能是现实的，但私人管理者常常规避风险，轻视和威胁他们的股东，而且收购者可能只关注表面的利润而不是致力于改善其管理。从已获得的证据来看，公共部门和私营部门之间的差别似乎不具有可比性。它们之间的差别更多的在于所处的管制环境不同，而非所有制问题，并且公共企业的某些方面较之其他企业更缺乏效率。

意识形态方面的论据

民营化是关于按市场体系配置资源和按非市场体系配置资源孰优孰劣的一般性 *163*

争论的一部分。意识形态必然对民营化之争产生重要的影响。撒切尔政府早期在意识形态的推动下进行了大刀阔斧的民营化运动，这些意识形态的萌发得益于“亲市场”的政府智囊团以及经济理论的导向变化。即便是1997年工党替代保守党执政以前，这种意识形态的狂热已有不同程度的消退。我们应该实事求是地审视民营化的多种形式，在某些情境下，它是一种可供使用的方法，但是它并不是解决所有问题的万能良方。

如果对于民营化仍存在意识形态方面的争论，那么获胜方肯定是赞成民营化的一方，这从政策结果上就可以得出判断，而这恰恰发生在民营化的经济论据并不足以具有压倒性优势的情况下。还没有绝对的证据支持私营部门提供服务更有效率（尽管也同样没有证据证明公共部门提供服务更有效率），基于意识形态的判断并不能令人信服。民营化的论据和证据并不是强而有力的，但是，归根结底，那些支持政府垄断公共服务的人也没有提出什么有力可观的证据。目前，人们就经营公共企业不再是政府的核心事务这一观点已经达成了普遍的共识。但是，在决定是否要外包其他一些公共服务时，应该至少考虑到这一方式的相对成本和收益。

责　任

管制、签约外包以及公共企业所涉及的一个关键性问题便是责任。在以上三者中，管制面临的责任问题可能最小，但是高度复杂的工作规范和程序带给管制机构的沉重的政治责任也会使其暴露出严峻的问题。一些形式的合同存在着很现实的责任问题。如果商业保密条款被加以使用，那么合同内容经常是保密的。不仅司法机关无法获知合同的准确细节，而且政府成员实际上也不甚清楚。合同条约的期限越长，责任问题就越凸显。如果公—私伙伴关系建立了一个超过30年的合同周期——这是非同寻常的，那么，在合同执行中政府所履行的公共责任将是最值得怀疑的。在如此长的合同周期内，政府将经历多次变革。的确，签约外包是和每届政府功绩荣耀联结在一起的，因而每届政府将会签订一个比上一届政府更长的合同期限。

164 公共企业通常面临着一些特殊的管理问题，包括责任归属、管制、社会和行业政策、投资政策以及财务监控。在以上所列的问题中，监控和责任是公共企业面临的最为特殊的问题，因为这是为了让公共企业在直接的政治控制中保持相对的独立性而有意图地制定的规则。如果监控过严，那么将其作为一个具有明显自主性实体单位的这项制度设定将不会发挥丝毫优势。但是，如果政府监控过于宽松，企业将可能不会对其拥有者——公众——负责，同时这也会诱发一些诸如为什么政府还要掌握这些企业的所有权的问题。

公共企业面临的责任问题被归结为其所具有的与众不同的三个特质：“首先……它们必须归政府所有；其次……它们必须从事以销售为目的的商品和服务的生产；最后，销售收入……应该和成本建立起某种关联”（Aharoni，1986，p. 6）。这些特征能够造成责任的混乱。公共企业是作为政府部门的一部分而存在的，但却

进行商业化运营。它们虽然进行商业化运作但却没有股东；它们归政府所有，但政府通常又不给它们拨付资金；它们有自己的管理部门与董事会，但却要对某个部长负责。政府通常要求公共企业实现其他目标，而不仅仅像私营企业一样局限于追求利润最大化。

民营化和责任这两个问题是互为联系的。支持民营化的论据之一是公共所有权意味着责任的缺失。依据这种观点，这种缺失了的责任将被假定存在于私营部门之中，这实际上也意味着公共企业在社会中已无立足之地。在部分早期的公共部门改革进程中涉及了重新确立对公共企业的控制权，让其支付更多的股息以及设计确保责任得以履行的有效手段。这些改革的成效是重叠的，并不可避免地导致了进一步的民营化。如果责任缺失且无法改进，民营化的浪潮将变得更为强劲。

7.6　结论

在政府与商业之间存在着一系列的互动领域。税收就是它们之间一种长期的互动行为，然而以上讨论的三种方式——管制、签约外包以及公共企业——也许在政府改革的进程中最为重要。

管制的力度并没有下降，没有像管理的改革所宣称的那样。但是管制的性质却发生了变化：它正在从惠及少数团体的专门性管制措施转向促进企业间展开实际相互性竞争的激励性措施。虽然许多政府都有专门的管制审查机制和管制审查机构，*165*
但是要完全消除冗余的管制措施还有很长的路要走。撤除对某些利益既得者发挥利益保护作用的管制要比最初制定管制措施艰难很多。不可否认的是对于管制的改革将是大幅度的，但是完全解除管制也是不可能的。政府服务的外包通常被视为管理主义改革的特征之一。这一方式的确有扩张的趋势，但是签约外包绝非一种新鲜事物。

伟大的公共企业试验似乎已告一段落。很难说任何发达国家和发展中国家的公共企业在未来能够存在得长远，尤其是公共企业大规模生产产品和服务的这一功能将不复存在。除了小规模的生产性活动，公共企业提供私人产品和服务的职能将以一种渐进的方式最终消失。虽然在全球金融危机时，公共企业有了复兴之势，但这仅仅是权宜之计，而非永久地回到 20 世纪 50 年代公共企业鼎盛时期。

即使公共部门和私营部门精确的分界线不能被严格地界定，它们之间依然有着重大的差别，尤其是在责任承担方面。所有政府组织都被假定是在政治系统的控制下通过某些方法对公众加以负责的，而私人机构则向它们的直接所有者或间接所有者——股东——负责。社会对它们两者各自责任要求的差别如此之大，以至于一个警示应该昭然于众：所有政府机构都不能被企业同化，即政府在本质上并非企业，并且在运作方式上也不能完全像企业一样。

第 8 章

利害关系人和外部环境

本章内容

- 引言
- 外部关注的必要性
- 传统模式下的外部关系
- 作为一种管理职能的外部关系
- 利益集团
- 超越政策社群
- 外部依赖过度的诱发问题
- 结论

8.1 引言

传统的公共行政模式转变为公共管理的一个重要内容在于，人们在组织控制之外，对组织产生重要影响的事务给予了额外的关注。如前所述，对外部环境的重新关注，意味着要关注战略，关注组织所处环境中的威胁和机会。同时，也要求直接处理组织与外部个人和机构之间的关系，以及如何管理这些关系。管理者的一个主要职责是力求控制组织环境，或者至少是尽可能改善那些对组织使命和目标造成冲击的因素。外部环境对组织来说具有重要的影响力，所有管理者都需将其纳入管理职责范围之内。

如今对于利害关系人和其他一些外部成分的管理方式完全不

同于在传统公共行政模式下的方式。这其中的差别在于以下两方面：首先，官僚组织内部产生了管理外部关系的真实需要，这不同于狭隘地关注组织内部事务的传统模式。其次，人们认为利益集团——最为重要的外部行动者——在政策和行政的管理过程中发挥着更大的、积极的作用。如今，官僚组织和利益集团间的关系更为紧 *167*
密，甚至达到了同生共存的程度。与对利益集团根本上持否定态度并保持一定距离的传统体制相比，这一关系的形成在公共部门管理方面有着更为现实和积极的发展。

随着管理主义改革的推行，外部团体参与实现共同目标的机会更大。在过去，大多数的情况是传统的官僚机构与利害关系人进行协商，然后做出决定，而如今与外部世界进行实际的协作成为公共管理者的日常工作。早期的管理改革也趋向于认为外部因素是无足轻重的。但是，最近“各种各样的合作生产频繁出现在政府的议程当中”（Alford，2009）。传统行政模式或早期的管理主义假定存在实现公共目标的“最佳路径法”，而一旦人们否定这种观点，公共管理者就能够在外部顾客的帮助与公民的积极参与下，找到解决公共问题的好的、可行的办法。与官僚理性的方式相比，利益集团的介入极有可能延迟问题的解决。

8.2　外部关注的必要性

任何组织都需要关注外部世界，因为在那里可以发现组织所处的环境，以及所面临的机遇和挑战。对于公共组织而言，情况尤其如此，因为它们受外部团体影响的程度远远大于私营部门。公共项目的透明度更高，它们属于全体公民而并非只属于直接的消费者。公共服务的使用者和纳税人感到对政府的所有活动拥有某种程度的所有权。例如，政府对于艺术的赞助是给予艺术界明显而又直接的利益，但是，这种赞助可能和那些对艺术不感兴趣的纳税人有关系，并且他们会对以这种方式来使用他们的金钱感到不满。这种广泛的利益意味着，公共部门受到新闻媒体和公众监督的程度要高于私营部门。

公共部门甚至不能控制它自己的资源和目标，正如威尔逊（Wilson，1989，p. 115）所言：

> 政府机构的实际情况在如下方面比私人官僚组织有过之而无不及：（1）不能合法地保留组织的收益并将其作为组织成员的私人利益；（2）不能按组织行政人员的偏好配置生产要素；（3）政府服务的目标不是由政府选择的。对国家 *168*
> 税收、生产要素甚至机构目标的控制权在很大程度上均属于组织外部的立法机关、法院、政治官员和利益集团等实体组织。

因为公共组织是在某些阶段经由政治过程来创立的，要承担公共的责任，所以对其加以额外的监督并不令人感到惊奇。由于公共组织为公众所拥有，它们通常受到来自公众和媒体的公开监督。外部的政治限制和高度的责任意味着应该更加关注外部要素，以便了解其外部环境，并对各种限制实施管理。

公共组织的确需要处理与外部组织的关系，需要制定和执行相关程序，简言之，处理与外部要素关系的过程是管理的一项职能。在艾利森模式中（Allison，1982，p. 17），“管理外部要素”是一般管理职能的一部分，它包括：（1）处理与其具有相同业务性质的外部单位之间的关系或者是对此类外部组织的部分加以整合协调；（2）处理与独立组织的关系，如政府其他部门、企业和利益集团等；（3）处理与新闻媒体和公众的关系。

第一种职能从本质上讲是协调性的，它关注对具有同样职权组织行为进行协调的管理过程。同一组织的不同部门需要处理相互之间的关系，而且互相视对方为竞争对手。第二种职能是处理与那些处于机构的控制之外的组织关系，这些组织能够以某种方式对机构的运行产生影响。这些组织的范围甚广，包括政府的其他部门和其他政府、其他层级的政府，甚至是其他国家的政府，以及个人和利益集团。第三种职能是处理与新闻媒体和公众的关系，从严格意义上讲，这是一个公共关系问题。该职能是一项常规性的组织任务，尽管公共部门的环境可能使它比私营部门的大多数公共关系更难处理。

所有这些职能都向公共部门提出了挑战。目前，外部环境的管理包括服务供给、消费者主权的发起和顾客“授权”。这些都与传统行政模式中的外部关系形成了对照。随着传统公共行政模式的衰落，处理外部关系对于公共组织而言越来越重要。甚至可以说，传统模式在对待外部环境关系上的失败是其走向衰落的一个重要原因。

8.3 传统模式下的外部关系

169 在传统行政模式中，并不认为外部关系极其重要，其关注的焦点是组织内部的架构和运行流程。由于存在政治事务和行政事务的严格分离，应对外部环境这一职能通常是由政治官员来承担。所有处理与新闻媒体、公众、利益集团和其他组织关系的任务都超出了公务员的职责范围。个体的公务员被认为处于匿名状态，他们不能也不愿以部门代表和政策制定者的身份出现，更不用说其在公众眼中对机构和政策拥有控制权了。同样，政治中立的观点也意味着，由于害怕成为“政治人物”，公务员对外部关系的关注受到限制，在这种环境中，公务员十分乐意对政治官员唯命是从。

在美国，政策与行政的严格分离还没有达到与议会制国家政治体系相同的程度，但政治官员和行政官员之间的劳动分工却是极为相似的。美国的机构通常较为开放，一个美国机构预算成功与否取决于它与外部团体——如国会及其委员会、新闻媒体和公众——的关系处理得怎么样。然而，在美国，大多数外联工作不是由职业公务员从事的。从事这些工作的通常是经过政治任命进入官僚制组织中的人，他们与某一特定政府共进退。实际上，这是他们主要的目标。无论政治官员是处于官僚组织的内部还是外部，职业行政人员通常不能像他们一样处理相同广度的外部事务。

重新审视艾利森关于管理外部环境的观点，人们可能认为这三个方面的外部关系要么根本就没有得到处理，要么被处理得十分差劲。第一，协调的方式几乎完全是官僚式的。同一机构内部各部门之间的关系被假定是在组织图中所确定的，协调的方式是层级控制，并且由同一个权威机构实施。一切有关官僚政治的主张都被忽视，而且也很少关心将这些外部管理活动通过某种途径整合起来，使其构成整个组织具有普遍性共识的一般性职能。这是一种“政治性”职能，并不是那些被界定为只履行行政职能的公务员所要关心的事务。

第二，与独立组织的关系，包括与政府其他机构和不同层级政府间的关系，也被假定为是由政治领导人管理的。公共服务不能容忍利益集团的存在，与它们打交道是政治家的事情。这些利益集团往往采取游说策略支持或反对某些事情，尤其是意图从政府得到直接的资金补助时，但是这一切的事务都应该是政治官员所担心的，而不是公务员。

艾利森的第三个观点是有关处理与新闻媒体和公众关系的。官僚组织消极地对 *170*
待新闻媒体与公众，与它们打交道也是政治家的事情。政府与新闻媒体、公众之间的关系更多地呈现为如何进行伤害控制，而非真正地试图告知和说服社会大众。在传统模式中，外部关系应对的其他方面也属于相当消极的一种，在那里公务员戒心十足地守护着任何只言片语的信息。由于存在这样的想法，难怪人们认为处理与外部世界的关系，尤其是与新闻媒体和公众之间的关系没有用处。一般而言，就像官僚组织所期望的那样，对外部环境的管理超出了公共行政者的兴趣和知识范围。严格的官僚制模式本质上是关注内部的而无须获得外部协助。基于外部主体只能破坏官僚体制的理性运作程序这一观点，官僚组织被假定为通过审议、程序和惯例来寻求“最佳路径法”的答案。

虽然有关公共参与的讨论始于 20 世纪 70 年代，但是在传统的公共行政模式下，富有成效的外部参与是不被允许的。政治关系的应对是由政治官员负责实施的。公务员的注意力集中在指导组织内部的运作，对组织赖以生存的外部环境不加过问，对如何处理外部关系也不关心，认为这些是不重要的，关心的只是传统的对政治领导人的责任。

8.4　作为一种管理职能的外部关系

从传统的公共行政转向公共管理的一个重大的变化就是官僚机构自身能够也应该对外部环境实施管理。外部环境不应被看作威胁，而应视为给组织带来好处的事情。它甚至可能成为机构的一种无形资本。拒绝提供信息，或是采取限制性接触或联系的外部环境回应方式应该被替代，公共管理者应积极参与与外部利害关系人的互动。各种各样的外部力量已变得越来越重要，而且也占据了高级管理者越来越多的工作时间。政治官员现在要求在其名义控制之下的机构和公务员参与到他们自己的战略性事务中，而不是将这些战略性事务留给政治领导人。同样，处理与外部环

境的关系这项职能也成为官僚组织的一个标志性变革，关注各种利害关系人以及机
171 构的直接客户，已经成为公共管理者的常规工作。

第一，正如艾利森（Allison，1982）所言，如今公务员把越来越多的精力放在外部关系的处理上，如与政府的协调、独立组织的关系处理、媒体和公众的应对。部门或者机构的运作是通过战略管理过程实现的，是通过流向特定领域的资源实现的，这种观念的出现改善了协调。政府现在通常试图通过建立整体性政府的办法解决机构内部存在的问题。此外，应该把协作活动更准确地视为一种政治过程。官僚机构的不同党派或者不同政策的支持者围绕资源展开竞争，这样的官僚政治过程亦需要公共管理者和政治领导人的共同参与来进行管理。

第二，处理与独立组织之间的关系同样也是政治的过程，需要公务员的介入。与各种各样关系处理得好坏决定着一个公共管理者是否优秀，是否善于处理政府部门之间以及与政府之外的组织的关系。无论从自己本身看，还是从把利用外部力量作为赢得内部斗争胜利的方式看，与利益集团的关系都是十分重要的。利益集团和整体制度之间存在着一种双向关系，因为“要想作为有效的政治机构生存下来，它们必须提供其所依附的政治系统所需的服务，并因此为其自己和成员获得特定的利益和回报”（Pross，1986，p. 88）。私营企业、利益集团和其他政府全都卷入政治游戏中来，在这场政治游戏中，官僚政治的艺术水准毫不逊色于政党政治。新的环境要求公共管理者越来越多地投身于外部交易、谈判妥协、参与外交以及一些并不是行使政府直接权威的公共事务领域。各个机构须经常协同工作，因为实际中的问题解决通常是跨机构的。

第三，公共管理者必须亲自处理与新闻媒体和公众的关系。现在对这些关系的管理被视为管理职能中极其重要的部分。正如艾利森所指出的，管理者必须良好应对与新闻媒体和公众的关系，“他们的行动、赞同或默许是必需的”（Allison，1982，p. 17）。这一点至关重要。在传统的模式下，新闻媒体和公众的关系管理处于机构职能的边缘，其仅仅是一种行政执行性职能，因而，唯一与外部主体进行对话的政府内部人员却是行政官员早已给予指示和限定的人员。这在过去和现在都是不切实际的。机构需要新闻媒体，优秀的管理者也意识到了这点。当然，政府经常通过新闻办公室和宣传机构，甚至民意测验等一些类似的方法提出自己的主张，管
172 理外部关系。重要的是公务员已经认识到参与这类政治游戏的重要性。在传统模式下可不是这样。

随着管理者承担以往基本上属于政治官员职能的工作，公务员的匿名性和中立性当然也有所减弱。现实是，许多公务员由于他们的观点而广为人知，他们在其权限内，与其他机构开展活动，建立联系，而不再仅仅是政治官员的执行工具。有时，他们甚至会因为其个人或党派的政治观点而受到公众的关注。公务员现在可以更为自由地公开发表意见，出席各种职业论坛，为各种刊物撰写文章，并且也渐渐成为显耀的公共活动家。

外部关系管理发生的另外一个变化就是给予了组织顾客关系应对更多的精力。这是组织外部环境中较为特殊的一部分。为了使公共行政更具回应性，政府就需向

外部顾客倾注更多的关注。凯特（Kettl，2005）认为对外部顾客的关注有助于改革进程的推进（p. 54）：

> 顾客服务在政府的改革中已经扮演着越来越重要的角色。在许多国家，公民已经感受到了来自政府的强烈信号：政府对于提高公共服务质量，建立与公民之间良好的互动关系颇感兴趣。顾客服务业已使政府通过摆脱官僚制的路径惯性依赖而发生了行为上的转变：政府开始专注于顾客需求的回应。不同于私营公司，政府机构显然不能对其顾客加以选择。在多数政府方案中，尤其是涉及税收、管制领域，公民并没有选择是否接受政府这一“产品”的余地。因此，将这点和私营部门加以对照，政府所谓的“顾客导向”是有待怀疑的。但是，总体来看，顾客导向对于改变政府的官僚式行为方式是卓有成效的。

回应性公共行政和顾客导向给公共行政文化带来了挑战，因为在传统的官僚制下，政府在应对外部关系时总是显得尴尬局促。管理主义的方法使得政府以更加开放和专业的姿态去处理外部关系。如果“顾客导向”的观点能在政策过程的早期被加以考虑，那么公共行政过程的质量提升将具有明显的优势。

8.5　利益集团

威尔逊（Wilson，1990）将利益集团界定为“这样一种组织：它们独立于政府之外，但经常又与政府有着密切的伙伴关系，并且试图影响公共政策”，这样，它们“在政府或国家与主要的社会部门之间提供了制度化的联系渠道”（p. 1）。将利 *173*
益集团定义为政府与社会之间的联结桥梁，这远远超越了 20 世纪大部分时间里对它们所持的否定性态度。当前，人们已经意识到利益集团社会功能远远超过了简单地给政党或政府施加压力。

20 世纪 60 年代，公众普遍将“压力集团参与政策制定这一过程视为非法的”，而“利益集团和公共部门的互动联系通常带有一种负罪感”。游说是造成此观点的原因之一，此外，“压力集团干预政策制定违反了公众对于民主政府的感观”（Pross，1986，p. 53）。官僚机构亦同意这种观点。它们认为机构内部具有制定公共政策的所有相关专业技能，处理与外部环境的关系根本没有必要。

当下，处理与利益集团的关系被看作利害关系人和外部环境管理的重要部分，而利益集团参与政策制定和公共管理的重要性也与日俱增。利益集团的确具备像普罗斯（Pross，1986，p. 84）列举的那些“系统性的社会功能”：增进其成员和国家之间的沟通联系；促成其成员寄予国家的需求和其所拥护的公共政策合法化；规制其成员；有时会给予国家政策和项目管理方面一些帮助。20 世纪 70 年代后期和 80 年代针对利益集团功能发挥的讨论对于揭示在传统行政模式下政府处理外部关系的缺陷有所助益（Richardson and Jordan，1979；Pross，1986）。

公共部门现在的管理已经远远超出与利益集团一起工作的范围。利益集团不再被视为政府的绊脚石了，而日益成为政府拉拢和争取的外部对象。官僚机构政策的制定需依赖于利益集团，利益集团的需求或许会成为政府可加以利用的一项资源。在要求机构参与的政治游戏中，利益集团提供了资源，并且这些资源可以流向合理的方向。

政策社群

自20世纪70年代后期，围绕“政策社群”这一议题的讨论越来越激烈；人们把那些活跃于政策领域的机构和利益集团视为政策过程中的有效合作伙伴。这对政治过程是有意义的，正如理查德森和乔丹（Richardson and Jordan，1979，p. Ⅶ）所言：

> 人们所熟悉的政策研究框架——用以检验立法行为、政党和选举，并不足以解释关键问题是如何管理的。我们发现当前的公共政策的风格主要体现为平衡利益集团的压力。认为利益集团的角色仅仅是明确地表达在立法或政府机构内会“得到处理”的要求，这在过去或许是合理的。但现在利益集团密切地参与到决策和执行过程中，一种同生共存的关系已经建立起来。

174 官僚组织本身就可以被视为一种利益集团，因为这些官方组织和机构的运作与“常规的外部压力集团的运作行为极其相似”（Richardson and Jordan，1979，p. 25）。利益集团可能成为政府部门的同盟者，尽管部长们和利益集团可能会在政策的一些细节问题上发生分歧，但是为政策争取到更多的资源的诉求是一致的。政治官员制定政策，或由政治官员和官僚组织联合制定政策并非必要之举，但是通过部分的政府执行机构和相关利益集团之间的互动来推动政策进程不失为一条可供替代的方法。正如理查德森和乔丹（Richardson and Jordan，1979，pp. 73-4）所言：

> 由于实用主义的全面扩展，政府和利益集团之间的界限呈现模糊不清的趋势，我们所看到的是政策是由许许多多相互联系和相互渗透的组织共同制定和执行的。这是一种委员会、部门和组织中的政策社群之间的关系，是合作的关系，是寻找共识的过程。与考察政党意图、政治纲领以及议会的影响力相比，它能更好地解释政策的结果。

这一理论为政府内部实际发生了什么事情提供了更为现实的解释，也可以看作“政策制定网络”观念的发端。它同样可以解释政府从注重官僚组织本身到关注内部政治的转变。官僚组织中的特殊部门致力于壮大它们自身的利益集团，从而帮助它们在真正的政治战场中赢得胜利，也就是与其他人竞争资源。

普罗斯（Pross，1986，1992）认为，在加拿大，随着政党组织成员的减少以及政党的寡头化，政策议程的设定转向由外部利益集团主导。政治领域真正的竞争是政策社群之间的竞争，政策社群是“政治系统的一部分，依靠自己的职业责任、既得利益，以及专业化的知识技能，在某些特定的公共活动领域的政府决策中寻求话语的主导权。政策社群这一系列的功能已经渐渐地被社会广泛接受，而且公共机

构也尤为偏好通过这种方式进行公共政策的决策”（Pross，1986，p. 98）。政策社群由政府机构、压力集团、媒体人士和学者组成，在某一特殊政策领域具有共同利益（p. 98）。

根据普罗斯的观点，政策社群的发展意味着官僚组织影响力的衰退，其对官僚制组织的运行产生了影响。现在，公职人员不得不在政策社群中寻求支持，即“赢得对某一政策领域中享有既得利益或明确关注该领域的其他政府机构、压力集团、企业、独立机构以及个人的支持”（Pross，1986，p. 132）。公共部门不断认识到“顾客”的必要性以及将其有序地组织成一个团体的必要性。如果相关的利益集团 *175*
缺失，公共部门很可能去培育它们。政策社群的发展，有两个方面与我们的讨论有密切的关系。

第一，官僚制组织与官僚制模式的威望和影响力的下降为政府和利益集团之间的关系处理带来了另一种思路举措。官僚制组织是伴随着传统行政模式的衰落而衰落的。如果官僚制组织的权威和影响力确实有所衰落，那么就需从其他方面寻求官僚制组织的合法性。而相关的利益集团被认为能够填充由官僚制组织衰落所造成的权力真空。

第二，政府和利益集团之间的关系已经转变为一个更为开放的政治系统，即一系列的内部和外部的行为主体通过政治竞争来共同决定政策输出。在这场竞争中，利益集团是一种决定胜败的关键性资本。它们是如此重要，以至于官僚机构将极力鼓励和收罗它们，从而在政治执行过程中为其提供技术建议和帮助。政府不再被视为拥有绝对的信息垄断权。同样，如果利益集团能够合作，许多政策的执行会“更为容易、经济和有效”（Wilson，1992，p. 81）。

普罗斯（Pross，1986，p. 243）亦认为，政策社群的发展“已经使参与的利益集团从有益的附庸转变为至关重要的盟友”，公共机构和利益集团之间的关系比以往更加平等。最终，政策系统变得更加开放和富有活力。到底是更加开放的管理系统强化了利益集团的作用，还是如普罗斯所说的相反，这的确难以辨明。但是，可以肯定的是，政府和利益集团之间、利益集团和公共管理理论之间确实存在着更多的共同之处。

另一个不同的观点认为利益集团和官僚制组织具有共同的利益，政府内部的机构可被看作外部利益集团的代表者，这与“现在几乎没有公共事务是在行政发言人完全缺席的情况下开展的”（Goodsell，1983，p. 138）是相一致的。在这种观点看来，公共机构一方面是官僚系统内其他机构的竞争者，另一方面又是外部某一集团的利益代表者。一个权利受到侵害的公民，可以找寻官僚系统内的恰当部门，之后通过参与特定利益集团，以使这一部门成为自身利益的代表者。古德塞尔（Goodsell，1983）认为，这种类型的官僚代表责任比政治系统的自身责任更佳。这是有关政策社群争论的进一步升级。当政治冲突的场域全部集中在官僚制组织内部机构时，便产生了一系列政治责任问题。当然，官僚系统内部机构之间互相竞争代表着不同利益集团之间的竞争。

8.6 超越政策社群

176 一些主要的政策社群的理论家是在20世纪70年代末80年代初提出其观点的。尽管这些观点是有价值的，但在此之后，关于利益集团的作用以及其如何与政府进行互动，又出现一些其他观点。政策社群的理论家似乎为新的政策来源的界定和执行方式实施的可能性开辟了一条道路，而与此同时，传统的政策制定路径已经变得奄奄一息。

网 络

从上面的讨论中我们可以明显地看到，具有特殊利益的利益集团和政策社群会深层次地介入政策的制定过程，甚至是政策执行的细节。超越公共管理的运作模式，将网络构建作为一种更为长远的运作模式——对这一观点的讨论使得“网络”和“治理”应运而生（见第6章）。一种对网络的界定是：“通过设定可测量的绩效目标，向各合作伙伴分配任务以及构建信息流等一些由政府主动采取的措施来实现公共目标”，其目标就是“最大限度地实现公共的价值，在没有协调的情况下最大限度地发挥单个个体的力量”（Goldsmith and Eggers，2004，p. 8）。虽然这一定义异常复杂，但它依然能够解释“协作”，甚至是“合作生产”。实际上，大多数讨论和许多现实中的例子都是有关协作的。

罗兹的观点走得更远，他声称：“网络是与市场和官僚机构运作方式相同的一种治理结构，它是协调和资源配置的一种途径。”（Rhodes，1996；Bevir and Rhodes，2003）在利益集团和政策社群理论看来，政府是这一过程的参与者，并且接收信息，与利益集团开展相关工作，但是在由罗兹提出的网络理论视角下，网络本身已经成为一种治理结构。在这种结构下，政府或许是一个被动参与者，也许根本不会介入进来。

萨拉蒙（Salamon，2002）也指出，新的治理模式正在发生着从官僚机构内部的网络协作以及“关注依靠内部机构和方案执行来解决公共问题向使用通用性工具的转变，新型治理也在将注意力从关注机构的层级节制转向组织的网络”（p. 11）。他还附言道（p. 12）：

> 传统的公共行政注重于公共机构的内部运作——人事系统、预算程序、组织结构以及体制的动态优化，这种方式对计划的成功实施已经变得不那么重要。但是，无论如何，机构内部的活力以及由第三方主导的外部关系是非常重
177 要的。这些第三方包括地方政府、医院、大学、诊所、社区发展协会、行业协会、业主、商业银行以及其他的第三方主体。这些组织在公共方案的实施领域与公共部门实现了责任共担。

萨拉蒙进一步辩言到，网络治理不仅有别于传统的公共行政，而且与民营化和政府再造也存在着很大的区别。

政府越来越多地依靠其他行为主体来提供服务，并以其名义介入公共事务，在许多情境下，政府更多地扮演着合作伙伴的角色。这意味着“存在一种第三方政府的系统，在此系统中，公共权威为许多非政府的行为主体或他政府的行为主体所分享。这通常出现在复杂的协作系统中，它有时不合常理，把有效管理和控制放在一边”（Salamon，2002，p. 2）。第三方政府——一种新的治理模式——强调“借助与生俱来的协作品质和除了政府之外的第三方的广泛联盟来解决公共问题，追求公共利益”（p. 8）。这种网络管理既有别于传统的公共行政，也异于新公共管理，它要求以一种新的技能去处理与外部合作者之间的关系。

明茨伯格（Mintzberg，2000）提出，在网络模式下，“政府被视为一个错综交互的系统，这个复杂的网络由各种临时性的关系联结而成，它们通过非正式渠道的沟通来解决其所面临的问题”（p. 76）。但是，对非政府合作伙伴依赖性的凸显并不意味着政府的权力有任何的衰退。毋庸置疑，人们已经意识到一个正式的、理性的官僚制模式已经不再适用于实践的发展，而且让更多领域的行为主体参与到公共事务中来有利于构建一个更好的政府。广泛的公共参与旨在让政府更加富有效能和效率，而不是将实质性权力拱手相让于外部行为主体。

协作与合作生产

传统公共行政服务的供给方法通常是基于官僚组织的自我决策来实现政府向公众提供公共服务的。在某些情况下，这种方式是适宜的，并且暗含的假设是权威的流动，是单向的“从官僚机构到其顾客的”。公共服务接受者在这一过程中根本没有发挥多大的作用。早期的管理主义改革也关注顾客和公民，但是仅仅局限于协商和参与。然而，随着公共部门改革进程的推进，更多积极的外部参与方式能够达到更好的效果。

协作是指各方积极协同工作，解决影响它们的问题。巴达克（Bardach，1998）将其定义为：“两个或更多的机构的共同行动，旨在通过协同工作而非单打独斗的方式来增进公共的价值。”（p. 8）虽然这一定义是有用的，但是也没有理由将协作主体仅仅局限在官僚机构内。实际上，协作式公共管理“可能包括参与式治理，公民积极地参与政府决策”（O'Leary et al，2009，p. 3）。这些问题通常所涉范围狭窄，且协作更多的是一种短期性行为。但是，有时涉及的问题又是长期的，并且需要一个更具战略性的方法加以解决。即使协作治理“本质上比层级节制的体制设置更不稳定、易破裂和独特”（Norris-Tyrell and Clay，2010，p. 10），但是在早期阶段，公共管理仍然从协同工作中获益匪浅。 *178*

多纳休和泽克豪泽（Donahue and Zeckhauser，2006）对不同的公共治理方式进行了系统的区分，他们将这一模式冠以“协同治理”的术语。他们认为一个单纯的服务签约合同仍然是政府掌有控制权，只不过志愿条款向捐赠者授予了所有的自

由裁量权，但是在协同治理模式下，“每一个主体不仅具有选择目标实现手段的话语权，而且对目标本身的细节也具有相当的发言权”（p. 497）。多纳休和泽克豪泽指出，合作治理所取得的成效日趋显著。诚然，“创造公共价值的社会需求已经超越了单打独斗型政府的能力范围——在公共卫生、教育、环境保护、就业、社会福利，甚至是社会安全等领域，协同合作却强化了这些领域治理的有效性”（p. 522）。

协同治理与官僚的做法有着巨大的差异。协同治理强调“平等、适应性、自由裁量以及结果导向的价值观，而官僚制思潮更偏好于层级节制、稳定、服从和过程导向”（Bardach，1998，p. 232）。在协同治理中，个体可能设定的至善目标会通过这一方式达至预期，而开展这些活动的最佳途径就是进行个体联动，这又与标准的官僚做法存在着很大的差别，如巴达克所言（p. 268）：

> 人际协作是跨部门协作的切入点。如果跨部门协作被认为可以创造一种新价值，那么这一价值无疑将在参与者能够简便地、富有建设性地工作的前提下发挥更大、更好的功能。进行这些活动的一大障碍就是沉积已久的官僚制文化。其本质是与实用主义的精神相对立的，人际协作在很大程度上是基于人际信任的商谈过程。

处于不同机构的工作人员可能期望与其他人员共事合作，从而寻求更具现实意义的成效，但是这种协作治理打破了官僚制中常规化的工作方式。

179 合作生产是更进一步的供给方法。合作生产意味着在某些政府服务的提供过程中，公民成为积极的合作生产者，贡献时间、精力、信息，以及服从，从而实现组织的目标。奥尔福德（Alford，2009，p. 23）对其做出了以下界定：

> 合作生产是任何政府外部机构所做出的一切积极性行为：
>
> - 与机构共同生产或者独立生产，但是政府机构也会通过某些措施加以推进；
> - 至少部分是基于志愿的；
> - 通过不同的产出或结果的形式，有意识或无意识地创造了私人或公共价值。

这一界定适用于所有类型的合作生产，无论它们是志愿者、顾客、其他政府机构、社区组织还是私人企业。

有些合作生产相对还是低层次的。例如公民至少可以自己填写报税单的一部分，这样政府机构就没有必要做这些事情。但是，在某些情境下，合作生产仍要求政府机构履行其根本的职能。正如奥尔福德（Alford，2009，p. 3）所言：

> 在对事实犯罪行为进行处置的这一基本的工作过程中，警务人员须依赖于公民的检举、提供目击陈述，甚至在危急的关头需要临时的干预。从更为广阔的视角来看，犯罪预防依赖于家庭户主们对其家园的捍卫、安装警报、标记私人的物品，甚至是远远超越这些个体行为而投身于社区安全的维护中，从而使反社会行为的发生频率最小化，使社区良好运行。

这一协作方式适用于多数政府机构。社区中的许多公众都通过一种或多种途径来帮助政府实现其使命。以治安事务为例，实际上，如果公众参与缺失，一些政府机构有效地履行职能将会变得异常困难。

以上说明管理者需积极地和顾客、顾客群体以及广大的民众进行协同工作。“那些忽略他们顾客的管理者将失去潜在的重要能力和资源”（Alford，2009，p. 3）。这就意味着公共职员的角色不只是简单地生产服务，他们亦扮演着“为其顾客的联合生产行为提供诱因动力”的额外角色（p. 221）。而在这一过程中，公务人员需发展一种如奥尔福德所言的新技能（p. 222）：

> 公务人员不仅是服务的供给者，而且也是鼓励顾客参与协作生产的激励者和推动者。这似乎要求部分公务人员具备新型的技能，如顾客沟通、谈判、劝说以及咨询等。

与协作一样，合作生产是结果导向管理的另外一种方法。合作生产不是唯一的 *180*
方法，任何试图寻找最佳路径的做法只是一种幻想。正如奥尔福德所言，自 20 世纪 80 年代以来，公共管理的历史充满了各种各样的政府故事，政府官员试图寻求一种新的正统，即管理公共部门的“正确方式”，而非寻找一个“放之四海皆准”的模式。我们需要采用不同的治理方法，而合作生产就是其中之一。

8.7　外部依赖过度的诱发问题

公共管理者对外部环境的过度关注或许会被视为不恰当的，因为它明显地背离传统的政治过程以及政治中立的职业服务观念。与之相反，公务员实际上还在行使权力，在政治中发挥作用，尽管在传统公共行政模式下，这样做是被否定的。在意识到了这种现状之后，管理模式为如何处理政治系统和公民的关系开了一剂现实主义的健康良方。

人们一直认为，与传统的公共行政模式不同，现在的公共管理者是所处部门或机构进行外部关系管理的积极参与者。利益集团与官僚机构之间是积极的伙伴关系，是相互需要的关系，这已成为一种趋势。在许多方面，这样的变化是有益的，但是仍然存在一些问题。

责任问题可能是问题之一。当政治官员名义上为一切有关外部关系的问题负责时，至少还存在一个问责的对象，但是在出现上述变革的时候，责任系统便出现了裂缝。如果在处理外部关系时出现问题，那么无论是公务员还是政治官员都可以辩解这并不是他们的过错。此外，公共管理者在处理外部关系时，也同样存在一些重大的风险。虽然公务员已经认识到得到认同是有好处的，但这也是有代价的，那就是要承担个人的责任。与此相关的是政治问题，即公务员成为政党政治的一部分。

凯特（Kettl，2009，p. 11）认为可以把网络视为“多元主义的变种”，责任是一个特殊问题：

如果没有任何人明确地为之负责，如果政府官员不是网络的发起者，以及如果公共责任的界定在政府内模糊不清，那么责任系统将何以运行？谁要为界
181 定、追求和实现公共利益负责？或者是对多元主义批评论调的回归与复辟有着极深的恐惧？政府在制定公共政策方面所起的作用已经被削弱了吗？

这一评论不仅仅适用于网络，而且具有更广泛的适用性。它可以适用于所有公共部门和外部环境的互动联系。通过更好的外部关系以及各种各样的良好协作，许多目标能够得到实现，但是这仍然需要有人承担最终的责任。

以政治的方式处理外部影响会产生另外一个问题，就是政府的确可能反应过度。它们可能仅仅回应利益集团的需求，而非具有预见性和领导作用。它们事实上可能会允许利益集团成为政策制定者。传统的官僚系统至少以维护正式的理性为宗旨，可能试图忽视公共的看法。利益集团和官僚机构之间的伙伴关系亦是如此。在美国的政治系统中，利益集团、官僚机构和有关的议会委员会之间的互动关系被描述为“铁三角”，这三方中的每一方为了各自的利益都会采取协调一致的行为。在这个进程中，“消费者”和“纳税人”会被遗忘，一些利益集团可能不会得到任何资源，而政府也可能被俘获。但是，有关利益集团的新观点终究要比那些完全忽视外部环境的旧观点更具说服力。

然而，可能对于利益集团和相关的外部世界参与的力量估计过高。正如方丹（Fountain，2001，p. 80）对网络的看法一样：“为了回应技术、经济、社会和政治的大规模变革，组织间的网络应运而生。但它们并没有取代层级制或官僚制……层级制无论是在国家层面还是在经济领域，依然是一种终极规则。”这样的网络也有着更为广泛的适用性。虽然网络可以比忽视外部关系取得更显著的成果，但是所有的政府，包括公共服务，都承担着更广泛的责任，而非仅仅与利益集团打交道。政府应该与各种利害关系人合作共事；公务员也应该与利益集团互动协作，尽可能地将其标的团体视为顾客，并且，至少在某种程度上参与到网络协作中来。但是有一点必须铭记：政府应该对全社会负责。

对于利益集团的依赖

如果存在于政治和政府系统中的政治竞争本质上表现为利益集团之间的竞
182 争，这将招致一系列的问题。这些不仅牵涉责任问题，而且涉及政策制定中的一些理论性问题。我们可以较容易地挖掘到多种有关利益集团理论的完整陈述（Grant，1989；Wilson，1990；Dunleavy，1991；Hrebenar，1997；Thomas，2001；Jordan and Maloney，2007）。现在，就将这些理论观点做一有限、简要的讨论。

在多元主义者看来，竞争对政策制定的过程，甚至政策结果都是有好处的。多元主义理论的主要观点认为，政府本身并不是集团过程和竞争的积极参与者，而是充当一名仲裁者，允许竞争各方相互争斗。多元主义理论发端于美国，在 20 世纪 50 年代和 60 年代最为盛行（Truman，1951；Bentley，1967）。如果某个问题出现

于公共领域并且受特定的利益集团支持，那么持反对意见的人就会形成他们自己的利益集团。单独的利益集团并没有什么力量，任何政府行为都是利益集团竞争的产物。

在某些情境下，多元主义的倾向被看作能够促进政府和利益集团之间的互动，或利益集团与利益集团之间的互动。但是，认为多元主义本身就是民主政治的写照和理由，这一观点似乎言过其实。此外，仅将政府视为一个旁观者和一个没有自我主见的仲裁者也是不切实际的。多元主义不能解释这样的事实，即各个利益集团的地位并不平等，或者某些利益集团颇受政府的重视而有些却被忽视。如果政府和利益集团之间的关系符合利益集团行为的法团主义模式，那么就会产生类似的问题。大企业、大政府和大工会不再代表社会的主体利益，而且与社会整体利益相比，它们的利益很少与之相一致。此外，这三大利益集团之间的约定并不一定符合社会整体利益，例如，它可能忽视消费者、小企业或那些不属于工会的工人的利益。

有人认为，允许利益集团制定政策可能会使政府效率低下。还有人指出，集团竞争会对整个社会和政治系统的运转产生负面影响。尽管奥尔森（Olson，1965，1982）和施蒂格勒（Stigler，1975）都是“公共选择”经济理论（见第 4 章）的追随者，但是他们依然采取不同的方式论证了利益集团可能产生的不良政策结果。

奥尔森认为（Olson，1965，1982），多元主义理论不合逻辑，其观点存在“天生的缺陷”。潜在的利益集团不一定必然成为事实上的利益集团，与一个大型集团的组织者所投入的时间和精力相比，其将不会得到因政策变化所带来的与其支付成本相一致的利益份额。多元主义理论认为，并非大型的集团变得越来越重要和强大，实际上正是一些小型集团将处于主导地位，并且能更为成功地说服政府接受它们的观点。小型集团，尤其是那些特殊的利益集团，仅仅代表着社会利益最局限的一部分。它们 *183*
很少或几乎没有为社会整体利益做出牺牲的动因，它们致力于争取更大份额的社会产品来更好地服务于其自身成员的利益。的确，社会中的小型集团，尤其是那些有着共同经济利益的小集团，似乎比它们单个成员有着更大的影响力。

奥尔森的观点可以解释为什么医护集团比潜在的医疗患者集团更具影响力。尽管关注医疗基金的总体人数在消费者中占据多数，但是当集团的实际组织者获得的收益不足以弥补其成本时，集团的组织性问题就会广泛存在。

大型的或“无所不包的利益集团”，如最高工人委员会或协会、雇主协会，或许更愿意为了国家和它们自己长远的利益做出牺牲。但是，奥尔森（Olson，1982，p. 41）认为：“为了达到利益的平衡，一些特殊的利益集团相互勾结降低了效率，减少了社会总收益，而这正是由于它们操纵了政治生活，并且使政治生活愈加分裂化。”换句话说，一个拥有很多特殊利益集团的社会比没有特殊利益集团的社会更糟糕。

奥尔森的理论具有卓越的话语解释能力，只有将这一理论过分夸大时——将利益集团的竞争视为国家兴衰的唯一原因——才会暴露出一些问题。然而，特殊利益集团可能会降低总体经济效率的观点，对于让利益集团来制定政策这一过头的做法则是一个警示。

施蒂格勒（Stigler，1975）认为，利益集团的介入产生了更糟糕的结果。它的“俘获理论”认为，一个官僚机构和相关的利益集团之间存在着一种合作关系。一个产业的管制机构会被它所管制的行业俘获，并且行为受其控制。尽管机构俘获理论与本书提到的其他理论有所不同，但其对放松管制的进程产生了重大影响。俘获理论还被用于佐证“官僚制是一种具有先天缺陷的管理工具”这一观点。然而，施蒂格勒也犯了激进主义的失误，对他而言，没有所谓的“公众受益”和“公共利益”的现实例证。他认为，一切的管制和利益集团的压力都源自政府的回应行为，这将比政府丝毫没有介入产生更糟糕的境况。即使施蒂格勒的观点能得到个别事例的支持，但从总体上看仍是言过其实的。他否定了政治系统操作外部关系的任何机会，亦否定了政治行为对公共需求回应能够带来好处的任何可能性。

施蒂格勒和奥尔森都被称作“新右派”经济学家，他们的著作为减少政府干预
184 的诉求提供了理论支持，因为在政府和利益集团之间存在着异化了的持久性关系。这些理论观点带来的可能后果就是使削减支持特殊利益集团的辅助计划变得更容易。由于俘获理论预设任何管制或管制机构都会使情况变得更糟糕，因而放松管制也会变得更加容易。政治领导人会宣称他们不会被特殊利益集团俘获，并会运用这些观点来削减特殊利益集团的权力。

8.8 结论

公共管理的一大转变就是更加关注外部环境。审视外部环境，管理与外部力量的互动关系被视为公共管理和传统公共行政之间的重大差异。而在传统行政模式下，对外部关系的处理是极其狭隘的。聚焦于这种变革，有希冀，亦存在问题。而权衡利弊之下，优势总是远远大于问题的。利益集团不再被政府视为累赘、不可容忍。这是一个巨大的改变。当前，利益集团已经成为政策进程中积极的、有价值的和能够发挥作用的力量。同样地，外部取向的变革也改善了官僚运作的过程。毕竟，任何公共部门的组织都产生于外部世界，是对政治过程回应的结果。公共部门植根于超越其本身存在的社会大背景下，这种背景涵盖了对组织预算甚至组织生存的威胁，但也包括提升组织机能的机会。

对于外部利益集团和环境的管理已经成为管理者的一项重大任务。近年来，它的重要性与日俱增，并且在未来也可能变得更为重要。公共管理有时受到人们的批评，认为其视角过于狭窄且仅仅关注经济的成效。本书认为公共管理已经远远超越了狭隘性，而且通过与其关系紧密的另外一部分社会主体的积极合作互动推进了政治议程。公共管理者能够选择或说服利益集团来帮助它们，而利益集团亦可以参与公共管理。简而言之，这种行为可被设想为一种政治游戏。它是官僚政治、个人政治中的任何一种形式。公共管理因而较之传统的公共行政更具现实性，因为在传统公共行政模式下，公务员佯装他们没有任何政治性介入，并且无须应对与外部世界的关系。

第 9 章

责　任

本章内容

- 引言
- 责任的概念
- 私营部门的责任
- 公共部门的责任
- 传统模式下的责任
- 管理主义模式下的责任
- 公共部门改革中的责任问题
- 结论

9.1　引言

公共部门的运作并非存在于真空当中，而是存在于社会之中。政治领导人、公共服务以及公众通过各种制度安排和政治互动紧密地联系在一起。无论何种称谓——公共行政或公共管理，政府事务总是被纳入政治之中。在任何长存的政治系统中都存在着一条最基本的要求，即从公共行政到政治领导人再到公民之间存在着一条责任链。人们的确可以这样讲，“责任支撑着文明”（Donahue，2002，p. 1）。高层管理者需要了解政治，也需要了解“有效的公共管理者既要理解政治和政治的过程，又要有能力管理特定政治情境下的公共计划”（Frederickson，1989，p. 12）。人们有时会遗忘公共服务中的政治基础。公共行政的著作经常把

公共行政视为技术性的、与政治相分离的，的确，传统的行政管理模式试图使公共服务非政治化。掌权的政治官员们可能认定他们的意图在主仆关系下能够毫无偏差和高效地贯彻实施。传统行政模式下的公务员声称他们仅仅是执行者，在政策制定
186 中不能发挥任何作用，更不用说参与政治了。政治官员和官僚都延续着这样的神话，即政策和政治与行政应该严格分离，行政是纯粹的工具性的。然而，事实并非如此。决策方式、政策设计和执行方式、项目计划的管理方式等都具有政治性。宪法和各种法律确立了政府的政治职能，而实现这些职能就需要相应的责任机制。

在公务员和公民的互动中显现出某些紧张的迹象，因为这两者在交流的过程中都具备一定的权威。公民个体受到法律的保护，公共部门也意识到公民个体在不满意政府服务的情况下具有投诉和申诉的权利。责任体系把政府的行政部分和政治部分联系在一起，并最终对公众负责。归根到底，政府的任何行动都是公民通过他们的代表所进行的活动。公共利益的追求“需要一种精心设计的责任结构以确保那些代表公众利益的人为了公民的利益能够付出最大的努力”（Donhue，1989，p. 222）。

在传统的行政模式中，通常认为官僚和政治维度的责任仅仅通过政治过程得以保证，而这一过程仅仅集中在投票选择的政治行为中。存在两个理由来说明这一模式已经不再适用。第一，如果说伍德罗·威尔逊狭隘的、程式化的政治—行政二分法过去曾经有过现实意义，那么现在它已经不切实际了。官僚组织所做的一切，要比单纯地遵循政治领导人的指示复杂得多，而且必须清楚地意识到官僚组织是政治过程中的积极参与者。

第二，尽管通过选举过程，官僚要对公众负责的机制仍然存在，但是人们越来越多地要求政府的所作所为要为公众负责。这样的直接责任是一个重大的变化，也是公共部门改革的一个重要方面。对顾客关注的需求、官僚组织回应性的增强以及管理者个人责任的增加，这一切都改变了公共服务的责任体系，也改善了公众和政府之间的关系。人们愈加认识到公众是政府的合作者，它积极地协助政府创造了更多的公共价值（Alford，2009）。更多的公民参与提供了改善公共服务的机会，也能够更好地回应顾客和公众的需求。这些改变的确给责任系统提出了巨大的挑战。即便是威尔逊的政治—行政二分法在实践中成了永恒的神话，它同样是适用于解释政治家和公务员利益的神话。直接责任，包括对结果的责任，给责任理论提出了某种程度的挑战。

9.2 责任的概念

187 责任似乎是一个具有明确意义的语词，但是仔细研究就会发现，其内涵并不清楚。博文斯（Bovens，2007）将责任描述为一个“肖像”，其概念“在分析问题时的作用已经越来越小，如今责任类似于一个盛满着良好愿望的垃圾箱，界定不清，似乎有点善治的意思”（p. 449）。但是，责任一词仍然是有用的，甚至是必要的。虽然它的精确含义难以界定，但是在公共管理中，人们对真正的责任还是有期待的。

“责任”并非为公共部门独有，它具有广泛的适用性。贝恩认为，“当人们想让某人负责时，他们通常是制定一些惩罚措施”（Behn，2001，p. 4）。一般情况下，这一界定可能是正确的，尽管责任应该包括成功的责任和失败的责任在内的全面的责任。在《新简明牛津字典》（*New Shorter Oxford Dictionary*，1993）里，“责任”的定义是：“有义务负责；对（对某人或某事）负责”。博文斯（Bovens，2007）拓展了这一概念，将“责任”界定为：“行为主体和裁判之间的关系，行为主体有义务去解释和证明自身的行为，而裁判可以质询和判决，之后，行为主体将承担一系列的后果”（p. 450）。这个概念需要进行进一步的阐释。在这个概念中，行为主体可能是个体，也可能是一个组织；裁判可能是独立的个体，亦可能是诸如议会、官僚机构、私营部门、董事会等这样一些机构。义务可能是正式的，也可能是非正式的；质询和判决可能导致积极的后果，亦可能产生消极的后果。如博文斯（Bovens，2007）所言，“制裁所带来的可能性——并非制裁的实际实施——使得那些不置可否的信息陈述和真正的被追责有所分殊”（pp. 450-2）。责任便是在面临可能性的制裁后果时当事人向裁判进行解释和理由申辩。

9.3 私营部门的责任

责任问题既存在于公共部门，也存在于私营部门。只要存在等级关系或委托—代理关系，就需建立某种类型的责任机制，以确保被授权人最终按照授权人的意愿行事。委托—代理关系是指“一个或多个个体（委托人）聘请其他个体（代理人）以其名义开展相关事务的合同。其也包括授予代理人响应的决策权”（Jensen and Meckling，1976，p. 308）。代理人以委托人的名义履行义务，并向委托人报告他们如何行事以及可能出现的问题和制裁。然而，代理人——管理者——并非如预期般总是为委托人——股东——谋取最大利益，因此，建立一个激励和监测体系对于减少委托—代理关系的误差尤为必要，因为委托人和代理人之间的利益总是存在分歧。报告的程度是大家争论的问题。代理人真的是负责的、可靠的，或者仅仅是敷衍了事呢？ *188*

一般认为，私营部门有明晰的责任渠道来规避委托—代理关系的失灵。人们期望公司的管理行为能够促进股东的利益。依据法律和惯例，代表公司及其股东的利益是公司董事会的职责。多纳休（Donahue，1989，p. 43）指出，这种责任形式解决了委托人和代理人之间的关系问题：

> 对于追求利润、给付薪金的私营公司来说，层级制结构的责任机制是解决代理关系问题的一种卓有成效的方法。在私营企业中，所有权和经营权完全分离或部分分离。生产工人对管理者负责，并按工作时间领取报酬；管理者反过来向所有者负责，领取因指挥和监督生产而获得的报酬；最后，所有者对消费者负责，并且因组织和监控整个生产过程而获取利润——超过成本的那部分收益。从消费者的视角来看，这种经典的追求利润的代理关系是成功的，但其中也包含了不同层次的较复杂的合同关系。

在以上所有的途径中，从管理者到董事会，再从董事会到股东，这个过程都被认为是一条明晰的责任链条。

私营部门还存在几种其他形式的责任机制，这是公共部门所没有的。第一，私人股东能够按公司的股本转让其股票，而股票价格的波动则是一种动态的绩效标准。第二，公司在市场条件下进行资本竞争。公司在投资和借款方面必须受到持续性的监控，并服从服务机构——如穆迪公司（Moody）或标准普尔公司（Standard & Poor）——对投资和借款项目进行的评估。第三，公司面临被接管、并购以及随时都可能发生的债务危机。第四，竞争对手的存在意味着，顾客不满意可随时转向他处。所有这些对私营组织，尤其是对私营组织的管理行为有着强大的激励作用。立足于变化无常的商业环境中，任何雇员都几乎没有安全保障是极为正常的。从公司的最高层到最低层，没有人能确保自身职位的稳定，能否被公司续聘取决于个人和
189 公司的业绩。私营企业责任制的倡导者认为，私营企业有一套简明易懂的激励机制可以提高个人和公司业绩。

人们一直认为私营部门的责任关系是公共部门可供借鉴的最佳模式。原因有两个。第一，政府一些职能的民营化至少部分是出于强化责任的原因。人们认为，通过合同把政府的部分服务职能转包给私营部门将更有效率，原因是私营部门的管理者比公共部门的管理者更负责任。这一方式也被认为存在较少的代理问题：较之责任分散的政府内部供给，服务外包商在合同的限制下有着更为强大的良好履行职能的动机。在这种方式下，私营部门按照自身的责任模式提供服务。第二，部分是基于上述第一点，一些私营部门的责任控制方法正在应用于公共部门。但这并不意味着公共部门要出售股份或被他人接管。若果真如此，这一方法也不会被引进公共部门。但这确实意味着，通过采取与私营部门相似的做法，努力发展一套用于代理人的绩效计量指标和正式的合同机制。私营部门责任标准的引进，意味着在没有职业安全保障的基础上，将对个人行为产生强大的激励作用，否则，他们将难以保住维持生计的工作，这一点与私营部门是相同的。这再一次彰显了私营部门责任机制的范式性功能。由此就很容易明白，为什么有人认为这种责任机制是可取的。与公共部门混乱的和失灵的责任机制相比，私营部门的责任关系相对更为普及和简明。

当然，预想的私营部门的责任机制的优越性只是一种理想，它在实践中运作起来并非那么完美。因为管理者可能会忽视股东，置董事会于不顾。股票价格和信用评估并不是完美的绩效标准。企业的目标不仅仅局限于追求利润。虽然私营部门已经建立起了问责的程序，但实际中达到的最佳效果与理论上的假设还存在一定的差距。

这种差距具有广泛的影响。一旦委托人和代理人出现分离，潜在的责任问题就会暴露出来。这些问题在公共部门中尤为突出，这是因为："(1) 委托人并不总是追求利润最大化；(2) 不像公司那样拥有市场化的普通股票，因而也就不存在市场对公司的那种控制；(3) 在财务绩效方面，不存在直接的破产偿债限制"（Vickers and Yarrow，1988，p. 27）。一般认为，政府机构既不尽责，也无职责，而这便成了人们要求缩减政府规模和影响的一个理由。

有些公共部门存在的责任问题比其他部门更突出。例如，公共企业——这是公 190
共部门中与私营部门最具可比性的部分——在与私营部门从事类似的活动时会暴露出更多的责任问题（见第 7 章）。如果采用私营部门现有的责任机制，把公共部门的商品和服务供应转给私营部门来完成，将能提高服务的质量和效率。这一观点的前提是私营部门存在完善的责任机制，并且这些商品和服务可以由私营部门来提供。

公共部门与私营部门之间的责任形式必定会有一些差异。私营部门不存在真正的、与公共部门相当的政治责任，因此也不可能存在这类责任的政治标准。政治责任使公共部门的差异体现在性质上，而非具体细节上。这就使得公共部门的责任机制不可能完全复制私营部门，并且这样的要求也是脱离实际的。但是，只要私营部门继续采用这种责任模式，人们就容易责难公共部门不负责任，并且要求它们在强化责任机制的基础上缩小自身的规模和职能范围。

9.4　公共部门的责任

任何政府都需要建立一套责任机制来保障其能够依照得到社会广泛支持的方式行事。对任何主张民主的社会来讲，责任都是一个基本要素。这句话反过来说或许更具说服力，即要成为民主社会，就要有一套与之相适应的责任机制。政府组织由公众创建，为了公共利益而存在，并对公众负责。政府和公民之间的关系可被视为另一种委托—代理关系，因为政府必须征得公民的同意并以其名义进行治理。如果就此达成一致，政府就必须满足服务对象的利益需求。

政府和公民之间的关系依赖于责任机制，基于此，政府组织履行其职能，公民也允许他们这样做，但前提是公共权力不被滥用，并且政府及其机构是负责任的。政府区别于其他社会机构的地方在于其拥有强制性的权力，这种权力是以警察和武装力量为后盾的。从历史的角度看，公民一点也没有放弃自己的权力，并且坚持政府的一切政治或行政行为都需要得到公民的支持。这有两种实现途径：第一，政府 191
所有的行为必须完全以法律为依据。这些法律适用于每个人，不仅适用于公民，而且适用于政府机构自身。第二，政府中某些特定的人员要对政府的每项行为负责。从基层工作人员到最高层的政治官员，每个社会成员都被假定能够在政府中找到对每项具体行为承担责任的人。即使做不到上述两点，政府和官僚组织仍将照常运转，但缺乏责任机制可能就意味着政府和官僚组织的为所欲为和腐败。责任制是一种交互式制度安排，即管理者和被管理者相互交换各自所需要的权力。

“责任”不同于“职责”。“责任”是指组织中的个人会因为自己的某个决策或行为而受到谴责或表扬。从公务员的最底层到最高层，每个公务员都必须对其上级负责。“职责”被视为通过层级控制，依照其他人的命令运作，意即每一个上级都要对自己下属的行为负责。就像一位部长必须对其所属部门的工作人员的行为“负责”。“职责”的概念比“责任”更缺乏精确性，一位上司要承担何种责任以及其职

责的范围要如何界定，这些问题从来就没有被确切地表述过。如果一个下属犯了执行性错误，这并不意味着其上级必须为此错误承担责任，虽然名义上，他或她对其下属负有责任。

责任的类型

在公共部门中存在着多种类型的责任关系。贝恩将责任关系划分为三种：财务责任、公平责任和绩效责任（Behn，2001，p. 6）。财务责任是一种较为原始的责任形式，从历史的角度看，“责任”一词与“会计”有着明显的联系。[①] 财务责任在政府中一直处于重要的地位且简单明了，正如贝恩（Behn，2001，p. 8）所言：

> 所有公共部门的管理者和雇员都被赋予了某种非常有价值的东西：纳税人的钱。他们有责任、有义务合理地使用这些钱。他们应该对此负责，否则，应受到惩罚。

192

贝恩（Behn，2001，p. 9）提出的第二种责任——公平的责任，也是简明易懂的：

> 所有公共部门的管理者和雇员都被赋予了某种非常有价值的东西——保证公平承诺的实现。因此，他们有责任绝对公平地对待所有公民。他们应该为此负责，否则，应受到惩罚。

公平责任还包括权力不被滥用，因此就必须制定防止权力滥用的规则和程序。第三种责任是绩效责任，即公共目标的实现。贝恩（Behn，2001，p. 10）对这一责任做了如下阐释：

> 为了让公共部门对其绩效负责，我们必须建立公共部门的产出、成就、影响的预期。但我们不能通过制定规则、程序和标准来这么做。为了确定公共机构预期的绩效水平，我们需要阐明目标和目的——一个明晰的绩效标杆。我们亦需要一个明确的尺度去测量公共机构达成预期绩效的程度。

实践中，要同时履行这三种责任是不可能的。它们甚至是相互矛盾的，因为如果让管理者遵从财务和公平责任的规范就很难实现绩效责任（Behn，2001，pp. 28-30）。

绩效责任一直饱受争议。公共部门改革的一个重要变化就是设立了组织绩效指标，甚至是个人绩效指标，但是这一做法是否适用于政府却一直是一个广受争议的话题。但基本的原则导向无疑是正确的：责任必须包括公共部门提供什么公共物品以及如何有效地供给。传统行政模式下的责任机制对这些方面几乎不感兴趣，这是因为深陷于程序、过程、财政和法律责任的桎梏中，却忽视了对现实结果的关注。

罗姆泽克（Romzek，1998，2000）主张存在四种责任关系类型：层级责任、法律责任、政治责任和职业责任。这是一个颇有益处的划分，尤其是在公共部门变

① 在英文中，“责任”（accountability）与“会计”（accounting）有着相同的词根。——译者注

革的背景下。

1. 层级责任。层级关系有赖于监督和组织指令，包括标准作业流程，雇员绩效责任标准。层级监督基于对“拥有低水平工作自主权个体的密切监督和内部控制”（Romzek，2000，p. 23）。服从是期望的行为。这种形式的责任强调通过规则、 193
标准作业流程、监督以及组织指令来告诉雇员应该做什么。在罗姆泽克看来，“传统行政的‘优势’在于其基于职位分类的架构所组成的公务员系统，而这种职位分类又体现为对于低水平自由裁量权和严格的监督控制的依赖”（Romzek，2000，p. 24）。

2. 法律责任。法律责任关系强调服从外部期望或绩效指标以及严格的审查和监督以使雇员对其绩效负责。法律责任关系实质上“是一种委托—代理关系。这一责任履行的标准聚焦于代理人是否达成了委托人的期望（衍生性外部期望）”（Romzek，2000，p. 24）。

3. 政治责任。政治责任是使重要的外部利益集团、民选官员、顾客以及其他相关机构感到满意的一种责任形式。这种形式的责任关系强调行政行为是否充分地回应了其外部顾客的期望。在这一责任关系中，负责任的官员“对他人的议程事项和期望做出预期和回应是尤为必要的，而这一行为已经远远超越了公务员监督—服从义务和专业服务的职能范畴”（Romzek，2000，p. 27）。

4. 职业责任。职业责任强调强化专业技能的职责以及对专业技能的尊崇。绩效指标建立在专业规范之上，并且这些指标在类似行业或工作组织中已经达成了共识性协定，且被广泛应用。这一责任关系的预期是“公务员可以负责任地行使自由裁量权，并且要遵从具有共识性的责任行为规范”（Romzek，2000，p. 26）。

以上四种责任关系可能会同时存在于一个组织当中。同一个行为主体“可能在不同的时间面临不同的责任关系。在一些情境下，强调行为主体的服从性，而在另一些情境下，又强调对专业知识、法律规范以及回应力的遵从”（Romzek，2000，p. 29）。此外，不同的责任预期也可能是相互冲突的。

极为重要的一点是，传统的责任强调层级责任和法律责任，因为在官僚体制中，行政官员拥有很少的自主权，而另外两种责任关系——政治责任和职业责任——需要更高水平的自主权。罗姆泽克认为，公共部门的改革要努力打破对规则和程序的过度依赖，并转向打造具有更多的自由裁量权、灵活的和充满企业家精神的政府。这种变革“体现了从强调层级责任和法律责任向重视职业责任和政治责任的转变”（Romzek，2000，pp. 30-1）。罗姆泽克也严厉地发出警告，若在政府改革 194
的进程中，责任关系的调整出现故障，这将降低改革措施顺利执行的可能性。

9.5 传统模式下的责任

在早期，人们认为责任对于政府的要求是：第一，政府的所有行为必须依法进行；第二，政府的所有行为最终都要有人负责。归根结底，在民主政治体系下，选

民能够评估行政官员、政治家和官僚们的能力，并据此投出选票。由于所有的政府行为都必须依法进行，法律制度就成为考察政府责任的一条行之有效的途径。人们认为，通过法律体系，官僚个体总会按照既定规则行事，并且可以防止其超越职权。

依照这样的观点，政治责任意味着政治官员最终要对普通公民负责，实现的方式主要是选举。尽管上述两项基本原则通常被发达国家所遵循，但是在不同政治体制下采用何种责任机制这一问题上差异很大，这种差异在议会制国家和总统制国家之间尤为突出。

在议会制度或威斯敏斯特制度国家，如英国，通过层级制，公务员向部长负责，而部长则向内阁负责，内阁又向议会负责，议会最终向民众负责。因此，公务员的每项行为都代表着其部门行政长官的意志，并且也代表着那些最初通过选举出某一执政党进而间接选择这一行政长官的选民的意志，而这一政党政府在议会中占有大多数席位。行政执行机构和立法机构实现了功能的有机融合。一个部长主管一个部门，等级结构确保常规化的官僚责任通过不同的层级控制实现。经过这一十分微妙的过程，任何行政行为都被认为是选民意愿的集中体现。

以美国为典型代表的总统制国家为政治责任提供了一个不同的运作框架。第一，成文宪法的存在意味着宪法解释和依据宪法制定其他法律的必要性，这也增强了政府中司法部门的重要性。第二，在威斯敏斯特制度中，行政部门和立法部门是有效地结合在一起的；在美国，二者却被刻意地分开了，因此国会和总统形式上并不联系在一起。通常情况下，政府的这两个部门是相互分离的，尽管二者在实际上有着很强的非正式联系。第三，联邦制影响了政治责任机制。按照宪法规定，权力
195 被分割为联邦政府权力和州政府权力；议员被假定为能够在不违背政治责任的前提下行使其权力，也就是说议员能够分辨清楚各种特定的职能应该由哪一级政府负责承担。

从理论上讲，美国公务员的政治责任是得到保证的，但是在实现方式上与威斯敏斯特制度有着根本的不同。公务员系统是行政机构的组成部分，因而他们直接对行政首长——总统或州长——负责，并且由于总统或州长是由选民直接选举产生的，这就确保了从公务员到选民的责任链条的延伸。官僚责任也应该通过层级制来向公民负责，从技术上讲，层级制下的公务员责任链条最高延伸至总统，但总统并非这一责任链条的终端。部门间的相互渗透意味着刑侦部门也要依赖于立法机关和法院。作为行政部门组成部分的行政机构必须向行政首长负责。然而，行政机构的管理法规和财务均在立法机关的控制之下，因此向立法机关和当选议员负责亦是必需的。法院在责任机制中也扮演着重要的角色。所有行政行为都必须被严格审查以确保它的合宪性，特别是涉及人权的行政行为更是如此。每个公民都有通过司法途径来对抗政府的权利。综上所述，美国的官僚体制理论上是负责任的，但也是相对割裂的，因为其对行政长官、立法机构以及司法机构分别负有责任。这些相互分离的责任机制很可能使公共管理的任务比议会制国家更复杂。

传统模式下的官僚责任

传统的公共行政有其自身的官僚责任形式。在这种模式中，官僚组织仅仅在政策方面给政治领导人提建议，并尽可能地以政治领导人的名义管理各项资源。每一个公务员在技术层面通过层级结构向政治领导人负责，并最终向公众负责。此外，传统的公共行政认为，政治—行政二分应该将归属于政治家的政策事务和属于公务员的行政事务严格分开（见第 3 章）。

政治—行政二分模式不仅易于理解，而且表面上也很吸引人。任何行政行为都可能归因于政治领导人，公务员仅仅是执行政治领导人制定的政策指令的工具。贝恩（Behn，2001，p. 42）指出：

> 公共行政典范在其内部是一致的，政治与行政的分离允许建立一套简明 *196*
> 的、富有吸引力的、等级制的责任机制。因此，尽管这一旧的典范存在缺陷，但它有一个很大的优点——政治合法性，并且它的责任关系很明晰。传统公共行政典范与传统民主责任典范是非常协调的。

然而，政治—行政二分也存在一些显著的问题。第一，在这一体制下，实际上只有政治官员是真正的责任主体，而行政人员是中立的、匿名的，且与任何特定政策无关。事实上，正如行政领导人所说的那样，行政机关只是负责执行政策而不负有任何责任，如果发生什么问题，那就是政治领导人的过错。官僚可以借助匿名的方式来规避责任。

第二，在责任链上，政府的政治部分和行政部分必然会有所交叉。这种交叉可能是问题产生的根源，因为它们具有各自不同的文化、理性模式和责任形式。在议会制下，部长和部门首长之间的关系构成了这一体制中的核心关系。由于双方对游戏所遵守规则的观念不一，因而在政策执行的过程中必然会产生某种不连贯性。根据韦伯原理，在处理官僚制组织的事务时，处于特定层级的公务员都有相应的职位和角色，并对其上级负责。程序、正式规范和制度按理性原则设计并贯穿于登记制度之中。处于结构最顶层者——部门首长——要处理本部门政治领导人的指令。在这一点上，政府的理性官僚制部分就与其政治部分相遇了。官僚制的正式理性将面对政治理性。这种联系总是会产生诸多问题，因为两者精确的角色定位从来没有明晰过。有人可能认为，传统行政模式不可能有真正的责任机制，因为它通常破坏了政府政治体系和行政体系的联动。

第三，尽管存在种种问题，在传统行政模式下仍存在着某种程度的责任，但这是一种特殊的、狭义上的责任。在这一体制下，终极责任主体是十分明确的，但它更多地意味着一种惩戒而非奖励。这种责任机制的目标在于避免错误，因而其鼓励规避风险的行为。威斯敏斯特制度中的部长责任制传统——尽管事实上很少被遵循——是部长须对其部门的所有行为向议会负有最终责任。无论部长们是否具有预测失误的能力，他们都会因本部门的重大失误而引咎辞职。尽管部长负责制的准确

状况还不明确，实行的处罚也是不确定甚至是武断的，但是部长确实为本部门的行
197 为承担了政治责任。但这并没有为结果的实现提供真正的**管理**责任。政治领导人通常不具备充足的政府较低层级职能管理的专业知识，并且不能够提供足够的管理方面的监督。这种缺乏合理性而被一些不切实的绩效指标所主导的责任机制是不尽如人意的。这种责任机制充其量也是一种消极的责任机制，它的功能在于规避错误，而非取得一些实质性的成就。

第四，即使这种传统的责任模式很容易被接受且具有政治上的合法性，但把一个诸如责任这般重要的理论建立在某种假设之上总是有问题的。多年的公共行政研究表明，将政治和行政、政治领导人和行政官员完全割裂是不现实的。在政治—行政二分被奉为圭臬的体制中去寻找一种虚构的责任理论基础显得荒谬可笑。传统的公共行政需要明确区分下达命令者和执行命令者，后者不对其行为结果负任何责任。这一点不管是过去还是现在都是没有道理的。建立在政治—行政二分基础上的责任机制从一开始就是很脆弱的。它是一个最合时宜的虚构，“一旦我们认识到这一尴尬的事实，即公务员开展工作就必须进行决策，我们就必须抛弃这种公共行政典范”（Behn，2001，p. 64）。

9.6 管理主义模式下的责任

公共部门改革的一个重要原因在于社会甚至政府自身认识到，在传统行政模式下存在着责任机制的失灵。避免出现尴尬的错误和采用积极的激励措施去提高效率绝不是一回事。所谓的管理主义的责任模式包含了很多变革。

传统的责任机制依赖于层级结构所提供的正式联系。管理主义模式下的责任机制更具灵活性和政治性。这一点在美国的体制中也许表现得更为明显，其公共部门中的各个行政机构之间除了正式的联系之外，通常还有非正式的、间接的联系，并以显著不同于传统模式中的方式运行着。在正式模式中，总统牢牢地控制着各个部门。但在现实中，行政部门的经费甚至其未来发展都依赖于国会，并且其行动范围也要受到司法的限制。在这种模式下，责任并不是组织图中规定的那种非常严格的
198 责任类型。所有行政部门首脑的一个任务就是在责任范围内积极做好本职工作，从而维护自身行为的政治支持。虽然这一问题并不容易被察觉，但是在议会制国家同样的问题正在出现。官僚制组织的相对开放性以及信息获取的便捷性意味着一种不同的责任机制在发挥作用。责任存在于官僚组织与其顾客、管理者、政治领导人的关系处理过程中，并且最终官僚组织会直接向全体公民负责——尽管这一点可能会引起很大的争议。

英国的公共部门改革已经显现出其强化责任的改革目标。20 世纪 60 年代末期的《富尔顿报告》认为，责任管理就是要“让个人和单位对尽可能客观的绩效测量负责”。它的实现有赖于“在政府内部界定和建立起一些责任单元，在这些责任单元中，产出能尽可能被客观地加以考核，并且责任单元中的个人能够以个人名义对

自己的行为负责”（Fulton，1968，p. 51）。虽然富尔顿的主张未能给责任机制带来明显的改善，但其却提出了一个让之后的改革重新加以审视的重要议题。

建立一个更为优越的责任体系的明确目标是推动20世纪80年代撒切尔政府财政改革的主要力量。尤其是“一些部长渴望掌控自己的部门：保证公务员向国会负责的行为实际上表现为向他们负责”（Carter et al.，1992，p. 17）。格雷等人认为，促进责任管理是英国财政管理议案的“指导思想”。在财政管理议案中，“权力和责任被最大限度地授予中下级管理者，同时要让他们知道其应达到的包括成本在内的一系列的绩效目标，并对实现这些绩效目标负责”（Gray et al.，1991，p. 47）。

管理主义视角下的责任将对公众的直接责任纳入责任体系中。政治责任依然存在，但管理主义的责任机制强调在结果上应对政治官员、公众，尤其是顾客负更大的责任。如今很少从消极层面强调规避错误的做法了。管理系统的目标是贯彻执行政府的计划，而该计划的成本是看得见的，并且与产出相关。当公务员开始参与政策制定并监督实现目标的过程时，他们将变得富有管理主义精神，同时也要承担政治责任。虽然在规划愿景和确立目标的过程中，政治领导人毫无疑问地扮演着主要角色——战略领导，但官僚组织自身亦被要求致力于目标的实现。正如贝恩（Behn，2001，pp. 210-11）所言：

> 我们需要接受的是，责任不仅包括财务责任和公平责任，更包括绩效责任。传统的等级责任机制对保障财务责任和公平责任卓有成效。它甚至也对让个人和单位为其行为结果负责起到若干作用。然而，在非层级制的协作组织 *199*
> 中，它便失去了意义。因此，我们需要一种新型的关于责任的心智模式，我们需要从一种线性的、等级制的、单一指挥的、主仆式责任的模糊观念转向一种交互的、集体式责任的明晰观念。而且，我们必须同时做好以下两方面的工作：一方面，实现责任重心从财务责任和公平责任向财务责任、公平责任和绩效责任的转变；另一方面，重新反思责任的内涵。

在管理主义体制下，政治领导人仍然希望取得良好成效，但是这将在咨询人员和官僚组织的协助下实现。政治官员和公务员的身份分化将趋于模糊，这一事实在美国已经存在很多年了。在美国，任命政治官员担任行政职务或为应对某一行政部门政治功能的外部化而将其部门首长变成政治人物的情况已不足为奇。如果能够明确区分政治任命和职业任命之间的界限，这种传统模式也许能够促使责任机制的完善，并广泛运用于其他地区。

顾客中心导向

管理主义模式的责任机制的另一改变就是改善公共部门与顾客之间的关系。在传统模式下，政治领导人是实现责任的唯一渠道。现在，官僚组织与公众有了更为直接的联系。这种联系或是双方间的咨询性活动，或是与利益集团进行互动，或是机构认识到它需要得到利害关系人的支持和同意。公共管理者正尝试将其与顾客的

关系作为日常管理职责的一部分，试图发现直接的责任渠道，通过这种渠道，行政机构自身负责与顾客的交往并改善服务。公共部门中的顾客角色日益趋同于私营部门中的顾客角色。

顾客中心导向包括："在政策框架内能多大程度上满足顾客的需求；行政机构的行为可预期性与可及性；顾客参与公共决策的开放程度；救济措施的可行性"，并且认为整个经济效率依赖于公共部门在提供商品和服务时对顾客需求的回应能力（OECD，1991b，p. 7）。这是一种比传统责任机制更积极的责任机制。

传统公共管理模式并不特别强调官僚机构的回应性，实际上也不需要如此。但
200 是对管理主义责任的思考改变了这一点，并反过来导致了官僚体制内部的变革。责任机制的改善需要可测量的绩效和足够的顾客回应度。事实上，公共管理个体已开始将培育良好的顾客关系作为其行为的重要部分。正式的官僚制模式并不允许公务员在处理外部团体关系或改善回应力方面发挥作用。然而，公共管理却允许，甚至是要求公务员与外部环境进行互动交流，并致力于发展一种更为积极、直接的责任机制。

责任管理

管理主义途径的基本目标就是实现目标，改善对顾客的回应力，注重成本和收益，有效利用稀缺资源，而非遵守规定和程序。让管理者进行管理意味着他们将承担更为直接的责任。如果给予管理者一定的资源让其执行特定的任务，且其自身对结果负有责任，那么这一既定任务是否达成就显而易见了。这一过程就构成了责任管理体系。

责任管理并非仅仅向管理者分配任务，它还包括："任务的共识达成、绩效标准、资源的恰当组织与控制、监督和汇报制度、激励和惩罚"（OECD，1991b，p. 10）。一旦政治领导人规划出广泛的目标蓝图，那么管理者就必须为组织目标的实现负责。

责任管理的运用包括三个部分。第一，通过更加明确地理清政府内各部门的实际工作范围来改进责任机制。这就意味着目标的实现与否将是非常明确的。赞同这种做法的人认为，这样可以为组织目标的实现提供激励因素，从而有助于改善管理。在传统模式中，由于缺少判断目标是否真正实现的方法，公务员可能而且能够把无法令人满意的绩效隐藏在政治或大众的视线之外。

第二，将个人责任从组织责任中分离出来。管理者顾名思义就是对目标的实现承担个人责任的人。这或许就需要某种形式的合同安排来促使管理者致力于既定目标的实现。正如经济合作与发展组织的一篇报告（OECD，1998a，p. 54）所言：

> 一直存在这样的情形，即明确何人应该对何事以及对谁负责是很难的，尤
> 201 其是当部长们相互独立地进行直线式管理时更是如此。为了避免破坏管理和责任制度的这种混乱，一个最基本的原则是：如果拥有最高权力的人参与管理或应当参与管理，那么就应该让其为此负责。特别值得注意的是，高层管理者不

> 必对其下属的某些个别性的错误或低劣服务负责，但如果这种错误或低劣服务是全局性的，尤其是当其未采取任何适当的预防措施时，他就应该承担责任。基于这一原则的责任机制一旦建立，对适当责任机制的需求和职责的划分就可能协调运行。

基于这种方式，高层管理者将是很负责任的，并且也不会表现出不公平或不合理。这是一个更现实的责任机制，因为组织中实际执行任务的最高层管理者是责任人。显然，人们发现公务员对公众的负责程度显然要低于对部门首长的负责程度。

第三种责任形式表现为一种回溯性责任。传统模式通常都有一些责任追溯机制，尤其是对财务廉洁性的控制。贝恩（Behn，2001，p. 105）指出，建立起一套类似的绩效追溯责任机制是极具可能性的：

> 利用现有的责任追溯机制来建构民主的财务责任，看起来似乎很容易，而为了回应“公平”所提出的新需求，创立一种追溯机制来建构民主的绩效责任，看起来似乎也很容易，即做到信任但不迷信。

贝恩的信任观念值得进行更加广泛的思考。给予管理者一定的信任是必要的，赋予他们一项任务，就让其贯彻实施，理论上无须太多严密的监督。对已完成的工作进行事后检查，并不意味着对管理者不信任。当然，还存在一种可选途径，那就是像在传统官僚制中一样，构建越来越多的详尽的规范、制度和程序，从而使管理者仅仅像一台机器一样遵从规则行事。

福山（Fukuyama，1995，p. 223）认为，遵守规则的人和职业人士之间是有区别的，“所谓职业是指一种高信任度的、几乎没有限制的工作”。

> 调节越来越广泛的社会关系的规则过度增加并超过一定限度，不是其理性效能的体现，而是社会职能失调的标志。通常情况下，规则和信任之间呈反比关系——人们越是依靠规则来调节相互之间的关系，他们之间就越是缺少信任；反之亦然。

既然公共管理是一种职业，它需要的是更多的信任，而不是细枝末节的规则， 202
那么就应该允许管理者追求他们的目标，但出于责任的考虑，审核是必不可少的，即做到像福山所说的“信任但不迷信”。方案评估和制度化咨询的广泛应用促进了这种责任要求的建立。人们相信公共管理者将致力于结果的实现并对此负有正式责任，但对所取得的结果进行考察审核亦是必需的。

公共部门的改革可能会进一步强化责任机制。无论是组织还是个人的责任都可能得到改善，因为委托人（政治官员和公众）了解代理人（公务员）更加详尽的信息，而代理人必须对他们的行为和结果负责。管理主义改革旨在构建一个更为透明的官僚组织，因而某些特定项目的结果应该比之前有着更为清晰的揭示。目标实现的失败也应该比在传统责任体制下更为常见。当然，在改革的进程中一些问题或潜在的问题仍然存在。

9.7 公共部门改革中的责任问题

管理模式取向的改革导致了责任体系的重大变革。这是否意味着责任的弱化，对此仍存在争议，但是它似乎体现了对传统责任形式某种程度的摒弃。如果公共管理者对其自身目标的实现承担责任，这可能弱化政治责任。如果公务员要承担管理的责任，这就不意味着政治领导人的责任减少了吗？波利特和鲍克特也指出，政治领导人在让公共管理者为目标实现承担责任的过程中会表现得相当“狡猾”。政治领导人虽然会赋予公共管理者一定的自主权，“但与此同时他们却经常保留介入权，从而通过质问、集体调查、流程重组以及其他一些危机管理的方法来挽救那些在公众眼里已经变得异常糟糕的局势”（Pollitt and Bouckaert，2004，p. 147）。或许政治官员不再被认为是负有义务或责任的，抑或传统责任机制的减弱将导致整个公共管理改革计划的必然失败。

第一个需要直面的问题就是新型责任形式和民主的关系。正如米诺格（Minogue，1998，p. 17）所言：

> 现代公共行政不仅注重效率，而且强调民主参与、责任和授权。因此，高效政府和责任政府这两个议题之间一直存在着紧张的关系。相应地，将人民视为消费者（体现为政府和市场的关系）与将人民视为公民（体现为国家和社会的关系）两种观念之间亦存在着紧张关系。

203

或许如米诺格认为的那样，存在着某种紧张关系。然而，他没有明确指出的是公共管理模式面临着比先前更糟糕的政治责任。或许公民能够区分政府的不同角色——它有时提供服务，有时制定规则或进行治理。前一种情况下，公民可以被视为消费者；后一种情况下，却不能做类似的比喻。在威斯敏斯特议会制度下，人们认为部长会对其行政性行为负责，并且通过立法机关承担政治责任。而现在，管理者开始对他们的所作所为负有更多的责任，而非仅仅由部长承担那些很容易被规避了的政治责任（Hondeghem，1998）。在美国，部门首长自己负责早已成为一种不争的事实，在这种情境下，对于责任被削弱的担忧似乎更多的是杞人忧天。

第二个值得注意的问题是责任可能更多地通过市场机制而非民主制度来实现。正如彼得斯认为的：“责任一词不仅意味着向部长、议会并最终向人民负责，其越来越多地意味着一种市场导向的责任。”（Peters，1996，p. 43）市场责任比“议会监督和司法审查等手段更为重要”。彼得斯补充说：“规则、层级制和其他一些正式机制经常被表明是政府机构逃避重大责任的一种途径。”（Peters，1996，p. 43）如今，政府部门被要求详细说明目标达成共识的过程，这一点和传统模式有所不同，但这个变化似乎并不具有革命性。公共支出是传统责任机制最重要的部分。任何部门如果不能说出行动的原因及执行方法，那么它就是不负责任的。如果将责任置于

市场机制下，那它就应该包含绩效报告，这将强化责任而不是削弱责任。过去，不同的政府部门利用不同的责任机制逃避责任，例如，遵守外部机制的要求使得市场责任变得无法实现。但任何组织——公共或私营部门，都肩负有一个义务：通过实现目标来证明自身存在的合理性。

然而，正如私营部门通过明确的合同提供服务所带来的问题一样，政府以合同或准合同为基础建立的独立运行的机构也会产生政治责任问题。也许，通过合同来 204
说明所要完成的任务更具透明性，但是简单地将公共责任置换为一种私人责任并不能解决实际性问题，特别是当遇到困难，政府和承包商相互推卸责任时。即使有明确的合同安排或完全的民营化，政府仍然需承担责任。若合约履行失败，政府应对有关合同履行负责。

第三个相关问题是，来自私营部门的管理主义责任模式可能会引发一系列的问题。毋庸置疑的是私营部门存在诸多的责任问题，而公共部门对私营部门责任机制的迁移应用必然也会带来一些显著的问题。在现实的商业世界中，管理者通常是为了谋取自身利益而运作，而并非代表着股东的利益，并且董事会可能不会发挥多大的作用。然而，当顾客对公司的产品和服务不满意时，他们会转向公司的外部竞争对手，这是刺激管理者努力经营的强大动力。在政府服务中引入竞争机制有异曲同工之妙。不管怎么说，政府部门和私营部门都存在着责任问题。在某些情境下，公共部门比私营部门更负责，而在另一些情境下，私营部门则显得更负责任。

第四个问题是官僚组织可能在管理主义的改革中获得实质性的权力。在与官僚组织互动的过程中，公民面对的是一个庞然大物，它拥有全面的技术和法律力量，公民仅仅是这个过程中的一个微不足道的参与者。在这种情况下，公民占优势的可能性微乎其微。另外，尽管偶有偏差，但如果官僚组织不向任何人负责，那它就不会以其应有的方式进行治理。实际上，近年来官僚组织的权力越来越小了，但与此同时，官僚制组织正向透明型政府和责任型政府转变，这有可能使大量必须与官僚组织打交道的个人的状况得到改善。从理论上讲，民主制国家中的公民拥有一个令人羡慕的公共责任或职责体系，但是在实践中，责任体系并非运行得向理论假设的那样完美。然而，与传统模式相比，公共管理模式中的责任似乎没有被削弱。如果说在传统模式下公民的权利相对较小的话，那么现在，这一情况是否恶化仍有待观察。

最后一个可能的问题是，尽管传统的责任机制已经被摒弃，但是仍然没有一个适当的责任机制来替代它。波利特和鲍克特认为，“在英国——也包括其他受到威斯敏斯特制度影响的国家——新公共管理对传统的公共责任观点所加注的额外的压力并没有促使一种适应新情境的、清晰系统的责任学说产生”（Pollitt and Bouckaert，2000，pp. 138-9）。这一主张有着深刻意义。虽然政治家还没有构想出新的责任模式，但责任管理的观念正在逐步形成。责任管理可能不像想象的那样公平， 205
因为管理者可能由于不作为而被解雇，或者是由于一个他们根本无法控制的系统性问题中的特定部分而受到指责。然而，在官僚制被看作政治系统之组成部分的情况下，公平的概念本身或许并不具有现实意义。

至今人们讨论的责任问题更多的是可能存在的问题，而非实际存在的问题。人们可能担忧改革会使责任体系变得更糟糕，但这种担忧缺乏一个足够的理由来证明，在一个更趋向于管理主义的公共部门中存在的责任比在传统行政模式中存在的责任要少。而责任体系最大的变革充其量在于从强调诸多责任之间的协调一致性转变为基于结果导向的责任机制。

9.8 结论

责任机制是联结行政部门与政治系统的重要纽带。传统的责任和职责机制尽管受到称赞，但还有许多有待改进之处。政府与其行政相分离——政治—行政二分法——总是幼稚而又不切实际的，而由此衍生出的责任机制亦是如此。“把政治和行政截然分开（如果不是有意识的）使得责任模糊不清”（Behn，2001，p. 115）。

在传统模式中，政治责任是一个复杂而模糊的系统，它所带来的问题远远多于所能解决的问题。在人们熟知的制度中，从理论上讲，投票行为是公众促使政府对其负责的全部工具。虽然政治责任机制运行的具体细节还有许多有待改进之处，但也没有证据表明这种责任机制会被削弱。选举时，至少部分选民会基于其所预期的政府在其执政期间的施政行为做出选择。然而，与私营部门相比，这种责任机制就显得太过不成体系和生僻，并且也无法确保良好的绩效。

在传统模式下官僚制是负有责任的，而在新的管理模式下，官僚制又变得不负责任——这并非官僚制的退步。实现责任有许多种途径，包括诸如媒体和法院这样一些外部途径。也许正在发生的是一种行之有效的责任形式将替代一种低劣且不现实的责任形式。

改革的进程中可能会伴随着诸多的责任问题，这些问题看起来甚至比传统模式遗留下的问题更重大。然而，当着眼于传统责任模式的低效能，甚至是根本无所作为时，我们就会发现任何的有关责任机制的改革都可能是一种实质上的提升。

206 政治官员是政策制定者，公务员仅仅是简单地执行政策，基于这种劳动分工，责任就会得到良好的保障——全面抛弃这种曾经极为盛行的观念是尤为必要的。如果认为管理者是责任人，那么至少会有一些人承担这样的职位。正如罗姆泽克（Romzek，2000，p. 40）所言：

> 改革的结果是，公务员发现，他们接受具体的指令变少，但与此同时，他们对自身行为的责任后果面临更大的不确定性。然而，公务员必须继续满足那些不同的具有合法来源的期望，并且在任何情境下对其行为以及诸多相关的责任关系负责。因此，公务员须回应现实需求，转变责任形式，即对自身的行为负有责任。

人们关心责任是有理由的，但是，在责任和绩效之间也需要平衡。责任机制的好坏是**相对的**。并不存在一个完美无缺的责任机制来替代先前的责任机制。如罗姆

泽克所言，“对于输入和程序的放松以及对结果和产出的强调并非意味着政府管理者要或多或少地承担起责任”。它实际上意味着“应该崇尚一种与众不同的责任关系模式——具有企业家精神的管理者、更多的自由裁量权、日常工作的员工授权，以及对关键的利害关系人和顾客更高的回应性”（Romzek，1998，pp. 215-16）。传统的行政模式提供了一种政治责任，即使这是一种非直接的、不能令人满意的责任形式，从结果的意义上看，没有体现管理责任。公共管理的改革使得政府对顾客负有直接的责任，并且提升了结果的回应性和透明性，因而管理责任的改善可能会弥补政治责任的弱化。

对官僚责任机制来说，一个较为现实的方法是采用“责任管理”——一种与私营部门相类似的方法——公共管理者应为自己的行为及其所属部门的行为负责。他们不能声称所有的行动都应是政治官员负责而否认他们自己的职责。一种新的责任机制正在形成，在这种责任机制中，官僚制组织、顾客、立法机关、媒体和个人之间的关系是直接现实的，而不必总是通过政治官员。这种直接的责任机制比原有的责任机制显示出了更大的优越性。新型的责任机制日益重视产出和对产出的测量，因此远远优于传统行政模式下的责任机制。霍姆斯和尚德认为：“如果人们能真正对自己所作出的决策负责，那么责任机制实际上就得到了改善。”（Holmes and Shand，1995，p. 564）。

责任管理意味着无论是公务员还是政治官员，都必须对自己的所作所为负责。 207
诚然，如前所述，管理的含义就是管理者组织资源去实现结果的过程，在这一过程中，其对自身的行为负有责任。公务员是公共纳税人的雇佣者，作为代理人，其应该履行特定的职能、满足公众的需求，并且对他们的委托人负责。

第 10 章

战略管理

本章内容

- 引言
- 战略
- 私营部门的战略
- 公共部门的战略
- 战略计划模式
- 战略管理
- 对公共部门战略的批判
- 结论

10.1 引言

传统的行政模式的显著特征在于关注内部管理和短期的思考。对管理者的战略管理职能的关切使得公共管理的改革在一定程度上化解了传统公共行政的一些流弊（Allison，1982）。战略思维考察组织所处的外界环境；它旨在描述清晰的目标和目的；它试图脱离日常的管理任务，而以更系统的方式、更长远的眼光思考组织的未来发展。战略即是为组织的未来设定方向。

传统的公共行政模式几乎没有战略的概念，审慎的、前瞻的计划或者根本未被实施，或者以极为有限的方式实施。的确，人们一直认为任何形式的战略都是“政治的”，即使想到战略，也认为是政治官员的事情，与行政人员无关。公务员，如前面字典

所定义的，仅仅是执行那些政治官员的命令。如果没有战略的意识，如果没有最大限度地利用资源实现长远目标的观念，如果仅仅执行命令而不关注外部的环境，无论现在还是过去，行政都不可能有战略意义。传统模式沉迷于具体的程序，缺乏长期的观念，常常忘记了公共组织还有更大的目的和整体目标。

20 世纪 80 年代初期，人们意识到，传统行政模式下政治官员负有战略责任的 *209*
做法不能对他们的组织提供长期的战略领导。如果公共管理者要对结果负责，有必要考虑如何将每日的工作结果融合到组织的总目标和使命之中。因此，公共管理的核心之一便是确定总体战略并设定目标，这不仅仅要依靠政府，也需要依靠各个机构和部门的参与。政治领导人现今要求机构和公务员从长远的观点看待计划和政策。公共部门关注战略并不意味着篡夺政治官员的权力，这样做也是被他们鼓动的，也是因为人们普遍认识到原有政策与行政相分离的做法是难以为继的。组织可以自行，或在政治领导人的协作下，设定目标和优先顺序。

如果没有战略意识，组织就没有了方向。日复一日的活动相加并不能等同于连贯的目标，一个接一个的对问题的短期回应会导致组织运作缺乏一致性。从理想的角度而言，所有的活动皆有助于特定目标的实现，并会最终超越机构的整体目标。战略概念在公共部门的应用会产生一些问题，并招致一些批评。然而，归根结底这是传统行政模式所具有的问题，在决定如何面对未来时，系统的方法为问题的改善指明了方向。

10.2　战略

“战略”一词源于军事术语，本意是指赢得战争胜利的目标，与此相对应的是“战术”——赢得具体战役胜利的较低层次的目标。战略不是短期的考量，而是长远的考虑和远大的视野。战略更适合于管理，而不是行政，的确，对战略和外部环境的明确的需求程度是行政和一般管理职能的差异所在（Allison，1982）。

学术领域有几种不同类别的战略。人们一直对军事和国际层面的战略——有时也称作“大战略”（Kennedy，1988）——很感兴趣，它们从长远的角度看待国与国之间的竞争，从博弈理论出发定义战略，有时把此作为唯一的定义（Dixit and Nalebuff，1991）。从 20 世纪 60 年代开始，有些重要的理论著作就把博弈理论与国 *210*
际政治相结合，探讨有限核战争之类的问题（Schelling，1960；Schelling，2006）。此时用法相对单一，战略回答的基本问题是“下一步我们要做什么”。

战略不是一个具体的计划或者指令规划，它是为私人和组织的行动及决策提供方向的统一主题（Grant，2008，p. 4）。对战略的定义有不同的说法，但有四个普遍性因素（Grant，2008，pp. 7-9）：

1. 简明、连贯、长期的目标。
2. 对竞争环境的深刻认识。
3. 对资源的客观评估。
4. 有效执行。

战略决策有三个共同的特点："它们是重要的；它们需要投入巨大的资源；它们是不可逆的"（Grant，2008，p. 14）。重点是目的、资源和行动。另一种设定战略基本规则的方法包括五个重点：目的——在未来某个点上对组织定位的综合目标；能力——与对手相比较的组织内部优势；意愿/领导——组织与领导者能推动其走多远；环境——竞争将在哪里发生，或者说是竞争环境；策略——如何实现整体的目标。

10.3 私营部门的战略

战略概念在私营部门管理中运用得十分广泛。把战争与企业活动进行类比，最早是源于苏格拉底对司令官与商人职责进行的比较，"两者都是通过计划利用资源来达到目标"（Montanari et al.，1989，p. 303）。与苏格拉底同时期的中国，孙子所著的《孙子兵法》阐述了战略的思想，其思想在今天仍被学习和使用（Sawyer，2007）。

近年来在商业领域，人们越来越多地使用战略一词，这源于钱德勒（Chandler，1962）和波特（Porter，1980，1990）。战略在私营部门的运用显然非常充
211 分，企业通过关注长期和外部的环境而非短期和内部的问题而获得竞争优势。一般的管理过程对于日常的运作可能就够用了，但是，企业有必要不时地对组织为何存在、它正在做什么以及去往何处等本质的问题进行重新评估。这样，资源将集中在具有长期战略收益的领域，同时在战略收益较少的领域适当减少。缺乏战略意识，忽视组织的长期目标，组织就不能像过去那样运作。

尽管假定战略观念在私营部门里的应用具有内在动力，但它真正被系统运用还是在二战以后。哈克斯和马吉鲁夫（Hax and Majluf，1984，1996）认为战略计划的演变分为五个阶段：预算和财务控制阶段、长远计划阶段、企业战略计划阶段、公司战略计划阶段和战略管理阶段。由于战略计划与战略管理存在差别，以及各阶段在私营部门和公共部门的计划过程中存在互相补充的关系，上述既定的阶段与目前的讨论存在一定的相关性。

预算和财务控制是相对有限的计划形式。依据短期的财务结果可能产生相当短视的管理方法，至多是分配一年的预算资金。20 世纪 50 年代开始的长远计划由于包含了未来多年的销售目标，而成为一种改进措施。战后一段时间"市场高度发展、可预测的趋势、一元化的公司以及竞争者之间低层次竞争的局面"使长远计划具有了一定的意义（Hax and Majluf，1984，p. 11），但若没有这些条件，该计划就会受到一定的限制。一旦周边环境发生变化或竞争加剧，计划的前提条件不能满足，长远计划也就不起作用了。若假设未来只是从过去的数据中得出的直线规划，也会存在一些问题。

哈克斯和马吉鲁夫把战略计划分成三种形式，它们有某些共同点。它们都确定组织的任务，实施某些环境监测，明确一系列的目标并通过制定战略计划来实现这些目标。

第一种形式的战略计划是企业战略计划。它始于 20 世纪 60 年代，那时正是企

业任务、环境监测及分析等概念首次出现之时。**企业任务**包括对现行与预期的企业范围、产品、市场以及数年时间内的预期做出明确的界定。任务涉及对组织所从事的业务内容的审视。**环境监测**包括了对组织内部的优势、薄弱环节、机会和威胁进行的详细评估。它包括企业内部的一些项目，如工人的技能、管理能力、工厂类 212
型、财务结构、政府部门的限制等。然而，其真正改进之处在于对外部环境进行客观冷静的分析，包括：市场构成和发展趋势（包括其他国家）、技术革新的程度、来自同类产品或替代产品的威胁、竞争对手的能力，以及任何会影响组织存亡的事情。**目标**是在企业任务和环境监测基础之上的更加具体的指向。较高管理层次的战略要素在较低层次上就变成了目标。根据企业任务、环境监测以及明确的目标，企业战略计划是从短期计划和长期计划发展而来的，并且与资源配置和绩效测量结合在一起。

第二种形式的战略计划是公司战略计划。这种形式在 20 世纪 70 年代随着“国际竞争的加剧，社会价值观念的变化，军事和政治的日益动荡，公共消费者识别能力的增强，以及国际经济不景气”（Toft，1989，p. 6）而开始出现。公司战略计划比企业战略计划更关心组织的高层，并且更关心企业各部门之间的职责分配。这种形式的战略计划比第一种形式的战略计划在具体细节上要周详得多。

企业战略计划和公司战略计划都有它们的局限性。安索夫（Ansoff，1988）认为，早期的战略计划“面临三个严肃的问题：‘分析失效’，即计划成果微乎其微；引入战略计划的‘组织抵制’；高层管理人员撤销或放松对计划的支持，将战略计划置于一旁”（p. 166）。这些问题导致了第三种形式的战略计划——战略管理——的产生。

20 世纪 80 年代，战略管理开始取代战略计划，它更为精确和细致，包含了战略计划的功能，但所包含的内容又要比战略计划深远得多。二者的不同之处在于，“战略计划关注的是制定最佳的战略决策，而战略管理侧重的则是战略产生的结果：新市场、新产品和（或）新技术”（Anoff，1988，p. 235）。因此，战略管理更具综合性，它并非仅仅制定计划，而是旨在使计划与组织的所有部门结合起来。战略管理是“企业经营的一种方式，是等级制组织的各个层级的终极目标，它使企业价值、管理能力、组织责任以及将战略决策和运作决策联系起来的行政系统都有所发展，并跨越了所有的业务领域以及企业权威的功能界限”（Hax and Majluf，1996，p. 419）。战略管理旨在将战略愿景贯穿于组织的所有部门，并涵盖每个行政体系。它不是机械地运作，而是“承认个体与群体所扮演的中心角色以及公司文化的影响力”（Toft，1989，pp. 6-7），并且在任务陈述之前，首席执行官（CEO）应该描述企业的长期愿景。 213
这种公司哲学“必须提供一个统一的主题和对所有组织部门的关键挑战，传达一种能够实现的理想观，为所面对的日常活动提供灵感源泉，成为一种与公司道德和价值相适应的普遍的激励性指导力量”（Hax and Majluf，1996，p. 255）。

此处有两个要点值得注意。首先，计划、管理控制和组织结构之间需要更好地整合。计划不应该被视为一种独立的活动，仅仅依靠单独的计划部门，而应该被看成是管理部门的职责，并且不能脱离于组织之外。其次，组织需要关注其自身的组织“文化”。计划仍是战略管理的题中应有之义，但由于组织文化中的人为因素的存在及其对管理的影响，故需要对执行问题投以更多的关注。

显而易见的是，战略管理适合于私营部门，并且如果实施顺利，就会为企业提供信息基础，做出常规运作方式难以做出的决策。它有时有助于企业从常态管理过程或日复一日的工作中解脱出来，思考组织生存和未来发展的根本问题。其他类型的战略在私营部门中也有运用，但战略管理仍是应用最广泛的。

10.4 公共部门的战略

虽然一般认为战略起源于私营部门，但是战略已经越来越多地运用于公共部门。公共组织长期存在，但时常伴随着焦点不明的问题。公共部门也可能会从战略方法中受益——虽然有必要对私营部门的某些观点进行修正。某些形式的计划在公共部门已经使用了几十年，它们所用的方法与前面提到的私营部门战略计划的五个阶段相当接近。预算和财务控制很早就被运用于公共部门之中。这一计划阶段可被认为是传统行政模式的组织精髓，计划的主要目的只不过是进行预算分配。长期计划也是以与私营部门相同的方式被运用于公共部门之中，并且同样会产生预测的问题。公共部门的战略计划，出现在 20 世纪 80 年代初期，在这方面，它明显落后于
214 私营部门的发展。政府要求其机构准备战略计划已是非常普遍。现在公共部门采用战略管理，又形成了与私营部门存在几年差距的滞后现象。

目前使用的战略计划和战略管理的确来自私营部门。与私营部门的战略相比，公共部门的战略可能存在更多的问题和限制，这“包括宪法、立法和司法命令、政府法规、管辖权限、稀缺资源、政治气候因素、顾客与选民利益”（McCaffery，1989，p. 207）。直接引入不一定起作用，公共部门的战略管理者“在采用私营部门的方法时，应审慎为之；这种方法假定有明确的目标、利润和经济目的、无限的行动权力、秘密研发、有限的行动责任，以及通过市场机制——利用财政结果信号——进行监测等”，但在公共组织内，“这些假定中的大多数都是无效的”（Nutt and Backoff，1992，p. 23）。公共部门在早期阶段制定战略时，大都犯有这些错误，然而最近随着战略管理运动的推进，战略可以被证明是最有前途的方法——正如其在私营部门中的那样。

10.5 战略计划模式

公共部门采用战略方法的最初阶段是围绕战略计划进行的。奥尔森和伊迪为其下了一个有益的定义（Olsen and Eadie，1982，p. 4）：“战略计划是在宪政框架内，为制定那些影响政府行为性质和方向的根本性决策所进行的专业性努力。”此定义强调三点：（1）战略决策是“根本性决策”，而不是低层次的决策，因为低层次的决策采用标准的官僚制方法就可以做出。（2）战略决策被具体定义为影响组织“行为性质和方向”乃至整个未来的决策。（3）战略计划的范围受到政治与宪法的约

束，这一点与私营部门明显不同。在理论上，战略计划并不会破坏标准的政治或官僚制方法，而是运行于其中。

20 世纪 80 年代初，奥尔森和伊迪（Olsen and Eadie，1982；另见 Eadie，1983）是那些主张战略计划应在公共部门占有一席之地并可向私营部门计划多方面学习的先驱者之一。他们认为战略计划过程包含以下基本要素（p. 19）：

- 整体任务与目标的陈述，由组织的行政管理部门制定，从中提供战略发展的框架——战略所指向的“目标”；
- 环境监测或分析，包括对目前和预期的外界要素和条件的确认与评价，这是组织战略形成过程中务必考虑的内容；
- 内部概况和资源审计，即根据战略计划形成过程中必须考虑的各种因素，对组织的优势与不足进行分类及评估；
- 战略的制定、评价与选择；
- 战略计划的实施与控制。

215

在这一模式中，公共部门的战略计划与私营部门有着明显的相似之处。当与前述私营部门模式进行比较时，似乎可以看到它与企业战略计划模式有着极大的共同之处。

布赖森对战略计划提出了更加综合的考虑（Bryson，1988，2004），他描绘了战略计划的十个步骤（pp. 32-51）。布赖森模式是一种源于私营部门的战略计划模式，但考虑到公共部门的实际情况又作了些许调整。

第一步显然是开始制定战略计划过程并取得一致意见。第二步是明确组织权限，或是关于公共组织立法的具体规定。这一点是与私营部门的主要区别，私营部门的授权没有限定，因为正如一个钢铁等专业领域的企业，其业务逐渐拓展到石油或食品行业是很正常的事情。在公共部门情况并非如此。公共部门所拥有的权限是法律明确规定的，这就限定了它的活动范围。知识卡片 10.1 为布赖森的战略计划模式。

知识卡片 10.1

布赖森的战略计划模式

1. 开始制定战略计划过程并取得一致意见；
2. 明确组织权限；
3. 阐明组织任务和价值；
4. 评估内外部环境来确定优势、劣势、机遇和威胁；
5. 确定组织面对的战略问题；
6. 制定处理问题的战略；
7. 检验和采纳战略或战略计划；
8. 确定有效的组织愿景；
9. 制定有效的实施方案；
10. 再次评估战略和战略计划过程。

216 第三步，明确组织任务和价值：它为何存在，目的何在。公共部门认为要明确决定自己去干什么非常困难。例如，政府社会福利部门或政府卫生部门的准确目标是什么？然而，处于这样一个要求政府制定清晰目标和方向的时代，目标的模糊不清实在是一个很大的缺陷。在组织或机构的目标具体化时战略计划能起到一定作用。虽然在贯彻过程中会有歧义，但这些指标和目标的制定应尽量以经验为原则。

第四步，评估内外部环境，包括与私营部门本质上流程相同的 SWOT 分析——优势、劣势、机遇、威胁。公共部门处于机遇和威胁并存的环境下。传统行政模式中的公共组织由于过于封闭、过于关注内部事务而不去思考其组织如何存在于政府和社会整体之中，因而遭到了人们的批评。一个完善的战略计划将探讨组织在与其有关联的外部环境中所面对的机遇和威胁以及它的内部能力。公共组织生存于一个始终存在威胁的环境之中，完备的计划应指出这些威胁并加以细化。它应超越目前的表面现象，而描述出组织在更大范围的环境中的清晰、综合的图像。

当公共组织评价外界环境或者认为有必要如此去做时，它和私营部门基本没有什么区别。存在差异的地方在于强调的重点不同，如纳特和贝克沃夫（Nutt and Backoff，1992，p. 180）所言：

> SWOT 分析强调的重点在不同部门是明显不同的。首先，企业具有严密的市场和较弱的政治联系。与此相反的是公共部门和第三部门的组织，它们对市场的界定宽松，并通过权威系统施以限制……其次，企业寻求机遇，而公共部门和第三部门的组织受威胁驱使。

这段评论相当富有洞察力。公共组织更可能是被动的而非主动的，更容易对威胁有所反应，这意味着我们可以预见到战略过程中会产生不同的结果。

组织的内部运作对其生存也非常关键。假如组织内部存在薄弱环节，尽管它想尽一切理由为削减经费一事进行辩护，在这种氛围中，也很难证明其继续运营的合理性。内部环境评估要求对组织成员的能力进行全面评价，包括员工的品质与资
217 格、年龄、性别，等级制组织的其他方面，离职率，以及包括士气等在内不能进行量化测评的方面。还应有对资源情况尤其是财务方面的评估，以及对现行制度的评估，其中，信息制度和会计制度等尤其值得注意。

第五步，布赖森试图确定组织面对的战略问题。它们应该作为环境监测活动的结果呈现出来。应通过某种方式将战略问题与日常问题分开，而且，由于战略问题是形成和贯彻战略的基础，因此需要将它们罗列出来。战略问题的一个例子可能是一个重要的人事问题，如税务机关有经验的高级会计人员辞去公职而到薪水比较高的私营部门任职。战略问题的另一个例子可能是特定商品或服务的提供问题，如按照某种管辖权限，通过合同转包给私营部门，由此可能会产生考虑未来的民营化问题。战略问题是个重大问题，它影响组织的前途和功能。

第六步，依据逻辑，制定处理问题的战略。制定战略——有时被称为获得“行动计划”或“行动方案”（Hax and Majluf，1996）——是对前面所述各步骤提出的战略问题制定解决方案的阶段。在上述有关战略问题的例子中，解决员工问题的

方法应是提高薪水和提供更好的条件，从而让该会计人员留任。假如一个组织感到它的生存受到各种形式的民营化的威胁，就需要预先采取措施，使自己能够继续生存下去，同时也要考虑到其成员另谋职业等负面情况的发生。

第七步，一旦战略形成，就需要将其作为官方决策来适应和执行，尤其是在大的组织中。若组织的战略计划是由其下属团队拟定的，那么它的实施还需要得到批准和认可。可以说这是战略计划不应该由一个独立的团队作为一项独立的活动开展的一个原因。

第八步，组织要描绘它对成功的展望——战略成功实施、组织潜能完全发挥后会是什么样子。愿景描述往往被列为制定战略计划的首要因素之一。布赖森（Bryson，2004）认为反复地宣讲规划在组织成员知道他们想要什么之前是必需的，同时“对未来图景探索得越远，就更能完整而清晰地表述它的样子”（p. 49）。英国“公民宪章”的发布就是为了调节公共组织与顾客之间的关系。据推测，这一步骤或许在一定意义上为组织成员提出一个共同的愿景以协调他们的行为。

第九步，制定有效的实施方案。战略不能自行实施，执行所提出的活动对任何 218
战略计划的成功都至关重要。

第十步，组织应“再次评估战略和战略计划过程，为新一轮战略计划拉开序幕”（Bryson，2004，p. 51）。战略本身并不运作，它可能在下一次交互影响中改进自身过程。这种期望的成果包括“维持优秀的战略，通过适当的变革和规划修改、修正欠缺的战略，除去不符合要求的战略”（p. 266）。有效的战略管理系统或绩效管理系统能帮助战略计划进一步起作用，同时围绕目标进行工作进展的监测。

简言之，正像布赖森所提出的模式那样，战略计划的确给公共部门提供了很多帮助。通过各个步骤达到的一个阶段性成果能确保公共部门制定战略计划，满足政府不断增长的需求。但是，就如布赖森（Bryson，2004）强调的，“战略计划最终不应是对一个特定过程或计划产品的僵化固守”，相反，战略计划者应“代表组织及其利害关系人来促进灵活的战略思维和行动”（p. 16）。战略计划不可能脱离政治过程，事实上，它应被看成是政治过程的附属，并受到一定限制。公共部门的这些限制或许比私营部门多，这使其制定计划的方法和内容有所不同，但却没有削弱这一过程的重要性。

战略计划在公共部门中的确有局限性，这与私营部门中的情形极其相似。在公共部门战略计划的初期，战略计划过程的唯一产物通常是制定正式的文件。这种文件“即使不是唯一的产物，通常也是主要产物”（Eadie，1989，p. 170）。布赖森强调战略计划并不是灵丹妙药（Bryson，2004，p. 15）：

> 战略计划仅仅是一系列设想、程序、工具等，目的在于帮助领导、管理者及计划制定者战略性地思考、行动和学习。利害关系人若能灵活而有技巧地运用它，则战略计划能帮助组织聚焦于制定高效的决策并顺利开展工作，并在这一过程中创造公共价值、推进组织使命、维持组织权限及满足利害关系人的需求……相反，若使用战略计划时欠缺考量或在形式上过分运用，则战略计划会失去其对战略性思考、行动及学习的促进作用。

战略计划也许不能在任何时间适应任何组织，但它显然比通过预算去计划或仅
219 仅通过预测去计划的效果要好。然而，最近有了向战略管理发展的趋势，这是一种同样也来自私营部门的、综合性更强的方法（见 Elcock，1996）。

10.6 战略管理

如上所述，战略计划在私营部门的第五个发展阶段就是战略管理，而公共部门也同样是由于认识到战略计划的局限性而向战略管理方向发展的。

战略管理旨在将计划职能与整个管理工作整合到一起。除此之外，对战略管理到底包括什么也有不同的看法。如在私营部门，战略管理包括了对机遇与威胁的环境分析，并形成战略计划去利用机遇或应对威胁。战略管理包含战略计划，但它是一个“更具包容性的概念，强调组织与环境之间的有力互动，这是一种渐进的方法论，容许对环境进行监测，以选择通过一定的付出可以获得最大利益的目标”（McCaffery，1989，p. 194）。

博兹曼和斯特劳斯曼（Bozeman and Straussman，1990）认为战略管理包括四个方面，他们指出（pp. 29-30）：

> 当我们使用战略管理这一术语时，它受四个原则的指导：（1）关注长远；（2）把目的与目标融合进统一的系统；（3）认识到战略管理与战略计划不会自行贯彻这一点也非常重要；（4）强调一种外向性的观点，不是去适应环境而是要参与和改变环境。战略性的公共管理则需增加额外的一项要求，即战略思维必须考虑政治权力的行使问题。

前面两点与战略计划基本上没有差别。然而，需要有效的贯彻执行和与环境更为紧密的相互作用，这两点是从战略计划过渡到战略管理的永恒主题。通过这些观点可得出，战略计划到战略管理的转变，首先更关注发展计划及其代表性，其次更强调贯彻实施。在这一层面上，战略计划与一般性计划框架的差别并不显著，而在布赖森（Bryson，2004）看来，一般性计划亦是战略规划的一部分。

战略管理包括战略计划以及通过与以前相类似的方法所形成的具体计划。纳特和贝克沃夫（Nutt and Backoff，1992）提出了六点战略管理计划（p. 152）。

220

- 根据环境发展趋势、总体方向及规范理想，描述组织的历史关联因素；
- 根据现在的优势与劣势、未来的机遇与威胁分析判断目前的形势；
- 制定当前要解决的战略问题议程；
- 设计战略选择方案，以解决需要优先考虑的问题；
- 根据利害关系人和所需资源评价战略选择方案；
- 通过调动资源和对利害关系人实施管理以贯彻需要优先考虑的战略。

纳特和贝克沃夫提出的第一点非常新颖。它要求战略管理小组“重构组织的历史沿革中具有特殊意义的方面”。这样，“趋势、事件、方向都得以考察，即关

注它们在过去的变化和将来可能发生的变化”（Nutt and Backoff，1992，p. 169）。组织有其历史和文化，在制定战略时二者都需要予以考虑，尤其是与公共部门相关的环境。

第二、三、四点与战略计划模式很相似。环境监测被假定更为全面，但这只是重点的不同而非类型的不同。战略问题与选择也与以前的模式相似，真正的差别在于确认了利害关系人，并通过他们去实施战略。

执　行

执行既是指战略管理的执行也是指所有已制定的战略计划的执行。所有这些都不可避免地涉及组织内的变革。由于“公开性方面的限制、政治影响、权限、监察以及职工所有权”，公共部门战略管理的执行则更为艰难（Nutt and Backoff，1992，p. 201）。

执行中最大的问题是如何使组织成员确信战略所指向的目标是有用的，以及该战略的实施所带来的变化将使组织长期受益。对计划自身而言，有可能事先就存在相反的意见，且会涉及各级组织中的人员。组织由人组成，他们有自己的文化，使人们信服或改变某种文化，需要的是管理而非假设。战略计划模式将侧重点集中于具体步骤之上，而没有考虑到人员的参与问题。对执行过程不能简单地施加压力；战略计划必须有主管人，对利害关系人也要进行管理。由战略计划到战略管理的一个关键性的转变是格外关注利害关系人的重要性。这与“狭隘的战略计划观念不一 221
样，利害关系人是组织与环境内的决策制定者，他们与组织绩效有利害关系，可以协助或妨碍战略的选择和实施”（McCaffery，1989，p. 195）。

改进战略管理过程有一些要点。人们通常认为，设立独立的计划部门去完成计划工作并非制定战略的最佳途径，因为组织的其他部门会感到对战略计划没有发言权。这是战略计划和战略管理在一些构想上的不同点。战略计划的确有设立独立的部门、独立于组织的运作、由专家进行规划的意思。最好是由 5～10 名管理者组成战略管理小组，其中既包括行政主管，也包括高层管理者以下的更接近操作层面的各级管理人员（Bozeman and Straussman，1990，p. 47；McCaffery，1989，p. 196）。纳特和贝克沃夫（Nutt and Backoff，1992）也认为组织内的战略管理小组是由“能代表组织内外利益与权力中心的个人组成，这个小组成为转变观念和如何在组织内部促成转变的重要因素”（p. 152）。行政主管也应该是该小组的成员，并对组织规划的安排和实施负全部责任。事实上，这应被看成是他（她）的主要任务。

战略管理的主要目的在于把战略思维融入管理的所有阶段之中，而不是制定只产生空头文件的一次性计划的实践。这种结合较为困难，尤其是在公共部门。事实上，这似乎意味着战略计划比战略管理应用得更广泛（Toft，1989，p. 6）。将战略概念引入公共部门较为困难的一个原因是它们中的大部分在组织运作和思维过程方面长期一成不变。为动态组织——一个期待改变的组织——寻求改变需要文化上的完全调整。

公共价值和战略

对于战略计划和战略管理是否是公共部门的最终目的，人们存在争论。诸如“公共利益”之类的目标陈述可能有其存在的必要，但也非常模糊。同时，公共机构必须遵守政治领导人的指示，大部分的机构有持续性，而非因政治家名义上的统
222 治而发生改变，这是毋庸置疑的。公共组织应被看成是为某些公共目标服务的。公共组织希望实现什么？它有多大的权限能决定它要实现的目标？若答案是公务人员只是遵守他们政治长官的指示，则是倒退回传统的公共行政模式了。

更佳的答案是公共部门通过长期存在的机制，做公众期望的且符合公共价值的事。穆尔（Moore，1995）提出公共部门应寻求创造和维持“公共价值”，类似于私营部门创造的私人价值。就如穆尔主张的（p. 20）：

> 依照这种观点，公共管理者被看作和他人一起发现、定义、创造公共价值的探索者。他们是帮助发现和定义什么有价值的代理人，而不仅仅是设计达到授权目的的方法。他们是改变公共组织做什么和如何做的重要创新者，而不仅是对确保延续性负责。简言之，这种观点认为公共管理者是战略家，而非技术人员。

这种观点引起了共鸣。比如布赖森（Bryson，2004）主张战略计划能帮助公众和非营利组织实现其使命、满足其要求并创造真正的公共价值；它还能帮助组织服务于重要目的，包括公共价值的创造（p. 332）。马尔根（Mulgan，2009）认为政府战略来源于系统的关注：目的——为什么它们应放在第一位；环境——在哪里实现它们的目标；行动——它们如何实现目标；学习——在“创造公共价值”的总体目标下了解应开展哪些活动的系统（pp. 4-5）。

公共价值也许能帮助公共组织明白它们正在做什么。然而，罗兹和万纳（Rhodes and Wanna，2009）不赞成公共价值路径（p. 162）：

> 我们认为它错误地判断了管理在现代公共部门中的角色。它为公务员创造的角色是在他们不被任命、不合适、准备不充分、最重要的是在产生错误时不被保护的情况下的角色。它要求公共管理者取代政治家，参与政治过程，并成为公共利益新的柏拉图式的守护者和仲裁者。

这种批评是毫无根据的。最好将公共价值视为自由市场里私人价值的相似物。任何机构都应意识到其在政治系统中的位置，并努力通过一些途径提供公共物品和服务。

223 从公共价值的角度来看，也会产生责任问题。罗兹和万纳（Rhodes and Wanna，2009，p. 180）提出“依照公共价值的方法，应该鼓励公务人员忽视民主政治的惯例，而依赖于他们自己对公共利益的理解”。然而，穆尔（Moore，1995）预见了这种批判，假定了在理论和实践中“严格区分政策和行政”是不可能的，如果公共管理者能更精确地定义公共价值，这能帮助社会“形成必要的美德”（p. 21）。

实际上，公共管理者，就像前公共管理时期的公共行政官员一样仍然参与到公共政策的制定当中。而在战略化的理念统挈下，明确要求政府机构确立实现公共价值的终极价值旨归似乎不成问题。

10.7　对公共部门战略的批判

对战略计划和战略管理，一直存在批评意见。一部分批评是从总体方面对战略计划或战略管理提出的，另一部分则主要是针对其在公共部门中的应用而提出的。下面有选择地讨论一些批评意见。

过于简化

在安排政府的复杂事务时，正式的战略过程变得过于简化。尽管也是有逻辑地遵循不同的步骤，但对战略处境的分析很多时候不只是填满标准化的表格那么简单。标题能提供考虑组织战略的框架，但它本身不能构成一份计划。SWOT 分析过程在很多特定情况下存在问题。尽管任何好的计划都需要经过组织的自我检查，但往往组织很难真正以批判的眼光看待自己，因为这可能被分析成对当前领导的直接批评。这种做法对一份有意义的战略计划来说是必需的。在公共部门中，通过 SWOT 分析得到的内部不足问题可能被政治上的对手或媒体当作问题抓住并加以利用。这意味着内部能力的检查可能只停留在表面。

过于僵化和迟钝

正式的战略过程在应对快速的变化和动荡不定的外部环境时可能过于僵化和迟钝（Olsen and Eadie，1982，p. 66）。在一些情况下，战略管理以非常僵化的形式被强制地应用于机构中。同样，多年一成不变的计划自然会失败，因为它周围的环境一直在改变。通过有力的执行和定期更新计划或者将战略管理看成一个连续而不 224
是循环的过程，这个问题便能得到解决。计划本身也不应该是主要产品，它是以真正有价值的战略途径考虑组织的过程。

公共部门环境

经常有批评针对把战略概念应用到与私营部门差异很大的公共部门中。战略管理在私营部门中取得的成绩足以证明它是相当有效的一种模式，但是把它完全照搬到公共部门就会产生问题。如目标问题，因为公共部门发现很难给自己的行动确定目的或目标。任何计划都可能因“过分强调计划性而变成了一种装饰和象征，对实际管理没什么作用”（Montanari et al.，1989，p. 314）。这是个现实的问题，尤其是当整

个过程只产生个别文件，而不是在管理实践中产生真正的变革时更是如此。

责任问题

长期存在的责任问题可能与战略管理产生冲突。如果战略是组织制定的，那么这有可能被人们视为篡夺了政治家的权力，这样就会产生责任问题。一个好的战略计划必须结合公共部门的政治基础。战略计划和战略管理并没有代替政治决策的制定，而是寻求“改善那种露骨的政治决策制定形式，然而，这是通过确保问题的提出与解决以有利于组织和重要的利害关系人的方式实现的”（Bryson，1988，p. 70）。

设定目标

在公共部门的环境下设定目标较为困难。决定公共部门做什么有着明显的困难，决定其任务和目标并不容易，也可能没有任何意义。有人可能认为，公共部门的组织目标含混不清，战略考虑毫无意义。对于这一点，可以做出如下回应：目标设定不明确的程度并非像设想的那样，实际上公共部门与私营部门并没什么差别。按照安索夫（Ansoff，1988）的说法，目标是眼下“企业伦理中最具争议的问题之一”，有些学者寻求“取消利润作为企业中心驱动力的地位，而用股东的平等责任、
225 长期生存以及企业内各方之间的协商一致等诸如此类的学说取而代之”（p. 28）。这与私营部门关于纯粹利益动机的通常假定差距太大。如果现实中企业的目标是使“受到影响的各参与方之间意见协商一致”（p. 31），那么这与对公共部门的利害关系人的看法，并不存在什么真正的区别。

纳特和贝克沃夫（Nutt and Backoff，1992）用“最终目的”来取代目标。就如他们所主张的（p. 177）：

> 我们的战略管理过程是用最终目的取代目标。之所以不用目标，是因为它们在公共组织中模棱两可，即使在试图澄清目标的努力之后，也仍然是这样……然而，目标的含混不清使其很难被修正，甚至无法对现实进行评价。在这种情况下如果没有关于组织目标的概念，所有的变革就变得有争议，组织的战略也就停留在过去的实践和传统的智慧基础上。为了提供可确定意图的目标，我们使用最终目的的概念。通过最终目的所提出的目标可以与具体条件联结，确定与目标类似的指标，并为相互竞争的观点——对组织的界定的争论——寻求妥协提供方法。

战略管理过程可以用这种方法进一步发展，而不会陷入确定准确目标的困境。组织也须有某种最终目的，以此来制定有确切含义的战略。公共部门需求的流动性和对精度的需求加强之间确实存在着紧张关系。政治家或中央机构越来越需要包含明确目标和目的的计划并将其作为预算决策的一部分。从长远看，在与其他机构争夺资源的过程中，没有明确目标的机构将更难生存。

短视效应

可以说公共部门的短视导致任何长期计划都必定遭遇失败。虽然时间观念是个问题，但它并不对任何战略计划都具有决定性意义，所以应该将其作为计划分析的要素。在迅速变化的领域之中，任何长期计划的确都需要不断保持更新。某些私营部门产业的变化非常快——如计算机行业——战略管理却仍然适用。

此外，还有其他一些问题，例如：制定计划的信息不足；对于战略计划中的重要活动可能会存在一些偏见，从而增加了这些活动的成本；组织成员可能会因为培训不足而问题不断，战略计划被束之高阁，组织成员根本认识不到它的价值。 226

然而，这些批评并非诋毁性的，并不能完全否定公共部门运用战略管理的价值。但这些批评对那些过高的期望则是个警示，并指出利害关系人须认真执行战略。这一思维方式是至关重要的，正如布赖森（Bryson，2004，p. 15）指出的：

> 战略计划不是灵丹妙药……战略计划仅仅是一系列设想、程序、工具等，目的在于帮助领导、管理者及计划制定者战略性地思考、行动和学习。利害关系人若能灵活而有技巧地运用它，则战略计划能帮助组织聚焦于制定高效的决策并顺利开展工作，并在这一过程中创造公共价值、推进组织使命、维持组织权限及满足利害关系人的需求……相反，若使用战略计划时欠缺考量或在形式上过分运用，则战略计划会失去其对战略性思考、行动及学习的促进作用。

把战略观念引入公共部门是有价值的，但前提是它必须切合实际，不能过于僵化，使利害关系人认真执行，并且它应有助于管理，而不是以其自身作为目的。实际上，“从官僚制组织转向不断改进和回应民众的战略导向的组织，的确需要一些时间”（Joyce，2000，p. 229）。在完成转变之后，或者在其进行转变的过程中，在重点、结果以及最终目的方面，对组织应该产生积极的作用。

明茨伯格（Mintzberg，1994）对将战略计划形式化进行了批判，并认为简单而合乎逻辑的步骤与 SWOT 分析相结合也许并不能带来战略眼光。成功的战略更有可能是自发产生的，源于生存环境而非经考虑后的战略，尤其是那些来源于一个分离的战略计划团队的战略（pp. 24－7）。然而，在对战略计划连续不断批评的最后，明茨伯格提出，“过多的战略可能带来混乱，但是太少也一样，甚至会更加直接”（p. 416）。这方面的教训不少。战略计划或战略管理的形式化可能会带来问题，但与对未来无聚焦、无战略、无计划且对组织的发展没有想法相比，这些问题就可能小得多了。

10.8　结论

增强对战略的关注是从传统行政模式向管理模式转变的内容之一。没有组织会 227

想当然地认为自己的未来可以高枕无忧。即使公共部门不会马上面临如同在私营部门那样——如果商品卖不出去就要被淘汰的威胁，从战略管理的角度看，公私部门间的这种差别已不再那么大了。政府将不断面临重组、与其他部门合并、民营化、政府职能缩减等威胁。确定性的缺乏并不一定总是坏事，它可以把注意力放在组织的目标和任务方面，用一定的措施满足政府的整体战略目标。从理论上讲，有可能把战略计划过程和公共部门其他改革结合在一起。根据战略计划过程，它能够识别出应集中关注的运作区域。这些都被确认为是有独立的经费和绩效测量方案的具体方案。在一定的时间里，成功或失败的评估能反馈到总体的战略计划过程中。

在私营部门，虽然还没有证实战略管理和战略计划是灵丹妙药，但它仍是管理的有效工具。在公共部门这也是不争的事实。展望未来，对公共部门的组织来说是有益的实践，而这在以往传统的行政模式之下却往往受到忽视。倘若战略计划的目的是有助于提供信息，那么应该说它已经被证实是有用的。公共部门的战略计划已经有一些失败的案例，但我们并未吸取这些教训。战略管理本不该以过于刻板的形式被引入公共部门。这一过程应包括妥协、政治限制和政治活动，而后者是作为整体的组成部分而不是发生于模式之外的。

战略计划或战略管理并不是一蹴而就的事情。重要的是制定计划的过程而非计划本身，也就是说，战略概念的运用可以使组织从上至下具有共创未来的共同愿景，但它并不能保证不犯错误。战略计划和战略管理仅仅为公共组织提供了某些方向和目标，而这或许正是从公共行政向公共管理转变的过程中所必不可少的。

第 11 章

领导力和人事管理

本章内容

- 引言
- 传统的人事管理模式
- 领导力
- 人力资源管理
- 人力资源管理改革的一些问题
- 结论

11.1 引言

公共部门的改革影响了政府的许多方面，包括组织形式、人事管理和领导方式。政府的管理运作仍然发生在机构内部，除去办公技术的革新和设备设计的新颖，其余基本上与一百年前的旧模式相似。最大的区别在于规则、程序、任期及与在政府中工作的人相关的一些条件。尽管传统的行政模式有一定的连续性，人事管理和人力资源管理（HRM）系统方面仍有较显著的变化。就如前面提到的，在传统模式时代，一份政府工作保证终身任期，一般只在基础岗位进行招聘，职位的升迁通过稳定的级数提升，在很多地方解聘绩效差的员工是很困难的，因此不需要监测个人绩效。员工个人在稳定的工作、丰厚的退休待遇以及低进展、低收入之间有一个隐含的协定。传统模式建立了详尽的流程和系统，表面上确保了公平，并且人们相信公共部门的工作在某些方面是特殊的。

如前所述，从公共管理向公共行政转变的最重要因素是公共管理者要对结果的
229 达成承担个人的责任。人事管理的改革成果有三个重要方面。第一是“人事行政”，甚至“人事管理”的传统说法被“人力资源管理”替代，人事行政以过程和程序为导向，而人力资源管理以更具战略性的方法为组织寻找和管理合适的人（见Legge，2005）。即使在改革的初期可能有公共部门版本的人力资源管理，但是其发展的趋势是将人力资源管理看成通用惯例。第二是更加关注员工绩效的监测，通过各种绩效评估系统，确保办公室中的每个人都为成果获得作出贡献。第三是公共组织与先前的私营部门一样，如今正积极地寻找和培养领导者。这与建立在官僚制理论基础上、个人特质不被考虑的传统行政模式有很大的不同。除非是很偶然的情况，否则一个行政人员不会是一个领导。公共管理中关注领导力是政府管理摆脱传统模式的标志之一。

管理改革已经改变了人事安排和服务的条件，过去公务员有特殊的任期和条件，如今转而采用私营部门的管理办法。影响人事制度的变革引起了争议，尤其是在管理改革的初期。那些熟悉旧模式的人发现人事系统的变化——绩效评估、短期契约、绩效工资等——威胁着他们长期设立的任期和工作条件。新雇员不再享受福利计划并且退休年龄延长了，退休金在许多地方也被削减。然而令人吃惊的是，从20世纪80年代开始的20多年的公共部门改革过程中，曾经饱受争议的人事改革逐渐被人们接受，原因可能是新一代的公务员进入政府，他们的期望变得不同。新一代的公务人员可能不太愿意接受慢速、渐进的进步和低收入，同时他们不再表现得那么忠诚。政府中的工作变得与在私营部门中的工作相差无几，不再是一项事业或者职业。

人力资源管理、绩效评估及领导力加在一起意味着，尽管公务人员的工作发生在办公室中，办公室中的人员安排与以往相比却发生了很大的不同。当将绩效评估和领导力联系在一起时，就指向了一些非同寻常的事。一方面，公务人员被更严密地监控，并丧失了某些特殊的任期和工作条件；另一方面，领导才能被积极探索，
230 领导者真正有了用武之地。许多公共管理者发现他们自己能够面对挑战，尽管他们必须对未达到的目标负全部责任。管理者的人员配备职能与旧模式中的人事管理有极大不同，虽然它也面临着挑战。

11.2 传统的人事管理模式

韦伯的官僚制模式将公务员看成是社会中的精英群体。尽管公务员是社会精英的观点在20世纪逐渐势微，但仍然有一套与众不同的方法来对待供职于行政系统的人员。行政人员按照指令和手册办事，在严密的官僚制体系中，领导力没有容身之处，行政过程中任何个人特质——韦伯称其为“父爱主义”——已从非人格的系统中剔除，取而代之的是根据马克斯·韦伯的官僚制理论制定的一套详细的个人需求标准。正如前面所讨论的（见第3章），公务员有一套特定的工作条件——比如终身制、由高层权威机构任命而不是经选举产生、职务任命和晋升、由养老金提供

的老年安全保障，并且是“一种公共服务等级序列中的职业”（Gerth and Mills，1970，pp. 199-203）。在很多国家，职业文官观念几乎完全遵循了这些箴言。

例如，20 世纪 70 年代中期，澳大利亚联邦政府库姆斯委员会对职业文官的人事模式作了一个经典描述（RCAGA，1976，p. 169）（见知识卡片 11.1）。

知识卡片 11.1

一个典型的职业文官模式

- **根据功绩来招募人员**（无论如何界定），并进入一个
- **统一的服务机构**（目的是减轻相互分割的服务机构所带来的恶果）。它服从于
- 对招聘和雇佣条件的**独立的、非政治的控制**，而职业文官的权利受到
- 规定的保护，即**阻止“新手”就任**初级以上的职位，而且通过
- **法律保护，反对任意解雇**（解雇只能是有合理的理由并通过正当的程序）。这种统一的服务机构的特征是
- **职位的等级结构**，其定义是
- 一种基于工资的有规律的**职位分类**制度（在特定职位的工资级别内逐步增加工资），与此同时，职业文官通过这种职位的等级制度实现晋升，并遵从
- 一种**功绩晋升**制度，而它服从于
- 一种**关于晋升的诉讼**制度（旨在确保公正的最终实现），长期忠诚服务的最终回报是
- 一种**特殊的退休和养老金**制度

至少是到 20 世纪 70 年代，上一代人的正常做法是渴望成为行政人员，在参加了由独立的非党派政府机构主持的考试之后，直接从学校进入公共服务部门，被任命到等级组织的最低职位上，并经常基于资历或资历与“效率”的结合而获得正式的晋升，而且，从理论上讲，他们都渴望成为部门首长。根据功绩招募行政人员，并以政府的整体名义而非某个部门或机构的名义进行任命。直接任命外部人员担任较高职位而非初级职位的做法是不允许的。1976 年以前，澳大利亚存在一项最高指令，规定大学毕业生不得超过新雇员总数的 10%。直到 1966 年，大部分职业都只针对男性雇员，原因是妇女在结婚时必须辞职。尽管这项规定不再被授权，但在 231
本书写作期间这种现象在日本仍比较普遍。最后，根据韦伯的严格的官僚制理论，对长期忠诚服务的公务员的报酬是一套特殊的退休和养老金制度。作为对永久性雇佣，通常是终身雇佣的回报，公务员应该是中立的、超党派的和匿名的。对于组织内的公务员来说，这种传统的终身服务制度是舒适的，它实行起来并不太难，并且为那些习惯于服从的人提供了一份稳定的职业。

作为一种人事行政制度，它有一些优点。它为体制内的公务员提供了一种获得稳定感的途径。它的设计是超党派的，尽管中立和匿名原则适合于公共服务的行政或技术特点。公务员被任命到初级职位并通过等级制度获得稳步晋升，甚至凭资历获得升迁，这一切将培养公务员对部门和公共服务的忠诚感，并且能够弱化公职政

治化的现象。如果升迁是凭借服务的年限，也许行政人员能够共同工作而不是为获褒奖而对他人用尽手段。比如，日本有一套被称作“缓慢晋升”的制度，即在入职后的至少十年里平等地犒赏同一批进来的大学毕业生。

然而，作为一个人力资源管理制度，它还是弊大于利。僵化的等级制度无法适应快速的变化，而且导致公务员只专注自己的事务并患上幽闭恐惧症。人事管理的
232 目标在于，为完成既定任务选拔、任命和培训最合适的工作人员。虽然在任何制度下都很难做到人与事的完美匹配，但是，要找到一个在以上三个方面的表现都比传统行政模式更糟糕的例子是不容易的。

仅在基层选拔公务员的做法的初衷是为了把他们训练成各类工作的终身雇员。而实际情况却表明，一大批公务员将会以相同的方式获得升迁，直至离职。所以，有毅力而无野心的公务员将会成为部门首长，而那些无耐心或有天资的公务员将会离开。那些不尽如人意的人事选拔方法，如按资历选拔，只是一种表面上的公正，实际上却是在鼓励碌碌无为者而打击有能力的人。年资晋升制度等于承认要么绩效是无法衡量的，要么在行政工作中每个人都有相同的绩效。这两者对于造成这种现象的人事制度来说都是非常不利的，这是一种几乎只保证产生庸才的制度。

绩效测量的缺乏还会产生其他的人事问题。可能会形成一个个志同道合的管理者群体，然后他们只提拔“自己的人”，这些人有可能都是男性——这是经常发生的情况——或者来自一个特殊的宗教或社会群体。而其他的社会团体就会发现，如果它们参与进去，获得立足之地或取得成就也将是非常困难的。由于人们看重资历，持有这种观念的公务员很难成为效率的模范，但传统行政模式的这种无效率的特征将会潜存很多年，因为假定绩效是无法被测量的。

在英国，一个特殊的人事管理问题是强调通才而不是强调与政府相关的专门技能。甚至在改革过程进展良好的时候，权力当局仍然是通才型的行政官员（Zifcak，1994，p. 166）。如果说英国政府在这一点上较为特殊，那么撒切尔政府开始质疑公务员的管理能力就不足为奇了。

在美国，正如英格拉哈姆所描述的那样，在培育管理文化的过程中，文官制度本身也存在许多重要问题（Ingraham，1995，pp. 12-13）：

> 实际上，文官制度及其法规和规定都是与培养强大的管理主义文化和管理者队伍背道而驰的。不适当的激励因素正在发挥作用，且它们被置于不适当的位置。文官制度不是倾向于变成一种有弹性的管理制度，其目的也不是这样的。

233 传统行政中的人事制度更重视公平而非实现结果的能力。文官制度设计的目标不是富有弹性的管理制度，而这正是传统人事制度的成就所在。正如英格拉哈姆（Ingraham，1995，p. 11）所言：

> 对规则和程序的重视创造了一种组织环境，在这种组织环境中，在动员各种资源实现组织目标的过程中，遵守规则和程序比有效的自由裁量和灵活性更为重要。这种区别可认为是行政和管理之间的差异。一方面，行政要求政治中

立的公务员在适当的时候遵守正确的规则，而不能质疑规则，当然也不能随意运用自由裁量。另一方面，管理意味着权威和自由裁量的大量运用，而且只对产出和产品而非对法规和规则负责。通常情况下，文官制度培养行政人员，而非管理者。

人事制度本身不能吸引合适的人员到政府中任职或提拔最有能力的人，这一点开始为人们所认知。或许它培养了有能力的行政官员，但真正需要的却是有能力的管理者。行政结构的僵化使得选拔程序过于烦琐，并经常超出管理者的控制，因此很难雇用到合适的人才。同样，它也很难建构一套适当的报酬体系或解雇不称职的人。另外，各种规则也抑制了管理者激励下属的能力（Bozeman and Straussman，1990）。

广泛应用于传统公共行政时期的终身服务的人事模式既有利也有弊。在政府内部人员的结构和流程的处理上做一些改变是早期管理改革的焦点，这并不让人吃惊。外部世界变化很大，但政府内部的变化却并不明显。

11.3　领导力

公共管理改革的一个方面是明确地追求和鼓励领导力，而在传统行政模式中，这是不被鼓励的。公共管理需要一个独立的、一个“有名有姓的”、一个对结果有明确责任的个人。在严格的官僚制模式中，唯一可接受的领导类型是由政治官员实施的领导；公务员只是跟随者，无论他们级别高低。当这一体系改变时，公共管理者的个人素质——他们的领导能力——一定是实现结果必不可少的。这与韦伯的官僚制是完全相反的，官僚制完全是非人格化的。在严格的官僚制体系中，领导力的作用不是很明显，事实上，个人扮演的角色也不重要，他们要做的只是客观、公平地遵循规则。但一旦公共管理者开始对结果负责，官僚制的机械模式——包括完全 234
的非人格化——就瓦解了，就算不是立即瓦解，也会随着时间的推移而结束。

官僚制体系存在的一个明显问题是，组织是由人组成的，而人与人之间不可避免地会互相影响。非人格化是不现实的。当然，一些传统的公共行政者是领导者，也许是非常高效的领导者，但领导力并非体制所要求的，即使存在，也只是附着在为抹去个人管理残余而设置的形式主义系统上的非正式因素。传统行政实际上是关于如何行使权威而非领导力。

公共部门领导力概念的出现等于再次确认了个人特质在管理中的作用，这同时也意味着正式规则作用的弱化。一个管理者要做的不仅是传达命令，同时还要说服下属对组织的整体展望保持一致，并鼓励他们去实现目标，所有的一切都是为了组织的总体利益，组织中的成员要在管理者的领导下实现目标。对领导力问题考虑得相对滞后可能是由于以前的观点认为领导并不在官僚制系统中扮演重要角色（Javidan and Waldman，2003）。领导力的出现将更多的现实主义带入工作场所，一旦决策做出，管理者就要组织他的人员实现目标。

有关领导力包含哪些方面的内容，人们并没有统一的观点，尤其是在公共部门的背景下。有时它指“拥有包括勇气、耐力和超凡的魅力在内的个人特质”，有时

它又意味着“拥有分配权力、权威和责任的地位”（OECD，2001，p. 11）。对这种观点有两种截然不同的看法。第一种看法是关于领导所拥有的能让他（她）居于别人之上的个人特质，第二种看法将领导与某个职位相联系。这两种看法带来了关于公共部门领导力包含内容的截然不同的概念。在这里它们将被作为公共部门领导力的两个主要观点，我们称第一种为领导力的“个人”观点，第二种为“职位”观点。

领导力的个人特质

领导力包含个人特质，一部分人被看成是“领导者”，而另一部分人是“追随者”，他们的个人特质都是天生的。本尼斯所谓的“领导力的基本特征”包括引导愿景、激情、正直、信任、好奇心和勇气（Bennis，1989，pp. 40-1）。所有这些特
235 征与性格、个人想法和行为都有联系。它们是“个体的”品质，与伴随等级制度中的地位产生的个人特质相反。从这个意义上讲，领导力从定义上看不是许多人天生就具有的品质，只有极少的幸运儿拥有这种与生俱来的品质，这使他们与一大批追随者区别开来而成为领导。

认为作为一个个人的领导通过个人魅力拥有非凡权威的观点与马克斯·韦伯的研究联系最为紧密。正如前面所提到的（见第 3 章），韦伯认为魅力型权威是权威的三种类型之一，另外两类是传统型和理性—法律型权威。魅力型权威包括一个人能领导其他人的个人品质。正如韦伯所描述的（Gerth and Mills，1970，p. 79）：

> 有一种超凡的、个人魅力的权威，它完全是个人的信仰和自信、英雄主义或其他领导特质。这是“魅力型”统治，被预言家或——在政治领域——选举出来的军阀、公民投票出来的规则制定者、伟大的煽动民心的政客或是党派领袖行使。

魅力型领导起引领作用，追随者们只是追随着领导带他们去的任何地方，不管目的地是哪里。正如韦伯指出的，“超凡魅力者所明确的仅仅是内心的方向和内在的约束力。他们会牢牢抓住对其来说最为适宜的任务，并且在其饱含着道德使命的驱使下募集追随者，并获得他们一致的服从。”（Gerth and Mills，1970，p. 246）。若不成功，魅力型领导的权威也许就丧失了。

韦伯认为魅力型权威是存在的，领导力以超凡魅力为基础，但他又认为这是过时的，属于前一个时代。魅力型权威甚至已超过了部落首领的传统权威，它本质上是非理性的并且是不能持续的。正如韦伯所说的，“这就是超凡魅力的命运，无论何时它进入一个组织的常设机构，都要让位于传统和理性社会化的力量”（Gerth and Mills，1970，p. 253）。换句话说，理性—法律型权威——官僚制——不可避免地要取而代之。

韦伯认为，与理性—法律型权威基础上的官僚制相比，魅力型权威和传统型权威是过时的、世袭的、无效率的。官僚制系统的建立要严格防止超凡魅力的权威，要用非人格化的规则取代任何形式的个人权威。对韦伯而言，与官僚制的理性相
236 比，魅力型权威只是暂时的，而且缺乏效率（Gerth and Mills，1970，p. 246）。

> 与任何形式的官僚制组织机构相比，魅力型结构对职务任命和解雇的形式及规定流程一无所知。它对“稳定的职业”、“晋升”、“薪水”或对魅力型领导或他的助手进行管控和专业的培训一无所知。它对控制或申诉、地区管辖或专属职能管辖一无所知。它也不知道需要设立诸如“部门”一类的常设机构，这些机构不受个人或者纯粹个人魅力的影响。

在 20 世纪的大部分时间里，包括进入 21 世纪后，在更广阔的政治系统中，魅力型领导是与混乱而非秩序联系在一起的。人们认为这样的个人魅力在组织中应当避免，尤其是在公共部门。

个人魅力的观点最近有卷土重来的趋势，这是从私营部门开始的。个人魅力在管理中被视作“一种被在组织环境中观察领导者行为的追随者们创造的特征”，同时这“不是一种因个人在组织中的级别而产生的特征，而是因他或她表现出来的行为而产生的特征”（Conger and Kanungo，1987，p. 639）。在政府中，这种形式的领导很难去评估衡量，但很明显它的确存在。

为了达到目标，一个管理者应该运用任何可行的方法，包括建立在个人品质、个人交际能力及个人政治行为基础上的领导力。后来人们认识到，这对严格的官僚制模式来说并不现实，因为官僚制缺乏个人的投入。组织不是不会思考的机器人的栖息地，他们之间的互动对目标的实现不可避免地会产生影响。

领导力的职位属性

第二种领导力的观点基于组织中的职位。不掺和个人特质的明显作用，通过领导取得的成绩可在组织中被发现。一个领导者可能是处在具有领导“职位”上的某个人，而不是一个天生就适合、通过个人特质的力量成为领导者的人。换句话说，他或她是个领导者，不是因为其天生拥有的超凡魅力，而仅仅是因为一项工作目前正需要有一个领导者带领其他人去完成。这种领导形式并不是异类的，实际上，这种意义上的领导正如富有热情的魅力型领导一样高效。

海费茨和劳里（Heifetz and Laurie，1997）认为流行的关于“领导力意味着充满愿景，并围绕愿景将组织中的人联合起来”的观点是站不住脚的，因为领导力要不断地适应新情况，似乎领导力是技术性工作，假定权威人物能够预测公司发展的走向，并假定其他人是追随者，同时领导力“是每天发生的事情”，它“不对少数、罕见甚至一生一次的事件负责”（p. 134）。 237

领导者要善于与他人共事，尤其是在现代公共部门。与生俱来的超凡魅力对领导者来说并不是必需的，领导者需要较高的情商，同时要有能影响下属的技术和激情，但是领导者不一定需要具备先天的魅力特质。领导者还要有值得学习的专业技术，尤其是在制定组织的愿景或规划时，并说服下属接受和努力实现它。

此外，管理实践的改革使工作场所更加民主化，并指出了魅力型领导的一些瑕疵。作为独裁者的领导者，也即是人见人怕的领导者观点已经过时了。独裁主义的观点现在越来越不被接受，这种类型的领导者也不被员工所认可。拥有一个团队的

所有智慧且得到所有人服从的领导者从某种程度上来说也已经过时了，正如经济合作与发展组织的一篇文章所述（OECD，2001，p. 43）：

> 在旧的专制模型下，领导者可能希望依靠他们的权威解决问题、宣布决策、得到服从。但是今天公共部门的领导者必须赢得支持而不只是服从，因此需要具有协作风格的领导。只有当领导者能影响他人时，他才会成功，并且往往他们所需要获得支持的那些人并不从属于他们。

领导力能在非正式的权威下产生，事实上，这种领导形式更适合参与型的组织文化。

公共部门的领导力是否是个人化或职位化的，这仍然是一个问题。经济合作与发展组织的一份报告认为领导力意味着："专注结果的实现、挑战各种假设、学习外来事物、了解环境及其影响、战略性地思考和行动、建立工作的新模式和新途径、形成并交流个人对变革的看法。"（OECD，2005，p. 178）其中某些方面是个人化的，其他一些可能更职位化。最后一点——形成并交流个人对变革的看法——明显是个人化的，与之相比，其他的一些观点可被看作或是职位化，或是两者的结合。一个管理者必须实现结果，但是，即使没有某种超凡魅力的权威，他也完全可以做到，主要的原因在于他处于负责任的地位，负责任是领导力的一部分。

英格拉哈姆（Ingraham，2005）提出优秀领导者"驱动和支持绩效"的途径，
238 包括作为一个交流者的领导者、作为绩效驱动者的领导者以及绩效的塑形者和强化者的领导者。除此之外，她认为强有力的公共部门领导"对保持未来进程尽可能平稳具有绝对的重要性"，同时"有视野、有决心、真诚而富有韧劲的领导者将是成功的关键因素"（p. 395）。这些观点对个人属性和职位属性的领导力都适用，但基本的看法倾向于个人属性，如视野和决心。一些在领导职位上的人能在他们行政级别的基础上获得他人的承诺，但若他们将性格的一些方面引入工作过程中，工作可能会更有效率。

领导力和管理

领导力和管理谁更重要，以及领导力和管理有何不同，人们仍然存在争论。在有关论述私营部门的著作中，科特（Kotter，1990）认为领导力和管理既有区别又有联系，它们有各自的功能和特征，但二者对复杂组织的管理都是必需的。管理涉及如何"应对复杂局面"，而领导力涉及如何应对变革（p. 104）。管理包括计划和预算、设定一个方向、组织和人事、团结员工以及控制和解决问题，但领导力是关乎愿景、动力及鼓舞人心——"不管阻碍如何变化，通过激励基本的但未被开发的人类诉求、价值和情感，确保员工沿着正确的方向前进"（Kotter，1990，p. 104）。对科特而言，管理涉及系统和流程，而领导力涉及愿景和应对变革。

在公共部门的背景下，费尔霍姆（Fairholm，2004）认同科特的观点，认为管理涉及组织架构、进行交易及"确保控制和预见性"，而领导力涉及变革和改造，

“设定集体行动的组织愿景，确保民主以使每个人都能成为富有创造性的、积极主动的且自我引导的追随者”（p. 588）。然而，科特和费尔霍姆认为，区分管理和领导力在公共部门意义不大。这有两方面需要说明。

首先，在公共部门的发展历程中，科特（Kotter，1990）所讲的管理的任务符合公共行政的概念，而不符合公共管理的概念。科特的计划和预算、设定一个方向、组织和人事，都与政府主要的行政功能“POSDCORB”相似——计划、组织、人事、指挥、协调、报告及预算（Gulick and Urwick，1937）。私营部门没有和部 239
长相对应的政治领袖。在公共部门，政治和行政之间总存在紧张关系。随着公共机构改革的推进，行政功能逐渐变为管理功能，但同时管理功能可能包括科特（Kotter，1990）所列举的行政和程序上的事务，也包括为私营部门领导准备的战略和其他高层次功能。

其次，就如前面提到的，公共部门的领导力有限制因素和任期，这与私营部门并不同。正如贝恩（Behn，1998b，p. 220）指出的：

> 我倡导积极、机智、有魄力的领导；倡导以精明的积极性帮助机构达到今天的目标，同时创造新的能力实现未来成就的领导；倡导能同时建立机构和它的政府信誉的领导形式。这种领导需要公共管理者在法律授权提供的框架下采取主动。

公共部门的法律授权与私营部门有很大差别。政府部门的领导力是受限的，因为与私营部门相比，它的权限限制了活动自由。在公共部门的背景下，领导力与管理相距并不远。领导同样是灵活的，在这个意义上，一名领导者被期望能冲破阻碍、富有创造力并能带领组织向一个新的方向发展。

可以这样讲：领导力比管理的作用层次更高。从公共管理的发展脉络可以看出，从行政到管理到领导力呈一种线性发展的趋势。也有观点认为领导力是管理功能的一部分，因此一个管理者有必要成为一个领导者。至少在政府背景下，管理者的确需要成为一个领导者。如果一个管理者要实现目标，他（她）需要运用领导力。此外，管理者在组织中的职位越高，领导力的作用更多地取代了行政和日复一日管理的任务。从最广泛的意义上而言，在最高层级，政治行为和人际关系在成果获得中比技术管理或管理技能更为重要。

如果这三个概念之间有一条明显的分界线，那么它是在行政和管理之间，或是在传统的公共行政和公共管理之间。传统的公共行政，至少在理想的韦伯框架中，试图将个人的因素从公务员的实践中分离开来。这个推论是值得称赞的，因为建立 240
在规则和法律基础上的非人格化的行政每次都会做出相同的决策。但公共行政管理者是人，他们是有人格的男人和女人，且他们互相之间、与政治家、与公众都存在着人际关系。一个公共管理者有一种他（她）需要的特征，即和其他人一起工作并获得成果。基于管理者的品性与职位要求，那些为此而履行个人责任的管理者可被视为在行动中彰显着领导力。这可能是或不可能是魅力型领导，但这就是一种领导力，领导力的缺失会使组织实现目标的过程困难重重。

11.4 人力资源管理

管理改革包括了在人事制度上意义重大的变革，目的是实现更好的结果。随着雇佣标准条件的变化，雇用合适的人员越来越容易。为适应短期需求，雇佣常采取合同的方法。在最高层次上，部长任命他们自己的高级工作人员也越来越普遍。在采用美国体制的其他国家中，通过政治途径任命官员的范围已经扩大到了公务员。随着绩效工资制的日益普及，报酬和激励结构也已发生变化。解雇那些表现差的雇员也变得更容易。现在，公共部门不让那些不作贡献的人留在岗位上，必然结果是甄选绩效良好的人才并给予他们丰厚回报。这就意味着，正如特殊社会群体的优势地位正在消失一样，按资历晋升的人事制度正在消失。在社会需求的推动下，一些国家制定了弱势群体保护计划；同时，这些国家也采取了有效措施以保证有才能的人获得正当的分配，而这些群体在以前是被排除在外的。

改革人事制度的思想已经持续了一段时间，事实上，这种改革最终的落实在日程上是长期的。20 世纪 60 年代，英国的《富尔顿报告》（Fulton，1968）建议人事制度应该开放，使外界人员可以被雇用到所有层次上，并废除在某些方面设置障碍的僵化的等级制结构。按照以前的制度规定，专业人员的晋升被限制在某个层次内，这种情况也发生了变化。

美国 1978 年的《文官改革法案》也是基于同样的观点，即管理需要改进，而且管理者应对其组织和员工承担更大的责任。这项法令建立了绩效工资制和高级文官制度（SES）。这是一个高级管理者的精英阶层，他们将被任命到高级职位而非任何特定的职位，并允许他们在不同的职位之间迅速调整。它还引进了在其他国家已经开始推行的绩效评估和绩效工资制。这些做法试图把私营部门中普遍适用的激励因素引进公共部门，目的是为那些有能力的人提供一些实实在在的报酬。这项法令还引进了新的降级和解雇程序，这同样是出于提高质量的考虑。

241

总之，一场运动已经开始，它旨在打破僵化的等级制结构并提供灵活性。不同于有保障的终身雇佣制，所有层级上的大多数员工都面临着机构的重组以及更大的流动性、更多的冗员裁撤计划和终身职位更大的不确定性。有期限的任命制可能会在低级职位上采用，长期兼职工作和弹性工作时间将会越来越流行，公务员曾享有的特殊退休福利将会稳步减少。合同正发挥越来越广泛的作用，它们或者针对短期雇佣而非终身雇佣，或者针对那些曾在行政系统内部执行的、现在通过合同方式转包出去的职能。雇员不再享有公共服务的雇佣条件，那些认为他们有一份稳定工作的公务员发现适应的过程困难重重。各个层级的雇员越来越多地通过招募的方式被雇用，事实上，一些地方低级职位的任命越来越少。越来越普遍的现象是招聘大学毕业生，而非只有高中教育水平的人。甚至一些部门首长都有可能是从组织外部招募而来，包括从公共部门之外。

至少相对而言，公共部门雇用的人数已经下降，尽管由于定义的原因对此精确

计算较为困难。1995—2005 年，从可统计的数据中可以看出，11 个 OECD 成员国公共部门（政府和公营企业）雇用劳动力的比例下降了 9%，荷兰和西班牙除外（OECD，2009，p. 66）。1979—1999 年，英国公共部门雇员的数量从 650 万降到 400 万，尽管定义的变化使得进行严格的比较变得困难（Greenwood et al.，2002，p. 17）。

人力资源管理实践的变革曾引起争论并遭到雇员和工会的抵制。但在一个灵活的、劳动力流动和目标管理已经普遍存在于私营部门的时代，公务员坚持陈旧的人事制度是较为困难的。凯登（Gaiden，1982，p. 183）指出，“公共部门大量雇佣劳动力的环境与私营部门相类似”，而以上数据便是一个实例。大概除了最高层之外，绝大部分公务员执行着与企业相同的职责。虽然公共部门是由于政府工作的与众不 242
同而引进特殊的人事制度，终身制被认为是为确保坦率而无畏的建议所必需的，但政府规模和职能的扩大已表明，大多数公务员的工作是提供服务而非政策建议，采用不同雇佣标准的状况也难以为继了。

因此，在公共部门中采用与私营部门更为相似的人事安排将变得平常起来。奥斯本和盖布勒（Osborne and Gaebler，1992）认为，公共部门的实践已经验证如下改革的成功：“广泛的职位分类和工资等级；由市场决定的各种工资；绩效工资；基于绩效而非资历的晋升和解雇。”此外，人事制度中的其他重要因素还应包括：“允许管理者雇用最合格人员的雇佣制度……大胆录用最能胜任的人；精简被解雇人员的申诉程序”（p. 129）。

现在的公务员比过去接受过更好的教育。更先进的管理和分析方法以及更科学的招聘和晋升程序将使公共管理者更加高效，尤其是当新技术得到更好的利用时。现有的人力资源当然比过去更丰富，过去人们曾认为公共行政不需要特殊的技能。更加灵活的晋升制度和先进的绩效测量将使有能力的人得到更快速的提拔。随着终身服务模式的逐渐消失，公务员不太可能在某个部门或公共服务领域中终身任职，而是在公共部门和私营部门之间相互流动。

对于有雄心和有能力的人来讲，公共事务比过去更能激发他们的兴趣，而在过去的僵化体制下他们经常被挫折所困扰，并且常常是在晋升机会来临之前就已离开。巴泽利（Barzelay，1992）认为，公共管理者能够比过去扮演更多不同的角色（p. 132）：

> 后官僚制典范非常重视关于如何建构公共管理者角色这一问题的讨论和思考。今天，见多识广的公共管理者能够理解并认同以下不同的角色概念：训练领导能力，建立积极向上的工作团队和组织文化，战略计划，间接权威的管理，开拓创新，解决问题，确认顾客，不断探索，回应能力，培训，建构激励机制，保护产品，树立质量观念，创造革新的氛围，团队建设，工作再设计，投资于民，谈判授权和动态管理。

人们可能认为，上述任务中的大部分都只是来自私营部门，都是一些流行的观点而且与政府毫不相干。更准确地说，巴泽利确定的这些任务属于管理者而非行政者，管理者的角色更具多样性、更能激发人的兴趣。

公务员有两项主要职能。第一，为政治领导人提供帮助和建议。第二，提供服 243
务、执行现任或前任政府制定的法律。这两项职能具有内在的统一性，原因在于，公

务员把服务过程中所收集到的信息和反常情况反馈给政治领导人，以便于领导人进一步关注和后继立法。但二者在概念上又是不同的。这两项职能在传统公共行政中几乎没有区别，因此，任职条件所需要的是第一项——例如提供坦率而又无畏的建议，它要求职务常任和政治中立，而对第二项即提供服务的角色没有提出真正的要求。它们变成了公务员任职的条件，经常被工会拿来谈判，以提出掌权的要求。此外，一些公务员为保持中立而实行常任制。在传统公共行政模式下，所有公务员都须是常任制的——这已是一项惯常性制度。但是，在当时看来，这一项制度从来都不是必需的。

公共管理改革的内容就是要把各种各样的公共服务职能分离出去。公共管理的服务职能既是一项生产职能，又是一项管理任务，类似于私营部门的许多职能。公共管理具有成千上万的提供社会安全保障职能，这项职能在特征上与市场中的后勤管理没有什么不同。基于服务提供与政策制定是不同的这一认识，政府开始尝试采用代理（Pollitt，et al.，2004）、合同、呼叫中心等形式，甚至通过私营部门来提供公共服务。这些也使政府认识到，既不需要所有公务员都终身任职，也不需要公务员比从事私营部门的同类工作具备更优越的条件。更进一步说，那些与政治活动密切相关的公共部门的组成部分——政策制定部门、部门首长等——认识到，如果得不到政治领导人的支持，要想证明终身制的正当性将是非常困难的。

此外，人们意识到人力资源管理职能需要采取积极的管理措施。法纳姆（Farnham，1999）认为，在公共服务领域中出现的人力资源管理和雇佣关系有五个主要特征（p. 127）：

> 第一，与行政相比，人事职能正变得更具战略性，但必须在政府规定的资源范围内进行。第二，管理风格正倾向于从专制主义、多元主义模式转向理性主义、绩效主义模式。第三，与过去相比，雇佣变得更加灵活而非标准化。第四，雇佣关系是“双重”的：一方面，大部分非管理人员继续通过集体谈判的方式来决定他们的报酬和条件；另一方面，公共管理者越来越多地通过个人雇佣合同为政府服务。第五，政府的“古典”式雇主形象正在改变。在此情况下，政府的人事职能似乎日益依托私营部门的人力资源管理理念及其流行模式，并把它们应用到公共服务的一些特殊领域。

244

组织的整体战略甚至组织的生存都取决于主要人员的能力水平。政府中的战略性人力资源管理必须把战略计划和人员调配及其他要素如产业关系、人员招聘、培训、激励因素和绩效评估等融合起来。

一个机构仅包含一个小的精英集团，并将它的职能大量外包出去，这种做法是可行的（Davis，1997）。这可被看成是《诺思科特-屈维廉报告》或韦伯（见第3章）提出的精英模式的回归，但更有可能是公共服务中进一步的快速变化甚至是更短期的职位被在公共和私营部门同样舒适的管理者占据。也许政策咨询人员群体将频繁流动：他们有时为官僚组织工作，有时为政治官员提供建议，有时是某个大型会计公司或咨询公司的顾问。终身制和一种职业生涯都将成为过去，许多公务员更愿意在公共部门内外不断流动，而不是终身任职。

公共管理者的工作比以前更加复杂、更具挑战性。对公务员来说，管理主义模式下的公共服务比传统模式下的公共服务更能激发他们的兴趣。诚如凯登（Gaiden，1996，pp. 30−1）所言：

> 几乎没有人愿意回归到传统官僚制的消极状态，即保守主义、固守规则、墨守成规，以及过分注重身份地位（良好的联系）、可靠性（回避创新的声誉）、资历（服务年限）和集体服从。这些特点可能适应过去的节奏，但是它们需要进行转型以适应今天的要求并为明天的成功作准备。

为达致最佳的公共服务供给，这种转型是必需的，并且确定无疑的是，要回到过去的僵化状态已绝无可能。但实际情况是，这种过渡时期对许多公务员来说并不容易。即便是在公共行政的黄金时期，在公共部门任职也是极为艰难的。士气低落在局部地区可能是经常性的，或者至少是很难克服的。未来的公共服务可能会少很多，至少相对而言，尽管政府将不得不为稀有的、能胜任工作的公务员提供更高的薪水。这样的服务或许会变得更好，但要试图增进局外人的理解并重新赢得整个社 245
会对公共部门的尊重将要困难得多。

11.5　人力资源管理改革的一些问题

人事系统的改革影响了政府机构中的每一个人。有人认为，公务员职业已与以前大不相同。职业公务员的概念正在消失，正如终身制将被废除或无能力者将被解雇一样。晋升的前景更加不确定，并且出现了一系列影响员工士气的令人迷惑的改革。以下是一些批评者对人事制度改革提出的观点。

降低服务条件

在人事管理中，人们一直认为，在激励公务员与降低他们的服务条件之间存在矛盾（Pollitt and Bouckaert，2000，pp. 162−3）。与此同时，正如有人宣称公共管理改革将赋予管理者更大的自由并让他们负起责任，终身任职将被取消那样，曾经给予行政管理者的特殊条件也会被取消。这意味着为公共部门工作“与为私营部门工作差别不大，并且人们应该认识到那些改革的意图”（Peters，1996，p. 18）。早期公共部门雇员的收入低于私营部门是一条默认契约，公共部门的雇员虽付出了代价，却也得到了工作的稳定性和永久性。雇佣条件越像私营部门的地方，公共雇员对公共服务的承诺越可能降低。改革的总体方向是“降低规范许多公共服务类工作的规则的特殊性”（Pollitt and Bouckaert，2004，p. 80）。

绩效管理体系

针对人事的主要改革之一是将更多正式的绩效评估体系引入公共部门。认为绩

效评估以前不存在是错误的，准确地说，早期的绩效评估只是临时的，而非系统性的。如果一个公共管理者要对结果的取得负责，每个成员对最终结果作出的贡献应被测量。

246 被测量绩效的员工可能对任何形式的绩效评估体系都不欣赏。尽管私营部门已经建立了测量个人绩效的方法，公共部门也开始效仿其做法，但公共部门个人绩效的测量仍比较困难。在历史上，公共部门也曾一定程度上被“公平”的理念及设置公正、透明的程序所困扰。从另一方面看，有些人认为奖励机构中的“公平”是一种古怪的公共服务观点，私营部门几乎没有“公平”的奖励结构，某种程度的不公平带来了极大的灵活性。

对个人绩效的评估可能成为一种控制手段。霍顿（Horton，1999）发现“作为一种控制工具的个人评估，使得对公务员的管理更加严格，尽管这种管理更多时候是以磋商和授权的形式出现”（p. 153）。波利特和鲍克特（Pollitt and Bouckaert，2000）认为管理者享有更多的自由，但同时处于更严格的监督之下（p. 138）：

> 让公共管理者去实施管理的过程并不是如表面那么简单。通过不断进步的信息科技建立更复杂的绩效指标和目标体系部分地使这一过程变得更具互补性，也更为集中化……政治家通过流程将他们对控制的关注从投入转移到输出，这可能会导致公共管理者自身需要回应某些模糊不清的责任，意即他们对投入的处理有着更大的自由裁量权（举例来说，将钱从员工转移到设备上，反之亦然），但与此同时，就结果而言他们感受到自己处于比以前更严格的监督之下。

公共管理者在做事和实现目标上有更大的空间和自由，但随之而来的问题是对结果是否取得的更多关注。这本身可能不是个大问题，但对公共管理者来说却非常困难，如果他们在遵从官僚制模式具体流程的同时被期望取得结果。管理自由应该是富有意义的、实质性的，但结果取得后，没人能逃脱对其所实现结果的检查和监督。

绩效工资

另一个问题是通过额外报酬提供激励的做法。尽管绩效工资在理论上是个好主意，但很难通过公平、合理的方式实施。它能被用来奖励最亲近的人，而那些认为
247 自己应获得额外奖励的人却可能因为什么都没得到而产生不满情绪。绩效工资的作用并不突出，尤其是当其处在一个僵化的等级结构体系中。员工会因没得到额外报酬或者只得到少量报酬而感到不满——少于5%——因为他们将报酬的获得看成是对他们价值的认可。否认它或对分配不公的看法会导致其脱离组织。

士气问题

对政府和官僚制一系列无休止的抨击，伴随着一系列令人困惑的变革，包括绩效测评和人事变革，这已经产生了士气问题，尤其是在早期的改革过程中。公共行

政在其黄金时代曾是一个有价值的、令人尊重并有巨大声望的职业。这种情况在 20 世纪 80 年代以前已发生了变化，官僚个人不得不应对来自公众的反感情绪。一些公务员的士气问题可能成为更大问题的一部分。对官僚制，甚至对整个政府的抨击可能是对政治和政府的观念普遍不满的部分反映。公众对官僚制缺乏尊重可能导致公众对公共部门改革缺乏同情和理解，并使管理改革更容易被接受，但这可能激化公共服务的士气问题。

士气低落的员工明显是低效率的，因此改进绩效意味着必须关注士气问题。波利特（Pollitt，2001）指出低层工作人员“对既定改革的热情远远低于高级官员”（pp. 476-7）。对此不应大惊小怪。对于那些追求稳定的人来说，传统公共行政是一个轻松安逸的去所。相比之下，管理模式下的工作则更加困难，它给有能力者以更多的报酬，而对那些混日子的人更加苛刻。在这一点上它更像私营部门。正如一份 OECD 报告中所说（1998a，p. 48）：

> 有些公务员也声称对变革所不可避免地带来的分裂以及变革的数量和速度有所关注。然而，事实上公共部门结构调整的数量并不比其他经济部门机构调整的数量多，而且所有变革的速度都在加快。

当公共部门工作人员的期望变得和私营部门工作人员的期望相似时，或许可以逐渐提高政府系统内部的士气。如果现在的公务员不希望被终身雇用，那么他们的 *248*
士气问题将比早期那些希望被终身雇用的公务员更少。随着改革的推进，公务员的期望也在发生改变。这已经对人事管理的灵活性产生了积极影响。然而，灵活性有两种作用。如果对长期雇佣没有一种期望或渴望，那么优秀的公务员只会在某个政府部门短暂停留，然后转到私营部门或其他政府部门。或许，所有这些变革的结果是改进公共部门的质量，而且这种发展将使公众和公务员都感到满意。然而，我们必须将公务员作为宝贵的资源来对待。旧模式下的威权主义往往取得适得其反的效果，因为这些优秀公务员会很轻易地离开政府部门。

理论上说来，如何实施人力资源管理，以及谁能被雇用来从事这项工作，应该由管理者来进行决策。实践中，人事系统仍有非常详细的规定，保持着高度的官僚制作风，尽管它们与传统行政相比授予了管理者更大的权限，但赋予管理者自由权仍有很长的路要走。尽管如此，与此同时，公共部门已经把关注的焦点转到领导力，转到谁成为领导者，转到在领导岗位上的行动的自由，甚至转到把领导力融入组织所有层级的理念上。

11.6　结论

人事管理已经在一定程度上摆脱了传统的模式，传统的人事程序在公平的名义下，几乎只给平庸者提供保障。总体而言，现在公务员的能力是较高的，至少高于以前的公务员。招聘的公务员需要有更好的资历，现在很多基础岗位几乎都不进行

招聘。这份工作比以前更加有意思和有价值。许多人已经做好充分准备接受这种灵活性，他们也不再将职业的终身制看得很重。绩效评估体系中有了更多的监测，但好的员工接受这种做法，以此来证明他们获得的成果。

尽管在建立新的体系过程中有很多问题存在，但政府中人力资源管理的方向是非常清晰的。20 世纪 80 年代以来，改革运动倾向于采用私营部门的做法，并不认为公共部门任期和雇佣条件有所不同。若改革遭遇困境，它们能被同一个方向上更
249 深层次的改革所取代，而不是退回改革之前。此外，我们不应着眼于在理论上改革实施得多成功，而应关注它们与之前相比实施得有多好。在这点上，这里提到的所有改革都要远远优于传统模式下的行政。在传统模式下，虽然也有人事管理体系，但它们的品质值得怀疑。

任何组织最基本的能力是整合组织中所拥有的人。人们可能认为公共管理者应该做更多的事情，而非仅仅执行法律的命令。无论立法有多严密，总是有自由裁量和领导力的空间。在这方面，传统模式很明显是不充分的，任何个人的裁量权的可能性都被尽可能排除。将个性从政府管理中剥离开来是完全不现实的，有不同性格的人同时开展工作并相互影响，过去和现在都是如此。

非常成功的公共部门管理者通过与正式管理架构和流程不同的管理方法进行操作，这是逐渐清晰的事实。只有通过纳入魅力型权威的一些方面，包括领导力的观点，才能明白，一个领导者如果具有很好的人格魅力，他就能够到达较高的职位，相同地，那些身处较高职位的人也必须学习领导岗位必备的品德和技能。

政府的行政处于人的掌控之中，但在传统模式下，往往出现的情况是平庸者获得晋升，而有能力者离职。这种状况如今不复存在。科层制的瓦解对组织是有利的，如果没有科层制，没有需要行使的权威，仅仅通过把人们团结在一起工作就能证明领导力。

对于一个领导者和管理者而言，寻找、培养、提升下一代的领导者和管理者是他们的一项基本职能。尽管没有任何人事管理系统能完美地完成这些工作，且传统行政模式没有做好其中的任何一项，但开展这项工作并不难。在这个最重要的职能上，公共管理至少提供了改善的可能性。

第 12 章

财政和绩效管理

本章内容

- 引言
- 政府预算
- 传统的财政管理
- 财政管理改革
- 绩效管理
- 对财政和绩效管理的批判
- 会计改革的问题
- 结论

12.1 引言

财政管理是政府运作的核心所在。政府的任何活动都需要资 250
金以推动其运转；实际上，政府机构以其征税能力和支付能力而区别于社会的其他部门。几乎所有的政府活动都在一定程度上依赖于从纳税人那里征收并用于公共项目的资金。筹款和支出并非狭隘的技术性活动。资金的使用恰恰决定了政府活动的性质和范围，也决定了在争取财政支持的政治竞争中的成功与失败。当选的政党或集团有使用财政税收的权利，而失败者则不能。随着政府在提供服务和控制或减少成本两方面的压力的持续增长，预算过程已成为一个决定性的战场；在官僚制组织内这一战争中不同

派别的竞争一点也不亚于社会中的竞争。政府的真实情况是，各种机构作为政治需求的支持者和调节者进行着一场内部的政治博弈。

预算已经与机构和计划的绩效挂钩。虽然在传统行政模式中存在着某种形式的
251 绩效管理，但却是零散的、不系统的。随着管理改革的推进，绩效管理逐渐开始被运用并与财政管理系统产生了密切联系，也就是人们熟知的绩效预算。在通过预算分配经费以执行某些特殊任务时，机构可以讨价还价，但要为预期的成果设置条件。如果实现了预期的成果，管理者就必须兑现承诺。要求对绩效绝对负责的做法有些过头。在所有层面上都设置了绩效指标，以衡量各种各样的事情，如目标、输出、成果、人员，事实上一切都可以被衡量。从理论上说，这个系统应该能较好地运作，但现实和理论之间往往存在差距。衡量绩效本来是好的办法，但一系列令人困惑的指标可能会使是否实现真正的目标模糊不清。在一些地方，绩效衡量的确导致目标管理的任意性，尽管设置了目标，但没有实现目标的明确途径。衡量绩效是让管理者进行管理的基本组成部分之一，但这种改革进展并不顺利，它导致了公务员与公众的疏离。然而，虽然实施起来困难重重，但与传统行政模式下的财政和绩效管理相比，仍取得了相当大的进步。

财政管理改革一直是公共部门全面改革的一个重要部分。财政改革与绩效管理紧密相关，事实上，预算过程有时就是指绩效预算（OECD，2007）。早期的改革往往处于更广阔的战略背景下，例如英国 1982 年的财政管理议案及澳大利亚的财政管理改进计划（FMIP）（见 Zifcak，1994）。

财政管理改革逐渐产生良好的效果，尽管它还不是尽善尽美。伴随权责发生制、绩效指标、项目预算等出现的所有问题，以及所有的改革，都为决策制定者制定长、短期的预算决策提供了信息。

12.2 政府预算

政府预算是政府财政管理的核心，是官僚制运作的核心。预算是一种文件，在
252 这份文件中，政府预算部门的估价、收入和支出——除去政府经营企业和一些资本交易——呈现在账目列表中。预算有几种职能，从简单的政府财政记录到决定整体经济健康运行的重要角色。

简单说来，“从字面来看，预算是一个包括了文字和图表在内的文件，它对项目和用途的支出提供建议”（Wildavsky，1979，p. 1）。然而，任何预算都远不止如此，正如威尔达夫斯基（Wildavsky，1979，p. 2）所说的那样：

> 一般而言，预算涉及将财政资源转换成人的需要。因此，预算是一系列贴有价格标签的目标。由于资金有限且必须以某种方式来分配，预算也就变成了在各种可能的支出之间进行选择的机制。

政府可以通过按照用途来分配资金这种方式来改变社会状态。由于对政府支出

的需求总是远远超出政府偿付的能力，所以必须用某种决策方式来决定谁将得到资助而谁不会。这个过程天然地具有政治性，比方说，也许有些技术性方法能够决定在何处建立一家新医院，但却没有什么技术性方法来决定是建一家医院还是建一所学校，或者是修一条道路。政府必须以某种方式调和多样化和相互竞争的政治要求之间的资金分配。在政府的最高层面，决定谁将得到经费支持或谁将受到税收惩罚的唯一方法，是通过有缺陷的、有时是非理性的政治讨价还价的方法。因此，预算最终必然是一种政治文件，预算程序必须考虑这个事实。

为方便起见，习惯上将预算职能分为两种：经济职能和财政职能（Musgrave and Musgrave，1989）。这些将在下文中进行讨论。

预算的经济职能

经济职能涉及政府是怎样通过预算来影响整个经济的。政府试图实现对全部财政管理的掌控，而这样做不可避免的结果是，在相互冲突的目标之间达成令人相当不满意的妥协。政府试图通过预算来做许多事情：决定经济生活中公共活动的水平；对收入和福利进行合理的分配；对经济活动的总体水平进行某种控制。这些通常被描述为配置政策、分配政策和稳定政策。一份预算中固有的妥协进一步表现在这些经济职能有时会互相冲突。

配置政策

配置政策涉及公共部门和私营部门的相对规模以及哪些部门做哪些事。换言 253
之，预算一方面体现了政府活动的总体水平，另一方面也规定了哪些活动由公共部门而不是由私营部门执行。政府的支出和税收政策都影响到资源在私营部门中的配置和分配。举例来说，当政府决定增加用于道路建设的公共支出时，对私营部门会产生广泛的影响，而工程承包商、水泥制造商及其员工则是直接的受益者。同样，对私营经济中某一商品收税可能会影响它的消费，同样也会对就业率和盈利水平产生影响。

关于政府规模的争论实际上是关于分配制度的争论。那种认为政府支出和税收在经济活动中占有太高比例的观点认为，公共部门与私营部门间的分配优于现有的分配制度。当政府控制了大部分经济活动时，政府在支出方面的改变将对私营经济产生重大影响。实际上，在政府支出和税收方面并不存在任何先验的或明确的理性标准以使人们感到公平合理并欣然接受。政府所能做的就是凭直觉在实施特定税收标准所造成的选举成本和从政府支出中获得的选举收益之间进行比较。

分配政策

政府试图解决公民之间财富和收入的不平等分配问题。典型的做法是通过转移支付帮助低收入者，这笔钱部分来自对高收入者的征税。分配政策的主体是提供社会福利，包括对某些公民阶层的转移性支出，但是其他所有的预算决策都会产生一

些分配性的结果。给特殊集团的税收优惠，如给农民，与直接对社会保障进行投入的分配方式如出一辙。由于分配决策的存在，转移性支出的标准及对特殊集团的影响是不能通过技术性手段确定的。正如马斯格雷夫夫妇（Musgrave and Musgrave，1989）所言："对公平分配问题的回答涉及对社会哲学及价值判断的思考。"（p. 10）换句话说，没有技术性的解决方案，存在的只是一种政治的偏好。某些右派人士甚至认为，通过减少收益和投资来取得更加公平的分配必然导致更加贫困的经济。实际上，正如对不同部门或收入群体之间合理进行分配的标准难以达成共识一样，人们对分配中"公平性"的争论是不可避免的，且在政治辩论中这是个永恒的话题。

稳定政策

254 稳定政策是指政府通过预算政策改善整体经济水平，这可能是政府预算最难履行的经济职能。政府所有的支出和税收决策都会对私营部门产生影响，所以通过对这些政策及其总体水平进行调整，就可以对整个经济产生影响。1945 年后，随着凯恩斯主义经济学的广泛应用，西方政府明确承担起促进充分就业、稳定物价、经济增长和收支平衡等方面的责任。政府试图通过预算来完成这些目标，至少在一定程度上实现目标。

政府财政政策对于保持经济稳定有重要意义。虽然支出和税收有其各自的经济影响，但是它们之间的净差额——赤字或盈余——是主要问题。凯恩斯主义经济理论认为如果预算处于赤字状态——支出大于收入——那么整体影响会成倍增加从而能够刺激整个经济。如果经济过热，那么从理论上政府可以将盈余编入预算以减缓经济。预算平衡还会影响到政府的负债净额，同时会引发私营部门的反应，这在金融市场尤其如此。

然而从 20 世纪 70 年代开始，对凯恩斯主义模式的理论崇拜有所改变。依靠政府预算来管理经济起先代表着一场经济革命，因为预算并不一定每年都必须达到平衡。在理论上，通过改变预算平衡，政府能够减轻暴涨和暴跌的商业周期所导致的毁坏性后果。凯恩斯主义模式做出了种种承诺，有时也的确能见到成效，但在 20 世纪 70 年代中期，不期而遇的严重通货膨胀和高失业率则要求重新对其进行评价。现在"新古典主义"的正统观点是强调精简政府，平衡预算并主张依靠市场力量来寻求适宜的经济均衡。2008 年全球金融危机时，许多国家的政府被迫回归到凯恩斯主义的调控方法，试图遏制经济的恶性循环，但却使预算赤字大幅增长。虽然大部分国家遏制了危机的恶化，但同时暴露出的债务问题需要多年才能恢复到正常水平。

预算的财政职能

255 对收入和支出的核算是预算的第二个重要职能。政府需要为其全部活动制定资产负债表，这与私营部门是一样的。预算的财政职能是：第一，在预算部门内部对政府和公共部门的总支出进行评估。第二，作为立法机关对政府处理财政事务进行

问责和控制的工具。第一项职能是纯粹的会计职能，用来对收支作出评估；第二项职能是问责制度的重要组成部分。

在最早期，财政工作就是立法机关最为重要的任务。通过始于 1215 年《大宪章》的议程，英国王室同意在考虑征税时与贵族磋商。王室与议会之间的长期斗争逐渐导致在征税时必须征得议会的同意，同时税收的支出也要向其汇报。即使到了现在，预算日仍然是议会议程中传统上最重要的一天。在其他国家，尤其是那些有英国传统的国家，财政依赖于立法。美国总统的财政支出必须征得国会的批准，而其对国会的支出也只能行使有限的否决权。

预算是协调政府账目之所在，也是为公众评审列举收支项目之所在。预算编制的主要步骤是：制定——起草预算；授权——立法机关正式批准；执行——预算实施；评估——预算执行得如何。预算涉及立法，任何政府支出和税收方案都必须严格地以法律为基础。

在这一点上，不同国家之间存在着显著的差异：在英国和其他议会制国家中，政府牢牢控制着财政资源；政府能够控制全部四个阶段，并几乎完全控制前三个阶段。但在美国就不是这样，更大程度的权力分立——立法、行政和司法的分立——意味着虽然总统可以提出一项预算，但是国会没有义务接受其中的任何部分。国会也能够提出自己的预算方案，这正是威斯敏斯特制度所欠缺的，因为在威斯敏斯特制度中政府是根据惯例来制定支出方案的。美国在 20 世纪 80 年代后长期大规模的预算赤字很大程度上是由于政府不能够控制自己的预算以及国会和白宫之间妥协的破裂。有时整个联邦政府会关闭几个星期，例如在 1995 年，当时在预算方面没能 256
达成一致，由于没有国会的批准公务员不能领取工资，因此公务员就无法工作。尽管这类事件在美国比较少见，但它却指出了与议会制的重要区别，议会制下不能通过预算的政府必须辞职。

12.3　传统的财政管理

传统的行政模式具有它自己的财政管理形式，这是一种恰好适合于政府行政理念的方式。传统的预算有一些主要特征，也被称为线性**项目**或**投入**预算。第一，将资金配置在那些特殊的支出项目或类型上，而这些项目或类型是行政任务的主要投入。这些项目和支出典型地包括人员、设备、邮递方面的费用以及部门运行所用的临时性项目的资金。第二，预算包括上一财政年度收入和支出的比较。第三，对于即将到来的财政年度而言，预算有一个明显的趋势是，它仅仅是以上一年度的预算记录为基础。这就是渐进式预算，也就是说预算体现了一系列在上一年度基础上的不断增长，而这通常可以说明通货膨胀的原因。

线性项目预算确实有它的一些好处。尽管在项目之间转移支出非常困难，管理者几乎没有灵活性，但它是一个很好的**控制**机制。正如威伦斯基（Wilenski，1982，pp. 168-9）指出的那样，传统预算：

第一，是一个限制经过投票表决的拨款总量支出和项目支出的理想机制。第二，如果为了宏观经济目的不得不在年中削减综合预算，那么它提供了某种程度的灵活性。第三，传统预算使预算变得更加容易且便于管理。相对于每一个项目都必须从头开始证明其正当性，根据历史基础的论证要更容易一些。选择是常规化的，要达成的目的与手段的冲突反过来可能出现无法控制的结果，对它们应加以严格限制，从而使预算能在实际上随时有所准备。第四，传统预算的支持者声称传统预算是适用于所有经济环境和经济条件的。

传统预算制度对细致入微的财政监督形式是非常有益的，因为它可以很容易地
257 看到资金是否用在了已投票通过的项目上。同时，这一制度非常适合一年一度的预算周期，在此周期中，行政机构被要求将它们的实际支出与所分配到的数额加以比较，进而评估下一年度那些项目和附加项目所需的资金。全面的削减较容易实现，比如，发布一项削减旅游经费的命令，如10%。渐进式预算制度甚至有一些优点，因为下一年度的资金是以本年度的资金为基础的，这样争论就仅聚焦于一些主要的变化上。

然而线性项目预算的优点不足以抵消它的缺陷。传统预算也许可以说明最小数额的政府支出，但是这种追溯性的控制本身对提高管理效率毫无意义。管理者可能过分地注重表明他们“正确地”花钱或精确地花费了所分配到的资金，而不考虑他们的支出是否有效率或是否实现了其目标。

线性项目预算存在几个问题。第一，从预算数字中不能清晰地看到部门或机构实际上做了些什么，或它们做得好不好，也就是说，它强调**投入**而非**产出**。在投入的费用和任何目标的实现之间不存在必然的联系，因为在任何数据中，这两者都是不相关的。第二，线性项目预算是非常短期的，一般只持续一年的时间。这意味着长期的预算项目趋于持续不变而且缺乏任何细节上的考虑。支出决定不是建立在对需求进行评估的基础上，而是趋于渐进地执行，并缺乏严格的评估。由于如此短期的预算观念，经常就不会有两年、三年甚至是十年的新计划的未来成本观念。第三，预算中详细说明的支出项目是非常严格的，因此管理者把资源从一种支出转向另一种支出时几乎没有灵活性。如果资金被配置到特定的投入，它们总会一如既往地被花费掉，否则下一年度的预算就可能被削减。一些部门可能雇用额外人员或将钱花在一些不必要的项目上，目的只是用完分配到的资金。尽管在特定项目上的支出不再像预算年度增长那样被需要，但为防止下一年度分配的减少，他们仍倾向于花掉这笔钱。第四，传统预算中的信息匮乏意味着政治官员进行重大变革的能力是有限的，而且将成本与成就联结起来的资料也是有限的。政治官员和公众没有令人满意的方式来判断纳税人的钱是否用在预期项目上，或者是否得到有效的使用。由于这些缺陷的存在，近年来财政控制制度已经发生了实质性的改变。

12.4 财政管理改革

258 如前所述，传统预算并没有把资金配置与绩效挂钩。由于这是它主要的失败之

处，因此似乎明显地需要对其进行改革，使之能够以某种方式将预算与产出和绩效挂钩。线性项目预算的缺陷引起了对更好的预算形式的需求，这种需求主要来自政府，政府认为传统的预算方法不能为决策目标提供充分的信息。

早期的财政改革并不令人鼓舞。早在美国的胡佛委员会时期（Hoover Commission，1949），军队中就开始提倡绩效预算。绩效预算在军队中失败了，20 世纪 50 年代的其他尝试也失败了。1961 年，综合性的“计划—项目—预算”（PPB）系统被引进美国国防部，并在 1965 年被约翰逊总统推广到其他联邦机构。但这个创始性的制度并没有延续到尼克松政府时期，到 1971 年，“PPB 作为一个重要的预算系统，甚至作为一个首字母缩略词，已经平静地消失了”，它失败的主要原因是（Lee and Johnson，1989，p. 84）：

> 领导人由于缺乏对规划预算运用的理解和风险而妨碍了成功，就像一个机构在运用分析技术方面普遍地“发展不充分”一样。各机构实行“宽松的”社会规划时，很难设计出有用的规划方法。官僚制的内耗也减少了成功实施的机会。

PPB 的失败有时被用作反对任何综合性财政管理系统的理由，尽管这可能是个英雄式的努力且引进这种缺乏必不可少的信息系统的改革是不现实的。

另一个对更加理性预算的尝试是由美国农业部在 1962 年引入的“零基预算”（ZBB）。它的基本观念是，假定未来的支出与过去的支出之间没有任何联系，因此部门或机构必须每一年都要证明其所有预算的合理性。1977 年，吉米·卡特一成为美国总统，就命令所有的联邦机构都采用“零基预算”。实际上，零基预算从来没有像预期的那样被运用为一种综合性的管理方法。它并没有使预算方法发生革命性的改变，而且在 1981 年被里根政府所抛弃。它失败的主要原因是，在制造大量文件来证明全部预算的正当性方面浪费了行政时间以及削减规划引发了实际的政治问题。

近期更多的公共管理变革包括了一系列政府财政方面的变化，这些财政改革整体上远远超过了早期财政改革的尝试。知识卡片 12.1 讨论了一系列综合性的财政变革，其中有些与其他改革相重叠，而不仅仅是财政改革。一些主要的改革应该单独地予以探讨。 259

知识卡片 12.1

公共财政管理改革

1. 财务报告系统的改进，包括专业会计标准下的权责发生制财政声明。
2. 通过绩效指标及标杆等途径测量绩效。
3. 基于市场的管理系统，包括定价和基于正规商业准则的公共服务提供。
4. 向实际部门下放预算权力。
5. 对过去的绩效进行系统而详细的审计。

绩效财务报告

就如它的名字一样，绩效预算是关于将绩效信息引入预算过程中，是“一种把可测量的结果与所分配的资金挂钩的预算形式”（OECD，2005）。在20世纪90年代初期，政府试图通过与早期PPB形式不同的方法控制它们的预算过程，PPB主要是关于政策计划和项目分析的系统。近期的改革是管理导向的，通过使组织成员对绩效负责的方式，聚焦于组织做什么和产出什么。

计划预算旨在直接将资金更多地用于实际政策目标的实现或产出上。在计划预算之下，政府活动被分配到项目、子项目、活动和组成部分（如果必要的话）这样的等级结构中。之后，可以根据当时政府优先考虑的事项拨款给特定的项目。与传统预算中将资金**投入**给行政过程（工资、加班费和邮资等）相比，这里是投资在确定的**项目**上。然后管理报告制度可以建立在项目结构的基础上，以便鼓励对项目绩效进行更好的反馈，而且在原则上考虑到对管理者和工作人员的有效性评估。无论是该项制度，还是项目预算扩展到资金运用结果方面的制度，都依赖于建立适当的绩效指标。对一个组织的所有层级而言，目标、项目结构和绩效指标的适当发展是一项困难而又费时的工作，但它却是政府从行政到管理变化的一种逻辑上的延伸。

260 计划预算方法比起传统的、线性项目的方法有几个优点。第一，它可以更好地配置资源。政治领导人在某种程度上可以重新主张其对预算的控制。考虑到国家目标，政治领导人应该更明确地进行预算选择。在传统体制下，对实际上完成了什么缺乏充分的了解，因为财政资源的配置与所做的工作或任何特定的目标并无关联。第二，增强对未来的计划。项目成本可提前几年推算，这样能够对实现政府目标的成本给予一个更清晰的评价。而在年度预算体制中，有可能为了政治原因而列入新的支出却不必过于担心长期成本。第三，能够预期更好的管理实践，它是从目标与成就的比较中产生的，这不仅仅在财政方面，其他的绩效评估方法也会随之产生。第四，预算是公开性的文件，政府应该对纳税人在预算中投入的资金负责。项目报表所提供的信息将项目目标和绩效与所用资源联结起来，这可以改善政府和公众之间的联系。而且，这还普遍地有助于改善政府的责任制，尤其有助于改善公务员的责任制。

另一个重要的预算变革涉及针对多年的而不是通常一年的详细的预算评估的准备。这是一项普遍成功的改革。例如，澳大利亚早在1972年就已经筹备预先评估，而从1983年以来，预先评估的形式得到了巨大改进，并能及时公布以协助下一年的预算工作。预先评估为政府和公众提供未来三年的支出水平和构成方面的信息，以及十分综合的收支预测。预先评估并不包括部门“想要的目录”，而是表明在没有政策变化的情况下，政府在整体和特殊项目方面的支出评估。这能够使项目的长期成本得到更好的评估。假定将来不会再有政策变革，通过代际报告，对超过40年的项目的成本进行预测，长期的视角将被延伸得更远。

会计改革

传统预算建立在现金的基础上，而现金也就是在一年中所得的收入和支付的费用。权责会计是十分复杂的，因为它包含着更加综合的资产价值。它的主要目标是比 261
较一个报告期限内所产生的经济成本总额和所增加的经济收益总额。换句话说，既包括资产价值，也包括它们的贬值，这样我们所了解到的政府财政的整体情况在某些方面就与私营部门是相似的。该制度为财政投入和政策结果提供了一个更有意义的比较，通过绩效测量的引入，责任也得到改进，并为预测和掌握政府决策的长期影响提供了机遇。

新西兰早在 1992 年就实行了权责会计，但直到 20 世纪 90 年代末期，其他国家才开始试行。澳大利亚联邦政府在 1999—2000 年开始实施权责会计系统，同一时期州政府也开始实施（Carlin and Guthrie，2001）。英国也于 2000 年实施了这项系统。OECD 的一份报告指出实行权责会计需要一些条件（OECD，1997，p. 25）：

> 权责会计比起运用簿记要多具备两个条件：管理者在决定是否要负担成本的时候必须具有真正的选择权，而且他们承担的成本必须对他们可用的财政资源产生影响……第二个条件是成本影响了机构的可用资源。如果一个机构为贬值承担责任，那么这个成本就减少了其他运作可利用的资源。

权责会计要求记下单位运行的全部成本（包括设备和所用资产），换句话说就是一个单位运行的全部经济成本。原则上，权责会计自身就可以推动实质性的改革，正如凯特（Kettl，2005）所指出的，“权责会计，尤其是在威斯敏斯特国家，是使政府变得更加透明的重要工具”（p. 46）。然而，权责会计很难实施，并且如果实施得很糟糕，就可能会产生与传统模式相似的僵化现象。但是，它的确提供了一个与公共管理的其他部分相一致的、有所改进的会计制度，尽管实施起来确实存在困难（Guthrie et al.，2005）。

权责会计的另一个方面是比以前更加频繁地应用审计。公共部门的审计曾以管理者的财务廉洁为中心，而不关心项目或机构是否履行了有益的职责。绩效审计可以通过对项目产出和财政廉洁的评估做到这点。

预算权力的下放

目前存在从详细的规制和合规管理到给管理者更大的预算控制权，并将其作为 262
对结果负责的一个组成部分的变革。举例来说，不再集中地决定复印机的配置，而是由部门管理人员来决定这个部门是否需要购买复印机或电脑——即便为一些完全不相关的目标而使用它。原则上，可以给一些特殊的管理者提供在线预算，之后可以根据其选择来管理资源。正如汤普森（Thompson，1997，p. 6）所言：

> 在私营部门，经营收支预算主要是一种激励管理者服务于其所属组织的政策和目标的手段。预算使组织的责任转变成与行政管理单位及其管理者相一致的责任范围，而且还提供了监督业务、评估绩效和奖励管理者的基础。

相同的原则可以适用于政府。一名管理者需要有所作为，而预算是其做到这一点的主要资源。通常情况下，它产生了非常好的效果。从原则上说，将预算权力下放给管理者是无可争议的。然而在实践中，中央机构将预算权力完全心甘情愿地交给管理者并非易事。一般的变革包括把结余的经费保留给机关，而不用中央预算部门批准。

总之，财政改革的目的是使公共部门在处理资金上与私营部门更加接近，就如卡马克（Kamarck，2000，pp. 246-7）所言：

> 绩效预算、新的会计制度的使用以及改革行动所表现出的对责任的兴趣，是将公共部门的财政管理与私营部门中被普遍接受的做法一致起来的努力的一部分。正如人事改革一样，财政管理改革的许多试验试图缩小公共部门和私营部门间的差距。

人们可能认为，私营部门的财政管理有它自己的问题存在，不应被作为一个模板。然而，它仍比传统模式下公共部门的财政管理更加缜密。财政管理主要用于为决策的制定提供信息，新形式的财政管理在这方面做得更好。政府可能因政治原因制定决策，但将被告知实际成本，并比传统模式下的一年花费更多的时间。

12.5 绩效管理

263 如果公共管理者要为结果的达成承担个人责任，那就有必要进行某种形式的评估以判定结果是否达成。无论使用何种标准，传统公共行政下的绩效管理都存在不足，无论是对个人绩效还是对组织自身绩效而言，其测量都是临时性的，且远远不够系统化。与私营部门相比，公共部门的绩效测量确实存在困难，但在这方面所做的努力却少之又少。或许人们曾假设官僚制组织会自然而然地产生结果，因此无须任何明确的测量。人们过去经常不去考虑公共部门生产了什么产品、质量如何、谁将得到奖惩以及谁是一个优秀的工作人员。在任何情况下，行政官员都不必担心自己的工作绩效，因为其工作就是执行命令，而绩效测量是针对那些发布命令的人的。对各种方案和人员的评估既不经常进行也不充分，而且即使有明确的目标，也没有实现目标的想法。传统行政中对绩效的监控非常不足，其他内部管理要素，尤其是预算，旨在监控投入而非监控支出或绩效目标。

绩效管理改革是管理改革中一个特别重要的组成部分。事实上，凯特（Kettl，2005）认为公共部门改革“明显聚焦于一个主题：衡量绩效，尤其是项目成果”（p. vii）。许多政府部门现在期望设计“绩效指标”，而绩效指标是一种用来衡量组织在实现既定目标的过程中所取得的进展的方法。在任何组织中都可以研制出统计标准，尽管在这方面公共部门会比私营部门遇到更多的困难。行政人员的工作绩效也将比以前获得更加系统的测量。绩效评估体系旨在评估个体成员的绩效，甚至在一定程度上可以对一年中所期望取得的主要贡献予以事先规定，然后把它与年终实际取得的成就进行比较。这种方法可以进一步延伸，即可以根据实现既定目标的程

度而对组织成员进行奖惩。非正式的评估方法被认为是无效的，并且会产生不良的组织结果。绩效评估的一般目标是，监督并推动工作人员和机构实现组织目标的进程。

正如前面所提到的，绩效管理改革的起点之一是英国的财政管理议案，它旨在提高每个部门的绩效（UK Treasury and Civil Service Committee，1982）：

> 一个组织和一个系统中的各级管理者都具有：
>
> - 对目标的清楚认识，这意味着在任何可能的地方都有办法去评估与这些目标有关的方法、产出和绩效；
> - 为了最大限度地利用资源而明确规定的责任，包括对产出和资金价值的严格检查；
> - 有效地履行其职责所需要的信息（尤其是成本信息）、培训和获得专家建议的渠道。

264

在英国的财政管理议案中，财政管理、绩效及人事管理被结合成一个新的系统，这一系统包括：详细说明政府所有的政策目标和官僚组织内个别单位的目标；精确分配各种活动和项目成本；“制定绩效指标和产出标准，用来评估目标实现过程中所取得的成就”（Carter et al.，1992，p. 5）。

绩效指标成为公共服务中一项新的动作，所有活动都建立了指标体系。的确，一些部门绩效指标的数量之大达到了令人迷惑的地步。如果中央政府“在对日常责任进行分权的同时，又想维持对政策执行的控制，那么，绩效指标就成了一个基本的工具：必须集中了解绩效的主要方面，以便能够进行分权活动”（Carter et al.，1992，p. 179）。

1988 年，英国的“下一步”计划改革导致对公共服务协议（PSAs）的采纳，它基于公共服务绩效的四个原则：

- 政府设定明确的且聚焦结果的国家目标；
- 将责任转移给公共服务提供者，使其发挥当地最大的灵活性并以创新为导向，确保实现当地组织的需求；
- 安排独立且有效的审计和检查，完善问责制；
- 实现目标的透明度及更充分的绩效信息，无论是国家还是地区（OECD，2007）。

由于公共部门的绩效测量存在固有的困难，绩效指标很容易遭到批评，因为它试图详细说明模糊的问题。管理者们认为，他们所在部门的利益是不能被量化的，或者认为以经验为基础的测量方法由于只把注意力放在可以量化且能够被信息系统处理的事情上而使所做的事情发生了扭曲（Bellamy and Taylor，1998）。这也许是一个危险，但却能够通过设立某些与组织的全面成功直接相关的标准而加以克服。*265*
而且，一旦组织目标被设定就不能取消，而应该被有效而简明地理解。

通过建立这样的绩效标准来对管理者的成就进行评价是非常必要的，这正是公共管理的特征，尽管这种绩效标准的推广范围有一定的限制。当然，绩效测量有很

多困难，而且在公共部门存在的困难更大，但这并不意味着管理应该无所作为。管理改革者的初衷本来是要为私营部门的利润和其他标准的利用提供某种替代标准。如果不尝试测量绩效，管理主义计划的其他方面将无法有效运转。因此，制定绩效标准以满足公共部门的特殊需求是很重要的（见 Talbot，1999）。更多文献对好的绩效指标提出了要求，它们应是：对变化很敏感；定义精确；便于使用者理解；被记录；相关性；及时性；可行性；服从协调数据的过程和规定（Van Dooren et al.，2010，pp. 60-1）。

尽管期望任何个体的绩效测量都像私营部门的最终的利润裁定一样有效是不可能的，但是以下几点理由说明了绩效测量将被继续应用的原因。首先，个体公务员或许会把绩效评估指标的运用看作一种威胁，但绩效评估也是一个机会，它能够表明谁有好的表现和绩效，而这两者都可能受到奖励。其次，在当前的经济形势下，任何公共活动都处于被削减或全面清除的威胁之下，因此，绩效测量结果不佳的职能或职位更容易受到责难。任何机构都需要证明一些“公共价值”（Moore，1995）。最后，如果没有一些能够用来监督目标实现情况的手段，那么设定清楚的目标或为既定计划提供相应资金就几乎没有任何意义。既然在其他方面的改革中已投入了很多资本，那么绩效测量将会得到进一步的运用。

测量绩效有许多原因。贝恩（Behn，2003）认为有八个主要目的：用来评价、控制、预算、激励、晋升、赞扬、学习、改良，并附加了“公共管理者的真实意图——事实上是唯一的真实目的——是为了提升绩效”，另一点是“仅是实现最终目标的途径”（p. 588）。如今，绩效管理一般被认为是财政管理的一部分，而非完全分离的一项工作。机构要执行具体任务，同时通过预算和绩效测量来确定是否实现了目标。

12.6 对财政和绩效管理的批判

266 尽管经过了长期的试验，财政和绩效改革不再是新事物，但对它们仍存在争议。在部分国家，财政和绩效改革已深深根植于政府活动中，因此对它们的一些批评看似是过时的。尽管项目预算被广泛应用，但仍有一些评论认为老式的预算方式更佳。一旦提及绩效管理，只有长期在政府中工作的公务员才能回忆起绩效评估和绩效指标之前的那个时代。

预算改革

对计划预算最突出的批评者是威尔达夫斯基（Wildavsky，1979），其批评主要是针对前面所提及的 20 世纪 60 年代美国的 PPB 改革，他认为计划预算“无论何时何地”都已经遭遇了失败（p. 198）。他的大致观点是计划预算试图将理性强加到一个根本上是非理性（或高度政治化）的过程之上。但是他的批评也许并不像他认为

的那样普遍。它过分夸大了计划预算实际上能做的事情，因为如前所述，最终的预算决策必然是政治性的，必须在完全不同的活动之间做出选择。计划预算，至少像其如今的执行状况一样，只是为最终制定决策的政治官员提供了更多的信息。就决策来说，他们的选择可能仍然是非理性的——尽管很明显有更多的信息来帮助他们决策。而且，威尔达夫斯基对 PPB 的批评可能更加适用于美国——在这里预算责任被分散或完全规避了——而不适用于行政部门已经完全控制预算的议会制国家。与美国在 20 世纪 60 年代和 70 年代的实践所得到的效果相比，议会制国家表现得更加成功。计划预算比传统的线性项目预算需要更多的有关行政机构活动的信息，所以它执行起来并不容易。但是，即使计划预算执行起来困难重重，计划预算却提供了作为预算决策基础的更好信息。

传统的预算常被认为是一种渐进性的活动，而一些理论家，如威尔达夫斯基（如 Wildavsky，1979）则认为这是有好处的。预算的完全理性要求列出所有可供选择的支出方案，并列举每一种方案的利弊，然后选择出最佳的优先方案并提供相应 267
的资金。可以想象，没有一个政府能够做到这一点，这主要有两个原因。第一，在民主国家，预算是而且必须是政治过程而不是技术过程，这意味着像项目规划与预算系统那样完全的技术体系很可能会失败。第二，预算必然是由不会朝令夕改的承诺组成的，例如对社会治安权利的承诺。不同的统计表明，在任何预算中正在执行的承诺所花费的资金数量占全部支出的 90%～95%。相应的，任何政策变动都可能包括一些微小的变动，这是渐进主义的典型特征。

在实践中，以绩效为基础的预算可能比它看起来受到更多的局限。在理论上，预算变得更加理性，而在实践中，这可能是改革的表象，它背后是旧形式的渐进主义。尽管预算过程并不完美，但它也并非完全机械化的，而是更加具有现实性。最重要的是，渐进性的预算可被认为是对不充分信息的回应，因此，如果提供了更好的信息，那么就可以采用不同于渐进性预算的方式来做出选择。其他的因素也会影响预算过程，但最终，预算本质上是一个政治过程。

传统预算使政治官员成为一种较为次要的角色。它没有给政治官员提供充分的信息来做出决策，也没有提供系统性的成果记录。预算改革和公共部门管理的其他改革一同改善了政治领导人的地位。预算决策也许仍然是采用政治性的方式和基于政治上的原因，但可能为预算决策确定更准确的目标。就公务员可能截留大量的预算资金而言，传统预算对他们来说是理想的，因为他们可以将这些资金作为资源储备起来以备不时之需。这只有在缺乏资金指向的良好信息的情况下才会发生。由于拥有更好的信息，支出控制体系得到了加强。

12.7　会计改革的问题

也许政府内部有关会计规则的最大改革是采用了权责会计制，它在政府中较难实行，尽管它能使会计制度更加完整。对 100 年前的政府资产进行估价，比如桥梁

或水坝，将其以目前的替代价值买下是明智的吗？波利特和鲍克特认为，“在各种不同的服务和环境中运用权责会计制度并不是同等易行的，而且改革可以造成有悖
268 常情的激励和利益”（Pollitt and Bouckaert，2000，p. 69）。这是不容置疑的事实。权责会计制改革远非“中立的、技术性的、无利害关系的活动”（Carlin and Guthrie，2001，p. 89）。它可以将组织引入管理主义的方向，也可以将其引入以市场为基础的活动之中，而且可以改变组织内部和组织之间的权力配置。然而，任何形式的改革都可以这样说。财政管理改革完全可能影响直线管理人员和中央机构政治领导人的权力关系，同样与旧制度相比，它能强化而非弱化责任制。

最大的困难在于执行。采用权责会计制度会实现更大的透明度，并使结果和投入等更好地联系起来，但将制度整合在一起的任务则存在困难。机构普遍持有两套账目，一种以权责制为基础，另一种以现金为基础，两者都得到管理和应用。特别是由于执行问题，虽然这种制度被认为“能够为努力改善公共管理实践提供可行的帮助”，但是，“它并不是一些中央机构所夸奖的灵丹妙药”（Carlin and Guthrie，2001，p. 98）。随着更多的地区使用权责会计制度，因而人们也更容易判断这一特定改革的价值，但是要将其付诸实施仍需要做很多的工作。

绩效管理问题

公共部门的绩效管理在实施的过程中存在明显的问题。设计合适的绩效测量方法较有难度，一直使用的绩效指标也存在一定的问题。绩效标准要有一定的实质意义而且应当是非常精练的，并能对公共部门的运作产生直接影响。在绩效标准的选择上稍有不慎就可能会使管理部门把焦点集中在所要实现的满意结果上，而不是整个组织可能的最佳绩效上。另外，尽管有一套严密的人事绩效评估制度，它在判断执行者的优劣方面有一定的吸引力，但却难以设计一套制度以便与之进行比较并被有关人员接受。

另一个重点是绩效管理的广泛运用并没有改变政府与公民的关系。在谈到英国的情况时，弗林（Flynn，2007）认为“政府最令人失望的是在绩效的改进和公众满意度方面没有建立起联系”（p. 149）。比如，尽管数据表明犯罪率在减少、公共安全状
269 况优于从前，公众仍然觉得他们不如以前有安全感。他们自己的数据并不起作用。

我们可能有许多理由要求使用绩效指标。它们不是绩效**标准**——私营部门中利润的完美替代物，它们实际上是绩效**指标**，这些指标只是绩效好坏的指示物，并不是要试图精确地测量绩效。现在，没有绩效测量是不可想象的，而且在许多方面绩效指标能够并且应当被使用得更好。除了有关目标全面进展的指标，或者有关财务目标成就的指标之外，还应该有关于顾客或委托人满意程度或者关于提供服务的速度和质量的指标。指标应旨在测量项目的有效性、客户感知和其他因素，且应在表面上关注而非只对公共服务的内在有意义。批判绩效管理并不难，在操作中发现问题也很容易（见 Van Dooren et al.，2010），或是详细讨论但无结果（Bouckaert and Halligan，2008）。然而，如今绩效制度缺位的管理是难以想象的。

全球金融危机

始于 2008 年的全球金融危机已经导致许多政府在财政管理上出现许多重要问题。政府债务再次成为一个关键性问题，尤其是在那些金融危机前就已债台高筑的国家。G20 国家的预算赤字从 2007 年占国内生产总值（GDP）的 1.1%升至 2009 年的 8.1%。2010 年，美国和英国的财政赤字均高于 GDP 的 11%。2009 年，美国的负债总额占 GDP 的 83%（白宫的在线资料）。这是历史上非常高的水平，只有在战时被超越过。一些国家——希腊、爱尔兰共和国、冰岛、意大利、葡萄牙甚至西班牙——都面临着主权债务危机的可能性，需要很长一段时间来调整其政府预算。

高负债水平无疑给政府预算带来了压力，这意味着政府的高效运行也更加困难。政府债务需通过政府财政维持，最终通过同样的资源偿还。如果一个国家的债务水平达到了 GDP 的 10%，就需要用 0.3%～0.5%来偿还债务——反映了长期债券利率——以维持在同样的债务水平，如果打算偿还就须略高。许多国家认为这是 270
一个重担。然而，如果一个国家的债务水平达到了 GDP 的 100%，那么政府就要从预算中拿出等同于长期债券利率的数量来与 GDP 维持相同水平，这是政府面临的一个大问题。2010 年，随着经济的发展，G20 国家平均总债务超过了 100%（IMF，*Fiscal Monitor*，May 2010），减少政府支出的压力更大了。

比如，英国的政府支出占 GDP 的 50%，仅仅维持现状就需要把政府预算的 10%用来支付利息，而这会导致其他领域支出的减少。当特定项目的支出从削减中排除时，会使问题更加恶化。在 2010 年大选之前，即将就任的政府承诺不削减国民医疗保健系统（NHS）的开支。正如《经济学家》（*The Economist*，14 August，2010）所指出的：

> 巨大的借款带来了利息支出的递增，虽然 NHS 从预算削减中获益，但其他提供公共服务的部门却在 2014—2015 年面临着 25%的削减。如果国防和教育也从这项苛刻的待遇中排除——比如说，将削减限制在 10%——那么其他部门将须削减 33%。

政府应对预算赤字的行为意味着在很长一段时间内，发达国家的赋税将有所增加，但由于它们已经处在一个较高水平，递增可能会有损经济活力。财政紧缩到了必须实施的时候。此外，人口老龄化必然带来医保的更大支出和税收的减少。这些都意味着政府自身的管理运行必须更加高效。就如范多伦等人（Van Dooren et al.，2010，p.5）指出：

> 金融危机将使绩效管理更加制度化，危机的性质已由财政危机转变为一场经济危机。未来将如何变化尚未知晓，但无疑一场财政危机将随目前的赤字开支而到来。公共财政正处于压力之下，对公共项目的确保需求将被强化。

毋庸置疑，财政紧缩将会持续一段时间。相应地，如果资金紧缺，那就需要政府在几十年里的管理更富有效率。“‘多反而少’看来应该用在这里”（OECD，

2009，pp. 30-1）。财政赤字将影响未来许多年，这意味着政府运作资金的削减。尽管这意味着项目的不定期削减，同时也意味着公共服务减少的压力，但至少使真正的管理效率得到论证。

12.8 结论

271 政府的财政管理不仅是预算的削减或是服务绩效与财政目标的联系。它是关于将资金用于公共目的：筹措资金、使用资金并核对账目。财政管理一直以来在本质上都是政治过程，任何将财政管理改革从政治决策制定中分离的说法都是缺乏依据的。财政和绩效管理并非要入侵政治过程，而是旨在通过提供更多、更好的信息给政治领导人来加强政治过程。政治领导人可能仍沉迷于政治拨款，或者轻率地承诺一些他们无意兑现的诺言。然而，更多复杂的财政和绩效管理将使成本是什么的问题比改革前更加清晰。拥有更全面信息的政府可以更好地制定支出和税收决策，在理论上使政府在各种活动中作出选择。

至少在一些国家，财政管理已经实现了转型，从提供很少信息和暗箱操作的传统体系转变为在理论上能够提供精确的数据来辅助决策者的体系。传统预算系统的问题是缺乏关于支出目标以及目标实现好坏方面的信息。资源的运用获得了什么的信息过于缺乏，导致了传统模式下所出现的许多问题。人们认为困难重重，以至于无法衡量政府的绩效，如果这样的确值得深思。任何机构的真实目的变成了花光自己的预算拨款，而很少想为什么这样、为谁这样，以及是否有效地达成目标。即使一个机构有职能并且尝试履行职能，但对结果的评估都是非常不系统的。威尔达夫斯基（Wildavsky，1979）反对预算中的理性，但时代变了，信息系统得到了很大改进，不再因财政改革的困难而逃避它。

绩效预算设定了特定项目的成本，并与相关措施一起，做出成本支出是否达到了其目标的决策。权责会计通过研究支出对包括资产价值变化在内的整体资产负债
272 表产生的影响来更加精确地计算支出的长期结果。财政改革显然并非十全十美，在准确设定绩效方案方面确实存在问题；当然，也可以运用会计制度来加强权力结构，甚至就像在私营部门发生的一样，它还可以用于隐瞒和欺骗。但是它为更好地决策提供了更多的信息，尽管信息并不能保证决策的正确性。在民主体制下，这样的决策，不论好坏，都是由政府作出的。传统财政体系容许公务员对其想象中的主人隐瞒真实的账目情况。拥有透明化的账目确实增加了部长和中央机构的权力，但这对人民更负责任。这明显优于只有少量信息的最佳现金会计形式和最佳投入预算形式——它们仅仅是留出工资的少量投入，给其他诸如邮资和电话费配置一点点投入而且对绩效没有任何要求的预算形式。传统的预算形式不能为政策选择提供充分的信息。即使拥有适当的新的财政制度，也不能避免一个政府作出糟糕的预算决策。然而，它能够利用以前不可能的方式来了解长期的结果。

第 13 章

电子化政府

本章内容

- 引言
- 技术和传统的行政模式
- 电子化政府的产生
- 电子化政府的发展阶段
- 技术变革对官僚制的影响
- 电子化政府和公共部门改革
- 电子化政府的问题
- 结论

13.1 引言

兴起于 20 世纪 80 年代的信息技术（IT)(后来也被称为信息通信技术）革命见证了很多国家的经济的真正转型。生产软件和硬件的新兴产业兴起，而一些传统产业则由于资本投资的减少而消失。尽管整体的生产力水平得到提高，但对很多工人产生了不良的影响。这同样对政府的运作产生了深远的影响。私营部门的发展出现了电子商务和电子商业，相应的在政府运作中出现了电子化政府，即把信息技术应用于政府，在政府以及公共管理的专业领域出现的 IT 革命。

电子化政府是指“使用信息技术——尤其是互联网技术——以更加便利、顾客导向、成本—效益等这样不同而又更好的方式

提供公共服务”（Holmes，2001，p. 2）。广义的电子化政府是指“政府对任何信息通信技术的采用”（Heeks，2006）。这些技术包括视频会议、语音数据进入系统、光驱，互联网和个人局域网，以及一些其他技术例如互动式电视、手机上网和个人掌上电脑，以及如推特（Twitter）和脸谱（Facebook）这样的社交网络。

274 技术对政府运行产生的变革是深远的。从打字机的使用到复印机和早期电脑主机的运用，公共组织通常是技术的早期采用者。《经济学家》在 2000 年进行的一项专项调查表明，“在未来五年之内，电子化政府不仅将改变大多数公共服务的提供方式，而且还将改变政府与公民之间的基本关系。继电子商务和电子商业之后的又一互联网革命将是电子化政府”（*The Economist*，24 June 2000）。八年后，这一杂志做出的另一项调查对所取得的成就持更为乐观的态度：

> 正如技术在私营部门所起的作用一样，技术可以让政治家和官员更好地理解公众的需求以及如何满足需求。但正如私营部门对新技术的采用涉及了很多问题那样，有些电子化政府的尝试也不尽如人意。公民有权质疑会使政府包罗万象的技术，他们要求政府作为公共服务提供的垄断者，提供更多的服务（*The Economist*，14 February 2008）。

在很多国家，电子化政府的发展与公共管理改革是同步的。正如贝拉米和泰勒所言，“通常与信息时代相关的组织变革模式明显地和与现今公共行政领域内管理主义相关的模式相一致”（Bellamy and Taylor，1998，p. 37）。毫无疑问，电子化政府在管理改革领域承诺了很多。然而，从两个方面看，这样的承诺并没有像人们在 21 世纪初所想象的那样。

一方面，电子化政府在许多地方存在严重的设计和执行难题，在实际的政府运作过程中没有达到预期效果。《经济学家》的调查显示：“尽管把信息放在网络中也会产生一些作用，但我们的特别报告显示，电子化政府（利用互联网的交互性和速度来提供公共服务）往往意味着花费高而回报低”（*The Economist*，14 February 2008）。许多政府的 IT 项目已经失败（Heeks，2006），这些项目只会让供应商和咨询顾问变得富有。

另一方面，与商业社会中实际发生的事情有关。在一段时间内，私营部门把电子商务视为新事物，是与商务本身相分离的。2000 年，由于投机泡沫，互联网公
275 司的股价急剧下降，结果导致了大家所熟悉的“互联网公司崩溃”，美国经济也随之衰退。真实的情况是从来就没有那种不同于所谓的电子商务或者电子商业的企业，企业的本质没有变化。IT 与企业的融合意味着所有的企业都已经是电子商务，所有的商业都已经是电子商业，所以在这种程度上不再需要这样的特殊名词。同样地，人们也没有必要把电子化政府视为与政府相分离的领域。由于 IT 流程已经融合到政府中，政府的运作就必然与 IT 的应用相联系，公共管理和电子化政府或许变得密不可分。电子化政府的关键问题不是它是否有用或影响是否深远，而是它是否有真正的新生事物，是否是一种如办公室计算机一样的技术引擎，或者是否的确不同于传统政府。

电子化政府的前景和潜力在于政府能够更有效率、更有效能地提供公共服务。电子化政府的期望一直是，互联网能动系统会大幅度地降低成本和提供更好的服务，然而，事实是政府的 IT 项目在削减开支上是不成功的，且整体水平和具体运行都比较差（Heeks and Bhatnagar，1999；Heeks，2006）。失败的最主要原因是管理不善，而不是技术问题。电子化政府可以固化现存的管理架构，但同样可以促使人们全面反思如何通过电子化政府提供服务。对于后者来说今后还有很长的路要走。

13.2　技术和传统的行政模式

在传统模式时期，公共组织往往是技术上的领导者，它们尽可能使用最新的设备。电报和电话是政府内、外部服务中非常重要的通信技术，政府部门也是最早的使用者。19 世纪的官僚制理论也是建立在这样的当代发明基础上的，并与之相伴而生，正如方丹（Fountain，1999，p. 142）所言：

> 国家和企业所确立的组织形式……是工业革命推动的技术成果的产物。蒸汽机、电报、电话和早期的算术计算机使官僚制以及组织间的形式成为可能，在此之下，政府和企业通过纵向联合和空间上的分散，形成总部与区域组织。技术发展并非以一种不可避免的方式来决定这些组织形式，但它们使这些组织形式成为可能，而且在很多情况下，这是完全符合逻辑的。

传统的公共行政模式完全与当时的技术发展相一致。韦伯官僚制的核心部分是 276
“办公室”概念，“办公室”是官员工作、公众与机关打交道并保存记录的地方。办公室还是组织技术和信息处理的中枢。正如韦伯所描述的那样（Gerth and Mills，1970，p. 197）：

> 现代办公室的管理是建立在书面文件基础上的，而这些书面文件以原样或草稿形式保存着。所以，就有一些低级工作人员和各种书记员。工作人员的主体部分是在“公共”的办公室内积极地工作，与他们各自的物质工具设备和档案一起，构成了一个“行政机构”。

“书记员”与“物质工具设备和档案”涉及当时可利用的技术，而办公室是储藏档案的地方。档案储存信息；人们需要这些档案来记录先例，以便在出现与先前相同情况的时候行政机构能够做出前后一致的决策，而且也需要利用档案来处理诸如退休金这样的救助要求。在那时基本的沟通技术是文件，一开始使用羽毛笔手写，后来是用打字机。通常文件有一个副本或者有一个文档，文件装在袋子里，在组织上下传递以获得批准或提供信息。随后，文件被保存在一个中央资料室以备查阅。文件从一个办公桌传递到另一个办公桌导致了交易成本的产生。在纸质文本变质而无法阅读之前要制作副本，这是一项非常费力的工作，一开始是手写，之后出现的复写纸也只能进行少量的复制。

从组织架构的设计符合当时的技术角度来看，整个系统一直运行良好。事后看来，官僚制模式很适用于这种文件处理技术。至少到20世纪60年代，办公室技术相对来说也没有太大的改变。相对于复写纸，复印机是一个重大的进步，但这些只是技术的改进，它们的发展并不需要建立完全不同的组织制度。

公共部门是电话和电报的最早使用者。19世纪的设备即使在现在看来是相当原始的，但与它之前的状态相比，仍是一个极大的飞跃。电报和电话的发明是一种
277 革命，打字机也是如此。但是近一个世纪，政府使用它们的方式并没有多少改变。它们只是成为整个官僚机器的一部分，强化了官僚组织的权力。甚至传真机的到来也没有带来多大的改变。只有到政府内部广泛使用相互连接的计算机时，进一步的革命才会发生。早期的变革虽然被行政机构所采纳，但它对权力机构和办公室的组织方式影响甚微。

从20世纪60年代开始，政府对计算机的使用乐此不疲，但仅局限于某些方面。计算机运算被认为是机关内部的一种独立活动并配备了专业人员，但却发挥着与打字工具相似的作用。早期计算机的使用对组织的影响微乎其微，因为引入计算机是为了强化已有的组织界限，正如贝拉米和泰勒（Bellamy and Taylor，1998，p. 11）所言：

> 这里，政府在初期对计算机的使用是当时盛行的官僚制组织的集权形式的机制所需要的。计算机的主机是用来处理具有共同职能的中央数据。计算机对其周围的等级和集权结构并不构成威胁。实际上，它的作用是支持甚至是强化那些大型官僚制组织的特质。之所以如此是因为计算机只是一种纯粹的自动化，即以迄今为止较低的成本完成大规模的数据处理工作。

信息通信技术的革命改变了一切。只有每张办公桌上都有个人计算机，计算机的运用在政府成为普遍现象，且与局域网链接并可进入互联网的时候，技术才会对组织结构产生重大影响。公共部门的运行方式开始发生转变：现在技术正被看作公共部门改善其管理水平和为公民提供服务方式的关键因素（Seneviratne，1999，p. 45）。

到20世纪90年代，IT革命的潜力在于改变政府的办公和管理方式。韦伯所描述的官僚制办公室已不太需要。文件通过虚拟的信息网络分发和保存。员工不用一直待在办公桌前，而是由专业的信息化系统来处理大量的工作。考虑到信息技术的传播“减少了人们在常态下了解组织特性的必要性……因此，建立传统组织的替代形式则成为实际问题”（Peters，1996，p. 9）。

在网络化时代，基于19世纪的技术而设计的正式结构可能难以为继。更重要
278 的是，IT革命的前景，即使还没有实现，但它提供了通过不同的方式改变政府组织的可能性。随着机构的扁平化和中层管理的空心化，其中有一些改变已经发生，然而大部分政府部门还是保持着现存的组织架构。信息技术，尤其是，但不完全是计算机技术的应用，可以改变管理甚至改变等级制度本身。管理者无须再等到某一文件通过整个等级体系传送，文件就会呈现在他们自己的计算机屏幕上。各种各样的信息和数据都可以廉价地收集和传送，并被转化为绩效信息，这反过来会促使管

理机构分权化，即使它仍受到上层管理部门的监督。各种记录以电子版本的形式保存，这样人们就可以从许多不同地点同时登录并进入这些记录之中。信息技术方面的投资减少了处理日常工作所花费的时间。一些公务员可以在家中用计算机工作，而不用去办公室。由于可以通过通话中枢系统和互联网向遥远地区提供无缝隙服务，地方政府就变得无足轻重了；在需要提供本地服务的地方，一些机构可以共享设备甚至是雇员。

当然，技术的存在本身并不能决定人们所希望的结果，组织变革也不会自动地出现。技术的存在本身也不能决定预期的结果。相反，技术只是使变革成为可能而已。的确，政府主要的挑战不是发展更好的技术而是重新组织和建构制度安排，而这其中包含着交易成本。电子化政府通常发生在现存的组织边界之中，人们还没有从更宏观的角度看其对整个政府的运作有何帮助。

13.3　电子化政府的产生

如前所述，20 世纪 90 年代末期，人们用电子商务和电子商业来描述适应于互联网交易的商业所发生的根本性变化。在早期，企业可能仅仅是将有关公司和产品的信息挂在网上；后来则出现了互动，例如，能够通过互联网下载订单、将信息作为一种资源。建立“网络”公司的目的是利用这种不同的交易方式中所产生的机会，而引起的一个后果就是网络泡沫，一些并不真正具有盈利前景的公司的股票价格骤涨，因此导致了 2000 年的互联网泡沫的破灭。然而，在网络经济繁荣和衰退时期被遗忘的是很多公司做生意的方式已经发生了转变。虽然企业对消费者（B2C）的销售额回升得很慢，但企业与企业之间（B2B）的链接增长得却极为迅速。尽管开始的时候环境比当初困难得多，但已经建立的公司也必须对其运行做出根本性的改变。有趣的是，由信息技术驱动的企业的成功挑战着这样一个观点：电子商务或电子商业存在着一些特殊和不同之处。也许所有的商业都已经变成电子商务，如今不受信息技术革命影响的公司是罕见的。 279

政府也经历了类似的情况，但与电子商务相比存在一个时间差。相对于组织商品供应所存在的问题，政府的产品——基本公共服务——往往非常适合以电子化的方式提供。人们原本以为政府会成为以电子化方式供给物品的领导者，但私营部门却成了先锋。尽管如此，这样的情况一旦开始，私营部门就能通过技术变革提供更多的服务，这将导致对政府提出同样的要求（OECD，1998b）。如果银行能使得在任何时间通过自动取款机或互联网提供服务变得普遍，那么政府的服务对象为什么还必须在工作时间排队等候相似的服务呢？

贝拉米和泰勒（Bellamy and Taylor，1998）认为，信息通信技术在政府的发展经历了三个阶段（另见 Heeks，1999）。第一阶段叫作“自动化”，旨在运用机器来减少已有的、主要基于纸张的工作成本，并把信息仅仅作为一种副产品（Bellamy and Taylor，1998，pp. 38-40）。这是管理主义早期阶段的特征。

第二阶段叫作“信息化”，即从“自动化”转变为“重点强调信息的释放”（Bellamy and Taylor，1998，p. 46）。在这个阶段，新的信息资源允许对来自各种渠道的数据进行整合，这样就能够大大增强组织的智能，在安排谁可以进入并利用信息资源和如何推动以信息为基础的过程方面，具有很大的灵活性；组织内部和组织之间（包括组织和它们的提供者或消费者之间）可以使用各种新的互动式通信技术（Bellamy and Taylor，1998，p. 47）。

第三阶段叫作“转型”，即“运用企业流程再造全面重组组织界限以分享信息”（Bellamy and Taylor，1998，pp. 51-3）。这一最后阶段可以被看作电子化政府的目标。以公民在一生中所发生的事件为立足点提供公共服务，或者根据老年人、学生等特殊
280 群体的偏好提供公共服务，而不是根据部门或者机构的组织偏好。这一理想“虽然简单但却具有巨大的说服力，释放新技术的能量会降低公共服务的成本，与此同时将有助于重建政府和公民之间的关系”（Bellamy and Taylor，1998，p. 64）。

到了 20 世纪 90 年代末期，技术的急剧变革的确开始对政府组织产生影响。在美国，20 世纪 90 年代早期的政府再造运动确实预见到组织所需要做出的变革，其明确的目标是创造一个“工作更好、花费更少”的政府，技术是实现这一目标的一个路径。奥斯本和盖布勒认为，20 世纪早期所设计的官僚制“在 20 世纪 90 年代急速变革、信息爆炸、知识密集的社会和经济中，确实不能很好地发挥作用了”（Osborne and Gaebler，1992，p. 12）。要实现这种变革并非易事，尽管后来随着互联网的出现，政府科技革命使得它成为可能。

英国在 1996 年发布了《直接政府》（*Government Direct*）计划，它是关于以电子化方式提供服务的绿皮书。其前景“被部长们认为是宣告了公共服务改革新阶段的到来”（Bellamy and Taylor，1998，p. 10）。几年以后，在 20 世纪 90 年代末期，每个公务员办公桌上配置的个人计算机所构成的计算机网络、局域网和对互联网更广泛的应用，都意味着 20 世纪 90 年代早期所预想的事情已经成为现实。

13.4 电子化政府的发展阶段

电子化政府的互动有几种不同的分类方式。在电子商务的发展过程中，最初阶段仅仅是指提供信息，后来才出现了双向交易。在政府与其他各方，特别是与公民、企业和其他政府机构之间，也存在各种互动的可能性。一般认为，基于互动的程度可以将电子化政府的发展分为四个阶段：

- 信息阶段。第一阶段是指政府部门和机构为了外部使用者的利益，发布关于它们自己的信息。政府网站被动地提供信息，列举公共组织的目的以及告知公众如何与政府取得联系。这种信息并不包括真正的服务。网站是由政府部门而不是由职能部门建立，而且只有有限的更新能力。这是最普通的网站形式。
- 互动阶段。这些网站成为双向沟通的工具，允许公民提供有关他们自身

的新信息（例如，住址的变更），并且收集了诸如电子邮件一样的应用工具。与政府联系再也没有必要通过打电话或写信这种方式。文件目录呈现出更多的 281
关于问题、职责和服务方面的信息并可下载；表格可以下载并在脱机状态下填写，然后以正常的方式发送出去。但是，反馈是有限的。目前存在很多这样的网站，它们大多依赖于相对低级的电子邮件技术。

- 处理阶段。此阶段出现了正式的价值交换，如为执照或处罚而进行网上支付，甚至是填写纳税申报书。这个阶段允许那些以往由公务员执行的工作成为以网络为基础的自助服务——尽管这需要在脱机状态下来完成。
- 交易阶段。这一阶段通过政府服务的整合提供公共服务，依据公民的需求提供单一的服务通道，代替了传统的部门架构。通过这个端口，所有部门和机构的信息系统都能够链接起来以提供一体化的服务，而这种方式避免了使用者不得不了解政府结构的问题。

新加坡政府有着面积小的地理优势，在电子化政府的转型上达到了最高水平。1998 年开始道路电子收费，收费点设在城市一些区域的入口处，价格根据每天的时间和道路拥堵的程度进行调整。新加坡政府在 1999 年建立了电子公民门户网站，并作为财政部门的一个计划。到 2010 年，在一些信息技术方面有着丰富经验的国家，门户网站在很多方面已经成为政府提供公共服务的主要沟通渠道。公民和永久居民都能获得一个与政府进行各种交易的密码。从税收、注册企业、支付许可证费用到举办文化活动等各种服务都通过门户网站来提供。新加坡还有自己的安全的在线支付系统。网上提供的服务被分成七个部分而不是按政府部门来划分。此外，政府还提供便利中心让那些没有电脑的人也可以获得服务。新加坡还在整个城市安装光纤网络以获得非常快的宽带接入速度。

在美国，政府的门户网站为用户提供了一个单一的、方便的入口，使用者可以登录所有的政府网站以及不同层级的政府网站。然而，这样的做法更多的仅仅是使公民知道什么样的服务是可获得的，而不涉及具体的办理。尽管使用还有些限制，但政府门户网站提供了一个广泛的信息渠道，除此之外，还有脸谱和推特这样的接触通道。

许多政府仍处于相对低级的互动层次，就更不用说进行交易和提供端口了。然 282
而，第一和第二阶段的网站并非无足轻重，因为它们与传统的官僚制相比，为公民提供了更大范围的信息。第三和第四阶段的互动引发了更多的变化。

政府与公民的链接（G2C）

在促进政府和公民的链接方面，存在着各种各样的方式。服务提供系统可以与人生中的重要事件和公民需要相链接。例如，许多涉外旅游的工作可以与相同的网站互相链接。当某人或其代理人预订外出旅行时，可以同时登录到护照、信用卡、健康警告和接种疫苗等方面的网站。如前所述，通过这种链接来更换车辆或驾驶执照，或缴纳罚款要简单得多。电子化政府可以使公共机构随时根据顾客的需要提供

更多的服务，而无须亲自到办公室去。更换执照、地址变更甚至是填写提供福利的表格都可以在线完成，而且也很便宜。

更加便利地提供服务强化了将公民视为顾客的观念。就很多服务而言，这是一种恰当的观点。关于住址、身份、赡养和对政府其他要求的相关信息增强了确认个体当前状况的能力，并且能够预测未来的需求——尽管如果忽视隐私和安全保护就会存在明显的危险。通过数据仓储和数据挖掘等技术，政府可以更充分地利用已收集到的信息，因此顾客资源管理技术可以密切政府与公民之间的关系——不论好坏。

政府与公民的链接的另一部分（相对来说未被称赞），使公民接触政府服务信息的可能性大大提高。尽管大多数信息接触实质上是单向的，但与以往传统模式下的公共行政相比，公民可以很容易地获得更多的有用信息。在那种由中央执掌而且只是吝惜地发布信息的模式中，通常是印制一些难以得到的报告，而且这些报告并不包含很多政府内部的运作。现在，各种信息的发布是家常便饭，任何人都可以用下载的方式接触到这些信息。

政府与企业的链接（G2B）

283 从电子交换意义上看，电子商务涉及商业和付费服务的交易，这在很多国家成为一个迅速增长的经济部门。在制造业领域，诸如福特、通用汽车等大型公司已经使用互联网来管理各部门，并要求其供应商调整内部运营以保持一致。公共组织也在提供服务和采购系统上倾注全力以加强其与企业间的互动。如果说在私营部门企业与企业的交换中，互联网的应用正变得越来越普遍，那么政府也希望如此就不会让人感到奇怪。逐渐地，政府亦被要求采用电子商务式的运作模式。

在大多数国家，政府合同是与私营部门交易中非常重要的组成部分。然而企业在了解所招标的合同和遵从投标要求上，出现了交易成本。这导致投标者对政府支付更高的费用，而且也导致只有相对较少的公司愿意经历这一复杂的程序。结果是招标往往比预期更缺乏竞争性。电子化政府却可以减少这样的交易成本。澳大利亚政府和美国的一些州已经在公共机构内部通过向那些提交书面计划的公司收费的方式来鼓励实施电子化政府。举行在线逆向拍卖（reverse auction）甚至也成为可能，在那里供应商可以为最低价格相互竞争，并且可以在允许的时间内提出不止一个要价。对诸如文具等标准项目的采购通过在线向承包商发出订单是非常简单和更为廉价的，那些想获得政府订单的公司也非常愿意按照网上的要求去做。政府可以在采购上节约很大的费用。从以书面为基础到以网络为基础的文件和支付程序的改变“通常会节省大约 50%的行政费用，对于复杂的交易则节省得更多”（Fountain，2001，p. 5）。

政府与政府的链接（G2G）

为了改善服务供给，政府机构相互之间越来越多地应用电子链接。这并不是全

新的，但是服务的能力得到了提高，部分的原因在于运用了互联网或标准的程序语言（如 XML），解决了计算机系统互不兼容的问题。同一政府的其他部分、政府的其他层级甚至是其他国家的政府都会从信息的电子交换中获益。在前面所列举的涉外旅游的例子中，旅行预订、申请护照和信用卡等还可能引发一系列的政府与政府间的信息流动，包括从移民和海关检验到处理安全保障事宜。目前政府间已具有复 284
杂的数据交换功能，并且这可以通过电子化政府得以强化。

一个例子是澳大利亚为提供服务而建立的一个中枢链接机构。作为提供服务的承包商，这个机构为很多不同的部门——如社会保障、就业和教育——提供服务。公民需要跨越部门界限，例如就有几个机构向老年人提供服务。借助电子化政府来链接这些机构就可以提供更好的服务，毕竟重要的是服务而不是服务机构本身，因为公民不可能了解组织结构的细微差别。通过电子化政府的方式，信息流动就可以跨越部门界限。电子化政府可以使政府机构的工作更有效率，尽管必须对隐私和安全给予充分的保护。

政府与公民的链接和公民与政府的链接已经变得更加重要。政府的服务需要提供给每一个符合资格的人，而不只是那些访问政府网站的人。所以除了互联网，政府还需要提供如普通邮件和电话这样的渠道。这不同于私营部门，私营部门会忽略那些没有访问权限的人。另外，和政府打交道的许多小企业，如果它们希望获得政府的业务，它们就需要被迫服从与公民进行链接。

偶尔也会涉及第四类链接——政府与雇员的链接（G2E），政府机构在内部运作中运用计算机系统来提高效率（见 Yong，2005）。内部运作由网络信息化运作取代纸质文档，但是这些更多被认为是普通内部运作的一部分，而不是电子化政府的新方面。

13.5　技术变革对官僚制的影响

就目前的讨论而言，很明显技术变革必定会对为早期技术时代而设计的官僚制产生影响。如前所述，有几个变革的紧迫问题驱动着公共管理改革。技术无疑是其中一个，这尤其是因为私营部门信息通信技术的应用导致了人们对政府提供更好服务的需求。正如卡马克（Kamarck，2000，p. 235）所言：

> 私营部门的信息革命提升了公众的期望，而且使受规则束缚和基于纸张的政府官僚组织看上去显得老套和反应迟钝。在 20 世纪中期，五角大楼的组织和通 285
> 用汽车的组织不存在明显不同，但是当私营部门的组织理论向前发展并产生了信息时代新的组织理论时，公共部门坚持传统的官僚制似乎就显得过时了。

电子化政府的一个影响是组织以信息流动为基础而不是以等级为基础。政府的顾客或“消费者”无须知道机构工作之间的明确界限，尤其是在服务提供方面。向顾客提供的服务可以组合在一起。首先，建立网站以提供信息并使一些机构相互联系起来；其次，改革机构自身以适应信息的流动。

人们通常认为，由于技术的变革，组织将需要更少的中层管理者，这一观点是有论据的。中层管理者是高层与低层之间的联结点，其主要作用是：首先，处理来自低层的信息并将其传递给高层；其次，传达来自高层的信息和指示；最后，对员工进行监督。很多分析结果表明，可能很少需要承担这些任务的工作人员。高层人员往往通过自动化的表格直接获取他们的信息，低层人员也无须接受以往那样严密的监督，一个人工作与否通常可以通过电子化的方式予以监督。从权力关系的意义上讲，官僚制仍发挥其应有的作用，等级制并没有消失，只是不再需要如此多的层级。管理者可以被授权工作任务，他们的绩效仍需要高层的监督，但并不需要事无巨细的监督。

还可能需要更少的低层人员。例如，很多国家允许在线提交纳税申报单。在澳大利亚，2009—2010 年，大约 90%的收入所得税纳税申报单是以电子方式提交的，这其中一部分是通过税收代理人用澳大利亚电子税收办公系统办理，另一部分是个人通过电子税收系统提交。这对组织也产生了影响：在线提交减少了处理申报单所耗费的时间，还大大减少了处理包括详细的数据录入在内的纸张表格所需的人员。大部分所需的数据由顾客输入数据库的相关部分，这意味着可以由估税员直接处理，而不需要低层职员去准备数据。与常规情况相比，在提交纳税申报单到期之后，无须雇用基层或临时人员来处理表格。税收办公室的工作人员将花费更多的时间评估申报单本身，而不是处理文件。

286 技术变革对等级制产生的一个更为深远的影响是：应用功能强大的数据库软件能够使高层人员的工作由低层人员来完成。正如方丹（Fountain，1999，p. 139）所言：

> 知识型工人和知识型工作已经取代了基于纸张的官僚制所需要的简单、重复的办事员式的工作。社会调查员可以通过他们办公桌上的计算机登录到几个数据库和使用有效的分析工具，从事以往分散到几个职位上的工作。在某些情况下，自动化的工具可以令相对笨拙的雇员去完成复杂的评估。信息技术所引起的工作一体化导致了很多工作分类和联邦政府单一化职位分类体系的崩溃。

例如，一名估税员会得到一台好的计算机、功能强大的软件、搜索引擎和相关数据库的支撑，而且将不再需要以往所需的非常长时间的工作经验。如果大多数任务可以由低层工作人员借助计算机软件的辅助来加以执行，那么很多资源就可以转向更高层次的工作。

此外，人事和职业结构也会随之发生变化：需要更少的基层人员，需要更强能力的低层工作人员和较少的中层管理者，也许还需要眼界更为开阔的高层工作人员。由于这些变革，对于公务员的职业结构会产生持续性的影响。一方面将需要更少的基层工作人员，另一方面在横向上会雇用更多有经验的工作人员。另一个影响包括“监督角色的修正、等级关系的转型以及在文化的深层次上权威结构和体制本质上的现代化”（Fountain，1999，p. 139）。这将意味着知识型工人就像顾问和承包商一样更可能利用灵活性来安排和获得高薪，而无须成为职业的公务员。与此同时，也不再需要那么多的基层工作人员。

韦伯意义上的“办公室”同样也发生了变化。借助远程技术，工作人员无须来到中枢系统使用其设备。工作人员在家里可以一样有效率地工作，例如，进行家庭访问的福利机构工作人员就不需要走出去进行联络。通信技术方便了非全日制工作。一些政府已经很好地建立了跨越不同地区和基于家庭工作的真正团队。这是“逻辑上的办公室”或“真正的团体”，而不是坐落于不同城市的实际办公室，甚至国家也变得和所进行的工作毫不相干（Bellamy and Taylor，1998，p. 36）。这并不是普遍受欢迎的，因为离开原位、与同事在社会交往上不成功和要命的办公室政治等原因，使得外部工作者在适应办公室生活方面充满困难。但是，在政府组织中已 287
经实施了这样的变革。

电子化政府的结果是官僚制组织可能出现剧烈的变革。官僚制仍将保留但却会变得完全不同。正如方丹（Fountain，1999，p. 146）所言：

> 无疑，在以信息为基础的组织中，仍将保留等级制和职能专门化的坚固核心。但是，通过信息技术，借助于有所增强的责任，指挥链条中所需的多层控制已被大幅度地简化了。信息系统使雇员行为更加透明化，因此，等级权威机构实际监督雇员的任务得以减轻。在透明的系统中，就像更多的产出一样，逃避责任是显而易见的。等级权威机构承担了在动乱环境中非常重要的指挥工作，使官员与环境变化保持一致，并确保任务、技术、人力资源和目标的协调。

如果官僚制出现所有这些变化，那么政府的工作环境将有明显的不同。方丹（Fountain，2001，p. 60）曾评论到，就知识就是力量这个意义上讲，这样的基础结构的转变对政府中的权威和权力有重要的意义。对一些机构是机遇，而对另一些可能就是威胁。一方面，可能要完成更多的智力上具有挑战性的工作；另一方面，经常存在的、对绩效的电子监督会在工作人员中引起焦虑。

13.6　电子化政府和公共部门改革

人们可能会认为，电子化政府是公共部门改革中最新的一轮，甚至可能是超越公共管理而转向一种全新的管理模式。毋庸置疑，电子化政府无论是对公共部门的运作还是对公共部门的理论都会产生影响。

电子化政府给管理主义的理论变革提供了可以操作的方法，尽管电子化政府的工作方式，如关注服务提供，让私营部门通过合同介入，是脱离传统公共行政观念而产生的旧有方法。有人可能认为公共管理改革和电子化政府是不同的运动，但事实上二者是相互支撑的。对于一个等级制和官僚制色彩较浓的组织而言，实施新的技术是可以想象的，但是如果没有实质性的组织变革，这些技术是不可能良好运转的。传统模式的电子化政府与前面所讲的“自动化”阶段有些相似，计算机系统只是用于节约处理时间而不是进行组织变革。

288 电子化政府能够通过向管理者提供更好的信息帮助公共部门改革。甚至可以说如果没有所需的信息，实质的变革就不会发生，进一步讲，这些必要的信息还必须是高质量的、及时的、足够成熟的以便随后进行高度复杂的分析。政府有着丰富的数据，很多能起到很大的作用，通过数据挖掘和其他技术使得原始数据在政策领域里变得有意义。的确，正如贝拉米和泰勒（Bellamy and Taylor，1998，p. 48）所言：公共服务并不仅必须是计算机化的，而且必须是信息化的。

数字时代的治理

电子化政府是否是另一种公共管理的新模式，或者仅是公共部门改革中的一个组成部分，这仍然是个问题。有人认为电子化政府可能是一个新阶段。例如，林克和特奥米勒（Lenk and Traunmüller，2001，p. 71）认为，电子化政府明显超越了新公共管理，因为它预示着迈向公共行政现代化大胆而综合的新方法，而这又超越了管理主义和从经济学中借用的一些理论。邓利维等人认为数字时代的治理已经取代了新公共管理，他们认为新公共管理包含三个整合性的主题：解体、竞争和激励。由于这些主题已经宣告失败，因此新公共管理已经宣告“死亡”（Dunleavy et al.，2005，p. 468）。

邓利维等人随后谈到数字时代的治理是新公共管理的替代品，其特点是重新整合、整体论和数字化。重新整合意味着对新公共管理解体的回归，包括联合治理和再政府化；整体论包括客户和需求导向的重组、一站式服务、“一次性询问”流程、互动及“一次性询问”的信息查询、数据储存库、优先购买的需求分析、点对点的服务再造以及灵活的政务流程；数字化的元素包括数字化服务供给和电子化政府、新型的自动化流程、彻底的非中介化、活跃的渠道流、顾客细分、授权渠道减少以便向合作生产提供服务迈进、半志愿服从、自助形式纳税以及开放式的政府。（Dunleavy et al.，2005）

目前，与我们的讨论最密切相关的是来自邓利维等人的观点，他们认为电子化政府将导致更多的政府集权。他们的想法是将会有一个大的、非常大的政府计算机
289 设施，然后需要正式的官僚机构去重新肯定自己。他们认为在当今时代早期信息技术改革的差异，涉及互联网、电子邮件和信息技术系统的普遍化，其影响的范围从办公室内部流程到运用一些重要的方法调节所有的政府机构和公民社会系统的关系（Dunleavy et al.，2005，p. 478）。对于他们而言，“数字时代的到来是现在最普遍、分布最广泛的现象，它对先进工业国家的治理结构的安排产生了明显的影响”（Dunleavy et al.，2005，p. 478）。

但现在还不完全清楚在邓利维等人的模型中官僚制如何或为什么会重新得到肯定。存在的唯一假设是，功能的集中化会带来更高的效率，或是大型的计算机设备会强化官僚制。在现实中发生更多的是大规模失败的故事，政府大型的计算机项目的最终开支远远超出开始的预算，并且还达不到预期的效果。同样可能的是将有更进一步的分权，运用云技术的开放资源的软件也与邓利维等人提出的集中化的需求相矛盾。

电子化政府已经成为管理的新模式，要取代早期的公共行政和公共管理模式，这样的观点有实现的可能，但还没有很强的说服力。和管理主义一样，电子化政府关注向顾客提供服务。即使电子化政府会变得比新公共管理更重要，电子化政府也更可能是管理改革的推动者，而不是一个完全不同的改革模式。电子商业和电子商务已经在词典中消失，电子化政府同样也会如此，因为不可能存在管理政府的其他任何方式。

13.7　电子化政府的问题

电子化政府确实有可能成为始于 20 世纪 80 年代的政府改革进程中的一个新阶段。很多人对此寄予厚望，尤其是那些计算机公司和给企业拉生意的咨询公司，但现实往往更具真实性。与任何改革进程一样，电子政府化也存在潜在的问题。

数字鸿沟

尽管连接互联网的人数呈现出明显的上升趋势，但社会中仍有很多没有且永远都不会上网的人。这里潜在的问题是，这样的公民可能被忽视或被其更加内行的邻居抛在后面。电子商务和电子化政府在这个问题上非常不同。提供商品或服务的私 290
营部门可以决定将那些不愿意上网的人排除在外，但政府却不能，因为不管它的顾客拥有什么层次的技术，它必须让每一个人在相似的条件下都可获得它的服务。即使大部分纳税申报单是以电子化的方式提交的，但仍需要通过日常邮件的方式来提交它们。一些政府在图书馆或其他公共场所提供免费的互联网终端，但仍会存在有不能进入政府电子服务的顾客的情况。政府允许其他政府联络渠道——如电话寻呼中心——的存在将是必要的。

数字鸿沟的另一个方面是发展中国家的人们登录互联网的机会要比发达国家的人们少，这就加剧了穷国与富国之间的差距。互联网和电子化政府的使用率最低的是发展中国家。然而，移动网络覆盖面的增长是十分显著的，已经覆盖了世界上 77%的人口——但在非洲每 100 人中可能只有 1 人能使用互联网（World Bank，2005）。虽然在这样的情况下，政府正试图缩小这样的差距，但很明显这将比在发达国家中更为困难。

隐私和安全

信息通信技术的进步确实对政府贡献良多，也为政府的顾客提供了更好的服务。但问题是，“这些能力需要潜在的监督和控制”（Bellamy and Taylor，1998，p. 86）。保护隐私和安全是电子化政府的重要方面。

电子化政府确实强化了对社会公民的保护能力。为了效率的目的，技术上信息

在不同部门之间的共享是可能的，但这会出现隐私的问题。互联网或者电子邮件的使用是有记录的，因而比普通邮件和电话寻呼更容易被跟踪；互联网和电子邮件都留下了电子踪迹，它们可以通过简单易行的形式被长期存储起来。警察和情报机构可以用相关的关键词搜索到所有的电子邮件，而传统方式下的窃听电话或窃取邮件是极其精密的工作而且通常只限于对少数嫌疑犯的运用。技术上具有可行性的是，在同等的警察资源条件下，更多的人将被置于电子化的监管之下。如美国的联邦调查局就有窃取网页并收集数据和阅读犯罪嫌疑人的电子邮件的程序（Holmes，
291 2001）。英国警察根据2000年通过的《调查权力规制法案》（Regulation of Investigatory Powers Act），有权要求互联网服务的提供者安装电子邮件和互联网行为的拦截设备，并将信息传回给政府监控中心。

当前计算机的安全同样是一个问题。纸质文档的安全只要通过将文件存在档案室或资料室就可以得到保障，但是当文件放在电脑上时安全就不能保证了。黑客已经找到进入政府计算机的方法。信用卡的电子应用系统的安全措施也是不充分的，在运用互联网缴纳罚款或账单形成广泛的共识之前，有必要实行某种形式的数字化签名和其他防护措施。

GPS使用率的增长意味着在任何时间跟踪个人所在位置变得十分容易。GPS可以用作实时道路导航，并向使用它的个人收取费用，高峰时收取更高的费用。但是个人汽车的位置信息可能会涉及个人隐私，人脸识别结合闭路电视可以对个人进行跟踪。由此，“有效的政府可以变成压制的政府”（*The Economist*，16 February，2008）。

隐私和安全保障方面更进一步的问题是信息的所有权和应用问题——尤其是在信息技术普遍签约外包的情况下。贝拉米和泰勒（Bellamy and Taylor，1998，p. 155）认为，英国政府超过30%的信息技术是签约外包的，这些合同使少数公司“处于与信息时代政府相关的战略性的强力地位”，而更进一步的是：

> 它们还暴露出关乎控制与利用英国公民私人数据的重要问题，如今这些数据正涌入由商业性公司运营的计算机设备。这些信息的流动提出了有关数据管理工作的敏感问题——尤其对于数据所有权和数据隐私权的问题。它们还提出了关于控制顾客数据集的商业价值的本质和功效问题，还有一些未公开发表或解决的问题。

通过数据开发以及与现代市场营销技术相结合，政府信息可以被用于确定某种产品的目标群体。如果出生名单是在私营部门手中，那么就可以直接运用邮件去销售婴儿产品。如果没有保护措施，那么参与提供医疗服务的机构就很可能向保险公
292 司出售它的数据，然后这些保险公司运用患者的记录来确定风险。有人认为政府还可能为了其自身的商业目的来使用他们的信息，但如果信息是由承包商控制的话，那么政府可能会更加关心隐私问题。对立法和道德标准将有持续不断的需求，但要对它们进行非常严密的详细规定以阻止私营部门用这种方法使用政府信息。隐私和安全是电子化政府的主要问题。

政府还有另一个问题需要解决，解决问题的主要困难在于如何保护敏感的隐私

信息。一张 DVD 光盘或存储卡可以储存上亿字节的信息。信息可以轻易地被隐藏携带以便于告密者或某些人将隐私信息提供给媒体或他人。当政府文件在网络上时，大量的信息不用打印就可以发布。例如，2010 年底，大约 25 万份美国外交文件被发送到维基解密网站，随后其中一些被媒体曝光。冷战时期间谍的所作所为与此领域的信息交换能力相比简直是小巫见大巫。在韦伯的官僚制模式中，保密一直被认为是这种模型最大的优势之一，但是在政府保密和维护政府信息的完整性上，技术的变化可能意味着将运用到完全不同的方法。

电子化政府对政治的意义

电子化政府会导致政治体系和政府内部运作的改变，如“电子化民主”、“数字民主”、“网络式民主”（Kamarck and Nye，1999）这样的术语正变得日益普遍。有人提倡通过电子邮件或网络投票实行公民自决。政党已经使用网站，给政治家的电子邮件已经大大取代了早前的邮件和在一些问题上的电话答复。

然而，没有迹象表明电子化政府在政治意义上形成了更具知情权的公众。在线请愿可以很快地将诉求聚集在一起，利用社交网络可以动员人们去抗议。但是，这也会导致“最小公分母的政治”。尽管在任何政治体系中，“不平则鸣者”更易受到关注，但依靠电子手段对政治问题进行答复会剥夺多数选民的公民权。造成的结果就像在很多国家出现的一样：将出现某种形式的民粹主义，互联网的使用让极端主义者更容易组织起来并受到关注。代议制民主体系的发展已经历几个世纪，尽管它存有缺陷但始终得到大多数人的支持。电子式民主的想法存在一些现实问题。

实施的困难

当然，电子化政府的变革有可能不会发生，并存在一个不可逾越的障碍。或许 *293*
会出现来自员工的积极抵制。另外，政府的信息技术战略愈加趋于昂贵，而系统性决策的低效以及技术的僵化与短线性更加剧了这种情况。大量的资金被浪费掉，失败也成为家常便饭（Heeks，2006）。确实，正如《经济学家》所指出的，电子化政府“已经转变为‘公共行政’，并且其‘最显著的特征是对纳税者而言是一个巨大的浪费’，将钱浪费于考虑不周及昂贵的大型计算机系统”（*The Economist*，16 February 2008）。一个普遍的问题在于尝试达成一个标准，不管它们是否具有开放性或所有权，以及不同种类计算机间是否存在持续的沟通困难。标准问题可以由互联网本身提出，因为它的运行需要通过不同种类的计算机硬件和软件。

一个更为系统化的问题是理想与现实之间的差距。贝拉米和泰勒（Bellamy and Taylor，1998）认为：“不管围绕着信息时代这一概念的是多么有力的夸张，但通过运用信息通信技术来重塑政府的英雄式剧情从本质上讲是一种误导”（p. 93）。电脑本身不是管理问题的解决方式。正如《经济学家》（*The Economist*，16 February 2008）所指出的：管理糟糕的组织即使使用电脑也仍然是糟糕的。这个教训来自私

营部门，当电子化政府还仅仅集中于解决具有可能性的肤浅表面问题时，就开始适用公共部门。这就是令人失望的原因，但同时也是一种希望。

一直有一种设想，即信息技术体系可以促进管理发生变革，人们确实这么做了。但实现这个梦想却是非常困难的。显然，任何运动、任何改革都会在实施过程中被修正，同时不容置疑的是，官僚制政府内部的制度将使其更难适应这样的变化。但是一个僵化的社会或组织，并不允许尝试任何变革，因为它实施起来举步维艰。

13.8 结论

从某些方面讲，电子化政府可以被认为是第二轮管理主义改革和发端于20世
294 纪80年代公共管理改革的另一个阶段。它确实对传统的公共行政模式提出了进一步的挑战，而且如果实施良好，它会改变公共服务组织和提供的方式。如前所述，电子化政府改革的最大潜能在其实施理论变革方面，即从公共行政到公共管理的理论变革方面。签约外包需要复杂的监督体系，新的预算和会计系统需要良好的信息技术，绩效管理也是如此。电子化政府对将公共管理改革的理论变革付诸现实大有裨益。

电子化政府确实提供了机会以实施公共管理改革早期所预示的变革。政府中信息通信技术的使用正在飞快地进行，并且甚至会远远超过改革过程中所见到的政府运作的变革。尽管如此，还不能认为电子化政府是取代或超过其他公共管理改革的管理改革。它强化了公共管理但不是替代，电子化政府原则上是一种技术——是帮助管理者更好地工作的工具。它是管理的推动者，是管理主义变革的推动者，但其本身不是一种革命。

第 14 章

发展中国家的公共管理

本章内容

- 引言
- 发展中国家的传统模式
- 行政模式的问题
- 公共部门改革
- 管理主义模式的问题
- 结论

14.1 引言

即使实质性的公共管理改革适用于发达国家，也仍旧存在管理主义变革是否适用于发展中国家的问题。人们不可能去假定，起源于西方发达国家的管理方式，一定能够在差别如此之大的环境中正常运转。在欠发达国家，由于文化的限制而使新公共管理的应用受到了束缚。

发展中国家无论是在独立期间还是在独立之后都遵从传统的公共行政模式。严密的等级制成为人们日常的行为准则，而为大家所熟知的官僚制服务亦盛行于世。公务人员通过考试而得以录用并终身任职，各种不同的阶层构成了行动迟缓的、超负荷的官僚制组织，而且按照韦伯的原则，官僚是享有威望且待遇相对丰厚的精英——即使在最穷的国家亦是如此。几乎所有的发展中国

家都曾是欧洲某一强国的殖民地或以殖民地统治为特征的集权官僚制行政国家的殖民地。

此外，按照官僚制的管理方法，大多数发展中国家都采取了在经济上强化国有
296 部门的原则，许多情况下与当时流行的社会主义和马克思主义观点相一致。人们认为实现经济最快速增长的方法，是通过政府拥有企业所有权、干涉私营经济，并由官僚技术专家统治一切。通常情况下，这个战略是失败的。正如世界银行（World Bank，1997，p. 2）认为的：

> 在一些国家，问题或多或少确如技术官僚所期望的那样得以解决。但在许多国家里，结果却完全不同。政府投资于空想的计划之上。私人投资者由于对公共政策或对领导者的意志缺乏信心而退缩不前。有权的统治者为所欲为，腐败成为流行的弊病。发展缓慢，贫困蔓延。

政府在经济活动中的地位显得非常突出，但却没有能力或毅力取得成功，而它巨大的作用增加了官僚的权力，其甚至比西方国家还大。政府成为最重要的社会行动者，除正常职能外，它还控制着经济的方方面面，这种状况确实需要改变。

随着冷战时代的结束，国家主义与社会主义观念在全球开始冷却，除了朝鲜这样典型的特例之外，大多数发展中国家已经接受了自由市场原则，并加入世界贸易组织。另外，有更多的国家采取民主选举的方法来选择政府，与此相对应，过去普遍的情况是一党执政。作为这些变革的一部分，在国际金融机构如世界银行和国际货币基金组织的直接鼓动下，许多发展中国家正在采取市场自由化原则，包括削减公共部门的规模，重组国有企业。在发展中国家，对是否采用新公共管理原则存在着赞同和反对两种不同的观点。一方面，有人认为公共部门的改革同样适用于发展中国家，因为“其基本原则对每个国家都是适宜的”（Holmes and Shand，1995，p. 577）；另一方面，也有人认为，“诸如市场检验和内部市场等复杂改革不可能在发达国家之外发挥作用”（Minogue，1998，p. 34）。但是，管理主义原则能否在发展中国家奏效仍然是一个问题。然而，传统的公共行政模式——和国家所有关键产业相结合的官僚主义模式，在发展中国家并不是很成功。

14.2 发展中国家的传统模式

297 毋庸赘言，发展中国家的公共部门具有遵循传统官僚制公共行政模式的特点。韦伯的官僚制与泰勒的科学管理，都成功地输出到了发达国家和欠发达国家，并在发展中国家独立后成为传统模式的基础。我们有必要思考为什么会同时出现这样的情况。或许传统模式的处方，用早期的行政模式打动了人心，或许传统的精英对此倍感熟悉。韦伯的某些观点来自东方，比如有人认为中国具有自己悠久的官僚制历史，甚至可以追溯到孔子时代，有些还持续到今天（Aufrecht and Li，1995，pp. 175-82）。更可能的情况是，在独立后采用传统模式的时期里，这一模式在各

地流行——包括那些领导人受过培训的前殖民地国家。或许发展中国家的公务员会认为，通过模仿西方国家明显成功的行政管理，他们能取得和发达国家一样的经济和社会的成功。

政府的角色

20 世纪五六十年代，发展中国家从独立中诞生，政府在经济与社会中发挥着一种最大化的作用。这一时期由国家主导经济发展被视为最可行的方法——正如在战后有着大量殖民地的法国和英国那样。在这一时期，凯恩斯主义思想在西方国家占统治地位，大规模的、具有积极性的国家似乎提供了最有效的统治方式。正如世界银行（World Bank，1997，p. 23）所指出的：

> 在当时的发展战略中有新干涉主义信条的影响，它被许多发展中国家在独立时所采用，它强调市场失灵的普遍存在，赋予国家在矫正市场失灵中的核心地位。中央计划、对资源配置的纠正，以及在工业化初期过程中强有力的国家干预都是这一战略的组成部分。通过发展国有企业、鼓励土生土长的本地私营部门，经济民族主义发展到了极致。到 20 世纪 60 年代，国家几乎已介入经济的每个方面，诸如物价管理，以及不断增强的对劳动力市场、外汇和金融市场的管制。

此外，苏联与中国在 20 世纪 50 年代到 60 年代，通过它们自己的经济发展模式，获得了显著的成功，这似乎为许多发展中国家提供了一个可替代的体制。至少在理论上，苏联和中国的社会主义为发展中国家提供了一条途径，而第三世界成为冷战时期意识形态的阵地，第三世界国家只要选择站在哪一边就可以获得忠告或援 298
助。许多国家选择了社会主义一边并获得了某些利益，如坦桑铁路就是 20 世纪 70 年代初由中国帮助坦桑尼亚建设的。坦桑尼亚试图部分地照搬中国模式，尽管后者从 1978 年开始了参与市场制度的转变。超级大国则通过第三世界的代理人发生冲突，这种情况意味着要更新军事装备，这常常以损害缓解贫困的计划为代价，也使军队自身变成官僚制组织甚至是经济的重要组成部分。

官僚制在发展中国家尤其重要，但却以增加国家费用为代价。公共雇佣人数占非农业工作人员的比例，非洲超过了 50%，亚洲为 36%，拉丁美洲为 27%，1986 年几内亚公务员的薪金支出占当时费用总额的 50%（Smith，1996，p. 221）。官僚制的运行常常脱离其所在的社会，形成与国人格格不入却受到西方和外国企业普遍认同的精英阶层。腐败虽然不是传统模式的一部分，但当公务员只顾自己的利益时，它就成了地方性的通病。公务员待遇低并成为普遍现象，如在印度尼西亚，公务员除在政府部门任职之外，还可以在私营部门兼职。由于对腐败的惩处软弱无力，个别公务员自谋发财之路就不足为奇了。

官僚制模式

有人认为官僚制模式在发展中国家遭受了很大的失败，并且常常从国家独立之

前寻找其失败的根源。殖民地政府运用官僚制方法进行管理，至少经常雇用本地的公务员担任较低层次的职务。虽然较高层次的职务牢牢掌握在侨民或宗主国手里，但这样一种行政制度已经有了固定形式，基本没有经过改变就进入国家独立后的时期。正如特纳和休姆（Turner and Hulme，1997，p. 222）所言：

> 在像孟加拉国这样的国家中，现在的行政法一般是由英国在50年至100年前引入的。南亚的公务员普遍认为他们的“体制”是效仿英国的“体制”：这其中含有自豪之意，以此显示其公务员的血统和品质。但是，他们没有注意到这是以英国殖民主义模式为基础的模式（并不是英国本土模式）；毕竟50年已经过去了，修正也是题中应有之义。

独立之后，很多较低层次的殖民地公务员变成了公共部门的高级官员，他们常
299 常经由殖民政府刻板的资历原则而获得升迁，但却不能胜任现在的新角色。官僚制组织规模庞大，且作用重要，但却缺乏支持其有效运作的制度。

不管意识形态如何，政府采取近似殖民统治的模式无疑使它难以清除殖民地遗产而去发展社会。由于官僚制组织通常是技能和知识，尤其是专业和技术的唯一来源，因此这个问题会日益严重，即使有强大的政府和竞争性政党，它依然能统治一切。公共行政的实践也越来越为公务员与公民所熟悉。韦伯的官僚制在发展中国家找到了生长的肥沃土壤，但这并非没有问题，尤其是当它与发展不充分的政治制度结合在一起时更是如此。正如格林德尔所言，“无论是因为人为的和部分的对殖民国家确立的西方制度的嫁接，还是因为公共部门长期贫困的破坏、腐化领导的统治或者制度缺陷和蜕变，在大多数发展中国家政府制度从未很好地发挥作用”（Grindle，2000，p. 189）。

诚如史密斯（Smith，1996）所言，“殖民政府的一个普遍特征是其发达的官僚制，但同时又忽略了立法机关、党派、地方会议以及其他能够实行控制和担负责任的团体”（p. 181）。虽然在前面各章已论述过行政体系的局限性，但是，在发达国家它能够并且已经正常运行于20世纪的大部分时期。当官僚制是唯一发达的机构时，就会而且确实会出现严重的失衡。行政要求下达明确的指令，使行政官员便于执行。但是，如果由于政治体制的缺陷使得指令不清，或者政治领导人飘忽不定——而这是常有的事，那么官僚制组织就会大权在握。当官僚制尤其是行政性的官僚制成为最有权力的机构时，它可以摆脱政治上的限制。但是以战略的眼光来看，它没有指导原则，不能像其他系统一样由政治领导人把行政命令输入行政体制之中。政治与行政相分离，在发达国家已经取得了多年的成功，但在发展中国家，由于政治系统不发达，这些原则不能达到预期的目的。只有当政治与行政系统达到某种平衡状态时，威尔逊的处方才会发挥作用。

因此，发展中国家的行政部门是真正的官僚制组织，是官僚控制的政府或官员控制的政府，甚至可能还有一种“官僚制的生产模式”。史密斯（Smith，1996，pp. 235-6）认为在该模式中：

300 > 官僚制通过国家对生产方式进行控制和管理。它提供所需要的组织，通过成立需要公共管理者的公共机构——市场委员会、开发公司、半官方组织及其

附属机构——来增加官僚职业生涯的机会。它清晰地表明了国家所有和国家计划的意识形态。它对自身再生产的方式进行组织，通过把没有比例限制的获利机会转（移）给官僚的追随者，使他们获取准入官僚职位所需的资格，从而形成新的阶级。

在发展中国家，官僚制组织拥有从农业、矿业到工业各个部门的技术知识的唯一所有权。它是专业技术人员的唯一雇主——大部分专业技术人员在以前的殖民地宗主国接受过培训，没有与官僚制组织相竞争的其他机构。由于知识来源单一，官僚制组织很容易设想自己知道的最多；它的专家能够将他们的解决方案强加在各种发展问题上。

在西方国家有时也发生这些问题，尤其是发生于涉及技术专家的官僚制组织之中。官僚制组织具有坚定地服从政治领袖的传统，既有正式的也有非正式的规则以确保道德行为，同时还有其他的信息来源。在发展中国家，官僚制组织高居于社会其他部门之上。考试原则导致封闭的官僚制组织仅对精英开放，他们通常受教育于西方国家，工作于一个远离其出生地的社会。

公共企业

发展中国家独立后，政府成为经济发展的主要代理人。政府提供基础设施，生产商品或提供服务，这些通常都是通过公共企业实现的。与大多数西方国家相比，发展中国家运用公共企业的程度比较高。比如，坦桑尼亚在 1977 年有 400 家国有企业，占固定资本总体构成的 38%，埃塞俄比亚的情况大致与之相似（Jorgensen，1990，p. 62）。

最初，对公共企业日益广泛的应用有其充分的理由。资本和资本市场的长期短缺，使得私人所有制意味着外资所有制。在多数情况下，没有私营部门愿意为国家建设提供公共服务，国家必须通过公共部门来进行所需的基础设施建设。没有足够的港口设施及铁路网，就很难发展出口贸易，而城市之间则必须有可靠的电力供应 *301*
和通信网络。还有，在 20 世纪 50 年代和 60 年代废除殖民化的过程中，公共企业被认为是一种合适的组织形式，因而在英国和法国以前的殖民地政权中，允许公共企业发挥重要作用也就不足为奇了。在欧洲国家公用事业掌握在公众手中的时代，发展公共企业是和推进社会主义事业的期望联系在一起的，坦桑尼亚或孟加拉国成立一个大型的公共企业部门也就是自然而然的事情了。印度尼西亚甚至在其宪法中对其公共企业予以了保护，而印度则把工业化看作减少贫困的关键，并把国家所有制看作控制工业的手段。

对公共企业的多数信任都是错位的，而结果也并非人们所希望的那样。很多公共企业并没有成为国家发展的代理人，而仅仅服务于它们的管理者和劳动者的利益。1991 年，非洲公共企业就业人口占其正式从业人口的 23%，亚洲仅占 3%，而国家越穷，公共部门的规模相对来说越大（Turner and Hulme，1997，p. 176）。即使可以辩驳说基础设施要通过公共部门来提供，但要证明孟加拉国政府对黄麻工厂的控制、非洲国家政府对矿山的控制，以及几乎所有国家政府对航空的控制的合理性，似乎就显得过于牵强了。

有些国家的公共企业几乎控制了所有的经济活动。从20世纪60年代末开始，赞比亚的公共部门大约占所有经济活动的80%，而私营部门只占其余的20%（Kaunga，1993）。这些公共企业组成一个叫齐姆科的控股公司，由它控制着其他的企业，然后由政府，尤其是赞比亚总统控制着齐姆科。这种情况意味着政府特别是总统能够控制绝大部分的经济活动和政治活动。如果经济上的成功接踵而至，公共企业部门便会受到赞誉。但是赞比亚经济在1960年到1990年是衰退的，年平均增长率是－1.9%，而其他低收入国家平均实际增长率是2.9%（Simpson，1994，p. 212）。

尽管取得了某些成功，发展中国家的公共企业的特点仍然是低盈利、低投资回报率和缺乏战略。它还存在着其他许多问题：管理人员缺乏培训和指导；组织结构效率低下并且人浮于事；财务控制系统不良；政府监管乏力；政治干预；国有企业受到
302 私人、官僚、风险合伙人的“机会主义的滥用”（Jorgensen，1990，p. 62）。制造亏损的企业已经成为政府财政预算的沉重负担，政府将大量资金用于补贴公共企业，使得一些更为紧急的财政需求难以得到满足。

到了20世纪80年代初，伴随着对政府经济角色的质疑，对公共企业工具性的使用的风潮开始衰退。英国民营化计划取得明显成功，一大批发展中国家纷纷效仿，走上了民营化之路。但在发展中国家推行民营化的过程中，对于私营部门来说，则存在难以克服的资本短缺和专业技术不足的问题。

发展行政

在第二次世界大战后的一段时间，发展中国家相继采用一种被称为“发展行政”的单一行政模式，这是更大范围内的公共行政的一个专门领域。这种想法是把产生于前殖民国家的行政理论和程序运用到发展中国家，以促进它们经济的“现代化”，从而加速发展，最终与西方国家旗鼓相当。这一方法包含了发达国家所采用的最好的行政实践的不同特征，而这些行政实践都属于传统的公共行政模式。按照韦伯创立的理性—法律型原则发展起来的技术官僚制对于克服宗族权威和迷信来说是必不可少的，而且这种体制还与专业技术在工农业中的应用结合在一起。这是一种相当傲慢的说法，反映了“朴素的乐观主义和现代化理论的种族优越感，即西方国家所拥有解决发展不足问题的有效的技术方法”（Turner and Hulme，1997，p. 12）。

尽管发展行政的实践者热情高涨，但德威迪和亨德森（Dwivedi and Henderson，1990，pp. 13－14）认为，仍然存在着如下问题：

> 发展行政被认为是建立在专业取向、技术能力、在政治和意识形态方面保持中立的官僚机器的基础之上的……其外在产出是优先进行制度建设以促成现代化——根据西方国家的观念产生的并可预见到的社会变革，以及使原有的官僚机器现代化以承担发展任务……但第三世界所期望的这样一种美好的前景，却缺少进行社会、经济、文化和政治变革所必需的一系列条件。这些条件包括

扩张性的经济基础、税基、受过专业培训的劳动力、政治合法性、文化世俗性、普适性、相对开放的社会，以及能够进行统治的强有力的政治上层建筑。

发展行政的原则是西方国家盛行的行政模式的原则，即正式的官僚原则。尽管 303
坦桑尼亚、印度、巴基斯坦或是太平洋国家有着不同的经济发展模式，但仍可以从中发现人们所熟知的韦伯体系的箴言。

作为公共行政的一个专门领域，发展行政在 20 世纪 70 年代中期由于其理论和假定受到抨击而大大地衰落（Turner and Hulme，1997，pp. 12－17）。这正好发生于新公共管理在西方国家兴起之前。与之相关的另一个领域——发展经济学——也出现了类似的衰落（Krugman，1995）。在试图创造一个独立的专业领域时，会遇到认识上的问题，不同理论之间的争论似乎有时反而会忽视这样一个事实：发展中国家的行政中存在着现实性的问题。

14.3　行政模式的问题

传统的行政模式并没有给发展中国家带来特别的好处。其在西方国家中所表现出的特点，特别是政治中立和为政清廉，并没有为第三世界国家所遵循；官僚制组织——维持传统官僚制的外在形式和制度——只是为特殊的精英、种族、宗教利益服务的，而且首先是为自己服务的。虽然西方国家对公共选择模式在官僚制中的应用尚存争论，但发展中国家却很少否认官僚首先要照顾他们自己的利益。公务员的绩效很少通过系统的方法来加以评估，也不存在明确的责任问题，因为根本没有人来对消极结果承担责任。

到底有多少问题应归因于官僚制模式自身呢？有人可能认为，以前所发生的问题并不是由官僚制模式造成的，而是由于人们对其箴言的曲解，腐败问题就是最好的例证。尽管这种情况是可能的，但更多的情况是，官僚制模式的缺陷在发展中国家更加恶化。认为官僚是非人格化的、中立的仲裁者，并且既不会卷入政治之中，也不会考虑自己的利益，这种观点通常是很幼稚的。这些问题在发达国家尚有探讨的余地，但在发展中国家，其影响从官僚的腐败以及谋取私利的其他形式中可见一斑。虽然并非不知道发达国家也有类似情况发生，但发展中国家贪污腐化的问题确实更为严重。正如休奎（Huque，1996，p. 23）所说：

公共行政本身容易受到腐败的影响，因为官员行使着大量的权力。他们为 304
了某些集团或个人利益有可能歪曲法规，从而获得不正当的利益。所有的政府都在寻求建立防卫机制，以便阻止或处理行政机构中的腐败问题。与此同时，公共行政不得不制定出在社会其他部门中防止和侦查腐败行为的方法和手段。经济迅速增长和政治秩序稳定所带来的许多利益，或许会被日益蔓延的贪污腐化的风气葬送。

当官僚制组织是最强有力的政治势力并且有很多政治领导人无能时，我们又怎

能指望公务员像模式中所天真假定的那样置身于政治之外呢？当法治本身很脆弱时，韦伯的理性—法律型权威模式又如何应用呢？

在将这些问题综合起来时，就会呈现出这样一种事实：发展中国家在传统的行政模式之下是无法兴旺发达的，失败多半是治理本身的失败。发展中国家传统的行政模式出现了明显的失败，它们开始尝试其他的形式。如果传统模式的主要特点是官僚制，而新公共管理的主要特点是应用市场，那么显而易见的是，发展中国家在开始更普遍地采用市场方法的同时便已开始摒弃传统的模式。

14.4 公共部门改革

随着20世纪80年代开始于发达国家的公共部门改革，发展中国家开始改变对公共部门管理的态度。世界银行的《世界发展报告》在1983年提出了政府能力的问题，报告指出，“现在不能将发展失败与令人扫兴的事情仅仅看成是政策选择不当的结果，它也是国家机构绩效很差的结果”（Turner and Hulme，1997，p. 105）。这种观点成为后来的发展报告中一个永恒的主题。

政府的角色

20世纪七八十年代，作为对政府角色和规模抨击的回应（见第2章），无论是在发展中国家还是在发达国家，“最好的政府就是最小的政府”这一观点变得日益流行。许多国家认识到有必要进一步界定政府角色，从而远离中央计划，允许经济
305 自由化和公共企业民营化，并对政府的管理进行改革。其中，有些做法是针对发展或促进社会整体而非少数精英的利益而屡遭失败所做的回应，还有一些做法是针对国际机构对市场改革和削减公共部门的要求而做出的。

发展中国家发现它们自己正在进行各种形式的结构调整以适应满足世界银行和国际货币基金组织等各种国际机构的要求。各种结构调整方案并未取得显著的成功，至少在最初阶段是如此。似乎存在这样一个假定：只是因为新古典经济理论描绘了一个最小化的政府，即经济发展所需要的就是缩减公共部门的数量。似乎是一个正统观念（即仅仅减少国家的活动）代替早先的发展行政的正统观念，但看起来其结果似乎也不令人满意。

国家的最小化并不像人们所期望的那样顺利，甚至提出这种观点的世界银行（World Bank，1997），也因把人们带进死胡同而受到指责，它后来也承认（p. 24）：

> 随着认识的急剧变化，国家往往会矫枉过正。为了重新平衡政府支出与借贷所作出的努力是不协调的，重要的事务常常像不重要的事务一样被砍掉了。国家为应付所负担的利息而陷入债务危机，毫无顾忌地缩减教育、卫生、基础设施建设等重要项目，常常像——或者超过——削减次要项目、削减冗员、削减亏损企业等一样。

认为政府仅仅需要削减的想法说起来容易，但实际上过于简单化。更为重要的是政府应该是有效率的，能适应和促进周围的环境，而不仅仅是缩小政府规模的问题。对政府的态度的这一转变，使得基金组织改变了它们对政府角色的认识。20 世纪 90 年代，发展问题专家“关注的是既为民主责任也为经济管制和管理建立制度”（Grindle，2000，p. 189）。而且，紧随这样一个阶段——在这个阶段，政策制定似乎是基于这样一个假定：发展中国家都需要使政府角色最小化——世界银行开始对公关部门的改革予以格外的关注。

1997 年，世界银行指出，“一个有效的国家对于提供商品与服务——以及各种规则和制度——而言是至关重要的，它可以使市场繁荣，使人民过上更健康、更愉快的生活”。在 20 世纪 80 年代和 90 年代早期，发展中国家只是简单地推进政府规模的减少，对于政府应提供一个合适的制度框架的责任似乎被遗忘了。世界银行和其他国际机构态度的改变等于是承认了，如果市场要有效地运转，就需要好的治理和政府。的确，政府最关键的经济角色是创造一个可以降低交易成本的制度框架，“一个运转良好的经济需要一个运转良好的政府”（Yeager，1999，p. 41）。 *306*

市场的良好运转需要一些制度保障，而这些是由政府提供的，它们是整个社会基础设施的一部分。俄罗斯和原东欧国家向市场制度转型的最大教训就是市场的治理需要建立关键的制度。在大多数情况下，这些国家在市场经济转型的初期一直是失败的，这通常不是市场本身的失败，而是失败的制度安排的结果。这其中有政治的失败、管制的失败，具体包括对如何取代公共企业的不充分计划、提供公共服务的失败。两个关键因素——合同执行和产权保护——被认为是使市场繁荣最重要的制度。法律制度对于保障合同的执行是一个最重要的因素，没有这些市场就不能摆脱低水平的交易。当市场建立后，财产权就必不可少了。

除此之外，其他制度也能促进市场的运行。正如格林德尔（Grindle，2000）补充的，“独立的中央银行和税务机构的发展、股票市场、民营化企业的管制机构和金融制度”（pp. 180－1）。其他的制度如独立的中央银行、股票市场和其他经济管制也是很有用的，但不能像法律体制那样作为制度的基础去保护买卖者的合同执行和产权。一个建立了独立的能保障合同执行和保护产权的法治国家是实现市场经济的很好的保障。其他制度，如民主选举、反垄断管制等也有帮助，但不是市场经济存在的先决条件。

如果传统模式的政府规模庞大且拥有无上的权力，那么发展中国家的政府将不得不接受一个推动者的角色。1997 年，世界银行在《世界发展报告》中指出：

> 一个有效的国家对于提供商品与服务——以及各种规则和制度——而言是至关重要的，它可以使市场繁荣，使人民过上更健康、更愉快的生活。失去了它，经济和社会的可持续发展是不可能的。有许多人在 50 年前就有类似的说法，但是那时他们倾向于认为发展只是国家的事情。可是自那以后来自经验的信息却完全不同：国家对经济与社会的发展是极为重要的，但国家不是增长的直接提供者，它只是一个合伙人、催化剂和推动者。

307 市场应受到激励而不是压制，政府在经济发展中的角色是推动者，而不是竞争者。发展中国家政府的角色在独立后发生了变化，然而它完全不同于20世纪七八十年代所采取的小政府的方法。斯蒂格利茨（Stiglitz，2001，p. 346）认为，有一个新的发展议程：

> 它认为政府和市场是补充关系而不是替代关系。既不把市场自身会保证产生所期望的结果作为信条，也不把缺乏市场或相关的市场失灵当作教条，而是要求政府对其行为承担责任。它甚至并不经常询问一个具体行为应该属于公共部门还是私营部门。相反，在某些情况下，新的议程认为政府能够帮助创造市场……在其他情况下……它将政府和与其一起工作的私营部门看作伙伴关系，每一方都有自己的责任，而且它还在其他方面……将政府看作基本管制的提供者，没有这些管制市场将不能发挥作用。

从政府仅仅需要最小化的早期观点来看，这种比较实用的方法还有很长的路要走，关注政府的管理能力也是必要的。

管理方面的变化

在结构调整初期，在执行国际援助计划时存在现实的行政能力问题，行政能力的不足本身成为众多计划流产的原因之一。有迹象表明，国际机构已认识到这一问题，并提出了改善政府绩效的计划；世界银行、联合国、经济合作与发展组织提供了各种各样的具体方案，旨在改善公共部门的管理。政府机构如何组织，以及更重要的，公共管理者的管理能力如何培育，将成为关注的重点，而不再仅仅是一般的民营化方案与经费削减。政府似乎不再仅仅把最小化作为结构调整方案的组成部分，它也将予以改进，而其所使用的理论框架主要是新公共管理理论。

世界银行在其里程碑式的1997年发展报告（World Bank，1997，pp. 79－80）中指出：

> 许多低收入国家甚至未能建立能够照章办事的公务员体制的最起码的基础。它们的正式制度在表面上通常类似于工业化国家，但实际上，非正式化行
> 308 为仍然十分普遍。以功绩制为基础的人事制度实施起来困难重重，人员录用或晋升靠的是庇护制和门户关系；预算也不切实际，并常常在执行中根据特殊决定随意搁置一旁。其实，所有这些问题都可归因为：基本制度的缺陷；公共部门内外法治实施能力差；缺少能形成伙伴关系的、倾听企业和市民社会意见的内在机制；在制定决策、提供服务、人事实践方面完全缺乏竞争压力。

世界银行在报告中提出了三项重要的基础建设。第一，“制定和协调政策的强大的核心能力”，包括政治官员和公务员应具备的远见卓识，以及目标和战略重点；第二，“胜任且有效的服务供给系统”，在弹性和责任两者的关系中求得平衡，包括订立竞争性服务合同、较好的绩效及顾客反馈；第三，“受到激励的和有能力的人员”，用激励结构刺激他们取得良好绩效，包括“以功绩制为基础进行人员录用和

晋升，适当的工资以及很强的团队精神”（World Bank，1997，p. 81）。所有这些因素都存在于新公共管理模式之中，而传统的行政模式则没有这些因素。

治理腐败

腐败在任何地方都会发生，而不只局限在发展中国家。然而一些发展中国家的腐败问题相比其他国家要严重得多，主要的原因是管理不善，而不是行为或者其他规范的问题。管理系统设计必须假定官员们有腐败的可能，除非这个系统本身能阻止腐败的发生，或官员为腐败行为所付出的代价很大以至于腐败很少发生。由此，好的管理会减少腐败。

马尼恩认为贪污贿赂可以用两个主要的策略来减少：执法和制度建设，并结合第三个教育策略来增加腐败的“精神成本”。正如马尼恩（Manion，2004，pp. 16-17）所言：

> 执法策略通过增加腐败官员和他们的同伙在社会上被发现的可能性和对腐败行为进行相应的惩罚来减少腐败。执法策略增加了投入监督和侦查的资源，加大了对腐败的惩处力度。反腐败改革通过制度设计重组交易来减少腐败的动机和机会。

特别是对于那些有审批和许可权的政府部门，政府可能会完全地退出此领域，并且使得诸如场外赌马这样会滋生腐败的活动合法化。马尼恩也提出需要重组官僚机构，这样“不同的政府官员可以提供相同的公共服务”（Manion，2004，p. 17）。同时，这样的做法还涉及如政府内部招标采购，以及类似这样的满足政府各部门所需的事务。 309

人们提到的治理腐败的标准方法是：第一，找到犯罪分子并起诉；第二，努力推行鼓励负责的透明的政治结构理念。虽然这些会有一定用处和价值，但还远远不够，除非制度设计方面延伸到例如管理、系统设计以及流程分析，而不仅仅是更为常见地关注更多的民主和透明。

最常见的腐败是投机取巧行为，它们源于一些人看到了制度的漏洞，换句话说就是一种行政失灵。如果支付系统、招标规则、人事任免以及预算和会计制度——所有政府官僚系统运转的方式——都以职员一旦有机会就会在行政运作中腐败这个假设为前提设计，那么就可以实现更好的结果。在中国香港，廉政公署的职员会参与政府项目的设计，“全程参与最初的程序、政策、法律的设计”，“廉署职员在设计过程中提出了他们的专业知识和担忧：潜在的腐败”（Manion，2004，p. 52）。除此之外，廉政公署被赋予侦察和对管理制度与实践建议的权力，但这些不一定只针对非法活动。即便有更多的关于腐败的执法和社区教育，但在项目设计时，让反腐败官员参加项目设计并提出预防腐败的方案可以极大地减少腐败的发生。

外包也可以用来减少腐败。如果外包的程序完备、要达成的目标明晰，便可以减少腐败的机会。例如，在 1996 年，莫桑比克政府将海关和税收外包给英国皇家代理公司。这项合约的明确目的是，在合同结束后能够在培训和实现其他长期利益过程

中减少腐败。为了减少腐败的机会，关键是公共管理系统及其设计需要得到检验。机会主义类型的腐败可以通过上述更好的管理来解决，方法就是更好的公共管理。

14.5 管理主义模式的问题

310 发展中国家在公共部门的改革中采用管理主义模式也存在一些问题，主要包含以下几个方面。

制度安排

采用市场和管理主义方法是一回事，但使市场正常运转又是另一回事。发展中国家常常缺少市场运作的经验，而市场只有在具备诸多因素之后才能有效地运转。例如，如果没有法治来确保合同的履行，市场将是无效的。还有人认为，发展中国家的许多人都是天生的商人，他们有延续了几个世纪的商业历史，然而，这些本能在命令式的经济时期受到了抑制。但是，在资本市场得到发展或国内的企业家成长起来之前，市场经济可能意味着外国人和外国公司有较大的支配权。

如果没有有效地建立法治和强制执行合同的制度，在服务提供向采取合同安排的转变过程中将会出现明显的问题。合同制在其结果易于指明时最为有效。当目标模糊并且不能以书面形式明确说明或者腐败盛行之时，运用合同是不可能成功的。世界银行（World Bank，1997，p. 97）认为，如果没有确立适当的先决条件，新公共管理“必须谨慎地引进”：

> 如果非正式的规范长期明显偏离正式的规范——例如，在人事问题方面——简单地引入新的正式规则也不会有多少改观。在那些对投入不能可靠地实施控制的国家，赋予管理者更大的灵活性只会鼓励其独断专行和腐败。并且，在那些缺乏专业技术的国家，在复杂的服务领域，采取绩效合同以及其他以产出为基础的合同可能会分散官僚制组织的大部分力量用于确定和强制执行这些合同。不管怎样，这些国家现在能开始进行改革，能够提出较明确的目标和任务，并且引入建立在一个可选择的、具有连续性的基础之上的绩效测量方法。一旦强化对产出的测量和实现了对投入的可靠控制，便可以赋予管理者更多的经营灵活性，但也要对结果承担更大的责任。

合同制在西方国家存在着较大的问题，因此在没有其他显著变革的情况下对发展中国家而言，要想脱离正式的官僚制似乎是困难的。分阶段的方法可能比假定的突然转变更容易成功。

公共企业民营化

311 即使公共企业在发展中国家普遍遭遇失败，但公共企业的私有化仍存在一些特

殊的问题，正如普赖斯（Price，1994，p. 253）所言：

> 政策变革反映出发展哲学从以国家为中心的方法向以市场为中心的方法全面变革，并最终重新确立了公共部门和私营部门的关系与界限。如在首先开始推行民营化的英国，其所做出的反应主要是基于这样一种认识，即政府不能组织公共部门充分地实现经济利益（而不是任何特定利益集团的利益）。这里存在着一种危险——在任何地方，公共部门都有可能成为和洗澡水一起泼掉的婴儿；在揭示政府失灵的过程中，国家和机构忽视了一个事实，即市场失灵也是难以控制的。

像西方某些情况表明的那样，一些公共企业管理得较好，既服务于政府和社会的目标也实现着商业目标。正像世界银行通常所指出的那样，对民营化的一个固定要求是不存在具体问题具体处理的民营化的环境。如果具体问题具体处理的方法适合于西方国家，那么为什么就不能适用于发展中国家呢？在某种情况下，民营化将不可避免地意味着外国的所有权或某个少数人团体的所有权，而使社会凝聚力遭受风险。即使民营化是普遍有益的，但也并非总是如此。如果市场是不发达的，民营化也将意味着外国所有权，并且公用事业将需要进行审慎管制。

另外，民营化是难以管理的，发展中国家也可能没有行政管理能力使其获得彻底的成功。尽管民营化有许多成功的例子，但也有许多不成功的例子。甚至倡导民营化的世界银行也提出了失败的例证。几内亚在 1985—1992 年对 158 家公共企业实施了民营化，但是这一变革的推进没有一个明晰的规划或法律框架；竞标和会计程序不明确；资产通常以远低于其价值的价格出售，而成功的投标者有时得到了包括垄断经营许可证等在内的优惠条件（World Bank，1995，p. 244）。主张公共企业民营化固然不错，但在发展中国家要成功地执行这样的政策并非一个简单的任务。

腐　败

尽管腐败可以通过“削减自由裁量权”来减少，但从官僚制到市场的转变可能意味着腐败蔓延的风险。“改革公务员制度，限制政治上的庇护制，改善公务员待 312
遇，这些都表明通过给公务员提供更多的以规则为主导的激励因素也可以减少腐败”（World Bank，1997，p. 9）。然而，事实是官僚制在发展中国家仍旧比西方国家更重要，而且为了使市场导向的变革能够奏效，一个强大的机构必须放弃它所拥有的大量权力，而且是在政府或市场中没有其他权力中心时主动这样做。

对于在管理系统内肆无忌惮的人们而言是有机会腐败的，尤其是在承包方面，但是正如发展中国家显现出的那样，在传统的行政模式中也是有机会的，如在牌照和许可的分配及政府采购方面。管理主义是否会引发更大的道德问题，有时候并不是一件确定的事情。然而，传统制度的好处是其具有较高的行为标准，其弱点在于结果只是偶然性的。更高的透明度和自由度的信息流动对于维持管理者更高的道德

行为提供了足够的诱因。但是，坚持认为存在腐败问题的国家应该遵循过时的、传统的官僚程序和进程是徒劳无益的。同样，如果提升管理是减少腐败的最好方式之一，那么缩小良好管理的可能范围也是徒劳无益的。

自20世纪80年代开始，公共部门改革就招致了一些批评，认为其有可能导致腐败的增多。胡德提出，新公共管理“假定公共服务诚信的文化是给定的”，并且“其理念的组成在某种程度上改变了过去公共服务中确保的诚信和中立（固定工资、程序规则、永久的任期、限制权力的直线管理、公共部门和私营部门明确的划分）”，而且改革的程度“可能会在传统价值有待检验的情况下引发衰败”（Hood，1991，p. 16）。从另一方面看，德利昂和格林认为，有几种制度安排有助于打击过度的政治腐败，包括“社区所有的政府、竞争型政府、使命驱动的政府、有进取精神和分权化的结果导向型政府”，以及“现代化会计和管理信息系统”（deLeon and Green，2004，p. 240）。反腐败政策包括“通过民营化和撤销管制的方式重建国家，缩减其职能”（Rose-Ackerman，1999，p. 220）。如果成功，就会把风险转移给私营部门；如果不成功，缺乏足够的监管，出现在公共部门的腐败将很容易地转变为私营部门的腐败。

单一模式

313 有一种观点认为，存在着另一种必须遵循的单一发展模式。发展行政的传统模式中存在错误，是难以否认的，但是要使发展中国家再一次遵循另一种西方模式也可能是有问题的。特纳与休姆（Turner and Hulme，1997，p. 240）同意这种说法，并指出：

> 不管原因如何——缺乏经验、对历史以及环境的无知或意识形态，一个强有力的国际游说集团正在对公共部门改革推行“一个放之四海而皆准的模式”，尽管组织和管理理论以及经验研究积累的证据表明，组织中有计划变革的结果是以许多偶然因素尤其是组织环境中的因素为条件的。在一些情境中，新公共管理可能产生预期的效益，而在另一些情境下，它可能会降低绩效，甚至不得不承认会产生政治的不稳定。

对于任何模式，都可以提出非常多的要求。正如官僚制模式在它试图将一种单一的现代化观点强加于情况完全不同的发展中国家时遭到失败一样，管理主义模式可能也会以类似的方式失败。不同的国家有不同的情况，这些情况都需要得到尊重。然而，管理主义模式应当容许不同的、不同于官僚模式的方法，基本的解决方案就是对结果的管理，但是需要运用多样的、精确的方式。

期 望

公共部门改革确实为发展中国家提供了很多东西，至少与失败的官僚制模式相比是这样。然而，就其本身来说，它不可能解决发展中国家的突出问题。任何一种

管理模式都被寄予了太多的期望，这些期望本身就能导致失败。毫无疑问，如果强制发展中国家采用单一不变的公共管理模式，其结果不可能是成功的。存在的问题包括机构、法治、资本和零售市场短缺、缺少受过教育的人员等。更重要的是，发展中国家有不同的历史、不同的发展能力，它们并不是同质的。

如果在新型的公共管理之前，采用合同执行、鼓励竞争等制度安排，并将其作为市场经济改革的一部分，也就没有理由主张传统的官僚制模式是适合发展中国家的唯一管理形式。认为传统的官僚制模式是发展中国家能够进行管理的唯一方式——尤其是当行政模式在过去明显地失败时——将是一种傲慢的说法。

14.6　结论

许多发展中国家似乎愿意把新公共管理作为社会的组织原则。这种情况的出现 *314*
是因为世界银行和其他国际机构的鼓励——它们努力帮助这些国家克服普遍存在的发展问题——以及早期的发展经济模式和发展行政模式的失败。

在进行公共部门改革之前，发展中国家需要一个强有力的私营部门和强大的市场，但这既不是一蹴而就的事情，也不能离开与行政管理体系间接相关的基础条件，例如坚持法治、维护竞争并防止出现垄断的法律，以及能胜任的工作人员。这三点正是发展中国家所普遍缺乏的。假定仅仅将活动转向民营部门就可以奏效，而无须任何其他变革，这种抱有良好愿望的想法和传统的发展行政模式如出一辙。市场的良好运作需要有能力的、适度的公共部门。然而，一般来说，传统的官僚制模式不能很好地为发展中国家服务，但随着民营部门作用的增强而引起的管理主义变革，可以帮助发展中国家向较为发达国家转变。

第 15 章

结论：公共管理典范

本章内容

- 引言
- 公共管理的典范
- 作为一种典范的传统公共行政
- 作为一种典范的新公共管理
- 作为一种典范的公共管理
- 公共部门改革的问题
- 结论

15.1 引言

本书认为传统的公共行政模式已经过时，并已被公共管理取而代之，这种变革也意味着公共部门内部管理典范的变革。最初，改革是受欲望和意识形态驱动的，理论的基础是公共选择和其他的一些经济理论，包括对公务员传统的行为和任职条件的批评也是如此。一旦改革的过程开始，改革就变成某种神圣不可侵犯的事情。然而，当改革进行到 20 世纪 90 年代以后，改革的意识形态色彩变淡，开始更加关注更高的效率（传统的公共行政价值）以及公民的参与。许多国家开始采用合乎本国国情的改革方案，方案的立足点在于寻找更好的管理方式以获得良好的绩效，而非遵循一些关于政府在社会中恰当角色的意识形态的预言。如果教条的经济学家在 20 世纪 80 年代提出的观点是应该将政府的

规模削减至最低限度（Friedman and Friedman，1980），显然，30 年后，这种观点已经没有多少支持者了。取而代之的是，在公共部门和私营部门各自胜任的事务之间有一个较为注重实效的划分。

本章包括两方面的核心内容。其一，进一步审视令人困惑的“典范”问题。本 316
书认为，无论是从一般意义上使用“典范”一词，还是库恩（Kuhn，1970）著作中对这一词语的使用，“典范”一词无论是对于传统的公共行政模式还是对于公共管理改革都是适合的。因为从一种模式向另一种模式的变迁可被定义为典范的转移。然而，人们认为，新公共管理是公共管理改革的一种特殊形式（Hood，1991），其本身并不是一种典范。新公共管理一直缺乏明晰的界定，也没有人公开对其表示支持，甚至是缺乏学术的综合。如果真的存在一个所谓的“新公共管理”的时代，那么它现在已经退出了历史的舞台，而公共管理永存。

其二，对公共管理的改革进行整体的评估。即使存在反对改革的责难声，我们也应从整体上去看待公共管理的改革。改革是成功的吗？这些批评责难真的言之有理吗？公共部门的改革从一开始就招来了学界的诸多批评与非难，批评的声音此起彼伏，批评的内容涉及改革的方方面面。虽然对新公共管理的争论，甚至是这个术语的本身都不曾对公共行政的实践或相关从业人员产生多大的影响，但是有关新公共管理的争论却在过去的几年间一直蔓延不休。或许，“新公共管理”主要的功用在于将分散的变革措施囊括于一个术语的涵摄范围内而使得人们能够用一个整体性概念来攻击变革，但是这个所谓的“整体性概念”已经过时或者从来没有存在过。在这些批评者看来，公共部门的改革在一定程度上背离了民主，它仅仅是一种意识形态的运动和潮流，在实施改革的地方导致公共服务士气的低落。本书的观点是，有些批评是有道理的，有的已被吸收，也有一些批评实为夸大其词，而有的批评则已完全偏离了主题。

然而，立足长远，公共部门在 21 世纪第二个十年内与 20 世纪 80 年代相比较，已呈现出巨大的不同。抛开批评不论，政府始终在变革中不断前进。变革会失败，并且也常常如此（Pollitt and Bouckaert，2004，pp. 6-8），任何长期改革的成功总是要经历一些阵痛（Patashnik，2008）。虽然一些“新公共管理”式的个别改革会招致批评，甚至一些改革措施会被摒弃，但毋庸置疑的是，更多的一般性的公共管理改革措施不但会继续推进，而且会演变为主流的一部分。

15.2　公共管理的典范

在管理主义取向的改革的论辩中，最为有趣的一点就是变革是否足以构成一个 317
典范的转移，即使是最狂热的批评者都承认存在着变革。有人认为确实发生了典范的转变（如 Barzelay，1992；Osborne and Gaebler，1992；Holmes and Shand，1995；Behn，1998a，2001；OECD，1998a；Borins，1999；Mathiasen，1999），而另外一些人认为不存在典范的变迁或是普遍性的变革运动（如 Pollitt，1990，

1993；Hood，1995，1996；Lynn，1997，1998，2001a，2001b；Pollitt and Bouckaert，2000，2004；Gruening，2001）。也许有必要重新审视“典范”的真正含义以及公共行政领域中“竞争性典范”的观念是否有价值。

有些学者不赞同“典范”一词。正如贝恩（Behn，2001）所言，“世界分为两个阵营——经常使用典范的人和憎恶典范的人”，并进一步指出“典范的第三种定义似乎适用于本文，它来自《梅里亚姆·韦伯斯特学生词典（第十版）》，‘是指一个科学学派或学科的哲学和理论框架，其中蕴含了明确的理论、原则、规律和相应的试验’”（pp. 230-1）。20 世纪 70 年代中期，弗雷德里克森总结了公共行政的五种典范（Frederickson，1980，pp. 35-43），并明确指出这个术语的使用并没有什么不妥之处。

然而，林恩（Lynn，1997，p. 114）强调：“如果我们使用托马斯·库恩对‘典范’的原始定义——公认的科学成就，它在一段时间内能够为一个科学共同体提供规范的问题和解决方案——来评判时，那么在世界范围内已广泛开展的公共管理的变革远远算不上一种新的典范。”林恩援引库恩（Kuhn，1970，p. 43）的典范概念：“一套各种理论在其概念化的、观察性的和工具化的应用中常见的近乎标准化的完美界定”。根据贝恩的叙述，“林恩认为并不存在‘共同体’、‘普适性的理论学说’，亦没有‘工具化的应用程式’，因此，‘没有人能够提供证据表明发生了大规模的变革，更无法证明新的典范已经产生’”（Behn，2001，p. 234）。在林恩看来，典范是一个难以逾越的标杆，它需要所有相关人员的一致认可——一种或多或少持久的观察世界的方式（另见 Gruening，2001）。

如林恩所言，“典范”一词的大多数现代派生用法都来自库恩（Kuhn，1970）。但是，库恩并没有给典范以明确的界定，而且以多种方式使用典范一词。一个典范并不意味着存在一系列一致同意的观点，而是存在于一个时期内，并在不断的学术
318 实践中揭示出来的东西。以经济学为例，其很少涉及“古典主义典范”、“凯恩斯主义典范”、“新古典主义典范”甚至“马克思主义典范”这样的提法。它们都被视作广阔的经济学领域中不同学派的思想观点，并且它们甚至可以在同一时期互补存在。典范并不是一个科学领域的所有从业者所普遍认可的规范性框架，它实际上是具有竞争性的观点。典范并不需要所有相关人的一致认可，相反地，在同一个领域通常存在着诸多互为竞争的典范。

15.3 作为一种典范的传统公共行政

对于是否可将传统公共行政视为一种典范，一直以来都存在着不同的观点。贝恩认为传统公共行政完全有资格被称为“典范”，他进一步指出，“诚然，传统公共行政的支持者声称他们构建了一个由理论、规则以及概念化的含义构成的学科体系”（Behn，2001）。从这个层面来说，传统公共行政无疑是一种典范，因为它由在一段时间内大行其道的思想观点所构成。贝恩认为传统公共行政典范的知识遗产来

自伍德罗·威尔逊、弗雷德里克森·泰勒以及马克斯·韦伯的思想、论述和传授（Behn，1998a，p. 134）。这些学者是传统公共行政模式的主要理论构建者，他们的理论观点在本书中已做讨论（详见第 3 章）。

另一个将传统公共行政视为一种典范的理论家是奥斯特罗姆。在《美国公共行政的思想危机》（*The Intellectual Crisis in American Public Administration*，1974，1989）一书中，奥斯特罗姆指出，传统模式存在问题，处于危机之中，并急需新的解决办法。他说："在过去一代的时间里，渗透于公共行政领域的危机意识起源于传统公共行政理论所蕴含的典范的不足"（Ostrom，1989，p. 15）。奥斯特罗姆认为，韦伯的官僚制理论"在形式和方法上与公共行政的传统理论完全一致"（Ostrom，1989，p. 8）；他还指出，官僚制存在问题，公共行政缺乏统一的思想体系。这种危机的观点显然来自库恩，库恩认为，"只有当危机意识唤起另一种可替代的典范之后"，典范检验才会发生，而且这种检验是"对立的典范争取学术界支持的一部分"（Kuhn，1970，p. 145）。奥斯特罗姆坚信传统模式是一个典范，并推出一个基于经济学的可替代的典范（Ostrom，1989，pp. 11－19）。

然而，波利特和鲍克特却认为，"一个孤立的、现在已完全过时的旧制度的观念是很荒谬的，正如认为存在一种全球性的、可用来'重塑'政府的灵丹妙药一样荒谬"（Pollitt and Bouckaert，2004，p. 63）。林恩（Lynn，2001b，pp. 146－7）亦不赞同存在过这样的传统公共行政典范，并做出了以下论述： 319

> 旧传统已经……变成了新传统。人们一再认为传统公共行政的本质在于维护自我的利益，韦伯式官僚体制是与政治严格分离的，其行为的正当基础在于技术理性的、最优途径的"科学行政"。事实与价值分离，政治与行政分离，政策与执行分离。传统行政被认为是呆滞、僵化、墨守成规、中央集权、封闭、自我保护和反对民主的。

在文献研究的基础上，林恩指出在传统公共行政时期有许多理论，而并不是某一种理论，此外，公共行政的实践方式也是多样的而不是只有一种模式。然而，如果对古典时期的任何公共行政的实践加以审视，尤其是美国之外的地域，就会发觉传统公共行政是层级制和官僚主义的公共行政，它建立在科学管理的基础上并严格遵循威尔逊的政治—行政分离原则。

林恩在另一篇论文中驳斥了"后官僚制典范"的观点，他认为，这将意味着"民族国家历史角色的根本转变"。他说，"如果后官僚制典范从韦伯意义上是理性—法律型典范，那么它就必须建立在不同的合法性基础上——可能不同的理性形式、不同的司法原则和不同的产权配置"（Lynn，1997，pp. 109－10）。或许，韦伯的官僚制是现代民族国家所必不可少的。但是林恩在三个层面有夸大其词之嫌。第一，在公共部门，市场理性很多情况下是一个有效而又熟悉的替代性选择，因为市场理性是私营部门最重要的组织特质。第二，公共部门改革并非意味着彻底摒弃现有的政府架构体系、理性—法律的权威以及产权制度。第三，即使是政府借助于合同签约而只需履行很少一部分的公共服务职能，但是改革后的政府仍然是官僚制形

态。换言之，公共管理并不需要一个与之不同的合法性基础。

完全摒弃理性—法律的典范将需要一个与之不同的合法性形式来加以替代，但此种设想的前景很渺茫。管理主义的改革大部分是政府内部的改革。政府的选举依
320 然是通过常规性方法来进行，而非一种完全不同的政治形式。政府的一部分职能和服务能够而且应该依靠官僚制组织，但这并不意味着政府的所有职能和服务都必须借助于官僚制组织来实现，亦不意味着所有的公务员都必须在职业终身制模式下终身受雇。公共管理改革的一个重要方面，就是确定哪些职能应当由官僚制组织来履行而哪些却不需要，哪些职能应当签约外包而哪些职能如果签约外包则效率欠佳。一个完全不同的政府体系架构并不合乎合理界定政府公共服务供给边界的改革目的。

林恩承认公共行政学界向“各种修正主义者、政策学派的一知半解者以及众多的管理顾问发起了一场不堪一击的挑战”（Lynn，2001a，p. 155）。他补充说道：“在后现代时期，责任管理的基本政治和法律问题是难以界定和解决的，这种弊端催生了一个以代议制民主为视角来广泛而深刻审视公共行政的专业领域。”（Lynn，2001a，p. 155）这就是旧典范的命运，一种思想流派的衰落往往伴随着一种替代性流派的产生。或如库恩所言：“在决定拒绝一种典范的同时，总是决定接受另一种典范，而导致决定的判断包含着对两种典范的本质及其相互关系之间的比较”（Kuhn，1970，p. 77）。传统公共行政的问题在于缺乏理论的基础和理论缺乏一致性，因而它的自我辩护能力是极其有限的。这并不是说在某一时刻人们突然决定将公共行政取而代之，而是意味着典范的逐渐变迁。建立在正式官僚制、政治与行政二分法、“最佳路径法”思维方式以及独特的雇佣制度的公共行政典范似乎已经过时和被淘汰了，但它始终是一个具备悠远和与众不同历史的典范。

15.4 作为一种典范的新公共管理

将“新公共管理”（Hood，1991）界定为与传统公共行政相对立的一种典范（见 Gow and Dufour，2000），看起来似乎是一种很有诱惑力的阐释。然而，“新公共管理”这一术语所包含的东西并不足以构成一个典范——这并不存在争论，而是一项断言，就连新公共管理的倡导者与捍卫者亦是如此认为。这一断定存在着以下三方面的原因：首先，缺乏极具代表性的倡导者；其次，新公共管理的内容太过模糊宽泛以至于缺少实际效用，例如几乎每个讨论者都对新公共管理持有与他人差别甚大的观点；最后，基于第一点便可推论出，新公共管理几乎只会沦为公共部门改革批评者的术语。

新公共管理的倡导者

321 一般而言，一种新的方法或新的理论由一些具有代表性的人物提出或加以推进倡导是极为寻常的。例如，在 20 世纪六七十年代兴起的新公共行政学派可以宣称

他们的倡导者出席了 1968 年举行的明诺布鲁克会议，并且对其理论宣言达成了共识（Marini，1971）。看似自发性的运动，即使其背后没有个别的发起人或理论家，但通常都具有倡导者和推动者。但是，新公共管理既缺乏代表性的理论家，又没有牢固的捍卫者，因而其从一开始就被视为一系列相关理论的组合。虽然官僚主义没有使用“新公共管理”这一术语，但是新公管理的一些评论还是来自官僚主义的理论框架内（Holmes and Shand，1995；Horn，1995；Scott，2001）。总而言之，新公共管理面临着倡导者的缺失。

胡德（Hood，1991）最早对新公共管理进行了描述，他作为一位敏锐的观察者关注到了英国政府所采取的一系列系统而又合理的改革措施。他的创新之处在于将这一系列的变革联结起来，并将其冠以了名称。因此，胡德不能被看作新公共管理的主要倡导人或理论家，正如其在今后的几年间所主张的（Hood and Peters，2004，p. 268）：

> 在学术界，并没有出现一个使公共部门步入管理主义途径的诸如“圣经”般的普适性理论著述（许多早期的观点来自新西兰财政部的实践者）……然而，一系列观点和实践的不断出现引发了人们的关注和讨论，并且也让人们尝试着解释出现这一崭新议程的原因……像诸多神话一样，新公共管理在其本质上的确显现出一定的神秘性，因为在这一领域中没有两个学者能完全相同地列举出新公共管理的特质。

以上叙述中有几点是非常重要的。第一，胡德和彼得斯认为并不存在一种普适性的理论著述推动了变革运动；第二，有关变革的观点最初来自公共行政的从业者；第三，新西兰财政部的从业者在这次变革运动中扮演了重要的角色；第四，没有两个学者能完全相同地列举出新公共管理的特质。在对一个领域进行多年的重大审视和调查之后却发现其根本不存在一个一般性的理论著述，这点显得极为有趣。

关于新西兰及其财政部的行为有待进一步的研究。曾几何时，惠灵顿是其他国家公务考察激进的变革是如何发生的可供选择的目的地（见 Boston et al.，1996），虽然通常一些经验并不是那么的适用（Schick，1998）。但是，新西兰在 20 世纪 80 年代的改革试验并非一个普遍性理论的演练，而是对即时性危机的实践回应。正如这一时期的新西兰财政部部长格雷厄姆·斯科特所言，20 世纪 80 年代发生在新西兰的公共部门变革是由部长们和高级官员们推动的，这一变革的原动力来自在这一时期国家已经发觉其自身面临的经济窘境。因此，新西兰并不是大胆探索管理新方式的实验室，它的变革是政府、政治家以及公务员联动起来对危机问题的回应。如斯科特（Scott，2001，p. 35）所说：

322

> 新西兰的政客们基于多种现实原因推动了此次变革。1984 年上台的新一届工党政府强力推行了改革措施，他们通过压缩财政规模和激发官员的热情与能力来改善经济和政府绩效。经济增长缓慢、债务和通货膨胀持续增长、赤字规模继续扩大，经济大有被扭曲的行业补贴和繁冗的管制拖垮之势。然而，政府是经济领域最大的垄断者，人们开始逐渐意识到诸如电信、铁路、航空、建

> 筑、农业以及林业这些原本由公共部门提供的服务最好转由私营部门来经营。对于政策议案质量、公共企业的低效率、政府支出规模以及大型官僚组织责任缺失的担忧使得人们对变革的渴望爆发出来。

人们从其他学科领域，包括经济学、企业管理中寻求帮助，从而解决政府所面临的最棘手的问题。显然，人们认识到了旧的行政管理在面对新西兰存在的问题时显得无济于事。正如斯科特（Scott，2001，p. 25）解释道：

> 政府官员们（尤其是财政部的官员们）汲取和借鉴制度理论、金融以及会计理论的若干观点和实践，并吸收一些兼具公共部门和私营部门管理的文献观点。然而，在这些诸多的学科领域中，制度经济学作为一种普遍性的理论贯穿其中。

将新西兰的公共行政的实践者视为新公共管理的创始者——这个观点显然是夸大其词的。新西兰财政部的工作人员从来没有试图提出一个新的公共管理理论来引导世界潮流。他们只是发现现存的公共行政并不能充分地解决其所面临的问题，因而他们致力于从其他学科寻求途径与方法，以有效地解决公共问题。

新公共管理的鼻祖亦不是奥斯本和盖布勒（Osborne and Gaebler，1992）。他们根本没有使用过这个术语。奥斯本和盖布勒提出的企业家政府的十项原理只是与
323 新公共管理在竞争、市场、顾客以及结果等方面分享了同样的议题关切（Rhodes，1996，p. 46），仅此而已。它们之间也许存在着一些相似的内容，但由此而将其混为一谈或将奥斯本和盖布勒称为新公共管理的主要理论家是极为片面的。奥斯本和盖布勒的论著确实是以公共部门的改革创新为主题，并且主要以美国地方政府削减公共部门繁文缛节等案例进行现身说法。不可否认的是在一段时间内，奥斯本和盖布勒的作品在一些地区的政治家和高级官员群体内是广有影响力的，但是，相比其给未来的公共行政构建起一个明晰而又系统的方案框架，他们的作品似乎更多的是揭示了存在于旧的公共行政模式下的问题的症候。

那么，谁才是新公共管理的初倡者呢？格里宁对新公共管理的理论基础进行了探讨（Gruening，2001），但并未列举出这一理论革新者的候选人。实际上，格里宁所要指出的是新公共管理理论所涵摄的内容并非新事物，它只是“新瓶装旧酒”。斯塔克争辩到，新公共管理实为一个心理理论领域，虽然其中的一些方面并不是崭新的（Stark，2002）。胡德评论到，所谓的新管理主义，其“炒作”的成分大于实质，实然是一切如旧（Hood，1991）。在胡德看来，“由于新公共管理本身并不具备实现其核心目标——降低成本——的能力，因而其在一定程度上破坏了公共服务体系”，他进一步指出新公共管理仅仅是那些服务于高级经理人的精英团体的“特殊优势技能的迁移”，但这种特殊优势技能并不像新公共管理的倡导者所声称的那样能够广泛应用于公共部门（Hood，1991，pp. 8-10）。胡德再一次重申了他对新公共管理的批评与质疑，他说新公共管理只是“新瓶装旧酒”，而所谓“新公共管理”现象可被视为一种“船货崇拜”（Cargo cult）（Hood，1994，p. 135）。

虽然没有令人信服的证据，但有时也将公共管理顾问看作这场变革的发起人

（见 Lapsley，2009）。综上所述，新公共管理总是缺失提出它的理论学派。新公共管理似乎处在这样一个尴尬的境地中：在文献的研读中，人们清楚其含义，但它却缺少代表性的理论家和一致认可的理论基础。也许，只是赋予它一个“标签”而使其显得是真实的存在。然而，如果的确没有倡导者，亦没有概括性的理论著述，那么也许新公共管理从来就没有出现过。

新公共管理的具体解释

对新公共管理存在着各种各样的解释说明，没有办法一一列举。所选择的一些代表性的观点也表明，对于何谓新公共管理很难达成共识。

贝恩将新公共管理典范界定为：“旨在强化公共部门绩效、提升政府部门和非营利的以及营利的合作伙伴的产出能力的战略和策略的集合”，并且将其视为“一种全球现象，并且是由不同的政府部门在不同情境下所使用的不同策略”（Behn，2001，p. 26）。这是一个非常宽泛的观点，因为其适用于任何公共部门的改革行为，而非特指新公共管理。

罗兹（Rhodes，1991）借鉴胡德（Hood，1991）的观点，将英国的管理主义改革看作一种“英国的各级政府为了执行经济、效率、效果的‘3E’原则所进行的努力”，他（Rhodes，1991，p. 1）评论道： *324*

> “新公共管理”包含着以下核心信条：它关注管理、绩效评估和效率提升，而并非公共政策；它将公共官僚组织分解为基于用户收费相互关联运作的部门；它引入市场机制，通过签约外包来培育竞争；它注重成本削减；它的管理风格体现在强调产出目标、短期签约、经济激励和管理自主性以及其他一些措施上。

这一观点聚焦于组织内部，并且暗示了一些大幅度的改革将成为必需，尤其是员工个体的工作方式。

哈特利和斯科彻认为，新公共管理是一个来源于英国，并且被其他国家广泛采用，植根于一系列的行动、技术以及目标集合体的意识形态。他们（Hartley and Skelcher，2008，pp. 13-14）进而说道：

> 许多学者已经对“新公共管理”的目标、措施以及程序进行了分析，他们大都认为新公共管理以新自由主义和公共选择为理论框架，将私营部门的管理技术迁移应用到公共部门。新公共管理强调市场和准市场机制的引进（例如服务的签约外包、服务供给的市场评估以及民间融资），注重管理绩效以及财务管理权的下放，强调通过一些通用的管理技术和措施的运用来使公共服务的供给更为有效。

霍尔和霍尔特（Hall and Holt，2008）指出新公共管理已被描述为“一种学说、哲学、运动和典范”，它主要是“基于两个理论：公共选择理论以及新泰勒主义（也被称作‘公共企业家精神’）”（Osborne and Gaebler，p. 22）。

新公共管理的各种界定都大不相同，而一些学者注意到了相关界定缺乏共性这一现象。方丹将新公共管理视为“一种管理措施和公共政策的零散的汇集，它们基于对市场机制和体系的大规模应用而加以设计，旨在大幅度地提升官僚政府的效率、责任以及绩效”（Fountain，2001，p. 19）。克里斯滕森等人也同样认为新公共管理“实际上只是一些不同的行政学说观点的零散聚合”，其“甚至还包含着一些相互矛盾的观点”（Christensen et al.，2007）。范·蒂尔等人指出新公共管理是一个非常模棱两可的学说，正如他们（Van Thiel et al.，2007，p. 197）所言：

325

> 新公共管理像是一条变色龙：它总是变化着它的外表以和当下的情境相契合……这种适应性大有可能，因为新公共管理并不由一系列连贯系统的观点和工具构成。观点或许相同，但是潜在的故事却始终有所区别。

另一种观点认为“这些独立而又连贯的议题所构成的‘术语’并不能推动一系列的变革，而将它们叠加组合也不足以引发公共服务的根本性转变”（Eliassen and Sitter，2008，p. 94）。这些学者认为变革的动力来自基于经济学理论的批判，它带来的实际性变革包括以下几方面：“第一，在改善信息获取和控制机制的视角下进行公共部门的组织再造（包括绩效指标），将公共服务的生产和购买进行分解和脱离；第二，强化竞争；第三，在公共部门实行基于管理取向的激励措施（包括私营部门的薪酬和灵活性激励）”以及赋予管理者更多的自由裁量权，更清晰地界定政治与行政执行之间的责任界限（Eliassen and Sitter，2008，p. 101）。正如他们所言，新公共管理在内容覆盖全面性方面所做的努力是值得肯定的，但是新公共管理列举性的拼凑使得其成为一个连贯系统的理论体系还有很遥远的距离，这也难以说明其为改革绘制了一个崭新的蓝图。

迈耶和奥图尔结合他们所提出的对新公共管理的十项“谚语”的批评，提出了所谓的“以证据为基础的公共管理”式主张。这些谚语构成了何谓公共管理的另一种特质，尽管作者在脚注中承认新公共管理“不是一套系统连贯的方法，更像是各种观点和改革措施零散的集合”（Meier and O'Toole，2009，p. 19）。

有关新公共管理的观点不胜枚举，它们之间差异甚大，且具备各自不同的特征。所有的学者都承认，或者是含蓄地表达，他们难以界定“新公共管理”这一术语。改革举措的松散集合，或是自相矛盾的观点并不能推动一场运动，更不能被称为典范。毋庸置疑的是公共部门已然发生了变革，但是要赋予适用于已发生于各个国家和各种情境下的变革以单一的名字和缩写，这显然是对事实的扭曲。

对新公共管理的批评

并不乏一些对新公共管理极端化的批判。这一切都表明，无论是过去还是现在，都难以界定新公共管理的意涵。阿吉里亚德斯宣称新公共管理与社会正义和人权背道而驰，世贸中心的恐怖袭击以及安然公司的倒闭和新公共管理的实践有很大的关联（Argyriades，2003，p. 523）。他认为“新公共管理以公共选择理论为支

撑，并抛弃了自启蒙时代以来就为政府和公共服务提供基础性支撑的诸如公共或公 326
共利益的观念”。拉普斯利（Lapsley，2009）问到，新公共管理是否是“人类精神的最残酷的发明”，而之后那些将新公共管理视为公共管理顾问、电子化政府的发展、“审计社会”的出现以及风险管理的日益重要性，是否也是如此。

虽然这些论调有些夸大其词，但其却真正击中了新公共管理在践行过程中的问题。为了合理地宣称新公共管理的死亡，一些学者用一种异常的方式界定新公共管理。例如，邓利维等人（Dunleavy et al. 2005）认为新公共管理三个核心的整合性主题分别为解体、竞争和激励。虽然这些描述揭示了新公共管理的特质，但是仅仅将片面的标准和简单地在方框内打钩的方式作为唯一的依据，这显然会使新公共管理的优良特质发生失灵。

林恩在 1998 年争辩到，新公共管理即将过时，在其他方面，他进一步陈述道，“改革进程的根本性差别开始掩盖了其表面上的相似之处。‘新’的称法现已不合时宜”，我们需要一个“崭新的主题”，他附加道，“我们中的大多数人现在已经能写出新公共管理的剖析书”（Lynn，1998，p. 232）。林恩所言大部分业已发生。诚然，不同国家的变革都有其自身的特点（Pollitt and Bouckaert，2004），即便是它们存在着相同的发展趋势。而且，经过了 20 年，这场变革运动不再是“新”的了（Schedler et al.，2004，p. 4）。其他的一些主题已然兴起，这包括领导力、协作、合作生产、治理以及诸如“新公共服务”（Denhardt and Denhardt，2011），“新公共治理”（Osborne，2006，2010）和“基于数字时代的增强型治理”（Dunleavy et al.，2005）等，试图建立新典范的学说。

综上所述，公共管理学科已经与新公共管理渐行渐远，但是，在众多的批评声中将新公共管理视为一项发明似乎更为合理。新公共管理虽然兴盛一时，但它却没有积极的倡导者和一致认可的内容，因而新公共管理不再是一个有用的术语，亦并非一个典范。

15.5　作为一种典范的公共管理

任何新的典范都需具备与先前研究所与众不同的预设。如果要将公共管理视为一种新典范，那么有必要对其内涵作更进一步的探查，从而评估其作为一种候选典范的资质。事实确实如此，尤其是当审视公共管理相较于传统公共行政的主要区别时，我们就会发现这些差异是如此之重大，以至于一个典范的转变真的发生了。

经济合作与发展组织（OECD，1998a，p. 13）的一份报告把这种管理主义取向的改革描述为一个新典范，并列举了它的主要观点：

> 在大多数成员国，公共管理改革已涉及重大的文化变迁以适应一种新的公 327
> 共管理典范，它试图把现代管理方法和经济学的逻辑规范结合起来——尽管仍然保持公共服务的核心价值。这种新的管理典范强调结果，尊重金钱的价值，运用目标管理方法完成任务，运用市场与市场机制、竞争与选择，通过权力、

义务、责任的协调一致向工作人员下放权力。

这些观点呈现出与公共行政明显的差别。凯特对新公共管理发表了以下评论，“虽然学者们对于新公共管理是否是一种新典范抑或是旧观点，在调和过程中一直争论不休，但是新公共管理是否代表着一种从本质上区别于公共行政的新途径，这点值得怀疑”（Kettl，2002，p. 93）。同样地，内容广泛的公共管理的适用性也面临着如此的质疑。

公共管理与公共行政存在着巨大的差异。分权化的管理方式和森严的官僚层级节制亦存在着很大的差别。强烈的顾客导向与传统公共行政大相径庭，在传统公共行政看来，顾客利益仅仅只是一项附属品，对选择和竞争的允许简直就是对传统公共行政模式的诅咒与颠覆。使用市场机制提供服务不同于通过官僚机构提供服务，而对结果的关注和衡量也是不同的，因为其要遵循不同的结构和过程。此外，在公共管理体制下，管理者达成预期结果所需的条件也和传统官僚体制下行政官员简单地执行命令指示有所差别。市场和经济学在公共管理中扮演着重要的角色，而这些却是传统公共行政所要规避的。但是公共资金是稀缺的这一价值观是传统公共行政和公共管理都持有的。总之，略作总结，我们发现传统公共行政似乎总在规避将经济学作为其实践过程中的一些学说原则。

即便公共管理和公共行政有着巨大的差异，我们也不能把公共管理等同于它的变体——新公共管理，这点至关重要（见 Hartley and Skelcher，2008）。正如先前所言，新公共管理并不是一种典范，因为它的结构是如此的松散，且版本是如此之多，以至于其难以形成让人一致认可的内容。此外，新公共管理提倡一种一成不变的行动方案，这种方案仅仅是由一支管理顾问队伍提出。而公共管理会因时间和地域的改变而发生改变，并且对情境做出回应。当意识到管理和行政的不同时，我们就会发现公共部门正在从“行政”走向“管理”。

从典范意义上而言，公共行政领域发生的最为重大深刻的变革在于：公共管理
328 者要求实现结果并且对此承担个人的责任，而这一转变的本身就带来了一系列管理主义的变革。一旦要求管理者实现结果并且对此承担个人的责任，那么就有必要建立绩效测量的机制。如果想要公共管理者更负责任，就需明确地界定他们所要负责的内容以及政治领导人的职权范围。

任何变革都须放在宽广的历史背景下加以考察。无独有偶，20 世纪 80 年代的变革亦可认为是对于先前改革的沿袭，而非将其抽离出来，加以独白式地审视。鲁格发现新公共管理与过去很长一段时间内持续的公共行政的改革是一脉相承的。如其（Rugge，2003，p. 120）所言：

> “新公共管理”意味着基于私营企业的模式而努力对公共行政的组织和运行机制进行优化。但从历史的角度来看，一些证据表明我们无须再强调“调控型政府”和“管理型政府”的创新性。单就管制而言……其在处理国家和相关社会行为人之间所扮演的决定性角色从未停止过。但是，“管制”经常被摒弃，这是因为已经证明了“管制”是低效的或成本极高的，或两者兼而有之。至于

管理主义，其发端于将泰勒主义的教条引入公共部门，并作为许多公共行政改革者所致力追求的永久性目标而存在。

鲁格无疑是正确的。当下改革的总体目标是更有效地提供更好的公共服务，然而，这一目标一点也不新颖。

公共管理，完全不同于公共行政，或许会成为一项持续的变革形式。政治家和公共管理者面对公共服务质量和管理表现出的高度不作为引发了管理主义的改革。变革的浪潮给公共行政系统内部带来了一些变革，但是正是政府回应了社会对公共服务的期望才推动了巨大的变革。这完全不同于先前的公共部门内部管理的改革。公共行政的发展史上充满着变革试验的失败和技术运用的失败，例如计划—方案—预算、零基预算以及目标管理。公共管理并非公务员一次只说不做的唱高调潮流，它被认为是一次重塑公共管理者角色的根本性改革。

如果公共管理仅仅是在公共部门所推行的一套管理措施，并且其原理和理论都是有关如何操作的实用主义教条，那么就不能将公共管理称为典范（见 Alford，Hughes，2008）。然而，若将公共管理和公共行政进行多方面的比较，就会发现它们之间的差别远比宣称的要多。一个最基本的区别在于公共管理者被要求履行既定的职能，完成任务并承担个人责任。这与公共行政体制下，公务员仅仅作为以政治领导人 *329*
的名义执行其指定任务，并且可以规避直接责任的行政人员的角色有很大的区别。如果公共行政可以被称为一种典范，那么公共管理亦是当之无愧的“典范”。

15.6　公共部门改革的问题

上述章节总结了一些针对公共部门改革的批判意见以及一些对涉及改革特殊方面的持相反观点的声音。在此节中，将阐述一些管理主义变革运动进程中的一些普遍性问题。

管理主义的思想基础

有人认为（Dunleavy，1994；Kearney and Hays，1998；Minogue，1998），公共管理改革带有意识形态色彩。波利特（Pollitt，1993，p. 49）认为，管理主义是“新右派思考政府问题时比较令人欢迎的面孔”，并且意识形态的思考也许是通过市场化来减小政府规模之争论的一部分。然而，公共部门变革的意识形态特质仅在撒切尔夫人和里根时代表现得尤为突出，而在其后的 20 世纪 90 年代，这种意识形态逐渐趋于消减。

公共部门的改革并非止步于撒切尔夫人时代，实际上，变革才刚刚开始。激烈的意识形态抨击正在发生，即对政府在社会中所扮演的角色完全被改善管理效能的强烈努力而取代这一议题的批判。在新西兰和澳大利亚，最激进的公共管理改革是由左派政府发起的，并且这项改革比新右派意识形态更关注管理和对经济危机的回应。当变革运动不断延伸时，任何党派政治的因素似乎都销声匿迹了，实际上，变

革“似乎现在还没找到一个明确的、联结传统‘左右’两派的契合点”（Jones et al.，2001，p. 3）。正如凯特评论道，“或许，令人惊讶的是在执政党看来，这场变革运动不具备明晰的意识形态根源。有时，诸如新西兰，意识形态的争论来源于左派，而有时，诸如英国，意识形态的争论又来自右派”（Kettl，2005，p. 17）。

管理主义改革方案的另一部分并不明显体现出意识形态之争。绩效管理可能被视为新右派的“新泰勒主义”思想，但它也折射出最大限度发挥公共资金价值的传统思想。人们认为人事实践的灵活性管理是一种新的意识形态，但其也可被看作传统公共行政的雇佣实践，因为其他的一些原因这变得无关紧要。我们可以发现对于公共部门改革的反对本身就是由意识形态所驱动的。

对民主的影响

330 对于公共部门改革最为严厉的批评就是其背离了民主原则。特里（Terry，1999，p. 276）认为公共部门改革正在日益偏离存在于公共行政中的公平与民主价值：

> 虽然，经济和效率是重要的价值导向，但也绝不能忽视回应性、公平性、代表性和法治在美国宪政中的崇高地位……必须提醒拥护者慎重考虑他们消除公共部门与私营部门之间区别的努力。盲目运用企业管理的理论与实践将导致公共官僚队伍忠诚感的减弱并进而威胁到我们的民主生活。

特里指出新公共管理的原理和实践导致“在单薄的行政体系中形成空心国家”，并且这种“脆弱的制度缺乏系统性，削弱了有效服务公共的能力，反而诱发了关于美国宪政民主长期稳定性的诸多问题”（Terry，2005，p. 248）。这一观点值得质疑，因为它需要证明“回应性、公平性、代表性和法治”的价值是否比传统官僚制有所削弱。然而，要说传统公共行政完全体现了民主或平等的价值也是不可靠的。在一些国家和某些时段，这些价值可能是存在其中的，但是传统公共行政显示出这些价值标榜更多的是被强大的权力使用以实现政府意志的一种工具。无论如何，管理主义的改革被认为是更为关注公共资金的支出以及确保预期目标的实现。马奇和奥尔森认为，民主治理有两个视角，即交换视角和制度视角，前者在当前占主导地位（March and Olsen，1995，pp. 5-6）。对交换视角的关注可能减损制度视角的价值，从而降低民主。

此外，人们可能要问，如果这些重大的变革措施完全付诸实施，民主的机能是否会得到改善？忠诚于国家而非忠诚于当下的政府是传统公共行政时期高级文官所持有的观念。如果公共部门的改革结果是政治家重新确认了自身的角色，那么就可以认为民主得到了强化，而非削弱。正如经济合作与发展组织的报告所说，“公共管理的改革不应对民主的任何缺陷负责，相反，它们是解决办法的一部分”（OECD，1998a，p. 56）。政府将更加透明，民选政治官员的职责将进一步增大，
331 而对服务质量和咨询的重视增加了公众参与的机会。在一些国家，对更加民主的渴望也可能推动了公共管理的改革。卡马克认为，“民主化是政府改革的第二大驱动

力量”，例如，南非是在种族隔离的转变过程中开始了公共管理改革，而波兰是在分权化过程中开始的改革（Kamarck，2000，pp. 223－4）。她还认为，传统官僚制在责任机制上存在一些重大问题——很明显，新模式比其前身更负责、更民主。

对民主的忧虑一方面可能是因为政府规模的缩减。政治必须尽可能地保持它的技能，而公共行政亦要尽可能地保持其贯彻执行的技能。任何在合法议程内对政治活动的削减都是对民主的弱化。或许，民主会因政治家责任的减少而被弱化，因为公共管理者须对其自身的行为负责，因而政治家就可以规避一定的责任。然而，所有的这些质疑都是被置于一种全新的政府组织形式中提出的，但无论改革的力度多大，它们依然是在一个合法的官僚政府框架中进行。公共管理仅仅是政府提高其公共部门管理效率的一项工具。政府选择的体制方式并不存在什么差别，换句话说，民主体制也没有发生变动。

一场全球的运动

公共部门的改革是否构成一种全球性现象仍是一个争论不休的话题。对全球123个主要国家的调查显示，“波及全世界的重大政府改革正在进行，变革已经达到了异乎寻常的程度，而一些类似的改革措施在诸多不同的国家付诸实施”（Kamarck，2000，pp. 249－50）。凯特（Kettl，2000，p. 1）也评论道：

> 自20世纪80年代以来，一场公共管理改革运动就在全球如火如荼地进行着。从两个层面可以说明这场运动是全球性的。第一，它波及了包括蒙古、瑞典、新西兰以及美国在内的世界诸多国家；第二，其所涵盖的内容，即政府利用管理改革来重塑国家和其公民之间的关系。

波利特和鲍克特认为，并没有发生一场全球性的变革运动，因为不同国家以不同的方式实行了不同的改革。在他们看来，一些国家相比另外一些国家，特别是盎格鲁—撒克逊国家更乐于接受“绩效驱动和市场优先的观点”，而多数集权型的欧洲大陆国家对此更为谨慎（Pollitt and Bouckaert，2000，pp. 60－1；另见Kickert，1997，2000）。大陆国家并没有逃脱于变革的浪潮，只是它们的改革速度稍显迟缓 *332*
而非无所作为。“变革运动总是随着世界上各个国家的不同而显示出不同的特征”（Kettl，2005，p. 8），因而变革的速度不同这一观点是毋庸置疑的。一个国家的政治机构对改革或多或少会有些帮助。英国、澳大利亚和加拿大的首相比美国总统更能控制政治机构以获得其对政府改革方案的支持。新西兰比其他国家走得更远，部分原因是很少对公共机构进行制约。管理改革必须适应一个国家的治理模式，而且“它们的行政改革要想取得成功就必须得到政治系统的支持”（Kettl，2000，p. 32）。

通常会在经济困难时期引进改革，虽然这会遭到反对，但是改革措施总会实行。尽管改革的具体方面、时间会有所不同，但是改革的导向以及潜在的理论基础

存在着相似之处。不同国家在改革的细节方面可能会有所不同，但是它们可能有着相同的改革方向，这一点是由思想和理论的交换分享所带来的。正如凯特（Kettl，2005，p. 76）所述：

> 一些奇妙的迹象都表明世界各国都朝着以下方向努力：建立一个基于绩效评估的新型责任体系；开辟一条基于与营利性组织和非营利性组织合作伙伴关系的公共服务供给道路；在信息技术的应用层面大力创新；在公民参与公共治理方面贯彻新策略。

不必有这样的认识，即公共部门的改革是世界性潮流，因此变革是不可抗拒的、整齐划一的和全球性的。更为正确的认识应当是，公共部门改革涉及类似的政策工具。波士顿等人（Boston et al.，1996，p. 2）认为：

> 虽然全世界的叙述方式有所不同，但是最近在政府重塑、重构和更新等方面的大部分努力都有类似的目标——提升公共部门的效率和效能、提高公共部门对委托人和顾客的回应能力、减少公共支出、改善管理责任。政策工具的选择也有惊人的相似性：商业化、公司化和民营化；管理责任的转移；从投入控制转向产出和结果测量；严格的绩效规定；更大范围的签约外包。

凯特认为，“公共管理改革运动一直非常引人注目，原因是有那么多的国家在如此短的时间内接受了改革议程，而且它们采取的基本策略如此相似”（Kettl，2000，p. 1）。

对改革的工具和策略加以审视，就会发现不同国家在改革进程中存在着某种程度的共通点。已经发生变革的是基础理论，而非具体细节。例如，要求所有国家同
333 时接受相同的绩效评估模式并主张这种相似性的合理性，这是非常荒谬的。波利特认为，“绩效指标体系已经在大多数国家崭露头角，乐观地说，它们将促进绩效的改善，由此进行国际比较最终将是一件很容易的事”（Pollitt，2001，p. 488）。他认为不同国家在推行绩效指标体系的过程中将会存在一些重要的问题和区别。但更为重要的是，世界上许多国家无疑已经意识到系统化的绩效评估体系对于建立绩效和激励结构来说是必不可少的，而且它本身也是一种创新。这些国家也学会——很可能会——在其自身的时代背景下实施各自的计划，但是关于绩效评估理论基础的变革只存在于已经发生思想交流和融合的国家，并且改革进程中最为重要的是理论基础，而不是改革的细节。

波利特认为改革观念本身“在不同国家也发生了相应的变化，而且不同部分——例如，民营化、签约外包——的优先次序已有很大的变化”（Pollitt，2000，p. 184）。显然，一个几乎不拥有公共企业的国家（如美国）就无须大规模地进行私有化，但是，认为私有化是一个良好的观念，或政府拥有企业的所有权是不当的，这背后的基础理论却是在发达国家和发展中国家相类似地广泛流传。发生融合的是改革进程中的若干思想观点之一，而非改革的细节。政府从其他地方汲取经验，结合自身的情况加以修正，之后再付诸实施。

似乎公共部门的改革有一个既定的方向，如果不存在，那么不同国家公共管理

改革就会显得更加漫无目的。有些国家将进一步走向官僚制，实行工业国有化而非民营化，但是缺乏足够的证据表明这将是改革的一项趋势。尽管，变革运动会促使公共管理与传统行政渐行渐远，但是改革的幅度和节奏仍然由每一个国家掌握。

作为一门实务性学科的公共管理

一个更为深入的问题是公共管理何以被视为一门实务性学科，原因之一就是公共管理学科研究和探讨的终极目标是提升公共部门的绩效。随着其他学科的引入，公共行政的研究视角似乎在某种程度上脱离了实践，且对于管理改革的探讨进一步扩大了它们之间的罅隙。实务者抱怨那些杂志与书刊上的研究内容和他们的实际工作风马牛不相及。实务者对学者们给予管理实践的批评亦是不屑一顾，并认为这与他们的实践工作相去甚远。这就暴露出公共管理学界所存在的问题：这门学科意图去回应实践中的问题，但来自当前实务界的批评声将这门学科和它的兴趣领域割裂 334
开来。

公共管理实践和公共管理的学术探讨似乎产生了分歧，并且它们之间展开了相互的攻击。凯特（Kettl，2002，p. 18）评论道：

> 公众的冷嘲热讽、高涨的期望、更为复杂的方案以及政治的交火，这些都给政府管理者带来了巨大的挑战。传统的理论似乎已经失灵，承载着巨大压力的管理者努力寻求崭新的视角。当他们审视公共行政的相关理论，却没有发现能解决他们所面临的新挑战的任何答案。实际上，许多管理者因缺少应急策略以改善他们的处境而感到莫名的无助。他们对哪些管理者可以分担他们的问题，而哪些方案又可以最大程度地化解他们的困境等问题几乎没有任何头绪。虽然许多公共管理学者对奥斯本和盖布勒生动的政府再造探讨进行了批判，但许多实务者还是热切地接受了这一充满希望的理论信条。最终的结果是那些教授公共行政的学者和那些以公共行政为生的实务者之间的鸿沟越来越大。

公共行政学术界正面临着一个真正的危险：它被看作与它本应该付诸贡献的行政实践渐行渐远。凯特（Kettl，2002，p. 21）进一步解释道："在 21 世纪公共官员对公共行政的议题和进程进行了自我描绘时，其中的大部分并不存在来自学术界智力和道德上的支持。"

显而易见，公共部门的改革发端于其自身（包括公共管理者）对于更负责任和更高产的政府的追求。在新西兰，政治家驱动了这场变革运动，他们对"政策建议质量、公共企业的低效率、政府支出的规模以及大型官僚组织责任的缺乏等弊病的担忧促成了这场改革"（Scott，2001，p. 35）。鲁宾和凯利认为一些改革的部分原因是"因为他们似乎想要赋予民选官员更大的政策控制权以及更多的政策工具"（Rubin and Kelly，2005，p. 586）。波利特和鲍克特也发表了类似的观点（Pollitt and Bouckaert，2004，p. 19）。这么说来，变革的真正领导者似乎来自公共行政系

统内部，几乎不涉及学者们的贡献，或者，至少是没有来自公共行政或公共管理领域学者们的贡献。此外，尽管管理主义的改革在很多情境下被大量地贴上了学术化的资质和技能标签，但是它的捍卫者却更多的是公共管理的实践从业者（见 Keating，1988；Paterson，1988；Holmes and Shand，1995；Horn，1995；Scott，2001）。

如果公共行政学术界，甚至是公共管理学术界在看待政府问题时将自身置于一个更为优越的位置，那么他们似乎就在公共部门改革的探讨中失去了一些东西。公共管理的实践从业者现已明确地从法学、经济学、政治学、私人和公共管理众多学科中汲取养分，他们对其中的一小部分进行了命名，并且似乎想将其所发现的实用
335 性工具编制成自身的思想体系。公共行政不再是一个专业性领域。毫无疑问，对于一些公共行政和公共管理理论的价值没有受到足够的重视，例如私人管理、制度经济学（Scott，2001）、交易成本经济学（Horn，1995）以及其他一些学科——这一点将是挫折的来源。然而，实务者有义务去贯彻实施，去解决问题，并且能够和乐于汲取“任何工作原理”，从而完成他们的任务（Alford and Hughes，2008）。

尽管学术界对公共管理实践的批评声此起彼伏，但政府实践操作依然沿着改革的方向继续前进，改革的列车仍在前进。在新的条件和新的议题下，新的公共管理者被雇用。这一代甚至感知到僵化的官僚制模式将迅速灭亡，年轻的公务员投身于他们的工作，并且对那些吹毛求疵的质疑声究竟是关于什么倍感疑惑。正如谢德勒等人（Schedler et al.，2004，pp. 3-4）所言：

> 许多批评者对“新公共管理主义”的质疑看似是合理的，但是它们却是冒着对公共管理实务领域熟视无睹的风险来发声的，他们忽视了这一新型的管理方法无论是在发达国家还是在发展中国家都具备很强的现实操作性。而在十年之前，新型的管理技术和方法被认为终将是无所建树的。

公共管理学术界的兴趣与实践从业者的偏离是一个很显著的危机信号。放眼未来，公共管理学术研究的一个最大问题就在于它将被公务员视为与他们的所作所为毫不相干的一门伪学科。

15.7 结论

在此有必要再次重申本书的写作目的。本书的基本观点是将公共行政的传统模式与公共管理改革中兴起的管理模式进行比较。本书认为，传统模式存在着诸多缺陷，它不应当永远是描述并规定政府、公共服务与公众之间关系的理想模式。

作为一种生产系统的行政典范，它的实践效用已经走到了尽头，而且不可能获得重生。基于种种原因，传统的公共行政模式已经被一种新的公共管理模式所取代。新公共管理变革远远超出了公共服务改革的范围。它意味着公共服务运作方式
336 的变革、政府活动范围的变革、久经考验的责任机制的变革以及公共部门学术研究的变革。理论变革是一项主要的变革，并足以构成一种新的典范。管理主义改革的

进程仍在继续，它不仅对公共部门而且对整个政治系统都将产生广泛的影响，而这一改革还有很长的路要走。

是否应该摒弃公共部门改革并且回归到传统的公共行政模式呢？或者说存在着还未被开辟的第三条道路？但是所谓的“第三条道路”真的能克服公共管理模式和公共行政模式存在的所有问题吗？视传统模式为一种良好的解决方案，更多的是基于一种怀旧情结，而非传统模式的真正价值；它缺乏效率和效能，并且需要被取而代之。对传统公共行政的批评并非一种新兴现象，这些批评贯穿始终。波利特和鲍克特（Pollitt and Bouckaert，2000）认为早期的传统模式存在着很多问题：

> 我们的结论是“传统模式”的负面特质并非超越现实基础的凭空臆造。相信每位读者都可用自身的经历来证明公共（私人）官僚组织的工作是怎样缓慢和低效得令人抓狂的。然而，要想从产生于工业时代、以韦伯式的官僚制为运作方式的政府跨越到一种新型的组织架构而没有招致重大损失，并且这种新模式可以避免传统模式中存在的诸多问题——这一过程显然是长期的，并且有失合理性。

我们从不认为转向新的模式不会招致任何重大的损失。可以这样陈述，在大多数的政府领域内——成本、效率、服务供给以及责任，公共管理比传统模式作出的贡献更大。而在另一些领域，传统模式或许比公共管理表现得更出色——民主责任、稳定性以及公平性——这些都成为衡量新模式在实践应用中是否比传统模式更低效的论据。

在此，我们认为传统行政模式已经过时，它终将被公共管理取而代之。但是，公共部门要求公共管理，抑或是任何理论主张都要为其自身构建起一个专业化的管理框架，那么公共管理将面临来自泛化和技术官僚的威胁。这种观点认为管理在任何地方都具有趋同性，公共部门和私营部门是极其相似的，因而它们各自的专业化管理方式可以轻而易举地进行迁移互用。实际上，一位专业的经理人，例如人力资源经理，他会将自己视为这个领域的专家，且认为自己是受雇于公共部门还是私营部门相对来说并不重要。这种通用主义的观点着实给公共管理带来了威胁。除非可以构建起具有公共部门自身特色的、与众不同的管理框架，否则任何形式的公共管理都会与传统的公共行政一样趋于边缘化。

公共部门的变革大约已走过了 30 年的光景，但一些基本性原理还是得以保留。 *337*
将早期的各种建议和意见加以对比就会发现，更多的有关改革的思想形态认为政府不应该消亡，它致力于公共利益的服务性功能以及为了实现这些功能而建立的机制规范是其他任何制度都不能替代的。他们亦认为公共管理与私营管理的差别固然存在，但是却不能像公务员所期望的那样在两者之间划出一个明晰的界限。对一些高层职员来说，来自政治的干涉往往使他们的管理任务更为艰难，但是从服务提供过程等其他层面来看，这些任务与私营部门的相关功能并不存在多大差别，而且可以利用规范的私营部门的管理方法来提高公共服务供给效率。

总而言之，改革确实发挥了作用，但并非完美的。这一点完全合乎情理，因为

改革的整体目标是寻求进步而非塑造完美。正如波利特和和鲍克特所言，公共管理变革“是由一系列仍待商酌的改革措施组成，它通过优化公共组织的结构和程序以达到让其运行得更好（在某些方面）的目标”（Pollitt and Bouckaert，2004，p. 8）。事实上，我们很难准确地评判公共部门的改革是否是成功的，以及公共行政现在运行得是否更为有效了。与现实相违背的管制型公共服务如果不经过改革，其终将消亡。然而，如果一个观察者能够将 20 世纪 80 年代早期与已发生重大变革的当下的公共部门做一同步比较，就会发觉后者已经在众多领域取得了真正的进步。变革亦是对过去公共管理实践的优化与延承，而并非全新的和颠覆性的。观察者也极可能察觉到了进一步改革的必要性。公共管理者将面临与日俱增的压力，因为他们将以更少的资源来完成更多的任务，而要实现这一目标的唯一途径就是要持续地推进管理的变革。或许，改革就应该被视为一个持续不息的过程。公共管理不是一套方案，也不是审视世界的唯一途径。它更多的是一种要求公共管理者实现预期目标，并对结果的实现承担个人的责任。那么，就公共管理本身而言，它与传统的公共行政模式存在着巨大的差别。

索　引

以下所标页码为英文原书页码，见本书每页边上的标码（边码）

accountability 8,12, 26, 53–4, 60–1, 90, 93, 98, 101, 131–2, 156–7, 168, 175, 180–1, 185–207
  and democracy 101, 194–5, 202–3
  and responsibility 53–4, 191
  bureaucratic 195–7, 205
  direct to public 186, 198–9, 200–2, 205–7
  for fairness 191–2
  for finance 191
  for performance 191–2, 201
  hierarchical 192–3
  in managerial model 90, 93, 98, 101, 197–202, 205–7
  in private sector 8, 12, 26, 131–2, 187–90, 204
  in public sector 8, 12, 168, 190–207
  in traditional model 60–1, 185–6, 193–7
  legal 192–3
  managerial 197–202
  political 192–3, 194–5, 205
  possibility of sanctions 187
  private sector as a model 189–90
  problems 98, 202–5
  public enterprise 63–4
  types of accountability 191–4
accountable management 186, 198–9, 200–2, 205–7
accrual accounting 101, 260–1, 267–8, 271–2
administration 1–4, 43–73
  definition 3–4, 59
  see also public administration
adverse selection 31
agents and principals *see* principal–agent theory
Aharoni, Y. 164
Alford, J. 93, 167, 179–80, 186
Alford, J. and Hughes, O. 16, 328, 335
Allison, G. 9, 76–8, 168–71, 208–9
allocation 252–3
Anderson, J. 22–4, 109
Anglo-American democracies 79, 141
anonymity of public servants 53–4, 64, 84, 84, 97, 172
Ansoff, H. I. 212, 224–5
antitrust regulation *see* competition policy
arbitrary administration 50
Argyriades, D. 325–6
attack on the public sector 9–11, 20–1
Aufrecht, S. and Li, S. 297
Australia 6, 36, 38–9, 79, 82, 155, 158, 230–1, 260–1, 283, 285, 329
  Centrelink 284
  Coombs Commission 230–1
  Reid Report 79
authority 48, 123, 128–9, 142
  types of 48
authorizing environment 138
Ayres, I. and Braithwaite, J. 150

Bandy, G. 151
Bangladesh 301
Bardach, E. 26–7, 110–11, 178
Barzelay, M. 81, 242, 317
Baumol, W., Panzar, J. and Willig, R. 161
behavioural theories 70, 94
Behn, R. 59, 61–2, 66, 82, 90–1, 187, 191–2, 195–7, 198–9, 201, 205, 239, 265, 317–18, 232
Bellamy, C. and Taylor, J. 264, 274, 277, 279–80, 286, 288, 290–1, 293

benefit–cost analysis, *see* cost–benefit analysis
'benign big gun' 150
Bennis, W. 234
Bentley, A. 182
Bevir, M. and Rhodes, R. 129–33, 136–8, 176
Bismarck, O. von 341
Black, N. 116
Blau, P. and Meyer, M. 68
Borins, S. 317
Boston, J. *et al.* 11–12, 81, 84, 321–2, 332
Bouckaert, G. and Halligan, J. 87, 269
Bovens, M. 187
Boyne, G. 9
Bozeman, B. 55, 57, 64
Bozeman, B. and Straussman, J. 8, 64, 67, 76, 219, 221, 233
Braithwaite, J. 150
Bryson, J. 91, 215–8, 222, 224, 226
budget cuts 38, 41, 269–70
budget functions 252–6
budgeting and financial control planning 211, 213
budgets 11, 25, 27, 38–40, 69–71, 250–72
  accountability to legislature 255
  and debt 11, 269–70
  and financial management reforms 258–62
  a political document 251–2, 271–2
  criticisms of financial reforms 266–72
  devolution 261–2
  economic functions 252–4
  entitlements 267; financial functions 255–6
  forward estimates 260
  incrementalism 256, 266–7
  in traditional model 256–7
  line-item 256–7
  maximization 69–71
  PPB system 258
  problems with traditional model 257
  programme 258–60
  United States 255, 258
  Westminster countries 255–6
  zero-based 258
bureaucracy 5, 43–73, 83–4, 135–7, 166–74, 229–41, 275–8, 284–7, 292, 296–300
  and absence of leadership 53, 66, 229–30, 233–41
  and democracy 62–3
  and impersonality 49–50, 51, 68, 230, 233–4
  and informal networks 64–5
  and interest groups 166–7, 173–4, 178
  and legal framework 69
  and markets 70, 83–4, 137
  and office politics 70, 93, 169, 171, 173–4, 184
  and scientific management 55–6
  and secrecy 62–3, 292
  and technological change 135–6, 275–8, 284–7
  and 'the files' 49
  as an elite 64
  as societal villain 71
  as system of power 63–4, 66–9, 101
  in developing countries 296–300
  internal focus 169–70
  position of the official 50–2
  principles 48–50
  problems of 59–73
  public choice and 69–72
  staying power 67
  technical superiority 52, 63–6
  Weber's theory 43–73; *see also* Weberian bureaucracy
bureaucratic mode of production
bureaucrats *see* bureaucracy
Bush government 36

Cadbury Report 132
Caiden, G. 6, 54, 65, 241, 244
Canada 29, 38–9, 158, 174
careers service 230–1
Carlin, T. and Guthrie, J. 261, 268
Carter, N., Klein, R. and Day, P. 83, 198, 264
Chandler, A. 210
change imperatives 9–15

charismatic authority 48, 234–7, 249
obsolescence of 235–6
China 25, 44, 297
Christensen, T., Lie, A. and Laegreid, P. 324
client focus 90, 93, 139, 172, 199–202, 282
Clinton government 36, 82
coercive power of government 7–8, 22, 127–8
collaboration 76, 93, 177–81
and bureaucracy 178
competition between providers 86, 92–3
competition policy 23, 146, 149
Compulsory Competitive Tendering (CCT) 93, 153–4
contemporary political economists *see* public choice
Conger, J. and Kanungo, R. 236
contestable market theory 92
contracting-out 13–14, 40, 74, 88–9, 98, 138, 144–5, 151–7, 283, 309–11
contractualism 92–3
coordination 8, 168–9, 171
Copley, F. 55
coproduction 167, 177–81, 186
definition 179
corporate failures 20, 26
corporate governance 20, 26, 131–2
corruption 44, 47, 72, 99–100, 298, 303–4, 308–9, 311–2
cost–benefit analysis 109, 121
criticisms of public management 2–3, 75, 94–102
Crozier, M. 65
culture 213, 220–1

Davis, G. 92
debt 11, 269–70
decision-making 109
deLeon, P. 112–13, 120
Denhardt, R. 119
Denhardt, J. and Denhardt, R. 326
developing countries 295–314
and administration 302–3
and public management 304–14
and socialism 295, 297–8
problems of public management 303–4
public enterprise 301–2
traditional model 295–303, 307–8, 310–4
dichotomy between politics and administration *see* politics/administration dichotomy
digital era governance (DEG) 15, 288–91
disaggregation 86–7, 98–9
distribution 253–4
Dixit A. and Nalebuff, B. 209
Doern, B. 149
Donahue, J. 125, 137, 154, 185–6
Donahue, J. and Zeckhauser, R. 112, 178
Downs, A. 32
Duffield, C. 155–6
Dunleavy, P. 12, 15–16, 71, 99, 182, 329
Dunleavy, P. *et al.* 135, 288–9, 326
Dunsire, A. 54
Dwivedi, O. and Henderson, K. 302–3

Eadie, D. 214
early administration 44–6, 50
e-business and e-commerce 273, 278–80, 283
economic rationalism 11, 35
see also neo-classical economics
economics 11–15, 69–72, 80, 82–4, 94–5, 103–5, 111–13
and public management 11–15, 82–4, 94–5
and public policy 103–5, 111–13
behavioural theories 94
deductive approach 83
new institutional 14
principals and agents 13
public choice 12, 69–72
transaction costs 13–14
education 29
e-government 14–15, 273–94
and public management 287–9, 294
and politics 292–3

e-government (*cont.*)
as another new model 274–5, 288–9
as enabler of reform 289, 294
beginnings 276–80
defined 273
digital divide 287–90
government-to-business (G2B) 282–3
government-to-citizen (G2C) 282
government-to-government (G2G) 283–4
privacy and security 290–2
problems 274–5, 289–93
stages 279–84
efficiency 51–2, 59–60, 62, 64–6, 68, 70, 72, 80, 83, 101, 162–3
Egypt 44
eightfold path 110–11
Elcock, H. 219
electronic government *see* e-government
Eliassen K. and Sitter, R. 325
Elmore, R. 117
employment conditions 6, 229–30, 241–5
entrepreneurial government 81, 137–8
environmental scan 211–12, 216–17, 220
Erridge, A. 154
ethical issues 75, 99–100
Ethiopia 300
evidence-based policy 104, 116–7
external constituency management 93, 166–84
in managerial model 166–72, 176–80, 184
in traditional model 93, 166–7, 169–70
need for external focus 93, 167–9
press and public 168, 170–1
problems of managerial model 180–4
externalities 30, 149–50

fad or fashion 4
Fairholm, M. 238
Farazmand, A. 157
Farnham D. 243–4
Farnham, D. and Horton, S. 10
financial management 92, 250–72
and accounting reforms 260–1, 267–8, 271–2
and performance 251, 265
devolution of budgets 261–2
problems of reform 266–72
Financial Management Initiative 198, 251, 263–4
'files, the' 49
Finer, S. 127
Flynn, N. 8, 10, 79, 93, 268–9
Foster, C. 53
Fountain, J. 14, 181, 275, 278, 283, 286–7, 324
France 29, 36, 64, 140, 158, 297, 301
Frederickson, H. G. 16, 123, 125, 142–3, 185, 317
Friedman, M. and R. 11, 31, 33, 35, 148, 315
Fry, B. 55, 57
Fukuyama F. 201
Fulton Report 79, 198, 240
functions of general management 76–8, 168

General Motors 11, 20, 27, 285
generic management 95–6, 101–2
Germany 10, 34, 38–9, 159
Gerth, H. and Mills, C. W. 5, 44, 48–53, 55, 62, 230, 235–6, 276
Giddens, A. 14
Gillespie, R. 56
Gladden, E. 44, 47
global financial crisis (GFC) 11, 26–7, 36, 40–1, 132, 145, 147–8, 157, 160, 254, 269–70
globalization 14
goal displacement 65
Golden Age of public administration 58–9, 65, 247
Goldsmith S. and Eggers, W. 65, 176
Goodsell, C. 71, 121, 175
Gore Report 82
governance 2, 3, 16, 20, 26, 76, 123–43, 176–7
and government 123–4, 127–9

governance (*cont.*)
and steering 125–6, 130, 138, 141–3
as corporate governance 20, 26, 131–2
as good governance 129–30
as networks 129, 136–41, 176–7
as new political economy 131
as New Public Management 129–30, 132–6, 141–2
as socio-cybernetic system 129–31
definition 123–32
digital era 135
in international relations 123, 128–30
not new 123–5
standard meaning of 124–5, 132, 141–3
tight and loose 141–2
usefulness 141–3
government 7–11, 19–42, 81–4, 123–8, 142–5, 204
and authority 127–8, 142
and business 144–5, 164–5
and economics 11, 81–4
and governance 123–4, 127–9
as economic problem 11
basic functions 22–4
budget *see* budgets
coercive power 7–8, 22, 127–8
instruments of 24–8
loss of power 128–9, 142, 204
makes a comeback 20, 36–7
phases in history 32–8
production 24–5, 27–8, 157–64
provision 24–5, 27
role of government 19–42
size and scope 38–41
universal membership 22
Gow, J. and Dufour, C. 320
Graham, C. and Hays, S. 59
Grant, R. 210
Grant, W. 182
Gray, A. and Jenkins, B. 198
Greenaway, J. 47
Greenwood, J., Pyper, R. and Wilson, D. 241
Greve, C. and Hodge, G. 155
Grindle, M. 147, 299, 305–6
Gruening, G. 317, 323
Gulick, L. and Urwick, L. 58–9, 61, 238–9
Guthrie, J., Olson, O. and Humphrey, C. 261

Hall, M. and Holt, R. 324
Halligan, J. and Bouckaert, G. 87
Hartley, J. and Skelcher, C. 324, 327
Hawthorne experiments 56–7
Hayek, F. 11
Hax, A. and Majluf, N. 211–13, 217
health care 29, 116
Heeks, R. 135, 273–5, 279, 293
Heeks, R. and Bhatnagar, S. 275
Heifetz, R. and Laurie, D. 236–7
Held, D. *et al.* 14
Hicks, U. 21
hierarchy 59–60, 63–4, 67–8, 278
Hodge, G. 162
Hodge, G., Greve, C. and Boardman, A. 154–6
Holmes, D. 273, 291
Holmes, M. and Shand, D. 10, 35, 91, 96, 99, 206, 296, 317, 321, 334
Hondeghem A. 203
Hogwood, B. and Gunn, L. 105, 109, 114–5
Hong Kong 309
Hood, C. 3, 7, 75, 80–1, 85–9, 99–100, 151, 312, 316–17, 320–3
Hood, C. and Peters, B. 88, 321
Horn, M. 321, 334–5
Horton, S. 81, 246
Hrebenar, R. 182
Hughes, O. 79
Hughes, O. and O'Neill, D. 14, 144, 151
human relations 56–9
human resource management *see* personnel
Huque, A. 303–4

ideological basis of managerialism 20, 40, 315, 329
imperatives of change 9–15
imperfect information 30–1
impersonal administration 44, 50–2, 91, 234, 240

implementation 100–1
Indonesia 298, 301
informal networks 64–5
information and communication technology 15, 84, 100, 135, 273–94
see also e-government
infrastructure 22–3, 301–2
Ingraham, P. 232–3, 237–8
input focus of traditional model 65–6, 256
institutions 146–7, 305–6, 310, 332
instruments of government 24–8, 157–64
production 24–5, 157–64
provision 24–5, 252–3
regulation 24–6, 144–51
subsidy 24–5
interest groups 166–84
and capture 183–4
as bureaucratic allies 170–1, 173, 175
definition 172
encompassing interests 183
policy communities 173–4
problems of reliance 180–4
special interests 182–3
International Monetary Fund 10, 82, 129, 296, 305–7
Isaac-Henry, K. Painter, C. and Barnes, C. 20
Italy 10

Jackson, A. 45
Jacoby, H. 63
Japan 38–9, 64, 159, 231
Javidan, M. and Waldman, D. 234
Jensen, M. 13, 131
Jensen, M. and Meckling, W. 13, 187–8
John, P. 111, 113, 115
Jones, L., Guthrie, J. and Steane, P. 329
Jordan, A. and Maloney, W. 182
Jorgensen, J. 300–1
Joyce, P. 226

Kaboolian, L. 84
Kakar, S. 54
Kamarck, E. 14, 137–9, 157, 262, 284–5, 331
Kamarck, E. and Nye, J. 292
Kamenka, E. 44, 64
Kanigel, R. 55
Kaunga, E. 301
Kay, J. and Vickers, J. 30
Kearney R. and Hays, S. 329
Keasey, K., Short, H. and Wright, M. 131
Keating, M. 334
Keeling, D. 79
Kennedy, P. 209
Keohane R. and Nye, J. 123, 126, 128
Kettl, D. 6–7, 11–12, 15, 46, 54, 89–90, 103, 129–30, 135, 138–9, 142, 172, 180–1, 261, 263, 327, 329, 331–2
Keynesian economics 11, 20, 34, 254, 297, 318
Kickert, W. 331
Kjaer, A. 125
Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. 136
Klijn, E.–H. *et al.* 155
Kooiman, J. 126
Krugman, P. 37, 303
Kuhn, T. 316–8, 320

laissez-faire society 22, 32–4
Lan, Z. and Rosenbloom, D. 80
Lane, J.-E. 71
Lapsley, I. 323, 326
Lasswell, H. D. 109
leadership 2–3, 53, 66, 68, 76, 128–9, 228–30, 233–40, 248–9
and bureaucracy 53, 66, 229–30, 233–4
and public management 128–9, 233–40, 248–9
and traditional model 66, 90–1, 228–30, 248
as personal attribute 234–6
as positional attribute 236–8
Lee, R. and Johnson, R. 258
Left, the 32, 80
Legge, K. 229
Lenk, K. and Traunmüller, R. 288–9

'let the managers manage' 85, 90, 200–1
lifetime employment 63–4, 84
Lindblom, C. 118
long-range planning 211, 213
Lynn, L. 15, 48, 69, 105–6, 113, 115, 117–18, 317, 319–20, 326

Magna Carta 255
management 3–4, 14–15, 24, 61, 73–8, 84–5, 90–1, 101–2, 199–200, 228–9, 233, 237–8, 245–6, 262, 337
  achievement of results 4, 61, 73–6, 84, 90–1, 199–200, 228–9, 233, 237–8, 245–6, 262, 337
  and technology 14–15, 135–6, 275–8, 284–7
  by objectives (MBO) 85
  definition 3–4, 76–8
  external constituency 166–84
  generic 95–6, 101–2
  human resources *see* personnel
  meaning of 3–4, 76–8
  personal responsibility for results 4, 61, 73–6, 84, 90–1, 199–200, 228–9, 233, 237–8, 245–6, 262, 337
managerial accountability 197–202
managerialism 2–3, 16, 40, 75, 78–85, 92–102, 307–15, 329–33
  and economics 3, 94–5
  and new contractualism 92–3
  as international movement 331–3
  beginnings 78–83
  criticisms 2–3, 75, 94–102
  ethical problems 75, 99–100
  ideological basis 20, 40, 315, 329
  in developing countries 307–14
  problems 2–3, 75, 94–102
  theoretical basis 7, 83–5
  see also public management, New Public Management
managing external constituencies 77–8, 166–84
  and managerial model 78, 166–7, 170–2, 176–80, 184
  and traditional model 77–8, 93, 166–70
  coordination 8, 168–9, 171
  need for external focus 93, 167–9
  the press and public 78, 168, 170–1
managing internal components 77–8
March, J. and Olsen, J. 330
Manion, M. 308–9
Marini, F. 321
market-based public administration 80
market failure 24, 28–31, 149–50, 157–9
  externalities 30, 149–50
  imperfect information 30–1
  merit goods 29
  natural monopoly 30, 145, 157–9
  public goods 28–9
market principle 20, 35, 70–1, 137–8
market testing 74, 88
Marxism 33, 295, 318
Mathiasen, D. 317
Mayo, E. 56–7
McCaffery, G. 214, 219, 221
McCraw, T. 22
Meier, K. and Hill, G. 67, 70
Meier, K. and O'Toole, L. 325
mercantilism 32–3
merit goods 29
Merton, R. 65
Michalski, W., Miller, R. and Stevens, B. 128
ministerial responsibility 54
Minnowbrook Conference 321
Minogue, M. 202–3, 296, 329
Minogue, M. Polidano, C. and Hulme, D. 130
Mintzberg, H. 140, 177, 226
missions and goals of an organization 211, 216
Monroe, K. 71
Montanari, J., Daneke, G. and Bracker, J. 210, 224
Moore, M. 138, 221–3, 265
moral hazard 31
morale problems 100–1
Moran, M., Rein, M. and Goodin, R. 104
Mosher, F. 45–6, 47
Mozambique 309

Mueller, D. 12
Mulgan, G. 222
Mullins, L. 3
Musgrave, R. and Musgrave, P. 21–2, 28, 252–3

Nagel, S. 109, 119–20
natural monopolies 30, 145, 157–9
neo-classical economics 11, 35–6, 254
neo-Taylorian management 57, 96–7, 324, 329
nepotism 44–5
net benefit maximization 115
Netherlands 99, 140–1
networks 129, 136–41, 174, 176–7, 180–1
neutrality of public servants 53–4, 64, 84, 97–8, 169, 172
new contractualism 92–3
new paradigm *see* paradigm
New Public Management 3, 7, 16, 20, 40, 75, 80–9, 94–102, 129–36, 315–29
  as an alternative paradigm 75, 316, 320–6
  as a tendency 88–9
  as a term 7, 16, 75, 86–8, 134–6
  as governance 129–30, 132–6
  as unvarying model 94
  critics and criticisms 94–102, 321, 325–6
  disaggregation 86
  ethical problems 75, 99–100
  ideological basis 20, 40, 315, 329
  lack of advocacy 321–3
  no agreement on content 75, 86, 89, 134–6
  no theoretical treatise 88, 320–3
  not novel 88, 326
  problems of model 99–100, 134–6, 320–6
  theoretical basis 83–5
  see also managerialism, public management
New Public Governance 135–6, 326
New Public Service 326
New Right ideology 20, 32, 37, 41, 72, 80, 183–4, 329
New Zealand 6, 36, 38–9, 79, 81–2, 87–8, 99, 261, 321–2, 329, 332, 334
  economic crisis 81, 321–2
Newbold, S. and Terry, L. 125
Niskanen, W. 69–71
Norris-Tyrell, D. and Clay, J. 178
North Korea 296
Northcote–Trevelyan Report 46–7, 54, 244
Nutley, S., Davies, H. and Walter, I. 104
Nutley, S., Walter, I. and Davies, H. 104, 116
Nutt, P. and Backoff, R. 214, 216, 219, 221, 225

objective setting 74, 212, 224–5
OECD 38, 41, 82–3, 116–17, 127, 199–200, 234, 237, 247, 251, 259, 264, 270, 317, 326–7, 330–1
  nations 19, 241
'office, the' 49, 228, 276–8, 286–7
office politics 70, 93, 287
O'Leary, R. *et al.* 178
Olsen, J. 69, 71
Olsen, J. and Eadie, D. 214–5
Olson, M. 182–3
'one best way' thinking 5–6, 54–6, 61, 93, 97, 105, 138, 167, 180
organizational behaviour 56–9, 64–9
Osborne, D. and Gaebler, T. 81–2, 133–4, 242, 280, 317, 322–4, 334
Osborne, S. 16, 135, 326
Ostrom, V. 70, 83–4, 137, 318
outcomes 88–9

paradigms 315–37
  defined 316–18
Parsons, W. 104
Patashnik, E. 316
Paterson, J. 334
patrimonialism 2, 50, 230, 235
patronage appointments 44–5
Patton, C. and Sawicki, D. 110, 111, 118
Pendleton Act 47

performance 66, 84, 87, 91–2, 96–7, 101, 229, 232, 240–1, 245–7, 251, 259–65, 268–9, 263–4, 333
appraisal 91–2, 229, 245, 263–4, 333
budgets 250–1, 259–62, 271–2
indicators 88, 91, 96–7, 101, 251, 263–5, 268–9
management 84, 87, 91–2, 96–7, 229, 245–6, 251, 263–5, 268–9; in managerial model 85–7, 91–2, 96–7, 245–6, 251, 263–5, 268–9; in traditional model 66, 232
measurement 66, 84–8, 232, 263–5, 268–9
pay 240–1, 246–7
personality in administration 2, 44–5, 49–50
personnel management 6, 63–6, 84–5, 92, 101, 229–33, 240–9 263
change in expectation 247–8
employment conditions 6, 229–30, 241–5
reform 84–5, 92, 101, 229–30, 240–5
reform problems 245–9
retirement schemes 63, 229, 231
traditional model 64, 66, 231–3, 248–9, 263
transition to human resource management 229–30, 240–5
Peters, B. 61, 99, 203, 245, 277
Peters, B. and Pierre, J. 133
Peters, T. and Waterman, R. 81
phases of government intervention 32–8
Pierre, J. and Peters, B. 16, 124–5, 127, 129, 131, 139–40
pluralism 180, 182–3
policy analysis 103–22
empirical methods 105–9, 112, 118–19
inductive social science 112
limitations 117–21
see also public policy
policy communities 171–5
policy instruments 24–8
policy process models 109–11
political control 60–1, 72
political nature of public service 60, 97–8
political public policy 104, 113–15
politicization 97–8
politics/administration dichotomy 5–6, 54, 186, 195–7
politics separated from administration 5–6, 53–4, 59–61, 93, 186, 195–7, 319
a myth 6, 60–1, 186, 197
Pollitt, C. 4, 57, 79–80, 88–9, 94–7, 140, 247, 317, 329, 333
Pollitt, C. *et al.* 243
Pollitt C. and Bouckaert, G. 97, 202, 204, 245, 267, 316–9, 326, 331, 334, 336–7
Popper, K. 112
Porter, M. 210
'POSDCORB' 58–9, 238–9
position of the official 50–2
post-bureaucratic paradigm 81
pressure groups *see* interest groups
principal–agent theory 13, 84, 131–2, 187–9
Private Finance Initiative 155
private management 7–9, 67–8, 75–6, 78, 84–6, 162–3, 187–90
accountability 162–3, 187–90
private sector 7–9, 14, 19–22, 70, 84–5, 95–6, 145, 162–3, 273, 278–83
and corporate failure 20
and public sector 7–9, 19–22, 70, 84–5, 95–6, 145
and technology 273, 278–80, 283
need for public sector 22, 145, 162–3
privatization 10, 14, 20, 41, 74, 92, 144–5, 153–4, 157, 160–4, 302, 311
and accountability 163–4
economic arguments for 160–1
ideological arguments for 163
in developing countries 302, 311
in UK 160, 163
management arguments for 162–3
procurement 283
production 24–5

programme budgeting 101, 258–60, 266–7
advantages 259–60
criticisms 266–7
promotion by seniority 64, 66, 67, 92, 232, 240
Pross, P. 171, 173–5
provision 24–5
public administration 1–6, 15–17, 43–73, 76–7, 80, 84, 102–7, 128–9, 166–70, 228–33, 237–8, 256–7, 318–20, 333–7
and authority 128–9
and leadership 2, 66, 228–30
and practitioners 16–17, 333–5
and public management 3–4, 66
and public policy 103–7
and scientific management 55–9
and strategy 76–7
as a field of study 15–17, 333–5
as a paradigm 43–4, 318–20
definition 3–4, 59
employment conditions 6, 49
external constituencies 93, 166–7, 169–70
financial management 256–7
focus on process not results 4, 61, 73–6, 84, 90–1, 199–200, 228–9, 233, 237–8, 245–6, 262, 337
Golden Age 58–9, 65, 247
impersonal system 2, 49–50, 68, 230
input-dominated 65–6, 256
obsolete 62–4, 72–3, 168, 335–7
outstanding success 43–4, 72
performance management 66, 232
problems of 59–73
replaced 3, 62, 73, 102, 335–6
separation from politics 5–6, 53–4, 59–61, 93, 185–6, 195–7, 319
theoretical basis 43, 72
verities of 4–6, 80
see also traditional model
public choice theory 12, 61, 69–73, 84
public enterprise 10, 25, 34, 41, 74, 92, 144–5, 157–64, 300–2, 311
control and accountability 163–4
definition 158
developing countries 300–2, 311
kinds of 158–60
management efficiency 162–3
management problems 164
privatization 10, 14, 20, 41, 74, 92, 144–5, 153–4, 157, 160–4, 302, 311
reasons for establishing 157–8
public goods 23, 28–9, 70
public interest, the 5, 12, 82–3, 151
public management 1–9, 19–21, 61, 74–102, 128–9, 197–202, 205–7, 228–40, 245–6, 262, 315–37
accountability 90, 93, 98, 101, 197–202, 205–7
an international movement 331–3
and authority 128–9
and democracy 101, 330–1
and economics 3, 75, 82–4, 95
and e-government 287–9
and leadership 66, 233–40
and new contractualism 92–3
personal responsibility for results 4, 61, 73–6, 84, 90–2, 200–1, 228–30, 233, 237–8, 245–6, 262, 337
and private management 4, 7–9, 19–21, 75–6, 84–5, 95–6
and strategy 208–9
as a discipline 9, 15–17, 75, 333–5
as paradigm 75–6, 83, 315–37
beginnings of 78–83
client focus 90, 93, 139, 172, 199–202, 282
compared with traditional model 74, 82–3, 101–2
criticisms 2–3, 75, 94–102
definition 3–4
different from New Public Management 327
direct accountability in 186, 198–202, 205–7
ethical problems 75, 99–100
external constituencies 166–80
flexibility 85, 92, 248
ideological basis 20, 40, 315, 329
in developing countries 295–314

public management (*cont.*)
morale problems 100–1, 244–5, 247–8
performance measurement 66, 84–8, 232, 263–5, 268–9
political commitment by managers 93
politicization 97–8
problems of model 2–3, 75, 94–102
productivity 89–90
programme budgeting 101, 258–60
theoretical basis 7, 83–5
see also managerialism
public policy 3–4, 15–16, 103–22, 137
and decisions 108–9, 117, 121
and networks 137
and public management 106–7, 115
and political science 106–7
and public administration 103–7, 117, 121–2
as paradigm 105
as political process 113–5
as separate discipline 119–21
definition 3–4, 104–7
economics and 103–5, 107, 111–13, 121–2
empirical methods 105–6, 108–9, 112, 118–9
evidence-based 104, 116–17
inductive social science 112, 118–19
limitations 111, 117–21
output of government 16, 106
process models 109–11
public–private partnerships (PPPs) 145, 154–7, 163
public sector 7–9, 19–42, 70, 84–96, 127–8, 145, 304–9
and private sector 7–9, 19–22, 70, 84–5, 95–6, 145
change imperatives 9–15
coercive basis 7–8, 22, 127–8
definition 21–2
reform 6–9, 89–94, 304–9
role 19–42
size and scope 38–41
uniqueness 95–6
public service anonymity and neutrality 53–4, 64, 84, 84, 97, 172
public utilities *see* natural monopoly
public value 176, 186, 221–3
purchasing offices 44–5
purchaser and provider *see* 'steering not rowing'
Pusey, M. 11, 35
Putt, A. and Springer, J. 105, 108, 112, 118

Quade, E. 105–6

Rainey, H. 121
Ranson, S. and Stewart, J. 10
rationality 35, 69, 113, 118–9
rational/legal authority 48, 69, 304, 319
Reagan government in USA 10, 20, 35–6, 72, 329
Rees, R. 157–8
regulation 23, 25–7, 30, 144–51, 164–5, 183–4
and deregulation 151
defined 25–6, 145–6
economic 26, 145–51
enforcement of contracts 146–7
environmental 23, 149–50
financial 147–8
property rights 146–7
responsive 150–1
social 26, 145–6
regulation of competition *see* competition policy
Rehfuss, J. 153
re-inventing government 81–2
responsibility *see* accountability
responsiveness 172
results focus 4, 61, 73–6, 84, 90–2, 200–1, 228–30, 233, 237–8, 245–6, 262, 337
Rhodes, R. 81, 124, 127, 133, 136–7, 141, 176, 324
Rhodes, R. and Wanna, J. 222–3
Richardson, J. and Jordan, A. 173–4
Right, the 20, 32, 37, 41, 72, 80, 183–4, 329
Ritter, G. 34

role of government 19–42, 149–50, 297–8, 304–7
collective goods and services 23
duties of the sovereign 32–3
economic infrastructure 23
in developing countries 297–8, 304–7
maintenance of competition 23
natural resource protection 23, 30, 149–50
stabilization of the economy 24
Romzek, B. 45, 192–4, 205
Rose, R. and Peters, B. 38
Rose-Ackerman, S. 312
Rosenau, J. 123–4, 127, 130–1
Rosenbloom, D. 15
Rubin, I. and Kelly, J. 334
Rugge, F. 89, 328

Salamon, L. 26, 176–7
Sarbanes–Oxley Act 26, 132, 147
Savas, E. 74, 133, 151, 162
Schachter, H. 56–8
Schedler, K. *et al.* 326, 335
Schelling, T. 210
Schick, A. 322
scientific management 5, 54–8, 61, 297, 319
a continuing debate 57–8
government and 55–6
reinterpretation 57–8
Scott, G. 81, 321–2, 334–5
secrecy 62–3, 292
Self, P. 12
Seneviratne, S. 277
Senior Executive Service 79
seniority 64, 66–7, 92, 232, 240
separation of politics and administration 5–6, 53–4, 59–61, 93, 186, 195–7, 319
service delivery 68, 72, 101, 168, 240–1, 243
service orientation *see* client focus
Simon, H. 115, 118
Singapore 281
size of government 38–41
Skelcher, C. 154, 156
Smith, Adam 22, 32–3, 35, 70
Smith, B. 298–300
Smith, S. 151
socialism 20, 34, 158, 295, 298
Spain 10
Spann, R. 4
Sparrow, M. 120–1, 150–1
spoils system 45–7, 60
stabilization of economy 254
stakeholders 93, 98, 166–84
Stark, A. 323
statistics 108
'steering not rowing' 74, 133–4, 151
Stigler, G. 11, 31, 182–3
Stiglitz, J. 22, 147, 161, 307
Stillman, R. 56, 58
Stokey, E. and Zeckhauser, R. 109–10
strategic management 91, 208–27
difference from planning 212–13, 219–21
implementation 218, 220–1
stakeholders 220–1
strategic planning models 91, 101, 211–12, 214–19
defined 214–15
limitations 212, 218–19
strategy 76–7, 91–2, 209–10, 221–3
and public value 221–3
strategy in private sector 210–13
strategy in public sector 208–27
criticisms 223–6
environmental scan 216–17
in managerial model 219–27
in traditional mode 208–9
not a panacea 226–7
subsidy 25
Sweden 10, 38–40
Szymanski, S. 153

Talbot, C. 264
Tanzania 298, 300
Tarschys, D. 141–2
Taylor, F. 5, 54–9, 61, 96–7, 138, 141, 297, 318
technological change 14–15
Terry, L. 330
Thaler, R. and Sunstein, C. 70, 94
Thatcher government in UK 10, 20, 27, 35–6, 72, 79, 81, 160, 163, 198, 329

third party government 177
Thompson, F. 262
time-and-motion studies 55–6
Toft, G. 212–3, 221
tools of government 26
traditional model of administration 1–9, 43–73, 105, 167–70, 192–7, 228–34, 256, 296–303, 315–20, 335–7
  accountability 60–1, 192–7, 205
  and leadership 2, 66, 228–30, 233–4
  and public policy 105
  and scientific management 54–9
  and technology 275–8
  as paradigm 43–4, 318–20
  external constituencies 167–70
  financial management 256–7
  in developing countries 296–303
  input focus 65–6, 256
  obsolescence 1–3, 62–4, 72–3, 168, 335–7
  outstanding success 44, 72
  performance management 66, 232
  personnel management 63–4, 66, 84–5, 228, 230–3
  problems of 59–74
  reform movement 43, 46–8
  replacement 2–3, 72, 76, 80, 315, 335–7
  theoretical basis 43, 72
  see also public administration
transaction costs 13–14, 84, 98, 152
Truman, D. 182
trust 201–2
Turner, M. and Hulme, D. 298, 301–4, 313

Uhrig, J. 158
United Kingdom 6, 10, 20, 27, 29, 33–4, 36, 38, 41, 46–8, 54, 72, 79, 81–2, 86–7, 99, 104, 116, 132, 141, 153, 155–8, 160, 194, 198, 232, 240, 244, 251, 255, 263–4, 270, 280, 297, 301, 329
  accountability 54
  Blair government 36
  Cameron government 36, 41, 141
  FMI 251, 263–4
  Fulton Report 79, 198, 240
  Next Steps 99, 104
  Northcote-Trevelyan Report 46–7, 54, 244
  Thatcher government 10, 20, 27, 35–6, 72, 79, 81, 160, 163, 198, 329
United States 6, 10, 20, 25–7, 29, 34–41, 45–7, 60, 72, 79, 81–2, 97–8, 132, 147, 149, 159, 169, 181, 194–5, 197–9, 232–3, 240–1, 255–6, 258, 280, 329
  accountability 60, 194–5, 197–9
  budgeting 38–40, 255–6, 258
  civil service 232–3
  Civil Service Reform Act 79, 240–1
  political appointees 46
  Reagan government 10, 20, 35–6, 72, 329
  Sarbanes–Oxley 26, 132, 147
  spoils system 45–7, 60

Van Dooren, W., Bouckaert, G. and Halligan, J. 265, 269–70
Van Thiel, S., Pollitt, C. and Homburg, V. 324–5
Vecchio, R. 66
Vickers, J. and Yarrow, G. 13, 189
Volberda, H. 66

Walsh, K. 11–12, 31, 84
Weber, M. 1–2, 5, 43–73, 196, 230–1, 233, 235–6, 244, 276–7, 295, 297, 299, 302, 304, 318
  and scientific management 55
Weberian bureaucracy 1, 43–73, 84, 230
Weimer, D. and Vining, A. 113
welfare state 33–5
White, L. 45
Wildavsky, A. 252, 266, 271
Wilenski, P. 256
Willamson, O. 13–14, 98, 125, 152

Wilson, G. 167–8, 172, 175, 182
Wilson, Woodrow 5, 47–8, 53–4, 59–61, 186, 318–19
World Bank 10, 22, 82, 125, 129–30, 290, 296–7, 304–8, 310–12
Yeager, T. 306
Yong, J. 284
Zambia 301
Zifcak, S. 232, 251

人大版公共管理类翻译（影印）图书

公共行政与公共管理经典译丛

书名	著译者	定价
公共管理名著精华：“公共行政与公共管理经典译丛”导读	吴爱明　刘晶　主编	49.80元

经典教材系列

书名	著译者	定价
公共管理导论（第四版）	[澳] 欧文·E·休斯　著 张成福　马子博　等　译	48.00元
政治学（第三版）	[英] 安德鲁·海伍德　著 张立鹏　译	49.80元
公共政策分析导论（第四版）	[美] 威廉·N·邓恩　著 谢明　等　译	49.00元
公共政策制定（第五版）	[美] 詹姆斯·E·安德森　著 谢明　等　译	46.00元
公共行政学：管理、政治和法律的途径（第五版）	[美] 戴维·H·罗森布鲁姆　等　著 张成福　等　译校	58.00元
比较公共行政（第六版）	[美] 费勒尔·海迪　著 刘俊生　译校	49.80元
公共部门人力资源管理：系统与战略（第六版）	[美] 唐纳德·E·克林纳　等　著 孙柏瑛　等　译	58.00元
公共部门人力资源管理（第二版）	[美] 埃文·M·伯曼　等　著 萧鸣政　等　译	49.00元
行政伦理学：实现行政责任的途径（第五版）	[美] 特里·L·库珀　著 张秀琴　译　音正权　校	35.00元
民治政府：美国政府与政治（第23版·中国版）	[美] 戴维·B·马格莱比　等　著 吴爱明　等　编译	58.00元
比较政府与政治导论（第五版）	[英] 罗德·黑格　马丁·哈罗普　著 张小劲　等　译	48.00元
公共组织理论（第五版）	[美] 罗伯特·B·登哈特　著 扶松茂　丁力　译　竺乾威　校	32.00元
公共组织行为学	[美] 罗伯特·B·登哈特　等　著 赵丽江　译	49.80元
组织领导学（第七版）	[美] 加里·尤克尔　著 丰俊功　译	78.00元
公共关系：职业与实践（第四版）	[美] 奥蒂斯·巴斯金　等　著 孔祥军　等　译　郭惠民　审校	68.00元
公用事业管理：面对21世纪的挑战	[美] 戴维·E·麦克纳博　著 常健　等　译	39.00元
公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡（第四版）	[美] 爱伦·鲁宾　著 叶娟丽　马骏　等　译	39.00元
公共行政学新论：行政过程的政治（第二版）	[美] 詹姆斯·W·费斯勒　等　著 陈振明　等　译校	58.00元
公共和第三部门组织的战略管理：领导手册	[美] 保罗·C·纳特　等　著 陈振明　等　译校	43.00元
公共行政与公共事务（第十版）	[美] 尼古拉斯·亨利　著 孙迎春　译	52.00元
公共管理案例教学指南	[美] 小劳伦斯·E·列恩　著 郗少健　等　译　张成福　等　校	26.00元

书名	著译者	定价
公共管理中的应用统计学（第五版）	[美] 肯尼思·J·迈耶 等 著 李静萍 等 译	49.00元
现代城市规划（第五版）	[美] 约翰·M·利维 著 张景秋 等 译	39.00元
非营利组织管理	[美] 詹姆斯·P·盖拉特 著 邓国胜 等 译	38.00元
非营利组织战略营销（第五版）	[美] 菲利普·科特勒 等 著 孟延春 等 译	58.00元
公共财政管理：分析与应用（第六版）	[美] 约翰·L·米克塞尔 著 白彦锋 马蔡琛 译 高培勇 等 校	69.90元
企业与社会：公司战略、公共政策与伦理（第十版）	[美] 詹姆斯·E·波斯特 等 著 张志强 等 译	59.80元
公共行政学：概念与案例（第七版）	[美] 理查德·J·斯蒂尔曼二世 编著 竺乾威 等 译	75.00元
公共管理研究方法（第五版）	[美] 伊丽莎白森·奥沙利文 等 著 王国勤 等 译	79.00元
公共管理中的量化方法：技术与应用（第三版）	[美] 苏珊·韦尔奇 等 著 郝大海 等 译	39.00元
公共与非营利组织绩效考评：方法与应用	[美] 西奥多·H·波伊斯特 著 肖鸣政 等 译	35.00元
政治体制中的行政法（第三版）	[美] 肯尼思·F·沃伦 著 王丛虎 等 译	78.00元
政府与非营利组织会计（第12版）	[美] 厄尔·R·威尔逊 等 著 荆新 等 译校	79.00元
政治科学的理论与方法（第二版）	[英] 大卫·马什 等 编 景跃进 张小劲 欧阳景根 译	38.00元
公共管理的技巧（第九版）	[美] 乔治·伯克利 等 著 丁煌 主译	59.00元
领导学：理论与实践（第五版）	[美] 彼得·G·诺斯豪斯 著 吴爱明 陈爱明 陈晓明 译	48.00元
领导学（亚洲版）	[新加坡] 林志颂 等 著 顾朋兰 等 译 丁进锋 校译	59.80元
领导学：个人发展与职场成功（第二版）	[美] 克利夫·里科特斯 著 戴卫东 等 译 姜雪 校译	69.00元
二十一世纪的公共行政：挑战与改革	[美] 菲利普·J·库珀 等 著 王巧玲 李文钊 译 毛寿龙 校	45.00元
行政学（新版）	[日] 西尾胜 著 毛桂荣 等 译	35.00元
比较公共行政导论：官僚政治视角（第六版）	[美] B·盖伊·彼得斯 著 聂露 李姿姿 译	49.80元
理解公共政策（第十二版）	[美] 托马斯·R·戴伊 著 谢明 译	45.00元
公共政策导论（第三版）	[美] 小约瑟夫·斯图尔特 等 著 韩红 译	35.00元
公共政策分析：理论与实践（第四版）	[美] 戴维·L·韦默 等 著 刘伟 译校	68.00元
应急管理概论	[美] 米切尔·K·林德尔 等 著 王宏伟 译	55.00元
公共行政导论（第六版）	[美] 杰伊·M·沙夫里茨 等 著 刘俊生 等 译	65.00元
城市管理学：美国视角（第六版）	[美] 戴维·R·摩根 等 著 杨宏山 陈建国 译 杨宏山 校	49.00元

书名	著译者	定价
公共经济学：政府在国家经济中的作用	[美] 林德尔·G·霍尔库姆 著 顾建光 译	69.80元
公共部门管理（第八版）	[美] 格罗弗·斯塔林 著 常健 等 译 常健 校	75.00元

公共管理实务系列

书名	著译者	定价
新有效公共管理者：在变革的政府中追求成功（第二版）	[美] 史蒂文·科恩 等 著 王巧玲 等 译 张成福 校	28.00元
驾御变革的浪潮：开发动荡时代的管理潜能	[加] 加里斯·摩根 著 孙晓莉 译 刘霞 校	22.00元
自上而下的政策制定	[美] 托马斯·R·戴伊 著 鞠方安 等 译	23.00元
政府全面质量管理：实践指南	[美] 史蒂文·科恩 等 著 孔宪遂 等 译	25.00元
公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈	[美] 帕特里夏·基利 等 著 张定淮 译校	28.00元
创建高绩效政府组织：公共管理实用指南	[美] 马克·G·波波维奇 主编 孔宪遂 等 译 耿洪敏 校	23.00元
职业优势：公共服务中的技能三角	[美] 詹姆斯·S·鲍曼 等 著 张秀琴 译 音正权 校	19.00元
全球筹款手册：NGO及社区组织资源动员指南（第二版）	[美] 米歇尔·诺顿 著 张秀琴 等 译 音正权 校	39.80元

政府治理与改革系列

书名	著译者	定价
新公共服务：服务，而不是掌舵	[美] 珍妮特·V·登哈特 罗伯特·B·登哈特 著 丁煌 译 丁煌 方兴 校	28.00元
公共决策中的公民参与	[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著 孙柏瑛 等 译	28.00元
再造政府	[美] 戴维·奥斯本 等 著 谭功荣 等 译	45.00元
构建虚拟政府：信息技术与制度创新	[美] 简·E·芳汀 著 邵国松 译	32.00元
突破官僚制：政府管理的新愿景	[美] 麦克尔·巴泽雷 著 孔宪遂 等 译	25.00元
政府未来的治理模式（中文修订版）	[美] B·盖伊·彼得斯 著 吴爱明 等 译 张成福 校	38.00元
无缝隙政府：公共部门再造指南（中文修订版）	[美] 拉塞尔·M·林登 著 汪大海 等 译	48.00元
公民治理：引领21世纪的美国社区（中文修订版）	[美] 理查德·C·博克斯 著 孙柏瑛 等 译	38.00元
民营化与公私部门的伙伴关系	[美] E.S. 萨瓦斯 著 周志忍 等 译	39.00元
持续创新：打造自发创新的政府和非营利组织	[美] 保罗·C·莱特 著 张秀琴 译 音正权 校	28.00元
政府改革手册：战略与工具	[美] 戴维·奥斯本 等 著 谭功荣 等 译	59.00元

书名	著译者	定价
公共部门的社会问责：理念探讨及模式分析	世界银行专家组　著 宋涛　译校	28.00元
公私合作伙伴关系：基础设施供给和项目融资的全球革命	[英] 达霖·格里姆赛 等　著 济邦咨询公司　译	29.80元
非政府组织问责：政治、原则与创新	[美] 丽莎·乔丹 等　主编 康晓光 等　译　冯利　校	32.00元
市场与国家之间的发展政策：公民社会组织的可能性与界限	[德] 康保锐　著 隋学礼　译校	49.80元
建设更好的政府：建立监控与评估系统	[澳] 凯思·麦基　著 丁煌　译　方兴　校	30.00元

学术前沿系列

书名	著译者	定价
公共行政的精神（中文修订版）	[美] H·乔治·弗雷德里克森　著 张成福 等　译　张成福　校	48.00元
后现代公共行政：话语指向（中文修订版）	[美] 查尔斯·J·福克斯 等　著 楚艳红 等　译　吴琼　校	38.00元
公共行政的合法性：一种话语分析（中文修订版）	[美] O.C. 麦克斯怀特　著 吴琼　译	待出
公共行政的语言：官僚制、现代性和后现代性（中文修订版）	[美] 戴维·约翰·法默尔　著 吴琼　译	待出
官僚制内幕	[美] 安东尼·唐斯　著 郭小聪 等　译	38.00元
领导学	[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯　著 常健　孙海云 等　译　常健　校	69.00元
官僚经验：后现代主义的挑战（第五版）	[美] 拉尔夫·P·赫梅尔　著 韩红　译	39.00元
制度分析：理论与争议（第二版）	[韩] 河连燮　著 李秀峰　柴宝勇　译	48.00元
公共服务中的情绪劳动	[美] 玛丽·E·盖伊 等　著 周文霞 等　译	38.00元
预算过程中的新政治（第五版）	[美] 阿伦·威尔达夫斯基 等　著 苟燕楠　译	58.00元
公共行政中的价值观与美德：比较研究视角	[荷] 米歇尔·S·德·弗里斯 等　主编 熊　缨　耿小平 等　译	58.00元

案例系列

书名	著译者	定价
公共管理案例（第五版）	[美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基 等　主编 汪大海 等　译	28.00元
组织发展案例：环境、行为与组织变革	[美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基 等　主编 杨爱华 等　译	29.00元
公共部门人力资源管理案例	[美] T·赞恩·里夫斯　主编 句华　主译　孙柏瑛　统校	22.00元
非营利组织管理案例与应用	[美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基 等　主编 邓国胜 等　译	23.00元

书名	著译者	定价
公共管理的法律案例分析	[美] 戴维·H·罗森布鲁姆 等 著 王丛虎 主译	33.00 元
公共政策分析案例（第二版）	[美] 乔治·M·格斯 等 著 王军霞 等 译	待出

学术经典系列

书名	著译者	定价
新公共行政	[美] H·乔治·弗雷德里克森 著 丁煌 方兴 译 丁煌 校	23.00 元

公共政策经典译丛

书名	著译者	定价
公共政策评估	[美] 弗兰克·费希尔 著 吴爱明 等 译	38.00 元
议程、备选方案与公共政策（第二版）	[美] 约翰·W·金登 著 丁煌 方兴 译	38.00 元
公共政策工具——对公共管理工具的评价	[美] B·盖伊·彼得斯 等 编 顾建光 译	29.80 元
第四代评估	[美] 埃贡·G·古贝 等 著 秦霖 等 译 杨爱华 校	39.00 元
政策规划与评估方法	[加] 梁鹤年 著 丁进锋 译	39.80 元

当代西方公共行政学思想经典译丛

书名	编译者	定价
公共行政学中的批判理论	戴黍 牛美丽 等 编译	29.00 元
公民参与	王巍 牛美丽 编译	45.00 元
公共行政学百年争论	颜昌武 马骏 编译	49.80 元
公共行政学中的伦理话语	罗蔚 周霞 编译	45.00 元

当代世界学术名著

书名	著译者	定价
政策悖论：政治决策中的艺术（修订版）	[美] 德博拉·斯通 著 顾建光 译	58.00 元
公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性	[美] 戴维·约翰·法默尔 著 吴琼 译	49.80 元
公共行政的精神	[美] 乔治·弗雷德里克森 著 张成福 等 译	45.00 元
公共行政的合法性——一种话语分析	[美] O.C.麦克斯怀特 著 吴琼 译	48.00 元

卓越领导

书名	著译者	定价
领袖	[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯 著 常健 等 译	49.00 元
特立独行：从肯尼迪到小布什的总统领导艺术	[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯 著 吴爱明 等 译	39.80 元
创新型领导艺术：激发团队创造力	[英] 约翰·阿代尔 著 吴爱明 等 译	25.00 元

书名	著译者	定价
创造性思维艺术：激发个人创造力	[英] 约翰·阿代尔 著 吴爱明 等 译	25.00元

公共管理英文版教材系列

书名	作者	定价
公共管理导论（第三版）	[澳] Owen E. Hughes （欧文·E·休斯） 著	28.00元
理解公共政策（第十二版）	[美] Thomas R. Dye （托马斯·R·戴伊） 著	34.00元
公共行政学经典（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M·莎夫里茨）等 编	59.80元
组织理论经典（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M·莎夫里茨）等 编	46.00元
公共政策导论（第三版）	[美] Joseph Stewart，Jr. （小约瑟夫·斯图尔特）等 著	35.00元
公共部门管理（第九版·中国学生版）	[美] Grover Starling （格罗弗·斯塔林） 著	59.80元
政治学（第三版）	[英] Andrew Heywood （安德鲁·海伍德） 著	35.00元
公共行政导论（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M·莎夫里茨）等 著	58.00元
公共组织理论（第五版）	[美] Robert B. Denhardt （罗伯特·B·登哈特） 著	32.00元
公共政策分析导论（第四版）	[美] William N. Dunn （威廉·N·邓恩） 著	45.00元
公共部门人力资源管理：系统与战略（第六版）	[美] Donald E. Klingner （唐纳德·E·克林纳）等 著	48.00元
公共行政与公共事务（第十版）	[美] Nicholas Henry （尼古拉斯·亨利） 著	39.00元
公共行政学：管理、政治和法律的途径（第七版）	[美] David H. Rosenbloom （戴维·H·罗森布鲁姆）等 著	68.00元
公共经济学：政府在国家经济中的作用	[美] Randall G. Holcombe （林德尔·G·霍尔库姆） 著	62.00元
领导学：理论与实践（第六版）	[美] Peter G. Northouse （彼得·G·诺斯豪斯） 著	45.00元

更多图书信息，请登录 www. crup. com. cn/gggl 查询，或联系中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社获取

地址：北京市海淀区中关村大街甲59号文化大厦1202室　　邮编：100872
电话：010－82502724　　传真：010－62514775
E-mail：ggglcbfs@vip. 163. com　　网站：http：//www. crup. com. cn/gggl

Public Management and Administration: An Introduction, 4e by Owen E. Hughes

Copyright © Owen E. Hughes 1994, 1998, 2003, 2012

First published in English by Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited under the title Public Management and Administration: An Introduction, 4th edition by Owen E. Hughes. This edition has been translated and published under license from Palgrave Macmillan. The author has asserted his right to be identified as the author of this work.

Simplified Chinese version © 2015 by China Renmin University Press.

All Rights Reserved.

著作权合同登记号
图字：01-2012-8961号

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛 经典教材系列

精选书目

公共管理导论（第四版）	［澳］欧文·E·休斯
公共部门管理（第八版）	［美］格罗弗·斯塔林
公共行政学：管理、政治和法律的途径（第五版）	［美］戴维·H·罗森布鲁姆 等
公共行政导论（第六版）	［美］杰伊·M·沙夫里茨 等
公共行政与公共事务（第十版）	［美］尼古拉斯·亨利
公共行政学新论：行政过程的政治（第二版）	［美］詹姆斯·W·费斯勒 等
理解公共政策（第十二版）	［美］托马斯·R·戴伊
公共政策分析导论（第四版）	［美］威廉·N·邓恩
公共政策导论（第三版）	［美］小约瑟夫·斯图尔特 等
公共政策分析：理论与实践（第四版）	［美］戴维·L·韦默 等
公共经济学：政府在国家经济中的作用	［美］林德尔·G·霍尔库姆
政治学（第三版）	［英］安德鲁·海伍德
公共部门人力资源管理：系统与战略（第六版）	［美］唐纳德·E·克林纳 等
公共部门人力资源管理（第二版）	［美］埃文·M·伯曼 等
公共组织理论（第五版）	［美］罗伯特·B·登哈特
比较公共行政（第六版）	［美］费勒尔·海迪
比较公共行政导论：官僚政治视角（第六版）	［美］B·盖伊·彼得斯
组织领导学（第七版）	［美］加里·尤克尔
领导学：理论与实践（第五版）	［美］彼得·G·诺斯豪斯
行政伦理学：实现行政责任的途径（第五版）	［美］特里·L·库珀
民治政府：美国政府与政治（第23版·中国版）	［美］戴维·B·马格莱比 等
应急管理概论	［美］米切尔·K·林德尔 等
城市管理学：美国视角（第六版）	［美］戴维·R·摩根 等
非营利组织管理	［美］詹姆斯·P·盖拉特
公共管理研究方法（第五版）	［美］伊丽莎白森·奥沙利文 等

查询图书信息，下载教学资源：www.crup.com.cn/gggl

ISBN 978-7-300-20740-7
9 787300 207407 >
定价：48.00元

[General Information]
书名=公共管理导论
作者=（澳）欧文·E·休斯著
页数=273
SS号=13775107
DX号=
出版日期=2015.06
出版社=北京中国人民大学出版社

封面
书名
版权
前言
目录
第1章　变革的时代
1.1　引言
1.2　行政与管理
1.3　公共部门改革
1.4　公共部门变革的动力
1.5　公共管理学
1.6　结论
第2章　政府的角色
2.1　引言
2.2　公共部门的必要性
2.3　政府工具
2.4　作为公共政策基础的市场失灵
2.5　政府干预的阶段
2.6　政府的规模
2.7　结论
第3章　传统的公共行政模式
3.1　引言
3.2　早期的行政
3.3　19世纪的改革
3.4　韦伯的官僚制理论
3.5　威尔逊与政治控制
3.6　泰勒与公共行政
3.7　传统模式存在的问题
3.8　结论
第4章　新公共管理
4.1　引言
4.2　管理的内涵
4.3　管理方法的产生
4.4　管理的理论基础
4.5　新公共管理的问题
4.6　公共部门改革
4.7　对管理主义的批判
4.8　结论
第5章　公共政策
5.1　引言
5.2　公共政策、行政与管理

5.3 政策分析
5.4 经济性公共政策
5.5 政治性公共政策
5.6 基于证据的政策
5.7 政策分析的局限
5.8 结论
第6章 治理
6.1 引言
6.2 治理的内涵
6.3 公司治理
6.4 新公共管理的治理
6.5 治理与网络
6.6 结论：治理的有效性
第7章 管制、外包和公共企业
7.1 引言
7.2 管制
7.3 签约外包
7.4 公共企业：作为生产者的政府
7.5 关于民营化的争论
7.6 结论
第8章 利害关系人和外部环境
8.1 引言
8.2 外部关注的必要性
8.3 传统模式下的外部关系
8.4 作为一种管理职能的外部关系
8.5 利益集团
8.6 超越政策社群
8.7 外部依赖过度的诱发问题
8.8 结论
第9章 责任
9.1 引言
9.2 责任的概念
9.3 私营部门的责任
9.4 公共部门的责任
9.5 传统模式下的责任
9.6 管理主义模式下的责任
9.7 公共部门改革中的责任问题
9.8 结论
第10章 战略管理
10.1 引言
10.2 战略

10.3 私营部门的战略
10.4 公共部门的战略
10.5 战略计划模式
10.6 战略管理
10.7 对公共部门战略的批判
10.8 结论
第11章 领导力和人事管理
11.1 引言
11.2 传统的人事管理模式
11.3 领导力
11.4 人力资源管理
11.5 人力资源管理改革的一些问题
11.6 结论
第12章 财政和绩效管理
12.1 引言
12.2 政府预算
12.3 传统的财政管理
12.4 财政管理改革
12.5 绩效管理
12.6 对财政和绩效管理的批判
12.7 会计改革的问题
12.8 结论
第13章 电子化政府
13.1 引言
13.2 技术和传统的行政模式
13.3 电子化政府的产生
13.4 电子化政府的发展阶段
13.5 技术变革对官僚制的影响
13.6 电子化政府和公共部门改革
13.7 电子化政府的问题
13.8 结论
第14章 发展中国家的公共管理
14.1 引言
14.2 发展中国家的传统模式
14.3 行政模式的问题
14.4 公共部门改革
14.5 管理主义模式的问题
14.6 结论
第15章 结论：公共管理典范
15.1 引言
15.2 公共管理的典范

15.3 作为一种典范的传统公共行政
15.4 作为一种典范的新公共管理
15.5 作为一种典范的公共管理
15.6 公共部门改革的问题
15.7 结论
索引
封底