

# The Study of the New Public Management in Theory, Practice and its Import to China

## De la théorie, la pratique de la néo-gestion publique et son portée sur la Chine

### 論新公共管理的理論、實踐及其中國意義

Mei Zhigang

梅志罡

Received 23 September 2005 ; accepted 20 February 2006

**Abstract** This text combs the basic meaning , theoretical foundation , basic thought and essential feature of the new public management(NPM) ; summarily describes the international practice of NPM, probes into the import of NPM theory to the public management reform of Chinese Government.

**Keywords:** the theory of new public management, the practice of new public management, the import of NPM to China

**Résumé** Cet essai présente la définition fondamentale, la base théorique, les idées essentielles et les caractéristiques principales de la théorie de la néo-gestion publique, décrit sommairement la pratique internationale de la néo-gestion publique et étudie enfin sa portée sur la réforme de la gestion publique du gouvernement chinois.

**Mots-clés:** théorie de la néo-gestion publique, pratique de la néo-gestion publique, portée sur la Chine

**摘要** 本文梳理了新公共管理理論的基本含義、理論基礎、基本思想和基本特徵，概括的描述了新公共管理的國際實踐，探討了新公共管理理論對中國政府公共管理改革的啟發意義

**關鍵詞:** 新公共管理理論；新公共管理實踐；中國意義

20 世紀的最後 25 年，在經濟全球化浪潮的推動下，西方各國為了應對國際國內的環境變化，紛紛進入了政府管理（公共部門管理）改革的時代。從英美、歐陸國家到澳大利亞、新西蘭和日本，都相繼掀起了政府改革的浪潮，在轉軌國家、新興工業國家和大部分發展中國家也出現了同樣的改革趨勢。由此導致了“新公共管理”（New Public Management）的出現，而“新公共管理”的實踐，也已經成為當代西方政府改革的最基本趨勢。本文將對新公共管理的理論和實踐進行梳理，並探討新公共管理理論對中國政府公共管理改革的啟發意義。

## 1. 新公共管理的理論

### 1.1 新公共管理的基本含義

關於“新公共管理”的基本含義有三種代表性的觀點。一種是 OECD 組織的觀點，認為新公共管理就是增強和提高公共產品和服務能力的兩個途徑：一是“提高公共組織的生產績效，目的是提高人員、發展、合格人才的招聘以及績效獎勵等方面的人力資源管理水準”；二是：“充分利用私營部門”<sup>1</sup>。一種是胡德(Hood)從管理過程的角度看待“新公共管理”的觀點，認為新公共

<sup>1</sup> OECD. Public Management Developments:1990. Paris:OECD. p11

管理包括七個方面：公共政策領域中的專業化管理，績效的明確的標準和測量；格外重視產出和控制；公共部門內由聚合趨向分化。公共部門向更具競爭性的方向發展；對私營部門管理方式的重視；強調資源利用更具有更大的強制性和節約性<sup>2</sup>。另外是歐文·休斯(Owen.E.Hughes)從一般管理的框架入手得出的新公共管理的觀點，認為“新公共管理”的內容包括戰略、管理的內部要素、管理的外部構成要素三個部分<sup>3</sup>。

## 1.2 “新公共管理”的理論基礎

傳統公共行政的理論基礎是以威爾遜、古德諾的政治與行政的二分法和以韋伯的科層制理論為基礎的官僚組織(Bureaucracy)理論，新公共管理的理論基礎則主要是公共選擇理論、新制度經濟學理論和私營企業的管理理論與方法。

首先，公共選擇理論作為經濟學方法在政治學中的運用，用方法論上的個人主義，採用“經濟人”假設解釋整個傳統上屬於政治學、行政學研究範疇的問題，其推論的結果是市場力量應該最大化，政府的作用應該相應的減少，建議採用以市場為基礎的制度設計。同時公共選擇理論認為傳統的官僚制組織模式不具有更好的責任機制、激勵約束機制和靈活性，需要向靈活的、負責的、成本——收益對稱的市場機制轉變。

其次，新制度經濟學的研究發源於科斯(Coase.R)引入交易成本概念對企業組織和市場邊界的研究，後來新制度經濟學在深度和廣度上得到了擴展，交易成本泛指“經濟制度的運行成本”<sup>4</sup>。新制度經濟學從制度成本比較的角度研究制度的選擇和設計，認為“在公共部門，如果採用簽約的形式來降低行政經費並且造成某種競爭，將有可能使某些交易付出較低的成本。”<sup>5</sup>

最後，私營部門的管理也是“新公共管理”的理論基礎。20世紀末，人類在科學技術革命的帶動下從工業社會向後工業社會轉變，資訊化、知識經濟、全球化的進程改變了人類的生存環

境，同時也改變了私營部門的組織管理模式。私營部門為了適應環境，很快進行了管理變革，新的管理理論、技術和模式層出不窮，公共部門在私營部門獲得成功的巨大影響下，開始引進在私營部門中卓有成效的管理方式。諸如績效評估，目標管理，靈活化的組織、彈性的組織模式、人力資源開發等，形成了重視結果，以顧客為導向的管理理念。

新的理論基礎導致了新的管理核心價值觀。首先，新公共管理採用經濟人的假設，導致對傳統約束規則、激勵規則的再思考和再評價，使得傳統上重視組織理性的官僚制規則轉向重視個體理性的市場規則。通過市場這種成本——收益對稱的約束和激勵機制，使行政(administration)人員轉化為管理(management)人員，使管理人員對自己的結果負責。其次，調整國家與社會、政府與市場之間的界限和關係模式，改變福利國家的過渡干預，還權於社會，嚴格限制政府的界限和規模，讓市場發揮更大的作用，其中民營化是其主導方案，也就是將公共服務的提供通過市場的方式進行，改變傳統上所有的公共產品都由政府直接提供的模式。最後，新公共管理更加重視戰略管理，使制定政策成為政府的主要任務。政府主要從政策制定和國家宏觀戰略層次上進行管理，而具體的執行事務則交給市場解決。這樣，政府通過公共關係，與外界組織建立良好的夥伴關係，與非政府部門積極協調，與公眾和新聞媒體良性互動成為新公共管理的題中之意。

## 1.3 新公共管理的基本思想

根據西方行政學者們的論述，新公共管理的主要思想可以做如是概括：

其一，政府的管理職能應是掌舵而不是劃槳。與在傳統公共行政管理中政府只是收稅和提供服務不同，新公共管理主張政府在公共行政管理中應該只是制定政策而不是執行政策，即政府應該把管理和具體操作分開，政府只起掌舵的作用而不是劃槳的作用。這樣做的好處是可以縮小政府的規模，減少開支，提高效率。“掌舵的人應該看到一切問題和可能性的全貌，並且能對資源的競爭性需求加以平衡。劃槳的人聚精會神于一項使命並且把這件事做好。掌舵型組織機構需要發現達到目標的最佳途徑。劃槳型組織機構傾向於不顧任何代價來保住‘他們的’行事之

<sup>2</sup> Hood. Christopher. A public management for all seasons” . Public Administration, 69, 1, 1991. p4-5

<sup>3</sup>歐文·E. 休斯. 公共管理導論[M]. 彭和平 周明德 金竹青譯. 北京：中國人民大學出版社，2001. p64-66

<sup>4</sup>Coase, R, The Nature of the Firm, Economica. p8

<sup>5</sup>(澳)歐文·E. 休斯. 公共管理導論[M]. 彭和平 周明德 金竹青譯. 北京：中國人民大學出版社，2001. P16

道。”<sup>6</sup> 因此，有效的政府並不是一個“實幹”的政府，不是一個“執行”的政府，而是一個能夠“治理”並且善於實行“治理”的政府。

其二，政府服務應以顧客或市場為導向。新公共管理從公共選擇理論中獲得依據，認為政府應以顧客或市場為導向，從而改變了傳統公共行政模式下的政府與社會之間的關係，對政府職能及其與社會的關係重新進行了定位。新公共管理認為，政府的社會職責是根據顧客的需求向顧客提供服務。“市場不僅在私營部門存在，也在公共部門內部存在。當市場在公共部門出現時，我們通常稱之為系統，如教育系統、職業訓練系統、心理衛生系統。但它們都是市場，如同金融系統、銀行和保健系統一樣都是市場。如果我們把市場導向的思想應用到我們的公用系統上去，我們就能取得偉大的成就。”<sup>7</sup>於是在新公共管理中，政府不再是凌駕於社會之上的、封閉的官僚機構，而是負有責任的“企業家”，公民則是其“顧客”或“客戶”。“企業家”在新公共管理思想中有其特殊的含義：並不是會做生意的人就是企業家。企業家把經濟資源從生產率和產出較低的地方轉移到較高的地方，企業家運用新的形式創造最大限度的生產率和效率。因此，企業家式的政府應該是能夠提供較高服務效率的政府。為了實現這一目標，政府服務應該以顧客需求或市場為導向。只有顧客驅動的政府，才能提供多樣化的社會需求並促進政府的服務品質的提高。因為這將使競爭進一步發展，不是政府管理人員選擇服務提供者，而是政府管理人員讓公民選擇服務提供者。企業雖然以盈利為目的，但受顧客驅動的機制使企業不斷尋求新途徑使顧客滿意。相反，政府是為公民服務的，但在大多數公共組織中甚至弄不清誰是它們的顧客或服務物件，而且服務水準低劣。所以，給公民以更多的選擇權，讓公民有機會來評價政府工作效果的“顧客驅動”機制將是一個推動政府改善工作的良好機制。

其三，政府應廣泛採用授權或分權的方式進行管理。政府組織是典型的等級分明的集權結構，這種結構將政府組織劃分為許多層級條塊。

人們認同自己所屬的基層組織，跨組織層次之間的交流及其困難，使得政府機構不能對新情況及時作出反應。由於資訊技術的發展趨勢，加快決策的壓力猛烈地衝擊著政府的決策系統，政府組織需要對不斷變化的社會作出迅速的反應。企業界經理採取分權的辦法，通過減少層級、授權和分散決策權的辦法迅速作出反應，從而有效地解決問題。因此，政府也應該通過授權或分權的辦法來對外界變化迅速作出反應。政府應將社會服務與管理的許可權通過參與或民主的方式下放給社會的基本單元：社區、家庭、志願者組織等，讓他們自我服務、自我管理。奧斯本和蓋布勒說：“當家庭、居民點、學校、志願組織和企業公司健全時，整個社區也會健康發展，而政府最基本的作用就是引導這些社會機構和組織健康發展。……那些集中精力積極掌舵的政府決定其社區、州和國家的發展前途。它們進行更多的決策。它們使更多的社會和經濟機構行動起來。”<sup>8</sup>這是因為，健康而有活力的社會基本單元構成健康而有活力的國家。新公共管理認為，與集權的機構相比，授權或分權的機構有許多優點：比集權的機構有多得多的靈活性，對於新情況和顧客需求的變化能迅速作出反應；比集權的機構更有效率；比集權的機構更具創新精神；能夠比集權的機構產生更高的士氣，更強的責任感，更高的生產率等等。

其四，政府應廣泛採用私營部門成功的管理手段和經驗。與傳統公共行政排斥私營部門管理方式不同，新公共管理強調政府廣泛採用私營部門成功的管理手段和經驗，如重視人力資源管理、強調成本—效率分析、全面品質管制，強調降低成本，提高效率等。新公共管理認為，政府應根據服務內容和性質的不同，採取相應的供給方式。政府可以把巨大的官僚組織分解為許多半自主性的執行機構，特別是把商業功能和非商業功能分開，決策與執行分開；移植私營部門的某些管理辦法，如採用短期勞動合同、開發合作方案、簽訂績效合同以及推行服務承諾制；主張全面的貨幣化激勵，不過分主張傳統的道德、精神、地位和貨幣等因素的混合以及單一的固定工資制的激勵機制。特別是主張對高級雇員的雇用實施

<sup>6</sup> (美)大衛·奧斯本, 特德·蓋布勒. **改革政府**[M]. 周敦仁等譯. 上海:上海譯文出版社, 1996.P12.

<sup>7</sup> (美)大衛·奧斯本, 特德·蓋布勒. **改革政府**[M]. 周敦仁等譯. 上海:上海譯文出版社, 1996.P288.

<sup>8</sup> (美)大衛·奧斯本, 特德·蓋布勒. **改革政府**[M]. 周敦仁等譯. 上海:上海譯文出版社, 1996. P7~8.

有限任期的契約，而不是傳統的職位保障制。

其五，政府應在公共管理中引入競爭機制。傳統的觀念認為，微觀經濟領域應該由私營企業承擔，而公共服務領域則應該由政府壟斷。與傳統公共行政排斥私營部門參與管理不同，新公共管理強調政府管理應廣泛引進競爭機制，取消公共服務供給的壟斷性，讓更多的私營部門參與公共服務的供給，通過這種方式將競爭機制引入到政府公共管理中來，從而提高服務供給的品質和效率。之所以需要引入競爭，是因為競爭有種種好處：競爭可以提高效率，即投入少產出多；競爭迫使壟斷組織對顧客的需要作出反應；競爭獎勵革新，而壟斷則扼殺革新；競爭提高公營組織雇員的自尊心和士氣。因此，政府為了高效地實現公共服務的職能，應該讓許多不同的行業和部門有機會加入到提供服務的行列中來。

其六，政府應重視提供公共服務的效率和品質。傳統的官僚主義政府注重的是投入，而不是結果。由於不衡量效果，所以也就很少取得效果，並且在很多情況下，效果越差，得到的投入反而越多。例如當治安工作不利，犯罪率上升時，它們通常會得到更多的撥款。與傳統公共行政只計投入，不計產出不同，新公共管理根據交易成本理論，認為政府應重視管理活動的產出和結果，應關心公共部門直接提供服務的效率和品質，應能夠主動、靈活、低成本地對外界情況的變化以及不同的利益需求作出富有成效的反應。因此，新公共管理主張政府管理的資源配置應該與管理人員的業績和效果聯繫起來。在管理和付酬上強調按業績而不是按目標進行管理，按業績而不是按任務付酬。在對財力和物力的控制上強調採用根據效果而不是根據投入來撥款的預算制度。即按使命作預算；按產出作預算；按效果作預算；按顧客需求作預算。

其七，政府應放鬆嚴格的行政規則，實施明確的績效目標控制。新公共管理反對傳統公共行政重遵守既定法律法規、輕績效測定和評估的做法，主張放鬆嚴格的行政規制，實行嚴明的績效目標控制，即確定組織、個人的具體目標，並根據績效目標對完成情況進行測量和評估。他們認為，雖然任何組織都必須具有規章才能運行，但是過於刻板的規章則會適得其反。“我們接受規章和繁文縟節以防止發生壞事，但是同樣這些規章會妨礙出現好事。它們會使政府的辦事效率慢

得像蝸牛爬行。它們對正在迅速變化中的環境不可能作出反應。它們使得時間和精力的浪費成為組織結構的固有組成部分。”<sup>9</sup>他們認為，企業家式的政府是具有使命感的政府。它們規定自己的基本使命，然後制定能讓自己的雇員放手去實現使命的預算制度和規章，放手讓雇員以他們所能找到的最有效的方法去實現組織的使命。有使命感的組織比照章辦事的組織的士氣更高、也更具有靈活性、更具有創新精神、從而更有效率。

最後，公務員不必保持中立。在看待公務員與政務官員關係的問題上，新公共管理與傳統公共行政存在著明顯的分歧。傳統公共行政強調政治與行政的分離，強調公務員保持政治中立，不參與黨派鬥爭，不得以黨派偏見影響決策等。新公共管理則認為，鑒於行政所具有的濃厚的政治色彩，公務員與政務官員之間的相互影響是不可避免的。因此，與其回避，倒不如正視這種關係的存在。基於這種看法，新公共管理主張對部分高級公務員實行政治任命，讓他們參與政策的制定過程並承擔相應的責任，以保持他們的政治敏感性。在新公共管理者看來，政策制定與政策執行不應截然分開。正視行政機構和公務員的政治功能，不僅能使公務員盡職盡責地執行政策，還能使他們以主動的精神設計公共政策，使政策能更加有效地發揮其社會功能。這體現了新公共管理者重視激勵、鼓勵公民參與的價值取向。

#### 1.4 新公共管理的基本特徵

首先，新公共管理改變了傳統公共模式下的政府與社會之間的關係，重新對政府職能及其與社會的關係進行定位：即政府不再是高高在上、“自我服務”的官僚機構，政府公務人員應該是負責任的“企業經理和管理人員”，社會公眾則是提供政府稅收的“納稅人”和享受政府服務作為回報的“顧客”或“客戶”，政府服務應以顧客為導向，應增強對社會公眾需要的回應力。

其次，新公共管理更加重視政府活動的產出和結果，即重視提供公共服務的效率和品質，由此而重視賦予“一線經理和管理人員”（即中低級文官）以職、權、責，如在計畫和預算上，重視組織的戰略目標和長期計畫，強調對預算的

<sup>9</sup> (美)大衛·奧斯本, 特德·蓋布勒. 改革政府[M]. 周敦仁等譯. 上海: 上海譯文出版社, 1996.P91.

“總量”控制，給一線經理在資源配置、人員安排等方面的充分的自主權，以適應變化不定的外部環境和公眾不斷變化的需求。

第三，新公共管理反對傳統公共行政重遵守既定法律法規，輕績效測定和評估的做法，主張放鬆嚴格的行政規制（即主要通過法規、制度控制），而實現嚴明的績效目標控制，即確定組織、個人的具體目標，並根據績效示標（performance indicator）對目標完成情況進行測量和評估，由此而產生了所謂的三E，即經濟（economy）、效率（efficiency）和效果（effect）等三大變數。

第四，新公共管理強調政府廣泛採用私營部門成功的管理方法和手段（如成本—效益分析、全面品質管制、目標管理等）和競爭機制，取消公共服務供給的壟斷性，如“政府業務合同出租”、“競爭性招標”等，新公共管理認為，政府的主要職能固然是向社會提供服務，但這並不意味著所有公共服務都應由政府直接提供，政府應根據服務內容和性質的不同，採取相應的供給方式，既可以是政府壟斷性供應，也可以是政府監管下的市場化供應，更可以是市場競爭性供應等。

第五，新公共管理在看待文官與政務官的關係上，不強調文官保持政治中立和匿名原則，而強調文官與政務官之間存在著密切的互動和滲透關係，特別是對部分高級文官應實行政治任命，讓他們參與政策的制定過程，並承擔相應的責任，以保持他們的政治敏感性，實踐中，只有正視行政機構和文官的政治功能，才能提高他們的自覺意識，即除了盡職盡責地執行政策外，更以主動的態度設計政策議程，並善用裁量權發展公共政策，使政策更加有效地解決社會問題。

第六，新公共管理不主張擴張政府干預，擴大公共部門規模，而主張對某些公營部門實行私有化，讓更多的私營部門參與公共服務的供給，即通過擴大對私人市場的利用以替代政府公共部門。同時，新公共管理重視人力資源管理，提高在人員錄用、任期、工資及其他人事管理環節上的靈活性，如以短期合同制取代常任制，實行不以固定職位而以工作實績為依據的績效工資制等，以此提高政府效率和效能。

## 2. 新公共管理的國際實踐

當代西方以“新公共管理”定向的政府改革往往被人們描述為一場追求“三E”

（Economy, Efficiency and Effectiveness）目標的管理改革運動。從英美、歐陸國家到澳大利亞、新西蘭和日本，從轉軌國家、新興工業國家到大部分發展中國家，政府改革浪潮席捲西方乃至全世界。可以說，新公共管理是公共管理領域中出現的一種顯著的國際性趨勢。這裏，我們重點觀察西方國家的新公共管理的實踐狀況。

英國是“新公共管理”運動的發源地之一。1979年柴契爾夫人上臺以後，英國保守黨政府推行了西歐最激進的政府改革計畫——以注重商業管理技術，引入競爭機制和顧客導向為特徵的新公共管理改革。商業管理技術在英國公共部門的引入始於1979年，並以雷納(Rayner)評審委員會的成立為標誌。出身於私人部門的雷納在內閣中主持一個專案小組，負責對公共部門的績效進行調查評估；1983年“財政管理創議”啟動，建立起一個自動化的資訊系統來支援財政管理改革；1987年著名的《下一步》(Next Steps)報告即《改變政府管理：下一步行動方案》，提倡採用更多的商業管理手段來改善執行機構，提高公共服務的效率。該報告指出：長期以來，缺乏真正的壓力以迫使政府機構改善績效，提高工作效率；以往所重視的是標準化的程式而忽視公共服務的提供；白廳注重的是高級文官的政策諮詢功能而非管理功能。為了解決這些問題，該報告建議把整體的部（委）分解成若干機構，這些機構在主管的部（委）的政策指導下，履行公共服務和有效管理的職責；以管理主義的技術和程式培訓職員，並且所有活動都是在一位高級主管的領導下進行。“下一步”機構的創立一開始是零碎的，但發展迅速。到1995年，英國75%的文官都屬於這種“下一步”機構。“新公共管理”的顧客導向和改善服務的特徵，特別明顯地體現在1991年梅傑政府的“公民憲章”的白皮書上；而引入市場競爭機制這一特徵則明顯地體現在1979年以來英國公共公司以及公共機構的私有化浪潮之中，也反映在1992年梅傑政府的“為品質而競爭”的政策檔上。這些措施促使提供公共物品和服務的公共部門接受市場檢驗；各公共部門之間、公共部門與私人部門之間為公共物品和服務的提供展開競爭，尤其是通過公開投標，贏得競爭並提供優質服務的單位才能生存與發展。這場

“新公共管理”改革給英國的公共部門管理以及公共服務帶來了如下方面的重大變化<sup>10</sup>：

第一，隨著許多國有企業賣給工人和股東以及在經濟活動中實行大規模的私有化，公共部門已從直接的經濟活動中撤離；第二，在公共部門中保留的社會政策職能已服從於管理化和市場化的過程，在以前屬於線上管理組織的公共部門出現了創造“准市場”(quasi-markets)的種種嘗試（例如，在中央政府，建立起了大量自主性的“下一步”機構），這些准市場的財政仍然是公共的，但引入競爭機制，如招標和合同承包；第三，在公共部門及公共服務領域出現了注重“少花錢多辦事”、讓錢更有所值、競爭績效和成本指標的使用、加強成本核算和強化審計系統的趨勢，相對績效的評估更加公開化，並受中央指導系統的嚴密控制；第四，出現了一種由“維持現狀的管理”向“變遷的管理”的轉變。人們更強烈地要求透明的、積極的和個性化的領導方式，人力資源管理開始使用戰略性的管理方式，組織發展不斷地提出各種替代方案和更人性化的管理方式，學習型的組織也開始出現。

美國的“新公共管理”改革可以從 1978 年卡特政府的“文官制度改革法案”的實施算起。它帶有更明顯的管理主義或“新泰勒主義”傾向。雷根政府大規模削減政府機構和收縮公共服務範圍，當時負責推行改革的格魯斯(Grace)委員會的基本職責是將私人部門成功的管理方法（“最好的實踐”）引入公共部門管理領域之中，以提高政府效率。格魯斯委員會診斷出的美國公共部門的低效及失敗的主要原因是：(1)國會對聯邦政府機構的日常管理的過多干預；(2)人事尤其是高層人事缺乏連續性；(3)缺乏追求高效和經濟的誘因；(4)會計和管理資訊系統不完善；(5)缺乏強有力的中央財政和會計管理。布希政府開始實施全面推行品質管制。1993 年克林頓上臺後，開始了大規模的政府改革——“重塑政府運動”(Reinventing Government Movement)。這場改革的一個綱領性文獻是戈爾所領導的國家績效評價委員會(NPR:National Performance Review)的報告《從過程到結果：創造一個少花錢多辦事的政府》(簡稱“戈爾報告”)。該報告提出政府改革

的四項主要原則：(1)消除繁文縟節，由注重過程的系統轉變為注重結果的系統；(2)把顧客放在首位；(3)授權雇員以取得成果；(4)一削到底，並創造出一個少花錢多辦事的政府。

經過一系列的“新公共管理”改革，依據經合組織 1997 年度公共管理發展報告《公共管理的問題和發展：1996-1997 美國概況》的評估，美國“新公共管理”改革的成效主要表現在政府的精簡，機構的重建，顧客至上原則的確立，市場機制的引入，以績效為基礎的組織的出現和“重塑政府”實驗室的建立等方面。

澳大利亞和新西蘭的傳統公共行政以管制經濟和由政府部門提供一切公共服務(即福利國家)為特徵。70 年代末 80 年代初，兩國面臨相同的問題與壓力。80 年代初期、中期兩國相繼開始了全面的行政改革(澳大利亞從 1983 年開始，新西蘭從 1984 年開始)。儘管兩國改革的總體框架、制度設計、改革進程和管理實踐等方面存在著差別(尤其是新西蘭的改革先有總體框架，而澳大利亞是在改革進程中逐步形成總體框架)，但是，這兩個國家都更多、更明確地採用了管理主義的模式。在公共部門引入私人部門的管理方式以及市場機制，是公共管理方式的根本性轉變。改革幾乎涉及所有公共部門以及公共部門的組織、過程、角色和文化等方面；改革的具體措施包括結構變革、分權化、商業化、公司化、私有化等。按照波斯頓(J.Boston)在《轉變著的新西蘭公共服務》一文中的說法，新西蘭的公共部門管理改革有三個基本趨向：一是政府已使許多由公共組織履行的功能商業化；二是只要可能就將商業活動與非商業活動分開，並將交易活動轉移到公共公司；三是人力資源管理政策上的變化(尤其是引入合同制、績效工資制和新的責任機制)。

歐洲大陸各國(德國、法國、荷蘭、瑞典等)的行政改革同樣帶有明顯的管理主義色彩，或多或少以“新公共管理”為取向。例如，在德國，70 年代末到 90 年代初的行政改革採取了非連續性漸進主義模式，即改革具有非連續性、漸進性和零碎性特點，但其改革的基本內容——調整公共事業、“給國家減肥”(或“苗條國家”)、削減公共服務人員、壓縮公共人事開支、轉變公共組織結構等——在某種程度上是以管理主義取向的。特別是 90 年代開始的地方政府改革推行從荷蘭借鑒而來的“地方治理模式”(Neus Steueruage

<sup>10</sup> 參見 Ewan Ferlie et al. *The New Public Management In Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996. P3-6

Modell), 它與英美等國的“新公共管理”模式十分相似, 特徵是: 產出與結果控制、專案預算和績效指標、服務和顧客導向, 康采恩式的權責劃分, 責任委託給商業單位等。又如, 在荷蘭, 儘管改革沒有更新政治一行政體制, 改革具有漸進和零碎的特點, 但改革是以管理主義取向的, 即改革的目標是改善政府組織的運作, 提高行政效率與效能, 方法是放鬆管制、分權、私有化和引入商業管理模式及市場機制等。1982年發起的“大手術”改革(以分權、放鬆管制、私有化、裁員和文官制度改革為主要內容)、1989-1994年推行的“社會更新活動”(核心是提倡和鼓勵公民及社區積極參加公共事務管理活動)、1990年開始的“大效率運作”改革(目的是提高文官系統的效率 and 削減預算), 都具有明顯的新公共管理特徵。

### 3. 新公共管理的中國借鑒意義

新公共管理理論反映了西方公共行政發展的趨勢和方向, 在實踐中已經相當程度上改善了西方國家的公共管理水準, 促進了西方國家經濟與社會的發展, 滿足了更多的公共服務需求。中國是發展中的向市場經濟轉軌的國家, 有必要探討如何進一步發揮政府在完善我國社會主義市場經濟建設中的作用, 政府如何運用市場的方法來管理公共事務, 提高公共行政服務的品質和效率, 實現公共行政管理的現代化等問題。以市場化為導向的新公共管理的理論與實踐, 可以對我國公共行政管理體制的改革提供有益的借鑒:

**3.1** 新公共管理強調政府的企業化管理, 強調管理的高效率。我國政府機構長期以來一直存在效率低下的現象。造成這種現象的原因是多方面的: 由於長期實行計劃經濟體制, 造成權力過分集中, 政府管了許多不該管, 管不好, 也管不了的事; 由於組織機構不合理, 機構重疊, 從而使得職責不清, 互相掣肘、扯皮; 由於行政法規不健全, 任意增加編制, 從而造成機構龐大、臃腫, 人浮於事。新公共管理強調政府公共管理應該像企業管理那樣, 將效率放在首要地位, 這一思想是值得借鑒的。為了提高效率, 政府管理人員首先應樹立效率意識, 增強活力, 用有限的資源創造更多的公共產品, 提供更好的服務。

**3.2** 新公共管理把一些科學的企業管理方法, 如目標管理、績效評估、成本核算等引入公共行政領域, 對提高政府工作效率是有促進作用的。儘管政府公共管理與企業管理或私營部門的管理在各自的目的、物件和方法上有種種差異, 完全採用企業管理特別是私營企業的管理方法來管理公共事務並不完全合適, 但企業管理的科學性、重視市場需求和顧客的回饋這些方面則可以為公共管理所借鑒。通過將企業管理的講求投入和產出、講求成本核算的精神引入政府公共管理之中, 可以提高政府管理人員的責任感, 同時還可以更為科學地衡量管理人員的工作業績。

**3.3** 新公共管理調整政府與社會、市場之間的關係, 將競爭機制引入政府公共服務領域, 如實行“政府業務合同出租”、“競爭性招標”, 鼓勵私人投資和經營公共服務行業, 打破政府的壟斷, 提高了公共服務的效率和品質, 同時也緩解了政府財政困難。我國在公共服務領域特別是基礎設施行業長期存在著因資金短缺而造成的“基礎瓶頸”的狀況, 嚴重制約了國民經濟的整體發展和市場機制的有效運作。因此, 可以借鑒西方的做法, 在加強“產業管制”的同時, 將競爭機制引入公共服務領域, 開放一些公共服務的市場, 在一定範圍內允許和鼓勵私營部門進入提供公共服務的領域。例如在具有自然壟斷性質的電信、電力、鐵路運輸、自來水和燃氣供應等基礎設施產業中便可以進行這些方面的改革, 從而改變我國長期以來在基礎設施建設中存在的“瓶頸”現象。這有利於形成公共服務供給的競爭機制, 提高公共服務的有效供給, 從而產生更好的經濟效益和社會效益。

**3.4** 新公共管理注重從遵守既定的法律和規章制度, 向注重實際工作績效, 特別是顧客(社會公眾)的滿意程度方向發展。這應被視為是西方公共行政管理和人事管理更為成熟的一種標誌。當然, 在我國現階段公共行政管理和人事管理面臨的主要問題和當務之急是建立和健全一健全行政法規和人事法規(如制訂《國家公務員法》), 並保證這些法律法規的貫徹落實, 實現行政管理和人事管理的法制化。但是必須看到, 制度畢竟是手段, 它是為政府完成公共管理的目標和任務服務的。因此在制定法律法規和管理制度時, 應該同時考慮如何將法律法規及管理制度落到實處。而這一點恰是目前我國行政管理工作尤



其應該加強的一個方面。如果有法不依、執法不嚴；有令不行、有禁不止的現象得不到有效的控制，即使法律法規和管理制度再完善，依法行政也是一句空話。同時，我們是否也應該思考這樣的問題：我們的政府歸根到底是人民的公僕，因此在制定和實施法律法規時，應始終以人民的根本利益為取向，始終貼近社會現實，貼近公眾需求。

**3.5 新公共管理重視政治對行政、對公務員的影響。**這一點給我們的啟發是，行政管理體制改革也需要與政治體制改革的其他方面結合起來進行。公共行政管理體制的績效與政治體制的格局有著密切的關係，如果政治體制不能有效地保證健全的政治責任制度，不能使政府保持一定的政治權威，那麼公共行政就有政治失控的危險。在一個缺乏政治權威和政治責任的體制裏，政府制定政策和執行政策的品質是不能得到制度保證的。因此，儘管政府機構改革的直接目標可以是改善行政績效，但也要與政治體制改革結合起來。要讓行政人員認識到行政工作所負有的政治責任，增強對政治的敏感性，保持對政策的自覺回應性，從而達到忠實地履行行政職責的目的。

最後，有必要指出的是，即使是同為發達資本主義國家的歐美各國，由於歷史條件、文化傳統等方面的不同，其實行新公共管理的進程、速度、重點及所採取的具體措施均各有特點。我國是社會主義國家，在借鑒他們的做法和經驗時，更應立足國情，走“內生化發展的道路”，簡單地照抄照搬，無益於有中國特色的社會主義公共行政管理體制和公務員制度的建立和完善。

### 參考文獻

- [1] (澳)歐文.E.休斯. **公共管理導論**[M]. 彭和平, 周明德金竹青譯. 北京: 中國人民大學出版社, 2001.
- [2] (美)大衛.奧斯本, 特德. 蓋布勒. **改革政府**[M]. 周

敦仁等譯. 上海: 上海譯文出版社, 1996.

[3] (美)丹尼爾 A.雷恩. **管理思想的演進**[M]. 北京: 中國社會科學出版社, 2000.

[4] 格雷厄姆.T.奧爾森.公共事業與私營企業管理: 他們在所有不重要的方面是否基本上是相同的[A].**外國公共行政理論精選**[C].中共中央黨校出版社, 1997.

[5] *OECD. Public Management Developments:1990.* Paris:OECD.

[6] Ewan Ferlie et al.*The New Public Management In Action.*Oxford:OxfordUniversity Press,1996.

[7] Hood. Christopher. 'A public management for all seasons'. *Public Administration*,69,1,1991.

[8] Michael Hammer and James Champy. *Reengineering the Corporation*, New York: HarperCollins,1993.

[9] Owen Hghes. *The New Public Management.* New York St Martin' s Press 1995.

[10] Metcalfe,Les Ruhard,Sue. *Improving Public Management.* London:Sega Publication1987.

[11] David Osborne And Ted Gaebler. *Rein-venting Government.* Addison-Wesley Publishing Company,Inc 1992,P.25.

[12] Norman Flynn And Franz Strehl. *Public Sector Management in Europe.* PrenticeHall Europe Campus,400,1996.

**作者簡介:** Mei Zhigang (梅志罡), 男, 1968年5月生,

河南新野人, 華中師大社會福利研究中心副主任, 社會學系應用社會學教研室主任, 副教授, 政治學理論在職博士。主要研究方向是公共管理與公共政策。

通信地址: Center of social welfare in CCNU, Wuhan, 430079, P.R of China (華中師大社會福利研究中心, 中国湖北武汉, 430079) E-mail: kingsmei@163.com