

# 新公共行政: 寻求社会公平与民主价值

[美]康特妮 [美]马克·霍哲 张梦中

序言

“新公共行政”出现在一个标志着社会骚动、对政府持不信任且持敌视态度的时期，即 20世纪 60年代末。新公共行政记录了历史的呼声：要求进行行政改革，以使公共行政更为“合法化”。它在学者与行政官员如何看待管理及评估公共政策的征途上投射了新的理念。它的思维方式从本质上讲不强调技术，而偏重于人本主义。

新公共行政重视社会公平、代表性、响应、参与及社会责任感。它支持公民更多地参与公共政策(及公共服务)的发展、管理与评估以确保更高程度的社会公平。社会公平被定义为“包括这样一些活动,这些活动旨在提高(处于不利条件的)少数民族政治权力和经济状况”(Frederickson, 1974)。新公共行政的焦点是以改革为契机,重新分配政治权力。

新公共行政识别并澄清了公共行政学所要研究的方向,带来了包括公共行政的目的、领导艺术、经济有效性、管理和评估系统、人事管理、教育和培训,以及公共领域中的相互影响与关系等方面的变化。新公共行政的价值观及思维方式逐渐渗透到二战后的政府机构中并影响了政府职能履行的方式。

本文试图阐释新公共行政产生的历史背景,它的理论框架以及受其影响公共行政在两次密鲁布诺克(Minnowbrook)会议(1968,1988)之间所产生的变化。

## 第一次密鲁布诺克会议: 新公共行政的诞生

20世纪40年代伊始,公共行政的理论与实践强调决策制定、理性系统分析、管理科学和运筹学。公共管理者的职能是经济效率——即以最少的费用完成最多的工作。60年代前,不平等与不公正的问题在公共行政学理论中没有起到作用,或作用微乎其微。60年代民权运动的直接卷入导致了这一“行政主义”时期公共行政观点的演变。作为这一时期公共行政变化的结果,新公共行政出现于60年代末与70年代初。

1967年,锡拉丘兹大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院 (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs at Syracuse University) 的瓦尔多教授认识到:由于这些骚动的年代,公共行政已经发生变化。他希望更好地理解这些变化对公共行政造成的影响,以及这些变化与二战后60年代前的变化有何不同。瓦尔多感兴趣于比较两类人在价值观和看问题的角度方面的趋势和差异:一是60年代进入公共行政领域的人,二是那些经历了30年代大萧条、二战、朝鲜战争和实用政府的人。瓦尔多得到他的年青同事夫里德利克圣·马诺力 (Marini) 和莱牧布莱特 (Lambright) 的支持。为了更好地了解青年学者看问题的角度,所组织的密鲁布诺克会议只邀请60年代进入公共行政领域的学者和官员 (Frederickson, 1989, p.94)。

瓦尔多让 12位参会代表提交论文,以便讨论和分析当代公共行政面临的问题。会议在锡拉丘兹大学的密鲁布洛克会议中心召开,时间是 1968年 9月 3日至 7日。参会代表辩论、批判和分析源于这些论文、会议和

讨论所产生的不同主题。会议结束后的几年时间里这方面的著述增多,讨论持续不断地进行,开辟了公共行政新的角度和眼界。这些论文和书籍现在被统称为新公共行政。会议的成果后来被称为密鲁布诺克视野。会议抓住了青年学者理论探讨和研究角度的实质,这些学者察觉到美国民主的失败。

马诺力 (Marini, 1971) 在《迈向新公共行政: 密鲁布诺克视野》一书中编选了会议的论文总结、评论和注释, 强调了会议出现的主题和观点。瓦尔多著述了《骚乱年代的公共行政》, 夫里德克利克圣写了许多文章论述密鲁布诺克会议的结果, 最有影响的是《新公共行政与新公共行政连接》。

新公共行政的观点源于 60 年代末与 70 年代初公众关于社会公平与人权的价值观。它认识到 20 世纪后半叶社会价值观念的转变以及政府积极地响应这些新的价值观念的重要性。密鲁布诺克会议与新公共行政所认识到最为显著的价值观有社会公平、代表性、响应、参与和社会责任感 (Frederickson, 1974)。

社会公平

社会公平有多重定义。然而,它重点强调所有公民平等的政治和社会机会。它同样代表着对所有公民而不是对公共机构负责,以及对公共部门经理决策和实施项目负责。按照夫里德里克圣的观点,社会公平意味着一系列组织机构设计和管理风格的优先权倾向。社会公平给予公共行政这样一门既有理论特色又是实践性很强(重视解决现实问题)的交叉学科以新的研究和教育方法(Frederickson, 1980, 6)。

新公共行政提出公共行政是实现社会公平的阵地。然而,公共行政的等级制权威结构需要作出调整以鼓励这种新的思维方式。通过采纳一种组织的“联合”模式,公务员能够在更大程度上控制他们自己的行为,并且提供公平的公共服务。

### 二、数据的 代表性

代表性是讨论的一个重要话题,密鲁布诺克参会者对此分歧较大。柯克哈特(Kirkhart)提出了一个组织重建的模型提倡“社会多元化”。柯克哈特关于组织的联合模式基于暂时的等级制、情景领导和项目小组的灵活权威。

密鲁布诺克参与者讨论了这样的代表性是否真正代表了公众,考虑到公众并没有影响代表决策的直接权力。然而,欧轮·怀特(Orion White,一个密鲁布诺克的参会者)指出代表性官僚机构本身并不能确保公务员会自动受其代表的公民所约束,或者公众的需要会通过这种关系而绝对地被代表。怀特认识到代表性肯定 是新公共行政的重要组成部分,但不是唯一的激励因素,需要考虑其它价值观以增加积极参与。

## 响应性

作为新公共行政新出现的价值观念的结果,一种新的理念即“变化而不是成长”变得更为重要。政府需要更多地响应公众的需求。伴随着变化的发生,一些机构将会成长,而另一些机构将不再必要。变化被看做是

[作者简介] 唐特妮 (Terry Kopp) 为美国新泽西州立大学公共行政系博士研究生。

马克·霍哲 (Marc Holzer) 教授, 美国国家公共生产力 (NCPP) 中心主任, 美国行政学会 (ASPA) 现任会长, 并为《公共生产力与管理评论》及《公共之声》两家杂志主编。

员 研究 约特刊 本 研究生 博士 研究生 本 行政系 公 基 立 大学 公 新 西 泽 东 州 立 心 员 国 家 生 产 力 中 心 研 究 员 中 是 美 国

有效性的主要方面并成为评估政府业绩的一项标准。为了使政府响应公众,就必须理解公众需求什么。这被密鲁布·诺克会议的追随者看作是需要实现的一个目标,通过公民直接参与公众评论委员会、临时项目以及从顾客群体中广泛招募人员来实现这个目的。

参上

新公共行政提供在公共事务中广泛程度的公民与公务员参与。它寻求增加在组织机构事务和公共政策形成过程中所有公共部门员工的参与,这种参与通过新公共行政的联合模型和冲突模型来实现。它鼓励公民以个体或集体的形式广泛地参与公共行政,从而使公共行政更响应公众呼声和以顾客为中心。密鲁布诺克作者采用和强调“顾客”的术语以表示公民和行政官员在新公共行政中的重要性。瓦尔多注意到“顾客导向”是密鲁布诺克会议六个主题之一(Marini, 1971, p. 8, 13& 169)。通过能动的冲突关系,公务员与公民合作并发展为积极的联合体。

## 社会责任感

美国人生活的质量和稳定性取决于公务员的辛勤工作。因此，公务员不应当对公众的需求漠不关心或一无所知。对政府官员的道德水准和社会责任感的要求比60年代以前要高。根据密鲁布诺克的观点，公共管理者应当有道德意识。公务员应当以公众利益为准绳，履行他们的誓言和民事责任，通过公共服务的道德和民事责任，应当体现出社会责任感。

密鲁布诺克作者亦讨论了行政自主权和法律责任的问题。公务员应当享有不服从不合宪法命令的权力极为重要。公务员应当成为公众的服务员、理解公众的需求并为实现这些需求而有道德地工作。

公共管理者被视作以公众的利益而不是他们的自我利益去创造高效率同时又是平等的服务。公务员不再被看作如 50 年代那样仅仅是固定政策和决策的实施者。恰恰相反,他们应当是因为代表公众利益才有权力而又为公众提供有效率和公平的服务。道德与其它价值观如社会公平、代表性和响应性等成为新公共行政观念的基础。

1968年第一次密鲁布诺克会议之后至 1988年之间公共行政的变化

新公共行政所提出的价值观念不仅给公共行政打上了深深的烙印,而且也改变了公共行政。几乎所有的主要大学都开设公共行政教育项目,硕士点相继设立,并且成为那些欲在政府中谋职者的敲门砖。新的杂志创办了,分支领域的研究也变得繁荣。公共行政领域的重心也从机构的管理转移到政策科学。政策问题与政府机构的效率同等重要(甚至更为重要)。公共政策的研究繁荣起来并在政府内获得了动力。

1974年,《公共行政评论》组织了“社会公平与公共行政专题论文集”,以期增加人们对社会公平的理解。这里,社会公平作为民主社会的基础,人类行为的基础以及作为分配的公共服务的法律和现实基础。撰稿者认为对这个主题的研究和分析是一项挑战。然而,社会公平的定义仍然不明确。社会公平(social equity)与社会平等(social equality)操作上无法区别开来。

新公共行政的倡导者所强调的“顾客”这个术语同样在公民与公共行政管理者中带来了混乱 (Radin & Cooper, 1989, p. 167)。“顾客”的使用是用来指出迈向民主行政的步骤并降低封闭型官僚机构的控制作用。它指出公民是公共行政官员技术专长的直接消费者,而不是有权力和义务去构造公共行政职能的群体。“公民”这个概念更贴切地阐明了公众在民主政体中的关系。

公共行政显然在促进消极的代表性方面做了认真的努力。这是由功绩制的内涵和公共服务对象的变化所引起的。在整个 70 年代, 公务人员的变化趋势是代表性政府机构。1978 年, 公务员改革法案制定了联邦从业人员必须反映国家多元化的就业政策。

为了执行新公共行政关于响应性的观点,公共服务专业人士将需要与非职业人员分担责任以确保顾客得到了最负责任的服务。这就导致了从顾客群体中聘

用新人员进入组织的需求，并改变了聘用的方式。英格拉姆与罗森布卢牧 (Ingraham & Rosenbloom, 1989) 建议当政府机构雇用全日制公民参与专家组织和促使公民参与行政决策制定时，应该有内部和外部的参与联合发生。纽约州环境保护局 (The New York State Department of Environmental Conservation) 在 80 年代在全州范围内聘用了 17 位这样的专家以协助其项目能够得到直接的公民参与并决定公众利益。

分权被看作是加强公共服务与公民之间连接的手段。分权寻求公民参与行政事务、咨询团体、董事局，并鼓励公民更多地控制服务提供的过程。那时，郝伯特·考夫曼 (Herbert Kaufman) 主张分权不仅是对更大程度代表性行政的响应，而且亦是对更大程度上责任感和控制的响应 (Ingraham & Rosenbloom, 1989, p. 121)。按照密鲁布诺克及后来支持者的观点，分权免除了选举官员决策制定与资源分配的行政权力，而将这些权力交给公共行政官员 (public administrator) 以及公众。当然，选举官员反对分权，他们不愿意行政权力被分散出去。

对政府采取玩世不恭和不信任的态度在尼克松执政时期,尤其是水门丑闻(Watergate Scandal)后达到了高潮。在这一“大兄弟”政府时期,增加公民参与的努力受到限制。尼克松总统认为,政府的秘密动作对于保护公民和他们的社会经济状况是必需的。这与约翰·肯尼迪(John F. Kennedy)总统在几年前所示范的公共服务的观点大相径庭,与新公共行政的价值观念也相去甚远。尼克松的总统竞选反对新公共行政的许多价值观念和目标。对公共服务消极的看法持续到卡特(Carter)和里根(Reagan)总统时期。公共服务被看作是一个问题,而不是解决办法。

政府没有成为新公共行政所寻求的响应性机构。在 70 年代末期, 公众对限制和改革政府的观点失去兴趣。如此, 人们除了想到精简政府机构以外, 别无良策。

新公共行政的观念并没有如密鲁布·诺克参会者所期望的那样捕获住了公众或学术界的注意力。新公共行政并没有成为管理或新政府的具体的组织形式。然而，社会公平与响应性仍然是这一时期的重要价值观。

## 第二次密鲁布诺克会议：1988年的新公共行政

第一次密鲁布诺克会议 20 年之后,另一群学者与研究人员聚集在密鲁布诺克会议中心重新审视 60 年代的观点,评论这 20 年的变化以及对公共行政当前和未来的影响。1987 年春,在波斯顿 (Boston) 召开的美国行政学年会上,第一次密鲁布诺克会议的参加者讨论了组织第二次密鲁布诺克会议的设想。所有第一次密鲁布诺克会议的参会者都受到了邀请,并邀请了这 20 年间对公共行政学领域作出杰出贡献的人士。1988 年密鲁布诺克会议有 66 人参加,其中 30 人在 60 年代 (即公众利益时期) 进入公共行政领域 (本文作者霍哲教授受邀参加了会议),其余的参加者在 80 年代 (即私人利益时期) 进入公共行政领域。

1988年9月举行的第二次密鲁布诺克会议提供了比较60年代与80年代理论与研究视角异同的良好机会,并且讨论和决定了这些对比的观点是如何影响这一时期的公共行政行为。60年代与80年代群体的主要差异被认识到。80年代的女性人数明显增加。1968年只有1名女性参会,而1988年有14名女性参会。这一变化被认为是肯定行动的结果。不过,少数民族的代表人数在1988年下降了。参会者的年龄也有较大的差异。68年参会者的年龄在35岁左右,88年参会者的年龄大都在40多岁至50多岁。这表明不少人是在别的领域工作一段时间后再进入公共行政领域。他们受教育的背景也不尽相同。60年代群体主要是学政治学出身,而80年代群体的学业背景差异较大,包括政策科科、经济学、城市研究和法律。

1988年没有大的社会变化和争论,不象1968年那样,但1988年的确标志着里根行政以及长期的鞭挞官僚机构(Bureaucratic Bashing)的结束。自1968年之后,新公共行政产生公共行政的乐观想法和见解逐渐消失,公众对公共行政的信心在下降,对私有化的兴趣在

上升、税收下降、公共行政的通才没有具体化、公共行政的学员人数有所下降。

“就研究范围来说，80年代和90年代的问题或许没有60年代那样严重。但过去的乐观主义——即公共机构能够解决重要社会问题的信心——却很匮乏”(Holzer, 1989, p221)改革的动力“已经失去，有时归咎于理论与学术的模糊”(Holzer, 1989, p221)。同一时期，过去十年的资本主义和私人利益的价值观受到质疑。对政府的讥讽与不信任、缺乏社会目的和方向感、公民与政府官员缺乏社会责任感等问题均暴露出来。

这次密鲁布诺克会议与 1968年的会议是不一样的。它没有 1968年那种炽烈的革命性和冲突性,没有那么强烈的火药味。这也是源于会议的安排。1988年,24篇文章及对应的评论提交给会议,没有正式的论文宣读,会前论文就已经分发给参会者以便进行会期 4 天半的讨论和辩论 (Mayer, 1989, p. 218)。第一天分小组讨论,对论文进行评论。第二天致力于集体讨论一些专题,如政府机构、民主、领导、道德和组织理论。第三天会议分成两组,一组代表 60 年代群体,另一组代表 80 年代群体。第四天选代表讨论他们的结论和观察。

1988年会议包括了许多同样的主题,主要有道德、社会公平、人际关系与民主的协调以及对整个领域的关心。其它题目不象1968年那样鲜明,如领导艺术、宪法性、合法性、技术、政策与经济观点。与1968年会议不同,第二次密鲁布诺克会议有意总结、比较并得出结论(Fredrickson, 1989, p. 100)。

### 第二次密鲁布诺克会议所考虑的十一个主题代表

了公共行政历史的一个片段。根据 1988年《公共行政评论》(Public Administration Review)作者的意见,与 1968年第一次密鲁布诺克会议相比,公共行政似乎在和平地加固自己的核心价值观、相关性以及目的。对民主价值观和社会公平的接受变得明朗。所提交的论文渗透了这些观点,即通过公务员有意识的努力和公共服务的良好形象改善公共服务。然而,在如何执行及公共服务在市场份额下降和全球化经济时代如何管理方面却没有什么努力。

密鲁布诺克会议的主题可分为两部分。前五个主题提供了历史地与密鲁布诺克会议对照的观点。后六个主题集中于当时(1988)和未来公共行政的见解(Guy, 1989, p. 219)。

1. 1968年所出现的不满足于现状的见解不再是临

时性的。对社会公平的见解相似，并且接受这样的看法，即社会公平与现实接近。

3. 持续进行价值观与行为观的争论。
4. 社会多元化并体现于就业构成的观点成为本次会议的基本价值取向。性别多元化清晰地成为 1988 年的主题。

5. 本次密鲁布诺克会议的声音是乐观的,对比于60年代感觉无希望的处境,参会者感觉到了在90年代“有限的希望”(Holzer, 1989, p221)。

6. 对近期的看法和革新的预期更符合现实  
7. 公共行政在处理其多学科根基的问题上遇到了障碍，并讨论了公共行政职业中民族主义的问题

8. 尽管接受了私有化的观点,资本主义(商业企业和工业)却受到藐视

9 对公共人事系统限制的不耐烦情绪比较明显

10. 不愿意涉及技术及进步,认为技术进步是一种错误而不是改善公共服务的一种工具。

11. 尽管是公共行政在政策制定中的作用,参会者不愿意进一步探讨政府该做什么。政治与行政的二分法仍然有其市场(Guy, 1898, p.219- 220)。

依据霍哲(1989)的观点,密鲁布诺克会议追求了两个主要观点:第一,公民呼吁参与社区,强调个人价值而不是个人所得。第二,公务员被看作是解决社会问题的重要纽带。在会议的众多主题中讨论了社会的日趋复杂性。80年代的社会问题与60年代的社会问题不同,无家可归、贫困、爱滋病、酸雨、核废物、预算赤字和贸易赤字无疑是一个健康社会的障碍(Clearv, 1989, p. 11)。

22 & Holzer 1989, p223)。60年代之后的技术迅猛发展产生了新的问题。会议认为技术不是解决公共问题的重要手段。

霍哲 (1989)认为,如果政府要成为加强社会的工具,那么公共行政就将需要重塑自身的能力以适应未来,并连接理论与实践。坡特 (Porter, 1989)指出,1988年的参会者对于考虑需要多少工作去获取资源、并实施创新和新项目方面显得更为成熟 (p. 233)。

与第一次密鲁布诺克会议积极地向社会问题挑战的态度相对照,本次会议采取的方式有所不同。他们在认识上重新审视民主、道德、责任感、哲学和经济。参会者更为冷静(Bailey, 1989, p224)。参会者一致认为70年代和80年代的事件增加了社会的复杂性。因而,政府面临更加复杂的社会问题。依据贝利(Bailey, 1989 p. 224)的观点,如果密鲁布诺克会议抓住了一个主要问题,“那就可能是每一种解决办法都创造了新的问题”。

会议参与者不再认为所有的社会问题都可以得到解决。然而,如1968年那样,他们认为公共行政提供了解决这些问题的重大可能性。参会者支持这种观点,但整个会议的感觉是不完整(Bailey, 1989, p.224)。他们感到公共行政的“谜”仍然没有得到解决。

本次会议关注的一个重要问题是公众需要与可用资源的不平衡以及资源如何被用来解决社会问题。一些参与者呼吁公共行政官员尽最大努力去重视对话并取得一致意见 (Cleary, 1989, p. 226)。第二个重点是行政官员通过在他们的工作中采用民主的过程去保护民主和推动民主的作用。

结束语

新公共行政对社会公平的寻求不仅在于确保社会项目被平等地分配给那些需要者,同样在于改革公共政策制定的方式。社会公平是制定公共政策、发展项目、执行和评估这些项目的优先权。新公共行政为政府探寻新的目的。尽管寻找独立于其它代表性民主机构的社会公平的基本原则在过去30年中未能被实施,公共服务所发生的大多数变化构筑在新公共行政的准则之上。

因为几项主要的障碍,社会公平未能达到新公共行政拥护者所期冀的顶颠。首先,民主和人道主义与资本主义相联系的价值观有冲突。一项由麦克柯录斯基(McClosky)和左勒(Zoller)于1984年所主持的研究发现资本主义价值(利益的最大化、私有财产神圣不可侵犯和自由市场)与民主价值(自由、平等、社会责任感和普遍的福利)的矛盾继续存在。这些相反的价值取向互相限制。美国人渴望资本主义,但同样主张自由、平等和人权。民主价值的极端形式并不支持资本主义,反之亦然。这种两难的处境提出了许多问题如美国政府如何在同一政府框架里同时管理或保留资本主义与民主的权利。

亚瑟·施勒新基 (Arthur Schlesinger, 1986) 辩护了这样的假说, 即在公共目的与私有利益之间国家参与有一个持续的转移。施勒新基所描述的美国在一个时期受资本主义价值观的影响, 而另一个时期受民主价值观的影响。正是这种公众利益与私人利益持续不断的紧张关系向美国的民主提出了挑战。除非这些民主价值观变得根深蒂固并且比资本主义价值观更有市场, 美国的行政机构将会继续奋斗以树立这些价值观。

第二，“社会公平”从来没有十分明确的定义。这也对它的成就构成了威胁。社会公平是指无论需要、种族、收入、政治倾向而给所有人分配同样的权力和服务吗？或是给每人提供同样的机会（Okun, 1975, p. 3）？在社会公平成为所有公共行政与民主行动的基础和度量标准前，社会公平必须被定义、理解、接受和重视以使社会公平的价值超越资本主义的经济效率。

第三,新公共行政模型的执行需要更广泛的制度变化。首先,结构变化要求决策分权和提供服务的分权,以及将权力和权威从选举官员那里转移给行政管理者和公民组织的联合模型,允许更为灵活和自主的决策。

