



从行政实践方面来看,新公共行政学认为,首先,公共行政的最重要的目的在于促进人类幸福,然而,传统公共行政学理论所强调的指挥统一、层级节制等原则虽然促进了效率,但是它们却面临着发展的困境,而且由于社会的急剧变迁,传统公共行政理论与实际之间的鸿沟愈来愈大,它无法担负起社会责任,更缺乏适应社会发展的能力,自然也就谈不上能够有效地改善人民群众的生活水平了!其次,传统公共行政的效率观也促使一些行政学研究者以机构性效率为标准来评估公共服务的绩效。这些行政学者被训练得如同专业的经济学家,专注于成本利益分析,并且被假定为“国家意志”的先知者,成为伦纳德·怀特早期对公共行政所下定义的典型例证,即成为“政府目标完成过程中的管理者和材料”。而如此定义下的公共行政在实践中往往会导致总体上的无效率。最后,传统公共行政学理论过分迷信效率,造成了长远性的缺乏效率并且已经明显地造成了更多的问题。尽管它强调的行政原则为罗斯福执政时期强化行政权力以及集权控制联邦行政系统提供了依据,但是这种强调“指挥统一”的效率行政的设计也导致了尼克松执政时期著名的“水门事件”成为公共行政上的一大丑闻。由此可见,新公共行政学者们认为,效率虽然在某种层次上有其积极的作用,但是在公共问题的解决上却一筹莫展,究其原因,这正是由于按照传统公共行政理论设计的政治制度并没有表达公共利益,而只是考虑机械性的量化概念,它未曾顾及到社会性的公平分配,其结果往往促使社会上有组织者、有权势者以及既得利益者受益最多,而造成越来越多且差距日益增大的不公平、不平等现象。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

新公共行政不仅期待政府能够通过观念与行为转换解决社会存在的尖锐矛盾,更期待着公共行政进入到一个全新的领域,即当代民主社会中,建立民主行政之模型<sup>⑤</sup>。民主行政要求公众需要是行政体系运转的轴心,即公众的



- (作者系深圳大学管理学院行政管理系讲师, 518060)

来看,新公共行政学基于“社会性效率”原则所提出的诸如减少层级节制、分权、参与、民主行政、对社会民众的需求作出积极回应以及面对面的沟通等观念和主张,从公共服务的平等分配、公务员权利的解放、利益与价值代表的多元化、参与观念的增强、内省伦理道德意识的建立以及人事行政的分权化等方面,均对当代美国政府及其行政管理产生了重大影响。自70年代至80年代,美国公共部门的改革正如新公共行政学派预示的那样展开着,政府部门广泛地推行了全面质量管理运动,倡导政府部门积极地寻求公众的基本需求,尽力追求产品与服务品质,并通过不断发展的组织体系与能力稳定地改进服务品质;1978年,美国《文官改革法案》就明确强调了公务人员的培训与教育;1987年,美国国会通过了“马康包力治安法”,决定在公共部门设立质量改进的总统奖,以激励那些提供优质的公共服务的组织与公务人员;1988年,美国政府建立了“联邦质量学院”作为培养公务人员增强“顾客服务意识”、发展优质服务技术管理手段的机构,由此,将公共部门的全面质量管理运动推向高潮。实际上,作为公平与效率的协调与统一,“社会性效率”俨然已经作为当代公共行政的核心价值取代了传统技术性效率的地位。

- ① 杰伊·M·沙夫利兹和阿尔伯特·C·海德合编:《公共行政学经典》,美国多尔西出版社,1987年英文版,第42页。
- ② 参见拙文《政策的公平性》,载《中国软科学》1993年第6期,第20页。
- ③④ 弗雷德里克森:《新公共行政学》,美国亚拉巴马大学出版社,1980年英文版,第38、61页。
- ⑤⑥⑦ 罗尔斯:《正义论》中译本,中国社会科学出版社,1988年版,第213、79、216页。
- ⑧ 参见戴维·K·哈特:《社会公平、正义与公平的行政官员》,载(美国)《公共行政评论》第34期(1974年2-3月号)。
- ⑨ 参见文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的理性危机》,美国亚拉巴马大学出版社,1973年英文版。
- ⑩ J·C·帕拉洛和R·C·昌德勒编著:《行政管理学词典》中译本,陈嘉陵等译校,湖北省编制委员会办公室与湖北省社会科学院政治学研究所编印,第34-25页。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>