

# 重塑政府运动与新公共行政学之比较

□ [美] H·乔治·弗里德里克森

**[内容提要]** 文章从变革的概念、回应与授权的概念、关于合理性的理论、组织结构与设计、管理和领导理论以及认识论、方法论与价值问题等方面比较了新公共行政学与重塑政府运动的异同,指出就本质而言,重塑政府运动是“新瓶装旧酒”,并且,重塑政府运动以公共机构和专业行政管理能力的严重损耗为代价来换取效率的增进,无疑损害了社会公平。

弗里德里克森 (H·George Frederickson), 美国堪萨斯大学教授, 美国行政学会前会长。

在所有与现代美国政府管理相关的运动中, 重塑政府运动 (reinventing government movement) 最引人注目。重塑政府以及与此相关的各种观念已经在政府管理实践的各个层面产生了广泛的影响。重塑政府运动是否像它的支持者所说的那样是一场革命, 是否在世纪之交对不断推进的改革具有持续的影响力, 大多数现代公共行政方式是否将从中产生, 或者如 20 世纪四、五十年代一样塑造了现代行政领域的特性, 这些只有靠时间来检验。

美国公共行政领域一直充满有关重塑政府范式的利多还是弊多的争论与讨论。因为这并不是这一领域的革命的第一次尝试, 因此有必要将其与此前的一些运动相比较。这里, 我将它与新公共行政学 (new public administration) 相比较。新公共行政学兴起于 20

世纪 60 年代末期, 一直延续到 20 世纪 90 年代初重塑政府运动开始。

我从六个方面对新公共行政学和重塑政府加以比较, 即: 变革的概念; 回应与授权的概念; 关于合理性的理论; 组织结构与设计; 管理和领导理论; 认识论、方法论与价值问题。

## 变革的概念

寻求变革是新公共行政学与重塑政府运动共同的、突出的主题。因为在一定意义上这两场运动都是革命性的, 运动的拥护者们自然不满现状而要求变革。在某些方面, 这两场运动的成员们对同样的事情不满而寻求同样的变革 (见下表)。

新公共行政学和重塑政府寻求变革的相似之处

| 新公共行政学                       | 重塑政府              |
|------------------------------|-------------------|
| 1. 过份相信专家和组织的<br>能力而太少对官僚制提问 | 1 官僚制的破产          |
| 2 变革的灵活性和<br>常规化, 适应骚动       | 2 革新和企业式活动        |
| 3. 没有对公民的要求和需<br>要给予足够的关注    | 3 顾客授权            |
| 4. 对政府能力或责任过于<br>乐观          | 4 从官僚的服务到个体授<br>权 |

新公共行政学的变革概念涉及可变的或有弹性的组织形式、判断有效性的发展标准、变革过程的制度化、既强调缩减也强调增加，以及认为推进变革是领导者的首要责任。新公共行政学也对把技术作为组织或政治问题的解决方法持怀疑态度，事实上，它认为技术更多是政府问题的起因而不是解决方法。

虽然变革作为一种现象是重塑政府的中心，但是变革概念的细节却不是争论的中心。诸如：掌舵而不是划桨；授权而不是服务；用市场机制代替官僚机制；满足顾客而不是官僚机构的需要；重收益而不是花费；重预防而不是治疗；重参与协作而不是科层制。

这些内容在一定程度上与新公共行政学的变革概念相似。但是新公共行政学中对概念和理论的细微差别的分析与重塑政府的“成功故事”有明显的不同。不同的部分原因可用这样的事实来解释，即：虽然有不少实践者参与其中，但新公共行政学主要是学者、理论家和研究人员发展的。重塑政府则主要是时事评论家、记者、行政管理专家戴维·奥斯本（David Osborne）和前城市经理、现在的讲演培训者特德·盖布勒（Ted Gaebler）提出来的。

重塑政府始终争论说“官僚制范式”是一个问题。官僚制问题固然也反映了新公共行政学的部分形成基础，但并非是争论的核心。原因很明显，在新公共行政学中，好的和坏的官僚制及其实践泾渭分明。新公共行政学的鼓吹者明白解决官僚制问题的方法本质上通常是官僚或组织化。重塑政府的鼓吹者似乎坚持他们提出的改革或解决方案确实不是官僚制的或组织化的。事实上，重塑的改革将通过授权和减少内部规制而给官僚更大的自由。新公共行政学和重塑政府都要改革坏的官僚制而代之以好的官僚制。新公共行政学

直面这一矛盾，而重塑政府则没有。

两场运动所处的环境也影响到他们各自的变革观念。新公共行政学运动是在城市骚乱不断、长期的种族歧视和失败的、恐怖的东南亚战争时期产生的。这个时代的主题是骚乱，特别是政治骚乱。虽然新公共行政学运动在水门事件发生之前就出现了，当时的积极政府还能被接受，但现代反政府的种子已经在政治骚乱中种下了。这是大范围的对政府持犬儒主义和怀疑主义态度的开始。

在这种背景下，重塑政府运动出现了。重塑政府运动的反官僚制的论调自然符合时代的情境。非常有意思的是，重塑政府运动在大肆批判政府行政的时候，美国联邦政府和地方政府推出成功的管理和行政革新，并且认为通过这样的革新能够再次成为积极的政府。

近年来，变革仍然是主题，但现在是政府的而不是组织的变革。在很多民众看来，官僚机构并不可怕，可怕的是选举出来的官员们。任期限制、平衡预算、短期授权、放松规制、赤字、让国会遵守强加于他人的规则，都比压缩官僚机构的规模更具有政治吸引力。但是，变革仍然是中心。

回应与授权的概念

新公共行政学和重塑政府都强调回应，但是是以不同的方式和不同的言辞。他们不仅关于政府和公共行政的性质的假设背道而驰，而且政治哲学也不相同。

关心重塑的研究者会发现在新公共行政学和重塑政府之间有几点相似之处。价值取向有几分相似。比如，新公共行政学中的“工作者和公民参与决策”与重塑政府的“顾客授权”与“公共雇员授权”相似。还有，“公民选择”极似“顾客驱动政府”；“减少在某些个别的公共服务上的管理垄断”相似于“满足顾客而不是官僚机构的需要”；“考核业绩”和“设定业绩目标”相似于“使命驱动型政府”和“绩效型政府”。两种观点都要求广泛运用调查、倾听、顾客（公民）议会、试验（测试市场）和一系列的如意见箱、项目评估等的反馈机制。

两个运动之间基础性的不同在于在假设和哲学的层面上对回应的对象的想法，一者认为是公民，一者认为是顾客。很多新公共行政学的文献认为有公民广

泛参与选举和任命公职人员的目的不仅是投票。它假定公民在政府与公共行政方面有着比个体和自我服务更多的兴趣。这种观点非常相似于“强民主”，与当时的公有社会运动是和谐一致的（Barber，1984）。

重塑政府运动使用顾客隐喻的观点，借重功利主义的逻辑、公共选择模式和在政府管理中市场经济学的运用。在这一模式中，授权的顾客在一个具有竞争性的市场中做出个人（或家庭）的决定，因而打破了官僚服务的垄断。个体满意的价值被认为比达到集体民主的一致价值更为重要。公务员要为授权选择的决定者提供更多的选择。显然，重塑政府的观点与美国信奉商业价值和弱化政府作用的趋向是一致的。

另一重要的不同在于新公共行政学信奉公共服务和公共服务的效率与平等的规则。在公共政府执行中个体与集体的公共服务责任是传统行政学和新公共行政学的基础。公共行政伦理，特别是人本主义伦理和社会平等伦理也是两者的基础。

在重塑政府运动中，“服务”是供被授权作出决定的公民和被授权的公职人员选择的“商品”。重塑政府和新公共行政学都寻求回应。两者都展示了官僚制范式的无效，都提出了在一定程度上相似的解决办法。不过，这些相似与它们在深层次的、谁被服务和如何服务的哲学假设的不同相比是极其表面化的。

## 合理性理论

事实上，合理性（rationality）从一开始就是公共行政领域的核心问题。西蒙（Simon，1945）对“规则”的积极挑战和他将管理界定为决策科学是一个重要的转折点。重要的是，西蒙的观点被描述为方法——目的分析逻辑的实证主义建构，这种分析用公认的目标（目的）和为达到这些目标而合理地运用资源（方法）的新的两分法，取代了旧的政策——行政的两分法。林德布罗姆（Lindblom，1959）的“应付”（muddling through）和埃兹奥尼（Etzioni，1967）的“混合观察”（mixed scanning）对决策提供了更为精深的理解。新公共行政学出现在合理性正在受到挑战的时代。它受到詹姆斯·马切（James March）和约翰·奥尔森（John Olsen，1976）的文章著作和卡尔·威克（Karl Weick，1969）的组织理论的影响。新公共行政学的标准

的合理性概念，事实上是“缓冲的合理性（buffered rationality）”。缓冲的合理性认为一个较短时期、较少的基础性的途径包含更少的社会和政治风险，并且可能更为适合公共组织（Frederickson，1980）。

如果从操作层面上考虑合理性问题，那么重塑政府运动与新公共行政学是相似的。比如，认为从划桨转向掌舵是必要的观点，与新公共行政学所言专家知道如何做而更为困难的是做什么的观点是非常相近的。重塑政府运动所讲的目标驱动和结果导向的中心论点，在一定程度上，与新公共行政学无论在语气还是实质上都相似。

重塑政府理论在合理性方面一个不同的表述是使命驱动型政府和规则型政府的二分。如果规则能够防止滥用（职权）而带来结果的极大公正，也是合理性的。如果效率和灵活性是可选择的话，那么抛弃规则而代之以目标优先的合理性是需要的。其结果很可能是可预见的——更有效率、更富革新精神、更加灵活的政府，而政府由此可能缺乏公正并对滥用职权和腐败敞开了大门。

重塑政府运动彻底颠倒了旧有的政策与行政两分模式。在传统的两分模式中，国会（市议会、州议会）制定法律，行政机构在总统（市长、州长）的监督之下执行。在重塑理论中，选举产生的行政官员和被授权的公共机构从事“掌舵”，设定“目标”和获得结果。这些都是政治权力的比喻，表明要按照当选行政官员的指导进行权力重组。新公共行政学也寻求更多的掌舵机会，但前提是公共行政机构成为掌舵计划中当选行政官员和立法者的合作伙伴（Goodsell，1994）。

在哲学的层面上，两者的差异更大。重塑对掌舵的热衷超过划桨，并授权官僚来掌舵。但是，他们应该向什么方向掌舵？在奥斯本和盖布勒（1992）及其他相似的著作中，掌舵是朝向更有效率和更大的生产能力。而新公共行政学要实现的价值标准是积极的和服务于市民的、充分实用的、符合宪法的民主以及兼顾效率与公平的专业的公共服务。

最后，重塑政府的观点通过使用“治理”（governance）一词而回避了政策——行政两分问题和合理性问题。在一项政策应当属于行政部门还是立法部门的职权范围这个问题的关键点上，重塑政府用了“治理”一词（Frederickson，1996）。奥斯本和盖布勒《重塑政

府》中的一句话目前已经很有名，即：“这本书是关于治理的，而不是关于政治的。”

任何研究政府或公共行政的严肃的学者都会争辩说，把政治与治理分开将是很困难的。事实上，瓦尔多（Waldo，1948）认为治理是政治，所有的公共行政理论和模式也都是政治和权力理论。

## 组织结构与设计

重塑政府与新公共行政学在组织的设计与结构方面，如果不是实质性相同的话，也具有基本相同的观点。两者都要求分权、层级制的扁平化、基金规划、外部委托和联合生产或公私合作体制。在结构和组织设计问题上，25年来变化很小。

一个重要的不同把两者区别开来。新公共行政学是更为制度化的，而重塑政府更倾向于一个非制度化政府，通过竞争来提供公共服务。显然，前者要求对科层制和管理更为关注，而后者则要求更关注结构性激励、经营契约监督和实行管理改革。

## 管理和领导理论

新公共行政学和重塑政府在管理和领导方法方面基本上相似。但是，他们的说法很不相同。两者都要求民主的、提供参与机会的团队实践和协作。新公共行政学在团队中提倡权威，而重塑政府则注意到权威是被授予的。在重塑政府中，公共管理者和工作者是被授权的。新公共行政学提倡重点要从组织内部管理转移到与公民、其他政府机构、利益集团和选举产生的行政官员和立法者相连的边界管理。重塑认为有效的管理者是有事业心的、具有企业家精神的、富有革新精神的和敢冒风险的人。

新公共行政学和重塑政府在管理和领导方面最重要的不同在于，前者主张提供有效的专业性的公共服务以及公共政策的公正执行，而后者则主张有步骤地摧毁官僚制。尽管这种摧毁已遭摒弃，但是公共服务仍被重塑运动所不齿。当向重塑的鼓吹者指出这一点的时候，他们回答说，“我们只是嘲笑官僚体制而不是官僚。我们相信官僚是陷入坏体制中的好人。”无论这种区分的用意多好，对细心的观察者来说它是失败的。

## 认识论、方法论和价值问题

新公共行政学的倡导者过去和现在在方法论方面都有一定程度的冲突。事实上，他们都是受过训练的社会科学家，一直都相信以事实为基础的知识的效验和这一领域以可描述知识为基础的重要性。而公平地说，对重塑政府的出现而言，方法论问题并不是中心。奥斯本和盖布勒著作中提供的大多数事实基于他人经验的直接描述。虽然重塑观点中有些严谨的论点在巴兹赖（Barzelay，1993）、科恩（Cohen）和艾密科（Eimicke，1993）的著作中都出现过，但是回应、证据和严格审查被极大地忽略了。这些文献的两个敏锐的观察者，欧弗曼（Overman）和波亚得（Boyd，1994）把这种方式描述为“最佳实践”方法论和文献，并认为它并没有上升到经验主义的社会科学层次。

这两个运动的价值取向有同有异。两个运动都设定了一个高价值，即更好的、更具革新精神的、更灵敏的管理。两个运动都持有组织结构与设计会产生影响的观点。两个运动尽管以略微不同的方式，但都强调委托人、公民或顾客。

两个运动在价值方面最重要的不同是政治的和哲学的。在新公共行政学这里，政治、民主政府、多数原则——少数权利的问题和其他相关问题是中心。新公共行政学受到拉斯威尔（Laswell）的观点的巨大影响，这观点认为政治，包括公共行政，决定了谁获得什么、何时及如何获得。

相反，重塑政府运动宣称较少涉及政治。通过大量运用诸如治理、全面质量、企业式的和重塑等符号，重塑运动试图将基础性的政治问题边缘化。运用含混的语词，重塑政府运动回避了基本的哲学、政治问题，在政治上显得幼稚。运用精确的语词，重塑运动试图明智到足以不陷入政治陷阱。

重塑政府明显是一种管理的主张。确实，象丹斯（Downs）和拉凯（Larkey）评价雷斯委员会（Grace Commission）的工作时说的，重塑政府可以说是“错误问题之问题”。在错误问题之问题中，一个政府避免作出处理实际的公共问题的坚定的政策选择，而代之以转向作为普遍解决方式的更佳的管理。通过更佳的管理，我们能否解决健康保障的问题？恐怕不能。因为

满足公民的健康保障需求的可操作的解决方式耗费巨大,尝试用这种方式去解决是政治图谋。在一定程度上,重塑政府运动给了那些试图运用错误问题之问题方略的选举产生的官员们以安慰。

最后,重塑政府运动与压缩政府规模紧密相连,并为之提供了理论基础。可以说,重塑政府业已造成的专业公共机构的缩减,更是政治上可接受的。如果重塑政府的基本的长期的遗产是削弱政府执行政策的能力或是所谓“空洞化的政府(hollow states)”,那么确实将是不幸的。

## 结论

通过比较我们得出如下结论。在管理和组织方面,重塑政府运动类似于新公共行政学。两场运动都以变革的需要作为原动力。两者都愿作出回应,但是以不同的方式。在新公共行政学,回应是专业的公共机构献身于效率和社会公平。在重塑政府运动,回应是授权个体顾客作出他们自己的选择。两个运动的不同在于,新公共行政学是更加制度化的和政治化的,而重塑政府是较少关心有效的制度并力图回避政治问题。合理性、认识论和方法论对重塑政府并不特别重要,而对新公共行政学则更为重要。最后,两者的尖锐分歧体现在价值问题上。重塑政府抬高个体选择、激励措施、竞争效用和政府的市场化。新公共行政学更关心人道主义和民主行政,更关心制度建设和职业能力,更为直接地关注政治问题和在广泛的社会公平的标签下正义与公正问题。

新公共行政学 25 年前提出的许多管理和组织方式,现在被重塑政府的领导者们认为是成功的革新。在这个意义上,可以说新公共行政学的组织和管理观念被政府广泛采纳花了 25 年的时间,不是用新公共行政学的语言,而是用重塑政府的语言。

从 20 世纪 70 年代初期以来,部分人几乎是不屈不挠地反对官僚制。具有讽刺意味的是,在这个反官僚制的时代,重塑政府具有如此强大的影响力,特别是对当选的行政官和那些希望当选为行政官的人。这是在“用”管理和公共行政强化行政领导。它的几乎具有普遍性的结果是削减专业的公共机构和增加与私人及非营利组织的合同。它改善了公共行政吗?短期

来看,重塑政府或许已经换来了一些效率的增进,但是是以公共机构和专业行政管理的能力的严重损耗为代价的。无疑,重塑政府对效率的短期的重视已经损害了社会公平。

重塑政府是现时流行的政治,虽然它宣称与政治没有多少关系。因为现时代如此之多的政治是保守的,当选的官员用重塑达到保守的目的是不足为奇的。

重塑政府就是新瓶装旧酒吗?

答案大体是肯定的。但是,新公共行政学在当时也被攻击为新瓶装旧酒。在这个问题上,我倾向于约翰·杜威(John Dewey 1927)的观点。每一个时代都要构筑自己的现实。或许天下并没有多少新事,但是,对每一个新的时代来说,许多事情似乎是特别新的和有用的。从这个意义上讲,重塑政府运动是有用的。但是,过去的错误经常被重复。象以前的诗人霍华德·内莫罗夫(Howard Nemerov 1987)所言:“我们没有从过去的错误中学习的原因,是因为我们没有总结上次教训。”

重塑政府是否将带着最小的影响而走过舞台,或者它将在政府行政中长期存在?

一方面,重塑政府是一个高度可见的,几乎是火焰般的承诺,能够主要从公共行政的体外推进政府行政。与这个承诺相应的相当高的期望很难实现。另一方面,新公共行政学是一个在学者和实践者之间、在公共行政内部有细微影响和相对平静的运动。如果新公共行政学的价值观已经发生影响,这种影响也是渐进的、有序的和细微的。

重塑政府的政治影响力也许将逐渐消失。因为只有那么多削减和断奶之事可做。为少而取多的逻辑注定要终结。社会问题、危机和丑闻可能就是潜在的那种困境。政府将是我们首要的求助对象,能力、专门技能和职业化将是被期望的。新公共行政学和重塑政府都将使我们思考何时走出那种困境。无论如何,一个新的时代需要构建自己的公共行政观,那将既不是新公共行政学,也非重塑政府。无疑,下一代将创造出他们认为是新范式的公共行政观。

(陆玉林 李秀峰 译)

责任编辑 杨海洋