

超越新公共管理

——基于政治层面的思考

□郁建兴 吴国骅

摘要:新公共管理运动将官僚制政府的弊端归结为政府组织结构、管理技术以及运行方式,试图通过引入私营企业的组织结构、管理技术以及市场化的运作方式来解决这些弊端。但新公共管理的批评者通过对这种“管理主义”改革方式的黯淡前景的理论分析,并历数各国改革经历证明此种改革方式的限度,指出新公共管理改革的失效不仅源自其改革措施的缺陷,更源自它忽视了官僚制政府弊端的政治表现。以丹哈特和格利夫为代表的后新公共管理学者主张改革应该针对官僚制政府政治层面缺陷进行。这种从政治路向出发的主张将为官僚制政府改革开辟一条新的途径。我国的行政管理理论与实践都还缺乏对政治问题的思考,后新公共管理的改革模式对我们的行政体制改革有着重要的启发意义。

关键词:新公共管理 批判 后新公共管理 政治层面 中国

中图分类号:D63 文献标识码:A 文章编号:1009—5675(2004)01—051—06

从20世纪70年代末算起,新公共管理运动已持续了20多年,在地域上也已经从英国、美国、新西兰、澳大利亚等几个腹地国家扩展到了更多国家和地区。正当这种“管理主义”的改革方式——将大型官僚机构小型化、分散化,缩减公共机构的规模,在公共机构内部引入市场机制,将原先由政府包办的服务交由市场提供,改革传统的人事管理体制等等——被各国当作治疗官僚制政府弊病的良方时,对这种改革方式的批评也随之兴起。在那些批评者看来,新公共管理运动无视私营部门与公共部门的差别,简单套用私营部门的管理技术;改革仅仅关注效率,而忽视民主、公平、正义等价值;改革虽然取得了一定的成效,但是改革也带来了许多负面效应等等。正基于此,马丁·米诺格等批评者认为新公共管理运动不会取得成功。

我们在《教学与研究》2002年第9期一篇题为《新公共管理运动与官僚制》的文章中,我们对新公共管理运动提出的“摒弃官僚制”口号进行了探讨,并认为新公共管理运动并没有如其所言那样完全摒弃了官僚制,而只是以市场化运作模式和私营部门的管理方法对官僚制进行修正,从而使改造后的官僚制政府更能适应当代经济与社会发展要求。在这篇文章中,我们则试图推进我们的研究,即认为这种“管理主义”的改革方式很难解决官僚制政府的弊端,不仅源自其改革措施的缺陷,更源自它忽视了官僚制政府弊端的政治表现。必须超越新公共管理,并从政治层面推进对官僚制政府

的改革。

一、新公共管理运动及其限度

20世纪的最后20年对于官僚制政府而言,可谓是饱受批评的20年。随着20世纪70年代“新古典经济学”的兴起,以及私营企业的成功运作,使得新公共管理运动的倡导者有了足够的理论和事实依据对官僚制政府展开批判。新公共管理运动的倡导者首先援引了新古典经济学的观点,对官僚制政府的运行方式进行了批评。在他们看来,官僚制政府之所以运行效率低下,首先在于它过多地承担了本应由市场承担的职能,这使得它与私营企业相比在资源配置、服务提供、产品生产上效率低下;其次在于官僚制政府内部激励措施的缺乏。根据公共选择理论的人性假设,官僚和所有其他人一样都是完全理性的经济人,依靠现有的命令、规章等管理手段难以对公职人员产生足够的激励作用,这使得官僚制政府内部人浮于事。此外,新公共管理运动的倡导者还以成功的私营企业为比照对象,对官僚制政府的组织结构和管理方式进行了指责。在他们看来,传统的官僚制政府由于采用科层制的组织结构,相比于组织结构灵活、多样的企业,日益显得臃肿、低效、迟钝。官僚制政府由于采用集权的、等级制的组织结构,因而其僵化、迟钝,难以对外界做出及时的反应;官僚制政府由于强调严格按照规章制度运作,因而极其容易产生目标置换,即对规则的遵守超过了对公众需求的满足;官

僚制政府由于采用终身雇佣制,因而丧失了激励机制,使得公务人员缺乏足够的工作热情和动力。因而,改革官僚制政府的组织结构和管理方式以及运作模式,是解决其诸多弊病的根本。而依照私营企业的组织结构和管理方式以及市场化的运作模式改革官僚制政府,则是可行的方式。这些改革措施包括:在组织结构上,新公共管理试图打破传统官僚制政府的高度集中化、等级制的组织结构,代之以规模较小、层级扁平的组织模式,并将政策制定和政策执行的组织分离开来。在管理方式上,新公共管理大量引入了私营企业的管理方式来取代传统的、机械化的管理样式。绩效评估、项目预算、战略管理这些管理方式现今都已被政府广泛采用来改善政府绩效。在政府与市场的关系上,新公共管理放弃了凯恩斯主义的国家干预政策,转而以新自由主义为指导确立起了“小政府一大市场”的政府—市场关系。为此,政府进行了大规模市场化改革,将原先承担的许多职能通过私有化和合同外包方式转交给了市场。对于新公共管理的改革方式,马丁·米诺格总结为以下四点:“1.重建公共部门,尤其通过私有化;2.重建并压缩中央服务机构;3.引入竞争,尤其通过内部市场和将公共服务转包给私人部门;4.提高效率,尤其通过绩效考核和测评”。^[1]可以看到,成功的私营企业的组织结构和管理技术成为了新公共管理改革政府的参照样本,同时,采用市场化的运作模式则成为了政府再造的核心。新公共管理运动的倡导者对以这样的“新泰勒主义模式”解决官僚制政府的弊端充满信心。

但是,伴随着新公共管理运动的兴起,对这一运动的怀疑和批评就开始了。从理论上看,最集中的批评就是对新公共管理改革措施有效性的质疑。在许多批评者看来,公共部门与私营部门在运行环境、组织职能等方面有着本质的不同,这使得那些在私营部门中非常有效的管理技术在公共部门中难以发挥同样的作用。保罗·盖对简单地采用私营企业管理技术的改革举措发出警告,指出虽然从管理过程来看公共部门和私营部门有许多相似之处,但是因宪法和其他政治环境的存在,公共部门的运作仍非常有别于私营部门,因而过多地仿效私营部门对公共部门而言是很不明智的。^[2]而雷恩则将这种批评集中在合同手段这一点。在他看来,在公共部门中使用合同手段,将不会取得和私营部门一样的效果。因为要使订立合同这样的管理手段有效,就必须符合所谓的科斯条件(Coase Condition):一是交易费用不能很高;二是所有权必须明确,而这些条件在公共部门中并不存在;同时,现有的管理手段也难以激励公职人员为订立最优合同而努力,因为这些公职人员既不是合同的所有者,也难以从合同中获得直接的收益。^[3]正是由于公共部门和私营部门的差别,所

以单纯地将私营部门的组织结构、管理技术以及市场化运作模式移植到公共部门中并不见得有效。

除了对私营企业的管理手段能否有效地运用到公共部门提出质疑外,许多新公共管理运动的批评者还对改革能否顺利得到贯彻执行表示了担忧。欧文·休斯与卡特森·格利夫和彼得·杰普森都谈到了改革可能在中途夭折的问题。在欧文·休斯看来,新公共管理改革要取得成功,关键取决于对改革理念的有效执行。战略决策、绩效管理、项目评估这些管理技术的使用都依赖于高素质的管理人员,一旦当紧缩资源而无法对行政机构中的管理人员进行足够的培训时,这场改革就将面临着流产的危险。^[4]相对于欧文·休斯,格利夫和杰普森则从另外一个角度来分析改革失败的原因。他们认为新公共管理运动所采取的预算控制、绩效测评等管理手段与传统管理人员价值观、管理方式存在着冲突,这导致了传统的官僚—专家行政体制将会抵制新公共管理的改革措施,从而使得新公共管理在由上至下的推行过程中,存在着断裂的趋势,即表面上公共部门采用了新的管理方式,但是实际上组织的日常运作没有发生改变。^[5]

即使那些已经取得一定成效的改革措施,在新公共管理运动的批评者看来,它们也产生了许多负面影响。马丁·米诺格认为新公共管理运动为了使公共机构目标明确、职能单一、责任清晰,正不断地将原先大型的、综合性的公共部门小型化、分散化、单一化。从表面上看,这种做法提高了公共部门的行政效率,但是事实上却削弱了政府处理综合性、复杂性问题的能力,同时为了协调各个部门行动的交易费用也大为增加。^[6]欧文·休斯则认为“管理主义”改革将导致“政治化”问题的重现。即新公共管理放弃了公职人员政治中立的观念,这表现在高层管理人员为了顺利地推行自己的改革计划倾向于任命与自己有相似政治见解的公职人员。而这将使得原先通过“政治中立”原则解决的政党分肥制的问题有可能重现。^[7]

新公共管理改革的实际效果也从另一方面映证了它的限度。以新自由主义理念为指导的政府改革试图通过缩小政府规模、减少政府职能来削减公共开支,但是,“推行‘撒切尔的绝对真理’之后 17 年,公共开支仍相当于国民生产总值的 42.25%, 和当初她上台时相同”^[8]。这种改革的失效同样也表现在政府处理社会问题时的无能。“今天,美国社会中扰人的问题依然存在:贫穷、低劣的教育质量、种族、性别及财富的不平等,犯罪与暴力,森林、农田、野生动物栖息地和其他自然资源的毁灭以及空气、水资源的污染等等”。^[9]新公共管理非但不能有效地解决传统官僚制政府的问题,相反由于它在方法上倚重“管理主义”,在思想上倚重新自由主义,

因此改革还引起了许多其他问题。例如,美国加州政府试图通过引入市场机制来推动电力供应的改革。但是由于市场本身的缺陷以及政府对企业缺乏足够的支持,使得当地的电力供应企业长期处于亏损状态。这最终导致了电力企业被迫停止生产,进而引发整个加州大面积停电的社会危机。

概而言之,新公共管理运动将官僚制政府的弊端诊断为组织结构问题、管理技术问题、运行方式问题,并开出采用私营企业的组织结构、管理技术以及市场化的运作模式来改革官僚制政府的处方。但是这贴改革处方,要么不适合公共部门,要么很难有效地得到贯彻执行,要么会引起老病症的重现。

二、官僚制政府弊端的政治性质

既然“管理主义”的改革措施很难医治好官僚制政府的顽症,那么我们就必须重新为官僚制政府开出处方。这需要对官僚制政府的弊端重新做出诊断。

如果说官僚制政府的组织结构、管理方式并不是导致官僚制政府弊端的根本原因,那么致使官僚制政府问题重重的根本原因又是什么呢?在这里,詹姆斯·威尔逊的看法是有启发性的,他提示我们超出官僚制政府的组织层面来思考。他说:“当他们抱怨官僚组织总是增加人民的无奈时,他们只是简单地归咎于官僚组织的管理问题。事实上,问题并不在此,而是在官僚组织的治理问题上”。^[10]那么什么是威尔逊所指的官僚组织的治理问题呢?我们认为,所谓官僚组织的治理问题,其实就是对由于政府治理结构失效导致官僚制政府效率低下进行治理的问题。传统公共行政理论认为,政治与行政二分是建立高绩效政府的基础。政府依靠官僚制组织的技术优势有效地执行由议会制定的政策,从而实现公共利益。而这一理想模型包含着这样一个假设前提,即议会能够有效地控制政府,使之能够不折不扣地执行由议会制定的政策。但是,如韦伯所指出,官僚制政府有摆脱议会控制、谋求自身利益的倾向。“面对那些受过专门训练并从事经营和管理的官员们,‘政治领袖’发现自己处于一个‘外行’的地位而与‘内行’相对立。”^[11]对此,戴维·比瑟姆评论道:“科层组织在政府中构成了一个分离的权力群体,在社会中形成了一个分离的地位阶层。”^[12]正因为官僚制政府不是简单的政策执行工具,它有摆脱议会控制的趋势,所以导致了传统的议会—政府治理结构的失效,进而使得缺乏有效控制的官僚制政府不断表现出机构臃肿、效率低下、反应迟钝、腐败孳生等弊端。

如果说韦伯对议会—政府治理结构的失效已经有所预见的话,那么尼斯卡宁进一步对失效原因进行了系统分析。

在他看来,议会和官僚制政府之间的信息不对称是导致官僚制政府效率低下的主要原因。由于议会和官僚政府之间在公共物品的供应和需求上存在着双边垄断,因而作为理性经济人的官僚会利用他与议会之间的这种信息不对称,来寻求决策过程中的主动地位。这使得官僚制政府能够在公共产品生产中寻求更多的预算,来满足自身对薪金、津贴、声誉、权力的需求。埃莉诺·奥斯特罗姆则将议会和官僚之间的这种信息不对称进行了扩展,她认为公民、选任官员、官僚机构首长和一线官僚这四大类型的行为者之间并不是“流畅地联系在一起的,相互之间没有任何策略行为,并通过重重关卡完全准确地传递信息”^[13]。公民选出的官员不一定与公民的偏好完全一致;在较大的行政单位中,官员难以将所有公民的偏好进行加总,从而反映集体的选择;处于垄断地位的官僚机构并不会完全按照公民的偏好采取行动等等。查尔斯·福克斯和休·米勒将此称为反馈循环民主模式的失效。他们说“这种反馈模式不仅从整个过程上看缺乏可信性,并且它的每一阶段的运作都不像传统理论所描述的那样有效”^[14]。由此可见,政府效率低下的原因并不简单的在官僚制组织结构中,它更主要的在于议会—政府的治理结构中。而官僚制政府效率低下、腐败孳生的现象随着二战后政府行政自由裁量权的不断扩大——政府正不断取代议会制定各种各样的社会规则,行政人员也不断参与政策制定过程之中——正进一步地加剧。

通过对官僚制政府所处的议会—政府治理结构的考察,我们认为官僚制政府的弊端并不如新公共管理所认为的那样简单地是由官僚制组织结构引起的,相应地,单纯地采用私营企业的组织结构和管理方法以及市场化的运作模式并不足以解决官僚制政府的弊端。进一步说,政治层面的问题是引起官僚制政府效率低下等弊端的重要原因,因而对于官僚制政府的改革方法还必须到政治层面中去寻求。官僚制政府弊端的政治性质是如此重要,以至于我们甚至可以说,对官僚制的超越主要是政治层面上的,撇开官僚制的政治维度批评官僚制是笼统的;官僚制本身并未过时,只要政治层面的问题解决了,这台大型的机器还是可以逐渐灵活起来的。

三、从政治路向改革官僚制政府

基于议会—政府治理结构的失效也是引发官僚制政府弊端的重要原因,新公共管理的批评者提出要在超越新公共管理的基础上,探索改革官僚制政府的新模式。罗伯特·丹哈特等的新公共服务理论和卡特森·格利夫等的公民参与理论即是其中的代表。对于这些不同的思考,我们将其统称为

从政治路向出发的官僚制政府改革理论。它们都试图通过民主治理模式的建设,使公民重新获得对官僚制政府的控制,从而解决官僚制政府的弊端。相比于新公共管理,从政治路向出发的改革模式存在两个重大转变。首先是改革领域的拓展。新公共管理由于将官僚制政府的弊端主要归结于官僚制政府的组织结构、管理技术和运作模式,因而它所提出的改革方式主要是针对官僚制政府自身的;而从政治路向出发的改革模式由于将官僚制政府弊端的原因归结为传统议会—政府治理结构的失效导致的官僚制政府失控,因而它将改革的目光从官僚制政府内部转移到了与官僚制政府相连的政治制度上。可以说,从政治层面出发的官僚制政府改革,不再关乎官僚制政府本身,而是关涉到整个民主政治制度。除了改革领域的拓展外,从政治路向出发的改革模式在指导理论上也从经济学、管理学转向了政治学。罗伯特·丹哈特等将民主社会的公民权理论、社区和市民社会模型以及组织人本主义和组织对话理论视作其新公共服务理论的理论基础。理查德·勃克斯也说,要想解决目前政府所存在的问题,就必须到托马斯·杰弗逊、18世纪苏格兰道德哲学家以及约翰·杜威那些政治学家那里寻求理论资源,因为他们的自由、参与、自治的思想才是解决目前政府困境的有效方式。^[15]

事实上,在新公共服务理论和公民参与理论提出之前,以查尔斯·泰勒和哈贝马斯等为代表的政治哲学家已经从政治层面就官僚制政府的补救之道做出了分析。查尔斯·泰勒认为,现今政府表现出来的许多弊端是由于国家与公民之间的距离所产生的。他说:“‘距离’所象征的意义,是表示政府机关已经与普通公民脱节了。换言之,公民觉得自己越来越无力影响政府作为,也无法使自己的声音为政府所倾听”。而那些右派所提出的新公共管理的改革方式,只是大幅度地削减自己的职能,减少自己的责任,而不是设法拉近国家与公民之间的距离。因此,要想真正克服官僚制政府的弊端,就必须“试图重新连接中断的沟通、决策、与影响的管道,将人民与政治系统更紧密地连接在一起”。^[16]和泰勒一样,哈贝马斯也认为只有通过“交往理性”的重建,“公共领域”即自由地批判地讨论公共事务的社会氛围的恢复,才能获得公共管理的合法性。为此,他提出要以商谈论的民主概念替代传统的政治社会概念。所谓“商论性民主”是指人们围绕公共事务展开自由、平等的辩论、对话、商讨并最终形成政治共识的过程,它的实现“并不取决于一个有集体行动能力的全体公民,而取决于相应的交往程序和交往预设的建制化,以及建制化商议过程与非正式地形成的公共舆论之间的共同作用”^[17]。

这种从政治路向出发的官僚制政府改革内容和措施,我们可以在新公共管理运动的自我修正,以及在美国政府的改革实践中初步加以辨认。以美国前副总统戈尔的“再造政府”项目为例,它以21世纪的政府治理前景为题目,探索美国政府的新的治理方式。对此,“再造政府”希望通过全民公决、民意测验、问题关注小组、乡镇会议以及发展中的互联网络等沟通方式,超越传统代议制民主的治理模式,重建政府和公民之间的关系。与此类似,奥斯本和盖布勒在为“企业型”政府提出的改革方案中也认为,现代政府应授权给公民,将控制权从官僚制组织转移到社区;不仅重视提供公共服务,而且激励所有的部门——公共的、私人的、自愿的——为解决其社区问题付诸行动。虽然授权给公民、扩大参与主体、强调社区作用等思想还是被贴上了“新公共管理”的标签,但是它们已经触及到了民主治理的内容。而随着对新公共管理批评的深入以及对政府改革理论思考的推进,有关于民主治理的改革措施不再被贴上“新公共管理”的标签,取而代之的是“新公共服务”、“公民参与理论”等新的名称。

在罗伯特·B·丹哈特和珍妮特·V·丹哈特看来,所谓新公共服务是指“关于治理体系中公共行政官员角色的一系列思想,而且这种治理体系将公民置于中心位置”^[18]。换言之,新公共服务锋芒所指,就是新公共管理的“掌舵而非划桨”原则。在对这一流行语进行批判的基础上,它试图重新确定公务员和公民之间的关系。新公共管理改革虽然改变了官僚制政府的公共服务直接提供者的角色位置,但是官僚制政府仍旧拥有极大的权力来决定公共政策,它仍旧是一个较为封闭的系统,公民依旧难以参与进而影响公共政策的制定。而新公共服务理论正是要改变“政府独自掌舵”的局面。在新公共服务理论看来,政府是人民的政府,因而政府在为“国家”这条船掌舵的时候,必须听从人民的意见。“公务员的主要作用乃是帮助公民明确阐述并实现他们的公共利益,而不是试图去控制或驾驭社会”。^[19]在此,新公共管理的流行语“掌舵而非划桨”被新公共服务的“服务而非掌舵”所取代。

在欧洲大陆兴起的公民参与理论来源于丹麦的公共管理改革经验。在格利夫和杰普森看来,丹麦在公共管理改革过程中面对了缺乏公民有效参与的困境。而这种缺陷是无法通过新公共管理自身加以解决的,要使改革得以成功,必须寻找其他的改革策略。而公民参与就是解决此困境的最好方式。对此,他们以丹麦行政改革为例进行了论证。在丹麦,公共服务的使用者通过选举委员会广泛地参与到行政过程中去。而行政过程中的公民参与具体又包括三种形式:首先是使用者委员会,它们主要对决策性事务产生影响;其次是公民在当地政府的批准下通过自己组建的组织来提供相

关的公共服务;最后是自愿性的社会组织,它们主要是和政府一起合作来提供公共服务。^[20]通过这些参与模式,公民广泛地参与到公共行政过程中去,通过对行政决策施加影响、对行政过程进行监督,与公共部门展开合作,提高了公共部门的行政绩效,满足了公民对公共产品的需求。

从上可见,无论是丹哈特的新公共服务理论还是格利夫、杰普森的公民参与理论,它们都强调通过对民主治理模式的构建以及政府与公民间关系的重建来推进官僚制政府改革。概括起来说,这种从政治路向出发的政府改革包含着三个层面的内容:首先,重新思考公民身份。依据新公共管理的改革思路,政府和公民间的政治关系被简化为市场机制下的厂商和顾客间的经济关系。“厂商”根据政治家的要求进行生产,“顾客”则根据自己的需求购买产品。由于新公共管理仅仅从经济视角出发来看待公民,因而公民的政治权利往往被忽视了。这导致了在新公共管理模式下的公民,相对于政府而言,往往处于被动的、接受的状态。用新公共管理流行的话语来说,政府虽然不再划桨,但是仍旧掌舵。因而,新的政府改革理论首先就纠正了新公共管理对公民偏颇的看法,强调公民身份和其所拥有的政治权利。在新的政府改革理论看来,公民不再简单地是市场经济中的顾客,他更应是政治活动的参与者。其次,建构公民参与的新渠道。在传统的代议制政治体制中,公民的参政权利是极其有限的。即公民只能通过选举议员或政治领导人等有限的方式参与到政治生活中去。而新的政府改革模式试图建立多样化的公民参政渠道,如社区共同体、各种委员会、自愿性社团,通过形式多样的组织,为公民实现自身的政治权利提供了一个有效的途径。通过这些渠道,公民就自身的利益和需求展开对话、协商,并在此基础上与政府进行交涉、谈判,从而使得公民能够有效地实现自身的利益。最后,重建政府与公民之间的关系。如果说新公共管理理论将公民与政府间的关系看作是一种委托—代理关系话,新的政府改革理论则认为公民与政府之间应是一种新型的合作关系。处于此关系中的公民,不再处于被动的、从属的地位,而是主动地通过参与到行政决策、执行、监督等过程中,与政府开展积极地、广泛地合作。

从政治路向出发的官僚制政府改革的新模式突破的新公共管理的基于组织层面的改革框架,它从政治层面出发,通过对公民政治权利、民主参与途径以及公民与政府间关系的再思考,在传统的代议制民主政治框架外建构起了新的民主参与体制。正是通过民主参与制度的建设,使得公民能够更有效地参与到行政过程中来,从而重新获得对政府的控制。

四、对我国行政管理理论和实践的启示

以新公共服务理论和公民参与理论为代表的西方政府改革新模式对我国的行政管理理论和实践具有怎样的启示意义呢?从理论上来看,由于西方的政府改革新模式强调从政治层面切入,因而它将有利于拓宽我国行政管理学界的视野,增加行政管理学的知识存量。同时,它也将为我国政治学发展提供新的知识生长点,进而改变我国只有行政管理学而无政治学的现状。

近几年来,为了更有效地推进我国的行政体制改革,行政管理学界的同仁们正在努力作出探索。其中较为普遍的做法即是通过介绍西方的行政改革理论及其实践,来推动我国政府的行政体制改革。由于近二十年来新公共管理理论成为了指导西方政府改革的中心理论,因而我国的行政管理学界也相应地表现为集中介绍该理论。西方政府改革新模式的兴起,必将启发我国的行政管理学者拓展自己的研究视野和研究方法。我们不仅应该关注政府组织结构,同时也应该关注与政府相连的政治制度;不仅应该以经济学和管理学作为分析工具,同时也应该从政治学中吸取相应的理论资源。而且,行政管理学关注领域和研究方法的转向,也为我国的政治学提供了新的研究命题——如何建构有效的民主参与制度来推进我国行政体制改革,进而推动我国政治学的发展。

从实践上看,不同于新公共管理运动的西方政府改革新模式将为我们展现一条新的改革途径。目前,新公共管理模式已经成为我国政府机构改革的主要参照样本,缩减政府机构、精简机构人员、调整政府职能成为了当前我国行政改革的核心内容。鉴于我国的行政改革在理论上较多受到新公共管理的限制,在实践中又局限于组织结构和行政职能的改革,从西方政府改革的新模式中挖掘新的理论和实践资源对于推进我国行政改革具有相当重要的意义。换言之,我国的行政改革应该对民主治理等外部政治制度的建设与政府组织结构、行政职能等政府组织内部的革新并重。通过民主体制的建设,形成“由下至上”的政治参与渠道,使公民能够有效的参与到政治生活中来,进而对政府产生有效地控制,使之能够真正对公民负责。

当前,通过基层民主建设来推动行政改革的实践在我国已经有了很好的经验。例如,浙江温岭于1999年起开始逐步推行由镇或村或部门的党组织、广大群众和相关人员参加的,领导和群众之间相互沟通的活动。这种冠以“民主恳谈”的政府—公民互动活动,包括了镇民主听证制度和村民主议事制度两个层次。无论在哪个层次,这种基层的“民主恳谈”

活动都要求政府在就当地的重大事务、重要建设项目、以及涉及辖区内公民的公共事务和公共利益做出决定或决策前，要通过正式的听证或是议事程序，广泛听取公民的意见和建议，并在此基础上作出决定或决策。同时，政府在执行由“民主恳谈”确立的决定或是决策的过程中，也广泛接受公民的监督，从而使决定或决策能够真正落到实处。温岭的“民主恳谈”，将对基层政府的行政改革从组织结构、组织职能转移到了行政过程中来，它通过设立“民主恳谈会”这样一个形式，将公民吸纳到行政决策、执行过程中来。通过“民主恳谈”的形式，政府与公民之间的关系从管理与被管理的关系转变为协商、合作的关系。就此改革的意义，景跃进评论道：“民主恳谈会将基层政府的既有权威和合法性作为前提肯定下来，将注意力转向政府过程，探索怎样在行政过程中吸纳民众参与，从而提高政府决策的合法性和政策执行的有效性。”^[2]以“民主恳谈”形式开展的基层政府改革，是一种从政治路向出发的政府改革，相对于组织结构、行政职能的改革而言，它是提高行政效率、行政合法性的有效尝试。

当然，“民主恳谈”这样的从政治路向出发的政府改革要获得成功，还有许多问题需要探索，如我们应该如何建立普遍、有效的制度，以保障和规范公民对基层政府的行政决策、行政执行的参与与监督；现有的基层行政区划设置是否合理，它的大小以及辖区内的公民数量是否阻碍了公民个人对本地区的公共事务、公共决定产生影响的能力，我们对目前的基层行政区划是否应该做出调整；在公民对基层政府的行政决策的影响日益增大的情况下，如何处理上级行政机关的命令与基层政府辖区内公民需求之间的冲突；在这种情况下，传统的地方政府与基层政府之间的延伸、派出、指挥、命令关系是否还适用，我们是不是应该重新看待这两者之间的关系等等。

总之，新公共管理运动将官僚制政府的弊端归结为政府组织结构、管理技术以及运行方式问题，试图通过引入私营企业的组织结构、管理技术以及市场化的运作方式来解决官僚制政府的问题。但是，许多国家的改革经历已经证明了此种改革方式的限度。面对新公共管理改革措施的失效，以丹哈特和格利夫为代表的后新公共管理学者提出了新的改革模式。这种针对官僚制政府政治层面缺陷的改革措施，更准确地把握了官僚制政府弊端的成因，它的改革方式更具有可行性，可能取得更大的成效。这种新的政府改革模式对正在进行的中国政府改革具有特别重要的意义。

注释：

[1] Martin Minogue: *Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector.*, In *Beyond The New Public Management*, London: Edward Elgar Publishing Limited, 2000, 第 17

页。

[2] Paul Du Gay: *In praise of bureaucracy*, London: SAGE Publication Ltd, 2000, 第 86 页。

[3] see Jan—Erik Lane: *New Public Management*, London: Routledge, 2000, 第 153—160 页。

[4][7] 参见欧文·休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 90—91、89—90 页。

[5] see Carsten Greve, Peter Kragh Jespersen : *New public management and its critics: alternative roads to flexible service delivery to citizens?* in Luc Rouban Citizen and The New Governance: Beyond New Public Management, Amsterdam: IOS Press 1999, 第 145 页。

[6] 参见马 可米诺格等：《超越新公共管理（上）》，《北京行政学院学报》2002(5)。

[8] 诺姆·乔姆斯基：《新自由主义与全球秩序》，江苏人民出版社 2000 年版，第 51 页。

[9][15] 理查德·C·勃克斯：《新公共管理与实质性民主》，《上海行政学院学报》2002(3)。

[10] 转引自 罗伯特·丹哈特：《公共组织理论》，华夏出版社 2002 年版，第 194 页。

[11] H. H. Gerth & Wright Mills: *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Routledge and Kegan Paul, 1970, 第 232 页。

[12] 戴维·比瑟姆：《马克斯·韦伯与现代政治理论》，浙江人民出版社 1989 年版，第 63 页。

[13] E·奥斯特罗姆：《中文版序言》，载于 E·奥斯特罗姆：《公共服务的制度建构》，三联书店 2000 年版，第 9 页。

[14] 查尔斯·J·福克斯、休·T·米勒：《后现代公共行政——话语指向》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 5 页。

[16] 参见 查尔斯·泰勒：《公民与国家之间的距离》，载于《文化与公共性》，三联书店 1998 年版，第 199—220 页。

[17] 参见 尤尔根·哈贝马斯：《在事实与规范之间》，三联书店 2003 年版，第 371 页。

[18][19] 罗伯特·B·丹哈特，珍妮特·V·丹哈特：《新公共服务：服务而非掌舵》，《中国行政管理》2002(10)。

[20] see Carsten Greve, Peter Kragh Jespersen: *New public management and its critics: alternative roads to flexible service delivery to citizens?* in Luc Rouban Citizen and The New Governance: Beyond New Public Management, Amsterdam: IOS Press 1999ed, 第 P153 页。

[21] 景跃进：《行政民主：意义与局限——温岭“民主恳谈会”的启示》，《浙江社会科学》2003(1)，有关于浙江温岭“民主恳谈会”的具体介绍和相关评述，可参阅《浙江社会科学》2003(1)。

(郁建兴系浙江大学公共管理系教授、博士、博士生导师；

吴国骅系浙江大学公共管理系研究生)

责任编辑：孟桢