

新公共服务理论及其 对我国公共服务改革之启示

顾丽梅

(上海复旦大学国际关系与公共事务学院博士 上海 200433)

摘要: 在新公共管理的理论和实践之后,美国公共服务的提供机制也发生了巨大的变化,各种不同的理论体系如雨后春笋般涌现,本文主要介绍其中的新公共服务理论。新公共服务理论是建立在公民权利与责任的民主化、社会民主化的基础上,并形成了构成新公共服务的若干纲领性原则。新公共服务的理论蕴涵值得给予学术探讨,对当前中国服务型政府改革有深刻的启示作用。

关键词: 新公共服务; 话语理论; 竞争; 政府角色

中图分类号: D 035

文献标识码: A

文章编号: 1001-8263(2005)01-0038-08

一、什么是新公共服务的基础

如同新公共管理与旧公共行政,新公共服务是由很多不同的因素所构成,许多不同的理论研究者与实践工作者从不同的层面对此进行了大量的研究。但是对于到底什么是“新公共服务”仍然众说不一。当然,这其中也存在着一些普遍的观点,并将此作为标准化的模式与其他的理论、观点相区别。为此,新公共服务的提倡者认为:不论是作为理论创新,还是为许多值得效仿的公共管理者所实施的先进的实践,新公共服务都已呈现出其固有的特征^[1]。

本文将通过理论分析来介绍和阐述新公共服务的概念基础,尽管新公共服务主张继承优秀的知识传统。对此,公共行政学界的德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)早在1948年就提出了这一观点,政治学研究领域的谢尔登·沃林(Sheldon Wolin)在1960年也曾提出过类似的观点。但是,本文主要关注的是当代新公共服务理论的先驱者所提出的主要观点,包括:(1)民主化的公民权利和责任理

论;(2)社区范式和市民社会理论;以及(3)组织人道主义和话语理论。根据这些观点,新公共服务的提倡者提出了新公共服务的一些基本原则。

1. 民主化的公民权利与责任理论。近年来的政治学和社会学理论研究,都提倡复兴和更为积极的公民参与、公民权利与责任。如巴波(Baner, 1984)、曼斯瑞奇(Mansbridge, 1992)、培特曼(Pateman 1970)、桑德尔(Sandel, 1996)等人都提出过这一观点。其中桑德尔(Sandel)是这样指出的:“关于州政府和公民之间关系比较普遍的模式是建立在这一思想基础上:即政府的存在是为了确保公民可以选择通过一定的程序(如投票),将他们的私利与社会利益相一致,保护个人权利。显然,这一观点将公共选择经济学理论与新公共管理理论相结合。”^[2]同时,桑德尔还提出了一个关于公民权利与责任民主化选择理论的观点,在这一观点中,公民个体更加积极地参与了政府治理。这一观点认为:通过长期和广泛的观察,由于公民对公共事务的认知和归属感的建立,集体意识的形成,以及危机时

刻将自己的命运与社会命运相结合的认识,公民超越了私利而关注的是公共利益。^[3]

与此认识相一致的是柯因(King)和斯缔文斯(Stivers),他们认为行政人员应该把公民看作是公民而不仅仅是投票者,不仅仅是客户、顾客或消费者;他们应该和政府共享权威、减少对公民的控制,行政人员应当相信协作的功效。而且,与功利主义者要求更高的效率相反^[4],柯因(King)和斯缔文斯(Stivers)认为公共管理者应当追求更高的责任心和增加对公民的信任。这一认识直接巩固了新公共服务理论。

2. 社区和市民社会范式。此外,近年来,美国关于社区和市民社会的思想和理论又再次成为理论研究的热点问题。主要政治党派的政治领导者,不同阵营的学者,畅销书的作家和受欢迎的评论家,都非常关注社区与市民社会。他们不仅认为美国的社区环境恶化了,而且失望地认为需要思考社会所面临的各种新的问题。尽管美国社会中的多样性不断地增加,也许正是因为如此,社区被认为是产生整合和融汇各种思想的主要途径。在公共行政领域,关于社会的需求表现为政府的角色,特别是地方政府的角色,确实需要帮助创造和支持“社区”^[5]。

从某种程度上而言,这一努力建构在一系列健康和积极地“协调机制”基础上,同时关注公民的愿望和利益,并且为公民更好地在大政治体系中的参与提供了良好的经验准备。如同普特南(Putnam)所认为的那样,美国的政治传统建立在公民参与的基础上,是各种类型的活跃组织、协会以及政府团体共同作用的结果。且无一例外地,这些小的组织都是公民为了实现他们的利益和能得到社会的关注而结合在一起,共同组成了所谓的“市民社会”^[6]。这种由公民参与的对话与协作是社会和民主体系建立的基础。如同柯因(King)和斯缔文斯(Stivers)再一次指出的那样,政府在创造、促进和支持这些公民与社会之间的联系中扮演着重要而又关键的角色。^[7]

3. 组织人道主义和话语理论。在这过去的几十年里,公共行政理论家,包括 20 世纪 60 年代晚

期至 70 年代的早期,那些激进的公共行政学家与持不同原则和观点的同行,一致认为传统的等级制方法在社会组织建构的实践中和实证主义的方法在社会科学研究中,相互得到了加强。结果,他们都对官僚制和实证主义提出了批判。与此不同的是,他们引领了寻求一种选择性方法来进行管理和组织。通过新的路径获取知识,包括解释理论、批判理论和后现代主义理论等。这些理论与方法都在寻求如何改革公共组织使之被权威所控制、对公民的需求更为关注,更为关心公共组织中的雇员、也更为关心外部的客户和公民^[8]。

这些关于官僚制与社会的诠释理论和批判性理论已开始被中心化,并且进一步为后现代主义理论的提倡者所思考,特别是在话语理论中得到进一步体现。尽管在各种各样的后现代主义理论家之间存在显著的不同,但是他们似乎也得出了一个非常相似的结论——“因为在后现代社会,我们相互依靠和需要,治理必定基于所有党派、公民和行政人员之间真实的和公开的话语(对话)基础上”。当后公共行政学理论家怀疑公共参与的传统方法,似乎他们一致认为需要通过公众对话来复兴官僚体制,重建公共行政领域的合法性认识。换言之,不论是从知识层面,还是从实践层面都需要更新公共服务领域的概念,重新建构新公共服务。

基于这样一种理论研究的创新和社会革新的需要,以及在新公共管理理论和运动的冲击下,以丹哈特(Denhardt)为代表的新公共服务的提倡者提出了以下与新公共服务相关的原则。

二、新公共服务的原则^[9]

西方致力于研究公民权力、社区和市民社会、组织人类学的理论家和致力于研究后现代公共行政主义的理论家已经形成了一股新的思潮,对今天的公共服务理论与实践产生了新的认识。尽管各个流派之间存在着区别,但是它们对于所谓的和新公共管理相联系的新公共服务与旧公共行政之间区别的认识还是存在着共性。新公共服务的提倡者认为:美国已经在公共行政的实践中得出了关于新公共服务的教训和经验。与其说这些经验和教训之间相互排斥,还不如说这些经验和教训之间相

互补充。为此,新公共服务的提倡者总结了以下几点关于新公共服务的基本原则。

1. 服务而不是掌舵。新公共服务的提倡者认为:对公务员而言,需要承担的一个越来越重要的角色是帮助公民清晰、明白和满足他们共享的利益,而不是试图控制和为社会发展的新方向掌舵。^[10]

新公共服务理论认为,过去,政府扮演一个重要的角色是所谓的为社会掌舵。^[11]现代生活的复杂性不仅使这种角色看起来不恰当,而且也不可能。政府所赋予的建构和指引社会与政治生活的公共服务项目和政策导致了許多不同组织与群体之间的互动作用乃至冲突,混淆了不同的观点和利益。在很多领域,考虑到作为政府制定的公共政策不再产生作用。新公共服务理论认为:政府实际上是一个参与者,是一个在很多案例中非常真实的参与者。但是,今天的公共政策,尤其是对社会发展起指导性作用的,是多组织和多利益集团被卷入,相互作用并产生了无法预料的结果。政府不再主管一切。

在新的时期,政府所扮演的主要角色不仅仅是通过规制和政令来指导公众的行为,也不是建立一系列的原则和激励机制来引领人们走所谓的“正确方向”。虽然,政府在指引社会由一方向另一方变迁的过程中仍扮演着重要的角色,但同时也承担了另一种角色。以往政府所承担的一些行为,现在更加集中到私营部门、非赢利性组织中,通过他们之间的竞争来提供公共服务,寻求解决社会所面临的问题。在这一过程中,政府的角色由原来的控制者转变为议程的安排者,选择真正的“参与者”,安排和提供各种相关的公共设施 and 公共服务,打破了以往对公共问题处理的垄断权,现在通常通过联合公共部门、私营组织和非赢利机构来共同解决。而传统的政府对公民需求的反应要么说“是,我们能够提供那种公共服务,”或者是“不,我们不能”。新公共服务认为经过选举产生的政府官员和管理者对于公民的请求不是说“是”或“不”,而是应该说,“让我们一起来解决我们应当做什么,并且使它成为可能。”如果要建构一种积极的市民关系,政府官员不

能只是承担公共服务提供者的角色——他们还需要扮演协调者、调解者甚至仲裁者的角色。(显然,这些新的角色就需要政府具备新的技能——而不是旧的管理中的控制能力,而是新的协调、谈判、妥协和冲突解决的能力。)

2. 提供公共利益和公共服务是政府的主要目的和任务,但不是由政府自己参与生产或垄断公共服务的提供。新公共服务理论认为,公共行政人员必须建立一个集体共享公共利益的观念。目的不是在个人选择的驱动下,迅速找到解决的办法,而是创造一个利益共享、责任共担的机制。

新公共服务的提倡者认为,需要建立社会的远见和洞察力,而不仅仅需要被选出的政客和被任命的行政人员具有远见。代替它的是,通过社会的公共话语体系和核心层的深思熟虑,建立积极的社会洞察力或方向。^[12]政府的这一角色需要政府将更多的公民聚集起来通过无拘束和具有权威性的话语体系来探讨社会可能发展的方向,建立在深思熟虑的基础上,为社会、州政府甚至联邦政府共同建构有着广泛基础的社会远见或洞察力,并且为未来的发展提供一系列指导性的思想。由行政人员、政治家和市民共同思考关于他们自己社会和民族理想的未来,远远比某一方的单独决策,或实现某一方面目标要来得重要。

特别是从推动者的角色而言,政府还有一个重要的道德责任就是确保和证实这些决策产生的过程充分考虑到了公平和正义。政府通过一系列的行为来推动这些公共问题的解决,但是它也需要政府确信这些解决方案已经充分考虑到了公共利益。不论是决策或方案本身,还是制定决策与方案的过程都是和民主规范中的正义、公平与平等紧密相连^[13]。

简言之,公务员应该扮演积极的参与者角色,为市民的参与和真正分享社会价值观、形成关于公共利益的集体观念创造有利环境。而不是简单地对不同声音分别做出承诺,公共管理者应当把市民组织起来使他们可以更好地相互理解他人的利益,从更广泛的领域和范围认识社区与社会的利益。

3. 战略性的思考,民主的行为。新公共服务提

倡者认为通过集体的努力和周密的过程,政府制定满足公民需要的政策和项目,才是更有效率和责任性的政府。

新公共服务理论认为,在意识到集体的洞察力和远见之后,下一步是如何建立制度和责任机制,通过特定的行为过程向所希望达到的目标努力。需要再强调的是,这一思想并非仅仅是建立社会洞察力,然后将具体的执行留给政府。而是在实施这一项目的过程中和其他党派、组织相联合,朝着理想的方向努力。通过市民教育和各领域的市民领袖都参与到这一项目中来,政府可以刺激或唤起市民的自豪感和市民责任。他们希望这样一种自豪感和社会责任意识在各个层面都能得到体现,并产生美好的意愿,使各党派共同参与、努力协作,为社会创造更多的机会。

至于在什么程度上可以实现这一目标,新公共服务理论认为:首先,需要政治领导承担一个非常重要和非常明显的角色——明晰和鼓励市民责任的强化;其次,支持组织和个人共同构建社会的框架体系。政府不能创造社会,但是政府,特别是政治领袖,可以使这一基础性工作成为有效的和负责的公民行为。公民必须认识到政府是可以接近和理解的,是开放的;政府是责任政府;政府的存在是为了满足公众的需求;除非如此,关于公共服务的战略性思考和民主的行为不能实现。那么这一目标实际上证实政府是开放的、可以接近和接受的,是责任政府,它的行为是为公民提供服务,为市民创造机会。

4. 为公民而不是顾客提供公共服务。新公共服务理论认为,公共利益产生了关于价值共享的对话,而不是个体私利的集合。因此,公务员不是对“顾客”或“消费者”的需求做出反应,而是强调和市民之间建构一种协作与信任关系。

新公共服务的提倡者认识到政府与公民的关系和商人与顾客之间的不同。对于公共部门而言,甚至如何决定谁是顾客也是值得怀疑的。因为政府所提供的服务远远不只是为急需的客户提供服务。政府同样也为那些等待服务的人提供公共服务,为那些可能需要服务但并没有积极寻找服务的

人提供服务,甚至为未出生的、为直接服务接受者的亲戚、朋友等诸如此类的人提供公共服务。并且,在这些中间存在有不愿意成为“顾客”的“顾客”——如那些得到超速架车罚单的人。

而且,有些政府的“顾客”有丰富的资源和很强的能力,使他们可以先于别人提出需求。这是否是正当的?如果是私营部门,对于这些问题能否处理的更好?当然不一定。至于政府,考虑到在公共服务的提供中,要扮演公正与平等的角色,实际上,在很多案例中,这些重要的考虑比直接客户所希望的还要多。

尽管持续改善公共部门服务提供的质量非常重要,但是新公共服务的提倡者认为不需要无一例外地首先对那些自私的、关注短期利益的“顾客”做出反应。相反,新公共服务的提倡者认为,一个真正的公民应当关注更广泛的社会,他们应当为超越短期利益之上的问题承担责任,他们愿意为邻里和社区发生的事件承担个人的责任。毕竟,这些是定义一个积极和有责任心的公民的基本构成要素。其次,政府必须对公民的需求和利益做出反应。政府应当对更广泛意义上的公民,而不仅仅是具有合法身份的公民做出反应。那些不具有合法公民身份的个体,不仅应当得到政府项目所提供的服务,而且应当鼓励他们参与到自己的社区活动中去。无论如何,新公共服务理论,寻求鼓励越来越多的人行使作为公民的责任,强调政府应特别关注发自不同层面的公民声音。

5. 并非简单的责任与义务。公务员不仅关注市场,而且要关注宪法和法律条文、社会价值、政治规范、专业标准和公民利益。

政府责任是非常复杂的问题。不论是旧公共行政还是新公共管理,都趋向于将这一问题简单化。例如,旧公共行政学的经典观点认为,公共行政人员最简单、最直接的责任就是对政治官员负责。如同威尔逊(Wilson)所写的那样:政策将会不再有官僚作风的污点。政策将不再是终身任职的官员所制定,并且对公民负责的政治家将会直接和不可避免地直接向公众表达观点^[14]。远不止如此,责任不再是真正的问题;当行政官僚执行政策

的时候,政治家被寄予制定政策的期望。显然,随着时间的逝去,公共行政人员被假定为:最大的能力就是影响政策的过程。因此,另一方面,在美国的新公共管理领域,强调给予行政人员象企业家那样最大范围内的言论与行动的自由。从企业家的角色来看,新公共管理者主要特征表现为高效、成本最优,以及对市场压力的积极反应。

新公共服务的提倡者认为,这种模式并不能反应今天的公共服务的需求和现实。并且,公共行政人员被一系列复杂的制度和规范、以及公共利益、法律和宪法、其他机构、其他层级的政府、大众传媒、专业标准、社会价值和标准、制度因素、民主的标准以及公民等的因素所影响。进一步而言,这些影响公务员的制度和标准,从某种程度上而言和公务员的行为之间存在着复杂的关系。例如,公民需要和期望影响公务员,同时,公务员的行为也影响了公民的期望。法律为公务员的行为提供了参变量,但是公务员运用法律的方式与风格不仅影响了政策的实际执行情况,而且也会影响法律制定者去按照公务员的风格和方式修改法律。换言之,公共行政人员影响和被所有这些具有竞争性的规范、价值和复杂的政府治理的优先体系所影响。这些参变量不仅影响了公共行政人员的行为,同时他们也被公共行政人员所影响,这显然代表了关于政府责任的另一不同观点。

此外,新公共服务者也认识到了政府责任的复杂性和现实性。它认为:因为具有冲突性和交互性的规范存在,公共行政人员被卷入了复杂的价值冲突之中。它接受了这样一些现实,并且说明了鉴于这些因果关系,公共行政人员应该如何和能够为公民提供服务和公共利益。首先且最重要的是,新公共服务要求公共行政人员不要单独制定决策。应该通过对话、讨价还价、公民的授权和基于广泛的公民基础上,来解决存在的问题、制定决策。公务员仍然有责任确保所有这些关于公共问题的决策应当与法律保持一致,应当遵守民主的规范和其他的政府条令的限制。与其说政府决策是仅仅在与公民参与和对话的事实之后由社会产生的思想和建议基础上的简单判断,还不如说这是公务员应当

遵守的基本原则。即主要是通过一系列的参与和对话使公民了解到存在着这些冲突和变量。因此,这些现实成为话语体系的一个组成部分。这种方式不仅是现实的解决方法,而且它也建构了一种市民权利与责任心,乃至政府责任。

6. 重视公民,而不仅仅将公民看成是生产力。从长远来看,如果公共部门在尊重人民的基础上,强调协作和共享公共政策的制定;那么在纷繁复杂的网络工作中,他们往往是成功者。通过这种方法来管理和组织,这就是新公共服务者所强调的“通过人民来管理”的方法。

生产力体系的改善与提高、流程的再造,执行措施的改善被看作是设计管理体系的重要工具。但是新公共服务的倡导者认为,如此控制人类行为理性的意图,从长远看来注定是要失败的,同时,还会导致对组织成员个体的价值观和利益的漠视。并且,即便这些方法也可能达到某种结果,但这些方法和措施并不能培养公民或雇员的责任感、参与意识以及热心公益的行为。

如果期望公务员尊重公民,那么他们也必须要得到公共组织的领导者和部门管理者的尊重。新公共服务理论认为,要认识到公共管理者工作中存在着大量的挑战和复杂性。公务员既不希望被旧公共行政理论认为他们渴求安全的官僚体系结构中的工作,也不希望被看成如同市场的参与者。公务员是那些动机和对报酬的期待远远不是简单的薪水和安全问题的公民,他们希望和别人有不同的生活。^[15]

共享公共政策制定能力和观念是为雇员和公民提供机遇,是证实公务员提供公共服务的动机和价值观的关键。在新公共服务的提供者看来,共享领导才能、协作与授权成为组织内外的规范。共享公共政策的制定能力,强调的是组织和社会所希望提高的目标、价值和理想;它的特征在于社会的相互尊重,适应和支持。如同本斯(Burns)所指出的那样,领导能力在通过和公民合作的努力过程中得到锻炼,并且通过参与者的转移,使公务员关注于更高层面的价值观。在这一过程中,他们为公民提供公共服务的动机与政府雇员的非常相似,并且得

到了再认识和相互支持以及认同^[16]。

7. 重视公民关系, 将公共服务的提供临驾于“企业家关系”之上。新公共服务理论认为, 通过公务员为公民提供公共服务, 使公务员牢记如何为社会创造有意义的贡献, 将公共利益得到更好的提升, 政府管理者的行为强于企业管理者的行为, 因为企业管理者是将企业的公共资金看成是他们自己的资本。

新公共服务的提倡者认为: 新公共管理鼓励公共管理者象商业、公司的企业家一样思考和行为。这就产生了一种相对比较狭隘的观点——将生产力的作用最大化和满足消费者的需求为己任, 接受危机和利用机遇。换言之, 他们认为, 新公共管理将公民当作“生产力和消费者, 忽略了公民是社会主体的意识”。因此, 在新公共服务领域, 存在着关于公共行政人员不是拥有项目的商人和公司经纪人的清楚认识。柯因(King)和斯缔文斯(Stivers)再一次提醒我们, 政府是为公民所拥有的。

为此, 在新公共服务提倡者看来, 公共行政人员的正确思想倾向应该是: 公共项目和资源不属于他们自己。但是, 公共行政人员接受为公民提供公共服务的责任, 如同公共资源的管理者, 公共组织的保护者与监督者, 公民责任与权利以及民主对话的促进者, 社会契约的促进者和街道层面的领导者^[17]。与商人仅仅关注利润与效率完全不同。有鉴于此, 新公共服务提倡者认为, 公共行政人员不仅要分享权力; 而且要同公民共同努力, 解决问题, 他们必须认识到他们在治理过程中所扮演的角色是责任的参与者或承担者, 而不是企业家。

公共行政人员的角色变化对公务员在面临各种类型的挑战和责任时的表现, 已经产生了意义深远的影响。(1)公共行政人员必须认识到他们的管理, 远远超过项目本身的需求和资源的许可。为了服务于公民, 公共行政人员不仅要认识和管理自己部门的资源, 而且要认识到与其他部门和项目资源之间的关系和相关性, 相互支持与帮助, 在管理的过程中溶入到公民与社会中去。(2)公共行政人员必须考虑到危机的存在。在新公共服务领域, 危机和机遇存在于民主的 시민权利和责任, 以及共享责

任的大框架之内。因为不管结果是失败还是成功, 公共行政人员都没有必要单独决定做什么和怎么做, 对于社会的发展最好不要单独做决策。这并不意味着短期的机遇丢失了。如果政府与公民的对话和公民的支持仍然持续着, 机遇和潜在的危机可以通过及时调查的方式予以发现。导致公共行政人员面对机遇时是否采取及时地、还是冒险地行为, 主要在于信任、协作以及对共享责任的认识等。

三、对于我国政府公共服务改革之启示

当政府改革理念不断深化的时候, 政府应该承担什么样的角色? 应当如何为公民提供公共服务? 用什么样的方式来提供公共服务? 这是一个非常迫切需要解决的问题。从美国的公共服务的提供来看, 它主要体现了一些值得我们思考和效仿的特征。

第一, 人本主义的服务理念。新公共服务理论强调, 要重视与公民之间的关系, 要尊重公民。不管是由政府来提供公共服务, 还是由非赢利性的组织或私营部门来提供公共服务, 都不要将公民仅仅看成是生产力。公民是服务的接受者, 因此作为纳税人有权力选择和参与公共服务的决策。譬如在美国很多公共场所, 经常都会看到残疾人的身影, 是不是这个社会的残疾人比我们中国多呢? 经过思考和小范围的调查, 本文的结论是美国的公共设施比较齐全, 确实处处体现了人本主义的关怀, 因此, 残疾人可以很方便地出入于公共场所, 而在目前的中国可能还无法实现。在我国的公共服务理念中如何真正体现人本主义的关怀也是我们建设所谓的“公共服务型”政府的关键。

第二, 公共服务以公民(顾客)为主导的思想。也就是由公民来参与决策的制定, 并且让公民和政府共享政策制定的权力, 培养公民的责任和风险意识。公民与政府分享公共政策的制定权, 是建设自治(self-government)机制的关键, 以此可以提高公民参与治理的能力。并且, 让公民参与公共政策的制定, 在某种程度上会提高公民的社会责任感和主人翁意识; 提高公民对政策的理解和接受能力; 同时, 公民参与也重新确立了公民对政府的信任和支持。

以公民为主导的公共服务意识与民主的理念是紧密相连的。如果我国政府在提供公共服务的过程中强调公共服务以公民为中心,以“顾客”为主导,这无疑对推动中国的民主建设有着不可忽略的积极而又重要的意义。这一思想在中国地方政府提供的服务中开始得到逐步的重视。但是总体而言,还不是很明确,或者缺乏系统的体制和思想的指导。

第三,公共服务提供的竞争性与私营化。新公共服务的提倡者认为应该在公共服务的提供领域引入竞争机制,如何实现这一目的,美国在公共服务领域的私营化运动也是值得关注与思考的,通过合同外包,让非赢利性的公共组织、私营公司等通过投标与竞标的方式参与公共服务提供的竞争,公民有权利选择公共服务的提供者。与此类似,在我国国内的部分城市、部分领域的公共服务机制也开始逐步引入了竞争机制,且在不同层度上打破了政府对公共服务提供的垄断。当然,这还只是开始,至于哪些领域可以通过合同外包,哪些领域不能用合同外包的方式是值得争议的,以及如何防范合同外包所带来的公共服务由原来的政府垄断转变为非赢利性组织的垄断等问题,也都是值得思考的。

第四,公共服务提供中的责任政府和服务意识。众所周知,新公共管理理论提出政府的角色是掌舵而不是划桨。新公共服务提倡者却认为政府的主要作用是服务而不是掌舵。这一理念显然比新公共管理理论更为激进。新公共服务认为,政府不要试图控制社会发展的方向,而是为社会的发展,提供所必须的公共服务。新公共服务理论认为在纷繁复杂的社会中,政府试图要为社会掌舵的目标比较难以实现。政府应该重新定位自己的角色——服务社会。从某种角度而言,这一观点尚且值得斟酌与思考,但是政府为公民服务的理念是不容置疑的。这也是目前我国政府改革中试图实现的目标之一——建立公共服务型政府。

此外,新公共服务理论所强调的公共服务提供中的责任政府意识也是非常明确和深刻的。如前文所述,在公共服务改革之前,政府雇员或政府行

政官员主要是对民选的政治官员负责。行政人员是执行者,政治家是政策制定者。公共服务的提供方式改革之后,行政人员主要是对公民负责。公民是服务的客体,同时公民作为纳税人又是公共服务的购买者,政府与公民的关系实际上是一种“委托——代理关系”,作为公民的“代理人”,自然是要向公民负责。

四、小结:新公共服务的理论蕴涵与展望

几十年前,郝伯特·卡夫曼(Herbert Kaufman 1956)认为,尽管行政制度的安排和操作在不同时代是为了追求不同的价值观,但是每一时期都有一种占主流和统治地位的思想理论,其他的思想流派也并没有被完全忽视^[18]。本文试图借用卡夫曼这一论述中的思想与认识方法,对究竟如何认识新公共服务理论的创新意义问题,阐述几个看法。

1. 在当前的学术界,新公共服务理论还只是众多思想流派中的一种。与其他的思想流派和占主流的思想流派相比,在某种程度上是一个相对比较次要的角色。但是,不管它目前对理论界的影响如何,它却为我们提供了一种关于服务型政府认识的新视角。新公共管理和它的替代理论已经建立,是治理和公共行政领域的主导性范式,它涉及民主的公民权利与责任,以及公共利益的其他行政理论并没有被完全抛弃,但已经处于次要的地位。

2. 从理论观察的角度而言,不论是对传统的还是对现代占主流的管理方法而言,新公共服务的理论为之都提供了一种重要的和可供选择的模式,与其他模式相比,它是一个标准化的模式。当理论家之间的争论仍然存在时,公共行政的实践者将会尝试和探求新的可能性,这种浮现出来的新公共服务理论对于指导公共服务的实践具有突出的意义。因为建立在不同类型的假设前提和原则的基础上,公共行政者所采取的行为具有显著的不同。

3. “新公共服务”究竟是概念的变化还是实质性的变迁,本身是值得争议的。就如同人们一直质问新公共管理与公共行政的区别在哪里一样。至于是否用所谓的新公共服务来概括公共服务领域的变迁,以及这一变迁是否带来了根本性的变化?

这一系列的争论可能会持续下去,从新公共服务提出的伊始,它就成为了一个聚集点。但是新公共服务理论的建立,以及它对公共话语体系和公共利益整合的高度重视,有其积极的意义。

* 本文系上海市哲学社会科学课题,《网络时代的城市政府治理——上海政务信息化研究》(项目编号:KBH3056520)中期成果。

注:

[1] Denhardt, Robert B., and Janet Vinzant Denhardt. Leadership for Change: Case Studies in American Local Government. Arlington, VA: Price Waterhouse Coopers Endowment for the Business of Government. 1999.

[2] Kamensky, John. Role of Reinventing Government in Federal Management Reform. Public Administration Review 56 (3): 247—256.

[3] Sandel, Michael. Democracy's Discontent. Cambridge, MA: Belknap Press 1996. P5—6.

[4] King Cheryl and Camilla Stivers. Government is Us: Public Administration in an Anti—Government Era. Thousand Oaks, CA: Sage Publications 1998.

[5] John D. Donahue, Joseph S. Nye Jr. "For The People—Can We Fix Public Service? Published by Bookings Institution Press, 2003. p227

[6] Putnam, Robert. Bowling Alone. Journal of Democracy, 1995. 6(1): 65—78.

[7] King Cheryl and Camilla Stivers. Government is Us: Public Administration in an Anti—Government Era. Thousand Oaks, CA: Sage Publications 1998.

[8] Hugh Miller and Charles Fox. Postmodern "Reality" and Public Administration. Burke, VA: Chatelaine Press 1997.

[9] Robert B. Denhardt Janet Vinzant Denhardt, The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review, 2000 vol. 60 P549—559.

[10] Robert B. Dehardt and Janet Vinzant Denhardt, Leadership for Change: Case Studies in American Local Government. Arlington, Va: Price Waterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 1999.

[11] Nelissen, Nico, Marie—Louise Bemelmans—Videc, Arnold Godfröij, and Peter Degode. Reinventing Government, Utrecht, Netherlands: International Books. 1999.

[12] Jeffrey Luke, Catalytic Leadership. San Francisco, CA: Jossey—Bass, 1998.

[13] Patricia W. Ingraham & David H. Rosenbloom. The New Public Personnel and New Public Service. Public Administration Review, 1989, 49(2): 116—125.

[14] Wilson, Woodrow. The Study of Administration, Political Science Quarterly 2 (June), 1887.

[15] Vinzant, Janet, Where Values Collide: Motivation and Role Conflict in Child and Adult Protective Services, American Review of Public Administration, 1998, 28(4): 347—366.

[16] James MacGregor Burns. Leadership. New York: Harper and Row, 1978.

[17] Kass, Henry. Stewardship as Fundamental Element in Images of Public Administration. In Images and identities in Public Administration, edited by H. Kass and B. Catron, CA: Sage Publications. 1990. P113—130.

[18] Kaufman, Herbert, Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration, American Political Science Review, 50 (4): 1057—1073, 1956.

〔责任编辑:宁 津〕

二〇〇五年第一期

南京社会科学