

# 新公共管理批判及公共管理的价值根源

黄健荣 杨占营

[摘 要] 通过引入市场竞争机制和企业管理技术,新公共管理运动发展出了区别于传统公共行政的公共管理模式,提高了管理效率。但是,由于它把商业的价值观念转移至公共部门,错置了现代公共管理的优先性价值,因而为批评者所诟病。现代公共管理必须接受以公共性、合法性、效率等为内容的规范体系的根源性价值的检验,并首先强调其公共性的伦理基础。因此,在公共管理领域实现价值转换势在必行,民主行政、公共服务型政府和参与式管理应成为公共管理体制创新的基本取向。

[关键词] 新公共管理;现代公共管理;价值;公共性;合法性;效率

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2004)02-0064-07

## A Critique of NPM and the Root Value of Public Management

HUANG Jian-rong YANG Zhan-ying

**Abstract** With introducing the market—competition mechanism and the managerial skill of enterprises, the movement of New Public Management (NPM) is developing a model of public management distinguished from the traditional public administration, thus improved the efficiency of government. However, to a great extent, NPM transferred the business value to the public sector, and misplaced the priority of the value of modern public management, which resulted in many critiques. Fundamentally speaking, modern public management must be tested by the basic value of a normative system covering publicness, legitimacy and efficiency, in which, a foundation of the public ethicality should be first emphasized. Accordingly, to realize the transition of the value in the domain of public management is inevitable. Democratic administration, public—serving style government and participatory management should be the central direction of reforming the public management system.

**Key words:** New Public Management, modern public management, value, publicness, legitimacy, efficiency

20 世纪下半叶以来,随着“大政府”治理模式的失灵以及激烈的反国家主义观点的流行,西方国家中从政治家到学者、从社会精英到普通民众,都纷纷以官僚制政府为批评的靶的,类似“政府非但不能解决问题,政府本身就是问题”(里根语)这样的猛烈抨击盛行一时,由此最终引发了公共行政改革浪潮。其中,新公共管理运动<sup>[1]</sup>在持续的探索中正表现出由浅及深、由狭到广的加速度推进态势,并演变出一场持续的全球性制度创新运动,成为治疗当代政府诸种流行病症的常用处方。尽管如此,由于价值关注的终极性、多元性与现实行动的妥协性、选择性之间的张力不能根除,制度价值与组织实践之间相互

矛盾的某些方面却因新公共管理运动的深入而日益凸显。一些批评者认为,新公共管理本身仍是问题,它的处方错置了现代公共管理的优先性价值。那么,新公共管理运动的兴起促进了怎样的价值,它与公共管理的主导价值渐行渐远吗?公共管理的基本价值究竟是什么?又如何实现?对于这些追问,新公共管理的回应——辩驳抑或反思,将决定其自身命运甚至是相当长时间内公共管理发展的基本走向。

—

发轫于西方的新公共管理运动作为公共行政改革的实践活动,虽然也从学者们对传统公共行政范式的抨击中

[收稿日期] 2003-09-05

[作者介绍] 黄健荣(1951—),南京大学公共管理学院博士生导师,主要从事公共管理与决策研究。

杨占营(1969—),南京大学公共管理学院博士生,主要从事公共管理与决策研究。

获得灵感与支持,但更多地是由实干家擘画、实验和推广的,他们在这场运动中行动迅速,并为取得“结果”而挑选出最合适的“工具”,甚至不介意把“扳手”当“榔头”来用。有论者认为,这场改革是“混淆了规范与描述”,难以提供“一个令人心悦诚服的替代性方案。”<sup>[2]</sup>

作为比照,西方传统公共行政体系在形成过程中充分注意到了行政理论的规范指导意义。这些理论产生于19世纪末20世纪初,包括了威尔逊及古德诺的政治与行政二分法、韦伯的科层制理论和泰勒的科学管理原则。三者也可分别称为政治控制理论、官僚制理论和微观管理主义,并统一在科层制效率的旗帜之下。从制度设计的目的来看,传统公共行政追求的基本价值包括:(1)公共利益(价值中立);(2)组织效率(目的—工具理性);(3)合法性(档案、程序与法律规则)。传统公共行政体系优于前传统的公共行政模式,它是人类对现代性思索与追求的成果在公共事务管理中运用的结果,保证了大工业时代许多宏伟图景得以实现。但由于时过境迁或者是传统体制的天生缺陷,以上公共行政价值的合理性在人们进一步思索中开始受到了来自不同方面的持续批判。人们不断地质疑:政治事务与行政事务相区别,但行政活动中难道就没有政治?科层制有利于控制,但过度发展的官僚制组织还能是实现公共利益的惟一有效工具吗?由此,仅仅是合法性才能够成为民主国家公共行政主要的合法性根源吗?在旷日持久的论争中,政治行为主义者、管理主义者、激进的新公共行政学者以及复兴于古典经济学基础上的公共选择学派开始解构传统公共行政的理论基础。

政治行为主义者对公共管理研究的最主要贡献是,在研究方法上使组织内部取向转变为政治中心主义。这一转变使传统行政学的政治—行政二分法原则及其他行政谚语失去了原有的光彩。西蒙提出的以决策为中心的行政理论也许是最富有成果的研究。只不过他的“价值—事实”相对分离的观点,使他无法彻底突破传统公共行政的框架。以拉斯韦尔的政策科学研究为起点的P—途径(The Policy—Approach),倡导政策的科学性对提高公共部门管理效率的意义,似乎知识的理性能力有助于组织理性的实现。但从根本上看,对政策研究的目的仍在于取得绩效,而当政策执行中的项目管理成为政策研究的新焦点时,如何对公共项目绩效做出贡献便成了公共管理领域最为突出的课题。人们开始认识到,科层的意义不再是由它自身的不断强化所决定,而是由它对公共项目绩效的贡献所决定,执行者的眼光必须为追求卓越而超越传统公共行政学的视野。这时,P—途径就有了与

管理主义者提出的B—途径(The Business—Approach)相融合的趋势。所谓B—途径,就是为取得绩效而强调工商管理经验在公共部门中的运用,它重视吸取私营部门管理的新经验(例如授权式参与、顾客导向、绩效标准、质量管理等)。当公共部门获得了制定与实施战略的权力后,必然增强其政治责任,也当然要求战略家跳出传统公共行政模式的窠臼。在以上新知识背景的共同作用下,公共管理范式逐渐取代了传统的公共行政学。<sup>[3]</sup>重视结果的努力表明,由政策科学家和管理主义者发展出的公共管理思想的价值诉求是绩效中心主义。

与政治行为主义和管理主义同传统公共行政思想间的建设性对话关系不同,新公共行政学派与公共选择学派对其表现出了彻底的不妥协,激进的“左翼”和“右翼”思想家们又一次发现了共同的“敌人”——政府。不过,这两个派别又同历史上进行的任何一次共同的“战斗”一样,批判的武器及其企及的目标大相径庭。新公共行政的观点源于20世纪60年代末70年代初公众关于社会公平与人权的价值观。该学派攻击传统公共行政的效率原则,认为理性的“行政国”必然热衷于等级压制,偏离对社会的最主要价值——社会公平与民主——的维护,缺少人本主义的终极关怀,因而根本不具有合法性。政府必须意识到社会价值观念的转变并做出积极地响应。1968年明诺布鲁克会议指出,公共行政应是实现社会公平的领域,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取向;公共行政必须有代表性和响应性,通过分权扩大参与,增强社会的责任感。<sup>[4]</sup>因此这一学派在学者与行政官员如何看待管理及评估公共政策的立场上投射了新的理念——公正和民主<sup>[5]</sup>,以至于尽管当时的行政实践对之少有回应,但它在多元行政思想领域始终是“最高贵的一员”。

公共选择理论是用经济学的研究方法去研究习惯上由政治理论家研究的问题,它对正统公共行政学研究的冲击力来自于经济学意义上的个人主义假设。“理性经济人”的推理所做的解释“由此代表了一种对政治的关注从属于对经济和私人关注的观点。即与传统上对政治道德和公益的关注相比,把私人主要视为市场—经济生物的工具推理占了上位。”<sup>[6]</sup>这一方法论上的“哥白尼革命”试图揭穿有关(广义的)公共部门的神话,剥去公共管理者“神圣的外衣”。在公共选择学派的理解中,政府的作用应从指导经济事务降为提供合法的法律和政治框架,以使经济事务能在此框架内自为,即国家的作用降格为只服务于市场的装置。由此,公共选择理论促成了在知识上对大政府普遍的憎恶,他们力主用各种各样的技术

分割、裁减或压缩政府。例如,把政府的活动全部交给企业,或通过像“减轻负担”、“特许经营”、“合同承包”、“凭单制度”以及诸如此类的安排,使政府内的这些活动尽可能地接近自由竞争市场。<sup>[7]</sup>概言之,新保守主义者追求资本主义的效率与民主<sup>[8]</sup>,期望理想的公共行政支持遍及社会的“最小政府角色”,他们只关心有关国家的最基本的东西——安全、司法和其他有限的活动,把剩下的留给私人市场。

可见,在公共行政改革的理论丛林中,不同的学者分别树起了检验公共行政发展的标杆,但这些标杆的刻度单位又各不相同。可是公共管理的主要价值究竟包括了哪些内容?难道就能如此而得以各自表述吗?然而,新公共管理的实干家似乎更多的是要对由20世纪70年代经济全面萧条所产生的财政危机、公共服务危机、公民信任危机负责,表现出了对政府面临问题的“本能反应”。他们既受到了“狂热的反国家主义”理论的影响,又站在管理权威者的立场上,在没有弄清“应该是什么”和“是什么”的情况下,就把一组整体上并不和谐的新旧改革思想不得体地堆砌在一起。他们对公共行政知识系统的重视无法与以往相比。在以往的诺斯科特—杜威廉报告(1854)、布郎洛委员会(1937)、第一个胡佛报告(1949)或艾什委员会(1971)当中,公共行政学者扮演了突出的角色,理论准备也是显著的。作为这次改革基础的纲领或文献,《下一步计划》、《重塑政府》及其翻版《国家绩效评价》等均未就政府重组提出明确的理论观点,行政规范被一系列口号所取代。其全部要旨是“顾客导向”、“改善服务”、“为质量而竞争”(梅杰,1991、1992),或“掌舵而非划桨”、“顾客至上”、“减少繁文缛节”、“向雇员授权”、建立“企业家组织”(戈尔,1993)。这几乎使人相信,维持行政国家并使其合法化主要靠满足社会中小规模消费者市场的要求。但当代政府能像麦当劳一样经营吗?<sup>[9]</sup>

对新公共管理运动的内容及规范特征,许多学者从不同视角作了剖析和刻画。罗茨认为,新公共管理的实质是管理主义和新制度经济学,其要点是:注重管理而不是政策,注重绩效评估和效率;将公共官僚体制组织划分为一些在用户付费的基础上相互协调的机构;利用准市场化和签约外包工程的方式促进竞争;削减成本;具有一种特别重视产出目标、限制合同、金钱刺激和自主管理的管理风格。<sup>[10]</sup>怀特认为,新公共管理强调职业化的管理、明确的绩效标准和绩效评估;以结果而不是程序的正确性来评估管理水平;看重金钱的价值;对消费者而不是公民保持敏感,强调公共服务的针对性而非普遍性。<sup>[11]</sup>休斯从“共识”的角度总结了新公共管理的要旨:(1)更为关注

结果的实现和管理者的责任;(2)摆脱传统官僚制,从而使政府机构的组织和人事的管理运行更加灵活;(3)明确规定组织和人事目标,以便依据绩效指标测定和评估任务的完成情况;(4)高级行政管理人员负有更多的政治责任;(5)政府更有可能受到市场的检验,将公共服务的购买者和提供者分开;(6)通过民营化和市场检验,签订合同等方式减少政府职能。<sup>[12]</sup>以上概括表明,新公共管理运动的实质是为了加强公共行政,“企业家主义和以顾客为中心的盈亏底线应该取代对公共利益做出的一般回应”<sup>[13]</sup>,是政府为实现经济(economy)、效率(efficiency)和效能(effectiveness)的“3E”做出的决定性努力<sup>[14]</sup>,是通过引进新的更精细的工商管理技术特别是市场的契约理性来提高行政效率,从而将公共管理的合法性建立在“商业式”的结果取向上。这导致了政府狭隘地看待所追求的目标——使生产效率最大化、满足顾客需求、接受风险和充分利用风险带来的机会。

## 二

要全面理解公共管理的主要价值规范,就必须了解公共管理尤其是当代公共管理的本质。根据新制度主义学派的代表人物诺斯的概括,按“暴力潜能”分配的不同状态,大体上可把国家分为暴力型与契约型两类<sup>[15]</sup>。暴力型国家以实现和维护阶级统治为目的,“这是一种管理与统治一体化条件下的管理……所以管理从不隐瞒为统治服务的职能特征。”<sup>[16]</sup>这种“统治行政”模式以追求偏私的阶级利益为最高目标,并在方法的意义上寻求强制措施。契约型国家是民主国家的理想状态。契约型国家的公共管理主要力图确定和保证社会集体行动的高效率逻辑,它有别于阶级统治的对象与任务,追求公共管理相对于政治统治的独立性,但也可以看作是民主政治的一部分或治理的实践活动,连接着民主政治目标与治理过程。我们认为,保障现代公共管理正确发展方向的规范体系决定了其主要价值取向及其优先顺序。

(一)公共性。“公共性”是现代公共管理的首要规范性取向。从当代政治的角度来看,公共性首先以民主价值为基础。民主政治培养了“对公共行政的‘理智性理解’”<sup>[17]</sup>,即公共性是衡量政府活动性质和基本价值的分析工具,具体表现在政府活动的长远目标、政府公务人员的职业道德以及公共决策与管理过程的开放性对于保障公共利益完整性和完全性的意义等方面。从管理学的角度来看,尼古拉斯·亨利借助本恩和高斯的“公共性”与“私人性”的复杂结构理念,从行为者(agency)、利益(interest)和可进入性(access)三个维度对公共性进行分析,从而提出了在理解上递进的三种界定:制度性界定、规范性界

定和组织性界定。“公共性”的制度性界定是按制度术语来理解公共行政的,表现为政府各级机构;规范性界定专注于那些影响公共利益的现象之上;组织性界定主要是为了实现可进入性,即公共利益观点若能被共享,必须要有相应的组织空间来保障,这些组织特指公共组织,如政府机构、公共管理机构、自愿协会以及非营利公司等;“他们能决定或显著地影响公共组织的资源水平,将怎样使用那些预算,以及更详细和权威地审议由公共行政人员制定的决策。”亨利认为,这三者结合起来形成了公共行政的“公共性”。<sup>[18]</sup>这种从管理的意义上对公共性的把握实际上暗含着政治目的。把以上两种观点综合起来可以认为,“公共性”决定的现代管理:一是以公益为目标;二是要求民主参与价值在治理过程中得到实现。

(二)合法性。由于公共管理受公共过程和公共价值的制约,公共管理的目标还必须与社会认同、价值观及同一性和法律原则保持一致,即具有合法性。具体地讲,当代公共管理的合法性要求以下列价值为基础:(1)正当性。合法性的条件之一就是政府的活动应符合社会正义。“正义”的价值主要在于它能恰当平衡国家范围内的效率与公平、权利与责任之间的关系。(2)目标的可理解性。它基于对当代公民理性能力的信任和依赖,是指公共管理的目标应是可理解的以及在公民理解力水平上确定公共管理目标。这一问题更多地涉及到民主政治的结构和程序。(3)绩效。公共管理必须在实现合意目标时是高效率的。(4)司法实证主义。这是对合法性的形式救济。需要特别指出的是,由于合法性主要涉及民众心理状态,因此目前对合法性的研究呈现出逐渐偏离重视物化形式——正式制度和法律程序的趋势。事实上,稳定的心理状态与有效地化解现实冲突的各种“显秩序”难以割裂开来。一方面,法律象征着政治协商的价值;另一方面,决策者在面对伦理难题和价值对立的问题时,尽管法律不是第一位的,但他们也要考虑行为的合法性及合法的程序。<sup>[19]</sup>

(三)效率。由于“公共性”是公共管理的首要价值,公共管理的功能和任务是为了向公众提供公共服务与公共物品(包括制度),所以从公共管理的技术性要求看也必须重视效率问题。丹哈特认为人们应在多种价值中更加重视效率,不过,他认为公共组织及其成员不应认为有效率的才是合道德的,而是合道德的才是有效率的。从这个意义上说,当公共管理目标在公共领域中经受伦理检验后,“效率在价值观念系统中是第一位的”。<sup>[20]</sup>公共管理的效率一般体现在两个方面,一是组织取向,二是结果取向。前者称为组织效率,后者称为管理效率。组织效

率是指公共组织通过内部管理和资源的内部配置而实现的效率。由于现代公共管理主要是依托各种公共组织来实施的,组织效率为公共管理主体及时地提供质量更高的公共物品或服务创造了可能性前提。<sup>[21]</sup>同时,管理效率注重于取得结果,最能体现公共管理的效率内涵。组织效率与管理效率是公共管理效率概念的两大基本内涵,二者相互影响但不相互取代。

实践表明,公共管理总是为了在不同时期追求不同的价值观而得以组织和运作的,但即使在一种思想占据支配地位的时期,其他思想也从来不会被完全忽略。正是由于“其他没有被完全忽略的思想”的不断批判,才激励着人们在诸规范之间寻求平衡发展的新途径,从而使公共管理向更高形式发展。难以理解的是,新公共管理的拥趸者,如休斯等人,对于“越来越多的批评家”的批评似乎不屑一顾,甚至认为是“完全不着边际”<sup>[22]</sup>。然而,批评者从以下几方面对新公共管理的诘难并不是可以轻易绕过的障碍。

(一)行动者为何?理性经济人的哲学观点引入公共管理研究中后,虽然获得了模糊而广泛的印证,但如若忽视了人性的复杂性,不但错误,而且后果严重。从天性上讲,人有自利的动机,然而归属感和同情心也构成了人的心理结构中重要的组成部分。同时,人是有学习能力并能进行理性活动的。为了满足各种需要并实现理性存在,人们会在连续的情境刺激中习得规则并内化为人的“第二天性”,它构成了抑制人们自私冲动的文化因素,形成集体生活中的公共伦理——互惠、互信、利他等。人性的复杂性及其社会性的本质决定了任何存在“建构性缺陷”(哈耶克语)的理论模式没有令人信服的解释力。特别是,如果追求私利成了人的行为的全部正当性,那么私人生活而不是在公众中的生活就成了最好的生活,政治行为的公共的、共同的或一般的范围就缩小了,从而可能引发公共利益和公共伦理的危机,将使人类陷入各种“囚徒困境”不能自拔。即使产生了“主权者”,但如果把政治人也是自利人的命题绝对化,更会使人对自身的前途毫无安全感,并且这也在某种程度上与当代政治生活状况不相符合。人们注意到,作为公共选择理论的代表人物,布坎南在1998年11月同马斯格雷夫的论战中的态度已悄悄地发生了微妙的变化。<sup>[23]</sup>

(二)为何而管理?在新公共管理者看来,公共管理首要的基本价值在于“3E”,从而没有重视把公共管理的目标放在公共伦理的脉络中来考察。但当代公共管理以民主宪政为基础,强调追求人民主权、社会公正、公共利益和社会责任等多元价值。脱离了这些基础,公共管理

就将迷失方向,无力承担起捍卫民主政治价值的责任,并最终丧失公共性。正如佩龙和葛力所指出的,以市场效率为导向的新公共管理与民主价值之间存在着冲突,即自主性与公民责任、个人远见与公民参与、秘密性与公开性、风险承担与公共财政监护之间的冲突。因此,现代公共管理的正当性或合法性必须奠基于足以承担责任,并能实现民主社会的价值基础之上。<sup>[24]</sup>

(三)谁来掌舵?新公共管理模式的核心内容是,政府“掌舵”、市场“划桨”,公民只是“乘客”(顾客)。如此这般看待公共管理会使人非常直观地提出一个十分简单的问题:谁拥有“这条船”?他们显然忘了“这条船”属于它的公民。也许在新公共管理者看来,能进入公共事务管理领域的只有三种角色:官僚、企业家以及顾客,唯独没有公民。所以说,当公共行政领域逐渐抛弃划桨观念并接受掌舵的责任时,那仅仅是用一个“行政中心”的观念代替另一个“行政中心”的观念。<sup>[25]</sup>这将阻塞公民进入公共管理领域的途径,使公民成了从属于公共服务的消费者。民主治理中,公民应具有多重角色,他是公共服务的接受者、参与者和监督者,亦是纳税等义务的承担者。将公共服务的对象比作顾客,可能无法全面理解公民的角色,使公民与政府间的关系不健全、角色错乱。<sup>[26]</sup>

(四)何致正义?新公共管理把管理重心转移到对取得结果的考察上,这一转变相对于传统公共行政对组织效率的推崇来说更能有效实现公共管理的目的,但在对于如何达致这一目的的手段上,新公共管理提出的思路是“减少繁文缛节”、压平等级、授权管理、顾客取向、市场签约以及以“3E”检验管理的绩效等方面,这些方法大兴其道将对社会正义的维护产生不良后果。当代自由主义对社会正义在认识上有两种对立的观点,即“分配的正义”(罗尔斯)和“持有的正义”(诺齐克)。显然,新公共管理更多地“注意到了给予者的权利,忘却了接受者的权利”。鉴于诺齐克诉助于人性的完美而来排除“持有的正义”缺陷的不可靠性,以及当代政治对人类共同领域维护的现实,可以认为,符合“分配的正义”的制度安排是必不可少的。“‘繁文缛节’对某些人而言可能意味着冗余的规则和程序,但对其他人而言,规则和程序可能很好地保护了少数派的权利、宪法约定的程序、社会福利和平等。”<sup>[27]</sup>实现压平等级、授权管理以及市场效率以降低管理成本的同时,如果不建立公民参与的民主结构和程序,就将使公共管理“去形式化”,无法保证政府对“分配的正义”的责任,不能确保许多牵涉到人类幸福以及能让人类持进步乐观态度的社会目标的达成。

当代行政学家对公共管理的批评还有很多方面,本

文主要涉及其中哲学批判的观点。客观地说,新公共管理也并非彻底放弃了公共管理的政治责任,它对民主社会公民权和公共利益的关注也没有完全丧失,但它们处于从属的地位。<sup>[28]</sup>照这种趋势发展下去,公共管理将日益脱离“公共性”而混同于管理学和经济学,以至于可以在某种意义上说,它会因自己的成功而衰败。因此,要真正实现由传统公共行政向现代公共管理的转型,新公共管理的倡导者不能以对公共管理主要价值规范的有限关注而搪塞批评者。

### 三

在对新公共管理运动的反省中,现代公共管理的民主范式逐渐浮现出来。批判的行政学家无意回归传统的官僚制行政模式,也承认新公共管理运动带来的一些积极的新变化,但加入了更多的价值考量,试图在公共管理的价值领域内实现乾坤大挪移,在后官僚制时代重新掀起一场“新公共行政”运动。尽管这些鲜活的思想之间存在着诸多分歧,但也有更多的相似之处,它们不是相互排斥而是相互强化的。

(一)新公共服务。新公共服务核心理念是,在人民主权的前提下,作为最主要公共管理主体的政府,其基本职能是服务于公共利益,既非亲自“划桨”又非代替公民来“掌舵”。丹哈特夫妇在关注当代新公共服务的三个理论——民主社会的公民权理论、社区和市民社会的模型、组织人本主义和组织对话理论——的基础之上,提出了新公共服务的七条原则:(1)服务而非掌舵,即公务员越来越重要的作用就在于帮助公民表达和实现他们的公共利益,而非试图在新的方向上控制或驾驭社会。(2)公共利益是目标而非副产品。(3)战略地思考,民主地行动。(4)服务于公民而非顾客。(5)责任的非单一性,即公务员不应当仅仅关注市场,他们也应该关注宪法和法令,关注社会价值、政治行为准则、职业标准和公民利益。(6)重视人而不只是效率。(7)超越企业家身份,重视公民权和公共服务。可见,新公共服务的最大努力是要“颠覆”新公共管理的价值优先性。“在民主社会里,当我们思考治理制度时,对民主价值的关注应该是极为重要的。效率和生产力等价值观不应当丧失,但应当被置于民主、社区和公共利益这一更广泛的框架体系之中。”<sup>[29]</sup>

(二)参与式国家。如果说新公共服务思想提供的更多是理念指导的话,现实中仍需要通过一定的制度安排来使新的价值优先性得以实现。对此,彼得斯在描述未来政府的治理模式时提出了参与式国家的四种参与机制:(1)监督。公民要有权利监督和评判政府的制度运作及其服务质量,并且政府要在公民参与的条件上建立适

宜的公共服务绩效评估标准,而不是从官僚的立场出发告知公民应期待的质量要求。(2)授权。参与式管理模式注重决策过程向下层延伸,培养低层员工和公民影响决策方向的能力,使“以顾客为导向的治理方法可能会转变成如何管理民主体制的概念。”(3)对话。公民可以直接与政策观点不同的公民讨论,也可以直接与政府机关协商,通过对话的协商机制,增强共识和共同的责任感,从而有利于确定和实现符合公共利益的目标。(4)选择。参与式国家中的消费者选择方式比市场模式下的消费者选择方式更具政治性,是基于强化参与和自我管理的选择,依赖于政治过程而非市场结构。<sup>[30]</sup>

(三)伦理性的公共行政文化。体现民主本质的现代公共管理要求重新树立不同于以往行政学的人性观和哲学观。这是对政府职能、公民权能的基本认同,从而赋予政府、社会和公民以伦理性的公共责任。这一伦理性的公共责任使行政文化的基本价值发生了根本性变化。与传统公共行政对民众及新公共管理对政府的不信任有所不同,民主公共管理的思想家认为,公民、社会和政府都有值得肯定的责任心和道德感,政府与公民都有负责行动的能力。因此,他们在反思以往公共行政的“政府模式”或“市场模式”的基础上,提出了令人耳目一新的公共文化观,主张“社会的公共行政文化”或“伦理性的公共行政文化”。值得注意的是,民主公共管理的思想家也没有忽视人的自利性的一面,他们因此更加重视伦理性的公共行政文化的导向作用,并通过文化感召与民主制度的约束相结合,使“在对公共行政人员自主性的恶的一面加以限制的同时,去唤醒和激发他的善的一面”。<sup>[31]</sup>与此同时,也在民主参与的公共领域内培养社会成员的公民品格。这一切结果在资本主义的市场结构中是无法取得的。

(四)共同治理的社会机制。公共管理的民主范式提出了社会机制的理性观,发展出了治理的新模式。20世纪70年代之前,人们探讨的社会行动协调机制主要有两种:市场调节或政府控制。这两种机制在一定程度上满足了人们的需要,但同时却又成了有限理性、机会主义等问题的牺牲品。基于这种双重失灵,民主的治理寻求政府、市场与社会的有效合作之途,它视为缺失了的“第三项”,对强调非此即彼(市场或政府)的两分法既是批判又是补充。治理的社会机制的内容包括:(1)它首先强调的不是一整套完善的正式制度或权威,而是更为关注为实现良好社会目标,使相互冲突的或不同的利益得以协调并采取联合行动。(2)它既不靠官僚制自上而下的控制,也不受完全市场机制的操纵,它的运行逻辑是以参与为

基础,强调行为者之间的对话与协作,以交换信息、增进合作、降低冲突,确立和认同共同目标,实施对公共事务的管理。(3)在治理过程中,政府和其他各种社会力量共同构成了相互依存的网络体系。在这一网络中,政府是各参与者“同辈中的长者”,它不具备最高的绝对权威,而主要是承担建立指导行动的共同准则及确定大方向的任务。这就有利于消除相互依存却又独立运作、关系松懈的组织间的隔膜,突显出现代治理机制的民主特征。毫无疑问,以这一新的社会机制为公共管理的基础,将对其优先性价值的实现起到积极的保障和促进作用。

上述新思想无疑是献给现代公共管理的圣洁花环。

然而,这是公益政治学派的梦呓或是激进的现实批判家的偏颇吗?这些“崇高的政策”能否转换成“普通的行政学”?美国学者康妮特等人追寻了发端于20世纪60年代的新公共行政昙花一现的根源。他们认为,新公共行政思想之所以一直未能在美国的行政实践中登堂入室,主要是因为:第一,民主和人道主义与资本主义相联系的价值观念有冲突,从而大大削弱了政府的民主行动能力。第二,“社会公平”从来没有十分明确的定义,这也对它的实践及其结果的检验构成了威胁。第三,该政策模型的执行需要更广泛的制度变化,比如分权和权威的转移,但传统的公共管理者似乎没有受到足够的激励而进行改革。<sup>[32]</sup>应该承认,这些问题确实构成了障碍。但变化与进步也正在发生,而且十分明显。例如,在过去的时期里人类已经发现了政府与市场的双重失灵,并正努力探索“第三条道路”;政府在新公共管理运动中正被“重塑”,以致于在组织结构上出现了分权、授权与权威的转移,从而也相应地提供了参与的框架;“公共利益”在人类对命运的关注中正超越形式而更具实质性内容<sup>[33]</sup>。因此,以往的公共行政模式(当然也包括目前的新公共管理)不应该而且也不可能走得太远。现在是民主的共和国应充分认识到自己责任的时候了。

从全球范围看,现代公共管理的理念正在勃兴,人们正孜孜以求探索适应时代需要的新型管理模式。1949年以来,我国的行政管理在经历了改革开放前的政治导向型和其后的经济发展导向型两个阶段之后,终于开始了向公共服务导向转型的进程。历史和现实的经验昭示,公共服务导向型的现代公共管理应是以政府为主体的公共组织以有效提供公共物品和公共服务,促进公共利益最大化为宗旨,民主地运用公共权力并以科学的方法,依法对社会公共事务进行管理的活动。这样的管理模式,应以公共性、合法性和效率为不可须臾偏离的价值取向。在实施管理的过程中,公民社会和市场机制的力量都能

够发挥积极的作用,并与政府资源互相协调、制衡和整合。朝着这样的目标努力,是现代公共管理的希望所在。

催生现代公共管理的进程不可能一帆风顺,因为现实中的障碍将会不断出现。但也正因为如此,行政学家在以下几个方面做出不懈的努力是必要的:(1)保持不妥协的批判主义者立场。(2)始终把公共管理作为民主国家治理的过程,而不仅仅视之为管理过程,并由此探讨如何建立沟通民主与治理的渠道。(3)应充分认识到现实已经发生的各种变化,并发现其借鉴意义。(4)重视恰当地运用已有的和正在生成的知识、技术及管理的策略,现代公共管理也必须取得结果和富有效率。(5)随时对各种批评做出积极回应,避免陷入有限知识的误区。

## [参考文献]

- [1] 学界在界定“新公共管理”时存在着分歧。不少学者把后官僚制典范中的许多模式都归于新公共管理运动。本文所说的新公共管理是指以管理主义和新制度经济学为理论基础的“企业化政府”或“政府的市场模式”。
- [2] 里查德·J·斯蒂尔曼.美国公共行政重建运动[J].北京行政学院学报,1999(4).
- [3] 陈振明.公共管理范式的兴起与特征[J].中国人民大学学报,2001(1).
- [4] Frederickson, H. George. Toward a New Public Administration (1971). Classic of Public Administration[A]. Hartcourt Brace College Publishers. Fort Worth, Texas. 1997.
- [5] 康特妮·马克·霍哲、张梦中.新公共行政:寻找社会公平与民主价值[J].中国行政管理,2001(2).
- [6] Charles Davis. Organization Theory of Public Administration[M]. Praeger Wastport. Connetien, London, 1996, (98).
- [7] 里查德·J·斯蒂尔曼.美国公共行政重建运动[J].北京行政学院学报,1999(4).
- [8] 这里的民主区别于平等的民主观,它是自由主义的民主。
- [9] 里查德·J·斯蒂尔曼.美国公共行政重建运动[J].北京行政学院学报,1999(4).
- [10] 欧文·E·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.3.
- [11] 赵景来.“新公共管理”若干问题研究综述[J].国家行政学院学报,2001(5).
- [12] 欧文·E·休斯.新公共管理的现状[J].中国人民大学学报,2002(6).
- [13] 里查德·J·斯蒂尔曼.美国公共行政重建运动[J].北京行政学院学报,1999(4).
- [14] 欧文·E·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.2.
- [15] 诺斯.经济史中的结构与变迁[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,2002.22.
- [16] 张康之.论政府的非管理化[J].教学与研究,2000(7).
- [17] 尼古拉斯·亨利.公共行政与公共事务[M].北京:中国人民大学出版社,2002.67.
- [18] 尼古拉斯·亨利.公共行政与公共事务[M].北京:中国人民大学出版社,2002.71—75.
- [19] 蒙哥马利·范瓦特.公共管理的价值根源[J].经济与社会体制比较(中文),2002(4).
- [20] 蒙哥马利·范瓦特.公共管理的价值根源[J].经济与社会体制比较(中文),2002(4).
- [21] 张庆东.公共管理的两种效率及其实现机制[J].中国行政管理,2001(4).40.
- [22] 欧文·E·休斯.新公共管理的现状[J].中国人民大学学报,2002(6).
- [23] 布坎南.马·斯格雷夫.公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观[M].中国财政经济出版社,2000.
- [24] 张成福.公共行政的管理主义:反思与批判.中国人民大学学报,2001(1).
- [25] 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[J].中国行政管理,2002(10).
- [26] 张成福.公共行政的管理主义:反思与批判[J].中国人民大学学报,2001(1).
- [27] 里查德·J·斯蒂尔曼.美国公共行政重建运动[J].北京行政学院学报,1999(4).
- [28] 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[J].中国行政管理,2002(10).
- [29] 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[J].中国行政管理,2002(10).
- [30] 彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.80—85.
- [31] 张康之.寻找公共行政的伦理视角[M].北京:中国人民大学出版社,2002.245.
- [32] 康特妮·马克·霍哲、张梦中.新公共行政:寻找社会公平与民主价值[J].中国行政管理,2001(2).
- [33] 对“公共利益”的总结性概括,请参阅:尼古拉斯亨利.公共行政与公共事务,第13章“走向官僚伦理”.中国人民大学出版社,2002.695—726.
- (作者单位:南京大学公共管理学院,南京 210016)
- (责任编辑 甄广容)