

“馅饼”还是“陷阱” ——新公共管理批判

欧阳君君

(厦门大学 政治系, 福建 厦门 361005)

摘要: 西方的新公共管理思想在我国有广泛的影响。本文认为, 对新公共管理要批判的认识。既要承认它对西方行政改革的积极作用, 又要认识到这种理论的理想化成份及在实践中引发的难题。最后, 笔者得出了新公共管理对我国行政改革的几点启示。

关键词: 新公共管理; 政府; 批判; 启示

中图分类号: D523 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0681(2003)02-0035-08

作者简介: 欧阳君君(1981-), 男, 汉, 江西新余人, 厦门大学政治系行政管理研究生。

从70年代末开始, 西方各国出现了公共行政改革的浪潮。推动这股浪潮的主要因素源于传统行政管理模式的种种弊端, 如政府规模庞大、效率低下、赤字猛增以及机构僵化等。这引起了民众对政府的强烈不满及不信任感。新公共管理就是在这种背景下产生并不断发展, 并对政府改革起了指导作用。许多学者认为, 这种管理模式对我国的行政改革可以起到很大的促进作用。从实践看, 我国政府也已经采纳吸收了新公共管理某些方法。

一、新公共管理主要内容特征

新公共管理作为政府管理领域的新范式以及政府管理实践的新模式是随着西方政府改革深入展开而发展起来的。但是, 新公共管理又是一个非常广泛而又松散的概念。首先表现在称呼上, 除“新公共管理外”还有其他诸如“管理主义”、“企业型政府”、“以市场为本的公共行政”、“后官僚制典型”等名称。其次, 新公共管理代表一种思想潮流及实践方向, 它是反传统行政管理的思想汇合, 目的是为了指导西方行政领域内所进行的改革。对于新公共管理的特征和内容, 西方公共管理学者及实践者作了不同的概括与介绍。各种概括与描述多有其独特之处, 但他们的主要框架与中心思想基本相同。我国某些学者将新公共管理的研究纲领及特征作了八方面的归纳: (1) 强调职业化管理; (2) 明确的绩效标准与绩效评估; (3) 项目预算与战略管理; (4) 提供回应性服务; (5) 公共

机构的分散化和小型化; (6) 竞争机制的引入; (7) 采用私人部门管理方式; (8) 管理者与政治家。公共关系的改变。

二、新公共管理的成就

新公共管理是当代社会发展与公共部门改革的必然产物, 与当代人类社会由工业社会向后工业社会的转变, 与全球化、信息化和市场化的来临密切相关。它的出现, 为行政改革及研究做出了重要贡献。

1. 从理论上讲, 新公共管理改变了传统行政学的研究范围、主题、基础理论等。首先, 它为公共部门管理尤其是政府管理研究奠定了更广泛、坚实的理论基础。其次, 新公共管理建立了一个更加全面、综合的知识框架。

2. 从实践上讲, 新公共管理为政府改革提供了新思路、新模式。B·盖伊·彼得斯在《政府未来治理模式》一书中给人们提供了四种政府治理模式: 市场式政府、参与式政府、弹性化政府、解制型政府。他对每一种治理模式的治理理念、结构、管理、政策制定、公共利益进行了阐述。综观西方各国的行政改革, 我们可以发现改革的措施大部分都有新公共管理的特点: (1) 为解决财政问题, 各国行政改革的内容中大多包括了私有化或带有私有化倾向; (2) 为改革政府的传统官僚行政理念, 各国都积极向政府引入市场理念和私营部门的管理技能; (3) 为满足社会动态需要而对行政架构作了调整, 赋予执行者较大自主

收稿日期: 2002-12-04

权。(4) 实现政府在公共服务方面的“角色”转变,由公共服务的直接提供者到监督者;(5) 政府将自己职位定位于“掌舵”而非“划桨”。

三、新公共管理陷阱

新公共管理发展到至今并没有成为完全成熟的理论及实践模式,它的不成熟及内在缺陷,构成了它在理论上、实践上的一个个陷阱。

陷阱一:民主化危机。公共行政在本质上是以民主宪政为基础的,强调追求人民主权、公民权力、人性尊严、社会公正、公共利益等多元价值。但新公共管理却有使民主正当性丧失的危险。首先,新公共管理反对从上到下的层级体制,推崇简单程序和低效率,将效率、经济性和有效性作为自己价值的基础,特别重视管理中的绩效测量、绩效责任和诱因控制,忽略了公共管理中对人的重视,使公共行政无力反省其管理及服务中的根本价值、目的,无力担负起公共行政捍卫民主政治价值的责任,也无法实现道德水准的使命。其次,新公共管理者大力鼓吹公共服务的民营化,认为民营化能提高效率、节约资源。但是,民营化同样会侵害主权的完整性,而且还腐蚀了民主政治的根基,因为民主政治的基础是政治社群意识,民营化会动摇这种整体意识。

陷阱二:公务员价值的动摇。新公共管理把政府比作“掌舵”,要求政府不要沉陷于琐碎的具体工作中去,而是把具体工作通过各种方式交给社会中的部门来完成,或者通过建立一些临时性的组织,雇佣一批临时性的员工来做这些事情。处理这些临时性组织的方法是:在任务完成后,通过项目评估,做出是否裁撤这些组织的决定。新公共管理者认为通过此举可以节约政府资源,限制政府规模。我们知道,韦伯所设计的官僚制,强调的内容之一是“一个公务员具有新式的忠诚”,“新式忠诚只对不因人而异的职能性的目标效忠”。韦伯同时认为,“文化价值观念”在职能性目标后是经常起作用的。政府把公共物品及服务的提供交给私人或临时性的组织,很难保证这些员工的工作责任和追求卓越的动机了。这些组织或者只是追求利润,或者组织存在时间较短,员工之间缺少交流,导致了专业主义和约定取代了组织及其价值的持续性依恋,新组织文化无法发挥像传统组织文化的积极作用。

陷阱三:腐败问题。这主要针对发展中国家而言的。新公共管理的服务定位导致了特权的消失及特权意识的弱化,使公共行政行为更具有透明性,有利于内外部监督,所以,从长远看,新公共管理是有利于减轻腐败的。然而,现实是官僚制在发展中国家比在西方国家更重要,为了使市场导向的变革能够奏效,一个影响巨大的机构必须放弃它拥有的大量权力,并且在国家或市场中没有其他的权力中心时主动这样做。在这种转型过程中,公务员会利用大量机会进行贪污,而且发展中国的法律制度也常常不太健全,政府及工作人员不能够被有效约束。例如,行政合同是现今政府实现职能的重要工具之一,但是当合同执

行无法得到法律保障或无强制执行措施时,这些由政府和社会组织签订的合同是不可能成功的,合同的执行也不会产生真正的竞争。

陷阱四:政府责任的丢失。新公共管理的口号是建立“小而能”的政府,引进企业家精神,建立一个创新、具有弹性和应变力的政府。主张限制政府职能和权力,把原来政府履行的职责交给社会来实现。但在实践中,这却带来了政府责任丧失问题。第一,某些政府在缩减规模时,以“向社会放权”的名义,推却必要的社会责任,把本应由政府承担的责任和义务推给社会。而社会组织可能不具备完全解决这些问题的能力。因为某些问题的解决需要具备丰富的技术设备、人才资源、资金保证和信息支持等。通常情况下,社会组织不能同时具备所有条件。这些组织又不可能有如同政府一般的地位,采用政府的途径去获得自己所需的资源来解决问题。还需强调的一点,政府职能不仅限于经济方面,它还应该承担起整个社会发展进步的责任。经济学家弗里德曼曾言:“坚定的自由主义者不是无政府主义者。”这从侧面说明了政府责任的必要性。第二,私人企业为政府提供某些公共物品及服务,从政府领到报酬。私人企业首要目的是追求利润最大化,其提供的产品就可能不能够充分满足公众的需要。由于信息的不对称,政府常常难于对私企进行有效的监督。这也造成了政府一定程度的失职。

陷阱五:政府协调存在困难。新公共管理认为,组织员工特别是白领阶层如能得到充分授权,将会产生许多积极成果。除了允许人们对自己的生活有更大自主性外,管理风格的改变也将为组织带来巨大的效益。甚至有学者认为,要向企业学习在企业内部授权建立小企业的做法,在政府内部建立“小企业”政府。其次,新公共管理要求取消政府内部限制和制约,使政府就目前的工作处理更有效,以促进社会的整体利益。但是,当放权及解制后,如何有效地协调各个“企业型”机构的关系,有的学者认为运用市场原则进行协调,有的学者认为设置虚拟组织和短期工作小组作为调节手段。但这些观点有明显的理想化倾向。至少目前为止,还没有一个明确的解决这一问题的方法。

四、新公共管理给我们的借鉴与启示

我国正处于计划经济向市场经济转轨的时期,需要建立一个高效、廉洁、灵活的政府。新公共管理既有其优势,又有其缺陷。通过分析新公共管理,笔者得出下列启示。

启示一:完善市场。新公共管理的经济基础为公共选择理论,委托——代理理论和市场交易理论。这些理论都强调了市场的作用。市场作为最有效的资源配置方式,能充分发挥资源的作用,调动人们的积极性。改革开放以来,我国的市场体系在不断完善,但毕竟传统计划经济打下的烙印太深,市场体系建立的时间较短,较之西方经过上百年酝酿形成的市场体制,我国的市场体制还存在很多漏洞。政府的不规范

行为依旧过多。我国有必要加快经济体制改革的步伐，减少政府经济性职能部门，加强宏观调控，加强统一市场的建立，打击地方保护主义；加快立法，规范市场体系，减少各种投机活动和寻租活动。

启示二：加强法律，尤其是行政法律的建设。在改革过程中，我国的法制建设往往跟不上经济建设、行政建设的步伐，现存的许多法规已经不能适应形势的需要，许多问题甚至无法可依。很多经济活动，政府行为介于合法与不合法之间。我国的行政法建设相对更落后，与传统政府观念有关。这使得行政相对人的权益不能得到保证。新公共管理的许多措施是赋予下级政府更多自由裁量权，目的是为了提提高行政效率，提供更优质的服务。在我国行政法制不健全的情况下，容易造成缺乏约束力，政府行为及政府决定有较大随意性，追求个人利益的最大化。例如秘密委托，利用行政许可权寻租；在选择承包商过程中进行行政干预等。

启示三：大力促进非营利组织的发展。非营利组织在新公共管理中扮演着十分独特的作用。它提供公共物品、弥补契约失灵、强化消费监督、代行某些政府职能等。非营利组织区别于私人组织和政府组织，在一定程度上弥补政府失灵和市场失灵。与西方国家相比，我国的非营利组织力量较弱，作用发挥很有限。为促进非营利组织的发展，应该做到：(1)健全法律规范，尤其是有关非营利组织资产管理、资产筹措使用、税收政策、经营范围等方面的法律；(2)保护正当竞争，鼓励成立社会团体、民办非企业；(3)改革现有的管理体制，赋予非营利组织更多自主权；(4)鼓励多渠道融资，倡导公民的捐赠意识；(5)完善监督机制，不仅要完善政府监督，还要加强社会监督。

启示四：加强理论研究，分析特定政府管理工作与相应管理方法如何搭配。在新公共管理这个大杂汇中，管理思想、管理流派、管理方法十分丰富，但是，我们不能用某种单一的模式对政府进行彻底的改革。这要求对哪种思想哪种方法比较适合政府哪方面的工作，哪方面的改革具有可行性进行系统研究，以及分析各理念之间是否能够兼容。例如有些市场产品如公共企业制造的钢铁、汽车、食品等应采用市场竞争，有些产品或服务如国防，则不应依赖市场。

启示五：合理借鉴经验的前提是完善政府自身管

理。不可否认，新公共管理在西方国家取得了很大成功，但我国如果完全加以照抄、照搬是不可取的。我国处于转型期，更需要具有预测力的政府和负责任的公务员队伍，对于发达国家所要求的企业家精神则不显得那么紧迫。我国政府的首要任务是加强自身管理。我们研究和引进新公共管理的目的，就是为了合理借鉴经验，二者的关系是不矛盾的。

罗伯特·达尔曾言：“从一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立即予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究才可以判定。”建立和改革中国的行政体制，就必须立足中国国情，以开放姿态吸收国外的先进管理思想，有选择的吸收利用，建立起适应中国国情的行政管理模式。

参考文献：

- [1] 欧文·E·休斯. 公共管理学导论 [M]. 中国人民大学出版社, 2001.
- [2] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式 [M]. 中国人民大学出版社, 2001.
- [3] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府 [M]. 上海译文出版社, 1996.
- [4] 陈振明. 公共管理学. 中国人民大学出版社, 1998.
- [5] 张成福. 公共管理学. 中国人民大学出版社, 2001.
- [6] 马克斯·韦伯. 官僚制 [M]. 中共中央党校出版社, 1997.
- [7] 郭国庆. 现代非营利组织研究 [M]. 首都师范大学出版社, 2001.
- [8] 陈振明. 走向一种“新公共管理”的实践模式——当代西方政府改革趋势透视 [J]. 厦门大学学报, 2002 (2).
- [9] 陈振明. 评西方的“新公共管理”范式 [J]. 中国社会科学, 2000 (6).
- [10] 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).
- [11] 张康之. 限制政府规模的理念 [J]. 行政论坛, 2000 (4).
- [12] 张定淮, 曹晓明. 全球时代各国政府改革 [J]. 马克思主义与现实, 1999 (1).

[责任编辑 高云]