

专题三 公共管理知识体系

后新公共管理理论的治理之道 理论与现实

竺乾威*

〔内容提要〕 在比较传统公共行政和新公共管理的基础上, 本文梳理了后新公共管理的几种主要理论或学说, 并对它们之间的异同、传承和联系进行了分析。后新公共管理理论或学说事实上并没有摆脱公共行政史上一直存在的政治—行政两分(现在发展成了行政—管理两分)的状况。能否发展出兼具行政和管理的新的管理模式还有待于未来实践和理论的发展。

〔关键词〕 传统公共行政; 新公共管理; 后新公共管理理论

〔Abstract〕 On the basis of comparing traditional and new public administration, this paper sorts out several main theories or doctrines of post-new public administration, and analyzes the similarities and differences, inheritance and connection between them. In fact, the post-new public administration theory or doctrine does not get rid of the politics-administration separation that has always existed in the history of public administration (now it has developed into administration-management separation). Whether we can develop a new management mode with both administration and management still depends on the development of future practice and theory.

〔Key Words〕 Traditional Public Administration, New Public Administration, Post-new Public Management Theory

* 竺乾威, 复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

一、后新公共管理理论产生的背景： 传统公共行政以及新公共管理的滥觞

讨论后新公共管理(一般认为20世纪90年代中进入了后新公共管理时期)的一些学说和理论,当然首先要谈一下传统的公共行政和新公共管理(尽管这两个模式已经比较为人所熟悉),因为后新公共管理的一些学说和理论主要是针对这两种管理模式及理论,尤其是针对新公共管理来的。

在弗雷德里克森看来,传统和古典的公共行政不外乎试图回答两个问题,“1.我们怎样才能利用可用的资源提供更多更好的服务(效率)?2.我们怎样才能节省支出的同时保持我们的服务水平(经济)?”(乔治·弗雷德里克森,2011:4)从另一个角度讲,传统公共行政追求的价值就是“效率、经济、生产率和理性”(乔治·弗雷德里克森,2011:18)那么,通过什么方式能够达到这样一种目标呢?

这就是众所周知的政治—行政两分和官僚制组织,传统公共行政通常被认为是建立在这两大支柱之上的。政治行政两分除了权力结构配置的考虑之外,从管理的角度来讲,这也是一种追求效率的设计,因为这一设计首先把政府事务分成政务和事务两种,这是两种不同的专业领域。与之相对应的是在政府官员中把官员分成政务官和文官两类,政务是政务官的事,事务是文官的事。其次,文官是一批学有专长的官员,他们通过考试进入,在各自的职能部门中发挥自己的所长,并通过他们的专业能力来获得政府做事的效率。在后来的发展中,政治—行政两分尽管受到了批评,但两类官员还是存在,他们的角色定位并没有变,基本功能也没有变。因为这样的两分是与立法权与行政权的分离,以及行政权从属于立法权联系在一起的,反映了西方国家最基本的政治制度的特点。

马克斯·韦伯的官僚制组织理论为传统公共行政有效运行提供了

一个理想的组织基础。这一组织基础与传统公共行政追求的效率和理性是一致的。换言之,现代的公共行政就是建立在官僚制这一基础之上的,因为它被认为是一种在工业社会中能够最有效地达到社会和经济目标的组织形式。正如韦伯说的,“官僚制组织优于其他各种组织形式的一个决定性原因,在于它纯粹的技术上的优越性”(马克斯·韦伯,2004:86)这一优越性表现在它的“精密性、速度、明确性,对公文档案的了解、连续性、自由裁量权、统一性、严格的隶属关系、减少摩擦和人力物力开支”(马克斯·韦伯,2004:86)等方面都超越了其他的组织形式。韦伯讲到的官僚制的分工、权力等级、规章制度、非人格化等几个最基本的特点都反映了它的理性特征,而这一理性对于追求效率来说是必不可少的,它符合工业社会的需要,尽管官僚制组织同时也具有一些负面的东西,比如官僚主义、僵化、故步自封、对人性的伤害、办事不计成本等。

这两个最基本的特征使得传统公共行政在运作过程中表现出如下的特点:1.由官员组成的政府构成公共管理活动的中心。政府是公共资源唯一的调配者,也是公共产品和服务唯一的提供者。简言之,公共事务由政府一手包办。2.政府与市场和社会三者之间有明确的边界,三者各行其是,行政手段通常被用来解决三者之间的矛盾和问题。3.政府以及公务员的行为属公法管辖范畴,这在一定程度上使得文官享有其他部门人员无法享受的特权,比如终身制、公务活动不得受到妨碍和干扰,等等。4.官僚制组织内部是一个封闭的系统,从上到下的等级结构决定了组织内部人员的基本关系和活动准则。奉命办事、服从上级是基本的行为准则。5.行政运作注重过程而非结果,按程序和规章制度办事是必须遵循的原则,即便有时与结果不符。6.对效率的追求主要通过良好的组织结构获得,公务员忠于职守就是有效率的表现,职务晋升差不多是对公务员唯一的褒奖。(竺乾威,2013)简言之,如果说传统公共行政是一种追求效率和理性的模式,那么它的着力点是在政治、法律规则和官僚制组织自身。

20世纪90年代初,被称为新公共管理运动的圣经《改革政府》一

书的作者戴维·奥斯本尤其对作为传统公共行政支柱之一的官僚制进行了激烈的批评。在他看来,在官僚体制走过的岁月里,它的确起过重要作用,但在最近20年里,官僚体制已经面临土崩瓦解。当今世界瞬息万变,技术革命、全球范围的经济竞争,市场的日益分化,从业者受过良好的教育,所有这些使得自上而下的垄断专权显得过于老态龙钟,反应迟钝,在变革和创新方面显得无能为力(戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克,2002:18)。奥斯本在《改革政府》中勾画了有别于传统公共行政的新的政府的十项原则,这十项原则被认为构成新公共管理的核心内容,即1.催化型政府——掌舵而不是划桨。2.社区型政府——授权而不是服务。3.竞争型政府——将竞争机制引进服务。4.使命型政府——改变规则导向型的组织。5.结果导向型政府——按结果而不是按投入拨款。6.顾客导向型政府——满足顾客而不是官僚机构的需要。7.企业家型政府——挣钱而不是花钱。8.前瞻型政府——预防而不是治疗。9.分权型政府——从等级制到参与和协作。10.市场导向型政府——通过市场力量进行改革。

很显然,与传统行政的以官僚为中心不同,新公共管理模式的政府再造展示了它的企业化和市场化取向,企业的方法、手段和技术被运用到行政运作中。克里斯托弗·波利特把新公共管理归纳为四个方面:1.在那些不能直接转变成私人所有的公共部门,更为大胆和更大规模地运用类似市场的机制(准市场)。2.强调管理和生产在组织和空间上的分散化。3.持续地强调提高服务“质量”的要求。4.同样需要严格坚持的是,更多地注意服务的个人使用者/“顾客”的诉求(杰伊·沙夫里茨,2011:249)。新公共管理就这样以鲜明的企业化和市场化运作特色登场,从而开启了一个不同于传统公共行政的新模式,直到90年代中期开始受到来自各种不同学说和理论的挑战,尽管它的运作方式依然在不同程度上继续。

与传统公共行政相比,两者的共同点在于都追求政府的效率,但方法不一样。新公共管理开始打破官僚制的局限,采用市场机制和企业方法来更经济地获得效率,这集中体现在美国克林顿政府时期新公共

管理改革提出的一个口号上：用最少的钱办最多的事。在这点上，它似乎更符合上面提到的弗雷德里克森的第二个问题：怎样才能节省支出的同时保持我们的服务水平（经济）？事实上，新公共管理并没有改变官僚制的组织结构，只是改变了这一组织的运行方式，即突破官僚组织自身的局限，形成一个公共服务提供的网络式架构，官僚机构通过这些网络组织转移政府的一些职能，比如外包是最典型的一种做法。简言之，它改变了以往官僚机构相对封闭的运作方式，重构了国家社会市场的关系，这在某种程度上是 90 年代后出现的治理的前奏。

二、后新公共管理的理论及学说： 对两种管理模式的回应

在新公共管理之后，公共管理的模式或思想发生了什么变化？很难找到究竟是谁对新公共管理开了第一枪。但是，新公共管理一出现就遭到怀疑和批评则是不争的事实。一般认为在 20 世纪 90 年代中期后，新公共管理就进入了后时期，一些有影响的批评意见也是 20 世纪 90 年代中期后出现的，一个原因可能是经过若干年的运作，新公共管理的一些问题逐渐显现，这给批评提供了事实的基础。这些理论或学说对新公共管理的批评的角度不一，但都具有一定的影响力。这里作一简单介绍，在本文的最后部分作一评价。

对新公共管理运作提出批评的整体性治理理论。新公共管理强调分散化、竞争和激励性变革。这种强调分散化、竞争和激励的变革带来了活力，但也带来了政府功能碎片化的问题。90 年代中期后的协同型政府和整体性治理就是这一背景的产物。在希克斯看来，碎片化的治理带来如下问题：转嫁问题，让其他机构来承担代价；机构在运作中互相拆台；重复导致浪费；部门之间缺乏沟通；提供的服务令人不满意；服务的不连贯和间断。所有这些问题，在希克斯看来，“是治理中的一些协调、合作、整合或整体性运作想解决的。”（Perri 6, 2002:39）。

其所以如此,因为整体性治理背后有几个假设的观点:首先,由于政府中的很多事务是跨部门的,单靠一个机构无法解决,大多数至关重要的结果都是许多部门、机构、专业、支持和实践的合作的产物。其次,尽管政府是根据功能建立起来的,但它并不是完全按照功能来解决问题的,公众有一些需要合作解决的问题。第三,为了解决一些问题,专业、层级、公共部门各个机构之间的整合的运作是需要的,有时单一的问题也需要整体性地加以解决。希克斯认为,进行整体性治理,它面临的挑战是要在以下几种关键活动方面取得一种连贯性:1.政策,涉及政策的制定过程、政策内容的形成,以及对政策执行的监督。2.管制,对个人、私人组织以及政府内部进行管制的组织、内容和影响。3.服务提供,服务提供的组织、内容以及影响。4.监督,对政策、管制或服务提供的审计以及绩效评估。希克斯认为,这些活动的整体性运作可以从三个方面来加以理解。第一,对不同层次或同一层次的治理进行整合,比如地方机构内部的不同部门,中央机构与地方机构之间等。第二,在一些功能内部进行协调,比如军队中的海陆空三军合作,也可以在少数或多个功能之间进行协调,比如健康保障和社会保障。第三,也可以在政府部门与社会其他组织如志愿组织或私人公司之间进行协调。(Perri 6, 2002:39)帕却克·登力维持则强调以需要为基础的整体主义。他认为这一以需要为基础的整体主义与新公共管理强调的企业化过程管理不同,它把重点放在确立一个真正以公民、服务和需要为取向的组织基础。“以需要为基础的整体主义包括七个方面:以需要为基础的整体主义的最基本的因素是互动的信息受训和信息提供;以顾客为基础或以国内为基础的组织重建;一站式服务;使政府能预测公民需要和政策主要风险的数据库;重塑从结果到结果的服务;灵活的政府过程,使政府决策在与企业最好的实践进行竞争中取得速度、灵活性和回应性;可持续性,把它作为公共部门内在运作的一部分”。(Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow and Jane Tinkler, 2006:234—237)

对新公共管理理念提出批评的新公共服务理论。在新公共服务看来,新公共管理的核心内容是力图将私营部门和工商管理的方法

用于公共部门。如果问题仅仅在于此,那或许还是能够接受的。很少有人对新公共管理实施过程中的成本效益考虑、用最少的钱干最多的事、提高服务质量、绩效评估等做法持有异议。但问题在于“新公共管理不只是涉及一些新管理方法的实施,而是含有一套新的价值观,一套主要是取自市场经济和企业管理的价值观”(珍妮特·登哈特,罗伯特·登哈特,2004:20)。而这是新公共服务不能接受的。政府与企业是两种不同取向的组织,一个是为公共利益服务,另一个则是以盈利作为目标。这样,新公共服务对新公共管理把政府服务的对象称为“顾客”这一明显来自企业的用语而不是“公众”提出了尖锐的批评。新公共管理认为,顾客驱动政府优于官僚制政府,因为前者具有更负责任、更多创新、有可能产生更多服务选择以及更少浪费的优点(戴维·奥斯本,特德·盖布勒,1996:164—166)。而在新公共服务看来,正如乔治·弗雷德里克森指出的:“顾客是在生产商所提供的产品之间进行选择的,而公民决定的事情太重要,以至于政府会向公众收费来做这种事情”(戴维·奥斯本,特德·盖布勒,1996:57)。公民是主人,是所有者的,而不是顾客,因为顾客的利益与主人的利益是不一致的。政府必须为更大的公共利益负责,而不仅仅是对个别消费者或顾客的利益负责。新公共管理主张掌舵与划桨分开,但新公共服务认为船往哪里开才是更重要的。再比如,新公共管理强调效率和生产率,但新公共服务则认为效率和生产率应当被置于民主、社区和公共利益这一更广泛的框架中。针对新公共管理提出的新政府的十个方面,登哈特勾勒了新公共服务的七个方面:1.服务于公民而不是顾客。2.追求公共利益,公共利益在政府服务中居于中心地位。3.公民权比企业家精神更重要。4.思考要具有战略性,行动要具有民主性。5.承担责任。6.政府的职责是服务,而不是掌舵。7.重视人而不只是重视生产率。新公共服务认为其理论是建立在公共利益观念之上的,是建立在公共行政人员为公民服务并且是全心全意为他们服务之上的,因而新公共服务“为公共行政的今天和未来公共行政者提供了一种明智而有力的看法。”(罗伯特·登哈特,2003:208)

主张公私合作提供公共服务的治理理论。治理理论在 90 年代中期出现后产生了极大的影响力。宾汉姆等人认为治理是新世纪公共事务管理中出现的一个令人瞩目的新的词汇。(Bingham LB, Nabatch T, OLeary, 2005) 尽管“治理”一词所涉范围甚广,也有各种不同的定义,但一般认为治理指的是“确立一种治理方式,其特征在于公私部门之间以及公私部门内部边界模糊。治理的实质是强调治理的机制,这些机制不再依赖政府的权力或强制,而是多元治理的互动,以及行动者互相影响。”(Stoker, 1998:17—28) 罗兹认为,治理表明了管理含义的一个变化,一种新的管理过程,一种变化的规则条件和一种治理社会的新方法。(Rhodes, 1996) 那么这种新的过程和方法是什么?也就是治理的实质是什么?简单来说,它是一种以网络状结构形式出现的政府与社会相关方合作的多元治理。在这一治理过程中,它改变了传统行政中政府权力自上而下的运作过程,改变了新公共管理只是将企业和市场机制引入政府运作的方法,它同时注入了新公共服务主张的民主、公民权、基于共同价值的公共利益的思想。治理的兴起在一定程度上是对政府失败和市场失败的一种回应,但治理也可能失败,正因为如此,“善治”这一概念应运而生。所谓善治,一种比较有解释力的观点认为,可以从三个层面加以理解。第一个层面与民主治理相关,这意味着合法性、责任和可问责。第二个层面与有效的管理有关,这涉及政府的能力,而同政府的组织形式无关。第三个层面与协调功能有关,它导致作为国家与其他组织互动的结构的秩序。秩序通常是通过包括等级统治、市场交换和共同的价值的各种模式而得到保证的。这一环境决定了如何使用治理的模式。归纳起来,善治包含着八个方面,即参与、共识、可问责、透明、回应、高效、平等和包容、遵法。

力图融合行政和管理的新公共治理理论。新公共治理是在新公共服务对新公共管理提出批评后建立起来的一种新的理论。斯蒂芬·奥斯本将传统公共行政、新公共管理和新公共治理作了一个区分,其落脚点在于公共政策的执行和公共服务的提供上,因为三者都涉及这一核心的问题。在斯蒂芬·奥斯本看来,传统公共行政的优点在于指出了公

共政策执行和公共服务提供的政治本质,但问题是公共政策执行只是被看作一个不打算去探究政策过程输出(即公共服务本身)的管理结果的“黑匣子”。相比之下,新公共管理能够准确地指出这只黑匣子的复杂性,也就是变革和创新的管理,但它的问题在于过于强调单个的组织,以及在不适用的情况下将过时的私人部门的技术用于公共政策的执行。这样,在一个日益多元的世界里就远离了公共行政强调的公共政策过程。“因此,公共行政和新公共管理看起来充其量都是不完整的理论”(Stephen Osborne, 2010:5)。奥斯本进而认为,公共行政和新公共管理“都没有抓住 21 世纪公共服务的设计、提供和管理的复杂的现实。考虑到对两种模式的批评,现在是时候提出这样的问题了——是否迫切需要一种对公共政策执行和公共服务提供的更有见识的理解,即超越“行政—管理”两分法,用一种更全面和整合的方法来研究和实践公共政策的执行和公共服务的提供?”(Stephen Osborne, 2010:5)新公共治理就要承担这样的使命。在奥斯本看来,新公共治理所说的公共政策的执行和公共服务提供是发生在作为 21 世纪一个显著特征的多组织和多元主义的国家中的,正是这一点使得公共政策执行和公共服务提供产生了新的情况。这一新的情况便是一种互相作用的、组织间的以及非直接的治理形式开始不同程度地在西方国家出现。“这种或多或少有点新的形式围绕着参与和网络过程(它们建立在互相依赖、合作和信任之上)进行,它们根据不断增长的期望、需求以及复杂性和破碎化,强调改进公共政策决定和公共服务提供的过程和结果。奥斯本试图抓住这些新出现的状况,提出一个新的概念”。(Jacob Torfing and Peter Triantafyllou, 2013)这样,作为多组织和多元主义国家的结果,新公共治理的重点在于组织间的关系以及过程的治理,强调公共服务组织与其环境互动基础上的服务效益和结果。这里的中心的资源配置机制是组织间的网络以及在这些网络中组织间和个人间经谈判而成的可问责性。重要的是这样的网络很少是平等的结合,权力不等的各方需要通过谈判来形成有效的工作机制。因此,这一网络的价值基础常常是分散的和竞争的。这样,新公共治理既是 21 世纪公共政策执行

和公共服务提供日益增长的复杂性、多元性和破碎性的产物,也是对它的回应。

改变公共管理出发点的价值管理理论。自从马克·穆尔 1995 年第一次提出把创造公共价值作为政府的一种战略管理以来,公共价值以及公共价值管理已经成了一种影响力日增的公共管理的分析框架。公共价值理论认为,公共服务是独特的,因为它的特征在于认可公民具有获得(通过民主程序进行授权和资助)服务的权利。成功的公共服务提供取决于与公民的持续对话,他们应当被认为是与政府一样的利益相关者。用公共价值的话来说,就是组织必须通过其授权的状况来为它们的行动寻找民主的合法性。公共价值提供了一个如何使用通过这些过程获得的信息来提高管理者的决策质量的框架,它要求管理者与公民程序的对话,管理者与公众分享面临的困境,寻求公民的看法并相应地修正决定。它旨在使公共管理者在他们提供的公共服务中认识到什么是最有价值的,以及有效的管理如何产生最好的价值。这一方法通过要求公共管理者接触服务的使用者和广大的公众,提供改进决策质量的方法,它旨在提高公众对政府的信任以及满足不断提升的服务提供愿望。这一对公共价值的定义显然把传统公共行政强调的政治性和新公共管理强调的管理性结合在一起了。但是,公共价值与传统行政和新公共管理在管理上的出发点还是不同的。传统行政的出发点是为公众提供他们所需的公共服务,新公共管理强调要经济有效地提供公共服务,而公共价值的出发点则是在公共服务的提供中,用穆尔的话来说,要“创造公共价值”,而且要把它作为政府的一种战略来加以管理。

如果说,公共价值的目标在于向公共管理者提供一个简单的工具来阐明其组织的目标,那么如何使公共组织在公共价值的原则下运作?如何使公共管理者考虑他们提供的服务中什么是最有价值的,以及如何使服务做得最好?穆尔提出了他的“战略三角”理论。这一理论要考虑三个问题:1.组织想产生的重要的公共价值是什么?2.组织采取行动、提供创造价值需要的资源所依据的“合法性和支持的来源”是什么?

3. 组织提供理想结果需要借助或要建立的“运作能力(包括新的投资和創新)”是什么?按照穆尔的说法,为了给公共机构制定战略,管理者需要把这三个部分紧密结合起来:“第一,战略必须具有实质价值,即该机构可生产对监督者、委托人和受益人有价值的东西,而且其资金和权威成本都应该较低。第二,战略必须具有法律和政治上的可持续性,该机构必须能够持续地从政治环境中得到授权和资金。第三,战略必须具有运作和管理上的可行性,即该机构可以在其他各方的帮助下,顺利完成授权的行动。”(马克·穆尔,2006:100)因此,公共部门管理者面临的战略问题就是确立具有合法性并得到支持的公共价值的目标,并通过可行的运作来达到这一目标。在这三者互动的关系中,公共价值是核心,具有最重要的地位。它规定了运作的进行和支持性工作的展开。运作能力是价值得以实现的基础,合法性和支撑性资源则是运作得以进行的条件。在创造价值的整个过程中,三者缺一不可,三者是一种相辅相成的关系。战略三角理论强调了公共部门管理者确定组织的使命和总体目标的重要性。在穆尔看来,这是战略区别于传统公共行政的一个很重要的地方。他认为,“公共行政的古典传统没有将管理者的注意力引向目标、价值、争取合法性和支持等问题上”。(马克·穆尔,2006:104)穆尔认为,公共部门的管理者不仅要确定使命和总体目标,而且还要从其他地方寻找资源来制定有价值的目标,使用发现技巧来研究环境、评估工作,并以此为基础,形成对过去和未来获得价值的看法。

三、模式与学说的共存:未来的发展

在对以上几种主要的后新公共管理的理论或学说作了一个简要的梳理后,我们可以对这些理论或学说之间的关系,它们同传统行政和新公共管理理论的关系,以及这些理论或学说的未来的发展作一个分析和评价。

第一,后新公共管理理论和学说进入一个群雄并起的时代,它们之间(包括它们与传统行政和新公共管理理论之间)的关系不是一种替代关系,而是一种共存和互补的关系。公共管理理论和学说是回应现实的要求而产生的。斯蒂尔曼指出,“美国的行政思想从来没有——也不能够——界定为一种确定的学说或一整套学说,反而处于不断变迁的状态。”(理查德·斯蒂尔曼,2004:27)其理由在于这个国家的行政思想和行政制度始终面临着调整,公众兴趣在迅速地转换。“不事声张地适应公众当前的直接需要,这是美国公共行政理论具有的最伟大的力量。行政研究必须始终追随并处理一些不断变换、难以捉摸、不被重视而又切合实际的公众优先考虑的问题。公共行政理论能否‘抓住’并成功地、适当地处理紧迫的社会问题是另一回事,但在当前的重构运动时期,公共行政理论仍然在做这方面的努力”。(理查德·斯蒂尔曼,2004:39)显然,后新公共管理时期的这些理论和学说都是这一努力的结果(尽管整体性治理和新公共治理的理论的提出者是英国的学者,但英美两国公共管理实践和学说理论的交融是显而易见的,正如英国首先开始了新公共管理运动,而这一运动最典型的理论恰恰是美国学者的贡献一样)。这一结果导致前面提到的后新公共管理的各种理论和学说群雄并起、诸家并存的状况,这些理论及学说各有千秋,但还没有出现一种引领群雄、一统天下,可以与作为传统公共行政基石的官僚制或引领了新公共管理的政府再造理论媲美,并与一种新的、具备自身明确特征的现实的公共管理运作相连的理论,它们停留在理论或学说层面居多。正是这一原因,本文把它们都归入后新公共管理理论名下。这一各种理论和学说群雄并起的现象,有点像20世纪60年代工商管理理论在经历了古典管理理论和行为科学理论后出现的大量的理论和学说(社会系统理论、决策理论、系统管理理论、权变理论等),进入了学说丛林时期。百花齐放、百家争鸣。尽管后新公共管理理论没有哪一种理论或学说占据显著优势,但它们都从各自的角度提供了对传统公共行政、新公共管理以及新公共管理后公共管理发展的一些有价值的看法,也产生了各自的影响。

第二,后新公共管理理论和学说除了是对当时的公共管理现状提出回应之外,也是在对不同理论和学说的批评上建立起来的。但这种批评的结果并没有导致谁把谁吃掉,它们之间有相同点,也有不同点。比如,新公共管理和治理“两者都旨在打破以往固有的那种等级的、自上而下的管理体系。两者的一些建议也很相似,比如政府职能的非中心化。两者的一些改革建议也合拍甚至可以互补。比如新公共管理强调的绩效管理,强调对政府输出的衡量加速了利用非政府部门的行动者提供项目的进程”(Guy Peters, 2003),但两者在国家概念上是不一样的。“新公共管理相当轻视国家的角色,在这一模式看来,国家或多或少已经过时,而治理领域的大多数学者从更为积极的角度来看待国家,认为国家是集体利益的缩影,肯定国家在促进和协调治理行动上的作用。”(乔恩·皮埃尔、盖伊·彼得斯,2019:58)

第三,这些理论与学说之间既有冲突,也有思想上的传承,有些至今也是可以互补的。以新公共服务而言,强调民主、公民权、公共利益以及公众参与的新公共服务理论在某种程度上也可以说是新公共行政思想的一种延伸。新公共行政强调社会公平,明确提出在经典的二E(也就是效率和效能)上加上第三个E,即公平。“社会公平强调政府服务的平等,强调公共管理者决策和项目执行的责任,强调公共管理的变革,强调对公民需求而非公共组织需求的回应,强调对行政研究与教育的探讨,公共行政不仅具有跨学科性和应用性,而且具有解决问题的特性和理论上的合理性”。(乔治·弗雷德里克森,2011:4)新公共服务批评新公共管理的管理主义,在政治思想的脉络上与新公共行政是一致的。同样,公共价值理论也在一定程度上吸取了新公共服务的思想。新公共服务将民主、公民权和公共利益重新肯定为公共行政的卓越价值观,尽管公共价值理论讲到的公共价值与新公共服务提到的价值不完全一致,但是,公共价值理论强调成功的公共服务提供取决于与公民的持续对话,这与新公共服务主张的未来的公共服务“建立在公民对话和公共利益的基础上并且将其与公民对话和公共利益充分结合在一起”(珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特,2006:168)几乎如出一辙。战

略三角理论与新公共服务主张在公共服务的提供中,领导是以价值为基础的也是相近的。再比如,新公共治理将公民而不是政府置于中心,公共利益不是由民选官员或市场机制来决定的个人利益的集中,而是公民利益的分享。这一基本观点同新公共服务强调的“公共官员必须促进建立一种集体的、共同的公共利益概念(珍妮特·登哈特,罗伯特·登哈特,2006:62)”以及同治理理论强调的多中心治理也很吻合。治理理论和公共价值理论与新公共服务理论指出的“治理表明了社会实际上是怎样作出选择、分配资源及创造共同价值的,它涉及的是社会决策和公共领域意义的创造(珍妮特·登哈特,罗伯特·登哈特,2006:84)”,反映了同一的思想。此外,一些理论和学说的观点尽管对立,但事实上也是可以互补的。比如,新公共管理对人性的基本假定就是人都是想获得自我利益的最大化,新公共管理提倡的绩效评估和激励等都是建立在这一假定之上的。而新公共服务则认为,公务员都是被公共利益激发起来的,正是这种超越对个人利益的认识,新公共服务可以把一项公共服务建立在公民对话和公共利益的基础上。两种不同的对立观点有助于对人性假定有一个比较全面的认识。

第四,后新公共管理理论的一个相同点在于这些理论或学说停留在理论层面居多(尤其是新公共服务理论和新公共治理理论),强调公共行政的价值以及美德,没有形成一种像传统的公共行政和新公共管理那样的管理运作模式,因而其影响力相对有限。尽管它们有的(比如新公共服务和新公共治理)想对前两种模式进行替代,有的从不同角度对两种模式进行补充或纠正,但现实还是难以替代,缺乏一套可以实际操作的东西。新公共管理之所以能成为一种新的公共管理模式,除了它的理念或学说之外,更重要的在于有一套可以实际运行的机制、手段和方法。这些理念、手段和方法与传统的公共行政可以做一个边界上的切割,从而形成自己的模式。当然,一个很重要的原因在于新公共管理模式的产生离不开它的时空条件。但必须看到,两种模式并非黑白分明,互不相干。一个基本的事实是,尽管新公共管理有自己的一套做法,但它借助的组织基础还是传统行政的官僚制组织结构。后新公共

管理的一些理论或学说的批评事实上也是在官僚制这样一个基本的政府组织形式的基础上展开的。当然,后新公共管理的一些理论或学说在理论与实践的结合上也进行了一些努力。比如公共价值理论提出的“战略三角”事实上就是发展出来的一个相对可以操作,尤其是在决策过程中可以加以运用的模式。但这样的一个领导决策模式只是构成整个行政运作的一个部分,而无法成为一个整体。更何况公共价值创造还有一些前提性的条件需要解决,比如把创造公共价值作为政府行政的一个出发点,就必须解决政府官员创造公共价值的动力机制问题。穆尔的《创造公共价值》一书很少涉及这方面的内容,而这恰恰是这一理念能否得到实现的一个实际的和关键的问题。

第五,传统的公共行政理论是原点。几乎后面所有的公共管理的理论或学说、主张都离不开这一原点。传统行政理论致力于论述理性行政模式以及主张一种建立在政治行政两分之上的民主责任观,新公共管理以及后新公共管理的诸多理论都在不同程度上对此进行了批评。新公共管理狂飙突起时,戴维奥斯本认为“官僚体制已经面临土崩瓦解”(戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克,2002:18),扬言要“摒弃官僚制”。而事实是,时隔多年,对传统公共行政也持有批评意见的罗伯特·登哈特认为,“主流观点在公共行政领域仍处于优势”。(罗伯特·登哈特,2011:2)他说的主流观点就是传统公共行政理论的观点。这表明,正如前面讲到的,西方国家(这里主要指美国)基本的政治制度架构并没有发生什么变化,政治行政两分法尽管受到批评,但是政治行政的两分在组织结构上却还是一个不争的事实,行政从属于政治的基本格局没有变化,政务官和文官的基本职能没有发生变化,行政运行的政府基本组织架构(官僚制结构)也没有变化,所发生的变化事实上也是在这一基本结构上以及运作方式上的一些变化。比如,以官僚制而言,尽管有人把新公共管理时期开始出现政府职能外包、合同制运作等看作一个技术过程,但在菲利普·库柏看来,它在本质上还是一个政治过程,而这一过程是与官僚制联系在一起的,“作出合同的政治过程,用来达到这一目的的拨款,以及用来监督合同运作的问责技术来自垂直的、

以等级权威为基础的过程”(菲利普·库柏,2007:13)。再以新的信息技术而言,提倡数字时代的治理的邓利维,其治理理论想展示的是“一个政府巨大的信息功能及其与全球服务提供商和其他的信息技术公司关系的新世界,想表明韦伯式的理性官僚组织模式是如何在现代日益增长地发展,以至国家最根本的信息处理和决策能力现在取决于公共官员管理复杂的产业合同以及先进的‘知识密集型’专业和职业的能力的”。(Patrick Dunleavy, 2005)显然,这一数字时代的治理也是以官僚制作为基础的。

第六,后新公共管理理论或学说与传统行政和新公共管理理论或学说一样,事实上在整体上并没有摆脱它们背后的两个基本取向,即民主政治取向和管理取向,用新公共治理的话来说就是行政和管理的取向。有意思的是,公共管理理论似乎注定了难逃两分的命运。最先是政治与行政的两分,现在是行政与管理(这里的行政和管理分别代表了两种模式)的两分。事实上,这两者在某种程度上是相同的。简单来说,前者是偏政治的,更多强调的是价值理性;后者是偏管理的,更多强调的是技术理性。这两者难道就不能实现跨越吗?新公共治理理论的一个使命就是把两者联系起来,但这一理论还在发展之中,并不具备一个完整的形态。治理的实践似乎在朝着这个方向走,但是有许多理论问题并没有解决,单单就治理定义上的芜杂以及“国家中心论”和“社会中心论”的争论而言,就表明了这一点。那么,这样一种兼具行政和管理的第三种模式能够建立起来吗?我们不妨拭目以待未来的发展。

参考文献

乔治·弗雷德里克森:《新公共行政》,中国人民大学出版社2011年版。

马克斯·韦伯:《官僚制》,载理查德·斯蒂尔曼:《公共行政学:概念与案例》,中国人民大学出版社2004年版。

竺乾威:《新公共管理与文官制度改革》,《江苏行政学院学报》2013年第4期。

戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克:《摒弃官僚制:政府再造的五项战

略》，中国人民大学出版社 2002 年版。

杰伊·沙夫里茨等：《公共行政导论》，中国人民大学出版社 2011 年版。

珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特：《新公共服务：服务而不是掌舵》，中国人民大学出版社 2004 年版。

戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社 1996 年版。

罗伯特·登哈特：《公共组织理论》，中国人民大学出版社 2003 年版。

马克·穆尔：《创造公共价值：政府战略管理》，商务印书馆 2006 年版。

理查德·斯蒂尔曼：《公共行政学：概念与案例》，中国人民大学出版社 2004 年版。

乔恩·皮埃尔、盖伊·彼得斯：《治理、政治与国家》，格致出版社、上海人民出版社 2019 年版。

乔治·弗雷德里克森：《新公共行政》，中国人民大学出版社 2011 年版。

珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，中国人民大学出版社 2006 年版。

戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克：《摒弃官僚制》，中国人民大学出版社 2002 年版。

罗伯特·登哈特：《公共组织理论》，中国人民大学出版社 2011 年版。

菲利普·库柏：《合同制治理》，复旦大学出版社 2007 年版。

Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, *Towards Holistic Governance: the new reform agenda*, Palgrave, 2002.

Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow and Jane Tinkler *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford University Press 2006, 234—237.

Bingham LB, Nabatch T, O'Leary, "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government?" *Public Administration Review*. 2005, 65(5), 547—558.

Stoker G., *Governance as theory: five proposition* UNESCO, 1998, 17—28.

Stephen p Osborne, *The New Public Governance: a Suitable Case for*

■ 复旦公共行政评论第二十五辑

Treatment ? in *The New Public Governance* ? Edited by Stephen Osborne, Routledge, 2010, 5.

Rhodes RAW(1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Stud.*, 44, 652—667.

Bingham et al.(2005) *what is good governance* ? <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

Jacob Torfing and Peter Triantafillou, What's in a name ? Grasping new public governance as a political-administration system, *International Review of Public Administration*, 2013, 18(2), 9—25.

B. Guy Peters, The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions *Viesōji Politika ir Administravimas* 2003. Nr.5.

Patrick Dunleavy, new public management is dead, long live the digital era of governance, *Public Administration Research and Theory*, 2005, 16, 2.