

公共部门管理范式的演进与创新

凌 岚

(天津财经学院 财政系, 天津 300222)

摘 要: 本文试图从实践的角度探讨公共管理运动的起因; 介绍新公共管理理论的核心内容——内部市场理论, 并对其做出评价; 在此基础上, 探讨公共行政与公共管理两种理论范式之间融合与互补、继承与创新的相互关系。

关键词: 公共部门; 公共行政; 公共管理

中图分类号: F062.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2002)10-0003-06

当前, 在世界范围内, 传统的公共行政学科规范正受到来自工商管理学科的公共管理范式的严峻挑战。一种颇为流行的观点是: 公共管理范式代表着未来公共部门改革的方向, 它行将取代已经运转多年的公共行政模式, 从行政的国家(the Administrative State)过渡到管理的国家(the Management State)是历史发展的大势所趋(Christopher Hood, 1990)。应该看到, 从公共行政向公共管理的范式转换, 在实践层面上, 是过去20年来世界公共部门展开的突出市场价值、强调效率与效能的新公共管理(New Public Management, NPM)运动的必然结果。从理论上分析, 则归因于经济学、管理学理论的最新发展与跨学科整合, 特别是公共选择理论和新制度经济学理论研究的进展与广泛传播。

本文试图从理论和实践的角度探讨公共管理运动的起因, 对公共行政和公共管理范式进行总结和归纳; 在对新公共管理理论的基本内涵和政策意义做出初步诠释的基础上, 探讨两种范式融合互补的相互关系以及继承与创新的重要意义。

一、效率低下: 传统公共行政范式的缺陷

传统的公共行政范式是建立在马克斯·韦伯的官僚模型基础上的。这一模型既是一种组织结构, 又是一种管理方式, 在组织体系上它是一种权力依职能分工的层级化结构, 在管理方式上它是依靠严格的程序、规则逐级贯彻实施的, 因此, 韦伯的官僚模型具有专门化、等级制、规则化、非人格化和技术性等特点, 它为社会组织管理提供了有效的工具。然而, 这一模式的致命弱点是, 它在保证行政效率的同时却缺乏经济效率。按照该模型的蕴含之意, 政府履行职能的组织机制有两类: 一是依靠税收收入维持运转的各级政府机构、学校及其他非营利性组织; 二是公共企业, 如邮政、铁路、能源、航空等垄断性部门, 这两类机构构成各国公共部门的主体。在传统模式中, 这两类机构都具有长久生存的特点, 无论何时, 政府机构不会消亡, 教育系统不会停转。

收稿日期: 2002-07-15

作者简介: 凌 岚(1956-), 女, 天津人, 天津财经学院财政系教授, 厦门大学博士生。

公共企业具有悠久的生存与发展的历史,公众并不关心它们是否有盈利。因此内生于这两类机构的公共行政模式也必然是长久生存的,它具有稳定性、持久性,以及在经验积累基础上的专业性的特点,这就是公共部门与私人部门截然不同的运行机制和管理模式。

新公共管理理论正是对上述观念提出异议,认为在公共部门和私人部门之间不存在泾渭分明的界限,市场经济中只有参与者或竞争者,且竞争无限制。因此应当消除进入壁垒,且创造可竞争市场,让公共企业和私人企业在同一起跑线上展开竞争,以增进效率,创造更高的社会福利(Jan-erik Lane, 2000)。

新公共管理理论把公共部门在传统行政范式下运行的各种问题集中为一点:即效率低下,更确切地说,是内部效率或生产率低下。用公式表示,内部效率等于绩效或产出除以成本或投入:

$$\text{内部效率} = \text{绩效(产出)} / \text{成本(投入)}$$

新公共管理理论认为,在传统公共行政范式下,政府根本不能处理好等式两端的关系,因为在提供服务时,政府既是需求方又是供给方,一方面政府通过行政法规和预算拨款支配行政机构和公共企业的运作,另一方面,政府也是提供服务并享受服务的社会组织的领导者。显然,传统的官僚模型在这里陷入一种逻辑混乱的状态。发生混乱的根本原因在于,需求与供给之间的分界被混淆了,而需求和供给是保证市场机制有效运转的最基本的要素。

在现实中,政府会时常感受到公共部门运行成本的增加,但却难以了解公共部门运作的实际绩效。也就是说政府掌握行政机构和公共企业情况的能力是有限的。这样的认识随着1960-1970年代学术界对博弈论的研究而进一步得到强化。人们开始将编制预算看作是一种博弈的过程,当政府需要某一种产出量时,也必须支付相应的成本,即使政府未必知道最终能得到什么,往往也要为之付出。如政府要为公共企业弥补亏损、偿还债务;要给应当盈利但却无效率的公共机构发放工资、薪金等等。这样,在政府同它管辖下的机构和企业的关系中,下属组织机构处于优势地位,政府反倒处于劣势,丧失了权威性和支配力。有关公共部门管理范式存在的缺陷早已在政治学和经济学研究中得到阐释,公共选择理论曾经令人信服地分析了政府预算和政府机构不断膨胀的根本原因(Niskanen, W. A., Jr, 1975),按照微观经济理论,实现效率目标的基本条件是令边际收益等于边际成本,但对于政府支出而言,由于只有总支出而没有单位支出的概念,因而,政府无法把握支出在边际收益与边际成本之间的临界点。效率目标还要求在供给方面存在竞争,以使边际成本降至最低水平。然而,在传统的公共行政模式下,政府是难以满足上述效率条件的(Jan-erik Lane, 2000)。

因此,新公共管理理论认为,应当重新认识和界定政府、市场与公共部门之间的关系,重新确立政府治理理念以及政府在管理市场经济、驾驭市场机制方面的角色,调整政府组织结构和权力运行机制,彻底改革传统的公共行政范式,探求更有效地管理现代市场经济和驾驭市场机制的公共管理模式。

二、构建内部市场:新公共管理范式的核心内容

新公共管理理论建立在两个基本假设的基础之上:第一,公共部门中的需求与供给必须被彻底分开,以使市场机制发挥功能;第二,在供给方面必须存在竞争,这不仅有助于增进效率,而且竞争性供给还意味着消除由垄断产生的额外租金,减少公共部门中的寻租行为。满足这两个假设的基本条件,一是在公共部门中构建可竞争的内部市场体系(Internal Market),以内部市场体系取代韦伯的官僚制度;二是在公共部门中全面推行契约制度(Contractualism)。

关于内部市场的运作机理,可大致参见图1的内部市场模型。

按照这一模型,在需求与供给之间插入了竞争性供给者和购买者,从而能够实现供给与需求的分离,在公共部门内部构建一种模拟市场机制运作的内部市场结构。以内部市场模式改造原

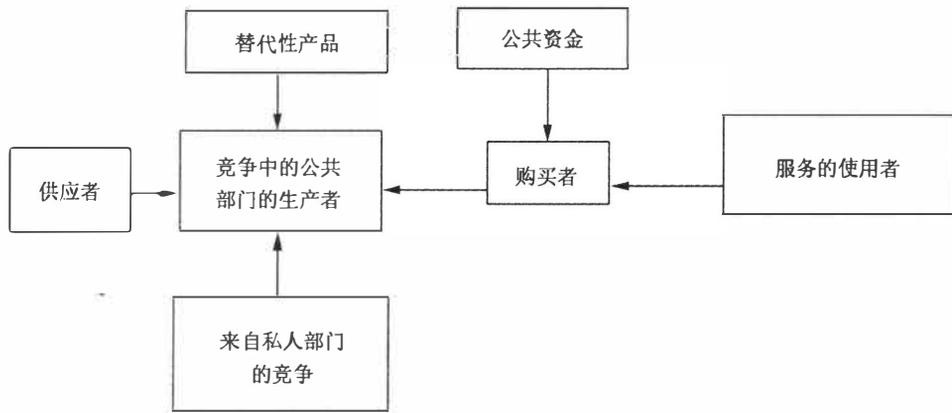


图1 内部市场模型图

有的公共部门,可以扩大公共部门管理者行使权限的范围和相机抉择的政策幅度,因为在新模式中,公共部门既可作为供应者,也可作为使用者,进行招投标、签订短期契约合同等各项市场导向的活动。在韦伯的官僚模型中,典型的情况是依据长期契约关系仅存在一个商品或劳务的供应者,这种传统模式将被有许多竞争者参与的新模式所替代。新模式强调以内部市场取代韦伯式的官僚体系,在公共部门中全面推行契约尤其是短期契约制度,这其中既包括交易性契约,如即时购买或销售性质的契约,也涉及代理性契约,如就业契约等等(Jan-erik Lane,2000)。按照新公共管理理论,公共部门中契约制度的类型、相互关联及结构如下所示:



按照新模式,委托—代理关系将全面出现在公共部门中,公共部门通过签订代理性契约聘用所属各部门的首席执行官和其他雇员,通过签订交易性契约获得所需要的商品和劳务。以等级结构为显著特征的韦伯式官僚制度将被简化为两类公共组织之间的交互作用:一是代表购买方(需求)的管理机构;二是代表生产方(供给)的管理机构。以往的公共组织则被分解为许多个生产单位,为获得合同的缔结权,它们不得不在同等条件下与其他生产者在产品的质量、数量和价格等方面展开竞争。将公共企业改组为由国家或地方政府控制的股份公司,还涉及到由长期契约关系转为短期契约关系、运营过程中自负盈亏以及利润目标驱动等问题。

新公共管理理论认为,内部市场的引入可以降低公共部门的运行成本,提高其效率。原因在于:(1)公共部门内部实现了机构精简;(2)公共部门确立了明确的产出—盈利目标;(3)公共部门管理者能够直接以产出目标指挥并协调公共产品和劳务的提供;(4)削减成本的战略决策权直接操纵在公共部门管理者的手中,因为内部市场的运作主要依靠短期契约,这使得管理者能够随时随地相机抉择,及时做出调整及重组的决策。而且,内部市场模式中的人事和工资制度亦呈现较大的灵活性,可依照本部门的运行绩效比较灵活地裁减人员、调整工资,等等。

构建内部市场可以说是新公共管理理论最激进的改革方案,除此之外,还有其他改革建议,所有的改革方案都体现着市场驱动这一共同的特点。一旦公共部门的改革全盘采纳了这些政策建议,那将无异于在公共部门内部发动一场根本性的变革。变革的要点是:内部市场替代行政组织机构;契约合同制度贯穿于人员聘用、劳务提供等各个方面;租赁、拍卖、招标、投标等工作不但成为公共部门的主要任务,而且也是重要的政策手段;仿效企业管理中设置首席执行官的体制,

不但意味着决策机制的变化,而且长期形成的公务员制度也得作相应调整;委托—代理关系将在公共部门中居主导地位,以往建立在公共部门中的道德、责任约束机制将在很大程度上失去意义,必须以新的激励机制取而代之。如此等等,再有公共预算制度、法律体系、宏观及微观政策系统等均要作重大调整。面对这样剧烈的变革,人们不得不多问几个为什么,诸如这些改革举措能否行的通?新公共管理理论有无理论缺陷?或者,传统行政管理理论是否应当退出历史舞台,它有哪些值得继承和发展的精华?

三、互补与融合:公共行政与公共管理范式的整合

毋庸置疑,充满创新理论的新公共管理理论,具有重要的实践指导意义。但是,还要看到它的某些政策建议因过于激进而难以付诸实施(Jan-erik Lane, 2000)。对新公共管理理论提出的质疑主要集中在以下几点:

(1) 内部市场并没有解决需求方面的偏好表露问题,仍需借助于政治选举机制来传达公众对于公共产品与劳务的需求。这样,公共选择理论早已揭示的在官员、政治家和选民之间存在的三角博弈依然如故,有关公共产品需求、价格等信息在传导过程中发生的扭曲,以及官员追求预算最大化等现象(Niskanen, W. A., Jr, 1975)都无法根除。

(2) 在公共部门中全面实行委托代理关系的同时,也将在理论和实践中都难以解决的代理问题(Agency Problem)带入公共部门中,诸如逆向选择(Adverse Selection)、道德风险(Moral Hazard)等问题。委托—代理关系中的激励结构和监督机制应如何设置一直是经济学研究中的一项尖端的课题(S. Rose, 1973),而且,在法律制度不健全的国家中,契约制度是不可能有效建立的(World Bank, 2000)。

(3) 交易成本及转换成本问题。由于内部市场的运作工具主要是短期契约合同制度,这会使公共部门陷入一轮又一轮的讨价还价之中,中间必然发生难以预估的交易成本,这种交易成本必然高于公共预算制度下发生的成本,因为后者是在既定的任务、规范的程序下发生的。况且,在制度转换过程中还必然发生额外的转换成本。

(4) 诚信、民主与公众认知问题。传统模式既定在公共部门中公共利益高于一切,公共利益限制着私人利益对政治和行政过程的影向,因而,公共部门在社会中有极高的诚信度。在新公共管理范式下,内部市场和契约制度的广泛采用,不但会改变社会公众对公共部门的态度,而且公共部门内部从业人员自身的价值判断也会随之改变。短期契约会使从业人员感到不稳定,降低他们的敬业精神和工作责任心。公共部门的工作全权由首席执行官负责也有可能助长个人独裁专断,不利于建立民主参与制度。再者,签订契约是具有保密性质的活动,公众无从了解,也无法建立有效的监督机制。

还有一条原则必须加以强调,即对公共部门的管理应当坚持价值判断,不应放弃道德标准的导向,在公共部门中必须强调公共利益高于一切的原则。完全的市场导向不但会抹杀公共部门同私人部门的界限,而且,在现实中也未必行得通,因为公共部门毕竟与私人部门有着本质的区别。认为经济学不讲道德规范的观点至少应该说是不全面的。

当我们了解了新公共管理理论的缺陷之后,有必要借鉴传统的公共行政理论,特别是那些曾经被奉为经典的理论,还应当关注公共行政理论的最新发展,以从中挖掘理论精髓,寻求理论研究的互补与融合。

管理理论素以“丛林”状态著称,公共行政理论亦即如此,因此,越是长期备受众多流派推崇的理论越证明其具有理论与实际价值。经典的公共行政理论如马克斯·韦伯的官僚组织模型、威尔逊的政治行政二分法、法约尔的行政管理原则等(占部都美,1984),完全可以溶入新的时代精神,继续在公共部门的组织建设中发挥积极作用。

韦伯对理想的官僚组织模式的描绘,为行政组织指明了一条具有明确性、连续性、纪律性、严整性与可靠性制度化的组织准则,这种强调规则、强调能力、强调知识的行政组织理论为社会发展提供了一种高效率、合乎理性的管理体制(戴维·比瑟姆,1989)。

威尔逊被认为是为公共行政学奠基的重要人物,他的理论贡献是提出政治与行政的两分法,阐明政治是国家意志的发达,行政是国家意志的执行这一基本思想,其理论后经古德诺的继承,发展成为产生广泛影响的理论体系,两分法推动了行政学从政治学体系中的分离。

另一位公共行政学的代表人物法约尔提出十四条管理原则,此外,还特别强调管理教育的重要性,认为可以通过教育使人们学会进行管理并提高管理水平。在管理学科中还有许多关于行政管理的真知灼见,如科学管理理论、行为科学理论、决策理论、权变理论等等(马洪,1980)。这些理论是指导公共管理理论与实践的宝贵思想财富。

1960、1970年代严峻的社会现实对公共行政学以及政府管理提出了挑战,也引起行政理论界的深刻反思,他们开始对传统行政模式进行检讨与创新(文森特·奥斯特雷姆,1999)。新理论对传统范式的批评集中为两点:一是传统官僚组织机构因缺乏竞争而导致效率低下,二是传统的政治行政两分法模式缺乏道德价值观念。1968年在美国行政学者沃尔多(Dwight Waldo)的倡导下,发起了一场“新公共行政学”的创新运动(New Public Administration),以区别于传统的公共行政理论。概括起来,新行政管理理论的政策主张主要有:(1)主张社会正义和社会公平。主张放弃政府的“价值中立观”,而将社会公平、参与和社会责任等道德价值观念注入公共行政过程。(2)主张改革的、人世的、与实际过程相关的公共行政学。提出变革妨碍实现社会公平的政策和制度结构;提出实行公共行政学的范式革命,即对传统行政学的基本假定、理论框架、价值规范、研究范畴、研究方法等作一番重大调整,这一主张亦称“行动的理论”。(3)突出政府行政管理的公共性质,主张构建新型的政府组织形式。提出公共的性质——公共目的、公共利益、公共权力、公共行为等是政府公共管理与以产权私有为基础的企业管理的根本区别所在。批评传统的政府组织结构造就了一种疏离社会公众的、超稳定的力量,这种力量已使政府失去必要的敏感性和同情心,因而需要重建社会公共组织,进而促进社会公平。(4)主张“民主行政”,并以此作为新公共行政的“学术识别系统”。提出民主行政的核心价值观在于尊重人民主权和意愿,实现社会正义与社会公平,反对滥用权力和行政无能,等等(张国庆,2000)。

新公共行政理论不但在行政管理理论沿革过程中具有里程碑的意义,而且,它也是对新公共管理理论的有益补充,其贡献在于将价值判断和社会公平标准注入新公共管理理论的效率目标之中。在新公共行政理论的授权与分权决策、创造民主工作环境、市民参与政策制定、调整与适应、顾客导向等主题之下,新公共管理理论以市场导向、突出效率的改革方案能够更加切合实际,取得良好效果。实际上,在指导实践的过程中两种理论已经自然而然地融为一体,相互补充,共同奠定了各国政府“治道变革”的理论基石(世界银行,1997;毛寿龙,1998)。

四、简短的结论

综上所述,当前在各国蓬勃兴起公共管理运动,并不是受单一理论的推动,而是多种理论相互融合、共同推动的结果。从公共行政到公共管理,反映着不同范式间的融合互补、不同理论间的兼收并蓄,以及理论与实践的相互促进。公共管理学无论在理论上还是在实践上都是一门综合性的学科,需要从政治学、经济学、社会学、法学、管理学等多学科中汲取素材。从公共行政学到公共管理学反映着公共部门理论与实证研究基础的充实、研究体系与内容的扩展、研究视野的开阔。公共行政与公共管理是内涵与外延的关系,是内在功能与外在作用的关系。作一个形象的比喻:我们不仅要关注财政部门内部的行政管理,而且,更要关注宏观财政政策的制定、实施以及政策效果。构成公共管理核心理论部分的公共管理学和工商管理存在着很多共性,可以相

互补充,然而两者之间的差别也不容忽视,公共部门历来有依法行政、尊重权威等制度规范和听从民意、民主治国的历史传统,公共部门的特殊性决定了公共管理的理论和方法的特殊性。借鉴工商管理理论中市场导向、追求效率的决策原则及其方法,决不意味着把私人部门中用于企业管理的技术简单地移植到公共部门。然而,工商管理领域中的企业家精神、创新理念、效率原则等理论规范的引入,必定给传统的公共部门管理理论注入新的生机与活力,使这一学科的内容和体系更加充实丰满,能够以新的高效率的管理模式应对全球化时代挑战。

参考文献:

- [1] Hood. C. (1990), *Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role* [M]. *New Development in Political Science*. Aldershot: Gower.
- [2] Allen. R. (1999), *New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe* [J]. *Public Management Forum* 1 (4).
- [3] Jan-erik Lane. (2000), *Public Sector: Concepts, Models and Approaches* [M]. London Sage Publications.
- [4] Hoover. K. D. (1998), *The New Macroeconomics* [M]. Oxford: Blackwell.
- [5] Niskanen. W. A., Jr. (1975), *Bureaucrats and Politicians* [J]. *Journal of Law and Economics*.
- [6] Rose. S. A. (1973), *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem* [J]. *American Economic Review*.
- [7] OECD. (1993), *Public Management Development: Survey* [M]. Paris: OECD Publications.
- [8] 文森特·奥斯特雷姆. 美国公共行政的思想危机 [M]. 上海: 上海三联书店, 1999.
- [9] 毛寿龙, 李梅, 陈幽泓. 西方政府的治道变革 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.
- [10] 戴维·比瑟姆. 马克斯·韦伯与现代政治理论 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1989.
- [11] 张国庆. 行政管理学概论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [12] 世界银行. 变革世界中的政府 [A]. 1997年世界发展报告 [C]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997.
- [13] 占部都美. 现代管理理论 [M]. 北京: 新华出版社, 1984.
- [14] 克劳德·小乔治. 管理思想史 [M]. 北京: 商务印书馆, 1985.
- [15] 弗里蒙特·E·卡斯特, 詹姆斯·E·罗森茨韦克. 组织与管理 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1985.
- [16] 方福前. 公共选择理论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.

The Evolution and Innovation of Managerial Paradigm in Public Sector

LING Lan

(Department of Finance, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222, China)

Abstract: The article attempts to study the causes of public management movement from the practical angle and introduce the core idea of the neo-public management theory—the theory of inner market, and then comments on it. On this basis, the paper goes on to study the mutual relationship of mixibility and complementarity, inheritance and innovation between the two theoretical paradigms of public administration and public management world.

Key words: public sector; public administration; public management