



### 他山之石

#### ▶ 他山之石

#### ▶ 国际观察

#### ▶ 热点关注

### 他山之石

## 变革时代中的公共管理（下）

2010-04-14 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-14

20世纪后期的西方各国在政府改革中所采取的主要手段就是广泛采用私人部门成功的管理手段。与传统的公共行政排斥私营部门的管理方式不同,新公共管理运动强调政府广泛采用私人部门的科学管理方法,如成本—效益分析、全面质量管理、目标管理等,都在政府的社会管理中得到了相应的斟酌运用。尽管当代政府改革的背景与路径各异,但把以合同制为典型特征的市场规则广泛引入政府部门管理中,却是一个共同的特征。传统观念认为,微观经济领域应该由私营企业承担,而公共服务领域则应由政府部门垄断。而新公共管理运动则从根本上转变了这一观念。在当代西方的政府改革中,都比较注重对过于单一的垄断性公营部门进行改革,努力引入竞争机制。这也就是通过合同、承包等多种形式,在公营部门内部重组市场,把以市场为导向、注重公民自由选择的思想应用到政府管理中来,以提高其绩效。戴维·奥斯本与特德·盖布勒在《重塑政府》中指出,政府改革的关键是改变公共部门内部运行的市场(internal market),这不仅意味着制度层面的转变,而且在竞争、顾客选择、对结果的责任以及国营企业等方面都带来了变化。

这场政府改革的目标之一就是分散政府管理职能,其核心是削减中央政府职能或把中央政府的职能转移到地区或地方政府以及非营利性组织中去。而分权化改革恰恰是解决这一问题的较为现实的方式。分权可以带来有利的转变,譬如提高效率,提高官员直接接触民众或获取信息的机会,从而可以更好地控制管理活动并提升完成绩效目标的使命感。分权化的政府放弃了传统的官僚制集权模式,采取了扁平化的政府组织结构,以便于更好地实现上情下达与下情上达。在西方政府的机构改革中,在调整中央与地方关系的同时,还调整了中央政府部门内部上下级之间的层级关系,许多政府经济部门被改造为“准政府机构”即第三部门。这种改革实现了决策权从地方向中央集中和管理权从中央向地方下放的有机结合。

20世纪90年代以来,信息化、网络化浪潮席卷全球,信息化时代从三个方面影响着各国的改革。一是由于知识爆炸性的增长,政府原有的管理模式和运转方式越来越不适应,难以发挥其应有的效力与作用。为了改变这种状况,建设信息高速公路和实现社会信息化,已成为各国政府的共识。二是信息技术的发展,为政府治理理念与范式的变革提供了相应的技术基础。可以说,现代社会推动政府改革的主导力量之一就是网络为主要载体的信息通讯技术,它使得各国过去难以想象的改革方案变得切实可行。三是信息社会的信息资源共享与决策分散化的变革,它使得社会团体与广大公民在社会权力结构中日益重要,他们摆脱了对政府的某种类似于依附的关系,自主能力得到了增强,既能够对政府的治理进行监督又可以实现自我治理,从而形成了与政府一道开展合作治理的局面。

政府管理的公开化与透明化也是改革的一项内容。政府并非是万能的,事实上是存在着政府失灵的问题的,因为社会治理所面对的是纷繁复杂的社会事务,仅仅依靠政府是远远不够的。政府、社会、公民的共同治理已成为当代社会的重要的治理特征。通过增加政府管理的透明度,革除政府管理中的“暗箱操作”,发展政府与公民间的合作伙伴关系,已成为各国政府再造的基本趋势。这种共同治理模式,既符合建立廉洁高效政府和精简政府职能与机构的要求,又符合现代民主政治发展的取向,是有助于实现还政于民的理想与追求的。同时,增强政府管理的透明度还将有助于防止权力腐败。新公共管理运动所倡导的在合同发包的过程

中实行公开竞标就增加了政府行为的透明度，使得政府行为置于广大公众的监督之下，这就突破了传统的权力运行的内部监督框架，从而转化为整个社会的普遍监督与对权力的制约，这是符合从根本上降低权力异化和以权谋私行为的要求的。

中央政府与地方政府关系的调整是贯穿于20世纪后期以来全部政府改革进程中的基本内容。尽管由于各国国家结构的不同，其中央与地方政府的关系变革也相应选择了不同的路径与发展方向，但其总体趋势是：此前集权程度较高的国家朝着地方分权的方向发展，而此前分权程度较高的国家则走上了强化中央集权的道路。它表明，在中央政府与地方政府的关系问题上，世界各国在这场改革中开始出现了趋同化的趋势，这虽然是“集权”与“分权”这一形式上的趋同化，却反映了全球化对各个国家社会治理的影响，是适应后工业化这一共同背景而进行改革的结果。

### 三、塑造全新的公共管理模式

20世纪后期以来的政府改革浪潮由于政府机构的精简、中央政府对地方政府的分权、政府对社会的放权、非政府组织以及其他社会自治力量的出现等等原因而造就了多元治理主体，形成了合作共治的局面，这是人类社会治理历史上的又一次根本性的转变，它意味着工业社会所拥有的那种由政府管理自身和社会转变为政府与非政府的力量一道进行管理和相互管理。虽然这种治理在形式上依然具有管理的特征，但在实质上则是服务。所以，公共管理在本质上是服务型的社会治理模式，是对原先由政府管理社会的那种管理型社会治理模式的替代。今天，公共管理作为一种社会治理模式正在成长过程中，这个成长过程也就是对管理型社会治理模式的替代过程，从20世纪后期的政府改革中，可以清楚地看到这一点。

首先，服务行政成为公共行政发展的新阶段。农业社会的行政属于统治行政，工业社会的行政属于管理行政，在管理行政发展到其高级阶段的时候，出现了公共行政这一典型形式。但是，管理行政范式中的公共行政是价值中立的意义上的公共行政，还不具有实质上的公共性。公共行政发展的最高形态是不仅在形式上具有公共性而且在实质上也具有公共性，是形式公共性与实质公共性的统一，这种公共行政是以服务行政的形式出现的，是随着公共管理这一新型社会治理模式的出现而开始出现的。在各国政府改革中，我们明显地感觉到：“控制关系日渐式微，代之而起的是一种日益生成的服务关系，管理主体是服务者，而管理客体是服务的接受者。所以，这是一种完全新型的管理关系，在这种管理关系的基础上，必然造就出一种新型的社会治理模式，是一种服务型的社会治理模式。”<sup>[1]</sup>而且，服务行政意味着公共行政范围的扩大。原先，公共行政是与私人行政相对应的，政府中的以及由政府所实施的行政管理活动是公共行政，而私人部门中的管理活动则称为私人行政。现在，公共行政不再仅指政府中的和政府所实施的行政管理活动，而是指包括政府在内的一切具有公共性的组织的行政管理活动。

服务行政与管理行政的根本区别就在于：其一，服务行政是服务导向的而非控制导向的。一切社会治理主体都是以服务者的面目出现的，它们的社会治理活动无非是相互提供服务，在治理者与被治理者的关系上，也无非是服务的提供与接受。其二，服务行政是公正导向的而非效率导向的。管理行政在政治与行政二分的前提下事实是把社会公正的问题交由政治部门去解决的，而行政自身所突出的是“效率中心主义”的理念，以效率作为衡量行政决策和行政执行效果的惟一标尺。服务行政则把社会公正问题的解决放在第一位，它的效率追求是从属于公正实现的要求的。其三，服务行政是客体本位的而非主体本位的。在管理行政中，政府是唯一的治理主体，政府处于治理体系的中心，一切治理活动都以政府的方便和政府权威得到维护为出发点。这也就是我们常说的所谓“官本位”。服务行政作为多元治理主体所承载和开展的行政活动，是把服务的接受者即行政客体放在中心位置上的，而服务的提供者作为行政主体则是在提供服务中去实现自身的价值和证明自身存在的必要性的。其四，服务行政是开放式的行政而非封闭式的行政。管理行政的科学化、技术化追求以及它的专业化而使它具有封闭性的特征，也就是说，行政活动因为成了一门专门性的技术而无法向公众开放，所以，政府过程总是显得非常神秘。服务行政则不同，因为多元治理主体间存在着相互监督的关系，每一个治理主体的行政活动都必须是开放的、透明的，只有这样，它们之间才能确立起合作关系。

其次，参与治理成为从政府管理向公共管理转变过程中的过渡形态。民主在本质上是一种权力的分配与运行方式，属于政治生活的范畴。20世纪70年代由于新公共行政运动提出“民主行政”的理念而被引入到公共行政中来，新公共服务理论则用参与治理的方式落实了民主行政的理念。在20世纪的公共行政发展中，由于职业化、专业化以及公共行政的保密性和公共行政机构的相对独立的地位，使得公民与公共行政机构之间出现了巨大的距离，公共行政成了民主政治条件下的一个集权体系，因而加大了政府与公众之间的隔膜，使公民与政府处于一种紧张、陌生甚至误解的状态下。这种形势的发展既损害了公民的利益，也降低了政府工作的威信与效率。所以，在20世纪后期的政府改革中，如何增强公共行政中的民主内涵也成了重要的课题。参与治理方式的提出，正是适应了这一改革要求。

参与治理就是让公众参与到公共事务和管理等公共产品的供给中来，具体地说，就是参与政府的决策和执行过程，这对于打破政府在治理上的垄断地位具有积极意义。以公众参与决策为例，其一，公众参与决策能够保证社会问题及时转化为政策问题。行政决策实际上就是把一些社会问题转化为政策问题并提出解决方案的过程，公众通过制度化的渠道将自身关注的或与自身利益相关的问题通过提案、建议等方式向决策层反映，有利于社会问题向政策问题的转化，能够使一些社会问题及时地引起决策层的注意，不至于让一些社会问题被长期搁置进而引发危机事件。其二，公众参与决策能够保证公众的意愿得到表达，并在决策过程中得到一定程度的采纳。公众参与决策主要体现为政府在决策过程中，采用咨询、协商、公示、听证等方式倾听群众意见，听取他们对决策问题的看法，从而获取大量的决策信息，均衡各方利益，寻找决策依据，并制定出真正反映大多数公众利益的决策方案。在这一过程中，公众的意见表达能够保证政策更符合实际，反映出各方面的利益诉求，做到公正。从改革的实际效果看，随着信息化程度的提高和人们参与意识的增强，参与治理已经成为民主行政的一种基本途径。但是，也需要指出，参与治理还不能看作是民主行政的目标，与政府垄断治理相比，它是一种进步，但与民主行政的要求之间，还存在着很大的距离。这是因为，参与治理无非是要公众参与到政府过程中来，它并没有改变政府在社会治理体系中的中心地位，并不合乎多元治理主体平等治理的要求。所以，它可以被看作是从传统的政府管理向公共管理这一新型社会治理模式转变过程中的一种过渡形态。

第三，合作治理是公共管理的理想形式，也是民主行政的真正实现。既然20世纪后期的政府改革造就了非政府组织等各种各样的社会治理主体，这就确定无疑地为我们展示了一个政府与这些社会治理主体间合作治理的前景。从实践来看，由于政府改革所取得的进展，20世纪90年代以来，各国都努力在政府和非政府部门间建立起一种合作对话机制，各种非政府的组织也都学会了以各种方式同政府部门进行协商、对话与合作。政府在制定有关政策时也已经开始自觉地与各种社会力量之间进行协商，并以协商的结果作为公共政策的依据。所有这些，都包含着走向造就合作治理局面的积极行动。相信要不了多久，一种成熟的合作治理方式就会成为社会治理的现实，它同时也意味着公共管理这一新型社会治理模式的成熟。

合作治理从根本上排除了政府中心主义的取向，其结果是：在政府与非政府组织以及其他社会自治力量之间，并不存在着一个以谁为中心的问题，原先政府与社会间的“中心—边缘”构成状态被彻底打破，代之以政府与非政府组织以及其他社会自治力量在治理过程中的平等和以平等基础上的互动。所谓合作治理，实际上就是政府与非政府组织以及其他社会自治力量在社会治理过程中以服务为宗旨和以信任为纽带而开展的互动过程。在具体的公共产品供给过程中，它们之间会展开竞争，而在公共利益实现的问题上，它们之间则是无条件的合作关系。在合作治理中，专业化的特征将会加强，政府统揽全局的地位没有改变，但是，它不再是凌驾于非政府组织以及其他社会组织之上，而是合作体系中的一个构成要素。政府对非政府组织以及其他社会组织的活动提供引导，发挥着引导型职能。但是，在这种引导型职能实现的过程中，政府所扮演的是类似于“教练”和“导师”的角色。正如体育比赛中的教练与运动员之间不分主次一样，政府与非政府组织和其他社会组织之间也没有主次之分。

作者：张康之 李传军

来源：《行政论坛》2010年第2期

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- [人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题](#) 2011-02-18
- [中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话”](#) 2011-02-17
- [公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热”](#) 2011-02-17
- [世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验](#) 2011-02-17
- [罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标](#) 2011-02-17
- [人社部副部长：公务员制度改革路向何方](#) 2011-02-16
- [新加坡营造电子政务技术的良性生态环境](#) 2011-02-15