

NPM 背景下的公共政策走向*

黄 彬, 张政改

(西南大学 教育学院, 重庆 北碚 400715)

摘 要:从公共行政途径变迁的视角,论述了 NPM 的产生、特征与趋势。在此基础上,重点阐述了 NPM 理念下公共政策的制定、执行、评估与监控的重要转型,并且对此进行了价值反思。

关键词:NPM; 公共政策; 政府理论

中图分类号:F062.6

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)06-0104-06

The trend of public policy in the setting of New Public Management

HUANG Bin, ZHANG Zheng-gai

(School of Education, Southwest University, Chongqing Beibei 400715, China)

Abstract: From the angle of public administrative path evolution, this paper expounds the emergence, characteristics and trends of New Public Management (NPM), on the basis of this, makes detailed explanation of the important transition of the making, enforcement, evaluation and supervision of public policy in the perspective of NPM, and makes value reflection for this.

Keywords: NPM; public policy; governmental theory

一、变革与回应

纵观美国的行政思想史,历来存在着宪政主义和管理主义的两种基本倾向。宪政主义关注社会公正、民主和回应性;而管理主义更聚焦效率准则。两种倾向相互斗争、相互影响,形成了波澜壮阔的公共行政研究和实践途径的变迁历程。而 NPM(新公共管理或被称为新管理主义)的产生、逐步实行正是公共部门管理理论与实践对这种变革的自我回应。

(一) 变革:公共行政古典途径的式微与公共行政实践途径的演化

公共部门行政理论的研究和实践经历了从古典学派研究途径的式微到管理途径和政策途径再到新公共行政的历史沿革过程。

1. 公共行政古典途径。基于威尔逊的政治行政二分法和韦伯的官僚制理论,公共行政的古典学派

形成了自己研究和实践途径的核心模型:职位应该与人员相分离;公共部门治理的规则取向;控制严密的组织结构有助于提高公共部门的效率;目的不等于手段,事实不等于价值,技术不等于民主,手段、事实和技术是公共行政的内在要素,而目的、价值和民主是外部要素;公共部门的动力与私人部门的动力存在根本的差异,以至于该动力模式最具风险而成为后来公共选择学派轻易捕获的猎物。

2. B 途径与 P 途径。在古典途径达到其顶峰时,1938 年的巴纳德在其《经理的职能》论述的组织理论可以说是寻求一种全新的公共行政分析途径的第一个重要尝试。巴纳德认为,公共行政应该从权威转向协作;协作必须围绕组织目标;协作需要管理。显然,在巴纳德的组织理论中已经预示着管理途径(B 途径)。而 1947 年西蒙的《管理行为》终于促推了 B 途径成为公共部门研究的核心理论。

* 收稿日期:2007-10-22

作者简介:黄 彬(1976—),男,安徽安庆人,西南大学教育学院,硕士研究生,从事教育经济与管理研究。

张政改(1976—),女,河南洛阳人,西南大学教育学院,副教授,博士,从事教育经济与管理、公共政策分析研究。

其基本模型可以简要概述为四个逻辑基点:公共部门的行动即是公共目标的实现;公共治理等于根据目的自由地选择适当手段;公共决策是有限理性决策;是令人满意的决策而不是最优的决策。在古典途径之后,新的公共部门分析途径并不仅仅限于B途径。政策途径(P途径)作为填补古典途径之后出现空白的另外一种尝试,于第二次世界大战之后被一些政策分析家提出,与B途径分庭抗礼。它的理论模型是:公共治理构成一个在政策制定和政策执行之间不断循环的政策周期;政策制定与政策执行是不可分的;分权的政策执行比自上而下的政策执行更有效;政策周期主要是政治过程而非管理效率;在政策执行过程中,政策网络比科层组织效率更高。

3. 新公共行政(NPA)。1948年美国青年学者沃尔多在其《行政国家》一书中就明确的宣告了古典的公共行政学派的衰落。1967年沃尔多邀请一批年轻的学者齐聚锡拉丘兹大学的明鲁布卢克会议,探讨和形成了后来被人们称之为新公共行政的一些基本观点。总的看来,NPA是以新左派意识形态为基本精神,试图推翻威尔逊的“政治-行政二分法”及主流行政学的效率范式,重新建立公平、正义、宪政主义等在公共行政的中心地位。而20年之后的第二次明鲁布卢克会议以及《黑堡宣言》我们又看到了新公共行政的悄然变化。这种变化逐步趋向于效率追求的管理主义。

(二) 回应:作为一种实践运动的 NPM

作为一种实践运动的 NPM,开始于 20 世纪 80 年代初期。其根本原因在于西方 20 世纪 50 年代后因实施的凯恩斯主义国家干预政策留下的后遗症,加之战后教育的发展和信息通讯的流通增长所带给公民主体意识的增强,以及社会复杂性增加所导致的“不可治理性”(ungovernability)。这种不可治理性主要体现在两个方面。首先是政府的权威危机,20 世纪 60 年代后期以来政府权威的合法性降低,公众对政府越来越不信任和持怀疑态度;其次是政府的财政危机,20 世纪以来西方采取的福利国家模式等因素造成政府财政支出的快速增长和经济增长的相对减速。面对这些危机,一些西方国家在 20 世纪 70 年代末期开始了持续的国家行政改革。具体而言,NPM 产生是缘于公共部门对一些相互关联的紧迫问题作出的一种回应。

1. 公共部门面临的抨击。政府在实际收入下降的同时面临着服务水平不变或提高的政治要求。

其唯一的出路就是提高生产力,所以公共部门的低效率将面临激烈的抨击:(1)“规模”方面的批判,对于瓦格纳公共政策定律的否定。瓦格纳认为,大规模的公共部门是发达经济的特征。当国家随着工业化和都市化的进程而达到更高富裕程度时,公共部门的扩展是必然的趋势。然而有学者论证了政府规模过于庞大而浪费了过多的紧缺资源。虽然目前政府经费的削减几乎成为一种普遍现象,但是其作用已经在下降。(2)“范围”方面的批判,政府本身对经济介入的活动过多,其中许多活动可以有其他可选择的方法,比如私营化改革。(3)“方法”方面的批判。“方法”指的是公共部门对社会资源的配置效率和技术效率即组织的内部效率。官僚体制几乎成为低效率的代名词,人们越来越认为官僚制的方法必定会造成工作无起色和效率的低下。

2. 经济理论的变革。官僚制组织中的高层人员所信奉的公共行政理念正在被经济学思想取而代之。著名经济学家弗里德曼的经济自由主义观点冲击了宪政主义理念主导下的官僚政治;新古典主义经济学促使政府内外的政策制定和提供服务方面较多地利用了市场机制;而公共选择理论、委托代理理论和交易成本理论已经开始融合到公共部门新型管理模式中。

3. 私营部门的变革。政府的行政能力愈发成为国家的核心竞争力。对于全球化背景下私营部门迅速变化的现实,要求公共部门与之相适应。公共部门的管理和效率对私人经济与国家竞争实力有所影响。事实上,随着新公共管理在许多国家的实施,私营部门的变革直接导致了公共部门的变革。

4. 技术的变革。技术变革促进了所有各种社会变革。如信息技术促使管理的变革,由于信息的共享促使等级制度组织变得扁平化;“办公室”概念的变革;戈尔报告中的电子化政府(1993);我国的电子政务的建设等。飞速发展的技术已经成为公共部门管理变迁的重要推进器。

NPM 的出现,标志着早期改革发生了一种变化。它在理论和具体方案方面不像以前的公共管理那样,只是在公共行政内部进行技术性的专业化,其目标在于取代传统的公共行政模式,它不只是对公共部门进行改革而且表现为要求公共部门转换机制并改变其与政府和社会的关系。NPM 作为政府管理公共部门方式迅速变革的最显著的标志,缘于新公共管理对于公共行政实践领域和研究途径不断变迁的回应。从某种意义说来,它体现了

在政府理论发展中和实践中寻求一种学科的整合。

二、特征与趋势

NPM也许是20世纪最后20年中公共行政领域谈论最多的话题。从发生学上看来,NPM本来只是一场公共行政改革的实践运动。然而随着其在一些发达国家政府改革中深入开展和影响的扩大,众多学者开始从哲学基础、价值目标、方法论及具体实践等各个层面进行探讨和总结,使其甚至逐渐成为一种具有新颖范式的规范理论。从国外理论家经典论述和国内学者对NPM的阐释中,可以总结出NPM的基本特征与发展趋势。

(一) 国外学者关于NPM的经典阐释

1. “新泰勒主义”。波利特(Pollitt)发现了新公共管理模式中的管理哲学,并将其称为“新泰勒主义”(1990)。他在《管理主义与公共服务:盎格鲁与美国的经验》一书中认为,新公共管理主义主要由本世纪初发展起来的古典泰勒主义的管理原则所构成,即强调商业管理的理论方法技术及模式在公共管理中的应用。波利特论述道,官方文件反复重申,核心问题在于制定明确的目标,发展出用以测量目标实现情况的绩效指标,以及通过功绩奖励、职位升迁等奖励方式来突出那些取得“成效”的人。如何加强生产线管理并为其提供适当的激励是一个永恒的主题。对于工作中的规范、信念及渴望的复杂性,……或者对于决策方面存在的认知偏见等复杂的问题,政府官员似乎并没有多少认知(如果他们真的还有点认识的话)。

2. 西方行政学者帕得里夏·格利尔(Patricia·Greer)概括了新公共管理的内涵:公共服务组织的分散化;对公共管理人员实行任期与激励;公共服务的供给与生产相分离;强调降低成本;从重政策转向重管理,注重绩效评估;从程序转向产出的控制与责任机制。

3. 联合国教科文组织(OECD)将新公共管理主义界定为:转移权威,提供灵活性;保证绩效,控制和责任制;发展竞争和选择;改善人力资源管理;优化信息技术;改善管制质量;加强中央指导职能。

4. “再造政府”。奥斯本和盖布勒的《重塑政府》作为新公共管理的代表性著作,认为必须“重塑政府”。他们为打造企业型政府提出了十大原则和五大战略:大多数企业型政府鼓励提供服务者之间的竞争;它们授权给公民,将控制权从官僚制组织转移到社区中;它们在评价各种结构的绩效时,关注的是结果而不是投入;重新把服务对象界定为顾

客并赋予其选择权;以目标而非以规则 and 规定为导向;防止问题的发生而不仅仅是事后的补救;致力于赚钱而不是花钱;实行分析,引入参与管理;它们宁可采用市场机制而不是官僚机制;不仅重视提供服务,而且激励所有的部门(公共的、私人的、志愿的)为解决其社区问题付诸行动。

五大战略是:核心战略—明确组织目标;后果战略—创设绩效后果;顾客战略—将顾客置于驾驶员的位置上;控制战略—将控制从中央和高层移走;文化战略—创造企业家文化。

5. NPM。作为NPM这一名称的首创者英国学者胡德(Hood)则观察到公共行政更多的内部变化。他认为NPM包括了七个要点(1991):公共政策领域中的专业化管理;绩效的明确标准和测量;格外重视产出的控制;公共部门内由聚合趋向分化;公共部门向更具竞争性的方向发展;对私营部门管理方式的重视;强调资源利用要具有更大的强制性和节约性。

(二) 国内学者关于NPM的阐释

近年来,国内学者也对NPM的理论及其研究范式作出概括。陈振明教授认为NPM的理念主要包括八个方面:强调职业化的管理;明确的绩效标准和绩效评估;战略管理和项目预算;提供回应性服务;公共服务机构的分散化和小型化;竞争机制的引入;采用私人部门管理方式;管理者与政治家、公众关系的改变。

(三) NPM理论范式与实践特征的基本共识

综上所述,NPM主要是试图在公共部门引入市场机制,采用私人企业管理的方法,加强竞争和市场导向来改善行政绩效,倡导管理者的管理。关于它的研究范式和在实践中达到的基本共识,一般认为有以下几个方面。

1. 借鉴私人企业的管理方法。NPM认为,公共部门和私人部门并不存在不可逾越的鸿沟,他们之间有好多共性,可以互相学习。私人部门在创新能力、经济、效率、效能等方面都优越于公共部门的管理。因此公共部门要运用私人部门的管理模式和方法如绩效评估、战略管理、顾客至上和结果控制等。

2. 公共部门的产品和服务的市场化。NPM主张用市场的力量来改革政府,在公共部门引入商场机制,在公共部门和私人部门之间、公共部门之间展开竞争,以缩小政府规模,提高公共产品和服务供给的效率。公共部门的市场机制主要包括民营

化。通过业务合同出租,建立政府与私人部门的伙伴关系。通过市场化来缓解政府巨大的财政压力,弥补政府作为公共产品和服务唯一供给者的不足,以此来改善政府运行机制,提高政府运行效率。

3. 公共服务的顾客取向。NPM认为政府的社会职责是根据顾客的需求来向其提供服务,政府应该以顾客为取向,只有顾客驱动政府才能满足多元化的社会需求并促进政府服务质量的提高。政府不再是凌驾于社会之上的官僚机构,而是富有社会责任的企业家,公民则是其消费者和顾客。由于政府与公民关系的重新界定,政府要满足顾客多样化的需求,征求他们的意见,提供回应性的公共服务。

4. 实行绩效评估。NPM所倡导的绩效评估就是通过科学的方法、程序和标准,对公共部门的成就、业绩做出客观公正的评价。其内容主要包括成本效益、顾客满意度、投入产出比率、服务质量等。在实践中采取3E(经济、效率、效能)标准。更加关注公共部门直接提供的公共服务的效率,在公共部门之间营造竞争的环境。

5. 政府的政策职能与管理职能的分离即划桨与掌舵的分离。“成功的组织是把高层管理与具体操作分开来……这使得政府以一个精明的买家来工作,以能够完成自己政策目标的方式利用各种生产厂商。”划桨的人专注于一项使命并且把这件事情做好,而掌舵的组织则需要发现达到目标的最佳途径。通过这样来重塑、精简和提高效率。

三、转型与影响

NPM理念主张政府作用的退缩与市场价值的回归。基于此背景下,西方政府公共政策的制定、执行、评估与监控发生了重要转型。

(一) NPM理念下的公共政策制定

1. 更加突出政府公共政策职能。政策执行主体由一元化的政府垄断到多元化的市场竞争的转变,使得政府不再是无所不包、无所不做的公共服务提供者。政府通过将公共服务职能转让给企业和社会,可以部分地甚至完全地从日常例行的公共事务中解脱出来,集中精力进行公共政策的制定、监督与评估,运用公共政策引导政府内外的执行机构有效地承担公共服务职能。政府由微观管理领域退回到宏观调控领域,政府规模缩小,职能减少,但职责更加集中,更有利于政府制定出卓有成效的公共政策,从而更好地为公众服务。

2. 公共政策类型将发生改变。(1)宏观调控型

政策取代微观操作型政策。在传统体制下,政府为“全能型”政府,政府职能的扩张使得政府政策必须涉及每个微观领域,触及社会生活的各个角落。而NPM主张分权和权力下放,要求给予执行者自主权和灵活性,强调市场原则。因此,政府政策必然多为宏观性指导型政策,主要起引导与调控作用,注重的是战略制定与整体规划。(2)指令性政策向契约型政策转变。传统体制下,政府部门以上下级隶属关系为特征,政策也相应地多表现为强制性的命令式或指令式政策,依靠行政权力为后盾。而NPM运动下由于执行机构的设立以及私营部门、社区组织的介入,使得这种隶属关系转变为契约关系。制定者对执行者的管理是建立在共识基础上的契约管理。两者不以权力为中介,而是以由合同或契约确立的权利为中介,政策多为协商合作式的契约政策。(3)事后救济性政策向事前预警性政策转变。传统体制下往往是等到问题出现甚至已经很严重了,才制定出相关政策进行补救,虽有“亡羊补牢”之功,但损失已经造成。而NPM倡导市场竞争,要求对市场和顾客的需求变化作出迅速的反应。这就决定了政策的出台不应再是“事后诸葛”,而应该具有前瞻性,某种程度上应该是一种前瞻性公共行政。只有具备超前意识,具备较强的预见性,才能更好地发挥政策的作用。有效的政策应该预防问题的发生,而不仅仅是治疗问题遗留下来的创伤。

(二) NPM理念下的公共政策执行

NPM理念下的公共政策改革主要针对公共服务领域,而公共服务的提供过程很大程度上就是公共政策的执行过程。因此,NPM取向的公共政策执行必然不同于传统的政策执行。NPM理念下公共政策执行将表现出以下几种趋向。

1. 新型的行政权力关系下政策制定与政策执行相分离。传统公共行政强调政治与行政截然分开,强调公务员保持政治中立,不得以党派偏见影响决策,从而强调政策制定与执行相分离。这保证了政策的稳定和持续,但也造成了官僚制组织的种种弊病。NPM理念对此则持不同意见,认为行政本身具有浓厚的政治色彩,两者截然分开在现实中是不可能的,当代文官的政治化趋势以及高层文官的政治任命就打破了文官政治中立的信条。NPM理念既主张文官参与政治决策,增加对政治家的响应,同时又主张下放权力,给予执行者较大的权威以及灵活性与自由裁量权。显然,打破政治与行政的分离和坚持政策制定与执行的分离,两种主张在表面上

是相互冲突的。这两者的冲突恰恰意味着 NPM 运动下政策制定与执行将在一种新的调控关系下实现分离。这种新的关系主要体现为:第一,传统体制下两者的分离是在“政治中立”的原则下政治家与公务员两大系统的分离,政策执行者不得参与政策制定。而 NPM 理念下政策制定与政策执行的分离则是在强调文官增强对政治家的响应的前提下公务员系统内部的分离。并不排斥一部分高级文官参与政策制定,并强调承担相应的政治责任,在两大系统之间起桥梁和纽带的作用。第二,传统体制下政策制定者对政策执行者的调控主要依靠层级制和严格的规章制度,事无巨细,均有专门化、标准化的规定加以约束,执行者缺乏灵活性、主动性。在新公共管理理念下,政策制定者则是依靠宏观性的政策调控二者关系,给予执行者以较大的灵活性和自主权,而不是简单地要求他们照章办事。政策制定与政策执行不再是完全截然分开的两部分,而是以灵活的方式实现分离。

2. 政策执行主体走向多元化,政治权威体系由层级式结构转为扁平式网络。(1)政策执行主体形式由政府垄断的一元化趋于呈多元化。传统行政体制下政府垄断政策执行,政策执行主体呈一元化。NPM 运动则打破了政府垄断执行的一元化局面而主张多元化,认为政府在公共管理中最主要的职能是制定政策。政府虽然仍是政策执行的主要主体,但不是唯一主体。政府一方面应通过内部组织体制改革,进行分权和权力下放,成立具有独立法人资格的执行机构或半自治性机构,专门从事政策执行。另一方面,应通过外部私有化,将原本由政府控制或拥有的职能承包或出售给私营企业,准许私营部门进入公共服务领域,提供公共物品。此外,政府还应通过公共服务社区化,充分利用社会的社区、家庭、志愿者组织等基本单位,承担部分政策的执行任务。总之,多元化的主体表现为政府、自治或半自治执行机构、私营部门以及以社区为主的公众参与组织等多方力量。(2)政策执行主体间的权力关系呈扁平式。传统体制下,执行主体结构是与一元化垄断相适应的“官僚制”的金字塔式等级结构,主体与主体之间主要体现为自上而下的统属与规制的不平等关系,联系的纽带多为命令或指令,强调下级对上级的绝对服从。而 NPM 运动在打破政府垄断的基础上也改变了主体间的关系。它将市场竞争机制引入公共服务领域,倡导公共部门与私营部门进入市场进行平等的竞争,主体间呈现

扁平式的组织结构。在这样的结构中,主体间不存在强制式的命令,不再是以权力为纽带,而是形成了以契约与合同为基础的政策网络。调控主体关系的手段也由以行政权力为主转为以法律权利为主,通过主体之间的互动合作推进政策执行。也就是说,NPM 下的政策执行不再仅仅体现政府的统治,而是体现治理理念的一种形式,它“主要不依靠政府的权威,而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。”

3. 政策执行的逻辑基点由“官僚政治”转向“顾客”,由过程转向业绩。传统体制下许多政府部门并不知道自己真正的服务对象是谁,往往是为了政策执行而执行政策,为了体制的需要而执行政策,甚至为了迎合上级的好恶而执行政策。由于传统的政策执行只注重投入,不注重产出,片面追求效率而不计成本,不衡量效果,因此也就很难取得效果,甚至投入越多效果越差。公众无法从政策中获得应有的好处,传统体制还对服务市场或服务对象需求变化缺乏敏感的反应,追求整齐划一而忽视公共服务的多样性。NPM 则不同,它主张以市场和顾客为导向,认为政策执行是为了满足公众的需要,必须将顾客放在中心的位置。政府是受顾客驱使而不是受机构驱使,公共服务满足顾客的需要,不是官僚政治的需要。为此,它强调主动、灵活、低成本地对外界情况的变化以及不同的利益需求作出富有成效的回应,改变单一的服务,根据不同的需求提供不同的服务。与传统体制不同,NPM 还重视执行的产出和质量,强调成本与效益的分析,主张发挥业绩测定的作用,按业绩付酬,按业绩管理,按效果作预算。“新公共管理运动下公共服务主体处于相互竞争的状态,只有能提供优质服务,令顾客满意的主体才能在激烈的竞争中立足,这将迫使各执行主体不断完善,不断创新,有利于公众利益的实现。”

(三) 机遇和挑战: NPM 理念下的公共政策评估与政策监控

NPM 理念既有利于政策评估与监控的发展,又给二者提出更高的要求。传统管理体制由于不重视服务的效果与质量,相应的也不大重视政策的评估与监控。并且由于一元化体制的局限,对政策的评估与监控多属于政府内部行为,常常会因为内部关系复杂而流于形式或发生偏差,缺乏客观性,无法准确反映公共服务的真实情况。NPM 理念则不同。一方面,政策评估与监控受到应有的重视。将

竞争机制引入公共服务领域,由公众自主地选择公共服务主体,就必须要向公众提供各个主体的业绩作为取舍的标准。同时,由于给予执行者较大的自由裁量权,如何保证政策朝着既定的目标前进,而不因主体的自身利益发生偏差要求政府充分发挥评估与监控的作用。因此,政策评估与监控被置于相当重要的地位;另一方面,由于政府不再包揽政策执行,而是站在公众的立场评估与监控其他执行者的活动,这样内部行为变为外部行为。政府与公众站在局外人的角度可以进行更为客观、更为真实的评估,更有利于及时发现问题,更好地进行监控。

然而,政策评估与政策监控也面临着严峻的考验。对评估而言,针对不同的执行主体采用什么样的标准进行评估以确保评估的公正公平,如何在评估中将经济效益指标与社会效益指标结合起来等问题都对其提出了更新更高的要求。对于监控而言,在主体形式多元化及传统行政权力的强制性弱化的前提下,如何保证利用契约监督执行的有效性,如何追究违约行为的责任,如何克服私营部门的短期行为对公众利益造成的损害等也是必须予以重视的新问题。

四、诘难与批判

很多学者认为从NPM产生之日起就存在着诸多问题:效率优于公平吗?个体效益的聚合必然导致集体利益的实现吗?私营化就能提高效率吗?产品提供者和顾客的关系能替代政府与公民之间的关系吗?随着这些问题的提出,NPM的实践将面临一系列的价值追问和伦理反思。

(一)公共性的缺失

公共部门与私人部门是不同的。如果仅由企业的管理来取代公共部门的管理,势必造成公共性的缺失。而离开了公共性的诉求,公共管理就失去了自身的方向与宗旨,就会失去其制定政策进行统治的合法性基础。

(二)虚化了民主与伦理价值

弗雷德里克森认为,广义的公共行政除了管理的价值外,还强调公民精神、公正、公平、正义、伦理、回应性和爱国主义等价值。但是NPM强调的3E却造成了公共管理核心价值的弱化。正如弗雷德里克森所说,政府企业化的运作改革让我们付出了相当大的道德代价。为此他在3E标准上增加了公正(Equity)而形成了4E准则。

(三)政府可能规避其他公共责任

一旦以提高效益作为公共管理者行动的指南,

那么由于公共部门效益概念的模糊性及凸显效益所需较长时间的特点,就很容易成为公共管理者寻找逃脱公共责任的借口,从而助长了官僚机构的官僚习气。政府责任不仅限于发展经济,还应该承担引导整个社会文明发展进步的公共责任。

(四)非适当性顾客隐喻

NPM倡导构建顾客导向型政府,固然可以提高公共服务的满意度。然而从学理而言,公民作为一个政治概念与作为经济概念的顾客存在着质的差异。公共服务的消费者不仅仅是顾客而更重要的是公民。公民是社会的主人,应该是公共服务的提供者参与者和决策者,不仅用脚投票还用手投票。顾客的不当隐喻把政府与公民的关系理解为单向度生产者与消费者经济关系是很不当的。

(五)腐败也会在民营化中滋生

基于新制度经济学的委托代理理论的考察,当组织从政府模式转向企业模式时,腐败和不道德行为有增加的倾向。美国公共管理学家弗雷德里克森认为,最为重要的是政府公民精神的培养和树立。如果政府组织中公民精神倾向强,政府组织将努力集中于公共服务、公共利益及有效政府的构建上;而如果政府组织中持私人利益的观念倾向强,将会增加腐败和不道德行为。

参考文献:

- [1] 罗伯特·E·登哈特.公共组织理论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [2] 武玉英.变革社会中的公共行政[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [3] 丁煌.西方公共行政管理理论精要[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [4] 简·莱恩.新公共管理[M].北京:中国青年出版社,2004.
- [5] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.摒弃官僚制——政府再造的五项战略[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [6] 欧文·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [7] 何斌.新公共管理理念下的政策执行趋向及其影响[J].攀登,2002(11).
- [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,2000(2).

(责任编辑:周祖德)