

# 公共管理模式的变迁轨迹与共存逻辑:基于目标与手段的分析

竺乾威\*

[内容摘要] 本文主要分析从传统的公共行政到新公共管理再到后新公共管理的变迁轨迹与共存逻辑。本文认为,新公共管理在追寻政府效率这一目标上,与传统的公共行政事实上是一致的,它所改变的是达到目标的手段,后新公共管理的发展则是质疑政府效率这一目标本身,因而对传统的公共行政与新公共管理所采用的达到目标的手段都提出了批评。公共管理模式的变迁表明,后新公共管理在公共管理的目标和取得目标的手段方面展现了一种多样化的特点,且表现为不变的官僚制逻辑、辩证的人性假定逻辑与核心的管理法则逻辑的共存逻辑。公共管理模式的共存逻辑表明了公共管理模式的变迁不是一个此消彼长的过程,而是一个互补增益的过程。

[关键词] 传统公共行政;新公共管理;后新公共管理;共存逻辑;目标与手段

## 一、政府效率的追求:从官僚制到企业模式

政府的使命是为公众服务,这一服务要从办事的效率上体现

---

\* 竺乾威,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

出来。因此,如何提高政府效率几乎就成了政府运作或政府改革长期不变的主题。那么,接下来的问题就是,什么样的手段和方法可以用来提高政府效率,以达到政府尤其是向公众提供公共服务的目的呢?传统公共行政主要借助三种手段和方法:一是政治行政两分;二是官僚制组织;三是公务员的伦理道德准则。

第一,政治行政两分。从管理的角度来看,要解决这样一个不变的问题:“谁制定法律,制定什么样的法律。另一个问题是如何富有启发性地、公平地、迅速而又没有摩擦地实施法律。”<sup>①</sup>前者是政治,后者是行政。古德诺(Frank Johnson Goodnow)以明确的语言讲了政治与行政的区别:政治是政策的制定,行政是政策的执行。早期著名的德国公共行政学者布兰茨利(Johann Casper Bluntschli)则指出,“政治是政治家的特有领域,而行政管理则是技术性职员的事情。政策若无行政管理的帮助将一事无成,但行政管理并不因此就是政治”。<sup>②</sup>这里的政行两分表明,政府的事可以有政务和事务之分,前者是政治家的事,后者则是文官即公务员的事。而文官的事务是专业性的,因此,“我们都必须有一支训练有素、以良好行为进行服务的官员队伍”。<sup>③</sup>

政府官员的政务官和文官的两分,尤其是文官队伍的建立,从管理的角度讲就是一种追求做事效率的设计。这可以从两个方面体现出来:一方面,文官队伍的建立,本身就是为了应对两党或多党轮流执政带来的政府运作效率低下的问题。比如,在美国的政党分赃时期,政府职位都是作为战利品奖赏给赢得选举的政党的,这使得具有政府经验的属原有党派的人士出局,新手全面接管,导致政府工作的不连贯甚至停顿,影响政府效率。文官作为像常备

---

① [美]威尔逊:《行政学研究》,载[美]理查德·斯蒂尔曼:《公共行政学:概念与案例》,竺乾威译,中国人民大学出版社2004年版,第8页。

② 同上书,第14页。

③ 同上书,第18页。

军这样的队伍被建立起来,可以在党派轮流执政的情况下使政府工作井然有序地进行;另一方面,做事的专业性的内在要求。文官都是通过考试进入、具有一定专长的专才,职业的保障制度更使他们随着年资的增长而具有丰富的政府工作经验,这些对于提升政府效率都是有利的。

第二,官僚制组织。沃希(Kieron Walsh)和斯代沃特(John Stewart)认为,传统的公共行政建立在5个主要的假定之上:(1)自足。这一假定认为,如果政府想做任何事,它就会把自己组织和装备起来制定和执行计划。换言之,政府有充分的能力自如地管理经济和社会。(2)直接控制。如有充分的能力管理社会,政府内部是有权威和等级结构的,处于这一金字塔顶端的人可以控制整个组织。(3)对上负责。政府组织内部是对上负责的,也就是职业文官对其政治性“上司”负责,以及部长对立法机构负责。这一责任制模式是行政联系政治系统和社会系统的主要形式。(4)一致性。政府对所有公民一视同仁,平等对待。这是公正的要义,但形式上的平等也会产生实际上的不平等。(5)文官系统。这是传统行政系统的“标准建制”原则,指的是诸如招募、薪酬、等级等内部人事问题是通过正式的文官制度进行的。<sup>①</sup>

如果把上述5个假定加以归纳,就是政府资源充沛,可以搞定任何事情。政府有一个文官系统,无偏差地服务于公众,政府组织内部的运作方式是等级控制,下级服从上级。事实上,这与韦伯(Max Weber)提出的官僚制结构没有大的区别。官僚制组织的一个基本结构就是由纵向的执行系统和横向的职能协调系统构成的,这一结构形式被称为一种能最有效地达成社会目标和经济目标的组织形式。尽管官僚制在后来遭到新公共管理以及后新公共

---

<sup>①</sup> John Stewart and Kieron Walsh, “Change in the Management of Public Services”, *Public Administration*, 1992(4), pp. 499-518.

管理的批评,但作为一种基本的组织形式,它依然在发挥作用。

第三,公务员的伦理道德准则。政府公务员是做事的主体。如果说政治行政两分以及官僚制组织是取得效率的外部条件,那么公务员本身的状况和他的行为(如他的专业能力、献身精神、做事的热情等)会对效率产生最终的影响。公务员的行为受到他的价值观念、伦理道德的影响。在米歇尔·夫里斯(Michiel S. de Vries)看来,“向公众提供平等服务的驱动力是无私、正义、公平、正直、连贯、责任、透明、负责,这使公共部门区别于私营部门”。<sup>①</sup>因此,政府需要进行公务员伦理道德方面的建设,保证有一支具有良好的公共意识和热衷于公共服务的公务员队伍进行出色的工作。

简言之,政治行政两分在于使行政专业化,而行政专业化当然意味着效率的提高。官僚制组织的组织结构与运作方式本身就是提高效率的一种设计。而公务员作为办事的主体,其道德品行之所以重要,是因为这是获得做事效率的保证。这种提升效率的方法,可以说是一种强调政治和法律的方法。

这一传统的行政模式在 20 世纪 20 年代被注入了企业管理的要素,政府及公共部门对效率的追求受到了企业运作(通常是效率的代名词)的影响,企业管理的方式也被引入政府的管理。这一过程发端于泰罗(Frederick Winslow Taylor)的科学管理。他的提高效率的“动作与时间”研究风靡整个企业界,形成一个强大的效率运动。连当时远在俄国的列宁都说,泰罗制作为一种科学成就,俄国应该组织对它进行研究和传授,有系统地试行这种制度并使之适用。<sup>②</sup>这一运动无疑影响了政府。美国 20 世纪 20 年代的地方

---

<sup>①</sup> [荷]米歇尔·S·德·弗里斯、金判锡:《公共行政中的价值观与美德:比较研究视角》,熊纛、耿小平译,中国人民大学出版社 2014 年版,第 211 页。

<sup>②</sup> [俄]弗拉基米尔·伊里奇·列宁:《苏维埃政权的当前任务》,载《列宁选集》第三卷,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译,人民出版社 2012 年版,第 492 页。

政府改革受此影响,甚至在政府组织结构上都开始学企业,比如,这一时期出现的议会—市经理制就是参照了企业的董事会—总经理这样的模式,这一结构至今依然存在,连称呼都是市经理而不是市长。事实上,对美国来说,20世纪80年代后期开始的声势浩大的新公共管理改革运动只是政府向企业学习、引入企业管理方法的第二波而已。戴维·奥斯本(David Osborne)和特德·盖布勒(Ted Gaebler)著名的《改革政府》一书的副标题就是“企业精神如何改革着公营部门”。尽管从改革的规模和深度来说,它要远远超越第一次,但两者的精神实质还是相同的,即用企业的、市场的方式和手段来提高政府效率,提升政府提供公共服务的数量和质量,它集中地体现在克林顿政府时期改革的一句口号上:用最少的钱做最多的事。众所周知,新公共管理后来几乎席卷了大多数西方国家,并被认为是一种有别于传统公共行政模式的新的管理模式。

经济合作与发展组织在讲到这一变化时认为,“传统的行政组织现在走向了它最终的限制:政治行政系统不是满足需求的有效的资源分配者,行政不是一个有效的生产者,未经测试和不经济的负担落到了工商企业和个人身上。任务的规范和复杂性压倒了传统行政的能力。经济理论以及经济术语衡量的运作事实表明,公共部门的供应品中存在着固有的成本,这一成本只有在严格界定的情况下才被证明是合理的。在宪法的框架中,政治权威有责任决定平衡经济效率与其他价值,但是相关的经济损失的程度将取决于公共部门的成本有效性。然而,有关作这样的决定而无风险的现有资料是不充分的”。<sup>①</sup>公共选择理论在一定程度上解释了这一变化背后的原因。在这一理论看来,与市场相比,官僚组织是无效的,有足够的理由表明私人的市场要比政府或政府市场来得好;比起官僚制,市场具有更好的责任机制,它允许竞争和选择。

---

<sup>①</sup> OECD: *The Development of Public Management*, Paris, 1991, p. 14.

此外,传统的官僚模式也没有提供市场提供的那种相应的激励和奖励结构,因此,它的效率比市场过程来得低。之所以如此,是因为人都是理性经济人,他们在作决定时都追求利益的最大化和代价的最小化。人们的行为通常是自身的、考虑自己的、工具性的,官员也一样,他们也追求自身的利益。这一理论后来事实上也成了新公共管理的一个理论基础。

新公共管理的取向是企业化和市场化,通过私有化、运用市场机制以及企业的运作方法、手段和技术,来提高政府效率和提供优质的公共服务。它强调私人部门对于公共部门技术上的优势,这些技术提高了公共服务提供的效率。在欧文·休斯(Owen E. Hughes)看来,新公共管理模式的主要特点有六个:第一,它代表着一种与传统公共行政不同的重大变化,它更为关注结果的实现和管理者的个人责任。第二,它明确表示要摆脱古典官僚制,从而使组织、人事、任期和条件更加灵活。第三,它明确规定了组织和人事目标,这就可以根据绩效指标测量工作任务的完成情况。同样,它还可以对计划方案进行更为系统的评估,也可以比以前更为严格地确定政府计划是否实现了其预期目标。第四,高级行政管理人员更有可能带有政治色彩地致力于政府工作,而不是无党派和中立的。第五,政府更有可能受到市场的检验,将公共服务的购买者与提供者区分开,即将“掌舵者与划桨者区分开”。政府介入并不一定总是指政府通过官僚手段行事。第六,出现了通过民营化和市场检验、签订合同等方式减少政府职能的趋势。在某种情况下,这是根本性的。一旦发生了从过程向结果转化的重要变革,所有与此相连的连续性步骤就都是必要的。<sup>①</sup>与传统的公共行政模式相比,这一模式可以被归纳为强调通过市

---

<sup>①</sup> [澳]欧文·E. 休斯:《新公共管理的现状》,沈卫裕译,《中国人民大学学报》2002年第6期。

场和企业运作的方式来提高公共部门资源配置的效率,缩小政府规模,减少政府开支,提高服务质量。

## 二、后新公共管理的超越:目标与手段的互益

如果说传统的公共行政和新公共管理在追求政府效率这一目标上并无分歧,所不同的只是为达到这一目标而采用了不一样的方法和手段的话,那么后新公共管理<sup>①</sup>所呈现的一些理论学说被认为是一种新的管理模式。比如,提出新公共服务的登哈特(Robert B. Denhardt)就认为自己的新公共服务是第三种模式,即强调公民参与和民主治理模式;新公共治理则认为自己是一种超越行政和管理的新模式。事实上,后新公共管理时期的理论是非常多样化的,它们彼此之间既有相同点,也有不同点,但都质疑前两种模式所追求政府效率这一目标本身,进而也质疑达至这一目标的方法和手段。

后新公共管理时期,出现了一个后来无论是在学界还是在实践部门叫得越来越响、用得越来越多的概念——治理,并逐步发展成一种理论。尽管对治理的概念有各种不同的理解,但一般可以接受的观点是指“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”。<sup>②</sup> 这里的实质是多元治理的互动以及行动者互相影响。盖伊·彼得斯(B. Guy Peters)也认为,“公共部门和私人部门的关系形成了我们所称之为的‘治理’。在我们看来,治理的最重

<sup>①</sup> 这个进程通常被认为从20世纪90年代中期就开始了。

<sup>②</sup> OECD: *The Development of Public Management*, Paris, 1991, p. 14.

要之处在于政府再也不像以前那样是一个自主和权威的行动者，恰恰相反，公共部门今天被认为在很多方面以各种不同的方式依赖私人部门，许多政策都是通过公私行动者的互动制定和执行的”。<sup>①</sup> 彼得斯认为，治理最重要的支撑是集体目标的设定和责任制。集体目标设定的一个含义在于政府变成了一个赋能者，而不再像以前那样是一个通过自身权力来发号施令的等级机构。在彼得斯看来，传统行政模式和新公共管理“事先确定了一种与获得政策目标相同的行动，而在治理时代，决定在某种程度上必须经过讨论和谈判才能作出”。<sup>②</sup> 由于政府目标的设定不再由政府一家说了算，即目标的形成机制发生了变化，达成目标的方式以及与达成目标相连的做事的效率以及做事的方法和手段当然也会发生变化。

事实上，在彼得斯之前，登哈特在他那本著名的著作《新公共服务》中就已经提出了类似的观点，只不过用语不同，且当时治理还像彼得斯在写那篇文章时那样已经变得声誉日隆。登哈特用的词汇是“民主治理”和“公众参与”。在他看来，“在一个民主社会中，对民主价值观的关注在我们思考治理系统方面应该居于首要位置。尽管诸如效率和生产积极性这样的价值观不应该被丢弃，但是它们却应该被置于由民主、社区和公共利益构成的更大的环境中。新公共服务提供了这样一个基础点，围绕它，我们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，并且可以将其与公民对话和公共利益充分结合在一起”。登哈特引用了罗伊·亚当斯(Roy Adams)的话，“仅有效率是不够的”，要想使组织中的人们具有一种“体面并且有尊严的生活方式，就需要一些参与的方

---

<sup>①</sup> B. Guy Peters, “The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions”, *Public Policy and Administration*, 2003(5), p. 8.

<sup>②</sup> Ibid., p. 14.

法”。<sup>①</sup> 登哈特主张一种具有高度包容性的参与性的方法。在登哈特看来,尽管质量管理和参与决策对于雇员的绩效具有积极的影响,但是参与决策的影响则要大得多。“最重要的是,参与和包容的方法是建立公民意识、责任意识和信任的最好方法。而且,它们也可以促进公共利益服务中的价值。”<sup>②</sup>这种参与(不仅仅是组织内部雇员的参与,还包括大众的参与)正如后来发展出来的治理所强调的多元互动一样,它首先质疑了政策及其目标都由政府一家决定的做法,政府的一些政策应该通过讨论、谈判等集体的方式作出,而对政策最后达成成效的评价,显然也不再是由政府一家说了算。

公众参与也被认为是构成善治的基石。善治通常包含以下八个方面的内容:参与、遵法、透明、回应、公开、平等和包容、高效、可问责。善治涉及的这些内容表明,“治理可以被看作加速增长、平等、可持续发展的目标和过程。总体来看,治理的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;第三个层面与协调的概念有关,它导致产生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各种模式而得到保证的”。<sup>③</sup> 很显然,治理已经在一些要点上展示了它与传统公共行政和新公共管理的不同。如果说等级统治对应的是传统的公共行政,市场交换对应的是新公共管理,治理则对应了共同的价值。事实上,登哈特在《新公共服务》中已经指出过一种“基于价值的共同领导”<sup>④</sup>,并认为这种基于价值的共

① B. Guy Peters, “The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions”, *Public Policy and Administration*, 2003(5), p. 16.

② Ibid.

③ 竺乾威、朱春奎、李瑞昌:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2018年版,第44页。

④ [美]罗伯特·登哈特、珍妮特·登哈特:《新公共服务》,丁煌译,中国人民大学出版社2004年版,第148页。

同领导应当被视为公务员的一种职能和责任。

如果说基于共同价值的领导更多涉及政府在共同价值的基础上,通过与相关者商讨或谈判来确定目标而一改由政府说了算的做法,马克·穆尔(Mark H. Moore)则鲜明地提出了政府的目标在于“创造公共价值”。他的那本《创造公共价值》要回答的问题,就是“公共部门的管理者应该怎样根据所处的环境来思考和行动以创造公共价值”。这至少在传统的公共行政和新公共管理两个模式的基本政府目标——满足公众的需要——之上又增加了一个新的维度。满足公众的需要,可以是在成本效益不经济的条件下实现的,也可以利用现有的资源创造更多的价值来满足公众的需要。穆尔强调了管理思想和管理方式的重要性,认为它们是提高公共部门组织工作绩效最重要的途径。他认为,把管理看作执行政策这一想法已经过时,因为执行政策关心的是政策而不是组织,所以忽视了一个最重要的问题,即如何发展和利用公共部门。在他看来,公共部门管理的成功,在于“能够发起创新,不断改革公共部门组织,使它不仅能在短期内也能在长期内为公众创造更多的价值”。<sup>①</sup> 这样的价值包括工作中提高效率、效果和公平,也包括对新的政治意图作出响应,或者在新的组织任务环境中满足新的需要,或者还意味着减少政府机构的开销,将它们用于其他公共的和私人的目标。简言之,这一成功就是“在短期和长期增加公共部门组织生产的公共价值。事实上,在管理者必须使公共组织创造价值这一点上,它与衡量私营部门的成功标准是一样的”。<sup>②</sup> 在这里,穆尔强调了公共组织在创造公共价值中的作用,这样的组织优势与新公共管理强调私人企业的作用是不一样的。

在实现公共价值这一目标的过程中,穆尔建构了一个由价值、

---

① [美]马克·穆尔:《创造公共价值》,伍满桂译,商务印书馆2016年版,第15页。

② 同上。

法律和政治上的持续性以及运作和管理上的可行性组成的战略三角形。这一政府的战略管理模式与传统公共行政模式的一个区别在于,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,甚至认为这些问题已经在关于组织的立法和政策中得到了很好的回答。战略三角形理论则认为,公共部门管理者应该负责确定组织的使命和总体目标,也应该从自身的行政管理水平以外的地方寻找资源来制定有价值的目标。公共管理者的责任,以前是确保现有工作的连续性和效率,现在则是更好地使组织适应未来的需要。管理者要给组织正确定位以创造公共价值,而不仅仅是利用资源达成既定的授权目标。也就是说,公共管理者不仅要利用资源达成目标,还要利用资源创造价值。穆尔认为,“战略管理与公共行政古典传统最大的不同之处在于管理者的思维方式和行动方式,而不是现有的制度安排。在行动上,管理者仍受到现有程序和他们领导的组织的管理制度的严格监督”。<sup>①</sup> 这种不同的思维和行动方式表现在“以一种有目的的、寻找价值的眼光来分析环境,然后在与政治环境的互动中发现机会,并据此采取适当的行动,或在组织内实现创新”。<sup>②</sup> 这表明,即便公共管理者身处传统的、韦伯式的组织里,但由于目标的变化(创造公共价值),思维和行动的方式与手段也随之发生了变化。

进入新世纪后出现的新公共治理则从另一个角度,也就是公共政策执行和公共服务提供来建构自己的模式。新公共治理力图展现对公共政策执行和公共服务,尤其是提供公共服务这一政府最重要的目标的一种崭新理解。

新公共治理认为,以往公共管理理论中的一个“致命的瑕疵”,在于把公共服务看作生产而非服务的过程。斯蒂芬·奥斯本

① [美]马克·穆尔:《创造公共价值》,伍满桂译,商务印书馆2016年版,第105页。

② 同上书,第106页。

(Stephen P. Osborne)则认为,政府和第三部门或私人部门提供的大多数公共产品事实上不是公共产品,而是公共服务。服务导向的理论认为,生产导向的理论是将原料转变为可售物品的活动(包括所有权的转移)有关,而服务导向的理论是与具有无形好处的交易的活动和过程有关(这些活动的所有权是不能转移的)。服务与产品不同,产品是具体的,服务则是无形的,它是一个过程(住在旅馆里不只是你的房间质量问题,也是你住在那里经历的一个过程)。服务的使用者尽管希望服务“满足目标”,但他们将其对服务表现的评价建立在他们的期望以及服务过程的经历上,而不只是结果上。这种经历极大地影响了服务的有效性和运行。<sup>①</sup> 这一点很重要,因为它意味着公共服务的运作不仅仅只是一种与其目标相关的有效设计,它至少也是一种服务使用者的主观体验。这两者深刻地影响了服务的实际运作。这种互动的质量不仅影响了服务使用者的满意感,也影响了服务结果。显然,成功的公共服务管理不只是有效地设计公共服务(这是必要条件,而不是充分条件),它还需要对使用者进行治理并作出回应,并且训练和激励工作人员以便与使用者积极互动。有效的服务管理不仅同控制单位成本以及服务生产过程的有效性相关,它更重要的是与运用具体的知识相关,知识在这里是最重要的资源。在这个过程中,使用者一直是价值的生产者,即服务在使用后才有价值,经历和感觉对于价值是至关重要的。服务主导的方法注重的是具体的知识和技能驱动的活动,而不是交换过程中处于中心的输出单位。这样就对公共服务的目标提出了一种新的解释,由此运作和评价标准都发生了变化。

新公共治理提出的以服务主导的方法具体表现在四个方面。第一,战略取向。对公共服务组织来说,战略取向涉及一种理解公

---

<sup>①</sup> Stephen P Osborne, Zoe Radnor, and Greta Nasi, “A New Theory for Public Service Management: Toward a Public Service-Dominant Approach”, *American Review of Public Administration*, 2012(2), pp. 135-138.

民和使用者当前和未来需要和期望的能力。这样,公共接触就成了战略取向和运作机制的一个核心层面。这样的互动产生了当前和未来的需要,有助于政策的制定和执行。第二,公共服务市场化。新公共治理主张关系经营,认为可持续的竞争优势日益要求合作而不是敌对竞争,这种合作关系对于相关组织来说是一种最宝贵的资源,它的核心是信任。第三,共同生产。共同生产是服务提供过程的一个核心要素,它把使用者而不是决策者或专业人士置于公共服务创新过程的中心,这对管理过程具有极大意义。这也要求服务组织积极地去发现、理解和满足一些潜在的和未来的需要,而不是简单地对现有表达的需要进行反应。第四,运作管理。如果运作方法是组织内取向的(产品主导的),而不是跨组织取向的(服务主导的),其结果无疑会产生更有效率的服务组织,但对组织的有效性的影响却有限。如果这种状况持续,公共服务组织不管内部多有效率,它们不会去满足使用者的需要。因此,需要考虑内部服务运作管理与外部服务提供的互动。<sup>①</sup>在这里,我们看到新公共治理在政府目标和手段以及评价标准方面提出了有别于上面提到的几种模式的特点。

### 三、公共管理模式的共存逻辑:未来的发展

公共管理的几种模式包括实践的模式和理论的模式。如果说作为实践的模式,传统的公共行政和新公共管理的边界是比较清晰的话,那么后新公共管理时期出现的如新公共服务、新公共治理等模式可能更多地被认为是理论模式,尽管登哈特把自己的新公共服务也称为一种与传统的公共行政和新公共管理相提并论的模

<sup>①</sup> 竺乾威:《新公共治理:新的治理模式?》,《中国行政管理》2016年第7期。

式(但有不少人认为这一模式反映的更多的是理念方面的东西),奥斯本也把自己的新公共治理称为一种传统的公共行政后的又一种模式(新公共管理在他看来不是一种模式),但不少人认为这两种不是模式,因为它们缺少操作性,不像传统公共行政和新公共管理那样是可以操作的模式。这方面是有争议的。尽管如此,把所有这些模式的边界搞得一清二楚是不现实的,因为公共管理的历史发展表明,这些模式在今天在很多方面往往是交织在一起的。比如,新公共服务的一些理念在现实的行政实践中是可以被领悟到的,穆尔提出的创造公共价值的理论,实际上也是建立在大量的政府实践上的。它们的关系是一种相互共存、你中有我或我中有你、并存互补的互益关系,而不是一种此消彼长的关系。这些模式之间有的边界比较清楚,有的不太清楚,但这不妨碍它们有自己独特的东西。

这些模式既有分歧,又有共同点;分歧可以互补,共同点可以作为支撑。这是这些模式得以共存的基本理由。具体来说,这些模式得以共存的逻辑有以下三个。

第一,不变的官僚制逻辑。不管什么样的实践模式还是理论模式,我们可以看到,这些模式事实上都没有绕过它背后一直存在的官僚制,即官僚制具有坚韧的生命力。也就是说,尽管理论和实践的东西发生了很多变化,但官僚制基本上还是稳定的,尤其是从它的组织结构来看。新公共管理之后所发生的所有变化,事实上都是围绕着以官僚制为基础的传统公共行政而展开的,其后所有的模式对官僚制有改进和突破,但没有取代。

这表明官僚制尽管受到了很多批评,也有自身的缺陷,但能生存下来表明它还是有生命力的。正如查尔斯·葛德塞尔(Charles T. Goodsell)把它比作一辆老旧了的车,尽管车门和车窗有点破了,或者其他地方出了毛病,但它还是能驱动并到达目的地的。之所以如此,是因为官僚制具备的两个最基本的特征是不管什么样

的管理模式都难以绕开的,这就是权力中心和专业化,即官僚制是根据纵向的权力等级结构和横向的职能协调结构建立起来的,且通过专业人员的专业作用,推动了组织得以有效运作。正因为如此,不管是政府组织还是企业组织或军事组织,都采用了官僚制的形式,因为这两个特征反映了现代管理的最本质的方面。至少在可预见的未来,这一点很难发生根本改变。事实上,后来出现的各种模式只是对这两个基本点的改进而已。比如治理,从原来的政府独享权力到政府与相关组织共享权力,从一家治理到合作治理,这当然是一种改变。但问题在于,这样的改变事实上并没有改变政府作为一个社会权威组织这一最重要的特征,因为有关公共事务的最终政策和决定还是要由政府作出的。尽管政府的决策或决定吸收了其他参与者的成分,甚至主要来自参与者的意见或看法,但这并不改变政府作为最终决策者的身份。正如乔恩·皮埃尔(Jon Pierre)和盖伊·彼得斯所说的,治理作为一种过程,“国家在其中起着主导作用,有权决定优先顺序与设定目标”。<sup>①</sup> 政府的这一权力中心的角色至少在形式上还是存在的,尽管在公共服务的提供中,政府与相关组织的关系变成了一种委托人和代理人的关系。把政府的角色降低到与一般性组织同等地位,至少是一种乌托邦的想法,尤其是政府在行使其管制功能时。此外,一些后起的新的管理模式也没有摆脱官僚制基本的层级运作方式,尽管在一些领域产生了一种平行的运作方式,如网络状的结构,但层级运作方式依然存在。

第二,辩证的人性假定逻辑。对人性的不同假定,并不妨碍不同管理模式之间存在的互补逻辑。传统公共行政模式尤其是新公共管理模式被认为是一种理性经济人的模式,由此而形成的对效

---

<sup>①</sup> [美]乔恩·皮埃尔、盖伊·彼得斯:《治理、政治与国家》,唐贤兴、马婷译,上海人民出版社2019年版,第11页。

率的追求、绩效的评估、成本效益、强调以绩效为基础的激励等,都反映了一个人或一个组织力图将自我利益最大化。公共选择理论就是假定公共官员也是要追求自身利益的。登哈特所主张的新公共服务对这两种模式信奉的理性经济人模式提出了批评,认为理性经济人模式的一个局限是建立在一种片面的人类理性观点以及对知识获取的不完整的理解之上的。在新公共服务理论看来,公务员是崇高的。“人们之所以被吸引去从事公共服务,是因为他们被公共服务的价值观所促使。这些价值观——为他人服务、使世界更加美好和国家安全以及使民主发挥作用——体现在一个社区的服务中作为一个公民之意义的精华。”<sup>①</sup>

事实上,这两种模式对人性的假定都有偏颇之处,因为不管是哪种模式,都不是建立在纯粹地追求自身利益或献身崇高事业的二分之上的。理性经济人只是指出了作为自然人的一个特征,但人是生活在社会和集体之中的,他还有社会人或组织人的一面,前者使他在做事时出于自利的考虑,后者则要求他在组织的活动中首先考虑组织的利益而非个人的利益,尤其是在政府或其他公共部门中首先要求他做事出于公的考虑。因此,片面地强调某一方面无法解释组织运行背后的人的因素。从另一个角度讲,这两种看似对立的观点以及可能在不同观点上采取不同的管理手段,恰恰提供了彼此的一种互补,呈现一种互益逻辑。

第三,核心的管理法则逻辑。只要涉及管理,一般来说总有一套管理应该遵循的核心法则,尽管对此类核心法则有不同的说法。赫伯特·卡森(Herbert N. Casson)认为,管理的基础是有一个明确的目标,为了获得效率,一个企业需要有三个部分:双手、大脑和灵魂。双手进行工作,完成任务,实现目标;大脑指导方向,收集信

---

<sup>①</sup> [美]罗伯特·登哈特、珍妮特·登哈特:《新公共服务》,丁煌译,中国人民大学出版社2004年版,第168页。

息,把信息规划成有效的任务管理;灵魂提供动力、信仰、愿望和希望,使大脑和双手保持运转。<sup>①</sup> 如果缺少受到激励的灵魂,一个公司就会失败,管理的任务之一就是使灵魂保持生命力。这段话也适用于政府和公共部门。尽管从公共管理的角度讲,现在的一个变化在于这一目标的确立往往是政府与其他社会组织互动的产物(尤其是在公共服务领域),但目标还是有的,事情都是围绕它来做的。公共管理也需要双手、大脑和灵魂。尽管政府的灵魂与企业的灵魂有些不同,但它也需要激励,否则,就做不成任何事情。

在管理应该遵循的一些核心法则方面,艾默森(Harrington Emerson)曾经提出过著名的12条法则,具体包括:(1)明确规定目标,一个组织必须知道自己的目标是什么;(2)常识,组织使用的方法和对未来的展望应该切合实际;(3)适当的建议,组织应该寻找合理的建议;(4)纪律,主要是内在的纪律和自我约束;(5)公平处理分配,员工应该受到公平对待,鼓励他们参与效率运动;(6)可靠、迅速、充分地记录,以判定效率是否实现;(7)工作流程要保证整个运作过程运转顺利;(8)建立标准和日程表,这是实现效率的基础;(9)工作场所的环境应该根据科学的原则实行标准化,并不断加以改进;(10)标准化作业,尤其是在计划和工作方法上;(11)所有指令(不仅包括标准本身,而且包括遵从标准的方法)都应该以书面形式记录下来;(12)如果员工实现了效率,就应该受到适当的奖励。<sup>②</sup> 这些管理的核心原则,事实上在各种公共管理的运作模式中都是有分布的,只是不均匀而已,因为它们展示的是获得组织目标所需要采取的一些基本手段和方法,尽管在不同的模式中其实际运用可能不一样,但这些原则还是存在的。这种不均

---

<sup>①</sup> [英]摩根·威策尔:《管理的历史》,孔京京、张炳南译,中信出版社2002年版,第71页。

<sup>②</sup> 同上书,第69页。

匀恰恰也提供了不同模式之间进行互补增益的机会。因此,正如前面所说的,我们现在看到的是一种你中有我、我中有你的状况,尽管它们都有各自的边界。

公共管理走过了这么多年,从最初的传统的公共行政到新公共管理再到后新公共管理,无论发生什么样的变化,都绕不开政治、行政(也可以说是管理,如经济层面的成本效益、技术层面的发展,网络行政事实上也可以划归管理范围)两个最基本的层面,而这两个基本的层面事实上代表了公共管理力图追求的两个最重要的东西,即政治价值和行政效率。公共管理模式的不同只是在这两者之上的不同偏向而已,所有的争论和矛盾也是围绕着两者展开的。这也就是奥斯本(Stephen P. Osborne)的新公共治理为什么想把这两者连接起来的一个原因。这一鸿沟能否填平?或者本身就是填不平的?或者说恰恰是这两者之间的差异,才使得今天的公共管理实践和理论如此活跃和富有生命力?未来能否产生一个融两者于一体的新的公共管理模式?可能还需要用时间来加以证明。