

新公共管理运动兴起的原因探析

杨 波

(四川广播电视大学,四川 成都 610073)

摘 要:20 世纪后半期,新公共管理运动在批判和继承传统公共行政基础上兴起并蓬勃发展,并成功指导了许多国家政府改革和管理实践。究其原因,主要有二方面:一是全球化和信息化带来的时代背景;二是西方国家财政危机、信任危机和管理危机的现实困境。通过对新公共管理运动产生的原因进行探讨分析,可以更清楚新公共管理运动兴起的必然性,引导我们思考未来公共管理理论前进的方向,不断提高理论回应现实的能力和理论的“解题能力”。

关键词:新公共管理;理论思潮;时代背景;现实困境

中图分类号: D035-0

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 05-0013-04

20 世纪后期,为应对全球化、信息化和国际竞争加剧的趋势以及自身面临的财政危机、公众信任危机和国家治理危机,英国、美国、澳大利亚和新西兰等西方国家相继进行了政府体制改革,促使传统公共行政模式向新公共管理模式转变。因此,“新公共管理运动”作为一种新的理论思潮,成为西方国家及其他发展中国家政府革新和政府再造的行动指南。

一、时代背景

纵观 20 世纪 70 年代至今的历史发展,全球化和信息化构成了新公共管理运动产生的时代背景。

(一)全球化对公共行政的挑战

20 世纪 80 年代以来,信息技术革命、知识经济的兴起和跨国公司的异军突起把人带入了全球化时代,在此背景下,国家与国家之间、人与人之间联系的如此紧密,形成了“你中有我、我中有你”相互依赖时代。^[1]全球化的影响不仅仅在经济领域,对行政和政府管理领域也产生直接影响。在全球化环境中,

知识更新速度进一步加快,国家之间竞争进一步加剧,政府绩效与政府合法性的单一纵向参考的时代已经结束,各国政府之间绩效能力竞争时代已经来临。在此环境下,公众不再受政府自上而下单向控制,人们开始不断参与到政府管理和决策之中,同时对政府提供公共服务能力和质量进行评估,进而选择政府治理能力强的政府执政,给政府执政施加了巨大压力。因此,在全球化的浪潮下,政府之间和企业一样,会在更大程度和更大范围内进行竞争,展示自身的管理能力和处理具有全球性特征的能力和水平。因此,各国在全球化大潮的冲击下,必须保持高度的政治敏锐度和政治判断力,根据国际国内瞬息变化的形势迅速做出战略调整,不遗余力地寻求到保护和促进本国在全球竞争中利益的方略和战术,并有效地促进本国福利的实际提高,才能获得本国人民的认同和支持,才能在竞争的世界格局中有立足之地。那些因循守旧,对那些对社会的要求与愿望反应迟钝或不愿作出反应的政府将失去存在的合法性,进而加剧“反国家主义”倾向的滋生和蔓延。因此,全球化是当代公共行政改革无法回避的客观环

收稿日期:2017-04-26

作者简介:杨波(1981-),男,四川巴中人,博士研究生,四川广播电视大学讲师,研究方向:社会治理、基本公共服务。

境。这种环境意味着各要素之间全球流动加速,国家之间更加开放和透明,各个国家的政府管理水平和能力一看便知,这也为国家之间就管理水平和能力相互借鉴和学习提供了条件和可能。同时,公众对其他国家行政改革的了解,也迫使本国政府采取某些行动,而不至于显得在改革浪潮下无动于衷。^[2]因此,各国政府必须对政府治理体系和治理方式进行结构性调整与重塑,以此来树立政府执政的权威性和合法性。

(二)信息化对政府管理的影响

20 世纪 70 年代以来,以计算机、互联网和通信卫星为主要标志的信息技术革命把世界带到了信息化时代,“地球村”逐渐形成。在信息化时代,人们的活动与信息的搜集、传递、过滤和使用相关联,特别是网络技术的出现和广泛应用,大大提高了人们运用和整合信息的能力,也在一定程度上改变了人们的工作和生活方式它是一个快速变化发展的社会,信息的更新换代快捷它又是一个知识社会,知识成为继土地、劳动和资本等要素后最重要的经济要素,它对经济和社会发展的贡献率要远大于其他要素由于知识的突出作用,使专业性与技术性阶层在社会中处于主导地位经济形态由产品经济向服务经济转变,它是一个创新型的社会,新技术、新理论和新方法层出不穷。^[3]可以说,信息化不仅仅改变了人们的思维方式和行为习惯,也不可避免的对公共行政各个方面产生了深刻的影响:首先,信息化对政府组织结构带来了直接的影响。长期以来,政府组织是一种高耸的金字塔型,信息传输方式是一种 U 型结构,即政府作为执政者控制着信息资源,然后从上到下一级一级传输,传输到最后一级来执行,执行的情况又从下边一层层向上反馈。而实际上,随着信息化传输的速度的加快和接受信息方式的多元化,信息技术的高速发展和更新换代为公共行政提供了强大的技术支持和保障。以前,在政府管理活动中,信息的上传下达需要很多专门的中间机构,而现在的信息化可以使信息的获取、管理和传达变得便捷和高效,不再需要很多行政组织的中间环节,政府组织机构需要更加扁平化。正如奈斯比特所评价的:“电脑将粉碎金字塔:我们过去创造出等级制、金字塔式管理制度,现在由电脑来记录,我们可以把机构改组成扁平式”。^[4]政府办公趋向于网络化、电子化和自动化,将提高信息收集和处理得效率,进而提高政府决策速度,提高政府治理的效率和效果。

其次,信息化促使政府行为方式的改变。信息化在一定程度上改变“信息不对称”现状。以前,政府垄断信息资源,普通民众接受信息的渠道非常有限,所以以前的政府管理被称为黑箱操作,即政府关门自己管理,如果都公开、透明,行政成本会大大增加。而信息化为使得大众接受信息的渠道更加多元

化,信息更加及时有效,这也为政府透明公开管理提供了一个非常便捷的方式,公民和社会团体更容易参与公共管理活动,并对公共行政的回应性提出了更高要求。

二、现实困境

除了历史大潮的推动外,英美等西方发达国家自身面临的财政危机、信任危机和政治治理危机等现实困境也极大推动了新公共管理运动的兴起和蓬勃发展。

(一)财政危机

“毫无疑问,20 世纪后半期以来,当代英美等西方国家开始大规模削减财政预算,致使这些国家面临巨大的财政赤字迫使,在这种形势下,急剧削减的预算不能不影响到政府组织和功能,会引起政府组织质的变化”,^[5]唯有加快行政体制改革才能摆脱困局。西方国家之所以面临沉重的财政负担,究其原因,主要有两方面:一是石油涨价。20 世纪 70 年代,石油输出国组织实施自主定价政策后,石油价格大幅度攀升,西方资本主义发达国家在经历了两次石油大涨价后,整个社会运营成本显著增加。众所周知,能源都是以石油为主的,例如居民取暖、开车等等,石油的增加直接导致了居民的生活成本增加,同时政府运营的成本也在大幅度攀升。另一方面,二战后,英美等发展国家奉行凯恩斯主义,国家全面干预经济领域,采取“大政府”模式而建立起来的“从摇篮到坟墓”的福利制度,即政府向民众提供一个全覆盖的社会保障制度制度和社会福利制度。当然,这一福利制度必须要有非常充盈的财政收入和宏大的经济基础做后盾,然而,20 世纪 70 年代后,西方国家经济开始下滑,税收减少,财政赤字,背负沉重的财政负担,已无力负担高昂的福利支出。以美国为例,1970 年,美国的收入和支出占国内生产总值的比重分别是 30.8% 和 29.7%,但到 1975 年,这两个比重分别是 33.5% 和 29.4%,已经开始出现入不敷出的状态。美国“在 10 年里,财政赤字失去了控制,全国的债务超过了 4 万亿美元……在其下面,美国人相信,还存在着巨大的看不见的浪费,联邦政府简直就是破产了。”^[6]政府严重的财政赤字迫使政府进行改革以摆脱则政危机。此外,在凯恩斯理论指导下,西方政府热衷建立大而全的政府,导致政府规模包括政府机构、政府雇员和政府开支急剧增长。以英国为例,二战后英国走上了福利国家道路,其结果是造成公共部门的庞大,政府财政负担沉重,公务员人数从战后初期的 15 万人剧增到 1976 年的 74.8 万人,几乎相当于原来的 5 倍,政府每年的开销高达亿英镑,染上了严重的“英国病”。^[7]对于美国而言,由于政府组织规模过度膨胀,自 20 世纪 60 年代初到 20 世纪 70 年代末,美国联邦政府的工资从不到 130 亿美元

猛涨到了 700 亿美元以上，全部的联邦开支上涨 6 倍，达到了 5000 亿美元以上，国债几乎是过去的 3 倍，接近 10000 亿美元。^[8]此外，人口老龄化速度加快，保障支出不断增强，财务危机进一步凸显。而靠传统增加税收的方法来解决财政危机已经不再适用，只能通过改进政府管理、提高政府运作效率，用新的政府管理和运作方式来解决财政危机，从而催生了新公共管理运动的兴起。

（二）信任危机

信任危机与信息化紧密相连。在信息化时代，民众取得信息的速度几乎和领导一样快，民众对政府的神秘感随之消失，普通老百姓不仅是被动接受自上而下的信息，他们更是要把自己的愿望通过自上而下的方式传递给政府，进而参与到政府管理的决策和执行中来。在此背景下，在海量的信息出现在公众面前，特别是一些负面的信息被公众知晓，如政府官员腐败、政府办事效率低下、公务员态度冷漠以及整个政府管理制度僵化等等，公众便对政府产生了质疑，对政府产生不信任感。20 世纪后半叶，西方发达国家政府治理的失效直接导致民众对政府的信任度下降，普遍面临着严重的政府信任危机。在英国，1979 年数据调查显示只有 35% 的民众对政府管理满意，不满意高达 54%，英国政府已经面临严重的信任危机。美国的情况更为严重，调查表明 1958 年认为政府能秉公办事的人高达 76%，到了 1980 年的时候这一数据已经跌至 26%。此外，到 20 世纪 90 年代，有近 78% 的民众认为美国政府的工作人员浪费了很多纳税人的钱，这表明四分之三以上的公众不再信任美国政府。正如美国总统克林顿就任所讲：美国可能面临严重的财政赤字，但美国面临着一个更大信任赤字，信任赤字不解决，其他问题都无从解决。此外，凯恩斯主义奉行高福利政策，通货膨胀加剧，失业率增加，社会上出现了一批不劳而获的“懒汉”，民众生活质量严重下降，社会创新创造能力下滑，效率低下，整个社会发展活力不足，这些现象加剧了民众对政府的不信任感，政府执政的合法性危机来临，反国家倾向进一步蔓延。因此，重拾公民对政府行政的信心，树立政府执政的权威性，成为政府改革的动力之一。

（三）管理危机

20 世纪后半期，西方国家从自由资本主义进入到垄断资本主义阶段，纷纷进入后工业时代，传统的理性的官僚体制已经不能适应时代的发展，带来了一系列的政府管理危机。

传统的理性官僚制是建立在伍德罗·威尔逊的“政治与行政”二分理论和马克思·韦伯的“理性官僚制”基础之上的。传统公共行政认为，政治与行政是可以分开的，政治不要干涉行政，政府公务员应保持价值中立，只需要依据这些公务员系统建立的

组织原则运作，抛开个人价值判断，实现政策执行高度的“理性化”，政府管理也就可以以小的投入获得大的效果。其实，早在传统公共行政理论形成后不久，其理论基础就遭到了包括政治学行为主义等流派的猛烈抨击。著名行政学者罗伯特·达尔和沃尔多都曾指出，政治—行政二分法在现实生活中不可能实现，因为政治和行政天然是一个整体，政治关注政策的宏观走向和价值判断，具有宏观战略性特性；而行政则在政治宏观指导下不断创新方法保证政策不折不扣的执行，两者浑然一体。行政学者彼得斯也指出：“行政管理政策并非呈现出互不相关的离散现象，而是相互关联的。无论是通过主观方式还是通过客观方式，行政体系的属性都会影响到政治体系的政策产出。”^[9]然而，在后工业时代，无论是公共服务和个人发展，更加强调自由、个性和多元价值观的融合发展，这就要求政府提供公共服务的时候及时对公众不断变化的需求作出回应，提供个性化、多样化、人性化的公共产品和服务，而传统的公共行政理念显然做不到这一点。此外，韦伯的官僚制理论之一就是纵向分层，上级管理下级，上下按部就班，标准统一，节制透明，这对于政府树立执政权威，增加上级对下级的控制力上面发挥了积极作用。但统官僚制行政模式中行政权力集中的层级制机构和规则为本的管理方式等，使政府缺乏提高效率的压力，公众也较难对政府实施监督，政府官僚主义作风盛行且服务意识不足，政府规模的扩大、政府职能的日益增加及复杂和管理的高度专业化和分工也使得政务官失去了对公务员的控制。^[10]这导致些都了政府管理的失控，政府治理危机出现。以美国为例，在 20 世纪 90 年代初，无效的金融规制导致银行存贷业务的失控，无效的教育和训练项目危及国家的竞争力，无效的福利和房屋项目削弱了家庭和城市，政府管治问题重重。^[11]同时，在后工业时代，由于全球化和信息化的影响，官僚制的理性形式、不透明性、组织僵化及森严等级制的特点与后工业时代的个性化、多样化和快节奏的社会形态发生冲突，与日益健全的社会民主发生碰撞，从根本上动摇了传统公共行政赖以立足的理论基础，催生了新公共管理运动兴起。

在垄断资本主义发展阶段，全球化和信息化的快速发展使得国际间竞争进一步加剧，为了自身的生存和发展，西方企业界特别是跨国公司不断在寻求变革以使组织和管理更具灵活性和创造力，以便提高企业的生产效率和服务质量，在日益竞争的国际环境中拥有更多的优势，赢得更大的市场。“美国企业在过去十年中完成了革命性的变化，取消了中央集权，减少了中间层次，接近广大消费者，这一切努力都是为了在新的全球市场中保住自己的竞争地位”^[12]可以说，英美等西方发达国家的企业改革

取得令人震撼的成就,这也给政府管理和改革带来了巨大的压力。“最近十年,美国工商界一直致力于下放权力,赋予雇员实权,提高生产效率,但是,美国政府却迟迟未做根本的改进,仍然机构臃肿,官气十足……联邦政府大有陷于瘫痪的危险。十年前美国工业界也曾遇到与此大体相同的危机,为了与生产效率高的外国公司一较高下,迫于研究形势必须进行改革。今天政府必须向企业一样,奋起直追。”^[1]在这样背景的启迪下,民众开始对政府越来越不满,认为政府规模过大,人浮于事,不仅浪费了很多紧缺资源,而且办事效率和办事能力底下,如在西班牙、意大利、德国、瑞典等国家,其公共服务传统上是规模较大的,但是现在公共部门的作用已经下降了。民众普遍认为,政府本身在公共服务提供过程中干预过多,影响了公共服务质量和水平,其中许多活动可以有其他可选择的备用方法,即借鉴企业管理模式。因此,西方企业界的改革及成就构成了公共部门改革的重要动力,许多企业改革实践成果也被政府公共部门借鉴和采用,如绩效管理、弹性人事制度、放松管制和服务外包等等。可以说,遵循传统的官僚制行政模式的西方各国政府普遍陷入了管理危机,成为新公共管理运动产生的直接导火索。

三、结语

新公共管理运动的兴起和蓬勃发展是现实和历史发展的必然。通过对新公共管理运动运动兴起原因进行详细的探析,我们不仅可以知晓新公共管理运动“从何而来”,而且也会引导我们思考未来的公

共管理理论“走向何处”,以此不断提高理论回应现实的能力和理论的“解题能力”。

参考文献:

- [1] 罗伯特·基欧汉,约瑟夫·奈.权力与相互依赖(第3版)[M].北京:北京大学出版社,2003:11.
- [2] Savoie,D.Reforming Civil Service Reform policy options[J].Policy Options,1994,(4):5.
- [3] 陈天祥.新公共管理—政府再造的理论与实践[M].北京:中国人民大学出版社,2007:53.
- [4] 约翰·奈斯比特.大趋势[M].北京:新华出版社,1984:213.
- [5] 国家行政学院.西方国家行政改革述评[M].北京:国家行政学院出版社,1998:43.
- [6] Gore Al.Report of the National Performance Review: From Red Tape to Results—Creating a Government That Works Better & Costs Less [M].Washington:U.S. Government Printing Office,1993:1.
- [7] Das S K.Civil Service Reform and Structural Adjustment [M].New Deli:Oxford University Press,1998:1.
- [8] 布坎南.财产与自由[M].北京:中国社会科学出版社,2002:115-117.
- [9] 迟敏海.政府机关效能研究[D].长春:东北师范大学,2009:4.
- [10] 周志忍.当代国外行政改革比较研究[M].北京:国家行政学院出版社,1994:62-67.
- [11] 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 [M].上海:上海译文出版社,2006:12-14,151.

[责任编辑:张 磊]

An Analysis of the Reasons for the Rise of the New Public Management Movement

YANG Bo

(Sichuan Radio and TV University, Chengdu 610073, China)

Abstract: In the latter half of the twentieth century, the new public management movement rose and flourished on the basis of criticizing and inheriting the traditional public administration. There are two main reasons: first, the background of globalization and information technology; Another reason is the reality of financial crisis, trust crisis and management crisis in western countries. Through analysis of causes of the new public management movement, we can more clearly understand the inevitability of the rise of the new public management movement, and meanwhile we can think about the future direction of public management theory, and constantly improve the theoretical responsive ability of reality and solving ability of the problem.

Key words: new public management; theoretical trend; historical background; realistic predicament