

超越新公共管理： 平衡控制与自主的渐增复杂性

Tom Christensen & Per Lægreid*

胡辉华 译

【摘要】论文主要探讨两个学术问题：在公共组织中，新公共管理和后新公共管理改革的新复杂性和分层的特征是什么？我们应如何分析这种复杂性的发展？政治和行政领导在其发展过程中的角色是什么，其他因素在何种程度上产生了作用？论文在简要地概述从新公共管理改革到后新公共管理改革的变化之后，再以挪威两次改革过程为例经验地说明不断增长的复杂性，从而回答第一个问题。论文联系转型模型和新公共管理及后新公共管理改革中平衡控制与自主的经验以更具理论讨论的形式回答第二个问题。将依据磋商性的、文化的和环境的因素在设计复杂性和平衡政治控制与自主中对潜在层级控制是起限制作用还是起促进作用来讨论这些因素。最后反思新复杂性的某些结果。

【关键词】新公共管理 后新公共管理 复杂性

【中图分类号】C936 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486(2009)01-0001-29

一、导 言

现代公共组织错综复杂而且似乎正变得越来越复杂。其原因之一是现代民主国家正在制度化行政政策并以越来越快的速度进行现代公共改革的更新换代(Christensen & Lægreid, 2007b)。改革导致

* Tom Christensen, 挪威奥斯陆大学, 教授, 国际著名公共行政学家; Per Lægreid, 挪威卑尔根大学, 教授; 胡辉华, 暨南大学, 教授。

本文曾在第三届“21 世纪的公共管理: 机遇与挑战”国际学术研讨会(2008 年 10 月 14-15 日, 澳门)上宣读。

后新公共管理改革联系起来。新公共管理作为一种改革浪潮,表现出自主性论述,它强调结构性放权以及与行政官员间增加的距离;而后新公共管理改革复兴了控制和协调方面(Christensen et al., 2007)。新公共管理改革把纵向专业化或结构性放权与对“单一目标组织”原则的广泛运用或横向专业化结合起来,产生出一个支离破碎的系统,人们争辩说,它迎合了“职责纯度”(role purity)的需要(Gregory, 2001)。另一方面,发轫于 20 世纪 90 年代后期、那些新公共管理先行国家的后新公共管理改革需要采取纵向和横向联合的措施。它们已经引入纵向一体化(vertical integration)的组合,或者通过重组现有机构,或者通过更强有力的控制措施并增强政务官可能的处理能力(capacity),把纵向整合和以网络、团队、项目等形式出现的更多横向协同结合起来(Gregory, 2003; Halligan, 2006)。

在本文中我们研究两个主要问题:1、在公共组织中,新公共管理和后新公共管理改革的新复杂性和相区分的特征是什么? 2、我们如何分析这种复杂性的发展? 在其发展中政治和行政领导的角色是什么? 其他因素在什么程度上发挥作用? 我们在简要地概述从新公共管理改革到后新公共管理改革的变化之后,再通过挪威的两个增加了复杂性的改革过程作出案例说明,从而回答第一个问题。对第二个问题的回答将以更具理论讨论的方式把新公共行政和后新公共行政改革中的转型进路与平衡控制和自主的经验联系起来。我们以反思新复杂性的后果来结束本文。

二、新公共管理和后新公共管理改革:渐增复杂性

20 世纪 80 年代初期澳大利亚和新西兰之所以引入新公共管理是为了替代并挑战“旧公共行政”,后者被认为是代表了中央集权的、总体性的大政府模式(Boston et al., 1996)。新公共管理倡导者的中心思想是全世界的政府和公共部门不仅需要缩减,而且需要从根本上按照私有部门所拥护的原则重构(Self, 2000; Wright, 1994)。

他们提出的结构模式是在纵向和横向方面都要增强专业化和分散化 (Christensen & Lægreid, 2001a)。在纵向上, 他们强调结构性放权可以解决中央处理能力问题并让领导者关注于更具战略性的问题而把选择执行方法的工作交给下级官员 (Gregory, 2001)。新公共管理的倡导者们认为控制和自主都可以通过改革得到改善。

结构性放权有许多新形式。一是赋予传统机构更多余地,例如使它们远离政务官并/或放宽某些限制其活动的规则(Christensen et al., 2007)。另一种方式建基于职业价值观念之上,在给予高度自主权的同时设立更多的监管机构(Pollitt et al., 2004)。其他措施包括通过为政治参与设置障碍、对市场价值给予更多的关注,从而给予国有企业更大的自主权(Spicer et al., 1996),通过重组机构或公营企业私有化把与服务和市场相关的公共活动改头换面。把这些新公共管理改革的理念放在一起就得到了一个更加分散化的公共部门模型。它带来了更多的复杂性,因为“旧公共行政”的要素并没有消失,而是被调整并与新公共管理的要素合在一起。

即使人们常常争辩说新公共管理是一种纯粹的并且以理论为导向的改革,具有同质性的基础,许多研究者和研究还是指出,事实上它是一个充斥着杂七杂八改革要素的口袋(Gregory,2003)。波士顿等人(Boston et al.,1996)指出,关于如何组织公共部门新公共管理改革的基本经济理念既含糊又矛盾。他们指出这些理论既包含集权要素又包含放权要素。有些集权理念与契约理论相关,为了使主要的领导者控制随后的结构性放权,它们被看成是必要的。新公共管理过去了20多年,越来越清楚的是放权和解除管制与重新管制和更多审查和控制齐头并进(Christensen & Lægreid,2006)。也很容易看出,新公共管理事实上在国家与政策部门之间及其内部表现得非常多样且复杂(Christensen & Lægreid,2001a; Pollitt & Bouckaert,2004)。整体趋势是增加自主。这就产生了政治控制问题,在比较改革研究中就可以看出这一点,即使新公共管理的支持者的主要论

点是政治控制并未削弱而是通过其他模式和机制起作用。

20 世纪 90 年代后期,当后新公共管理的最初措施在澳大利亚和新西兰出现时,它们主要被看成是对新公共管理相关改革后果及意义的某种反应(Christensen & Lægreid, 2007a; Gregory, 2003; Halligan, 2007)。有两类挑战看起来很重要。一类是新公共管理带来的对控制和中央处理能力的破坏。对行政官员来说,现在是收回某些控制和增强解决社会问题能力的时候了。他们采取的措施是,或者通过解散某些机构并把它们的活动整合到政府部门之中,或者通过对机构和国有企业设置控制和限制,在纵向上整合某些机构和企业。另外的措施是通过雇佣更多政治助理到政府部门和总理办公室,同时增强与政务官密切相关的总体行政处理能力,以增强中央的政治处理能力。

横向的挑战被看成比纵向的挑战甚至更重要,因为许多特殊的部门条块分割现象被视为解决跨部门问题的障碍(Pollitt, 2003)。新公共管理改革着重宣传“单一目标组织”的原则因而被看成是消极的,因为它导致横向的专业化和碎片化(fragmentation)的出现,以及相互竞争的公共组织之间的纠纷。在澳大利亚和新西兰这样一些后新公共管理国家,政治和行政领导人提出了几种较之于逆转结构性分权更容易执行的新协调措施:在中央政府机构内的政治和行政领导人以及部门之间引入更多协作机制。跨部门的计划、项目和网络得以建立,甚至出现某些合并机构(Gregory, 2003; Halligan, 2006)。政治和行政领导人还尝试把两套主要措施结合起来,结果产生对不同类型的跨部门协作和协调的更多控制。

“整体政府(whole-of-government)”的动机之一也是增强供应效率的问题。新公共管理的倡导者承诺更好的宏观经济效果,但这些无法具体化。而至少在更复杂的服务中服务供应方面的微观经济效应是和提高效率交织在一起的(Boyne et al., 2003)。人们还关注于新公共管理会产生更多的社会不平等(Stephens, 1996),以及服务质

量和效率之间的平衡。“9·11”之后人们所担心的恐怖主义威胁或其他全球问题,例如海啸和流行病,也增加进来。为去中心化的方案和结构性放权辩护变得越来越困难。所有这一切导致后公共管理大力增加纵向的整合和控制,并与横向的协作结合起来。

直到20世纪70年代后期,在“旧公共行政”期间,许多国家的体系在纵向和横向上都是整齐划一的。经过纵向和横向的专业化,新公共管理把体系变得越来越复杂和零散。然而,在蜻蜓点水般提升自主性的改革中,旧体系的韦伯式特征保留了下来并与新公共管理混在一起(Pollitt & Bouckart, 2004)。但是,在平衡控制与自主的问题上,新公共管理对后者的偏好打破了这一平衡。当进行后新公共管理改革的时候,这一平衡在朝着更多控制的方向上倾斜,但仍未恢复到“旧公共行政”之下的状态(Christensen & Lægreid, 2007a)。这部分是由于改变某些结构性放权的状况在政治和行政上都很困难,更不用说技术方面的难题。后新公共管理更多地沿着横向的维度前进,更多地运用结构和文化的整合,增加和调整新公共管理改革,从而使体系在整体上更加复杂。因此,在政治控制和自主权方面,发展过程就是从整齐划一(旧公共行政)经过复杂的、碎片化的和不平衡的复杂状态(新公共管理)到整合的且更平衡的复杂性。

三、通过平衡控制与自主增加复杂性:两个改革案例

为了更近距离地审视通过现代改革转变行政事务的动态,我们将简要地描述和分析控制和自主在挪威两个改革案例中是如何平衡的。这两个案例都导致更多结构和文化的复杂性。这包括研究与新公共管理相关的改革如何部分地被后新公共管理改革因素所超越。我们将先描述与改革相关的背景的主要特征——动机和过程,然后,更详细地考察改革如何表现出复杂性的特征——一种自主与控制之间或新公共管理与后新公共管理要素之间变动的平衡。

(一) 移民管理改革

2001 年,挪威进行了中央移民管理大改革。该政策领域的所有责任归并于“地方政府和地区事务部”(Ministry of Local Government and Regional Affairs),管制的任务从“法务与警察部”(Ministry of Justice and Police)移出。成立于 1988 年的“挪威移民理事会”(Norwegian Directorate of Immigration, NDI)被赋予更正式的自主权,并成立了一个拥有正式自主权的新机构“移民申诉委员会”(Immigration Appeals Board, IAB)。改革得到了广泛的支持,只有进步党和保守党反对,他们声称它意味着削弱对一个异议丛生的政治领域的政治调控。改革的主要动机是通过拆分移民案件缓解中央政治及行政官员的处理能力问题和负担,这也与规避责难有关(Christensen et al., 2007)。重组之后,政务官不可以再干预一般个案。调控经由中央政策指令在远距离进行,这就增强了专业自主权。

相当讽刺的是,当“保守党-中央党”新政府(the new Conservative-Center government)在 2001 年上台,人们等待改革实施之际,保守党的领袖成为该部的部长。一个问题不久就浮现出来了:部长不满于自己一方面要承担许多移民案件的责任,可另一方面却在处理它们时处处受限。因此,她发起了另一种规模略小的重组程序。该程序的目标是对移民管理施加更多的控制。该部长实际上支持在其他大多数政策领域的制度自主和结构分权,但却不包括移民领域,说明这个问题不同一般。

新措施于 2005 年生效,包括了更多总体性的政策指令出自该部,通报该部的手续更为正式,在移民诉求委员会内设立一个新的大委员会处理“正面的”决定,其他变动也一并出台。该部的移民处一分为二:一个管制处和一个综合处。这种变动也出现在挪威移民理事会,它也拆分为两个部分:一个管制机构和一个综合与事务机构。此外,移民事务部门并入新的“劳动与社会包容部”(Ministry of Labour and Social Inclusion)。在现在的“红-绿”政府当政期间,控

锐意进取的政治努力的结果。他想方设法迎合支持新改革的大联盟内部的各种不同利益。

医院改革的新公共管理要素相当明显。主要要素是改革引入的商业元素。医院从一般公共行政中剥离开并转变为被看成拥有极大管理自主权的企业。这个特征与 DRG 体系 (Diagnosis-related Group system) 的引入相结合,这是一个复杂的“钱随病人”(money-follows-the patient)的体系,它通过治疗激励体系把医院的行政人员和医生转变为战略行动者(Christensen et al., 2006)。

医院改革的后新公共管理的成分也相当明显。最重要的是卫生部代表的中央政府接管了所有权职能并在该部设立了所有权部门。然而,这个所有权职能借助绩效管理体系起作用(这与新公共管理相关),核心目标的确立、资源的拨付、地方企业的成果汇报就在该体系中施行。这种集权化的另一方面是该部所采取的灵活措施(例如,如果医院出现大危机)有更多的合法性并能够罔顾通常的绩效体系(Christensen et al., 2006)。

医院改革的一小部分在“红-绿”政府 2005 年上台后被逆转,因为它把政治人物带回医院董事会。即使原先认为把政治人物排除在董事会之外是很重要的,因为它象征着与政治人物保持距离,但是改革后的现实表明,在所谓的专业董事会中的董事会成员,大多拥有丰富的政治经验以及在公共部门服务的其他经验(Hegrenes, 2005)。

总之,医院改革把集权、分权和商业化的相当复杂的结合引入其正式结构,并且显示出新公共管理改革及后新公共管理改革的特征(Lægreid et al., 2005)。在整体上,它使对医院的掌控更多地偏向集权化的方向,但这又被医院增长的自主权所抵消。在出现危机的时候,存在一种责备政治领导的倾向。从文化上说,特别是经过商业化之后,改革也意味着更多的复杂性,它为中央和地方这两个层次均增强了经济能力。从整体上看,改革令医院出现了更严重的官僚作风、更多的控制和更频繁的汇报,耗去了医生本该用于服务病人的

时间。

(三) 两次改革比较

从政治和行政领导的角度比较两次改革的动机和自觉设计显示出非常不同的画面。在其中一次改革(即移民管理改革)中,正式的目标主要与提高自主权有关,而医院改革与增强控制相关。调整改革的努力(特别是在移民管理的案例中)更多地指向涉及更多控制的后新公共管理方向。就这一进展而言,有趣的是在新公共管理方面挪威开始的时间较晚,落后于许多其他西方国家。但是,当改革启动后,它们立即受到了后新公共管理要素的影响,因此,新公共管理最集中的时间短于许多具有可比性的西方国家。

表 1 挪威中央行政事务两次改革的特征

	背景与动机	新公共管理特征	后新公共管理特征	主要平衡点	已有和潜在的效果
移民管理改革	通过结构改进减少执行能力问题;规避指责	移民申诉委员会和挪威移民理事会的典型的、彻底的结构性放权	政策和信息方面更多的中央指令;更形式化	相对更多的自主	政务官竭力控制政策活动但受到指责
医院改革	加强一般控制及更多地控制支出	向商业医疗企业分权;DRG 体系	集权及增加卫生部的控制;政治家返回董事会	相对更多的中央控制	更多中央控制及因地方经济自主的消极后果而受到指责

改革过程从相当复杂的组织方案出发,这通常是各方角力和妥协的产物,而当它们向前推进时甚至变得更为复杂。这在一定程度上反映了少数党政府的境况:要控制改革进程并不容易,明确的组织思维衍生诸多问题,也包括了改革的影响呈现后方向有所转变。移民改革是一个特别的案例,因为在 2001 年最初的改革得到了大多数政党的强力支持,而主管的部长却带领着一个反对它的政党。当她对移民管理的工作方式变得不满时,并没有办法重新组织其行政架

构以加强控制从而达到一个她喜欢的程度。另一方面,在医院改革的案例中,我们看见一位强势的部长推行了一项复杂的改革,它建基于预期反应和对不同利益相关者的谨慎平衡之上。

人们常说突出政治 (political saliency) 会导致集权化的解决方案,但是,这两项改革的图景却迥然不同,即使它们都代表了可能相当重要的政策领域。在移民管理的案例中,20 世纪 90 年代,政务官在体验到增长的外部压力并承受种种指责后,尝试引入结构性放权。但是,新任部长随即意识到承受更多指责而同时又失去影响力之失当,并尝试引入更多的控制措施,但这最终变得很困难。在医院改革的案例中,中央控制与加强商业化的结合成为一个非常重要的政策领域的选择方案。

如果我们审视改革中的新公共管理要素,它们在移民管理案例中相当显著,改革促进了结构性放权;而医院改革也包含了商业元素和绩效管理体系。就新公共管理改革的要素而言,医院改革代表一种大规模重组和集中所有权的重大努力;而移民改革代表了在一种组织形式内部控制的正式化已增加,这意味着分权。

四、对渐增复杂性的解释

理解新公共管理和后新公共管理改革的复杂性和层级的一个重要的出发点是,它们都相当复杂。新公共管理建立在一些重要理念的基础上,但是也混杂着一些不协调的制度经济学理论和管理理论,对于在实际中如何组构公共组织,它们并不总能给出很多启示 (Boston et al., 1996)。此外,对新公共管理的实际落实,国与国之间有相当大的不同 (Pollitt & Bouckaert, 2004; Wright, 1994)。这种不同和复杂性既与不同的国家背景相联系,也与领导者们要竭力应付理性计算有关,亦即他们对改革浪潮如何认知的问题。后新公共管理在许多方面类似于新公共管理。它是一波复杂的改革浪潮,出台了众多一定程度上并不连贯的改革措施,作出了许多缺乏实现基

础的承诺。如新公共管理一样,它对领导者们而言是一种认知上的挑战。另外一个问题是,较之于进行了部分调整的改革方案,后新公共管理是一种对新公共管理改革不那么有系统性的替代选择,它使不同的结构性解决方案和文化要素的复杂性及区分更为棘手。在新公共管理试图重新平衡作为“旧公共行政”特征的控制与自主这一意义上,我们把它标记为一种不平衡的复杂性,而后新公共管理给更加平衡的复杂性——在其中控制再次更为重要——增加了一层改革的元素。

(一) 转型理论

按照转型理论 (transformative approach), 在改革过程中公共行动者的决策受三组因素或背景的制约和影响 (Christensen & Lægreid, 2001b, 2007b; Christensen et al., 2007)。与工具性视角相关的结构性和构成性因素, 具体说明领导决策的结构和其他形式方面的制约。这些制约一方面可能很严格, 潜在地促使领导者强化层级控制, 这就导致下属缺少机动性和灵活性; 这些制约另一方面可能很宽松, 因为它们给予领导者和其他行动者的是相当大的裁量权, 而并非指明方向。

文化的视角具体说明另一组制约。按照这种视角,在制度化进程中公共组织之间逐渐形成了核心的非正式规范和价值观念,从而形成独特的制度文化(Selznick, 1957)。通过将非正式规范和价值观念“灌输”到正式结构中而形成的文化可能非常独特和强势,对决策行为产生重大影响;它也可能相当含糊和宽松,或者可能并不连贯并且包含许多亚文化,在整体上造成一种不那么系统性的影响。

第三组因素则与环境视角相关。按照梅耶和罗万 (Meyer & Rowan, 1977) 的观点, 公共组织的环境可以分为两个部分: 技术环境和制度环境。与组织的技术层面相关的技术环境实质上涉及效率、生产和交换。制度环境带有更少的工具特征, 它更多建立在关于什么是适当的组织结构、内部文化、招聘政策、制度人口学等不言而喻

的假设基础之上 (March, 1994; March & Olsen, 1989)。神话在制度环境中形成并向个别组织、组织群、部门、整个政治 - 行政系统等扩散 (Brunsson, 1989)。制度环境中的神话可能拥有强大的决定性潜能, 例如, 它们是如此的难以躲避或置之不顾。“TINA”原则, 即“别无它选” (There Is No Alternative), 在此起着强大的作用。

这三组因素或背景既制约又有助于领导者在改革过程中采取行动, 它们经分析可以被看成是不相上下的。然而, 我们相信, 结构 - 层级制约在解释决策行为中有优势。许多国别行政学和比较行政学似乎表明领导者不仅被正式授命在公共组织中做出最重要的决策, 在现实中他们也是这样做 (Christensen & Lægreid, 1998, 2002; Egeberg, 2003; Lægreid & Olsen, 1978; Pollitt & Bouckaert, 2004)。本文认为层级操控是理所当然的, 其他因素, 例如, 磋商性因素、文化因素和环境因素将根据它们在复杂性和平衡政治控制与自主的设计方面对潜在层级控制发挥限制还是推动作用而论。

(二) 复杂性的层级设计

第一个问题是政治和行政领导在何种程度上以及如何把复杂性设计为达到控制与自主之间平衡的一种途径。简单的回答是人们把这看成是解决公共组织面临之挑战的理性方法 (March & Olsen, 1983)。内部状况和外部制约过于棘手而复杂, 行政领导就想使结构多样化以同时满足控制和制度自主这两种需要。因此, 在复杂的制约与复杂的结构或改革之间存在着一致性。

第二, 复杂性对领导者来说意味着灵活性。他们可能不希望按照某种方式行动, 即使摆出一款真要那样做的样子 (Brunsson, 1989), 又或者他们会想掩盖真实的动机和行动, 一个复杂的组织结构在这些方面就可以给他们更多的回旋余地。复杂性可能意味着联系更为松散的组织 (March & Olsen, 1976), 在决策过程中“发出杂音” (Cohen & March, 1974), 掩盖其踪迹, 又或创造出更多的机会和选项。这类动机可能导致领导者用神话和表征 (symbols) 去平衡控

制与自主,向听众讹称控制是重要的,但其他人却能意识到真正重要的其实是自主。一种情况是可能在某个时段强调控制,在其他时期则关注自主;另一种情况则是组织的某些部门专注于控制而其他部门则关注自主(Brunsson,1989)。

第三,洞察力不足和理性计算能力差可能意味着复杂性是武断或权宜的产物。领导者们可能希望以系统的方式推动公共组织朝某个方向发展,但是由于他们缺乏领悟手段与目标之间联系的能力而做不到这一点。认知能力如此受限就会导致复杂性,出现大量重组或拆东墙补西墙的改革。或者说,组织会按照“火警模式”(fire-alarm model)(Gormley,1989)运转,产生各式各样的组织发展形态。对改革进程的比较研究似乎表明上述所有因素都可能存在(Christensen & Lægreid,2001a;Pollitt & Bouckaert,2004)。通过改革而进行的复杂性的层级设计会受理性和控制不足的影响,这不是因为知识限制、磋商、路径依赖之类的文化因素、外部危机,就是因为国际改革潮流。但是,制约因素也会单独地或联合起来加强改革和结构设计。总体上看,全面的改革最难设计和控制,有限而局部的改革通常更容易执行(Wright,1994)。

新公共管理和后新公共管理对试图控制公共组织的结构设计的领导者们来说似乎提出了不同类型的挑战。与新公共管理相关的改革对公共领导者的控制似乎构成重大挑战,因为它们有非常分散的制度结构,这有削弱他们权威和权力的潜在可能;而后新公共管理改革一方面通过制造处理能力问题挑战控制方,另一方面则通过弄清如何组合和整合复杂的结构从而挑战理性计算。

通过现代改革而形成复杂性的过程在不同国家路径各异,这取决于政治-行政的结构和传统,更不用说环境和时代背景。像澳大利亚、新西兰和英国这样一些(改革)先行国家的特征是它们都是议会制,这意味着通过议会决定并推动改革相当容易(Hood, 1996)。因此,层级设计的前提至少在控制方面似乎得到了满足。而这确实

是那些国家所发生的事情,即,高层政治领导者决定拥护新公共管理和后新公共管理改革,并相当迅速地决定并实行改革。如前文所指出的,部分是由于改革的全面性,部分是由于经济理论的底层基础不够牢固,那些国家的行政领导者在理性计算方面出现了问题(Boston et al., 1996)。对领导者们来说,要说清楚为什么要改革和如何进行改革以及后果会是什么并非易事,而他们也没有花太多的时间对改革进行分析。有些人确实会辩解说,在“机遇之窗”已经打开而多数人支持改革时,最主要的事情是采取行动。新西兰 1984 年的新公共管理改革的情况就是这样,改革得到了新任财政部长的推动(Aberbach & Christensen, 2001)。

在那两个挪威的案例中复杂性的层级设计如何?挪威的移民管理改革和医院改革相当清楚地表明主要的行动者——政治和行政领导——在处理复杂性以及处理控制与自主之间的平衡方面有问题。在移民管理改革的案例中,改革的倡导者过分关注自主方面的优势,因为这会提高其处理能力又可免受指责,但意料之外地出现了控制方面的问题。新任部长看到控制方面的问题进而采取了一些控制措施,但对后果会是什么没有任何清晰的观念。后来,新的控制层面有所增加,但与模型中基本的自主因素相比仍然不足。这反倒造成了不少冲突并借用表征,而实际上许多问题并没有得到解决。在医院改革中,部长采取了一种在策略上聪明的最终解决方法,但没有对该模型作过论证。在这方面,他也面临认知问题。决定改革是一回事,实际上进行改革又是另一回事。中央所有权的控制应该有多大,应该用什么手段行使和解决哪些问题,以及给地区和地方那些基于商业/经济价值观念的影响力和医院专业群体的影响力留下多大的回旋余地,在这些问题上医院的调控模式存在大量含糊不清之处。

移民管理改革的案例表明,支持 2001 年放权改革的人数异乎寻常地多,在那些少数党政府大多执政 20 至 30 年的体制里情况尤其如此。再者,就如一般的比较所显示的特征一样,执行人员在理性计

算方面的得分相当低。在 2001 年,人们起初争辩说现代专业行政需要大量结构性放权和自主,而在 2004 年同样的结构被说成是异常的和特殊的,继而成为要求更多控制的理由。而且,所增加的控制措施一直是不成系统的,对其潜在影响缺乏任何更深入的分析。医院改革的进程有相似的特征。部长作为改革的倡导者想方设法让改革得到大联盟的支持,但他从未为奠定改革坚实的认识基础做过相应的分析工作。新模型从未在挪威尝试过,要预测它会运作得如何确实不容易。

(三) 磋商是否加剧复杂性并影响层级设计

如果我们撇开产生复杂性的认知层面,并深入探讨其控制层面,异质性就是一个解释性因素。政府内部的异质性、在制度方面不同的利益和不同领导者之间的角力可能构成复杂性的背景(March & Olsen, 1983)。除此之外,还有公共组织环境中存在着的异质性。按照西尔特和马奇(Cyert & March, 1963)的观点,在这种情况下,决定和规划解决方案的不同方式可能至少存在三种。试探和磋商之后,就会形成妥协,复杂性因而反映出中央控制和制度自主之间的平衡。这有可能强化层级控制,但也意味着解决方案不是完全有计划的或完全令人满意的。换言之,领导者必须在控制和所偏向的解决方案与参与和合法性之间进行平衡。或者,会出现一个胜出的联盟,比如说,它同时关注控制和自主,这通常会强化层级控制。或者,会出现“对目标和冲突的准解决方案的顺次关注”,这意味着,比如说,可能在某个时刻为了迎合某些行动者而强调控制;而在另一个时刻为了迎合另一些选民而关注自主,从不通盘一贯地思考(Cyert & March, 1963)。这样的解决方案会增强或阻碍层级控制,但更有可能是前者。

复杂性不仅由制度的或参与的异质性本身而造成,也由不同的利益和视角所导致,它取决于参与者拥有的制度立场和视野。因此,结构复杂性会反映大量不同利益集团对改革过程产生的作用。中央

政治和行政领导者可能是主张加强控制措施的主要支持者,而政府机构和国有企业的领导者——更不用说地区和地方层次上的公共领导者——可能会力图增强自主方面的措施。

新公共管理改革开始的时候,在许多国家得到了不同行动者的胜出联盟的支持(Gregory, 2001)。在后新公共管理改革开始出现的时候,这个联盟已出现部分瓦解,改革的基础主要是政治领导者的怀疑主义(Christensen et al., 2007)。一些高层的行政领导者也越来越对处理能力和协调问题产生怀疑,而那些从新公共管理改革中获益的公共部门和私有部门的行动者大多试图阻碍后新公共管理改革。

在现代改革中,磋商无疑是助长复杂性的重要因素。即使在澳大利亚和新西兰这样的议会制国家,在执政党内部和社会行动者之间也必须建立联盟。在非议会制国家或总统制国家,这个特征甚至更显著(Wright, 1994)。大体上,磋商使改革及其基本体制更复杂,因为必须关注不同利益集团,而他们对改革的不同方面各有侧重,妥协通常要照顾利益集团的这种多样性。即使新公共管理在全世界的范围内明显地推动公共组织向更多自主性的方向迈进,新公共管理改革仍然包含异质性的因素,这意味着它们很适于妥协。有些行动者主要对结构性放权、市场因素和竞争感兴趣,而另一些行动者更多地关注改革的控制和契约层面。有些人会说当后新公共管理改革启动时,在许多国家,支持新公共管理的胜出联盟和妥协方案再次经历磋商过程。新公共管理启动时的那些持怀疑态度的行动者的影响力增加;以前那些新公共管理的勉强支持者——例如政治领导者——在见到改革的后果之后改弦易辙并成为赞同后新公共管理的新胜出联盟的一部分。

上文所分析的两个挪威案例的组织模型非常清楚地反映了这种磋商和妥协的倾向。在移民管理案例中,与自主模型相关的成功妥协基本上得以保留,即使重组之后的主管部长——他不属于胜出联盟,有趣的是,却得到了其他党派的大力支持——试图修改它,也无

功而返。后来,原先属于胜出联盟的新部长也试图修改该模型以增强控制。因此,2001年的自主模型背后是妥协,但许多行动者对它越来越持怀疑态度并试图颠覆它。在医院改革的案例中,董事会吸收了不同的利益集团,结果造就了一个非常复杂的妥协模型——它难以发挥作用并且也随着时间的推移而被修改——却没有改变中央政府控制的基本特征。

(四)文化复杂性或简化

从原理上看,公共组织中共有文化的发展将能减少在文化意义上和潜在结构方面的复杂性,如果文化成为“制度黏合剂”或文化对组织发展具有重大意义时,情况尤其如是(Selznick,1957)。那么,复杂性如何与文化发展相联系?一种答案是文化路径与适当性的发展是复杂的,它包括种种非正式规范和价值观念,公共组织越长久则可能越复杂。考夫曼(Kaufman,1976)在分析许多联邦组织的“不朽性”时指出许多长久存在的公共组织具有层次复杂的文化规范和价值观念,它们随着时间的推移而增加,而这些特征在解释这些组织为什么存在这么长的时间时很重要——因为它们生长出一种“制度性的机敏”(institutional smartness)。这种机敏不仅同整个共有文化规范及价值观念相关,而且同公共部门中与之并肩存在的具有竞争力的适当性相关(Boin & Christensen,2008)。

挪威行政史上有一个例子可以用来说明这一点。从1814年起,部与专门机构之间的关系一直是此消彼长(Christensen, 2003)。当第一批专门机构在1840年至1850年成立时,各部开始加强控制,这赋予自主价值观念以更高的重要性。在两次世界大战期间,行政领导试图通过某种介于整合与独立之间的机构模型重新控制专门机构。第二次世界大战之后,另一波机构独立的浪潮涌现,而20世纪70年代是更多控制,20世纪90年代接踵而至的是借助新公共管理措施引入的更多自主,随后而来的是从2005年以来更多的控制。这个例子说明控制与自主之间的摇摆反复,也说明出现了一种越来越

复杂的关系,它把占统治地位的以自主模型为特征的传统与专业行政的众多方法结合起来。

当人们引入现代改革时,公共组织的文化复杂性变得相当明显。新公共管理改革在许多方面对公共部门的传统文化构成挑战。虽然新公共行政引入竞争、绩效系统和服务导向从而在文化上挑战了“旧公共行政”,但是,原有的规则掌控(rule-steering)仍然保持不变,在许多国家造成一种混杂的行政文化。当后新公共管理改革登场时,它们试图复兴与控制 and 协调存在关联的“旧公共行政”的某些文化规范和价值观念,而不是完全取代新出现的新公共管理文化。现在的挑战是在文化上再次“重新规划”(reprogram)公务员,以便更多地考虑控制、协调和公有文化。这增加了处在“文化十字路口”(cultural cross-roads)的文化复杂性。

挪威的案例也说明这种渐增的文化复杂性。当中央移民当局在2001年重组时,它踏上了一条新的文化路径,为专业群体处理简单情况争取自主权;然而,这条新路径包括各种相当不同的因素,法理学家主张某种“超级自主权”(super-autonomy),而挪威移民理事会的大多数社会科学家则把对政治领导者的敏感与后果导向相结合(Christensen et al., 2007)。与此同时,该部在一般资源和情况处置两方面部分保留了其与中央对下级机构的框架掌控相关的文化。在医院改革的案例中,新的文化路径是一条复杂的路径,它试图把集权的控制文化与地区/地方的绩效文化结合起来,这可不是那么容易的事情。此外,医院的改革在由经济学者促成的效率导向文化与更为传统的医疗卫生文化之间造成紧张局面。

(五) 技术环境与制度环境的影响

技术环境如何解释公共组织中更具结构与文化复杂性的发展?一个显而易见的原因是——正如权变理论家们常说的——技术环境各不相同且可能动荡不定,这反映在内部复杂性方面(Scott & Davies, 2006)。因此,平衡控制与自主就是照顾技术环境中不同行

动者和制度的结果。

新公共管理受技术环境——比如说与危机相关的技术环境——的需求所推动。新西兰从1984年起的改革在很大程度上就处在这样的背景下(Boston et al., 1996; Gregory, 2001)。另一个可能性是由于某种或几种外部资源对组织的要求变得更复杂,公共组织变得更复杂。这是需求更为形式化的结果,可能会在人事和任务中渐增的复杂性中得到反映。例如,作为规划与掌控体系,目标管理包含政府某个部门对某个机构或某个大学有关成果方面的许多形式化需求。

人们相信源自制度环境的改革神话通常使公共组织趋同,即在外形上更相似——至少在表面上如此(Meyer & Rowan, 1977)。支持这种信念的论点是神话在宏观层次上作为自然过程产生于制度环境,并相当迅速地向组织的其他人群扩散。在组织中,它们起着装饰门面的作用,造成其合法性得到增强的组织形象,却无法达到工具性效果(Brunsson, 1989)。

新公共管理的建立,以大型公共部门很糟糕而结构性放权和效率才是好的、选择比控制和规制更好等等神话为基础。因此,新公共管理带来的复杂性也是思想和意识形态的复杂性。后新公共管理出现时,一批反神话(Counter-myths)获得支持,即,一体化的公共系统比支离破碎的好、协调比竞争好、中央的能力和标准化比制度自主和多样性好等等(Christensen et al., 2007)。这造成更为复杂的思想体系,因为并非所有新公共管理的思想都是去制度化的,而是继续与后新公共管理思想一道并存。

神话也可以被看作是由某些群体——不论他们是国家行动者还是国际行动者——并主要地从不同的组织领域有意制造和扩散的。它们的含义相对狭隘,常被称为“制度标准”或“规定”,而公共组织则对它们各取所需。通过片面的模仿、编辑和翻译等扩散组织“病毒”过程,这些制度标准得到部分运用并产生工具性效果(Røvik,

2002)。这种理论介于多样性文化理论与相似和集中的工具理论之间。

基于推理的神话方式,人们可以说不断增长的复杂性与公共组织仿效和运用制度标准有关(Lægreid et al., 2007)。发生这种情况要么是控制的神话在某个时段被仿效而在另一个时段自主的神话被仿效,它们因此并行不悖;要么是组织同时仿效各种神话以迎合控制与自主,这在新公共管理和后新公共管理改革中都显而易见。相反,如果公共组织被看成不仅仿效全面的和同质的神话,而且仿效特定的神话或不同组织领域的制度标准,复杂性就可能产生于把既包含控制措施又包含自主措施在内的不同改革因素结合在一起的组织之中(Røvik, 2002)。罗维克(Røvik, 1996)也强调,成功的模仿可能与脱离背景(即广泛的改革到处都有潜能)和溶入背景(即某个既定的改革完美地适合于当地情况)的组合相关。如果是这样,当地的适应性就是不同改革要素的复杂组合,在这种组合中,当地的行动者以实用的方式输入不同的改革要素。如果我们把这与新公共管理和后新公共管理改革联系起来,那么,复杂性可能就产生于对两次改革浪潮的实用性的适应,国家、行动者和制度由此从不同的组织领域选取制度标准并把它们用东拼西凑的方式结合起来。

技术环境和制度环境的组合影响极大地推动了新公共管理。有时,真实的危机——例如澳大利亚、新西兰和后来的瑞典(1990)的经济危机——是采取新公共管理的原因。但是,即使在不存在特定危机的情况下,新公共管理也是占主导地位的意识形态。由于得到新自由主义政治家和反凯恩斯主义经济学家的支持,它占据了上风并广为流传以致于人们开始假定采纳新公共管理是“自然的”并理所当然地认为它为公共组织的大多数问题提供了解答(Self, 2000)。同类机制发生在后新公共管理身上。在某些情况下,与缺乏效率相关的实际问题或危机、跨部门协调问题、恐怖主义、流行病和海啸的存在使人们更容易为更多控制和协调进行辩护(Christensen et al.,

2007)。与此同时,改革表征的变化使人们理所当然地认为控制和协调比结构性放权和职责纯度更好。

环境因素组合的影响在挪威的案例中也是显而易见的。移民管理改革的必要性源于难民和寻求政治庇护的人数的不断增长和随之而来的处理能力问题,但相伴而来的是放权表征的出现。当移民人数持续增长并越来越成为问题时,这些表征失去了政治支持,控制表征开始占据上风。医院改革的背景是医疗费用昂贵和效率问题,而其过程集合了新公共管理(企业化产生效率)和后新公共管理(中央政府控制医院)的表征。它从未被人视为一次成功的改革,因此,在最近,控制的表征已经占据优势。

(六) 加强或调整层级设计

从原理上看,复杂性的层级设计按照其他补充性的视角提供的背景既可以得到增强又可以得到调整。在最好的情况下,政治和行政领导者将推进改革以迎合控制与自主之间的复杂平衡并得到众多利益相关者的支持,从而增强其合法性,并取得使复杂的设计显得现代而美好的支持性文化规范、价值观念和表征。在另一极端的情况下,基于层级的复杂性设计可能在复杂的磋商中受损害、遭遇抵制性的文化和心有不甘的专业群体、面临反神话的挑战。所有这些会损坏或彻底地修改政务官的原有意图。事实上,新公共管理和后新公共管理改革似乎都具有这些特征。

在实际中通常出现的情况是,层级上受控制的改革在控制参与者方面的难度不大,而在控制问题和解决方案方面困难更多。异质性相对经常地被层级控制所“利用”,或者,妥协是为了继续改革进程而达致。领导者在操纵表征方面占上风,但并非始终能遏制文化抵抗。至于进路结构——问题和解决方案的结构——方面,常常出现的情况是,领导者们或是在清晰地界定他们该做什么,或是在洞察他们提倡的改革会有什么后果,或是在可能低估改革的成本等方面存在问题,这些情况似乎在公共管理和后公共管理改革中都已经

出现。所有这些让其他行动者很容易进入磋商程序和增进他们的利益,并从其制度/结构的立场、文化和专业背景或环境的压力出发找到解决问题的方案。

五、结束语:新复杂性的潜在后果

最后,公共组织在平衡控制和自主方面不断增长的复杂性具有什么后果?一种引人注目的论点认为,复杂性比简单性更好,因此,一个复杂的系统比建立在单维度理论基础上的系统更好,新公共管理就被指责为是这样(Self,2000)。公共组织的结构复杂性使它们能更容易对付复杂的社会问题和不同的利益集团及其需求。政治和行政领导者因此掌握一套应对复杂而多变问题的手段。从文化上说,复杂性可能说明一种迎合各种不同的传统和亚文化的混合文化得到了发展,它使组织灵活地适应那些试图变革的内外努力。在这种讨论中的一个重要组成部分是不同的结构和文化因素是否一致和是否有可能在公共决策中结合在一起,以及这可能对政治和行政领导构成什么样的挑战。

有一种不同的论点强调,对政治和行政领导者来说,渐增复杂性的结果是控制更成问题。复杂性意味着众多的行动者和要注意的制度规范及价值观念,这可能使得(政治和行政领导者)更加难以影响“地方性的”活动和执行情况。更进一步的论点是,与“旧公共行政”相比,复杂性向更多的自主倾斜,这使得控制更成问题(Christensen & Lægreid,2001a)。而且,复杂性对政治领导者的知识基础提出了更多的要求。复杂性的程度愈深,领导者愈加面临潜在的处理能力和认知问题。这个问题可以通过授权来解决,这就使行政领导者更有权力。政治领导者不得不分散他们的注意力并处理比以往更多的信息,而政策问题就更加技术化也更繁难,使得政治家更加依赖专家。复杂性的降低可能是由于,复杂性的要素相互抵触导致不协调或相互抵消的行动并造成混乱或僵局(Boston et al.,1996)。最终的

问题是行政领导者是否可能同时选择多条路径——既朝着控制又朝着自主的方向前进——而不迷路或遇到问题。

布伦森(Brunsson, 1989)强调,现代政治领导者的控制手段往往被削弱,这样一来,他们丧失影响力却仍然要承担责任。像新公共管理那样的现代改革向更低层次和组织的行政领导者分权和授权,这使控制和知识问题对政治领导者来说更为尖锐。他们愈加捍卫他们对之无法控制和知之甚少的“地方性”行动。改革过程中存在着推卸责任的现象,即转移责任和躲避责任(Hood, 2002)。后新公共管理改革的潜在目标是通过进一步增强中央控制地方这样的推卸责任现象,因此,关键的问题是这样做是否可以改变这些推卸责任的现象。同时,后新公共管理的许多做法也与横向协作和协调有关,这可能模糊责任或问责问题(Thompson, 1980)。

挪威的两个案例显示出对政治和行政领导者——更不用说所涉及的公务员和专业人士——来说成问题的结果。在移民管理案例中,中央行政人员竭力影响复杂体制中的实际做法,而机构的领导者及公务员则抱怨来自上级的干预并试图摆脱约束。在医院改革的案例中,正如稳步增长的赤字和不断增加的候补(物品)目录所显示的,复杂体制的整体绩效欠佳,更不用说主要存在于中央控制、企业自主和专业实践之间的紧张了。

复杂性的第三个后果是,随着复杂性的增加,磋商层面变得更加明显,因为许多行动者、组织、利益集团、规范和价值观念卷入或纳入其中。乐观的一面是,公共决策过程的更多参与将使决策更合法,这对领导者和公民同样有利。而更消极的一面是,不断增加的复杂性产生更多的争执、紧张和冲突,也可能产生僵局或由于过于含混而无法执行的或不现实的决定。胜出联盟可能提出可行的解决方案,但这也意味着整体上合法性不足。在广泛的基础上达成的妥协可以增加合法性,但也使有效地实现集体目标变得更加困难。逐次实现目标可能意味着在合法性方面获得短期收益,而在一致性和执行方面

产生长期问题。作为一波改革浪潮,新公共管理主张授权、多样性和参与,所有这些都与复杂的磋商过程相关。然而,重大的挑战是,行政领导者如何影响这些过程。另一方面,后新公共管理更多地迎合控制,但也迎合横向协作和协调,这也有可能导致磋商过程的出现。在这方面,挑战之一可能是允许受控决定过程中的多样性和参与。

不断增长的复杂性的第四个可能结果也许只是产生混乱并使重要公共问题的解决更困难。按照“垃圾桶”决策模型,这可能与许多因素相关(March & Olsen, 1976):参与者、问题、解决方案和选择机会通常是松散地结合的,这使得其进程的可预测性和稳定性更少而不确定性及偶然性更多。中央政府级的行动者在控制、注意力、资源和知识方面存在问题而成为兼职的参与者,在复杂体制中这更加成问题。(机构的)行动者往往追求“地方性的”解决问题的方案和利益,这可能造成集体非理性(Allison, 1971)。“垃圾桶”过程也存在更关注表征而不关注问题解决方案的倾向。政治家或其他中央级的行动者常常操纵表征而不是解决社会问题。谈论或“处理”问题比实现集体目标更重要。布伦森(Brunsson, 1989)用“政治组织”这一形象称呼公共组织,也就是说,它们不是“行动组织”。这种组织的典型特征是“含糊其辞”和“伪善”,这是指权衡言行以迎合不同的利益集团。

新公共管理和后新公共管理的结合造成渐增复杂性,对其后果的此类解释有许多论据支持。新公共管理不仅是一次重大而复杂的改革,它对中央一级的行动者提出了许多要求,而且它在许多根本的方面向传统结构和文化提出了挑战。公共组织及其领导者和员工不仅抵制改革,而且在理解和执行改革方面面临诸多问题,这导致不确定性和一定程度的混乱。当后新公共管理出现时,他们不得不重新适应、重新调整和“重新规划”自己。然而,最大的问题似乎是如何把新公共管理和后新公共管理的不同因素结合起来。例如,在某种新的综合中同时迎合控制和自主是可能的吗?或者,在后新公共管

理取向的体系中更多地关注控制和协调手段该做什么？不足为奇的是，领导者对这样的双重要求感到相当困惑。

参考文献

- Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2001). Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunities, and Rational Actors. *Public Administration*, 79 (2): 404 – 422.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown.
- Boin, A. & Christensen, T. (2008). The Development of Public Institutions Reconsidering the Role of Leadership. *Administration & Society*, 40 (3): 271 – 297.
- Boston, J. , Martin, J. , Pallot, J. & Walsh, P. (1996). *Public Management; The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Boyne, G. A. , Farrell, C. , Law, J. , Powell, M. & Walker, R. M. (2003). *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.
- Christensen, T. (2003). Narrative of Norwegian Governance; Elaborating the Strong State. *Public Administration*, 81(1): 163 – 190.
- Christensen, T. , Lie, A. & Lægreid, P. (2007). Still Fragmented or Reassertion of the Centre? In Christensen, T. & Lægreid, P. Eds. *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (1998). Administrative Reform Policy; The Case of Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 64: 457 – 475.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001a). New Public Management-Undermining Political Control? In Christensen, T. & Lægreid, P. Eds. *New Public Management; The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001b). A Transformative Perspective on Administrative Reforms. In Christensen, T. & Lægreid, P. Eds. *New Public Management; The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. Eds. (2006). *Autonomy and Regulation; Coping with Agencies in the Modern State*. London: Edward Elgar.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007a). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6): 1059 – 1066.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007b). Introduction-Theoretical Approach and Research Questions. In Christensen, T. & Lægreid, P. Eds. *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.

- Christensen, T. , Læg Reid, P. & Norman, R. (2007). Organizing Immigration – A Comparison of New Zealand and Norway. In Christensen, T. & Læg Reid, P. Eds. *Transcending New Public Management*. Aldershot; Ashgate.
- Christensen, T. , Læg Reid, P. & Stigen, I. (2006). Performance Management and Public Sector Reform; The Norwegian Hospital Reform. *International Public Management Journal*, 9(2);113 – 139.
- Cohen, M. D. & March, J. G. (1974). *Leadership and Ambiguity; The American College President*. Harvard; Harvard Business School Press.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs; Prentice-Hall.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters; An Organizational Perspective. In Peters, B. G. & Pierre, J. Eds. *Handbook of Public Administration*. London; Sage.
- Gornley, W. T. (1989). *Taming the Bureaucracy*. Princeton; Princeton University Press.
- Gregory, R. (2001). Transforming Governmental Culture; A Sceptical View of New Public Management. In Christensen, T. & Læg Reid, P. Eds. *New Public Management; The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot; Ashgate.
- Gregory, R. (2003). All the King's Horses and all the King's Men; Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again. *International Public Management Review*, 4 (2); 41 – 58.
- Halligan, J. (2006). The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System. In Christensen, T. & Læg Reid, P. Eds. *Autonomy and Regulation; Coping with Agencies in the Modern State*. London; Edward Elgar.
- Halligan, J. (2007). Reform Design and Performance in Australia and New Zealand. In Christensen, T. & Læg Reid, P. Eds. *Transcending New Public Management*. Aldershot; Ashgate.
- Hegrenes, O. R. (2005). Profesjonell ledelse i sykehus. En studie av styresammensetning og topplederrekruttering i helseforetak (Professional leadership in hospitals'. A study of the composition of boards and the recruitment of top leaders in health enterprises.) (Master Thesis). Department of Administration and Organization Theory, University of Bergen.
- Hood, C. (1996). Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s. In Bekke, H. A. G. M. , Perry, J. L. & Toonen, T. A. J. Eds. *Civil Service Systems*. Bloomington; Indiana University Press.
- Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37 (1);15 – 37.
- Kaufman, H. A. (1976). *Are Governmental Organizations Immortal?* Washington D.

- C. ; Brookings.
- Læg Reid, P. & Olsen, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger* (Bureaucracy and Decisions). Bergen; Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P., Roness, P. G. & Rubeckesen, K. (2007). Modern Management Tools in State Agencies; The Case of Norway. *International Public Management Journal*, 10 (4); 387 – 413.
- Læg Reid, P., Opedal, S. & Stigen, I. (2005). The Norwegian Hospital Reform- Balancing Political Control and Enterprise Autonomy. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 30 (6); 1035 – 1072.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making*. New York; Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen; Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1983). Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government. *American Political Science Review*, 77; 281 – 297.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*. New York; The Free Press.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations; Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2); 340 – 363.
- Olsen, J. P. (1992). Analyzing Institutional Dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2; 247 – 271.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government; A Survey. *Political Studies Review*, 1; 34 – 49.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform; A Comparative Analysis* (2nd Edition). Oxford; Oxford University Press.
- Pollitt, C., Caulfield, J., Smullen, A. & Talbot, C. (2004). *Agencies; How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. London; Palgrave Macmillan.
- Røvik, K. A. (1996). Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. In Czarniawska, B. & Sevón, G. Eds. *Translating Organizational Change*. New York; De Gruyter.
- Røvik, K. A. (2002). The Secrets of the Winners; Management Ideas That Flow. In Sahlin-Andersson, K. & Engwall, L. Eds. *The Expansion of Management Knowledge-Carriers, Flows and Sources*. Stanford; Stanford University Press.
- Scott, W. R. & Davies, G. (2006). *Organizations and Organizing; Rational, Natural and Open Systems Perspectives* (6th Rev Edition). NJ; Prentice Hall.
- Self, P. (2000). *Rolling Back the State. Economic Dogma & Political Choice*. New

York: St. Martin's Press.

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.

Spicer, B., Emanuel, D. & Powell, M. (1996). *Transforming Government Enterprises*. St. Leonards: Centre for Independent Studies.

Stephens, R. (1996). Social Services. In Silverstone, B., Bollard, A. & Lattimore, R. Eds. *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*. Amsterdam: Elsevier.

Thompson, D. F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *American Political Science Review*, 74: 905 - 916.

Wright, V. (1994). Reshaping the State. The Implications for Public Administration. *West European Politics*, 17: 102 - 137.

(责任编辑:陈永杰)