

新公共管理的知识基础及其局限*

——兼论公共行政学的发展趋势

谢志焯*

【摘要】: 新公共管理的知识基础主要包括公共选择理论、新制度经济学、管理理论与实践、新自由主义/新保守主义思潮、实用主义哲学和目的论社团思想等。作为一场公共部门的改革运动，新公共管理为公共行政注入了新的活力，但是无论从知识基础、实践和社会效果来看，新公共管理都存在局限性。任何一种公共行政，要想获得持久的合法性，都必须解决效率与民主（回应性）的问题，尽量地达成二者之间的平衡。新公共管理要想走得更远，必须协调它在基本假设上存在的矛盾，必须重视和解决民主、公民权和政治回应性等问题，重视并在制度安排上培养和发挥“社会资本”的作用。

【关键词】: 新公共管理 知识基础 局限 公共行政学 发展

The New Public Management: Its Intellectual Bases and Limitations

Also on the Trend of Public Administration

Xie Zhikui

【Abstract】: The intellectual bases of the new public management mainly include such theories or thoughts as public choice theory, new institutional economics, management theory and practice, new liberalism/new conservatism, pragmatism philosophy and the idea of the state as a purposive association, and so on. As a reinvention movement of public sector, the new public management enriches the public administration but it also has limitations no matter in intellectual base, practice or in its social effect. Any paradigm of public administration must solve the issue between efficiency and democracy and attain their balance if it tries to get insistent legitimacy. If it wants to go farer, the new public management must coordinate the

* 本文承香港中文大学政治与行政学系李咏怡教授、黄伟豪教授提出宝贵意见，谨此致谢。

* 谢志焯（1971—），深圳市社会科学院副研究员，香港中文大学政治与行政学系博士研究生，主要研究领域为中国政治与行政。

conflicts among its basic assumptions, think highly of and solve such issues as democracy, civil right and political responsiveness, think highly of, foster social capital and exert its effect from institutional design.

【Key words】 : New Public Management; Intellectual base; limitation; Public Administration; Development

新公共管理起源于发达的资本主义国家并迅速播及全球，是对二战以来这些国家公共部门膨胀、行政效率低下的反动。对于新公共管理的政策主张，不同学者的概括不尽相同（Ranson & Stewart, 1994; Hood, 1991; Hughes, 1994; Osborne & Gaebler, 1992, et al），但实质是一致的。综合起来，新公共管理的政策主张大致可以概括为（1）市场化、（2）私有化、（3）放松管制、（4）顾客导向、（5）效率主义、（6）契约主义、（7）强调竞争、（8）管理主义、（9）企业型政府及（10）新责任制等主要方面。这些政策主张，对公共部门改革产生了重大影响。有的学者认为，新公共管理将成为公共行政学的重大范式转移。但是，新公共管理也存在诸多的局限性，这些局限性受到了来自各方面的批评，也制约着其进一步发展。本文即从知识学的角度，对新公共管理的知识基础及其局限以及新公共管理对公共行政学学科发展的影响做一较为系统的梳理，以加深对这场方兴未艾的改革的理解。

一、新公共管理的知识基础

概括起来，新公共管理的知识基础主要有如下几个方面。

1、**公共选择理论**。按照 Mueller（1989）的观点，“公共选择理论是对非市场决策的经济研究，或者说是经济学在政治学中的应用。公共选择的主题就是政治学的主题：国家理论、选举规则、选民行为、党派政治、官僚体制等等。”因此，公共选择理论对公共行政学的影响极大。对公共行政理论影响较大的公共选择学者主要有 James Buchanan, Antony Downs, William Niskanen, Mancur Olson 等。理性选择理论将经济学关于理性的利益最大化的经济人假定运用于分析公共部门。Buchanan 指出，传统的经济学在分析经济问题采用的是 Adam Smith 的经济人假设，但在分析政府行为时，却假定政府是一个专门为社会谋福利的组织，而政治家则是真诚的为民谋利的人。Buchanan 否定了国家干预经济学对政府及政府官僚的假定，而是认为他们同样是理性的利益最大化的人。他们就像在经济市场上一样在政治市场中追求着自己的最大利益——政治利益。他们认为，公民作为选民也是有理性的“经济人”，其选举行为也是以个人的成本——收益计算为基础的。由于普通选民无力

支付政治成本，他们作为有理性的人往往不愿意参加投票。由此决定普通选民对特殊利益集团的制约作用十分有限。在这种情况下，政府往往为代表特殊利益集团的政策制定者所操纵，由此滋生了种种经济和政治弊端。选举规则和个人的多元目标追求是决定政府行为的重要因素，在任何不合理的选举规则下产生的政府以及政府官员为满足不合理的个人追求而采取的行动，都将把经济状况和社会福利引入恶化的境地，产生诸如社会资源的浪费和财政赤字等恶果（Buchanan and Tullock, 1965; Buchanan, 1986）。Downs 对选举等政治行为作了深入研究。他认为，选民是理性的，他参与投票的目的是为了通过参与政治获得预期效用的最大化，政治家和官僚则是政治市场上的供给者，也是理性的经济人，其具体目标是当选或连任，也可说是争取选票最大化。其行为动机和目标并非始终真正代表选民的利益，为了使公共利益最大化（Downs, 1967）。Niskanen 在其研究中提出了预算最大化的官僚假说。在他看来，在工资、奖金、声誉、权力等因素的驱使下，官僚普遍都有预算最大化的倾向。由于官僚机构要从扩大预算规模中获取效用，又由于官僚机构与上级拨款单位之间存在信息不对称的双边垄断关系，官僚机构具有更大的自主权与垄断力，结果造成供给相对社会最优需要过剩，而在需求约束的均衡下，产出是以高于最低可能的成本提供的，这两种情况都缺乏配置效率。为了消除官僚制预算最大化的问题，Niskanen 提出了官僚机构替代、市场替代、政治替代的改革主张（Niskanen, 1994）。

2、**新制度经济学**。主要包括委托—代理理论、交易成本经济学、产权理论、契约经济学理论等。

委托—代理理论最初是用来研究不充分信息和风险分享的更普遍的问题而不是直接作为组织理论来发展的。它是信息经济学的一个主要的分析工具（从这个意义上说，信息经济学也是新公共管理的知识基础）。由于这一模型在组织解释中的效用，它很快成为官僚组织分析的一个核心工具。委托—代理模型，是指委托人和代理人通过约定而形成的代理关系，在这一关系中，代理人被要求按照委托人提出的结果采取行动。但是，代理人有其自身的利益，他达成委托人目标的程度取决于二者之间的契约所规定的动机结构是否使这种行为对代理人有利。因此，对委托人而言，关键的问题正是这一动机结构的设计：尽可能地了解相关信息，仔细地规定代理过程中的可能的行为动机及惩戒措施。委托人必须将这些互相联系的因素综合考虑到其契约框架中去，以缓解信息不对称可能出现的问题，使代理人忠诚地按照委托人的意愿行事。然而，无论如何，在委托—代理关系中，逆向选择和道德风险问题始终是普遍存在的（Moe, 1984; Aucoin, 1995）。交易费用理论是新制度经济学的理论基石。Coase 在 *The Nature of Firm* 一文中首先阐述了交易费用的概念。他指出，在现实世界中，任何复杂物品在生产过程中都包括资本所有者、劳力、土地、专业知

识和其它投入之间的各种交易，这些交易都是有成本的。Coase 通过交易费用理论讨论了等级制组织何以会存在的问题，他认为，等级制组织通过非市场化的安排，由权威关系取代市场关系，可以将一些交易内部化，从而消除和实质性地降低交易成本（Coase, R. H., 1937, cite from Moe, T., 1984）。组织中交易成本的考量，是公共管理组织和服务模式选择的重要依据。契约经济学是与交易成本和委托—代理理论等其它新制度经济学的分支紧密联系的一个理论领域。委托-代理关系得以建立的基础即是契约的存在。前者研究委托人和代理人之间的关系，而后者则研究规范和体现二者关系的各种契约。契约模型的复兴根源于 Alchian 和 Demsetz 的研究。Coase 认为厂商存在的原因是等级制较纯粹的市场安排更能降低交易费用，但是，Coase 没有考虑等级制中偷懒和搭便车的问题。Alchian 和 Demsetz 则试图通过契约解决这一问题。他们认为，在复杂生产过程中，团体的合作比单枪匹马存在一个合作的收益，这一收益为人们提供了一个合作的动机。但团体生产也存在个体的边际产品难以决定，因而导致个体行为管理缺乏一个有效的机制。团体难以根据个体对产出的贡献给予相应的奖励，结果导致了团体成员的的偷懒行为。Alchian 和 Demsetz (1972) 认为减少成员的偷懒行为的办法是掌握成员个体的边际产品（marginal products）的信息，并依此进行奖励。具体的办法是赋予管理者奖励的权限，并使之成为与其所有成员订立契约的中心，从而加强管理者有效管理的动机。Williamson 试图将契约理论和行为理论的主要因素整合起来。他讨论了两组影响组织效率（交易成本）的因素。一组是环境因素，包括不确定性和涉及的组织数量；一组是人的因素，包括机会主义和有限理性。Williamson 认为，市场的不确定性和有限理性结合起来会增加长期合同的缔结成本；少数谈判问题和机会主义行为结合则会导致短期合同成本的增加（Williamson, 1975）。契约经济理论为公共管理的服务外包提供了理论基础。“产权”是一种以社会强制为基础，对某种经济物品的多种用途进行选择的权利。产权可以大致分为：私有产权、公共产权和俱乐部产权。产权经济学认为，产权的明晰是经济效率的前提。就公共产权和私人产权而言，如果信息可以免费得到，监督和实施产权的费用不高，公产制度并不比私产制度的效率低。但问题是，私有产权往往比公有产权更有利于解决上述问题，因此，私有产权往往比公有产权的效率高（Coase, 1960; North, 1981）。产权理论对公共部门和国有企业的私有化产生了重大影响。

3、管理理论与实践。Boston (1991) 指出，主要是由管理者和私人部门顾问而非学界和理论界推动的管理主义，在许多自由民主国家特别是英国、加拿大、澳大利亚和新西兰产生了巨大影响。其口号包括现在为人熟知的“由管理者管理”，“按结果管理”。管理主义有一个基本的假定：管理是一种普遍性的、纯粹的工具性活动，它包括一套既可用于公共事务、又可用于私人事务的法则（Painter, 1988）。这一假定最早至少可以追溯到 19 世纪末

科学管理运动或曰 Taylorism 的创始人 Taylor 的先驱性著作。1980 年代以来，传统管理主义的一些思想获得新生并受到公共选择理论和新制度经济学的影响，这两种思潮的结合形成了 Hood (1990) 所谓的“新公共管理”。Hood (1994) 也认为，新公共管理的一个重要思想来源是席卷公共部门的商业形式的管理主义。Boston 将新公共管理的教条 (doctrines) 概括为八个主要方面，进而指出，很多思想都有一个很长的渊源，一些思想甚至在 19 世纪 Bentham 和 Chadwick 那里找到原形 (Crain, & Ekelund, 1976)。新公共管理之新主要体现在其与新思想结合的方式、其执行的方式以及他们所追求的活力 (Boston, 1991, pp.8-10)。Oucoin (1990) 也认为，新公共管理思想的一个重要组成部分是管理主义，他根据 Peters 和 Waterman 的著作《追求卓越》(In search of Excellence) 概括管理主义的特征。随后他又将 Otto Brodtrick (1988) 主持的关于加拿大公共服务的官方研究“*Well-performing Organization*” (WPO) 作为新公共管理的主要思想来源 (Oucoin, 1995)。Barzelay (2001) 将 Oucoin (1995) 归纳的新公共管理的教条与 Hood (1994) 所概括的 *Progressive Public Administration* (PPA) 进行了比较，认为二者是一致的，因此进步公共行政也是新公共管理的思想来源。现实中，新公共管理的诸多管理主张 (如绩效评估、绩效工资、战略管理等)，都可以从私人部门管理实践和著名管理学者 (如 Drucker, Deming 等) 的管理思想中找到原形和依据。

4、**新保守主义/新自由主义思潮**。新保守主义和新自由主义在经济上都主张市场化、私有化，反对国家干预，因此，新保守主义/新自由主义思想和意识形态也成为新公共管理的知识基础¹。这一思潮的主要代表有 Friedrich Hayek, Milton Friedman, Robert Lucas, Buchanan) 和 Coase 等。而在政界的主要代表则有 M. Thatcher 和 Ronald Reagan 等。作为英国新公共管理的倡导者，M. Thatcher 受 Hayek 的影响很深，她曾公然称 Hayek 是她在整个 20 世纪 80 年代最重要的哲学导师 (Ebenstein, 2003)。Hayek 是 Keynes 国家干预经济学最坚定的反对者。他反对计划经济、社会主义和福利国家政策，认为这是对自由的威胁，是一条通往奴役或专制的道路 (Hayek, 1976.)。随着 1970 年代以来凯恩斯主义的衰落和经济全球化、自由化，以 Hayek 和芝加哥学派等为代表的自由主义思想得到了高度重视，他们主张低税收、减少政府赤字和市场/私有化，对新公共管理运动产生了深刻影响。由此，也使新公共管理具有了某些意识形态的色彩。Pollitt 等就认为：管理主义是一种新保守主义或新自由主义的公共管理哲学，是右翼政府或者新右派的公共管理纲领；它以公共选择理论和新制度经济学为理论基础，滥用经济学的假设、理论和方法，是经济学帝国主义向

¹ 前面讨论了新制度经济学和公共选择理论，他们属于或者与新保守主义/新自由主义思想和政策主张是一致的，但新保守主义/新自由主义包含了更多的思想内容，因此，新保守主义/新自由主义也构成为新公共管理的知识基础。

公共部门管理领域的扩张（1990, 126, 121）。

5、**实用主义哲学**。Waldo 在其 1948 年出版的《行政国家》一书曾讨论了公共行政学的实用主义哲学基础。他写道，“虽然目前看来不太可能，但实用主义哲学将在未来发挥比过去更大的作用，例如，在 Horace S. Fries 最近发表的文章中就试图论证实用主义不仅是科学哲学，也是在科学管理和公共行政中扩大民主的适当工具。”实用主义在认识论上最大的特点是以事物的效用作为衡量“真理”的标准，“有用即真理”。虽然在以 Peirce, James 和 Dewey 为代表的古典实用主义那里，对真理的认识是相对主义的，但是古典实用主义仍然保留了一些基础主义因素（Miller, 2005）。以 Richard Rorty（1999）为代表的新实用主义者则否定这些基础主义因素。在 Miller 看来，旧实用主义与实证科学一样受到客观主义的一些困扰，并试图以新实用主义者不能接受的一些“科学”姿态出现，作为后实证主义者（Postpositivist），新实用主义不是很关心建立科学的有效性（Scientific Validity），同时，新实用主义更注重历时性方法（Diachronic approach），重视问题所由提出的历史情境（Situation）（Miller, 2004）。Shields（2003）从探究性社区（The Community of Inquiry）理论的角度讨论了古典实用主义在公共行政中的运用，如全面质量管理（TQM）、绩效测量、可谈判的规则制定过程等，Shields 认为，藉由探究性社区的理论，可以提高公共管理的参与性。Miller 认为，新实用主义可以在公共行政得到基础性的应用。它不是管理主义或者旨在提高效率的技术的另一种简单表述。运用新实用主义，使政府从一个从属于主权者的实体转变为一种由在实用情境引起的实践和过程组成的艺术或工艺。“谁应该统治”的政治被“下一步我们该做什么”所代替。政府的艺术不再是关于“政府合法化”、“国家主权”和“制定宪法”，而是关于从情境中产生的问题及如何发展能力去对付这些问题（2004）。从实用主义方法本身和新公共管理的实践的内容来看，可以发现二者之间存在的诸多联系。概括的说，在新公共管理这里，所谓的“问题”就是政府服务存在的各种官僚现象，而解决的方法则是经由“探究”得出的新公共管理的各种政策主张，这在新公共管理中尤其明显，虽然传统公共行政也具有实用主义色彩。就新旧实用主义而言，新公共管理似乎更多地受到古典实用主义的影响。

6、**目的性社团思想**（the idea of the state as a purposive association）。Michael Spicer（2004）分析了目的性社团理论对新公共管理的影响。自从中世纪以来，塑造西方政治思想、话语（discourse）和行为最有影响的国家思想之一是 Michael Oakeshott（1975, 1991）所称的“目的性社团”的国家思想。在作为目的性社团的国家里，个体承认他们及他们的行为是实现国家目的的工具。将国家看成目的性社团并不意味着它与其它类型的人类社团相似，事实上，前者高于后者。正如 Oakeshott 指出，作为目的性社团的国家“不能容纳无视

自己的目的或者与自己的目的相偏离的那些目的性社团”（1975, 316）。在目的性社团里，政府的活动类似于公司或集体的“经理”。其任务是用操作性术语表达和详细说明国家的实质性目标，然后配置人力和物力去实现这些目标。因此，政府是一种目的性治理（teleocratic governance）——出于目的考虑的管理（Oakeshott 1975, 204-5）。由于国家作为目的性社团设定了一个最高的、其它社团不能背离的目标，并且将政府和成员看成是实现目标的手段，于是，剩下的问题就是如何更有效地实现国家的目标。为此，作为目的性社团的国家是不会关心分权和权力制衡等宪政主义原则的，为了高效地实现目标，它是不惜集中权力的。与目的性社团对应的是公民社团。在公民社团里，人们认为自己可以自由地追求自己特殊的利益和价值。将人们结合成政治团体的不是任何共同的实质性的目标，而是对某些行为规则的共同认识或承认。用 Oakeshott 的话说，这样的社团是以行为的非工具性规则而不是旨在促进实质性目标实现的那些规则为基础的（1991, 454）。在目的性社团里，政府被看成是管理者，而在公民社团里，政府被看成是裁判；目的性社团形成的是以目标为基础的秩序，而公民社团形成的是以规则为基础的秩序。Spicer 认为，新公共管理/重塑政府运动即运用了目的性社团的思想。他指出，有关的作者都是以目标驱动和目的性治理来看待公共治理和公共行政活动的。在政府改革者看来，如果行政者被允许自由地将全部注意力、资源和精力运用于某些单个的政府规定的任务中去，公共行政会做得更好。为此，政府应该学习私人企业的管理办法。主张按目的进行管理的改革者也批评社会上常常存在的因多个目标而影响效率的情形，如 Osborne 和 Plastric 声称，“如果一个组织对它的目标不清楚——或者有多个或相互冲突的目标——它将难以实现良好的绩效。”（1997, 39）。而 Gore 则批评国会给它的代理机构“多重任务，其中一些相互矛盾”（1993, 13），并提出“弄清楚联邦项目的目标”（74）。新公共管理的这些主张似乎表达了使治理过程去政治化和更适应按目的进行治理的要求，表现了目的性治理的倾向。

以上是新公共管理知识基础的主要方面。另外，对官僚制的批判，也是新公共管理的重要思想来源之一（Hughes, 1994; Barzelay, 1992, et al）。由于各国社会经济条件、制度背景和文化传统不同，新公共管理在不同国家所依赖的知识基础也存在区别，各种知识所起的作用也不尽一样（Hood & Peters, 2004）。如美国，在过去 20 多年来 Anti-Government 文化传统的强化，对政府改革及新公共管理（如签约外包，企业型政府，国家绩效评估，缩减公共部门等）起到了催生作用（King & Stivers, 1998）。而在我国，新公共管理的各种知识基础的运用，则受到其社会和制度背景的强烈影响，政府改革侧重点及效果也表现出不同特点。

二、新公共管理：理论与现实局限

作为一场公共部门的改革运动，新公共管理为公共行政注入了新的活力，其很多旨在提高公共部门效率的主张对公共部门改革具有积极意义。如现在不再假定官僚机构应该按使竞争最小化和避免重复来进行设计，而是假定在建议和服务提供方面应该是竞争性的（除非有一个很好的理由允许一定程度的垄断）。新公共管理对官僚机构内部、部长和公务员之间的代理成本和交易成本的认识；对经济动机和适当的制度设计的强调；对部门目标和政府试图实现的产出的明确；重视责任和对绩效的监管；对“俘虏”（capture）和寻租行为风险及其补偿必要性的认识；贴近公共服务的顾客及对他们的偏好给予更大关注；对目前一些宪法安排和惯例进行重新思考，加强对行政权力的检讨等等，都对公共部门改革具有积极意义（Boston, 1991）。然而，新公共管理无论从知识基础、实践和社会效果来看，都存在不少局限性，引起了各方面的批评。

对新公共管理知识基础的批评

公共选择理论的局限。公共选择理论假定人都是理性的利益最大化者，并以这一假设分析人的行为。但是，这一假定及对人的行为的分析并不完全符合实际。一是它忽视了规范人的行为的道德因素。不可否认，利益是支配人的行为的一个强大动机，但它不是影响人的行为的唯一动机，事实上，社会规范和道德等因素在塑造人的行为过程中起到了重要作用。因此，人们通常不会采取机会主义行为或违反合约，即使是在通过搭便车可以获得潜在收益的情形下。同样，公共选择理论关于官僚的预算最大化假设也不完全符合实际。实证研究表明，相当比例的机构头目并没有扩张自己机构的项目和支出，也没有扩张州的整个预算的倾向（Bowling, Cho 和 Wright, 2004）。同时，官僚机构并不只是关心部门的预算，他们也受到信用、正直、责任、职业标准和将工作干好等因素的影响。反对公共选择基本假设的学者指出，人不能被仅仅视为经济动物，同时还是政治、文化和道德动物。忽视更广泛的背景因素，社会关系和道德因素，是不完整甚至是误导和有害的（Dore, 1983; Granovetter, 1985; Sen, 1987）。

虽然代理问题和代理成本是公共机构运行中的核心问题，但是委托代理理论忽视了人们关系中存在的权力和权威的问题；较多地从委托人的立场而较少从代理人的立场考虑委托人的机会主义问题；委托—代理模式很难解释代理人存在着多个具有竞争关系的委托人的情形；代理理论也很难预测或决定契约的条款；对代理理论的过分强调会导致对其他重要问题的忽视等（Boston, 1991, p16）。交易成本分析为经济组织和管理方式提供了分析视

角，但是，它也存在问题，一是交易成本的定义过于宽泛，难以检验；再就是交易成本理论关于等级制存在原因的解释存在着疑问，因为等级制和纵向整合的组织内部监管成本可能比市场型组织的外部交易成本更高（Williamson, 1975）。并且，大企业的成长并不太归因于任何纵向整合产生的组织效率，而是归因于为了获得市场权力和政府的各种支持。因此，将交易成本理论用于公共部门管理需要十分谨慎。产权理论虽然揭示了产权的划分对经济效率的重要性，但产权理论并没有揭示经济效率的所有原因，组织人本主义就揭示并非经济原因是效率的唯一来源（R. Denhardt, 1993）。同时，产权安排并不能解决社会公正问题，其自身的公正性也有赖于其它社会和制度因素。与委托代理理论类似，契约经济学也很难将契约各方及契约执行过程中的信息全部了解清楚，信息不完全造成的逆向选择和道德风险问题是经常存在的，签约前后的机会主义行为都可能耗费大量的成本甚至可能造成契约失败（Lane, 2000a），由此造成的责任归属问题也十分复杂。Prager（1994）认为，签约外包制只有在满足规模，范围，组织，竞争和对合同的监管等一系列条件时才可能节约成本，而与是否公私部门关系不大；公共部门经常没有充分地考虑监管签约外包和合同遵守方面的成本，当这些成本高过其所节约的开支时，政府生产反而是更有效的。

对新自由主义或新保守主义的批评。作为市场干预经济学的对立面，新自由主义经济学有一个潜在的预设，即公共部门是无能的、没有效率的，市场能解决几乎一切问题。但是，市场化并不能解决资源的公平分配，它在很多方面是失灵的，在缺乏充分透明的制度监管的情况下，市场化可能带来严重的腐败问题。因此，新自由主义或新保守主义被批评为市场迷信或者市场原教旨主义。

管理主义知识基础的局限。管理主义假定私人部门的管理原则可以而且应该运用于公共部门。虽然私人管理部门和公共管理部门存在很多类似之处，但二者在问责、职业精神、工作目标、工作性质，在治理结构、职业安排和监管过程等方面均存在本质区别。因此，认为私人部门的管理原则一定优于公共部门的管理原则并且适用于公共部门的假定是错误的。简单地运用私人部门的原则，可能导致政策建议政治上的幼稚和法治上的风险（Boston, 1991, p21-22; Pollitt, 1990; Hughes, 1994; Gunn, 1988; Lane, 1988）。新公共管理还假定其主张具有普遍的适用性，可以用于不同的国家和社会制度。但事实上，新公共管理在不同国家和社会制度中的实施情况和效果存在着很大差别，即使在 OECD 国家，由于历史、政治制度、文化、经济和社会环境不同，也是如此（OECD, 1995, 1997; Naschold, 1996, et al）。尤其重要的是，新公共管理的政策，除了自身的问题外，其应用可能需要特定的制度环境，比如需要有配套的民主监管和责任追究制度等等，否则，其带来的问题比它要解决的问题可能都要大，就像在一些转型国家所发生的那样。

实用主义哲学是公共行政较为普遍的思想基础，其存在的问题是以效用为基础，而不是以某种统一的价值为准则，以致在各类理论假设和政策主张中经常出现相互矛盾或不一致的情形。并且，由于效用存在偏好，实用主义哲学最后可能陷于相对主义乃至没有标准。Frederickson 指出，在行动中学习和通过经验学习的实用主义的最大危险在于，它可能导致反智主义和盲动，而这会削弱公众发挥作用的能力。Murchland 指出，“在我们知道它之前去感觉真相会冒我们只能感觉而不能知道它的风险。……而事实是，没有理论，实践很快会变得十分的幼稚，实用主义者自己也总是难以在各自主张之间找到平衡。”因此，Frederickson 强调公共行政对公共性这些终极价值的追求，他认为，理论和实践同等重要，理论可以确保实践牢固地建立在合法的概念、愿景的基础之上，他引用 Murchland 的话指出，“强烈的公共意识意味着知晓和行动，它首先意味着我们共同知晓单凭我们自己所不能知晓的事情。”（Frederickson, 1997, 48）。

对目的性社团思想的批评已经包含在上述 Spicer（2004）的讨论当中，Spicer 在其论文中指出，“由于国家作为目的性社团设定了一个最高的、其它社团不能背离的目标，并且将政府和成员看成是实现目标的手段，于是，剩下的问题就是如何更有效地实现国家的目标。为此，作为目的性社团的国家是不会关心分权和权力制衡等宪政主义原则的，为了高效地实现目标，它是不惜集中权力的。”目的性社团的管理思想，还存在着工具理性至上的去政治化和道德及社会价值的倾向，存在着强调单一效率目标而非多重目标的问题。对公民的参与、对民主治理存在着不利影响。

对新公共管理政策主张的批评

对私有化和市场导向的批评。与对新自由主义的批评相一致，私有化和市场导向存在的主要问题是：（1）公平性、公共性乃至质量难以保证。如 McCabe 和 Vinzant（1999）对运用市场机制，允许父母、学生和教师一起参与学校的教学内容安排以至管理，并且不受大多数州及地方规章的约束的 Charter School 提出了质疑，认为这种学校制度对教育的平等性和教育作为一种公共产品的性质构成了挑战。由于教育的溢出效应，它不能完全以成本来衡量。（2）缺乏有效的法律监管的私有化和市场化，是造成腐败和社会不公的温床。发生在转型国家的私有化和市场化即是如此。（3）市场导向会带来难以协调和控制的问题。市场导向所提倡的半自主性与公共部门垂直指挥存在着冲突，可能造成某些组织为了少数顾客的利益而无视政治长官的命令（Peters, 1996）。

对解除管制的批评。Peters 指出，解除管制改革只有在公务员制度的精神（如为任何

政治领导忠诚服务、操守清廉、正直公平等等）占优势地位的情况下才有可能获得成功。然而，新公共管理倾向于贬低上述公务员的价值观，而肯定个人价值和企业文化。因此，其价值观与其要进行的这些改革存在矛盾（1996, 102）。Peters 还指出，解除管治的结果会导致公共部门更多地依赖事后控制，这可能会加重公务员的负担。尤其是，在对公务员的自由裁量权没有明确规定的情形下，公务员的“创新活动”的合理边界是一个很大的问题。同时，在不采取事前控制的解除管制模式下，对公务员而言，如果更多的自由意味着更大的责任，他们可能会选择不去承担这些责任，其最终结果可能是导致推卸责任和其它官僚病症，而不是产生精干、高效的组织（1996, 106）。

对企业型政府组织的批评。Peters 认为，一些公共服务机构的分散化和弹性化可以节省开支，提高人事方面的灵活性，但是，这种人事管理方式可能导致公务员对政府承诺的下降，而且威胁到公共服务的价值和特质。对很多公务员而言，从事公共部门工作并非如市场化途径认为的完全是基于经济方面的考虑，而是希望通过政府中的职位实现其对某些政策价值所承担的责任。公共部门的临时性和兼职性工作越多，越会削弱员工的工作责任感和追求卓越的动机。更有甚者，临时性任用制度也使公务员制度的廉洁、忠诚、责任等价值观念难以实现。简言之，企业型政府组织难以培养传统的公务员的价值观和职业精神（Peters, 1996）。

对新公共管理新责任制的批评。Eliza Lee（2000）以香港新国际机场为例，深入地讨论了公共工程企业化运作的责任问题及新管理主义的局限性。Lee 认为，香港新国际机场工程管理失败的案例表明，第一，政府和公共服务提供机构之间“掌舵”和“划桨”的二分法会导致绩效监管方面实践上的空当；第二，“对结果负责”的方法在有效地监管服务提供机构方面是不够的，尤其是在有商业企业卷入和服务提供的中断会给社会带来不利影响的时候。Lee 认为，在公私伙伴关系和对结果负责的新管理模式下，效率和服务质量难以保证，其原因在于当局难以直接管理、按合同制裁的局限、有效监管的专业知识缺乏和资源及责任的纠缠不清。

对契约主义的批评。签约外包是新公共管理中推行市场化的一个最重要的手段，也受到了众多的批评。这些批评主要包括两个方面，一是对这一途径自身的局限和效果的批评，如存在逆向选择、道德风险和监管困难的问题；另一方面是对于其于公共行政的价值、责任、合法性等所具有的意义的批评。契约主义还存在其它一些困难，如不充分竞争，反竞争、恶性竞争、欺诈和腐败等。Savas 就提到垃圾运输业的私人公司图谋分割顾客群或经营区域，有时出现经营者对竞争者实施威胁或采取暴力行为，如纽约黑手党主导垃圾收集行业的情形（Savas, 2000, 170）。Osborne & Gaebler（1992）也承认，签约外包中，虚报低价是

个普遍问题，并且私营组织一样可能发展成垄断组织。O' Toole & Meier (2004) 通过对公共教育领域使用签约外包的情况进行了研究，发现合同外包并没有如人们想象的那样，使财政资源更好地用于教学目的，也没有证据表明它与学区的绩效存在正相关关系。更让人惊讶的是，作者发现签约外包也存在 Parkinson 定律，即官僚数量的增加导致签约外包活动的增加；而签约外包活动的增加，也导致官僚数量（尤其是上级官僚数量）的增加。其结果是更多的官僚与相对少的生产工人。就像 Parkinson 提出的官僚会积极地“增加其下属而非对手”，这些职员之间也会“互相制造工作”。通过 Parkinson 定律的逻辑，官僚会制造更多的外包机会，而更多的外包机会需要更多的职员去管理它们。

对顾客导向的批评。Rosenbloom 指出，市场中的顾客不同于社会中的公民。顾客寻求自己福利的最大化；公民亦是如此，但是公民参与政治的目的在于解决共同面临的问题，界定政府（而非个人）的目标。顾客需求和顾客满意驱动的公共政策不同于建立在政治协议和行政专家基础之上的公共政策。由于资源是有限的，根据顾客的偏好分配资源和基于他们选举的结果分配资源是不一样的。新公共管理未来应该明确顾客回应的适当边界（Rosenbloom, 1998, 26）。King 和 Stivers 认为，公共部门强调将公民看成是顾客和消费者可能进一步远离分享职责和共同治理的理念。共同治理的理念要求一种模式的转换。他们指出，目前流行的模式是 Hansell (1996) 所称的“自动售卖机模式”，这种模式将市民看成消费者。因此，Hansell 提倡一种“barn raising model”，在这种模式里，社区的各部分一起工作，就像过去帮助邻居 raise a barn 一样（King & Stivers Eds., 1998, 151）。

对效率主义的批评。效率主义希望通过绩效测评来评价公务员的工作，由于公共部门有着多元的价值追求，且难以甚至不可能量化，而公共部门绩效指标试图详细说明模糊的问题，难免会遇到难以克服的困难，且可能引发公共部门的目标扭曲。公共部门为推行绩效管理会采用以经验为基础的测量方法，把注意力只放在可量化的事情上而导致所做的事情发生扭曲，这样，公共部门可能会因为难以测评而放弃一些组织的核心价值目标。Denhardt 指出，对组织效率的追求可能很容易以牺牲公民对政府工作的参与为代价，他引用 Dahl (1947) 的话说，“相比之下，效率本身就是一种价值观，并且应该与诸如个人责任或民主道德等其它价值观相竞争（1993, 85）。”而 Peters 认为，如果治理退化成为一种十足的经济行为，那么在政治理论中公民就变成了微不足道的人物（Peters, 1996）。Moon (2004) 则在关于哥伦比亚航天飞机事故调查委员会 (CAIB) 报告的评论中，引用美国航天飞机失事调查报告指出，正是所有 1990s 以来 NASA 所追求的重塑政府的关键主题——大力缩减成本、减少繁文缛节 (red tape)、依靠公私伙伴关系、按绩效目标管理等，结合在一起，酿造了（哥伦比亚航天飞机失事）这场灾难。

对新公共管理社会和政治后果的批评

市场化威胁市民社会。市民社会的定义很多。按照 Walzer 的宽泛定义，市民社会是“一个非强制性的人的联合的空间，也是由填补这一空间的，为了家庭、信仰、利益或意识形态而形成的一套关系网络”（cited in Barber, 1998, 4）。Elshtain 将市民社会表述为“一个公共生活的领域，在这里，我们共同对诸如什么是我们的目标、什么是正确的行动路线、什么是公共利益等最重要的问题做出回答。简单地说，市民社会是一个有关道德形成和终极目的而非简单管理或者收益最大化的领域。”（1999, 21）Edwards 和 Foley（2001）列举了市民社会的三大作用。一是它实现各种公共和准公共的功能；二是它强调处于国家之外的社会组织的代表性和论辩性（contestatory）功能；三是市民社会包括 Neo-Tocquevillean 对社会化的强调，在这一社会化过程中，市民社会团体在形成对动员公民意义重大的公民技能（citizenship skills）方面具有重要作用。Salamon（1997）在 Kramer（1981）的基础上，揭示了非营利组织在加强市民社会方面所起的重要作用：（1）价值守护者；（2）服务提供者和倡导者；（3）社会资本的创造者。Eikenberry 和 Kluver（2004）认为，在重塑政府和新公共管理运动中，非营利组织的市场化趋势（包括创造商业利益、承包权竞争、慈善事业的“投资化”及非营利组织领导人的企业家化等），虽然在短期内对非营利组织的生存有一定意义，但从长期来看，其后果是消极的。一是市场化使得非营利组织不再需要像以前那样与其捐助者、成员、社区自愿者等保持密切联系，以建立彼此信任的社会网络，而是将焦点转向了为向个人推销更多的产品和服务创造机会。二是市场化的非营利组织没有更多的资源花在社会资本的建设上，由于生存的压力，大多数情形下，他们只能着力于提供社会服务而不是加强社会。虽然非营利组织在市场化趋势中得到了一些好处，如更可靠的资源渠道、更大的效率和革新、更好地满足顾客需要、合法性的提高以及可能的更大责任（Aspen Institute, 2001），但鉴于非营利组织在创造和维持一个强大的市民社会中的重要作用，Eikenberry 和 Kluver（2004）指出，以非营利组织上述作用为代价的市场化的这些成就，未免显得代价过于高昂。

新公共管理对民主和公民权的威胁。deLeon, Denhardt（2000）认为，再造政府运动的一个最基本的前提是相信多个个体的自我利益的累加就能充分地接近公共利益。它包括三个主要层面：运用市场模式、强调顾客而不是公民以及对企业管理的推崇。因此，省察新公共管理的自利假定可以发现，它包含了对民主的公民权利、公民参与和公共利益的拒斥。Box, Marshall, Reed（2001）认为，公共部门是实质性民主的庇护所。自从 19 世纪末 20 世纪初自由资本主义兴起以来，古典的共和主义公民参政的模式就逐渐式微，当今美国

的民主只是其早期实质形式在程序上缩了水的残留，资本主义与民主在一个强调对个人自由程序上的保护而不是强调个人发展的实质问题的社会上共存。新公共管理中政府的市场模式比以前的“改革”走得更远，它存在消除（eliminate）民主作为公共管理的指导原则的危险。Terry 认为，新管理主义的公共企业家对民主是一种威胁，因为我们无法确保公共企业家保持对民主价值的责任和忠诚（Terry, 1998）。Blanchard, Hinnant 和 Wong（1998）则从社会契约（social contract）理论的角度深入探讨了以市场为基础的公共服务改革对公共行政（政府和市民之间关系）的影响。他们认为，在市民作为顾客的模式里，由于政府在公共服务提供中对私人市场机制的运用，传统的政府—市民之间的社会契约变成了“市民—政府—私人部门利益”之间的社会“二级契约”（subcontract）。模糊了政府和市场之间的责任，使得政府与市民之间的责任联系的路径被改变，市民难以通过直接的政治渠道问责政府。从法律意义上讲，没有公民同意的“社会二级契约”的合法性没有充分的法律依据。这一分析从理论上回答了契约主义的责任和合法性问题。作者还认为，契约主义通过外包服务实际上扩大了政府深入社会的程度，这在实际上缩小了社会空间。

政府空心化（Hollow State）问题。 Milward 讨论了公共服务市场化和私有化造成空心化政府的问题。Hollow State 概念借用于 Hollow Corporation，是指 NIKE、BOEING 等公司由一个精干的总部和几个有限的部门组成，它们没有自己的生产能力，产品的生产都外包给世界各地的生产企业。Hollow State 类似于 Hollow Corporation，她也将公共服务外判给私人企业或非营利团体。然而，Hollow State 也带来了管理成本，监管困难、合法性和公共服务的回应性和责任问题。正如 Milward（1994）指出，政府不像私人企业，可以无视外界的影响，政府需要平衡效率、效果、回应性、责任和平等的问题，而当公民远离了政策执行的过程，这一切又如何可能？因此，Hollow State 是永久现象还是一个暂时现象也成为一个问题。

侵蚀公共精神和社会道德，抑制社会资本的作用。 由于新公共管理假定人的行为只是自利的，并且假定人的行为的机会主义倾向，并以此为基础建立各种制度安排，带来了两个后果。一个后果是它无视道德和规范因素在规范人的行为上的巨大优势，不注意挖掘人的内心潜在的善的因素，是对“管理资源”的极大浪费。另一后果是，这种假定及其制度安排事实上助长了公务员工作中的利益取向，鼓励他们偏狭的自利行为，因此增加了代理成本（Boston, 1991）。因此，Boston 指出，完全用公共选择理论官僚的自利行为来解释公共部门自身的改革实际上也是矛盾和行不通的（Boston, 1991, 14-15）。Hughes 等讨论了新公共管理对官僚的负面假定和对结果而不是过程的重视，导致了对行政伦理和公共部门士气的影响，带来了公务员问责、伦理乃至道德问题（1994）。Frederickson 指出，签约外包的

倡导者们从来不关心承包商是否会像公共雇员那样具有公共责任感和公共精神，也不会关心契约管理是否能广泛地确保公民的正当利益（1997, 10-11）。

按照 Putnam 的观点，“社会资本”（social capital）指称与实物资本（physical capital）和人力资本（human capital）相对应的那些诸如社会网络、道德规范和社会信任等有利于互利性社会协调与合作的组织特征。他从 Tocqueville 论述的美国早期蓬勃发展的市民团体对增进社会的作用出发，指出美国（包括其它国家）社会资本正在衰落，而这种衰落对美国的社群生活尤其是民主治理将会产生消极影响。Putnam 这里的社会资本包括社会网络、道德规范和社会信任，他讨论的主要是社会网络方面的衰落。而新公共管理对道德、市民社会和公民权的影响，则是对社会资本构成了全面的威胁。事实上，正如 Putnam 正确地指出，“当经济和政治协议嵌入（embedded in）在紧密的社会互动网络中的时候，机会主义的动机会大大减少；同时，市民的参与不仅体现了过去合作的成功，它也将成为未来合作的文化模板（template）；紧密的互动社会网络还会形成我群感，提升参与者为集体利益而参与的意识。”

（1993, 1995）。新公共管理的目的是提高效率，但是其政策主张却存在降低公务员和市民的道德意识和道德水平并进而损害效率的危险，这与其提高效率的目的是背道而驰的。

新公共管理难以应对社会危机。新公共管理还有一个问题，即它难以应对社会危机。J. Denhardt 和 R. Denhardt（2003）写道，“我们十分敬佩去帮助处于困境中的人们的那些勇敢的公务员。当别人奋力挣扎着从世界贸易中心向下逃生的时候，警员和消防队员们却正在往世界贸易中心的楼梯上冲。这些人向美国表明他们与众不同”。确实，如果没有一种职业尊严和敬业精神，在 9·11 这样的危机时刻，一般人是难以具有这种牺牲精神的，而如果公共安全和消防等公共事务都外包了出去，这些承包商是否也能够像公共部门所做的那样，义无反顾地将一切以至生命投身到公共服务中去？

三、超越新公共管理：对公共行政学发展的反思

新公共管理作为公共部门管理的一项变革，它能否构成对公共行政的一次革命性的变革，它会否成为公共行政主导性的范式？它对公共行政究竟意味着什么？不同的学者对此有不同的看法，虽然，学者们都承认新公共管理对公共行政带来了巨大影响。概括起来，对新公共管理在公共行政历史上的地位的看法有如下三派主要观点。

第一种观点，认为新公共管理是公共行政的一场新的范式（paradigm）革命。Lane（2000）反对将新公共管理看成是一种流行时尚的说法。在他看来，新公共管理不是右翼的意识形态

态，而是中立的；新公共管理不是一种简单的签约外包制，而是契约主义；新公共管理虽然还不完善，但它确实是公共部门治理的一种新理论，是对 Weber 所倡导的官僚制组织是政府最佳组织形式理论的否定和超越。Barzelay（1992）提出公共行政将向着一种后官僚体制的范式转移，传统的官僚制受到来自理论和实践的挑战，正在被一种以用户为驱动力的观念和做法所取代。新公共管理的提倡者和支持者基本上都会将新公共管理看成公共部门管理的一种新的替代性范式。

第二种观点，对新公共管理会否成为一种主导性范式持不确定的态度。Lan 和 Rosenbloom（1992）指出，对以市场为基础的公共行政的初始评价一定会大相径庭，它会按照自己认可的途径强调不同的价值。无论其长期或短期的效果都未经检验，其内在的和整体的一致性也许是不充分的。它是否会取代传统公共行政的地位成为一种主导模式也尚不清楚。然而，有强力的政治支持，使它似乎可以成为这样一种模式。在 Hughes 看来，由于新公共管理存在着很多的问题，其对公共行政的影响还有待证明。但 Hughes 倾向于认为 NPM 会成为一种新的范式（Hughes, 1994, 277-278）。

第三种观点则是对新公共管理总体上持批判或否定的态度。其主要的依据是前面已经讨论过的新公共管理的局限性，尤其是 NPM 对公民权、民主和公共精神的侵蚀。Peters（1999）讨论了未来政府治理四种可能的模式：市场型政府、参与式国家，弹性化（flexible）政府和解除管制型政府，他对这些模式采取的都是相对主义的态度。他声言，对这些新模式进行探讨，并不意味着任何一种新模式都优越于传统的治理模式。历来的改革循环表明：人们在权力下放之后又追求集权化，而集权化之后又追求新一轮的权力下放。他引用对东欧等转型国家的研究指出，对转型国家而言，也许 Weber 式的非常有约束力的行政体制更有助于恢复其政府的合法性。这些国家在采取更市场化的行政体制之前，需要先将其固有的价值观念制度化。在一个权力更为分散的行政体制能够得到法律的认可之前，必须先清除人们头脑中残存的政治化和极端专制的旧体制（Hesse, 1993; Derlien & Szablowski, 1993）。Frederickson（1997）认为，公共行政的未来是强调公共行政精神的新公共行政。他强调，公共行政并不只是政府行政，而是一个由相互联结的各种类型的公共组织组成的网络，因此，他主张重视公共行政核心价值（或者公共行政精神）的新公共行政而否定新公共管理。针对新公共管理效率主义和忽视民主、公民权、平等以及公共精神的倾向，J. Denhardt 和 R. Denhardt（2003）提出了包括服务于公民、追求公共利益等七大方面的新公共服务的主张。他们认为，新公共服务才是公共行政的发展方向。

对传统公共行政和新公共管理提出否定的还有后现代和批判理论。如果说新公共管理对传统官僚制行政的批评是其效率低下，那后现代主义对官僚制的批评则主要是针对其不

够民主。Fox 和 Miller (1995) 指出, 传统的民主代表负责制的反馈循环民主模式 (环式民主模式/loop model of democracy) 并不是在任何一种所谓的民主政治下都能起作用的。程序民主理论: 个人倾向——大众意愿——立法——官僚机构实施——选民评估, 并不十分可信, 它常常是非民主的。后现代状况 (意识的碎片化和新部落主义/fragmentation and neotribalism) 使得任何形式的管理都变得困难: (1) 进一步损害传统的循环模式 (loop model) 与民主理想之间业已微弱的联系; (2) 使得宪政主义 (以 Rohr 等为代表) 成为一个不可能合法化的策略; (3) 阻碍作为社群主义 (以 Cooper 等为代表) 治理前提的公民社区的发展。为此, Fox 和 Miller 提出了一种新的替代性框架——话语理论 (discourse theory)。话语理论针对现代社会虚假的欺骗性的政治话语, 以现象学为基础, 试图构建一个开放性的公共话语能量场 (energy field)。通过这一能量场, 人们可以自由地发表真实的话语, 公共政策得以制定和修改。所有人, 包括公共行政人员, 只要接受了赋予他们的真实参与和代表的责任, 就可以用他们的参与来加强民主。Fox 和 Miller 在《后现代公共行政》一书中虽然没有直接针对新公共管理, 但从他们选择的话语路径来看, 反映了他们并不认可将新公共管理范式作为传统公共行政的替代范式。

R. Denhardt 在《公共组织理论》一书中讨论了与三种组织过程相对应的行政模型, 即理性模型 (rational model)、阐释模型 (interpretive model) 和批判模型 (critical model)。见下表:

根据三种组织过程看三种不同的行政模式

	理性模式	阐释模式	批判模式
认知方式	实证社会科学	阐释理论, 现象学	批判社会理论
	→控制	→理解	→解放 (emancipation)
决策方式	理性决策过程	Emotive-intuitive	价值批判
行为方式	工具行为	Expressive action	教育性行为 (praxis)

R. Denhardt 指出, 虽然主流理论表明自己是唯一可行的理论, 但很多对公共组织的知识和政治遗产做出贡献的人还是建议了一些可以替代的方法。公共组织研究的完整性要求

我们关注所有范围内对我们而言可能的方法。在认知的方式上，行政理性模式运用实证社会科学技术寻求对“客观”现象的因果关系解释。阐释模式则试图提供个人对组织行为意义的理解。批判模式则旨在揭示那些限制社会个体和团体全面发展的信念和意识形态类型。理性模式是为了控制而寻求知识，阐释模式寻求一种可以形成沟通的理解，而批判模式则力图使人们从限制我们发展的社会束缚中解放出来。决策模式方面，理性模式强调理性和认知的过程，决策是在对所掌握的资料与信息的主观分析基础上制定的。阐释模式不认为客观性能完全说明人类行为，认为决策是而且应该是在人类情感和知觉的基础上做出的。批判模式则试图通过对人类环境的理性分析来整合这些方法，以提供一个认识世界本来面目的途径。它提供对我们所抱的价值的批判并提出了一些更清楚的建立和获得重要的人类价值（如自由）的方式。行为方式方面，理性模式关注有利于达成组织目标的工具行为，个体行为的后果是控制的延伸。阐释模式寻求加深人际间理解的表达性行为，并消除“客观化”的倾向。批判模式则认为，个体能够将自治与责任、沟通与共识、理论与实践整合成启蒙型行为模式，通过这一模式，人们可以进行自我教育和互相教育。批判模式提倡组织生活采用一种教育的方法，这一方法能促进而不是限制人的行为。它为人类行为提供了一种启发性的可以称为“践履”（*praxis*）的方法。“践履”这一概念的意思是，当我们取得关于环境的知识，并用一种批判的态度去审视知识时，我们不得不去寻求一种更有效的沟通，并因而寻求一种更大的自治和更强烈的责任感。通过“践履”法，我们再次找到了个人学习与理论和实践之间的联系。R. Denhardt 认为，理论家不应该把他们所有的时间和精力都放在去寻找据称对真实世界也许重要也许不重要的因果联系上，理论家应该把他们的注意力放在实际问题上，其中最紧迫的问题是理解如何运作才能有利于民主社会（1993, 230-234）。

上面的讨论，展现了公共行政未来发展的几个可能的前景。但是，无论是新公共管理的效率主义还是强调民主和公正的“新公共行政”和“新公共服务”都难以令人信服地证明其必然性。新公共管理在行政效率上的意义上也许更有优势，或者正如 Hughes（1994）所言，至少不会比传统的公共行政差，但是，其最大的问题是其理性的利益最大化的官僚假设（引申出公共部门与私人部门没有区别）以及由此带来的一系列制度设计。它忽视了公共部门（从 Frederickson 广泛意义上说）工作人员的公共、利他的一面，也无视这些部门在精神和道德价值层面与私人部门的根本区别，是对“社会资本”的极大浪费，而这些社会资本在降低交易成本和道德风险、提升人类的品质方面所起的作用，比起公共选择理论和制度经济学旨在降低交易费用和道德风险方面的有关制度设计，可能要大得多。因此，新公共管理必须面对和协调这一矛盾，但这样一来，会涉及到 NPM 最深层的知识基础，从而引起

整个范式的危机。换句话说，NPM 的目前范式，无法协调这一矛盾。“新公共行政”和“新公共服务”强调民主和公共精神的价值，但是，却没有对如何提高官僚机构的效率提出有价值的制度设计。事实上，单靠强调人的乐善好施的品质，难以形成有控制意义的制度化的设计，因为制度设计是以在没有约束的情况下，人是会违反制度这一假设（“性恶”假设）为前提的。而诠释和批判理论虽然可以解构并有助于改善传统的公共行政，但是，他们也并未建构出一套成熟的替代方式。因此，传统的公共行政——尽管倍受批评——仍然并且不得不存在并继续发挥作用。

虽然 Rohr（1986）论证了公共行政的宪法基础，但一直以来，官僚体制都遭受了来自两方面的批评，一方面是基于民主的理念，一方面是基于效率的理念，这种批评造成了承袭一百多年的现代政府官僚体制的合法性危机。对于官僚制压制民主的批评，可以追溯到美国的民主主义传统，官僚制理论的创立者 Weber 也注意到了官僚制的这一特征，R. Denhardt（1993）指出，Weber 并非没有注意到官僚制组织的负面影响，不管是对官僚制的繁文缛节和无效率的抱怨，还是对官僚形式主义的非人格化扩张所带来的长期社会问题。他引用 Mommsen（1974）的话说，“Weber 认识到这个进程最终可能导致出现“新的奴役铁笼”（new iron cage of serfdom）。在这个铁笼中，各种以价值为取向的社会行为会被威力巨大的官僚制机构所窒息，会被形式理性化的法律和制度编制的牢固网络所扼杀。个人没有任何反抗的可能。”Habermas（1975）和 Giddens（1985）都将现代公共行政的合法性危机归结为行政国家的出现，Habermas 指出，随着福利国家的兴起和西方国家工人的相对富裕，马克思所谓的阶级斗争关系被一种新形式的反对运动所取代，特别是反对政府。工人和市民不再痛恨那些给他们带来工作和富足的公司投资国外，而是痛恨政府允许这事发生（如果政府与商业关系紧密更是这样），并且通过自由社会项目使得这种情形进一步恶化。Giddens 指出，因为今天的经济生活在相当程度上是由政府通过与更大的公司联合进行管理的，经济危机很快地会变成政治危机。这些危机由于现代政治的技术官僚（technocratic）特色不能产生对政治秩序的深度服从和忠诚而变得更具威胁性。人民大众对政治系统没有尽责任的感觉，如果政治系统没有能够维持其起码的信念——比如维持经济的持续发展，那么人民很轻易地就疏离它。在这样的环境中，政治系统面对着 Habermas 所说的合法性危机。因为政治系统封闭的、技术官僚的特征，它缺乏统治必须的权威。产生合法性危机的趋势，是现代资本主义最深层的矛盾（1985，136）。Habermas 和 Giddens 提出了市民和公共部门之间进行协作的对策，以使公民通过各种形式参与公共事务，使公民成为合作伙伴而不是成为敌对者（adversaries）。King 和 Stivers（1998）则探讨了美国 Anti-Government 传统的历史、经济和政府自身的原因，提出了重建政府合法性的主张。

Ostrom (1989) 概括了美国公共行政的范式变迁和知识危机 (intellectual crisis), 他指出, 长期以来占主流的美国官僚制行政理论, 是对民主制行政理论的背离, 宪法危机的根源即是行政权的扩张及滥用。Ostrom 提出了一种多中心的民主治理体制。虽然官僚制压制民主的倾向很早以来就受到了批评, 但长期以来, 官僚制效率受到的质疑相对较少, 人们认为官僚制还是比较适合政府部门并且是比较有效率的, Keynes 国家干预主义长期得势即证明了这一点。而随着现代行政国家日益庞大, 国家干预主义的弊端日益显露, 与此相应的官僚制的效率也日益成为人们批评的焦点。新公共管理就是对官僚制效率批评的最大成果。它也许可以改变一些行政国家庞大的官僚制倾向, 从这个意义上说, NPM 是对行政国家政府部门过于膨胀的一次反动, 有助于削减政府部门过于庞大的规模。

任何一种公共行政, 要想获得持久的合法性, 都必须解决效率与民主 (回应性) 的问题, 尽量地达成二者之间的平衡。不幸的是, 人类目前尚未找到一种办法, 实现二者之间完美的结合。新公共管理要想走得更远, 必须协调它在基本假设上存在的矛盾, 必须重视人类道德的价值, 重视并在制度安排上培养和发挥“社会资本”的作用, 必须重视和解决民主、公民权和政治回应性等问题。Kaufman (1985) 曾经揭示了私人利益与公共利益、私人行动与公共行动之间关系的周期理论。他认为存在一个明显的钟摆, 一端关注效率, 一端关注回应性 (尤其是政治上的回应性)。公共行政就在钟摆的两端周期地摆动。如果新公共管理不能解决和响应对它的批评, 那么, 公共行政的钟摆不久就可能再摆回到重视民主和公民权的这一端来。Peters 也预言, 市场和经济价值只是一时成为主流, 其胜利也许只是暂时的 (Peters, 1996 43)。事实上, 在理论领域, Frederickson 主张强调公共行政精神的“新公共行政”, Denhardt 已经提出了“新公共服务”, Fox 和 Miller 提出了“后现代公共行政” (虽然三者效率方面尚未提出实质性的制度安排)。而在现实领域, 反思和纠正新公共管理的措施也已经开始了, 由于一些外判服务的失败, 政府已经开始将外包的服务收回 (contracting back-in), 重新由自己提供服务 (Hefetz & Warner, 2004; Smith & Lipsky, 1993), 可见, 作为新公共管理最主要手段之一的签约外包制还是存在限度, 它能够走多远, 包括的范围有多大, 影响的程度有多深, 还有待观察。未来的公共行政, 必须在强调效率和强调民主的价值中寻求更好的平衡。

参考文献:

1. Alchian, A. and H. Demsetz. 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*, vol. 62(50): 777-795.
2. Aspen Institute. *The Nonprofit Sector and the Market: Opportunities and Challenges*. Publication 01-013. Washington, DC: Aspen Institute 2001.
3. Aucoin, P., 'Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes, pendulums', *Governance*, 3(2):115-37, 1990.
4. Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP, 1995.
5. Barber, Benjamin R.. *A Place for Us : How to Make Society Civil and Democracy Strong*. New York : Hill and Wang, 1998.
6. Barzelay, Michael, *Breaking Through Bureaucracy : A New Vision For Managing in Government*, university of California Press, 1992.
7. Barzelay, Michael. *The new public management : improving research and policy dialogue* Berkeley : University of California Press 2001.
8. Blanchard, Lloyd A., Hinnant, Charles C., Wong, Wilson. "Market-based Reforms in Government: Toward a Social Substrat?" *Administration and Society*, Vol. 30 No. 5, November 1998 483-512.
9. Boston, Jonathan [et al.]. *Reshaping the state : New Zealand's bureaucratic revolution* Oxford : Oxford University Press, 1991.
10. Bowling, Cynthia J., Cho, Chung-lae & Wright, Deil S. "Establishing a Continuum from Minimizing to Maximizing Bureacrats: State Agency Head Preferences for Governmental Expansion—A Typology of Administrator Growth Postures, 1964-98." *Public Administration Review*, July/August 2004, Vol. 64, No. 4.
11. Buchanan, James M. & Tullock, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1965.
12. Buchanan, James M. *Liberty, market and state : political economy in the 1980s*. Brighton : Wheatsheaf, 1986.
13. Coase, R. H. "The Nature of Firm." *Economica*, vol. 4(November), 1937.
14. Coase, R.H. , *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics* 3, 1-44 (1960).
15. Cooper, Terry L. *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1991.
16. Crain, William Mark & Ekelund, Robert B, Jr. "Chadwick and Demsetz on Competition and Regulation," *Journal of Law & Economics*, University of Chicago Press, vol. 19(1), pp. 149-62., 1976.

17. Dahl, Robert A. "The Science of Public Administration." *Public Administration Review* 1947 7(Winter): 1-11.
18. deLeon, Linda and Denhardt, Robert B. "The political theory of reinvention." *Public Administration Review*. Mar/Apr 2000. Vol.60, Iss. 2.
19. Deming, W. Edwards. *Out of the crisis*. Cambridge, Mass. : Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study, 1986.
20. Denhardt, Janet Vinzant and Denhardt, Robert B. *The new public service : serving, not steering*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe, 2003.
21. Denhardt, Robert B. *Theories of public organization*. Belmont, CA: Wadsworth, 1993.
22. Derlien, H.-U. & Szablowski, G. *Regime transitions*. Oxford: Blackwell 1993.
23. Dewey, John. *How we think*. Boston : Heath, [1910]
24. Dore, Ronald (1983). "Goodwill and the Spirit of Market Capitalism." *British Journal of Sociology*. Volume XXXIV, No.4.
25. Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston : Little, Brown, 1967.
26. Drucker, Peter Ferdinand, *The age of discontinuity: guidelines to our changing society*. London : Heinemann, 1969.
27. Ebenstein, Alan O. *Friedrich Hayek: A Biography*. University of Chicago Press, 2003.
28. Edwards, Bob, and Michael W. Foley. *Civil Society and Social Capital: A Primer*. In *Beyond Tocqueville : civil society and the social capital debate in comparative perspective*, edited by Bob Edwards, Michael W. Foley, and Mario Diani. Hanover, NH : University Press of New England , 2001.
29. Eikenberr, Angela M. & Kluver, Jodie Drapal. *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?* *Public Administration Review* March/April 2004, Vol. 64, No. 2. 2004.
30. Elshtain, Jean Bethke. *A Call to Civil Society*. *Society* 36 (5): 11-19, 1999.
31. Fox, Charles J. Miller, Hugh T.. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications, 1995.
32. Frederickson, H.G. *The Spirit of Public administration*. Jossey-Bass, 1997.
33. Giddens, Anthony. "Jürgen Habermas." In Q. Skinner(ed.) *The return of grand theory in the social science*. Oxford: Cambridge University Press, 1985.
34. Gore, A. 1993. *Common Sense Government works better and costs less*. Washington, D. C.: Government Printing Office, 1995, 33.
35. Granovetter, Mark. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness"; *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3., November 1985.
36. Gunn, L. *Perspectives on Public Management*. In Cooman J. and Eliassen, K. (eds.) *Managing Public Organization: Lessons from Contemporary European Experience*. London,

Sage, 1988.

37. Habermas, Jürgen. Legitimation crisis. (translated by Thomas McCarthy) London : Heinemann, 1976.
38. Hayek, Friedrich, The road to serfdom. London : Routledge & K. Paul, 1976.
39. Hefetz, Amir & Warner, Mildred. "Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2004. Vol.14, No.2.
40. Hesse, J. J. From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe. *Public Administration*, Vol.71: 207-225, 1993.
41. Hood, Christopher & Peters, Guy. "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2004. Vol.14, No.3.
42. Hood, Christopher H., "Keys for Locks in Administrative Argument." *Administration and Society* 25(4): 467-488.
43. Horner, C. Deregulating the Federal Service: Is the Time Right? In *Deregulating the public service : can government be improved*. [edited by] John J. DiIulio. Washington, D.C. : Brookings Institution, 1994.
44. Hughes, Owen E. *Public management and administration : an introduction*. New York, N.Y. : St. Martin's Press, 1994.
45. James, William. *Pragmatism A New Name For Some Old Ways Of Thinking Together With Four Related Essays Selected From The Meaning Of Truth*. New York: Longmans, Green and Co. 1943, pp.46-47.
46. Kaufman, H. *Time, Chance, and Organization : National Selection in a Perilous Environment*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1985.
47. King, Cheryl Simrell & Stivers, Camilla(Eds.) *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.
48. Lan, Zhiyong and Rosenbloom, David. "Editorial", *Public Administration Review*, 53, 6,1992.
- Lane, J. *Public and Private Leadship*. In Cooman J. and Eliassen, K. (eds.) *Managing Public Organization: Lessons from Contemporary European Experience*. London, Sage, 1988.
49. Lane, Jan-Erik. *New public management*. London ; New York : Routledge, 2000.
50. Lee, Eliza W. Y. "The New Hongkong International Airport Fiasco: Accountability Failure and the Limits of the New Managerialism." *International Review of Administrative Sciences* Vol. 66(2002), 57-72.
51. McCabe, Barbara Coyle & Vinzant, Janet Coble. "Governance Lessons: The Case of Charter Schools." *Administration & Society*, Vol. 31, July 1999 361-377.

52. Miller, Hugh T.. "Residues of Foundationalism in Classic Pragmatism." *Administration and Society*, Vol. 36, No.2, May 2005 360-374.
53. Miller, Hugh T.. "Why Old Pragmatism Needs an Upgrade." *Administration and Society*, Vol. 54, No.2, May 2004, 243-249.
50. Milward, H. Brinton. "Implications of Contracting Out: New Roles for the Hollow State," in Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek, and associates (eds.) *New paradigms for government : issues for the changing public service*. San Francisco : Jossey-Bass, 1994.
55. Moe, Terry. "The new economics of organization." *American Journal of Political Science* 28(Nov, 1984): 739-777.
56. Moon, M. Jae. "The Reform Bubble Bursts." *Public Administration Review*, September/October 2004, Vol. 64, No. 5.
57. Mueller, Dennis C., *Public choice*. New York : Cambridge University Press, 1989.
58. Naschold, Frieder & Otter, Casten von. *Public sector transformation : rethinking markets and hierarchies in government*. Amsterdam ; Philadelphia, PA : J. Benjamins Pub. Co., 1996.
59. Niskanen, William A., *Bureaucracy and public economics*. Brookfield, Vt., USA : E. Elgar Pub., 1994.
60. North, Douglass Cecil. *Structure and change in economic history*. New York : Norton, 1981.
61. O' Toole, Laurence J., Jr. & Meier, Kennerh J.. "Parkinson's Law and the New Public Management? Contracting Determinants and Service-Quality Consequences in public Education." *Public Administration Review*, May/June 2004, Vol.64, No 3, 2004.
62. Oakeshott, Michael. *On Human Conduct*. Oxford, UK: Clarendon Press, 1975.
63. Oakeshott, Michael. *Rationalism in Politics and Other Essays*. Indianapolis : Liberty Press, 1991.
64. OECD. *Governance in transition : public management reforms in OECD countries*. Paris : OECD, 1995.
65. OECD. *Issues and developments in public management : survey1996-1997*. Paris : PUMA, OECD, 1997.
66. Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., 1992.
67. Osborne, David & Plastrik, Peter. *Banishing bureaucracy : the five strategies for reinventing government* Reading, Mass. : Addison Wesley Pub. Co., 1997.
68. Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public-Administration*. The University of Alabama Press, 1989.
69. Aucoin, P., 1990. "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes, pendulums", *Governance*, 3(2):115-37.

70. Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP, 1995.
71. Peirce, C. S.. *The Essential Peirce*, 2 vols. Edited by N. Houser, et al. Indiana University Press, 1992-98.
72. Perrow, C. *Complex Organizations: A Critique Essay*. New York, Random House, 1986.
73. Peters, B. Guy. *The future of governing : four emerging models*. Lawrence : University Press of Kansas, 1996.
74. Pollitt, C.. *Managerialism and Public Service : The Anglo-American Experience*. Oxford : Basic Blackwell, 1990.
75. Pollitt, Christopher. *Managerialism and the public services : cuts or cultural change in the 1990s?* Oxford : Blackwell Business, 1993.
76. Prager, Jonas. "Contracting our government services: Lessons from the private sector." *Public Administration Review*. Mar/Apr 1994. Vol.54, Iss. 2.
77. Putnam, Robert D. "Bowling Alone: American's Declining Social Capital." *Journal of Democracy*, Vol.6 No. 1, Jan. 1995.
78. Putnam, Robert D. *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1993.
79. Ranson, Stewart & Stewart, John. *Management for the public domain : enabling the learning society*. New York, N.Y. : St. Martin's Press, 1994.
80. Richard C Box, Gary S Marshall, B J Reed, Christine M Reed. "New public management and substantive democracy." *Public Administration Review*. Washington: Sep/Oct 2001. Vol.61, Iss. 5.
81. Rohr, John A. *To run a constitution : the legitimacy of the administrative state*. Lawrence, Kan. : University Press of Kansas, 1986.
82. Rorty, Richard. *Philosophy and Social Hope*. New York: Penguin, 1999.
83. Rosenbloom, David. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. 4th ed. New York: McGraw-Hill, 1998.
84. Salamon, Lester M. *Holding the Center: American's Nonprofit Sector at a Crossroads*. New York: Nathan Cummings Foundation. January 16. <http://www.ncf.org/>.
85. Savas, E. S.. *Privatization and Public-Private Partnerships*. Seven Bridges Press, LLC.2000.
86. Sen, Amartya Kumar. *On ethics and economics*. Oxford : B. Blackwell, 1987.
87. Shields, Patricia M.. "The Community of Inquiry: Classical Pragmatism and Public Administration". *Administration and Society*, Vol. 35, No.5, November 2003 510-538.
87. Smith, Steven Rathgeb, and Lipsky, Michael. *Nonprofits for hire : the welfare state in the age of contracting*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1993.

88. Spicer, Michael. "Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement." *Public Administration Review*, May/June 2004, Vol.64(3).
89. Terry, Larry D. "Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement." *Public Administration Review*. Washington: May/Jun 1998. Vol.58, Iss.3.
90. Waldo, D. *The Administrative State*, Holmes and Meier publishers, 1948.
91. Williamson, O., *Markets and Hierarchies*, Free Press, 1975.