

从登哈特的新公共服务理论看行政责任

——读《新公共服务；服务，而不是掌舵》

李岚

（湖南大学，湖南省、长沙市，410000）

摘要：《新公共服务：服务，而不是掌舵》是登哈特夫妇最具影响力的著作之一，是一部具有里程碑意义的公共行政学专著，在学界和政界产生了广泛而深远的影响。本文首先对《新公共服务：服务，而不是掌舵》进行简单梳理，包括新公共服务的理论基础和基本内容，然后着重讨论新公共服务理论下的行政责任，对比公共行政理论中的三种责任观，分别从政府和行政人员的角度进行了思考。

关键词：新公共服务 责任 政府 行政人员

中图分类号：C93

文献标识码：A

珍妮特·V·登哈特，现任美国亚利桑那州立大学公共事务学院教授；罗伯特·B·登哈特，现任美国亚利桑那州立大学公共事务学院教授，美国国家公共行政研究院院士。《新公共服务：服务，而不是掌舵》是登哈特夫妇最具影响力的著作之一，是一部具有里程碑意义的公共行政学专著，在学界和政界产生了广泛而深远的影响。本文首先对《新公共服务：服务，而不是掌舵》进行简单梳理，然后着重讨论新公共服务理论下的行政责任，分别从政府和行政人员的角度进行了思考。

1. 登哈特新公共服务理论的内涵

登哈特的新公共服务理论是构建在新公共管理理论缺陷的反思和批判基础上的，自产生以来就受到了国内外众多学者的推崇。《新公共服务：服务，而不是掌舵》全书有十章，第一章讨论了公共行政理论的变迁，从老公共行政到新公共管理，再到新公共服务；第二章着重讨论了新公共服务的来源，包括民主公民权、社区与公民社会的模型、组织人本主义与新公共行政和后现代公共行政等；第三章至第九章，分别阐述了新公共服务的七大基本内容；最后一章对新公共服务进行了概括和总结。

1.1 新公共服务的理论基础

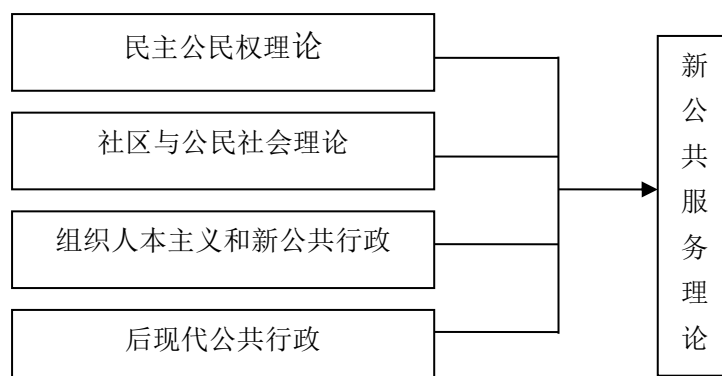


图1 新公共服务理论的四大理论基础

新公共服务是关于公共行政在将公共服务、民主治理和公民参与置于中心地位的治理系统中所扮演角色的一系列思想和理论。与老公共行政和新公共管理一样，新公共服务也是由许多不同的要素构成。登哈特夫妇在研究新公共服务时，着重对民主公民权理论、社区与公民社会理论、组织人本主义和新公共行政、后现代公共行政进行了考察。

1.1.1 民主公民权理论

民主和公民权是政治伦理和社会理论的价值体系中的关键部分。登哈特夫妇所考察的公民权涉及的是一些与个人在某一政治共同体中成员资格的特性有关的一般问题，其中包括公民的权力和责任。桑德尔认为，个人具有参与权力分配的欲望和热情，这是一种政治本能。某些时候公民会跳出对自身个人利益的思考框架，在一个巨大的社会叙事平台上来思考问题，并且可能会做出许多牺牲个人的行为。曼斯布里奇认为，公民权的观点其实是提升国内民众心理融合度的粘合剂，提供了某种可以使政治体系团结一致的“粘合剂”，在她看来，政治利他主义既包含着爱也包含着责任，两者都发挥着重要作用。民主公民权理论认为，公民会关注广泛的公共利益，会积极参与，会为被人承担责任，并非承认人的自私动机，保持自私动机的平衡，以最终承认公民美德和公共利益的头等重要地位。因而，要恢复基于公民利益而非自身利益的公民权，建立以公民为中心的政府。

1.1.2 社区与公民社会理论

社区已经成为美国人生活中的一个主题，关于社区和公民社会的讨论是新公共服务的重要理论基础。加德纳主张，由于社区意识可能衍生于从邻里街区到工作团体等许多不同层次的人类群体，所以它可以在个人和社会之间提供一种有益的中介机构，而社区建立的基础是关怀、信任和协作，通过一个强有力的有效沟通和冲突解决系统结合在一起。在社区内公民可以进行平等的对话和沟通，这是民主的最基本形式，许多公民的意见领袖意识到了参与社区民主讨论的重要性并投身其中，这使得政府也承认这一民主形式的存在，并将其作为民主社会建设的一个渠道。

1.1.3 组织人本主义与新公共行政

组织人本主义的提出是缘起于对官僚主义的反对，这些批评都侧重于减少组织所受权力和权威的干扰，反对整个组织所有的责任权力汇聚到一处，同时，更加关注内部选民和外部选民的需要和他们所关心的问题。戈伦比威斯基对传统组织理论所主张的自上而下的权威、层级控制以及标准的工作程序进行了批判，主张管理者在组织内部建立相互信任的机制，让组织内部成员在面对问题时将更多考虑的是选择面对问题而不是简单的逃避问题。新公共行政学派也围绕着开放性、信任和真诚的沟通建构新的组织模式，来消除旧模式引起的组织成员客观化

和非人格化。

1.1.4 后现代公共行政

新公共服务的第四个重要理论基础是后现代主义。后现代公共行政以对实证主义的批评为发端，从研究方法上给予新公共服务以支持。一方面，批评者提出，对实证主义模式的依赖强化了对已经成为主流公共行政模式组成部分的客观化和非人格化的倾向；另一方面，他们认为仅仅依靠实证主义根本不能充分而完整的认识作为人类生活重要组成部分的存在意义和价值观，因而人们需要通过解释和批判的方法来获取相关知识。后现代公共行政理论家主要信奉“对话”的理念，认为公共问题通过对话要比通过理性分析或“客观”测量更有可能得到解决。

1.2. 新公共服务的基本内容

《新公共服务：服务，而不是掌舵》中，登哈特夫妇通过对三种公共行政范式的比较分析，从以下七个方面系统地阐述了新公共服务的基本理论内涵：服务于公民，而不是服务于顾客；追求公共利益；重视公民权胜过重视企业家精神；思考要具有战略性，行动要具有民主性；承担责任并不简单；服务，而不是掌舵；重视人，而不只是重视生产率。

1.2.1 服务于公民，而不是服务于顾客

新公共服务认为，政府不应该首先或者只是关注“顾客”自私的短期利益，扮演者公民角色的人民必须关注更大的社区，必须致力于一些超出短期利益之外的问题，并且必须愿意为邻里和社区所发生的事情承担个人的责任，此外，政府也必须关注公民的需要和利益。在任何情况下，“新公共服务”都鼓励寻求更多的人履行他们作为公民的社会责任，关注他们的声音并作出回应。

1.2.2 追求公共利益

新公共服务认为，公共行政官员不是公共利益的单独主宰者，只是被视为在一个包括公民、团体、民选代表以及其它机构在内的更大治理系统中的关键角色。政府的角色在于确保公共利益居于支配地位，确保公共问题的解决方案本身及其产生的过程符合争议、公正和公平的民主规范。公共行政人员要把公民彼此联系起来，使他们能够在理解彼此的利益基础上，了解公共利益，从而对公共利益有更为宽泛、长远的认识。

1.2.3 重视公民权胜过重视企业家精神

“新公共管理”倡导公共行政人员像企业家一样行为和思考，使其对所追求目标的认识具有狭隘性，即最大化的生产效率，满足顾客即时需求，利用机会并且承担风险。而“新公共服务”清楚地意识到公共行政人员不是他们行政机构及政策方针的主人。公共行政人员不仅要与公民协同工作、共享权力，还要对他们在社会公共治理过程中所扮演的角色进行重新定位，即他们是负责任的参与者，而不是企业家。

1.2.4 战略性思考，民主性行动

新公共服务认为，满足公共需要的政策和项目可以通过集体努力和合作过程得到最有效并且最负责的实施。为此，政府要确立所扮演的角色和承担的责任，行动步骤通过制定的预定目标来完成。政府可通过对公民进行教育，建立广泛的公民领导权。公共行政的目标就是要确保政府的开放性、可接近性和具有回应性，这样才能最终确保政府的运作是为公民服务，为公民价值的实现创造机会。

1.2.5 承担责任并不简单

公共该服务中的责任问题很复杂，意味着要对一个复杂的外部控制网络中的竞争性规范和责任进行平衡，它涉及职业标准、公民偏好、道德问题、公法以及最终的公共利。公务员应该关注的不仅仅是简单的市场，还应该关注宪法和法令、政治规范、社区价值观、职业标准和公民利益。新公共服务不要求公共行政人员单独的做出行政决策，而是要求其借助于对话、协调和公民参与的过程来解决问题，做出民主的决策。

1.2.6 服务而不是掌舵

在新公共服务中，领导是以价值为基础的，而且领导是在整个组织中并且与社区共享的。公务员的任务不是试图控制或者掌握社会新的发展方向而是要利用基于价值的共同领导来帮助公民表达和满足他们的共同利益的需求。政府扮演的不仅是服务提供者的角色，还越来越多得扮演了调解、中介、甚至于裁判的角色。这些新的角色都要求政府具备新的管理技能，不仅仅是旧的管理控制技能，而需要具备新的代理、协商调解、和化解矛盾的技能。

1.2.7 重视人，而不只是重视生产率

“新公共服务”的管理方法及其组织原则强调“民治”的重要性。如果公共组织以及其所参与其中的网络基于对所有人的尊重，通过合作和共同领导来运作，就更有可能获得成功。重视共同领导、合作、和组织授权，为公共行政人员和公民认同公共服务的动机和价值提供了宝贵机会。真正做到不仅管理者“可靠可信”，还应鼓励雇员成为“可靠可信”的。

表1 新公共服务基本观点与老公共行政、新公共管理的差异

基本观点	老公共行政	新公共管理	新公共服务
公民权	当事人服务	顾客满意	对公民的优质服务
公共利益	由民选的政策制定者来界定	公共利益即个人利益的集合	对共同价值进行对话的结果
行政官员角色	政策过程中的勉强参与者	政策企业家角色	民主治理的积极参与者，引导、鼓励公民参与
执行	过程是自上而下的，	从侧面寻求有效	主要焦点是公共参

	重心放在控制行为上，不是政策过程的一部分（政治、行政二分）	执行，私人部门进入公共领域（民营化、共同生产）	与和社区建设
责任	焦点在于确保行政官员在履行其职责时坚持和遵守为他们确定的标准、规则和程序	测量和控制的不是结果而是投入，依靠民营化	责任具有多样性，包含一系列专业责任、法律责任、政治责任和民主责任
领导观	行政管理	企业家精神	基于价值观，共同领导，“是仆人，而不是主人”
对人的管理	利用控制来实现效率	利用激励来实现生产率	尊重公共服务理想

每一项基本内容的展开都能探讨不少理论和实践中的问题，在此，作者仅对责任观进行进一步的讨论，但责任观并非孤立的，它与公民权、领导观、行政人员的角色、共同利益等问题息息相关，不可割裂。

1. 2、公共行政理论中的三种责任观

在西方行政思想的发展历史上，主要形成了三种影响比较大的理论范式：传统公共行政（老公共行政）、新公共管理和新公共服务，各个理论范式的责任观也不尽相同。

2.1 老公共行政的责任观

在老公共行政的拥护者看来，责任的焦点在于确保行政官员在履行其职责时坚持和遵守为他们确定的标准和规则及程序。

老公共行政的理论基础由威尔逊和韦伯奠定，威尔逊于1887年写作的《行政学之研究》中明确阐述了政治——行政二分的观点，韦伯则通过理想组织模型的设计阐述了行政组织的基本原则。传统公共行政以正式的官僚制组织为基础，以效率追求为核心，其责任观体现在两个方面：政治责任和官僚责任，其中政治责任体现为行政领导者对民意机构的责任，官僚责任是指行政机关内部下级对上级的责任。传统公共行政责任模式的缺陷表现在：在行政体系内部，对于行政组织中的行政领导者而言，只有政治责任，而无绩效责任。

对于行政人员个人来说，由于官僚制组织层级节制的要求，只对上级负责，而不对公众负责。如果政府通过立法机构对公民负责，而不是直接对公民负责，责任链条就会过长。同时，由于价值中立的要求，行政组织中行政人员的行为与价值无关，与道德无涉，因此行政人员自主性差，缺乏负责任意识。

2.2 新公共管理的责任观

20 世纪 80 年代初开始, 针对传统行政模式的缺陷, 一种以企业化的管理方法和市场竞争机制为特征, 注重结果和顾客导向的新公共管理思潮开始兴起。

新公共管理的拥护者所倡导的责任观模仿了老公共行政的责任观, 因为它依然依靠的是客观的测量和外在的控制, 但仍存在一些差异。首先, 在新公共管理中, 其假定是传统的官僚机构效率低, 因为它测量和控制的不是结果二是投入, 责任的焦点在于满足出成果的绩效标准。其次, 公众被重新视为由各自都以一种服务于其自身利益的方式行事的个体顾客组成的一个市场, 公共机构主要就不是直接或间接地对公民或公共利益或共同利益负责。最后, 新公共管理依靠民营化, 把责任从公共的观点转向了民营的观点, 民营化政府中的责任系统强调的是提供既可以使其顾客满意又能够以最有效益的方式产生预期效果的服务和功能。

2.3 新公共服务的责任观

新公共服务理论是基于对新公共管理理论的反思而建立起来的一种新的公共行政理论, 提出公共行政应服务于公民, 追求公共利益, 重视公民权, 重视组织中人的价值。

在责任观方面, 新公共服务强调政府与公务员的公共责任, 认为无论是老公共行政还是新公共管理, 都将责任简单化了。新公共服务主张要将公务员的角色重新界定为公共利益的引导者、服务者, 强调要提高公民权的中心地位并且把公众视为负责任的公共行动的基础, 而法律原则、宪政原则以及民主原则是负责任的公共行动无可辩驳的核心内容, 公务员就是要在来自不同方面的要求中思考和确定自己的角色、职责和义务, 就是要在多种冲突性规范和因素中进行平衡, 平衡这些因素的关键在于公民参与、授权以及对话。

传统公共行政模式、新公共管理和新公共服务三种责任观在责任对象、责任机制和责任实现方式等方面既有相同之处, 又有不同之处 (如表 2 所示)。

表 2 公共行政理论中三种责任观的对比

内容	老公共行政	新公共管理	新公共服务
责任目的	与权力想对应的责任	好的管理应该对绩效负责	公民权利、公共利益
责任对象	行政官僚对民选官员负责、民选官员对民意机构负责	行政组织、顾客	宪法和法令、社区价值观、政治规范、职业标准、公民利益
责任实现方式	行政机关内部的层级控制; 行政机关外部立法、司法控制	绩效评估、顾客满意	公民参与、政府回应型、公务员道德责任

责任框架	政治责任（法律） 官僚责任（行政）	政治责任（法律） 绩效责任（管理）	专业责任、法律责 任、政治责任、民主 责任
------	----------------------	----------------------	-----------------------------

2. 3. 新公共服务理论下的政府责任

在新公共服务理论中，政府责任有着广泛的涵义，它包涵着专业责任、法律责任、政治责任、道德责任、民主责任等。根据《新公共服务：服务，而不是掌舵》所谈到的有关政府责任的内容以及作者对政府责任的一些初浅的思考，将新公共服务理论下的政府责任的归纳为以下三个方面。

3.1 责任核心：公民权、公共利益

公民权和公共利益被置于政府责任的核心位置，是公共服务的根基。

公共行政官员的权威来自于公民，公众被视为负责任的公共行动的基础。政府采用积极对话的形式让公民参与行政管理，参与的公民应该做到诚实，具有切合情景的意向性，并且是自主参与和对参与的议题能作出实质性的贡献。政府应该将更多的公民权让度给公民自由行使，政府成为服务型的政府。

公共行政官员所拥有的领导权实际上也是一种责任，公共行政官员在行使行政权的过程中应该以追求公共利益作为个人和政府组织的终极目标，而不是个人的私欲或者是任何私人的目的，政府是公共利益的代表，无论是理性化的，技术化的，规范化的法律法令还是行政人员的行政行为都应该建立在公众的共同意志之上，追求实现共同愿境的理想。

3.2 政府互动：回应公民而非顾客

新公共服务所倡导的政府的责任要求对公民作出回应，而不是对顾客作出回应。

对顾客回应的观点主要来源于所谓的民主的经济理论，这种理论依据经济竞争来解释政府行为，认为政府最终反应的主要是分离的、效用最大化的个人自身利益的集合。新公共服务理论则认为与政府互动的不是简单的顾客，而是公民，公民是在一个更广的范围内权利的享有者和责任的承担者，有着共同的愿景，而顾客只存在个人的利益。

政府与公民的互动有利于政府全面改进服务质量，政府必须关注公民的需要和利益，同时也鼓舞更多的公民去履行他们作为公民的责任，进而更加关注他们的声音。公共行政人员要采取和公众合作的方式，相信合作的效应，同时与公民共享权威，共享资源，对公民不是控制，而是服务。新公共服务理论认为，行政人员在回应公众的要求时，不能只说行或者不行，或者通过妥协来回应不同的利益需求，而应该共同寻找解决问题的途径，然后共同去实现。

3.3 责任表现：有效治理、善治

治理被看作当代民主的一种新的现实形式，政府责任表现在善治过程中。

治理意味着统治的含义发生了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于以前,或是用一种新的方法来统治社会。但是治理本身存在局限性,往往导致失效。针对治理的失效,一些学者,国际组织纷纷提出诸如“元治理”、“健全的治理”、“有效的治理”、“善治”等概念,其中“善治”的理论影响极为重大。

新公共服务理论下的政府责任要求实现公共利益最大化,而善治是使其达到最大化的社会管理过程。在善治过程中的政府要求公共行政人员应该对自己的行为负责任,行政人员及其行政组织由于其承担的责任必须履行一定的职能和义务。此外,善治还表现在政府信用上,而政府责任则是政府信用的核心问题,这是由行政权力的公共性所决定的,政府责任的宗旨便是为民服务,承认民本位和公共利益的核心地位。

3. 4. 新公共服务理论下行政人员个人责任

政府责任的多样性和复杂性使公共行政人员在行政行为过程中必须面对各种复杂的法律制度、规范条例、其他的机构、社团组织、大众传媒、各种行业标准、专业标准、民主标准、公民诉求等各种因素的影响,这些因素与行政人员的行为之间有着密不可分的复杂的关联,彼此之间相互影响。在新公共服务的视角下,结合《新公共服务:服务,而不是掌舵》,作者主要提出以下三点行政人员个人责任。

4.1 正确的道德感知与判断

行政人员履行个人责任,需要打破官僚制体系赋予的外在限制,并结合具体的情境,形成一种行动的自主选择与自由,需要进行一种道德感知。

在严密控制的等级官僚体系中,行政人员,尤其是下级行政人员,要实现“当我们不得不执行有瑕疵的公共政策时,我们必须努力强化政策中存在的积极的和正义的因素。同时,我们要尽力改善其弱点、其矛盾和过分的目标。我们必须努力使我们所执行的政策尽可能地公平、合理”。这就要求行政人员能对行政目标进行一种道德感知,进而形成一种道德判断与道德选择,只有经过道德途径才能使其更为准确、更全面地把握行政目标,并且做出正确的行政行为选择。

行政人员在履行个人责任时,在具有集体忠诚、服从于整体目标、长远目标之外,还要有个人的主体判断,这种主体判断是行政人员试图履行个人责任的一个开端。道德感知和判断具有很大的主观性和不确定性,进而决定了个人履行责任的程度和方式的不同。因此,行政人员的个人责任的实现在一定程度上依赖于个人的道德水平。

4.2 提升综合能力,扮演多重角色

行政人员在政府责任中扮演着公共利益的引导者、服务员、公共资源的管家、

公民权和民主对话的促进者、社区参与的催化剂、街道层次的领导者等，行政人员越来越多地扮演调解、协调甚至裁决的角色。新角色要求行政人员具备新的技能，发挥调停、磋商和解决冲突的作用。多重的、新的角色增加了政府责任的复杂性，多样性。为了实现政府的角色转换，行政人员需要提升专业知识能力，以便即时、准确、有效的处理各种行政事务，应对各种突发事件。

4.3 遵循民主原则，积极参与“对话”

新公共服务理论要求公共行政人员不要单独制定决策，政府责任的实现途径应该通过对话理论、讨价还价、公民的授权，基于广泛的公民基础之上，从而达到解决问题，制定决策的目的。

行政人员在行政过程中应该遵循公平、正义、效率、参与、表达公共利益等民主原则，只有通过参与对话才能让公众了解到行政管理领域中所存在的矛盾和冲突，重新构建公民的责任心和权利，乃至与政府的责任。法律，法令的制定，公共政策的执行，政府和公众之间相互作用的方式达到表达公共偏好，体现公共意志，同时发展各种互动的方式去实现公共意愿。

4. 4. 结语

《新公共服务：服务，而不是掌舵》一书系统地论述了新公共服务的理论框架，提供了一个既可以替代传统的公共管理模式，又可以替代管理主义的公共管理模式，是一个建立在对公共部门的理论探索和实践创新基础之上的模式。

通读全书，对登哈特夫妇新公共服务的思想能有一个整体的把握，每一个观点都能对应到很多现实的问题，在思考我国现实问题时，应当根据国情有所取舍。但毋庸置疑的是，新公共服务理论的公民参与、服务而不是掌舵、责任等观点，对我国有着重要启示。就责任观而言，新公共服务的主张和倡导给责任政府、服务型政府、法治政府的建设提供了一定的理论基础，对善治政府、人本政府、透明政府的构建有一定的启示作用。

总之，《新公共服务：服务，而不是掌舵》值得细细琢磨，进一步从宏观和微观上加深对公共行政的理解。

参考文献

- [1] 行政人员自主性建构的伦理意蕴_基于新公共服务理论的分析_郑巧[J]. 福建论坛·人文社会科学版, 2009, 1: 144-149
- [2] 责任政府理论逻辑与制度选择_周晓丽[J]. 河南大学学报, 2008, 48(4): 97-114.

- [3] 公共行政行动理论的行政责任观述评_王伟杰[J]. 社会观察, 2008, 6: 157-160.
- [4] 新公共服务理论中的责任观解析_曹淑芹[J]. 内蒙古大学学报, 2011, 43(2): 26-32
- [5] 新公共服务理论的责任观及其启示_赵鹰[J]. 文史博览, 2011, 3: 42-43
- [6] 公共行政中的责任与信念_张康之[J]. 中国人民大学学报, 2001, 3: 79-86.
- [21] 新公共服务_服务而非掌舵_罗伯特_B_丹哈特[M]. 中国人民大学出版社

An view based on Denhardt's new public service theory

-----Reviwe 《THE NEW PUBLIC SERVICE,SEVING,NOT STEERING》

Abstract: 《THE NEW PUBLIC SERVICE,SEVING,NOT STEERING》is one of the most influential book written by The Denhardt's , is a public administration landmark monograph,it has a broad and profound impact in academic and political circles. Firstly, a shot skim on 《THE NEW PUBLIC SERVICE,SEVING,NOT STEERING》, including theoretical foundation of the new public service and the basic content, and then focus on the administrative responsibility under the new public service theory, compare the three kind of responsibilities of Public Administration Theory concept, from the perspective of the government and administrative staff.

Keywords: new public service responsibility government staff