

# 新公共行政学对我国行政改革的启示

陈金兰

(湖南大学法学院, 湖南省长沙市, 410082)

**摘要:** 20 世纪 60 年代兴起的新公共行政运动无疑在公共行政管理的发展史上占有重要的地位, 新公共行政学主要强调对公正和社会公平的价值追求, 认为实现正义和社会公平是公共行政的根本目的。结合我国构建社会主义和谐社会的现实需要和现在正在进行的行政管理体制改革, 新公共行政学的社会公平理论有着更为重要的社会现实价值, 对我国政府管理的改革和执政能力的建设有着深刻的指导意义。

**关键词:** 新公共行政学; 社会公平与正义; 行政改革

**中图分类号:** D630      **文献标识码:** A

改革开放三十年来, 中国的经济建设取得了举世瞩目的成就, 但是在取得巨大成绩的同时, 飞速发展的经济与我国落后的政治经济体制所形成的矛盾也日益明显。近年来接连不断的经济, 社会安全问题就是最明显的体现。目前, 改革的呼声在国内政府和学术界已经日益高涨, 正如恩格斯所说的: “社会上一旦有技术上的需要, 则这种需要就会比十所大学更能把科学向前推进。”改革主要涉及政治体制改革和经济体制改革这两大主要方面, 行政体制改革隶属于政治体制改革的范畴, 但在今天这种政治体制改革在深层次难以推进的情况下, 行政体制改革便从政治体制改革中脱离出来, 取得相对独立的地位。

20 世纪 60 年代末, 以弗雷德里克森为代表的新公共行政学是行政学发展的一次范式转变。它突破传统行政学政治——行政二分法的思维局限, 以公平和正义作为行政学的目标和基础, 倡导民主行政的模式, 扩大了公共行政领域的研究范围。今天, 我国正处于体制改革的攻坚时期, 结合我国政治行政改革的困境和现状, 借鉴以社会的公平与正义为价值核心的新公共行政学理论具有重要的理论和现实意义。

## 一、新公共行政学的兴起及主要观点

### 1. 新公共行政学产生的历史背景

20 世纪六七十年代, 西方发达资本主义国家经济逐渐衰退, 尤其是经过 1973—1975 年的经济危机之后, 经济陷入“滞胀”状态, 资本主义主要矛盾进一步激化。特别是在美国, 反对越南战争、反对贫困和反对种族歧视的斗争交织在一起, 斗争浪潮日益高涨。此时, 以政治——行政二分原则和官僚制为理论基础的, 以效率为中心目标的传统公共行政学已不适应解决时代问题的需要。故以倡导社会公平为中心目标的新公共行政学应运而生。由此可见, 新公共行政学的产生具有深刻的社会根源, 也可以说它是 20 世纪 60、70 年代美国社会改革在公共行政学研究上的一种回音。

### 2. 新公共行政学的理论主张与价值追求

①主张社会公平和社会正义。新公共行政学的观点认为, 传统的公共行政学注重效率、经济目的和管理行为的协调性或许并没有错, 这种协调性经常以牺牲社会公平为代价, 而实现社会正义和社会公平恰恰是公共行政的目的, 他们认为公共行政应当以经济有效的方式为社会提供高质量的服务, 而且更应该强调把社会的公平作为公共行政所追求的目标, 这也是新公共行政学的理论基点以及与传统行政学的最重要的差别。因此, 有必要把社会公平作为行政原理和政府目标的一部分, 并作为政府基本的价值标准之一。

②主张民主行政, 倡导社会性效率。新公共行政学的观点认为, 民主行政的核心价值观在于尊重人民主权和意愿, 实现社会正义和社会公平, 反对滥用权力和行政无能。新公共行政学派对传统行政学“效率至上”的工具理性提出了质疑: “实用的或传统的公共行政学试图找出下列两个问题中的任何一个问题的答案: (1) 我们怎样才能利用可利用的资源提供更多的或更好的服务(效率)? (2) 我们怎样才能花费更少的资金保持服务水平(经济)? 新公共行政学则增加了这样一个问题: 这种服务是否增强了社会公平?”这就意味着

行政管理人员不能是价值中立的，他们应该担负着广泛的社会责任。新公共行政学强调建立规范价值，关注人民需要，提高社会性效率，以改善人民的生活，实现行政管理工作的最终目标。

③突破传统政治——行政二分法的局限。新公共行政学指出，由于传统行政学的政治与行政二分法观念使得行政学的研究局限在一个非常狭窄的领域内，尤其把研究焦点放在行政机关预算、认识、组织以及大量其他的所谓“中性”的问题上，相反却很少重视与社会、政治密切相关的政策制定和政策分析等问题的研究，致使公共行政游离于社会政治现实之外，远远不能满足解决社会问题、处理好社会危机的需要。他们认为，政治与行政二分只是一种理论虚构，而在现实的政治与行政运行中，行政体系游离于政策制定之外的状况是根本不存在的。行政人员既从事行政执行，也从事政策制定，“行政管理不是中性的。应责成他们承担责任，把出色的管理和社会公平作为社会准则、需要完成的事情或者基本原理。”

## 二、新公共行政学的思想对我国行政管理体制改革的启示

### 1. 中国行政管理体制改革的现状及问题

在中国，行政体制改革的这一说法，早在 1992 年中国共产党第十四次代表大会上就已经提出了，目的在于适应经济体制改革的需要。从宏观方面来看，中国的改革系统主要包括政治体制改革和经济体制改革，行政体制改革应从属于政治体制改革，并且是政治体制改革中的重要组成部分。在目前阶段，我国的政治体制改革进入攻坚时期，现在所强调的行政体制改革就是希望通过行政体制的改革能促进政治体制改革，但这种将行政体制改革从政治体制改革中分离出来的思想，带有明显的“政治——行政”二分的色彩，而且目前的行政体制改革也只是涉及浅层次的机构的变动和人员的裁剪，并没有涉及到根本制度性的转变，因此，在这种理论指导下的改革，只能是“外延型”而非“内涵型”的改革，这样的改革进行到一定的阶段必然难以深入，就如同目前中国的行政体制改革所面临的困难一样。

另外一方面，我国目前采取的双轨制渐进性的改革，在新旧体制交替和转换的过程中，出现了一种靠权力和市场相结合的牟取暴利的严重利益分配不公的现象。在我国改革开放的早期，为了大力发展社会生产力，也制定了“效率优先”这样价值偏好的公共政策，加上市场经济的竞争性和优胜劣汰的特性，必然导致现在收入分配差距过大等一系列社会问题。

### 2. 在改革中推进社会公平和民主行政

在我国市场经济导向的行政体制改革中，政府既是改革的主体，又同时是改革的客体。因此，政府必然要承担起促进社会公平和正义的主要责任。在大多数情况下，价值与政府所指定的各项制度之间是辩证统一的关系，二者起到相互支撑的作用，即价值观规范着制度的基本模式和运行，而制度的运行又强化人们的价值观念，所以制度与公平正义的价值取向是密切联系的，这就要求政府作为制定政策的主体，要秉承公平正义的精神，建立和完善社会的各项制度。在近些年出现的社会问题中，很大程度上是社会的诚信、公平所造成的。这与目前政府的公信力下降，在人民群众心目中权威地位的降低有着密切的联系。一个公平、公正、诚信政府的建立对于确立公平正义的社会风气有着至关重要的作用。正如新公共行政学所倡导的“社会性效率”一样，政府不仅是执行政策的工具，还担负着建立规范价值、关注人民需要、提高社会效率、改善人民生活、促进人民幸福的社会责任。

我国的行政管理体制改革，不仅要适应经济体制改革的需要，更要与经济、政治体制改革形成一种良性的互动，进而促进经济体制改革，推动社会经济的大发展，在发展中解决社会的公平和正义问题。正如马克思所说过的，共产主义社会是建立在物质生产高度发达的基础之上的。另外要通过一系列配套的制度改革使得权力能与市场相分离，实现真正意义上的政企分开、政资分开，切实把政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来，让政府真正成为社会公平与正义的维护者。

民主行政是公共行政管理的基础。我国是人民民主专政的社会主义国家，民族对于我们来说并不陌生，但是以往我们所提及到的民主主要是涉及政治领域的民主，主要强调公民对

政治生活的广泛参与，而没有提到行政民主。新公共行政学中的行政民主并不是指所有社会成员都进入国家机关，而是作为行政主体的少数人所从事的管理，是按照一定的法律、行政法规，在人民的统一和委托、监督和制约下，代表公众的利益行使管理权。这对于我国这样一个集传统型、魅力型和官僚型三者混合的一种行政管理体系转变为现代行政管理体系有着很重要的意义。

在现实政治生活中，政府作为管理社会公共事务的核心主体，其维护社会公正的主要手段是建立一系列的制度体系，以制度的强制性和约束作用保障社会公平的实现。因此，尽快建立和完善适应现代市场经济体制要求的各项社会体制和制度是当务之急。首先，健全公共服务制度，建设服务型政府。我们在世界经济中创造了一个大国持续发展奇迹的同时，也出现了公共服务体制僵化、投入严重不足、公共产品和公共服务分配不公等问题，使得政府公共服务职能严重缺位。2004年，温家宝总理在政府工作报告中首次提出建设服务型政府的要求，明确指出：“各级政府要全面履行职能，在继续搞好经济调节、市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能。其次，建立法治、透明、可问责的行政体系，以政府管理行为的公正推进社会公正。”政府管理行为的公正，较之于企业、个人的行为而言，具有很强的示范作用，往往对社会产生全局性和方向性的重要影响。为此，政府应规范自身管理行为，以政府管理行为的公正推进社会公正。最后，完善社会保障制度，更多关注和保障弱势群体利益。社会保障制度是维护社会公平正义的底线，对于社会公平正义的实现具有重要意义。对于整个国家而言，社会保障问题的解决有利于实现社会的和谐稳定，有利于增强和巩固社会主义国家的阶级基础，有利于实现国家的安定团结。因此，建立完善的社会保障制度，是政府确保实现社会公平正义的重要举措。

### 3. 新公共行政思想给我们带来的启示

近些年来，我国的行政管理体制改革主要是在追求两个价值。一是为了适应日益发展的社会主义市场经济而追求建立高效、程序化和规范化的理性官僚体制，这是由市场经济的规则和特性所决定的。符合经济基础决定上层建筑这一社会发展的基本原理。另外一个价值取向是追求注重政府与人民之间的良性关系，让人民真正有机会公平平等的参与国家的各项政治生活，这是由我国社会主义国家的本质所决定的。在中国，目前所追求的两个价值取向缺少了重要的一个方面——社会文化环境。我们说行政管理只是一种手段，最终的目的是传达人民的需求与愿望，并保证这些需求与愿望通过国家的形式反映出来，因此，若想要行政管理体制对以人为本的发展做出重要贡献的话，行政管理就必须适应整个社会文化环境和传统，这是因为人类社会最深刻的领域乃是社会——文化领域，同样，从社会——文化视角分析政府公共行政管理，也应是全面和深刻的。历史已经明证，公共行政管理中任何忽视人类社会——文化的做法都是会付出沉重代价的。这从当今西方社会的发展过程中，已经十分清楚地看到了这一点。从西方新公共行政学产生的背景我们可以看出，在西方高度发达的资本主义条件下，已经建立起与市场经济相配套的一系列完整的官僚制体系，这与韦伯所提出的理性官僚体制是相一致的。但这样的体制经过西方近百年的发展和完善，其弊端和问题已经日渐明显。由市场经济以及与之相匹配的理性官僚体制所形成的完全理性忽略人情的价值观念逐渐使得人们的内心感到冷漠、危机和失落，在这样的社会背景下，追求社会的公平与正义，人民生活的幸福等价值观念的新公共行政学应运而生。

从中国改革开放 30 年的发展道路来看，在中国社会层面上，市场经济的确立和发展的确给我国的经济注入了新的活力，促使中国的经济走上了腾飞之路，在中国经济腾飞的同时，同样转变着人们的思想观念，人们价值观念的转变必然导致由人所组成的各类社会组织价值观念的转变，包括很多政府组织，它们不再以政治信念和信仰而作为政治行为的动机，而是一味的重视经济的发展，把所有的资源用于发展经济的需要，这种功利性和经济性的理念打破人与人之间的传统关系，尤其是中国目前官僚制并非韦伯所说的完全理性标准一样，而是掺杂很多非理性因素的行政管理体系，这就导致了当前不仅是个人，包括政府组织，社会中介



机构都为了利益而不择手段的局面。但是目前摆在我们面前的情况是，一方面政府正加快市场化的步伐，行政体制改革为配合市场化的进程，着力于行政工作的规范化、效率化。这样的转变正是向着西方目前已经发展的相当完善的理性官僚体制发展的。另外一方面市场经济的发展和竞争理念让人们生活的幸福感日渐降低，社会的公平和正义问题日渐凸显。近年来所出现的社会问题的本质基本都可以归结为社会缺乏公平和正义。这一切促使人们去努力争取“人情味的社会”，民众渴望或者习惯于人情味和非组织的、实地的“人与人”的交流，他们从心底呼唤真情、亲情，并把生活中的社会和文化等方面的内容放在一个“金钱也不能与此等价”的非常重要的位置上。现在能否让政府的行政体制改革适应社会——文化性的环境状况，补偿由市场所带来的负面效应和影响，建立一个真正幸福的家园，在这一方面，新公共行政学的思想给了我们很好的启发，我们应对在西方社会发展历史上所出现的社会问题和现象进行深入的反思和研究，寻找缩小社会差距的方法，寻找出一种市场价值观和社会价值观能共存共生的途径，从而更好的发展行政管理体制。

#### 参考文献

- [1] 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 第二版.
- [2] 宋敏. 新公共行政学研究——兼及对我国行政改革的启示[J]. 山东大学博士学位论文, 2010-03-20.
- [3] 胡晓燕. 追寻社会公平: 价值承诺与理念运作——《新公共行政学》的启示与思考[J]. 北京电力高等专科学校学报, 2011 (5).
- [4] 李图强. 新公共行政学带给我们怎样的启示 [J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2006-03, 6 (1).
- [5] 陈虹. 新公共行政学对中国行政改革的启示 [J]. 湖北社会科学, 2008 (10).
- [6] 李智. 新公共行政学及其对我国公共行政的启示. 中山大学学报, 2005, 25 (6)
- [7] 石佑启. 论公共行政与行政法学范式转换. 北京: 北京大学出版社. -2003. 1
- [8] 颜廷锐等. 中国行政体制改革问题报告. 北京: 中国发展出版社. 2004
- [9] 张国庆主编. 行政管理学概论(第二版). 北京: 北京大学出版社. 2004. 11

## The Enlightenment of new public administration to China's administrative reform

Chen Jinlan

(Hunan University, Changsha/Hunan Province, 410082)

**Abstract:** The new public administration movement, which rose in 1960s, undoubtedly occupies an important position in the history of the development of public administration. The new public administration mainly emphasizes the value pursuit of justice and social equity, and holds that the realization of justice and social equity is the fundamental purpose of the public administration. The social equity theory of the new public administration has a more important social reality value, which has a profound guiding significance to the reform of government management and the construction of the power of administration in China.

**Keywords:** New public administration ; Social justice and justice; administrative reform

**作者简介:**陈金兰, 女, 硕士研究生, 湖南大学法学院公共管理系, 研究方向为政府管理