

“步入中年的新公共管理：進入矛盾的階段？”

顏海娜*

在過去的三十年裡，新公共管理在公共行政的理論與實踐中都佔據著主導性的地位。它主張市場導向的行政改革和政府重塑，以結果為導向的績效，合同外包及私有化，以顧客為中心的服務，授予管理者更多的自主權以及廢除繁文縟節。¹這場運動始於20世紀80年代初，在20世紀90年代到達鼎盛，迄今在公共行政領域中仍有很大的影響力。²隨著新公共管理步入了中年時期，學者們對曾經如火如荼的新公共管理改革浪潮及其潛在矛盾開始有了更加冷靜和審慎的思考。“無論是新公共管理的支持者還是懷疑者都開始審視，新公共管理的理論與實踐是否合適的或令人滿意的，他們表達了對新公共管理實踐的不滿，批判其理念及背後的假設，並且尋找可能的替代方案”。³

必須承認的是，“任何行政改革項目都存在一些矛盾的要素，也可能產生一些不可預期的副作用……對於改革措施的過於自信，以及無法預測改革的副作用或反作用，是政府改革歷史中常見的現象”。⁴

* 華南師範大學政治與行政學院副教授，博士。

1. Raadschelders, J.C.N., & Lee, K.H. (2011). Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from *Public Administration Review*, Vol.71, No.1, pp.25.
2. Brudney, J.L., & Wright, D.S. (2002). Revisiting Administrative Reform in the American States: The Status of Reinventing Government during the 1990s. *Public Administration Review*, Vol.62, No.3, pp.353-361; Moynihan, D.P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University.
3. Raadschelders, J.C.N., & Lee, K.H. (2011). Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from *Public Administration Review*, Vol.71, No.1, pp.25.
4. Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.3, pp.277.

新公共管理改革自身也存在一些矛盾的要素，也不可避免地出現了一些不可預期的後果。當我們審視新公共管理的時候，我們常常需要回答的問題是：第一，作為一股全球性的政府改革浪潮，新公共管理能夠成為一種規範性模式嗎？它在多大程度上具有普適性？第二，新公共管理宣導分權、顧客至上，賦予基層員工更多的權力等⁵，似乎促進了民主的發展，但它是否真正有助於實質民主的發展呢？第三，新公共管理對效率和生產力等經濟性指標的強調，是否會削弱政府對公民和市民社會的責任性？

一、規範模式，還是實證分析？

新公共管理一直被作為矯正傳統官僚制弊端的有效手段，然而，值得警惕的是，新公共管理並不能完全免除傳統官僚制以前所犯的錯誤。“新公共管理事實上也在重蹈傳統官僚制的覆轍，它傾向於把植根於單一文化的單一案例過度普遍化，把其作為普遍性標準加以推廣”。Hood和Peters更是一針見血地指出：“新公共管理改革者經常對‘一刀切’、缺乏彈性、過於僵化的官僚制改革進行嚴厲斥責，但他們在實踐中卻經常把它作為‘放之四海而皆準’的原則不假思索地予以接受，其僵化的程度甚至是有過之而無不及。”⁶對新公共管理最常見的一個批判是，“支持者和批評者都傾向於在概念上探討新公共管理的優點和缺點，而不考慮改革計劃，特別是發展中國家的改革計劃，是否或者在多大程度上適合這個模型”⁷。

在實踐中，人們往往把新公共管理作為一種規範模式加以接受，而很少質疑它背後的理論假設和價值基礎。在很大程度上，新公共管理是西方建構的一個反映，它本質上反映的是西方社會的價值觀，其

-
5. National Performance Review, (2004). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. In Shafritz, J.M., Hyde, A.C., and Parkes, S.J. (Eds.), *Classics of Public Administration* (5th ed., pp. 556-563). Belmont, CA: Wadsworth.
 6. Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.3, pp.278.
 7. 馬丁·米諾格、查里斯·波里達諾、大衛·休莫：“超越新公共管理（上）”，《北京行政學院學報》，2002年第5期，第93頁。

隱含的是以一種以西方文化為中心、具有強烈文化優越感的價值觀。在相當多發展中國家，新公共管理得到了改革者的熱烈追捧，“學習西方國家先進經驗”、“向西方國家取經”、“以西方改革為藍本”、“他山之石，可以攻玉”等似乎成了一種時髦。因此，“在行政改革過程中常常可觀察到的一種現象是，新公共管理被當作了一劑良藥被不加批判地予以普遍採用，而事實上，這劑所謂的‘良藥’可能並沒有真正地‘對症下藥’，它是建立在非常貧乏的制度設計根基上的”。⁸例如，把電子政務作為新公共管理運動的一部分，創建一個更加透明和可問責的政府，幾乎已經是一種全球性的壓力或者規範性的信念，然而，Wong和Welch在14個國家所開展的“電子政務對政府責任的影響”的實證研究結果表明，電子政務是否提升政府的責任在很大程度上取決於不同國家的官僚制類型和政治環境。在一些官僚的思想和行為方式更像統治者的國家裡，行政官僚們更有可能在電子政務的引入和管理過程中利用對資訊的控制來強化自己的權力。在那些沒有民選政治家和市民社會的有效制衡、由行政官僚控制的強行政國家裡，引入電子政務有可能導致一個更加不負責任和不透明的政府。⁹由此可見，電子政府的問責制不是簡單的資訊技術問題，而更多地涉及到不同國家和文化的官僚制特徵和政治特質的問題。因此，我們需要深入反思的是，新公共管理背後的價值觀與假設，他們在本質上都是好的嗎？他們是否真正代表了一套法則，可以被廣泛運用於不同的文化和政治背景下？

“由於新公共管理改革運動的意識形態特徵，新公共管理改革者對從其他國家引進來的改革舉措及機制背後的實證證據缺乏充分的懷疑”。¹⁰例如，為什麼新西蘭的改革最具有實質性？新公共管理改革

8. Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.3, pp.278.

9. Wong, W., & Welch, E. (2004). Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, Vol.17, No.2, pp.275-297.

10. Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.3, pp.278.

者在強烈推崇新西蘭改革模式的同時，卻忽視了影響其改革的深層次政治因素。其實，新西蘭的改革之所以推行得如此容易，有賴於高度的政治支持——它的改革動議得到兩個政黨的支持。並且，新西蘭沒有書面的憲法，它是一個單一制而非聯邦制的政治系統、一院制的立法系統，以及無黨派的公務員系統。同樣，為什麼管理主義改革在美國的影響較小？因為美國的聯邦結構是世界上權力最分散的結構。並且，美國新公共管理的改革在地方啟動，而在其他國家則是在國家層面啟動的。¹¹遺憾的是，新公共管理改革者對於上述實證證據並沒有予以充分的考慮，甚至會無視改革的內在困難，以為類似英國、新西蘭以及澳大利亞等國家的改革在其他任何國家都能同樣容易地推行。

“新公共管理改革者經常強調接受‘基於證據的學習’，但實踐中的新公共管理改革卻總是傾向於自由心證，表現出Robert Merton所說的科學體系中制度化於其中的健忘症，這讓我們不由想起Spinoza的格言：那些無視過去的人是註定要重蹈覆轍的”。¹²

新公共管理的支持者容易掉進意識形態的圈套，常常把新公共管理看作是一種規範性模式，對於類似於“競爭能夠促進績效以及效率的提高”這樣的假設很少提出質疑以及進行實證檢驗。然而，一項對佛羅里達州社會服務合同的實證研究卻表明，“競爭可能在服務提供者中間引發更加頻繁的替換，但它並不會導致更好的績效”。換而言之，競爭與績效之間並沒有必然的聯繫，即“那些通過公開投標過程成為服務提供者的合同承包商，其績效既沒有高於也沒有低於那些通過非競爭性程序產生的合同承包商”。¹³又如，大多數新公共管理者都把合同外包看作是削減成本、改善服務品質以及實現公共目的的重要治理工具，卻很少質疑合同外包背後的實證證據。目前合同外包已經在全美50個州內被廣泛視為一種規範性的實踐，有超過70%的機構

11. Box, R.C., Marshall, G.S., Reed, B.J., & Reed, C.M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, Vol.61, No.5, pp.613.

12. Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.3, pp.278.

13. Lamothe, M., & Lamothe, S. (2010). Competing for What? Linking Competition to Performance in Social Service Contracting. *American Review of Public Administration*, Vol.40, No.3, pp.345.

在接受“1998年美國各州公共管理者項目調查”的時候反映它們曾經採取合同外包的手段來提供公共服務。然而，合同外包是否真的降低了政府成本，改善了服務品質？合同外包是否以及在多大程度上適用於所有的州政府機構？因缺乏實際證據的支持，新公共管理者對合同外包抱有懷疑。事實上，合同外包在公共服務領域內的運用並沒有產生其鼓吹者所宣稱的那些效果：在那些採取合同外包的州政府機構中，僅有50%的機構報告說他們合同外包改善了他們的服務品質，僅有三分之一的機構報告說合同外包削減了他們的服務成本。¹⁴

和新公共管理一樣，治理¹⁵在很多情況下也被看作是一個規範性假設，似乎治理就一定是好的、合適的或者理性的，對於這個概念在多大程度上能成為或者不能成為現實，沒有提出任何質疑。這樣的觀點通常缺乏實證證據的支持，帶有濃厚的先入為主色彩，並且容易滑入危險的道路。“在現有的討論中治理概念的運用並不局限於一個分析功能，它包含某種規範的內涵。這導致行政結構分析中的風險和潛在的歪曲”。¹⁶事實上，用治理概念代替傳統研究所關注的政府可能會導致一些問題的出現，我們需要對治理概念在行政科學中的運用進行批判性的審視。“治理概念作為一個分析框架毋庸置疑是有價值的。然而，當運用到那些被傳統行政科學作為研究領域的現象

14. Brudney, J.L., Fernandez, S., Ryu, J.E., & Wright, D.S. (2005). Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.15, No.3, pp.393-419.

15. 新公共管理代表了一種全球範圍內的改革運動（實踐），它發展和引入了不同的方法來執行公共政策和提供公共服務，如採納以市場為基礎的管理和資源配置技術，更加依賴私人部門來提供公共服務，以及通過精簡機構和下放權力來縮小政府在社會中的作用等。這些改變對現有的公共行政理論構成一種挑戰，因為它們重塑了學科的核心概念。“公共”在公共行政的傳統定義裡意味著政府。為了與實踐中的改革同步，公共行政學者不得不重新思考學科的理論基礎。從更廣泛的意義上來說，“治理”代表著這種新的思維方式，無論是作為一種理念，還是公共行政學者對於其所研究對象的一個一般性描述。因此，我們可以說治理是一個更加廣泛的概念，它是從不同的文獻甚至是傳統理論裡綜合以及提煉出的關鍵概念，以滿足公共行政理論回應政府角色和實踐在過去幾十年裡所發生的改變的需要。嚴格地說，治理缺乏一個普遍性的定義，它更多地代表了這個領域（學科）時代變遷的現實，而非一套具有內在一致性的、明晰的理論體系。

16. Mehde, V. (2006). Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management. *Public Policy and Administration*, Vol.21, No.4, pp.60.

時，它可能會導致意識形態的問題，這個問題可能會引發非常令人生疑的結論”。¹⁷例如，網路是治理的一個重要特徵，它鼓勵多元主體的參與，然而，“網路可能製造模糊不清的責任以及不清晰的責任鏈條……可能覆蓋在任何情景下有影響的高度組織的利益群體和機構，因此它可能會降低直接的公民參與”。¹⁸事實上，行政科學正遭受缺乏以證據為基礎的、更科學的方法論的折磨。需要常常提醒的是，當我們研究治理或新公共管理的時候，我們有好的實證資料嗎？我們是否用合適的方法來收集資料，是否基於實證得出是好還是壞的結論？因此，我們應該回到所謂的行政科學，用更加嚴格的方法論，用更加實證的方法來收集資料。

二、程序民主，還是實質民主？

不少學者提出，“管理的概念與民主以及民主價值是沒有多少相關性的”；¹⁹建立在公共選擇理論、交易費用經濟學以及代理理論基礎上的“新管理主義”，以及由其推動的新公共管理改革運動對於民主而言是一個嚴重的威脅。²⁰Eikenberry和Kluver進一步指出，把私人市場價值整合進公共部門和非營利部門中都會損害民主。²¹對於公共部門而言，對企業家精神和滿足顧客個體的自我利益的強調，與民主責任、公民權，以及為公共利益而強調的集體行動是不相容的。而且，市場模式很少或根本沒有關注諸如公平和公正這些理念；對於非營利部門而言，市場化可以給其帶來更加可靠的資源來源，使其更有效率和創新等，但這些好處是以犧牲非營利組織創建和維持強的公民

17. Mehde, V. (2006). Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management. *Public Policy and Administration*, Vol.21, No.4, pp.61.

18. Mehde, V. (2006). Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management. *Public Policy and Administration*, Vol.21, No.4, pp.63-64.

19. Box, R.C., Marshall, G.S., Reed, B.J., & Reed, C.M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, Vol.61, No.5, pp.613.

20. Terry, L.D. (1998). Administrative Leadership, neo-managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, Vol.58, No.3, pp.194-200.

21. Eikenberry, A.M.&Kluver,J.D. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?. *Public Administration Review*, Vol.64, No.2, pp.132.

社會的能力，即可作為價值捍衛者、服務提供者和呼籲者，以及社會資本建設的能力為代價的。

新公共管理宣導顧客導向的政府，在某種意義上這可能是有效率，但它在狂熱追求效率的同時也付出了實質民主的代價，正如 Box 等所說的，“公共行政以新公共管理為特徵的市場模型阻礙了任何實質性民主的回歸，並且限制了公民可以有效影響政策和行政的程度”。²²從表面上，顧客導向的政府可以給顧客提供更多的服務選擇權以及提供更切合顧客需要的公共產品和服務，可以讓顧客在政府的決策中發揮更多的作用，從而使得政府直接對顧客負責，然而，“當公民被徹底改變為顧客的時候，他們以稀釋民主的形式操作滿足”。²³滿足顧客需求的概念“忽視了顧客清晰表達他們需求或做決策的能力，也許是因為他們不知情，也許是因為他們沒有資源去做”。²⁴在相當多的情況下，“顧客在政治和道德上都處於弱勢地位，因為他們能夠傳遞給行政當局關於公共秩序的信號絕大部分是模糊不清的”。並且，“當顧客開始行動的時候，根本性的決策已經做出來了”²⁵，或者說顧客對政府決策並沒有能夠產生實質性的影響。在澳大利亞，“沒有證據證明新公共管理給顧客提供了任何手段使得他們可以讓政府負起責任來”。“雖然現在還為時太早去評價像新西蘭和澳大利亞這樣的國家新公共管理的長期影響，但支持民主責任制和公民參與的證據在這些國家不是那麼令人鼓舞”。²⁶Janet M. Kelly 對公共服務績效與公民滿意度之間關係的一項研究同樣也得出了令人沮喪的結論。他指出，“在運用市場模式提供公共服務的時候，公共部門通常更多地通過服務品質的內部措施，而非顧客對服務滿意度的

22. Box, R.C., Marshall, G.S., Reed, B.J., & Reed, C.M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, Vol.61, No.5, pp.613.

23. Borgmann, A. (1992). *Crossing the Postmodern Divide*. Chicago: University of Chicago Press, pp.115.

24. Armstrong, A. (1998). A Comparative Analysis: New Public Management-The Way Ahead?. *Australian Journal of Public Administration*, Vol.57, No.2, pp.23.

25. Borgmann, A. (1992). *Crossing the Postmodern Divide*. Chicago: University of Chicago Press, pp.115.

26. Box, R.C., Marshall, G.S., Reed, B.J., & Reed, C.M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, Vol.61, No.5, pp.613.

外部評估來實現績效問責”，也就是說，顧客對於他們所接收的服務在多大程度上具有話語權，這是一個值得懷疑的問題。事實上，“沒有多少證據表明政府機構基於公民的優先次序來選擇績效措施，或者基於公民的偏好來修改績效標準，尤其是在機構已經滿足或者超越它的績效目標的時候”。²⁷

“在公共服務提供過程中，專業經理們已經認識到監督以及公民參與的必要性與重要性”。Hefetz和Warner在對地方政府合同化的動力過程的一項實證研究中發現，“政府管理”、“監督”，以及“委託代理問題”是解釋新合同外包以及逆合同外包（即政府內部生產）的三個最重要的變數。²⁸其中，高水準的監督是與高水準的新合同外包與低水準的逆合同外包聯繫在一起的；那些監督水準低的地方政府更有可能把公共服務帶回政府內部來生產。如果公民能夠在公共服務提供中發揮積極的監督作用，政府採取合同外包的手段則更有可能取得成功，而那些不注重公民參與和監督的地方，則出現了更多的逆合同外包的個案。遺憾的是，在地方政府的實踐操作中，公民參與體現的更多是一種程序上的民主，而非實質性民主。雖然政府為公民參與提供了一些程序上的保證，但是，事實上公民缺乏相關的知識和政治影響力來真正影響政府的決策，並且在參與過程中會遭遇種種障礙，如政府對資訊的控制，利益集團和經濟精英對政策制定過程的操縱，官僚組織的惰性，以及行政“專家”對民主治理的干擾或抵制等。²⁹例如，Weber, Loumakis和Bergman利用三個大型資料庫（“2000年調查”、“1998年綜合社會調查”，以及“1996年美國國家選舉研究”）所進行的統計分析發現，雖然從總體上來說網路以及電子政務的利用有助於促進公民的政治參與，但也有可能加劇公民和政治參與中早已經存在的社會經濟偏見，因為受益的更有可能是那些在使用網

27. Kelly, J.M. (2005). The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.65, No.1, pp.78-79.

28. Hefetz, A. and Warner, M (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.2, pp.171-190.

29. Box, R.C., Marshall, G.S., Reed, B.J., & Reed, C.M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, Vol.61, No.5, pp.608-609.

路之前就已經積極參與公共事務的人。³⁰正如Verba et al.所說，“公民參與的聲音經常是非常大的，有時很清晰，但很少是平等的。”³¹我們需要質疑的是，網路以及電子政務是否真正有助於增進社會所有群體，尤其是那些話語權非常小的群體的實質性民主？

“資本主義和民主的共存更加強調的是個人自由的保護，而非個人發展的實質民主問題。”然而，把民主的程序領域和實質領域進行分離，使得公共空間只是被局限在程序問題的領域，這無助於真正民主的發展。“在公共部門的管理中被奉為‘圭臬’或指導原則的新公共管理，在程序民主的外衣掩飾下，正在威脅著消滅實質民主。”因此，我們不應該以實質民主為代價來追求效率，而應該把實質民主帶回到公共行政中，“重新發現實質民主”，使得“顧客”回歸到真正意義上的“公民”，讓公民“可以以最小的干擾或最低程度的抵制參與到自我管理中去，並且無需被提前置於一套統一或普遍的約束之中（如決策的代議系統）”，從而對政府的決策產生真正的影響。³²

三、政治責任，還是行政效率？

“在新公共管理中，公共行政官員被看作企業家，而這種企業家的角色主要是根據效率、成本的有效性以及對市場力量的回應性來界定的”³³，換而言之，“新公共管理試圖把公共組織的管理從‘政治’或‘國家設計’中分離出來”³⁴，把公共經理限制到工具性角色。事實上，這種關於公共行政官員角色的觀點是非常狹隘的，一方

30. Weber, L.M., Loumakis and Bergman, J. (2003). Who Participates and Why? An Analysis of Citizens on the Internet and the Mass Public. *Social Science Computer Review*, Vol.21, No.1, pp.26-42.

31. Verba, S., Scholzman, K.L., & Brady, H. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp.533.

32. Box, R.C., Marshall, G.S., Reed, B.J., & Reed, C.M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, Vol.61, No.5, pp.611.

33. Denhardt, R.B., & Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, Vol.60, No.6, pp.556.

34. Lynn, L.E., Jr. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, Vol.58, No.3, pp.233.

面，“新公共管理顯然是關涉國家設計和行政改革的，管理與國家建設人為區分的觀點根本站不住腳。無疑，管理者同樣也是國家建設者，他們需要知識與能力、政治視野以及良好的道德品質”；³⁵另一方面，它不適合實現諸如公平、正義、參與和表達公共利益這樣的民主原則。效率和生產力這些價值觀雖然重要，但“公共行政官員更應該對複雜的制度和標準負責，包括公共利益，憲政和法律，專業標準，民主規範，社區價值等，當然，也包括公民”。³⁶

新公共管理的支持者普遍相信，在很多公共服務的提供上，私人部門比公共部門有更好的績效，雖然非營利和公共組織在特定公共服務的提供上可能更有優勢（如對於一些難以評估服務品質的公共服務）。以市場模型為特徵的新公共管理在實踐中通常採取民營化和合同外包的方式。然而，不少國家的公共部門民營化改革並不盡人意。在一些發展中國家，醫療、衛生、教育等領域的民營化改革出現的負面結果是政府責任缺失，公眾基本的公共服務得不到保障，公平性問題加劇，以及腐敗和私人壟斷等。例如，中國上個世紀90年代開始的教育產業化和民營化改革，在一些地方“彷彿是地方教育主管部門開拓財源、放棄責任的遊戲，但在遊戲中公眾普遍平等的受教育權丟失了”。³⁷“民營化以及試圖模仿私營部門的種種努力縮小了責任的範圍並且把關注的焦點放在達到標準和使顧客滿意上。這樣的方法並沒有反映公共部門中多重的、重迭的責任途徑，因為私營部門的標準更缺乏嚴格性”。³⁸同樣，在合同外包中，“市場的普遍不完善並沒有增加競爭性，相反，他們使得政府和合同承包商走向利益的聚合，不僅侵蝕了私人/公共邊界，而且侵蝕了買方/賣方、委託者/代理者的邊界”。例如，在美國社會服務領域，儘管州和政府的社會服務合同比

35. Lynn, L.E., Jr. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, Vol.58, No.3, pp.233.

36. Denhardt, R.B., & Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, Vol.60, No.6, pp.556.

37. 王樂夫、陳幹全：“我國政府公共服務民營化存在問題分析——以公共性為研究視角”，《學術研究》，2004年第3期，第70頁。

38. 珍妮特.V.登哈特和羅伯特.B.登哈特：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，中國人民大學出版社，2004年，第127頁。

例在1971年到1979年從25%提高到55%。在這個政策領域通常很少供應商進行競爭性的投標，市場作為供應商選擇資訊的一個來源幾乎是沒用的。又如，在麻塞諸塞州精神健康領域，三分之二競標的招攬只產生一個響應；在另外15%的案例中只有兩個供應商響應。因為這些供應商只是唯一的競標者，政府需要與他們進行協商以及幫助他們。供應商經常成為政府的一個延伸。³⁹“隨著政府與合同承包商邊界的模糊以及這種不確定性的增加，政府越來越難以成為一個獨立的、知識淵博的，能夠代表公共利益以提升總體社會福利的購買者”。⁴⁰顯然，合同外包中的普遍存在的委託-代理問題以及在公共部門中真正的競爭性市場的缺乏，不可避免地削弱了作為合同委託者的政府的責任能力。

儘管通過合同外包能夠在一定程度上促進行政效率的提高，但它卻經常是以犧牲諸如平等、公共利益以及政治責任這些重要的目標為代價的。Kelleher和Yackee利用來自50個州超過1000個機構負責人的全國性郵件調查的資料所進行的統計分析發現，合同外包使得公共管理者與有組織的利益群體之間的互動更加頻繁，這為利益群體直接接觸政策制定者提供了一條途徑，從而使得他們能夠在提供公共服務過程中對政府機構的決策施加更多影響。⁴¹因此，合同外包可能只是增進了政府對於某些社會特殊利益群體的響應性，它並沒有增進政府對於整體公眾的責任。一項對美國14423家養老院機構所進行的全國性追蹤調查研究發現：由於政府普遍採取合同外包的手段，目前私人養老機構所佔的比例最大（佔68%），但它們提供的養老服務品質遠遠低於非營利性機構（佔26%）和政府機構（6%）。營利性的私人養老機構接納許多低收入的老人，並以降低服務品質為代價來控制服務成本。他們的顧客更多的是一些比較貧窮的、不知情的人，從而不能給

39. Kelly, R.M. (1998). An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management. *Public Administration Review*, Vol.58, No.3, pp.206.

40. Kettle, D. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Brookings Institution, Washington, D.C, pp.184.

41. Kelleher, C.A. (2008). A Political Consequence of Contracting: Organized Interests and State Agency Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.195, pp.579-602.

營利性的服務提供者施加壓力以改善服務品質。他們別無選擇，只好接受較低的服務品質。⁴²

“由於新公共管理並沒有適度地強調公法和民主規範。當政府服務是由不受公法原則約束的非營利組織或者私營組織來承擔時，公共責任就被減少了”。⁴³事實上，“公共官僚機構的標誌就是它為了其政策和行動而對公眾負有責任。如果不實現這樣的責任，那麼公共官僚機構就失去了其公共性的身份，就放棄了它的公共合法性，並且可能會使自己頹廢到迷信對私人利益的自我追求”。⁴⁴因此，新公共管理在追求行政效率的同時，更需要關注的是如何“保持和增加對所有官員自下而上的控制，包括那些通過任命的、雇傭的、合同的以及選舉的官員，從而增加對公民提供服務和產品的責任性”。⁴⁵

結語

作為傳統官僚制的一種替代方案，和傳統官僚制一樣，新公共管理本身並非是絕對的“惡”或“善”，對新公共管理進行一味的全盤接受或否定無益於公共行政學這個學科的知識增長。本文試圖從知識建構的角度對新公共管理進行全面系統的審視，這種審視更多的是建構性的，而非解構性。對於新公共管理而言，更重要的是“如何將這個改革和理論的主題變為具有建設性的深遠影響”（*how to transfer a theme into a legacy*）。⁴⁶在某種程度上，公共行政學者更應該把新公

42. Amirkhanyan, A.A., Kin, H.J., and Lambright K.T. (2008). Does the Public Sector Outperform the Nonprofit and For-Profit sectors? Evidence from a National Panel Study on Nursing Home Quality and Access. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.27, No.2, pp.326-353.

43. 珍妮特.V.登哈特和羅伯特.B.登哈特：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，中國人民大學出版社，2004年，第128頁。

44. 珍妮特.V.登哈特和羅伯特.B.登哈特：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，中國人民大學出版社，2004年，第131頁。

45. Kelly, R.M. (1998). An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management. *Public Administration Review*, Vol.58, No.3, pp.207.

46. Lynn, L.E., Jr. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, Vol.58, No.3, pp.231.

共管理看作是“問題”而非“答案”，例如，我們如何根據不同類型的“產出”和“結果”，“結果”和“過程”來概念化對於民主憲政有價值的政府績效？我們如何評估政府改革或改革方案的實際貢獻，如建立在競爭或結果測量假設基礎上的政府改革是否真正有助於政府績效的提高？制度、領導以及管理在創建有效的、負責任的民主國家中是以什麼方式起重要作用的，以及在多大程度上起作用？我們如何運用理論文獻和系統的實證分析方法去幫助新公共管理改革者分析，從而使得他們的結論經得起持久的考驗？⁴⁷

47. Lynn, L.E., Jr. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, Vol.58, No.3, pp.236.

