

走向实践的新公共服务：行动指南与前沿探索

李德国

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

【摘要】新公共服务理论指出, 政府治理必须将公民置于核心位置, 而非政府本身。尽管新公共服务理论试图将公共精神重新带回公共行政的努力获得了广泛的认可, 但仍有不少学者认为该理论缺乏实质性与行动性, 难以指导实践。文章认为新公共服务是一种来自实践的理论, 它已经为政府改革提供了具有操作性的行动指南。同时, 当前世界各国所开展的市民调查、市民驱动的绩效评估、组建邻里组织等前沿探索活动, 让我们看到了新公共服务所重申的“民主价值、公民权、公共利益和服务精神”在改革实践中的广阔前景和希望。

【关键词】新公共服务; 行动指南; 前沿探索

【中图分类号】C93-06

【文献标识码】A

【文章编号】1008-9314(2013)03-0103-06

正如哈贝马斯所说, 理论必须放下手里拿着解释世界的钥匙的架势, 去经受不断变化的社会现实的检验。唯有如此, 理论才可能给人们的行为指明方向, 成为推动社会进步的“一种必要的催化要素”。^[1]21世纪初, 针对新公共管理运动的反思, 美国学者登哈特夫妇 (Robert Denhardt & Janet Denhardt) 提出一套“政府不仅输送顾客服务, 还输送民主”的新公共服务理论, 旨在唤醒公共服务的灵魂, 重现那些被轰轰烈烈的新公共管理运动所遮掩的精神。新公共服务理论一经提出, 即为各界广泛关注, 却又备受质疑。原因在于部分学者认为登哈特不过是描绘了一副想象的图景, 构筑了一个先验的知识框架, 是对理性的偏袒而非现实的表述, 甚至认为“该理论并没有经过实践的检验, 因而其在严格意义上并不能称为理论, 而是新公共服务假说”。^[2]针对这种质疑, 本文提出新公共服务并非是一种独白或

者带有浪漫主义性质的理论, 而是一种来自实践的理论, 它不仅给我们客观地反思政府的作用提供了新的参照系, 还为进一步的政府改革提供了具有操作性的行动指南。

一、新公共服务：如何将原则付诸于实践

2000年, 登哈特夫妇在吸收各种针对新公共管理提出的批评和建议后, 系统提出了新公共服务理论。与新公共管理相比, 新公共服务具有以下几个创新之处: 第一, 政府的治理角色不是高高在上的“空中交通管制者”, 而是“机场建设者”, 亲自辅导、协助、培育和授权民众来创建“美好社会”。政府依靠的不是管理控制的办法, 而是当经纪人、协商以及解决冲突的技巧; 第二, 政府的目标不是满足个别顾客偏好或提供个别服务, 而是要为公民输送高品质服

【收稿日期】2013-04-11

【基金项目】教育部2012年人文社会科学研究青年基金项目“信息与激励: 改善公共服务质量的呼吁机制研究”(12YJC630084); 国家自然科学基金2012年面上项目“公共服务质量持续改进机制的研究”(71273218)

【作者简介】李德国, 男, 1982年生, 厦门大学公共政策研究院讲师、博士。

务,这种高品质意味着便利、安全、可靠、个人关注、问题解决途径、公平、财政责任、公民影响等。换言之,公共行政真正重要的不是所做的工作多么有效率,而是怎样促进大家生活水平的改进;第三,政府的工作性质不只是一个职业范畴或“专业管理”,而是一种有尊严的公共服务,最好界定为一种态度、一种责任感乃至一种公共道德意识;第四,政府与民众的关系不是一种契约关系,而是伙伴关系,鼓励建立以公民为中心的治理,培育长期的专业规范与合作信任。

不过,尽管新公共服务细致地描绘了一副亲切可人的治理图景,但也面临着不少质疑:一是认为新公共服务理论并没有实现理论内容的创新,无非是用“新公共服务”这个新瓶装来装某一群学者的“旧酒”而已;二是认为新公共服务缺乏行动性,脱离现实,陷入理想主义。^[2]针对前一种质疑,登哈特夫妇在2011年第3版的《新公共服务》一书的前言中已经做出回应,他们指出,提出“新公共服务”理论的初始目的并不是创造一套新的观念,而是重新呼吁那些能够促进有效治理,却又经常被使用市场价值和途径来重塑或操纵政府的行动所遮蔽的民主价值。^[3]

相对来说,后一种质疑则合理得多。实际上,登哈特夫妇也曾指出,在2000年提出“新公共服务”理论之后,他们所碰到的最多问题就是如何将“新公共服务”的原则付诸于实践。严格地说,尽管新公共服务传承了“民主公民资格理论”、“社区和市民社会模型”、“组织人本主义与对话理论”、“后现代公共行政”等理论渊源,包含了从公共利益、行政官员、责任、组织结构到政策执行上的要素,理论结构上的饱满程度相当高,但也由此带上了“一般性理论”所难以克服的缺陷——宏观理论与微观实践之间的脱节^①。换言之,新公共服务提供了一个“宏大叙述”,却缺乏可操作的行动方案。

例如,新公共服务提出要建立政府与民众之间的合作和信任关系,要通过集体行动和合作程序来执行政策方案,要帮助公民计算并分享利益而不是控制或引导社会。但是,这些宽泛的理论原则并没有辅以可遵循的行动路径或可执行的政策工具,也由此难以将这些一般性原则与特定领域的公共行政改革联系起来。在这方面,新公共管理之所以能够被各国政府迅

速响应,很大程度在于它提供了一个相对完备的工具箱,如奥斯本和盖布勒所总结的“政府箭袋里的36支箭”,从而使实践管理者可以明确改革的路线图和实现方式。相反,新公共服务仍主要依赖于预设的理论和概念,难以充分解释具体的行动细节。

由此,不少经验主义者批评新公共服务具有规范意义上的“有效性”,却缺乏经验层面上的“事实性”支持。在经验主义者看来,任何一般性理论都应该在经验工作中寻求庇护,知识或理论应该建立在经验的基础上,而不是任何理论的基础上^②。不可否认,尽管一些批评者忽略了登哈特夫妇提出新公共服务理论的初衷之一,即形成一种解释性和批评性的公共行政研究视角,超越原有的职业专家支配、强调理性—工具性的新公共管理模式,但也切中了该理论的要害之处——如何将理论原则付诸于实践?毕竟,对于公共管理学而言,我们不能过度“痴迷”于建立一种抽象的价值体系,还要“努力运用在纯粹科学的基础上建立起来的一套经验命题来实施某个特定的(完整的)价值体系”。^[4]对此,登哈特夫妇近年来提出,通过实施更程度的市民参与,帮助民众发展互动关系,让不同群体的民众广泛地参与到解决问题的行列中,新公共服务所提出的理论原则就可以转为具体的“应用科学”。^[2]而当前世界各地所涌现出来的许多新改革现象,也从事实的层面提出了新的证据,为新公共服务的实践应用提供了富有建设性的经验支持。

二、新公共服务的行动指南

登哈特夫妇指出,新公共服务作为一种规范模

① 所谓的“一般性理论”,是指关于人类经济的或社会的基本特征和行为的实质性解释或模型,这些基本特征和行为被假定对绝大多数可能的社会或经济体系都是共有的。参见杰弗里·M·霍奇逊《经济学是如何忘记历史的:社会科学中的历史特性问题》,中国人民大学出版社,2008年,第7页。

② 实际上,新公共服务并不是先形成解释,而后寻找事实来支持的理论体系。它所包含的许多事实已经先于理论而出现,是事实驱动或激励了登哈特夫妇建立新公共服务理论。

型,它与美国的民主基础和传统最为一致。在他们看来,新公共服务并不是一种最新的管理时尚或技术,而是对市民参与、合作生产、相互信任、自主治理等一系列民主价值重新定位。要在实践中应用新公共服务,最为根本的就是将民众视为能够表达社区利益、达成共享价值的“主人”(owner),与民众发展互动关系,增进民众共同参与政策议程的程度。^[2]近年来,不断加快的技术创新不仅让遥远的民众了解世界的变化,塑造充分知情的公民,还促进了公民接触,推动公民分享彼此的思想和生活体验,这些都为新公共服务的应用提供了有利的条件。本文认为,在实践中应用新公共服务,可以使用以下三个类型的工具箱:

1. 信息分享类。信息分享主要是政府向市民传递一种良好意愿(good will),它既可以使政府及时了解社会个体的偏好及其优先性排序,又可以让公众能够“运用恰当的信息基础来进行社会判断和决策”,从而成为“变革的能动的参与者,而不是指令或资助配给的被动的、顺从的接受者”。^[5]

(1) 市民调查(citizen survey)。市民调查借鉴在企业界已经运用比较成熟的“顾客调查”形式来搜集民意,以更好地分配公共服务资源的机制。近年来,通过结合书面、电子邮件或计算机辅助电话访谈的方式,市民调查在收集有关预算偏好、特定政策项目、服务评估等信息上发挥着越来越重要的作用。“市民调查”具有记分卡(scorecard)功能,通过常规性、年度性的调查,市民关于公共产品与服务的偏好、态度和意愿的发展趋势就有可能得到比较准确的追踪,决策者也由此可以把准政策的趋向;同时,通过调查分数的排序和比较,我们都可以知道不同部门乃至不同区域之间的服务质量优劣,从而有利于刺激那些“短板”提高自身水平。

(2) 焦点团体(focus group)。焦点团体是一种小团体,与传统局限在信息单向传递与交流的互动形式不同,它更强调团体成员之间的相互学习。设计焦点团体的一般步骤有:向所有参加成员提供关于讨论议题的背景和事实信息,征求每一个参与成员的意见或建议,最后由组织方对这些意见或建议进行反馈。焦点团体的优点在于它能够创造一种亲密感,使得参与的过程变得更加人性化。它并不要求形成一个唯一

的、对所有价值偏好完整地排出高低的“社会排序”,而是重视相互交流、相互学习在形成共享价值观和承诺过程中的作用。

(3) 社交媒体(social media)。信息技术的发展不仅改变了人们相互交流的方式,还塑造了一个“没有围墙的政府”(government without wall),为市民参与到公共领域提供了新的机会。政府可以广泛地通过博客(blog)、RSS订阅、维基(WIKI)、社交网络服务(Social Network Service, SNS)、即时通讯(Instant Messaging)、在线论坛(online forum)来与民众进行面对面的实时交流,吸引年轻一代参与到公共事务中来。这方面的例子有维基规划(Wikiplanning)、数字邻居(Digital Neighborhood)、在线论坛(如LocalCra-cy、Open City Hall、HarringayOnline in England等)、美国白宫的开放政府指令(Open Government Directive)及国防部的DoD Live等。

(4) 协商对话(deliberation and dialogue)。协商和对话不仅仅是信息交换和分享,还是对信息的一种处理过程,它着重发挥民众在制定良好政策过程中的逻辑推理能力并致力于解决实际问题。协商对话的实现形式有:社区决策对话、技术辅助的社区论坛(technology assisted community forums)、街坊论坛(neighborhood forum)、学习圈(study circles)、市民陪审团(citizen panel)等。无论是那种形式的协商或对话,它们强调的是:在民主的过程中,支持或反对某项法律与政策的主张,必须提出论证来说服他人;通过对话与辩论的过程,这些主张与论点,必须接受其它人的质疑与挑战。参与者经由说服和批评的讨论过程,审慎衡量各种相关信息,评估各种可行的方案,寻求通过商谈达成理性的同意(reasoned agreement)。

2. 服务输送类。服务输送主要是指公众通过志愿活动等形式参与到由政府组织的日常社会治理活动当中来,成为供给公共服务的组成部分。其中,政府的角色不是直接的规制或引导,也不试图引导人们走向所谓的“正确”方向,而是要设定议程,建立协作程序,让掌握权力的管理者、拥有知识的职业专家和对社区问题特别关注的公众能够走到一起,共同致力于社会问题的解决。

(1) 市民驱动的绩效评估(citizen-driven per-

formance measurement)。与传统的“管理主义驱动的绩效评估”(Managerial-Driven Performance Measurement)，“市民驱动的绩效评估”赋予市民在识别评估目标、选择评估方法、建立绩效标准、收集数据、使用绩效信息等过程中的完全主导地位。^[6]换言之，传统的绩效评估强调目标、技术和工具，试图通过客观的数据呈现来改善政府决策。而“市民驱动的绩效评估”则认为市民在绩效评估过程中的主动融入更有利于帮助决策者设计和评估那些对他们生活有着重要影响的公共服务。

(2) 参与治理 (participatory governance)。指与政策有利害相关的社会公众直接参与社会问题的解决中来。例如，在垃圾处理过程中，需要公民主动将可回收利用的垃圾装进不同的容器或者使用可回收专用垃圾袋。近年来，随着技术手段的发展，一些地方政府开始引导市民用新的方式来参与社会治理。例如，在美国北卡罗来纳州的达勒姆市 (City of Durham)，市民可以使用照相机和手提电脑来评价政府服务，对诸如交通拥堵、城市涂鸦等问题进行记录。又如，亚利桑那凤凰城 (City of Phoenix) 社区服务部所推出的“myPhxAZ”应用软件 (app)，用户免费装上该软件后，就可以通过智能手机随时向凤凰城市政府报告涂鸦、垃圾丢弃等明显的违规现象。

(3) 服务合产 (services coproduction)。新公共服务认为，服务的使用者不仅仅是一个被动的接收者或参与者，还可以成为服务供给过程的一部分——合产者 (co-producer)。这方面最有代表性的例子就是以社区为基础的警务体系。这种新的社区警务模式让警察局和邻里群众之间建立了独特的互动，它通过“合作生产”的努力，让公民就一些社区面对的事务与警察一道工作，这些事务包括犯罪预防、侦查和逮捕罪犯、维持社区祥和、法律实施、保护生命和财产安全、社区安全以及降低居民对犯罪的恐惧感等。^[7]

3. 组织协作类。组织协作主要是指来自公共部门、私人部门或志愿部门的利益相关人或团体创建新的组织结构，通过沟通、协商和紧密合作来参与解决公共政策议题。与一般的偶然发生、非正式或短期的合作行为不同，组织协作一般涉及更正式、长期的互动以及利益回馈，意味着更紧密的关系、新的结构、资源分享、清晰的关系以及良好沟通等，可以视为实

现新公共服务的“高阶”形式。

(1) 网络合作 (network cooperation)。网络合作所应对的是日益俱增的跨部门、跨区域公共服务供给与治理问题，如交通运输、空气污染、犯罪等，它更加注重利害相关者的参与、不同价值观的交融以及多层次的治理体系。网络治理是指将多重利益相关组织联合起来，形成行动网络，处理那些涉及众多的利益相关者和决策者的社会问题。例如，为了应对因美国河 (American River) 水资源利用引起的争端以及加州的干旱和环境退化问题，加州首府所在地萨克拉门托市县 (Sacramento County and City) 创造了“水论坛” (water forum)，以合作性对话的方式将水资源提供者、环保主义者、农学家、商业领导以及县市政府组织起来。经过将数年的协商与讨论，该论坛终于在1999年达成了在北加州半沙漠地区水资源供应的策略与流程协议。又如，在美国威斯康辛州，为了保护濒临绝种的蝴蝶等物种，该州的自然资源部发起了全州范围内栖息地保育计划，该计划由环保主义者、公共事业公司代表、林业产业领导、各级政府官员所组成的团队共同制定。^[8]

(2) 邻里组织 (neighborhood organization)。主要是指各种“基于社区的组织” (community-based organizations)，如市民议会 (city council)、业主委员会 (homeowners associations)。这些组织具有主要由市民组成，具有很强的自治色彩，能够协助地方政府行使各种行政管理职能。这种组织结构有如博克斯所提出的“公民治理委员会” (Committee on Citizen Governance, CCG)，其成员包括公民、组织工作人员以及管理当局代表等。例如，洛杉矶在1999年采用了新的城市宪章 (city charter)，要求全市范围内的“邻里委员会” (neighborhood councils) 必须通过自下而上的草根方式进行组织，由每个社区里的居民设定他们自己的边界，设计他们的地方法 (bylaw)，承担他们自己的财政责任，并由此向洛杉矶市的“邻里委员理事会” (Board of Neighborhood Commissioners) 请求获得正式认证。^[9]

上述信息共享、服务输送以及组织协作等行动方式，体现了新公共服务所提倡的民主参与精神，如公民精神、公共利益和人文主义等。这些行动强调，政府使用基于价值、信任和合作的民主行动来帮助公民

表达并满足其共享性的利益,比寻求往新的方向控制或引导社会更加重要。

三、新公共服务的前沿探索

21世纪以来,在新公共管理余威未消之时,仍然有一些地方致力于建设政府治理的公民基础(civic foundation),寻求建设一种将公民个体偏好转化为集体福利的合作机制,让公民来发现共同问题并设计社会最优的解决方案。^[10]这些改革活动包括以上所述的市民调查、市民驱动的绩效评估、组建邻里组织等。登哈特指出,与其说新公共服务是这些改革活动的触媒,不如说正是这些活动激发了他们提出新公共服务的想法。^[2]这一系列的探索活动,让我们看到了新公共服务所重申的“民主价值、公民权、公共利益和服务精神”在改革实践中的广阔前景和希望。以下为部分活动的实施情况:

1. “倾听城市——重建纽约”(Listening to the City—The Rebuilding of New York)。2001年纽约的世界贸易中心遭受9/11恐怖袭击之后,纽约市运用了许多策略,如建议理事会(advisory boards)、公共会议(public meetings)、信件(mails)等倾听市民在重建世贸遗址上的意见和建议。在其中最具有创新性的策略就是一项名为“倾听城市”(Listening to the City)的活动。在2002年7月20日,超过4300个具有不同背景的市民集中在纽约的雅各布·嘉维茨会展中心(Jacob Javits Convention Center),共同讨论如何重建世贸遗址。在其后的两天,又有800人参加了会议,同时还举办了超过800人以上参加的网络在线(online)讨论活动。

2. 市民驱动绩效评估(Iowa's Citizen-Initiated Performance Assessment)。1997年,美国蒙特克莱尔市(Montclair)在斯隆基金会以及罗杰斯大学-纽瓦克分校国家公共生产力中心的支持下启动了为期三年的市民驱动的绩效评估活动,该项目的主要活动如下:(1)提出期望目标。在研究团队的协助下,参与民众提出“市民驱动的期望目标”(citizen-driven aspirational goals)。在一个称为“目标设定的周末”(Goal-Setting Weekend),民众提出一百项以上的构想,并整合成六大期望目标;(2)建立绩效评估指

标。社区民众充分展现有效处理绩效评估议题与选择指标的能力,针对十四项施政领域提出六十项以上的详细评估指标;(3)民众满意度调查。在活动过程中,市民成立调查委员会,针对施政领域和期望目标发展问卷题目,设计并开展了首次公民满意度调查;(4)期望与施政目标结合。在市民所提出的“期望目标”基础上,分析市镇政府各部门的施政目标是否合适,为各个市政部门的具体活动把脉,提出各个部门的具体工作目标;(5)构建关键指标。针对各部门的施政目标进行分析,针对每一项施政目标提出8至10项的关键指标;(6)制度化市民驱动的绩效评估。成立关于绩效评估的市民顾问委员会,将上述过程制度化,以确保绩效评估以及公民参与施政的优先顺序。

3. 美国国家公园管理局市民参与议程(National Park Service Civic Engagement Initial)^①。市民参与议程起始于2001年,由当时的国家公园服务局咨询理事会(NPS Advisory Board)提出,其目的就是向倾听公众意见,吸收更多的市民参与到历史、自然、地理和文化的保护与开发过程中来,使国家公园不仅仅是休闲目的地,还是丰富学识和文化的跳板(springboard)。该市民参与议程可以视为一个包含性的程序,它让利益相关者参与到从项目规划、土地征收乃至公共教育等议题上来。例如,位于加利福尼亚的曼赞纳(Manzanar)国家公园曾经是二战时期日裔美国人的禁押地,战后大部分的营地(camp)已经难以寻觅,为此,在美日本人社团与美国国家公园进行了协商和对话,谋求重建这一重要的历史纪念场所,并取得了成功。

4. “ComNet”项目。2008年,美国达勒姆市(City of Durham)启动了一项称为“邻里环境追踪”(Neighborhood Environment Tracking, ComNET)项目,利用现代技术将市民主动纳入到公共服务绩效管理,取得了积极的成果,并被ICMA授予了2009年度

^① 美国国家公园服务局(National Park Service, NPS)成立于1916年,是一个隶属于美国内政部(U. S. Department of the Interior),并管理全美392个国家公园系统单位(Units of National Park System)的管理部门。这些单位包括了122处历史性公园或遗址,78座山,58个国家公园,24个战争或军事公园等多个自然和历史场所。

的“社区关系奖”(Community Partnership Award)。ComNET是由“纽约基金会”(Fund for the City of New York, FCNY)下属的政府绩效中心所创造的项目。ComNet主要针对街道条件、环境等“可视”的公共管理领域,其运行流程一般为:(1) ComNet和地方政府联系,推动社区加入项目,并在社区中选择志愿者进行技术培训;(2) 经过培训的志愿者通过照相机对街道、环境的问题进行照片采集,并用统一、稳定和可重复的技术格式将照片上传至计算机;(3) 计算机自动整理照片,形成具体的报告,并将报告提交给相关的政府组织。

四、结语

从20世纪70年代末起,新公共管理运动浩浩荡荡,以市场为基础的公共行政成了各国政府改革的方向。近年来,人们发现从“行政国”(bureaucratic state)到“合同国”(contract state)的过程中,“东西改变得越多,他们就越保持原样”。^[11]换言之,市场的作用并不如想象中的那么巨大,它不仅在促进民主公平等政治价值方面难以建树,甚至在节约成本、提高服务质量上也受到质疑。^[12]即使是“新公共管理”的支持者也承认它已经步入了“中年”(middle-aged),并带来了严重的负面影响。^[13]

对于我国而言,我们不否认适当的市场机制在改善政府治理上具有重要的意义,但政府改革不能只关注竞争、诱因和管理等市场维度,还需要融入“新公共服务”所提倡的参与、协商和公共责任等民主维度,形成一个更加稳健和平衡的改革模式。而近年来各国政府的改革活动,也更加着重发挥公民的作用,试图构建基于信任、合作的市民与政府关系,这正是新公共服务理论所寻求的理想。尤其是,在政府越来越不被信任的今天,我们更加需要从输送民主的角度来把政府确立为捍卫公共利益、公共目标、公共至善的存在,把市民视为有意义的、具有理性精神的贡献

者和合作伙伴。唯有如此,我们才能把关心私人利益的个体引导到公共服务事业中,并从中学会沟通、尊重、信任以及民主的“心灵习性”。

[参 考 文 献]

- [1] [德] 尤尔根·哈贝马斯. 理论与实践 [M]. 郭官义、李黎译. 北京: 社会科学文献出版社, 2004. 1-2.
- [2] 周义程. 新公共服务理论的贫困 [J]. 中国行政管理, 2006 (12).
- [3] Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. New Public Service: Serving, not steering (third edition). Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011. xi, 186.
- [4] 赫伯特·西蒙. 对《公共行政科学》的评论 [J]. 载马骏、牛美丽. 公共行政百年争论 [C]. 52-53.
- [5] [印] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展 [M]. 任贻、于真译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 274-276.
- [6] Callahan, K. Performance measurement and citizen participation. In Holzer, M. and Lee, S. (eds.), Public Productivity Handbook (second edition). New York: Marcel Dekker, 2004, 31-42.
- [7] 全钟燮. 公共行政的社会建构: 解释与批判 [M]. 孙柏瑛等译. 北京: 北京大学出版社, 2008. 81-83.
- [8] O'Leary, R., Gerard, C. & Bingham, L. B. Introduction to the symposium on collaborative public management. Public Administration Review, 2006, 66 (s1): 6-9.
- [9] Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. M. Citizen-Centered Collaborative Public Management. Public Administration Review, 2006, special issue, (66): 76-88.
- [10] Frug, G. E. Alternative conceptions of city services. In City making: Building communities without building walls. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- [11] Sclar, E. You don't always get what you pay for: The economics of privatization. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000. 1.
- [12] Bel, G. and Warner, M. E. Challenging Issues in Local Privatization, Environment and Planning C: Government and Policy, 2008, 26 (1): 104-109.
- [13] Hood, C. & Peters, B. G. The middle aging of new public management: Into the age of paradox? Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, 14 (3): 267-282.

责任编辑 易丽丽