

多维文化视角下的新公共管理改革

——“国际公共管理网络”十周年会议论文分析

吴建南¹, 杨宇谦¹, 谢德乐²

(1.西安交通大学, 陕西 西安 710049; 2.瑞士圣加仑大学)

摘要:国际公共管理网络组织(IPMN)十周年成立大会上的学术论文,对新公共管理运动自身的文化特征、文化特征对公共管理改革的影响、公共管理文化的国际比较研究三个方面进行了探讨,典型的观点是:文化的差异导致了不同国家和地区的公共管理改革的不同,也引发了各国公共组织、公务人员的运转模式和行为方式的不同。这次会议研讨的议题对未来的国际公共管理研究指明了方向,文化作为公共组织及公共管理改革的一个重要构成和分析单元,在未来将受到更多的关注和重视。我国在研究公共管理文化方面也需要形成系统的理论框架;需要关注政府绩效和治理;需对研究方法给予进一步高度关注。

关键词:文化;公共管理改革;国际公共管理

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1005-460X(2007)06-0013-04

2006年6月28日至7月1日,国际公共管理网络组织(International Public Management Network, IPMN)第十届年会在瑞士圣加仑大学举行,会议主题为“公共管理与公民文化:文化背景下公共管理改革所取得的成果”。作为1996年在瑞士圣加仑创办的国际非官方、非营利组织,IPMN致力于有关管理观念、方法和技术的对话,使成员能够学习全球公共部门组织的创新与变革经验。其使命在于为成员创建一个平台,共享公共管理领域的研究与实践的思想、观念和成果,同时激发了解决公共部门问题和制定决策的思考。目前,该组织已经汇集了103个国家大约1425位成员,现任主席为美国海军研究生院的Lawrence R. Jones教授。

与组织的创建和发展同步,首届IPMN年会于1996年由圣加仑大学及其公共财政与财政法律研究所共同举办,主题为“国际视野中的新公共管理”。此后,每年均要举行学术会议,目前已举办了6次年会和7次研讨会,办会国家包括瑞士、美国、英国、德国、意

大利、丹麦、澳大利亚、新西兰、加拿大和巴西等国。历次会议的主题与新公共管理(NPM)和公共管理改革(PMR)高度一致,意在探讨公共管理改革在全球不同国家的表现、特征和影响,对新公共管理涉及的诸方面问题给与评价。2006年,来自瑞士、美国、英国、德国、新西兰和中国等23个国家的50余名学者参加了年会,并进行了交流和讨论。目前会议论文已经由会议组委会主席Kuno Schedler和Isabella Proeller主编,Elsevier出版社2007年10月出版,著作名称为《公共管理改革的文化视角》。本文旨在通过对其中论文的分析,勾勒公共管理改革的文化分析视角,并探讨其对中国公共管理文化研究的借鉴意义。

一、新公共管理运动自身的文化特征

本次大会的主题“公共管理与公民文化:文化背景下的公共管理改革所取得的成果”其实已经指明了大会研讨的主旨——从文化视角考察公共组织和公共管理。

收稿日期:2007-10-30

基金项目:教育部“新世纪优秀人才支持计划”资助(NCET-06-0851)。

作者简介:吴建南(1970-),男,陕西西安人,西安交通大学公共政策与管理学院副院长,教授,博士生导师,主要研究方向为绩效管理;

杨宇谦(1983-),男,陕西西安人,西安交通大学管理学院博士生,主要研究方向为绩效管理;

谢德乐(Schedler, Kuno),瑞士圣加仑大学公共管理系主任,教授,主要研究方向为公共财政和绩效管理。

与会学者多从本国公共管理改革实践出发,研究改革的文化特征与问题。比如瑞士圣加仑大学的 Martin Koci 以瑞士的公共管理改革为例研究了新公共管理的文化层面。^[1] Martin Koci 的研究首先指出,对“文化”一词存在着不尽相同的概念界定,至今尚未统一。截至 1994 年已经有 400 种定义,其原因可能在于实证统计中通常将文化作为一个残余项,因此在不同研究目的与意义的影响下,文化本身的内涵并不具备统一的可比性。Martin Koci 通过文献检索发现,文化研究有三大支柱:社会学、心理学和人类学。其中,心理学认为人的特征在于能够随着时间的改变,通过教育和知识转移发展自我、追求完美。而社会学则认为概念的集体转移很重要,人类学也对人类文化的进步高度关注,因此,在不同的领域诸多概念交织起来,形成了有关文化的重要概念框架。其中,包括了国家文化、组织文化、团队文化和个人文化等内容。在分析文化类型的基础上,Koci 对于不同新公共管理运动进行了评价,认为虽然有一整套可供学习参考的经验,但各个组织在实施的过程中总是存在差异的,而差异产生的原因在于文化和政治的因素。

Martin Koci 引用了有关专家的文化分类法,探讨了 Hofstede 的文化模型,在此基础上指出文化模型有多个层面,其中最外层为时代的文化,其内包裹的依次为国家文化、组织文化、组织文化和亚文化。作者指出,行政文化、组织文化和政治文化是公共组织不同层面文化的决定因素,同时回顾了瑞士新公共管理运动在不同地区的状况,指出了文化是影响新公共管理运动的主要原因,最后从文化本身提出了新的研究方向。

同样研究瑞士新公共管理运动的还有来自高等教育学院的 Christoph Maeder,^[2]虽然其研究偏重于理论分析,没有像 Martin Koci 进行实证检验,但却给出了较为明确的改进思路,他认为,从文化角度认识瑞士的公共管理,可以发现一些存在问题的解决方案。首先,组织和职业文化需要更为充分地融入公共部门的考虑之中;其次,组织中的有关文化的知识很重要,即使不能通过管理学的专业术语表达出来,也应该引起足够的重视;第三,管理者最好不提及有关“去官僚化”的口号,因为这些口号与管理必须依赖规范和层级的事实相反;最后,同新公共管理浪潮相一致的并不是高层的理论探讨而是从底层做起的实际行动,这才是使得公共管理效率和效果得到提升的区别所在。

二、文化特征对新公共管理改革的影响

除了探讨有关新公共管理本身的文化特征外,本次年会还对新公共管理活动之外更为广阔的文化特征进行了讨论。在大多数人的印象中,新公共管理运动多年的实践和扩散一直具有大一统的普遍主义色彩,即这场改革运动在全球都是一样的,即便有差别也是极为细微的,仅表现在改革的技术和具体措施上,大的改

革方向 and 核心思想都是一样的。然而,本次会议却提出了一种不同的看法:认为文化的差异导致了不同国家和地区公共管理改革的不同,也引发了各国公共组织、公务人员的运转模式和行为方式的不同。

在以文化作为自变量进行的研究中,宗教信仰作为文化的一个重要构成部分得到重点关注,美国乔治亚大学的 Barry Bozeman 教授和英国伦敦南岸大学的 Alex Murdock 教授探讨了美国和英国的宗教信仰对公共组织中人的态度和管理行为的影响,将公共管理者分为有宗教信仰的和政治性的两类,研究了二者的不同对公共管理者的工作、所在组织及同事的态度和工作动机。^[3]

英国伯明翰大学的 Tony Bovaird 对参与实施英国公民服务管理部改革项目的四个组织,包括两个公民服务部门(威尔士国家联合体、威尔士联合政府)、一个公民服务执行机构(法庭)和一个非部门的公共实体(健康和委员会)进行了描述和比较,并在形成问题清单的基础上进行了案例分析,程序包括文献检索和访谈在内。^[4]文章指出,新公共管理的模型已经由原先的若干要素如市场化机制、强调顾客满意等开始转化,成为包括公众参与、透明、问责、平等、公平、诚信、提高国际竞争力和协同能力、可持续发展、尊重法治在内的,以“公共治理”为核心的多重点议题,这些议题的背后无一不涉及文化的深层因素。在此基础上,Tony Bovaird 分析了英国公共服务改革项目的主题,发现 2002 年前改革项目之所以能成功的最为重要的因素特征,都与组织文化的渐变有紧密联系。例如改变领导风格、让员工更为机动地完成任务等。作者发现,国家文化、组织文化、职业文化及部门文化这四层的文化交织在一起,成为妨碍组织变革的“文化态势”。在此基础上,作者给出了九点发现,从文化角度对英国新公共管理的特征和走向进行了反思。

泰国 Chulalongkorn 大学的 Bidhya Bowornwathana 在其会议论文中提出了一种理解新公共管理改革的文化视角。^[5]作者开篇提出,必须把行政改革理解为一种文化现象才能更好地理解。只有政府文化的变革才能带来政府改革的可持续性,所以涉及有关文化的变革必须同与文化无关的变革区分开来。通过泰国行政改革的实践指出,在理解行政改革中存在着三个难题,分别是行政改革的“失败综合症”、“越变越乱假设”和“最小化文化功能”,而“文化”则是一个能够解决这些难题的解释性因素,可能启发如何理解行政改革的思路。

Bowornwathana 认为,三类不同的难题,若按照研究方法中研究设计的思路,将文化分别视为中间变量、自变量和因变量,则有利于区别问题的实质所在。对于失败综合症而言,将文化作为中介变量,可以发现创新的失败因素多与政府已有的文化氛围有关,例如泰国的绩效管理在一定程度上维护和强化了传统的政府文化,对于“越变越乱假设”,作者提出应该把政府改革的过程视为原因,把文化和传统的变革视为结果。

Bowornwathana 认为,预计一项改革的成功可以从两个与文化相关的维度入手,其中第一个是改革与已有政府文化的兼容程度,第二个是改革在多大程度上能不受任何干扰在已有的轨道上持续运行。而对于“最小化文化功能”,作者认为,文化在众多政府绩效的影响因素中有被低估的趋势,其原因:一是在于西方发达国家的公共管理文化不同于泰国,已经呈现出较为稳定的态势;二是公共管理学者中真正重视文化因素的并不多;较多的关注的内容是权力和政治层面;三是研究文化一般需要有长期的研究框架,而公共管理研究更多采用截面研究的方法;四是对于国外学者而言,很难脱离自己的文化背景对别国的实际特征进行解释。作者在最后强调了文化要素在公共管理研究中的重要意义。

三、公共管理文化的国际比较研究

本次年会还依靠国际公共管理网络组织本身的特点,通过国际比较的方式,以更为宽广的视野就新公共管理与公共管理文化进行了探讨。

比利时 Katholieke 大学的 Eva Beuselinck, Koen Verhoest 和 Geert Bouckaert 以英国、新西兰、法国和瑞典四国为例,实证研究了文化如何影响经合组织国家中央政府采用新的协调手段。^[6]所谓协调手段,主要是中央政府调节不同部门之间、机构之间、以及部门与机构之间关系的方式,包括科层制的方式、市场化的方式和网状的方式在内。以往关于欧盟国家协调手段的研究发现,在不同国家之间似乎存在着共通的转型方式与共享经验,同时,这些共享的模式中也能发现每个国家自身的特色。作者认为,一方面,由于新公共管理理念的普及,许多国家的协调手段本身就包含有相同的流程,因此产生了相同模式的可能;另一方面,各国之所以保留着持续的特质,可能原因就在于同本国的文化因素有关,作者为此专门探讨了有关文化和协调的问题,发现两者之间存在一定的联系,尤其表现在文化影响着—个国家接受别国理念的意愿,进而影响了协调行为的扩散和模仿。

奥地利维也纳经济与商业管理大学的 Gerhard Hammerschmid, Renate Meyer 和 Christoph Demmke 分析了欧洲国家对如何平衡分权与问责的不同理解和不同路径。^[7]可以说,分权是新公共管理的重要手段,其用意是提高组织的灵活性以及每个成员的使命感,但分权在解决了科层制问题的同时,也引致了新的问题,即究竟如何强化对组织的问责,使得分权不会带来“失控”的后果。为明晰公共组织如何协调两者的不同需求,寻求可能的平衡点,研究专门以公共人力资源管理部为对象,通过发放问卷的方式开展了实证研究。在将公共组织的雇员文化区分为职业生涯导向和职位变动导向的基础上,研究就公共人力资源管理过程中的分权的可能益处和问题进行了论述。注意到不同国家之间在分权方面的侧重不同,研究在设计问卷的过程

中注重把概念和实践结合起来,使答卷人能够提供更为准确的信息。通过分析数据,研究发现 27 个国家在对分权的优先权设置、分权过程中多角色的参与程度以及受组织规模、传统影响下的垂直分权状况方面都有不同。在探讨分权状况的基础上,作者将问责分为立法型、行政型(科层制)和外部型三类,验证了两者之间的平衡关系,并从理论与实践角度同时给出了深入的分析。

在有关的国际比较研究中,既有众多国家的复杂横向比较,也有对典型国家案例的对比分析,其中,英国伯明翰大学的 Steven Van der Walle 的研究对象最多,^[8]他通过对 62 个国家的比较,分析了民众对公民服务信心的决定因素。研究首先就不同国家公众对公共服务的信心进行了描述和比较,采用最新一轮“世界公民价值观研究”的数据,得到了一个由 91 354 名公民构成的样本,建立了一系列有序结果变量回归模型,检验每个国家人口变量具有的影响,最后比较了不同国家和地区的决定因素,对是否有不同文化模式的问题进行了探讨。其研究结果发现多数模型中的社会人口学指标并不能很好地起到解释作用,因此不是决定性因素。在今后的研究中,还需要借鉴其他理论,加入新的变量。同为比较研究,德国齐柏林大学的 Eckhard Schröder 则对英国和德国这两个“最为相异的案例”进行了更为详尽和全面的对比,尝试探究文化模式与国家公共部门改革之间的关系。^[9]一般认为两国文化差异较大,然而作者的分析表明,文化差异对两国公共管理改革的影响不应高估。有关的国际比较反映出,一种以欧盟体系为主导框架,兼顾英语国家与非英语国家的跨国文化比较,已经成为了本次会议的独特现象。

四、引发的文化与中国公共管理研究探索

通过整体会议研讨,各国与会学者对彼此的研究进展及成果作了交流,会议的广泛讨论为学者们的学术增进提供了契机。会议研讨的议题对未来的国际公共管理研究也指明了方向,文化作为公共组织及公共管理改革的一个重要构面和分析单元,在未来必将受到人们的更多关注和重视。中国的公共管理实践与研究正日益受到世界的广泛关注,通过学术交流与探讨,学习和借鉴国外学者的研究理念和研究方法,本次会议的召开也无形中启发和鼓舞着中国学者的研究,对中国的公共管理研究水平的提升也有助益。

首先,研究公共管理文化,需要形成系统的理论框架。欧洲公共行政协会主席 Geert Bouckaert 教授指出,公共管理文化是一个内涵丰富的词汇,因此应对之进行分层化的分析,将之分为宏观、中观、微观和超微观四个层次予以研究。^[10]由于文化可以按照不同的角度进行理解,例如,从历史角度看,可以认为文化是一种社会的、传统的遗产,可以传承给未来的人类;依据行为的标准,可以认为文化是共享的、可以学习的人类行为,是一种生活的方式;借鉴规范角度的理论,可以

认为文化是生活的理念、价值观和规则。另外,还可以从功能角度、心智角度、结构角度、符号角度入手给出相应的论述。公共管理的理论和实践是丰富多彩的,更使得处在两者交界地带的公共管理文化一直具有复杂的、多变的特征。基于此,讨论公共管理文化的概念固然重要,但概念的统一或许并不是最终目的,通过对概念的形成,引发对公共管理文化现象的高度归纳,以及对公共管理文化问题的系统探讨,才是根本目的所在。

其次,研究公共管理文化,需要关注政府绩效和治理。本次会议的一系列理论分析表明,公共管理文化在西方发达国家的产生,其背景是组织行为学出现之后,组织文化的研究逐步走向深入,学者开始研究关注新公共管理运动,两者结合产生的新领域。由于组织文化一直是组织绩效决定因素的重要分类之一,才有此次年会专门将新公共管理的文化特征同改革项目的产出进行因果研究的大量成果。反观我国的公共管理研究,一方面,对于政府绩效理论与实践的探讨正在渐进,公共治理的研究已经起步,而与其相对应的公共管理文化研究还停留在一定的层面,可以进一步发挥“透镜”的作用,同我国丰厚的文化积淀和文明传统相结合,产生更新的公共管理知识,提供更多的实际问题解

决思路。另外,对于目前所谓的“官场文化”、“潜规则”等评论,也需要从公共管理文化角度进行客观剖析,以高水平的研究成果,起到“扬正气、传正声”的积极作用。

最后,研究公共管理文化,需要对研究方法给以进一步高度关注。本次会议中,主要会议论文多采用了实证研究方法,通过问卷等方式收集了有关公众、政府官员的感知信息,以反映不同层面的文化特征,一方面反映出欧洲国家对实证研究方法的重视,更可见其对研究方法尤其是定量研究设计的熟悉。在我国公共管理研究中,如何测量官员与百姓感知信息,例如公众满意度、价值观和信任程度等的研究虽然也已开始,但距离应用还有一定距离,应在公共管理领域探索和普及研究方法,推动学科成熟。此外,本次年会已经清晰地给出了有关公共管理文化的研究日程,可以分为三个阶段。首先,一是用文化视角去评价公共管理活动;其次,是在认识公共管理活动的基础上,比较公共管理活动的文化特征;最后,从更为全面的角度,探讨文化特征如何影响公共管理的产出和结果。这三方面的研究相配合,可以为我国公共管理文化的研究提供一定的日程借鉴。

参考文献:

- [1] Martin Koci. Culture and Public Management Reforms: A Review and Research Agenda on the Basis of Experiences in Switzerland [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 249-276.
- [2] Christoph Maeder. The Poetics of Management, and The Politics of Organizational Culture. A Sociological View on NPM-Reforms [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 65-76.
- [3] Barry Bozeman and Alex Murdock. Public Managers' Religiosity: Impacts on Work Attitudes and Perceptions of Co-workers [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 119-144.
- [4] Tony Bovaird. Triggering Change through Culture Clash: The UK Civil Service Reform Program, 1999-2005 [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 327-354.
- [5] Bidhya Bowornwathana. Governance Reform Outcomes Through Cultural Lens: Thailand [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 277-300.
- [6] Eva Beuselinck, Koen Verhoest and Geert Bouckaert. Reforms of Central Government Coordination in OECD-Countries: Culture as Counterforce for Cross-national Unifying Processes? [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 77-118.
- [7] Gerhard Hammerschmid, Renate E. Meyer and Christoph Demmke. Public Administration Modernization: Common Reform Trends or Different Paths and National Understandings in the EU-Countries [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 145-170.
- [8] Steven Van de Walle. Determinants of Confidence in The Civil Service: An International Comparison [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 171-202.
- [9] Eckhard Schröter. Deconstructing Administrative Culture: Exploring the Relationship Between Cultural Patterns and Public Sector Change in the UK and Germany [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 301-326.
- [10] Geert Bouckaert. Cultural Characteristics from Public Management Reforms Worldwide [G]// Kuno Schedler and Isabella Proeller, ed. Cultural Aspects of Public Management Reform. Amsterdam: Elsevier Company, 2007: 29-64. (责任编辑 于健慧)