

1986 年至 2010 年新西兰国家部门改革： 理论与实践

罗伯特·格雷戈里

陈 琤 译*

【摘 要】1980 年代到 1990 年代初期新西兰进行的国家部门改革被广泛视为革新而激进的改革，并被看作后来众所周知的新公共管理运动的前沿。该改革的独特性也体现在它对经济学，尤其是新制度经济学理论知识体系的依赖程度。论文以新西兰历史和政治为背景材料，概述了这一改革的主要组成部分，以及近些年来出现的更为务实的“第二代”改革。论文认为，“第二代”改革并没有带来任何严肃的反思：即最初的改革理论途径在多大程度上有牢固的根基。

【关键词】新西兰 国家部门改革 新公共管理 反思

【中图分类号】D523.1 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 06-

一、导 言

新西兰是一个拥有 420 万人口的国家。它的原住民是大约起源于 1 000 多年前的太平洋地区的毛利人。从 19 世纪初开始，新西兰成为英国殖民地，也因此建立了君主立宪制：以英国的君主作为国家元首（尽管总督行使主权利力），采用威斯敏斯特模式成立代议

* 罗伯特·格雷戈里（Robert Gregory），香港城市大学公共及社会行政学系，访问教授；新西兰威灵顿维多利亚大学政府学院，兼职教授。陈琤，中山大学政治与公共事务管理学院，讲师。

制政府。新西兰采用单一制政府和单一制国会体系。自从 1876 年废除了省级政府后，单一制政府建立。20 世纪后期，福利国家体系建立，完全由迄今仍掌握着最主要行政权力的中央政府管理。

新西兰福利国家的巩固和扩大很大程度上得益于在 1935 年至 1949 年间执政的第一届工党政府。在之后一段时期，议会由两大主要政党——工党和国家党控制。除去工党在 1949 年建立政权后的两届议会任期（1957 年—1960 年和 1972 年—1975 年），其余时间都是国家党的掌权时期，直到 1984 年第四届工党在总理戴维·朗伊（David Lange）的领导下执政。

传统上，新西兰的政治文化是建立在实用主义，而不是意识形态或教条主义的承诺上的。它的政治经济在战后普遍描述为现代“混合经济”模型。抽象的意识形态被看成与前沿的、进步的社会毫不相关。普通人运用自己的智慧比依赖于外来思想和理论更能促成社会进步。尤其在第二次世界大战结束后的 30 年间，新西兰的政治是基于一个两党达成的共识，即共同致力建立福利国家，实现充分就业，保持财政稳定、经济增长和合理的贸易顺差。

从 1930 年代中期到 1980 年代早期，新西兰福利国家的发展和管理主要来源于凯恩斯和新凯恩斯经济理论，以此来保证提供主要产品的稳定的市场。新西兰是一个资本主义政治经济国家，认为国家是统治阶级工具的马克思主义的思想并没有根深蒂固（Roper, 1997）。当然，新西兰从英国继承了一个强大的工会倾向：从阶级斗争角度描述政治，在某种程度上，政治分歧可以从这些角度描述得比在其他国家（例如美国）的政治分歧更清晰。但从 1930 年代起，发展和维持英国传统模式的自由福利国家，而非斯堪的纳维亚模式的社会民主福利国家（Rudd, 1997），已经成为一个政治中立阶层追求的重心，这一政治中立阶层都被这两个主要政党试图拉拢。

在工党（于 1916 年建立）建党初期，它的政策建立于正在发

展中的城市工人阶级的愿望之上，但后来它很快发现必须抛弃其宣称的社会主义原则，而转向那些对农村和城市的财产所有者威胁不大的政策。在最近几年，工党更少地依赖工会，更多地依赖受过教育的城市自由主义者。另一方面，国家党则成功地团结了经常会产生利益冲突的工人，包括生产商在内的城市雇主以及其他的白领工人。

在 1993 年的新西兰普选以及在此之前，新西兰实施的是最高票者当选（first - past - the - post）的选举制度。然而到了 1996 年，比例代表制（proportional representation）被引入（基于混合会员比例制的德国模式），带来了直接选举的改变。

毫无意外，新西兰国家和社会两者关系所体现的平等主义精神也存在于这个国家的公共服务的传统中。从 19 世纪末直到引入功绩制的 1912 年，公共服务都是政治赞助的主要领域（Henderson, 1990; Lipson, 1948）。公共服务的终身职位可以通过在非竞争性的基础上进行的考试来获得，但当时的政府可以，也确实采用以下的做法来作为一种分配政治利益的手段，即制造临时的职位来扩大公务员体系，其中一些临时职位保持了超过 30 年。

由一个中央人事机构管理的公务员统一职业生涯管理体系（unified career service）从建立初期到 1980 年代，带来了新西兰的公共服务体系的稳步增长，这一现象不仅可以从员工的数量，也可从政府通过这一体系所管理的功能范围来衡量。从人口统计学的角度来看，在此阶段新西兰公务员的主体为男性，并且大多为欧洲后裔的非毛利人，公共服务为这些表现稳定、生活方式与社会大部分人无甚区别的工作者提供了安定的职业生涯。

从 1912 年开始，公务员职业生涯管理体系由一个中央的人事机构所管理。最初是由一个公共服务委员会专员（Public Service Commissioner）管理，而后是公共服务委员会（Public Service Commission），到后来就是国家公共服务委员会（State Services

Commission)。这一传统一直延续至今，与一些欧洲国家和美国不同，新西兰政府的改变并不体现在任命带有政治色彩或给出对未来政府的承诺的行政执行官上，现行的 1988 年国家部门法令（State Sector Act）和之前的对政府执行长官任命时候相比，赋予部长更多的发言权。然而，在过去的几十年间，出现了政治任命者人数的大幅增长，这些由部长决定的任命主要是出于对执行、秘书、政策咨询和媒体联络方面的工作考虑。这些出于政治考虑而任命的人员并不是公共服务体系的一部分（Eichbaum & Shaw, 2007）。

在新西兰，正如其就业人数所体现的，国家部门就业的模式在战后是相对稳定的，这一情况一直持续到 1984 年第四届工党政府上台后。这届政府进行了新自由主义经济政策改革，为国家部门结构改革和进程的激进转变提供了基本理论。其结果是国家部门的就业模式和规模的剧烈变动，尤其在 1990 年代。

和英国一样，新西兰没有一个坚实的公法基础来支持其公共管理体系。这里对于“公共就业”作为一个广泛的类别，其所包含的组成部分并没有合乎宪法的定义。一般说来，公共服务（public service）是国家服务（state service）的子部分。

公共服务先后在 1912 年公共服务法令（Public Service Act 1912）、1962 年国家服务法令（State Services Act 1962），以及 1988 年国家部门法令（State Sector Act 1988）管理之下存在，现行公共服务都列在 1988 年国家部门法令的类别当中。在新西兰，传统上的国家服务不仅包括公共服务，同时还包括空军、陆军、海军和警察部队，以及邮政、电信行业机构、铁路、立法机构、公共教育服务、公共医疗服务（Report of the Royal Commission of Inquiry, 1962）。此外，存在着一些其他的中央政府机构，例如法定委员会和国营企业，他们的员工都是直接或间接通过中央财政支付工资的。

二、1986 至 1998 年的国家部门改革：对理论的依赖

从第四届工党政府在 1980 年代中期引入的改革到后来的各届政府的改革，为整个国家部门的就业结构带来了彻底的改变。这些改革涉及大规模公用设施的私有化，包括电信服务、铁路、国家航空和新西兰银行；在市场竞争基础上，对以国有企业形式（SOEs）存在的政府贸易组织进行组合；建立了许多单一目标的国家授权机构（Crown Entities），在政府合理距离控制（arms-length control）的关系下运作；大幅裁减办公室工作的公务员人数；促成政府各执行部门之间的合同关系；将政策建议职能从部门运行中分立出来；监控和检查执行官的绩效；对大量的公共物品和服务进行外包（Boston et al. , 1996；Schick, 1996；Scott, 1995）。

新西兰不得不把试图改善新西兰经济分配和生产效益的措施重点放在 1984 年就已经占国内生产总值约 22% 的国家部门领域，当时政府开支（包括财政转移）已占国内生产总值的 39%（Scott et al. , 1990）。要达成这一举措的主要的理论工具是公共选择理论和代理理论，这些理论体现在 1986 年国家国营企业法令（State Owned Enterprises Act 1986），1988 年国家部门法令（State Sector Act 1988），1989 年公共金融法令（Public Finance Act 1989）当中。

新西兰的国家部门改革有可能是 OECD 国家所引入的所有改革中最有理论连贯性的。新西兰财政部和新西兰储备银行改革的构建者运用这些理论框架时体现了希克（Schick, 1998：124）所说的“充分忠实于理论框架的内在逻辑”。这些变化的理论基础在于新制度经济学，尤其是公共选择理论、代理理论、交易成本理论以及从私人部门借鉴而来的管理主义的理论。公共选择理论中用于解释政府官员“捕获”政策过程这一提法的自利效用最大化的基本假设催生了将政策制定与公共服务提供分离的需求。它拥护的“政府失

灵”的观点推进了公共物品和服务的外包，在其中一些公共服务中创造了准市场。代理理论和交易成本理论为高级执行官员职位合同化政策的引入提供了辩护，希望以此保证公务人员的公共责任，并催生了公共服务外包的举措。

相比于澳大利亚公共服务的改革，新西兰模式在其基本理论的运用上体现出明显的技术性，以一种自上而下的无协商的态度进行，避开了受到影响的利益相关者，包括国家部门工会的协商。在几个月内，自 1913 年建立至今一直存在于新西兰政府行政机构中的公务员统一职业生涯管理体系被废除。

与其微观经济理论范式相一致的是这一变革带来了一个大规模的公共服务从集体主义向个人主义的转变。统一职业生涯管理体系的废除意味着把“政府”作为一个集体的统一体的公共服务的精神正在被一个新的体系所替代：即部门执行长官对他们各自机构中的人事政策负责。一直长期存在的跨部门委员会的结构被抛弃，机构的独立性比互相依赖性更加受到欢迎。尝试建立一个“高级执行官服务”作为高层公共服务“统一的力量”的法律举措被实践中个人机构所面临的管理需求击败。此外，在 1990 年代初，中央政府推出劳动合同法令，用来削弱国家部门和私人部门中有关薪资和工作条件的集体谈判力量，减轻大型国家部门工会的联合影响 (Walsh, 1997)。

这个理论框架在运用中是十分简化和机械的。在以劳工的组织区别为主导的工具理性推动下，这种理论框架使现存的制度安排碎片化，并引入竞争模式替换合作，以此来追求更大的运作效率。政府贸易组织都转变为国有企业，摆脱了与商业目标无关的任何的社会职责。在对“政策”和“管理”进行概念分离的大胆陈述中，政策部门都从它们的相关运行机构中“脱钩”，以此避免被公共选择理论所描述的这些机构的自利目标所“捕获”。相似地，在 1990 年代初，影响深远的公共卫生服务的重组是建立在追求资金提供者

和服务提供者分离的基础上的：资金提供者从服务提供者，即国家医疗企业（CHEs，前身为医院）中购买医疗服务（Gauld, 2001）。同类的观念也推动着政府投资的研究的重组，并成为 1989 年公共金融法令的基础，该法令部长们从代理机构中“购买”其产出，以此达到政策“效果”。

把代理理论作为提高“透明”的公共责任的主要方式导致了公共服务顺从条文主义的文化。个人合同方式的任命（和绩效协议）已经被严重地依赖。例如根据希克（Schick, 1996）所说，“其他的国家一直以来，都有授权给经理人来管理国家部门，但没有一个国家在通过合约式的安排来要求公共责任方面达到新西兰的程度”。契约主义也被越来越多地当作一种“外包”公共服务和公共产品的方式，被认为增大了私营企业和政府之间的腐败风险。通过细致条款来引入合同任命也使公共服务的高级管理层打开了侧门。许多人因此进入公共管理领域的高层，这些人几乎没有公共治理的基础，也对公共管理和商业管理间的区别几乎没有理解。

因为关注于相对过程而言的结果，政策制定和执行上的具体化规定和测量获得了更大的权重。在新西兰，对新管理主义的忠诚反映在这一格言中，“如果你不能测量它，你就不能处理它”。政府代理机构提供的，并被部长们所购买的产品只有越精确地被具体化，才能更好地提高财务和管理的公共责任。这样一种对具体化的强烈欲望导致管理成为一场数字游戏，其中能够被测量的是那些最容易被测量的，而对那些无法测量因素的理解和评估的重要性则被低估。在这种风气下，官员是做一个明智但只是大致正确的决定，还是做一个政策和管理的计算是精确但却错误的决定更好决定？这个问题显得日益迫切。

对更高效率和更好的公共责任的追求见证了以下主张：政策和管理（之前称之为行政）和分离于公共服务提供的政策制定之间的区别；将更多的执行自主权给予公共机构执行官及其经理人；为了

契合以上这种更大幅度的自由，必要通过一些适当的公共责任要求来管理（也就是说，必须让经理管理，并促使他们管理）；通过广泛的推动措施来达成公共管理的分权体系，包括将人事政策授权到每个机构的首席执行官手中。

公共选择理论要求政治家及官员的角色和职能清晰明确。这种要求是出于一个机械式的视角，没有从更加有机的视角中产生的洞察力。建造平稳运行的，所有部分都逻辑地相互联系和协调的工作机器的观点是优雅的并且有内在吸引力。然而，当它被用作一个严谨的组织改革的蓝图时，几乎无法考虑人类互动中那些弹性不大但质量更有机的部分，而这些在最终的分析中至少在政府实践里是有决断性的。它的抱负是建立在对其自身科学完整性的自信之上，这种科学完整性的中心是个人，无论是政治家还是官僚的理性自我的模型。公共选择理论对公共利益的想法几乎没有关注，因为它不容易兼容一个超越了个人利益总和的集体利益的视角。个人利益能够被机械式地理解；而公共利益的观点只能被有机地理解。

三、评估改革

假如对政府改革理论连贯性的成本只能达到有限的理解，那么这个连贯性就不是优点。基于制度经济理论基础的新西兰政府改革，大力强调个人主义途径，而不是基于以前的公共服务（尽管不一定是精英构成的团体）提供集体公共物品的官僚主义理念。这明显是国家部门向契约关系网络的转移，公共产品和服务的提供采用准市场制（包括使政府作为机构产出购买者的形式制度化），并通过代理机构和决策部门的分离来实现政策服务的可竞争性。

新西兰改革被公认为新公共管理（New Public Management, NPM）的典范。新公共管理让难处理的官僚主义矛盾自行消失，但是这样做只是转换了形式，而不是解决了问题。如今，当执行活动

无法迅速量化而带来管理主义的浮躁时，新的“目标置换”的形式便逐渐出现。如果说官僚化程度可以通过其他机构（例如中央政府）加在政府机构上的控制程度来衡量的话，那么毫无疑问新西兰在中央人事职能的终止造成了官僚政治的“溃败”。机构领导对其员工有更独立的“招聘和解聘”权力，不受之前复杂的中央分类、等级和上诉制度的限制。但是，很少的证据能够显示机构在其他重要的方面享有更多的自主权。他们还是要受制于强势的财政部门；议会挑选的委员加强了对部门活动的审查；管理员和审计员更加谨慎；来自于官员信息法令的要求经常被拿出来商议。

此外，也可以说，人事管理的分权在一方面减少了官僚交易，但在其他方面又促使其发生。日前正盛行的合同主义的体系（稍后介绍更多），产生了大量的程序规范、协议和规则，其表现有：就业和绩效合同、社团章程声明、部长及其代理机构的购买协议、招标书等。花费在形式主义交易上的管理时间和精力很有可能与之前的传统官僚体系下对其官员的要求是一样的，甚至有可能更多。毫无疑问，新的环境比旧的更容易引起纷争，特别是在就业合同方面。显而易见，日益条文主义的文化与公共服务上层“反应性”的方向是相联系的，而可能与改革者追求以成果为导向或“方案承诺”的目标背道而驰。

到1999年，国家服务委员会（State Services Commission）界定了急需解决的“三个具体的领域”。第一，“作为渐进的增生体结果”，新的问责制太复杂，并有很多重复；第二，该增长体没有获取能力方面的重要信息，战略部署薄弱，核心业务未得到重视，非财务信息的绩效指标缺失；第三，问责制让行政长官失去积极性（State Services Commission, 1999）。最后一个因素特别显示出“促使经理管理”的意图成为“放手让经理管理”这一个目标的主要部分，并产生了相反的效果。按照委员会的要求（State Services Commission, 1999: 23），“采用细小的产出分类、严密的规范和活

动标准，迫使经理必须采取依从和顺应的方式，阻碍了创新和做出回应”。

改革无疑带给许多国家部门的行政长官比以前更好的公众形象（但是也不绝对）。在一些场合，他们处于主流公共争论的中心，有时他们在公共争论中没有政府的政治支持，并且屈服于政府的政治对手的激烈批评。这种情况表明在部门行政长官的案例中，产生了部长级责任的弱化，尤其是从有关“合理距离”（arms length）安排的角度来看，旨在提供满意的参考标准来判断政治责任的安排是失败的。假如“政治化”意味着政治责任和管理责任的模糊化，则这些理由都支持了新西兰公共服务变得更多而非更少“政治化”的论点。一些评论员认为，通过以专业的、无党派的服务这些长期价值为代价，在高层职位中引入政治赞助，改革可以使得公共服务“政治化”。但是，在 1912 年引入统一职业生涯管理体系之前一直在新西兰盛行的、旧的、残忍的政治赞助模式是不可能再恢复了。基于行政长官的政治观或意识形态而非工作能力来任命执行官，并不符合政府的最佳利益。更不用说立法上需要保证部长和他的行政长官之间和谐的工作关系。

这里的“契约主义”（Contractualism）指的是高级公务员可续签的任期合同——在新西兰最多可以长达 5 年。与此相反的是在前改革时期的“关系合同”（relational contract），除了一些特殊情况，官员们可以永久任职（即以前的部门领导是“永远的领导”）。到 1999 年，超过了 40% 的公共服务员工签了个人合同，相比 1994 年只有 17%。1999 年，国家授权机构 38% 的雇员签了个人合同，5 年前只有 2%。

莱恩（Lane, 1999, 2000）认为，将代理理论（委托代理关系）应用到政府体系带来了契约主义的一些重大的理论缺陷。他认为委托人和代理人都倾向于用机会主义来最大限度地获取各自的利益。这样做的话，双方都更关注“合同的正式条款”而非工作的需要

(Lane, 1999: 188)。按照莱恩的说法,政府的行为表现为一种机会主义,它在目标未达成时责备行政长官,而不管签约人是否表现良好。另一方面,执行长官会以类似的理由推卸责任,因为或者无论如何努力都会受到惩罚,或者因为政府不能证明他们在推卸责任,特别是在所谓的“软部门”机构,这些机构的任务性质使得它很难将执行官的绩效和模糊的结果联系起来,而且机构的“技术性”是薄弱的。

1990 年代的新西兰,在国家部门中使用合同是对行政雇员越来越有益的方式。表现不佳的行政人员经常处于双赢的局面,因为赶走他们的唯一方法是支付他们大量的钱。新西兰的经验似乎明确了契约模式会自我走向衰亡,它消耗了大量的时间和精力,引发了不正当的行为动机,无利于有效的管理。相互信任和公平的精神被自我寻求机会主义所取代。

按照传统,一种高效的部长和行政长官间关系是,后者为前者提供“充分的、坦率的、无畏的”政策建议。但是不能断言,在新西兰契约主义的体系下,行政长官倾向于提供不太充分、不太直接和更谨慎的意见。国家服务委员(而不是部长)正式负责续签行政长官的合同,迄今为止没有一个是因为表现欠佳而被提前终止,尽管有一个没有续约,有几个行政长官选择了合同终止之前辞职。但是,假如部长打算用更强硬的合同作为手段来确保对其高级官员们较强的监督,那么很难想象部长们会对那些坚持采用与部长意图相反提案的行政长官感到满意。那些辞职较早的行政长官们多数是那些发生过与部长不相容问题的官员。

契约制度的主要问题,和新西兰国家部门改革的其他方面一样,存在理论基础有限的问题。和其他地方一样,在政府部门,信任最好是来自于信任。反之同理——不信任会产生更多的不信任。因为所有的个人都是自我利益最大化者这一代理理论的假设已经是某种能够成为事实的预言。就新西兰的经验,很难不赞同莱恩的主

要结论，即政府需要在新公共管理上加入基于信任的管理方法，对传统的官僚制度也是如此。政府管理内产生有机的相互信任在今天仍然和以往一样很重要。

四、新西兰的“第二代”改革

21 世纪中期，新西兰进入了所谓的第二代国家部门改革时期。1990 年代的经历表明新西兰并没有创造出政府的乌托邦。1999 年底选举出的中左联盟政府，很明显地跟随开始将“下一站”（Next Steps）机构重新归为重心的英国新工党的步伐（Office of Public Services Reform, 2002）。新西兰政府建立了一个标准委员会（Standards Board），对其在 1990 年代后期的国家部门中出现的问题提供建议。早期的改革关注公共责任和政府运行层面的效率，但在建立政治执行官与政府机构之间的“合理距离控制”关系以及在结构分散方面，早期的改革削弱了战略上的能力。当政府只剩下为国家大船掌舵的角色时，那些做实际划桨工作的人经常划桨来阻止政治执行官的掌舵能力。

在标准委员会成立大概一年后，政府进行了一个对国家部门的重要考核——中央考核（2001）^①——该考核反过来推动了议会 2004 年的决议。新的和修订后的法令旨在克服过分的结构性碎片化、长期执行和管理能力的虚弱，以及国家部门精神的衰落，加强“整体政府”的战略能力。

然而，第一代新西兰改革的主要部分仍保留。这些理论基础已经变得强烈制度化，尤其是理性选择理论的实证主义基础所带来的产出/结果的分离。（在理性选择范式的语言里，已经推动了最新的立法变革的现任联盟（incumbent coalitions）最大化地保留了对

① 有关“中央考核”参见 <http://ssc.govt.nz>。

1980年代现势联盟（enacting coalition）目标的忠诚（Horn, 1995）。虽然两个主要的政治政党之间有着一些关键区别，但他们在国家部门改革途径上的区别并不明显，在强烈捕获公众想象力的政策领域，两党途径的区别也不显著。相反，大量的冲突和时而出现的谣言，无论是出自于确实发生的或者仅是猜测的政府代理机构的失败，都构成了现行政府的政治风险。

1986年的国有企业法（State Owned Enterprises Act 1986），1988年的国家部门法（State Sector Act 1988），以及1989年的公共财政法（Public Finance Act 1989）仍然是新西兰中央政府的三大法定支柱。作为构成第四次国家机构立法框架的核心部分，整套新的立法包括四个独立的法令，其中三个为修订条例，一个为新的法令^①。这些成文法则都曾被视为是更广泛的新西兰“经济宪法”的一部分，该宪法的核心是1989年的储备银行法（Reserve Bank Act 1989），和1994年的财政责任法（Fiscal Responsibility Act 1994）^②。

所有这些成文法则主要源自新自由主义在货币和财政政策的手段和目的方面的政治观点，而这些观点仍旧主宰着新西兰现任政治联盟的想法。

（一）2004年国家部门法修正案（第2号）

在第一代改革前，国家服务委员会是政府的中央人事机构，管理着统一公务员职业生涯管理体系，并沿用标准工资和工作条件。改革废除了这个主要的长期存在的职责，人事政策的责任（在一般标准内）被委派给了每个国家部门机构的首席执行官，他们可以依

① 2004年国家授权机构法；2004年公共财政法修订案；2004年国家部门法修订案第二号；2004年国有企业法修订案；最后一个法案仅包含技术性的条款。

② 储备银行法奠定了中央银行政治独立的基础，并使得财务的稳定性高于其他任何目标。财务责任法目的在于迫使政府“对财务管理负责”。

据各自的需求执行“聘用和解雇”的权利。虽然“国家服务委员会”的名誉得以保留，但这一机构的工作却被有效地限制在公共服务的范围内。

修订法案授权国家服务专员审查各个领域的政府机构，并赋予该专员更广泛的权力来建立综合能力，为维持国家服务的标准提供更加强有力的领导。这更加符合该机构的名称及其主要官员的官衔。该法赋予专员职责，以推动发展公共服务领域高级领导权和管理能力战略，并赋予其横跨所有国家公共服务行业的自由裁量权。

在此情况下，专员与部门行政首长共同分担责任，并可以在其自由裁量权下给予执行长官“指导意见”，用来培养各自部门的高层领导和管理者。法例规定行政首长需要与专员“配合”，但要“遵守任何由该官员提出的合理要求”。这种发展强化了前几年政府为增长内部就业而积极反对雇佣外来顾问的做法^①。

政府对所谓“公共服务士气”的衰减表达了关注，虽然尚无定论，但一些证据显示新西兰国家部门腐败现象正在加剧（Gregory, 2002, 2006）。在这种背景下，国家事务专员被赋予设置整个公共服务以及国家授权机构最低诚信和操守标准（不包括国有企业）的任务，与此同时，各机构都被要求遵守此标准。国家服务专员可将严重违反最低标准的机构报告相关责任部长。

（二）2004 年公共财政法修正案

该法提供了对“分散化”（silozation）的矫正，即对那些倾向于追求政策效果的部门和机构，其只关注自身取得的成果，而不关注需要综合、合作性质工作的做法进行矫正，意在更好地促进“联合”政府的运作。

^① 在 1980 年改革之前有大概 90 000 位公务员。到 1990 年末，大概有 30 000 位。到 2010 年，人数增加到大概 44 000 位。

在这方面最重要的变化是，议会的拨款已不再局限于某个产出类。资源转换的权力下放给公共管理者，从而使他们能够及时应对在没有获得议会批准下的情况变化。为了避免任何议会操控公共花费方式的危险，财政部长需要审批多样〔产出〕类拨款，以及在规定预算内的理由（拨款批准前上交至议会）。此外，该立法使一个部门能够有效地将用于支出的拨款转移到另一个部门。

虽然以产出为基础的政府预算过程结构保持不变，然而却利于公司财务控制，该法加强了过去几年间形成的“成果管理”做法。这些都是为了使产出能够与期望中的政策成果更系统地联系在一起，更好地确保机构活动与政府目标保持“一致”^①。

该法取代了 1994 年的财政责任法，其主要条文现在被纳入 1989 年公共财政法。

（三）2004 年国家授权机构法令

从原部门集团分离开来后，这个全新的法案强化了中央对这些建立于上个世纪 80 年代和 90 年代间、目标单一、独立的国家授权机构（crown entities）的管理。这些国家授权机构在从原来的部门集团分离后，与政治执行官保持着“合理距离”控制的关系。今天，连同 35 个政府部门，新西兰现有 17 家国有企业，约 180 家国家授权机构。国家授权机构和国有企业几乎都拥有他们自己的国会授权法案。这些授权法规通常很少或没有涉及有关国家公共服务部长和财政部长在执行‘整体型政府’要求时的角色。也未说明部长、国家授权机构董事会以及与之职能和活动相关的部门的特定角色。

^① “产出”（output）包含这政府雇员已经完成的工作；“成果”（outcome）则是该工作所产生的社会效果。参见 <http://www.ssc.govt.nz> 中的“为了成果而管理”的板块。

(四) 2004 年国家授权机构法定义了 5 种国家授权机构的类型

1. 国家授权代理机构 (Crown Agents) ——与政府拥有紧密合作关系的非公司机构 (例如, 新西兰民航管理局、地区卫生委员会)。

2. 自主的国家授权机构 (Autonomous Crown Entities) ——非公司机构。无须部长高度控制, 但形式上仍被要求考虑政府的政策 (例如, 新西兰彩票委员会, 以及心理健康委员会)。

3. 独立国家授权机构 (Independent Crown Entities) ——非公司组织。因其准司法机构的性质或被视为必须独立运作, 而被政府在合理距离内控制 (例如, 商业委员会, 以及选举委员会)。

4. 国家授权机构公司 (Crown Entity Companies) ——基于公司法建立 (例如, 新西兰电视有限公司, 皇家研究院)。

5. 学校董事会 (School Boards of Trustees)。

该法规范了政府对各类机构的治理要求, 并赋予政府指导这些机构共同遵守“整体型政府”要求或改善公共服务治理的权力。此外, 负责一个特定的国家授权代理机构 (Crown Agent) 的部长可指示该机构“实行”有关其职能和目标的政府政策, 而负责一家自主的国家授权机构 (Autonomous Crown Entity) 的部长则可以指示该机构仅仅是“重视”政府的政策。但如前面所介绍的, 部长无权就一个独立国家授权机构的法定独立职能提出要求。国家授权机构管理层受通用条例约束 (如“好的雇主”和平等就业机会), 除特殊情况, 他们必须遵守由国家事务专员设立的最低诚信与操守标准。在一个反映了 1990 年末有关支付给某些国家授权机构高管的薪酬方案的公共争论的变化中, 新法案要求法定机构与专员协商制定为其行政长官设定的雇佣条款和条件, 并重视该专员提出的任何

建议^①。此前，该专员的命令只局限于公共服务等事项。此外，该法禁止为离职官员支付赔偿金，同时，他们的薪酬将公布在机构年度报告中。

新法案还明确了有关国家授权机构的报告和公共责任的要求，并强调提供包括详细说明、机构职能和运作，以及影响、成果和期望达成目标的年度“意向声明”。该法案明确规定在各类情况下责任部长应如何全面参与修订这类声明。行政主管仍然掌握直接“雇用和解雇”相关管理理事的权力。

新西兰 3 个时期的公共行政和管理的主要战略方法（该表有过于简化的风险）见表 1。

表 1 新西兰公共行政和管理的 3 个时期

时期	机构类型		确保遵从的手段	词组
1912 年至 1980 年中期	传统官僚体制	整合的等级体制	指定的权利；法则	官僚的；效率低下
1980 年中期至 1990 年末	私营机构的做法；准市场；竞争	独立和相对更加自治的机构	以上，附加——财政激励；合同；绩效管理	以结果为导向；自由管理；有效的；以顾客为导向；商业式的
1990 年末至 2010 年	网络化官僚体制	在主要分散式服务之上增长的中央控制	协作管理；相互依存性，加强公共服务精神	服务用户伙伴关系；成果管理；联合政府；整体型政府

在新的“成果管理”理念里，部门首席执行官们现在需要对因公共政策引发的问题承担至少部分的责任，这将不可避免地与新西

^① 见乔治和佩因特（Gregory & Painter，2003）有关新西兰国家部门中报酬的事项及其争论。

兰一直以来倡导的明确问责的中心原则——即个人不应对其无法控制的事项所引起的结果承担责任——相抵触。

正如希克（Schick, 2001: 16）所观察到的“……新西兰对待公共责任问题是十分严肃的。这不是事后诸葛亮或副产品，而是新西兰模式的核心所在”。为此，第一代改革的目的是要明确角色及其责任，更好更公平地让各部门为其行为承担相应的责任。在对明确问责制的追求和通过协作谋求更好政策成果之间需要进行权衡。这种务实的态度不是一件坏事，至少它表明人们在很长时间后终于认识到，无论何时何地的政府的改革措施都无法使多重和相互冲突的价值同时最大化实现。

这种分歧的负面作用也对部长和他们的部门主管之间良好关系方面产生影响，而他们之间的关系原本认为是可以良好维系的（在公共选择假设的基础上）。虽然这本身确有可能使政府首脑更加注重发挥其掌控全局的作用，在部长们是（仅仅是）最终结果的埋单者的观念下，公共财政立法忽视政府工作的政治性，过于强调政府业务的操作性。这种做法削弱而非提高了政府首脑掌控全局的能力。这样做的结果是，部长们的政治顾问扮演越来越重要的角色。在这种无法避免的发展形式中也确有其有利之处，特别是在一个自我夸耀的政治时代，它反映了部长们加强其有效掌控政治权力杠杆的愿望。而且这也与自第一代改革以来部门领导的任命更多地取决于其管理能力而非其政治观点和政策建议水平高低的实际相一致。

固定期限可续合同的引入取代了部门负责人常任制，其意在使高层公务员对政府首脑更加“负责”，同时不会因为“政治化”公共服务而威胁到公共服务的专业性，中立性及自由坦诚地向部长提供建议的性质。然而，是否真正取得这样的一种平衡仍然是一个悬而未决的问题（James, 2002）。一些评论人士曾预测 1999 年当选的中左派政府将被一些看起来意识形态不相容的行政官员取代。然而，该预测至今还未成为事实（见 Gregory, 2004）。相反，该政府

表面看来与前中右派政府任命的首席高管合作愉快。（虽然十分肯定的是，该政府能够在国家授权机构董事会成员的任命上采用自己的政治赞助。）

今天，部门负责人可能不会将自己视为政治伙伴的共生成员，而是政府机构有效运营管理的一个执行机构成员。在过去的数年里，政治谗过的游戏已经变得更加公开。当事情出错时，现今的部长们更倾向于向国会保证纠正该事件，同时设法确保过失尽可能在合理范围内被遮盖并远离部长办公室。此类反应几乎已不是什么新鲜事，因为部长与他们部门行政长官间的工作关系长期以来受到了各自性格的强烈影响。然而，在合同控制或在“合理距离”控制的情况下，谗过游戏（blame - shifting games）所带来的影响更加严重。在混合成员比例选举体系（Mixed Member Proportional electoral system）下（该体系反映了人们对之前得票多者当选（First - Past - the Post）的选举制度带来的对新西兰政治执行官的支配权的担忧），逐渐形成的一个易变和不确定的政治环境加剧了这种影响（Gregory & Painter, 2003）。如今，当公务员的行为受到公众监督审议时，公务员们可能不再对政治支持感到那么自信了，员工士气相应受到影响。部门领导为得到部长的重视与部长政治顾问间进行竞争，而部长则更关心他们的政治和政策进程，并试图重新建立“政府机构”的战略和战术控制，确保机构和政府目标之间更大的“结盟”，而非追求产出和评估行政效能。

比例代表制的引进将国会彻底带回到了政治决策的舞台上（Boston et al. , 1999）。这也使国家授权机构组织的负责人不得不去面对更加不确定和复杂的政治环境。同时，该结果也要求这些行政官员拥有很高的政治常识和技能来完善其管理能力。因为这些原因，现有对“联盟”合作，或“整体型政府”策略的探寻将获得成功，某种程度上不仅因其权益结构激励机制已到位，而且因为那些将履行职责的人员已经具备必要的技能、性情和能力。

官方对原有公共财政法的修正案的描述是“这是一个重大改写 (rewrite), 而非重大改革 (reform)”。这一描述是有问题的。该“改写”关注分散化带来的影响以及在产出类方面更多的部门间合作的需要, 但同时显示了其主要盲点, 即不愿意关注产出/结果分离这一问题的根源。只要产出/成果分离这一公共财政修正案的核心问题仍存在, 追求“整体型政府”策略的举动仍将继续受挫, 或与其本应取得的成就来说, 得到的成功仍不够满意。

产出/成果的分歧构成了新西兰国家部门改革的基本结构方面的主要缺陷, 即在法规层面上明显强化了官僚体系中固有的目标置换倾向。它同样体现了人为的购买者/提供者的分离, 并且强烈地连接至准市场, 甚至是虚幻的竞争服务移交, 以及并非真正意义上的合同购买 (部长与其行政总裁间)。一些主要问题也在这个外包制度下显现, 包括一些公共资金支出的欺诈案例, 以及部门创办人与社会服务的非政府提供者之间令人担忧的关系 (Report of the Community and Voluntary Sector Working Party, 2001; Controllor and Auditor - General, 2003)。一个不大愿意被人承认但却无处不在 (包括在新西兰) 的经验是, 部长和高等官员之间有效的工作关系与其说是建立在正式的合同之上不如说是建立在相互的信任基础上; 善治的政府更多取决于其对政治判断和智慧而非管理手段; 而任何政府首脑都倾向于视自己为社会的推动者和塑造者而非官僚产品的无效购买者。

政府没有直接面对由产出/成果分离引发的扭曲, 而是给予国家事务专员一个更广泛的法令来加强对国家部门作为一个整体的影响力。然而, 专员的作用必须很大程度上依赖于官员能够动员部门及国家授权机构的执行长官进行合作的政治能力, 以及来自于政治长官在重塑中央权威方面的承诺所能带来的任何影响。

目前的变化同时也反映了中央机构间权力平衡上的变化。毫无疑问, 财政部是 1980 年代和 1990 年代改革的主要构造者, 改革的

形式和特征由该部门关注于经济与财政管理的人员决定。现在，被第一代政治体制改革所铲除后的国家服务委员会即将是中央重组中潜在的关键角色。现在分配给国家事务专员的任务是重整国家部门的士气，或“公共服务士气”，加强已经被最初机械式改革削弱的有机特征（Gregory，1999，2001）。

最新的发展变化将加强这两个中心机构之间在对实现财政紧缩上的冲突要求及保持国家部门能力的需求方面的权力斗争^①。具有讽刺意味的是，新“授权”的国家事务专员在努力重建“整体型政府”士气时，不得不与拥有法令资源的行为做斗争，这些资源更倾向于财政部而非国家服务委员会。

政府开始通过渐进、务实的方式将原本分散的部门又整合到一起^②。3个公共服务机构已经合并形成了现在最大的政府部门——社会发展部。在教育、住房、司法和运输等领域也进行了类似的改革，虽然幅度要小些。

这些改革使政策部门与某些相关业务部门结合起来。在改革过程中政府含蓄地承认，为了共同利益，将政策象牙塔与基层工作经验重新结合，比任何由公共选择理论原则认为的由“提供者捕获”引起的问题更为重要，虽然这一理论是最初改革的基础。

如今，在转向所谓“证据主导”政策制定方式的过程中，人们认识到基层工作人员具有更重要的经验知识。

① 纽柏丽（Newberry，2002，326-327）认为，中央考核背后所坚持的“新西兰现在的公共管理体系是一个工作的合理平台”这一信仰是相当错误的，如果政府的目标确实是要“维持和加强国家部门”。她得出结论，部门的“资源消耗过程”嵌入在政府的财务管理体系中，并“以一种与私有化的战略高度保持一致的态度来运行”。

② 尽管早期改革是十分全面的，部门和部长的数量仍保持相对稳定，在过去20年间大概是36到40个。议会为公共服务部门的产出类拨款有大概70票。

五、理论与实践

新西兰的经验强调了一个长期的问题，即有关国家部门改革的理论与实践之间关系的问题。

最早的改革吸引了世界的目光，不仅因为改革的范围更是因为其理论基础所体现出明显的连贯性与精致。无论是在之前的新西兰，还是在西方民主国家的任何一处，都没有产生过如此众多的激进的结构变革，这些变革得到精致的理论支持，并且伴随着如此少有的政治咨询和争论（Goldfinch, 2000; Aberbach & Christensen, 2001）。在 1980 年代和 1990 年代早期，“无其他选择”是新西兰的政策改革家使用的政治噱头。它用来证明那些针对国家经济问题所进行的变革在范围和速度上的正当性。

这些早期的部门改革的框架有他们以下的信仰支持：即它们的理论结构是冷静、科学性的，而非政治意识形态上的。今天，新西兰国家部门改革的政策制定没有那么激进的技术主义，而变得更加实用性和渐进性。这是由于 1990 年代中期引进比例代表制的议会体系所产生的主要的效果。但是为什么在国家部门管理方面的政策仍然被曾占据主流地位的新自由主义信仰的遗风所限制？在霍姆（Horn, 1995）的定义中，为什么现势联盟（enacting coalition）能够绑定“现任联盟（incumbent coalitions）”，包括自 1999 年后期上任的中左联盟政府？

如上所指，这个政府自从上台以来，并没有采用任何新的措施来扫除部门的执行官，这意味着在国家部门政策的领域，中左和中右的政客之间的意识形态的差别不应被夸大。

简言之，为什么新西兰第二代国家部门改革中缺乏有理念的行动？

第一，明显的原因在于早期改革的体系中出现太多沉没成本。

官方的观点是新西兰国家部门已经经历了太多的重组。这个论点与霍姆使用理性选择理论来解释某一时期的立法者如何阻碍他们继任者的选择一致。新西兰的国家部门这座大厦也许进行了一些改变，但这些改变主要是门面上的，如果不去摧毁最初的概念的话，它不能够得到根本的改变。设计是外在的建筑物，而改革才是骨架。希克（Schick，2001：3）很恰当地观察到：不像许多进行改革如同组装乐高玩具模块的大多数国家那样，在新西兰，拿掉任一关键因素，例如产出的导向，都将是对它宏伟的概念结构在骨架上的剥取。

第二，早期改革的理念根基已经紧密地植根于新西兰政策精英的思维中，并且成为流行观念的一部分。尽管国家部门的缺陷确实是来自于根本的设计弱点，早期的概念和理念——在意识形态和理念辞藻的层次上——已经获得了他们自己的生命。如果，“产出”和“效果”此类词语曾经一度在制度设计的词典中缺失，并且在设计者的话语中是毫无意义的，那么今天他们的含义不仅被视为理所当然，而且也产生了真实的影响。

第三，也可能是对之前观点的另一种角度的诠释，1980年代和1990年代发生的新自由主义改革政治影响持续影响着新西兰，这里的中心已经偏右，大部分原因是因为放松规制下的新西兰经济对全球化和国际资本流动的影响十分敏感。早期的改革基于新自由主义的信仰之上，这种信仰用于减轻国家对社会和经济市场的干预的能力。2004年通过的国家部门法表明了中左政府并没有要激进地推翻这一改革目标的决心。相反，与其更广泛的对第三条道路的需求一致，国家部门管理中已经产生了它更为适应的平衡，即其控制权力和它所遭遇的政治风险之间的平衡。

第四，正如波利特（Pollitt，2004：330）所述：“草地总是邻居家的更绿。当我们选择某一特定的管理方式，并体验了它的特性之后，我们开始发现与之相反的管理方式的好处。”他对胡德

(Hood, 1998: 11) 有关“各种相反方式的相互的对抗”的人类学观点的引用,在目前新西兰国家部门改革经历中——尤其是政治中心用来创造和抓住更有效的控制皇家的杠杆的行动中——找到了证据。

最后,最早期的改革是理论充分、概念激进、范围广泛的,并由机会主义主导的政治执行者快速授权的。相较而言,最新的变革是实用的、渐进的、更缓慢地组合的,并且由于其通过了更慎重的法律程序,该变革与 1990 年代中期引入的比例代表制的议会体系保持一致^①。

总之,看起来目前的改革由曾经设计过第一代改革的那一批人设计。然而即使不是全部也是大部分的设计者都不断向更大更好的方向改进。他们的继任者忠诚于相似理论框架(即使现在更加含蓄而非直白)的事实至少初步证明了多大程度上理想能够变得制度化,即使在混乱的实际经验面前,能够尽量地不因批评性的反思而动摇。当根据阿吉里斯(Argyris, 1999)的有关组织学习的理论进行评估时,新西兰从第一代到第二代的国家部门改革的转变是一种“单环路”而非“双环路”的学习。然而这并不是说双环路的理论和实践在这一连接点上变得不适用。如果是这样的话,则理论的反思将会完全与实践经历隔绝,后者将会被纯粹的实用性行动所推动。相反,目前所发生与凯恩斯(Keynes)的被大量引用的观点相似,即今天的实践家看起来似乎是在销声匿迹已久的学术文人的理论影响下行动的。

事实上,存在着以下关联:由基于理性选择理论的一个大致连贯的理论框架所塑造的改革的稳定程度和改革的激进、广泛程度之

① 议会中的右翼两大党派,国家党和行动党(ACT)(前身是消费者和纳税人联盟),反对部分新立法,包括新公共财政修订案中的 1994 年财务责任法案,向多样产出类的转移,以及为成果而管理这一举措所蕴含的可能的向议会负责的执行责任的削弱。

间的关联。在一个有关林德布罗姆（Lindblom）对公共政策理论的讨论中，作者认为在这两个变量之间不存在必然的联系，并且决定政策变化范围的关键因素与其说是来自于正式的理论知识程度不如说是采用这些政策的政治机会的可获得性（Gregory，1989）。

早期的改革者相信公共选择和代理理论是使得他们解决问题的理论工具，例如解决那些对选举政府的意愿不作跟进的自以为是的官僚对政治执行官造成的“提供者捕获”的问题。然而今天勤奋的研究者能够发现大量的证据来支持以下观点：即改革的理论维度解决了消极的讽刺而非精确描述的问题。任何一个学者都能够收集足够多经验性证据来支持以下论点：来自于改革者工具包里的理论变得工具性，即塑造而非抵制他们所期望阻止的政府官员行为。有争议性的是，第一代改革产生了一种改革者希望除掉的但现实中却并不存在的官员类型（Gregory，1995）。这并不是因为激进的结构产生了不希望看到，但容易发生的碎片化结果，削弱了政治中心掌舵和产生最新一场改革的能力。更有趣的是，即使从那些理解理论与实践之间关系的人的角度来看，存在着至少是表面的证据证明，过去和现在的改革者，用舍恩（Schön，1983）的话来说，都因“过分学习”他们的理论秘方而心存内疚。

重申一次，碎片化的消极影响、“全体政府”的精神下渐弱的中央政府掌舵能力、对长期公共服务能力的威胁、在产出/效果两分下产生的目标置换，和它相关的绩效和责任设置，都被解释为相关的设计的微小缺陷，设计被认为是根本上健全的。糟糕的是，在实践层次上这样的心态削弱了这些困难的严峻性，更糟糕的是改革所来自的理论框架在被认为是不值得重新考虑的同时，亦成为了当代新西兰技术官僚的主流思想。

六、结 论

理性选择的工具主义在新西兰公共政策制定领域占据潮流 20 年后，目前出现重建核心公共服务地位的实际需求并不令人惊讶。事实上，是要重建一个更广泛的政府服务，这个政府服务是一个拥有公共服务和制度能力复兴精神的集中性的“政府统一性”主体。该主体对“自动化”政府机构的动力已经促成了整合这些政府机构的强烈需求，在某种程度上将会推动合作性而非竞争性的行为。

第二个时代的改革，目的在于重新解决早期问题遗留后果所形成的结构性问题——尽管这些后果是绝对无法预期的。目前的反应是受实用主义而非理论性驱动的，不过这个实用主义依然紧密地被锁定在影响了 1980 年代变革的理论框架之中。这个改革无法解决在初始结构中的根本缺陷：即建立在将产出和效果两分，以此自发地提升财政能力和政策有效性的能力上的信仰。只有伴随着充足的政治承诺的新独立意识出现的时候，新西兰的国家部门才能在最新法律倡议所蕴含的期望之下运作。同时，对合作政府行动的需求看起来很可能会因对理性选择假设（这些理性选择假设用来判断被委任于发展工作的代理人）毫无反省的迷信而挫败。

参考文献

- Aberbach, J. & Christensen, T. (2001). Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity, and Rational Actors. *Public Administration*, 79 (2): 403 - 422.
- Argyris, C. (1999). *On Organizational Learning*. Malden: Blackwell Business.
- Boston, J., Levine, S., McLeay, E. & Roberts, N. (1999). *Electoral and Constitutional Change in New Zealand: An MMP Source Book*. Palmerston North: Dunmore Press.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. & Walsh, P. (1996). *Public Management: The*

New Zealand Model. Auckland: Oxford University Press.

Controller and Auditor-General (2003). *Inquiry into Public Funding of Organisations Associated with Donna Awatere-Huata MP*. Wellington: Office of the Controller and Auditor-General.

Eichbaum, C. & Shaw, R. (2007). Minding the Minister? Ministerial Advisers in New Zealand Government. *New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 2 (2): 95 – 113.

Gauld, R. (2001). *Revolving Doors: New Zealand's Health Reforms*. Wellington: Institute of Policy Studies and Health Services Research Centre, Victoria University of Wellington.

Goldfinch, S. (2000). *Remaking Australian and New Zealand Economic Policy*. Wellington: Victoria University Press.

Gregory, R. (1989). Political Rationality or “Incrementalism”? Charles E. Lindblom's Enduring Contribution to Public Policymaking Theory. *Policy and Politics*, 17 (2): 139 – 153.

Gregory, R. (1995). Post-Reform Attitudes of New Zealand's Senior Public Servants. *Political Science*, 47 (2): 161 – 190.

Gregory, R. (1999). Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service. *Public Administration Review*, 59 (1): 63 – 75.

Gregory, R. (2001). Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management in New Zealand. In Christensen, T. & Laegreid, P. Eds. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate Publishing.

Gregory, R. (2002). Governmental Corruption in New Zealand: A View through Nelson's Telescope? *Asian Journal of Political Science*, 10 (1): 17 – 36.

Gregory, R. (2004). Dire Expectations but Subtle Transformations? Politicisation and the New Zealand Public Service. In Peters, B. G. & Pierre, J. Eds. *Politicisation of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.

- Gregory, R. (2006). Governmental Corruption and Social Change in New Zealand: Using Scenarios, 1950 – 2020. *Asian Journal of Political Science*, 14 (2): 117 – 139.
- Gregory, R. & Painter, M. (2003). Parliamentary Select Committees and Public Management Reform in Australasia: New Games or Variations on an Old Theme? *Canberra Bulletin of Public Administration*, 106: 63 – 71.
- Henderson, A. (1990). *The Quest for Efficiency: The Origins of the State Services Commission*. Wellington: State Service Commission.
- Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. New York: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- James, C. (2002). *The Tie That Binds: The Relationship between Ministers and Chief Executives*. Wellington: Institute of Policy Studies, Victoria University of Wellington.
- Lane, J. – E. (1999). Contractualism in the Public Sector: Some Theoretical Considerations. *Public Management*, 1 (2): 179 – 193.
- Lane, J. – E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Lipson, L. (1948). The Politics of Equality: *New Zealand's Adventures in Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Newberry, S. (2002). Intended or Unintended Consequences? Resource Erosion in New Zealand's Government Departments. *Financial Accountability and Management*, 18 (4): 309 – 330.
- Office of Public Services Reform (2002). *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century*. London: Office of Public Service Reform.
- Pollitt, C. (2004). Theoretical Overview. In Pollitt, C. & Talbot, C. Eds. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge.
- Report of the Community and Voluntary Sector Working Party (2001). *Communities and Government: Potential for Partnership*. Wellington: Ministry of Social

◆ 理论述评

Policy.

Report of the Royal Commission of Inquiry (1962). *The State Services in New Zealand*. Wellington: Government Printer.

Roper, B. (1997). The Changing Class Structure. In Rudd, C. & Roper, B. Eds. *The Political Economy of New Zealand*. Auckland: Oxford University Press.

Rudd, C. (1997). The Welfare State. In Rudd, C. & Roper, B. Eds. *The Political Economy of New Zealand*. Auckland: Oxford University Press.

Schick, A. (1996). The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. A Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand. Wellington: State Services Commission.

Schick, A. (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. *The World Bank Research Observer*, 13 (1): 123 - 131.

Schick, A. (2001). Reflections on the New Zealand Model. Notes Based on a Lecture at the New Zealand Treasury, August.

Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.

Scott, G. (1995). *Government Reform in New Zealand*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Scott, G., Bushnell, P. & Sallee, N. (1990). Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience. *Governance*, 3 (2): 138 - 167.

State Services Commission (1999). Improving Accountability: Setting the Scene. Occasional Paper No. 10. Wellington: State Services Commission.

Walsh, P. (1997). From Arbitration to Bargaining: Changing State Strategies in Industrial Relations. In Rudd, C. & Roper, B. Eds. *The Political Economy of New Zealand*. Auckland: Oxford University Press.

(责任编辑: 陈小就)