

81 卷 第 1 辑 (2015 年 3 月)

Volume 81 Number 1 March 2015

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会



中国人事科学研究院

编

中国人事出版社

81 卷 第 1 辑 (2015 年 3 月)

Volume 81 Number 1 March 2015

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会
中国人事科学研究院

编



 中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 第81卷. 第1辑/国际行政科学学会, 中国人事科学研究院编. —北京: 中国人事出版社, 2015

ISBN 978-7-5129-0976-2

I. ①国… II. ①国… ②中… III. ①行政学-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 266342 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

*

保定市 中画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.25 印张 231 千字

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

《国际行政科学评论(中文版)》学术委员会

主 任: 吴 江(Wu Jiang)

副 主 任: 高小平(Gao Xiaoping)

戴晓初(Dai Xiaochu)

余兴安(Yu Xing'an)

委 员: (按姓氏拼音排序)

柏良泽(Bai Liangze)

陈 光(Chen Guang)

戴长征(Dai Changzheng)

董克用(Dong Keyong)

韩冬雪(Han Dongxue)

姜晓萍(Jiang Xiaoping)

蓝志勇(Lan Zhiyong)

马 骏(Ma Jun)

孙 涛(Sun Tao)

王满传(Wang Manchuan)

吴建南(Wu Jiannan)

薛 澜(Xue Lan)

张锐昕(Zhang Ruixin)

周志忍(Zhou Zhiren)

鲍 静(Bao Jing)

陈振明(Chen Zhenming)

丁 煌(Ding Huang)

高小平(Gao Xiaoping)

胡 伟(Hu Wei)

敬义嘉(Jing Yijia)

柳学智(Liu Xuezhi)

潘小娟(Pan Xiaojuan)

王重鸣(Wang Chongming)

王浦劬(Wang Puqu)

徐晓林(Xu Xiaolin)

于 宁(Yu Ning)

周光辉(Zhou Guanghui)

朱光磊(Zhu Guanglei)

编 译 部 主 任: 苗月霞(Miao Yuexia)

编 译 部 副 主 任: 熊 纓(Xiong Ying)

本 辑 责 任 审 校: 柳学智(Liu Xuezhi)

刘 晔(Liu Ye)

杨 梅(Yang Mei)

苗月霞(Miao Yuexia)

冯 凌(Feng Ling)

本 辑 编 务: 尤 静(You Jing)

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in four different language editions – English, French, Spanish and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Andrew Massey (United Kingdom), Chairman and Editor-in-Chief of the *Review*, Sabine Kuhlmann (Germany), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), Catherine Humblet, Journal Manager.

Members: Christopher Pollitt, past Editor-in-chief, Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Anne-Marie Berg (Norway), Jacques Bourgault (Canada), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Véronique Chanut (France), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (The Netherlands), Christian De Visscher (Belgium), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Alain Eraly (Belgium), Ali Farazmand (USA), Maurizio Ferrera (Italy), Isabelle Fortier (Canada), Francesca Gains (United Kingdom), David Giauque (Switzerland), Arie Halachmi (United States of America), Gerhard Hammerschmid (Austria), Gyorgy Jenei (Hungary), Kenneth Kernaghan (Canada), Wai-Fung Lam (China), Eliza Wing-Yee Lee (China), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Akira Morita (Japan), Gedeon M. Mudacumura (USA), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Isabella Proeller (Switzerland), Jon S.T. Quah (Singapore), Manuel Quijano Torres (Mexico), Adrian Ritz (Switzerland); Christian Rouillard (Canada), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), Seriy Sezen (Turkey), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Frederic Varone (Switzerland), Jean-Patrick Villeneuve (Switzerland), Turo Virtanen (Finland), Clay Wescott (USA), Zhiren Zhou (China).

Ex Officio Members: Edoardo Ongaro, President of EGPA; Juraj Nemec, IASIA vice-president for publications; Robert Fouchet, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Rolet Loretan, IIAS Director General.

Editorial Address: Books for review, should be submitted to the Managing Editor, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. (email: catherine.humblet@gmail.com). The opinions expressed in the *Review* are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://iras.sagepub.com>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2015): Individual Rate (print only) £76/US\$141; Combined Institutional Rate (print and electronic) £750/US\$1390; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://iras.sagepub.com> for more details. To access your electronic subscription (institutional only) simply visit <http://online.sagepub.com> and activate your subscription. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates are available from SAGE Publications, 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP, UK. Tel: +44(0)20 7324 8500; Fax: +44(0)20 7324 8600 [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Advertising rates may be obtained from advertising@sagepub.co.uk. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd.

Copyright © 2015 International Institute of Administrative Sciences

Abstracting and Indexing: Please visit <http://iras.sagepub.com> and click on the Abstracting/Indexing link to view a full list of databases in which this journal is indexed.

目 录

IRAS

Volume 81, Number 1 (March 2015)

- 奔向新世界:英语圈公共行政领域中一些难以忽视的真相 1
Towards a new world: some inconvenient truths for Anglosphere public
administration

克里斯托弗·波利特

Christopher Pollitt

翻译:崔 玲 审校:马永堂 张 敏

- 强化执行中心:用超越新公共管理的视角来阐释变革 16
Strengthening of the executive centre: looking beyond NPM as the ex-
planation for change

克里斯托弗·科尔特威特

Kristoffer Kolltveit

翻译:刘 星 审校:陈叶盛 耿小平

- 议会评估的作用日渐增大:能使政府负责任吗? 34
The growing role of evaluation in parliaments: holding governments
accountable?

桑德拉·斯皮尔

Sandra Speer

瓦莱丽·帕坦

Valérie Pattyn

巴特·戴·普特

Bart De Peuter

翻译:张 霞 审校:崔 玲 杨一帆

国家预算中的谈判和非正式互动:以色列案例的博弈分析 54

Bargaining and informal interactions in the national budget: a game theory analysis of the Israeli case

尼辛·科恩

Nissim Cohen

翻译:刘 乾 审校:陈叶盛 郭俊华

地方政府在线发布可持续性报告的决定因素 74

Factors determining online sustainability reporting by local governments

弗朗西斯科·J. 阿尔卡拉兹·奎尔斯

Francisco J. Alcaraz-Quiles

安德列斯·纳瓦罗·加莱拉

Andrés Navarro-Galera

大卫·奥尔蒂斯·罗德里格斯

David Ortiz-Rodríguez

翻译:奉 莹 审校:崔 玲 陈叶盛

欧盟政府预算报告系统:会计基础是否与赤字可信度相关 104

Governmental budgetary reporting systems in the European Union: is the accounting basis relevant for the deficit reliability?

玛利亚·安东尼亚·赫苏斯

Maria Antónia Jesus

苏珊娜·乔治

Susana Jorge

翻译:袁沁茹 审校:王冬芳 曹海军

预算盈余中的政治:中国香港特别行政区的案例 128

The politics of budget surpluses: the case of China's Hong Kong SAR

布赖恩·冯

Brian Fong

翻译:孙春晖 审校:陈 光 王冬芳

国际公共部门会计准则对政府财政报告改革的影响:国际比较 149

The effect of IPSAS on reforming governmental financial reporting: an

international comparison

约翰·克里斯蒂安

Johan Christiaens

克里斯多夫·范内

Christophe Vanhee

弗朗西斯科·玛娜·罗西

Francesca Manes-Rossi

纳塔利亚·韦尔萨诺

Natalia Aversano

菲利普·范·考文堡

Philippe van Cauwenberge

翻译:张 霞 审校:杨 柳 杨一帆

现代风险治理核心的混合性:比利时食品链安全案例

169

Hybridity at the heart of contemporary risk governance: the example of the safety of the food chain in Belgium

于连·莱恩

Julien Raone

娜塔莉·施夫诺

Nathalie Schiffino

翻译:张学进 审校:杨 阳

日本 3·11 大地震后的广域协作:对负责的灾害管理的启示

185

Wide-area collaboration in the aftermath of the March 11 disasters in Japan: Implications for responsible disaster management

青木尚美

Naomi Aoki

翻译:李哲诚 吕梓健 曹海军 审校:吕守军 刘 星

书评

203

Book review

克里斯托弗·波利特

Christopher Pollitt

翻译:刘 乾 审校:王欣红 果 佳

国际行政科学评论



奔向新世界:英语圈公共行政领域中一些难以忽视的真相

国际行政科学学会 2014 年布芮班特讲座

克里斯托弗·波利特

Christopher Pollitt

翻译:崔 玲 审校:马永堂 张 敏

【摘 要】 在全球舞台上,“公共管理”作为英语圈主导的话题在过去 30 多年里成熟起来了。如今,我们有理由相信这一时代正在成为过去。理由主要有三个:第一,英语圈理念与实践的主导地位,从未像它有时所表现出来的那样实至名归过;第二,英语圈典型公共管理改革的成效一直都存在问题,最新的学术研究表明,这些改革中只有一小部分取得了实质性成功;第三,世界其他地区在政治和经济上正变得更加有影响力和自信,而且,在某些情况下,它们还有着自己悠久的行政传统。但是,我们并不因此而沮丧,这种开放状态为进行艰难的但可能富有意义的辩论提供了机会,而这种辩论必将跨越不同的文化和行政传统。

【关键词】 行政传统;英语圈;文化;有效性;公共管理改革

当我看到以往布芮班特讲座的名单时,我怎能不为受邀来此演讲而感

通信作者:

Christopher Pollitt, 55 Blenheim Court, 17 New Church Road, Hove BN3 4AJ, UK

E-mail: Christopher. Pollitt@soc. kuleuven. be

到荣幸和受宠若惊呢?在我开始演讲实质性内容之前,请允许我向盖·布芮班特先生致敬,这个一年一度的讲座是以他的名义创立的。我与他有过几次会面,坦白地说,在一系列重要问题上,我基本上不同意他的观点。然而,远比这重要的是,我听过他的讲座,敬重他是一位有影响力的知识分子,终生致力于公共部门研究并对此有非常深刻的思考。在某种意义上,文化背景不同、观点不同以及母语不同的人们之间的相互尊重与相互吸引现象,正是今天我演讲的主旨。

我的演讲题目很简单,虽然内里非常复杂。我的观点是,在全球舞台上,公共管理在过去 30 多年里主要是由英语圈主导而成熟起来的。但是,如今我们有理由相信这个时代正在终结。这种情况在实践领域正在成为历史,在学术界似乎也是如此(然而,我至少必须马上声明一点。我不是在说英语作为一种全球语言的更广泛发展将会停止或倒退,那完全是另外一个问题)。我谈论的是源于英语圈的公共管理理念和技术的相对主导地位。有些政治学家把这种理念的所在地或者说源头称为“英语圈”,我将借用这个术语(Gamble, 2009; Wilks, 2013)。英语圈的故乡是英国和美国,虽然在公共管理改革方面澳大利亚、新西兰以及在某种程度上的加拿大也起到了重要作用。

我不敢说英语圈版的公共管理的相对衰落将会缓慢地渐进到来还是迅速地突然发生。我不能确切地说出取代它的会是什么。但是我能拿出 3 个主要理由证明我为什么说它的影响力在衰退,而且这也就是我下面要讲的内容。

一、英语圈主导地位的性质

第一,我必须简要地说明我所说的这种主导地位的特性目前正处于衰落之中。简言之,我要说的是这种主导地位是以某些关键机构的作用和控制为基础而建立起来的,而这些机构正是那些重要理念和实践的源头与载体(Sahlin-Andersson and Engwall, 2002; Saint Martin, 2000)。它们主要是居领先地位的商学院和国际管理咨询机构,诸如经合组织等政府间机构以及澳大利亚、新西兰、英国和美国的政府中居于核心地位的某些部门。这个组织网络创造了这样一个过程,即各种实践被转变成了超越时空的、具有普适性的各种模式(Sahlin-Andersson and Engwall, 2002: 25)。

作为该过程的一部分,人们越来越不从具体功能和技术方面来看待公共部门的组织了(这些组织如颁发驾驶执照的机构、老年医院等),而只是笼统地把它们看作一般性组织,进而看作是适用上述抽象模式的各种实体。这个抽象化、去情境化以及通用模式化的过程是晚期现代主义的典型

思维(Giddens,1990)。简言之,管理已被视为解决日益广泛的组织和政治问题的答案(Pollitt,1993)。在英语圈及其移民区,强化管理已被越来越多的人认为,它不仅是一套可以超越不同部门和层级的处方,而且是一套可以跨越国家和文化边界的工具和模式。像新公共管理运动、标杆管理、半自治机构以及公私合作(PPPs)等这些通用模式和技术,打破了这样的观念:每个国家行政管理都是具体的、具有一定的独特性,取而代之的是全球性改革浪潮的理念,一些国家成为“领导者”(英语圈国家),而另一些国家则成为“落伍者”(如法国、德国或日本)。像“经合组织”与“世界银行”这样有影响力的政府间组织出具的报告,已经将这些理念合法化,成为必须经历的,或多或少具有普适性的“阶段”(如 OECD,1995)。有一些国家的政府以追求效率、效益、质量或仅以实现现代化之名,成立了推进改革的中央机构。有些国家官员——尤其是在中央机构和部门(通常是远离政府实际运作)的那些官员——发现他们能够从这种改革中成就一番有意义的事。管理顾问们和一大批学者紧随这一大潮,认为某些类型的改革已成全球潮流,传统的官僚体制如今已经严重失灵了(例如, Hughes, 2003; Kettl, 2005; Osborne and Gaebler, 1992)。

对于通用的且显然具有全球性的解决方案——普适性工具(Rovik, 2002:126)——的诉求不应该被低估。关于“最佳实践”和类似概念,咨询顾问能够(而且的确)已把它们传遍全世界。通用管理的理念最大限度地降低了昂贵耗时的本地研究的必要性以及对本地实际情况进行深入理解的努力——因为最佳解决方案基本上是已知的。这很像预制的建筑物,与传统的、需要大量手工工艺的建筑物相比,它们节省了时间和金钱。这些国家的政府能够(而且的确)向其他国家输出它们自己声称的所谓成功经验——尤其是向前殖民地或那些在经济或政治上依赖于他们的国家,但不仅限于这些国家。在这种输出过程中是能够名利双收的。但是,这些解决方案并不是静态的。方案背后是顾问、学者以及其他专家们所组成的整个群体或网络,他们不断地忙着创造更好的技术与模式——新的最佳实践——它们转而又会被推广和商业化。一些评论家指出,主要模式轮换的平均周期是 10 年左右(Rovik, 2002)。在英语圈的“母国”——英国和美国——主要的咨询公司已经成为国内改革的主角。例如,英国国家审计办公室的一项调查表明,在 2006—2007 年期间英国公共部门花费了近 28 亿英镑购买管理顾问们的建议(National Audit Office, 2006)。从更普遍的情况来看,在英语圈国家,“管理顾问们在过去 20 多年的公共部门改革进程中已成为日益引人注目的参与者”(Saint Martin, 2005:671)。

这种主导地位到底是如何建构以及为何能够建构起来的?这的确是一个令人着迷的问题,该问题已经引起了一些学者的注意(Sahlin-Anders-

son and Engwall, 2002), 但是, 若能引起更多人的关注可能会更好。然而, 这并不是我本次演讲的主要焦点, 在此将不进行进一步探讨。

总而言之, 官员、顾问以及学者们构成了一个发展中的国际网络, 他们凭借机构支持以及英语作为母语的巨大便利, 已经在日益国际化的观念市场上取得了非常强有力的地位。我们需要从这方面去理解英语圈公共管理理念的主导地位。德雷斯勒(Dreschler)对此直言不讳地说: “我们所说的全球公共行政实际上是西方公共行政”(Dreschler, 2003: 2)。

现在, 我们来谈一谈英语圈公共管理理念可能正在丧失其迄今所取得的主导地位的三个原因。

二、第一个原因: 主导地位从来都不是全球的或绝对的

第一个原因实际上是一直存在的, 但是充分认识到其重要性则需要一段时间。简言之, 就是英语圈的主导地位从来不是完全彻底的, 也不是像只读过某些政府和政府间组织文件的人所想象的那样范围广泛。一大批而且数量还在增长的学术研究已经表明, 有些国家顶住了英语圈理念的传播, 有些国家则极大地改变了这些理念, 而有些国家非常表面化地实施这些理念但是从未让其落地生根(Christensen and Lægreid, 2001; Guyomarch, 1999; Hood and Lodge, 2006; Lynn, 2006; Ongaro, 2010; Pollitt, 2007; Pollitt and Bouckaet, 2011; Premfors, 1998; Verhoest et al., 2012)。正如一位杰出的美国学者所言: “无论管理主义在修辞上如何趋同, 公共管理改革依然主要是一个国家范围内的(以及宪法范围内的)事务(Lynn, 2008: 253)。

因此, 只需举出几个重要的例子即可, 德国联邦政府就从未迷恋于英语圈式的改革。在 20 世纪 90 年代末, 曾有过对于“瘦身国家”的广泛讨论, 但是实际上的联邦改革根本就没有遵从英语圈的正统观念(Derlien, 1998; Jann, 2003; Pollitt and Bouckaet, 2011: 279—284)。日本很晚才接触新公共管理理念, 随后其实施这些理念的方式十分独特, 以至于他们的做法能否真正被称为新公共管理都令人怀疑(Nakamura, 2012; Yamamoto, 2004)。从历史上来看, 正如威斯特尼(Westney)对 1859—1912 年明治时期那引人入胜的研究所发现的那样, 日本时常刻意地致力于借鉴西方经验, 但是这种借鉴极具选择性, 非常老练。法国公开抵制“盎格鲁—撒克逊”式的改革, 除了总统萨科齐的某些倡议之外, 它一直在走自己的国家主义道路(Bartoli, 2008; Guyomarch, 1999)。除了在 1999—2003 年期间曾有哥白尼改革一闪即逝之外, 比利时从未以英语圈的模式为基础进行过大规模的改革(Hondeghem and Depré, 2005)。它的改革更加零散和具体, 其主要的政治注意力集中在两大语言群体之间的持续争论(Pollitt and Bouckaert,

2011:238—246)。意大利、希腊、葡萄牙和西班牙等地中海国家,都在不同程度上根据英语圈的理念尝试过一些单独的改革,但是其中的许多改革都没有扎根,出于强大的政治、宪法以及文化上的原因,这些国家都不可能骤然变成新公共管理运动或任何更新的经合组织“秘方”的狂热追随者(Ongaro, 2010)。北欧国家也没有热衷于这些理念。在业务外包、绩效管理、公私合作或者管理顾问渗透等方面,没有一个北欧国家走得像英国和美国那么远(Wilks, 2013)。这些国家参与了国际讨论,研究了英语圈的“一揽子计划”,并且采纳了其中它们所中意的部分,而且在实施过程中不断进行调整(例如,Christensen and Lægreid, 2001; Pollitt and Bouckaert, 2011:263—270, 305—312)。

不过,或许这种处理事务的整体方式依然是过于以英语为中心的。因为一个更深层次的事实是,上述许多国家并没有简单地抵制英语圈的理念,而是还没有迫切感受到需要这些理念,因为它们有着自己强大而且依然在演变中的思想体系。像法国和德国这样的欧洲大陆国家有着自己的“拿破仑式”或“法治国”范式与实践(Drewry, 2014: 9—16; Lynn, 2006, passim)。应该不存在这样一种自动假设,即这些传统会被当代世界的社会与经济挑战所耗尽或打败。无论是官方还是其他方面,都不承认英国和美国是“领导者”——的确,它们很可能被视为是误入歧途且有些极端的例外。对于那些专注于英语圈的人来说,可能很难认识到这些是真正实质的差别,而非形式上的落后。

我以一位美国人弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)中肯而宏观的观察来对这一部分作个小结:

在组织设计上不存在全球普适的规则,这意味着公共管理领域必然更多的是一门艺术而不是科学。公共管理问题的大多数好的解决方案(虽然在制度设计上存在着某些共同特点),将不会成为显而易见的“最佳实践”,因为必须要考虑大量特定情境的信息(Fukuyama, 2004:58)。

更哲学的表达是,有可能塑造英语圈普遍模式的整个方式本身就是一个缺陷。或许应用性的管理知识并不(或不可能)以那种方式或在那个层次上存在。当然存在着一些令人信服的认识论观点倾向于那个方向(例如, Pawson, 2013; Pollitt, 2013a; Tsoukas, 2005)。但是无论是否赞同这些更根本的怀疑观点,人们必须承认,虽然英语圈的模式和技术传播得很广,但是它们从未遍布到每个地方,在其确实传到许多地方,也只是留下了微弱的痕迹。

三、第二个原因:英语圈模式与技术的成功日益受到质疑

此处的观点是越来越多的追随者渐渐地发现,英语圈的模式与技术通

常并不是非常有效。它们并没有产生所声称的结果。或者,更准确地说,它们起作用,但是仅仅在非常特定的情境下起作用,这些情境当然不是非常普遍的(Pollitt, 2013a)。而且英语圈的模式与技术频频产生意想不到的副作用,诸如模糊了责任的界限,降低了公共服务部门员工的士气,甚或助长了腐败。以新公共管理运动、公私合作或业务外包为标签的改革不仅在发展中国家频频失败(Andrews, 2013; Dunleavy, 2001),在“母国”英国(Burton, 2013; Dunleavy and Carrera, 2013; Hood and Dixon, 2013; Pollitt, 2013b)和美国(Light, 1997)也是如此。

如果我们先从发展中国家说起,那么我们能够看到那里长达 20 年的管理改革极大地混杂着英语国家模式,这样的改革是由国际机构或英语国家政府本身所推荐或强加的。十多年前已经有人指出,这种改革常常是不适宜的,不出所料地频频失败(Manning, 2001)。最近有分量的证据不断增加,以致一项详细分析得出了如下结论:

在 2007—2009 年间,受世界银行支持进行公共部门改革的 80 个国家中,只有不到 40% 的国家显示出其国家政策与制度评估(Country Policy and International Assessment, CPIA)治理分数有所提高。实际上,1/4 的国家的这个分数是下降的,而超过 1/3 的国家则没有出现变化(Andrews, 2013: 13)。

安德鲁斯(Andrews)也观察到,世界银行的许多改革内容(尽管情境迥异)与“最佳实践”这个高度英语概念所通常描述的特征之间,有着极强的相似性。即便是世界银行在反思其自身的经验时,也自我观察到:

已经坚决地抛弃了有关公共部门管理(PSM, Public Sector Management)改革的“华盛顿共识”式的理论,即认为公共部门管理改革的内容应是放之四海而皆准的概念,转而认同在公共部门管理改革中“行得通的做法”是高度因地制宜的理念(World Bank, 2012: 10)。

当然,在基本特征迥异的当地环境中推行这些起源于英语圈的最佳实践方案,显然不大可能会收到风生水起的效果。但是这样做的并不只是世界银行和国际货币基金组织这类的政府机构,我们还可以找出许多其他例子,比如在坦桑尼亚、泰国以及拉脱维亚就有这样的机构改革(分别参见 Caulfield, 2004; Bowornwathana, 2004; Pollitt, 2004)。

但是,现在让我们回头来看这些理念的主要发源地国家。公共管理改革想必是在其大本营取得了更高的成功率了?例如,撒切尔夫人因强力推行了许多效率导向的改革而广为人知。布莱尔先生也是一位马不停蹄的改革者,将一项项改革累积成一场使公共部门现代化的改革运动,并使之更加全面、更注重绩效以及更加灵活地服务顾客。最近,有详细的研究成果有力地证明,撒切尔以及梅杰政府的效率在总体上并无提高(Hood and

Dixon, 2013), 布莱尔的改革对于政府部门生产率的影响极不稳定, 时常是毫无实质进展, 甚或在实施改革期间出现倒退 (Dunleavy and Carrera, 2013)。这样的研究结果让许多人大吃一惊。“在布莱尔以及布朗当政期间, 公共开支是自 20 世纪 40 年代以来增长最多的, 但是却并没有伴随着生产率的相应增长” (Burton, 2013: 36)。另一项采取历史方法的研究指出, 英国五个重要的公共管理改革白皮书——1970 年、1981 年、1991 年、1999 年以及 2011 年的——都有着某些共同特征。尤其是, 它们没有包含成本核算, 没有设定可测量的目标, 没有制定正式的条款以便对其成功或失败进行系统的或独立的评估 (Pollitt, 2013b)。可能有人会说, 这些白皮书的许诺非常多而证据非常少。最后, 广受好评的公私合作 (PPPs) 的成效也非常不确定。例如, 在审核公共财政创新计划 (Public Finance Initiative Schemes) 时, 财政部特别委员会得出的结论是: “大笔公共资金可能被错误地配置或浪费掉了。” (Treasury Select Committee, 2011) 公共财政创新计划 (PFI) 曾经是梅杰领导的保守党政府和 1997—2009 年布莱尔/新工党政府都喜爱的合作关系工具 (Burton, 2013: 76—77, 143—145)。

最后, 我们或许注意到, 最近有大量文献研究整个欧盟进行的新公共管理式的公共管理改革, 得出的结论是, 这是个偶然随意的过程 (Pollitt and Dan, 2013)。在 519 项研究成果中, 有不到 9% 的研究能够就改革成果的变化情况提供貌似合理的信息。只有大约 1/4 的研究提供了产出变化的信息。在这些就改革带来的变化提供了可靠信息的少数研究中, 证明有所改善 (而不是无变化或实际上有所恶化) 的研究结果的比例不太高: 证明有改善性成果的占 44%, 而证明产出有所提高的占 53%。

美国对 1945—1995 年间的联邦政府改革进行了详细的分析。这项研究得出了如下结论:

候选人可能会承诺他们将最终使政府: ①更加务实; ②更少浪费; ③更加警觉; ④更加高效与更少花钱。但是却鲜有证据表明这 141 项措施 (注: 本书中所分析的改革措施) 中有哪项实现了这些崇高的目标 (Light, 1997: 179)。

然而真实的情况似乎是, 联邦政府已经被大规模地“掏空了”, 以至于它不再直接控制大部分的自身服务提供或支持性服务, 但是却受到不断扩大的合同及分包合同网络的束缚 (Peters, 2010)。这些情况有时导致了糟糕的结果, 或许最显而易见的是在伊拉克战争中的结果 (Government Accounting Office, 2006; Pollitt, 2009; Scahill, 2007)。更为普遍的是, 这个过程引发了相当多的学术争论, 无论是“空心国家” (hollow state) 的批评者还是拥护者都相互交流了观点和证据。

不太明显的是, 在美国政府中实施绩效管理的许多努力都没有取得预

期的效果(Radin,2006)。绩效管理一直是英语圈公共管理思想的核心主题之一,但是拉迪(Radin)却证明,在美国的环境中,绩效管理的应用经常建立在一系列没有根据的假设基础上。莫伊尼汉(Moynihan,2008)使用一种完全不同的研究方法,同样证明了绩效管理在美国通常并没有取得预期的效果,虽然在某些情况下它产生过积极的影响。因此,这绝不是一个完全失败的图景;有许多成就值得庆贺。然而,情况差异很大,表明核心理念对于其被应用的许多环境并不强劲有力——即它们是有缺陷的或不完美的。

四、第三个原因:放眼全球,英语圈之外的公共行政管理正变得更加强大和有影响力

这或许是所有论点中最强有力的一点。中国、印度、其他亚洲国家以及一些拉美国家,在国际公共行政管理界的影响力越来越大,在许多情形下它们自身有着强大的行政管理文化和传统。举一个惊人的例子,英语圈国家没有一个敢声称其在一千多年以前就拥有论述文官组织的专著(王安石 1058 年的《万言书》——参见 Dreschler,2013)。单凭这些原因,这些国家就越来越不可能只从英语圈吸纳最新的理念——特别是随着越来越多的人获悉并意识到源自盎格鲁的改革失败率较高。他们也许会借鉴,但是即使那样做也会大力进行改造、转化或变形——全部自行融入本土的创新过程之中。当然,为了一探究竟,这些国家将继续派遣考察团到英语圈(以及其他)国家去(Christensen et al.,2008),但是那并不意味着他们相信必须照抄他们在那里所看到的东西(这种情况可能从未发生过)。或者,对于那些他们认为是最迫切的(且与西欧或北美的最紧迫问题可能无多少类似之处的)问题,他们将探索自己的解决方案。“人们怀疑,中国所面临的多种问题和结构性矛盾能够通过移植西方概念和实践轻易解决”,张先生这样的观点表明,他在做案例研究时可能对此已经了解(Cheung,2012:213)。

应当承认,在下述两个问题上,长久以来就存在着争论,即非西方国家引进英语圈理念的程度如何,以及由于环境不同它们究竟能在多大程度上做到这一点。在此我们不可能最终解决这两个争论,但是有些评论很中肯。首先,对于英语圈的理念在多大程度上获得采纳的争论,将永远不会有简单的百分比式的答案。最常见的是,在西方影响力可能看似发挥作用的地方,实际的理念与实践已经——或多或少地——接受改造适应了新环境。例如,就公民评价公共服务的应用而言,它在中国的应用就是以十分不同于英语圈国家的方式进行的(So,2014)。因此,对于最终的改革在多大程度上“还是西方式的”以及它在多大程度上变成了新事物,一直有待作

出精准的判断(参见 Christensen et al., 2008)。其次,英语圈的理念与实践多大程度上会是“适合的”,对于这一点的争论,在很大程度上取决于观点所处的抽象层次。如果断言说非西方国家也认可英语圈的目标,即国家机器应当是值得信赖的、有效率的以及能办实事的,那么这个断言很可能是正确的,但这毫不奇怪(例如,这好像是 Candler 的主要观点,2012)。这个理想树立在这么高的宏观抽象层次上,只会在有国家不想追求这些特征的情况下才会令人感到惊奇。人们远未弄清楚的是,诸如业务外包、绩效管理或者公私合作等更具体的机制,是否是在全球范围实现这些宏观目标的有效工具。在此,我们或许会注意到,就中国和巴西而言,许多顶级的本土学者几十年来一直认为直接移植英语圈的技术并不是个好主意(Candler, 2002; Christensen et al., 2008)。而包括弗雷德·里格斯(Fred Riggs)、杰拉尔德·凯登(Gerald Caiden)以及最近的弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)在内的一些顶级美国学者,也发出了深刻的警惕之音(Candler, 2002; Fukuyama, 2004)。

这些保留意见部分地——但也只是部分地——来自显著的文化差异。这意味着就一些关系和实践——它们是大多数英语圈模式的组成部分——所提出的假设可能只是不适合。同样,或许更有趣的是,某些在英国或美国不怎么管用的办法,在其他文化中或许却能成功(例如, Berman et al., 2013; Perk et al., 2013)。

这些本土的理论化与模型建构过程进展程度如何?讲英语的人们由于其有限的并且以欧洲为中心的语言技能,对此很难知晓。给人的感觉是,中国和日本,或许也包括印度和巴西,已经出现了相当一大批公共管理学者。当下,这些学者似乎仍然主要是忙于争论英语圈的理念,而不是在打造他们自己的理论。这可能与政策导向的社会科学的其他领域相似(例如,就国际政治经济学而言,参见 Cohen, 2014: 113—120)。然而,本土理论很可能已经以其母语的形式出现了,只是还没有被英语观察家们发现而已。

相较于金砖国家(巴西、俄罗斯、印度与中国)以及其他新兴经济体,自2008年以来,这些亚洲与拉丁美洲国家概念上的相对独立性,可能被产生于英国和美国的这种十分不同的财政状况给进一步放大了。简言之,英国和美国正不得不针对它们自己的公共部门研制管理方法,这些方法将与受到严格限制的公共支出体制相符合——如乐观主义者所言是“少费多用”,或者如许多批评者所说是“少费少用”(参见例如 Deloitte/Reform, 2013; KPMG, 2013a)。总体上,蓬勃发展的金砖经济体根本没有这样的限制。如果想要启动大规模的新公共开支或投资项目,它们有资源这么做。由于这些国家“公共治理的基础依然是发展主义”(Cheung, 2012: 215; Brown et