

Research on
the Reform of
Public Services
in Contemporary Britain

当代英国
公共服务改革研究

曹现强 著 山东人民出版社

Research on
the Reform of
Public Services
in Contemporary Britain

当代英国 公共服务改革研究

曹现强 著

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代英国公共服务改革研究/曹现强著. — 济南: 山东人民出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 209 - 04703 - 6

I. 当... II. 曹... III. 国家行政机关 - 社会服务 - 体制改革 - 研究 - 英国 - 现代 IV. D756.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 209503 号

责任编辑:李言英

封面设计:武 斌

版式设计:张丽娜

当代英国公共服务改革研究

曹现强 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

日照报业印刷有限公司印装

规 格 16 开 (172mm×232mm)

印 张 15

字 数 210 千字

版 次 2009 年 1 月第 1 版

印 次 2009 年 1 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 04703 - 6

定 价 28.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0633)8221365

摘要

20 世纪 70 年代末以来,英国率先在全世界开展了一场持续的、声势浩大的公共服务改革运动,这一运动对政府职能的转变,对政府与市场、政府与社会关系的重构,以及对如何处理社会公平与效率的关系进行了积极的探索。从总体上来看,英国的改革取得了明显的成效,并产生了良好的示范效应,其改革的理念和相关方式为许多国家所推崇,从而形成了一股波及欧洲大陆、美国乃至亚非发展中国家的公共服务改革浪潮。这一浪潮又极大地推进了各国政府治理的制度创新和能力提升。目前我国正处于改革深化的关键时期,同样面临着体制改革、政府职能转变、治理制度变迁等一系列深层次的问题,如何借鉴国际的成功经验,特别是系统把握和分析公共服务改革发源地——英国的实践,有的放矢地借鉴和吸收其经验教训,从公共服务改革的视角入手,研究探讨适合我国国情和现阶段发展需要、顺应全球发展潮流的政府治理新模式,对于转变政府职能,推进管理体制改革,构建公共服务型政府,具有重要意义,这也是本研究目的之所在。

英国公共服务的改革是一个延续与变革共存的统一体,是一个系统改革的过程,是各种政治、经济、社会、文化因素交织影响,各种力量相互博弈的结果。而改革的过程和效果本身又反过来对各种作用因素、力量产生了深远的影响。为准确把握和分析这一过程,本文首先借鉴了吉登斯研究社会变迁的“契机—轨迹”方法,从 20 多年来的英国公共服务的政策规范和典型事件的分析中,寻找出制度变迁的契机,探索一系列“契机”是如何打破或重新塑造制度组合的,在此基础上勾画出其演变的历史脉络,即所谓“轨迹”。在描述“轨迹”

的基础上,根据“制度变迁”理论的分析框架,在典型事件中,分析“片断”或“契机”中所隐含的制度环境、制度安排,探究治理过程中存在的诸多因素,如集体行动者之间的权力依赖,多部门之间的合作、公私部门之间的责权划分、政府的组织框架和管理方式、社会自治网络及其功能等的作用和影响,分析英国公共服务改革过程中,各行动者及其团体采取了怎样的策略行为,参与创造了历次变革的“契机”,促成了一次次的制度变迁的发生。依据这一研究思路,本研究从以下四个方面展开。

首先,对英国公共服务制度变迁的“契机”进行分析,阐明了英国公共服务传统模式的形成过程和基本特点,并通过对英国 20 世纪 70 年代末政治、经济和社会背景的考察,揭示了传统公共服务模式面临的困境,探究公共服务改革的现实动因,这构成了本书的第一章。

其次,揭示英国公共服务改革中制度变迁的“轨迹”。面对传统公共服务模式的困境,撒切尔政府打破共识政治,以新自由主义和新保守主义思想为指导,对英国公共服务进行了以私有化为基本取向的改革,改革有得有失,但大大转变了公共服务发展的方向。后继任的梅杰政府承继了撒切尔政府的基本改革主张,并在公共服务的竞争机制和质量提升方面有新的发展。工党政府上台后,以第三条道路理论为指导,试图在市场作用和政府责任、公平与效率方面探索一条平衡发展的新路。并以推动公私合作,政府与社会、与公民合作为主要方式,对社会政策进行了重大的变革。这一改革的轨迹,构成了本书第二、第三章的内容。

第三,英国公共服务改革始终贯穿着一条主线,即公共服务管制体制的改进,它为人们理解和把握改革提供了一个很好的视角。在改革的过程中,政府管制的价值取向、职能定位、手段方式和政策都发生了一系列的转变或创新。不断完善的公共服务管制体制和机制成为英国公共服务改革成功的重要保障。本书的第四章对英国公共服务的管制体制和政策进行了较为系统的分析。

最后,本书根据制度变迁理论的分析框架,通过对典型改革的剖析,对英国公共服务中的制度安排和治理过程,以及各影响因素和行动体进行了分析。

重点从政治、经济社会、文化三个方面入手,揭示了政党、政府间关系、工会、国际组织、经济政策、社会结构以及不同方面的文化与公共服务改革之间的互动关系,进一步加深了对英国公共服务改革进程及相应的政府治理创新的认识。它们共同构成了本书第五、第六、第七章的内容。

本研究在以下方面有所创新和突破:第一,以英国公共服务供给的困境为研究的源起,以制度变迁的整个过程为研究对象,对英国公共服务改革的动力、过程、影响因素及实际效果进行梳理,是一个相对系统的研究。第二,研究视角有不同之处。笔者认为,任何制度安排、政策变迁都是由具体的行为者在一定的社会情境中实施的,与跟其发生作用的环境之间有着复杂的互动关系。因此,论文运用制度分析的框架,以利益分析作为重点,从政治、社会经济、文化等方面对英国公共服务的改革进行分析,从而将问题的研究引向深入。第三,在分析过程中特别关注从公共服务本身的特质和属性来探究其供给制度变迁中政策空间的形成。第四,笔者认为,英国的改革大致经历了一个从化公为私——打破垄断,促进竞争——提倡合作的过程,由此建立起的用市场机制提升效率,以政府责任保障公平,动员多元主体共同参与、合作治理的模式,应该成为公共服务改革的基本路向。

CONTENTS 目 录 ▶▶

摘 要 /1

导 论 /1

一、问题的提出 /1

二、研究综述 /6

三、本书的难点与创新 /17

四、研究方法 /18

五、本书结构 /18

第一章 英国公共服务传统模式的形成与发展 /21

第一节 传统模式的由来 /21

一、战时对于政府公共服务的新认识 /21

二、艾德礼政府的根本性改革 /25

第二节 共识政治的形成及其公共服务模式 /34

一、共识政治的形成 /35

二、共识政治下的公共服务模式 /39

第三节 传统公共服务模式的特点 /42

一、政府的双重角色 /42

二、政府与社会关系的转变 /42

三、低福利、低市场、普救型的公共服务 /43

四、中央政府控制能力的增强 /44

五、社会对公共服务基本需求的满足 /44

第四节 传统公共服务模式的困境 /45

一、政府财政压力过大 /45

二、国有企业效率低下 /46

三、政府失灵凸现 /47

四、经济持久增长的动力缺乏 /48

第二章 从撒切尔到梅杰:保守党政府的公共服务改革 /49

第一节 撒切尔政府公共服务改革的思想基础 /49

一、新自由主义 /50

二、新保守主义 /52

三、新自由主义与新保守主义的契合 /53

第二节 撒切尔政府公共服务改革的进程 /54

一、国有企业私有化改革 /55

二、社会福利制度改革 /59

三、政府公共服务体制改革 /63

第三节 撒切尔政府公共服务改革的得与失 /66

一、撒切尔政府改革的积极影响 /67

二、撒切尔政府改革的局限 /68

第四节 梅杰政府的公共服务改革 /69

一、私有化改革的延续 /69

二、社会福利领域的改革 /70

三、公民宪章运动 /70

四、竞争求质量运动 /72

第三章 布莱尔政府的公共服务改革 /75

第一节 布莱尔政府改革的背景分析 /75

一、理论基础:第三条道路理论 /75

二、时代的选择:全球化的挑战 /80

三、政治基础:工党的改革 /81

- 第二节 布莱尔政府公共服务改革的进程 /84
 - 一、改革的价值选择 /84
 - 二、改革的基本路径 /85
- 第三节 布莱尔政府公共服务改革的特征分析 /109
 - 一、一致性与差异性 /110
 - 二、时代性与民族性 /111
 - 三、系统性与实用性 /111
 - 四、合作性与竞争性 /112
 - 五、普遍性与选择性 /112

第四章 英国公共服务的管制分析 /114

- 第一节 英国公共服务现行管制体制的表征 /115
 - 一、价值取向和改革目标的重新定位 /116
 - 二、政企分离管制模式的确立 /116
 - 三、管制机构的独立性增强 /116
 - 四、管制机制创新 /117
 - 五、管制政策的科学化、制度化和透明化 /117
 - 六、社会监管体系的构建 /117
- 第二节 英国公共服务管制体制的立法分析 /118
 - 一、公共服务管制立法的基本特点 /118
 - 二、磋商中的管制法律制定 /120
 - 三、管制立法的新动态 /122
- 第三节 英国公共服务管制体制的执法分析 /124
 - 一、公共服务的管制执法体系 /124
 - 二、公共服务管制执法体系的组织再造及其特点 /127
 - 三、控制与激励并存的多元执法工具 /129
 - 四、管制执法中的“博弈游戏” /130
- 第四节 英国公共服务管制改进的重点政策分析 /133
 - 一、供给结构管制政策 /133

- 二、行业准入管制政策 /136
- 三、服务价格管制政策 /138
- 四、服务质量管制政策 /140
- 五、服务网络管制政策 /143
- 六、20 世纪 90 年代末以来公共服务管制政策的调整 /145

第五章 英国公共服务改革的政治分析 /158

第一节 政党对公共服务改革的影响 /158

- 一、改革是政党自身纲领及其演变的结果 /158
- 二、改革是政党赢得选民、长期执政的需要 /165

第二节 中央与地方关系的调整与公共服务改革 /167

- 一、中央与地方政府关系的调整 /168
- 二、关系调整与公共服务改革 /170

第三节 欧盟对公共服务政策的影响 /171

- 一、撒切尔和布莱尔对于欧盟的不同态度 /171
- 二、欧盟公共服务改革的政策对英国的影响 /173

第四节 工会与公共服务改革的互动 /175

- 一、工会在英国的地位和影响 /175
- 二、撒切尔和布莱尔对工会的态度和改革 /176
- 三、当前英国工会的发展现状 /179
- 四、工会与英国公共服务改革的关系 /180

第六章 英国公共服务改革的经济社会分析 /183

第一节 英国公共服务改革的经济因素 /183

- 一、英国公共服务改革的经济动因 /183
- 二、经济政策的演变推动公共服务改革深化 /184

第二节 英国公共服务改革的社会因素 /192

- 一、社会结构的变化 /192
- 二、社会发展与公共服务需求 /195

第三节 NGO 在公共服务中作用凸现 /196

一、英国自治传统、志愿传统与 NGO 的发展	/196
二、社会参与和注重社区发展的政策影响	/198
第七章 英国公共服务改革的文化分析	/201
第一节 文化传统决定公共服务改革的特点	/201
一、保守的改革	/202
二、试错的改革	/203
三、渐进的改革	/204
四、实绩的考量	/205
第二节 社会文化提供公共服务改革的基础	/205
一、互助的传统	/206
二、济贫法的影响	/206
三、宗教的教化	/207
四、公众理念的转变	/208
第三节 政治文化推动公共服务改革的前进	/211
一、对个人权利的尊重	/211
二、对政府权利的限制	/211
三、政府运作方式的特殊性	/212
四、行政的价值追求	/214
结 语	/216
主要参考文献	/218
后 记	/227

导 论

一、问题的提出

公共服务是现代政府职能的重要组成部分,随着经济和社会的发展,现代社会中政府的公共服务职能越来越突出,能否满足公众日益增长的公共服务需求,实现公共服务的优质、高效供给,已成为衡量一个国家执政党合法性程度和政府治理能力的重要标准。因此,创新公共服务已成为现代民主国家政府改革的核心内容。

从我国的改革实践来看,随着社会经济发展阶段的跃升,解决民生问题已成为政府和公众共同关心的话题。社会公众对公共服务的质量和数量提出了更高的要求,政府在公共服务的供给方面面临着越来越大的压力和越来越多的难题:理念的转变、职能的定位、服务方式的选择都要求政府必须对公共服务有完整而清晰的思考和认识。从理论发展来看,从 20 世纪 70 年代开始,以英国为代表的西方国家以大规模的政府改革为契机,推动着传统的政府管理理论向新公共管理理论发展。新公共管理理论对于政府职能的认识、公共服务的性质和提供方式的转变都提出了新的思路。但是由于各国社会背景和改革实践的差异,新公共管理理论在发展中也没有形成一个统一而完善的体系,在国内的传播和影响过程中也存在着许多分歧。因此,在理论上寻求一个认知新公共管理理论的向度,也就成为本研究在理论层面上着力探求的问题。

实践上公共服务发展的需求和理论上公共服务理论梳理的需求是当前公共服务研究的两个迫切问题。本研究将立足于全球化背景下的公共服务理论发展,着眼于新公共管理理论发源地的英国所进行的公共服务的实践,通过对其改革进程、影响因素和不同公共服务模式的得失分析,寻求对公共服务的全面认识,进而寻求公共服务改革与发展之道。具体来说,本研究关注的问题主

要集中的以下几个方面：

第一，如何在市场调节与政府干预的互动过程中准确界定公共服务地位、寻求有效的公共服务实现形式。

关于公共服务问题，在理论和实践上主要涉及两个方面，一是在政府的职能结构中，公共服务处于什么样的地位；二是政府公共服务职能的实现形式，也就是政府提供公共服务的具体方式。这两个方面集中体现着政府的实质、效率和活动方向。围绕着这两个方面，国内外学界和政府实践层面，一直存在着争议和不同的探索。

按照马克思主义的观点，政府的职能是由国家职能决定的。国家职能具有两重性（政治国家与经济国家），因而政府的基本职能也具有两重性，一是阶级性，就是保证阶级统治的稳固；二是社会经济性，也就是管理社会公共事务和经济的职责和作用。西方国家在政府的一般政治功能上的认识分歧不是太大，他们都认为政府在政治上要保障所有人享有尽量广泛的平等的基本自由，也就是所谓的“天赋人权”。争论主要发生在政府的经济和社会职能方面。从总体上来看，他们在政府职能的确立和选择的问题上，围绕着市场调节与政府干预的关系，经历了一个循环往复的过程，这直接影响到人们对于公共服务的认识和提供方式的选择。

20 世纪 30 年代以前，受传统政治文化（政府是“必要的邪恶”）和自由主义经济理论的影响，西方国家认为政府的职能是极其有限的。按照斯密的理论，商品交换和社会分工是最基本的社会经济活动，“自私的动机、私有的企业、竞争的市场”是推动社会经济发展的三个基本条件。当人们在利己心的驱动下从事经济活动时，国民财富和社会利益会同时获得增长。也就是说在人人追求个人利益这一“看不见的手”的引导下，在市场自由竞争规律的作用下，资源能够得到合理的配置，经济社会能够自然而然地处于协调状态。受此影响，该时期大部分西方国家都奉行了三项基本原则：私有财产神圣不可侵犯；契约自由；自我负责。国家和政府基本上不干预调节社会经济的运行。政府的职能主要体现在政治职能和军事职能上。“最小的政府、管事最少的政府是最好的政府”成为该时期人们的一个共识。这样，政府的有限作为也就决定了在公共

服务领域中极为有限的作用,政府仅仅在很小的公共服务领域承担责任。

但随着社会化大生产的日益发展,自由市场经济的缺陷和不足开始显露出来,市场由于无法克服外部性问题,在公共产品供给上的低效或无能为力,以及社会分化和不公严重,引发了 20 世纪 30 年代的空前大危机,为政府全面干预社会经济提供了契机。在此后大约 40 年时间里,西方国家大大加强了政府对经济社会生活的干预,强调政府不应只是社会秩序的消极维护者,而应是社会生活的积极干预者。许多国家都进行了程度不同的国有化改革,强化了政府的计划管理职能,并把全面承担公共服务的生产与供给职能当做政府管理的指导思想,构建了现代福利国家制度。应该说,战后西方国家对政府社会经济职能的强化,一定程度上有效弥补了市场的缺陷,“从摇篮到坟墓的国家福利制度”大大缓解了急剧的社会冲突,起到了社会稳定平衡器的作用。由政府直接提供、尽可能全面的公共服务成为这一时期最主要的特征。

但不可否认的是,在矫枉的过程中。西方国家也逐渐出现了过正的现象,政府管理出现了从资本主义初期的“放任型”向“管制型”的转变。大规模的社会经济管制制度使政府规模膨胀到了空前的地步,福利国家的建立和运行的低效率,使国家财政陷入危机,政府强行贯彻执行的大量规章和处罚的条例阻碍和限制了市场的活力,由此导致了西方国家的经济在 20 世纪 60~70 年代进入了一个滞胀的阶段。

矛盾的积聚引发了西方国家对政府与市场关系、政府职能定位及功能输出方式的新探索。从 20 世纪 70 年代末开始,以英国为代表的西方国家,受新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论以及第三条道路理论的影响,同时基于迎接全球化和技术变革的挑战,开始了一场持续的以调整政府职能、改变公共服务提供方式、提高公共服务水平为核心的改革。那么,在这些新的理论探索中,是如何处理政府与市场的关系的呢?由此又带来了怎样的关于公共服务提供的新视角和思路呢,这都需要系统地进行总结和探索。

第二,对我国政府来讲,如何在社会主义市场经济体制下有效地转变政府职能,实现和增进公共服务的供给具有重要意义。

从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变是中国社会的巨

大跨越,这个过程也正是一个政府职能转变、公共服务重新定位的过程。在传统的计划经济体制下,受全能主义影响的政府采取了大包大揽、直接提供的公共服务供给模式,追求一种尽可能多、尽可能公平的目标,但实践中却出现了严重的公共服务职能越位、缺位和错位的现象,形成了一种不平衡覆盖、低水平的公共服务提供状况。

当改革开放在 20 世纪 70 年代末成为中国主导的政策倾向时,传统的计划体制被不断地消融而市场经济的理念被不断地强化。在这个过程中,整个国家集中主要精力来进行市场经济建设,与国际上同时所展开的政府改革潮流相一致,中国也持久不断地进行政府改革,探求政府职能在市场化背景下的转变之道,从全能政府到有限政府转变的理念为政府和社会所广泛接受。但是,这一时期的改革更多的是注重经济的发展,主导的公共政策理念是“效率优先,兼顾公平”。因此,公共服务领域的改革被忽视和淡忘,形成了经济强势和公共服务滞后的局面。尽管随着政府对市场的认知在逐渐增强,政府职能的转变不断到位,但是公共服务领域所进行的零星改革也都遵循着市场化的思路,追求的是效率的发展而非是公平性的实现,由此引发了人们对于政府公共服务的定位以及公共服务提供方式的思考和争论,尤其是对公共服务的市场化提供模式争议最大。公共服务对于发达国家是一个老题目,但对于正在探索市场经济的中国来说,还确是一个新题目。

进入 21 世纪以来,随着中国市场经济体制的完善,发展公共服务开始逐渐占有更重的比重。一方面是中国社会经济的迅速发展奠定了良好的基础,另一方面则是主导政策理念的转变。新世纪以来,科学发展观、和谐社会等主导政策理念开始扭转政府过去重经济发展、轻公共服务的发展模式。在 2003 年 10 月召开的党的十六届三中全会上,首次明确提出将提供“公共服务”作为政府职能之一。温家宝总理在十届人大一次会议的政府工作报告中强调:各级政府要全面履行职能,在继续加强经济调节和市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能。公共服务概念的明确提出,进一步表明中国政府要在更加清晰的理念指导下系统建立与自己国情相适应的公共服务体系。这既是中国改革的进一步深化和政府管理发展中的一个重要转折,也是中国

发展公共服务、建设公共服务型政府的新起点。在新的形势下,公共服务发展的重点在于,加快政府职能转变,搞好管理创新,形成与发展同市场经济相适应,人民群众满意的高效率、服务型政府。建设服务型政府是当前共识,关键在于如何落实。

依据国外的经验,在建设公共服务型政府的过程中,各国政府都把公共服务市场化作为一种有效改善和提高公共服务能力的重要举措。20世纪80年代以来,西方发达国家掀起了一场以治道变革为特征的改革浪潮,而公共服务市场化、地方政府分权化和执行机构自主化是这场改革的三大主题,其中最核心的主题就是公共服务市场化。纵观这场改革,公共服务市场化在有效改善和提升各国公共服务的同时,也对全世界形成了广泛的、持续性影响。如何借鉴国外经验来发展我国的公共服务,全面分析和评价西方公共服务市场化方案,借鉴其经验和反思其教训,对于探索适合我国国情的公共服务改革无疑具有重要意义。

第三,如何有针对性地吸收和借鉴国外,尤其是英国公共服务改革与发展的经验和教训,深刻认识公共服务市场化模式的可行条件和局限性,以推动我国公共服务改革与发展。

西方国家关于政府职能的相关理论和实践表明,公共服务是政府的首要职能和核心职能,只有增强政府责任和政府效能,提高公共服务的水平,才能有效提高政府治理的质量,提升执政党和政府的合法性。政府职能的转变和改革,在很大程度上都是围绕着公共服务进行的,切实加强政府公共服务职能,不断提升公共服务的水平,满足公民不断增长的公共服务需求,是很多国家在改革过程中所重视和追求的。

英国作为老牌的资本主义国家,在公共服务的改革方面一直走在世界的前列。无论是在公共服务体系的建立方面,还是在适应时代要求寻求变革方面都进行了不断的探索。从艾德礼政府传统公共服务模式的建立,到撒切尔政府和梅杰政府的改革,再到布莱尔政府的改革,英国对公共服务在政府职能构成中地位的认识不断深化,在如何利用市场机制提高公共服务的供给效率,如何通过政府管制保证政府责任,如何动员社会力量参与公共服务的共同治

理,如何实现公共服务方面效率与公平的结合上,都取得了宝贵的经验和教训。总体来看,英国的改革产生了良好的效果。经济稳定增长,1994~2004 年年均 GDP 增长达到 2.8%,超过了英国的主要竞争对手(同期日本、德国、法国分别为 1.2%、1.5%、2.3%)^①;通货膨胀率和失业率已降到 30 年来的最低水平,2004 年 12 月,英国的失业率为 4.6%,明显低于原欧盟 15 国 8.3%和西方 7 国 6.4%的平均水平^②;近年在医疗设备和医疗服务方面的投入大幅增加,英国人现在享受着几乎是历史上最高质量的医疗服务;总体犯罪率下降,社会稳定,人们普遍更有安全感;特别是近 10 年来,人民的生活标准指数超过了法国、德国和日本,居于西方 7 国前列。

英国率先发动的公共服务改革运动产生了一定的示范效应,许多国家纷纷效仿,进而形成了一场世界范围内的公共服务改革的浪潮。这也说明,英国的改革尽管是一个个案,但它却具有普适性的意义。对英国的改革实践进行系统的梳理和分析,总结其经验和教训,对于我们更为深刻地理解和把握由其推动的这一改革浪潮的缘起和趋向,对于我们更为深刻地把握政府与市场、政府与社会的关系,探究在全球化、技术变革和国际竞争加剧的新形势下,如何创新公共服务的制度安排,探求新的公共服务供给模式,从而不断提升公共服务的水平,有着重要的意义。

二、研究综述

公共服务不是一个新的话题,它在政府职能中的基本定位一直是争论不休、聚讼难平;不过,在公共服务的提供方式上,市场经济背景下的我国政府面临的则是一个全新的挑战。这些都需要系统的理论梳理和总结。综合当前的研究进展,结合论文的研究旨趣,对相关研究综述如下:

1. 政府职能定位的理论焦点的转移与争辩。

对于公共服务的认知,直接来源于人们对政府职能的定位。作为一个古

① Organization for Economic and Co-operation and Development. Figures: Statistics on the Member Countries[EB/OL]. <http://213.253.134.29/OECD/pdfs/browseit/0105061E.pdf>.

② Strategic Audit: Progress and Challenges for the UK[EB/OL]. Prime Minister's Strategy Unit, 24 February 2005. http://www.strategy.gov.uk/downloads/work_areas/strategic_audit/strategic_audit2.pdf.