

# 政府管理与公共服务的新思维

(美国)盖·彼得斯<sup>①</sup>

## 内容提要

自从行政管理理论在英美民主国家诞生以来，就一直存在着理论的“生存危机”。如今，传统行政管理理论赖以生存的基础正在受到挑战。

首先，政治——行政两分法看来已经落伍于当今的现实。过去，该两分法曾推动着公共部门保持政治中立、不介入政策的制定过程。

其次，就在政治——行政两分法不合时代节拍的同时，将规章制度和等级结构奉为金科玉律的传统管理模式亦显得过时。因为在公共部门的组织机构中，权力和权威的来源正在不断扩散和增加。

<sup>①</sup> 作者系美国匹兹堡大学教授。

再次，人们日渐认识到了常设官僚机构运转失灵的特点，出现了用非常设机构甚至临时机构取代常设机构的明显趋势。

最后，要求公务员保持中立和服从政务官员意志的原则已不再那么重要了 因为如果要提高效率 and 效益的话 就需要政府公务员发挥更大的主观能动作用。

由于传统的政府模式在当今环境中很难有效运转，学者已经开始关注未来的政府模式，为此提出了许多种模式。本文只对其中的四种模式做一介绍。每种模式都从以下四个重要角度加以分析：(1)组织结构；(2)人事管理制度；(3)高级公务员在政策制定过程中的地位和作用；(4)关于公共利益和什么是好政府的概念阐述。

## 关于政府模式的四种设想

### 1. 市场模式

市场模式一直是政府管理方式中最受欢迎的一种替代模式。市场模式认为公共机构和私营机构所面对的管理任务和提供服务的任务是相同的，因此可以同样的技术手段来完成相似的任务 还认为 如果把通常与官僚机构联系在一起、以规章制度为核心的权力结构加以削弱或取消 那么公共部门中雇员个人的创造力和行政才能就会焕然一新。尽管市场模式通常与政治右翼联系在一起，但主张市场模

式的一派认为，成功地推行市场模式将会提高公共部门的效率效能，不管是在提供国防服务，抑或是在社会服务方面。

## 2. 参与模式

参与模式在理论阐述上不如公共选择学派那样完善，但我们可以从中借鉴些有益的东西来理解公务员在管理国家中的作用以及政府的本质。参与模式不仅在意识形态上，而且在关于组织机构内人员行为的看法上，同公共选择模式存在很大差异。尽管存在上述差异，但参与模式与公共选择模式又有相当的一致性，特别是两种模式的核心主张都是要求权力下放，将部分权力下放给组织机构的底层和组织机构的顾客（服务对象）。此外，参与模式承认官僚机构在政策过程中的作用，这也同公共选择模式一致。不过，参与模式在看待官僚机构参与决策上较之于我们介绍的第一种市场模式，态度则更积极一些。

虽然参与和公共选择模式主张相似，但其主张背后的含义却截然不同。在参与模式中，权力下放的主要意图是将权力下放给低层官僚或服务对象，而不是作为在提供服务的机构间制造竞争从而使市场机制发挥作用的一种手段。这恰恰是公共选择学派所要极力避免出现的情况。参与模式下的另一种方案是由高层官僚主导控制决策过程，而不是由政治领导来把持。

## 3. 灵活政府模式

人们所熟知的关于公共组织的常设性和公职人员终身任职等的主张目前受到了严重挑战。不仅许多职位目前由临时雇员占据着 而且还出现了许多为特定目的而建立、任务完成后即行解散的机构。虽然这些新情况和变化可能改进政府在某些方面的效率并降低财政费用，但公民和临时雇员将为此而付出一定代价。

公民们不希望由临时雇员来为自己提供服务，临时雇员可能缺乏为公众服务所需要的非常重要的知识、干劲和服务精神。这种灵活政府模式一方面可能同把政府当作公共服务提供者的观点发生直接冲突，另一方面也会同主张向雇员放权的观点发生直接冲突。因为临时雇员对于参与授权几乎没有什么兴趣，即便参与了也不会把组织机构和服务对象的利益放在心上。

#### 4. 非管制型政府

非管制型政府相对于政府作用和政府雇员的激励机制而言是最积极的一种形式。该模式有两条基本主张 第一条认为 政府是社会中的一种进步力量 第二条认为 政府不去干预 政府雇员将会做好自己的工作 用一种虽然不完美但却很合理的方式为公众提供服务。非管制型政府模式认为，一系列规章制度和管制条例给政府管理造成的束缚是妨碍政府效率的主要因素，而不是提高政府管理水平的一种手段。

非管制型政府模式的上述两种主张不会轻易被当今的

多数政治家和普通公民所接受。政治家和公民这两类人认为，规章制度和管制条例对于防止政府资金浪费或权力滥用是必不可少的。但是也有一批政治家突破传统观念，主张建立一种减少管制型的政府，美国就是一个典型的例子。任何真正的非管制型政府要想在政治上或是在实际操作中广泛为人所接受，还有一段漫长的道路要走。

## 结论 我们能回到从前状态吗

虽然四种新型政府模式已经在公共管理中开始发挥重要作用，然而仍有相当一部分政治家和公务员仍希望能回到从前状况。但是，鉴于目前公务员的形象和信誉岌岌可危，如果没有政治上层持续和强有力的支持，很难想象会回到官僚制度的伊甸园时代。这种支持应强调传统公务员价值，即中立和能力的重要性，还应表明政府提供的服务与私营部门提供的服务两者间的差别。从这种意义上讲，有必要澄清公务员在政策制定过程中的作用、专业化常任公务员的重要性以及公职人员的责任等问题。

从本文讨论的几种不同模式中显而易见，在考虑新的政府改革方向时有若干种选择。应该承认每一种方案都有其各自的优点，但同时也将给社会造成一定的负担和代价。所以当我们就未来的政府作出判断选择时必须时刻牢记，我们将从新模式中获得什么，又将为此作出哪些牺牲。

## 一、导论

德怀特·瓦尔多曾于 1968 年写道 行政管理学经历了那么多的“认同危机”以至相比较说来 青春少年的生活就显得欢快无拘。瓦尔多教授是从学科的角度来讨论行政管理的危机问题，但是当今的行政管理实践也显示了同样的不确定性。行政管理的实践关系到政府结构、对政府结构的管理以及行政管理在政府中的适当作用和地位。许多关于政府和公务员作用的老看法如今要么完全改变了，要么受到了严重挑战。曾经指导我们思考公务员制度及其在政府过程中起作用的老框框中，至少有四条已经明显不像过去那样具有权威性了。

其第一条即是关于公务员非政治化的主张以及与此相联系的政治 / 行政两分法和公务员的“中立能力”概念。人们日渐认识到，公务员在当今多数政府中发挥着重要的政策作用 虽然未必是一种主导作用 而且正是由于公务员发挥了政策作用 政府管理可能会更好。

既然如此，那么我们所面临的问题就变成了用什么样的方式来架构政府 使之既能够体现时代的要求 甚至满足扩大公务员决策作用的愿望，同时又能保留民主制度下的公务员责任机制。把握这两者之间的平衡对于政府机构的设计者来说是很难做到的，特别是考虑到英美民主社会关

于公务员政治中立的传统认识和公众要求公务员加强责任感的呼声这两个因素。再者，政治家已认识到公务员日益增长的政策功能，常常采取行动试图将公务员的管理作用降到最低程度。围绕决策作用而进行的斗争对于政府内部人员和政府外的公众来讲都已不再是什么秘密了。公务员整体作用的政治化（不是指公务员个人作用的政治化），使得在政策作用问题上实现微妙的平衡变得越发困难。

与本文讨论有关的政府管理上的第二条重大变化是，在政府机构中以层级和条规为核心管理的信条，以及公务员在政府机构以外贯彻实施管理条例的权威性均衰落和下降了。在公共组织内部，经典的韦伯管理模式已不再像从前那样适用，取而代之的是各种各样关于组织权力和权威的替代模式。举例而言，市场已日渐成为比较和衡量政府机构绩效和结构的重要标准。虽然公共部门和私营部门存在固有的差异性，而这种差异性对于理解政府是至关重要的，尽管如此，即便是左翼政府在其政府结构和程序中也实行了一系列的市场机制改革。

除传统的官僚模式和市场模式外，另一种替代模式为“参与式政府”。参与政府模式学者们已讨论了好几年而且政府机构目前面临着日渐增长的压力，需要在决策过程中将低层雇员和服务对象的利益都考虑进去。政府管理中的这种变化既对提高政府效率构成了一种压力机制，同时又未尝不是对参与问题的一种真正的道义上的承诺。当代的

公共组织需要同社会协商使之服从公共组织的决策，遵守公共组织在提供服务方面所签定的合同，不再像过去那样由公共组织通过法律和其它权威方式来直接贯彻实施。伴随着网络概念在社会科学中的传播，政府中的网络实践亦增加了。此外 政府实践日益要求公务员就什么是公众利益作出决策，有时他们作出的决策同现行政策和他们名义上的政治上司的愿望是直接冲突的。所有上述变化使得对公务员的管理变得比过去更加困难，公务员在政府内部的作用也越发变得模棱两可。

关于政府和公共官僚机构的第三条变化表现在政府内部组织机构的常设性和稳定性方面。加入政府部门有时被看作像过去加入日本公司一样 是一种终身就业。公共组织的常设性往往被人们夸大了 但不可否认 常设性是政府特点的一个非常重要方面。后来政府机构的常设模式日渐受到了挑战。人们不仅认识到常设机构运转失灵 同时也认识到许多现有的重大社会问题都存在于组织机构的结合地带 由此导致人们开始探讨组织机构的替代形式。目前对于替代型组织结构的特征尚未研究透彻，但研究讨论过程已经开始。特别是特设工作组、跨部门委员会以及其它类似的组织结构 已经为人们思考更加灵活的政府组织形式提供了选择。

除了成立非常设性机构外，政府对终身就业的承诺也变得今非昔比了。政府机构越来越倾向根据工作量的要求

增加或减少雇员人数，例如税收部门就是如此。虽然这种风格的人事管理可能会节省政府开支，但也会给高级官员和决策带来一系列的经验性和规范性问题。临时雇员缺乏职业公务员身上的那种服务献身精神和其它价值观念。当公民同临时雇员打交道时，这种人事管理上的变化会给他们带来极大的困难。

“老框框”中还有一条是，公务员应对其政治上司下达的政策指令采取默认和完全服从的态度。它明确强调如上所述的政治中立问题。而现今政府特别是官僚机构存在的许多问题，与政治家欲寻求对公务员进行更多的控制和责任监督有很大关系。在任何一个社会，政府机构通常都是受到最严格管理的部门。因此，如果公务员的技能和进取精神能够得到自由运用和发挥的话，那么政府工作的效率和效益将会大大提高。

本篇论文不想去追溯历史的踪迹，而是试图向前看去探索和检验政府管理的几种替代型模式和道路。我们先介绍几种正在形成过程中的政府模式，然后看看不同模式对公务员的影响。除市场模式外，其它模式都没有全面阐述，而且这些模式都是从学术研究和实践中提炼出来的典型理想模式。此外，对这些模式的分析和阐述上有一定的类似性，但不同模式的含义却截然不同。然而，上述几种模式都有使政府虚空的效果，使政府特别是公共服务在社会中发挥的作用更小了。本文将主要讨论上述模式在美国的发展

情况，但亦将做一些比较分析。在比较分析中最有趣的现象也许就在于，替代模式的设想和思路在许多国家的官方文献中要比学术论文中更明确更强烈地表达出来。本文虽然集中介绍替代模式，作者也主张一种可能的模式，就是重新强调原有模式，让公务员发挥不那么明显的政治和政策作用。对于许多公务员，也许对于更多的政治家来说，从前的经典传统信条也许仍然是管理政府的最好方法。

## 二、关于政府管理的战略构想和思路

在过去几年席卷公共部门的改革浪潮中，几乎没有哪个西方国家政府没有受到过冲击。虽然在多数政治体制中所进行的改革是史无前例的，但往往是零敲碎打，不够系统。这种缺乏明确思路和统一战略的改革方式在一定程度上也说明了为什么改革的成果常常让改革的倡导者失望。有鉴于此，本文试图为未来政府官僚机构提出几条更为系统的战略构想和模式。每种模式的本质都将影响到政府实践的方式。如果我们对不同替代模式的含意进行更充分的分析研究，并将这些新思路同政府管理的传统智慧加以对比的话 就很可能 尽管没有绝对的把握 找到和发现有关政府改革更为有效的方式和战略。

我们在此对替代模式表示的关注并非意味着其中任何一种方案要比传统的公务员模式更为优越。我们觉得并非

这么回事。但我们的确认为，如果政府改革还要继续进行的话，以一种系统和有机方式进行则有可能取得更好的效果。我们应该清醒地认识到有些替代模式存在着内在的矛盾性。也许正如西蒙教授在 1947 年针对‘行政管理格言’所论述的那样，探讨公共服务中的复杂问题，即使有相对强有力的一套理论作指导，也易导致只提出权宜之计而非系统的解决方案。

当然在分析政府管理传统体制的替代模式时，我们将分析和阐述每种模式对政府管理诸方面的影响。第一方面是结构问题，即以何种结构将公共部门组织起来；第二方面是人事问题，即如何录用、激励和管理公共部门的雇员；第三方面是政策问题，即职业公务员应在政策过程中扮演什么样的角色，更广义上讲，政府应怎样管理私营部门；最后一方面 每种模式都包含‘公共利益’的概念和什么是‘好政府’的总体概念分析。

### 三、市场模式

政府管理传统模式的替代方案中，最为政治家所熟悉和青睐的就是市场模式。市场模式的提出有几条学术渊源。第一条学术渊源来自于一些学者和公共选择的倡导者对传统官僚机构的弊端所作出的剖析。他们认为官僚机构成员特别是位居金字塔顶层的部门负责人的自我利益，使得官

僚机构以一种没有道理的速度膨胀，而且为了提供服务，向立法机构索要了太多的经费；还认为官僚机构的常设性及其对信息的垄断使得它们在同立法部门打交道时处于一种优势地位。总之，他们认为公共部门的弊端和失败就在于官僚们的自私自利。

市场模式的第二条学术渊源为通用管理学派和其同盟——新公共管理学派，他们认为管理就是管理，不论它在何处实施；用于组织和激励雇员的机制，在公共部门和私营部门都同样适用。不像公共选择派的文献中常常表现出痛诋缺乏公共利益意识那样，通用管理学派和新公共管理学派认为公共部门和私营部门间，不存在实质性的差别，并以两者间的相似性为基础，提出了一系列管理方面的建议和主张。

从相对较高的理性层面来看，通用管理学派以“主人与代理关系”和“交易成本分析”技术在公共和私营组织机构中的普遍适用性和应用性为出发点。往下从学术发展的角度来看，通用管理学派吸收了其它领域的热门管理技术，如将目标管理和全面质量管理等借鉴到公共部门中来。学者和官员对通用管理学派在两个层次和视角上的主张均进行了抨击，他们认为公共部门中的管理是一种独特的活动形式。

### （一）结构

市场模式认为公共部门传统结构中的一个主要问题就

在于过分依赖庞大的、垄断型的并且几乎没有得到外部环境监督和指导的官僚机构。政府机构的规模和复杂性，再加上政府服务的不可标价性，在许多人看来，特别是公共选择派学者看来，已成为政府部门低效和无能的主要原因。传统的政府机构过分强调规章制度和权力对政府行为的指导，而置市场信号和公务员个人的能动性于不顾，无疑又使得结构障碍越发严重。

通过以上对公共组织内部问题根源的分析，市场模式提出了显而易见的解决办法。其中最核心的一条主张即是下放决策和执行权力。权力下放可以通过将大机构分解成若干个小部门，通过将职能下放给机构低层，或运用私营部门或半私营部门提供政府服务等途径实现。对于那些可以在市场上销售的政府服务项目，这条建议具有特别的可行性。作为这条主张的极端形式，政府可以成立多家竞争机构来提供同样的产品和服务，寄希望于对私营部门有效的竞争机制对于公共部门同样适用。

将大部门分解成若干个小部门的建议在美国的可行性要远比其它发达国家小得多。英国、新西兰和荷兰曾在过去成立过一大批机构和公司实体，美国却没有这样做。美国内阁各部传统上将相当一部分权力赋予所属各司局，各司局享有很大的自主权。但这种自主权是一种政治意义上的自主权而不是指作为一种政府公司形式在市场上提供商品和服务。而且市场派所主张的那种政府部门与市场力量间的

关系也常常未被遵循。所以对美国而言，政府结构调整更倾向于主张成立私营和半私营公司来提供过去由政府垄断的服务。对于州政府和地方政府，私有化是一种有益的选择；对于联邦政府，将服务承包出去以及其它引进市场机制的办法则更为稳妥。

市场模式对政府结构的改革提出了建议，既有针对机构内部的微观建议，也有针对整个机构的宏观设想。市场模式强调积极进取的政府行为和个人责任，主张建立层级尽可能少的平板式而非金字塔式组织结构。而传统的公共组织则认为金字塔式的多层级对于实施控制和保证决策的连贯性是必不可少的。市场模式的倡导者认为，在平板式组织结构下，组织的领导者和组织机构同外界环境打交道所取得的最低收益都要比科层制度更为有效。他们指出了用一种系统方式而不是零打碎敲方式来进行改革的重要性，认为结构调整如果没有管理上的有关配套措施相配合，就不可能带来市场模式理论所主张的那些好处。

## （二）管理

市场模式在管理方面的意义也是不言而喻的。既然认为公共部门雇员同私营部门雇员在本质上是非常相似的，那么就可以在公共部门和私营部门运用同样的管理技术和方法。这将意味着政府对人事管理中某些为人所珍视的传统不得不进行修正和调整。上述调整和变化在某些人事管理领域目前正在进行之中，最明显的莫过于政府官员的工

资待遇方面。政府人事制度的传统之一就在于同一级别的公务员将获得相同的工资报酬。这种传统做法在美国正在被功绩原则所取代。功绩工资原则认为，政府官员应该根据他们在市场上可能赢得的收入即参照私营部门标准付给更高的薪水。表现好的公务员应奖给他们更高的报酬，而不管公务员间的级别差异如何。

市场模式强调对不同的工作绩效给予不同的报酬，这种思路对于为适应市场模式而建立的规模小并且具有相对自主权机构的高层管理者来说具有特殊的重要意义。在几种已经付诸实施的工资方案中，聘用主管官员时即在合同中规定需要达到的绩效标准。如果一个机构的领导和他所领导的机构完成了规定的标准，那么该机构领导有权获得全额工资甚至获得奖金。如果组织机构没有实现既定标准，那么机构领导可能被扣罚工资甚至被解聘。公共部门在市场模式下，其主管领导就像一名企业家，要对所在机构的所做所为负责并据机构的表现相应地得到奖金或惩罚。对机构内部的低层人员，同样可以按照类似的以绩效标准为基础的合同规定来进行奖惩和付给报酬。美国 1978 年公务员改革法案在高级公务员中推行的绩效工资就同上面介绍的做法十分相似。高级公务员的绩效工资取决于奖金数额，如果经费不足也有可能被取消。此外，还在低级公务员中推行了功绩工资制度。在美国推行功绩和绩效工资的最大难题在于政治领导层一直没能获得稳定的资金渠道，以保证工

资方案所规定的奖金和其它激励措施。

新工资制度取决于政府对雇员及其所在机构的绩效表现进行评估的能力如何。许多研究均发现政府在履行绩效工资这一看似简单的管理任务时会遇到严重的困难和挑战，特别是当评估不仅仅涉及工作量而且涉及到衡量产出结果或实际影响时就更是如此。评估中存在的困难意味着，要么将绩效合同限制在为数有限的政府机构或者那些可提供市场化服务或服务结果易于衡量的政府部门；要么规定特殊的绩效标准。不论是哪种情况，政府在公共部门推行市场模式时的评估能力至少都不那么令人放心和满意。

作者还应当指出，上述管理主义的新趋势对于公务员管理职能和政策职能的影响是不一样的。衡量公务员的管理职能和提供服务的职能虽说有难度，但却相对容易得多。衡量评估公务员的政策咨询和建议职能则难度要大得多。正是由于评估上存在的困难，所以绩效评估和新工资制度倾向于朝着强调公务员的管理职能而不是政策职能的方向倾斜。这也许是因为评估者和被评估者发出的信号都表明，公务员可以通过发挥管理职能从而最大限度地增加自身的利益。

### （三）政策制定

我们将要探讨的市场模式的第三方面即是公共政策的制定方式问题。我们特别关注职业公务员在决策过程中的适当作用。市场模式在思考公务员的政策职能时存在着根

本的矛盾性。一方面，市场模式主张将官僚机构的职能下放给许多具有企业精神的政府部门，由它们自主作出决定。决策应当以市场反馈回来的信号或是以具有企业精神的部门领导的判断作为基础来加以制定。打碎、分解官僚机构意味着要解放决策过程，鼓励公务员勇于承担风险、创新大胆地工作。

另一方面，赞成市场模式的高级官员希望享受高度自主权的部门，对上级在政策和意识形态方面的指示应予遵守和服从。对撒切尔政府、马尔罗尼政府和其它类似政权的持续观察的结果表明，这些政府都试图将政治观点强加给公务员。公务员被认为过分热心于为狭隘的服务对象而非公众利益提供服务。试图将决策过程政治化绝非是什么新现象。但至少过去 10 年中政治化倾向则十分明显。政治化被传统观点的捍卫者认为是对功绩制度和公务员制度最重要特征的一种侵蚀。但是，实际上政治化不过是对传统观点的一种重新确认而已，即公务员应该服务于政治家，政策应由政治家负责制定。不论如何，市场模式关于公务员政策作用的主张存在不一致性，对公务员提出了一套也许不合理的矛盾要求。

即使解决了不一致性和矛盾性，市场模式在决策方面仍会遇到其它问题。其中最重要的一个问题即是协调和控制问题。将决策权力戏剧性地下放给享受高度自主权的政府部门使得高级官僚和政治家似乎没有机会对政策加以协