

1

起催化作用的政府：掌舵而不是划桨

“政府”这个词的词根来自希腊文，意思是“操舵”。政府的职责是掌舵而不是划桨。直接提供服务就是划桨，可政府并不擅长于划桨。

——E·S·萨瓦斯

15年以前，明尼苏达州的圣保罗市曾是一个破败不堪的霜冻地带城市，看上去已处在垂死边缘。其人口已降到大萧条以前的水平之下。在那以前的15年中该市的中央商业区已经失去了41%的零售额。一个市民委员会发表了一份研究报告，预测还会有人员和投资流失到郊区去。

乔治·拉蒂默1975年当选为市长，心中明白他靠征税来解决圣保罗市的问题是绝对没有希望了。于是，他着手“利用这个城市的资源”，加上私营部门中大得多的资源来行事。

拉蒂默从圣保罗市衰败最明显的象征——市中心开始着手。市中心有一处两个街区见方的大坑，一直空在那里等待着房地产开发商，当地居民区开始叫它历史性的路标。拉蒂默很快找到一家私营公司伙伴，并且搞到了首批联邦城市开发拨款中的一笔资金。然后他们一起在那里建造了一家直接利用太阳能的旅馆，两幢高层的商用办公大楼，一个带玻璃顶棚的城市公园，还有一个三层楼面的室内购物中心。

① 即美国北部。——译者

最糟糕的地区在“下城”那是一处占地 25 个方形街区的仓储地区，地处东部，占了商业区三分之一的面积。拉蒂默和他的副市长迪克·布罗克大胆地想出一个主意，用基金会的钱集资成立一个私营的开发银行，以促进对该地区开发的投资。1978 年他们向麦克奈特基金会提出 1000 万美元的申请用以支持他的主意，这笔钱到手了。

下城开发公司找来了房地产开发商，提供贷款或者贷款担保，并且同银行、保险公司或者任何愿意听取这个想法的人达成各项一揽子交易。在那以前的 10 年中，投资者在下城只投入了 2200 万美元。而在开发公司成立的头十年中，它引进了 3.5 亿美元的新投资，与它自有资金的杠杆率高达三十或四十比一。改建或新建了 39 幢建筑。到 1988 年下城地区的财产税收达到 10 年前的将近 6 倍。开发公司盈利了。

拉蒂默和布罗克又创建了第二家公司，开发了美国第一个覆盖整个市中心区的热水加热系统，后来又新建了第三家公司去开发低廉住房。他们利用志愿组织管理再生利用计划，进行能源审计，甚至管理公园。他们把垃圾收集和该市的青年服务局交给私营部门去办。他们利用志愿者管理该市的公园、娱乐中心、图书馆、健康中心，这些志愿者们所贡献的时间价值数百万美元。他们同各家基金会建立伙伴关系，数量之多在此前和此后超过任何其他城市。

拉蒂默通过不断地在公营部门之外促成种种解决办法，得以在增加政府影响的同时又精简了 12% 的市政府雇员，把预算和财产税的增长率保持在通货膨胀率之下，减少了城市的债务。他没有大量裁员，又使政府雇员的生活更加丰富，给了广大选民所想要的东西——一个少花钱多办事的政府。

给治理重新下定义

拉蒂默并没有什么宏伟的战略。他只是对日益减少的税赋收入和紧迫的需要这双重压力作出反应。但是，10年的官场生活使他懂得，他是在从根本上给政府扮演的角色重新下定义。他在1986年的市情咨文演说中总结了新的思维。为了在将来取得成功他说：

市政府必须进行某些调整，而且在某些方面对传统的角色重新下定义。我相信，市政当局将会越来越经常地规定自己扮演催化剂和促进者的角色。市政当局将会越来越多地规定自己的任务是确定问题的范围和性质，然后把各种资源手段结合起来让其他人去解决这些问题……

市政府将更加愿意穿针引线把稀缺的公私资源结合起来以达到我们这个社区的目标。

对于传统的市长、州长和城市主管们来说，这个新思维同他们对自己角色的看法简直是唱对台戏。过去50年来，大多数政府领导人一直认为，政府的角色是单方面的：收税和提供服务。当然，在1930年以前，许多“公共”服务是由非政府机构提供的，比如宗教团体、种族协会和街坊文教馆。但是，进步党人和新政拥护者相信，各级政府应该利用政府雇员去提供他们决定的大多数服务内容。对于宗教团体和其他民间组织排斥信仰不同和种族不同的人的倾向，他们深感忧虑。他们决心刹住使政府名誉扫地的承包制度带来的普遍贪污腐败的歪风。而且，他们又不具备我们今天拥有的监督承包者业绩表现的信息技术。于是，他们

把一切都放在政府手里。

到了 70 年代 几乎没有任何市长、州长或者议员能够想象有其他的可行之道。他们已经被链条锁在收税和服务的大车上了。1902 年到 1970 年这段时间内，税赋收入年增长率为 5.3%，所以日子还过得去。但是，当经济增长放慢和财政危机袭来时，这个方程式就变化了。现在各种问题出现了，选民要求政府拿出解决的办法，政府领导人只有两种选择。他们可以增收税赋，他们也可以拒绝选民的要求。但是对那些希望连选连任的官员们来说，实际上没有选择的余地。

在首都华盛顿，我们的领导人靠借债来逃避这个两难的处境。但是，在州和地方一级政府的预算一定要平衡，他们开始在传统的“是”与“非”之间某个地方去寻求答案。他们学会了怎样把社区团体和基金会结合起来建造低收入居民的住房；怎样把企业界、劳工和学术界结合起来促使经济革新和创造就业机会；怎样把居民团体和警察部门结合起来解决造成犯罪的深层次问题。换言之，他们学会了怎样用催化的手段动员整个社区来促成问题的解决，怎样掌舵而不是划桨。

在印第安纳州印第安纳波利斯市，两任市长理查德·卢格和比尔·赫德纳特同大印第安纳波利斯进步委员会一起联手重建城市。这个委员会的成员是当地公民和企业界的领袖。他们一起研究出一个战略的构思和计划，决定把该市建成全美国业余体育运动的中心。他们建立了伙伴关系，向基金会申请资助，并且动员了成千上万志愿者来参加工作。在十年内他们吸引了 110 亿美元以上的新投资 建造了 11 座新的运动设施。

赫德纳特解释说，“我们搞了大量的创造性杠杆融资”：

当我们造印第安纳大体育馆时，我们首先从非赢利机构募集了 3000 万美元资金，然后才到州一级请求

通过立法允许我们市政当局征税来支付部分费用。在建造网球场时，市政当局发行了 400 万美元的债券而私营部门则出资 300 万美元……

管理一个城市，就要认识到对话比政府议程上的项目更加重要，动员大家来议论，来工作，来思考我们的地位和目标，而不仅仅是议程上的具体项目。当市长仅仅提供服务是不够的。这在 80 年来已经是清楚明白的事了。市长就要牵线做交易，把公营部门和私营部门拉到一块来。

马萨诸塞州洛厄尔市是一个不景气的工业城市，当时的国会议员保罗·聪格斯说服了那里的银行家把共有资产的二十分之一拿出来，向那些想扩大业务和搬迁到市中心的企业提供低息贷款。他同地方政府领导人一起研究出洛厄尔计划，即制订一项协定，使那里的每一家重要企业都为改善洛厄尔市做一件重大实事。企业界和政府领导人联合的行动促使王安电脑公司在城里建造了三幢商用办公大楼，使得州政府在洛厄尔建造了第一个城市文化遗产公园，还使得联邦政府起而仿效，建设了全国第一个城市国家公园。这一切努力帮助洛厄尔市改变了面貌，十年间该市的失业率从 16% 降到 3%。

到 1980 年，抗税运动剧烈地改变了大多数美国城市的财政平衡。突然之间，圣保罗、印第安纳波利斯和洛厄尔这样的夕阳工业地带的城市因走投无路而采取的种种办法，开始在美国各地出现了。

- 新泽西州的纽瓦克市求助于社区团体和私营部门的倡议，用以解决从住房、艾滋病到无家可归者的一系列问题，与此同时市政府的雇员从 1980 年的 1 万名减少到 1988 年的

4000 名。

- 马萨诸塞州非政府组织为社会服务提供的资金从 1971 年的 2500 万美元增加到 1988 年的 7.5 亿美元，覆盖了 3500 多个单独合同和拨款项目。
- 旧金山、波士顿及其他城市首先倡议“联动计划”，让那些想要在市中心修建大楼的公司企业承诺建设相应的托儿所和低廉住房。
- 加利福尼亚州的运输部同四家私营财团协商达成特许协议，让它们来建造收费的公路。

在我们进行全国性调查时发现，在提供公共服务的常规办法之外还有 36 种不同的其他选择办法，这是政府箭袋中的 36 支箭。有些办法是早已有的，比如制定规章、税收政策、合同承包和拨款。而另外一些办法则令人惊讶。我们发现各地政府都在进行风险投资，创建私营的金融机构，使用志愿者来管理公园和图书馆，交换房地产，甚至用构造市场的方法来鼓励节约能源，以及再生利用和环境保护。

令人吃惊的是，联邦政府已经在大量依靠其中许多办法了。约翰·霍普金斯大学的莱斯特·萨拉蒙说：“大量依靠第三方来进行公共服务工作的这类做法，事实上已成为联邦政府在国内问题上的标准操作模式了。”这种“第三方政府”的形式用的是“政府之所长，即筹集各种资源，通过民主政治程序设定社会需要的优先目标。与此同时，又利用私营部门之所长，组织商品和劳务的生产。在这个过程中，使美国人敌视政府的传统与近代美国人喜欢政府提供现代社会所要求的越来越多的服务这两者之间的矛盾调和起来”。

甚至纽约州州长马里奥·科莫这样的新政自由派领袖人物也谈起这一新的做法。他对《纽约时报》的记者说：“提供服务并

非政府的义务 政府的义务是保证服务提供得以实现。”

小 而 有 力

今天的具有企业家精神的领导人都懂得，当家庭、居民点、学校、志愿组织和企业公司健全时，整个社区也会健康发展，而政府最基本的作用就是引导这些社会机构和组织健康发展。正如佛罗里达州州长劳顿·奇利斯在 1990 年竞选时所说：“我们相信州政府的中心目标就是起催化作用，帮助各社区加强它们的城市软硬基础设施。我们希望以此来给社区力量解决它们自己的问题。”

当劳顿·奇利斯和乔治·拉蒂默等领导人把自己从收税和服务的大车上解脱下来时，他们懂得了如果让其他人干更多的划桨工作他们就能更有效地进行掌舵。如果一个组织最佳的力量和智慧都用于划桨，掌舵将会很困难。彼得·德鲁克在他 1968 年的名著《不连续的时代》中写道：

任何要想把治理和“实干”大规模地联系在一起的做法只会严重削弱决策的能力。任何想要决策机构去亲自“实干”的做法也意味着“干”蠢事。决策机构并不具备那样的能力，从根本上说那也不是它的事。

有人也许会问：如果一个政府实际操作干得少一些，难道那不是个软弱的政府吗？我们这样不是在削弱公共部门的力量吗？一个把政府的力量与支出的经费大小和政府雇员人数多少等同起来的传统自由派人士也许会提出上述的诘问。但是，我们所看到像圣保罗市那样的多掌舵少划桨的政府，却明明是力量更加强大的政府。说到底，那些为航船掌舵的人对目的地影响的

力量远比那些划桨的人要大得多。

那些集中精力积极掌舵的政府决定其社区、州和国家的发展前途。它们进行更多的决策。它们使更多的社会和经济机构行动起来。有的政府甚至进行更多的规章管理。它们并不多雇用政府工作人员，只是保证使其他的组织机构提供服务和满足社区的需要。

与此适成对照的是那些永远忙于提供服务的政府，它们主动放弃了指引航向的功能。那些陷于收税和花钱的困难处境而脱身不得的政府领导人不得不拼命地工作，以保持他们的服务系统不要垮下来，就像在囚犯的踏车上一样，越跑越快却依然在原地不动，他们简直没有时间停下来思考问题。学区委员们如此忙于商谈合同和避免解雇教职工，而忘记了学校的质量问题。公共交通的负责人纠缠在使公共汽车准点运行和乞求更多的补贴这一类事务之中，他们从来不怀疑汽车时代以前留下来的交通模式是否还合理，那个模式就是由政府雇员操作的中央集权系统。联邦政府领导人整天忙于应付穷人和老年人医疗保健费用的不断上升，从而忽略了我们医疗保健体制的整体活力。

箭袋里的许多箭

在由政府雇员提供服务标准做法以外，我们还发现了 36 种其他的选择办法，包括从传统的到先锋派的广大范围。我们主观地归纳成以下三类：

传统类

- | | |
|----------------|----------|
| 1. 建立法律规章和制裁手段 | 6. 拨款 |
| 2. 管制或者放松管制 | 7. 补助 |
| 3. 进行监督和调查 | 8. 贷款 |
| 4. 颁发许可证 | 9. 贷款担保 |
| 5. 税收政策 | 10. 合同承包 |

创新类

- | | |
|-----------------|----------------|
| 11. 特许经营 | 20. 技术支持 |
| 12. 公私伙伴关系 | 21. 信息 |
| 13. 公共部门之间的伙伴关系 | 22. 介绍推荐 |
| 14. 半公半私的公司 | 23. 志愿服务者 |
| 15. 公营企业 | 24. 有价证券 |
| 16. 采购 | 25. 后果费 |
| 17. 保险 | 26. 催化非政府行动 |
| 18. 奖励 | 27. 召集非政府领导人开会 |
| 19. 改变公共投资政策 | 28. 政府施加压力 |

先锋派类

- | | |
|---------------|-----------------|
| 29. 种子资金 | 33. 回报性安排 |
| 30. 股权投资 | 34. 需求管理 |
| 31. 志愿者协会 | 35. 财产的出售、交换与使用 |
| 32. 共同生产或自力更生 | 36. 重新构造市场 |

上述许多方法可以配合使用。例如，当维塞利亚市帮助建立非赢利性的住房公司时，政府就为这个称为“热衷低廉住房的维塞利亚居民”的公司向私营部门施加压力，催化产生非政府行动，提供种子资金，并把财产卖给这家非赢利公司，还提供技术支持。

关于这 36 种方法各自的定义和例证，请参阅附录 A 部分。其中几种方法也在第十章中有探讨。

叫人啼笑皆非的是，我们的政府一方面支付了所有医疗卫生账单的 40%，而另一方面却让私人开业医生、医院和保健组织来决定整个市场。我们的国会一方面为了挽救那些破产了的储贷银行而付出了 5000 亿美元的资金，另一方面却让银行、保险公司和投资公司来决定整个金融市场的健全和发展。换句话说，传统的政府忙于划桨以致于忘记了掌舵。这些政府到底是有力还是无力？

随着全球市场的出现，今天政府掌舵的能力显得尤为重要。大多数人都能理解全球性竞争对美国工业产生的影响。他们知道钢铁工业的衰落，汽车工厂大量解雇工人。但是，他们不理解全球性竞争对政府的影响。稍微停下想一想，这一切就十分清楚了。

如果公司企业要在超级竞争的全球性市场中获得成功，那就需要有最佳质量的“投入”如知识水准最高的职工，最有开拓精神的科学研究，最便宜的资本，最好的基础设施。这就使得政府作为教育者、训练者、研究经费提供者、管理调控者、规则订立者、基础设施操作者的各种角色远比 30 年前更加重要。在 1960 年，20% 的通用汽车公司工人是文盲算不上一回事，福特汽车公司和克莱斯勒汽车公司 20% 的工人也不识字。但是，当日本汽车公司开始出售全部由有文化的工人生产出来的汽车时，美国的三大汽车公司发现难以与之竞争了。

在 80 年代我们的企业界和政界领导人突然大梦初醒，明白了除非改善我们的学校，提高我们的培训体制，控制我们的医疗卫生费用，否则我们的经济就会遭殃。为了要完成这些任务，我们不但要重新构造我们的机构组织和市场，我们还必须迫使美国最强大的一些利益集团实行转变，这些利益集团代表着诸多教师们、校长们、工会、医生和医院。我们今天所经受的冲击，同汽车制造和民用航空这些垄断性最强的行业被推入竞争性环境时所经受的冲击一模一样。突然出现的巨大的变革压力，使领导者不得不把总体利益置于那些想维持现状的特殊利益之上。

另一方面，由于全球性的竞争也使得美国人民的平均生活水平在下降，因此美国的选民们拒绝交纳更多的税赋。这两方面相结合产生了新的压力，迫使政府大大改变自己的行为。政府用于管理，即“实际操作”和提供服务方面所花的钱突然变得少了。反之对政府进行治理，即“引导”社会前进，说服各个利益集团接

受共同目标和策略的压力增加了。这便是我们有见识的政府领导人更加集中注意催化和促进变革、更少注重提供服务的又一原因，是他们多进行治理少进行管理的又一原因。

把掌舵和划桨分开

在今日的世界上，政府机构也需要有灵活性来对复杂的迅速变化的情况作出反应。如果政策制定者只用一种方法，即由自己的官僚机构来提供服务，要做到这一点便很困难。如果政府雇员在需要变化时不能转换工作岗位，在有更好机会发挥作用时不能转入非政府组织去工作，或者业绩不佳时不能被解雇，要做到这一点简直是不可能了。由于公务员制度的规定和长期任职体制，官僚主义的政府是很难做到上述要求的。事实上，官僚政府是它自己的雇员，即单一来源的、垄断的提供者的工具（如果你还怀疑这是否确实是常规的话，问一问为什么除此以外的其他任何东西都被称作“其他可供选择的服务提供”）。没有哪一家公司企业会长期容忍这种情况。

一旦政策制定者决定改变策略时，这些垄断的服务提供者立刻成了问题。当警察局决定同社区一起去解决其社会和经济问题从而在根本上对付犯罪时，警官们却没有社会组织工作的技能，但是警察局又不能随便甩掉他们。当市议会决定在所有新建筑上要求安装喷水系统时，所需要的消防人员便越来越少，但是市政府又不能随便甩掉他们。当福利救济部门开展职业训练并且为受训者安排职位时，那些审查接受救济资格的工作人员很少具备必需的就业指导技能，但是福利部门却不能随便甩掉他们。当部门主管利用私营组织来提供需要的服务力求避开自己的雇员时，公职人员的工会常常要打官司、罢工或者提抗议。

由此产生的结果是，企业化的政府开始转向一种把政策制

定“掌舵”同“服务提供”、“划桨”分开的体制。德鲁克早就指出“成功的组织是把高层管理和具体操作分开，这样就可以使“高层管理者集中精力进行决策和指导”。德鲁克说，实际操作应由另外的员工来做，这样“各有其使命和目标，各有其行动的范围和自主的权限”。否则的话，主管们便会被具体操作任务分散精力，基本的指导性决策便无法作出。

掌舵的人应该看到一切问题和可能性的全貌，并且能对资源的竞争性需求加以平衡。划桨的人聚精会神于一项使命并且把这件事做好。掌舵型组织机构需要发现达到目标的最佳途径。划桨型组织机构倾向于不顾任何代价来保住“他们的”行事之道。

企业化的政府越来越多地把划桨和掌舵分开。特德·科尔德里领导的公民联盟和“公共服务重新设计项目”在明尼苏达州引发了大量的新思想。他解释说，这便使得“政府基本上作为一个精明的买家来工作，以能够完成自己政策目标的方式利用各种生产厂商”。虽然政府部门常常不得不同私营的服务提供者竞争，但在许多情况下它们仍然是服务的提供者。但是，这些公共服务的提供者同决策管理部门是分开的，而且“政府自己提供服务”只是“可供选择的手段之一”。

让决策管理者货比三家地自由挑选最有能力和效率的服务提供者，使他们花同样的钱能够得到更大的效益，使他们充分利用服务提供者之间的竞争，使他们保持最大限度的灵活性对变化中的情况作出反应，而且有助于他们坚持要求高质量工作表现的责任制。合同承包商知道一旦他们的质量下降就不再会要他们，而公务员们则知道在他们身上不会发生那种事。

马萨诸塞州的前任行政和财政部长弗兰克·基夫作出了如下总结：“同私营供应商签订合同，价格更便宜，效率更高，货色更可靠，灵活性更大，适应性更强……承包合同每年重订一次。你

可以作出改变。但是同享有各种既得权益的州政府雇员打交道时 你则无法改变”。

掌舵型组织货比三家进行采购时，可以使用那些与群体打交道有特殊技能的专门的服务提供者。例如，一个同酗酒者打交道的戒酒成功者组织。又如，刑满释放者对青少年罪犯做工作的组织。这在 40 年前并不像今天这么重要。正如《波士顿环球报》指出的：

今天政府所提供的许多服务在过去的年代甚至想也没有想过 那时候州政府机构庞大 自己直接提供服务。50 年代并不存在受吸毒父母影响的婴儿、艾滋病流行和叫人吃惊的儿童虐待。由于那么多家庭严重破裂 现在有 1.6 万名儿童成为州政府的监护对象。他们被安置在以社区为基地的小住宅设施里。

掌舵型组织货比三家进行采购时，便能够促进试验和从成功中学习。大自然通过物竞天择进行试验，进化过程奖励那些发挥作用的新的变化。私营部门中的竞争也以同样方式进行，成功的新想法吸引顾客，不成功的淘汰出局。使用许多不同的服务提供者可以使政府部门从同样的现象中得益。布赖恩·博斯沃思是印第安纳经济发展委员会这个掌舵型组织的前主席，他说：“我们需要有多家服务提供者，我们也要有信息传递体制从它们的经验中吸取营养。然后我们需要有能把学到的东西传播给他人的手段。”

最后，掌舵型组织货比三家进行采购时，能够提出更加全面的解决办法，从根本上解决问题。它们可以从整体上界定问题，看一看是吸毒，犯罪，还是学校里成绩不佳，然后使用不同的组织去解决问题。它们可以把所有利害攸关的人都参与到政策制

定的过程中来，保证一切观点得到听取，一切可以采取有意义行动的人和组织都受到鼓励，加入到解决问题的行列中去。

相比之下，那些把掌舵与划桨放在同一组织里的政府把自己限制在相对狭窄的策略范围里。他们进攻的路线不是按问题来确定的，而是按政府的计划来决定的。

1986年，一项白宫研究报告记录了59个“重大政府援助计划”，31个“其他低收入拨款计划”和11个“低收入贷款计划”。另一项研究发现，“在一个只有大约50万人口的县里，一个低收入家庭必须向18个不同的组织机构提出申请才能得到其家庭成员有资格获得的不同资助来源”。白宫研究报告的结论是：

每一项计划开始时都各有其道理，体现了政府官员要求解决已察觉的需要的意愿。但是如果把这一切计划作为一个系统来考虑，那就等于是各种目的、规定、机构和效果纠缠不清的一团乱麻。

另一方面，对付贫困的成功努力通常是配套全面进行的。正如利斯贝思·肖尔在《我们办得到打破贫穷的循环》中报道说，成功的努力牵涉到不同行业和服务提供者，这些提供者通常并不在一起工作。制定这种全面战略的唯一现实途径是把掌舵与划桨分开，这样政策制定者才可以确定一个全面的战略，并且使用许多不同的划船壮丁（划船的人？）来执行战略。

政府雇员 牺牲品还是受益者

当然，使用各种非政府机构来划船引起的最大恐惧，就是许多政府雇员会为此而丢了饭碗。这个恐惧是合乎情理的。事实上，妨碍政府进入起更多催化作用模式的阻力之一就是大规模

解雇工作人员。

但是，我们已经发现实现这种转变可以不必进行大规模解雇。典型的情况是政府每年有 10% 的雇员流失。政府常常可以利用这个自然减员来避免解雇。政府也可以把雇员调到其他部门去，或者要求承包商按可比的工资和福利来雇用他们。洛杉矶县同私营公司订立了一百多项合同，已经成功地为县政府雇员重新安排了工作。联邦政府要求承包商给因合同而失去工作的政府雇员以优先录用的机会。其他的政府则两种办法都采取。

政府雇员并不一定会成为企业化政府的牺牲品。在圣保罗市和维塞利亚市这些地方，政府雇员成为主要的受益者。这些政府创造的就业机会总量变化不大，有些工作机会转到私营公司或社会组织那里去了。但是对工作满意的程度则大大提高了。

在官僚主义政府中工作的许多雇员有动弹不得的束缚感。这些雇员被种种规章条文捆住了手脚，工作单调无味，分配给他们干的工作，如果允许自己动脑筋干，只消一半时间就可以完成，然而他们过的是沉默、绝望的日子。如果他们有机会为一个使命明确而且极少繁琐文牍的机构工作，就像在维塞利亚市、圣保罗市或东哈莱姆区工作一样，他们常常会变成一个新人。当他们到私营部门去工作时，他们也常常有得到解放的相同感受。

那些把掌舵决策转变为划桨执行的政府，只有少量第一线干活的人，更多的是决策者、催化促进者和牵线搭桥者。他们中较少文牍主义者，更多的是靠知识信息工作的人。请想一想佛罗里达州坦帕市的社区再开发局。1985 年这个局（还有后面并入该局的另一机构）有 41 名雇员。这些传统的官僚主义机构向低收入家庭的廉价住宅提供维修贷款。1985 年 41 名雇员只经办了 37 项贷款。

当桑迪·弗里德曼在那年竞选市长时，她许诺要改进住房情况。该市大约三分之一的住房单元需要维修。她和社区再开

发局主任费尔南多·诺列加认为靠老办法该市的住房问题怎么也解决不了。于是他们决定让市政府起催化剂的作用，牵线搭桥，重塑住房市场。他们说服了该市的几家银行共同建立了一个挑战基金，资金为 1300 万美元。这些银行为房主提供低息贷款以及 15 年的贷款偿还安排，这样就可以维修他们的住房了。市政府为每一项贷款的前五年提供担保，以限制银行家的风险。借贷手续是由一家非赢利卫理公会组织来办理，因为据认为低收入者怕同政府官僚和银行家打交道，但愿意同社区性组织打交道。

在此过程中，诺列加把手下两家住房机构合并起来，把雇员减少到 22 人（他这样做主要是靠自然流失，只辞退了 5 名雇员），他重新培训了自己的雇员，使之脱离政府公务员系统，把他的机构组建得像银行一样。他把工资提高了 50%，像专业人士那样来对待雇员们。他按月给他们布置指标，例如办成多少项贷款，金额多少等等，然后放手让他们自己去干。诺列加说，今天这些雇员“成为更愉快、更多产、挣钱更多的人”。他们的影响也大得多了。人数减少一半，联邦提供的资金减少一半，但这个机构一年却办了 1000 项贷款，生产率提高了 30 倍。

诺列加宣称：“削减联邦经费的答案不在于削减服务，而是在于找到新的办法和手段。”他这样说：

出于某种原因，公营部门的观念是，“当资金被削减时，那么除了削减服务则别无他法”。但是以我看来，有时候正因为预算削减逼迫你寻找新的办法和手段，你最好的机会反而来了。我们被迫使用私营机构，舍此我们还有什么路可走呢？

创建“掌舵型组织”

当政府把决策同提供服务分开时，通常发现政府并不真正具备决策的能力。那些商业厅局，社会福利厅局和房管局，统统都是被服务提供所驱使的。政府的决策是在匆忙情况下作出的，或者根本算不上决策。当政府要接受扮演更明确的催化剂的角色时，它们常常被迫研究建立能发挥掌舵作用的组织机构。

掌舵型组织制定政策 给 公、私 执行机构提供资金 并评估它们的业绩，但是很少自己去发挥执行机构的作用。掌舵型组织常常跨越传统的官僚部门分界线。事实上，掌舵型组织的成员有时是从公营和私营两个部门吸收来的。

- 按联邦职业培训合伙法案建立起来的私营行业委员会把当地的政府和民间领导人集中起来，共同举办那里的职业培训活动。他们主要利用与其他组织订立的业绩合同来完成实际的培训。
- 俄亥俄州利用地方上的各种委员会来管理精神病门诊部和弱智精神病服务。但大多数委员会自己都不直接来操作。它们同近 400 家非赢利精神病保健站签订合同，由这些机构来执行戒毒计划、日间治疗中心、家庭计划等服务项目。
- 在匹兹堡 由政府、大学、社区和宗教团体的领导人共同组成的解决无家可归问题的顾问委员会，协调整个城市解决无家可归问题的种种努力。这个委员会利用联邦、州和公司给予的资金来办几十个食物储存处和施粥点、咨询中心、职业训练中心、住房倡议。《华盛顿邮报》报道说，“38.7 万人口的匹兹堡市动员各方面力量来解决无家可归问题，使它免于遭受严重的打击，这种打击曾经使纽约、芝加哥