

引 言

美国的阿普希尔巴特尔

政府每年都要裁员，而我们则拼命干活。一个人既要负责建筑维修，又要负责公园管理及其他事务。一个人同时身兼数职又到底能兼多少呢？

——政府部门负责人

你会发现，积极进取者约占 25%，无所事事者也约占 25%，剩下的就是中间分子，他们只干分内的事——这些人循规蹈矩。而那些无所事事者却安然无恙，他们只不过是体制的一个组成部分而已。

——政府雇员

对于这里所发生的许多事情，都归咎于工会，因为工会一直就与管理部門势不两立。但直到 1990 年、1991 年，我们才发现，大家都处于同一阵营。我们明

白，如果管理部门办事不力，后果会怎样——责任就会落到员工头上。因此，谁不好好干活，那就得走人。

——地方工会主席

姑且称之为阿普希尔巴特尔市吧。这是一个美国中等规模的城市，其经济正处于转型时期。在过去 15 年中，该市传统经济基础呈持续下滑态势，渐渐取而代之的是高新技术和旅游观光业等新型经济基础。十年以来，阿普希尔巴特尔经受过金融危机的冲击。先是全州范围内财产税方案的启动与实施，大大地限制了税收。而后州立法机构通过的教育改革法案，迫使该市财政收入不得不投入到学校教育之中。最后，20 世纪 90 年代早期的工商业衰退使其遭受重创，而且持续时间甚长。

其结果是：十年间预算削减，层层切割脂肪，连及肌肉，最后露其筋骨。在谈及 20 世纪 90 年代初期时，雇员们都认为那是一段极其痛苦的时光。四年来，工会没有签署过任何一项合同。市长和市议会关闭了消防站，并解雇了雇员。因此，管理部门只得将各种职能（如原材料供应、养护及生产建筑维修等）尽可能地集于一身，以便减少预算。“这样一来，大家都束手无策，因为资金吃紧。”一位雇员说，“一切都因此而告吹。”

总之，在许多地方，公共官员都决意要进行组织再造（实属铤而走险），阿普希尔巴特尔就是其中一个典型。

数年前，新当选的市长阅读了《再造政府》（*Reinventing Government*，又译《改革政府》）一书，书中所描绘的前景使其大为振奋。他立即吩咐属下所有部门负责人遍读此书，并为此开办有关管理问题的专题研讨班。但没有人知道再造究竟如何开始，从何入手。与此同时，一些危机迫在眉睫：公债资信近乎亏折，大型基础设施问题重重以及迫切需要的更多就业机会。

两年来，这位市长取得了显著的成就。他平衡了收支，公债资信回升，推行了颇具争议的基础设施建设问题解决方案，以努力发

展其经济。虽然历经坎坷，但也赢得了公众的理解，财政状况趋于稳定，雇员士气回升（尤其是在他与城市工会签署了新的合同之后）。

然而，这位市长还没能找到一种能改进一线机构绩效的有效途径。他既没有资金进行投资，又没有时间，管理能力也非常有限。各部门负责人尽最大努力加快步伐，结果还是停滞不前。

最后，这位市长只好转向商业团体寻求帮助。他争取到了三家大型公司的支援，并雇用了一家咨询公司来帮助制定城市变革发展战略。这就是我们现在所知道的阿普希尔巴特尔。

我们的研究小组走访了数十位雇员、管理者、民选官员和普通市民。情况通常都是这样，人们本来都是被迫处于某一公共组织之中（如学区、县、州或省、或国家机构）。这些问题都司空见惯。

尽管阿普希尔巴特尔市生产效率低下，然而绝大多数雇员似乎对此漠不关心。一位管理者告诉我们，“本来生产效率应该比这要高得多，至少还让人满意，所有这一切只不过是态度问题，特别是对老一辈而言：‘我得关注一下自己的事、自己的利益、自己的养老金、自己的赛马场，就这么回事，别人的事用不着我去操心。’”

由于工作条件的关系，如简陋的办公室、陈旧的设施、老化的设备，使雇员们的这种态度进一步恶化。而集权采购程序所选择的只是那些最廉价的产品，例如，当消防部门需要添置无线电时，没有人会去问消防部门的雇员究竟需要购置何种产品。当这一切到了糟得不能再糟的程度，就是必须更新的时候了。一位雇员告诉我们：“一旦这些无线电坏了的时候，人们会说，‘活该，该死的头儿们和无线电’”，但很快人们便不再考虑此事，大家都指望别人作出决策。”

对管理者而言，最头疼的要数那些繁文缛节。采购程序犹如梦魇，支付一笔账要花 90 天时间。“这是我工作过的最棘手的地方，繁文缛节处处为障，使人寸步难行。”一位部门负责人如是说：“审计员的思维模式是，‘在力所能及的范围内，尽可能使制度森严，我们可不想挨骂。’”

另一位部门负责人这样绘声绘色地描述：

在这种环境下，如果你采购了什么东西，但却没有按照采购程序办事，那么审计员就会让你在市议会面前向公众承担过错，并接受指责。曾经有一位管理者，在当时情况比较紧急的情况下自己掏腰包买了 60 美元的水槽，还为市政府省了一大笔钱，可事后他要求偿付时，却受到了公开指责。于是我正告自己：“一旦从人们身上得到的就是这种行为，那是多么可怕的事啊！”

在许多部门，中层管理都最为薄弱。“在晋升中，资历起着支配作用，”一位工会官员解释说，“才能和资格无足轻重，资历最为重要。这不是规则，而是一种约定俗成的习惯。一切只不过是管理起来更容易而已。”管理者“不会解雇人员，甚至没有什么人会被降级处理，即使他们连设备都不会使用。”

尤为糟糕的是，其中还存在着任人惟亲的惯例，如果与某人很熟，你就会得到善待。某些雇员在犯错误时总能不被处分。当被发现伪造时间记录时，也不会受到处罚或被解雇。每位雇员都知道某单位虚报加班费，却没有任何人对此加以处理。与大多数民选官员一样，市长也“难以面对这些人或者叫他们走人，”一位管理者说，“市长很难解雇人员——尤其是他的朋友。”

在大多数雇员看来，其结果是，组织毫无责任可言。“自下而上，人人都必须对其行为各负其责。”一位雇员几乎是在申辩。

如果把一辆车弄坏了，你就应该受到申斥才对——并且是在全体会议上。对一些人而言是这样的，可对另一些人则不然。管理者也应该如此：说明你的资金是如何开支的。并对加班费作出解释。解释清楚为何要在 10 月份墓地除草时花费公款。必须有人对每件事情负责，因此，人人都担负着责任，而且，还必须承担相应的后果：如果一线员工不好好干活，那就得走人。

不过，人们也看到了希望的迹象。新的工会合同给人们带来了

活力与士气，整个城市充满了公共精神，学校教育取得了显著进步。在反复研讨再造政府和全面质量管理之后，其他一些管理者和雇员都开始推行新的理念。财政状况亦略有好转。而这个城市最重要的工会却极度希望帮助管理部门改进绩效，并力争使财政状况趋于稳定，因为在 20 世纪 90 年代初大部分工会成员都失了业。“我们过去常常联合起来对付管理部门。”一位官员说。

现在我们常说：“这个家伙滥用带薪病假，你们看怎么处理？”我们将三年以前的平均 18 天假期减为一位数（即十天以下）。有许多工会骨干官员确实希望与市长合作。我们也需要优秀的管理者，而工会也会予以支持。

显然，有一些事情成果唾手可得并存在着速胜的机会。减少采购与账户支付过程中的繁文缛节可以奇迹般地提高士气，成立劳资伙伴关系部门的时机已经成熟。但仍然存在一些可怕的障碍。公务员制度不仅陈旧，而且已经深深地嵌入州法律体系当中。大多数部门负责人已不堪重负，他们都认为不可能找到变革的积极性了。

然而，更重要的是一种根深蒂固的观念，即认为阿普希尔巴特尔缺乏再造政府所需要的那种精神。当我们问及内部服务部门之间的绩效管理、顾客调查和竞争状况时，管理者和雇员听上去十分热切：这太好了，但“还有比这更根本的问题需要解决”，一位管理者说：

这套制度还不够精制。我们观念褊狭，你们需要的是训练有素的技术专家，他们专业高超，高薪受聘。那可不像阿普希尔巴特尔。

换句话说，管理者有一种挫败感，同时也感到力不从心，整个组织弥漫着绝望的气氛。

阿普希尔巴特尔市的领导者正尽力解决再造者所面对的一些典

型问题，也正力争获取某种杠杆作用，并寻求能带来变革的战略。从何入手呢？怎么才能制造让人们接受这些变革的紧迫感呢？如何获取杠杆作用呢？怎样才能保证正在实施的改革是基于其自身状况——是在把握而不是丧失契机呢？

比起阿普希尔巴特尔市而言，有些政府正推行更为深入的改革，它们提出了不同的问题：如何加速变革的进程呢？如何争取更多雇员对变革的认同呢？如何确保每个组织及其雇员感觉到改进的压力呢？

甚至是历经锤炼的再造者也会面临着一些问题：我们已经变革了激励机制，改变了组织结构，改革了行政体制——可如何进行文化变革呢？怎样能使政府再造制度化呢？一旦我们离去，如何才能确保组织不会重蹈覆辙呢？

这就是再造者所处的世界，一个充满未知的世界。对于阿普希尔巴特尔这样的城市，要解决问题，并无轻易可取的答案。领导者必须在改革的泥泞之路上奋力前行，除了自身智慧之外，可资利用的资源甚少。正如再造的先驱者那样，必须寻求穿越荆棘丛生之途的路径，察觉水坑并选择通往山巅之路。但他们也有着先驱者不曾拥有的优势：即拥有一幅改革的路线图。

《再造政府》一书描述了通往 21 世纪政府治理新境界的草图。而本书则开始在地图上标明路径，使再造者更易于踏着先驱者的足迹并申明自己的选择权利。在这本书中，可以见识先驱者所利用的再造战略——不只是在美国，还有加拿大、英国、澳大利亚和新西兰。你不仅可以看到再造者所创造的巨大成就，还可以看到他们是如何进行再造的（以及在再造探索过程中所获得的经验教训）。

先驱者的进展

例如，在印第安纳波利斯市（Indianapolis），市长史蒂夫·戈德史密斯（Steve Goldsmith）通过迫使政府部门与私人部门竞争而制造再造的紧迫感。他将 27 项服务对外竞标，让公共机构和私人企业彼此竞争。这样一来，在七年的时间里，共节约 1 亿多美元资

金，非公共安全部门职员精简了 40% 以上——却仍保持原有的公共服务水准，迫使机构不断改进，并能与工会和睦相处。

在弗吉尼亚州的汉普顿（Hampton）这个有 130 000 人口的城市，由于人口流失，商业不景气，负债累累，于是市行政官鲍勃·奥尼尔（Bob O'Neil）和市长詹姆斯·伊森（James Eason）制定了一项新的愿景（vision），并向社区和雇员们进行广泛的宣传。他们重新确定市政府的使命（从公共服务的提供到社区资源的经纪）。而后，通过与管理者签订绩效管理合同以及共同变革组织文化与价值（雇员的习惯、心灵和心智），将城市的运作与新的使命结合起来。城市商业经过十年的长足发展，财产税降低了，债务减少一半。年度民意调查显示，市民对政府的满意度高达 90%。该市作为弗吉尼亚州公共体制创新者的先驱而赢得声誉。

在明尼苏达州，一群公民和企业积极分子极力说服州长和立法机构相信，改善学校办学质量的最佳途径就是取消学区垄断，让学生家长有权选择公立学校，促使学区在入学率和资金方面引入竞争机制。几年之内，各学区都争先恐后地通过改善教学状况以吸引更多的学生。它们将由中学开设的高级学位课程数量增加了两倍，同时本州供“选择”的公立学校数量增加了三倍。公众对学校选择制度的满意度从 35% 提高到 86%。

美国国家森林服务局的改革始于三个国家林区和一个研究站所进行的“试点试验”。总部赋予这些试点的管理者以较大的灵活性，即在自己认为合适的情况下自由地支配预算，取消以往有碍的管制，而且还鼓励将决策权下放至一线雇员。两年后，四个试点的生产率提高了 18%。东部林区总部又趁势取消了不少自身所制造的官僚控制，并逐步将雇员裁减三分之一。随着整个林区绩效不断攀升，林区办公室日常管理费用几乎降到了其他林区的一半。

在澳大利亚，再造者将巨型的“公共行政服务部”组建为 13 个企业性公司，取消行政垄断权，使其在与其他私人公司竞争的过程中通过向其他政府机构提供有偿服务获取收入，改革者将管理者对繁文缛节的不满情绪降低到最低限度。在五年之中，这些公司裁员 32%，将每年 1 亿澳元的亏损转为每年 46.7 万澳元的盈利，生

产率年增长 5.6%（当时 1 澳元约相当于 75 美分。）

在英国，玛格丽特·撒切尔（Margaret Thatcher）首相向私人业主出售了价值 20 万亿英镑（大约合 300 亿美元）的公共活动（其中雇员 60 万人），继之又打破了 100 多个半自治机构中保留的庞大的行政部门，赋予其较大的灵活性以换取严格的绩效合同。她的继任者约翰·梅杰（John Major）首相则力促大多数政府组织向消费者公布其服务标准，并使许多政府部门职能经受“市场检验”，让其与私人公司共同参加投标竞争。在裁员三分之一的同时，英国公务员服务绩效却戏剧性地提高了。

在新西兰，工党和一些高层公务员甚至更为激进，他们废弃了几乎所有的公务员规制，将核心公共部门重新组建为十几个在绩效预算下运作的小型部门，并出售掉 82 亿新元的国有企业（大约合 50 亿美元）。还把其他公共产业改组成国有企业（State-owned enterprises, SOEs），使其像企业一样自主经营。在最初五年内，这些国有企业税收增幅 15%，利润翻了 4 倍，而工作人员却精简了一半。

接下来，我们将详细考察一下这些政府所付出的各种努力。这些活动有各种不同的称谓：如“再造”（Reinvention）、“再设计”（Redesign）、“公共部门改革”（Public Sector Reform）及“新公共管理”（New Public Management）。但无论称谓如何，意义深远的公共部门重构过程已经席卷了整个发达国家。1996 年 3 月，联合国经济发展与合作组织（OECD）^①的 24 个成员国就公共管理问题举行了首次部长级会议。当时的美国预算与管理办公室主任艾丽斯·里夫林（Alice Rivlin）任会议主席。在 OECD 总结报告中，里夫林指出，24 个成员国的政府都面临着同样的变革压力，包括全球经济问题、日益不满的市民以及财政危机。她还补充说，“我认为，让我和我的同行们感到震惊的是，各国均以极其相似的方式对此做出了回应。”随后她分别予以列举，读起来正像本书的目录一样：

1. 在政府组织中进行分权，将责任转移至较低一级的政府部门；
2. 重新审视政府应该做什么，应该付出什么，哪些是政府应该付出却没有付出的，哪些是既没有去做也没有付出的；
3. 削减公共服务的规模，实行公共活动的私有化与公司化；
4. 寻求更富成本一效益的公共服务提供途径，如签约外包、市场机制及使用者付费等；
5. 顾客取向，包括为公共服务提供明晰的质量标准；
6. 实行标杆管理和绩效评估；
7. 简化规制、降低成本的改革。

在行将跨入 21 世纪之际，再造运动正酷似一位即将长大成人的翩翩少年：充满活力与激情；燃烧着理想的热望；虽时而步履蹒跚却能突飞猛进。政府再造诞生于近乎 20 年以前公共生活的边缘，并伴随美国 1978 年开始的“反税收运动”以及 1979 年英国玛格丽特·撒切尔的大选而成长。随着澳大利亚和新西兰 1983 年和 1984 年的工党政府竞选以及撒切尔 1988 年“下一步行动”（Next Steps）机构改革措施的出台，政府再造运动在 20 世纪 80 年代全面铺开。

除了新西兰以外，政府再造运动是在公众视线之外静悄悄地推进的。在美国，四件事情使得再造运动成为大家关注的中心：90 年代初期的经济衰退；各级政府棘手的财政危机；《再造政府》一书的出版；总统许诺要再造政府的大选。从费城到西雅图，从密尔沃基到俄勒冈州的波特兰，市长和市行政官们都纷纷加入了这个行列。例如，到 1995 年，纽约、波士顿、费城、芝加哥、密尔沃基、夏洛特、达拉斯、印第安纳波利斯、菲尼克斯及俄勒冈的波特兰都在进行绩效评估并借此评估信息改进政府管理。

佛罗里达、俄勒冈、得克萨斯、俄亥俄、南卡罗来纳、艾奥瓦、犹他、明尼苏达和威斯康星等州也都取得了重要的进展。在十年中，39 个州声称采取了质量管理，29 个州至少尝试过绩效评估，28 个州宣称正在跟踪顾客反馈，30 个州正简化其人事制度，10 个

州正试验支出限额项目预算 (budget line-items), 10 个州正试验对公共服务的提供采取公共部门与私人部门的竞争投标。与此同时, 数百个县接受了政府再造的理念。 1993 年, 克林顿 (Bill Clinton) 政府对副总统阿尔·戈尔 (Al Gore) 领导的 “ 国家绩效评估委员会 ” (National Performance Review) 给予大力支持。

当然, 并非所有的这些改革方案都十分成功。但相对所有的挫折而言 (确实也经历过相当多的挫折) 自 1990 年以来, 美国取得的成就十分显著。就在五年以前, 关于公共部门改革的争论还遥遥无期。采取议会体制的许多海外同仁 (特别是英国、新西兰和澳大利亚) 还借此机会羞辱美国的做法。

可别搞错了, 即使在这些国家, 政府再造仍然处于过程之中。大多数政府再造者也都是在没有 “ 路线图 ” 的情况下探索着改革之路。《再造政府》一书提供了如何将改革推向纵深的一些线索。读者可以利用其中所提出的十条原则来评价本国政府改革并制定适变的发展规程。

但《再造政府》并不旨在帮助读者解决如何推进改革的问题。其中只对 “ 企业化政府 ” 的特征加以描述 (如何做和做什么), 并没有讨论如何建立 “ 企业化政府 ” 的问题。也未设计出如何将官僚体制和组织转型为 “ 企业化政府 ” 体制和组织的战略。

本书正是做到了这一点。尽管《再造政府》中的一些原则, 如 “ 顾客驱使的政府 ”, 也明确界定了一些可以用来影响组织转型的关键战略。但并非所有的原则都如此。《再造政府》基本上是描述性的, 而本书则是说明性的。无论是政治家、公务员, 还是普通市民, 本书都能为他们提供可资运用的真知灼见。

公共机构再造是一项艰巨的工程。若要取得成功, 就得寻求能够移山填海的 “ 杠杆 ” (lever)。必须找到能够引起组织或制度连锁反应的战略, 即牵一发而动全身的 “ 多米诺 ” 骨牌 (dominoes)。一句话, 必须 “ 讲究战略 ” (be strategic)。本书将向读者展示为实践所证明最为有效的五种战略 —— 并向读者描述世界上最成功的再造者是如何运用这些战略的。

再造不是什么

在讨论这些战略以前，我们先来重温一下“再造”的概念。《再造政府》一书给“再造”作了明确的界定，但概念广为使用的结果往往使该概念反而变得不那么清晰。正如“再设计”一词那样，“再造政府”一词因被诸多人士频繁地用于描述诸多议程反而变得模糊不清。

为了使“再造”的定义更加清晰，我们先来解释“再造不是什么”。

“政府再造”不是改革政治体制（change in the political system）：如财政体制改革、立法或议会体制改革、任期限制等。在美国，如果要进行重大的政策与统治方式改革，那么，政治体制改革则举足轻重——但这并非我们所说的再造。

“政府再造”也不是“重组”（reorganization）。再造政府并不意味着对政府组织结构框架进行改造。正如本书第1章将讨论的那样，政府再造主要是指通过对组织目标、组织激励、组织责任、权力分配和组织文化进行变革，来重构公共组织和公共体制。一旦如此，有时会对改变组织结构框架起着一定的作用。但如果改革伊始，就对组织结构进行改造，那么在未取得实质性变革以前，就可能因争夺势力范围而精疲力竭。

“政府再造”也不是减少浪费、政治欺诈或权力滥用（cutting waste, fraud and abuse）。再造并非对以前的变革进行效率检查，并列举其变革清单以节约资金；而是要创造一种能够持续寻求高效途径的公共组织。政府再造并不是要除掉花园丛生的杂草，而是要造就确保花园中杂草无处可生的政体。

或许最为重要的是，“政府再造”不是缩减政府规模（downsizing）的同义语。一些公共组织可能会因较小的预算和人员规模而变得更加有效，而其他的公共组织则不然。我们还从来没有遇见过这么一个人（不管是自由派、保守派，还是温和派），认为可以通过削减学校预算与解雇教师来改进办学质量。对任何一个特定的组织而言，再造政府的一部分就是寻求保证绩效最大化的合适组织规模。

但正如组织形式取决于组织职能那样，组织规模也取决于组织战略。如果只是简单地削减 30% 的公共组织，那么对改变公共组织机能或改进组织绩效都无济于事。单纯的缩减政府规模就好比在一堆沙子中去取掉一堆沙子，其结果还是一堆沙子。政府再造就好像将沙子与碳或镁混合，然后通过强热使其发生剧烈反应：最终得到的将是“纯硅”。

“政府再造”不是“私有化”(privatization)的同义语。资产出售、签约外包(contracting out)以及其他私有化名义下的所有工具，都只不过是政府再造工具箱内的部分工具而已。但正如《再造政府》所指出的那样，促使政府绩效改进的是竞争和顾客选择，而不只是产权私有化。从公共垄断到私人垄断的简单转变是鲜有完美结果的。

“政府再造”不是仅仅使政府更具效率的替身。政府再造的部分目标在于提高效率(efficiency)，但更为重要的是要提高政府管理的效能(effectiveness)。如果组织或体制效能不足，那么提高效率又有何意义呢？在工业民主时代，公民渴望的不只是“廉价的政府”，而且还渴望“有效的政府”。人们需要更高的生产效率，但更希望更多的价值——正如英国人所说的那样，他们需要的是“物有所值”(value for money)。扪心自问一下：你需要的是廉价的学校，还是教学质量高的学校呢？是廉价的警力，还是低犯罪率呢？是廉价的培训项目，还是更好的职位？

最后，“政府再造”也不只是“全面质量管理”(Total Quality Management, TQM)或“企业流程再造”(Business Process Reengineering, BPR)的同义语。如果能在战略意义上加以运用，这两种工具可以帮助再造者获取成功。但仅有这些工具还远远不够。我们对爱德华兹·戴明(W. Edwards Deming)、彼得·德鲁克(Peter Drucker)、汤姆·彼得斯(Tom Peters)、迈克尔·哈默(Michael Hammer)、罗莎贝思·莫斯·坎特(Rosabeth Moss Kanter)及其他私人部门管理专家怀有无比的敬意。但如果改革的目标是在于组织转型的话，那么仅有这些企业管理的工具是远远不够的。

企业和政府之间情形迥异。例如，在公共组织中进行变革，需要从政治方面作出更多的努力，因为公共组织栖身于政治的海洋之

中，而企业组织则生存于市场经济之中。但最根本的差别在于，企业组织所赖以生存的更大环境系统（或市场）具有相当的“功能性”（functional）目的。大多数私人组织或营利组织（for-profit organization）都有明确的使命，知道如何评价其基本绩效、面对激烈的竞争、经受其绩效所导致的现实后果并对顾客切实负责。正因为如此，企业管理的研究文献所关注的基本上只是变革企业组织本身，而不是组织所赖以生存的系统。企业管理理论家将后者的研究留给了经济学家。

在政府系统中，大多数组织栖身于“去功能性”（dysfunctional）的体系之中。许多组织有多重（有时互相冲突）的使命；很少直接面对竞争；很少直接经受政府绩效所导致的直接后果；根本不清楚绩效的底线（甚至也不进行绩效评估）；而且极少对顾客负责。这种制度现实促使形成了以官僚方式运行的激励机制和制度环境。除非这一切彻底改变，否则，要建立企业化组织就非常困难。因此，公共部门改革的战略杠杆就在于政府组织所赖以生存的制度环境，而不在于政府组织本身。市政企业家必须变革这些大制度环境——教育体制、福利体制、管制体制、联邦一州一地方关系体制、预算体制、人事体制，凡此种种。在此，企业管理理论鲜有帮助。

我们可以作个类比。设想一下，我们讨论如何改进苏联国有企业的绩效（追溯到当时国有企业存在之时），情况会怎样呢？再设想一下，如果我们提出的解决之道就是引入新的管理人员、进行战略规划、采用使命与愿景声明、变革组织结构及求助组织开发顾问以变革其组织文化。那么，你的反应极有可能会是“这些全都是废话！”你必定会指出，苏联国有企业无需面对竞争，存在受企业控制的顾客，直接受制于高层中央计划者，而且本身没有任何改进组织绩效的积极性。你也会争辩说，直到这种计划体制的现实被彻底打破，任何试图改进组织绩效的行为充其量只能产生“边际改进”（marginal improvement）。认识到这一点就对了。

对于公共官僚体制，我们也可以这样说。官僚政府与苏联的经济运行十分类似。直到对公共官僚体制所赖以生存的制度环境进行再造，任何努力也只能产生“边际改进”。

公共部门改革的五个神话

我们的同事、公共战略小组（Public Strategies Group, PSG）和政府再造网（Reinventing Government Network）的总执行官（CEO）巴巴克·阿马亚尼（Babak Armajani）曾描述过使政府运行起来的“五个神话”：

1 慷慨神话（Liberal Myth）认为政府只要肯花更多的钱、做更多的事，就能改进绩效。而实际上，在“去功能性”的制度体系中投入大量的资金根本无法产生更好的效果。

2 保守神话（Conservative Myth）：认为政府开支越少、管得越少，就可以改进绩效。而实际上，从“去功能性”的制度体系中抽去所投入的资金虽然可以节约纳税人的钱，但并不能改进政府绩效。

3. 企业神话（Business Myth）：认为只要政府像企业一样运作，就能改进绩效。而实际上，尽管企业管理的“隐喻”与管理技术可能有所裨益，但公共部门与私人部门之间的现实相去甚远。

4. 雇员神话（Employee Myth）：认为只要给公务员足够的薪水，他们就会尽职尽责。（参见慷慨神话。）而实际上，如果希望结果改变的话，必须变革现有资源的使用方式。

5. 人的神话（People Myth）：认为政府只要雇用更优秀人士到政府来工作，就可以改进绩效。而实际上，问题并不在于人，而在于这些人所深陷其中的那种制度。

何谓再造？

我们所说的“再造”，是指对公共体制和公共组织进行根本性的转型，以大幅提高组织效能、效率、适应性（**adaptability**）以及创新的能力（**capability to innovate**），并通过变革组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化等来完成这种转型过程。

政府再造就是用企业化体制来取代官僚体制，即创造具有创新惯性和质量持续改进的公共组织和公共体制，而不必靠外力驱使。

政府再造就是创造具有内在改进动力的公共部门——有人称之为“自我更新的机制”。

仅仅只有当年地方学校和警力的质量改善是远远不够的，而是需要其“持续”改善。要做到这一点，这些组织就必须具备“适应能力”，即能够应对不断出现的新问题的能力。同样，环境保护部门、社会保障福利部门也是如此——事实上，所有的政府部门都必须具备这种能力。着力于提高政府短期生产效率和改进结果固然重要，但仅仅关注政府的效率和效能，就好比学会了如何背水一战。而当你学会之后，却发现下一场战役截然不同——对此，你却毫无准备。

换句话说，政府再造就是使政府具备能够应付无法预知的挑战的能力。不仅仅是要提高今天的效能，而且还要创造在环境变化的明天也具备改进效能能力的政府组织。

这就需要对工业化时代的公共体制进行根本性的变革。有许多方式可以用来描述这种变革。一些作者将组织变革的目标描述为“高度行动型组织”、“质量型组织”、“学习型组织”、“智能型组织”以及“自我更新型组织”等。我们则经常使用“企业化政府”一词来表达这一涵义。不过，所有这些术语都试图传递着同样的基本信息。

《再造政府》一书提出了可以用来构建这类体制和组织的十大原则。本书附录 A 列出了这十大原则并分别作了简短说明。

政府再造可以创造其运行完全不同于我们熟知却十分厌恶的官僚体制的新型公共体制，可以创造出能与提供最佳顾客服务的企业相媲美的组织——如 1995 年社会保障局对其电话服务的变革那样。再造还可以创造出顾客能便利使用公共服务的组织——如有些州机动车辆管理机构在购物商场和零售商店设立的开放办公室。再造也可以创造出这样的城市中心公立学校，其 248 名毕业生中有 210 人进入四年制大学，另外 31 人则升入两年制学院，如东哈莱姆区（East Harlem）的曼哈顿“科学与数学中心”。再造同样还创造出私人部门视为卓越的标杆瞄准的组织，因为这些组织能提供最佳公共服务，如位于佛罗里达州坦帕市 Tampa 的麦克迪尔空军基地 Mac

Dill Air Force Base) 的空军作战司令部 (Air Combat Command ACC) 的药品配发部。

“企业化政府”的涵义

“企业化政府一词……可能会使许多读者感到意外 读者们都认为企业家只是男、女生意人。但企业家一词的真正涵义更为广泛。大约在 1880 年左右,法国经济学家 J.B. 萨伊 (J.B.Say) 首先创造了这个词。萨伊指出,‘企业家将经济资源从生产率和产出较低的地方转移至生产率和产出较高的地方。’换言之,企业家就是运用新的方式来实现生产率和效能的最大化。

萨伊所给的定义既适用于私人部门,也适用于公共部门以及志愿性部门或第三部门。富有胆识的督学和校长运用新的方式来使用资源,以实现生产率和效能的最大化。勇于创新的机场管理者也可以这样做。社会福利的专员们、劳工部的部长们以及商业部的职员们,他们全都可以将资源投入到生产率和产出更高的地方。谈到公共企业家时,我们指的就是这些人。而谈到企业化模式时,我们指的是那些惯常以这种方式运作的公共部门——即不断以新的方式运用资源,以提高生产率和效能。”

——摘自《再造政府》,第 14 页。

我们坚信,在 20 世纪末,这些企业化组织的出现绝非偶然。它代表着一种不可逆转的组织范式的历史性转变。正如 20 世纪之初所发生的范式转变一样(当时我们在组织之中植入了现在正忙于再造的公共官僚体制),这次组织范式转变同样具有深远的意义。

在 19 世纪期间,工业化民主体制追求的是政府目标极少的“小政府模式”,正如加里·斯特奇斯 (Gary Sturgess) 在其论文《工业国的滑坡与衰落》中所指出的那样,在 19 世纪,英国海军在战时还使用私人海军。运河与铁路也属私有,还有 1 000 多家的私人收费公路托拉斯。邮局、港口甚至灯塔起初都是私人服务。某些公共机构,包括议会席位,也是私人的——可以进行买卖、出租或抵押。甚至早期将囚犯押往斯特奇斯所在的澳大利亚的舰队都属于

私人所有。

到 19 世纪末，原有范式（即中央权威极小的小政府模式）被彻底打破，因为这种政府已经无法应对工业化民主体制中所出现的许多现实问题。工厂如雨后春笋般出现；城市以惊人的速度发展；整个新兴产业正在孕育。这些新的现实引发了许多新的需求：大型运输系统、铁路和桥梁，大型的城市排水和供水系统以及普及教育的体制。原有政府模式已经无法满足这些需求，因而就必须创造新型的政府管理模式，官僚体制便应运而生。

这种官僚体制是从军队系统和雨后春笋般出现的大规模生产企业中照搬而来的，德国伟大的社会科学家马克斯·韦伯（Max Weber）曾经总结过这种新型官僚体制的组织规则：

- 这种体制高度集权并遵循层级制原则：“职业官僚……只不过是为其规定着完全固定行动路径的不断运转的机制上一个小小的齿轮而已。”

- 这种体制通过规则来发号施令：“即按法律和行政法规”，这些法规“稳稳当当、无可挑剔。”

- 这种体制是标准化、非人格化的体制，待遇和服务都一视同仁。

- 为了达成目标，这种体制使用的是行政程序（即其行政系统内部人员，而不是合同承包商或市场机制）。

- 在这种体制中，人员的遴选是建立在考试的基础之上，而不是依主观标准。

为了做到这一点，大多数公共组织都垄断专权。为了同当时都市政治机器中处处蔓延的尔虞我诈和权力滥用做斗争，我们只得用无休无止的制度规则、繁文缛节和内部控制对官僚体制加以包装。

这样一来，官僚体制被描述成“由天才设计而由白痴管理”的一种体制。这听起来或许有些残酷，但其中却蕴含着真正的要义。在官僚机器的深处潜藏着一个“控制”的怪胎。雇员只是高度规制化机器上的一个齿轮，工作被分解成不同职能并加以详细描述。管理者重在思考问题，而工人则依吩咐完成指派的任务。雇员行为由