

第 1 章



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

变迁中的国家治理 和公务员制度

1 治理是一件需要付出代价的事情。政府建立一个庞大的机构体系，以共同承担起管理和影响社会及经济的责任。制度建设的成就可以为比较政治的研究提供许多有趣的素材，但却很少被进一步用来解决规范人和组织的行为等问题。如果有所区别的话，那就是今天的政府在治理上的作为不如过去的政府。部分政府的政策自主权已经逐渐被政府以外的机制所取代，这些机制包括国际组织和无组织的国际市场；与此同时，反对政府治理的呼声也正在迅速高涨。当今全球的政治领导人都必须问自己，是否将国家资本有效地用于人民的生活之中。

幸运的是许多政府、政府领导者和公务人员都在不断地努力寻找更好的治理方法。我之所以说幸运，不只是因为这些努力有助于学者们从事研究而且也是因为有效的政府行为能够给公民个人和集体带来更多的益处。

现在到处都能听到对政府和公务人员的诽谤，以及对其失误的指责。怀疑论者和吹毛求疵者比比皆是。然而，在这些批评与指责声中，公职人员仍须怀有无私的奉献精神 and 勇气，不断地努力解决那些非个人或私人行为所能解决的问题。实际上，那些易于处理的或有利的任务可能多由私人部门自己负责处理，政府从来不会插手其间。普遍的看法认为，帝国主义式的政府已经很少，且政府一般不会自寻新问题而加以解决；政府更像是接手了一只盛满了无法解决难题的剧毒酒杯。^[1]

2 对于政府及其成员而言，至关重要的是不断探索提升政府效能和服务品质的创新机制。这一努力必须百折不挠，即使面对众多批评，诸如“恶劣的制度”（H.A.Simon, 1973）、“背离民意”（Schon and Rein, 1994）、“邪恶”（Dunn, 1988）等等；甚至在政府努力为社会公众服务而仍得不到人民的认同或赏识时。现代的公职人员并非圣贤，亦非殉道者，但是他们每个人仍须致力于集体决策，并确保这些决策能够反映人民的利益。

政府中的领导阶层也要担负起改革和提高政府机构内部工作效率的责任。在本书中，我将讨论许多由政府内部所发动的行政改革。这正如评论家们所设想的，政府部门不仅不会反对变革，相反在许多情况下主动推行变革（Tellier, 1990; B.Peters and Savoie, 1994; Derlien, 1995）。当然，也有许多行政改革是由政府外部的压力所引发的，其中的一些改革确实遭到了地位牢固的公务员的强烈反对。所以，很难绝对地说行政改革是一件好事还是一件坏事。

本书的目的在于探讨各种旨在促使政府更为有效地运转的改革尝试。自 80 年代以来，全世界所有的国家都在进行不同程度的改革。多数工业化民主国家的行政改革是由政府内部自行启动的，而许多欠发达国家的政府改革却是以接受外部援助为条件被迫推动的（United Nations Development Programme, 1988）。即使在外人看来似乎相当成功的国家，例如日本，也在进行大规模的行政改革运动（Muramatsu and Krauss, 1995），其部分原因是为了与其他国家齐头并进

本书的讨论集中在英美语系的民主国家，因为这些国家总的来

说在推行改革方面最为积极。不过，如果其他国家的实例有分析价值，我也会加以引用。我的目的不在于大量描述行政改革案例——关于这一点已有学者做了很好的工作（Savoie, 1994a; Zifcak, 1994; International Political Science Review, 1993）。相反，我把重点放在探讨一些驱动行政改革的理念上，并研究问题的症结所在，以提出解决问题的方案。基于这一目的并考虑到改革无处不在的这一特点，我把探讨的重点放在少数几个国家。

在了解行政改革之前，有必要先了解传统的治理模式，也即了解行政改革的有关背景。传统的治理模式并不是从一组理论原则中推论出来的，而是从实践中逐渐发展起来的，很难说它是一个独特的治理模式。然而，尽管传统模式缺乏理论基础，但过去的政府部门正是在这种模式下组建起来的，且在过去数十年中使政府能够得以有效运行。在从 20 世纪 50 年代到 70 年代初这一段时期内，人们对政府解决社会问题的能力普遍持乐观态度，因而有关政府治理基本模式的争论并不多见。那时的任务是通过诸如计划预算（Novick, 1965）、成本效益分析（Mishan, 1988）等方法，使治理模式变得更为“理性”，从而使政府能够不断地制定出有效的政策，以保持社会经济的持续进步。

当然，也有一些保守的政治家和学者，对当时那些提倡扩大政府部门职能的传统想法提出质疑（Friedman, 1962; Hayek, 1968; Sawyer, 1982）。然而，当时政府部门内外的大多数人，对于政府的政策和措施持相当宽容与接纳的态度。人们普遍相信政府通过税收和财政支出可以有效地规范经济活动，并能充分地运用经济资源来改善诸如贫穷、疾病和不良的教育体系等社会问题。20 世纪 50 年代和 60 年代是所谓“混合经济福利国家”和“三倍增长”的时期（Rose and Peters, 1978），也是政府承诺凭借政府行为能缔造出一个永远光明灿烂的未来的时代。

20 世纪 50 年代和 60 年代在大多数西欧和北美国家也是舆论型政治的时期（Kavanagh and Morris, 1994）。学者和政治家们都呼吁“结束意识形态的对抗”、“步入后工业社会”（Gustafsson, 1979）。^[2]甚至像理查德·尼克松这样的保守人士也宣称：“我们现

在都是凯恩斯的信徒”，并试图制定出新的社会发展计划（Spulbar, 1989），而不是去推行由后来继任的共和党总统和国会所提出的过时的计划。^[3]同样，德国基督教民主党也宣扬“市场经济”的优越性，并认为可以用它代替不受控制的资本主义（Peacock and Willgerodt, 1989）。显然，从那时候开始，经济思潮和大众的观念开始发生变化；与此相适应，对于什么是好的政府，什么又是理想的公共行政，也逐渐有了一些不同的界定。在讨论究竟发生了什么样的变化之前，我在这里先就传统的治理模式及其优缺点作一较为全面的阐述。

1.1 传统的公共行政：旧时代的信条

4 沃尔多（Dwight Waldo, 1968）曾将公共行政比喻为田园牧歌式的青少年生活，有着许多认同上的危机。沃尔多是借此论述公共行政作为一门学科，就目前的情况而言，还存在着许多不够明确尚待探讨的问题，诸如政府结构及其管理以及公共行政在治理过程中的特定作用等基本问题（Harmon, 1995）。许多传统模式下的政府及其公务员制度，目前或者被全面改观或者接受严格审查。

传统的公共行政模式并非单一的概念，相反，它包含了许多不同的概念（Richards, 1992），至少有六个方面熟悉的概念曾引导我们去思考公务员制度及其在治理过程中所起的作用（B. Peters and Wright, 1996）。这六个概念显然已不再像过去那样具有权威性了。^[4]我们在探讨选择公共管理的方法时有时会忽视这一点，即这些原理是在过去较长一段时期内逐渐形成的，且它们反映了对早期公共行政中存在的许多问题的解决。可以说，现在正面临着一个大好时机，因为旧的原理一旦被后来出现的关于政府如何运作的更为现代化的原理所代替时，旧的原理所能解决的问题可能又会重新出现。

改革能解决某一段时期内存在的问题，但在改革的过程中又会出现一些新的问题，进而又引发后续的改革（Kaufman, 1978；

Aucoin, 1990; B.Peters, 1995a)。当然，对行政改革提出警告并不意味着过去的政府运作方法就一定更好。呼吁谨慎从事恰恰说明了公共管理的改革尽管会引发另外一些问题，但它确实也解决了某些问题。推翻以前的管理方法，虽然能解决一些问题，但在此过程中不仅老问题可能会重新出现，而且还可能带来一些新问题。如果我们认识不到舍弃现行的公共行政体制将要付出的代价，那么就要充分注意所有变革。

1.1.1 政治中立的公务员制度

六个原理中列于首位的是设想一个政治中立的公务员制度，这个概念与“政治—行政两分法”和“权限中立”（Kaufman, 1956）等概念是相关联的。其基本思想是指公务员不应该有明显的政治倾向，他们应该能够为任何一个具有合法地位的统治者亦即任何一个政党组成的政府服务。对于某一特定的政策，公务员允许有自己的看法，身为负责制定和执行政策的政府机构的成员，他们也应该提出自己的意见（Aberbach, Putnam and Rockman, 1981）。但是他们不应该有党派色彩的意见，否则会导致他们无法忠实地服务于不同党派的政府。

与其他工业化民主国家相比较，英语系国家更偏好政治中立的公务员制度（Silberman, 1993）。然而，即使在如德国和法国等公务员制度明显政治化的国家（Derlien, 1991; Bodiguel and Rouban, 1991），在录用和选拔公务员时，除了重视考查其政治忠诚外，也同样重视考查其能力素质。北欧国家的公务员制度虽不及德国的公务员制度那样具有明显的政治化色彩，但他们仍会强调和重视政治忠诚这一条件（Stahlberg, 1987）。这些国家公务员制度的共同特征是，客观资格条件仍是录用和选拔公务员时的首要考虑，政治忠诚位于其次。

公务员制度的非政治化一直受到英美语系国家有关人士的关注，最近更被赋予行政价值。以美国为例，19世纪80年代中期以前，政府部门的公职人员仍主要是由在竞选中获胜的政党的官员们

担任。尽管 1883 年通过的《彭德尔顿法案》（Pendleton Act, 1883）确立了择优录用的制度，但实际所起的作用并不大（Skowronek, 1982; Ingraham, 1995a）。到 1904 年时，联邦政府中也只有一半的公职人员是根据择优录用的制度来任用的，且大多是担任职位比较低级的办事人员（Johnson and Liebcap, 1994, 30—33）。英国实行择优录用的制度较美国稍早，而且这一制度很快在整个行政管理系统中得以推行（Parris, 1969）。从历史的记录来看，其他英美语系民主国家的情况并没有太大的差异，英国管辖下的国家从 19 世纪末期开始相继以择优录用制度取代任命制度，而那些早先的殖民地一旦获得独立地位之后也很快开始推行择优录用制度（Braibanti, 1966; Koehn, 1990）。^[5]

与推行政治中立的人事制度相关的议题，是关于政治与行政应该分立的争论。在美国，首先提出这一观点的是伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson, 1887），其后又由古德诺（Goodnow, 1900）进一步作了更具说服力的阐发。英国也提出了同样的观点，在有关公务员制度的诺斯科特·屈维廉报告（Northcote-Trevelyan Report, 1853）中首次间接地提出这一观点，其后在关于政府组织机构的《霍尔丹报告》（Machinery of Government Committee, 1918）中这一观点得到进一步阐明。这两个国家都主张公务员的主要工作是执行政治领导者的决策，并且应该相信这些决策的正确性。^[6]其他英美语系的国家也建立了类似的强调政治中立的公务员制度，但也同样遇到了公务员制度日趋政治化的问题。

尽管在人们的观念中都提倡建立政治中立的公务员制度，但有一点越来越清楚，即在当代的大多数政府中，公务员确实参与了政策的制定（B. Peters, 1992; Kato, 1994; Plowden, 1994）。许多分析人士也看到，在通常情况下，实施有公务员参与制定的政策，可能会带来更好的治理效果（Terry, 1995）。在政策执行阶段，可以更加明显地看到公务员在政策制定过程中所起的作用。其实，公务员凭借政策执行者的角色进一步涉足政策制定的情况早在 20 世纪 30 年代就已出现（Gulick, 1933; Almond and Lasswell, 1934）。除了低级官员在处理个案时会制定一些政策外（Lipsky, 1980;

Adler and Asquith, 1981), 政府官员也越来越多地凭借着政策的执行来参与公共政策的制定。然而, 承认政府官员在治理中起到了应有的作用这一事实并未妨碍人们在观念上继续提倡政治与行政分立这一观点。

政府官员参与政策制定, 显然起因于“第二法律”, 也就是美国政府所说的“行政法规”的制定。当今世界, 很少有立法机关能够通过巨细无遗的法律条文来规范复杂的政策范畴, 因此只能靠行政机关制定法规细则以弥补原法律条文的不足。以美国为例, 国会每年通过的法案约有数百个, 但各部门的行政法规每年就有近 5 000 个之多。^[7]单就农业政策而言, 这几年来所制定的行政法规在《联邦行政法典》一书中就超过了 1 万页 (Kerwin, 1994, 18—19)。在其他工业化民主国家中, 行政立法的数量也不少, 如欧盟所制定的行政法规, 数量是其通过的法案的 10 倍 (Blumann and Soligne, 1989)。

在政策制定阶段, 公务员所扮演的政策顾问的角色十分重要。尽管政务官被赋予了决策权, 但他们却缺乏做好决策工作的能力 (Blondel, 1988)。在许多国家, 公务员被教育培训成为通才, 凭借丰富的实践经验, 他们比那些任期并不长的政务官更了解政策制定的细节 (B. Peters, 1992)。在发展中国家及体制转换中的国家, 公务员在政策制定和咨询中所起的作用甚至更为关键, 因为这些国家更需要专家意见, 也更需要一个“忠诚的官僚体制” (B. Peters, 1995a; Hesse, 1993)。

这样, 问题的关键就在于, 在既承认公务员参与政策制定的现实和优点, 同时又须维护民主责任的要求这样的情况下, 应该如何构建政府。对于政府制度的设计者来讲, 他们很难在下列两者间取得平衡: 传统观念所强调的公务员中立和现实社会中公众对加强责任的要求 (Day and Klein, 1987; Cooper, 1995)。政治家也越来越意识到公务员在政策制定过程中所起的作用, 并力图弱化这一作用 (Aberbach and Rockman, 1988; C. Campbell, 1993)。削弱公务员的作用, 部分是基于意识形态上的理由 (无论是被指称为极右或极左), 或者基于政治与行政在制度上应有所区别这一简单的缘由。

对于政府内部的成员和公民而言，目前在制定公共政策过程中专业能力与政治权威之间的冲突比以前更为明显。随着公务员职能的政治化，若非公务员的自我约束，决策过程中的专业精神将更难以维持。在一党统治时期，公务员常常被看成是那一特定政党政策的化身。而且人们普遍假定：公务员必须接受现行政府的政党路线，否则就会面临被解雇的可能。当然这仅仅是假定而已，并不见得总是真的。

7 1.1.2 层级制和规则

对传统政府模式进行的第二个方面的重要变革，表现在放弃对政府部门内部实行层级管理和规章制度式管理的设想，以及对赋予公务员在非政府部门执行和实施行政法规的权力的设想。纯粹韦伯式的管理模式（Wright and Peters, 1996）不再像过去那样适用于政府组织，但同时也出现了可供选择的多种组织权力和权威模式。市场即是其中的一个例证，市场机能越来越明显地被认为可以和政府组织的结构与运行相抗衡（Lan and Rosenbloom, 1992; Hood, 1990; Boston, 1991）。尽管人们对承认公共部门与私人组织之间存在着本质差别有助于了解政府治理这一点还存在着争论（Savoie, 1995b; Self, 1993; Perry and Rainey, 1988），但是今天，即使在政治上持左派意识形态的政府也开始推行以市场为基础的改革。^[8]

对于体制转换中国和发展中国家而言，在追求政府部门最大经济效益的同时必须重视建立一个可被预测的、属于全民的、正直的韦伯式官僚政府。工业化民主国家的改革是基于这样的基础之上，即推行以市场为基础的改革的工作人员必须懂得政府部门基本的价值观念。缺乏这些基本的价值观念，以市场为导向的改革将面临贪污行为合理化和资本主义越权行为受到公然支持的危机。苏联在某种程度上已发生了这种资本主义的越权行为，其他体制转换中的国家也可能出现这种行为。不幸的是这些犯规的现象在工业化民主国家推行以市场为导向的改革过程中也一样没能完全幸免。^[9]

层级管理的治理模式还面临着其他方面的挑战。除了市场模式企图取代传统的官僚模式外，尚有“辩证式的”或参与式的组织模式可供选择。学者和改革人士在过去的许多年中曾讨论过这个模式，但就政府组织而言，只有在感受到低层员工和顾客的真正压力时才会允许他们参与决策过程（Barzelay, 1992）。管理上的这一变革有助于提高效率并显示国家机构真诚接纳参与（Thomas, 1993）无论这种参与是真是假，今天的政府组织已经很难拒绝其员工或顾客的投入和参与。

当代的政府组织已经不可能直接通过法律或其他命令式的方式来施行其公共计划方案；相反，政府在实施其政策和提供公共服务时必须事先与社会进行磋商。社会科学研究中所提出的网络概念与政府治理的网络实践，都在同时普及（Scharpf, 1991; Kenis and Schneider, 1991）。政府已经不可能再凭借法定方式和必要时的强制手段来将其意志强加于民；它们现在必须与许多对政策具有影响力的自利性团体达成共识，之后才能够进一步制定并执行政策。在大部分工业化民主国家，治理已经变成了一种讨价还价和仲裁调解的过程，而不再只是施行统治的过程（Kooiman, 1993）。8

目前公务员越来越被期望对什么是公共利益做出自己的决定，有时他们不得不做出与既定政策或名义上的政治家的期望完全相反的决定。^[10]如果公务员和其他被委派的官员真正成为企业型官僚，那么他们必然越来越不受这些政治家们的指挥和支配。假如这一情况成为事实，那么政府部门中责任制的概念和管理的概念都将被彻底改变，特别是在威斯敏斯特式的民主国家中（G. Wilson, 1994c）。

这些变化使公务员管理者的角色比过去更难以界定，政府公务员的作用也更加含糊不清。而且，如果政府普遍缺乏正式的规范结构，那么坚守职责就会变得更加困难（Public Money and Management, 1995）。

面对这些变化，发展中国家和体制转换中国家比工业化国家遇到了更多的问题。欧洲和北美国家的政府官员正寻找方法以转变成更为企业型的官僚，并减少繁文缛节的羁绊。但许多体制转换中

国家和发展中国家却面临着不同的挑战。这些国家的政府所面临的问题是建立韦伯式的和规则式的官僚体制，而这些体制在工业化国家正在被废弃。体制转换中的国家，其官僚体制早期的特征被弗雷德·里格斯（Fred Riggs, 1964）描述为一种“棱柱”现象；对这些国家来说，在政府管理方面面临的挑战是：在规则的通用性不高的情况下如何确保这些规则的公平性和一致性。

1.1.3 永久性和稳定性

传统治理模式和政府官僚体制上的第三项变革，是关于政府内部组织的永久性和稳定性（Kaufman, 1976）。公务员通常被看作是一种终身职业，凭借着一种“社会契约”，公务员可以获得一定的收入以保障其职业的安全稳定（Hood and Peters, 1994）。进入政府组织工作，有时看起来就像是加入了一家日本公司，一旦成为其中一员，就会被终身雇用。政府组织的这种永久性特征尽管往往被人们高估（B. Peters and Hogwood, 1988），但这恐怕已经是一般人对政府的刻板印象。目前，这种永久稳定的组织模式正受到越来越多的攻击。人们逐渐认识到这种永久性会造成政府组织功能失调，并看到政府组织内部的不协调已经带来了许多社会与经济问题，这就引发了选择其他政府组织模式的讨论。

目前已经开始出现了一些其他类型的组织模式，如特别工作组、权威领导人、跨部门委员会，以及其他类似的追求变通治理的组织。^[11]另外一种可能的类型是“虚拟组织”，这种组织的特征是可以跨越政府组织的范畴，把对公共机构感兴趣的个人联系起来。由于信息科技的进步，组织过去对人们特有的凝聚力已经减弱。所以，以新的组织模式来取代传统的组织模式，已经变成了现实。

对于每一个公务人员来讲，今后将面对政府机关实行多样化的雇佣制度，诸如以签约方式受聘，担任顾问性工作，公务繁忙时期临时聘请人手（如临时税收人员和娱乐工作人员）等等，这样将有越来越多的终身职位被取消。在较早建立公务员制度的国家，认为公务员不同于其他职业的观点正在受到挑战并被逐渐摒弃。即使是

像英国这样向来认为公务员有别于其他职业的国家，现在也面临着同样的冲击。财政部（云集了众多官员）已经着手裁员，并且正在考虑如何最好地聘用政府部门以外的人才来参与其工作（HMSO, 1993; HMSO, 1994a）。

政府组织永久性的传统观念正面临几方面的诘难。从某种角度来看，目前的变革仅仅是取消公务员特权的一种方法。一段时间以来，几乎所有的政府组织及其工作人员都面临着机构精简和其他威胁其既得利益的压力。从另一方面来看，永久性和稳定性也导致了决策过程的僵化，并使政策协调变得更难以进行。假如非永久性的组织模式能够得到普及，那么这样的变革能够带来两个方面的好处：其一是，有助于让更多的组织参与问题的解决（D. Campbell, 1982），而不必担心将来会出现庞大的官僚组织（Kaufman, 1976）；其二是，有助于建立一些以协调为主要任务的组织，以处理其他组织在制定计划中出现的特殊问题，在问题得到解决之后，这样的组织即可被撤销。普遍的看法认为，政府组织不可能消失，但不曾有人真正尝试着去建立这样的组织。^[12]

发展中国家的政府似乎更多地受到了公共组织及其人员雇佣制度永久性这一特征的影响。在这些国家，政府往往是主要的雇主，尤其是对在社会中所占比例较小的专业人员和受过教育的人员，政府更可能是惟一的雇主。对任何一个政府而言，解雇现职人员都是一件相当为难的事，但同时政府也可能感到有必要雇佣其他在政治上忠诚可靠的人。不过，如果现职人员参与了有严重违反人权记录的组织，那么解雇他们或许可以被接受（B. Peters, 1995a）。无论如何，对于所有国家的政府而言，当前真正的问题在于人们倾向于将公务员界定为一种永久性的职业。

1.1.4 制度化的公务员制度

支撑传统公共行政的第四个基本假定，是指应该建立一个制度化的公务员制度，并把它当作一个法人团体来进行管理。这一概念是工业化民主国家在近代才提出来的，在此之前，这些国家大多是

采取恩宠制或君主家臣制或两者皆有之的模式来管理国家。现代官僚体制之父马克斯·韦伯（Max Weber, 1958；另可参见 Mommsen, 1989）认为，权威和官僚体制的发展代表了现代国家的发展（尤其是在德国），过去个人崇拜和传统权威仅适用于世袭制的组织，而理性——合法的权威则适用于官僚式的组织。虽然有些分析人士把韦伯的观点当作现代政治的中心思想，但是在许多企图建立更负责任和更积极主动的公务员制度的国家，与众不同的、职业性的公务员制度的观念已经受到了挑战。

除了非永久性的政府组织正被设置外，政府的人事任用也逐渐失去了永久性的色彩。政府组织可以根据随时变化的工作需要来决定增加和裁减员工，这种情况在税务机关或娱乐部门越来越多地出现。尽管这种人事管理的方法可以节约经费，但对公共管理者和决策者来说却面临着如何凭经验和按规范办事的问题。如果政府员工中有相当一部分是临时雇员，那么对公民而言，这恐怕会比平庸的永久性雇员带来更多的麻烦。因为公民将不得不面对缺乏奉献精神和其他公共价值观的政府雇员，而在许多情况下这些公共价值观体现了职业公务员的特征。从一个更为实际的方面来看，这些临时雇员可能缺乏做好其本职工作所需要的训练和信息。

即使公务员制度本身并没有受到挑战，但传统的公务员管理方式却受到质疑。例如，政府部门在人事管理方面所遵循的一条共同的原则是，根据各自的资格条件、所承担工作的难易程度等对整个公务员系统内的所有人员统一定级，每个级别的人员获得相对平等的报酬。公务员的晋升则是根据其功绩来决定的，也就是说晋升是根据其在工作中的表现或通过一系列的考核来决定的。但就目前的情况而言，随着市场机制被越来越多地用于测试个人和政策的价值，在政府部门和公务员系统内部，实际的绩效越来越难以被清楚地测量出来。

11 1.1.5 内部管制

关于传统治理模式的第五个概念是，公务员应该毫不迟疑地接

受和响应其名义上的政治家发布的政策命令。这种要求超越了纯粹的政治中立。许多与政府相关联的问题，尤其是与政府官僚体制相关联的问题，实际上就是政治家进行控制和施行责任制的功能问题（Kaufman, 1977; Walters, 1992a）。在任何社会中，政府部门一向是被管制得最为严格的组织（J. Wilson, 1989），尤其是在英美语系的民主国家。因此，如果能够给予政府员工更多的发挥其专长和创新精神的自由，那么政府应该能够更为有效地运转（Osborne and Gaebler, 1992）。

解除管制是否符合发展中国家和体制转换中国家的需要目前尚不清楚。但可以肯定的是，在这些国家的政府中内部管制的色彩极为强烈（Beyme, 1993）。这不仅抑制了创造力的发挥，而且在与人民打交道的过程中带来了很多问题。目前，许多国际组织和私人企业正向这些国家施压，要求他们放松对政府行为的限制。不过，解除管制可能还不适合体制转换中国家的政府。因为这些国家的政府所普遍需要的是一种更可以被预测的和更负责任的公务员制度，而不是发达国家所要求的企业创新精神。

1.1.6 平等

传统治理模式和公共行政模式的第六项特征，是尽可能做到结果的平等。人事管理强调给资格相同的公务员提供平等的报酬和工作条件。并且，政府部门所做的有关其顾客的决定必须严格地做到尽可能的相同，也就是说，目标相同的顾客所得到的利益也应该是相同的。韦伯式官僚政治的概念，主张公务员处理公务时应秉公运用法规，平等对待所有顾客（Thompson, 1975）。

几个相关的改革实例证明，服务平等和结果平等的概念也正受到质疑。首先，以市场为导向的改革，强调分散政府部门的行政权，并提高管理者的自主权。前提是这些管理者仍有义务遵守与他们管理的方案有关的法律。然而，这确实给他们带来了更多的自行处理问题的自由空间，这一点如果被看成是能为政府节省经费的方法，那它就显得尤为重要。在这种准市场的观点下，政府能够提供

府那里得到的服务（或者他们打算为政府做什么样的事情）。^[13]

也有来自于另一方面的对服务平等的批评，这种批评的基础是让其他人参与政府部门和从事公共职业是否合乎参与规则。这个概念在这里是指授权给组织中的低层人员，使他们能够拥有更多的自主权来决定如何提供服务。争论的焦点在于原先为确保能为顾客提供平等服务而设计的官僚结构日渐僵化，限制了官僚成员在工作中“自我决定”的自由和做出更具创造力和人道决定的自由。如果解除了这个僵化的束缚，那么公务人员将会更愉快，也更能够为其顾客提供更好的服务。尤其是在社会服务方面，将会提出许多更为人道、更有帮助的方案，且有助于避免服务机构的官僚主义化（这里是用该词的贬义含义）和危害性方案的落实（Smart, 1991）。一些行政改革模式的支持者甚至主张授权给顾客，以便使他们能够为自己作决定。这项改革可能正好与主张授权给管理着福利事业的工作人员改革相对立（参见本书第 52—54 页^①）。

平等的问题也引发了其他重要的有关责任和法律的问题。诸如顾客期望得到的服务能否实现是否取决于碰到“正直的”公务人员？纳税人期望公务人员能够提供更多方面的服务，但是纳税人的钱用对地方了吗？情况相同、权利相等的公民受到政府的不同对待，这是否合法（或道德）？或者，是否有其他一些与授权价值同等重要或更为重要的公共价值？不幸的是，这些问题在当前探讨政府部门的变革时很少被提出加以讨论。

在回顾了过去关于治理的讨论轨迹后，我将进一步探讨几个可供选择的发展公共服务的途径。通过对这几个在实践中出现的政府治理模式的研究，读者们可以看到这些治理模式对公务员制度的影响。除市场模式外，其他治理模式并没有一个明确而完整的理论表述；政府文件中有关这些模式的记载比学术文献中的记载更为清楚。因此，我将不得不从有关治理的理论和实践讨论中把它们作为理想的模式提取出来加以分析。

尽管每一个模式所提出的解决问题的方案各有不同的目的，但是这些模式对问题的分析和所提出的解决方法却有相似之处。大多数的改革都会带来这样的结果：“架空”政府，并降低政府尤其是职业公务员在社会中的作用（R.Rhodes, 1994; Milward, 待出版）。有趣的是，这些用来改革政府的任何一种方法，都可能（很可能不是故意的）造成政府和公务员权力的扩大。尽管我们的重点在于探讨这些新的治理模式，但是我们必须看到，每一种模式都会以新的形式强有力地重新陈述以前的状态。对许多公务员和一些政治家来说，上面所讲的“旧时代的信条”或许仍然是政府运作的最佳方法，即使这些“信条”已受到了公众的普遍怀疑。

13

1.2 背景

传统的行政体制存在了几十年，总的看来是相当成功的。它经历了两次世界大战，提出并施行了大量的社会方案，为政府建立了大规模的经济管理制度，制定了许多非凡的政策。然而，这个体制目前却从自大走向无助（G.Downs and Larkey, 1986）。20世纪80年代和90年代究竟发生了什么事，促使许多国家重新反思治理问题？这个问题不是一个答案就可以回答的，但是一些相互关联的因素汇集成一股力量，迫使我们彻底重新思考这个问题，并试图对传统的行政模式进行根本性的变革。这些变革不仅发生在英美语系的民主国家，而且也扩散到所有的工业化民主国家，包括日本及其他被认为是相当成功的国家（Muramatsu and Krauss, 1995）。

经济形势的剧变迫使政府不得不做出反应，这是一个容易用来解释变革的原因。这类论证指出，当经济增长放慢或经济发展变得不稳定或两种情况都存在时，政府已不可能再像过去那样通过扩大财政支出的方式来满足日益增加的开支；任何重要的新方案也都不可能被实行。如果行政效率的提高能够降低政府提供服务的成本，那么政府应该尽其所能采取一切办法以提高行政效率。在全球经济体系逐渐形成的情况下，任何国家都渴望成为具有经济竞争力的国

家 (Savoie, 1995c) ; 当这一点列入政府议事日程中的最重要位置时, 任何有关降低税收成本、解除管制、提高政府效率的改革措施都会大受欢迎。

仅从经济的角度分析推行政府改革和行政改革的理由显然过于简单化。当然, 经济方面的问题确实存在, 但就最近的情况来看, 扩大政府部门的职能可能比减弱政府部门的职能更有助于解决经济方面的问题; 理查德·尼克松承认自己是凯恩斯主义的信徒就可以说明这一点。进一步来说, 目前所面临的经济方面的问题并不如战后重建时期那样严峻, 但战后时期的改革人士尤其是政府部门内部的改革人士并没有对当时严峻的经济问题做出公开的反应。那么究竟是什么理由可以用来说明为什么现在人们会认为经济方面的问题迫使政府做出反应?

14 其中一个可以用来解释这种现象的理由是人口的变化。几乎所有工业化民主国家的人口都在迅速地老龄化。这样, 政府津贴计划如老人退休金和老人医疗保健等等的开支额都可能快速增加, 而这些开支都将不得不由数量日益减少的工作人口来负担。根据“美国克里一丹福思委员会”(Bipartisan Commission, 1994) 的调查, 未来几十年内, 在现行法律体系下, 政府津贴计划的开支额将迅速增长。对政府部门的管理方法进行改革不可能解决这些问题本身, 但却可能减少政府的总体开支, 且有助于增强政府应付未来庞大支出的能力。进一步来说, 管理良好的政府在向人民征收额外赋税时或许会更有说服力。

政府津贴计划的开销主要是政治精英们所关心的问题, 一般人大多认为这与他们自己未来的利益相去甚远, 因而很少有人能意识到这是他们应尽的义务。然而, 并不是只有政治精英们才关注政府的治理问题, 事实上, 在一些国家平民主义者也很关心这一问题。^[14] 平民主义者的态度包括许多方面。就政治权利而言, 他们反对提高税收、增加公共开支, 以及强加给企业的管制。许多工人和中下层公民本是政府施政的实际受益者, 但现在他们也反对政府增加公共开支和提高税收 (Petersen, 1992; Sears and Citrin, 1985), 其结果必然是人们普遍要求精简政府机构。因为他们认为,

政府既然不能把每件事做好，那么就应该尽可能做得越少越好。

左派的平民主义者尽管不太引人注目且影响力有限，但它也对提供社会和经济服务的庞大的官僚机构提出了猛烈的批评。在他们看来，这些官僚机构反应迟钝、效率低下；常常对自己的服务对象充满敌意（Smart, 1991; Spicer, 1990）。不仅如此，左派的平民主义者还认为政府受到富人、受过教育者以及有权势的人所支配，已经越来越脱离了它的人民。这种极端的观点认为，政府所执行的社会方案不是为了为穷人服务，相反是为了“管制穷人”（Piven and Cloward, 1993; Squires, 1990）。这类平民主义者的观点之所以影响有限，部分原因是他们试图加强穷人和其他政治弱势群体的地位。

整个西方世界对平民主义所倡导的人文变革并未做出统一的反应。在瑞典、丹麦这些成功的福利国家，目前已开始推行以市场模式为特征的行政改革（Andersen, 1994; Lundell, 1994）。但是，挪威等国家却仍然试图维持传统的价值观念，甚至增加政策和行政中的民主成分和集体主义成分。虽然挪威的富庶有助于说明为什么这些传统的价值观念能够得以继续存在，但集体主义的价值观念之所以能被认同，也反映出它们的重要性和其中所蕴含的大众政治参与的文化。

15

另一个可以用来解释政府何以重新反思治理问题的理由，是政府原本控制和管理的社会变得越来越难以控制与管理了（Mayntz, 1993; Kooiman, 1993）。政府有效管制社会能力的下降，显然起因于几个相互关联的原因（Cohen and Rogers, 1994）。首先是因为在总体人口中，社会和政治的异质性逐渐加大。福利国家在矫正市场造成的不平等方面所起的作用弱化，大多数工业化社会中人民收入的差距拉大。不仅如此，而且移民问题也给这些社会带来了族群和种族异质性的扩大，并造成了社会关系的紧张。

其次，当代政府所遇到的似乎已经不再是那些可以讨价还价的问题，而是一些更难以谈判的问题。当然，经济问题仍然是所有社会中政治家们争论的核心，在许多国家经济问题重又成为政府的中心议题。对各国政府来说，持续的经济增长、分配、就业等问题在20世纪90年代比第二次世界大战以后的任何一个时期都显得更为