

比较政府新论

——生态政治学视野中的政府与治理

甘 峰 著

立信会计出版社

前 言

20 世纪 70 年代以来,全球的两大变化——经济全球化和信息化,迫使政府重新审视干预市场的方式。然而,21 世纪的两大变化——社会老龄化和地球温暖化,将政府的社会保障制度建设和政府可持续发展能力提升到一个新的高度。全球化、信息化、社会老龄化和地球温暖化构筑了一个严峻的政府外部环境——生态环境,曾经主导西方公共行政近一个世纪之久、并被誉为主流的、行之有效的公共行政,正面临越来越严峻的新的外部环境的挑战。如何把因工业化进程加快所带来的生态环境问题纳入到社会发展的总体框架内予以解决,这是生态政治学所关注的问题,政府必须面对变化中的经济机制、社会机制、政治制度、政治理念等一系列外部环境问题,本书正是在这崭新的视角下展开论述。

1. 政府运行方式的转换来自于企业面向市场的生产方式的转换,即从“福特模式”到“丰田模式”的转换

无时无刻不在运行的全球化市场要求更高的经济增长速度和较高的生产率与之相适应。在现代市场经济中,提高生产率并不意味着必须提高产量,它更多地要求组织以更廉价的或更少的劳动力来维持一定的生产水平。于是,企业模式的变革,一种新的企业管理模式应运而生,它最终改变了政府行为。然而,从传统官僚模式到新公共管理,以往的研究指出了企业模式对政府变革的影响。可是,从韦伯模式到新公共管理模式,是同一个企业模式的影响吗?回答是否定的。传统官僚范式来自于微观经济管理,即企业管理,企业面向市场的生产方式是“福特模式”,正是这种企业管理理念进入政府视野,德国行政学家马克斯·韦伯在“福特模式”的基础上构筑了“官僚模型组织理论”。

20世纪80年代,企业面向市场的生产方式由“福特模式”向“丰田模式”转换。丰田模式被运用于公共部门,一种新的范式——新公共管理改变了政府行为。英国的市民宪章、FMI、Next Stops、PFI、VFM;美国的国民工作测评(NPR)、政府结果测评(GPRA),等等,都从不同侧面展示了“丰田模式”对西方国家政府改革的影响。

2. 从自然资源到网络信息,IT革命推进全球规制改革——20世纪是政府时代,21世纪是民间时代

从工业化到信息化,从自然资源到网络信息,揭示了社会生产力的巨大飞跃,它促动社会价值观的根本变化,推进政治制度和行政运行方式的根本变革。2000年7月,在日本冲绳召开的八国首脑会议上第一次把IT革命与全球规制改革作为研究课题。会议宣言指出,20世纪是政府时代,21世纪是民间时代。从政府时代向民间时代转换,一个重要原因是:资金和技术流向民间。日本mixi会社,被称为IT创业的第三代,从事社会网络服务(Social Networking Service, SNC),会员达570万人。公司旨在具有共同兴趣和关注的人们之间构筑一个网络社区,它具有扩大交际的功能,且具有潜在的巨大商机。2006年9月,mixi会社在东京证券市场上市,上市2天后的公开价格上升90%,时价总额为2千亿日元,在这一时点,名列东京证券市场上市公司的第二位。

由网络信息代替对自然资源的依赖,这是一个离开“物”的根本变化,社会生产以网络信息为动力源,公众广泛地享受网络信息带来的多样化服务,并逐步建立由公众来推进政府改革的政治体制。从这意义上可以说,IT革命是由公众一方发动的一场革命。本书正是在基于上述外部环境变化的基础上,从“规制国家”向“信赖社会”的转换中,比较主要发达国家的政府信息公开制度,从而说明:在网络信息时代,不管是企业还是公共部门,仅仅以自己利益为中心的所谓“机会型决策”是与“信赖社会”不相融的。

3. 地球温暖化和政府可持续发展能力比较是本书在生态政治学视角下的又一创新之处

市场发展潜藏着私人权力的滥用、露骨的贪婪以及信誉的流失,工

业化造就了一个环境破坏型的经济结构,这一切仍然有待于政府强大的力量。首先,本书通过对日本、德国、英国与芬兰的环境友好型政府比较,旨在说明,政府的可持续发展能力不仅仅是一个经济杠杆的运用问题,而是要实现政府行为理念的大转换;其次,地球温暖化的日趋严重暴露出世界范围内旧式政治结构的内在缺陷,它需要确立一个新的“认识的共同体”。在《京都议定书》框架下的各国公共政策比较,确切地说,这是从“理性经济人”向“地球环境经济人”转换中的政府可持续发展能力比较。正是基于这一转换,本书还对亚洲国家的内发式路径进行了比较。

4. 从一个特定的政治系统与生态环境的关联中展示西方国家“政治景气循环”的过程,这是本书又一独特之处

现代政府是政党主导下的政府,在西方国家现代政治运作过程中,政党通过选举上台组阁,政党起着“政府制造者”的作用。然而,本书把政府业绩与政权交替放在不断循环的“政治市场”中来加以比较。在政治市场,政治系统和生态环境是关联的、循环的,在公共选择的视野里,这被称之为“政治景气循环”。本书对西方国家政府评价的“业绩投票模式”与“选举公约”进行了比较,并在此基础上指出,由政党的“选举公约”启动政党政治循环,进而促进政治系统与生态环境的和谐。

5. 老龄化社会是 21 世纪政府面临的最严峻的挑战之一,从政治学的视角来看社会保障制度,这是一种社会、生态的制度循环

以“经济增长为中心”是否一定要构筑一个经济建设型政府呢?回答仍然是否定的。通常给人们的印象是,一个国家要搞社会保障,肯定是在经济繁荣的时候。然而,西方的社会保障制度却是在经济大萧条的时候构建的。对于 20 世纪 30 年代的世界经济危机,人们一般熟悉的是罗斯福的新经济政策,可是,人们却忽略了另一个制度层面的创新,那就是政府为社会提供了稳定消费的制度环境——社会保障。从生态的制度循环出发,本书把德国、英国、美国和日本的社会保障制度纳入了比较政府框架中,这是本书的又一创新之处。

综上所述,本书的“新”在于视野和结构的创新。笔者认为,比较政

府研究应该不断地去开拓新的领域。在我国,把比较政府作为研究领域,一般是在 20 世纪 70 年代以后的事。近些年来,比较政府已经成为政治学与行政学领域的一个重要研究方向。传统比较政府研究主要局限于静态研究,一般从西方国家的体制、机构、职能、领导、人事、监督等方面展开比较。从比较的层面来看,主要停留于国别的单独论述,也就是说,国家的横向排列,国别的单独论述,缺乏内在问题之间的比较。而本书把经济全球化、信息化、社会老龄化和地球温暖化纳入生态政治学的视野中,从而对变化中的政府与治理进行比较研究。

本书由四篇十五章组成,横跨政治学、公共管理学、政治经济学、法学等学科领域,它突破了单一学科的局限,比较也是在这一基础上进行的。

本书可以用作行政管理专业和政治学专业本科生、研究生和公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学与研究、公务员培训的专业用书以及相关专业的教学研究的教材和参考书。

甘 峰

2007 年 2 月

三、规制改革目的:为生产者还是为消费者	78
四、规制“缓和”与规制“撤废”	84
五、消费者主权——消费者代表体系	86
六、反托拉斯与政府垄断	88
七、IT 革命与“生产者优先”的限界	90
八、知识产权的仲裁体系	91
第五章 选举公约与政党—政府支持结构	
——由传统支持模式向业绩投票模式转换	93
一、政治景气循环	93
二、政党—政府支持结构的业绩投票模式	99
三、英国选举公约的达成度	103
四、美国选举公约中的政策论战	108
五、欧盟国家的选举公约	112
六、日本:首次推出选举公约	114

第二篇 透明政府

——从“自然资源”到“网络信息”

第六章 政府信息公开:国际组织的评价与比较	121
一、国际透明组织	121
二、国际货币基金组织	126
三、卡特研究中心	129
四、埃森哲报告	130
五、发达国家电子政府:官民互动的运行	138
第七章 日美政府信息公开比较	146
一、IT 时代政府运行:从“规制国家”到“信赖社会”	146

二、美国行政公开的强制驱动:情报自由法与“阳光法案”	150
三、开放行政的强制驱动:日本信息公开法	157
四、信息公开与行政抗衡	158

第三篇 环境友好型政府

——从“理性经济人”向“地球环境经济人”转换

第八章 政府可持续发展能力比较	167
一、由动力源引起的生态危机——英国可持续发展能力的启示	168
二、《煤炭问题》——英国与美国的不同对策	171
三、文明社会的“废热·废物”——全球视野下的比较	175
四、地球环境经济人:发达国家可持续发展能力比较	177
五、环境保护问责制与绿色 GDP:公共治理与政绩评估	189
第九章 地球环境:从“一国主义”到国际公共治理 ——《京都议定书》框架下的发达国家公共政策比较	194
一、20 世纪文明的误算——地球逐渐变暖	195
二、从丹佛会议到京都会议:各国争议中的地球环境治理	196
三、美国电力危机冲击《京都议定书》	202
四、《京都议定书》生效后的各国政策比较	207
第十章 政府转型与社会发展 ——亚洲国家社会发展比较	215
一、“发展”——起源、变迁与政府转型	216
二、韩国金融危机与政府转型	224
三、日本政府转型与社会发展	228
四、亚洲国家的内发式发展	231

第四篇 发达国家社会保障:公共服务型 政府的路径选择

——社会生态的制度循环

第十一章 西方社会保障:制度和理论的演进以及比较	245
一、发达国家社会保障制度的形成与发展	245
二、社会保障的涵义	248
三、社会保障制度理论演进	250
四、西方国家福利制度类型	256
第十二章 德国社会保障制度	
——政府与非营利组织的合作主义路径.....	258
一、德国社会保障制度的历史沿革	258
二、德国社会保险制度	263
三、社会救济	275
四、社会服务	280
第十三章 英国社会保障制度	
——福利国家型的新公共管理实验.....	285
一、英国社会保障制度的历史沿革	285
二、英国社会保障体系	290
三、英国社会援助体系	293
四、社会保障服务体制改革	304
五、社会照顾服务的合作经济模式	307
第十四章 美国社会保障制度	
——自由主义的多元化模式.....	313

一、美国社会保障制度的历史演变	313
二、美国社会保障体系的特点	318
三、美国的社会保险与社会援助	320
四、美国社会保障制度改革	326
五、美国医疗保险体制的危机	330
六、布什政府陷入社会保障困境	335
第十五章 日本社会保障制度	
——来自年金制度的危机与改革	338
一、日本社会保障体系中的年金制度以及改革进程	338
二、人口老龄化与年金制度困境	344
三、年金制度改革：财源不足	352
四、年金制度改革：政企对立	353
五、国政选举与年金制度	356
六、年金制度的官民不平等待遇	359
七、日本社会保障：目的与挑战	360
主要参考文献	364

第一篇 百年官僚体制的变革

——从“福特模式”到“丰田模式”

全球化迎来的信息革命,与 19 世纪的产业革命比较,尽管同样是一场生产力革命,可是展开的过程却有根本差异。工业革命以“量的经济”为特征,以自然资源为基础,确立大量生产、大量消费的社会经济结构。后工业化社会被称作“质的经济”,产业轴心从以自然资源为基础的产业向以知识密集型为基础的产业转换,由自然资源向网络转换、由“物品”向“人脑”转换。

传统的政府行政运行模式产生于依赖自然资源的工业化时代,对资源如何进行配置,是政府介入市场、制定规制的有力依据。20 世纪 70 年代以来的经济全球化迫使政府重新审视干预市场的方式,而企业面向市场方式的转换,是政府运行方式变革的重要原因之一。确切地说,企业面向市场的方式——由“福特模式”向“丰田模式”转换,而这一转换被运用于公共部门。于是,一种新的范式——新公共管理改变了政府的运行方式。

一场席卷全球的新公共管理运动动摇了百年官僚体制,随着经济全球化呈现出无限扩张态势,传统官僚体制显得迟钝、僵化和低效。20 世纪 80 年代西方国家的行政改革理论提出了“变官僚政府为企业政府”的口号。一种以“需求适应性”组织对策和以“节约生产、灵活销售”为运行机制的丰田模式,为西方行政改革所借鉴,并成为新公共管理的强大推进力。

第一章 变化中的政府

——范式的比较

理论的一个重要功能是建立研究的形式和方法。由于理论被用来引导我们的观察,所以,通常会有多种解释方式。不同的观点产生不同的解释,托马斯·库恩(Thomas Kuhn)在《科学革命的结构》中把形成某种科学特色的基本观点称为这种科学的范式(Paradigms)。

在自然科学史上,牛顿力学、爱因斯坦相对论、达尔文进化论和哥白尼的太阳中心说等,都是自然科学的范式。在自然科学领域,当一个范式的缺陷随着时间推移而变得越来越明显时,一个新的范式就会取代旧的范式。

与自然科学的范式不同,社会科学的理论范式提供的是不同的观点,每一个范式都提到了其他范式忽略的问题,所以,一种社会科学的范式很少会被抛弃。每种范式都应当作理解社会的一扇窗户来看待,而不必管那种范式的对或错。^①在公共行政领域,一种范式的进展过程,是其顽固僵化的过程,因此,当一个新的理念出现并开始传播的时候,它不是打破主流思想,而是触发范式的变迁。

公共行政范式以定位或行为方式为特征,定位是指该范式的理论来源,是来自政治科学还是管理学,或者是作为公共行政的理论本身。美国著名行政学家威尔逊于1887年第一次明确提出把行政管理当作一门独立的学科来进行研究。笔者认为,公共行政不可能是一个独立的研究领域,一项独立于政治科学之外的公共政策很难维持其长效的

^① 艾尔·巴比:《社会研究方法基础》,华夏出版社2002年版,第31页。

机制。例如,《里约热内卢宣言》唤醒世人对可持续发展的关注,可是,究竟应建立什么样的权威体制来强制各国对环境负责?显然,这是一个政治科学的问题。

一百多年来,公共行政研究经历了多次研究范式的转换,与此同时,政府行为的主导范式也在不断变换其方向。一个传统的公共行政范式在 20 世纪 70 年代开始解体,于是,西方公共行政进入了一个范式分裂、竞争的时期。

一、传统官僚制范式

(一) 韦伯的官僚模式

传统官僚范式来自于微观经济管理,即企业管理。而作为一种企业管理理念进入政府视野,它来自于政治与行政的两分法。二位代表人物——威尔逊和古德诺,创建了早期的行政研究。他们强调了行政活动在国家现象中的特殊意义,主张把行政管理推上独立发展的轨道。

曾经担任美国新泽西州州长和美国第 28 任总统的威尔逊在 1887 年的《政治科学季刊》上发表了《行政学之研究》的文章,文章不长,约 2 万字,然而,这篇文章被公认为行政学的创始之作。威尔逊在文章中提出了一个至今仍然有其现实意义的命题:执行一部宪法比制定一部宪法困难得多,所以,应当把研究重点放在“行动的政府”层面。“行政的领域是一种事业经营的领域、脱离了政治的纷争”。^①

美国哥伦比亚大学教授、霍普金斯大学校长古德诺在 1900 年的名著《政治与行政》中把“行动的政府”这一理念推演为“政治与行政两分法”。行政应该在哪里,行政应该以政府的官僚体制为中心。古德诺断定政府有两种职能,政治与政策有关,或是国家意志的表达,而行政与这些政策的执

^① 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 69 页。

行有关,行政部门公正中立地执行这些政策。^① 权力分离是提供这种区分的基础:行政学不研究政治问题,而是研究政府的效率问题。

20世纪20年代,怀特在《公共行政研究导论》中对公共行政的定位更加明确:政党政治不应该侵入公共行政;管理学本身会导致科学性研究;公共行政自身能够成为“价值中立”的科学;公共行政的使命是经济性和效率性。^②

泰罗的科学管理理论为公共行政的定位提供了可能。20世纪初,在微观经济领域,泰罗开创的科学管理理论为政治与行政的权力分离提供了可能。泰罗对企业生产管理的研究开始于19世纪80年代。《科学管理原理》归纳了泰罗的科学管理理论。

- (1) 以科学方法决定每一个工人应做的工作和工作方法。
- (2) 以科学的方法选择和训练工人。
- (3) 设置奖惩制度。
- (4) 管理人员和工人分别承担责任。

例如,泰罗按不同的工种,选择优秀的工人,测定标准工作时间内的标准工作量,然后让其他工人向他们看齐,并得到同种工资,否则就只能得到低工资,或者被解雇。后来,泰罗又把这一研究推广到动作方面。尽量去掉工作中的不必要动作,保留必要的动作。泰罗在波特尔公司试验了5年,在这期间,公司生产扩大了80%,成本降低了30%,工资增加了20%。^③ 泰罗的这些做法,今天看起来很平常,但是在当时却是一场革命。科学管理在那时兴起,泰罗的一套方法被称作“泰罗制”。

泰罗的成功经验推动了行政管理理论的发展。德国著名的社会学家和行政学家马克斯·韦伯把泰罗的科学管理方法引进了政府部门,从而构筑了“官僚模型组织理论”(见图1)。

^① Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* New York: Macmillan, 1990, pp. 10~11.

^② Dwight Waldo, "Public Administration" *Political Science: Advance of the Discipline*, Marian D. Irish, ed (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968), pp. 257.

^③ 王秀清等:《外国管理科学名著要览》,经济日报出版社1991年版,第10页。

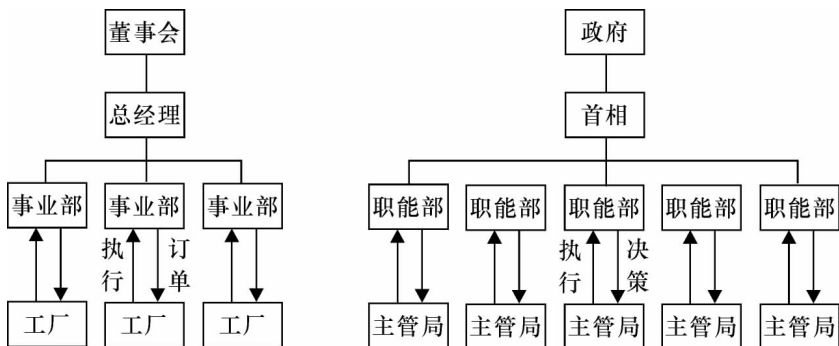


图1 企业与政府：相似的纵向层级制与横向职能部门结构

韦伯官僚制(科层制)是基于“烟囱工业时代”的一种社会组织的特殊形式,这种体制给政府带来的逻辑规范就像装配流水线给企业带来的逻辑规范一样。① 机关组织是层级的体系组织,官吏以法律形式承担一定权限,上级对下级有绝对的命令权,下级只有绝对服从的义务;② 组织内的一切业务处理依照法令规章;③ 以规章制定每一个工作人员的工作范围及职责职权;④ 人员选用采取考试方法,以考核成绩决定报酬;⑤ 严格的奖惩制度。

19世纪末到20世纪70年代,韦伯范式一直是政府研究领域中之居于支配地位的主导范式。它有四个永久性的原则:第一,政府管理体制以韦伯的科层制理论或模式为基础,它成为政府运作的最佳方式;第二,在公共政策领域,由政府提供公共物品和服务;第三,以政治与行政的分离来保障责任制的落实;第四,一支庞大的职业文官队伍,他们可以不同的政治领导人服务。

(二) 不断膨胀的官僚体制是战后经济增长的驱动力

在韦伯官僚制理论问世的一个世纪里,在政治、经济以及社会体制结构中形成了一个自成方圆的独立体系。① 在这种体制下,官员在宪政的框架内承担一定权限,在行政的授权下具有自由支配的强制手段。

① 詹姆斯·Q·威尔逊著:《美国管理政治:政府机构的行为及其动因》,中国社会科学出版社1995年版,第1页。

一百多年来,官僚模式和结构一直岿然不动,牢不可破。

需要说明的是,一百多年前,“官僚”这个词是一个积极的含义,它意味着理性的组织方式和效率,是极权主义模式的替代物。然而,官僚制是一种以政治体制为背景,以政府组织为轴心的制度模式。西方国家的政府体制普遍是在三权分立的宪政原则基础上建立起来的,政府体制是宪政的直接体现。正是从这意义上来说,不断膨胀的官僚体制来自于政治的推进力,然而,它又是战后经济增长的驱动力。

20世纪30年代世界经济危机以及第二次世界大战爆发,前所未有的大萧条和战争的灾难打破了全球市场炽盛一时的繁荣。危机与灾难、公正与救济,公众期待政府在解决经济和社会问题方面发挥积极作用。市场失败推动了国家责任的扩张,凯恩斯主义把政府对市场的干预推向了一个制高点。1933年3月,美国总统罗斯福要求国会授予“紧急全权”,并宣布执行“新政”。美国第73届国会特别会议通过了20个应付经济恶化的主要法令,从而开始了国家“新政时期”。1946年的《就业法案》标志着美国政府对经济的干预进入了一个新的时代。

第二次世界大战后,英国工党政府消灭了英国人面临的头号巨兽——失业。英国的失业率在20世纪30年代高居12%,到40年代末已降到1.3%。^①英国成功地用“充分就业标准”取代了作为政策基石的金本位。判断经济的标准不再是1英镑值多少盎司黄金,而是能为愿意工作的人提供多少就业机会。

第二次世界大战后,西欧对混合经济达成共识。20世纪60年代的联邦德国拥有650家公司的1/4或更多的股份,在联邦各州以及地方,实行公有制的范围更广,包括交通系统、邮政通信等等。在煤炭、钢铁等领域实施部分公有制。但是,德国与英国和法国模式有重大区别。

^① 丹尼尔·耶金:《制高点:重建现代世界的政府与市场之争》,外文出版社2001年版,第29页。

在英法两国,国家控制了经济命脉,以便使它能 为所有人创造繁荣;在德国,经济在政府、企业和劳工的三方面管理下运行,从而成为创造“经济奇迹”的国家。在 20 世纪 60 年代,凯恩斯主义已经在美国和英国的经济决策中占据了统治地位。事实上,广泛采取凯恩斯思想,在很大程度上使得大多数西方工业国家实现了第二次世界大战以来较高的就业率。在 1946~1969 年期间,法国的平均失业率只有 1.3%;1970 年,德国的失业率降到几乎令人觉察不到的 0.5%。凯恩斯主义增强了官僚制的自信:“政府英明,而市场愚蠢”。

日本战后的成功来自于官僚主导的经济运行,即中央集权官僚体制下的经济运行,这也能从战时体制在战后的连续中看到。战争结束时,除了军部、内务部以外,几乎所有的官厅均被保存下来。以大藏省为代表的经济官厅,在人事层面的年功序列,几乎与战时一样。战争时期形成的各种管制会,在战后摇身一变成为实业界的团体,并成为实业界的行政机构在发挥作用。中央集权的财政基础也是在那个时期建立起来的。例如 1940 年的税制改正,当时为了调配战争费用而制定的“工资所得源泉征收制度”,在战后成为了税制改革的核心,同时又作为现行税制的最基本的部分被继承下来。

伴随着日本经济的高度增长,政府的基本作用是如何使社会摩擦最小化,因为经济高度增长带来的是不均衡的增长,收入差别和地区差别自然会扩大。然而,在日本经济高度增长的过程中,产业结构调整比较顺利,相对落后的农业、流通业、小规模的服务性行业,在收入方面与其他产业之间并没有产生巨大落差,这主要归功于政府对相对落后行业实施各种保护政策的结果。而政府干预市场所采取的政策手段,大多数是在 1940 年前后作为战时经济政策来制定的。

从 20 世纪 80 年代到 90 年代,几个东亚国家和地区的经济发展到 7%~8% 的增长率,这就是众所周知的“东亚奇迹”。这种经济的高增长率,是在集权的政府主导下,积极引进跨国公司资本,通过跨国公司的出口取得本国经济的高增长率,以 15%~16% 的出口增长诱导 7%~8% 的 GDP 增长。这就是东亚模式创造的奇迹。可见,这些东亚