

国家治理与政府改革译丛

总主编 张成福

BANISHING BUREAUCRACY

再造政府 政府改革的五项战略

[美] 戴维·奥斯本 (David Osborne) 著
彼得·普拉斯特里克 (Peter Plastrik)

谭功荣 刘霞 译

谭功荣 校

The
Five Strategies
for Reinventing Government

 中国人民大学出版社

国家治理与政府改革译丛

总主编 张成福

BANISHING BUREAUCRACY

再造政府 政府改革的五项战略

[美] 戴维·奥斯本 (David Osborne) 著
彼得·普拉斯特里克 (Peter Plastrik)

谭功荣 刘霞 译

谭功荣 校

**The
Five Strategies
for Reinventing Government**

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

再造政府：政府改革的五项战略/（美）奥斯本，（美）普拉斯特里克著；谭功荣，刘霞译. —北京：中国人民大学出版社，2014.4

（国家治理与政府改革译丛/张成福主编）

ISBN 978-7-300-19239-0

I. ①再… II. ①奥…②普…③谭…④刘… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-美国 IV. ①D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 079028 号

国家治理与政府改革译丛

总主编 张成福

再造政府：政府改革的五项战略

[美] 戴维·奥斯本（David Osborne） 著
彼得·普拉斯特里克（Peter Plastrik）

谭功荣 刘霞 译

谭功荣 校

Zaizao Zhengfu

出版发行	中国人民大学出版社			
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080	
电 话	010-62511242（总编室）		010-62511770（质管部）	
	010-82501766（邮购部）		010-62514148（门市部）	
	010-62515195（发行公司）		010-62515275（盗版举报）	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com （人大教研网）			
经 销	新华书店			
印 刷	涿州市星河印刷有限公司			
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2014 年 5 月第 1 版	
印 张	24.5 插页 2	印 次	2014 年 5 月第 1 次印刷	
字 数	384 000	定 价	59.00 元	

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



译者前言



也许这是一种巧合：在人类社会告别旧世纪、进入新世纪之际，政府组织“范式”也正在进行急剧的转变。由于“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”（1996年经合组织（OECD）部长级会议总结报告），所有这一切都使得高度集权、自上而下垄断专权的官僚体制显得过于老态龙钟、反应迟钝，在变革和创新方面显得无能为力。近年来，官僚体制已经面临土崩瓦解之势，“再造政府”已成为世界各国的“新宠”。

事实上，如同20世纪初公共官僚体制的确立一样，20世纪末企业化政府的出现也绝非偶然，“它代表着一种不可逆转的组织范式的历史性转变”。

由于公共行政在长期的政治、经济、社会发展中所扮演的角色发生了重大的变化，学术领域中出现的不同研究途径正是从这些变化中来研究公共行政的中心价值、主要议题，进而梳理出公共行政的本质与核心——政府职能的。公共行政的研究途径包括“政治、法律、传统管理以及新公共管理途径”（D. Rosenbloom, 1993）。无论是从传统管理途径还是从新公共管理途径来看，管理途径在公共行政研究中有着不可忽视的地位，并似成一种主流，回顾一下公共行政的发展历程就不难发现这一点。公共行政的管理研究途径可以追溯到19世纪末，当时的政府充满着“恩赐制”，形成了用人“唯亲、唯党、唯派”的局面，“政党分肥”的选官制度导致了贪污腐败、政局动荡、政绩低劣。有鉴于此，“政治—行政二分法”开始从政策制定与政策执行的职能分离来研究行政活动，“行政不是政治问题，而是管理问题”（Woodrow Wilson, 1887）。随着近代资本主义国家的产生，政府职能日益复杂和分化，“二分法”渐渐为人们所关注，并成为一种流行的观点。20世纪20年代以来，企业的“科学管理”所带来的效率，使得不少科学管理原则被引入政府机构，如何最



大限度地提高组织效率（efficiency）成为当时行政的重要价值，科学管理的精神与理性的官僚体制就是其集中体现。“在官僚体制走过的岁月里，它的确起过重要作用。”然而，时过境迁，由于现代民主政治的出现，公共行政领域又成了一个政治理论问题。在民主体制中，根本的问题就是对公共控制负责任、行政机构和官僚对民选官员负责和回应（accountability & responsiveness），这对于政府具有十分重要的意义，因为政府是建立在行使自由裁量权的基础之上的（Wallace Sayre, 1978）。公共行政是一个政治过程，公共行政官员参与公共政策的制定，行政是政治中的一部分特别事务的管理或方案的执行（Paul H. Appleby, 1965）。在政治途径中，代表性、回应性、责任性成为公共行政的重要价值。而到了现代社会，公共行政表现出不同的社会价值与功能。行政观念的现代转变体现了现代社会人权保障与社会文明的价值观，为人类找到了更为合理的生存环境。新公共管理代表着政府管理研究领域的最新发展，它的出现，意味着公共行政学研究逐渐转变为以解决实际问题 and 提高政府治理能力为宗旨。绩效、成本—效能、顾客回应性、分权、授权、竞争等成了公共行政的主要价值。与这些理论脉络伴生的就是政府改革的纷纷出台，毋庸置疑，这正是理论与实践相互作用的结果。

自 20 世纪 80 年代以来，推行政府体制改革和行政革新已成为时代风潮，创新措施层出不穷，所采用的手段也各有差异，这一时期的理论和实践将政府管理研究推向了一个崭新的阶段，“新公共管理”就是这一时期改革运动的标签。在此，经合组织起着推波助澜的作用。政府再造正是新公共管理的主要代表，其深深地蕴涵着“企业化政府”的精神。1992 年，戴维·奥斯本与特德·盖布勒所著的《改革政府》一书由于为所有政府改革的有识之士描绘了“再造政府”的“路线图”（即通过书中所提出的十大原则来创造企业化政府）而风靡全球。本书则开宗明义地指出，政府再造就是“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、适应性以及创新的能力，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。这是从一定的高度来剖析政府再造的内涵，即寻求能够引起组织变革的“基本杠杆”——政府再造的关键战略，“讲究战略”（Be strategic）成为全书的主旨。在一切公共组织和体制中，孤立片面的革新和内在连续的再造之



间的差异就在于“战略”一词。

人们都在哀叹政府的“失灵”，官僚体制已成“众矢之的”，这已经是一个不争的事实。因此，各国政府都不同程度地掀起了公共行政改革运动，并都面临着一些普遍性的棘手问题。“再造”不同于一般意义上的“改革”、“重组”或“精简”，就是因为它涉及的层次更深，即改变整个体制的DNA。公共部门DNA最基本的要素就是体制目标、激励机制、责任机制、权力结构以及组织文化，各国政府无一例外，它们都是在复杂的政府体制背后潜伏着的使公共组织制度按其所需方式进行运作的一些根本的杠杆作用，这些杠杆作用早就存在并影响着政府体制的思维与行为模式。与此相对应，本书向读者展示了作者称之为成功再造公共组织的“五项战略”（即5C）——核心战略（core strategy）、后果战略（consequences strategy）、顾客战略（customer strategy）、控制战略（control strategy）与文化战略（culture strategy）。文中以大量的案例描述了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，以及世界上最成功的再造者是如何运用这些战略的。

虽然作者是以发达国家的实例来考察政府再造，但显然又从“具体中抽象”出最令人振奋的再造“要则”。也就是说，政府再造的战略可以逾越时空，不管是在发达国家还是在发展中国家，无论处于何种政治体制、何种层级、何种类型的政府组织，都可以借此进行再造。作者将主旨定位于“战略”高度，足见其用心之良苦。但由于政治体制、历史和文化等因素的关系，在再造过程中所选择的战术、途径应有所不同。

书中所探讨的官僚体制的弊病在所有的政府中都同样存在，政府再造工具、战略等实际上也在不同程度上加以使用。目前，我国各级政府改革正如火如荼地进行着，如推行机构改革、“服务承诺制”、行政首长责任制、政府采购、公共服务承包、竞争上岗、社区建设等，就与本书中所提到的政府再造实例有着异曲同工之妙。然而，冷静地思考一下我国政府体制改革所走过的历程，却发现其中存在着许多“误区”和难点，人们恐怕一时难以真正地意识和理解，这从机构改革的“多次循环”可以看出。另外，公共部门之所以不同于私人部门，政府之所以不同于企业，是因为“公共组织栖身于政治的海洋之中”，政府再造尚需在政治方面做出诸多努力，这也大大增加了政府再造的难度。尽管如此，倘若本书中许多的战略、工具和途径能让公务人员借鉴并结合我国具体国情加以利用，必将有利于实现我国行政体制改革的基本目标。至少，可以唤

醒人们改革政府的“勇气”，这也是本书提到的第六个“C”（courage）。

本书出自著名的再造理论大师之手，得此翻译机会译者深感荣幸并倍加重视，因此，在本书翻译过程中，译者不断与作者之一戴维·奥斯本先生交流与探讨，使得译文中的错误、不当之处得以纠正。翻译是一种再创作，追求“信、达、雅”实际上就是追求三重境界，本人不敢奢望，但力求译文能够准确地传达原著已足矣。由于时间紧迫以及译者水平有限，译文中讹误与疏漏之处在所难免，尚祈广大读者指正。

谭功荣 谨识

于深圳湾畔

献给我的孩子们：尼克、埃米莉、莫莉
和安妮毕生的爱

——戴维·奥斯本

献给德布、戴维、史蒂文和我的母亲

——彼得·普拉斯特里克



致 谢



本书是整个“村庄”共同努力的成果——这是一个由成千上万远道而来的再造者组成的虚拟村庄，这些人与我们一起分享着知识和经验，并为我们提供大力支持。我们与他们面谈、给他们寄发电子邮件、倾听他们的描述并阅读他们的文章、备忘录和私人信件。他们带引我们参观其组织，邀请我们参加其职工会议，甚至要求我们对其所作所为进行批评。大家无时不感到其高尚的精神及作为从事伟大事业“创新者”的乐趣。在此，我们要感谢其中每一位非凡的再造先驱者。

本书能够付梓，许多朋友和同事起了关键作用，这也许是所有作者都有过的类似经历。他们敦促我们担此重任，引见了许多再造者以及许多受益匪浅的故事，并帮助生成了本书的一些关键概念。

巴巴克·阿马亚尼、彼得·哈钦森、康妮·纳尔逊以及“公共战略小组”的其他同事成了我们激情、思维、经验和支持的持续源泉。“On Purpose 协会”的约翰·克利夫兰和琼·纽罗恩几乎每天都同我们并肩作战，并提出尖锐而善意的批评意见，只有最好的朋友和搭档才能这样做。两个组织提供了财政资助，使我们得以全力以赴投入工作。“政府再造联盟”和“国家公共行政学院”的同事们帮助我们与再造网及全国其他的资源进行联系。

我们频繁地向上述及其他经验丰富的再造者索取建议和信息。对此，我们对杰里米·考珀、比尔·克里奇、吉姆·弗拉纳根、唐·福布斯、克雷格·霍尔特、戴维·琼斯、约翰·卡门斯基、汤姆·卢科克、迈克尔·马什、迈克·马斯特森、马丁·拉弗、鲍勃·斯通和彼得·威尔金森特别致谢。

许多同事对本书的大纲和初稿广泛作评，提出了重要的指导意见，在这里我们要对波士顿·乔纳森、洛兰·钱、乔尔·盖茨曾丹纳、卢·格拉策、拉里·格兰特、格林·撒罗恩、尼尔·约翰逊、特德·科尔德



里、谢里尔·兰格、布奇·马里塔、迈克·蒙蒂思、乔·内森、劳里·奥曼、鲍勃·奥利里、鲍勃·奥尼尔、道格·罗斯、约翰·斯卡利、特德·斯特顿、斯基普·斯蒂特、珍妮特·托波尔斯基和史蒂夫·韦斯等表示特别感谢。

许多人都以其他方式不遗余力地予以支持。特德·科尔德里继续与我们分享其丰富的经验和渊博的知识。伊恩·鲍尔和弗兰·迈克唐纳帮助我们规划并协调了为期一周的新西兰之旅。戴安娜·戈兹沃西、凯瑟琳·斯特拉顿、迈克尔·克拉克、道格·福布斯和基思·弗尼特为英国之行做了同样的努力。邓肯·怀斯和巴巴拉·罗伯茨协助策划了在俄勒冈进行的调研。

珍妮特·托波尔斯基、鲍勃·奥利里、迈克·蒙蒂思和梅里韦瑟·琼斯伸出了热情之手。拉里·佩恩和吉姆·乔丹与我们一道对马克吐温国家林区进行了两天的视察。罗布·史密斯和彼得·马特威吉帮助从英国输入大量的资料。

我们尤其要感谢鲁思·希茨，没有她的辛勤工作和轻松诙谐，我们无法如期完成任务。鲁思、安德鲁·利斯特、萨莉·拉克罗斯和朱莉·普赖斯所打印的会谈记录抄本不计其数；通过录音带，他们也开始敬佩这些再造者。

像惯常一样，出版代理克里斯廷·达尔温文尔雅和熟练自如地指导我们逾越了出版方面的财政困境。编辑威廉·帕特里克再次展示出其天分。当然，其轻松的编辑笔调深受大家的喜爱。其关于本书精髓的准确判断——去其糟粕、取其精华——尤为关键，因而使本书避免了有失偏颇。

艾迪生-韦斯利出版公司的制作编辑帕特·贾尔伯特和贝思·伯利·富勒以他们精湛的技术、极大的耐心和雅致的笔调为我们最后完稿进行了指导。

最后，要感谢我们的家人。他们忍受着一切：我们人在旅途、长期离家，长时间专于写作，整个过程的反复无常以及最后一年的劳累过度。他们的耐心和爱心持续鼓舞着我们。他们是整个“村庄”的核心。

戴维·奥斯本和彼得·普拉斯特里克

于艾塞克斯，马萨诸塞州

东兰辛，密歇根州

1996年10月

目 录

引言 美国的阿普希尔巴特尔	1
---------------------	---

第1部分 寻找杠杆作用

第1章 五项战略：改变政府的DNA	19
1.1 玛格丽特·撒切尔：显示战略的威力	19
1.2 战略造成的差异	32
第2章 游戏层次：命中战略	43
2.1 组织层面的再造：战术空军司令部	47
2.2 对体制施加杠杆作用	53
第3章 勇气校验：运用五项战略的代价	59

第2部分 五项战略

第4章 核心战略：明确组织目标	65
4.1 “大革新”的新西兰	65
4.2 核心战略	77
4.3 明确目标：准备行动	78
4.4 明确角色：掌舵与划桨分离	82
4.5 明确方向：改进目标	88
4.6 三种途径的整合	94
4.7 组织层次上的掌舵	94
4.8 关于核心战略的若干问题	95
第5章 后果战略：创设绩效后果	99
5.1 印第安纳波利斯：公共服务的市场	99



5.2	后果战略	111
5.3	企业化管理	117
5.4	有序竞争	122
5.5	绩效管理	125
5.6	针对每种职能选择最佳途径	131
5.7	关于后果战略的若干问题	132
5.8	将竞争推向更高层次	134
第6章	顾客战略：将顾客置于驾驶员的位置上	136
6.1	使学校对家长负责	136
6.2	顾客战略	150
6.3	顾客选择	161
6.4	竞争性选择	163
6.5	顾客质量保证	165
6.6	关于顾客战略的若干问题	170
6.7	对顾客承诺的力量	172
第7章	控制战略：将控制从高层和中央移走	174
7.1	森林之魂	174
7.2	控制战略	181
7.3	相信，但核实——并对结果负责	184
7.4	组织授权	187
7.5	雇员授权	193
7.6	社区授权	196
7.7	关于控制战略的若干问题	202
7.8	发展中国家有能力进行控制权下放吗？	204
第8章	文化战略：创造企业家文化	207
8.1	“弗吉尼亚最适于居住的城市”	207
8.2	文化战略	219
8.3	改变习惯：创造新经历	230
8.4	撼动心灵：缔结新盟约	233
8.5	赢得心智：开发新的心智模式	235
8.6	使用所有三种途径	238
8.7	引导文化过渡：应吸取的教训	239
8.8	关于文化战略的若干问题	252

8.9 文化战略之关键所在：坚持与承诺	254
---------------------------	-----

第3部分 运用战略

第9章 战略组合	261
9.1 “元工具”的威力	264
9.2 战略组合与行政体制	269
9.3 厘清谜团	271
第10章 勇于再造	276
10.1 再造者要则	280
10.2 无处隐遁	297
附录A 政府再造的十条原则	299
附录B 再造者的资源	301
政府再造推荐读物	305
注 释	309
索 引	337

引言

美国的阿普希尔巴特尔

1

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门势不两立。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^①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

^① 作者虚构的城市，原文 Uphill Battle，意为“艰苦的战斗”，喻指政府再造之艰难。——译者注



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。

- 2 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《改革政府》（*Reinventing Government*）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。

- 3 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，其中还存在着任人唯亲的惯例，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，他们都认为没有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。