

公共管理经典与前沿译丛
公共治理系列

周志忍 主编

The Essential Public Manager

重要的公共管理者

〔英〕克里斯托夫·鲍利特 (Christopher Pollitt) / 著

孙迎春 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

重要的公共管理者/(英)鲍利特(Pollitt, C.)著;孙迎春译. —北京:北京大学出版社, 2011. 7

(公共管理经典与前沿译丛·公共治理系列)

ISBN 978-7-301-19235-1

I. 重… II. ①鲍… ②孙… III. ①公共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 138735 号

Christopher Pollitt

The Essential Public Manager

ISBN 0335212328

Copyright © Christopher Pollitt 2003

All Rights Reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including without limitation photocopying, recording, taping, or any database, information or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

This authorized Chinese translation edition is jointly published by McGraw-Hill Education (Asia) and Peking University Press. This edition is authorized for sale in the People's Republic of China only, excluding Hong Kong SAR, Macao SAR and Taiwan.

Copyright © 2011 by McGraw-Hill Education (Asia), a division of the Singapore Branch of The McGraw-Hill Companies, Inc. and Peking University Press.

版权所有。未经出版人事先书面许可,对本出版物的任何部分不得以任何方式或途径复制或传播,包括但不限于复印、录制、录音,或通过任何数据库、信息或可检索的系统。

本授权中文简体字翻译版由麦格劳·希尔(亚洲)教育出版公司和[乙方]合作出版。此版本经授权仅限在中华人民共和国境内(不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾)销售。版权© 2011 由麦格劳·希尔(亚洲)教育出版公司与北京大学出版社所有。

本书封面贴有 McGraw-Hill 公司防伪标签,无标签者不得销售。

北京市版权局著作权合同登记号:图字 01-2006-7141 号

书 名: 重要的公共管理者

著作责任者:〔英〕克里斯托夫·鲍利特 著 孙迎春 译

丛书策划:倪宇洁

责任编辑:张 涛

封面设计:春天书装

标准书号:ISBN 978-7-301-19235-1/C·0685

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962 编辑部 62753121

印刷者:北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者:新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 13 印张 231 千字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

定 价:33.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

这本书其实是一个混血儿,因为我冒着风险把两个看似冲突的成分结合在一起,一个是严肃的主题,而另一个则是对话的风格。混合的结果有可能非常的丰硕(或者说至少相当有用,因为这个杂交品种具有一定的智慧);但从另一方面讲,也有可能颗粒无收。

公共管理和公共行政这一严肃话题的分量很重,因为这个问题影响着我们所有人。好的公共管理是任何现代文明社会的重要组成部分,不同国家的政治家们(其中包括英国首相玛格丽特·撒切尔和美国总统罗纳德·里根)试图“重塑政府”的各种努力,实际上并没有像所希望的那样大幅度改变“政府的大环境”。公共开支在西欧和北美国家的国民生产总值中仍然占有重要比例(实际上,在实行预算削减和“抵制浪费”政策的20年里,许多国家改革前后的公共开支比例都有不同程度的上升)。政府继续提供着大量服务,各种服务差不多触及公民生活的方方面面。公共行政继续影响着水和食品的纯净度,卫生保健的充足性,教育的质量,老年人的财政稳定,性别和民族歧视的范围,陆海空三军的常备性以及司法和执法系统的有效性。同时还强有力地影响着自然环境的可持续性,特殊地区经济发展的吸引力,街道的清洁度以及不同交通工具的安全性。当纽约世贸中心的双子塔在受到恐怖主义分子袭击而倒塌后,为了重振受到创伤的国家,乔治·W. 布什总统站在废墟中,手臂环绕着一名消防员的双肩(一个令人难忘的形象)宣布,从事应急救援服务的人员都将成为美国真正的英雄。[然而,就在长达几个月的英雄表现中,纽约市的消防和警力服务在人员和开支上都面临着严重缩减,因为新的市长需要奋力应对一场现金危机(Usborne 2002)。]

对于大部分欧洲国家来说,公共部门仍然在整个劳动力市场中占有相当大的比例,而且很大比例的岗位都是绝大部分受过高等教育的人所追求的理想工作。在有些国家,公共部门仍然是为女性提供专业岗位的主要场所。尽管许多国家都在周期性地削减预算和裁员,但克林顿总统1996年的表态还是有失妥当,因为他宣称“大政府时代已经结束了”。

虽然如此,情况还是发生了很多变化。许多国家已经毅然决然地大量尝试运用各种新的公共组织和公共项目管理方式。民营化、外包、公私伙伴关系、分

权化、内部市场、重塑改革、公民宪章、公民专题讨论小组、公民陪审团、公共服务道德规范、一站式商店、绩效审计、评估等等，各种新的创意层出不穷。公共部门、志愿部门和商业部门之间的界限似乎越变越复杂，也越来越模糊。有关这些变革的文献非常多，来自政治家、公共管理者和学术界的各种说辞也是滔滔不绝。《重要的公共管理者》一书就是适当梳理这一大批文献资料的一种尝试。

所以，我希望用一种（相对）新奇的方式，讲述我所知道的（和不知道的）博大精深公共活动领域。我写本书的志向就是既要面向大专院校的学生，也要面对那些偶尔会阅读工作类书籍的实际公共管理者。因此，我希望本书能够既吸引那些开始认真学习本学科的人，也能唤起那些已然从事实践工作的人的反思。另外，我还认为，教授公共行政和公共管理的老师及讲师们也会非常喜欢使用这本书，因为书中包含了我在教学中所发现的非常有用的大批资料。同时，毫无疑问，书中陈述的字里行间中，一定还会有我在自己教学中尚未发现或发掘出的更长的“里程”和更多的“角度”。

尽管我一直对这一学科饶有兴趣，甚至偶尔还会痴迷于此，但仍然失望地认识到，对于大部分读者来说，公共管理和公共行政这一学科的许多教科书（其中也包括我自己的）都相当无聊。与年轻的和“已经成熟的”学生们进行数十次的讨论之后，我得出了一种印象：认为大部分正式出版教材特别令人难忘或兴奋刺激的人数可谓寥寥无几。（我曾经在英国、欧洲的另外两个国家以及美国教过书，我对上述这一印象非常肯定，只是每个地方所采取的方式稍有不同而已）。的确，整个学科遭遇到一种“形象问题”。听说有人正在学“公共管理”（或更多的人称为“公共行政”），很少会表现的像偶尔听到有人学心理学、人类学，或者更时髦一点的环境问题研究或戏剧等混合性学科时那样令人兴奋，也不会像听到有人正在学计量经济学或纯数学那样令人产生出一种敬意。

这种糟糕的形象让人感到非常遗憾，因为我一直积极主张，公共管理这一学科拥有许多吸引人的品质。它是一门综合性学科，变化非常快，与社会“密切相关”，在理论上存在各种挑战等等。至少我认为，在学术研究之外（或伴随着学术研究），公共部门内部存在的大量微妙、复杂和令人着迷的管理职能，绝对都是21世纪文明社会所必不可少的精神食粮。在公共管理实践或研究领域摸索了许多年后，我立志要写一本关于这一学科的书籍，并坚持认为这一过程将是一件令人着迷有时甚至是有趣并充满魅力的事情。一会儿，您就能够充分判断我这一渴望到底是多么的明智，抑或是怎样的误入歧途。

我所做的就是从公共管理领域摘取有限数量的核心问题，利用各种对话和插图来详细解释不同的观点和看法。所以，每章都有一个关于公共部门和私人

部门差别的特殊问题或话题,让它成为代表不同类型或不同观点的各个特性之间的互动主题。作为选择,本书也讲述了带有某些情节的故事,故事可能是真实的,也可能是几个类似情节拼凑起来的。同时,本书也记载了实际公共管理者的声音或文章。

每一个问题都是根据两个标准来选择的。首先,它必须是公共行政和公共管理学术文献中很突出的一个话题,通常是在一个时段中非常突出。换句话说,在某种程度上,它应该是那种“经典的”或“永恒的”的话题,而不是一种稍纵即逝的时尚。其次,他还必须是当代大学公共行政和公共管理课程中最具代表性的话题,因为我希望本书能够对学生有直接的帮助。

尽管这些微型故事肯定会具有某些虚构环节,但我也希望这本书能够具有很强的现实性。书中采用的大部分谈话,(几乎)句句都是我参与或听到的谈话中截取的,是我作为公务员、公共管理学老师、与同仁争论的研究者、为国际国内不同公共部门组织提供咨询的顾问或仅仅是作为在报纸、期刊和电视节目中发表评论时亲自参与或亲耳听说的。书中还附带有从实际文件、官员讲话与讨论以及我多年从事的不同项目研究的访谈记录中摘取的内容。

当然,这里有一种危险,那就是,一本旨在以非正规方式对待严肃学术问题的书,最终可能会因自我放纵而寿终正寝。评审者肯定会给出他们的意见分,但我认为,普通读者的意见是最重要的。如果有足够多的读者(也就是您们)认为这本书很有意思,那我的尝试和努力就非常值得。

本书绝不能缺少学术和科学的文献参考。对话和案例本身在这方面基本没有遇到问题,大部分章节也都有几个更为“学术的”部分作小结。第一,这些小结可能是针对对话或者案例的一种分析性评论。第二,我会利用一个以上的小节叙述话题的背景,并提供一些关键的理念和思想。最后,我还会提供出进一步阅读的指南。在指南中,我试图选择一些该领域最为有趣、最刺激或者最重要的著作。为此,绝大部分章节都包含了以下元素(但各种元素之间并不一定总是以同样的顺序出现):

- 对话、引述或案例
- 有关对话/案例的分析评论
- 学术背景,也就是关键的研究和研究发现
- 进一步阅读的指南

诚然,本书所讲述的东西是有局限性的。特别是,它并不是一本管理技能的手册,也根本谈不上是公共部门机构的指南(我没有提供英国国家卫生服务机构的组织图,因为我曾经迷失于大量附有该机构组织图的书籍,而且很尴尬地发

现,由于机构重组的速度太快,有的时候还没等书运到书店,机构的组织图就有了新的变化。)。另外,本书也没有赋予理论重要的职能,因为我坚信,理论是学术努力的基础(从这个意义上说,理论应该是每天生活的基础。),它在书中的位置应该是地下室,而不是前台业务室。我的意思是,这里所报告的学术发现当然是以理论为基础的,但本书的主要目的不是发掘、澄清和比较不同的理论。虽然在针对不同实质性问题时会运用到各种理论(在指南部分都列有大量的理论文献),但这些理论并不是这一特殊工程的中心活动。最后,本书也不是这一学科的历史性文献,也没有梳理各种理论的脉络以及不断变换的学术界限。因为其他人已经成功地完成了这个任务(比方说,至少在美国,这个诞生大部分公共行政学者的地方,拉瑞·林恩就于1996年出版了一本很有意思的书,名为《作为艺术、科学和专业的公共管理》)。

还必须提及本书的另一个局限性。尽管我希望具有相当的国际性和全球性,但本书并不具有比较性,至少没有计划在不同国家或地区内的同类机构或过程之间进行系统规范的比较。由于我是一个比较论者,这一缺失应该是一个相当大的遗憾。但是,经过一段沉思之后,我还是决定将这本书作为一个桥梁。本书所涉及的范围已经足够宏大,我也使用了许多国家的事例与参考,而且也肯定涉及到了欧盟和政府间问题。尽管大部分事例来自英国,但是书中讨论的问题和原则却是完全国际性的。至少来自西欧、北美和澳大利亚的读者,应该很容易根据自己国家的改革进程来理解书中所讲述的各种信息。

总而言之,我试图写一本书,首先要能够针对公共管理一些实质性的核心问题;其次要能以一种轻松而易于理解的方式写作;第三要能向读者提供一种感觉,即什么样的学术研究和思考能够有助于我们理解和认识公共管理这一领域;最后一点,也可能是最重要的一点就是想说明:公共管理者的世界已经充满了越来越多靠兜售“速效方案”生活的组织和个人。各种时尚的方案(零基预算、全面质量管理、重塑政府、公私伙伴关系、电子政务等等)来去匆匆,短期爆炸性的“技能培训”也往往与管理者的实际活动相互脱节。“研究”只是意味着花费一个下午在互联网上搜寻各种关键词。公共管理者虽然被送到工商管理硕士或其它管理培训课程中进修学习,但这种课程极少会讲述公共部门所遇到的特殊而罕见的问题(另一方面,社会工作儿童保护官员可能还会被正式要求学习市场营销方面的课程)。这样做可能会让人产生一种印象,那就是,管理只不过是一种“技能模块”,不出几个星期就可以“拿下”。

不过,这本书直接站出来反对了那种一般而肤浅的“国际化”思想。它断言,尽管在公共部门管理和商业或志愿部门管理之间存在着许多共同点,但在公共

部门还是拥有持久而独特的问题,实际上也就是各种困境。它们与管理学理论(包括公共部门管理和私人部门管理)相结合,变成了一种重要的环境依赖过程。在一个环境中运行良好的单个技术和过程可能会在另一个环境中一败涂地。重要的是既要考虑工具或实践,也要考虑运用工具或进行实践的环境背景。因此,公共管理研究具有独特性的部分原因其实是基于一种假设,也就是说,公共管理者发现自己进行实践的环境常常是独一无二的,或者是极为少见的,至少与私人公司或志愿协会的管理者所遇到的问题相当不同,这就为实践领域的直接转化带来了极大的不可预见性。

另外,这项工作还基于第二个假设,那就是,独立的学术研究(偶尔背着令人厌烦的概念、方法和理论)能够提供出一种不一样却又极有价值的认识。最好的状态是那种尽心尽力、充满疑惑又完全重视环境和历史的学术研究。只有通过这种途径,才能提供出一种深入而绝对有保证的理解和认识。因此,这是一本站在众人肩膀上的书。在这本书中,我尝试着将必须花上几百万个小时才能完成的认真研究和思考(包括我自己的几千个小时)融进某种东西,虽然这种东西比快餐更令人满意,但比学术大餐对消化系统的挑战要更少一些。

克里斯托夫·鲍利特

致 谢 辞

本书有很长的参考文献名单,这是我致谢的一部分。另外,我还必须感谢帮助并鼓励我从事这项研究的许多人(尽管他们不必对本书承担任何责任,在某些情况下,他们肯定还不太同意我在书中的观点)。这些人包括: Anne Marie Berg, Johnston Birchall, Richard Chapman, Jack Dowie, Barbara Goodwin, Ian Hawkesby, Chris Huxham, John Leach, Tom Pollitt, Peter Roberts, Chris Skelcher, Amanda Smullen, Bram Steijn, Hilikka Summa, Colin Talbot, Sandra van Thiel and Rob van Tulder.

目 录

第一章 公共部门与私人部门：透过几块理论模板认识其异同	(1)
引言	(1)
情景	(5)
评论	(8)
背景与关键理念	(17)
资源导读	(25)
第二章 “新公共管理”：一场革命还是一种时尚？	(27)
引言	(27)
什么是新公共管理？	(28)
新公共管理是对官僚制的一种胜利	(34)
新公共管理产生的原因是什么？	(37)
新公共管理是否是一场全球性的改革浪潮？	(39)
新公共管理的影响：好处	(40)
从“棒球酒吧”回家的路上	(43)
新公共管理的影响：坏处	(47)
新公共管理改革结束了吗？	(51)
总结：新公共管理起作用吗？	(52)
关键信息来源导读	(53)
第三章 伙伴关系、组织网络、协同治理、信息时代以及相关发展	(55)
导言	(55)
米德尔顿镇的伙伴关系	(56)
伙伴关系：学术文献	(60)
网络：难道是向着过去前进吗？	(67)
协同政府(Joined-Up Government)	(70)
信息时代	(77)
进一步阅读指导	(85)

第四章 政治家、责任、公民与参与：公共管理者的艰难抉择	(87)
导言	(87)
政治与管理	(90)
责任	(93)
顾客、公民和社区	(103)
参与(一)	(105)
倾听人们的声音	(107)
参与(二)	(111)
总结性评论：“进步”有可能吗？	(113)
进一步阅读材料	(115)
第五章 评估：我们如何测量成功？	(117)
欧洲评估	(117)
评议	(121)
故事以外的东西：一些有用的背景和思想	(126)
关键信息源指南	(131)
第六章 价值观、道德和动机，到底是什么让公共管理者采取行动？	(133)
一个难以对付的家伙	(133)
关于案例的讨论	(137)
道德与价值观：一个简要的分析	(139)
公共服务道德会受到新公共管理的影响吗？	(142)
动机：一种简短分析	(148)
是什么让公共管理者采取行动？部分实证发现	(152)
可借鉴的文献指南	(155)
第七章 获得并提供公共管理方面的建议	(158)
针对各种关键问题的回答	(158)
那么，您期望过什么？	(159)
为什么简单的药方还不够？	(160)
简单药方之外：是否有健全的技术？	(164)
那么，能够给出什么样的忠告和建议呢？	(165)
如果环境如此重要，我们对此又能够说些什么呢？	(171)
好的管理：将会产生多少差异？	(178)

简短转换：为什么“有用”不应成为评判学术研究的主要标准？	(181)
接近尾声	(181)
译者后记	(184)
参考文献	(185)

第一章

公共部门与私人部门：透过几块理论模板认识其异同

引言

首先,让我们来看一下我在评论部分勾勒出的一些混合论点,然后是发生在酒馆中的一次争论。这两个开放性章节只是为了引出一些有关公共部门和私人部门异同性的观点。随后,在本章的后半部分,我试图总结学术界所提出的公共部门或私人部门所具有的独特性,看看能够找到什么样的相关证据证明,到底是真的存在公共管理者这一特殊类别,还是就只有管理者一说?

一些观点

……最好的管理是一门真正的科学,拥有明确定义的法律、规定和原则……科学管理的基本原则可以适用于所有人类活动,从最简单的个人行为到最大型公司的经营活动。(The Principles of Scientific Management, 1913:5-7)*

这是一个明确的开始。管理就是管理,这是泰勒说的。这里并没有说,公共部门管理应该(或者将会)与私人部门的管理有什么不同。同时还应该注意的是,泰勒声称管理是(或者应该是)一门科学,有着永恒的规律和原则。这一点显

* 弗里德里克·温斯洛·泰勒(Frederick Winslow Taylor)是“科学管理”运动的奠基人,本段话摘自他著名的《科学管理原则》,1913: 5-7。

然吸引了列宁,他就是一位崇拜“科学管理”的著名人物。

从泰勒的配方中可以得出许多观点。一种观点认为,他并不清楚管理的范围或领域到底是什么。例如:管理应该在哪里结束,政策制定或战略制定又应该从哪里开始。他是否真的认识到了二者之间的差别?事实上,泰勒的著述是以如今看来相当低层次的管理为基础的,即监督手工或半机械性的劳动。因此,这是一个开放性问题,从这些研究中得出的这般“原则”到底在多大程度上能够延伸应用于其他的环境?比方说,它们能否从泰勒所从事研究的制造业环境转化进服务业环境?在公共部门以及私人部门中适用的这些原则能否适用于社会工人团组的管理或者出口促进单位的管理?诚然,泰勒认为这些似乎是可以做到的,因为他写道:“这些原则可以适用于所有的人类活动”。而且,随后尝试在政府中使用泰勒管理原则的许多人也都是这么认为的。

第二种观点是,泰勒所谓的“科学”到底是什么意思?听上去他好像已经掌握了我们现在所认为的科学定义,而不是科学特性的过时观点。如今大部分崇尚科学的哲学家已经不把它看成是一种能产生不变规律且适用于所有环境的活动。

让我们来看一看第二种观点:

尽管政府组织与非政府组织之间的共性比我们一般所假设的要大,但两种组织之间也存在着各种差异,这些差异大部分是程度上的差异,并不是类别差异。(Simon, Smithburg and Thompson, 1950:10)*

西蒙等人说,政府组织与非政府组织之间存在着差异。但从他本人的观点来看,这些差别并不是根本性的。这听起来与泰勒的观点不一样,但值得注意的是,西蒙讲的是组织学而泰勒讲的是管理学,二者谈论的并不是同样的东西。

公共管理与私人管理:两者是否在所有次要方面基本相同?(Allison 1983)**

阿里森的评估要比西蒙更倾向于“差异性”一端。在这段引文中,阿里森认为,在目标设定和人员配置等普通任务上,大型私人公司的经理与政府部门中的管理者有着相同的活动。但他同时也争辩道,这些活动的内容以及执行活动的环境是有根本性差异的。他认为,私人部门的许多管理技能或实践似乎不能直

* 这段话摘自赫伯特·西蒙早期的公共行政经典作品(与史密斯伯格、汤普森合著,1950)。西蒙是诺贝尔经济学奖得主,他可能是20世纪最著名的组织学家。

** 格莱汉姆·阿里森(Graham Allison)是美国著名的决策学家和政策分析家。

接转化进公共部门。

经验已经表明,政府还是比任何私人公司都能提供出更好的基础性服务。比方说基础研究这类公共物品,如果完全交由竞争性市场,就会产生供应不足问题。

我们没有必要重塑政府,但政府组织却一定要像它们一如既往的那样,强化各种游戏规则(包括市场化合同制的规则),促进私人组织之间的协调,提供不可能由私人部门有效完成的各种服务。(Simon 2000)

与前面一样,这段话同样摘自赫伯特·西蒙。当时我也在场聆听他讲话,在他出版《公共行政》五十年以及致力于公共行政研究六十五年之后,聆听他清晰而充满权威性的讲话。但这里的讲话重点却与第一次摘引的重点有所不同。这里的争论是,政府是必不可少的,因为政府做的事情要比私人部门做得更好(包括强力推动建立现代商业生活发展的各种游戏规则,提供各种市场性公司供应不足或不能平等供应的服务)。所以,并不是说所有的公共部门管理都与私人部门管理截然不同,而是说,在一定职能和作用方面,政府表现得更好而已。

政府不是GB有限公司,没有战略性的“核心”业务……它由各种活动组成,而且大部分活动之间互不相连……通常情况下,政府也没有盈利性检验或利润控制概念。如果假设对国防、卫生或高速公路进行比较和评估,政府没有系统化的方法,只有遵循权力各方的一般性哲学,那就是,资源决定利益。(Hunt 1983: 1-2)*

这里讲的是一个实践者,也就是一名高级公务员,他从业的经历让他相信,政府组织与私人公司是截然不同的。要注意,尽管他谈论的是整个政府,但他的观点却更接近于政府的最高层。但是,即使他的观点是对的,在比较低的管理水平上,一般性管理原则也仍然有可能只适用于特殊的任务,比方说,办公室设备的采办,或执照的签发等。

……能够明确划分政治与行政、公共与私人、国家与国际之间的区别,是地域性、代表性民主的根本。如果选民被剥夺了这种能力,政治的责任性就会逐渐消退。(Jørgensen 1999: 566)

* 约翰·亨特(John Hunt)爵士是20世纪70年代末至80年代初英国卡拉汉工党政府和撒切尔保守党政府的两任内阁大臣。

乔根森,一位荷兰学者,要比约翰·亨特爵士走得更远,研究得也更深入。他争辩道,自由民主的准确概念,就像上一个世纪左右在西欧发展的那样,是在公共部门和私人部门有差别的基础上建立起来的(需要注意的是,是要在进一步区分政治与行政以及国家与国际之间差异的基础上建立起来的)。正如我们将在本书后面所看到的那样,在过去几十年里,这三组概念之间的界限已经发生了重要变化。但是乔根森认为,如果不能区分公共部门,我们就不能在公共部门适用民主责任性的特殊程序,而这些程序应该是民主政府准确定义的一部分。

卡特总统是在公众场合还是在私底下亲吻法拉巴列维皇后,二者是有巨大差别的。(van Gunsteren 1979: 258)

这个说法巧妙地指出,根据发生地点或部门的不同,同样的举动能够产生出不同的含义。公共部门是一个非常特殊的地方,拥有一些专门的特质(或者至少,我们会在本书后面的章节中予以讨论)。比方说,让我们想象一下,一个代表一家大公司的女商人给另一家公司的一位商人购买了一份丰盛的午餐,想要说服那个男人跳槽去她的公司工作。这件事看上去没有什么不寻常的。但如果现在假定她为一位部委工作的公务员购买同样的午餐,而这个部委正好又负责监管她们公司的业务,那么这种做法就会引出一个道德规范方面的问题:这个公务员是否应该接受这类东西?(更多有关公共服务道德规范方面的问题,请参见本书第六章)。

在公共部门工作的人会比我遇到的在其他任何组织工作的人都存有一种根深蒂固的观念,那就是墨守成规(如果事情总是以这种方式完成,那就必须以这种方式完成)……如今,并不是没有优秀人才履行对公共服务的大量承诺,而是你要试图改变公共部门和公共服务。上任两年来,我不得不忍受脊背上留下的各种伤疤。(Prime Minister Tony Blair)*

一时间,他的讲话得到广泛宣传。不足为奇的是,他的讲话激怒了公共服务工会的许多领袖。同样不足为奇的是,他的讲话似乎很快受到风险资本家们的欢迎。对于成千上万的教师、医生、护士和社会工作者来说,十几年的连续重组、创新和“改革”已经把他们搞得筋疲力尽,至于改革进展缓慢的谴责有可能已经无关痛痒。但布莱尔的言词中肯定透露出一种信息:政府正在引进一种能够推

* 选自托尼·布莱尔首相 1999 年 7 月 7 日对“风险资本家”集团的讲话

动顽固而缓慢的“官僚体制”不断前进的完善的管理模式。这种模式的一种或另一种版本已经在相当长时期内为不同信仰的政治家验证出了一种流行的工具。我们会在第二章中讨论官僚体制的模式问题。

调查研究发现,公共管理者往往掌握商业经理和商业组织的各种模式,反过来也一样。(Rainey 1997: 60)*

又是一个有关模式的论断,不过这段最后的引述将我们巧妙地带进了酒馆中发生的讨论。

情景

〔“板球队员”是英格兰东北郊区的一个酒馆,酒馆的装饰“主题”是一个板球馆。酒馆中的各种装饰物包括:环绕着吧台的落满灰尘的旧球棒和门柱,墙上挂满了球队老队员们的仿旧相片。三个邻居“安静地喝着啤酒”,说“安静”是有些夸张,那只是相对榨汁机和头顶上大屏幕电视的噪音而言的,电视上正播放着 Gaelic 足球比赛。基勒斯是一名当地的社会工作者,达夫是街边尼桑汽车销售点的销售员,吉莱米是刚退休的小学校长。他们三人正在谈论着自己的工作。〕

基勒斯:很明显它们是不同的,不是吗?你的底线是利润,但我们的底线是公共服务。

达夫:这让我们听起来是坏人,而你们却成了好人。可你们真的是好人还是只做好事的人?即便你正在做好事,难道就不应该做得有效率吗?我们的工作就必须有效率。如果你和你的同事不能有效率地工作,就等于白白耗费纳税人的钱财。

基勒斯:呵,您的车库多么有效,有效得有时不得不让您亲爱的客户等候2个月的时间才能得到他们想要的颜色和车型。难道您忘了嘛,我的朋友,凯特去年打算从您那里购买一辆午夜蓝 Micra 轿车那件事。不管怎么说,就算我们的工作偶尔有些混乱,那都是因为我们每两个月就要重组一次的缘故。我真希望他们能让我安安心地干工作,别总来烦我。

达夫:是啊,但你又在干什么呢?人们会想到买汽车,还会为此花很多

* 哈尔 G. 瑞内(Hal G. Rainey)是一位美国学者,可能是过去25年间在公共部门和私人部门异同性文献领域中最有影响力的作者。