

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关
项目成果（项目编号：14JZD005）

——以楚门镇效能革命为例

基层政府效能建设的 理论、方法与路径

The Theory, Methods and Paths of the
Primary Government Effectiveness
Construction:

A Case Study in Chumen Town



楚门镇位于浙江玉环县境北部，楚门半岛中西部，东邻沙门镇，南接龙溪乡，西濒漩门港，北接清港镇。小镇三面环山，一面临海，悠悠楚门河环穿全镇。

范柏乃 陈玉龙 赵晓华◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

基层政府效能建设的
理论、方法与路径
——以楚门镇效能革命为例

The Theory, Methods and Paths of the
Primary Government Effectiveness
Construction:

A Case Study in Chumen Town

范柏乃 陈玉龙 赵晓华◎著



浙江大学出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

基层政府效能建设的理论、方法与路径:以楚门镇
效能革命为例 / 范柏乃,陈玉龙,赵晓华著. —杭州:
浙江大学出版社,2015.7

ISBN 978-7-308-14777-4

I. ①基… II. ①范… ②陈… ③赵… III. ①乡镇—
地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 127579 号

基层政府效能建设的理论、方法与路径

——以楚门镇效能革命为例

范柏乃 陈玉龙 赵晓华 著

责任编辑 李海燕

文字编辑 陈 玥

责任校对 余梦洁

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13

字 数 240 千

版 印 次 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-14777-4

定 价 40.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式:0571-88925591;<http://zjdxcbbs.tmall.com>

前言

改革开放以来,中国经济持续高速发展,人民生活水平显著提高,科技实力飞速提升……这些成就不仅令国人骄傲,也令世界惊叹。然而,行至今日,改革已如舟至中流,面临着“中流击水、浪遏飞舟”的挑战,虽然还有红利释放的空间,但是一些深层次问题也接踵而来,比如经济社会发展不协调、贫富差距过大、生态环境恶化,等等。那么,是抱残守缺,维持表面的光鲜?还是冲破思想藩篱,为改革找到新方向、新路径?这样一个选择题摆在了党和政府的面前。2012年2月23日,《人民日报》发表评论员文章,“宁要‘不完美’的改革,不要不改革的危机”。十八届三中全会也明确表示,“面对新形势新任务,全面建成小康社会,进而建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须在新的历史起点上全面深化改革”。因此,以实事求是的态度认识改革,并以实事求是的精神直面主要矛盾是突破局限、为改革注入新动力的唯一路径。

不可否认,行政管理体制的改革始终伴随着中国的改革开放,失去这一助力和支撑,中国不会取得如此举世瞩目的成就。基层政府作为权力传递体系的末端,是我国社会主义建设的主阵地和桥头堡,其行政改革的进程影响着整个行政管理体制改革的成败。只有提升基层政府效能,促使基层政府转变管理职能,才能够进一步推进国家治理体系和治理能力的现代化,保证改革全局的顺利实施。本书正是以此为切入点,将研究主题聚焦于基层政府效能建设,试图从理论、方法与路径三个维度具体阐述如何在我国基层政府推行效能建设。以“理论经验借鉴—现状分析总结—优化路径设计”为逻辑主线,本书从以下十个方面对研究问题展开叙述:

对英国、美国、加拿大、澳大利亚和日本等发达国家政府行政改革和效能革命的产生背景进行系统的比较分析,总结归纳得出发达国家效能革命源于政府危机和政府信任危机,效能革命的重要目标是在政府管理中引入企业管理的理论、方法与程序,强化政府的成本意识和竞争意识,提高政府管理的精细化、定

量化、程序化和制度化水平,全面提升政府管理的科学化水平,着力降低政府的成本,提高政府的效率。

从我国基层政府效能革命的历史经验、核心价值和现实困境出发,探寻我国基层政府效能革命的理论指引。总结得出效能革命是乡镇政府实现政府管理转型升级,提高政府管理民主化、科学化的重要抓手,要通过长期的、动态的、均衡的管理实现政府管理效能的稳步提升。

从工业发展、农业发展、第三产业发展、城市发展、社会事业、人民生活水平等六个维度,对近五年来楚门镇取得的经济社会发展成就进行系统的梳理、归纳和总结。系统分析楚门镇在经济社会发展中面临的热点、难点和重点问题,倡导只有自觉地进行效能革命,着力推进政府管理的转型升级,才能真正实现经济社会的转型升级。

在对楚门镇的效能手册的产生背景、主体内容、基本做法和经验借鉴进行深入分析的基础上,从激励、规范、引导、保障等四个维度,重点考察效能手册对推进楚门镇效能管理和效能革命所发挥的先导作用。运用制度经济学和效能管理的理论与方法,研究分析效能手册的局限性和不足之处;通过专家会议和课题组研讨相结合的方法,研究制定楚门镇效能手册的优化路径和创新方略。

以效能卡为切入点,对楚门镇的重点项目目标管理制度进行深入分析,从组织分工、责任落实、自我激励、自我控制和群体内聚力等五个维度,重点考察楚门镇推行重点项目的目标管理对楚门镇效能管理和效能革命所发挥的引擎作用,并在此基础上引入PDCA质量管理循环,探讨楚门镇重点项目管理制度的完善对策。

以平衡计分卡作为效能评估的理论框架,从公众服务、科室业绩、内部管理流程与学习成长四个维度研究制定了一套可操作、可量化的基层政府部门效能考核指标体系,运用模糊层次分析法(FAHP)确定效能考核指标的权重,进而制定相关的考核程序、考核方法,构建考核模型,完善考核规程,着力提升楚门镇效能管理的精细化水平。

学习借鉴国内外公民参与效能评估的基本做法和主要经验,结合楚门镇效能革命的实践需求,并根据公民的参与能力和参与愿望,研究设计一套切实可行的公民参与效能评估的方法途径与制度方案,着力提升楚门镇效能管理的民主化水平。

系统地总结国内外第三方评估的基本做法和主要经验,结合楚门镇效能革命的实践需求,研究设计一套切实可行的第三方评估的制度方案(包括评估主体、评估程序、评估方法、评估模式、评估结果应用),着力提升楚门镇效能管理的专业化水平。

在对福建、北京、四川、广东四地效能管理电子化基本做法和经验总结的基础上建构效能管理电子化软件的结构框架、功能模块、工作流程,以加快推进楚门镇效能目标制定、分解、下达和考核的电子化和信息化,着力提升楚门镇效能管理的透明度。

在对楚门镇现行的干部奖惩制度进行系统梳理的基础上,借鉴国内外奖惩机制设计的主要做法与先进经验,运用相关的激励理论,对楚门镇干部奖惩机制进行系统设计,构建了具有较强前瞻性、可操作性、含“奖优罚劣”功效的干部奖惩机制(目标激励、薪酬激励、岗职激励、培训激励、精神激励),最大限度地激发干部工作的新活力。

楚门镇的效能改革之路是地方基层政府行政管理体制改革的有益尝试,是对新时期政府管理困境的有力回应。本书及时对楚门镇的经验加以总结,希冀为我国基层政府效能建设提供理论指导和实践参考,也希望借此书唤起国家对地方基层政府效能建设的重视,将地方基层政府效能建设上升到立法层面,为全面推进行政管理体制改革,实现“政府—市场—社会”三者之间的均衡协调,提供支持与保障。

在本书撰写过程中,浙江大学的研究生闫伟、张卓等作为研究团队的核心成员做了大量细致而烦琐的工作,不仅为研究思路的形成、研究方案的设计和研究方法的确定提供了宝贵的意见,也参与了本书的编著和校对工作。为了做好基层政府效能建设的研究,团队成员先后多次到楚门镇进行实地调研和问卷调查,在此过程中,楚门镇纪委书记叶李艳、组织委员陈忠义、原镇长助理于文良、副科组织员应丹、行政审批中心副主任李春斌、纪委委员余利军、工贸办主任叶晋榕、团委副书记范华乐、监察室副主任龚丹萍等领导给予了鼎力支持与热心帮助。浙江大学出版社的李海燕、陈玥等编辑不辞辛劳,为本书的出版付出良多。在此,作者一并表示真诚的谢意!

由于时间仓促和能力所限,研究会有许多不足和缺陷,恳请广大读者和同行提出批评建议。

范柏乃 陈玉龙 赵晓华

2015年3月13日

目 录

第一章 政府信任危机引发达国家的效能革命	1
第一节 效能革命的背景:危机倒逼改革	1
一、英国:经济萧条、政府无为	2
二、美国:政府低效	2
三、加拿大:政策不稳,落后于先进	3
四、澳大利亚:通货膨胀、政府低效	3
五、日本:政府腐败、经济滞胀	4
第二节 效能革命的目标:经济理性到整体性治理	5
一、经济性	5
二、效率性	5
三、有效性	6
四、整体性	6
第三节 效能革命的举措:多重规制的统一	6
一、重组政府机构	7
二、建立顾客导向制度	8
三、引入竞争机制	9
四、重视组织及个人绩效管理	10
五、建设电子政务系统	11
六、推行多元合作与公民参与	12
七、设立政府改革法规	13
第四节 效能革命的结果:国家充满活力	14
一、政府:精简、节约	14
二、经济:触底反弹	15
三、公共服务:有效供给	16

第五节 效能革命的争论与启示	17
一、效能革命的争论	17
二、效能革命的启示	18
第二章 乡镇政府的未来:持续的效能革命	21
第一节 效能革命的缘由:历史经验、核心价值及现实困境	21
一、党和国家历来重视效能政府的建设	21
二、服务“三农”是乡镇政府的核心价值体系	23
三、后税费时代乡镇政府面临困境	23
第二节 效能革命的理论指引:从新公共管理到治理理论	25
一、新公共管理理论	25
二、新公共服务理论	29
三、治理理论	33
第三节 效能革命的路径选择:内外兼修打造现代政府	37
一、完善乡镇政府组织自身的主体性法律法规	37
二、从注重分权到适度集权	38
三、从机构裂化到整体协同	38
四、以公民参与推动我国民主政治改革进程	38
五、强化乡镇政府绩效的科学化管理	39
六、健全全方位的乡镇政府监督体系	39
第三章 经济社会转型升级点燃楚门的效能革命	40
第一节 浙江现象的缩影:楚门成就	40
一、工业经济	40
二、农业经济	42
三、第三产业	43
四、城市发展	45
五、社会事业	46
六、人民生活水平	47
第二节 楚门镇发展的经验与困境	49
一、楚门镇的发展经验	49
二、楚门镇发展面临的困境	52
第三节 现实的选择:效能革命	54
一、楚门镇的发展路径:经济社会转型升级	54

二、政府建设推动经济社会转型升级	56
第四章 效能管理的先导:效能手册	58
第一节 效能手册的实施:提高政府监管效能	58
一、效能手册的主要做法	58
二、效能手册的经验总结	62
第二节 效能管理的切入点:伦理、结构、工具	63
一、我国其他地区效能管理案例	63
二、效能管理改革突破的共性分析	66
第三节 效能手册的优劣:基于制度分析的效能考量	68
一、何谓“制度”?	68
二、效能手册的制度分析	68
第四节 效能手册的后期改进:路径选择与优化方案	72
一、效能手册改进的路径选择	72
二、效能手册改进的优化方案	74
第五章 效能管理的引擎:重点项目的目标管理	76
第一节 政府工作开展的重要抓手:重点工作项目	76
一、重点工作项目的定义和内涵	76
二、重点工作项目的特点	77
三、重点工作项目的管理模式:目标管理	78
四、我国其他地区目标管理经验	79
第二节 楚门镇的现行做法:目标管理助推效能革命	84
一、效能卡定向跟踪,抓重点工作责任到位	84
二、挂牌督办逼进度,强势推进“拔破优”活动	85
三、创新全员责任制,清洁家园争先创优	85
四、目标管理得失分析	86
第三节 目标管理的完善:形成完整工作回路	92
一、目标管理计划的制定	92
二、目标管理计划的执行与监督	93
三、目标管理计划的改进	94
第六章 效能考核定量化提升效能管理的精细化	95
第一节 平衡计分卡:效能考核的决策工具	95

一、平衡计分卡概述	95
二、平衡计分卡运用于地方乡镇的可行性分析	96
第二节 指标构建:效能考核的具体依据	99
一、楚门镇效能考核指标维度的构建	99
二、建立效能考核指标体系的原则	100
三、楚门镇效能考核指标体系的确立	101
第三节 权重确定:科学化、量化界定考核依据	104
一、模糊层次分析法(FAHP)的基本原理与步骤	104
二、基于 FAHP 的楚门镇效能考核指标权重设定	108
第四节 考核办法:系统化提升效能管理	109
一、组织机构	109
二、指标体系	110
三、实施安排	111
第七章 公民参与效能评估推进效能管理的民主化	113
第一节 公民参与:效能管理民主化的重要手段	113
一、公民参与效能评估的概念	113
二、公民参与效能评估的理论导引	114
三、公民参与效能评估对民主化的影响路径	115
第二节 我国公民参与效能评估的实践经验	116
一、南京“万人评议”模式	117
二、杭州综合考评模式	118
三、北京朝阳区“网上评议”模式	121
四、我国公民参与效能评估实践的评价	122
第三节 发达国家公民参与效能评估的制度设计	123
一、英国公民参与效能评估的制度设计	123
二、美国公民参与效能评估的制度设计	124
第四节 楚门镇公民参与效能评估的实施办法	126
一、全程参与:楚门镇公民参与效能评估的原则	126
二、楚门镇公民参与效能评估的具体流程	127
第八章 导入的第三方评估促进效能管理的专业化	130
第一节 第三方评估:效能管理的重要组成	130
一、何为第三方	130

二、第三方评估与利益相关者理论	131
三、第三方评估的优势	132
第二节 我国第三方评估的实践探索	133
一、甘肃:受托开展第三方评估	134
二、广东:独立评估政府整体绩效	136
三、湖北武汉:国外咨询公司主持评估	137
第三节 发达国家第三方评估的实践探索	139
一、美国:研究所联合媒体评估州政府绩效	140
二、韩国:经营诊断委员会关注部门绩效	141
三、日本:总务省“再评价”部门政策绩效	142
第四节 楚门镇第三方评估的探索与优化	143
一、评估组织者与主体	144
二、评估程序	144
三、评估方法	146
四、评估模式	148
五、评估结果应用	150
第九章 效能管理的电子化强化效能管理的透明化	152
第一节 效能管理透明化的必要性	152
一、效能管理透明化的理论导引:治理理论	152
二、效能管理透明化的意义	153
三、效能管理的电子化与效能管理的透明化	155
第二节 我国效能管理电子化实践探索	156
一、福建:电子政务的发源地	156
二、北京:政府采购全公开	158
三、四川:“微成都”领跑全国	159
四、广东:建设数字城管	160
第三节 楚门镇效能管理电子化实施办法	161
一、效能管理电子化的目标与实施原则	162
二、效能管理电子化的结构框架	163
三、效能管理电子化的功能模块	165
第十章 效能革命的成败取决于科学化的干部激励机制	173
第一节 理论指引:干部激励机制的构建依据	173

一、需要层次理论	173
二、目标设置理论	174
三、公平理论	174
四、期望理论	175
五、负激励理论	176
第二节 先进经验:发达国家公务员激励机制的主要做法	177
一、英国公务员激励机制的主要做法	177
二、美国公务员激励机制的主要做法	179
三、日本公务员激励机制的主要做法	181
第三节 奖惩得当:楚门镇干部激励制度的方案设计	183
一、楚门镇干部激励制度的实践探索	183
二、楚门镇干部激励机制的设计原则	185
三、楚门镇干部激励制度的未来设计	186
参考文献	189
索 引	195

第一章 政府信任危机引爆发达国家效能革命

2012年2月23日,一个普通的星期四。这一天,我国最具权威性、最有影响力的报纸《人民日报》在第八版刊登了一篇评论员文章。文章说,自1978年至今,我国的改革已如舟至中流,虽有发挥的空间,但也面临着久议不决、决而难行、行而难破的挑战。“宁要微词,不要危机;宁要‘不完美’的改革,不要不改革的危机。”党报的发声,再一次唤起了人们对改革的普遍关切,引发了社会各界的探讨。行至新的历史节点,我们需要静下心来,重新想想何为改革、如何改革,抑或,我们将眼光扫向国外,重新看看与我们改革时间段平行的西方发达国家的效能革命,从中获取启迪。

20世纪70年代末,西方发达国家也遭遇了经济滞胀、政府低效的危机,人们对国家的不满日益增多。于是,这些国家作为一个群体开展了一场历时近30年的效能革命。改革之深、之广,被认为是一次与传统决裂的转型。受制于地区、国情等因素,各国改革的背景、价值取向、路径、方式、重点、带来的影响却不尽相同。在这些发达国家的效能革命中,欧洲的英国,北美洲的美国、加拿大,大洋洲的澳大利亚最具代表性,可资借鉴。西风东渐,受西方发达国家的改革理念、改革政策的影响,位于亚洲的日本出于消解国内矛盾的目的,也启动了相近的激烈的改革。我们不妨一一审视。正所谓,他山之石,可以攻玉。

第一节 效能革命的背景:危机倒逼改革

按照委托—代理理论的观点,政府信任包括公众对政府的信任(即公众是否认为政府具有值得信任的因素及其履行契约的能力)和政府公众的信用(即政府对公众在委托契约中赋予的期望怀有责任感并进行回应),这两个要素中后者最为关键。由于众多因素长期混合和交叉作用,不少发达国家在20世

纪七八十年代出现了政府信任危机，具体表现有：一是政府职能不清，缺位、越位、错位，结果政府低效；二是政府政策缺乏连续性和稳定性，结果人们失去信心；三是政府官员以私利代替公利，腐败横行，损害了政府信用；四是政府提供的公共服务落后，经济萧条，人们生活水平下降。政府行为难以满足与回应人们的期待，倒逼了改革的发生。

一、英国：经济萧条、政府无为

第二次世界大战之后，英国全面推行福利国家政策。福利国家指的是货币和必需物品、服务的分配立基在国家意志上，而非建立在市场运作上，国家的社会功能被空前的扩展与强化。虽然人们短期生活改善，社会稳定和谐，但福利国家的长期效应却是滞胀、公共财政状况恶化、国民福利依赖情绪滋长、政府官僚低效。

进入 20 世纪 70 年代后，英国出现了严重的经济危机。据统计，1970—1973 年，英国物价年均上涨率从 3.1% 提高为 6.2%，经济增长率从 2.3% 降为 1.8%，固定资产投资增长率从 4.5% 降为 1.3%。到 70 年代末，GDP 出现了负增长，通货膨胀率高达 10%^①，公共财政收入也陷入几乎停滞状态。面对这一危机，政府却无能为力。新上任的首相爱德华·希思由于财政大臣之死，被迫暂缓实施很多原先计划好的经济政策，并且还无法改革日益激进好斗的工会，结果，希思与工会间形成长时间的政治角力，通胀和失业情况愈益严峻。祸不单行，全球又陷入了能源危机，北爱尔兰问题急剧恶化。希思政府的举措加剧了危机，人们福利水平下降，但政府公共开支却急剧上涨，达到 GDP 的 44%。于是，希思政府的声望严重下挫，不得不于 1974 年 2 月任期届满前解散。接手的撒切尔政府开启了新的政府改革，将英国的改革推向了高潮。

二、美国：政府低效

自罗斯福开始，美国政府便是凯恩斯主义的信奉者，承担着较多的社会经济管理职责。然而，严厉政府管制、强烈的政府干预带来了凯恩斯后遗症：经济停滞、高通货膨胀、高利率、高国债、就业率大幅下降。除了经济危机，政府自身管理也危机重重。“联邦人事法长达 850 页，人事法实施细则长达 1300 页，联邦人事指南也有 10000 页”，繁文缛节使政府运行效率十分低下。公众对于财政和管理困境的政府管理做出不信任的回应。公众对如此庞大且低效的政府产生了质疑，对特殊利益集团的干涉产生了不满。从 20 世纪 60 年代后期

^① 路秋来. 撒切尔政府以来英国行政改革及其启示[D]. 沈阳：沈阳师范大学，2010.

起,“抨击官僚(Bureaucrat Bashing)”成为许多人们的选择。声称大部分时间不能信任政府“秉公办事”的美国人的百分比从1958年的23%增加到1980年的30%,认为“华盛顿的人们浪费我们纳税所缴款项中很多金钱”的人的百分比在同一时期由43%增加到78%,1962年至1973年期间认为“公职候选人的自私比任何人都少或比大多数入少”的比例从54%下降到20%,认为公职候选人比较诚实的比例从59%下降到30%。^①1979年,里根总统上台,开启了革命的先声。

三、加拿大:政策不稳,落后于先进

20世纪70年代的加拿大与英国等国的遭遇类似:官僚机构膨胀、财政赤字严重、经济恶化、人们生活水平下降。更为巧合的是,赢得党派之争的克拉克,被称为与“铁娘子”撒切尔对等的人物,这似乎预示着若他上台也会来一场大刀阔斧的改革,将加拿大从泥淖中拉出。然而,克拉克却在政府大选中惨败。上台的特鲁多首相没能很好地坚持新公共管理运动的基本要素,在与英国的效能革命竞赛中落后了,与其他国家——英国的撒切尔主义在各国扩散引发的改革相比,也落后了。1984年,穆罗尼的竞选讲话,就表明了他的焦虑。他深感加拿大政府管理的不善和漏洞百出,向他的选民大肆抨击了官僚体制的不当,说它浪费惊人,官僚自高自大而又无能,并且扬言要打破旧的公务员体制。^②于是,保守党领袖穆罗尼的上台开启了具有标志性的改革。总体来说,加拿大的改革历程连续性差,主要代表人物除了穆罗尼外,还有坎贝尔、克里第安等。

四、澳大利亚:通货膨胀、政府低效

兴盛于北半球的效能革命,也传播到了南半球的澳大利亚。这项运动因为契合澳大利亚当时国内的情势——政府集权、通货膨胀,而得到了蓬勃的发展。

20世纪80年代初,澳大利亚的公共行政仍然保留着传统的行政管理模式,政务官员与各常任文官分离,常任文官恪守严格的政治中立和职务终身制,政务官具有向总理提交政策建议的垄断权。总之,行政系统具有严格的登记制度和集权化控制。^③因此,需要通过一系列的改革增加政府体制的灵活性,减轻负担,恢复活力。

在经济方面,澳大利亚长期实行的膨胀性财政政策使国家陷入了赤字、外债、通货膨胀的怪圈,严重影响了经济的健康发展。当时澳大利亚的外债以每

① 严庆怡,《新公共管理:公共行政改革新思维》[D],上海:上海师范大学,2001。

② 陈振明,《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》[M],北京:中国人民大学出版社,2003:109。

③ 陈振明,《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》[M],北京:中国人民大学出版社,2003:144。

年 120 亿美元的速度递增,至 1988 年已高达 1000 亿美元。居民实际收入水平自 1975 年以来一直无显著性提高,货币贬值严重。通货膨胀率和利率几乎高居西方国家之首。可以说,精兵简政、压缩开支等改革已迫在眉睫。

五、日本:政府腐败、经济滞胀

日本的改革很大程度上导源于 20 世纪 50 年代国家主导型“赶超战略”产生的后遗症。

与其他国家不同,20 世纪七八十年代的日本还是一片繁荣的景象。但此后的发展证明,这只是虚假的繁荣。进入 90 年代,日本的泡沫经济迅即破灭,陷入了战后时间最长的、最严重的萧条之中。GDP 实际增长率自 1992 年以来,除 1995、1996 年两年之外,一直是零增长或负增长,而财政赤字占 GDP 的比例却接近 10%,中央与地方政府的债务余额接近 700 万亿日元,超过 GDP 的 1.5 倍^①。而此时间段的西方发达国家却通过改革逐步振兴,为了能适应全球化竞争,日本政府意识到必须进行改革,使经济恢复景气并进一步发展。可以说,全球化构成了日本改革的外部动力。

而在国家内部,多起政府腐败案的爆发使政府信誉扫地。1976 年,前首相田中角荣涉嫌接受洛克西德公司 5 亿日元贿赂而被逮捕,该事件震惊了整个社会。1988 年,时任内阁总理大臣的竹下登接受利克路特公司 2000 万日元宴会券而辞职。两起丑闻暴露出日本存在着严重的高官腐化及顽固的官商勾结现象。同时,政党与政府利益交错,政府自身尾大不掉,种种这些复杂而混乱的体制,已严重影响了经济社会的正常发展,到了非改不可的地步。

对比英国、美国、加拿大、澳大利亚、日本等国家效能革命产生的背景,我们不难看出,它们均导源于信任危机。追根溯源,政府管理模式、社会文化、新闻传媒、全球化等因素是信任危机爆发的直接变量或间接变量。

第一,政府管理模式陈旧。政府管理模式陈旧是信任危机爆发的直接动因。20 世纪三四十年代的经济危机后,西方政府普遍加强了政府的集权,扩展了政府的职能,集权在短时间内确实奏效,但也带来了墨守成规、繁文缛节、低效、低回应力、经济绩效低、腐败等“大政府”效应,该种管理模式难以适应现代公共管理的需要。

第二,个人主义的社会文化。信任危机的爆发也与西方国家盛行的个人主义传统密切相关。个人主义倡导怀疑政府,激发了人们表达自我和实现自我的想法,扩展了民众价值追求的外延,使得政府难以满足民众各类需求。与个人

^① 陈艳,龚华生.新公共管理在日本的实践——兼谈对中国的启示[J].中国行政管理,2005(11): 105—109.

主义相对应的则是社会中充斥着形形色色的利益集团,各利益集团为了自身的局部利益相互角力,影响了国家政策的走向,也偏离了公共利益。

第三,新闻传媒催化危机发生。不可忽视的是,西方国家传媒较为发达,新闻管制较为放松,而随着科技的进步,网络等新兴媒体诞生,民众有更多的机会可全面、准确获取政府的信息,一些不为人所知的政府腐败、渎职的信息被揭露,一些已被知晓的政府负面的信息在新闻传播中得以放大,种种这些都增强了民众对政府的不信任感。

第四,全球化是信任危机爆发的外部动因。全球化具有传播效应,使民众对其他国家的改革情况有了较多的了解,特别是当本国发展不善时,容易产生对政府的质疑。如20世纪70年代的日本是一颗冉冉之星,而老牌发达国家——欧美国家政府的最重要绩效——经济绩效遭遇危机,鲜明的对比,让民众对政府投去了不信任票。全球化也督促各国遵循世界通行的规则,这在无形中增加了国际竞争的压力。如到了20世纪90年代,西方发达国家通过效能革命走出了低谷,日本、澳大利亚等国却出现了滞胀局面,这些后改革国家面临着不得不改的危机。

第二节 效能革命的目标:经济理性到整体性治理

20世纪70年代末的效能革命,在新公共管理理论的导引下,主要针对政府信任危机中显现的经济滞胀、政府低效、官员腐败等现象进行,因而其目标为经济性(Economy)、效率性(Efficiency)、有效性(Effectiveness)。进入90年代,为了克服先前革命中愈益严重的政府管理碎片化状态,效能革命又新增加了一个目标,强调整体治理。

一、经济性

经济性是指以最低的成本获得一定数量和质量的产出。它强调资金节约,追求成本最小化。为了实现经济性,政府部门不能对提供的公共服务有过高的质量和数量要求,因为如果要想实现更多或更优的目标,势必将投入更多的资源,这难以达到资金节约的初衷。因此对政府来说,经济性意味着首先要确定只是提供适当的公共服务,其次是对政府各环节进行检查,检查政府机关是否以最少的耗费取得和使用资源,在哪些环节出现了浪费资源或不经济的现象。

二、效率性

效率性是指投入与产出的比例关系,如果投入大于产出,表明效率低下,反