



SERIES ON PUBLIC SECTOR REFORM ABROAD



西方国家 行政改革述评

国家行政学院国际合作交流部编译

国家行政学院出版社

西方国家行政改革述评

宋世明 张欣玮 孙克非 周志忍 译
王诞庆 周志忍 廖坤明 校

国家行政学院出版社

京新登字 323 号

图书在版编目(CIP)数据

西方国家行政改革述评/国家行政学院国际合作交流部编.
—北京:国家行政学院出版社,1998.3
ISBN 7-80140-010-0

I. 西… II. 国… III. 国家-行政管理-体制改革-研究-西方国家 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 06658 号

西方国家行政改革述评

国家行政学院国际合作交流部 编译

国家行政学院出版社出版

地址:北京市海淀区厂洼街 11 号

邮编: 100081

新华书店北京发行所发行

通州区鑫欣印刷厂印刷

850×1168 1/32 开本 9.25 印张 200 千字

1998 年 3 月第 1 版 1998 年 3 月第 1 次印刷

印数: 5000 册

ISBN 7-80140-010-0/D·2 定价:19.8 元

序

方克定

本世纪 70 年代末、80 年代初以来,发源于欧美经济与合作发展组织某些国家、与市场化的经济改革相呼应的一股行政改革(也被称为行政现代化)之风席卷各大洲,开启了“行政改革的时代”。这股风还将吹向下一世纪。



改革开放的中国需要了解世界,其中包括当代各国行政改革的情况。

1994 年 7 月,筹建中的国家行政学院与美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院合办第一期夏季研讨班,重点介绍美国的行政改革和文官制度以及比较行政改革。P·英格拉姆(马克斯维尔学院)、R·桑德斯(联邦国防部)、G·彼得斯(匹兹堡大学)教授担任主要授课人,《政府管理与公共服务的新思维》是彼得斯授课内容的一部分。翌年 8 月合办第二期夏季研讨班,也有对美国、英国、新西兰行政改革比较的内容。1996 年 5 月,彼得斯教授汇交了美国和加拿大的五篇论文。同年 10 月,法国国际行政学院研

究与出版部 M·梅宁尔副主任给我来信,愿以《法兰西行政管理》杂志第 75 期关于欧洲国家行政管理现代化的 9 篇论文参与和促成此事。至此,文集的选编工作告一段落。英文、法文原稿的翻译工作由本院国际合作交流部、北京大学政治学与行政管理系分担。

以上是选编这本文集的缘起。可以说,本书的印行是中国、美国、法国五所院校共同努力的结果。

二

关于本书的基本构架,已收编的 14 篇论文中,有 10 篇分别对欧洲、北美洲、大洋洲 11 个国家的行政改革给出了个案分析。其中,国别的重点在欧洲,主要是经济发达的西欧和饱受政治不稳定之苦的南欧国家,也有北欧福利国家的代表。而改革的激流则涌现在约占半数的论文中所称的“英美政治文化传统”或“具有盎格鲁——美利坚传统”或“继承了英国威斯敏斯特体制的原则”的几个国家。其中,被称为“改革摇篮”的英国、澳大利亚和新西兰占有显著位置,而彼得斯关于“政府管理与公共服务的新思维”主要来源于美国。在另 4 篇论文中,彼得斯和英格拉姆对世界各国以及彼得斯、L·鲁邦和 J·齐耶对欧洲各国的行政改革作了综合论述或比较分析。前者的视点除上述 11 国外,还涉及欧洲、亚洲、非洲的另 13 国,其综合覆盖面几乎遍及世界各

国。全书反映的国别资料大多起自 70 年代末、80 年代初,截止于 90 年代中期,可以说体现了当代世界行政改革的新进展。

本书收编的大部分论文其作者是各国的知名学者。这些论文不以公共选择理论、新公共管理理论以至新制度主义经济学等学术探讨为主要内容,而大都是对不同国家的行政改革作实证性剖析或经验性比较。他们主要从组织(结构)、管理(政府管理和公共管理)、决策(政策制定)和公共利益(低成本和可选择性)等几方面入手,论衡改革的走向及其利弊得失,这似乎成为一种分析范式。此外,所论述的内容也有涉及财政、税收、预算制度和社会福利政策等更广泛的范围的,某些国家的改革有更浓厚的政治色彩。通过对 11 国改革实践的比较分析,向读者展示了当代世界三种类型的行政改革:一是地处北大西洋和南太平洋的英国、美国、加拿大、澳大利亚和新西兰在不同程度上推行的“新公共管理”(New Public Management)的改革。其中,英国、澳大利亚和新西兰堪称系统化的改革,美国属于渐进主义(Incremental approach)的改革,加拿大居于两者之间。二是欧洲大陆的法国、德国、荷兰、瑞典等实行连续或不连续性的渐进主义的改革,它们也都受到新公共管理的影响。其中,有合作主义(Cooperationism)传统的瑞典有时被列入第一类,而德国则具有最明显的渐进主义特征(一些亚洲国家,如日本 80 年代第二次临时行政调查委员会对改革的主

要建议和中曾根政府制定的“新行政改革大纲”，也以渐进的方式推动着大体类同方向的改革)。三是南欧的半岛国家意大利、希腊为争取行政合法性或强调制度化的改革，西班牙似乎兼有二、三两类改革的特点。

鲁邦、齐耶指出，欧洲新的“行政理想在有些国家取代了韦伯(M·Weber)模式，有些国家则是将它延展并使之适应当代条件”，所指的就是以上一、二两类情况。彼得斯关于政府管理替代模式中的市场模式(在北美还有参与模式等)和传统模式，英格拉姆基于不同理论渊源的两种改革传统：管理主义传统和国家统治传统，与此分脉相承。

三种类型的改革，有的代表着不同的价值取向，有的也体现出在发展阶段上的差别。对各类改革的评介，还不免于作者所取的价值判断的影响。即使是成功的行政改革也不可能尽善尽美。认真的读者将被这些论文引入对90年代中期改革的评品、反思以及不同观点的论争和面临新的挑战的回应之中。这既使人耳目一新，也不乏某种借鉴意义。

三

对三种类型行政改革情况的分述：

本书对第一种改革模式集中描述了英国撒切尔和梅杰的保守党内阁、澳大利亚霍克和基廷的工党政府、新西兰克拉克和博尔格政府、加拿大马尔罗尼政府、美国从里根到克林顿(戈——尔)政府的改革。这些属于盎格鲁——萨克逊

文化圈的国家无不掀起了对韦伯的“科层制”(或“官僚制”, Bureaucracy)的质疑,卷入了从传统公共行政向“新公共管理”转变的潮流。它们尽管改革的广度、深度、持续性及其影响面各不相同,但都涉及公共管理方式的根本性变革。改革的要领见于彼得斯第二篇论文中对管理主义的多维度分析(p. 59 - 60)、K·斯帕努指出的“新公共管理”的八个特征(p. 112)、W·基克特描述的“管理主义”或“新公共管理”(p. 152 - 153)等段落。其基本主张是借用私营部门的管理技术来重塑政府,大力推进政府职能市场化。在改革中贯穿着目的性原则和经济节约原则。

英国、澳大利亚和新西兰作为这类激进改革(Radical approach)的当然代表,受到举世瞩目。本书有些作者认定:“英国政府的文职机关正在经历一场与传统决裂的转型”,它“根本动摇了传统行政模式的某些重要特征”;在澳大利亚,“管理主义已经取代公共行政作为新框架的核心”,以至出现了管理者社会;新西兰“也抛弃了传统的做法(即‘行政’传统),用以‘管理’为基础的改革措施取而代之”。它们似乎以自己的行动在局部范围内应验了W·本尼斯60年代所作的将在以后25 - 50年里为科层制送终的预言。“行政现代化”在这里被看作“管理现代化”的同义语。

彼得斯在比较研究中肯定了“管理主义的成功”。但在本书中,这种成功除了在大洋洲、特别是在新西兰得到明确印证外,正面对着不少学者的挑剔和盘剥而陷于莫衷一

是。新西兰不到十年的多方位改革以政府运作的高透明度把管制的经济引向开放,达到了高于美国的经济增长率、低于德国和法国的通货膨胀率、低于荷兰的失业率。J·哈里甘确认,新西兰“作为改革实验室和政策创新者”取得了多数改革的成功,“它对经济的管理、改革计划的激进性和内在一致性赢得了全世界的赞誉和关注”,但“新西兰模式的许多方面还有待评估”。澳大利亚和新西兰一样,“在所有推行行政改革的国家中名列前茅”,它在80-90年代的改革“实现了多数目标”,但也有人认为“澳大利亚的改革还很年轻,做结论为时过早”。对于“欧洲最激进的”英国改革,英格拉姆“初步的评价是积极的”,而在W·怀特“对英国的个案分析”中,这种积极因素被大大冲淡了。加拿大被邻国学者视为“传统模式迅速并成功瓦解的国家”,而在T·萨维看来,历经十年急风暴雨式改革(对这一点在本国似乎存在着不同见解)的加拿大政府仍保留着世界上最庞大的中央机构,充其量只起着“看门人”的角色。美国的情况既有相似性又更为复杂:一方面,在美国既有牢固的韦伯式传统,也有管理主义的社会基础及其在地方政府的丰富实践,彼得斯因而论证了“欧洲以北美方式进行改革”;两位法国作者也不隐晦“欧洲组织技术的发展很大程度上受益于外大西洋的经验”。另一方面,美国的改革具有渐进性,英格拉姆注意到美国不仅有新目标和旧体制的兼容,而且有互不配套的几种改革措施的兼容;D·奥斯本、T·盖布勒合著《重塑

政府》(Reinventing government)中提出的 10 条改革思路虽有新意,仍打上了许多传统公共行政的印记;桑德斯认为美国近年在政府与市场的关系上“重塑政府”的实践只是一种改良,他要求在美国“建立一个更加基于绩效的管理模式,注重结果而不是规则”,并把它看作是“超出了公务员制度范围”的“一次真正的转型”,实际上,被奉为管理理论和实践的“第三个里程碑”的“重塑管理”(Reengineering management)在美国一些州政府的试验已渐开始。

第二种改革模式以法国、德国、荷兰、瑞典为代表。读者可以从中了解到二战后德国公共部门的两次改革,即 1965 年—1975 年基督教民主联盟和社会民主党政府渐进的不连续的行政改革和 1990 年以来两德统一引起的重大变革;荷兰 1982—1989 年两届中右政府和 1989—1994 年中左政府的改革;瑞典 1982—1988 年社会民主工党政府和 1988—1995 年两派政府交替的改革。对法国 1986—1994 年两党联合执政时期穿插不同导向的改革只是一语带过。管理主义之风也吹到了这些有各自的行政文化又植根于科层制传统的国家,而它们“都反映了一种长期的现代化进程,不打乱各行政机构的运作而只是使它们服从更严格的管理监控”。

H·班贝格称这种“德国的行政现代化”为“新瓶装旧酒”,而在德国已出现加快行政改革的新迹象。基克特对荷兰的行政改革得出了似乎是中性的结论,同时介绍了 1993

- 1994 年出现的“反自主化运动”。J·皮埃尔肯定瑞典 80 年代“更新公共组织”运动在改善公共行政与市民社会的关系方面取得了成功,对 90 年代效率至上的改革可能有深远影响。希拉克为在法国建立一个强有力国家的全面改革刚刚拉开序幕。

意大利、西班牙、希腊的改革属于第三种情况。本书介绍了意大利继阿马托政府(1993 年)之后西亚皮政府的行政改革(1993 - 1994 年),西班牙 80 - 90 年代主要是工人社会党政府的几次改革,希腊 80 年代“泛希腊社会主义运动”巴索克政府的民主化改革(即“重建行政计划”)、1990 - 1993 年新民主党政府的“全面现代化”及其后对公职部门的机构改革。这些国家在危机四伏的境地中对原有的公共机构或者组织得不完善,或者刚刚脱离“前韦伯制”状态。行政合法性和制度化成为改革的当务之急。它们之中,有的零星引进了一些管理主义的改革措施,有的则把完善韦伯制作为更重要和现实的改革目标。本书的有关论文记录了这些改革的有限成功和更多的失败。

四

读者不难发现,在 11 个国家中不管采用哪一种改革模式,它们在与市场选择相对应的公共领域的选择中几无例外地都贯穿着韦伯式的传统公共行政与标志行政现代化的“新公共管理”这两种基本取向的比较和争论。

70年代末、80年代初的经济停滞,引起许多国家的政府更迭:在英国上台的保守党(1979)、加拿大的自由党(1979,中断9个月后重新执政)、美国的共和党(1980)以至澳大利亚的工党(1983)和新西兰的工党(1984),都在以货币学派、供应学派为代表的新自由主义经济学、市场至上和新公共管理的影响下相继卷入了小政府和企业家政府的洪流。如撒切尔首相之于公共选择理论和货币主义理论、里根总统之于供应学派理论、克拉克总理之于新制度经济学理论,都是明显的例子。代表这一股潮流全面推进行政改革的国家,在政体上,既有君主立宪制国家也有民主共和制国家,既有单一制国家也有联邦制国家;在政府制度上,既有内阁制政府也有总统制政府;在市场经济体制上,既有自由市场经济也有政府导向型市场经济;高举改革旗帜的,既有右翼政党也有左翼政党。这些处于当代行政改革前沿的国家原来都有浓厚的韦伯式传统。它们之所以改弦易张,除了政治、经济、社会演变的背景外,主要是认为:传统公共行政强调统一规制(包括科层制的等级制和部门化)和监控,抑制了公职机构和文官的创造力,已陷于形式化和僵化,并导致人际关系的冷漠;代表国家意志的政府管理和服务,忽视公共保障和服务的多样性,对市场信号和消费者需求的反应不灵敏;公共责任(或对公众负责)已成为当代某些政治领导人对文官体系的批评指向,也是部长们居功诿过的“避风港”;事务官政治中立和政府运作的连续性被文官职

业化和永业制的副作用所抵销；功绩制的核心价值则淹没在复杂的评估系统之中。总起来看，与科层制官僚机构相伴生的行政权力和公共预算最大化倾向，导致大政府、大公共开支和高行政成本，已经走向反面。萨维把它看作“工业社会的政府组织模式”、“19 世纪的行政技术”。桑德斯认为，美国“具有 100 年历史的文官体制已经过时”，“联邦政府已陷于官僚规则的泥潭而不能自拔”。

这场行政改革从广阔的领域——从政府职能和运行的市场化到一批执行机构(Executive agencies)的自主化，从削减国家预算到变革文官制度，从结构调整到以顾客为取向，对传统的科层制进行了强力冲击。尽管改革在不同国家的进度和成效不一，但十多年的改革实践作为本世纪末期的一次选择公共管理方式的大规模试验，无论对新公共管理模式的检验或发展，还是对韦伯模式的改造或完善，其意义都是不容忽视的。

新西兰和澳大利亚历经十三、四年的锐意革新，已走在改革的最前列，但我们迄今所获的信息仍很有限。已进入第十九个改革年头的英国，撒切尔首相以紧缩、减税、放松管制和私有化政策扭转了经济衰退，从二战后的“英国病”中复苏。她大刀阔斧改革的基本思路不仅为梅杰所继承，也得到工党的认同，甚至使英国成为世人瞩目的试验场，但在这场试验中也暴露出许多问题。本书给人的印象是：分权和增加管理的灵活性有利于提高效率，也导致本位主义、分散主

义、保护主义以及公共开支和行政成本的提高；半自治性的执行机构成为管理、服务水平的促进因素，但未达到减少检验、控制和协调的初衷，而出现了一系列失调和失控；私有化带来了一些活力，却损害公众参与，也妨碍政治导向，有些已被私有化的公共服务部门运行得仍然很差；新的管理技术有助于提高管理的科学性，但还要有一个与公共职能相结合的消化、吸收和改革的过程；把企业文化融入行政文化之中，给公共机构注入了创新性，也构成滋生腐败的温床。对这些运行中出现的问题尽管有不同的估计，都应当认真对待。

新公共管理体制同韦伯制一样，除了理想模式与现实之间的种种脱节，还存在着一些理念性的矛盾和冲突。例如：从“企业家政府”和“企业化的政府”引出的公共机构与私营企业之间的异同比较；小政府和缩小了的福利国家怎样满足公众日益增长的对公共服务的期望；作为改革对象的政府和文官体系怎样发挥出更大的创造力；在实行政党政治的前提下，怎样把打破政治与行政相分离同坚持政策制定与执行相分离这两个原则统一起来；不再中立的文官怎样有效地履行其自身的职责，并保持公共政策和管理连续性；在政治家与高级文官签订业绩合同及其评估过程中，怎样避免政治和价值观的是影响；以“三E”——经济（Economy）、效率（Efficiency）、效益或有效性（Effectiveness）为政府绩效的评估标准，怎样协调这三者

之间的内在矛盾；它比照以公平(Equity, 其内涵如扩大为代际公平, 就与 Sustainability 兼容)替换经济的政策评估的“三 E”标准孰优孰劣；在崇尚自由至上主义(Libertarianism)的同时怎样与进步自由主义(Progressive liberalism)保持相对平衡？为阐明这些植根于实践又上升到理论高度的深层次问题, 学者们已经作出了很大的努力, 也存在着不小的分歧。

管理主义的改革论者把标志着管理和技术进步的新公共管理 看作是后科层制的行政发展阶段, 它代表当今各国行政改革的主流。这是因为: “由相对独立的民族经济、线性关系、政府官员所熟悉的离散变量甚至常识等组成的世界, 已经让位于一个全新的世界。新的秩序更富挑战性而更少顺从性。”因此, “思考适应未来需要的最佳组织方式十分重要”。彼得斯估计, “鉴于目前公务员的形象和信誉岌岌可危, 如果没有政治上层持续和有力的支持, 很难想象会回到官僚制度的伊甸园时代”。甚至在瑞典的概念框架中, “国家的角色似乎正从‘统治国家’向‘交易国家’转变。公共机构只是管理过程中的重要角色之一。”

非英美政治文化传统的一部分欧洲大陆学者持有局部相近的看法。如在采用管理主义的改革措施较多的荷兰, 基克特认为: “为了达到政府工作更好而花费更少, 接受商业部门管理技术和市场竞争等办法是值得的, 但仅仅这点还不足以创造公共管理的新模式。”对于改革初见成效的瑞

典,皮埃尔强调“90年代早期的瑞典行政似乎不是一个设计公共行政理想模式的问题”,而把为缓解国家财政问题而探索公共服务供给模式置于更重要的地位。此外,也有与“主导行政现代化内容的管理主义”完全不同的观点。本书的德国作者认为:公共部门现代化乃是“承接对传统经济政策的重新思考,而不是管理主义思潮”。法国作者进一步指出:“人们不能简单地从英国的‘管理主义’理论的严格标准来评价欧洲的行政现代化进程。英国的例子并不是要所有欧洲国家都来仿效的样本。”

在行政传统和创新、渐进改革和激进改革并行的两大潮流中,都有一些出于现实主义和求同思维的兼容现象和观点。英格拉姆得出的一个重要结论是:“在许多情形下,统治传统和管理主义传统结合在一起,由于两者经常不一致,它们的结合导致了内部不协调以及相互冲突的改革。”斯帕努基于对希腊的个案分析,把行政现代化界定为“传统官僚制与新公共管理举措之间的新的平衡”,或者如班贝格所揭示的“以折衷主义的方式显示的一种后现代主义的风格”。这种调和观点甚至在认同或主张激进改革的学者当中也不乏其例:彼得斯在集中介绍政府管理的四种替代模式的同时,“也主张一种可能的模式,就是重新强调原有模式,让公务员发挥不那么明显的政治和政策作用”;萨维建议把公共活动分为项目管理和政策设计两大类:大规模常规公共服务可以由科层制组织承办,灵活项目和政策设计需要完全

不同的组织模式和管理结构；桑德斯力主“美国需要一个新的公务员体制模式，它既能保证现行体制的核心价值，又不陷于官僚规则之中而降低公共服务效率。”这种现实和理念给人们的启示是，正像现代市场经济都以市场和计划两只手并用而具有混合经济的实质那样，今后在可预见的相当长时期内，即使是发达国家的“行政现代化”或许同样离不开科层制和后科层制这两只手，总体上也只能是混合式的。

新公共管理是同传统公共行政相比较而存在、相竞争而发展的。对于它们的优劣以至兴废，我们还要从许多论文所指出的这场争论的核心问题即政治与行政的纠葛中去作进一步考察。

五

自本世纪初 F·古德诺发表《政治与行政》的著名论文、主张将政治与行政这两种政府职能分离以来，两者的关系连同政治家与(职业)文官的关系这个政府管理中的世纪性问题延绎不绝，迄今仍是传统公共行政与新公共管理相交织和更替的改革中的一个热点。从大趋势上看，本世纪从始到终，政治与行政在错综纷乱的格局中经历了从分到合的过程。时至今日，这个被彼得斯称作“行政现代化的中心问题”的两者关系问题正朝着文官体系的政治化即强化文官决策、政策功能的方向演变。所谓政治和行政的“两分法”转为两者的交互关系，重归统一于政治过程，而专注于