

当代国外行政改革丛书



新西兰 行政改革研究

理查德·诺曼 著
孙迎春 译



国家行政学院出版社



新西兰行政改革研究

西方国家行政改革述评

美国行政改革研究

美国地方行政改革研究

英国地方行政改革研究

德国行政改革研究

国外90年代行政改革理论精粹

国外90年代行政改革案例精粹

转型国家行政改革研究

新兴现代化国家行政改革研究

○责任编辑 李锦慧 ○装帧设计 孙 宇

ISBN 7-80140-449-1



9 787801 404497 >

ISBN 7-80140-449-1/D · 204 定价：23.00元



新西兰行政改革研究

理查德·诺曼 著
孙迎春 译

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

新西兰行政改革研究/(新西兰)诺曼著;孙迎春译. 北京:国家行政学院出版社,2005

(当代国外行政改革丛书)

ISBN 7-80140-449-1

I. 新… II. ①诺… ②孙… III. 行政管理-政治体制改革-研究-新西兰
IV. D761.23

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第158106号

书 名 新西兰行政改革研究

作 者 理查德·诺曼 著
孙迎春 译

责任编辑 李锦慧

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010)68920640 68929037

编辑部 (010)68929095

经 销 新华书店

印 刷 北京市秋豪印刷有限责任公司

版 次 2006年5月北京第1版

印 次 2006年5月北京第1次印刷

开 本 850毫米×1160毫米 32开

印 张 11.5

字 数 195千字

书 号 ISBN 7-80140-449-1/D·204

定 价 23.00元

前言

中央部门和公共服务控制中心的首长们每周五都会在一起共进午餐,谈论本星期出现以及下星期将要面对的各种问题。就在我就任财政部长不久,在一次午餐讨论中,大家把话题转向了职业问题。当我们访问一个国家时,在入境卡上应该如何填写各自的职业?

我将自己称为“经济学家”。而当时在座的其他人虽然比我的学术经验丰富,却都说他们填的是“公务员”。我吃惊地问道:“处在没有任何文官性质的部长位置上,你们真的认为自己是公务员吗?”

然而,他们都一起回答我,他们认为自己是人民的公仆,而且感受到了自己所肩负的重任。这种传统的观点与世界上大部分现代政府的某些思维方式非常一致。

新西兰是开放其公共部门、首批进行锐意改革的国家之一,像理查德·诺曼(Richard Norman)这样的研究非常及时。他的研究可以检验评估我们做得如何,还有哪些未尽事宜,需要进一步改善哪些方面。当然,现代经济中,人民富足的程度有赖于组织的发展程度和组织的管理好坏。私人部门的管理要受市场理论的诱惑、威慑和激励。但是

对于公共部门来说,我们无法假定各个国家都拥有一模一样的管理模式。总之,好的公共管理体制要依赖一系列的最佳实践模式、行为规范、标杆设定和合同文本。虽然按章办事是很容易的事情,但判断和决策却要难得多。

惠灵顿以外的许多管理人员都将公共部门管理看成是单元化的工作,也就是如何明智使用税收的问题。但有经验的管理者都知道,公共部门的管理工作其实要复杂微妙得多。因为在工作中,他们既要面对各种关系的平衡与压力,还要面对各种争议和模棱两可的事情。所有这些问题恰恰都是本书予以讨论的内容。

新西兰储备银行行长阿兰·薄拉德 (Alan Bollard)
博士

1998 ~ 2002 年任新西兰财政部部长

答 谢 辞

本书的成功出版要感谢以下人士的倾情帮助：

鲍勃·格莱高利(Bob Gregory)副教授,感谢他鼓励我利用新西兰公共部门管理者真实经历的经验性数据进行总结,而不是使用业已存在的观点和看法下结论。

帕特·沃什(Pat Walsh)教授,现任维多利亚大学商业系主任。感谢他为我提供了出席各种学术会议的机会,因为这些会议激发了我的思路,拓展了我对该领域各种学术讨论的理解和认识。

91 位受访人,感谢他们提供的对新西兰公共部门管理体制实际工作的看法和意见。

2 位优秀的研究助理芭芭拉·凡·德吉斯特和詹妮佛·蒂凯(Barbara Van Der Geest 和 Jennifer Dickie)。

8 位高级公务员,感谢他们对本书初稿提出的宝贵意见。

我妻子詹妮斯·威尔逊(Janice Wilson)和我 10 岁的儿子麦克(Michael),感谢他们对我这项长期研究所给予的支持。

出版商佛古斯·芭罗曼(Fergus Barrowman),感谢他慧

眼识人,认为我的博士论文非常有可读性和出版价值,建议成书出版;达夫尼·布拉塞尔(Daphne Brasell),感谢他帮助将论文成书出版;苏·布朗(Sue Brown),感谢他帮助本书的编辑和生产;黑特·麦克肯泽尔(Heather McKenzie),感谢他承办本书的市场销售工作。

引言

“社会总要获取其希望得到的公共服务。如果人们相信公共部门是装腔作势和官僚的,就会采取随遇而安的做法;反之,如果人们认为公共服务是一份崇高的职业,那他们最终会建立起一个强大的政府。”明茨伯格(Mintzberg, 1996:83)

公共部门绩效问题已经成为新西兰首都惠灵顿(一个被人形象地描述成“高楼林立的村庄”城市^①)各个工作领域的核心/焦点问题。我在20世纪70年代当记者的时候,取得了公共政策硕士学位,这些经历萌发了我长期从事制度如何影响组织绩效的研究兴趣。在1984年新公共部门建立后的公共部门改革和外汇危机中,经过不断地磨炼和实践检验,我的这一研究兴趣逐渐变为对新公共管理理论(Hood, 1991)快速全面的消化和吸收。

亨利·明茨伯格(Henry Mintzberg)的论断概括反映了新西兰公共服务所面临的两个问题。面对经济危机,20世

^① 这是九云(Cloud Nine)公司创始人、英国电影生产商雷蒙德·汤普森(Raymond Thompson)1999年3月拍摄“南方与北方”时的采访描述。该公司2003年迁往布里斯班之前一直都在惠灵顿。

纪 80 年代末上台的工党政府想重新制定公共服务的实施方案,目的是用一种游离于“官僚和官气”之外的方式提供公共服务。这次改革剔除了文牍主义,下放了对公务员的管理权限,重视了预期结果的实现,提供了激活公共服务领域的希望。但另一方面,改革将公共服务描述成了总体经济效益的拖累,是需要大面积削减的领域。为了削减公共服务开支,兰恩(Lane)(1997b:1)提出的“非规范化、私有化和市场化”的政策使得新西兰公共部门在 20 世纪 80 年代至 90 年代初的公共服务被描述成了“一项长期衰退的行业”(Corrigan and Joyce,1997:418)。

明茨伯格的论断突出了新西兰公共部门改革热衷于企业技术这一显著的特点。权责发生制和战略计划等企业技术无疑对传统密实的官僚体制产生了迅猛的冲击和改变,使得公共部门不仅仅简单地模仿企业制度,还对“崇高职业”问题进行了重新定义。当然,这些商业化体制也产生出了不同形式的问题(特别是自 20 世纪 90 年代末以后),比如:官员的薪酬过高,对公司的评价过度,对股东财富的破坏以及公司的倒闭,等等。

马克·莫尔(Mark Moore)(1995)提出一种用来描述有效提高公共服务效率的概念:“创造公共价值”。在私人组织为其业主创造“私人价值”的同时,公共组织拥有更广泛的含义。公共服务效能更大程度上意味着国家和城市的经济效能,因为环境管理、法律和秩序、社会福利体制、

教育和卫生、电信、交通、水、电等行业,比绝大多数的私人产品或服务更能够从根本上影响个人的生活质量。其中国际旅行最能考验公共服务的质量,通过海关管理、机场安检、公共交通、卫生健康服务、城镇规划、食宿标准、博物馆或艺术馆设施,或是空气和饮用水质量等方面,公共服务渗入到旅行的各个环节,直接影响着旅行的愉快程度。而每每从国外旅行回到新西兰,我总是对能够享受到这个国家的公民权利而感激不尽。尽管我们有严格的预算限制,但公共部门却非常重视公共服务的供给和质量。我希望,对管理体制如何影响公共服务实践的全面调查和分析,能够对维护崇高职业和加强政府等问题做出实际性贡献。

下面简要介绍一下本书的观点,是我针对管理体制在确定、提供和评估公共服务过程中所引发的各种复杂问题的深入思考。

有关“非选举政府”的报告

到1982年,我已经当了近十年的记者,收集了不少中央与地方政府关系问题的新闻故事,并深刻认识了当时封闭的公共服务体制中的许多弊端。那时的公共服务机构好像没有时间观念,在不断动荡的经济和政治环境中,其运作方式好像还是一成不变。政治家们抱怨说,因为他们要与竞选共进退,所以政府部门的常任领导们往往在办事

的时候俨然一副国家真正领导者的派头。而政府部门的行政人员也抱怨,现行体制中的文牍主义现象太严重,各种程序下来使得外派人员的任用几乎就是空头支票。即便是各部门的高层领导职位,也几乎是为三年内即将退休的资深人员储备的,年轻人根本就没戏。

这是一种稳固而又因循守旧的公共服务模式,在当时所实行的各种条例中,安全稳妥看上去最为重要。

一段时间后,我决定先不揭示体制的弊端,而是在新体制的创建中起一种建设性的作用,于是我在运行新体制的组织中寻求了一个职位。

政府公司中的管理自由与风险

1983 年我进入了一个将公共需要和私人部门管理模式相结合的组织,叫发展金融公司(DFC)。这是一个国有发展银行,主要向中小企业提供贷款,该组织运用战略规划和财务分析的“最新”技术定制自身的发展方向。公司有近 200 名员工,大部分来自企业。他们非常得意于自己既有能力促进中小企业的发展,又能在借贷交易中获利。

但是,公司的成功更多依赖的是较为宽泛的公共部门政策而不是独立的管理行动。人们期望 1984 年上台的工党政府会成为发展财政公司这类组织的后台,没想到,新政府却因为有意节省预算而减少了对商业开发方面的支

持,取消了对公司小商业处^①的资助,并通知公司负责借贷工作的员工,要他们从重视公共部门多元经济目标转而注重商业的成功率。为此,我和其他员工共同经历了过多企业冒险精神与过少控制机制所带来的惨痛教训。1986 年以前,公司一直是由一个退休的银行家执掌,他的风险哲理总结起来就是:“傻子都会借贷,关键是看能否将借出去的钱收回来。”在他离任之后,公司为了响应政府的全面商业化战略,管理层拔高了借贷目标,并将薪酬与目标的完成情况挂钩。总部也加强了对各种商业借贷种类的控制。原先免费向特殊部门提供借贷风险咨询的研究部门,也要通过向地区借贷人员收取咨询费用的方式自负盈亏。毫无疑问,想接受服务的单位都不愿付这笔咨询费。同时,在这一没有约束的发展阶段,外汇交易利润急剧增长,员工数量也翻了一番。到 1987 年 10 月,股票市场的塌陷对 DFC 公司来说是一个致命的打击,因为公司和土地的价值相对其贷款时的价值可谓是一跌再跌。两年后,公司被迫靠有序地出售资产来赔偿大批的外国投资者。

从靠管理自由来创建新型政府机构的事例看,DFC 公司可以成为因失控而导致失败的范例。我本人是在公司破产前离开的,然后转入了即将与金融部门一样动荡不定的工作领域。

① 发展金融公司的一个处,靠政府出资为小商业提供咨询服务。

公共服务重组

1988年初,我开始为国家服务委员会(SSC)的培训部门工作,正好是在引发公共部门深远变革的《国家部门法案》颁布之前。当时,国家服务委员会面临着急剧的变化,计划将300名员工职位削减一半以上。25年前成立的培训部主要是为公共服务组织提供由中央政府拨款的计划内培训项目,现在却要承担一半费用,而且6个月后还要实现全额费用自理。应该说,该部门已经不再是中央政府的服务部门,而是完全脱离了国家服务委员会,独立参加政府组织培训市场的竞争。1988年至1994年间,培训部的工作总被一种3个月后是否关门的阴影笼罩着。

但是,不稳定的同时也创造了机遇。财政部一方面取消了对培训部的财政支持,一方面又出台了1989年《公共财政法案》。这项新的改革促使公务员极度渴望学习产出预算和权责发生制方面的知识。我随即开发出一系列培训课程并获得了巨大成功,也因此于1991年受聘当了培训部主任,当时单位的名字已更改为“培训机构”。事后证明,这是注定要失败的决策。因为委员会希望培训部靠向其他公共部门组织提供培训来养活自己,而大部分公共部门组织更愿意从别处购买培训产品,因为他们刚刚摆脱中央机构的控制,都喜欢尝试新鲜的口味。

经过两年的市场历练和开发新的培训项目等各种努力,培训部还是无法实现自负盈亏的愿望,只能填补 75% 的开支。所以,国家服务委员会在 1994 年决定完全撤出对培训所实施的管理。这样就可以使培训部腾出更多的精力寻求新的培训客户,提供更好的培训服务,而不是将精力过多地消耗在计划准备、撰写报告和应付审计等方面。

管理竞争资金的经历

在为国家服务委员会工作期间,我还兼职为惠灵顿地区就业与评估理事会工作,对公共拨款问题有了更加实际的认识。成立该理事会的目的是将与就业培训相关的拨款责任下放给全新西兰境内的各个社区。理事会由雇主、工会和社区代表组成,负责承担以往由劳工部官员分担的拨款职能。

其实,理事会的成员就是负责缩减培训者的预算。因为我们发现,以往劳工部官员拨给各培训者的经费都是大大盈余的。为了划分拨款比例,理事会决定对不同的培训项目进行评估奖励。评估项目以竞争资金的早期产品为范例,浓缩了各产品之间的比较难度。比方说,理事会要对以下产品进行比较选择:

1. 在商业培训与社区培训之间进行比较。商业培训者提供的短期培训,每周的培训费用很高,但其就业成功

率也很高;而社区培训者提供的培训周期长,虽然每周培训费用不高,培训内容也针对学生,但缺乏与雇主强有力的联系。

2. 在提供教育学历的高等教育机构与帮助学员找到工作的社区组织之间进行比较。

3. 在能提高学员就业率的培训项目与有利于学员继续深造的培训项目之间进行比较。

统计和合理分析证明,不同组织成本效益比较工作做得还是不够充分。得出的结果建议,理事会可以购买时下最重要的课程,并在一年后予以终止。事实上,终止“培训”的任何决定都会引起受影响各方的公开反对。因此,除非该项目影响了整个培训组织的多元性,否则,培训部就得一直从某个培训者处购买单一的培训项目。可以说,培训产品并没有很好地与培训组织的能力和多元性相结合。从这一点出发,地方经验为研究政府预算中更为复杂的平衡问题提供出真知灼见。

作为大学研究员和老师的经历

我自 1994 年作为维多利亚大学的高级讲师以来,一直从事 1987 ~ 1993 年所建立的公共管理模式成本效益方面的研究工作。从事这项研究,不仅得益于我个人的工作经历,也从不同的角度研究了变革对首都各界的影响,回答

了国际方面对改革提出的各种尖锐问题。

最初,我邀请公共部门管理者通过决策支持软件发表意见,大家可以通过计算机讨论问题,匿名发表自己的见解和评论。调查表统计之后发现,权责发生制是新体制的亮点,虽然还存在问题,但结果是很积极的。成功的一面大多反映在“硬件”上,也就是组织生活的可视领域;而同时最大的问题则是出在“软件”上,即与人员相关的问题,例如变革管理等问题。(Stace and Norman, 1997)

这一结论使我萌发出一种愿望,那就是将公共部门改革特殊案例中管理者的经验记录下来,其他作者也帮我完成了有关公共部门创新方面的系列研究。(Norman, 1997a, 1997b, Smith and Norman, 1997, 1998, VictoriaLink series, 1997 ~ 2000)

每次案例研究都会对新西兰公共管理模式提出不同的问题。例如在一次研究中就发现了一个问题,如何能将商业方法应用到近乎垄断的购买商所提供的服务中去?面对预算的逐年递减,这些购买者只能将压力转向各个二级承包商,这样就给这种“商业化”体制制造了充满压力的环境。私人部门的方法可能会不断追求更高利润的市场,但公有制认为,这一套方法根本行不通。另一个组织的案例论述了企业战略规划技术的局限性。该组织曾经雇用了一名企业人员改进其战略规划,结果却发现,企业人员缺乏对法律约束和公共组织所必须协调的整个政府机制