

主编 李友梅

境外公共政策扫描

邓伟志 张钟汝 范明林 主编

就当代中国政府而言,以市场化为基础的政府转型是一个长期的过程,如何使政府的公共政策体现大多数人的意志,从而实现有效的社会整合,这是目前中国政府转型的目标所在。国外尤其是发达市场经济国家的公共管理以及政府改革实践的经验教训,对中国的政府转型具有一定的借鉴意义。

●
●
●
●
社会建设丛书
●
主编 李友梅

社 会管理 与社会政策

境外公共政策扫描



邓伟志 张钟汝 范明林 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理与社会政策:境外公共政策扫描/邓伟志, 张钟汝, 范明林主编. —上海: 上海人民出版社, 2007
(社会建设丛书/李友梅主编)

ISBN 978 - 7 - 208 - 07434 - 7

I. 社... II. ①邓...②张...③范... III. ①社会管理—研究—国外②社会政策—研究—国外 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 155059 号

责任编辑 苏延昊

美术编辑 路 静

社会建设丛书/李友梅主编

社会管理与社会政策

——境外公共政策扫描

邓伟志 张钟汝 范明林 主编

出版 世纪出版集团 上海人民出版社
www.ewen.cc 格致出版社
www.hibooks.cn
(200001 上海福建中路193号24层)



格致出版

编辑部热线 021 - 63914988

市场部热线 021 - 63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 850 × 1168 毫米 1/32
印张 9.25
插页 2
字数 205,000
版次 2007 年 10 月第 1 版
印次 2007 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 208 - 07434 - 7/C·302
定价 20.00 元

目 录

001 第一章 发达国家政府改革的战略与策略

002 一、走向“新公共管理”

010 二、英美澳新的政府改革

028 三、法德的政府改革

035 四、日韩新的政府改革

046 五、发达国家政府改革绩效及启示

055 第二章 欧美国家和港台地区社会企业及其政策分析

055 一、社会企业兴起的意识形态背景和社会思潮

059 二、英国和美国的社会企业及其政策建立

077 三、香港和台湾地区社会企业的发展和政策制定

099 四、其他国家社会企业发展和政策措施

103 五、境外社会企业政策对中国大陆的启示

104 第三章 欧美国家和亚洲一些国家养老保障及政策分析

105 一、全球化视野下的养老保障

109 二、美国和德国的养老保障及其政策建立

125 三、日本、新加坡和印度的养老保障及其政策

建立

141

四、境外养老保障政策对中国的启示

145

第四章 境外部分国家的住房制度与政策

145

一、美国的住房政策与措施

158

二、英国的住房政策与措施

164

三、德国的住房政策与措施

172

四、法国的住房政策与措施

177

五、日本的住房政策与措施

188

六、新加坡的住房政策与措施

191

第五章 境外部分国家的移民教育与政策分析

192

一、美国的移民教育

198

二、英国的移民教育

205

三、澳大利亚的移民教育

210

四、以色列的移民教育

217

第六章 发展中国家和美国的反贫困政策与措施

217

一、巴西的贫困状况与反贫困战略及举措

226

二、马来西亚的贫困问题与相应对策

233

三、印度反贫困措施及特色组织

239

四、美国反贫困政策的阶段性演变

248

五、境外反贫困政策对中国的启示

254

第七章 境外应对辍学问题的公共政策的
综述

255

一、台湾的辍学问题及其应对政策

264

二、美国的辍学问题及其应对政策

270

三、澳大利亚辍学问题现况与防治措施

274

四、南非应对青少年辍学问题的政策

277

五、结论

280

参考文献

第一章

发达国家政府改革的战略与策略

20 世纪 70、80 年代初，为迎接经济全球化、社会信息化及公众需求多样化的外部挑战，以及摆脱财政压力和传统官僚政府效率低下等内部困境，西方各国相继掀起了政府改革（或称政府再造：Reengineering Government）的热潮。英国首开先河，随后美国的“企业化政府”改革运动、奥地利的“行政管理计划”、丹麦的“公营部门现代化计划”、法国的“革新公共行政计划”、希腊的“1983—1995 年行政现代化计划”、葡萄牙的“公共选择计划”、澳大利亚的“财政管理改进计划”等等，40 多个国家纷纷推出了政府改革的措施。90 年代以后，政府改革运动加速推进，几乎成为了一种全球化行动。正如胡德（C. Hood）所说，新公共管理并不是由英国单独发展起来的，而是 70 年代中期以后公共管理领域中出现的一种显著的国际性趋势（C. Hood，1991）。这场席卷全球的以政府为核心的公共管理改革运动，旨在创建一个施政成本低、管理绩效高、公共服务品质优的治理模式。

就当代中国政府而言，以市场化为基础的政府转型是一个长期的过程，如何使政府的公共政策体现绝大多数人的意

志,尤其是保障弱势群体的利益,从而实现有效的社会整合,这是目前中国政府转型的目标所在。国外尤其是发达市场经济国家的公共管理以及政府改革实践的经验教训,对中国的政府转型具有一定的借鉴意义。

本章主要探讨三个问题:(1)发达国家政府改革的背景、基本内容及主要类型;(2)发达国家政府改革的战略与策略;(3)发达国家政府改革的绩效评估以及对中国政府改革的借鉴意义。

一、走向“新公共管理”

发达国家政府改革的动因是复杂的,它既是对传统公共行政模式的反思,也是应付政府自身困境的必然选择。

(一) 发达国家政府改革的背景

首先,国内经济和政治的双重压力,是发达国家政府改革的决定性因素。

二战以后,在福利国家观念的推动下,发达国家政府经济职能和社会职能不断扩张,政府的角色多样化,尤其是为保障公民的福利,政府通过大量立法管制干预经济和社会生活,其结果是,政府一方面必须投入大量的资源以提供公共服务,另一方面又得为支付大量公共开支采取重税政策。而20世纪70年代的石油危机在西方造成了普遍的经济衰退,人民收入水准下降,不愿意再为大政府的积极社会政策履行缴税义务。政府的财政危机引发了信任危机、管理危机,产生了一系列的社会政治问题。政府处于各方面的批判之中。

胡斯(Huss)总结了三个方面的抨击：一是政府的规模太大，消耗了过多的稀有资源；二是政府活动的范围太广，使自身陷入了过多的活动而且许多活动的提供皆有其替代方式可以运用；三是政府行事的方法，通过官僚体制提供服务必然导致平庸和无效率(张成福，2001)。社会中弥漫着对政府的不信任情绪。当时的美国总统克林顿在国家绩效评估委员会(NPR)报告中曾指出，未来国家绩效评估委员会能够削减(财政)赤字，但不仅仅是削减开支，还包括一个信任赤字的问题。不仅美国如此，许多国家的政府也面临着同样的问题。公众的不信任将直接影响到政府的合法性。为了走出大政府的泥淖，公共管理改革运动势在必行。

其次，传统行政管理理论及其官僚体制的失效，是导致政府改革的思想动因。

新公共管理作为一种理论思潮和实践模式是在批判传统行政学理论的基础上发展起来的。休斯在《新公共管理的现状》一文中指出，公共行政的发展分为三个阶段：前传统阶段、公共行政传统模式阶段以及公共管理改革阶段。每个阶段都有自己的管理模式，传统行政模式是以“官僚制”为基础的，其特点为：“(1)官僚制。(2)最好的工作方式和程序都在详尽全面的手册中加以规定，以供行政人员遵循。(3)官僚服务。(4)在政治、行政二者的关系中，行政管理者一般认为政治与行政事务是可以分开的。(5)公共利益被假定为公务员个人的惟一动机，为公众服务是无私的付出。(6)职业化官僚制。(7)行政任务的书面含义是执行他人的指令而不承担由此而致的个人责任。”(休斯，2006)。显然，科层制模式是与工业社会相适应的。然而，随着后工业化时代的到来，僵化而刻板的传统公共行政模式越来越不适

应瞬息万变的当代社会。戴维·奥斯本(David Osborne)和特德·盖布勒(Tedder Gaebler)认为:“工业时代发展起来的政府机构,具有迟缓、中央集权的官僚体制,专注于各种规章制度及其层叠的指挥系统,……变得机构臃肿,浪费严重,效率低下……在变化迅速、信息丰富、知识密集的90年代已不能有效运转”(奥斯本、盖布勒,1996)。而其赖以建立的两大理论基础——威尔逊和古德诺的政治—行政二分论和韦伯的科层理论也无法回答和解决政府所面对的日益严重的内部问题。与此同时,新公共管理运动却在公共部门获得了极大的成功,这促使许多国家开始构建一种灵活的、以市场为基础的新公共管理模式。这场变革并不是一种改革事务或管理方式的微小调整,而是政府职能与定位、政府与公民社会或政府与第三部门关系的一种深刻变化。新公共管理理念的推行意味着公共部门中新范式的出现。

最后,急速的社会转型带来的各种挑战,是推动政府改革的外在力量。

在西方社会由工业社会向后工业社会的过渡中,后工业社会的公共管理必然要面对以下各种挑战:第一,科技革命。新技术革命尤其是信息革命对传统的公共行政带来了深刻的影响。首先,组织结构由金字塔型向扁平化发展;其次,组织管理的方式趋向于虚拟化、电子化和网络化;最后,政府对公共信息的垄断被打破。这一切都迫使政府和公共部门不断完善自己,提高服务水平和服务质量,建立起灵活、高效、透明的政府。第二,经济全球化。全球化趋势加强了西方各国对本国经济竞争力的高度重视。政府能力是一国综合国力和竞争力的一种主导性因素,政府如何引导和调控国民经济运作,参与国际经济竞争,促进经济社会发

展，是人们关注的焦点。经济全球化对各国公共管理提出了更高的要求。首先，全球化时代政府行政的价值取向，将立足于在效率、公平、国家主权乃至全球公共利益等问题上找到平衡点；其次，全球化时代的个人对政府的依赖减弱，社会关系日益复杂多样，政府仅凭自身的权威和权力机制就可以总揽社会公共事务，形成政府一家独大的格局已成明日黄花，需要打破官僚组织的垄断地位及政治地理疆域的限制，引入非营利组织、私营组织、甚至全球公民组织等形式，建立起公民主导的合作共治的治理体系。

（二）新公共管理的内容

尽管各国政府改革的起因、性质、策略以及规模、程度等各不相同，但它们都趋向于一个共同议程，即“新公共管理”（New Public Management），又称为“管理主义”、“以市场为基础的公共行政、企业型行政”。走向一种“新公共管理”的实践模式，已成为当代各国政府改革的基本趋势。

奥斯本和盖布勒在《改革政府》一书中提出“企业化政府”，并将其概括为十大基本内容：（1）起催化作用的政府：掌舵而不是划桨；（2）社区拥有的政府：授权而不是服务；（3）竞争性政府：把竞争机制注入到服务中去；（4）有使命的政府：改变照章办事的组织；（5）讲究效果的政府：按效果而不是按投入拨款；（6）受顾客驱使的政府：满足顾客的需要而不是官僚政治的需要；（7）有事业心的政府：有收益而不浪费；（8）有预见的政府：预防而不是治疗；（9）分权的政府：从等级制到参与协作；（10）以市场为导向的政府：通过市场力量进行改革。

胡德则将新公共管理概括为：职业管理、标准和业绩评估、产出控制、单位分权、竞争、以市场方式管理、纪律与节约等七个内容。

根据国内外学者的论述和概括，新公共管理的基本内容可以归纳为以下几点：

(1) 政府角色定位。新公共管理倾向于一种把决策制定（掌舵）和决策执行（划桨）分离的体制。为了实现两者的分离，新公共管理主张通过民营化等形式，把公共服务的生产和提供交由市场和社会力量来承担。而政府主要集中于掌舵性的职能，如拟订政策、建立适当的激励机制、监督合同执行等，引导它们为实现公共利益的目标服务。

(2) 专业化管理。新公共管理认为政府必须清楚自己在做什么，如何做和向谁负责。其管理人员不应是听命于他人的行政官员而应成为管理者。在政府之中，管理型而不是专家型的人员应越来越多地担任部门领导。因为在新公共管理者眼里，管理是一项需要技能的职能，而非其他专家可以一学就会的事情。如美国高级行政职务（SES）制度的目的就是发展出一批可随时在不同职位和部门之间进行流动的高级管理人才。

(3) 企业管理方法的引入。基于管理具有相通性这一认识，西方国家在行政改革的实践中广泛引进企业的管理方法，诸如目标管理、绩效评估、全面质量管理等，并希望用企业管理理念来重构公共部门的组织文化。新公共管理中的项目预算、业绩评估、战略管理、顾客至上、产出控制、人力资源开发等主要源于私人部门的管理实践，出现了公私部门管理在理论和方式上的融合。

(4) 绩效管理。绩效管理是在设定的公共服务绩效目

标的基础上对公共部门提供公共服务的全过程进行跟踪监测并作出系统的绩效评估的过程。公共部门绩效评估的内容主要包括服务质量、顾客满意度、效率和成本收益等。公共部门的绩效评估主要是以“3E”为标准,即经济、效率和效益。

(5) 产出控制。用绩效和计划预算取代原有的预算制度。计划预算是根据机构特定项目来进行资金分配,员工也变成了计划预算的一部分。同时,战略管理受到政府重视。这就意味着要明确组织使命并对其能否实现目标有所预期,此外,还要了解组织与环境相适应的程度,组织在该环境中的优势与不足,以及环境带来的机遇和挑战。这些技术通过产出与资源相结合才能更好地利用各种资源。政治领袖也只有在了了解了政府组织在做什么、它们未来的计划是什么以及它们既定目标的实施进展如何之后才能作出科学的决策。

(6) 竞争引入。新公共管理主张用市场的力量来改造政府。在公共部门中引入市场机制,在公共部门和私人部门之间、公共部门机构之间展开竞争,提高公共物品及服务供给的效率。竞争机制的引入带来了公共部门服务的市场检验、优胜劣汰的局面。

(7) 以顾客为中心。新公共管理把社会公众视为政府的“顾客”,认为公共组织应坚持“顾客导向”,以“顾客满意”为宗旨。并且强调政府对顾客的应答性,包括“政策框架内可在多大程度上满足顾客需求;行政的可理解性与可接近程度;行政部门对顾客参与决策的公开程度是否存在补救措施,以及整个经济效率须依赖于公共部门在提供商品及服务时如何对顾客需求作出反应。”

(三) 发达国家政府改革的历程

当代西方国家兴起的这场政府改革往往被人们描述为一场追求“3E”(Economy, Efficiency and Effectiveness, 即经济、效率和效益)目标的管理改革运动。黄健荣等将这一历程划分为两个历史性阶段:

第一阶段: 民营化时期(20世纪70年代末—80年代末或90年代初)。

民营化就是政府在公共事务管理中引入竞争机制, 利用私人部门以及第三部门来执行公共项目或提供公共服务。政府通过公共服务民营化或市场化来引入竞争机制, 达到消解、化解社会政治经济矛盾, 提高公共产品供给效率和效能的目的。在这一时期的主要任务就是政府改变其原来的积极角色, 使政府与社会的关系向古典模式回归, 通过公共服务的民营化或市场化来化解社会政治经济矛盾, 避免政府成为各种批评的靶心。民营化在一定程度上有效遏制了官僚制的扩张, 但这一运动并未能达到改革者的最终目的。在政府仍是公共管理的最重要主体的情况下, 如不从根本上改变政府的运作方式, 民营化最终仍解决不了问题。

第二阶段: 政府重塑时期(20世纪90年代至今)。

对政府进行“去官僚化”的再造是打造有效政府的必然选择。这场政府重塑或再造运动主要有以下战略和战术:

(1) 掌舵与划桨分开, 进行自主管理改革。即把服务提供和执行职能从掌管它们的集中决策部门中分离出去, 给予服务提供和执行机构更大的灵活性和自主性, 并通过与这些机构签订绩效合同使其对服务结果负责。

(2) 以结果而不是以职能再造政府工作流程。这样做是要使公共组织的运行设计原则转为结果取向,使工作的运行定向于取得成果而不是只求符合程序规范,从而使每个人都能对结果负责并为更好地实现结果努力。林登认为,根据不同情况,围绕结果进行组织有三种方法:第一,围绕顾客进行组织,即按照接受公共服务的顾客的需要设计工作流程,一切都是为了向顾客提供即时的优质服务,而不是坚持所谓的顺序工作方法,如“一站式服务”。第二,围绕产品进行组织。当客户难以确认或主要向客户提供的是有形商品时,围绕生产出客户满意的产品进行组织将会是一种好方法。为了实现此目的,要改变组织中部门分立的状况,使设计、生产、销售、市场反馈等各个阶段并举,协同工作,而不是按顺序操作,这样才能对顾客需求作出及时回应。第三,围绕过程进行组织。如果不存在确定的、需要专门服务的顾客,也没有有形的产品,那么围绕结果进行组织就意味着根据过程本身进行运作(拉莱尔·M.林登,2002)。

(3) 充分运用现代管理技术。即强调运用管理主义方法,如战略管理、全面质量管理、后果管理和信息技术等。战略管理的方法日趋成熟,它包括战略的选择与实施。战略实施过程中的控制以及战略管理结果的评价。战略管理是对管理者的自主性、灵活性、能动性的最高要求。全面质量管理概念是20世纪80年代后期兴起的,它是对私人部门传统的生产率观念的替代,据美国行政学家科恩和布兰德的理解,全面是指把追求质量应用于工作的各个方面,包括从界定顾客需要到积极主动地评估顾客满意与否;质量则意味着满足、超过顾客的期望值;管理指发展及保持组织力量,以便不断提高质量。后果管理的基本思路是为管理部门设定标

杆——以一个最强大的竞争对手、业界龙头为标准，不断衡量产品、服务和实践的过程。奥斯本认为，政府中的后果管理有三种途径：一种是企业化管理，这种方法使公共服务提供组织像商业组织那样运作，其收入不是取自政府拨款，而是直接在市场竞争中靠向顾客出售产品和服务来换取。另一种是有序竞争，即当公共组织不能在市场上向顾客收取费用时，要求其为了竞争取得合同而提出最优的绩效指标。当两种方法都不适合时，可以采取第三种途径——绩效管理。这种途径是利用绩效测量、绩效标准、奖励和惩罚来激励公共组织。当然，这三种途径并不是互相排斥的，特别是绩效管理对前两种方法都起作用（戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克，1998）。

（4）公共管理者的非职业化。公共管理的弹性化改革还涉及公共部门人事制度改革，其中影响最大的是挑战文官终身雇佣制。人事领域广泛运用的短期合同旨在增强公务人员的危机感和敬业精神，增强公共部门与私人部门管理者的互换交流。破除公务员的终身雇佣制推动了人事制度的全面改革。各国在人事录用、报酬、职位分类、培训等方面都放松了管制，增加了人事管理的灵活性，增强了公共管理的活力。

二、英美澳新的政府改革

就新公共管理的实践模式而言，这类国家属于市场化主导模式，其特点是，政府的干预或调控被限制在一定的范围之内，主要靠市场调节，具有经济自由主义色彩。政府改革

具有系统、连续、激进的特点。英国是新公共管理的发源地之一，最早进行政府改革；美国是改革政府理论和实践的故乡；而澳大利亚和新西兰则被视为政府改革运动中最系统、全面、迅速的国家。

（一）英国的政府改革

20世纪50、60年代，英国开展了大规模的企业国有化运动，许多行业，如铁路、邮政等相继被收归国有。到了70年代，国有化的弊端越来越明显，再加上受两次石油危机的影响，导致英国经济不景气，财政收支恶化，英国的政府消费占到了GDP的44%，政府控制了诸如煤炭业、石油业、电力业、电信业以及汽车业和航天业等大量行业，但公共服务的质量却日益下降，引起了公众的不满，迫使英国压缩公共支出，努力提高公共部门的效率。1979年撒切尔首相执政后，保守党推行了西欧最激进的政府改革计划，开始了以注重私营部门管理技术，引入竞争机制和顾客为导向的改革。主要内容如下（周志忍：1995；王义：2005；王佃利：2004）：

1. 商业化管理

商业化管理技术进入英国公共服务，始于1979年撒切尔政府及其创立的雷纳效率检查小组。效率小组的任务是对公共部门的绩效进行调查评估。主要包括：（1）考察某一特定的政策或某类活动，对那些人们习以为常、视为天经地义的工作的所有方面都要敢于质疑；（2）提出所发现问题的解决方案，并就如何节省开支、提高效率和效益提出建议；（3）对已达成共识的解决方案和改进措施的实施情况进行监