

公共管理译丛

有效政府

——全球公共管理革命

MPA

**THE GLOBAL PUBLIC
MANAGEMENT REVOLUTION
—A REPORT ON THE TRANSFORMATION
OF GOVERNANCE**

[美] Donald F. Kettl 著
张怡译 朱涛审

上海交通大学出版社

公共管理译丛

有效政府 ——全球公共管理革命

The Global Public Management Revolution
——A Report on the Transformation of Governance

[美] Donald F. Kettl 著
张 怡 译
朱 涛 审

上海交通大学出版社

内 容 提 要

在过去的 20 多年间,世界范围内的各国政府都致力于一场变革自身运作管理的运动。各国公民都要求自己的政府规模更小,成本更低,效率更高,与此同时,他们还要求获得更多更好的服务。为了解决这一两难困境,各国政府已经尝试运用各种手段来增加自身的产出,提高绩效,并降低成本。本书介绍了全球范围内这场变革的状况,可供公共管理专业师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

有效政府:全球公共管理革命/(美)凯特(Kettl,
D. F.)著;朱涛译. —上海:上海交通大学出版社,2005
ISBN 7-313-03719-8

I. 有… II. ①凯… ②朱… III. 公共管理-研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 040799 号

有 效 政 府

——全球公共管理革命

Donald F. Kettl 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:张天蔚

立信会计出版社常熟市印刷联营厂印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:5 字数:86 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数:1~3 050

ISBN 7-313-03719-8/D·104 定价:10.00 元

版权所有 侵权必究

译者简介

张怡:1974年出生,法学硕士,2000年留校任教于复旦大学国际关系与公共事务学院,讲师,在读博士。专业研究方向主要为政府与公共关系、政治心理学。

出版的著作有《心灵驿站——察言观色》,2000年上海科技教育出版社出版,2001年香港科技教育出版社再版。

朱涛:1969年5月出生,浙江奉化人,2000年7月复旦大学外文系硕士毕业,现为复旦大学管理学院讲师,产业经济系在读博士,主要从事管理学的教学与科研工作。主要研究方向为消费者行为、渠道关系与战略。翻译出版的著作有《英汉对照管理袖珍手册:绩效管理》和《英汉对照管理袖珍手册:项目管理》,上海交通大学出版社2002年出版。

总 序

如何提高公共管理的质量和效率已经日益成为各国政府与社会关注的重心。这不仅在于,随着各国经济和社会的发展,人类所面临的需要应对处理的公共事务、社会问题日益丰富、繁复和多样化,公共管理能力还被看作衡量一个国家综合竞争力的主要构成要素。

从全球的角度看,近二三十年来,世界各国兴起了一场推动公共管理变革的运动。这场全球公共管理改革运动的战略是寻求降低政府的成本,使政府对于公民、对于市场主体来说变得更加友好,提高公共管理人员的管理能力以及提高政府的生产力。这是一种正在进行中的努力,总的来说,就是要让政府工作得更好,成本更低。

实践之树常青,在当代的公共管理领域尤为如此。的确,没有一个政府,也没有一个经济体,可以固步自封,停滞不前。改进政府公共管理能力是一项永远不会停滞不前的工作,必须不间断地继续下去。各国的政府、公务员和其他公共部门管理者,总是需要按照人民的需要来采取新的业绩标尺改进工作。不思改进和既得利益的权力永远是可畏的障碍。改革永无终了这一事实,一直是管理的改革战略和战术的最为重要的教训。

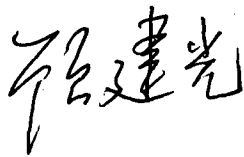
在经济全球化的环境中,各国在公共管理方面的任何进步和成功的经验,都会很快地为地球每个角落的人们借鉴和吸收,成为人类的共同财富。就我国的情况来说,当前正处于经济社会的转型过程中(从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型,向新兴工业化社会的转型以及向以城市人口为主的社会转型)。我国政府和社会在中国共产党的领导下,结合自身国情,努力探索、开拓,在公共管理实践方面形成了绝不逊色于其他国家的丰富经验。“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”,正成为我国政府公共管理的基本职能。如何提高政府及其他公共部门的效率和能力正是进入 21 世纪的时代摆在我们面前的一项

义不容辞的紧迫使命。

总之,近些年来,世界各国政府在推进政府公共管理方式的转变、提升公共管理能力方面进行了大量的创新,取得了丰硕的成果和成功的经验,当然其中也不免一些不足与教训。理论界对此也从不同学科的角度在不同层面上做了总结和提炼,发表了不少富有见地的学术成果,著述颇丰,十分值得我们很好地在这方面认真予以借鉴、消化和吸取,以利于我国公共管理的实践和理论的更好发展。

我国自1999年以来开展MPA专业学位教育,对于我国政府的公共管理能力和水平的提升将发挥重大的推动作用。在全球化的背景下,一国公共管理的发展也有赖于国际的借鉴与互动。这套丛书在这方面将发挥重要助益。

上海交通大学出版社积极支持这方面的工作,几年以前就开始先是投入精力仔细选取国际上的经典之作,继而组织力量翻译。这套译丛选取的均是当代颇具影响的学术代表之作,其中的不同著述能够从各自的不同侧面反映当代国际上公共管理实践和理论的新进展。来自理论界和公共管理实践界的读者同仁们或可从中受益。上海交通大学出版社参与这项工作的编辑们均以十分认真负责和一丝不苟的精神投入,值得称道,没有他(她)们的辛劳也就不会有这样一套富有价值的译丛顺利出版,在此尤为应该替他(她)们书上一笔,以致谢意。



2004年9月于上海交通大学

译者序

我们翻译的这本书是由美国的布鲁金斯研究所出版的。这是一家民间非营利性机构,专门从事国内外政策的研究、教育与出版。在公共政策的研究过程中布鲁金斯始终持中立态度,旨在为解决现时的政策问题提供咨询建议。该机构定期出版一些关于国家公共政策的报告,其目的在于为政策变革进行理论准备。

本书的作者唐纳德·凯特,耶鲁大学政治学博士出身,担任威斯康辛—麦迪逊大学 Robert M. La Follette 公共事务学院的公共事务和政治学教授多年,曾经在哥伦比亚大学、弗吉尼亚大学和万德比尔特(Vanderbilt)大学任教。1994年至今,唐纳德·凯特一直担任布鲁金斯研究所客座高级研究员。

唐纳德是个多产的学者,有多部著作与文章发表。其代表著作有《治理的变革:21世纪的公共行政》、《重塑政府:五年报告》、《权力分享:公共治理与私人市场》、《赤字政治》、《联邦的领导能力》等。其中《行政过程的政治:公共行政学新论》(第二版)已经由中国人民大学出版社于2001年7月版;2004年,《群策群力的领导智能》由麦格罗希尔出版公司台湾分公司出版。

2000年出版的《全球公共管理革命:关于治理变革的报告》最初源自1999年1月的“再造政府”的全球论坛,是一次美国学界为了促进美国的治理变革,寻求改善政府与公民之间关系而专门出谋献策的盛会。因为1998年由皮尤研究中心的调查数据表明,美国公民对政府的信心达到了历史的最低点,普遍对政府持不信任态度。人们期待那些民选官员能够显示出卓越的领导能力,政府机构能够有出色的表现。而且这种情绪很快席卷了全球,并在全世界掀起了一股行政变革之风。在本书中,作者具体描述了这场改革的六个核心特点,分析了促使公共管理转变的四种力量,分别介绍了两种主要的改革模式:以新西兰和英国

为代表的威斯敏斯特模式与以美国为先锋的重新创造模式,并充分运用实例与数据对这两种模式的内容、形式、作用和利弊等进行了深刻全面的剖析。面对评估变革管理的难题,唐纳德·凯特提出了两个强有力的指标:政府规模与政府信誉。尽管这两项指标不能全面衡量一场管理变革的成功与否,但至少为我们提供了一个判断的依据与视角。

本书最后对 21 世纪的政府管理进行了展望。在总结了全球管理改革运动的经验教训之后,作者认为,公共管理的变革决不是简单地在行政上进行结构、程序或者人事上的改动,而是要切实处理与解决一些关键的、新型的问题与矛盾。

尽管目前唐纳德·凯特对中国读者而言还不是一个十分熟悉的名字,但他在国际公共行政领域确实已经是一位相当杰出的学者;通过这份报告的推介,相信读者会对其学术思想有大致地了解。由于我们的翻译水平有限,还希望读者朋友不吝赐教。

前 言

在过去的 20 多年间,全世界范围内的政府都兴致勃勃地致力于一场变革自身运作管理的运动。各国公民都要求自己的政府规模更小,成本更低,效率更高,与此同时,他们还要求获得更多更好的服务。为了解决这一两难困境,各国政府已尝试运用各种手段来增加自身的产出,提高绩效,并降低成本。

在这份由“公共服务中心”提供的报告中(这份报告实际上继续了公共服务中心的前身公共管理中心的工作),唐纳德·F·凯特调查了全球范围内的政府公共管理革命。他为我们描述了各种主要的改革战略,包括新西兰的“新公共管理”运动,美国在“再造政府”方面的努力,还有世界上其他发达国家和发展中国家的相关努力。凯特发现这场运动主要围绕着 6 个核心理念加以展开:对更高的政府劳动生产率的追寻;公共事业对私有市场的更多的依赖;更加强烈的市场化倾向;从中央到地方的更大的放权;不断提高把握和追踪公共政策的能力;强化对政策结果负责的各种策略。

最重要的是,凯特发现,这场改革运动关乎公共治理:即公众同时从政府本身和市民社会出发而致力于加强政府和其运行机制而做出的努力是促进政府良好运作的原因。这场改革建立在这样的理念之上,即善治——对有关政府的任务、角色、能力和相互关系的脉络梳理——是经济繁荣和社会稳定的一项必要条件(如果还不是充分条件的话)。

这一报告最初来源于 1999 年 1 月 1 日至 15 日在华盛顿举行的有关“再造政府”的全球论坛。该论坛由以下机构合作主办或捐赠资助:美国政府计划(捐赠)、哈佛大学肯尼迪政府学院、福特基金会政府项目(捐赠)、世界银行、美洲发展银行、经济合作与发展组织(OECD)、再造政府全国合作委员会、预算管理局(OMB)、布鲁克林研究院、美国情报局(USIA)。凯特感谢这些组织提供的帮助,感谢那些为本书的草稿提

供过宝贵建议的组织和人员。他要特别感谢福特基金会对他工作的大力支持,该基金会在公共管理中心(CPM)转变成公共服务中心(CPS)前一直资助该中心。

本书中所表达的观点仅代表作者的意见,并不代表上面提到的这些组织、机构以及布鲁克林研究院的任何理事、官员和工作人员的观点。

校 长

迈克·H·阿默克斯特

华盛顿特区 2000 年 3 月

目 录

第一章	改革的基础	1
第二章	改革的模式	6
第三章	战略与策略	27
第四章	作为公共治理的变革	45
第五章	21 世纪的政府公共治理	60

第一章 改革的基础

从20世纪80年代以来,全球性公共管理领域内展开了轰轰烈烈的改革运动。这场运动在两个方面被认为具有全球化的意义。第一,这场运动已经波及到了全世界包括蒙古、瑞典、新西兰和美国在内的许多国家;第二,它的影响深远。各国政府纷纷进行管理改革以重塑政府角色,并且努力改善与本国公民之间的关系。有一些国家,比如说美国,在这方面已经长期实践,形成传统了。

与此同时,这场运动十分引人注目。其原因一方面在于在短时间内将改革提上议事日程的国家为数众多,另一方面也在于这些国家实施改革的基本战略极其相似。总而言之,这场改革运动的特点具体体现在以下六个核心的方面:

——**生产率**:政府如何才能以更少的税收收入提供更多的公共服务?几乎所有国家的公民纳税人都要求降低他们的税收水平,但与此同时却鲜有人会降低对政府服务品质的要求。因此政府不得不想方设法在相同或者更少的财政收入的基础上提供更多的服务。

——**市场化**:政府该如何采取市场化的激励手段来根除政府官僚体制的弊病呢?一些国家的政府施行广泛私有化,卖掉一部分原先的公共企业;而在另外一些国家,政府则大量地依赖非政府的合作伙伴来提供各项服务。在这两种情形中,他们都力争改变公共政策背后的推动力。所有这些基本的策略合在一起就构成了一项根本性的战略:即用市场战略来取代传统官僚体制下的命令—控制机制,然后进一步依靠这些战略来改变政府人员的行为。

——**服务导向**:政府如何才能更好地联系公民?有关公众舆论的民意调查显示,目前公众对政府机构的信任度已经有所下降,许多公民认为他们的政府并没有对他们的需求做出有效的回应。为了使政府服务能更好地响应公民的实际需求,各国政府纷纷尝试把原有的政府服务体

系颠倒过来。改革者不再从政府人员(特别是政府官员)的角度来设计政府服务项目,也不再用现有的官僚机构来管理政府服务,而是尽力把公民(接受服务的对象)放在第一位。在某些国家改革的例子中,这种战略意味着让公民在几个可相互替代的服务体系中进行选择;在另外的一些情况中,这一战略意味着训练政府人员专注于提供服务之上。就像市场会自然而然地为消费者提供各种选择一样,政府的改革者们也已经使用市场机制来为公民提供同样的选择,或者至少是鼓励在政府的服务中出现一种以消费者需求为导向的趋势。

——**放权**:政府如何对公民的需求做出迅速和高效的反应?在不少国家,改革采取了将许多项目分摊给下级政府的做法。在一些联邦制国家中(比如说,澳大利亚、加拿大、瑞士和美国),这种策略就意味着政府权力在政府体系内部的转移,而在另一些国家中,这就意味着更多地把提供政府服务的责任下放到地方政府,以此作为政府对公民的需求做出更为有效反应的一种补充手段。一些政府还在公共机构内将权力下放至基层一线的官员,使他们拥有更多的动力和能力对公民的需求做出反应。

——**政策**:政府如何才能提高其设计和执行政策的能力?继新西兰之后,许多国家已经非常精确地把政府作为服务采购者的角色(政策的制定和执行功能)从作为服务供应者的角色(提供的功能)中分离出来了。在不断提高政府采购能力的同时,这些政府致力于提高服务的效率,不管这种服务是仍然掌握在政府手中,还是已经超出了政府的控制。

——**对政策效果的负责**:政府如何不断提高能力来兑现允诺?许多政府尝试用自下而上的、以政策实施的结果来推动的责任制来取代原先自上而下的、墨守规章的方式。相比政策实施的过程和结构,他们更加注重政策的产出和实际的效果。

这些改革者对政府运作过程大刀阔斧,用以市场为基础、竞争为动力的策略来取代传统的以制度为基础、权威为动力的策略。事实上,许多具有相当数量国有企业(譬如说电信公司、航空公司、电力公司等)的国家已经正式采用了这种市场化的模式。但是,这场全球化的改革运动决不仅限于——通常也绝对不是——简单地用市场来取代一般政府

过程的努力。

政府服务中通常不存在竞争性的市场。因为许多服务(从公共援助到公共健康和安全的)目标是模糊的,而这一点会挫伤完全依赖市场化的观念。市场化的模式通常能为牢牢把握政府管理改革提供一个抓手,但这个抓手往往又是多元化的和微妙的。将各种不同的努力联合在一起,就构成了这样一项战略,这一战略将使各种操作性的决策更贴近于工作基层;也将使这些决策更加注重结果而非过程;将检验政府抵制私有化的过程来提高工作效率;提高政府对公司的责任;提高政府特别是中央政府进行有效管理的能力。

公共管理的转变

如何来解释众多国家在几乎相同的时间里积极寻求相同的目标这样一个事实呢?有四种不同的政治经济力量在其中发挥着作用:

——政治的力量:随着冷战的结束,许多国家发现它们自己处在关于政府角色的普遍争论之中。对于曾经处在铁幕笼罩下的国家,政府担负着改变原先基本的管理体制、设计发明更为民主的制度、建立市民社会、重新塑造和国民之间关系的艰巨使命。广大发展中国家政府发现,除了快速实现经济现代化的要求外,他们自身也处在类似的压力之下。工业化国家则必须应对公民对公共机构日益下降的信心和信任感。在全世界范围内,竞选政府公职的候选人已经成功地启动了一场以精简政府规模、削减其劳动力为主的运动。就公民而言,从得到的政府服务的角度出发,他们很少会拥护一个“更小”政府的设想。然而,在某种程度上,精简政府规模的政治力量已经在世界范围内蔓延开来。这些力量组合在一起,产生了强大的改革压力。

——社会的力量:一些社会正面临着深刻的社会变革。比如,在南非,种族隔离制度的终结要求政府设法把以往被剥夺公民权的黑人带进政治生活。许多东欧国家致力于重构其社会、法律、经济和政治制度。在众多工业化国家,生活水准停滞不前,许多家庭现在需要两个人的薪水才能达到以往一个人就能达到的水准。最后,各个社会都在全力应对

从工业化社会到信息化社会的激进转变。各种观念以惊人的速度在传播；那些没能赶上这种速度的公司和国家迅速因此而受到相应的惩罚。类似的，这些变化极为有利地推动着政府的改革。

——经济的力量：在20世纪90年代末，亚洲金融风暴和其他一系列危机给东亚国家的金融结构带来了深刻的变化。在亚洲“奇迹”破灭后，经济危机给政府带来了巨大的挑战，使改革变得尤为迫切。其他国家，如新西兰和英国，采用改革来规避经济停滞，促进经济增长。许多国家的公司领导人抱怨本国政府，尤其是抱怨税收和监管政策减缓了经济增长的势头，限制了他们的全球竞争力。放开政策、私有化和其他一些有利于产生就业和经济增长的策略已经成为辩论的焦点。

——制度的力量：所有的政府都认识到自己已经是日益全球化的经济和政治体系中的一部分。任何重大的新设想——军事的、经济的、政治的——都需要进行审慎的谈判和合作。在欧盟内部，各国正面临政策一体化和创立超国家机构以面对未来的挑战。同时，国家间组织，包括联合国、世界银行、国际货币基金组织、美洲发展银行、世界贸易组织在国际社会中正发挥出日益重要的作用。非政府组织在数量上越来越多，在提供政治辩论的论坛和其他各种服务方面的作用也日益突出。许多民族国家的政府将权力向地方政府转移。政治权力和项目管理都更多地向民族国家之上的那一层集中，更少地向次国家政府和市民社会集中。这样做的结果是一种尚未被很好地理解但是极端重要的新型关系的出现。

改革和公共治理

改革者们互相分享彼此的经验。但是，这个改革运动在还没有对其产生的结果或者成功的前提进行仔细的分析之前，就像野火一样四处传播。在此之中，实际上蕴含着一个深刻的悖论：与改革运动所包含的内容相比，政府管理既显得更重要，又显得更无足轻重。

一方面，宏观经济和宏观政治事件通常使改革陷入泥淖之中。其中，最重要的往往是经济是否在增长，公民是否认为政府在有效工作之类的问题。新西兰人用他们为医疗程序所等待的时间长短和移民至新

西兰的人口数量来衡量他们改革的成功。而瑞典人则用经济增长水平、财政支持的社会福利计划的延续性、社会凝聚力的维系程度来衡量改革的成果。

另一方面,政府官僚体制及其管理工作在这些宏观层面的经济和政治事件中又扮演了核心角色。为了扩大政府规模,他们必须有效地管理好赤字和公共计划。政府官员和民选官员抱怨说标准化的行政程序频繁地妨碍了他们对全球挑战做出有效回应的能力。因此,政府改革通常比表面上看起来更为重要。如果没有强有力的公共管理来解决政府遇到的难题,许多国家的政府就不能按要求发挥出它们的作用。

简言之,正如我在本书中所主张的那样,这场公共管理领域的全球改革最重要的方面在于公共管理只是整张画卷中的一部分。这一运动所努力寻求去解决的难题和政府与市民社会之间的关系有关。它的所有战略和策略都围绕着加强政府的能力、满足公民的意愿而展开。这场运动的成败取决于改革运动和该国的公共治理体系——它的政治机构、公共期待和市民社会——之间整合的深度。

事实上,全球公共管理运动是关于公共治理的基本争论中的一部分。这其中隐含的假设就是过去的政府不可能有效地解决下一世纪政府所面临的难题。政府应该做什么?它如何才能最好地实现它的目标?它需要什么样的能力?民族国家和跨国组织之间的关系应该是什么样的?民族国家和次国家政府、私营部门、非政府组织之间的关系又应该是什么样的?政府怎样才能最好地提高其民主责任感?新出现的各种机构和关系怎样才能从整体上整合代表公民的利益而不成为狭隘利益的俘虏?怎样才能把公民的不信任和敌对情绪降到最低点?管理改革运动建立在这样一个理念上,那就是一种好的公共治理——对有关政府任务、角色、能力和相互关系的梳理——是经济繁荣和社会稳定的一项必要条件(如果还不是充分条件的话)。

在后面的章节中,我将探讨改革的基本模式,尤其是以新西兰和美国两个国家为例。在这些国家以及全世界,一套标准化的战略和策略正在推动改革的进程。它们解决了政府公共治理所遇到的重要难题,揭示了21世纪公共治理的深刻含义。

第二章 改革的模式

世界各国在政府公共治理上的改革运动的类型各有不同。韩国就曾经讨论过这样一个问题,即是否存在特殊的亚洲文化和政治认同?如果存在的话,这种认同是否又要求改革应该被审慎地引入到该地区?墨西哥政府发起了一场双刃运动来提高政府运作效率,减少腐败。芬兰则巩固了其“唯结果论”的管理体系。美国已经“再造”了它的官僚结构,英国也正在大刀阔斧地对传统的官僚体制进行改革。欠发达国家不断地发现自己身处一种难以两全的境地之中,那就是既面临着借鉴发达国家改革模式的压力,又有建立本国基本管理能力的迫切需要。跨国组织常常把这些国家实行政改改革作为向他们提供援助的一项基本条件,他们也努力确定哪一项战略可能是最有效的。

全球在这方面的努力可以粗略地归入以下两个普遍的模式:威斯敏斯特改革(议会改革),经由新西兰和英国的开创性努力而形成;美国式的重新创造模式,这一模式相比威斯敏斯特式改革模式更为渐进式,但极具讽刺意味的是,这一改革却更具彻底性。新西兰首先证明了刀刃型的强硬手段的有效性,这一手段后来传播到其他议会制国家,包括澳大利亚和加拿大。它确定“新型的公共管理”的目标在于精简政府的规模,给政府活动施加一个市场化的原则。相比较而言,美国卷入这场世界运动的时间相对较晚。其“再造政府”的战略较少根本性的重构,但却带来了更为彻底的行政变化。这两种战略确定了改革的基本模式,全世界关于改革的辩论正是围绕这两种模式而沸沸扬扬地展开的。

经理人主义:威斯敏斯特式改革

现代公共管理改革真正发端于新西兰。在重塑公共管理和行政体制方面恐怕还没有哪个国家比它走得更快更远。在新西兰,这种变化