

未名社科



现代政治学名著译丛

王浦劬 主编

The Tools of Government

A Guide to the New Governance

政府工具

新治理指南

〔美〕莱斯特·M. 萨拉蒙 (Lester M. Salamon) 主编

肖娜 等译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

The Tools of Government

———— A Guide to the New Governance ————

政府工具

新治理指南

〔美〕莱斯特·M. 萨拉蒙 (Lester M. Salamon) 主编

肖娜 等译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记号 图字：01-2013-3483

图书在版编目(CIP)数据

政府工具：新治理指南 / (美) 萨拉蒙 (Salamon, L. M.) 主编；肖娜等译. —北京：北京大学出版社，2016. 1

(现代政治学名著译丛)

ISBN 978-7-301-26694-6

I. ①政… II. ①萨… ②肖… III. ①公共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 304870 号

Copyright © 2002 by Lester M. Salamon

“THE TOOLS OF GOVERNMENT: A GUIDE TO THE NEW GOVERNANCE, FIRST EDITION” was originally published in English in 2002. This translation is published by arrangement with Oxford University Press

Simplified Chinese Edition © 2015 Peking University Press

本书简体中文翻译版由牛津大学出版社授权北京大学出版社出版发行。

书 名 政府工具：新治理指南

Zhengfu Gongju: Xinzhibi Zhinan

著作责任者 (美) 莱斯特·M. 萨拉蒙 (Lester M. Salamon) 主编 肖娜 等译

责任编辑 陈相宜 董郑芳 武岳

标准书号 ISBN 978-7-301-26694-6

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

新浪微博 @北京大学出版社 @未名社科-北大图书

电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

印刷者 北京富生印刷厂

经销者 新华书店

787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 36.25 印张 583 千字

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

定 价 108.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

序 言

在过去至少二十年间,一个关于政府行动、私人行动以及不同层次的政府在解决公共需求的相对有效性的政治争议已经席卷世界各地。

然而,这一争议在很大程度上忽略了一个问题,即在多大程度上,实际公共问题的解决已经包含多个级别政府的合作以及政府与私人机构的合作。大量公共行动的替代手段的发展和广泛应用是实现这些合作的媒介工具,包括拨款、合同承包、保险、规制、贷款担保、福利券、矫正税费和税收支出。通过这些工具,各级政府和私人组织包括营利性和非营利性组织联手合作,以满足人类的需求。综合来讲,这些工具都从根本上改变了公共管理的面貌,将政府的资助行动与公共服务的提供切分开来,创建了复杂的网络,以越来越具有创造性的方式融合国家和地方政府以及公共和私人机构的活动。但不幸的是,无论是在公共管理者的培训中还是在公众的话语中都未能充分反映这一业已发生的变革。

二十年前,正是这种认识促使我连同其他几个分析家,呼吁研发一套更加系统的关于公共行动广泛使用的各种“工具”的知识,以及研究有关初露头角的“第三方政府”制度。此后,在研发这样一套工具方法及使其生效所需的基础知识方面,我们取得了相当大的进展。与此同时,工具的扩散和利用速度已经明显地超越了相关知识的形成和传播速度。更有甚者,国家行动的支持者和反对者之间的深刻的思想鸿沟不断发展出一种说辞,这种说辞模糊了公共和私人行动已经融合的程度。因此,实践者、决策者以及大众都发现自己仍然不具备解决公共问题需要的知识。

这本书就是为了填补这一空白而迈出的一大步。它代表了当前最全面的努力,试图将现在被用来解决美国以及世界各地的公共问题的主要工具归纳出来,进行一个系统的描述;识别这些工具所产生的主要任务,在哪些情况下最适用,会遇到哪些挑战;并研究这些工具带来的最重要的跨领域议题。更重要的是,这本书形成了一个“新治理”框架,即不同的公共问题可以运用不同的工具来解决。这一框架强调了满足人类需求的现代方式的合作性质,公共与私人部门的行动者组成的复杂网络广泛使用的行动工具,不同风格的公共管理者和不同类型公共部门的相应需求,强调合作与赋能而非等级和控制。

许多个人和组织对本书做出了贡献,但本人对本书可能的缺点负责任。首先是美国审计总署的保罗·波斯纳博士(Dr. Paul Posner),他第一个鼓励我从这个主题出发来更新和扩展我的前作《超越私有化:政府行动的工具》,该书于1989年由城市学院出版社出版。罗伯特·龙博士(Dr. Robert Long)和他所在的凯洛格基金会(W. K. Kellogg

Foundation)发现了这项工作与该基金会在非营利管理领域的广泛议题的契合点,并为本书提供了慷慨的资金支持使得这一项目能够持续推进。另外,就任于国家公共管理科学院的斯科特·福斯勒(Scott Fosler)、纽约州立大学奥尔巴尼分校的理查德·内森博士(Dr. Richard Nathan)、美国管理与预算办公室的乔纳森·布罗伊尔(Jonathan Breul)、明尼苏达大学的梅丽莎·米德尔顿(Melissa Middleton)、马萨诸塞州前州长迈克尔·杜卡基斯(Michael Dukakis)都同意出任咨询委员会委员,以监督这一项目并协助我找到合作作者。一个优秀的分析师团队组建起来了,他们都熟悉公共行动的各种“工具”,虽然并不都熟悉“工具的概念”,但均同意编写本书关于不同工具或许多较新出现的已构成交叉主题的工具的不同章节,并在两年多的时间里,通过电子邮件、备忘录、亲自参加会议等方式参与一个关于不同工具的性质、特点以及深刻含义的扩展的“研讨会”,在此期间草拟了草稿并进行了审查和修订。牛津大学出版社的克里斯托弗·柯林斯(Christopher Collins)和他的同事颇有远见,当这个项目在其发起者眼中还只是星星之火时,理解到本项目将得到的成果的前景,在项目的孕育期和发展期就给予了大力的支持。最后,协助我跟踪本项目进展并保证所有努力一直推进的是奥都斯·V.埃利奥特博士(Dr. Odus V. Elliott),时任约翰·霍普金斯大学政策研究院的助理研究员。我对以上所有参与人员表示深深的感谢。

公共部门并不被公认为是社会创新的根源。然而,在过去四五十年中出现的将不同层级政府以及公共和私营部门连接起来的行动形式的扩散,确实应该列为有史以来最重要的社会创新之一。它吸纳私人部门的能量和能力,使得社会形成合力来满足广泛的人类需求。当然,这种创新以及它所引起的各种挑战值得从业者、学者和广大公众比过去更加关注。最后,新千年的到来是一个合适的时间与这个“新治理”达成一致,我希望这本书能提供一些方法以确保它的实现。

莱斯特·M. 萨拉蒙(Lester M. Salamon)

美国马里兰州,安纳波利斯

2001年3月

参编者简介

主编：

莱斯特·M. 萨拉蒙 (Lester M. Salamon), 约翰·霍普金斯大学的教授, 并担任约翰·霍普金斯公民社会研究中心的主任。萨拉蒙博士是公共管理和非营利部门领域的专家, 曾任约翰·霍普金斯大学政策研究院的创始主任、华盛顿哥伦比亚特区城市学院的治理和管理研究中心主任, 以及美国管理与预算办公室副主任。他最近的著作包括《全球公民社会: 非营利部门的维度》(1999)、《定义非营利部门》(1997)、《公共服务中的合作伙伴》(1995) 和《超越私有化: 公共行为的工具》(1989)。萨拉蒙博士在哈佛大学获得政府学博士学位。

(第一、四、十和二十二章)

主编助理：

奥都斯·V. 埃利奥特 (Odus V. Elliott), 任约翰·霍普金斯大学政策研究院的高级项目管理官员。他曾任内布拉斯加州中学后教育协调委员会的学术官员、提高中学后教育基金的高级项目官员, 以及亚利桑那大学董事会的学术和学生事务副主任。埃利奥特博士在亚利桑那大学获得政治学博士学位。

其他供稿人：

大卫·R. 比姆 (David R. Beam), 伊利诺伊理工学院公共管理硕士项目的主任和政治学副教授。在此之前, 他在美国政府间关系顾问委员会 (ACIR)、奈斯比特组 (the Naisbitt Group)、北伊利诺伊大学以及美国联合航空公司从事研究工作。他的著作包括《ACIR 专项补贴研究: 它们的作用、设计以及提高联邦补贴管理》。比姆博士从北伊利诺伊大学获得政治学博士学位。

(第十一章)

提姆西·J. 康兰 (Timothy J. Conlan), 乔治·梅森大学政府学和政治学教授。康兰教授是《从新联邦主义到权力下放: 二十五年的政府改革》(1998) 的作者。他与大卫·比姆 (David Beam) 和玛格丽特·赖特森 (Margaret Wrightson) 合著了《征税的选择: 税制改革的政治》(1990)。他从哈佛大学获得政府学博士学位。

(第十一章)

约瑟夫·J.科德斯(Joseph J. Cordes),乔治·华盛顿大学经济学教授和公共政策博士项目主任。从1989到1991年,他在国会预算办公室任税收分析副主任助理。他是《税收和税收政策百科全书》(1999)一书共同主编,发表了超过五十篇关于公共政策和税收的文章。科德斯博士从威斯康星大学麦迪逊分校获得经济学博士学位。

(第八章)

露丝·胡格兰德·德胡格(Ruth Hoogland DeHoog),美国北卡罗来纳大学格林波若校区政治学教授和公共事务硕士项目的主任。她写作了《外包公共服务》(1985),并合著了《不满的政治学》(1992),以及参与写作了关于城市管理、民营化以及公共服务交付的书籍篇目和期刊文章。德胡格博士在密歇根州立大学获得政治学博士学位。

(第十章)

罗恩·J.费尔德曼(Ron J. Feldman),联邦储备银行明尼阿波利斯分行的副总裁助理。之前在国会预算办公室(CBO)做分析员时,费尔德曼博士写过国会预算办公室的《退休金收益担保公司的损失控制》。他是联邦储备银行明尼阿波利斯分行年度报告论文《固定联邦存款保险公司促进法案(FDICIA):一个计划来解决“大到不能倒”的问题》的作者,也为世界银行写作过《政府保险计划的风险》。费尔德曼先生是雪城大学麦斯威尔学院的公共管理硕士。

(第六章)

克里斯托弗·霍华德(Christopher Howard),威廉玛丽学院政府学戴维·D.威克菲尔德和卡罗琳·B.威克菲尔德副教授。他是《隐藏的福利国家:美国税收支出和社会政策》(1997)的作者,并为《政策历史杂志》《政治科学季刊》《公共行政评论》《美国前景》和其他期刊写过文章。他从麻省理工学院获得政治学博士学位。

(第十三章)

海伦·英格拉姆(Helen Ingram),社会生态学沃明顿(Warminster)讲座教授、加利福尼亚大学社会生态学和政治学教授。她是《民主的政策设计》(1997)的合著者和《民主的公共政策》(1993)的合编者。她从哥伦比亚大学获得公法和政府学的博士学位。

(第二十章)

史蒂文·J.克尔曼(Steven J. Kelman),哈佛大学约翰·F.肯尼迪政府学院公共管理学韦瑟黑德教授。1993—1997年,他担任过美国管理与预算办公室联邦采购政策办公室主任。克尔曼博士写作了《制定公共政策:美国政府的乐观看法》(1988)及关于政策制定过程和政府管理的书籍和文章。他从哈佛大学获得政府学博士学位。

(第九章)

唐纳德·F.凯特尔(Donald F. Kettl),威斯康星大学麦迪逊分校罗伯特公共事务学院的公共事务和政治学教授。他曾任华盛顿布鲁金斯研究院的高级客座研究员。他曾写过《全球公共管理革命:一份关于治理转型的报告》(2000)。凯特尔博士从耶鲁大学获得政治学博士学位。

(第十六章)

克里斯托弗·K.莱曼(Christopher K. Leman),华盛顿州西雅图市顾问。他曾是未来资源(Resources for the Future)的常驻研究员、美国内政部的政策分析师,并在布兰迪斯大学法学院和华盛顿大学任过教职。他在国家科学院、国家区域市政局协会、城市研究所及许多期刊上发表过作品。莱曼博士拥有哈佛大学的政治学博士学位。

(第二章)

约翰·J.洛丹(John J. Lordan),福特汉姆大学的高级副校长、首席财务官和财务主管,约翰·霍普金斯大学名誉副校长。在管理与预算办公室任职财务管理官员时,他制定和实施了联邦和州、地方政府及非营利组织的拨款和合同的管理规定。洛丹先生拥有哈佛大学公共管理硕士学位和波士顿学院工商管理硕士学位。

(第十七章)

彼特·J.梅(Peter J. May),华盛顿大学政治学教授。他的研究涉及政策设计和社会规制项目的实施。他是《制定政府计划:管理土地使用的州经验》(1997)和《环境管理和治理》(1996)的作者。梅博士拥有加州大学伯克利分校的政治学博士学位。

(第五章)

罗纳德·C.莫(Ronald C. Moe),作为一名研究政府组织与管理的专家专员,供职于国会图书馆的国会研究服务部门,他也是约翰·霍普金斯大学美国政府研究中心的研究员。他在《公共行政评论》上发表众多关于政府组织和管理国会研究服务报告,他也发表过其他许多期刊文章。莫博士在哥伦比亚大学获得公共法律和政府学博士学位。

(第三章)

B.盖伊·彼得斯(B. Guy Peters),匹兹堡大学美国政府研究的毛里斯·法尔克(Maurice Falk)教授和苏格兰格拉斯哥的斯特拉斯克莱德大学(University of Strathclyde)的杰出研究教授。他最近的著作包括《政治学中的制度理论》(1999)和《治理、政治和国家》(2000)。他拥有密歇根州立大学的政治学博士学位。

(第十九章)

保罗·L.波斯纳(Paul L. Posner),美国审计总署预算事务主任、约翰·霍普金斯

大学和乔治城大学政策研究硕士课程的副教授。他发表过公共预算、联邦、税收政策问题方面的文章,也是《无资助命令的政治》(1998)的作者。他是国家公共行政学院的研究员,在哥伦比亚大学获得政治学博士学位。

(第十八章)

阿瑟·B.林格林(Arthur B. Ringeling),荷兰鹿特丹市伊拉斯谟大学(Erasmus University)公共行政学教授。他是《公共管理》第五版(1996)、《政策的手段》(1983)、《政府的形象》(1993)的合著者。林格林博士在荷兰内梅亨大学(University of Nijmegen)获得社会科学博士学位。

(第二十一章)

彼得·H.舒克(Peter H. Schuck),哈佛大学法学博士和政府学硕士,耶鲁大学西米恩·鲍德温(Simeon E. Baldwin)法学教授。1977年至1979年曾担任卫生、教育与福利部(DHEW)负责规划和评估的首席副秘书长。最近的著作包括《法律的限制:民主治理论文集》(2000)和《公民、陌生人和中间人:移民和公民论文集》(1998)。

(第十五章)

史蒂文·拉特格布·史密斯(Steven Rathgeb Smith),华盛顿大学丹尼尔·J.伊万斯公共事务学院副教授,并领导着非营利组织管理项目。他与海伦·英格拉姆合编《民主的公共政策》(1993),并与人合著《非营利组织的雇佣》(1993)。他还是《非营利组织和志愿部门季刊》的编辑。史密斯博士在麻省理工学院获得政治学博士学位。

(第二十章)

托马斯·斯坦顿(Thomas Stanton),律师,并担任约翰·霍普金斯大学美国政府研究中心研究员一职。他是国家公共行政学院行政组织与管理常设小组的主席,是《一个国家的风险》(1991)的作者,并供职于《金融家》的咨询委员会。斯坦顿先生拥有耶鲁大学的硕士学位和哈佛大学的法学博士学位。

(第三章和第十二章)

尤金·斯特尤勒(Eugene Steuerle),城市研究院的高级研究员和《税务杂志》每周专栏“经济视角”的作者。他曾在四任总统的财务部中担任不同职务,包括负责税收分析的副助理财政部部长。他最近的著作包括《福利券和公共服务提供》(2000)、《非营利组织和政府的合作与冲突》(1999)、《我们应得的政府》(1998)。斯特尤勒博士在威斯康星大学获得经济学博士学位。

(第十四章)

埃里克·C.托姆布雷(Eric C. Twombly),城市研究院的政策研究员。他的众多作

品包括与约瑟夫合著的《福利改革时代的组织反应:非营利的服务提供者的离开和进入模式》(2000),与科德斯和赫尼格合著的《私有化时代的非营利服务提供者:对经济和经济的反应理论》(2000)。他从乔治·华盛顿大学获得公共政策博士学位。

(第十四章)

珍妮特·A. 韦斯(Janet A. Weiss),组织行为与公共政策玛丽·C. 布洛米奇学院级(Mary C. Bromage Collegiate)教授和密歇根大学的非营利与公共管理中心的创始人。她在许多学术期刊上发表过关于政策程序的信息与理念的文章。韦斯博士从哈佛大学获得心理学博士学位。

(第七章)

目 录

第一章 导论：新治理与公共行动工具	(1)
第二章 直接政府	(41)
第三章 政府企业和政府支持企业	(71)
第四章 经济规制	(102)
第五章 社会规制	(135)
第六章 政府保险	(161)
第七章 公共信息	(187)
第八章 矫正税、收费以及可交易许可证	(219)
第九章 合同承包	(242)
第十章 购买服务合同	(272)
第十一章 拨 款	(290)
第十二章 贷款与贷款担保	(326)
第十三章 税收支出	(351)
第十四章 福利券	(383)
第十五章 侵权责任	(402)
第十六章 管理间接政府	(422)
第十七章 间接政府的财务问责	(440)
第十八章 第三方政府的问责挑战	(449)
第十九章 政策工具选择中的政治	(477)
第二十章 政策工具与民主	(488)
第二十一章 政府工具的欧洲经验	(504)
第二十二章 政策工具视角与新治理：结论与启示	(518)
参考文献	(529)
翻译分工说明	(567)

导论：新治理与公共行动工具

莱斯特·M. 萨拉蒙

在经济生活中,理性的社会行动、计划、改革——总之,解决问题——的可能性并不取决于我们选择什么神奇而宏伟的方案,而主要取决于我们选择什么样的社会技术……在西方世界里,理性社会行为的核心是技术而非“主义”。

——罗伯特·达尔和查尔斯·林德布洛姆(1953)^①

全球经济的长足发展让我们重新审视有关政府的基本问题:政府应该扮演怎样的角色?政府能做什么,不能做什么?以及政府如何最好地做到这一点?

——世界银行(1997)^②

导言：无人觉察的革命

当今,全球范围内正进行着一场关于如何处理公共问题的深刻反思。^③由于公众对政府项目成本与效益的不满,以及对自由经济理论的再度信奉,关于政府施政能力与动机的问题日益凸显。对公共部门的质疑一直是美国政治讨论的主题,同时也蔓延到了世界其他国家,并催生了极大的改革诉求。^④因此,从美国、加拿大到马来西亚、新西兰,这些国家的政府都在经受着政府革新、精简、私有化、放权、分权、减少规制、减少层级、绩效评估,以及外包合同等方面的挑战。

引发这个改革浪潮的,是一整套将政府机构描述成等级森严的、绝缘于市场与公民影响的、从而更易于服务官僚个人及其组织利益的理论。^⑤甚至政府的支持者也承认,当今我们正受累于“某种错误的政府”;这种工业时代的政府“迟缓、集权、过度强调法规的直接干预,并依赖于行政命令的层级链条……”^⑥

然而,以上论述严重忽视了现代政府结构已经在一定程度上实现了这些改革诉求的事实。实际上,近五十年内,在美国以及在其他国家和地区,公共管理的技术手段在不断变革。

这项变革的核心,不仅在于政府公共管理行为范围与规模的根本调整,更在于政府施政基本形式的深刻转变。用于处理公共问题的方式、手段和政策工具大量增加。相对于早期的政府行为极大局限于由政府官员直接提供产品与服务,现今的政策工具得到了极大的完善,出现了贷款、贷款担保、合同、社会规制、经济规制、保险、税收支出、福利券等。

这一发展之所以尤为重要,在于每一政策工具都有其独特的操作程序,要求不同的技能和提供机制,即其独特的“政治经济原理”。每个工具都会将自身的特征嵌入包含该工

具的项目中。举例来说,贷款担保依靠商业银行向合格的借贷者提供援助性贷款,如此一来,商业银行的借贷部门就成为政府贷款政策的实施机构。由于私人银行具有自身的世界观、决策机制与经营重点,其所产生的政策自然会与政府直接提供贷款的方式有明显区别,更不用说纯粹的政府拨款。

也许最重要的是,这些“新型”政策工具,如贷款担保,都有一个重要特征——高度的间接性。它们都相当依赖各种“第三部门”——商业银行、私立医院、社会服务机构、工业企业、大学、日托中心、金融业、建筑公司以及其他层级的政府——提供公共财政资助的服务,追求公共授权的目标。其结果造就了一个繁复的有第三部门参与的政府体系,在其中,公共权力的关键要素为许多非政府机构或其他政府机构所分享。这一复杂的合作体系常常令人难以理解,更不用说有效地管理和控制。在某种意义上,如今的公共管理问题已经越过了公共部门的界限,而与众多密切参与公共事务执行及管理的“第三部门”相关联。

以公共财政支持的亚利桑那州图森市的心理健康服务供给系统为例,这些服务的资金源于许多联邦和州政府的项目,但联邦及州级政府的公职人员并不直接与任何心理疾病患者打交道,他们甚至不会与实际上为患者提供心理健康服务的地方政府官员或私立机构的雇员有接触。相反,整个系统的运作由两三个步骤构成。亚利桑那州不仅将心理健康方面的服务外包,它甚至通过“主合同”(master contract)的形式将该外包业务本身也外包给了一个私立的、致力于心理健康服务的地方性非营利组织——ADAPT Inc.,而ADAPT Inc.则相应地负责处理与图森市地区二十多个由联邦及州政府财政支持的、提供心理健康服务的机构的各项交易事宜。^⑦尽管这也许是一个极端的例子,但这一例子体现的模式已在过去的几十年中成为公共服务领域的核心部分。

此外,这种模式并非单纯地将界定清晰的部门权责下放给相应的州机构,区别于多年来执行政府项目的传统。这类公共行为的新政策工具所体现的特殊之处在于,它们通常都涉及与第三部门分担更加基本的政府职能:动用公共权威和公共资金。基于许多此类政策工具的本质以及当今政府运行的规模及复杂性,在很多实例中,运用公共项目的自由裁量权的主体并不是常规的相应政府职能部门,而是事实上执行这些项目的第三部门。

这一发展在美国尤为深入,对政府的怀疑态度早已在人们政治生活中根深蒂固,扩展政府实行的政策项目也不得不以极为迂回的方式进行。^⑧合同安排是在美国独立战争期间针对相关问题而产生的,并在随后解决了二战期间更为复杂的产品生产问题。二战后,外包合同的运用迅速地扩展到农业、卫生、航天探索和社会服务等广泛领域。政府拨款、贷款担保、社会规制、保险及其他间接的政策工具都被广泛运用。正如唐纳德·凯特尔(Donald Kettl)所指出的,“第二次世界大战以来,由联邦政府发起的政策,从社会医疗保险与医疗救助、环境净化与保护、扶贫项目、职业培训、州际高速公路到污水处理厂,都是以政府与私人合作的方式管理的。”^⑨

20世纪80年代早期,我在一项美国社区的截面研究中发现,政府出资的地方公共服务大多已由私人非营利或营利性组织来提供,这一现象早在“私有化”“服务外包”和“重塑政府”的倡导者推广相关理念之前就已普遍存在。如表1-1所示,政府机构所提供的公共服务仅占40%,而非营利与营利的私人机构则提供了余下的60%。^⑩

表 1-1 1982 年美国 16 个社区内由政府资助非营利组织、营利组织与政府机构提供公共服务的比例(加权平均值)

服务类别	提供公共服务的比例(%)			
	非营利组织	营利组织	政府	总计
社会服务	56	4	40	100
就业/培训	48	8	43	100
住房/社区发展	5	7	88	100
医疗	44	23	33	100
艺术/文化	51	<0.5	49	100
所有	42	19	39	100

来源:Lester M. Salamon, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995), p. 88。

饱受当代改革文献与政治辞藻的嘲讽,过去那种依赖于集权式、层级制政府机构供给标准服务的陈规已然过时。蔚然大观的政策性工具主导着今日最广泛的公共政策实践,它们当中的许多都将公共机构置于以第三方合作伙伴为主并与之相互依存的复杂关系之中。举例来说,在联邦政府每年用于解决住房问题的 3000 多亿美元的政府开支中,几乎没有用在由政府职员直接向公民提供服务的传统模式上。相反,近 1900 亿美元用于政府担保由私人商业银行提供的抵押贷款;1140 亿美元则通过税收补贴的方式发放给住房所有人;200 亿美元以上的开支以住房券的形式,通过半自治的地方住房管理机构资助由私人房东提供的住房。(见表 1-2)

表 1-2 美国联邦住房项目,按工具类型分类,1999 财年

类型	金额(亿美元)	占总额%
支出		
补贴(第八部分)	211	6.3%
住房抵押贷款	4	0.1%
公共住房	60	1.8%
农村住房	6	0.2%
退伍军人住房	16	0.5%
小计	297	8.9%
其他		
贷款担保	1876	56.4%
直接贷款	11	0.3%
税收支出	1144	34.4%
小计	3031	91.1%
累计	3328	100.0%

来源:U. S. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2001; Analytical Perspectives* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 2000), 109-111, 218-229, 230-236。

表 1-3 美国联邦政府行为的规模,以政府工具分类,1999 财年

	数额(十亿美元)	百分比
直接政府工具		
产品与服务	186.8	5.2
收入补贴	550.4	15.4
利息	229.7	6.4
直接贷款(义务)	38.4	1.1
小计,直接工具	1005.3	28.1
间接政府工具		
合同承包	198.8	5.6
政府拨款	286.4	8.0
福利券	251.0	7.0
税收支出	602.0	16.8
贷款担保(承诺)	252.4	7.0
政府支持企业(贷款)	409.2	11.4
存款保险(净增加)	376.1	10.5
规制	200.0	5.6
小计,间接工具	2575.9	71.9
累计	3581.2	100.0
预算支出	1703.1	47.6
其他行为	1878.1	52.4

来源:政府外包合同的数据出自综合服务管理局(General Services Administration),联邦采购数据系统(Federal Procurement Data System),“Federal Contract Actions and Dollars, FY 1999”(www.fpds.gsa.gov)。规制的有关数据出自美国管理与预算办公室(Office of Management and Budget),“Costs and Benefits of Regulation 2000”(www.whitehouse.gov/omb/inforeg/2000fedreg-charts.pdf)。关于税收支出、拨款、贷款担保、政府支持企业的数字出自美国管理与预算办公室,《Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2001》(Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 2000), 109-111, 184-185, 204, 230-237, 246。关于存款保险的数据来自联邦存款保险公司网站(www.fdic.gov/bank/statistical/statistics)。其余所有数据来自美国管理与预算办公室,《Budget of the United States Government, Fiscal Year 2001》(Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 2000), 342-373。

普遍而言,如表 1-3 所示,由政府机构直接供给的产品与服务只占美国联邦政府支出的 5%。即便将收入转移、直接贷款以及利息支付纳入“直接政府行为”的行列,这个比例也只会上升到 28%。在联邦政府活动中占有更大比例的是采用其他机制的公共行为,例如合同外包、补助性拨款、福利券、税收支出、贷款担保、政府支持企业、保险以及规制。若在此序列中再纳入 1999 年的 3760 亿美元特别存款保险(不包括金额更大的养老、农作物、灾害保险),上述活动在 1999 财政年度的耗资总额将达到约 25 000 亿美元,是联邦政府直接行动所花费的 10 000 亿美元的 2.5 倍,是当年联邦预算支出的 1.5 倍。这个例子显示了

许多此类间接工具的一个有趣特征——它们通常都不需要反映在政府的预算清单上,这也是间接工具强烈吸引政府的一个原因。

然而,依靠第三方递送政府财政资助的服务并不是美国独有的现象。粗略来看,这同样是欧洲福利国家——至少除斯堪的纳维亚国家以外——的一个经典特征。以荷兰为例,19世纪末期,世俗团体与宗教团体曾经在争夺公共教育的控制权上发生过激烈的冲突;此一冲突最终在20世纪初期得以解决,双方同意由国家资助初等与中等教育,但在实际上提供何种类型教育的决定权将由私立学校保留,而许多私立学校都是从属于宗教团体的。由于当时荷兰政府已涉入协助社会提供医疗保障、社会服务、甚至海外人道主义援助,这种模式被不断地复制到各个领域,产生了一种广泛的公共服务由国家财政资助、由私人机构递送的“极化”格局。这些私人机构当时按宗教信仰不同划分的不同阵营,后来按意识形态划分为不同类型^①。类似的现象同样出现在了已将天主教教义“辅助性原则”写入基本法律的德国,敦促国家应当在使用政府机构之前首先寻求通过“自由福利社团”供给服务^②。比利时、爱尔兰、以色列以及其他一些国家都出现了类似的模式。甚至在长期以中央集权结构和高度发达的国家福利供给而著称的法国,在20世纪80年代也显著地增加了向私有非营利性机构外包政府合同的模式,以推进社会福利功能的分权化^③。因此,西欧的许多国家都拥有比美国更大规模的主要由政府拨款与合同支持的非营利部门,如图1-1所示。^④

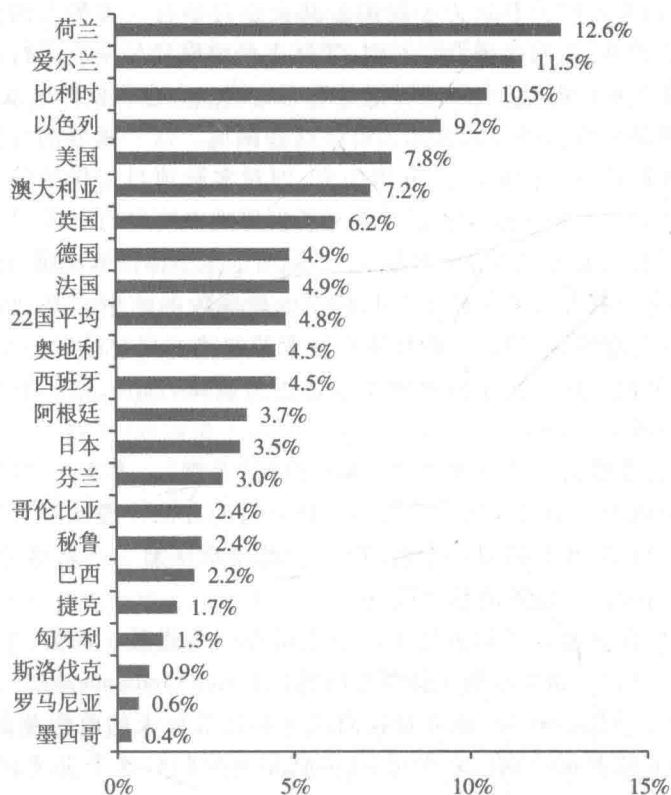


图1-1 1999年22个国家非营利部门在总就业人口的比重

对新范式的需要

公共行动新工具的衍生变化创造了新的机遇,使得能够根据公共问题的不同性质来采取相应的公共行动。这一发展变化使得诸多政府机构和非政府机构都可以参与到满足公共需求的事业中来。但是,这也使公共管理的任务更为复杂。公共管理者不再可以采用单一形式的行动,而必须掌握不同的公共行动“技术”,每种技术都有其自身的决策规则、规律、代理方和挑战。同样,政策制定者在决定要不要行动、如何行动以及如何对结果承担责任时,也必须深层次地权衡考虑。公共机构与私人机构组成的复杂网络代替公众采取行动,而公众必须找到方法来理解这些行动。事实上,20世纪70年代兴起的“执行力研究”的一个中心结论就是:对于许多公共项目来说,其复杂结构正是引发问题、致其失败的原因。¹⁹

令人遗憾的是,公共管理和公共政策的现有概念对解决这些困境帮助不大。传统公共行政仍然停留在对公共机构内部运作的关注上,包括人员招聘、预算以及任务完成。该领域的一个重要准则是:公共事务管理应交给公共机构中的专业人员;这些公共机构是层级分布的,因此可以实现对有效运作和民主控制至关重要的职能分工。²⁰这些概念抑制了新的公共行动形式的产生,这些新的形式会把大量自由裁量权下放给非政府机构或者其他政府机构,使它们在行使公共权力和使用公共资金时享有关键的自由裁量权。最近一篇文章提出,“许多时候,当政府采取行动时,实际上是政府雇员采取了行动”,但是它忽视了一个事实——在当前的时代,大多数时候是政府的第三方合作伙伴采取了行动。²¹

近来兴起的政策分析的新领域也无法解决这些困境。这一领域的首要关注是把复杂的微观经济技术运用到公共问题的分析中去,而对实际项目运作的细节关注甚少。实际上,长久以来,公共项目的实施一直是政策分析世界观中缺失的一环。²²

“新公共管理”以及由它衍生的“重塑政府”运动也无法提供解决困境的方法。可以肯定的是,这种思路将公共部门改革的主要目标定为新手段的使用。²³然而,正如我们所见,为了证明此方法的合理性,重塑政府的狂热支持者却忽略了当前政府已经采取的新手段。在此过程中,他们忽视了这些新手段可能带来的巨大困难;而且,他们所拥护的改革可能正是问题产生的原因。

因此,政府不需要像新公共管理建议的那样进行“重塑”。事实上,这一重塑的过程已经完成了。现在面临的一个重大挑战是找到一种合适的方法去理解和管理已被重塑的政府。为了实现这一目的,我们需要一个新方法,它既要承认第三方政府的长期存在,又要协调一致、更明确地关注它带来的独特挑战。

幸运的是,我们在开发这样的方法上已经取得了一些进展。例如,半个世纪以前,罗伯特·达尔(Robert Dahl)和查尔斯·林德布洛姆(Charles Lindblom)呼吁人们关注社会干预技术的快速创新,并把它称为“或许是我们这个时代最伟大的政治革命”²⁴。弗雷德里克·莫舍(Frederick C. Mosher)在20世纪80年代早期回归到这个主题,强调了我們未能充分考虑到美国联邦政府在何种程度上已从政策的直接实施者转换为间接指导者。²⁵我在同一时期为公共管理培训和研究提出了全新的关注点,集中在了公共部门越来越多运用的特殊的工具上。²⁶