

夏镇平 著

跷跷板 游戏

—— 公共管理比较研究

qiaoqiaoban youxi — gonggong guanli bijiao yanjiu



上海大学出版社
SHANGHAI DAXUE CHUBANSHE

跷跷板游戏

——公共管理比较研究

夏镇平 著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

跷跷板游戏：公共管理比较研究/夏镇平著. —上海：
上海大学出版社，2005. 8

ISBN 7-81058-920-2

I. 跷... II. 夏... III. 公共管理-对比研究-西方
国家 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 093723 号

责任编辑 王悦生

封面设计 孙 敏

跷跷板游戏——公共管理比较研究

夏镇平 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人：姚铁军

*

上海第二教育学院印刷厂印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 11 字数 273 千

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

印数：1—3 100 册

ISBN 7-81058-920-2/D·074 定价：18.00 元

内 容 介 绍

《跷跷板游戏——公共管理比较研究》一书为上海市教委“中外公共管理比较研究”课题研究成果,对西方最具有代表性的英国、美国、大陆欧洲、北欧等公共管理模式进行了比较研究。通过对这些国家公共管理改革进程的分析,揭示了指导各国公共管理及改革模式的意识形态要素,而这种在公共管理领域意识形态的差别则可以形象地比喻为公平和效率的跷跷板。全书最后聚焦中国公共管理改革,对如何建立具有中国特色的公共管理模式提出了基本构想。作者尝试用散文体的形式,把枯燥乏味的理论写得活泼生动,引人入胜。

本书为公共管理的研究者和从业者提供了大量世界各国公共管理的先进理论和实例,其中不乏尚未翻译成中文的第一手材料,可以作为 MPA 和大学公共管理的教学参考书。

前言

PREFACE

公共管理是一块跷跷板：一头是公平，另一头是效率。

公共管理发展和改革的历史就像一场跷跷板游戏：有时把公平翘起来，有时则把效率翘起来。然而，不管是公平还是效率，每一头的翘起都必定以另一头的下降作为补充或代价。

就像普通的跷跷板游戏一样，这场游戏同样有两股力量参与，一方站在公平一边，另一方则站在效率一边。

竭力要把公平翘起来的是各国政府中的左翼势力：如德国的社会民主党、英国的工党、北欧的社会民主党。

拼命翘动效率这一头的是各种右翼势力：如英国的保守党、美国的共和党和各种各样的自由主义分子。

公众是这场游戏的裁判，不过他们的手中并没有哨子，而是选票：谁干得好，就把选票投给谁，从而让他继续留在场上；谁干得不好，就将其罚出场。

也许更贴切的比喻是把公众比作躺在跷跷板上的人，是必须在跷跷板上生活的人：跷跷板的哪一头应该翘起来、翘到什么角度将直接影响他们的生活质量。

公共管理的跷跷板到底应该怎么翘？什么样的比例才是这块跷跷板的最佳角度？

这是一道难度不亚于哥德巴赫猜想的难题。

公共管理改革和发展的历史就是破解这道难题的历史。

很多国家都实行了公共管理的改革,也就是说,很多国家都参与了这道难题的破解。

如实描述公共管理改革的进程,就能把各个国家为这道难题提供的答案一一展现,我们就能够从中进行比较,进行挑选,找到最适合中国公共管理改革的方案,使我们少走弯路,甚至找到最佳的捷径。

正是出于这样的思路,本书将依次考察英国、美国、德国和北欧国家的公共管理改革。因为这些国家的公共管理模式是西方国家公共管理模式的典型代表,而这些国家的公共管理改革也把自20世纪80年代以来世界范围内开展的各种改革战略囊括无遗。

夏镇平

2005年7月

目 CONTENTS 录

前言	1
第一章 私有化之争——英国公共管理改革	1
第一节 谁挑起了改革	2
第二节 凯恩斯和哈耶克	21
第三节 下一步行动方案：改革的真正起点	42
第四节 三大领域看改革	52
第五节 风向标悄悄转动	83
第二章 管制和反管制——美国公共管理改革	93
第一节 美国公共管理体制的特性	93
第二节 美国管制的历史	104
第三节 管制的改革	113
第四节 美国公共服务体制	131
第五节 评价和个案	144
第三章 持续渐进——德国公共管理改革	150
第一节 两个不同的案例	150
第二节 德国的社会主义市场经济模式及其演进	154
第三节 强调平等的公共管理模式	165
第四节 漫长的改革之路	175

2

一句耳熟能详的格言：成功就是在合适的时间、合适的地点出现的合适的人。

如果我们的视角并不局限于个人，如果我们将考察的对象扩大为历史事件，那么，上述格言就可以重新陈述如下：成功就是在合适的时间、合适的地点发生的合适的事件。

中国正在开展一场全国范围的公共管理改革。作为一件正在进行过程中的伟大事件，中国的公共管理改革是否是或者说如何使其成为在合适的时间、合适的地点发生的合适的事件？

为了给上述问题找出答案，我们需要对西方国家的公共管理改革进行详细的考察，因为从 20 世纪 80 年代开始进而扩展到世界范围的公共管理改革正是发源于西方国家。

席卷全球的公共管理改革起源于英国，起源于撒切尔夫人，起源于撒切尔主义。

“三个起源说”是公共管理界几乎众人皆知的常识。

然而常识往往不怎么可靠。常识的命题一旦成为科学考察的对象，其中蕴涵的不严密性和随意猜想的成分就会彰显无疑。

比如说，当英国的改革大幕拉开之时，究竟是否有一种作为理论形态出现的撒切尔主义存在？

再进一步分析，我们会发现，早在撒切尔夫人上台之前，英国

的公共管理部门就已经开始了改革,和撒切尔改革举措基本精神相符的改革思想起码可以追溯到 1968 年的富尔通报告。因此,我们不得不提出疑问:英国的改革真的起源于撒切尔夫人吗?

也许,撒切尔其实只是一个出现在合适时间、合适地点的合适的人。

即便有了这三个合适,我们还是不能断定撒切尔的改革就是成功的。我们充其量只能说,是撒切尔掀起了这场改革,而她之后的两位继任人则继续了这场改革。至于这场改革是否能够被称为成功,或者在多大程度上可以被称为成功,则是一个需要我們进行判断的问题。

带着这样的思考定位,我们进入英国公共管理改革的考察历程。

第一节 谁挑起了改革

一、“雷纳评审”的真相

1979 年 5 月,玛格丽特·撒切尔出任英国首相。

当时并没有人叫她“铁娘子”,这个几乎成为她姓名替代品的绰号还要相隔好几年才会随着马岛战争中英国政府几乎是愚蠢的顽固态度而开始流传。

当撒切尔人主白厅时,她只有过一个称号——“英国最不受欢迎的女人”。

撒切尔获得这个称号是因为她在 20 世纪 70 年代初出任希思政府教育大臣时下令采取的一项行动:教育部撤销了对 8 岁到 11 岁孩子每天免费供应牛奶的规定。这项措施为政府每年节省了 800 万英镑的开支,但却使撒切尔成为英国最臭名昭著的人物。

报界纷纷指责撒切尔给小学生的健康造成了极大的危害。“夺取牛奶的撒切尔夫人”成了庸俗小报和工党政治家的口头禅^①。

削减公共开支是撒切尔 1979 年改革的首要目标。可谁要是以为她的改革可以在这项撤销免费牛奶的举措中找到源头，那就大错特错了。

首先，撤销免费牛奶并不是撒切尔的主意，她只是在执行已故财政大臣麦克劳德的遗言。麦克劳德主张减少公共开支，撒切尔只是他的“遗嘱”执行人。

其次，当时的撒切尔其实是扩大公共开支主张的支持者。她在担任希思政府教育大臣职务时是政府中最能花钱的人，1973 年以前，她一直都在为扩大教育预算而努力，并且获得了成功。1985 年撒切尔的同僚吉姆·普莱尔回忆说：“就经济主张而言，那时的撒切尔和现在的撒切尔简直判若两人。她既不是公共开支的反对者，也不是控制货币供给量主张的支持者。事实上，她和吉斯·约瑟夫都是希思政府里最能花钱的人。”^②

重提这桩历史公案是为了证明前面提出的观点“三个起源说”是不牢靠的，因此是需要认真推敲的。

对于这三个起源，我们先把第一个起源，即公共管理改革究竟是否起源于英国的问题放在一边。一方面因为这个问题相对比较大，不容易一下子说得清；另一个原因则与本书的结构有关：等到我们全面考察了西方国家公共管理改革的进程后，这个问题的答案就会自然出现在我们面前。

于是，我们首先需要解决的问题是：这场改革真的起源于撒

① 雨果·杨格著，《撒切尔夫人传》，西北大学出版社 1990 年版，第 71 页。

② 雨果·杨格著，《撒切尔夫人传》，西北大学出版社 1990 年版，第 75 页。

切尔夫人吗？

英国的公共管理改革历经保守党的撒切尔、梅杰和工党的布莱尔三任首相，大约可以分为雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案、“下一步”行动方案、“公民宪章”运动和为质量而竞争这几大步骤。这些改革步骤中，在撒切尔任首相期间实施的是雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案和“下一步”行动方案，其中的雷纳评审则被公认为英国公共管理改革的起点。

雷纳评审有非常充足的理由成为我们关注的焦点，甚至它的开始都富有戏剧性：撒切尔大选获胜上台第四天就宣布成立一个效率小组，并且任命英国私营企业家、马克斯-斯宾塞连锁店的执行总裁雷纳担任这个小组的负责人。

专门研究总统问题的美国专家斯蒂芬·赫斯在他的专著《建立总统职权体制》中写道：“在获得选举胜利的次日清晨，当选总统就在为组阁和其他一些人员的挑选问题而伤脑筋了。新总统会突然发现，他所认识的够资格担任政府重要职务的人是多么寥寥无几。‘人，人，人！’约翰·肯尼迪在当选总统三周之后大声感叹地说：‘我什么人也不认识，我只认识选民。’”^①这就是说，对于新当选的政治领导人，他的头等大事应该是寻找到合适的人来组成自己的工作班子，这项任务对于美国和英国这种基本采取获胜政党单独执政体制的国家来说尤其紧迫。

上台第四天就成立一个新的机构，任命一个局外人担任要职，对于撒切尔这样一个在党内没有什么根基，只是由于竞争对手相继犯下愚蠢的错误才侥幸登上保守党领袖和首相宝座的新人，这实在是一件不同寻常的事情。

如果成立效率小组真的是撒切尔的创举，雷纳真的是她从企业界里挑选出来的“不二人选”，我们就有充分的理由把它作为开

^① 斯蒂芬·赫斯著，《威尔逊季刊》，布鲁金斯研究所，1976年。

创英国公共管理改革的里程碑。

可惜这不是真的。

首先是雷纳这个人 and 保守党政府其实有过一段“姻缘”。1970年,保守党在希思的领导下击败工党上台后,雷纳就被希思邀请在国防部建立一个联合采购部,雷纳担任这一采购部的第一任负责人。因此,所谓雷纳评审意味着将私营企业家请进政府内部,用私营企业的精神开始对公共部门的改革,并不完全符合事实。因为1979年雷纳和保守党政府已经是“第二次握手”,把私营企业家请进政府部门工作的功劳并不能记在撒切尔的身上,如果要论首创权,我们就必须把它记在希思首相的功劳簿上。

当然,在国防部建立联合采购部并请雷纳担任采购部的负责人与在政府中成立一个效率小组并不完全是一回事。因为前者只是在政府一个具体部门中的一种具体工作,而后者则是在整个政府范围中设立的一个全新的机构,目标直指改革。

然而,1979年时的撒切尔刚刚登上首相宝座,无论在保守党内部还是在政府范围,她的根基还相当不稳,她的权势根本没有形成。在这种情形下,撒切尔立刻任命一个全新的人、设立一个全新的机构、开始一项全新的使命是不太现实的。唯一符合逻辑的解释是,雷纳评审并不是撒切尔的首创,类似雷纳评审的做法在此之前已经有过,撒切尔的做法只是一种历史的延续。

如果我们将考察的范围略微扩大一点,如果把眼光延伸到希思政府执政期间,上述观点就能够得到证实。

1970年上台的希思政府曾经有过一系列改革举措。其中包括雷纳评审的前身:项目分析和检查(Programme Analysis and Review,简称PAR)。引进PAR的目的是为了确保对政府各部门的政策项目进行详细检查,检查组成员则由公务员和政府部门之外的商人组成。开始实行这项举措的意图是为了“清楚地说明各部门支出的目标,从而可以根据政府的一般战略对部长的计划进

行检查。”因此，文官部组织的这些企业家小组制定了一项定期检查的制度，这种检查可以为部长们提供更多更好的信息。这些检查是为了使部长们有机会发现其他可供选择的政策，并对这些政策进行讨论，以便在支出计划做出最后决定前对它们进行详细的研究^①。

把 PAR 和雷纳评审作一下比较就可以看出两者之间的联系。

雷纳评审小组的成员由三部分人组成，其主要成员是政府部门的高级公务员，另外还有学术界和咨询顾问公司的专家。这种成员的组成结构和 PAR 基本类似。从上面所引用的 PAR 文件可以看出，之所以邀请私人企业家参加，主要是可以运用他们的经验为政府部门制定定期检查制度，从而为部长们提供更多更好的信息。很明显，请私人企业家参与的主要目的就是要运用私人企业经营的有效做法为公共部门提供服务。这种思路和雷纳评审可以说如出一辙。

雷纳评审的性质是“以解决问题为导向”的“经验式调查”，目的是提高公共行政组织的经济和效率水平。而 PAR 同样是一种定期的调查，但目的略有区别，它是为了“使部长们有机会发现其他可供选择的政策，并对这些政策进行讨论，以便在支出计划做出最后决定前对它们进行详细的研究”。因此，两者的具体做法是一样的，都是调查。但是调查的目的却有所不同，PAR 的目的是为政府决策提供信息，以便达到最佳决策。雷纳评审却把重点放在政府部门的日常运作上，希望通过评审提供的信息能够帮助政府部门达到运作的最高效率。

通过以上比较可以看出，雷纳评审和 PAR 在人员组成、基本方法方面是一致的，但在目的方面却有所不同，雷纳评审把重点从

^① Howard Elcock, *Change and Decay?* Longman Group UK Limited, 1991, p. 84.

政府决策转移到政府部门的日常运作,强调了效率。因此,雷纳评审是对于 PAR 的一种延伸和改进,并不是从无到有的创新。我们说雷纳评审是对于 PAR 的延伸和改进,还可以从时间上得到证实。PAR 从 1970 年希思首相上台后创建,其后历经两届工党政府都没有被废除,一直延续到 1979 年撒切尔上台后才用雷纳评审取代了它。

PAR 之所以被雷纳评审取代,最主要的原因是它在运作方面存在一些难以解决的问题。

首先是人力物力方面的问题。推行 PAR 的意图是要“深入”检查各种可供选择的政策,如果真的按照要求进行这种检查,势必需要投入大量人力物力,需要花费大量的时间。真要对政府所有的项目都进行这种检查只有两种可能:要么动用很多人组成庞大的 PAR 小组,包括大量雇佣外部人手;要么整个检查过程在时间上会拖得非常长。

其次是英国的行政体制方面的障碍。英国的行政体制长期以来一直强调政治中立性,非常排斥政府部门之外的顾问和检查者,因此,PAR 小组如何能够在这样一种行政体制中履行它们的功能就比较困难。

最后的障碍来自财政部。财政部一直认为,确保政府部门的财务状况正常运作,保证政府部门的工作效率是它的职权范围,由于财政部的强烈反对,所以 PAR 就只能被置于财政部的控制之下,因此,在将近十年的实践中,PAR 一直只能对于一些部的项目进行小规模检查,无法实现创建 PAR 时希望达到的对于政府项目进行全面检查的目的。

作为取代 PAR 的雷纳评审针对以上缺陷在具体做法上作了一系列的调整。

雷纳评审采取五步进行的程序。

第一步是选择评审对象:针对 PAR 隶属于财政部,只能进行

一些小规模检查的缺陷,撒切尔把雷纳评审升格为由首相直接领导的效率小组,从而为把评审对象扩展到政府所有各部创造了条件。按照雷纳评审的要求,政府所有各部都必须进行评审,但由于人力物力方面的限制,不可能对各个部的所有部门进行全面检查。因此,雷纳要求各部根据自己部门的需要,自行上报参加评审的对象。这些对象可以是一个具体的工作部门,或者是特定部门某方面的工作,也可以是某方面的工作程序,或者是工作的某个侧面或环节。这些评审对象上报后要经过雷纳批准,最后确定参加评审,由评审小组指定一个评审员到有关部门协调指导,但评审的具体工作却主要由该部门自己的公务员承担。

第二步是提出问题:所谓提问是对被评审部门的具体工作提出疑问,目的是让这些部门的工作人员对于自己长久以来已经习以为常的工作和工作程序进行质疑,比如说:为什么要从事正在进行的工作?为什么要按照目前的方式从事这些工作?怎样才能使这些工作更富有成效并且降低成本?通过这样的提问,从中发现问题,找出可供改进的方案。这一步其实是雷纳评审的主体工作。

第三步是推动争论:通过第二步的调查,评审员必须形成对于被评审对象的报告,该报告的内容包括评审员自己的感受、调查发现的问题和相关的改革建议。这种报告既要递交给内阁办公厅的效率小组备案,同时也要递交给被评审单位的负责人,以便了解被评审单位的反映并征求批评和建议。被评审单位负责人得到评审报告后,会将报告分发给下属科室负责人,组织相关人员对报告进行讨论,并且鼓励对不同意见开展争论和辩论。如果被评审单位不认可评审员的结论意见,可以拒不执行报告的改革建议。但评审员可以在这种情况下把报告直接交给主管部长审阅,要求部长的干预。整个雷纳评审的调子是鼓励不同意见,提倡争论,目的是希望通过这样的做法使不同的意见得到充分展露,同时也让更

多的人参与到评审中来。

第四步是形成共识：所谓共识是指两方面的共识。一是指评审员和被评审对象之间的共识，这一点在第三步上已经可以看得很明显。除此之外，还需要在被评审单位的内部成员之间形成共识。形成共识的基础就是对评审员递交的报告进行充分协商和讨论。因此，第四步和第三步之间的联系是非常显然的。

第五步是实施改革：实施改革的任务由被评审单位自己负责，此时雷纳小组派来的评审员已经离开被评审单位，因此，负责实施的任务就落在被评审单位负责人的身上。由于没有外来人员对此进行监督，同时也没有一种有力的机制监督改革措施的实施，因此，第五步究竟能否推行、推行到什么程度就与第四步的成功程度有很密切的联系。如果由评审员起草的评审报告得到的共识程度高，被评审单位对于报告中提出的改革措施进行实施的自觉程度就相应地高，否则，所谓的评审报告和改革措施就会被简单地束之高阁。

从雷纳评审的进行程序看，强调从内部进行改革、强调发挥被评审单位本身的参与是它的一大特点。这点显然是注意到了PAR的缺陷，同时也是充分注意到了英国行政体制的固有特性。以雷纳为首的效率小组在评审工作中主要起催化剂的作用，促进、鼓励、协调、指导有关部门在现存的文化及传统中开展改进，发挥各部门革新的积极性和主动性，避免了从外面或上面强行干涉的印象。因此，雷纳评审取得了PAR未曾获得的成功，引起各界广泛注意，从而被誉为英国公共管理改革的开端。

事实上，雷纳评审对于英国公共管理改革的意义被大大高估，这种情况在中国尤其明显。由于受到研究资料的限制，更由于大部分研究依据的材料是二手货，因此，雷纳评审就在人云亦云的过程中被定格为英国公共管理改革的开端、撒切尔的创举。然而，在外国学者眼里，尤其在研究英国公共管理改革的学者眼里，雷纳评