

81 卷 第 3 辑 (2015 年 9 月)

Volume 81 Number 3 September 2015

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会

编



中国人事科学研究院

中国人事出版社

81 卷 第 3 辑 (2015 年 9 月)

Volume 81 Number 3 September 2015

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会
中国人事科学研究院

编



中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 81 卷. 第 3 辑/国际行政科学学会, 中国人事科学研究院编. —北京: 中国人事出版社, 2016

ISBN 978-7-5129-1030-0

I. ①国… II. ①国… ②中… III. ①行政学-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 074350 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市 中画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.5 印张 243 千字

2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

《国际行政科学评论(中文版)》学术委员会

主 任: 吴 江(Wu Jiang)

副 主 任: 高小平(Gao Xiaoping)

戴晓初(Dai Xiaochu)

委 员: (按姓氏拼音排序)

柏良泽(Bai Liangze)

陈 光(Chen Guang)

戴长征(Dai Changzheng)

董克用(Dong Keyong)

韩冬雪(Han Dongxue)

姜晓萍(Jiang Xiaoping)

蓝志勇(Lan Gerald)

马 骏(Ma Jun)

孙 涛(Sun Tao)

王满传(Wang Manchuan)

吴建南(Wu Jiannan)

薛 澜(Xue Lan)

张锐昕(Zhang Ruixin)

周志忍(Zhou Zhiren)

余兴安(Yu Xing'an)

鲍 静(Bao Jing)

陈振明(Chen Zhenming)

丁 煌(Ding Huang)

高小平(Gao Xiaoping)

胡 伟(Hu Wei)

敬义嘉(Jing Yijia)

柳学智(Liu Xuezhi)

潘小娟(Pan Xiaojuan)

王重鸣(Wang Chongming)

王浦劬(Wang Puqu)

徐晓林(Xu Xiaolin)

于 宁(Yu Ning)

周光辉(Zhou Guanghui)

朱光磊(Zhu Guanglei)

编 译 部 主 任: 苗月霞(Miao Yuexia)

编 译 部 副 主 任: 熊 缨(Xiong Ying)

本 辑 责 任 审 校: 柳学智(Liu Xuezhi)

刘 晔(Liu Ye)

本 辑 编 务: 尤 静(You Jing)

苗月霞(Miao Yuexia)

冯 凌(Feng Ling)

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in three different language editions – English, French and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Andrew Massey (United Kingdom), Chairman and Editor-in-Chief of the *Review*, Sabine Kuhlmann (Germany), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), Catherine Humblet. Journal Manager.

Members: Christopher Pollitt, past Editor-in-chief, Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Anne-Marie Berg (Norway), Jacques Bourgault (Canada), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Véronique Chanut (France), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (The Netherlands), Christian De Visscher (Belgium), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Alain Eraly (Belgium), Ali Farazmand (USA), Maurizio Ferrera (Italy), Isabelle Fortier (Canada), Francesca Gains (United Kingdom), David Giauque (Switzerland), Gerhard Hammerschmid (Austria), Gyorgy Jenei (Hungary), Kenneth Kernaghan (Canada), Wai-Fung Lam (China), Eliza Wing-Yee Lee (China), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Akira Morita (Japan), Gedeon M. Mudacumura (USA), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Isabella Proeller (Switzerland), Jon S.T. Quah (Singapore), Manuel Quijano Torres (Mexico), Adrian Ritz (Switzerland), Christian Rouillard (Canada), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), Seriyé Sezen (Turkey), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Frederic Varone (Switzerland), Jean-Patrick Villeneuve (Switzerland), Turo Virtanen (Finland), Clay Wescott (USA), Zhiren Zhou (China).

Ex Officio Members: Edoardo Ongaro, President of EGPA; Juraj Nemec, IASIA vice-president for publications; Robert Fouchet, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Rolet Loretan, IIAS Director General.

Editorial Address: Books for review, should be submitted to the Managing Editor, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. (email: catherine.humblet@gmail.com). The opinions expressed in the Review are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://iras.sagepub.com>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2015): Individual Rate (print only) £76/US\$141; Combined Institutional Rate (print and electronic) £750/US\$1390; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://iras.sagepub.com> for more details. To access your electronic subscription (institutional only) simply visit <http://online.sagepub.com> and activate your subscription. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates are available from SAGE Publications, 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP, UK. Tel: +44(0)20 7324 8500; Fax: +44(0)20 7324 8600 [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Advertising rates may be obtained from advertising@sagepub.co.uk. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA.

Printed by Page Bros (Norwich) Ltd.

Copyright © 2015 International Institute of Administrative Sciences

Abstracting and Indexing: Please visit <http://iras.sagepub.com> and click on the Abstracting/Indexing link to view a full list of databases in which this journal is indexed.

目 录

IRAS

Volume 81, Number 3 (September 2015)

- 20 世纪 70 年代和 80 年代的削减管理:研究述评 1
Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock
里伽·劳德拉
Ringa Raudla
里茵·萨维
Riin Savi
蒂娜·兰德玛·里弗
Tiina Randma-Liiv
翻译:崔 玲 审校:张 敏 吕守军
- 比利时联邦政府的财政整顿 25
Fiscal consolidation in federal Belgium
史蒂夫·特鲁平
Steve Troupin
特瑞·斯迪恩
Trui Steen
杰西·斯鲁邦茨
Jesse Stroobants
翻译:孙春晖 审校:孙彩红 庞 诗
- 危机时期的决策制定:爱沙尼亚的削减管理 46
Decision-making in time of crisis: cutback management in Estonia
里茵·萨维
Riin Savi
蒂娜·兰德玛·里弗
Tiina Randma-Liiv
翻译:宗 闻 审校:崔 玲 孙春晖

法国紧缩政治(2007—2012):制度和责难回避策略

65

The French politics of retrenchment (2007—2012): Institutions and blame avoidance strategies

菲利普·贝赛斯

Philippe Bezes

帕特里克·勒·李德科

Patrick Le Lidec

翻译:高 丹 审校:王欣红 曹海军

立陶宛 2008—2012 年的财政整顿与结构改革:从雄心勃勃到疲于救火 87

Fiscal consolidation and structural reforms in Lithuania in the period 2008—2012: from grand ambitions to hectic firefighting

维塔利斯·纳克罗希斯

Vitalis Nakrošis

拉姆纳斯·维普萨斯卡斯

Ramūnas Vilpišauskas

维陶塔斯·库沃克斯提斯

Vytautas Kuokštis

翻译:张猷猷 审校:杨 柳

荷兰财政整顿的政治:对特定优先次序设定进行以妥协为主而又犹豫不决的尝试 105

The politics of fiscal consolidation in the Netherlands: mainly compromising but hesitant attempts at targeted priority-setting

沃尔特·J. M. 科克特

Walter J. M. Kickert

翻译:孙彩红 审校:陈叶盛 耿小平

欧洲财政整顿的政治:一项比较研究 125

Politics of fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis

沃尔特·J. M. 科克特

Walter J. M. Kickert

蒂娜·兰德玛·里弗

Tiina Randma-Liiv

里茵·萨维

Riin Savi

翻译:奉 莹 审校:果 佳 孙春晖

公民参与和行政化:透过韦伯视角看参与转变 147

Citizen participation and bureaucratization: the participatory turn seen through a Weberian lens

贝利·梭伦

Berry Tholen

翻译:刘 星 审校:张锐昕 张平平

弥合混合型组织中的问责鸿沟:以哥本哈根马尔默港为例 165

Bridging the accountability gap in hybrid organizations: the case of Copenhagen Malmö Port

朱塞佩·格罗西

Giuseppe Grossi

安娜·托马森

Anna Thomasson

翻译:张 敏 审校:李云晖 陈叶盛

对监管者的监管——欧洲监察专员所面对的“欧盟运行条约第 258 条款投诉” 181

Guarding the guardian: “Article 258 TFEU complaints” before the European Ombudsman

亚历山德罗斯·撒迪拉斯

Alexandros Tsadiras

翻译:王冬芳 审校:崔 玲 王宇颖

公共采购的治理:土耳其公共采购制度的改革 199

Governance in public procurement: the reform of Turkey's public procurement system

博凯·阿依汗

Berkay Ayhan

依尔马兹·乌斯图内尔

Yılmaz Üstüner

翻译:王欣红 审校:冯 凌 张 毅

填补巨大差距:全球领导力真空 220

To fill a yawning gap: the global leadership vacuum

德米特里·阿格瑞斯

Demetrios Argyriades

翻译:李学明 审校:苗月霞

国际行政科学评论



20 世纪 70 年代和 80 年代的削减管理:研究述评

里伽·劳德拉

里茵·萨维

蒂娜·兰德玛·里弗

Ringa Raudla

Riin Savi

Tiina Randma-Liiv

翻译:崔 玲

审校:张 敏 吕守军

【摘 要】 本文的主要目的是对 20 世纪 70 年代和 80 年代公共部门削减管理方面的文献进行盘点评估,特别关注削减的策略与内容。文献回顾既包括理论研究也包括实证研究,这些研究要么聚焦于中央政府或地方政府,要么聚焦于各政策领域。本研究表明,在面对削减问题时,政府需要在全面策略和定向策略之间作出根本性选择。削减不是一次性的个别行动,而是在一系列削减周期中经常需要实施的行动。财政压力持续的时间越长、越严峻,政府就越有可能开始强行采取定向削减策略而不是实行全面削减策略。纵观以往的削减管理模式,会为削减管理手段的系统化以及研究当下的危机提供有益的洞见。

对实践工作者的启示

本文回顾了 20 世纪 70 年代和 80 年代的削减管理实践,以期能够对解决当前的财政危机有所帮助。我们讨论了定向削减策略和全面削减策略的利弊。本文还考察了包括削减行动(冻结招聘、工资冻结、裁员)、项目以

通信作者:

Ringa Raudla, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Akadeemia 3, Tallinn University of Technology, Tallinn 12618, Estonia.

E-mail: ringa.raudla@ttu.ee

及资金削减在内的各种削减举措。研究表明,财政压力持续的时间越长、越严峻,政府就越有可能开始强行实施定向削减而非全面削减。我们的研究发现,人员成本削减非常困难,相较于削减工资或裁员,冻结招聘是主要的措施。

【关键词】 预算编制;危机决策;削减管理;财政危机;紧缩

一、引言

考虑到财政危机可能对政府和社会造成的广泛影响,当看到公共行政的学术文献对削减管理主题的系统性分析这么少时,颇感惊讶。正如邓西尔和胡德(Dunsire and Hood,1989:1)所言:“大量的学术思想都热衷于解释政府增长问题,但是对于政府如何最有效地解决削减管理的诸多难题,所给予的关注却少得不成比例……”不过,尽管对这个主题的系统研究相对缺乏,但是到目前为止,针对削减管理所进行的研究也足够进行一番盘点综述了。

总的来说,现有关于削减管理的公共行政文献可分为三类:20 世纪 70 年代晚期至 80 年代的削减管理研究,当代公共行政文献对管理紧缩的研究以及关于组织衰退的一般性管理研究(Bozeman,2010;Cepiku and Savignon,2012)。公共行政领域削减管理的研究始于莱文(Levine,1978)的开创性文章,随后出现了一大批探讨这个话题的出版物。公共行政学者对削减的研究在 20 世纪 80 年代早期达到了最高峰,但是随后消失(Bozeman,2010:558),直到 21 世纪初随着经济衰退再次兴起,接下来在 2008 年以后的财政环境下出现了一次重要的削减管理研究热潮。当代公共行政中的紧缩管理研究呈多样化趋势,其中标以“初步的”和“为更深入细致的理论研究铺路的”研究尤其多(例如,Lodge and Hood,2012;Peters et al.,2011;Pollitt,2010)。针对目前危机进行的学术研究表明,迄今为止,政府对于危机的反应是各不相同的(参见 Bideleux,2011;Kickert,2012;Lodge and Hood,2012;Peters,2011;Peters et al.,2011;Pollit,2010)。

本文的主要目的是对有关 20 世纪 70 年代和 80 年代公共部门削减管理的文献进行盘点综述。几位杰出的学者(Bozeman,2010;Pandey,2010)已经发现对那个时代进行回顾是有益的。然而,他们关注的内容不同于本研究。尽管怀特·潘迪(White Pandey,2010)关注了削减管理中的公共性悖论,波兹曼(Bozeman)研究了一般性衰退文献的(非)关联性,本文则聚焦于管理支出的削减。实际上,20 世纪 70 年代和 80 年代的削减管理文献,提出了应对财政危机的各种不同方法。最常用的分类是在增加税收、提高

生产率以及削减支出之间作出选择(例如, Higgins, 1984; Levine et al., 1982; Morgan and Pammer, 1988; Pammer, 1990; Weinberg, 1984)。本文将专门聚焦于为了应对财政危机而巩固和运用支出削减决策进行之后的决策。我们只关注对削减所进行的深度研究,因为这些决策与“削减管理”关系最为明确(根据定义,必须包含“削减”),受篇幅所限,我们不可能深入地探讨所有可能的巩固措施。更确切地说,本文综述所聚焦的是削减策略和削减内容,因为它们关乎公共组织在削减支出时必须面对的最基本选择。本文对各种削减策略和措施所作的阐述,能够对现有削减管理方法的系统化做出贡献。

此外,本文划定了规范性讨论和实证性研究之间的界限,这是不同于其他类似的研究工作之处。鉴于以前有关 20 世纪 70 年代和 80 年代削减管理的文章只是针对特定场合进行实证检验,本研究旨在对研究之前财政困难时期的实证性结果进行全面综述和系统梳理。对近 20 年的削减进行回顾,还有助于我们从更长的时段去探讨具体削减策略的动力,而这是研究当代危机所做不到的。

为了收集文献,我们使用了削减管理、管理削减以及相关术语(例如,财政危机、财政压力管理、紧缩)等检索词来提取相关研究。此外,我们核查了所有检索到的研究的参考文献,以确保本综述涵盖了所有分析削减问题的相关学术研究。综述聚焦于公共行政学术研究领域中的学术性文献和研究削减策略与削减内容的文献。为了突出本次文献综述的重点,社会工作、高等教育以及卫生保健管理等相关领域中以及更广泛的组织衰退类学术文献中的削减管理研究,没有包含在本文中。此外,政治经济学和福利国家紧缩类文献中的相关研究也因三个方面的原因被剔除。第一,关于福利国家紧缩的政治经济学文献回顾已经有了(例如 Stark, 2006),而且学者们对紧缩政治也进行了广泛的讨论,如波斯纳和索末菲的研究(Posner and Sommerfeld, 2013)。第二,这些领域中的许多研究与管理削减问题并没有直接联系。第三,将这些分支中的文献包含进来的话,将使本次文献综述的范围过于宽泛。

相关理论研究和实证研究,无论它们强调国家层级、州层级还是地方政府层级,我们都予以利用。本次文献综述总计涵盖了 60 项研究(其中实证研究达 43 项)。虽然少数专门分析 20 世纪 70 年代和 80 年代削减的研究也被纳入了进来(例如, Berne and Stiefel, 1993; Braun et al., 1993),但是本文回顾的研究文献截止年份是 1990 年。本次回顾不局限于任何特定国家或国家群组。然而,需要注意的是,关于削减管理的大多数实证研究都以美国(尤其是美国的地方政府)和英国为研究对象。实际上 20 世纪 70 年代和 80 年代研究其他经合组织国家的文献相对较少。附录中给出了本文

所涵盖的实证研究一览表。

本文是按如下步骤展开的。首先,我们对一般性削减策略进行了概述,并对两大主要策略——全面削减和定向削减——的主要特征进行了讨论。随后,本文更具体地分析了削减的内容。在整篇文章中,我们都是把理论推测和实证研究结果放在一起介绍的。

二、削减策略

(一)全面削减和定向削减

在削减预算和削减管理方面的文献中,人们提出了许多削减策略的分类法。然而,这些文献中最基本的划分却是对全面削减和定向削减的区分:全面性的措施指的是对所有机构进行等量或等比例的削减,而定向削减意味着某些机构和部门面临着比其他机构和部门更大的削减。

这种二分法被贴上了各种各样的标签。全面性的策略还被称为“递减主义”(例如,Levine,1985;Levine et al.,1981a)、“等痛”方法(Hood and Wright,1981)、“片切奶酪”(Tarschys,1985)、“割草坪”(Banner,1985)以及“按比例削减”(Wolman,1983)。“定向”或“选择性”削减方法被看作是一系列可采取的措施,包括从“策略性优先”和“管理上的”削减到“临时的”甚或“随意的”(或垃圾桶)削减等(例如,Behn,1980;Hendrick,1989;Levine,1978,1979)。

重要的是,要记住这两种削减策略既可以用于宏观(或国家政策)层面(例如当内阁作出削减决策时),也可以用于组织层面(即各个部委或机构内部)。在国家政策层面上实行选择性削减,意味着不同机构和/或政策领域之间的政治优先性,而组织层面上的定向削减,则需要在于单位之间以及组织所提供的各种服务之间作出削减分配的决策。在组织层面上实施定向削减时,可以区分出策略性方法和管理性方法。比如,对于财政压力的策略性反应,可能意味着在谨记组织使命的前提下,低优先性的项目较之高优先性的项目将会被削减得更多(Levine,1985:691;Levine and Rubin,1980:15)。在采用管理性方法过程中,削减也是选择性的,但是官员们并不对削减决策作出全面和理性的分析,而是运用“法定性和非法定性支出方面的纲领性标准去判定申请与拨款”(Hendrick,1989:30)。

(二)规范性讨论:全面削减相对定向削减的优缺点

在有关如何实施削减的规范性讨论中,存在着两种观点。大多数学者呼吁采取更理性的措施(例如,Levine,1985;McTighe,1979),这意味着在

进行综合分析并衡量策略优先性的基础上实施削减;而有些学者出于务实的考虑,则认为“理性的”措施在财政危机中可能未必是最可行的选择,因此采取递减方法可能更加可取。实际上,正如胡德和怀特(Hood and Wright, 1981: 203)所指出的,“等痛方法中或许有着非常强的合理性因素”。接下来我们对递减或全面削减方式的优点和缺点作一简短概述。这些观点的镜像可以视为定向削减的反对意见和支持意见。

递减主义(导致全面的削减)的主要优点如下:①它降低决策制定的成本;②它使冲突最小化;③它被视为是公平的(Banner, 1985; Biller, 1980; Dunsire and Hood, 1989; Hood and Wright, 1981; Levine, 1978, 1979; Schick, 1983; Tarschys, 1985)。第一,递减或全面削减不需要为了确定将要被削减的开支类型进行广泛的事前分析(Hood and Wright, 1981: 204; Levine, 1978: 320)。因此,这种削减可以快速并相对“容易地”施行(Banner, 1985; Hood and Wright, 1981; Schick, 1988)。而且,由于公共部门的性质,进行综合分析以确定削减的目标可能会很复杂。正如莱文(Levine, 1978: 320)所指出的,“定向削减需要进行成本巨大的分类分析,因为痛苦和麻烦的分配,需要根据预期的未来贡献去衡量人员和子单位对于组织的价值”。由于政府中广泛存在的复杂性、不确定性以及在手段与目的上的不同意见(这会使优先次序难以确定),实施定向削减就会更加困难(Levine, 1984: 252)。第二,递减方法使冲突最小化(在宏观和微观层面上都是如此),因为它避免了“指定受害者”或“指责具体项目”(Hanushek, 1986; Hood and Wright, 1981: 206; Schick, 1983; Tarschys, 1985: 40)。正如希克(Schick, 1988: 528)所阐释的,基于策略优先性的选择性削减需要对现有计划进行系统评估,但是“在政府官员面对艰难选择迫切需要支持时,评估就会激发冲突。预算目标和上限掩盖了削减的程式化影响;审核与评估突出了这些后果”。第三,递减式削减所造成的“等痛”使削减措施显得公平——无论是在宏观上还是微观层面上,“削减者们”可以诉诸“公正的常识性目标”(Levine, 1978: 320),从而增强削减举措的公平感与合法性(Banner, 1985; Biller, 1980; Hanushek, 1986; Schick, 1983; Tarschys, 1985)。而且,全面性削减所蕴含的“分担痛苦”,甚至可能“凝聚”(Biller, 1980: 607)和“有助于保持士气”,“建立良好的团队精神”(Levine, 1979: 182),团结组织的成员(Hood and Wright, 1981: 206)。

尽管优点显而易见,递减方法在削减预算和削减管理文献中还是广受批评。具体而言,学者们认为全面削减的主要缺点如下:①这样的削减可能无法反映公众的需要与偏好;②可能惩罚有效率的组织;③这样的削减可能会忽视不同单位的不同需要;④可能导致服务水平和质量下降。第一,正如莱文(Levine, 1985: 692)所指出的,“针对服务单位和项目空间余地

的递减主义并不反映对公众服务需求与偏好的现实估计”。班纳(Banner, 1985:55)也指出,全面性削减没有考虑“各个行政领域在任务的紧迫性与重要性方面的差异”。换言之,只有“当目前的预算完全反映社区想要的政府服务套餐时”(Lewis and Logalbo, 1980:186)以及初始支出分配即为“最优”(Hanushek, 1986:9),全面性削减才会是合理的反应,但这样的前提并不总是存在(Tarschys, 1985)。第二,全面削减的一个严重缺陷是,有可能惩罚效率较高的组织、单位和个人,因为在削减谁、削减什么以及如何分配削减任务等问题上,它们将被迫作出更为艰难的决定(Levine, 1979:181)。第三,全面削减可能会漠视不同单位的需求、生产职能以及贡献。实际上,这样的削减可能会对有着不同规模和专门化程度的单位产生不同的影响。正如莱文(Levine, 1978:322)所认为的,非专门化的大单位可能“感觉”不到全面削减,但是对于专门化的小单位而言,全面削减则可能是“制动性的”。第四,莱文(Levine, 1985:692, 697)指出,递减主义所引起的问题,可能会累积起来而导致服务水平和服务质量下降,甚至是“完不成一般性服务”。的确,超过了某个值阈,全面削减就可能给组织绩效带来不可预见的影响。贝恩(Behn, 1980:615)认为,当“全面的削减越过某一值阈时(即削减组织中的冗员不会导致产出显著下降的那个点)”, $Y\%$ 的预算性削减将会导致产出降低超过 $Y\%$ ”。更一般地说,正如莱文(Levine, 1978:317)所认为的,“组织不能仅靠颠倒活动顺序和资源分配来对组织实施削减,组织的各个部分原本是靠这些活动顺序和资源分配组装起来的……因此,试图拆解和降低如此复杂精细的政治和组织安排中的一个元素可能会危害整个组织的功能和平衡”。

考虑到这些缺点,贝恩(Behn, 1980:617)非常郑重地指出,“在实施紧缩期间,如果没有全局规划的话,仅为了应对危机和压力而进行临时决策是危险的”。其他大多数学者在某种程度上更加务实,认为递减主义在应付小规模削减时或许是适合的,但是要实现更大程度的削减则必须采取选择性削减措施(Levine, 1984; Schick, 1983:21)。正如希克(Schick, 1983:19)观察到的,小规模的全面削减通常使组织可以继续“照常营业”。莱文更加明确地指出了这一点,他发现递减主义在衰退实际上是周期性的且削减不是很严重的情况下才适宜(例如,占任一年预算的 7% 及以下或者占三年预算周期的 15%)。然而,超过这个水平就会出问题,递减措施就可能在“组织效益上付出沉重代价”(Levine, 1984:252)。

(三)实际中理论预测与实证证据哪种措施起主导作用?

以 20 世纪 70 年代和 80 年代的削减管理文献为基础,我们可以指出四种理论推理方法,在预算制定者面临全面策略和定向策略的选择问题上,

每种方法都会产生些许不同的预测。①建立在预算制定者理性选择这种假设基础上的理论,预测会基于策略优先性和不同组织的绩效(就宏观层面上的削减而言)以及基于组织子单位的绩效和他们所完成的项目(就组织内部的削减而言)实施定向削减(Jick and Murray, 1982; Lewis, 1984; Straussman, 1979; Tarschys, 1981)。②注重政治行为与政党政治的理论——涉及宏观层面的削减——预测削减将是选择性的,因为决策制定者们想要使公众和利益集团的反对最小化,从而会关注对他们损害最小的那些开支领域(进而“付出”最少的选票成本)(Downs and Rocke, 1984; Hood et al., 1988; Jick and Murray, 1982; Lewis, 1984; Pammer, 1990; Rubin, 1985; Wolman and Davis, 1980)。③根据渐进主义者的预算理论(例如, Davis et al., 1966; Wildavsky, 1964)——该理论关注的是有限理性背景下的官僚过程,削减将会是递减的,实质上呈现出一种反向的“渐进主义”形式,削减等于是从基础上的“减少”。这样,渐进主义者的框架会预测,在削减策略中占主流的将是全面削减的运用(Downs and Rocke, 1984; Lewis, 1984; Schick, 1983)。④注重管理行为(在组织层面上)的理论路径认为,全面削减会很困难,因为预算的重要部分必定是法定性支出,这样决策制定者就会对那些可控性支出领域进行削减(Downs and Rocke, 1984; Pammer, 1990)。一些学者讨论环境因素(如财政压力的严峻程度与持续时间)与削减策略选择之间的系统联系,作出了更加具体的预测,这些预测将在接下来的部分中评述。

至于这两大类削减策略——全面削减和定向削减——哪个在实际中占主导地位的问题,现存的 20 世纪 70 年代和 80 年代的实证研究提供的证据相当混杂。表 1 给出了检验这个问题的实证研究概览。我们从该表中可以看到,许多研究都指出全面削减占主导地位(在不同政府层级上)。只有三项研究(所涉及的都是地方政府)认为定向削减占主导地位。大多数实证研究都发现,削减管理中这两种策略是混合运用的。“混合”策略盛行可以反映出许多不同的问题。第一,正如我们在下面将要讨论的,每一轮削减都因策略的不同而各具特色。第二,削减不同类型的开支可以采取不同的策略:例如,全面削减更多地运用在运营开支方面,而资金转移则会更多地遭到选择性削减。第三,虽然在最一般层面上的削减可能是“全面性的”(例如针对各部委、部门或机构),这些削减转变为组织内部的实际削减所产生的效果,可能更具定向性和选择性。

(四)影响削减策略的因素

削减管理文献中的许多研究,还讨论了可能会影响决策制定者所选择的总体削减策略(即全面 vs. 定向)的因素。

表 1 全面削减盛行 vs. 定向削减盛行:实证研究的结果

	全面削减占 主导地位	定向削减占 主导地位	全面削减与定向 削减混合使用
地方政府	班纳(1985) 莱文(1985) 路易斯(1984)	唐斯和 罗克(1984) 路易斯(1988) 科文(1985)	亨德里克(1989) 希金斯(1984) 格拉斯伯格(1978) 莱文等(1981a) 莱文等(1981b) 莱文等(1982) 麦克曼努斯和帕默(1990) 摩根和帕默(1988) 帕默(1990) 里卡兹(1984) 沃尔曼和戴维斯(1980) 沃尔曼(1983)
次国家政府	布朗等 (1993)		凯顿和查普曼(1982) 邓库姆和金尼(1984)
国家政府	希克(1983) 希克(1983)		哈特利(1981) 邓西尔和胡德(1989) 塔尔许斯(1986)

有两个因素引起了广泛的注意:决策制定者做出削减决策时财政困境的持续时间和严峻性(在宏观和微观两个层面上)。学者们推测,财政困境持续的时间越长并且越严峻,当局则越有可能着手推行定向削减(而不是实施全面性的措施)(Banner, 1985; Levine, 1979, 1985; Levine et al., 1981a, 1981b, 1982; Wright, 1981)。莱文(Levine, 1979:182)认为,全面削减更可能在紧缩政策之初实施(因为这种“分担痛苦”的选择可能被视为更公平,从而产生的冲突和抵制更少),但是如果这些措施还不够的话,就会采取以优先次序为基础的更具定向性的削减措施(参见 Hood and Wright, 1981; Pammer, 1990)。同样,莱文等人(Levine et al., 1981a, 1981b)在削减预算的“行政反应模式”中预测,政府会根据财政困境的持续时间和严峻性,以一种系统的方法对财政困境作出反应。他们推测,在财政收入下降的初始阶段,削减将是递减的,但是收入下降的规模越大、持续的时间越长,就越有可能采取定向削减。

关于财政困境的持续时间和严峻性等因素与所选择的具体削减策略之间的系统性关系,现存的实证研究提供了混合的证据。有些研究

(例如, Glassberg, 1978; Hartley, 1981; Higgins, 1984; Levine, 1985; Levine et al., 1981a, 1981b, 1982; Tarschys, 1986; Wolman, 1983; Wolman and Davis, 1980) 的确发现在财政困境加剧时全面措施转变为定向措施的证据。然而, 有些研究却并没有发现财政困境的持续时间与严峻性对所选择的削减措施造成系统性的影响(例如, Downs and Rocke, 1984; Pammer, 1990)。

除了财政因素可能影响递减的或选择性的削减策略的选择之外, 还有许多组织特征也会在微观层面上影响这种选择。例如, 格拉斯伯格(Glassberg, 1978)认为, 在任务更为固定的组织中, 递减策略可能占主导地位, 而任务更富有弹性的组织将会选择更具定向性的削减。正如他所解释的, 一个组织所选择的削减策略会取决于组织在财政困境期间所形成的领导风格。他推测“拿肥胖的难缠家伙开刀”型领导风格(注重削减管理费用和控制人员成本)更有可能在职能固定的组织中出现, 而“重振企业家”型领导风格(谋求“带领组织转向一个更窄的活动领域, 希望创建资源与成本之间新的平衡”)则更可能出现在职能灵活的组织中。莱文(Levine, 1985: 695)认为, 部门和机构采取更具战略性的措施的能力, 取决于它们的战略水平, 包括财政预测能力、成本会计与规划能力等。莱文等人(Levine et al., 1981a, 1981b, 1982)指出, 决策制定更加集中以及较少政治化的当局更易于推行定向削减。帕默(Pammer, 1990)也将“行政复杂性”视为削减策略背后的一个解释变量。迈克泰格(McTighe, 1979: 89)认为, 下列因素将会制约削减预算与削减管理采取“理性”方法: 组织分权、任务不明确、政治争议以及强大的客户群。

三、削减的内容

削减管理的根本问题是削减的内容: 应该削减什么。下面我们就来讨论这个问题, 主要是评述不同的削减措施及其相应的优缺点, 总体考察这些削减措施在削减管理文献所描述的不同支出类别(以及具体的人员成本)中的盛行程度。由于篇幅所限, 以下的述评只限于削减措施的“功能”分类(不包括“部门”分类)。

(一)主要的削减措施

削减管理的研究文献对于涉及减少公共部门资源和削减公共开支的各种措施多有描述。为了进行系统的概述, 我们将这些不同措施分为以下三类: ①削减运营开支(运转成本)的措施; ②削减项目(即对转移资金和公共服务的削减)的措施; ③削减资本开支(投资)的措施(见表 2)。