

新华社会
管理译丛

这是10年来出版的探讨公共服务的
困境与出路的最佳著作之一

——安东尼·吉登斯，当代著名社会思想家



The Other Invisible Hand 另一只无形的手

通过选择与竞争提升公共服务

DELIVERING PUBLIC SERVICES THROUGH
CHOICE AND COMPETITION

[英] 朱利安·勒·格兰德/著
韩 波/译



新 华 出 版 社

新华社会
管理译丛

The Other Invisible Hand

另一只无形的手

通过选择与竞争提升公共服务

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

另一只无形的手：通过选择与竞争提升公共服务/(英)格兰德著；韩波译。
北京：新华出版社，2010.10

ISBN 978 - 7 - 5011 - 9418 - 6

I. ①另… II. ①格…②韩… III. ①社会服务—研究 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 200301 号

著作权合同登记号：01 - 2010 - 3964

The Other Invisible Hand

by Julian Le Grand

Copyright © 2007 by Princeton University Press

中文简体字专有出版权属新华出版社。未经出版者书面许可，
不得以任何形式复制传播本作品的全部或部分内容。

另一只无形的手

作 者：(英)朱利安·勒·格兰德

译 者：韩 波

责任编辑：黄绪国

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区凉亭路 8 号

网 址：<http://www.xinhuaapub.com> <http://press.xinhuanet.com>

邮 编：100040

经 销：新华书店

印 刷：北京竹曦印务有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：11.5

字 数：150 千字

版 次：2010 年 11 月第一版

印 次：2010 年 11 月第一次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5011 - 9418 - 6

定 价：35.00 元

温馨提示：本社“新华版短信书友会”新书直订 发短信至：13651277005
本社图书策划中心诚征品位畅销选题 发邮件至：xhchzx@163.com

购书热线：010 - 63077122 中国新闻书店购书热线：010 - 63072012
图书如有印装问题请与出版社联系调换：010 - 63073969

引 言

问问人们，从那些花在医疗卫生和教育上的公共资金中，他们想获得什么，答案将非常简单：良好的服务。有时人们还会加一句，他们希望这种服务就在家门口，即一个良好的当地服务，例如一所高质量的当地学校，一个关怀备至、责任心强的家庭医生，或者一个顶级的社区医院。

这本简短的书探讨的就是如何才能最好地实现这些目标。本书分析了实现上述目标的四种方式：信任，即信任从事公共服务的专业人员、管理者和其他人，相信他们会提供高质量的服务；目标和绩效管理，这是通常所称的“命令和控制”的一种形式，即那些工人在上级指示或指导下，提供良好的服务；发言权，即公共服务的用户直接将其意见传达给提供者；以及选择和竞争这只“看不见的手”，即用户选择他们想要的服务，而这些服务是由互相竞争的提供者提供。

对于当前用于提供公共服务的这些方法，本书无意讨论哪种方法比其他方法绝对好，相反，本书认为每一种都有其优点，因此都在公共服务的提供过程中发挥着作用。但本书也确实指出了每一种方法系统的缺点，而且通过综合各种证据和理论，本书认为在大多数情况下，如果服务的提供系统整合了选择和竞争的实质元素，这样的系统最有可能提供良好的当地服务。经过恰当的设计，与主要依赖信任、命令和控制或发言权的系统相比，此类系统将提供品质更高、反应更快而且效率更高的服务。此外，它们也会更加公平，或者说社会公正性更高，这与一些大众的和学术的观点恰好相反。

这本书发展了我在之前的《动机、机构和公共政策》（*Motivation, Agency and Public Policy*）一书中提到的某些观点。从某种程度上说，这本书是对上一本书的自然延续。但本书也是基于我在唐宁街 10 号担任首相高级政策顾问时的工作经历，我非常荣幸地在那里服务了两年。

正如我前一本书的一位好心的评论家指出的，我在唐宁街 10 号的任职意味着我必须“食君之禄，分君之忧”。时任政府首相是托尼·布莱尔（Tony Blair），他当时正推行公共部门改革，这次改革正是我长久以来提倡的类型，所以我终于有能力在政治和政策领域内真正捍卫这些观点。我也必须帮助将这些观点投入实践，应对政策实施过程中遇到的技术和政治难题。我再也不能以学术为借口超然地藏于幕后，我不能将难题推给他人去处理，如果出现了技术或者政治问题，我不能再视而不

见，而必须思索解决之道。

正是那段经历奠定了本书的内容和结构。布莱尔政府当时引入了涉及选择和竞争的改革，尤其是针对英国国民保健服务（the National Health Service，简称 NHS）和教育系统，对这些改革的批判之一声称这些改革缺乏内部一致性：缺乏理论或实践基础，不过是胡思乱想出来的政策噱头的大杂烩。事实上，这些改革源于对公共服务提供过程中所遇障碍的深刻理解，如果提供服务所利用的方式或模式不涉及选择和竞争的元素，这会遇到很多困难，包括信任、命令和控制以及发言权模式都是如此，改革对这些问题有着深刻的理解。因此有必要将这些问题一一列举出来，而这正是本书第一章的任务：探讨公共服务的目标或目的，并详细阐述当利用信任、命令和控制以及发言权模式提供服务时，遇到的各种问题。

第二章概括地论述了在公共服务领域内推广选择和竞争的观点，并且对反对相关政策的某些观点做出回应，我在政府任职期间经常碰到这些反对意见：人们不想选择，中产阶级才会痴迷选择，选择对公共领域造成威胁等。

我在唐宁街 10 号工作的另一个收获是，尽管这段经历没有改变我对选择和竞争模式的总体优势的看法，即作为提供公共服务的一种手段的优势，但对于将这种模式投入实践时遇到的各种障碍，这段经历确实强化了我对此的认识，而这也是第三章和第四章的框架，即审视教育和医疗保健领域中的那些问题，并提供一些解决问题的方法。



第五章探讨了超越当前政策的一些可能方式，将这些基本观点推广到那些很少尝试它们的领域。本章关注三项特定的建议，每一项建议扩展了之前的讨论涉及的一个方面：卫生保健的病人预算，教育津贴的缺点，以及为儿童提供社会关怀的一种新类型。

最后，第六章简要总结了一些与选择和竞争有关的政治问题。对于一些重要的政治或者其他利益集团通常在本问题上采取的立场，本章做了一番审视，并讨论了如何处理这些相关观点。再次地，这主要得益于我在政府的工作经历，当时工作的核心部分就是分析理解对公共服务改革的反对意见，以此作为处理这些反对意见的基础。

对术语做一点说明。“公共服务”这一措辞可以表示许多事情，包括其字面解释，即对公众的服务。它经常用于特指对公众具有至关重要作用的服务，例如教育、医疗卫生、社会关怀、住房或交通等，而且这一术语经常暗指一些存在国家或政府干预的服务，不管是在服务的资金、提供和管理方面，还是三者都有涉及。

我在本书中所用这一术语的含义既包括至关重要性，也包括（一种形式的）国家干预。我主要思考医疗卫生和教育服务，兼及社会关怀，而且我考虑这些服务中全部或主要由国家资助的部分。资金来源可能是一般性税收，或者某种类型的抵押税，例如国家或者社会保险。国家也可能提供部分或者全部服务，或者对服务的提供进行管理，但这些条件都不足以被视作一种

公共服务。

值得一提的是，本书的许多观点不仅适用于教育、医疗保健或者社会关怀部门，也适用于其他公共部门，而且有些已经提交给服务提供机构处理，不管是公共财政还是私人财政的机构。

本书旨在吸引尽可能多的读者，我希望以可读性强的方式写作，尽量避免行话术语。

目 录

引 言	(1)
第一章 目的与手段	(1)
目的	(1)
手段	(9)
结论	(29)
第二章 选择与竞争	(32)
选择与竞争的含义	(33)
选择与竞争:模式	(36)
人们不想要选择	(40)
选择是中产阶级的迷恋	(45)
选择与公共领域	(48)
结论	(55)

第三章 学校教育	(56)
目的和手段	(57)
选择与竞争模式的影响	(62)
竞争:必须真实	(69)
选择:必须被告知信息	(75)
选拔优等生:必须避免	(78)
结论	(83)
第四章 医疗保健	(84)
目的和手段	(86)
选择和竞争的影响	(89)
竞争:必须是真实的	(95)
选择:必须具备信息	(105)
选拔精英:必须避免	(107)
结论	(113)
第五章 新思维	(114)
病人预算	(115)
弱势补贴	(133)
社会护理事务所	(137)
结论	(140)

第六章 选择的政治	(142)
社会民主党左翼	(144)
保守党右翼	(146)
服务提供者	(148)
用户	(151)
结论	(152)
附录一	
艾林·恩索文:美国的视角	(154)
附录二	
大卫·李普希:怀疑论者的角度	(159)

第一章

目的与手段

如前所述，当谈到公共资助的服务时，例如医疗保健和教育，多数人只是想得到良好的服务。然而到底什么才是良好服务呢？我们如何才能得到这样的良好服务？说得更确切一些，对于公共服务，我们所期待的**目的**（Ends）是什么？实现这些**目的的手段**（Means）又是什么？本章和下一章将以概括的方式就这些问题进行阐述。对于医疗保健和教育的特定（但很重要）的案例，将在后面的章节中进行更详细的讨论。

目的

良好的公共服务包含哪些内容，或者更概括地说，公共服务的**目的**或目标是什么，人们对此有着许多可能的解释。的确，

围绕提供公共服务的手段或模式的辩论异常激烈，其中一个原因或许不是因为对实现特定目的的手段或其他问题有争议，而是因为对目的本身的可取性存在分歧。

然而，我认为良好的公共服务至少包含 5 个基本属性，即良好的公共服务应该具备高品质，高效的运行和管理，对用户的需要和需求做出积极反应，而且与此同时向纳税人负责，最后，但并不是最次要的，良好的公共服务应当具备公平性。

品质

关于我们在本章中讨论的所有目的，对于公共服务的“品质”这一概念，有许多可能的含义。第一，品质可以被定义为向这些服务的“投入”，例如服务人员的数量和种类，医院中职业医务人员的水平和学位，或者学校中教师的资质和经验等。其他投入可能包括服务机构的规模和条件：医院床位的多少，学校教室的大小，相关建筑物的新旧等。第二，品质也可被定义为提供服务的“过程”，例如对待用户是否礼貌、周到，或者用户须等待服务的时间多少。此外，品质还可按照服务提供过程中的“产出”或“活动”进行衡量，例如医院进行手术的数量，或者在学校参加考试的孩子人数等。最后，品质也可按照使用这些服务的“结果”进行定义，例如病人因得到医疗护理，健康有了改善；或者孩子由于上学，获得了很多技能，包括算数能力、读写能力和更高层次的分析能力。

在对品质的这些可能的解释中，对公共服务的真正用户来说最重要的可能有两个，一个是与过程有关的定义，尤其是对待用户的礼貌和周到；另一个是与结果有关的定义，尤其是健康的改善和能力的获得。然而具有讽刺意味的是，在实践中使用最多的可能是投入和产出，这主要是因为它们是最容易测量的因素。^①事实上，很难把所有这些因素梳理清楚，尤其是在概括的层面上，所以本章不打算这么做。可以说，在提供公共服务的大辩论中有很多不同观点，每一观点可能都很重要，在随后的篇幅中我们将试图阐释清楚的问题是，何时应当考虑哪一种观点。

效率

效率，通常被视作吝啬小气的会计师和经济学家的独有标志，在大众和学术辩论中往往处于不利境地。有些人关注花在公共服务上的资金，而有些人关注这些服务为个人的和家庭的健康、教育或福利带来的影响，在哪种关注点更合情合理方面，前者显然处于劣势。奥斯卡·王尔德（Oscar Wilde）对犬儒主

① 关于结果，有一个特殊的难题，即通常很难将特定的结果改善（例如病人的健康）归因于公共服务的某个特定项目（例如医疗治疗过程），因为结果可能很大程度上是由各种因素共同导致的，而有些因素超出了相关服务提供者的控制范围（例如病人自己的恢复能力）。这正是下面这个问题的原因，即虽然服务提供者和决策制定者都经常口头上重视结果的重要性，但他们通常更重视服务能够控制的因素，例如投入、过程和产出。

义者的定义确实经常用来描述会计师和经济学家：一群知道所有东西的价格，却不知道任何东西之价值的人。

然而确切地说，效率是任何良好的公共服务的重要基本元素，因为高效的服务是利用特定水平的资源提供最高可能的服务品质和数量，而无效率的服务是对资源的滥用或浪费，降低了用户的健康、教育或福利的总体水平，这些是利用同等的资源本该可以实现的目标。某项服务真正的“价格”不是花在提供该服务上的钱，而是用这些钱可以提供的其他服务，这就是经济学家所说的提供某些服务的“机会成本”，即如果资源不是用于涉及的服务，由此可能带来的其他机会。

所以，有些人利用王尔德的格言来批判经济学家、会计师和其他关注效率的人，这些人显然是被误导了，因为知道某些东西的价格，这并不一定意味着对价值一无所知，甚至恰恰相反，这意味着：知道由于支付该价格而放弃的价值，并且把这个放弃的价值与实际买到的价值进行比较。这不像王尔德那样清高，但如果我们将一定的资源投入公共服务，希望从中获得最高数量和品质的服务，这样的知识至关重要。因为如果我们付出的代价过高，即如果我们放弃了一些东西，而这些东西比我们实际得到的东西价值更高，我们将不会得到最好的可能服务，而且人们也会因此遭受痛苦。

积极反应与责任感

良好的公共服务需要对其用户的需要和需求做出积极反应，

这样的主张似乎是完全无可争议的。其实，此种类型的反应是构成公共服务品质的基本元素，而且这一概念可能一直被掩盖在品质的总体类目之下，正如此处一样。然而，对许多国家的公共服务的主要批判正在于，这些服务显然无力对其用户做出积极的反应。因此，似乎完全应该给积极反应设置一个单独的类目，使其置身这些服务的可能目的之中。

事实上，积极反应作为一种目的，有着更坚实的哲学合理性。哲学家阿尔伯特·维勒（Albert Weale）将其描述为“平等意志自由的原则”。对此，他简练地阐述道：

所有的人都有权利受到这样的尊重，即被视作有思想有目标的人，他们有能力制订自己的规划。作为这种尊重的一部分，政府有义务创造或者维持各种条件，使之有助于实现这种意志自由。

对用户的需要和需求做出积极反应，这可以被视作将尊重给予“有思想有目标的用户”的基本要素。在此，我使用一个本人在其他场合下举过的例子，自由意志的原则要求尽量不要把用户看做是卒，即棋盘上最弱的棋子，而应更多地把他们视作最强大的棋子，即王后。

但是对这一原则有一些限定条件。我们在此考虑的这种公共服务，其用户大多是免费享用的。许多教育和医疗保健服务的使用是免费提供的，因此用户对于其消费的服务，实际上并

不面临价格或者机会成本的问题。而且有时可能存在这样的情况，即由于用户使用该服务导致的对社区其他人的机会成本，大于他们使用该服务所获得的收益。在这种情况下，由于社会由用户和社区的其他人构成，因此对社会整体而言是一种净损失。

换种说法，积极反应的因素，或者甚至是自由意志的原则，这些并不总能主导效率的因素，尤其是在现实世界中，并不对人们使用的服务收取费用。由于有些用户的需求可能相对来说微不足道，所以这些资源可以被更好地用在他处，以便满足更紧急的需要。

付款的争论点引出一个更深入的问题。有些用户多数情况下并不直接支付服务的费用，而有些人正在支付这些服务费用，即纳税人，问题是，公共服务是否应该既对前者的需求和需要做出积极反应，又应该对后者的需要和需求做出积极反应呢？通常并不用这些概念描述对纳税人做出的积极反应，而是用“义务”这一词汇，所以描述这个问题的另一个方式是：对用户积极反应的因素，应该在多大程度上主导纳税人义务的那些因素？

当然，从严格意义上说，大多数纳税人都会在其生活中用到“普遍的”公共服务，而大多数公共服务的用户都纳税，既通过直接的所得税，也通过间接的增值税或者消费税，例如对酒类或者烟草征收的消费税。因此，一个州的公民作为纳税人享有的优待，与他们作为用户享有的优待，两者之间似乎没有