

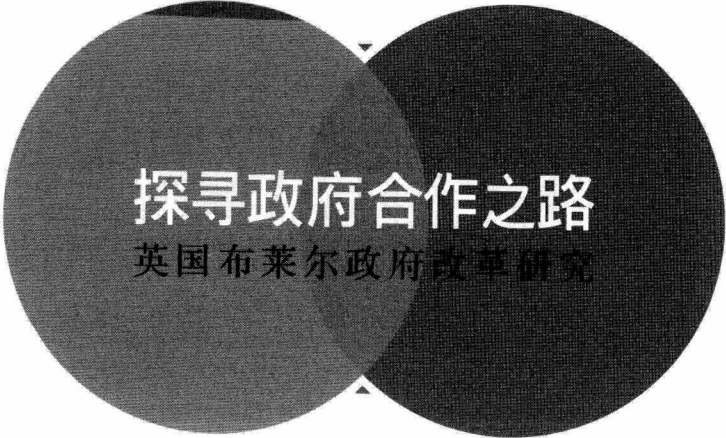


探寻政府合作之路

英国布莱尔政府改革研究

1997-2007

曾令发◎著



探寻政府合作之路

英国布莱尔政府改革研究

1997-2007

曾令发◎著



人民教育出版社

责任编辑:刘 恋

图书在版编目(CIP)数据

探寻政府合作之路——英国布莱尔政府改革研究(1997—2007)/

曾令发 著. —北京:人民出版社,2010.6

ISBN 978-7-01-008966-9

I. ①探… II. ①曾… III. ①国家机构-政治体制改革-研究-英国-1997~2007 IV. ①D756.123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 094622 号

探寻政府合作之路

TANXUN ZHENGFU HEZUO ZHILU

——英国布莱尔政府改革研究(1997—2007)

曾令发 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12.375

字数:280 千字

ISBN 978-7-01-008966-9 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

曾令发，男，汉族，1977年出生，湖北武汉人。2008年毕业于南京大学，获管理学博士学位，现任职于华南师范大学公共管理学院和马克思主义研究院。长期从事行政管理专业的教学和科研工作，主要研究政府改革与公共政策分析，在《国家行政学院学报》、《学海》等国内核心期刊和省级期刊发表论文十余篇，并参加了国家青年社科项目、省部级和其他级别的多项课题，参编两本教材。

目 录

导 论	1
第一节 选题的背景和意义	1
第二节 相关研究的综述	12
第三节 研究的方法和框架	25
第一章 英国保守党政府时期新公共管理运动及其影响	31
第一节 英国保守党政府新公共管理运动的背景	32
第二节 英国保守党政府的新公共管理运动	43
第三节 保守党政府新公共管理运动的遗产	54
小 结	62
第二章 第三条道路与合作政府	64
第一节 主要概念析论	64
第二节 布莱尔政府的第三条道路理论	73
第三节 第三条道路与合作政府的逻辑关联	91
小 结	99
第三章 英国合作政府的渊源：理论、政治与历史维度之考察	100
第一节 英国合作政府的理论渊源	100

第二节 英国合作政府的政治渊源·····	111
第三节 英国合作政府的历史渊源·····	121
小 结·····	131
第四章 合作政府兴起的现实背景·····	133
第一节 风险社会的来临·····	133
第二节 社会矛盾的凸显·····	143
第三节 英国新公共管理运动存在的问题·····	155
小 结·····	167
第五章 布莱尔新政析论之一:英国中央政府的合作	
治理之道·····	168
第一节 合作政府的核心执行部门·····	169
第二节 合作政府治理工具之公共服务协议·····	182
第三节 合作政府治理工具之任务型组织·····	191
第四节 合作政府治理工具之电子政府·····	202
小 结·····	210
第六章 布莱尔新政析论之二:英国区域合作	
治理之道·····	211
第一节 英国区域治理的概况·····	212
第二节 英国区域治理的组织发展·····	223
第三节 英国区域治理的机制·····	241
第四节 对英国区域治理发展的评论·····	253
小 结·····	261
第七章 布莱尔新政析论之三:英国地方政府的合作	
治理之道·····	263
第一节 战后英国地方政府改革历程·····	264
第二节 改进公共服务·····	274

第三节	发展地方民主·····	292
第四节	地方政府现代化:中央集权主义还是地方主义·····	312
小 结	·····	320
第八章	对英国合作政府的评价·····	323
第一节	合作政府的成就及其与保守党政府改革模式的比较分析·····	323
第二节	合作政府在全球的回应·····	333
第三节	整体型治理:合作政府的发展趋势 ·····	344
第四节	英国合作政府的实践对我国政府改革的启示·····	353
小 结	·····	359
结束语	·····	360
参考文献	·····	366
后 记	·····	390

导 论

第一节 选题的背景和意义

一、选题的背景

20 世纪对于公共管理来说是一个意义非同寻常的年代,它经历了管理范式的不断变革。在 20 世纪最后 20 年里,全球掀起了一股改革浪潮,它打破了沉寂半个多世纪的传统官僚制垄断公共管理范式的局面。在即将步入 21 世纪时,兴起于不列颠岛的第三条道路思潮在全球激烈回荡。当全球关注第三条道路思想在意识形态、公共政策和政党政治等领域所带来的影响时,英国正悄然进行着一场公共管理的改革。也许是第三条道路思潮吸引公众太多的目光,也许是世界还沉浸在新公共管理运动中意犹未尽,布莱尔政府所推行的合作政府改革并不像前面二者那样引人注目,“尽管这一改革趋势不仅在英国、澳大利亚和新西兰这些被称为新公共管理改革先锋的盎格鲁-撒克逊国家非常明显,而且在其他并没有致力于推行新公共管理改革的国家也日益显现”^①。作为一个

^① Tom Christensen, Per Lagreid:《后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府》,《中国行政管理》,2006,(9):第 83 页。

如此有影响的公共管理改革,我们首先必须去了解这场改革的基本事实。因此,本书的首要目的就是研究布莱尔推行的合作政府改革所采取的措施,发现它有哪些创新之处。

当然,弄清事实绝不是研究者的唯一目的,研究者更为关注的是这些事实是如何发生的。本书研究的另一个目的就是研究这一次政府改革的背景、动因,它与上次改革的关联性。英国是20世纪70年代末兴起的新公共管理运动的发源地之一,在回顾这将近30年的公共管理改革浪潮时我们会发现,“铁娘子”撒切尔夫人大刀阔斧的改革仍然影响着当前的公共管理范式。在事隔近20年后,又一次意义深远的公共管理改革浪潮在英国发生。我们相信,历史两次选择英国作为政府创新的国度,绝不会是事出偶然。我们需要探究,究竟是哪些因素在政府创新中扮演重要角色?这些因素是结构上的还是功能性的?这些因素又是如何产生作用的?

本书研究的第三个目的,就是在学理上厘清20世纪公共管理发展的一个基本脉络,理解在公共管理领域中的一些基本矛盾及其张力是如何发展、转化,并最终能够形成一种动态的平衡。将英国政府改革置于20世纪整个公共管理发展变革的这一背景之中,我们会发现,它基本上代表了20世纪公共管理改革的一个基本走向,因此从这个意义上来说,弄清了英国的政府改革对于把握公共管理改革的内在规律与发展脉络有着重要的意义,这也是研究英国政府改革的一个学术价值所在。同时我们会发现,布莱尔政府改革不仅仅回应了公共管理领域重视民主价值观、公民权和服务的需求,重新肯定公共管理领域的规范性基础,而且在对管理的自由化与市场化方面也作出了重大的调整。正如布莱尔所说,“我的方法是永恒的修正主

义”^①，这种折中与调和的基本走向是整体型治理。

作为一个中国人来研究英国布莱尔政府改革，其中有一个目的不言而喻，那就是希望研究他国政府改革能为中国政府体制改革提供借鉴意义。自改革开放以来，我国的政府体制改革基本上与西方新公共管理运动在时间上是同步的。虽然英国和中国不是处于同样的发展阶段，但是就宏观而言，在现代化的发展过程中它们总会有一些共性，我们不能对这些发达国家所出现的问题视而不见，前车之鉴总会为我们提供一些经验教训。就微观而言，英国政府和中国政府都面临这些相类似的问题，研究英国政府所采取的应对措施，也许会对我国政府体制改革带来观念上、方法上的有益启迪。

二、问题的提出

一般而言，一项研究往往来自于研究者的两种经历：一是对现实社会的感性经验，这是引起研究者兴趣的最为直观的材料；但是能够使研究更为深刻并有意义，则是来源于研究者对此的理性思考。关于布莱尔政府改革的研究正是源于以上的两种经历。

自改革开放以来，在政府的主导之下，中国的经济快速增长，人民生活得到普遍改善。但是在国内外对中国政府赞誉有加的同时，各种社会问题，如贫富差距日益扩大、教育机会不平等、医疗保障、住房、就业以及社会安全、环境保护等问题日益突出；并且一些政府官员的腐败、政府机构的资源浪费以及政府运行效率的低下等问题也成为政府管理现代化的障碍；各种危机事件，如 SARS 危

^① Tony Blair. *The Third Way: New Politics for New Century*, London: Fabian Society, 1998, p. 4.

机、重庆井喷事故、松花江水污染事件也在考量政府应对危机的能力。

当我们把视野拓展到全球范围内,尤其是关注 20 世纪 70 年代末兴起的新公共管理运动,看看英国推行的雷纳评审、“下一步”行动计划、公民宪章运动,美国的戈尔报告、企业化政府的再造运动,我们发现在 20 世纪的最后 20 年,西方国家在寻求管理主义与市场化的政府,在寻求一个低成本、高效率的政府,在寻求一个分权解制的政府。新公共管理运动提高了政府效率,降低了其运行成本,但同时也带来了一系列的问题。以英国为例,创纪录连续三任的“铁娘子”在位期间,英国的失业率不断攀升。此外,犯罪率上升,社区破裂和分化,贫富差距加剧,社会福利锐减,人民的生活质量下降。这些现象的出现出乎改革者的意料之外,也背离了改革的初衷。以推行从摇篮到坟墓为目的的福利国家会让政府效率降低,国家资源浪费;以降低政府开支提高政府运行效率的新公共管理运动却使得社会问题突出。政府改革的钟摆在效率与公平之间来回摆动,却找不到一个恰当的位置,那么下一次改革应该如何摆动?

政府应该在公平与效率之间如何摆动? 公平如何实现? 效率如何得到? 公共事务的治理之道究竟是什么? 对于这些问题,理论家曾有过精彩的探讨。公平的实现是与民主行政分不开的,在美国建国之初,汉密尔顿与麦迪逊等人在《联邦党人文集》中构建了一种民主行政模式。他们认为,政府的界限和条件源于人民,政府直接对人民负责。在政府的具体运行中应该实行分散决策、互相监督、交叠管辖,对特定的公民需求予以回应,实现自治原则。在联邦党人的努力之下,美国的建国体制在总体框架上采取了民主行政模式,对此,托克维尔深为赞赏,“在美国,各州行使的权力

不如欧洲条理分明和富于教育指导作用,但却大于欧洲的百倍”,“因此不必到美国去找外观上的一致性和持久性,去找对细节的详尽安排以及行政手续的完善规定,我们在那里看到的,是一个确实有点粗犷,但却充满强大力量的权力机构,一幅时常发生意外,但却充满活力和进取精神的生活图景”。^①

联邦党人与托克维尔在这个问题上达成共识,不过 19 世纪末 20 世纪初的公共行政经典理论对此的看法却是大相径庭。作为官僚制理论的奠基人,无论是威尔逊还是马克斯·韦伯都没有选择民主、公平作为官僚制理论的基调,他们不约而同地选择效率为官僚制的首要目标。在威尔逊看来,民主与公平是政治要解决的问题,行政只是执行,执行就需要效率,而效率就需要组织有一个占支配地位的权力中心,要有明确的等级制,权力越是分散就越不负责任。就官僚制需要强有力的支配中心这一点上,霍布斯与威尔逊的意见一致,霍布斯一再强调只有强大的利维坦才能保证公共利益。韦伯以效率作为官僚制行政的首要目标是源于他对社会以及文化发展趋势的理解。在他看来,社会与文化发展的趋势是“合理化”与“祛魅”的过程。“合理化”是指手段之于目标的可计算性、可操作性、可衡量性;“祛魅”则是指对目标客观价值的信念消失,前者指对物质世界,后者指对精神领域。官僚制是最符合政府管理的“合理化”与“祛魅”,“合理化”表现在它通过等级制、专业化、非人格化、契约以及档案管理来实现管理的可操作性和可计算性,“祛魅”则是通过采取法理性权威而不是个人魅力性权威。古立克在等级制基础上通过增加同质性原则来提升官僚制的行政效率,此时的官僚制理论中我们难以见到民主的身影。

^① 托克维尔:《论美国的民主》,北京:商务印书馆,1997,第 102 页。

自官僚制理论提出以来,它罕见地受到了所有政治派别的诅咒。右派以自由市场的名义寻求对它的限制,中间派以开放和责任的名义改革它,左派以参与和自我管理的名义想要取而代之^①,而第二次世界大战后首先对官僚制行政理论提出系统批评的是西蒙。受行为主义的影响,西蒙提出事实价值二分法,认为行政管理应该更多地对行政行为的“事实”进行实证性的解释,并把技术理性(即效率)作为衡量组织生活的主要标准,而不要对行政“谚语”进行学究式的探讨。事实上,西蒙虽然对传统官僚制理论进行了批判,但是他仍然将效率作为行政管理的核心价值,只是将其披上了科学化的外衣。

如果说西蒙对第二次世界大战前公共行政理论的批判更为尖锐的话,那么戴尔的批判在很多方面则更加激进,从长远看来也更加有效。^② 戴尔虽然也认可西蒙的公共行政科学化的思想,但是他认为效率对公共行政领域来说也是一种价值观,因此不能仅仅将效率作为判定行政行为中立的唯一标准,还应该将个人责任和民主道德纳入其中,否则行政研究就难以正确评价在第二次世界大战中德国效率很高的战俘集中营。不过让人记忆更为深刻的将公平、民主与责任等价值引入公共行政的当数明诺布鲁克会议提出的新公共行政。新公共行政反对传统理论单纯地强调效率和经济,应该重视社会公正而不仅仅是价值中立,有效率的公共行政离不开公众的主动参与,政府的责任、伦理与诚信是公共行政必须考虑的方面,对于公共行政的研究应采取后逻辑实证主义的

① 戴维·毕瑟姆:《官僚制》,长春:吉林人民出版社,2005,第1页。

② 罗伯特·丹哈特:《公共组织理论教程》,北京:华夏出版社,2002,第57页。

方法。

不过,明诺布鲁克会议的声音很快在公共行政领域被边缘化了,一个很主要的原因是为社会形势所迫。在20世纪70年代后,西方发达国家纷纷背上沉重的财政赤字,经济处于滞胀状态,各国政府面临的主要压力就是如何摆脱负债和怎样推动经济的发展。此时沉寂多年的新自由主义逐渐为人所关注,哈耶克的《通往奴役之路》和《自由秩序原理》从故纸堆中被翻了出来,1974年,他成为获得诺贝尔经济学奖的第一位自由市场经济学家。此后的几年里,是自由市场经济学家的春天,弗里德曼和乔治·斯蒂格勒纷纷获得诺贝尔经济学奖,尤其是弗里德曼,他对撒切尔夫人和里根的改革有着深远的影响。1979年,撒切尔夫人上台,随即刮起了一股私有化的旋风,并且成为新公共管理运动的倡导者与推动者之一,这场运动对官僚制改革而言影响深远。随即,公共选择学派借用经济学的理论假设与分析工具对政府行为进行分析,认为在人们批评市场失灵的同时其实也存在着政府失灵的问题。无论是布坎南还是尼斯坎南都认为,作为“经济人”的官僚事实上是在追逐个人效用最大化而不是公共利益最大化,在居于垄断地位而缺乏排他性竞争的体制中,政府提供公共产品与服务注定是缺乏动力,成本高昂,效率低下和缺少对公民需求的回应。因此只有用竞争来改造官僚体制,减少国家权力,降低社会福利,推崇市场的作用。公共选择学派的这些想法与戴维·奥斯本和特德·盖布勒的企业家政府思想不谋而合。

就在新公共管理运动余音未了之时,登哈特夫妇在《公共行政评论》上发表了《新公共服务:服务而不是掌舵》一文,对新公共管理运动予以当头棒喝。他们运用民主公民权、社区与公民社会以及组织人本主义理论,阐释“公务员(通常)不是提供顾客服务,

而是提供民主”^①,批评新公共管理的企业家政府是一个狭隘的政府观念,政府更应该向公民负责而不仅仅是顾客,公共管理应该关注民主价值和公共利益。

从以上的分析我们可以看出,公共管理无论在思想还是行动上,都在民主与效率之间摆动,而且似乎民主与效率总是处于一种二元对立之中,要么以民主作为公共管理的基本价值,要么以效率作为首要目标。并且在寻求组织效率时要么是通过组织的中心集权、等级化或者管理的自由化,要么是通过缩小公共管理的权限,运用市场以及将市场的竞争机制引入公共组织,而新公共管理运动的管理主义与市场化将公共管理对效率的追求推到了顶峰。

其实公共管理的民主——效率二元对立模式与工业社会的线性思维方式不无相关,同时也与长期以来政治思想的“左”“右”对峙密切联系。随着社会的不断发展、人们认识的不断改变,在思维模式上已经从传统的线性模式走向非线性模式,从还原论思维向整体性转变,从静态思维转向动态思维,人们对世界的认识在不断深入,更能对真实世界有一个准确的把握。随着冷战的结束,政治上“左”与“右”的分野在战略上不再显得那么重要。重要的是在一个科技迅速发展、沟通日益便利的全球化消费世界里,在一个公民权逐步突出、环境日渐恶化的风险社会里,政府应该如何满足公民的需要,应对社会的变化。在超越“左”与“右”的基础上,英国学者吉登斯提出了第三条道路,试图通过平衡国家、市场与社会三者之间的力量来建立起责任与权力相平衡的新的社会契约。那么,第三条道路究竟为公共管理提供一个怎样的理论依据与方法

^① 珍妮特·V.登哈特、罗伯特·B.登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,北京:中国人民大学出版社,2004,前言第18页。

启迪？走“第三条道路”的新工党在英国的政府改革又是如何来平衡效率与民主之间的张力？他们是怎样站在前人的肩膀上向前迈进的？对这些问题的思考有助于延承公共管理理论的脉络，解决当前存在的问题。

三、研究的意义

关于第三条道路，国内外学者有过深入的研究，不过将其与英国布莱尔的政府管理改革联系起来研究的不多。而且单就英国布莱尔政府改革的研究，在国内外的研究也不系统，在国外仅仅出版了专门研究的论文集，专门的论著还难以寻找。而国内学者就布莱尔政府改革的研究就更少，而且很多国内学者将其与英国保守党的政府管理改革等同起来，认为这仅仅只是保守党改革的继续。因此有必要从公共管理改革的背景出发，通过经验分析与规范研究，将布莱尔政府管理改革同第三条道路联系起来，将其与保守党改革区分开来，在对其进行系统分析的基础之上，找到公共管理发展的一个基本走向。这样既能够使我们真正了解英国布莱尔政府改革，丰富公共管理学的研究内容，同时也对我国的政府管理改革提供借鉴。具体来说，这一选题具有以下几个方面的意义：

首先，通过研究布莱尔政府改革，我们可以清楚地了解第二次世界大战以来，英国政府管理变革的一个基本脉络，有助于丰富国内对英国政府管理体制的研究。英国是一个老牌的资本主义国家、议会之母、现代文官制的源头，新公共管理运动的发源地之一，但是国内对英国政府管理的研究较少。国内学者对英国更为关注的是其政治体制，当然也有对最近英国的新公共管理运动予以论说的，不过都不够系统，研究也仅仅是停留在新公共管理运动本

身,并没有将其置身于整个英国的社会、政治背景之中,因此只是对英国新公共管理运动的一张快照,难以全面把握英国政府管理本身,尤其是难以把握住英国政府管理的一个动态变化过程。事实上,英国的政府管理体制是与其宪法传统、议会结构、贵族体制、政党模式、意识形态的流变紧密相连,同时也与国际社会的时政变化息息相关。因此正是联系以上一系列的因素来分析英国政府管理体制及其变革,探讨英国首相与白厅、中央集权与地方自治、政策制定与执行之间的关系,把握英国公共服务提供的一个基本框架,理解英国文官制度的发展变化,这些对于丰富英国政府管理体制的研究视角,拓展其研究范围,推动国内对英国政府管理体制的研究是十分必要的。

其次,在研究布莱尔政府改革的基础上,将其与前期保守党推行的新公共管理运动进行比较研究,并将其放在全球政府改革基本趋势的背景之下,这有助于我们掌握公共管理发展的未来方向。保守党推行的新公共管理运动重视企业管理与市场化模式,通过分权、引入竞争以及外包、竞标、公司化、全面质量管理、流程再造等手段,极力提升政府效率,这事实上是对传统行政管理理论价值的一个继承,是工具理性在公共行政领域的体现达到一个新的高度。虽然它也强调在公共管理过程中注重对公民需求的回应,不过公民在整个政府行为中更多的是一个被动的选择者,而不是主动的参与者,新公共管理并没有给公民参与管理提供多少空间,而市场化的管理也使得管理日益碎片化和缺乏对公平、平等的关注。随着当前公民权利日益凸显,公民社会的成熟,这种管理模式显然无法满足公民的参与意识和社会自治的要求。因此,布莱尔政府提出的合作政府适应了这一要求,他们谋求中央政府内部在组织上的联合与合作,在公共服务的提供上的公私部门以及社会自治