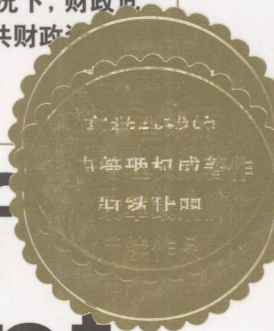


如果你关心政府的未来，就来读一读这本书吧！在美国当前的经济状况下，财政危机是现实存在的，我们只有一条出路：必须从根本上改革我们使用公共财政的方式。

——美国前副总统阿尔·戈尔



The Price of Government

政府的 价格

如何应对公共财政危机



NLIC 2970701513

[美] 戴维·奥斯本 彼得·哈钦森 / 著 商红日 吕鹏 / 译 吕鹏 / 校



上海译文出版社

The Price of Government

享誉全球的
政府管理权威著作
《改革政府》
后续作品

政府的 价格

如何应对公共财政危机

[美] 戴维·奥斯本 彼得·哈钦森 / 著
商红日 吕鹏 / 译 吕鹏 / 校



NLIC 2970701513

上海译文出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府的价格: 如何应对公共财政危机 / (美) 奥斯本
(Osborne, D.), (美) 哈钦森(Hutchinson, P.) 著; 商
红日等译. —上海: 上海译文出版社, 2011. 5
书名原文: The Price of Government: Getting the
Results We Need in an Age of Permanent Fiscal
Crisis
ISBN 978-7-5327-5143-3

I. ①政… II. ①奥… ②哈… ③商… III. ①行政管
理-研究-美国 IV. ①D771.231
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 133112 号
本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

THE PRICE OF GOVERNMENT

Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis
by David Osborne and Peter Hutchinson
Copyright © 2004 by David Osborne and Peter Hutchinson
Chinese (Simplified Characters) Copyright © 2010 by Shanghai Translation Publishing House
Published by arrangement with International Creative Management, Inc.
Through Bardon-Chinese Media Agency, Taiwan
All Rights Reserved

图字: 09—2009—563 号

政府的价格: 如何应对公共财政危机

[美] 戴维·奥斯本 彼得·哈钦森/著
商红日 吕鹏/译 吕鹏/校

上海世纪出版股份有限公司
译文出版社出版、发行
网址: www.yiwen.com.cn
200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cn
全国新华书店经销
上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1020 1/16 印张 21.75 插页 2 字数 267,000
2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷
印数: 0,001—8,000 册

ISBN 978-7-5327-5143-3/D·099
定价: 45.00 元

本书中文简体字专有出版权归本社独家所有, 非经本社同意不得转载、摘编或复制
如有质量问题, 请与承印厂质量科联系。T: 021-56135113

献给我爱的妻子罗斯

——戴维·奥斯本

献给阿尔米,从始至终她都支持着我

献给卡拉,朱莉娅和埃米莉,她们付出了爱

——彼得·哈钦森

财政黑洞、“乌鸦嘴” 和杞人忧天

(推荐序一)

像《改革政府》一样,《政府的价格》带给我的是震撼和惊奇。震撼的是,没有高福利拖累的美国同样面临财政黑洞和可持续困境。惊奇的是,《政府的价格》作者提出了根本的解决之道。结果导向的预算也许不是唯一的解决之道,甚至不一定是最佳解决之道,但它体现了直面现实的勇气、可贵的探索求新精神,并且被实践证明切实有效。

正如商红日教授所言,本书“贯通了政治学、公共行政与公共财政等多学科知识,融入理论和实际生活的广泛视野”,因而,它带给人们的启示将是全方位、多层面的。就本人而言,才识所限,只能在震撼、惊奇之余,结合书的主题谈一点“题外”的感想。

最近一段时期,政府债务危机、财政黑洞日益成为一个热门词汇,相关乱象时刻冲击着人们脆弱的神经。欧洲国家首当其冲:希腊创下了历史纪录的3000亿欧元国家亏空,意大利的债务水平超过了1.2万亿欧元,两个国家在紧缩财政的同时,“砸锅卖铁”一般高调出卖岛屿,但依然给人以杯水车薪之感;英国新联合政府将在所有政府部门削减25%支出,这意味着公共部门5年内将裁减大约60万个工作岗位,留任公务员则面临着养老金、薪金和福利的缩水,因而公务员正在酝酿一场“饭碗保卫战”;法国政府针对退休金体系在2030年即将面临的700亿欧元资金缺口,考虑把法定的60岁退休年龄提高到62岁或63岁,同时把劳动者领取全额退休金所必须缴纳退休金的年限从40.5年提高到42年,结果引起数百万人罢工和抗议;“政府破产”在以前是不可想象的,现今似乎成为不得不面对的残酷现实,它让人产生某种“2012”式的恐惧。

欧洲的窘境往往被归结为欧洲的市场经济模式,高税收、高福利导致缺乏活力,经济增长不温不火,难以为高福利提供足够的经济基础,从而为债务危机埋下了祸根。美国的经济社会模式和欧洲的主要不同难以用一两句话来概括,但美国较少受高福利的拖累应该是不争的事实。美国联邦政府承担巨额债务时有所闻,但似乎都在可控范围之内:一方面,世界霸主的角色固然带来巨额军事开支等负担,但也为审时度势的“抽身”留下了相当的余地;另一方面,克林顿时期的财政状况似乎呈现出持久的曙光。而《政府的价格》给我的震撼,就是直言各种因素的聚集犹如“完美风暴”,美国公共部门从此进入“持续财政危机”的时代:到2030年,社会保障和医疗保险占GDP的比重仍将从当前的约6.6%提升至近15%,而到2050年则几近22%;到2030年,准备金加上目前工作人员倾其一生所缴纳的社会保障税总共有3.5万亿美元,但亏欠退休人员以及同期工作人员的收益达14万亿;有9个州的债务已经超过了它们的年度预算,而且在未来7年里,总缺口可能高达1万亿,与其他州、市、县的缺口加起来可能超过2万亿美元……

值得一提的是,该书英文版首次出版于2004年,那时“持续财政危机”的说法有点危言耸听。但在今天我们终于看到,2007年10月1日,美国政府长期债务达到52.7万亿美元,其中财政负债11万亿,社会保障给付缺口7万亿,已经承诺而未到位的医疗保险34万亿,外加其他项目负债1万多亿;美国居民负担的公共债务人均高达17.5万美元!IMF预计,如果美国政府不采取措施,到2020年,债务占GDP的比重将上升至95%,至2030年将上升至135%。前美联储主席格林斯潘惊呼,美国越来越像希腊!

发达国家的财政困境不是那么明摆着的,但谁都能感受得到。平民百姓的无知和漠然可以理解,难道政治精英们也会如此无知吗?显然不是!书中支撑“持续财政危机”的数据,大多数来自官方统计。问题症结在于:出于种种目的,政治家使出浑身解数,使用“比安然首席财务官更多的技巧”掩盖财政危机的事实,其中许多做法如果在私营部门使用将会面临牢狱之灾。由此看来,《政府的价格》不只是直面现实、揭示问题,而且还直面政治家,揭示问题产生的主要根源。

由此我联想到学者的角色。真正的学者应首先定位于批判家,运用自己的良知、学识和敏锐观察力,觉察、确认并促使社会广泛认识到问题所在。从这个意义上说,学者都应该是“乌鸦嘴”,只有让大家共同意识到问题,才会有探索解决之道的可能。当然,“乌鸦嘴”不等同于“愤青”。

“乌鸦嘴”以批判为己任,有时会给人“杞人忧天”的感觉。在数年前的一篇文章中,我曾写了一段文字:“强化社会职能和公共服务同样存在可持续问题,而且比经济发展的可持续性更为重要,也更为复杂。……公共服务尤其社会福利具有能上不能下的刚性特征,公众没有享受到应该享受的公共服务或福利时无疑会不满,从而影响到社会稳定。可以设想,当出现资源严重不足,政府不得不剥夺公众已经享受到的服务或福利时,公众的反应绝不是‘不满’一词所能形容的。”文章刊发不久,一个学生提出疑问:在公共服务水平如此低下的情况下,担忧可持续问题是否有点为时过早?当时我几乎无言以对,这确实是一个值得思考的问题。

现在看来,英文版《政府的价格》出版于2004年,当时的财政状况似乎不那么悲观,因此该书也有点“杞人忧天”的味道。时至今日,当财政危机形成“完美风暴”的时候,“杞人忧天”行为显然一点也不可笑。本人之所以对中国公共服务的可持续性“杞人忧天”,是因为觉察到一些现实和潜在的风险:薄弱的现有基础和巨大且日益增长的潜在需求之间的冲突;各级政府特别是基层政府的巨额债务;可能的经济波动等等。其实我最担忧的是政府运行机制,其主要特征是自上而下的指令和自下而上的响应。前些年,每当中央政府确立经济增长目标,地方政府多半会层层拔高、层层加码,呈现出某种轰轰烈烈的运动式特征。强化社会职能和公共服务恐怕难以摆脱这一“规律”。这样,发达国家几十年才进入的社会职能可持续陷阱和财政黑洞,中国可能用不了多少年就深陷其中。这方面的例子其实已经不少。

“乌鸦嘴”、杞人忧天本属贬义,也许是感觉太过震撼,我越来越从中看到褒义的成分。学者应该以“乌鸦嘴”自居,杞人忧天也应该得到些许宽容和尊敬。杞人式的忧虑不会带来厄运,但当厄运降临的时候,真正的学者不会享受“未卜先知”的快乐,只能承受比其他人更多的内心痛苦。我想这正是良知的表现。“乌鸦嘴”需要学者的内心自觉,当然也需要环境的宽容。

感谢上海译文出版社和商红日教授选择并组织翻译了《政府的价格》一书,该书对于中国公共管理研究领域的学者而言是一部不可多得的精彩读本,非常荣幸有先睹为快的机会!

周志忍

北京大学政府管理学院教授

政府的价格：有效政府、有效财政的价值体现

(推荐序二)

当前,不少国家受国际金融危机影响,经济不景、财政拮据,人们寻求破解财政危机之良策的愿望尤甚。置身于发展转型、结构调整背景下的中国行政系统,正在加快推进行政体制改革和服务型政府建设的进程。如何有效地控制行政成本、高效低耗地开展公共行政管理活动和提供公共服务,业已成为我国政府机构和公共部门亟需解决、却又难以解决的一个重要课题。值此之际,商红日教授领衔翻译的上海译文版的《政府的价格》一书“应时而出”,当属公共行政管理学界的一件盛事。该书的责任编辑要求本人作一短序以为推荐,余欣然受托:一则以先睹为快,毕竟戴维·奥斯本是上世纪90年代那本风靡一时的《改革政府》一书的作者之一;二则以求获新知,期望从中得到新的启迪与思考。

环视当今欧美诸国行政系统的运作情形,每当政府机构与公共部门为公共财政危机所困扰时,人们通常都会对行政系统的决策者给出两个备选项作为抉择:或是削减机构、项目和开支,或是提高税收增加预算。于是,机构经常聚散离合,经费随时消长盈缩,形式运动周而复始,财政困境依然如斯。这一“循环圈”现象在许多国家的行政改革中几成常态。对这种机构与经费“少了多一点、多了少一点”的时增时减之现象,我国行政学者曾以中国式的幽默戏称之为“扭秧歌”:“5 6 5 6 i 6 i……(少了少了多了多……)”。显而易见,“两极徘徊”式的传统行政革新范式亟需超越。《政府的价格》一书给我们展示了实现这种“超越”的可行性:将政府价值“具象化”为政府的价格,通过行政相对人购买服务、改变预算流程、实行合理的制度安排、注重价值控制和结果效能等方式,让政府开支实现相对的成本最小化、价值最大

化,进而有效应对公共财政危机。

一如《改革政府——企业精神如何改革着公共部门》的写法,作者通过对一个个具体案例的透析,提出了一条值得不懈地探索前行的新路径。书中提及的以骆家辉为州长的华盛顿州政府应对 2002 和 2003 财政年度财政危机的做法,颇能引人深思。当时,财政年度刚过半,入不敷出的危机已然显现。为此,州政府不得不削减 15 亿美元,并减少 1 340 个就业机会。此举立即招致公众的不满,信任度和支持率的下降令州长倍感苦恼。今后如何走出这个“迪莱默(Dilemma)”两难困境?公共战略研究所建议为“结果”而做预算,即从公民所希望的结果出发,预算不要基于去年的开支,而要基于大多数公众的需求。州政府采纳了这个建议,“结果取向的预算编制洞开了一扇门,骆家辉州长全力以赴拖着他的州通过这扇门。其目的不仅为了省钱,而是为了树立战略思维和实施更大的改革,这将有助于政府花更少的钱办更多的事。”该研究所为州政府做了新的设计,即首先要搞清楚:实际的问题是短期的还是长期存在的;公民愿意花的钱是多少;公民希望政府用他们的钱做什么;产生这些结果州政府将花费多少。在此基础上,实行“流程再造”:即界定问题,政府的价格定位,确立政府的优先事项,在优先事项之间进行预算的合理配置,以及为每一个优先事项制定采购计划。在整个运行流程完成之后,实行行政相对人(公民)对自己向政府所支付的代价是否物有所值的认可度调查和绩效考核。

由此可见,这种“结果取向的预算编制”,体现了政府与公共部门在一定年度计划期限内,不是以形式上的时增时减,而是以实际结果为价值尺度来进行预算安排,包括资金投入方向、预算执行活动的规模和顺序等。戴维·奥斯本、彼得·哈钦森所提出的这个令人难以捉摸的“政府的价格(The Price Of Government)”的概念,实际上是通过结果取向的预算编制方法将抽象的“政府价值”具体化为“政府的价格”。这里所说的“价值(Value)”,主要是指一种具有衡量意义的“尺度”,即衡量和评价行政行为有益程度的尺度。如公共管理活动中某项工作价值较高则说明其有益程度高、有利因素多、工作效益大;反之,则说明其有益程度低、有利因素少、工作效益小。价值的具体表现是价格,“政府价值”尺度的量化和具体化,即为“政府的价格”。具体而言之,作者运用“政府的价格”这个概念,就是要求政府和公共部门根据行政相对人的需求确定“政府优先事项”,以结果取向的预算方法确定行政相对人支付代价(预算资金),购买政府与公共部门的高效公共服务,并通过价

值控制和效能稽考充分实现一定限度内政府开支的价值最大化,然后在行政相对人对所支付代价形成价值认同的基础上真正实现“政府的价格”。

毕读之后,掩卷深思。本人以为,《政府的价格》一书的主旨并非仅仅是为摆脱公共财政危机而提出一个权宜之计。作者寓以深意于其中的一个观点是,面对行政机构“精简—膨胀—再精简—再膨胀”和财政预算“削减—增加—再削减—再增加”的怪圈现象,让行政相对人、政府与公共部门共同来摒弃传统的“趋极”思维和方法,再造一个全新的结果取向的预算编制,进而在使公民享受到优质公共服务的进程中充分地体现“政府价值”、兑现“政府的价格”,真正揖别财政危机,实现有效政府(无所谓“大政府”或“小政府”)、有效财政(无所谓“紧预算”或“宽预算”)的价值。

对于正在努力适应时代发展的经济必然性要求、努力为公众提供低成本高质量服务的中国行政系统而言,这是一个颇具启迪意义的新思路。公共行政管理的制度与行为是从属于一定社会物质生产方式的关系物,而经济关系的领域则是决定性的因素,行政系统全部运作活动变迁的终极原因在于各时代的经济必然性因素。政府与公共部门管理活动自身带有反映社会经济必然性的特点,必须依循和体现节约、经济、精干、高效和控制行政成本的原则,从而达致客观上的经济必然性要求和主观上的行政主体精简高效的有机契合,这是我国政府系统、公共部门与公共行政管理学界的一个共识。运用《政府的价格》一书所倡导的“结果取向的预算”的方法,将有利于我们实际地、而非形式上地控制行政成本额度,注重预算执行结果的有效性(价值),把有限的财力资源集中用于公众关心的优先决策目标执行过程的主要环节,并根据执行过程中的信息反馈来调整公共管理各部门的资金分配额度,确保有效项目得到有效经费保障、重点工作得到重点财力支持。同时,这种新的预算方法以及与之相应的理念,将有利于推动政府机构与公共部门的行政管理活动进一步沿着节俭、经济、规划合理和讲究效益的轨道前行。

是为荐,是为序。

李 琪

中国行政管理学会副会长、教授

致 谢

这本书和很多书一样,不是从石头缝里蹦出来的。它们也并非仅仅是那些将自己名字印在精美封面上的那些人的成果。无论在什么意义上,本书都是合作的结晶。该书经历了一个较长的酝酿时期,它起始于一些经过检验和不断培育的思想,这些思想又得到了其他一些思想的丰富、强化和细化,最后由许多不同的人将其放在不同框架中使用和质疑。经历了这样的过程以后,这些思想成为系统化的思考与可描述的经验。这就是本书的由来。

我们十分感激所有参与这个过程的人,他们和我们一起为公共部门及其问题投入了极大的热情,不辞辛劳地与我们一起孵化和升华这些思想,并使其更精准。他们中为首的是我们公共战略研究所的朋友。公共战略研究所不仅是一个咨询公司,更是朋友与合作者的大家庭,它给予我们十余年特别的支持。首席执行官巴巴克·阿马加尼和运营总监杰夫·兹洛尼斯把支持这项工作视为是研究所的投资。安娜·施马尔茨鲍尔、比尔·洛弗和史蒂夫·斯特拉瑟斯帮了大忙,他(她)们潜心研究,汇编数据,回答永无止境的问题。卡米尔·巴尼特、安妮·金尼、康妮·纳尔逊和贝弗利·斯坦,他们每天要跑很远的路来参与我们的研究。洛兰·常、道格·法伯拉泽、莱里·格兰特、里克·海丁格、埃伦·哈钦森、杰夫·科伯、莉萨·马洛里霍奇、洛里·奥曼·施莱、鲍勃·斯通、查克和玛丽·洛弗、米娅·莫里斯塔克、詹尼弗·斯潘塞、彼得·贝克以及塔沃·史密斯等,他(她)们都为我们提供了各种力所能及的帮助。

在民选官员中,前任州长鲁迪·珀皮奇是接受“政府的价格”这一概念的第一人。约翰·詹姆斯、巴巴克·阿马嘉尼、汤姆·斯廷森、查利·贝来克和比尔·布拉扎等都见证了这个概念的采纳,他们是这一思想的支持者。

我们在华盛顿州的朋友向我们展示出他们极大的预算工作的实力。

我们感谢他们以这样的方式所表达的诚意和心愿。他们是：骆家辉州长，以及弗雷德·凯、乔·迪尔、玛蒂·布朗、沃尔夫冈·奥皮兹及他整个预算团队成员、莱尼·麦圭尔、坎达丝·艾斯普塞茨、吉姆·海德里克、玛丽·坎贝尔和她的熟练的团队、埃德·彭黑尔、艾尔·莱夫伯格、理查德·戴维斯、费尔·毕塞、威廉姆·沃格勒、保罗·帕克、德马·哈利斯和唐·博鲁奈尔。

在衣阿华州，我们也从与我们一起工作的汤姆·维尔塞克州长及他的幕僚那里学到许多东西。我们十分感谢维尔塞克州长以及辛迪·艾森豪尔、杰斯·拉斯穆森、吉姆·基辛格和鲍勃·拉弗蒂。感谢明尼阿波利斯公共学院的路易斯·松丁、戴维·黑斯泰德、戴维·杜迪查和学院董事会，他们给公共战略研究所创造了别开生面的机会。感谢纽约州的乔·鲍德曼和露丝·沃特斯，他们一直给我们极大的帮助。

在本书付梓之际，我们不能忘记那些富有经验并提出质疑的改革实践者们，他们主动给我们打电话、回复我们的电子邮件，我们从他们在改革实践中的知识、经验和接触中，获益匪浅。感谢约翰·卡缅斯基、埃莱娜·卡玛克、里尔·瑞、约翰·京尤、杰伊·凯德罗夫斯基、蒂姆·彭妮、鲍勃·奥尼尔、尼尔·约翰逊、杰·方丹、布迪·麦凯、鲍伯·奥里瑞、泰德·考尔德瑞、丹尼斯·麦克纳、保罗·泰勒(Paul Taylor)和库尔特·约翰逊。还有许多人，他们多年来贡献了他们的时间和智慧，恕不能一一列举出他们的名字，对所有这些人，我们深表谢意！

我们要特别向我们的朋友比尔·帕特里克致谢，他帮助我们在规定时间内完成本书书稿。自本书动笔时起，他几乎每天都在他的办公室与我们一起工作。这期间，他研究、拟订出版方案、编辑书稿。他让我们的想法和范例更加清晰。这本书凝结着他的许多心血。

这本书里也能够听到彼得·普拉斯德里克的声音。在合作前两部书时，戴维·奥斯本和彼得·普拉斯德里克一起在政府改革的领域探险。他对本书的其中一章贡献极大，对他多年来的合作和友谊以及他为本书所做的非凡的工作，我们感激之至。

感谢基础图书公司的编辑团队，他们了解《政府的价格》的意义，在他们的努力下，本书如期面市。他们是：本书责任编辑比尔·弗鲁赫特、责任编辑助理戴维·休梅克、出版协调人克里斯蒂娜·马拉以及本书编审戴维·P·克雷默。

我们一如既往地感谢克里斯蒂·达尔，他是世界上最好的图书代理商。

我们也把最深切的感激和爱送给我们的孩子们,感谢他们的爱和支持;送给西尔维娅·沃尔夫,感谢她在艰苦的一年里所给予的不寻常的支持;送给卡拉·埃克达尔,是她使好梦成真。

最后,我们都想感谢对方:写作是高强度的和身体力行的活动。因为一起写作这本书,我们成了更好的朋友。谢谢!

戴维·奥斯本

彼得·哈钦森

前言

1992年总统大选期间,总统候选人比尔·克林顿经常嘲笑“左与右的脑瘫政治”。

与此同时,罗斯·佩罗直到6月晚期放弃竞选前,一直影响着总统布什和候选人克林顿的民意测验结果。为什么?恰是因为佩罗一直设法超越被克林顿责骂的脑瘫政治。他代言的是那些“激进中间派”,也就是那些对惯常政治感到厌倦的美国人,他们对近3000亿美元的赤字深感忧虑,对经济 and 财政失去信心。

最近十多年,美国政治似乎止步不前。我们再次面临巨大的财政赤字,在我们的目光所能及的这个时代,财政危机难以改变。依然是一脸苦相和老调重弹。从右翼那里,我们听到的是“不增加任何新税”,“节流”和“节约”,保守派仿佛没有看到公立学校的学生因学校财政猛减而挣扎,没有看到无家可归者大幅增加,尽管面临着恐怖主义的威胁和4400万美国人没有健康保险,但是警察和消防队仍呈锐减趋势。

传统自由主义者看到了这些问题却实无良策。他们仍然是为新的计划发表同样的宣言,仍然讨论提高税收。对高税收的抵抗和深刻的财政危机,他们仿佛视而不见。

在不得不对付批评者时,双方最终会使用会计伎俩寅吃卯粮,甚至不惜牺牲再下一代来举债。

太多的媒体在此期间也促使这种盲目无知和党派的表现进一步恶化。这些在电视与广播中巧舌如簧的人——比尔·奥赖利斯、拉什·林博斯、迈克尔·莫尔斯以及阿尔弗兰肯——他们对如何真正解决这些问题没什么方案。

美国公众倍感沮丧。他们为政府买单,但他们所需要的是值得为其付费的政府。

已经到了超越左与右的意识形态的时候了。在持续的财政危机向未来延伸时,本书为一个新的时代提出了解决之道。本书告诉人们何以能够将财政危机转化为机会以从公共机构中赢取更多的价值。第一步是改变预算流程。预算流程要从所要求的结果和情愿付出的价格开始,而不是从已有的项目及其产生的费用开始。第二步是构建仅仅由购买这些项目所决定的预算,这些项目能够呈现所需要的结果,多余的要遗弃。此后,必须精简政府使其规模适度、形态合理以更有效率。并且,要进行战略的再检讨、合并与合理化,运用竞争机制从每笔税金中挤出更多的价值,使每个项目、组织和雇员都能够对结果负责,运用好授权技术以实现节约,以及通过政府的内部改革(管理制度和科层原则)来提高政府外部的行动能力等,这些都是重要途径。《政府的价格》将帮助公共部门的领导者在预算、组织规模、开支、管理,最终在领导活动和政治等方面,变得更加明智。

1992年《改革政府》出版以后,在美国乃至在世界各国,都引发了政府变革的浪潮,并且自1992年以来,政府已经做了大量的变革。当时的许多思想被认为是具有争议的或不切实际的,而现在,仅就客户授权、绩效评估、引入竞争这三个方面的思想来说,已经成为主流。改革的边界在继续移动,本书将带领读者沿着这个边界去作出更深刻的思考。

《政府的价格》在以下两个方面区别于《改革政府》。一个方面是,它主要聚焦于公共财政的危机,为那些陷入痛苦窘境且又无力摆脱的人提供解决之策;另一方面,它远比《改革政府》更具有说明性。《改革政府》在各个层面上描述过去发生在贯穿于公共部门的实验,并且阐述政府的一种新的后官僚模式正在形成,如更具柔韧性、富有改革精神、企业化管理等。今天,我们已经完全超越了这个阶段。我们所论证的关于实施政府改革的战略与工具的价值,在许多不同的公共环境(和许多国家)得到证实。他们所做的工作是条理清晰的。我们在本书中认为,任何一位称职的领导者都应在实施这些建议上不遗余力。

《政府的价格》并非提供领导者在这样做的时候所需要的所有的细节。在《改革政府》出版以后,戴维·奥斯本和彼得·普拉斯德里克已经出版了两本指导性的著作:一是《摒弃官僚制》(艾迪生-韦斯利出版公司,1997),该书强调了改革官僚制使政府更有能力的五项战略;二是《政府改革手册》(乔斯-巴斯出版公司,2000),该书有针对性地提供了使用5项战略和70余个不同工具的建议,从履行合同到保证人都提到了。这些建议将有助于

细节的操作。

本书以更广泛的读者为目标。它是为领导者、活动家而写的,也是为那些来自美国生活各个领域(既包括政治与政府的,也包括市民与企业的)与公民相关的人而写的。1992年,特德·盖布勒和戴维·奥斯本说:《改革政府》是这样一部书,它“为探索者……为这些知道政府需要往哪里去,但却不清楚政府应如何到达那里”的人而作。《政府的价格》则是为那些已经准备登上改革列车的人,那些知道左和右的传统议程不能提供解决方案而要从根本上变革的人写的。是的,它是为这些不是在意识形态上,而是在一般意义上要求进行根本性变革的人而作,为这些希望超越左与右而发现第三种方式的人而作,这样的第三条道路能够让美国人以他们愿意支付的价格来实现他们想要的结果。

目 录

致谢	1
前言	1
导论	1
第一部分 明智预算：最重要的五项决策	21
第一章 寻找突破口	22
第二章 设定政府的价格	40
第三章 确定政府优先事项：购买公民重视的成果	60
第二部分 明智分蛋糕：审查、整合、规模适当化	91
第四章 战略审查	92
第五章 整合	105
第六章 规模适当化：适当的工作、适当的方式、适当的员工	123
第三部分 明智花钱：购买价值、压缩成本	137
第七章 购买服务需要竞争	138
第八章 奖励优秀绩效而不是良好意愿	152
第九章 明智的客户服务：让客户掌握方向盘	181
第十章 驱除不信任	200
第四部分 明智管理：以内部改革促进外部绩效	215
第十一章 灵活地承担责任	216
第十二章 让行政系统结盟而不是结仇	233