

# 改革政府

## 企业精神如何 改革着公营部门

[美] 戴维·奥斯本 著  
特德·盖布勒



# 改革政府

---

## 企业精神如何 改革着公营部门

[美] 戴维·奥斯本 著  
特德·盖布勒

上海市政协编译组 编译  
东方编译所



上海译文出版社

David Osborne and Ted Gaebler  
**REINVENTING GOVERNMENT**  
**HOW THE ENTREPRENEURIAL SPIRIT**  
**IS TRANSFORMING THE PUBLIC SECTOR**  
Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992  
根据美国艾迪生—韦斯利出版公司 1992 年版译出

Copyright ©1993 by David Osborne & Ted Gaebler  
Chinese translation copyright ©1996 by Shanghai Translation Publishing House  
Published by arrangement with International Creative Management  
Copyright Licensed by  
BARDON--CHINESE MEDIA AGENCY (International)  
博达著作权代理有限公司  
All Rights Reserved

23  
73  
**改革政府**  
企业精神如何改革着公营部门

[美] 戴维·奥斯本 著  
特德·盖布勒  
上海市政协编译组  
东方编译所 编译

上海译文出版社出版、发行  
上海延安中路955弄14号  
全国新华书店经销  
文华新技术公司排版  
上海锦佳装璜印刷发展公司印刷装订

开本 850×1168 1/32 印张 12.125 插页5 字数 290,000

1996年6月第1版 1996年10月第2次印刷

印数：6,001—16,000册

ISBN7-5327-1840-9/D·035

定价：18.10元

译者: 周敦仁 汤国维  
寿进文 徐获洲

统校者: 周敦仁

## 译者序

官僚主义和官僚机构几乎无处不在，美国焉能例外，不但存在，而且严重。谓予不信，翻阅本书《改革政府》就会使你瞠目结舌。信手拈来下面几个例子。

一位美国将军“估计国防预算的三分之一浪费在执行无益的规章制度上面，做那些不必要做的事”。其“规章制度繁琐的程度几乎无与伦比”。“军队用房管理的规章手册厚达 800 页。军队文职人员管理手册厚达 8800 页”。

就拿一个价值仅 100 美元的普通蒸汽阀门来说，“这个阀门一漏汽，一周损失蒸汽 50 美元。因此，一漏汽就应马上更换。但是我们要花一年的时间来更换它，因为我们的体制规定这类价值 100 美元以上的采购一定要买最合算的。所以，也许等一年便可买到便宜 2 美元的阀门。在这段时间里我们损失了几千美元的蒸汽”。这里就更不要说那些关于国防部花钱采购“金镢头”之类叫人“笑出来的笑话了”。

美国这个重视民选的国家，每 128 名选民就有一名民选官员。2 亿多人口中就有 1510 万全日制政府文职工作人员。把老人和小孩也算进去，平均十几个人中就有一个。

“花在纽约市每个穷人身上的公家经费和私人捐款 1983 年平均为 7000 美元，可是只有 37% 到了穷人手里”。美国公立的中小学教育办得不好人所共知。“教育改革花了十年，追加了 600 亿美元。可是测验成绩仍无进步，辍学率比 1980 年还高”。

联邦政府支撑并一度引为骄傲的“储贷银行”在八十年代后期“倒闭的善后工作，短短几年就使预计的支出从 500 亿美元火箭式地猛升到 6000 亿美元”。

在州一级情况也不妙。密歇根州“有七十个不同的职业训练或成人教育计划，一年的资金达 8 亿美元，范围包括各种职业训练伙伴关系计划和福利训练计划、夏令青年计划、成年基础教育计划等等。各个计划分别经过立法产生。大部分计划是普通公民看不到的，而且大部分计划都难以参与……许多有资格参加的顾客从一个办事处到另一个办事处，在那里填写一份又一份的表格一直到最后放弃完事”。有一个地方，一个失业者要跑三十多个机关和办公室去申请、填表才能得到救济和培训。密歇根州州长鲍尔说，“我们原以为我们有钱的问题——但是我们并没有钱的问题。我们有的是管理上的问题。”

要认识本书中严厉批评的当代美国官僚主义，有必要了解其具体背景，包括历史的政治背景和当代的政治背景。

从历史上说，美国在本世纪二三十年代以前，许多政府机构，尤其是州、市地方政府常常被把持在一些称为“老板”的政客手里。书中提到的特威德其人就是一个典型的例子。他是上一世纪六十年代纽约市民主党的头目，曾因诈骗纽约市政府数以百万计美元而被判刑。这些人拉帮结派，任人唯亲，营私舞弊，中饱私囊，是美国历史上不光彩的一页。在本世纪初崛起的美国进步党人为了制止这种现象、堵塞漏洞，在工业时代的思潮影响下，“改革”过美国政府，设计了一套新的官僚制度。他们从严从细地订下了复杂的条文规章。主观上把对穷人和弱者的几乎一切照顾福利都交给政府去实现；客观上把太多的社会功能也加在政府的肩上，大大地扩充了政府的职权范围。主观上用专款专用、考试录用等繁琐手段约束了为非作歹的政府官僚；客观上却

逐渐造成了一个尾大不掉的在很大程度上自我运转的半封闭系统。

这个体系在一定程度上抵制了腐败并且安定了美国经济大萧条严重影响的社会,完成了历史使命。但与此同时也就逐渐走向了反面。官僚和官僚机构感兴趣的只是争取更多的经费和更大的权力。太多太繁的规章制度作茧自缚,使政府工作人员失去了解决问题的主动性和实际操作的灵活性。而作为服务对象的居民越来越从政府的活动中异化出来,要么把政府看成是冷漠无情的累赘,要么看成是无限依赖的对象。有的地方甚至出现了违悖常理的怪现象,保持失业以吃救济的人反而比找到工作从而失去救济的人生活得更好、更轻松。

看到这些不良现象及其他伴生现象,如政府丑闻、双赤字高居不下、各级政府债台高筑,有的人不免感叹美国社会的青春美好时期已过。本书中倡导的改革目的之一正是要彻底清算这笔未了清的历史旧账。

再来看一看美国当代政治的背景。美国当代政治的一个主要特点是两种意识形态(自由派和保守派)的对立,两党(民主党和共和党)的对立。前者主张“大政府”,认为解决社会问题的关键是多征富人的税以求社会公正,多拨福利款项以求社会平等。唱反调的后者主张“小政府”,认为少征税方能刺激经济发展,少拨款才能鼓励自力更生。一场场辩论,一次次竞选都跳不出这个方程式。可是不管这个政治跷跷板朝哪一头倾斜,翻来覆去都未能解决美国的社会问题。美国城市的问题越来越令人担心。早在八十年代初,美国著名作家西奥多·怀特就忧心忡忡地指出,“美国的城市已越来越成为我们文明的绝境。越来越多的金钱用来拯救我们的大城市……然而城市却依然处于绝境,比我们历史上任何时期都更不安全和更加可怕。”他又说,“任何一个曾经在华盛顿呆过一段时间的人无不了解,日益增多的院外活动集

团,从最坏的到最好的,都向国会施加难以抗拒的压力,并且一概都贪得无厌。”许多选民对政府和政治的不满和厌恶已每每溢于言表。

看到这个情况,一些自由派民主党人,尤其是以比尔·克林顿为代表的“新民主党人”,便想走出一条中间道路。不争论政府的大小而力求政府的效率,不强求政府做什么而着眼于政府怎么做,不纠缠征税多少花钱多少而讲究适当征税花钱得体,不辩论政府办事的动机而着重政府办事的后果。本书的作者之一戴维·奥斯本所在的“进步政策研究所”,还有阿尔·弗罗姆主持的“民主党领导委员会”就是这方面的主要智囊团。美国民主党自由派许多人对本书评价之高自是理所当然。克林顿总统说,“美国的每一个民选官员都应诵读这本书。此书给我们提出了〔改革的〕蓝图。”民主党元老人物、联邦参议员萨姆·纳恩说,“在这个对国内政治不满的时代,《改革政府》一书提供了关键性的和根本性的真知灼见。”戈尔副总统领导了“一个小组花了六个月时间研究才发表的报告,是克林顿政府精简政府机构长远计划的第一个措施,精简后的政府将是戈尔所说的‘为人民服务、革除官僚作风、摆脱文牍主义和不合理条规的政府’。实质上,戈尔的报告以及报告后政府所采取的措施,都是对那些要求‘改革美国政府’呼声的回应”。

因此,读者们不要忽视了这本书在当前美国政治中的可观分量。

这本书为改革美国政府而开出的“药方”共有十种,书中的前十个章节各阐述一种。这里无须赘述。但综观全书的主要思路,应是用“企业家精神”来克服“官僚主义”,即一物降一物。而这两个概念常常是看似明白而又未必明白的。

书中批评的“官僚主义”指的是“烟囱工业时代盛行的老式



官僚主义”。今天的政府在很大程度上是从那个时代继承下来。可是那种模式在当初“确实业绩彪炳”。书中指出那时“这个词意味着组织方式的理性和效率,是极权主义统治滥用权力的取代物。官僚制度给政府工作带来的逻辑规范,同装配传送带给工厂带来的逻辑规范一样”。著名的社会学家马克斯·韦伯也曾说过,“推进官僚主义制度的决定性理由一直是超过其他任何组织形式的纯技术性优越性……精确、速度、细节分明……减少摩擦、降低人和物的成本,在严格的官僚主义治理中这一切都提高到最佳点。”它是一个时代的产物。

可是时代变化了,它的先天内在弱点也就更加突出以致几乎完全走向了反面。

出于对“理性和效率”的无上推崇,在那个机械化大生产的条件下,这种官僚主义体制从最好的意义上说,也只是一架精密的机械力学的机器,每个齿轮、杠杆和螺丝钉都各得其所固定在那里。甲齿轮转一圈,乙齿轮按设计转两圈,多一秒少一秒的角度都不行。这样就形成了一个刚性的系统,没有灵活性,没有主动精神,只有齿轮之间的被动。这种机器大批量生产一模一样的“标准件”还可以,但是人可不是一个模子里浇出来的标准件。事实上,越是现代社会,人的差异性和多样性就越突出,千人千面,千人千体。现实中的千差万别绝对不可能像齿轮转动那么简单。

这种齿轮杠杆的机械安排越是完美,越是排除了竞争的必要与可能。机械的效率是有限的,而竞争的效率则几乎是无限的,因为前者无主动灵活可言而后者则可激发人的主观创造性和主动精神。

效率推到了极端只能是局部的效率,因为在复杂多变的体系中总体效率的取得是要以某些局部效益在某种情况下的牺牲来取得的。盲目崇拜效率则机器做不到这一点。把理性推到极端就会模糊了目的,失去了使命感。而没有了使命感的理性对于

人民来说又有多少价值?理性和效率则常常以社会效益为代价。

传统官僚主义体制的还有一个特点是对专门技术的崇拜和依靠条块分割的“鸽笼式”的专业化单位来解决不断出现的新老问题。这就导致了“鸽笼”的无休止扩大。部门与部门重叠,机构与机构交叉,最后形成官僚主义的大迷宫。美国前海军部长莱曼(一个以精明干练著称的人)也悲叹,“坐在这张桌子旁的任何人,包括我在内,已不能讲清……五角大楼的系统的归属与协同。”专业化“鸽笼”的另一个前提是任务的单一,越是单一才能越是专业化。因此它对单一任务以外的人和事自然缺乏兴趣,也没有主动接触和被动反应的能力,客观上又造成了全面功能的退化。与这种单一任务相适应并且使之保留下来的经济因素是所谓的“明细项目专款”。用一句通俗的话来说,就是买酱油的钱不能买醋。买这个牌子酱油的钱就不能买那个牌子的酱油。专款专用原为防“小人”,殊不知也就束缚了“君子”的手脚。

还有,这种机械性官僚体制的后果是得过且过和不负责任。既然一个齿轮只能随着其他齿轮转,再急再快也没有用,有时反要给其他齿轮找麻烦。于是不求有功但求无过。万一出了问题也是其他齿轮的转动决定的,不必负单独的责任。要负责最多也是系统内负责,系统外是奈何不得的。

总而言之,这种官僚主义机器在现代社会里易于变成没有生命,没有生气和没有生机的变革对象是不足为怪的。单单从后工业/信息社会的角度看,便可以知道单个人现在获得的信息总量大大超过以前,作为信息源和信息加工者的产出也大大超过以前。于是,人的自我价值提高了,人的个性与需求更多样化和复杂化了,事物的变化与速度也大大增加了,政府体制的改革必须顺应这个潮流。

本书十分推崇政府中的“企业家”式人物和“企业家”精神。目前在中国有的人以为,做生意买卖的就是企业家,(不管用什

么手段)发财致富就是企业家精神,这乃是一种误解。1800年一位法国的经济学家创造了“企业家”这个词。他说,“企业家把经济资源从生产率和产出较低的地方转移到较高的地方。”他又说,“企业家运用新的形式创造最大限度的生产率和实效……企业家不去追求风险,他们追求机会。”本书并不要求政府官员都去当私营公司的经理,用私营公司来代替政府实现全盘私有化。其实,私营公司也有官僚主义。阿尔文·托夫勒甚至说,“……在工商业界,官僚主义的猖獗程度决不亚于政府机关。的确,许多世界上最大的公司和企业同样地陈腐保守和傲慢无礼。”也许可以肯定地说,国营部门(包括行政当局)和私营部门(主要是公司企业)在现代社会里也是相辅相成,性质不同的两种事物,各有其存在的理由。这方面本书作者有清醒的头脑,持平衡的观点,是难能可贵的。在本书附录 A 中最后有一张对照表,点出两者各自的优劣,值得一读。

可是,为什么作者的主要倾向是要政府的官员向企业的经理学习呢?

首先,“最近十年,美国工商界一直致力于下放权力,赋予雇员实权,提高生产效率;但是,美国政府却迟迟未作根本的改进,仍然机构臃肿,官气十足”。后来者自然要向先行者学习。本书作者甚至在另一篇文章中说,“……联邦政府大有陷于瘫痪的危险。十年前美国工业界也曾遇到与此大体相同的危机,为了与生产效率高的外国公司一较高下,不得不动手改革。今天政府必须以他们为榜样,急起直追。”

不过,深一层来看,也许这反映了我们这个时代市场的力量。且不去预言遥远的未来,单就目前工业化社会向后工业社会过渡、工业化社会日益成熟的阶段而言,信息和信息技术的爆炸性发展确实大大加强了市场的力量。市场意味着选择(而不是单一),市场意味着竞争(而不是垄断),市场意味着机会(而不是墨

守成规)。处在这个经济大环境下的政府,尤其是在市场经济发达的国家里,不得不重视和利用市场的机制,以求取得更佳的效果。也正因为市场的力量巨大,才更需要政府的引导和适当的宏观调控,需要人文社会因素的参与和制约,我们才能在市场的汪洋大海里趋利避害,不迷失方向。离开了市场的力量来侈谈政府的干预控制,只能是复旧,或者是天真的幻想,而这两条道路都是走不通的。

这里再顺便说一下本书的两位作者。戴维·奥斯本是“进步政策研究所”的研究员,曾经写过著名的《民主实验室》一书,并且常常给《华盛顿邮报》和《治理》杂志撰稿。他始终致力于鼓吹有效率的政府,并且为民主党和共和党的政府领袖和竞选人提供咨询。特德·盖布勒是加州维塞利亚市的前政府官员,也在俄亥俄州的万达利亚市政府任职。在这两处他都亲自进行过政府的改革。因此在本书中可谓是现身说法了。现在他在加州开了一家政府事务的咨询公司。

本书的译者按章节顺序是周敦仁、汤国维、寿进文和徐获洲。周敦仁校审。译文中疏漏之处尚望教正。

周敦仁 谨识

1994年10月于复旦大学美国研究中心

## 前 言

我们为本书选了一个大言不惭的书名。我们知道美国人对政府颇有玩世不恭的态度。我们都有各自的口头禅。比如：“政府的活儿这么干已经够意思了。”“吃公家的大锅饭。”“我是政府派来的，我到这里来帮助解决问题。”“我的朋友不干活儿，她在政府里有份差事。”

今天我们的政府问题成堆。本书是为那些对这个现实深感不安的人写的。读者对象是那些关心政府的人，关心的原因是他们在政府里工作，或者同政府一道工作，或者研究政府，或者只是希望自己的政府工作更有成效。读者对象是那些知道政府出了毛病，又不明白是什么毛病的人；是那些粗略看到改进的办法，又没有把握怎样把改进办法付诸实施的人；是那些已经着手于成功的试验，又眼睁睁地看着当权者对试验不理不睬的人；是那些已经感觉到政府需要改进的方向，但又没有把握怎样才能沿着方向前进的人。本书实为探索者而作。

如果说有一个探索者的时代的话，那个时代就在眼前。太平盛世已经临近，变革就在我们周围发生。东欧已获自由；苏联帝国正在解体；冷战业已结束。西欧朝着经济联盟前进。亚洲成为全球性经济力量的新的中心。从波兰到南非，民主在浩荡前进。

对于那些视政府为固定不变的人来说，想要重塑政府实有大言不惭之嫌。但实际上各级政府均处在不断变化之中。在过去一个历史时期中，政府的兵工厂制造各种武器，没有人会设想

让私营企业来承担如此重要的工作。而在今天，则没有人会设想让政府来制造军火。

在过去一个历史时期中，没有人指望政府来照料穷人；在19世纪70年代俾斯麦创建第一个福利国家以前，福利国家根本不存在。今天，发达世界中大多数国家不仅照料穷人，还向每一位公民支付医疗保健和退休金。

在过去一个历史时期中，没有人指望政府从事消防灭火。今天，没有消防署就不成其为政府。事实上，当政府只不过同私营部门签订承包消防灭火的合同时，就会引起一场轩然大波。

在过去一个历史时期中，政府曾是私营经济的积极投资者，照例扶植新办企业，给予贷款、拨款和股份投资。联邦政府曾把美利坚合众国大陆部分土地的9.3%给了美国铁路业，以吸引它们修建横跨美洲大陆的铁路系统。

我们最近一次“重塑”政府是在20世纪头几十年里，大约在1900年至1940年之间。“重塑”工作是在进步党时代和新政时代进行的，目的是要应付一个新的工业经济的出现，这个经济在美国生活中既创造了无穷的新机会，又产生了无穷的新问题。今天政府的一切再次处在巨大的变化之中。后工业社会的、以知识为基础的全球经济的出现，已经在世界各地破坏了陈旧的种种现实存在，创造了美妙的各种机会，也制造出可怕的各种问题。政府不管是大小，是美国的还是外国的，是联邦一级的还是州和地方一级的，已经开始对此作出反响。

撰写本书的目的有二。其一是替已经开始改革历程的各个政府拍一张快照；其二是向那些希望加入一道前进的人提供一张指南地图。500年前哥伦布扬帆启航去寻找把东方香料运回欧洲的航路，他在偶然之中找到了新大陆。哥伦布，以及步他后尘的阿美利哥·韦斯普奇，弗朗西斯·德雷克爵士，赫南多·德索托各位探险家，都只各自发现了新大陆的不同地方。但是，还

得请地图制作者把所有这些看上去互不相关的零碎信息搜集起来，拼成一幅新发现的大陆的完整地图。

类似的情况是，今天那些正在重塑政府的人原先开始行动的目的，或是要解决一项问题，或是要堵塞一个赤字漏洞，或是要避开一个官僚机构。但是，他们也偶然发现了一个新大陆。他们几乎在不知不觉之中已开始创造出在公营部门里办事的截然不同的新方式。正像哥伦布当年不知道已经发现了新大陆一样，今天的许多先驱者，其中有州长、市政府部门主管、教师和社会工作者等等，也不明白他们这项工作的世界意义。每一位都接触到新大陆的一部分，每一位都已瞥见一两个半岛或海湾。但是，还得由另外的人来搜集这一切信息，并且拼成他们创造的新模式的一幅完整地图。

我们希望本书能够像那幅地图一样提供有所裨益的东西，用简单明晰的线条勾划出从事公众事业的新方式。我们将提供那些企业化政府的快照照片，我们将介绍这些政府构造依据的十条简单原则。我们所提供的十条原则，亦即这幅“地图”，只是重塑政府的粗略草稿而不是最后文本。我们正在观察这一浩浩荡荡的变化进程，我又坚信所提供的快照是准确无误的。但是，我们知道先驱者们将继续进行其探索。我们企盼着在他们又发现新土地时，会画出更新更好的地图供后继者使用。

我们提供的十条原则不是空中楼阁，也不是凭空臆造出来的。它们并非我们所希望的政府会变成的样子。我们把目光投向四周，看到在美国各处崭露头角的成功公营组织，一点一滴地拼集成我们的地图。因此，本书就其直接涵义而言乃是众人思维的产品。我们这两个作者并没有创造出新思想，而只是把其他人的思想和经验综合成书。我们书中描写的人正在重塑政府。他们是这个故事的主人公。

当然,我们应对所绘地图的最终形状负有责任。处在这个地位,我们感到有责任阐明促使我们撰写此书的一些基本信念,这些信念毫无疑问地推动我们作出了书中的结论。

第一,我们对政府充满着信心。我们并没有把政府视作一种不得不忍受的邪恶。一切文明社会都有某种形式的政府。政府是我们用来作出公共决策的一种机制,我们要决定在哪里造公路,怎样处理无家可归的人,给我们的孩子提供什么样的教育。政府向我们大家提供有益服务的方式,这些服务包括国防、环境保护、警察保护、公路、水坝、供排水系统。政府是我们解决共同问题的方式。想一想美国社会今天面临的种种问题,如吸毒、犯罪、贫困、文盲、有毒废物、全球气温升高的幽灵、医疗保健成倍剧增的费用。我们怎么解决这些问题呢?靠集体行动。我们怎样集体行动呢?通过政府采取行动。

第二,我们相信没有一个有效的政府,文明社会就不能有效地运作,不过今天有效的政府实属凤毛麟角。我们相信,工业时代的政府官僚机构既庞大又集权化,提供的服务千篇一律地标准化而又不看对象,因而不足以迎接迅速变化的信息社会和以知识为基础的经济挑战。

第三,我们相信问题不在于政府中工作的人,问题在于他们工作所在的体制。撰写本书不是为了去贬低政府雇员,而是要给他们以希望。书中有些段落也许会使人感到我们是在攻讦官僚主义者,但我们的用心乃在于攻击官僚制度和作风,对事不对人。多年来,我们结识了上千名政府公务员,他们中的大多数,虽然肯定不是全部,是负责的,有才能的,立志献身的人,只是受制于陈旧体制的桎梏,创造性得不到发挥,精力遭到浪费。我们相信这些制度可以改变,释放出政府公务员身上巨大的能量,提高他们为公众服务的能力。

第四,我们相信,无论是传统的自由主义还是传统的保守主



义都不是解决我们各级政府今天所面临问题的有效之道。我们解决我们的问题,既不靠大把花钱增加政府的开支,也不靠节制支出缩小预算;既不靠新建一批政府官僚机构,也不用对现有的官僚机构实行“私有化”。在某些时候在某些地方,我们确实需要多花钱或者少花钱,需要制订一些新的计划或者把一些政府功能私有化。但是,为了使我们的政府重新变得有效,我们一定要重塑政府。

最后,我们对平等抱有坚定的信念,所有的美国人都应有平等的机会。读者也许会感到本书中某些观点主张不平等。举例说,当我们谈到让公立学校展开竞争,有人担心竞争的结果会产生一个比今天更加不平等的教育体系。但是,我们相信有办法通过选择和竞争来提高我们教育体系的平等程度。

我们至诚至深地相信,提高平等的程度不仅是正确的和正义的,而且对我国举国的兴旺切实攸关。在今天全球大市场的条件下,如果美国 25% 的人力资源遭到浪费,美国是无法进行有效竞争的。

我们使用“企业化政府”一词来指我们目睹在美国各地出现的新模式。这个词也许会使许多读者感到意外,读者们认为企业家就是男、女生意人。但是,“企业家”一词的真正涵义要更加广泛得多。1800 年法国经济学家 J·B·萨伊创造了这个词。萨伊写道,“企业家把经济资源从生产率和产出较低的地方转移到较高的地方。”换言之,企业家运用新的形式创造最大限度的生产率和实效。

萨伊所下的定义,既适用于私营部门,也同样适用于营部门 and 志愿者参加的第三部门。有胆有识的督学和校长用新的方式来使用资源,创造最大限度的生产率和实效。具有革新精神的机场管理者也是这么做的。福利事业的专员们,劳工部长们,商