

· 公共政策经典译丛 ·



主编 薛澜

Regulation Inside Government

监管政府

节俭、优质与廉政体制设置

【英】克里斯托弗·胡德 科林·斯科特 奥利弗·詹姆斯

乔治·琼斯 托尼·查沃斯著

陈伟译 高世楫校订

生活·读书·新知 三联书店

· 公共政策经典译丛 ·



Regulation Inside Government

监管政府

节俭、优质与廉政体制设置

[英] 克里斯托弗·胡德 科林·斯科特 奥利弗·詹姆斯

乔治·琼斯 托尼·查沃斯著

陈伟译 高世楫校订

生活·读书·新知 三联书店

Simplified Chinese Copyright © 2009 by SDX Joint Publishing Company.
All Rights Reserved.

本作品中文简体版权由生活·读书·新知三联书店所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目 (CIP) 数据

监管政府：节俭、优质与廉政体制设置 / (英) 胡德
等著；陈伟译. —北京：生活·读书·新知三联书店，
2009.9
(公共政策经典译丛)
ISBN 978-7-108-03230-0

I. 监… II. ①胡…②陈… III. 国家行政机关—监督管
理—研究 IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 065433 号

责任编辑	张艳华
封面设计	罗 洪
出版发行	生活·读书·新知 三联书店 (北京市东城区美术馆东街 22 号)
邮 编	100010
图 字	01—2008—2187
经 销	新华书店
印 刷	北京隆昌伟业印刷有限公司
版 次	2009 年 9 月北京第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本	635 毫米 × 965 毫米 1/16 印张 18.5
字 数	220 千字
印 数	0,001—7,000 册
定 价	28.00 元

总 序

发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是社会主义现代化建设的重要目标。在中国改革发展事业进入 21 世纪的今天,决策的科学化、民主化是社会主义民主政治建设的重要任务。这项光荣的历史任务向中国研究公共政策的学者们提出了新的要求。

自 20 世纪 80 年代中国公共管理学科恢复发展以来,公共政策的研究受到了学术界和许多实际政策部门的高度重视。但时至今日,公共政策作为一个学术领域在中国还没有自己独立的学科地位。这其中一个重要的原因在于,中国的公共政策研究仍然没有跳出传统的思维模式,没有形成自己独特的理论体系、知识框架和研究方法。因此,当我们面对中国公共管理与公共政策实践的各种复杂问题时,难免感到力不从心。对此,我们一方面要加强对各种政策问题的深入研究,同时我们也要充分学习借鉴国外特别是西方公共政策学科的理论成果。

西方公共政策的学科化研究已经有五十多年的发展历史,其突出的特点是多学科的交叉性,其发展受到政治学、经济学、法学、社会学、哲学、伦理学以及一些自然科学等各个学科的综合影响。这些学科的许多经典著作都曾对公共政策学科理论体系的形成起到过重要的影响。近年来,国内许多同行在发展公共政策学科的过程中,非常重视国外学术著作的翻译介绍工作,使中国读者能够全面了解西方公共政策学科的发展状况,及时掌握其最新的发展动向。但是,从目前已经

翻译过来的原著看,系统的教科书比较多一些,而研究性的专著则相对较少。这就使得我们中国的读者对西方公共政策的有关理论难以有全面的把握。

鉴于上述情况,本译丛的目的就是从西方公共政策自身体系和它的基础学科中精选出一批有影响、有代表性的原著来加以翻译和介绍,以便让中国的读者能对国外公共政策理论体系的形成和演变、国外公共政策理论经典著作的精神实质有更好的把握,同时也为中国公共政策理论体系的形成和发展提供有益的借鉴。

本套译丛的出版,受益于国家自然科学基金委员会杰出青年基金项目“当代中国公共政策理论体系的研究”(批准号 70125005)的资助。同时,丛书的出版得到了国内外公共政策领域诸多学者的帮助,以及三联书店的领导和编辑们的大力支持。这种支持和帮助正是中国公共政策理论研究和实践发展的不竭动力。

薛 澜

(清华大学公共管理学院院长、教授)

前言

尼采曾说,所有的理论都是自传。本书所提出的理论也同样受到我们研究英国 20 世纪 90 年代公共部门监管实践这一经历的深刻影响。本书始于两位作者(克里斯托弗·胡德和托尼·查沃斯)在五年前的一次闲谈。那次讨论开启了我们五人在随后数年的艰辛研究即英国经济与社会研究委员会(ESRC)资助的有关英国行政管理体制的“1995—1997 白厅研究项目”(1995—1997 Whitehall Programme)(十分感激此项资助)。学术上的闲聊往往有这样的效果。我们最初的讨论集中在政府内监管(regulation inside government)的发展情况,这似乎是 20 世纪 90 年代英国公共管理运动的主旋律,但当时学术界对这一问题的关注远少于对商业性监管所倾注的精力,也不及对所谓“新公共管理运动”的其他领域那么热衷。本书总结了我们对政府内监管机构变化情况的一些发现和认识。

本书是名副其实的集体研究成果。最终呈现给读者的,是深思熟虑的产物而不是随意而为的结果。因为本书经过了多次小组集体讨论,包括多次非常正式而严肃的讨论,对我们观察到的模式及如何表述进行仔细推敲。需要说明的是,第一章至第四章和第九章至第十章主要由克里斯托弗·胡德和奥利弗·詹姆斯起草,科林·斯科特也提供了大量协助;第五章是乔治·琼斯在奥利弗·詹姆斯的帮助下完成的;第六章和第八章由科林·斯科特起草,奥利弗·詹姆斯提供了协助;第七章的撰稿人是托尼·查沃斯,而奥利弗·詹姆斯给予了协助。克里斯托弗·胡德、科林·斯科特和奥利弗·詹姆斯牵头设计了本书

的分析框架,克里斯托弗·胡德任总编撰。

我们需要答谢很多人。如果没有八十多位受访者的帮助,本书不可能完成。这些人中有很多是监管者,有些则是处于监管过程另一端的被监管者,他们慷慨地抽出时间与我们分享他们对于政府内监管的真知灼见和苦辣酸甜。由于篇幅所限,我们无法一一列举他们的名字,而且有许多人是公务员,按照惯例,他们在这种情况下要匿名(出于同样的原因,我们在引用访谈内容时,也没有指明受访者姓名)。我们还要感谢各公共服务监管机构,我们于1997年邀请他们举行了一次研讨会(由英国经济与社会研究委员会资助),会上我们将政府内监管作为一个整体现象进行了讨论。我们也感激那些在我们研究和写作过程中提出过宝贵意见的人,其中包括出席1996年在伦敦经济学院(LSE)举办的研讨会的与会者(同样由英国经济与社会研究委员会资助),那次会议上我们探讨了政府内监管的概念和内涵。我们还要感谢那些为我们陈述自己观点提供机会的各种各样的研讨会[包括在1996年的美国政治科学协会(American Political Science Association)和政治研究协会(Political Studies Association)大会、1995年和1997年的社会法学研究协会(Socio-Legal Studies Association)大会、1997年欧洲公共管理小组(European Group for Public Administration)大会,1997年欧洲大学学院(European University Institute)新兴“欧洲执行机构”(New European Agencies)研讨会,和1997年英国经济与社会研究委员会在伦敦召开的“白厅何去何从”特别会议]。我们特别要感谢那些阅读过我们书稿的人,包括肯尼思·阿姆斯特朗(Kenneth Armstrong)、达米安·查默斯(Damian Chalmers)、戴维·唐斯(David Downes)、彼得·格拉博斯基(Peter Grabosky)、理查德·哈丁(Richard Harding)、西蒙·希克斯(Simon Hix)、艾梅尔达·马德(Imelda Mather)、吉尔·皮耶(Jill Peay)、格纳弗拉·理查德森(Ge-

neva Richardson)、保罗·罗克(Paul Rock)、约翰·斯图亚特(John Stewart)和乔安妮·斯科特(Joanne Scott)。我们尤其受惠于安德鲁·邓斯埃(Andrew Dunsire)、马丁·洛克林(Martin Loughlin)和约翰·布雷思维特(John Braithwaite)的帮助,他们阅读了我们的全部书稿,并且提出了宝贵意见。我们要感谢克里夫·尼克尔森(Cliff Nicholson)帮助我们搜集了关于地方审计机构(District Audit)的资料,感谢马丁·罗德(Martin Lodge)、林恩·林德格林(Lene Lindgreen)、史蒂夫·约翰(Steve John)和海琳娜·唐斯托尔(Helena Tunstall)在项目进行中提供了研究支持。我们还要感谢吉利安·胡德(Gillian Hood)所作的校对和索引。

本书的一些章节取自于在其他地方发表过的文章,包括1996年克里斯托弗·胡德在《公共政策》(*Journal of Public Policy*)上发表的《控制官僚机构:文化理论和制度多样性》(*Control over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety*),1996年克里斯托弗·胡德和科林·斯科特在《法与社会杂志》(*Journal of Law and Society*)上发表的《英国的官僚机构监管和新公共管理:镜像式发展》(*Bureaucratic Regulation and New Public Management in the United Kingdom: Mirror-Image Development*),以及理查德·帕里、克里斯托弗·胡德和奥利弗·詹姆斯发表在1997年《公共管理》(*Public Administration*)上的《再造财政部:经济理性主义或经济官僚的控制谬误》(*Reinventing the Treasury: Economic Rationalism or an Econocrat's Fallacy of Control*)。第十章的部分观点曾经出现在我们五人于1998年共同撰写的一篇发表在《公共资金与管理》(*Public Money and Management*)上的文章里。

除了英国经济与社会研究委员会的支持之外,我们也很感谢来自伦敦经济学院内部研究基金的支持,还有三得利和丰田经济学及相关

学科国际中心(The Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, STICERD)的资金支持,使我们得以就欧盟对成员国政府活动的监管展开研究。本书中的观点成形于克里斯托弗·胡德在1994—1995年的学术访问,这段时间他访问了四个地方:曼彻斯特大学的政府系、柏林洪堡大学、哥本哈根大学和牛津大学纳菲尔得学院(Nuffield College)。那些短期访问得到了利华休姆高级研究奖金(Leverhulme Senior Research Fellowship)和纳菲尔得学院D. N. 切斯特高级研究奖金(D. N. Chester Senior Research Fellowship)的慷慨支持,为受惠人提供了一个思考政府内监管现象并提炼一些初步想法的难得机会。在1996—1997年,科林·斯科特作为访问学者参与了澳大利亚国立大学社会科学研究院的“法律和重塑澳大利亚的制度”(Law and Reshaping Australia's Institutions)的项目[公职法学教师协会(Society of Public Teachers of Law)提供了资助],这使得他有机会在一个由监管专家组成的活跃群体中验证和发展自己的观点。

伦敦经济学院

1998年7月

目 录

总 序	1
前 言	1
第一部分 政府内监管的介绍与分析	1
一 政府内部的“监管型国家”	2
二 对政府内监管状况的考察	21
三 政府内监管:工具、特征与行为	47
第二部分 政府内监管的五个领域	73
四 对中央政府“村落生活”的监管	74
五 镜像或双重强化? 监管与地方政府	99
六 光打雷不下雨吗 ——英格兰和威尔士的监狱监管	125
七 秘密花园还是恐怖统治 ——英格兰公立学校的监管	151
八 欧洲监管	176
第三部分 总体模式	201
九 政府内监管与“新公共管理”	202
十 监管监管者:改革的政策选择	225
附录 I 访谈情况	246
附录 II 监管预算与人员配备	250

附录 III 部分监管机构信息	255
参考文献	262
索引	279
译后记	285

第一部分 政府内监管的介绍与分析

一 政府内部的“监管型国家”

“监督越严格,我们越敬业。”

杰里米·边沁(Jeremy Bentham),未发表的手稿

转引自巴米勒(Bahmueller)《国家慈善公司》

- ³ 有些学者认为,我们生活在一个“监管型国家”(regulatory state)的时代(Majone 1994; Loughlin & Scott 1997; McGowan & Wallace 1997)。这种说法意味着现代国家越来越注重运用公共权威、规则和制定标准来提供服务,以部分替代早期所采用的公有制、公共补贴和直接提供服务等手段。这种观点认为,现代政府功能的扩张体现在**监管领域**。时至今日,“监管”一词仍是一个使用频繁却很少得到准确定义的术语。但大致而言,它主要是指运用公共权力(通常掌握在政府的专业性机构手中)来设定和实施规则与标准。商业性监管,特别是对私有化后的公用设施的监管已经引起了政策制定者和学术界的广泛关注^①。在这些基础设施领域,英国由“公共官僚型国家”(public-bureaucracy state)向“监管型国家”的转变似乎最具戏剧性和争议

^① 例子包括 Hancher & Moran(1989), Ogus(1994)对一般性监管所作的研究;还有大量关于公用设施监管的著作,其中包括 Foster(1992)、Veljanovski(1991; 1993)、Prosser(1997)。

性)。许多文章讨论过由此而产生的种种问题,包括如何对监管者问责、如何将合规性成本(compliance cost)纳入监管政策考虑范畴、怎样取得监管的程序化(formula-driven)方式和自由裁量(discretionary)方式之间的合理平衡、分析监管机构的委员制结构(collegiate)与一长制(single-headed)权力结构的相对优劣势,以及讨论在监管者管辖权方面专门化监管与综合性监管的对比关系。

对公共部门内部的类似“监管”过程却较少有人论及。我们还不习惯于将政府视为自我“监管”的机构。人们一般不用“监管”一词来表示那些保持距离型(arm's-length)政府机构通过制定规则与标准来影响公共组织的各种方式。事实上,还没有一个通用术语能够像描述私人部门类似活动那样来概括发生在政府领域的这类活动。只有少数宪政律师和政治学专家认识到,政府内监管是问责体制的关键组成部分,^①不过还没有人对它进行过系统研究。但由于它在政治上和宪政上的重要性,政府内监管值得人们关注。人们往往认为,正统宪政制衡手段(依靠法院和选举产生的立法机构成员^②来约束行政机构)作为一种控制和制衡机制,面临着内在的困境和局限,在政府职能扩张的时代更是如此。^③ 政府内监管作为两种传统“分权”制衡机制的中间手段,因而具有准宪政意义上的重要性。但政府内监管尚未得到完美清晰的描绘,对其运行情况只有一鳞半爪的孤立研究,而不是将它作为一个整体现象加以分析。将政府内监管作为一个完整体系所进行的讨论才刚刚开始。

① 例如见 Jennings (1959: 194—195)、Day & Klein (1987)、Harden (1995)、Scott (1996a)、Daintith (1997)。

② 就英国的情形而言,还需要加上上议院成员。

③ 从此出现了一些文献,讨论立法机构面临的“代理”问题以及他们在监控政府时面临的选择问题,比如,在“警察巡逻”和“有事报警”两种方法之间进行选择 (McCubbins & Schwartz 1984)。

在上述背景下,本书认为,在政府内部存在一系列监管过程。正如一家企业要面临各种监管者——审计机构、督察机构(inspectors)、许可机构(licensing bodies)、竞争和公平交易机构——的监督一样,一个典型的公共组织也面对着一系列监管者,包括浪费监督员(waster-watcher)、质量警察(quality policy)、廉政机构(sleaze-busters)及其他“监管者”。其中的一些监督机构同时监管着公共部门和私人部门(如数据信息保护和工作安全监管机构),至少英国的情况如此。但也有许多机构是专门针对公共部门设立的,其中包括审计、投诉处理、制定标准、检查和评价等自成体系的机构。

本书介绍了我们通过两年多探索研究所了解到的英国政府内监管情况。主要目标有两个:一是揭示英国政府内监管的范围和规模,包括发展到什么规模,采取了什么组织形式,最近几十年在哪些领域有所扩张、在哪些领域有所收缩等;另一个目标是,主要通过选择部分监管者及其监管对象^①进行深入访谈,了解政府内监管过程的详情——如何制定与执行标准,如何处理形形色色的参与者之间的冲突与合作,以及对公共部门的监管如何随着通常被称为新公共管理运动所带来的复杂变化而改变(Ferlie 等 1996)。

本书的其余部分讨论了我们的发现及其对于理解当代官僚政治与一般监管的重要意义。全书贯穿着三个主题。首先,英国的政府内监管已成长为一个惊人的庞大“产业”,其总规模即使不超过也一定会接近于政府对私人企业监管的活动。但这一“产业”有些混乱,总体上缺乏合理规划,在实践中缺乏一致性。与其说它是一个大世

① 我们采访到了监管者和被监管机构的高层人士,包括审计机构主管、廉政督察办公室主管、检查部门的高级官员、高级公职人员、地方政府高层、地方服务机构的领导和教师。这些采访是在伦敦皇家国际问题研究所(Chatham House)的规则指导下进行的,所以没有引用被访者的话。被访者按照采访的类型被赋予了编码。编码见附录 I,其中也将被访者以匿名形式列了出来。

界中的小天地,不如说它由几个互不相干的领域组成。并且,这些监管机构本身很少受到监管,外部干预最多是偶尔出现,而不是像他们的监管对象那样受到严格规范的约束。

其次,在过去的二十年中,很多领域的政府内监管,其正式性、复杂性、强度和专业性似乎都有所增强。戴伊和克莱因(Day & Klein 1990:4)曾谈及社会服务领域的“督察时代”(age of inspection),鲍尔(Michael Power 1997)则说到了我们进入了对各项活动不断地进行检查与核查的“审计社会”。杰夫·穆尔甘(Geoff Mulgan 1995)和保罗·霍格特(Paul Hoggett 1996)发现了将控制政府过程正式化的方法,这与新公共管理学派“一把火烧掉”政府操作手册和规则手册的论调截然相反。马丁·洛克林(Martin Loughlin 1996:30)认为,当代公共管理领域的发展是功利主义哲学家杰里米·边沁的行政学说的成功复兴。的确,边沁“好政府”学说的一个信条(本章引语对此有所概括,边沁的信徒爱德文·查德威克将它运用到了19世纪的行政管理体系设计之中),就是要实施严格的中央审查:使用统一标准对公共服务的不同方面的绩效进行“列表比较”,让普通民众、专业人士和⁶司法人员担任公共服务监督员(参考 Foucault 1997:195-228 和 Hume 1981:51)。在20世纪80—90年代,公共服务领域的某些发展为边沁和查德威克的上述观点找到了确凿的证据(尽管边沁的其他管理原理并未得到如此有力的证实^①);并且,我们在后文会看到,“严格审查”原则在某些服务领域的应用远多于其他领域。

乍一看来,这种变化似乎存在悖论,因为一般观点认为,自20世纪70年代后期以来,英国的公共管理领域经历了一场管理革命,旨在废除妨碍管理者提高公共服务“增加值”的过多清规戒律,使政府内部的管理更接近于企业管理。在政府官僚体系内,管理的繁文缛节

^① 比如“当地一考虑一咨询”和“尊重习惯”。

是否遵守类似于质量守恒定律的法则,以至于刚刚在某一领域中被废除的运行规则又出现在另一领域中? 保罗·莱特(Paul Light 1993: 14)区分了政府内不同形式的问责制,尤其将“遵从规则的问责制”(compliance accountability)(管理者要服从于具体的规则,否则就会受到某种形式的制裁)同“绩效问责制”(performance accountability)(激励管理者达到预定目标)进行了对比,新公共管理学派竭力强调后者的重要性,认为公共管理应实现这样一种转变:从战术性指示转变为战略性指导,从直接命令转变为间接命令,从事无巨细的指示转变为允许一定约束下的自由抉择。即使按这一描述,我们也可以预期,新的绩效监管体制会伴随新型管理自主权的出现,在管理更加自主化的公共服务领域,“合规性”(compliance)监管[通过某些程序,比如借助绩效雇用或投诉处理机制]会采取新的、往往是有所改进和增强的形式。因此,至少在某些领域,政府内监管似乎与赋予运营管理更多自主性的思路背道而驰:^①一方面赋予管理者更多的“管理自由”,另
7 一方面又通过更多的监管对管理者加以制衡。

我们还没有一个惯用术语来表达这种发生在公共管理领域的动态变化。我们使用“镜像”(mirror image)一词对其进行归纳(这是一种近似类比,就像两人面对面跳镜像舞的情形,当一方右移时另一方左移;反之亦然),但是这一比喻也有局限性。读者可能更倾向于将这一过程看作“反极性”(reversed polarity)安排(在第九章中我们会把它与观念转变联系在一起)。这种镜像理论基本概括了我们观察到的一些变化,但是,也有一些明显的例外,特别是在分析中央政府对地方政府的监管以及欧盟对其成员国的监管时,更是如此。我们将

^① 这样的一种发展应该与霍格特(Hoggett 1996)和鲍尔(Power 1997)的观点是一致的,霍格特发现英国在公共管理上发生的变化导致了越来越多的正式控制(与减少繁文缛节的传统观点相反),鲍尔认为寻求可审计性导致了自我监管的形式化。