

1. 导 论

K.A. 埃利亚森 (Kjell A. Eliassen) 简·克伊曼 (Jan Kooiman)

公共管理一般可以从两个不同的层面来进行理解。首先是对处于社会与自然环境中的公共部门的总体管理。其中一个方面是指各部门的外部管理，它涉及到相关的社会、政治和行政等各个方面。其次，公共管理的另一个方面是各公共组织内部运转的管理，在这个过程中作为组织领导人员的公共管理者的角色起着至关重要的作用。无论是对外部管理还是内部管理的分析都需要不同的概念和模型。这里我们讨论的是公共部门的一个典型特征：即一种双重的委托—代理体制。在外部管理中，政治家作为委托人负责对作为代理人的服务供给单位进行引导和监督；而在内部管理中，服务供给单位（比如各个办事机构）的领导则成了委托人，其员工——也就是那些行政管理专业人员则成了代理人。

以前所谓的“公共行政学”研究的是各种公共组织以及作为其领导者的公共官员或各个机构的员工。然而，如今无论是公共部门的内部还是外部都发生了很大的变化。因此在许多情况下，传统的公共行政学体系无法涵盖公共资源分配和公共管理所面临的许多问题和困难。在 90 年代，福利大国的公共部门需要考虑其各个机构如何才能更好地协调围绕国家及地方政府的各种利益。机构的评估与改革是认识当今公共部门的关键，但分析福利国家的公共部门还要考虑政治家、管理人员、专业人员以及公民团体的各种利益。

很显然，社会的总体发展与公共部门的发展之间存在着千丝万缕的

联系，而就行政层次上的各个公共组织单位的管理来说，情况尤为如此。在这一转变过程中，社会的发展、国家角色的转换、国家与社会或公共与私人之间的关系，以及时间观念的不断变化都要求对公共部门管理从整体和局部进行重新定位。这个变化过程有一些共同的特点，比如由操纵型向引导型转变，政策定位由考虑公众热衷的问题转向考虑公众不满的问题，以及寻求新的公共决策的合法形式。在考虑这一趋势给公共组织管理所带来的后果时，有些学者表示乐观，认为公共机构能够适应新的环境，从而抓住机遇；同时也有些学者强调这一趋势会导致目前公共机构偏离正轨（Hogwood and Peters, 1985）。

对于公共机构是否有能力处理国家机关和地方政府实行外部管理时所面临的一些重要问题，还有一种更加怀疑的观点。这种观点的产生与福利国家所面临的窘境有关：即福利国家似乎难以找到能够协调各种利益的制度性措施。福利国家的老化给这种政治一行政体制带来了巨大的挑战。遗憾的是很多公共计划对这种挑战反应迟缓，也就是说，除了由于非正常的原因而出现例外情况，一般都不能在时机成熟的条件下采取必要的应对措施。改变管理方式，提高其适应能力和灵活性主要是依赖于实践过程的一种文化现象。现代福利国家的文化和机构状况能否克服各种阻力，实现这种改变，人们对此有充足的理由表示怀疑。经验表明，利益在这里起着重要作用，因为即便是有了良好的意图，也未必会有政治和行政上的决心来将其付诸实施。

在许多情况下，从事公共部门外部管理的公共组织及其领导者主要负责公共活动的拓展，有些情况下甚至是活动的急剧膨胀。这样就会给公共部门及其组织的管理带来一些问题：其表现是在不计成本或不问公家收入如何的情况下，一方面企图增加公共物品及公共服务的供应幅度，另一方面出台一些新的规章制度，增加补贴和其他公共产品。在一种公共和半公共性质的网络中运作的公共组织，其结构、过程和文化背景都会限制外部管理部门“分到更多的公共馅饼”。因此必须指出的是，外部需求会带来一些问题，从而在国家或地方政府的一些公共部门项目中出现所谓的垃圾桶处理现象（March and Olsen, 1976）。

公共部门出现问题也有其内部的原因（Wildavsky, 1979）。就内部管理来说，公共计划的管理职责属于行政人员和专业人员。公共管理人员用以驾驭和指导公共组织的基本程序和技巧对公共资源配置和管理的效能和效率起着非常重要的作用。目前正由一种拘泥于法律文本的行政文化向强调效益与成本的管理型文化转变。当然在 90 年代，这一转变过程中还有许多要克服的困难。在处理陷入困境的福利国家的问题时，不仅需要外部管理，同时也需要新型的内部管理。我们在指出广阔的社会和政治背景下发生的这些问题的根本实质的同时，不应该忘记常发生在公共组织内部的问题。

内部问题的处理是否比外部问题更困难一些呢？公共机构及其管理者所面临的主要问题中有些是历史原因造成的，而其他一些问题则是由当前的国家、社会和政治环境带来的。然而，在许多情况下公共组织的管理问题可以从内部找到答案：比如领导者缺乏兴趣、缺乏必要的培训、忽视批评意见或者对外界人士的惧怕。就内部管理来说，公共部门的问题既可能也有必要找到切实的解决方法，但对于外部管理问题来说，解决方法不仅是靠作为代理人的公共管理者，同时也要靠他们的委托人——政治家们，因为在这个问题上责任是共担的。然而，我们必须搞清楚的是：针对公共资源配置及公共管理中的问题，公共部门的内部和外部管理在多大程度上能找到并实施最佳的解决方案。

公共管理的概念

“公共管理”这个词是什么意思？在民主国家公共部门的改革进程中，公共管理能发挥什么作用？把公共管理看作一种与传统的公共行政手段不同的或新的概念有何意义？在试图找到定义公共管理的标准时，需要明白这一概念既有区别又有联系的两个方面，即：

- (1) 公共管理与私营部门二者区别的适当性；
- (2) 理论与实践的综合性。

“管理”这一概念使用的场合很多，其众多的定义之间又互相不一致，以至于很难给出一个普遍性的定义。特别是管理的前面加上“公共”一词时，更增加了这个概念理解的混乱。尽管人们对公共部门的管理问题以及公共部门的领导越来越感兴趣，却很少有人去深究“公共”这个概念对于管理者来说意味着什么。相反，无论是在公共辩论中还是在学术著作中，私营部门中的“管理”这一模糊概念一律被不假思索地借用。

在考察这一概念的众多定义时，我们可以从下述定义中看出公共管理和私营管理的区别：从学术或学科的角度所做的定义；从公共管理的职能和典型活动的角度所做的定义；从公共组织与私人组织之间区别的角度所做的定义。

如果“公共管理”只是传统公共行政的另一个标签，那么它更应属于政治学范畴而非工商管理的范畴。“着眼点是放在公共这个词还是管理这个词上，两者之间有很大差别”。当着重点在公共行政方面时，这一概念强调的是在处理所谓的案件时诸如平等、公正、法治等因素；而着重点放在业务管理方面时，其所关注的则是效能、效率和成本效益。很显然，任何人想要给“公共管理”下定义都会受到挑战，因为这就像打开了潘多拉盒子，它涉及诸如学科见解、先人之见、甚至是偏见等方面的问题。一方面公共管理要考虑到基本的宪法原则，特别是要考虑“法治”的问题，必须确保国家的治理符合政治目标和原则；另一方面，公共管

理还要保证在需求常常迅速变化的情况下物品和服务的提供。在福利国家或后福利国家，公共管理者与传统的公务员相比，其职能有所不同。因此，人们既可以从理论和分析的角度，也可以依据实践和规范对公共管理作出各种不同的界定。两种方法对于理解公共部门的运作可能都有用。我们应当避免那种只反映某种专业或学术偏见的规定性定义。

我们还可以从职能的角度来考虑公共管理。构成公共组织的必要条件是具备一些基本职能，而这些职能可以通过特定的角色表现出来。表明一个组织性质的方式之一是宣布其承担的一般职能，如确立目标的职能或开发技术的职能。另一种方式是考察其具体职能，如编制预算或实施预算的职能。公共管理既可以用描述性语言来分析，也可以用规范性语言来分析。对公共管理的研究既可以从理论的角度出发，也可以从实践的角度出发，无论我们选择哪种视角，关键是要从正反两面看清二者的区别。

虽然人们可以把这两种研究途径——了解式与建议式——看作是互相排斥的，但我们认为研究公共组织及其管理可以有两种途径。这就是为什么我们同时邀请了两“派”的作者为本书撰稿。或许这是个明智的决定，因为无论是公共管理的理论还是实践都起着重要作用。对中层公共管理者的了解可以启发人们提出一些措施，以提高各公共组织和个人的公共管理效能。

公共管理与私营部门管理

国家和地方政府实施管理的环境和实际做法有别于那些面向市场的组织，搞清楚这两者的区别是很有意义的。这种差异又可以成为调查研究的出发点，借以探索各种类型的公共组织履行其管理职能所采用的不同途径，这些公共组织多种多样，从主要面对个人行使权威的组织到全部在市场上运作的组织等等。

据有关文献资料，关于这个问题有两派极端的观点。一派认为公共管理与私营部门管理之间没有重大差异，持这种观点的主要是从事私营部门管理和在私营咨询公司工作的人士。他们认为，工商管理的“好”与“坏”的标准也应作为首要的标准运用到公共组织的改革过程中去。这一派持强烈的规范性观点。

而另一派则认为公共管理与私营部门管理之间存在差异，这种差异不是细枝末节上的，而是根本原则上的差异。持这种观点的主要是公共部门或传统公共行政圈子里的人士。他们认为，公共管理与私营部门管理之间的主要差异之一是：公共组织管理人员的权力是共享的，也就是说权力是与通过民主选举出来的官员共享的，这些选任官员对公共组织及其工作方向起着决定性的作用。公众对强制性税收（对于私营部门是

成本)和义务性政策(对于公共部门是收益)的关注是公共管理区别于私营部门管理的又一重要差异。公共组织的管理人员就好像在透明的鱼缸里从事工作:在开展工作前必须使自己的目的和行动合法化,这些工作包括组织的设计、效率的提高与控制及其评估。

第三派观点居于这两派之间,因为他们认为真理在以上两个极端之间。他们既看到公共管理与私营部门管理之间的相同点,也看到了它们之间的不同点。这一派既包括经验性观点,也包括规范性观点。比如认为二者之间实际上可能没有差异,但从规范的角度来考虑还是应该有差异的;有些人则认为二者之间存在差异是客观事实,但是倾向于认为差异正在缩小。表 1 综合了这些不同的观点。

表 1 公共管理与私营部门管理的区别

		从规范的角度	
		相似	不同
在现实中	相似	I	II
	不同	III	IV

从表 1 中可以清楚地看出,对私营部门管理和公共管理之间的关系有四种观点。经典的韦伯观点属于 IV 类,而受西蒙影响的理性论或马奇(March)与奥尔森(Olsen)的垃圾桶模式则更接近 I 或 II 类。当今公共部门的改革热情主要集中于探讨 III 类的可行性。私营部门管理与公共组织管理之间的比较贯穿于全书,这种比较不仅是从理论出发,同时还通过一些经验数据进行。表 1 中所列的四种观点之间的争论一点也不过时,因为近年来关于改革大政府之必要性的讨论正是围绕这些观点展开的。

本书对公共与私营组织及其管理之间的差异的系统研究是从体制和行动者的角度出发的。下面我们讨论上面提到的公共管理的外部问题。

环境的影响

对公共管理进行系统研究的着眼点之一是专门探讨公共组织的环境特征。人们可以这样认为,即便是与最庞大、最复杂的私营组织的管理层相比较,公共管理人员所面临的环境也更加复杂,这是私营部门管理与公共管理的一个关键性区别。

有经验数据证明,公共管理人员认为他们所面临的环境虽然是可预见的,但是却很复杂,而私营部门管理人员则觉得他们的环境虽然简单,但是却处在不断变化之中。对环境的这些态度会影响到各组织职能的发挥及其管理工作(Pugh and Hickson, 1976)。有人也许会提出这样的问

题，究竟是现实环境本身重要还是人们对环境的认识重要？

这里必须提到公共组织领导者的弱点。面对环境所带来的威胁和机遇，应对的责任似乎不应当只落在这些公共组织的行政首长头上，而应当由公共组织的行政领导和政治领导共同承担。也就是说，应付环境是公共管理的一项团队工作。

无论政治和行政领导的具体职责是什么，就大多数公共组织的最高层来说，这些外部因素都会对公共管理者的作用产生影响。因此可以尝试得出这样的结论：公共部门领导与私营部门的领导之间既有相同的地方，也有不同的地方，但并没有根本性的区别，要说区别的话，主要是因为他们所面临的环境不同。

在具体分析时，不能只看到公共和私营组织的内部结构因素，同时还要考虑到一些外部差异，比如环境的复杂性和变化性。因此，在把公共管理与私营部门管理进行比较时，应当突出这样几点因素：规章制度、法律和行政程序，特别是组织间的互动模式。与此同时，还应当强调因为外部环境造成的另一些差异，比如未雨绸缪的打算，虽未能妥善处理好突如其来的变故但却更坚定了长期变革的决心。能迅速恢复元气对公共部门来说也很重要（Wildavsky, 1989），因为公共组织要面对多变的环境（Hedberg, Nystrom and Starbuck, 1976）。

然而，我们还要讨论一下所谓的第三部门组织，因为这些因素与私营组织的性质也是不同的。与以利益为第一目标的私营组织相比，非营利性的私营组织的管理在其内部或外部结构特征方面更像公共管理。

在区分私营组织与公共组织时，结构性因素非常重要，这一点几乎是无可辩驳的。这些因素对机构的管理有何影响呢？首先也是最重要的是结构设计的原则。组织的正式设计必须具有可预见性以及要遵从适当的程序，这是公共管理者必须面对的重要任务，因为确定各部门或地方政府机构的结构，既可能带来预见性，也有僵化的危险（Crozier, 1964; Blaum 1974; Scott, 1987）。

同时，公共组织的结构设计也不是轻而易举的事，因为它触及政治决策中存在的惰性，同时也会由于领导人目光短浅、奉行机会主义策略而搁浅。公共部门结构安排的稳固性会限制可用以改革公共组织管理的行政手段选择。

就基本的运作过程（将公共收入转换为公共物品和服务的提供）来说，公共组织与私营组织肯定存在着重要差异。然而，这种差异对管理来说究竟意味着什么，还有待说明。人们可能会指出，中层管理者需要扮演混合性角色，但要充分说明其对管理工作的影响还有待进一步的研究（见表 2）。

表 2 公共管理和私营部门管理之间差异的条件

		外部因素	
		公共管理	私营部门管理
内部因素	公共管理	I	II
	私营部门管理	III	IV

我们用表 2 来结束这一部分的内容，这个表对本书的观点进行了小结：即公共管理和私营部门管理之间存在差异，造成这种差异既有内部因素，也有外部因素。标准的观点认为，内部和外部因素导致公共管理大大有别于私营部门的管理（表 2 中的 I 和 IV 类）。然而，在这个问题上还要考虑其他情况，因为就环境因素或任务的安排来说，公共管理和私营部门管理二者之间并非相差很远。

结论

本书中的大部分内容都突破了政治学、公共行政和工商管理传统界线。这种突破表现在讨论的题目、分析图式、资料证据以及一些作者的规范性结论上。书中既探讨了公共管理的一般职能，也探讨了组织的具体特征；既有从系统角度的探讨，也有从行动者角度的探讨；既探讨了组织的外部因素，也探讨了内部因素。影响公共管理广义的环境因素显然还与其他因素的变化发展联系在一起，如一个社会中的政治、社会、经济和技术因素。正如公共管理的内、外部因素之间会发生相互作用那样，管理系统的特征和管理角色的特点与管理手段的发展和使用也是密不可分的。本书的目的在于探索公共管理的“新”概念及其对西欧政府发挥职能的意义，特别是对改善政府职能的意义。

我们不当把公共管理看作是一剂灵丹妙药，用它可以解决所有的公共问题。公共管理可以成为资源配置和公共规制的有效手段，它在带来机遇的同时，也蕴含着风险，但是，总是有可能出现垃圾桶现象。从某种意义上来说，公共管理总是离不开公共组织系统及其行动者的特点，但我们应当把它看作是自身规律的学科。在实践中，公共管理部门和管理者在公共组织的中、高层发挥作用，其行为方式与传统的公务员以及私营组织的领导者多少有些不同。公共管理与私营部门管理的区别表现在组织相对于外部环境的侧重点不同：一个侧重于组织的动态方面，一个侧重于组织的静态方面。二者的区别还表现在角色观念的确立以及组织领导手段的革新方面。此外还有一些关键问题，那就是动机、激励和效率。

我们从务实的角度来看待公共管理与私营部门管理之间差异的广泛程度。要给公共管理下一个完整确切的定义还为时过早。我们的观点依据的是其他社会科学实践，根据这些科学实践，事物的定义是经过长期的理论探索和经验研究后得出的，这样得出的定义才更符合实际，才更有价值。书中各种观点之间的相互关系也是在此基础上展开的。为了便于讨论，我们把本书分为四个部分。所幸的是本书的各位作者并没有局限于这个范围，他们对各自专题的论述超出了我们的要求和期望。书中各部分之间的划分是人为的，不应当作过于极端的理解。

本书的第二版增加了一些有关西欧以及美国公共部门管理的新内容。

第一部分

公共部门治理

公共组织管理包括整个公共部门的管理以及公共机构的内部管理，二者密切相关。政治家的志向、公共组织的主要负责人及其对内部事务的管理常常是影响公共部门内部管理的因素。同时公共机构的文化、职能、组织和程序对于公共部门内部行使的整体治理能力也有重要影响。

为了了解公共部门的具体特征以及未来所面临的挑战，需要对两种管理类型进行分析：对社会整体的治理或引导以及公共机构内管理者的领导。这一部分的所有章节都是讨论这两者之间的关系的。汉斯·克曼（Hans Keman）在《福利国家的发展》一章中提出了福利国家的发展和制度化给当代公共部门及其管理所带来的影响问题。他重点谈了两个方：福利国家制度的发展及其在各国和各个时期的实施情况。他在文章中还讨论了福利国家的组织对各国社会经济发展的影响，证明了在资本主义民主国家公共组织和一般的社会集团可以采取不同的方式来处理需求和福利问题。

在《公共管理与政治》一章中，汉斯-乌尔里奇·德里恩（Hans-Ulrich Derlien）提出了有关政治家和行政管理者的关系以及政治原则与管理主义之间的关系问题。他研究了政治家的作用与行政管理人员的作用之间的差异问题，以及 80 年代和 90 年代以管理主义为特征的现代官僚体系对人员聘用方式、角色理解和政治管理的影响。从政治上控制公共部门所产生的问题决不会减少，因为分权与部长责任制理念相冲突。同时他还认为从政治上控制公共部门会带来人员招聘方式和角色理解的新问题。

盖·彼德斯（Guy Peters）在《管理空壳化政府》一章中进一步表达了自己的怀疑态度，提出了这样的疑问：从经济角度来理解政府是否真的有助于改善管理？同时他认为“……它（这种观念）可能会用狭隘的

效率理念取代民主制度内部应当固有的基本价值观：责任心和回应性。”

简·克伊曼（Jan Kooiman）和玛迪金·范·乌列特（Martijin van Vliet）在《治理与公共管理》一章中把公共管理这个概念与现代社会的治理问题结合起来。面对西方福利国家日益呈现出的复杂性、动态性和多元性局面，一方面是其治理效果有所降低，另一方面是集体决策的需求有所上升。本章试图提出一些标准，论述了现代公共管理部门根据这些标准来处理当代社会这些新特点的方式，从而有助于“好的治理”。

简·埃里克·莱恩（Jan-Erik Lane）在《经济组织理论与公共管理》一章中使用了新制度主义的一些概念和理论来重新定义公共部门管理中的一些传统问题。文章讨论了各种制度主义方法和交易成本，从委托人—代理人的角度分析了公共管理的一些问题。要了解公共部门就必须了解特定利益集团和机构，以及这些集团和机构在国家和地方政府的有关主体形成决策的过程中所发挥的作用。在“大政府”背景下，要做到这一点需要利用新制度主义范式。

2. 福利国家的发展

——公共部门管理的比较分析：1965—1990

汉斯·克曼 (Hans Kernan)

在对政治经济进行比较研究和公共政策进行分析时，有一点是无可辩驳的事实：即高度工业化民主国家公共部门的发展。这种发展主要是福利计划项目增加的结果（Flora and Heidenheimer, 1981; Wilensky, 1975; Castle, 1989; Flora, 1986）。因此“福利国家”，（通常所说的福利计划及其实施效果的结合），是当代生产和提供公共服务的组织的最重要特点之一。不仅是产品和服务范围增加了，而且涉及的人员队伍也扩大了，这些人可能是决策者（政治家和行政官员），也可能是政策的接受者（受福利计划影响或依靠福利计划的人；OECD, 1985b; Esping-Andersen, 1990）。

“福利国家”的发展和制度化是当代公共部门的一个重要特征，其管理越来越复杂，涉及面也越来越广。本章通过一些跨国资料着重对福利国家在1965—1990期间的发展情况进行纵向描述，主要是这一时期作为公共部门有机整体的“福利国家”的发展规模和形式。通过对提供福利的公共部门的比较，目的在于展示公共部门的福利管理对社会的影响，比如资源和其他社会成果的配置、分配和管理情况。

第一部分从概念的角度来讨论作为公共部门有机整体的福利国家的情况，对其发展阶段的比较则从经验研究的角度出发。接着我们主要讨论福利国家横向和纵向的发展情况。再接下来我将导论公共部门与私人

之间通过所谓的“抽取一分配循环”形成的联系（Goldscheid 和 Schumpeter, 1976）。最后从有关国家社会经济表现的角度讨论了福利国家的组织和发展给公共部门带来的影响。

福利国家的发展：概念和特点

对于学习公共管理和政治经济学的学生来说，实行混合经济的“现代国家”的范围、广度和目标取向一直是颇有争议的话题（比如见 Lane, 1985; Keman and Lehner, 1984; Peacock and Forte, 1981; Heald, 1983; Lane 1993; Castles et al., 1988）。争论者主要关注公共部门支出大幅上升的原因与后果（OECD, 1985a; Kohl, 1984），并将之视为现代化社会国家干预的明显标志。接下来的几个问题是：在何种程度上公共部门的发展是一种不可避免的结果（Lane and Ersson, 1990: 146）；公共支出增加幅度的大小会不会带来不同的社会效益（Keman, 1988）；以及公共部门的发展如何影响经济发展（Cameron, 1985; Maddison, 1982; Gough, 1979）因此，研究公共部门的关键是研究市场与国家之间的关系，进而研究政治（集体决策的组织安排，从而保证“国家”对社会资源进行约束性的分配）与经济（即主要通过“市场”交换来进行的商品配置与再分配过程）之间的互动关系。从这个角度来看，公共部门的发展及其规模以及各国的纵向发展动态会向我们进一步揭示有关国家干预与社会经济发展之间的关系。换句话说，了解公共部门的管理方式是了解目前政治和经济之间的相互关系及其对社会的影响的关键。

我们关注的焦点是所谓福利国家部门的有关情况，即那些旨在解决社会经济发展共同问题的公共部门的行为。它一方面指的是与社会福利相关的公共服务的生产与提供（比如社会保险福利、教育、卫生保健等），另一方面指的是维持和增加公共福利的国家政策（比如通过财政和货币手段对市场经济的管理，Alt and Chrystall, 1983; Keman, 1993）。

毫无疑问，社会和经济福利的“国家主义”是促进公共部门发展的主要因素之一。同时“国家主义”也被看作是近来混合经济发展不平衡、不稳定的原因之一（Lane, 1993）。尽管如此，不可否认，国家主义也是现代社会的一个必然特征。也就是说，公共部门管理，特别是社会和经济福利国家的公共部门管理，不是可不可能或者想不想要的问题，而是管理的幅度、范围与发展方向的问题。

因此我们将提供 18 个经合组织国家公共部门的行为概况，其中体现了每个国家社会经济福利国家主义的不同结构。我们不仅从支出的角度，同时也从收入的角度来讨论这一问题。长期以来，对福利国家的研究只局限于社会支出，完全忽视了经济政策的职能。然而，有一点很清楚，那就是混合经济的管理意味着对福利国家的研究是一项具有双重目的的

项目。一方面我们必须考察与社会福利有关的各项服务的供应与准备之间的关系，另一方面还必须研究与公共政策有关的经济福利的管理与再分配问题。此外，公共部门管理还涉及另一面：即根据再分配的输出情况来管理财政输入（Keman, 1988; 1993）。在研究福利国家的发展时，如果不考虑公共部门所谓的抽取一再分配循环问题，就会使研究流于片面和不充分，无法涵盖其发展对公共管理的影响。这一点可以在下面对作为社会福利公共管理的一种形式的福利国家主义的分类中看到。

本书的导论部分对公共部门进行了一些概念性的阐述，这里的分类是分析公共部门如何运作的一个例子。比如，表 1 中的 1、2 两单元指的是反映社会对公共经济的贡献方式的公共政策，而 3、4 两单元则是社会服务和经济政策的分配方式。表中的纵向内容是现有“福利混合体”的输入和输出。这些福利体制有一个共同点，即它们都是政治抉择的结果，参与抉择的人有多种类型（例如选民、当事人以及利益集团）。一般认为，政治抉择这种外部治理基本是通过公共政策的形式来体现的，其目的旨在为福利国家的公共管理提供指导。在制定与福利相关的政策时，根本的压力在于福利不是随机分配的，而是针对特定的群体或目标（比如老年人、失业人员，或者是为了促进经济增长以及避免通货膨胀）。此外，组织社会福利生产时所依据的标准（如直接征税与间接征税的关系）也不尽统一，这一点在上面的分类表中可以清楚地看出来。这种内部压力给社会和经济福利的管理带来了严重的问题，从而使得“福利国家”成了颇有争议的现象（Keman et al., 1987; Lane and Ersson, 1990; Esping-Andersen, 1990）。出现这种情况的原因可能是大多数公共项目计划，特别是与福利相关的计划的制定不善于汲取经验教训，不能及时应对外部的变化。因此了解资本主义民主国家社会和经济福利制度的发展过程、原因以及方式是非常重要的。

表 1 社会和经济福利国家的管理

公共部门的管理	福利的提供	
	社会服务	经济政策
抽取	1	2
分配	3	4

福利国家的发展：增长、规模和扩散

虽然从支出及其规模的角度来说明公共部门的运作是有问题的（见 Hoogerwerf, 1977; Lane, 1993），但我们现有的手段却能比较准确地说明国家干预的相对范围。公共支出的功能分配比较准确地反映了政策制定

时所考虑的优先对象（Flora, 1986; Whiteley, 1986 : 第二章; Keman 1987)。简而言之, 支出反映了福利国家的发展情况。

福利国家制度的发展

我们可以考察一下本世纪公共经济发展的一些特定模式（Rose, 1976; Kohl, 1984; Flora, 1986)。在第一次世界大战以前, 不仅公共支出的水平比现在低, 而且其功能也与现在不同。例如, 自 1900 年以来德国公共经济的规模增加了两倍多, 而法国同期也增加了一倍多; 在一些较小的国家（比利时、丹麦、荷兰、挪威和瑞典), 公共部门的支出平均比 1900 年增加了 4 至 5 倍（Kohl, 1984: 220—221; Flora et al., 1983)。欧洲以外国家公共部门支出的增长速度与上述国家相比较低。

表 2 欧洲主要资本主义国家福利制度的历史发展: 1900—1975

国家	下列年份的公共经济				下列年份的社会福利				下列年份的经济福利			
	1900	1930	1950	1975	1900	1930	1950	1975	1900	1930	1950	1975
奥地利	—	12.9	12.0	23.5	—	4.1	5.4	10.8	—	1.5	2.1	4.2
比利时	—	23.1	19.2	33.0	—	5.4	5.2	15.8	—	2.7	3.5	6.5
丹麦	4.7	6.3	14.5	35.3	1.0	2.7	6.0	24.6	0.6	0.6	0.2	4.0
芬兰	—	14.7	18.4	28.1	—	4.1	4.0	12.6	—	3.6	1.8	9.5
法国	9.9	19.0	26.2	18.7	—	4.9	8.9	9.2	—	1.4	8.8	2.8
德国	4.2	9.8	13.9	15.7	0.2	4.0	6.8	6.7	0.1	0.5	1.5	1.9
爱尔兰	—	14.6	22.4	37.3	—	6.2	11.1	13.8	—	2.8	6.2	9.2
意大利	13.6	19.2	21.1	27.9	0.5	2.5	5.7	9.2	2.8	2.7	5.6	7.7
荷兰	8.6	11.6	26.4	31.3	—	3.8	4.5	17.2	1.6	2.2	4.8	3.8
挪威	5.7	7.8	16.8	24.2	1.2	2.2	7.4	9.5	1.0	1.2	3.9	6.8
瑞典	5.5	6.7	14.5	31.1	1.0	1.7	5.6	17.6	0.6	1.4	2.6	3.7
瑞士	—	7.4	8.4	9.7	—	1.1	1.5	2.9	—	1.3	1.1	2.9
英国	9.7	15.6	26.9	34.0	0.7	5.6	10.7	15.0	0.1	0.4	3.4	3.8
平均	7.6	13.0	18.5	26.9	0.8	3.7	6.3	12.7	1.0	1.8	3.5	5.1

注: 在此, 公共经济指的是中央政府的支出, 因为在多数国家可获得较多年份的中央政府的支出数据。所有数字表示的都是占 GDP 的百分比。社会福利指的是转移支付、住房、教育和社会保险的支出; 经济福利指的是工业和商业、农业、交通运输的预算分配。

资料来源: Flora et al., 1983: 349—490。

在“现代”国家发展的第一阶段（也就是 1914 年以前), 政府支出的主要对象是国家的内、外安全以及基础设施建设（公路、铁路和运输), 这些部门的支出费用优先于其他部门。两次战争期间, 各国之间的

公共支出相差较大，且发展不稳定。比如在 1930 年，一些大国（英国、法国和德国）的社会福利支出要比大多数小国家要高（Zimmermann, 1986）。然而，自上世纪 60 年代以来，除了瑞士以外，出现了与上述相反的情况。同时社会与经济福利也出现了不同的发展态势。1914 年以前，用于社会福利与经济福利的支出大体相当，此后却出现了分化：社会福利的增长速度是经济福利的两倍（OECD, 1985a）。

自 1945 年以来，公共经济迅速增长，这种现象单靠著名的瓦格纳法则或者“置换”理论无法加以解释（Whiteley, 1986: 40—42; Hoogerwerf, 1977）。更进一步来说，这种经济上的解释虽然从长远来看有一定说服力，但却无法说明各个国家之间公共支出的差异（Maddison, 1991; OECD, 1985a）。

自上个世纪 60 年代以来的这段时间可以看作是混合经济和福利国家制度发展的鼎盛时期。在这段时间里，我们所讨论的大多数国家不仅完成了 20 年经济空前发展的一半任务，同时社会福利计划也进入了发展时期（Maddison, 1982: 166—176; Armstrong et al, 1984: 181—198）。当时人们普遍认为，经济发展伴随着社会福利的发展，公共部门的增长既是经济发展的手段，也是经济发展的必然结果。国家可以将私人部门的资源用于福利事业，这种福利事业往往是政治决策的结果。一方面，国家能出台一系列的再分配措施，通过这些措施来提高整个社会的生活水平。另一方面，财政手段在经济管理方面起着关键的作用，通过它可以保证长期充分就业。此外，基础设施方面的需求，如通讯和交通，也由国家负责满足。人们现在把这些设施看作几乎是真正意义上的公共物品（比如，铁路、机场、港口、航空公司）。

在过去 25 年中，我们所讨论的所有国家的政府干预的力度都有了加强。我们总的看法是，公共部门的发展不仅表现在其巨大的发展规模上，同时更主要是表现在所谓的抽取一分配循环的日益不平衡上。也就是说政府在制造越来越严重的“财政危机”，或者如塔塞斯（Tarschys, 1983）所说的“财政剪刀危机”。如我们下面将要看到的那样，这种剪刀危机产生于 70 年代，给整个 80 年代的公共部门的管理带来了严重问题，促使人们采取新的财政措施来缓解收支间的差距。

“剪刀危机”的出现及其处理中的相关问题主要是社会福利发展的结果。表 3 显示，用于国家机构本身（也就是政府消费）支出的增长速度低于总支出的速度。这其中有两个原因：第一，福利计划的制定考虑到人均支出或者是经济萧条的结果；第二个原因就是 1971 年布雷顿森林体系崩溃后所出现的难以控制的经济萧条以及 1973 和 1979 年以后石油价格的猛涨（Armstrong et al., 1984; Alt and Chrystal, 1983）。由于出现了经济萧条，大部分国家公共部门经济的稳定局面以及政府的收支平衡都遭到了破坏。表 3 中的实际数据以及离散系数的变化都清楚地表明了这一