

● 公共管理

新公共管理运动期间美国政府规制改革 的基本内容及启示

陈 世 香

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 陈世香(1973-), 男, 湖北鄂州人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系讲师, 博士, 主要从事行政管理学研究。

[摘 要] 自 20 世纪 70 年代新公共管理运动以来, 美国政府进行了具有转型意义的新一轮政府规制改革。其内容主要包括: 放松经济性规制, 收缩政府经济职能; 适度分权, 放松对州与地方政府的规制; 放松规制, 健全政府运行机制; 严格审查, 定期清理过时的规章制度。尽管美国有着非常不同的国情, 但我们仍然可以从其改革实践中获得一些有益的经验与启示。

[关键词] 公共行政; 美国; 改革; 放松规制

[中图分类号] D693.6 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)01-0082-05

一、新公共管理运动期间美国政府规制改革的背景

自 20 世纪 70 年代末到小布什政府上台前的 20 年期间, 即所谓新公共管理运动期间, 美国政府进行了具有转型意义的一轮规制改革。这是美国政府及其环境发展到一定历史阶段的自然产物。由于在侧重点上有所差异, 这轮规制改革可以分为 80 年代与 90 年代两个不同阶段。

80 年代, 美国政府规制改革的重点放在调整政府与社会, 联邦与州及地方政府的规制关系等方面, 政府内部规制改革则处于辅助性地位。具体地, 以里根总统于 1981 年发布的第 12291 号行政命令为标志, 美国各级政府加快了自 70 年代中期就已经展开的对工商业放松规制改革进程^[1](第 1 页)。同时, 里根政府也加速了对州与地方政府的放松规制进程。而在 90 年代, 美国政府改革则以放松内部规制为核心, 以建立“花费更少, 管理更好”的新型治理模式为目标。期间, 克林顿政府成立了以副总统戈尔为主席的“政府绩效评审委员会”(NPR)。经过半年多时间的调研, 该委员会提出了全称为《从繁文缛节到以结果为本——创造一个运行更好而花费更少的政府》的所谓戈尔报告。报告断定: 美国政府绩效不佳, “问题不在于政府职员的懒惰和无能, 而在于繁文缛节和规则是如此令人窒息, 以至于扼杀了(政府职员)哪怕一丁点的创造性”^[2](第 2 页); 解决问题的出路在于“必须抛弃繁文缛节, 摆脱那种驱使人只对规则负责的旧体制, 创立一种激励人对结果负责的新体制”^[2](第 6 页)。戈尔报告是美国 90 年代政府规制改革运动的纲领性文件。这一运动的最终目标是建立一种“政府官员对结果负责, 而不仅仅是对过程负责”^[2](第 13 页), 花费更少、管理更好的新型治理模式。在此基础上, 获得连任的克林顿政府又发表了《布莱尔厅报告》, 总结了本轮改革的总体情形, 进一步明确了相关改革方针与策略。

二、美国政府本轮规制改革的基本内容

美国政府本轮改革可以细分为两个阶段。但是,它们是在进入后工业社会之后,针对在工业化社会建立起来并与之相适应的传统政府治理模式——官僚制政府暴露出来的种种弊端,为适应新时期社会生活各个领域发生的变革要求,美国政府所进行的、具有不同侧重点但又具有内在同一性的系列改革的两个有机发展阶段。总体上,美国政府本轮规制改革包含以下基本内容。

(一)放松经济性规制,收缩政府经济职能

美国政府面临的主要经济管理问题是对工商业的过度规制。自新政以来,美国政府不断加强对工商业活动的规制,由此逐渐积累而形成的过度规制已经成为美国经济发展的严重障碍。对此问题做过专门研究的卡恩教授认为:“美国的规制,压制技术革新,姑息无效率,引起工资和价格螺旋式上升,发生严重的资源无效率配置,引起成本推动型那样的无益竞争扩大,拒绝在竞争市场中所提供的收费多样性和质量选择。”^[3](第17页)其中主要包括经济规制与社会规制两种。不过,由于加强环境保护等社会性规制符合长期发展的要求,社会规制类改革所面临的阻力非常强大;而放松经济性规制则既是企业界的迫切要求,也是政府刺激经济发展的重要途径。因此,放松经济规制,成为美国政府规制改革的基本内容,成为里根政府放弃凯恩斯主义,收缩政府经济职能的基本政策手段⁴^[4](第87-88页)。

1981年里根总统发布的第12291号行政令规定了改革工商业规制的指导思想:以最大限度地增进全社会的净受益程度作为制定工商业规制的最高原则;对规制的成本与效益必须尽可能进行定量分析;规制的对象应该是实际效果而不是产生效果的中间过程;一般情形下政府不应对企业的设立与经营方式、产量与物价等经济现象施加规制^[1](第1页)。随后,美国通过法律修正、法院判例、行政裁决等手段的综合运用,在放松对工商业活动的规制,收缩政府经济职能方面取得了明显的成效:企业经营环境大大改善;政府用于经济规制方面的行政开支也有所减轻。不过,放松规制的改革也带来了一些失控现象,特别是对银行规制的放松,就曾导致严重的金融投机现象与金融危机;另一方面,80年代美国政府放松规制主要只是部分放松经济性规制,而“环境、健康、和安全有关的新社会性规制、程序性规制却大幅度增长”^[3](第87页)。

(二)适度分权,放松对州与地方政府的规制

从20世纪30年代起,联邦政府逐渐加强了对州与地方政府的直接规制。这类规制与联邦财政众多分类补助项目一起使得州与地方政府日益陷于对联邦政府的依附地位,既增加了联邦的财政压力,又极大地压制了州与地方政府的自主性与服务能力。自80年代开始,进行适度分权,放松对州与地方政府的规制便成为本轮改革的基本内容之一。

里根政府主要通过两种方式放松对州与地方政府的规制:其一,是按照成本收益原则进行规制审查,废除或杜绝低收益甚至负收益规制;其二,是以所谓整笔补助项目取代分类补助项目,把以前划分过细的分类项目按一定标准予以合并,允许项目实施的承担者——州与地方政府在较为宽泛的范围内自主使用项目资金。这既可以提高州与地方政府的自治权与管理能力,也可以降低运行成本,更能通过项目整合来减轻联邦政府的财政负担。据美国行政管理和预算局估计,通过对州与地方政府放松规制,仅在1982年就节约了投资成本40—60亿美元,节省常规成本20亿美金,并使州与地方雇员每年免除1180万工时的公文汇报工作^[4](第246-247页)。不过,由于当时联邦政府并没有着力构建确保分权有效的有效责任机制,一般认为,80年代对州与地方政府放松规制实际上是为了减轻甚至是转嫁联邦的财政负担而进行的责任转移。到了90年代,主要是克林顿政府时期,为确保在分权的同时不削减中下阶层所获得的福利收入,美国开始实施以结果为取向的放松规制途径。1993年克林顿签署了第12866号行政令,鼓励州与地方政府拒绝没有资助的托管,并公开规制评审程序,以利公众审查^[6](第1-10页);随后又签署第12875号行政令,敦促联邦政府部门不要授予地方没有资助的托管项目^[7](第1-2页)。同

时,行政与立法部门共同努力以提高州与地方政府管理联邦资助项目权力的灵活性。

(三)放松规制,健全政府运行机制

制度化是官僚制政府的基本运行准则之一。不过,“美国比其他任何工业化主国家更依靠规章对官方的判断进行控制”^[5](第91页)。其结果是政府内部机构及其工作人员受到日益繁琐的规制限制。但是,随着技术与社会的发展,不仅政府事务日趋复杂,公民对政府的效率与回应力要求也越来越高。因此,政府必须不断提高其决策及应变能力,一切依规则办事的传统政府运行机制的弊端日显突出。20年间,美国各级政府发起了以放松规制,健全运行机制为基本取向的内部管理改革运动。

(1)建立有使命感的预算制度。美国现行预算体制的明细分类会计科目既划分得过于狭窄,又限定得过死。它不仅不鼓励执行人员厉行节约,反而成为各机构追求预算最大化的一个制度性推动因素。为此,1993年戈尔报告有关政府内部放松规制的第一项主张就是要改革预算体制,建立具有使命感的预算制度。不过,由于预算体制改革权掌握在国会手里,联邦政府这方面的改革没能取得实质性进展,倒是州与地方政府预算体制改革步伐较快。其改革的主流是建立结果(绩效)取向或者说是具有使命感的预算制度。总体说来,尽管具体实施方式多种多样,但基本宗旨都是鼓励各组织去争取实现自己的使命,而不受预算资金支出科目所限定范围的影响与束缚。截止1998年,美国有31个州通过立法推行结果取向的预算制度,另有16个州则通过行政程序来推行该项制度^[4](第180页)。

(2)改变照章办事的人事制度。90年代的一份调查报告指出,在美国政府内部管理体制中,“没有任何问题……能象文官雇用程序那样引起如此一贯的和强烈的反应。管理人员一致认为,它不是有助于而是妨碍雇用合适的雇员。他们还以某种痛苦的情绪,把文官制度说成是妨碍完成他们使命的最严重的因素”^[5](第106页)。各级政府改革文官制度的要求日益高涨。1978年文官改革法案在机构重组、绩效制改革以及权力下放等方面取得了一些进展。但是,这一法案是在“以规则为基础的模式内进行的分权式改革”,对过度人事规制问题不仅没有进行改革,反而增加了更多的规则要求,如绩效标准,改进期限,以及一套更为复杂的投诉处理规定。90年代以后,美国联邦政府文官制度改革仍然没能取得实质性进展。不过,州与地方各级政府却采取了更多的行动,前佛罗里达州州长甚至说服了州立法机关同意限期取消文官制度,放手让行政部门去创造一种新的替代性人事制度。总体上,20年来,美国各级政府在文官制度方面主要采取了简化规则与程序、淡化职位分类、绩效工资以及充分授权等几种放松规制方式^[5](第110-111页)。

(3)改革采购体制,简化行政程序。改革前,美国《联邦采购条例》厚达1600页,此外还有行政部门必须遵守的相关条例2900余页^[2](第26页)。这些使得联邦采购体制充斥着僵化的规则与程序。其它各种行政体制也都充斥着如此僵化的运行机制与程序限制,“政府实施的几乎每一套规章制度都蕴藏着这种控制人的动力……每一条规则在最初制定时的用意是极其美好的。但日积月累,它起的作用是阻碍性的”^[3](第91-93页)。另一方面,在一些具有创新精神的官员及机构的推动下,各级政府开始了对这种行政运行机制的改革探索过程。美国国防部助理部长鲍勃·斯通把军事基地建设管理手册从400页减少到4页,把军队用房管理手册从800页压缩成40页^[5](第11页);美国国会也于1994年通过联邦采购改善法案以简化联邦政府采购程序。事实上,简化运行程序构美国政府本轮规制改革的重要组成部分。

(四)严格审查,定期清理过时的规章制度

20世纪80年代,里根政府成立了以副总统布什为首的放松规制工作小组,并把规制的审批权集中由行政管理和预算局行使,对规制规章的制订与修订实行统一监管。在此基础上,1993年克林顿总统签署了第12861号行政令,要求废除联邦政府内部规制的1/2;随后又签署第12866号行政令,要求对新制订的规章制度进行严格审查。在联邦政府的推动下,州与地方政府也积极放松规制,维塞利亚市甚至决定每签署一个新的规章就必须取消两个规章。总体说来,为了去除过时规制,美国各级政府试行了许多方法,较为典型的有“日落法”、建立定期审查规制以适时修改乃至剔除过时规制的政府审查委员会、零基预算法等^[3](第96-97页)。

三、经验与启示

(一) 放松规制的主要目的

前联邦人事管理办公室主任霍纳是美国官方最早提出要“放松规制”的官员。他指出,“如果政府部门的管理者具有基本的人事预算和购买的决策权,如果政府少一些繁文缛节的公文要求,而让他们更多地关注他们必须提供的公共服务,政府的效率和交通将会提高,政府的规模将会缩小。”^[8](第34-35页)《改革政府》一书在总结美国政府自20世纪70年代以来的改革经验时指出,放松规制就是要改变“照章办事的政府组织”,谋求“有使命感的政府”,要“改变以过程为导向的控制机制”,建立“以结果为导向的控制机制”。而作为90年代美国政府改革纲领性文件的戈尔报告明确提出,放松规制的目的就是要“摆脱那种驱使人只对规则负责的旧体制,创立一种激励人对结果负责的新体制”。简言之,规制改革的核心目标是要建立起与传统官僚制体制不同的新型治理模式。

(二) 政府规制改革的基本原则

美国政府本轮规制改革主要是对官僚制政府模式所导致的过度规制的一种否定性改革,是在维持基本政府体制不变前提下进行的一次自我改良。从改革全过程看来,本轮规制改革遵循了三项基本原则:其一,放松规制须以社会与行政系统内部管理发展的需要为前提与依据。80年代,美国规制改革以放松对工商业和对州及地方政府的规制为主,这确实是美国政府为解决由于职能过度膨胀引起的包括财政赤字在内的种种问题而不得不采取的应对措施,但更多地却是适应后工业时代社会自治能力提高后国家权力社会化趋势以及促进经济发展等要求的结果;而90年代展开的政府内部规制改革则是对政府内部过度规制阻碍了组织成员主动性与创造性的发挥,致使政府回应力不高、行政效率低下,并且因此而产生民众信任危机等问题的存在而作出的一种积极反应。其二,放松规制并不是要取消全部规制。适度的规制无论对于经济社会管理职能而言,还是对政府内部管理而言,都是必不可少的。事实上,美国各级政府在放松经济性规制的同时,却在不断加强社会性规制;而在放松内部规制的同时,又在寻找一种更好的责任机制^[5](第117-119页)。但其三,这并不意味着这些规制职能从决策到执行等全部工作都要由政府来承担。美国规制改革经历表明,凡是由政府权威制度安排与市场制度安排相配合来共同实现的政府规制项目不仅实施效果更好,且可塑性更强,改革时其难度也更小^[4](第395页)。

(三) 战略性规则设计是实现放松规制目标时值得注意的一种改革策略

随着后工业时代的到来,在工业时代创建并为之相适应的传统官僚制治理模式被证明为日益不能满足新时代对政府提出的种种新价值需求,如灵活性、回应力、顾客服务意识等;与此同时,传统治理模式所体现出的种种价值,如能力、功绩、稳定、忠诚等又不能被抛弃。这就要求创立一种全新的制度设计,它既要确保传统模式下形成的过度规制问题得到有效解决,又要确保各种新旧价值要求得到更好满足。尽管迄今为止,美国政府在这方面的探索还是长路漫漫,但其中所运用过的所谓“战略规则设计”策略也许提供了一条值得借鉴的思路。这其实是西方企业管理中的一种重要管理思想,其核心内容是:跨国公司总部制定总体框架,明确创新的全部核心价值与基本目标,并制定一套明确而可操作的产出与结果要求,即决定绩效基线;以一定的条件作为交换,授予公司分部绩效目标达成方案的自主决策权。美国政府企图移植这一管理策略,1993年政府绩效法案就是这一策略的体现。其优点在于不仅有利于废除过度规制问题,更是有助于形成一种“结果取向”的新型治理模式。

(四) 转变观念, 重塑政府文化

政府文化是一国政府定型与持久的行为方式。要建立起新型治理模式,规制改革的一个重要前提条件,就是要转变观念,重塑与新型政府模式相适应的政府行为观念与文化模式。首先,要培养组织成员的使命感。机构领导人必须了解所在组织的使命,要创造一种围绕这种使命的文化,使组织成员对使命铭记在心。其次,要树立顾客意识,转变服务观念。从理论上讲,民主政府的存在就是为公民服务,

但事实上,大多数政府职员只知道为部长、为上级服务,却无视那些真正的服务对象。其根本原因是政府的资金与责任都来自上级,而真正的服务对象却只能被动地等待政府为他们提供服务,因而常常不受重视。为此,应该尽可能把各种资源放到公共服务的消费者手里,使消费者拥有真正的选择权。原因在于,“使公益服务者对它们顾客需要作出灵敏反应的最好办法,是把资源放在顾客手里让它们挑选”^[5](第 163 页)。最后,还要树立结果取向与效益意识。传统官僚制度注重的是投入,而非结果与效益。其后果是既在客观上形成了一种鼓励失败的荒谬机制,又使得行政机构追求自身预算最大化的行径成为必然。因此,转变政府观念的第三个必然要求是建立确保结果取向与效益意识形成的绩效管理体制。

[参 考 文 献]

- [1] Reagan, Ronald. Executive Order 12291-Federal Regulation [EB/OL]. <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>, 2003-12-30.
- [2] The National Performance Review. From Red Tape To Results——Creating A Government That Works Better & Costs Less [Z]. Washington, D. C. : Report of the National Performance Review, 1993.
- [3] Kahn, A. E. (Reprint version). The Economics of Regulation: principles and institutions [M]. Cambridge, Mass: MIT Press, 1988.
- [4] 宋世明. 美国政府行政改革研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [5] [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [6] Clinton, William J. Regulatory Planning and Review[R]. Washington DC: Federal Register, 1993-10-04(190).
- [7] Clinton, William J. Enhancing the Intergovernmental Partnership[R]. Washington DC: Federal Register, 1993-10-28(207).
- [8] Constance Horner. Beyond Mr. Gractgind. The Case for Deregulating the Public Sector [J]. Policy Review, No. 44, Spring, 1988, 44(1).

(责任编辑 叶娟丽)

On U.S. Administrative Deregulating Reforms during the New Public Management Movement

CHEN Shi-xiang

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: CHEN Shi-xiang (1973-), male, Doctor of Law, Lecturer, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in Public Administration.

Abstract: During the New Public Manage Movement, the American government has experienced a new reform stage of deregulating. It's a destined result from a series of economical and social problems faced by this state. The main contents of the reform include as follows: loosening the economic regulations so as to depress the economic functions of the government; devolving moderately so as to deregulate the states' and local governments; deregulating so as to improve the operating mechanism of the government; sanctioning strictly and annulling regularly the out-of-date regulations. Although there are very different conditions between in China and in America, there are still some advantageous experiences and lessons.

Key words: public administration; U.S.A.; administrative reform; deregulating