

● 公共行政

西方公共管理市场化取向的意义及启示^①

李 和 中

(武汉大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 李和中(1948-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学公共管理学院行政管理系教授, 主要从事人事行政学研究。

[摘 要] 当代西方各国公共管理改革的基本走势表现为管理理念上的“消费者导向”、外部管理的市场检验、内部管理的结果预算等改革取向, 从理论上剖析这些改革措施的得失可以发现, 西方公共管理改革中出现的注重市场契约的管理理念、以竞争求效率的外部管理方式、从重规则和过程转向重结果的内部管理机制等一系列新尝试与创新, 对于我国目前正在进行的行政改革实践具有重要的启示与借鉴作用。

[关键词] 西方公共管理; 市场化取向; 意义; 启示

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001) 05-0563-07

20 世纪 80 年代以来, 西方各国先后开始了以“新公共管理”再造政府行政的改革历程。“新公共管理”的理论之库是“公共选择理论”和“管理主义”。这两种理论的共同点均是推崇市场力量、市场作用、市场经济。二者的不同点在于: 公共选择理论聚焦于政府与市场和社会的关系; 而管理主义则专注于政府公共管理的市场化, 主张从操作层面上引进市场机制, 来完善公共管理模式与管理行为。“管理主义”认为, 管理具有相通性, “公共组织和私营组织的管理在本质上是相似的”^[1](第 76 页)。而私营组织的管理水平比公共组织要先进、优越得多, 这种优越性体现在管理上的创新能力、经济、效率、质量和服务水平等诸方面。原因在于, 市场经济在日趋规范条件下, 私营组织为了应对市场竞争, 必须要从管理的价值取向到管理模式乃至管理行为都彻底市场化, 以适应市场经济发展的需要。与此同步地, 生活在市场经济中的政府管理惟有借用私营部门的管理价值、管理模式与管理行为, 即管理的市场化, 才是提高工作效率和管理水平的根本途径。所谓管理的市场化, 概言之是: 在管理的思路引入市场机制, 以改进竞争; 在管理的原则上坚持产出和绩效取向; 在管理的方式上引进私营部门的管理工具(如成本核算、控制技术)。总之, 通过改革, 将政府公共管理导向市场化。

一、管理理念的市场化取向: “消费者导向”

所谓“消费者导向”, 是指在管理理念上, 政府管理将为“顾客”——国民提供服务列为公共管理的第一需要。其在指导思想以顾客取向(customer orientation)和服务对象为中心, 亦称“顾客主权”。具体措施包括: 公共服务提供小规模化, 打破传统划片服务的办法, 从而给公民提供“用脚投票”即自由选择服务机构的机会; 在公共服务机构之间引进市场竞争机制, 期望“顾客主权”能形成对公共机构的压

力;推行公民参与管理,定期广泛征求公民对公共服务的满意程度。最典型的例子是英国的“公民宪章”(Citizen's Charter)运动,它被梅杰首相称为“整个 90 年代政府政策的核心”^[2](P. 2010),认为是提高公共服务质量的有效途径。所谓公民宪章,就是用宪章的形式把政府公共部门服务的内容、标准、责任等公之于众,接受公众的监督,以达到提高服务水平和质量的目的,即类似于我国目前在政府管理部门所开展的社会服务质量承诺制度。从 20 世纪 90 年代初开始,英国政府要求所有公共服务机构和部门制定宪章,其内容和实施时间可以根据实际情况灵活安排,但宪章的设计必须体现以下 6 个指导原则,以满足公民对公共服务的合法需求。(1)明确的服务标准:包括服务效率、质量等方面的具体要求和公务员在与公众打交道时的行为准则等;(2)透明度:有关公共服务的信息必须公开、透明,包括服务的内容和运营状况、特定服务项目的开支与成本状况、管理机关和在承担服务的具体机构、后者的服务水平和质量等方面的信息;(3)顾客选择:在可能的情况下和在与服务对象协商的基础上,应向公众提供选择服务机构的机会,充分发挥内部竞争的作用,以提高服务水平和质量;(4)礼貌服务:公共服务人员必须礼貌对待公民,一视同仁地向公民提供服务,尊重公民的隐私权、文化、宗教信仰和人格尊严;(5)完善的监督机制:建立方便有效的公民投诉受理机制,包括明确的补偿标准、便捷的受理程序、方便的投诉渠道等,在可能的条件下设置宪章电话专线;(6)资金的价值:推广和完善合同出租制度,展开公共服务领域的公私竞争,以竞争求质量,以竞争求效益,实现公共资源的充分利用^[3](P. 164)。

在梅杰政府的有力推动下,公民宪章在英国的公共部门得到广泛的应用。至 1992 年 9 月,共有 28 个公共服务系统颁布了各自的宪章,包括乘客宪章、纳税者宪章、旅行者宪章、病人宪章、求职者宪章等。在 47 个郡级地方政府中,30 个已经或准备采用公民宪章作为提高服务水平的手段,其中不乏反对党工党控制下的地方政府。社会中介组织,如全英大学生联合会等也颁布了大学生宪章,甚至私营部门采用顾客宪章技术提高质量的例子也见诸报端。到 1996 年,发布的国家性公民宪章达 42 个。在这种非强制性制度安排下,几乎所有的政府部门、公共服务部门和已私有化的垄断性公用事业都对其业务设定了目标,并公布各主要方面的工作业绩情况、效率和质量^[3](P. 164)。

二、外部管理的市场化取向:市场检验

政府为社会提供服务的传统方式主要是通过行政指令来实现的。这种垄断的行政审批权降低了服务质量,更重要的是导致了“权力寻租”而滋生腐败。“市场检验”正是杜绝权力垄断、通过竞争求服务质量的新型管理机制。

根据英国政府文件,市场检验是“对内部和外部服务承担者进行比较以检验资金的价值过程”。“在市场检验中,目前正在由内部承担的活动向竞争者开放。不论最后的结果是合同出租还是继续由内部承担,市场检验能够保证公共服务以最佳的方式提供,从而实现公共资金的最大价值。”“市场检验与私营部门‘自己生产还是向别人购买’的抉择相似,其目的是确保公共服务的高效率。”^[4](第 142 页)市场检验的第一步是所谓的预先抉择(phoroptions)。主要是依次回答几个问题:目前所从事的活动是否确有必要?这些活动和任务是否可以通过私有化的方式来提供?只有在明确了这些活动是政府义不容辞的责任且无法实行私有化的前提下,才考虑进行市场检验。市场检验包括确认活动的范围和性质、建立服务水平和质量标准、竞争招标和选择、协商和确定具体细节、监测和评价等步骤。

严格地说,市场检验所提出的并不是具体的竞争方式和操作方法,而是一个基本原则,即通过市场检验来实现资金的最大价值。合同出租制、战略性合同出租制(strategic contracting-out,即不允许内部竞争者参与竞争而直接把任务交给私营承包商)等都属于市场检验的具体体现方式。可以说,市场检验使公私竞争原则进一步确认和制度化。

以合同出租制(contracting-out)为例。合同出租制又称竞争招标制(competitive tendering),指的是把政府公共部门的事务和业务承包给私营企业或非盈利机构。合同出租制被视为保持既定服务水平前

提下缩小政府规模的重要途径,是降低成本、节约开支的有效手段。

合同出租制最初限于蓝领工作。英国 1980 年的地方政府规划与土地法明确了引进竞争招标制的要求,并提出了引进竞争招标制的范围和工作领域。1985 年,负责地方政府事务的环境事务部提出了一份咨询文件,要求在垃圾清理、街道清扫、建筑物清洁、车辆维护、饮食服务等领域实施竞争招标制。当年有 38 个地方政府签订了 5 项承包合同。一年的实践表明,以垃圾清理为例,私营承包后成本降低了 22%;在通过竞争但最后仍由内部承包的情况下,成本降低了 17%。由此测算,如果 1984 至 1985 财政年度全部引进竞争招标制(而非 403 个地方当局中的 38 个),成本会降低 8000 万^[5](P. 8)。所以,1988 年和 1990 年的地方政府有关法规把竞争招标制的范围扩大到会计、建筑设计、财务管理等白领专业服务领域。

合同出租制在西方各国得到广泛的应用,英国的独特之处在于强制性竞争招标制(CCT-Compulsory Competitive Tendering),即利用中央权威迫使地方当局和其他公共机构在指定的领域实施竞争招标制。比如,1990 年的公共医疗与社区关怀法明确规定,中央拨付的特别款项的 85% 以上必须用于“非地方当局直接提供的服务”。这意味着,地方卫生当局必须以竞争招标的形式向私营部门或非盈利机构购买服务。1992 年的地方政府法则规定,在所指定的服务领域,地方政府必须实施竞争招标制。竞争招标的结果可以是由政府内部机构继续提供服务,但越过竞争招标这一程序会受到制裁。

市场检验主要针对公共部门的文秘和技术工作。各政府机构都设有一定的指标,即多大比例的工作任务必须通过市场检验程序。以英国为例,从 1991 年到 1993 年底,共有 389 项工作任务经历了市场检验。私营部门获得了价值 8.85 亿英镑的合同,价值 7.68 亿英镑的工作任务继续由内部机构承担。公私之间的竞争确实收到了提高公共服务效率、降低成本的效果。英国政府宣称,通过市场检验,相关工作的平均成本减低了 25%,每年获得的资金节省达 1.16 亿英镑^[6](P. 115)。

三、内部管理的市场化取向:结果预算

西方政府内部管理的改革是围绕着“效率战略”提出的。其侧重点是树立成本意识,提高公共管理部门内部管理的经济和效率水平。“结果预算”作为体现“效率战略”的具体方式,被认为不仅是对传统方式的改进,而且是一种新的管理体制(这种管理体制的核心就是“为结果而管理”)。“结果预算”的优势在于把制定计划和项目实施连为一体,从而弥补了管理环节中的漏洞。

公共部门与私人部门之间有着明显的区别。首先,公共机构大多在竞争性不强的环境下运作,尤为明显的是,公共产品和劳务是在垄断和近乎垄断的市场结构下提供的。这使公共部门缺少改进工作所必需的竞争压力。其次,公共部门没有“底线”,这种“底线”在私人部门中是工作改进的惟一或主要动力。在商业公司里,“底线”也通常作为员工奖金的根据,这为激励职工提供了最为直接的手段。传统的公务员则没有同样的动力和奖励来提高工作质量。一些人甚至认为,由于行政事务工作的复杂性以及公务员工作的社会和政治环境,要制定行之有效的工作指标是不容易的。

“结果预算”正是在引入竞争机制的前提下,明确公务员责任“底线”的一种管理方式。所谓“结果预算”,是以明确的绩效标准为前提,以结果而不是程序的正确性来评估管理绩效。即管理将以输出为导向,而不是以输入为导向。“结果预算”的目标是要把行政事务从紧盯投资部门的传统金融管理观念转移到私人部门中以产出为导向的金融管理观念。“结果预算”本质上是以成本控制为核心,以资源利用和管理者个人责任为特点的内部控制机制。在理念上,它注重资金的价值,强调公共服务的针对性而不是普遍性。所以,“结果预算”不是单纯的成本收益分析的技术,而是一种内部管理合理化的方式。

新加坡政府自 1994 年建立了“结果预算”计划。其基本作法是对产出预算系统的产出在量化和成本估计的基础上,迫使组织改进服务的效率和质量。它通过使用部门间收费(IDC)系统允许建立内部市场。部门间收费机制约束了部门间相互提供服务时的过度消费,并鼓励部门对它们“内部顾客”的需求做出积极反应。围绕着“结果预算”计划,政府允许各部门在资源利用方面采取更大的灵活性,以增强部门

在公共资源利用方面担负的责任。1996年,财政部采取了一项金融管理框架,按该框架规定,每个公共组织都被管理为“自治机构”(AA)。自治机构在管理其资源方面被允许有很大程度的自治权,如:在部门内部不同的预算项目上可进行资金的自由转拨。反过来,每家“自治机构”都要承担更大的责任和工作审查。几年后,政府将这项工作进一步推向深入,由传统的“产出”指标向“结果”指标过渡,如:过去对治安管理的预算计划,是根据所需警察巡逻的数量来制定的。现在则是根据犯罪率,而不是根据警察巡逻量来确定预算^①。

新加坡政府贯彻“结果预算”的另一个指导思想是:用特定的行政资源来获得最大的行政效益。即他们希望从所花的每块钱中获取最高值的商品(行政效益)。所以,政府要求各部门只能通过有效利用现有资源而不是拥有更多资源,达到利用特定量的资源取得最大的产出量。故而,政府的有关部门不是单纯的分配行政资源,更多的将是帮助各部门更好地管理资源,并从中获取最大价值。

以“新公共管理”为导向,从管理的立足点到内、外两个管理层面的改革举措,体现了西方许多国家在公共管理中向市场价值回归的基本思路,这种传统行政模式向新行政模式的转换,被认为是“公共管理方式的根本性的方向性调整”^[1](第 101页)。虽然改革并未尘埃落定,且暴露出诸多问题,但对我国的行政现代化仍具有一定的启迪作用。

其一,公共管理的市场化取向在管理理念上用“消费者”取代了传统价值的“公民”概念,无疑是“政府管理文化”与“市场管理文化”在理念上的同轨。其意义不在于服务对象的名词置换,而是体现了一种新的价值认同:即政府作为“公仆”向“公民”提供服务的理念,转向市场契约下的供需理念。事实是:在现实的资本主义市场经济条件下,“长期以来,公共服务中服务提供者居主导地位”^[2](P. 2101),而作为主人的公民则只能被动地接收。可见,政府管理者作为公民的“公仆”只是一种理念价值的虚构,在现实关系中早已被扭曲,其结果是不负责任与官僚主义盛行而导致对政府的信任危机。从这个意义上认识,“消费者导向”理念的提出,只是对市场法则的现实认同。在“顾客主权”观念的指导下,西方各国在公共行政管理改革中都纷纷效仿英国的“公民宪章运动”,结合本国实际制定了类似的服务承诺制度,将其视为改革的重要内容之一,并相应取得了一定的成效。当然,期望“消费者导向”将促使服务水平和质量提高的理念并非得到所有学者的赞同,相反,置疑者也大有人在。波利特认为:“公民是社会契约的一部分,顾客是市场契约的一部分。顾客仅仅是公民的一部分。公民位居顾客之上。新公共管理完全颠倒了两者之间的关系。”^[4](第 587页)在他看来,公民作为政治关系上的权利和义务的统一体,顾客作为经济关系上的权利和义务的统一体,这两个领域是不可能同一的(在资本主义条件下确实如此)。相反,前者包容着后者并凌驾于后者之上。若要将二者同一化,只会导致二律背反的结局,即政府提供公共服务时的普遍和统一原则与作为商品交易时的选择性和针对性的矛盾。彼得斯则更直接:“公民如今只不过是政府服务的消费者了,公民相对于国家的个人权利和法律地位无形中降低了”^[1](第 18页),即降低了作为理性人的政治人格。这种二律背反已深深根植于西方行政改革相互冲突的目标之中,西方的有识之士已经充分意识到这一点,温森特·怀特在评价英国行政改革时即作出了下述评论:“英国行政改革的理性已超其所能,因为它寻求(经常是在迷惑中寻求)调和选民之间相互竞争的理性。选民们不仅仅为把自己看作是市场上进行竞争的消费者,而且继续视自己为享有权利的公民。目前的危险在于:英国的公共行政官员将会变成奥斯卡·瓦尔德小说中的人物——对每一物品的价格了如指掌,但对任何物品的价值一无所知;传统上为整个统治体制提供可靠性、可预测、凝聚力和持续性的公共行政,会沦为仅仅反映市场固有的紧张关系的一面镜子。”^[1](第 249页)然而,“消费者导向”的新理念却为进入社会主义市场经济提供了价值取向。因为,首先,社会主义的经济基础与其政治上层建筑是基本适应的,这就为公民政治关系上的权利和义务关系的统一,与顾客经济关系上的权利和义务关系的统一这二者之间的同一提供了客观前提。其次,在社会主义条件下,国家公职人员有可能由虚构的“社会公仆”成为现实的“社会公仆”。这样,以“顾客主权”为取向的、追求公共服务质量的社会服务承诺制度方能真实地予以彻底贯彻。当然,在我国现实条件下,二者虽不矛盾,但还不可能完全同一起来。对国家公职人员而言,“社

会公仆”的思想属于政治道德规范,既是必需的政治要求,亦是勃之以求的精神境界。服务承诺则可视作为对公职人员的规制要求,是一种必要的工作规范。换句话说,在我国,不管公职人员是否真正认同“社会公仆”的理念,都必须按“顾客主权”的规制行政,而“顾客主权”规制的实现,也就真正完成了公职人员作为“社会公仆”的角色定位。从这个意义上认识,社会公共服务承诺不断实现的结果将升华公职人员的公仆意识。

从 1996 年开始,我国在一些公共服务部门(主要是一些所谓窗口服务部门)开始推行类似于英国“公民宪章”运动的“服务质量承诺”制度并取得了一定的成效。“服务质量承诺”制度的推行,开辟了纠正行业不正之风、杜绝官僚主义的新途径,成为加强社会主义精神文明建设的重要载体。然而,也应看到,某些公共管理部门的“服务质量承诺”制度变成了市场支配下的商业炒作,停留在形式上而缺乏实际效果。究其原因,这正是“消费者导向”理念内在矛盾的深刻凸现。这又一次应证了:学习国外的先进经验,必须结合中国国情,汲取其精华,而扬弃其糟粕。因为,任何新的管理模式都是在特定的制度安排下形成的,在将这种管理模式移植于新的制度时,必须以本制度的抗体剔除其恶的基因,使之真正融合于新制度之中。具体而言,我国的“服务质量承诺”制度必须与国家公职人员“为人民服务”的理念统一在一起,“服务质量承诺”应以“为人民服务,让人民满意”为最高宗旨,才能产生持之以恒的动力。其次,“服务质量承诺”制度应像英国“公民宪章”运动那样确立明确统一的服务标准,使之有章可循。再次,应将其纳入我国整个行政改革的框架之中,使之成为我国行政改革的有机内容之一。最后,对“服务质量承诺”建立完善的监督机制是十分必要的。尤其是建立畅通的投诉渠道,保证服务对象直接参与监督,使作为公民的消费者能真正圆满地实现自己的权利。总之,结合我国行政改革进程,全面、持续而有成效地推进“服务质量承诺”制度,才能真正完成“推行社会化服务、公开性服务”、“做到政务公开”、“接受群众监督。为人民服务,使人民满意”^②这一近期的行政改革目标。

其二,“市场检验”作为政府外部管理市场化取向的重要机制,其指导思想是以竞争求质量。故而,它鼓励并强行引进竞争,以选择特定公共服务的最佳提供者,确实收到了提高公共服务效率、降低成本的效果。正因为如此,以“合同出租”为代表的市场检验制度在西方各国公共服务行业影响的范围越来越大,且被誉为成效最为卓著的改革措施之一。同样的,西方学者也已顾及到其对公共责任的负面影响。他们认为,这种负面影响表现在两个方面:“第一,缩小了公共责任的范围。公共事务出租合同仅仅明确服务提供方面的绩效,既忽视了对公众变化着的需求和偏好的反应或响应,又忽视了诸如雇佣实践、环境等方面应负有的责任。第二,合同出租制限制当选官员对公共服务的监督和与公民的直接接触,剥夺了他们从中学习的机会,使得他们难以了解公民的需要和愿望并做出积极的反应。”^[7](P. 170)从深层次认识,在资本主义市场条件下,合同出租制实质上是政府引导私人企业参与公共服务领域的渠道,用以实现某些政府职能“由官向民的转移”,即西方行政改革中“私有化和卸载”战略的具体图解。问题在于:私营企业与公共服务在最终“效率”的追求上是异质的,私营企业追求效率的动机是效率背后产生的利润,其表现是挑选那些成本低而易于完成的任务,结果是导致公共资源的逆向配置,使那些最需要服务的人得不到服务。而公共服务只是将效率视为手段而不是目的,公共服务的最终目标是公平与公正,即这种服务应惠及社会的所有成员,而不是把效率(实质是效益)置于至高无上的地位。尽管“合同出租制”的负面作用是毋庸置疑的,但其积极的一面对于我国向市场经济转轨中的行政改革仍具有借鉴。

(1)“市场检验”的机制事实上已被我国作为限制“权力出租”的手段引入政府行为中。如上所述,我国在行政改革中所推出的“竞争招标”、“政府采购制”等均属于此范畴。问题在于,采取此类举措的目的乃是为了防止权钱交易等腐败行为,而不是着眼于在引入市场机制的基础上提高公共效率,降低服务成本(当然,客观上亦可达此目的),故而主要运用于基本建设、物质采购等领域。随着我国在行政改革中公共服务社会化的深入推进,有必要在政府工作领域广泛推行“市场检验”机制,将类似“合同出租制”等方法运用于政府管理社会的职能之中,将政府的诸多工作推向市场,尤其是公共服务领域,例如环境保护、社会保障、清理垃圾、公用设施维修、救护服务、饮食服务等。

(2)在运用“市场检验”机制时要注意结合我国的国情,从我国目前的改革实际出发,不要盲目地教条式地照搬照套。由于各国的国情不同,历史条件、文化背景和改革时的起点不一样,在宏观层次上,承认当代行政改革主导方向必然性的同时,各国在改革的微观层次上应注重改革措施与国情的适应性。创造性借鉴正是保证改革措施与国情适应性的主要方式。我国的行政改革是在逐步确立市场经济体制、促进国民经济持续稳定高速发展的背景下展开的,由过去的计划经济模式向市场经济模式顺利过渡是当前我国需要解决的最基本课题。一切改革举措都应围绕着它展开并为之配套。而西方各国则是在成熟的市场经济体制下、经济经历了高速发展的阶段的背景中展开的,他们行政改革所面临的课题是如何应对三大危机:财政危机、管理危机、信任危机,即通过汲取市场力量,运用市场机制,缓解政府与社会的矛盾,走出困境。经济发展的背景与经济发展的速度决定了在引入“市场检验”机制时,必须“量体裁衣”。例如,当前我国市场经济的基础尚很薄弱,市场建设尚不规范,市场尚无力全面运营公共性很强的所有经济活动,政府所承担的公共服务还不能一次性“卸载”。这就要求政府在推行“市场检验”的同时,还应积极培植市场力量,规范完善市场,甚至要适时运用政府干预的力量。在具体运作中,从必要的公共服务领域开始,稳妥推进,分段试点,以点带面,随着市场经济的发展而逐步加大“卸载”的力度。

(3)为了保障“合同出租”、“竞争招标”等“市场检验”方式的透明与公正,应建立相应的有关程序法规。任何平等的竞争都是以公正的程序为前提的,只有程序公正才有结果公正,而惟有规范化的程序才是公正的程序。实践证明,“市场检验”中的暗箱操作与舞弊行为都是缺乏相关程序法规约束的结果。“市场检验”的程序法规应该是相对方在对等的前提下保障双方权利与义务的游戏规则。一方面,它要保护参与竞争各方的合法权益;另一方面,它要限制竞争裁决者的行政裁量范围,使之不至于运用行政裁量的魔杖为自己谋取私利。

其三,“结果预算”的政府机关内部管理模式,其成效在于实现了两个转变。一是以规则为本到以结果为本的转变。传统的科层制管理模式最主要的特点是依赖正式的规章制度进行管理,致使公共部门形成了规则为本的服从意识:管理人员“最初为实现组织目标设计的规则采取了一种与组织目标无关的积极的价值观”^[8](第 19 页)。于是,评价工作人员的主要标准不是看他们的业绩和对组织目标所做的贡献,而是看他们能否严格遵守规则。公共管理的新思维则要求在政府机关内部树立浓厚的结果意识和绩效意识。二是从过程控制到结果控制的转变。过程控制机制是上级对下级的控制,着眼于过程而不是结果,即上级对下级工作过程中的每个环节和行动都进行控制。过程控制导致按命令行事的心态,工作人员惟以服从上级的命令为己任,既不对组织的成功与否承担义务,也没有追求良好结果的动机和条件。结果预算则反其道而行之,它并不看重工作过程,允许工作人员的自由发挥,只着眼于最终结果的控制。结果预算作为管理方式的革新手段在西方各国的行政改革中都取得了不同程度的成功。当然,任何改革的方法都绝非尽善尽美的,结果预算(包括与之联系的成本核算与绩效指标体系)同样也遭到一些非议,认为它“将会导致忽略外部经济、社会环境的影响。”^[11](第 136 页)

事实上,“结果预算”对我们并不陌生,它只是 20 世纪 80 年代已在我国开始流行的“目标管理”方法的扩展。鉴往而知今,总结“目标管理”推行的经验教训可知,“目标管理”之所以没有取得预期的效果,并非是水土不服、由橘而枳的结果。原因当然是多方面的,管理观念上的陈腐认识是重要的原因。所以,首先必须转变管理观念。我国传统的管理观念恰恰是重过程而不在意结果。对各级管理人员来说,只要亦步亦趋,遵循上级命令,照章办事,最终的结果如何是不需承担任何责任的。相反,倘若越雷池半步,当事出意外时,必自食其果。惟有破除这种陈腐的观念,“结果预算”的方法才有施展之地,否则只会被扭曲或无疾而终。其次,我国传统的管理模式虽也是科层制,但却有其自身的特点。它不属于规范约束的模式,而是人治约束模式。这就决定了我们不可能从人治为本一步过渡到结果为本。他必须要有一个改革的中间环节。在这个中间环节阶段,规则的存在是有必要的,质而言之,以我国目前的实际状况,推行“结果预算”必须辅之以必要的规范,以限制长官意志的干扰。最后,与“结果预算”相联系的成本核算和指标体系的建立必须要强调公开透明与民主参与。对于政府公务员来说,“结果预算”的推行意

味着自身将承担更大的责任,同时也意味着必须投入更大的工作成本,冒更大的工作风险。若缺乏公开透明度,势必引发矛盾与摩擦(尤其是将绩效与收入挂钩时)。若缺乏民主参与,则成本核算与指标体系难以取得认同。对于公务员来说,不被认同的成本核算与指标体系是很难有信心完成的。

最后,必须强调:虽然当今世界各国公共行政改革市场化的趋势是一致的,在改革的进程中,为了少走弯路而汲取别国的成功经验,奉行“拿来主义”确有必要。对于后发展国家而言尤须如此。但由于各国的行政历史传统、行政现实环境以及在此基础上形成的不同行政模式决定了任何行政改革举措在不同的国家必然产生不同的功效,生吞活剥别国的成功经验,将其照单全收,也只会适得其反而南辕北辙。毕竟,“批判的武器不能代替武器的批判”,别国的先进经验不能代替本国的改革实践,中国行政改革的成功,首先需要的是中国人自己的智慧。

注 释:

- ① 引自“21世纪公务员管理国际研讨会”材料(中华人民共和国人事部主办,2000年10月):“新加坡行政事务改革和薪酬福利制度”(新加坡行政事务委员会常务副秘书长林树平)
- ② 宋德福:在21世纪公务员管理国际研讨会上的致辞,2000年10月26日。

[参 考 文 献]

- [1] 国家行政学院国际合作交流部.西方国家行政改革述评[M].北京:国家行政学院出版社,1998.
- [2] MAJOL. The Citizen's Charter First Report[R]. London: HMSO, 1992.
- [3] COORAY A. Toward More Efficient Administration: Citizen's Charter in the United Kingdom and Hong Kong's Performance Pledge Programme[J]. Hong Kong Public Administration, 1993, 2(2).
- [4] 周志忍.当代国外行政改革比较研究[M].北京:国家行政学院出版社,1999.
- [5] DOMBERGER S, MEADOWCROFT S, THOMPSON D. Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection[J]. Fiscal Studies, 1986, 66(1).
- [6] FLYNN N. Public Sector Management[M]. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997.
- [7] FLYNN N, STREHL F. Public Sector Management in Europe[M]. London: Prentice Hall Europe, 1996.
- [8] D·皮尤.组织理论精粹[M].杨小工,彭和平译.北京:中国人民大学出版社,1990.

(责任编辑 叶娟丽)

Western Market-Oriented Public Management Meaning and Enlightenment

LI He-zhong

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

Biography LI He-zhong(1948-), male, Professor, School of Public Administration, Wuhan University, majoring in personnel administration.

Abstract This article describes the market model for Western public management reform, including consumer-oriented management ideas, competitive market-testing external management, and performance-budgeting internal management, and thus theoretically analyses the influences of this reform on Western public administration practice, and finally sums up the enlightenment on Chinese government reform.

Key words Western public management; market-orientation; meaning; enlightenment