

● 书 评

具有企业家精神的政府: 美国行政改革的新趋势

——《改革政府》述评

吴 湘 玲

(武汉大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 吴湘玲(1967-), 女, 湖北通城人, 武汉大学公共管理学院行政管理学系讲师, 主要从事地方政府管理研究。

[中图分类号] D523 [文献标识码] E [文章编号] 1008-2999(2001) 04-0505-03

关于政府职能的界定以及政府与市场、社会的关系, 历代学者多有理论阐述, 尤其是 20 世纪 60 年代以来, 关于政府是否应参与社会经济管理及其参与程度如何, 更是争论的焦点。但对政府应如何有效地运行等实践问题, 则显得关注不够。美国行政学者戴维·奥斯本与特德·盖布勒深入考察美国政府改革实践, 写出了著名的《改革政府: 企业精神如何改革着公营部门》(上海译文出版社 1996 年 6 月出版, 以下简称《改革政府》)一书, 提出这样的主张: “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。”他们描绘出一幅“具有企业家精神的政府”的蓝图, 刚好是对这一缺陷的有益弥补。循着这幅蓝图提供的线索, 我们能清晰地看到美国政府管理的新模式, 能洞悉美国政府运行的具体内涵与规则。

戴维·奥斯本是美国前总统克林顿的重要咨询机构“进步政策研究所”的成员, 写过著名的《民主的实验室》一书, 长期致力于有效政府的建设与宣传。特德·盖布勒曾是美国加利福尼亚州维塞利亚市和俄亥俄州万达利亚市的经理, 亲自主持、参与过这两个城市政府的改革, 具有企业家精神的政府思想既是他参与改革实践的现身说法, 也是他对政府改革的一种理性探索与总结。

《改革政府》的写作思维方法是后现代式的, 即是对现代理性支配下的官僚政府理论的反思与检讨。全书的写作目的是通过反思传统的现代理性支配下政府的利弊, 试图创建一种适应后工业社会的新政府。

具有企业家精神的政府思想在以美国为代表的西方国家兴起, 并不是偶然的, 而是有其特定的经济、政治、社会背景。

知识经济时代的要求: 20 世纪 70 年代以来, 西方社会乃至整个世界发生了一系列根本性变化, 迅速发展的技术革新深刻地改变着人类社会; 经济全球化趋势越来越明显, 各国之间的经济竞争更激烈; 受过教育的公众对命令指挥式管理产生反感, 日益要求拥有管理自主权; 公民关注、参与公共服务的意识增强, “今天的环境要求各种体制机构不是简单地替公民们服务, 而且要把权力赋予公民”。这些给各级政府管理带来了新的挑战, 要求政府对公民需求具有较强的应变力, 为他们提供更多的参与管理的机会, 提供更高质量的公共服务。而现实中以马克斯·韦伯的官僚政治理论为基础的传统政治体制是适应工业社会的, 是近乎刻板、僵化的政治体制, 显然难以满足这些要求, 难以适应时代挑战。

现实的政治背景: 20 世纪初崛起的官僚政治体制, 以威尔逊、古德诺的政治—行政两分论和马克斯·韦伯的官僚政治理论为基础, 它曾在打击极权主义统治者任人唯亲、滥用权力过程中成效显著, 给政府工作带来逻辑规范, 给政府组织方式带来理性与效率。但是, 当时代变化了, 它内在固有的弱点也就凸现出来, 并进一步走向它的反面: (1) 官僚政治制度极力推崇“理性”和“效率”, 这获得了局部效益、机械效益而损害了社会效益, 获得了逻辑规范而使政府公务人员丧失了使命感和主观创造精神。(2) 官僚政治制度崇尚专门技术和条块分割的专业化单位, 依靠它们来解决各种行政问题, 导致

政府专业分工过细,机构臃肿不堪,部门重叠交叉,行政效率低下。总之,官僚政治制度在新的时代显得破绽百出,难以为继,一种新的公共行政理论必然会应运而生。

现实的社会背景:20世纪30年代兴起的凯恩斯主义,以政府强力干预经济为特征,成为当时医治自由资本主义盲目竞争的良药,但同时也带来了政府对市场过度干预和国家垄断,带来了公共服务高投入低产出、高福利低效率问题。至70年代,美国出现经济停滞、高失业与高通胀相互交织现象,这使抗税运动席卷全国,财政危机严重,福利制度走入困境,公众对政府的信任越来越低,使行政理论与实践急于摆脱旧体制的束缚,要求寻找新的政府运行模式。这种新模式要能使政府精干、廉价而且高效,不应再是那个满负荷运转的疲惫政府,不应再是那个只会套用规章、对公众要求反应迟缓的低效率政府。

戴维·奥斯本与特德·盖布勒将具有企业家精神的政府包含的内容概括为10个方面:

1. 起催化作用的政府:“掌舵”而不是“划桨”,即政府不是提供公共服务(划桨),而应是向各类非政府组织提供催化剂,引导社会前进,政府要积极扶持能发挥掌舵作用的新组织,向它们提供政策,援助资金,进行业绩评估。

2. 社区拥有的政府:授权而不是服务,即政府把公共管理控制权从官僚机构转移到社区,给广大社区公民授权,培养他们的自治意识与自治能力,使社区从依赖政府救助与庇护的问题成堆的“弱者”,转变成掌握自己命运的、强有力的“强者”,让社区的治安、卫生、住房等问题得以有效解决。

3. 竞争性政府:把竞争机制注入到公共服务中去,即政府主动打破垄断,促进公共服务提供者展开竞争,视竞争为提高效率、振兴政府的重要手段,政府通过项目招标、合同承包等方式进行调控,促进公共服务的公正与高效。

4. 有使命感的政府:改变照章办事的组织,即政府行为的动力不是来自规章条文,而是来自政府的目标与使命。政府承担彻底清除各种过时规章的重任,通过控制预算总额,激活人事管理,使政府“由规则驱动型组织转变为任务驱动型组织”。

5. 讲究效果的政府:按效果而不是按投入拨款,即依据产出测评与绩效目标来衡量各部门的业绩,并与工作报酬联系起来,政府把焦点放在后果控制上而不是投入上,遏制部分政府官员扩大预算与人员编制、扩张权力与利益等冲动。

6. 受顾客驱使的政府:满足顾客的需要,而不是官僚政治的需要,即政府把公共服务对象重新界定为“顾客”,让顾客们来选择公共服务。政府经常调查顾客的需求,倾听顾客的意见,并及时作出灵敏反映,改善服务质量,建立一个真正方便公众的公众驱使型政府,而不是与之相反,仅仅方便机构运作的机构驱使型政府。

7. 有事业心的政府:有收益而不浪费,即政府不仅要花钱在公共服务上,还要有利润动机、投资观念,运用合法渠道去挣钱。政府重视以物质奖励来调动部门与工作人员的积极性,让管理人员都转变成为企业家。

8. 有预见的政府:预防而不是治疗,即政府要有预防意识、预防对策,防患于未然,而不是等问题成堆以后才来解决。政府不是“未来盲”,不是花大笔钱去灭火、雇警察、建医院,而是使用少量钱来预防火灾、犯罪与疾病。它们制定战略规划,建立预算制度,尽其所能地考虑未来的发展问题。

9. 分权的政府:从等级制到参与和协作,即政府下放权力,积极采用参与式管理,赋予一线工作人员以较大的自主权,造就能够快速多变的工作环境,同时建立新的报告、监督和责任机制,既增强公众对政府的信任度,又大大提高政府的工作效率。

10. 以市场为导向的政府:通过市场力量来进行变革,即政府工作运行主要依赖市场机制而不是官僚政治机制,政府既不是置身于市场之外任由市场自由运行,也不是用行政计划替代市场运行,而是运用一系列促进市场运行的措施来规范市场,调动各社会组织与个人的积极性。

透过具有企业家精神的政府思想的具体内容,可以发现戴维·奥斯本与特德·盖布勒的具有企业家精神的政府具有如下特征:

1. 与行政环境变化相适应:行政环境的变化是导致具有企业家精神的政府思想产生的根本原因。在新的时代,行政系统需要不断调整自身结构,以谋求与新环境的动态平衡。美国的原有行政系统是在工业化时代发展起来的官僚政治体制,但80年代以来,它机构庞大、规章繁冗、浪费严重、效率低下,越来越让美国公众失去信心,各级政府于是被迫开始政府运行新模式的探索。具有企业家精神的政府正好与信息社会的要求相适应,是时代变革的必然产物。

2. 着重于政府如何运作:具有企业家精神的政府的主要目标是化解政府在公共服务供给方面存在的危机,因而它关注的主题不是政府应该做什么,政府应该为谁服务,而是政府如何运作。用市场竞争驱动型的合同管理替代传统的官僚制管理,是具有企业家精神的政府运行的总体模式,合同承包、业绩评估、后果收费、战略规划是具有企业家精神的政府运行的具体方法,与之相对应,公务人员的官僚行为也转化成为企业家行为。

3. 广泛采用私营部门的管理方式:具有企业家精神的政府认为公私部门管理有相融合的一面,将私营企业的有效

管理方法引入公共部门,如打破政府垄断,通过公开竞标将公共服务承包出去,实行全面质量管理与目标管理、成本—效益分析、物质激励等等,对那些商业性公共服务,则完全采取私营化、企业化的方法去经营管理,这使政府效率大大提高,为政府管理注入了许多新内容。

4. 基于美国各级政府尤其是州与地方政府的改革实践: 80年代以来,美国各级政府在面临财政萎缩、政府信任危机的严峻形势下,发挥“企业家”般的创造精神,充分利用社会已有资源,进行政府功能输出市场化的探索,从而创造出新的政府治理模式。美国各级政府的改革实践是具有企业家精神的政府制度设计的基础与依据。美国具有企业家精神的政府改革运动是自下而上的推动,各级政府改革的积极性高,改革成本小、速度快、效果好。

5. 重新探索政府与社会的关系: 具有企业家精神的政府的实质仍是如何最妥善地处理政府与社会的关系,它对传统的政府与社会的关系进行重新界定,认为政府不应是高高在上、“自我服务”的官僚机构,而应是讲究质量、追求效率的“企业型”组织,政府公务人员应是有责任心的“企业经理和管理人员”,社会公众既是提供政府收入的“纳税人”,也是享受政府以公共服务作为回报的“顾客”或“客户”。政府工作应以公众的需求为导向,提供高质量、高效率的公共服务。

《改革政府》在美国产生过重大影响,就在它出版的第二年(1993年),美国前总统克林顿便宣布了一项为时 6 个月的计划,对联邦政府的行为进行全面调查研究,并委托副总统戈尔率领一个工作组开展这项工作。1994年 9 月,戈尔和他的工作组完成了这项使命,并提交了一份长达 100 多页的调查报告: 创建一个花钱少效率高的政府。由此,揭开了克林顿政府行政改革的序幕。类似的变革正在世界上许多其他国家发生,英、法、加拿大、澳大利亚甚至东欧国家,都在逐步把垃圾收集、公共住宅管理、自来水供应、邮电通讯、医院、治安交通等城市公共管理事务,通过合同承包、私营组织进入竞争等市场化措施,减少政府的直接干预,提高服务效率与质量。有人称此为一场全球性的革命。

具有企业家精神的政府思想是 20 世纪 80 年代以来西方国家行政改革的主流指导思想,影响巨大。美国的“重塑政府运动”、英国的“宪章运动”、其他发达国家的以市场化、社会化为导向的行政改革运动,无不渗透着具有企业家精神的政府思想。但是,在它日渐流行的同时,也受到许多批评,主要是指责它混淆了政府与私营部门的根本区别,让公有部门私有化,放弃政府公共服务的职能,等等。

具有企业家精神的政府思想一方面是美国特定社会、经济、政治背景下的产物,另一方面又在某种程度上体现了公共服务改革发展的一般规律。西方国家运用这种思想进行行政改革,效果良好,成效显著,值得我们学习。因为,我们所处的时代与国际背景,同样使我们倍感经济全球化带来的竞争压力,倍感信息社会对政府管理提出的高要求压力。因此我们要借鉴西方发达国家成功的公共管理经验,合理吸收具有企业家精神的政府思想的精华,如把竞争机制引入政府公共管理领域,在管理中注重结果而不是投入,放松规制,实行分权管理、公众参与式管理,发扬公务人员的探索与创新精神等,从而提高我国政府的行政效率与管理水平。

但是,该理论是在美国官僚制完成其历史使命后、为适应信息社会而产生的,而我国正处在公务员制度创立、完善时期,我们缺乏的是制度与规则。我国有自己独特的经济发展水平、社会政府制度与历史文化传统,这些从根本上决定了我国政府运行的总体框架。我国仍处于工业化过程中,基础设施、社会保障等公共服务还很不完善,公民的参政意识与能力还有待提高,社会的自治能力还处于成长阶段,政府职能社会化程度低,我国社会组织自我管理能力弱,这些与后工业社会、信息社会的水平还相距甚远。所以,对上述的部分原理,我们要慎重对待。

(责任编辑 叶娟丽)