

# 政 府 再 造

## ——公共部门管理改革的战略与战术

陈 振 明

**摘 要:** 20世纪70年代末、80年代初以来,西方各国相继掀起了政府改革或政府再造热潮(“新公共管理”或“企业化政府”运动),采取了某些共同的或相似的战略和战术。本文考察西方政府改革或政府再造运动中所采取的基本的战略和战术,全文分为四部分:(1)西方政府再造运动概观;(2)西方政府再造的一般战略;(3)西方政府再造的主要战术(工具);(4)西方政府改革的战略和战术对我国行政体制改革的启示。作者认为,当代西方政府改革及其战略与战术对于深化我国行政体制改革具有一定的参考价值。根据西方政府再造的经验,组织重建仅仅是政府改革的一个方面,必须辅之以流程再造、职能转变和管理方式更新。因此,在转轨时期以及加入WTO的背景下,必须重视改革的系统配套,将组织重建、职能转变、流程再造和管理方式更新有机地结合起来,全方位推进行政体制改革。

**关键词:** 政府再造;政府改革;公共部门;战略与战术

**中图分类号:** D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1569(2002)05-0016-07

20世纪最后的20余年,为迎接全球化、信息化、国际竞争加剧的挑战以及摆脱财政困境和提高政府效率,西方各国相继掀起了政府改革(政府再造)的热潮,采取了一系列改革的战略和战术。这场改革使支配了20世纪大部分时光的传统的公共行政模式向“管理主义”或“新公共管理”模式转变。而目前我国正处于由计划向市场转轨的时期,市场经济的发展特别是加入WTO的现实,要求转变政府职能、规范政府行为,形成新的政府管理或治理模式。要达成这一目的,借鉴发达市场经济国家在公共管理及政府改革方面所取得的经验(包括所采取的合理的战略与战术),无疑是一个不可忽视的重要方面。

—

在公共管理世界中,变化是最习以为常的。自70年代末80年代初以来,西方各国掀起了政府改革(政府再造)的浪潮。代表工业化国家的经济合作与发展组织(OECD)在1993年的一份调查中,发现它的24个成员国都处于行政改革的浪潮中。

根据张成福教授在《公共管理学》中的说法<sup>①</sup>，“政府再造”(Reengineering Government)一词,与行政改革、新政府运动等概念,成为目前公共管理理论及实务界共同关注的焦点。“再造”一词是美国管理大师汉默和钱皮(Hammer and Champy)提出来的,依他们的观点,“再造”是对组织流程(Process)的基本问题进行反思,并对它进行彻底的重新设计,以便在成本、质量、服务和速度等衡量组织绩效的重要尺度上取得剧烈的改善。要点是:

——剧烈性(Dramatic)。再造带来的并非是微不足道的改善或进步,而是要使组织绩效实现大幅度的突破。

——彻底的(Radical)。再造并非改进现有状况,而是重新创造,深入到事物的根基。

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(70073027)。

**作者简介:** 陈振明,厦门大学政治学与行政学系教授,博士生导师;中山大学行政管理研究中心研究员。

——流程(Process)。指一组结合一起的能为顾客创造价值的机关工作。

——重新设计(Redesign)。重新设计组织过程。

“政府再造”一词,在很大程度上标明了现如今人们在行政改革问题上的观念更新。依德国行政学者塞顿托夫(H. Siedentopf)的观点,政府再造应包括现代行政国的概念,也就是通过“再造工程”去重塑社会,以引导、管制及控制经济、社会的发展。政府再造不只是注意政府在量方面的成长,而更重要的是质的方面的改变。

“新公共管理”(“政府再造”)运动起源于英国、美国、澳大利亚和新西兰,并逐步扩展到其他西方国家乃至全世界。有如著名公共管理学者胡德(C. Hood)所说,新公共管理并不是由英国单独发展起来的,而是70年代中期以后公共管理领域中出现的一种显著的国际性趋势<sup>②</sup>。可以说,“政府再造”浪潮席卷西方乃至全世界。“代表这股潮流、全面推进行政改革的既有君主立宪制国家,也有民主共和制国家;既有单一制国家,也有联邦制国家;在政府制度上,既有内阁制政府,也有总统制政府;在市场体制上,既有自由型市场经济,也有政府导向型经济;高举改革旗帜的,既有右翼政党,也有左翼政党。”<sup>③</sup>西方各主要国家纷纷根据本国的实际,分别制定了各自的“政府再造”方案,如美国的“企业化政府”改革运动、奥地利的“行政管理计划”、丹麦的“公营部门现代化计划”、法国的“革新公共行政计划”、希腊的“1983~1995年行政现代化计划”、葡萄牙的“公共选择计划”、澳大利亚的“财务管理改进计划”等。

当代西方公共部门管理改革(“政府再造”)具有普通性、广泛性和持久性的特点。这场改革涉及几乎所有的西方国家,改革的内容涉及公共管理尤其是行政管理的体制、过程、程序及技术等各个方面。可以从不同的角度或侧面来概括,也可以分成若干不同的类型。

西方政府改革运动以及“新公共管理”实践模式的兴起有其深刻的背景和原因:

——经济和政治因素在将改革提上议事日程中起决定的作用。

——经济全球化的出现是当代西方政府改革的一个推动力。

——新技术革命尤其是信息革命是当代西方政府改革的一种催化剂。

——传统的官僚体制(科层制)的失效和商业管理模式的示范性影响是当代西方“新公共管理”运动兴起的另一个动因。

## 二

西方各国的“新公共管理”改革或“政府再造”采用了各种各样的战略与战术。

美国著名公共管理学者詹姆斯·W·费德勒和唐纳德·F·凯特尔在《行政过程的政治》一书中认为,<sup>④</sup>“新公共管理”改革具有三个典型特征:重建;不断改进;精简。对精简、重建和不断改进这三种改革思想的相应比较,使他们之间的差异昭然若揭。它们寻求的目标、实现的方向、驱动的方法、奉行它们的管理者的中心着眼点以及达成的行动都体现了出来:

精简——来自世界范围内缩小政府规模的举措。由愤怒的公民从外到内施行,寻求更少的政府开支,它的方法就是目标直率,假设政府有极大的浪费因此必须削减。精简者试图通过战略性干预缩减政府规模,事实上是通过凶猛的炮轰来标榜自己对已有的政策指定者和管理者的藐视。

重建——来自私人部门对重建组织过程和组织结构的努力。试图通过对组织流程的激进变革来寻求更高的组织效率。高层领导者凭着对组织发展方向的战略感知,极力利用竞争和服务顾客的迫切性,转变组织。

不断改进——来自质量运动。通过启动一道持续的程序改进组织产品的质量从而寻求对顾客需求的更大回应。不断改进的倡导者相信职员最清楚如何解决组织的难题,所以与重建不同,不断改进是自下而上塑造起来的。职员间的合作取代了必要的竞争,而且雇员间更紧密的联系比组织结构和流程更重要。如下表所示:

	精 简	重 建	不断改进
目 标	开支减少	效 率	回应性
方 向	从外到内	自上而下	自下而上
方 法	目标明确	竞 争	合 作
中心着眼点	规 模	流 程	人际关系
行 动	非 持 续	非 持 续	持 续

劳伦斯·R·琼斯(Lawrence R·Johnes)和弗雷德·汤普逊在《面向 21 世纪的公共管理体制变革》(1999)一书中涉及了新公共管理改革的五个“R”(即公共部门管理改革的五个战略): Restructuring(重构)、Reengineering(重建)、Reinventing(重塑)、Realigning(重组)、Rethinking(重思)。他们说,这五个 R 提供了理解构成新公共管理的分散概念的一个框架。他们力图以一种合理和有顺序的方式安排这五个概念,以便用于知道现实的组织革新和变迁,并认为进行这样一种系统改革的时间不少于 5 年,10 年更合适。他们对公共部门管理体制改革的五个阶段(五种战略)作如下的总结<sup>⑤</sup>:

#### 1. 重构(Restructuring)

- 查明组织的核心能力(或权能);
- 消除组织中任何不能增加其服务价值的事情尤其是那些妨碍绩效的规则;
- 将一切不属于核心能力的事情承包出去;
- 工具:全面质量管理(TQM)、价值链分析、基于成本的活动(ABC)。

#### 2. 重建(Reengineering)

- 改变而非固定现有的流程;
- 将计算机以及其他信息技术置于运作的核心;
- 由下而上而非由上而下进行组织建设;
- 以过程而非职能为基础进行组织设计,并确定其在组织图中的适当位置;
- 以改善服务质量为焦点,并减少循环时间和成本;
- 工具:现代数据基础、专家系统和信息技术;团队、标杆技术。

#### 3. 重塑(Reinventing)

- 发展出一种战略规划过程;
- 确定一种服务或市场战略;
- 使组织走向一种新的服务提供模式和市场;
- 工具:战略规划,市场研究,目标成本网络和联盟。

#### 4. 重组(Realignment)

- 将组织的行政和责任的结构与它的市场和服务提供战略结合起来;
- 将组织的控制/报酬结构与其行政和责任的结构结合起来;
- 将使命中心放在前位;仅仅对于那些提供特殊服务的组织(如临时的人事机构和财务机构),功能专门化的活动(包括人事和财务管理)才是核心使命;如果一个单位不履行核心使命,那么应将其视为支持性中心。

- 工具:基于绩效的组织,多分支结构,责任预算和审计,转移价格、高效力的诱因等。

#### 5. 重思(Rethinking)

- 加快观察、定位、决策和行动周期的速度,以改善绩效和更快学习;
- 授权于一线工人,以此评估服务绩效,并提供服务和战略的反馈;
- 建立一个学习、教学和适应性的组织;
- 工具:非集中化,灵活的控制,快速分析,新的学习模式等。

奥斯本在《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》一书中提出了“再造政府”的五项战略，即核心战略（Core Strategy）、结果战略（Consequences Strategy）、顾客战略（Customer Strategy）、控制战略（Control Strategy）和文化战略（Culture Strategy）。他称之为改变政府 DNA 的“五个 C”。他认为公共管理的变化有其五个基本的杠杆，每种杠杆对应一项战略，而每一项战略包含着各种不同的途径或工具。他用下表来说明他的这五种战略<sup>⑥</sup>：

五个 C		
杠 杆	战 略	途 径
目 的	核心战略	澄清目的 澄清角色 澄清方向
激 励	结果战略	竞争管理 企业管理 绩效管理
责 任	顾客战略	顾客选择 竞争选择 顾客质量保证
权 力	控制战略	组织授权 雇员授权 社区授权
文 化	文化战略	打破习惯 触摸心灵 赢得人心

美国的“政府再造”（“新公共管理”改革）。1993 年，克林顿上台，开始了大规模的政府改革——“重塑政府运动”（Reinventing Government Movement），其目标是创建一个少花钱多办事的政府，并坚持顾客导向、结果控制、简化程序和一削到底原则；改革的基本内容是精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理。这场改革的一个纲领性文献是戈尔所领导的国家绩效评价委员会（NPR）的报告《从过程到结果：创建一个少花钱多办事的政府》（简称“戈尔报告”）；其先导则是奥斯本和盖布勒的《改革政府》一书。

英国的“新公共管理”运动。1979 年撒切尔夫人上台以后，英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划，开始以注重商业管理技术，引入竞争机制和顾客导向为特征的新公共管理改革。商业管理技术在英国公共部门的引入始于 1979 年，并以雷纳（Rayner）评审委员会的成立为标志。1983 年“财政管理倡议”启动，建立起一个自动化的信息系统来支持财政管理改革；1987 年著名的《下一步》（Next Steps）报告（全名是《改变政府管理：下一步行动方案》），提倡采用更多的商业管理手段来改善执行机构，提高公共服务的效率。“新公共管理”的顾客导向和改善服务的特征，特别明显地体现在 1991 年梅杰政府的“公民宪章”的白皮书上；而引入市场竞争机制这一特征则明显地体现在 1979 年以来英国公共公司以及公共机构的私有化浪潮之中，也反映在 1992 年梅杰政府的“为质量而竞争”的政策文件上。这些措施促使提供公共物品和服务的公共部门接受市场检验；各公共部门之间、公共部门与私人部门之间为公共物品和服务的提供展开竞争，尤其是通过公开投标，赢得竞争并提供优质服务的单位才能生存与发展。

新西兰、澳大利亚与英国一起被人们视为新公共管理改革最为迅速、系统、全面和激进的国家。特别是新西兰，它因改革的深度、广度、持续时间和成效而被许多西方国家奉为典范。在新西兰和澳大利亚，旧的公共行政传统以管制经济和由政府部门提供一切公共服务（即福利国家）为特征。70 年代末、80 年代初，两国面临相同的问题与压力。80 年代初、中期相继开始了全面的行政改革（澳大利亚从 1983 年开始，新西兰从 1984 年开始）。改革几乎涉及所有公共部门以及公共部门的

组织、过程、角色和文化等方面;改革的具体措施包括结构变革、分权化、商业化、公司化和私有化等。

欧洲大陆各国(德国、法国、荷兰、瑞典等)的行政改革有所不同,它不具有英、美、新西兰和澳大利亚等国的行政改革那种系统、全面、连续和激进的特点。但是欧洲大陆的行政改革同样带有明显的管理主义色彩,或多或少以“新公共管理”为取向。

### 三

西方各国在“政府再造”的过程中,采用了不同的改革途径、步骤和措施(战术或策略)。

奥斯本等人在《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》中讨论了政府再造的战术(他们称之为“元工具”),主要有<sup>⑦</sup>:

#### 1. 绩效预算(Performance Budgeting)

政策制定者使用绩效预算来详细说明每笔拨款所要购买的结果和产品。例如,新西兰的内阁部长与部门执行官签订“采购协议”,就详细规定了机构所提供物品的数量、质量和成本。绩效预算可以改进掌舵职能(核心),因为它要求政策制定者对所要购买的结果和产品非常清楚,并允许其看到花钱所能得到的结果。

#### 2. 灵活绩效框架(Flexible Performance Frameworks)

该元工具具体体现为再造者签订的最普通的协议:以灵活性换取责任性的交易。由英国和新西兰的再造者首创。解决之道,也许明确体现于英国的“下一步行动”之中,即将划桨的职能分解至各个独立的组织;签订绩效契约,以明确规定组织目标、预期结果和绩效结果;并且给予其对其资源的管理控制权。灵活绩效框架可以运用于任何公共组织。新西兰甚至将这种元工具运用到政策咨询组织。

#### 3. 竞标(Competitive Bidding)

印第安纳波利斯和英国使用过这种元工具,效果良好。竞争性投标迫使私营业主和(通常是)公共组织共同竞争来提供服务。那些能以最低成本提供优质服务者就会胜出。否则,就得承担后果。

#### 4. 公司化(Corporatization)

公司化即指将政府组织转化为公众拥有的企业,这种企业半独立于政府之外,但应当符合企业的底线,如利益以及投资利润的最大化。如空中交通控制、邮政传递和林场管理组建公共公司。

#### 5. 企业基金(Enterprise Funds)

作为企业化管理比较弱势的一种形式,企业基金就是由顾客收入而不是纳税人的资金来资助的公共组织,但并非一种半独立公司。它们一般必须在政府人事、采购和审计制度范围内运作。

#### 6. 内部企业化管理(Internal Enterprise Management)

这是指将企业化管理手段运用于政府内部服务单位,如印刷店、计算机服务中心和车队等。内部企业化管理要求这些服务单位对顾客及所服务的行业机构负责。

#### 7. 竞争性公共选择制度(Competitive Public Choice Systems)

当企业化管理不适用时,再造者通常仍给顾客提供选择服务提供者的权力,并要求这些服务提供者为了收入而竞争。明尼苏达提供了跨学区的学校选择。这样可以迫使服务提供者对顾客作出回应,并为绩效规定后果。

#### 8. 代金券和补偿计划(Vouchers & Reimbursement Programs)

要使对顾客和绩效后果承担的责任最大化,方法之一就是向顾客发放代金券(或背书政府补偿的信用卡),以用来购买物品或服务,如支付房屋、保健、幼托甚至食品。

#### 9. 全面质量管理(TQM)

全面质量管理是人所共知、运用最为广泛的一种元工具。全面质量管理能够帮助公共组织持续、渐进地提高服务和执行职能的质量。它通过授权、培训和操练雇员来重新设计工作流程。这样一来, TQM 结合了三种战略: 顾客、控制和文化。

#### 10. 企业流程再造

企业流程再造(BPR)也强调了改进工作流程, 但它从一开始就对工作流程进行重新设计, 以提高效率、效能和质量。通常这种重新设计会撤销或改变人们所从事的工作, 并变革职能部门和职能单位的组织结构。

#### 11. 选择退出或特许制度(Opting Out & Chartering)

这种元工具允许现有的或新型的公共组织在大多数政府控制系统以外进行运作。最有名的例子就是美国的“特许学校”, 以及英国的“靠补助维持的学校”。

#### 12. 社区治理机构(Community Governance Bodies)

社区治理机构就是由社区来控制的掌舵组织。在美国, 一个古老而熟悉的例子就是通过选举产生出来的校董会。新近的例子是发源俄勒冈和其他一些州的“进步委员会”。

周志忍把当代国外(西方)的行政改革的基本内容和措施(战术)归纳为三方面: 第一, 社会、市场管理与政府职能的优化(包括非国有化, 自由化, 压缩式管理等); 第二, 社会力量的利用和公共服务社会化(包括政府业务合同出租, 以私补公, 打破政府垄断, 建立政府部门与私营企业的伙伴关系, 公共服务社会化); 第三, 政府部门内部的管理体制改革(包括建立与完善信息系统, 分权与权力下放, 部门内部的组织结构改革, 公共人事制度改革, 提高服务质量以及改善公共机构形象, 公共行政传统规范与工商企业管理方法的融合等内容)。<sup>⑧</sup>

美国学者英格拉姆(P. Ingraham)把当代西方政府改革的内容和措施(战术)概括为四个方面或四类:“(1)预算和财政改革;(2)结构改革;(3)程序或技术层面的改革;(4)相互关系方面的改革。每一类改革都涉及到公共组织的内部运转及其与外界的关系; 每一类改革都试图从略为不同的角度解决公共管理和公务员中的问题”。<sup>⑨</sup>

另一位美国学者彼得斯(G. Peters)则从组织结构、人事管理、政策制定和公共利益四个方面来讨论当代西方行政改革的走向及内容。<sup>⑩</sup>

詹姆斯·W·费斯勒和唐纳德·F·凯特尔在《行政过程的政治》一书中讨论了政府再造或重建途径所采用的程序性和分析性战术。

引入市场机制或市场手段是西方各国公共管理改革(政府再造)的重要举措, 常用的市场化工具有如下几种: (1)私有化(民营化); (2)使用者付费; (3)招标投标; (4)合同外包; (5)委托代理; (6)分散决策; (7)产权的交易与变更; (8)内部市场。

## 四

我国目前正处于由计划向市场的转轨时期, 市场经济的发展要求转变政府职能, 建立起一个灵活、高效、廉洁的政府, 形成新的管理模式。现阶段正在进行的行政体制改革以及新一轮的机构改革的目标也正在于此。当代西方政府改革的“新公共管理”取向及模式对于我国市场经济的发展和行政改革的深化, 对于在市场经济条件下处理好政府与市场、企业和社会的关系, 完善宏观调控机制, 形成新的管理模式, 提高政府行政效率具有一定的参考价值, 必须加以认真的跟踪研究。

——政府改革或行政体制改革必须采取恰当的战略与战术。政府改革是一个系统工程, 必须全方位、多层次推行, 单靠某一方面、某一层或领域的改革是不能奏效的。以往历次机构改革的效果之所以不理想、不成功的一个重要原因就在于, 改革往往局限于机构和人员的裁减, 忽略了其他方面的配套改革。根据西方政府再造的经验, 组织重建仅仅是政府再造的一个方面, 必须辅之以流程重构、职能转变和管理方式的更新。因此, 在转轨时期以及加入 WTO 的背景下, 必须重视改革的

系统配套,将组织重建、职能转变、流程重构和管理方式更新有机地结合起来,全方位推进行政体制改革。

——必须加大政府体制创新的力度,切实转变政府职能,尽快改变政府垄断公共物品的供给(或公共物品基本上由政府提供)的局面。我国的行政体制改革的一个主要目标是建立起一个与市场经济发展相适应的灵活、高效的政府管理体制;在新一轮的机构改革以及推进行政体制改革的过程中,应借鉴西方“新公共管理”运动在这方面所取得的经验,加快政府体制创新的步伐,彻底打破政企不分、权力过分集中的传统政府管理体制,打破政府垄断公共物品供给的局面,将部分公共服务职能转交给社会和企业,即让其他公共机构、中介组织、社会团体和企业参与公共物品及服务的提供。政府甚至可以不直接提供公共物品,只起指导作用,即政府充当“掌舵”而非“划桨”的角色。

——充分认识市场机制是改善政府绩效的一个有效手段,引入竞争机制,用市场的力量改造政府,提高政府的工作效率。这是当代西方“新公共管理”运动以及政府改革的一个基本精神。新公共管理者的一个基本信念是,既然政府的力量可以弥补市场缺陷,纠正市场的失灵,那么,反过来也一样,即市场力量可以弥补政府的不足,防止政府的失败。公共管理尤其是行政管理在许多方面可以利用市场机制。近年来,随着市场化进程的加速,我国政府管理的某些部门、领域或方面已经尝试利用市场机制。

——必须增强政府公务员的“管理”和“服务”意识,重塑政府与社会的关系。“新公共管理”运动在处理政府与社会关系方面也有可借鉴之处。它要求政府官员及其他公共部门服务人员由“官僚”转变为“管理者”,由传统的“行政”向“管理”和“治理”转变,提倡顾客导向、政府提供回应性服务,满足公众(顾客)的要求和愿望,提高服务质量,改善政府与社会的关系。我国的行政体制改革应根据市场经济的要求,着力于建立一种新型的政府与社会的关系,克服目前在这种关系中存在的种种弊端,大力发展和培育社会力量,增强社会自治能力;政府组织及公共部门必须由领导者转变为服务者,必须有强烈的服务意识和公共责任感,必须改善政府与社会的关系,努力提高管理水平和服务质量。

——注意研究借鉴当代工商管理(企业管理)领域发展起来的管理经验、原则、方法和技术,实现由传统的行政管理模式向当代(新)公共管理模式的转变。目前我国公共管理或政府管理水平不高的一个重要原因,就是管理手段单一,管理方式陈旧,管理方法落后。这就迫切需要一整套与市场机制相适应的公共管理的理论、原则、方法及技术,并构筑起新的公共管理新模式,而这套新理论、原则、方法技术和模式的一个重要来源正是当代工商管理实践及其经验。

注释:

①参见张成福、党秀云著:《公共管理学》,中国人民大学出版社 2001 年版,第 351—352 页。

②C·Hood, *A Public Management for all Seasons*, Public Administration 69(Spring), 1991, pp. 3—19.

③国家行政学院国际合作交流部编译:《西方国家行政改革述评》,序(方克定作),国家行政学院出版社 1998 年版,第 4 页。

④James W. Fesler and Donald F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1996, pp. 68—81.

⑤Lawrence R. Johns & Fred Thompson, *Public Management Renewal for the Twenty-First Century*, Stamford, Connecticut: JAI Press Inc., 1999, p. 32.

⑥David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, New York: the Penguin Group, 1997, p. 39.

⑦David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, New York: the Penguin Group, 1997, pp. 305—311.

⑧参见周志忍著:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社 1999 年版,第 30—37 页。

⑨⑩国家行政学院国际合作交流部编译:《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社 1998 年版,第 42、2 页。