

绩效·选择·取向

——新公共管理运动发展的逻辑定位

卓越

(厦门大学 政治学与行政学系, 厦门 361005)

摘要:新公共管理运动的目的指向是提高公共绩效,这是解除公共悖论的最新尝试,是摆脱财政困境的现实选择和面向时代需求的积极回应。公共绩效低下的根本原因归结于社会和公民在服务主体、服务数量、居住环境、资源支配等问题上缺乏选择的权利。通过服务取向、社会取向和市场取向,加强对政府行为的制约是提高公共绩效的有效途径。

关键词:绩效;选择;取向

中图分类号:D630.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2002)03-0017-05

20世纪80年代初开始,欧美国家掀起一场声势浩大的新公共管理运动,历时二十余载,经久不衰,一直是这一时期西方行政改革的主题。近年来,国内的论坛学者对这一运动的起因、过程和特点做了不少介绍,本文提出和要解决的问题是:新公共管理运动的目的取向是什么?新公共管理运动是如何从理论上分析论证这个目的取向,又是如何使其基本的方式取向服务于这个目的取向的。

市场化是新公共管理运动的基本价值取向,通过引进市场机制,克服政府缺陷,创造复合优势,提升政府能力。欧美国家的行政改革无不和市场取向密切联系。20世纪90年代以来,重塑政府的口号在美国风靡一时,几乎成为美国新公共管理运动的代名词,克林顿政府重塑命名了135个改革实验机构,要求他们运用市场机制,创新公共服务的供给方式。重塑政府的另一个说法就是用

企业精神改造公共服务部门。笔者认为,市场取向是新公共管理运动取得成效非常重要的一个环节,但他本身毕竟还只是一种运作机制,是一种方式取向,他要服从和服务于更高层次的目的取向。新公共管理运动的目的取向是提高公共绩效,而重塑政府的内容也都是围绕提高绩效展开的。1990年荷兰政府把他们进行的改革定名为“大效率运作”。荷兰学者瓦尔特·基克特在总结该国行政现代化进程时指出:“改革可以说具有管理主义的特点,改革的主要目标是提高政府组织和动作的绩效与效率。”^[1]应该说,这种说法是较有代表性的。

首先,这是一次解除公共悖论的最新尝试。政府代表国家管理社会,既有维护阶级统治的职能,亦有社会管理的职能,对此,马克思主义经典作家已有明确表述。从管理的角度讲,政府源于社会公共需要,其职责就是提供具有供给连带性和外部经济性的公共服务。为完成公共服务所需的运作经费和服务成本已通过税的方式,预先向公众征收,为此,政府应该具有公共亲和的性质规定。但在实际操作过程中,政府却总是难以摆脱行政低效的

收稿日期:2002-06-30

作者简介:卓越(1957-),男,福建尤溪人,厦门大学政治学与行政学系教授。

困惑。可以说公共悖论是一个世界性的难题。概括起来,公共低效有三种比较突出的表现:其一是服务态度不佳。态度是一种主观倾向,是特定人际关系的思想反映。官僚主义、作风粗暴,语气生硬、态度蛮横等都是服务态度不佳的具体表现。在某种程度上,公众对服务态度问题最为敏感。“我们最担心的是官僚机构在办事现场的专横。”^[2]其二是服务形式不佳。公众在接受公共服务时,感到不便利。或者是因为服务不透明、信息不充分、操作不便;或者是使用程序太繁琐,办事很麻烦,缺乏整体感。其三是服务内容不佳。公共服务提供者没有明确的顾客需要理念,缺乏市场需要的模拟机制,无法提供真正适销对路的公共产品。公共绩效低下是一个较为普遍性的问题,提高绩效是政府管理的根本要求,以往的历次改革,包括机构改革、人事制度改革,其最终目的也都是为了提高绩效。作为一次规模空前、影响甚大的改革,新公共管理运动则希望直奔主题——在整体上提高公共绩效。改革的市场取向、服务取向和社会取向都明确标示是为提高绩效而精心设计的。

其次,这是一种摆脱财政困境的现实选择。传统的自由主义思想在20年代末30年代初那场世界性的经济大危机中暴露了自身的严重缺陷,凯恩斯的国家干预主义开始登台表演,宏观经济政策和微观经济管制双管齐下。随着政府职能的不断膨胀、行政权力持续走强,机构、人员、经费自然也水涨船高。历次的改革多有触及这些问题,但始终没有找到治本之策。二战以后,西方国家社会福利、社会保障在政府支出中占有越来越大的份额。一方面,较为广泛的社会保障制度为社会稳定、社会公平带来积极的促进作用;另一方面,与日俱增的财政开支又使政府不堪重负,特别是人口结构老化对政府形成巨大压力。20世纪70年代开始,西方国家普遍陷入滞胀,经济增长率减速、通货膨胀升高、财政吃紧成为各国政府共同面临的挑战。政府的职能不是简单的削弱,有的职能如环境保护、科技开发还要加强,政府的收入又因种种不定因素如石油危机爆发可能会减少。政府通过征税聚财是一种强制措施,同时也是一种有限的方法,政府不可能无限制地开征税种、提高税率。从理论上说,在政府财政开支占GDP的比重已经相当高的情况下,增税会扼杀社会的经济活力,削弱企业在国际市场的竞争力,在政治上是一种自杀行为。从现实中看,一些国家、一些地区已出现了不满现行税收制度的抗税风潮。政府在严

峻的经济形势下,开源无望,只能寄托于内部自身挖潜,通过集约式的提高公共绩效而不是粗放式的扩大服务项目来满足社会需要。

再次,这是一种面向时代需求的积极回应。文化的传播、教育的普及是公民政治素质提高的基础,而福利国家发展、政府职能扩张,加深了公民对责任政府的认识。在新的形势下,公民更加明确纳税人的权利,要求政府“工作更好,成本更少”,提高服务质量。“因为社会的个人主义化趋势似乎不可扭转,政府将不得不越来越多地提供成本低质量高的公共物品,从这一观点来说,行政执行工作和提供公共服务似乎为政府的核心任务。”^[3]公民对政府服务质量的期盼还来自于这样的疑问:为什么企业能够做到不断革新,不断推出新的管理技术、管理方法,不断提高服务品位,为什么政府行为不能向企业行为看齐,这种横向比较同样给政府带来莫大的压力。随着知识经济、信息社会的到来,大众传播媒介成为政务公开最便利的形式,“鱼缸效应”使公民比以往任何时候都更清楚地了解政府应该干什么,现在干什么,将要干什么。广泛的舆论监督、社会监督,促使政府要把恪尽职守、优质高效作为争取顾客满意的首要内容。

围绕着公共绩效目的指向,新公共管理运动形成这样几个发展特征:

第一,从行政效率到公共绩效。效率和绩效是相互联系又有所区别的两个概念。效率是传统行政管理研究的精髓,被认为是行政管理的起点和归宿。效率讲求投入与产出之比,关注时间、任务、程序、规则等管理要素,重视测算管理过程,要求尽可能减少投入、节约成本。“产出是实际生产出来的某种东西数量的量度,效果是对其质量的量度。”^[4]新公共管理把绩效作为管理的核心,重视管理的价值取向和社会效应,关注管理过程的环境因素和心理因素,力求在测评中把定量分析与定性分析结合起来。新公共管理认为,重视绩效能够激发管理者的使命感和责任感,能够促进测评的公正性和客观性,能够获得更多的社会支持。当然,公共绩效本身具有多元的特征,计划绩效与政策绩效之间、直接绩效与间接绩效之间、有形绩效与无形绩效之间,很难做一个简单的评判,因此,绩效评估本身就是一件复杂的工作。

第二,从行政管理到公共管理。通常所说的行政管理实际上有两个方面的含义:其一是政府对社会的管理;其二是政府对自身的管理。在第一方面意义上,政府依

据社会分工,形成特定的职能领域,分别履行社会治安、社会保障、城市建设、文化教育等等职能。传统的行政管理要求政府担任社会公共事务单一的服务主体,政府既是公共产品的组织者,又是生产者。新公共管理则认为,政府当然是社会公共产品的组织者,但不一定都是直接生产者,对于那些技术性、具体性的社会事务,应尽可能地交给社会组织承担。社会公共事务的承担主体,可以是政府,也可以是社会中介组织、非营利组织、公私合作组织,甚至是私人营利组织。传统的行政管理以服务主体为定位,服务主体多元化突破了这个概念,公共管理以服务内容为对象,通过政府与社会关系的调适,侧重研究如何为社会提供优质高效的公共服务,而不讲求提供服务的主体属性。

第三,从体制改革到职能优化。传统的行政管理也在不断地谋求发展,革故鼎新,但传统的改革总体上来说来是体制性的,行政机构改革、公务员制度改革、领导体制改革等都属于这个范畴。新公共管理则以政府应该管什么和怎么管作为中心,致力于寻求一个新的治理模式,寻求一种新的管理机制,使政府能够更好地配置资源,以提供公共服务作为职责使命,以提高绩效作为目的指向,理顺政府与社会、上级政府与下级政府、领导与部属、决策机构与执行机构的关系,把不该管的和管不好的公共事务移交出去,政府集中精力抓好宏观调控、市场监管和公共服务工作。

二

新公共管理运动借助于公共选择理论,论证了公共绩效低下的原因。他们认为,由于政府权威特殊的制度安排,使得服务客体在接受服务时缺乏选择的权利,这是政府权威与市场交换的一个重大区别,也是公共绩效低下的根本原因。“因为市场的精髓在于它使顾客有机会自己做出选择。”^[4]

1. 在服务主体问题上,公民缺乏选择的权利。政府提供公共服务总体上是一种垄断性行为,政府通常是单一的公共服务主体。有些政府垄断侧重表现为权力性行为。为了维护社会秩序,实现阶级统治需要,政府必须运用强制力作为后盾,主动施为,如治安管制、市场稽查等。有些政府垄断侧重表现为义务性行为。出于内部经济的考虑,一般的私人企业没有能力或不愿把资金投向

前期投资大、回收周期长的公共服务项目,如道路、桥梁建设,这种工作通常由政府承担。由多个主体在平等条件下进行竞争,竞争的结果必然会产生选择,优胜劣汰的法则对每一个竞争主体都是一种直接的压力。垄断排除了竞争,政府行为在排除竞争外在压力的同时也就消除了提高服务质量的内在动力。“任何组织,不管是政府的还是私人的,一旦具有垄断性,就会缺乏强烈刺激去提供它的服务对象所期待的服务。”^[5]

2. 由于居住环境的限制,公民缺乏选择权利。政府垄断性的公共行为以行政区域为基础,在每一个行政区域,同一个服务内容通常只有一种服务项目、一个服务机构。由于居住方式的原因,一般情况下,公民难以用流动的方式进行跨区域的公共服务选择。“而它们的大多数‘顾客’都是被拴的,除非举家迁徙,他们对政府提供的服务几乎没有选择余地。所以,公共部门的管理人学会忽视他们。”^[6]实际上,这个问题和前一个是密切联系的,公民居住环境的限制使得政府垄断成为现实,使得公共低效进一步成为可能。

3. 由于缺少可供支配的交换资源,公民缺乏选择的权利。政府提供公共服务所需的成本已经以税收方式预先获得。强制性预先扣除的政府行为与市场行为有很大区别,说明政府与社会之间,在服务问题上,既不是一种平等的交易,也不是一种直接的交易。强制性的预先扣除依靠国家权力实现,这是一种权力关系的不对等;社会在获取服务之前就预付成本,这是一种时间不对等。在这种情况下,政府明显地占有主动选择的地位。在成本核算问题上,政府缺乏盈亏底线那样的硬约束,政府官员也不能把利润占为己有,因此,政府会以追求规模作为最大化目标,无须像企业那样精打细算,千方百计地降低成本、增加效益。“交易成本的思想还不曾应用于政府行为……。”^[7]在产品内容问题上,企业为占有市场最大份额,必须认真地做市场行情调查,实实在在地生产适销对路的产品,政府也缺少这种压力。由于公民在接受服务时已基本没有可供交换的直接资源,无法按照市场原则进行主动选择,在缺乏约束的情况下,政府行为也就没有为获取资源而争取公民满意、提高服务质量的动力。

4. 由于服务数量供不应求,公民缺乏选择的权利。如前所述,公共服务所需成本已做预先扣留,政府在表面上经常是以一种免费或优惠的方式提供公共服务,这容

易刺激公民的消费心理;而公共服务成本的分散性和收益集中性的特点,又加剧了公民的服务需求,有时,甚至会造成一种虚假的旺盛需求显示。政府提供公共服务,有些是出于外部经济的原因,有些是从规模经济的角度考虑,作为一种义务履行,政府不可能提供供过于求的产品。政府从社会发展整体考虑,对公共服务有一个总量规模控制,这就使得公共服务经常处于供不应求的状态。公民在公共服务的数量上缺乏选择空间,难以做到货比三家,自然,在公共服务的质量问题上也就容易放松要求,产生一种消极妥协的心理,而政府人员则可能在施恩情绪的影响下,降低绩效。

三

公共绩效低下的主要原因是公众的选择不足,反过来说,加强对政府行为的制约是提高公共绩效的根本途径。为此,新公共管理设计了服务、社会和市场三种手段性、方式性的取向,从不同的角度加强对政府的制约,以实现提高公共绩效这个目的取向。

1. 服务取向。这个取向要求政府明确为社会提供公共服务是应尽的职责,要把追求服务质量、提升服务品位、争取公民满意作为一种使命。贯彻这个取向,要有正面的宣传灌输和积极的教育引导,而更重要的是要建立一种约束性的制度安排。1991年,英国梅杰政府颁布《公民宪章》,首先推出政府服务承诺制度,并把他作为“整个90年代政府政策的核心”。^[8]其后,这个制度在西方发达国家广泛推开。1993年9月,美国总统克林顿签署《设立顾客服务标准》第12862号行政令,该行政令提出8条要求,声称“顾客至上意味着联邦政府为美国人民提供能够得到的最高质量的服务”。行政令还要求联邦政府各部门制定顾客服务标准。1994年9月,国家绩效评论专门出版了《顾客至上,为美国人民服务的标准》专集,分别介绍了政府各部门制定服务承诺的情况。政府服务承诺是把政府在管理社会中应该履行的义务和公民在接受政府管理中理当享有的权利结合的一种行为范式。通过服务承诺,转变了传统的政府与社会的关系。“长期以来,公共服务中服务提供者居主导地位,公民宪章为服务对象提供了审视公共服务的机会。”^[9]政府在向社会做出庄严保证的同时,也表明了政府对社会的责任感,表明政府在竞争机制不足的情况下,积极主动地进行自我约束、接受

社会监督的勇气。推出政府承诺,把自我监督与社会监督结合起来,有助于提升服务质量、提高公共绩效。

政府服务承诺一般包括服务内容、服务标准、服务程序和时限、违诺责任等具体内容。作为部门工作职责的服务内容之所以要成为服务承诺的有机组成部分,实际上,这是政务公开的一个举措,方便公民,提高绩效。服务标准承诺是服务内容具体化的过程,对内构成了工作的目标和动力,对外提高了社会监督的可操作性程度。服务程序和时限也是一个可以量化的指标。程序的合理化讲求部门之间的沟通协调,时限的明确化要有公开化作为保障。建立投诉电话、投诉机构等一整套践诺机制,不仅有助于增强服务承诺的严肃性,培养公务人员的责任感,而且也是服务承诺真正落实到位并长期有效的重要保证。

2. 社会取向。指政府收缩职能管理范围,将一部分职能逐步地交由社会组织承担。“公共选择关注的中心是政府与社会的关系问题。它认为‘没有任何逻辑理由证明必须由政府官僚机构来提供’。”^[10]政府将一部分公共服务职能移交社会组织承担;在一定程度上打破了垄断,多元服务主体展开竞争,形成一种制约的机制,必然会促进绩效的提高;而且职能转换后,政府仍是公共服务的提供者,但不一定再是直接的生产者,在一定范围内政府从卖家转变为买家,政府掌握了购买的主动权,就可以提出明确规范的质量标准,制定严格周密的监督细则,要求生产公共产品的社会组织,在横向之间展开竞争,货比三家。在服务成本没有增加的情况下,服务主体角色的置换强化了制约的功能,就可以提高服务水平。

西方政府的社会取向是一个内涵丰富的概念。首先,社会取向有具体的内容指向。社会化主要指的是政府将一部分社会管理职能,即一部分为社会直接提供公共服务的技术性、具体性、事务性的职能交由社会组织承担。其次,社会取向是一种组织类型的理性选择过程,政府移交公共服务,要经过特定的选择过程,要对政府、社会中介、私营组织等进行功能比较,将那些被证明由社会组织承担更加有效的特定的公共服务移交给社会。再次,社会取向可以是一个共同承载的过程。政府职能输出,可以由社会组织单独完成,也可以进行公私合作。在某些公共服务的内容上,政府管理和社会管理相融合,可以起到取长补短、相互促进的作用。最后,社会取向的重点范围在地方政府。公共服务多与公民的日常生活密切

联系,越是基层,公共服务的需求越大。虽然说中央政府与地方政府在公共服务的内容上各有侧重,但总体上看,地方政府在公共服务社会化的范围上比中央政府要大得多。

3. 市场取向。西方国家新公共管理运动最重要的理论基础是公共选择理论,而“公共选择的核心是所谓的市场价值的重新发现和利用。”^[11]他们认为,公共管理与私人管理领域在管理技术、管理方式上本质是相通的。政府就犹如商家,公民就好比是消费者。政府应该以企业行为作为示范,模拟市场结构,重塑政府与社会的关系。政府应该引进市场机制,通过市场竞争、市场选择、市场交易的模拟,加强对自身行为的约束,提高公共绩效。

第一,引进市场竞争机制。打破垄断状态、多个竞争主体的存在是开展竞争的前提,当然,竞争主体可以有公与公、公与私、私与私等不同的组合类型。根据一些西方国家的经验,对于一些影响面不大的公共服务部门,采用内部切割、化整为零的方法,按照地域,重新组合成若干个规模较小的服务部门。规模划小,数量增多,有利于展开竞争。对于一些考虑到规模经济的原因不宜简单从规模上进行分离的公共服务部门,将其业务分成核心与非核心两块,实施运网分开。核心部门、网络业务部门如电网、煤气输送管道、铁路轨道保持自然垄断,但政府强制性地要求网络部门成为共同承载器,包括社会组织、私人企业在内的各类竞争主体都可以租用网络业务。有时,政府还会强制性地干预网络租用价格和网络出租比重,而非核心部门、运营部门则允许各种主体加入竞争。对于一些投资量大、周期长的公共服务项目,在可能的情况下,吸引私营企业加盟,采用公私合作的方式。服务招标、签订合同是西方政府常用的落实竞争机制的方式。

第二,运用市场交易机制。市场交易的基本原则就是等价交换。从消费者的角度讲,消费的服务质量越高、

数量越多,支出的资源也应该越多。用者付费制度就是根据这个思路确立的,“家庭、企业和其他私营部门在实际消费政府提供的服务和设施时,向政府部门交纳费用……关键的要素是付费取决于实际消费的服务量,不消费不付费,多消费多付费”。^[12]用者付费主要用于纯公共物品和纯私人物品之间的半公共物品上,避开供给连带性和消费不可分性的障碍,通过价格机制部分地收回成本。用者付费在西方国家特别是美国的地方政府中广泛运用,引进用者付费制度对促进政府职能社会化的作用是很明显的。对于社会来说,这种机制实际上是私人企业投资大型公共服务项目在一定期限内收回成本并获取利润的一项保证,是一项可操作性的兑现政策。通过这个机制,可以鼓励私人企业成为社会服务主体,有效吸纳社会资源,弥补政府财力不足,为社会提供更多的服务。用者付费可以帮助显示公众对公共服务的真实需求,去掉那些泡沫的成分,从而保证各种服务主体为社会提供更有有效的服务。

【参考文献】

- [1][3] [荷兰]瓦尔特·基克特. 荷兰的行政改革与公共部门管理[A]. 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评 [C] 北京:国家行政学院出版社,1998. 178、188.
- [2][4][5][7] [美]詹姆斯·Q·威尔逊. 美国官僚政治[M]. 北京:中国社会科学出版社,1995. 391、434、430、427.
- [6] [美]戴维·奥斯本等. 改革政府 [M]. 上海:上海译文出版社,1996. 150.
- [8][9] 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. 115、116.
- [10][11] 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. 23、24.
- [12] 宋世明. 美国行政改革研究 [M]. 北京:国家行政学院出版社,1999. 144.

[责任编辑 王欣]

Performance · Selection · Orientation ZHUO Yue

Abstract: Improvement of the public performance is the purpose for the New Public Management movement, which is the latest attempt to release from public paradox, the realistic choice to cast off financial predicament, and the positive response to face the demand of the era. The main reason for ineffective public performance is ascribed to the society and citizen's scarcity of selection rights of which range from the service subject, residential environment, the amount of service due to resource allocation, etc. Therefore the effective way of improving the public performance is to strengthen the restriction on government behavior through service orientation, social orientation and market orientation.

Key words: Performance; Selection; Orientation