

论企业精神与政府改革

◎ 白景坤

【摘要】本文对西方国家在行政体制改革的过程中出现的“企业化政府”模式进行了分析，并在对中西方行政体制进行比较的基础上提出如何借鉴其合理成分以提高中国的行政效率。

【关键词】行政效率 企业化政府 企业精神 行政改革

【作者简介】白景坤，广州大学法学院行政学系，广东 广州，510405。

〔中图分类号〕D63 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-7326(2004)01-0076-04

20世纪90年代，奥斯本和盖布勒在新公共选择理论和新管理主义理论的基础上，提出了新公共管理理论，其核心思想是按企业精神来重新塑造政府，即建立企业化政府。新公共管理理论是为解决酝酿于19世纪，形成于20世纪20年代并一直延续到80年代的传统官僚行政管理模式的弊端而提出的。传统的官僚行政模式是工业化时代的产物，它适合于传统的工业技术基础和相对稳定的社会结构。该模式对于改变当时任人唯亲、管理混乱等现象，切实起到了重要作用，并且在当时推动了西方发达国家的工业化进程。^①但“二战”后经过几十年的发展，西方国家社会经济文化生活以及人的观念等各方面都发生了重大变化，传统官僚行政模式在提供适应变革时代所需的政府能力方面越来越感到力不从心，企业化政府理论正是在这一时代背景下应运而生的。

企业化政府是指政府在管理社会和向公众提供服务的过程中，引进市场机制，以企业管理为参照模式，借鉴企业的经营理念和管理方法，来改革传统的行政管理体制和运行机制，以提高行政效率。^②奥斯本和盖布勒在对西方国家已经变化

了的行政环境的分析出发，以美国各级政府的改革实践为基础，从行政理念、政府职能、组织设计和运行机制等方面来阐述了以提高行政效率为目标的“企业化政府”模式。

1. 缩小政府的规模，通过引入市场机制将原属于政府的部分职能转由社会来承担。该理论认为，在社会能力和市场条件不成熟的条件下，企业没有能力从事那些需要重大投资，也不愿投资无更多利润可图的公共物品的生产，于是只能由政府运用所掌握的巨大资源来从事公共物品的生产并将组织管理的高成本转移向社会。而由政府从事公共物品的生产使政府职能不断扩张，组织机构日趋庞大。但随着社会能力增强，市场机制的完善，政府在某些公共物品的提供上逐渐丧失了优势。因为在传统的官僚体制下，政府的非盈利性特点决定其不可能以企业的理念来经营这些事业，最终使政府无法满足公众对公共物品的需求；另一方面，“二战”后西方国家采取的高福利政策引起了政府职能和规模不断扩张，形成“无限政府”，而职能的无限性使本来已经不能适应迅速变化的信息和知识密集型社会和经济生活的传统官僚行政体制更加无能，最终导致政府机构臃肿、资源浪费、人浮于事、决策缓慢，公众

甚至对政府的能力失去了信心。^③基于此,新公共管理理论提出,政府应该缩小组织规模并削减职能。首先,政府应在社会管理中起催化作用——“是掌舵而不是划桨”,^④政府应通过引导社会机构和组织的健康发展,而不是替代这些机构和组织向各社区提供服务。政府社会管理的重点应该是那些公民个人、社会组织无法自我管理的领域,而凡是个人能做好的,社会组织能完成的政府就要坚决撤出,即政府的职能应从“无限”政府向“有限”政府转变。其次,公共服务市场化。政府把原来直接提供的部分社会服务,通过向社区授权的方式,实现职能转移。“当社区被授权来解决自身的问题时,它们就比那些依靠外来提供服务的社区更能够发挥作用”。^⑤这样,政府便缩小了公共部门的规模,削减了政府的预算赤字,使得政府能够将精力集中于诸如国防、司法、重大基础设施等有限的职能上。

2. 用企业精神进行行政管理新理念的塑造。新公共管理理论认为,科技的进步促进了社会经济的快速发展,使公众消费需求日益多样化;教育的普及还使整个社会的文化水平提高,社会公众的参政意识和参政能力都得到了加强;而信息技术的广泛应用,使公众对政府的监督作用日益增强,也使政府过去的黑箱操作失去了作用,公众对政府原有的做法表示不满,并开始重新审视政府的效率问题。传统的官僚行政机构在“官本位”、“自我服务”的行政理念的支配下已经不能满足公众要求。因此,新公共管理理论提倡借鉴企业经营管理中顾客、质量、绩效、创新等观念,将企业的“顾客至上”理念转化为公众利益至上的“顾客”本位理念,确认纳税人或公众为政府的顾客,由对上级负责转变为对顾客负责为主。将企业的“质量第一”理念转化为在了解公众实际需求的基础上为公众提供适合其需要的“优质服务”。将企业的“追求绩效”理念转化为确立公共行政的“成本意识”,讲究公共行政产生的效益。将企业的“战略规划”理念转化为在公众行政中的“预防意识”、预防对策和防患于未然。将企业的“创新精神”转化为政府不断能以“新的方式”运用其所支配的资源来提高行政

效率和效能。这样,就可以使政府变为受顾客驱使的、讲究效果的、有事业心的、有使命感的和有预见的从而有效率的政府。

3. 对行政组织结构进行重新设计和人事制度进行重新调整。企业化政府理论以新管理主义理论为基础,认为管理既然是一种纯手段的活动,企业组织变革的原则和方法同样适用于行政组织的变革,提倡将企业组织变革的一些经验应用到行政组织的变革上来。行政组织应针对传统官僚行政组织体制层级较多、信息传递不畅等缺点,重新界定政府职能,对公共事务进行合理归类、设计或重组各种职能机构或部门,并通过减少中间层次、扩大管理幅度、权力下放、增加综合部门等来解决多等级、多层次、权力高度集中的金字塔式的传统官僚型组织体制的种种弊端。在政府人事制度改革方面,新公共管理理论认为企业在人力资源管理方面的一些做法有助于改变政府传统僵化的人事管理体制。^⑥打破文官的终身雇用制,采用合同雇用和临时雇用,以增强政府官员的危机意识;破除等级工资和年功序列工资制,代之以岗位工资和绩效工资;根据科学设计的绩效指标对组织和个人的工作进行考评,以是否达到目标以及达到目标的质量如何为衡量标准,并将其与个人晋升、工资福利联系起来;通过学习小组的建立和就业培训,加强人才的培养和开发,形成和提高整体战斗力。

4. 对政府的行政运行机制进行调整,实现管理活动经营化。为了避免资源浪费的现象,从而增强行政组织运作过程的有效性,新公共管理理论借鉴企业有关成本控制的理论,强调加强对政府在公共事务管理和提供公共服务过程中的成本控制。在公共事务管理过程中,要求按效果而不是按投入拨款,对年终的结余可根据是否达到绩效要求采取不同的处理措施,特别是对那些能够很好地完成绩效标准而出现的结余则提取一定的比例作为对完成者的奖励。在提供公共服务过程中,为提高公共物品及服务供给的效率,引入竞争机制,通过政府业务合同的出租和承包,政府采购和公私合作等方式,在公共部门与私人部门之间、公共部门机构之间展开竞争。在公共部

部门内部则要强化服务意识并力求提供优质服务,推行公共服务社会承诺制度,并根据公众对所提供服务质量的评价来进行奖惩。同时,为了提高行政组织运作的效率,使各行政部门能够根据客观环境的变化及时处理各种很难预期的问题,政府部门还应借鉴企业决策方面的先进经验,简化规章制度并及时检查规章制度的适用性,实行行政决策体制上的授权与参与,既要实行必要和适度的决策分工和行政授权,也要积极吸纳公众参与公共事务的决策和管理。

新公共管理理论的企业化政府思想是目前西方国家行政改革的主流指导思想。美国在努力实现“少花钱多办事的政府”^⑦的行政改革目标的过程中,行政理念的更新、行政组织的重建、行政运行机制的调整以及行政方法的借用等方面都受到新公共管理理论的影响。英国也进行了诸如下放行政权力、降低行政成本、推行服务承诺、提高服务质量、合同承包公共服务等改革。^⑧

二

新公共管理理论针对传统的科层体制的弊端,通过把市场机制和私营部门的管理手段引入政府的公共服务,改变传统官僚行政体制内部的管理机制和内部驱动力,达到了重塑政府体制从而提高行政效率的目的。实际上,行政管理过程中借鉴企业管理的一些方法来进行行政改革并不是一个新话题,行政学的形成和发展,都曾受到过企业管理的重大影响,许多原理和原则都是在那里借用或移植来的。政府和企业、行政管理和企业管理有很多共同之处:

从社会系统的角度分析,政府和企业作为社会大系统的两个基本构成要素,二者都具备社会系统的一般特征,它们的生存和发展都要受到系统外部环境以及系统内部诸要素有机结合的状况的影响。二者都面临着全球化、信息化、民主化等共同的环境,政府为生存和取得合法性必须维持与环境的适应性;而企业也必须及时地适应环境的变化才能谋求生存。从管理的角度分析,行政管理与企业管理构成了社会管理的基本内容,具有管理的共性特征,所以诸如效率原理、系统

原理、责任原理、科学原理等管理的基本原理既适用于行政管理,也适用于企业管理。新管理主义正是从纯粹管理的角度来分析二者的共性特征的,认为一个系统的管理方法上的创新都会及时地传播到另一个系统。从组织运行的角度来分析,企业过程是指企业获取、占用一定的资源,生产销售一定的产品以获得最大利润的过程,该过程中企业为了达到目的,必须遵循以顾客为中心、成本效益分析等原则;而从某种意义上讲,行政管理过程是政府占用一定的社会资源,进行社会管理和提供社会服务,以满足公众的社会需求的过程,该过程中,政府也必须以满足公众的需求为中心,所以应追求高效率,进行成本一效益分析,讲究社会效益与经济效益的统一。从组织变革的角度分析,二者都在组织的规模和组织内部管理两方面做文章来提高自身的效率;都在对自身的职能范围进行理性调整的基础上,着力解决组织内部管理机制问题;都涉及到由原来封闭的、高度结构化的、集权管理模式向一种开放的、有机的分权管理模式转变。

但我们必须看到,政府和企业毕竟有着很多本质的区别,这些区别使政府永远不能成为企业。从组织的性质和功能而言,政府是政治组织,其基本功能是实现政治统治、维护社会秩序、管理社会事业、提供公共产品或公共服务;企业则是经济组织,其主要功能是在市场机制的作用下生产社会物质财富,满足社会发展及公众生活所需要的消费需求。美国的劳伦斯和理查德在《论治理和重塑政府》一文中指出,把企业管理引入政府,是对美国政府及治理模式的极大偏离,将会对行政体制的稳定和平衡造成危害。从组织的行为目的来看,政府活动的目的是在形式上实现或实质上谋求社会及公众的整体利益,并保障社会价值分配的公平性或公正性;企业经营的目的则是追求利润最大化,即在发现并满足消费者需求的过程中获得更多的利润。黑堡学者认为,政府只有代表公众整体的利益,掌握公共权威,才能把握社会发展的方向,促进公共利益的实现。政府官员不能像企业人员一样在与对手们的竞争中追求市场与利润,他们应注重公共利

益、社会公平与正义的实现。^⑧从组织行为的制约性分析来看,政府的行为主要受制于统治集团以及代议机构的意志,政府又是一种缺乏外在竞争动力的垄断组织,其行为动力更多的是靠公众的监督、外界的压力和先进机制所形成的权力制衡;企业的行为受制于市场需求及消费者的购买行为,其行为动力来自于企业之间的相互竞争。现实中,西方企业化政府改革也出现了监督机制不健全、缺乏社会公正、道德问题严重和新的资源浪费等问题。^⑨这些问题的存在,从客观上反映了新公共管理理论在行政改革中的局限性。

三

西方企业化政府理论是一种崭新的有关行政体制改革的模式。它为西方国家僵化的行政体制注入了活力,促进了行政效率的提高。这也为我国的行政体制改革提供了新的思路。但中国的行政体制与西方发达国家的行政体制的差异性决定了我们不可能照抄西方的经验,在借鉴该理论时,必须考虑到中西方行政体制的国情差别。

一是行政体制的基础与发展阶段的差异。从社会经济发展阶段来看,西方发达国家已经完成了工业化而进入后工业化阶段,企业化理论正是西方国家根据后工业化社会的特点,在经历了传统的官僚行政体制的规范后形成的。但中国除了少数发达地区外,基本上正处于向工业化迈进的时期,适应于工业社会的传统官僚行政体制对于正处于工业化进程中的中国而言,仍有其存在的土壤。而我国目前正处于制度、秩序的初建阶段,迫切需要的是秩序和规范,所以中国不仅不能抛弃官僚层级制度,而且正相反,需进一步完善这种制度。当然,科技与信息的迅速发展,已经决定了我们不可能建立标准或经典的官僚体制,还必须在完善的同时,吸收一些新的作法和经验,在完善的过程中不断地调整。因为新经济的冲击已经不允许我们静止地来建立传统的层级制,虽然这一使命还远未完成。另外,从政府在社会经济发展中的作用看,对广大发展中国家而言,政府不仅是公共事业的管理者和公共服务的提供者,而且还承担着市场经济发展的“第一推

动力”^⑩的作用。这也决定了企业化政府理论对中国的作用范围、应用前景是有限的。

二是中西方行政体制的制度性差异。企业化政府理论是针对西方国家行政体制改革所进行的“量体裁衣”式的设计,比较适合西方发达国家的现状;但中国的行政体制改革有着自身的复杂性,既涉及到经济体制改革,又涉及到政治体制改革,而行政体制改革不仅仅是经济体制改革的必然结果,又是政治体制改革的开始,这种中间地位决定了中国的行政体制改革不具有西方行政体制所具有的独立性,只能是从如何提高行政效率方面来展开研究。这也决定了企业化政府理论虽然是一种值得探索的行政体制改革的新思路和新途径,但对中国而言,促进现代化的政府的发展职能和传统体制的政治统治、社会管理、社会服务、社会平衡等职能是企业化所无法解决的。

对中国行政体制改革而言,新公共管理理论的价值在于提供了一种思路和方法,西方行政改革实践证明企业化政府理论在提高行政效率方面的有效性,我们可以在行政管理操作层面上进行适度的企业化,借鉴企业管理方法来提高自身的运作效率。

①陈振明:《评西方的“新公共管理”范式》,《中国社会科学》2000年第6期。

②郭泽保:《政府管理改革的新思维:企业化模式》,《福建行政学院学报》2000年第4期。

③吴孝政:《政府适度仿企业化探讨》,《湖南社会科学》2002年第3期。

④⑤⑦⑧奥斯本、盖布勒:《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,第1、21、2、310页。

⑥宋世明等编《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社,1998年,第56页。

⑨转引自余启军:《新公共管理理论的市场取向及理论评析》,《山东财政学院学报》2001年第6期。

⑩张成福:《公共行政的管理主义:反思与批判》,《中国人民大学学报》2001年第8期。

⑪项飞:《发展经济学视野中政府角色的演变与启示》,《复旦大学学报》(社会科学版)2001年第2期。

责任编辑:叶金宝 雨童