战胜全球公共管理革命的神话：中国未来三十年改革之借鉴

詹姆斯·L.佩里
刁大明　译*

【摘　要】过去30年里，众多国家都开启了公共管理的改革。在这一转型的改革过程中，一些所谓的“神话”影响着公共管理的治理与责任。论文认为，神话体现为三个方面：私人部门生产更具效率优势，公共雇员报酬过多且无效率，私有化决策不连续且不影响未来治理结构。这些神话阻止人们去追求公共服务管理革命核心共性，放弃了对改革效果的评价，并放缓了对未来公共部门角色的理解。要超越这些神话，需要探究每次改革的效力、责任的预期以及治理意义；同时改善薪酬经费的结构以符合现实的要求，并采取市场化的公共管理方式来加强公私之间的合作。

【关键词】公共管理改革　神话　公私部门合作　薪酬　市场化
【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.03.004
【中图分类号】D63　　【文献标识码】A
【文章编号】1674-2486(2009)03-0110-17

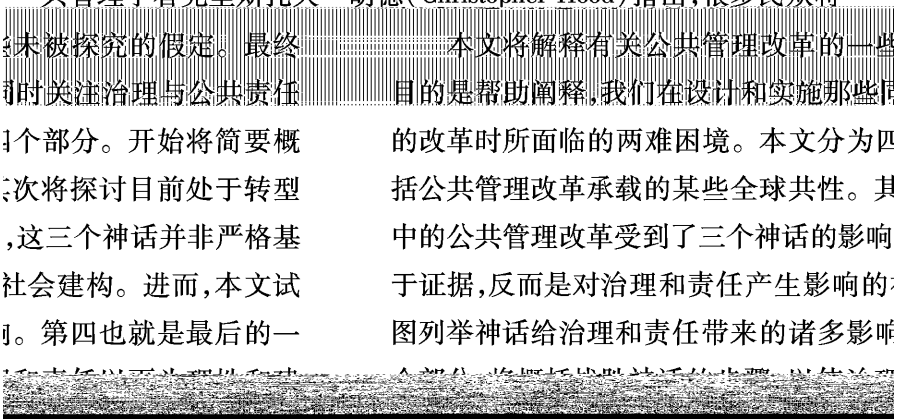
虽然在30年前的事件与全球公共管理革命的起源之间建立因果联系，对本文中要阐释的观点并不必要，但我有理由相信这场革命起源于1978年。地处全球两端的中美两国的历史事件触发了革命。已故的中国领导人邓小平与其他中国高层领导者一起，在1978年中国共产党第十一届三中全会上，发起了中国的改革开放。在美国，经前总统卡特提议，国会通过了《1978年文官制度改革法案》(the Civil Service Reform Act，CSRA)，堪称是1883年《彭德尔顿法》

* 詹姆斯·L.佩里(James L. Perry)，印第安纳大学布鲁明顿分校公共与环境事务学院，教授；刁大明，南开大学周恩来政府管理学院，博士研究生。

(the Pendleton Act)以来对联邦文官制度意义最重大的一次重构。

这两件大事之后的30年里,世界上已有很多民族国家全面发起了公共管理革命。这些改革进程带来的结果是,我们已经开始接受一些"现实":民众对改革抱强硬态度,有些实例涉及改革的绝对必要性,有些实例则关注改革的绝对错误;改革的"实质"往往有别于支持者或反对者的理想化认识;保持全球公共管理改革的正确性(当"正确"被理解为服务于公民、政治人物以及服务受益者等重要的利益相关者时)相当难以实现。

我认为公共管理改革呈现出迥异的世界观,这使我与那些审慎看待公共管理改革的学者们为伍。詹姆斯·马奇(James March)和乔汉·奥尔森(Johan Olsen)在对美国联邦政府改革进行研究后总结道,改革被注入了两种截然不同的话语——行政管理的话语(比如经济与效率的语言——与重组相关的法律)与权力政治的话语(比如重组事实上是一场政治斗争,而"好的组织"则关注其安身立命的利益网络)(March & Olsen,1983)。近来,备受尊崇的英国公共管理学者克里斯托夫·胡德(Christopher Hood)指出,很多民众将



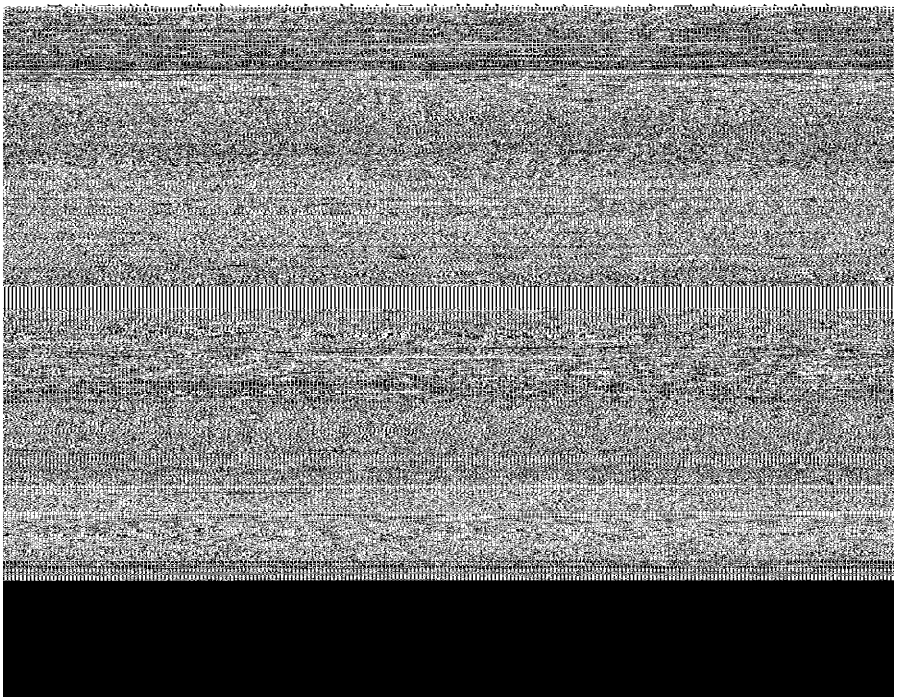
然而,这场改革有另一个维度仍令人深思。我将它们称为“神话”。我给出的这个标签夸大了它们真实的效果和煽动性,而且它是未经验证的假设,其结果是未被确认的、无意识的。

二、神　　话

本文将讨论三个神话,我认为它们与思考一些日常事务中我们要面对的议题有关系。这三个神话是:将某些东西归类为“私人的”,就认定它具有效率优势;公共雇员获取了过多报酬但无效率;目前的私有化决策不连续,且对未来政府治理的结构不构成影响。

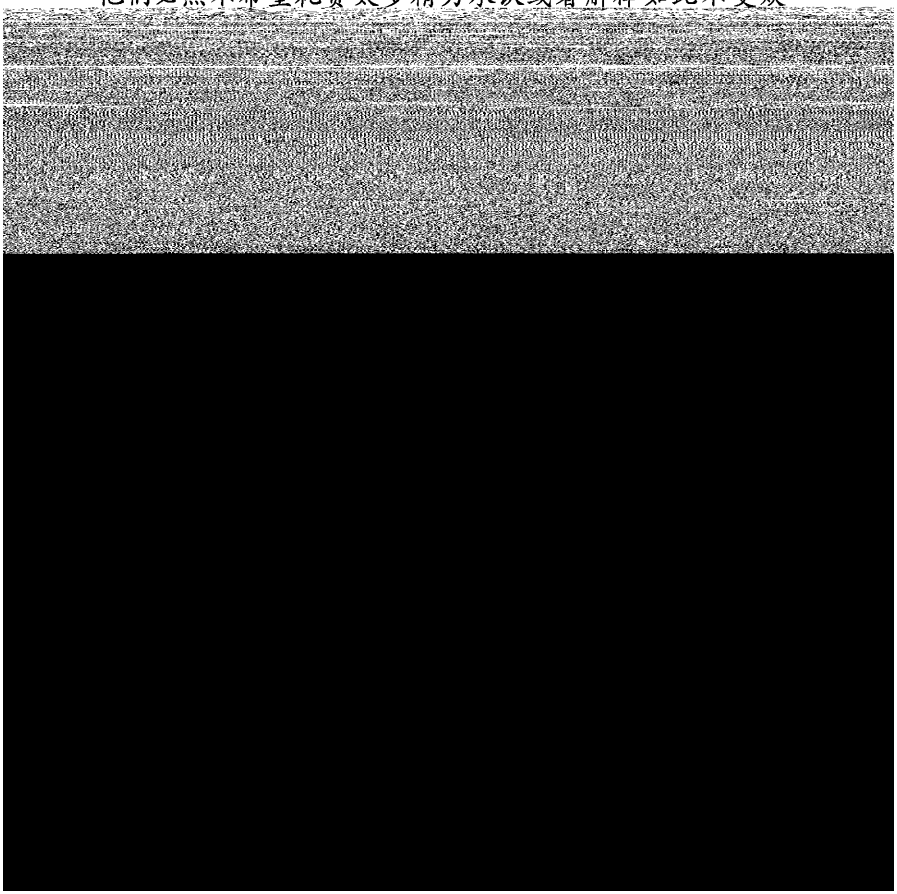
(一)神话1:将某些东西归类为“私人的”,就认定它具有效率优势

这一神话植根于意识形态,而我所指的意识形态,即那些基于某些经济、政治的理论或体系的观念。昔日我们提及意识形态时,



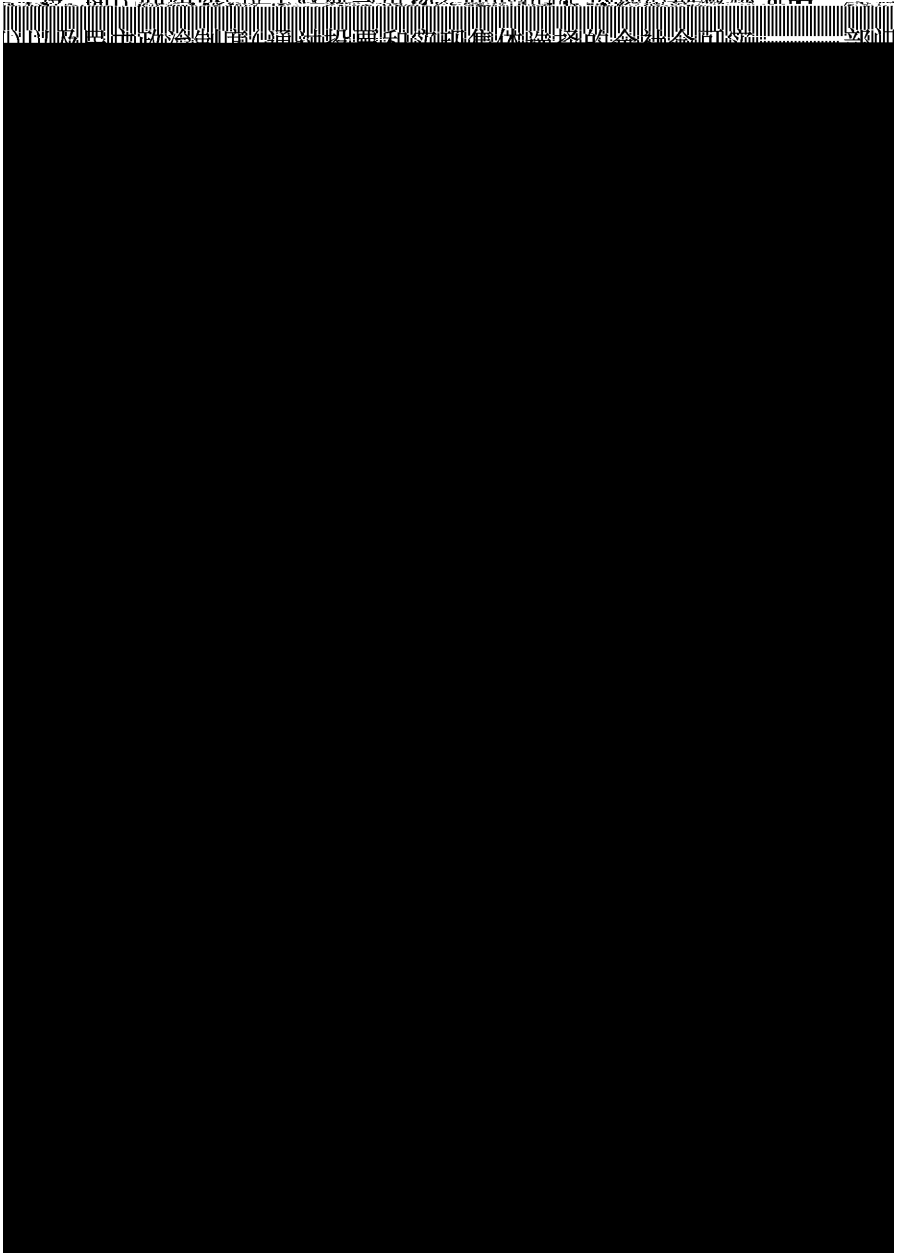
两个或更多不合意的选项中做出的选择——无论选择哪一个,都会有某些不希望的事情发生(即便其他某些事情取得了进展)”。波利特接着采用英国国民健康服务体系(National Health Service, NHS)作为例证来阐明他的观点。他如此写道:

> 在英国国民健康服务体系这一个案中,比如,大臣及其顾问可能面对在集权(一项全国性服务)和地方“所有权”与灵活性之间,在专业技术和政治控制之间,在平等使用和效率之间,以及在质量和承受能力之间的多重权衡。当然,大臣们(及其选民)缺乏并要求所有这些东西,即使他们不能(同时)拥有它们。而如果他们不能实现它们,他们必然不希望耗费太多精力承认或者解释如此不受欢



后果必须被考虑进任何对最初选择的善意所作出的判断之中。

让我将服务的多元决策与其对西方民主中的制度所产生的影响之间的关系加以具体化。微观决策综合后果直接影响了两个制度，即民间团体（位于政府与市场之间的机构，因而有时被称为第三



Melly, B. (2005). Public-private Sector Wage Differentials in Germany: Evidence from Quantile Regressions. *Empirical Economics*, 30(2): 505 - 520.

Milward, H. B. (1996). The Changing Character of the Public Sector. In Perry, J. L. Ed. *Handbook of Public Administration*: 77 - 91. San Francisco: Jossey-Bass.

Peirce, N. (2007). Selling Our Toll Roads: Good or Retrograde Idea? From: http://www. publictransportation. org/news/features/documents/070409 _ leasing_roads. pdf.

Perry, J. L. & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3): 367 - 373.

Pollitt, C. (2007). New Labour's Re-disorganization: Hyper-modernism and the Costs of Reform — A Cautionary Tale. *Public Management Review*, 9(4): 529 - 543.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Prescott, D. & Wandschneider, B. (1999). Public/Private Sector Wage Differentials in Canada — Evidence from the 1991 and 1982 Surveys of Consumer Finance. *Applied Economics*, 31(6): 723 - 731.

Rainey, H. G. & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*: 9(1): 1 - 32.