

论企业化政府的逻辑理路

□ 陈 聪

(厦门大学 福建 厦门 361005)

摘 要 政府与企业作为社会系统生成的两种组织有许多共通之处,理清这些共同属性,我们政府改革就可以从企业变革中得到一些有益的借鉴。

关键词 企业化 政府改革

中图分类号: D630.1 文献标识码 A 文章编号: 1007-8207(2001)06-0024-03

始于 20 世纪 70 年代西方各国政府推行的新公共管理运动的一个基本倾向就是倡导用企业精神改造公共部门,营造企业化政府。但作为两个不同的组织体系,政府改革借鉴企业精神不仅仅是使用企业改革的方法,而这本身就意味着政府和企业的管理在逻辑上有一些共通之处。

一. 企业与政府管理方法上的共通性

1、把企业和政府当作一个系统,并将它们置于整个社会大系统中,则二者的生存逻辑是共通的。企业和政府都代表着一部分人的利益,他们所代表的那部分人都是追求利益最大化的主体。在社会大系统中生存,企业和政府都必须从社会系统中获取一定的资源。这种资源索取的依据或者来源于组织在整个大系统中的势力,或者来源于组织参与整个大系统的分工并在其中创造价值,也可能二者兼而有之。不论是企业还是政府,都会根据该组织在整个社会系统中占据势力的强弱调整自身的行动。当组织势力为零时,组织会努力通过为整个社会大系统创造尽可能多的价值来维持自身的生存和最大利益。前面说过,企业占据着充分的市场势力(比如市场垄断)时,他会将主要的精力放在市场势力的维护上,通过产品价格的控制攫取超额利润,而疏于生产和管理。相反,在一个完全竞争的市场中,产品的价格由市场确定,企业唯有通过不断改进管理提高价值创造的效率才能市场中立足。在政府这方面,集权社会下政府凭借其强大的社会势力从社会中攫取资源,它同样将主要精力放在统治地位的巩固上,同时向社会转移政府管理的无效率;随着社会变迁,阶级分化缩小,政府的合法性日益来源于民众,这时候,政府角色颇像竞争市场中的企业,唯有在社会分工中不断创造价值才能维持自身的生存。

2、将视野转向企业和政府组织内部,则企业和政府组织管理都可以通过降低管理成本和降低代理成本的努力表

现出来,从这个意义上说,企业和政府在管理问题的本质上是一致的。不论是组织社会势力的巩固还是社会分工的承担,企业和政府职能的履行本身都是一个能量的转化过程。在此过程中,二者均通过行政安排组织资源,这就引发了管理成本。与此同时,在职能的履行中,企业和政府在其组织内部均形成层层代理关系,这种代理关系因人的自利动机机会引发一定的代理成本。企业和政府在管理方面的一切努力均可以通过在管理成本和代理成本的降低中表现出来。此外,企业和政府组织也都可以通过职能社会化来回避过高的管理成本和代理成本。

3、企业管理和政府管理在管理方法上有很多共通之处。不论是企业还是政府,管理成本的控制都是努力提高对组织事务安排的效率,代理成本的控制则都是在组织成员的监督和激励上下功夫。管理过程(亦即组织活动的安排过程)决策方法、组织设计、制度安排、权力的分配以及领导方法,一直以来,这些都是企业管理和政府管理共同关注的领域。一个系统在管理方法上的创新都会及时地传播到另一系统。

由此,我们可以这样来理解新公共管理运动中西方政府改革借鉴企业精神:(1) 政府和企业有共同的生存逻辑,二者均根据自身在环境系统中的势力决定交换行为和生产行为。在自身势力强大的情况下,政府和企业均将主要精力集中于交换行为,而疏于生产和管理;随着市场势力下降,政府和企业均会在交换和生产方面遵循最优法则。进入现代以来,由于企业基本上处于竞争的市场条件下,多数企业均在市场和生产方面持续遵循最优法则,根据变化的市场环境不断调整自身的投资领域、生产规模、组织规模和管理模式。正是基于企业这种一贯表现,人们把这种组织对外部系统环境强烈关注并在交换和生产最优法则的指导下不断调整自身行为的理性精神称为“企业精神”。(2) 西方政府改

收稿日期 2001-06-10

作者简介 陈聪,厦门大学社会系研究生。

革借鉴企业精神是处在同一发展轨迹的后发者对先进者系统生存理念的认同,而这本身也意味着“政府作用以及政府与公民社会关系的一种深刻变化。”^①(3)不仅如此,由于政府管理和企业管理在管理问题的本质上的一致性,加上政府和企业处在同一时代,面临类似的外部需求,企业管理的一些新方法和技术对政府改革也具有相当的借鉴意义。

二. 企业政府面临相似的环境

与企业组织面临社会信息化和顾客需求个性化一样,新公共管理运动的掀起本身也是西方政府对自身角色变化及其所处的社会环境系统的变化做出的反应。前面说过,政府组织与企业在整个社会系统中有着共同的生存逻辑,二者均根据自身在社会系统中所占有的势力调整自身的行动以维持自身在整个社会系统中的生存地位和最大化利益。在集权社会,政府凌驾于社会之上,其合法性来源于其身后强大的社会势力,政府的一切行为均以这股社会势力的意志为中心。政府管理追求国家政策执行能力,由于它能依托其强大的政治势力不断向社会转移政府管理费用,它会不断设置新的机构来加强政府能力。政府职能和机构的无限膨胀必然产生庞大政府机构的层层代理关系,容易滋生腐败,政府为了监督政府官员又必须进一步设置机构,产生新的代理关系。在这种恶性循环中,腐败是政府自身无法解决的问题。进入现代社会,随着阶级分化的缩小和西方各国民民主化进程的推进,政治上趋于更加平等。这时候,政府权力更多来源于民众而非社会势力,民众是政府权力合法性的根据。在这种政治环境下的政府就像一个激烈市场竞争压力下的企业,它只能靠自身在社会分工中创造的价值维系生存地位。民众则像个脾气暴躁、动辄发怒的上帝,政府管理稍有不慎就可能在连任竞选中因微弱的选票之差被淘汰出局。正是这种伴随民主化浪潮而来的政府合法性危机感促使西方政府具有不断完善自身管理的动力。此外,进入信息社会后,大众传媒的普及也使政府机构的保密性特征受到挑战,政府和公共部门的活动像鱼缸中的金鱼一样无时无刻不在受到公众的审视和评判。面对大众传媒的普及和日益增长监督作用,政府和公共部门只能不断完善自己。

政府角色变换带来的另一结果是它迫使政府系统对外部环境更加开放。民主社会中的政府必须努力迎合民众需求,以争取尽可能的社会支持。正因为如此,外部环境的变化也构成政府改革的一个重要原因。现代技术革命和社会信息化大大加快了现代社会生产过程、流通过程、消费和生活的节奏,人们的观念和需求处于不断变化之中。科技革命的兴起还引起产业结构和劳动结构的深刻变化,社会各阶层内部的亚群体呈现出进一步分化之趋势。在日益原子化的社会结构中充斥着大量以各种原因形成的利益群体,他们的偏好多样,利益性质各异。^②信息技术普及还使整个社会的文化水平提高,社会民众不论是参政能力还是参政意识都得到加强。随着企业、独立机构和社会团体的成长,以前只能靠政府才能办成的事老百姓也能办,甚至还可能办得更好。受过教育的公民对命令指挥感到反

感,要求有自本权,顾客们也逐渐习惯于高质量的服务和广泛选择的机会。除此之外,经济全球化以及亚洲经济的崛起和高速发展对西方各国形成巨大压力。政府如何引导和调控国民经济运作,参与国际经济竞争,促进经济发展成为人们关注的焦点。^③

促成新公共管理行动直接原因是二十世纪后半期西方政府管理危机。伴随着“福利国家”的兴起,政府职能和规模不断扩张,70年代石油危机之后的经济衰退导致西方各国财政赤字居高不下,传统政府官僚体制的劣势也在公众面前暴露无遗,其近乎刻板僵化的管理模式愈来愈不能适应迅速变化的信息和知识密集型社会和经济生活。政府机构人浮于事、开支巨大、入不敷出、决策缓慢而效率低下,公众对政府能力失去信心,“政府失败论”在公众心中开始占主导地位。

三. 企业化政府改革的路径

和企业管理一样,政府管理可以区分为对事的管理(生产要素的组织安排)和对人的管理(监督与激励),相应地,政府管理改革也应从这两方面着手,首先关注传统政府对事的管理(对公共物品生产要素组织安排),因而传统政府对事的管理的问题有些起因于政府在公共物品提供方面的垄断性,有些起因于公共物品本身的特殊性质,如消费非排他性等。既有组织管理的一般性问题,也有官僚体制管理模式所引发的问题。正是这些因素共同导致了二十世纪后半期西方各国政府管理的危机,而新公共管理运动也正力图解决这些问题。

在美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒合著的《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》一书中,作者将新公共管理概括为十项基本内容:(1)起催化作用的政府:掌舵而不是划桨;(2)社区拥有的政府:受权而不是服务;(3)竞争性政府:把竞争机制注入到提供服务中去;(4)有使命感的政府:改变照章办事的组织;(5)讲究效果的政府:按效果而不是投入拨款;(6)受顾客驱使的政府:满足顾客的需要,不是官僚政治的需要;(7)有事业心的政府:有收益而不浪费;(8)有预见的政府:预防而不是治疗;(9)分权的政府:从等级制到参与和协作;(10)以市场为导向的政府:通过市场力量进行变革。将以上所列举的政府改革内容与前文对企业组织转型的描述作一比较,我们会发现二者不论在内容还是方向上均有相当的共同之处:(1)二者均从组织的规模(即职能范围)和组织内部管理两方面做文章,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;(2)在自身职能范围调整方面,二者均有由膨胀向缩减转变的趋势;(3)在组织管理上,都从组织生存理念到组织管理方法进行细致的梳理和调整,均由原来封闭的、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。二者的共同之处体现了西方政府改革中借鉴了企业精神。如前文所言,这种借鉴既源于政府与企业改革逻辑的一致性,又源于二者所处的类似的外部环境。接下来,我们从组织规模和组织内部管理两方面来分析新公共管理运动。

1. 政府职能的调整

一个竞争压力下的组织在其组织职能方面的选择遵循以下两条原则(1)组织职能领域的选择遵循比较优势原则;(2)组织职能范围大小遵循市场交易费用与组织管理成本、代理成本均衡比较原则。这两条原则不仅适用于企业,同样适用于政府。实际上,很早以前政府就已意识到其自身的比较优势集中于国防、司法和重大基础设施等领域。只不过在社会能力和市场条件不成熟的条件下,由政府提供一些公共物品具有一定优势,加上在政府势力强大时期,它能将组织管理的高成本转移向社会,因此,政府职能不断扩张,组织机构也日趋庞大。随着社会能力增强,市场机制成熟,政府在某些公共物品的提供上逐渐丧失了优势,与此同时,组织规模的膨胀也给政府管理带来高昂成本,使其不堪重负。新公共管理运动正是西方政府组织在竞争压力下对其职能进行的全面的重新界定,从而实现政府从其原先经办的经济实体和社会团体的大量事务中大举撤退。

从二十世纪八十年代开始,以英国为代表的西方各国大力持续地实行国有企业民营化,被出售的有包括石油化工、钢铁、采矿、电力、汽车、航空、银行、电信服务等行业的公司。对于一些不适合交给私营企业经营的公共物品,如会计、审计、信息咨询和职业培训,政府则将其转移给介于公私之间的第三部门,从而既避免市场交易费用又降低政府管理成本。“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发挥作用。”^④在这一新观念的支配下,各级政府纷纷向社区授权。在养老院的建立、残疾人福利和社区治安等领域,社区所发挥的功能明显增强:在诸如住房改革、学校教育、竞选筹款和植物栽培等领域,社区和公民个人的参与程度也大为增加。除此之外,西方政府还通过政府企业关系中放松规制以及福利工作方面压缩福利支出和福利项目市场化等手段来缩减政府职能,降低行政开支。在缩减职能的同时,西方各国普遍采取措施,在诸如市场立法和执法、市场信息提供、市场需求的拉动和微利市场缺口的填补等领域充实政府能力,发挥自身的优势。

2 政府自身管理的改革

在政府自身管理改革方面,新公共管理运动表现得颇像近年为企业改革所普遍采用的全面质量管理和流程再造(其核心内容是强烈关注顾客需求,通过在产品生产和服务提供方面的持续改进来降低成本和提高质量,从而实现赢得的目的),从政府社会关系到政府管理的机制、方法、技术都进行了一番细致的梳理。

价值是行动的起点,西方政府改革首先对政府角色的重新定位:即政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构,政府公务人员应该是负责任的“企业经理和管理人员”,社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”或“客户”。政府服务应以顾客为导向,应增强对社会公众需要的响应力。^⑤近年来,英、德、荷兰等国政府采取的简化服务手续,制订并公布服务标准,在某一级行政区域和某些部门或行业开办“一站商店”服务等,就是在这种新的政府社会关系模式下所施行的一些

具体措施。

前文指出,传统政府管理的一个重要问题就是政府在提供公共物品方面的垄断性导致政府系统的封闭性,效率低下。新公共管理的一项重要举措就是将市场机制引入政府部门。通过政府业务合同的出租和承包,政府采购和公私合作以及在政府部门内部推行人户付费、凭单制度和建立内部市场等办法,在公共部门与私人部门之间、公共部门机构之间展开竞争,从而达到缩小政府规模,提高公共物品及服务供给的效率。^⑥

为了提高政府组织系统的开放性,增强对外反应能力,新公共管理大力提倡纵向授权。在组织结构方面,竭力提倡扁平结构,减少中间层次,缩小层级差距,让信息准确快捷地流动;在组织规章制度方面,通过诸如日落法、审查委员会和零基预算等措施,破除繁杂的陈旧规章,主张以有使命感的组织取代照章办事的组织;在决策问题方面,认为低层政府官员掌握第一手材料,同公众最为接近,重视赋予“一线经理和管理人员”(即中、低级文官)在资源配置和人员安排方面的充分的自主权,以适应变化不断的外部环境和公众不断变化的需求。

人事制度改革也构成新公共管理运动一项重要的内容。与传统政府管理下僵硬刻板的人事管理体制不同,新公共管理更重视人力资源开发和管理,提高在人员录用、任期、工资及其他人事管理环节上的合理性和灵活性。^⑦(1)打破文官常任,采用合同雇佣和临时雇佣,增强政府官员的危机意识;(2)在工资制度方面,破除等级工资和年功序列制,代之以岗位工资和绩效工资;(3)改变以往对投入和过程的控制,关注产出和结果,根据科学设计的绩效指标对组织和个人的工作进行考评,并将之与个人晋升、工资和福利待遇联系起来;(4)以人为本,注重通过学习小组的建立和就业培训来加强人才的开发培养。

从上文可知政府和企业作为一种组织有许多共同之处,当政府改革陷入困境之时,难道不能从如火如荼的企业改革中获得一些启示吗?

注释:

- 1 陈振明:“评西方‘新公共管理’范式”,载《中国社会科学》2000年第6期。
- 2 宋世明著:《美国行政改革研究》,国家行政学院出版社1999年版,第19页。
- 3 陈振明:“走向一种新公共管理的实践模式——当代西方政府改革趋势透视”,载《厦门大学学报》2000年第2期。
- 4 [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒著:《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年版,第28页。
- 5 金太军:“新公共管理:当代西方公共行政的新趋势”,[J]载《国外社会科学》1997年第5期。
- 6 毛寿龙、李梅、陈幽泓著:《西方政府的治道变革》,[M]中国人民大学出版社1998年版,第66页。
- 7 国家行政学院国际交流部编:《西方国家行政改革述评》,[M]国家行政学院出版社1998年版,第56页。

(责任编辑:刘尊强)