

四国地方政府改革比较研究

[德]赫尔穆特·沃尔曼

孙存良 刘 爽 译

内容提要:本文首先介绍了传统行政改革和新公共管理驱动的(NPM-inspired)行政改革的区分,并对一些定义和概念的适当用法作了评述。然后对大不列颠/英格兰、瑞典、德国、法国等四国地方政府改革的相关措施和绩效进行了评价。可以说,从民主责任、多功能和区域可行性上看,瑞典和德国的地方政府属传统类型,它们在这些方面做得相对好些,而英国和法国的地方政府相对来说绩效不如人意。

关键词:地方政府 新公共管理 传统行政改革 四国比较

本文的目的在于把发端于1970年代晚期的大不列颠/英格兰地方政府的改革浪潮放进一个国际比较的视野进行研究。本文之所以要考察大不列颠/英格兰^①、瑞典、德国和法国的地方政府改革,是因为在许多可比较的国家中,尤其在各国各自的发展历史中,它们被认为代表了不同的地方政府体系的类型,所以对这些国家地方政府最新发展的研究可以提供相关的借鉴经验。

本文将分析“传统改革”,并将其与概念上植根于新公共管理(NPM)思想的改革做出区分。这种区分是有用的,因为它让我们得到一个更加明晰的、能够从各种途径呈现过去和现在正在进行的改革画面,另外,随着所有贴上新公共管理标签的制度变化的进行,改革的风险正在变得模糊不清。

一、四个国家的地方政府改革

典型的传统变革发生在1960年代与1970年代,是通过“西方国家”构思而创造出来的。它们主要想加强先进(新凯恩斯主义)福利国家的政治和行政制度,带有“社会民主主义的”因素,目标在于提高政治和行政解决问题的能力并纠正“市场失灵”。对这个时期制度改革的关键性参考框架,就是扩大和激活了福利国家及其公共领域。

在政治导向上,改革直接扩大了(地方)公民影响的权利与机会。在行政方面,能看出不同的层次:

· 在政府之间,即垂直方面,将分权(decentralisation)和分散(deconcentration)做了进一步区分:分权,也就是上层功能下放给由选举产生的和政治上负责任的地方政府单位;分散,也就

作者简介:赫尔穆特·沃尔曼(Hellmut Wollman),德国洪堡大学社会科学研究所教授。本文是作者2006年11月在中央编译局比较政治与经济研究中心的演讲稿。译者:孙存良,中国人民大学国际关系学院中国政治专业2005级博士研究生。刘爽,中央财经大学财政学院2005级博士研究生。

①对英国“地方主义”不太熟悉的读者应当意识到英格兰、苏格兰和威尔士之间的重大差异,尤其在地方政府方面。自1998年以来,通过分权法案,苏格兰议会和威尔士议会的创立赋予它们相关的——尤其是地方政府的立法权,这些在地方政府供给上的明显的制度差异已得到了巩固和强化。下面我们将多次提及“英国的”地方政府。

是行政功能从一个行政单位转到另一个较低的行政层级。

· 另一个重要的地方政府行政改革策略,是把有关的地方政府功能放在一个区域上更可行的基础之上的区域改革。

· 这些改革引进计划、信息和评估能力,包括早期管理概念和工具(目标管理)的推动,以提高行政结构(和人事)功能为目标(很大程度上仍然是韦伯主义)。

但通过对这项原始推动的“传统的”改革概念计划的讨论,发现上述概念在很大程度上已经过时,这是进一步推动或者进行后续改革的背景。

新公共管理驱动(NPM-inspired)的改革植根于许多虽然在部分上是相反的但在本质上却是一致的概念,这些极为重要的参考结构是私有部门及其组织上和运行上的基本的市场导向原则。为了克服“(福利)国家失败”和“公共行政失灵”问题,应致力于把它们转化并应用于公共领域:

· 确定一个嵌入新自由主义政策的新公共管理变量,其目的是削减公共部门。这在先前“社会民主主义的”福利国家时代被认为是过于庞大的,同时要把它转化为一个“瘦身国家”(lean state),如果不是一个通过私有化、外包(outsourcing)和(竞争性的)市场化的途径将其变为“最小化的国家”的话。

· 另一个新公共管理变量,基本上是引入了私有部门管理主义,并设法克服(韦伯主义)法制统治模式和科层化控制公共管理模式的僵硬性。它通过引入管理主义的原则,尤其是通过绩效目标和产出(output)(作为结果,通过“指标器”显示的绩效管理)指标的设置(和检查)来引导与监督行政行为,并且通过提高行政执行的创新性和灵活性来移交责任(让管理者管理),以分配财政和人力资源。

还有一个(更政治化的)新公共管理版本,它一方面规定政治家在行政执行(“掌舵”而不是“划桨”)中不要每天都参与其中,另一方面,行政管理通过由政治家设置和控制的产品(绩效指示器)接受引导(驾驭)。

分析和研究框架

在分析和“解释”下文介绍的制度变化中,基于“分析和研究”框架将采用“制度主义的讨论”。在引用制度主义的三个变量(历史的、社会学的和行为者导向的)方面,假定制度选择与制度变革中的变化基本上可被界定为:社会经济学,特别是预算背景促使制度改变;国家的制度和传统文化(路径依赖)——正如被历史制度主义所强调的;它的“初始条件”(制度背景等提供改革的环境)是限制“改革需要”的程度;一些相关的行为者的信仰和利益及其“意愿和技巧”,是“行为者导向的制度主义”所强调的。在制度改革中植入(国家的和在国际的)交流和“主导”思想正是“社会学的制度主义”所强调的。

二、国别研究

本文在此部分选择了四个国家进行(简要的)国别研究。

1. 大不列颠/英格兰

自从1980年代,英国地方政府体制经过了两次改革浪潮后已经发生了改变。第一次是在1979年之后,那是玛格丽特·撒切尔执政时由保守党政府发起的。我们可以观察到中央政府进行了两个主要在概念和意识形态上的推动:

第一,由于工党在地方政府中的势力依然根深蒂固,出于(削弱工党在地方政府中的势力的)政党政治目的,保守党政府致力于削减地方政府的权力,并加强自上至下控制地方政府的力度。第二,追求“瘦身国家”(lean state)政策并决心缩小地方政府管理范围(考虑到在公共服务供给上,地方政府占据垄断地位的特定背景)的保守党政府,在1980年后通过立法,强制地方政府通过竞争使服务供给暴露于“市场检测”下。

1997年新工党执政后,托尼·布莱尔沿着两个不同的路径进行了改革。

第一,接受了新公共管理精神的工党政府,强迫地方当局采纳一项严厉的、由中央决定和控制的绩效管理体制。尽管撤销了保守党政府对于强制性竞争招标制(CCT)的立法(从而也就远离了保守党政府不惜一切代价进行私有化的立场),但在实施了一项范围非常广泛的试验项目之后,布莱尔政府设置了一个“最优值”(Best value, BV)政治体制,它于2000年春天在全英国地方政府范围内实行。第二,新工党政府还实施了一项至少从表面上看起来是雄心勃勃的、意在使地方政府恢复活力的政治计划。比如,其措施之一是恢复传统的“委员会制政府”体制,并使地方的政治领导负起更有效的政治责任。

总之,在过去25年中,英国地方政府改革的主要方向可以概括如下:由保守党政府启动的中央集权化在新工党政府统治下几乎没有减弱,通过中央政府“绩效管理”机制的引入,这种集权化反而有所加强;传统的、由选举产生的、政治上负责任的地方政府行为的多功能领域已明显减少。同时,非选举产生的(部分是中央委任)、单一目的行为者的领域和(市场化的)私营的、单一目的服务提供者,已在很大程度上不断扩展。“结果实现了从单一体制到多重体制治理地方社区的转型——从地方管理到地方治理”(Skelcher, 2003: 9);由于新工党政府的一些创新:通过为地方政治领导提供新的制度安排和灌输一些“新地方主义”来使地方政府政治模式重新恢复活力,英国地方政府所展示出来的图景整体上有些模糊不清。

2. 瑞典

从某种程度上说,瑞典实施的是“传统的”改革策略。瑞典秉承1980年代“自由地方行政区试验”(free commune experiment)的做法,通过把更多的职能从国家层面转移到市一级政府,使瑞典本已明显分权的政府间安排进一步分权化了(Premfor, 1998)。地方政府传统的多功能模式因而得到进一步加强。同样,由于1991年地方政府法案(Local Government Act)的实施,市政委员会的管理制度结构和地方当局独立组织的权力也明显地扩大了(Häggroth, 1993),地方政府从事“自下而上的”改革的权限和机会也因此而大为增加。

此外,由于自1990年代早期以来发生的很多变化,普遍存在的纯粹由市一级公职人员提供社会服务的组织形式也在面临挑战(Back, 2003; Montin, 2004)。首先,新公共管理在1990年代早期开始进入瑞典的改革话语中。瑞典市政部门在提供社会服务中的“半垄断”特征日益受到批评,从而唤起了在这些领域实施新公共管理所提倡的竞争、外包和私有化的呼声。第二,1991年执政的保守的(中产阶级的)中央政府有计划性地宣布进行“体制变革”,废除“社会民主党福利国家”。中央政府在政治和意识形态上的这种立场,为保守党人在许多地方议会中占多数的城市的改革增添了额外的动力,首都斯德哥尔摩居然变成了追求新公共管理导向的改革的旗舰。第三,通过1991年地方政府法案的发布,市政委员会被赋予了广泛的决定各地方当局组织结构的自主权,包括如何组织社会服务供给的问题。第四,在1990年代早期达到最严重程度度的预算危机充当了促使政府转向新公共管理做法的另一个推动力量。

总之,主要趋势可以概括如下:由于沿着“传统”改革路径加强了地方政府,尤其是自治市的多功能维度,瑞典已变得进一步分权化了;在某种程度上,地方政府的政治素质也得以提高;源自新公共管理的概念,例如外包和“凭证”等做法,已冲击到了市政当局在社会服务供给上迄今仍然占据的半垄断地位,但是,“外包”业务在数量上至今仍然很少;在管理主义思想的引导下,以结果为导向的理念已广泛地被市政当局所采用。比如,具有十分重要意义的是,在县提供的公共医疗服务领域,“购买者/提供者分开”已正在实施;公用事业领域由于国际提供者和国际竞争者的到来,已经开始感到私有化的压力。

3. 德国

德国地方政府改革也沿着两条轨道积极推进,第一个是传统路径。这是由世俗化事件和德国统一进程所引起的,它伴随着后共产主义东德整体制度(和法律)设置的转型和重构(Wollmann, 2003)。在政府间方面,最近还有另一个改革战略,就是进一步转让更多的国家功能给地方当局,这样就拓展了更多地方政府功能模式。

在1990年代早期,新公共管理最终进入德国改革话语(它已转化为所谓的“新驾驭模式”,参见Banner, 1991)。它采用管理主义的元素和要旨,并且具有批判性。通过输入管理主义的灵活性和效率,可以对抗法理统治官僚制的、公共/市政管理的“马克斯·韦伯主义”模式。

直到1980年代晚期,社会服务供给的传统模式好象抛弃了新公共管理概念,因为社会服务供给给非公共非营利性组织“外包”的扩大作用在传统上已经过时。在1990年代期间,在社会供给领域提高竞争力的理念逐渐得以普及,尤其是因为由非政府、非营利组织提供的社会服务,经过多年的运行已显示出了垄断特征,并且在由其他(包括私人商业)供给者提供公共服务的供给中,“市场化”已被认为是一个引入更多竞争和多元化的必要战略(Bönker and Wollmann, 2000)。

最后,那些长期得到市政资助(通过自治市拥有的公司等)的公共事业部门(能源、饮水、污水、污染处理等等)已感受到“市场化”的压力,尤其是欧盟决定废除“保护地方市场”和创建“单一市场”的市场自由化政策的压力。

总之,可以看到德国的地方政府改革复杂且充满矛盾:传统的地方政府的多功能性已经得到证实,甚至进一步得到加强,新一轮的区域改革已经进行(打算加强地方政府多功能模式的区域可行性),(到目前为止仅有一个州)已采取措施废除所有剩余部门的(单目的)州管理的地方办公室,并把其功能转让给选举产生的多功能地方政府;地方政府的传统多功能性得以加强,一个重要的(和长久的)部分好象正被放弃,同时,由于欧洲市场自由化的压力,自治市好象打算从公共事业供给领域中撤出;通过直接民主的公民权利(捆绑地方全民公投,市长的直接选举)和(行政)市长(他/她在地方决策和行政中既是直接负责的政治领导,又是行政领导)的直接选举的引入,政治上处于强势的地方政府的传统形象已经得到强化;管理主义的相关结果和效率的概念已在德国传统地方管理中产生了明显的影响。然而,由于德国的法治传统以及地方政府管理中法律运用所占据的显著地位,久已形成的“韦伯式”行政风格还会持续存在。因此,只能说德国已经在向有远见的观察者所说的“新韦伯主义”类型的公共行政逐步发展(Bouckaert, 2004)。

4. 法国

在1982年,法国进行了一项意义深远的权力下放与政治和行政体制分权的尝试。至今,在次国家领域,行政长官的支配地位降低到大体上只能起协调作用的地位。随着最后的决定权力留给行政法院,他/她的全面控制地方当局的权利被后来的合法做法所取代。虽然地方政府行政改革集中在诸如分权的“传统”措施,以及在次地区和市镇之间区域政策执行的制度和工具,但相关的新公共管理改革在地方政府层次上还只是达到了一个较低的水平。

市政责任的适度扩展源于1982年的分权与同1983年市政选举相一致的承担市政管理责任的强化。在选举中,一批认同源自新公共管理理念、将经营市政作为“企业”的市长开始执政。

关于公共事业(饮用水、污水、污染处理等)的供给,应当想到,如果回溯到19世纪晚期的传统,可能因为规模小,法国自治市不但经常把它们“外包”给私人公司,而且还经常“外包”给公共公司(Lorrain, 1995)。

相关地方政府制度改革可以概括如下:在政府间方面,1982年历史上分权的动力主要针对的是(100个)省,使之变成政治上和(多)功能上重要的地方政府层次;相比之下,市政层次上的区域改革仍然缺乏,多数自治市依然功能很弱,由于传统的委任托管,(委员会选举的)市长继续发挥着重要的政治影响力;在很大程度上,在服务地方层次上的政策执行基于镇之间形式的网络;几乎已经缩减了的一批区域国家(单一目的)行政(地区和次地区)的区域办事机构仍然在逐渐扩大;为了处理在次区域和市镇之间的(很大程度上是单一目的的)行为者领域的执行(尤其政策协调)问题,在行为者之间的“契约”的缔结已成为关键工具。

三、趋同还是趋异?

现在转向更具争论性的问题:关于公共部门改革是否已显示趋同还是趋异的趋势?(Wollmann, 2003)初看起来,基于上述关于四国地方政府体制发展的讨论,支持“趋同论点”的方面也许可以列出几点:

- 在政府间方面,从一般趋势上可以看出:通过把责任转移给地方政府组织来进行分权。
- 通过选举政治上负责的政治领导并加强地方公民的民主和参与权利,改革的努力已经在适当地朝着加强地方政府的政治制度方向发展。
- 关于新公共管理驱动的改革,主要有在公共管理行为(例如通过“绩效管理”)中管理主义原则的引入与市场化 and 外包的发展。
- 在瑞典和德国的案例中,传统上,地方政府强力从事公共事业建设,这些市政行为已被(欧洲)市场自由化和(全球)竞争所侵蚀(Wollmann, 2002)。

因此,乍一看,由“全球化、国际化和欧洲化”等很多相关力量所推动的“趋同”趋势好象已经步入正轨了。然而,进一步研究表明,在国家形象上的持续趋异性已经突显出来,甚至这种趋势更突出了。基于四国的考虑,可以看出三个不同的发展模式:英国在削减地方政府政治形象和功能范围方面已有很大的改进,地方政府会服从中央政府,在基层的政策执行和社会供给体系中,由非选举产生的(大部分单一目的)主体(半官方机构)和非公共的只具有单一目的公共机构都独立于担负政治责任的地方政府之外;法国已经明显地将先前的中央主义国家进行了分权,次国家政策的执行开始依赖大量的(单一功能或多功能)传统联合会类型的市镇间模

式。最近,又更多地依赖共同体以作为进一步一体化的市镇间合作制度形式,而大量的历史上小规模的内自治市发挥的作用越来越小;相比之下,在次国家政策的执行上,瑞典和德国的地方政府的传统多功能模式仍然被采用,甚至被进一步推广。

如果要进行总结,并借用奥尔森所区分的“主权国家”(sovereign state)和“超级市场国家”(Olsen, 1988)在其间作出理想类型的划分的话,人们会不加思索地认为,“主权国家”就是那些拥有法治传统并且地方政府的政治性与多功能特征都比较显著的国家,如瑞典和德国;而“超级市场国家”的轨迹可在盎格鲁—萨克逊国家找到,它们在公共领域改革上带有“市场化”和单一目的战略与视角。

四、不同制度形式的绩效评估

最后,我们试图评估不同地方政府体制的“绩效”,为什么说在地方层次上“协调”政策和行为的能力被认为是一种“测量标尺”。

在这点上的简要判断是,瑞典和德国的多功能和区域上可行的地方政府的传统类型,在完成政策协调、民主参与和政治上负责任这三者结合方面确实相对较好。在利益上存在分歧的行动者和相关人士常常会支持不同的政策与政府任务,“协调”不同政策与政府任务的工作是非常重要的,因此就会在地方上启动相应的政治程序,并且这些政治程序似乎也能够化解冲突(实在不行就通过多数投票决定),这样既能满足各方利益,同时也符合“公共利益”。毋庸置疑,德国联邦的“多层”设置也已经创造了一个(垂直和水平的)政策“互锁”(interlocking)体制和行为者网络的体制,地方政府的持久多功能性仍然为有效的“自上而下”与“自下而上”的政策协调提供了一个制度性框架与领域,同时这也是政治性的框架与领域。而传统的地方政府经常会表现出在(经济)“效率”上的缺点,最近新公共管理改革政策的实施好像已经提高了效率(Pollitt and Bouckaert, 2004)。

在英格兰地方政府层次上,由于地方政府的结构和竞争力的减弱以及随之而来的(单一目的)主体和(单一目的)服务提供者的扩张,单一目的行为客体的效率就显得十分重要。然而,单一目的行为者很自然要承担“外部化的”对一般公众有害的行为的成本,而市场机制这只“看不见的手”补偿这些缺陷的能力似乎是有限的。此外,在政治上诸如“外包”行为责任的缺失也是严重的。旨在“联结”如此散碎化的单一目的行为和行为者的策略有可能强化监督制度和检查制度,这样做除了会带来较高的“交易成本”外,还导致了新官僚制控制的出现。

在法国,传统联合会类型的市镇间行为主体的出现和迅速增加已能为解决一些功能上的问题提供解决方案,但像早期的联合会一样,由成员市镇任命的联合体的决策主体在直接民主合法性和政治责任上是缺乏的。虽然如此,它们仍然有助于简化组织间和层次间的商议与协定的复杂体制,这是法国政治体制不可分割的重要组成部分。

(责任编辑:刘 英)