

韩国金融危机后的环境变化、行政改革和官僚能力

Im Tobin & Song Younhyun *

熊美娟 译

【摘要】本文探讨了韩国金融危机后成功的公共部门改革所需要的官僚个人能力和工作能力的角色和功能。尽管在这次金融危机之前,官僚在经济发展中发挥了一定的作用,并不受环境条件的影响,但是最近的环境变化,例如经济危机和公民社会的发展,都要求这些同样的官僚积极回应。结果是,韩国政府成员力图改变他们自身,并通过私有化、放松管制、公民社会的参与和行政改革等来成为变革的代理人。最为重要的是,韩国的官僚能够成为韩国环境变化和公共管理改革发挥积极作用的一个桥梁。

【关键词】金融危机 环境变化 行政改革

一、前言

1997年韩国金融危机发生后,韩国的公共部门面临着动荡、复杂的公共环境。这些财政灾难所导致的环境压力迫使韩国的公共部门进入一个过渡期。除了亚洲财政经济压力之外,流行于各国的全球性的行政价值观和意识形态的变化也影响了韩国的公共部门。例如,基于绩效和效率的重塑政府已经成为20世纪90年代后公共管理意识形态和价值观中最为重要并且影响最为强烈的价值观之一。相应地,韩国的公共部门面临着两种无法预料的、充满挑战的环境:财政经济危机和全球对效率和绩效价值观的关注。

* Im Tobin, 韩国汉城国立大学公共行政研究生院,教授; Song Younhyun, 奥尔巴尼纽约州立大学公共行政和政策系,博士学位候选人; 熊美娟, 中山大学行政管理研究中心, 研究人员。

一般来说,许多国家的公共管理改革都来自于全球竞争性的经济压力(Pollitt & Summa, 1997)。在这种背景下,金融危机和外部压力要求韩国政府在履行其功能、发挥其作用时要有效率并能经济地运作。在另一方面,随着其他社会、经济条件的出现,对行政当局的新要求一定会和公民社会的发展相联系,因为公民社会的民主参与是改变公共部门的驱动力。相应地,韩国的行政改革也变得和外部环境变化紧密联系起来。

但是,环境变化并不总是导致公共管理改革例如重塑政府的成功。之前的研究(例如 Leung, 2003)指出,金融危机使韩国政府和韩国社会的关系改变了。也即,金融危机后韩国的国家能力减弱了,因为其经济资源和环境支持的减少迫使韩国的国家能力处于僵局之中。因此,金融危机事实上被认为是阻碍韩国公共管理改革的主要原因(Leung, 2003)。

当回应变化环境所带来的压力时,成功的行政改革所需要的条件是什么?本研究着重指出当公共组织更适应变化的环境时,公共部门的改变和变革可以是成功的。相关的行政改革通过应用有战略的公共管理过程也能够成功。尤为重要的是,记住各种战略中官僚的个人能力和工作能力的增加。因为官僚是任何政策设置过程、政策决策过程和政策执行过程中最重要的行动者和资源所在,他们的能力能够决定公共改革是否会成功。尤其是官僚的角色和功能在东亚国家中被认为是更为关键的,因为这些国家是通过官僚使用了计划导向的改革和变化才有了经济发达的局面。

就此而言,本研究将探讨韩国的行政改革是如何通过金融危机后官僚能力的发展而进行的。具体来说,本研究将集中关注韩国政府到底面临哪种环境变化,韩国政府如何适应行政改革以反映变化的环境条件,公共官僚的具体功能和角色如何能更好履行以为成功的行政改革做准备。

二、理论背景

(一) 环境变化和行政改革

根据人口生态学(如 Aldrich, 1979; Hannan & Freeman, 1977)和制度理论(如 DiMaggio & Powell, 1983)的观点,组织战略行为是由环境条件所决定的。人口生态学的观点指出,环境条件是解释为什么各种不同的组织类型存在的主要原因(Hannan & Freeman, 1977);制度理论则认为同质的组织形式和制度同型现象的发生依赖于环境条件(DiMaggio & Powell, 1983)。从组织与环境关系的各种观点来说,现代组织都不能离开环境(Thomson, 1967)。

在这方面,现代公共部门确实更受环境条件所影响。公共部门如何对外部利益相关者如公民社会和政治家的机构更负责任并更有回应性,已经在很长时间以来成了公共部门的一个重要话题。公共部门变革可以成为更好的政府,总是相应伴随着环境的要求和条件。在这种背景下,公共管理改革经常被视为是受环境变化驱动的。公共部门受到环境条件改变影响而改变它们自身,也因此必须适应环境。

公共管理改革最近的趋势是一种全球性的发展。帕立特和萨玛(Pollitt & Summa, 1997)的研究将全球的公共管理改革维度划分为六种常见的类型,即私有化、市场化、分权、外包导向、传统结构重塑和改革进程的强度。然而,每个国家都面临不同的经济条件,有着不同的政治体制,改革的方向因此也将是不同的(Pollitt & Summa, 1997)。尽管由于公共部门具有相似的全球性的价值观(如绩效导向、效率、重塑政府),公共管理改革经常是朝着同一方向前进,但同时这些改革因为其国家环境的差别也常有其不同的特征。因此,最近研究发现,任何情况下公共管理改革都是和环境特征紧密联系的。

尤其社会-环境的变迁是导致公共部门改变的主要驱动力之

一,尽管这些改革也经常被其他不同的驱动力所影响,例如价值观、经济条件、政治体制和社会制度(Kaufman, 1985)。公共部门改革主要还是被经济和预算限制的程度所决定(Wise, 2002)。广泛的公共管理改革是和对预算浪费的限制相关的(Pollitt & Bouckaert, 2000)。除了经济环境变化外,公民社会的进一步发展,例如公民的加入与参与,也是一个重要的驱动理论,能够推动公共管理改革。亦即,公民参与可以是迫使行政官僚变得更为透明和负责的因素。随着公民社会的发展,基于高水平问责和责任的公共管理改革变得日益流行。

(二) 官僚能力和行政改革的成功

那么,是谁领导了环境变化所引起的行政改革呢?组织学研究指出,通过应用战略选择理论即依赖于专业和主导联盟的组织战略选择和决策,管理战略可以被解释(Child, 1972)。此外,这些决策和战略也被管理学的解释或是环境的看法所影响(Child & Keiser, 1981)。在这种同样的背景下,政府改革方面的国家能力取决于官僚的能力,包括他们的专业能力、知识和个人能力(Hood & Lodge, 2004),尽管国家能力同时也自动地嵌于社会环境之中(Evans, 1995)。

公共管理改革能否执行得好,也取决于政策决策和实施过程的主要行动者的本质。也就是说,公共部门的专业和有经验的官僚会使行政改革更富有成果。就以前对亚洲四个国家(马来西亚、新加坡、台湾和泰国)行政改革所做的研究指出,行政改革能否成功实际上取决于官僚在执行改革的过程中是有自治能力还是工具性的(Painter, 2004)。

公共管理改革最近的趋势反映了官僚角色的重要性。尤其是新公共管理的教条导致了管理灵活性和自由裁量权的增加(Moynihan, 2006)。同时,官僚自由裁量权和灵活性的增加也随着就提升绩效水平而言的问责和责任而来(Moynihan, 2006)。随着新公共管理成为公共管理改革的核心价值和意识形态,公共机构必须知道要做的

正确的事,以及决定“让管理者管理”(Kettle, 1997:447)。

当我们考虑到行政改革要求官僚改变他们自身时,我们必须首先假设他们害怕面对行政改革,因为改革可能会侵害他们的收入、职业和地位(Painter, 2004)。随着环境变化的外部压力传导至公共部门,公共雇员更有可能拒绝行政改革,因为这些改革要求官僚牺牲他们自己来进行改革。相应而言,如果没有官僚的支持,公共改革成功的可能性将会大大降低,公共管理改革的成功取决于官僚的能力和官僚的职业责任。

就公共管理改革的改变战略而言,我们也可以讨论官僚的工作能力和个人能力。丹非和斯塔斯(Dunphy & Stace, 1992)提出的模型根据改变方式和等级将公共管理改革战略分成四种类型:参与型演变,超凡魅力型转变,强制性演变和独裁型转变。这里非常重要的一点是,不论改变战略是何种类型,公共改革的改变战略实际上都是由官僚执行的。任何改革都与官僚的工作能力和个人能力紧密相联。然而,这种官僚的个人能力和工作能力并不仅仅局限于职业和技术技巧。更为重要的是,就公共管理改革而言,有工作能力和个人能力的官僚并不应仅仅是其自身更为专业,他们也应该对不断变化的环境进行适应,并具有灵活性。这样的官僚将能够达成改革行政的基本目的,即专业绩效、问责和责任。

相应来说,下面的图将指出公共管理改革的过程是基于环境条件、公共部门改革和改革行动者之间的关系。亦即,尽管经济和社会环境条件能够导致公共管理改革,但是这种公共管理改革的水平依赖于官僚的工作能力和个人能力。公共行动者,这里指官僚,决定和实施政策并扮演黑箱角色。基于这种理论背景,接下来我们将探讨韩国在金融危机后的行政改革过程。

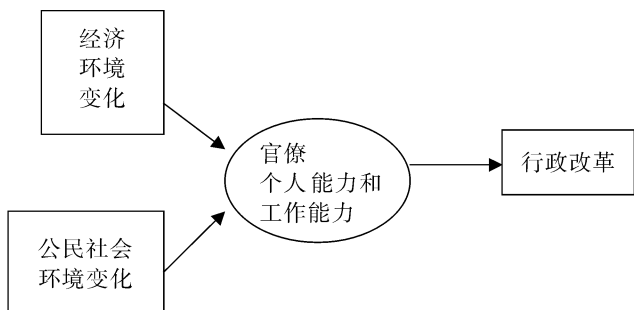


图1 环境条件、官僚能力和行政改革

二、韩国的行政改革

(一) 金融危机后围绕韩国行政的环境变化

韩国行政改革的环境驱动力是经济环境变化和公民社会发展。尤其是,公共管理改革是对韩国金融危机后所引发的财政压力问题的回应(Kim, 2000)。与公共管理改革相联系的组织学案例都指出,改革的强度是和经济状况成比例的(Pollitt & Summa, 1997)。例如,英国和新西兰在它们国家经济危机之后都进行了广泛而迅速的行政改革。韩国在这同样背景下,在其金融危机后也经历了一场广泛、剧烈的公共管理改革。

尤其是,在经济和金融危机后,韩国力图缩减政府开支。1997年货币危机引起的金融危机使无效率的政府运作和公共部门中不精心的管理不能再维持下去。理论上的分析也支持下面这个观点(例如 Pollitt & Bouckaert, 2004),即财政问题将会加重政治体制的负担。因为一个不受控制的行政可能会失去选举人的支持。实际上,直到金融危机前韩国的预算浪费非常普遍,并得到了默许和纵容。然而,金融危机不容许公共部门里的任何预算超支。而且,缩减的预算支出是与放松管制和私有化的公共管理教条相适应的。因为公共

部门的无效率管理被视为预算浪费的代表,韩国政府不得不通过私有化和放松一些无效率甚至是浪费的官僚结构来控制它的预算。

金融危机后变化的环境条件的另一个特征也很明显。韩国的公民社会变得日益民主,并积极参与政府工作。亦即,公共管理改革的观点和公民参与的增加导致了民主和更加透明、公开,例如信息公开等。公民参与有效地促进了政府实际的公开程度。就进一步私有化和放松管制而言,随着参与型社会和公开透明更好地促进发展,韩国政府在放松管制上取得了进一步发展(OECD, 2007)。换句话说,管制改革提供了清晰的证据证明韩国已经转变为一个亲市场型的体制(OECD, 2007)。

(二) 金融危机后韩国的公共部门改革

公共管理改革最明显的特点是公共部门的私有化和放松管制。这种趋势反映了对“大政府”合法性的疑虑(Miller, 1992)。实际上韩国管制改革的特征是放松管制在一个非常短的时间并在众多领域内进行(OECD, 2007)。例如在1998和2007年间,中央机构的管制极大幅度地降低了。1998年的管制规章的总数量是10719,被降低为5170(管制改革委员会,2007),其结果是,在10年内管制降低了51.76%。这种管制改革有助于克服公共部门的问题以便允许1997年财政和经济危机后的恢复调整(OECD, 2007)。

除了放松管制外,公共部门的私有化也是韩国公共管理改革的一个重要内容。就私有化而言,公共企业被私有化了。在财政和经济危机后,8个公共企业和50家它们的下属企业被私有化了,31000位雇员被解雇了(计划和预算部,2007)。

其他的公共管理改革致力于公民社会参与政府行动的增加。2001年,公民社会的321桩提议现已增加至12355桩提案(Ombudsman of Korea, 2007)。随着公民参与进一步提升,政府变得日益公开,腐败日益减少。根据透明国际调查的腐败观感指数(Corruption Perceptions Index, CPI),韩国公共部门的腐败程度稳定降低。另一

方面,所有被调查的其他国家指数却在不断增加:50.6% (1998年)、50.5% (1999年)、53.3% (2000年)、46.1% (2001年)、39.2% (2002年)、37.6% (2003年)、32.2% (2004年)、25.1% (2005年)、25.8% (2006年)、23.7% (2007年) (Korea Independent Commission Against Corruption, 2007)。

(三) 公共管理改革中官僚的角色和功能

韩国传统的官僚特征是韩国人希望有一个更为强大的国家,韩国的官僚也是基于一个强烈的儒家意识形态而形成的 (Leung, 2003)。此外,任何关注经济成就的国家发展也是由职业官僚和技术专家所推动的。例如,1961 到 1994 年之间,是经济计划委员会首先提出促进经济发展的。在这个方面,韩国的官僚很长时间以来都被隔绝于社会要求和变化之外 (Amsden, 1989)。

然而,剧烈和不断变化的环境也改变了僵化和不灵活的传统官僚社会。突然爆发的金融危机迫使那些外在于并隔绝于社会的官僚们改变他们自身,并成为了变革的代理人,正如科特和科赫恩 (Kotter & Cohen, 2002) 所指出的那样。

矛盾的是,由官僚所发展的韩国政府最近面临着官僚导向的公共管理改革。这种趋势是和韩国官僚的基本特征相联系的,说明韩国官僚的确有很大程度的自由裁量权。世界银行 (1997:83) 声称,“东亚地区的中央机构在政策制定上有很程度的灵活性”。这种官僚自由裁量权的特征可能会使官僚在适应环境变化方面具有很强的优势。

相应来说,本研究集中关注韩国公共雇员的角色和功能、环境条件变化的时间框架以及晚期的行政改革。因此,主要关注韩国的行政人员通过他们反映、发展、改变环境条件的能力在韩国的行政改革中充当真正的改变代理人。他们在环境变化方面的功能既是灵活的,也是适应性的。这种角色的一个证据指出行政改革的核心在于政府实际上的结构重组。除了公共管理结构重组以外,公务员改革

也是主要行政改革的关键。

尽管放松规制和私有化经常是受环境变化强迫所造成的,但这种公共管理改革来自于行政官僚。同时,韩国的行政改革也伴随着公共组织改革,例如公务员改革和公共部门结构重组。因此,公务员体制的改变和公共部门结构重组明显是由市场导向、绩效导向和顾客导向的原则所驱动的(Kim, 2000)。

韩国的官僚积极地回应了环境条件的变化,并对这种环境条件不断适应和回应。例如,将公共企业私有化就是由预算计划部和管制改革委员会积极推动的。此外,为了改变不灵活和僵硬的官僚组织,公共组织中的一些传统部门也被改变了。例如,基于英国行政机构的机构体制在1998年2月被引进,并创新了有效率的公共行政改革(政府行政和国内事务部,2005)。这种机构体制给了主要领导在预算决策、组织结构和人事体制方面以很大的灵活性和自由裁量权。当然除了更多的灵活性外,主要领导也必须肩负起额外的问责和责任。结果是,韩国的公共管理改革力图将它的官僚政府结构改变为亲市场同时又是负责任的政府,这样,政府将能对环境变化及其提出的要求不断适应并予以回应。

公共部门的其他重要改革是公务员改革。最近,韩国的公务员体制对公开招聘、雇员培训和发展、高级公务员、360度评估、绩效评价以及其他改变措施非常有兴趣。尤其是,高级公务员体制在2006年得到采纳,力图通过将其改变为工作导向的工作环境来改变传统的组织结构。除此之外,公共雇员也得到培训,以发展他们的技能和提升他们的职业生涯。在这个方面,公共官僚的自我改革是韩国公共部门改革最后完成的工作。

三、探讨和影响

直到现在,韩国行政改革的特征都说明,公共官僚是公共管理改革的主要改变的代理人。他们的角色和功能因此也是公共管理改革

的核心。通过结构重组和公务员改革,这些改革在战略上适应了环境的变化,并力图将这种改革适应变化着的环境。因为他们的能力和主动性,韩国政府在金融危机后,已经从命令、计划中心的政府结构转变为相对灵活和重塑的结构。相应而言,韩国成功处理外部危机的程度也来自于有效或不那么有效的官僚能力增长的结果。

韩国官僚力图改变他们自身,并通过放松管制、私有化和对环境要求更好的负责来成为改革的代理人。尽管传统的官僚是通过无视环境条件而主要集中关注经济发展问题,但是不可否认的是,这些管理有很大程度的职业能力和技巧。这种基于技术之上和职业主义的官僚自由裁量权是推动经济发展的主要力量。矛盾的是,官僚的能力也是金融危机后成功的行政改革的一个重要原因。最近发生的韩国公共管理改革主要是提倡公共部门的改革,并指出相比于技术专家以前主要集中经济发展的角色和通过隔绝于社会而创造出的发展来说,官僚主要是扮演了适应性的角色和功能。最近,通过变得更为有效率,重塑政府的结构,鼓励公民社会更多的参与,对官僚能力的要求主要是对环境条件变化的回应。

近期,几乎世界上所有的国家都抱有这样的幻想,即这些改革实际上能达成他们的改革目标,正如盎格鲁撒克逊人风格版的新公共管理改革一样。然而,非常重要的一点是,我们要注意到尽管有无数研究都在提倡新公共管理改革,但是一些认真严谨的学者例如凯特·波尼和科普(Cope, 1997; Boyne et al. 2004; Kettle, 2005),都强烈质疑它们在美国和英国所实施的效果。在发展中国家,改革的结果甚至比那些西方国家更差。特别是新公共管理改革的纯粹类型不能在发展中国家实施,其原因是这些国家缺乏健康和高度发达的市场以及公民社会。换句话说,因为新公共管理强调的是最小主义的市场化国家。新公共管理改革在市场体制没有充分发展起来的国家中永远不能得到很好地实施。甚至欧洲一些国家也采用的是“新韦伯模型”,而不是事实上的新公共管理(Pollitt & Bouckaert, 2004: 99)。

韩国并没有完全复制西方的新公共管理改革模式,而且它也改

进了它们的方法和内容以适应韩国的文化。当然,韩国的经验在无数次的试错后有积极的方面,也有消极的方面(Im,2007)。任道彬(Im,2007)强调的政府改革的三个原则是保护官僚免受政治独裁权力的侵害的原则,适应权力和责任的原则,官僚个人责任自治的原则。从这些原则来看,韩国仍然还有很长的路要走。

尽管环境在不断变化和改变,但是在韩国,韦伯的官僚理性主义和职业主义并没有被削弱,相反还得到了加强。迅速和广泛的行政环境变化要求官僚社会不断地改变。尤其是官僚必须有灵活适应环境条件变化的责任。这也意味着其他亚洲国家这种相似的趋势逐渐成为了一个主流因素,并在动荡的环境条件下产生出了成功的行政改革。

参考文献

- Aldrich, H. E. (1979). *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyne, G. Martin, S. & Walker, R. (2004). Explicit Reforms, Implication Theories and Public Service Improvement, *Public Management Review*, 6(2):189 - 210.
- Child, J. (1972). Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice. *Sociology*, 63(1): 2 - 22.
- Child, J & Keiser, A. (1981). Development of Organizations Over Time. In Nystrom, P. C. & Starbuck, W. H. Eds. *Handbook of Organizational Design*, New York: Oxford University Press.
- Cope, G. H. (1997). Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3): 461 - 471.
- DiMaggio, P. J & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48:147 - 160.
- Dunphy, D. & Stace, D. (1992). *Under New Management: Australian Organizations in Transition*, Sydney: McGraw Hill Book Company.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*.

Princeton; Princeton University Press.

Hannan, M & Freeman, J. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82: 929 – 964.

Hood, C. & Lodge, M. (2004). Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *NJ Governance*, 17(3): 313 – 333.

Im, T. (2007). Bureaucracy, Democracy and Market: Critique on 20 years' Government Reforms in Korea. *Korean Public Administration Review*, 41(3): 41 – 65.

Kaufman, H. (1985). *Time, Chance, and Organizations*. Chatham: Chatham House.

Kettle, D. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446 – 462.

Kettle, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institute Press.

Kim, P. S. (2000). Administrative Reform in Korean Central Government: A Case Study of Dae Jung Kim Administration. *Public Performance and Management Reform*, 24(2): 145 – 160.

Korea Independent Commission Against Corruption(2007). Retrieved from http://www.kicac.go.kr/open_content/index.htm.

Kotter, J. P. & Cohen, D. S. (2002). *Heart of Change: Real Life Stories of How People Change Their Organizations*. Boston: Harvard Business School Press.

Leung, J. H. (2003). State Capacity and Public Sector Reforms in Post-Crisis Korea. In Cheung, A. B. L. & Scott, L. Eds. *Governance and Public Sector Reform in Asia*. New York: Routledge Curzon.

Miller, T. C. (1992). What Adam Smith and James Madison Would Say About the American Political Economy Today. *Public Administration Review*, 52(1): 70 – 76.

Ministry of Government Administration and Home Affairs(2005). *Evaluation of Management Performance About Executive Agency*. Seoul: Korea.

Ministry of Planning and Budget (2007). *The Way of Innovation*. Seoul: Korea.

Moynehan, D. P. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, 66(1): 77 – 89.

OECD(2007). Policy Brief. Retried from <http://www.oecd.org/dataoecd/34/>

62/38238965. pdf.

Ombudsman of Korea 2007. Retrieved from www.epeople.go.kr.

Painter, M. (2004). The Politics of Administrative Reform in East and South-east Asia; From Gridlock to Continuous Self-improvement? *Governance*, 17(3): 361 – 386.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. & Summa, H. (1997). Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries. *Public Money and Management*, 17(1): 7 – 18.

Regulatory Reform Committee. (2007). The Statistics of Regulation. Retired from <http://www.rrc.go.kr/>.

Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill.

Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62(5): 555 – 567.

World Bank (1997). *World Bank Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.