

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,很多民众将改革等同于技术理性,但他同时认为那种信仰是一种适当的制度比较。正如他写道的那样:“然而似乎那种‘信仰’不会一起从(公共管理)领域中消失,因为组织和指导的事项会产生强烈而对立的世界观。”(Hood, 2005: 23)

本文将解释有关公共管理改革的一些未被探究的假定。最终目的是帮助阐释,我们在设计和实施那些同时关注治理与公共责任的改革时所面临的两难困境。本文分为四个部分。开始将简要概括公共管理改革承载的某些全球共性。其次将探讨目前处于转型中的公共管理改革受到了三个神话的影响,这三个神话并非严格基于证据,反而是对治理和责任产生影响的社会建构。进而,本文试图列举神话给治理和责任带来的诸多影响。第四也就是最后的一个部分,将概括战胜神话的步骤,以使治理和责任以更为理性和建

设性的方式实现。

一、全球公共管理革命

来自宾夕法尼亚大学的唐纳德·凯托(Donald Kettl),过去10年时间里致力于观察、研究全世界的公共管理改革。在其著作《全球公共管理革命》(*The Global Public Management Revolution*)的第二版中,凯托(Kettl,2005)概括了这场革命的六个核心构成要素。这些核心要素是整个世界范围内改革在属性上的共性,它们是:

1. 生产效率:政府如何征收更少的税而提供更多的服务?这一核心要素清楚地反映出公民要求政府用相同或更少的财政收入做更多的事情。

2. 市场化:政府如何使用市场化的激励根除官僚制的垢病?这一策略不仅反映了市场机制正取得更多信任,还说明同样的机制将有助于改变政府管理者的行为。

3. 服务导向:政府如何更好地与公民保持联系?这种顾客导向的服务方式,回应的是那些显示了公民认为政府项目迟滞的民调。

4. 分权:政府如何使项目更积极反应和有效?政府使用了很多方法,包括将责任下放给联邦体系中的低层级政府以及赋予基层管理者在服务生产中更大的责任。

5. 政策:政府如何提高其策划、推进政策的能力?很多政府将政策制定与服务提供分离,并在政策制定上而非服务提供环节上尝试专业化。

6. 责任:政府如何提高其兑现承诺的能力?政府日渐关注结果,而非自上而下的管理。

凯托描绘了这些全球范围内与公共管理革命相联系的常见思路。

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,是指那样一种意识形态,特别是指某某“主义”,比如马克思的共产主义,以及支持一个经济或政治体系的相似理念。今天,我所提及的意识形态发源于里根/撒切尔时代(the Reagan/Thatcher eras),那时罗纳德·里根(Ronald Reagan)忠于他保守的价值观,宣称“政府不是解决问题的方案,而是问题本身”。

1960年,美国公共知识分子丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)写了一本颇具影响的书——《意识形态的终结》(*The End of Ideology*),副标题为“50年代政治观念衰微之考察”(On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties)。贝尔的观点是,发端于19世纪和20世纪初的古老的人道主义已经衰落,而新的地区性意识形态将会兴起。那些新意识形态之一正是公共管理改革,它代表了一种建立在任何公共或政府的事情都值得怀疑的论断之上的普世的世界观。

抛开意识形态,公共服务专业人士有必要超越公共和私人的简

单分类,因为这些简单的分类不免导致我们忽视重要信息并得到有缺陷的结论。我们有一些矫正方法,可以超越私人部门供应必然更具效率的推测。

垄断,在私人部门与公共部门一样,都是无效率和反应迟缓的。我们通过对于服务效率和部门归属的研究可知,在政府或者私人部门里,垄断倾向于具有相似的绩效表现。由于缺乏竞争,从垃圾收集到公共交通的服务私有化并非表现得更具效率,或者并不比那些在公共主导(public auspices)下提供的服务更有效率。当然,这一教训并不足以摒弃在私人主导(private auspices)下提供服务的方式,但至少应该设计出公私部门间的合作机制,它在提供有效公共价值的前提下创造了运行的较大可能性。

公共服务动机能够给予“公共”服务者(公务员)绩效优势。经济学家们(Francois,2000)已开始发现一些公共管理学家知之久久的现象——公共服务动机(Perry & Wise,1990;Rainey & Steinbauer,1999)。作为一种为公众群体、国家、民族利益服务的真实动机,它使雇员倾向于出于对有价值的公共服务产生影响的考虑而努力付出。一些经济学家发现,当公共服务动机存在的情况下,相对一个标准的利益最大化的公司而言,政府机构中雇员的努力会取得更好效果。

不考虑这个神话,现实是在公共事务中很少有选择可以简化为对效率的简单计算。反之,选择意味着,正如彼得·德鲁克(Peter Druker)所说的那样,不仅是“做对了事情”(比如效率),而且要“做对的事情”(比如效能)。鲁汶天主教大学(Katholieke Universiteit Leuven)的克里斯托夫·波利特(Christopher Pollitt)对公共服务改革中公共选择所基于的现实做了细致的观察。它们显然远比对于服务-提供方式的相对效率的简单选择更复杂。相反,波利特指出,我们做出的众多公共服务选择,即便政治人物对此相当自信,但还是更多地被描绘成为困境(dilemma)。按照他的定义,“困境是在

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。而如果它们不能实现它们,他们必然不希望耗费太多精力承认或者解释如此不受欢迎的现实。(Pollitt, 2007)

我们所面对的与公共服务改革相关的许多选择,事实上都涉及困境(Hammond, 1996)、悖论(Connelly et al., 2006)或者所谓的“霍布森的选择”(Hobson's Choice)——在现代修辞里意味着在两个不合意的选项之间作出选择。只要我们以陈规或意识形态对待这些困境,公共管理改革就可能产生令人失望的效果。

(二) 神话 2: 公共部门雇员获取了过多报酬但无效率

这一神话,事实上是多层面的。公共部门雇员的报酬被认为过高,这不只是相对于他们从事的工作类型和受教育的程度所应得的数额,也因为他们是“无效率的”。我将关注这个神话中的“过多报酬”方面,部分因为薪酬结构是关于某些我们具有经验证据的东西,所以我们无需停留在典故、情感或印象之中。

对公私部门薪酬的比较研究确有长期记载,最初起源于经济学领域。其中之一早在 1974 年发表却具有代表意义(Fogel & Lewin, 1974),它反映出对公共部门薪酬的主流观点。1974 年,佛格尔

(Fogel)和列文(Lewin)在比较美国公私部门薪酬之后得出如下结论:

公共部门支付率比现行的私人部门支付率高,私人部门对同样工作支付的薪酬较低,其原因是雇佣者的市场支配力,或是相对固定且缺乏技能的劳动力的高弹性供给;公共部门支付薪酬至少等同于私人市场中的现存水平,而私人市场中的薪酬水平已经因供给方组织力量如强势的工会组织而被提升了;政府机构不重视公共部门雇佣中受欢迎的非薪酬方面,或私人部门雇佣中影响私人市场薪酬的不受欢迎的方面;为公共部门独特工作编制薪酬的行政管理程序,导致了更多有偏差的结果。(Fogel & Lewin, 1974)

1974年,佛格尔和列文得到的结论很清晰——公共部门雇主支付得比需要的多,特别是对于相对较低层次的工作。此外,制度影响(比如,官僚以选民身份施加压力)进一步致使公共部门的薪酬攀高。

佛格尔和列文的研究刚好出现在公共部门职位需求稳步下降以及制度化薪酬实践发生变化之前,我认为这一过程的起点是1980年,世界银行的说法则是1975年(World Bank, 2006)。

如果我们看看当今世界范围内的公私部门薪酬的比较研究,我们会发现最近有如下这些结论:

1. 在土耳其,公共行政部门中男性的薪酬与私人部门薪酬持平或略低于后者,特别是在受过大学教育的人群中。而女性的结果却相反,在私人部门中性别之间存在着巨大的薪酬差距。公共部门中个人接受再教育的现象低于私人部门。(Tansel, 2005)

2. 在1980年代的加拿大,公共部门男性的薪酬奖金未见显著增长,而女性雇员的奖金却增长明显(Prescott & Wandschneider,

1999)。

3. 在1984年到2001年期间的德国,研究结果(Melly,2005)认为在公共部门中男性的薪酬较低,而女性的薪酬却较高;公共部门的薪酬也更为压缩。

4. 一项对于法国、英国和意大利的研究得到的结论认为,比起私人部门而言,公共部门给予低技能劳动者的报酬较高,而高技能工作者却较低;这一效应对于女性而言更为突出(Lucifora & Meurs, 2004)。

5. 2000年在苏格兰的公私部门间的薪酬差距并不因劳动技能的变化而体现出不同,但私人部门中男性获得的实际奖金,被生产力的工资级差所抵消(Heitmueller,2004)。

6. 一项对于象牙海岸和秘鲁的研究发现(van der Gaag et al., 1989),很多政府已允许公共部门削减工资,其假设往往为政府员工相对于私人部门获得了更多报酬。该研究发现,公务员的薪酬劣势是公共雇员较之私人雇员更盛行夜间兼职的决定因素。

7. 1993年,波尔兰(Borland)、赫斯彻伯格(Hirschberg)以及莱伊(Lye)总结道,澳大利亚公私部门平均周收入的差距大致为,全职男性雇员12.9%、全职女性雇员22.7%(Borland et al.,1998)。公共部门雇员的平均周收入较高,可通过各部门雇员一般特征的区别完全得以解释。各部门之间相区别的参数是,教育程度、职业分类、编制规模、工会状况以及产业状况等。

8. 哈佛大学的劳动经济学家乔治·波尔加斯(George Borjas)最近的研究报告论及薪酬结构与美国劳动者分类。波尔加斯这样分析:

随着薪酬结构的演进,在部门间流动的“边缘”人的相对技能也明显地改变了。当公共部门的薪酬结构相应更为压缩时,公共部门发现吸引和留住高技能劳动者更为困难了。简言之,私人部门薪酬不均等的大幅扩大和公共

部门相对较为稳定的薪酬分配,产生了磁效应(magnetic effect),改变着部门间劳动者的归属,使高技能的劳动者更可能最终停留在私人部门。(Borjas,2003:52)

我从多个国家的有效经验证据推断出如下结论:

1. 公共部门薪酬的竞争力久而久之已经消失了。
2. 公共部门中薪酬等级高的远不及等级低的好。
3. 相对于私人部门,公共部门中女性获得了奖金,这归功于报酬平等立法和反对歧视法律在很多国家得以通过。
4. 薪酬压缩夺去了公共部门录用到最好最聪明的人才的能力。

可见,公共部门待遇的现状在过去25年来确实发生了变化,然而我们的决定仍受到有关薪水的陈规的控制,它们左右着我们的行为。我们尚未去理解新的薪酬现实,那就是发现公共部门雇员在重要领域都达不到私人部门与之地位相当的雇员的水平。

(三) 神话3: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

这或许是三个神话中最致命的,因为其后果远远超过任何单一的私有化决策,无论决策的基础有多良好或多糟糕。在公共管理改革中的众多微观决策具有吸引人的、某种情况下令人信服的内在逻辑。比如,经典的“自制或购进”(make or buy)决策可以按照一套令人信服的先验规则加以理解。合约的规范性文本为公共管理者应用订约技术提供了制度程序。实质上,公共管理者可以在“合约管理的三个关键阶段”上尝试这些选择:决定是否直接提供服务或通过合约完成;选择卖主生产服务;部署监察工具,以监督合约的履行(Brown, et al., 2006:54)。

问题是我们关于公共服务改革的众多微观选择,比如签约的服务供应和开创公私之间规范的合作,都嵌入那些受到微观决策影响的制度之中。微观决策对制度演进的影响是一个长期的后果,这个

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部门)以及民主政治制度(通过投票和实现集体选择的全社会可实施的传统机制)。民间团体和政治制度的潜在变化呈现出有趣的对称性——合约承包给私人,特别是非营利的实体,能够潜移默化地改变非营利组织的特征。这些同类型组织的政治行动,能够改变政府如何管理其私人合伙公司以及其推行的政策的特性。

下面简要提出与这一“制度改变观”相关的三个维度,这些改变涉及提供者的政治、民间组织的置换,以及政府合约管理能力的减弱。

提供者的政治。合约的好处就在于它可以从公共环境中排除政治化的服务。而提供者政治却能以一种政治化的形式代替另一个。

虽然我们的确没有关于提供者政治的程度和影响的重要系统证据,但轶事证据(Milward,1996:86)暗示着一种可能性,即非营利合约者的协会是相对有力的政治角色,他们可以通过竞选捐款和其他游说方式去影响那些监管着与其有合约关系的机构的立法者们。因而,外包服务是否能避免提供者政治的问题并不清楚。

民间团体传统角色的置换。我所谓的民间团体的置换本质上是,对非营利部门中存在的大型承包提供商组织这一现象的影响所进行的观察。在像美国(Eikenberry & Kluver,2004)和香港(Brewer & Hayllar,2005)这样多元化而相距遥远的地方,公共管理改革已创造了长期影响,为非营利部门提供者带来了显著的成果。这些影响(Eikenberry & Kluver,2004)包括,非营利组织的市场化潜力逐渐侵蚀着其价值卫士、倡导者和社会资本建设者的传统角色。

一个关于制度演进及民间团体角色置换的例子发生在香港

(Brewer & Hayllar, 2005)。香港的学校教育通常在政府和多种宗教以及非政府组织之间保持着高效的合作关系。130 多年以来,政府使用补助金计划,旨在有利于资助那些由非营利组织运作的学校的运营,其中很多具有宗教渊源和目标。

在 2002 年 12 月,政府将一份立法草案提交给立法会(the Legislative Council, LegCo),这份《2002 年教育(修正)法案》要求所有受到资助的学校在五年之内建立新的法团校董会(Incorporated Management Committees, IMCs)。IMC 中由选任的家长、老师、校友以及独立社区成员担任的席位不得少于 40%,而 60% 的席位可由资助学方委派。合作关系此前是建立在作为投资者、决策者以及规制者的政府与作为经营者、服务提供者的办学团体之间的。增加的利益攸关者现在将分担服务管理者的角色,并负责评估教师、教学方法及学校绩效。在办学方看来,新出现的障碍就是校董会成员名单须经政府批准这个规定,因为政府具有了否决权、也就有了委派校董会成员的权力,未能遵从 IMC 的主动权。

2002 年的立法导致了多个结果。其中之一就是引发了香港天主教(Catholic)和圣公会(Anglican)主教们对于该法律的公开挑衅,他们认为该法律将新的规则强加于经受过时间考验的合作关系之上。另一个结果是教会当局指责该立法集中了控制权,并从他们手中剥夺自由处置权,是暗中破坏教会宗教使命的托词。更为概括而言,这一事件进一步削弱了香港由民间团体组织培养起来的社会信任。

政府合约管理能力的下降。基于对服务导向决策的制度影响的考虑,我提出外包以及相似选择的第三个效应,这涉及政府制度本身。合约的预期优势——更为经济、效率、弹性和革新——都与政府对强有力的管理能力的投入所作出的选择有关联。简言之,公共的利益必须由政府以公私部门合作合约为代表的方式得到广泛地代表。遗憾的是,“政府合约或将降低其管理能力,同样地,合约

降低其直接服务的生产能力。那就是说,当他们削减服务生产的人员和设备时,合约的政府同样也削减了对服务质量和效率负责的管理者”(Brown et al., 2006:55)。

(四) 小结

让我在此总结一下,我相信现在的事实是,我们已经按照自己的方法分析了三个神话。我相信我们能够肯定地得出如下论断:

1. 服务提供安排的预期效率取决于众多因素,其中最为首要的是服务的复杂性、竞争市场,以及公共服务对个人激励的可行性。
2. 政府雇员薪酬目前在很多关键账目上落后于私人部门,公共部门薪酬结构正在逐步缺失吸引到最好和最具前途人才的能力。
3. 私有化过程,无论在微观层次如何适当,已经开始给政治制度和民间团体同时带来不可预期的后果。

三、神话给治理和责任带来的后果

如果我们身边的以上三个神话是事实的话,它们会给治理和责任带来什么后果呢? 这些神话的一个副产品是它们阻止我们真正地追求公共服务管理革命的核心要素。比如,生产效率的提升被折中了,因为没有意识到由公共雇员提供的服务可以作为私人部门提供的有效替代品。比如,前文提及的澳大利亚学者(Borland et al., 1998:48)在关于澳大利亚公私部门薪酬比较的研究中指出,“一般而言,政府行为外包合约的收益不会来自劳工投入成本的减少,而必须源于效率的提高”。因而,我们有时处于追求不适合替代选项的危险之中,因为我们未能以证据为基础做出决策。

另一个后果是我们没有一个责任发挥作用的结构。神话的众多后果之一是,即便“结果”是公共管理革命的核心,我们也不评价改革的效果。一个得到了公共管理改革文献(参见例如 Kettle,

2005;Pollitt & Bouckaert,2000)支持的结论,即神话引导我们放弃了基于其本身条件对改革的评估。简言之,改革的结果并未被仔细审查,因为我们的预见力不能超越神话。

第三个后果是我们慢慢地丧失了对于“谁治理”的理解。伴随着公共管理革命而来的分权而合约的机制使我们放缓了对未来治理中公共部门角色的理解力的改变。基于1980年代末和1990年代初美国政府与非营利组织合约的广泛研究,史蒂文·史密斯(Steven Smith)和迈克尔·李普斯基(Michael Lipsky)回应了我前文中的一些观点。他们观察到:

合约机制引发了对于公民权本质的重要疑问。个人与政治体系的联系总体而言超越了公共部门官员、服务提供者和服务接受者的眼前利益,以及合约下提供服务质量

的独立评估。(Smith & Lipsky,1993)

我家乡印第安纳州最近的一个例子有助于阐释我们所面对的在合约机制下关乎治理的困境。2005年,米奇·丹尼尔(Mitch Daniel),这位曾出任布什总统政府中首位管理与预算局(the Office of Management and Budget)局长的州长宣布了一项被称为“重大举措”(Major Moves)的州交通项目的倡议。在其官方网站上这个“重大举措”被描绘为“一个为期10年的对印第安纳州基础设施综合投资的项目,将促进经济,并为全州居民创造就业机会。‘重大举措’消除州交通预算的赤字,并通过公私部门合作的方式为该州的未来投资,完成超过200个重要交通项目”。

“重大举措”的财政基础是印第安纳收费公路(Indiana Toll Road)为期75年的租赁。州际移动合作公司(Statewide Mobility Partners,Inc.)支付了38亿美元的租赁费,而麦奎利投资集团(Maquarie Investors Group),作为州际移动合作公司的合作伙伴之一,希望在15年内收回其成本,并将75年租赁投资的12.5%到

13.5% 定为项目回报。这一合约的不确定性包括:维护和堵塞的适当标准,收费的提高,以及公司一旦违约可能发生的问题。400 页的合约以及“道德责任条款”用以代替传统的政治和行政管理过程。虽然我认为很难预先判断公共部门控制还是公私部门合作这两个选项事实上哪个更好,但很难相信这种新安排对公共与民主产生的后果是不偏不倚的(Peirce,2007)。

四、克服“不可预期的后果”的建议

政府官员和公民能做些事情去克服以上概括的后果吗?我提出三个值得我们优先考虑的建议。这三个建议的基本主旨是,我们需要恢复更多基于证据的评估而作出的选择,并超越那些情绪激动的公共议题产生的神话和陈规。这是改革时代公共管理者们普遍面临的挑战。

首先,我们需要开始提出一些探索性的问题,问及我们进行的每次改革的效力、责任的预期,以及改革的治理意义。改革的持久性在很大程度上取决于其在有效的改变、吸引合作者签约、给予公众及其代表以保持控制力的机会等方面的可行性。

第二,我们需要开始改变公共部门薪酬结构,以适应 21 世纪的现实。我早年的一个同事曾经向公共行政学的学生们提出这样的问题:“你希望某些不如你聪明的人运作政府吗?”他的问题有几个用意,包括呼吁学生的自我意识,使未来公务员铭记他们职业的重要性,并将公务员做出决断的关键意义传达给他们。如果我们现在不能吸引最好最聪明的人才从事公共服务的话,那么遗憾的是,我们现在就得在我们是否希望别人运作政府的问题上回答太多的“是”了。

如前文提及的,市场化是全球公共管理改革的一个核心要素。但“市场”呈现出神话的特质太快,那将市场粉饰成一个非凡而不

变化的现象。事实是,出于新公共管理改革对于市场的所有信赖,我们不能忽视劳动力市场生态对我们在公共部门服务中吸引并留住的人才的影响。经济学研究暗示,我们需要更加关注公共部门薪酬的结构,特别是在公共部门和私人部门之间薪酬的分布情况。对公共部门薪酬结构的压缩予以补救,这进而实现公共服务在劳动力素质这一重要方面上多元化的前景。

第三,公私部门之间合作关系的制定,需要满足双方对等的要求。我将这种对等视为对选择的理性评价的副产品,而非按照陈规和陈旧偏见考虑的选择。我相信,我们已经将公共管理革命推进得相当远了,现在可以退一步对改革做出更为系统的估量和评价了。

澳大利亚最近的一次尝试在私人部门和公共服务提供者的不同期待之间实现了更好的对等,即《1999 年公共服务法案》(the Public Service Act 1999)中一系列“澳大利亚公共服务价值”(Australian Public Service Values)得以批准。我理解为,这些价值将适用于公共机构和私人合约者。为公共部门和私人部门服务提供者创造相似的价值期望,是走向对等的一个步骤。而另一个步骤则是为公共部门和私人部门服务提供者实现相似的透明度标准。

五、结 语

最后,我想回到最初的观察,公共管理改革往往是人们和意识形态之间因世界观不同而进行的斗争。这也是当代公共部门管理中最重要挑战之一。政府官员前进的道路,是要借助分析能力和政治技巧的运用去发现共识,以克服陈规和神话作为规划公共利益的方法而导致的混乱。这是对公共部门管理者的挑战,也是建设性地终结改革之旅的唯一可靠的方式。

参考文献

Borland, J., Hirschberg, J. & Lye, J. (1998). Earnings of Public Sector and

- Private Sector Employees in Australia: Is There a Difference? *The Economic Record*, 74(224): 36 - 53.
- Borjas, G. J. (2003). Wage Structures and the Sorting of Workers into the Public Sector. In Donahue, J. D. & Nye, J. S. Jr. Eds. *For the People: Can We Fix Public Service*: 29 - 54. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- Brewer, B. & Hayllar, M. R. (2005). Building Public Trust through Public-private Partnerships. *International Review of Administrative Sciences*, 71(3): 475 - 492.
- Brown, T. L. , Potoski, M. & Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3): 53 - 67. From: <http://www.aspanet.org/scriptcontent/custom/staticcontent/t2downloads/DeHoogCommentary-PARformat.htm>.
- Connelly, D. R. , Zhang, J. & Faerman, S. (2006). The Paradoxical Nature of Collaboration. Paper prepared for presentation at the Syracuse University Collaborative Public Management Conference, Washington, D. C. .
- Eikenberry, A. M. & Kluver, J. D. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? *Public Administration Review*, 64(2): 132 - 140.
- Fogel, W. & Lewin, D. (1974). Wage Determination in the Public Sector. *Industrial and Labor Relations Review*, 27(3): 410 - 431.
- Francois, P. (2000). "Public Service Motivation" as an Argument for Government Provision. *Journal of Public Economics*, 78(3): 275 - 299.
- Hammond, K. (1996). *Human Judgment in Social Policy: Irreducible Uncertainty, Inevitable Error and Unavoidable Injustice*. Oxford: Oxford University Press.
- Heitmueller, A. (2004). Public-private Sector Wage Differentials in Scotland: An Endogenous Switching Model. IZA Discussion Paper No. 992, Institute for the Study of Labor. From: <http://ftp.iza.org/dp992.pdf>.
- Hood, C. (2005). Public Management: The Word, the Movement, the Science. In Ferlie, E. , Lynn, L. E. Jr. & Pollitt, C. Eds. *The Oxford Handbook of Public Management*: 7 - 26. Oxford: Oxford University Press.
- Kettl, D. (2005). *The Global Public Management Revolution* (2nd Edition). Washington, D. C. : Brookings Institution.
- Lucifora, C. & Meurs, D. (2004). The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy. Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper No. 1041.
- March, J. & Olsen, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us about Government. *American Political Science Review*, 77(2): 281 - 296.

- 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 _leas ing_roads. pdf](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.
- Smith, S. R. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for Hire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tansel, A. (2005). Public-private Employment Choice, Wage Differentials, and Gender in Turkey. *Economic Development and Cultural Change*, 53: 453 - 477.
- van der Gaag, J., Stelcner, M. & Vijverberg, W. (1989). Wage Differentials and Moonlighting by Civil Servants: Evidence from Cote d'Ivoire and Peru. *World Bank Economic Review*, 3(1): 67 - 95.
- World Bank (2006). Ineffective Monetary Incentives. From: [http://web. worldbank. org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,, content MDK:20133439 ~ menuPK:1919778 ~ pagePK:210058 ~ piPK:210062 ~ theSitePK:286367,00. html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20133439~menuPK:1919778~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286367,00.html).

(责任编辑:陈那波)