

给美国政府敲响的警钟： 评保尔·莱特的《一个行政不当的政府》

马国泉*

Light, P. C. (2008). *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It*. Cambridge: Harvard University Press. 278pp.

2008年,保尔·莱特(Paul C. Light)的《一个行政不当的政府:每况愈下的联邦服务和改弦更张的途径》由哈佛大学出版社出版。特地为该书撰写前言的是先后在卡特总统和里根总统任内担任美国联邦储备局主席达8年之久(1979-1987),今年初又应美国新任总统奥巴马邀请复出政坛,主持白宫经济复苏咨询委员会的保尔·沃尔克(Paul A. Volcker)。他一针见血地指出,近年来,美国在应对卡特丽娜飓风、导致伊拉克战争的情报谬误、航天飞机“哥伦比亚号”空难等事件上一错再错,其根本原因就在于联邦政府的“能力危机”。零打碎敲的小修小补已经无济于事,大刀阔斧狠下猛药才是当务之急。而作者莱特正是为重建美国的公共服务而提出了一份切实可行的日程表(p. viii)。

莱特于1980年在密西根大学取得政治学博士学位,现执教于纽约大学,为该校罗伯特·瓦格纳公共服务学院(Robert F. Wagner

* 马国泉(Stephen Ma),富尔布莱特政治学/公共行政学资深专家,美国洛杉矶加利福尼亚州州立大学教授,行政领导研究中心主任。

School of Public Service)的伯勒特·格达德公共服务教授(Paulette Goddard Professor of Public Service)。此前,他曾经是著名的智囊机构即布鲁金斯研究所的道格拉斯·迪伦资深研究员(the Douglas Dillon Senior Fellow)。他也在明尼苏达大学的休伯特·汉弗雷公共事务研究院(Hubert Humphrey Institute of Public Affairs)担任过副院长兼公共事务教授。

莱特勤于笔耕,著作甚丰。在已经付梓的18本学术专著中,尤为学界青睐和赞赏的是,他在上个世纪90年代后期撰写的《叠床架屋的政府》(*Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*)和《改革的潮流》(*The Tides of Reform: Making Government Work*, 1945-1995)。两者先后均获得美国国家公共行政科学院授予公共行政和管理类最佳书籍的“路易斯·布朗娄”奖。

《叠床架屋的政府》直指美国联邦政府的一大弊病,即官僚机构日趋繁杂,管理层次与日俱增。以总统府的高级官员任命为例,上世纪60年代,肯尼迪政府的内阁部长、副部长共有4级,即部长(secretary)、次长(under secretary)、助理部长(assistant secretary)和副助理部长(deputy assistant secretary)。30年后,竟增至12级。而最低一级的助理副部长的人数从61人膨胀到212人^①。结果是,白宫及内阁部长们对下级官员的监控愈显鞭长莫及,基层状况更是知之甚少。官员,特别是上层官员的问责,从何谈起!

两年之后问世的《改革的潮流》,则回顾了从二次世界大战结束到上个世纪末的将近50年间美国的国会和总统为改进政府的行政效益所做的各种努力。该书指出,在此期间所采取的一系列的改革措施以不同的理念为主导,有着各自不同的目的,其产生的效果往

^①“九一一”事件后设立的联邦政府国土安全部的“增肥”更是变本加厉,由2003年冬刚开张时的3名分别为部长、副部长和次长共3级的官员猛增为一年后从上至下共21级,总计146名官员(p.59)。

往抵消了此前的改革效益。从这个意义上讲,改革并不短缺,而是过剩,甚至可能变成干扰。

正是在这两本专著的基础上,莱特进一步深耕细挖,做了长达10年的研究,剖析了美国联邦政府的现状,将其结果加以整理,以飨读者。本书题为“行政不当的政府”。这一措辞并非作者的发明创造。它源自美国开国元勋汉密尔顿(Alexander Hamilton)的一段话:一个软弱无能的行政系统必然意味着政府行政的软弱无能。行政软弱无能只是行政不当的表现之一。一个行政不当的政府,无论在理论上描述得如何头头是道,在实践中必然只能是一个坏的政府(Hamilton, 1987:306)。

《一个行政不当的政府》全书共计278页,分作8章。前7章主要从多个不同的角度来阐明为什么今天的美国联邦政府会衰退到这步田地,沦落成一个行政不当的政府,或者套用汉密尔顿的话,即一个坏的政府。在第八章中,作者则为重建一个生机勃勃的政府而提出了一系列的建议。

本书自始至终都在将汉密尔顿和杰弗逊(Thomas Jefferson)这两位开国元勋的观点进行比较。一方面,他们两人为美国联邦政府设计的蓝图不尽相同,从而为后人的行政提供了相应的依据。但作者认为,他们各自的意见对于如何提升美国联邦政府的公共服务而言,都有其可取之处。

一、政府“瘦身减肥”迫在眉睫

从结构方面看,美国联邦政府部门臃肿繁杂,官僚机构日趋膨胀,以致部门间沟通阻塞,管理上赏罚不分,指挥不灵。《一个行政不当的政府》一书批判的首要对象是美国联邦政府的“增肥”现象。对于官僚机构不断膨胀的趋势,学界的研究分析甚多,主要观点有三。政治学家们认为,社会的组成日渐多元,不同的利益集团追求

着各自不同的利益。政府唯有不断扩大其资源的基础,才能满足来自社会各方的永无止境的要求。经济学者们则认为,每一波社会的动荡都会将政府税收和开支推向新的高度。但因此而导致的新的征税并没有随着动荡的结束而取消,而是用于支持政府的其他活动,从而进一步扩大了官僚机构的膨胀。未来主义者们从知识发展的角度出发,相信技术的更新和复杂化迫使政府雇用越来越多的专家,设置更多的部门,以处理日益复杂繁琐的各种技术问题,以及和技术的关系日渐密切的社会问题,这不可避免地导致官僚机构的扩充(Henry, 2001: 14 - 15)。显而易见,上述这些看法都认为,政府机构日趋膨胀实为大势所趋,不可避免。

莱特与政治学家、经济学家和未来学家所持的宏观角度并不一样。他的分析是微观的,对美国联邦政府“增肥”的解剖,着眼于官僚机构的组成,着眼于管理层内部的变化。以美国政府人事管理局的数字为依据,他指出,从1983年到2003年的20年间,政府部门的下层雇员人数明显减少,从78万降至52.5万人。而中层雇员则从48.5万人增至65.5万人。中层的监管人员(supervisors)与下层雇员的比例从1:6降为1:5(p. 54)。联邦政府官僚体系的高层“增肥”更是明显。从纵向看,自1960年至2004年间,各行政级别的头衔(executive titles)从17个翻了近两番,多达64个(p. 61)。从横向看,在这40多年间,资深行政官(包括政治任命和公务员系统)的人数从451人增至2 592人,多了近5倍(p. 66)。

据此,莱特认为,美国联邦政府的“增肥”主要“肥”在官僚机构的上半部。一方面管人的人多了,另一方面,干事的人少了。这造成的后果是:职责不分,谁该对什么负责不清楚;信息不灵,来自基层的情况或被歪曲,或被扣留,以致下情不能上达(p. 67)。

二、用人德才兼备关系重大

《一个行政不当的政府》剖析的另一个对象是美国联邦政府的

“用人”问题。莱特花了5章,用了大量的笔墨来分析人事问题。政府行政的水准取决于政府官员的素质。政府能否拥有一大批德才兼备的优秀人才直接影响到政府政策的制定与落实。美国国会的会计总局(General Accounting Office)^①在本世纪初曾经针对这个问题进行了一次调查。结果显示,在人力资源管理方面,问题并不出在政府工作人员是否质量过关,而是在于政府的人事政策或者陈旧过时,或者监管过度,或者缺乏战略眼光(General Accounting Office, 2003:3-4)。

正如莱特所指出的,美国政府在用人方面,高官任命程序繁琐,令人望而却步。特别是政府高级官员的任命聘用,本应强调业绩才干和专门技能,结果却因耗时费神的刨根问底,而令不少有志于服务公众的人才对入仕官场敬而远之。不但整个程序缺乏弹性,与此相关的一些部门作风拖拉,更是家常便饭。如联邦调查局(Federal Bureau of Investigation)、国税局(Internal Revenue Service)、政府道德办公室(Office of Government Ethics)和白宫人事局(White House Personnel Office)等,不是因穷于应付反恐而捉襟见肘,无暇他顾,就是因人员短缺,心有余而力不足(p. 85)。政府内部的人事管理不懂得珍惜人才,爱护人才,支持人才,乃至众多的出类拔萃之辈日渐流失。原因之一在于,小布什当政8年,不但把老布什总统的一些有益的创新置之脑后,更出台了一系列反对工会的措施,以及大规模地将联邦政府的服务外包(p. 129)。联邦政府痛失昔日的光环,令人深感惋惜。现实是,今日的它,既无法吸引优秀的,受过高等教育的人才,又挽留不住千方百计才聘请来的骨干力量。例如,在全球化的步伐越来越快的今天,劳动力的多元化(diversification)已是

^①General Accounting Office(会计总局)成立于1921年,是一个为美国国会服务的、独立的、非党派的机构,其目的是协助国会了解美国政府行政系统的工作。2004年7月改名为Government Accountability Office(政府责任局),但英文缩写(GAO)不变。

大势所趋。然而,在美国政府内部,妇女和非白人员工在升迁的问题上仍然面临着“粘脚的楼梯”(sticky ladders)和“玻璃的天花板”(glass ceiling)这两道障碍(p. 135)。前者是看得见但上不了,后者则是看不见也上不了。

尽管政府的硬件(结构)和软件(人才)都一年不如一年,作者认为,美国联邦政府的领导对现状还是置若罔闻,一再豪言壮语,“宏伟”的改革接踵而至,不仅效果令人生疑,还使行政体系的稳定大打折扣。作者相信,过于频繁的改革步伐,只会耗损政府的元气(burnout)。许多新的措施,实际上或以政治投机为基础,或以短期利益为目标(p. 182)。所谓的政绩工程此起彼伏,禁而不止,原因也就在于此。耗损元气之外,不断地鼓吹、推动改革,更会导致政府员工人心涣散。这不仅浪费资源,前后的改革措施也往往互相矛盾,当事人缺乏足够的时间总结经验。最糟糕的是,美国政府30年来的许多改革措施,耗费了大量人力、财力和物力,即使在某些个别方面有所收效,仍失之连贯统筹,没有长远规划,依然无法有效地解决困扰联邦政府行政能力的系统性的问题(pp. 183 - 184)。

三、政府外包与官员问责

政府服务外包,也就是把一些政府提供的服务外包出去,是实施民营化(Privatization)的具体途径之一。如民营化领域的学术权威萨瓦斯(E. S. Savas)所说,民营化可以通过外包等方式达到提高效率、减少冗员、促进生产力等目的(Savas, 2000: 111 - 112)。但正如本书所指出的那样,伴随着民营化的浪潮,越来越多的公共服务、公共建设和项目实行外包,政府外包工队伍在公众不知不觉中日渐膨胀。表面上看,政府似在“瘦身”,实际上,提供政府服务的大军正以外包的形式避开公众的目光继续存在。与此同时,政府如何对公众负责的问题因之而愈加浮上台面,越来越引人关注。正如作者所

说,如果这支大军从公众的视线中消失,公共服务的谁是谁非,该唯谁是谁问?(p. 189)一个必须正视的问题是,外包之后,对公众负责的应该是政府部门还是外包企业?

政府服务的外包有监督落实的问题。由于政府部门不可能对承包的民营企业实施全天候的监控,后者因而有空子可钻,趁机偷工减料,蒙混过关,以致产品或服务的质量低下。还有,比方说,原属政府管理的拘留所实行外包以后,发生了拘留所的警卫虐待在押犯人的现象。谁该负责?政府能以此为由脱尽干系吗?

政府服务的外包也有主导思想不同的问题。由于政府部门和民营企业各有考虑,往往同床异梦,伙伴关系未必长久,一有机会就会演变成官民冲突。例如,某项服务由政府外包给民营企业后,前者所强调的首要问题是,服务是否坚持公平合理的原则,而后者却更多地关注自己获利多少。

应该承认,外包无论在政治上还是行政上,都有其可取之处。在政府“瘦身”的同时,对于由此而生的政府问责、劳动成本,以及提供政府服务应该保持多元化等问题,都必须引起我们密切的注意。如何才能取其利而防其弊?汉密尔顿强调行政透明,杰弗逊提倡程序简化和公民责任感。作者相信,两者有着异曲同工之效,都有助于确保政府对公众负责(pp. 210 - 211)。

四、若干建议

在美国经济全面衰退,政府难辞其咎的背景下,奥巴马政府以“变革”为号召,入主白宫,试图重振旗鼓,大干一场。《一个行政不当的政府》一书可谓出得正逢其时,值得一读。莱特所着意追求的是按照汉密尔顿设想的蓝图构筑而成的一个生气勃勃的政府。莱特认为,这样的政府应该具备7项鲜明的特点,即:制定为民谋利的使命,设立职责分明的指挥体系,提倡投身公职的荣誉感,有只争朝

◆ 书评

夕的充沛精力,有服务公众的献身精神,行政交接平稳,政府运作透明(pp. 7-9)。

正是对照上述各项,本书道出了美国联邦政府必须面对的两大问题:即整个官僚机构臃肿繁杂,以及在人才管理上的诸多弊端。针对这些问题,作者提出了 28 项建议。其中 16 项比较详尽地说明作者对于应该如何加快人事任命的程序,如何重振政府员工的士气,如何广纳贤良等方面的具体设想。值得注意的是,作者强调,投身公职,为的是有所成就,而不是图薪水、福利和安稳(pp. 225-226)。显然,即使在一个金钱社会,“德才兼备”的人才还是至关重要的。

1789 年,美国有一位年轻人想到政府部门找一份差使,于是求教于他的父亲,即美国的另一位开国元勋亚当斯(John Adams)。亚当斯答道,一个人要想从事公职,就必须不论何时何地待人接物都要秉公行事。他首先要铭记在心的应该是绝不让自己的诚信受任何人的干扰。为此,他不应该依靠公职来养家糊口。他要有自己的职业,诚实地生活,之后如果应邀出任公职,才可以遵循独立的、不为人操纵摆弄的原则从事公共事务。有趣的是,这位合众国的第二任总统,自己走的却是另一条截然不同的道路。他非但没有去寻找什么可以养家糊口的职业,而是早从青年时代起,就已经决意将毕生奉献给公共事务。

当年父子间的短暂对话,美国历史上的一段小插曲倒是点出了一个投身公职的大道理。正如美国的两位学者所说,踏进政府的大门有两条路可走。有的人遵照亚当斯的建议,在追求自身专业的同时,短暂客串政坛,为民服务。也有人以亚当斯为榜样,全心投入公共事务。无论在政府内部,在私有领域或者学界,我们都应该订立相应的规章制度,以保障这两条不同的道路都能通向为公众服务的共同目的(Donahue & Nye, 2003:8)。

美国 200 多年的历史表明,很多人确实怀抱廉洁奉公的崇高理

想,勤勤恳恳、无怨无悔地为社会大众服务。不可否认的是,也有不少人步入官场,为的是图份好差,可以衣食无忧,为的是以权谋私,假公济私,以满足自己贪得无厌的物质欲望。

《一个行政不当的政府》对当今的美国联邦政府作出了尖锐的批评。与此同时,该书也希望,通过一系列的措施,为优秀的人才献身公共服务提供更多的机会,使这个表现欠佳的政府,可以排除种种阻力,对政府现有的“软件”(人才)和“硬件”(结构)认真地予以重新思考(rethink)和重新设计(redesign),以重建(rebuild)一个运作良好的政府。

参考文献

- Donahue, J. D. & Nye, J. S. Jr. Eds. (2003). *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington, D. C. : Brookings Institute Press.
- General Accounting Office (2003). *High-Risk Series: Strategic Human Capital Management*. GAO-03-120, Washington, D. C. .
- Hamilton, A. (1987). *Federalist 70*. In Woll, P. Ed. *American Government: Readings and Cases*(9th Edition). Boston: Little, Brown & Co. .
- Henry, N. (2001). *Public Administration and Public Affairs*(8th Edition). Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization & Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.