

一个与美国经济日益脱节、 渐行渐远的政府： 评约翰·唐纳修的《走样的政府工》

马国泉*

Donahue, J. D. (2008). *The Warping of Government Work*.
Cambridge: Harvard University Press. 213 pp.

2008年，抨击美国公共领域表现每况愈下，痛陈美国政府人事管理弊端的《走样的政府工》（*The Warping of Government Work*）由哈佛大学出版社出版。作者约翰·唐纳修（John D. Donahue）可谓学界的后起之秀。1978年，刚过而立之年的他，就已从哈佛大学毕业，获博士学位，之后留校任教至今。

一、作者简介

唐纳修才华横溢，颇受政界要人的青睐，曾短暂涉足政坛。1993年，应候任总统克林顿的邀请，他曾受聘为总统交接班子的顾问。1993至1994年出任美国联邦政府劳工部的助理部长，1994年至1995年任该部部长顾问。

唐纳修述作甚丰，议题颇广，对公共行政领域中一些重大的问题都有深入的探讨。从联邦政府和州政府间剪不断理还乱的关系

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

(Donahue, 1997) 到联邦政府的革新努力 (Donahue, 1999), 从探索全球化的进程, 对治理的影响以及全球规模的治理 (Donahue & Nye, 2000) 到分析 21 世纪的政府必须面对的三大挑战, 即市场化、全球化和信息革命 (Donahue & Nye, 2003), 他都一一予以剖析, 不少观点令人刮目相看。

在探索市场的作用、分析民营化的是非利弊问题上, 唐纳修更是深耕细挖, 直陈私人领域的几大长处, 即管理责任强, 劳动成本低, 清规戒律少, 加上针对节省成本、革新技术的各种鼓励措施等等, 值得借鉴。当然, 也不能以为, 只要全盘照搬就可以一劳永逸。所以, 在他看来, 我们要考虑的, 不是该不该民营化, 而是怎样使民营化扬长避短, 特别是, 如何杜绝私人企业中常见的一些弊病, 如虚报成本、偷工减料、哄抬报价, 等等。民营化必须防止进错门, 配错对。换言之, 要做好调查研究, 让政府外包合约能够交付在有助于发扬上述这些优点的私人企业, 这才是关键的关键 (Donahue, 1991)。

进入 21 世纪以来, 唐纳修相信, 与日俱新的市场正在改变人们对传统的公共目标的追求。政府应该敢于面对日新月异的市场所提出的挑战。市场机构的规模和市场人的队伍正在迅速成长, 他们的触角正遍及社会的各个角落。整个市场更加错综复杂。另一方面, 其合法性正变为越来越多的人们的共识。他认为, 在这样的大环境下, 我们应该重新思考一下: 公共领域在社会进程中究竟应发挥什么作用? 怎样的政府才称得上是管理良好的政府? (Donahue & Nye, 2001)

能不能采用市场的手段来追求公共的目的? 这是唐纳修在本世纪初为我们提出的又一个新问题。他设想的“以市场为基础的治理”(Market-Based Governance) 有两大特点: 一、把一些传统上属于政府的功能下放到私人企业的手中; 二、将市场式的管理方法和问责机制引进政府 (Donahue & Nye, 2002)。究竟这一新的模式是否可行, 政界学界都在拭目以待。

二、政府工走调变样，业绩制消失殆尽

显而易见，唐纳修提出的一些新问题、新观念对于如何促进公共行政的改革与进步，特别是如何深入比较公、私领域的管理，进一步取彼之长，补己之短，具有推波助澜的作用。正是在这么多年来对公、私领域管理的研究分析的基础上，唐纳修在他的新作《走样的政府工》中作出这样的判断：今天的美国政府工已经走调变样，当年着意追求的业绩制的踪影几乎消失殆尽。

美国政府的人事管理奉行业绩制始于 1883 年美国国会通过的彭德尔顿法（The Pendleton Civil Service Reform Act）。此前，来自全国各地跑官要官的人充斥于首都华盛顿的大街小巷。走后门，找关系，弄个一官半职的歪风邪气吹遍了全城。扭转大局的却是一桩震惊朝野的谋刺总统的凶杀案。凶手基诺（Charles J. Guiteau）尽管无德无才，却一再要求获派美国驻巴黎领事的美差。1881 年 7 月 2 日，因求官不成而愤恨不已的他，老羞成怒，当街行刺。上台才 200 天的总统格菲尔德（James Abram Garfield）连中两枪，在死亡线上挣扎了十多个星期后撒手人寰。总统英年早逝，政党分肥制更加不得人心，业绩制已是大势所趋，彭德尔顿法终于水到渠成，应运而生。

然而随着岁月的增长，美国政府部门的业绩制却日趋淡薄。1978 年美国国会通过了公务员制改革法（The Civil Service Reform Act of 1978），目的在于使整个公务员体制更能够向总统负责。结果是，行政部门内数百名享有真才实学的终身职高层业绩制官员被非终身职的政治任命官员取而代之。此后的数年间，因腐败而被控告、起诉、宣判有罪的高级官员，绝大部分来自这一批人（Frederickson, 1997: 190）。那么，在多大的程度上可以说，业绩制在美国政府中已是名存实亡？原因究竟何在？有什么改进的办法？

唐纳修的《走样的政府工》试图回答的就是这些问题。该书共

计 213 页，分作六章，逐一讨论：

- 一、美国政府正和美国经济的其他部分日渐脱节；
- 二、不合时宜的中等阶层经济；
- 三、政府工的铁饭碗舒适安逸，俨然是平庸之辈津津乐道的避风港；
- 四、政府部门实质是与世隔绝的一池死水；
- 五、公共领域中扭曲的改造；
- 六、公共部门向何处去？

三、中等阶层经济阴魂不散

作为一个经济实体，早在 2007 年，美国就已经将龙头的宝座拱手让给了欧洲共同体。当然，作为一个单一的国家，美国经济依然可以号称全球第一。然而，华丽的外衣之下却是危机四伏的另一幅景象。走下坡路的重要原因之一就是与经济现实渐行渐远的政府部门。当经济正以不可阻挡之势朝着全球化、多元化大步迈进，变得更加奥妙诡秘、技术上愈加复杂、信息量源源不断的时候，请看唐纳修笔下的美国政府又是如何应对这个巨变。他写道，政府工，因为种种原因，继续在二次世界大战以来的中等阶层经济所确定的规范下按部就班，做一天和尚撞一天钟；没有风险，也没有机会。高级官员的奖励和基层员工的赏金大同小异。从清洁工到州长，几乎所有人都一样领着中等阶层的薪水。工会很热闹，变化有一点，裁员不多见。晋升提级姗姗来迟，让人望眼欲穿。至于作为动力和象征的金钱，则不提也罢（p. 6）。局外人很难想象，在美国进政府打工，原来竟是跨入这么一个可以坐享大锅饭的天地。

确实，近几十年来，在美国打政府工，和在私人公司就业的差别愈来愈大。身为哈佛大学肯尼迪政府学院的教授，又经过联邦政府管理实践的历练的唐纳修认为，造成这一差别的首要原因就是阴魂不散的所谓的“中等阶层经济”（middle class economy）。

二次世界大战结束以后的二、三十年间，全美国贫穷的和富裕的家庭的数目慢慢减少，家庭收入的分配比较平均，所谓的“中等阶层经济”于是逐步成形。但是，从上个世纪八十年代初开始，收入差别越来越大，不均的速度明显加快。贸易、移民、技术进步，主导工作场所的法律、政策、机构等都出现了一系列的变化，使美国经济的结构大为改观，对富有才华、教育良好、有雄心壮志又蒙幸运之神眷顾的新一代人格外欢迎。于是在与日俱进的私有领域里，同舟共济、齐享繁荣的时代已经一去不返，取而代之的是一个强者赢、弱者败的新战场。另一方面，尽管昔日令人向往的中等阶层经济已经不合时宜，在私有领域中早已是过眼云烟，它在公有领域中却阴魂不散。政府部门依然故我，老神在在。政府工已经变成了中等阶层经济遗留下的一件旧时的古董、现代的怪物。这份工作，稳定而又保险，按部就班而又循规蹈矩，不必因工作压力而忧心忡忡，却可以为有服务公众的崇高目标而心满意足，发大财的机会几乎是零但每月到手的薪水不高不低，不会惹人眼红也不用遭人可怜（p. 34）。能过上这样的日子，何乐而不为？

四、政府工铁饭碗舒适安逸

的确，对于数百万的工薪阶层而言，政府工不但稳当可靠而且可以提供舒适安逸的生活，不用担心会被卷入势头渐猛的经济漩涡。

作者引用美国联邦政府劳工统计局 2005 年的数据，制成两张表格，分别列出全美国经济中最普通的 25 种工作和政府部门中最普通的 25 种工作，雇用人数以及中间年薪。比较显示，对于那些技术含量较低的工种而言，在政府部门工作的待遇明显地胜于私人企业。以清洁工为例，他在整体经济中的中间年薪不到二万美元，但在政府部门却有 2.37 万多美元。一个普通的秘书，如果在政府部门工作，其中间年薪（3.17 万美元）要比整体经济中秘书的中间年薪高出五千多美元（p. 52 - 53）

作者将这种有如世外桃源的工作环境形成，将政府员工可以继续享受中等阶层的小康生活的现实，归结为两大因素的影响。一方面，由于公有领域中工会势力的继续膨胀，政府部门里的低薪员工与私有领域相比，工作有保障，收入比较高。对这些人而言，既缺乏力求上进的动力，又不用担心被解雇而丢了饭碗的威胁。另一方面，由于美国国会对政府员工支薪的各种规定，政府部门中的高层管理人员和专业人士的收入被人为地压抑。其结果是，一些出类拔萃的优秀人才无意恋栈，纷纷求去，另谋高就。久而久之，政府部门就变成了平庸之辈的“避风港”（safe harbor）。

当然，作者也并没有把所有的政府部门都一棍子打死。有一些机构，如联邦政府的管理预算局（the Office of Management and Budget）、证券交易委员会（the Securities and Exchange Commission）以及政府问责局（the Government Accountability Office）都是人才荟萃之地，拥有一批充满激情的优秀员工（p. 100）。

这些部门在用人方面，理应有其值得借鉴之处。可惜的是，作者并没有在此作进一步的探讨，只是寥寥数语，一笔带过。

五、公共行政改革何去何从

平心而论，作者对公有和私有领域的比较应该说有其可取之处。他认为，前者要对全社会广泛的各种利益负责，即有着“广泛的问责性”（extensive accountability）；后者则对为数很少的几个主子负责，只有“集中的问责性”（intensive accountability）。正是这两者间本质上的差别使后者更易于千方百计地降低成本，改进程序，增加回报，从而提高生产效率。简言之，政府做正确的事，而企业则是在正确地做事^①。所以，冀望政府部门能像企业那样有低成本、高效率的表现，就好比冀望企业不用打官司或者靠政府强

^① Government does the right thing, ... while business does things right.

令，也会老老实实在地回应百姓的投诉，都是一厢情愿的想法（p. 106 - 107）。换句话说，政府做的事，也许是对的，但往往做不好。而企业虽然能把事做好，可惜做的不一定是对的事。所以，将企业管理的一套盲目照搬到政府部门，这样的所谓改造，也就是作者所说的“扭曲的改造”，多半难以奏效。

2003 年，劳工经济学者卜哈斯（George Borjas）就公共领域中员工的工资结构撰写专文指出：

一、直至 19 世纪 70 年代末，政府和私有领域中对不同工作的报酬还是大体相似。之后，在私有领域中工资的差距迅速拉开，而在公有领域里基本上雷打不动，变化依然不大。

二、有本事、能赚钱的员工越来越倾向于离开政府部门。

三、一方面，私有领域中收入差别日趋明显，另一方面，公有领域中则工资分配相对平均。一推一拉所造成的磁吸效应就此改变了各行业的员工的走向，以致有技术、能干活的人员大量流向私有领域。

四、为了提高公有领域对人才的吸引力，打造出并且留得住一支高质量的劳动力，政府部门的人事政策，特别是员工报酬问题如何才能跟上时代的步伐，应该得到更多的关注。（Borjas, 2003: 50 - 52）

唐纳修和卜哈斯的观察基本一致，但对症下的药却有所不同。要提高政府员工的素质，是否“向钱看”，提高报酬就是唯一的最佳途径？

唐纳修认为，值得考虑的一项重要战略应该是：充分发挥政府部门中现有的为数不多的能人才干的作用。与此同时，引进私人企业中的一些做法，其目的是去影响、改进，而不是去取代政府的功能。具体做法如下：

一、重振公务员队伍服务公众的声誉；

二、加强专业训练，注重后备力量的建设，教育部门应未雨绸缪，及早为打造公务员的生力军作准备，以免青黄不接，后继无人；

三、培养公共行政研究院所中学生的双向服务能力，使其毕业后在公、私领域中都能学以致用，一展才干；

四、调整政策，以方便公、私领域之间的人才交流；

五、善于借用私人企业中的优秀人才，以加强政府部门的竞争力（p. 159 - 163）。

唐纳修建议从另一个角度着手，着眼于重新平衡政府和私有领域之间的关系。他虽然也赞同将政府的一些功能外包给私有领域，以及非营利组织，但是，如何问责，由谁负责，始终是一块驱之不去、令人困扰的绊脚石。唐纳修相信，运用政府的力量去影响、吸引私人领域里的才干之士，应是一着切实可行的好棋。对于那些无意在政府部门长期工作的能人，如何为他们提供方便，使他们在必要时可以转往政府机构短期服务，更是值得研究推广。

六、若干思考

美国经济的烂摊子，政府将如何收拾？面对这个难题，以“变革”为号召入主白宫、上任已有年余的奥巴马政府似乎也一下子开不出什么灵丹妙药。《走样的政府工》提出的一些看法对之影响如何，外界一时还难以知晓。

美国立国初期的政治家弗兰克林（Benjamin Franklin，1906）早在1787年就曾说过，鼓舞着公职人员的是一种尽责的意识，是社会对其服务的尊重。受聘为社会服务是一项荣誉，并不是为了领取薪金，收取费用，或者获取特权。实际上，无论从事什么公共服务，获利越少，享誉越高^①。1789年，美国的开国元勋之一，之后出任合众国第二任总统的亚当斯（John Adams）也曾语重心长地勉

① They are supported by a sense of duty and the respect paid to usefulness. It is honorable to be so employed, but it was never made profitable by salaries, fees, or perquisites. And, indeed, in all cases of public service, the less the profit, the greater the honor.

励他的孩子说，要想从事公职的人，不应该依靠公职来养家糊口，只有这样，才可以遵循独立的，不为人操纵摆弄的原则从事公共事务（Donahue & Nye, 2003: 8）。虽然弗兰克林和亚当斯对美国社会的发展有着不可忽视的影响，但他们说的这两段话却似乎早已淹没在历史的尘埃之中。二百多年以后的今天，在他们参与设计、创立的行政体制中，以公谋私、假公济私、肆无忌惮地追逐名利的各级政府官僚们依然不绝于途、大有人在。认同他们的理想的公仆们能有几多？

《走样的政府工》对当今的美国联邦政府做出了尖锐的批评。与此同时，该书也对如何改变现状提出了一些建议。实际上，建议之外，《走样的政府工》更为它的读者重新提出了一些关系到公共行政应该朝着什么方向发展的基本问题。

第一、进入公职究竟是为了服务公众还是赚钱致富？

第二、金钱是否是调动公职人员积极性的唯一法宝？

第三、公职人员的报酬应该以什么为准则，保持在一个什么样的水平？

第四、公有领域和私有领域之间应该建立怎样的伙伴关系？构筑什么样的框架才有利于相互间的人员交流、彼此的取长补短？

对这些基本问题的进一步探讨，不但有助于改进政府部门的人事管理，更重要的是，有助于充分调动全社会的人力资源，使公共行政的改革能够适应形势的发展，跟上时代的步伐。

参考文献

- 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?* Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Donahue, J. D. (1991). *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means.* New York: Basic Books.
- Donahue, J. D. (1997). *Disunited States: What's At Stake As Washington Fades And The States Take The Lead.* New York: Basic Books.

- Donahue, J. D. Ed. (1999). *Making Washington Work: Tales of Innovation in the Federal Government*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Donahue, J. D. & Nye, J. S. Jr. Eds. (2000). *Governance in a Globalizing World*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Donahue, J. D. & Nye, J. S. Jr. Eds. (2001). *Governance Amid Bigger, Better Markets*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Donahue, J. D. & Nye, J. S. Jr. Eds. (2002). *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Donahue, J. D. & Nye, J. S. Jr. Eds. (2003). *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington, D. C. : Brookings Institute Press.
- Franklin, B. (1906). Dangers of a Salaried Bureaucracy. In Bryan, W. J. Ed. *The World's Famous Orations* (Vol. III, America I) (1st Edition). New York: Funk & Wagnalls Co. .
- Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.