

探索新世纪的公共行政之道

——评 *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*

吴木銓*

Donald F. Kettl (2009). *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*. New York: W. W. Norton. 288PP.

凯特尔 (Donald F. Kettl) 是美国公共行政学界一位知名的教授, 他发表过许多被广泛引用的著作 (如 *The Global Public Management Revolution*)。 *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them* 是他的最新力作。此书讨论美国政府当前面临的挑战及其对策。基于长达十年时间对美国官员的访谈, 该书获得学者广泛好评。他的研究对其他国家尤其是发展中国家的公共行政改革很有启发。此书写作风格活泼轻松, 从一位作者熟悉的美国老人享受医疗保险服务开始, 讲到 2005 年卡特里娜飓风中的公共管治危机。作者在总结部分提出, 信息时代需要如火箭科学家 (Rocket Scientists) 般的公共行政领导人。

一、“自动取款机”模式的困境

该书以一位二战退役老人米尔德丽德享受美国社会保障的故事和 2005 年卡特里娜飓风的故事展开讨论, 深入浅出分析美国公共行政的优势和弊端。米尔德丽

* 吴木銓, 香港城市大学, 博士、高级副研究员。

德享受美国联邦医疗补助计划（Medicaid）和联邦医疗保险（Medicare）的服务。在接受服务的过程中，老人从来没有遇到政府官员，她的个案也没有一个总负责人来协调。不过，这两项医疗计划与美国底层民众的生活息息相关，医疗计划也是美国联邦政府增长最快的开支项目。这两项医疗计划占联邦预算支出的两成，令人惊讶的是，只有 0.2% 的联邦政府雇员负责此项运营。随着人口老龄化程度的加深，上述两项医疗计划的支出在上涨。此外，美国公共服务私有化之后，医疗计划的运营变得非常复杂。因此许多人都问同样的问题：在此过程中是否有大量的浪费行为？纳税人的钱是否花得适得其所？而在 2005 年卡特里娜飓风中，美国政府的指挥不当受到广泛的批评。人们认为联邦紧急事务管理署（Federal Emergency Management Agency）及其署长有严重失职行为，因此由美国海岸警卫队临时介入协调救援工作。凯特尔认为，联邦紧急事务管理署的失职并不是问题的核心，卡特里娜飓风所反映的是美国公私合作、央地关系及紧急事务处理权限的划分问题。退役老人和 2005 年卡特里娜飓风共同反映美国民众需要面对的事实：经过复杂博弈、设计的美国政府机构事实上无法应对当前的诸多重要挑战（P. 25）。

凯特尔接着讨论网络治理的困境（network challenges）。现实中政府几乎不可能将某一重要事项交由一个部门处理，而政府部门也常常无法独自处理某些事项，因此，部门合作和公私合作成为改善公共行政的有效方法。在近年的伊拉克战争中，美国政府逐步依赖一些大型承包商提供紧急设施（包括临时住房）等，在卡特里娜飓风中，许多应急设施也是从这些承包商采购而来。此后临时住房被曝光因释放甲醛而危害住户健康时，责任追究非常困难。政府的购买量大，而承包商之下还有无数的分包商，因此政府原来比较有效的垂直管理体系（包括信息控制体系）宣告失效。在进步时代之后，美国政府依赖的是“自动取款机”模式（Vending machine model）。公共服务需求者将要求输入机器，政府部门或者外包公司会接手处理相关事务，民众也不需要了解其中的过程和细节。在这种背景下，连总统也不知道公共部门及与其私营合作伙伴的运作细节。除此之外，网络治理和公私合作还催生另一后果：公民与政府的距离越来越远（许多公共服务接受者不需要接触公共雇员），因此公民对政府的挑剔程度日益上升。

因此凯特尔称美国政府为“不负责的政府”。当卡特里娜飓风受难者发现新居

受甲醛所困扰时，他们开始寻求协助。联邦紧急事务管理署的律师第一反应是要从法律上避免该署成为被控告对象。不过，此后事态逐步升级，联邦紧急事务管理署只能仓促地让所有住户撤离，此后这成为联邦政府又一卸责证据。有媒体评论，在灾难发生后政府制造了一个接一个的错误。后来的调查认为，在面对不寻常的情况下，联邦紧急事务管理署应变能力不足，用传统的方法来解决非传统的问题。

美国政府的创建者设计了一套精细复杂的权力制衡和内部纠错机制。不过，在卡特里娜飓风中，美国的政府部门表现出极其严重的迟钝、不负责任的行为，这些行为也没有得到内部纠错机制及时的修复。因此，凯特尔谈及美国的国会和总统。他认为国会应该对卡特里娜飓风中的救援失误负起部分责任。在“911”事件之后，美国国土安全和应急事务是国会的一项重要议题。遗憾的是，国会的辩论从解决问题转向了展示各个党派政绩的方向上，有人甚至认为国会是一个残破的政府分支（a broken branch）（P. 76）。在国会的运作中，糟糕的过程引致一些糟糕的政策。美国国会批准成立美国国土安全部（Department of Homeland Security），不过这个新部门有88个“婆婆”（P. 79）（主要指国会的各种委员会及委员会下属的子委员会），因此，国土安全部长抱怨，他们每年为了应付国会中的“婆婆”需要耗费一万五千个小时。与议员们相似，总统也常常受困于政治事务而不是行政事务。尽管各种公共事件表明美国政府需要改善其公共服务，不过总统能做的事情却很少。因此，凯特尔认为，尽管总统可以称为总裁（chief executive），其行政职能却相当微弱。在小布什任内，联邦政府希望扩大行政权力以及联邦政府协调的能力，但因选举政治等原因，行政能力提高成为次要议题。不过，现实的问题却变得越来越棘手。凯特尔列举了三方面新的发展：事件发生得很突然，因此领导需要在极为有限的时间内提出应对方案；在某些细节上的失败迅速蔓延到所有环节上；一旦政府处置不当，代价极其高昂而且后遗症很大。

凯特尔还讨论美国“自动取款机”模式的理论基础。现实中人们常常认为，政府实际政绩常常不及原初的承诺。行政官员常常在对问题没有准确诊断前就开始解决问题，而行政官员也时常用旧套路解决新问题。在卡特里娜飓风中，大多数官员试图按照常规套路去处理危机，当然各种固有的套路最终证明是完全失效的。美国之前运行有效的“自动取款机”模式是从进步时代一直延续至今。这个

模式基于经典的官僚理论，要求立法机构赋予政府官员足够的权力处理公共事务，同时又让他们对选民负责，因此，法律体系至关重要，官员只能在国会通过的法律框架下行使公共权力，同时政府内部靠一套自上而下的阶层体系来运作。遗憾的是，这种常规套路不仅无法解决非常规事务，而且还会制造更大的麻烦。

二、私有化、联邦主义和全球化

与许多发展中国家不同，美国的公共服务从一开始就从私有部门吸取经验，甚至认为私有部门的运作效率更高。伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）的经典论断是：我们可以从凶手处学到磨刀的方法。政府效率优先的思路也助长了工具理性的蔓延。在许多人眼里，公共服务与私人服务没有本质区别。不过，凯特尔认为，这种思路引发现实中的诸多公共行政问题。行政官员时常无法处理应该处理的事务，同时管了不该管的事情，这加重政府施政失败的可能性。回到卡特里娜飓风事件上，凯特尔提出，用 20 世纪的方法去解决 21 世纪的问题确实需要彻底检讨。

当前美国公共行政面临三大议题：私有化、联邦主义和全球化。凯特尔举了空中交通作为例子。随着美国人使用飞机出行的频率上升，空中堵塞成为一大难题。许多人花费数小时等候飞机，最后等来的消息常是飞行取消，还有一些飞机即使到达某一机场，也无法让乘客们下飞机。因此，美国交通部（Department of Transportation）希望与其他政府部门合作，以解决空中交通堵塞的问题。交通部只有一万两千名雇员，因此该部门推行大量的公私合作以提高交通效率。不过，私有化之后，行政问责往往难以展开。在退役军人和卡特里娜飓风案例中，私有化也给公共行政带来负面效应。

联邦主义则是美国宪法的基本原则之一。在应急管理上，联邦制却给联邦紧急事务管理署出了难题。该署早在 1998 年就认为应该阻止自然灾害管理“破坏—修复—再破坏—再修复”的恶性循环。他们希望通过联邦、州和地方政府的合作提高防灾能力。比如在一些社区建立群众防灾系统，一旦发生水灾，居民知道如何将沙包放在适当的位置，同时居民也知道如何保护各种家庭电器和设施。专家估计，1 美元的预防投入可以产生 12 美元以上的实际收益。不过，在联邦制的背

景下，建立联邦政府部门与当地社区的联系并不容易。历史经验表明，当一位主推灾害预防机制的署长离任后，联邦紧急事务管理署原有的社区工作就陷入停顿状态。在卡特里娜飓风后，人们反思，如果当初联邦紧急事务管理署的预防工作做得好，灾害造成的后果就会轻微不少。

全球化的影响比较容易理解。凯特尔举了美国政府曾经调查的宠物中毒案。宠物食物是由一家加拿大注册的公司提供的，而食物的加工厂位于美国的两个州。最后查出的问题是中国的进口面粉含有三聚氰胺。虽然美国食品药品监督管理局（US Food and Drug Administration）制定极其严格的宠物食物标准，不过其执法过程需要与州的执法官员和其他组织合作，因此，权责和公权力界限在现实中并不容易把握。面对全球化的加深，传统以国界为基础的公共行政面临巨大挑战。私有化、联邦主义和全球化所带来的负面效应常常交织在一起，因此行政官员面对的困难日益增加。

三、“火箭科学”模式的重要性

凯特尔提出“火箭科学”（Rocket Science）模式来解决美国公共行政困境。美国进步时代创造的“自动取款机”治理模式在处理常规事项中仍然有效。不过，当前的形势也要求美国的行政官员们学会像“火箭科学家”一样应付超常规的问题。从“火箭科学”的运作来看，主管部门面对的是极富挑战又危险的使命，一招不慎就会引发巨大灾难；火箭运作中也有各种复杂的伙伴关系，政府不能完全控制所有环节。因此，在这种背景下，出色的领导者是至关重要的。凯特尔举了美国知名的公共行政管理专家艾伦^①为例。在卡特里娜飓风中，他以美国海岸警卫队长官的身份加入指挥救援。他统一协调联邦、州和地方政府救灾行动，同时又能动员军方积极介入，发挥建设性作用。此外，他处事风格透明，信奉透明可纠错，因此，他动员群众来提高救灾的行政效率。凯特尔认为艾伦就是“火箭科学”模式中理想的指挥官。作为这样的指挥官，需要掌握七项重要原则：设定清晰、明确的目标；有效的运作，要在合适的时间和地点布置合适的人力资源；优秀的组

^① Thad Allen，他拥有公共管理硕士学位，被认为是此学位获得者的楷模。

织能力，可以将所有的人力资源协调运作；一线的处置能力，不需要等待上级的命令就知道如何处理一些紧急事务；处事灵活，不拘泥于教条；管理风险的能力；负责任地运用权力，知晓权力的局限性。

除了上述品质之外，“火箭科学”模式还要求行政官员掌握以下技巧：一是注重结果。公共服务如果没有产生合适的结果，民众就会认为行政行为是无益的。二是在互相关联的合作伙伴关系中实现预定目标，这在公私合作较多的美国公共行政中尤其重要。三是充分利用各种信息促进组织和人员之间的沟通。四是依然依赖官僚队伍处理日常事务。五是在日常工作中建立合作伙伴关系。六是有效动员各种资源，也就是充分利用资金、信息和人力资源来建立正确的激励机制。七是在驾驭复杂伙伴关系中确保公共利益能够得到实现，这项技巧对于以公共利益为先的行政官员来说尤为重要。

凯特尔对美国公共行政的改革是乐观的。他说自己访谈的许多官员都试图利用复杂的伙伴关系来实现既定的目标，他们也采用“火箭科学”模式来应对非常规问题。遗憾的是，现实的政策执行和应急处理常常事与愿违。一方面像卡特里娜飓风这种事件不断出现，政府的应对处置显然乏力；另一方面民众对政府的信心也日渐萎缩。为何会出现此类问题？凯特尔提出三种可能性：一是美国的政治天平（总统与国会的关系、联邦与州的关系）摆向不利于行政机构施政的一端；二是基于美国社会发展的历史周期，当前政府与民间社会的互动出现不协调、不顺畅的情况；三是公共行政需要解决的问题本身变得日益复杂，政府的施政能力没有同步提高。比较悲观的看法是，当前短期的政治利益超越长远的公共利益，因此美国的公共行政每况愈下。而乐观的看法是，美国政府已有充分的能力应对常规和非常规事务，下一代美国政府的雏形已经出现：分离、互相制衡的政治权力可以应对信息社会所带来的挑战；务实的美国人将迫使政府培养大量的“火箭科学家”。凯特尔认为，在许多人唱衰公共行政的情况下，美国政府的自我调整不仅将决定其未来几十年的施政效果，也决定政府及公共行政是否可以重获民心。

事实上，相对于美国公共行政来说，美国的劣势恰是中国的优势。在应对非常规问题上，中国的各级官员常常表现优秀。中国一直有集中力量办大事的传统，央地关系虽然有各种缺陷，在紧急事务的处理方面地方政府往往能在中央的领导下应对突发情况。中国的官僚体系也有一套行之有效的上传下达机制，因此上级

的协调能力在施政中表现得尤为突出。

不过，近年来中国在应对非常规事务也出现纰漏，比如春运期间的疏导以及一些台风应对中的失误。而“自动取款机”模式更是尚未植入中国的官僚体系，大量的官员仍然无法做到依法、按规章办事，因此民众对公共行政的服务质量并不满意。因此，对于中国这样的发展中国家，公共行政方面既要有“火箭科学家”，也要有兢兢业业处理日常事务的技术官僚。凯特尔这本书对中国的公共行政很有启发。此外，读者还可从中了解当前公共行政的众多难题，比如网络治理、公私伙伴关系、央地关系和全球化问题等。因此，这是一本公共行政研究者和学者了解美国公共行政最新发展的重要参考书。