

政府管理创新若干问题的思考^{*}

竺乾威

[摘要] 本文从整体创新与局部推进、制度约束与实践先行、顶层设计与地方首创、理论突破与摸石头过河、模式借鉴与变通改进、创新动力与利益追求、革故鼎新与路径依赖七个方面探讨了中国政府管理改革和创新面临的一些主要问题,认为对这些问题的认识影响着中国政府管理改革和创新的未来走向和发展。

[关键词] 制度约束; 顶层设计; 模式借鉴; 路径依赖

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2012)02-0027-06

一、整体创新与局部突破

政府管理创新是指用新的思想理念和技术方法对管理系统(包括管理观念、组织战略、组织结构、管理技术、管理文化和管理流程等)进行改造与重构,促进管理系统的动态发展,达到不断提高组织管理效能的目标的活动。我们可以从两个方面理解政府管理创新。第一个层面是系统的层面,也就是整个政府管理模式的创新,产生一种在整体上有别于原有管理模式的新的模式,就像新公共管理模式不同于传统的官僚管理模式一样。这种管理创新,用加里·哈默的话来说,就是“对传统管理原则、流程和实践的明显背离,或者对惯常的组织形式的背离,这种背离极大地改变了管理工作的方法”。^[1]而且,这种背离极大地改变了管理工作方法,因而意味着这种创新必须有积极的结果。第二个层面是对原有模式的一些组成部分(如管理理念、组织结构和功能、管理技术和方法等)进行变革,这些部分的创新或变革尽管没有引起整个管理模式的变化,但也在不同方面提高了管理的效果。当然,这两者也不是截然分开的。部分的创新改进积累也可能在一定阶段导致整个模式的转变,而模式的整体变化也不排除其某些部分仍然还保留着一些与原来相似的做法。

两种不同层面的政府管理创新来自对原有管理模式的不同理解,而不同的理解又来源于对管理模式面临的挑战和所遇到问题的不同认识:是需要进行整体创新和变革还是局部的创新变革?一种理解是原有模式出现了系统性的问题,即环境变化使原有模式难以应对目前的局面,因而需要对原有模式进行大幅度地创新才能解决面临的问题。正如新公共管理的改革一样,改革者对原有模式的一个认识是,传统的官僚行政模式已经过时,无法适用后

工业社会的需要,因为官僚行政模式的两大支柱——官僚制组织和政治行政两分作为工业时代的产物已经完成了其历史使命。另一种理解是当前模式面临的问题不是全局性的,可以通过局部的修正改革或创新来取得新的管理效果,正如中国的政府机构改革一样。尽管改革在一些具体的管理领域引进了新公共管理倡导的企业化和市场化的做法,比如绩效管理的推行,公共部门合作提供公共服务,减少成本、提高服务质量等,但在整体上还保留着传统行政模式的一些主要特征。

不同的理解产生了不同的创新和改革设计。系统性变革和创新的办法可以称之为一种从整体到局部的做法,即先有明确的目标,然后围绕目标制定一系列实际措施。以新公共管理改革为例,其目标是改革的新取向——市场化和企业化,然后在这一主题下产生了一系列带有市场化和企业化的做法,最后形成一个具有自身鲜明特点、不同于传统官僚行政模式的新公共管理模式。整体性的变革和创新需要微观层面的响应和配合,仅仅停留在整体性层面而缺乏对局部的关注,那么整体性变革和创新的目标是无法实现的。另一种做法则是从局部或边缘做起,有什么问题就解决什么问题,这里也可以产生创新的做法,提高原有管理模式的效率和产出,通过一段时间的积累或许最终也会改变原有的管理模式。但局部突破常常产生的一个问题是,由于缺乏明确的整体取向和系统目标,创新和改革的手段和做法之间可能会产生矛盾,并出现头痛医头、脚痛医脚的做法,正如我们常常看到的城市地下管道由于缺乏系统考虑而反复维修一样,这种做法易造成时间的拖延和资源的浪费。

政府管理的整体性创新和局部的创新尽管有不一样

* 本文系国家社科基金重大项目“‘十二五’时期八大综合配套改革试验区公共服务体制机制创新研究”(项目编号:10zd&009)的阶段成果。

的地方,但就创新本身来说,它们都具有哈默指出的三个特点^[2]:第一,这一创新建立在挑战正统管理思想的崭新原则之上。作为一种整体性创新,新公共管理是建立在挑战传统的管理模式的市场化和企业化这一崭新的原则之上的。但局部性的创新也有这样一个特点。比如广东顺德的大部制改革就是建立在打破党政边界、党政联动改革这一新的原则之上的,正是这一做法使它具备了创新的特点,尽管它没有改变大部制改革整体上局限在政府部门内的做法。第二,这一创新具有系统性,包含了一系列流程和方法。以新公共管理而言,围绕市场化和企业化产生了一系列的流程和方法上的变革,比如上面提到的绩效管理、公私部门共同提供公共服务、政府服务外包、物质激励等,但像顺德这样局部性的创新也包含了诸如组织结构、运作流程、职能重组等方面的变革。第三,这一创新是某项不断向前推进的发明计划的一部分,该计划会随着时间推移取得更大的进展。这表明这种创新具有持续性,并展示着良好的未来前景。尽管人们对新公共管理持有异议,改革本身也带来了不少问题,但它毕竟已成为人们公认(不管是否认可)的一种政府改革模式。

二、制度约束与实践先行

简言之,制度是一种对行为的约束性安排,通常有正式和非正式之分。制度在整个组织管理中的作用是不言而喻的。新制度经济学认为,像土地、劳动和资本这样的要素只有在制度确立后才能发挥作用。不同的制度安排甚至决定了大到一个国家小到一个组织的走向。制度一旦建立,就必须得到遵守。从这个意义上说,制度和规章制度具有天然压抑人的创造性和想象力的作用。制度从某种意义上说可能是创新的产物,但它的存在同时在另一方面也压抑了新的创新。政府管理创新往往会碰到的一个困境是:若遵循制度、循规蹈矩,就无法有突破和创新,因为这些突破和创新为现有的制度或规章制度所不容,而无突破或创新则没有进展;若突破或创新,那么这些突破和创新的合法性就会受到质疑,以至于一些创新的举措还没有出生就已经死亡。

制度残缺、制度供给不足或制度空白尽管不利于国家或组织的发展,但它同时却在另一方面为创新或突破提供了方便。但是,目前我国的实际情况是制度和规章制度越来越多,这实际上意味着政府管理创新和突破的空间越来越小。因此,当现有管理者着手进行管理创新时面临的一个重大问题是:如何应对这些可能制约我们创新的制度约束?

首先必须破除对制度的迷信。事实上,制度是人为建构的产物,既然是人不是上帝构建了制度,那么制度显然不是完美的,即便是完美的,那也是在相对意义上讲的。因而,制度或规则可以分成优、劣和过时三种。劣的制度需要被废除,舍此不会有进步。过时的制度也需要被抛弃或变革,因为制度通常是特定时空条件下的产物,一旦这一时空条件发生变化,就需要用新的制度取代旧的制度。因此,在制度约束与管理创新的关系上,有必要对劣的、旧的和过时的制度进行变革,从而创造出创新空间。正如我国市场经济制度取代计划经济制度一样。如果说计划经

济在建国初期有助于资源短缺条件下的经济复苏进程,那么随着时间的推移,这一制度的负面作用就变得越来越明显。因此,如果不进行体制上的变革,打破原有的制度,建立新的制度,国家就不会有进步。虽然市场经济不是我们的首创,但是如何从计划经济平稳地转向市场经济则是一个需要通过创新才能解决的问题。对政府管理创新来说,这里可以得出的一个结论是,制度变革本身往往为管理的创新提供了条件。因此,我们可以看到,制度对创新尽管有约束性的一面,但同时也会为之提供巨大的机会。

除了在需要的情况下变革制度本身之外,就制度对管理创新的现行约束而言,应该奉行实践先行的原则。这是因为我们处在一个改革的过程中,一些作为改革结果新建立起来的制度可能还只具过渡的性质。

制度的动态特征表明,一些现在行之有效的制度从长远看不一定具有生命力,或许过一段时间后也成为被改革的对象。因此,制度外的试验、创新和培育是推进政府管理创新的一个较好的途径。正如深圳特区的发展历程一样,首先让特区在体制外成长,实践先行,最后,用试验的成果来改变现行的体制。国家在“十一五”期间确立的10个综合配套改革试验区也属这种性质,通过先在这些地区进行城乡统筹、两型社会、老工业区改造、科技创新等影响国家未来发展的重大试验和创新,这些地区可以规避现行制度的负面约束,走出一条新的改革道路。

三、顶层设计与地方首创

自从顶层设计这一工程学术语被引入到我国的政治和改革领域以来,人们就对它有不同的看法,不过,顶层设计一般是指从最高层次上寻求问题的解决之道。温家宝总理在政府工作报告和提交审查的“十二五”规划纲要草案中强调“要更加重视改革的顶层设计和总体规划”,显然,这里的顶层设计与总体规划是在同一个意义上说的,总体规划当然是由顶层来做的。

从政府管理创新的角度来看,创新主体一般包括了上层和下层。事实上,政府管理创新本身就是一个上下互动、互为补充的过程。顶层设计的必要性在于,由于顶层站得高,因此对全局有比较好的把握和了解,这是下层所不及的。此外,当需要有一个整体性的、全局性的规范时,也只有上层能够承担这一使命。因此,从政府管理创新或改革的角度看,顶层设计的重要性是不言而喻的。但是顶层设计的重要性不能被夸大。顶层设计也是有其局限性的。

首先,不能保证顶层设计一定是正确的。顶层设计也是由人来设计的,既然是人,那么其理性和知识总是有限的。这种有限性决定了顶层设计有时候也会犯错误。从历史上看,一些顶层设计不仅是错误的,而且后果是灾难深重的。因此,我们不能迷信顶层设计。

其次,顶层设计从何而来?一般来说来自两个方面,一是来自理论、意识形态或想象力,二是来自实践。如果设计者对理论或意识形态抱有一种教条主义的看法而不正视理论需要对现实问题做出说明和回答,那么在这种思想指导下设计出来的东西并不能解决问题,这一点也被建国后的历史所证明。而实践有时恰恰是顶层的短板,由于

身处高层,缺乏对第一线的了解(尤其是这种对实际的了解仅仅是来自于下级领导人的汇报、而不自己去亲身体会一下的话)因而做出一些不切实际的决定是常有的事,这也是为什么组织结构会从纵向等级向扁平或网络发展的一个原因,它就是要缩短上层与第一线的距离,使上层能更迅速地、更全面地了解现实问题。

再者是顶层设计的动力问题。顶层出于什么原因进行设计,它的动力来自那里?尽管通常的理解是为了解决全局性的问题,但不能否认顶层设计或许也有自身利益的考虑。顶层是一个相对的概念,就全国范围来说,中央政府就是顶层。就一个省来说,省级政府就是顶层。无论是中央政府还是省级政府,政府又是由众多的部门构成的。因此,在不少情况下,部门往往充当了顶层,尤其是在它所涉的范围之内。事实告诉我们,政府和部门都有它的自身利益,那么我们如何保证他们在进行顶层设计时不将自己的利益置于公共利益之上?

最后,顶层设计还有一个能否得到贯彻的问题。顶层设计最终的价值在于设计目标的实现,如无法实现,那么顶层设计本身的权威和声誉就会受到影响,以至于再出台的设计得不到信任。因此,从设计者的角度来说,要考虑如何使设计的目标得以实现。有时候顶层设计不错,但在现实中阻力太大,因而始终处在设计阶段,无法转化为现实。比如,国家层面的房地产政策在地方受阻就是一个很好的例子。

顶层设计当然重要,但就政府管理创新而言,地方的首创可能更为重要。事实上,许多创新都是先来自地方实践,古今中外莫不如此。约翰·奈斯比特在他的名著《大趋势》中指出,“不论纽约和华盛顿是如何自高自大,几乎没有什么新的东西是发源于这两个地方……新的思想和新的趋势都始于坦帕、哈特福特、圣迭戈、西雅图和丹佛等城市和地方,而不是始于纽约和华盛顿。”^[3]比如要求公共机构举行公开会议的“阳光法”就是由佛罗里达州制定,然后遍及各州的。新公共管理中的很多创举也是来自地方,比如无缝隙的政府管理就来自明尼苏达州的实践。作为新公共管理代表作的《改革政府》一书中列举的许多政府管理创新的例子,也都来自美国州和地方的实践。中国的情况也类似。比如,最终引发全国农村改革的就是来自安徽小岗村的实践;公务员管理中很多管理方式的改革和创新,比如公推公选、票决制、政府雇员、绩效评估等,也都是先来自地方实践,然后被推向全国。

地方往往会在创新中先跨出一步,其原因在于地方有直接的问题意识,有直接的压力。这种压力往往成为通过创新来解决问题的推动力。比如,顺德进行党政联动的大部制改革,其原因在于改革者认为现有的党政部分功能重叠的状况阻碍了政府效率的提高,因而尝试用一种新的方式来解决如何进一步提高政府效率的问题。其次,相比上层,地方所受到的制约因素相对较少,考虑的问题也相对单一,不必左右环顾,加之新举措影响力相对较小,也容易促使改革者下定决心。

地方首创也有它的局限性。首先,如果地方的首创无法获得上层的认可,那么这种首创充其量只有微小的影

响,无法产生全局性的影响,即使这一创新实际上具有非常高的价值。如果受到上层的打压,那么这种创新就无法摆脱昙花一现的命运。其次,围绕一些共性问题上的地方首创(如各地在公务员制度改革上一些各自的做法)如不能有效及时地被上层采纳,从而加以推广,转变成一种共同的规范,那么从全局的角度看会产生成本过高的问题,尤其对一些不具可持续性的地方更是如此。

就政府管理创新而言,顶层设计和地方创新是相辅相成的。地方首创往往可以成为顶层设计的来源,反过来,顶层设计可以为地方创新提供方向和基础。两者的互补和相得益彰是促进政府管理创新的一个必要条件。

四、理论突破与摸石头过河

如同革命、变革一样,政府管理创新也会碰到理论和实践关系的问题。改革和创新需要理论,正如文森特·奥斯特洛姆指出的“要了解一个体制如何运作,在体制中修正或者变革如何影响其绩效,一种适当的理论是必要的”。^[4]但是,有时候在进行改革和创新时,适当的理论并不存在。因此,我们大体可以把政府管理创新分成有理论指导的创新和没有理论指导的创新两种,新公共管理改革是前者的典型,中国的摸石头过河是后者的典型。

新公共管理改革是有理论指导的,这一理论是哈耶克的新自由主义。作为这场改革发起者的英国前首相撒切尔明确申明哈耶克是她的精神导师。哈耶克主张低度的政府干预,主张让市场发挥作用。那么为什么撒切尔选择了哈耶克的理论?道理很简单,她认为她当时面对的英国社会的问题是政府过度干预造成的,哈耶克的理论提供了解决这一问题的良药。因此,撒切尔以“私有化”拉开了这场改革的序幕,而私有化的背后就是政府瘦身。我们可以看到,包括其他国家在内的围绕市场化、企业化所采取的种种改革措施都是来自哈耶克的这一基本理论。但是,我们同时也可以看到,新公共管理改革中产生的政府再造理论尽管其实质上体现了哈耶克的思想,但再造理论是结合改革实践,对哈耶克理论的进一步发展——一种可以对实践进行直接指导的理论。比如,奥斯本在其作为新公共管理代表作的《改革政府》一书中所描绘的改革后的新政府应该具有的十个方面就具有极强的操作性,以至于这本书被当时的美国总统克林顿称为“提供了改革的蓝图”。这种从理论到实践再到理论再到实践的做法,使得新公共管理改革有非常明确的目标、行动手段和理论支撑。通过这一例子,我们也看到了理论对政府管理创新具有的重大意义和作用。

但是,并非任何改革或创新都有现成的理论指导。一些改革或创新是前所未有的,没有现成的理论可循,只能靠实践先行,边干边学边总结。中国的改革即属此例。因此,也就有了一种著名的说法:摸石头过河。

摸石头过河是一种比喻,可以从两个方面加以理解。一是指探索,没有桥,也没有路线图,只能靠摸石头的方式前行;二是指方法,由于不知道水深水浅,只能通过摸石头的方式前行,摸不到,停一下,以免掉到水里去。这种方式通常也被称为渐进方法。这两方面实际上是联系在一起。摸石头过河的前提是没有桥和路线图,如果有的话,

就没必要摸石头。这里可以把桥或路线图比作理论,摸石头比作实践。有理论的指导,实践不一定以摸石头的方式进行。但是在缺乏理论指导的情况下,要过河,摸石头不失为一种可以采取的方法。事实上,这里提出了理论和实践的关系问题。

创新往往是一种摆脱以往惯例的具有想象力的行为。有理论指导的创新固然不错,但理论也有禁锢人的思想的作用,尤其是对理论采取教条主义的态度。任何一种理论都是某一时空的产物,它会受到这一时空条件的限制。马克思指出了人类社会未来发展的方向,但是对于一个社会进入社会主义阶段后究竟如何具体运行,马克思没有提供现成的答案。事实上,我们在列宁的《国家与革命》一书中还可以看到列宁对管理未来的苏维埃国家的一些比较浪漫的看法。比如列宁认为一个人只要初通文墨、稍具计算知识就可以管理国家了(这显然同苏维埃是一个工人的国家的意识形态相关)。这是因为列宁没有这方面的实践,在苏维埃国家建立起来以后,列宁才知道事情并非如此,以至于他在后来提出了向资产阶级专家学习的口号,提出要悬赏两本行政管理的著作。因此,理论需要创新,需要与时俱进。

理论来自于实践,但理论又是超前的,否则它无法具有指导的作用。这表明了两者相同的重要性和不可或缺性。中国的改革包括政府管理创新在相当程度上是一种前无古人的实践,没有现成的理论可以提供指导。当然,我们完全可以借鉴其他的相关理论,但必须结合自身的情况加以创建。奥斯特洛姆在谈到理论的必要性时同时指出,“用一种设计理论指导另一不同设计理论为基础的体制的特质,会导致深刻的误解。运用一种设计理论去改革以另一不同理论为基础的体制,会产生难以预料的、代价昂贵的结果。”^[5]

这就需要在实践中进行摸索。因此,摸石头过河所体现的实践精神是值得肯定的。在未来,我们或许在某些方面还要摸石头过河。但是,我们不能总是靠摸石头过河,因为摸石头毕竟具有盲目性,摸不到了就得停下来,这里至少有巨大的时间成本问题。此外,再摸到的石头也有可能指引你不是往前走,而是往后走。因此,我们需要在实践中产生理论,产生过河的路线图,否则我们或许到不了彼岸,或许最后又会回到此岸,或许要付出极大的代价才能到达彼岸。在这里,理论的重要性是显而易见的,路线图的重要性也是显而易见的。我们需要的是像政府再造理论那样的建立在某一基本思想基础之上的、能对改革和政府创新起具体指导作用的理论和路线图。当然,与西方相比,我们还需要(这一点甚至更重要)一幅河对岸的全景图,这幅图决定了过河的路线图。

这就要求我们打破框框,在自身的实践上进行理论的提炼和突破。理论的突破也是一种创新,这一创新首先要打破自身思想的禁锢,同时社会要为这种创新提供自由思想的空间。不能把某种正统视作不能超越的神器。正统本身就是在同非正统的交锋中产生并展示了它更强大的生命力的。如果把马克思主义作为一种不能超越的正统,那么就不会有中国的市场经济创新之举,也不会有三十年

的改革所带来的社会进步和经济发展。马克思主义理论的生命力在于它的与时俱进的品格。经济体制的改革是如此,政府管理创新更是如此。

五、模式借鉴与变通改进

拔地而起、一飞冲天的创新是很少的,创新多是在前人的基础上进行的改进或提高。从这一意义上说,前人的经验和做法(无论是成功的还是失败的)是一笔不容忽视的财富。马克思曾经指出,先进国家为后来者展示了它们未来的图景。中国尽管有五千年的文明,国人也常常为此而自豪,但我们应该知道,这种文明只是农业文明,我们的工业文明历史是非常短暂的,在这一点上,我们无疑是后来者。

这就产生了如何对待前行者(这里当然主要指西方文明)的一个大问题。这事实上是个老问题。在这一问题上一直有两种极端的态度,这就是虚无主义的全盘否定和不加考虑的全盘照抄。清朝末年,面对西方的船坚炮利,当政者中弥漫的还是一种“器不如人,但制还是我好”的天朝心理,殊不知器同制相关,天朝早已被远远地甩在世界的后面。甲午海战,我们曾自认为有世界上不是最强大也是次最强大的海军力量,对他人不屑一顾,但是一经格斗就全军覆灭。这种天朝心理至今还有市场。一旦有所进步,就夜郎自大,自以为了不起,仿佛已经成了天下第一,他人都不在话下。无视他人优点、自我拔高、自我沉醉,在前行的路上,都是一种要不得的态度。

另一种则是由自卑心理引发的全盘照抄的态度。历史上,曾出现过因欧美的领先而引发的恐外崇外,也出现过对苏联模式的盲目崇拜。这种崇拜的结果是矮化自己,凡是人家的东西都完美无缺,不能正视他人模式的不足与缺点,不能在学习的过程中进行有批判的借鉴、模仿、改进和创造,这种全盘照抄由于不适合自身的情况往往产生南橘北枳的结果。20世纪50年代盲目学苏联的结果使我们付出了不菲的代价。改革开放过程中也有对西方过度市场化的盲目模仿,以至于在一些政府本来应该发挥其作用的领域,比如义务教育、基本的医疗保障等,由于政府不恰当的退出而产生仅凭市场的力量无法解决的问题。毫无疑问,在前行的路上,全盘照抄也是一种要不得的态度。

随着中国的崛起,我们在这两种态度中出现的一个变化是从自卑走向自大,似乎我们的模式成了全球最优的模式,现在不是我们向人家学,而是人家向我们学的时候了。因此,如何对待西方模式,仍然是我们的改革和政府管理创新需要面对和考虑的问题。

就政府管理创新而言,西方的模式(实际上它也是在变化的,从传统官僚行政到市场化企业化的政府就是一个很大的变化)是否还有可以借鉴的地方?答案是显然的。一个很浅显的道理是,政府管理有其共性的一面,无论是西方还是中国,就政府管理职能来说都是一样的,政府管的都是社会公共事务,尽管在管的方式上有所不同。作为一种基于市场经济的管理模式,西方的政府管理已有数百年的历史,这一漫长的历史中所积累的经验教训、成功和失败对于一个只有几十年基于市场经济历史的中国政府管理来说,是一笔巨大的财富,无视这一笔财富,不是无

知,便是愚蠢,因为它可以使我们少走弯路。事实上,我们今天不少政府管理上的改革和创新,正是借鉴了西方的做法,比如公共服务的多元提供、公共服务的市场运作机制、政府绩效预算、政府绩效评估等等。

当然,我们的学习和借鉴必须结合自身的情况,原因在于我们与西方国家所处的发展阶段不一样,要解决的一些问题也不一样,比如一些西方国家早已进入了福利国家阶段,这对于还处在温饱型的中国社会来说,面临的问题是很不相同的。这在很大程度上解释了同样是基于市场经济的政府管理,其管理方式和公共政策都可能存在不一样的地方。比如与西方的一些以市场为主导的管理方式而言,中国更多的表现为一种政府主导的管理方式。但是,这一方式也不一定就成为一种固定的模式,随着时空条件的变化,这种管理方式或许也会发生变化,正如西方政府在管理的方式手段上随着20世纪80年代全球经济一体化的进程出现了向市场化、企业化和网络化方向的变化一样。

六、创新动力与利益追求

正如前面指出的,政府管理创新是一个上层和下层互动和互补的过程。创新在某种程度上也是一种改革,它可以由上层发动,也可以由下层引发。因此,在一般意义上,可以分成自上而下和自下而上两种,在我国,它表现为自上而下的政府机构改革和自下而上的地方政府改革。

制度经济学在涉及制度变革时,把自上而下的变革称之为强制性制度变迁,把自下而上的变革称之为诱致性制度变迁。这两种变革的主体是不一样的,前者为国家或政府,后者为一群人或一个团体。由于政府管理创新涉及的主体都是政府(包括上层和下层政府),因此在论及变革的动力来自何处时,制度经济学有关诱致性变革产生的原因的观点同样可以运用到政府管理创新。在制度经济学理论看来,诱致性制度变迁必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会而引起,换言之,诱致性制度变迁的发生必须要有来自制度不均衡的获利机会。诱致性制度变迁是否会发生,主要取决于个别创新者的预期收益和预期成本的比较。因为对于创新者来说,“不同制度安排的预期收益和预期成本是不同的。”^[6]简单地说,当在现有的制度下无法再获利,而变革现有制度可以做到时,变革就产生了。

这一观点是有解释力的。新公共管理的产生,是因为在传统的行政模式中,政府的服务成本无法再降低,政府的服务质量无法再得到提高(这一点对于一个已经进入了以消费者为主的社会来说是至关重要的),因此政府管理改革应运而生。我国公务员制度的建立,是因为原有的干部制度已经无法承担新的经济和社会条件下的历史使命。但是,改革者在采取新制度新措施时必须考虑成本一效益问题,只有效益大于成本,才是可行的。因此,政府管理的创新会否发生,主要来自两点:一是变革要有利可图,二是变革成本要低于收益。

但是,变革或创新通常首先由改革者或用制度经济学的角度来说“初始团体”进行的。因此,对利和成本效益的界定首先来自他们。这里的利可以有大利、小利和

私利之分。所谓大利,就是公共利益,这是政府存在和政府活动的全部意义所在。小利指政府或政府部门的自身利益。私利则主要指的是改革者的利益。这三者的利益可以是统一的,但也可以是矛盾的。也就是说,符合大利的改革创新不一定符合小利和私利,倒过来也一样。用另外的话说,改还是不改,怎么改和创新,改革者或改革创新的初始团体应该从符合公共利益这一最高的原则出发。

政府管理改革和创新会受制于一系列的因素,这些因素包括改革者或初始团体的“偏好和有限理性、官僚政治、集团利益冲突和社会科学知识的局限性、国家的生存危机等”。^[7]可以把这些因素分成外部因素和内部因素两部分。外部因素的核心是利益,内部因素的核心是人的有限理性。对利益的考虑决定了改还是不改,以及如何改和如何创新。而人的有限理性和知识的相对不足则制约了人在改革和创新过程中的选择。这两者往往是联在一起的。有良好的以大局和公共利益为重的改革和创新的愿望但缺乏相应的改革创新的知识能力,改革和创新的目标就无法得到实现。同样,具备了相应的知识和能力但追求的是小团体和个人的利益和目标,这种改革和创新也会误入歧途。

目前,我国政府管理改革创新的一个障碍是对部门和小团体利益的考虑和追求,而不是将公共利益置于顶端,这与国家利益部门化的倾向有关,这些部门往往打着国家的旗号,追求的是部门利益,而部门利益背后或许就是私人利益,比如个人的晋升。对利益的考虑制约了在改革和创新中的选择,而这一选择与改革创新应该以公共利益为第一原则的做法是背道而驰的。

七、革故鼎新与路径依赖

除了一种基于想象力和前瞻性的改革和创新外,大多数的改革和创新都是在原有基础上进行的改进和突破。因此,原有的状况在相当程度上制约着我们的创新。

在这里,初始的路径选择是非常重要的。根据制度经济学的理论,初始的路径选择决定了未来的制度变迁。路径的选择无非是两种:渐进的和激进的。渐进的方式是在维护原有制度、政策、做法等基本不变的情况下所做的小步修正,通过这些小步修正的不断积累,或改良或最终改变原有的制度、政策等。这种路径的优点在于,由于没有政策上做法上大起大落的变化,它可以保持稳定。但前提是这些原有的制度、政策或做法基本上是和比较好的,或者在改变的时间段里可以存在。如果原有体制、政策、做法等整体上是过时的、不可持续的和难以容忍的,那么采取小修小补的方式就无法解决问题,因为渐进方式有时间成本和实施成本。在这种情况下,需要采用激进的方式解决问题。比如对计划经济体制改革,我国采用的就是激进的方式,推倒重来,建立一种与原有计划体制完全不同的新的体制。如果还在原有计划体制的基础上小修小补,那么就不可能带来中国经济如此飞速的进步。这表明,渐进方式并不是一种在任何场合下都可以适用的方法,它有其局限性。相比之下,激进方式的优点在于手起刀落,在较短的时间里能

够解决问题，时间成本和实施成本会下降。但它的问题在于，由于在变革中采用的是大起大落的方式，因而会提高摩擦成本，造成振荡和不稳定，而这种不稳定如果无法得到承受，那么反过来或许会终止改革和创新，并引发重大振荡。

在我国的改革（包括政府管理的创新）中，通常采用的初始路径是渐进的路径。初始的路径选择很重要，因为它会形成路径依赖。根据制度经济学原理，人们过去做的选择决定了他们现在可能的选择。沿着既定的路径，可能进入良性循环，也可能进入锁定状态，一旦锁定，要脱身就比较困难。初始制度会强化现存制度的刺激和惯性，因为沿着老路走总比另辟蹊径要方便。由于渐进的改革和创新在增进获利的同时带来了社会的稳定，我们因而产生了一种对渐进改革的路径依赖，碰到任何事情，都采用渐进的路径。但是，这种路径依赖带来的负面问题却是时间成本和实施成本十分昂贵。比如，我们在 20 世纪 80 年代就提出了政企分开、政资分开、政事分开，但是三十年过去了，这些问题没有得到彻底解决。没有得到解决的一个原因是与我们的改革路径选择有关。我们在一定程度上产生了“渐进路径的崇拜”，为了求得稳定而一味采取渐进的方式，而不明白在必要的时候采取激进的方法才能解决面临的问题。目前我们采用的改革策略是先边缘后中心、先易后难，但是正如我们知道的，改革已经进入深水区和攻坚阶段，正在涉及一些核心的东西。我们需要考虑的是，如果一味采用渐进的方式能否解决问题，更何况一些问题已经拖了几十年，积重难返。

根据制度经济学的理论，路径依赖形成的深层次原因是利益因素。一种制度形成以后，会形成某种在现存体制中有既得利益的压力集体。他们力求巩固现有制度，阻碍进一步的改革，哪怕新的体制较之现存体制更有效率。^[8]采用渐进方式的一个考虑是保持稳定，但从另一个意义上说，这种考虑也是对某种利益的迁就和容忍，以至于渐进的方式到时候无法再进，因为这里涉及了利益的因素。这也形成了一种改革变得越来越难的情况。由于没有勇气以坚决的方式打破这一利益格局，故无法革，新无法鼎。原有体制的痛还是在痛，而且是长痛。

因此，在改革和创新的路径选择上有时需要另辟蹊径，采用激进的方式和路径。另辟蹊径尽管比较难，因为开辟新路总要比沿着老路走难得多。但问题在于，沿

着老路走达不到目的地，而新路尽管难走，但却有达到目的地的希望。以西方的新公共管理改革为例，改革初始的路径选择一开始就是另辟蹊径，选择了与传统的官僚模式背离的社会化和企业化的取向，而不是在原有模式内进行一些小修小补的改革，这种大刀阔斧的改革最后成就了公共管理的一种新模式，并被得到广泛应用。

另辟蹊径必须培养新的改革和创新力量，从中获取新的改革和创新动力。根据列温的力场理论，动力大于阻力，改革会往前走；动力与阻力相等，改革就会停滞；阻力大于动力，改革就会往后退。动力来自于一些改革和创新的潜在得利者，要让动力大于阻力，必须让这些潜在的得利者看到改革和创新给他们带来的希望，而这种希望的表现之一就是现有的不合理利益格局被打破。

[参考文献]

[References]

- [1] [2] Gary Hamel. The Why, What, and How of Management Innovation. *Harvard Business Review*. 2006. No3.
- [3] [美] 约翰·奈斯比特. 大趋势 [M]. 梅艳等译. 北京: 新华出版社, 1984. 2.
John Naisbitt. *MegaTrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. Trans. By Mei Yan et al.. Beijing: China Xinhua Press, 1984. p2.
- [4] [5] [美] 文森特·奥斯特洛姆. 美国公共行政的思想危机 [M]. 毛寿龙等译. 上海: 上海三联出版社, 1999. 135.
Vincent Ostrom. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Trans. By Mao Shoulong et al.. Shanghai: SDX Joint Publishing Company, 1999. p135.
- [6] [7] [8] 卢现祥. 西方新制度经济学 [M]. 北京: 中国发展出版社, 1996. 111, 115, 81-85.
Lu Xianxiang. *Western New Institutional Economics*. Beijing: China Development Press. 1996. p111, p115, pp81-85.

（作者：复旦大学国际关系与公共事务学院教授，上海 200433）

（责任编辑 方晋）

Thoughts On Several Issues of Innovation of Governmental Management

Zhu Qianwei

[Abstract] The paper discusses following issues which are considered important for promoting innovation and reform of Chinese governmental management: systematic innovation and partial improvement, institutional restriction and putting practice first, top level design and local initiative, theoretical breakthrough and practical exploration, model copy and improvement tactically, driving force of innovation and interest seeking, and reform and path dependence. The paper regards that perception on the above mentioned issues affects the future development of innovation and reform of the Chinese governmental management.

[Key words] institutional restriction, top level design, model copy, path dependence

[Author] Zhu Qianwei is Professor at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433