西方国家的行政改革与时代精神

陈立思，林华山，张娟娟

（中国青年政治学院 青少年工作系，北京 100089）

[摘要] 行政改革是当代西方社会政治生活中引人注目的现象。行政改革是研究西方国家时代精神的一个不可缺少的维度。西方主要国家近几十年来的行政改革，彰显了它们积极革新，以人为本、注重责任，追求和谐、突出合作的时代精神。西方主要国家行政改革的积极因素对于我国精神文明建设的启示，在于弘扬时代精神需要契合社会需求、需要理论思想指导、需要物质技术保障。

[关键词] 行政改革；时代精神；西方国家；精神文明建设

[中图分类号] D523 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489（2007）05-0020-04

时代精神是一个社会在最新的创造性实践中激发出来的、反映社会进步的发展方向、引领时代进步潮流、为社会成员普遍认同和接受的思想观念、价值取向、道德规范和行为方式，是一个社会最新的精神气质、精神风貌和社会时尚的综合体现。简而言之，时代精神是一个时代社会存在的反映。

时代精神作为一种社会意识，各个国家、各个时代都有。在西方哲学等领域，人们也曾使用过“时代精神”这个概念。当代各个国家所倡导的时代精神是什么，有什么具体表现，是怎样去弘扬的，它们的做法和经验中有什么值得我们借鉴的东西，本文就是对这些问题进行的探讨。

时代精神渗透在社会的政治、经济、文化、社会生活各个领域和层面，又透过改革和发展的运动折射出来。行政改革是当代西方社会政治生活中引人注目的现象。在研究时代精神时，行政改革是一个不可缺少的维度。

一、西方国家近年来的行政改革状况概述

20世纪70年代末以来至今，英国、美国、加拿大、新西兰、澳大利亚等国政府相继推行了以“政府再造”、“重塑政府”等富有新意的名称命名的行政改革运动，彼此呼应，波澜壮阔。新公共管理是西方国家近几十年来行政改革的主导模式。在本文的论述中，笔者主要关注的是美国、英国、澳大利亚、日本等几个有代表性国家的情况。

（一）美国的行政改革

美国的行政改革分作两个层面（即联邦政府和地方政府）来进行。1978年卡特政府对文官制度进行改革，揭开了美国行政改革的序幕。在20世纪的80年代，里根政府推行“小政府”改革计划，大规模削减政府机构和收缩公共服务范围。老布什当政时期，在华盛顿设立了联邦质量协会（FQI）。该机构

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的使命就是在整个联邦政府中推广有关全面质量管理（TQM）。1993~2000年，克林顿政府开展了一场延续8年的运动——“国家绩效评估”。它被改革者看作是美国历史上持续时间最长、最成功的改革。1993年克林顿开始大规模的“重塑政府运动”；1998年又发动了第二阶段的重塑政府运动，将80%的精力放在直接与公众利益息息相关的32个联邦机构上。小布什上台后继续推进政府改革，2002年颁布《总统管理日程》，对美国政府改革做了规划。美国的州和地方政府也进行了广泛改革，限于篇幅，具体内容在此不作详细介绍。

（二）英国的行政改革

在英国，较早的有撒切尔夫人执政期间的改革。到了1991年，英国梅杰政府发动了声势浩大的“公民宪章”运动。“公民宪章”运动的具体措施有：政府各部门订出服务标准、做出服务承诺；礼貌服务、不歧视；置于公众的监督之下，不断提高公共服务质量等等。其中影响较大的有“旅客服务宪章”、“病人服务宪章”、“父母服务宪章”、“法院服务宪章”、“求职者服务宪章”等等。公民宪章运动对比利时、美国、法国等国的行政改革产生了深刻影响。1999年，时任英国首相的布莱尔发布《政府管理现代化白皮书》，承诺“三个更好”——更好地制定政策，克服短期压力；更好地回应公民，关注顾客需要；更好地提供服务，持续达到高效率。

（三）澳大利亚的行政改革

近年来，澳大利亚霍华德政府宣布的改革措施大多是关于公共服务方面的。如，更加关注提高技能培训和发展；对处在工作年龄段者发放收入补助要与就业计划和服务挂钩；提高劳动力参与率，以降低对社会福利的依赖；组建新的人力服务部，以提高政府服务水平等。澳大利亚改革的实施，注重用法律来规范和巩固。如，1999年制定了新的《公共服务法》。该法在加强执行机构首脑的权力灵活性的同时，也更加强调对他们的责任要求。新法尤其强调一种价值理念，规定了15条“澳大利亚公共服务价值观”，保证政府服务的公正、有效、公平和周到。

二、西方国家行政改革所体现的时代精神

西方国家自上世纪70年代末至今30多年的行政改革运动，体现了怎样的时代精神呢？总的说来，主要体现了如下三种时代精神：

（一）与时俱进、积极革新的时代精神

上世纪70年代、特别是80年代以来，西方社会乃至整个世界逐步发生根本性的变化。一个新的时代正在取代旧的时代。它表现出社会变化加快、全球化、信息化、市场化、知识经济等新的时代特征。在公共生活方面，公众的价值观念和需求日益多元化、多样化；民众素质提高，民主意识、参与意识增强。在这种新的历史条件下，西方发达国家政府战略性的任务之一便转到了如何继续保持本国在国际社会中的主导权上来。国内的行政改革则是其一项基础性工作。“通过行政改革提高公共政策和公共管理的品质，使政府管理不仅能够跟上时代变迁的潮流，而且能够在其发挥不可或缺的作用，合乎逻辑地成为了历史对政府的新的客观要求。正是在这样的历史要求下，西方各国普遍开展了‘政府再造’或重塑政府运动。”[1](P645)可见，西方国家的行政改革既是面对问题的一种自我调整，以创新的措施来积极应对所面临的问题，也是与时代的共同进步。

（二）以人为本、注重责任的时代精神

改革要顺利进行，就必须体现公众利益，吸引公众参与，真正得到公众的认可。在西方国家的行政改革中，一个要点就是以公民为中心。公民被设定为政府提供公共服务的“顾客”。早在1979年撒切尔夫人上台执政时，顾客导向就是英国政府改革的一个重要特征；尤其明显体现在1991年梅杰政府的“公民宪章”白皮书中。1993年克林顿政府开始的“重塑政府运动”中，顾客导向也是一个重要原则。1997年美国出版了有史以来第一本政府的服务标准手册——《顾客至上：服务美国民众的标准》。澳大利亚改革的核心理念之一“就是坚持以人为本。澳大利亚各级政府坚持把尊重人、关心人、理解人贯

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

穿在政府的行政行为中。无论是市政规划、环境保护，还是社会保障社区服务，也无论是把人看作是公民、顾客，还是委托人、股东，都体现了政府把人作为唯一的、本原的服务对象摆在重要位置。”[2]

西方国家的这股行政改革潮流也强调重视结果、强化责任心和使命感。改变过去只注重争取预算和投入，不关心是否完成任务和实现目标的现象。明确规定组织目标，加强对下属部门的绩效考核，各部门要为完成其目标和结果承担责任。

（三）追求和谐、突出合作的时代精神

在西方国家的行政改革措施中，有不少方面体现了一种求“和”的精神。西方主要国家均把调整政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系作为行政改革的重点。如，缩减政府职能，放松管制，给地方或下级机构分权，建立政府部门与私营企业的伙伴关系，注重发挥市场机制和行业协会、中介组织等第三部门在公共服务和社会管理中的作用等等。这些改革措施都致力于使政府及政府活动更加和谐。此外，每一类改革都涉及到公共组织的内部运转及其与外界的关系，试图从不同角度解决公共管理中的问题。这些相互关系方面的改革，促进了政府机构内部、政府与企业之间、政府与社会之间的合作和谐关系的建立。

三、西方国家行政改革中弘扬时代精神的做法及其启示

从主体上来判断，西方国家的行政改革更多地是一项政府活动。但由于政府在公共领域的重要地位，以及这项改革与时代大环境的整体关联性，西方国家行政改革对时代精神的弘扬也可纳入西方整个社会范围内的精神文明建设范畴。因此，西方国家在行政改革中弘扬时代精神的做法、启示，对我们的精神文明建设也是有所裨益的。

（一）弘扬时代精神需要契合社会需求

弘扬时代精神需要处理好先进性与广泛性的辩证关系。时代精神的弘扬既要以“超越”的风格来引领社会未来风貌，又要以“适应”的姿态去契合社会现实需求。时代精神的弘扬契合社会需求的意义，在于这样方可获得时下社会诸多因素的支持。其根本原因，在于时代精神本身是深深扎根于社会现实土壤之中的。西方国家的行政改革目标要以社会的需求为指南，其成效的检验也在一定程度上取决于它满足社会需要的程度。

传统政府公共管理模式不适应时代的地方，表现在政府职能定位过宽、缺乏对社会和公众服务的责任意识、因循守旧抑制了创新精神、工作成效难以令人满意等方面。[3] 面对迅速变化着的世界，旧的行政官僚体制已暴露出明显的弊端。西方国家行政改革是回应政府危机与顺应时代潮流的统一。时代的变迁需要政府不断创新管理理念和方式，不断提高管理水平和行政能力，以适应经济发展的要求。

西方国家行政改革保持与社会需求的一致性，重要体现之一是结合国情、形成自己的行政改革模式。如，澳大利亚公共管理改革没有以“市场化”作为主线，而是坚持实用的原则，对原来“金字塔”式行政管理结构创新，形成自己的“大部制”、“网格化”改革思路。

（二）弘扬时代精神需要思想理论指导

时代精神作为一种思想层面的东西，其弘扬需要积极汲取同时代的理论成果以作为指导思想。西方国家行政改革作为一种实践，它的推进乃至创新需要有一以贯之的理论引导。新自由主义、新制度经济学理论、新公共管理思潮、公共选择理论、治理理论等强有力地支持了西方国家的行政改革。这些创新的理论与学说，引起了观念与理念的更新，也指导了行政改革实践。

西方是一个学派林立的世界，因此这种指导过程也是一个理论学说经由一定中介（如政党政治）逐步转化为政府改革主张的过程。澳大利亚持续近30年的改革之所以能历经不同的政府而取得成效，关键一点是改革有理论指导。尽管左右两派政党的侧重点有所不同，但都赞同按照新管理主义的要求改革传统的行政模式，各级政府坚持把尊重人、关心人、理解人的核心理念贯穿在政府的行政行为中。在美国，《改革政府》一书提出的革命性观念和措施

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

具有重要意义。克林顿十分推崇此书，他曾评价说："美国每一位当选官员都应该阅读此书。我们要使政府在90年代充满活力，就必须对政府进行改革。该书给我们提供了改革的指南。"[1](P649)该书的作者之一戴维·奥斯本，极力主张高效率的政府，他长期担任共和党和民主党主要政府领导人和候选人的顾问。该书的另一作者是特德·盖布勒（国际著名的政府改革理论的倡导者和实践者），任职于美国联邦政府的10多家不同的部门和机构。他不断将"政府需要改革"这一理念传输给联邦政府、州政府和许多外国政府。

（三）弘扬时代精神需要物质技术保障

时代精神的弘扬是一项实实在在的精神文明建设工程，而建设除需要从社会需求出发、接受理论思维指导外，还需要物质投入和技术保障。西方国家正是以一定量的投入为行政改革奠定了必要的物质基础。西方国家行政改革的一条重要策略是注意借用现代技术平台来推动改革，"在信息化时代，管理手段的现代化是提高政府效率和服务质量的一条重要措施，也是保证改革顺利进行的一个重要方法。"

在这方面，西方国家行政改革的一个亮点是电子政务的兴起与普遍运用。它致力于构建面向顾客的电子政府，为公众与政府进行接触和互动提供更便捷的方式。伴随电子政务的发展，电子民主是一个必然产物。即保障所有人得到电子政府的服务，以及通过政府网站这个载体，吸引公民参政议政，通过就政府文件进行咨询并提出意见、相关政策的讨论专区和电子投票等形式，与政府进行实时互动交流。这些极大地降低了政府公共管理成本，提高了公共部门运作的效率和有效性，为高效政府管理提供了强大的技术支持。

西方一些国家先后采用了信息与通信技术计划，如西方七国政府在线（GOL）项目、芬兰"信息社会"政策、意大利行政管理网络中的数字文件、丹麦的信息社会2000、美国的信息高速公路项目等多种政府财政管理信息系统的开发和应用。具体地，可以详细看一下美国和英国的情况：

1997年初，美国联邦政府公布了建设电子政府的报告——《进入美国：通过信息技术再造》，建立了若干"定做"网，如服务于学生（students.gov）、老年人（seniors.gov）、工作者（workers.gov）、残疾人（disability.gov）和商业的服务网等满足不同顾客群体的特殊需求。2000年9月，美国政府建立了一个连接所有政府网站的门户网站——"第一政府"网（FirstGov）。"第一政府"链接2700万个联邦机构的网页，提供约1000个窗口服务，公众可以在该门户网站上获取政府信息、办理事务、了解政府项目情况、发送电子邮件给政府官员等。现任布什政府的"总统管理议题"所设定的5个涉及整个联邦政府的基本议题（即人力资本战略管理、运用竞争资源、改进财政绩效、推广电子政府以及预算和绩效整合等）之一也包括"推广电子政府"。

英国政府从2001年7月开始试行"政府入口"服务，启动政府网管计划，把公民网站、商业和行业网站与政府各组成部门的办公系统等安全地连接在一起，提供每天24小时的"无缝隙"服务，并承诺到2005年，所有公众都能从政府网站中获得所需的公共服务。同时为了缩小数字鸿沟，英国政府加强了信息技术教育和基础设施建设，同时开展ICT培训及建立电子终身教育系统，以及通过大力整合地方在线内容，促使更多的人使用互联网。

[参考文献]

[1] 张国庆.行政管理学概论[M].北京：北京大学出版社，2000.

[2] 高小平，林震.澳大利亚公共服务发展与改革[J].中国行政管理，2005(3).

[3] 姚坚.西方国家公共管理改革实践的思考[J].中国行政管理，2005(8).

（责任编辑　双木）

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net