

联合国

秘书处



Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.8
9 May 1997
CHINESE
ORIGINAL: SPANISH

联合国公共行政和
财政方案专家组
第十三次会议
1997年5月27日至6月4日

为促进社会发展重新思考国家政策

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、一个社会倾向骚乱不宁的世纪的结束	1 - 12	3
二、社会发展辩论的新方向	13 - 28	6
A. 质疑“涓滴”模式	14 - 15	6
B. 重新评价人力资本和社会资本	16 - 20	7
C. 重新思考公平概念	21 - 25	9
D. 经济发展和社会发展的相互关系	26 - 28	12
三、重新思考国家机器的作用	29 - 47	13

* 秘书处编写本文件曾得到伯纳多·克利克斯贝格先生以顾问身份提供的帮助。

97-12132 (c) 030697 030697 040697

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
四、在社会领域重定国家机器行动走向	48 - 82	19
A. 重组社会政策	53 - 56	21
B. 必须彻底改善政府内部在社会领域的协调	57 - 61	22
C. 权力下放的机遇	62 - 67	24
D. 建立网络	68	26
E. 参与：总体战略	69 - 71	26
F. 提高服务质量	72 - 74	28
G. 采取适应性管理方式	75 - 76	29
H. 更新组织结构	77 - 78	30
I. 社会管理的特点纵观	79 - 82	31
五、结束语	83 - 88	32

一、一个社会倾向骚乱不宁的世纪的结束

1. 人类正走到二十世纪结尾,科学、技术和生产能力大增。许多知识领域同时出现大突破,形成新的概念模式用以解释种种现象,以及立足在前途无量的知识之上的新的技术浪潮。电讯、微型电子、生物技术、材料科学、机床、信息科学和机器人技术、等等领域的进展,正在改造我们的基本生产格局。我们生产货物和服务的潜力正在迅速扩展增多。这些变化带来希望革命。人民能够选举自己的代表的民主制度越来越普遍,到处要求提高参与。人民期待在决策进程享有真正、较大的发言权,而且有广阔的运动要建立新的和比较积极的公民社会组织形式。

2. 但是,我们巨大无比的生产潜力并没有改善当前世界大部分人口生存的困难条件。这一潜力和日常生活的现实之间存在巨大差距。在实现民主和赋予人民参与的潜在机会的民主公民权方面所取得的进展情况,和同样是这些人民中许多人所面对的社会排斥和不受尊重社会公民权情况之间,也存在差距,造成阻碍有意义参与的重重障碍。历史性的社会发展问题世界首脑会议促请注意的社会状况,对未来提出了深刻问题。

3. 根据世界银行的数据,世界上有13亿的人口每天生活费用不足1美元,处于赤贫状况。五分之二的世界人口缺乏适当的保健服务和电力。¹ 根据联合国开发计划署(开发计划署),穷人人数已有显著增加,他们的收入实际上是下降了。1965年至1980年间,2亿穷人处于这种状况;1980年至1993年间,10亿人处于这种状况。约8亿人没有足够的粮食,约5亿人长期营养不良;每年都有1千7百万人死于象腹泻、疟疾和肺病等能够治愈的寄生性传染病和疾病。²

4. 这些社会困难下的失业数字反映了失业上升是普遍趋势,以及所能得到的职位质量下降。国际劳工组织(劳工组织)《世界就业报告》说,1995年,全球劳动力有30%或者失业或者就业不足。这种高失业率现象又引起节节转向所谓的非正式经济。一般来说,非正式经济虽然参差不齐,但总是就业机会不稳定、前景不明、没有

任何种类的社会保护、低收入、以及生产水平因为受到资源、技术和信贷的限制而远较正式经济为低。举例来说,在拉丁美洲,1980年非正式部门就业占非农业就业劳动力的40.2%。到1995年,这个比率增加至55.7%。1996年该区域公开的失业率估计为16.2%。³ 关于失业状况的数据还必须与平均失业期间指示数一起看。正如罗伯特·索洛指出的,失业期间似乎日益增长,这是非常重要的。他的分析指出,长期失业造成高昂的社会代价,而且,长期失业的经验对人格会有很多不良作用,这是传统的经济研究所忽略的。长期失业的结果,除其他外,造成冷漠,严重丧失社交兴趣,逐步脱离劳动力。⁴ 丧失自尊是它的一个特点。

5. 全球贫穷状况主要继续影响妇女和儿童。根据劳工组织的数据,穷人、失业和就业不足的妇女人数特别多。儿童很容易受到贫穷的不良影响,现代医学技术的进展和贫穷地区婴儿死亡率之间有显著的差距。发展中国家儿童有三分之一是营养不良的。这些国家5岁以下儿童婴儿死亡率是每千人97,比发达国家高出近6倍。根据联合国儿童基金会(儿童基金会)所提供的数据,拉丁美洲和加勒比每年有600 000名儿童死于可以预防的原因。⁵ 由于环境逼迫,各国劳动力中儿童的比重越来越大,而且是处在被剥削的悲惨的工作条件下。很多城市无家可归儿童问题更为普遍,贫穷儿童成为贩毒者喜欢的对象。

6. 上文讨论到的所有地区和其他没有讨论到的地区所形成的严重社会紧张局势,成为削弱社会结构进程的温床。这包括家庭瓦解和犯罪日益增多。家庭制度是大多数社会的核心,也是道德标准、基础教育、预防性保健服务、教养和行为榜样的提供者,正遭到社会问题的严重破坏,而且逐渐失去男子。与此同时,有些社会发现犯罪率显著上升。举例来说,《经济学家》这份杂志报道,拉丁美洲今天几乎所有的城市都没有10年前安全。⁶

7. 上文描述的种种困难综合起来,就形成贫穷恶性循环。童年早期缺乏营养、没有稳定的家庭环境、入学和上学受到限制、处于劳动力市场的边缘,这一切造成长存不废的受社会排斥状况。

8. 在国际一级可以观察到,与贫穷和社会排斥密切联系,而是不公平和社会两极化显著加深。开发计划署的数字显示,过去30年内,世界最穷的20%人口的收入从占全球收入的2%下降为1.45%,而最富的20%所占比重则从全球财富的70%上升到85%。1960年至1990年间,社会差距加大一倍。在这全球收入两极化的两个极端,358名千万富翁目前拥有的资产超过世界最穷的45%—23亿人—收入的总和。再说,收入和资产所有权的不平等造成取得信贷上显著的不公平,从而对进入教育制度和深造的机会、穷人所受教育的质量以及穷人的学术成就潜力等关键领域有众多的影响。

9. 这些现有的不公平又因为通讯蓬勃发展而复杂化;通讯因为电子计算机联网的发展,创造传播和交流信息的巨大潜力而达到高峰。但是,由于其他领域存在差距,大部分人口不能享受这些发展。马丁·霍彭海姆曾说,没有机会享用任何形式信息技术的人们有成为新型的电子计算机盲的危险。⁷

10. 开发计划署署长在提请世界注意不公平问题的严重性时,告诉哥本哈根世界首脑会议说,这个问题在未来的几十年内一定要解决。同样,世界银行行长也说,分配增长带来的益处是全球稳定最大的挑战之一。社会不公正可破坏经济和政治进步,我们必须深入了解收入为何和如何分配。⁸ 罗伯特·索洛指出,为了保证人民致力于发展政策,所有的社会群体必须感觉到存在正义,就是各群体必须觉得它公平分享到经济进步的成果。⁹ 严重贫穷和社会极端两极化创造一种局面,严重破坏可持续经济增长的前景,严重影响发展中国家的民主治理。广大人民日常生活朝不保夕的情况不能获得改善,会造成民主政府信誉扫地,从而使良好治理的前景黯淡。

11. 如何解决这一令人不安的社会局势?贫穷是一种自然条件,不可避免的么?在世界很多地方,显然不是如此,因为贫穷与丰富的矿物和农业财富、能源和战略性原料并存。贫穷是由某些人民的缺点所造成的个别情况么?这种论据也没有经验证明。在由智利前总统帕特里西奥·艾尔温担任主席的知名人委员会提交哥本哈根世界首脑会议的核心文件内指出,一般来说,穷人对他们的状况是没有责任的。他们很多是勤勉工作的人,只要他们得到稍许的帮助,或在国家的总的情况改善时,他们就

能设法克服贫穷。¹⁰

12. 鉴于这个问题的持续和加剧,这个领域正在设法寻找新的解决方法,开展新方向的研究,从而对国家作用和结构作出根本的重新思考。在辩论中,我们将考察这些新的方向,以后我们的分析也会利用它们来讨论国家应在发展中世界的社会领域起到什么作用。在辨明这个作用之后,我们将思考如何根据这个作用重新设计体制和国家的指导方针,以及哪种管理最适合于确保国家在社会领域有效执行职务,最后我们也将写一点结束语。总之,这项分析是探索性质,它的主要目的是促请注意讨论这些问题的议程中需要注入新的看法。

二、社会发展辩论的新方向

13. 世界银行的一位副行政长沙希德·贾韦德·布希基最近指出,处于最底层的20%的穷人的境况没有改善,尤其是拉丁美洲和非洲两个区域。¹¹社会问题的顽梗存在和恶化,社会发展问题世界首脑会议为主发出的解决这些问题的普遍要求,引发了一场大辩论,用新观点去察看近几十年来采取社会行动依据的大多数基本前提。因找不到答案而产生的无能为力的感觉和纸面上可提供有效解决办法的模式收效甚微引起的辩论,对这些模式的基本方面提出挑战,并设法寻找可能比较有用的分析性替代模式。各国政府、学术机构、公民社会成员、国际合作和供资机构及世界舆论卷入的这场辩论探索的一些基本要点摘述如下:

A. 质疑“涓滴”模式

14. 近几十年来,主要以“涓滴”理论为依据的一些流行的办法提供了一个答案。这一理论著名的基本假定是:作出重大牺牲以求达到经济和财政平衡的宏观经济目标,可以带来经济进步,这最终会“涓滴”达到全体人口,包括最贫困的群体,使

他们摆脱赤贫的境况。在这一迟缓和几乎是强制积累的阶段终于产生满意的结果之前,会有一个艰苦的等待阶段。和过去多次出现的情况一样,实际经济不符合这一模式所作的假定。按照开发计划署《人的发展报告》等诸多综合性研究,发展的道路似乎要复杂得多,这些研究涵盖了几乎所有发展中国家,并综述了最近几十年的经验。事实显示实践同假定大相径庭。证据表明,虽然一国必须实现经济稳定,财政平衡,增加竞争力和国民总产值,但是这并不自动“涓滴”下去。相反,指标完全可能提高,但处境最不利部分的境况继续恶化或停滞不变。根据《世界银行1995年年度报告》,“不可留待经济增长的涓滴后果来改善收入与分配和缓解贫穷”。世界银行在分析墨西哥经济危机的起因时还认为,“多年来一贯认为减少不平等和贫穷主要靠加速经济增长。但是,实际上,经济证据证明较高的增长虽然很重要,可是还不够。¹² 开发计划署《1996年人力发展报告》提出警告,必须集中注意增长的结构和质量,因为即使增长随之而来的还可能有失业、边缘化,参与不足削弱民族文化或环境退化,使增长“没有前途”。

15. 对涓滴模式无效的认识日益普遍,说明经济和社会方面的关系比该模式可作假定要复杂得多,和过去的其他模式一样,这一模式已为事实否定,因此需要寻找新办法。

B. 重新评价人力资本和社会资本

16. 研究和辩论主要是深入评估迄今为止还没有充分评价过的各种形式的资本积累对发展的影响。除自然资源构成的社会自然资本和社会生产的(基础结构、企业资本、财政资本构成的)人造资本组成的“传统”资本之外,应当仔细看看另两种形式的资本:人力资本和社会资本。第一项与人力资源的素质有关,第二项则关系到如社会共同价值观念、文化、协同行动的能力和产生网络及协商和对话程度等质量因素。为分析促进经济增长的因素,世界银行研究了192个国家,得出结论,不少于

64%的增长可归功于人力资本和社会资本。¹³

17. 人力资本的形成涉及不断系统地投资于教育、保健和营养等项。我们正接近本世纪的末尾,教育已成为成本效益最高的投资之一。这是由于生产结构发生激变,趋于强调知识是新的生产基体的建材。现在纯知识是高技术工业的基础,并且所有迹象表明这一趋势将继续下去。Lester Thurow认为二十一世纪将是“智能”世纪,知识已成为长期的、可持续的竞争优势的唯一来源。¹⁴ 计算机几乎不使用自然资源,而是以知识为基础。因此,他说“今天投资于知识和技能的工业的回报率将比集中投资于工厂和设备的高出三倍以上”。美国前劳动部长Robert Reich强调教育的决定性作用,指出能找到问题并解决问题,处理和分析征兆,和创造信息和管理信息者是当今的全球化变化不定的经济中的优胜者。他建议本国即美利坚合众国应对教育和训练其人民作出投资,办法是提供好的公立学校,最优秀的公立大学,而且公立应是人人可上,人人支持的真正意义上的公立。¹⁵ Jacques Delors强调我们时代教育的重大历史意义:“人类进步主要有赖于教育。教育是塑造未来最有力工具之一的主张,日益涉入人心。”¹⁶ 经济和技术是先进国家的教育、科学和技术预算显著增加。日本前五年的科技预算本已很高,最近刚上任又核准增加50%。今后五年中,政府为科技提供1.55亿美元资金,到2000年时政府供资应比1992年翻一番。大韩民国对教育的投资占国内总产值的10%,远远超过发展中世界的水平。自1994年以来,以色列对原本已是行进的教育制度又进一步加以改革,这意味着分配给教育的资源的实际值增加33%。这可使所有学校的教育掌握最新的计算机技术进展,并在所有教室用计算机技术进展。高技术私营企业大量增加培训工作人员的预算,有的现在几占工资总额的10%。

18. 保健支出是人力资本发展的基石,已证明极具成本效益。例如世界卫生组织、泛美卫生局和儿童基金会在婴儿腹泻和霍乱等高死亡率疾病方面倡导的活动,已经在短期内以最低的投资取得了重大成效。保健和教育领域的努力相结合具有极大的潜力。扩大和改进对贫穷地区女孩的教育被认为是世纪末最有利可得的投资之

一。据世界银行估计,向这些女孩多提供三年的基础教育,可将婴儿死亡率降低千分之十五。增加的教育年限可提高这些女孩的教育资本,使她们大大提高效率来处理少女怀孕、计划生育、产前护理、新生儿护理和营养管理等问题。

19. 社会资本反过来又可以为经济进步总的福利生产很高的回报。广为宣传的Robert Putman的研究报告,从经验上肯定了其对增长的战略贡献。¹⁷ 作者称“这是一种公益:‘是社会资本的一个特色,这同信任、规范和网络一样,一般属于公益,不同于传统资本,那一般属于私益’。”于是出现了偏袒的评价进程:“象所有公共货物一样,社会资本往往被私人代理人低估或扶持不足”。低估社会资本是错误的,因为它可以产生决定性影响。Putman分析意大利经验时强调社会资本的关键作用,指明它的一些实际效果:“意大利公民区与那不勒斯不同,社会信任一向是道德规范支撑经济活力和政府业绩,往往要求立法和行政、工人和管理人员、各政党、政府和私人团体以及小企业等等之间进行合作。而在这种情况下明确的“合约”和“监测”往往是费用浩大或根本不可行的,第三方执行则是不现实的。信任便利会社。一个社区内信任水平越高,合作的可能性越大。而合作本身也产生信任。社会资本的稳步积累是意大利公民社会良性循环的一个关键因素。

20. 近几年重新发掘人力资本和社会资本,如不考虑到它们作的发展杠杆的重大影响,就不可能严肃地考虑发展。

C. 重新思考公平概念

21. 在这里,传统模式再次与历史事实发生矛盾,这些模式的失败,为研究这个问题以及设计新的模式和试验新的反应提供了许多新的可能性。

22. 如Nancy Birdsall, Daird Rose和Richard Sabot指出,增加成长与减少不公平成反比的假设是传统经济理论关于发展进程的性质的基本假定。¹⁸ 这些理论如果成立,要累积成果和促进增长就必然要有高度的不公平。但是,对过去三十年来

世界两个地区--东南亚和拉丁美洲--的经验进行严格计量经济学分析的结果显示,情况正好相反。Birdsall, Rose和Sabot试图解释,为什么拉丁美洲经济增长率较低而有高度的不平等,东亚却有快速的增长和较低程度的不平等。东南亚国家积极减少不平等的努力显著减低了不平等的程度,在大韩民国,国民收入的分配情况是,最高的20%与最低的20%的比率为8比1,拉丁美洲两极分化的情况较为严重,在巴西,两者之比为26比1,墨西哥、阿根廷和该区域一般而言,两极分化的情况正在恶化。除别的以外,可以在公平、教育和增长之间看见恶性和良性循环--视公平程度增减而定。上述研究发现在1950年代,巴西有60%的人完成小学教育,比大韩民国的35%高出很多。在其后的三十年,巴西的不公平情况增加,而大韩民国则显著下降。这项因素和其他因素决定了巴西完成小学教育的人的比率大大下降,而大韩民国则上升到90%以上。根据《经济学家》杂志,巴西的不平等情况的演变过程属于下列类型:

表 1		
收入分布情况: 巴西		
	国民收入百分比	
	1970	1994
最富有的1%人口	8	15
最穷的25%人口	16	12
资料来源:《经常学家》杂志1995年4月29日		

23. 吉尼(Gini)系数衡量拉丁美洲、非洲、东南亚和东亚收入分配的不平等程度,不平等程度增加,吉尼系数也增加。适用该系数的结果显示最后两个地区比其他地区好很多,而其增长也比其他地区快和持续较久。0

表 2			
国民收入分布情况(百分比)			
人口	东南亚, 东亚	非洲	拉丁美洲
最穷的20%	8.1, 6.6	6.0	3.3
其上的20%	12.2, 11.4	8.2	7.2
再其上的20%	16.1, 16.6	11.5	11.9
更再其上的20%	21.8, 24.9	18.5	19.8
最富的20%	42.0, 40.4	55.9	57.9
基尼系数	0.31, 0.32	0.44	0.49
各20%按收入增加顺序排列			
资料来源: Weaver, J. and Sprout R., in Michael Rock, "Twenty-five Years of economic development revisited", <u>World Development</u> , vol.21, No.11, 1993			

24. 实际数据明确否定不公平最终是经济增长的函数。Joseph Stiglitz将这种情况叙述如下:

“增长与平等之间有正面的关系。高增长率提供可用于促进平等的资源, 正如高度平等有助于维持高增长率。虽然这看来不过是常识判断, 但在东亚经验之前, ‘常识判断’ 所告诉我们的却正好相反: 增长产生不平等, 增长需要不平等。”¹⁹

25. 随着传统经济理论所采用的“常识判断”做法被否定,现在又可对整个领域进行重新探讨。鉴于当前上述高度不平等情况预示着今后成长会有严重问题,并且本身会在社会中引起普遍的社会紧张关系,因此迫切需要进行这项研究。在国际一级进行的研究采用许多新方法开始有系统地侦测各种不平等情况。在探讨收入不公平等情况的同时,这些研究还特别探讨资产所有上的不平等和获取信贷的不公平,这两者在经济上都是很重要的。Deinings和Squire最近的一项研究发现,土地这一项重要的资产分配的不公平对后来的成长有明显负面的影响。根据这项研究,在1960-1992年期间,在土地分配基尼系数高于70%的15个国家中,只有两个国家的增长率高于2.5%的低水平。²⁰ 李、Squire和赵等在另一项研究中显示最初的资产不公平分配可能一代代无限期地维持下去,造成每况越下的后果,要减少这种情况就需要采取有效的政策。²¹

D. 经济发展和社会发展的相互关系

26. 涓滴理论的破产、人力和社会资本的重新评价、不公平程序与成长的关系是关于全球发展模式取向的广泛辩论的主要内容。一方面,经济与社会事项之间的关系很明显是复杂的。涓滴机制假设,给予足够时间,增长所带来的惠益会达到贫穷阶层。实际情况却迥然不同。此外,有些研究人员则更进一步认为,不应将整个过程想成是解决一方面的问题即损及其他各方,而是各方面之间存在着基本的相互关系。实际经验似乎显示社会发展对持续经济增长的前景有关键的作用。对人力和社会资本进行投资并提高公平程度,不仅从民主社会的观点来看本身就是目的,而且是为经济增长提供扎实基础的需要。因此,如Janreo Wolfensohn所建议,没有平行的社会发展就没有令人满意的经济增长。²² 国际开发银行指出,就拉丁美洲而言,在累积“人力资本”方面顽固存在的社会差距扩大了生活在贫穷中的人的比例、加剧了该区域高度的贫富不均。这些社会差距继续限制该区域的生产率和经济增长,并延迟了各国的民主化和现代化。²³

27. 目前的看法是,差距要从两方面来缩小,否则发展本身就非常脆弱。没有经济增长、金融稳定及经济和财政平衡就不可能支持社会发展,反过来,如果没有积极的社会发展,上述各点就无法中期和长期持续。这种看法开拓了采取有别于“传统常识判断”的其他政策的可能性。这种政策目前正在形成。Amartya Sen指出,一方面,有些方法认为发展是一个以“血、汗和泪织成的残酷”进程,这些方法的高论是,要有更美好的未来就必须作出牺牲,例如低福利、高度的不平等、专权等等。²⁴ Sen认为过去一贯倾全力推销这种方法。它似乎不能产生过去经验所承诺的那种结果,而导致高度的紧张关系。这种方法常常被说成是唯一的方法。将上述提及的新内容列入讨论,为设计其他方法提供了广大的可能性。Sen提出另一种看问题的角度,即发展基本上是一个以助人助己为中心的友爱的过程,是一个可在朋友少许帮助下往前迈进的过程。这种“少许帮助”可来自市场上的相互依赖(贸易互利),也可来自为人们提供培训使其能够助己助人的公共服务。正如越来越多人指出那样,过去几十年的经验显示,传统的作法是将经济事务与社会事务分开,因此社会政策最终只是为了“收拾经济政策遗下的死伤者”,因此作为回应可以假定两者之间存在着有机联系、其互补性可更充分利用。能够将两种发展结合的社会都是世界上最先进的社会,它们以本身的例子说明这种结合是可行的。在取得卓越的宏观经济成果和人的发展指数方面,加拿大、挪威、瑞典、丹麦、荷兰、比利时、日本、以色列和东南亚国家排在世界各国的前列。

28. 社会发展讨论中的新的方向要求,修正过去几十年来关于国家作用的“传统常识判断”方法。既然目前正在全球发展概念范围内重新进行深刻审查,那么可以期待产生什么新概念?

三、重新思考国家机器的作用

29. 对于如何重新设计国家机器协助并促进社会发展问题采取的一般作法是直

接从组织结构着手、提高其管理效率和采纳现代化技术。虽然这些方面是重要的，可是在对于国家机器在本世纪末时在发展中国家应发挥的作用作出决定前，不能加以处理。不能抽象地或根据市场上供应的技术选择认为绝对需要的那类技术改革和现代化。必须有选择标准，以一个中心概念为主导：根据国家机器必须发挥的具体作用，最可能使国家机器能够最有效发挥这项作用的“技术风格”是什么。关于国家机器改革促进社会发展的纯粹的技术官僚讨论应让位给一场更广泛的辩论，首先重评发展模式、就“理想国家机器”的作用作出结论，并在这个基础上拟定技术标准，使国家机器能够发挥这些作用。建议的那种方法论上的处理办法正是我们在本研究中设法提出的办法。²⁵

30. 关于国家机器在社会领域的作用的讨论是关于国家机器的全面作用的更大范围的讨论的一部分。一般而言和如惯常所指出的，潮流已经剧变。数十年前着重概念是，可以设想国家机器能够全面规划发展的所有方面，并通过其本身的机器执行这些计划，由中央一级进行这些行动并担负所有类型的执行职能。实际上，这种观点证明有严重缺陷：在概念上，它低估了各式各样的公民社会或使其边缘化；在执行上，国家机器效率极低变得很明显，中央集权的管理作风证明是僵化和与现实需要严重脱节的关键起因。

31. 然后潮流转向相反方向，认定需要“国家最低机器越小越好主义”；断言应将国家的职能限于绝对最低限度并应听由市场和“无形的手”决定发展。有人把国家机器看成是创造活力的障碍，大谈特谈国家机器与市场之间的所谓敌对关系。在发展中国家积极推行瓦解国家机器进程。很长时间都将精力集中在规模问题上，为了缩小规模，不断地并且常常是不分青红皂白地作出削减。国家的很多职能被废除。在好几个国家企图尽快将职能私有化和取消，尽管承认为了该国的利益本可以更有效地进行有关的运作，并承认据说是下一阶段所需的公共管理能力实际上非常薄弱或几乎不存在。此外，像第一项办法那样，这项办法间接地低估了既非国家机器又非市场的其他公民社会形式的生产能力和贡献能力，例如社区为执行基本职能所

建立的非常广泛的结构。

32. 历史证明,两个极端都没有使问题得到可取的解决。Udiger Dornbusch指出,至于美国的经验,美国在看到过度竞争、轻率地解除管制和国家干预不足走向极端后,领先走出了一步。当潮流改变方向时,可以预断国家会复兴。十年后,美国能够回过头来将这段时期看作是一段重建时期,其中心是对国家机器的正确观念,政府、劳动力和企业之间正确的合作和政府必须在为协调和利用外在因素的问题寻找解决办法方面发挥一项重要作用。²⁶

33. 对这整个问题反思的根据是理论模式与实际之间的冲突。事实对流行一时的假定提出了严肃的挑战。举例说,据称将问题局限于讨论国家机器的规模上和认为缩小国家机器规模必然提供解决办法只是一种幻想。数据清楚地证明,如果根据每一百名获得服务的公民与公务员的比例和公共支出在国民生产总值(国民总产值)中所占的百分比来计量国家机器的规模,很多发展中国家的国家机器相对规模大大小于多数发达国家。主要问题不应在于抽象的规模,而在于国家机器在历史进程中应发挥什么作用 and 如何给予国家机器所需要的管理能力来有效发挥这项作用。

34. 事实又证明,在新的全球化世界中,在非常短暂时期内发生的相互关系的成倍增长,和深刻的地理政治、地理经济和技术变革造成了“复杂性猛增”,国家机器必须承担历史上前所未有的职能。全球化、迅速变革和复杂性带来了大量的不稳定因素。Edgard Morin 警告说,“成为”不一定是“发展”的同意词,而且从现在起,前途未卜。他强调预测未来的难处,声称我们不仅一无所知,而且莫名其妙。我们对时代的理解仅仅体现在无实体的前缀词“后”(后工业、后现代、后结构主义派等)字上或否定性前缀词“反”(反专制主义)字上。因此,我们对未来,甚于对现在都没有明确的认识。²⁷ 发展中国家的思想家对于一个日益全球化、因而更复杂和多方面的社会表达了相同的感受,他们将这种情况比作在全球化带来的变革狂飚中,进行没有指南针而只凭有限的、往往完全过时地图的航行。他们说,变化太多和地图太少是经常看到的当今世界不稳定性和忧虑的一个主要来源。²⁸ 这些事态产生了对新

型国家机器对策的普遍需求。Michel Crozier指出,我们需要更多的公共干预来处理复杂的事务;不管怎样,所有群体、甚至企业群体都需要干预。²⁹ 在发展中地区,促进和加强分区域和区域一体化计划的可能性(在全球化范围内可以很有用)正在对国家机器可以发挥的推动和促进作用产生一波又一波的需求;国家机器已在这一关键领域取得了效率。

35. 除了全球化和复杂化产生的需求,还有其他因素与国家机器的管制能力的发展有关联。要求经济效率和对将社会至关重要的领域交给“无形的手”可能使整个社会付出沉重代价的深切社会关注,产生了管制。Lester Thurow 警告说,在这方面,亚当·史密斯关于个人谋求利润总是促进国家的经济增长的概念在实践中发生问题,因为亚当·史密斯的“无型的手”往往变成扒窃的手。自由和不受约束的市场惯于发现高度有利可图但不具生产性的活动,而实际经验证明,最大限度地提高利润并不一定表示最大限度地提高产出。³⁰

36. 对国家机器的其他要求涉及不公平等现象及其代价。Dornbusch 指出,市场并不促进社会上可以接受的收入分配,因此,国家机器干预、即设法使市场产生的收入分配平等是合法的。根据这种观点,机会平等和在一定程度上后果平等不但是是一项道德概念,也是一项必要条件,因为越来越多的迹象证明,过度不平等造成社会冲突。³¹

37. 那些管理能力很低,并且几乎在处于我们时代的这些和其他重要进程之外的国家机器越小越好主义极可能帮助社会充分地应付这种情况。在接受现实的考验时,“最好的政府是没有政府”的基本概念使一名公认的管理权威尖刻地说,这个模式代表了那些从来不必管理任何东西的经济学家的“伟大实验”。³²

38. 同潮流的两个极端相反,目前正出现另一种概念,以最新的历史的证据为依据,说明在近几十年中最一贯地取得进步的社会是那些摆脱了国家机器与市场对立的伪理论的社会。他们代之以制订社会主要行动者之间合作的模式,并积极将公民社会强大的潜在力量纳入这一模式,这种是两个极端都推向边缘的力量。这些模式

承认在国家机器和市场之间存在着各种各样的组织,包括服务于有益集体目标,既不属于国家也不属于市场的公益团体,分布在许多发达国家的新一代企业合作社,非政府组织,大量增加的宗教性志愿社会组织、邻里组织、环境组织、志愿主义、以及无数其他公民社会组合等等。根据新概念,这样做的目的是市场的潜力和公民社会可以作出的多种贡献去补充国家机器可以对社会发挥的关键作用,即前面指出的满足各种需要。以此为出发点就需要重建能满足新需要的国家机器,它同私营企业力量和谐合作,为本国取得最佳效果,并促进和便利日益紧密、强大和积极的公民社会的发展。

39. 需要重建国家机器,目的是创建可称为“精干的政府”,即集中发挥自身在社会中的战略作用的政府,它有体制目标,发展管理能力,以便能以最高度有效的方式发挥作用。大量证据显示“精干政府”的一项关键作用是在社会发展领域。前面曾指出,认为国家机器可发挥关键作用的新发展观点是因应本研究第一部分概述的、涓滴模式未能解决的大量问题而出现的。

40. 涓滴模式关于增长本身就可以解决贫穷问题的观点了引出了对国家机器在社会领域作用的越少越好主义和面向福利的观念。根据这一观点,国家机器只应限于缩减涓滴开始生效时会出现的一时性的失调。其作用应当是执行时间有限的针对性方案来缓解这种影响。只应将有限的资源配置给它的社会活动,因为这些资源是从可真正解决问题的增长和涓滴核心政策虹吸出来的。这些准则造成“解除”国家机器在社会领域“武装”的强大运动,取消服务,引起事实上的公营部门人材流失到私营部门,使在社会部门作业的机构日益依赖它们很少参与作出的外在决定,造成这些机构极大的不稳定性。辩论的新方向表明社会领域的这种强制的、狭隘的国家机器改组实际加重了问题的严重性。对人力资本和社会资本的投资下降,原已严重的不公平加深,经济和社会政策结合的可能性愈益渺茫。社会发展辩论的新方向为国家提出很不相同的作用。

41. 为建设人力资本,一个社会需要有国家机器在其中起关键作用的系统的、

长期的政策。为发展社会资本,国家必须保护社会资本,并积极促进协同配合。提高公平程度要求国家机器积极朝这方面努力。世界银行的一份研究强调,造成更公平分配财富的国家机器行动很可能成为成功的经济战略的组成部分。³³一个调动经济和社会之间建立起的相互关系,要求国家机器发挥协同配合作用。这种相互关系的核心必须是创造就业的政策和恰当的收入政策。新作用的一个根本方面是争取同盟,努力解决社会问题。国家机器必须提出倡议,促进基本社会行动者、私营企业、工会、大学和各种形式的公民社会积极参与这项努力。

42. 干练政府在社会领域并不是进行以福利为主的短期行动的最低限度政府或缺席政府,而是具有教育、保健、营养和文化国家政策(而不是政党政策)的政府,政策指向克服严重的不公平和促进经济和社会方面的合作,同时通过发挥不断的协同配合作用,提高公民社会的贡献。这次问题已不是再宣告一种理论模式。关于国家机器的这一类思考是从这几十年的历史经验中强有力地涌现出来的,历史经验表明凡国家机器承担了这种作用的国家都取得了很重大的效果。Amartya Sen 叙述最近的世界历史环境时强调,许多西欧国家设法确保了普遍的社会保障,以世界上前所未闻的方式提供公共保健和教育;日本和东亚是在强有力的政府领导下改造其经济和社会的;公共教育和保健促进全世界(东亚和东南亚更加令人瞩目)社会和经济变革工作的关键;务实的决策从市场和国家机器两方面,甚至还从象社区组织这种不属于任何一类的机构,获得借鉴。³⁴

43. Nancy Birdsall 强调日本政府遵循自下而上创造就业的增长战略促进中小型企业方面所发挥作用。她指出日本国际贸易和工业部认为小企业不现代化可能成为增长的绊脚石,政府支持小企业是日本工业政策中最长期一贯的内容之一。³⁵

44. 在民主智利,当选政府全面撤换了上届政府的社会战略。上届政府虽然取得了经济成就同但社会状况显著恶化,据估计人口中生活在贫困线以下的家庭比例由20%上升到40%。民主政府高度重视解决社会问题,实行十分积极的社会政策,其四大指导方针为:公平、团结、廉正和社会参与。政府与私营部门通力合作改善社会

情况,并大力鼓励公民社会采取行动。这项努力的目的是要在社会和经济问题之间确立长期的相互关系,其结果令人瞩目,并且这两个领域的进步又互相强化。

45. 在这些和其他一些例子中,一个在社会领域积极行动的、认识到全球化和市场对社会问题的影响、极力发展人力资本和社会资本、致力于缔结各社会行动者之间长期战略联盟以减少贫穷和全力为社会服务的政府正作为社会的关键历史工具涌现出来。

46. Paul Streeten 生动说明了坚持国家机器越少越好主义或允许国家机器受内部官僚机构利益的指导会有一些什么基本危险。他认为最严重的问题不出自市场失败而是出自市场成功,不来自某些政府官僚机构失败而来自其反面。他指出“如果市场发出的信号是以十分不平等的土地、其他资产和收入分配为基础的,那么是市场对这些信号的成功回应引起麻烦”。他还指出“Amartya Sen 对饥荒作了分析,指出总的粮食供应往往是够的,但是穷人中某一批人的...购买力下降了。在这种情况下,市场在其信号、动机和分配方面实在是太成功了,而人民则挨饿”。同样,他说明是政府追求其官员的私利目标获得成功引起了普通感到痛惜的破坏性后果。³⁶

47. 既已说明了理想作用,那么政府如何才能配备机构和管理能力来发挥这些作用呢?社会领域中的“干练政府”的轮廓应当如何呢?

四、在社会领域重定国家机器行动走向

48. 在发展中世界,国家机器社会领域的重大改革是在宏观经济调整过程中进行的。Fernando Zumbado谈到了这些改革的基本轮廓,其特点可适用于许多国家:迄今为止,社会改革一直是紧迫的稳定方案和结构调整的产物。不幸的是,在这个意义上,削减公共社会开支、取消效率低下的服务,对贫穷加深起了关键作用。而且化了很长时间才提出其他更有效的方案。³⁷

49. 经过这些改革,出现了调整后国家机器,它们似乎在体制和管理上有严重的局限性和弱点,阻碍它们发挥如前一节谈到的作用。国家机器需要在社会领域里重建,以有效发挥所说的作用。重建不能向后看,这个走向行不通,因为过去几十年国家机器的社会结构在运作方面存在着工作僵硬和惰性等重大缺陷。不过,一味削减也不是人们需要的改革。Zumbado的呼吁很有道理:要有更有效的替代方案。

50. 重建国家机器管理能力,促进积极、公平、可持续的社会发展必须放眼未来。在社会领域里,国家机器必须与管理与体制发展方面的新的技术相衔接。近几十年来,怎样提高组织效率的基本概念发生了重大变化。在全球一级,正在出现一种具有分析模式、假设和技术提议的新的管理典范与本世纪大部分时间的主流形式大不相同,³⁸行政正在向管理过渡。我们时代最有效的组织在实践中产生了这一新兴典范的许多要素,并越来越依此为基础运作。对于2000年时如何管理组织,提供了一个重要的参照源,还可能对社会领域国家机器的改革具有很大价值。问题是在全球一级组织管理的最新发展中如何适应国家机器社会各部门的特殊问题和特征。这一过程并非是照搬时兴的管理方法,问题比这要广阔,复杂得多,它是要看看是否能依照近来对组织行为的创新见解,重新审查社会管理问题;同时充分尊重其独有的特性。这种再审查是一个良好的出发点,可在此基础上制订国家机器在社会领域的妥当的技术解决办法。这建议并非是机械地照搬时兴的管理办法,而是要进行广泛研究和发展,在社会领域里带来组织上的创新。

51. 因此,国家机器在社会领域放眼未来的重建需要解决以下基本问题:

(a) 真正妨碍效率的战略性问题是什么?传统方法强调的基本上是与组织渠道、程序、业务手册、准则和环境相关的、正规性质的问题。最新的管理理论认为这一领域应予改善,但这对组织的最终产出的影响十分有限。最终产出取决于其它更具战略性的方面。

(b) 如何考虑到社会方案管理十分具体的特征参照管理科学的进展,来解决这些问题?

(c) 怎样找到一种解决办法,既能最终确保在发展中国家,有效发挥国家机器在社会领域里承担的作用,包括大力改进教育和保健、发展社会资本、实现更大程度的公平、最佳利用稀少的资源、制订可持续的解决办法、积极推动公民社会参加社会事业的所有方面又能发展处境不利社区的内部能力?

52. 从这些概念基础出发,现提议一些对于在社会领域里重定国家机器作用十分关键的行动走向。这些只应看作是行动走向,还要据此循序渐进地进行改革,以实现既定目标。提议的方法基本上是一种有选择、渐进型的改革战略。

A. 重组社会政策

53. 在发展中世界的国家结构中,社会政策作为一个领域运作,对于实现其目标十分关键的变量缺少自主性。妥善落实政策所需的各个方面由外部决定。国家的经济政策部门通常就具有重大社会影响的问题作出实质性决定,随后只是把决定通知社会部门。社会部门在有关的决策过程中的组织参与十分有限。社会工作者很少参与关于信贷政策、外债谈判、关税政策、及财政政策等对社会方面其有深远影响的问题的关键决策。此外,各决策过程中使用的信息几乎完全来自经济领域。社会领域提供的信息投入极少用在这些过程中。社会领域在权力结构中的组织地位也十分软弱。无论正规头衔如何,其接触总统一层的次数和参与关键决策领域的程度比起经济界和政治界要有限得多。

54. 在此情况下,社会政策的执行处于附属地位,孤立无助。控制可预期性的程度很弱,而这是组织权力的一个关键因素。社会政策的基本参数易于受外部操纵,因此不允许有周密的计划。

55. 社会政策领域的这一结构和组织上的弱点,是同发展设想中一直把社会发展看作是其它政策的“剩余”副产品的观点相一致的。若要彻底改变这种设想,并且如前所述的现有认识,即发展有多个杠杆,有一些社会方面对于发展要可持续下去十分关键,而且“剩余”会阻碍整个进程,那么显然需要大力改建传统的组织模式。

Entique Lglesias确切地指出,国家机器是负责确保在经济政策和社会政策之间达成重大折中的主要促成者。³⁹ 确保这种折中意味着着重鼓励折中的组织责任。这是个极为复杂的问题,仅靠设立零星的协调机制(如各主管高级部长时不时开会的指导委员会)无法解决。协调机制是个有益的步骤,但只是初级水平的协调,要达到共同制订经济社会政策还需要更高深的水平。协调必须涵盖制订公共政策的各个阶段。除其它因素外,还要建立比目前只有的规模更大、更好的社会发展数据库,作为制订政策的重要参考;意味着设立组织机制在关键级别共作决定,把社会变量同经济变量一道充分纳入决策框架,意味着设立实时监测系统就经济政策的社会影响不断提供信息,就共同计划的实施提供反馈。应设立便利提高协调水平体制框架。据此有些在此领域较为先进的国家被称为产生了一种“社会经济”,即不仅仅是协调的,而是综合的经济社会政策的制订。这样的经验有多种,表明这样的项目可行。例如,智利民主政府发展了一种密切协调经济和社会政策积极持续的作法。以色列设立了监测社会状况的制度,提供数据供经济、社会和国会各级决策者共同使用。

56. 除紧密协调外,现在需要根据重要性、及随之而来的接触权力基本中心的机会重新划分社会领域。

B. 必须彻底改善政府内部在社会领域的协调

57. 影响中央政府社会领域的协调问题不仅是在外部一级发生;在发展中地区,这些机构的内部协调程度往往很低。掌管教育、卫生、家庭福利、住房、社会发展等社会政策的政府各部往往各自为政,毫无协调可言。在社会领域运作的各种公共机构与有关各部的实际联系薄弱,彼此之间的关系也有限。近数十年的一项重大机构活动-社会投资资金只得到政府社会方面的有限接受,并在这种严重限制下运作。事实上,不但协调方面出现了巨大差距,对于管辖权、资源和方案也常常产生激烈的矛盾。

58. 所有这些对最后成果产生重大影响,因为由于本身的非常特点,社会政策是一个任何机构角色均不能单独实现基本目标的领域。因此,要达到纠正教育缺陷方面的目标,就需要保健和营养系统的坚定支助。保健方面的进展需要教育系统的积极合作。要将有边际住处的市区转变成稳定和生产性住区,就需要各种社会机构共同努力。只有在各种领域行动一体化的情况下,才能够在社会领域取得最适当的成果。

59. 在机构间协调十分困难背后隐藏着各种必须加以揭露的问题。有一些是概念性问题。很多政府官僚机构主要是根据部门办法建立起来的。组织设计倾向于在部门之间造成严格分野、泾渭分明和完全各司其职以及将严密分工制度化。减少市区贫穷或促进农村发展方案的实际情况需要一种不同的组织设计,以提倡互接的办法、实地合作和共同最适当利用奇缺的现有资源。现在需要的是将社会政策领域“机构间化”,换言之,增加有关各种角色之间的真正联系,而不是继续将这个领域部门化。

60. 其他问题非常具体:利益冲突、权力斗争、势力范围争端等。不能通过设立正式协调机构的传统办法解决这些问题,这些机构书面设立各种假定要进行协调的单位,但这些单位通常效力有限。影响社会政策指导委员会运作的严重问题便说明了这点。这些委员会召集掌管社会政策的高级部长和政府社会机构主管。理论上,这些委员会是有用的工具,但实际上它们的效率一般很低。其议程往往排除富有争论的问题而着重行政协调的次要方面。为执行通过的决定的后续行动而采取的技术安排有限。会议得不到预先有计划的技术筹备工作的支助。应以实质性办法取代形式办法。与会者应首先承认存在着实际的根本矛盾并设法解决这些矛盾。如果参与有机谈判进程的当事方使用先进的技术模式,也许可以解决其中很多的矛盾。首先,谈判使他们能够确定共同点,认识到进行共同努力为大家带来好处并在这个基础上拟订共同方案。在这个领域的目前经验证明,政府各部和机构可以轻易地从以下

等领域的合作取得好处：产生优质社会数据共同使用，集中培训关键领域的熟练人力资源，就有关问题与经济机构谈判时采取共同立场。虽然此项办法不会解决所有矛盾，但将减少和限制冲突。此外，应设立组织机制促进有效的协调。在举行社会政策指导委员会会议之前，应先进行够广泛的协商进程，以便能够拟订有代表性的议程。也要建立制度监测通过的决定的执行结果，从而向指导委员会提供反馈供通过决定使用。

61. 所有这些努力必须在深入的概念性讨论范围内进行，鉴于社会问题本身的特点需要采取一项综合办法，上述讨论将加强认识放弃部门办法的必要。

C. 权力下放的机遇

62. 将社会服务下放到区域和城市，为积极改革发展中国家和国家社会领域提供了一个主要机会。这种下放有很多好处。从效率的角度来看，社会方案可以更为密切地配合目标人口的实际需要。从纯粹的管理角度来看，通过提供更多积极、灵活和迅速回应的机会，下放提高效率。对于方案的中期和长期可持续性，下放鼓励受援人口阐明其需要，这样将有助于努力的自我维持。最后，下放协助区域一级拟订综合经济、社会政策的进程。

63. 很多国家正在社会领域执行显然具有前瞻性的下放进程。正在作出努力在以下等领域实行下放：小学和中学教育、初级保健和医院服务、住房、环境卫生、输水管、污水管、排水设备和固体废物处理系统、营养、社会保险、运输和文化。可是必须密切注意过去经验，以便了解可能产生的问题和风险和制订加以应付和解决的战略。

64. 其他问题包括下放进程的体制明确程度。在某些情况下，没有确切界定中央政府、地区和城市区在下放的各自作用，从而造成很多灰色地带。这样便为不断的摩擦和冲突制造了机会。筹资是一重要方面。除非有附带的机制使接受移交的服

务的地区和城市区机构能够筹集或取得必要资源,不然下放服务可能成为一倒退进程。Karin Stahl 说过,执行下放政策而没有保证城市区获得收入和没有使贫富区域的财政情况均等,还可能加剧区域不平等现象,因而加剧社会不平等现象,进一步损害尤其是在较穷城市的国家社会服务系统。⁴⁰ 另一重要方面是下放后执行服务的机构的体制和管理能力。这些机构很可能开始时能力薄弱,如果没有作出持久的努力加强能力,服务将受到严重威胁。除其他事项外,很多发展中国家城市缺少为有效管理关键的正式职业公务员制度。举例说,在大力进行下放的哥伦比亚作出的研究表明,覆盖43.5%人口的85.5%城市没有能力执行分配给它们的任务。⁴¹ 一项包括16个拉丁美洲国家的研究设法按下列指数计量城市的管理能力:接管服务的现有单位,熟练的人力资源,纯熟的管理技术,拟订项目的的能力,现有财政资源,社会服务领域有没有健全的组织结构和市政职业结构。该项研究发现,在5至1的递降幅度内,管理能力平均数为1。⁴² 这种情况可能造成恶性循环。形式上,中央政府将权力授予城市区,但对其管理能力有疑虑,它不是设法建立管理能力而是限制实际的授权。结果产生灰色地带,使服务的提供大为复杂化。这样,造成的问题加深政府原来的疑虑。

65. 根据她本人的实地研究, Dagnar Raczynski 提请注意另一问题,她写道,她对阿根廷和巴西局势进行的分析表明,特别利益集团在区域、省和地方一级的压力和做法经常远比国家一级更强烈。⁴³ 这项警告可能扩大到更广泛的领域。地区和城市的上层权力集团可能企图将下放的资源导向其经济或权力利益。在这些级别,进程可能大受扭曲。

66. 这些及其他方面并不否定下放可能带来的前景;这些前景可能如泛美开发银行在其1996年报告所说明的那般具体:有越来越多的证明表示,通过向校内的教员和首席教员给以更多的自主权,同时采取适当的机制保证责任制,就可以改进成果。向家长和学生提供更多的选择和让他们对当地学校决策有更大的发言权,就能够增

加制度满足教育需要的能力。组织变革确实可以成为有效的促进因素,以增加责任制,改进资源配置、鼓励革新和产生必要的资源提高公平和质量。⁴⁴

67. 把握下放提供的机会意味着明晰地辩明和正视上述风险;意味着避免灰色地带、为地区和城市服务的有效筹资创造条件、大大加强地区和管理能力和保证这些能力不会为上层集团所占有。Raczynski 建议,由于这是一个棘手的进程,必须由一个强大的中央政府进行,以提供动力和指导;同时必须保留规模经济的利益和避免增加任一国家不同地区之间业已存在的巨大不平等情况。⁴⁵

D. 建立网络

68. 在社会发展领域采取行动的新观点要求这一领域的所有工作人员同心协力作出贡献。当前社会发展工作者之间很少协调,没有利用联合行动可能提供的互补作用。国家机器必须带头鼓励建立网络,调动社会领域的一切公共机构、地区和城市、非政府组织、私人企业基金会、工会运动、基层宗教组织、大学、居民协会、公民社会其他成员和代表贫困社区的各组织。这种网络互相支持,借鉴各机构的长处,克服短处。正如James Midgley所说,应当考虑到国家、社区和志愿组织各自的作用,并分析其长处和弱点。还可以制定战略,协调社区、国家机器和非政府组织的贡献。⁴⁶

E. 参与: 总体战略

69. 世界银行新近出版了《世界银行参与资料手册》,详述世界银行为支持参与采取的新方向。⁴⁷ 这一领域进行研究采集的证据完全一致:采取参与办法的脱贫和社会发展项目的成效,远远超过通过层层结构,按部就班的办法。其他国际组织现在也渐渐得出同样的结论。美洲开发银行刚出版了一本关于这一题目的指南,该行

认为参与是促进世界发展和民主的关键。⁴⁸ 从管理角度看,保健、教育、住房、农村发展、改善城市边际地区、营养等方案的规划、管理和评价采取参与办法的好处十分显著。经验表明吸收这些方案针对的社区参与,可以准确地断定他们的优先需要,造成有益的信息流通,这可成为管理的关键工具,推动社区提出新见解,不断评估方案的进展,并且几乎可以绝对有效地防止出现腐败的可能。征求一个社区的意见,其自尊心就得到提高,潜力就开始发挥,使之能作出根本性贡献,这是一个很重要的方面。

70. 除了这些管理上的好处之外,社区参与可以对当今社会发展的一个基本目标--方案可持续性发生相当重大的影响。可持续性是一个十分紧迫的问题。据报,内部评价人员将世界银行一半以上的项目划为可持续性不明一类,意思是:这些项目一般要用五至六年才能完成,但完成后它们可能就不再向接受国提供重大好处。⁴⁹ 测试社会管理真正成功的标准是产生中、长期可持续性。如据报的评价所示,没有这种可持续性,项目就没有达到可持续性目标,因而是无效的。参与对建立可持续性是十分重要的,全社区的参与可以便利和促进建立社区能力,这对可持续性至关重要。而且,广大社区参与就有可能解决一些上文中分析放权时提到的战略问题。权力下放到市,加上社区积极参与,可有助于确保资源真正用于社区优先事项,并防止落入当地上层人士手中。

71. 许多参与的新经验都显示,参与模式的这些明显的优点都在实际发生作用。上文提及的世界银行和美洲开发银行的出版物中叙述了种种成功的参与经验的样板,联合国系统提出的关于这一题目的大量文件中也有叙述。例如,亚洲的格拉米银行是一家民众的信贷银行,75%为其成员所有,在广泛参与的基础上经营,它在这方面开辟了新途径。它给予贫苦农民取得信贷的重要机会,其成员在10年中由15 000人增至250 000人。秘鲁的萨尔瓦多村是个有25万穷人居住的贫民区,他们从极度贫穷的境况开始,发展出一种自我管理的参与办法,其基础是由全体居民积极参

加的2 000个组织单位。他们在20年中,修建了5万个住家,一个广大的学校和保健中心网络,他们的识字和保健水平远远超过全国平均水平,他们生产自己需要的食品,为小商业开辟了一个企业园地。这一项目获得了教科文组织奖,西班牙国王颁发的阿斯图利亚斯王子奖,还获得了许多其他国际奖。在城市这方面,巴西的Alegre港市自1989年以来一直在发展一种广泛参与的制度,让居民在决定集体投资上有发言权。1995年,在总共130万人中,有10万人积极参与了全过程。由于这一进程,资源的配置和管理被认为大有起色,证明放权到市后的行动同社区参与相结合可提供的种种可能性。在这些以及其他类似的事例中,都是将决定权真正交给社区。这使它们区别于往往是“模拟”的参与,那是向社区保证有机会参与,但只限于意向声明,属于次要方面,使人深感失望。

F. 提高服务质量

72. 人们普遍同意,国家机器必须大大提高其总的服务质量,特别是社会服务质量。不过,这种说理的思路必须推进一步。何为公共服务质量!克里斯托弗·皮利特提出一个论点供考虑。实际观察显示,对于这个问题,不同的行动者有不同的答案。提高质量包涵什么内容!看法随我们询问的是政治家、公共行政人员、从事这些服务的专业人员或用户而异。以下真实地说明这种情况:第一,有些当权的政治家急于限制开支,但又向大众保证基本公共服务的标准不会受损。其次,有些管理人员和高级行政人员不得不遵从其政治主人的指示,当然急于维护和加强自己的机构。他们往往与第三类人起冲突,第三类是公共服务专业人员,他们经常对高级管理层持怀疑态度。他们的反应是可以预测的:他们试图保护其自治的范围,保护其学生、病人及主顾。这些服务的顾客形成第四类,尽管这一类人仍须在质量倡议设计方面发挥积极的作用。质量是他们得到的东西,而不是由他们界定。⁵¹

73. 提高服务质量和采用所有质量要素的倡议应明确地针对最后一类人的需

求,应容许他们提出自己的质量定义。发展中世界发生这种情况时,受益者提出的优先次序往往与外界所制定的次序不同。他们提出十分具体的问题,例如:他们没有收到方案资料;供填写的公共机构表格应以可理解的语言书写;各个办事处开放的日期和时间应与他们的工作时间相配。

74. 提高质量必须着眼于接受者开始,而且应与接受者一起进行,才能取得真正的进步。

G. 采取适应性管理方式

75. 有效执行社会方案的最适当管理方式是什么?寻找答案首先必须了解执行这些方案的进程的各种需求。这种进程极为变化无常,当方案针对广大社会群组,例如,为了在农村地区推广初级保健、降低贫困市区学校的退学率、或提供粮食及营养教育而执行的方案时,会造成高度复杂而多变的动态。各种利益集团,包括经济利益集团和游说集团,围绕在方案周围,并可能试图转移方案目标,为他们本身的目的服务,相互关系各异的各组织角色都卷入进去--各部、地区、城市、非政府组织、公民社会群体。接受社区的反应,可能很不相同,而且他们的反应又可能在方案执行过程中发生变化。在实际执行方案时,可能会出现意想不到的机遇和风险。经常会有方案外部,甚至是整个社会部门的外部作出的决定,例如削减预算。整个方案执行工作倾向于体现出动荡不稳的性质。丹尼斯·朗迪内尔在分析国际机构支助的各种发展项目的失败原因时总结说,不管项目如何规划,不管如何进行技术分析,很难说遇到的问题是无法预测。⁵²

76. 因此,问题不在于调整较早的设计;问题更为复杂。能动力一旦释放出来在各个方面都无法预测。这种动力无法用传统的官僚机构管理方式来加以控制,传统管理方式利用计划、常规和标准来管理将要开展的业务。这些计划假设会出现高度可预测情况,可以利用根据过去的情况所作预测来进行有效指导、在社会管理方面,

情况变化无常,过去的经验并不可靠,因为基本条件不断改变。我们必须采取适应性管理方式,这种方式与实际情况紧密关连,并在管理过程中因应正在出现的情况。这并不意味着抛离计划,而只是改变时间安排。计划和管理应尽可能紧密结合:计划、执行、反馈和重新设计实际上应是一套整体行动、当前先进管理有不同的技术工具支助所需要的管理方式。其中,进展情况和方案影响实时监测制度可能很有用;它们牵涉到从利用监测和评价作为管制工具的概念改为将它们视为管理工具。⁵³

H. 更新组织结构

77. 公共社会部门的组织结构倾向于遵行传统的垂直式金字塔型等级模式,由许多级别组成。就发挥功能而言,这种模式不适合权力下放进程、建立网络和促进参与的关注以及发展适应性的管理方式等方面所引起的需求。除其他问题外,它们倾向于自我封闭、以常规为目标、制造严重的阻力妨碍结构外的角色,例如其他可能的伙伴以及接受者本身的参与,并可能对改革作出极端僵硬的反应。必须在朝向更开放、灵活和参与结构方面取得进步。设计组织结构本身并不是目的,而是协助实现目标的手段。在社会管理领域,设计应鼓励与实际情况保有积极关系等方面。明茨伯格就此提出重要的论点。⁵⁴ 我们应将组织视为圆圈而不应视为金字塔。通常会有人在圆圈周上,即在圆的边缘上工作,与接受者和实际情况积极接触。他们获得对正在发生的事的反应,但由于他们是在极严格界定的范围内工作,他们的方法肢离破碎。圆心是高级行政阶层,他们知道组织的方向但可能很少接触现实情况。这个阶层往往生活在象牙塔内。就社会方案而言,可以清楚了解一些建议;这种方案必须尽可能与现实情况相互作用。周边人员和高级行政阶层必须建立更密切的关系,才能使现实情况渐渐达到后者。同样地,必须试图采用组织共同观点的现代战略,这一般来说可以促进周边人员充分参与业务,而且还可以使他们更有效地进行实际的资料收集和分析工作。

78. 国家社会部门正在不同的情况下朝所示的方向改变。加拿大是这个领域的先进国家之一,其安大略社区和社会服务部行政和财务司以实验性行政方法为依据宣布新的组织结构,这种方法将减少等级并消除结构障碍。该司宣称,这个项目将包括改变普遍存在的组织文化和价值(从自治区主义一种乌合之众的心态和恐惧感变为协调合作、信任和赋予责任。⁵⁵

I. 社会管理的特点纵观

79. 在国家社会部门应进行的基本体制和管理改革的基本战略方向应该是什么?实行传统的公共行政办法有严重的缺陷,不符合现实的需求。但是,似乎也没有任何经验证明可在此领域使用企业办法,因为后者的目标和一般特点与社会方案的目标和典型运作方式大相庭径。社会方案具有发展目标,其效果基本上是中长期的,如教育便是一例。社会方案的目标与其他方案的目标有交互作用。在一些情况下,社会方案的目标不能用企业管理中一般使用的办法来衡量,因为它们是质的目标。而且,在发展中国家的社会方案中,某一个领域的方案的具体目标包括在总的目标之内。希望所有方案都能有助于增进公平、克服性别歧视、促进环境保护、取得可持续发展。社会方案执行工作的技术运作也与企业组织的运作方式很不一样。我们已经看到,其特点是:有多个机构行为者参与、需要对它们进行协调、“网络”、“动荡”、因其广泛的积极影响而必须由大家参与、必须尊重当地的文化、以及政治、社会、人口和其他因素的影响。在这类运作所遇到的管理难题是独特的,而且与工企业的管理难题很不一样。

80. 必须在这一领域拟订出一种办法,着重于社会机制和社会管理的具体问题,并寻求适当的技术解决办法。需要一种社会管理办法。其支助性投入将包括其他一些办法的内容,但其战略办法必须与众不同,并且对所列的目标和总目标和社会方案和政策所特有的技术运作方式行之有效。这种办法正在各国成功的体制调整和方案

的具体经验中涌现。得到国际公认的优秀管理的榜样--如亚洲的格拉米银行、萨尔瓦多的EDUCO学校、委内瑞拉的街道消费者交易会等,其采用的体制形式和管理方式均来源于这种区别对待的办法。⁵⁶ 对于社会管理的这一技术层面的观察发现目前正在激励大家作出努力,在这方面对各发展中国家的社会管理人员进行培训。⁵⁷

81. 不只是在社会部门需要尊重具体情况,而不是将企业办法机械地搬到其他领域。Paul Krugman在最近一份“国家不是公司”的著作中告诫向经济领域照搬这种办法的危险。⁵⁸ 他提请注意,他认为有一种希望用企业办法处理国家事务的危险的趋势。他说,人们从经营企业中学得的经验并不能帮助他们制订经济政策。国家不是一个大公司。造就伟大的企业领袖的思维过程往往并不是造就伟大的经济分析家的思维过程。他指出,问题的性质和复杂程度完全不同。他告诫要提防“伟人”综合症,即在一个领域成功的人以为他们可以是其他领域的权威。他指出,在一些被提拔到经济顾问的职位的工商人士身上便有这种综合症。他们不能同意,他们必须在回到学校去学习后才能在一个新的领域评头品足。

82. 正如宏观经济领域需要宏观经济管理一样,社会管理的目标和运作方式不能与企业逻辑等同。需要做更多的工作来确保参与、公平、可持续性和效率等基本方面。

五、结束语

83. 哥德说,理论是灰色的,而宝贵的生命之树是绿色的。事实上,在最近几十年不断发展的世界里,有许多理论模式在现实面前枯萎了或受到了现实的严重挑战。建立在机械设想之上、将解决当今紧迫的社会问题推到据说增长会“涓滴”下来的想象中的未来的办法没有得到事实的证实。恰恰相反,这种办法造成了社会政策和管理的不断边缘化,加重了社会问题。加上错误地以为不公平有助于增长(东南

亚和其他社会的例子以及人力和社会资本的边际化完全否定了这种看法),这种做法使社会领域基本上被弃置,并带来了许多影响深远的后果。在宏观一级,忽视社会层面给可持续增长的机会制造了重大的障碍。忽视教育、保健和营养、家庭的削弱和个人日增的不安全感都影响增长、吓跑投资、妨碍技术进步和发展对外竞争力。拉丁美洲的例子也说明了其他发展中地区的情况。Nancy Birdsall准确地说明了该区域的这种障碍对经济的影响。她说,只要低收入的一半人口不能参与经济活动并作出贡献,拉丁美洲的增长率可能就是不会超过3%或4%。⁵⁹ 除这种看法之外,我们还可以加上世界银行有关该区域的高失业率的评论:拉丁美洲要在未来的几年里降低失业率,该区域的国内总产值就必须增长4%以上。⁶⁰ 我们现在看到的是一个恶性循环。要降低该区域16%以上的危急的失业率,就必须有4%以上的增长率,而只有让目前在贫困线以下的大量人口进入发展进程才会有这种增长。

84. 社会状况的不断恶化也给民主治理带来了高昂的代价。对17个拉丁美洲国家作的一项广泛的民意调查表明,虽然人口的绝大多数赞成民主制度,但接受调查的人中只有27%对民主的运作感到满意。调查得出的结论是,出现这种不满是因为人们指望民主制度解决他们认为最迫切的问题,而对他们来说,就业是一大问题,再加上低工资的问题。^{61、62}

85. 关于国家机器与市场矛盾的论断和随之而来的要求国家尽量少干预的主张也受到了实际情况的严重挑战。

86. 因此,新的辩论提出,近年来的最佳成果是由国家、加上市场、加上各种形成的公民组织广泛结合的情况下取得的。国家不管或少管看来并不是解决社会问题的办法,以更广义上说,也不能满足鼓励持续发展的需要。一个明智、高效率的国家在战略时刻进行干预的主张正在日益得到拥护。Merilee Grindle说,大家已经注意到,只有国家才能提供经济发展所必需的条件:法制、有效的宏观经济政策、基础设施的发展、人力资源投资、以及扩大公平。⁶³

87. 在未来的几十年里,发展中国家的明智国家机器的一个基本活动领域是,大力持续推动经济和社会发展的积极整合,同时大幅度提高公平。国家机器还必须促使社会所有基本力量积极参与这种努力。为了达到这一目的,国家必须承担起在这些力量间建立战略联盟的任务。

88. 要有效地完成这些新任务,便需要对国家机器的社会结构作根本性的改革。这种改革不可以是朝后看的,但也不应一味裁减或撤除这种结构。需要有集体想象力来重新思考国家机器在社会领域的作用。因此,必须排除传统思想和不提供任何答案、阻挠产生创新的解决办法的许多理论模式的教条。这项集体任务刻不容缓,因为社会机会成本很高。没有持久的教育和保健投资政策、没有提高公平的努力、没有高效率、高质量的公共社会服务的每时每刻都在使发展中国家大量长期受苦的人民的 basic 生活条件产生巨大的倒退,延长他们不该受的社会排斥。

注

¹ James D. Wolfensohn. "1.3 Billion people living on a Dollar a Day". The Washington Post, 13 de octubre de 1995.

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Human Development Report 1996.

³ Luis Guash, Jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, conferencia de prensa, 4 de abril de 1997.

⁴ Robert M. Solow. "Mass unemployment as a social problem". Incluido en Basu, Pattanaik, y Suzumura Choice, Welfare and Development, Clarendon Press, Oxford, 1995.

⁵ Carol Bellamy, Directora Ejecutiva del UNICEF, Tercera Conferencia Americana sobre la Infancia, Chile, 9 de agosto de 1996.

⁶ The Economist, noviembre 1996.

⁷ Martín Hopenhayn. "Notas para el BID" (inédito), 1997.

⁸ Wolfensohn, op. cit.

⁹ Robert Solow. "The labor market as a social institution". The Royer Lectures. University of California, Berkeley, 1989.

¹⁰ "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social", 1995.

¹¹ Shadid J. Burki. Disertación en Foro de Diálogo Interamericano. Washington, junio, 1996.

¹² Shadid Burki, Sebastián Edwards. "América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos". Banco Mundial, 1995.

¹³ Mencionado por PNUD, Human Development Report, 1996.

¹⁴ Lester C. Thurow. "Preparing students for the coming century". Education Review, Washington Post, 7 de abril de 1996.

¹⁵ En "Changing degrees", Washington Post, 2 de febrero de 1997.

¹⁶ Jacques Delors. "Formar a los protagonistas del futuro". Correo de la UNESCO, abril, 1996.

¹⁷ Robert D. Putnam. "Para hacer que la democracia funcione". Editorial Galac, Venezuela, 1994.

¹⁸ Birdsall, Ross y Sabot. "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina". Gestión y política pública. CIDE, México, primer semestre de 1996.

¹⁹ Joseph E. Stiglitz. "Some Lessons from the East Asian Miracle". Research Observer. Banco Mundial, agosto, 1996.

²⁰ Klaus Deininger y Lyn Squire. "Measuring income inequality: a new data base". The World Bank Economic Review, 1996.

²¹ Hongyi Li, Lyn Squire y Heng-fu Zou. "Explaining international and intertemporal variations in income inequality". Banco Mundial, junio, 1996.

²² Wolfensohn. "El gasto social es clave". Clarín, Buenos Aires, 23 de febrero de 1996.

²³ BID. Progreso Económico y Social. Informe 1996.

²⁴ Amartya Sen. "Development thinking at the beginning of the 21st Century". IDB "Development thinking and practice conference", Washington, septiembre, 1996.

²⁵ El autor trabaja esta metodología en "Redesigning the state profile for social and economic development and change", International Review of Administrative Sciences, junio 1994.

²⁶ Rudiger Dornbusch en BID "Políticas de ajuste y pobreza", editado por José Núñez del Arco, Washington, 1995.

²⁷ Edgard Morin. "El astro errante". La Nación, Buenos Aires, 1993.

²⁸ Guillermo O'Donnell. "El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa". BID, 1996.

²⁹ Michel Crozier. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". Reforma y Democracia. Revista del CLAD, Caracas, enero 1996.

³⁰ Lester Thurow. "La guerra del siglo XXI". Vergara editores, 1992.

³¹ Dornbusch. op. cit.

³² Henry Mintzberg. "Managing Government. Government Management". Harvard Business Review, mayo-junio 1996.

³³ Burki y Edwards, op. cit.

³⁴ Sen, op. cit.

³⁵ Nancy Birdsall. "Comentarios sobre Lecciones del Japón" de K. Yamada y A. Kuchiki. IDB. "Development Thinking and Practice Conference". Septiembre, 1996.

³⁶ Paul Streeten. "Market and States: against minimalism". World Development, vol. 21, No. 8, 1993.

³⁷ Fernando Zumbado. "En el camino del desarrollo humano", PNUD.

³⁸ El autor trata detalladamente el tema en "El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial", 13ª edición revisada, Norma-Tesis, Buenos Aires, 1995.

³⁹ Enrique Iglesias. "Reforma económica y reforma social: visión integral". En BID "Social Reform and Poverty", 1993.

⁴⁰ Karin Stahl. "Política social en América Latina. La privatización de la crisis". Nueva Sociedad, mayo-junio 1994.

⁴¹ Vivas R. y Parra Sandoval R. "Hacia la municipalización de la educación en Colombia". ILPE, LC/IP/R81, 1990.

⁴² Carlos Mascareño. "Municipalización de los servicios sociales en América Latina". CLAD, 1996.

⁴³ Dagmar Raczynski. "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, CIEPLAN, 1995.

⁴⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. "Progreso económico y social en América Latina", op. cit.

⁴⁵ Raczynski, op. cit.

⁴⁶ James Migdley. "La política social, el Estado, y la participación de la comunidad". En Bernardo Kliksberg (comp.) "Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial", Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁴⁷ Banco Mundial, "The World Bank Participation Sourcebook", 1996.

⁴⁸ Banco Interamericano de Desarrollo. "Libro de Consulta sobre Participación", 1997.

⁴⁹ Paul Blustein. "Missionary work". The Washington Post Magazine. 10 de noviembre de 1996.

⁵⁰ El autor indaga sobre los obstáculos a la participación en "Participation of Stakeholders", incluido en Bernardo Kliksberg "Social Management: some strategic issues", Naciones Unidas, Nueva York, 1997.

⁵¹ Christopher Pollitt. "¿Qué es calidad de los servicios públicos?". En Bernardo Kliksberg (comp.) "Pobreza, un tema impostergable", op. cit.

⁵² Dennis A. Rondinelli. "Development projects and policy experiments: an adaptative approach to development administration". Methuen Editorial, Nueva York, 1983.

⁵³ Puede verse al respecto José Sulbrandt. "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales". En Bernardo Kliskberg "Pobreza, un tema impostergable" op. cit.

⁵⁴ Henry Mintzberg. "Musings on Management". Harvard Business Review, julio-agosto 1996.

⁵⁵ Kenneth Kernaghan. "Empowerment and Public Administration". Canadian Public Administration, vol. 35, No. 2, 1994.

⁵⁶ El autor presenta modelos conceptuales, desarrollos técnicos, y experiencias en gerencia social en Bernardo Kliksberg "Social Management. Some strategic issues", Naciones Unidas, División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo, Nueva York, 1997.

⁵⁷ Un esfuerzo de amplios alcances al respecto es la iniciativa adelantada por el Banco Interamericano de Desarrollo al crear el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, una de cuyas áreas centrales de trabajo es la formación de gerentes sociales.

⁵⁸ Paul Krugman. "A country is not a company". Harvard Business Review, enero-febrero, 1996.

⁵⁹ Birdsall, op. cit.

⁶⁰ Guash, op. cit.

⁶¹ Encuesta Latinobarómetro 1996.

⁶² Un enfoque pleno de sugerencias sobre Gobernabilidad y Desarrollo es el planteado por Joan Prats en "Gobernabilidad y Globalización", ESADE, 1996.

⁶³ Merilee S. Grindle. "Challenging the state". Cambridge University Press, 1996.

/...