

<<监管政府>>

图书基本信息

书名：<<监管政府>>

13位ISBN编号：9787108032300

10位ISBN编号：7108032309

出版时间：2009年09月

出版时间：生活·读书·新知三联书店

作者：（英）胡德等

页数：287

译者：陈伟

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

## 前言

尼采曾说，所有的理论都是自传。

本书所提出的理论也同样受到我们研究英国20世纪90年代公共部门监管实践这一经历的深刻影响。

本书始于两位作者（克里斯托弗·胡德和托尼·查沃斯）在五年前的一次闲谈。

那次讨论开启了我们五人在随后数年的艰辛研究即英国经济与社会研究委员会（.ESR（：）资助的有关英国行政管理体制的“1995~1997白厅研究项目”（1995-1997 Whitehall Programme）（十分感激此项资助）。

学术上的闲聊往往有这样的效果。

我们最初的讨论集中在政府内监管（regulation inside government）的发展情况，这似乎是20世纪90年代英国公共管理运动的主旋律，但当时学术界对这一问题的关注远少于对商业性监管所倾注的精力，也不及对所谓“新公共管理运动”的其他领域那么热衷。

本书总结了我们对政府内监管机构变化情况的一些发现和认识。

本书是名副其实的集体研究成果。

最终呈现给读者的，是深思熟虑的产物而不是随意而为的结果。

因为本书经过了多次小组集体讨论，包括多次非常正式而严肃的讨论，对我们观察到的模式及如何表述进行仔细推敲。

需要说明的是，第一章至第四章和第九章至第十章主要由克里斯托弗·胡德和奥利弗·詹姆斯起草，科林·斯科特也提供了大量协助；第五章是乔治·琼斯在奥利弗·詹姆斯的帮助下完成的；第六章和第八章由科林·斯科特起草，奥利弗·詹姆斯提供了协助；第七章的撰稿人是托尼·查沃斯，而奥利弗·詹姆斯给予了协助。

## <<监管政府>>

### 内容概要

本书从监管角度讨论欧洲公共管理中政府行为的问责和制约机制。

作者创造性地将监管思想引入到行政和公共部门管理，提出了监管政府的概念和理论分析框架。

在此基础上对英国部分公共服务领域的政府内监管实践进行了深入分析，包括对中央政府部门、地方政府、监狱、学校的监管，以及欧盟对英国监管的分析。

同时，作者将监管的含义从政府对市场交易主体行为的直接干预拓展到对政府公共部门的监管，既丰富了政府监管研究的内容，又提供了分析和改进对官僚和政府部门控制的新维度。

本书的一个鲜明特点是，在讨论监管政府的一些操作性原则和工具时，并没有空泛的意识形态叙述

。书中的理论探讨与经验分析对于我们依法治国、依法行政，建立一个高效、廉洁、可问责政府，具有重要的借鉴和参考价值。

#### 作者简介

克里斯托弗·胡德，生于1947年，现为牛津大学格拉斯顿政府学教授和万灵学院研究员，英国学术院院士，英国经济与社会研究委员会（ESRC）资助的多年滚动研究项目“公共服务：质量、绩效与提供（2004—2009）”负责人。

曾任职于伦敦经济学院、悉尼大学、格拉斯哥大学、新加坡大学、香港城市大学等。

他的主要研究领域包括政府行政、监管和公共部门改革，曾出版过《公共管理的局限》（1976）、《政府的工具》（1983）、《数字时代的政府工具》（2007）、《国家的艺术》（1998/2000）等多部著作，在公共管理和政治科学领域享有极高的国际声誉。

<<监管政府>>

书籍目录

总序前言第一部分 政府内监管的介绍与分析 一 政府内部的“监管型国家” 二 对政府内监管状况的考察 三 政府内监管：工具、特征与行为第二部分 政府内监管的五个领域 四 对中央政府“村落生活”的监管 五 镜像或双重强化？  
监管与地方政府 六 光打雷不下雨吗——英格兰和威尔士的监狱监管 七 秘密花园还是恐怖统治——英格兰公立学校的监管 八 欧洲监管第三部分 总体模式 九 政府内监管与“新公共管理” 十 监管监管者：改革的政策选择附录 访谈情况附录 监管预算与人员配备附录 部分监管机构信息参考文献索引译后记

## &lt;&lt;监管政府&gt;&gt;

## 章节摘录

第一部分 政府内监管的介绍与分析 一 政府内部的“监管型国家” 有些学者认为，我们生活在一个“监管型国家”（regulatory state）的时代（Majone 1994；Joughlin&Scott 1997；McGowan&Wallace 1997）。

这种说法意味着现代国家越来越注重运用公共权威、规则和制定标准来提供服务，以部分替代早期所采用的公有制、公共补贴和直接提供服务等手段。

这种观点认为，现代政府功能的扩张体现在监管领域。

时至今日，“监管”一词仍是一个使用频繁却很少得到准确定义的术语。

但大致而言，它主要是指运用公共权力（通常掌握在政府的专业性机构手中）来设定和实施规则与标准。

商业性监管，特别是对私有化后的公用设施的监管已经引起了政策制定者和学术界的广泛关注[在这些基础设施领域，英国由“公共官僚型国家”（public-bureaucracy state）向“监管型国家”的转变似乎最具戏剧性和争议性]。

许多文章讨论过由此而产生的种种问题，包括如何对监管者问责、如何将合规性成本（compliance cost）纳入监管政策考虑范畴、怎样取得监管的程序化（formula-driven）方式和自由裁量（discretionary）方式之间的合理平衡、分析监管机构的委员制结构（collegiate）与一长制（single-headed）权力结构的相对优劣势，以及讨论在监管者管辖权方面专门化监管与综合性监管的对比关系。

对公共部门内部的类似“监管”过程却较少有人论及。

我们还不习惯于将政府视为自我“监管”的机构。

人们一般不用“监管”一词来表示那些保持距离型（arm's-length）政府机构通过制定规则与标准来影响公共组织的各种方式。

事实上，还没有一个通用术语能够像描述私人部门类似活动那样来概括发生在政府领域的这类活动。

只有少数宪政律师和政治学专家认识到，政府内监管是问责体制的关键组成部分，不过还没有人对它进行过系统研究。

但由于它在政治上和宪政上的重要性，政府内监管值得人们关注。

人们往往认为，正统宪政制衡手段（依靠法院和选举产生的立法机构成员来约束行政机构）作为一种控制和制衡机制，面临着内在的困境和局限，在政府职能扩张的时代更是如此。

政府内监管作为两种传统“分权”制衡机制的中间手段，因而具有准宪政意义上的重要性。

但政府内监管尚未得到完美清晰的描绘，对其运行情况只有一鳞半爪的孤立研究，而不是将它作为一个整体现象加以分析。

将政府内监管作为一个完整体系所进行的讨论才刚刚开始。

在上述背景下，本书认为，在政府内部存在一系列监管过程。

正如一家企业要面临各种监管者——审计机构、督察机构（inspectors）、许可机构（licensing bodies）、竞争和公平交易机构——的监督一样，一个典型的公共组织也面对着一系列监管者，包括浪费监督员（waster-watcher）、质量警察（quality police）、廉政机构（sleaze-busters）及其他“监管者”。其中的一些监督机构同时监管着公共部门和私人部门（如数据信息保护和工作安全监管机构），至少英国的情况如此。

但也有许多机构是专门针对公共部门设立的，其中包括审计、投诉处理、制定标准、检查和评价等自成体系的机构。

本书介绍了我们通过两年多探索研究所了解到的英国政府内监管情况。

主要目标有两个：一是揭示英国政府内监管的范围和规模，包括发展到什么规模，采取了什么组织形式，最近几十年在哪些领域有所扩张、在哪些领域有所收缩等；另一个目标是，主要通过选择部分监管者及其监管对象进行深入访谈，了解政府内监管过程的详情——如何制定与执行标准，如何处理形形色色的参与者之间的冲突与合作，以及对公共部门的监管如何随着通常被称为新公共管理运动所带来的复杂变化而改变（Ferlie等1996）。

本书的其余部分讨论了我们的发现及其对于理解当代官僚政治与一般监管的重要意义。

## &lt;&lt;监管政府&gt;&gt;

全书贯穿着三个主题。

首先，英国的政府内监管已成长为一个惊人的庞大“产业”，其总规模即使不超过也一定会接近于政府对私人企业监管的活动。

但这一“产业”有些混乱，总体上缺乏合理规划，在实践中缺乏一致性。

与其说它是一个大世界中的小天地，不如说它由几个互不相干的领域组成。

并且，这些监管机构本身很少受到监管，外部干预最多是偶尔出现，而不是像他们的监管对象那样受到严格规范的约束。

其次，在过去的二十年中，很多领域的政府内监管，其正式性、复杂性、强度和专业性似乎都有所增强。

戴伊和克莱因（Day&Klein1990：4）曾谈及社会服务领域的“督察时代”（age of inspection），鲍尔（Michael Power 1997）则说到了我们进入了对各项活动不断地进行检查与核查的“审计社会”。

杰夫·穆尔甘（Geoff Mulgan 1995）和保罗·霍格特（Paul Hoggett 1996）发现了将控制政府过程正式化的方法，这与新公共管理学派“一把火烧掉”政府操作手册和规则手册的论调截然相反。

马丁·洛克林（Martin Loughlin 1996：30）认为，当代公共管理领域的发展是功利主义哲学家杰里米·边沁的行政学说的成功复兴。

的确，边沁“好政府”学说的一个信条（本章引语对此有所概括，边沁的信徒爱德文·查德威克将它运用到了19世纪的行政管理体系设计之中），就是要实施严格的中央审查：使用统一标准对公共服务的不同方面的绩效进行“列表比较”，让普通民众、专业人士和司法人员担任公共服务监督员（参考Foucauh 1997：195—228和Hume 1981：51）。

在20世纪80—90年代，公共服务领域的某些发展为边沁和查德威克的上述观点找到了确凿的证据（尽管边沁的其他管理原理并未得到如此有力的证实）；并且，我们在后文会看到，“严格审查”原则在某些服务领域的应用远多于其他领域。

乍一看来，这种变化似乎存在悖论，因为一般观点认为，自20世纪70年代后期以来，英国的公共管理领域经历了一场管理革命，旨在废除妨碍管理者提高公共服务“增加值”的过多清规戒律，使政府内部的管理更接近于企业管理。

在政府官僚体系内，管理的繁文缛节是否遵守类似于质量守恒定律的法则，以至于刚刚在某一领域中被废除的运行规则又出现在另一领域中？

保罗·莱特（Paul Light 1993：14）区分了政府内不同形式的问责制，尤其将“遵从规则的问责制”

（compliance accountability）（管理者要服从于具体的规则，否则就会受到某种形式的制裁）同“绩效问责制”（performance accountability）（激励管理者达到预定目标）进行了对比，新公共管理学派竭力强调后者的重要性，认为公共管理应实现这样一种转变：从战术性指示转变为战略性指导，从直接命令转变为间接命令，从事无巨细的指示转变为允许一定约束下的自由抉择。

即使按这一描述，我们也可以预期，新的绩效监管体制会伴随新型管理自主权的出现，在管理更加自主化的公共服务领域，“合规性”（compliance）监管[通过某些程序，比如借助绩效雇用或投诉处理机制]会采取新的、往往是有所改进和增强的形式。

因此，至少在某些领域，政府内监管似乎与赋予运营管理更多自主性的思路背道而驰：一方面赋予管理者更多的“管理自由”，另一方面又通过更多的监管对管理者加以制衡。

我们还没有一个惯用术语来表达这种发生在公共管理领域的动态变化。

我们使用“镜像”（mirror image）一词对其进行归纳（这是一种近似类比，就像两人面对面跳镜像舞的情形，当一方右移时另一方左移；反之亦然），但是这一比喻也有局限性。

读者可能更倾向于将这一过程看作“反极性”（reversed polarity）安排（在第九章中我们会把它与观念转变联系在一起）。

这种镜像理论基本概括了我们观察到的一些变化，但是，也有一些明显的例外，特别是在分析中央政府对地方政府的监管以及欧盟对其成员国的监管时，更是如此。

我们将在第二、第三部分深入探讨镜像问题。

我们的第三个主题是：在监管者与被监管者的关系密切程度方面，政府内监管各领域存在着巨大差别。

## &lt;&lt;监管政府&gt;&gt;

一些监管者与他们的“监管对象”有着相同的职业生涯和社会背景，如许多政府行政监督员本身也来自公务员。

“偷猎者”与“守护者”都来自于同一个领域，他们在整个职业生涯中的角色可能发生调换。

在另外一些情况下，监管者的职业—社会背景与被监管者不同，比如负责监管地方官僚机构的中央政府公务员。

关于内部监管的最佳做法（best practice）理论种类繁多，但基本上都不够明确。

有时会有人断言：“曾经的偷猎者可以成为最好的守护者”，这种耳熟能详的说法至少已经付诸实践，例如，我们有从高级公务员的佼佼者中选拔总审计长（Auditor General，国家审计局的负责人）的悠久传统。

但实际情况往往截然相反，且这种趋势近年来愈来愈盛，因为在公共服务领域的这些专业群体相互庇护、近亲繁殖引起了人们的反感，如教育系统内部的评估以及由警察系统内部对警察过失指控进行自我调查，就引发了日益广泛的争议。

作为对20世纪90年代“近亲式”职业关系的平衡，边沁有关在公共服务领域由非专业人士担任监督人员的主张开始得到高度青睐，这让人联想到由本地名流和乡绅监督公共机构的古老传统，如监狱巡视员。

这种思想变化的含义在于，人们意识到要实现有效监管则要求监管者与被监管者之间保持一定的社会关系距离。

这点在后文将再次谈及。

实际上，许多政府内监管机构是混合型的，监管者与被监管者在某些方面关系紧密，在另外一些方面疏远。

但我们发现，在很多情况下（也有例外）。

.....

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>