

马来西亚公共行政改革:回顾及展望

林鸿海

聂勇浩 译*

【摘要】公共行政的绩效取决于两种宽泛的因素:公共官员(政府机关的公务员与政治人物)执行其被委任的职责的能力与意愿。因此改革涉及提升公共官员能力和意愿的举措。马来西亚的改革策略已集中于提升公务员的能力。而当提升能力还在继续之时,借助于增强代表性和公共控制来提升公共官员的执行意愿也迫在眉睫。论文主张为改善能力和意愿的改革,并简要地提到各种利益群体,揭示了改革的政治本质。

【关键词】马来西亚公共行政 能力与意愿 策略改革 代表性 公共控制

【中图分类号】 D338. 31 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674 - 2486(2009)04 - 0111 - 24

一、引言

本文的主题在于马来西亚公共行政改革。改革意味着目的在于改善公共行政绩效的、深思熟虑的变革。正如大多数国家的情况,马来西亚的公共行政绩效无疑有待改进,以应对层出不穷的挑战和满足社会的期望。

要理解公共行政及其改革,必须结合一国的社会和政治系统大环境,而它也面临着外部的(现在通常被称作全球的)任何国家都必须应对的影响和挑战。因此,本文第一部分将提供为理解马来西

* 林鸿海(Hong Hai Lim),马来西亚理科大学社会科学学院,副教授;聂勇浩,中山大学资讯管理系,讲师。

亚公共行政及其改革所必需的社会和政治环境方面的重要信息。这一部分同样也简要描述了马来西亚公共行政机构或文职机构的基本特征,指出社会和政治环境塑造它的主要方式。第二部分说明了一些指导后文改革讨论的基本概念和观点。第三也是主要的部分考察了以往的改革(也就是2008年底之前),简要说明其本质、成就和缺陷。最后,第四部分提出了深化改革的要求,并且分析了其政治前景。

显然,如此广泛的任务在一篇论文中只能够以高度概括的方式来完成。然而,但愿本文足以对从整体上认知马来西亚的公共行政改革有所裨益。同样,本文也希望,对必要的改革以及改革的政治约束的一般化的讨论,能够引起其他国家公共行政领域中的学者们的兴趣。

二、社会政治环境和行政机构

马来西亚是由13个州组成的联邦国家,包括马来西亚半岛上的11个州和东马来西亚的2个州。马来西亚半岛的11个州1957年从英国独立出来时形成了马来亚联合邦。两个东马来西亚州则于1963年从英国独立出来,并加入马来半岛联合邦,从而形成了马来西亚联邦。新加坡同年也加入了该联邦,但是在两年后,即1965年从联邦中分离出去。

马来西亚是多种族社会,并且种族延伸为国内主要的社会和政治分化。不同的种族被官方区分为**马来西亚土著人**(*bumiputra*,在马来和官方语言中字面意思即“大地的儿子和王子”)以及**非马来西亚土著人**(*non-bumiputra*)。前一种类型,包括马来人和聚集在东马来西亚的众多其他本土族群——通常被称作“其他马来西亚土著人”(*other bumiputra*)——享有宪法保障的特殊权利,包括可受雇于行政部门。后一种类型主要由华人和印度人构成。人口结构趋势

表现为,自 1957 年以来马来西亚土著人的比例稳步增加,非马来人的比例则相应减少。2000 年的最近一次人口普查显示,2 300 万总人口中,53.4% 是马来人,11.7% 是其他马来西亚土著人,26.0% 的人口是华人,还有 7.7% 是印度人。

像大多数前英国殖民地一样,马来西亚实行议会制政府,在联邦和州层次上预定每隔 5 年举行一次选举。反映到社会上,政治竞争本质上一一直存在于种族之间,政党也完全或者主要依托于特定种族。自 1957 年以来,联邦政府和大多数州政府都被多种族联盟 (multiracial coalition) 所控制。1972 年,该联盟由 3 个扩展为现在的 12 个成员党,并且名字从联盟 (Alliance) 变为国民阵线 (National Front, 马来语称之为 *Barisan Nasional*)。然而它一直被马来人最大政党所主导,也就是马来民族统一机构 (United Malays National Organization, UMNO)^①。与马来人的政治主导地位相称,联邦层次上首相、副首相和约 3/4 的部长都是马来人。但是,由包括所有种族在内的政党组成政府,对国家的政府合法性和政治稳定性是非常重要的。

1957 年以来,政府政策的一个主要目标就是提升马来西亚土著人 (特别是马来人) 相对非马来西亚土著人 (特别是华人) 而言较差的经济地位。通过在 1971 年启动为期 15 年的新经济政策 (New Economic Policy, NEP) 以及拓展经济中的管制和直接参与,来增加马来西亚土著人的机遇,政府使这些“重建” (或赞助性行动) 努力极大加速了。NEP 期满之后,官方代之以现有的国家发展政策 (National Development Policy), 其目标本质上并没有改变,事实上常常被指称就是 NEP, 甚至政府领导人也是这样宣称的。结果,马来西亚土著民和非马来西亚土著民在教育 and 经济上的差距已经显著缩小。这就激起了 (特别是) 非马来西亚土著人淘汰这一政策的呼

^①简称巫统 (译者注)。

吁,而且提升国家全球竞争力的需要也支持着这一呼吁。

这里简要描述一下国家的行政机构。马来西亚是联邦体制。因此全部公共部门由联邦和州层次的行政部门构成,其中包括由州控制的地方政府。自独立后,公务员数量已膨胀了3倍之多,这主要是在联邦层次以及1970年开始实施新经济政策以后。现今人数估计约为130万左右,相对于国家的总人口(2000年为2000万,现在大约2500万),则高于国际水平。马来西亚的联邦体制极端“头重脚轻”,当前联邦行政机构拥有所有公务员总人数的近90%,后文还将对此予以考察。

就职业结构而言,公务员加入特别的限定性服务计划(closed service schemes)后,从底层干起并且逐步晋升。自独立后,服务计划的数量已经逐步减少至现在的不足300个。横向上公务员也分为不同的服务群体,目前已简化为3种类型:高层管理类,管理和专业类,以及辅助类。管理和专业类的入门级职位需要大学学历,但是辅助类却不必。从管理和专业类中升至高级职位的人组成了高层管理类,其中大多数人是来自PTD^①的精英通才服务计划。

表1提供了2005年联邦公务员一个有用的细目,是最新的可以利用的完整数据。该表未能包括警察和武装力量;警察现在的人数大概在100000强,而武装力量的数据则出于国家安全的原因未能公布。最后一行显示了公务员总人数在899250左右,高层管理类占大概0.2%的比例,21.2%是管理和专业类,78.6%的比例是辅助类。

联邦行政机构的种族构成或者代表性是多元社会中未被充分代表的种族的重要关注点。通过它占国内人口的百分比(前文所示的2000年的人口普查数据)来划定一个种族群体的比例(表1所指出的),就产生了一个简单的衡量代表过度或者代表不足的指标。

^①PTD是Perkhidmatan Tadbir dan Diplomati的缩写,即马来西亚行政暨外交服务部(the Malaysian Administrative and Diplomatic Service)。

表1 马来西亚的文职人员(2005)

人种	高层管理类		管理和专业类		辅助类		总数	
	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)
马来人	1 370	83.95	155 871	81.65	535 495	75.77	692 736	77.03
华人	151	9.25	17 896	9.37	66 248	9.37	84 295	9.37
印度人	83	5.08	9 777	5.12	36 194	5.12	46 054	5.12
其他土著民	23	1.41	6 156	3.22	63 649	9.01	69 828	7.77
其他	5	0.31	1 203	0.63	5 129	0.73	6 337	0.70
总数	1 632	100	190 903	100	706 715	100	899 250	100

注:这一数据不包括警察和武装力量。

资料来源:时任首相属国会秘书的 Mohd Johari Baharum 对 2005 年 12 月 7 日国会参议院或者上议院问题时的答复。2005 年 12 月 8 日刊登在马来西亚中文日报《东方日报》上。

表2 马来西亚公务员种族代表性指数(2005)

人种	高层管理类	管理和专业类	辅助类	总数
马来人	1.57	1.53	1.42	1.44
华人	0.35	0.36	0.36	0.36
印度人	0.66	0.66	0.66	0.66
其他土著民	0.12	0.27	0.77	0.66
其他	0.25	0.51	0.59	0.57

其结果如表2所示。最后一栏显示马来人被过度代表达到其人口比例的1.44倍,其他种族则都代表不足。不考虑“其他”,印度人相对于其人口比例只有0.69的代表度,紧接下来是其他马来西亚土著民,只有0.66。华人代表不足的情况最严重,仅有0.36或者勉强超过人口比例的1/3,相对而言,印度人和其他马来西亚土著民都超过了2/3的比例。考察这些栏目就可以看出,马来人对联邦行政机构的控制甚至超过了他们的总指数所表明的,他们的过度代表会随着服务群体的类型而增加:从辅助类的1.42到管理和专业类的1.53,到高层管理类的1.57。未被考察的警察和武装力量中马来人在构成中的比重甚至更大。

马来西亚也承袭了英国式的议会政府。公共行政和行政机构与政治体制紧密结合的情况与其他议会体制大致相仿。公共行政划分为各个部(现在近30个),每个部由有关部门和公营企业组成,并由对国会负责的部长主持。行政机构是常设的,或者给公务员提供终生职业。政治中立原则在很大程度上则原地踏步,尽管在实践中它是不是还没有被严重损害的问题很早就提了出来,单一的支配性联盟持续执政的现实,给公务员施加了相当大的压力以使之效忠于它(Puthucheary, 1978:43-47)。

三、行政绩效及其改进

任何关于提高行政绩效的改革的讨论,都会即刻引发公共行政的绩效应该如何衡量的问题(或什么是“良好的”公共行政)?下文说明了三种基本的价值标准,它们启发和影响了本文对行政改革的讨论:

良好的公共行政具有回应性,也就是说,努力提供我们所需要的服务,并且做我们(或代表我们利益的政治领导人)所决定的他们应当为我们做的事情。它具有有效性,即生产我们需要的结果时是成功的而不是失败的。它具有效率,即以更低而不是更高的成本(分别对政府或对我们而言)生产我们所需要的事物。回应性、有效性和效率是被广泛地用来评判公共行政或其绩效的基本标准。回应性还可能被看作是最基本的:从事某件事情的有效性和效率如果不是回应了我们的需要,最好的结果也不过是毫无价值。回应性也比有效性和效率更加复杂。这是因为公共官员应当回应的“我们”或者“民众”并不是由单一抽象的“我们”所构成,而是由很多群体,或者很多的“我们”们和“民众”们所构成,要求彼此不同且常常相互冲

突。这种情况说明了平等回应所有群体作为衡量措施或者评判维度的必要性和重要性(Lim,2007a:33)。

我们还可以在文献中找到许多其他的价值标准包括功绩、代表性、透明性、责任性和腐败水平。然而,这些可以被看作是实现——并且因此蕴含于——回应性、有效性和效率这3个基本价值的要求。

从根本上说,进行改革就是为了改善公共行政在回应性、有效性和效率层面上的表现。当已推行的改革依然不能够产生期望的绩效水平(马来西亚的情况显然如此)时,进一步界定改革就是一种有益的举动。然而,对于改善公共行政的备选方案或措施,改革必须基于并且因此要求具备有关的先期知识或者被普遍接受的理念(从本质上而言即一种恰当的概念框架)。

此类框架在当代的行政改革文献中尚未出现过。不过,西蒙(Simon)、史密斯博格(Smithburg)和汤姆森(Thompson)对组织成员行为不同影响力的早期分类为发展此类框架提供了一个有益的基础(Simon et al.,1949:55-91)。这分为:对个体在未成为组织成员以前的影响力,以及来自组织内部(这又分为两类:正式的和非正式的)和外部的对个体的影响力。组织也可以被理解为整体的公共行政或者官僚机构。改革则涵盖所有可改变这些影响力的措施,从而确保出现所期望的行为及其绩效。

这一分类显示改革试图去影响的行为受制于广泛的影响力,特别是那些入职前的影响力——由于有关改革的讨论着重于其他的影响力,即入职后的影响力,因而对入职前的影响力没有给予足够关注。最后亦即第四种外界影响力类型可以确认,环境是组织行为的重要压力源。这种压力会向下传导给组织内所有成员。公共和私营组织的环境在本质上有所不同:对前者而言主要是政治系统,而对后者而言则是市场。附带说明的是,新公共管理(New Public Management,NPM)并不否认这一基本性区别或者它的有用性。为探求选择和融合政治和市场压力的可能性,它以一种更为复杂的方

式去应用公共 - 政治和私营 - 市场之间的这种区别。越来越清楚的是, NPM 中不管是恰当地选择还是恰当地运用市场压力以达到公共目的, 比如私有化和外包, 都必须依赖于政治控制的公共决策。

同样, 将公务员的个体行为看作直接依赖于两个宽泛的变量: 能力和意愿, 这也是很有用的。期待的行为(以及绩效)要求公务员具备能力和意愿去执行指派的任务。正如麦迪逊(Madison)在《联邦党人文集》第五十一篇(*Federalist* 51)中阐明的那样, 出于设计宪政的目的, 确保绩效的基本原则就是使能力和意愿可以与职责和功能相匹配: 用他更为雄辩的语言来说, 则是“法定手段和个人动机”必须匹配“当地的法定权利”(Rossiter, 1961: 321 - 322)。

西蒙、史密斯博格和汤姆森的分类中的不同影响力, 之所以影响到行为和绩效, 是因为(或者借助)影响官员执行的能力和意愿。改革是针对行为的影响力起作用的措施。因此, 不同概念有如下重大联系: 改革使得西蒙、史密斯博格和汤姆森所说的影响力生效, 这些影响力去影响能力和意愿, 能力和意愿再作用于实际的行为和绩效。这些概念和关系将体现在下文对马来西亚行政改革的讨论中。

四、既往的改革

马来西亚的行政改革始于独立后不久, 并且大多发生在 3 位国家首相(迄今为止有 5 位)^①执政期间。他们是拉萨(Razak), 马哈蒂尔(Mahathir)和阿卜杜拉(Abdullah)。以下对拉萨和马哈蒂尔治下改革的概述主要是基于笔者此前更为广泛的论述(参见 Lim, 2006a)。对阿卜杜拉的改革也加以总结(主要来自于媒体报道), 但是有待更为系统的学术评议。

驱动改革的被感知到的具体问题和需要, 或者说的不和谐因

^①迄今已有 6 位, 纳吉布(Najib)已于 2009 年 4 月 3 日接任首相(译者注)。

素,在这3位首相治下有所不同。这反映了公共行政范围的不断变化,这个国家所面对的内部和外部条件的不断变化,以及早期改革应对乃至重视不足等缺陷。已经开展的特定改革,也在某种程度上反映着改善公共行政观念的不断转变。

(一) 拉萨的改革(1960-1976)

1959年选举的失利,导致政府设置了新的农村发展部(Ministry of Rural Development),由拉萨这位当时强有力的副首相主管。并且发起了一个大规模的农村发展计划以赢回农村中占主导地位的马来人对巫统的支持。遭遇行动迟缓的官僚机构后,拉萨迈出了被看作是综合性改革的第一步——一个充满争议的,用于协调和推动各部门加速提供基本的基础设施、公共福利和农业投入的多级部门间委员会和程序系统(Ness,1967)。

拉萨因此寻求并且接受了,进一步改革官僚机构以克服其在执行发展计划时的缺点的建议。该建议由两位美国教授蒙哥马利(Montgomery)和艾斯曼(Esman)提供,主要关注于通过官僚机构内部的改革来提升能力(Montgomery & Esman,1966)。一个新的中央机构被设置起来,以带动和扩展整个官僚机构内的改革。这些改革主要包括人员培训,新的绩效预算系统,以及新的行政流程、体制和技术的引入。

这些改革反映了当时在所谓的发展行政中实行政改的学术争论。这一争论现在看来已经很大程度上被遗忘,它集中于两个大的备选方案:即平衡和不平衡战略(Riggs,1971)。不平衡战略意味着在官僚机构中进行改革以提升能力和意愿,但是主要关注于前者;而平衡战略则更为广泛,并且包括强化控制机制以促使官僚机构行动起来的外部改革。平衡战略的支持者坚持强化控制机制以确保足够执行意愿的优先重要性:没有足够的意愿,能力很难提升,进一步说,也不会显著地改善绩效。另一方面,不平衡战略的支持

者则质疑强化控制机制的政治可行性和优先性。

艾斯曼当时是不平衡战略的重要支持者(Esman, 1967)。他也看出马来西亚参与式控制机制的缺点,称之为由马来族政治和官僚精英所支配的“行政国家”(Esman, 1972: 62 - 66)。尽管如此,他还是推荐了不平衡战略给马来西亚,并且对其理由做了以下的说明:

然而,当社会倾向于冲突,尤其是以派别为分界时,这些(即参与式控制)能力的发展比起权威机构管理和控制它们的能力来,在时间和重要性上都处于次要地位。(这一战略)重视的是强化马来西亚政府执行能力的优先性,它认可在政府自身变得更为有效的条件下也必须将更多的精力投入到建设参与能力和程序中去。……在马来西亚,外部诱导的文化转型或者政治变革是不可能的;而强化行政机构看上去更为可行,并且为政府的有效性提供了更便利和确定的回报;对参与式机制的关注,尽管也是无裨益的,但是在时间和重要性上处于次要地位。(Esman, 1972: 8, 286 - 287)

这些改革中最为持久和成功的部分是培训。艾斯曼(Esman, 1972: 145)认为,改变通才式PTD(the generalist PTD)的精英地位和马来族控制在政治上是不可行的,并且试图通过培训来提升其能力。他还希望PTD的官员们能够在宽泛的政策领域中有所专攻,但是这一努力事实上被主要由PTD人员任职的中央人事机构(现在称为公共服务局,Public Service Department)成功地瓦解。除了高层官员到国外大学接受培训,政府的培训中心也已扩大,并且在1972年转型为INTAN^①以给所有类别的人员提供培训。其他

^①INTAN 是国家行政学院(National Institute of Public Administration)的马来语首字母缩写词。

改革则问题丛生。尽管流行一时,绩效预算对信息和技能的大量需求,即便在美国也不能得到有效满足(Dean,1989:5-10)。并不令人惊讶的是,它在马来西亚的推行一开始就遇到了问题,特别是当它被急剧引入整个联邦政府的时候。更糟的是,仅仅几年之后,在某个目标领域中能够有所进展之前,发展行政组(the Development Administration Unit,DAU)就失去了推进改革所必需的拉萨的支持。

1969年又一次的选举失利(以及一些种族暴动)后,拉萨在1970年接任首相并且于1971年启动NEP。这导致政府通过对经济的积极干预来为马来人(特别是在商业和工业部门)增加机会,并且开始培训和协助马来人去抓住这些机会。因为变革的拖延迟缓而对既有官僚机构和DAU发起的改革失去信心后,拉萨急剧增加了公营企业(以公营法定机构和公共公司的形式)的数量,以履行政府大幅扩张的职能。

一项稍后的研究显示,大约695个活跃的公营企业1987年的联合支出约占国家GDP的1/3,其作者指出,这一数字并不仅仅在地区内是最高的,在全世界也是最高的一个(Shaikh,1992:208-209)。在拉萨任期间,行政机构急剧膨胀,其速度甚至超过了他的继任者,从1970年的398 000人增加到1982年的765 000人,几乎翻了一番(Rugayah,1995:64-65)。马来人在种族构成中也变得更加显著。公务员数量的增长主要反映了政府职能的扩大,但另一个可能原因则是,利用公共部门为马来人提供工作(Ismail & Osman, 1991:39-57)。拉萨于1976年去世,但是他启动的改革为后续改革提供了基础,并且一直影响至今。

然而,绩效,特别是公营企业中的绩效,则更加难以确认。作为一个定量评估,阿卜杜尔·哈菲茨(Abdul Hafiz)以马来西亚私人部门回报率为标杆去估计1986年由于公共公司(除去公营法定机构形式的公营企业)更低的回报率而导致的预计福利或者产出损失。不计“Petronas”这个盈利丰厚的全国石油公司,据估计福利损失占

到了当年全国 GDP 的 6.3% - 10% (Shaikh, 1992: 214)。

总之,拉萨的改革代表着他努力协调和重构官僚机构以改善马来人经济地位,从而达到强化他们支持巫统的目的。尽管他成为首相以后对国营企业的扩张大体上符合蒙哥马利和艾斯曼所建议的不平衡战略,但这种扩张是否能够获得这两位学术顾问的首肯却令人怀疑。单单上文评估中所显示的公共公司的效率损失就足以令人咂舌。然而不可否认,拉萨的改革对马来人而言是很有回应性的:它们为马来人提供了(并且还将继续提供)巨大的利益,这就不难理解马来人会尊崇拉萨为“发展之父”。值得一提的是,拉萨的改革以及马来西亚的多元社会非常明确地说明了公共行政的政治性以及评价其绩效的复杂性。不仅仅改革经常涉及不同价值之间的交换,这些交换还对不同群体有不同的影响,以致社会中不同群体对改革的评价可能截然不同。

(二) 马哈蒂尔的改革 (1981 - 2003)

马哈蒂尔在拉萨 1976 年去世以后担任副首相时,对马来西亚官僚机构绩效的不满就广为人知。一年以后,马哈蒂尔以马来西亚行政现代化管理规划局 (Malaysian Administrative Modernization and Management Planning Unit, MAMPU) 的名义复活了 DAU 这个内部改革机构。到他 1981 年成为首相时,在经济放缓的艰难时刻,马哈蒂尔设法限制公务人员数量的增长,并且在他接下来的 22 年任期中都有效地将它限定为每年 1%。他还通过要求公务员准时上下班,迅速地表明了他对官僚机构绩效的关注。由 MAMPU 监管的行政改革,随着马哈蒂尔 1991 年将马来西亚转型为一个工业国家的“愿景 2020”宣言而正式拉开帷幕。大多数此类改革都反映了流行的 NPM 观点。

马哈蒂尔比起拉萨更倾向于认为私营部门是经济增长的引擎。他在 1983 年引入了马来西亚一体化政策和私有化政策,并且在

1990年后加速实施。前者导致若干层级上都设立起合作委员会,从而培育公私部门间更为紧密的合作,以及提升国家的竞争力和全球化条件下的经济增长。后者作为马哈蒂尔回应低效的公营企业的一种方式,则具有多元化的、甚至潜在着不一致的各种目标,它们主要是:削减公共部门的规模以及政府的负担,通过竞争提高效率,以及帮助马来西亚土著民。政府声称在所有目标上都不同程度地取得了成功。不过学术研究对平等和效率维度方面都持更为批判的态度;他们指责普遍的政治恩赐或者裙带主义,以公共福利部门私有化为典型的垄断或者寡头(而非竞争性的市场),以及无效的监管(Gomez & Jomo, 1999: 75 - 116; Jomo, 1995; Tan, 2008)。

大范围的内部行政改革也被引入。这些改革颇为广泛地涉及财政管理、人事管理和服务提供。主要的财政改革是,引入所谓的“修正预算体制”(Modified Budget System)以简化预算流程和鼓励支出管理中更大程度的分权,在不同层级建立委员会以监督财政管理是否清廉和遵循程序,以及引入计算机化的会计系统。人事行政中,功绩报酬体制(称为新报酬体制, New Remuneration System)在1992年被引入。绩效测量中的困难和缺陷,致使它在2002年被现有体制(称为马来西亚报酬体制, Malaysian Remuneration System)所取代,现有体制下晋升不仅仅基于主管的评价,还基于能否通过部门的能力测试或者课程。不过,这些能力评估经证明对部门而言是一种负担,其恰当性也被质疑。被引入改善服务提供的改革措施包括:全面质量管理,顾客宪章,ISO 认证,利用计算机以加速处理和下放给政府各种例行事务,以及在公务员中培育良好价值观和品质的各种项目。

这些内部改革吸引了一些学术上的评价(Common, 2003; Ho, 2002)。然而,最详细的文献来自直接听命于马哈蒂尔的高级公务员(Ahmad, 1996; Muhammad Rais, 1999)。这些学者和亲历者的报告相当一致地描述了一幅结果混杂或者成效不足的图景,无论是就

改革的实施还是改革对绩效的贡献而言都是如此。这些源自高层并在 1990 年代期间被迅速接连引入的改革没有得到过足够的监控,并且执行普遍不力。此般境况的持续存在致使一位学者观察到马来西亚的政治和官僚机构领导人“看上去已经将行政改革攫取为一种掩饰公共部门的缺陷、在本土和国际观众面前维持强有力和高效率政府表象的手段”(Common, 2003: 166)。

马哈蒂尔的改革看来是基于公共部门在国家发展中作为私营部门伙伴这一基本的观念。他设法使公共部门保持恰当的规模或者做正确的事情,并且引入了一系列的内部改革以提升其绩效。通过这些改革,马哈蒂尔似乎想努力减少或克服的是,在他所承袭的急剧扩张的官僚机构的绩效中已经暴露的缺点,以及已有征兆的恶化。一个能干并且亲商(business-friendly)的官僚机构——或者至少在国际上照此理解——也被看作是为保持国家在全球化下的竞争力而势在必行的措施。

在许多细节上马哈蒂尔的改革与拉萨的改革有所不同,甚至看上去意图改进后者的改革或其效果。然而,此间也有重要的相似之处。两位领导人都按照不平衡策略关注内部改革,忽视了强化外部控制机构。事实上,马哈蒂尔进一步扩展了行政权力,并且弱化了像国会、非政府组织、媒体甚至司法之类的外部控制机构(Milne & Mauzy, 1999: 29-49)。马哈蒂尔也继续强化优先招募马来人。这一点很明确地反映在公共服务委员会(Public Services Commission)的下列数字中:“尽管 1980 年代公务员中华人占了 29.7%,印度人占了 9.8%,但他们的数量在 2003 年分别下降到了 8.2% 和 5.2%。”委员会主任解释这一“急剧的降低……是因为那批独立后(post-Merdeka)的(非马来西亚土著民)公务员在退休后没有得到补充”^①。

^①参见 2005 年 7 月 26 日的 *New Straits Times* (NST, 马来西亚本地的英文报刊)。

马哈蒂尔本人对其改革的效果则发表了如下总的评论:与大多数发展中国家相比,马来西亚的行政机构相当不错,但是“还有很大的改进余地”^①。然而,这对很多公民而言是不够的。对行政绩效的不满持续存在,并且在马哈蒂尔执政后期很多方面甚至有所增长。尤其是不仅存在于公务员中也存在于执政党政客中的政府腐败,成为了受到广泛关注的问题。非马来人也日益关注马来族公务员的支配地位,以及他们自身在行政机构中的代表不足。在一起警察针对马来印度人的偏见的暴力事件被曝光后,马哈蒂尔也认识到需要在行政机构中招募更多的非马来人以做到其“充分代表”^②。

(三) 阿卜杜拉的改革(2004 - 2008)

2003 年 10 月接替马哈蒂尔后,阿卜杜拉领导执政联盟在 2004 年的普选中通过将改革(特别是遏制腐败)作为其中心议题而获得了一场彻底的胜利。两年内就相继成立了:用于调查警察并且提供建议以供改进的皇家委员会(royal commission),讲授课程提高廉洁程度的马来西亚廉政学院(Integrity Institute of Malaysia),训练反贪污人员的反贪学院(Anti-Corruption Academy),以及强化对腐败的调查和起诉的反贪局(Anti-Corruption Agency, ACA)。2007 年,一个以“Pemudah”(推动者的马来语缩写)命名的高层任务群体被组建起来,以简化影响商业的行政程序,从而减少腐败的机会。这些措施主要关注改善服务提供和遏制腐败。

阿卜杜拉还采取措施以强化公共责任:比起既往的威权主义倾向,这个转变令人耳目一新。在国会中,成立了一些委员会以审查重要的国家问题,并且公共审计委员会(Public Accounts Committee)首次有了一位来自反对党的代理主席——尽管和国会的惯例相悖,这位主席依然是一位政府成员。阿卜杜拉还允许媒体有更多的自

①参见 1999 年 5 月 8 日的 *New Straits Times*。

②参见 2001 年 5 月 20 日的 *New Straits Times*。

由,也承认了非政府组织或者公民社会的作用。最后,教育体制中正在推进的改革也值得一提:除非得到有效遏制,不断降低的教育水准将削弱所有部门的人力素质。

但是,反腐败的措施被普遍视为不尽如意。在最初的一些案例之后,对高层政治和官僚机构官员的腐败检控被忽视了。2005年皇家委员会关于警察的报告发现了人员内部普遍的腐败和权力滥用,并且建议作为一种应急措施,成立一个独立的拥有调查和惩罚不当行为权力的警察申诉委员会。然而,阿卜杜拉屈服于警察的反对而阻止了这一计划。他还抵制那些试图使ACA对国会负责而赋予它更多独立性的反复吁请。ACA直接受命于首相,被普遍认为缺乏主动性和积极性。政府选择将首要的重点置于预防:转变价值观的课程,以及为了减少腐败机会而简化的流程。然而也并不令人惊讶,这些措施很难迅速见到成效。透明国际组织(Transparency International)发布的年度腐败比率显示,本国的情况充其量也就是没有蔓延。媒体报道的有关巫统政客们不当行为和潜在腐败为数众多,政府并没有采取相关行动,这只会致使公众希望破灭。2007年下半年,一卷摄于2002年(马哈蒂尔此时还是首相)的录像带显示了司法最高层的任命和决定受到操纵,这使公众大为震惊。

阿卜杜拉被视为缺乏政治意愿去反对腐败的官员。这些人既有主要由巫统支持的公务员,也有巫统的政客。很多巫统政客被指不当地影响政府决策以筹集资金从而在政党选举中购买选票。因此,政府高层腐败一个重要的来源就可以追溯到主要执政党内普遍的购买选票或者“金钱政治”活动。如果严厉取缔金钱政治以及它对政府的腐蚀性影响,将可能危及阿卜杜拉的党内支持(Vatikiotis & Jayasankaran, 2004)。阿卜杜拉也并不情愿设置可能削弱其个人控制的独立控制机构。

然而,随着2008年3月8日普选的临近,阿卜杜拉被迫重新考虑了。尽管在联邦层次上再度执政,国民阵线(National Front)失去

了它自独立以来就享有的 2/3 的多数。它还史无前例地在 5 个州输给了一个松散的现在称为人民阵线 (People's Front, 马来语中是 Pakatan Rakyat) 的敌对联盟。阿卜杜拉在实施所承诺的改革时进展缓慢, 特别是他在遏制腐败上的无所作为被广泛看作 (且阿卜杜拉自己也承认) 国民阵线灾难性表现的重要因素 (Ooi et al., 2008)。史无前例的选举挫败致使执政联盟陷入诸多混乱之中。联盟中的华人和印度人盟友将他们特别糟糕的表现归咎于巫统的独大和自负。巫统内部, 反对阿卜杜拉的势力正在积聚, 并且最终达成了一项计划, 敦促他在 2009 年 3 月将职位转交给他的副手。阿卜杜拉宣称他将利用余下的首相任期去使立法通过 3 个必需的机构: 处理法官任命中的缺陷的司法任命委员会, 反贪污委员会 (即一个得到强化并且更为独立的 ACA), 以及一个超出警察范围的特别申诉委员会。2008 年 12 月中期, 在 2009 年初设置前两个机构的法律终于得以通过。

新的司法任命委员会 (Judicial Appointments Commission) 将用于筛选和提名候选人, 以供首相进行司法任命 (形式上是由立宪君主任命)。尽管有人担心首相控制对某些成员的任命, 但它提供了一种有益的防护机制。不过, 更为相关的是, 对新的马来西亚反贪污委员会 (Malaysian Anti-Corruption Commission, MACC) 依然缺乏权力和独立性的抱怨, 而这些权力和独立性是为使它比其取代的 ACA 更有效所必需的。

除了其主管可能任命自行政机构以外, MACC 由公务员所构成。MACC 拥有扩大的调查权, 但是没有自主的公诉权。MACC 法案指出: “违反本法案的起诉只能由公诉人或者经其同意方可进行。”这里公诉人是指总检察长, 是政府的首席法务官。MACC 报告——以及为 MACC 所呈交的意见提供建议的反贪污咨询委员会——并不是对国会或者它的某个委员会负责, 而是对一个需要对首相进行报告和建议的反贪污特别委员会负责。MACC、咨询委员

会或者甄选委员会的所有成员都由首相或者在首相的建议下由立宪君主任命。同时成立的还有一个接受针对 MACC 的申诉(非刑事问题)以及对其运作提供改进建议的申诉委员会。这一委员会成员由内阁成员任命,即首相或者之下的人。因此首相依然拥有对整个新的反腐败机构的支配性影响。

五、改革建议和前景

考察了既往的改革后,本文现在将对改善行政绩效提出进一步改革的建议,并且讨论它们被采纳的前景。而本文作为概述性论文,这一前瞻部分也可以看作是它的总体结论。

(一) 进一步改革的建议

独立以降,马来西亚领导人为加强个人和组织的能力而聚焦于内部改革——主要是人员培训,行政体制和程序,以及技术手段。但是,马哈蒂尔在 1990 年代某些受新公共管理启发的改革,比如绩效报酬和私有化,主要关注于执行的意愿。阿卜杜拉同样引入了一些改革用以加强外部控制机制,从而提升公务员的意愿。看上去高层领导逐渐意识到行政绩效的威胁,不仅仅来自能力不足,并且(甚至可能更多)是来自意愿的缺乏。

腐败和种族偏见主要或者完全就是意愿的问题。近年来日益增长的大量对公共申诉局的投诉,主要是关于日常服务的提供,直接验证了一线公务员意愿的缺乏远大于能力的缺乏——当然也间接反映了主管们意愿和能力的缺失。高级公务员的政策制定和管理能力,包括把握国际事务的能力以及应对全球化挑战所必需的英语语言能力,近年来也日益受到质疑。尽管能力仍然是持续的关注点,但近 50 年经验最明确和最主要的教训就是,亟需更多的改革来改善和维持公务员执行的意愿。下文将简要阐释改善能力和意愿

所必需的进一步改革(措施)。

除了入职后的继续培训之外,一些其他措施也值得一提。过去虽然受到抵制,在通才 PTD 中推行更高层次的职能专门化看来愈益必要。公务员能力很大程度上受制于入职前的影响力,特别是教育系统,政府应该继续甚至倍增完善它的努力。同样重要的还有招聘,西蒙、史密斯博格和汤姆森指出这是挑选入职前的影响力及其效果的主要方式。这些效果体现在应当决定公务员甄选的品质维度上。在当前马来西亚的背景下,这要求减少种族的重要性以及给予马来西亚土著民的优先权。晋升应当由功绩或者工作绩效决定,以吸引和留住有才能的人员,并且强化他们执行的意愿。

然而,执行意愿主要依赖于公共控制机构产生和引导的外部压力。在阿卜杜拉之前,政府(即执行部门)一直致力于增加自身权力和削减公共控制机构,尽管这对于部门和机构行为将产生可预见的有害后果(Lim,2002a)。行政扩张的趋势必须得以扭转。2008年普选后政府和反对力量之间平衡关系有所改善,致使国会焕发了活力。但是,国会仍然需要得以强化,不仅通过内部改革确保国会审查更加有效,而且通过使选举制度更加公平从而让国会能更好地反映民意(Lim,2002b;Lim & Ong,2006)。必须减少政府对媒体和非政府组织广泛的控制权力以给予他们更多自由。此外,这些控制机制的有效性还有赖于政府中更多的透明性以及信息自由。

在马来西亚的多元化环境中,另一个主要关乎公务员意愿的必要措施,是使行政机构对不同种族有更高程度的代表性。虽然外部控制是至关重要的,它也无法完全决定公务员的意愿,或者消除他们践行意愿的自由裁量。因此,被塞尔茨尼克(Selznick,1966:256)贴切命名的“先期承诺”以及公务员的预设观点,仍然是塑造他们行为的重要因素。这些是与社会背景(尤其是与种族)有着重要联系的入职前影响力的结果。因此,正如美国大多数有关代表性官僚制的文献曾经讨论和经验描述过的那样(Lim,2006b),公务员倾向

于对自身所属的种族群体(而不是其他种族)更加有回应性也更加有能力回应。尽管马来西亚没有类似的研究证据可供使用,占支配地位的马来族公务员的种族偏见仍然为学术观察和广泛的公众认知所确认。例如,夏姆苏(Shamsul,1996:25)就指出占支配地位的马来族公务员“即便不是根深蒂固的马来人种优先论者,也不可避免地成为根深蒂固的种族主义者”。为了减少马来人种优先的偏见并且确保对所有种族更加平等的回应性,行政机构必须变得更加有回应性。

但是,这并不意味着,行政机构应当严格地或者按比例地遵循代表性。这是因为马来人和其他马来西亚土著民在经济状况上比其他种族更差,在私人部门中则代表不足:因此对行政机构中优先选择和过度代表的措施,可以基于整体平等的理由予以支持。但是,调整和减少当下马来人过度代表的高水平也值得讨论。做到官僚机构的“充分代表”,这一马哈蒂尔早先援引过的术语,将减少当下值得注意的能力损失——之所以值得注意是因为功绩受到多数群体的人口多数的损害,而不是像其他国家一样只是受到少数群体的人口少数的损害。这还将减少代表不足的种族中显而易见的不公正感,而这一不公正感将在种族关系中制造紧张并且威胁多种族国家中的国家统一(Lim,2007b)。

行政机构的代表性受到招募的重要影响,它不仅选择了预设能力,还选择了先期承诺或者公务员的意愿。在马来西亚的背景下,对招募中更加注重功绩不仅能使官僚机构更加能干,正如早先说过的那样,还能够使它更有代表性,进而对这个国家的不同种族做出更加平等的回应。

(二) 进一步改革的前景

通过上述改革提升行政绩效将使社会整体上受益。然而,改革将导致各种族、掌权的政治人物和公务员在现有成本收益分配状况

上的巨大变化。他们是否能够被接纳因此就成为一个主要的政治问题。对于两个最主要的改革建议——强化外部控制和强化功绩原则,在最后简要探讨一下它们的前景是不无裨益的。值得一提的是,这些改革并非什么新范式,而只是长久以来就为人接受的成就良好公共行政的基本原则。

行政改革自身就牵涉到多元利益,它只是一个更为宏大的平衡多元共享和彼此竞争利益的过程的一部分,并且这一过程必然涉及掌权的政治人物们,认识到这一点是很有意义的。这些利益包括社会中不同群体的利益。为了理解改革,更重要的是它们还包括掌权的政治人物们的利益。与其说掌权的政治人物们不想要更高的行政绩效,不如说他们更希冀权力行使中更少的羁绊;因此他们抵制去加强公众控制以改善公共行政。正如沃尔夫(Wolf, 2006)概括的:“理智上,政府接受多重权力源泉的价值。实践中,他们则仇视它。”但是他们中的大多数都需要继续掌有权力,因此将会采取行动确保这一点。放到行政改革上,他们将会采取一些措施,因为他们认为这对继续掌权是必要的(或者不会有威胁)。

在马来西亚,2008年的普选促使掌权的政治人物们意识到他们必须推行更多改革,特别是应加强公众控制,才能继续掌握权力。这已经导致了阿卜杜拉的临别改革。MACC 不像很多人期待的那样强势和独立。即将成立的特别申诉委员会也许同样会令人失望。一个在行使权力中长期习惯于很少受其他机构有效制约的政治执行和官僚机构,即便只是流于表面地推行改革,也都千方百计地将变革限制到在他们看来是不得不进行的或者难以避免的最小化程度,这种做法并不令人惊讶。

因此,期待政府将很快地推行强化控制机构的其他改革,即强化国会审查和减少政府目前对于非政府组织和大众媒体的广泛控制权,看起来并不现实。然而,公众对政府绩效有所作为的期望正在上升。如果越来越多的公民将外部控制机构看作是实现他们需

要的重要因素,如果人民阵线保持团结并且给选民提供一个可用的替代选择以及实现他们愿望的更有效措施,国民阵线联邦政府在采取更有效改革去强化控制机构方面的压力将会继续上升。

另一个主要改革建议,即更加注重录用和晋升中的功绩以提升绩效和代表性,看来更加疑窦丛生。这一改革向所有人承诺了更有效率和效能的公共行政,但是它会给现在受益的构成政治人物之人口或者选民多数的马来西亚土著民(特别是马来人)带来损失,即工作机会和偏袒式代表性的减少。除非足够的马来人接受这一点,掌权的马来族政治人物们不太可能在行政机构中完全实施功绩原则,亦或就此而言,在政府运作的其他重要领域中也如是。

不过,有所保留的乐观主义也不是没有理由。随着马来人在其他部门中的代表性以及经济状况的改观,以及随着他们更加关注于因为没有推行这些改革而导致的成本(或者收益损失),他们可能会对功绩制原则持更加宽容的态度。部分此类成本看来随着全球化在稳步增加。政治人物,或者特定的政治领袖(如果说得更确切些,即那种变革型)(Burns,1978),将会起到催化剂的作用。通过不断提醒在全球化工厂中提升国家竞争力的需要,马来西亚的高层政治家已经发挥(并且还在发挥)某些此类作用。事实上,最近在布鲁姆博格(Bloomberg)电视访谈中^①,于3月接任的纳吉布(Najib)清楚地宣称他将愿意成为变革型领导,结束NEP所指向的各种“元素”,因为(并且只要)马来人也准备好在平等条件下和其他种族竞争。

参考文献

- Ahmad, S. (1996). *The Chief Secretary to the Government, Malaysia*. Petaling Jaya: Pelanduk Publications.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Common, R. (2003). Malaysia: A Case of “Business as Usual”? In Cheung, A.

^①参见2008年10月25日的 *New Straits Times*。

- B. L. & Scott, I. Eds. *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigms, Paradoxes and Dilemmas*; 163 – 185. London: Routledge.
- Dean, P. N. (1989). *Government Budgeting in Developing Countries*. London: Routledge.
- Esman, M. J. (1967). The Ecological Style in Comparative Administration. *Public Administration Review*, 27(3): 271 – 278.
- Esman, M. J. (1972). *Administration and Development in Malaysia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gomez, E. T. & Jomo, K. S. (1999). *Malaysia's Political Economy*(2nd Edition). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ho, K. L. (2002). Reinventing the Bureaucracy? Malaysia's New Administrative Reform Initiatives. *The Journal of Comparative Asian Development*, 1(1): 87 – 104.
- Ismail, S. & Osman, R. H. (1991). *The Growth of the Public Sector in Malaysia*. Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies.
- Jomo, K. S. Ed. (1995). *Privatizing Malaysia*. Boulder: Westview Press.
- Lim, H. H. (2002a). Public Administration: The Effects of Executive Dominance. In Loh, F. K. W. & Khoo, B. T. Eds. *Democracy in Malaysia: Discourses and Practices*. Richmond: Curzon Press.
- Lim, H. H. (2002b). Electoral Politics in Malaysia: “Managing” Elections in a Plural Society. In Croissant, A., Bruns, G. & John, M. Eds. *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Singapore: Friedrich Ebert Stiftung.
- Lim, H. H. (2006a). Malaysia: Distilling the Lessons of Forty Years. In Ho, K. L. Ed. *Re-thinking Administrative Reforms in Southeast Asia*. Singapore: Marshall Cavendish.
- Lim, H. H. (2006b). Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. *Public Administration Review*, 66(2): 193 – 204.
- Lim, H. H. (2007a). Improving Administrative Performance in Malaysia: The More Difficult Next Steps. *Policy and Society*, 26(2): 35 – 59.
- Lim, H. H. (2007b). Ethnic Representation in the Malaysian Bureaucracy: The Development and Effects of Malay Domination. *International Journal of Public Administration*, 30(12 – 14): 1503 – 1524.
- Lim, H. H. & Ong, K. M. (2006). The 2004 General Election and the Electoral Process in Malaysia. In Croissant, A. & Martin, B. Eds. *Between Consolidation and Crisis: Elections and Democracy in Five Nations in Southeast Asia*. Berlin: Lit Verlag.
- Milne, R. S. & Mauzy, D. K. (1999). *Malaysian Politics under Mahathir*. London: Routledge.

- Muhammad Rais, A. K. Ed. (1999). *Reengineering the Public Service: Leadership and Change in an Electronic Age*. Subang Jaya: Pelanduk Publications.
- Montgomery, J. D. & Esman, M. J. (1966). *Development Administration in Malaysia: Report to the Government of Malaysia*. Kuala Lumpur: Government Printer.
- Ness, G. D. (1967). *Bureaucracy and Rural Development in Malaysia*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.
- Ooi, K. B., Saravanamuttu, J. & Lee, H. G. (2008). *March 8: Eclipsing May 13*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Puthuchery, M. (1978). *The Politics of Administration: The Malaysian Experience*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Riggs, F. W. Ed. (1971). *Frontiers of Development Administration*. Durham: Duke University Press.
- Rossiter, C. Ed. (1961). *The Federalist Papers*. New York: Mentor.
- Rugayah, M. (1995). Public Enterprises. In Jomo, K. S. Ed. *Privatizing Malaysia*. Boulder: Westview Press.
- Selznick, P. (1966). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper and Row.
- Shamsul, A. B. (1996). The Construction and Transformation of a Social Identity: Malayness and Bumiputraness Re-examined. *Journal of Asian and African Studies*, 52: 15 - 33.
- Shaikh, A. H. (1992). Malaysia's Public Enterprises: A Performance Evaluation. *ASEAN Economic Bulletin*, 9(2): 207 - 218.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. & Thompson, V. A. (1949). *Public Administration*. New York: Knopf.
- Tan, J. (2008). *Privatization in Malaysia: Regulation, Rent-seeking and Policy Failure*. Abingdon: Routledge.
- Vatikiotis, M. & Jayasankaran, S. (2004). Softly, Softly Go Reforms. *Far Eastern Economic Review*, 3: 20 - 23.
- Wolf, A. (2006). Comment. *The Times Higher Education Supplement*, October 20: 13.

(责任编辑: 颜昌武)