



## 危机时期的决策制定:爱沙尼亚的削减管理

里茵·萨维 蒂娜·兰德玛·里弗

Riin Savi Tiina Randma-Liiv

翻译:宗 闻 审校:崔 玲 孙春晖

**【摘要】** 本文通过从集权与分权两个方面观察2008年至2013年间爱沙尼亚政府在削减管理期间决策制定过程的态势,研究了他们对财政危机的应对方法。通过精确描述财政危机管理中的主要参与者和环境变量,本文对削减决策的制定进行了探讨。研究显示,一般而言,财政危机会促使政府在决策制定过程中不断加强中央集权。危机时期的决策制定主要是中央集权的政治决策,一般包括反对派和利益集团。然而,紧急决策的实现却要得力于部级层面的分权性决策、对预算机构的授权,以及公务员的密切配合。该研究证明,最初用于实现削减管理的短期措施及其给决策制定过程所带来的变化,大部分在2014年时仍然持续,并且长期影响着公共管理实践。

### 对实践工作者的启示

本研究表明,削减管理可能需要政府迅速作出决定,而中央集权则有助于快速决策。本研究还表明,即使在政治冲突严重的环境中,少数党政府仍能进行财政调整。危机环境对公务员的能力提出了新的要求,因为在

---

#### 通信作者:

Riin Savi, Junior Research Fellow, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Akadeemia tee 3, Tallinn University of Technology, Tallinn 12618, Estonia.

E-mail: riin.savi@ttu.ee

此环境下的削减管理迫使他们要应对新的、异常复杂的任务。本文指出,为缓解危机的艰难阶段而进行的短期削减以及在决策制定过程中所作出的改变,有可能产生比预计中更为长久的影响,从而会长期影响公共管理实践。

【关键词】 中央政府;削减;决策制定;爱沙尼亚;紧缩

## 一、引言

近年来,许多欧洲及其他地区的政府都面临着实施紧缩政策来应对短缺的窘况。全球金融与经济危机及随之而来的财政危机,使得削减管理与削减决策制定的课题被提上了研究议程。可以预料,所实施的削减会带动公共管理和政府决策制定等实践方面的变化。在学术文献中,关于紧缩管理期间决策制定的态势,存在着两派对立的观点:一种观点支持加强中央集权(e. g. Behn, 1980; Bozeman, 2010; Heffron, 1989; Levine, 1979);另一种观点则支持强化分权(e. g. Boin et al., 2008; McTighe, 1979; Massey, 2011; Pollitt, 2010)。根据前者的观点,削减管理触发了趋向集权的运动和自上而下的措施,目的是能快速实现开支削减合法化,这在自愿基础上是无法想象的。另一种观点认为,分权管理有利于促进快速而论证充分的削减决策,因为它能快速聚集专家意见,更具灵活性。然而,现有的学术研究中,在关于政府削减决策制定模式的态势问题上,存在着针锋相对的理论观点,迄今为止,这些观点还没有得到系统深入的经验研究的支持。本文就旨在为填补这一学术研究空白做出贡献。

本研究调查了爱沙尼亚中央政府在削减管理期间的决策制定过程。早在2008年财政危机刚爆发时,爱沙尼亚就是首批立即实施激进削减而不是否决或延缓削减的国家之一。而且,在爱沙尼亚,财政紧缩是一项迫在眉睫的决议,是加入欧元区这一政府的政治优先性触发的(参见 Kattel and Raudla, 2013)。作为一个在早期就实施削减的国家,爱沙尼亚为我们调查紧缩期间中央政府五年来的决策制定模式的变化情况提供了机会。本次研究的主要问题是:紧缩期间主要的决策制定模式是什么,以及决策制定过程中的任何变化有可能被察觉吗?

本文架构如下:首先是基于削减管理研究所建立的分析框架部分,它展现了有关紧缩期间的决策制定过程的两种主流观点,即赞成与反对在决策制定过程中加强中央集权的意见。之后的实证研究部分旨在检验这两种相对立的观点。在开始探究中央政府层面的决策制定过程之前,该实证研究部分首先提供了有关爱沙尼亚的以及爱沙尼亚政府在削减管理中所

采取的整顿措施的背景信息。最后讨论并总结了本研究的主要结论。

## 二、分析框架

政府对财政危机的应对很可能改变决策制定的传统模式以及政治官员、公务员、外部专家和其他利益相关者的既定角色和职责。现有研究表明,削减决策制定的主要挑战之一,涉及集权与分权的两难困境(Boin et al., 2008; Kickert, 2012; Peters et al., 2011; Schick, 2009)。学术文献中有两个关于削减管理期间决策制定情况的主流理论,即赞成在削减管理期间的决策制定过程中加强中央集权的理论,和赞成加强权力下放的理论。下面就概述这两派理论的主要观点。

### (一)赞成中央集权的观点

向中央政府集中大量权力和控制权的做法,已经被看作是危机管理的内在要求(Boin et al., 2008)。政府如何应对危机,主要取决于在思考、协商和获得支持的时间极其有限的情况下解决复杂问题的紧迫性(Boin et al., 2008:11)。因此,当面对危机时,政府倾向于集中决策,主要是因为它能够使决策快速合法化(Peters, 2011)。而且,决策制定的集权化还可以被看作是一个实施紧缩的必要前提条件。当资源稀缺和支出削减被提上议程,中央集权是实现系统性的开支削减和优化组织资源配置的唯一可行机制(Levine, 1979),因为没有任何组织(单位)会自愿削减开支(Heffron, 1989:34)。削减预算的迫切需要强化了自上而下和以法律为依据的预算程序,并且加强了预算机构的权力(Schick, 2009:10),因为在财政压力下,焦点转向了预算的控制(相较于管理或规划)功能。另外,因为任何优先性决策都需要一定程度的集权(Wildavsky, 2001),政府基于战略优先性所实施的(有选择的)削减(与全面性削减相反),自然而然地会导致集权性的预算和决策制定。

事实上,集权决策在管理削减时不止被应用于预算决策。政府在总体上优先安排、程序的标准化、向中央(预算)部门的授权,或给组织的费用和活动设限,都会进一步强化决策制定过程的集权和控制(Pollitt, 2010; Wildavsky, 2001)。为加强中央控制而采取的一种常用策略是改变决策场所,通常是向公共部门或其他政府可以控制的机构指派管理委员会(Peters and Pierre, 2004:4-5)。另外,有几位作者(Kickert, 2012; Peters, 2011:77-78; Peters et al., 2011)指出,关于财政危机管理的一个典型特征是,决策制定的集权化围绕政治精英展开,而职业公务员则不再是关键性参与者。公务员之所以被晾在一边,是因为其被视为属于抵制变革者,并不属于能

提供解决方案者(Peters and Pierre, 2004)。这就是为什么在削减管理期间,通常属于高级公务员职责的技术性和操作性决策,有可能会被转移到政治场所(Peters, 2011)的原因——人们希望更大责任、更多问责的任务与责任由公众领袖来承担(Boin et al., 2008:150)。

集权化更进一步的标志是,承认在紧缩期间,公众在决策过程中的参与度可能更加受限(Boin et al., 2008:11)。问题的急迫性和严重程度要求政府实施干预,从而可能导致社会对话瘫痪。矛盾的是,尽管社会主体一方在向政府施压方面变得更加积极,但是这些社会合作伙伴还是被轻易地排除在政策制定和决策制定过程之外(Peters et al., 2011)。

## (二)赞成权力下放的观点

虽然许多学者都把有效的削减管理与政府的集权能力和控制能力联系起来,但是也不乏相反的观点。权力下放被看作是更快(以及更有效)地制定决策的能动因素。布安及其合著者(Boin, 2008:53—54)提醒到,集权会有损于灵活性以及来自基层的专业知识的迅速聚集,而这对于快速作出决策是至关重要的。在危机时刻的决策中,有能力的公职官员的积极参与尤其重要,因为此时更需要高质量的政策分析(e. g. Kickert, 2012; Pollitt, 2010)。有几位学者则强调在政府进行危机管理时权力分享和采取更多自下而上措施的重要性,为的是使削减过程明确化,使将要采取的决策公开化,消除谣言及由此引起的紧张状态(Levine, 1985; McTighe, 1979)。例如,麦克泰格(McTighe, 1979:89)认为,在组织机构层面,政府雇员应该有机会去积极地参与到“组织的削减”过程中。同时,有人提出,在削减决策制定中,有关目标群体和民众也应有所参与,以此来征求和影响民意(Lewis and Logalbo, 1980)。

一个常见的适用于分权预算决策的方法是全面削减预算。定向削减基本上是指某些机构面临比其他机构更大规模的削减,全面削减则意味着所有机构削减预算到相同程度,政府可以把如何削减以及何时削减(在设定范围内)的权力下放到各机构或更低级别的官员,因为他们在做决策时更了解具体情况(Dunsire and Hood, 1989:36; Pollitt, 2010)。在决策制定过程中,更多地依靠公务员的专长或其他方面的专家建议以及向专家们授权,还可以达到模糊或转移责任这一目的(Boin et al., 2008:151; Peters et al., 2011)。波斯纳和勃朗达尔(Posner and Blöndal, 2012:29)将中央把艰难决策下放给各机构的做法戏称为转嫁政治责任的“久负盛名的策略”。

尽管不同的学者既有赞同集权化的,也有赞同分权化的,既有赞同定向削减的,也有赞同全面削减的,但现实情况复杂得多。例如,一个解释运

用(分)集权决策的重要因素是时间轨迹。由于(分)集权决策的运用依赖于危机所处阶段和剧烈程度,政府的削减策略或许在危机的不同阶段各有不同。我们可以推测,财政压力越持久、形势越严峻,当局就越有可能实施中央集权化的预算削减(而不是实行全面削减)(Levine,1979)。更确切地说,莱文(Levine,1979:182)指出在经济紧缩的初始阶段,施行分权性全面削减的可能性更大(人们认为它更公平,因而产生的冲突和抵抗较少),但如果这些措施不够有效,则更多的基于优先性的定向削减措施将被采用(参见 Pollitt,2010)。

下面对爱沙尼亚的案例研究会更有利于阐明集权一分权的两难困境。由于爱沙尼亚政府跳过了否认危机和延迟削减的阶段(参见 Kickert et al.),而选择了在危机初期立刻采取激进的削减措施,我们认为这是集权化的决策过程。

### 三、研究方法

本研究旨在探索和解释2008年到2013年间爱沙尼亚中央政府选择时机制定削减决策的过程。将爱沙尼亚作为研究焦点,是因为它属于在危急初期最先实行财政紧缩的国家之一,早在2008年就可看出其相关决策制定的态势,因此这个案例国家为研究者提供了最长的可供回顾研究的时段。当要研究削减管理期间涉及不同政策主体的决策制定过程时,我们采用了单一个案的研究设计,以便进行深入的调查和全面的描述。

本研究把财政危机看作是自变量,研究危机如何影响政府决策制定的过程,因此,后者是因变量。我们通过分析削减管理决策制定过程中涉及的主要政策参与者的关系及角色——内阁和国会、财政部和直属各部部长——来具体研究中央政府的决策制定。此实例研究以广泛的文件分析为基础,它们包括爱沙尼亚财政部和内阁的备忘录及说明记录、国会会议速记记录、委员会会议副本、国家机构的正式新闻稿,以及经济合作与发展组织关于预算削减的报告,我们对这些资料进行了仔细分析。另外,在2012年我们对各直属部委预算部门的负责人和参与过削减决策制定的财政部官员进行了深度的半结构性访谈。最后,本研究汇集了一项欧洲范围内大规模调研中关于爱沙尼亚的主要研究结果(基于321个受访对象),该研究以公共部门高级执行官为调查对象(以下简称COCOPS调查),研究主题为欧洲的公共管理改革,该调查明确谈到了财政危机对公共管理的影响。

#### 四、爱沙尼亚政府对危机的反应

爱沙尼亚是一个拥有 129 万人口和 45 227 平方千米国土面积的小国家。爱沙尼亚实行议会民主制(一院制),国家行政管理部门对爱沙尼亚国会(Riigikogu)负责。自 1991 年恢复独立以来,多数党政府和少数党政府都曾执政过。内阁以总理为首,代表整个行政权力制定决策,从而体现对国家的政治领导。爱沙尼亚行政管理系统的—个典型特征是它依赖于内阁责任制(Sarapuu, 2011),结果导致了行政管理的高度分散(Sarapuu, 2011),以及行政机构对主流政治意识形态的遵循(Kattel and Raudla, 2013)。20 年来,新自由主义世界观主导了爱沙尼亚的政治、经济和社会发展(Drechsler, 2000)。采纳这一世界观的两个主要政党——改革党和祖国与共和国联盟党,都在这个政治版图上确立了稳固的地位,并有着长期执政的记录。

在危机爆发前,爱沙尼亚是经济合作与发展组织成员国中经济增长率最高的国家之一。在数年的显著经济增长之后(2000 年至 2007 年的年均增长率为 8%左右),2008 年和 2009 年 GDP 出现负增长,分别为-3.7%和-14.3%,这使得爱沙尼亚成为欧洲经济遭重创最严重的国家之一。自 2010 年以来,GDP 增长开始逐步回升,2012 年达到 8.3%,2013 年为 0.8%(详见附录 1)。

##### (一)2008—2012 年间主要整顿措施

爱沙尼亚政府于 2008 年开始施行财政紧缩,早于多数经济合作与发展组织成员国,但它并没有面临过典型的银行业危机阶段,银行业危机曾促使许多欧洲国家早在 2007 年就开始拯救国有银行(Kickert, 2012)。爱沙尼亚银行业危机之所以不明显,是因为它由在 2007 年占市场份额 92%的北欧银行(欧洲复兴开发银行)支配和运营。由于政府没有参与借款或采取任何恢复经济的其他措施,这也掩盖了爱沙尼亚的经济危机。相反,为了应对财政压力,爱沙尼亚政府决定进行财政整顿。财政紧缩是一项紧迫型的决策,这主要是因为爱沙尼亚政府的政治重点是加入欧元区。根据《马斯特里赫特条约》的规定,加入欧元区这一目标要求爱沙尼亚财政赤字要保持低于国内生产总值的 3%,政府债务要在国内生产总值的 60%以下。因此,采用欧元就变成了在危机管理和紧缩期间左右政府行为的焦点(OECD, 2011:99; Raudla, 2013)。

作为对危机的应对措施,爱沙尼亚政府加强了财政约束,通过三项缩减性预算(第一次在 2008 年,其他两次在 2009 年)采取了几项整顿措施,以

及几项一次性措施,从而提高了预算状况,财政赤字2009年占GDP的9%,2010年占GDP的6%,2011年和2012年都占GDP的3%(OECD,2012:112)。2008年和2009年的整顿措施主要是通过运营性削减和项目性削减来减少开支,然而随后的措施则逐渐集中于增加财政收入(详见附录2)。

所有这三项缩减性预算都涉及在中央政府层级的运营性措施中进行广泛削减,所实施的这种削减在2008年6月和2009年2月几乎占有政策领域削减的7%,在2009年6月则占到8%。运营性削减主要通过缩减人员开支来实现,具体措施有雇佣冻结、裁员、薪酬工资削减,通常伴以无薪休假或减少工作时间。例如,政府办公厅、财政部和环境事务部各裁员约16%、11%和17%(Peters et al.,2011:22),财政部和环境事务部这两个部委各撤销了约25%和10%的编制。此外,在中央政府层面还实施了支出冻结和总体开支限制(参见Raudla,2013)。同时,缩减预算还引发了对项目措施的重大削减,这些项目措施涉及社会保障、老年人的养老金、转移支付以及限制向地方政府借款(见附录2)。

预算收入方面的主要变化在2009年6月与第三项缩减性预算同时出现,是由大量增加税收和环境费引起的。另外,大幅提高了社会保险缴纳比例(见附录2)。政府还高度依赖非税收收入(与其他国家相比),主要方式是出售国有不动产和土地以及去掉额外红利(OECD,2012:112)。从2010年开始,国家收入方面所驱动的整顿措施的总体规模,主要反映了2009年采取的税率增长的效果。此外,为了改善预算状况,依法或根据战略所确立的对国家预算的固定负担被取消了(例如,废除从燃料税增值中给予地方政府的固定收入比例),以实现更大的预算弹性。

## (二)削减决策制定:参与者和决策制定场所

以下部分旨在详述爱沙尼亚的危机管理过程。通过对决策制定的主要场所和政策参与者的实证研究,对于削减管理中的集权一分权两难困境,我们可以得出结论。

### 1. 部长内阁和议会

继财政部公布2008年春季经济预测后,内阁正式承认需要一个缩减预算案。首先,特设一个临时工作组(被媒体称为“鳄鱼委员会”)为内阁制定削减目标,拿出削减和增加收入的措施,其成员包括议员和联合执政的三个政党的部长们。一个月后,由于“鳄鱼委员会”未能提出解决方案而被解散,因此内阁不得不承担起采取措施以平衡预算的责任(Jögiste et al.,2012:192)。

内阁采取了自上而下的决策模式来确定应削减的事项和目标,以及增加收入的措施。在降低政府的运营支出方面,内阁选择了全面削减措施,

在多数政策领域和职业群体中进行相同份额紧缩。这样,内阁充当了执政联盟伙伴间谈判的中心场所的角色。然而,在实施了2008年第一个缩减预算案后,内阁意识到代表各自利益的部委并不能在短时间里就进一步的整顿措施而达成共识。为了加快在政治层面达成共识,另一个为内阁作出最后决定而提交政治协议的非正式工作组于2008年成立了(成员是3党联盟中每个政党的两名代表,一名来自议会,另一名来自内阁)。这个非正式工作组在联盟政党中快速达成共识发挥了极为重要的作用,因为它“破除了政治决策制定过程中的部门界限”(Jögiste et al., 2012:192)。

此外,在制定第二个缩减预算案之前,内阁成立了由三位经济学教授和爱沙尼亚银行副总裁组成的专家委员会。该专家委员会在2009年2月的内阁会议上用5分钟的时间展示了他们的提议。即使这样,该委员会的重要提议最终也未被采纳。

在2009年年初对第二个缩减预算案达成协议之后,内阁需要通过议会使其合法化。这在议会内引发了激烈的政治冲突,因为缩减预算案投票被与对政府的信任投票绑定,为的是避开议会中通常是冗长的预算案审议过程。结果,缩减预算案在第一次提交给立法委两天后以闪电般的速度获得了批准。议会的会议纪要显示,反对党表达了对这个过程的震惊和反对,称之为“强制”,是一种“灾难”,“荒谬的”以及“使议会制度边缘化”。

在筹备第三个缩减预算案期间,这种政治局势紧张到了极点。由于进一步的削减措施无法达成一致意见,随着社会民主党退出执政联盟,由改革党、祖国与共和国联盟党和社会民主党组成的联合政府于2009年5月解散了。因此,由两党组成的少数党政府(占101个议席中的50席)成立了,并最终通过了缩减预算案。这一次,议会中的谈判过程较上一个缩减预算案要长得多且争执更为激烈,但它最终还是获得了议会批准(55票赞成,31票反对)。这得益于与绿党的政治交易,为换取绿党的支持,少数党政府提高了环境费和税费(尽管最初绿党党员们是紧缩政策最强烈的反对者)。

第三个缩减预算案与社会主体之间有着更为广泛的冲突(见附录2)。它几乎是一夜之间使增值税税率从18%增加至20%,从修正案的公布到正式实施只间隔了几天的时间。代表爱沙尼亚商人、纳税人、企业家以及意见领袖的各个协会强烈反对此修正案。尽管他们得到了司法大臣的声援——司法大臣宣布增值税率的修改没有给出充足的通知时间因而是违反宪法的——但是议会仍未对修正案作出改变。

## 2. 财政部

财政部在缩减预算案的筹备和实施期间成为内阁和直属部委的核心协调者,这显著地增加了财政部对于各直属部委的权力。财政部所增加权

力表现如下:首先,财政部负责向内阁以及临时工作组提供背景材料和对备用预算削减措施效果的评估。一般来说,这些评估是以财政部工作人员所收集和整理的信息为基础的。在多数情况下,这些信息依然呈技术性和数字性的形式,以标准化的形式对待作为“预算掌握者”的各部委和各机构。其次,通过确定其职责和设定最后期限,财政部直接掌控各部委的相关削减过程。因此,紧缩计划的提议(除了运营性削减措施)是由财政部而不是各部委作出的,财政部要求各部委向它报送所有可能的(财政)数据,以便为提出削减建议提供信息(Jögiste et al., 2012:193)。再次,内阁决定采取配套措施以加强财政控制,委派财政部的代表进入那些还没有财政部代表进驻的国有基金会和国有企业管理层(如爱沙尼亚北方医疗中心、福利服务有限公司)。这样做的目的是为了改善对预算决策的控制,特别是从这些机构中去除之前的贷款,为此实施了一项要求管理委员会就去除贷款达成共识的条款。最后,中央政府对地方政府借款实施限制,借款需要得到财政部的许可。欧洲公共部门改革执行调查(COCOPS)的结果也证实了财政部权力的扩大——75%的爱沙尼亚公共部门管理者察觉到财政部在削减管理期间的权力提升了。

通过执行这些新任务,财政部官员显然获得了更多的权力,也承担了更多的责任。更多的自主权通常与处理没有额外资源的非常规的艰巨任务相关联。例如,财政部的一名工作人员曾表示,当遇到信息不规范(甚至是信息缺失)同时又需要紧急评估预算的时候,财政部往往不会触动那些他们不熟悉的领域,而其他领域就可能遭受更多的削减(Jögiste et al., 2012:191, 198)。因此,个别财政部的工作人员就对设定削减目标起到了决定性的作用。

### 3. 直属部委

直属部委的顶层管理人员面临着一项艰巨的任务——在限定的时间内根据内阁确定的目标控制运营预算。全面的运营支出削减进行了三轮——2008年6月缩减了7%,2009年2月缩减了7%,而2009年6月缩减了8%。由于各部委有权决定如何实现给定的削减目标,这就导致了各不相同的紧缩措施和过程。在实施运营性缩减时,重要的削减决策由顶层管理者掌握。员工被纳入和参与决策制定的程度是各不相同的,在有些部委,部门负责人只是充当了信差的角色,只是简单传达顶层管理者们所制定的决策;在另一些部委中,部门负责人会参与数轮的协商,在某些情况下,所有员工都有机会参加由秘书长主持的公开吹风会。然而,在极少数情况下,直属部委的预算办公室为避免进一步的全面削减,紧缩计划的详细建议会让部门负责人和项目专家提出。公共管理改革调查中有69%的爱沙尼亚公共部门管理者确认了各直属部委的集权式决策制定模式,尽管

他们并未被纳入到削减决策制定过程中,但是在整个削减期间,没有来自公务员系统的阻挠。

正如上文所指出的,在削减管理期间各直属部委应财政部的要求要在短时间内传送大量的(财政)信息。后者赋予了各直属部委的预算部门很大的权力,使他们成了汇编内部信息的协调者,他们能够决定职责、设定最后限期和确定最后要上报材料。一般来说,除了大致评估削减措施可能产生的预算影响之外,他们没有时间进行详细的信息分析。

在受访的各直属部委的部门负责人那里,政府削奶酪式的策略是有争议的。有些人认为这是对其专业主义、基于团结的公平和民主的措施予以信任的一种体现,具有透明性、灵活性,并考虑到了每个政策领域的特殊性。而持反对意见的人则认为这是“一刀切”的做法,既没有考虑支出的构成、收入基数、成本效益,也没有顾及到某些机构先前所承受的削减。无论如何,几轮的紧缩措施还是被认为是积极的。官员们相信分段实施紧缩措施给他们提供了必要的时间来适应新的形势,并制定其他削减方案(参见 Raudla, 2013)。

大多数的受访者强调,在紧缩期间,各部委现有的决策制定架构和场所仍应保留。一般情况下不会建立特别工作组,但是惯常的组织架构和工作方法被更好地利用起来。因此,主要是迫于不断地、快速地搜集与紧缩的相关信息需要,政府工作人员承受了更大的工作量(更短的期限、更长的工作时间)。对时间的限制会导致在某种程度偏离常规过程,这是因为在通常情况下没有足够的时间提供详细的解释、评估和分析。

爱沙尼亚政府在削减时期的整顿措施,以及相关的削减决策制定实践所引起的变化,是否将持续更长的时间还有待观察。

## 五、讨论

此研究收集的信息为进一步讨论削减决策制定提供了几种途径。研究表明,危机环境能够通过改变决策制定的场所和政策参与者的角色来改变传统的决策制定模式。

研究表明,在内阁意识到需要紧缩并且决定通过预算削减进行直接的激进削减而不是延缓缩减之后,削减时代极大地促进了决策制定的集权化。进而,这导致了在自上而下的预算制定、支出冻结、总开销限制设定,以及抑制地方政府和国家机构的财政自主权等方面的强化和对常规决策制定实践的改变。现有的决策制定过程的改变在政治层面表现得最明显,但在单一的公共组织层面比较不易被察觉。在政治层面,形势的紧迫性需要的是能在联合执政伙伴中快速灵活地达成协调一致的手段,具体表现为

特设的临时工作组,从而将权力集中到少数政治官员手中而不是在社会合作伙伴、普通政治参与者中,甚至是在议会中展开广泛的讨论。此外,紧迫性导致了在议会中用独特的方式处理某一法案,即在议会中没有走常规程序,而是将预算削减案投票与对政府的信任投票捆绑在一起。因此,在严格的时间限制下的决策制定受控于政治因素和集权化,后者经常会推翻常规的合法化做法。少数党政府也能使削减措施获得通过这一事实,也证实了政治要素在决策中的首要性。这有力地反驳了另一理论,即少数党政府没有能力进行财政调整,因为有可能存在大量的投反对票者(e. g. Mierau et al., 2007)。上述论证支持了学术文献里(Boin et al., 2008; Peters, 2011; Peters et al., 2011)提出的一个重要观点,即时间的紧迫性和使决策快速合法化的需求加强了开支决策的集中控制,并通过授权给政治主体而改变了决策制定的场所。

集权管理进一步表现为,无论在宏观层面还是在微观层面上,与其他平行单位相比,预算单位的权力都得到了加强,希克(Schick, 2009)和维尔德夫斯基(Wildavsky, 2001)也提出了这样的观点。在宏观层面上,财政部承担了高于其他部委的角色,很多时候,在履行控制职能时,它延伸了内阁与各直属部委、国家机关以及地方政府之间的关系。在微观层面上,我们能够在各直属部委中看到直属部门与预算部门之间的权力转换——削减管理赋予了预算单位权力,并经常使不同的政策领域受制于预算政策,时间的紧迫性(加之缺乏信息和专业技能)不允许它们全面评估削减影响和进行协商,却需要它们快速收集信息。此外,微观层面的集权化是由于顶层管理者需要快速和不断地在运营方面实施削减措施而引起的,顶层管理者通常不会让公务员参与到这个过程中来。

集权化决策的一般模式进一步得到了彼得斯等人(Peters et al., 2011)的证实,他指出,在削减管理期间,社会参与者在决策制定中的作用被削弱了。即使当建立联盟、协商和分析所用的资源充足时,爱沙尼亚领导人也不愿与利益相关者(Randma-Liiv et al., 2008)进行协商。研究表明,危机和其紧迫性被政治精英用来使非包容性的决策制定过程进一步合法化,而不是强迫改变。正如上述所示,削减管理的一些例子显示,尽管在政治主体(司法部长和反对党)和其他利益相关者(企业家和工会)中存在明显不满,政策决定还是得到了执行。外部专家的独立评估(即使是由政府委托的)只是象征性的,其目的不在于给政府提出建议,而是为了取得决策的合法化。因此,削减决策的社会可接受程度对联合政府来说并不重要。这是因为有舆论对财政纪律的支持,也是因为这样一种简单政体的存在——即工会、社会合作、违宪审查者以及社团主义结构在政策过程中都居于次要地位(Kattel and Raudla, 2013)。或许最重要的是,执政联盟的这种行为

是由爱沙尼亚的独特环境促成的,其在紧缩时期的主要目标是加入欧元区(得到了公民的极大支持)。因此,努力遵守财政纪律和接下来的财政紧缩措施都是受政府的这个目标驱使的,即政府要达到加入欧元区的资格条件。这对每个人来说都是明确而直接的信号,在为了被欧元区接纳这一点上,政府具备采取紧缩决策的必要性。

尽管本文毫无疑问主要是针对中央集权的,但是本研究也提供分权的证据。政府选择在宏观层面运用削奶酪式的策略,仅在政府运营性支出方面有少数例外,未实施全面性削减。这个决定将削减权下发到每个组织,使其自己制定削减目标,这与爱沙尼亚执行部门的高度分权化特征相一致。这可以被解读为各部委的直接放权,以此来帮助政府作出那种邓西尔和胡德(Dunsire and Hood,1989)以及波利特(Pollitt,2010)所提出的快速而有效的决策。换言之,这也是一个执政联盟的“安慰策略”,目的在于保持联盟团结,在政治层面缺乏专家意见而更有利于采取这种策略。当信息和专业知识都有限时,全面削减是一种比定向削减更安全的策略。爱沙尼亚政府在紧缩管理之初所采取的大规模全面削减,和随后的目标削减以及收入增加措施,大体上证实了莱文(Levine,1979)提出的关于削减策略的顺序以及在危机之初“平等削减”占主导地位的理论猜想。然而,必须考虑到采取全面削减和目标削减之间的时间间隔在爱沙尼亚是非常短暂的,并且第一轮紧缩之后,各种削减措施就开始同时实行了。

在决策制定过程中个别公务员的责任有所增加这一事实,进一步证实了分权化削减措施的存在。虽然削减管理文献把向公务员的授权看作是潜在的责任转嫁策略(Hood,2010;Peters et al.,2011),但是本研究并未证实这一观点。相反,公务员在决策实践中承担起了重要的角色,因为他们是决策中专业性建议的主要来源,并不源自内阁或部委上层有意识的决策。没时间进行深入分析加之考虑到削减的规模,使得直属部委无法用常规方式制定预算决策。公务员没时间做仔细的分析却要忙于汇编削减措施影响预算方面的数据。然而,这并没降低公务员的重要性,危机时刻的决策制定提升了他们的权力,因为通常在信息缺失的情况下,他们凭“直觉”作出的判断就至关重要。跟政治官员相比,公务员对财政部的贡献尤为明显。这有力地证实了洛奇和胡德(Lodge and Hood,2012)的观点,即理论上危机对公务员的技术和能力都提出了新的要求,但矛盾的是,在危机中这些能力并不具备。爱沙尼亚政府在决策中对公务员专业意见的依赖主要有以下两点原因。首先,作为新兴民主国家,其政党并不具有完善的专业知识来掌控行政。再次,作为一个小国,其有限的人力资源 and 财力资源决定了其在政治和行政层面不具备“重叠的能力”(Randma-Liiv,2002)。

尽管本个案研究显然支持了现有理论中赞同在削减期间决策制定集

权化的观点,但本研究也生动地证实了集权一分权困境的复杂性。在本研究中,这种复杂性主要是由分权化的全面削减和集权决策大环境下的重点削减共同存在引起的,公务员在危机决策中增强了权力这一点,也会促进集权化的重点削减。

最后,关于对危机应对的一个基本问题是,政府是否能维持其现有统治方式,或是危机是否带给公共政策决策持久的变化。虽然各种经济和金融指标都暗示 2010 年爱沙尼亚开始从危机中复苏,但是,危机对公共管理模式的影响是长期的,因为削减高峰时期所带来的几次变化,似乎仍在持续。公共部门工资仍未增长,雇用新人员的问题始终议而不决,养老金增长也没有办法达到危机爆发前的承诺(14%)。同时,在 2014 年,财务部官员仍继续居于国家机构的管理层,地方政府仍然面临借贷限制并在使用贷款之前需与财务部协商,财务部和各直属部委间对预算决策的协商依然遵循自上而下的预算制定原则(而不是危机前盛行的自下而上的预算协商方式)。此外,危机管理带来一些新的行政管理惯例现在也已正式确立起来,例如财政部每月在其网站首页上发布宏观经济指标运行情况和国家预算完成情况的报告。总之,危机期间的预算决策给预算制定过程带来了更高的透明度,尤其是在公众对这一过程的知情权方面。这个简要回顾表明,危机带来了更深远的变化,尽管公共行政中的削减或多或少地是在某一特定时期实施的,而且人们预计危机前的状态也会逐渐恢复,但是这个过程将不会是简单直接的。

## 六、结论

从决策制定过程的态势的角度,本文研究了爱沙尼亚政府对最近一次经济危机的应对情况。研究证明,在危机初期之后,爱沙尼亚政府采取了简单彻底的激进削减措施,这导致了在决策制定过程中集权化方式与分权化方式的同时并存。尽管这两种方式并存,但是危机的紧迫性还是偏重于使政府的决策制定越来越集权化。本文还证明,除了一小部分政治主体的权力有所加强,集权化的大趋势也增强了预算机构的权力。最重要的是,财政部和直属部委的预算部门,通过为政治主体编制有关削减决策的信息,而感受到了其在削减管理决策制定过程中的重要作用。因此,一部分公务员的参与也为确立紧急解决方案做出了贡献,尽管从总体上来看,危机决策的制定基本上是将相关的政策主体和社会主体排斥在外的。

本文还为进一步的危机研究发现了新途径。首先,由削减带来的短期和长期变化需要将来的研究人员给予更多的关注,以观察政府危机决策所引起的变化的持久性。尽管一般而言,在经济恢复增长之后,预计危机前

的情形也会恢复,但是本研究表明,最初在特定短期条件下做出的改变可能会产生长期的影响。一方面,由削减环境引发的决策制定过程上的改变可能是临时的,不会正式化,并且随着当前财政压力的结束,这些改变就会终止。另一种情况是,危机环境也能够促成正式的(立法的)改变,这种正式的变化可能会持续下去,从而成为由危机所带来的长期(如果不是永久的)影响。

此外,从部委—机构的关系角度研究削减管理也会很有趣。本文研究重点关注部委,很少聚焦政府的办事机构。然而,这种激进的削减过程可能会影响办事机构的自主权和控制力。最后,本文表明,各部委的顶层管理者在削减决策中拥有相当大的权力。我们并没有考察部委层面的政治—行政关系,但是危机管理是否会影响到以及如何影响到部委层面上的政治—行政博弈这一课题是值得研究的。

### 资金支持

此研究成果的资金来自第 266887 号拨款协议下的欧盟第七框架项目(COCOPS,即未来公共部门融合与协调项目)、社会科学与人文科学部以及爱沙尼亚科学基金会的第 9435 号拨款。

附录 1 2007—2013 年爱沙尼亚宏观经济指标

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
GDP 增长	7.5	-3.7	-14.3	2.3	7.6	8.3	0.8
预算平衡	2.4	-2.9	-2	0.2	1.2	-0.3	-0.2
国债	3.7	4.5	7.2	6.7	6.2	10.1	10
通货膨胀	6.7	10.6	0.2	2.7	5.1	4.2	3.2
失业率	4.7	5.5	13.8	16.9	12.5	9.8	8.6

资料来源: Eurostat。

附录 2 2009—2012 年爱沙尼亚的主要整顿措施 (单位: 百万欧元)

措施	描述	预算影响(占 GDP 百分比)			
		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
1. 支出措施		854.5 (6.2)	331.1 (2.3)	111.1 (0.7)	0.0
1.1 运营性措施	运营预算削减, 包括人员支出	100.7	57.8	—	—

续表

措施	描述	预算影响(占 GDP 百分比)			
		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
1.2 项目性措施		454.5	113.5	111.1	—
1.2.1 养老金	暂停“第二支柱 赞助”的养老金计 划	85.4	71.4	79.1	—
	降低退休金上 涨率(从 14% 调 整至 5%)	78.2	—	—	—
1.2.2 社会保障	降低健康保险 支出	39.1	—	—	—
	修改就业法案	49.1	—	—	—
	改革病假补偿 计划	19.9	—	—	—
	减少健康保险 基金负债	7.0	—	—	—
1.2.3 国防	国防支出	30.9	10.1	—	—
1.2.4 建设	道路维护	52.1	—	—	—
1.2.5 对地方 政府的转移支付	减少划拨的所 得税份额	38.3	—	—	—
1.2.6 对地方 政府借贷	限制向地方政 府借贷	32.0	32.0	32.0	—
1.2.7 投资	环保投资	22.4	—	—	—
1.3 其他措施	众多的措施 (如:总体支出限 制,中央政府层级 的开支冻结)	299.3	159.8	—	—
2. 收入措施		417.3 (3.0)	578.3 (4.0)	484.4 (3.0)	523.6 (3.1)

续表

措施	描述	预算影响(占 GDP 百分比)			
		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
2.1 增值税	增值税率 18% 升至 20%	51.1	111.8	119.9	128.4
	提高下游增值税率	21.1	21.9	23.5	25.1
2.2 个人所得税	取消第一胎子女额外的基本补助	—	46.1	45.3	45.3
	从收入扣除中免去工会经费以及科研贷款利息	—	—	3.0	3.0
	创建投资账户	—	—	—	-4.2
	从附加福利清单中去除教育支出	—	—	—	-2.1
2.3 社会保障缴款	失业保险税从 0.9% 提高至 4.2%	50.2	112.7	124.7	133.7
	社会税起征点提高至最低工资的 100%	21.0	23.0	23.0	23.0
2.4 消费税	提高酒、烟、燃料、燃气及电的消费税	33.2	103.9	111.1	149.1
2.5 股息	国有企业额外股息	108.6	82	32	—
2.6 资产	房地产与土地销售	75.9	64.9	—	—
2.7 其他	其他收入	56.1	2.0	2.0	22.1
合计		1 271.8	909.4	595.5	523.6

资料来源: Adopted from OECD(2012)。

## 作者简介

里茵·萨维(Riin Savi)是爱沙尼亚塔林科技大学(Tallinn University of Technology)莱格纳·纳克斯创新与管理学院的初级研究员。她的主要研究领域包括比较公共政策、政策转换与转型社会以及财政危机对公共管理的影响。她在以上这些领域都发表过文章,撰写过有关著作的章节。她最近的出版物包括:在《公共管理与发展》《国际健康规划与管理学报》发表的论文,以及参与撰写劳特利奇(Routledge)公共管理重要研究丛书中的一章。

蒂娜·兰德玛·里弗(Tiina Randma-Liiv)是爱沙尼亚塔林科技大学莱格纳·纳克斯创新与管理学院的公共管理与政策学主任,教授。她的主要研究领域包括公务员改革、转型时期的行政管理、小国家、协作与绩效管理。

## 参考文献

- Behn RD (1980) Leadership for cut-back management: The use of corporate strategy. *Public Administration Review* 40(6): 613–620.
- Boin A, Hart P, Stern E and Sundelius P (2008) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bozeman B (2010) Hard lessons from hard times: Reconsidering and reorienting the ‘managing decline’ literature. *Public Administration Review* 42(6): 509–515.
- Drechsler W (2000) Public administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the ‘state science’ approach. In: Castro AC, Burlamaqui L and Chang HJ (eds) *Institutions and the Role of the State: New Horizons in Institutional and Evolutionary Economics*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pp. 267–279.
- Dunsire A and Hood C (1989) *Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eurostat Statistics Database. Available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (accessed 15 October 2013).
- Heffron F (1989) *Organization Theory and Public Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Hood C (2010) *Blame Avoidance in Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jõgiste K, Peda P and Grossi G (2012) Budgeting during austerity: The case of Estonian central government. *Public Administration and Development* 32(2): 181–195.
- Kattel R and Raudla R (2013) The Baltic republics and the crisis of 2008–2011. *Europe-Asia Studies* 65(3): 426–449.
- Kickert W (2012) State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review* 14(3): 299–309.
- Levine CH (1979) More on cutback management: Hard questions for hard times. *Public Administration Review* 39(2): 179–183.
- Levine CH (1985) Police management in the 1980s: From incrementalism to strategic thinking. *Public Administration Review* 45: 691–700.
- Lewis CW and Logalbo AT (1980) Cutback principles and practices: A checklist for managers. *Public Administration Review* 40(2): 184–188.
- Lodge M and Hood C (2012) Into an age of multiple austerities? Public management and policy service bargains across OECD countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25(1): 79–101.

- McTighe JJ (1979) Management strategies to deal with shrinking resources. *Public Administration Review* 39(1): 86–90.
- Massey A (2011) Nonsense on stilts: United Kingdom perspectives on the global financial crisis and governance. *Public Organization Review* 11: 61–75.
- Mierau JO, Jong-A-Pin R and de Haan J (2007) Do political variables affect fiscal policy adjustment decisions? New empirical evidence. *Public Choice* 133(3–4): 297–319.
- OECD (2011) Restoring public finances. *Special Issue of the OECD Journal on Budgeting*. Paris: OECD Publishing, 2011 (2).
- OECD (2012) *Restoring public finances, 2012 update*. Paris: OECD Publishing.
- Peters BG (2011) Governance responses to the fiscal crisis: Comparative perspectives. *Public Money & Management* 31(1): 75–80.
- Peters BG and Pierre J (2004) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.
- Peters BG, Pierre J and Randma-Liiv T (2011) Global financial crisis, public administration and governance: Do new problems require new solutions? *Public Organization Review* 11: 13–27.
- Pollitt C (2010) Cuts and reforms – public services as we move into a new era. *Society and Economy* 32(1): 17–31.
- Posner P and Blöndal J (2012) Democracies and deficits: Prospects for fiscal responsibility in democratic nations. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25(1): 11–34.
- Randma-Liiv T (2002) Small states and bureaucracy: Challenges for public administration. *Trames* 6(4): 374–389.
- Randma-Liiv T, Liiv D and Lepp Ü (2008) Institutionalising relationships between government and the third sector. In: Osborne S (ed.) *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*. London and New York: Routledge, pp. 256–275.
- Raudla R (2013) Fiscal retrenchment in Estonia during the financial crisis: The role of institutional factors. *Public Administration* 91(1): 32–50.
- Sarapuu K (2011) Post-communist development of administrative structure in Estonia: From fragmentation to segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 35(4): 54–73.
- Schick A (2009) Crisis budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 3: 1–14.
- Wildavsky A (2001) *Budgeting and Governing*. New Brunswick, NJ and London: Transaction Publishers.

## Decision-making in time of crisis: cutback management in Estonia

**Riin Savi**

Tallinn University of Technology, Estonia

**Tiina Randma-Liiv**

Tallinn University of Technology, Estonia

### Abstract

The article investigates the Estonian government's response to the fiscal crisis by looking at the dynamics of the decision-making processes during cutback management from 2008 to 2013 from the dichotomy of centralization–decentralization. The study

explores the cutback decision-making by pinpointing the main actors and contextual variables shedding light on the management of fiscal crisis. It is demonstrated that, in general, the fiscal crisis contributed to increasing levels of centralization in governmental decision-making. The crisis decision-making was dominated by centralized political decisions and non-inclusion of the opposition and interest groups. Still, achieving urgent solutions was facilitated by decentralized decisions at the ministerial level, the empowerment of budgetary institutions and the intensive engagement of the civil servants. It has been indicated that the initially short-term procedures to enable cuts and resultant changes in decision-making processes are mostly in effect still in 2014 and thereby influence public administration practices in the long run.

### **Points for practitioners**

The study shows that cutback management may lead to urgency in governmental decision-making, where centralization facilitates quick decisions. It is also demonstrated that a minority government is able to achieve fiscal adjustment even in a context of high political conflict. The crisis context sets new requirements to the competencies of public servants, as cutback management obliges them to cope with new and very complicated tasks. The article indicates that short-term cuts and changes in decision-making processes intended to alleviate the acute phase of crisis may remain in effect considerably longer than initially planned and thereby influence public administration practices in the long run.

### **Keywords**

central government, cutbacks, decision-making, Estonia, retrenchment