

拉美研究译丛

Latin America Translation Series

2015
RELD

经济和发展报告

建设一个 更有效率的 国家：

提高设计、执行
和学习公共政策的能力

CAF-拉丁美洲开发银行 主编

中国社会科学出版社

CAF 拉丁美洲开发银行



建设一个更有效率的国家:

提高设计、执行和学习公共政策的能力

CAF-拉丁美洲开发银行 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设一个更有效率的国家:提高设计、执行和学习公共政策的能力/CAF-拉丁美洲开发银行主编;中国社会科学院拉丁美洲研究所译. —北京:中国社会科学出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8090 - 7

I. ①建… II. ①C… ②中… III. ①国家—公共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 084257 号

原版由 CAF - 拉丁美洲开发银行以下面的西班牙语标题出版:

Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas

© 2015 Corporación Andina de Fomento

保留所有权利。

© 2016 中国社会科学院拉丁美洲研究所负责中文版翻译

中文版翻译质量以及与原文的一致性由中国社会科学院拉丁美洲研究所负责。

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 席建海
责任校对 高建春
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15
插 页 2
字 数 233 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序 言

关于公共政策的讨论主要聚焦于哪些是促进增长和包容的最好措施，却较少关注政府机构和政府机关在设计和执行相关措施方面的能力分析。

但是实践证明，一些目标明确的、在其他情况下取得成功经验的，且财政资源丰富的政策并没有取得预期效果，其原因在于负责设计和执行相关政策的机构能力有限。然而，这些失败的经验教训可以为今后优化资源管理提供有益的经验。但是，在多数情况下，这些机会并没有被利用。

因此，这一期的《经济与发展报告（RED）》将重点研究国家的能力建设，以提高公共政策的实施效率，从而促进发展。

明确这方面的能力有哪些，在提供有效公共服务的过程中如何把这些能力进行组合是一项挑战。一个高效的政府必须具备设计、执行和学习政策的能力。这在某种程度上有赖于一个优质的官僚体系，有赖于一个有利于获取项目有效执行所需关键资源的公共采购体制，有赖于有利于加强审计监督和改善公共服务的公民参与度，还有赖于监测和评估体系的制度化，将公共资源管理经验转化为知识和教学，以提高整个过程的效率。

本报告的主要发现涉及以下四个方面：官僚体系的质量取决于公务员的特点，以及指导、鼓励或限制其行为的规则和程序；有吸引力的薪酬体制，以及奖勤罚懒措施是提高公共管理质量的第一个条件。这可能需要对工资结构进行改革，将工资与职业生涯发展，以及与公务员的竞争、能力及努力程度更紧密地联系起来。

除了人力和财力，政策的正确执行要求拥有一个好的公共采购系统，以便能够适时提供保质保量的物资。基于这些机构的自身特殊性，很可能出现效率低下乃至腐败现象，除了滥用公共资源，国家机关的合法性甚至会受到质疑。根据现在掌握的情况，如果需要提高公共采购系统的效率，

就需要采取三套措施:建立监测和控制机制;推动供货商之间的竞争;增加采购过程的透明度。

公众参与可能是推动政府履行职责的一个有力的外部监控手段。为了让这种参与更为有效,拉美地区在提高公民的参与度方面,尤其是通过非选举渠道、增加政府向民众提供信息的数量和质量,以及增加参与的效率方面,尚有很大空间。在与政府的互动过程中,对一些参与机制或其运转的不了解,如市民感觉低效、时间成本高、其他资源投入大等,是需要克服的主要障碍。

新的信息和通信技术降低了公民相互间以及公民与政府间沟通协调的成本,成为政府施政信息迅速广泛传播的一个渠道,也是增加公民参与度的有力工具,可以提高公共政策的设计及执行能力。

最后,公共资源管理框架内的经常性决策信息为公共项目的设计者和执行者提供了宝贵的学习机会。但是拉美地区的国家却极少利用这些机会。一方面,必须提高决策机构的预期效益,减少评估成本。另一方面,为了使评估得出的经验能运用到实际工作中,必须根据获得的最佳解决方案,促进相关政策设计的制度化。更大的自主权和有利于政策创新的环境也可以促进变革的实现。

通过本期《经济与发展报告(RED)》,CAF希望推动有关政府设计、执行和政策学习能力的研究,并开启旨在加强这些能力的建设性讨论。

L. 恩里克·加西亚

CAF - 拉丁美洲开发银行执行主席

致 谢

本报告是在巴勃罗·桑吉内迪和巴勃罗·布拉西奥罗的指导和协调下完成的。

各章的撰稿人分别为：

第一章 巴勃罗·布拉西奥罗和巴勃罗·桑吉内迪

第二章 费尔南多·阿尔瓦雷斯和巴勃罗·布拉西奥罗

第三章 路易斯·金特罗

第四章 露西拉·伯尼尔和多洛雷斯·德·拉玛塔

第五章 莱斯比亚·马里斯和丹尼尔·奥尔特加

希梅纳·祖尼加任本书总编辑。朱丽叶·维拉·埃达负责编辑校对。

报告的各章节是在参考特别为本书撰写的研究材料的基础上完成的。这些材料的撰写者有：玛丽娜·阿西迪亚克诺、劳拉·卡罗拉、米盖尔·卡斯提尔、玛丽安娜·丘德诺夫斯基、贡萨洛·迭哥斯、莱奥波尔多·弗格森、爱德华·加西亚、莱昂纳多·加斯帕里尼、玛丽娅·保拉·杰拉尔迪诺、保罗·古兹曼、梅赛德斯·拉科维洛、彼得·希门尼斯、贺拉斯·拉勒吉、斯蒂芬·利兹奇、威廉·佩里、蒂娜·波梅兰兹、乔治·普奇、胡安·菲利普·里阿诺、雅各·夏皮罗、阿贝·斯蒂尔、胡安·费尔南多·瓦加斯。

作者向曾为本书提出过宝贵意见的以下人士表示感谢：米盖尔·卡斯提尔、欧内斯特·达尔博、爱德华·恩格尔、阿尔瓦罗·富尔特撒、纳尔逊·马可尼、马里阿诺·托马西和赫尔南·鲁夫。

研究助理分别是：卡洛斯·卡塔诺、阿古斯蒂娜·阿特利可、迭戈·乔拉特、保罗·佩雷斯、乔尼·普利多、卡洛斯·罗德里格斯和朱丽叶·维拉·埃达。

目 录

第一章 我们如何理解国家能力	(1)
一 引言	(1)
二 国家能力:概念与方法的交织	(3)
三 公共政策周期、国家表现与能力的衡量方法	(15)
四 报告的主要信息	(29)
五 结论	(32)
第二章 拉美的政府:竞争、动机和激励	(34)
一 引言	(34)
二 好官员	(36)
三 拉美的官员	(38)
四 公务员体制与好官僚系统	(48)
五 通过工资结构和职业优化管理系统	(55)
六 员工个人事业前景和公共部门用人机制质量	(66)
七 按绩效分配薪酬可以优化公共部门的运行体制吗	(73)
八 CAF 调查问卷分析	(74)
九 $P \times D$ 在公共部门起作用吗	(77)
十 关于 $P \times D$ 制度的设计与执行的指导	(82)
十一 结论	(92)
十二 附录	(93)
第三章 公共采购:鼓励自主性还是强化监管	(101)
一 引言	(101)

二	拉丁美洲公共采购的规模	(103)
三	公共采购与国家能力	(107)
四	拉美国家公共采购的管理制度	(110)
五	公共采购的有益实践及效果展示	(118)
六	结论	(125)
 第四章 公民参与权		(127)
一	引言	(127)
二	概念框架	(129)
三	国家制造并传播信息	(132)
四	拉丁美洲的公民参与:参与者与参与程度	(144)
五	推动公民参与的有效措施	(158)
六	结论	(166)
七	附录	(167)
 第五章 公共政策的学习与管理		(169)
一	序言	(169)
二	拉美国家如何形成对公共资源使用的有关认知	(170)
三	评估决策的概念框架	(180)
四	应用知识,改善管理	(186)
五	向学习和行动的公共制度性迈进	(198)
 参考文献		(200)
 后记		(224)

图表目录

图 1—1	各地区政府质量指数(1985—2012)	(8)
图 1—2	拉丁美洲特定国家政府质量指数(1990—2012)	(9)
图 1—3	各地区政府效率指数(1996—2012)	(10)
图 1—4	拉丁美洲特定国家政府效率指数(1996—2012)	(11)
图 2—1	世界各地企业对腐败问题的看法	(41)
图 2—2	拉美市民对公共服务质量问题的看法(2014)	(42)
图 2—3	拉美城市对腐败的容忍度(2014)	(43)
图 2—4	拉美部分国家公私部门职员的动机差异(2014)	(44)
图 2—5	世界不同地区公私部门职员的动机差异	(45)
图 2—6	拉美部分城市职员偏好选择公共部门工作的决定性 因素	(54)
图 2—7	拉美部分国家教育与健康部门的时薪差异	(55)
图 2—8	1992—2012 年拉美时薪差异的态势	(56)
图 2—9	拉美部分国家教育与卫生部门的时薪差异	(58)
图 2—10	拉美部分国家的时薪差异(受制于)性别和教育程度	(59)
图 2—11	拉美部分国家公共部门的工资差异和教育差异	(60)
图 2—12	拉美部分城市工资信息对偏好选择公共部门工作的 影响(2014)	(63)
图 2—13	拉美部分城市工资信息对偏好选择公共部门工作的 影响Ⅱ:内在动机的重要性(2014)	(64)
图 2—14	拉美部分城市的报酬满意度与各项绩效指数之间的 关系(2014)	(65)

图 2—15	部分拉美国家公共部门的工资压缩率	(66)
图 2—16	部分拉美国家各部门薪酬分别占 90% 和 10% 的两组 员工的平均工资比率	(68)
图 2—17	官僚阶层质量指数。2000—2013 年平均值	(69)
图 2—18	拉美城市员工以工作年限分组,选择现任工作岗位 的原因(2014)	(70)
图 2—19	拉美城市中受教育程度不同的公共部门员工和私营 部门员工对于晋升的满意度(2014)	(71)
图 2—20	拉美城市中,员工对于晋升的满意度与多种工作表 现指征之间的关系(2014)	(71)
图 2—21	晋升评估与多种工作表现指征之间的关系(2014): 拉美城市地区	(72)
图 2—22	拉美城市员工对 P × D 制度接受程度和员工个体不同 特性间的关系(2014)	(75)
图 2—23	按绩效分配薪酬制度的效率	(78)
图 2—24	部分拉美城市按绩效分配薪酬和人才招聘的 情况(2014)	(81)
图 2—25	拉美部分城市对于按绩效分配薪酬的接受 度(2014)	(82)
图 2—26	按绩效分配薪酬体系的特点	(85)
图 3—1	公共采购在国内生产总值(GDP)当中的 重要性(1995—2012)	(103)
图 3—2	公共采购在公共开支中的重要性(2002—2013)	(104)
图 3—3	智利各类机构的公共采购	(106)
图 3—4	智利不同机构所采用的公共采购方式的分布 情况(2014)	(115)
图 3—5	根据产品类型,智利公共采购方式的分布 情况(2014)	(116)
图 4—1	拉丁美洲城市政府网站符合电子政务要求的比例	(139)
图 4—2	拉美国家最近一次总统选举中的选举行为	(145)

图 4—3	拉美国家最近一次总统选举的参与情况	(146)
图 4—4	世界各地根据投票强制与否的选举参与情况	(147)
图 4—5	拉美选举外的公民参与	(148)
图 4—6	拉美各城市居民参加社区集会、会议或代表大会 的比重(受访前 12 个月内)	(150)
图 4—7	拉美城市市民遇到公共服务质量问题不愿意申诉 的原因	(151)
图 4—8	对墨西哥政治生活不同参与者影响力的看法	(151)
图 4—9	哥伦比亚公民参与机制的认知与使用情况	(152)
图 5—1	拉美国家开展政策影响力评估的数量(1995—2011)	(176)
图 5—2	各国影响力评估数量(1995—2011)	(177)
图 5—3	拉美地区开展影响力评估的机构和执行评估项目的 机构(1995—2011)	(178)
图 5—4	改革动力和接纳新观点的意愿。不同部门和岗位的概率 差异	(195)
图 5—5	提出改进意见的动力与其他变量之间的关系	(196)
图 5—6	开展工作时的独立性。所有国家	(197)
图 5—7	开展工作时的独立性:拉美 VS. 世界其他国家和 OCED 国家	(198)
表 1—1	国家能力指标	(5)
表 1—2	“面向结果的评估矩阵”质量评估的项目与子项目 (墨西哥)	(19)
表 1—3	“结果”表现指数(秘鲁)	(23)
表 1—4	2015 年预算署表现指标表格(智利)	(24)
表 2—1	拉美的技术能力、竞争力和人口特征	(39)
表 2—2	使用的合同:拉美公共部门和正规私营部门的特点 与差异	(51)
表 2—3	拉美城市中按绩效分配薪酬岗位的奖金情况(2014)	(76)
表 2—4	设计 P × D 体系时选用的参数	(83)

表 3—1	阿根廷、智利和墨西哥公共采购的行业分布 (百分比)	(105)
表 3—2	拉美及加勒比各国公共采购制度	(111)
表 4—1	根据对各国人口最多的 5 个城市的评估得出的市政府 网站水平	(140)
表 4—2	哥伦比亚各市政府在提供公共信息方面的表现	(142)
表 4—3	对哥伦比亚各市政府财政表现进行比较对提供公共信 息的影响	(143)
表 4—4	世界不同地区受访者表示曾经通过非选举渠道参与的 比重	(148)
表 4—5	公民参与、影响因素和社会经济变量之间的关联	(155)
表 4—6	拉美城市的申诉概率、教育程度和帮助社会行为	(157)
表 5—1	评估与监控指标	(171)
表 5—2	创新动力与工作环境中不同因素的相关性分析以美国联 邦机构公务员为样本(2006)	(193)
专栏 1—1	巴西联邦各级机构的国家能力	(12)
专栏 1—2	哥伦比亚国家内部国家能力的差异性	(14)
专栏 2—1	内在动机的作用	(46)
专栏 2—2	拉美公务员体制概览	(49)
专栏 2—3	Oaxaca - Blinder 分解方法分析公私部门的工资差异	(56)
专栏 2—4	按绩效分配薪酬与公共部门劳动者的缺勤现象	(78)
专栏 3—1	墨西哥采购网(Compranet),墨西哥成功的公共采购 门户网站	(120)
专栏 3—2	对公共采购不同方式的审计效果	(122)
专栏 4—1	有关服务提供者信息的传播:“成绩报告单”在学校中的 使用	(133)
专栏 4—2	公民的反馈:“我们如何走?”项目	(137)
专栏 4—3	问责长路径的式微:以贿选为极端表现形式的庇护 主义	(153)

专栏 4—4	不完美的措施,适得其反?	(161)
专栏 4—5	哥伦比亚的公开审计	(165)
专栏 5—1	拉美公共政策评估的经验	(173)
专栏 5—2	美国教育部门采用的评估证明	(178)
专栏 5—3	政策的学习,以 CAF 为例	(183)

第一章

我们如何理解国家能力^①

一 引言

2001年，印度出台了一项雄心勃勃的计划，旨在改善农村地区基础教育质量。为此进行了大量的基础设施投资，聘用并培训教师，并实行了其他教育改良措施。结果如何？虽然学生的注册率与入学率有所提高，但是教育质量仍毫无改善。

这项计划的遭遇反映出公共政策中许多项目面临的一个现实：仅仅拥有明确的目标或足够的资金支持并不能达成预期的目标；国家能力存在着缺失。印度这项计划失败的一个具体原因在于没有能够将学校缺席率从48%的极高水平降下来（Pritchett等，2010），这表明，一部分国家能力是由公务员履行职责的激励机制所决定的。

令人遗憾的是，大部分面向发展的公共政策分析聚焦于界定哪些行动与项目可以推动增长和包容，而将政府机构和制度拥有制定和实施这些行动的能力视为理所当然。印度项目的案例说明了这些能力在很多时候是不存在的，并导致政府在提供核心公共产品时失灵。

本报告认为，一个高效政府是拥有制定公共政策且能合理有效实施，并在这一过程中有汲取经验能力的政府。

现行的政治体系或各国采取的特定政策都无法体现出国家能力的内涵。也就是说，无论进口关税的定价是高是低，或者公共服务的供给是私人企业、公私合营机构，还是公有企业，结果都是一样的。重要的是，要

^① Pablo Brassiolo 与 Pablo Sanguinetti 负责本章写作，Carlos Catanho 与 Julieta Vera Rueda 担任研究助理。

具备使所有政策均能够得以有效制定和实施所必需的国家能力。

公共能力的衡量应当区分国家行动的结果与决定这些结果的能力。举例来说,尽管一项考察政府腐败的指标,反映了公民对国家运行和合法性的预期,但却无法(也无法试图)探究导致这一结果的决定因素(能力因素):(拥有合适才能的)人才选拔机制失灵;助长经费挪用行为的薪酬体系;政府采购管理制度内部缺乏管控;缺乏通过公民参与进行外部监督的结构;或者是上述所有因素的结合。

在公共政策管理中,很多能力干预其中,并共同影响干预的成效。这些能力与生产投入要素的质量与数量有关(如财政资源、人力资源和中间投入品),亦与这些要素组合所利用的技术有关(如采取简化手续的电子媒介手段、表现激励机制的管理实践,或对各进程和活动加以界定以避免重复)。一所学校的教师不具备教学知识与技能,就相当于这所学校教师数量不足或教师缺乏积极性。而且即使学校的机构功能缺失,也许诺要实现提升学生教育水平的目标。

供应公共产品和服务的关键因素之一是官僚机构(部委、专业性机构、管控办公室等),由负责政策规划与设计的各个管理层面,以及与直接提供服务相关的操作层面整合而成。一个关键方面在于公务员应该拥有任职岗位所需要的知识和技术水平,以及处于有效完成工作的激励机制中。第二章将深入研究这些与拉美民事服务运行相关的问题。

但是,除了具备能力与积极性的公务员,公共服务的有效供给还需要国家通过合同供给原料。第三章将分析公共采购系统以及调控这种合同关系的国家内部管控机制。这些机制是服务生产过程中关键的补充性因素,而它的失灵可能严重影响国家履行职责的能力。

公共管理同样可以从公民参与中获益,因为它可以与国家内部管控系统互补,旨在管控官僚系统运行,并提高其透明度。这种益处可以通过问责制的“长渠道”(如选举途径)和“短渠道”(如服务供应者和客户的直接沟通)达成。第四章将阐述这一要素在完善拉美公共管理方面的作用。

最后,公共管理中能够全面加强国家能力的核心要素是政策监督和评估过程。这一过程产生的经验教训,可以反馈给政策制定和实施过程,从而使政策完善过程形成良性循环。第五章将分析这一问题,主要考察官僚

和政府当局所拥有的对构建评估和监督机制形成激励的系统及其所产生的经验教训如何反馈到公共提案的修正过程中。

本章旨在深化国家能力概念的界定，并考察针对其测量所提出的不同方法。此外，提出一个公共政策周期理论框架，以期更清晰地界定有效管理所必需的不同能力。这一理论框架用于引出本报告的结构并提出主要思想。

二 国家能力：概念与方法的交织

国家能力这一概念受到了政治家、社会学家，以及近期关注国家能力与经济发展关系问题的经济学家的许多关注。这种从不同角度进行的分析层出不穷导致各种定义和方法交织在一起，在其批判者看来，这种交织使这一概念丧失了精确性（Andrews, 2010；Altman 和 Luna, 2012，Rothstein 和 Teorell, 2008, 2012）。

国家能力这一概念的出发点是治理或“政府质量”概念的扩展（Rothstein 和 Teorell, 2012）。这一定义是多维度的，因而使其更加复杂，有时甚至变得模糊不清。一种定义它的方法是，“一国为促进发展，在管理经济和社会资源时所行使权力的方式”（Banco Mundial, 1992）。另一种定义是“构成一国行使权力路径的传统与制度”，包括：1）政府被选举、监督、更替的过程；2）政府有效制定与实施政策的能力；3）公民和国家对治理经济与社会互动制度的尊重（Kaufmann 等, 2004）。一些作者（如 Bratton, 2013）将这些治理维度划分为三类：

第一个维度是政治，包括下述概念：1）反应程度（当选者是否回应了选民的关切）；2）问责制（反应缺失是否受到惩罚）；3）合法性（公民是否遵守并承认政府的指令及其合法性）。^①

第二个维度是经济，包括下述概念：1）有效性（政府是否有能力实现其目标）；2）效率（产品是否通过成本—效用方式进行供给）；3）公

^① Fergusson 等（2015）以墨西哥土地分配的调控为案例，研究了国家能力发展的政治约束。关于面向产品和服务供给的国家能力的政治决定因素，一项更加全面的分析可以参见 Stein 等（2006）。

平性（公共产品的获得是否公平）。

第三个维度是行政，包括下述概念：1）法制性（政府是否遵守法律）；2）透明性（公共程序是否透明）；3）廉洁度（官僚活动是否戒除腐败）。

这些维度相互联系。举例来说，一个透明的政府会允许公民进行监督，可使管理更加完善。然而，一个国家可能在一个治理维度获得成功，而在另一个维度没有，因此应该对这些维度分别研究。^①

还有一些作者将国家能力仅仅定义为“国家实施政策的技能”。特别是指官僚的专业性，保护产权和与私人投资者建立可信关系的能力，以及在面对政治干预时保持独立性（Besley 和 Persson, 2009；Evans, 1995；Evans 和 Rauch, 1999）。

另一方面，一个具有能力的政府是那些能够履行既定职能的政府。因此，这一概念可以依据国家应该履行的功能，进一步划分为以下几类（Savoia 和 Sen, 2012）：

（1）官僚与行政能力。国家需要官僚机器来制定和实施政策。这一维度对于国家及其发展研究的各个方面都是核心问题。传统上讲，国家能力指标关注官僚的竞争力和技能（Evans 和 Rauch, 1999，Rauch 和 Evans, 2000），一般来说，包括将税收收入有效地支出在公共产品上的能力。

（2）司法能力。这一维度包括若干方面，例如在能够根据法律解决争端的司法体系中履行合同与产权的能力等。基于公共产品的私人供给并不能达到最佳，因此在政府应当提供最低限度的公共产品这一问题上存有共识。（Besley 和 Persson, 2009, 2011；Yifu Lin 和 Nugent, 1995；Collier, 2009）。

（3）基础设施能力。这一维度是指国家领土所能达到的范围，也就是说，实行管控的领土范围到达何种程度，或者政策实行的地理范畴有哪些（Soifer, 2008）。

^① 实际上，在使用“治理”这一专有名词时，很多作者指的是制定规则、实施规则以及提供服务的国家能力，这与政府是否民主无关（Fukuyama, 2010）。这一定义包含治理的经济维度要素，需要将其与其他要素分别研究，如政治要素。