



世界银行

Public Sector Governance and Accountability Series

公共部门治理与责任系列

公共服务提供

Public Services Delivery

(美) 安瓦·沙 主编
孟 华 译

清华大学出版社



世界银行

Public Sector Governance and Accountability Series

公共部门治理与责任系列

公共服务提供

Public Services Delivery

(美) 安瓦·沙 主编
孟 华 译

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书总体上可划分为两大部分：第一部分即前三章讨论广泛的绩效测量，这部分从工业化国家的绩效测量体系中吸取经验教训，提供了一个评估政府质量的简单指标和评估地方政府绩效的框架；第二部分关注如何测量所挑选出的发展中国家公共部门的服务提供绩效，从而为政府服务的绩效提供了操作性指导，内容包括发展中国家通常会遇到的结果测量事项、地方与市政服务提供方式选择与绩效、健康与基础设施服务绩效的测量等。本书以发展中国家政府服务提供绩效的测量问题为研究对象，它涉及政府服务绩效测量的多个研究视角：绩效测量的范围、发展中国家地方政府绩效测量以及结果导向的绩效测量以及专项公共服务（健康、基础设施）的绩效测量等，对于提高各国政府服务的能力，实行高效的公共管理和善治，具有重要意义。

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共服务提供/(美)安瓦·沙(Shan, A.)主编；孟华译.—北京：清华大学出版社，2009.4

(公共部门治理与责任系列)

书名原文：Public Services Delivery

ISBN 978-7-302-19097-4

I. 公… II. ①安瓦… ②孟… III. 社会服务—研究 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 001440 号

责任编辑：周 菁

责任校对：王凤芝

责任印制：李红英

出版发行：清华大学出版社

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编：100084

社 总 机：010-62770175

邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：北京国马印刷厂

经 销：全国新华书店

开 本：155×230 印 张：17.5 字 数：209 千字

版 次：2009 年 4 月第 1 版 印 次：2009 年 4 月第 1 次印刷

印 数：1~3000

定 价：32.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题，请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话：(010)62770177 转 3103 产品编号：025710-01

公共部门治理与责任

系列译丛总序

随着人类社会事务的日趋复杂化,公共部门的角色和地位显得日益重要。如何通过良好的公共部门治理和对公共部门的问责来保证市场和社会发展所需要的制度环境,已经成为世界各国共同关注的问题。世界银行的这套丛书自 2006 年开始陆续出版后,在国际学术界和实务界就引起了广泛的关注。丛书涉及公共部门治理的几大主要领域:公共部门的财务管理;公共服务的效率和公平;强化呼吁、选择和退出的制度安排;以及确保穷人、女性、少数民族等弱势群体参与的制度安排,等等,这些议题都是近年来世界各国政府在实践中不断面对同时也在不断探索的问题。世界银行邀请了世界各地相关领域的一流专家和学者来总结和介绍各自国家的相关经验,以精练的学术语言将原本错综复杂的现象以共同的框架提炼出来,以便于各国的决策者和学者的比较和研究。本套丛书的特色在于描述和归纳,而不是政策建议。因为各国的可行改革方案,必须从各国的本土实践中去发掘和发现。但是,比较可以让我们更好地认识自己,因为“如果仅和自己进行比较,我们永远也无法了解我们自己的弱点或优点。我们对自己的制度和程序过于熟悉以至于无法看到其真正的本质”(Wilson 1887)。了解其他国家的

探索经验和历程,对于正处改革深水区的中国政府而言,将有助于我们反思自己的实践,帮助我们更好地认清自己,帮助我们发现新的发展思路。基于此,在清华大学出版社积极推动之下,中山大学行政管理研究中心从世界银行的这套丛书中选择了四本翻译,以飨读者。

为了让政府成为负责任者,需要有评估政府提供公共服务的绩效框架。近十多年来,绩效评估成为公共行政学的热门话题,甚至有人认为,西方国家已经从行政国走向了“评估国”。因此,我们选择《公共服务提供》作为首批推出,该书用绩效评估重组了威尔逊早年关于公共行政学的两个基本问题的界定:做正确的事——提供符合公民要求的公共服务;以正确的方式来做这些事情——以最低的税收成本向公民提供高质的公共服务,这本书详细介绍了考评政府整体以及不同级别政府的绩效的各种工具,并特别关注医疗、基础设施及地方和都市服务的绩效。

公共支出的公平和均等一直是公共部门在提供服务时的重要考量。如何让公共服务惠及贫困人口、女性、儿童、少数民族等社会弱势群体,而不是只成为精英阶层的特权,是许多发展中国家在提供公共服务过程中面临的重要挑战。《公共支出分析》介绍了分析税负和公共支出是否均等的工具,以及判断政府在保障贫穷及其他社会弱势群体方面的绩效的工具。该书提供的一个以权利为基础的赋权于民的制度框架,对于正在进行社会主义新农村建设、西部大开发的中国而言,其意义是不言而喻的。

我们相信,良好政府的关键是直接面对公民的那一级政府。它直接决定着公民能够接收到的公共服务的质量与数量。基于此,我们特别选择了《发展中国家地方治理》与《发达国家地方治理》这两本书。它们以一个共同的比较框架介绍了世界上主要工业国家和发展中国家在地方治理方面的历史演进及各自的治理模式,从地方政府支出、收入、转移支付、地方借债、地方政府管理等方面详细介

绍了各种不同治理模式的主要特点。它可以帮助我们全面地了解世界各地的地方治理制度和特色,从而使我们能够更为理性和清晰地认识我们自己的地方治理制度。

本套丛书的主编,世界银行的首席经济师安瓦·沙先生对译丛的进展情况一直非常关心,并在世界银行总部亲自与译者就译丛翻译情况及中国的地方治理情况进行了讨论。中国的改革在全世界来看都是一大奇迹,并成为许多发展中国家学习的范本。从计划经济向市场经济转轨的过程是痛苦的,我们希望通过这个痛苦的过程给我们带来充满希望的未来。尽管在这个巨大的实验场中,失误在所难免,但我们更希望前车之鉴能够更好地为后来的试验和改革所充分领悟,从而减少试错的成本。正是基于这一考虑,我们推出这一套译丛,希望对中国的改革尽到我们的绵薄之力。

中山大学 刘亚平 马骏

2008年9月4日

序

在西方民主制度的管理下,建构于政府框架中的分权制衡机制已经成为了善治的核心,并已在长达 200 多年的时间里帮助公民获得了授权。激发公务员和政策制定者的激励因素——与有助于界定公共部门绩效的结果相关的奖惩——是深深植根于一个国家的责任框架中的。完善的公共管理与政府支出有助于保证经济发展的正确方向,也有助于实现社会公平,尤其是对穷人以及其他弱势群体,如妇女与老人的公平。

然而,许多发展中国家仍然要忍受不得人心且经常是功能失调的治理机制,包括寻租、渎职、资源的不良配置、无效的税收体系以及无力提供生死攸关的公共服务。这样的不良治理导致穷人和其他社会弱势成员(如妇女、儿童与少数民族)在获取公共服务方面不受重视。为了解决这些引人关注的问题,所有的发展救助团体尤其是世界银行正坚持不懈地努力向世界各国的实践学习,以便更好地理解,在改善公共部门治理尤其是反腐和促使服务提供给穷人方面什么能发挥作用、什么不能发挥作用。

本丛书从改善公共服务效率与公平的实践以及强化治理责任制度的实践中总结出了一些工具和经验,这些工具和经验能够增进我们的认识。丛书关注创造激励性环境的框架,强调来自于政府内外要求善治的压力。它勾勒出了授权于公民并促使他们要求政府

对结果负责的制度机制,提供了有关结果管理和谨慎的财务管理的实践指南,描绘出了应对腐败和渎职的途径,也提供了为延伸公共服务的范围和可获得性而设计服务提供可替代方案的概念和实践指南。丛书也涉及穷人、妇女、少数民族以及其他弱势群体的保护措施、强化意见表达和退出的制度安排、评价公共部门项目的方法、回应性和责任性的治理框架以及财政联邦主义和地方治理。

公共部门治理与责任系列将会令政府官员、发展实践者、研究发展的学生产生兴趣,也会引起对发展中国家公共治理感兴趣的人士的关注。

弗兰尼·A. 刘提俄(Frannie A. Léautier)

世界银行研究所副所长

前 言

全球化、地方化以及信息革命正授权予公民，促使他们要求的政府负起责任，而要确保这样的责任成为一种有效的工具，一个测量政府提供公共服务的绩效的框架就是必不可少的。本书提供了一些用于测量绩效的分析工具，它们可用于测量整个政府、政府不同层次以及某些重要部门如健康、基础设施以及地方和城市服务的绩效。本书也从工业化国家的绩效测量体系中吸取了经验和教训。

本书使用的基本框架涉及两大根本事项：（1）公共管理者是否在做正确的事——即提供的服务与公民偏好一致；（2）他们是否在正确地做事——以最低的公民税负提供特定质量的服务。为了回答这些问题，本书实施以下经验主义的测试：

- 功效测试：公共项目实现既定目标的程度如何？
- 效率测试：既定数量和质量的公共服务是以最低投入提供的吗？
- 替代公共服务测试：公共服务的获得是否通过政府内外的适当伙伴关系或合同关系加以扩展？什么活动或项目能够全部或部分地从私营部门或志愿组织那里外购？
- 金钱价值测试：公共资金是否被最佳地使用？

通过应用上述测试人们希望，政府管理者能够对其创造公共价值方面的成就实施自我评估，并且能够为其他利益相关者判断政府

所提供的公共服务的绩效提供参考框架。人们还希望如此注重政府绩效能够导致发展中国家改善政府服务的提供以及提高政府服务的可获得性。

我要感谢瑞士发展合作机构的支持和为丛书贡献了论文的权威专家们,他们的共同努力使本丛书的出版成为可能。

罗密恩·伊斯兰(Roumeen Islam)

世界银行研究所贫困削减与经济管理部经理

致 谢

瑞士发展合作组织的资助使本书的完成具有了可能性。主编对于该组织工作人员有关本书内容的指导甚为感激,尤其是沃尔特·赫佛(Walter Hofer)、沃纳·萨特(Werner Thut)、皮厄特罗·维格雷欧(Pietro Veglio)、格罗弗·维格尔(Gerolf Weigel)和汉斯皮特·维斯(Hanspeter Wyss)。主编也要感谢世界银行业务评估处、世界银行研究所以及联合国拉美及加勒比海经济委员会(CEPAL)的高级管理人员,感谢他们的支持!更要特别感谢胡安·卡洛斯·勒达(Juan Carlos Lerda)和罗密恩·伊斯兰(Roumeen Islam)的指导与支持!

本书也得益于 CEPAL 与世界银行于 2001 年 1 月在智利圣地亚哥联合召开的研讨会以及在世界银行召开的贫困削减与经济管理专题讨论会上,一些高层政策制定者的评论意见。另外,来自于许多国家的高级财政与预算官员对本书的内容也提出了意见。感谢撰写各章节的一流学者以及世界银行和外部同行评审人士!马太·安德鲁斯(Matthew Andrews)、阿扎姆·查德利(Azam Chaudhry)、尼尔·赫伯恩(Neil Hepburn)和特里萨·汤普森(Theresa Thompson)在本书写作的不同阶段都给予了极大支持,他们还提供了评论性建议并撰写了各章的小节。艾格尼丝·桑托斯(Agnes Santos)为本书的出版做好了准备。最后,没有特里萨·M. 汤普森的出色管理与在分析方面的贡献,本书根本不可能完成。

作者简介

马太·安德鲁斯(Matthew Andrews),南非人,世界银行政府部门管理专家。他在纽约希拉丘兹大学马克斯维尔学院获得公共管理学博士学位,曾就职于南非不同层次的政府机构,发表过有关公共预算与管理、评估以及制度经济学等方面的文章。

海地·萨莱黑·艾斯法海尼(Hadi Salehi Esfahani)是美国伊利诺伊大学乌尔班纳·尚佩恩(Urbana-Champaign)分校经济学教授。他曾是世界银行的访问工作人员,从事经济学研究与咨询工作。他在加州大学伯克利分校获得博士学位。其研究集中于发展政治经济学的理论与实践,曾发表大量文章,讨论政治与治理机制在财政、贸易和规制性政策的形成及结果方面所扮演的角色。

查尔斯·C. 格里芬(Charles C. Griffin),杜克大学公共政策硕士(1981),北卡罗莱那大学教堂山(Chapel Hill)分校经济学博士(1983)。自1984年至1986年,他完成了在耶鲁大学经济增长中心的博士后研究,其学术研究领域为经济发展与公共财政。他的专业工作主要是在发展中国家从事健康经济学研究,其世界银行的业务经历与研究工作中集中于“家庭经济学”、社会财政以及健康和教育服务需求。1992年,在加入世界银行之前,他是设立在尤金(Eugene)的俄勒冈大学经济学副教授和设在首都华盛顿的城市研究所的高级研究人员。他也曾在东亚和南亚从事过咨询工作,主要

负责社会财政以及健康经济学的咨询工作。他加入世界银行的非洲地区部并服务于东非处。1997年9月,他被调到拉美与加勒比海地区部任社会保护处的首席专家,1998年12月,就任该部健康、营养与人口处的部门经理。他负责支配大约30亿美金,这笔资金用于为30个项目提供资助。2002年3月,他成为南亚地区部人类发展处的部门主管,领导世界银行为阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦以及斯里兰卡提供的教育/健康/营养/人口以及社会保护项目。

哈里·P.哈特里(Harry P. Hatry)是设在华盛顿的城市研究所的公共管理项目主管。他有着与地方、州与联邦机构和非政府组织合作实施绩效测量和绩效管理的多年经验,曾帮助阿尔巴尼亚、匈牙利、印度尼西亚和泰国实施绩效测量。他在为广泛的公共服务领域开发绩效测量工具方面是领头人。其最近的著作《绩效测量:获得结果》被广泛使用并被译成另外两种语言。

保罗·哈钦森(Paul Hutchinson)目前是图拉尼大学公共健康与热带医学院国际健康系的经济学助教。他的研究兴趣是发展中国家卫生保健服务的获得与需求、卫生保健服务的分权化以及卫生保健融资问题。他曾在乌干达坎帕拉的世界银行常驻代表团服务过两年。他参与过的其他项目包括评估20世纪90年代死亡率的下降、捐款资助项目对健康状况和卫生保健寻求行为的影响。

杰夫·哈瑟(Jeff Huther)是美国财政部债务管理司主管,该司负责为国库有价证券的发行与定价提供建议。他的近期作品集中讨论的是扩大国库通胀预防有价证券(TIPS)市场、提高财政部决策过程的透明度以及为财政部的债务组合开发更好的指标。他早期在美国财政部参与的项目包括评估财政部回购项目、分析引入四周账单的意义、短期筹资的替代性方法的成本比较以及评价30年公债缓期发行的意义。在就职于美国财政部之前,他曾在新西兰财政部工作了两年,帮助开发了一个对财政工具实施自主管理的资产

与负债框架。

提摩太·约翰斯顿(Timothy Johnston)目前是人力开发高级专家,自2003年1月起他在布基纳法索负责世界银行的健康与艾滋病项目。他以前曾是世界银行独立的业务评估部(OED)的高级评估专家,主要负责健康部门的评估。在OED,他与别人共同编写了《健康投资:健康、营养与人口开发的有效性》一书,并且是OED出版的《开发有效年度评审:从战略到结果》(2000)一书的主要作者。

哈里·科臣(Harry Kitchen)是加拿大特伦特大学经济学系教授。他出版的作品涉及内容广泛,包括公共财政、地方与区域政府组织、服务提供事项,他还为一些工业化国家和发展中国家政府就财政体制改革以及地方政府管理事项提供了咨询服务。

鲁道夫·克尼平伯格(Rudolf Knippenberg)是来自荷兰的一位博士,他获得了约翰·霍普金斯大学的博士学位。目前他是设在纽约的联合国儿童基金会的主要保健顾问,负责儿童生存能力强化和千年开发目标。他曾在非洲、东亚、巴西和印度服务过。

鲁思·列文(Ruth Levine)是一位健康经济学家,曾在东非、拉美、中东和南亚从事健康与家庭规划资金筹集达12年之久。她目前在华盛顿特区的全球开发中心负责一个全球保健与人口政策研究项目。在此之前,她设计、主持并评估世界银行与泛美开发银行的健康问题贷款。1997年至1999年期间,她作为社会问题顾问就职于泛美开发银行执行副总裁办公室。

阿拉斯代尔·罗伯茨(Alasdair Roberts)是希拉丘兹大学公民与公共事务学院副教授、坎贝尔公共事务研究所主任。他出生于加拿大彭布罗克,在多伦多大学法学院获得法学博士学位,并在哈佛大学获得公共政策硕士与博士学位。自1990年至2001年,他执教于加拿大女王大学政策研究学院。他同时是乔治敦大学研究生院公共政策研究所以及南卡罗莱那大学华盛顿公共政策中心的访问

学者。他是 1999/2000 年伍德罗·威尔逊国际学者中心的研究员、2000/2001 年纽约开放社会研究所的个人项目研究员。罗伯茨目前是女王大学政策研究学院访问研究员、加拿大财政委员会秘书处学术顾问委员会的成员之一、《公共行政评论》与《公共管理评论》的编委会成员之一。

安瓦·沙(Anwar Shah)是世界银行研究所公共部门治理团队/项目的首席经济学家和领导人,同时是加拿大埃德蒙顿市公共经济研究所的研究员。他以前曾服务于加拿大政府和加拿大阿尔伯达省政府,分别负责联邦-省和省-地方政府的财政关系事务。他曾就财政联邦主义事项向阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、印度尼西亚、马来西亚、墨西哥、巴基斯坦、菲律宾、波兰、南非和土耳其提供过建议。他曾在加拿大渥太华大学、巴基斯坦伊斯兰堡奎得衣阿扎姆(Quaid-i-Azam)大学、北卡罗莱那达拉漠的杜克大学、马萨诸塞坎布里奇的哈佛大学、坎布里奇的麻省理工学院、中国的北京大学、武汉大学、洛杉矶的南加州大学做过报告。他当前的研究兴趣包括管理、财政联邦主义、财政改革和全球环境等领域。他出版了几本书和一些专论,包括 1994 年由世界银行出版的《发展中与转型经济中的政府间财政关系改革》,1995 年由牛津大学出版社出版的《投资与创新的财政激励》。他的论文可见于一些著名的经济学和政策刊物,并且本人是一些著名经济学刊物的审稿人和编辑顾问委员会成员。

艾格尼丝·苏凯特(Agnes Soucat)是世界银行高级健康经济学家和《贫穷削减战略报告书》资料读物健康章节的撰稿人。她是世界发展报告小组成员并参与撰写了《2004 年世界发展报告:让服务效力于穷人》。她以前就职于世界银行非洲地区部,负责贫困和健康事务,曾帮助相关国家准备《贫穷削减战略报告书》中有关健康的内容。她是一位拥有法国南锡大学营养与热带病硕士学位的医生,她还是约翰·霍普金斯大学公共健康硕士学位和卫生保健资金

筹集博士学位的获得者。在就职于世界银行以前,她曾服务于联合国儿童基金会、联合国艾滋病联合项目和法国国际儿童中心。她曾在东亚(柬埔寨、中国、蒙古、缅甸、泰国和越南)和非洲(贝宁、布基纳法索、喀麦隆、佛得角、象牙海岸、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍共和国、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达和塞内加尔)工作过。

亚当·瓦格斯塔弗(Adam Wagstaff)是世界银行人类开发网络与开发研究小组的首席经济学家。他曾是英国萨塞克斯大学经济学教授,现已经长期离职。他曾就贫穷与健康做了广泛调查,并参与为世界银行工作人员和贫穷削减战略报告书各国小组提供的有关健康与人类发展内容的培训,还为世界银行的国家报告撰写过有关健康政策的内容。

艾伯都·S.雅兹伯克(Abdo S. Yazbeck)是世界银行研究所首席健康经济学家,是该所健康与人口项目的负责人。他拥有健康与劳动经济学博士学位,其研究集中于健康经济学与财政学、健康领域公平性、健康部门优先化和公私部门合作。1996年他加入世界银行之前,曾在赖斯大学和得克萨斯 A&M 大学从事了5年的经济学教学,还曾为私营部门工作了3年。他在非洲、中东、南亚和前苏联都曾有过实践经历。

缩 略 语

DALY	伤病调整生命年
DOTS	短期观察治疗
GAO	美国总审计署
GAP	政府对人民的责任
GASB	政府会计标准委员会
GDP	国内生产总值
GIS	地理信息系统
GNP	国民生产总值
GQI	政府质量指数
IGG	政府检察官
IMCI	儿童疾病综合管理
HDI	人类发展指数
IMF	国际货币基金组织
NGO	非政府组织
NSI	下一步行动立法提案
ODS	破坏臭氧层物质
OECD	经济合作与发展组织
PPBS	计划、规划与预算体系
PPP	购买力平价