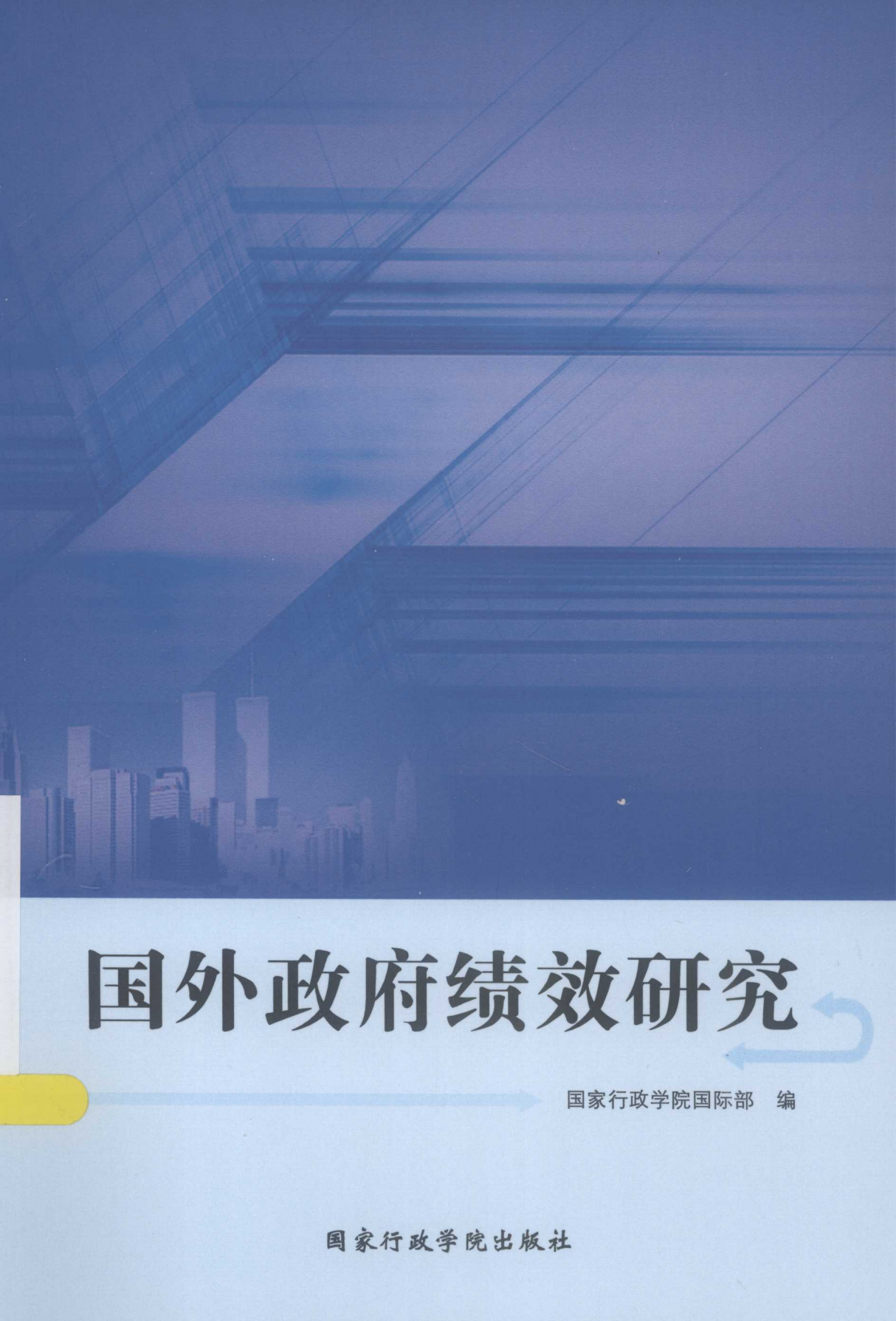




# 国外政府绩效研究

国家行政学院国际部 编

国家行政学院出版社

# 国外政府绩效研究

国家行政学院国际部 编

国家行政学院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国外政府绩效研究/国家行政学院国际部编. —北京: 国家行政学院出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-5150-1340-4

I. ①国… II. ①国… III. 国家行政机关-行政管理-研究-国外  
IV. ①D523.1

中国版本图书馆 (CIP) 数据核字 (2014) 第 276231 号

书 名 国外政府绩效研究  
著 者 国家行政学院国际部 编  
责任编辑 陈科  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
(010) 68920640 68929037  
[http: //cbs. nsa. gov. cn](http://cbs.nsa.gov.cn)  
经 销 新华书店  
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司  
版 次 2014 年 11 月北京第 1 版  
印 次 2014 年 11 月北京第 1 次印刷  
开 本 170 毫米×240 毫米 16 开  
印 张 15.5  
字 数 255 千字  
书 号 978-7-5150-1340-4  
定 价 48.00 元

---

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

## 内容提要

《国外政府绩效研究》编录了美国、荷兰、韩国、印度、摩洛哥等国的专家学者在公共行政特别是政府绩效方面的最新论文，共分为四个部分，分别是：“政府与行政改革：多重观点”、“关键改革一：建立服务型政府”、“关键改革二：透明和开放政府”、“关键改革三：提高政府绩效”。

这些文章既有从理论角度的国际对比和分析，又有从实践角度的审视和反思，展示了各国在推进行政改革、提高政府绩效方面的探索和研究，也反映了国际学术界的关注与思考，希望能为读者朋友提供有益借鉴。

# 目 录

---

## 第一部分 政府与行政改革：多重观点

政府、经济与行政改革：拉丁美洲、中东欧和美国比较

作者：Allan Rosenbaum ..... 3

新韦伯主义国家：中东欧的灵丹妙药？

作者：Tiina Randma-Liiv ..... 21

重组对改革疲劳的作用：公共领域雇员

作者：Michiel S. de Vries ..... 37

逆境中的机遇：公共管理研究

作者：Antoinette Samuel ..... 53

## 第二部分 关键改革一：建立服务型政府

建立服务型政府：危机响应是一种公共服务

作者：Meredith A. Newman ..... 57

地方一级的服务交付能力：如何跟踪进展？

作者：Frannie A. Léautier ..... 77

服务型政府：讨论非洲的发展型国家和服务交付：能力指标重要吗？

作者：George Kararach ..... 94

## 第三部分 关键改革二：透明和开放政府

公共服务与伦理：摩洛哥经验谈

作者：Najat Zarrouk ..... 145

外包的效率及其在发展中国家的主要决定因素：以捷克与斯洛伐克为例的分析

作者：Juraj Nemec 和 Beáta Mikušová Meričková ..... 162

开放政府和创新：加强公民知情权，促进公民发展

作者：Rolet Loretan ..... 180

## 第四部分 关键改革三：提高政府绩效

公共领域的绩效管理和绩效评估

作者：Pan Suk Kim ..... 189

通过参与式工具衡量欧洲公共领域的绩效：通用评估框架

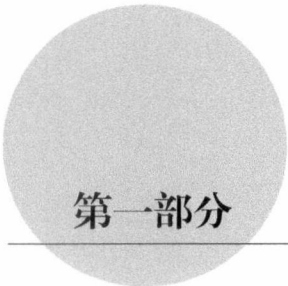
作者：Marius Constantin Profiroiu 和 Calin Emilian Hintea  
..... 208

政府绩效管理：印度的案例

作者：Ram Kumar Mishra, Sridhar Raj 和 J. Kiranmai ... 217

联邦雇员绩效衡量：历史条件下的一个长期问题

作者：James Nordin ..... 227



# 第一部分

## 政府与行政改革：多重观点

---







## 政府、经济与行政改革：拉丁美洲、中东欧和美国比较

作者：Allan Rosenbaum

佛罗里达国际大学

上个世纪，全世界政府和经济体系经历了翻天覆地的变化。一些变化非常引人注目，尤其是在拉丁美洲、中东欧以及一些非洲地区。在其他地区（例如美国、一些西欧国家和非洲部分地区），这些变化相对来说比较缓和，即便如此，这些变化也具有重要意义。在本章中，我们将考察（至少简要考察）过去 25 年里在上述世界各地发生的这些变化，以便更好地理解已经取得的成果，以及在推动这些变化的改革进程中吸取的经验教训。在一些情况下，这些变化已经对数以千万计的人民的的生活带来了深刻影响。

为了更好地理解变革的结果以及公共领域变革的过程，我们有必要更加准确地指出发生重大改革的主要领域。一般而言，过去 25 年间大多数改革工作都可以归入以下四类：政治体制改革、经济改革、行政体制改革或财政改革。前两类改革，即政治体制改革和经济改革，很明显会在社会中带来最为深刻、最显而易见的变化。行政体制改革和财政改革虽然对于非专业人士来说不甚明显，但是在巩固更加明显、覆盖范围更广的社会改革方面起着极其重要的作用。

为了进行分析，我们将考察拉丁美洲、中东欧以及美国的情况。世界上的上述地区已经发生了深刻变革，但是变革在这些地区各不相同。拉丁美洲已经经历了重大的政治体制改革以及一些经济、行政体制和财政改革。中欧和东欧地区在政治体制关系以及主要经济制度方面也出现了重大变化。许多此类改革要求进行重大的行政体制改革，并且在一些情况下（尽管可能只是非常少数情况下），也要求进行财政改革。美国已经目睹了更加温和的变革，但是这种变革可能比那些立竿见影的改革意义更加深刻。

## 拉丁美洲

过去 25 年间,整个拉丁美洲发生了很大变化。20 世纪 70 年代以及 80 年代初,该地区绝大部分国家都实行高度的专制独裁统治。在一些情况下,政府直接由军队掌控,在另外一些情况下,统治阶级精英代表着军队领导人和一少部分政治和商业寡头之间的关系。然而,这些独裁政治的经济理念各不相同,并且他们在执行意志的过程中对暴力的依赖程度也各不相同。在智利,残酷无情的军事独裁政府推行高度保守、放任主义的经济正统思想。相反,在同样由残忍的军政府统治的阿根廷和军事统治者相对更加仁慈的巴西,政府采纳了更加受平民欢迎的发展策略管理本国经济,包括采纳一系列保护主义经济政策。

从 20 世纪 80 年代起,并在接下来的 20 年间,拉丁美洲的政治体制经历了重大转变,在一些情况下,经济体制也发生重大变革,并且此时执政的政府或者垮台,或者逐渐地被排除在政权之外。在许多情况下,这些转型和改革相冲突或者受到改革的推动,而改革的目的是分散此前高度中央集权政府的权力和权威。在一些情况下,这些发展完全由本国兴起,并且建立在唤醒了此前一直存在的民主传统的基础上。另一种情况下,这些发展受到了国际社会通过多边组织、机构提供的鼓励和支持或者单一国家政府援助机构活动的支持。为了更好地理解已经取得的成果和方法,需要进一步深入挖掘过去 30 年间在拉丁美洲发生的改革的具体性质。

一、政治体制:在该地区不同国家,政治体制改革以不同形式呈现。然而,仍然有一些领域,改革活动最为活跃。在各种情况下,虽然改革性质各不相同,但是这些改革举措都受到一个潜在目标的推动,即促进拉丁美洲权利和权威的分散,而该地区在历史上一直实行高度集权统治。政治体制改革的三个主要方面是加强立法机构、鼓励通过地方政府的发展实现分权以及加强民间组织发展。

1. 加强立法机构:从墨西哥到中美洲乃至整个南美洲地区,几乎所有国家都采取了加强政府立法机构的重大举措,其中许多举措得到了各类捐助方和多边机构的资助。这些改革包括增加每个立法

机构中为单个立法者和立法机构中主要政党服务的立法助理的人数和培训；改革立法程序和手续；以及旨在促进拉丁美洲立法机构与欧洲和北美洲更加高度发达的立法机构之间进行交流的举措。

这些改革的影响在拉丁美洲许多国家都十分明显。在玻利维亚、厄瓜多尔、洪都拉斯和巴拉圭，立法机构通过可以动员的政治压力以及通过使用流程机制已经迫使总统下台。在该地区漫长的历史当中这种情况几乎不可能出现。在南半球的其他国家，例如巴西、智利、哥斯达黎加以及巴拿马，立法机构已经成为国家政策制定过程中的一支重要的独立力量。这些改革的结果是使这些国家的政治权力和权威发生明显转移（Rosenbaum 和 Reed）。

2. 加强地方政府/加强分权：和拉丁美洲的立法机构成为重要的政治参与者同样重要的是过去 20 年间地方政府的发展。25 年前，拉丁美洲只有三个国家对地方官员实行选举。在所有其他国家，地方官员由国家政府任命——在许多情况下，由总统任命；而在其他情况下，由某个部委任命。现在，这种形势已经彻底改变，除一个例外之外，南半球的所有国家地方政府官员都已实行选举。除了选举地方政府官员以外，还有许多其他改革，特别是在服务分权方面以及加强地方政府预算过程方面的改革使该地区的基层官员的权力日益突显，影响力不断增加。许多拉丁美洲国家的分权过程同样还包括加强基层政府的权力，在一些情况下，也阻碍了基层政府的发展。

在大多数情况下，这些政府分权改革是由当地需求所导致的（当然也得到了国际捐助机构的大力支持）。在该地区许多国家，这些改革的结果十分明显。在这方面最为明显的变化可以说是玻利维亚。该国通过并且实施的《公众参与法》（该法律在加强基层政府方面发挥了重大作用）推动民主政治革命（Rosenbaum）。因此，玻利维亚的土著居民得以通过利用基层政府和民间团体的各种工具调动自身的政治力量，选举了国家一位总统，这是有史以来第一位并非人口稀少的欧洲后裔精英阶层的总统。与此类似，次国家政府的出现（这种情况下在地区一级）已经在促成巴西和墨西哥生机勃勃的民主体系方面发挥了重大作用（Grindle, 2009; Nickson, 1995）。

3. 建设民间团体：与加强立法机构运动以及地方政府的发展和加强同时出现的一些主要的举措，得到了国际捐助机构强有力的鼓

励,加强了拉美地区的民间团体力量。这促进了南半球许多非政府机构的出现。许多此类非政府机构已经发展了大量的政治专长和能力,并且在帮助和支持基层政治领导层走上舞台的过程中发挥了重要作用。这些政治领导人已经动员起来并且成功向既有的政治精英发起了挑战。在这方面特别明显的是智利,该国的民间组织在推翻高度独裁、有时甚至非常残忍的奥古斯托·皮诺切特政府过程中发挥了重大作用。

二、政治改革:虽然改革没有像中欧和东欧地区那样惊心动魄——中东欧地区整个经济体系在很短时间内天翻地覆,但是拉丁美洲在过去30年间也经历了数量众多的经济改革。这种经济改革以许多不同方式出现,通常情况下,包括大幅压缩公共领域,在一些国家还出现了重大的私有化举措。在哥伦比亚和秘鲁,许多公共服务已经私有化。在智利,养老金体系已经实行私有化,并且采取了重大举措消除国民经济大领域的监管。一些国家,特别是巴西和墨西哥已经引入了旨在大幅加强或引入全国社会保障体系的政策。拉丁美洲的其他国家,例如玻利维亚和秘鲁已经在基层经济发展方面首次经历了重大调整。

三、行政改革和财政改革:在这两个活动领域,拉丁美洲几乎没有出现重大改革。虽然许多国家已经尝试采取这样或那样的行政体制改革,但是总体而言这些改革对于拉美地区大多数政府造成的影响可以忽略不计,这些政府仍然是行政效率相对低下,并且在政府职位任命过程中频繁利用政党委任系统。在一定程度上,行政改革的缺失是由于地方利益集团或支持该地区许多改革倡议的国际捐助机构只把相对极少的精力投向这个活动领域。

在财政改革方面,这一地区有一些值得注意的工作。厄瓜多尔已经采取了一些举措,但是可能变化最明显的是哥伦比亚,该国政府致力于把大约40%的财政收入用于基层政府。然而,在过去10年间,该国已经对政府收入再次实行集中化管理。在拉丁美洲大多数国家,政府收入继续由国家一级严格掌控,而且数量相对有限。一般情况下,在拉丁美洲,政府收入只占到GDP的15%,相比之下,欧盟国家则可占到GDP的45%。拉美地区仍然是世界上收入不平等现象最为突出的地区(Birdsall等,1998)。

总之,大多数情况下,单个因素无法解释改革取得成功的原因

（或在一些情况下不够成功的原因）或者是什么因素引起改革。当然，在许多情况下，民间团体或非政府组织的出现在鼓励改革进程方面发挥着至关重要的作用。与此相类似，以前存在的政府名声败坏也是一个重要因素。例如，阿根廷此前的军政府能力明显不足，催生了改革的希望。阿根廷在同英国之间的马岛海战中很快被击败，此后，这一趋势便愈演愈烈。然而，总体而言，在该地区几乎所有国家，基层加强民主的要求都对有关高度集权和独裁统治的幻想破灭起到了放大和推动作用。

## 中欧和东欧

当然，过去 20 年间，世界上任何地区的变革都不如中欧和东欧地区来势凶猛。该地区经历了了规模庞大的政府和经济改革，并且进行了重要的行政改革。随着苏联解体，过去 20 年间几乎该地区所有国家都启动了具有重要意义、范围广泛的改革。在这方面许多改革当中，最为显著的是从一党主导、社会主义计划经济向自由主义的资本主义经济体制转变，并且带有充满竞争的多党制选举。政治体制和经济改革席卷了整个地区，在很多情况下，伴有重大的行政改革。在不同程度上，行政改革是经济和政治变革的产物，也对后者起到了促进作用。

毫无疑问，该地区发生的最为剧烈和明显的一系列改革的重点是国家经济制度，几乎所有国家都经历了剧烈、重大的经济改革。在一些情况下，改革来势迅猛，整个经济在一夜之间发生转变，并且在某种程度上，社会体系也随之变革。虽然更加迅速、更加剧烈的经济变革，即被称为“休克疗法”，在俄罗斯得到了最彻底的应用，但是其中的一些要素在几乎整个中东欧地区都存在。然而，在许多情况下，该地区的改革虽然具有重大意义，但还是循序渐进展开的。在许多情况下，结果是积极正面的。该地区出现了大规模的经济发展，并且许多居民的生活水平得到了显著提高。然而，毫无疑问，随着收入不平等现象日益凸显，许多人则被经济发展抛在后面。

随着中东欧地区执政政府或是被瓦解，或是被排除在政权之外，

这些国家引入了许多政治体制改革，往往旨在分散一直以来高度集权政府的权力和权威，此前这些政府由政党机器牢牢掌控。在一些情况下，这些发展来自于本国国内，其结果是唤醒了此前一直存在的传统和做法。在其他情况下，这些发展则受到国际社会通过多边组织和机构以及单个国家政府援助机构的活动给予的鼓励和支持（Rosenbaum 和 Svensson）。但是，在几乎所有情况下，相关改革的目的都是分散政治、经济和行政权力，正如 Klaus Goetz 所说，“共产主义社会国家权力组织的基础是直接拒绝分权的思想”（Goetz, 2001）。

在高度中央集权的许多国家，高度中央集权的传统和已经越来越趋于独裁的政府相结合，导致政治体制（以及经济）陷入停滞，并且出现了极其严重的中央集权。正如 Goetz 所述，在这种情况下：由各级政府机器构成的统一国家行政机构，带有强大的等级控制和从属关系；政党民主和国家行政机构相互交织，而前者对于后者发号施令；大体上忽视法治，因此政党的决定凌驾于法律规范之上；人事制度依赖于政治化的干部和一党控制的提名；不愿意承认公共服务的独立属性；把经济规划和社会控制作为核心行政职能加以强调（Goetz, 2001）。

政治体制改革在该地区的各个国家以不同形式出现。然而，三个领域的活动程度最为剧烈。政治体制改革的三个主要方面：包括加强立法机构，通过基层政府的发展鼓励分权，以及加强民间团体（Rosenbaum）。在各种情况下虽然性质各不相同，但是改革举措得到了潜在目标的推动，即促进原有国家权力和职权的分散（此前这些国家的统治在历史上一直属于共产党所掌控的高度中央集权）。

该地区几乎每个国家都采取了重大举措，实行了各式各样的行政改革。其中包括对政府部门和机构实行重组，从而引入新的公务员体系，并借此努力保留政府行政人员。与此同时，努力发展新一代的专业行政管理人员促使了几乎所有国家建立新的培训机构，并且把公共管理教育引入大学课堂（Newland）。

然而，虽然几乎所有中欧和东欧国家已经经历了重大改革，但是该地区各国在所采用的改革方面仍然千差万别。一边是以波兰为首的国家，大幅进行经济改革和政治体制改革。不仅开放本国经济，而且对许多政治机构进行重组，其中特别强调分权。随后努力加强



公务员改革，并且引入许多其他行政改革措施。波兰也在私人 and 公立高等教育机构建立了许多公共管理教育和培训项目。波兰还建立了成千上万的非政府机构。

虽然波兰的改革在这一地区更具代表性，但是，还有以白俄罗斯为首的国家只对本国政治机构和经济体系进行了最为有限的改革。该地区国家改革更加缓慢的典型是乌克兰，该国在民主化进程和引入资本主义经济制度方面已经迈出了步伐，但是相当犹豫不决。例如，虽然和 20 年前相比乌克兰议会的权力更大，但是行政机构仍然主导政府事务并且是公共政策主要的制定者。与此相类似，地区和基层政府已经开始出现，但是继续由乌克兰国家政府主导（Kolisnichenko 和 Rosenbaum）。同时，虽然民间团体也不同程度兴起，但是和该地区许多国家相比仍然十分有限。

## 美利坚合众国

美利坚合众国（美国）已经出现了大量的行政改革以及一些经济和财政改革，但是美国几乎没有对政治体制进行改革。不过，过去 30 年间，政府的运作方式遇到了越来越多的批评意见。的确，毫无疑问，美国政治体制方面最为引人注目的改革是为了政党利益重新划分美国众议院议员的选区（使选区结构有利于某个政党）。因为共和党人最近掌控大多数的州政府（州政府由国家宪法来管辖，划为美国众议院议员的不同选区），国会选区的重组也越来越多，从而有利于保守的共和党的利益，而在美国国会当中两党之争则越来越激烈。

在经济改革方面，过去三、四十年间，美国强调取消对美国经济基本要素的监管（政府监管）。航空业、电信，特别是银行和金融领域都实施了重大的去监管化举措，与此同时，也已经引入了重大举措，以便减少政府的管辖范围和影响，特别是，国家政府对于美国人日常生活的作用。这往往和对国家政府的严厉批评，并且在一定程度上，对州政府和基层政府的批评有关。与此相矛盾的是美国采取了重大举措大幅削减税收，以便限制政府收入，因此也被迫大幅缩小政府项目的规模。

对经济改革起到补充作用的是过去三四十年间在美国出现的重大的行政和财政改革。在一定程度上，这些改革的推动力量也成为政府去监管化的推手。这些举措当中的许多都是已经在美国开展的“新公共管理运动”的一部分，这其中包括放松公务员章程，以便大幅简化公务员聘用和解聘过程。与此同时，在各个州和基层政府以及美国政府的关键部门中政治任命的人员数量有所增加。例如，行政管理和预算局可以说是国家政府中最为重要的机构，已经出现了政治任命官员增加的现象。20 世纪 70 年代只有一少部分，而目前有 100 名之多。与此同时，同一时期机构的专业公共管理人数仍然保持 600 名不变。与此相类似，美国的许多地区执行了许多分权和公共服务的私有化方面的举措。

不足为奇的是，在美国的许多财政改革涉及大幅减少政府征税的能力和/或大幅降低相关税率。例如，联邦政府税率目前处于过去 50 年间的最低点。在基层一级，许多州已经对基层政府可以征收的税收额实行限制或者封顶。在许多情况下，这些举措的目标是通过压缩向政府提供的税收收入，压缩政府的规模和管辖范围。一个不曾预期的结果是政府债务大幅增加，许多人将其视为是美国目前一个主要的财政问题。实际上，个人税率相对温和上涨需要很长时间才能缓解备受争议的美国债务危机。此外，许多学识渊博的分析人士一直声称，政府债务相关举措的真实目的是减少联邦政府针对美国社会最为弱势群体的项目。

### 经验和教训（再次学到的经验和教训）

如上文所述，过去 30 年间出现的许多改革举措十分引人注目。这些改革已经成为许多国家和学科学者进行的许多不同类型分析的目标。一些人会着重考察具体过程，而一些人研究具体国家，但很少有人会进行全面的概括，因此，虽然关于发生的许多改革进程已经有了许多著作，但是仍然有许多问题尚未得到解答，包括我们从这些活动中真正能学到哪些经验和教训。因此，在本章到后半部分，我们将努力提出十几个在我们对过去 30 年间的转型（在许多情况下，还在不断继续的改革）进行分析的过程中发现的不同见解，或



者可以学到的经验教训。

1. 对于将独裁或专制政府转变为更加多元或更加民主的政府，并没有固定的模式或者一直同意的最佳战略可言。虽然学者们一直认为我们对于世界上许多地区改革的进程如何发挥作用了解不足，但是我们的确相信已经找到促成重大的政权改革或转变的一些因素。25年前，人们一直认为重大的政治体制和经济转型将由改革者和落后的守旧政权之间通过商定协议来推动（Bunce）。因此，在许多情况下，那些希望促进政权改革的人士可能认为，最好不要鼓励为了政治或经济变革而进行的大规模公共政治动员（Gunther 等；Encarnación；O'Donnell）。

的确，大家都相信的观念是使独裁政权成功地转变为更加民主政权的关键是通过精英政治协商，其中会产生协议或者“契约”，从而建立更加民主的政权（Gunther 等；Encarnación；O'Donnell）。拉丁美洲一些国家（智利）的经验以及中欧和东欧一些国家（包括波兰、罗马尼亚、斯洛文尼亚、波罗的海国家）的经验已经证明，实现政治体制改革的其他方式同样有效，并且在一些情况下，甚至更加合适、效果更好（Bunce）。在中欧和东欧的一些情况下，政治和经济改革的引入很大程度上是由大规模公众动员所导致，从而对于现有政权产生强大的反对，对政权施压，使其和反对派相互协商。在一些情况下，动员现有政权的反对派很明显会使政权领导层更愿意通过契约实现转变。在其他情况下，大规模公众动员导致现有政权的瓦解。

2. 在许多情况下，各种类型的改革举措（政治体制改革、经济体制改革、行政改革和财政改革）的推动力量都是意识形态和政治偏好，而很大程度上并不是实证和知识。这一点在出现了重大的政治体制改革或者改革范围和意图都不甚宏大的各个国家的经历当中都有体现。例如，Calin Hintea 和 Marius Constantin Profiroiu 在对罗马尼亚改革进程的评论中已经指出，新政府首先要放弃作为分析的产物和专家谨慎判断的那些政治体制和行政改革。相比之下，基于政治意识形态和/或个体政治需求的那些改革举措得到了持久、有效的执行（Hintea 和 Profiroiu）。智利经济改革的广泛性和持续性进一步证明信仰在改革的制度化方面发挥着核心作用，而该国的经济改革毫无疑问在所有拉美国家改革中是受意识形态推动最明显的