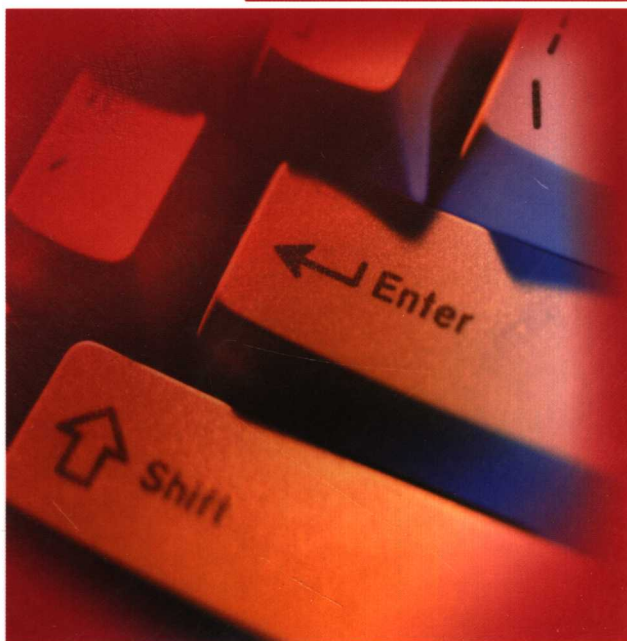


FAZHAN ZHONG DE GONGGONG XINGZHENG

发展中的公共行政

蒋云根 金华 编著



東華大學出版社

发展中的公共行政

蒋云根 金 华 编著

東華大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展中的公共行政 / 蒋云根, 金华编著. —上海:
东华大学出版社, 2007.7

ISBN 978-7-81111-011-1

I. 发… II. ①蒋…②金… III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 104314 号

责任编辑 吴川灵 徐建红

封面设计 可 人

发展中的公共行政

蒋云根 金 华编著

东华大学出版社出版

(上海市延安西路 1882 号 邮政编码 200051)

新华书店上海发行所发行 上海宝山杨中印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.625 字数: 267 千字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

印数: 0 001-3 000

ISBN 978-7-81111-011-1/D·001

定价: 24.00 元

目 录

第一章 发展视野下的公共行政	(1)
一、国外行政改革与公共行政发展	(1)
二、从新公共管理到新公共服务	(28)
三、公共精神:公共行政的价值导向	(49)
第二章 公共预算:激励与约束	(64)
一、作为经济人角色的政府	(67)
二、公共性:公共预算改革的价值目标	(70)
三、高绩效的公共预算制度	(76)
四、我国公共预算存在的问题及改革目标	(84)
第三章 政府绩效管理与绩效评估	(94)
一、政府绩效管理及其法制化建设	(94)
二、政府绩效评估	(107)
三、政府绩效审计	(136)
第四章 公共政策创新	(151)
一、公共性:公共政策的价值导向	(151)
二、发展中的公共政策研究	(161)
三、公共政策制定:过程与原则	(169)
四、公共政策过程中的公民参与	(171)
五、公共政策的民意评估与回应	(186)
第五章 公共事业民营化改革	(193)
一、公共事业民营化改革的动力	(196)

二、国外公共事业民营化改革实践	(198)
三、我国公共事业民营化的改革与发展	(204)
四、加强对公共事业民营化的法制规范	(212)
第六章 公共行政责任培育	(222)
一、责任政府与政府责任	(224)
二、公共行政人格:责任与信念	(232)
三、以德行政:后官僚制对官僚制的超越	(240)
四、公共行政人员所面临的道德责任挑战	(248)
五、行政伦理法制化是实现以德行政的关键环节	(253)
六、优化内在的道德约束机制	(261)
七、从制度上完善官员引咎辞职的动力机制	(262)
第七章 公共服务型政府:发展中的制度创新	(276)
一、公共服务:问题与创新	(279)
二、公共服务型政府的价值目标	(286)
三、制度与机制:建设公共服务型政府的途径	(315)

第一章 发展视野下的公共行政

一、国外行政改革与公共行政发展

20 世纪 70~80 年代, 西方各国普遍面临一系列新的社会问题, 主要表现为: (1) 政府机构臃肿, 财政支出庞大, 引起公众不满。二战后, 在福利国家导向下, 政府承包了社会公众“从摇篮到坟墓”的一切, 由此导致政府机构不断扩张, 对资源的消耗日益增长。为支付大量的公共开支而实施的重税政策, 也引发公众的不满。(2) 社会问题的增多与政府能力的下降所引发的矛盾。工业化发展既推动社会进步, 也会带来一系列的社会问题, 包括社会治安、环境污染、失业、教育、交通、贫富分化等等, 而政府官僚体系的种种弊病却日趋严重, 使公众对政府的治理能力产生了怀疑。传统的公共行政理论无法解释这些新问题, 更无法为当代政府管理实践尤其是政府改革提供有效的理论指导。

此外, 自 20 世纪 70 年代起, 一些具有保守主义倾向的政党在西方国家执政, 使主流意识形态开始讨伐福利国家政策, 形成一种亲市场、反国家的趋势, 主张将企业精神引入政府管理过程, 打破政府垄断公共事业管理的格局, 推行公共事业管理民营化的实践等等。

上述情况的发生与存在, 直接导致这些国家的政府采取措施, 探索公共事务管理的新模式。加上 20 世纪 70 年代以后, 西方社会科学在经历了长期的分化、初步的融合之后, 跨学科、交叉综合研究成为社会科学研究的主要趋向。各种与政策管理密切相关的学科都取得了长足的发展, 出现大量的新流派、新理论和新方法, 并开始围绕如何解决政府管理方面的问题而交叉、融合, 从

而拓宽了政府管理研究的视野，为突破传统的行政管理研究确立了必要的理论基础。

总体来看，在 20 世纪的最后 20 多年，伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临，西方各国进入了公共部门管理尤其是政府管理改革的时代。无论是英美、欧洲大陆国家，还是在南半球的澳大利亚和新西兰，乃至亚洲的日本，都相继掀起了政府改革的浪潮，包括在一些转轨国家、新兴工业国家和大部分发展中国家也出现了同样的改革趋势。尽管西方各国政府改革的起因、议程、战略、策略以及改革的范围、规模、力度有所不同，但都具有一个相同或相似的基本取向，这就是采用经济管理、商业管理的理论、方法及技术，引入市场竞争机制，致力于提高公共管理水平及公共服务质量。

在这种社会背景以及社会科学发展双重力量的推动下，客观上要求建立一种以政府和其他公共部门管理问题为核心，融合各种相关学科和知识的新的公共管理的知识框架，以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。这场具有历史意义的行政改革，超越了政党、主义、意识形态、政治制度的界限，在全球范围内得到相当广泛的认同和呼应。大致说来，至今还在进行中的这次行政改革表现出 5 个方面的主要趋势：

公共行政的民主化：公共行政的民主化主要有两方面内容，即权力分散和放松规制。权力分散，体现出权利向社会和公民回归的社会历史趋势。权利分散的好处是反映了人性追求自我价值实现的普遍本质，使政府更接近人民；减少繁文缛节和提高行政效率。日本的地方分权是一种范例。日本于 1995 年推出了历史性的“地方分权推进法”，并成立地方分权推进委员会来促其落实。具体措施是废除中央干预的两大基础，即废除中央政府委托地方政府的行政事务，清理和缩小中央对地方政府的财政补贴，从而强化地方的财政独立。同时在总理府设立“国家地方纠纷处理委

员会”，公平独立地处理中间的矛盾，建立中央与地方平等的协作关系，推进地方分权，遏制中央干预。放松规制，伴随各国政府职能的扩张，规制功能逐渐走向初衷的反面，成为限制企业发展和公民自由的工具。放松规制成为这次行政改革中的主要内容之一。美国和日本可视为这方面的典型。美国放松规制的具体措施：

（1）对某一行业的全部规制比如价格、进入、退出以及经营空间等的控制，统统取消；（2）对某一个方面或领域实行弹性管理，类似价格的浮动管理、行业进入数量限制的取消和资格的保留等；（3）对某一产业特定部分的规制放松；（4）设立经济规制的“成本与效益分析机制”和社会规制的“风险分析程序”，将规制关注的焦点从过去的中间过程转向实际结果的控制；（5）设立专门的领导机构，负责对联邦各机构新规则的审查，不审查不得颁布，并对以往所有规章条例在清理的基础上或修改或废除。

公共部门的民营化：一些国家在改革中对国有企业和事业单位这类公共部门的民营化改革是“政府瘦身”的重要举措。其中韩国和日本的举措比较突出。韩国政府采取了对原有国有企业分类的办法来实施民营化改造。第一类，企业性强的国有企业果断进行民营化；第二类，公共性强的国有企业继续保留，同时根据现状，施行大幅度的结构调整和经营管理改革；第三类，对那些企业性与公共性兼而有之的企业，经过评估剥离以后，将企业性强的部分或完全出售，或委托民间经营；而对公共性比较强的部分，则参照企业性的标准和经验来加以调整和改革。实际运作结果是，生产能力占 GDP 8%~9%的所有 26 家国企总公司及其 82 家分公司中，各有九成被政府实施了民营化改制和经营革新改造。在改革实施不足两年的时间里，韩国国企资产股份向海外出售所得收入已达 46 亿美元，国内出售所得为 27 亿美元。在纳入完全民营化范围的国有企业中，既包括电信、电力、天然气、供暖、输油管道、烟草人参这类垄断性企业，还包括韩国重工业集团、

韩国化工制造业集团、韩国金融集团、国定教科书出版集团和浦港钢铁集团这类国企巨舰。

公共管理的企业化：公共管理实行企业化的目的，在于将企业文化有针对性地、有条件地移植到公共行政当中，从而改善政府工作的效率。它所针对的一种对象是不能进行完全民营化的国有企业事业单位，另一种对象是政府内部可以独立提供公共服务的行政执行部门。在诸多措施中，公司制改革和绩效评估制度的引进受人瞩目。关于公司制改革，在英国、芬兰、新西兰、加拿大、葡萄牙、丹麦、爱尔兰、荷兰、土耳其、韩国、日本等国被普遍推广。针对政府里面那些既不能撤消又不能出租，同时又可以与核心决策职能分开并具备一定规模和明确服务业务的部门，各国尝试将其从原来的部委整体机构中独立出来进行公司化运作，在主管部的政策指导下专门履行具体公共服务的供给职能。通过竞争产生的机构主管获得有关人事、财政、领导、工资与福利等方面的独立管理权限，同时又要接受与行政待遇挂钩的管理绩效考评。在这些公司化的改革中，政府借鉴和模仿了企业所惯用的人力资源管理方法、主管人员的产生方法、灵活的工资制度和业绩奖励办法以及效益管理方法。

公共服务的市场化：把市场竞争机制引入公共服务，是各国行政改革普遍追求的目标。具体措施有非垄断化与竞争、强制推动竞争、公共部门与私营部门竞争以及公共部门之间的竞争。（1）非垄断化与竞争新机制的建立主要通过两个途径：一是在原有独家国有服务部门之外再成立承担相同职能的新部门；二是在垄断性强弱分析基础上，对电力、铁路、自来水、天然气等公共服务行业内部不同业务部门进行拆分剥离，将基础设施以外的部分实施竞争性管理。（2）强制性推动竞争机制的建立主要通过 3 个途径：一是强制开放比如电网、煤气输送管道、输油管道、铁路等带有自然垄断性的基础设施，使其成为同类服务供应者可以租用

的“共用承载器”；二是对强制开放的基础设施的收费即出租价格及其透明度由政府确立硬性要求；三是标尺竞争，核心原则是分割经营的若干公共部门的产品与服务价格上限取决于同类公司的平均单位成本，而不是分割前的运营成本。（3）公共部门与私营部门竞争机制的形成主要通过两个途径：一是政府确定某种公共服务项目的数量和质量标准，对外承包给私营企业或非盈利机构；二是市场检验，要求至少有两个以上的内部单位与外部竞争者一起进行管理服务的竞争，并且要求参与竞争的内部单位，必须提供完整的过程性的成本信息。（4）公共组织之间的竞争机制，主要通过制造内部市场来实现。

公共运营的信息化：公共运营信息化的核心是电子政务。电脑网络将政府部门与企业、公民联为一体，不仅大大节省了管理者的管理成本，也节省了被管理者的时间及费用。企业和个人可以通过政府的服务网络足不出户地办理，如申报纳税、查询企业增值税号、向统计局上报外贸统计资料、申请政府贷款、查阅政府文献、向政府咨询相关事宜等许多事务。

在这场波及众多国家的行政改革浪潮中，英国的“公民宪章”运动与美国的“重塑政府”运动受到人们的特别关注。

英国的“公民宪章”运动。英国是“新公共管理”运动的发源地之一。1979年撒切尔夫人上台以后，英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划，开始这种以注重商业管理技术，引入竞争机制和顾客导向为特征的新公共管理改革。商业管理技术在英国公共部门的引入始于1979年，并以雷纳(Rayner)评审委员会的成立为标志。出身于私人部门的雷纳在内阁中主持一个项目小组，负责对公共部门的绩效进行调查评估。在整个20世纪80年代，英国采取了一系列改革措施：发起了反对浪费和低效益的运动；大力改革公共部门的工会；实行大规模的民营化；对地方政府的预算开支实行总量控制；要求所有的地方建筑和公路建设项

目实行公共部门与民营部门公开竞标。1983年“财政管理倡议”启动，建立起一个自动化的信息系统来支持财政管理改革；1987年著名的《下一步》(Next Steps)报告（全名是《改变政府管理：下一步行动方案》），提倡采用更多的商业管理手段来改善执行机构，提高公共服务的效率。该报告指出：长期以来，缺乏真正的压力以迫使政府机构改善绩效，提高工作效率；以往所重视的是标准化的程序而忽视公共服务的提供；白厅注重的是高级文官的政策咨询功能而非管理功能。为了解决这些问题，该报告建议把整体的部（委）分解成若干机构，这些机构在主管的部（委）的政策指导下，履行公共服务和有效管理的职责；以管理主义的技术和程序培训职员，并且所有活动都是在一位高级主管的领导下进行。“下一步”机构的创立一开始是零碎的，但发展迅速。到1995年，英国75%的文官都属于这种“下一步”机构。“新公共管理”的顾客导向和改善服务的特征，特别明显地体现在1991年梅杰政府的“公民宪章”的白皮书上；而引入市场竞争机制这一特征则明显地体现在1979年以来英国公共公司以及公共机构的私有化浪潮之中，也反映在1992年梅杰政府的“为质量而竞争”的政策文件上。这些措施促使提供公共物品和服务的公共部门接受市场检验；各公共部门之间、公共部门与私人部门之间为公共物品和服务的提供展开竞争，尤其是通过公开投标，赢得竞争并提供优质服务的单位才能生存与发展。

在公共服务部门推行“公民宪章”是英国保守党领袖梅杰于1989年上台执政以来在行政改革方面所采取的重要措施。1991年7月英国政府以白皮书的形式提出“公民宪章”，目的在于促使政府各行业、各部门提高效率，改进服务，重塑政府在公众中的形象。梅杰就任首相后不久就曾表示“宪章”应成为“英国90年代公共生活的主题”，“成为整个90年代政府决策的中心”。这反映出梅杰政府对提高政府服务质量和水平的决心。该措施实行18

个月后，梅杰政府在《关于“公民宪章”的第一份报告》的文件中再次重申，“它将是英国重大行政改革的10年项目”。

“公民宪章”反映着作为服务型政府对公众的承诺，它的核心就是“要求人们站在公共服务接受者的角度来评判公共服务的优劣，并为公共服务的接受者提供一种程序，以帮助他们直接参与公共服务的改进”。具体内容包括以下几个方面：

第一，“公民宪章”要求政府各部门、各行业、各机构制订、检查自己的服务标准，并作出“服务承诺”。各部门、各机构的服务标准和承诺相当具体，如警察部门对报警后应在多长时间内派人赶到现场，医院对病人等待应诊的时间限制，铁路部门火车的正点率以及其他部门对前来办事人员所作出的时间许诺等等。顾客有权依据各部门、各机构以及提供公共服务的企业所制订的服务宪章的有关标准获得自己所需要的服务。

第二，“公民宪章”要求公共服务的提供者做到礼貌服务，不能有任何歧视，如“病人服务宪章”规定：要“保证尊重病人隐私、尊严和宗教信仰，对有特别需要者要满足他们的特别需要”。

第三，“公民宪章”要求“公共服务置于公众的监督之下”，以保证政府部门、机构以及与公共服务相关的企业所提供的公共服务的质量。其方法是，增加政府部门、行业、机构提供公共服务的透明度。各部门、各机构的服务宪章要明确规定服务项目、服务标准、服务程序，提供服务者有义务向服务的接受者讲清所提供的内容，由谁经办、怎样办、花费如何，顾客在接受本项服务中的权利，以及顾客在对本项服务感到不满意时可以采取哪些方式进行投诉，出现问题后可以采取什么样的补救办法。

第四，“公民宪章”要求公共服务应在尽可能的情况下为服务的接受者提供可供选择的机会，如在医疗和教育方面，病人可以选择自己满意的诊所，孩子的家长可以选择自己喜欢的学校。

第五，“公民宪章”要求各部门、各机构建立适当的顾客申诉、投诉程序，以保证顾客在受到不适当对待时要求得到补偿的权利，如乘客因列车误点或因取消班次而受到损失时，有权得到适当补偿。英国政府为保证顾客投诉的权利特别设置了投诉专线电话。

第六，“公民宪章”最重要的一条原则是，“政府提供的公共服务的质量必须与公民所支付的价值相当”。为实现这一原则，“公民宪章”特别强调了“扩大政府服务竞争范围是保证服务质量改善的根本”思想。这种思想还在政府专门发表的白皮书《为质量而竞争》(Competing for Quality)中作了特别的讨论。该文件为中央政府部门、国家卫生系统和地方政府机构制订了新的目标，要求政府各部门、各机构对进一步扩大市场检验范围作出评估，以将更多的政府服务内容和项目推向市场。“公民宪章”这一举动意在促使更多的私营部门参与提供公共服务的竞争，以优化公共服务的质量，更好地满足公众的需要。

在英国政府强有力的推动下，全国性的行业 and 部门都相应制订出各自的服务宪章，其中影响较大的有“旅客服务宪章”、“病人服务宪章”、“父母服务宪章”、“法院服务宪章”、“求职者服务宪章”等等，而地方政府部门、行业、机构的服务宪章也陆续出台，大有覆盖各行各业之势。英国政府也为各类宪章的制订、出台和落实在组织上逐步作了相应准备，其主要措施有：(1) 在内阁办公厅下设一个“公民宪章”小组 (A Citizen's Charter Unit)，由它直接向兰开斯特公爵郡大臣汇报有关“公民宪章”运动的进展情况。该小组还得到授权，对那些不符合《公民宪章》白皮书要求的部门、机构以及与公共服务相关的企业所制订的服务宪章草案进行否决；(2) 设立电话专线——宪章热线，帮助公众了解各类服务宪章的内容和顾客的权益，并接受公众投诉；(3) 从1993年起成立了一个中心任务小组 (Central Task Force)，对

各类服务宪章进行检查，以确保各个公共服务部门都建立起相应的投诉制度；（4）为了使已实行服务宪章的部门和机构保持优质服务，“公民宪章”小组从1992年起实施奖励优质服务计划，并将实施服务宪章的部门、机构的政府文职人员的工资与实际绩效挂钩。

“公民宪章”运动的目标旨在提高政府公共服务的质量，这一点在《公民宪章》白皮书和《为质量而竞争》白皮书中已作了充分说明。通过分析“公民宪章”的内容可以看出，梅杰政府为实现这一目标而设想了3种机制保证：（1）竞争——通过公众对公共服务的选择来实现；（2）强制性要求——政府的干预；（3）公民监督——公众投诉和有关服务质量的信息反馈。由这3种机制形成合力，共同保证公共服务的正常运转，满足公众对公共服务的要求。

“公民宪章”运动发起以来，基本上能按照既定的目标开展，但各项措施在实施过程中也暴露出一些问题。就服务宪章的落实情况看，问题主要集中在以下几个方面：（1）各行各业所订服务标准的适度性问题。以英国三大铁路干线各自制订的服务宪章为例。服务标准制订得是否适当，关系到服务质量的改善。若服务标准订得太低，则公众的要求得不到满足；若服务标准订得太高，则服务的提供者又可能没有足够的能力。根据英国铁路监察机构中央交通协商委员会提供的“铁路旅客服务宪章”执行情况报告，英国东南铁路网的“铁路旅客服务宪章”执行情况最令人满意，但与其他铁路网的“旅客服务宪章”的标准相比，其标准偏低。三大铁路网中城市铁路干线的“旅客服务宪章”执行情况最差，造成这种情况的原因是由于其标准订得太高所致。（2）关于公共服务应向公众提供可供选择的机会这一点局限性很大。目前，与英国公众联系最为密切的2个公共服务部门是医疗和教育。在医疗方面，由于私人从业情况的存在，所以政府在这方面提供的服

务面临较强的竞争，公众选择的余地较大；而在教育方面，要想让家长为孩子选择称心如意的学校就不容易。诸多因素使公众在这一服务上无法进行选择。(3) 服务质量的提高与缺乏新的资源投入之间的矛盾较为突出。英国之所以进行行政改革，其中最重要的一点就是要减少政府的财政资源投入。这就意味着“公民宪章”中各项服务的改善必须在现有资源条件下通过挖潜来实现。这在实际操作上有相当难度。以英国城市间铁路干线为例，造成列车误点的主要原因是设备老化。有关铁路专家认为“该干线要提高正点率，首先就得更换已经使用了近30年的老爷机车”，否则提高正点率就是一句空话。

此外，围绕着“公民宪章”运动的开展，英国学术界也展开了激烈的争论，反对派的批评意见主要涉及：(1) “公民宪章”中使用“顾客”或“公共服务的使用人”等名词来替代民权和经济权的拥有者——公民的作法既不符合传统的民主概念，也易造成概念上的混淆，这样会使公共服务受益者的范围大大缩小，从而使“公民宪章”运动的使命大受局限。(2) “公民宪章”运动总起来讲缺乏对公共服务提供者在未能实现自己服务承诺的情况下予以惩罚的强制性机制，因此会出现各种服务宪章执行不力的情况，这势必会影响“公民宪章”运动的前景。(3) “公民宪章”作为中央一项创议实际上是首相的意图，它向地方政府推广并由中央小组进行协调，这对地方政府造成较大压力，并使其工作重心发生偏离，地方政府容易产生抵制情绪。

面对客观存在的问题和来自反对派的种种批评，“公民宪章”运动的支持者认为，诸多问题的存在并不等于“公民宪章”运动的前景不利。它是一项规模宏大、涉及面广，且并非一朝一夕可以完成之事，因此肯定要有个逐步完善的过程。然而“公民宪章”的主题——授权思想——授权公民对公共服务进行选择，授权他们表达自己的意愿并对低劣的公共服务提出投诉——

无可厚非，它所表达的是一个负责任政府的内涵，这正是公民宪章运动的根本价值所在；“公民宪章”所追求的三E（economy经济、efficiency效率、efficacy效能）和满足民需的目标，也被一些国家在行政改革过程中予以接受。

美国的“重塑政府”运动。美国是现代管理科学的摇篮，也是重塑政府理论和实践的故乡。美国的“新公共管理”改革尽管不像英国那样有明确的起点和目标，但如果从1978年卡特政府的“文官制度改革法案”的实施算起，它开始得更早，并且带有更明显的管理主义或“新泰勒主义”倾向。里根政府大规模削减政府机构和收缩公共服务范围，当时负责推行改革的格鲁斯(Grace)委员会的基本职责就是将私人部门成功的管理方法引入公共部门管理领域之中，以提高政府效率。格鲁斯委员会诊断出的美国公共部门的低效及失败的主要原因有：(1)国会对联邦政府机构的日常管理干预过多；(2)人事尤其是高层人事缺乏连续性；(3)缺乏追求高效和经济的动力；(4)会计和管理信息系统不完善；(5)缺乏强有力的中央财政和会计管理。(老)布什政府则全面推行质量管理。1993年克林顿上台后，开始了大规模政府改革——“重塑政府运动”(Reinventing Government Movement)，其目标是创造一个少花钱多办事的政府，并坚持顾客导向、结果控制、简化程序和一削到底原则；改革的基本内容是精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理，希望建立以公共需求为导向的电子政府，为公众提供更多获取政府信息和服务的渠道，提高政府机构的运作效率。1993年7月的一天，克林顿和戈尔站在白宫草坪的讲台前，身后停放着两台黄色升降式叉车，里面堆满了作废的联邦政府的规章条例。克林顿宣布了改革政府的总计划，其正式文件是副总统戈尔所领导的国家绩效评价委员会。经过6个月时间完成了一个纲领性文献的报告：《从过程到结果：创造一个少花钱多办事的政府》(简称“戈尔报告”)，

“戈尔报告”指出：从20世纪30年代到60年代，美国建立起庞大的、从上而下的、集中化的官僚体制来处理公共事务，这种体制以那时的公司结构为模式，采用分等级的科层制形式——它将任务加以分解，落实到不同层次的雇员，而这些雇员及机构则由严格的规章制度所约束。由于对标准化程序的先入之见、垂直的指挥链条和标准化的服务，这些官僚机构是稳定的，但是也造成机构臃肿和反应迟缓。当代迅速变化着的世界、闪电般的信息技术、全球性竞争和需求式的顾客，使得庞大、自上而下的官僚体制（无论是私人的，还是公共的）已经失效。该报告提出政府改革的4项主要原则：（1）消除繁文缛节，由注重过程的系统转变为注重结果的系统；（2）把顾客放在首位；（3）授权雇员以取得成果；（4）一削到底，并创造出一个少花钱多办事的政府。“戈尔报告”还引用了英国、新西兰和澳大利亚的改革经验，指出美国在发展新公共管理方面已经落后了。

克林顿总统宣布，联邦政府管理状态不佳，过去的十年是联邦政府管理走下坡路的十年，问题根源中居首位的是缺乏领导能力。对于政府来说，健全的领导和战略管理是首要的，这对于驱动和指导组织的文化变革起到至关重要的作用。报告指出，以前所进行的改革未能取得任何持续性的改善，当前依然需要重塑政府治道模式，改革高层领导，实现面向绩效的管理。这一变革分为3个方面：一是美国总统与内阁班子一起，应创立具有目的性和预见性的意识。二是领导班子中其他成员应承担更大的责任，三是要创建一个跨功能的委员会——总统管理委员会，负责重塑运动的计划和管理活动。报告要求政府向私营部门学习如何实施效果导向的管理。由此开始，美国政府重塑政府的改革运动揭开了帷幕。

美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒的《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》一书，对美国“重塑政府”运动起到