

81 卷 第 4 辑 (2015 年 12 月)

Volume 81 Number 4 December 2015

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会



中国人事科学研究院

编

中国人事出版社

81 卷 第 4 辑 (2015 年 12 月)

Volume 81 Number 4 December 2015

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会
中国人事科学研究院

编



中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 81 卷. 第 4 辑/国际行政科学学会, 中国人事科学研究院编. —北京: 中国人事出版社, 2016

ISBN 978-7-5129-1109-3

I. ①国… II. ①国… ②中… III. ①行政学-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 180014 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市中华美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 12.25 印张 206 千字

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

《国际行政科学评论(中文版)》学术委员会

主 任: 吴 江(Wu Jiang)

副 主 任: 高小平(Gao Xiaoping)

戴晓初(Dai Xiaochu)

余兴安(Yu Xing'an)

委 员: (按姓氏拼音排序)

柏良泽(Bai Liangze)

陈 光(Chen Guang)

戴长征(Dai Changzheng)

董克用(Dong Keyong)

韩冬雪(Han Dongxue)

姜晓萍(Jiang Xiaoping)

蓝志勇(Lan Gerald)

马 骏(Ma Jun)

孙 涛(Sun Tao)

王满传(Wang Manchuan)

吴建南(Wu Jiannan)

薛 澜(Xue Lan)

张锐昕(Zhang Ruixin)

周志忍(Zhou Zhiren)

鲍 静(Bao Jing)

陈振明(Chen Zhenming)

丁 煌(Ding Huang)

高小平(Gao Xiaoping)

胡 伟(Hu Wei)

敬义嘉(Jing Yijia)

柳学智(Liu Xuezhi)

潘小娟(Pan Xiaojuan)

王重鸣(Wang Chongming)

王浦劬(Wang Puqu)

徐晓林(Xu Xiaolin)

于 宁(Yu Ning)

周光辉(Zhou Guanghui)

朱光磊(Zhu Guanglei)

编 译 部 主 任: 苗月霞(Miao Yuexia)

编 译 部 副 主 任: 熊 纓(Xiong Ying)

本 辑 责 任 审 校: 柳学智(Liu Xuezhi)

刘 晔(Liu Ye)

苗月霞(Miao Yuexia)

本 辑 编 务: 尤 静(You Jing)

冯 凌(Feng Ling)

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in three different language editions – English, French and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Andrew Massey (United Kingdom), Chairman and Editor-in-Chief of the *Review*, Sabine Kuhlmann (Germany), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), Catherine Humblet, Journal Manager.

Members: Christopher Pollitt, past Editor-in-chief, Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Anne-Marie Berg (Norway), Jacques Bourgault (Canada), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Véronique Chanut (France), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (The Netherlands), Christian De Visscher (Belgium), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Alain Eraly (Belgium), Ali Farazmand (USA), Maurizio Ferrera (Italy), Isabelle Fortier (Canada), Francesca Gains (United Kingdom), David Giauque (Switzerland), Gerhard Hammerschmid (Austria), Gyorgy Jenei (Hungary), Kenneth Kernaghan (Canada), Wai-Fung Lam (China), Eliza Wing-Yee Lee (China), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Akira Morita (Japan), Gedeon M. Mudacumura (USA), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Isabella Proeller (Switzerland), Jon S.T. Quah (Singapore), Manuel Quijano Torres (Mexico), Adrian Ritz (Switzerland), Christian Rouillard (Canada), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), Seriy Sezen (Turkey), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Frederic Varone (Switzerland), Jean-Patrick Villeneuve (Switzerland), Turo Virtanen (Finland), Clay Wescott (USA), Zhiren Zhou (China).

Ex Officio Members: Edoardo Ongaro, President of EGPA; Juraj Nemec, IASIA vice-president for publications; Robert Fouchet, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Rolet Loretan, IIAS Director General.

Editorial Address: Books for review, should be submitted to the Managing Editor, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. (email: catherine.humblet@gmail.com). The opinions expressed in the Review are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://iras.sagepub.com>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2016): Individual Rate (print only) £78/US\$144; Combined Institutional Rate (print and electronic) £795/US\$1473; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://iras.sagepub.com> for more details. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates are available from SAGE Publications, [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Advertising rates may be obtained from advertising@sagepub.co.uk. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd.

Copyright © 2015 International Institute of Administrative Sciences | C | O | P | E | COMMITTEE ON PUBLICATION ETHICS

Abstracting and Indexing: Please visit <http://iras.sagepub.com> and click on the Abstracting/Indexing link to view a full list of databases in which this journal is indexed.

目 录

IRAS

Volume 81, Number 4 (December 2015)

讣告:肯尼斯·克纳汉(1940—2015):编辑、教师和学者 1

Obituary:Kenneth Kernaghan(1940—2015):editor,teacher,scholar

戴维·布朗

David Brown

翻译:曹海军 魏 鹏 审校:杨 柳

法国地方公共部门的绩效管理:行政模式而非政治模式 4

Performance management in the local public sector in France:an administrative rather than a political model

克里斯托弗·法沃卢

Christophe Favoreu

大卫·喀拉苏

David Carassus

达米安·加代

Damian Gardey

克里斯托弗·莫里尔

Christophe Maurel

翻译:刘 星 审校:孙春晖 张 毅

韩国行政改革:新公共管理和官僚制 24

Administrative reform in South Korea:New Public Management and the bureaucracy

金善赫

Sunhyuk Kim

韩宗熙

Chonghee Han

翻译:丁晶晶 审校:杨 柳

一线工作的考察:工作意义认知、员工承诺以及工作投入度对公共服务动机的影响效果检验 41

At the front line:examining the effects of perceived job significance, employee commitment, and job involvement on public service motivation

金泰熙

Taehee Kim

亚历山大·C.亨德森

Alexander C. Henderson

严泰浩

Tae Ho Eom

翻译:崔 玲 审校:果 佳 曹海军

新歌剧院:企业家精神、垃圾箱特征与机会窗口之结合 63

A new opera house:combining entrepreneurship, garbage can features and windows of opportunity

汤姆·克里斯腾森

Tom Christensen

翻译:杨 柳 审校:杨 阳

危机管理:地方政府如何应对 2008 年金融危机,如何解释其中的差异?——以瑞士各市镇为例 80

Managing the crises—how did local governments react to the financial crisis in 2008 and what explains the differences? The case of Swiss municipalities

安德烈亚斯·拉德纳

Andreas Ladner

尼尔斯·索盖尔

Nils Soguel

翻译:耿小平 审校:王欣红 孙广厦

授权后的政策属性与政治影响力——以欧盟专门机构为例 99

Policy properties and political influence in post-delegation: the case of EU agencies

努里娅·方特

Nuria Font

翻译:李 欣 审校:张 敏 崔 玲

二十国集团跨国政策共同体:治理网络、政策分析与智库 119

The Group of 20 transnational policy community: governance networks,
policy analysis and think tanks

黛安·斯通

Diane Stone

翻译:张 敏 审校:张平平 陈叶盛

公共部门的知识分享动机:公共服务动机的作用 137

Knowledge sharing motivation in the public sector: the role of public
service motivation

陈春安

Chung-An Chen

谢志伟

Chih-Wei Hsieh

翻译:王欣红 审校:马永堂 孙春晖

外在动机、公共服务动机和劳动力市场特征:26 国公共部门就业倾向的多
层次模型 158Extrinsic motivation, PSM and labour market characteristics: a multilevel
model of public sector employment preference in 26 countries

史蒂夫·范·德·瓦勒

Steven Van de Walle

布拉姆·斯坦

Bram Steijn

塞巴斯蒂安·吉尔克

Sebastian Jilke

翻译:孙春晖 审校:张锐昕 王冬芳

《欧洲危机管理:财政整合的政治》书评 182

Book Review on *Europe Managing the Crisis: The Politics of Fiscal
Consolidation*

波利特·克里斯托弗

Pollitt Christopher

翻译:冯 凌 审校:杨 阳

《民主治理、公共行政和扶贫》书评

185

Book Review on *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation*

德里·奥蒙德

Derry Ormond

翻译:冯 凌 审校:杨 阳

国际行政科学评论



讣告:肯尼斯·克纳汉(1940—2015):编辑、教师和学者

戴维·布朗^①

David Brown

翻译:曹海军 魏 鹏 审校:杨 柳

肯尼斯·克纳汉(Kenneth Kernaghan)有着双面人生。在祖国加拿大,他因学术成果而深受敬仰。但是,他还活跃于国际舞台,这是人们最常看到他的人生的另一面、另一维度,这一面为其赢得荣誉,但并非浪得虚名。这一看法在加拿大之外得到印证:他的国际地位并未依赖其国内工作。将肯尼斯国际和国内的生平合二为一,我们便可感受到他的不平凡之处。

肯尼斯对于国际行政科学学会及其相关组织和活动,可谓是功勋卓著。1989年,他以编辑委员会主席的身份加入了国际行政科学学会执行委员会,1990年又成为《国际行政科学评论》的编辑,直到2005年才卸任编辑一职。而正如其在解甲归田之时所说的那样^[1],他审核出版了颇具国际地位的约60期英文版与法文版季刊。在这期间,作为执行委员会委员,他为国际行政科学学会的治理工作尤其是研究项目立下了汗马功劳。国际行政科学学会先后两次修改章程以便肯尼斯顺利当选,这是前所未有的。肯尼斯创造了领导国际行政科学学会的早年纪录,1980年到1992年间他担任国际行政院校联合会理事会成员,其中6年时间还担任了这一机构的副主席。

^① 通信作者:

David Brown, University of Ottawa and former President of the IIAS.

E-mail: DavidCG. Brown@uottawa. ca

我们在这里追思肯尼斯担任的正式职务,只是想说明其影响力。他在担任《国际行政科学评论》编辑期间,该刊物所吸引来的文章的质量、学术探讨的范围以及整个编辑委员会的能力,才是衡量肯尼斯影响力的基本尺度。他管理《国际行政科学评论》的目标雄心勃勃,正如其在编辑生涯告别会上说的那样^[2],他认为反映公共行政领域趋势和发展以及为全世界提供信息观念的这份责任非同儿戏。他在世界各地以及行政和学术界寻求资助和人才,优先支持对既成观念和实践的新看法、新见解,提携学术新人,推举转型国家和发展中国家学术机构。他对那些学术荒漠地区努力发展研究和出版工作给予了春雨般的指导,并将这些地区融入全球学术大家庭之中,这一点本人记忆犹新。

肯尼斯刚卸任《国际行政科学评论》编辑一职,编辑委员会委员便被要求用简短的词汇来传承肯尼斯的作风和影响。^[3]这里有一长串词汇:要求严格、提携新人、顽强不息、谦逊有礼、心胸宽广、积极进取、有条不紊、富有学识以及聪颖睿智等。这些词汇不足以完整诠释肯尼斯的品质,但足以使他将《国际行政科学评论》改头换面并对国际比较公共行政学做出持久的贡献。

肯尼斯在国际上的贡献扎根于他在祖国加拿大的工作经历。在加拿大,他扮演着许多重要的角色。在职业生涯之中,肯尼斯是加拿大公共行政学会的活跃分子,在1987年到1988年间担任该学会的主席一职。从1969年到1987年,他担任加拿大行政学会会刊《加拿大公共行政》编辑委员会成员。从1979年到1987年,担任《加拿大公共行政》编辑,在此期间,他逐渐形成了自己的编辑评价体系。他还成功地发起了加拿大行政学会案例研究计划。在加拿大全国性专业学术组织工作的丰富经验,为其日后在国际行政科学学会大展宏图奠定了良好的基础。

肯尼斯不平凡成就的根基得益于其执掌教鞭与学术研究的经历。他在安大略省尼亚加拉地区的布鲁克大学长期执教,成为政治学与管理学的名誉教授,达到了事业的顶峰。肯尼斯认为自己首先是一位教师和研究者。对于其执教品质,他之前所教学生之中口耳相传不少传闻轶事,从其卓越教学成就得到证实。他作为学术研究者的辉煌经历更是实实在在。2008年,他出版了一部论文集^[4],其中收录了1968年以来他所著、合著或编辑的20本著作——包括四部国际行政科学学会的出版物——以及国际行政科学学会赞助的77篇书籍章节及学术文章。其中一本合著的书籍长期以来在加拿大公共行政教科书领域独领风骚,而另一本再版于2014年的书籍则是公共部门道德教科书方面的扛鼎之作。他经常受政府机构和委员会的邀请,就棘手的公共政策和公共行政议题建言献策。在临终之际,肯尼斯依然在发表文章,包括一篇2014年发表在《加拿大公共行政》上

的讨论机器人伦理的文章^[5],以及一篇2015年8月发表在《创新》期刊上的关于向老年人提供服务的文章^[6],这两篇文章均站在业内前沿。

在自己的学术生涯之中,肯尼斯对知识无比渴望,对治学要求严谨,这使得他能够在公共行政领域贯通古今。在诸多领域他都是权威人物,主要包括:伦理学、个人责任与良知、公共服务职业化、代议制官僚体制、荣誉、政务官与事务官之间的关系、管理发展与创新、大众服务,尤其是在信息和通信技术环境下的研究。在他的论文集中有两个共同的特点,就是他探究新型事物复杂性以及发现开启学术探讨的能力——这是学者兼编辑的特质,但归根结底还是师者教书育人心。

肯尼斯获得了很多荣誉,包括加拿大皇家学会研究员、因公共行政领域杰出贡献而获得加拿大公共行政学会的凡尼尔金奖,以及加拿大总督勋章。在荣誉面前他依然十分谦逊,在其讣告中,他希望被人们记住的是,他首先也最重要的是一位对妻子迪茨(Helgi)忠诚的丈夫和一位对三个儿子尽责的父亲。对于所有认识他的人来说,肯尼斯当然达到了这些要求,而且他做的远甚于此。

注释

[1]迈克尔·督盖特(2006),《向一位伟大的编辑致谢》,载于《多伦多星报》,《国际行政科学评论》72卷1:135—136。

[2]肯尼斯·克纳汉(2005),《惜别主编》,载于《国际行政科学评论》71卷4:547—548。

[3]编辑委员会成员(2006),《他们对肯尼斯·克纳汉有发言权》,载于《国际行政科学评论》72卷1:137—139。

[4]大卫·西格尔和肯·拉斯穆森(著)(2008),《专业素养和公共服务:为纪念肯尼斯·克纳汉》,多伦多加拿大公共管理学院和多伦多大学出版社。

[5]肯尼斯·克纳汉(2014),《机器人学/科学的是非曲直/是是非非:公共机构中的道德与机器人》,载于《加拿大公共管理》57卷(4):485—506。

[6]肯尼斯·克纳汉(2015),《为长者服务:创新与公共部门服务交付/服务提供》,载于《创新》杂志20卷(2):第5篇。

Obituary: Kenneth Kernaghan(1940–2015): editor, teacher, scholar

David Brown

University of Ottawa and former President of the IIAS

国际行政科学评论



法国地方公共部门的绩效管理：行政模式而非政治模式

克里斯托弗·法沃卢^①

大卫·喀拉苏

Christophe Favoreu

David Carassus

达米安·加代

克里斯托弗·莫里尔

Damian Gardey

Christophe Maurel

翻译：刘 星 审校：孙春晖 张 毅

【摘 要】 本研究的目的是分析和归纳法国地方政府在绩效管理领域实践的特征。本文首先提出一个针对不同地方绩效管理模式的理论分析框架，其次对这一框架进行说明，并通过实证方法来验证，以解读法国地方绩效管理模式的性质。研究结果表明，就工具性内容、方法性内容以及公共绩效的引导方式而言，法国地方政府普遍存在“绩效行政”模式。

对实践工作者的启示

本研究对于地方绩效革新具有管理上和实践上的贡献。首先，可以为该类革新提供一种分析和评估框架，这种框架不仅包括规划、问责和评估工具，而且还包括引导方式。其次，本研究有助于总结归纳法国在该领域

^① 通信作者：

Christophe Favoreu, Toulouse Business School—Université Toulouse, 20 boulevard Lascrosses, 31068 Toulouse, cedex 7, France.

E-mail: c. favoreu@esc-toulouse. fr

实践的特征,以及与国际上成熟做法相比还存在的局限性。因此,采用这条途径的地方政府,可以利用本研究来决定使用工具的范围与结构,这取决于其目标是行政的还是政治的。

【关键词】 地方政府;绩效管理;公共绩效

一、引言

从20世纪90年代起,公共绩效或更广义上的绩效管理,已成为中央和地方政府的主要挑战(Newcomer, 2007),并引发了大量的学术研究,其中既包括实证研究,也包括理论研究。这场运动的影响表现为公共部门出现了相似又普遍的绩效管理模式,就像新公共管理以及在英国、加拿大和新西兰这些国家所推行的改革,它们常被作为公共部门革新的标杆。此轮改革围绕相同原则、对象、目标和方法的框架而进行。然而,有些研究(Bouckaert and Halligan, 2008; Curristine, 2005; OECD, 2007; Pollitt, 2006)试图强调国家间不仅在改革对象和目标方面存在差别,而且在引导方式、策略手段和工具构成等方面也存在差别。^[1]除了不同的关注点,这些研究似乎还受制于一些局限性。首先,相对来说它们很少或几乎没有涉及法国案例(Ongaro, 2008)和地方公共部门。其次,本研究主要基于对讲话、报告和项目进行的文献研究,更倾向于强调话语或决策的一致性,而非实践的一致性(De Bruijn, 2009; Guenoun and Salery, 2009)。

因此,本文的目的是通过描述性研究来界定并验证一个解释性和分析性框架,使其能归纳出法国地方公共绩效革新的特性。为了使该框架比那些广泛使用的框架更全面,我们考虑了绩效革新的所有方面,既包括与使用工具和方法相关的技术层面,也包括与引导方式和职责分配相关的管理层面。

为此,本文首先针对公共绩效管理领域中的实践探索作概念性和实证性的文献综述,为地方绩效革新的基本特征提供一种解释框架。然后,我们通过量化分析研究法国地方政府绩效革新的特点,以此验证理论框架的现实性。研究过程中,我们着重分析法国地方公共部门中绩效管理所使用的主要方法和工具,并根据文献论述这一管理模式的特点。

二、分析地方公共绩效管理实践的理论和概念框架

首先,我们概括出与本研究对象相关的以前研究的局限性,然后提出一个分析框架来回应这些局限性。

(一)以前研究的方法局限和地域局限

很长一段时间里,公共绩效管理仅限于绩效测量和评价活动,后来逐步演变成一个更为系统和整体的概念和定义(Moynihan,2008)。作为管理系统或模式,它首先体现为对绩效指标和目标的界定,以及与之相关的信息收集。然后,为了战略制定、预算决策(Moynihan,2006)和资源管理,尤其是人力资源管理(Den Hartog et al.,2004)或公共项目决策(Bouckaert and Van Dooren,2002)来运用这些信息。^[2]这些研究致力于改善内部绩效和外部绩效(Moynihan,2005;Yang and Pandey,2009),同时,尽可能判断两种绩效的从属关系和因果关系(Boyle,2009;Walker et al.,2012)。海因里希(Heinrich,2003)认为,只有组织效率与公共行动和政策的外部绩效——一般指的是公共组织在居民和社会团体中创造公共价值的能力——相关并有促进性,组织效率的提高才有意义。同样,波科特和哈里根(Bouckaert and Halligan,2008)等人(Halligan et al.,2012)指出,公共行动的影响和效果是当前绩效管理系统的核心,代表了公共绩效评估的基本准则。将财政基本法^[3](Kuhlmann,2010a;Rouban,2008)的通则进行本地化和可操作性的解读推动了绩效管理在法国的实施,20 世纪中期,部分地方政府已主动实施绩效管理,这反映了中央对地方自上而下的影响。

研究表明,关于国家绩效管理模式或系统的课题可以划分为两类。第一类是国别研究或称之为同质区域研究。美国(Chan,2004;Folz et al.,2009)、新西兰(Northcott and Taulapapa,2012)、加拿大(Chan,2004)、英国(Sanderson,2001),尤其是北欧国家(Johnsen and Vakkuri,2006)的研究案例,都成为界定该领域实践的量化分析的主题。然而与我们的研究重点相比,对这些国家的研究存在着局限性。首先,他们关注的主要是盎格鲁—撒克逊或北欧国家(Ongaro,2008),尚没有一个涉及法国的案例。其次,他们对实践的描述相对有限^[4],或者正相反,是在抽象或普遍的基础上围绕新公共管理的普遍准则与核心思想的推广展开的。最后,这些研究通常致力于评估这种组织管理方式的普及率和有效性,并未审视实际操作的细节和特征。然而,考虑到我们研究的课题是仍然可以从这些研究案例中吸取帮助的。盎格鲁—撒克逊国家倾向于更复杂和形式化的模式,在对公共政策的影响以及服务质量的测量方面,更侧重于外部评估。有趣的是,在战略和运行方面,尤其是预算决策制定过程中,评估的整合性在不断加强。由于北欧国家公共政策上普遍具有透明性和问责性特征,对他们研究的重要性也值得注意。^[5]

第二类是国家间的比较研究(Boyle,2009;Council of Europe,2005;OECD,2007;Pollitt,2006;Sterck and Scheers,2006)。这类研究主要是描述性或规范性的,一般是对公共部门绩效管理实施方面的问题、挑战和关

键因素进行比较研究。此类研究回避了对实践细节的考量,因而无法确定该领域中强大的国家影响力或共性。此外,大部分研究都没有提及法国的情况(Boyle, 2009; Curristine, 2007; Sterck and Scheers, 2006)或只有简单提及(Curristine, 2005)。在这类研究中,主要是对公共行政的差异性进行比较(Kuhlmann, 2010a, 2010b; Wollmann, 2004, 2008),要么描述国别或地区模式的特征,要么分析政治—行政结构的影响与公共组织管理现代化的动力。然而,人们更关注中央政府的改革项目,而非公共组织的实际操作。此外,绩效管理通常只是被间接提及,它仅仅是作为公共组织新公共管理改革和原则推广的一般性研究的一个方面而已。以法国为例,尽管我们对本研究揭示的那些使新公共管理在法国政府中扎根的关键因素感兴趣,但它们并没有完全取代那些墨守成规、层层节制的官僚制模型的反应机制,这就导致了混合系统的出现(Ongaro, 2008)。

在这种背景下,波科特和哈里根(Bouckaert and Halligan, 2008)的研究值得进一步分析,因为只有他们提出了一个正式的分析框架,得以对公共绩效管理实践进行描述和比较。他们为此确立了基本模型或理念,从而可以比较诸多经合组织国家绩效管理领域中的实践做法。他们将绩效管理流程划分为三个常规步骤或活动,从而构建自己的分析框架:①绩效测量,收集数据并加工处理;②将来自不同参与者的做法、资料和论文的信息进行整合;③实际运用,即在决策过程(无论是预算、运行还是战略过程)中对信息进行有效使用。基于所观察到的这些方法间的区别,我们可以构建起管理的四个基本模式,大致对应于绩效管理发展和演变的四个阶段。我们可以通过不断递增的复杂性(可通过步骤数和方法构成来进行评估)和在内部决策及运行过程中绩效管理所带来的组织整合程度来描述这些模式。这四个模式具有连续性,“绩效行政”局限于绩效评估,并未带来真正的绩效管理,“绩效管理”在组织的特定功能中得到使用,它反映了一条综合、整体和系统的途径,而“绩效治理”具有强力整合革新过程中外部利益相关方的特征。在作者看来,基于上文所引用的部分文献,法国正处于绩效行政的阶段,体现出行政系统向新韦伯主义模式的转变。

然而,除却这些贡献(Rhodes et al., 2012)^[6],这种分类方法还产生了绩效管理模式的分类,但对我们的研究而言,仍有不少局限性。一方面,这种分类只是从工具角度和过程角度出发。但伴随着革新措施的实施,与管理方式和类型密切相关的管理活动的方方面面对我们描述公共组织的实践也同样重要。另一方面,这种分类方法主要适用于国家机构和中央政府,对于地方政府不具有可操作性,因为它没有把实施和引导管理革新活动背后的各类参与者都考虑在内。对于地方政府而言,革新过程主要是政治导向还是单纯的行政管理(Demir, 2009)^[7],这当中存在明显的差异。波

科特和哈里根模型(Bouckaert and Halligan, 2008)也存在一定的局限性,这与它的实证效果有关,或至少与它在该领域的实施情况有关。他们最近声称,分析维度并没有在公共组织的样本中得到实证检验和证明。这是作者自己指出的一个局限性,即分析对象与实际做法间、项目变化与官方宣布的改革间并没有太强的关联性。

基于该领域中当前研究存在的局限性,我们对地方公共背景中的绩效管理模式提出了一个独特的分析框架。

(二)地方政府绩效管理模式具体分析框架的提出

为了克服这些局限性,我们将波科特和哈里根(Bouckaert and Halligan, 2008)提出的四个基本理念,与地方绩效革新的工具特征和管理特征相结合,提出了一个独特的框架,用来分析公共绩效管理模式。该分析框架的目标是多元的。首先,从概念上来说,通过比照地方绩效革新的引导方式来分析四个基本理念,以此调整和完善波科特和哈里根模型(Bouckaert and Halligan, 2008)。其次,在理论层面上,这一分析框架通过融合多维性(Scott, 1987)、唯信论(Quinn, 1988)和等级制(Morin et al., 1994)的特点,提出公共绩效的要素和维度。为实现这些目标,我们基于波科特和哈里根(Bouckaert and Halligan, 2008)的研究以及案例研究(Favoreu et al., 2011),围绕绩效管理实施的工具与方法,分析法国地方公共环境^[8]中的绩效革新。

1. 本框架对使用工具进行了初步分析

关于这一点,法沃卢等人(Favoreu et al., 2011)强调了绩效管理革新的三个基本要素,即规划、问责和评估工具。规划由战略和运行情况来引导。战略制定需顺应资源配置,例如,围绕政府的公共政策(Carassus and Gardey, 2009)进行的预算体系重组。运行规划包括对服务项目的战略路线进行界定或调整,从而使得公共政策得以贯彻实施(Beauchemin et al., 2009)。

在图卢兹(Toulouse, 2007)看来,无论是组合的还是单个的问责工具,都能够使参与者对自己的选择、决定、资源和结果承担责任,进而完善绩效管理。在更具可操作性的层面,地方政府中出现的服务项目,可以使结构或个体层面更具全球战略导向。最后一个要素评估工具可以通过客体、维度和标准对其进行描述。因此,就客体而言,评估可以审视公共政策,驱使组织去实现它的战略目标,或通过政府内部途径,聚焦在部门和工作人员的绩效上(Carassus and Gardey, 2009)。就维度而言,评估工具依赖于多个维度,不仅包括那些主要关注政府运行资源和模式的特定的内生维度,还包括与所辖区域的公共服务或需求相关的外生维度(Huteau et al., 2008)。