

马 骏 侯一麟 林尚立◎主编

国家治理与公共预算

State Governance
and
Public Budgeting



中国财政经济出版社

中山大学二期 985 “公共管理与社会发展”
创新基地资助出版

国家治理与公共预算

马骏 侯一麟 林尚立 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理与公共预算/马骏, 侯一麟, 林尚立主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.11

ISBN 978-7-5095-0239-6

I. 国… II. ①马…②侯…③林… III. ①政治制度-研究-文集
②国家预算-研究-文集 IV. D033-53 F810.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 145997 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 18.75 印张 307 000 字

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 36.00 元

ISBN 978-7-5095-0239-6/F·0193

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中国留美公共管理学会 (The Chinese - in - America Association for Public Affairs)^① 是由在美国大学的公共管理及相近领域获得博士学位的华裔学者自发组织起来的一个纯学术组织。学会的宗旨之一是致力于推动中美两国公共管理界的交流与合作,开展各种比较研究,推动并促进中国公共管理学科的发展。中国留美公共管理学会于2003年在美国财政管理与预算学会年会期间举办了中国预算小组会,2005年首次与国内公共行政学界联合召开学术会议。

在与国内学界合作的早期,中国留美公共管理学会选择了公共预算作为突破口。做出这一选择的原因是多方面的;一个主要方面是学科之间的割裂:长期以来,国内主要是财政学家研究公共预算,政治学者和公共行政学者基本上不涉及预算问题。这不仅严重制约了政治学和公共行政学的发展与深入,也严重制约了公共预算研究本身。

为了改变这一局面,2005年以来,中国留美公共管理学会、中山大学政治与公共事务管理学院及行政管理研究中心(教育部人文社科重点研究基地)、西安交通大学公共管理学院、中央财经大学公共财政与公共管理学院、复旦大学国际关系与公共事务学院以及其他国内同行一起致力于在中国政治学和公共行政学推进公共预算研究^②。从2006年开始,合作开始逐渐从公共预算拓展到整个公共管理领域。迄今为止,共召开了以下会议:

- 2005年6月15-16日,“转型时期的中国公共预算与财政改革”国际会议(广州)。

① 网址为 <http://www.caapa-us.org>

② 此外,2006年10月14-15日,中山大学政治与公共事务管理学院/行政管理研究中心、北京大学政府管理学院/政治发展与政府管理研究所共同在广东省南海市召开了“中国公共预算研究”全国学术会议,邀请国内政治学和公共行政学同行共同商讨公共预算与政治学、公共行政学之关系,以及如何开展中国政治学和公共行政学中的公共预算研究,并与财政学的同行进行了对话。

- 2005年6月17日,“绩效预算高级论坛”(广州)。
- 2005年6月21-22日,“中美绩效管理与公共财政管理”国际会议(西安)。
- 2006年5月20-21日,“公共财政改革与政府制度创新国际研讨会”(北京)。
- 2006年5月23-24日,“国家治理与公共预算”国际学术研讨会(广州)。
- 2007年6月2-3日,“公共财政与政府改革”国际会议(上海)。

本书是2006年中山大学行政管理研究中心/政务学院、复旦大学国际关系与公共事务学院、中国留美公共管理学会共同举办的“国家治理与公共预算”研讨会的论文集。正如希克所说的,“毫不夸张地说,国家的治理能力在很大程度上依赖于国家的预算能力”(Schick, 1991)。从表面上看,公共预算是政府关于未来某个时期(例如一年)的收支测算。然而,仅仅这样理解公共预算并未抓住其实质。实际上,收支数字反映的是政府在未来某个时期内的活动选择以及相应的成本估算,政府的政策选择以及相应的政策成本。一个按照全面性原则编制的政府预算将告诉立法机构和公众,政府在未来一年或者更长的时期内准备做什么事情,这些事情分别要花多少钱。如果政府能够编制这样的预算并向社会公开,那么我们通过政府预算就可以非常清楚地判断政策制定者是将公共资金用于公共目的还是私人目的;我们也可以分析政府是否有效率地配置资源。然而,如果没有这样的预算,我们就无从知道政府的活动选择以及相应的成本,就无法使政府履行它应该向公民承担的财政责任。正如美国进步时代的预算改革者所说的,一个没有预算的政府是看不见的政府,而一个看不见的政府不可能是负责的政府。所以,公共预算可以说是一个国家最大的政治,是关乎国家治理的大问题。

1978年经济改革以来,中国的社会经济结构出现了根本性的变化。这表现在,中国开始出现社会分层,不同阶层的利益和价值取向开始出现差异,社会利益和价值取向都呈现多元化的趋势。同时,中国逐步从“自产国家”转向“税收国家”,国家与社会的关系出现了根本性的变化,纳税人意识在中国逐步萌芽和发展起来,国家财政也从“取自己之财”转向“取众人之财”,如何确保“取之于民、用之于民”这一承诺的可靠性就开始成为一个非常具有挑战性的问题。总而言之,这些社会、经济和财政变迁都对国家治理构成了新的挑战。原来一直行之有效的治理模式现在可能就不那么有效了。

1996年以来,世界银行每两年都对世界各国的公共治理水平进行评估。这一评估表明,中国的公共治理水平仍有很大的改进空间。对此,中国的执政党有着非常清醒的认识,并且有针对性地提出了加强党的执政能力,以此来应对社会经济变迁对国家治理构成的各种挑战。执政能力可以从许多方面进行建设。我们认为,公共预算是加强执政能力建设的一个核心领域。1999年,中国启动了一场意义深远的预算改革,其目标就是建立现代公共预算体制。这一改革如果成功,它将在很大程度上重构中国的国家治理模式,改进国家的治理能力。

本论文集的作者围绕国家治理、根据不同国家在不同历史时期的经验,从各个方面探讨了公共预算问题。第一组论文从国家治理或国家建设的角度,探讨涉及国家治理与公共预算的一些基础性的问题。John R. Bartle 结合美国的实践探讨了公平在公共预算实践中实现的程度。他指出,尽管预算决策和执行并非完全无视公平,但公平适用的广度和深度仍然有限。最后,他指出,在预算中适用公平指标将有利于政府核心目标的实现。王绍光根据欧美的财政史和政治史,提出了一个非常有用的概念“预算国家”,并总结了三种从“税收国家”转向“预算国家”的国家建设路径。它的观点和视角是非常有启发性的。在通过预算改革进行国家建设的过程中,预算法律是非常关键的。陈立齐分析了美国联邦预算法律的演进,并将美国联邦预算法律归结为两种类型:“程序型”(process-oriented)的预算法律和“结果型”(outcome-oriented)的法律。林尚立从国家建设的视角重新审视了中国民主集中制的财政基础。这是一个非常新颖的分析民主集中制的视角,有助于我们重新审视中国的民主集中制。根据中国预算改革的经验,马骏探讨了中国预算改革的政治学,并提出了一个关于中国预算改革的政治困惑:一方面,预算改革的确在改革着政治过程,另一方面,政治过程的核心部分似乎不是纯粹的预算改革所能改变的,恰恰相反,预算改革的推进需要对中国政治过程的某些部分进行改革。在国家治理中,如何整合计划与预算是一个非常重要也非常困难的问题。侯一麟和马骏从理论上讨论了计划与预算的整合,分析了中国的计划与预算之关系,并提出了整合两者的建议。蓝志勇从政府财政汲取能力和转移支付两个方面,同时结合美国的经验,分析了中国的财政汲取和转移支付,并提出了相应的改革建议,例如提高计划性,建立合理、容易实行和追踪的预算和财会体系,提高预算和支出的公共性。

论文集的第二组文章介绍并分析了中国、美国和巴西的预算民主经验,尤

其是公民参与预算。何达基根据美国的经验探讨了在地方政府绩效管理如何整合公民的意见。Janann Joslin Medeiros 介绍和分析了巴西的公民参与预算。牛美丽介绍和分析了中国浙江温岭新河镇预算民主恳谈。浙江温岭市委宣传部的陈奕敏从实践者的角度分析了预算民主恳谈,并将其视为一种为社会主义民主政治寻找新的生长空间的重要渠道。

论文集的第三组论文是关于中国公共预算的经验研究。林尚立运用内容分析的研究方法,以行动者和制度效度为中心研究了全国人民代表大会的预算审查。苟燕楠和王逸帅通过对地级市市长的调查研究了中国地级市政府预算管理制度改革的动力、现状与趋势。马骏和於莉根据对中国某省会城市预算的调研,研究了预算改革以来中国的核心预算机构取得的成就以及面临的挑战。

论文集的最后一组文章探索了改进预算能力的具体手段。张志斌从公共财政的角度探索了测量治理能力测量的途径。朱春奎探索了在绩效预算和政府绩效评估体系中运用平衡计分卡来改进管理的具体途径。李燕主张编制中期预算来规范预算管理。福建省财政厅的王永礼探讨了预算程序的价值及其实现的保障。

中山大学行政管理研究中心的何欣女士协助我们编辑了这本论文集。中山大学政务学院行政管理和政治学的博士生和硕士生协助翻译了国外学者的论文。中国财政经济出版社的刘五书博士为论文集的编辑、出版提供了支持和有价值的建议。在此一并表示感谢。

编者

2007年7月



目录

公共预算中的社会公平：现状与未来	John R. Bartle (1)
从税收国家到预算国家	王绍光 (13)
美国联邦预算法律的演进	陈立齐 (25)
民主集中制的财政基础：对中国国家建设的一种分析	林尚立 (32)
中国预算改革的政治学：成就与困惑	马骏 (54)
计划与预算——整合计划与预算的案例	侯一麟 马骏 (76)
继续改革公共财政体制 优化收支结构 提高公共财政现代化 水平	蓝志勇 (90)
在地方政府绩效管理中整合公民观点 ——对一个美国案例的研究	何达基 (113)
财政分权背景下的公民参与：市政管理中的实践 ——公民参与政府预算：来自巴西的经验	Janann Joslin Medeiros (131)
预算民主：离我们有多远？ ——温岭预算民主恳谈案例研究	牛美丽 马骏 (161)
民主恳谈：为民主政治寻找新的生长空间	陈奕敏 (184)
行动者与制度效度：以文本结构为中介的分析 ——以全国人民代表大会预算审查为研究对象	林尚立 (206)
中国地级市政府预算管理制度改革的动力、现状与趋势 ——基于市长视角的实证研究	苟燕楠 王逸帅 (222)
中国的核心预算机构：雄心、冲突与挑战 ——关于中国某省会城市预算的一个案例研究	马骏 於莉 (233)
治理能力的测量：公共财政的视角	张志斌 (254)
平衡计分卡、绩效预算与政府绩效评估体系	朱春奎 (266)
编制中期预算是财政规范化管理的重要举措	李燕 (277)
预算程序的价值及其实现的保障	王永礼 (287)

公共预算中的社会公平： 现状与未来

John R. Bartle

一、引言

公平是公共行政的核心价值之一，也是公共财政和公共预算教学研究中的一个基本价值规范。但公平多大程度上被应用于预算的实践？它又有广泛地被用于指导预算决策以实现社会公正的目标吗？本文分析了美国预算实践中公平适用的现状以及未来的应用潜力。尽管不乏抽象层面对公平的广泛探讨，但少有直接将公平概念应用于预算过程和结果的。公平即使被应用也是非常简单和有限的。不过公共行政学会和其他研究者在社会公平适用方面取得的最新进展提出了一套把绩效预算和绩效测量与公平联系起来的简单方法。用预算来促进公平是可能的而且是应该的。

本文源于最近我们对性别预算的关注（Rubin and Bartle, 2005）。这项研究发现性别平等概念在抽象层面被 171 个成员国接受，具体体现在他们对《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）的态度。1995 年在北京的一次会议上该公约再次得到重申，大会还进一步确认在政府预算中平等对待男性和女性是实现性别平等的关键。北京行动纲领还特别号召政府“把性别视角纳入预算编制、发展预算、预算批准、预算执行过程中……以促进平等的、有效的、适当的资源分配，并为倡导性别平等配套足够的经费支持”（引自 Rubin and Bartle, 2005, p.259）。尽管有这样的共识，但性别预算仍未被推广，即使被采用也无法长期维持。一方面性别公平被大力倡导，但另一方面该价值却无法推广应用于实践。这种分离并不仅体现在性别平等上，也体现在一般意义的平等层面。

为什么在预算实践中引入公平很重要，这有两个原因：第一，只有基于对分配模式的了解才有可能实现财政收支分配的正义；第二，征税和支出的公平对于保持政府的稳定性非常关键。如费雪（1996，p.2）指出，“财政收入是每个政府赖以生存的基础，而民主政府同时还需要大量选民的支持。若财政收入或选民支持率不够高，宪政秩序和税收系统将演进至财政收入和选民支持率达到长期稳定的均衡，至少是暂时的均衡”。美国早期历史上大量的抗税事件，如波士顿倾茶事件、美国独立战争、谢斯起义、威士忌酒反抗以及弗赖斯暴动（Fisher，1996），都清楚地表明征税必须获得民众同意。美国和其他国家近来出现越来越多的抗税事件，最突出的就是1978年加利福尼亚“第13条主张”事件（Proposition 13）。费雪指出这些反抗事件的原因之一就是部分公民认为税负归宿或税收管理上不公平，这种不公平或者已经侵犯到他们的生活。因此为了争取民众的支持，公平的财政政策和财政管理是必须的。

二、公平在预算中的地位

公平同经济、效力、效率一样是公共行政的核心价值（Svara and Brunet，2004）。美国20世纪70年代的“新公共管理”运动兴起并深深植根于公共行政理论。随着“善”成为政治哲学的追求，公平先于公共行政出现。一定的哲学视角影响了政治科学和经济学，也影响了公共预算。尤其是经济学早有涉及公平相关的概念，特别是功利主义的研究。而公共预算现在才开始普遍关注公平。在税收政治中，政治行动者经常从公平角度出发讨论税收改革、财政拨款和预算批准。所以在抽象层面，公平是一个重要的问题。那么公平是否系统地被应用于预算实践？适用性别平等而产生的问题到底是普遍性问题还是特异情况？充分回答上述问题是一项艰巨的任务，在此我们只能简单地考察公平在预算中的实际应用。

（一）预算应用

纽约市政研究局首次将分行列支预算引入1908年纽约市预算。这次预算形式的改革基于对公共资金运作的不信任，怀疑其可能被浪费或盗用。为了实现成本控制，将财政资金按支出类型或功能来分类。对于偏好资金分配方式实行渐进变革的政治系统而言，在信息有限、时间紧迫的情况下，可以应用这种

预算形式。出于上述原因，分行列支一直贯穿于预算实践中，它甚至被并非基于成本控制目的的预算改革采纳（Kelly & Rivenbark, 2003, p.27）。但该预算模式并未涉及公平问题。

1. 联邦预算

在美国联邦层次上已经进行过好几次预算过程的改革。20 世纪，联邦政府试图对分行列支预算加以改进。林登·约翰逊（Lyndon Johnson）的政府再造运动启动了计划——项目预算，预算被视作项目规划和绩效评估的政策工具。继任的尼克松政府改用目标管理。随后，卡特政府引入零基预算，试图迫使各个机构每年从零开始审查他们的支出活动并考虑以最小成本跟进该项目。而克林顿政府则致力于绩效预算，但这些预算改革都没有把公平置于核心地位。如 Kelly & Rivenbark (2003) 指出的，这些预算改革的结果介于“传统的分行列支预算模式与渐进预算过程”两者之间（p.43）。分行列支预算模式实际上仍然是各届美国政府的标准预算模式。

绩效预算发端于公共行政领域出现的百年前。大萧条之后，绩效预算被美国联邦引入，并在 1949 年得到胡佛委员会正式批准适用。但这阶段绩效预算也只盛行了 10 年（20 世纪 50 - 60 年代）（Mikesell, 2003），直至 20 世纪 90 年代它才又被再次启用。实际上，政府再造运动兴起前，很多公共部门的专业组织（例如政府会计标准委员会）就已经提倡绩效测量。政府再造运动的目的是把政府转变为结果导向的回应型组织。美国国家绩效评估小组也支持政府引入企业管理模式，转化为企业家政府。

项目评级工具（PART）是布什政府管理议程中的一个要素，它试图把预算与绩效评价整合在一起。它从以下四个方面来考察联邦项目：

首先审查该项目是否具备清晰的目的，该目的是否能有效地实现其目标。

第二个方面是关于战略计划，考察支出机构是否该项目建立有效的年度目标和长期目标。

第三个问题就是对支出机构的项目管理，包括财政监督和项目改进。

最后是考核上报的项目结果是否精确、前后一致（美国预算管理办公室，2006b）。

以上方面与公平问题或者利益分配问题并不相关。绩效主要通过结果、产出和效率这三类指标来测量，其中任何一个指标都与公平无关。PART 曾就 25 个问题作过调查，其中只有一个问题涉及项目的公平性或者分配结果（美国预算管理办公室，2006a, pp.i - iv），即“该项目是否设计了有效的目标以确保资

源直接与项目目的匹配并落实到受益人?”该问题的目的在于“判断项目是否如此设计:(1)财政资金直接并有效地用于确保项目目标的实现;(2)财政资源或分配结果直接落实到目标受益群体;(3)避免计划外的补助”(美国预算管理办公室,2006a,p.20)。但值得注意的是,该问题关注的仍然是资源配置的有效性而非公正性。

用“公正(fairness)”做关键词在PART网站搜索,竟无相关项;而与“平等(equity)”相关的搜索结果也只有两项,并且两者均为具体项目:其一是有关财政部下的社区发展财政基金的财政投资公平;另一项涉及教育部属下的公平援助中心的培训与咨询服务。后者关注不同种族、性别和国籍的人的教育公平议题,其中一些问题确实在试图测量实现目标的效力。除了以上两项外,社会公平在PART中实际上是被普遍忽略的。正如Radin(2006,p.132)观察到的,项目评级过程很少关注分配公平,相反它始终强调的是配置效率。

2. 州和地方预算

自1996年以来,政府绩效计划(GPP)一直使用标准评价法来评估州和地方政府的管理绩效。一个由专家和记者组成的调查团通过整理从各种公开渠道获得的信息以及调研、访谈的结果,对50个州、一些大城市和县,均从4个管理向度进行评级,包括资金(财务管理)、人(人力资源管理)、基础设施(资本投资)、信息(信息管理)四个指标。GPP是有关各政府管理绩效的全面和可比信息的惟一来源(GPP,2005)。尽管本文的重点并不集中在这些分值上,但此项计划使用的评级标准能揭示出社会公平的测量是怎样被应用于实践的。

20个标准和74个子标准被并入一系列以“多么有效力、效率、及时、容易、频繁”等字眼开头的问题。这些问题明显与公平无关。“adequate(ly)”一词出现两次,“appropriate(ly)”出现5次,但也均与公平无关。Equal, equitable and equity这些词根本没有在调查中出现过。惟一一次直指equity是在“人,3(d):解雇职员必须本着及时和公平的原则”(GPP,2005,p.2)。也有一些项模糊地提及公平,例如“人,3(b):州政府有责任创造工作环境以满足雇员生活需要”以及“信息5(b):公众,可通过常规方式获得有关重大州立项目绩效的准确信息”;但正面提及公平概念的几乎没有。与其他管理向度相比,如涉及预算与财政管理的“资金”,几乎只关注与效率/效力相关的指标测量。只有一项例外,就是在“资金,2(d):关注公民参与预算过程:州政府为公

民提供参与预算的机会。”而与该评级标准相关的只有一个开放性的问题，即“使公民融入该州发展的最有效的手段……2004 财政年度州政府的预算优先权”（GPP, 2005, p.8）。通过梳理 GPP 的文件和评估标准，我们认为在 GPP 的等级标准中极少涉及公平的测量，而公平与预算和财政管理几近无关。公平的测量没有被明确提出，因而该评价标准也不可能被系统地适用。

在其他有关州和地方层级预算的研究中，如 Kelly & Rivenbark (2003) 也发现州和地方政府报告的绩效测量局限于产出、效率、结果、生产率（p.136）。公平这一量度并没有被广泛使用。Ammons (2001) 对地方政府层级的绩效测量所作的调查也发现类似的结论。这些绩效测量一般使用四类指标：产出、效率、效力、生产率。公平指标亦未被囊括其中。

（二）公平应用

确实也存在将公平纳入财政系统的做法，但这类做法极少而且相当不成熟，更不用说对公平的全面分析。在联邦一级，国会预算办公室定期出版报告（历史上有效的联邦税率），分析不同阶层税负的分布。最近的有关联邦支出分布的研究还是 15 年前的（Menchick, 1991），它关注不同收入阶层的支出归宿。在州和联邦层级，议员常被提醒关注项目支出在政治分支机构的分配情况。这时，政治行动者多援引公平和收支归宿来申请拨款。一般情况下，除了涉及不同收入水平的税收归宿和不同的县或区的支出分配对应的税收归宿外，政府预算公平很少系统地应用公平原则作为考量。

补助地方学区的州级项目是个例外。出于多种原因，包括宪法诉讼确保了公共教育的公正考量，学校经费是少数几个沿袭应用公正作为量度指标的领域之一。美国州政府的学校资助方案普遍采用公平分配的原则来测量资金分配。Berne and Stiefel (1984) 用一个三分框架来定义公平：横向公平、纵向公平和机会均等。他们的研究关注横向公平，即不同区域学生资源的平等。他们同时界定了一个指标来测量横向公平。Moser, Michele and Rubenstein (2002) 在 1992 - 1995 年对 49 个州的学区的拨款公平性作了检验。他们认为公平是一个相对的而非绝对的概念，公正亦能用多种方式来界定和测量。该领域的其他研究进一步拓展了公平概念，并将这些概念应用到州在学区间配置资助经费的实践之中。

尽管调查发现在预算中公正的应用是有限的，但我们同样在 Rubin and Bartle (2005) 的性别预算中找到的一般模式：系统的公平标准或测量较少被直

接应用到政府预算。主要的预算过程改革都不曾强调公平，而且大多数政府预算也与公平系统概念几乎不相关。泛化的公正概念通过公民权利、付款过程、服务可及性和伦理义务等议题与社会联系起来。尽管在预算中的进展有限，但公共行政的其他领域已经开始发展和应用公正概念。这些目前取得的进展为预算实践者提供了潜在的机会。

三、社会公平

(一) 社会公平概念的发展

各种各样公平的概念曾相继被应用在公共行政领域，而明确提出社会公平的概念则是在明诺布鲁克会议上（Minnowbrook）（Frederickson, 1971, pp.311 - 312）。“从此社会公平作为美国公共行政的规范价值核心获得了合法性认同”（Brunet, 2006）。明诺布鲁克会议后不久，Chitwood（1974）对生产率测量无视社会公平感到惋惜。在分析了社会公平的三个维度后，他提出测量社会公平的四个标准。他预言由于政府项目将产生越来越多的利益，行政管理者需要不断清楚明白地公开各种服务中的社会公平，因此，社会公平将同生产率一样作为明确指标来考量。Hatry 在市政府绩效测量方面的一本很有影响的书中承认绩效数据与公平之间有重要联系。“收集的数据用于向社区中各类群体提供有关服务效力的信息，以形成基于服务需要和服务公正性的视角”（Hatry et al.1977, p.6）。此后不久，Frederickson（1980）表达了类似的观点：“社会公平，将和效率、经济、生产力以及其他评估标准一样来考核公共行政效力”（p.36）。Frederickson 认为公共行政不仅要公平纳入绩效测量，而且有责任拓展其内涵和结论。他认为公务员发展和推广公正的标准和测量法，并有责任理解公共服务对公民尊严和福利的影响（p.46）。

作为公共行政的核心价值，Frederickson（2005）认为社会公平正处于蓬勃发展时期，它有成熟的体系而且被认可。他认为，在过去的 30 年里社会公平在公共行政中的重要性逐渐突出，而与此同时美国的社会、经济、政治生活现实中的不公平越来越明显。他反对只有政治领域而非公共行政领域才存在不公正问题的观点，因为公共行政不应被政治—行政二分法的教条给束缚住。Frederickson 坚持认为公共行政领域的人们要将公平落到实处，并就此提出阶段性

的任务。

为了响应将公平整合进公共行政中的号召，也希望能够解决上文所说的困难，公共行政领域和具体领域为落实公平做了多种努力。然而进展并不顺利。2001年，国家科学院国家统计委员会就评定歧视的方法成立了一个研究组。该小组致力于界定种族歧视、评价和批评目前用于测量种族评定歧视的方法，并建议最有效的方法来处理美国种族与种群的差异。这个小组认为很难以一种清晰的方式来定义种族歧视，设计一套测量的指标体系更为困难，它最终也没有对政策变迁提出明确建议。

2002年，全国公共行政学会（NAPA）的“治理中的社会公平”项目组认为社会公平与正在进行的绩效测量运动之间有着重要的联系（Radin, 2006, p.127）。Radin（2006）发现“两者之间关键的问题是：绩效为谁？（p.127）”。就测量问题专门成立了一个委员会，它试图为每个政策领域设计一个一般性的框架，讨论和评估各级政府机构在具体政策领域中的作用和他们的贡献。该框架的全面性为政策分析和变迁确定了广泛的议程。根据 Radin 的观点，“尽管从理论上宏大的议程是很有吸引力的，它确实对等待时机成熟而启动部门改革的人们提出了有意义的问题。”NAPA 的框架并未切中选举团体或第三部门优先考虑的问题，这样就可能导致难以进行可持续性的变迁（Radin, 2006, p.126）。

Radin 进一步声称以下理由是将公正整合进绩效测量的困难所在：第一，公正的定义既不清晰也不被广泛接受；第二，拒绝引入公平作为测量绩效的尺度而依赖效率来进行绩效评估；第三，即使个体试图涉足绩效测量中的公正问题，也会遇到诸如公正的测量等困难，如数据问题、问题的边界以及这其中最困难的是社会在这些问题上的冲突看法。

（二）社会公平的应用

1. 公正标准的发展

Svara and Brunet（2004）使用 NAPA 的框架来研究社会公平的外延。而 Radin 发现，无论是作为公共行政概念的公平还是价值认同的公平，其含义都很混乱。公平既可以简单定位为公正、平等对待，也可指社会再分配和减少社会中的不公平。他们认为公平是公共行政的支柱，却只是一个缺少核心内容和外在表征的框架而已。社会公平乍一接触确实是很吸引人的概念，但细看该概念却是空洞无力的。事实上，至今还未就公平的含义或者公共行政应该为促进公

正做些什么达成共识。将公平与公共行政其他两个支柱的可测量性进行比较,他们的差距可进一步说明了公平研究的现状。现代的行政管理者运用记分卡、报告卡、标杆、顾客满意度调查等工具来测量政府运作的效率和效力,但政府在测量社会公平方面的探索却很少,也很少有人从是否能公平对待公民或公平地分配公共产品和服务给政府机构打分。尽管在某些领域进行的测量涉及社会公平,比如使用标杆方法来追踪公民对警察部门的投诉(Ammons, 2001),但类似测量相当匮乏的现象意味着学术界和实践界并没有让公正成为公共行政实践或机构绩效测量的核心。

Svara and Brunet 发现缺少清晰的公平定义后,接着提出一个框架来整合近来对公正度量的讨论。NAPA 的一研究小组最近开展的项目指出,通过对公正的测量可以更好地监控政府机构的绩效,并有利于引导各方对公正的关注。他们认为社会公平把公正、正义、分配平等视为基本的价值规范,有助于确定社会公正的内涵与外延。但他们强调更重要的是更准确地界定公正以及发展出一套系统测量公正何时以及如何实现的方法。为解决这个问题,NAPA 提出了一系列初步的标准赋予公正以操作性含义并应用于测量公正的各种方法之中。这些标准如下:

(1) 程序公平:保证付款程序、平等保护、雇用、晋升、合同裁断的公平。

(2) 可及性(分配公平):通过公平获得、目标干涉、预算合同来确保公平结果。

(3) 质量(过程平等):保证各层级服务传递的一致性而不考虑分配标准。

(4) 结果:解释为什么政策和项目的结果事实上满足其他的标准,但却无法达到公平。

2. 刑事司法

Brunet (2006) 在最新的一篇会议论文中将此理论框架应用到刑事司法系统。他调查了公共行政的现状并发现刑事司法系统已经在使用绩效测量概念,用犯罪率、案件回应、案件处理时间、累犯率等指标来监控进展已经成为刑事司法体系的例行公事。不过他指出工作量、效率、效力等度量标准容易在这些绩效系统中占支配地位,而一个机构是否促进社会公平较少被评估。Brunet 相信社会公平已经摆脱边缘的窘况,成为公共行政思想和实践的主流。此时各种因素的汇合创造了一个重新推动社会公正绩效测量的有利环境。Brunet 认为刑事司法系统引入公平的意义在于:

- (1) 能够把社会公平测量融合进现存的绩效测量系统。
- (2) 社会公平的多维度意味着行政管理者应该使用多种社会公平指标。
- (3) 行政管理者有内部和外部的利益相关者，双方都应纳入社会公平的考虑范围。
- (4) 在一个组织对另一个组织有直接影响力的行政环境中，公平尤为重要。
- (5) 公共管理者应该认识到会有超出他们控制之外的因素造成社会不平等。

3. 医疗保障

Hug (2006) 也应用 NAPA 框架分析医疗保障中的社会公平问题，并提出四个医疗保障相关指标：

- ① 可及性/分配：进入并利用该系统。
- ② 程序公正：选择专家、期望的条件、尊重、等待时间。
- ③ 质量：疾病管理、预防性护理、全面满意。
- ④ 结果：死亡率。

他认为在所有的社会公平测量领域都存在许多医疗不平等，这种不平等通常相当显著。

4. 合同外包

Radin (2005) 研究了合同外包实践中的公正问题。她认为大多数对合同外包和私有化的讨论停留在实现效率上而很少考虑公正。很少明确关注合同外包决策的社会公正或分配影响。她认为很少有政府项目仅为实现单一目标而设计，大多数项目是效率、效力和公正目标的复合。这种情况的出现有时是因为公民们对项目目标的期望并不是单一的或者对为实现一个目标而应该采取哪些行动并不能达成一致。随后 Radin 指出了在依赖效率价值的环境中引入公平标准的困难。她援引了 Arthur Okun (1975) 的经典“公正—效率均衡”理论，并指出很多在外包决策中忽视社会公正的例子。

以上案例清楚表明尽管实现公正会遇到很多巨大的挑战，但 NAPA 的框架和 Svava and Brunet 的方法已经在这方面走了重要的一步。可以在各种项目领域测量公正，而且这些测量能纳入预算公文和预算决策过程。存在其他的将公平纳入政策制定考量的机会，例如审计和预算过程中的评估，正是性别预算中最有效之处 (Rubin and Bartle, 2005)。Joyce (2003) 指出，在预算执行阶段使用绩效测量来指导合同裁定和批准决定时，行政管理人员有相当大的自由裁量