



欧洲国家政府管理译丛

主 编 陈福今 袁曙宏

副主编 哈里·李斯特 陆林祥

GOVERNMENT MANAGEMENT TRANSLATION SERIES
EUROPEAN

欧洲公共部门 绩效评估

——教育、医疗、法律及公共管理的国际比较

荷兰社会文化规划署 编

国家行政学院国际部 译

国家行政学院出版社



欧洲国家政府管理译丛

主 编 陈福今 袁曙宏

副主编 哈里·李斯特 陆林祥

GOVERNMENT MANAGEMENT TRANSLATION SERIES
EUROPEAN

欧洲公共部门 绩效评估

——教育、医疗、法律及公共管理的国际比较

荷兰社会文化规划署 编

国家行政学院国际部 译

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧洲公共部门绩效评估:教育、医疗、法律及公共管理的国际比较/荷兰社会文化规划署编;国家行政学院国际部译.

—北京:国家行政学院出版社,2005.8

ISBN 7-80140-424-6

I. 欧… II. ①荷…②国… III. 国家行政机关-公共管理-对比研究-欧洲 IV. D750.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 098451 号

著作权登记号 图字:01-2005-6256 号

- 书 名** 欧洲公共部门绩效评估
——教育、医疗、法律及公共管理的国际比较
- 作 者** 荷兰社会文化规划署 编
国家行政学院国际部 译
- 责任编辑** 高 琼
- 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)
- 电 话** (010)68920640 68929037
- 经 销** 新华书店
- 印 刷** 北京市秋豪印刷有限责任公司
- 版 次** 2005 年 11 月北京第 1 版
- 印 次** 2005 年 11 月北京第 1 次印刷
- 开 本** 787 毫米×1092 毫米 16 开
- 印 张** 18.5
- 字 数** 313 千字
- 书 号** ISBN 7-80140-424-6/D·192
- 定 价** 35.00 元

中欧公共管理项目

内 容 简 介

本书旨在比较荷兰和其他28个工业化国家在公共部门绩效方面存在的差异，并深入分析和理解这些差异的成因。公共部门绩效的国际比较可以确认出最佳实践，解释公共绩效理论与实践差异，提高政府在公共部门的有效管理。



责任编辑：高 琼
封面设计：晓 禾

总 序

General Preface

陈福今

国家行政学院党委书记、常务副院长

随着经济全球化的不断深入,政府管理能力已经成为衡量一个国家竞争力的重要指标。建立健全行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的政府管理体制成为世界性的课题。自 2003 年起,中国国家行政学院和欧洲国家行政学院合作开展了为期 4 年的中欧公共管理项目。实施该项目的主要目的在于,增进中国与欧洲各国在公共行政领域的了解和交流,相互学习与借鉴公共行政及政府管理改革的做法和经验,以促进政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务能力的提高。项目执行两年来,中国国家行政学院作为中方项目主要执行单位,与欧方项目执行单位欧洲国家行政学院等机构进行了卓有成效的合作。通过连续成功举办两届“中欧政府管理高层论坛”,组织双方专家、学者、官员互访考察,举办专题培训班,请专家授课,召开专题研讨会等多种形式,围绕深化公共行政改革、提高政府管理能力这一主题,进行了广泛而深入的交流,取得了丰硕的成果。

《欧洲国家政府管理译丛》作为重在介绍欧洲国家近年来在公共行政改革、宏观经济调控、依法行政和公务员培训等方面的新理念、新做法和新经验的系列丛书,其翻译出版,既是中欧公共管理项目的一项重要内容,又是双方合作成果的重要体现。

自 20 世纪 70 年代以来,欧洲国家为适应知识经济和时代政府公共管理的需要,从各自的国情出发,掀起了一轮公共管理改革的浪潮,对传统公共行政模式进行改造。由于各国行政管理体制和历史文化背景具有不同的特质,导致了公共管理改革方式的差异:既有以英国为代表开展的“新公共管理”运动的激进式改革,也有以法国、德国、荷兰为代表进行的“行政现代化”运动的渐进式改革。但是,欧洲各国公共管理改革也具有许多共同的特征与趋势,那就是适时调整政府与市场、政府与社会的关系,不断转变和



完善政府职能,加快政府改革步伐,实现公共管理的现代化。具体表现为:

一是适应经济增长与社会结构变迁的要求,不断调整、转变和优化政府职能,建立社会投资型国家和积极的福利国家。其主要做法是将公共服务的重点由单纯压缩社会福利支出,转向公共服务的结构调整和公共服务方式的转变。其基本观点是:维护经济自由,同时注重社会公平正义;争取经济民主和社会民主,国家成为代表全体社会成员利益的“权力共同体”;倡导积极的福利,用社会投资型国家取代“福利国家”。其具体措施是:发展文化教育,加大人力资本投资,改善人民生活环境和生活质量,建立国家与私人资金共同提供养老金制度,推进社会福利管理多样化;采取就业导向的公共政策,着眼于促进充分就业,改善低收入人群的处境,增加工作福利。

二是建立政府与社会的合作伙伴关系。注重发挥非政府组织在社会治理中的作用和利用社会资本发展社区建设。

三是加快重塑政府的步伐,实现公共管理现代化。其主要措施包括:注重划分和配置中央政府与地方政府的职能、权限,放宽对地方政府在公共事务管理权限及财政、人事等方面的控制,使地方政府由中央的代理机构转变成相对独立的准自治地方政府,增加了地方政府的自主性;改革行政体制,实施决策与执行分开。将大量的政府执行机构与其他代理机构从政府部门中分离出来,政府部门集中负责公共服务政策的制定,使执行机构、公法人机构在公共部门中的地位和作用日益上升,成为当代公共组织管理的主体和核心部分;着眼于变革政府管理方式,降低行政成本,提高行政效率,重点是建立结果导向的预算制度,测定行政活动的产出成本,在公共部门实行商业会计制度,等等。

欧洲国家公共管理改革的经验与教训,可以给我们提供许多有益的启示:

一是要正确处理公共服务与经济发展的关系,积极稳妥地推进公共服务建设。公共服务与经济增长既相互促进,又相互制约,二者应协调发展,既要防止由于忽视政府公共服务职能而影响经济社会发展,又要防止过度提供社会福利而在一定程度上影响经济发展。公共服务具有整体性、系统性和基础性,应科学设计公共服务制度,合理确定公共服务的标准与水平。在保持公共服务职能适度超前发展的同时,注意吸收西方“福利国家”的经验与教训,避免因社会保障增长超出经济所能承受的范围,造成税收过高、通货膨胀和失业增加等,进而影响经济增长和国际竞争力的提高。

二是要正确处理政府管理与社会治理的关系,积极发展非政府组织,推



进社区建设,防止由于政府包揽过多而影响经济社会发展。20世纪70年代末以来,在欧美等发达国家,政府将部分职能转移到非营利组织,不断推进民营化、市场化和社会化。如一度由政府直接提供的公共产品,包括政府办的大学、医院以及一些文化艺术机构,逐渐转移给非营利组织管理。

三是公共管理改革要与本国国情相结合,探索适合本国国情的公共行政体制模式与公共服务模式。由于各国国情和公共管理哲学的差异,政府公共服务的范围、标准与供给方式会有所不同。在欧洲,德国的俾斯麦模式、英国的贝弗里奇模式、北欧的斯堪的纳维亚模式、法国的公共服务模式各有特色。我国是发展中国家,人口众多,在经济尚不发达的条件下提前进入了老龄社会,公共服务职能将面临经济资源有限和公共服务需求迅速膨胀的突出矛盾。因此,我国的公共服务模式和体系建设应渐进发展、稳步提高,公共服务覆盖面的扩大、公共服务水平的提高都要依据经济和社会发展的水平合理确定。从支出模式上讲,应建立以社会性公共服务支出为主的公共服务模式;从消费模式上讲,应建立覆盖面广、水平适度、兼顾公平与效率的公共服务模式;从增长模式上讲,应是科教优先的公共服务增长模式;从服务供给模式上讲,应建立多元化、社会化治理的公共服务模式。

四是要正确处理政府与市场、社会三者 in 公共服务供给中的关系。既要避免政府对公共服务大包大揽,又要避免公共服务的过度市场化。政府应承担公共服务支出的责任,但公共服务的生产可以由第三部门和市场参与。

我们编辑出版的这套译丛,力求全方位、多视角介绍欧洲国家在公共行政和政府管理方面的最新理论成果和实践经验,选题强调实用性,主要面向各级领导干部、广大公务员、专家学者等读者群,并为各级干部教育和公务员培训机构及公共行政理论研究机构提供服务。本套译丛初选书目由欧洲行政学院提供,双方共同选定,由中国国家行政学院组织翻译出版工作。它山之石,可以攻玉。我相信,这套丛书的出版,一定能对广大读者了解欧洲国家有关公共行政和政府管理的发展趋势、实践经验及理论研究成果有所帮助,对进一步深化我国行政管理体制改革,推进政府管理创新提供有益的借鉴。

前 言

Preface

公共服务绩效问题有时在荷兰讨论得非常激烈。尽管社会保障改革在 20 世纪 90 年代末期受到广泛关注,但在近几年,人们却将注意力转移到日渐衰退的公共部门的绩效问题上。民意测验和现有的统计数字表明,公众对提高公共服务质量尚有很多期待,例如医疗保健的排队现象、教育人员短缺和犯罪结案率低等问题。本报告旨在找出荷兰和其他 28 个工业化国家在公共部门绩效方面存在的差异,并深入分析和理解这些差异的成因。这样做虽然有多种目的,但最重要的是,公共部门绩效的国际比较可以确认出最佳实践,解释公共绩效理论与实践差异,提高政府在公共部门的有效干预。

本报告是由荷兰内政和王国关系部与荷兰社会文化规划署合作完成。鉴于荷兰在 2004 年下半年出任欧盟轮值主席国,荷兰内政和王国关系部要求荷兰社会文化规划署调查欧盟成员国以及四个主要非欧盟盎格鲁撒克逊国家的公共部门绩效。该部对公共部门的生产力和效率及其产品的质量尤为感兴趣。借鉴国外经验也可能有助于公共部门进行必要的改进。

然而,本报告并非仅用于国家的政策议程,还可以在荷兰作为欧盟轮值主席国期间用以推进成员国之间的专业交流。为此,调查结果将在荷兰任欧盟轮值主席国后半段召开的执行局长和国务秘书大会上讨论。会议预期将会提出改善不同公共机构绩效的建议。

报告由鲍伯·库瑞博士负责(社会文化规划署)。同时报告的完成离不开荷兰内政和王国关系部(尤其是弗朗兹·冯·道根)以及菲利普·德·凯姆教授领导的顾问委员会的大力支持。同时还要感谢鲍尔·施密特(荷兰司法部研究档案中心)和埃塞尔·拜克比尔博士(司法部)为报告撰写了第 5 章。感谢卢文大学公共管理学院参与这项工作并撰写了第 6 章。报告还选用了施蒂文·冯·迪·瓦勒、米卡提恩·斯德克、伍特·冯·多伦、杰尔·



布卡艾尔教授合写的关于公共部门绩效问题的报告,该报告由卢文大学公共管理学院单独出版。最后,要感谢荷兰教育部保琳·苏琳女士和保罗·冯·齐恩先生的中肯意见。

来自欧盟统计办公室、经合组织、世界银行、欧洲委员会的数据为报告成果提供了特别有用的实证基础。当然,参与本报告的所有作者都要对报告的成果和结论负责。

荷兰社会文化规划署署长 保罗·施耐贝尔教授、博士

目 录

Contents

前 言	1
综 述	1
第 1 章 引 言	23
1.1 《里斯本协议》和公共部门	23
1.2 报告的目的和范围	27
1.3 报告概要	30
附录 1.1 评测公共部门绩效	31
附录 1.2 项目的参与人员	34
附录 1.3 顾问委员会成员	35
第 2 章 人口统计与经济	36
2.1 介绍	36
2.2 重要数据	36
2.3 公共部门	42
2.4 宏观经济绩效	49
第 3 章 教 育	64
3.1 介绍	64
3.2 教育体制	69
3.3 资源使用	77
3.4 入学和毕业	80
3.5 成本价格和生产力	88



3.6	质量和效果	92
3.7	对教育效果的进一步解释分析	101
第4章	医疗保健	108
4.1	介绍	108
4.2	医疗卫生体制	114
4.3	资源的利用	123
4.4	病人治疗	137
4.5	成本价和生产率	142
4.6	医疗质量	147
4.7	有效性	152
第5章	法律与秩序	169
5.1	介绍	169
5.2	刑事司法制度的组织	172
5.3	资源的使用	178
5.4	从犯罪到惩罚	181
5.5	生产率、质量和效率:官方记录	192
5.6	质量和效率:公众的看法	201
第6章	公共行政	212
6.1	介绍	212
6.2	行政体制	214
6.3	资源利用	221
6.4	行政程序	224
6.5	绩效	234
第7章	公共部门绩效	247
7.1	介绍	247
7.2	福利国家分类	247
7.3	教育、医疗保健、法律与秩序的 总体绩效	253
7.4	根据绩效水平对国家进行分类	255
7.5	公共服务部门的 总体绩效	260



7.6 一些结论性的评论	266
参考文献	268
后记	283

综 述

弗雷普·德·凯姆

鲍伯·克里

艾沃特·鲍默

本报告的目的

通过《里斯本协议》，欧盟成员国 2000 年确立了使欧盟成为世界上最具经济竞争力地区的宏伟计划。四年来，这一雄心计划能否成功实现越来越令人感到怀疑。尽管如此，各国经济领域中公共部门的绩效是能否实现《里斯本协议》目标的关键因素。各成员国可以通过采用他国的最佳实践来改善公共部门的运行。本报告正是为此目的而完成的。报告比较了欧盟 25 个成员国和经合组织中 4 个非欧盟成员国的公共部门绩效。

我们的主要目的是跟踪相关国家在公共部门绩效上的差异(服务的生产力、质量和效率)，找到解释这些国家绩效差异的制度性因素。报告涉及下列政策领域：教育(第 3 章)、医疗保健(第 4 章)、刑事司法制度(第 5 章)和公共行政(第 6 章)。

为方便测量，第 2 章首先介绍了 29 个国家人口和社会经济方面的主要数据。而公共支出水平和构成以及经济表现方面的数据是对这些基本背景信息的进一步补充。

人口和经济(第 2 章)

国家人口数量悬殊，从美国近 3 亿人口到马耳他的 40 万人口不等。在非欧盟成员的盎格鲁撒克逊国家、卢森堡和爱尔兰，每年人口增长率约为 1%。其他国家人口增长的幅度有限。捷克、匈牙利和波罗的海国家的人口呈实际减少的趋势。人均国民生产总值排在第一位的是袖珍小国卢森堡，美国紧随其后。相形之下，希腊、葡萄牙、西班牙和欧盟新成员国人均国民生产总值尚有很大差距。



2003年,欧盟成员国的政府平均支出占国民生产总值的45%。在瑞典、丹麦、比利时、法国、奥地利和斯洛伐克,公共支出占国内生产总值的比例超过了50%。爱尔兰和美国的比例最低,分别为33%和35%。从公共支出的分项来看,瑞典、丹麦、法国、比利时、芬兰和荷兰相当大的一部分公共开支用到了个别消费项目(医疗保健、教育等方面)。相形之下,荷兰、盎格鲁撒克逊国家和爱尔兰的收入转移(社会保障福利)所占比重相对有限。

如果我们把用于“公共服务领域”的医疗保健、教育、社会保障和传统政府职能(公共行政、法律和秩序、国防)方面的公共费用和私人开销算在一起,情形就大不一样了。譬如,美国政府消费商品的支出占国内生产总值的16%,几乎是报告所涉及国家的倒数第一。然而,在公共服务的生产(增值部分)领域(几乎占国内生产总值的20%),美国处于中上水平。其次,美国的“社会”支出水平虽不低于其他国家,但很大一部分靠私人来源支付。

测算宏观经济绩效的指标大都来自于欧盟《稳定与发展公约》和《里斯本协议》中所包含的标准。我们关注的是GDP增长、失业、劳动力市场参与、通货膨胀、预算赤字、收入不平等和贫困率。本小结突出强调了预算平衡和收入不平等的问题。

20世纪90年代末,所有国家事实上都成功地削减了预算赤字。近年来,作为对经济回落(欧洲)的部分回应,同时也受美国扩张性政策取向的影响,许多国家的预算状况再次恶化。

在过去10年间,收入不平等现象在多数国家得到了减少。美国是一个例外,美国的不平等现象数十年来不断增加。根据欧盟的标准,2000年欧盟15国的平均贫困率是16%。而美国(23%)、澳大利亚、爱尔兰、葡萄牙和希腊的贫困率要高很多。相反,捷克的贫困率只有8%,而北欧国家、德国、斯洛文尼亚和斯洛伐克是10%~11%。2000年,荷兰在欧盟15国中的贫困率最低(10%)。

有些人认为效率和公平会相互抵消。慷慨的福利政策(致力于减少收入不平等)被认为会挫伤人们的工作积极性,从而抑制国内生产总值的增长潜力。同时,政府高额的收入转移支出又会加大税负,削弱国家的竞争力。然而,近来对欧盟成员国绩效的分析(CPB/社会文化规划署)却得出了相反的结论:丹麦、瑞典、芬兰和荷兰等低收入不平等国家,也表现出了高劳动力市场参与率。但是,这些国家从事非全日制工作的人数比例相对较大,正式工作周的时间也相对较短。显然,高税收促使工人更多地选择了不需要交税的休闲,而不是要课税的工作。如果加入盎格鲁撒克逊国家,这一分析就



会得出更为不同的图像：劳动力市场参与率在美国和英国等收入不平等现象明显的国家中最高。

第2章所探讨的成果能否被用来综合分析某种经济“同盟”现象？其中的四项指标涉及稳定和增长（GDP 增长、失业、通货膨胀、预算赤字），第五项涉及个人收入分配。我们将稳定和增长四项指标集合起来，未经加权，按国家逐个计算后，得出一个折中分数。所得的分数再与国家反贫困绩效对照。统计后的结果表明，中欧国家的经济稳定适度，而且贫困率低。西欧和北欧国家在这两方面总体上得分都很高，南欧国家相形之下表现欠佳。而包括英国在内的盎格鲁撒克逊国家经济虽相对稳定，但贫困率却较高。荷兰在经济稳定方面得分较理想，在降低贫困率方面显然也做得很成功。

教育(第3章)

积极的外部因素使政府合理地干预教育的生产和消费过程，为维护社会公正，政府要为公众创造平等的教育机会。本报告从初级和中等教育的结构出发，区分出四种教育体制：

1. 从中等教育的第一年或者第二年起就差异很大的教育体制。在这一组中比较了比利时、德国、卢森堡、荷兰和奥地利以及匈牙利、斯洛伐克和捷克的教育体制。

2. 具有中等教育第一阶段统一的教育体制。在第二阶段，学生们接受普通教育或职业教育。这一组中比较了法国、爱尔兰、意大利、西班牙、英国、塞浦路斯、立陶宛、马耳他和澳大利亚的教育体制。

3. 初级教育和中等教育低年级部分合在一起的教育体制。在这些国家的教育体制中，中等教育的第二阶段也同样有普通教育和职业教育的区分。这组国家包括斯堪的纳维亚半岛国家、葡萄牙、拉脱维亚、爱沙尼亚、波兰和斯洛文尼亚。

4. 初级和中等教育统一且职业教育作用不大的教育体制：美国、加拿大和新西兰。

报告中所涉及的国家在教育上的平均投资为 5.5%。在这方面领先的国家有丹麦、瑞典、塞浦路斯，教育投资约为 8%，而希腊、卢森堡和斯洛伐克则以 4% 排在最后。荷兰排在中下水平上，但近几年教育投入得到很大加强。每千名居民中教师的人数从西班牙的 21 名到立陶宛和美国的 45 名不等。在这方面，荷兰也排在中等水平，每千名居民中的教师人数为 27 名。教



师薪金水平在丹麦、西班牙、葡萄牙、澳大利亚和新西兰等国较高,而在瑞典和一些欧盟新成员国中较低。荷兰支付给中等教育高年级教师的薪金很高,但支付给初级和中等教育低年级教师的薪金则在一般水平。

适龄儿童的入学率在所有国家中都是 100%,这一点也是在意料之中的。15~19 岁年龄段的青少年入学率则从 72%(意大利)到 91%(比利时)不等。荷兰与法国和德国一起排在领先国家之后。欧盟《里斯本协议》确定了减少早期辍学人数的目标。早期辍学者至少要具备一定的资质,即必须完成一门中等教育高年级的普通或职业课程。目前,在马耳他和葡萄牙中仅有 50%的年轻人具备这一资质。相反,丹麦、德国和捷克却占 90%以上。荷兰以 78%~80%的水平再次位列中等。多数欧盟新成员国和盎格鲁撒克逊国家在这方面都做得不错。

本报告对两种高等教育(甲种和乙种)进行了区分。甲种高等教育包括时间相对较长和以理论为主的课程,乙种高等教育课程时间相对较短,而且以获得实际技能为主。在甲种高等教育入学率方面,荷兰以超过 50%的成绩排在中上游水平。在这一方面领先的国家有芬兰、瑞典、波兰、澳大利亚和新西兰,其入学率在 65%以上。如果将乙种高等教育也算在内,荷兰则排在中等水平。

在政府对初级教育的人均投入上,荷兰(年均 4 000 欧元)仅排在非欧盟盎格鲁撒克逊国家、瑞典、丹麦、奥地利和意大利之后。希腊、爱尔兰,尤其是欧盟新成员国在这方面的投入水平要低很多,这也反映出这些国家人均收入相对较低。在中等教育的投入方面,荷兰排在中等水平(每名学生 5 500 欧元)。奥地利、法国和美国在这方面的投入相对更高,而希腊、爱尔兰和欧盟新成员国则要低得多。

荷兰初级和中等学校的师生比率很高。仅爱尔兰和澳大利亚的初级教育班级规模大于荷兰,而在中等教育的师生比率方面,仅加拿大一个国家高于荷兰。荷兰近来采取了缩小初级教育班级规模的措施,并于 1998 年至 2002 年间大幅增加人均投入。追加资金目的是提高教育质量,但这一目标能否实现尚难预料。那些试图将荷兰初级教育中的平均班级规模和教育成绩联系在一起的研究工作,并未得出小的班级规模对教育质量会产生正向影响的结论。

评估国家教育体制质量的一个客观指标是学生成功完成学业的比率。高等教育的“通过率”是有据可查的。各国的平均通过率是 67%。荷兰接近这一比率,大约 69%。西班牙、爱尔兰、芬兰、英国和波兰比较高(75%以