

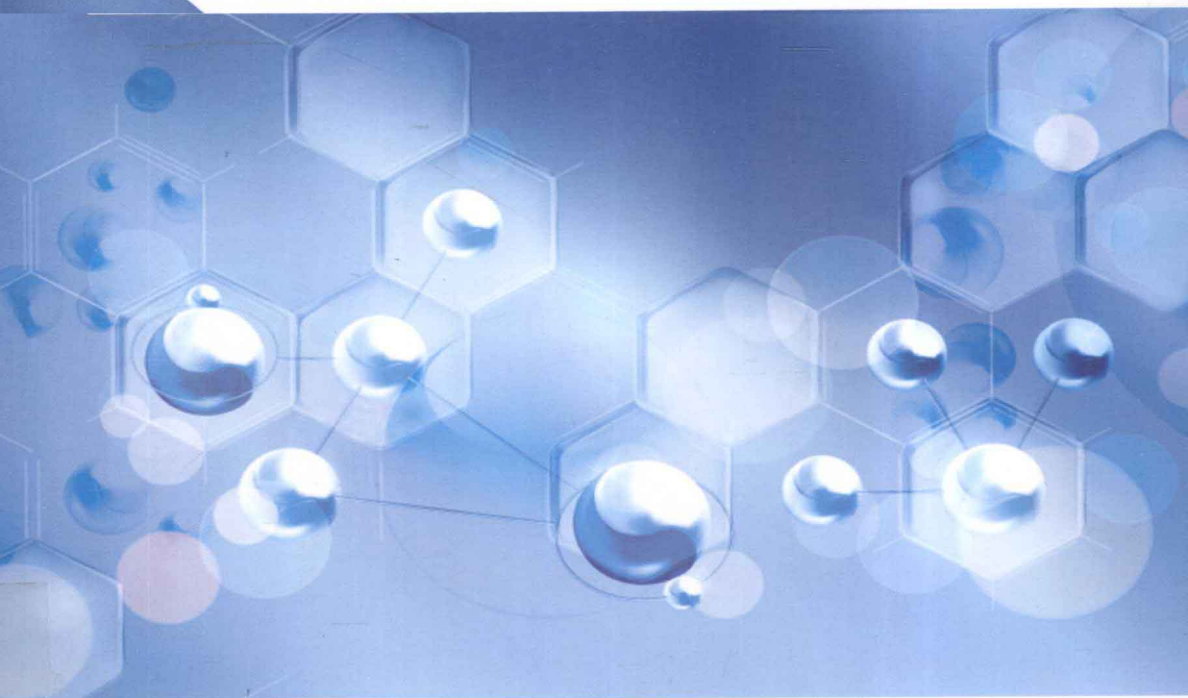
经济合作与发展组织编制

OECD 系列报告



政府概览2011

经济合作与发展组织 著



国家行政学院出版社
中央编译出版社

OECD 系列报告

政府概览 2011

经济合作与发展组织 著

黄宗晔 译



国家行政学院出版社



中央编译出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府概览 2011/经济合作与发展组织著;黄宗晔译.

—北京:国家行政学院出版社,2012.2

ISBN 978-7-5150-0262-0

I. ①政… II. ①经… ②黄… III. ①国家—行政管理—对比研究—世界
IV. ①D523

中国版本图书馆 (CIP) 数据核字 (2012) 第 032357 号

著作权登记号 图字:01-2012-0754

- 书 名 政府概览 2011
著 者 经济合作与发展组织
译 者 黄宗晔
责任编辑 阴松生 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>
中央编译出版社
(北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 100044)
(010) 66122478 52612345
<http://www.cctpbook.com>
经 销 新华书店
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司
版 次 2011 年 3 月北京第 1 版
印 次 2011 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 23.5
字 数 371 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0262-0/D·0107
定 价 106.00 元

该报告由经济合作与发展组织秘书长负责出版，但本出版物中所表达的意见和使用的论点并不一定反映经济合作与发展组织或其成员国政府的意见与观点。

请从以下地址引用本出版物：

OECD (2011), Government at a Glance 2011 , OECD Publishing.

http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en

以色列统计数据由以色列相关权威部门提供并负责。经济合作与发展组织将客观公正地使用这些数据并遵从国际法对戈兰高地、东耶路撒冷及以色列在约旦河西岸定居点地位的规定。

OECD 出版物的勘误表网址：www.oecd.org/publishing/corrigenda.

该书英语和法语原版由经济合作与发展组织出版，标题如下：
Government at a Glance 2011/Panorama des administrations publiques 2011
© 2011 年，经济合作与发展组织（经合组织），巴黎。
© 2012 年，国家行政学院出版社出版中文版。
经过经济合作与发展组织（巴黎）授权同意后出版。
该中文译本的质量以及与原版的一致性由国家行政学院出版社负责。

前 言

第二版《政府概览》的出版正值始于2008年的金融和经济危机余波未平、影响无处不在之际。改革金融部门、解决持续的高失业率、经济缺乏增长、市场波动、贸易和外国直接投资限制的风险以及移民潮的增加都是严重的政策挑战，其范围之广前所未有。对大多数国家来说，由于债务和赤字水平太高，回旋余地进一步减少。事实上，许多人认为，要在其他公共政策目标上取得进展，巩固财政的速度、范围和时间选择至关重要。《政府概览2011》提供了关键性的定量和定性的数据，可使循证决策得以实现并帮助政府对未来进行规划。其中对一些关键方面的政府活动、做法和绩效进行了比较，并指出了那些需要进一步审视的领域。第二章则论述了到目前为止成员国所宣布要进行的各项改革的质量问题。

这项工作根据 Rolf Alter 和 Jón Ragnar Blöndal 的指导，在 Zsuzsanna Lonti 的领导下，由 Jordan Holt, Natalia Nolan Flecha 和 Alessandro Lupi 执笔。对各章节的起草作出主要贡献的人员有：Allen Schick（第一章“杠杆治理”）；Colin Forthun, Nikolai Malyshov 和 Elsa Pilichowski（第二章“巩固财政”）；Colin Forthun, Dirk-Jan Kraan, Jean-François Leruste 和 William Oman（第三章“公共财政与经济学”）；Elodie Beth, Janos Bertok, Maria Emma Cantera, Colin Forthun, Elsa Pilichowski 和 Barbara Ubaldi（第四章“战略远见与领导”）；Elsa Pilichowski 和 Gabrielle Milosic（第五章“一般政府和公共企业的就业问题”）；Elsa Pilichowski, Jani Heikkinen 和 Gabrielle Milosic（第六章“部分公共部门职业的薪酬”）；Elsa Pilichowski, Emmanuel Job 和 Gabrielle Milosic（第七章“人力资源管理实践”）；Julio Bacio Terracino, Janos Bertok, Maria Emma Cantera, Marco Daglio, Anna Pons Vilaseca 和 Lisa Von Trapp（第八章“施政透明度”）；Julio Bacio Terracino, Janos Bertok, Maria Emma Cantera 和 Anna Pons Vilaseca（第九章“公共采购”）；Christiane Arndt, Gregory Bounds 和 Emmanuel Job（第十章“规范治理”）；Maria Emma Cantera, Marco Daglio, Jean-François Leruste 和 Barbara Ubaldi（第十一章“提供公共服务的途径”）；Cumhur Bilen, Monica Brezzi, Bert Brys, Eric Charbonnier,

Michael Förster, Gaetan Lafortune, Vladimir Lopez-Bassols 和 Jean Yip (第十二章“部分部门的政府绩效指标”)。此外,在整理文件准备出版的工作方面,还要感谢 Karena Garnier, Kate Lancaster, Hélène Leconte-Lucas, Jennifer Stein 和 Deirdre Wolfender 的帮助。

本书的出版还得益于以下组织的帮助:经合组织公共治理委员会和政府概览督导组(详见附件 I),经合组织规范政策委员会,经合组织统计委员会,经合组织公共就业和管理工作组,经合组织高级预算官员工作组,经合组织利益冲突专家组,经合组织高级电子政务官员网络,以及经合组织创新和开放政府专家组。经合组织统计局的 Nadim Ahmad 和 Catherine La Rosa-Elkaim,经合组织经济局的 Peter Hoeller, Margit Molnar 和 Eckhard Wurzel,南非约翰内斯堡自由州大学的 Philippe Burger,以及经合组织公共治理与区域发展局的 Stéphane Jacobzone, Josef Konvitz, Edwin Lau 和 Christian Vergez 也提出了宝贵的意见。

序 言

近来的危机是由公共当局在规范和监管上的重大失误以及私有领域中风险管理和公司治理上的缺陷所造成的。它动摇了人们长期以来对市场运作和政府职能所持有的许多看法，并因此引发了改变全球治理结构和重新确定国家和市场各自作用以恢复公众对这两者的信任的呼声。

世界各国政府听到了这些呼声，正在进行反思，并对公共部门加以改革。

这个任务非常关键。在多数国家的经济生活中，政府都是主要参与者。从很大程度上说，过去 50 年里其影响力的扩展极为显著。1961 年经合组织成立之时，其成员国的政府总支出平均低于国内生产总值的 30%，而现在已平均超过 45%，比 2007 年的 40% 又略高了一点。

公共政策是国家经济的关键支柱。政府在经济危机余波中的果断协调行动清楚地表明了这一点。然而，这一行动，以及由于产出下降而导致的收入减少，带来了不断增长的财政压力，某些情况下甚至是难以为继的财政压力。巩固财政在很大程度上应该通过减少公共开支来实现。为避免过度削减公共服务，政府应当精简而高效。

重新评估政府何时应该介入、如何介入，以及何时可以退后一步，应当是政府的结构重组工作中必不可少的一部分。简而言之，这关系到更好和更有效的治理，关系到健全的制度和高效的规则和程序。我们最近对恢复公共财政所做的研究，以及我们从诸多主题中选择对各国的诚信、规范改革和电子政务方面进行审视。都表明了这一点。

在这个疾风骤雨的时代，改革公共部门从政策上讲是需要优先考虑的，并应在收集证据和比较分析的基础上进行。通过《政府概览》，经合组织提供了一项独特的国际性的比较数据资源，帮助政府检验自身的绩效。它深入洞察了各种政策办法，并举出了什么可行、什么不可行的实际例子。为关于公共部门改革政策的公众辩论提供信息也是其目标之一。

《政府概览 2011》中包含的成员国与合作国的 58 组数据包括：

- 对公共部门部分专业人员薪酬和公共服务职业薪酬的首次国

际性比较。其结果表明公共部门中的薪酬结构是相当平等的；

● 对不同国家的巩固财政需求进行的具体估算。对大部分国家来说这个数字都很惊人。平均而言，为了到 2026 年时能够稳定债务对国内生产总值（GDP）的比值，在 2010 年财政状况的基础上，GDP 大约需要提高 4%。此外，在未来 15 年里，因老龄化问题而带来的开支压力也需要大约三个百分点的 GDP 才能得到补偿；

● 三类政府机关对私人利益的披露水平；以及

● 促进透明度、效率和信任的开放政府政策的执行差距。

恢复对政府和政治领导的信任是社会进步的关键所在。经合组织支持各国政府寻求公共部门的改革和创新，包括实现更大的预算透明度，促进诚信，通过公私伙伴关系等新途径更好地提供公共服务，以及加强有效的监管和国际监管合作。

经济合作与发展组织秘书长 

导 读

为正确理解本书中的数据，读者应熟悉以下这些适用于一系列指标的理解方法。本书末尾所附的“词汇表”，以及每一指标中的“方法和定义”部分，也都进一步提供了许多重要信息。

国民经济核算数据中的日历年/财务年

除非另有说明，经合组织国民经济核算中的数据都按照日历年计算。

澳大利亚和新西兰的数据指财务年：澳大利亚是从7月1日到次年6月30日，新西兰则是从4月1日到次年3月31日。日本的一般政府部分下属部门的数据和政府职能分类的开支也指财务年。

以国民经济核算系统（SNA）为基础的数据来自2011年2月28日的经合组织国民经济核算数据库。

综合指标

本书包含有几项描述性的综合指数，仅适用于与人力资源管理（HRM）有关的狭义领域。这些综合指数是概括离散的、定性信息的一个实用办法。本书中的综合指数运用的是《综合指标构建指南》（*Handbook on Constructing Composite Indicators*）（Nardo 等，2008）中所确定的步骤。

用于构建人力资源管理指数的变量和权重的详细信息可在附件E当中找到。综合指标的构建是与各成员国合作、并在理论和/或最佳实践的基础上进行，而组成各指数的变量和与其相关的权重则是建立在专家判断的基础上，因此可能会随着时间的推移而发生改变。在某些情况下，《政府概览2009》当中的综合指标和2011版当中的综合指标或不具可比性。

所涉国家

根据可获得的资料，《政府概览》里包含了经合组织全部34个国家的数据。2010年新加入经合组织的四个国家——智利，爱沙尼

亚，以色列和斯洛文尼亚，这些国家的数据是首次介绍。以色列的统计数据由以色列相关当局提供，并由其负责。经合组织对这些数据的使用对戈兰高地、东耶路撒冷和约旦河西岸的以色列定居点在国际法上的地位并无影响。

另外一些国家，如俄罗斯联邦（目前正在申请加入经合组织）和在经合组织公共治理委员会中具有观察员身份的国家（巴西，乌克兰和埃及）也为某几个指标提供了数据。非成员国的数据在表格和图表的最后单独列出。

国家代码（国际标准组织代码）

经合组织成员国			
澳大利亚	AUS	波兰	POL
奥地利	AUT	葡萄牙	PRT
比利时	BEL	斯洛伐克共和国	SVK
加拿大	CAN	斯洛文尼亚	SVN
智利	CHL	西班牙	ESP
捷克共和国	CZE	瑞典	SWE
丹麦	DNK	瑞士	CHE
爱沙尼亚	EST	土耳其	TUR
芬兰	FIN	英国	GBR
法国	FRA	美国	USA
德国	DEU		
希腊	GRC	申请加入经合组织的国家	
匈牙利	HUN	俄罗斯联邦	RUS
冰岛	ISL		
爱尔兰	IRL	其他主要经济体	
以色列	ISR	中国	CHN
意大利	ITA	印度	IND
日本	JPN	印度尼西亚	IDN
韩国	KOR	南非	ZAF
卢森堡	LUX		
墨西哥	MEX	经合组织公共治理委员会观察员国	
荷兰	NLD	巴西	BRA
新西兰	NZL	埃及	EGY
挪威	NOR	乌克兰	UKR

经合组织平均数和总数

平均数

在图表和文本内容当中，经合组织平均数是指那些有相关数据的经合组织成员国的未加权算术平均值。它不包括非成员国的数据。

“经合组织#”是指在相应图表或表格中所列出和/或找到的经合组织成员国的平均值。附注中指出了无法取得数据的那些国家。

在一个图表中表示了一年或几年的数据的情况下，经合组织平均数所包括的国家数是固定的，即所有能够取得数据的国家。例如，2007 年的一个经合组织平均数包括的是当前所有成员国当年可获得的数据，哪怕其在那一年里并不是经合组织成员。

总数

经合组织总数多数出现在表格中，代表着能够取得数据的经合组织国家在相应栏目的数据总和。总数不包括非成员国的数据。

“经合组织总数#”是指在相应表格中列出和/或找到的经合组织成员国数。附注中指出了无法取得数据的那些国家。

在线补充内容

部分指标有在线补充表格和图表，提供了具体国家的数据。这种情况会在各指标的“方法和定义”部分中指明。《政府概览 2011》还提供 StatLinks 服务，即允许读者下载相关数据的 Excel 表格。StatLinks 标记位于表格或图表的右下角，可以将其地址输入到浏览器的地址栏中，也可以在本书的电子版本中直接点击。

此外，网上的“国家附注”也提供可与经合组织平均数相比较的有关国家的关键性数据。国家附注和补充数据都可以从下列地址获取：www.oecd.org/gov/indicators/govataglance。

“人均”指标

有些指标（如支出、收入、政府债务）是按人均计算的。其基础人口数的估算建立在国民经济核算体系中的居住概念的基础上。这一数字包括了在一个国家居住了一年或一年以上的人，而不论其国籍如何，并且也包括了外国的外交人员和防务人员及其家属、在

国外上学的学生和就医的病人，哪怕这些人在国外的时间超过一年。“一年”的规定表明在国外居住少于一年的常住居民是计算在人口之内的，而在该国停留时间少于一年的外国旅客（如度假的游客）则排除在外。本书中应当强调的很重要的一点是，个人可能是一个国家的雇员（通过参加生产而对 GDP 有贡献）而是另一个国家的居民（其薪酬反映在其居住国的国民生产总值当中）。

购买力平价

购买力平价 (PPPs) 是通过消除国家间价格水平的差异，使不同国家的购买力等值的货币换算比率。当通过购买力平价来换算时，不同国家的支出事实上将由一系列相同的价格来表现，从而使不同国家间的比较可以仅仅反映为所购买商品和服务在数量上的差异。

2000 年和 2007 年：所有欧洲国家的购买力平价都是由欧盟统计局提供的年度基准数据。欧洲以外国家的购买力平价是经合组织估算的。

2008 年：所有经合组织国家的购买力平价都是由经合组织和欧盟统计局共同计算的三年期基准数据。

2009 年：所有欧洲国家的购买力平价都是由欧盟统计局提供的初步年度基准数据。欧洲以外国家的购买力平价是经合组织估算的。对估算数字和初步数据的理解应当谨慎，因为这些数据随时可能被修改。

在经合组织的购买力平价网站 www.oecd.org/std/ppp 上可以找到更多信息。

符号和缩略语

.. 缺失的数值

n. a. 不适用（除非另有说明）

EUR 欧元

USD 美元

目 录

概述	1
本书的结构	1
本书中有哪些新内容?	1
指标类型	3
指标的呈现方式	4
政府的定义	5
数据的局限性	5
数据来源和收集方法	6
 第一章 经济合作与发展组织 50 年	
杠杆治理：避免裂痕，争取成果	7
治理绩效：经合组织的风格	12
结论	18
 第二章 巩固财政：循证决策的必要性	21
概述	21
大多数经合组织成员国都在计划进行改革以巩固财政	22
政府在压力下进行改革的能力	24
评价改革计划的质量：关键问题和风险	29
结论	47
参考文献	48
 第三章 公共财政与经济学	49
1. 一般政府收入	49
2. 一般政府收入的结构	54
3. 各级政府收入结构	57
4. 一般政府支出	60
5. 一般政府支出的结构（按政府职能分类功能）	64
6. 各级政府支出结构	70
7. 一般政府支出的类型	73
8. 一般政府的生产成本	76



9. 一般政府投资	79
10. 政府和家庭的最终消费支出	82
11. 一般政府金融资产及负债规模	85
12. 政府赤字/盈余	88
13. 政府总债务	91
14. 专题：政府在促进研发方面的作用	94
第四章 战略远见与领导	97
15. 财政可持续性	98
16. 战略人力资源管理	102
17. 高级公务员队伍	106
18. 雇佣高级人员中的政治影响	110
19. 战略决策：部长级顾问	113
20. 电子政务战略	116
第五章 一般政府和公共企业的就业问题	119
21. 一般政府和公共企业中的就业问题	119
22. 各级政府的一般政府就业	123
23. 老龄化的中央政府劳动力	126
24. 专题：公共劳动力结构重组	129
第六章 部分公共部门职业的薪酬	133
25. 教师的工资	134
26. 医生和护士的工资	137
27. 中央政府高层管理人员的薪酬	140
28. 中央政府中层管理人员的薪酬	143
29. 中央政府的专业人员薪酬	146
30. 中央政府行政事务人员的薪酬	149
第七章 人力资源管理实践	152
31. 人力资源管理的授权	153
32. 员工绩效管理	157
33. 中央政府的劳资关系	160

34. 中央政府的工作条件·····	165
第八章 施政透明度 ·····	168
35. 保证预算程序透明的立法能力·····	168
36. 信息自由法的范围·····	173
37. 申请获取公共信息的便利性·····	178
38. 主动的信息披露·····	183
39. 最高决策者披露的利益冲突·····	189
第九章 公共采购 ·····	193
40. 公共采购市场的规模·····	194
41. 公开采购的透明度·····	199
42. 电子采购·····	205
43. 专题：绿色采购·····	208
第十章 规范治理 ·····	212
44. 规范体制框架和监督·····	213
45. 提高规范的透明度·····	216
46. 为规范的有效遵守和执行做准备·····	219
47. 评估规范的绩效·····	223
第十一章 提供公共服务的途径 ·····	226
48. 政府外包·····	227
49. 引入电子政务服务·····	231
50. 专题：与民众合作提供服务·····	235
第十二章 部分部门的政府绩效指标 ·····	238
51. 通过特定政府政策实现更大公平·····	239
52. 公平获得教育·····	242
53. 教育产出·····	245
54. 教育成果·····	248
55. 公平获得医疗·····	252
56. 医疗产出和基于产出的效率措施·····	256



57. 医疗结果和开支.....	259
58. 税收管理的效率.....	262
附件 A 收入总量的方法学	265
附件 B 政府职能分类 (COFOG)	266
第一和第二级政府职能分类	266
附件 C 财政巩固的模型假设	269
财政可持续性局面的基础性关键假设综述	269
基线方案的基础性假设	269
附件 D 有关政府雇员薪酬的方法学和附加说明	272
职业	272
报酬	275
加班费	282
附件 E 人力资源管理方法中的综合指数	288
附件 F 2010 年经合组织诚信调查中有关利益冲突披露的 详细数据	289
附件 G 2010 年经合组织公开采购调查的详细数据	295
附件 H 背景因素	303
附件 I 指导小组成员	338
词汇表	339
参考文献	343
经济合作与发展组织	347
后 记	348

表

5.1	一般政府支出功能结构 (2008)	66
5.2	一般政府支出功能结构变化 (2000~2008 年)	68
16.2	中央政府战略人力资源管理的各个方面 (2010)	104
17.2	中央政府对高级公务员的人力资源管理 办法 (2010)	108
18.1	政府中公务员职位变动的流动情况 (2010)	111
24.2	结构重组计划和离开条件 (2010)	131
31.2	中央政府各部人力资源管理关键职权的 授权 (2010)	155
33.1	人力资源管理问题上工会的参与情况和 支持资金的来源 (2010)	162
36.1	中央政府信息自由法的广度 (2010)	175
36.2	中央政府信息自由法的深度 (2010)	176
37.1	提交申请的便利性 (2010)	180
37.2	申请程序中不同阶段的收费 (2010)	181
38.1	中央政府积极主动的信息披露 (2010)	185
41.1	中央政府采购信息的公开性 (2010)	201
41.2	中央政府对公开采购的复审和救济机制 (2010)	204
43.1	采购过程中适用绿色标准的阶段和现有 的指导工具 (2010)	210
46.2	中央政府的规范遵守和执行 (2008)	221
表 A.1	收入总量	265
表 B.1	第一级和第二级政府职能分类	266
表 D.1	每一职业组中包括的员工人数	275
表 D.2	雇主缴纳社会保险金比例 (一般比例)	279
表 D.3	购买力平价和汇率 (2009)	282
表 D.4	工作时间和工作时间校正	285
表 F.1	各国三机关私人利益披露水平 (2010)	290
表 F.2	各国危险领域部分官员私人利益披露水平 (2010)	293
表 G.1	中央政府在采购的关键环节中常规允许 民众参与的机制 (2010)	295