

复旦公共行政评论

第十七辑

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊  
金砖国家对治理模式的探索

上海人民出版社

中央与地方关系史论（1949—2002）——兼谈新中国  
金融国家与治理模式的选择

——陈永发 著

复旦公共行政评论

第十七辑

中文社会科学引文索引（CSSCI）来源集刊

# 金砖国家对治理模式的探索

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

金砖国家对治理模式的探索/敬义嘉主编. —上海:  
上海人民出版社, 2017

(复旦公共行政评论; 第17辑)

ISBN 978-7-208-14922-9

I. ①金… II. ①敬… III. ①行政管理-研究-世界  
IV. ①D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 303743 号

责任编辑 赵荔红

封面设计 王小阳 夏 芳

• 复旦公共行政评论 第十七辑 •

金砖国家对治理模式的探索

敬义嘉 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 11.75 插页 4 字数 159,000

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14922-9/D · 3142

定价 45.00 元

复旦公共行政评论

FUDAN PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW  
Vol. 17/2017

主 编: 敬义嘉 (复旦大学)  
副主编: 朱春奎 (复旦大学)  
编 辑: 陈斌 (纽约城市大学 / 同济大学)  
高洁 (新加坡国立大学)  
刘淑华 (复旦大学)  
张平 (复旦大学)  
杨立华 (北京航空航天大学)  
国际编辑: Martin de Jong (鹿特丹大学 / 复旦大学)  
Claudia Avellaneda (印第安娜大学)  
易洪涛 (俄亥俄州立大学)  
朱凌 (休斯敦大学)  
书评编辑: 阎小骏 (香港大学)  
湛学勇 (香港理工大学)  
编辑助理: 肖丹 (复旦大学)

学术委员会 (以姓氏拼音或字母排序)

|                   |         |                          |        |
|-------------------|---------|--------------------------|--------|
| 陈汉宣               | 香港城市大学  | Osborne, Stephen         | 爱丁堡大学  |
| 陈振明               | 厦门大学    | Perry, James L.          | 印第安纳大学 |
| 邓穗欣               | 南加州大学   | Puppim de Oliveira, Jose | FGV 大学 |
| 丁 煌               | 武汉大学    | Rosenbloom, David        | 美利坚大学  |
| 丁 元               | 加州州立大学  | Savas, E.S.              | 纽约城市大学 |
| Edoardo Ongaro    | 英国开放大学  | 苏彩足                      | 台湾大学   |
| Friedberg, Erhard | 巴黎政治学院  | 薛 澜                      | 清华大学   |
| 公 婷               | 香港城市大学  | 杨开峰                      | 中国人民大学 |
| 侯一麟               | 雪城大学    | 郁建兴                      | 浙江大学   |
| 孔繁斌               | 南京大学    | 詹中原                      | 台湾政治大学 |
| 蓝志勇               | 清华大学    | 张梦中                      | 麻省大学   |
| 刘伯龙               | 澳门大学    | 吴建南                      | 上海交通大学 |
| 刘国材               | 中佛罗里达大学 | 周志忍                      | 北京大学   |
| 马 骏               | 中山大学    | 诸大建                      | 同济大学   |
| 牛铭实               | 杜克大学    | 竺乾威                      | 复旦大学   |

编辑委员会 (以姓氏拼音排序)

|     |          |
|-----|----------|
| 顾丽梅 | 复旦大学     |
| 何艳玲 | 中山大学     |
| 李春成 | 复旦大学     |
| 李瑞昌 | 复旦大学     |
| 唐贤兴 | 复旦大学     |
| 唐亚林 | 复旦大学     |
| 王 峰 | 上海财经大学   |
| 王俊元 | 台湾中央警察大学 |
| 吴 逊 | 香港科技大学   |
| 尹海涛 | 上海交通大学   |
| 张 光 | 厦门大学     |
| 郑 磊 | 复旦大学     |
| 朱旭峰 | 清华大学     |

本辑执行主编

敬义嘉、Jose A.Puppim de Oliveira

## 目 录

### 导言：金砖国家对治理模式的探索

/ Christopher Tapscott Jose A. Puppim de Oliveira

敬义嘉 Alexey Barabashev Navdeep Mathur 著

肖 丹 译 1

### 巴西公共行政：治理与发展中的塑造与被塑造

/ Jose A. Puppim de Oliveira 著 陈燕红 译 6

### 俄罗斯治理变革与绩效

/ Alexey G. Barabashev Andrey V. Klimenko 著 闻 静 译 25

### 评估印度的行政改革

/ Kuldeep Mathur Navdeep Mathur 著 肖 丹 译 46

### 创造性的渐进主义：中国 1978 年以来的治理改革 / 敬义嘉 著

王 浩 译 66

### 21 世纪的南非：争取社会公平和经济增长道路上的治理挑战

/ Chris Tapscott 著 宋怡亭 译 83

### 金砖国家的竞争法制度体系

——为保护市场竞争而发展的更好模型和机制

/ Alexandr Svetlicinii 张娟娟 著 何 菁 译 104

### 金砖国家发展战略

——以南非为例探索“金砖国家共同体”与“集体行动”内涵

/ Lisa Thompson Pamela Tsolekile de Wet 著 蔡晓昕 译 125

## 书评

法律合作：金砖国家参与全球治理之利器

——《金砖国家全球合作律师指南》评述 /张 寒 143

## 学者访谈

访加州大学圣芭芭拉分校奥兰·扬(Oran R.Young)教授

/奥兰·扬 崔杨杨 149

## 会议综述

“中印发展与治理研讨会”综述 /崔杨杨 赫 宁 何 菁

肖 丹 陈燕红 157

“北京大学—复旦大学国家治理深度论坛”综述 /169



## CONTENTS

|                                                                                                          |                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Introduction: BRICS in Search of Governance Models                                                       |                                              |
| ..... Christopher Tapscott, Jose A.Puppim de Oliveira,<br>Yijia Jing, Alexey Barabashev, Navdeep Mathur, |                                              |
| Translated by Dan Xiao                                                                                   | 1                                            |
| Brazilian Public Administration: Shaping and Being Shaped by                                             |                                              |
| Governance and Development .....                                                                         | Jose A.Puppim de Oliveira,                   |
| Translated by Yanhong Chen                                                                               | 6                                            |
| Russian Governance Changes and Performance                                                               |                                              |
| ..... Alexey G.Barabashev, Andrey V.Klimenko,                                                            |                                              |
| Translated by Jing Wen                                                                                   | 25                                           |
| Assessing Administrative Reform in India .....                                                           | Kuldeep Mathur,                              |
| Navdeep Mathur, Translated by Dan Xiao                                                                   | 46                                           |
| Creative Incrementalism: Governance Reforms in China                                                     |                                              |
| since 1978 .....                                                                                         | Yijia Jing, Translated by Hao Wang 66        |
| South Africa in the Twenty First Century—Governance Chal-                                                |                                              |
| lenges in the Struggle for Social Equity and Economic                                                    |                                              |
| Growth .....                                                                                             | Chris Tapscott, Translated by Yiting Song 83 |
| The Competition Law Institutions in the BRICS Countries;                                                 |                                              |
| Developing Better Institutional Models for the                                                           |                                              |

|                                                                                                                                                                                 |                                                                                |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Protection of Market Competition .....                                                                                                                                          | <i>Alexandr Svetlicinii ,<br/>Juanjuan Zhang , Translated by Jing He</i>       | 104 |
| BRICS Development Strategies; Exploring the meaning of<br>BRICS ‘community’ and ‘collective action’ in the Con-<br>text of BRICS State Led Cooperation in South Africa<br>..... | <i>Lisa Thompson , Pamela Tsolekile de Wet ,<br/>Translated by Xiaoxin Cai</i> | 125 |
| <b>Book Review</b>                                                                                                                                                              |                                                                                |     |
| The BRICS-Lawyers’ Guide to Global Cooperation<br>.....                                                                                                                         | <i>Han Zhang</i>                                                               | 143 |
| <b>Scholar Interview</b>                                                                                                                                                        |                                                                                |     |
| with Oran R.Young .....                                                                                                                                                         | <i>Yangyang Cui</i>                                                            | 149 |
| <b>Conference Summary</b>                                                                                                                                                       |                                                                                |     |
| China-India Workshop on Development and Governance<br>.....                                                                                                                     | <i>Yangyang Cui , Ning He , Jing He ,<br/>Dan Xiao , Yanhong Chen</i>          | 157 |
| Peking University-Fudan University In-depth Forum on<br>State Governance .....                                                                                                  |                                                                                | 169 |

## 导言：金砖国家对治理模式的探索

Christopher Tapscott Jose A.Puppim de Oliveira

敬义嘉 Alexey Barabashev

Navdeep Mathur 著\* 肖丹译\*\*

金砖国家伙伴关系于2009年正式确立，它将巴西、俄罗斯、印度、中国和南非五个国家连接起来，这些国家约占世界人口总量的40%和经济总量的20%。尽管仍处于形成期，从宽泛的概念上讲，这种伙伴关系的建立有望发现和倡导在迄今为止由西方主导的国际体系中难以实现的全球合作新路径，并且创造一个能涵盖全球多数人口利益的世界新秩序。这个目标的实现程度取决于地缘政治和全球经济中多重因素的相互作用。考虑到五国在规模和体制上的差异，该目标的实现也将受到金砖五国之间及其内部关系的塑造，因为这些因素会影响它们在国家和社会层面上凝聚力的大小。为了实现此目标，至少从学术的角度来看，我们认为对五国治理体系的深入研究是很重要的先导工作，因为这有助于更清楚地理解金砖国家的社会情况及其未来可能的互动，从而实现更加公平的全球秩序。因此，本专刊聚焦于金砖国家治理体系及其进行中的行政改革。

本专题的论文来自2016年9月于上海举办的第一届金砖国家发

---

\* Christopher Tapscott, 南非西开普大学政府学院教授; Jose A. Puppim de Oliveira, 巴西 FGV 大学教授; 敬义嘉, 复旦大学国际关系与公共事务学院教授; Alexey Barabashev, 俄罗斯高等经济学院教授; Navdeep Mathur, 印度管理学院艾哈迈达巴德分校助理教授。

\*\* 肖丹, 复旦大学国际关系与公共事务学院硕士生。

展与治理国际研讨会。会议讨论后认为,目前与金砖国家的地缘政治及经济发展相关的研究很多,然而,对五国国家建设与治理体系的比较及其未来将会怎样影响各国进一步整合的研究则相对较少。进一步地,金砖国家如欲在世界事务中发挥更大的影响力,其国家内部治理体系将会单独或共同地对其外部活动产生根本性影响。而五国各自的政府在多大程度上能做到高效、透明、问责和贤能治理同样重要。为了填补这一空白,本刊前五篇文章概述了形塑五国国家形式与治理体系轨迹的历史因素,以往与现行公共部门改革的本质,国家在市场中的作用,以及它们在建设高效国家制度、促进经济增长与提升公民福利方面仍将持续面临的挑战。

这些文章揭示了金砖五国公共部门的异同点。五个国家都正在经历由不同的社会、政治与经济力量所驱动的经济和行政改革。在其中三个国家,行政改革同时致力于解决旧行政体制的遗留问题与国家机器的现代化问题。在巴西,这一过程伴随着 1985 年军人政权的崩溃和民主化的到来;在俄罗斯,体现为 1991 年苏联的解体;而在南非则意味着 1994 年种族隔离体制的废除。尽管印度也于 1947 年获得了独立,它仍然需要努力克服根深蒂固的英国殖民统治所遗留的问题。中国在 1978 年启动改革开放,开始了其渐进且较为协调的经济与政治改革。

敬义嘉的文章描绘了 20 世纪 70 年代末以来中国的改革路线。他分析了中国从中央计划经济向市场导向型经济转轨、融入全球市场以及转向由企业家精神驱动的渐进过程。伴随着一系列致力于公共部门现代化的行政体制改革,国家从经济的所有者转变为监管者。改革措施包括政府官员任命中强烈的贤能倾向以及绩效考核的引入,并通过一套奖惩机制予以强化。分权的过程导致了行政权力层层下放至下级政府尤其是地方政府手中。虽然并非所有改革都取得了成功,作者认为“创造性的渐进主义”是国家官僚体制能够从整体上走向现代化的关键因素。这种渐进式的改革允许在引进新方法和适应从西方引进新体制的过程中试错。重要的是,这也维持了在一个如此巨大且多元的社会中进行改革所需要的稳定。

Puppim de Oliveira 在其文章中回顾了巴西的国家发展历程:自 19 世纪初作为葡萄牙的殖民地,经过独裁和军事统治阶段,巴西最终于 1985 年启动了民主化进程。伴随着民主制的到来,一系列公共部门改革应运而生。这些改革极大地受到了基于放松规制和私有化的新自由主义思想影响,其结果是管理主义取向、财政控制的加强以及经济的开放。同时,改革还聚焦于治理能力的提升,尤其是强化公共部门的问责制和增强其透明性,以及推动市民社会参与国家决策。虽然在管理公共支出和控制国家腐败方面有所改善,管理效率的提升也显而易见,但作者认为,由于长久专制统治(长达二十年的军政府统治)的阴影仍挥之不去,巴西的公共部门本质上仍体现出官僚主义和家长制的特征。尽管存在这种常见的家长制现象,文章仍然讨论了在民主时代,市民社会如何进行动员以对政府问责。文章以环境部门的运作为例,描述了不同社会组织如何对各级政府施压,从而使其承担起更大的保护自然环境以及遵守已签署国际条约的责任。

Barabashev 与 Klimenko 的文章回顾了在后苏维埃时代,俄罗斯所开展的不同阶段的行政改革。这一时期,政府的首要任务是维护民族统一并避免政治和经济的崩溃。作者认为,苏联解体后的初期阶段最为艰难,因为它同时肩负着更新国家政治制度以及从计划经济体制向自由市场体制过渡的使命。改革的焦点在于完善规章制度、优化信息系统以及引进结果导向的管理方式。有趣的是,尽管加强规制和监督与部分企业的利益相悖,中小型企业却大多支持改革。重要的是,不管出于何种动机,政府官员对改革表示支持,并且认为它是促进行政部门专业化以及强化民主价值的必然之举。俄罗斯开展改革的范围非常广泛而且多遵循新公共管理的原则与方法。Barabashev 与 Klimenko 认为,在实践层面,改革促进了国家公共服务递送绩效的提升。然而,对于改革是否改善了政府治理却没有形成共识。共识的缺乏反映了不同群体观点的差异,他们也许受到了改革或积极或消极的影响,特别是对于强化规制是否削弱了俄罗斯的竞争力并阻碍其经济增长持不同看法。这种不确定性反映在 2015 年至 2016 年全国民意调查中,50%的

人口对政府绩效给予了积极的评价。

Mathur 与 Mathur 在讨论印度行政改革的文章中强调了英国殖民统治的“遗产”，它体现在印度文官机构(india civil service)的传统与实践中，该部门后来发展成印度当前的行政机构体系(india administrative service)。印度 1947 年独立后的 10 年内，文官机构经历了一系列行政改革，其中大部分受到西方公共部门标准模型的强烈影响。作者认为，这些改革没有产生大规模的积极效应，深受殖民主义影响的文官机构继续坚持韦伯式的管理模式和泰勒主义的工作规范。20 世纪 80 年代，和当时的许多发展中国家一样，印度进一步开展了一系列基于新自由主义的改革：这一套相似的措施包括精简机构、公共服务外包以及私有化。这些措施对公共服务绩效的改善微乎其微，更难以阻止广泛发生的腐败。为了应对无力的治理体系，公民组织动员起来强化对政府的问责，最著名的是通过“信息权”运动施压来争取更大程度地公开公共支出的信息。在最后的分析中，Mathur 与 Mathur 认为“印度的文官机构改革在任何意义上都没有提高效率或者强化问责制。对普通公民来说，它并不是有效的”。

与上一篇文章相似，Tapscott 分析了南非 1994 年种族隔离解除后的国家改革过程。他认为在过去的 20 年里南非取得了长足的进步，主要体现在国家基础设施改善、法律法规起草以及致力于建立更加平等的社会与政治秩序的政策制定方面。虽然取得了这些成就，他认为不连续的经济增长路径导致贫穷和不平等仍然对社会秩序构成严峻挑战。在他的分析中，这个缺陷的部分原因是政府所采取的新自由主义政策。他进一步指出，国家监管机构没能有效地控制强大的政治利益集团，这导致了腐败和政府内部的权力斗争，而这些都弱化了公共部门的治理能力。

上述文章证明金砖国家的改革都受到了西方标准模式的影响，比如内嵌于新公共管理理念中的新自由主义原则。在新公共管理旗帜下的一些改革提高了公共部门某些方面的效率，如俄罗斯和中国。然而，另一些作为“最好的实践”从西方引进的改革，却未能从实质上改进政

府效率或有效性,在很多情况下反而导致了腐败、经济不稳定以及精英俘获,如巴西、印度和南非。马瑟的文章对改革过程中蕴含的风险进行了恰当的总结:“全球范围的改革提倡者曾一刀切地假设任何政府都可以通过市场的魔力、私有化、公民参与以及效率而得到改善。”

专题最后两篇文章考察了金砖国家伙伴关系的许多维度及其对未来的启示。Svetlicinii 与张娟娟对金砖国家的竞争法制度进行了比较性的综述。他们认为五个国家在过去的二十年中都改革了竞争法体系,以其作为经济伙伴间实现更紧密经济合作的必要条件。然而,尽管各国为了在竞争法执行过程中进一步发展机构间合作而签署了谅解备忘录,目前仍难以看出这一措施是否足以增加金砖国家间的贸易与投资。

Thompson 与 de Wet 在她们文章中讨论了金砖国家社区对于成员国的公民来说可能意味着什么。她们认为,尽管金砖国家致力于采取“在核心议题上的回应性、包容性和集体性措施”,迄今为止,互动仍聚焦于国家间合作的层面,而基本没有考虑这种伙伴关系对普通公民生活的可能影响。基于对南非开普敦某贫民区案例的定量分析,文章发现,受访者或者对于“金砖国家”倡议了解有限,或者将其与城市中涌入的中国贸易联系在一起。至于后者,回答是多样化的,一些人认为中国的投资带来了更多廉价商品,从而使穷人受惠,而另一些人则将这些企业的建立消极地视为“新殖民主义”。作者认为建立一个公民更加理解和支持其目标的“自下而上的金砖国家”,是对目前国家中心主义方式的平衡,也可以使国家的政治领导更加负责。

在2016年9月第一届金砖国家发展与治理国际研讨会基础上,以上文章被结集发表在《中国政治学评论》(*Chinese Political Science Review*)英文期刊2017年第一期上。经出版社授权,现将这些文章翻译并发表在《复旦公共行政评论》。我们希望通过初步的努力,为进一步开展对金砖国家整体和特定领域的发展与治理的比较研究奠定基础。我们也借此机会宣布第二届金砖国家发展与治理研讨会将于2017年9月23至24日在上海复旦大学举办,主题是“金砖国家的国际发展援助”。

# 巴西公共行政:治理与发展中的塑造与被塑造\*

Jose A.Puppim de Oliveira 著\*\* 陈燕红 译\*\*\*

〔内容提要〕 本文分析了巴西公共行政的变迁及其与治理和发展趋势的关联。以近几十年来环境部门的变革为例证,巴西公共行政出现了三大主要模式:世袭主义、官僚主义和管理主义。尽管过去数十年来的改革有所成效,但上述三种模式仍然以不同的形式寄生在公共组织中。巴西经历民主化后,市民社会对公共事务的影响与日俱增,但问责性仍然很弱。虽然处于不同政治光谱的独裁政府和民主政府都进行了改革,但公共行政和治理的质量仍然受到公共服务提供低效和世袭主义的影响,导致最近出现许多腐败和管理失效的现象,以及近几次巴西民众为表达不满而举行的抗议。

〔关键词〕 巴西;世袭主义;官僚主义;管理主义;环境部门

〔Abstract〕 This manuscript analyzes the changes in Brazilian public administration and its relation with governance and development trends in the country. The case of the environmental agencies are used to exemplify those changes in the last decades. There are three main modes in the Brazilian public administration: patrimonialism, bureaucratic and managerial. Even though reforms have taken some effect along the decades, all three modes subsist in different forms in the public organizations. After the democratization of the country, there is a growing influence of civil society in public affairs, but accountability is low. Reforms were carried out by authoritarian and democratic governments from different political spectrums, but the quality of public administration and governance still suffers with components of ineffectiveness in the delivery of public services and patrimonialism, resulting in many recent cases of corruption and mismanagement, as well as the discontent of population, as shown in the recent protests in Brazil.

〔Key Words〕 Brazil; Patrimonialism; Bureaucratic; Managerial; Environmental Agencies

\* 本研究由复旦大学陈树渠比较政治研究中心资助,特此致谢。

\*\* Jose A.Puppim de Oliveira,巴西 FGV 大学公共管理系教授。

\*\*\* 陈燕红,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士生。



## 序言：治理与发展的新挑战

目前在学术和实践层面，均侧重于公共行政与管理的能力建设和对优秀实践的应用，以提高公共组织与社会的整体水平。巴西和其他金砖国家的公共管理者和政策制定者，像世界上其他地区一样，正在持续推进旨在提高公共行政绩效、透明度和可问责性的改革，以期提供高质量的公共服务。然而，研究领域中针对西方和非西方的公共行政与管理理论在实践中的传播途径、执行及其影响（积极与消极）的批判分析仍有缺失（Gulrajani & Moloney, 2012; Ashworth et al., 2013）。更好地理解理论如何以及为何被传播、运用和发生变迁的背景和政治经济学十分重要。目前，尤其针对巴西和金砖国家，有三大维度的研究热点，因为这些国家正在建构他们自己的公共行政，并同时影响着其他国家的改革。

第一个研究热点是针对公共部门信任度普遍下降的担忧，该现象对西方社会也造成影响。尤其是巴西，在过去十年内，产生了大量的腐败丑闻。随着民主化和改革的推进，虽然公共部门和市民社会中出现了致力于提高透明度和可问责性的机构和组织，但他们仍然无法克服公共管理中的政府信任问题，也无法弱化他们与政治体系的关联。金砖国家能否获得国际成功将取决于政府和公共行政在国内的被信任程度。

第二个逐渐兴起的研究主题是西方与非西方公共行政思想对发展中国家公共行政的影响，尤其针对非洲和部分亚洲地区（Haque & Turner, 2013）。最近一波西方公共行政思想输出浪潮，兴起于新公共管理运动及其变异形态的传播。然而除了财政资源，金砖国家正在影响和输出他们的公共行政思想或实践，并且与传统输出国在软实力层面进行竞争。巴西已经成为创新思想的摇篮，例如参与式预算和快速公交系统（BRT），目前已经被世界上几百个城市和国家所采用。同时，