



## 公共行政专家委员会

## 第四届会议

2005年4月4日至8日，纽约

临时议程\* 项目4

寻求从下往上的方式和方法以供制订健全的  
公共行政的基本原理和原则以从下往上的方式和方法制订公共行政基本原理和原则：  
基于标准的组织评估的实例

## 秘书处的报告\*\*

## 摘要

过去各国政府一直试图促进健全施政和公共行政来支助社会、政治和经济发展。但是，由于政治和经济形势不断变化而日益难以确定公共行政原则、基本原理、素质和效力。本报告提出一些有关从下往上的方式和方法的初步想法和建议，可供就这些原则和基本原理达成协商一致意见。报告强调下列几点：

- (a) 一般认为需要以有效的施政和公共行政来为可持续发展提供有利环境；
- (b) 还需要以从下往上的方式和方法确保公民本身对于公共行政的原则、基本原理、素质和效力有最后决定权；
- (c) 对公共行政的任何评估都必须足够灵活，以考虑到各国不同的发展阶段、不同的需求、资源的多寡、所分配的任务以及行政机构同公民之间关系的成熟度；

\* E/C.16/2005/1。

\*\* 因需要进行内部协商，致使本报告迟交。



(d) 尽管公共行政的发展程度或分配它们的任务有所不同，应当在全球化和世界各国新建民主制度的框架内根据某些基本原则评估公共行政。这些原则必须包括透明度、问责、简明、便于利用、参与、起辅助作用、效力、效率、作出适当反应和相互协调的能力等。这方面的问题在于这些原则多是以从上往下的方式制订的，必须核证这种原则是否公民最希望其公共行政机构具备的条件；

(e) 寻求从下往上的方式和方法确定公共行政原则和基本原理及其应有的素质和效力，应当吸取全世界许多国家和地区的各种重要经验，利用分权施政结构和民间社会组织，以期惠及各人口群体，特别是贫穷和弱势群体。

本报告在简要讨论各种从下往上的方式和方法后，提出基于标准的施政方式所具备的因素，并说明政府绩效项目的个案研究及其适用于世界各国某些公共行政领域的可能性。联合国秘书处经济和社会事务部目前正在讨论各种从下往上的方式和方法，以供制订公共行政和施政原则和基本原理，应对以人为本的发展所面临的新挑战和新机遇。以上所述是所审议的一个实例。

## 目录

	段次	页次
导言 .....	1-20	4
一. 政府评估：备选战略 .....	21-26	7
二. 不同的起点，不同的战略 .....	27-31	8
三. 把能力评估作为一项战略 .....	32-35	10
四. 政府绩效项目案例 .....	36-45	11
五. 进程 .....	46-51	14
A. 步骤 1：选择评估目标 .....	47	15
B. 步骤 2：挑选和制定标准 .....	48	15
C. 步骤 3：确定哪些资料必不可少以及如何取得资料.....	49	15
D. 步骤 4：数据验证和分析 .....	50	15
E. 步骤 5：把资料汇编为有用的报告：分发报告.....	51	15
六. 从按照标准进行评估活动中汲取的教训 .....	52-54	16
七. 在其他国家背景中按照标准进行的评估 .....	55-59	16
八. 结论和建议 .....	60-64	18

## 导言

1. 过去几十年，全世界两项重大的变化使得公共行政原则和基本原理彻底转变。第一，如今民主国家多于不民主国家，在世界史上开创了一个重要的先例。对于这种全球性的民主施政运动不仅仅作为一种价值观念、也作为一种实现参与性可持续发展的手段来推动。这种趋势也突现了加强施政进程中三类行为者，政府组织、民间社会和私营部门之间的相互作用的必要性。
2. 第二，急剧全球化的形势给公营部门带来新的压力，增进其技术和能力以应对新的挑战 and 机遇，例如新的信息和通信技术、贸易和投资的扩大、较为注重环境和人权等公益问题、以及影响国家一级发展进程的世界贸易组织等全球性机构主动积极的作用。
3. 鉴于这两种趋势，必须重新评估若干评价公共行政的传统方式。这种情况导致一种困局，一方面日益注重代议制政体并对其抱有越来越大的期望，另一方面国家能力往往不敷需要，获得服务和代表权所需资源和能力上的差距日益扩大。鉴于以上所述，逐渐形成一种全球性共识，即公共行政和施政原则和基本原理必须能够反映新的地方、国家和全球形势。这些原则应当包括透明度和问责制、参与和多元化、起辅助作用、效力和效率、以及公平和获得服务的机会。所面临的挑战是缩小公共行政理论同实践之间的巨大差距。
4. 世界各国都认识到必须促进有效的施政及公共行政结构和程序，向公民提供参与地方决策的机会、确保建立地方政治领袖和政府官员问责制、并在各级政府建立制衡制度。如今一般都认为缺乏国家能力是发展中国家目前所面临的许多问题的根源。缺乏国家能力一方面可能是指公共机构管理不善；就知识、技能、积极性和献身精神而言公营部门人员的能力不足；无法筹集和管理公共财政资源、或是缺乏有关知识、新方法和技术战略。另一方面，这也涉及国家创造有利环境促进私营部门发展的能力和民间社会对决策程序的充分参与。
5. 联合国所举行的一系列主要会议导致具有划时代意义的千年首脑会议，这些会议讨论的结果形成一个最重要的议题，也就是施政制度和机构在促进经济发展、增进大多数贫民获得服务的机会、执行人权法规、进一步促使妇女参与发展进程和保持环境质量等方面起着重要的作用。联合国各会员国、双边和多边机构和民间社会组织日益注重提高施政的质量和效力。发展中国家和那些在设法从冲突或灾害中恢复过来的国家的施政和公共行政机构受到较严重的限制，所面临的发展需求也较大，因此特别关注这个问题。
6. 开展促进以人为本的发展和民主化的全球性运动的一个结果就是，需要采取使公民能够帮助决定其公共行政制度的质量和效力的从下往上的方式和方法。近年来人们日益认识到，从下往上的方式同传统方法相比较有好几个优点。一方面人们和社区组织往往比较熟悉和了解当地的需要和优先事项以及可能影响政策

措施的顺利执行的制约因素。另一方面，那些能够有效地促使公民参与各级决策进程的组织往往在使其目标和方式适应不断变化的外部情况方面具有较大的灵活性。这种灵活性可以增进人力资源管理和组织内战略规划等领域的适应能力，从而在发生重大变化的时期给公共行政带来关键性的利益。

7. **某些主要方式的可能性和局限性。**许多从下往上的方式和方法有可能在以人为本的发展框架内对公共行政产生积极影响。这些方式包括权力下放、在有效运作的机构内利用参与性机制以及建立民间社会伙伴关系和采用以社区为基础的方式等。

8. 要想进行分权治理，就必须在中央、国家以下和地方各级政府实体之间建立伙伴关系，将职权和资源转移给地方政府。这种方式可以为公民提供参与地方决策的机会、确保实行地方政治领袖和政府官员问责制、并促进各级政府之间的一种制衡制度，还可促使民主文化制度化和增进公民获得政府支助的服务的机会。但是由于现有社会和经济差距以及往往没有将足够的资源转移给地方一级的情况，仅仅推动分权进程并不能保证实现以人为本的发展。

9. 有效运作的机构——议会、政党、选举管理机构、公务员制度、地方政府机构——提供机制，使公民能够表达其意见、参与解决影响他们的问题并维护其利益。这种进程有助于进行有系统的改革和取得政治合法性。但是，这些机构对公民需求作出有效反应的能力还是会受到贫穷、族裔冲突以及社会上各种群体和（或）各区域之间的社会和经济差距等环境因素的制约。

10. 创新的伙伴关系还可能增进民间社会和非政府组织动员社区的能力、利用其提供服务的技术和能力、增进贫民的利益并追究政府官员的责任，从而加强公共行政的基础。民间社会组织还可以在促使公民参与政治和发展进程方面发挥重要的作用。但是，其效力也可能受到缺乏问责制或能力、或是其影响地方政府和议会等正式管理机构的能力受到任何限制等情况的制约。

11. 根据社区组织方式，公民通过社区协商、公民共同纲领及其他表明地方和国家利益、拟订和评价地方方案和确保实施政府官员问责制的其他机制直接参与其事。一般普遍认为，促进社区参与的机制应当在正规公共行政和施政机构的框架内运作，以促进连贯性和持续性。

12. 但是，各国的公共行政可能在其效力、质量、作出反应的能力或运作情况等方面各不相同。必须仔细考虑到各国的具体情况和制约因素以及公共服务可能通过何种渠道顾及公民和主要利益有关者的需要并对其作出反应。因此，寻求从下往上的方式和方法所牵涉到的一个基本问题就是，在确定健全的公共行政的原则和基本原理时，如何应对世界各国悬殊的情况。换句话说，任何形式的评估都必须认识到公共行政的性质、效力和运作情况在很大的程度上取决于其运作的条件

和环境。不同的发展阶段和文化差异都会影响到公共行政制度的性质、任务和绩效。

13. 因此，必须根据发展阶段各不相同的各国各级公共行政机构所累积的经验和认识拟订健全的公共行政的原则和基本原理。这意味着必须分散方法本身，先在国家和社区两级进行公共行政研究，然后在国际一级分析和核对所取得的资料和数据。如今人们认为权力下放是有助于促使基层社区参与公共事务管理的一种结构性安排，这种从下往上的方式和方法可能成功地突出公民对公共行政的意见和期望。因此，现行国家分权施政制度框架有助于这方面的数据的收集。

14. 公共行政原则和基本原理为各国政府和公民提供了有益的指导，供其据以评价公共行政质量，另一方面也必须从公共行政效力反映出这种原则和基本原理。与公共行政绩效有关的问题，特别是其效力、效率和应付需求的能力，一直是公共行政辩论的一个重要议题。

15. 人们多半根据私营部门管理原则，日益期待公营部门组织能够在服务单位成本、面向服务对象和有效利用资源等方面同私营部门各实体竞争。健全的公共行政的这种方式受到一种限制，那就是就促进和维护环境等方面的公益服务而言，取得最大限度利益和有效利用资源固然很重要，但是还不够。公共项目的评价必须根据考虑到各种外部因素的参数。

16. 从当地人民的观点看来，健全的公共行政可以归结为政府能够多有效地针对他们最迫切的需要提供有关服务。在民主环境中，提高绩效往往被视为一项具有吸引力的目标，也是多数国家政府改革的基本目标。这种目标较易为公民和民选官员所了解，也是可以用豪言壮语宣示的有力象征。它们也表明较注意成本、减少重复和过剩、利用可供选择的其他方式提供服务以及增加政府业务的透明度和加强其问责制。行政改革在进行面向业绩的变革的同时，几乎总是会裁减预算、减少人员和大规模改组政府机构。

17. 但是业绩只是审查施政效力的一种可能方式。政府所提供服务的数量、这种服务实际满足公民需求的程度、资金筹供和服务提供方式的透明度、以及可以在何种程度上追究政府责任，凡此种种都对善治的实质性评估至关重要。因此，人们日益认为，公民评估和政府透明度是有效评估工作的重要构成部分。

18. 公民可以用各种方式参与这种评估。当然最基本的方式是熟悉政府及其活动，但是要想做到这一点，政府必须明确承诺以公开、透明而可理解的方式处理国务，广泛传播预算和方案资料，并在网上或以其他方式发布新闻公报和通讯，以公民能够理解的语文详细说明政府及其方案情况。在这种环境中，公民可以通

过咨询机制、正式调查和“现场”评估——例如大不列颠及北爱尔兰联合王国的公民共同纲领<sup>1</sup>——并通过在基层参与方案拟订和执行的方式参加这种评估。

19. 人们日益认为，公民可以在评估准则的拟订方面发挥一定的作用，从而确保有关进程从一开始就直接应对人民的优先事项，并认为所作的评估将会具有较高的正确性。当然，公民是通过选举程序作出最后评定的。整个促使公民参与公共行政绩效评价的问题证实，必须制定和加强从下往上的方式和方法来确定公共行政质量。

20. 在不论公民还是改革者都在推动善治的情况下，人们日益清楚地认识到，必须使施政机构根据明确的规定有效地运作，并使公民能够了解这些机构的活动并追究其责任。这意味着公民必须了解政府机构的基本因素，也突出一个事实，即必须以使人们更加了解政府业务和方案的内容和运作方式及其原因、并且更加了解其对日常生活的影响的方式，向公民及其他利益有关者通报主要政府方案和活动的情况。因此，在这种环境下要想真正追究有关政府的责任，就必须使其以一种易于评估的方式处理国务，必须使公民有机会了解和参与评估进程并广泛传播评估结果。但是即使在评估公共行政效力时都可以应用各种不同的战略。

## 一. 政府评估：备选战略

21. 在政府及其合作伙伴制定施政评估战略时，有几种选择可供参考。传统的做法是采用平均成本和提供服务的总数等标准作为绩效测评的初步基础。这种做法考核的是政策措施的产出或结果，因而主要强调实施后标准。<sup>2</sup>但在世界上很多陷于危机中的地区，一个明显而严峻的事实是许多国家政府都没有能力有效地实施方案，因此对政府来说，首要的是发展能力，要有能力去“设计和实施适当的公共政策，公平、透明、高效地管理资源，有效地应对公民的社会福利和经济权利诉求”。<sup>3</sup>换言之，就是政府要有能力有效地提供服务，并在促进市场和民主共同繁荣的同时自身也不断地发展。

22. 政府有能力有效地计划和实施善政所需的政策是实现广泛能力的第一步。如果政府和/或其利益相关方想分析或发展这种能力，有几组备选方案供参考。每一种方案都需要仔细地根据具体国家的具体需要做修改。每一种方案也都提供不同方法促使公民参与评估过程并提高整个过程的透明度。这也是以由下而上的方式、方法进行绩效评估的重要原因。

<sup>1</sup> 见 Arvind K. Sharma and Indu Sharma, *Inducing Client-Focus in Bureaucracy: The Citizen's Charters in India* (2002年, 新德里, Kanishka.)

<sup>2</sup> 见 Harry P. Hatry 和 Joseph S. Wholey, 《绩效测评：取得结果》(华盛顿特区, 城市学院出版社, 1999年)。

<sup>3</sup> 见 Merilee S. Grindle (编), 《良好政府的形成：发展中国家公共部门能力建设》(马萨诸塞州, 波士顿, 哈佛大学出版社, 1997年)。



23. 备选方案包括“行政管理的 标准化原则”和“基于标准”的方式，可在二者中选其一。后者采用的标准虽然在不同国家都相似，但也依具体国情而灵活变动。标准化原则的评估方式指采用一套共同的原则。不论国家政府的具体情况和国情如何，这些原则都是一般认为发展有效的公共行政必需的根本原则。有关这些原则的一种最直白的说法反映了长期以来形成的一个传统，即认为善政是建立在一个追求效率、经济性和效果的公共行政系统和结构上的。很显然效率、经济性和效果都是一个有效的系统应实现的目标，但在实践中，却常常会出现权衡折衷的情况，并且也不易对这些目标进行客观的评估。

24. 除这些原则外，还有其他一些更为基本的原则。首先是透明度。当然透明度是全世界有效的政府都努力要实现的。另一条原则是让感兴趣的公民和各方参与政策选择和评估。还有一条原则是制定反腐败措施。

25. 其他可供采用的标准化原则还包括关于公务员制度的一些理念，即建立在工作成绩基础上的统一、标准化的公务员制度。事实上，这是许多后殖民地国家采用的模式。其核心内容仍构成一般认为能够抵抗腐败的高效制度的基本概念。挑战这些原则的是以“新的公共管理”为特征的改革运动。“新的公共管理”提倡的核心原则是灵活性和绩效，以及效率。<sup>4</sup> 从稍小程度而言，这些原则遇到的挑战是目前公民社会组织和其他国际合作伙伴在施政中发挥的中心作用。产生这种挑战的原因是：虽然标准化官僚机构具有稳定和可预测的优点，但之所以能这样主要是由于它能在很大程度上转移来自外部的影响和权力分享。这种权力分享是有效的伙伴关系的核心，而有效的伙伴关系是大多数现代化政府的一个特征。

26. 虽然人们还在对许多新的灵活做法进行质疑和辩论，但灵活性的基本规则确实对核心管理标准化的理念提出了巨大挑战。例如：在雇用公务员方面，提高灵活性和自由抉择的空间可以更快地雇用并更有效地确定合适人选。但是，有了这种新的灵活性后，经理人员也就可以雇用自己的亲朋好友或政治盟友了。而标准化的基于工作成绩的制度要求所有雇员都经过同样的程序，完全依靠个人才干、技能和知识来取得聘用资格。有一点必须注意的是：新的灵活的做法如何具体地对更标准化的做法提出挑战要根据采用它们的国家的具体情况而定。

## 二. 不同的起点，不同的战略

27. 世界各国都根据本国文化、价值观和优先事项选择了各不相同的政治/政府结构和制度。这些制度的不同反映了公共部门的发展情况，也在很大程度上反映了每个国家有多大潜力进行能力建设和促进公民参与能力开发和能力评估过程。造成潜力差别的关键原因是政治的发展、由公民选举产生的领导层、以及国家资

<sup>4</sup> 见 Christopher Pollitt 和 Geert Bouckaert，《公共管理改革：比较分析》（联合国牛津，牛津大学出版社，2000年）。



源等基础性因素。由政府建立的行政结构也是各不相同的。例如一些行政管理制度（预算编制、基础设施管理、信息管理）都会不同，但最明显的不同还是来自于人力资源管理这一为政府所有任务和方案提供人力的制度。这方面的基本模式——或者许多政府最初采用的模式——是任命制。赞助制——许多人也称之为政党分肥制——把公共部门的人员雇用与政治、民族、宗族或人际纽带连在一起。赞助制随领导层和权力的变动而发生巨大变化：在国家出现危机时，政党的分歧会明显地反映在政府官僚机构和整个社会中。而对政府来说，在能力和管理方面成本是很高的。造成高成本的原因包括雇员技能和对工作的致力程度有限，不照章办事，不讲求成效和腐败成风等。

28. 对赞助制进行改革的结果通常会导致行政系统考绩制度的产生。这种新制度的结构和随之而来的标准化保证了公共部门的人员雇用是由技能和知识决定的，而不看私人关系或对政党的忠诚度。这一制度被广泛采用。在许多国家这种制度通常是殖民历史的产物。它所提倡的核心价值观是工作成绩和效率。然而，这种制度的缺点是过分依赖规则作为控制手段，以及相应地只注重过程而不注重结果或成效。这种制度还非常强调组织界限，及官僚机构的条款和条件所规定的与公民社会的结构关系。这样造成的一个明显后果是公共官僚机构的“僵化”，这也经常招致公民的不满和不信任，且妨碍了政府和公民间的有效交流。

29. 另一项改革的备选方案，如前面提到的，是建立与“新的公共管理”和“基于绩效的管理”相联系的更为灵活的管理制度。率先采用这种制度的国家有澳大利亚、新西兰和其他威斯敏斯特民主国家。现在，其他许多国家也都采用或至少部分采用了这种制度。这种制度提倡自由抉择和灵活处理问题，以及为取得良好结果而放松规则。最典型的做法是组织的最高层领导与选举出来的官员之间签定合同协议。有证据表明，在早期采用这种制度的国家，公共行政的绩效的确有所改善。这些国家为引进更为灵活的管理都进行了重大的结构改革，但改革也带来了弊端。对发展中国家和那些刚刚经历危机处于恢复期的国家来说，下面的问题指出了弊端的性质，即：改革带来的新的灵活性是会用于改善绩效还是会用作其它目的？

30. 因此，现在建立公共管理制度时，各国政府及其利益相关方和捐助者会从高度标准化制度到高度灵活制度之间逐级选择。所以各国采用或背离标准化公务员制度模式的程度是非常不同的。有些国家的制度虽然有明确的目标并重新强调工作成绩，但仍然保持中央集权的结构。另一些国家选择权力下放模式，允许各部委或机构在一定程度上自行决定各自的制度。还有一些国家也采用了权力下放的结构，但仅仅是在明确具体的中央战略框架下实行权力下放。因为各国政府选择的做法和道路不同，所以要采用那种不分国情的僵硬的标准化原则就比较困难。

31. 这并不是说某些核心的标准化原则就没用了。某些单独的行政制度，典型的如预算和金融管理制度，就被认为是可以就此类原则和期望达成共识的制度。人们普遍认为应建立良好的预算和金融管理制度，准确地预测收入、正确地找到和追踪必要的开支、并提供透明的财务记录和金融交易查询途径。然而，即使是就金融制度而言，人们对其它一些特性的看法也不是标准划一的。例如金融制度是否能缓冲不期而至的经济下滑或动荡所产生的影响，关于这一点人们就有不同意见。<sup>5</sup>

### 三. 把能力评估作为一项战略

32. 在一个多样化的世界中，用标准化的原则分析施政能力的发展和进步，即采用所谓“一刀切”的做法，是行不通的。这一点毫不奇怪。然而，尽管在分析施政能力时很难采用标准化的原则，但依然需要使用某种分析工具。当国家在危机过后考虑重建的需求时，一项重要内容是建立新的体制或为旧体制注入新的活力。其后关键的一点是这些体制能否逐步完善，以满足公民、选民官员及其他利益相关方的目标。在这两种情况下，如果有透明的分析和评估公共行政能力的指南和框架，则会很有帮助。

33. 评估施政和公共行政能力的另一种方式是基于标准的评估。各种基于标准的评估方法都建立在一个共同的假定基础上，即：组织只要达到主要标准的要求，就能实现有效性和高绩效，尽管没有分析其具体的绩效措施。政府的能力在很大程度上取决于其行政体系的配置、内容和价值结构。这对施政结构能力的持续性是非常关键的。因此，绩效能力成为组织的制度和做法与最终绩效本身之间的一个关键变量。它也显示出在众多政策领域政府能在多大程度上有效地满足公民和其他主要利益相关方的期望。这种把能力作为实现绩效之平台的理念是为什么要进行能力评估的理论基础（尽管这里的用词是实现绩效的能力，但基于标准的做法也可以应用于绩效的其他方面，如绩效质量等）。采用标准作为能力评估的工具使人们得以从实际操作的角度考虑评估的问题。

34. 基于标准的评估被公共和私营组织广泛采用。它不同于最佳范例分析。不能把二者混淆起来。最佳范例通常是在小范围进行观察后得出结论，规定具体的解决方案、行动和改革措施。而基于标准的评估则是描述可用来预测潜在绩效和能力的条件或参数。这种评估也允许考虑具体的情况和环境条件——例如：经济限制的情况。公共和私营部门都有倍受好评的应用基于标准的评估的范例。例如，在美利坚合众国，要根据一套全面质量管理的组织标准，即鲍德里奇国家质量方案，定期对公共组织进行评估。另一种全面质量管理的演绎方案被越来越多联合王国的新阶段革新机构和其他的欧洲公共组织所采用。欧洲质量管理基金会根据

<sup>5</sup> 见 Yilin Hou, Donald P. Moynihan 和 Patricia Wallace Ingraham, 《能力、管理和绩效：探索其关联性》，《美国公共行政纵览》第 33 卷，第 3 号(2003 年 9 月)，第 295 至第 315 页。

一份加权促进因素和结果的清单对组织进行分析。促进因素指领导技巧、人的管理、政策和战略、资源和流程。结果指人们的满意度、用户的满意度、对社会和商业结果的影响。平衡记分卡是一个较新的概念。它从以下角度评估绩效：财务、内部业务、创新和学习、及用户的角度。<sup>6</sup> 每一种角度都基于人们广泛接受的对较理想状况的描述。根据这种描述，可对一个组织的绩效、能力或行为进行检验。标准制定的依据是经验分析和专家分析，以及检验被认定为长期以来有较高成效的政府或组织所得出的结论。假定达到每条检验标准的途径不只一个；而每一个政府或组织都应实施最符合自己政治和经济环境的战略。换言之，评估中隐性的一部分内容是看被分析的单位在多大程度上利用了供其使用的资源。

35. 这几种做法有一些明显的共同特征。它们的管理都是建立在商业模式基础上，而不是公共部门本身具有的模式，但它们能适应并吸纳专门针对公共部门特性的标准。此外，公共部门的实践者会持续采用这类做法，因为他们可以籍此了解自己的机构是如何运作的，也能从其他政府那里学习经验。这类做法之所以受到欢迎，一部分原因是尽管它们源自私营部门，但每种模式考虑的都不仅仅是底线结果，而且也考虑某种形式的管理能力。基于标准的模式主要用于单个的组织评估或某种形式的政策分析或评价，<sup>7</sup> 而不是作为一种系统模式对不同政府进行比较。

#### 四. 政府绩效项目案例

36. 美国的政府绩效项目是基于标准的行政的一个有意义的案例。该项目持续六年，在对组织的评估上采取基于标准的做法，专门为公共部门设计。该项目使我们能够对美国州和地方政府有效公共管理的一个关键因素——管理能力，即有效管理核心行政职能的能力进行分析。在本次讨论中，州政府是相关的政府，因为在美国，州政府控制了世界上最大的一些经济活动，而美国联邦制度又赋予它们相当大的政府职责。在 1998 年和 2000 年的两次独立研究中，有 50 个州适用了项目标准；1999 年城市运用了项目标准；2001 年各郡运用了项目标准。在联邦绩效项目的另一项独立的活动中，还运用这些标准分析了大型联邦机构的能力。

37. 建立标准的努力必然意味着制定关于行政运作的一系列规范性说明。目前，对公共管理的性质还无法作出普遍接受的概括，这就使得制定任何行政活动标准的努力都会引起争议。政府绩效项目对这一困难的反应是，利用公共管理文献中

<sup>6</sup> 见 Robert S. Kaplan 和 David P. Norton，《平衡记分卡作为战略管理制度》，《哈佛商业评论》（1996 年 1-2 月刊），第 75 至第 85 页。

<sup>7</sup> 见 P. H. Rossi 和 H. E. Freeman，《评估：系统的方法》第四版（加利福尼亚，Sage，Newbury Park，1989 年）；及 David L. Weimer 和 Aidan R. Vining，《政策分析：概念和实践》（新泽西，Englewood Cliffs，Prentice Hall，1992 年）。

业已存在共识的领域，并为每一个管理系统谋求代表广泛的专家组的建议。专家组包括民选官员、公共管理专家、学者和行政人员。专家组就公共管理的重要领域达成了广泛共识，并把共识转化为正式标准。随着时间推移，根据参与项目的政府的反馈，对标准进行了少量修改。

38. 基于标准的做法使分析家能够集中于在质量、有效性和绩效领域采集有关得到清楚说明的要素的数据。但是，如何采集数据部分取决于不同标准的性质，因为有些标准可能更便于某类数据的采集。例如，如果预计对政府官员的书面调查可能会导致主观或“官方”答复，采用其他方法可能得到较深入的了解。如可以进行非正式采访、调查公民团体或进行文件分析。归根结底，政府绩效项目使用了一系列数据采集和分析技巧：对每一个管理系统进行深入的书面调查、对政府文件进行内容分析、对政府官员和利益有关者进行采访、对采访记录和书面调查进行内容分析等。对不同数据采集方法进行三角检验有助于提高内部效度和构成效度。<sup>8</sup>

39. 政府绩效项目的分析基于图示模型所固有的以下假设：

- 绩效的改进或服务质量的提高并非按需产生。在缺乏更多基本组织能力的情况下不太可能产生绩效。在政府中创造这种能力是长期性的，根植于建立在机构基础上的系统和活动。这种能力中一个重要的组成部分是管理。在项目分析中，管理建立在五个管理系统的优点和能力基础上，详见图示；
- 这种能力会有变化，不同系统、一个政府机构之内和不同政府机构之间都不相同；
- 这些管理系统的关键属性可以描述、测量和比较；
- 整个过程必须对公民保持透明，让公民能够理解，便于公民使用，这一点至关重要。

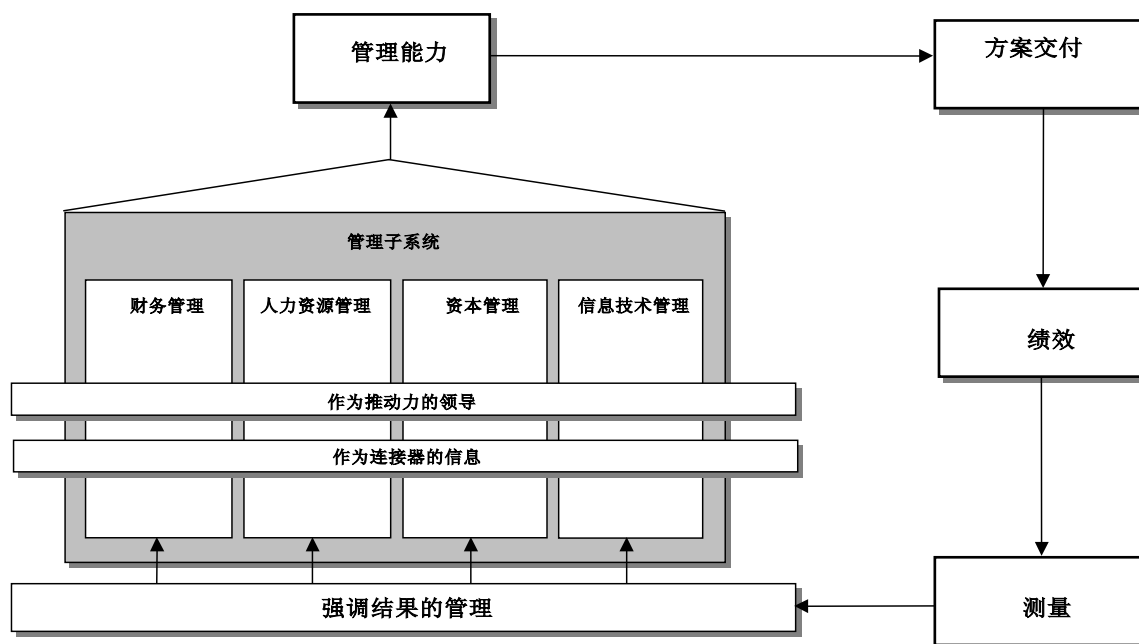
40. 有几个重要事项需要提醒。政府绩效项目模型并不测量绩效本身。该模型仅仅分析和测量能力的一个组成部分，即各个管理系统。理由是，因为这些管理系统创造了运作的平台，所以它们构成绩效平台，但它们的相对成功或失败并不能完全衡量政府的整体有效性。就政策分析而言，该项目仅仅解构了绩效方程中间的一个组成部分，它没有测量政策结果。有可能把这种分析解释为对管理绩效的

---

<sup>8</sup> Matthew. B. Miles and Michael Huberman: *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, 2nd Ed. (Thousand Oaks, California, Sage, 1994)。

衡量，有些人正是这样做的。<sup>9</sup> 但总体而言，项目的内在假定是，各管理系统是测量不同政策领域政府能力的重要中介变项，在解释与不同层次绩效和有效性的一系列潜在中介性因果联系中起到重要作用。就能力建设和施政而言，管理系统是增进较长期的效力的平台。

### 行政系统作为潜在能力的模型



41. 研究中的五个管理系统是各级政府中都存在的核心管理职能：财务管理、人力资源管理、资本和基础设施管理、信息技术管理和强调结果的管理。管理资金、人员和结构性资产是各政府的基本责任，无论政府大小。信息技术管理虽然是管理活动最近增加的项目，但现在对于有效管理、评估和决策十分关键。另外，在基于绩效的行政日益成为常规之时，强调结果的管理系统成为资源和结果之间重要的联系。这些系统是政府管理人员、公共管理专家和本领域其他专家广泛磋商后选择的。这些一般性管理系统几乎在所有的大型行政机构中都出现，是政策实施的促进因素。每个管理系统都分配到自己的一套标准。此外，还考虑了各系统的整合性和领导能力。整合性是指不同管理系统相互联系的程度、彼此是否协

<sup>9</sup> 见 Sandra K. Schneider and Jerrell Coggburn: “The Quality of Management and Government Performance: An Empirical Analysis of the American States”, (Public Administration Review, Vol. 63, No. 2 (March/April 2003), pp. 206-213. 另见 Amy Kneeder Donahue, Sally Coleman Selden and Patricia W. Ingraham, “Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 10, No. 2 (1 April 2000), pp. 381-411.

调一致、是否有助于达到共同目标。领导能力被假定可以促进运作，因为它提供了管理的远景、支持系统改进和整合、鼓励相关行为主体为共同目标努力。关于能力建设型领导，下面有更详细的讨论。

42. 分析中有些明显的省略。很早就决定，政府绩效项目分析不侧重于“谁能以最多的资源做得最好”，换言之，项目不侧重于最有钱的政府如何分配和利用资金，而是在现有资源的情况下政府如何运作。研究表明，这方面存在很大的差异。实际上，有些政府只关心财务管理，不关心其他系统。一个官员在谈到强调结果的管理时说，“年景好的时候，没有人在意；年景坏的时候，怎样都无所谓。”

43. 政治和管理系统的政治背景也不是分析的具体领域，但它们在任何地方都很重要。比如，收到项目最终报告的民选官员经常不是参与分析的官员。一些州、城市和郡的政治和政治气候在相当程度上解释了为什么管理系统，尤其是人力资源管理系统运作的外部结构高度工会化。

44. 省略具体政治分析并不是说政治对管理不重要。政治对管理很重要。简单地说，分析是为了集中于各国政府的管理制度，而不是去涉及或描述管理制存在的有时具有争议性的政治环境。两者都是重要的题目；但政府绩效项目不想成为一个政治工具。对政治进行评估超过了这一分析的范围和资源。

45. 基于一些同样的原因，这项分析没有具体审查领导能力。在公共背景下，领导能力需要把政治领导能力和政治上的问责与较长期的服务提供的领导能力混合起来。研究领导能力经常被视为高度政治性的活动，但研究领导能力也很困难，因为领导的不同角色和责任混杂在一起。另外，为了继续集中研究管理问题和在有限的资源和时间内运作的问题，就没有把具体领导能力研究列入政府绩效项目。然而，领导的质量是决定高能政府和低能政府差异的一个重要因素。所以，项目认定的领导能力表现为，领导或领导团队可以制定长期优先事项；可以加强和保障战略性优先事项；对公共机构有足够的了解，可以制定有意义的实施方针。项目分析家把这种领导能力称为“综合领导能力”，暗示这种领导能力是长期的，它跨越了方案和政策，及政治和终身从业的领导。

## 五. 进程

46. 按照标准进行评估进程有一些独特的步骤，尽管某些步骤可能会同步进行。首先就是必须要做出重要的说明解释：尽管这个过程可以由外部观察员实施，但只有当主要的公民、利益有关者团体以及政府以外的其他相关各方均参与时，才能取得最大的效果。可以通过不同方式、在进程的不同阶段达到这个目的，因为它关系到评估的质量。



#### A. 步骤 1：选择评估目标

47. 政府实践、政策和方案带来各种潜在的评估目标。要使评估切实有效，就必须有所限制，这样才能收集到妥当完整的资料，确保适当参与。政府施政情况项目重点集中在管理系统方面。还有其他很多潜在的目标也是可以评估的，例如公民参与政策制定的方式。

#### B. 步骤 2：挑选和制定标准

48. 关于在分析中列入哪些标准的决定，可能是整个过程中最难以抉择的决定，这一点恰恰说明了为什么广泛参与活动至关重要。公民的参与和投入可以发挥难以估量的作用，鼓励方案和部门目标纳入和辅助大众的需要。社会中不同团体将从不同的视角来评估政府的效力，虽然其中某些视角可能相互矛盾。审慎的设计过程可挑选出能反映一个以上视角的标准，能使或迫使评估团体以平衡的方式审议收集到的资料。对政府施政情况项目来说，设计过程所需时间一般为一年以上。

#### C. 步骤 3：确定哪些资料必不可少以及如何取得资料

49. 某些消息来源显而易见。在其他情况下，则需要一些临时来源，以便对步骤提出更全面的看法。此外，很多政府力求收集基本上难以找回的数据。一些政府宁愿不向政府施政情况项目提供资料。在这些情况下，必须主要依赖备选来源，例如公民团体和“有信誉政府”组织。收集数据也费时耗力，就政府执行情况项目来说大约需要 9 个月。相关和全面报告政府活动的资料是问责制的依据，因此在进程的初期阶段可以汲取一些重要教训。那些缺乏必要资料，或拒绝公开这些资料的政府不大可能是勇于负责的政府。

#### D. 步骤 4：数据验证和分析

50. 利用评估工具一对政府组织进行的大量调查，与公民团体和其他利益有关者进行谈话——收集的资料需要经过与其他文件和其他来源进行交叉验证。另一个耗时费力的部分是审慎核证，以确保估进程本身是负责的。分析技巧对所有标准部分来说可能不尽相同，因为某些资料比其他资料更直截了当。在政府施政情况项目中，虽然很难评估政府雇员利用信息技术的实际程度，但确定被分析系统的实际费用可能相对容易一些。

#### E. 步骤 5：把资料汇编为有用的报告：分发报告

51. 按照标准进行评估进程要想行之有效，就必须把收集到的大量资料渗入能为人们理解和读到的报告中。这里我们还用政府施政情况项目为例，分析和写作小组由学者和记者组成，后者参与是因为他们具备把错综复杂的资料以易于接受的形式传达给公众的能力。可以向公民和其他相关各方公开发表结论(在发行量很广的介绍政府活动的杂志中做简短概述，国家每日新闻)以及一些专门介绍项目



的网站。广泛分发资料，向公民介绍政府实际运作情况，把这些运作工作与政府日常活动的贡献加以对比，是项目的一个首要目标。

## 六. 从按照标准进行评估活动中汲取的教训

52. 政府施政情况项目的结论具有指导意义，可以用以查明政府是如何组织对善政和公共行政至关重要的基础管理系统。因此，这些结论对审议发展努力和评估的其他层面帮助很大。在管理取得成果方面，显而易见，大多数政府提供大量的施政资料，很多政府千方百计地利用这些资料。<sup>10</sup> 对记录到人力资源职能进行分析显示，权力下放增加，特别是在雇佣、征聘和施政情况评估方面，而且政府为力求达到高效率，也曾经尝试过不同的制度和管理战略。例如，一些人力资源管理制，从第1年分析时非常分散，没有统一指导或资料收集，到第3年时在中央指导框架下实行有限的权力下放。经常在同一分析单位中适用标准得以评价管理做法是如何改变的。对美国州政府的第1次和第2次分析进行对比显示，某些领域取得了一些进展：劳动力规划增加，更多地利用战略规划和施政情况衡量，更多地重视信息技术。信息技术是各州政府自分析第1年开始至项目第3年期间进展最大的系统，系统不断地给政府造成极为严重的问题。

53. 政府施政情况项目分析还显示，各国政府对一种管理制度的评价与另一种管理制度的评价明显不同，而且它们认为管理制度是实现其他目标的有益政策工具的程度是不同的。从广泛效率和质量问题来说，这个结论相当重要。例如，虽然普遍认为预算制度极其重要，但政府使用预算工具准确预测收入的能力明显不同。它们与公民和其他重要利益有关者分享预算信息的程度和方式也有很大差异。一些政府把预算信息和预算准则公布在网站上，请公民随时评论和提供反馈。其他政府把预算文本放在公共图书馆，认为这样就履行了应当向公众提供信息的职责。

54. 还应当指出，以标准为准的制度，例如政府施政情况项目不认为对各种系统支付更多的费用就一定会改善它们的内容和建设能力情况。恰恰相反，按照标准进行的评估从各个方面和现有资源的角度审核能力，在特定情况下，要了解政府寻求哪些选择和目标，这些选择是有助于还是妨碍长期能力？

## 七. 在其他国家背景中按照标准进行的评估

55. 上面介绍的模式和结论是以一国的经验和假设为依据的。不能把它们完全照搬到其他国家中。尽管如此，还应当考虑模式的某些部分，以及这些部分的哪些

<sup>10</sup> 参看 Patrica W. Ingraham 和 Donald P. Moynihan 的著作 “Beyond Management Measuring for Results in State Government”, “Task Force on Performance Management and Measurement”, R. Nathan 和 D. Forsythe (Rockefeller Institute, 纽约州纽约市, 2001)。

内容在其他方面也许有用。早些时候曾指出，这些因素的相关性只能在不同政府的环境和结构内进行评估。在这些背景中，有一个层面是政治层面。政府运作所在的政治制度的性质至关重要。另一个相关层面是经济方面，涉及国家现有资源，以及它把这些资源转用于建设能力方面的力量。另一个层面与公民权相关，考虑到政府与公民联系的程度，以及试图向他们通报并使他们参与政治辩论的程度。行政和管理制度只能在考虑到国家背景的重要内容时才有可能进行评估。

56. 经验表明，建设行政能力模式的某些部分可以向前推进从可比角度进行广泛审议。讨论涉及中国、印度和泰国的政府官员和学生，预算和财政管理系统被提名负责制定可比标准，并强调担任有效治理的中心。人力资源管理系统必须作为候选人尽早考虑，因为它们是企业雇用、发展和保留所有管理系统运作所需的高质量劳动力的基础。评估政府创造和保留人力资源管理能力的标准也可以解决培养有效人力资源的条件，主要是发展核心专业团体框架，制定有效的发展能力战略，使人力资源有效规划机构化。

57. 除了有可能转让特定指标的主张外，转让在按照标准进行评估活动中制定的工具和概念也将予以考虑。有一个政策工具是能力和施政情况都是独特的因素，可以按下列问题分别审议：

- 政府是如何运作的？
- 基本运作情况资料能否转为关于质量、有效性和透明度的资料？
- 公共行政管理制度是如何组织和发展的？
- 如何改善这些制度的能力？
- 优先次序如何？

58. 一旦提出这些问题，就必须制定明确的标准，据此评估各管理系统，并根据各国具体情况明确化，可以把这些评估的结果与其他评估和战略视角结合在一起，更好地了解多重能力怎样有助于或影响政府长期努力建立和管理切实有效治理和公共行政系统的情况。此外，标准可提供指导，评估治理和公共行政管理目标方面取得的进展。最后，可以评估政府发展能力和适合于发展和维持稳定所必须的权威的能力，这对生存和繁荣能力至关重要。

59. 明确阐述和得到广泛理解的标准展示出透明度，有助于公民和其他利益有关者更好地理解政府为他们服务的能力，这不仅仅是政府所面对的问题，政府的发展意愿，政府解决这些问题的能力和力量。切实有效的行政管理、有效治理、有效参与周期之间的关联对于一个有信誉的政府至关重要，必须以重要的方式予以推广。

## 八. 结论和建议

60. 为了继续加强公共行政部门，必须赋予公民权力，由他们决定自己的原则、基础、质量和效率。不断变化的社会、政治和经济范畴强调说明必须着重强调自下而上的解决办法和方式，确保参与决策的所有阶段。

61. 还有其他很多备选措施和方法，本报告中提出的按照标准进行评估的进程是一个可调整的解决办法。可以通过这 5 个步骤，调整内容，并适用于各种情况。应重点强调重要的公民团体、治理部门中的重要部门，以及政府以外的利益有关者的参与。尤其是应确保利用世界不同国家和地区权力下放的治理结构，向众多公民进行宣传，了解他们的观念和投入，了解他们对构成公共行政部门的合理结构的看法。这项战略带来的影响是加强公共行政部门的基础、原则、质量参数和运作情况标准的合法性。

62. 因此，按照标准进行的评估说明是潜在的备选办法，只要公民和社区团体的看法被纳入评估进程中，包括在确定评估标准的过程中。适用从下到上的解决办法和方式必须具备足够的灵活性，以能够应付各国和区域的巨大差异。在当今世界中，“一刀切”的做法无法应付各种问题，而且无法应付不同的起点、任务和工作目标。本组织按照标准进行的评估可以通过设计进程来解决这些问题。这个进程把多重角度包括在内，纳入公民、特别是弱势群体的看法。

63. 如政府施政情况案例研究所示，本组织按照标准进行评估，提出了一个讨论和辩论的案例，可以讨论各种从下到上的做法和方法，发展公共行政和治理的基础和原则。

64. 有人建议，公共行政专家委员会以对我们的做法进行初步分析为依据，同时辅之以自己的看法，为建立公共行政的原则和基础发展自己的方法。