

# 公共行政改革的國際背景和經驗

蘇翊峻\*

## 行政改革的國際背景

公共行政改革和現代化是世界政治議程的一個中心問題。此一問題的源起可以追溯到 20 世紀 70 年代，與當時石油危機引發的經濟問題和公共管理新思潮的影響密切相關。

當時找到的解決危機的方案，便是英語國家採用新自由主義的政策，將經濟推向市場並縮減政府規模。

可以說，從那時起，便發展出公共行政改革和現代化的兩大政治思潮。

其一推崇市場良好運作的原則，而政府因為運作不良則應瓦解或逐步消除其角色，從而危及包括社會領域在內的公共干預，將好的一面全歸功於私營部門，即提倡應該將服務交予私營部門或採用私營部門的管理模式。

此一思潮，得到國際貨幣基金、世界銀行、經濟合作發展組織等國際機構的支持。它們不僅無視不同的社會、經濟和文化狀況，有意指導性地將相同的模式全盤引進世界各國，而且還引入預算限制，令市場自由化和公共部門私有化<sup>1</sup>。

在世界貿易組織內談判達成的《貿易和服務總協定》便體現了此一政策，試圖徹底將公共服務——無論是商業性質的電訊、交通、能源還是社會

---

\* 法律顧問

1. 孟德斯 (Manuel Vieira Mendes) 《葡萄牙公共行政改革》，參見 [www.stjpn.pt/seminario7Maio/Texto\\_integral\\_Eng\\_VieiraMendes.pdf-11k](http://www.stjpn.pt/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf-11k)。

性質的衛生、教育、社會福利和文化都自由化。有關談判的內在邏輯是把公共服務視為生意，這不能不令人疑問：未來還有非營利公共服務的位置嗎？

理念再簡單不過：既然這些由國際組織研究出來的最初用於拉丁美洲而後運用於非洲國家的指導方針是發展進步的工具，那麼，必須將它們延伸至所有發展中國家。

這些指導方針接受了美國資本主義的模式，並在“華盛頓共識”<sup>2</sup>中有反映，聲言要使那些國家通過世界貿易的全面自由化來變得更加富裕並縮短與發達國家之間的差距。這些維護市場經濟的代表性措施，在80年代為戴卓爾夫人的政府所採納，其藥方主要是進行國有企業的私有化，使得勞工法例更具靈活性，減輕稅賦以及開放商業。

幾乎20年之後，拉丁美洲（更別提非洲了）並沒有因為採取這樣的措施而獲得任何經濟增長，相反，失業增加了，工資減少了，而財富也更加集中了。

另一種思潮與“華盛頓共識”所提議的方案背道而馳，並不主張瓦解政府機器，而是要政府面對後工業社會的新挑戰，能夠保障經濟契約的履行，具有足夠力量去確保社會權利和每一個國家在國際舞台上的競爭力。

經濟合作發展組織（OCDE）國家不可置疑的研究<sup>3</sup>得出結論：不顧每個國家的社會文化狀況而不加選擇地令部門或其管理私有化，是戰略上的錯誤<sup>4</sup>。

國際重建和發展銀行（BIRD）1997年的年報也認為，政府是推動經濟社會和政治發展不可缺少的工具。

---

2. 1989年11月，美國和前述國際機構的僱員以及拉丁美洲的經濟學家雲集於華盛頓國際經濟研究所，討論了一系列重要改革方案，以期拉丁美洲走出巨額外債、經濟呆滯、通膨不止、衰退和失業的危機，重上增長之路。這次會議的結論被英國經濟學家威廉遜（John Williamson）稱為“華盛頓共識”。

3. 參見 [www.ocde.org](http://www.ocde.org)。

4. 一份有關加拿大的報告警告，要注意財政緊縮政策、裁員令優秀人材流失和人員士氣低落所帶來服務素質下降的影響，很可能帶來事與願違的結果。在英國，出現了服務素質和價格都不如從前的情況，鐵路服務還增加了事故且不準時；在衛生服務領域，一份向10家合作發展的醫院進行的審計報告表明，病床減少了，財政有問題，醫院大樓質量不高，醫療服務下降。2002年10月經濟合作發展組織人力資源管理工作小組完成的一份報告重申調動員工積極性的重要性：員工是改革進程的主角。

此外，瑞士達沃斯最近一次“世界經濟論壇”的結論也承認，每個國家都應實行自認為最合適的經濟和社會政策，而無需跟隨正統的規則。

閔茲伯格（Henry Mintzberg）<sup>5</sup> 更加一針見血地指出，以企業形式管理政府的理念已經走得太遠；私營部門不是樣樣都好，公營部門亦非事事不如人；私營部門也應該利用公共管理的一些優點；一些服務依然要保留在公共領域內，因為不能像生意那樣去經營，例如研究、教育和衛生；再者，當我們面對公共部門時，我們不僅是消費者或顧客，還是臣民和公民。

“蒙特雷共識”能夠調和這兩種不同的立場嗎？

面對全球化<sup>6</sup> 現象，對發達國家來說，至關重要的是發展中國家經濟的穩定、增長和良好運轉；對發達國家來說，雙邊或多邊地協助發展中國家實行開放經濟並將其納入世界經濟體系的政策，有百利而無一害。

然而，需要明白的是，在國家層次上，只有在合作伙伴和提供發展融資的國家之間存在互信的情況下，全球化的好處才能實現。

發展中國家的政策應該可信，確保消除貧窮、爭取經濟增長和推動發展，換言之，應該改善其管治；而提供財政支持的國家則應保持前後一致的連貫性。

此一連貫性在2000年9月6日至8日於紐約發佈的《聯合國千禧宣言》<sup>7</sup> 中有明確的宣示。該宣言還羅列了新世紀發展的多項目標，其中第八項目標——加強富國與窮國之間的合作，涉及全球合作發展，以便早日消滅貧窮。

2002年3月在墨西哥蒙特雷舉行的“發展融資國際研討會”上，無論是前述的目標還是支持這些目標的政策，均得到再次強調。會議上，還探討了發展的新模式：

——發展中國家為將本國經濟納入世界體系而採取的政策，應關注到消除貧窮的目標；

---

5. 〈管理政府，政府管理〉，《哈佛商業評論》，1996年5-6月號。

6. “全球化”並無明確的定義。法國人喜歡用“世界化”這個詞。然而，1997年夏天的亞洲金融風暴、10月香港股市暴跌以及2003年2、3月的“沙士”襲擊，都是震撼全球的事件，令“金融全球化”和“疾病全球化”等詞語街知巷聞。伊拉克戰爭不也是全球矚目？

7. 聯合國駐葡萄牙新聞中心——參見 [www.onuportugal.pt](http://www.onuportugal.pt)。

——全球化和管治的良性互動，可以使得國家共同的福祉更加接近全球共同的福祉。

此一良性互動的效果，應該由地區性監察計劃達至的不同經濟的多邊監督機構而非由國際貨幣基金來逐一進行個別評估。例如，2001年10月由非洲五國提出的“非洲發展新伙伴”（NEPAD）計劃<sup>8</sup>，便應由所有非洲國家進行多邊的自願監督，在經濟和政治管理領域尤應如此，並應呼籲私營部門、特別是公私合作伙伴給予配合。

“蒙特雷共識”勝於“華盛頓共識”，但仍然需要有關合作者將那些地區性監察計劃付諸實踐。

在蒙特雷，公私合作被認為是培育有利於企業正常運轉和吸引增加投資的環境的途徑，而這正是創造財富和就業機會的根本性因素，因為：

- 擴大了企業和公營部門之間有關政策對話的知識基礎；
- 令共同財富以及每個國家獲得它的方式的定義變得更加明確。

人們對改善私營部門活動的環境以及在合作者和發展中國家的融資人之間建立信任兩大問題的關注，解釋了為什麼要討論“公私合作發展”這個議題。這對於所有希望戰勝良好管治和發展私營部門的挑戰的國家都可適用，並且已經有了成功的案例，如波斯瓦納的例子<sup>9</sup>。

經濟合作發展組織國家接受新公共管理運動推崇的原則：

- 政府部門私有化，以降低政府的比重；
- 採用企業管理而非公共管理的措施；
- 非官僚化和非集權化，以達至最佳的績效。

誠然，在政權周圍，對將私營管理規則引入公共管理存有一定的共識。然而，人們也意識到許多改革過程並不成功。

新管理模式並非靈丹妙藥，不能解決所有問題，但無論如何，其間之差距仍允許公共管理採用任何管理所共通的一些規則。

---

8. 參見 [www.africainformation.net/nepad.htm](http://www.africainformation.net/nepad.htm)。

9. 馬歇多（Jorge Braga Macedo）〈葡語國家的合作發展——全球化與治理：一個新的範例？〉，參見 [www.fe.unl.pt/jbmacedo/papers/CPLPOCDE.htm](http://www.fe.unl.pt/jbmacedo/papers/CPLPOCDE.htm)。

## 一些國家的經驗

### 英國

英國和美國是 80 年代公共行政改革的先行者。在美國，稱之為政府或行政再造。

英國受到主張私人管理是最優、最有效率的管理的公共選擇理論的影響，推出財政管理方案來開始管理改革。該方案以控制公共開支、削減公共部門規模和賦予領導人更大責任去管理所擁有的資源為預設的目標，通過發展一套令政府對高層管理人員的所有工作及其成本有所了解的信息系統，來改善管理、特別是財政管理的能力。

每一個部門的計劃都應包括：

- 一套涉及所有管理層級的信息系統；
- 明確規定領導人員使用資源的責任；
- 一套起草預算和控制行政成本的嚴格的制度；
- 工作表現指標和績效評估。

雖然創造了良好的環境，以回應公眾認為私人企業做得比公營部門更好的期望，而且戴卓爾夫人一上台就採取了一系列削減公營部門規模的措施，並任命一位商界人士主管為領導改革和開始企業私有化而設立的“效率組”，管理改革並未取得預期的成果。

這時候，大家認為不成功的原因是新管理制度與現有的機構並不相容，這些機構局限了領導人有效且負責任地管理公共部門的自由度，管理人員因為無法自由地改變束縛他們的因素而深感沮喪。

實際上，傳統行政制度及其潛在的文化阻礙了新管理模式的開發，因此，需要改變原有的模式。

戴卓爾夫人意識到所採取的措施並沒有達到預期的目的，於是在 1988 年再推出“改善政府的管理——下一步行動”計劃。此一改革計劃建議，在公共部門設立執行局。

執行局儼如幾乎獨立自治的部門，並根據之前經過認真論証過的一份研究報告所提出的應該優先轉移的權限的建議，獲得了行使某些政府職能的責任：發放資助、牌照和稅收等。

“下一步行動”所包含的哲理基於下述信念：依工作表現獲得報酬的管理人員所領導的執行局，在預算、資源和人員管理方面應擁有廣泛的管理自由。此一自由在一份合約——框架性文件（framework document）中有明確的規定，其中不僅規定項目開支的責任，還規定了領導人在管理中的角色以及部門自治與其他參與者責任之間的平衡等。

框架性文件三至五年檢討一次，根據開支種類和工作成績的詳細報告再決定是否需要作出修改，或將部門私有化，甚至決定部門是否應該存續、合併或者撤銷。該文件包括如下內容<sup>10</sup>：

- 部門的目的和目標；
- 與議會、部長、同一個部的其他機關、其他部和機關的關係的性質；
- 部門的財政責任；
- 工作表現評估形式；
- 在人事管理、在人力培訓中部門的角色、與工會的關係以及薪金談判等方面所獲得的授權。

管理控制主要有如下三個方面：

- 強調策略而非細節的控制；
- 強調部門的自我評估；提交報告時要附上外部的定期評估；
- 令部門的責任合理化。

---

10. 譯注：曾參與克林頓“國家績效評估”工作計劃的奧斯本（David Osborne）將“下一步行動”的內容和程序總結如下：1. 把各部門的服務提供職能和執行職能分解成獨立的組塊，稱之為“執行機構”；2. 賦予這些機構對預算、人事制度和其他管理活動更多的控制權；3. 通過競爭性的公、私部門調查來物色執行機構的總執行官（這是與公務員制度實踐的徹底決裂）；4. 要求執行機構總執行官制定3年—5年的團體規劃和一年的業務計劃；5. 每個執行機構與各自部長之間簽署為期三年的“框架性文件”，明確規定執行機構必須達到的目標以及為達成這些目標所需要的靈活性；6. 支付總執行官獲取所需人才的任何費用，包括高達其薪金20%的績效獎金；7. 總執行官放棄原有公務員的終生任職期限；8. 要求總執行官每隔三年要重新申請這項工作。參見戴維·奧斯本、彼德·普拉斯特里克《摒棄官僚制：政府再造的五項戰略》，北京，中國人民大學出版社，2002年，第28、29頁。

在部門評估方面，強調：

- 財政表現；
- 服務質量；
- 效益。

年度報告要指出工作目標完成的程度。

外部審計可以檢測管理系統的效益，而政府審計部門則評估績效和表現水平，並與類同部門比較測試其效益。

加強財政管理的審計和評估被視為“審計爆炸”，且在眾多領域（政府服務、住房、教育以及天然氣、水、電的生產和供應）產生影響<sup>11</sup>。

以用者為尊、提高公共服務質量的努力，在馬卓安（John Major）執政時期經歷了一個顧客至上的轉折點，其標誌是“市民憲章”的頒佈。該憲章迫使各部門提供其運作的準確信息，而市民即公共服務的使用者除開其他權利之外，還可以要求政府部門提高服務質量。

“下一步行動”最核心的內容是合同及其相關問題。合同是雙方建立的一種承諾：一方是政府某一級權力機關，是合約的監督者；另一方為政府執行局。

此一創新出現於英國，然而，合約制的構想則首先由具有強烈官僚傳統的法國提出。

1967年，面臨法國公營企業日益依賴政府資助的情況，諾拉（Nora）報告建議，作為解決其缺乏效率的途徑，在政府和企業之間建立一套監察的合約制度，並於1969年簽訂了第一份項目合約。

隨着規劃的普及，1982年進一步提出計劃合約，試圖以此將合約制延伸到所有在某種程度上依賴政府支持的國營企業中。但此一理念因為創立這種制度的法律沒有制訂出具體規章而不了了之。

不過，工業部1988年決定其屬下企業都要簽署一年期的目標合約，制訂出每一企業計劃的戰略和財政目標。

---

11. 阿拉烏熱（Joaquim Esteves Araújo）《層級、市場和網絡：英國的控制和評估手段》，葡萄牙國立行政學院1998年研討會論文集。

法國具有國營的傳統，合約制旨在保持政府在經濟領域的影響力的同時，保障使國營企業現代化而無需私有化的原則。

英國則在第二次世界大戰後受到工業化的侵襲，是一個具有強烈自由主義傳統的國家，合約制在英國的情況亦有所不同。

戰後重建形成的公營企業，經過多屆工黨政府的施政，在60、70年代得到了擴張。然而，此一模式在70年代末已經山窮水盡 — 計劃無法重振工業；公共服務每況愈下；保障收入政策不見成效；與其他國家相比，英國人民的生活水平也江河日下。

在此一境況下，一如前述，戴卓爾夫人為危機找到的出路便是企業的私有化。

然而，英國在製造業部門的國營企業並沒有合約管理的經驗。直到1988年即“下一步行動”計劃問世後，合同制才隨着公共行政規模的壓縮找到發展的空間。90年代末的數據顯示，英國政府約七成的生產力集中於擁有與公共行政不同的管理模式的執行局裡。

英國合同制的特點可以總結如下：

——創設一套與政府壟斷模式相反的新組織架構，使得合約關係可以延展至公共、私人和非盈利部門之間的服務的提供；

——面對非集權化、授權和準市場化機制，擴大公營部門的合約關係；

——在服務提供者和消費者之間提出質量保證合約<sup>12</sup>。

“下一步行動”計劃開展十週年之際，考慮到已經設立了130個執行局且這些執行機構僱用了70%的公務員，適時地對一群管理者也是前公務員進行了一次關於執行局設立後的影響、特別是有關合同制重要方面（管理自治和自由、目標的實現以及表現水平）的調查。

調查的結果被認為是正面的，雖然沒有聽取執行局所提供服務的使用者的意見。

即使預計徒勞無功，管理者也會要求在預算上有更多自主；若遇到不可預見的情況，在調配資源上有更大的靈活性以及監察機關更少的控制，

---

12. 拉莫斯 (Marcelo de Matos Ramos) 《管理合約：政府部門聯繫的要素》，參見 [www.orbita.starmedia.com/~oadamastor/contrat.html](http://www.orbita.starmedia.com/~oadamastor/contrat.html)。

以便像私人企業的管理人員那樣更加自由行事。他們總是據理力爭，聲稱要改善服務水平、績效以及完成合同中承諾的目標<sup>13</sup>。

## 美國

90年代的民意調查顯示，大多數美國公民長期對政府決策的正確性表示懷疑，不信任政府，而政府也失去了為其行動辯解的能力，並顯示出無法滿足市民越來越多元化和高標準的需求。這不僅因為財政管理和採購制度已經顯得老化，也因為法規的剛性幾乎使得公共部門需要尋求服務的市民和私營部門可望而不可及。

克林頓（Bill Clinton）在競選美國總統時曾許諾，如果當選，將推行改革，以重組、再造整個聯邦政府，使其恢復活力。

克林頓履行諾言，1993年設立一個名為“國家績效評估”的工作小組，由副總統戈爾（Al Gore）擔綱。

這個由政府高層僱員組成的工作組的使命，便是評估和檢驗各級政府部門和主要公共部門的制度，以達至如下目標：

——縮減政府規模：5年內撤銷了2,000個地方行政部門，公務員人數減至50萬，重新檢討了對各部或整個美國有重大利益的計劃，審視了私營部門與聯邦政府的關係；

——縮減政府開支：3年間節省了1,700億美元，修訂了早已過時、長篇累贅的《聯邦採購法規》，並允許小額採購以信用咭進行，這樣，避免了費時失事按規定填寫各類表格；

——更好服務市民：研究發現，公務員並無意識到他們有義務滿足公眾對公共服務的需要，只限於按時上班、按章辦事。為此，制訂出質量條例並將他們的表現和績效與其他國家同類組織的進行比較；

——改善與企業的關係：減少和廢除了許多規章，簡化了程序，從而節省了成本和時間，此一過程十分順利，因為得到有關各方的全程參與；

——績效管理：國會通過的《政府表現與績效法》增加了政府的責任，迫使各部配合總統和國會提出的全國性目標去起草戰略計劃和訂定5年目

---

13. 參見 [www.accaglobal.com/research/summaries/5067](http://www.accaglobal.com/research/summaries/5067)。

標，並規定實施上述計劃和目標時必須配合其他部門、國會、總統辦公室、服務的使用者、全國的市民團體和非政府組織，團結全國的力量共同為使用納稅人的錢而取得更好的效果。不過，大家也承認，由於缺乏資源去進行表現評估和考核目標是否達到，執行此法律有一定困難。從所得經驗中，提出了若干建議：

——緊迫感：大家都知道改革的困難所在——有關負責人對改革興趣不大，正因為此，需要鼓勵、創意、堅持和緊迫感，以推行有關方案；

——建立強有力的領導階層同盟：如果沒有高層的政治參與和支持，改革不會成功。例如，“國家績效評估”小組便直接由總統領導；

——建立“異例”並傳達概念：定出改革目標後，所有要進行的工作以及相關人員對目標都應該明白理解，否則，不如干脆放棄改革，也好過官僚們袖手旁觀；

——肯接受建議：政府公務員通常知道問題所在，甚至可能提出一些方案去解決；

——授權：改革應該讓大多數領導人參與和承擔；

——鞏固成果，不斷尋找新方案：找到一個好方案後，要去實施，展開相關程序，使得有所收獲，然後要避免回復原狀，並防止領導人或經手人中途離職<sup>14</sup>。

美國在再造政府過程中，對英國的“下一步行動”方案也極其關注。“國家績效評估”小組成員之一卡門斯基(John Kamensky)在1991年訪問倫敦時，便表示對(英國)選擇一個執行局去履行政府某一職能的嚴謹性留下了深刻印象<sup>15</sup>。

當1993年副總統戈爾加入“國家績效評估”小組時，感覺到小組中有人認為“下一步行動”方案太過嚴謹和劇烈。即使如此，他也宣佈希望試行“下一步行動”，並事先徵求國內專家在這方面的意見。

---

14. 古費克(Jody Zall Kusek)《改變政府：美國的經驗》，參見1998年葡萄牙國立行政學院第一次研討會論文集。

352 15.《下一步行動效果日彰》，參見 [www.govexec.com](http://www.govexec.com)。

美國的“下一步行動”導致設立了以績效為基礎的組織（Performance Based Organizations, PBO's）。

要申請成為以績效為基礎的組織，必須符合下述要求：

- 擁有一個完全清晰的部門結構和一套估評工作表現的制度；
- 擁有一個清楚的責任制度層級；
- 擁有可靠的財政來源。

被選中後，申請機構將跟負責的國務秘書簽訂一份合約，合約其中包括要達到的目標、依績效支付的報酬以及將獲得的靈活（行事）程度。

英國的改革遵循“起步良好，避免出現問題”的原則，即按照擬公共競投的職能明確訂定出輕重緩急。

在美國，由於急於試行此一方案，並沒有這樣的深思熟慮，因為許多申請者見到有機會回避法規和靈活得到好處，就蜂擁而至。

自國會到總統辦公室，都要求更佳的服務和更好的表現，但設立以績效為基礎組織的阻力重重：或者能位居要津，或者失去政治影響力。

最深刻影響了美國公共行政改革的，是奧斯本（David Osborne）和蓋比列（Ted Gaebler）的著作《政府再造（Reinventing Government）》，通過該書，引進了企業管理成功經驗的概念。

由於營造了一個知識和情感的良好環境，這些概念的引入才成為可能。事實上，若無此環境，不可能在預算預留和執行的公共制度中提出這樣的主張：不要再說：“要不按預算一項一項地花費，要不便失去這筆經費”。相反，要說“把錢省下來，適當地投資”。

或者建議：“請研究一下其影響，評估一下回報，特別要考慮未來10年的情況，雖然你的任期沒有那麼長。千萬不要認為，後來者將關上大門”。

大家都意識到，用來解決社會危機問題以及提供一系列公共服務的經費越來越少了。

這個觀念的內在邏輯如下：

- 政府應該回到管理的原始職能；

——政府沒有義務提供所有公共服務，更不能由於社會問題和使用者人數的增加而增加公共服務；

——政府應該強化社區建設，將可以轉交給社區的服務轉移出去：雖然私有化是一種選擇，但還有更多的選擇；

——而市場則不僅是政府大樓以外的一個空間，政府內部也存在市場；

——政府稱之為教育、衛生、司法制度的、接受主管部門領導且各有行政程序的領域，其實也是市場，有內部和外部的顧客。

## 巴西

巴西的公共行政改革，在一份稱為“政府機構改革總體計劃”的文件中制訂。這份文件，是1995年由巴西總統卡爾多索（Fernando Henrique Cardoso）指令政府行政和聯邦改革部部長布列塞爾－佩雷拉（Luís Carlos Bresser – Pereira）起草的。

在1995年11月發佈這份文件的致詞中，卡爾多索總統稱這次改革為一次管理的變革，因為改革以當今管理和效益的概念為基礎，以績效控制和非集權化為導向，旨在更好服務在民主社會賦予制度合法性以及成為政府服務優先顧客的市民<sup>16</sup>。

曾經是聖保羅瓦爾加斯（Getúlio Vargas）基金會教師的布列塞爾－佩雷拉解釋道，管理模式的靈感源於私營部門所發生的組織變革。這些變革，改變了行政官僚層級形式，使管理更具靈活性，縮減了上下層級，增加了管理者的決策自主權，故而取名為管理模式<sup>17</sup>。

他進一步指出，1995年的管理改革正在以採用新公共行政運動原則的管理模式，取代混合了裙帶主義或世襲舊習的現行官僚公共行政<sup>18</sup>。

這些觀點顯示，卡爾多索政府執政期間的巴西已經準備加入選擇了現代化作為其人民獲得幸福最佳途徑的國家的行列。

---

16. 參見 [www.planalto.gov.br/publi](http://www.planalto.gov.br/publi)。

17. 《拉丁美洲的新公共管理》，參見 [www.clad.org.ve/fulltex/ngppor](http://www.clad.org.ve/fulltex/ngppor)。

354 18. 《有關1995年巴西管理改革的若干思考》，參見 [www.bresserpereira.org.br/index.asp](http://www.bresserpereira.org.br/index.asp)。

在 80 年代，巴西陷入沉重的危機之中。布列塞爾－佩雷拉的繼任人、聖保羅瓦爾加斯基金會另一位教授科斯丁（Cláudia Costin）曾經指出此次危機的四個方面：

第一，財政危機。為了進行國家需要的投資、公共財政盈餘並不足夠。此一形勢主要由以下因素造成：

——通貨膨脹的結束。里爾（巴西新貨幣，譯者注）計劃實施前，通脹達百分之五千二百，而政府為了解決財政問題，政府採取了十分簡單的措施，如拖延數月支付供應商或凍結公務員的工資；

——獨裁統治的終結。政府並未從制度上、亦未從財政上準備好應對社會的訴求；

——聯邦、州和市對退休金的巨額債務。這些債務是由於所收供款和所付退休金之總差額而導致的，僅聯邦政府每年負債便高達 1,900 萬里爾。

第二，干預模式的危機。政府作為物品和服務的生產者，已經沒有意義。世界各地都在進行私有化，不同政府之間的差異僅僅是資產出售的價格以及應該選擇哪些部門進行私有化，或在高層應該設立哪些監管機關來監督服務的價格和質量。

第三，政府的政治危機。國家由軍人統治步向民主制度的事實，並不意味着一切都發生了變化。例如，前政府的技術官僚雖然趾高氣揚，從未面對過社會現實，但仍然在位。政體的改變並未使民主制度得到鞏固，相反，使得三權的危機更為明顯：行政權方面，臨時措施太多；立法權方面，裙帶主義依然極具代表性；司法權方面，反對對行政問題的外部控制。這並不足為奇，原因是這些權力多年來為前政權窒息，如今伴隨民主政體復活，卻並未絲毫準備好面對現實的挑戰。

第四，政府運作管理模式的危機。規管公共部門的法律只保護某些特定的人士，即使轉向面對市民，亦不會提供些少的社會公義或者遵循效率和效益的原則。實際上，某些公共部門運作得還不錯，尤其是那些令精英階層受益的部門，比如服務於中產階級的學校，教學質量仍然得以保持，但當轉變為公立學校時，中產階級放棄了，質量也下降了。官僚人員對科學家、監察員或者司機都一視同仁。另一方面，管理的規則也一成不變，

但事實上，一個博物館、一家研究所或一間醫院因為其性質不同，不能以相同的法律來管理，必須作出相應的調整。教育電視台發生的一件事情，便是此一局勢一個典型的個案。作為公共機構，電視台受到公共條例的管制。有一次，該台某一節目需要找一個侏儒，法律部門即時給予了意見：只可以通過公開招聘才可以請人，即使如此，仍有被告上法院的危險，因為這是一個帶有歧視的招聘活動，剝奪了那些不是侏儒的人的機會。由於電視台只是為了製作一個節目，也不可能聘請一個侏儒在公職中工作至退休。因為性質和宗旨不同，管理一個電視台和政府一個財政部門是兩樣不同的事情。為此，考慮到此一情況，設置了社會組織。這些組織不從屬於公共行政，由制訂出依其運作需所開支而應取得的績效以及未能完成指標而應受懲罰的合約來控制<sup>19</sup>。

面對這樣的危機局面，需要作出必要的變革，且這些變革比僅僅以企業模式取代官僚模式更為深刻。

為此，“總體計劃”以巴西已經接受了、且為經濟合作發展組織國家所採用的新公共管理原則為本，制訂出一個理論的框架：

——實行企業管理模式，職能和決策權非集權化，注重績效；

——市民參與決策和服務提供的控制。此一原則的重要性，建基於對企業管理模式優於公共行政的觀念的接受以及只有這種模式可以提高參與水平和戰勝官僚主義的信念，從而創造一個新的行政文化和理念；

——減少或廢除法律和行政程序的規管，以此令公共部門更具有滿足市民要求的能力，減輕成本，提高質量，因為管制太多是官僚主義之惡。現在需要規管的，僅僅是要訂定的目標、要達到的績效以及未能履行職責時要受到的罰則。簡化程序和減少形式主義之際，解制成為了提高公共服務水平和某些國有部門實行私有化不可或缺的工具；

——需要對政府機關進行組織和制度結構的變革。在宏觀上，將一個部的職能併入另一個部或者撤消部的架構；在微觀上，取消中間的架構，使得決策和執行更加快捷。為了效率和效益，必須縮減政府的架構。

---

356 19.《執行局、管制部門和社會組織概況》，參見 [www.pubicacoes.fundap.sp.br/cadernos/cad22](http://www.pubicacoes.fundap.sp.br/cadernos/cad22)。

在“總體計劃”中，還提及對巴西聯邦政府而言十分重要的其他方面，例如：

——將社會服務非中央化至各州；

——對政府施政領域進行更明確的界定，區別應該保留的專屬工作以及不專屬的社會和科研工作，並將它們轉移到非政府的公營部門；應該轉移給市場的物品和服務的生產；

——區別應該由政治家和高級官員完成的戰略核心工作以及可以外判的服務；

——將決策權和執行權分家；

——通過目標管理實行問責制；增加公共部門的透明度，減少作為官僚工具的程序和內部控制的細節規定<sup>20</sup>。

考慮到新模式的採納，“總體計劃”關注焦點之一是預計在政府專屬工作的管理領域，諸如政策實施或主權職能相關領域中，設立自治機關。

布列塞爾－佩雷拉指出，上述文件預計有兩種執行政府專屬工作的機關<sup>21</sup>。

其一是實行國家政策的監管機關，即執行政府決定的機關，因此，無需受到管理合約的約束。這些機關的領導人有任期，其任命需經國會通過。中央銀行、國家石油局、國家電訊局、國家電力局等，均屬此類。

其二是執行政府政策的執行局。如果服務之提供由某一政府部門負責，便需要檢討此一工作是否可以轉移到一個已經存在的非集權化的機關，並將該部屬下工作和服務集中到這個機關，接受同一個部的監督；若不可能這樣做，則應設立一個升格為執行局的機關。升格程序有四個步驟：領導申請機關的部的決定；與負責改革的協調委員會簽署意向書；簽訂管理合同；最後，總統頒令將該機關升格為執行局。

20.《關於1995年巴西管理改革的若干思考》，參見 [www.bresserpereira.org.br/index.asp](http://www.bresserpereira.org.br/index.asp)。

21.《為市民社會進行的政府改革－第十二章：執行局》，參見 [www.bresserpereira.org.br/curric/complete.html](http://www.bresserpereira.org.br/curric/complete.html)。

在草擬作為非集權化管理機關與跟進和評估其表現的監管部之間的管理合同的時候，該機關和部確保宗旨和目標與使命相符，並認定基本資料來源可以跟進表現的指標。執行管理合同時，績效報告具有特殊的重要性，提交的資料應該簡明易懂，並着重指出履行使命時最有意義的問題。

“總體計劃”中的執行局計劃還規定，授予執行局自主權或特殊的靈活性。構思是，一方面避免執行機關沿用古老的理據——因為不能控制資源而無法交出更好的成績，另一方面，也避免監管機關則因為前者沒有績效而稱無法交出資源控制權。授予自主權關乎以下問題或領域：

——預算和財政：執行局應該擁有編寫得更加整合的預算，且有關項目跟相關資源亦應更加一致，遵守不同組別開支（人員開支、其他開支）的分類；另一方面，要確保擁有這些資源，避免被削減資源而無法履行承諾的可能性；

——人力資源管理：員工的成績和表現要得到承認，有時尚要給予獎勵；同時，也應授權執行局實行公開招聘，根據空缺及其擁有的預算，依工作性質和所需人員，選能任賢；

——一般服務的管理以及產品和服務的外判：執行局應被授予最起碼的管理自主權，訂出服務外判、採購和實施工程的限額。

## 葡萄牙

葡萄牙的公共行政改革也有一份文件——“公共行政改革綱領”<sup>22</sup>，由當今執政的第十五屆憲制政府所制定。“綱領”2003年6月24日由總理巴羅素（Jose Manuel Durão Barroso）向全國宣佈並向公共行政領導人作出說明。除開多次成為公開討論的議題外，“綱領”還成為國立行政學院2003年11月10日至11日在里斯本舉辦的“公共行政第一屆全國會議：變革的參數”的議程。

改革的基本原則是新公共管理的原則。總理府暨財政部部長萊特（Manuela Ferreira Leite）在國會開始討論有關公共行政改革首批法案時發表的講話中還指出，葡萄牙吸收了其他國家開展行政改革的成功經驗，結合

---

358 22. 參見 [www.governo.gov.pt/pt/Documentos/20030624\\_Reforma\\_AP.htm?](http://www.governo.gov.pt/pt/Documentos/20030624_Reforma_AP.htm?)

本國文化狀況，尋找出一個更加開放、更加負責的模式，以便能夠回應一個在時刻變化中社會的訴求<sup>23</sup>。

在引介“綱要”時，巴羅素總理解釋了改革的中心思想以及開展改革的優先領域：政府及公共行政的組織、領導和責任，功績和資格，市民的保障和行政的透明度，電子政府以及實施的時間表<sup>24</sup>。

第一，改革的中心思想：必要性、緊迫感和取得成就感及提高質量的需要。

——必要性。近30年來，幾乎所有事情都改變了：國家從獨裁專制過渡到民主制度，從一個受保護的經濟走向了市場經濟，從一個孤立的國家成為歐盟的全權成員，從獨立貨幣土姑度（葡盾）發展到歐洲單一貨幣（歐羅）。只剩下公共行政在進入21世紀後依然如故：與19世紀沒有兩樣的結構、模式和規則。

——緊迫感。公共行政需要靈活、高效和快速決定，這點對市民至關重要，對經濟更生死悠關——每過一天，國家在歐洲和世界競爭舞台上失利的危險就越大。普遍來說，歐洲伙伴的公共行政都更具效益。這一點可以說明：雖然財政並非這次改革的最主要理由，但事實上，葡萄牙在公共行政方面消耗資源是最多的，而相應的績效無論在效益還是在效率上都不顯著。

——應有成就感。公共行政一方面應全心全意為市民服務，且令市民感覺到此點，不是使得市民的生活更加複雜和困難，而是要便利和支持經濟（發展）和投資者，不要繼續成為絆腳石；另一方面，應注意到公務員本身樂意服務政府，因為他們自己就是沒有效率的公共行政及其過時的法規、架構和模式的受害者。一個現代化、高效、快速決策的公共行政，將激勵公務員的士氣，使得他們更有個人和事業的成就感，令其地位更具聲譽、更受人尊重、更有公信力。

——應提高質量。為了更好地服務市民，支持經濟和企業，調動力量，激勵公務員和提高競爭力，特別是為了提高目標管理所要求的質量以

---

23. 參見 [www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid](http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid)。

24. 參見 [www.portugal.gov.pt/pt/Primeiro-Ministro/20030624\\_PM\\_Reforma\\_AP.htm](http://www.portugal.gov.pt/pt/Primeiro-Ministro/20030624_PM_Reforma_AP.htm)。

及員工、領導階層和部門評估所要求的績效，也需要新的組織，為領導階層創造領導的條件，加強培訓，提升人員資源的水平。

第二，改革有三個優先領域：

——政府和行政的組織；

——領導和責任；

——功績和資格。

首先是政府的組織。確定政府的角色及其規模和只有它才能擔任的職能，是至關重要的。政府若似目前這樣無所不為、處處干預，那麼，可能什麼也做不好。這樣的政府肯定是一個龐大的政府，沒有聲望，沒有力量，更沒有效益。一個現代化的政府需要區分：

——基本職能，即源於國家主權、只能由政府直接行使的、無法轉授的職能；

——輔助職能，即那些雖然需要政府監督但可以由私人或社會組織更好行使的職能。某些職能或某些領域應該交由這些組織去行使或管理，政府不應害怕私營部門和民間社會的創意，在某些領域或某些活動中，它們比政府更有效率；政府只管該管的事，管得越少越好。一個現代化政府的理念是：管制和監督的職能日益重要，非中央化、非集權化以及由非政府部門進行管理，也越來越成為進步和提高服務素質的因素，進而可以使得官民關係更為健康。

——沒有作用的功能則毫無意義。

——一句話，要縮短中央政府的距離，令其規模更小、更具效率，以更好實現其基本職能，特別是確保規管和監督的職能以及公務員的既得利益。

首先是行政的組織。新組織模式應接近企業管理模式，將經已在企業行之有效的概念、規則和機制經過必要的適應後引入公共行政；應縮減層級；將決策流程非官僚化；簡化設立和修改政府部門結構的法律程序，令每一部門的內部組織更加容易和快捷；制定法規，管制獨立機構的設立，以避免疊床架屋、職能重複和例外制度的出現；通過法例，界定三類組織

運作模式：直接機關，並令其更接近企業模式；公共機構，並訂定其自治程度、監督實體以及運作和控制的規則；獨立機構，以確保政府管制的公開性和透明度。

其次是領導和責任。現代公共管理建基於其領導人員的領導能力、各層級的職責界定以及問責和績效評估的機制。領導人員是已定目標和所涉部門之間的中介，有責任協調改革的程序，在很大程度上，依賴每一個人的能力去動員、溝通和管理各部門需要作出的回應。現行模式不能滿足這些要求，原因是領導職能官僚化，真正管理權也空洞化，制度設計未能回應清晰、進取和負責的目標。這樣，在修訂《領導人員章程》時，應明確規定領導人員的職責權限；目標管理；設立針對性培訓課程，讓他們任職前修讀；取消官僚化的公開招聘，代之以一個簡單但能夠確保公開、無私和透明地甄選的招聘程序；以績效評估領導人員的表現，作為續期的必要條件，以及根據各司局工作的複雜性和責任的大小將其劃分等級。

再次是功績。需要有一套可信的表現評估和功績鼓勵機制，對公務員進行評估，因為現行機制墨守成規、官僚化且扭曲不公。此外，還要確定功績在表現評估中所佔評分的份額，增加對公務員的要求。效績應該跟公務員的職程發展掛鉤，避免目前自動普級和給予最高評分的做法，因為評估不僅僅是公務員的個人表現。為此，將設立“綜合表現評估制度”，包括公務員個人評估、領導人員評估和部門評估。公務員評估對其晉級和晉升至關重要，但除開個人表現外，還要考慮其職責目標的實現程度；領導人員評估是其任期獲得續期的必要條件；部門和機關評估則由國內或國際的外部組織進行，且有關工作報告和評估結果應通過傳媒對外公佈，原因是市民有權利知道他們投資的結果並要求透明度。

又次是資歷。人力資源的提升及培訓是改革的另一項原則。公共行政應該獲得全心全意投入工作、積極參與變革、能幹、主動且以履行使命為榮的公務員的支持。因此，部門工作計劃中必須包含專門針對其員工且符合其需要的培訓計劃。另一方面，才能多元發展和服從工作安排應成為一種制度，否則，改革成功便缺少了一個要件：職業生涯的變化和部門之間的調動應視為管理的一項合理措施，對員工來說，也是一個個人升值的機會。一個僵硬、沒有內部流動的公共行政，不可能走向現代化。

第三，市民的保障。加強市民面對政府時的權利和保障，是改革的另一步驟：

——通過非立法途徑：政府面對市民時要有一種新的文化、一種新的態度，即政府的存在是為了服務市民且對市民有用，必須讓市民感到政府可以信任；

——通過立法途徑：頒行一系列必要措施，令決策中心更接近市民，簡化程序和手續，令政府公開問責，確保政府和公共行政對市民負責。要做到這點，需要通過非集權化的措施，讓決策權接近市民；非官僚化和簡化立法，以廢除沒有用處的手續和不合實際的要求；縮短政府回應的期限，且從法律上規定要執行；檢討政府合約外的民事責任法律，方便市民追討由於政府行為或錯漏而引致的損失所應支付的賠償；檢討《行政程序法典》，簡化政府與市民的關係。

第四，電子政府。電子政府旨在提供綜合、高效、透明、成本合理且以民為本即顧客至上的公共服務。為此，在電子政府領域開展如下項目：

——市民入門網站：這是電子政府的形象，市民可以不限時間地點、簡便安全地得到互動的公共服務；

——設計互動的系統：這包括允許公共服務使用者和提供者（市民、企業、公務員和公共行政部門）之間溝通的機制；

——溝通成本的合理化：確定公共行政內部的溝通，以此減少結構性公共開支；

——全國電子採購計劃：推動公共採購使用電子程序，從結構上節省開支，提高政府採購的效益，同時增加所提供服務的透明度和質量；

——政府和公務員的入門網站：用於內部服務的提供；向公務員提供服務的某些程序，例如培訓計劃、各種旅差開支、請假等，轉向標準化處理，省錢省時。

第五，實施的時間表。經驗表明，開展改革的困難巨大：負責人沒有興趣；反對派政治力量的阻撓；缺乏政治勇氣或意願。因此，最明智不過的方法是，提出實施時間表，並委任一個小組來跟進。

首先是時間表。提出實行改革所需新法律或法律修改的建議：至 2003 年年底。

其次是跟進小組，要十分精簡，以取得成功：

——一位責任人，直屬於財政部長；

——一個諮詢委員會，直屬於總理，由享有公認能力和聲譽的知名人士組成，負責提出建議、意見和勸喻。

### 非洲葡語國家 (Palops)

以葡萄牙語為官方語言的非洲國家（包括安哥拉、佛得角、幾內亞比紹、莫桑比克以及聖多美與普林西比）的政府和公共行政改革與現代化取得了一些進展，主要由於葡語國家共同體 (CPLP)<sup>25</sup> 採取了一些行動，特別是與葡萄牙和巴西雙邊合作的諒解，以及國際組織和機構的協助。

首先，是葡語國家共同體內的合作。

2001 年 3 月於巴黎舉行了“三大語言地區所面臨的全球化挑戰”第一屆研討會，出席會議者包括莫桑比克總統兼共同體主席希薩諾 (Joaquim Chissano)，法國總統希拉克 (Jaques Chirac)，厄瓜多爾總統、西班牙語國家組織代表貝哈拉諾 (Noboa Bejarano)，以及法語國家國際組織秘書長加利 (Boutros Boutros-Ghali，即聯合國前秘書長) 會議上，希薩諾指出，葡語國家共同體在 1996 年 7 月成立，旨在加強非洲、亞洲、美洲和歐洲葡語國家人民的歷史文化聯繫，其工作範圍有三個方面：政治、外交協調，各領域的合作；推廣和傳播葡萄牙語以及創始國在成立共同體時考慮到的如下問題：

——鞏固賦予葡語國家特殊性的民族和多民族文化現實；

——促進分佈於世界不同區域但以葡語為共同認同的葡語國家在國際舞台上的逐步崛起；

——加強葡語國家的團結和合作關係，齊心協力推動有關國家的經濟社會發展以及傳播葡語、提高其地位<sup>26</sup>。

25. 創始國家有：安哥拉、巴西、佛得角、幾內亞比紹、莫桑比克、葡萄牙以及聖多美與普林西比。東帝汶自 2002 年 6 月 31 日巴西利亞高峰會後，成為共同體的全權成員。

26. 參見 [www.campus-oei.org/tres\\_espacios/icolloquio3.htm](http://www.campus-oei.org/tres_espacios/icolloquio3.htm)。

為了實現此一理想和目標，葡語國家共同體執行該組織國家元首和政府首腦在近8年來多次高峰會上作出的決定，採取了多項行動。

不過，共同體畢竟是一個年青的組織。如果沒有巴西和葡萄牙在其他國際組織的經驗，很難期待它有更大的作為。而這些經驗，對共同體幫助很大。

其中一個組織，便是總部設在委內瑞拉首都加拉加斯的拉丁美洲行政發展中心（CLAD）。該中心由中美洲和拉丁美洲國家、加勒比海國家以及伊比利亞半島國家組建，旨在傳播和討論政府特別是公共行政改革的理念和實踐。在這個中心，巴西連同西班牙和葡萄牙開展了重要的工作，以其質量而令中心名揚成員國之外。

2002年10月8日在里斯本舉行的該中心第七屆國際研討會“政府與公共行政改革”的開幕式上，葡萄牙國會主席阿馬拉爾（Mota Amaral）強調：

——組織成員國深厚的歷史文化聯繫；

——這類研討會對交流經驗的益處；

——各個政府制度、政治組織、非集權化和非中央化的方法以及公共管理的實踐雖然不一樣，但並沒有防礙富有成果的合作關係，相反，找到了一些適合每個國家特殊國情的共同方案；

——對政府和公共行政改革這樣有現實意義的觀點尚有分歧，一些國家認為，全球化進程影響各國政治制度、文化和社會經濟的逐漸融合，邁向一個普世社會制度的建立，必將導致國家民族權力的衰落；另一些國家則義正辭嚴地反對上述觀點，認為國家的核心權力決不會因為全球化進程而縮減<sup>27</sup>。

巴西提交了一份由該中心學術委員會主席布列塞爾－佩雷拉教授草擬的文件——“拉丁美洲新公共管理”，將其在該組織的影響力發揮到極點。在1998年的西班牙會議上，該組織成員國的公共行政部長通過了這份文件，時稱“馬德里宣言”，從而令其成為各成員國推行公共行政改革必不可少的指南。這份文件是布列塞爾－佩雷拉度身訂做的作品，再次重申

---

364 27. 參見 [www.parlamento.pt/presidente/intervencoes/viicongresso-centro-latino-americano.ht](http://www.parlamento.pt/presidente/intervencoes/viicongresso-centro-latino-americano.ht)。

了在巴西“總體計劃”和葡萄牙行政改革“綱要”中提及的新公共管理的原則。大家相信，這些原則也將在葡語國家共同體其他國家開展行政改革時加以運用。

“馬德里宣言”向拉丁美洲行政發展中心成員國建議採用一個具有如下特色的行政模式：

——高級官僚的職業化。建立一個技術過關、積極進取、相對於政治制度有談判能力且敢於負責的官僚精英階層，是至關重要的；

——公共行政透明化。需要減少甚至消除行政機器的政治化，增加公共決定的透明度，並提高公務員隊伍的工資和倫理標準；

——以績效為導向的公共管理。不再沿用韋伯式的以規則和程序為基礎的模式；然而，由於拉美國家法治歷史的脆弱性，規則和程序值得加倍注意，政府應確保法律安全性、行政公正性和司法問責制。以績效為導向的管理是一項受尊重的原則。為此，需要在與中央政府簽訂的管理合同中訂定目標以及要達到的數量和質量指標，規定罰則、獎勵以及對公務員的問責。這是一個新的管理哲學，一種新的組織文化；

——執行局的管理自治權、非集權化。這種自治意味着以管理合同規定的表現指標為基礎的績效控制；要求公務員充份意識到更好地使用公帑即尊重納稅人的成本控制；更好地向用者提供服務的競爭力控制；誠如某些國家共同管理學校或市民反對選擇參與合議機關的人選那樣，呼籲市民參與的社會控制；不合法行為的司法控制以及相同處理的保障，這點在司法機關具有歷史脆弱性的拉丁美洲更為重要。執行國家專屬職能的機關應該非集權化，增加行政機器的靈活性；在非政府公共領域行使權力的機關，例如提供社會（衛生或老年人服務）、學術（教育、學術或研究）服務的機關，應該意識到政府繼續扮演出資人或監管者的角色，訂定指引，在需要時任免其領導人；

——市民是公共服務的對象。當社區被召集對日常問題（社區治安、共同管理學校、監督政府行為）扮演積極角色時，在教育、衛生、房屋領域也承擔責任<sup>28</sup>。

---

28. 拉丁美洲行政發展中心文件：《拉丁美洲新公共管理》，參見 [www.clad.org.ve/fulltext/ngppor](http://www.clad.org.ve/fulltext/ngppor)。

合作是葡語國家共同體賴以工作的三大支柱之一。在技術和學術領域，此一合作更為顯著，特別要強調的是電子政府在傳播管理先進技術、文書程序和監督政府施政的作用。在電子政府方面的合作，始於2000年7月在馬普托舉行的第三屆葡語國家共同體國家元首和政府首腦會議。在這次會議上，通過了一個有關“全球化時代的合作、發展與民主”的宣言，從此展開了工作：

——2001年5月，由總統和國會事務部長和國務秘書在巴西利亞簽訂“電子政府領域合作意向書”；

——2002年4月，一個會集在里斯本的工作小組建議成立共同體電子政府常設委員會，以協助各國的計劃；

——2002年5月，在盧安達由總統府暨國會事務部長和國務秘書通過前述建議；

——2002年7月，共同體國家元首和政府首腦在巴西利亞的第四次會議上核准成立葡語國家共同體電子政府常設技術委員會，並認為信息和通訊技術在公共行政中的密集使用，是使得政府更具效益、更加透明以及市民意識和民主更加強大的重要工具；

——2002年8月26日，在巴西利亞舉行電子政府工作會議，集中討論電子政府第一期合作計劃。該計劃由巴西政府對有關國家實施這類計劃的現有條件及其起草國家計劃的能力和相關政策作出診斷後提出，旨在支持非洲葡語國家和東帝汶草擬全國計劃。

目前，每一個成員國都已經設立了電子政府全國委員會，利用各自的資源去推行計劃，共同體電子政府常設技術委員會也已具備條件，以籌集的財政資源以及技術和人力資源向各國委員會提供支持。

其次，是葡語國家共同體成員國之間的雙邊合作。

雙邊協議很多：

——一些旨在完善公共行政程序的特別項目，如佛得角和聖多美與普林西比簽訂了建立“市民之家”（聖多美稱“單一窗口”，葡萄牙叫做“市民店”）的網絡，以便向終端的市民或者在市民與行政接觸的地方提供服

務，改變公眾服務的臉孔：邊遠的市民不必跑到中央行政部門，便可以在短時間解決一個文件上的問題，或解決與其切身利益相關的問題；

——葡萄牙與其前殖民國的協議繼續生效。以各國的跨年度項目——PIN – PALOP 為基礎，這些協議在政府施政諸領域推行廣泛、持久的發展政策；

——最後，各成員國之間也簽訂了總體協議，例如安哥拉和巴西在經濟、學術方面的協議<sup>29</sup>。

第三，與國際機構和組織的協議。

合作還有多邊協議，特別是參加和跟進與歐洲聯盟、聯合國以及世界銀行的合作。在歐盟方面，合作協議在“洛美(多哥共和國首都)協定”即今天的“經濟伙伴協定”、又稱“科托努(貝寧共和國達荷美港市)協定”的框架內進行，該協議2000年6月23日簽訂，有效期為20年。值得回顧一下的是，成立歐洲共同體的協議也提及歐共體與以前稱為海外國家和地區的關係。這些國家獨立後，通過1964年6月至1975年2月有效的“雅溫德(戈麥隆共和國首都)協定”與歐共體發生聯繫。在1971年1月到1975年2月有效的“阿魯薩(坦贊尼亞共和國)協定”建立了與肯尼亞、烏干達和坦贊尼亞的貿易關係。作為英國、愛爾蘭和丹麥加入歐共體文件附錄的“22協議”，也向散佈於非洲、加勒比海和太平洋地區的英聯邦國家、前英國殖民地提供了與歐共體討論組織未來關係的可能性。

“洛美協定”(共簽署了四項協議)生效期從1975年2月至2000年2月，其後由“科托努經濟伙伴協定”取代，為歐盟與非洲、加勒比海和太平洋地區國家的未來關係制定了框架，其目的是為改善這些地區國家的生活水平和經濟發展。換言之，新協定的目的是在完全平等的基礎上密切合作關係，規範兩大集約國的貿易及其發展策略，使得非洲、加勒比海和太平洋地區國家在世界貿易體制的融合度更高；加大體制和政治(合作)規模，強調人權、民主和善治。

從第二個“洛美協定”開始——之前沒有，因為1975年才獨立，所有非洲葡語國家都通過地區指標性項目尋求該協定所提供的幫助，關注經

---

29. 參見 [www.mec.gov.br/ai/pdf/Angola.pdf-16k](http://www.mec.gov.br/ai/pdf/Angola.pdf-16k)。

濟、制度和行政的發展，鞏固民主，依法治國，尊重人權和人的基本自由，向貧困宣戰和培育人力資源。現階段，這些國家仍然受惠於“科托努協議”。其中一項多邊協議，在 2003 年 8 月底受到由非洲葡語國家公共行政部門負責人、該計劃協調員、歐盟代表以及葡語國家共同體葡語合作代表和技術秘書組成的計劃協調委員會的評估。這個協議的宗旨是，加強公共行政的能力，即公共行政現代化、提高人力資源的技能，簡化程序，使用現代科技，更接近社區，在向一般市民以及國內外經濟運作人提供服務時快速反應，且具公信力和有質量。實際上，此一項目與新公共管理的原則一脈相承。