

公共行政創新與以人為本的終極目標——從一種國際比較的視野

顧建光*

最近30年以來，公共行政創新無論是從實踐還是從理論的角度，都出現了空前繁榮的所謂創新的潮流和流派。但是，公共行政創新關乎人民群眾根本利益的活動，因此，萬變不離其宗，追求公民利益的最大化應該是不應迷失的方向。

一、公共行政創新應超越公共服務的層面

自1980年代以來，世界各國對於政府應該承擔的公共服務職能的認識愈益清晰，建設服務型政府的口號也成為一種時髦的口號。關於如何向社會提供數量充足、品質良好的公共服務，以及如何來評價所提供公共服務的績效等問題，成為政府公共部門與學界在圍繞公共管理實務研討時的熱點問題。1980至1990年代是國際上新公共管理及其理論盛行的時期。如何更加充分地提供公共產品、如何提供良好的公共服務，成為各國公共部門關注的焦點。

汗牛充棟的研究和各種努力都是為了幫助政府提升在有效提供足夠數量公共產品和服務方面的能力。新公共管理運動提出了明確的戰略目標：1、提高政府生產力，2、掌舵而不是划槳，3、在公共部門和公共專案中引入市場機制，4、建設服務型政府，5、向基層放權，等等。具體實施在各國有所不同。一些國家還為此進行了專門的立法，如美國在克林頓政府時期制定的“政府績效成果法”(GPRA)¹，一些歐

* 上海交通大學公共管理系主任、教授

1. Dodald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution — A Report on the Transformation of Governance* [M]. Norwell, NA: Kluwer Academic Publishers, 2000.

洲國家，如英國、意大利等國在這方面也都有相應的立法。還有不少努力則直接來自民間的推動，如歐洲成立了“歐洲品質管制基金”(EFQM)，以及其他的品質管制系統。關於甚麼作為良好的公共物品和服務標準，形成了以下一些共識。諸如：1、符合某些規定(如符合ISO9000)；2、符合預選目標(如符合公司或者社會制定的目標，進行綜合積分)；3、確定投入與產出(按照綜合計分)；4、滿足或超出顧客的期望；5、對被服務對象抱有感情，等等。²

然而，近年來，我們日漸認識到，即便向社會提供足夠數量的公共服務仍然具有重要意義，但對於公共行政創新的根本目標來說顯然是遠遠不夠的。這是由於，從部分意義上說，當政府在提供公共服務時，還是有可能忽略掉了現存的那些為人民所不滿的所謂“糟糕的社會問題”。僅僅要求各相關政府機構提高效率，增加公共產品的數量和改進公共服務品質，並不能解決好這類問題。比方說，近年來一些西歐國家一直經歷著經濟衰退的後果，引發了社會要求削減政府開支的運動。為此，許多公共機構不斷努力減少地方政府在社會福利方面的開支。這導致在政府部門引入了更加靈活的以成果導向的資源管理體制，但也造成了地方政府資金不足和開支窘迫。從而迫使有些國家開始制定一些標準，根據這些標準，在本地以外出生的學生將得不到如從前那樣與在本地出生的學生所能享受的同等免費教育機會。而這種情況有可能在未來造成前者的就業困難，並可能使他們落入領受失業救濟者的行列。

此外，還有可能出現以下的情況：即便公民或者一些公共服務的獲得者認為公共部門所提供的公共服務是充分的，他們也不一定就會對有關政府部門表示出更大的信用。這也就是說，即使公共產品增加了、公共服務改進了，並不必然就會提升公民對於政府的信任度。實際情況表明，人們對於公共部門的評價並不僅僅局限於所提供的可計量的公共產品和服務是否充分。公民還要求公共部門必須能夠提供良

2. [美] 史蒂文·科恩、羅奈爾得·布蘭德著《政府全面品質管制》，中國人民大學出版社，2002年。

好的、公平的社會生活環境，並能夠承擔起各方面的社會責任。既然這方面的情況日益明晰起來，於是，近年來就啟動了一場新的政府改革，這也就是所謂的“社會治理”潮流。³

總之，在1980年代中期到1990年代中期的時期中，新公共管理潮流在國際上居主導地位。在這段時間裏，世界各國開展的許多政府管理的變革都是圍繞著新公共管理的一些原理展開的。⁴然而，在經歷了這十年的實踐以後，人們對於新公共管理僅僅關注有限公共服務目標做法日漸不滿。這種不滿主要是起於以下幾個方面的原由：首先，一些公共部門（即便是那些所謂“節約、效率和效能”的公共部門）有可能並沒能適當地去解決那些為人們關注的所謂“糟糕的社會問題”。即使提供了各方面都很充分的公共產品和服務的政府，也還是有可能並沒能解決人們緊迫需要解決的困難問題。其次，人們越來越認識到，與民營部門的合作要比基於對立的合約程序的關係更為重要。人們也日益感覺到，政府要與各種組織（不管是它們屬於哪一類部門）成功地合作開展工作，需要依靠的相互間的信任而不僅是競爭。第三，人們日漸意識到，新公共管理對於公民作用的理解流於片面。這表現在於，只是將公民看作為公共產品的“消費者”。在新公共管理那裏，公民僅僅被看作服務的利用者，公民作為共同體成員參與各項公共管理專案的共同規劃、共同設計以及公共管理的作用，基本上被忽略了或者說至少是被低估了。第四，在大多數國家，與政府績效相關的一些大的醜聞常常不是因為服務的品質不行，而是因為政府在履行自身任務的過程中出了問題（包括政府一些重要官員的失職和腐敗現象等等）。第五，政府長期的公共政策，諸如經濟政策、社會政策以及環境政策，需要有全方位政策和戰略的綜合與協調。公共政策的效果常常不僅是依靠各自為政的不同部門，而是需要在不同的公共部門之間建立起配合與協調關係。這也意味著，各項公共服務的決策必須從作為整體的

3. [美] 蓋伊·彼得斯《政府未來的治理模式》，中國人民大學出版社，2001年版。

4. Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (New York: Penguin, 1993).

組織由現行以及參與各方的綜合考慮來加以評估，不能僅僅是為了達到某個具體的目標進行設計和實施。⁵

由此可見，完善社會管理僅僅關注的公共產品提供的實務層面是遠遠不夠的，還必須考慮到治理的深層層面。

二、公共行政創新需關注社會治理層面

由上可知，公共行政的創新不應忽略了社會治理的層面。這裏，我們涉及到了所謂“治理”這樣的範疇。關於何謂“治理”，以及何謂“良好的治理”這樣的問題，長久以來，始終是困擾著社會科學家們的爭論主題。然而，從事政府管理的實踐者們通常卻並不十分關心如何來做這方面的精確定義的問題。政府公共管理的實踐者們常常會忽略詞語的抽象定義，而直接關注有關概念與範疇在實踐中所得的實際效果與含義。

我們認為，還是必須從具體的社會背景條件下來理解人們關於社會治理的定義。也就是說，對於不同國家以及不同的相關群體來說，“社會治理”是有著不同的背景含義的。如果脫離了這樣的背景，關於這個主題意見或理論將是無法溝通的。不過，還是讓我們在這裏權且採取某種具體的關於社會治理的定義，這可能有助於我們探討不同主體應如何適當地參與關於社會治理的評價。相對於這一定義，其他關於治理的界定，均可被理解為是對我們在這裏所勾勒的關於社會治理以及良好的社會治理定義的某種修正。

我們在這裏將社會治理定義為：相關各方為影響公共政策的結果而開展互動的方式；將“良好的社會治理”理解為：在改進公共政策成果和達成一致的治理原則問題(或領域)上，由所有相關各方參與協商，這些政策的實施以及定期評估均由參與各方進行。

在社會科學領域的某些討論中，以及在平時習慣中，人們有的時候會有意地採用一些含義模糊的詞語，如“治理”可能就是這樣的詞語

5. [美] 喬治·弗雷德里克森《公共行政的精神》，中國人民大學出版社，2003年版。

之一。正是由於其模糊性，才使得這些詞語得以流行開來。因為，不同的組織和個體都可以按照他們自己的理解來解釋這些詞語。尤其是在一些國際社會場合，恰恰是“治理”這一詞語的模糊性，有助於許多不同的國家和相關組織都能接受它和使用它。不過，當我們要對社會治理的品質加以測評的時候，還是必須對治理這個詞所包含的內容作一定的理解和解釋。

還是讓我們在這裏從某種比照出發。比如說，按照“新公共管理”的範式解釋，所謂“良好的”，也就意味著獲得正確的工具，如“設計一台良好的鋼琴”。因而，良好的治理也就是要求有正確的成果，如“確保好的鋼琴能夠彈奏好的曲子”。按照這樣的比喻，對於治理的評估還包括了對於音樂廳的評估。假如對一架好鋼琴的評估相對還比較容易的話，那麼，對於甚麼是好的音樂廳的評估就顯得過於複雜了。我們為甚麼要對社會治理加以評估呢？我們是否會冒對不可定量的東西加以定量的風險呢？就此，我們無法給出十分簡單而又明確的定義。然而我們相信，這樣一種對於社會治理品質的評估具有潛在的價值。不少關注這一問題的人們（當然包括普通公眾）都會樂於採取這樣的評估，也樂於看到這樣的公眾可獲得的成果。在我們看來，現存的績效評估方法對於完成這樣的任務是完全不合適的。也就是說需要有了新的概念框架、不同的評估模式和方法，以及一套新的指標。

這裏採取的新的出發點是，需要探討所謂“良好治理”的構成要素。就我們對於良好治理的定義來說，顯然有兩個需要加以測評的重要領域：一是有關公共政策成果是否確實或得了改善；二是具體公共政策的相關各方是否參與了設計和實施適當政策手段的過程。

三、公共行政創新需考核公共政策的實際效果

在1980年代到1990年代的第一波公共部門改革過程中，人們對於公共政策成果的測評也作了不少探究，但未取得重要的實際效果。在許多國家，人們實際上有時也將新公共管理稱為“成果導向的公共管理”。出現最終成果是政府初始意圖不相一致的情況，在很大程度上是由於，對於負責提供某種公共服務的機構來說，有些成果的出現存在

著很大的偶然性。無論如何，一些政府部門在公共服務的績效評估方面還是做了一些努力。比如，美國奧勒岡州政府所做得的標杆實踐。這方面的嘗試努力表明，對於公共服務成果的測評要求有部門之間的合作，因而不可避免需要有關資料的共用。然而，這樣的實踐對於不同的公共機構和部門來說，卻並不常見。

近些年來，人們對於各項公共政策成果的評估逐漸產生十分濃厚的興趣。這部分地是因為，目前的一些績效評估報告所集中關注的那些測評內容，對於政治家、公民或者媒體來說，並非他們的興趣所在。隨著“批評性”文獻的增加，公民和其他的相關群體要求瞭解的是與他們的利益相關的那些政府活動的資訊。政治家們尤其想瞭解自己的政策是否在他們想要實現的目標方面確實帶來了何種實質性的變化。

由此可見，人們現在對自己是否成功地參與改變他們生活品質的實踐活動的效果感興趣，而不只是對這些活動的所謂品質本身感興趣。這意味著，我們需要由公民自己來對公共政策的實際效果加以評估。舉例來說，人們更為關心的關於公共政策的效果體現在：公民所感到的社區安全的程度，而不僅是員警和防治犯罪服務數量；收入水準和工作條件，而不僅是經濟發展計劃績效；公民所感到的醫療和社會福利的水準，而不僅是提供給服務使用者的醫療和社會照顧的設施品質；公民對所想要知道的有關問題的實際瞭解程度，公民在所希望從事的工作中的競爭能力，而不僅是他們所看到的教育和培訓服務的設施數量和品質；人們對他們想要享用設施的可獲得性，而不僅是他們所看到的道路和運輸設施的品質；人們所感到的環境品質，而不僅是環境保護或改進設施的數量和品質；人們在自己家庭中所享有的舒適，而不是所提供的房屋和修理的設施數量和品質；公民所感到的免受外來攻擊的安全程度，而不僅是簡單的國防力量的數量和品質；這並不意味著不再需要關注對由公共部門所提供的服務條件的一般品質或者數量問題，而是說這些東西本身完全是工具性的，並不能簡單地等同於目的本身。由於這一方向性的變化，於是就提出了如何來提升人民生活品質的挑戰，就需要對以上列出的這些根本要求加以評估。

四、公共行政創新的終極目標是人民生活品質的提升

在這裏可以強調，從根本上說，良好的公共管理應該是以追求人民生活品質的提升為終極目標的。公共管理的績效考察不能停留在文字報表上，最終必須體現在公民生活品質的實際改善和提升上。關於生活品質改善和提升的測評，可以從幾個不同的角度來加以探討。我們可以概括以下四種不同類型關於公民生活品質改善的測評。

類型1：個體生活品質的總體指標(如，在問及人們生活總體品質的問題時，其回應是“幸福”或者“非常滿意”的比例)。

類型2：個體生活品質的部分指標(如，在問及人們是否對工作生活環境滿意，因而樂於繼續居住和生活在本本地時，其回應為肯定的比例)。

類型3：個體在其生活的某一方面的生活品質的總體指標(如，當問及個體的人事關係、工作條件或者健康品質時，回答幸福或者十分滿意的比例)。

類型4：個體在其生活的某一方面的生活品質的部分指標(如，人們表示為了改善住房條件而打算移居它地的比例)。

在不同的具體情況下，這幾個角度的測量都是很有用的。從國際上看，對於第一種測量的興趣最大。但是，對這方面的測量只能獲得有限的資訊。因而，就需要採取其他的資訊採取類型的測量。所以，第二種類型的測評就可以用作第一種類型測評的補充。但是，第二種類型的測評結果的累加並不一定導致第一種類型的測評效果。比如，人們願意移居到別的地方也許是為了尋找新的相處關係。

人們最常採取的測評方法一般是第三種和第四種類型。這兩種測評可以提供對人們生活品質總體測評或者部分的測評。尤其是涉及到人們對於醫療、社會照顧以及環境的滿意程度的時候。我們可以有以下一些例子：

公民生活品質的客觀改善：健康狀況的改善；失去走路能力的老年人得到服務的程度；公民在離居住地只需五分鐘就能到達草坪、公園或其他開闊空間的比例。

公民生活品質的主觀改善：生活艱難程度的下降；脆弱的老年人相信自己與家庭或者朋友的社會交往程度得到了改善的比例；公民認為他們的總體環境品質得到改善的比例；相對於目標、目的和標準的成果實現程度：公民低於世界衛生組織推薦體重的比例；有能力獨立生活的殘疾人的比例；生活在低於所規定的空氣污染最高標準以下的公民的比例。

儘管這兒所列的每一項指標都需要作具體的解釋（因而可能會出現誤解），它們還是表示了生活品質的許多不同方面，可以作為公共領域決策的依據。

近些年來，國際上對關於測評生活品質（以及測評生活品質）的項目多不勝數。也許最為著名的關於“生活品質”的測評專案，就是聯合國在2002年提出的“人類發展指數”（HDI）。這方面最早的報告是聯合國在1990年提出的“人類發展報告”。在這份報告中，還只是提出了將人放到發展過程的核心地位模糊目標，但這一目標具有深遠意義，也就是說，從衡量人們的收入轉向衡量人類的長期福利的水準。自從這第一份報告提出以來，已經形成了四個新的綜合指標來衡量人的發展，它們分別是：人類發展指數、與性別相聯繫的發展指數、性別平等測評指數以及人類貧困指數。聯合國每年都公佈人類發展指數，按照公民的生活品質來對各國的發展排名。這方面的標準包括了對期望壽命、受教育程度以及經調整的實際收入排名。

德國的指標設計要求地方政府在形成長期發展觀和戰略目標的過程中去諮詢公民以及其他相關的群體的意見。要求地方的發展指標體系可以允許作相互比較。在收集了初步的資料以後，其中包括綜合調查，要形成根據這些資料的改進建議。最後，決策者需要就哪些建議有助於實施其總體戰略進行評價。

英國的審計委員會在2002年，在對70個地方政府情況調查的基礎上，形成了38個績效指標來就13個主要領域測評公民的生活品質。在這38個指標中，有4個指標用於經濟領域，4個指標用於社區發展，17個指標用於社會發展，還有13個指標用於環境領域。這38個指標中的28個指標採自現存“客觀”資料資源，另外10個指標則需要向公民進行調查。這個指標中有7個依據的是主觀的、感覺的資料，另外三個則採

自人們行為的客觀資料。在英國，這樣的調查已經司空見慣。每隔三年就要向公民調查，瞭解他們對地方議會及其提供的服務是否滿意。之所以提出這樣的有關生活品質的測量指標，是為了鼓勵地方政府及其合作者要從讓當地社區受益的基礎上來考慮生活品質指標。政府認為採取這樣的指標有助於督促地方的發展戰略形成良好的實踐慣例。

歐洲在1997年發起了“歐洲城市審計計劃”，這是為了對個別的歐洲城市加以評估，以便為其他的歐洲城市提供可以獲得比較資訊。自那以來，取樣城市已經從58個增加到了200個。取樣最初有33個指標，分為5個主題領域。其中包括社會經濟發展、公民參與、接受培訓和教育的程度、環境保護以及文化創新。這33個生活品質改善指標後來經過修正，重新劃分為21個領域，以便能夠對取樣獲得資訊可以進行比較。

儘管生活品質改善的測評運動相對來說還比較年輕，我們還是可以對此作一些初步的評價：

首先，儘管關於生活品質改善的指標主要還是為了增進公共部門對於公民和社區的責任性。所提供的資訊則很少再是以目標群體導向了。一些地方政府的年度報告變得越來越厚，主要是向當地公眾報告範圍愈益廣泛的有關生活品質改善的情況。但是，似乎目標是為了社會科學家和對此有興趣的統計學者，而不是普通的公民。這些報告在滿足人們以及對某個具體領域有著利益關係的人們來說顯然還是不夠的。

其次，至今還很少有證據表明選舉產生的政務官們在很大程度上採用了生活品質改進的指標。加拿大國會曾對為議會採用的社會指標以及成果的實際和潛在影響進行了考察，發現推動社會進步是一個長期的過程，而國會的議員們在任時期則是較短的。

第三，就地方層面推進的生活品質專案的情況來看，大量的資料仍然是由地方政府採集的。其他一些地方機構、志願者團體以及公民並沒有太多參與對指標的界定或者資料的採集工作。這就使他們對這方面有關生活品質的報告以及所報告內容不會太感興趣。

第四，採用生活品質改善指標已經表現出一種潮流。這樣的指標不僅可以讓我們得以對不同地區的情況加以比較，還可以成為機構之

間進行比較的尺規。但是，這也會帶來相關的問題，這就是，生活品質改善指標的意義究竟是甚麼。是否會成為“誰做得最好”的一場遊戲，扭曲了這樣的指標設立的本來意義。

因此，儘管無論是在地方的層面上還是在其他的政府層面上有很多對於生活品質測評的活動，相對來說卻很少能說明社會治理的原則多大程度上在公共領域得到了實施，或者說在相關的組織中，治理過程在多大程度上得到了實施。

近年來，有許多嘗試來對社會治理的主要原則和過程加以歸納。我們在這裏列舉了10項“良好的社會治理”的特徵。關於這些特徵的表述無論是在政治文獻中還是在實踐著關於這個主題的爭論中都是一再出現的：公民參與；透明政府；負責任的政府；平等和社會包容（性別，民族，年齡，宗教等等）；公共部門合乎道德和誠信的行為；公共部門公正（公平的程序和過程）；政府在全球環境下的競爭能力；公共部門有效合作工作的能力；政策的可持續性；尊重法律和法治。

這些社會治理的原則和過程並不是絕對的——它們的重要性隨著環境和實踐的變化而有變化。另外，對於不同的當事人來說，這些特徵的實踐含義的理解是會有不同的。比方說，對於斯堪的納維亞國家的公民來說，對於政府決策透明度的期望要比其他歐洲國家來的更加強烈。所以，對於治理原則以及過程品質的評價肯定是會隨當事人的不同而變化的。

問題的關鍵是由誰來進行這樣的評估。僅僅是為獲得有關成就的指數所做得測評不一定能得到社會的普遍歡迎，或者說不一定會影響政策的施行，也不一定被用來改進公共政策的決策過程。關於由誰來評估的問題，從傳統上說，必須做出選擇，也就是選擇是自身評估還是選擇外部（獨立）評估。自我評估的優點通常是更瞭解情況，並能讓在實施政策過程中扮演重要角色的人進行必要的學習。但是，這樣的評估難於為其他的當事人所取信。相反，外部的評估則可能更具獨立性，但卻通常得不到執行機構的信任，另外他們也不太瞭解情況。因此還是可以讓所有的當事人參與作全方位的評估。這既可以具有獨立性，又可以顯示對於情況以及核心問題的瞭解。評估永遠需要有多方

面的當事人來進行，而不僅僅是政策制定和實施者自己的評估，或者讓某些對於具體的政策問題沒有利益關係或者漠不關心的外部人士(專家)作外部的評估。全方位的評估的參與者主要涉及以下主要方面：相關的公民群體；代表某項具體公共政策問題的政府部門和機構(官員)；第三部門的代表，包括社區組織、自願者組織和一些慈善組織；相關的工商部門；媒體(報紙、電視、無線電)；其他層次負責相關事務的政府部門。

總而言之，完善的公共管理(良治)應該更多地將服務對象定位為公民，而非一般意義上的“顧客”；良好的公共管理的精粹是公民的參與；公民的滿意程度是公共管理成效的最終標準。

