

专栏：公共部门效率与效果

专栏导语

牛美丽 何达基*

公共部门效率与效果是构建责任政府的核心内容，是普通公众和政策制定者共同关注的议题。虽然现有的文献对于好的绩效是否有助于提高公众对政府的信任还存在争论，但大多数国家在提供公共服务时都要考虑成本效率。尽管不同的国家在政治制度、政府架构、政策目标、文化传统等方面存在很大差异，开展结果导向的管理、提高公共部门的效率和效果已经成为发达国家和发展中国家共同的实践。而且，随着经济的全球化，不断提高公共部门的效率已经成为吸引国外投资增强国家的竞争力的必要手段之一。

提高公共服务的效率和效果不仅要依赖公务人员的工作能力，还取决于一国的治理结构。例如，公共部门如何与私人部门、非盈利组织、社区组织合作？公务员如何与普通公众互动以获得大众对政策制定的意见和支持？如何确保公共部门对结果负责？行政、立法、司法三个分支如何协作来加强监督以治理腐败、权力滥用等行为？中央和地方政府怎样合作来共同制定政策及使用公共资源？所有这些都对一国公共部门管理的效率和效果有重大的影响。此外，公众对政府角色、政府官员以及老百姓个人在社会中的责任的价值定位也会对一国政府机构的职能设定和公共部门的具体组织形式产生深刻的影响。

因而，为了获得更高效率和更好效果的公共服务，尤其在目前各国财政普遍紧缩的条件下如何争取以更小的成本提供更多的服务，必须超越简单的对投入产出关系的技术测量。无论是政策决策者还是公共管理领域的学者必须把公共部门的效率和效果的分析放在特定的治理环境中来考量，一方面可以深化一

* 牛美丽，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，副教授；何达基，美国堪萨斯大学公共事务管理学院，副教授。

国绩效管理成败的理解，另一方面也有助于跨国比较分析，从而构建更为普适的理论解释。

自从 20 个世纪末，很多发展中国家试图追随西方国家的路径，大胆尝试新公共管理改革、结果导向的管理来提高公共服务水平。由于绩效管理将构建责任政府这一国家治理的核心内容落实在可操作的技术层面，绩效理念在全球迅速扩散，很多国家趋之若鹜，纷纷启动多样化的改革试验（Asian Development Bank, 2009；Mimba, et al. 2013；Wescott & Jones, 2007；Wescott, et al. 2009），但也有研究质疑这些改革是否对一国政府绩效产生了有意义的影晌或者使得政府管理得到真正的转型（Christensen, 2012；Gupta, 2005；2010；Ho & Im, 2013；Im, 2010）。公共部门的投入和产出超出了通常的实物、财力、和人力资源等概念，其投入产出关系的测量及其影响因素非常复杂，因而大多数研究侧重于改革实践的介绍和技术效率的分析，缺少对改革影响的综合评估。

为了更好地研究政府的绩效管理，加强对公共治理的理解，国际行政科学学会（IIAS）2014 年初成立了“效率（efficiency）、效果（effectiveness）、治理（governance）”研究小组，该小组致力于构建一个多学科交流的平台，在治理框架下研究不同国家绩效导向的管理和预算改革。除了传统的投入产出关系的效率分析，这个小组倡导引入政治制度、官僚体制、价值观念、文化传统等治理环境因素来分析公共部门绩效管理的经验。本专栏是该小组成立之后的第一个学术期刊专栏，目的是反思目前的绩效管理研究的不足，探讨加强该领域学术研究的路径，同时也提供研究方法创新的一个范例。希望借此专栏起到抛砖引玉的作用，引导对该领域感兴趣的学者继续进行理论和方法上的创新，不断提升政府绩效管理的研究。

本专栏的第一篇文章反思了关于风靡全球的结果导向的管理和预算改革的研究在概念上和方法上的挑战。作者认为应该超越技术效率的分析，从能力构建、流程改造、公共治理的层面来定位公共部门的绩效管理和预算改革。一方面，对改革实践的分析要引入组织和治理的情境要素；另一方面要拓展思路，谨慎界定改革成败。在研究方法上，可以大胆借用其他学科的方法。该文特别推荐数据包络分析（DEA）、随机前沿分析（SFA）和多产出随机前沿成本分析（MOSFCA）三个工具。这三个分析工具源于经济学中对市场和厂商的成本、效

率分析，现在被广泛用于经济学、管理学等学科的研究中。遗憾的是，公共管理学者对此尚未重视。虽然也有学者应用这些工具分析公共服务的效率，但这些人基本上是来自经济学领域，对公共部门绩效管理和预算改革的复杂性认识不足，缺少对治理情境的分析。文章对这三个工具的特点进行了系统地介绍，并且与公共管理研究领域常用的回归分析方法做了比较。同时，作者也指出，定性研究尤其是精细化的案例研究对于评估改革的成败和分析制度环境、组织文化、领导力、利益相关者的行为等因素及其对改革的影响也非常重要。

本专栏的第二篇文章为研究公共部门的绩效提供了一个很好的方法创新的范例。作者认为，由于标杆分析是一种相对的绩效测量方法，因而非常适宜采用非参数前沿分析方法。作者以公共服务中最常见的图书馆服务作为例子，展示了两个非参数前沿方法——无界分析法（FDH）和数据包络分析（DEA）——在标杆分析中的应用。文章首先将这两种方法与传统的绩效指标分析进行了比较，指出其不足，然后系统地介绍了FDH和DEA两种方法前提假设和分析逻辑。在对具体案例的分析中，作者在分析单位的数量、投入—产出数量、时间三个维度上分别展示了FDH和DEA两种方法的分析结果，从而为读者清晰地呈现了两个分析工具的特点和差异。虽然作者强调这非参数前沿方法的优势，但是他们也指出，为了更全面地分析公共服务的效率和效果，非参数前沿方法与其他方法的结合使用非常必要。

参考文献

- Asian Development Bank (2009). *Moving from Concept to Action: Asian Experiences on Managing for Development Results*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank, the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, and the United Nations Development Programme (2013). *Asia - Pacific Aspirations: Perspectives for a Post - 2015 Development Agenda*. Bangkok, Thailand: ADB, UNESCPA, and UNDP.
- Christensen, T. (2012). Global Ideas and Modern Public Sector Reforms: A Theoretical Elaboration and Empirical Discussion of a Neoinstitutional Theory. *American Review of Public Administration*, 42(6):635 - 653.

- Gupta, A. (2005). Reforming the Management of Public Expenditures on Forests: Some Thoughts. *Social & Public Policy Review*, 2(1):1 – 17.
- Gupta, A. (2010). Evaluation of governance: A Study of the Government of India's Outcome budget. *Journal of Development Effectiveness*, 2(4):566 – 573.
- Ho, A. T. & Im, T. (2013). Challenges in Building Effective and Competitive Government in Developing Countries: An Institutional Logics Perspective. *American Review of Public Administration*, Forthcoming.
- Im, T. (2010). What are the Problems that NPM Reform Resulted in? *Korean Society & Public Administration*, 20(1):1 – 27.
- Mimba, N., Van Helden, G., & Tillema, S. (2013). The Design and Use of Performance Information in Indonesian Local Governments under Diverging Stakeholder Pressures. *Public Administration & Development*, 33(1):15 – 28.
- Wescott, C. G., & Jones, L. R. (2007). Managing for Results and Performance in Asia: Assessing Reform Initiatives in the Public Sector. *International Public Management Review*, 8(1): 56 – 102.
- Wescott, C., Bowornwathana, B., & Jones, L., Eds. (2009). *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia – Pacific Region*. Oxford, UK: Emerald Group Publishing.