

科层制属性和公共部门绩效： 东南欧地区比较研究

阿尼·马太 菲萨斯·格瑞戈尤
玛格丽特·史韦格瓦 达沃尔·瓦西赛克
张 芳 刁大明 译*

【摘 要】行政合理化程度、经济增长率和公共部门绩效之间的相互作用，至少对于东南欧国家来说，目前仍然是研究不足的代表性领域之一。它从本质上预先假定国家行政管理中的科层属性具有经济上的影响，这种科层结构在行政集中和动态性方面或多或少近似于韦伯行政结构。截至20世纪末，该领域的文献^②已经对这一主题进行了综合性研究，分析了超过全球35个国家的情形。但是东南欧各国没有包含在这些研究中。在此背景下，论文旨在对东南欧各国，尤其是巴尔干地区国家进行理论和实证研究的比较，以确定科层制属性、经济增长和治理绩效之间的相互关系。这一研究方法——“经济性科层制分析”适应于论文的研究目标，并且由“竞争性工资、内部晋升和职业稳定性、功绩性聘任”组成，其内容建立在韦伯的行政合理化原则基础之上的。论文的社会学调查在4个东南欧洲国家进行：罗马尼亚、希腊、保

* 阿尼·马太 (Ani Matei)，罗马尼亚政治研究与公共管理国家学院，教授；菲萨斯·格瑞戈尤 (Panagiotis Grigoriou)，希腊爱琴大学，教授；玛格丽特·史韦格瓦 (Margarita Shivergueva)，保加利亚新保加利亚大学，教授；达沃尔·瓦西赛克 (Davor Vašiček)，克罗地亚里耶卡大学，博士。张芳，清华大学公共管理学院，博士研究生；刁大明，清华大学国际问题研究所，博士后。

② 参见在世界银行、拉瑟尔智囊基金 (Russell Sage Foundation)、制度改革和非正式部门研究中心 (Center for Institutional Reform and the Informal Sector) 准许的框架下完成的研究。这些研究的主要成果可以从一些文献 (Evans, 1995; Rauch & Evans, 1999; Drori et al., 2004) 中找到。

加利亚和克罗地亚,这4个国家是从125个相关样本中选取的,基于的标准是以上提到的国家在中央政府层面上严格的代表性水平。

【关键词】科层 治理 绩效 韦伯式行政 公共部门绩效 东南欧比较研究

【中图分类号】D523 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2010)06-

一、引言

关于公共部门绩效问题的研究文献已经越来越多。作为综合公共管理过程的产物,公共部门绩效,不论是对中央政府还是地方政府,都具有系统性特征,而且,根据所在层面,机构主管建立了通过新的公共决策加以执行的反馈机制,意在引发一场新的绩效改进。

卡尼和伯曼(Kearney & Berman, 1999: 5)表明,“对改进政府组织绩效的关注早在科学管理运动之前就已经存在”。关于以开支管理公共组织的方式,这两位作者从不同维度对公共部门绩效进行了研究,比如:组织工作、管理人员、考核绩效和克服改进绩效的创新的阻力。

在此背景下,史密斯(Smith, 1990: 53)透露了“绩效指标已经在公共部门中无处不在”和“公共部门中的责任界限更为复杂”的事实。

公共部门绩效和科层制属性之间的直接和相互关系以及决定因素的观点得到重要国际组织,如世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织(OECD)和联合国开发计划署(UNDP)等的研究和分析的支持,劳赫和埃文斯(Rauch & Evans, 1999),布里格诺尔和莫德尔(Brignall & Modell, 2000)等知名作者也对此做出了贡献。

迈耶和朱克(Meyer & Zucker, 1989: 111)提供了一个框架概

念，证实了上述观点，他声称：“通常，绩效被狭义定义为这样一种程度：（1）精英主导组织；（2）高度专业化的存在；（3）组织执行一种技术功能，组织的产出可以测量。”

公共部门特殊性并不总是有利于其绩效，特别是当“参与式民主管理规则执行时，有时是以正式结构或者组织规则存在；多方选民利益得到认可；组织的功能是非技术性和产出难以测量”。

扩展上述方法至十多年前，世界银行（World Bank，1997）总结道：“政府的效益是经济高增长的原因”、“人力资源管理是组织绩效的决定因素”（UNPAN，2005：27）。

在此背景下，世界银行把公共科层制属性、政策制定质量和公共服务提供质量纳入“政府效能指数”中。而且，基于在175个国家获取的分析，考夫曼（Kaufmann，1999）强调了这样一个事实，即政府效能与经济增长之间存在紧密联系已经证实，同时也强调了另外一个事实，“政府效能有利于更高的国民收入”（UNPAN，2005：27）。在同一文件中，还有另外一些论断：基于对工业化国家、发展中国家和转型国家私人企业的持续性研究，科层制属性和人力资源管理与它们的全球影响密切相关。

至于我们的研究方法，埃文斯和劳赫（Evans & Rauch，1999）的研究和他们各自的研究，以及其他一些相关研究，确定了评估科层制属性的充分的社交和统计工具。基于上述研究，特别是所提到的“经济性科层制分析”量纲（scale）（Evans & Rauch，1999：761-763），所有的实证调查以及科层制属性指标都已经获得。

在东南欧地区，关于功绩制的相关研究议题，可以在一些文献（Matei & Matei，2010；Matei & Popa，2010）中找到。

我们目前的研究结果在于确定科层制属性和公共部门绩效之间的关系。对于分析的第二个过程——公共部门绩效，我们纳入了世界银行使用的一些指标：政府效能、管制质量、法律规则、腐败控制，以及实际国内生产总值。

本社会学调查在四个东南欧洲国家进行：罗马尼亚、希腊、保

加利亚和克罗地亚，这4个国家是从125个相关样本中选取的，基于的标准是以上提到的国家在中央政府层面上严格的代表性水平。这些实证数据是从让·莫奈（Jean Monnet）项目框架“东南欧国家行政集中度的发展和巴尔干国家欧洲行政空间的扩大”中获得的，数据可以从相关网站^①中获取。

二、理论方法

（一）治理绩效

伯卡特和哈利根（Bouckaert & Halligan, 2008）以及波利特和伯卡特（Pollitt & Bouckaert, 2000）进行了关于“管理绩效”和“公共管理改革”的国际比较。在公共部门的背景下，绩效管理之间的数量比例或者关系是理解绩效管理过程和治理绩效两者的决定因素。

这一议题的常规研究框架是由新公共管理（Hood, 1995）或“新政府运动”（Osborne & Gaebler, 1992）提出的。

基于公共管理，绩效的广义和一般定义是对系统的行为负责，对结果负责（Bouckaert & Halligan, 2008: 32）。

汉纳根（Hannagan, 2008: 294）针对组织中的绩效管理指出：“绩效管理术语不同的管理者具有不同的实践意义，但通常包含下列因素：（1）组织内共享目标、或使命宣言或企业目标，这些目标、使命宣言和企业目标在雇员内进行交流 and 沟通；（2）设定个人绩效管理目标，这个目标与组织目标相关；（3）进行定期和正式的考察，以管理实现目标的过程；（4）考察过程用以确定培训需要、职业发展和可能的报酬；（5）整个过程的效能根据组织的总体绩效进行评估。”

马太（Matei, 2009: 141 - 220）进行了关于公共服务绩效改

^① 参见 <http://www.balcannet.eu>。

进支柱的功绩制和专业化有一个有趣的理论和实证分析。

在这一时期，对公共部门绩效进行持续和重点关注的研究也可以在联合国公共管理项目中找到，2005 年和 2008 年的报告既提到了公共部门绩效（UNPAN，2005），也提到了公共治理问题（UNPAN，2008）。因此，2005 的报告（UNPAN，2005）聚焦于改变人们潜在意愿以提高公共部门绩效的方式。对这一陈述的问题进行研究的总体背景一方面具有政策制定过程复杂性和公共战略复杂性的特点，另一方面，具有实现这些功能的人力资源能力退化的特点。前面设定的这些方面给许多国家造成了运用国家目标和战略以通过降低贫困和腐败提高治理绩效和促进人类可持续发展提高政府绩效的困难，这些目标是千年发展目标（Millennium Development Goals）所强调的。

2008 年的报告（UNPAN，2008）强调公共管理过程中公民参与的作用。通过几个案例研究，它以真实的方式强调不同实践在通过透明度和责任来强化治理能力中的作用。在这个背景下，权力和公民社会组织之间的关系，以及采用适合每个国家情形的方法和战略以实现公共治理中成功的公民参与的必要性，都得到了处理。

威尔莫尔（Willmore，2005）在分析中也运用了上面提到的技术支撑。

（二）聚合治理指标

在过去的十年里，世界银行已经进行了综合的理论和实证研究。根据我们的研究，考夫曼等（Kaufmann et al.，1999：2）的文章，和以前一些关于所谓“治理问题”的文章都是此类相关研究。上面的文章组成了“六个新的聚合测量指标以覆盖治理的多个维度，这些指标提供了从更好的治理到更好的发展结果的新证据”。

六个指标对应了六个基本的治理概念：话语和职责、政治不稳定和暴力、政府效能、管制负担，法律规则和贪污受贿。

六个提到的指标是在世界银行研究小组“宏观经济和增长”和

世界银行机构“治理、管制和金融”的综合性研究中开发出来的。

它们是指所关注的下列方面：（1）政府选举、监控和替代的过程；（2）政府有效率的形成和执行合理政策的能力；（3）对公民的尊重和对管理公民间经济和社会互动的组织的尊严。

关于公共部门绩效和它的评估，范多伦和范德沃尔（Van Dooren & Van de Walle, 2008）的研究中有一个综合性的合成。

从反映公共部门绩效的治理过程的三个主要维度出发，我们基于数据聚合变量，选择了四个描述最后两组主要议题的指标。

遵从世界银行提出的概念，这四个指标描述如下：

（1）“治理效能”，将公共服务提供质量、科层制属性、公务员竞争力、公共服务免于潜在压力的独立性和政府对政策的承诺可信度综合为一个组。这个指数的主要关注点是政府能够生产和执行好的政策而需要的“投入”；

（2）“管制负担”，包括对市场不利的政策，如价格管制和不合适的银行管制等测量指标，也包括通过对诸如国际贸易和商业发展等领域的过度管制而带来的负担的认知；

（3）“法律规则”涵盖了几个指标，这些指标测量代理人对社会规则的信任程度和遵守社会规则的程度。这包括对于暴力和非暴力犯罪频率、对司法的效能和可预测性、合约执行度的认知。合起来，这些指标测量了一个社会在发展基于公平的和可预测规则而形成的经济和社会互动环境时的成功度。

（4）“腐败的控制”描述了对于腐败认知的测度。

三、实证研究方法

（一）原始数据收集

接下来的几个步骤在于完成实证研究。使用的研究工具用由20道题构成的问卷，这些问卷很大程度上借鉴了埃文斯和劳赫

(Evans & Rauch, 1999: 761 – 763) “分析经济性科层制”的研究。

根据科层制的机构，对科层制质量起决定性作用的变量，以及它们各自与经济环境的关系我们合成了表 1。

表 1 问卷的结构和预期结果

问题编号	内容和预期结果	描述
q1 – q3	核心经济机构	确定经济政策制定的重要机构或者公共机构
q4 – q13	聘任和职业	在聘任中应用功绩制标准 (q4, q5) 测量职业建立的重要性 (q6 – q11) 不是模糊公私界限，而是确定国家内嵌于社会的程度标准 (q12, q13)
q14 – q16	工资	科层制报酬和社会经济地位
q17 – q20	公务员考试	测量聘任多大程度上对整个科层制来说是功绩制导向的 (q17, q18) 测量官僚作为一个整体的社会经济地位 (q19, q20)

资料来源：根据劳赫和埃文斯 (Evans & Rauch, 1999: 9, 10) 的综合。

这一经验研究的目标组由 4 个东南欧国家组成：保加利亚、克罗地亚、希腊和罗马尼亚，均与在行政管理和公共部门改革方面的发展有关。它们与欧盟相关的地位也是与本研究最为相关的视角之一。

这个组包括了老欧盟成员国（希腊），新欧盟成员国（保加利亚和罗马尼亚）和正在接近欧盟的国家（克罗地亚）。

那些已经获得实证研究的专家来自保加利亚新保加利亚大学、克罗地亚里耶卡大学、希腊爱琴大学和欧洲公共法律组织 (European Public Law Organization)、罗马尼亚政治研究和公共管理国家学院的授课人员者研究员。

问卷散发给了所分析国家的各个地区具有不同水平分权的中央

政府机构的高级公务员和代表。

表2 目标群体的机构，所动用的专家和答题者人数

国家	机构编码	所动用的专家	回答问卷的人数
保加利亚	BG	2	25
克罗地亚	HR	3	25
希腊	GR	4	48
罗马尼亚	RO	3	26

资料来源：作者自制。

（二）所使用指数

1. 建立科层制结构指数

为了与具有类似目标的研究（Rauch & Evans, 1999; Hyden et al., 2003; Court et al., 1999）一致，我们在本文中使用了相同的指数来测量科层属性。

因此，根据上述文章的描述：

$$\text{功绩制指数} = [(q4 - 1)/3 + (q5 - 1)/3]/2$$

$$\text{职业指数} = [(4 - q6)/3 + (q7 - 1)/2 + (q8 - 1)/3 + (q10 - 1)/3 + (q11 - 1)]/5$$

$$\text{工资指数} = [(q14 - 1)/4 + (q16 - 1)/3]/2$$

我们认为这些变量没有涵盖问卷和数据库的所有内容。这主要是基于我们试图达成的研究目标，其他的数据能够用于达成相邻目标的扩展研究。

处理在三（一）小节中所描述的数据，我们可得到表3。

表 3 科层制结构指数

机构编码	功绩指数	职业指数	工资指数
BG	0. 39	0. 44	0. 41
HR	0. 28	0. 36	0. 33
GR	0. 45	0. 54	0. 44
RO	0. 51	0. 59	0. 56

资料来源：作者自制。

2. 公共部门绩效指数

考虑到目前的研究阶段，我们认为使用世界银行计算的政府绩效指数的值更恰当。我们纳入了以下指数：政府效能，管制质量，法律规则和腐败控制。

公共部门绩效的计算形式和意义的描述可以在考夫曼等（Kaufmann et al. , 2009）的文章中找到。

表 4 介绍了 2008 年指数值。

表 4 公共部门绩效指标（2008 年）

机构编码	政府效能	管制质量	法律规则	腐败控制	实际国内生产总值 (美元)
BG	0. 10	0. 75	-0. 12	-0. 17	9 521
HR	0. 52	0. 50	0. 08	0. 12	13 911
GR	0. 56	0. 81	0. 75	0. 10	28 829
RO	-0. 14	0. 53	-0. 05	-0. 06	9 337

数据来源：考夫曼等（Kaufmann et al. , 2009）

四、阐述和结论

正如下面将要看到的，实证数据将会证实塑造科层制过程与经济和公共部门绩效相关过程的各种数据之间存在相关关系、相互关系或者相互决定关系。

（一）功绩、职业和工资

表5 描述了这三个变量之间的皮尔森系数关系（Pearson Correlation）。

我们认为至少是从数据的角度出发，这三个变量之间不存在很强的相关关系。但是，所有的相关系数都是正的，从0.043（功绩/工资）到0.265（工资/职业）。

表5 科层制质量的变量之间的数量关系

		功绩	职业	工资
功绩	皮尔森系数	1	0.168	0.043
	显著性水平（双尾）		0.061	0.635
	N	124	124	124
职业	皮尔森系数	0.168	1	0.265 **
	显著性水平（双尾）	0.061		0.003
	N	124	124	124
工资	皮尔森系数	0.043	0.265	1
	显著性水平（双尾）	0.635	0.003	
	N	124	124	124

注：** 表示在0.01的水平上关系是显著的（双尾）。

资料来源：作者自制。

这三个变量的回归产生了类似的结论，确定了职业和功绩之间存在直接的决定关系，而功绩和工资变量之间是相互独立的。

这一结果的原因在于东南欧国家公共服务改革过程的复杂性和多样性，以及它们的不完全发育。

$$\text{功绩} = 0.339 + 0.160 \text{ 职业} - 0.002 \text{ 工资}$$

$$(0.072) \quad (0.984)$$

$$F = 1.768 \quad R^2 = 0.028$$

(二) 相对于公共部门绩效的过程发展

对于这些国家公共部门绩效指标之间相关性的数据分析解释产生了一个有意义的结果（表6）。

表6 公共部门绩效指标之间的相关性

		政府 效能	管制 质量	法律 规则	腐败 控制	实际国民 生产总值 的对数
政府效能	皮尔森系数	1	0.260	0.704	0.805	0.821
	显著性指数（双尾）		0.740	0.296	0.195	0.179
	<i>N</i>	4	4	4	4	4
管制质量	皮尔森系数		1	0.558	-0.184	0.514
	显著性指数（双尾）			0.442	0.816	0.486
	<i>N</i>		4	4	4	4
法律规则	皮尔森系数			1	0.666	0.984*
	显著性指数（双尾）				0.334	0.016
	<i>N</i>			4	4	4
腐败控制	皮尔森系数				1	0.740
	显著性指数（双尾）					0.260
	<i>N</i>				4	4
实际国内 生产总值 的对数	皮尔森系数					1
	显著性指数（双尾）					
	<i>N</i>					4

* 关系是基于0.05显著性水平（双尾）

资料来源：笔者自制。

我们认为，政府效能与实际国内生产总值和法律规则的所有相关系数都是正的，显示了它们之间存在很强的直接决定关系。唯一的例外是对于管制质量和腐败控制，它们之间成负的相关关系。正如政府公共部门改革领域内的相关研究所显示的，这一情景在东南欧国家产生是由管制框架和不恰当的执行形式之间的差距决定的。

（三）科层制属性和公共部门绩效

考虑到作为科层制属性指标的功绩、职业和工资，表7显示了它们与经济绩效指标（实际国内生产总值）和公共部门绩效指标（管理效能、管制质量、法律规则和腐败控制）之间的相关关系。

表7 科层制属性和管理绩效之间的数量关系

		功绩	职业	工资
管理效能	皮尔森系数	-0.589	-0.487	-0.742
	显著性指数（双尾）	0.411	0.513	0.258
管制质量	皮尔森系数	0.260	0.218	-0.021
	显著性指数（双尾）	0.740	0.782	0.979
法律规则	皮尔森系数	0.159	0.269	-0.069
	显著性指数（双尾）	0.841	0.731	0.931
腐败控制	皮尔森系数	-0.351	-0.193	-0.390
	显著性指数（双尾）	0.649	0.807	0.610
实际国内生产 总值的对数	皮尔森系数	-0.021	0.093	-0.243
	显著性指数的对数（双尾）	0.979	0.907	0.757

资料来源：作者自制。

在这一案例中，从数据的角度来看，现实提供了可以纳入到科层制属性计算的不同的公共部门绩效演进方式和特殊过程。这些解释源于数据的非持续性、经济和科层制过程的矛盾演进、公共部门的特殊性。线性回归建立了对于一系列变量的数量线性对应关系和直接或间接的显著性决定关系。

下列关系强调了这一情况：

绩效 = 0.118 - 0.625 政府效能 + 0.702 管制质量 + 1131 腐败控制

职业 = 0.174 - 0.689 政府效能 + 0.758 管制质量 + 1376 腐败控制

工资 = 0.272 - 0.608 政府效能 + 0.500 管制质量 + 1037 腐败控制

以上关系式显示了科层制中“腐败控制”的强有力的决定性作用、管制质量的平均强度的决定作用和政府效能的负面作用。

正如导致了在经济危机高峰期进行数量调研的事实一样，最后的结论可以适用于正采取强力措施降低科层制机构的各个国家。

参考文献

- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Abingdon: Routledge.
- Brignall, S. & Modell, S. (2000). An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the “New Public Sector”. *Management Accounting Research*, 11 (3): 281 – 306.
- Court, J., Kristen, P. & Weder, B. (1999). *Bureaucratic Structure and Performance: First Africa Survey Results*. Working paper, United Nations University.
- Drori, G. S., Iang, Y. S. & Meyer, J. W. (2004). *Sources of Rationalized Governance: Cross-National Longitudinal Analysis, 1985 – 2002*. CDDRL, Stanford Institute for International Studies.
- Evans, P. (1995). *Studies and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Evans, P. & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64 (5): 748 – 765.
- Hannagan, T. (2008). *Management: Concepts and Practices (5th Edition)*. Harlow: Prentice Hall.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980’s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2 – 3): 93 – 109.
- Hyden, G., Court, J. & Mease, K. (2003). The Bureaucracy and Governance in the 16 Developing Countries. World Governance Survey Discussion Paper 7, Overseas Development Institute (ODI).

- Kaufmann, D. (1999). *Governance Redux: The Empirical Challenge*. In Porter, M. E., Schwab, K., Sala-i-Martin, X. & Lopez-Carlos, A. Eds. *The Global Competitiveness Report 2003 – 2004*. New York: Oxford University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996 – 2008*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance Matters*. Policy Research Working Paper No. 2196.
- Kearney, R. & Berman, E. (1999). *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Boulder: West View Press.
- Matei, A. & Popa, F. (2010). Meritocratic Aspects Concerning Civil Servant Career: Comparative Study in Central and Eastern European Countries. Paper for NISPACE Annual Conference, Warsaw: Poland, May, 12 – 14.
- Matei, L. (2009). *Romanian Public Management Reform: Theoretical and Empirical Studies (Vol. II) -Civil Service*. Bucharest: The Economica Publishing House.
- Matei, L. & Matei, A. (2010). Meritocratic Aspects Concerning Performance Evaluation in the Public Sector: A Case Study for Romania. *The Journal of Institute of Public Enterprise*, 33 (1 – 2): 35 – 62.
- Meyer, J. W. & Zucker, L. G. (1989). *Permanently Failing Organizations*. Newbury Park: Sage Publications.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rauch, J. E. & Evans, P. (1999). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. Discussion paper No. 99 – 06, Department of Economics, UCSD.
- Smith, P. (1990). The Use of Performance Indicators in the Public Sector. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 153 (1): 53 – 72.
- UNPAN (2005). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*. World Public Sector Report (WPSR). New York: United Nations.

UNPAN (2008). People Matter; Civic Engagement in Public Governance. World Public Sector Report (WPSR). New York: United Nations.

Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (2008). *Performance Information in the Public Sector; How It Is Used*. New York: Palgrave Macmillan.

Willmore, L. (2005). Public Sector Performance, Prestige and Promotion. Working paper, International Institute for Applied Systems Analysis.

World Bank. (1997). World Development Report (WDR): The State in a Changing World. From: <http://econ.worldbank.org>.

(责任编辑: 星河)