

<<分散化的公共治理>>

图书基本信息

书名：<<分散化的公共治理>>

13位ISBN编号：9787508601366

10位ISBN编号：750860136X

出版时间：2004-3

出版时间：中信出版社

作者：经济合作与发展组织

页数：403

字数：237000

译者：国家发展和改革委员会事业单位改革研究课题组

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

## <<分散化的公共治理>>

### 内容概要

“分散化的治理”是本书创造的一个新词，它反映了正在世界范围内兴起的潮流，即在政府核心部委之外大量设立具有一定独立性的公共组织虽然在许多国家有一半以上的公共雇员在这类组织中就业，而且有一半以上的公共开支也都发生在这类组织之中，但是以往人们并没有从政府治理的角度对之进行深入的研究。

与这类组织有关的一些重要问题仍有待解决，例如，政府是否对它们进行了恰当的监管？它们负有多少责任，对谁负责任？

本书是OECD“分散化的公共治理”研究项目的研究成果之一，介绍了九个国家在治理公共组织方面的经验和教训，试图为各国根据自己的情况寻求解决问题的答案开启思路，提供教益。

## &lt;&lt;分散化的公共治理&gt;&gt;

## 书籍目录

中文版序前言综合报告 一 简介及定义 二 优先事项的变动：从建立代理机构、权力主体和其他政府实体的动因，到如何实现良好的 治理代理机构：探求原则的过程 艾伦·舍克 一 代理机构作为管理工具 二 代理机构作为新公共管理工具 三 作为治理工具的代理机构 四 重建部门能力 加拿大托比·法伊夫 汤姆·菲茨帕特里克 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 法国克劳德·罗歇 马克·卡巴内 西蒙·福尔梅里 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的培训和最新进展 德国马丽安·多勒 威纳·雅恩 背景 法律与组织框架 汉事结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 荷兰 罗纳德·范奥斯特鲁姆 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 新西兰 德雷克·吉尔 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 西班牙 爱德华多·萨皮科·戈尼 马里奥·格拉斯 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 瑞典 托尔比约典·洛松 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 英国 罗伯·威尔 保罗·威斯特 简介 第一部分：执行机构 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 第二部分：非政府部门公共实体（NDPBs） 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 美国 罗纳德·莫 背景 法律与组织框架 治理结构 政策一致性、监督和责任机制 评价、汲取的教训和最新进展 分散化的公共治理：代理机构、权力主体和其他政府实体的责任与控制原则 罗伯·莱金 背景和定义 一 代理机构、权力主体和其他政府实体的“良好的治理”原则 二 代理机构、权力主体和其他政府实体的良好的“内部治理”原则 附录1 标志——政府管理形式从代理制到更具原则性的选择 德雷克·吉尔 附录2 理解中东欧国家兴起的机构化和治理运动 米洛斯劳·贝布拉维

## &lt;&lt;分散化的公共治理&gt;&gt;

## 章节摘录

书摘 历史上,西班牙政府是以政府单位和职能组织为基础的。

部长会议是最高的行政决策实体,在政府首脑领导下集体行动。

政府首脑同时可以得到政府首脑办公室的支持。

主要的中央行政单位是部委,这是一种处理若干相关政策部门的官僚层级结构。

两个部也有平行的职能:财政部负责预算编制和管理,公共行政部负责人理资源管理。

部门的高级管理实体通常由下列人员组成:一位部长、两位或三位国务秘书、一位副部长和若干秘书长。

西班牙于1958年开始致力于与对政府相关的实体进行分类(Ley de Entidades Estatales Autonomas),其目标是阐明多样化和分散化政府实体的法律制度。

在随后的几年中,一般立法和预算立法延续了这种努力,修改它们的名称和法律框架。

1977年以来,《一般预算法》(General Budget Law,1988年修订)将这些实体分解为履行“行政”职责的自治实体,以及履行“商业、工业和金融”职责的实体。

这项法律也规定了国有公司的法律特性,要求它们遵守私法。

最后,对“其他特定司法条例规定的其他公共实体”的存在进行制度化,即那些剩下的政府实体并不包括在前面的分类之中。

剩下的各类实体都要受各自特定的法规管辖;如果《一般预算法》提到的话,就要受《一般预算法》的管辖;或者以实体自身的法律没有覆盖的问题作为补充基础。

过去20年里,准自治政府实体的数量大幅增加,分布领域也逐步扩大。

围绕分散化过程的争论已经出现,有时被称为“离心倾向”或“组织工程”(organisational engineering),而且常常被视为是脱离公法或“Huida del Derecho Administrativo”。

另一方面,也有人将这个过程解释为一般公法(Derecho Administrativo)不能适应公共干预新领域和标准的一个后果。

即使是国务会议(Consejo de Estado)这样显赫的咨询实体也对公法的僵化表示担忧,认为公共行政管理正在寻求“私人规则”来避免这种僵化。

不过,它也认为这个过程“在西班牙这样的国家需要得到特别的呵护,因为该程序对整个发达的公法体系产生了影响。”

为了遏制准自治政府实体数量的增长,西班牙已经开始根据1997年通过的新的《组织法》(Ley de Organizacion yFuncionamiento de la Administracion General del Estado或LOFAGE)进行审查。

该法律建立了简化的全球分类标准,将一般的政府实体分为两类:自治组织(Organismos Autonomos,OA,具有行政职能的自治实体)和EPE(Entidades PublicasEmpresariales,提供可用于交换的服务或商品的公共实体)。

前者在公法管辖之下运行,后者在私法管辖之下运行,但是不包括一般法律(例如,关于预算体制、战略决策等的法律)明确设定的特定职能。

由于EPE不同于国有公司,通常完全受私法管辖(参见专栏1),所以这个名字有点误导。

瑞典的公共行政管理和代理机构 用组织的术语说,瑞典国家行政当局被分成三个主要的层级—中央、区域和地方。

中央层级被分成十分小的部委和中央行政代理机构两个部分。

除了外交部外,包括遍及全世界的使领馆,其他各部人员至多只有几百人。

部委的数量随着执政的政府不同而有变化,但是在过去的2030年间,这个数量在1214之间波动,目前只有10个。

部委和首相办公室被视为政府机关(Regeringskansliet)。

政府机关的主要职能是准备、计划和协调。

政府机关雇员数量逐渐增长。

目前不包括外交部的驻外使领馆大约有3800名雇员。

相比较而言,代理机构中雇佣了20多万公务员。

## &lt;&lt;分散化的公共治理&gt;&gt;

代理机构的规模可以是拥有数千名雇员的十分庞大的单位，也可以是只有一到两名公务员在简直执行十分特殊的任务的小机构。

今天的瑞典存在大约600个代理机构，这个数字是1990年的大约两倍。

区域层级包括单独的区域代理机构（县行政当局）和中央代理机构的区域分支。

许多代理机构还拥有地方组织，在农村地区设有办公室，例如劳动市场交易办公室和社会保险办公室。

另外一个瑞典独有的特点是斯德哥尔摩的代理机构逆地方化（delocalisation）。

许多中央代理机构都已经从斯德哥尔摩开始逆地方化，现在正向全国范围内扩散。

20世纪60年代末，代理机构的逆地方化成为政府区域和就业政策的组成部分。

就业机会逐渐向大城市集中，这种趋势受到现存代理机构的逆地方化和在斯德哥尔摩以外建立新代理机构的阻遏。

于是，像基鲁纳（Kiruna）这样偏远的北方小镇和像卡尔斯罗纳（Karlskrona）这样偏远的南方小镇今天也都有了代理机构的存在。

对瑞典部委规模小的一个解释是，政府政策实施很多是由半独立的行政性代理机构和它们的区域及地方组织执行的。

另一种解释是，列入政府议事日程之前的调查和准备工作基本上是由政府调查委员会进行的。

瑞典每年有大约250—300个这样的委员会积极活动，雇佣了大约600人。

大多数委员会都会在一至两年内完成所承担的工作，当然也有少数会花费几年的时间。

调查委员会和决策过程 政府议案通常要在进行了某种形式的调查之后才会出现。

调查可以通过多种途径进行。

例如，政府可以选择一个部委进行调查，这种调查就是以工作组的形式进行的，有时会让私人顾问参与其中。

政府还可以要求代理机构进行调查，因为代理机构既拥有专家又拥有资源。

但是，对于大的和综合的问题，政府通常都会任命一个特别调查委员会。

这些委员会在法律上可以代表代理机构，但是却很难控制代理机构的资源。

成为一个代理机构意味着委员会所提交的所有材料都是公开的。

委员会可以被视为政府办公室的职能扩展。

在其他国家通常是由政府部委执行的大量准备工作在瑞典则是由这些组织上独立的特别委员会执行的。

政府使用若干工具控制这些特别委员会。

最初几乎所有的特别委员会都会接到政府书面指示。

这些或多或少都可以是开放的，但是通常会提供一个相当准确、确定的框架，委员会可以在这个框架内寻找答案。

不过，向政府提交报告是委员会唯一的责任，而且这种报告可以不受政府指令的限制。

政府还可以向特别委员会提供必要的财务资源，所有的支出都必须向所属部委清晰地汇报。

政府还决定委员会的组织，以及它们的构成，当然，这种构成可以变化。

超过一半的政府特别委员会只有一个人，但是有许多专家和顾问作支撑。

在这些情况下，主席独自对委员会的报告负责，即使他或她有许多专家和顾问帮助工作也是如此。

多成员委员会由若干个分别代表不同政治派别和组织的人员构成，对调查和调查结果集体负责。

调查委员会的任何一位成员或顾问如果不同意大多数人得出的结论，都可以提交一份书面的保留意见——专家需要得到委员会的许可才能出具保留意见。

在重要的或政治上存在矛盾的议题上，多成员委员会可以由国会所有政治派别的代表组成。

提供给每个政治派别的特别委员会委员席位在一定程度上取决于各政治派别在国会中的规模。

政府还可以用更为非正式的方式影响和控制特别委员会。

几乎三分之二的特别委员会都有一名公务员派驻，他们等于是部委的眼睛和耳朵。

他或她通常都会担任专家或秘书的角色。

特别委员将报告提交给政府所要遵守的提名程序通常十分宽泛。

## <<分散化的公共治理>>

所有政府认为受到重大问题影响或对重大问题感兴趣的代理机构和组织都被给予一份报告副本，通常可以在三个月内就委员会的报告提交一份书面的意见。

这些意见可以是几行字，也可以是数百页，内容可多可少。

显然，那些被要求阐述意见的代理机构和组织提出的意见最有可能影响政府的立场。

这个决策过程为各种利益集团提供了影响决策的机会，但是，政府并非没有优势。

首先，政府对特别调查委员会拥有巨大的影响力。

例如，部委公务员可以代表政府利益向特别调查委员会下达指令，他们还可以充任特别委员会的专家或秘书，然后汇编各方面的意见，撰写提供给国会的政府报告。

而且，特别委员主席往往会与部长保持密切接触。

最后，还应该提到的是，一些所谓的特别调查委员会还呈现出比较持久的特征，承担着实施而不是准备政策的任务。

有的特别调查委员会存续时间甚至超过20年，它们可能已经具备了常规代理机构的特征。

执行机构的角色和规模 多数执行机构是一个（既向公众也向其他服务提供者）提供服务的机构，它或者扮演监管者的角色。

也有很多执行机构在其经营性功能之外还扮演了一种专门性的政策角色。

英国目前有131个执行机构（以及4个与“下几步计划”一起运行的其他机构），在公务员中大约有3/4以上的人（大约375 000人）受雇于这些执行机构，所有的执行机构都是在最近15年建立起来的。

第一个执行机构—交通检察署（Vehicle Inspectorate）是在1988年8月建立的。

法律与组织框架 执行机构的模式极具弹性的，就像前内阁办公厅常设大臣彼得·肯普爵士所说：“我们没有蓝本或模具，我们的目标是设计执行机构，使它们能够反映各自的环境和目标。”

执行机构是英国政府的合法组成部分。

它们通常没有自己的法律身份，而是在其主管部委的授权下运行。

如果一个执行机构必须要拥有一个法律身份—例如为了控制资产或者债务，在这样的情况下，可能需要立法。

那些成为执行机构的部门通常具有以下一些共同特征：

- 分立的行政管理单位，具有相当的规模，因而有进行结构变革的正当性。

- 主要负责向公众或政府提供服务。

但是，在有些情况下也能扮演一个重要的政策建议者的角色。

- 能够单独对其主管部门负责。

它们必须能拥有执行机构特定的目标，这一目标需要向议会报告，它们还必须编制执行机构的年度报告和会计报表（并提交给内阁办公厅和财政部）。

.....

## <<分散化的公共治理>>

### 媒体关注与评论

中文版序事业单位改革是中国经济体制改革的重要组成部分，是公共领域继国有企业、政府机构改革之后的又一项重要改革。

中国共产党第十六次代表大会提出“按照政事分开的原则，改革事业单位管理体制”的要求后，原国务院经济体制改革办公室即开始对中国事业单位改革问题进行认真研究。

2003年国务院机构调整后，经济体制改革职能并入国家发展和改革委员会。

国家发展和改革委员会经济体制综合司进一步加大了对中国事业单位改革问题研究的力度，并与世界银行合作，将之列为重要研究课题。

中国事业单位改革研究课题确定的主要研究任务是：摸清中国事业单位的现状，包括资产、人员、经费来源、服务职能、运行机制、管理体制等方面的情况；分析中国事业单位存在的主要问题及其原因；提出中国事业单位改革的基本思路 and 政策措施建议，包括改革的目标、任务、原则和步骤，以及事业单位法人治理结构、运行机制、财税管理、资产管理、人事管理、社会保障、监管体制等方面的改革思路；等等。

为了做好课题研究，我们不仅注重吸收国内以往的研究成果，而且注重借鉴国际上事业单位改革的有关经验。

经济合作和发展组织(OECD)“关于从传统行政管理模式向新型公共管理体制转化”课题组，在对OECD 16个成员国的社会公共服务部门的改革进行调研后提出了相关报告。

我们将这一报告全文翻译出版，作为课题组的研究参考资料。

希望本书也能引起从事、关心、支持中国事业单位改革的读者的兴趣。

国家发展和改革委员会经济体制综合改革司

中国事业单位改革研

究课题组

2004年3月

<<分散化的公共治理>>

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>