

提升公共服务 迎接未来挑战

陆克文

(澳大利亚联邦政府,堪培拉)

[摘要] 讴歌了澳大利亚联邦政府体制的开拓者罗伯特·加兰爵士留给澳大利亚公共服务的宝贵遗产,认为他高瞻远瞩的理想,献身公共服务的精神,以及秉承公正、诚信的议会政治传统的承诺,是当今澳大利亚公共服务弥足珍贵的不朽价值观。认为澳大利亚公共服务要想成为世界最佳,就必须将其绩效与世界一流国家进行比较。结合最新的一份咨询报告,从价值观与文化、提供政策建议的能力、提供公共服务的能力、随需而变的能力、组织运行效率和效果、人力资源开发等六个方面,将澳大利亚公共服务同美、英等八国进行比较,明确了澳大利亚公共服务的优势和差距。在此基础上,指出澳大利亚公共服务有待进一步提高公共服务质量,为政府提供更高质量的政策建议,并吸引和留住最优秀的公共服务人才。

[关键词] 公共服务;澳大利亚;绩效评价;罗伯特·加兰爵士

[中图分类号] D814.4;G113 [文献标识码] A [文章编号] 1008-245X(2010)02-0005-07

首先感谢我们的先辈,是他们让我们在这块土地上相聚,让我们拥有人类有史以来最古老的文明之一。感谢公共管理学会邀请我作第 50 届“罗伯特·加兰爵士”演讲。作为第一位联邦公务员,罗伯特·加兰爵士的生平事迹是澳大利亚公共服务历史上最不同寻常的故事,并且与我的演讲主题——在一个公众期望、技术和需求都不断改变的时代改革澳大利亚政府管理——非常相关。我很高兴在公共管理学会年会上探讨这个主题。多年来,公共管理学会孜孜不倦地倡导职业卓越和公共部门改革。

感谢今天在场的公务员,特别是来自昆士兰州的公务员。尽管我将主要评论“澳大利亚公共服务”(Australian Public Service, APS)^①,但在详细讨论我们改革所面临的挑战之前,请允许我说:你们在昆士兰州

以及联邦其他州的努力是澳洲政府理事会(Council of Australian Governments, COAG)改革议程中至关重要的部分。总的来说,在我们政府部门和机构中,为澳大利亚公众提供服务的是一批正直、精干和高度负责的公务员。你们是在为建设国家事业辛勤工作,你们做得很好,为此我要感谢你们!

2009年9月,我宣布本届将进行一次政府管理改革,并委任总理内阁部(Department of Prime Minister and Cabinet)部长特里·莫兰(Terry Moran)组建顾问组规划蓝图,定位我们的公共服务,以迎接 21 世纪的巨大挑战。顾问组将在 2010 年初提交详细规划,但在此之前,我想谈谈澳大利亚政府为什么要进行公共服务改革。我将重点谈谈今天刚刚公布的一份重要报告的主要发现。该报告测量了澳大利亚公共服务绩效,

[收稿日期] 2010-01-12

[作者简介] 陆克文(1957—),男,澳大利亚人,澳大利亚现任总理。陆克文即凯文·路德(Kevin Rudd),系澳大利亚最大的政党——工党领袖。陆克文在 2007 年澳大利亚举行的联邦大选中,击败执政长达 11 年之久的自由党——国家党联盟领袖约翰·霍华德,成为澳大利亚第 26 任联邦总理。陆克文总理是有史以来首位能够流利使用中文的西方国家领导人。1976 年,陆克文进入首都堪培拉的澳大利亚国立大学,主修中国语言和中国历史;1981 年,在大学毕业加入工党,并进入澳大利亚外交部工作,曾先后在澳大利亚驻瑞典大使馆和驻华大使馆任外交官。2001 年,陆克文担任“影子内阁”外交部长,并于 2006 年 12 月,当选为工党领袖,2007 年 11 月,当选为澳大利亚总理。

① 澳大利亚公共服务(Australian Public Service, APS)范围广泛,包括完善社会保障体系、健全教育和医疗卫生服务体系、保护生态环境以及为政府制定和实施政策提供建议等。澳大利亚公共服务委员会(Australian Public Service Commission, APSC)是 APS 的核心机构,领导其他 APS 机构,为政府提供公共服务和公务员管理方面的建议,支持政府政策的实施,并对澳大利亚公共服务进行评价和报告。

并将其同世界上其他八个公共服务最佳的国家进行了比较。

我们进行改革并不是因为澳大利亚公共服务表现糟糕。恰恰相反,澳大利亚公共服务在许多方面都以提供卓越的政策咨询、公共计划和服务而著称。但是,澳大利亚公共服务还有一些不足,难以帮助政府克服今后几年国家将面临的最为艰难的挑战。尤为重要的是,澳大利亚公共服务需要加倍努力,向公众提供高质量的服务,向政府提供公共服务各个领域的政策咨询,并通过吸引和留住最优秀的人才而强化其员工队伍的质量。

一、罗伯特·加兰爵士留给我们的公共服务遗产

当我们想到最佳公共服务时,我们不得不起罗伯特爵士。可以说,罗伯特爵士是澳大利亚鲜为人知的开国元勋之一。同许多著名的州政府和联邦政府的政治领袖一样,他在我国历史上占有一席之地,他对我国法律、政治和公共管理体制的影响是不可估量的。作为司法部第一任部长,他起草的法律塑造了联邦政府的第一批部门和第一个行政架构。值得注意的是,当时最高法院还没有建立,罗伯特爵士成为解释宪法的第一人。他是宪法起草委员会的秘书,并与合作完成了当时宪法的唯一一个注释指南。因此,由他来做这件事是再合适不过了。

1901年,在澳大利亚建国初期,罗伯特爵士手下还没有大量的公务员。他不仅亲自撰写了《联邦政府一号公报》宣布国家成立,而且还亲自将它拿到政府印务局去印刷。毫无疑问,罗伯特爵士赋予“整体政府”(whole-of-government)这个词一个全新的内涵。在一段时间内,他实际上就是我们政府的整体,是澳大利亚唯一的公务员。他担任部长一职达31年,先后为16届政府服务,赢得了广泛的尊敬和信任。据说,比利·休斯(Billy Hughes)总理^①曾声称,治理澳大利亚的最好方式就是让罗伯特爵士携带一支钢笔和一页白纸追随其左右。甚至还有传言,说无论什么时候发生了危机,都能听到休斯总理喊叫“加兰在哪里?”的声音。

关于罗伯特爵士杰出的法律思想,他对联邦的热爱,以及前任皇家联邦律师弗雷德·惠特拉姆(Fred Whitlam)——高夫(Gough)^②的父亲——把罗伯特爵士描述为他的“宁静的整体”(serene wholeness),等等,都有许多描写。尽管如此,看看他所引领的事业比他所在的时代有多么超前,有多么引人注目。比如,在

澳大利亚国立大学(Australian National University ANU)^③成立以前的几十年,他就认识到需要发展一流教育机构,并将它们同公共服务联系起来。他提议在堪培拉建立一所国立大学,重点关注“东方事务、太平洋关系、国际关系、公共管理和经济学”。事实证明,澳大利亚国立大学的最终发展同罗伯特爵士早期的提议非常相似。罗伯特爵士的提议在二战后得以实现,同其他国立大学的毕业生一样,我认为自己是这一愿景的受益人。

罗伯特爵士高瞻远瞩的理想,献身公共服务的精神,以及秉承公正、诚信的议会政治^④传统的承诺,同我们今天的事业密不可分。当代公共服务的任务就是保护这些不朽的价值观,与此同时还要变革自我,以迎接我们时代的挑战。这听起来似乎一方面,我期望要公共服务发生显著变化,另一方面,又要使其保持不变。在某种程度上来说,我是这个意思。恰恰是那些坚信他们的文化与传统的机构,才真正能够拥抱变革。我相信澳大利亚公共服务就是这样的机构。

我对澳大利亚公共服务的信心源于过去两年政府的许多实践经历,以及我早年在联邦和州公共服务的职业经历。一年前,澳大利亚经历了自“大萧条”以来最恶劣的全球经济危机。在危机初期,国库与财政部(Departments of Treasury and Finance)的建议对于国家建设经济刺激计划的出台至关重要,而这一计划帮助澳大利亚避免经济衰退并保证成千上万澳大利亚人安心工作。在巨大的压力下,国库和财政部经过清晰地论证和实证分析后迅速提出建议,而且一旦决策就立刻予以执行。短短的12个星期,澳大利亚税务局就在税收代理行业的帮助下,处理了超过840万人的刺激款项,并且发放及时,规模空前。2009年2月以来的9个月里,联邦、州和领地(Territory)的公务员批准了近50000个重大建设工程,其中半数工程已经启动,2000项工程已经完工。这些工作再一次以前所未有的规模

^① 威廉·莫里斯·休斯(William Morris Hughes 1862-1952), 1915-1923年担任澳大利亚总理。

^② 爱德华·高夫·惠特拉姆(Edward Gough Whitlam, 1916-), 澳大利亚第21任总理,世人简称他为高夫·惠特拉姆(Gough Whitlam)。其父弗雷德·惠特拉姆(Fred Whitlam)曾担任澳大利亚皇家联邦律师(Commonwealth Crown Solicitor)。

^③ 澳大利亚国立大学于1946年由澳大利亚政府创建,是公立综合性大学,坐落在澳大利亚首都堪培拉,是陆克文总理的母校,系澳大利亚著名高校。

^④ 威斯敏斯特议会制(Westminster)源于英国,取名自英国议会所在地伦敦威斯敏斯特市,是一种特殊的议会民主制,广泛用于多数英联邦国家。

和速度取得了极大的成功。澳大利亚公共服务的贡献甚至超越了国内政策,我所在部门的一位高级官员开发的措施已经被 20 国集团采用并作为全球金融标准。

二、追求世界最佳的公共服务

澳大利亚公共服务绩效在全球金融危机中是杰出的,表明我们的公共服务在压力下所表现出的卓越。但危机并不是政府每天都会经历的,更重要且更普遍的是日复一日的提供服务和提供高质量的政策建议的长期挑战。而澳大利亚公共服务在这些任务上的表现恰恰是成立顾问组进行检验的初衷所在。自其在 2009 年 9 月成立之初,顾问组就很清楚澳大利亚公共服务应该追求成为世界最佳公共服务。这是一个完全合适的愿望。毕竟,澳大利亚人在体育比赛、市场经济、科学和医学以及舞台银幕上都在追求世界最佳。因此,无论是提供政府服务,还是发展政府政策,我们都应该渴望实现政府质量的世界最佳。

如果公共服务想要成为世界最佳,那么它就必须测量自己的绩效并且同世界上最好的国家进行比较。只有这样,它才可以向世界最佳学习,并成为世界最佳。这就是为什么顾问组要委托毕马威^①完成一份报告,测量澳大利亚公共服务的绩效并且同世界最佳的八个国家进行比较。

今天,这份报告已经在总理与内阁部的网站上发布。该报告将澳大利亚公共服务同美国、英国、法国、丹麦、加拿大、荷兰、新西兰和新加坡等八个国家的公共服务进行了比较^②。这些国家的公共服务在国际比较研究中一直获得较高评价,而且不仅在过去 10 年进行了重要改革,并都旗帜鲜明地寻求实现卓越。该报告运用各种国际研究、研究工具和定性资料,根据高绩效公共服务必不可少的六个标准对这些国家的公共服务水平进行排序。这六个标准是:

- (1) 价值观驱动、维系公共信任的文化;
- (2) 提供高质量、前瞻性和创造性政策建议的能力;
- (3) 提供高质量、以公民为中心的计划和服
- (4) 对现实变化和政府优先任务的敏捷响应;
- (5) 所有组织运行的效率和效果;
- (6) 招募、开发和留住最佳员工的能力。

毫无疑问,根据这些复杂概念对不同运营背景下的公共服务进行比较是非常困难的。尽管如此,该报告仍然对当前澳大利亚公共服务提出了富有价值的观点。

澳大利亚公共服务绩效测量结果可以与世界最佳

公共服务相媲美,这一点毋庸置疑。通过对其他八个国家的比较,该报告根据接近领先、不相上下和低于平均水平等三个档次对澳大利亚公共服务进行排序。例如,澳大利亚公共服务在独立性和价值观方面排名靠前,这些因素反映了公共部门在人事任免过程中掺杂政治的程度,以及法律在阐明公共服务独立于部长和顾问的角色中的作用。这一结论同 2008 年瑞士洛桑国际管理学院 (Institute for Management Development MD) 发布的《世界竞争力年度报告》(World Competitiveness Yearbook) 结论一致。当时,澳大利亚在具备独立性和强有力的职业和伦理价值观的文化上的排名仅次于丹麦和荷兰。报告显示,由于澳大利亚公共服务在塑造政府政策以快速而灵活地应对经济形势变化方面的持续作用,该报告将其排在仅次于新加坡和丹麦的世界领先地位。

澳大利亚公共服务与其他八个国家旗鼓相当的公共服务领域包括:

- (1) 提供大规模公共服务的效率;
- (2) 提高员工技巧和领导才干的能力;
- (3) 政府信息在线提供的能力。

但澳大利亚公共服务在有些领域并没有表现得这么好。正如顾问组当初所顾虑那样,澳大利亚公共服务提供深思熟虑和富有远见的政策建议的能力还有待提高。在一项对经济合作与发展组织 (OECD) 成员国政策能力的国际评估中,以可持续治理指数衡量政府的组织改革能力,这八个国家中仅有法国排在澳大利亚后面。然而,我们应该注意这是澳大利亚在 2005-2007 年的排名,也即前任政府执政时期。报告对此的解释是,政府缺少一个指导决策的战略规划,缺乏对政策制定建言献策的外部顾问。但自那时以来,政府已经发生了改变,我所领导的政府引入了跨政府战略规划框架。

报告还发现,在整合非政府专家和公民对政策发展和服务设计流程的建议和意见方面,澳大利亚公共服务也比其他国家逊色。这也是我们执政以来着手解决的问题,为此政府进行了多番努力,诸如组建社区议会,改革《信息自由法》,举办 2020 年峰会,以及发展网络 2.0 (Web 2.0), 等等。此外,报告还指出我们特别需要形成压倒性的认同和使命,帮助澳大利亚公共

^① 毕马威 (KPMG) 是全球“四大”会计师事务所之一。陆克文曾于 1995 年任毕马威会计师事务所中国事务顾问。

^② 该报告全文可参见澳大利亚政府管理改革网: http://www.pmc.gov.au/consultation/aga_reform/index.cfm。

服务实施政府优先任务;换言之,即铸就一个统一的公共服务。总而言之,这份报告令我们鼓舞人心。

依据全球最高的标准,澳大利亚公共服务是独立、专业、合乎道德和高效率的。但与此同时,当前的挑战在于变得更有战略眼光和高瞻远瞩,更加对外开放,以及更加以公民为中心。正如该报告所言,澳大利亚公共服务“要想实现成为世界最佳的雄心壮志,它还有一段路程要走”。该报告基本证实了顾问组和政府对澳大利亚公共服务绩效的优势和差距的初步评价。

澳大利亚公共服务还有待在三个关键领域有所改善:

- (1) 服务供给;
- (2) 提供高质量的政策建议;
- (3) 合理规划,确保拥有高素质的员工队伍以迎接未来挑战。

三、提供高质量的公共服务

正如该报告关于澳大利亚公共服务的论述:“它必须满足公众和政府的高期望,适应为公众和用户设计和提供服务的越来越重要的角色,调整方式以适应员工队伍老龄化和财政紧缩的恶劣环境。”

我认为,这恰恰击中了澳大利亚公共服务改革的核心。这要求澳大利亚公共服务应对它所运行其中的经济、社会、技术和文化环境的根本性变化——这些根本性变化要求重塑公众、政府和市场之间的关系。最近,英国外交部长戴维·米利班德(David Miliband)预言,21世纪将会发生三大权力转移:权力由国家向全球转移,由西方向东方转移,以及由政府向公民转移。这些权力转移的最后一点对于公共服务的未来蕴含着深远的寓意,推动这种权力转移的是信息的日益增长的可获取性、可接触性和力量,而所有这些都将是更多的权力和选择交到每一个人的手中。

20世纪七八十年代,当信息化首次进入政府时,大家都担心这将导致无所不知、无所不能的“老大哥”国家。人们至今仍然担心政府机构可能滥用或误用它们拥有的大量私人信息,而这正是政府通过20多年来第一部完整的《隐私法》而着手解决的问题。但是,随着互联网在1990年代日益普及,我们都认识到信息技术改变了个人与国家之间的关系,而且更有利于个人。个人可以通过各种方式获取信息,而这些方式是在开始职业生涯时不敢想象的。消费者可以比较不同城市的旅馆价格,衡量各个航线的准点率,追踪包裹在世界各地的进度。病人不再一味听从医嘱,它们现在可以上网了解自己的病情和其他治疗方案。而伴随着

时间的推移,互联网也在改变着公众思考自身权利、责任和对政府期望的方式,这是一股深远的民主力量。无论是在爱尔兰、印度,还是在伊朗,你都能感受到这一点。在澳大利亚,这股民主力量也同样意味深远,并对政府运作产生了重要影响。

变化的技术与期望所产生的第一大影响指向了日常公共服务,这是改善澳大利亚普通家庭与政府关系的出发点。医院治疗我们生病的双亲;学校教育我们孩子读书;教育和培训系统帮助并充分发挥我们的天赋;福利款在我们遭遇不幸或年老时伸出援手。这些服务是政府最应该做的事情,并确保这些服务是质量一流的。因为对于实现政府更加强大、更加公平以应对未来挑战的雄心壮志而言,这是必不可少的。

毕竟,我们在这场比赛中肩负着许多责任。我们不仅向州和领地的公共服务提供大量资金,而且每年还通过一系列机构直接提供超过40亿美元的服务。为此,我们需要了解这些服务干得好坏。不像加拿大——它每三年就进行一次全国调查,了解公众对三级政府服务的满意度——我们没有对整个政府的服务质量进行评估。但是,还是有一些事情可以让我们感到振奋。2007年,澳大利亚公共服务委员会对18个政府机构的客户调查结果进行比较,发现平均起来80%的顾客对政府机构提供的服务感到满意。2008年,一项英国研究对一系列国家的公共服务满意度进行调查,发现澳大利亚排名靠前。

这是一个好的开始,但社会普遍认为政府机构是官僚作风,对个人需求置之不理。这些观点反映了大多数人都还记忆犹新的真实的生活经历。太多的澳大利亚人经历过同政府打交道时的拖拖拉拉、耗费时日;太多的公共服务不是重复,就是没有效率;太多偏远地区的澳大利亚人,以及太多需求迫切的公民,无法得到他们需要的服务。

同政府机构打交道的糟糕经历是任何人可能遭遇的最令人沮丧的经历之一。因为尽管公共服务机构经常将公众描述为“顾客”,但事实上他们并不能走街串巷去选择与不同的政府打交道。并且当人们同政府打交道时,他们通常处理的是对他们来说至关重要的事情。例如,获得养老金,更新护照,或者交纳税金。

在联邦政府,“网络中心”(Centrelink)^①展现出一个现代的、更加关心客户的政府服务供给模范。它拥

^① Centrelink可译为“网络中心”,是澳大利亚政府出资设立的非营利组织,负责原来由联邦政府好几个部门承办的社会工作,发放养老金是其主要任务之一。

有一个超过 300家客户服务中心以及 1 000多家提供服务供给站的网络,提供一系列服务,通常是一站式服务。类似地,它的移动办公室——“干旱巴士”(Drought Bus),为遭受干旱、洪水或火灾等自然灾害的人民提供一系列服务。这些服务包括财政支持、税收建议、医疗卫生乃至抑郁症治疗和咨询服务。

许多在 2009年年初遭遇维多利亚森林大火“黑色星期六”的人们,对“网络中心”在应对这场危机时的杰出表现给予了高度评价。“网络中心”同维多利亚政府一起指挥 10个社区服务中心,快速为受害者提供政府服务。当人们前来寻求帮助时,他们不再需要到五个办事处或五个不同的服务台之间奔忙;取而代之的是,公务员与他们坐下来,找到他们所需要的。一旦官员找出解决办法,确定责任机构,就可以马上提供这项服务。这种服务在危机时期发挥了重要作用。

为了说明“网络中心”的工作的重要性,我们可以听听金莱克镇^①的一位居民史蒂夫·弗莱明(Steve Fleming) 2009年年初在 ABC广播中的评价。他说,在火灾以前他听到的关于“网络中心”的消息都是不好的事情。但是,他说:“在这里,我们同‘网络中心’的工作人员打交道的经历棒极了,以前我听过的有关政府机构的所有不好的经历都已经荡然无存了。”

“网络中心”对这场火灾的反应是一种提供服务的集成方式,我们需要将它推广应用到所有政府机构。互联网为此提供了巨大的机遇,但是正如顾问组的报告所言,许多国家在这方面都超过了我们。在荷兰,互联网在提供服务时变得十分重要,以至于政府在在线服务中建立了“电子公民宪章”,用来界定公民的权利和政府的职责。丹麦建立了一个公民门户网站,提供政府服务通道,同时提供针对政府政策的电子投票平台和在线讨论区。公民通过将其个人情况与 12个处于不同生活阶段和状况的在线“人物”进行模拟,收集有关服务的信息。然后,他们可以通过“我的网页”功能来收集和存储与政府服务相关的个人资料。他们不再需要浏览各种不同机构提供的大量服务信息了。2007年,是该公民门户网站运行的第一年,它平均每天会吸引 8万用户,而丹麦的人口总数只有 550万人。

澳大利亚政府已经开始利用信息,加强与公众的关系,并对我们提供或资助的服务问责。在我们的医疗改革进程中,目前,正引入个人电子健康记录,使病人可以获取自己的治疗资料,并允许他们进行自我健康管理。2010年,我们计划首次通过“我的学校网站”,使家长们可以了解孩子所在的学校的读写计算能力。这些信息将暴露系统的优缺点,优化家长的选择,

并推动我们的政策响应。尽管透明总是让人不舒服,但它是问责和结果改进的基本条件。除此之外,2009年底以前,我们的“政府 2 0任务组”(Government 2 0 Taskforce)将报告我们如何利用信息技术来加强政府与公民之间的关系。这包括使公民获得更多的政府信息,并听取他们对于政府应如何更好地提供计划和服务的建议。

四、为政府提供高质量的政策建议

改进服务供给仅仅是实现澳大利亚公共服务改革雄心的开始。我们的第二大挑战是确保澳大利亚公共服务能够实现国家长治久安而提出具有创新性和战略性的政策建议。自两年前执政以来,在州和领地的配合下,政府启动了一项雄心勃勃的全国性改革议程。为了提升国家生产力,给予更多澳大利亚人激发他们潜能的机会,我们已经在教育和培训方面进行了大量投资。我们在 27个优先领域引入改革,解除不必要的规定,创建无缝隙的国民经济。我们首次在全国范围内领导水资源改革,在旱情扩大和气候变化的环境下确保农村和城市地区供水安全。我们正在改革医疗卫生体系,提供更多的就医机会,满足老龄化人口的需要。我们正在建立一个城市重塑框架,在未来 40年,我国人口增长到 1 300万时,确保城市能够保持经济活力、环境可持续发展和社会公平。

这些挑战十分复杂,涉及到许多利益相关者;对于如何最有效地解决这些挑战,也还存在很多分歧。它们需要各级政府之间,公共部门之间,以及私营企业和社区组织之间的密切合作,以及需要随着时间进行严谨的证据分析和认真的结果测量。

澳大利亚未来的挑战既不需要老旧的、官僚的、以国家为中心的解决方案,也不需要无所作为的管理和将政府核心职责外包出去的办法。这些挑战需要高质量的战略性的政策建议。这就要求对世界各地的最佳思想具有创新性和开放性;这就需要政府具有高屋建瓴的思维,使政府在制定负责任的政策决定时切记它们对后代产生的影响;这还需要我们考虑如何设计市场机制,解决市场失灵并应对长期挑战。

例如,我们的“碳污染减排方案”(Carbon Pollution Reduction Scheme CPRS)将首次建立碳价和碳市场,

^① 金莱克镇(Kinglake)是澳大利亚维多利亚州墨尔本东北部的一个小镇。2009年 2月 7日,维多利亚州发生了澳大利亚历史上面积最广、伤亡人数最多的一场森林大火,金莱克镇是受灾最严重的地区之一。

以此作为澳大利亚应对气候变化的主要举措。政府没有通过“碳污染减排方案”告诉企业和公民应该如何减少碳的使用。但是,它却设置了市场框架——游戏规则——在这框架中企业和公民可以作出自己的决定。该方法实现了以最低成本来减少碳污染。同样,通过建立水价,新兴的水资源市场将有助于改善澳大利亚农村地区的水资源利用率,并使农民能够应对未来水资源匮乏问题。

这些框架都是基于这样一种社会价值观,即澳大利亚必须采取行动,逐步提高水利用率并减少碳排放。作为政府,我们相信市场。但我们相信的是有利于澳大利亚人的长远利益的市场,是创造机会和选择,并减少不平等和确保公平的市场。如果我们帮助设计出这种市场,我们将有助于加强公民同国家之间的新型关系。

正如最佳的服务会毫不犹豫地坚持将公众放在第一位,创新性的市场设计不仅保障公民的权利,而且给予公民选择生活方式的知情权。为了拥有这种高屋建瓴的思维,我们需要一支技能纯熟的公务员队伍。实质上,我们需要公务员拥有公共服务传统中的公正和诚实的美德,但同时也需要他们乐于接受关于公共政策的有益见解,而不管它们来自哪里。

正如该报告显示的那样,最佳的公共服务致力于激发其公务员和公民发挥其聪明才智和大胆思维。在丹麦,“思维实验室”(Mindlab)将企业、公民和公务员结合起来,共同寻找新的想法来解决诸如移民融合和气候变化所带来的政策挑战。在新加坡,“创新挑战”甚至嘉奖那些提出服务供给创意的公众。

顾问组正在考虑使用相似的模式创建“战略政策中心”。这些中心将使公务员从日常工作中解放出来,使他们能够与学者、企业人士和海外研究人员一起开发思想。部分澳大利亚公共服务已经开始通过这种方式与外部专家合作,有时是将他们引入特定的项目,并邀请他们来分享技能。但是,澳大利亚公共服务将绝不放弃对其人民进行投资的使命。不论我们从哪里引进了外部专家,我们应始终以向我们的人民不断转移技能为目的。

五、吸引和留住最优秀的公共服务人才

建立澳大利亚公共服务能力是政府公共服务改革愿景的核心,这就是为什么顾问组把在员工教育和开发方面进行重点投资作为改革的主要建议。简而言之,我们要把最优秀的人才放在最适合的工作位置上。他们设计政策、提供服务,以改变澳大利亚人的生活,

使其更加美好和长远。这是顾问组和该报告发现的第三个挑战。在2008年面向高级执行官的演讲,以及2009年9月在澳大利亚国立大学的“帕特森演讲”中,我已经详细阐述了政府在未来澳大利亚公共服务员工队伍方面的优先任务^①。尽管我们谈论制度和流程,但公共服务的根本是人。这就是为什么我们需要最优秀的员工队伍——我们需要吸引人才,培养人才,并留住人才。

在未来的40年里,人口老龄化将改变澳大利亚公共服务,就像它将改变澳大利亚一样。即使是今天,澳大利亚公共服务也有接近四分之一的人员的年龄已经超过50岁。而在未来的10年,将有接近四分之三的高级执行官年满退休。未来10年,就像澳大利亚公共服务正在失去一部分最优秀的年长雇员一样,它将不得不在日渐缩小的年轻候选人队伍中展开竞争,而这些都与我们的人口基数密切相关。经济合作与发展组织在2007年的一项分析表明,在一定范围内改进我们应对各级政府公共部门职员老龄化的方式,主要是改善未来人力资源规划,以及向年长的雇员提供激励措施而使他们继续工作。因此,澳大利亚公共服务今后的任务是吸引和留住大部分有才能的年轻雇员,同时也鼓励那些出色的年长雇员能够继续工作。解决这些改革所面临的挑战将是顾问组的工作,我期待在2010年年初能够看到他们的建议。

六、满怀信心地迎接公共服务的未来挑战

澳大利亚公共服务面临大量的挑战,但是我有充分的信心。通过我们正在进行的改革,澳大利亚公共服务有能力迎接这些挑战。假如罗伯特·加兰爵士还与我们同在,我想他会理解我们面对的根本性挑战。保持、强化和更新公共服务的议会政治传统所标榜的公正、诚信、正直和追求卓越的价值观;与此同时,进行必要的变革,以应对未来挑战。

实际上,澳大利亚公共服务在过去已经开始了这种变革的进程。1996年,《公共服务法案》的修订取代了许多过时的繁琐规定。在此之前的13年,也就是1983年,《霍克政府白皮书:改革澳大利亚公共服务》发起了一场10年变革,大大推进了澳大利亚公共服务

^① 两篇演讲文稿可参见澳大利亚总理网: Address to Heads of Agencies and Members of Senior Executive Service, Great Hall Parliament House, Canberra, 30 April 2008, Available at <http://www.pm.gov.au/node/6172>; John Paterson Oration, Australia New Zealand School of Government Annual Conference, Canberra, 03 September 2009, Available at <http://www.pm.gov.au/node/5817>

的效率和职业化^①。1976年,库姆委员会启动了一系列改革,精简公共服务,丰富员工队伍,并更加关注服务供给^②。1960年代,公共服务董事会主席弗雷德里克·威勒爵士(Sir Frederick Wheeler)领导的改革招募了更多的大学毕业生、妇女和澳大利亚土著,并且在其他方面为今天的职业公共服务奠定了基础。

所有这些改变都是建立在罗伯特爵士1901年签署的《联邦政府一号公报》的基础之上的。

2009年,我们将继续在这些坚实的基础上添砖加瓦——坚定不移地相信澳大利亚公共服务会利用一切机会,实现一直以来的愿望——成为世界最佳的公共服务。

译者注:本文是澳大利亚总理陆克文先生(Kevin Michael Rudd)于2009年11月20日,在澳大利亚布里斯班召开的澳大利亚公共管理学会(The Institute of Public Administration Australia IPAA)2009年年会上所作“罗伯特·加兰爵士演讲”^③的中文译稿^④。IPAA是澳大利亚公共管理领域的专业学术组织,主要为澳大利

利亚政府部门提供专业咨询,致力于推进澳大利亚公共政策、治理和管理实践的发展。

IPAA每年都召开学术年会,邀请澳大利亚及全球公共管理领域的知名专家学者交流最新成果。西安交通大学公共政策与管理学院副院长、绩效管理研究中心主任吴建南教授应IPAA会长、西安交通大学客座教授安德鲁·泊杰(Andrew Podger)教授邀请出席了本届年会。与会期间,澳大利亚总理陆克文与吴建南教授用中文就安德鲁·泊杰教授在西安交通大学的工作、中国行政改革以及中澳关系等进行了充分沟通。沟通中,吴建南教授提议将陆克文总理讲话稿翻译为中文并发表,陆克文总理欣然同意。经西安交通大学学报人文社科版特邀,全文由黄艳茹、马亮博士翻译,吴建南教授校译。译稿中段落划分、次级标题命名及注释等均为译者根据演讲内容和中文阅读需要所加,错讹之处均为译者责任。

(责任编辑:冯蓉)

Equipping the Australian Public Service for Australia's Future Challenges

Kevin Rudd

(The Commonwealth of Australia)

Abstract Sir Robert Garran's ideal of an outward-looking engaged public service committed to the Westminster traditions of impartiality and integrity are enshrined in the Oration by Prime Minister Kevin Rudd as the enduring values which must continue to be upheld by the contemporary Australian Public Service (APS). He believes if the APS wants to be the world's best, it must measure itself against the world's best. Incorporating the results of a latest advisory report, he compares the APS to the public services of eight other nations including the United States and Britain, in terms of values and culture, the ability to provide policy advice, delivery of services, flexibility and agile responses, efficiency and effectiveness of operations, and human resource development. The advantages and shortcomings of the APS are identified with the conclusion that the APS needs to improve in three key areas: service delivery, the development of excellent policy advice, and planning to ensure it has the highest-quality workforce to meet the challenges ahead.

Key words Public service; Australia; Performance evaluation; Sir Robert Garran

①罗伯特·詹姆斯·李·霍克(Robert James Lee Hawke, 1929—), 1983年至1991年担任澳大利亚总理。

②1974年,澳大利亚政府管理皇家委员会(Royal Commission on Australian Government Administration RCAGA,即“库姆委员会”(Coombs Commission))成立,由库姆(H. C. Coombs)担任主席,首次对澳大利亚政府管理的所有领域进行大规模系统调查,并于1976年发布报告。

③罗伯特·伦道夫·加兰爵士(Sir Robert Randolph Garran, 1867—1957)是澳大利亚联邦政府的第一位公务员和第一任司法部长,是澳大利亚宪政领域的先驱,曾先后为10任联邦政府总理服务,并为澳大利亚联邦运动作出了卓越贡献。“罗伯特·加兰爵士演讲”是IPAA为纪念罗伯特·加兰爵士为澳大利亚联邦政府作出的重要贡献而在1959年专门设立的,并成为IPAA年会的重要组成部分。2009年恰好是第50届“罗伯特·加兰爵士演讲”。

④演讲稿英文全文可参见:Prime Minister of Australia Equipping the Australian public service for Australia's future challenges. Institute of Public Administration Australia Sir Robert Garran Oration, Brisbane, 20 November 2009. Available at <http://www.pma.gov.au/node/6341>