



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
14 February 2018  
Chinese  
Original: English

### 公共行政专家委员会

#### 第十七届会议

2018年4月23日至27日

临时议程\* 项目5(a)

支持向可持续和有抵御灾害能力的社会的转型，  
为此加强各个机构并为其配备必要条件：所有  
各级机构和公共行政部门为促进《2030年议程》  
要求的城乡社区社会转型而必须进行的改革

### 为加强城乡社区福祉进行机构变革：马来西亚的案例

#### 秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会委员 Ali Hamsa 编写的文件，供委员会酌情审议和采取行动。

\* E/C.16/2018/1。



## 摘要

本文件从马来西亚的角度，探讨了为加强城乡社区福祉进行机构变革的问题。本文件强调了所有各级机构和公共行政部门进行变革对推动社会转型从而谋求可持续发展如何重要，回顾了 in 政策制定的所有阶段体现包容性的重要性，还强调创造力和创新对于找到优化利用资源的途径以提供公共服务和确保不让任何一个人掉队非常重要。

对公共服务提供采取以人为本的办法比提高在这方面的效力、效率、生产率和公平性更为重要。同样，政府领导人作出持续承诺对于实现该国的长期目标和可持续发展目标至关重要。以创新模式提供服务，编制综合解决方案，从而更好地满足人民的需要，以及有效和顺应民需的公共服务，有助于一国的社会和经济发展以及城乡社区福祉。

作者认为，马来西亚的经验提供了实际教训和政策见解，对谋求实现可持续发展目标的其他国家、特别是发展中国家而言可能具有重要意义。

## 一. 引言

1. 《2030 年可持续发展议程》为人类、地球和繁荣描绘了普遍、综合和转型愿景，其总体目标是消除一切形式和表现的贫困。许多国家正在为落实可持续发展目标确定和更新其各项政策、战略、机构和安排。然而，促进《2030 年议程》要求的社会转型并非易事，这给各级机构带来巨大挑战。
2. 重要的全球和国家趋势——快速城市化、移民、对水、能源和土地的需求日益竞争激烈、科学技术进步，以及日益相互依存的金融体系和贸易——带来重大影响、机遇和风险，有时无法充分了解这些方面。在落实可持续发展目标的过程中往往资源受限且国家能力有限的背景下，各机构还要努力应对综合政策制定的复杂性，兼顾平衡城乡社区的需要，并确保不让任何一个人掉队。
3. 进行机构变革以适应《2030 年议程》设想的社会转型需要采取创造性办法。所有各级机构进行变革很有必要，承认发展是一项长期任务，需要各机构多年持续努力，同时需要承诺将人作为发展的核心。
4. 认识到目前有关这一主题的经验教训交流可能提出宝贵见解，本文件包含有一份从马来西亚视角进行机构变革的案例研究，其中重点关注城乡发展。本文件的目的是帮助确定该国政府的行动，对希望进一步探索机构改革以促进《2030 年议程》要求的社会转型的其他国家而言，这些行动可能具有重要意义，但同时牢记各国的具体国情和情况存在很大差异。

## 二. 将发展立足于人民：1971-2016 年马来西亚的发展政策

5. 自 1970 年代开始，可持续发展一直是马来西亚发展途径的核心，重点关注消除贫困、改善人民福祉、普及教育和爱护环境。这并非实现可持续发展的新途径。相反，这是一个已运转数十年的进程，其目的是提高所有人的生活水平和改善他们的生活质量。马来西亚曾经是一个低收入经济体，但现在已被归类为中等偏上收入经济体，发生这一变化的原因在于 1971 至 2016 年间，该国的平均经济增长率为 6.2%，并且从以商品为基础的经济体转变为多样化工业化经济体。
6. 从 1990 年代起，马来西亚进一步推动了“数字创新生态系统”，并加大对内生技术的投资，包括通过当前的国家数字政策。
7. 该国继续在这些基础上利用技术来加强其贸易竞争力。已经设立了一个“数字自由贸易区”，从而便利跨境贸易和电子商务，并且将城乡社区与国际市场联系起来。国家数字政策正在得到落实，以便支持数字转型。

8. 这一期间，在追求经济增长的同时还实行社会包容政策。该国的全国贫困率低于 1%，绝对贫困已经大大减少，并且已经基本实现普遍获取教育和保健等基本生活设施和服务。<sup>1</sup>

9. 同一时期，马来西亚人口增长了近三倍，从 1,100 万增至约 3,100 万，其中约 75% 目前生活在城市地区。展望未来，为了进一步加强包容，《新城市议程》被用作促进城市可持续发展的基础。同时，还开展了促进健康和积极老龄化的各种举措。此外，地方、区域和国际各级都在倡导绿色增长。在《联合国气候变化框架公约》的背景下，以马来西亚为例，该国的目标是到 2030 年，将其国内生产总值的温室气体排放强度较之 2005 年的水平减少 45%。<sup>2</sup>

10. 马来西亚《新经济政策》制定于 1971 年，这项政策以消除贫穷和社会重组这项双管齐下的战略为基础，侧重于讲求公平的增长，目的是促进所有区域的公平发展。<sup>3</sup>《2020 年宏愿》于 1991 年提出，其基础是希望该国将能达到相当于高收入国家的发展水平。此后，2010 年推出了一项名为“新经济模式”的计划，该计划推动致力于谋求发展，主要目标是实现高收入、包容性和可持续性。<sup>4</sup>

11. 自 1970 年代以来，可持续发展一直就是该国发展模式的核心，并通过连续的五年计划反映在国家发展战略中。

12. 马来西亚一贯执行这些计划，将长期发展框架转化为各项政策、战略、方案和项目。第十一个五年计划启动于 2016 年，围绕的主题是“将增长立足于人民”。第十一个五年计划纳入了可持续发展目标，强调人民是所有发展努力的核心，并促进“不让任何一个人掉队”的发展。<sup>5</sup>

13. 在此期间，虽然发生了周期性金融冲击，但通过对公共部门审慎的宏观管理和变革，该国的经济模式具备了抗冲击力。马来西亚已经通过了务实的全面发展计划，承认包容性对于维持长期繁荣和团结至关重要，并通过与私营部门、非政府组织和民间社会的合作型伙伴关系改善了服务的提供。

---

<sup>1</sup> 见马来西亚总理府经济计划署，“2016 年马来西亚经济数据”。可查阅 [www.epu.gov.my/sites/default/files/MEIF%202016.pdf](http://www.epu.gov.my/sites/default/files/MEIF%202016.pdf)。

<sup>2</sup> 其中 35% 为无条件减少，另外减少 10% 的条件是收到来自发达国家的气候融资、技术转让和能力建设支助。

<sup>3</sup> 马来西亚总理府经济计划署，《经济计划署：马来西亚发展规划 50 年》（布城，2007 年）。

<sup>4</sup> 马来西亚国家经济咨询委员会，《马来西亚新经济模式：第 1 部分》（布城，2009 年）。可查阅 <http://www.epu.gov.my/sites/default/files/nem.pdf>。

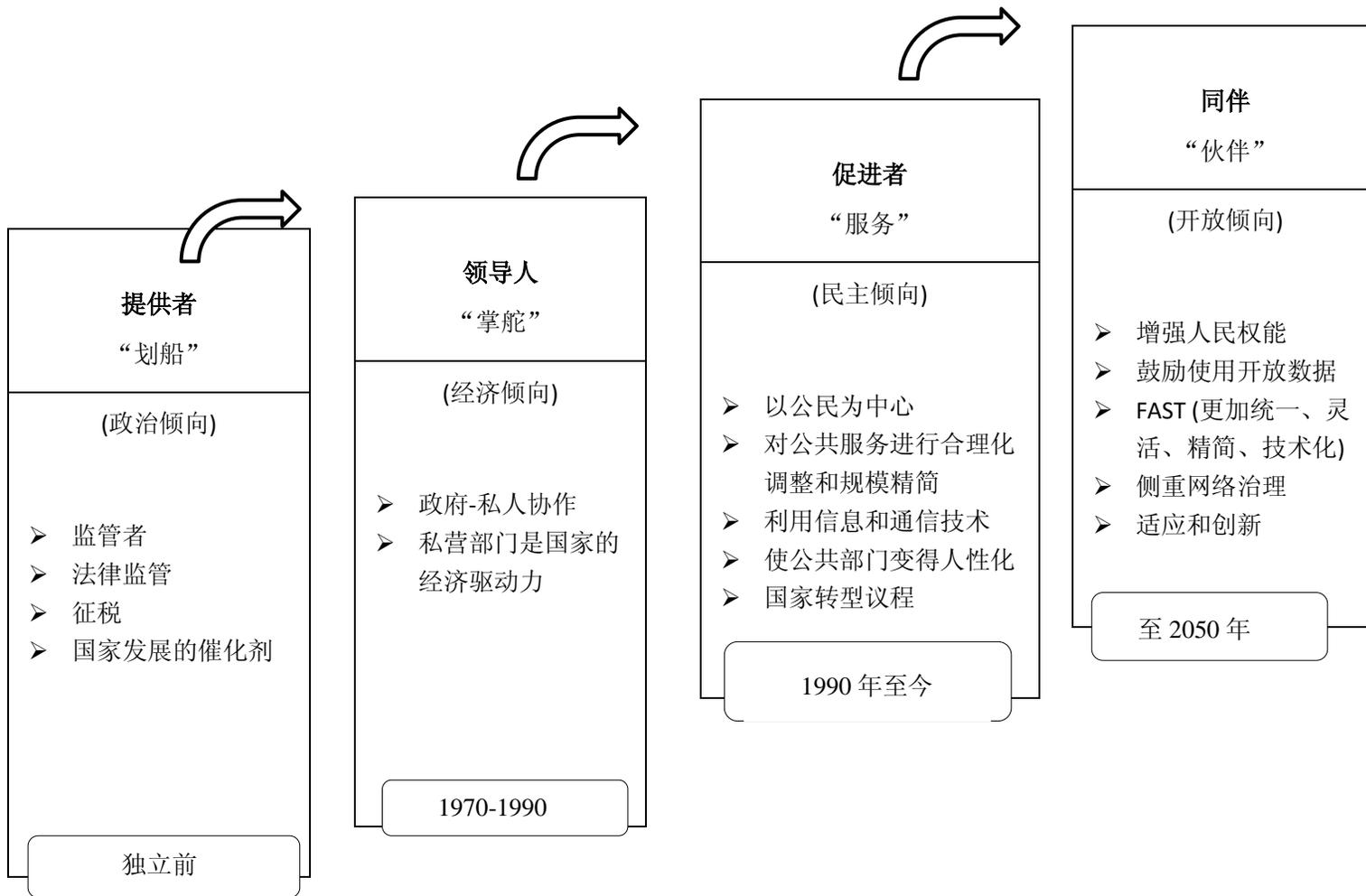
<sup>5</sup> 马来西亚总理府经济计划署，《第十一个马来西亚计划：2016-2020 年》（吉隆坡，马来西亚印刷有限公司，2015 年）。可查阅 [www.epu.gov.my/en/rmk/eleventh-malaysia-plan-2016-2020](http://www.epu.gov.my/en/rmk/eleventh-malaysia-plan-2016-2020)。

### 三. 马来西亚的机构变革

14. 公共服务提供的效率可能对经济竞争力和经济增长产生重大影响。为此，马来西亚已经着手实施各种办法，以提高该国服务提供系统的质量，重点关注创建以人为中心的政府和提高公共部门的效率和生产率。促进参与性治理一直是这些努力的一贯特点之一，以便更好地了解人民的偏好，并使他们作为伙伴参与服务的设计和提供。

15. 在这一过程中，政府从根据政治上界定的目标开展落实工作(“划船”)转变为充当释放市场力量的催化剂(“掌舵”)，最近又转向在人民中开展利益谈判和利益代理(“服务”)。目的是希望今后几年政府在公共服务设计和提供方面会被越来越多地视为人民的“伙伴”。这种转型需要公务员在适应不断变化的环境方面机敏灵活且反映迅速，并随着时间推移始终切合实际。下图总结了政府在马来西亚角色的转型。

### 政府在马来西亚角色的转型<sup>6</sup>



<sup>6</sup> 改编自 Najib Razak, “Falsafah Asas TN50” (Shah Alam, 2017), p. 41。

16. 多年开展的机构改革使政府能够改善公共服务的提供、培养“为未来做好准备”的公务员制度、提高生产率和扩大经济增长。克服阻力和确保转型成功的能力由以下五个关键因素决定：

- 领导层致力于包容性政策并关注落实工作
- 在公共服务提供方面以公民为中心
- 伙伴关系和参与性治理
- 替代筹资模式
- 称职且尽职的公务员

17. 下文更充分地介绍了每个因素。

#### A. 领导层致力于包容性政策并关注落实工作

##### 政策与规划长期保持一致

18. 领导层致力于实现该国的社会和经济愿望至关重要。领导人必须能够规划国家需要、激励公务员进行战略性思考，以及强调必须平衡社会和经济责任。在马来西亚，上述目标已经得到国家长期发展计划的支持，这些计划为公共政策提供了稳定性和连续性，并承诺确保可持续经济增长和满足主要需求。这些计划还可作为执行符合公共利益的方案和项目的有用参考和指南。

19. 1957年马来西亚独立，当时政治领导层对经济采取自由放任的办法，促进相对缺乏监管的经济增长，认为财富会向下流向低收入人群。事实与之相反，财富分配方面的巨大差距导致民间动乱在1969年以暴乱的形式爆发出来。为了应对这种局面，马来西亚政府于1971年通过了《新经济政策》，通过消除贫穷和社会重组这个双管齐下的办法促进讲求公平的增长，从而促进国家团结。

20. 自《新经济政策》推行以来，领导层始终致力于讲求公平的增长这一原则。这反映出对经济不平等问题采取务实办法，不是通过剥夺，而是通过确保经济增长产生的任何新增财富都得到公平分配。落实这项政策后仍在继续关注包容性，如将之纳入《2020年愿景》，其目标是在1991年至2020年这30年间将马来西亚转变为发达国家。随着2010年推出的新经济模式，进一步加强了包容性政策方面的一致性。

##### 侧重绩效

21. 鉴于必须满足人民的需求和期望，开展了以绩效为推动力的努力，以改进服务提供系统的质量并逐渐推行问责制。例如，制定了一项政府转型方案，目的是在全国范围内取得“又大又快”的成果。该方案基于“一个马来西亚”理念<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 马来西亚总理府绩效管理和执行股，“政府转型方案：路线图 2.0”（布城，2015年）。可查阅 [http://gtp.pemandu.gov.my/gtp/upload/GTP2\\_ENG.pdf](http://gtp.pemandu.gov.my/gtp/upload/GTP2_ENG.pdf)。

下关于“以人为本、绩效为先”的承诺，由七个国家关键成果领域构成，即减少犯罪、打击腐败、保证优质教育、提高低收入家庭的生活水平、改善城市公共交通、改善农村发展和应对日益增长的生活成本。这七个关键成果领域根据利益攸关方的优先事项决定，而这些优先事项是通过调查和公开对话等各种参与机制确定的。

22. 此外，还推出了一项采取业绩指标形式的成果模式。使用这些指标帮助政府将各项工作重点放在影响而非投入、放在成果而非产出上，并确保公共服务实现资金效益。根据通过基于绩效的领导实现转型的做法，各部长和高级公务员对交付关键成果领域内的优先事项和实现部级绩效目标负责。在公共部门使用关键绩效指标帮助领导层关注公共服务优先事项，这些优先事项应是公民呼声最高，且反映对经济领域而言至关重要的发展优先事项。

23. 除了发展规划方法，还采用了基于成果的预算编制，目的是根据国家优先事项分配资源并实现规定的成果。基于成果的预算编制被纳入五年发展计划，大大改善了国家和国家以下各级对项目的规划、预算编制、落实、监测和评价。采用用于跟踪支出情况和执行进展其他方面的电子系统，进一步加强了项目监测。

24. 为了利用现有的举措和创造新的机会，于 2009 年推出了“国家蓝色海洋战略”，目的是打破政府机构之间各自为政的局面，从而激励及时向公众提供服务的创意理念，以更低的成本带来更大的影响。该战略在自愿的基础上汇集了所有各级政府和私营部门。举例而言，“Jiwa Murni”作为该战略下 100 多项关键举措之一，涉及由军方参与在偏远地区修建道路和桥梁等基本基础设施。

#### 领导人推动落实

25. 政府领导人通过高级别项目执行委员会，直接参与监督关键项目的执行情况。已经证明，这一办法在按时且在预算范围内完成项目方面是成功的。政府领导人频繁地访问项目现场，以便监测执行情况，并迅速解决可能出现的任何协调问题。还认为，领导人亲身参与项目执行有助于需要时制造紧迫感。

26. 例如，总理在关于执行吉隆坡大众快速交通项目的高级别委员会担任主席，同时通过由内阁部长主持的机构间协作机制确保纵向和横向整合。得益于这一高级别参与，该项目提前完成，并节约成本约 5 亿美元，现在，该项目每天约使 120 000 名用户受益，同时明显减少了城市中心的交通拥挤现象。

### B. 在提供公共服务方面以公民为中心

#### 提高服务的速度、透明度和质量

27. 平衡马来西亚城乡人口的需求变得越来越复杂，原因包括年轻人数量大幅增加、信息易于获取、地理方面的挑战和农村-城市迁徙。尽管如此，马来西亚政府采取了各项举措，推动公共服务提供人性化。这些举措提高了服务提供的速度和质量，增加了获得公共服务的机会，并且同时受益于整体政府和全社会的办法。

在其他工具当中，电子政务和公共部门利用信息和通信技术(信通技术)使服务提供更加高效并增加了经济收益。

28. 企业监管现代化是马来西亚政府的另一个优先事项。自 2007 年以来，已经通过重建监管框架完成了企业监管的现代化。设立了一个为企业提供便利的特别工作队，从而减少官僚作风和改善服务提供，包括通过让公共和私营部门利益攸关方参与进来。

29. 在这方面一个值得注意的举措是企业营业执照发放电子支持系统，它是一个一站式在线门户网站，旨在收集信息，也可以在该网站同时申请开办和经营一家企业所需的执照、批准书和许可证。另一个值得注意的举措是在地方一级设立一站式中心，以便精简和加快批准发展提案(比如建筑计划)和发放完成和合规证书。其他改革促使处理时间缩短，包括工作签证以及由主管部门签发的身份证、护照和驾照，通常在一小时内可以完成。

### 改善获取公共服务的途径

30. 过去，主要城市中的各政府部门和行政办公室往往位置分散，需要公众前往各个部门以获得需要的服务。现在，由于已经应用了国家蓝色海洋战略低成本、大影响和快速执行的原则，一线服务往往设在同一地点以实现业务整合。在主要城市，已经在过去利用率不足的政府建筑中设立了二十一个城市转型中心，这些中心每周七天开放，提供各种公共服务，也可以由此进入娱乐、银行和购物设施。

31. 城市转型中心在农村地区的对应机构是农村转型中心。与城市转型中心一样，农村转型中心提供关键的政府一线服务、企业咨询服务和提高创业技能的方案。所提供的服务根据不同的地点和地方需求有所不同。在某些选定的城市和农村转型中心，公众可以获取数字创业方案，比如“eRezeki”，该方案的目的是提高收入水平和在地方社区创造更多以数字为基础的就业机会。

32. 移动社区转型中心向偏远地区的人民提供支持，它们在本质上是车轮上的农村转型中心。移动社区转型中心大约覆盖了 392 个地理位置，自 2013 年该方案推出以来，已经向 250 万访客提供了约 150 项服务。

33. 此外，作为单一联络点推出了“我的政府”门户网站和“一个马来西亚一站式呼叫中心”这两项举措。“我的政府”门户网站是获取在线政府服务的单一网关，向人民提供信息和服务，而呼叫中心是一个单一联络点，号码简单易记，用于答复公众的各种询问、投诉、建议和评论意见。它为客户服务提供了一个严密周到的方式，为公众提供低廉的呼叫费用，并通过集中式通信系统节约了成本。

34. 马来西亚政府不断尝试向人民提供公共服务的新方法。例如，在城市地区，创新模式旨在将服务定位于城市中心或人口高度密集的地区。在农村和偏远地区，创新可能需要提供移动解决办法。此外，信通技术和电子政务用于提供公共服务的替代接入点。

## 提供基本需要

35. 该国政府关注加强包容性并为马来西亚人民提供公平机会。各项战略旨在增加低收入者的收入，从而改善他们的生活质量和增进福祉。加强提供基本基础设施和各类设施，特别是在获得教育、卫生保健和住房方面。

36. 该国政府还将获得教育列为优先事项，从而提高社会流动性和福祉。由于该国政府没有财政和人力资本资源使其同时在所有农村地区建设高质量的学校，它推行寄宿学校的务实办法，以便提供更好的学习设施。这使来自农村地区和低收入家庭的学生能够获得高质量的公共教育。

37. 还不断加强获取卫生保健的途径以改善福祉。在全国范围内建造了医院和诊所，并且采用不同办法深入农村和偏远地区的医院和诊所。这些办法包括“飞行医生服务”和“一个马来西亚移动诊所”，它们提供重要服务，如为母亲和儿童提供的医疗服务、门诊服务、治疗传染病的预防性药物以及转诊至附近的公共诊所和医院。

38. 该国政府致力于针对不同收入水平提供负担得起的住房。针对农村地区的低收入家庭，根据国家住房援助方案建造综合定居点，从而向他们提供配备基本生活设施的住房。针对城市贫民，已经委托开展人民住房方案。针对中等收入家庭，已经建造了房屋并以低于市场的价格出售，同时提供从租赁到自己所有的办法。同样，在某些选定的地点，通过一个马来西亚公务员住房计划向低收入和中等收入公务员提供负担得起的住房，这一做法涉及政府与私人房地产开发商之间的合作。住房政策强调质量和保养。此外，作为综合办法的一部分，已经对现有的低成本公寓和房屋进行了翻修，以改善社区生活条件。

## 整体政府办法

39. 马来西亚整体政府办法涉及机构间的协作和合作，利用信通技术解决贯穿各领域的问题，并支持“不会走错门”政策，采纳这一政策的目的是通过各种提供服务的渠道，使公众能够以快速、简单和透明的方式与政府机构打交道。

40. 2011年以来，在精简监管程序和便利企业许可证颁发方面已经有所改善。截至2017年，77%的政府服务在线提供，98%的政府网站和门户网站在政府综合评估中被评定为“三颗星”或以上(最高五颗星)，批准建筑许可所需的步骤数量从37个减少至15个。

41. 已经开发了一个名为“e-Kasih”的集中式数据库系统，以协助该国政府在国家一级规划、执行和监测消除贫穷方案。建立中央数据库意味着在联邦和州两级参与消除贫穷方案的所有机构和其他有关各方都可以进入数据库，并输入有关所提供的援助类型和受援方全面概况的信息。在该系统建立之前，未经核实的不同数据集要么不匹配，要么冗余。该举措消除了各项政府援助方案之间的重叠部分，从而改进了政府资源的利用情况。

42. 此外，目前正建立开放数据平台，由来自各个政府机构的 2 458 个数据集组成，并且正在采取措施以利用大数据分析。

### C. 协作式和参与式治理

43. 公众参与对于计划周密的政策取得成功十分重要。近年来，人民的认识水平有所提高。他们希望参与制定发展方向。为此，该国政府已经提供各种平台，以便在决策和政策编制时让社会各阶层参与进来，并咨询其意见。

44. 在发展进程和提供服务的过程中与私营部门和民间社会等不同利益攸关方开展协作始终十分重要。该国政府认识到，应当继续推行创新和参与性机制，从而优化利用资源、利用信通技术，降低成本，同时改善服务提供。

45. 所采取的办法之一是在建设公共基础设施和社区设施以及提供相关服务方面促进公私伙伴关系。该国政府与私营部门之间的合作伙伴关系为经济持续发展提供推动力。政府对私营部门的作用发生了变化。最初，该国政府偏重于监管作用，因此有时会在不信任情况下将私营部门视为可能的违法者。为了加速经济增长，该国政府通过把重点放在改善营商环境便利度，将其姿态转变为经济活动和投资的促进者。如今，该国政府认识到未来的挑战，因此致力于担当私营部门的伙伴，共同推进国家发展议程的经济、社会和环境层面。

#### 政府在提供公共服务方面的角色不断变化

46. 在马来西亚独立后的第二个十年期间，该国启动了一项雄心勃勃的私有化方案，其目的是将该国政府的角色从公共服务的唯一提供者转变为服务促进者，从而减少公共支出并改进服务质量。推行于 1980 年代和 1990 年代的私有化政策以及 2009 年设于总理府下的特别股均强化了政府扶持私营部门的立场。强有力的政策和专门的执行机制使该国政府能够退出过去传统上属于公共部门领域的活动。

47. 主要的公私伙伴关系项目包括南北高速公路、风暴雨水管理与公路隧道、吉隆坡国际机场以及位于布城联邦直辖区的政府行政中心，这些项目促使创建了精心规划的综合行政乡镇，同时建造了具有旅游业吸引力的标志性建筑。这些项目刺激了经济增长，创造了新的发展领域并改善了通行和交通。其他更新的公私伙伴关系基础设施包括泛婆罗洲高速公路和吉隆坡-新加坡高速铁路项目。截至 2016 年，已经有 815 个公私伙伴关系得到落实。总体而言，该国政府已经在基本建设支出和运营成本方面节省了约 550 亿美元，同时通过出售政府股本和资产获得了 16 亿美元的收益。

#### 公私伙伴关系和开放私营部门创新

48. 落实公私伙伴关系为私营部门开辟了重要的机会，这是由于对创新的需求增加，鼓励私营部门开发既能使国家获益又具备巨大商业潜力的产品。这些伙伴关系以开放和创新为特点，为交付基础设施项目带来了积极成果。

49. 一些基础设施项目(尤其是高速公路和收费桥梁)在建造时使用了建设—经营—转让方法,私营部门可以在 30 到 50 年的期限内收取使用费,作为建造和运营该特许物的回报。其他一些项目(比如办公楼)涉及建设—租赁—转让方法,由此,对私营部门的回报体现为 25 年特许权期限收取租金。在教育部门,公立大学校园的建造结合使用了两种办法,即 20 年特许权期限内的建设—租赁—维护—转让方法。

50. 马来西亚对公私伙伴关系采取的办法可被视为证明该国愿意尝试以社区利益为先的不同商业模式。此外,使用这类伙伴关系改善了服务的提供,因为马来西亚的私营部门在竞争环境下运营,在该环境中对满足客户需要有激励和奖赏措施。

### 参与式治理

51. 在政策制定和项目设计领域,广泛推动利益攸关方参与和公众参与。一个重要的例子与年度预算程序有关,涉及协商会议以及通过在线渠道开展的众包运作。这一程序为一般公众、私营部门和民间社会提供了机制,帮助其确定问题,并就解决这些问题的可能措施提供意见。这些公开协商举措反映了自下而上的办法,有助于预算程序的民主化。例如,2018 年预算载有的规定包括:设立一个儿童专科医院,继续硕士和博士课程的奖学金,以及促进医疗旅行中的“端到端服务”;这些想法都是从一个互动式网站上收集而来的。<sup>8</sup>

52. 该国政府还推出了各项利用社会企业的潜力的方案,从而通过在老年人护理、环境管理、灾害应变和戒除吸毒成瘾康复方面提供其他服务提供机制,促进更加公平和可持续的社会。由于认识到民间社会的重要作用,已经以赠款的形式对社会企业进行了大规模的投资,以支持旨在解决社会问题和环境问题的各项活动。

53. 另一个根据监管要求需要公众参与的领域涉及主要基础设施项目的地方规划。重大交通项目对公众造成的影响证明有必要在征求意见和观点时采取积极主动的办法。大众快速交通项目是一个明显的例子。为期三个月的公开展示收到了非常积极的反馈,约 6 000 份答复中有 91% 支持该项目。与此同时,与商业团体和其他利益攸关方举行了近 50 场公共参与论坛。

54. 展望未来,马来西亚正在起草《国家转型 2050 年计划》,该计划将设定该国未来 30 年的愿景。该计划通过自下而上的大规模参与过程加以制定,其中包括对话会议、调查、专家协商和路演。该计划为政策制定带来新办法,包括反映了人民声音的详细转型计划。截至 2017 年,已经有超过 200 万公民参与其中,并收集到约 100 000 个观点。这些愿望将共同确定国家未来的目标,包括实现可持续发展目标的明确目标。

<sup>8</sup> 马来西亚财政部,《2018 年预算》(吉隆坡,马来西亚印刷有限公司,2017 年)。可查阅 <http://www.treasury.gov.my/pdf/budget/speech/bs18.pdf>。

## D. 替代筹资模式

### 用交叉补贴为农村服务基础设施提供资金

55. 为基础设施提供资金以提高公共服务的覆盖面和质量，特别是针对农村社区，这一点始终是一项重大挑战，因此需要创新的金融机制，尤其是在发展中国家。农村电气化和获取电信已经通过交叉补贴获得补贴，由该国政府和私营部门共同分摊财务负担。虽然该国政府希望限制由私营部门承担的成本以吸引投资，但它同时保留了对价格以及服务标准和质量的监管权，以确保公共利益受到充分保护。

56. 落实农村电气化方案需要扩大电网和提供独立系统发电机，包括太阳能光伏系统、小型水利系统和混合系统。此外，交叉补贴的资金被用于向能源效率项目、研究和开发方案以及可再生能源举措提供资金。经过这些努力，马来西亚半岛的农村电气化已经覆盖了 99% 的家庭，而在沙巴州和沙捞越州的比例分别为 95% 和 94%。

57. 同样，征收电信运营商的一部分收入，用于为在农村和其他得不到充分服务的地区普遍提供电信基础设施覆盖服务提供资金。此外，为了弥合农村和城市地区的数字鸿沟，自 2002 年起总计实施了 13 项普遍提供服务举措，截至 2016 年，创建了 750 个“一个马来西亚”互联网中心站点，设立了 4 190 个社区无线站点，同时部署了约 1 400 个移动信号塔。宽带普及率达到全国所有家庭的 81.5%。

### 社会公私伙伴关系和社会成果基金

58. 该国政府还在社会融资方面进行创新试验，涉及将提供社会服务的办法由自上而下且以政府为中心的办法转变为全社会的办法。推行公私伙伴关系这种模式是为了促进私营部门、基金会和个人对提供社会服务的投资。通过鼓励政府、非政府、私营部门和民间社会行为体(包括社区领袖)更加广泛的参与以及它们之间的协作，这一办法有望加强社会资本。社会融资可以优化资源利用和促进社区一级的志愿服务。通过调动其他行为体的参与，可以减少由该国政府、私营部门和社会目的组织运作的社会干预方案之间的重复工作。

59. 针对社会干预项目的两种创新类型供资正在深入，即社会公私伙伴关系和社会成果基金。社会公私伙伴关系是由该国政府和私营部门为旨在提高就业能力的青年技能发展、促进残疾人就业机会和留住学生方案等社会干预项目平等分摊的对等赠款。根据该基金的条款，基于进一步的社会成果以及为贫穷和脆弱的社会阶层创造的社会价值对私营部门给予补偿。

60. 在提供服务方面还采用了“用户偿付”原则。这一定价办法所依据的理念是，如果消费者全额支付其所使用服务的价格，那么此时的资源配置将最为有效，尤其是在消费者是寻求优质服务的高收入者时。这类服务的例子包括电动火车服务、收费道路、进入公共教学医院的私人病房和使用马来西亚电子政务平台，该平台提供车辆所有权和保险登记证明以及工作许可证的上门配送等服务。

### 包容和进步的补贴机制

61. 补贴分配是引人持续关切的又一领域，其目的是确保目标群体尽可能地获益。在马来西亚，“一个马来西亚人民援助金”是现金转移的一种形式，旨在减轻贫穷和脆弱群体的资金负担并增加其可支配收入。该方案补充完善旨在增强包容性和逐步改革补贴举措的其他政策和方案。在该方案推出之前，燃料补贴超过 40 亿美元。由于燃料补贴被一个马来西亚人民援助金取代，燃料目前根据市场价格定价，从而消除了相关的市场扭曲，并且减少了能源消耗对环境的影响。该方案针对的是较为贫穷的家庭，因此更加进步和包容。2017 年，一个马来西亚人民援助金使 700 万受援人受益，共拨款约 16 亿美元。

## E. 称职且尽职的公务员

### 为公务员制度加强英才中心

62. 公共服务有助于一国的社会经济发展。为了响应国家发展愿望以及提高相关性和影响力，向所有公务员提供了技能和功能专业化培训。加强了公共服务培训中心的实力和能力，以便向公务员提供更好的培训。中心提供许多公共行政领域的课程，根据快速变化的环境建设相关技能和更加强有力的功能性能力。中心对现有课程开展定期审查以提高培训效果，从而取得更好的专业和组织成果。

63. 举例来说，国家公共行政学院已经改为公共服务培训英才中心。该学院设于全国范围内的战略地点，以满足各种培训需要。该学院开展评估方案，这些方案旨在培养能力出色的官员，他们十分称职，并且随时准备完全忠诚地履行职责。为补充完善该学院成立了政府 Razak 学院，该学院同样提供高质量的专业教学和领导力培养，目的是鼓励能力出色和知识丰富的公共服务领导人。

### 为提高相关性而开展的公共部门培训

64. 由于认识到继续教育的重要性，向所有公务员提供培训方案，其中涉及与地方和国际学术中心和组织协作。公务员可以利用各种培训方案来强化其知识和专长，比如联邦培训奖、选定国家的短期课程以及国际组织和私营公司的附属方案。

65. 提出了一个“解决问题的人才管理”工具，从而提供一个关于提供公共服务问题的解决问题平台，该平台同时支持公共服务领域的人才评估。这一工具推动机构间协调，并鼓励每个部委的秘书长向部分崭露头角的青年公务员提供指导和辅导。

### 逐步晋升途径

66. 在国家一级推出了新的晋升途径，从而激励公务员努力超越预期，达到新的成就水平。笼统的晋升途径依据绩效和空缺情况晋升公务员，除此之外，另推出了快速通道方案和专题专家方案。快速通道办法利用严格的评估方法，确定哪些有能力的年轻公务员有可能获得进一步发展，承担更高级别的职责，担负

更复杂的责任。此外，培养快速通道候选人是为了填补战略性职位，他们有机会得到快速晋升。专题专家方案确定在专门领域工作的公务员，这些领域对公共服务至关重要。该方案允许候选人保留其当前职位，同时长期积累感兴趣领域的专门知识。

## 四. 从马来西亚经验汲取的教训

### 领导人倡导转型

67. 马来西亚的经验表明，为了满足公众新的和正在出现的需求，对政策规划和服务提供机制开展持续评价和审查可能是有益的。政府领导人的承诺对于确保转型方案和举措得到妥善落实至关重要。已经发现，如果领导人考虑在激励和促进创造力和开放性文化的同时保持这些变革的势头，将很有帮助。一个要素是激励他人携手合作，并在共同的未来愿景基础上努力实现相同的目标，实现这些目标在某种程度上需要表明致力于包容性政策，同时积极参与落实。

### 使公共服务变得人性化

68. 公共服务推动转型。“以人为本、绩效为先”是每一名公务员的口号，因此，可以在公共服务领域延续和强调以人为本的文化。应当在规划、落实、监测和评价所有公共政策时以人民为中心，且公务员应当向人民提供最佳服务。

69. 在提供公共服务时，应当以快速、准确和友好地满足人民的期望为目标。经证明，蓝色海洋战略是加强马来西亚公共服务提供的有效工具，该战略根据当地条件作出审慎的调整，使之得以成功落实。各机构之间的协作和团队努力可以产生更好的协同增效作用，从而提供优质服务。

70. 加强和扩大公共服务的数字化可以为城乡社区带来巨大惠益，在降低成本和缩短响应时间的同时改进人民获取服务的经历。通过更好的跟踪和监测，数字化也被认为能够有效地提高政府的透明度和廉正水平。

### 巧妙协作和共同创造

71. 私营部门已经成为马来西亚可靠的伙伴，在提供设施和服务方面对公共部门加以补充。公共部门与私营部门之间的协作提升了后者的参与度，从而改善基础设施、设施和公共服务的提供。这一伙伴关系意味着，为一系列资本投资和服务提供资金并加以管理的责任转移到了私营部门身上。举例而言，该责任涉及公共部门资产的建造、管理、保养、翻修和更换。公私伙伴关系极大地促进了经济的快速增长。

72. 利益攸关方和公众的参与应成为公共决策的一个核心特点。在这方面，在提供公共服务时将所采用的“协商”办法转变为“协作”办法可能是有益的，使公众代表能够积极参与制定解决办法并影响决定。向参与式治理转变可以促使更好地

了解人民的偏好。应当简化阻碍便利提供服务的官僚程序。应当减少冗余，在规划和发展中充分利用数据，以及加强问责制。

#### 低成本、大影响、快速执行

73. 国家蓝色海洋战略包含 100 多项举措，涉及安全和安保、经济和社会发展、环境以及公众福祉等，表明 90 多个部委和机构可以打破各自为政的局面，携手合作，从而快速落实以公民为中心的项目。这一综合一致的办法还为该国政府降低了成本。

74. 为基本公用事业和社会服务进行融资的新办法是可行的，并且可以为其他用途腾出资源。大多数发展中国家在为农村地区的基础设施(包括基本公用事业)进行融资时面临制约因素。可以考虑采用交叉补贴的模式，以确保更好地划拨和分配公共资源。

75. 社会公私伙伴关系和社会融资模式的资源共享有可能减少政府的运营支出。此外，社会公私伙伴关系在利用民间社会的集体技能、热情和创新能力的同时，可有助于降低与社会服务方案相关的风险，在这一关系中，政府发挥促进者的作用。此外，非政府组织和特殊目的组织的参与可以提高社会干预方案在落实过程中的灵活性。

#### “为未来做好准备”的公务员制度

76. 公务员可能需要更具创造力和创新性，从而提高人民的期望、应对可持续发展目标的挑战并且做到“为未来做好准备”。为了制定有成效、效率高且高质量的公务员制度，需要系统规划和有效落实各项培训方案。培训的内容应当接触和更新知识和技能，考虑到最新的技术进步和其他全球趋势，并且满足新的和正在出现的需求。要做到这一点，有必要定期审查和更新公务员制度的培训大纲。

77. 公务员需要不断强化其知识，以便能够提供更好的服务。在公务员当中培育终身学习的文化氛围将在这方面有所帮助。终身学习包含服务培训，其中包括短期培训和研究生阶段的学习，以及私营部门和国际组织的附属方案。

78. 公共服务培训学院需要重新注入活力，以确保提供的培训符合政府不断变化的角色和全球趋势。这些学院需要调动地方和全球最好的教学人员，针对当前和未来的需要编写课程并开展教学。

## 五. 结论

79. 马来西亚的经验突出表明，必须将可持续发展作为国家发展目标和确保不让任何一个人掉队的核心。该国的每一个国家发展计划都包含以下要素：可持续经济增长、对所有社会阶层实行公平分配的增长、均衡发展、获得基本基础设施和公用事业、获得教育和卫生保健服务，以及将环境保护纳入主流。

80. 为了领导变革以及确保实现符合国家愿望的转型，马来西亚重点关注改革其公共服务和经济。为了更好地应对快速变化的技术、商业要求和人民的期望，已实施创新型服务提供模式。不断发展综合解决办法，以便更好地满足人民和工商界的需要。此外，已作出重大努力，从而向公务员制度输入反应迅速和灵敏的协作系统以及新的工作文化。

81. 提交本案例的目的是希望马来西亚模式能够为在所有各级开展机构和公共行政改革的其他国家提供真知灼见，从而支持《2030 年议程》要求的社会转型、将人民作为公共服务提供的中心以及促进可持续和公平的经济增长。可持续发展是在全球动态背景下作出的长期展望。今日领先不代表明日也能领先。一国要想在其发展道路上取得进展，需要始终如一地付出持续努力。