

政府绩效评估:现状与发展前景^{*}

蔡立辉

(中山大学 政务学院, 广东 广州 510275)

摘要: 政府绩效评估作为政府再造的重要内容和根本性措施, 强调以结果为导向, 在一定程度上带来了西方发达国家行政效率的提高和政府服务能力的增强, 带来了政府与公众之间关系的改善。这种社会效果促使政府绩效评估成为了一种世界性的潮流。就我国而言, 政府绩效评估虽然成为了学术界研究的热门课题, 成为了政府部门推行管理创新的重要措施, 但如何使西方发达国家政府绩效评估的实践经验能够结合我国的实际并加以本土化、如何使企业绩效评估的方法能够结合政府公共管理特征并加以制度化、如何探索构建中国特色的政府绩效评估体系和实施方法、如何消除政府绩效评估施行的体制性障碍等问题, 还迫切需要我们从事理论与实践相结合的角度上加以研究, 并在充分沟通的基础上形成共识。

关键词: 政府绩效评估; 绩效目标; 绩效标准; 评估指标体系

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-9639(2007)05-0082-09

随着我国完全市场经济地位的建立和改革开放的深入开展, 随着经济全球化、市场化和民主化趋势的日益明显, 公众对政府公共管理在服务质量、办事成本、办事效率等方面的期望值越来越高, 监督意识越来越强, 旧的行政方式越来越不适应社会发展的需要和构建服务型、绩效型政府的改革目标, 政府公共管理问题日益凸显。因此, 一方面, 借鉴西方发达国家的实践经验、推行政府绩效评估和建设高绩效的政府组织, 同样是我国深化行政管理体制改革的重要内容和转变政府职能的必然要求^[1]; 另一方面, 我国与西方发达国家面临的政府公共管理问题有着不同的成因、所处的社会发展阶段和社会发展的成熟程度也不相同, 政府公共管理与企业管理有着严重的差异, 这就决定了我国政府绩效评估在内容、实施进程和实施方法等方面要有我国的特点, 并按照“分步实施, 逐步推进”的原则, 在总结绩效评估实践经验的基础上, 逐步扩大试点范围。正是基于这一认识, 对我国政府绩效评估理论与实践的现状进行反思, 对政府绩效评估的内涵进行科学地阐释, 以期把握政府绩效评估的正确发展方向, 是十分必要的。

一、我国政府绩效评估理论研究及其实践现状的反思

当代政府绩效评估是在西方发达国家“新公共管理运动”(New Public Management Movement)中逐步发展起来的一种新型的政府治理方式^[2]。从历史发展的观点来考察, 绩效管理、绩效评估并不是一个新鲜的概念, 可以追溯到20世纪初期泰勒(Frederick W. Taylor)《科学管理原理》的时间研究、动作研究与差异工资制。后来法约尔的《工业管理与一般管理》以更宏观的视野把这种绩效管理从工商企业推广到各种社会组织。从此, 绩效管理的理论与方法成为了适用于包括经济、行政、军事和宗教组织在内的一般的管理理论与方法。绩效评估真正运用到政府公共管理中, 则是始于20世纪50年代美国的绩效预算制度(Performance Budgets)。自20世纪70年代以来, 政府绩效评估作为西方发达国家政府再造的重要内容和根本性措施在财政预算、政府人力资源管理等方面得到了广泛运用。

* 收稿日期: 2007-03-28

基金项目: 教育部重大攻关项目《信息技术与大都市政府管理体制创新研究》(项目编号: 05JZD00023 项目合同号: 05JZDH0023); 中山大学二期“985工程”公共管理与社会发展创新研究基地专项基金

作者简介: 蔡立辉(1965-), 男, 湖南益阳人, 政治学博士, 中山大学政务学院教授、博士生导师。

在“新公共管理”理论的影响下,我国学者乃至实践家们深感西方国家政府绩效评估措施的有效性和创新性,为了急于解决我国政府公共管理面临的效率问题、服务质量问题和公众满意度问题,在已有考核制度与措施中引入了政府绩效评估。这在相当程度上拓展了我国政府公共管理的理论研究,促进了实践创新,但同时也表现出急功近利和表象化的缺陷。

在理论研究上,存在的缺陷主要表现为:对政府绩效评估动力机制的研究是从政府公共管理问题的表象出发而不是从问题的原因和基本国情出发而展开的,以西方发达国家和企业的实践经验总结介绍,甚至照搬它们的具体做法代替了必要的政府绩效评估的原创性研究,以零碎的、分散的研究代替了从理念、价值、实施环境到具体实施方法与途径的系统研究。已有的研究虽然在角度、侧重点方面各不相同,但研究结论都强调了在我国推行政府绩效评估措施的紧迫性、必要性以及政府绩效评估的工具性价值^[3]。没有深入和系统地研究政府绩效评估的原创性理论,没有结合中国经济社会发展和政府公共管理的现实来研究如何使西方国家政府绩效评估的实践经验更加符合我国的实际并加以本土化,没有结合政府公共管理特征和行政业务需求来研究如何在政府绩效评估中引入企业绩效评估的方法,对政府绩效评估的理念、内涵、价值、评估过程的各个环节和实施环境缺乏系统的把握,致使研究成果难以对实践产生正确的指导作用,缺乏应用性和可操作性,导致政府绩效评估实践的盲目性更加严重。

在实践应用上,目前我国称之为政府绩效评估的形式主要表现为三大类:一类是普适性的政府绩效评估。这是作为公共管理机制中的一个环节,通常表现为目标责任制、社会服务承诺制、效能监察、效能建设、行风评议、干部实绩考核等评估形式;这种评估形式主要在政府组织内部进行,目的是要通过目标责任制等评估手段追求传统行政模式下行政效率的提高,存在着对上不对下、对内不对外的责任缺位现象。二类是行业绩效评估。这是将评估应用于具体行业,由政府主管部门设立评估指标,并组织对所管辖的行业进行定期评估,具有自上而下的单向性特征。三类是专项绩效评估。这是针对某一专项活动或政府工作的某一方面而展开,主要强调了外部评估,目的是要通过社会调查、满意度评价等方法提高公众对政府工作的满意程度;但这种评估形式存在着顾客资源识别、满意度评价是否适用于所有党政机关、是否能够表征所有被评估对象的绩效等问题。

我国实践中施行的上述三类形式,客观地说,还不能视为当代真正意义上的政府绩效评估,也还很不成熟,存在的主要问题包括:(1)我国施行政府绩效评估还处于自发、半自发状态,缺乏全国统一的、相应的制度和法律作

保障,缺乏系统的理论作指导,照搬西方国家或企业绩效评估措施的现象普遍存在,盲目性严重。(2)政府绩效评估缺乏评估主体的制度建构;党委组织部门、政府人事部门、国有资产管理部门在评估公务员绩效时彼此分割,负责公务员绩效评估的专门机构还没有真正建立。(3)绩效评估的内容不全面,没有建立科学、综合的评估指标体系,片面地将经济业绩等同于政绩,或者将公众的满意度评估等同于政府绩效评估的全部;绩效评估与政府职能和岗位职责严重脱节;同时,政府绩效一般没有进入市场交换领域,导致政府绩效评估难以用市场价格来直接标示必要的行政成本。(4)评估程序没有规范化、程序化,存在着随意性;评估过程具有封闭性、神秘性,缺乏透明、公开与应有的监督。(5)评估方法缺乏科学性,没有实现定性方法与定量方法的有机结合,忽视了时间因素对绩效评估的影响;评估方法单一,评估大多采取“运动式”、“评比式”、“突击式”,忽视了持续性评估。(6)绩效评估功能的定位没有注重通过科学合理和可量化的绩效目标、绩效标准来规范行政行为,不是把绩效评估作为提高行政能力、规范行政行为和进行激励的有效措施,而是作为消极防御、事后监督与制裁的手段,因而总是陷于被动。(7)在科学政绩观、绩效目标和评估指标体系没有有效建立的条件下,表面化的绩效评估进一步助长了政府部门及其领导者把政府部门的主要精力放在见效快、表面化程度高的行政事务上,不考虑经济效益和社会效益,挥霍公共财政,刻意制造政绩工程。(8)开展绩效评估忽视了实施绩效评估的基础性工作以及配套性措施的完善,包括没有通过重新梳理政府部门之间的职能来达到解决职能交叉重复的问题;没有通过工作分析来达到解决岗位职责与岗位工作标准不明确的问题;没有通过制定和完善行为标准、行为规范来解决绩效评估时的评判尺度问题,导致绩效评估不是根据同一的评判尺度而是根据评估者个体利益实现的程度来进行评估。

我国政府绩效评估实施过程中存在的上述问题,还可以通过下面两个实例来说明。

【实例 1】某区政府委托某大学教授对该区政府实施政府绩效管理与绩效评估进行理论研究。《××区政府绩效管理体系统研究报告》是该项研究取得的最终成果。根据该研究报告“引言”中的叙述,研究报告“从战略整体阐述了区政府绩效管理体系统框架,共分为三部分:第一章从绩效管理与政府流程的关系角度出发,阐述了如何在流程优化的基础上解决政府绩效管理存在的问题,并详细介绍政府流程再造的理论与方法;第二章主要介绍了区政府对外业务流程优化过程;第三章是报告的核心部分,根据区政府绩效管理的现状及条件,借鉴西方国家政府绩效管理的成功经验,以业务流程再造(BPR)思想为指导,设计了基于业务流程优化的政府绩效管理体系”。

只要仔细阅读和分析“研究报告”的具体内容,就能发现,这个教授对该区政府绩效管理的研究完全是把企业人力资源绩效管理与绩效评估的研究成果和具体做法不加取舍地照搬到了该区政府绩效管理体系研究中,完全混淆了政府绩效管理与企业绩效管理、政府部门绩效评估与个人绩效评估的差异。如图 1 所示,虽然名称上是该区政府绩效管理流程图,但实际上是企业中人力资源绩效管理流程图;表面上是通过课题研究设计而获得,但实际上是搬用了已有企业人力资源绩效管理的研

究成果。我们在付亚和、许玉林编著的《绩效考核与绩效管理》可以看到该图的原样^{[4] (P178)}。

【实例 2】某市地方税务局在绩效管理方面,经过探索和实践,确定了绩效指标框架模型与平衡计分卡原型对照,如图 2 所示。这个绩效指标框架模型图也是机械地搬用了企业绩效评估基于平衡计分卡的财务、顾客、内部业务流程、学习与成长的框架内容和已有的研究成果^{[4] (P101)},并没有体现平衡计分卡的绩效评估方法在政府公共管理实践中的创造性应用。

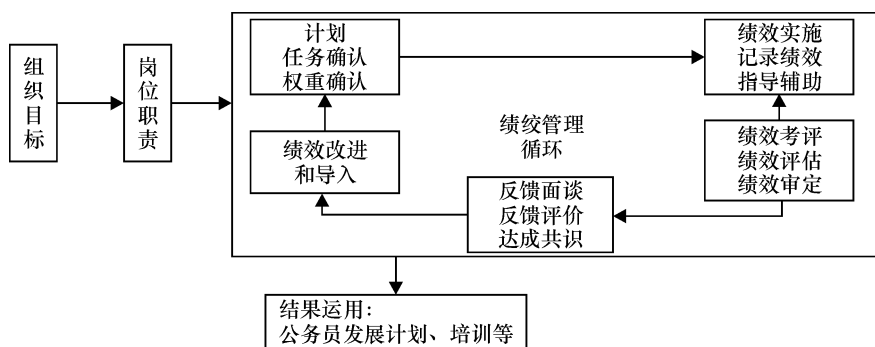


图 1 某区政府绩效管理流程图

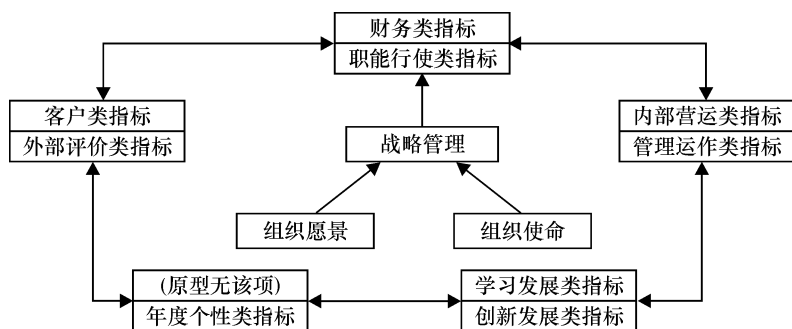


图 2 某市地税局绩效指标框架模型与平衡计分卡原型对照图

平衡计分卡(Balanced Scorecard)是通过建立财务绩效指标、客户指标、内部业务流程指标和学习与成长绩效指标,对企业的经营绩效和竞争状况进行综合、全面、系统评价的分析方法。平衡计分卡以投资者需要的财务角度为根本,揭示了投资收益产生过程是一个持续的、有一定周期的循环过程。在产生投资收益的循环过程中,要实现外部衡量和内部衡量之间的平衡;企业所追求的成果(如利润、市场占有率)和产生这些成果的执行动因(如新产品开发投资、员工训练、信息更新)之间的平衡;定量衡量和定性衡量之间的平衡;短期目标和长期目标之间的平衡。这样,平衡计分卡将企业的远景、使命和发展战略与企业的绩效评价系统联系起来,把企业的使命和战略转变为具体的目标和评测指标以实现战略管理和绩效评估的有机结合。

因此,平衡计分卡包含的 4 个角度并不完全适合于政府公共管理的目标、价值、业务性质及其流程。把企业管

理的基本原理、经验和方法引入到政府公共管理之中,是当代新公共管理理论的重要特点和当代西方国家政府改革的重要指导。平衡计分卡以企业的战略为基础,并将各种评估指标整合为一个有机的整体,注重综合评价、注重考核指标的量化等评估方法,是政府绩效评估可以借鉴的。但是,政府绩效评估是否就可以像企业绩效评估那样从财务指标、客户指标、内部业务流程指标、学习与成长指标 4 个角度来进行呢?

二、政府绩效评估的内涵及其分析

在相当程度上,上述存在的问题与没有完整、准确地把握政府绩效评估的内涵与理念有关。要有效推行政府绩效评估并使之发挥作用,就必须首先理解政府绩效评估的内涵。

概括地说, 政府绩效评估就是根据绩效目标, 运用评估指标对政府部门履行行政职能所产生的结果及其影响进行评估 (evaluating)、划分绩效等级 (grading)、提出绩效改进计划和运用评估结果来改进绩效的活动过程。政府绩效评估强调以结果为本; 评估活动过程谋求信息沟通机制在政府部门之间、政府部门与公众之间的建立与完善; 评估结果的使用谋求政府责任实现机制的加强与完善; 评估标准包含效率、行政能力、服务质量、公共责任和公众满意程度等方面的绩效要求; 评估目的就是要规范行政行为, 提高行政效能, 使政府部门在管理公共事务、提供公共服务和改善公众生活质量等方面具有竞争力。

因此, 政府绩效评估是一个范围相当广泛的术语, 评估活动主要是对行政活动的花费、运作过程及其社会效果等方面的测定来测量行政行为实现政府绩效目标的程度并由此划分绩效等级、发现绩效问题, 从而改进政府绩效; 政府绩效评估过程不是一个单一的行为过程, 而是包含了确定绩效目标、阐明评估的任务与目的要求、构建量化的评估指标和评估标准、划分绩效等级、公布评估结果、运用评估结果等环节在内的综合行为系统, 如图 3 所示。在这个行为系统中, 确定绩效目标、进行工作分析是起点和基础, 建立一套能够反应行政效能的评估指标、绩效标准和计量方法是核心。

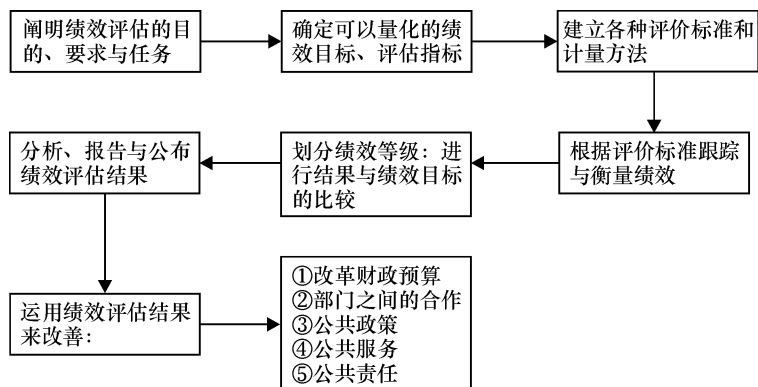


图 3 政府绩效评估行为系统

(一) 政府绩效评估是实现放松规制行政改革的重要措施。在西方国家, 政府绩效评估作为放松规制行政改革的重要措施, 表明了政府绩效评估的功能和作用性质。西方国家的法治行政制度及其理念, 强调通过行政规章、制度和条例来约束、规制行政机构、公务人员的行政行为。这种以规则控制、过程控制为特征的政府公共管理又在后来的历次行政改革和公务员制度改革中得到了强化和补充。到 20 世纪 70 年代, 有关规章制度之多几乎达到了泛滥的地步。随着知识经济和信息时代的到来, 这种规制管理越来越表现出与时代发展要求的不适应性, 甚至压制了政府部门及公务人员的积极性和创造性。在这种社会背景条件下, 以美国为代表的西方发达国家在放松规制 (Deregulation) 理论指导下, 采取了政府绩效评估的改革措施, 以求改变政府部门自身的规制模式: 从单纯的法律规则控制转变为法律支配下的绩效控制, 从过程控制转变为结果控制。

绩效评论”把政府绩效评估界定为政府官员对结果负责, 而不仅仅是对过程负责; 其目的在于把公务员从繁文缛节和过度规制中解脱出来, 发挥他们的积极性和主动性, 以便他们对结果负责, 而不再仅仅是对规则负责^{[7] (P13)}。

因此, 西方国家政府绩效评估就是要实现放松规制, 发展和完善一种新的政府责任实现机制: 既要放松具体的规制, 又谋求结果的实现; 既要提高政府部门及公务员的自主性、积极性, 又要保证政府部门及公务员对公众负责、对结果负责; 既要提高行政效率, 又要切实保证政府服务的质量, 实现效率政府、责任政府和法治政府的内在统一。

詹姆斯·Q·威尔逊 (James Q. Wilson) 认为, 政府绩效评估意味着这样一种制度设计: 在该制度框架下以取得的结果而不是以投入要素作为判断政府部门的标准^{[5] (P444)}。奥斯本 (Osborn D) 与盖布勒 (T. Gaebler) 认为, 政府绩效评估就是改变照章办事的政府组织, 谋求有使命感的政府; 就是改变以过程为导向的控制机制, 谋求以结果为导向的控制机制^{[9] (P108-138)}。1993 年美国“国家

就我国而言, 一方面, 我们不能像西方国家那样通过施行政府绩效评估来实现放松规制, 因为长官意志、特权意识在我国行政文化中根深蒂固, 我国政府自身的法制还极不完善; 另一方面, 我们又要从西方国家政府绩效评估中吸取进一步发展政府责任实现机制的理念, 并加以创新, 使之成为符合我国国情的行政监督机制, 以此来加强政府效能监督、规范政府行政行为。因此, 在我国, 突出政府绩效评估在转变和有效行使职能、强化和完善行政监督机制、规范行政行为, 促进形成党领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局等方面的功能作用就显得非常重要。

(二) 政府绩效评估直接指向政府职能和岗位职责, 合理界定政府职能、科学进行工作分析是确定绩效目标、

设计绩效评估指标的前提与基础。否则,就会把本来不属于政府部门职能和岗位职责及其履行所产生的“绩效”当成是政府绩效来加以评估,而把应属于政府部门职能和岗位职责及其履行所产生的绩效却没有纳入到绩效的范围加以评估,导致绩效评估与职能行使之间的严重脱节。政府绩效评估直接指向政府职能和岗位职责,意味着政府职能的具体化^[8]。

确定绩效目标和绩效标准、建立评估指标体系是有效施行政府绩效评估的核心环节;而确定绩效目标和绩效标准、建立绩效评估指标体系是与政府部门和岗位的具体职能、岗位职责密切联系的。不同部门、不同岗位的绩效评估虽然存在着许多相同的地方;但是,由于每一个部门、每一个岗位的具体职能和具体工作内容、提供的公共服务种类和管理的公共事务性质都不尽相同,这就必然要求绩效评估既要有反应共性的评估指标,又要有根据职能、职责的不同来确定具体不同的绩效目标、评估指标和绩效标准。离开了具体职能和岗位职责,就不可能有科学的政府绩效评估。

因此,在构建评估指标体系时,既要考虑行为的经济效益和社会效益,也要考虑短期效应和长期效应、直接效应和间接效应;要建立定性定量相结合、统一性指标与部门和岗位等特殊指标相结合的多层次的绩效评估体系;要充分听取各方面专家和社会公众的意见,要避免出现绩效评估指标对被评估者产生逆向激励效应。政府绩效评估并不存在适用于所有不同部门和不同岗位的、完全一样的绩效评估指标和绩效标准,否则,绩效评估的结果就会失去科学性和准确性。这就使政府绩效评估具有了复杂性、多层次性、难量化性、利益性、客观性和评估主体的多元性等特征。

政府绩效评估直接指向政府职能和岗位职责的内涵,使政府绩效评估的施行不仅有助于发现绩效问题、规范行政行为和为政府决策提供科学依据,而且还有助于促进政府职能转变、科学设置岗位和进行编制管理。界定政府职能和进行工作分析是政府绩效评估的基础,政府绩效评估反过来又进一步检验政府职能定位和岗位设置的科学性、合理性。

(三)政府绩效评估蕴含了公众导向的民主行政内涵。在市场经济条件下,政府部门及公务人员不仅是公共治理者,同时也是公共服务的提供者;但作为公共服务的提供者,并不是要致力于直接向社会提供公共服务与公共产品,而是要致力于提供保证公共服务与公共产品有效供给的环境。从强调直接向社会提供公共产品与公共服务到强调提供公共产品与公共服务有效供给的环境的发展变化,表明了政府职能和角色定位的变化,前者体现了计划经济体制下政府管理的属性,后者体现了市场经济体制下政府管理的属性。因此,根据社会发展的需

要,政府公共管理者同时也是公共服务的提供者、公共服务有效供给的保证者与监管者;公众是政府服务的消费者、是顾客,也是政府公共管理的参与者和评判者。“权力是对公共服务供给的直接控制”的客观事实^[9],使政府绩效评估蕴含了以公众为导向、通过公众对政府绩效的评判来改善政府部门与公众的关系、增强公众对政府部门信任的民主行政内涵。

服务水平的高低来自于消费者(顾客)的评判^{[10](P7)}。提高服务水平的最有效的方法就是倾听顾客的声音——按照顾客的要求提供服务、让顾客做出选择^[11]。为此,政府绩效评估在经济(Economic)、效率(Efficiency)和效益(Effectiveness)“3E”评估方法的基础上,随着管理民主化的发展,逐渐形成了经济(Economic)、效率(Efficiency)、效益(Effectiveness)和公平(Equity)“4E”评估方法。

1993年9月,美国克林顿总统签署了《设立顾客服务标准》(Setting Customer Service Standards)的第12862号行政命令。这个行政命令责令联邦政府部门制定顾客服务标准、提供顾客选择公共服务的资源和手段,包括:(1)分辨谁是或应该是联邦公共部门服务的顾客;(2)调查和审视顾客所希望的服务种类、服务质量以及他们对服务的满意程度;(3)将服务水平和评估结果告诉给顾客;(4)为顾客提供选择公共服务的资源和选择服务供给的各种手段;(5)建立信息系统、服务系统和有利于顾客抱怨及其意见反馈的系统;(6)提供各种有效的途径让顾客表达抱怨与意见^[10]。1993年颁布的《政府绩效与结果法案》也明确了政府部门在提高行政效率、提高服务质量、建立和发展政府责任机制方面的具体要求^[11]。

因此,政府绩效评估蕴含的公众导向内涵,就是要突出绩效指标设计的外向特征和多样化的满意度调查,就是要强调民间组织对政府部门进行独立评价和审视;政府部门满足公众需求的实质就是政府行为要完全遵循反应公众利益和意志要求的法律规范,在政府的服务标准、服务流程和服务质量中要充分体现公众的利益和意志要求,并制定为法律规范。公众作为评估主体对政府绩效进行评估的时候,是以政府服务标准、服务流程和服务质量为主要内容的法律规范作为评价尺度,不是以公众个人利益的实现程度作为评价尺度。实施政府绩效评估必然就要进行政府绩效目标、绩效标准、行为规范、服务标准与服务质量的立法。

(四)政府绩效评估强调建立完善的信息沟通机制。政府绩效评估作为政府公共管理的重要方法,其特别之处在于它对基本任务的鉴定和结果的定位已经推动了政府部门及其工作人员用一种新的眼光去思考对行政计划或具体任务完成情况的判定^{[12](P45)}。这就需要建立完善的信息沟通机制。评估者只有完全了解被评估者的行为过程及各项服务,才能对其绩效作出客观的评估;政府也

只有完全了解公众的需求,才能保证他们所需要的服务得到有效供给。因此,政府绩效评估强调在政府部门与公众之间、在政府部门之间建立健全信息沟通机制^[13]。信息资料是影响评估指标层级划分、评估内容选定和评估结果的关键因素^{[13] (P7)}。没有充分的信息沟通就不可能获得充分的信息,就不可能解决信息不对称的问题,也就难以得到准确、客观的绩效评估结果。

政府部门与公众之间的信息沟通机制包括政府信息传递机制、公众信息反馈机制、政府回应机制 3个层面;在内容上主要包括政府部门向公众传递的各类信息,如政府机构的组成、职能、办事规程、行政流程、政策与法规、服务承诺、服务种类及质量、工作计划与方案、工作报表、重大决策过程、物质投入与消耗、绩效评估结果等;公众向政府部门反馈的各类信息,如对服务种类和服务质量的要求、对服务的满意程度、抱怨、建议、对公共服务与资源的选择;政府部门对公众的回应,如问题解答的信件、电话记录及统计、会议记录、管理方法的改进及程度等。因此,政府绩效评估有助于政府工作的透明度,有利于实现建设“透明度政府”的目标,使行政过程严格置于社会的监督之下。

三、发展前景:有效施行 政府绩效评估的途径分析

政府绩效评估是经济市场化、管理民主化和社会信息化条件下为提高行政效能和政府服务质量而作出的客观选择。到现在,政府绩效评估已发展成为西方发达国家行政改革的重要内容和根本性措施,成为了一种世界性潮流。

(一)经验与问题:西方发达国家政府绩效评估评述。西方国家政府绩效评估是行政方法的一种创新,它所包含的建立和完善以改变公共服务网络结构(structure of public service networks)、关注顾客服务(customer services)、建造高绩效体系(high-performance system)、合理配置政府职能为实质内容的制度建构^[14],建立健全政府部门与公众之间的信息沟通机制,改革权力制约形式,实行以结果为本的公共责任机制,等等,都充分体现了行政方法的创新。公众对政府服务质量与成本的关注,有助于促进行政行为规范化、程序化和民主化;绩效目标的确立、绩效评估程序的施行以及评估结果的公开与应用,有助于强化政府部门的责任,有助于促进行政监督方式的创新与变革,完善监督机制和提高行政监督的有效性。

西方国家政府绩效评估是政府公共管理的一场革命。它所包含的政府部门要以上升为国家意志的公众需求为导向而不以自己订立的办事规则为依归的观念、公

众为政府部门有实际意义的绩效结果纳税而不是为政府部门所做的工作而纳税的观念、成本与效率观念、公共责任观念、顾客至上的服务观念、在政府部门及其管理中引入竞争与市场机制等具有新时代气息的观念,完全适应了以市场化为取向的公共管理改革。这些观念充分体现了政府绩效评估的实质就是要促进完善社会公共管理格局,发展民主化管理;就是要在加强和完善政府责任实现机制的基础上,通过促进政府部门自身切实承担和履行行政职责,来促进公众完完全全地履行其应履行的社会义务;就是要通过实现公共利益来加强与维护现有的基本社会秩序,增强政府部门的动员能力和公众的凝聚力。因而,政府绩效评估将公众对政府的信任度和政府权威建立在可衡量的绩效基础上,强调了“结果导向”,强调了政府责任,增强了公共权力行使与政府部门绩效之间的联系,有助于提高行政行为的有效性。

西方国家政府绩效评估是一种世界性潮流。它是针对当代西方国家普遍面临的政府公共管理问题而采取的政府再造措施,它在政府部门的广泛运用,使之具有了强大的生命力并形成一种趋势;政府绩效评估的价值取向由注重经济与效率、追求投入产出比的最大化向注重综合考虑效益、顾客满意程度和政府服务质量方面发展;多层次的绩效评估指标体系的确立,由“3E”评估向“4E”评估发展;政府绩效评估的评估方法更加注重定性评估与定量评估相结合、科学运用数学模型,更加注重信息化手段的充分运用,注重评估策略和评估工具的选择;政府绩效评估的评估程序更加注重规范化、系统化、程序化和民主化,呈现出法制化、制度化和科学化的发展趋势;更加趋向公民导向,强化绩效指标设计上的外向特征和多样化的满意度调查,强化民间组织对政府部门进行独立评价和审视等。

但是,西方国家推行的政府绩效评估措施本身也有种种缺陷和难以解决的矛盾等问题。就政府绩效评估内含的矛盾而言,政府绩效评估所追求的既要提高政府行政效率,又要确保社会公平和对公众负责、提高服务质量,这种效率目标和解决各种利益冲突的民主目标在实际运作上是无法达到统一的。同时,政府绩效评估以绩效为本的责任实现机制与西方国家民主共和制的责任机制、与西方文官制度的核心价值也有矛盾冲突。为此,西方学术界对政府绩效评估提出了许多批评。凯特尔认为戈尔的“国家绩效评论”报告存在着两个令人伤脑筋的问题:一是当务之急如何提高政府绩效,二是缺乏一个清楚的战略来处理政府与国会的关系。莫尔(Moore R. C.)认为,效率或企业化运作的原则将违背民主程序中分权与制衡的理念,以市场机制解决公共管理问题基本上违背了政府存在的目的。

就政府绩效评估措施本身存在的缺陷而言,在绩效

评估过程中,诸如评估项目如何划分,绩效目标和绩效标准如何确定,绩效等级如何测定,绩效评估时应当收集哪些信息与资料,有根据的和可信赖的信息与资料的价值是什么,如何最大限度地使用绩效评估的结果来改进政府绩效,以及越来越高的评估费用等。其中既有技术性的因素、费用支出增长的因素,也有政府部门及其所属人员、绩效评估者主观的因素和官僚体制的因素,使政府绩效的测定比较复杂和困难。正如凯思琳·纽康默所说,绩效评估是试图冷静、客观地评价行政行为所产生的效果,但是,由于努力的复杂性和各种地方利益,使这种冷静、客观的评价很难实现。

因此,即便是在西方发达国家,也还不能说政府绩效评估已经是一项成熟的、完善的措施与制度,它有着自身难以克服的缺陷,还需要进一步丰富与发展,还需要与其他制度、措施的相互配合。

(二)政府绩效评估在我国的发展前景:有效施行的途径。西方发达国家政府绩效评估的实施经验与问题,对于正确把握我国未来政府绩效评估的发展方向并使之有效发挥作用,具有重要的借鉴与启发作用。从社会发展阶段上说,树立服务型政府的理念、更加注重履行社会管理和公共服务职能、谋求建立绩优型、责任型政府是当代中国转轨时期深化行政体制改革和进行政府管理创新的重要内容和根本性措施,也是构建党领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会公共管理格局的重要内容和根本性措施。政府绩效评估在我国具有广阔的发展空间和前景。为此,需要我们明确推行政府绩效评估的有效途径。

1. 促进政府绩效评估理论研究科学化

构建适合我国国情的、科学化的政府绩效评估理论体系,对有效推行政府绩效评估措施起着关键性的作用。要进行科学化的政府绩效评估理论研究,就要做到:

第一,注重政府绩效评估与企业绩效评估的差异。

政府绩效评估措施不仅包含了政府公共管理中民主价值与效率价值的内在冲突,也包含了政府、公众、企业在价值目标上的冲突。公众追求自身利益最大化的“经济人”特性与政府公共管理追求整体性、公共性特征之间往往隐含着整体利益、公共利益与个人利益之间的对立。因此,政府作为全社会利益的集中代表及其所应承担的普遍责任,决定了政府不可以选择自己的顾客和服务对象,满足的也不是简单的公众的个体利益。政府对公众需求的满足只能是满足依法应当满足的、并符合公共利益原则的合法需求。同时,能够对政府绩效进行评估的公众也应当是具有一定公共意识、公共责任意识、法律意识、政策水平等素质和能力的公众。公众对企业绩效的评估以其利益的实现程度、产品的满足程度为尺度;公众对政府绩效的评估以表现为法律的政府行为规范、行为标准

为尺度,而不是以公众个体利益的实现程度为尺度。

第二,注重我国所处的发展阶段和具体国情。这里所说的发展阶段,主要是指经济、政治和法治的发展阶段。西方国家的市场经济、民主政治和法治经历了两三百年的发展历史,已经处于成熟阶段。就我国的情况来看,在经济上,我国目前还处于由传统计划经济体制向市场经济体制转轨的时期和向市场化迈进的过程中。在政治上,我国社会主义制度本身还处于发展和完善的过程中,公共管理和政策过程中人们的参与程度低,公共部门与公众进行信息交流的机制还不完善。在法治上,法的最高性观念没有在社会中树立起来,有法不依、执法不严、违法不究的现象普遍存在。

发展阶段和具体国情的差异,必然导致所要解决的社会问题、社会主要矛盾和中心任务的不同。如果从宏观的历史视野观察,任何一种变革措施,都是对那个时代环境挑战的一种回应;任何一种有效的制度设计以及它在实际中发生作用,都必须具备现实的社会条件。发展阶段和具体国情的差异必然引起政府职能定位、政府绩效目标、绩效标准、评估指标、绩效评估目的与任务等方面的差异,甚至包括推进途径的差异。我们只有认清我国所处的发展阶段和具体国情,才能科学设计符合情况的政府绩效评估制度。西方发达国家政府绩效评估呈现的公民导向发展趋势,是与西方发达国家的社会成熟度高紧密联系的。因此,政府绩效评估研究必须要有原创性而不能机械套用,表象化的研究只会给我国政府绩效评估实践造成误导。

第三,清晰界定我国政府绩效评估的功能。政府绩效评估措施的功能不是万能的,也不是包医百病的良药;它的强大生命力不是因为它是世界性的潮流,而是因为它是针对政府公共管理所面临的具体问题而采取的解决措施。因此,研究中国的政府绩效评估必须明确我国政府公共管理面临的问题及其成因,结合中国社会所处的发展阶段,围绕我国开展政府绩效评估的历史使命来探索政府绩效评估的具体功能及实现途径,从而构建我国特色的政府绩效评估理论体系和评估指标体系。

以往我国关于政府绩效评估的研究,包括政府绩效评估措施的功能定位、评估指标设计等方面,都不同程度地存在着不切实际的地方:忽视了通过构建科学合理的绩效评估指标体系和绩效标准来规范行政行为、促进公正行政、缩小政府公共管理与公众需求之间裂缝等功能的研究;忽视了我国社会发展的阶段性特点和社会建设发展规律的研究,过分强调了政府绩效评估中的公众满意度评估,甚至把政府绩效评估完全等同于公众满意度评估^[15];忽视了公众个体作为政府绩效评估主体的制度建构以及公众个体的公共意识、法律和政策水平对政府绩效评估的影响的研究,过分夸大了公众个体依据

其自身利益的满足程度对政府绩效进行评估这个方面。其结果,越推行政府绩效评估就越助长了公众对政府公共管理期望值的提高,而现实的社会环境条件又根本无法满足,从而也就越增大了政府公共管理与公众需求之间的裂缝。实践证明,通过强化个体公众依据其自身利益的满足程度来评估政府绩效,来提高公众满意程度的做法,正是诱发政府监督不力、行政不作为、社会公共责任缺乏、不公平加剧等公共管理问题的重要根源。

2 促进政府绩效评估实践的科学化

政府绩效评估实施的科学化,就是要尊重政府绩效评估施行的发展规律,不能一刀切,不能一哄而起,也就是要注重实施政府绩效评估的现实条件、具体进程与方法。具体包括:

第一,明确政府绩效目标。政府绩效评估开始于行为结果与绩效目标之间的比较^[13]。因此,若没有明确的绩效目标,不同绩效等级上的绩效标准就无法确定,政府绩效评估就失去了方向。明确政府绩效目标,应当注重目标的层次性、可量化性及与职能行使的内在关联性。

第二,通过流程再造明晰政府职能、通过工作分析界定岗位职责。绩效是行为主体政府部门或公务人员在履行职能或岗位职责过程中形成的,因此,要评估政府部门或工作人员的绩效,首先就必须确定应该做什么、不应该做什么、做什么应该做到什么程度。这就要求在实施政府绩效评估之前,要通过流程再造明晰政府职能,使部门之间职能不重复、不交叉;通过工作分析形成职务说明书来科学界定岗位职责。只有这样,才能真正明确政府部门或岗位的工作内容和范围,才能明确政府绩效标准。同时,又根据政府职能、岗位职责、绩效标准与绩效评估指标之间的内在关联性,科学构建绩效评估指标体系。因此,明晰职能、确定岗位职责是绩效评估指标确立的基础;反之,实施政府绩效评估能够进一步检验职能定位、岗位职责配置的科学性,从而促进政府职能转变、规范政府公共管理行为和树立科学的政绩观。绩效评估就是通过具有法律效力的绩效目标、绩效标准和评估指标来规范行政行为,并把政府行政对法律负责、对行为结果负责与对人民负责统一起来。为了真实、完整地反映政府行政活动的成本和绩效,还应在政府职能和岗位职责配置中引进权责发生制。

第三,科学构建绩效评估指标体系。构建评估指标体系,既要考虑公共管理的经济效益和社会效益,也要考虑短期效应和长期效应、直接效应和间接效应;要建立定性定量相结合、统一性指标与专业性和特殊性指标相结合的、综合的、多层次的绩效评估指标体系,避免绩效评估指标与职能、岗位职责之间脱节;要充分听取各方面专家和社会公众的意见,避免出现绩效评估指标对被评估者产生逆向激励效应;要在试点的基础上,建立和完善

绩效评估指标体系和绩效评估基础资料数据库,使绩效目标能够量化和具体化,从而为绩效评估提供技术支持。

第四,建立与完善政府绩效评估中信息系统和信息沟通机制。信息资料是影响绩效评估的重要因素,收集信息资料的关键是在政府部门之间、政府部门与公众之间建立起一种广泛的信息沟通机制。通过大众传播媒介、办公室自动化、管理信息系统和网络等信息沟通机制,一方面提高政府部门收集、处理信息的能力和实现资源共享;另一方面实现信息沟通渠道的多样化,建立和畅通公众表达利益与意志的渠道,解决绩效评估信息不对称的问题,提高政府部门对公众需求的回应力。

第五,不断完善和改进绩效评估方法。包括注重选择一个适当的评估策略,开展以问题为基础的调查、选择评估的时机等;注重选择评估工具,包括选择评估方式、审计、经济与效率评论、评价说明、成本-效益分析、成本-效率研究、努力程度评估、执行过程评估、绩效监控、案例研究、实验设计、过程分析、设计和平衡记分卡等;注重公布绩效评估结果和运用评估结果提高政府绩效。

第六,根据社会发展阶段和具体国情,按照“积极试点,先易后难,分步实施,逐步推进”的原则来推进和实施政府绩效评估,包括选择若干专业性强、业务水平高的行业和岗位开始进行试点,在总结各行业政府绩效评估工作经验的基础上,逐步扩大试点范围;尊重政府绩效评估施行的发展规律,不能一刀切,不能一哄而起,注重实施政府绩效评估的现实条件、具体进程与实施方法。建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制是深化改革的重要内容,也是社会发展的需要;而科学、规范、高效的政府绩效评估机制应是行政管理体制中不可缺少的组成部分。

政府绩效评估的推进,应按照基础性阶段——过渡性阶段——成熟阶段的发展规律逐步推进。在基础性阶段,政府绩效评估主要表现为系统内部、部门内部评估,以达到规范行政行为、提高行政效能的目的;在过渡性阶段,政府绩效评估逐步表现为内部评估与外部公众评估并重的特征;在成熟阶段,政府绩效评估主要表现为外部公众评估的特征。

3 积极营造政府绩效评估的社会环境条件

政府绩效评估作为行政管理体制中的组成部分,不是孤立存在的,而是不可避免地要与其他部分发生联系;也不是单独产生作用的,而是要与其他部分、其他措施相互作用、相互配合。因此,营造政府绩效评估有效施行的环境条件,就是要解决制约我国开展政府绩效评估的体制性障碍,就是要通过完善相应的配套措施来促进政府绩效评估发挥积极作用和防治政府绩效评估措施本身的局限性。具体包括:

第一,创新政府公共管理观念,树立绩效型政府的理

念。创新政府公共管理观念,就要求摒弃那些在计划经济条件下形成的、被实践证明与社会主义市场经济发展不相适应的政府管理理念,形成新的、能适合市场经济和WTO规则的政府管理理念,实现政府公共管理模式从管制到管治与服务并重,从行政管理的政府单一主体到社会公共管理的党领导、政府负责、社会协同、公众参与的多元主体,从效率型政府到绩效型、责任型、法治型政府,从部门分割、地方分割到一体化的业务协同和资源共享,从工厂经济、注重实物的经济管理方式到知识经济、注重品牌与服务经济管理方式。树立绩效型政府的理念,就是要有效处理公共管理与社会服务之间,以及效率、经济、效益和社会公平之间的关系,就是要谋求机构精简、人员精干,结构合理、职责明晰,公正透明、依法行政,运转协调、行为规范,求真务实、廉洁自律,诚实守信、改革创新,降低成本、提高效率。

第二,打破制约政府绩效评估推行的体制性障碍,营造政府绩效评估有效施行的体制环境。政府绩效评估措施的推行及其作用的发挥,在相当程度上取决于体制环境的持续改善;政府绩效评估能否在政府公共管理实践中推行并加以发展,在一定程度上取决于政府绩效评估能否产生实际效用。营造体制环境是推进政府绩效评估有效施行的关键。打破体制性障碍最根本的途径就是要通过制定和完善有关政府绩效评估的法律法规来解决施行绩效评估与已有制度和措施之间的矛盾冲突,通过立法来确认政府绩效评估的效力与地位。

以问题为导向、以提高政府绩效为目的、以科学管理为原则的政府绩效评估,是搞好政府行政决策的科学依据。绩效评估结果能够为政府部门发现问题、改进绩效提供有价值的信息与反馈,有助于加强对政府部门的激励作用和完善行政监督机制,有助于推进我国行政决策科学化与民主化。

政府绩效评估作为一种系统的、综合的政府再造措施,呼吁政府绩效评估研究与实践要对政府公共管理与社会环境之间的相互渗透进行重新思考。不仅要注重现代科学管理方法之于政府公共管理的影响,而且更要注重工业经济时代形成的行政观念、行政理论、行政官僚体制之于现代科学管理方法有效发挥作用的障碍。正确认识这一点,对我国营造有效推进政府绩效评估并发挥其作用的社会环境,有着十分重要的现实意义^[16]。政府绩效评估作为现代科学管理方法,它的实施效果和发展前景,无疑会受到各种因素的影响,包括公众的综合素质与能力的影响。

[参 考 文 献]

- [1] 唐铁汉. 加强政府绩效管理, 深化行政管理体制改革[J]. 中国行政管理, 2006 (3).
- [2] 蔡立辉. 政府绩效评估的理念与方法分析[J]. 中国人民大学学报, 2002 (5).
- [3] 祁光华, 张定安. 我国公共部门绩效管理问题分析[J]. 中国行政管理, 2005 (8).
- [4] 付亚和, 许玉林编著. 绩效考核与绩效管理[M]. 北京: 电子工业出版社, 2005
- [5] [美]詹姆斯·Q·威尔逊著. 张海涛, 等, 译. 美国官僚政治——政府机构的行为及其动因[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1995
- [6] David Osborne & Ted Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector[M]. New York: Addison Wesley Publishing Company Inc. 1992
- [7] National Performance Review[Z]. Washington, 1993.
- [8] Charles K. Coe, Performance Measurement: Grading Report Cards and Single Performance Measurement[Z]. Paper of the 2001 Annual Meeting of the American Political Science
- [9] Max Sawicky. What's New Paradigm? A Guiding Theory of the New Right[J]. Social Policy, Winter 1992
- [10] President Bill Clinton, Vice President Al Gore. Report of the National Performance Review[Z]. Sep. 1994. Printed on Recycled Paper
- [11] 奥斯本, 盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996
- [12] Kathryn E. Newcomer. Using Performance Management to Improve Public and Nonprofit Programs[M]. Jossey Bass Inc. 1997.
- [13] Donald E. Kettl. Putting Performance Measurement to Work in the Federal Government[Z]. Paper of the 2001 Annual Meeting of the American Political Science
- [14] James L. Perry. Handbook of Public Administration (Second Edition)[M]. Jossey Bass Inc., 1996
- [15] 吴建南, 孔晓勇. 以公众服务为导向的政府绩效改进分析[J]. 中国行政管理, 2005 (8).
- [16] 蔡立辉. 论当代西方政府公共管理及其方法[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2003 (2). [《新华文摘》2003年第 8 期全文转载]

【责任编辑: 杨海文】

provides a basic clue for the understanding of Schmitt's political thoughts. Based on the analysis of Schmitt's views of nation-state political world, humanity and politics, it tries to reveal the theoretical significance and its limitation.

Keywords Carl Schmitt; political concept; construction; nation-state; humanity

Private Person, Citizen and Philosopher: An Inquiry into Three Ways of Thinking in Political Philosophy

TAN An-kui

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

Abstract Private person, citizen and philosopher are three perspectives from which one can examine political philosophy, and they represent three different ways of thinking in political philosophy with three distinctive forms of theory. Their deep-seated difference lies in the different models of seeking political legitimacy, i.e., justifying the legitimacy of political society respectively from the angles of pre-political values, the value of political life itself and philosophical truth. Based on the analysis of the advantages and disadvantages of each model, this article draws the conclusion that a philosopher should construct his theory with an inclusive conception of citizenship from the very beginning, exert himself to elucidate the transverse political relationship among citizens, so that he can both display the political dimension of political philosophy and respond to the plurality of values.

Keywords private person; citizen; philosopher; political philosophy; public political life

Dual Variation of Dilemmas of Capitalism and Contradictions of the Welfare State

GUO Zhong-hua

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

Abstract Capitalism has an unavoidable and ever-strengthening "self-paralyzing" tendency, which systematically threatens the existence of itself in the late period of capitalism. The welfare state is the solution which tries to meet the needs of capitalistic development. It aims at restoring the capitalistic foundation, regulating the capitalistic running mode and eliminating the capitalistic negative results. However, the functions of the welfare state cannot quite match the capitalistic demands. It restrains the will of capital investments, reduces laborer's market participating enthusiasm, and distorts market's operational mechanism. Thus, a contradictory relationship between capitalism and the welfare state has been shaped, while capitalism cannot coexist with, neither can it exist without, the welfare state. Since the mid-20th century, major Western capitalist countries have been developing circularly along this contradictory structure.

Keywords capitalism; welfare state; self-paralyzing; administrative re-configuration; structural contradiction

Government Performance Evaluation, Status Quo and Prospect of Development

CAI Lihui

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

Abstract Government performance evaluation, a new type of governmental administration with the emphasis of result orientation, to some extent speeds up of the effectiveness of governmental administration, strengthens the service ability of government and improves the relationship between the government and the public in the Western countries. This very effectiveness brings forth a global enthusiasm for government performance evaluation. In China, government performance evaluation becomes not only a hot academic topic but also an important measure for government branches to implement the measures of administrative innovation. However, such issues as the nativization of the Western experience of government performance evaluation in China, the combination and systematization of enterprise performance evaluation and governmental public administrative features, the exploration of constructing government performance evaluation and measures with distinctive Chinese characteristics and the elimination of systematic obstacles in the implementation of government performance evaluation, urgently need to be studied from the theoretical and practicing perspectives and reach the common understanding based on the thorough communication.

Keywords government performance evaluation; performance target; performance index system

On the Reform of Administrative Divisions from the Perspective of the Regional Public Administration: A Case Study of the Pearl River Delta

ZHANG Jing-en

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

Abstract The large-scale reforms of administrative divisions have been carried out because the administrative regional economy