

政府绩效:理论诠释、实践分析与行动策略

吴建南, 阎波

(西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049)

[摘要] 对国内外实践分析表明,政府绩效活动在中国广泛存在,但缺乏规范体系、系统整合和制度保障。基于理论诠释和实践分析,勾画了中国政府绩效测量的行动策略,即:基于现有的绩效测量和评价实践,改进绩效测量方法;协调各利益相关主体关系,重新设计评价机制和评价指标体系;根据评价结果,借鉴先进的管理技术实施政府内部的绩效管理;当条件成熟时,将政府绩效相关活动升格到法律法规的高度,为政府绩效的持续改进提供制度基础。

[关键词] 科学发展观;政府绩效;绩效测量

[中图分类号] A81:G64 [文献标识码] A [文章编号] 1008-245X(2004)03-0031-10

Government Performance: Theoretical Explanation, Practice Analysis and Implementing Strategies for Local Governments in China

WU Jian-nan, YAN Bo

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract It is found that a lot of activities of measuring government performance have existed though it is lacking in a systematic integration and institutional foundation, which may lead a lower efficiency and higher cost. The implementing strategies for local governments of China to measure their performance are proposed — the technique ought to be improved based upon the present practice of measuring government performance; the mechanism and indicators for evaluating performance need to be redesigned by coordinating stakeholders; an internal performance management system is necessary to be adopted by drawing on the advanced management technique; and the behaviors of legislating and policy formulating need to be strengthened to support all the measuring activities in the field of public management of China.

Key words scientific development viewpoint; government performance; performance measurement

一、引言

在2003年3月中央人口资源环境工作座谈会上,江泽民同志指出“实现可持续发展,核心的问题是实现经济社会和人口资源环境的协调发展”^[1],胡锦涛同志强调“实现全面建设小康社会的宏伟目标,必须把可持续发展放在十分突出的地位”^[2]。时隔1年,国务院总理温家宝在十届人大二次会议强调要“弘扬求真务实

精神,树立科学发展观和正确的政绩观”^[3]。这些讲话反映了中国政府领导人对于国家发展及其与政府治理之间关系的思考,即中国应该追求可持续发展,中国各级政府应追求以可持续发展为主题的“正确”的政绩。事实上,“绩效”是一个普遍概念——所有的对象或系统都存在绩效。它既非新词也非舶来品,更与政府行为渊源已久。中国早在古代,选官、用官制度就已经涉及到政绩了,只不过关注的是官员绩效考核。如《后汉书·荀爽传》“原其绩效,足享高

[收稿日期] 2004-07-02

[作者简介] 吴建南(1970-),男,陕西西安人,西安交通大学公共政策与管理学院副院长,教授,管理学博士;阎波(1981-),男,陕西西安人,西安交通大学电气工程学院教师。

官”。《旧唐书·夏侯孜传》“其绩效,擢处钧衡”,等等。现代意义上的“政府绩效”(Government Performance)源于国外^[4],对政府绩效的研究是北美、欧洲、大洋洲等发达国家与地区的研究热点。

早在1943年,美国地方管理协会已开始对地方政府绩效测量进行研究。后来,Hatry针对公共部门产出结合政府预算进行了绩效测量研究^[5]。自1990年以来,许多学者针对如何建立地方政府绩效测量系统及其相关问题进行了一定研究,如Ammons^[6]、Hatry(1980)等分别对绩效测量方法或指标进行的研究,以及地方政府绩效管理问题的研究(Poister and Streib, 1999)^[7,8]。此外,国际城市管理协会(International City/County Management Association, ICMA)等非营利组织针对城市发展问题的研究也在不断推动着地方政府绩效测量的理论与实务研究,如比较绩效测量联合体(Comparative Performance Measurement Consortium)曾汇集了44个地方政府收集和比较分析的数据(Urban Institute and ICMA, 1997)^[9]。

总体说来,美国政府绩效研究内容具体而深入,因广泛基于事实与数据而颇具说服力,并以实证研究方法为主,研究和实践水平相对高于其它国家。但其研究基于美国国情,如何将其研究成果和实践经验应用于不同政治体制环境中尚待研究。相比而言,国内对政府绩效研究起步较晚。主要包括北京大学周志忍的公共组织绩效管理研究、国家行政学院吴江的领导测评、厦门大学卓越的厦门思明区政府绩效管理实践研究、西安交通大学吴建南的地方政府绩效评价研究、南通师范学院法臧乃康的政府绩效评估研究、湘潭大学彭国甫的政府绩效评估研究等^[10-12]。研究主要进展为:

第一,对国外政府绩效相关实践与理论研究成果的介绍。介绍了公共组织绩效评估在西方国家出现的历史背景、广泛应用情况,分析了其绩效评估主要包含的经济评估、效率评估、效益评估三方面内容,将国外政府绩效评估的功能概括为:比较、计划辅助、监控支持、民主和教育、吸引政治资源等五个方面^[13-16]。

第二,对政府绩效相关实践的价值、功能与意义的认识。在吸取国外研究成果及分析中国政府管理特点的基础上,指出政府绩效评价的基本价值取向是增长与公平、民主与秩序、服务与顾客至上、公共责任与效率、透明与质量等,绩效评价能重新界定政府职能,正确处理政治职能与治理职能之间的关系,是政府部门内部管理的改革与完善措施,是准确评价政府,监督政府,提高政府绩效的有效工具,也是改善政府部门与社会公众关系,赢得公众支持与信任,改善政府形象,提

高政府政治合法性的重要措施^[17-22]。

第三,对政府绩效的认识及指标体系的设计。认为政府绩效是评判政府治理水平与运作效率的重要依据,总体上将政府绩效主要分为经济绩效、政治绩效、社会绩效。认为政府绩效评价指标在总体上应包括广义绩效指标和政府部门本身的评价指标两部分。研究指出目前习惯采用的发展速度和财政收入指标已远不能满足政府业绩评价的需要,应采用与国家经济发展目标相一致、具有可操作性的合理的评价指标体系。应从资源的占用与使用情况、提供服务的数量与质量以及管理目标的实现程度等三方面进行考核。政府部门本身的评价指标则包括规模、工作效率与效益^[23-28]。

第四,对政府绩效相关实践模式与体系的构建和实施方案的探讨。指出政府绩效评价体系设计应整合理性模式与社会互动模式,从主题、维度及指标三方面来构建。现实评价系统应包括绩效目标系统、比较系统、测定系统和反馈系统,主要由信息资料收集、绩效目标确定、评估项目划分等环节构成。按照构建实施评估组织、确定评价对象与主体、划分评估开展阶段、确立评估计分标准、促进评估结果运用等步骤逐步进行^[29-30]。通过对地方政府绩效评价实践的介绍与分析,归纳出当前我国政府绩效评价模式包括目标责任模式、社会服务承诺制模式、效能监察模式以及效能建设模式,指出政府绩效评价有利于提高工作绩效、规范运作及调动公众参与积极性,然而却也存在评价目的不清、信度与效度忧患以及评价悖论等问题^[31-32]。

中国的政府绩效问题研究因国情差异决定了与西方国家具有明显的区别。西方发达国家如美国对于政府行为的约束来自于其社会传统和国家法律,凭借着新公共管理运动的推动力,学术研究者要求以企业的方式考察政府行为和结果,以绩效为核心对整个政府系统进行了全面研究。当新公共管理运动的思想传播到当今的中国社会时,中国学术界以往的跟踪介绍与国家领导人的关注导向紧密合,预示了政府绩效研究“热潮”的很快到来。截止2004年8月,中国期刊网收集的此类论文已达50余篇,预计2004年底将会达到至少100篇论文以上。但中国政府绩效研究是从个别“点”开始的,目前正经历着从概念层面转向设计或操作层面的研究过程;很多研究既是直接借鉴国外研究方法和成果,也更偏重于营造国内研究氛围和社会舆论环境。相对而言,由于时间关系,中国的而研究不够深入,研究状况参差不齐,普遍认同的研究范式与体系尚未见形成。

随着科学的发展观与正确的政绩观逐渐成为中国社会发展的热点,“政绩”或“政府绩效”已被赋予了更深刻的涵义,备受国人关注。但从中国社会实际情况考虑,要实现对外国研究的全面理解、借鉴和继承乃至全面创新仍需时日。无论是从理论上,还是实践上,中国关于政府绩效的研究有几个关键问题都不容回避、亟待深入探讨。从理论上,何谓政府绩效,政府绩效概念及其相关活动的操作框架是什么?从实践上看,中国政府绩效的相关活动现状如何,中国政府绩效的行动战略或计划应该是什么?本文试图首先对政府绩效进行理论阐释;其次,针对已有政府绩效相关实践情况进行分析,旨在明晰对以往政府绩效实践活动的认识;最后,结合理论阐释和实践分析,给出中国地方政府绩效实践的行动计划,即新时期地方政府绩效解决方案。

二、政府绩效的理论诠释

(一) 政府绩效认识的误区

尽管“政府绩效”的说法频繁出现在各种场合,对其内涵有待进一步明晰,其中比较显著的有以下几个方面:

1. 有关部门往往将 GDP 指标等同于政府绩效。在衡量某一地方政府绩效时,有关部门从“主要考察以 GDP 为主的经济指标,兼顾其它指标”变成“主要只考察 GDP 指标”。在“全力发展地区经济”的旗帜下,公众满意、生态环保、自然资源等均被执政者和决策者们抛之脑后,不少领导干部在工作中往往忽视社会的发展进步和全面、协调发展;只重视眼前和短期发展,热衷于搞“短平快”政绩而忽视、放弃长远利益;只注重小集团的既得利益而不顾大局,个人进行消耗却由政府或者公众买单,使“一时的政绩”成为“长期的包袱”^[31]。

2. 一般政绩是官员个人或领导班子在任期内的的工作业绩,他们创造政绩的过程在一定程度上反映了其政绩观。在很多情况下,个人“政绩”俨然成了个人绩效的同义语,即个人绩效就是某一官员在任内的业务成绩,尤其常以所办实事——包括引进的项目、督建的工程等——的统计数字呈现于世人面前。似乎个人绩效就是个人运用权力所做的公益活动数量,而在任内个人对公共资源的消耗、公众的满意程度等等都不属于个人绩效的概念范畴。考察个人绩效就等于直接考察其活动的产出,而对于投入和影响都成了次要的。

3. 对政府绩效概念更广泛的认识混乱表现在对相关术语的使用方面。稍加留心便可发现,国内关于政

府绩效相关实践活动的描述存在诸多称谓:绩效测量、绩效考评、绩效考核、绩效评价、绩效测评、绩效评估、绩效评议、绩效评审、业绩考核、绩效衡量等等,专业的学术研究者尚难以辩明其中差异,更何况是政府绩效相关活动的普通操作者。在使用这些术语时,人们多按个人习惯和认知偏好来使用,对不同表达方式之间的差异注意不足。

(二) 政府绩效概念的阐释

政府绩效涵盖了从政府获得资源到社会感知政府行政成果的全过程,不能仅仅以其中某一阶段或某一类政府产出代替。从唯名定义的角度理解,政府绩效就是政府活动的“绩”与“效”之和,即“做了什么样的事情”和“社会各方获得什么效用”。更确切的讲,政府绩效就是在特定情境下政府组织在实现其组织目标过程中的相对表现水平,这个相对水平量可以从多个维度进行描述,既包含成果数量、成本等绝对量,也包括成果质量、效果等相对量,并且政府绩效是政府行为及其产出与所处情境因素发生共同作用得到的结果。如图 1 所示绩效可从包括竞争、时间、质量、创新、效率、效果等维度认识^[34],它们多根源于组织性质及特征,而融于组织的价值观、战略乃至发展目标之中。一般每个组织系统的绩效都存这些维度,但由于系统本身性质特征以及由此所涉及的利益相关主体不同,不同组织所追求的绩效维度也各有侧重^[25]。而 GDP 指标不能作为其中任何一个维度,GDP 等经济指标代表的只是政府经济管理活动产生的一部分经济绩效,因此简单的以 GDP 指标等同于政府绩效则犯了逻辑错误。

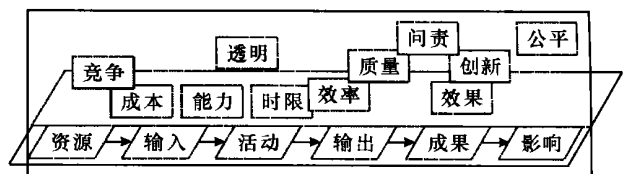


图1 绩效概念的内涵与外延

一般而言,广义的系统绩效包含了组织绩效。从系统论的角度看,复杂系统中的个体表现和系统整体表现并不具有确定的线性关系。政府也是复杂系统,其中个人的绩效可能并不能反映组织的绩效水平,组织绩效水平也不能简单地说明个人绩效的优劣。不同层次绩效之间关系的复杂性和情境依赖,可能远远超出了人们的想象,因此为各种越轨行为制造了机会。例如,官员运用行政职权建造“政绩工程”,使整个部门得到上级重视而最终使自己得到提拔并不鲜见;或者利用各种资源设法进入绩效较好的部门,以“搭便车”的方式得到更多的上升机会。如此种种,根源可能均

在于人们对政府绩效认识的模糊。

(三) 政府绩效问题的框架

图2所示的是以政府绩效概念为中心的政府绩效测量体系框架,该框架既能用于甄别政府绩效相关术语的差异,也能用于说明政府绩效各类实践彼此之间的逻辑关系。由图2可以看出,政府绩效测量是其它活动的起点,根据应用方向不同延伸为绩效评价和绩效管理,而制度基础是所有活动能够进行的保障。目前尽管政府绩效相关活动名目繁多、内容各异,但都能够归纳为图中某一类实践。图中各类实践彼此之间具备一定逻辑关系,共同构成了一个完整系统,具体内容如下。

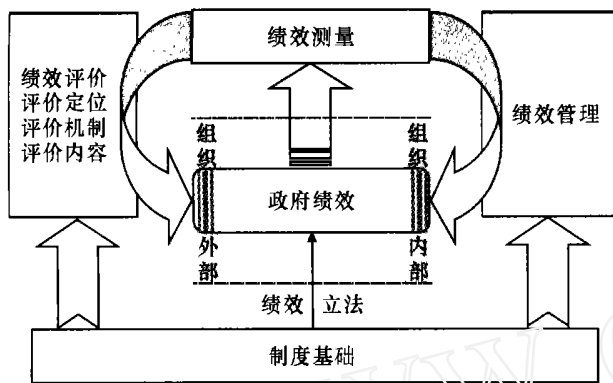


图2 绩效评价系统模型

1. 政府绩效测量。绩效测量和绩效衡量是对“Performance Measurement”的不同翻译方式,大陆学术界多采用前者。绩效测量包括指标的设定、数据的收集等一系列过程,是指对某一段时间内系统各项参数的测定^[35]。绩效测量强调基于客观的信息测量,其目的有四:一是判断系统职责或计划履行情况;二是评价系统运行管理实践的经济性、效率性与效果性;三是探索和分析系统运作的缺陷;四是展示成绩,更好地与外界沟通。按照不同的面向对象绩效测量可以分为公务员、政府组织与第三类对象绩效测量。

在所有术语中,绩效测量指代了最基本的概念——对政府绩效的技术性实测,是其它实践环节的起点。无论是进行外部的评价还是内部的管理甚至是制度层面上的创新,都必须以获取政府绩效信息为基础。如果绩效测量提供的信息失真或不符合规范,则其它实践活动结果的有效性将受到质疑。同时,“测量”行为本身也隐含着对政府绩效的认识成分,不同测量者、不同测量方法可能对同一测量对象的绩效得出有差异的结果,而这种差异并不完全属于随机误差。而国外学术研究者较多使用的是“Performance Measurement”,说明对于这一术语的使用具有较强的广泛性。基于以

上各方面的考虑,本文将“绩效测量”作为分析的重点,并在后文中用“政府绩效测量”来指代所有与政府绩效相关的活动。

2. 政府绩效评价与绩效管理。若按照绩效测量所获得数据的用途是用于组织内部的管理过程还是用于外部对组织运行结果的评价,正如 Bouckaert (1990) 所认为的,绩效测量可分为绩效管理(Performance Management)与绩效评价(Performance Evaluation)两大类^[36]。前者是研究者从系统内部出发,基于对系统运行有关要素的客观测量,促使系统实现其运行目的的过程,应用于组织管理中;后者是从系统外部出发,基于对系统运行结果等的客观测量,对其进行价值判断的过程,应用于特定事务的效果评价方面。绩效管理是从目前静态的以目标为导向的管理上升到动态的以绩效为导向的管理。

政府绩效评价则是指对政府组织运行过程及结果表现进行价值判断的活动^[27]。这项活动本身并不是目的,不应为排名而进行绩效评价。绩效考评、绩效考核、绩效评估、绩效评议、绩效评审、业绩评估等术语指代的都是绩效评价行为,绩效测评顾名思义即绩效测量与评价的合称。其中,绩效评议是从组织外部对政府某一类行为进行绩效评价,绩效考核是从组织内部对政府行为结果与组织目标的契合程度进行绩效测量和评价,业绩考核比绩效考核更具体且一般指政府组织中的个人绩效评价。

3. 政府绩效立法。与绩效测量等术语不同,绩效立法不是规范的学术用语而仅仅为方便叙述起见,用它指代所有人们有意识发起的、与政府绩效有关并推动相关实践活动发展的活动。绩效立法并不是严格意义上的实践环节,因为它视情境的需要而存在。其目的在于通过制定法律、法规为政府绩效测量提供制度基础和保障。并不是所有的国家和政府都需要进行绩效立法活动,在立法制度体系非常完备的条件下立法活动可能会自然演进,而不需要人为创造立法条件;或者已有的法律法规体系非常健全,不需要单独进行绩效立法;或者在某一阶段其它所有的政府绩效相关实践活动可以在国家政策、社会文化等因素作用下自动进行。

三、政府绩效的实践分析

当明晰了政府绩效相关概念及其框架之后,需要审视现有政府绩效测量实践的不足和改进方向,为下一步的政府绩效测量行动策略的提出提供参考。

(一) 国外政府绩效测量的实践情况

美国政府绩效测量实践走在世界前列。自美国1950年立法确立绩效测量规范程序起,经历了60年代美国审计总署的“3E审计”、1973年美国尼克松政府颁布的《联邦政府生产率测定方案》^[37]、1978年美国立法协助管理协会(LEAA)启动长期项目以提高绩效测量信息的质量并扩展其在司法审判系统的应用、1989年国家公共服务委员会发表针对政府绩效及公共服务的研究报告到1993年克林顿政府的“国家绩效评价(NPR)”和同年美国103届国会颁布的《政府绩效与结果法案》,美国政府绩效测量活动最终以立法的形式被确立下来,为其实施奠定了坚实的制度基础^[38]。尤其是2001年至今,小布什政府开始实施“总统管理方略”(President Management Agenda, PMA)致力于“把5个高风险的管理问题转化成5个管理行动方案”,包括:绩效预算、以公民为中心的电子政府、改进的财务管理、人力资本规划与重组、竞争性的采购等,其中的核心是“绩效”。

在地方政府绩效测量实践方面,美国哈佛(Harvard)大学肯尼迪政府学院自1985年起由福特基金资助“美国政府创新项目”来推动识别和培育创新性及绩效政府的工作。希拉丘兹(Syracuse)大学Maxwell学院从1996年至1997年受The Pew Charitable Trusts基金资助,利用政府绩效项目(GPP)项目对两个城市、两个郡、四个州和四个联邦政府机构进行了研究,提出了一套政府绩效测量的方法论。1997年,该项目对50个州和15个联邦机构的管理活动进行了研究与评价;1998年,该项目评价了美国35个经济发达城市(根据收入)和五个联邦政府代理机构。2001年,该项目重新测量了所有州政府的绩效。2002年1月23日,该项目发布了全美50个郡的绩效测量结果,产生了巨大的社会效果。乔治梅森(George Mason)大学的Mercatus中心也主要面向联邦政府进行了政府绩效的测量与评价(McTigue, Ellig, and Richardson, 2004)^[39]。

其它西方发达国家开展绩效测量的步伐也不甘落后。1979年,英国撒切尔政府开始“雷纳效率评审”,并先后颁布“财务管理新方案”和“行动计划”^[40],同时政府绩效管理在公共行政中受到广泛关注,英国地方政府绩效管理的实施已在相当程度上改善了其公共管理水平^[41]。加拿大阿尔伯达省首先实施基于结果、进行公开报告的绩效测量框架,认为绩效测量不是旨在作为一种奖励或惩罚的机制,而是一种沟通和管理工具,并且提出绩效测量的四个原则是:明确每个目标所期望达到的测量结果、通向期望结果的测量过程、报告结果、利用结果来提高效率(Kimberly Speers,

2004)^[42]。另外,新西兰、法国、荷兰、澳大利亚、丹麦、芬兰、挪威、日本等国都着手大力研究公共组织绩效评估,并与公共组织绩效评估的实施相互促进,如荷兰对中央政府部门的绩效测量以及荷兰的公共政策与绩效测量、澳大利亚维多利亚州地方政府的绩效测量与问责和公共卫生领域绩效测量和管理等,以至于西方学者惊呼传统的“行政国家”正在被“评估国家”所取代。

(二) 中国政府绩效测量的实践情况

尽管政府绩效测量实践活动近年在中国较为兴盛,但主要集中于政府绩效评价方面。中国已有的绩效评价形式大致分为以下几类:

1. 政府内部自上而下的政绩考核,具体形式大致可分为四类。第一,普遍性的政府机关绩效评价。其特征是将绩效评估作为特定管理机制中的一个环节,随着这种管理机制的普及而普遍应用于多种公共组织,例如目标责任制、社会服务承诺制、效能监察、效能建设等;第二,具体行业的组织绩效评价。组织绩效评价应用于某个行业内部,一般为自上而下的评价,即由政府主管部门设立评价指标体系,组织对所属企事业单位进行组织绩效的定期评价,例如卫生部为医院设立的绩效评估体系,教育部为各级各类学校设立的绩效评估体系等;第三,专项绩效评估。专项绩效评估针对某一专项活动或政府工作的某一方面,例如科技部制定的“高新区评价指标体系”、山西运城“办公室机关工作效率标准”等;第四,公务员考核制度。主要是现有的一些干部考核制度,通常涉及“德、能、勤、绩、廉”五个方面,这些方面的考核指标往往难以量化,不便操作,现实中易流于形式^[37,43]。

2. 自下而上的有组织的评价活动,包括公众评议机关或政府、行风评议等。评议是近年来兴起的一种监督形式,也是测量公民对政府绩效满意程度的手段。据报道^[44],珠海市政府曾向全市发放了一万份问卷,由群众对85个机关单位进行测评,评出了三个“作风差”的,又组织了200名各界人士组成测评团深入这85个机关单位明察暗访进行测评,两项结果相加即为该单位“机关作风”的年终成绩。此举被称为“万人评政府”。这种活动,无疑有助于改进政府部门“为人民服务”水平,符合“三个代表”立党为公,执政为民”的基本理念^[45]。另外,监察部门的纠风办往往也选择特定行业进行行风评议。

3. 特定意义上的外部独立绩效评价,主要指第三方评价政府。2000年,中共中央编译局比较政治与经济研究中心和中央党校世界政党比较研究中心,联合发起“中国地方政府公共服务改革与创新”研究及奖励

计划,并设立“中国地方政府创新奖”。2003年8月23日,中国政府创新研究中心成立仪式暨首届中国政府创新论坛在北京大学举行,据称该中心是中国首家对政府改革与创新进行独立评估与咨询的学术机构^[46~47],该中心参与的“中国地方政府创新奖”是中国第一个由学术机构对政府进行评价的奖项。由独立的第三方来评价政府绩效的思想在我国已经产生并逐渐发展。

从立法方面来看,中国目前与政府绩效相关的立法还很少,主要有以下几个方面:一是《中华人民共和国审计法》,规范了对政府的财政审计制度;二是1994年颁布的《天津市关于市属独立科研院所实行业绩考评分级管理的若干规定》等科技方面的业绩评价立法;三是1999年的《国有资本金绩效评价方法》等国有资本金的绩效立法,此外还有正在起草的《公务员法》。目前这些相关立法都只是从财政、科技等方面进行的专项立法,尚未见较高层次的、系统的政府绩效立法。国内也尚未形成系统和完善的政府绩效制度,只有一些相关制度,如社会服务承诺制、效能监察制、行政作风评议制等,有的地方还设立了专项绩效评价体系,如江苏省纪委的“应用制表分析方法对反腐败五年目标实现程度的测评”、山西运城的“办公室机关工作效率标准”等^[48]。

(三)对国内外政府绩效实践状况的分析

根据前文的考察可以发现,政府绩效测量实践在中国不是新生事物,已经积累了一些经验,使公众利益和需求得到了一定满足、政府工作作风及服务质量也有所提高。然而,从观念意识角度看,上至政府官员下至普通百姓,目前对政府绩效问题仍存在认识不足,或许从多维政府绩效的角度来理解政府绩效活动可能会产生正确的认识;从实施过程角度看,现有政府绩效活动没有认识到绩效测量的复杂性和情境依赖,缺乏科学而系统的理论指导,重定性和直觉判断而轻定量研究和数字化管理;从制度保障角度看,已有的政府绩效专项制度都只是针对政府某一方面的工作或某一项活动,缺乏监督和强制力度,存在很大的随意性。此外,地方人大组织主导开展的各种公众评议活动尽管起到了一定监督作用,也缺乏制度保障而难以持续,容易走向低效率和高成本。

如果能够改变这种状况,实现政府绩效测量实践的创新,那么通过客观、科学的绩效测量实践能够准确把握当前各级政府管理状况和绩效水平,探讨影响公共管理绩效的重要因素及其交互作用的方式和结果,从而提高中国政府的公共管理能力。然而,政府绩效

测量是世界性难题,中国也不例外。国内研究由于尚未形成体系等原因而使指导实践时易出现偏差。而且中国国情决定了政府绩效测量活动还存在一些障碍因素^[49]亟待克服。另外,国内研究多集中于定性研究,缺乏定量研究,更重要的是绩效测量技术、方法体系研究较少^[50]。在进行政府绩效测量时,实用的技术和方法胜于任何繁复的理论和高明的著述,人们最希望知道是具体的“做什么、怎么做”而不是抽象的“应该做”,甚至所需要的只是简捷的操作工具。相应地,在中国当前公共管理背景下,政府绩效研究需要从对应于现实问题的基本概念入手,理顺概念之间的关系,构建概念体系框架作为理论基础,再结合现实问题形成研究内容框架,进而从系统角度出发对该框架中每一个研究点进行研究,提供解决方案和工具方法。

四、政府绩效的行动策略

针对地方政府绩效测量实践状况,本文根据相关理论诠释构思了面向地方政府绩效测量实践的行動策略,大致如下。

(一)制定政府绩效行动策略的基本思路

1. 整合现有政府绩效活动。基于以往经验和理性分析的现实选择,中国政府绩效测量体系应当并可能在已有的实践和理论基础之上建立起来,对其进行系统整合而非一概贬斥不用。合理的行动方案应能兼顾成本与效益,尽可能降低成本,例如对所有绩效相关活动的每一环节进行改进和补充并将其在大范围内推广应用。最经济的方式可能是从现有测量方法的改进入手,继续开展地方政府绩效测量活动以获取政府绩效信息,再根据地方实际情况设计最佳评价机制实施外部客观评价,运用测量和评价的结果并借鉴先进的管理技术实施政府内部的绩效管理,当条件成熟时将政府绩效相关实践标准升格为法律法规,为政府绩效的持续改进奠定制度基础。

对现有政府绩效活动的有机整合可以最大限度地降低全面实施政府绩效测量的成本,在尽量节省资源的情况下对原有活动进行适应性调整,形成内外兼具、管理与立法并重的政府绩效测量行动方案。这种整合有可能实现不同地区政府组织和部门的跨地区协作,也降低了政府绩效测量活动发生简单性重复的可能性。整合的实质是实现了绩效测量资源——包括人力资源、知识与技术、信息资源等的共享,为中国政府自上而下地全面推行政府绩效相关活动创造了条件,也为各地政府提供了交流的虚拟平台。

2. 实现政府绩效评价相关活动的创新。基于已有的政府绩效测量活动,可以寻求对一些实践环节实施创新。在进行绩效实践活动的过程中,无论是实践流程、工具方法还是实践规模等方面都有可能应用新理论或借鉴先进经验予以改造,产生更加有效的实践活动。由于政府绩效评价实践相对开展的时间长、规模大、参与组织和人员多,而评价过程较少涉及复杂的技术工具,因此创新的难度较小。针对目前国内实践的现状,可以从流行的行风评议工作开始改革,进而将创新方法扩展应用到其它公众评议政府的实践中,当完成了对自下而上绩效评价实践的创新后,再逐步革新自上而下的绩效评价实践。之所以这样做,一方面因为该实践活动初步开展,有待解决的问题较多,因而具备较多的创新点,另一方面因为其逐渐盛行,可以借机将创新经验快速推广,再者其公共影响力较大,容易得到公众响应,创新阻力较小。

3. 协调各利益相关主体,力求形成最佳方案。政府绩效测量活动应当综合考虑各个利益相关主体(如公众、人大、组织部门、人事部门、审计部门等)的利益诉求,在设计实践方案并付诸实践时应尽量寻求各个利益相关主体都能接受的方式,形成利益均衡。一般不同的利益相关者在作为实践活动的主体时,由于利益因素驱动和认知偏好存在,因此会关注不同的绩效内容,采取不同的方式,得出不同的结论^[51]。如果各利益相关主体针对政府绩效评价的利益需求没有得到有效协调,那么实践如政府绩效评价的结论必然不能反映实情。这样的实践方案不会得到各利益相关者的一致通过,即使勉强实施其结果的可靠性也难免降低。只有对各利益相关主体进行协调,得到各方都满意的实施方案,此方案才是公共意义上的最佳方案。

(二) 改革政府绩效评价

如何针对特定政府组织,给出一个系统全面的绩效评价方案,应该从哪些方面考虑,有哪些关键变量。绩效评价的一般系统基本由评价定位、评价对象、评价机制、评价内容四个部分构成。评价对象是整个绩效评价的起点,一切的评价活动都围绕评价对象展开。评价对象总是依赖于一定的时空背景,因此对评价对象进行绩效评价要综合考虑不同时空背景对评价结果的影响。在给定背景的评价对象确定后,首先要明确的就是为什么要进行这个评价,要实现的目的和效果是什么?即确定评价定位。评价机制包括评价主体、评价程序以及评价结果运用,特别需要强调的是对于评价结果运用来说任何评价都只是一种手段,如果评价的结果不能和管理工作相联系、不能有效改善绩效,

那么评价意义将大打折扣。评价内容包括评价指标和标准,评价指标是绩效评价的载体,即通过指标显示绩效水平。评价指标若设计不合理,将会使绩效评价难以达到预设的组织目标。在所有的这些内容中,评价主体是核心,而评价指标以及标准的制定是关键。

1. 评价机制。即使所有人都明确该关注什么样的政府绩效以及绩效评价的必要性、重要性,如果缺乏缜密而实用的评价机制设计那也是徒劳。评价机制设计必然涉及各种人际关系处理,而在不同的背景下相同的评价活动会产生不同的结果。不同的评价机制决定了不同利益相关主体的在其中的利益状态,因此在评价机制的制订过程中,各个利益相关主体总是希望自己的利益不受损害。因此,各个利益相关主体都参与了博弈,提出自己的看法——包括“评不评,怎么评”——以寻找最佳的评价机制。而评不评,怎么评的关键是什么?是利益的协调与平衡。所以一般而言,相对公平的评价规则与办法都是协调与斗争的结果。目前已有学者根据利益相关者理论进行的研究表明,以区县一级的政府为例,公众作为区县以下级政府的公共服务接受者,和当地政府的利益相关性强,信息渠道不畅、评价成本高昂,存在评价偏好;政府组织存在自我认同倾向,尽管信息便利但人为增加的评价成本难以控制;人大组织较公众更为理性,但由于评价独立性较差而难以准确、客观的评价;学术研究群体相对准确性占优,效用性强于公众,成本低于公众和政府。

评价机制设计可以采取两种方式:一是设计通用的评价机制重新应用于实践,二是对现有各种评价实践的评价机制进行渐进式改进。根据本文战略规划思路的标准,后一种方式优于前者。针对已有的绩效评价实践,可以给出下列改进方法:

(1) 自上而下的政府内部考核,除了从政府各个职能角度对其进行评价外,还可以引入BSC(平衡计分卡)等专业工具实施评价^[52],并将其个人绩效与部门绩效分离单独评价,并将评价过程透明化;也可以引入企业的绩效评价机制,设置可变的评价指标体系,并增加考察公务员长期绩效的比重。内部绩效评价结果不应仅仅用于实施奖惩,更应该促进政府组织内部持续的绩效信息沟通,并且应该接受全社会的监督。对于评价活动流于形式的情况,可以建立评价行为追究责任制度或通过轮换评价主体等方法予以改善。

(2) 自下而上的政府外部评价,所谓的“万人评政府”消耗成本太大、周期较长,可能存在如评价对象和指标与评价主体的性质、能力不符,评价的组织和实施过程缺乏独立性和专业性,以及评价结果重在考核本

身而非绩效的持续改善等问题。而根据统计学原理并不需要太大的样本空间,可以减小样本空间并利用CSI(顾客满意度)等专业工具实施测量与评价,同时精简评价程序。人大组织在政府外部评价方面还可以发挥更积极的作用,同时必须要求政府政务信息公开,自觉接受外部评价行为,可喜的是近年这方面已经取得了一些进展。

(3)对于第三方评价,可以由地方同级人大组织统筹绩效评价活动,政协和其它非政府组织参筹,学术机构执行评价,同时在适当阶段引入公共媒体予以监督。据推测第三方评价具有良好的发展前景,可能是未来绩效评价行为的主流模式。第三方评价活动可以适当借鉴企业绩效第三方评价的模式,通过舆论提倡第三方评价行为的专业化甚至职业化,并积极引进其它学科领域的方法、技术或工具进行评价。

2. 评价指标。绩效指标(performance indicator)是对政府绩效信息的科学建构,绩效指标体系是政府绩效评价系统的核心构成要素,所谓地方政府绩效评价指标,就是根据评价主体和评价定位的要求,搜集地方政府行为和公众需求的有关信息,综合反映地方政府提供服务能力的基本面貌和效率,对特定地方政府的绩效做出全面、综合判断的标准。作为绩效评价的核心,评价指标直接关系到绩效评价活动的实质性开展,也关系到地方政府下一周期绩效的改进和提高,而且其所具有的强烈的价值取向引导着地方政府未来的发展方向。

政府绩效指标体系应当着重考虑公众满意和社会需求的比重。评价某一级政府组织的绩效水平并非考察该组织投入多少资源、做了多少工作,而是要考核它所做的工作在多大程度上满足了社会、企业、公众的需求。“权为民所用,情为民所系”,无论在任何情况下中国政府的每一级组织或机构都应该体现其“为人民服务”的宗旨。同时考虑到政府作为一类组织,必须和其它类型的组织一样要谋求自身的生存和发展,因此政府绩效评价不仅要体现对政府所提供的评价,也要体现对政府内部管理绩效的评价。从这个意义上说,中国政府绩效及其相关活动实施战略的关键一环是建立一种内外兼顾、像儒家“修齐治平”模式的可持续绩效评价模型。

该项研究还在进行之中,但已经可以勾勒出其基本轮廓,主要体现基于因果关系的评价指标体系,而逻辑模型(Logical Model)有效工具之一。逻辑模型的核心概念是事物层次间的因果逻辑关系,即“如果”提供了某种条件,“那么”就会产生某种结果,这些条件包括

事物内在的因素和事物所需要的外部条件^[53]。

逻辑模型把目标及因果关系划分为四个层次,即目标/影响、目的/作用、产出/结果、投入/措施。按照逻辑模型框架中的因果关系,为了达到地方政府活动预期的目标和影响,地方政府的绩效评价指标最终分解为目的/作用、产出/结果、投入/措施三个层次的绩效评价指标,既包括数量指标,也包括程度指标。

绩效评价指标体系的设计应该遵循严密的逻辑思维方法。一般而言,在系统中造成某一结果的独立决定因素大约在3~5个左右,既不会太多也不会太少,对于绩效指标体系的情况也是如此。假设唯一存在政府绩效的终极指标,那么该指标可以分解为3~5个二级指标,再对二级指标进行类似的分解就可以得到18~22个左右的三级指标,形成一个金字塔式的政府绩效指标体系,对应的也有一个政府绩效评价指标体系。

在设计地方政府绩效评价指标体系时,应该考虑到个人绩效指标、组织绩效指标和系统绩效指标的差异。个人绩效指标是针对组织中个人的职责绩效设定的指标,应用的是针对单个人的评价标准,而不考虑其他人对其绩效的影响;组织绩效指标是对个人所在组织如地方某一级政府的职责绩效设定的指标,考虑的是该组织整体的绩效情况;系统绩效指标则考察个人、组织对于其所在的整个系统产生的绩效,其中可能包含非确定性的关系绩效而非职务绩效,是从系统论的观点考察绩效尤其是长期绩效和潜在绩效。这些政府绩效指标之间的非确定性逻辑关系可能会给评价指标体系的设计带来障碍,仍有待于学术界进一步的研讨。

(三)推行政府绩效管理

与绩效评价不同,政府绩效管理是指将绩效测量信息整合进管理过程以影响政府组织决策的活动。实施战略绩效管理意味着政府管理理念和管理方式的变革,其所追求的是传统意义上的战略管理和绩效管理的有机融合。在由管理型政府向服务型政府、由“全能政府”向“有限政府”转变的过程中,特定政府组织根据明确而可变的政府战略寻求组织绩效长期、连续的提升——这充分体现了“与时俱进”的执政理念——这种绩效提升是依靠持续地获得政府自身绩效信息而实现的。

现阶段的绩效管理工具首推平衡计分卡(Balanced Scorecard, BSC)。作为一种优秀的绩效管理工具,平衡计分卡在营利性组织中得到广泛应用,并逐渐扩展到非营利性组织管理领域^[54]。

由于政府部门的最终目标是为了服务人民,而企业存在和发展的最大动力是获取利润,因此它们在平

衡计分卡四个层次的设置也有区别,体现在企业对财务层面的考察是最上层,而政府对顾客层面的考察应在最上层。这是因为随着政府角色和职能的重新界定,政府更倾向于把重点放在公共问责和满足公众对公共产品、服务的需要上。对于地方政府来说,期望的绩效成果不是财务上利润的增长,而是为公众提供尽可能完善、高水平的服务,以提高公众生活质量;而私人部门绩效的期望是反映在财务利润增长和收益增加上的。政府公共部门与社会公众之间的关系由治理者与被治理者之间的关系变为公共服务的提供者与消费者、顾客之间的关系。因此,在政府绩效管理活动中,政府必须以顾客为中心,以顾客的需要为导向,强调政府是公共服务的提供者,应增强对社会公众需求的回应力^[55]。

(四) 确立政府绩效活动的制度基础

如前所述,中国目前还没有政府绩效方面的专门立法。要构建一套稳定完善的政府绩效管理制度,政府绩效专门立法是不可或缺的。尽管近年来中国政府不断提高对绩效的重视程度,一些地方政府也采取了这方面的改革措施,但是从总体上看政府绩效评价制度还很不完善,缺乏全国统一的做法和标准,存在许多问题,如:没有形成统一制度,处于自发、半自发状态;忽视政府部门的自我评价,更缺乏社会对政府部门的评价;评价周期不稳定,评价过程具有封闭性,缺乏监督机制等等。总之,在中国没有当代意义上的政府绩效制度,有必要建立一套为社会公众所掌握的公开稳定的政府绩效测量与评价体系,这些问题的解决都有赖于立法的实现。在中国要实现政府绩效立法并非一帆风顺,难免会遇到各种挫折,欧美各国的立法经验和教训——如 GPRA 的情况都值得借鉴。

自上而下和自下而上的绩效立法都是推动政府绩效整体制度建立的有效方式。以地方立法推动全国立法,或者以中央立法带动地方立法,两种方式都存在优劣之处,如何将其结合、实现优势互补是政府绩效立法研究和实践需要进一步探索的问题。尤其当政府绩效测量实践首先在地方进行试点时,自下而上的绩效立法活动可能较为分散,需要在适当时候进行全国范围内的绩效立法调整。随着人大组织在地方事务上发挥越来越强大的作用,由人大组织发起、引导的政府绩效立法活动也应得到有关部门的重视。

五、结束语

中国的政府绩效问题由来已久,各利益相关主体

已经为之进行了不懈地探索。从可持续发展的角度看,政府绩效测量实践作为应用于复杂系统的长期行为,应当制定合理的战略规划和改进方案,运用制度化手段予以保证。希望能够通过本文的论述抛砖引玉,为中国的政府绩效测量活动的发展尽绵薄之力。当然,本文仍存在待改进之处,如对中国政府绩效测量活动实施的必要性分析和可行性分析尚待展开,对于绩效测量行动策略中绩效评价机制和评价指标体系研究还存在很大上升空间等,这些内容都将在不远的将来另文展开或探讨。

[参 考 文 献]

- [1] 江泽民在中央人口资源环境工作座谈会上发表讲话[N]. 法制日报(网络版),2003-11-05(1).
- [2] 高德明. 可持续发展与生态文明[J]. 求是,2003,(18):50-52.
- [3] 温家宝强调要树立科学发展观和正确的政绩观[EB/OL]. 2004-03-05,新华网.
- [4] 吴建南. 绩效管理[Z]. 西安交通大学讲义,2003.8.
- [5] Hatry, Harry P. The Status of Productivity Measurement in the public Sector[J]. Public Administration Review, 1978, 38(1): 28-33.
- [6] Ammons, David N. Observing the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case Libraries and Leisure Services[J]. Public Administration Review, 1995, 59(2): 10-115.
- [7] Poister, T. H. A Study of performance Measurement Systems in State Transportation Departments[J]. Public Works Management & Policy, 1997, 1(4): 323-341.
- [8] Poister, T. H. and Gregory Streib. Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice[J]. Public Administration Review, 1999, 59(4): 225-335.
- [9] Urban Institute and ICMA, Comparative Performance Measurement: FY 1995 Data Report[M]. Washington, DC: Urban Institute and ICMA. 1997.
- [10] 吴建南. 地方政府绩效评价与最佳管理实践研究[Z]. 国家自然科学基金项目申请书,2002.
- [11] 吴建南. 基于最佳管理实践的地方政府绩效考评研究[Z]. 国家社会科学基金项目申请书,2002.
- [12] 张建平. 我国政府绩效测评研究现状与发展[J]. 学习论坛,2003,(9):93-94.
- [13] 周至忍. 公共组织绩效评估——英国的实践及其对我们的启示[J]. 新视野,1995,(5):38-41.
- [14] 张国庆. 行政管理学概论(第二版)[M]. 北京:北京大学出版社,2000.
- [15] 母天学. 对美国政府绩效考评活动的考察[J]. 行政论坛,

- 2001,(5):79-81.
- [16] 蔡立辉.西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J].清华大学学报(人文社科版),2003,(1):76-84.
- [17] 马宝成.试论政府绩效评估的价值取向[J].中国行政管理,2001,(5):18-20.
- [18] 臧乃康.论政府绩效[J].福建论坛,2001,(11):58-61.
- [19] 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):93-100.
- [20] 张 菡,马建臣.政府绩效评估的现实价值分析[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2003,(1):34-37.
- [21] 朱火弟,蒲勇健.政府绩效评估研究[J].改革,2003,(6):18-22.
- [22] 徐双敏.论建立政府绩效评估机制[J].党政干部论坛,2003,(3):27-29.
- [23] 连 云.论政府经济职能实施绩效评估体系的框架构建[J].学习与探索,2000,(4):18-23.
- [24] 刘 瑞.论政府经济管理的绩效[J].经济理论与经济管理,1996,(5):1-7.
- [25] 臧乃康.政府绩效的复合概念与评估机制[J].南通师范学院学报(哲学社会科学版),2001,(3):25-29.
- [26] 温志宏.从增长速度与财税收入的局限看政府业绩评价制度[J].统计与决策,2000,(4):21-22.
- [27] 吴建南,李贵宁.教育财政支出绩效评价:模型及其通用指标体系构建[J].西安交通大学学报(社会科学版),2004,(2):9-15.
- [28] 刘世昕.中国政府绩效评估指标浮出水面 33 指标考核政府[N].中国青年报,2004-08-02.
- [29] 张 璋.政府绩效评估的元设计理论:两种模式及其批判[J].中国行政管理,2000,(6):46-49.
- [30] 卓 越.公共部门绩效评估初探[J].中国行政管理,2004,(2):71-76.
- [31] 郑 龙.漳州市绩效考评情况调查报告[J].福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2001,(4):10-14.
- [32] 臧乃康.政府绩效评估及其系统分析[J].江苏社会科学,2004,(2):141-147.
- [33] 吴晓斌.试论地方政府绩效考评的价值取向[J].中共银川市委党校学报,2004,(1):42-44.
- [34] Fitzgerald, L., Johnston, R., Brignal, S., Silvestro, R. and Voss, C., Performance Measurement in Service Businesses [M]. The Chartered Institute of Management Accountants, Urwin, Surrey, 1991.
- [35] 现代汉语词典[M].北京:商务印书馆,1995.
- [36] Bouckaert, Geert. The History of the Productivity Movement [J]. Public Productivity & Management Review. 1990, 14 (1): 53.
- [37] 范柏乃,韩东晓,邵明国.基于满意原则为导向的人民评判政府绩效的意义阐释[J].行政与法,2004,(2):14-16.
- [38] 葛 洪.略论美国《1993 政府绩效与结果法案》[J].中国行政管理,2004,(5):26-27.
- [39] McTigue, Ellic, and Richardson. 5th Annual Performance Report Scorecard: Which Agencies Best Inform the Public [Z]. April 14, 2004.
- [40] 周志忍.公共部门质量管理:新世纪的新趋势[J].国家行政学院学报,2000,(2):40-44.
- [41] 曾志柏.英国地方政府绩效管理及其对中国的借鉴意义[J].云南行政学院学报,2003,(6):93-95.
- [42] Kimberly Speers. Performance Measurement in the Government of Alberta: Truth or Propaganda, Presented to the Canadian Political Science Association Annual Conference[Z]. University of Manitoba, Winnipeg, Manitoba, June 5 - 7 2004.
- [43] 陈艳珍.公务员考核制度推行中的问题及对策[J].中共山西省委党校学报,2003,(5):70-71.
- [44] 杨 玲.珠海:万人评政府[N].北京青年报网络版,2000-02-18(14).
- [45] 毛寿龙.以公民评议促进政府绩效[EB/OL].制度分析与公共政策学术网站,2004-07-23,参看 www.wiapp.org/maoshoulong/maopaper07.html
- [46] 季 明.韩 正:成立中立的公开的政府信息委[N].新华社,2004-04-30,参见 http://www.whb.com.cn/wxzt/jrgz/t20040430-70154.htm
- [47] 成小珍,魏黎明,王道斌,穗仁宣.引入中介机构评议政府部门[EB/OL].2004-03-29,http://guangzhou.dayoo.com/gb/content/2004-03/29/content-1477525.htm
- [48] 吴建南,温挺挺.政府绩效立法分析:以美国《政府绩效与结果法案》为例[J].中国行政管理,2004,(09):83-86.
- [49] 王 义.影响政府绩效评价的内生性障碍分析[J].云南行政学院学报,2004,(3):53-55.
- [50] 杨红明.政府绩效评估的现状及在我国的发展[EB/OL].http://lovelyguy.51.net,2002-10.
- [51] 卓越.公共部门绩效评估的主体建构[J].中国行政管理,2004,(5):17-20.
- [52] 吴建南,郭雯菁.绩效目标实现的因果分析:平衡计分卡在地方政府绩效评价中的应用设计[J].管理评论,2004,(6):22-27.
- [53] Paul J. Longo. The Performance Blueprint, An Integrated Logic Model Developed to Enhance Performance Measurement Literacy: The Case of Performance - Based Contract Management [Z]. 2002 Annual Conference of the American Evaluation Association, November 6 - 10, 2002.
- [54] [美] 罗伯特·S·卡普兰,安东尼·A·阿特金森.高级管理会计[M].吕长江主译.大连:东北财经大学出版社,1999.8.
- [55] Saac - Henry, Kester, Chris Painter and Chris Barnes ed. Management in the Public Sector: Challenge and Change (Second edition) [M]. London: Thomson Business Press, 1997.89-92.

(责任编辑:司国安 冯 蓉)