



在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

公共管理

地方政府绩效研究视角的转变：从管理到治理

2013-01-18 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-01-18

摘要：地方政府绩效是衡量地方政府治理水平的重要标尺，如何有效提升地方政府绩效是实践者和研究者共同面对的一个难题。在对我国地方政府绩效管理制度进行反思的基础上，提出地方政府绩效的研究应该实现从管理视角到治理视角的转变。解释了地方政府绩效治理的概念和特征，构建了一个地方政府绩效治理模型，并根据模型阐述了地方政府绩效的治理机制及其实现途径，为地方政府绩效研究提供了新的理论视角。

关键词：地方政府；绩效管理；政府治理

随着我国公民社会的发展，社会公众的政治参与意愿和能力在不断提升，人们日益关注公共价值和利益的实现。而地方政府绩效的管理和研究需要突破传统的囿于体制内的管理机制，需要在治理的范式下反思传统的管理机制，构建适应公民社会发展现实的、现代的地方政府绩效治理机制以促进地方政府绩效的提升。如何构建促进地方政府绩效提升的治理机制？这是一个值得深入研究的问题，中央政府对于地方政府的管理与控制当然是地方政府绩效提升的重要动力，但是从政治学的视角看，社会公众积极、有效、有序参与的政府绩效治理也是我国地方政府绩效提升的重要的动力机制之一。本文以我国公民社会不断成熟为研究的基本背景，期望通过社会公众有效参与政府绩效的治理来实现地方政府绩效的提升和改进。

一、我国地方政府绩效管理制度的反思

随着我国政府绩效评价的理论研究和实践的不断深入，地方政府绩效的管理日益受到政府决策者的高度重视。政府之外的第三部门以及社会公众也在积极参与地方政府的绩效评价，这使得传统的地方政府绩效管理开始融入了治理的要素和成分；但总体上看，我国的地方政府绩效评价仍然没有摆脱传统的政府主导的取向。“无论是学术界还是在政府管理实践中，都没有把政府绩效评估放在政府治理范式转型的高度进行考察，存在就事论事和缺乏系统思考的局限。”

传统的政府绩效管理缺乏社会公众的有效过程性、实质性地参与。公众参与的形式意义大于实质意义。政府绩效评价研究的意义在于通过政府绩效评价，一则可以帮助政府的决策者进行科学决策，实现政府绩效的提升和改善，促进政府绩效管理的制度创新；二是为社会公众参与地方政府绩效评价提供政策和制度支持，实现政府绩效评价从传统的自上而下的管理型评价向基于公众有效参与的治理型评价转变，促进社会公众系统地参与政府绩效评价的过程。目前，我国的地方政府绩效管理中存在的问题主要有：

1. 地方政府绩效管理观念落后，导致其价值

取向严重背离政府自身的公共性

近年来，虽然实践者和学者在努力进行地方政府绩效管理制度的创新，但在实践中，“我国的政府绩效评估主要是由上级主管部门评估，评价监督权力掌握在少数人手中，考核强调的是国家、集体利益和政府权威，奉行的仍然是‘政府本位，模式。结果导致政府孤立行政，缺少有效监督。另外，绩效评价的‘政府本位’模式必然会导致地方政府唯上是从，只重视上级领导的意见和看法而忽视社会公众的意见和基本利益诉求，民众对地方政府的意见和评价无法反馈到绩效考核中来，严重背离了‘民众本位’的价值取向”。这种政府本位的管理体制使政府自身的公共性面临着巨大的挑战。

2. 地方政府绩效评价主体单一。上级政府成

为绩效评价的单一主体

理论上讲，地方政府的服务对象应该是地方政府绩效评价的主体，但现实中却恰恰缺少这一部分群体积极有效的参与。“现阶段我国地方政府绩效评估多是上级机关对下级机关的评估，这种政绩评估由于缺乏社会公众监督，容易导致在绩效评估过程中，地方政府忽视作为政府行为相对人的社会组织和社会公众的评价。这就使得评价主体在政府绩效评估过程中带有很强的本位、主观色彩，难以保持客观公正的立场和态度。”对于地方政府而言，“从其绩效计划的制定到实施，再到绩效的评价工作，公众都不能实际参与其中，现实很多衡量政府绩效或公共领域的评估实践，大都是上级政府控制下级政府的一个手段，公众同样没有发言权”。这样的地方政府绩效评价主体结构也就很难反映社会公众的利益诉求，公共性也就难免会受到破坏。

3. 公众参与地方政府绩效评价的政策、制度

空间有限，形式化执行倾向明显

公民参与政府绩效评价的制度和政策空间既反映了政府官员对于社会公众参与政府绩效治理的态度倾向，又反映了社会公众参与政府绩效治理的层次、水平以及社会的政治文明程度。我国地方政府绩效评价体制尚不健全，也缺乏这方面的专门立法，从而使我国政府绩效评价既没有明确的制度要求，也没有专门的评价机构。这就使社会公众无法约束和监督政府公务人员，难以对某一政府职能部门的行政行为和管理行为作出综合的评价，同时也使得绩效评价活动经常处于一种放任自流的状态，形式也是五花八门，既反映不了政府内部的问题，更谈不上以社会和公众意愿作为客观衡量标准，最终导致政府绩效评价失去其应有的意义，变得虚有其表。公民参与政府绩效评价的制度和政策的研究是公民社会日益成熟的社会背景下政府绩效研究的关键领域，公民参与的政策和制度研究是真正实现社会公众对于政府绩效影响力和话语权的重要保证。

4. 公众参与地方政府绩效评价的具体手段和途径的缺失导致社会公众的参与有名无实

如果说宏观的政策和制度环境的改善是社会公众对于政府绩效影响力和话语权的重要保证的话，那么公民参与地方政府绩效评价的具体途径和手段则是政府绩效评价实现程度的重要保证。从政府绩效产生的过程来看，社会公众参与政府绩效治理的具体的手段和途径包括：政府绩效产生之前的政府与社会的沟通和征询机制、政府绩效评价过程中的监督和控制机制以及绩效行为产生后的问责和质询机制，这些都严重缺乏。近年来，我国一些地区也在试行推行政府绩效评价的实践并且都不同程度地引入了社会公众的参与，但公民参与的形式化严重，不少地方的公众参与本质上是传统的政府绩效管理借助于社会公众的形式化的参与实现合法化的手段，而并非是社会公众在本质意义上的参与和治理。在美国，地方政府的绩效管理都有一个共同点：强化政治治理性功能。政府与社区、公民之间结成战略联盟，公众直接参与政府战略目标、绩效指标和标准的制定，参与决定财政安排等，从而使政府战略和工作更好地反映公众的需要。

5. 地方政府绩效的公共治理水平低。社会公众的话语权缺失

地方政府绩效的公共治理层次低，与政府管理者的价值取向、政府的政策和制度环境以及具体的治理手段的完善有关，但是同时我们也必须承认“由于历史的和现实的种种原因，我国公民的政策参与意识普遍薄弱；公民政策参与的资源与技能缺乏”，这就使得地方政府在行政行为实施的过程中，有意无意地忽视了社会公众的参与。这是一个行政理念的创新问题，同时也是政府绩效的战略管理问题。地方政府在绩效管理缺乏与社会公众的互动，民众缺少对政府绩效管理的话语权。

二、地方政府绩效治理的概念及其模型

1. 地方政府绩效治理的概念及其特征关于地方政府绩效治理，学术界并没有公认的概念。联合国全球治理委员会（CDD）对治理的概念进行了界定，认为“治理”是指“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方法的总和，是使相互冲突的或不同利益得以调和，并采取联合行动的持续过程”，这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或符合其利益的非正式制度安排。包国宪认为政府绩效治理应该以公共价值的建立和重塑为基点，他认为政府绩效治理是在政府绩效价值建构的基础上，构建政府绩效管理体系，对公共行政过程进行管理，从而使得政府绩效最大化的过程。我们认为地方政府绩效治理是指政府以及其他的社会公众、团体和个人通过规范的制度和政策实现对于地方政府绩效产生过程的充分有效的参与、监督、问责和质询等，并借此实现国家和社会公众的公共利益。通过该概念的内涵，我们可以看到其具有以下特征：

①地方政府绩效治理主体的多元化，既包括中央政府和地方政府，又包括政府之外的社会公众、团体和个人。

②地方政府绩效的治理手段和工具是规范的制度和政策。

③地方政府绩效治理的客体是地方政府的行为及由此产生的绩效。

④社会公众参与地方政府绩效治理的途径包括：参与、互动、协商、问责等。

⑤地方政府绩效治理的目的是在实现国家利益的同时，也有效地为当地的社会公众提供优质的公共产品或服务，同时实现政府与民众之间的价值关系的回归：也就是政府真正能够实现“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。

2. 地方政府绩效治理的模型

为了更好地说明政府绩效治理的模型，我们和传统的地方政府绩效管理机制作一对比分析：这里我们有必要介绍一下绩效动力机制的概念，绩效动力机制是指地方政府作为或其基于绩效的行为产生的驱动力的总称，简而言之就是究竟是什么样的制度设计或机制在影响、支配着地方政府的行为和绩效。管理视角下的地方政府绩效从某种程度上完全取决于中央政府对地方政府的管理和控制，地方政府绩效动力机制本质是自上而下的管控，而社会公众对于地方政府绩效治理的话语权严重缺失，社会公众只能被动地接受地方政府提供的产品和服务；而治理视角下的地方政府绩效动力机制既有赖于中央政府的管理和控制，又受到越来越多的社会公众的影响和制约，其本质是自上而下和自下而上相结合的绩效动力机制，这种动力机制更具全面性和科学性，也体现了我国绩效管理体制改革的方向和趋势。

基于治理导向的政治逻辑，我们提出了地方政府绩效治理的实现路径，如图1所示。

地方政府绩效治理的原动力是公共利益的达成和公众需求的满足，社会公众、中央政府、非政府组织都是政府绩效治理的主体，其本质是社会公众充分有效地参与方政府绩效的治理，社会公众可以通过政治制度本身对地方政府间接施加压力，同时也可以通过参与社会团体，通过社会团体直接影响地方政府的决策行为，进而影响其绩效，最终促使地方政府公共性的本质属性得以实现。

地方政府绩效治理机制的不断完善具有重要的意义：有助于克服地方政府官员的“唯上”意识，忽视社会公众的利益诉求和社会的公共利益；促进公民社会的发展，增强社会公众对于政府绩效改善和提升的影响力和话语权；培养社会公众参与政府绩效治理的积极性、主动性和创造性，塑造社会公共参与的社会文化环境。

三、地方政府绩效治理机制的转变途径分析

传统的自上而下的政府绩效管理很难适应我国公民社会不断发展的现实，很多社会性问题和矛盾的产生从某种程度上就是因为政府绩效管理的“黑箱”操作，由于体制和政策的原因，社会公众长期游离于政府绩效管理过程之外。在我国公民社会日益成熟的背景下，我们有必要强调对地方政府绩效治理机制、规则和政策的研究。也就是说，只有在更大的范围内整合政治理性与技术理性，才能使政府绩效管理这一治理模式产生应有的效果。因此，今后的研究还必须对与政府绩效管理系统相关但并非政府绩效管理系统本身的问题予以必要的关注。我们需要关注政府绩效治理的环境、治理主体的选择以及治理文化的塑造等等。

(1) 强化地方政府决策者的绩效治理理念，坚持正确的绩效价值取向

价值取向是影响政府行政行为及其绩效的重要因素。公共性是政府的本质属性，它应该成为政府坚守的价值取向。公共性的重塑是地方政府绩效治理机制实现的前提条件。地方政府要对中央政府负责，更要对自己服务的社会公众负责。公共利益或公共价值的实现应该是地方政府绩效治理的出发点和归宿。地方政府的决策者必须创新自己的绩效治理理念，坚持开放的政治心态，勇于在政府绩效治理的过程中接纳社会公众，并且在绩效治理的过程中建立政府与社会组织、团体和个人之间的成熟的绩效治理关系。在公民社会不断成熟和社会对政府绩效预期不断提升的社会背景下，政府的决策和管理者必须做好充分的思想准备：在坚持社会秩序稳定的前提下，政府必须积极地鼓励社会公众积极有效地参与政府绩效治理的全过程。对于转型期的地方政府而言，这是一种必须具备的绩效治理心态。同时这也决定着社会公众在多大程度上能实现对政府绩效治理过程的充分有效参与。

(2) 完善地方政府绩效治理的政策和制度环境

政策和制度环境的不断完善是地方政府绩效真正实现由管理向治理的转变的重要保障。通过政策和制度的完善，政府要逐步转变观念，为社会公众积极参与地方政府绩效治理的需求和意志的表达提供基本的政策保障，构建基本的官民沟通或对话的制度平台；同时各社会组织、团体与个人在参与地方政府绩效治理过程中，必须遵守基本的政策和规则，使地方政府绩效治理在有序的政治环境中进行。为此国家的立法机关或中央政府有必要通过完善地方政府绩效治理的政策和制度环境，全国人大和地方人大、中央政府通过立法或行政手段为社会公众参与地方政府绩效治理提供法律和政策支持。只有政策和制度环境不断改善，才能保证社会公众以科学、合理、规范、有序的方式参与我国地方政府绩效的治理；同时也有利于上级政府对地方政府的绩效监管，从而使地方政府的行为从传统的自上而下的官僚式管理机制向现代的以立法机关或中央政府领导、组织的，以社会公众作为主要参与主体的地方政府绩效的协同治理机制转变。

(3) 进一步明确社会公众参与政府绩效治理的途径、工具和手段

宏观的政策和制度环境决定着这个国家实现政府绩效实现社会协同治理的政治生态，而微观的绩效治理的工具和手段则决定着社会公众是否能充分、有效、全过程地参与地方政府绩效治理。这里既包括政府绩效行为产生之前的社会公众对于公共政策制定的参与和影响力的施加（该阶段涉及到公共政策的制定以及公共资源的配置）、政府绩效行为发生过程中社会公众对政府行为的监督和控制（该阶段涉及到公共权力的行使以及管理资源的整合）以及绩效行为产生特定的结果后社会公众对于政府行为和绩效结果的问责和质询（该阶段主要是社会公众对政府行为的问责激励和惩罚）。对于地方政府而言，社会公众的这种过程性的参与有助于增强社会公众对于地方政府绩效的影响力和话语权，从而保证其自身的公共性。

地方政府绩效治理需要充分发挥中央政府、地方人大、第三方机构和社会公众协同治理的积极性和创造性，政府要为社会公众积极参与政府绩效的治理提供便利和支持。社会公众的参与需要在有序的社会环境中进行，但是参与治理的主体一定要多元化，立法机关和上级政府要为社会公众的过程性参与创造必要的条件和平台。

（4）塑造公民参与政府绩效治理的绩效文化

就我国的地方政府而言，绩效的治理本质上是一个在政府的领导和社会中多方主体共同参与的过程，这一过程不仅是制度完善和实践不断推进的过程，更是一个社会政治文化的形成过程。政府要积极引导，使社会公众自觉地依据国家的法律和制度有序地参与地方政府绩效的治理，并且使这种参与的形式和过程实现稳定、可持续发展。公民个人要在提升自己参与政府绩效治理能力的基础上，积极关注公共事务，关注社会公众的基本利益诉求。逐渐通过自身的积极参与，使政府的行为和绩效治理过程充分反映社会公众的基本利益和价值。另外政府的官员和工作人员也要树立“公民为本”的绩效文化。

四、结语

在公民社会不断成熟的背景下，我们需要重新审视地方政府的绩效研究和实践，要以政府自身公共性的实现作为研究的核心内容，探讨完善地方政府绩效治理的有效途径。地方政府绩效研究应该从过去的管理视角向现代的治理视角转变。仅仅依靠行政管理体制内的自上而下的传统的绩效管理体制，很难适应现代公民社会的日益发展，我们有必要探讨如何通过行政管理体制外的社会公众、上级政府（包括中央政府）和地方政府自身共同参与实现对地方政府绩效的协同治理。这是保证地方政府自身的公共性、实现地方政府绩效的治理模式可持续发展的决定性的条件。地方政府绩效治理结构内部各主体之间的关系及其作用机理，地方政府绩效治理与公共价值的实现是需要进一步深入研究的内容。

作者：包国宪 曹惠民 王学军 来源：《东北大学学报（社会科学版）》2012年第5期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 我国地方政府绩效评估问题及对策 2013-01-18
- 国外如何管理互联网 2013-01-18
- 海内外人才看好中国创业机会 全球才俊逐梦中国 2013-01-18
- 解密世界各国人才竞争“秘密武器” 2013-01-16
- 中国如何赢得世界优秀人才？ 2013-01-16
- 政府特贴：激发人才正能量 2013-01-16
- 人才托起中国梦 2013-01-16
- 张学武：创新政策激发事业单位人才创新创业活力 2013-01-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号