

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

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

朱广忠：西方国家政府绩效评估：特征、缺陷及启示（上）

2014-02-18 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2014-01-09

[摘要]我国政府绩效评估是在借鉴西方国家政府绩效评估理论与实践基础上展开的。西方国家政府绩效评估,具有新公共管理运动路径依赖、西方国家政党政治价值取向、顾客至上的评估理念,效率为中心的结果导向等基本特征。这些基本特征导致西方国家政府绩效评估公共性的缺失。我国政府绩效评估要依据国情,在理论基础、评估标准、评估主体、评估导向等方面体现公共性。

[关键词]西方国家;政府绩效评估;公共性

一、西方国家政府绩效评估的基本特征

1. 新公共管理运动的路径依赖

政府绩效评估起源美国,可远溯至1906年布鲁尔等人成立纽约市政研究局开展的公共部门绩效考评。新公共管理运动的兴起,促使西方国家政府绩效评估进入政府绩效管理阶段。

20世纪60年代以后,由于存在社会福利病、公共财政危机与公共部门效率低下等社会问题,西方国家民众对政府提供公共物品模式产生怀疑,这一怀疑扩展为政府信任危机。为应对这一危机,20世纪70年代末80年代初,英国撒切尔政府与美国里根政府率先进行政府改革,开始了西方国家的新公共管理运动。作为新公共管理运动的组成部分,“1993年《政府绩效与结果法案》出台之后,历届美国联邦政府都越来越关注绩效问题”[1],标志西方国家政府绩效评估进入了政府绩效管理阶段。因此,“一般认为,真正促进政府绩效评估向政府绩效管理转变,并促使政府绩效管理兴起的是20世纪后期的新公共管理运动”。[2]可见,上世纪90年代以来西方国家的政府绩效评估,是新公共管理运动推动的结果,具有鲜明的新公共管理运动路径依赖特征,这使西方国家政府绩效评估具有效率与服务等工具理性的同时,更具有维护西方国家政府政治统治的价值理性,正是维护政府政治统治这一价值理性,使得政府绩效评估“在应对西方国家政府危机方面发挥了不可替代的作用”。[3]

2. 西方国家政党政治的价值取向

西方国家代表资产阶级利益的政党通过竞选轮流执政的政党制度,决定其政府绩效评估具有鲜明的西方国家政党政治价值取向——以赢得选举为根本目标。

“西方国家的政府绩效评估由两条路径组成:一条是选民通过参加选举对政府绩效进行评估,政务官及其所在政党对评估结果负政治责任;另一条是政府系统内部根据绩效合同进行的评估,由政府间、政府及其部门间、政府部门与官员之间的绩效合同构成”。[4]长期以来,出于管理主义的学科视角与借鉴的动机,我国学界对西方国家政府绩效评估的研究,存在注重后一路径、忽视前一路径的取向。事实上,上述两条路径相互联系:一方面,正是西方国家资产阶级政党通过竞选轮流执政的政党制度,迫使西方国家政府绩效评估必须以选民选举为根本途径;另一方面,正是选民对政府及其官员的公共选择,不仅使西方国家政府具有绩效评估的压力与动力,也使这一评估具有了实质性功能:选民据此选择政务官及其所属政党。

唐斯认为,“政党为了获得选举而制定政策,而不是为了制定政策获得选举”[5],这决定了西方国家政府绩效评估具有鲜明的西方国家政党政治价值取向。以赢得选举为根本目标,导致西方国家政府绩效评估以选民满意为标准,评估指标围绕选民满意而展开。

3. 顾客至上的评估理念

新公共管理运动的路径依赖,使新公共管理理论倡导的顾客至上理念成为西方国家政府绩效评估的基本理念,西方国家政府绩效评估在一定意义上成为对政府为顾客服务程度的评估。

在顾客至上理念支配下,西方国家政府绩效评估强调政府管理必须以顾客为中心、以顾客需要为导向,这从1993年9月美国总统克林顿签署的《设立顾客服务标准》中得到印证。这一行政命令“责令联邦政府部门制定

顾客服务标准，要求政府部门为顾客提供选择公共服务的资源和选择服务供给的手段”。[6]与此相呼应，1994年美国国家绩效评估评论专门出版了《顾客至上：为美国人民服务的标准》。[7]诚如哈佛大学教授巴达赫所指出，西方国家政府绩效评估，“最核心的观点是为结果而管理，而不是努力去完成那些被期望做的事；最重要的结果之一则是使顾客满意”。[8]由于政府服务是通过提供公共物品进行的，顾客也就是政府提供某一（些）公共物品的消费者。公共物品的不可分割性与非排他性决定了公共物品的消费者是以整体（群体）形态存在的。只有在全民消费的公共物品中顾客才与全体民众等同，其它情况下顾客只是全体民众的组成部分、甚至是一少部分。这使得西方国家政府绩效评估存在以下特点：其一，政府服务对象是顾客而不是全体民众与社会；其二，政府被动为顾客服务而不是对民众与社会的主动引导。顾客至上的政府绩效评估理念不可能改变西方国家政府的统治性质，只是相对统治型、管制型或管理型政府，表现形式变得“温柔”与隐蔽。

4. 效率为中心的结果导向

西方国家政府绩效评估以选民满意为标准。基于个体理性，选民更多关注经济利益并在政府绩效评估中追求自身利益最大化。因此，西方国家政府绩效评估重点体现在选民关注的社会经济方面，评估指标主要是经济与服务方面的效率指标。

基于对效率指标的重视，西方国家“政府绩效评估的另外一个重要理念是结果导向”[9]，体现为西方国家政府绩效评估就是对政府行为结果的评估。对此，学界给予的解释是，如果政府绩效评估注重了绩效投入或过程，将会花费巨大精力而无法进行。这一解释从管理主义的效率至上理念出发，忽视了西方国家政府绩效评估的政治因素。事实上，西方国家政府绩效评估的结果导向源于特定的社会政治制度。其一，西方国家的选举制度，决定了选民可以依据政府行为结果选择政府，使选民忽视了政府行为动机；其二，西方国家法制化的决策体制，可在一定程度上保证政府决策过程的规范性，使选民忽视了政府行为过程；其三，西方国家普遍实行两党或多党制的政党制度，各政党都宣称代表全体选民的利益，不仅掩盖了西方国家政府与政党代表资产阶级利益的阶级本质，也使选民忽视了对政府与政党行为动机及过程的考量。

二、西方国家政府绩效评估的根本缺陷

长期以来，基于管理学学科视角，学界将政府绩效评估视为管理主义的工具并盛赞其具有强大的生命力，忽视了政府绩效评估的政治属性。近来，学界开始关注政府绩效评估的公共性问题[10]，但还缺少对西方国家政府绩效评估公共性缺失的本质、原因及表现的分析。事实上，西方国家政府绩效评估的公共性缺失是由其基本特征决定的根本性缺陷，具体表现为：

1. 理论基础公共性的缺失

新公共管理运动的推动与路径依赖，使新公共管理理论成为当代西方国家政府绩效评估的理论基础。新公共管理理论主张对政府提供公共物品模式进行改革，主要途径是市场化、民营化与企业化。市场化与民营化途径是通过市场与民营机制提供公共物品，企业化途径是运用企业管理理念与方法管理政府。上述途径虽然表现形式有所差异，其本质都是用提供私人物品的理念与方法提供公共物品，这是忽视公共物品与私人物品本质差异的产物，反映了西方新公共管理理论公共性的缺失。西方新公共管理理论公共性的缺失，导致西方国家政府管理改革公共性的缺失，标志之一是腐败现象的增加。对此，西方学者有明确论述：“组织或机构从政府模式转向企业模式时，腐败与不道德行为有增加的倾向。当我们逐渐加强政府活动的民营化——把由政府直接提供的服务外包给私人企业的时候，我们事实上是在增加腐败和不道德行为的倾向”。[11]以新公共管理理论为理论基础，围绕新公共管理理论主张的政府改革途径设计评估指标，是西方国家政府绩效评估公共性缺失的理论根源。

2. 价值取向公共性的缺失

西方国家的政党政治制度，决定了西方国家政府绩效评估以选民满意为标准。这一标准虽然“蕴含了公众导向的民主行政内涵”[12]，但由于选民只是民众的一部分且参加选举的选民又只是选民的一部分、甚至是一少部分，使得这种“民主行政”成为部分人、甚至少数人的“民主行政”。首先，出于政治与经济方面的多种原因，西方国家民众对选举具有复杂心态，只有在民众认为参加选举的收益大于成本时，他们才会参加选举成为真正意义上的选民，唐斯在《民主的经济理论》一书中对此进行了详细分析。[13]另外，不同等级选民在选举中的政治话语权是不同的。如美国大选中，选举人与社会政治经济地位较高的选民政治话语权高于一般选民。再者，出于个体理性行为，选民往往会从个体利益最大化角度评估政府绩效。基于上述原因，选民满意导致西方政府绩效评估具有以下缺陷：一是选民满意可能是部分人满意而不是全体民众满意，甚至只是具有政治话语权的社会精英群体满意；二是选民满意的政府绩效可能只反映选民的个体利益或群体利益，这些个体利益与群体利益有时与社会整体利益发生冲突；三是选民满意的政府绩效可能只反映社会现实利益或短期利益，社会现实利益与短期利益有时也会和社会长远利益产生矛盾。以选民满意为评估标准，是西方国家政府绩效评估公共性缺失的内在动因。

3. 评估主体公共性的缺失

在顾客至上的评估理念支配下，顾客成为西方国家政府绩效的评估主体。政府绩效由顾客评估，这一思路移植了企业产品由消费者评估的企业经营理念。企业管理以盈利为根本目标，企业通过顾客购买产品实现利润，顾客满意是企业获得利润的前提，企业产品由顾客评估具有合理性。这一合理性的特征是：其一，企业生产产品的权力通过合法途径获取而不是顾客授予；其二，顾客对企业产品的评估针对企业生产的单一产品而不是企业自

身；其三，顾客对企业产品的评估通过个体的市场行为而不是公共选择行为实现。但是，将这一企业管理理念移植于政府绩效评估中，是忽视公共管理与企业管理本质区别的产物。如前所述，就单一公共服务而言，政府服务对象可能是部分民众而不是全体民众。因此，政府绩效仅由顾客评估会导致如下结果：其一，政府绩效评估可能仅仅是一部分人、甚至是一少部分人的评估，无法确保反映全体民众的意志。其二，政府绩效评估会成为公共服务提供者与消费者之间的政治交易、甚至会形成双向寻租行为。以顾客为评估主体，是西方国家政府绩效评估公共性缺失的主体因素。

4. 评估导向公共性的缺失

以效率为中心的结果导向，体现了西方国家政府绩效评估的管理主义特征。由于评估主体是选民或顾客，效率为中心的结果导向会导致以下结果：第一，选民或顾客从自身利益最大化角度过分关注政府服务效率，导致其对政府绩效公共性的忽视；第二，选民或顾客过多关注政府行为结果而忽视政府行为动机与过程，使得西方国家政府行为动机与过程忽视公共性，进而导致政府行为结果忽视公共性。按照马克思主义基本观点，政治是经济的集中体现。效率为中心的结果导向，不仅影响了西方民众的政治利益，也影响了其经济利益，针对西方国家选民从经济利益角度注重单项政策（政府行为结果）而不注重根本政治制度（政府行为动机与过程）的状况，公共选择学派代表人物布坎南指出，西方国家公共行政应该“是制定政策的宪法规则而不是政策本身成为改革的对象”。[14]效率为中心的结果导向，是西方国家政府绩效评估公共性缺失的具体体现。

作者：朱广忠 来源：《中国行政管理》2013年第12期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 朱广忠：西方国家政府绩效评估：特征、缺陷及启示（下） 2014-02-18
- 宝安日报采访孙锐：宝安要成为创新创业人才之城 深圳市宝安区人才顾问 孙锐报道 2014-02-14
- 测试 2014-02-17
- 采访孙锐：《中国组织人事报》浙江绍兴探索加强民间人才队伍建设 2014-01-15
- 会议新闻 2013-10-21
- 习近平：要树立强烈的人才意识 2013-07-10
- 汪洋：政府从“前台唱戏”转为“后台服务”让市场决定人才集聚方向 2014-01-27
- 赵全军：破解人才工程实施中的评价难题 2014-01-27