



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

中国地方政府绩效管理的制度环境分析（下）

2010-04-02 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-2

对于政府绩效管理来说,科学管理主义一方面有利于政府直接方便的采用工商企业的管理方法,推动政府管理方法手段的创新;另一方面,还可以保证制度的创立和被尊重。虽然最初发达国家的绩效管理改革是由行政命令推动的,但是在改革发展到一定程度时,发达国家都及时地推出了绩效管理的法律,从而把绩效管理用制度的形式确定下来。发达国家的科学管理传统为政府绩效管理奠定了基础,使得政府绩效管理可以较为顺利地实现与原有政府制度机制的衔接,减少了改革的阻力。

3. 社会和政府行为的高度法治化为政府绩效管理走向深入提供保障

发达国家的法治程度相对比较高,这种高度法治不仅仅体现在法律制度制订本身,更体现在法律被遵从的程度。汉密尔顿认为“政府是必要的邪恶”,国家的政治制度设计都是为了限制政府的无限扩张,以免造成对公民个人自由的伤害。“不信任是每个立法者首要的任务,法律不是针对善,而是针对恶制订的。”^⑩政府的行为都必须合乎法律规定的范围、方式和程序。在绩效管理运动广泛开展的时候,绩效管理立法引起越来越多的重视,美国于1993年颁布了《政府绩效与结果法案》(government performance and result act,简称GPRA),GPRA是世界上第一部政府绩效管理的立法,其后,美国的《以绩效为基础的政府典范法》、荷兰的《市政管理法》等以立法的形式肯定了政府的绩效管理制度。对政府绩效管理的战略规划、绩效报告制度、审计和财政监督制度、绩效评估的方式方法等做出了规定。建立在良好的法治基础之上,这些政府绩效管理的法律规范在转变政府管理观念,提高绩效管理重视程度中起到了重要作用,从而最终把绩效管理作为一项制度长期固定下来并推动了绩效管理运动向深远的层次发展。

三、构建中国地方政府绩效管理的良性制度环境

1. 利用现行制度中绩效管理的有利因素

鉴于整个中国改革的渐进性质,地方政府的绩效管理不仅要着眼于未来,设计理想的制度蓝图,也要着眼于现在,利用现有制度中的有利因素,探索绩效管理和中国地方政府改革的良性互动机制。

中国地方政府的制度设计中虽然有许多不利于地方政府绩效管理推行的制度阻碍,但同时也蕴含着绩效管理的有利因素,我们要做的就是改革地方政府制度中的不利方面而把有利的因素发挥出来。第一,虽然是相对的,在中国统一的中央集权制度之下,仍然有部分地区如经济特区、民族自治地方和较大的城市享有部分立法权力。而且,改革开放之后,中央政府在不断地进行着权力的下放。所以,中国的地方政府还是享有部分地方事务的自治权力的,问题的关键是如何使这些权力不是滞留在政府内部而是为区域内的公民所享有。第二,人民代表大会制度至少从理论上保障了公民的政治参与和对政府的行政监督。如果能够真正发挥人大的立法和监督作用,必然能够有力的推动地方政府绩效管理改革。第三,政党制度中民主党派的监督作用。民主党派在中国政府中有参政的功能,可以向地方政府提出绩效管理的建议并充当地方政府绩效管理测评的“第三方力量”。第四,基层自治制度的广泛铺开对整个地方政府的影响和渗透作用。基层自治制度改变了长期以来乡镇政府对农村的过度控制局面,通过农村自治制度,村民获得部分农村事务的自主权力,以往仅仅贯彻上级政府意志的乡镇政府转变成成为农村和上级政府的纽带,其政策和管理活动必然更多的考虑农

民的利益要求。虽然，中国目前的自治制度仅仅局限于农村和城市中的居委会，但是，这毕竟打破了中国地方政府过度集权的坚冰，对于整个地方制度的改革有一定的渗透作用。

2. 持续扩大地方自治权力，完善地方民主制度

发达国家的绩效管理运动是在市场化和科学管理的基础上持续地扩大公民政治、行政权力。发达国家地方政府绩效管理的推行有赖于其良好的地方自治制度和民主机制。绩效管理的核心理念在于民主化。虽然，现在还不能确定一种适合中国地方政府特色的民主模式，而且，地方民主制度的构建还涉及中央和地方关系这个棘手的问题，但有一点是确定不疑的，就是民主的本质在于参与。地方政府绩效管理需要扩大地方权力但是也需要扩大公民的民主权利，也就是说地方民主制度的建构是需要两个维度的：一是中央权力的不断“下放”；一个是政府权力的“外放”，真正把政府权力转变为公民权利。以往历次中央对地方的权力下放，其实只是中央与地方在政府内部的权力切割。地方政府绩效管理的长远的动力不在于政府自身而在政府之外。推行地方政府绩效管理，必须把扩大地方自治权力和完善地方民主制度结合起来，不断地拓宽公民政治参与的内容和渠道。无论什么样的地方民主制度，必须要保证公民在以下三个层面的政治参与：一是通过选举决定地方的最高领导和重要部门负责人，二是对具体公共事务处理和公共政策制定的参与，三是对行政部门的绩效监督。

3. 重塑中国地方政府行政体制

中国社会正处于从传统农业社会向工业社会的转变之中，官僚化不足成为困扰政府效率提高的重要问题，所以许多学者主张建立以效率为目标的理性管理制。然而，在全球化的今天，发达国家正在极力地批判官僚制，新公共管理、善治理论等都提出要重新构建新型的政府行政范式。而且，官僚体制过度发展的弊端也在中国局部的地区显现出来。因此，在建立地方政府理性官僚制度的同时，必须用新公共管理的相关理论对理性官僚制进行重塑，使之更加适合中国地方政府需要，更有时代的特征。

第一，构建地方政府理性官僚制度基础，这是重塑中国地方政府行政体制的第一步。理性、科学和法治是官僚制的根本要义，也是效率的基本保障。首先要在地方政府中推行职位分类管理，对不同部门、不同岗位的责、权、利进行清晰的界定，严格定岗定编。其次，要在地方政府中树立法律的权威，严格执行《公务员法》和《行政程序法》以及其他法律制度，严格执法，不能迁就行政中的违法行为，真正使法律成为公共行政的最高准则。最后，健全公务员制度。

第二，用新公共管理等相关理论重塑理性官僚制。首先，将理性官僚制的效率追求和公平正义理念结合起来。上文说过，理性官僚制只能保证官僚机构的内部效率，而政治层面的民主、公平理念并不为理性官僚制度涉及，一味追求机械效率的结果是整个行政的最终无效率。所以，要把理性官僚制度和新公共管理的公平正义观念结合起来，以人为本，构建服务型政府。其次，将官僚制层级机制与新公共管理的责任性要求结合起来，官僚制的典型特征在于金字塔形的层级机制，强调上级的权威，而对上负责的层级制是推行绩效管理的重要阻碍之一。所以，在保证政府权威基础上，必须增强政府的责任意识，强调对民众负责，建立责任政府。最后，将理性官僚制的专业管理和民众参与结合，也就是上文说的扩大公民的政治参与渠道和内容，建立以公示制度、听证制度、评议制度为核心阳光行政。(11)

注释：

①金太军：《中央与地方关系建构与调谐》，广东人民出版社，2005年版，第165页。

②[德]马克斯·韦伯：《经济与社会》（下卷），商务印书馆1997年版，第296页。

③孟宪平：《论非制度化生存的负面效应及其治理》，大连大学学报，2007年第4期。

④(美)凯瑟琳·纽科默：《迎接业绩导向型政府的挑战》，中山大学出版社2003年版，第34页。

⑤⑥彭文贤：《行政生态学》，台湾三民书局，1988年版第67页。

⑦高新军：《美国地方政府治理案例调查与制度研究》，西北大学出版社2005年版，第3页。

⑧国家行政学院国际合作交流部：《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社1998年版，第76页。

⑨孟华：《政府绩效评估：美国的经验与中国的实践》，上海人民出版社2006年版，第58页。

⑩(德)拉德布鲁赫：《法学导论》，中国大百科全书出版社1997年版，第2页。

(11)胡德平：《善治语境下中国政府再造的路径选择》，四川行政学院学报，2006年第1期。

【参考文献】

[1]张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京大学出版社, 2000.

[2]欧文·休斯. 公共管理导论[M]. 中国人民大学出版社, 2001.

[3]彭文贤. 行政生态学[M]. 台湾三民书局, 1988.

[4]俞可平. 治理与善治[M]. 社会科学文献出版社, 2000.

作者：方雷 李明

来源：《中共宁波市委党校学报》2008年第3期

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号