



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

## 论政府绩效管理的三大非理性逻辑

2010-03-31 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-3-31

以绩效为导向的政府营运模式开始于20世纪初,当时的美国纽约市政府便提倡在政府职能转变的框架下分析效率、效能问题。绩效管理受到广泛关注始于1993年美国国会通过的《政府绩效和结果法案》,以立法形式,要求联邦政府部门提交关于绩效目标执行情况的评估报告,促使公共管理者努力提高政府内部管理效率、效能及部门服务质量。自此,许多国内外行政学者展开政府绩效管理的研究。我国学者周志忍在2009年初发表“我国政府绩效管理研究的回顾与反思”,系统描述了过去15年来我国政府绩效管理研究的发展历程及主要成果,并研究分析了我国政府绩效管理实践的可能性。[1]文章在国内的理论构建及实践指导方面具有重大价值。本文在国内外该领域研究成果的基础上,分析公共行政绩效管理的三大误区,以求教于方家。

### 一 非理性地惟命是从

政府绩效管理是指公共部门积极履行公共责任的过程中,在讲求内部管理与外部效应、数量与质量、经济因素与伦理政治因素、刚性规范与柔性机制相统一的基础上,为获得公共产出最大化的过程。[2]公共产出最大化有助于满足政策制定者及相关利益者的要求。但是,绩效管理既是系统工程,也是动态过程,[3]因此,完全质量管理的绩效管理涉及以民为本的价值观、以结果为导向的理念、以科学发展观为指导的行政改革及管理创新——这包括部门使命及项目目标的明确;评估指标体系的建立与完善;组织文化与行为的转变;内外部监督机制的完善;数据库的建立及数据效度验证;以及奖惩机制的到位。也因此,政府部门必须投入大量资源,管理者必须进行全面变革,在改革过程中激化及解决各种矛盾,始能建立高效的政府绩效管理制度。

高成本的付出,并不能保证制度的有效建立。我国学者周志忍教授从理念和价值角度提出:绩效评估着眼于政府份内职责而不能越位;评估应成为克服“运动式行政管理”的有效手段而不是助长运动式管理;绩效评估应体现与组织使命的相关性;绩效评估应体现公民为本、结果导向、公开透明等原则。王建民、蔡立辉等人侧重于中观层面总结了公共管理实践中的主要问题:评估主体的制度建构不完善,主体笼统,监督乏力;评估目的不明确,激励与约束机制不健全;绩效评估内容不全面,没有建立科学、综合的指标体系;重形式、轻效果,成为新的形象工程;评估程序没有规范化,存在着随意性;评估过程具有封闭性、神秘性,缺乏透明、公开;制度化程度偏低。倪星则集中于评估指标体系设计,指出实践中存在的主要问题:指标体系不统一,各地差异较大;指标设计主体单一,缺乏代表性;指标内容的泛经济化,扭曲评估方向;指标数据缺乏真实性,水分较大。”[4]

解决上述操作性问题可以消减一些推进绩效管理的阻力。然而,更值得学者及公共管理者关注的是绩效管理延续性的问题。国外关于西方国家改革经验的文献指出,领导层的关注与支持,是可持续改革的必备条件。也因此,从目标管理,PPBS,零基预算,到新公共管理改革,许多改革在政府领导班子换届后便寿终正寝,而这一现象在发展中国家尤其普遍。美国绩效管理学者Sanger (2008)的实证研究表明,当领导班子换届或者掌权集团地位动摇时,绩效管理将备受忽略,或者变为形式主义。[5]近百年来的政治学研究也显示,公共政策时常随各种因素的变化而转换,比如国民价值取向改变、政党交替执政、政体变迁等等。基于这些政策转换循环规律, Kelly (2005)提出了政策转换循环理论,并指出:政策的制定受到不同历史发展阶段的社会意识形态

与政治力量结合的共同作用所影响,时而渐进,时而激进;从保守到激进,再从保守到激进,再新时期共同作用发生变化时,政策转换便随之出现。政策转换循环理论使公共管理者明确:公共行政改革与管理创新的延续性受制于公共政策的不稳定性。因此,包括绩效管理改革在内的所有行政改革所发挥作用的长效性是值得怀疑的。也就是说,惟命是从地推行绩效管理是非理性的行为。因为,当推行绩效管理的政策发生转变时,绩效管理的巨大投入便成为沉没成本;缺乏政治灵敏度而狂热地推行绩效管理的公共管理者也只能黯然神伤,并接受稀有公共资源非理性消耗的残酷现实。于是,智慧的公共管理者,特别是发展中国家的公共管理者,可以从以下几方面对公共行政改革或相关政策行为作出有关绩效管理推行政策可行性的前瞻性评估。

首先,公共管理者要反思领导层要求落实绩效管理的诚意。测量领导层政策执行诚意的三个有效指标是:一、为推行绩效管理提供足够的资源;二、为落实绩效管理的功臣建立公正、有效的激励机制;三、通过修订或颁布相关法律法规以保障实现绩效管理的合法性及延续性。三个有效指标缺一不可,否则绩效管理的改革必定与其它管理改革的命运相同——昙花一现或名存实亡。

其次,发展中国家的公共管理者要全面分析部门职能的本质、所负责的政策及项目的特性与可量性,以及新时期国家发展需求对部门职能、政策及管理信息化的影响。作为绩效管理的子活动之一,绩效评估可以测量微观、具体的项目执行或管理活动的成效。因此,当某些政府部门的职能很具体化,管理者便可以展开绩效评估,并整合不同的评估结果,突显部门整体效能。相对而言,一些部门的职能往往涉及宏观发展及调控,或前瞻准备及战略应用,或所负责的政策落实涉及多部门合作、跨区域部门或单位的支持等,这都是难以计量的,故并不适合在政府所有部门全面推行绩效管理。公共管理者在没有进行可行性分析的情况下,便惟命是从地建立绩效管理,是既不科学,也不负责的行为。因此,在进行绩效管理改革时,应对改革对象进行考察和甄别;做到因地制宜。

不惟命是从,并不意味推卸责任。科学发展观要求公共管理者实事求是地应用裁量权,遵从为民谋利的原则,优化公共管理,以强化党的执政能力,提升政府综合治理能力,加速国家全面发展。因此,负责的反思,而非盲从指示,才是应有的行为。对政府绩效管理而言,不惟命是从更是理所当然。因为,绩效管理在理论与实践方面都存在重大缺陷。

## 二 绝对理性的乐观期望

许多国内外改革者对绩效管理推崇备至,认为这是提升政府能力的灵丹妙药。乐观主义的盛行强化了各国领导层推行此改革的决心。然而,国外前沿研究发现却揭示出政府绩效管理的许多问题。

首先,绩效管理作为一种管理工具存在目标矛盾的问题。管理旨在设定及实现目标。在公共行政领域,绩效管理涉及的第一层次目标就是提供公共产品及服务,以满足公民的需求。同时,管理者可以通过对政府部门绩效的测量,产出一系列测量信息,从而实现第二层次目标——评估、控制、预算、激励、提升、肯定、学习,及发展。遗憾的是,这些二层次目标之间并不总是相容。比如,评估信息揭示部门资源浪费,可能导致部门资源分配的减少或整个项目的废止,而非实现激励或促进学习。因此,绩效管理存在着这样一种悖论,即某一个二层次目标的达成有可能会制约其他二层次目标的完成。也因此,在政府绩效管理的过程中,不同部门的管理者会进行评估指标的博弈,即有针对性地挑选对部门评估结果最为有利的指标,以凸显成就或瞒骗过关。盲目地推行目标矛盾的绩效管理,会引起公务员的怀疑讥讽,乃至强化官僚冷漠主义;甚至会加剧组织中的作弊行为,如偷工减料、欺上瞒下,或者对样本进行歪曲等等。在此情境下,绩效管理的第一层次目标的实现也自然变得困难。

其次,作为社会科学研究的产物,绩效管理存在很多有待解决的关键问题。当然,社会科学研究本身也是存在诸多问题的。一个在社会科学研究中普遍存在的问题是概念的含糊。不同学派的学者会对一个概念下不同的定义,即便是同一学者也会在其专著对同一概念作出不同的诠释——最经典的例子莫过于Kuhn对“范式”的应用。同样,在绩效管理领域,许多学者尚未能为“绩效”下明确的定义。在讨论绩效管理时,难以避免把项目效益、部门效能及政府治理效益等概念混为一谈。概念不清,理论的构建自然成为瞎子摸象的行为。缺乏理论的指导,实践则变得困难。有研究显示:公共项目目标的含糊性直接限制评估的效度;绩效管理的指标选择的主观性很强,指标的效度却很低。走过场也就难以避免。

最后,乐观主义者给予绩效管理有效性充分的肯定是建基于一个假设:人类能够理性地构建理论以指导实践。然而,西蒙提出的有限理性理论早已否定了绝对理性的存在。因此,乐观主义者的假设并不成立。周志忍教授也指出:“简单化的乐观主义不仅导致对理念、体制和制度等的忽视,而且赋予绩效管理难以承受的社会期望,最终可能使其名誉扫地。从最近一些研究成果来看,这些忠告依然没有过时”。[6]因此,公共管理学者和政府工作的实践者,应当正视其在绩效管理指标设定、制度建设等方面的局限,优化对绩效管理工具的理性运用;不应将绩效管理看成完美的工具,更不应将绩效管理看成政府改革甚至公共行政改革的最终归宿。上文的分析显示,政府绩效管理在理论与实践方面存在重大缺陷。总而言之,走出乐观主义误区的首步是承认:

作为一种管理工具,绩效管理的有效性极为有限。

### 三 个体化主导逻辑

诺贝尔奖获得者西蒙在1976年介绍了理性的世界观、研究法及应用手段。西蒙论述了两个层面的理性,即实质理性和工具理性。实质理性讨论的是如何发挥战略思维能力,找出应该办好的事;而工具理性讨论的是如何把事情办好。二者相辅相成:如果管理者决定做一些不该做的事,却成功地应用工具理性将不该做的事情办得很好,其后果可能是极为严重的;如果管理者基于实质理性找到应该做的事,却未能应用工具理性把应该办的事情办好,则徒劳无益。在现实生活中还有另外两种情况:一是管理者能够将实质理性与工具理性结合,找出应该做的事而办得很妥当,这是卓越的表现;二是决定做不该做的事情并且办得一团糟,这是平庸的表现。

惟命是从或盲目乐观地推行绩效管理都是平庸的管理行为。基于实质理性的考虑,公共管理者必须反思在新时期国家的历史使命和发展方向,运用战略思维,了解外部环境和内部条件,分析新时期的根本矛盾及矛盾转化的本质、方向及速度,对国家在新世纪必须进行的发展和改革进行批判性分析,作出战略定位,并提出初步战略决策,继而进行相关的战略管理等活动,如全面的环境分析、强弱危机综合分析、战略拟定、编制方案及战略执行。这样,才能将实质理性与工具理性结合,找出应该做的事而办得很妥当,以收卓越之效。

也就是说,公共管理者必须改变其主导逻辑。普拉哈拉德与贝蒂斯(1995)在《战略管理学报》发表论文,精辟地分析了主导逻辑理论。后来,这一经典作品被评为90年代最佳论文。主导逻辑理论认为,要解决战略管理的问题,最根本的途径是分析和研究管理者所具有的世界观及心智模式,审视其主导逻辑是否符合组织所处环境的新发展规律。就在1978年,面对经济、政治及文化全球化发展的新规律,邓小平同志就提出解放思想,更新观念,破除保守僵化的思维模式。这一主导逻辑的改变,为我国创造了有利条件,驱动了之后30年的经济急速发展。

时至今日,急速的经济发展与其它因素已经让我国人民处于一个以“适者生存”为核心价值的自然进化伦理及市场竞争伦理的生态环境;利益个体化,以及利益部门化,已经成为普遍现象。在这样的生态环境中,对许多公共管理者而言,要求公共行政实现公共利益及公共产出最大化只是一句戏言。因此,只有改变目前利益个体化的主导逻辑,才能让公共管理者有所突破。

我们的文献分析显示,新科学群理论的量子理论对利益个体化主导逻辑的转变有重大的指导意义。上世纪60-70年代,自然科学得到突破并形成新科学群,驱使社会科学家从崭新的角度分析社会现象。新科学群理论主要包括:混沌理论、自我组织理论与包含量子理论的复杂理论。量子物理的研究显示,组成物质的粒子本质上是高度集中并与其他粒子分享的能量,而物质并非离散的单元而是能量不断变化的“过程”。因此,从量子的角度看,万物都相互联系且处于转成而非存在的状态。量子理论描述管理世界的交互主观性、非确定性、普遍联系性、不同世界的并存、多种思路、非本地因果关系和参与式串连。量子理论要求管理者不仅仅关注实体,还要关注物体的能量与转变;关注事物渐变,而非事物的现状;关注转变趋势,而非显性因果关系;关注战略管理对现实世界的改造,而非接受静态的现实。量子理论引领管理者去重新思索当代人类认知与意识的形式,从而掌握复杂世界的规律与无规律,衍生智慧,先知先觉,统筹兼顾。

在现代社会,人类行为个体化已经成为普遍现象,即个人、组织以及国家都从个体的视角考虑问题,尤其是要考虑如何保护自我的利益,这使得他们都受困于由人类自己构建的个体化世界。人类及其创造的组织只考虑个体存在、个体享用、个体创造、个体发展及个体成长,同时惯性地使用单元化的运作手段,而非协同增效的方法。在我国,许多政府机关、事业单位、国企也受制于个体化思维,不思考共存、共连、共享、共创、共发展、共转成的现象及其含义,只知道致力于促进利益个体化和运作单元化;即使进行合作,其本质也源于个体利益驱策,因而难以进行单位内部的协作、单位之间的合作以及社区内和地区间的合作与价值创造——换言之,难以发掘协同增效的潜力。这都影响到国家和政府机关、事业单位、国企的长远利益和发展,以至不能发挥潜力,有效地为国民谋福祉,并难以为社会解决其存在的严峻问题。

人类行为个体化是与自然世界的连续性、共享性、转成性的固有本质相矛盾的。基于量子理论,我们认为公共管理者必须拥有共同体意识。此意识反对个体化思维,而以共同体思维为依归;抛弃单元化运作模式,而追求团结并接受协力增效化——协作的过程包括个体与团体间合作、协作的相互作用,创造出大于个体效力之和的合力、协作效果。量子理论驱策公共管理者寻觅佳径以实现团结与协力增效化。能够理解协力增效化在政府机关、事业单位、国企实力化中的作用与价值的公共管理者,将视世界为一个共存、共连、共享、共创、共发展、共转成的和谐世界,而政府机关、事业单位、国企则应是共性和个性共存的有机结合体。即在客观情况允许共同体性和个体性并存的同时,促进共同体性中有个体性的配置。

公共管理者的利益个体化主导逻辑转为建基于量子理论的共同体的逻辑,将有助于管理者推行有实效的绩效管理。基于全局利益考虑,管理者将避免评估指标博弈,或采取偷工减料、欺上瞒下,样本歪曲等作弊手

段。为了公共产出最大化,管理者愿意接受目标矛盾,争取实现绩效管理的第二层次目标——评估、控制、预算、激励、提升、肯定、学习,及发展——并在改革过程中致力解决各种矛盾。而最重要的是:许多项目的效益,以及部门效能与政府治理效益,都取决于跨部门、跨地域合作,而利益个体化主导逻辑驱动的绩效管理难以评估多元合作的价值创造及其贡献度。因此,公共管理者必须走出利益个体化主导逻辑误区,始能有效地进行全局、前瞻、及动态的绩效管理。

参考文献:

[1][3][4][6]周志忍:《我国政府绩效管理研究的回顾与反思》,《公共行政评论》2009年第1期,第34、35-36、45、49页。

[2]卓越、赵蕾:《公共部门绩效管理:工具理性与价值理性的双导效应》2006年第5期,第28页。

[5]Sanger, M. B. (2008). From measurement to management: Breaking the barriers to state and local performance. *Public Administration Review* 68(6): S70-85.

作者: 四川大学公共管理学院教授、美国德克萨斯州大学博士 周敬伟; 四川大学公共管理学院 万斯佳

来源: 《求索》2009年11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