



◎ 他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

和谐社会构建的政府绩效评估（上）

2010-08-26 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-8-26

[摘 要] 政府绩效评估对政府行为具有显著的引导、激励、监督和咨询功能, 绩效评估的指标体系和运作方式直接影??政府的行为目标及其对公共资源提取和分配的模式, 对社会发展具有重要的导向作用。绩效评估指标体系和运作方式的不合理将会对经济社会的发展造成重大的影响, 社会不和谐与政府绩效评估的错误导向密切相关。政府绩效评估应该构建以和谐社会为价值导向的指标体系, 采取参与式的评估模式, 有效地发挥政府在建构和谐社会中的核心作用和主导地位。

[关键词] 政府绩效评估 和谐社会 评估指标 参与式评估

和谐社会是人类发展的理想, 我国在经历了二十多年的经济高速增长之后, 社会的价值追求发生了深刻的变化, 社会的矛盾也日益突现, 因此构建和谐社会成为当今中国重大的战略选择。它以现代化发展和市场经济转型为立足点, 谋求在冲突的、不和谐的社会中建立一种化解矛盾、调节失衡的和谐机制。不和谐现象对社会进步的阻碍是建构和谐社会的动因, 消减不和谐现象是构建和谐社会的目标。社会不和谐, 有些是现代化发展的阶段性使然, 但更多的则与我国政府行为的错误导向密不可分, 发展观和政绩观的偏差导致或者加剧了矛盾和问题。在我国政府主导的现代化发展战略之下, 政府行为左右社会发展的方向, 决定社会发展的进程。而政府行为的价值取向受绩效评估的影响, 绩效评估的价值选择和模式安排深刻地影响一定时期政府的行为目标及其对公共资源提取、分配的模式。因此, 社会不和谐与政府绩效评估的错误导向密切相关, 建构基于和谐社会导向的政府绩效评估制度迫在眉睫。

一、政府绩效评估对社会发展具有显著的导向功能

随着社会化程度的不断提高, 各国政府普遍承担着社会发展控制中枢的作用, 政府管理的科学化和有效性维系着国家的发展和民族的昌盛, 政府能力是一个国家核心竞争力的综合体现。经验表明, 有良好的公共管理, 才有繁荣的经济和和谐的社会, 否则就会带来动荡、腐败和黑暗。正如1997年世界银行发展报告中指出的, 没有有效的政府, 经济、社会和可持续的发展是不可能的, 有效的政府是经济和社会发展的关键。1 (p17) 而中国具有强烈的国家主义倾向, 权力高度集中的政治经济体制赋予了政府全能主义的职能和经济发展主导性的地位。作为现代化后发国家, 政府是我国社会发展的推动者和组织者, 政府行为的价值取向直接主导社会发展的方向。政府转型是构建和谐社会的关键。

绩效评估是推动政府转型的一个重要管理工具, 它通过对政府业绩的测评监督政府的作为, 以价值的判断引导政府的行为, 并以结果的运用(奖惩、晋升等) 最终实现对政府的管理。绩效评估过程涉及人事的变动、政府职能的转变、组织文化的变迁, 它是政府行为的诱导机制和动力机制, 是推动政府革新的力量。绩效评估对政府行为具有显著的引导、激励、监督和咨询功能, 评估的价值选择直接决定一定时期政府行为的目的和分配社会公共利益的模式, 对社会发展具有显著的导向作用。

绩效评估是一个价值和事实统一的过程, 良好的价值导向促进政府提高业绩、达到善治的目标; 扭曲的价值导向则会导致政府职能错位和越位, 政府在社会发展中越俎代庖。从这个意义上说, 由于导向性的客观存在, 任何评估制度都有激励功能, 但不同的评估制度产生的激励效应不一样, 并深刻影响公职人员的价值

观念、工作积极性和创造性。以科学的发展观和正确的政绩观为指导的政府绩效评估，依托全面的指标体系、多元的评估主体、准确的评估方法、科学的评估程序，能有效引导和激励政府公职人员尽职尽责，追求善治的目标，促进社会的和谐发展。

评估结果的运用是绩效评估制度中一个重要的组成部分，也是发挥评估导向作用、实现评估目的的关键环节，其中包括依据业绩实行奖惩及干部晋升，即根据客观、公正的测量结果，提拔和使用那些政绩突出的干部。评估是干部晋升任用的重要依据，这种与公职人员切身利益的密切相关性迫使其重视评估，提高他们对评估制度的认可度，增强实施和创新评估制度的主动性和自觉性，而且推动政府绩效评估制度的建设和完善，使其更有效地发挥引导、激励、监督和咨询作用。

绩效评估与政府干部任用制度的密切相关性造就了评估在公职人员中的地位及对他们行为的引导功能，绩效评估指标的设定则体现了评估的价值导向，明确通过评估的引导功能所要实现的社会效应。评估指标是评估价值取向的具体化，它传递政府应该做什么、不应该做什么的信息，表明未来要达到的绩效水平以及相应的奖励惩罚措施，从而实现对政府行为和价值取向的约束和要求。由于评价结果涉及个人和组织的利益，理性的公职人员会积极迎合指标的要求努力工作，并时刻对照评估指标，及时调整行为。评估指标影响政府的政策选择，是政府行为的指挥棒。

绩效评估对政府行为的导向作用不仅体现在结果运用上，还体现在评估的全过程。绩效评估是参照既定目标对公职人员取得的业绩结果划分等级并排序的过程，排序的名次影响他们的奖励、任职甚至晋升。这就改变了传统的“达标”评价方式，形成一种优胜劣汰的竞争机制，即使工作表现有所进步，若相对比较处于劣势，那么就有淘汰出局的可能。因此，排序和竞争机制形成了一种强有力的激励，通过在政府中创造优胜劣汰的环境，激励公职人员在竞争的压力下不懈努力、不断创新，追求胜出的满足，避免落后的惩罚。而且，由于排名的相对性，淘汰的标准处于不断的变动中，这就维持了激励的强度，保证了激励的效度。竞争构成了一种自发的、自觉的、内在的激励力量，为政府注入了生机和活力。

此外，绩效评估的过程是一个信息的收集、筛选、整理、输出和反馈的过程，它要求政务信息在评估者、评估对象及社会公众之间的交流和沟通，以此保证评估的效度。所以，绩效评估客观上推动了政务公开的进程，提高了政府管理的透明度，增强了社会公众对政府管理的参与权、知情权和监督权，为政府改善管理和公民监督政府发挥重要的咨询功能。绩效评估构成了了解政府、监督政府的制度基础。

二、政府绩效评估的偏差对社会发展的误导

绩效评估包含两个相互关联的方面：采用各种方法监测公共政策（计划）运行结果；应用某种价值观念来确定这些结果对特定个人、团体以及整个社会的价值。也就是说，评价使用某种价值观念来分析政策运行结果，提供政策运行结果所带来的价值方面的信息。2（P437、435）绩效评估具有价值意义和工具意义的双重性。评估的价值意义体现了评估活动所要实现的目标理想，评估者将目标理想内化到评估的指标体系和评估方式，并通过评估实现目标理想。价值意义决定评估的内容、形式及方法，是评价评估制度绩效的重要因素。评估的工具意义体现在绩效评估的激励、监督功能对政府组织、指挥、协调、分配、奖惩等管理环节的作用。绩效评估被视为组织管理的一个基本工具。合理的政府绩效评估制度应实现价值意义和工具意义的统一，价值意义统领工具意义，工具意义反映和服务于价值意义。

然而，我国的政府绩效评估的设计者和实施者往往把评估的工具意义置于价值意义之上，体现为把评估主要作为政府管理的一种工具，谋求管理的简单化和控制的便捷，而对绩效评估的目标导向作用缺乏周密、细致的考虑。如：以可量化、可排序的GDP作为衡量政府业绩的主要指标，并把绩效评估形式化，使其缺乏应有的预期性和科学性而呈现主观性强、随意性大、运动式的特点。这是我国政府绩效评估中普遍存在的主要问题之一。

我国政府绩效评估普遍存在的另一个主要问题是没有适时地解决评估制度的稳定性与制度僵化之间的矛盾。制度的稳定性是其发挥规范行为作用的前提，评估制度的变化过于频繁会使评估对象无所适从而不能形成合理的预期，引发对制度的不信任和低回应。然而当制度的适用对象和作用环境发生变化时，制度也应随之调整，否则就会丧失其应有的功能而走向僵化，制度的效用就有可能从正面走向负面。〔①〕所以，绩效评估应该建立反馈机制适时进行必要的调整，在稳定和变化的发展中寻求动态的均衡。现行政府绩效评估存在偏差的一个重要特征就是评估制度的僵化症，无论是过分强调GDP的评价还是过于突出上级组织的评价作用都滞后于政治经济社会的发展。

绩效评估的指标内容和评估方式的选择往往反映了特定历史条件下的政治要求。改革开放以来，我国在经历了长期经济低速发展之后，在现代化与国际化的双重压力下，政府肩负着沉重的发展压力，发展经济、改善人民生活水平成为我国各级政府在复杂的变迁和混乱的时序中获得政治合法性的基础。所以，在绩效评估中经济发展的指标被置于重要的地位。20世纪80年代“财政包干”、“分灶吃饭”的财政体制改革又进一

步激励了地方政府发展本地经济的积极性，经济发展被简单化为GDP决定一切，政府行为企业化。而现行的评估主体则是传统集权体制的反映，并适应了这种体制，构成集权体制下的一种管理手段。上级组织通过运用对下级组织及个人的评价权及其带来的职业生涯的决定权，牢牢掌握了控制权，并进一步巩固其集权体制。然而，经济体制改革的深入快速发展客观上推动了民主化进程，对政治体制改革形成倒逼效应，希望解构集权体制，发展民主政治；另一方面，市场经济要求人的个性发展，需要确立以人为本、赋予个人更多权力的政治生活。这些变化都迫使政府实现公共政策的转型和管理体制的改革，忽视这些新变化的政府绩效评估制度会在新形势下丧失生命力，传统价值导向的惯性致使政府的行为越来越偏离社会的需求，并阻碍经济社会的进一步发展。

作者：浙江大学公共管理学院 陈国权 王柳

来源：绩效管理网 2010年06月01日

[>>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