

“顾客导向”第三方政府绩效评价模式初探

陈东, 孙加献

(兰州大学 管理学院, 甘肃 兰州 730000)

摘要: 政府管理创新对传统政府绩效评价方式提出了变革的要求,“顾客导向”第三方政府绩效评价模式是超越传统绩效评价模式的新探索。在对“顾客导向”理念渊源进行探究的基础上,结合甘肃省非公有制企业评议政府活动的具体实践,论述了“顾客导向”第三方政府绩效评价对我国政府管理创新的现实意义,然后针对实际评价过程中反映出的问题,对“顾客导向”第三方绩效评价中应注意把握的几个方面进行了概括。

关键词: 政府绩效评价; 第三方; 顾客导向

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)05-0127-03

为了适应我国市场经济体制建设和政府管理创新的需要,从20世纪90年代初开始,我国许多地方政府开展了多种形式的绩效评价活动,在政府绩效评价方面做了一些有益的探索,但评价活动大多局限于针对具体部门,由政府自行组织、自行评价。2004年开始的甘肃省非公有制企业评议政府活动,因为首次引入“第三方组织、企业评议”模式对政府部门展开大规模、有组织、系统化的评议,引起了社会各界广泛关注,被外界称为“兰州试验”^[1]。甘肃评议活动引入了政府部门直接面对的“顾客”——企业作为评价主体,以“顾客满意”为基本原则对政府绩效评价的模式进行了创新性地探索。

1 “顾客导向”第三方政府绩效评价模式的理论渊源

“顾客导向”原指企业根据顾客的需要组织生产、提供服务,以优质、高效的产品和服务赢得客户的一种企业经营战略。政府管理引入“顾客满意”原则后,将视线聚焦在公共服务的质量问题上,视政府的服务对象为“顾客”,提出了公共部门中的“顾客至上”原则,强调公共产品和服务应该令“顾客”满

意。它要求政府部门面向公众,积极观察、寻求、体验公共服务使用者的要求和期望,并在管理活动中与其进行良好的沟通与合作,从而通过提供各个公共服务机构绩效方面的信息,引导公众对公共产品和服务做出正确的判断。同时政府主动接受公民的申诉和服务质量监督,通过一系列回应措施来体现“顾客导向”原则。它强调以公民为中心,以公民满意为政府绩效的终极标准,评价过程有公民及第三方的参与,要求增强政府管理的回应性。

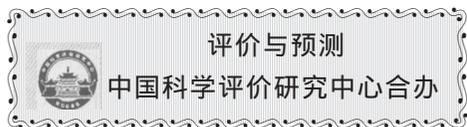
政府绩效评价“顾客导向”理念源于20世纪70年代西方国家兴起的以公共选择为主要理论基础的新公共管理运动。公共选择理论是美国当代著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·M·布坎南(James M Buchanan)等人创立的,核心思想是把市场制度中的人类行为与政治制度中的政府行为纳入统一分析的框架,即经济人模式,修正传统经济学把政治制度置于经济分析之外的理论缺陷。在布坎南看来,政治不过是经济交易过程的延伸,无论是在经济选择还是在政治选择中,行为主体都是利己的经济人,都一样会犯错误,政府行为不一定总是

符合社会利益^[2]。以公共选择理论为主要理论基础,20世纪70年代以来西方国家掀起了一场声势浩大的政府改革运动,力图通过市场的力量,运用竞争机制、契约、政府再造等手段来提升政府的服务能力和水平,以实现公共部门在公共服务中的高绩效,满足民众需求。“新公共管理”改变了传统公共模式下政府与社会之间的关系,重新对政府职能及其与社会的关系进行定位。政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构,政府公务人员应该是负责任的“企业经理和管理人员”,社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务的“顾客”。与传统公共行政排斥私营部门的管理方式不同,新公共管理认为私营部门的许多管理方式和手段都可为公共部门所借用,绩效管理、目标管理、第三方评价等完全可以运用到公共部门的管理中。

新公共管理运动在目标管理的基础上建立了政府部门绩效评价体系。在1979年撒切尔夫上台以后,英国开始推行新公共管理变革,提倡采用更多的商业管理手段来改造行政机构,以提高公共服务的效率。在20世纪90年代的梅杰时期又进行了“公民宪章运动”,提出了“品质竞争方案”,明显地

收稿日期: 2005-12-07

作者简介: 陈东(1980-),男,河南南阳人,兰州大学管理学院行政管理专业硕士研究生,研究方向为公共政策,孙加献(1976-),男,山东日照人,兰州大学管理学院行政管理专业硕士研究生,研究方向为公共政策。



评价与预测

中国科学评价研究中心主办

体现了“顾客导向”的价值理念。在 90 年代末的布莱尔执政时期又进一步提出了“减少书面作业”、“民众服务优先”计划。在 1993 年美国前总统克林顿上台后,开始了大规模的政府改革——“重塑政府”运动,并任命戈尔主持“国家绩效评估委员会”,全面推行政府绩效评价计划。同年,美国国会也通过了《政府绩效与成果法案》,以期建立一个“做得更好、花费更少、以得到全美人民关心结果的政府”。1993 年美国前总统克林顿又签署了《设立顾客服务标准》的行政命令,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。政府绩效评价为改善政府公共部门与公众的关系、加强公众对政府信任、实现“更有回应性、更有责任心和更有效率”的政府改革目标提供了具体措施。近年来美国政府绩效评价由单纯的政府内部评价发展到“第三方”社会机构评价。美国民间机构锡拉丘兹大学坎贝尔研究所自 1998 年以来与美国《政府管理》杂志合作,每年对各州的政府绩效进行评价,发布评价报告,引起了政府和民众的广泛关注。一些州政府在对其部门年终业绩进行评价时,也往往请专门的社会评价机构进行参与。其它如发表“政府服务改革白皮书”的加拿大、施行“行政现代化政策”的法国以及新西兰、澳大利亚等国家都加入了绩效管理创新的行列^[9]。上述政府绩效管理评价实践均以“顾客导向”为基本理念,甘肃评议活动正是借鉴发达国家先进理念进行的一次政府绩效评价创新性探索。

2 “顾客导向”第三方政府绩效评价对我国行政改革的现实意义

改革开放以来,随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立,各地为适应市场经济对政府变革的要求,先后进行了一系列政府机构改革,政府职能的转变取得了一定成效。但总体来看,全国大部分地区尤其是西部地区,政府职能转变的进展仍十分缓慢。究其原因,除了存在着来自政府外部的种种制约因素外,最根本原因还在于推动政府主动界定并转变其职能的动力机制的阙如。在这种情况下,借鉴西方绩效管理先进经验、创新绩效考评机制成为激励政府更新行政观念、真正转变政府职能的一种迫切需要。为此,甘肃省把非国有企业评价政府

活动确定为改善和优化经济发展环境的一项重要措施,从 2004 年下半年起委托第三方中介机构(兰州大学)对全省各市、州政府和省政府所属职能部门组织实施了非国有企业评议政府的活动,以公众的满意率来衡量政府部门的日常工作绩效和重点工作落实情况。政府力图通过评价活动促使相关部门提高办事效率、改变工作作风、真正推动政府管理职能的改变。甘肃省绩效评议活动由第三方组织牵头,引入政府部门直接面对的“顾客”——非国有企业作为主要评议主体,使评价从理念到方式、方法均具有创新价值。

我国目前的经济基础、政治制度与意识形态等与西方国家有较大差异,传统的“人民当家作主”政治理念将人民视为国家的主人,行政管理者视为为人民服务的“公仆”,与西方国家新公共管理运动后视公民为“顾客”的理念有所不同。但“为人民服务”要通过具体的行政行为体现出来,抽象的“人民”概念导致很多时候服务指向不明,“为人民服务”仅仅停留在口号上。当具体的“顾客”概念被引入政府管理后,政府的管理观念、服务对象就可以从抽象到具体,有针对性地制定为民服务的标准和措施。构建“顾客满意”政府服务是现代公共行政改革的趋势,随着我国行政体制的改革和政府职能的转变,以“顾客满意”为导向、注重公共服务的服务型政府必将替代传统的重控制、轻服务的管制型政府^[10]。按照“顾客满意”原则进行第三方政府绩效评价,对于促进我国政府部门更新行政理念、转变政府职能具有重要的现实意义。

2.1 “顾客导向”第三方绩效评价有助于实现“以人为本”,促进政府转变行政观念

现行的政府体制基本上是按科层制原则建立起来的,由于体制原因和官僚制自身发展的逻辑,“人民政府”在政府观念上往往表现为政府本位而不是民众本位,是管制行政而不是服务行政。很多地方不是把政府绩效评价作为提高政府管理水平的正面措施,而是作为消极防御的手段。当某一方面成为社会的热点、难点问题,往往采取专项调查、大检查、大评比等方式谋求改正。第三方“顾客导向”政府绩效评价通过引入外部评价机制、吸收外部评价主体,可以有效地向政府表达公众的意愿,并促使其接受科学的管理理念。它有助于政府树立民众本位和服务行

政的观念,促使政府管理活动从以政府自身的规则为导向到以社会公众的需求为依归,从强调政府管理对直接维护统治的工具性作用到强调对经济、社会公共事务的管理以及提供公共服务的服务性作用,从强调对上级负责到强调对社会公众负责,建立和发展广泛的社会公共责任机制^[9]。从根本上看,公众的“满意程度”是评价政府绩效的最综合、最深刻的终极性指标,其它的诸如经济、效率和效益等度量政府绩效的指标都可以通过“满意程度”表征和折现出来,“顾客导向”真正体现了“以人为本”的要求。“顾客导向”促使政府部门前所未有地关注公众的需求和满意度,“以人为本”、“服务政府”正逐渐内化为行政管理者日常工作的指导理念。

2.2 “顾客导向”第三方绩效评价能够从根本上促进政府职能转变,切实提高政府绩效

我国自 20 世纪 80 年代初开始在全国范围内推行政府部门的目標责任制,并以绩效考核作为政府内部管理控制的手段。但自上而下的考核局限性日益凸显,导致一些政府和机关只唯上,对公众的反应漠然处之。由政府部门长期的层级制管理形成的特有行政文化,导致作为获取良好绩效的手段投入、程序和规则演变成目的本身,往往是为了以完善内部控制为目的,甚至仅仅只是为了应付上级的要求或公众的呼吁,形式的成分大于实际的意义,很多只是在特定的时期内“走过场”。以“顾客满意”为导向进行第三方政府绩效评价,社会公众、企业及其它评价主体对特定政府职能的评判所形成的强大压力可以促使政府对其职能及职能行使方式进行彻底反思,能够从根本上扭转转型期的政府角色冲突、自利倾向而造成的职能错位和短期行为。尤其是绩效评价的结果与相应的激励和问责机制结合起来,可以形成强大的外部导向和压力,强制性地扭转政府对其行政结果所做的错误价值衡量,纠正政府的违法行为,引导政府回归科学与理性。当绩效评价结果通过动力和压力机制反映相关责任人的利益得失时,其促进政府职能转变、提高政府绩效的显著作用是不言而喻的。

2.3 “顾客导向”第三方绩效评价有助于促进公民与政府间的互动,提高政府政治民主性

“顾客导向”第三方评价使政府绩效评价由内部走向外部,从操作层面体现了纳税人

的意识,为公民参政议政找到了一个更佳切入点,能够起到行为向导、目标聚集的功效,有利于法治政府、责任政府和阳光政府的建立。有公众参与的政府绩效评价活动,实际上就是政府向社会展示其工作情况并由评价主体判定其效果的过程。公众只有完全了解政府及其活动,才能做出客观的评定并进行监督;政府只有完全了解公众,才能提供他们所需要的服务。公民和政府间的互动要求有充分的信息公开,虽然有时会暴露出政府工作中的不足和失误,但这些不一定会损害政府部门的信誉。政府向公众说明所面临的困难和问题,虚心接受公众的批评并积极采取措施,进行改正和补救,可以使公众对政府工作中的现实困难有所了解,向公众展示政府为提高绩效而做的不懈努力及其结果,有利于克服公众对政府的偏见,建立和巩固对政府的信任^[6]。此外,公众对政府工作的绩效进行评价,可以满足和实现公众参与国家政治生活的愿望,体现公众在社会和政治生活中的主体地位,而这正是社会主义民主政治的本质要求。甘肃省评议活动的实践表明,公众有要求政府扩大行政信息公开的强烈愿望,通过“顾客导向”的互动评价过程,公众对政府业务流程有了更深入的了解,对政府工作也有了更多理解和客观、理性的评价。

3 “顾客导向”第三方政府绩效评价需要把握的几个方面

“顾客导向”顺应了建设服务型政府的时代要求,反映了世界各国政府绩效评价发展的共同趋势,越来越得到社会各界的共同认可。但由于政府绩效评价总体上发展比较缓慢,“顾客导向”在实际运用中仍然面临着许多现实问题,必须把握好以下几个方面:

3.1 在了解“顾客”情况基础上,合理确定“顾客”意见在政府绩效评价中的适当比重

政府公共部门与私营部门毕竟存在一定差异,在强调政府服务职能的同时也不可忽视政府的政治统治职能,政府具有目标多元性和目标弹性,其产出难以简单量化。由于政府的垄断地位,难以形成对同一类产出的竞争和比较,部门间的工作性质和工作方法又存在差异,公众对政府绩效的评价也存在主要公众评价与次要公众评价、整体性评价与局部性评价、长远性评价与短期性评价之分。“顾客导向”并不是盲目的,它要求科

学合理地确定谁是“顾客”,并界定公民意见在绩效评价中的适当比重^[6]。在甘肃省绩效评价活动中,依据开展评价活动的初衷,在评价主体的选择上实行了“直接服务对象导向式”的做法,选择了非公有制企业作为主要评价主体。同时考虑到非公有制企业主要是对政府部门工作态度、工作作风、工作效率等方面的评议,而对政府宏观层面考虑的较少,为确保结果客观、公正,增加了上级政府和专家评议两项内容,适当吸收了熟悉政府运作情况的政府官员和相关专家,组成非公有制企业、专家委员会和省政府评议组三位一体的评价主体。实践表明,这一主体结构 and 做法是科学、合理的,它一方面保证评价结果如实反映社会的心声,另一方面在一定程度上克服了纯社会评价的片面性,具有较强的客观性和公正性。

3.2 建立有效的绩效评价反馈机制,加强政府回应体系的建设

“顾客导向”第三方政府绩效评价扭转了政府管理过程中的主体中心主义,确立了管理客体中心主义原则,公众的满意度进入公共行政的中心,原先那种行政体系自我评价、自我判断变成了公众的评价和判断。在此基础上,应从切实为人民负责、积极解决问题的角度出发,积极加强政府的回应体系建设。因为从一个较长的时间来看,在政府绩效评价中会出现良性循环和恶性循环两种性质不同的循环现象,政府绩效评价是对政府前一个阶段工作的反馈,反馈的结果又会成为政府下一阶段工作的“前车之辙”,政府部门对这些反馈出来的问题采取什么样的态度,怎样去解决和改进以及结果如何,直接影响到评价的成败。重视反馈出的问题,科学、认真地分析并努力地解决或改进,就会推动政府自身行政能力建设的良性循环。否则形式主义的“走过场”、重评价而不重解决和改进就会陷入恶性循环。每次政府绩效评价都会反映和暴露出一些问题和矛盾,政府应当在吸收公众意见的基础上,及时将结果反馈到政府体制内部,增强政府回应的效能,保证绩效评价结果发挥积极作用。应将评价的结果建立信息数据库,形成二次反馈机制,在留足充分的整改时间之后,组织专门的评价活动,反馈绩效评价中暴露出来的问题和矛盾是否得到了解决或改进、解决或改进的程度如何、百姓是否满意等等^[7]。这样不

仅可以促进问题的解决和工作的改进,而且提高了评价的效益,顺应了民意。

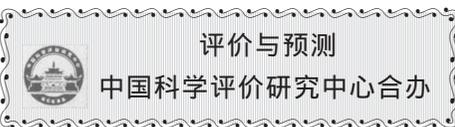
3.3 培育公民的顾客意识和权利意识,推动社会评价第三方中介组织的发展

要形成“顾客导向”第三方评价的良性互动过程,其重要前提就是存在成熟、理性的顾客群体。它要求深化政治、行政体制改革,推进中国社会的民主化进程,改变公民权利和义务的不对等状态。我国的改革特征是政府主导型的自上而下式,而改革的最终成功必将伴随着公民和社会自下而上的觉醒。政府的服务态度、服务质量、服务水平如何,政府的绩效怎样?政府的服务对象——社会公众有着最直接、最真切的感受,社会公众最有发言权。政府绩效评价是一种服务和顾客至上的机制,政府绩效评价要以社会公众为本位。在政府自身进行绩效管理的同时,还应积极推动独立的社会评价组织的发展,加强外部监督。通过中介组织“第三方”评价,能使政府真正体会到“政权在民、责任政府”的内涵,促使其树立起科学的发展观和正确的政绩观,使政府及其官员把对上级负责、对人民负责和对历史负责统一起来,把眼前政绩与长远战略、行政行为与行政结果统一起来,把政府主导和公众参与统一起来,从而推动政府职能转变,由政府管理转向政府治理,最终转向广大公民和社会组织积极参与的公共治理,达到“善治”状态。

参考文献:

- [1] 张悦.“民评官”兰州试验[J].瞭望东方周刊, 2005, (10).
- [2] 柯武刚,史漫飞.制度经济学[M].北京:商务印书馆,2002.67-75.
- [3] 周志忍.质量与顾客满意:21世纪管理的主题[J].新视野,2000, (4).
- [4] [美]B·盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2002.122-154.
- [5] 陈虹.“顾客导向”与我国政府绩效评价[J].云南社会科学,2005, (1).
- [6] [美]约翰·克萊頓·托马斯.公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M].北京:中国人民大学出版社,2005.85-112.
- [7] 包国宪等.绩效评价:推动地方政府职能转变的科学工具[J].中国行政管理,2005, (7).

(责任编辑:胡俊健)



评价与预测
中国科学评价研究中心合办