

试论政府绩效评估的价值标准与指标体系

倪 星, 李晓庆

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

摘 要: 绩效评估是提升政府管理水平的重要手段, 价值体系为政府绩效评估指引了方向和目标, 指标体系则确定了绩效评估的标准和尺度。提出要将效率与公平并重、效率与民主兼顾、经济增长和社会发展同步作为中国政府绩效评估的价值标准, 并从经济、社会和政治层面建立了一套科学、客观、合理的政府绩效评估指标体系

关键词: 绩效评估; 价值标准; 指标体系; 政府管理

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2004)09-0007-03

1 政府绩效评估的价值标准

政府绩效是一个综合性范畴, 它不仅是一个经济范畴, 还具有伦理、政治的意义; 不仅涉及制度规范等刚性机制, 还涉及管理作风、管理态度等柔性机制。对绩效的关注要求我们不仅要重视政府管理活动的内部机制, 更要关注政府公共部门与社会、公民的关系; 不仅要注意数量指标, 更要重视质量品位。伴随着绩效观念对效率观念的逐步替代, 单纯的效率测量也难以体现公共管理的目标多元性和价值多样性而逐步退出评估价值体系。绩效作为一种更加系统和综合的概念, 如果期望通过它最终起到提升政府管理质量的作用, 首先要做的就是建立起一套能够反映公共管理多元目标的价值标准, 以取代传统的、单一的“效率取向”标准。长期以来, 我国政府绩效评估存在着评估标准过高过空、不切实际, 评估的价值取向以经济为主导等弊端。在这种价值导向下, 一些地方盲目攀比、大搞形象工程、片面地追求GDP的增长, 其结果是社会公平问题被淡忘、环保问题被忽视、老百姓的一些切身利益被忽略。要扭转这一趋势, 建立科学、合理的政府绩效评估价值标准就成为当务之急。

在绩效评估发展较为成熟的西方国家,

人们常用“3E”——“经济(Economy)、“效率”(Efficiency)、“效益”(Effectiveness), 或者“4E”——“公正”(Equity)、“卓越”(Excellence)、“企业家精神”(Entrepreneurship)、“专业技能”(Expertise)等来概括政府绩效评估的价值标准。这种归纳和表述无疑是正确的, 但其带有过多的理性设计色彩, 偏向于学理上的分析, 忽视了具体的政治、文化因素, 实际操作性比较有限。因此, 如果简单地全盘引用国外的价值标准, 很可能不符合我国的现实国情。我们主张, 立足中国现实的政府绩效评估的价值标准应包括以下3个方面: 一是效率与公平并重。政府绩效的内涵非常丰富, 不能简单等同于效率。效率是指单纯的投入和产出之比, 但政府行政以提供公共服务为主旨, 政府所提供的公共服务只有满足了社会、企业和公众的需要其价值才能得以实现。公平是指将运用社会稀缺资源所获得的成果公平地分配给全体社会成员, 所以是政府必须追求的价值。追求公平是公共部门, 特别是政府的基本功能之一, 是弥补市场机制不足的制度设计, 社会保障、社会秩序等都是公平价值的具体载体。二是效率与民主兼顾。追求效率是政府绩效管理的核心, 高效是社会各界对政府的共同期望。高效的政府意味着运作更好, 耗费更

少。新公共管理运动提倡建立企业家政府, 就是希望政府能够像企业那样采用新的方式促进生产力和效益的提高, 创建一个花钱少、办事好的政府。在我国, 政府效率普遍较低, 因此政府绩效评估要充分体现效率原则及其价值。但是, 追求效率并不意味着要在政府绩效评估中采取唯效率主义, 忽视政府的公共性。公共行政本质上是以民主宪政为基础的, 如果只强调效率, 就会使政府远离社会民主价值。因此, 政府绩效评估要将效率与民主相结合, 及时听取民众的意见, 接受民众的监督, 加强政府的透明度, 缩短政府与公众之间的距离, 使公众意志和利益能够及时体现在政府的公共行政中。三是经济增长和社会发展同步。我国政府所应追求的发展不仅包括经济增长, 还包括就业、教育、科技、环保、文化、卫生、社会保障和社会公正等内容, 包括经济结构转换、社会全面进步、资源环境与人的和谐全面发展等。经济增长强调经济总量的扩大和物质资本的积累, 社会发展更强调以人为本和公众的精神满足程度。因此, 经济增长不是社会发展的全部, 国富民强才是发展的目标, 经济增长只是实现这一目的的手段、过程和基础。

效率和公平并重、效率与民主兼顾、经济增长和社会发展同步这3大方面的价值

收稿日期: 2004-06-30

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(04CZZ010)

作者简介: 倪星, 武汉大学政治与公共管理学院副教授, 博士; 李晓庆, 武汉大学政治与公共管理学院2003级硕士研究生

标准是互相融合的,贯彻效率价值可以促进经济增长,加快社会发展的进程;提倡公平和民主价值可以全方位调动公众参加经济建设的积极性,也可以有效地促进社会发展。上述3者共同作为政府绩效评估的价值标准,有利于充分体现政府存在的意义,更好地履行政府职能,提高公众对政府的认同感和满意度。

2 政府绩效评估指标体系的设计原则

在价值标准确立之后,建立一套科学、客观、合理的指标体系是关系到政府绩效评估能否有效实施的关键所在。绩效评估的指标体系,直接规定着政府的工作目标,确定了政府管理的内在结构。政府绩效评估不仅存在着多重的价值标准,而且还存在着从各种专业角度出发所带来的不同理解和判断。各级政府的具体目标、任务各有侧重,不可能设计出一套完美的普适性指标体系,而且,采用不同的绩效评估方法也需要建立不同的绩效评估体系。

早在1985年,英国学者大卫·米斯顿就提出了确立指标的9大原则:有助于阐明组织目标;对政府活动的最终结果做出评估;作为管理激励方案的一种投入;使消费者做出合理选择;为承包或私人服务提供绩效标准;显示不同服务活动的成效;致力于方针及进一步调查研究的激发物;协助决定服务水准的最大消耗,以获取预定目标;显示可能节省的领域。目前英美等国家普遍遵循的基本设计原则可以概括为“SMART原则”。“SMART”原则主要偏重于技术上的说明,体现的是指标设计的技术原则。除此以外,我国政府绩效指标体系的设计还应遵循以下的具体原则:

(1)服务导向性。“服务型政府”的绩效指标体系要突出反映人民生活水平的变化或政府能力的提高,并以此引导政府工作向提高人民生活质量、增强公共服务能力的方向发展。目前我国许多地方政府只看重工业生产总产值、利税上缴、市政建设等有形绩效指标的设定,在指标设计上完全忽略了公众的感受,实际上仍是计划体制下的思维。在这种绩效指标引导下,许多政府为了以大投资换得高增长的“政绩”,强行向群众集资、摊派、盲目搞大开发、大建设,争取多出、快

出“一望而知的政绩”。这些行为不仅没能引导政府把工作重心放到提高人民群众和社会满意度上,还严重败坏了政府的形象。从服务导向型政府出发,我们可以借助市场检验方法,从税赋水平、受益程度、投诉申诉和工作效率4个角度来分析和衡量政府绩效。

(2)客观实在性。目前有些政府在上级领导部门指标的压力下和“赶超”先进的口号下,其绩效指标的设定、评估都围绕着“赶超”进行,指标设定只追求单纯的数字任务,与当地实际条件和民众需求严重脱节,致使许多工作最终不可能达到预期目的。在服务性理念下,政府只是为民众提供公共服务的权威组织,其绩效指标的设定、评估都必须立足于当地实际,要看政府是否实实在在地促进了本地区的综合发展,是否真正、真实地提高了人民的生活水平。

(3)整体统一性。社会发展和人民生活的改善应是全面的、可持续的。政府作为某一区域内法定权威组织,是唯一能够在宏观上引导本地产业在系统、可持续发展的框架内运行的组织。这就要求政府在制定各项指标时,要综合反映社会发展的全面性与协调性,而不能只侧重某一方面。政府绩效指标要具有系统性和有机性,庞杂、相互矛盾的绩效指标,只能使地方职能部门无所适从。为确保自身现有利益,各部门肯定会花费很大心思去权衡各项指标的利害得失,在履行职能时有所偏颇和取舍,因而极不利于各项工作的全面展开。

3 政府绩效评估指标体系的具体内容

对于政府绩效,西方国家主要运用效率、效益、生产力等指标加以衡量,国内有学者建议从政府业绩、政府效率、政府效能、政府行为成本等方面加以描述。我们认为,构建一套科学、合理、符合中国国情的政绩评估指标体系,是一项极为复杂的工程,但它至少应该包括以下几个方面:

3.1 国民经济

(1)GDP总量、人均值及其增长率。GDP指标是一个综合性经济增长指标。经济是社会发展的基础,教育、交通、文化、环保、治安等各方面事业都需要雄厚的财力支持,所以GDP指标的采纳是必需的,政府官员必须积极投身经济工作。各地方政府都应该根据本

地区实际情况确定GDP增长率(或经济增长率)目标,但决不能进行攀比,上级政府也不可层层加码。现在,各国一般都倾向于把4%的经济增长率作为理想的目标,并认为物价上涨应控制在每年5%以内,这是值得我国政府借鉴的。

(2)产业结构。产业结构不合理是我国经济生活中存在的一个深层次问题。目前,发达国家的第三产业增加值占国民生产总值和第三产业就业人数占社会劳动者的比重大都达到了60%~70%,而我国这两者的比重都仅为30%左右。要提高国民经济的整体素质和国际竞争力,实现可持续发展的目标,我们就必须积极主动地、全方位地对产业结构进行调整和优化。所以,这也是各级政府的职责所在。

(3)就业率与失业率。就业率是指在愿意就业的劳动力总数中那些已经找到至少一份相对稳定工作的劳动力的比例,与就业率相对的是失业率。提高就业率、降低失业率不仅关系到经济的繁荣,而且关系到社会的稳定和政治的稳定。所以,各国政府都将保持较高的就业率作为任期内的主要目标之一。国际上大多数国家都把94%~96%的就业率(即把失业率控制在4%~6%)视为充分就业的水平。中国是个有着13亿人口的大国,人口问题带来的就业压力是显而易见的。2001年末,我国城镇登记失业率为3.6%,但这并不包括大量的城镇隐性失业人口和农村中的农民。如何有效地缓解中国目前存在的就业压力,政府任重而道远。

3.2 人民生活

(1)人均收入及其增长率、恩格尔系数。改善人民生活水平是一国政府不可推卸的责任。人均收入直接反映一个地区居民生活水平的指标,它的增长率则直接反映了该地区居民生活水平改变的幅度。在实际经济生活中,由于物价是不断变化的,因此人均收入还要考虑到同期物价的变化因素。

(2)基尼系数。进入20世纪90年代以后,学术界和国际上都认为中国的基尼系数大于0.4,已经超过了公认的警戒线。这说明我国贫富差距在不断地扩大,它所造成的后果是不可低估的,也与社会主义的本质不相符合。用基尼系数来评价政绩,有利于促使政府官员们对贫富差距和社会公平问题给予足够的关注。

(3) 社会保障实施情况。劳动者仅仅依靠自身的收入,无法承担在劳动过程中和日常生活中可能遇到的种种人身不测而带来的巨大开支。如果有大量的人同时遇到这种情况,那么其后果必定是社会的混乱,甚至动荡不安。为了社会的发展和政治的稳定,社会保障应运而生。“社会保障的责任首先是国家和政府”,可以用养老保险金、失业保险金和医疗保险金的筹集率,最低生活保障金的发放率等来评估政府的社会保障工作。

3.3 科教文卫

(1) 科技进步。科教兴国是我国的基本国策,推动科学技术的不断进步是各级政府的职责所在。用科研成果的数量和质量来评估科技工作的成就最恰当不过了。另外,必要的科研经费(即科技投入)必须得到保证。科研经费占 GDP 的比重可以从总体上说明一个国家(或地区)科技创新活动投入在整个经济中所占的份额,发达国家的这一比例大约为 2%~3%,且呈上升趋势。

(2) 教育发展。教育是提高国民素质的必要手段,对于促进人的全面发展,增强综合国力具有关键作用。所以,绝大多数国家都在宪法或法律中明确规定接受一定年限的教育是公民的权利和义务,保证公民接受一定年限的教育是国家(政府)的责任。教育发展的状况可以用以下指标来衡量:教育经费占 GDP 或财政收入的比重,大学教育普及率、适龄儿童入学率,扫盲率或成人识字率等等。

(3) 文化事业。生活水平的提高并不必然代表生活质量的提高,高质量的生活是要依靠精神来塑造的。健康积极的文化生活不仅可以提高生活质量,陶冶情操,还可以改善一个地区的社会风气,提升一个地区的品位。所以,积极发展文化事业实属必要。在这一方面,下列指标是可以采纳的:居民的文化消费比例,广播电视覆盖率,报刊发行量,公共图书馆和博物馆的数量等等。

(4) 卫生和防疫。卫生和防疫工作关系到人民的身体健康和生命安全,不可小视。特别是到了现代社会,疾病的种类越来越多,危害越来越大,卫生与防疫工作应该更加引起各级政府的高度重视。以下的指标可以用来评估此方面的政绩:死亡率,平均预期寿命,医院数量、条件和等级,乡村卫生院和医疗点的覆盖率,传染病、职业病、地方病

和重要疾病的发病率等等。

(5) 计划生育。把计划生育单独列出来,是由于它的独特性和重要性。中国是世界人口第一大国,人口过多的矛盾几乎影响到社会生活的方方面面。在中国,计划生育工作早已纳入了政绩考核的重点,并对主要负责人实行“一票否决”。

3.4 生态环境

营造良好的生态环境是政府的一项神圣天职,环境保护是我国的基本国策之一。但是,一些地方政府并未意识到这个问题的严重性和紧迫性,为了地方利益和短期利益甚至不惜以牺牲生态环境为代价。所以,现在的关键在于深化全体国民特别是政府官员对这个问题的认识,养成自觉的环保意识,并将这种意识转化为实际行动。衡量此方面的指标主要是:森林和植被覆盖率、水土流失面积、温室气体排放量、垃圾回收利用率、污水处理率、城市环境指数等等。

3.5 社会治安

“为官一任,保一方平安”。我国现在的社会治安形势相当严峻,如:暴力犯罪和团伙犯罪突出,社会丑恶现象迅速蔓延……。各级政府必须有充分的思想准备,要通过综合治理的办法,预防和控制违法犯罪,确保公共安全。把刑事案件发案率或犯罪率作为测量社会治安状况的主要指标,这几乎成为世界上的通例。刑事案件发案率,一般是指一个国家或地区在一定时期内(通常为一年)每万人中所发生的刑事案件数;犯罪率即一定时期内刑事犯罪的人数。破案率也是衡量警察工作的传统尺度,它是指一个国家或地区一定时期(通常为一年)内查清和处理案件数占同期立案侦察的全部刑事案件数的百分比。此外,要正确了解社会治安的状况,不仅要有客观指标,还要有主观指标,如公众安全感就是一个很重要的主观指标。

3.6 其他指标

(1) 重大案件和事故。这个指标是一个否定性的定性指标,它是指在政府官员的责任范围内,如果发生重大案件或事故,必须追究相关政府官员的责任。这也是政绩评估的方式之一。权力就是责任,我国各级政府机关实行首长负责制,对于组织的一切行政行为,行政首长都负有连带的政治责任。特别是当有重大案件或事故发生,给人民生命财产和国家造成重大损失,就必须追究相关

人员和领导人的责任,必要时应当由司法机关立案审理。只有这样,才能促使政府官员全身心地投入工作,不致于玩忽职守,酿成大祸。

(2) 施政成本。政府行为都是要耗费成本的,考察政绩而不计成本的后果很严重:它使一部分地方领导干部的“政绩”,变成了国家的债务和财政的包袱。所以,在对官员的政绩进行评估时,必须考虑施政成本,特别是当涉及到“政绩工程”的时候,更应该通过审计等方式对成本进行核算,这样可以使政绩评估的结果更真实、更可行。

(3) 公众满意度。政府的权力是人民授予的,政府的职责是为人民服务。所以政府工作的好坏,人民具有最终的决定性的发言权,即要把“人民群众满意不满意”作为政府工作的出发点和落脚点。普通公众在日常生活中处处要与政府打交道,直接接触政府的具体运作,对政府称职与否是最有发言权的。因此,可以进行民意测验或搞大型的群众评议,由普通公众直接给政府的工作打分,并根据结果对有关部门和政府官员进行奖惩。

参考文献:

- [1] [美] 阿里·哈拉契米. 政府业绩与质量测评——问题与经验[M]. 广州: 中山大学出版社, 2003.
- [2] 刘旭涛. 政府绩效管理: 制度、战略与方法[M]. 北京: 机械工业出版社, 2003.
- [3] 卓越. 公共部门绩效评估初探[J]. 中国行政管理, 2004, (2).
- [4] 张璋. 政府绩效评估的元设计理论: 两种模式及其批判[J]. 中国行政管理, 2000, (6).
- [5] 马宝成. 试论政府绩效评估的价值取向[J]. 中国行政管理, 2001, (5).
- [6] 李静芳. 对当前地方政府绩效评估的价值取向分析[J]. 党政干部论坛, 2001, (12).
- [7] 徐邦友. 在两个转变中革新政府行政观念[J]. 甘肃理论学刊, 1997, (2).
- [8] 张国庆. 中国政府行政改革的“两难抉择”及其应对理路[J]. 北京行政学院学报, 2001, (5).
- [9] 周志忍. 公共性与行政效率研究[J]. 中国行政管理, 2000, (4).
- [10] 中国行政管理学会联合课题组. 关于政府机关工作效率标准的研究报告[J]. 中国行政管理, 2003, (3).

(责任编辑: 曙 光)