

建设良好绩效政府的途径

——《政府绩效评估之路》评述

邓淑莲*

The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (2003).
Paths to Performance in State and Local Government. Syracuse:
The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. 234pp.

政府绩效评估作为新公共管理的重要内容,承载着加强政府责任、提高政府效率的重任,受到各方的重视。目前对政府绩效的评估从评估标准上看,分为两种,一种是对政府活动及其结果的评估,另一种是对政府能力的评估。

对政府活动及其结果的评估可以是合规评估、效果评估、成本-效益评估以及公平性评估等。目前大多数政府绩效评估属于此类。其评估主体主要是政府或政府委托的组织。从性质上讲,这类评估大多属于一种内部评估,是政府部门为提高自身的效率和责任而进行的自律式评估。这种评估对加强政府管理,明确管理职责是必要的。这种评估最大的困难在于难以为所有政府部门的绩效评估提供统一的标准(乔伊,2005),因而政府部门之间的比较是非常困难的,甚至几乎是不可能的,这就意味着难以将预算拨款与政府绩效联结起来,从而使绩效评估作为提高政府效率手段的作用大打折扣。

与上述绩效评估相比,对政府管理能力的评估目前还很少被采用。最具有代表性的当属美国雪城大学(Syracuse University)的马

* 邓淑莲,上海财经大学公共经济与管理学院,副教授。

克斯韦尔公民与公共事务学院(以下简称马院)所作的评估。这类评估的优点是,它的评判目标主要是制度建设,可以较好地避免各地区之间因收入水平差距、自然条件的不同等客观因素对政府绩效评估的影响。而且目前此类评估多为政府外部评估。对于政府绩效评估来说,外部评估是最关键的。政府业绩如何的最终评价者只能是出资人和政府所提供服务的最终消费者。这二者都是社会公众。因此,政府绩效评估从根本上来说就是社会公众表达自己的愿望和要求,并用自己的愿望和要求对政府做出评价的过程。只有加强政府绩效的外部评估,才有可能实现政府绩效评估的初衷。

马院的评估起始于对前一种绩效评估局限性的认识。为使政府的绩效具有可比性,他们设计了一套完全不同的绩效评价指标全面评价美国州和地方政府的财政管理、资本管理、人事管理、信息管理和结果管理能力。他们连续6年对美国50个州、35个大城市和40个县级政府的管理进行了评估,并进行排名。这种评估前所未有,它加深了政府对于自身管理职能的理解,促进了政府部门的管理工作。一些政府经历了由一开始的不屑一顾到后来的高度重视(积极与评估小组和专家联系,征求咨询建议,以改进工作)的转变过程。此外,这一评估也使公众更加了解所在地政府的运作,从而促使政府更负责任地为地方公众服务。

《政府绩效评估之路》一书是在政府绩效项目的基础上形成的。1996年,一群学者、新闻记者以及一些实务工作者率先试图寻求一种方式来打破公民与政府之间互不信任的怪圈。在皮欧慈善信托基金的帮助下,一些倡导者提出了这样一个建议,即在全美各级政府中发现和创造可持续的改进方式,帮助人民恢复对政府的信任和对政府行政能力的信心。政府绩效项目就是为此所做的努力。

与以往对政府绩效进行评估的方法不同,政府绩效项目在目的、方法和内容上都形成了自己鲜明的特色。

一、从政府绩效的根源出发设计评估目标

政府绩效项目通过对政府管理能力的评价以期达到以下目的：

1. 让公众了解影响公共部门管理绩效的因素，使公众对政府绩效的关注和讨论由原来注重政策或官员个人的品质提升到更高的层次，即重视政府的实际管理业绩。增强公民对政府在管理方面所面临问题的理解，促进政府与公众之间的沟通，提高政府的公信力。

2. 通过政府之间的管理绩效比较，帮助政府找出管理方面的不足，促进政府之间相互学习，提高政府管理绩效。

这两个目标与以往的政府绩效评估目标是不同的。以往的政府绩效评估主要是政府内部评估，由政府或政府委托的组织设计评估目标，并根据评估目标设计评估指标（马国贤，2005）。评估目标侧重的是政府在某一时期里的任务，如发展经济、解决贫困，表明的是政府活动的方向。而政府绩效项目是对政府绩效的一种外部评估，其着眼点是公共管理方法的改进和效率的提高。从实行良好管理的角度出发，强调公众参与和政府间的相互学习对公共管理的重要性。与以往的政府绩效评估目标相比，政府绩效项目的目标更为强调政府绩效提高的根本——公共管理的改善。

二、独特的评估和分析方法

与以往政府绩效评估方法不同，政府绩效项目采用了独特的评估和分析方法。

（一）衡量政府的管理能力，而不是衡量政府活动的结果

政府绩效项目强调政府管理能力的重要性，“有好的管理才会有好的绩效”是该书的前提假设。该书将管理能力定义为潜在的绩效，而不是绩效本身。如果没有足够的力量，良好的绩效就不可能存

在或者持续。政府管理和管理体制是政府具有良好运作能力的关键因素。但它并非要在政府的管理能力与具体的项目或具体化的政策绩效之间建立一种公式化的联系,而是专注于研究影响有效管理能力的要素。

与目前流行的对政府活动及其结果的评估相比,对政府管理能力评估的最大优点是可以进行政府间的比较。对政府活动及其结果的评估从性质上讲是政府部门为提高自身的效率和责任而进行的自律式评估。这种评估对加强政府管理,明确管理职责是必要的。这种评估最大的困难在于难以为所有政府部门的绩效评估提供统一的标准,因而政府部门之间的比较是非常困难的,甚至几乎是不可能的,这就意味着难以将预算拨款与政府绩效联结起来,从而使绩效评估作为提高政府效率手段的作用大打折扣。对政府管理能力评估的目标主要是制度建设,而制度建设则可以较好地避免各地区之间因收入水平差距、自然条件不同等客观因素对政府绩效评估的影响。

政府绩效项目组采用了一套基于标准的评估方法。评估标准着重关注政府怎样有效运用现有资源,而不管政府到底有多少资源可以使用。因此,评估不会不利于那些可用资源有限的政府。基于这样一套标准,政府绩效项目组对美国 50 个州政府、30 个县政府和 45 个大城市政府分 5 个方面进行了管理绩效的评估和比较。其目的在于鉴别出哪些是高能政府,哪些次之,哪些政府的管理能力较差。获取高分的政府不仅包括管理能力较高的政府,而且还包括正在朝这个方向努力的政府。那些正在退步或不加努力的政府得低分。

(二) 持续性地激励政府,为获得长期良好的业绩而改革和努力

以往政府改革所做的努力往往失败是因为改革只是零星的,或与目标相背,或者缺乏后续措施来评估成败的经验教训。而该书所研究的政府绩效评估,为政府设计了一个可以持续的、高度概括的、用以监控政府绩效的项目。这项工作不仅前所未有的,而且能够不断激励政府学习优质的管理方法和营造高效运行的制度环境,以获得

长期良好的业绩。不是所有政府一开始都能认识到优秀的管理导致良好的绩效,从而产生优秀的政府这个道理。政府绩效评估项目与其他评估的不同之处,在于帮助政府提高管理能力,促进政府之间不断学习。它通过专家、学者与政府实务部门管理者的沟通、讨论,最终不仅使政府认识到管理的重要性,而且认识到管理系统的改进需要锲而不舍的长期关注和努力。

(三) 不谋求最好的实践

政府绩效项目组认为他们的努力并非是寻找政府活动的“最佳实践模式”。“最佳实践模式”在某种程度上已变成了一个带有贬义的词语,它通常意味着完成一项任务只有唯一方法,或者说完成某种活动只有一种模式,不需要考虑不同政府的不同背景和所面临的公共需求上的差异。

管理体制的改变在程度以及方式上是因时因地而异的,不存在什么独一无二的“最佳途径”(Fisher, 2007)。相反,能力强的和能力中等的政府,总是在努力解决问题,寻找适合他们州、城市、县的具体情况“较好途径”,从而能够最大限度地利用可用资源。政府绩效项目并不是要简单地找到一种唯一的最好的方法,而是要确立政府制定战略时可以从中进行选择的合理框架。这不是最好的实践,而是一种仔细的、长期的、讲究的学习活动。事实上,高效政府(不论是哪一级政府)的一个普遍特征是总在追求改进。

三、根据管理能力的决定要素设计评估标准

政府绩效项目将政府的管理领域分为五个方面:财政管理、人力资源管理、资本管理、信息管理和结果管理。之所以选择这五个管理系统,就在于它们被认为是所有级次政府的共有系统,而且是政府管理的核心领域。这些管理系统,独立或联合发挥作用,有助于提高政府的总体管理能力。政府在五个管理领域里的综合管理能力决定政

府活动的最终绩效。因而选取何种评估标准以真实反映政府的管理能力现状是帮助政府提高管理水平、实现良好绩效的关键。政府绩效评估组对上述政府每一种管理能力进行分析研究,确定每一种管理能力的决定因素,并根据决定因素设计出相应的评价标准。

《政府绩效评估之路》是“政府绩效项目”实行四年的经验总结。尽管该书提供的经验和方法独一无二,且对美国州和地方政府的管理产生了较大影响,但其中仍然存在不足。主要表现在以下三个方面:

一是政府绩效项目评估方法的运用需要一系列严格的条件。首先,评估标准必须为人们、特别是政府部门所理解,否则评估就达不到促进政府管理能力提高的目的,也不会引起公众的关注,从而对政府提高管理绩效形成不了应有的压力。其次,评分过程必须透明、公开和公正。缺乏这些条件,评估则难以达到促进政府管理能力提高的目的。而这两点往往是现实中最难以克服的障碍。

二是政府绩效评估标准虽然包括了政府管理的全部内容,为评估美国州和地方政府的管理能力提供了完整的评估标准,但对各种制度尚不完善的发展中国家而言,实用性尚欠。以此标准评价发展中国家地方政府的管理能力,由于现实与标准相距甚远,很可能达不到评估的目的。

三是政府结果管理能力评估标准的作用值得商榷。以结果为导向的公共管理已成为发展趋势。尽管这一理念广为接受,并深受欢迎,但实践的难度很大,有时甚至无法超越。不是所有政府活动都能轻而易举地在目的上达成共识,也不是所有的活动结果都可以量化,结果评估很易引起歧义。因此,结果评估的标准确定和评分活动受到挑战。即使在发达的美国,人们也不能很好地理解和掌握这一方法。

尽管存在以上不足,但在加强政府管理已成趋势的背景下,《政府绩效之路》的确给困惑中的人们打开了一扇监督、约束政府之门,它不仅在技术层面上有助于提高政府的管理能力,而且在制度层面

上将促进发展中国家改革政府,建立起以纳税人为核心的公共管理制度。

参考文献

乔伊斯(2005). 基于绩效的预算. 载罗伊·T·梅耶斯等著《公共预算经典》(第一卷). 上海:上海财经大学.

马国贤(2005). 政府绩效管理. 上海:复旦大学出版社.

Fisher, R. C. (2007). *State and Local Public Finance* (Third Edition). Mason: Thomson South Western.

(责任编辑:颜昌武)