

政府绩效评估的价值选择论^{*}

邱正文, 周 琼

(湖南师范大学 公共管理学院, 湖南 长沙 410000)

摘 要: 政府绩效评估过程实质上是一个价值选择过程, 它是通过主、客体互动来具体体现。政府绩效评估的价值选择由不同要素构成, 主要包括价值主体选择、价值客体选择、价值目标选择、价值中介选择、价值环境选择、时机选择等。为避免在政府绩效评估的价值选择过程中出现偏差, 需遵循合规律性与合目的性统一的原则以及代价最小与价值最大相统一的原则。

关键词: 政府绩效评估; 价值选择; 价值主体; 价值客体

中图分类号: C939

文献标识码: A

文章编号: 1007-4074(2008)02-0141-05

作者简介: 邱正文, 男, 湖北汉川人, 博士研究生, 湖南师范大学公共管理学院副教授。

人作为价值性的存在物, 依据自身的主观价值理念与客观自然界的内在规律两个尺度, 有目的地与自然界进行着博弈, 以获取合乎其价值选择模式的生存方式, 在无尽的价值选择中彰显出其异于其他物种的本质性的特质。乌尔里希·贝克指出, “在文明世界中, 实际上不存在不做抉择的情况。人们一直在面临做出有关生存的实质性的抉择。”^{[1](P227)} 也就是说, 选择是人类必然的永恒的实践活动。从这个层面上来讲, 人类发展的历史就是人类价值选择的历史。因此, 从价值选择这一视域里来探讨政府绩效评估, 将有助于我们把握政府绩效评估的本质, 为实施能引导符合时代发展需要的政府行为的政府绩效评估提供可行途径。

一、政府绩效评估过程实质上是一个价值选择过程

价值是客体对主体的价值, 以主客体之间的关系为基础, 其本质“是客体对主体的效应, 是客体对主体的作用和影响。”^{[2](P161)} 海德格尔认为, “价值是对那种在作为图象的世界中的表象着的自身设

立活动的需求目标的对象化”^{[3](P911)}。在对象化过程中, 主体根据自身的内在尺度, 客体的属性、功能等自在性及其对主体的制约、限制和作用等, 自主地进行权衡、选择, 以期望改造客体, 在客体中实现自己, 使主体本质力量凝结到客体中, 在客体中肯定自己。选择则是对诸多客体的一种弃彼就此的挑选活动。

价值选择不是价值与选择的简单相加, 它是根据客观规律、主体利益、需要及审美规律选择对主体有价值或最有价值的东西的过程, 是客体尺度、主体尺度、审美尺度统一的价值活动过程, 是实现三个尺度结合的手段。它是通过比较、分析、评价客体对主体可能产生的各种价值的基础上, 力求用最小的代价取得对主体最大的价值的择优过程。价值选择是主体的自觉性、能动性和自由的重要表现。^{[2](P342)} 首先, 价值选择是一种价值活动过程; 其次, 它是以最小的代价换取最大的价值的择优过程; 再次, 它以满足主体利益、需要, 符合客观规律为选择依据, 以比较、分析、评价客体对主体可能产生的各种价值为基础; 最后, 价值选择体现了主体

* 收稿日期: 2007-12-25

的自觉性、能动性和自由。

政府绩效是政府行为的结果及其比较,包括政绩、政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期等方面。现代政府绩效不仅追求奥斯本所提出的在相同税收的基础上有更好的服务和福利;还追求登哈特所主张的民主价值和公共利益。它通过绩效评估在效率、经济、公平、民主、公共利益之间加以权衡、协调。因此,政府绩效评估就是运用科学的标准、程序和方法对政府绩效做出尽可能准确的评价,以提高政府行为绩效和增强控制力的活动。由此可见,政府绩效评估过程实质上是一个价值选择过程,它是通过主、客体互动来具体体现。

首先,客体是被主体能动地作用的对象。政府绩效评估的客体是政府绩效。主体必须是主动地进行活动的一方,有自主性、自觉性、主动性。主体以具有自我意识,能自觉区分主客体为前提。因此,主体是能动地作用于客体的人,包括人类社会、国家、民族、群体和个体。政府行为涉及人类社会的各个领域各个层面,而不同的利益相关者对政府绩效的价值诉求不同,这就决定了政府绩效评估主体的多元性。

其次,主体与客体是对象性关系范畴,二者相互联系,同时产生,相互作用、相互改造、相互促进、相互转化。在主体通过价值活动作用于客体的过程中,客体作用于主体,对主体产生价值,并形成主客体之间的价值关系,即主客体之间的功效关系或功能关系。主体需要是主体价值活动的内在动力,也是价值的内在尺度。它是一切价值活动的出发点,决定了价值目标,决定了实践的目的。然而,需要从下述几个方面表现出它是一个复杂的系统:一是不同的主体有着不同的需要;二是同一主体有多方面的需要;三是需要本身有健康与不健康之分,也因受到客观条件制约,有可能实现与不可能实现之分;四是各种需求之间的关系错综复杂,有相关性、有相斥性、有依赖性等等。所以,要根据客体对主体的实际效应对需要进行分析、评价、选择。在政府绩效评估过程中,价值主体作出价值需要选择对价值目标选择和价值指标选择起着决定性的作用,是尽可能客观评价政府绩效的至关重要的步骤。

二、政府绩效评估价值选择的基本内涵

政府绩效评估的价值在于:不同主体对客体

(政府绩效)作出评估,以此引导和监督政府作出符合主体生存、发展需要的行为。客体对主体价值如何,视客体对主体的效应如何而定。客体作用于主体,可能是促进主体的生存和发展,也可能破坏主体的生存和发展。也就是说客体对主体的价值可能是正价值,也可能是负价值。价值选择贯穿着整个政府绩效评估过程,各个环节的价值选择都会影响评估结果与效果。从这个意义上讲,政府绩效评估的价值选择就是以满足不同主体的需要为出发点,根据客观规律经过一系列的价值活动(包括价值主体选择、价值客体选择、价值目标选择、价值中介选择等),通过比较、分析、评价客体(即政府绩效)对不同主体可能产生的各种价值的基础上,力求以最小的代价获取不同主体综合的最大的价值的择优过程。

(一) 政府绩效评估价值选择的依据

政府绩效评估的价值选择体现了其主体的自主性、能动性和意志自由。这种选择的自由并不是随意的、无根据的,而是有深刻的客观依据。

1. 政府职能发展的多向性。政府职能决定了政府绩效的具体内涵,随着政府职能的发展,政府绩效的内涵日渐丰富。与一般客观事物发展的规律性一样,政府职能发展的规律性表现为一定的可能性和趋势。不同条件下,政府职能呈现不同的发展方向;一定条件下,政府职能的发展呈现出多向性。作为自利人,每一个主体总是力求争取对自己有利或最有利的发展方向,因此,必须进行价值选择。

2. 价值的多样性。政府绩效有多种属性和功能,作用于主体会产生多方面的价值,有经济价值、政治价值、文化价值、社会价值等。面对多种多样的价值,主体必须依据其自身利益、需要进行选择。

3. 价值在量上的差异性。政府绩效对主体产生的诸多价值在量上是不同的,有的价值大,有的价值小。具相斥性的价值之间,只能选择最有价值的。而具相关性或依赖性的负价值之间,只能选取负价值最小的。正所谓“两利相权取其重,两害相权取其轻。”

(二) 政府绩效评估价值选择的内容

政府绩效评估的价值选择是一个复杂的过程,它是由不同要素所构成的体系,概括起来,主要包含如下方面内容:

1. 政府绩效评估的价值主体选择。它包括以下两个问题:

(1) 谁是政府绩效评估的主体。不同的利益相关者对政府绩效的价值诉求的差异性及其自身的特点,使其作为评估主体既有不可替代的评估角度比较优势,也有不可避免的局限性。因此,政府绩效评估的主体必须多元化,利用不同的价值主体相互制衡、相互补充。其一,上级政府组织。上级政府对下级政府更多的是监督和指导其工作,它更关心的是运行过程是否透明、工作人员是否廉政勤政、工作任务是否按质按量完成等。其二,下级政府组织。下级政府对上级政府更多的是获得相关资源和支持,它更关心的是上级政府决策及干预下级决策是否合理、资源分配是否得当等。其三,自身。政府组织本身首当其冲所关注的必定是自身的生存和发展状况。这三种类型主体的优势在于信息丰富而真实,有利于准确而及时地发现不足之处。但由于三者的利益相关性强,而利益因素是扭曲评估主体行为的主要因素,因此,其评估结果容易失真,造成上级领导满意而群众不满意的现象。四,公众。从其切身利益出发,公众更关注政府的外部表现,如:公共服务、回应力等。评估政府绩效的根本标准是人民群众对政府绩效的满意程度,也就是邓小平所说的“人民答不答应,人民满不满意,人民高不高兴”。然而,公众的涉及面广、结构复杂、素质良莠不齐、信息匮乏的几个特点致使评估成本较高,人人参与的理想境地可望不可及。其五,第三方独立机构。它作为评估主体具有较高的客观性。因为,它的独立性使其利益相关性较弱,从而其评估行为不被利益因素干扰;它的构成人员专业素质高,使其评估结果较为准确而全面。我国实行政府绩效评估起步晚,评估主体仍单一,主要采取自上而下的评估方式,使得评估结果的可信度不高。令人可喜的是,近几年来不少地方政府在主体多元化方面进行了一系列的实践。如:2004年12月我国第一家民间发起的地方政府绩效评估机构在兰州大学成立,标志着我国开始有了第三方独立机构的政府绩效评估主体。2001年起南京市政府发起“万人评议政府”的活动,已经连续五年开展了万人规模的群众评议机关作风活动,给各机关部门带来了前所未有的压力与改进工作的动力,人民群众对政府的满意度得以提高。“万人评议政府”成为以公众为政府绩效评估主体的成功典范。

(2) 确定主体的价值量,也就是不同价值主体对政府绩效评估的结果在政府绩效评估的综合结果中的权重配比。价值量的不同,会引起政府绩效

不同的价值导向。第一,政府组织内部体系作为主体的权重配比。上级政府、下级政府、自身组织的利益相关性及其利益诉求决定了政府组织内部体系的权重配比宜小,不宜大。权重大了,评估结果的可信度下降,最终导致种种不良现象。如:上级政府的权重配比过大,就会形成“只唯上不唯实”的浮华作风,造成“形象工程”、“面子工程”泛滥的现象;过小,又会造成中央与地方关系的困扰,出现中央权威不足、地方保护主义严重的不良现象。由此,在政府绩效评估体系中给予上级政府适当的权重不失为一条解决中央与地方关系矛盾的途径。第二,政府组织外部系统作为主体的权重配比。公众、第三方独立机构的利益相关性弱,其评估结果较为客观、真实,是最佳的价值判断者,其权重配比宜大。以奥斯本为代表的新公共管理理论者强调视公众为顾客,认为“政府治理指的是我们共同解决自己的问题和满足我们社会需要的实施过程。政府是我们使用的一种工具。”^{[4](P25)}登哈特提出的新公共服务主张追求公共利益、民主治理、公民参与,更进一步地从理论上深化了公民在政府治理中所扮演角色的重要性及参与程度。而政府绩效评估是公民参与政府治理的重要途径之一。

2. 政府绩效评估的价值客体选择。它主要体现在绩效指标的设计及指标权重配比两个方面。不同主体或不同条件下同一主体的价值诉求差异使其对客体的关注点不同,从而不同主体对政府绩效有着不同的指标选择。选择政府绩效指标必须遵循以下几个原则:一是指标类型不能单一,指标权重配比要适当。我国改革初期,片面追求经济增长,把GDP增长率、财政收入等经济指标作为政府绩效的主要评判标准,忽略了生态环境、公众服务、行政回应等等一系列问题。单一的经济指标导致“杀鸡取卵”式的发展,生态环境遭受到严重的破坏,“拜金”“仇富”的心理蔚然成风,收受贿赂的腐败现象滋生蔓延。鉴此,中国共产党及时提出了树立科学发展观以及建设和谐社会。2004年8月我国国家人事部《中国政府绩效评估研究》课题组推出的一套由职能指标、影响指标和潜力指标三大类,33项指标组成的中国地方政府绩效评估指标体系。指标涉及经济、社会、人口与环境、行政效率、廉洁状况等方面,其中,职能指标权重约为0.6,影响指标、潜力指标权重各为0.2。二是指标须具有有效性和准确性。换言之,指标所要展示的信息能在有效时间内被正确地收集以及指标能准

确、有效地反映所要评估的内容。三是指标须具可理解性,即指标所要展示的信息能够被评估中所涉及到的相关人员所理解。评估的人只有理解了指标才可能作出正确的评估,公众只有理解了指标才可能正确理解所反馈的评估报告。四是全面性、独特性。指标体系能覆盖一个机构绩效的大部分或全部,且指标之间不重复。另外,还需考虑指标是否会鼓励一些负面行为的发生以及指标所涉及到的资料收集的成本等问题。^{[5](P11)}

3. 政府绩效评估的价值目标选择。“价值目标是主体在创造价值活动之前就存在于主体观念中的活动结果的理想模型,它决定着活动的全过程。”^{[2](P3-4)} 政府绩效评估的价值目标选择即为绩效目标的设置。绩效目标的设置不是任意的,与组织的战略相关,它首先需要对组织的战略进行分析,确定组织工作的核心,识别评估的核心活动。好的绩效目标必须遵循 SMART 原则,即 Specific-绩效目标必须是具体的、明确的; Measurable- 绩效目标必须是可以衡量的; Attainable- 绩效目标必须是可以达到的; Relevant- 绩效目标必须和其他目标具有相关性; Time- based- 绩效目标必须具有明确的截止日期。

4. 政府绩效评估的价值中介选择。它不仅包括数据收集方法及工具的选择、评估方法及工具的选择、汇报绩效方法及工具的选择,还包括绩效指标与指标设计完成后,确定并落实绩效责任人所需的工具的选择,其中绩效协议、责任报告、绩效会议为最常用的工具。

需要收集的数据主要是指每个指标所需的绩效资料。为了保证所收集数据的有效性及其全面性,需预先设计数据收集的具体方案。这个方案应包括以下几个方面:通过分析指标选择收集哪些具体数据,再选择数据收集的地方、收集的工具以及收集负责人。收集绩效资料是为了进行绩效分析,对绩效作出一个正确的评估。在分析、评估过程中,需综合主体的能力情况、指标的复杂程度、技术工具本身的特点以及所需的成本等情况在众多的、日益丰富的技术工具中作出选择。近几年来,平衡计分卡因其着眼于组织的持续发展,将组织的使命和战略转化为一套全方位的运作目标和绩效指标,这一优异特点受到学者和实践者的热捧。虽说将平衡计分卡引入我国公共部门还不算成功,但在国外不少成功的案例证明了它的可行性。有关绩效分析或评估结果的绩效信息涉及到汇报对象、汇报方

法及工具的选择问题。不同内容的绩效信息其汇报对象及方法不尽相同,这与利益相关者所关注的问题以及信息内容是否涉及国家机密等问题直接相关。汇报对象包括上级政府组织、公众以及利益相关者等,而汇报方式则根据汇报对象的特点可选择年度报告、阶段性报告或通过网络、报纸、电视等媒体公布评估结果等不同的方法。当然,在汇报时还需根据汇报对象的特点选择不同的沟通语言,以确保汇报对象能够理解绩效信息。如,汇报对象是公众时,应尽量避免使用专业术语。

5. 政府绩效评估的价值环境选择。实现主体需要受到客观环境的制约,而客体对主体的价值也是在一定的历史条件下,因此,价值环境的选择影响着价值实现。在没有利于价值实现的环境供以选择时,要创造价值环境,正所谓“有条件要上,没有条件创造条件也要上”。创造价值环境也是一种选择,是一种更深刻更高形式的选择。公众作为重要的评估主体之一,对社会文化的依赖性非常强。由于历史原因,我国公众参政意识淡漠,直接妨碍了政府绩效评估。在这种环境下公众对政府绩效的评估缺乏客观性,可信度不高。因此,需要培养公民意识,营造公众积极参与政府绩效评估的价值环境。

6. 政府绩效评估的时机选择。事物发展是在一定的时间和空间中运动的,而对主体发展特别有利的时间或时机就是机遇。时机或机遇是事物发展的重要时间,要善于抓住机遇,善于选择时机。机不可失,时不再来。自 20 世纪七八十年代以来,西方各国政府借助各种管理工具尤其是绩效管理与评估大力推进着政府改革,无论在理论还是实践领域里都硕果累累。我国因前期着重于发展经济解决温饱问题,而在研发和实践政府改革工具方面起步较晚。当下,中国经济正处于腾飞之际,要在全球经济一体化的形势下处于不败之地,还需抓住时机,探寻适于中国国情的政府治理与改革的工具,尤其是在作为政府行为导向与监督的政府绩效评估方面。

三、政府绩效评估的价值选择应遵循的原则

做出正确的或者说相对最佳的价值选择是实现价值的前提。其中,“相对最佳的”是指在一定的客观条件制约的范围内,主体根据自身的局限性作出

最为满意的价值选择。为了避免在政府绩效评估的价值选择过程中出现偏差,需遵循以下两个原则:

(一) 合规律性与合目的性统一的原则。

政府绩效评估的价值选择不仅要遵循合目的性,而且要遵循合规律性,是合规律性与合目的性的统一,是客体尺度与主体尺度的统一。不符合客观规律的选择,从根本上说不符合主体的利益,也就不合主体需要的目的。在选择过程中如何才能做到遵从这一原则呢?

首先,要结合客体可能性来考虑主体需要。也就是说,不仅要考虑主体是否需要,还要考虑客观上有没有可能实现。这在选择评估指标及目标时显得尤为重要。如果所设定的目标或所设置的指标虽符合公众的需要,但受当前条件的制约不可能实现,那么这些目标或指标将不可能达到,不但挫伤了政府组织成员的积极性还将有损于政府的公信力。

其次,要根据实际效果来考虑主体需要。也就是说,主体所需要的价值与客体的实际价值在量上要统一。如:在政府绩效评估过程中,评估指标之间的权重配比以及评估主体的选择必须从实际出发,不能一味地追求主体需要而不顾实际效果。所有享有公民权的个体都能参与评估是公众作为评估主体的需要,但要实现人人参与,在目前条件下,不但在技术上难以实现,而且即便是实现了也因成本过高而导致其实际价值不高。

最后,要平衡主体的眼前利益与长远利益。从某种意义上讲,眼前利益是为了解决现行生存问题,是主体的直接需要,在短期内可以实现的;而长远利益是为了解决持续发展问题,短期内是无法实现的,往往不易把握,只能通过对客观规律的把握来进行预测。眼前利益与长远利益是一对矛盾统一体,往往表现为局部利益与全局利益的矛盾。因此,在选择政府绩效目标或选择政府绩效指标时,要从全局或长远发展着眼,局部或现行问题着手。一味地强调眼前利益,将使政府组织陷入无法解决

的困境,而一味地强调长远利益,将使政府组织无法把握事态的发展,公众也因看不到任何既得利益而逐渐丧失信心。

(二) 代价最小与价值最大相统一的原则。

真正的价值是由客体对主体的效应与成本的比例关系决定的,它与成本成反比。成本即代价越大,其实际价值越小。在政府绩效评估的价值选择过程中,以满足公众的需要为中心,无论是指标的设置还是手段或方法的选择,都需遵循代价最小价值(效益)最大的原则。这里的代价或效益是指综合代价或综合效益,不仅指经济成本或经济效益还包括政治、社会、文化方面的成本或效益。在评估的过程中,还要考虑到一个特殊情况:有时为了全局的效益不得不牺牲局部利益。地方政府组织在处理中央与地方关系时往往会遇到这类特殊情况,若从全国一盘棋的角度来处理事务,却违反了以最小代价使地方效益最大的原则。在这种情况下,首先应遵从第一个原则妥善处理局部利益与全局利益的关系,再从全局的角度遵从代价最小与价值最大相统一的原则。

参考文献:

- [1] [德] 乌尔里希·贝克, 约翰内斯·威尔姆斯. 自由与资本主义——与著名社会学家乌尔里希·贝克对话[M]. 路国林译. 杭州: 浙江人民出版社, 2001.
- [2] 王玉樑. 价值哲学新探[M]. 西安: 陕西人民教育出版社, 1993.
- [3] 孙周兴. 海德格尔选集(下)[M]. 上海: 上海三联出版社, 1996.
- [4] [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海市政协编译组, 东方编译所译. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [5] 孟 华. 政府绩效评估——美国的经验与中国的实践[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.

(责任编辑: 高 辉)

Values Option of Governmental Administration Deeds

QIU Zheng-wen, ZHOU Qiong

(College of Public Administration, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410000, China)

Abstract: Evaluation of governmental administration deeds is in essence a progress of values choosing realized by mutual interaction of the subject and object. The criteria consist of the following values: subject choice, object choice, target choice, intermediary choice, environmental choice and time and opportunity choice, etc. In order to avoid being biased, such principles as combining common law with our aims, getting the best result with the smallest cost should be followed.

Key words: governmental evaluation of administration deeds; value option; value subject; value object