

地方政府绩效管理评价体系趋向性研究〔*〕

○ 孙洪敏

(辽宁社会科学院, 辽宁 沈阳 110031)

〔摘要〕地方政府绩效管理评价体系的趋向性,主要体现在评价主体的公众趋向、评价内容的民生趋向、评价程序的法理趋向以及评价方法的实证趋向。评价主体的公众趋向,体现在地方政府绩效管理的价值取向发生了深刻变化,公众参与地方政府绩效管理的范围逐渐扩大,公众满意已经成为地方政府绩效管理评价的主旋律;评价内容的民生趋向,是由地方政府的职能和性质所决定的;评价程序的法理趋向,主要表现在评价程序的法治化与规范化倾向;评价方法的实证趋向,主要表现在地方政府绩效管理评价,更加重视绩效评价的科学性,更加重视逻辑模型与数学模型设计。

〔关键词〕地方政府;绩效管理;评价;趋向性

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.08.002

完善地方政府绩效管理评价机制,需要超前意识,深入研究地方政府绩效管理评价体系的趋向性,对于我们进一步认识和把握地方政府绩效管理的规律,引导和推进地方政府绩效管理向着正确的方向发展,具有重要的理论与现实意义。地方政府绩效管理评价体系的趋向性,主要体现在评价主体的公众趋向、评价内容的民生趋向、评价程序的法理趋向以及评价方法的实证趋向。

一、评价主体的公众趋向

地方政府绩效管理评价主体的公众趋向,主要表现在公众本位的价值取向

作者简介:孙洪敏(1955—),管理学博士,辽宁社会科学院二级研究员,主要研究方向:管理哲学。

〔*〕本文系国家社会科学基金重点项目“推进地方政府绩效管理研究”(项目编号:13AZZ010)的阶段性成果。

正在逐渐取代“官本位”的价值取向,公众参与地方政府绩效管理评价的程度不断提高。

(一)地方政府绩效管理的价值取向产生了巨大变化

完善地方政府绩效管理,要从根本上破除“官本位”的政府管理理念,从而奉行“公众本位”的行政理念,以此作为地方政府绩效管理的价值取向。要做到理论上的破旧迎新,把满足社会公众需求作为地方政府行使公共职能的核心目的,先要让地方政府与社会公众回归到原本平等的契约关系中,并把社会公众的意志作为地方政府公共职能的内容,地方政府围绕社会公众行使公共管理职能,为社会公众提供高质量的公共服务。在为社会公众服务的过程中不断强化社会公仆意识,彰显地方政府公众本位的价值取向。

公众本位的价值取向来源于“主权在民”的原则要求。在现代社会制度下,由民主选举产生的地方政府必须成为民众意志的化身、公众利益的保护者。地方政府作为公共权力机构,是执行社会公共管理的主体。进一步说,政府并非凌驾于社会之上,而是社会公众的服务者和保护者。在地方政府绩效管理体制改革的过程中,很多地方政府公职人员在实践中已经逐步认识到,地方政府行为的本质价值取向是鞠躬尽瘁为社会公众服务,最大限度地满足并实现社会公众的意愿。只有这样,才能形成地方政府与社会公众的凝聚性效应。地方政府绩效管理的价值实现起着聚合和联结政府与社会公众的纽带作用。所以检验和衡量一级地方政府的施政措施是否合法有效,主要看它是不是代表了社会公众的利益,能不能够满足社会公众的合理要求,做到这一点,地方政府就必然具有向心力、凝聚力。这就是地方政府绩效管理的突出价值取向。

(二)公众参与地方政府绩效管理的范围逐渐扩大

公众参与地方政府绩效管理的程度和水平不断提高,已经成为当代世界进步的大趋势,英国、美国、德国、意大利、澳大利亚、荷兰等国家,在民主发展的进程中,都非常重视不断提高公众参与程度和水平。以美国为例,美国的地方政府绩效管理评价体系,从建立伊始就引进了公众参与,重视公众在地方政府绩效管理评价中的作用。根据美国的国家治理原则,地方政府是为民众提供服务的公共部门,必须在民众的监督下依法高效行政。美国地方政府施政的绩效管理实践效果证明,“公众对公共部门获得与私营部门相媲美的成就是激发政府绩效管理的一部分原因,而公众参与政府绩效管理有助于政府政策和服务真正反映公众的需求”^[1]。通过美国各级政府的绩效管理经验,我们可以得到一个重要启示,即在完善地方政府绩效评价体系的过程中,不能忽视公众参与的重要作用。根据美国的公务员任职方式我们可以了解,政府机构及公务员对民众意愿的需求决定了他们在各级政府绩效管理中民众意志的响应程度。我们在完善地方政府绩效管理的过程中,要从中国的实际出发,借鉴西方国家的成功经验,赋予公众在地方政府绩效管理评估中更多的话语权、主导权与鉴别权。特别是向公众提供直接服务的地方政府,更要加大公众参与的权重,推动地方政府绩效管理向

着正确、理性、民主、公正的方向发展。

群众性特征是由我国地方政府具有民主自治、民族自治特征所决定的。为此要求地方政府在实施绩效管理中必须强调公众的广泛参与。一方面,地方政府履行制定公共政策、实施公共管理、维护社会秩序等基本职能,其基本目的,是为本地区经济社会发展营造公平、正义、守法、诚信的良好环境,本质上就是为群众提供优质的公共服务。另一方面,地方政府在完成其所制定的发展规划、年度任务中,必须有赖于广大群众的普遍认同、积极支持和广泛参与。否则只有地方政府领导或领导机关的积极性而没有广大人民群众的积极性与之相结合,地方政府的工作只能限于少数人的空忙。所以,在地方政府绩效管理过程中,只有不断增加公众参与力度,通过公众的广泛参与和认真监督,才能有效地推动地方政府更好地履行基本职能,实实在在、真真切切地为人民群众服务。

民主政治是当代世界的一个重要意识形态范畴。从上个世纪 80 年代,“参与式民主理论”开始兴起。它的主要特征是要要求公众在更广阔的范围内承担起社会职责,主观能动地深入到国家各个领域的活动中去。随着公众参与国家治理和社会公共事业的深化,在当代政治民主中公众对国家治理的参与愈发细化,开始向行政民主转化。行政民主的发轫体现了对地方政府的服务性功能的要求和公众作为国家权力主体对地方公共管理体系的参与。在一定程度上实现了民有、民治和民享,充分发挥公民的治理主体权力,实现对社会公共事业的治理。在西方国家,行政民主目前突出表现为公众直接参与考核地方政府绩效管理,其中对地方政府的服务质量、行政能力、绩效进行评估。由此可见,公众参与已经成为反映民主政治、依法行政的衡量标准。根据国外的相关调查,分析地方政府绩效管理评价交流渠道的结果表明,50%以上的被调查者都曾经向行政首脑和民选官员汇报信息,只有 30%的被调查者回答向利益相关方或公众、顾客汇报绩效情况。同时,调查还显示,地方政府绩效信息的内部向上流动渠道畅通,但是与公众或者媒介的沟通仍然有限,公众缺乏接触到地方政府绩效信息的有效途径。

(三) 公众满意已经成为地方政府绩效管理评价的主流倾向

旧的地方政府绩效评价体系在不断打破,新的绩效评价体系在逐步建立,公众参与的制度保障逐渐成为一种民主进步的趋势,从而为公众参与社会公共事务管理过程创造方便条件,不断满足公众对地方政府决策参与的意愿。地方政府绩效评价体系能够提供保障参与的立体化。据目前掌握的材料,公众对公共社会管理决策制定的参与度在逐年上升,并逐渐由过去的间接参与开始扩大到直接参与。这种趋势在客观上逐渐避免了过去那种由地方政府及其公务人员选取的绩效评价指标更多地体现组织内部的相对封闭性,缺乏对公众治理诉求的反映和认知。

所以,地方政府在设计与选择绩效管理指标时,应当充分考量公众的满意度和采取对公众负责任的态度,设计或选择那些能够使公众满意的指标。此外,也

有一些地方政府为了更方便民众直接参与政府绩效管理,尝试了一些具有创意的办法,用以提升地方政府特定的绩效管理目标的质量。但是,目前相对于预算需求与管理需求而言,在大多数情况下,公众的直接参与机会相当有限,主要因为仍有一些地方政府更容易漠视公众意志。

“服务于民”是我国各级政府的工作宗旨,它确立了作为政府服务对象的公众与政府之间的关系。我国地方政府绩效管理评价的公众参与实践已经证明,公众对地方政府绩效评价的参与有助于增加公众对地方政府施政能力的了解,有助于政府满足公众的诉求,在关系到民众切身利益的政策落实上获得共鸣。公众参与可以保障公众对地方政府依法行政的监督权,有助于优化提升地方政府绩效管理效益,可以为完善地方政府绩效管理评价机制提供重要的参照系。公众参与作为外部评测来源,可以有效地为地方政府制定政策提供参考,有助于地方政府提高施政效率,满足公众意愿。从而提高地方政府绩效管理的客观性和准确性,使其更具科学性与完备性。同时与作为享受公共管理和公共服务权利方的公众达成共识,获得绝大多数公众的支持。

然而,我国现行的地方政府绩效评价体系,虽然已经显示出这种发展趋势,但就整体而言,仍然存在一定的问题。从逻辑的角度讲,地方行政机构、公务员和社会公众对待绩效评价结果的逻辑起点是有差别的。地方政府绩效管理的逻辑起点是通过绩效管理改善内部的管理,即管理逻辑;公务员考量地方政府绩效管理逻辑起点是实现行政系统良好运行的管控,即控制逻辑;公众参与地方政府绩效管理的逻辑起点则是监督政府依法履行职责,即监督逻辑。在地方政府绩效管理的过程中不同的逻辑产生的具体结果是不一样的。在我国现行情况下,一般而言,仍然遵循控制逻辑大于监督逻辑,管理逻辑大于控制逻辑的原则。

政府公务人员要明确自己的具体服务对象,把作为服务对象的公众引入到公共事业治理的绩效管理中有着重大的意义。目前采用的公务员委任制导致公共部门的工作人员无须直接对民意负责,公众对公共部门及其工作人员的绩效管理系统无法施加自己的影响,而且公众参与常常被认为是负担沉重、成本高昂和消耗时间。在这种情况下,公众参与往往成为公共行政部门绩效管理的负面因素,从而导致公共行政部门及其工作人员缺乏关注公众参与的动力。目前地方政府内部的垂直管理机制与内部评价机制,使公共行政部门及其工作人员或是为解决内部问题而强调绩效管理系统的内部管理价值,或是为满足上级制定的指标而将绩效管理评价作为一种缺乏实质内容的形式,使绩效管理评价失去作用。这样的政府绩效管理系统都忽视了公众参与的重要意义,没有为公众提供民主参与的可能性。也就是说,要真正实现地方政府绩效评价主体向公众倾斜还需要一个长期的过程。

二、评价内容的民生趋向

地方政府绩效管理评价内容的民生趋向,主要表现在以民生为主体的绩效

评价指标体系逐步建立,并开始取代单纯的 GDP 倾向与关系政绩工程的显性指标。

(一)地方政府绩效管理评价内容的民生趋向,是通过地方政府的职能体现出来的

20 世纪 80 年代以来,我国的领导干部绩效管理就确定了德能勤绩的考核内容,但在实际工作中,仍然存在着单纯用 GDP 考核干部的倾向,以民生为主的绩效评价体系始终没有真正确立。随着我国地方政府绩效管理改革发展进入新的阶段,各级政府绩效管理评价体系更加关注民生、改善民生和保障民生,不断提升民生在地方政府绩效评价指标体系中的地位。

根据我国现行法律,地方政府的职能指标可以分为社会管理、公共服务、经济调节、市场监管和国有资产管理等 5 项内容。可以说民生问题构成了地方政府职能指标的核心要素,以民生为核心建构地方政府绩效评价指标体系是地方政府职能的体现。地方政府绩效评价内容中的社会管理指标体系,应该把解决贫困问题、两极分化问题、维护社会稳定和避免恶性生产与交通事故的发生以及环境问题等关键要素,作为地方政府绩效评价体系的重要指标;地方政府绩效评价内容中的公共服务指标体系,应该主要包括文化、科技、教育、基础设施建设、社会保障水平和状况、人口与环境保护等关系民生发展的绩效评价指标;地方政府绩效评价内容中的经济调节指标体系,主要表现在政府财政收支状况、社会就业和经济增长,具体可分为:财政收支状况、人均 GDP、人均居住面积、城镇登记失业率、第三产业增加值占 GDP 比重、恩格尔系数、投入产出率等;地方政府绩效评价内容中的市场监管指标体系,主要表现在执法的规范和效率、社会的公平与公正、法律法规的完善程度等;地方政府绩效评价内容中的国有资产管理指标体系,主要表现为国有企业实现的利润、国有资产的保值增值以及非经营性国有资产占用和消耗的比重,前者主要体现在实现经济效益的最大化,国有资本的保值增值率和利润增长率,后者主要体现在为社会提供良好的社会经济发展环境,促进全体人民学有所教、劳有所得、老有所养、住有所居、病有所医,实现社会效益的最大化。

(二)地方政府绩效管理评价内容的民生趋向,是渗透在政府社会管理评价指标体系中的

改革开放以来,我国的经济建设和社会事业都有了很大的发展和进步,综合国力显著增强,大多数城乡居民迈进了小康乃至富裕的生活,中国人共同贫穷的时代已经不再。2016 年我国的国内生产总值增长 6.7%,达到 74.4 万亿元,居民消费价格上涨 2%。李克强总理在第十二届全国人民代表大会第五次会议上的政府工作报告中指出:“2016 年全国居民人均可支配收入实际增长 6.3%。农村贫困人口减少 1240 万,易地扶贫搬迁人口超过 240 万;全年城镇新增就业 1314 万人。高校毕业生就业创业人数再创新高,年末城镇登记失业率 4.02%;高速铁路投产里程超过 1900 公里,新建改建高速公路 6700 多公里、农村公路 29 万公里。城市轨道交通、地下综合管廊建设加快;新开工重大水利工程 21 项;新增第

四代移动通信用户 3.4 亿、光缆线路 550 多万公里；棚户区住房改造 600 多万套，农村危房改造 380 多万户。国内旅游快速增长，出境旅游超过 1.2 亿人次；强化大气污染治理，二氧化硫、氮氧化物排放量分别下降 5.6% 和 4%，74 个重点城市细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度下降 9.1%；优化能源结构，清洁能源消费比重提高 1.7 个百分点，煤炭消费比重下降 2 个百分点；全面推进脱贫攻坚，全国财政专项扶贫资金投入超过 1000 亿元。提高低保、优抚、退休人员基本养老金等标准，为 1700 多万困难和重度残疾人发放生活或护理补贴。财政性教育经费支出占国内生产总值比例继续超过 4%。重点高校招收贫困地区农村学生人数增长 21.3%。免除农村贫困家庭学生普通高中学杂费。全年资助各类学校家庭困难学生 8400 多万人次；实现大病保险全覆盖，符合规定的省内异地就医住院费用可直接结算；去年部分地区特别是长江流域发生严重洪涝等灾害，通过及时有力开展抢险救灾，紧急转移安置 900 多万人次。”^[2]此外，家庭财产结构、城乡居民的人均居住面积、营养指标、文化消费，等等，也都发生了巨大的变化。但是也必须看到，由于各个领域的改革不同步以及区域发展不平衡，国内需求不足，发展结构不合理，收入分配不均，公共投入欠缺，贫富和城乡差别拉大，以及环境污染严重等与人民群众切身利益密切相关的问题依然存在，有的地方甚至还比较严重。而且，随着经济的发展，人民群众对分配、医疗、住房、教育、社会保障以及人身安全的要求越来越高，所以，深层次的社会矛盾愈发突出。

目前，制约我国社会发展的重要问题，集中表现为贫富两极分化、自然环境资源遭到破坏、民生诉求得不到及时解决以及恶性生产与交通事故频繁发生等方面。从一定意义上说，创新地方政府绩效管理社会评价指标体系，必须从如何破解上述民生问题入手。

衡量地方政府绩效评价指标体系是否科学合理，关键要看其指标体系是否关注民生、体现民生与改善民生。目前的状况是，一方面由于有些地方长期存在的盲目的 GDP 崇拜，将经济发展置于高于一切的地位，由此造成民生服务项目严重缺位，特别是在公共教育、公共医疗、公共住宅及农村公共设施等领域的投入明显不足，严重影响了地方政府公共服务职能的发挥。另一方面，虽然有些地方近年来逐步加大了对公共事业的投入，但由于结构不合理，特别是受政绩工程、面子工程思想的影响，对于体现显性绩效的基础设施、道路、广场、草坪等公共项目的投入较多，而对于收入水平、社会保障、环境整治、义务教育、就业、医疗卫生等体现民生隐性绩效的公共项目的投入较少，因而在很大程度上影响了地方政府民生建设与公共服务质量的提高。这些迫切需要解决的矛盾和问题不可避免地成为我国地方政府绩效评价指标体系建构的核心问题。教育是民生之基。十年树木，百年树人。教育是国民立足社会的基石，努力提高国民素质，是关系国计民生的长久之计，维护教育的公益性和发展的均衡性是实现教育公平的内在要求。因此，必须将把教育放在优先发展的战略地位，不断加大教育投入，努力提高教师收入水平，切实保障人民群众特别是偏远落后地区的人民群

众享有接受良好教育机会等,作为硬性指标纳入地方政府绩效评价指标体系,进而进一步健全社会保障体系,形成国家保障民生的重要社会制度。只有这样,才能从根本上改善民生,特别是改善落后地区和困难群体的生活状况,提高他们的生活水平。

(三)建立科学的 GDP 指标体系,是地方政府绩效评价体系的核心内容

过去,在对以经济建设为中心的错误解读中,有些地方以 GDP 增长幅度作为评价地方政府政绩的主要标准,以单纯的经济增长作为政府公共服务的唯一职能,民生问题往往被消融和淹没在 GDP 的增长模式中。GDP 作为地方政府绩效评价的核心指标,其结果必然背离政府绩效管理的宗旨:有的为追求任内政绩,捞取政治资本,往往不顾本地资源、环境的承受能力和经济社会发展的实际情况,提出一些不切实际的指标、计划和“政绩工程”,不但劳民伤财,而且在很大程度上破坏了生态环境。有的片面追求 GDP 数字的高速增长,结果,出现了结构失衡甚至数字造假。

绿色 GDP 和人文 GDP 是关系民生发展的重要内容。所以,在地方政府绩效评价体系中,不仅要设置经济 GDP,更要设置人文 GDP 和绿色 GDP。“所谓绿色 GDP 是通过将资源的损耗及污染环境、生态恶化造成的经济损失货币化,使人们更直接地看到经济活动给生态环境和自然资源带来的负面效应,从而使人们在追求经济增长的同时自觉珍惜资源、保护环境,走可持续发展之路。所谓人文 GDP 是指由历史文化、传统文化、现代文化共同组构而成的集合体。它是某民族、国家、地区长期投入财富和积淀的永续增容的指标,既包括现代文化的构建与形成,也包括传统文化、历史文化等的继承和保护指标”。^[3]总之,经济的发展是绿色 GDP、人文 GDP 等的增加,而经济增长则是单纯 GDP 的增加。在地方政府绩效评价体系中,建立 GDP、绿色 GDP、人文 GDP 指标体系,有利于克服单纯 GDP 的缺陷,揭示经济增长和经济发展的内在规律,体现以民生为本的价值取向。

提高地方政府绩效管理,其实质是综合性体制的反映,不仅仅是一个技术问题。因此,在地方政府绩效评价体系中,要充分发挥民生的轴心作用,建立一套以民生为核心的指标体系。

地方政府部门可以分为两大类:政府内部管理部门(机构)与向社会提供服务的部门(机构)。地方政府提供服务是通过确定目标和预期效果,通过投入得到产出,最终以效率和效益为主要体现的实际结果。因此,我们将地方政府绩效评价指标体系分为地方政府自身建设、地方政府职能、地方政府公共服务三个指标。其中,公共事业关系到社会公众整体生活质量与切身利益,地方政府的重要职责就是为社会公众提供优质的公共服务和公共产品,其核心内容就是促使地方政府管理的公共事业发展水平,能够不断满足社会公众需求和经济社会发展需要。地方政府公共事业评价指标体系,主要包括文化、教育、科技、社会保障水平和状况、基础设施建设、人口与环境保护等绩效评价指标和公共服务成本。因

此,地方政府绩效评价体系应构成一个以民生为轴心的多层次系统,对于地方政府绩效的评价应该是具体的、全面的,不仅要包括经济发展的指标,还要包括医疗卫生、教育科技、生活质量、社会稳定、生态环境和劳动就业等方面的指标;不仅要反映国民经济整体运行状况,还要体现经济、社会 and 环境的协调发展。

虽然我国地方政府绩效评价体系正在朝着民生方向不断发展,但仍需进一步完善,比如在一些地方政府绩效评价体系中没有就业率,只有失业率;没有医疗保障覆盖率,只有社会保障覆盖率等。以民生为基点,建立一套科学、规范、创新的评价指标体系是提高绩效评价水平的关键,也是完善地方政府绩效管理评价体系的重要环节。

三、评价程序的法理趋向

地方政府绩效管理评价程序的法理趋向,主要表现在评价程序的法治化与规范化倾向。

(一)地方政府绩效管理评价程序的法治化倾向

地方政府绩效管理必须以法律为依据,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,防止滥用权力。因此,地方政府绩效管理评价程序必须坚持依法行政的要求,在宪法和法律范围内,根据相关制度制定并实施。目前我国地方政府已经步入从管理向治理发展的轨道。这是现代国家治理的根本之道,反映了现代公共生活的合法性基础。在这个基础上,地方政府根据国家相关法律、制度,结合本地区域特征、战略规划、发展水平、领导风格、管理模式等实际情况,制定绩效管理绩效评价制度,其体系一般包括,本地区或本单位的绩效指标体系、内容、考核方式、考核程序、考核目的,以及公众参与程度等,同时因地制宜地进行个性化方案设计,使得政府绩效管理的整体设计满足本级政府的实际需求,而绩效管理的目的本质所在,正是要让地方政府绩效管理依法依规进行,而非按照领导个人兴趣和喜好行事。

当然,目前我国地方政府绩效评价体系的制度安排尚不完善。首先存在地方政府绩效管理制度设计缺陷。地方政府绩效评价指标体系是一个复杂动态的结构,各级地方政府承担着不同的政府职责,即便是功能相同的地方政府,也有地区性差异和规模大小的不同。因此,困扰我国实施政府绩效评价的一个难题,是如何有针对性地设计适合不同级别地方政府职能部门的绩效评价指标体系。有些地方政府的绩效情况是不能通过量化指标来测量的,如党员素质、员工的思想境界一类。因此需要我们深入思考的问题是如何将定量指标和定性指标结合起来进行准确评价。就公共支出而言,由于它所具有的外部性特质决定了公共支出的产出不易测量,所以,地方政府绩效管理的重点在绩效结果与绩效产出比重。同时,公共产品无法形成一个反映其生产机会成本的货币价格,因为它不进入市场交易体系,这就在客观上为地方政府进行科学、规范的绩效评价设置了制度障碍。

完善地方政府绩效评价体系需要好的制度安排。鉴于我国国情及具体实践中所暴露出来的问题,我国推行政府绩效管理改革是十分必要的。真正超越弊端的最好出路就应该从制度设计入手。地方政府绩效管理一种理想的设计应该是让政府成为在法治的框架中推动社会总体发展水平提高的自我完善的政府。

美国学者格罗弗·斯塔林认为,“政府绩效目标来源于公共政策,每个公共组织都有这样的首要目的,它主要体现在授权法则(委任)中。接下来要做的是将首要目的转化为将被执行的操作性和专门性目标或任务”^[4]。“在公共部门,目标来自公共政策,无论这些政策是由立法机构通过,并被主要执行机构写进法律,还是由重要的法院判例所确立”。^[5]但是,美国学者帕特里·J.克蒙塔娜、布鲁斯·H.查诺夫在阐述地方政府绩效目标制定原则时指出:“目标必须做到:注重结果,而不是行动;前后一致;明确、具体;能够测量;有时间限制;有可能实现”^[6]。

(二)地方政府绩效管理评价程序的规范化倾向

地方政府绩效管理评价程序的法理趋向,在很大程度上表现在政府绩效管理规制方面。1970年以前,经济学界研究政府规制的理论,当首推卡恩(Kahn)的《规制经济学——原理与制度》。他认为,对公用事业的政府规制作为一种基本的制度安排,是指“对该种产业的结构及其经济绩效的主要方面的直接的政府规定,比如进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定,以及在合理条件下服务所有客户时应尽的义务的规定”^[7]。1971年,斯蒂格勒(Stigler)大胆提出了最具影响力和传播力的规制定义:“作为一种法规,规制是产业所需要的并为其利益所设计和主要操作的。规制是国家强制权力的应用”^[8]。1981年,斯蒂格勒进一步拓展了规制的范围,并将其扩展到所有公共—私人关系领域中,既包括公用事业和反托拉斯政策,还包括对要素市场的干预、举债和投资,以及对商品和服务的生产、销售或交易的干预。而布雷耶尔(S·Breyer)则认为,规制,尤其在美国,指的是政府为控制企业的价格、销售和生 产决策而采取的各种行为,政府公开宣布这些行动是要努力制止不充分重视“社会利益”的私人决定^[9]。同时,史普博(Spulber)将规制置于市场语境,考虑企业的决策、资源的配置、消费者和企业通过规制制度而发生的互动关系,将规制定义为:“政府规制是行政机构制定并直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需政策的一般规则或特殊行为”^[10]。另外,日本学者植草益对规制理论进行了较为全面、系统的分析。他认为,“通常意义上的规制,是指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为”。他将规制划分为私人规制和公共规制两种,并将“公共规制”定义为“社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为”^[11]。随后,斯蒂格勒又进一步发展了自己的思想,在分析政府实行规制的缘由时他认为,“管制通常是产业自己争取来的,管制的设计和 实施主要是为受管制产业的利益服务的”。他列举了四项为产业所谋求而由政府提供的强制力(规制手段):直接的货币补贴、对新进入者的控制、对产业辅助产品

生产的鼓励及替代品生产的抑制、价格的控制。因此,政府规制过程被个人和利益集团利用来实现自己的欲望。特别是斯蒂格勒在分析政府规制的收益时认为,可以通过“垄断者在原来产出上的所失恰被消费者的所得抵消”来衡量,即“加总消费者剩余和生产者剩余的变化量,减去管制成本。如果管制成本小于消费者剩余增量与生产者剩余增量之和,则管制增加了福利……”

关于绩效程序的规范,美国学者詹姆斯·Q·威尔逊将政府组织机构分为四种类型,即:“付出和成果二者都能观察得到的生产型机构;可以观察到付出但观察不到成果的程序型机构;可以观察到成果但观察不到付出的工艺型机构;付出和成果二者都观察不到的应付型机构”^[12]。关于绩效程序的优化(再造),哈默和钱皮认为,流程再造就是“从根本上重新思考、彻底重新设计企业流程,以期在当代重要的绩效标准如成本、质量、服务和速度等方面取得显著的改善。”其中,他们强调流程再造的四个关键要素:根本(fundamental)、彻底(radical)、显著(dramatic)和流程(process)^[13]。同时,J·佩帕德和P·罗兰在《业务流程再造》中提出:“BPR是一种改进原理,它的目标是通过重新设计组织经营的流程,以使这些流程的增值内容最大化,其他方面的内容最小化,从而获得绩效改善的跃进”^[14]。另外,梅绍祖和James Teng在对现有实践中的流程再造的众多方法,以及阶段—任务技术进行深入研究和分析、综合的基础上,提出流程再造生命周期法及相应的步骤。^[15]有关学者认为流程再造的生命周期主要是构想、启动、诊断、重新设计、重新构建和评价六个步骤。

完善评价程序,要建立地方政府内部监督机制,把从目标设定、具体执行到责任追查,精确落在具体岗位和个人,监督执行机构和执行者的工作是否符合要求与标准。而真正实现对政府的监督,则依赖于地方政府外部监督机制的建立。

前期准备的主要任务是制定绩效评价方案和确定绩效评价项目。制定绩效评价方案应该包括以下五个方面的内容。(1)绩效管理成功的一个重要前提是确定地方政府绩效管理的指导思想,包括宗旨、目的和具体要求。(2)确定绩效评价的指标和标准,即提出绩效评价的指标体系和标准。绩效评价指标主要是评估绩效评价对象的主要内容。(3)明确绩效评价对象,根据地方政府绩效评价对象的层级及其不同职能进行设计。(4)确定绩效评价的方法。根据绩效评价对象的特点和功能,选择和确定绩效评价方法。(5)确定绩效评价主体。根据地方政府绩效管理主体多元性,根据绩效评价对象的特点、性质和功能确定合适的评价主体。

要根据地方政府管理需要,确定绩效评价项目,不宜选择那些评不评估对于改进地方政府管理无足轻重的或者没有多大价值的项目。确定绩效评价项目的实质是要解决绩效评价的决策问题,要根据现有条件对评估项目作出选择。

(三)完善地方政府绩效管理评价程序的法理途径

首先,要建立并完善地方政府绩效评价责任机制。关键是要明确绩效评价

实施者和决定者的责任。根据责任形式,绩效评价责任可分为法律责任、政治责任和行政责任;根据责任性质,绩效评价责任可分为主要责任和次要责任。绩效评价责任追究机制是绩效评价活动内在道义和外在压力相补充的制度安排,通过制度安排做到责权明确,责权统一。

其次,要建立并完善地方政府绩效评价监督机制。要明确各级监督主体的职责、权限、监督行为的范围、地位以及程序和方式,“形成一个互补的、协调的监督体系;要使不同层次、不同职能的监督主体整合起来,协调运转,形成监督合力。形成一个全方位、多层次、强有力的监督系统;要完善监督信息收集系统,建立信息共享机制,形成畅通的信息渠道”^[16]。要促进监督主体在监督过程中互相配合、互通情况、协调一致。

第三,要建立并完善地方政府绩效评价申诉机制。绩效管理申诉机制是一种解决失范问题的特定监督形式,属于行政救济的范畴。为保障绩效管理结果准确、公正,有赖于绩效管理申诉机制。地方政府因其追求的目标多样,工作范围广,在绩效管理过程中,由于受其主客观条件的制约和影响,评价主体难免出现绩效评价偏差。在对地方政府推行绩效评价时,当评估客体对评估主体做出的评估报告有争议时,可以向有权受理申诉的机关阐明事实和理由,提请评价主体复议。建立切实有效的绩效评价申诉机制,从而进一步促进绩效评价的公正和公平,提高绩效管理的有效性。同时,可以启动相应的调查评估机制,保障评估的顺利进行,促进评估双方的良性互动。

四、评价方法的实证趋向

地方政府绩效管理评价方法的实证趋向,主要表现在地方政府绩效管理评价方法的科学性倾向,更加重视绩效评价的逻辑模型与数学模型。

(一)地方政府绩效管理评价方法的科学性

当前,国内外关于地方政府绩效管理研究的主要环节是选择科学有效的绩效评价方法。国内学者在研究地方政府绩效管理的过程中,研究了许多可供选择的模型,如层次分析法、因子分析方法、BP 人工神经网络模型、模糊综合评估模型、DEA 模型等,还借鉴了国外标杆管理方法、顾客满意度方法、样本基准分析方法等,并运用信度和效度等元绩效评价方法对地方政府绩效管理数据、指标及评价结果的科学性和有效性进行检验。国内外的研究表明,选择恰当的绩效评价方法是完善地方政府绩效管理的重要途径。

美国学者约瑟夫·霍利指出,要“利用对项目活动与预期结果间关系的调查(这允许通过代理人测评):运用中间目的和措施(产出与结果)来显示对于其结果取得的进步或贡献;在过去业绩上运用基线与趋势数据;明确多年目标下的目标业绩水平;运用行政资料、调查问卷或训练有素的观察员来测评业绩;适当运用定量目标的同时运用定性的目标与措施,或通过项目评价来测评项目实施情况、因果性影响及其他难以衡量的结果”^[17]。荷兰学者布拉姆·索比尔分析指

出：“就这些功能而言，可以使用不同的业绩测评：与过去比较、跨截面比较、实际业绩与业绩标准比较。使用什么样的途径依赖于决定制定者在特定情形中需要什么信息”^[18]。美国学者菲利克斯·A.尼格罗也提出了自己的观点：“评估有多种形式：如评估投入（教师的工资数量），评估产出（批准的学位数量），或者是评估质量，如通过评估来推测出一个不符合标准的教师比率。在衡量政府的劳动生产率时，人们则是把每人在单位小时的产出作为常用的指数，这些评估形式各有各的用途。有时使用其中的一两个就可以完成一个评估”^[19]。目前，国内外比较成熟的构建框架有：“经济—效率—效益”微观指标体系模型、“政治—经济—社会”宏观指标体系模型、“综合指标—分类指标—单项指标”纵向指标体系模型和注重横向之间关系的“平衡计分卡”等逻辑框架。在具体路径设计上，主张由重管理内容向重服务内容转变。

地方政府绩效管理评价宗旨必须符合政府的战略规划、政府使命以及与信息密切相关的数据和设计。进行地方政府绩效评价设计时应应对组织的战略规划进行分析，从而确定核心甄别组织要测量的核心活动内容。第一步就是设计战略规划，即目标，并且要将战略规划与组织战略相互关联。

（二）地方政府绩效管理评价方法更加注重逻辑模型

逻辑模型的设计要衡量提供政府公共服务的外部环境和内部情况。评价指标必须是一个综合性指标体系，评估设计一定要反映政府运作的基本流程（投入、过程、产出、成果），否则无法真实地反映地方政府绩效。

共通性和特色性是逻辑模型的设计必须要兼具的。国外地方政府绩效管理模型没有一个政府各部门、各层级统一的通用评价体系和绩效管理模型，而是多种多样、丰富多彩的。但是，每种绩效评价模型所表达的程序和性质是相同的，即每种模型都包含效益（effectiveness）、效率（efficiency）与经济（economic）等元素，或者以输出（output）、输入（input）、结果（outcome）、过程（process）等基本环节为逻辑框架，包括效率指标、产出指标和成本效益指标以及结果指标。为了使评估模型进一步完善，有些模型还将治理能力、合法性、责任性、公平性（equity）和回应性纳入其中。其差异只是表现在模型内部要素结构和具体指标选择等方面。所以我们设计的逻辑模型也要体现地方政府的基本使命和职能。

逻辑模型的设计要兼具两种性能：一是简约性，就是通过评价要素和指标之间的关系，再根据评价模型按照各地方政府的使命、职能、任务以及战略规划和绩效目标的要求设计，将政府的各项工作转换为具体的业绩评价指标，为建构地方政府绩效管理指标体系提供一个简明框架。二是可操作性，就是要在绩效指标设计时尽量剔除那些与主要指标关系密切的从属指标，避免绩效评估指标重复，选择能反映地方政府关键职能的指标体系，使评估模型便于进行考核和选择，便于对数据的收集和处理，便于使用与操作。

逻辑模型的设计要合理选择指标与安排指标结构。根据基本指标评估地方政府管理基本特征，完善指标结构需注意基本指标与特色指标相结合，而特色指

标必须突出层次、部门或项目的特征;要注意当前指标与递进性指标兼顾,定量指标与定性指标相结合,在指标体系设计中要将关键指标与一般指标相结合,投入指标与结果指标相结合、投入指标与产出指标相结合,特别要区分各指标之间的主次轻重以及产出指标与结果指标的平衡。

逻辑模型的设计必须要分类进行。借鉴国外经验,设计指标体系可分领域、分部门、分地方或分层次。在层次上,要分别建立评价指标体系,因为我国地方政府是按照级别区分不同层次的,各级政府之间情况也各不相同,如省级政府有城市型和地域型之分。从政府部门或者绩效管理上讲,需要对各条战线如基础设施建设、公共卫生、教育事业、社会治安、环境保护、新农村建设、科技事业、突发危机事件处理等等,设计不同的评价体系,这样才能根据地方政府的职能范围、项目性质和功能、基本使命设计绩效管理评价体系。

从单一的价值趋向到综合价值取向是逻辑模型的设计方式。上世纪 80 到 90 年代以来,地方政府绩效管理评价的重点从单一的经济向多方面发展,责任性、民主性、公平性被纳入地方政府绩效评价模型之中,实现效果性、效率性和经济性并重,从而更好地体现评价模型价值。基于此,今后设计地方政府绩效评价模型,无论是地方政府的发展生态模型、地方政府价值趋向模型,还是政府运作流程都要注重此种变化,要深入分析地方政府基本使命和内涵,并以此为基础构建地方政府绩效评价的基本模式,使其充分体现地方政府绩效管理指标体系的基本主题。

实践证明,逻辑模型是一种非常有效的地方政府绩效管理工具。从我国地方政府实际出发,要想得到一个综合并且系统的研究和分析的思维框架,可以通过地方政府绩效管理评价体系的输入、输出、资源、成果及影响等要素来进行分析。借鉴国外典型的绩效管理评价模型,我们建立适合中国国情的地方政府绩效管理评价逻辑模型,依据地方政府绩效管理评价体系逻辑模型的线性关系可以分解为资源、活动、输入、输出、成果以及影响等要素系统。

逻辑模型可以通过效率性、效益性和经济性三种维度进行描述。效率性分析了输出和输入之间的关系;效益性体现了项目预期结果和输出实现组织的程度;经济性侧重获取一定资源的成本耗费程度。这三者分别是从小节约的角度、获得一定输出的输入程度和输出与成果之间的关系论述的。

逻辑模型可以将组织战略分解为相互驱动的因果层面进行实施与评价。首先,整合利益相关者的要求,以确保绩效评估顺利实施以及结果行程的有效性;其次,一定要把握组织结构的层次感,做到既有利于内外部的管理和监督,又可将组织战略目标分解剖析,为关键部门提供有效的指标和可操作的绩效指标。

(三)地方政府绩效管理评价方法更加注重数学模型

除了逻辑模型之外,数学模型也体现了地方政府绩效管理评价中的实证研究倾向。层次分析法是绩效指标体系权数的分配。结构问题是层次分析法的关键要素,我们在构建地方政府绩效评价体系时要建立起一个内部独立的,能够描

述系统功能或特征的递进层次结构,并有相应的比例标度,形成上层要素对下层相关要素的判断矩阵。排序问题是层次分析法的核心内容,分为标度原理、排序原理和递阶层次结构原理。按层次分析法构建模型一般可分为四个步骤:构造判断矩阵,比较结构要素;建立描述系统功能或特征的内部独立的递进层次结构;得出特征根和特征向量,建立解析判断矩阵;计算各层要素的组合权重,并加以检验。

绩效贡献率分析法是绩效指标评估结果的分析。一种基础的分析法是对政府绩效管理指标体系的结构在统计学上进行分析,它可以更直接、更清晰地反映系统的组成部分及其比例,为我们研究评价体系的各层次及其重要性与合理性等提供了借鉴路径。为了对政府绩效管理指标体系进行更深入、更具体的分析,因此,我们推荐引用了分绩效贡献率。分绩效贡献率是指各分绩效 P_i 占总绩效 P 的比率,记作 $PCI^{[20]}$,即:

$$PCI = \frac{P_i}{P}, \quad P = \sum_{i=1}^n P_i, (i=1, 2, \dots, n)$$

总之,地方政府绩效管理指标权重的计算,是一个技术性的问题,可以通过开发相应的计算机软件予以实现。而运用层次分析法确定绩效管理指标权重的整个过程都是体现人的主观能动性的问题,是理性层面的问题,即分析、判断与执行。绩效管理指标权重计算与运用层次分析方法,体现了定性定量相结合,是一种十分有效的系统分析方法。

构建绩效指标体系优选法,就是优选评价指标体系,通过建立指标集和评价要素集(评价要素集是对被评价对象细分为相关要素的集合)之间进行判断,进而依据评估指标体系的构建原则构建该办法。在地方政府绩效管理体系中,我们在构建数学模型时各个评价要素的构成可能相同也可能不相同,所以,各个要素的重要程度也必然有所不同,甚至通常都不相同。每个评价指标都是评价要素集(一个评价要素集存在着多个映射指标集)的一个映射。如此一系列指标构成了评价指标集,构建模型必要的指标需要在多个映射指标中找到最优的指标。

科学的政府绩效管理强调经验研究与规范研究相结合。在现实中,人们往往注重经验而忽视规范。所以加强地方政府绩效管理既要重视经验研究对实践的显性价值,还要看到规范研究的潜在意义,将两者有机结合。在以经验为主的实证研究中要注意指标体系、评估程序和评估方法的针对性、有效性及科学性,在实践中不断完善地方政府绩效管理;在以规范为主的理论研究中要注重政府绩效管理的法律制度建设,使地方政府绩效管理逐步从人治走向法治,不能因为地方党委、政府的主要领导变更和兴趣转移而受到影响,进而使其得到法律制度的保障。强调经验研究与规范研究的有机结合,离不开系统、深入的调查研究,结合的目的,在于科学构建政府绩效管理指标体系,不断创新政府绩效管理方法,建立行之有效的绩效管理框架。

地方政府绩效管理评价方法的实证趋向,要求把定性分析与定量分析结合

起来。在定性分析中,着重进行国外政府绩效管理及其研究与国内政府绩效管理及其研究的比较,历史上政府绩效管理与现实中政府绩效管理的比较,一般性政府绩效管理与特殊性(如地方)政府绩效管理的比较。在定量分析中,着重进行指标体系的量化分析、评估模型(即数学模型)的量化分析和统计数据的量化分析。把定性分析与定量分析结合起来是实现地方政府绩效评价体系创新的重要方法。

注释:

- [1]孙洪敏、刁兆峰:《国外地方政府绩效评估及其对我国的重要启示》,《社会科学辑刊》2008年第6期。
- [2]人民网,2017年3月5日。
- [3]孙洪敏:《构建以民生为本的中国特色管理模式》,《南京社会科学》2013年第1期。
- [4][5][美]格罗弗·斯塔林:《公共部门管理》,上海:上海外文出版社,2003年,第175页。转引自孙洪敏:《将依法行政纳入地方政府绩效管理》,《南京社会科学》2015年第1期。
- [6][美]帕特里·J.克蒙塔娜、布鲁斯·H.查诺夫:《管理学》,上海:上海人民出版社,2004年,第134页。转引自孙洪敏:《将依法行政纳入地方政府绩效管理》,《南京社会科学》2015年第1期。
- [7][美]卡恩(Kahn):《规制经济学——原理与制度》,转引自[美]斯蒂芬·布雷耶尔、保罗·W.麦卡沃伊:《管制和放松管理》,载《新帕尔格雷夫经济学大词典(第4卷)》,北京:经济科学出版社,1992年,第288页。
- [8]转引自[美]斯蒂芬·布雷耶尔、保罗·W.麦卡沃伊:《管制和放松管理》,载《新帕尔格雷夫经济学大词典(第4卷)》,北京:经济科学出版社,1992年,第290页。
- [9][10]转引自[美]丹尼尔·F·史普博:《规制与市场》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1999年,第121、123页。
- [11][日]植草益:《微观规制经济学》,北京:中国发展出版社,1992年,第78页。
- [12][美]詹姆斯·Q·威尔逊:《美国官僚政治:政府机构的行为及其动因》,北京:中国社会科学出版社,1995年,第102页。
- [13]Michael Hammer and James Champy, *Reengineering the Corporation*, New York: Harper Collins, 1993, pp.33—36.
- [14]J·佩帕德·P·罗兰:《业务流程再造》,北京:中信出版社,1999年,第87页。
- [15]梅绍祖、[美]James T.C.Teng:《流程再造:理论、方法和技术》,北京:清华大学出版社,2004年,第35页。
- [16]2013年1月22日,习近平总书记在中央纪委第二次全体会议上的讲话。
- [17]转引自[美]阿里·哈拉契米:《政府业绩与质量测评》,广州:中山大学出版社,2003年,第85页。参见顾华锋:《我国目前高校本科教学评估指标的不足及其改进设想》,《宝鸡文理学院学报(社会科学版)》2007年第6期。
- [18]转引自秦通:《我国县级政府绩效评估研究》,首都经济贸易大学硕士生学位论文,2011年。
- [19][美]菲利克斯·A.尼格罗等:《公共行政学简明教程》,北京:中共中央党校出版社,1997年,第164页。
- [20]Robbins, S., *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Applications*. 7th ed., New Jersey: Prentice-Hall, 1996, pp.19—24.

[责任编辑:刘姝媛]