

我国地方政府绩效管理的行政生态学分析

杨 钰

(南京审计学院 政治与行政学院, 江苏 南京 211815)

摘 要:我国地方政府开展的政府绩效管理实践存在着理论范式的形式完美主义、评估体系的“官本主义”、实践过程的简单主义的问题。运用行政生态学理论来分析,可以发现我国政府绩效管理处于独特的内外生态系统中,只有深入认识和揭示内外生态系统内涵及其关系,才能有效推动地方政府绩效管理改革。

关键词:地方政府;绩效管理;行政生态学;外部生态;内部生态

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-8750(2011)02-0086-06 **收稿日期:**2010-09-25

作者简介:杨钰(1977—),女,江苏如东人,南京审计学院政治与行政学院讲师,博士生,主要研究方向为政府绩效管理。

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(09&ZD063)

20世纪80年代以来政府绩效管理在我国经历了从理论到实践、从自在到自觉的发展历程,地方政府绩效管理在借鉴西方国家先进理论和实践经验的基础上,取得了一些成就。但我国地方政府绩效管理开展的时间较短,至今仍未形成适合中国现实、具有自觉意识、得到广泛认同的理论范式,因而我国地方政府绩效管理实践存在着价值定位与行为抉择的错位,呈现出一系列问题。只有深层次地认识到问题的内涵及其成因,才能为最终解决这些问题找寻合理的途径。

一、我国地方政府绩效管理概述

政府绩效是运用“绩效”概念衡量政府活动的效果,指政府在社会管理活动中的结果、效益及其管理工作的效率、效能,是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力。对于政府绩效管理,美国国家绩效衡量小组将其定义为“利用绩效信息协助设定统一的绩效目标,进行资源配置与优先顺序的安排,以告知管理者维持或改变既定目标计划,并且报告成果符合目标的管理过程”^[1]。

(一)我国地方政府绩效管理的实践历程

依据追求目标与关注重点的不同,本文将我

国地方政府绩效管理实践分为四个发展阶段。

1. 关注公务员个体效率的发展阶段

20世纪80年代,在向西方国家学习的同时,我国地方政府开展了以目标责任制为最初表现形式的绩效管理实践。在此阶段,地方政府借鉴了私营部门中目标管理的方法,将组织目标层层分解,分解为若干个人目标,并定期对公务员个体目标的实现情况进行检查,并将检查结果与公务员个体的奖惩、升迁相关联。这种绩效实践形式当前仍在一些刚刚开始绩效管理实践的地方政府及其部门中出现。

2. 以提高政府机关的行政效率为目的的效能监察阶段

为提高整个政府机关的行政管理效率,政府监察部门有计划、有目的地针对行政管理的效率、效能等情况进行了一系列监督管理活动。这一阶段的绩效管理实践实际关注的是地方政府及其部门的内部管理效率。

3. 以提高公民满意度为目的的政府绩效评估阶段

在这个阶段中,最典型的实践是社会服务承诺制度和行风评议制度的实行。1994年,山东省烟台市针对城市社会服务质量较差的问题,借鉴

英国“公民宪章”的做法,在烟台市建委系统试行“社会服务承诺制度”,并逐渐推广到烟台市的其他政府部门。同时,一些地方政府及部门开展了公民评议政府活动。如南京、珠海推行的“万人评议政府”活动等。这一阶段的绩效管理实践把政府部门工作效率评价的重点转向公众,着重于外部评价,目的在于通过外部评价来提升政府的服务质量,以满足公众的需要。

4. 以全面提高政府管理质量和能力为目的的绩效管理阶段

20世纪90年代中期开始,福建厦门市思明区等地方政府开展了以提高管理效益和社会效果为目标的地方政府管理实践。2002年的机构改革要求以精简、统一、效能的原则推行,2003年的中共十六届二中全会指出通过机构改革建立新的“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制,更好地服务于改革开放和现代化建设。在此阶段,各级地方政府围绕着中央的要求,力求建设效能型政府,以全面提高政府管理质量和能力。

(二) 我国地方政府绩效管理研究现状

1. 我国地方政府绩效管理理论来源于西方政府绩效管理理论

西方对国家政府绩效管理问题的研究开始于二战后,在20世纪70年代末80年代初开始的“新公共管理”运动中逐渐发展与成熟,这一时期出现了大量的研究论著,如奥斯本和盖布勒的《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,奥斯本和普拉斯特里克的《政府改革手册:战略与工具》等。中国地方政府绩效管理理论的研究起源于对西方理论的介绍、梳理、评介以及批判和借鉴,从价值体系、工具手段和理论模型都有很强的西方印记。

2. 从研究的理论领域来看,我国地方政府绩效管理研究范式很不明确

到目前为止对于地方政府绩效管理的研究主要是一些零散的论文,专业性的专著较少出现。地方政府绩效管理研究几乎都是放置在“政府绩效管理”的宏观视阈下来分析的。这个境况是对西方政府绩效管理理论进行简单借鉴的后果。西方政府管理机制是自下而上的,而中国的机制则是自上而下的,因而我国地方政府管理绩效的研究要依据完全不同于西方的生态环境,要研究其

独特的生成土壤,需要建立独立的理论范式来支撑理论体系。

3. 从研究的问题意识来看,我国地方政府绩效管理研究对象十分模糊

国内一些学者已经从对效率、效益、效能角度的研究转向对政府绩效的研究和探索,如周志忍、胡宁生、卓越等是较早在这方面做出成就与贡献的,他们在介绍西方新公共管理改革理论与实践的基础上,逐渐将新的理念、方法与技术引入到我国的政府管理研究中来。但在问题意识上,现有研究往往存在着理论上的早熟与现实主体缺乏的错误,研究对象十分模糊,理论与现实的脱节导致地方政府绩效管理的诸多问题无法得到理论的正确指导。

二、我国地方政府绩效管理现状

(一) 从实践理念来看,存在着“阉割”实际精神的形式完美主义

1. 实践中广泛存在着政绩工程现象

政绩工程是中国地方政府管理中的一项非常独特的风景,我们在此无意追问产生政绩工程的政治动因,而是要分析产生政绩工程的政府管理绩效。不同于以往个人色彩浓厚的政绩工程,在政府绩效管理机制下,现代政绩工程更多的是通过各级人大会议认可而获得了合法形式,在合法形式的背后是一套非常“合理”的理论解释说明体系。这些解释说明体系用完美的形式主义取代了现实民生的生态系统,导致了政府绩效管理的根本性失败。诸如前安徽省副省长王怀忠为谋取自身仕途的发展而大搞政绩工程,先后树立了阜阳国际机场、阜阳国际电厂、龙潭虎穴等大工程,而这对公众来讲却是一项又一项沉重的负担;还有诸如沈阳慕马大案中暴露出的沈阳浑河大市场、沈阳国际棋城等工程,也是如此。

2. 一些地方政府将政府绩效管理作为开展中心工作的辅助考核工具

政府绩效管理的目的是通过某些管理方式的改变来获得政府整体绩效的提高与改善,给公众带来更好更多的福利。但一些地方政府开展目标责任制考核、实施效能监察和效能建设等管理机制时,绩效管理往往只是作为开展中心工作的辅助考核工具,仅仅是围绕地方政府的中心工作而展开的。比如,在绩效考评中,将“是否完成政府

的中心工作”作为一项“一票否决制”的指标。政府的中心工作可能是推广某一种农作物种植,也可能是招商引资,或者是其他的一些工作。那么,如此看来,这些地方政府绩效管理实践的开展实际上是极端片面化、短期任务化和功利化的。这使得政府绩效管理的实践从理念的完美主义走向了行动的片面决断,成熟理性的理论以及由理论而产生的管理机制成为没有实质内涵、没有行动动力的虚空形式,理论被剥离了真实的精神。

(二)从实践手段来看,绩效评估体系存在着“官本主义”

地方政府绩效评估体系存在着“官本主义”,表现在以下六个方面。

1. 缺乏一致明确的地方政府绩效评估价值取向

所谓价值取向,是指一定的主体以某种价值观为指导,根据一定的价值标准,对价值目标进行价值选择和价值决策的行为倾向。可见,政府绩效评估的价值取向决定着政府绩效评估的内容和政府管理努力的方向。各评估主体所处地位的差异决定了他们在评估过程中的价值取向是不一样的。政府作为内部评估主体,致力于“政府本位”的价值取向,公众则致力于“公众本位”的价值取向,专业独立的评估机构或者其他相关的机构所持的价值取向,可能又与政府和公众不一样。这样,不同主体价值取向的差异给政府绩效评估的开展带来很大的困难,影响着指标体系的正确设计与评估工作的顺利开展。

2. 地方政府绩效评估主体系统不完善

“绩效评估主体是评估的主导因素,因为绩效评估其他因素都必须通过主体来完成;主体设置科学与否,在很大程度上影响着政府绩效评估效果。”^[2]当前我国政府绩效管理主体系统并不完善。一些地方政府绩效考核主要在行政机关内部进行,缺乏社会化评价和公众评判。许多单位的考核机制形同虚设。可见,一些地方政府的绩效考核与绩效评估工作仍然只是由政府作为单一考核与评估主体而进行。也有一些地方政府的绩效评估设置了多元评估主体,但是在评估权重的安排上却又有失偏颇,如,某地方政府将政府内部行政机构、第三方评价机构、公众都作为政府绩效的评估主体,但是在评估结果重要性的安排上,公众的评估结果只占最终评估结果的5%。此外,

多元主体评估系统的构建过程中还存在着主体资格是否能真正实现、第三方评估主体是非具有独立性与客观性、公众主体是否具有代表性等等问题。

3. 地方政府绩效评估的重点是官员考核,缺乏对组织整体绩效的关注

绩效包括个人绩效、团队绩效、组织绩效三个方面。目前,我国地方政府的绩效评估大多时候是将绩效评估、绩效管理作为官员管理中的一项考评性工具,即将绩效评估作为政府内部控制的一项工具,对于政府及其部门的组织绩效很少关注。由此带来的结果是官员要接受来自多个职能部门的不同内容的考核,甚至有时候存在着重复考核的现象。

4. 地方政府绩效评估内容不全面,缺乏科学完善的指标体系

在地方政府绩效评估开展中,一些地方政府结合自身的实际情况设计了一系列的指标体系。这些指标体系虽然改变了以往直接由GDP说了算的格局,但大多还存在一些问题,如考核的内容过多关注经济发展而忽略了政府政治、社会、文化等其他方面职能的考察,容易造成有些地方经济发展和社会、文化发展不协调的局面;又如软指标较多而硬指标很少,这给实际的绩效评估带来很多操作性的困难并且容易造成考评的随意性,由此而产生的评估结果也就缺乏公正性与可应用性;再如重近期业绩而轻长期效益,一些地方政府重视一些如GDP、人均GDP增长率等短期数据指标体系的设置,而忽视资源和生态环境、人民生活水平提高度等长期效益指标,由此加剧了一些地方政府及其官员“固有的政治短视”^[3]。

5. 评估工作的开展带有很大的随意性

我国地方政府绩效评估工作的开展缺乏制度性的规定,而较多时候是随着上级机关或领导人意图的改变而改变的。到底多长时间开展一次评估,什么时候评估,针对哪些人、哪些部门开展评估,经常是以领导人的意志为转移的。因此,某些地方政府经常会开展一些“运动式”的评估。而这样的评估工作往往会带来很多消极性的影响,如政府官员对待绩效评估的态度会缺乏积极性、评估结果的有效性与公正性值得怀疑等等。

6. 绩效评估结果的使用有待规范

在我国实践中,需要关注并避免绩效评估

结果利用中的两个极端:一是评估后将评估结果束之高阁,与官员或政府及其部门的奖惩、升迁以及资源的分配毫无关系;另一种是对于绩效评估结果利用过于急功近利,不分场合地推行“一票否决”、“末位淘汰”等貌似激进、实则不尽科学的制度。国际公共管理实践表明,把奖惩作为评估结果利用的唯一形式,简单化地公布“荣光或现丑”之类的排行榜,都会导致相关人员对组织绩效评估产生抵触情绪,加剧弄虚作假和“玩游戏”的行为,削弱组织绩效评估的效果^[4]。

(三) 从实践过程来看,存在绩效管理的简单主义

我国的政府行政改革实践中,一些政府部门和官员虽然很强调绩效管理,但他们在践行绩效管理时只是将其看成是单个步骤、环节。绩效管理是一个过程性的概念,因为无论是绩效本身(进行或实行某事的行为或过程^{[5][320]}),还是绩效管理,都是一个过程。而这个过程并不是单个步骤或环节的拼凑,而是一个系统工程。政府绩效管理包含绩效目标、绩效信息、绩效激励、绩效合同、绩效成本、绩效申诉、绩效评估等等内容,而这些内容之间是互相联系、互相影响、互相作用的。有效的绩效管理可以通过系统中所包含的内容发挥系统优势。

三、行政生态学视角下的 地方政府绩效管理

(一) 行政生态学理论视阈

行政生态学理论兴起于二十世纪四五十年代,由高斯、达尔、默顿等人开创,由利格斯进行了系统性分析与论述。行政生态学认为,“要了解一个国家的公共行政,不应该仅仅局限于行政系统本身,而应跳出行政系统,从社会这个大系统来考察行政,亦即考察一国的行政与该国的社会环境的关系”^{[5][324]}。“影响一个国家行政的生态要素是各种各样的,但其中最主要的有五个要素:经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治框架”^[6]。由此我们可以看出,完整的行政生态学视阈应该包括两个方面:一是行政的外部生态,包括经济要素、政治要素、社会要素、文化符号要素等;二是行政自身的内部生态,包括行政理念、行政制度、行政行为、行政目的、行政后果等。

因而,从行政生态学视阈来看,中国地方政府

绩效管理制度存在问题的根源在于生搬硬套西方政府绩效管理的理论范式,忽视这些方式特殊的西方行政生态系统特征。从逻辑思维的角度来看,西方行政生态系统中产生的理论范式在脱离西方行政土壤后,提升为具有普遍性意义的概念内涵,成为建构中国地方政府绩效管理的理论范式,这在概念体系上很容易形成完美的形式主义;从中国现实的问题意识来看,这种倒果为因的方式使得中国地方政府绩效管理丧失了根本性的精神内涵,因而也就表现为理论价值与行为抉择相互背离的矛盾现象;从地方政府绩效管理的后果来看,一方面是政府管理主体深刻感受到中国行政生态系统的复杂性,另一方面是民众对政府管理理想宣传与行动背离的心理抵触;从我国地方政府绩效管理的理论来看,并没有形成自身有效的、兼容行政内外生态环境的理论体系。

从行政生态学视角深入分析我国地方政府绩效管理的内外生态,才能正本清源,有利于我们深入认识当前我国地方政府绩效管理中存在的种种矛盾现象,有利于认识理论研究举步维艰的根本问题所在,有利于认识地方政府绩效管理现实问题的严峻性与理论创新的急迫性。

(二) 我国地方政府绩效管理的独特的外部生态

1. 经济因素

这是影响一国行政管理绩效的首要要素,我国的经济结构处于计划经济向市场经济的转型时期,市场机制在社会发展中发挥了较大的作用,但还存在许多不完善的方面,还存在着计划与市场共存的二元制局面,而且市场机制的运行规律也并未像英美等西方国家那样“深入骨髓”。从某种意义上说,经济基础决定上层建筑,以英美为代表的西方发达国家政府绩效管理的实践是在市场经济充分发展、私营部门改革对政府部门改革大力推动条件下才开展起来的。市场经济的不断发展和私营部门的改革也深刻影响着我国政府绩效管理改革的历史进程。

2. 政治体制因素

我国是人民民主专政的社会主义国家,国体决定了政体。与西方国家的政治与行政相分离的政治框架结构不同,我们保持着政治与行政的高度统一,两者都是在中国共产党领导下,是人民意志的高度体现。在看到我们国家政治大框架的基

础上,我们还应看到在地方政府职能划分中存在的一些痼疾也给现行的地方政府绩效管理实践带来了困难与障碍。

3. 社会要素

我国缺乏一个发达与健全的市民社会,已形成了大政府与小社会的格局,这并非是我国政府的行政惯性使然,而是由于我国的社会中介组织发展较差,不能承担较多社会性的职能。英国、美国都是市民社会高度发达的代表,这一社会背景推动了绩效管理的实践。绩效管理的兴起基于公众对于政府绩效意识的推动,绩效管理的顺利开展又依赖于公众作为政府绩效评价的核心主体在政府绩效管理中的主人翁作用。

4. 符号系统

一方面,我国宪法规定,国家权力来源于人民权力,人民是国家的主人,而政府以及政府公务人员只是为民服务的机构和公仆。但是现实中,我们政府机关的一些公务人员仍受“官本位”思想的影响而表现出“官僚政治的傲慢”的一面,在政府绩效管理实践中就表现为“政府本位”的价值取向;另一个方面,我国的行政法律法规还不够健全,还有待进一步完善。因此,政府绩效管理实践多处于自发状态,并且带有较强的随意性,缺乏法律制度的充分保障和规范。

5. 沟通网络

随着信息技术的发展,人与人之间的交流方式日益多元化,媒体也日益多样性,我国已经从利格斯所认为的“多元化社会”中脱离出来,民众与政府之间拥有基本相同的价值观与信念。但是我国疆域辽阔、民族众多、经济发展不均衡、地方语言丰富且有较大差异,这给公众与政府之间的交流与沟通带来了一定的困难,我国还未能形成理想的“一元化社会”的沟通网络格局。

由此我们可以看出,发端于西方的政府绩效管理理论,在传达到中国民众与社会机制时,不能生搬硬套,必须充分考虑中国政府管理独特的外部生态,才能实现政府绩效管理的要义。

(三) 我国地方政府绩效管理的内部系统的复杂生态

1. 理论起源的外在性

探索中的政府绩效管理的实践需要先进的理论来指导,但因为绩效管理与政府绩效管理的理论都最先产生于西方发达国家,所以西方绩效管

理理论成为我们当然的理论起点。尽管二十世纪八九十年代之后,我国也开始关注对于政府绩效的研究,但理论研究还相对较少,主要集中在介绍与研究西方国家公共部门的绩效管理的实践与理论,而立足于我国绩效管理实践来进行的研究相对不足。这种研究中的经验主义以及对中国政府管理现实缺乏理性的目的论意识,使得我们政府管理缺乏根本的、合理的价值理想。

2. 价值理念的错位与悖反

首先,受政治生态影响,一些地方政府官员对于绩效与政府绩效的认识是错误的。很多地方将政府绩效管理变成“政绩”的形象工程,只注重短期的、暂时的公众满意度和简单的形象塑造,而不知道政府绩效管理是一个主客体互动的、具有长远科学意义的政府绩效管理的过程性控制的有机管理体系。其次,具体的价值取向之间相互矛盾。绩效管理是一种观念性的管理活动,基于不同的价值取向而开展的绩效管理带来的结果是完全不一样的。地方政府绩效管理理念往往因人而异、因政府换届而异、因部门而异,缺乏整体、合理的、核心的和和谐的价值内涵,经常相互冲突,同一事件具有完全不同的评估手段和评估理念,严重损害政府的公信力。

3. 国家管理系统制度的复杂层级

“在公共部门中进行高绩效改革时,您将要面临的最棘手的挑战将是由强硬的国家管理系统所强加的过于规范的制度。全国和政府各阶层的改革者都有无数次改革努力被官僚政治和僵化的管理系统所阻碍的经历。”^{[6]125}西方发达国家政府绩效管理实践曾受到过于规则化的制度的影响,我国当前地方政府绩效管理实践中之所以还存在着以上所述的这些问题,其中很重要的一个原因是缺乏其他相关制度的配套支持。中国地方政府绩效管理除了拥有外在的政治经济生态环境之外,还处在一个复杂的而且直接对其具有制约效力的国家管理体系的宏观管理环境。地方政府绩效管理研究除了自身的管理体系之外,还要依靠国家管理体系的支持。没有国家组织制度、预算制度和人力资源管理制度的有力支持,地方政府绩效管理无法获得实质性效果。

4. 政府绩效管理实践操作的模糊性

首先,绩效目标的设立存在困难。绩效管理作为当代管理的一种工具,经历了由私营部门实

践运用到政府部门运用的过程。然而,由于政府部门本身的特性,一些目标不是仅仅用数量化指标可以简单描述的;同时,政府绩效目标的体系也较为复杂,与工商企业的目标相比,政府绩效的目标关联性更强,政府组织目标系统的复杂性和差异性决定了政府需要同时考虑许多政策目标,并且有些时候这些目标体系之间存在着冲突与矛盾,如公平与效率等等。其次,绩效信息的收集存在着困难。全面、真实、准确的公共信息是有效开展政府绩效管理的前提和基础。但是,由于公共信息本身公共性、权威性以及信息不对称性的特点,以及政府部门作为“理性经济人”的考虑,在开展绩效管理实践的过程中要掌握真正有效的绩效信息依然是十分困难的。最后,绩效评估的开展存在主客观的困难与障碍。政府部门本身目标体系较为复杂,体现为政府目标的多元性与软目标性质,政府部门提供的产品与服务多为非终端产品,对其投入与产出的度量存在着客观的困难。同时,政府部门的公共管理者基于自身利益的考虑对于绩效评估的开展有着天然的排斥心理,也给绩效评估的开展带来主观的障碍。

安德鲁和戈登史密斯在《从地方政府管理到地方治理》一书中指出“在过去的10年或20年内,全世界的地方政府都一直在经历一种变迁过

程。这一过程主要是外部变迁的结果,而各个地方政府对这种外部变迁几乎没有施加任何影响”^[7]。一个负责任、重绩效的政府必定既要认识到这种外部压力,更要自觉定位自身所处的生态环境,才能够根本上造就富有理论与实践创新动力的新型政府。

参考文献:

- [1] 张成福. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:285.
- [2] 邱法宗,张霁星. 关于地方政府绩效评估主体系统构建的几个问题[J]. 中国行政管理,2007(3):38.
- [3] 周志忍. 政府绩效管理研究:问题、责任与方向[J]. 中国行政管理,2006(12):13.
- [4] 方振邦. 绩效管理[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:3.
- [5] 唐兴霖. 公共行政学:历史与思想[M]. 广州:中山大学出版社,2000:320-324.
- [6] 波波维奇 M. 创建高绩效政府组织[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:125.
- [7] 安德鲁 K,戈登史密斯 M. 从地方政府管理到地方治理[M]//俞可平. 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社,2000:179.

(责任编辑:杨凤春)

An Ecological Analysis on Performance Management in Local Governments

YANG Yu

Abstract: There are some problems in our local governments in performance management, such as form perfectionism, officialism of government performance evaluation, and the lack of systematic practice. From the perspective of administrative ecology, we can find that our government performance management has a different external ecological system from western countries. So only with the in-depth understanding of both the external and internal ecosystem and their relations, can we effectively promote the reform of local government performance management.

Key words: local government; performance management; administrative ecology; external ecological system; internal ecological system