

论我国政府绩效评价主体体系的构建

——基于政府公共受托责任视角的分析

刘笑霞

(河海大学 商学院,江苏 南京 210098)

[摘要]政府内外部的公共受托责任关系是确定政府绩效评价主体的基本依据。具体而言,政府公共受托责任关系链中不同层次的委托人及其代表均应构成政府绩效评价的主体。在西方,许多国家已经构建起合理的多元化政府绩效评价主体体系,但我国政府绩效评价主体仍然较为单一。为此,我国应当根据政府公共受托责任的具体要求,并参考西方发达国家的成功经验,构建一个多元化的政府绩效评价主体体系,从而促使政府更好地履行公共受托责任。

[关键词]政府绩效评价;评价主体;公共受托责任;政府审计;国家审计

[中图分类号]F239.44 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2011)03-0011-09

政府绩效评价主体的研究主要是解决“谁评价”的问题。作为评价的主导因素,评价主体将对绩效评价的指标设计和实施方式等诸多方面产生深远的影响,其选择科学与否,将直接关系到政府绩效评价的有效性。目前,我国政府绩效评价主要由上级领导部门推动,公众、立法机关及其他民意代表机构在评价过程中远未发挥其应有的作用,这在很大程度上降低了我国政府绩效评价的意义。因为,政府绩效评价从根本上来自政府对公众的公共受托责任。从现有文献来看,我国已有很多学者从不同角度对政府绩效评价主体尤其是公众参与评价问题进行了探讨^[1-4],但这些研究并未从本源理论出发对评价主体进行深层次的分析,因此笔者将依据政府的公共受托责任关系,从理论上分析政府绩效评价主体的合理构成,并在对西方发达国家的评价主体构成和我国评价主体的发展变化进行介绍的基础上,就如何构建和完善我国的政府绩效评价主体体系提出自己的建议^①。

一、确定政府绩效评价主体的基本依据:政府公共受托责任

政府公共受托责任是政府绩效评价的理论基石,它不仅构成了政府绩效评价的基本动因和内容,而且其关系链的具体构成是确定政府绩效评价主体和对象的基本依据。具体来说,在政府公共受托责任关系链中,每一层次的委托人都构成了政府绩效评价的主体,与之相对应的每一层次的受托人则构成了政府绩效评价的对象。

[收稿日期]2010-10-05

[基金项目]教育部人文社科基金青年项目(09YJC790171);河海大学“中央高校基本科研业务费专项资金项目”(2009B23214)

[作者简介]刘笑霞(1979—),女,山西阳泉人,河海大学商学院会计学系讲师,博士,从事审计与政府会计研究。

^①对政府绩效评价的主体,可从多个角度进行探讨,如公共管理理论、利益相关者理论、责任政府理论、服务型政府理论等。不过,笔者认为公共受托责任是最本源的,是构建政府绩效评价框架(包括主体)的理论基石。

（一）政府公共受托责任的含义

所谓公共受托责任,简单地讲就是接受公众委托、管理公共资源的政府、机构和人员所负有的履行社会公共事务管理职能并向公众提交报告以说明其责任履行情况的义务^[5]。

政府的公共受托责任产生于公众和政府之间的委托代理关系^[1]。笔者通过考察政府内外部的委托代理关系后发现,围绕着政府的受托责任关系大体可以分为以下两个层次。

1. 政府整体与外部的受托责任关系链

在现代民主社会中,公众会委托政府代表公众利益来行使管理国家和社会公共事务的权力,同时,为了保证政府运作所必需的物质资源,公众还会通过缴税等途径将自己手中拥有的部分资源转移给政府。因此,公众与政府之间就存在着一种委托代理关系,由此产生了政府的公共受托责任。政府必须从公众的公共利益出发,管理好公众托付的公共财产,履行好国家和社会公共事务的管理职能。

在现代社会中,公众不仅是分散化的,而且还具有利益多元化、需求差异化、认识多样化等特征,因而要让公众对国家和社会公共事务形成一致而有效的意见、对政府部门进行有效的监管,在政治实践中几乎是不可能的。因此,民主国家中的主权拥有者——公众就需要通过一定的制度规则设立能够代表自身意志的立法机关,委托其对政府进行监督并决定重大的国家事务。这样,公众与政府的委托关系就衍生出立法机关与政府的委托关系,而政府对公众的代表——立法机关也必须承担公共受托责任。除了立法机关外,政治实践中逐渐出现了其他一些代表民意的机构,如大学设立的评价机构或者受基金会资助的政府绩效评价机构。严格来说,这些机构与公众之间并没有正式的委托受托契约,但由于这些机构自身定位为公众利益的代表,使其与公众之间形成了非正式的或者说是隐含的委托代理关系。这些民意机构往往会站在公众的立场上对政府及其部门进行监督和评价,以促进政府更好地履行受托责任、维护公众的利益,又由于其评价具有较高的独立性和权威性,往往能得到公众的信赖。尽管政府对这些民意机构并不直接负有受托责任,但由于这些民意机构与公众之间隐含委托代理关系,因而能够代表公众行使委托人的权利,不过政府对这些民意机构的受托责任的刚性要弱于对立法机构的受托责任。

在单一制国家结构下,上级政府与下级政府也存在着一种委托代理关系,上级政府通常会对下级政府履行职责的情况进行监督、评价,以避免其违背公众的委托。之所以会产生这一委托代理关系,是由于上级政府对本区域内全体公众及立法机关负有受托责任,政府必须为本区域全体公众的福祉而尽心尽职地工作,因此上级政府需要保证下辖所有区域内的各级政府也各自履行好对公众的责任。也就是说,上级政府与下级政府之间的委托代理关系是由于上级政府为了完成其更大范围内的受托责任而产生的。在我国,地方政府不仅对本级立法机构(本地区公众的代表)负有受托责任,而且与作为更大区域内公众的受托人的上级政府之间存在委托代理关系,并对后者负有受托责任。当然,在复合制国家结构中,独立的成员体(如共和国、州)对联邦政府并不负有受托责任。

上述分析表明,政府整体对外部的公共受托责任包括政府对公众、立法机构以及其他民意代表机构、上级政府的受托责任。其中,政府对公众的受托责任是根本,而对其他主体所负的受托责任则均源于此。

2. 政府内部的受托责任关系链

政府作为一个整体在接受公众的委托后,为了保障其社会管理职能的实现需要将有关的职责加以分解,并分配给相关的专门部门。这样,政府与其下属的相关部门之间就形成了委托代理关系^①。这些政府部门再进一步将有关任务分解给各个层次的公务员,并依照管理层级予以监督、指导,从而使部门首长与公务员之间、上级公务员与下级公务员之间又形成一种委托代理关系。因此,政府内部

^①当然,由于政府整体的权力来源于立法机构,政府下属部门对立法机构也负有间接的受托责任。

的受托责任关系包含了政府部门对政府行政首长的受托责任、公务员对部门首长的受托责任、下级公务员对上级公务员的受托责任。这样,政府公共受托责任就形成一个涉及政府内外部及内部各个层次的链条。其中,政府对公众的受托责任是最根本的,政府对立法机关的受托责任及公务员对行政长官的受托责任皆源于此,都是为了保证政府整体对公众的受托责任的顺利履行。

需要指出的是,上述关于政府受托责任关系的划分只是针对一般情形而言的,在不同的政治体制、国家结构形式及政府管理体制下,政府的受托责任关系存在一定的差别。

(二) 公共受托责任委托人与政府绩效评价主体的确定

如上所述,政府内外部存在着多个层次的委托受托关系。从理论上说,这些委托受托关系中各层次的委托方(或其代表)均可以成为政府绩效评价的主体。这些委托人或与评价对象存在资源上的委托关系,或与评价对象存在管理上的委托关系,但都有权对受托方的绩效进行评价。具体来说,政府绩效评价主体应当包括以下几类。

1. 公众与立法机关

前已述及,在民主政治下,政府是接受公众委托、按照公众的意志来行使管理国家和社会公共事务权力的。政府的权力归根结底都来自公众的授权。作为政府的委托人及其公共管理和公共服务的最终承接者——公众对政府绩效中体现出来的绩效水平具有评价的权力,应成为政府绩效评价的重要主体。因为,公民作为政府的公共管理和公共服务的最终承接者,对政府绩效理应最具有发言权,所以公民参与原则是绩效评估的基本原则^[6]。

立法机关作为公众利益的忠实代表,也应是政府绩效评价主体。由于立法机关的特定地位和作用,由其来对政府绩效进行评价,可以克服群众评价在信息占有、专业性、权威性(刚性)等方面的不足。在立法机关的政府绩效评价过程中,国家审计机关往往发挥巨大的作用,尤其是在立法型审计管理体制之下。

但是,立法机关代表民意,履行表达公众意志的功能,并不意味着公众就放弃了对国家和社会公共事务的知情权,也不意味着公众放弃了自身对政府绩效进行评价的权力。公众作为政府的主要服务对象和施政行为的直接接受者,其对政府的评价能直接反映政府行为的效果,因而该评价是衡量政府绩效的有力工具。公众参加政府绩效评价被认为是新公共管理运动的一个基本特征^[1]。因此,立法机关或政府自身,都应积极引导公众参与政府绩效评价,通过恰当的评价来促进政府提高绩效,这也是推动国家民主化进程的一个重要方面。

2. 上级政府、部门及领导

下级政府与上级政府、职能部门与政府、公务员与部门领导、下级公务员与上级公务员之间也存在着受托责任关系。因此,这些受托责任关系链中的直属上级有权对下级在履行职能过程中所获得的成绩和效益进行评价。并且,与其他评价主体相比,直属上级往往是最了解被评价对象的工作环境和日常运作的组织或个人,其在搜集评价所需的数据和相关信息、评价的权威性等方面具有其他主体无法比拟的优势,因而可以在评价中经常采用较多的定量数据,这大大提高了评价的客观性和准确性。这也是直属上级在传统的行政模式中经常作为唯一的政府绩效评价主体的一个重要原因。

然而,即便是由上级政府或部门领导来进行绩效评价,也不能根本解决评价主体与评价对象之间的信息不对称问题。由于评价结果的客观性在很大程度上取决于主体所获得的信息的充分性和适当性,建立相关的保障机制,以保证用于绩效评价的信息相关、可靠,就显得尤其重要。此外,上级对下级评价的客观性容易受到上级主观意志的影响。因此,建立一套科学、公允的评价程序,使绩效评价免受上级部门与官员的主观影响,也就变得非常重要。

3. 学术研究机构和非营利性的民间组织

学术研究机构和非营利性民间组织,如大学或者公益性基金会设立的研究所、评价机构,也经常

作为公众利益的代表来衡量政府的绩效水平。尽管这些主体与公众之间没有明确的委托受托关系,但其与公众之间实际上存在一种隐性的、间接的委托受托关系。并且,公众对其评价结果的依赖,也决定了这种隐性委托代理关系的存在。从这个意义上讲,学术研究机构和非营利性的民间组织对政府绩效的评价仍然源自政府对公众的公共受托责任。

值得注意的是,由于政府的受托责任关系会随着民主政治的发展而不断变化,政府绩效评价主体的范围也应当处于不断变化之中。因此,新闻媒体、政党等也可能参与政府绩效评价,但这些主体对政府评价的权力从根本上都来自政府的公共受托责任。

综上所述,依据政府的公共受托责任,政府绩效评价的主体应当包括社会公众、立法机关、上级政府(部门或者领导)、其他民意代表机构(如公共管理学术研究机构)等等。这些评价主体的角色身份、知识经验和利益需求各异,其对政府绩效关注的角度、重点与评价所采用的方法、标准以及最终评价结果的客观公正性和准确性都存在较大差别。只有将这些主体的评价综合起来,才能得到关于政府绩效(也就是公共受托责任履行情况)的相对全面、客观的评价。

二、国外政府绩效评价实践中对评价主体的确定

从国外实践来看,评价主体多元化成为一个共同特征。这些多元化的主体是与政府公共受托责任的内在要求相一致的。本文以美国和英国的政府绩效评价主体的分析为基础,以期为构建我国政府绩效评价主体体系寻求可供借鉴的经验。

(一) 美国

美国的政府绩效评价主体可以归纳为以下几类。

1. 被评价对象自身

被评价对象自身是美国各层次政府绩效评价的一类重要主体,尤其是在职能部门的绩效评价中居于重要地位。美国联邦政府各部门在每个财政年度末都要对部门绩效状况进行自我评价,并将评价结果编制成“绩效与责任报告”向总统、国会和公众报告^[7]。美国的地方政府绩效评价中,自我评估同样重要,例如,以地方政府绩效评价闻名的凤凰城,其绩效评价的一个显著特点就是各部门因地制宜地制订战略计划,自主开发和使用绩效评价指标并在《市政经理执行报告》上自主反映本部门的情况^[8]。

2. 上级机关或领导

美国是联邦制国家,上级政府一般不参与对下级政府的绩效评价。但在政府内部,上级领导或机关仍然构成了绩效评价的重要主体。例如,政府行政首长会对职能部门的绩效进行评价,职能部门也可以对下属机构的绩效进行评价。

由于政府的所有职能都是通过各部门来执行的,而部门职能又主要是通过众多不同类型的项目来得以实现的,因此联邦政府对职能部门的绩效评价经常与项目绩效评价联系在一起。然而,总统并非通过亲自对项目绩效进行测评来衡量相关职能部门的绩效,而是将其委托给联邦管理与预算局^[7]。由上级机关或领导来负责绩效评价,这种情况在美国地方政府中同样存在。

3. 立法部门

立法部门在美国的政府绩效评价实践中发挥着举足轻重的作用。立法部门不仅积极制定政府绩效评价的相关法律,而且还通过国家审计部门具体参与绩效评价实践。美国国会 1993 年颁布的《政府业绩与成果法》推动了联邦政府的绩效评价改革,为州和地方政府的绩效评价提供了有益的经验。与此同时,美国国会还通过美国责任总署对联邦政府各部门(或项目)在履行职能过程(或执行)中体现出的效率和效益状况等进行审计,以作为部门自身绩效评价结果的参照,并做出相应决策。

4. 公众

在美国,公众不直接参与对政府绩效的评价,但他们通常会参与由政府或民间机构组织的绩效评

价,以表达自己对政府所提供的公共产品和服务的意见。以美国亚利桑那州的凤凰城为例,政府部门的绩效评价是由各部门自主实施的,但评价过程却是开放式的、具有高度的社会参与性。在这一过程中,公众作为顾客、所有者、问题的提出者、服务质量评价者,对政府部门的战略计划、指标设计等提出意见,并评价部门的服务质量。公众广泛参与绩效评价被视为凤凰城取得评价成功的重要因素^[8]。

5. 学术研究组织和民间中介机构

在美国,学术研究组织和民间中介机构也是对政府绩效进行评价的重要力量,并得到公众的广泛认可。影响较大的有美国雪城大学的马克斯维尔学院、乔治梅森大学的摩卡特斯中心、坎贝尔研究所等。例如,坎贝尔研究所对全美国 50 个州政府展开了大规模的绩效测评活动,引起了较大的社会反响;摩卡特斯中心对美国所有联邦机构根据《政府业绩与成果法》编报的绩效报告进行年度审核和评价。

(二) 英国

与美国不同,英国是实行君主立宪制的单一制国家,虽然英国具有地方自治的传统,但其地方政府却隶属于中央政府,中央政府拥有对地方政府的规范权和监督权。不过,在政府绩效评价的主体上,英美两国却有很多相同之处。英国的评价主体主要包括以下几类。

1. 被评价对象自身

根据英国财政部 1982 年公布的《财务管理新方案》的要求,政府各部门都应从经济、效率、效益三个方面对其自身绩效进行评价。1997 年颁布的《支出综合审查法案》要求各公共部门必须对本部门的预算和支出进行全面的审查,并在此基础上建立连续 3 年的支出计划。该法案还要求各部门每年应向议会提交一份《秋季绩效评价报告》,内容是对本部门的目标完成情况进行评价。为了避免部门的内部操纵以保证评价资料的准确性,英国还授权由首相助理和各内阁成员组成的公共服务和公共支出办公室对各部门的评价结果进行监督和检查。该办公室还可在议会授权的情况下委托中介机构对整个政府公共支出情况进行综合绩效评价。对英国地方政府而言,其各部门也需根据 1997 年颁布的《地方政府法》的要求,建立专门的评价机构,每年对自身绩效进行评价。

2. 上级政府、机关或领导

在英国,中央政府对地方政府的绩效评价主要是通过审计委员会进行的。审计委员会由中央政府设立,其对副首相负责并报告工作,代表中央政府对地方政府进行绩效评价。此外,英国财政部在规范和参与中央政府各部门绩效评价方面也具有重要作用。财政部除了要求政府部门进行评价外,还会对各部门绩效评价专业人士进行培训、组织多部门进行综合评价并提供指导。由于财政部向首相负责,因此其实际上是代表首相或者说上级领导来参与对中央政府各部门的绩效评价的。

3. 立法机关

在英国,立法机关也是政府绩效评价的重要主体。根据 1983 年的《国家审计法》和 1982 年的《地方政府法》,英国国家审计署和地方审计委员会分别负责对中央政府各部门和地方政府进行绩效评价。其中,国家审计署负责对中央政府各部门进行绩效评价,对议会负责并向其报告工作,因此该评价活动的实质是立法机构对政府部门的绩效评价。

4. 公众

与美国类似,英国公众也不直接对政府绩效进行评价,但通常会通过参与政府或其他机构执行的评价来表达对政府绩效水平的看法。例如,英国内政部在各地警务绩效管理中推行的绩效评价制度,就将“居民评价”作为衡量警务部门绩效的重要指标^[9]。

与美、英两国类似,其他西方国家的政府绩效评价主体基本上都包括被评价对象自身、上级政府(机关或领导)、立法机关、公众和学术研究机构等。

(三) 国外政府绩效评价主体确定对我国的启示

目前,西方各国的政府绩效评价主体与基于政府公共受托责任要求的评价主体大体一致,既包含

了立法机构、上级政府(视不同的政体有所不同)和公众,又包含了其他民意机构。这种多元化的评价主体体系,不仅有利于从多个方面对政府行为进行有效的监督,而且避免了由少数群体对政府绩效进行评价所存在的片面化问题。

值得注意的是,在西方国家,被评价对象自身,即公共受托责任关系链中的受托方,也构成了政府绩效评价的主体。其目的是为了这些受托方及时了解自身在履行职能过程中所存在的问题和不足,以便及时加以纠正,从而更好地完成委托方的任务。因此,被评价对象的自我评估同样是政府受托责任的内在要求。

三、对构建和完善我国政府绩效评价主体体系的探讨

(一) 我国政府绩效评价主体模式的发展演变

自改革开放以来,我国政府绩效评价主体模式大致经历了以下两个发展阶段。

1. “政府主导-上级评价”模式

从改革开放到20世纪90年代初,我国的政府绩效评价奉行的是“政府主导-上级评价”的模式。在该模式下,评价以官方为主,多是由上级行政机关对下级部门进行评价,这不仅忽视了政府内部的自我评价,而且还缺乏立法机关和社会部门对政府的评价与控制^[10]。此时,上级政府、机关或领导成了政府绩效评价的绝对甚至唯一的主体。20世纪80年代的目标责任制、1989年开始在全国推广的效能督查、1993年颁布的《国家公务员暂行条例》乃至1997年福建省漳州市启动的机关效能建设,都是这一模式的体现。

2. “政府主导-公众参与”模式

从20世纪90年代后半期开始,“政府主导-公众参与”的绩效评价模式在各级政府中逐渐推广,并成为我国政府绩效评价的主流模式。依据公众参与评价政府的形式和程度不同,该模式具体又可分为两种:一是公众直接评价政府。从1998年开始,我国各地开展了“自下而上的公民评议政府”的活动,如1998年12月初沈阳举行了大规模“市民评议政府”活动;1999年珠海开展了“万人评政府”活动;2000年杭州市对市直机关开展了“满意单位和不满意单位”评选活动;2001年南京市开展了“万人评议机关活动”等等。在这一过程中,公民主要通过政府组织的“满意度调查”来评价政府绩效。二是非政府机构对政府绩效评价。21世纪初我国也出现了独立的非政府机构依据科学的评审程序对政府绩效进行评价的活动,如北京大学创办的中国政府创新研究中心、兰州大学成立的中国地方政府绩效评价中心以及北京的零点调查公司等。这是我国政府绩效评价发展历程中的一大进步。不过,这些机构对我国政府绩效评价的影响还很有限。另外,与坎贝尔研究所的资金主要来自捐赠不同,中国政府创新研究中心和中国地方政府绩效评价中心均属于事业单位,其资金主要来自国家财政拨款,而零点调查公司作为营利性的企业组织,其所负责的公众对政府服务满意度的调查则是源自政府的委托,调查资金也是来源于政府。因此,目前我国的非政府绩效评价机构实际上是政府的代表,而不是真正意义上的公众代表,其行为的客观性和公正性难以保证。这与西方国家从事政府绩效评价的独立民间组织有着较大差别。

在“政府主导-公众参与”模式下,上级政府、机关或领导仍然是政府绩效评价中最重要的主体,但公众已经开始享有评价政府绩效的主体权利,他们能够通过参与政府执行的绩效评价活动表达自身对政府绩效的看法,从而促使政府做出相应的改进,而不再是政府公共产品和服务的被动接受者。随着社会公众和非政府机构等外部评价主体参与对政府的绩效评价,传统的“自上而下”的政府内部评价格局则被打破,评价主体开始逐渐向多元化发展,这有助于我国政府强化绩效与责任意识,更好地履行对公众的公共受托责任。不过,与西方国家相比,目前我国公众参与评价政府绩效的广度和深度还很欠缺,并且缺乏立法机关对政府及政府部门的绩效评价,这也是我国在今后的政府绩效评价实

践中需要重点解决的问题。

(二) 对构建和完善我国政府绩效评价主体体系的建议

政府公共受托责任关系链的日益复杂和多元化,必然导致政府绩效评价主体的多元化。因此可以说,构建多元化的绩效评价主体是政府公共受托责任的必然要求。我国应在借鉴国外成功经验的基础上,从我国实际出发,进一步完善绩效评价主体体系,以增强政府绩效评价的客观性、准确性和权威性。笔者认为应从以下方面构建和完善我国的政府绩效评价主体体系。

1. 有效发挥公众评价主体的作用

公众是政府最终的委托人,理应在政府绩效评价中发挥重要作用。自20世纪末以来,我国一些地方开展了群众评议政府机关的活动,并且群众评议在政府绩效评价中所占的比重也在逐渐提高。不过,我国在注重发挥公众作用的同时,还应当注意正确引导和发挥公众在政府绩效评价中的作用,尤其应注意如下几点:(1)考虑评价主体与评价对象的对应性,要根据不同政府部门的工作性质和服务对象来选择评价主体,以保证评价结果的客观、公正。例如,对地方政府而言,其辖区内的所有公众都是政府的委托人和政府行为的利益相关者,都可作为地方政府绩效评价的主体;对工商管理部门而言,尽管其也是接受公众的委托来履行管理职责,但只有管辖范围内的企事业等经营性单位和个人的评价才能客观反映工商管理部门的绩效水平;而对教育部门而言,管辖权限范围内的各个学校、学生及学生家长则是最合适的评价主体。然而,在我国现有的群众参与评价政府部门绩效的实践中,有些地方并未考虑作为评价主体的“群众”与被评单位工作的关系,而是让普通公众对所有机关进行评议。这就使得很多群众在并不了解评议对象的情况下进行评议,从而大大削弱了评价的有效性。(2)注意政府部门所对应的人群的差异性和复杂性,避免单一地以客户的角度来评价所有的政府部门。政府部门管理的对象可以分为服务对象、执法对象和管制对象三类。这三者中,只有服务对象才可以直接运用顾客满意原则,而对执法对象而言则只能要求公共部门的行为必须在根本上符合人民利益、在总体上做到公民满意,不能简单地以某个执法对象的反应作为标准。例如,对税务稽查部门就不能简单地以偷漏税嫌疑人是否满意作为标准。至于管制对象就更不能盲目地套用满意原则。(3)大力发展代表公众利益的专业评价机构,提高政府的行政透明度,增强公众的参与意识并提高公众的自身素质等。

2. 确立人民代表大会的评价主体地位

作为人民代表的各级人民代表大会(以下简称人大)理应是我国政府绩效评价的重要主体之一,但在相当长的时期内,由于种种原因,人大的评价主体地位一直未得以确立。随着人大在我国国家政治生活中的地位日益提高,人大评价主体地位应当确立。笔者认为,这可以从两方面入手:(1)在借鉴国外经验的基础上,立法部门应尽早出台与政府绩效评价相关的法律、法规,并明确人大在政府绩效评价中的地位与作用,以实现政府绩效评价的法制化和规范化。(2)各级人大可通过委托专业评价机构开展政府绩效评价工作,评价重点要放在对本级政府整体绩效和部门绩效的评价上,从而强化专业评价机构对政府及其部门的监督功能。

专业评价机构应直接对人大负责,并与政府保持高度的独立。该机构不仅负责设计总体评价方案并协调各评价主体间的关系,还负责评价信息的统计整理和加权换算工作。从实际操作来说,对这样的专业评价机构的确立,具体有三种选择:(1)对我国现行的国家审计体制进行改革,采用立法型政府审计体制,进而由国家审计机关代表人大对政府绩效进行综合评价。(2)在人大之下另设立专门的政府绩效综合评价机构,代表人大进行政府绩效评价。(3)由人大委托独立的民间专业评价机构对政府绩效进行评价。上述三种思路,笔者倾向于选择第一种。事实上,由国家审计机关代表立法机构对政府及其部门的绩效进行评价或审计,也是许多国家的选择。目前,在专业上,我国国家审计机关基本具备了政府绩效评价的专业背景和实践经验^[11]。不过,除了进一步提高我国国家审计机关

在政府绩效评价方面的专业技能外,更重要的是要改革我国现行的政府审计体制,使国家审计机关隶属于人大而非政府,以使国家审计机关能够独立于评价对象。此外,我国也应当大力培育和发展民间专业评价机构,并使其能代表人大对政府及其部门的绩效进行评价,以弥补政府审计机关的不足。

3. 强化政府内部的自我评价

政府及其部门对自己计划完成的工作任务、所需要的资源、工作所取得成就和存在的不足比其他任何评价主体和机构都更为清楚,因此政府及其部门的自我评价能大大缩短评价时间,降低信息搜集成本,简化评价程序,提高评价的针对性。这些优点有助于增强绩效评价的准确性和有效性。然而,政府作为代理人会产生道德风险和逆向选择问题,因而其自身的评价很可能会存在回避问题和高估业绩的倾向。为此,笔者认为应当从两方面来规范政府的自我评价行为:(1)规范自我评价过程。对政府内部的自我评价,立法机关应会同专业评价组织及有关专家等设计完善的绩效评价框架并规范其评价过程,上级政府、职能部门也应当发挥监督作用,以保证政府自我评价的科学性、系统性、规范性和可靠性。(2)实行政府内外部评价相结合、相互验证。为此,笔者认为应当充分发挥立法机关、公众、独立的非政府评价机构的作用,让他们积极参与政府的绩效评价,以实现外部评价与内部评价的相互验证和相互促进,从而更加客观、全面地评价政府及其部门的绩效。

4. 鼓励独立的、非营利性的非政府机构的主体发挥作用

这里所说的非营利性的非政府评价机构,是指独立于政府(甚至独立于立法机构)的、资金来自社会各方捐赠的非营利性专业评价机构。美国的坎贝尔研究所就是此类机构的典型代表。此类机构的建设和完善,有助于公众作为评价主体作用能更好发挥。公众由于知识结构、专业素质、工作能力等方面的限制,其对政府绩效的评价只能局限于对满意程度的定性判断^[2],而独立的、非营利性的非政府机构能从公众利益的角度对政府进行全面而专业的综合评价,可以弥补公众在绩效评价方面的不足。尤其是这些机构的资金来源性质及其组织上的独立性决定了其能够较好地代表社会公众对政府绩效进行公正的评价。就目前来看,我国还不存在这种类型的机构,但随着民主政治建设的不断深入,新公共管理意识的不断加强,这样的机构会逐渐出现。

一些学者提出,在中国行政管理学会和地方行政管理学会、相关研究机构 and 高校中成立由各方面专家组成的绩效评估机构,接受评估主体的委托对政府绩效进行准确、客观、公正的评估^[7]。对此,笔者并不完全赞同。由于众所周知的原因,我国的各类学会并不真正独立于政府,在此背景下,由各类学会设立绩效评价机构并非真正意义上的独立评价机构,其所做出的评价很难做到“准确、客观、公正”。至于在研究机构和高校中设立相关的机构,并保证其独立于政府,这是值得探讨的。

四、结语

公共受托责任是确定政府绩效评价主体的基本依据。但在现实中,政府绩效评价主体的确定还必须考虑所在国家的政治体制、公众民主意识的发育程度等因素。根据公共受托责任关系链以及我国的公共治理环境,结合西方各国确立政府绩效评价主体体系的有益经验,我国应当逐步建立起包括公众、人民代表大会、其他民意代表机构、上级政府(机关、领导)、被评价对象自身的多元化的评价主体体系,该体系涉及了政府内外部的受托责任的各个层次、各个环节,有助于保证政府绩效评价的有效性,是建立服务型的责任政府的内在要求。

需要强调的是,对于不同的评价主体,由于其角色不同,理性程度不同,关注的焦点等也会不同,这使得不同的评价主体在评价的价值导向上存在不同。这种不同将导致不同的评价主体在评价目标、程序、方法等方面存在差异,这也就决定了不同的评价主体对政府绩效的评价都不可避免地带有一定的局限性。因此,构建和完善我国的政府绩效评价主体体系,除了要实现评价主体的多元化,还应在各主体间形成一种良性互动的关系,以实现各种评价的互补和共同促进,从而更加全面和客观地

评价和反映政府及其部门的绩效。

参考文献:

- [1]卓越. 公共部门绩效评估的主体建构[J]. 中国行政管理,2004(5):17-20.
- [2]何会涛. 公众作为公共部门绩效评估主体的障碍分析[J]. 山东行政学院山东省经济管理干部学院学报,2005(2):86-89.
- [3]陈国权,李志伟. 从利益相关者的视角看政府绩效内涵与评价主体选择[J]. 理论与改革,2005(3):66-69.
- [4]吴建南,阎波. 谁是“最佳”的价值判断者:区县政府绩效评价机制的利益相关主体分析[J]. 管理评论,2006(4):46-53,58.
- [5]刘笑霞. 政府公共受托责任与国家审计[J]. 审计与经济研究,2010(2):23-31.
- [6]中国行政管理学会课题组. 政府部门绩效评估研究报告[J]. 中国行政管理,2006(5):11-16.
- [7]张强,韩莹莹. 当代美国联邦政府绩效评价的层级体系分析[J]. 社会科学研究,2006(1):94-99.
- [8]陈国权,王柳. 基于结果导向的地方政府绩效评价——美国凤凰城的经验及启示[J]. 浙江学刊,2006(2):209-212.
- [9]徐光彤,陈龙. 警务绩效评价框架与“绩效雷达”方法——当代英国警务绩效管理的重要措施[J]. 中国人民公安大学学报,2004(1):143-147.
- [10]周志忍. 公共组织绩效评价——英国的实践及其对我们的启示[J]. 新视野,1995(5):38-41.
- [11]周亚荣. 我国政府绩效审计理论研究与实践现状[J]. 审计与经济研究,2008(2):15-22.

[责任编辑:高 婷]

The Determination of Evaluator in the Government Performance Evaluation System: From the Perspective of Public Accountability

LIU Xiaoxia

(Department of Accounting, School of Business, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: The public accountability relationship chain around the government is the basis to determine the evaluators of government performance. In accordance with the relationship chain of public accountability, the public, higher departments, the legislature and other representative bodies of the public should all be included in the evaluator pool. Except for the above evaluators, the evaluatees are also one important type of evaluators. Many western countries have established multiple evaluation system of government governance which conforms to the requirements of public accountability. In China, however, the evaluators are still very unitary. We should construct such a multiple system which consists of the evaluatees, the public, higher departments, National People's Congress, etc. so that the government could better execute its public accountability.

Key Words: government performance evaluation; evaluators; public trusted accountability; government auditing; national audit