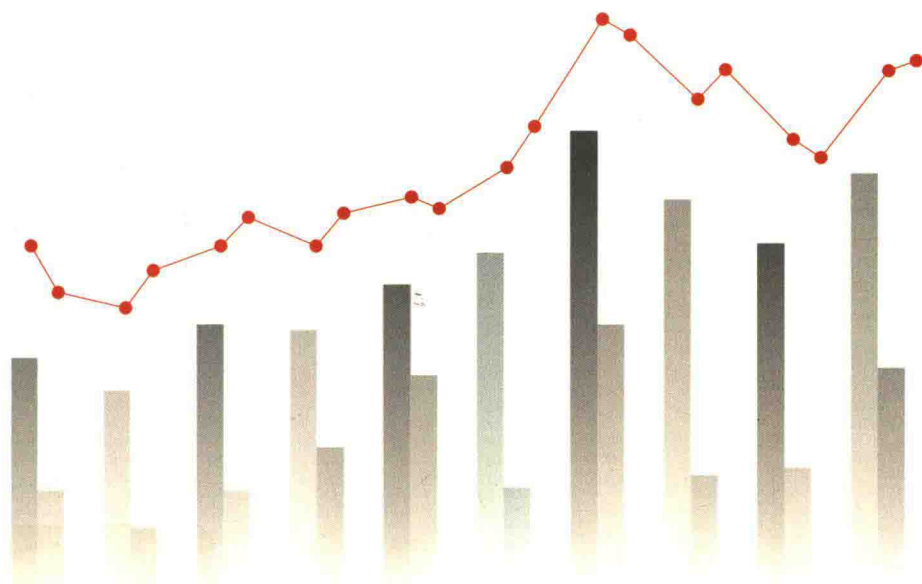


政府绩效评价的 博弈结果与价值逻辑

郎 玫 著



科学出版社

政府绩效评价的博弈结果 与价值逻辑

郎 玫 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书从政府绩效评价的价值维度入手,深入解答政府绩效评价价值定位与价值生成的过程,运用博弈论的方法解读政府绩效评价内部存在的价值博弈关系。本书以政府绩效评价的基础模型为依据,重新提出一套设计政府绩效评价方法的理论基础,即通过以政府绩效评价过程实际能够产生的价值来设计政府绩效评价应该选择的方法,保证政府绩效评价的价值生成过程符合政府战略安排。本书既是对政府绩效评价内部存在的权利博弈的理论解释,通过价值定位与生成理论的阐述完成基本理论构建;同时又是通过政府绩效评价过程中的价值生成在实践中重新设计绩效评价模式与方法的具体指南,为读者提供了一个全新的理解和研究政府绩效评价的视野。

本书适合公共管理学科或政府绩效管理专业课程的高年级本科生阅读,也适合公共管理专业的硕士生和博士生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效评价的博弈结果与价值逻辑/郎玫著. —北京:科学出版社, 2018.11

ISBN 978-7-03-059710-6

I. ①政… II. ①郎… III. ①国家行政机关—行政管理—评价—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 272193 号

责任编辑:张展孟锐/责任校对:王翔

责任印制:罗科/封面设计:墨创文化

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

成都锦瑞印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年11月第一版 开本:B5(720×1000)

2018年11月第一次印刷 印张:10.75

字数:220千字

定价:79.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

改革开放 40 年来,随着社会主义市场经济体制的建立和建设服务型政府的推进,很多地方政府部门把政府绩效评价作为管理创新方法积极引进推广,产生很大的社会影响,并得到中央政府的肯定。政府绩效评价成为政府效能建设的重要“抓手”,推动着中国行政管理体制改革,提高了政府的行政效率,满足了转型背景下中国行政管理实践的特殊需要。政府绩效评价是西方新公共管理运动的产物,具有明显的管理主义特征,其本质是工具性的,这也正是其最大的优势所在。政府绩效评价可以不受价值和文化差异的约束,应用到政府管理过程中。然而,也正是政府绩效评价的工具性特征和效率至上的价值追求,使政府绩效管理存在巨大的缺陷。所以,政府绩效评价具体实施过程的价值定位与价值生成之间的吻合度,事实上影响着政府绩效评价真实实现的功能。如果在此过程中发生冲突,很可能使得绩效评价的黑箱无法产生我们所期望的绩效,甚至会给社会,经济发展带来不良的后果。以价值作为基本分析单位,研究政府绩效评价基础模型的价值及生成的具体内容是本书的逻辑起点。本书主要运用规范研究方法,提出研究政府绩效评价过程中价值定位与生成的理论分析框架,并对其价值内容进行初探。另外,本书运用质化研究方法中的案例研究和个别访谈,深入揭示影响政府绩效评价价值生成的因素。整体思路的展开以管理学为基础,试图运用博弈论的方法构建政府绩效评价基本流程,并在此基础上研究政府绩效评价价值生成的内容与路径。本书通过“解构—综合”的思路,先将政府绩效评价通过“三权”的视角分解为不同的基础模型,并将政府绩效评价流程中不同环节的价值内容呈现出来;然后研究价值生成之间存在的竞争与协同关系及价值生成的影响因素,最终得出政府绩效评价过程中价值定位与价值生成差异产生的原因与表现及政府绩效评价的价值内涵与价值结构,以此保证政府绩效评价价值理性与工具理性在某种程度上的统一。同时,本书根据政府绩效评价所制订的绩效目标,选择合适的管理流程,达到最小化价值差异的目标。

感谢我的博士生导师包国宪教授,在书稿形成的整个过程中给予了我无私的帮助和指导。本书的核心思想与兰州大学政府绩效管理团队的共同努力是分不开的。本书得以出版,要感谢云南大学公共管理学院的崔运武教授,崔老师为我们提供的学术平台让本书的出版成为可能。同时也感谢国家自然科学基金重点项目“政府职能转变背景下绩效管理研究(71433005)”博士后基金、兰州大学中央高

校基本科研业务费专项资金(17LZUJBWZY002)及科研创新团队培育项目(16LZUJBWTD005)给予本书在实证研究上的支持。本书既是我对中国政府绩效管理理论研究的总结,也是多年来实际参与政府项目绩效管理工作的集中思考,衷心希望我国政府绩效管理的理论与实践研究能够有更长足的发展。

目 录

第1章 绪论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 文献综述	3
1.2.1 国外相关研究的进展	3
1.2.2 国内研究现状综述	10
1.2.3 已有研究的总结	13
1.3 概念界定、研究思路与主要内容	14
1.3.1 概念界定	14
1.3.2 研究思路	15
1.3.3 主要内容	16
第2章 中国政府绩效评价中的价值困境及其表现形式	17
2.1 中国政府绩效评价的现实问题与困境	17
2.1.1 “绩效”的概念能否在政府部门中运行	17
2.1.2 政府绩效评价的可持续性问题	19
2.1.3 政府绩效评价的动力机制问题	20
2.2 中国政府绩效评价的价值困境是其问题的集中表现	22
2.2.1 中国政府绩效评价忽略价值的多元性	22
2.2.2 中国政府绩效评价忽视价值的生成过程	23
2.2.3 中国政府绩效评价忽视价值定位与价值生成的动态关系	24
2.3 中国政府绩效评价的价值困境的社会后果	24
2.3.1 公共价值生成的机制被阻断	25
2.3.2 公共价值生成的过程被忽视	25
2.3.3 公共价值生成的模式选择扭曲	25
第3章 政府绩效评价的“三权”分析框架及其博弈关系	27
3.1 政府绩效评价中的“三权”及其相互关系	27
3.1.1 政府绩效评价与政府绩效管理的关系	27
3.1.2 政府绩效评价“三权”的内涵及其相互关系	29
3.2 “三权”与政府绩效评价的分析层次	30

3.3 政府绩效评价的博弈分析框架	32
3.3.1 政府绩效评价中博弈关系的层次	32
3.3.2 政府绩效评价的古典博弈模型	34
3.3.3 政府绩效评价的演化博弈模型	35
第4章 政府绩效评价的价值定位与价值生成的关系	37
4.1 政府绩效评价的价值定位与价值生成的内涵	37
4.1.1 政府绩效评价的价值定位	37
4.1.2 政府绩效评价的价值生成	41
4.1.3 价值定位与价值生成差异的含义	42
4.2 政府绩效评价价值定位对价值生成的约束性	43
4.2.1 政府绩效评价的价值定位与公共行政价值的关系	43
4.2.2 政府绩效评价与公共行政存在的价值冲突	47
4.3 政府绩效评价价值生成路径的相对独立性	48
第5章 政府绩效评价的基础模型及其价值内容	50
5.1 政府绩效评价基础模型及其拓展	50
5.1.1 政府绩效评价的基础模型	50
5.1.2 政府绩效评价基础模型的拓展	54
5.2 政府绩效评价基础模型及其拓展的价值内容	57
5.2.1 政府绩效评价基础模型的价值内容	58
5.2.2 政府绩效评价拓展基础模型的价值内容	60
5.3 政府绩效评价基础模型的管理流程	63
5.3.1 基础模型流程组合的原则与方法	64
5.3.2 基于基础模型的政府绩效评价管理流程	67
第6章 政府绩效评价流程及其价值生成的路径	70
6.1 管理流程的博弈关系及其实现的价值生成	70
6.1.1 以组织权为依据的管理流程的博弈关系及其价值生成	70
6.1.2 以评价权为依据的管理流程的博弈关系及其价值生成	79
6.2 政府绩效评价流程下价值生成的路径	90
6.2.1 公民本位的价值生成路径	90
6.2.2 组织内部效率实现的价值生成路径	92
6.2.3 政府与社会协调的价值生成路径	94
6.3 政府绩效评价价值生成路径的模型选择	95
6.3.1 公民本位价值生成路径的模型选择	96
6.3.2 组织内部效率实现价值生成路径的模型选择	97

6.3.3 政府与社会协调价值生成路径的模型选择	98
第7章 政府绩效评价中价值的竞争与协同	100
7.1 政府绩效评价价值竞争与协同的含义	100
7.1.1 政府绩效评价价值竞争的含义	100
7.1.2 政府绩效评价价值协同的含义	103
7.2 政府绩效评价价值竞争与协同的表现形式	105
7.2.1 政府绩效评价流程中的价值竞争	105
7.2.2 政府绩效评价价值生成路径下的价值竞争	109
7.2.3 政府绩效评价的价值协同的表现形式	110
7.3 政府绩效评价价值竞争与协同的相互影响	110
第8章 影响政府绩效评价价值生成的因素分析	112
8.1 影响政府绩效评价价值生成的因素列示	112
8.2 满意度视角下组织权归属对政府绩效评价价值生成的影响	114
8.2.1 组织权归属对政府绩效评价的影响	114
8.2.2 组织权归属对公民满意度测量的影响	115
8.2.3 案例研究中满意度测量结果描述及其结论	119
8.3 认知视角下影响政府绩效评价价值生成的因素	122
8.3.1 政府内部个体对政府绩效价值的认知	125
8.3.2 组织权归属对政府内部个体认知的影响	134
8.3.3 政府绩效评价价值生成的深入影响	137
第9章 结论与展望	151
9.1 政府绩效评价的价值内涵与价值结构	152
9.2 研究展望：基于价值生成的政府绩效管理	155
参考文献	157

第1章 绪 论

1.1 问题的提出

改革开放 40 年来,随着社会主义市场经济体制的建立和建设服务型政府的推进,很多地方政府部门都把政府绩效评价作为管理创新方法积极引进推广,产生很大的社会影响,并得到中央政府的肯定。“绩效”的概念可以说是对以往效率、效益、效能等概念的综合与超越,使其不但具有某种现代性的含义,而且与政府发展与转型的需求结合在一起,不论是学者的研究还是实践者的探索,都不断地赋予着“绩效”新的内容,并不断从理论和实践手段上拓展绩效评价的模式、方法、手段。政府绩效评价成为政府效能建设的重要“抓手”,不但推动了中国行政管理体制改革,提高了政府行政效率,满足了转型背景下中国行政管理实践的特殊需要,而且在某种程度上也促进了中国向现代国家的转变。政府绩效评价是西方新公共管理运动的产物,具有明显的管理主义特征,其本质是工具性的,这也正是其最大的优势所在,它可以不受价值和文化差异的约束,应用到政府管理过程中来。然而,也正是政府绩效评价的工具性特征和效率至上的价值追求给政府绩效管理带来巨大的缺陷,这种“只顾低头拉车,不管抬头看路”的现象在某种情况下会给经济社会带来不良的后果,高效率的政府并不一定能带来高收益,相反,高效率背后可能存在严重的社会问题。

公共行政价值体现为抽象的哲学价值,公共行政价值构成政府绩效评价价值的约束框架,所以政府绩效评价价值必然与公共行政价值具有内在统一性,同时又体现为差异化的表现形式,公共行政价值需要将虚置的价值与实际的管理过程和组织模式相结合,将哲学层面的价值追求转化为具体的价值目标。正如乔治·弗雷德里克森在《公共行政的精神》中所说,如何能让公平这样一个抽象的价值来指导如此具体的政府行为?公共行政所预设的一系列抽象价值在政府绩效评价中的具体内容是什么?应该有怎样的表现形式?这是政府绩效评价价值在管理过程中要具体实现且必须要解决的前提性问题。多元化的价值目标如何体现在政府绩效评价的过程中?如何整合价值理性与工具理性?这些都是政府绩效评价需要研究的重要问题。

公共行政改革以公共行政价值导向为基础,是对公民需求的价值回应。在

我国,政府顺应公共行政价值的变迁,提出更具有前瞻性的改革战略,践行科学发展观、建设服务型政府正是对我国政府“以人为本”“以公民满意为前提”“以服务为根本”的价值追求的集中体现。公共行政价值本身的实现需要通过一系列组织模式变革、管理方法创新、治理结构调整来完成。随着公共管理的发展,重申“公民本位”“公共利益”“公民参与”“公正”“责任”等价值理念在政府行政过程中的体现,必然会成为未来政府绩效评价与管理的重要方向。然而,随着公共行政价值追求在广度与深度上的拓展,政府绩效评价价值虽然内生于公共行政价值中,但如何在政府绩效评价的具体过程中分析不同价值的具体内容?如何将价值管理的思路体现在政府绩效评价的各个环节中?在一定层次上实现政府绩效评价工具理性与价值理性的融合,是现代政府在进行绩效评价的过程中必须要研究的基本问题,只有这样,才能够约束政府绩效作为管理政府工具的运行机制。

因此,本书研究的意义主要体现在三个方面。

(1)试图从理论上阐释政府绩效评价价值理性与工具理性融合的基础。中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这意味着,在转型过程中,不仅需要解决效率问题,还要解决改革开放的质量问题。随着改革开放的不断深入,一些价值问题,如公平、民主、公正、责任等,将成为政府必须解决的问题。政府只有满足这些价值需求,才能获得合法性。同时,各地在推进绩效评价与管理过程中同样出现了如重效率、轻公平,重经济建设、轻社会建设、生态建设和政治文明建设,重考核、轻管理等倾向。本书从政府绩效评价的价值问题入手,分解政府评价管理流程与层次,形成政府绩效评价研究的“功能—价值”分析框架。

(2)阐释政府绩效评价的价值内涵与价值结构的基本问题。对政府绩效评价价值内涵的研究是目前研究的重点,学者们致力于通过绩效评价和绩效管理的设计来实现相应的价值目标,但对于政府绩效评价与管理本身所承载的价值内涵及其结构问题还存在模糊观念。区别于综合性分析政府绩效评价的思路,本书将政府绩效评价进行层次上的分解,进而总结概括出政府绩效评价的基础模型。本书通过对单一功能下的基础模型的价值问题进行解析并分析其影响因素,实现对价值问题的具体化研究,从而阐释抽象的公共行政价值在政府评价中的具体价值内容。

(3)为政府绩效评价与管理的实践提供价值导向。政府绩效评价的价值问题具有重要的实践意义,对其基本问题进行深入探讨,能够在实践中保证政府绩效评价的模式选择、管理流程、组织模式等都按照所期待的价值目标进行,保证政府绩效评价的实际结果,既完成结果导向的诉求,又保证其实现过程能够按照所期望的价值展开。

1.2 文献综述

1.2.1 国外相关研究的进展

1. 关于公共价值与公共性的研究

对公共价值的研究一直是理论界和实践者共同关注的焦点问题(Moore, 1994, 1995; Alford, 2002; Bozeman, 2002; Bovaird, 2004; Moore et al., 2004; Smith, 2004; Hartley, 2005; Horner et al., 2005; Carmeli et al., 2006; Pinnock, 2006; Stoker, 2006)。Moore(1994, 1995)首次提出对这一领域的研究,使得对该问题的研究立足于后官僚时代和后竞争时代,并超越新公共管理所主张的市场对政府失灵的替代(Hefetz et al., 2004)。这一理念从一个全新的视角来看待政府的行为、政策制订、服务供给,同时也对公共管理者提出新的挑战。公共价值被描述为反映集体意愿、政治中间偏好的复合结构,其构建不能只以“产出”为标准,而是要以信任和正义为标准(O'Flynn, 2005),或将公共价值定义为“政府通过服务、法律规章和其他行为来创造价值”,从这一层面来说,其所运用的尺度显然有些粗糙,以至于无法确定绩效的标准、服务的供给及恰当的决策制订(Kelly et al., 2002)。Stoker(2006)将公共价值描述为“不只是公共服务使用者、生产者个人偏好的加总,它是集体通过协商(包括选举、任命政府官员和核心利益相关人)的过程来构建的”。Horner等(2005)定义公共价值为相互关联的私人价值与利益相关者的回归,他这样论述道:“考虑到公民作为利益相关人,必然关心税收是如何花费的。这样的价值可能通过经济繁荣、社会积聚或者文化发展来产生。最后,这个价值,比如,更好的服务、延伸的信任和社会资本或者社会问题的消解是由公民来决定的。公民通过民主政治程序来达成,而不是通过投票箱,或者参加咨询、民意调查等。”Moore(1995)认为公共价值的创造是公共管理者最核心的行为,如同创造私人价值是私人部门的核心价值一样,这样的分类,Hefetz等(2004)也很支持,他们认为与私人管理者不同,公共管理者更多的是掌舵市场过程和平衡技术上和政治上的问题,使公共价值得以实现。

正是起源于学者对公共价值的讨论,将公共部门与私人部门的区别摆在人们面前,这种区别并不仅仅是表现在执行程序与组织架构上,而是更多地表现在公共价值生成的巨大差异上,公共部门所承载的目标与私人部门的根本存在不同,这否定了新公共管理改革中的结论。在基本层次上,公共部门和私人部门的区别在于其所存在关系的类型及公共部门的管理人必须首先在政治市场上进行“交易”。Moore(1995)对这些因素进行了表述,战略化三角理念,即通过调整授权

环境, 操作和管理能力, 价值、目标和任务来创造公共价值。根据这样的理念, 政策和管理战略必须对公民、政治立法, 可行性与持续性、操作性和实践性具有实质性的价值。Stoker(2006)指出, 在服务供给的环境中, 公共部门的治理绝不是如同在市场上买卖商品一般的行为。从合同的视角来说, Hefetz 和 Warner(2004)提到当与供应者进行交易时, 公共部门所关注的是效率、质量、安全和责任, 在此过程中, 公共管理者需要考虑公共偏好和责任的结合性, 这样的区分很重要, 特别是对于认识政治对于公共价值范式的重要性, 这与传统行政与新公共行政中政治输入概念不同。针对定义公共价值范式, Stoker(2006)发展了四个主要命题: ①通过研究公共价值与市场失灵(经济学家已经进行判断)之间的比较来定义公共介入; ②广泛层次上的利益相关者合法地包含在政府行为中, 与传统模式相比较, 将采取更加合作、咨询的方式; ③采取一个开放的观点来关注采购方式, 正如 Hughes(2006)所说的公共部门管理的新范式, 应该拒绝单一方式来对待多样性的合同或采购过程; ④适应性学习需要在公共服务供给中发挥作用。正如 Stoker(2006)所关注的网络治理模式, 其与很多市场导向的方式都是相冲突的, 市场导向的方式有其运用的环境和土壤。Kelly 等(2002)证实了三个公共价值的主要组成部分: ①服务, 通过实质的对公民或顾客的服务来分配是公平、公正的, 将公民与价值联系在一起, 从而提供实现公共价值的工具; ②产出, 指重复供应的物品需要达到更高层级的期望, 如国防、扶贫和公共卫生, 如垃圾清运服务是可以选择的, 而公共健康供给是需要保护的, 所以这也就是公共和私人的区别, 从这个角度上看, 公共部门在提供某些产品时不能够完全用私人部门的产出来衡量, 需要赋予其更多的内容; ③信任, 即政府的合法性与对政府的信任, “即使正常的服务和产出目标已经达成, 但是如果信任缺失, 将会对公共价值产生质的损坏”(Kelly et al., 2002)。公共价值范式最重要的部分是集体偏好的理念, 这一理念使其区别于只关注个体的新公共管理。公共价值的创造成为依赖于中间政治偏好的表达, 也就是公民怎样的决策才是有价值的(Moore, 1995; Alford, 2002; Kelly et al., 2002)。个人偏好在新公共管理中能够直接加总为公共意愿。正如 Moore 等(2004)所注意到的, 公民在一起决策, 通过代议制得出怎样的价值作为公共选择的结果, 这样的问题十分复杂, 其扩散和延迟被 Alford(2002)表述为一种社会交换, 这与直接的私人部门所进行的经济交换非常不同, 所以可以这样说, 公共价值是政府组织传递给公民的而不是个体的。公共价值管理提供了新的范式及不同的表达, 它的强度依赖于重新定义如何满足效率、责任及贡献的挑战, 及在此基础上指出其动力不是依赖于规则或激励来推动公共服务的改革, 它更多地依赖于饱满的人性观点, 而不是传统的公共行政或新公共管理。在公共价值范式中, 公共管理者面对的是多维的目标, 不仅是完成绩效目标, 而且需要更多地关注其他一些方面, 如在公共价值创造中, 需要创造和保持信任, 以及回应公民的集体偏好。

公共性问题一直以来都是学者研究的重点问题。Frederickson(1991)在《公共行政的精神中》就阐述了公共行政中的“公共”问题,认为“公共”是公共行政的核心与灵魂。公共性问题涉及公共行政的各个领域,Lan等(2000)最大限度地强调了公共性问题,认为公共性问题是公共行政研究中的“最高范式”(paramount paradigm)。在公共组织特殊性的问题上,Rainey(2009)对公共性的反问,抓住了公共行政的主要观念,“如果在公共和私人组织之间没有实质的区别,那么我们可以国有化所有的公司,或私有化所有的政府机构”。公共组织之所以特殊,是因为其组织框架和组织过程是通过外部政治环境塑造的,所以在组织目标、雇员动机和组织绩效上都有明显区别,公共性存在于组织中完全相反的两个面。公共性使公共部门面临独特的优势,也面临诸多限制。首先,从资源而言,公共部门的收入与经济环境有关,对于特定的经济环境,政府的相对收入是稳定的(Dothan et al., 2009),可预期的收入也就保证了相应的持续性和在操作上的稳定性,所以虽然不能说政府组织是永久的,但是比起一般的私人组织,其耐冲击性非常强大。同时,公共组织的收入增长能力也是有限的,对于公共部门来说,其收入是可预期的、持续的、稳定的,对于其资源的收集来说也是如此,各级政府虽然能介入相应的短期债务,但依然面临平衡预算的任务。其次,公共性使政府面临的目标虽然很吸引人,但也是模棱两可的,从公共组织在制订其目标的时候只拥有有限的输入就可知,而私人组织为了利润,可以选择他们想要生产的产品。公共部门从某种程度上说不能选择自身的任务。公共组织目标的模糊性是学者公认的议题(Rainey et al., 2000; Pandey et al., 2006b),公共组织目标有三种定义:多重性(multiplicity)、矛盾冲突性(conflict)和模糊性(vagueness),并不是说公共组织自己去迎合模糊,只是在折中了相互竞争的利益之后,组织的目标就变得模糊了。一旦政治过程中的冲突和不一致变为组织目标时,组织就不得不开始追求政治程序任命的目标。公共组织要面临更高的社会目标,其本身就塑造了不同层次上的冲突。

2. 关于政府绩效测量的价值问题研究

政府绩效的复杂性根植于政府对公共性价值的追求,由于社会不断变化,政府对公民回应的压力、如何准确进行绩效测量及绩效信息的使用都存在诸多问题。Perrin(1998)指出,许多公共政策领域的行为,其内在的属性是非常复杂和模糊的,并很难将其转换为纯数字,所以在政府绩效测量的过程中要测量什么及其可测量性,时常面临着较低的相关性。近期关于绩效信息使用的文献也主要揭示了绩效实现的困难,尽管政府在所有层面上收集了大量的绩效数据,但对于这些数据如何阐明绩效问题却不是很清楚(Pandey, 2010)。所以,对绩效问题的阐明依赖于一系列的组织行为问题的解决:在什么样的环境下使用绩效信息(Van de Walle et al., 2008)?这与私人部门形成鲜明的对比,因为公共部门目标具有多重性、矛盾

冲突性和模糊性，同时也因为公共部门对于其目标是不能挑拣的(Boyne, 2006)。Davies(1999)总结了绩效测量主要的难度在于两个层面的问题，首先是技术难度，如内部有效性、结构效度、工具的选择等；其次是人的因素，如信任、支持、组织政策等。

美国从进步时代(1890~1920年)开始，绩效评价就有不同的表现形式，随着改革的不断进行，到20世纪变成非此即彼的强调经济性、有效性及透明度。政府绩效测量价值帮助执行者保持授权时的管理责任，并促进有效的奖励、制裁，提升管理的绩效，绩效信息能够帮助他们判断行为的正确性，并允许他们制订或改变新的战略(Behn, 2003)。绩效测量还可以帮助执行者和管理者节约分配资源以及在预算环境发生变化的时候计划未来投资(Ammons, 1995; Behn, 2003)。在竞争性目标的作用下，并不是每个人都同意绩效测量能够起作用，当证据指出绩效测量对项目管理者 and 所有的利益相关者有价值时(Ho, 2003; Lynch et al., 1996)，包括公民和立法者，政治家和民选官员可以知道政府提供了怎样的服务、是否满足其需求以及是否反映他们当选时所承诺的政治需求。这些知识对于治理行为是非常重要的，因为其在竞争环境中有助于最大化政治价值的产出，还可以用于预算和计划制订过程，高绩效评价质量也有利于提升公民对政府的信任。Van de Walle 等(2003)也提到关注绩效的单方面结果是不足的，通过绩效，不但可以重塑政府与公民的关系，还可能改善公民与公民的关系。通过公民参与绩效评价的过程，政府绩效测量可以直接提升公民的信任度，或直接加深公民对政府绩效的感知。为了实现这一潜在目标，现在的政府绩效测量实践必须从以下方面进行提升：测量公民实际关心什么，更加系统和综合地实现跨部门合作，加入其他治理主体，最后实现政府与公民持续参与的转变。此外，绩效测量的程序越公开透明，越能对纳税人产生实质价值(Yang et al., 2006)。绩效测量可以赢得“政治公民”的支持并有利于公共努力和增加公共权威的合法性(Ho, 2003)。因此，绩效测量具有广泛的有效性，能反映公民的利益，通过有效的制度结构强化反馈和地方民主政治制度，使地方政府对公民需求更加负责。从这个方面来说，公民不仅仅是顾客，正如 Ho 等(2004)所指出，还是所有人、筹划者、共同制造者和政府的评价者。

在绩效评价体系中还存在一系列问题：绩效评价系统作为政策工具，在实施过程中如果缺乏有效管理，将在其政策实施效果上大打折扣。当对公共部门绩效评价的研究在设计和管理方面都表现出缺陷的时候，如果信息存在失真、面临复杂的政治环境或缺乏管理，如何能够保证对官僚的控制及提升项目的效率呢？正是这些问题的提出，Heinrich(2002)和 Radin(2006)在研究绩效评价体系时指出，绩效测量必须与其所指定目标高度统一：①不断地接近真实绩效；②弱化管理者在其中的影响；③加大管理者虚报绩效的难度，让其尽量接近真实绩效。另外，公民满意度也在更加强调民主、责任、信任的时代背景下变得复杂。在最初的绩

绩效评价体系中,公民满意度与高绩效是相互联系的,是成正比的。同时代的学者,同样依照这样的理念来不断地定义满意度,并在新公共管理和政府改革的推动下改善政府绩效(Osborne et al., 1993; Kettl, 2000)。然而,随着西方社会普遍存在的公民对政府信任的直线下降,不但要关注政府本身的绩效,更要将注意力集中在政府与公民关系的改善上(Yang et al., 2006)。公民与政府绩效之间的复杂关系可以总结为五个方面。①期望,公民对于政府的规模和应该提供什么样的服务是有不同期望的。正是如此,他们对同样层次的真实绩效的反应可能非常不同(Huseby, 2000),这并不是实际绩效的问题,而是期待与绩效之间的差距问题。②感知,公民可能对政府绩效存在负面的感知,不论政府的真实绩效如何,对政府的公共信心在很大程度上影响公民对绩效的客观感知(Miller et al., 1991),而这也也许是一个政治论题(Moy et al., 2000)。③合计计量,政府绩效是由总体的代理机构产生的,并且一些机构可能更接近公民,因而塑造了政府在公民中的形象。④准则,绩效不仅仅是准则,还是公民用来评价政府的准则(Van de Walle et al., 2003)。⑤申诉的不对称,对于有些问题,如通货膨胀、失业或垃圾收集,坏的绩效通常导致对政府的不信任,但好的绩效人们则觉得是理所当然的(Huseby, 2000),可以说信任和不信任是由不同的因素导致的。在更多的实践分析中,公民满意度有自身的运行规律,并且更多地表现出偏好多样性,同时如何理解政府绩效与公民满意度、社会资本、公民信任度之间的关系成为了一个新的谜题(puzzle)。Wichowsky 等(2008)提出公民产出与绩效评价的关系,公民产出包括政治参与和社会资本以及作为公民的自我价值和公民归属感等,绩效评价系统应该关注公民产出。在西方绩效评价体系的发展中不难看出,传统的绩效评价体系已经发生新的变化,从产出控制、成本分析转向从整个政府治理过程来看待绩效评价的对象、目标、方法,更多地将公民、责任、社会资本、信任等元素融入绩效评价所要追求的价值中去。

事实上,公共管理者最初从私人部门引入绩效评价的原因是绩效评估帮助私人部门实现了多个管理目标。作为对绩效评价工具价值的认同,公共部门也开始在政府行为的各个方面广泛地推广绩效评价。然而在绩效评价理论与实践不断发展的今天,测量绩效的目的已经发生很大的改变,Hatry(1999)指出,绩效检测(performance monitoring)系统会在预算规范、资源分配、员工激励、绩效约束、提高政府服务及加强政府与公民的沟通上得到广泛的应用。对绩效的关注是用来回应公民需要的,公民需要知道公共项目运行的效率。Wholey 等(1997)这样写道,每年进行的绩效评估将提高公共责任和政策的制订效率,不定期地进行绩效评价,可以提升管理和项目运行的效率;Kopczynski 等(1999)提出在区域间比较绩效对提升合作、沟通、公民参与的重要作用;Osborne 等(2000)也提出,绩效使官员坚守组织责任,对绩效的结果负责,绩效帮助公民评价政府为他们创造的价值,同时为管理者提供改善绩效的数据。绩效评价在其运行的过程中能够解决现代西

方社会所面临的民主侵蚀问题，并能够通过绩效评价来促进公民在政府运行过程中的参与性(Ingraham, 1997)。民主政治、公民权利、公民参与等概念已经融入政府绩效评价的价值追求中(Deleon et al., 2000)。Behn(2003)指出，绩效评估帮助公共管理者实现了八个特殊的目标：评估、控制、预算、激励、促进、表彰、学习、提升，但是这些目标不可能通过单一的绩效评估来完成。

不是因为立法部门或行政管理需求必须要进行绩效测量，也不是因为紧贴国家机构的目标来实现与预算相适应要进行绩效测量，更深层次的原因是综合绩效在国家层面并非经常性地对公众陈述，当它们公开的时候，通常已经是过期数据了。另外，公民很少被咨询或参与绩效评价过程，政府绩效测量的质量、特征、广度和价值由地方政府决定，并且其与公民需求的产出和管理者对于组织决策制订的需要都没有充分的研究。不论绩效行为的期望、国家适用的质量和价值发生多大的变化，管理产出的测量并没有进行调整(Ingraham et al., 2003)。关于合适度和测量选择的争论导致批评家指出，反常、扭曲和不合意的结果导致错误评价(Radin, 2006)，即使这样，对于绩效评价而言，好的绩效测量，测量的是本质。当地方政府能力和管理成果已得到改善，但仍然存在不一致时(有时甚至是不可靠的)，只有政治承诺和持续的领导力才能保证较高的绩效评价能力(Behn, 2004; Sanger, 2004)。根据大部分的调研结果，绩效测量对于州政府和地方政府而言主要的实施者是市长、机关主管人员或城市经理。报告结果对于公民具有更多的意义和价值，但是这也对执行者和管理者造成更大的政治风险(Ingraham et al., 2003; Ho et al., 2005)。当执行者和管理者需要对绩效信息进行管理时，他们时常害怕对结果承担责任，认为并不是每一个绩效信息都在其控制范围。因此，虽然证实了拥有技术能力和专家意见对于测量政府绩效和绩效评价的重要性，但是在执行和管理层面的政治支持和领导力方面，各层级政府之间存在同质性。

所以，公共管理者必须明白应该测量什么，绩效的研究随着公民政治需求的不断增长，开始更多关注地方政府绩效评估过程中的公共责任、公民满意度以及不同于效率的多元化价值追求。

3. 关于政府绩效评价管理流程与方法的研究

Davies(1999)定义绩效评价是一系列系统性影响，其开始和过程具有很多特点：将绩效定义为一种结果(输出、阐述、效果、影响)；设定测量的预期目标(绩效目标、服务标准)；决定什么层次选用什么样的绩效指标(绩效测量、绩效监督)；提供完成目标的陈述结果，强调资源的利用情况(绩效报告、效果报告)；基于绩效信息来决定资源分配(绩效预算、结果导向的预算)。这种方式从很多权限上定义了绩效评价，包括通过目标制订、测量、报告和适用绩效信息来进行决策。绩效评价是一个过程，这一过程定义了任务和期望的产出，制订绩效标准，将预算与绩效相关联，报告结果，并要求公共官僚对这些结果负责；绩效测量是一个连

续的监督和报告项目完成的过程,特别是对于预先建立好的目标进展情况(United States General Accounting Office, 1998)。绩效评价是以项目运行过程及其花费为基础的管理和报告,这表明对预期产出的一致同意,测量其进展情况并使用绩效信息来提升绩效,最终报告绩效结果。绩效评价通过绩效测量获取需要的信息,并有效地使用绩效信息。

在绩效评价的过程中,所要做到的就是将执行者和管理者从无标准行为中解脱出来,并用有证据基础的、数据导向的决策工具来武装他们,提高政府以绩效为导向的管理。绩效测量就是结果与努力之间的桥梁。公共管理对整个国家都有影响,绩效测量作为一个趋势的转化,能够潜在提升政府效率和政府责任(Abramson et al., 2006)。在什么程度上绩效测量能够改变地方政府和联邦政府的行为,以及公民怎样更好地参与其中(发展和消费),都是重要问题;同时,关于绩效测量在提升治理方面是什么角色也是要回答的问题;更进一步,绩效测量在什么程度上在公共管理中具有重要的杠杆提升作用。绩效测量的有效性依赖于转化目标的过程,必须保证其具备一个具体的和可测量的结果,在理论上达成了较为一致的共识,绩效评价是有帮助的,即使实践中的失败案例带来过争论(Moynihan, 2008; Radin, 2006)。很多学者指出,过多或过早地进行绩效测量存在危险,他们指出清楚界定绩效目标的重要性。最新的研究支持这一假设,报告目标的清晰或缺乏,是重要的关联变量,如工作满意度和角色的模糊程度(Wright et al., 2003; Pandey et al., 2006a; Pandey et al., 2006b)。这些研究同样表明管理者对组织目标的认知与他们对于其他相关目标认知相关联,如外部政府权威和其他利益相关(Pandey et al., 2006b)。

管理导向型的绩效评估与管理是将政府的管理能力和领导力问题引入绩效评价中,或者可以说是以管理能力为基础的政府绩效,或管理能力的提升怎样影响政府绩效,这一方法是典型的以绩效为导向、以管理为目的的政府绩效评价模式。资本管理、金融管理、人力资源管理、信息技术管理和领导力,每一个环节都与高绩效输出密切相关。资本管理保证了恰当的投资计划,并使公共管理提供具有持续性质量的输出(Ebdon, 2007);公共部门内部的金融管理能够对外部的利益相关者负责,如纳税人和管理机构(Hou, 2007),同样,对于内部利益相关人的支持,如一线的员工、中层管理者和交易单位,需要建立在良好的人力资源管理基础上(Selden et al., 2007)。信息系统的管理则可以整合各种不同的跨组织协调以增强公共组织寻找自身弊端的能力(Ling, 2002)。好的领导能够组织一个清晰的方向和良好的目标,这与可信性及远景规划分不开(Shackleton, 1995)。很多学者已经对有效领导对高绩效的支持做出了论证,Joyce(2004)强调了什么样的领导力能够使得地方政府从低绩效转变为高绩效。Andrews等(2006)也指出公共部门绩效失败来源于缺乏有效的驱动绩效提升的领导力,而并不是缺乏组织结构和组织过程。这些研究表明了不同层面上的管理能力影响绩效。Andrews等(2006)研