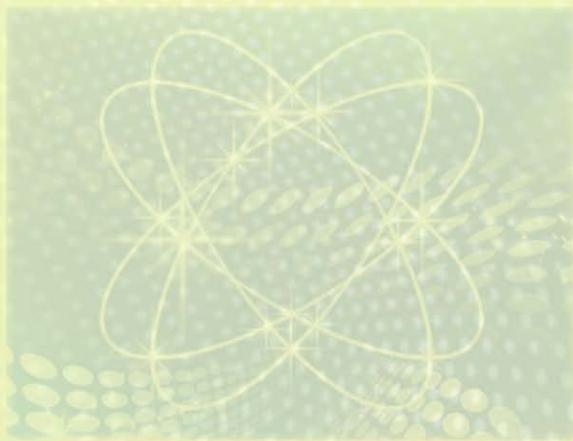


# 中国省级政府公共治理 效能评估的理论与实践

方盛举 著



云南大学出版社

# 中国省级政府公共治理 效能评估的理论与实践

——对四个省级政府的考察

方盛举 著

 云南大学出版社

图书在版编目 ( C I P ) 数据

中国省级政府公共治理效能评估的理论与实践/  
方盛举著. —昆明: 云南大学出版社, 2010

ISBN 978 - 7 - 81112 - 633 - 4

I. 緬… II. 米… III. 公司法—緬甸 IV. D933.722.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第            号

中国省级政府公共治理效能评估的理论与实践

方盛举 著

---

策划编辑 张丽华  
责任编辑 龙宝珍  
封面设计 刘 雨  
出版发行 云南大学出版社  
印 装 云南大学出版社印刷厂  
开 本 787mm × 1092mm 1/16  
印 张 18.5  
字 数 353 千  
版 次 2010 年 5 月第 1 版  
印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978 - 7 - 81112 - 633 - 4  
定 价 36.00 元

---

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号  
云南大学英华园 ( 邮编: 650091)

发行电话: (0871) 5033244 5031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E - mail: [market@ynup.com](mailto:market@ynup.com)

**内容摘要:** 政府公共治理是政府有效整合市场力量、社会自组织力量和公共权威力量等,在平等、协商、合作的基础上,依法治理社会公共事务的过程。未来政府的治理模式必然是公共治理模式。我国地方政府治理模式目前正实现从传统治理模式向公共治理模式的转型。为加快我国地方政府公共治理模式建设的步伐,提高地方政府公共治理水平,我们把省级地方政府作为研究对象,以省级地方政府的使命、责任和职能为基础,设计了一套评价省级地方政府公共治理效能的指标体系和评价方法。以省级地方政府公共治理效能评价体系与方法为理论工具,我们选取了浙江、辽宁、湖南、云南等四个省级地方政府为调查对象,对这四个具有典型性的省级地方政府公共治理效能进行了评价验证。在调查评价中,我们不仅从定量分析的角度看到了四个省级地方政府公共治理效能的差距,而且还从中找到了制约省级地方政府公共治理效能提高的诸多因素和问题。在对四个省级地方政府公共治理效能进行调查评价的基础上,我们对面向21世纪的省级地方政府公共治理效能发展规划进行了思考和设计,并就如何实现省级地方政府公共治理效能发展目标 and 任务提出了系统的对策和措施。

**关键词:** 公共治理; 效能评价; 政府绩效管理; 效能发展

# 目 录

导 论 .....	( 1)
一、政府效能与政府公共治理效能 .....	( 2)
1. 政府效能 .....	( 2)
2. 政府公共治理效能 .....	( 5)
3. 地方政府公共治理效能及其评价 .....	( 9)
二、地方政府公共治理效能研究的必要性和重要性 .....	( 10)
1. 地方政府公共治理效能研究的必要性 .....	( 10)
2. 地方政府公共治理效能研究的重要性 .....	( 13)
三、地方政府公共治理效能评价研究的回顾 .....	( 14)
1. 国外政府效能评价研究及实践 .....	( 15)
2. 我国政府效能评价研究及实践 .....	( 17)
四、本书的研究方法与研究单位的选取 .....	( 19)
1. 研究方法 .....	( 19)
2. 研究单位：省级地方政府 .....	( 19)
第一章 省级地方政府公共治理效能的理论设计：价值定位 .....	( 21)
一、省级地方政府公共治理效能价值定位的必要性和重要性 .....	( 21)
1. 价值定位是达致地方政府公共治理效能评价科学性和完善性的 必要条件 .....	( 22)
2. 价值定位是进行地方政府公共治理效能研究实现科学化的内在 要求 .....	( 23)
3. 关照和强调政府公共治理效能的价值定位是科学发展观中以人 为本这一核心的重要内容 .....	( 24)
二、公共行政学产生以来价值问题的探索历程 .....	( 25)

1. 传统公共行政学对政府效能评价的价值定位 .....	(25)
2. 新公共行政学对政府效能评价的价值定位 .....	(26)
3. 新公共管理运动对政府效能评价的价值定位 .....	(27)
4. 新公共服务理论对政府效能评价的价值定位 .....	(28)
三、省级地方政府公共治理效能价值的内涵阐述 .....	(29)
1. 政府公共治理效能价值定位的学科归属 .....	(29)
2. 由学科归属所引发的政府公共治理效能的价值定位 .....	(31)
3. 多元共治社会现实所催生的政府公共治理效能的价值定位 .....	(34)
4. 省级地方政府公共治理效能特有的价值内涵 .....	(37)
四、省级地方政府公共治理效能价值规范的逻辑序列 .....	(38)
1. 省级地方政府公共治理效能价值定位的逻辑安排 .....	(39)
2. 依据价值目的对省级地方政府公共治理效能进行根本性的评价 .....	(40)
3. 省级地方政府公共治理效能的内在价值定位 .....	(41)
4. 省级地方政府公共治理效能的工具价值定位 .....	(42)
<b>第二章 省级地方政府公共治理效能的理论设计：评价指标 .....</b>	<b>(44)</b>
一、省级地方政府效能评价研究的历史考察 .....	(44)
1. 政府绩效评估与经济社会发展的综合评价体系 .....	(45)
2. 人事部课题组提出的政府绩效评估指标体系 .....	(48)
3. 浙江大学课题组提出的“地方政府服务能力”评价指标体系 .....	(50)
4. 唐任伍等提出的省级地方政府效率测度 .....	(53)
二、省级地方政府公共治理效能评价指标设计的基本原则 .....	(55)
1. 职能原则 .....	(56)
2. 价值导向原则 .....	(58)
3. “二八”原则 .....	(58)
4. 系统原则 .....	(60)
5. 结果导向原则 .....	(60)
6. 可操作性原则 .....	(61)
三、省级地方政府公共治理效能评价指标体系的设计方法 .....	(61)
1. 分类法 .....	(61)
2. 样本基准法 .....	(62)

---

3. 平衡计分卡法 .....	( 63 )
4. 逻辑模型法 .....	( 64 )
四、省级地方政府公共治理效能评价的指标体系 .....	( 66 )
1. 政府政策效能评价指标体系 .....	( 67 )
2. 政府公共治理的体制效能评价指标体系 .....	( 73 )
3. 政府公共治理的行为效能评价指标体系 .....	( 74 )
五、省级地方政府公共治理效能评价的基本方法 .....	( 77 )
1. 定量与定性相结合方法 .....	( 77 )
2. 标杆管理法 .....	( 80 )
<b>第三章 1978 年前省级地方政府公共治理效能的回顾 .....</b>	<b>( 82 )</b>
一、1978 年前省级地方政府治理方式及其存在的问题 .....	( 82 )
1. 高度集中的计划经济管理体制 .....	( 83 )
2. 高度集权的政治体制及运行方式 .....	( 84 )
3. 完全依附于政治管理的社会管理体制 .....	( 86 )
4. 把阶级斗争作为社会治理的主要手段 .....	( 87 )
5. 把群众运动当做社会治理的主要方式 .....	( 88 )
二、1978 年前省级地方政府公共治理效能评价 .....	( 89 )
1. 1949—1956 年省级地方政府治理效能较为显著 .....	( 89 )
2. 1957—1965 年省级地方政府治理效能在曲折中发展 .....	( 91 )
3. 1966—1976 年省级地方政府治理效能出现严重倒退 .....	( 93 )
4. 1977—1978 年省级地方政府治理效能在徘徊中前进 .....	( 95 )
三、1978 年前省级地方政府治理效能的主要经验和教训 .....	( 98 )
1. 必须科学地、客观地认识国情、省情 .....	( 98 )
2. 必须改变高度集权的治理体制 .....	( 99 )
3. 必须重视市场力量和社会力量 .....	( 101 )
4. 必须持续推进政府改革和创新 .....	( 102 )
5. 必须坚持按客观规律来治理社会 .....	( 104 )
<b>第四章 对省级地方政府公共治理政策效能的调查评估 .....</b>	<b>( 105 )</b>
一、省级地方政府公共治理的政策效能调查评估方法 .....	( 105 )
1. 评价对象的确立方法 .....	( 105 )
2. 调查的基本方法 .....	( 106 )
3. 参照系的确立方法 .....	( 106 )

4. 指标体系的权重设计方法 .....	( 110)
5. 政策效能计算方法 .....	( 111)
二、浙江省政府公共治理的政策效能调查评估 .....	( 112)
1. 浙江省政府公共治理政策效能的现状与调查数据 .....	( 113)
2. 对浙江省政府公共治理政策效能的结果分析 .....	( 118)
三、辽宁省政府公共治理的政策效能调查评估 .....	( 123)
1. 辽宁省政府公共治理政策效能的现状与调查数据 .....	( 123)
2. 辽宁省政府公共治理政策效能的结果分析 .....	( 127)
四、湖南省政府公共治理的政策效能调查评估 .....	( 132)
1. 湖南省政府公共治理政策效能的现状与调查数据 .....	( 133)
2. 湖南省政府公共治理政策效能的结果分析 .....	( 137)
五、云南省政府公共治理的政策效能调查评估 .....	( 142)
1. 云南省政府公共治理政策效能的现状与调查数据 .....	( 144)
2. 云南省政府公共治理政策效能的结果分析 .....	( 148)
六、四个省级政府公共治理的政策效能比较分析 .....	( 153)
<b>第五章 对省级地方政府公共治理体制效能的调查评估 .....</b>	<b>( 159)</b>
一、省级地方政府公共治理体制效能的调查评估 .....	( 159)
1. 省级地方政府公共治理体制效能的调查评估方法 .....	( 159)
2. 作为参照标准的上海市政府公共治理体制效能的调查数据 .....	( 161)
3. 四个省级地方政府公共治理体制效能的调查评估 .....	( 164)
二、四个省级地方政府公共治理体制效能状况 .....	( 176)
三、四个省级地方政府公共治理体制效能的比较分析 .....	( 186)
1. 我国省级地方政府公共治理体制效能的总体状况 .....	( 186)
2. 四个省级地方政府单位公务人力资源投入—产出效应分析 .....	( 188)
3. 四个省级地方政府单位行政管理费投入—产出效应分析 .....	( 188)
<b>第六章 对省级地方政府公共治理行为效能的调查评估 .....</b>	<b>( 192)</b>
一、省级地方政府公共治理行为效能的调查评估方法 .....	( 192)
1. 调查的基本方法 .....	( 192)
2. 评价标准的确立方法 .....	( 193)

---

3. 指标体系权重设计的方法 .....	( 193)
4. 政府公共治理行为效能的计算方法 .....	( 193)
5. 作为参照标准的上海市政府公共治理行为效能调查情况及各项标准值 .....	( 194)
二、省级地方政府公共治理行为效能的调查与评价 .....	( 197)
1. 浙江省政府公共治理行为效能调查 .....	( 197)
2. 辽宁省政府公共治理行为效能调查 .....	( 200)
3. 湖南省政府公共治理行为效能调查 .....	( 202)
4. 云南省政府公共治理行为效能调查 .....	( 205)
三、四个省级地方政府公共治理行为效能的比较分析 .....	( 207)
1. 我国省级地方政府公共治理行为效能的总体水平 .....	( 208)
2. 四个省级地方政府公共治理行为效能的比较 .....	( 209)
<b>第七章 21 世纪我国省级地方政府公共治理效能的发展规划 .....</b>	<b>( 211)</b>
一、省级地方政府公共治理效能发展面临的形势和问题 .....	( 211)
1. 省级地方政府公共治理效能发展面临的形势 .....	( 211)
2. 省级地方政府公共治理效能发展面临的问题 .....	( 216)
二、21 世纪省级地方政府公共治理效能发展的目标与任务 .....	( 222)
1. 省级地方政府公共治理效能发展的目标 .....	( 223)
2. 省级地方政府公共治理效能发展的任务 .....	( 226)
三、省级地方政府公共治理效能发展的保障措施 .....	( 232)
1. 省级地方政府能力建设 .....	( 232)
2. 省级地方政府活力建设 .....	( 235)
3. 省级地方政府公共治理模式建设 .....	( 239)
4. 省级地方政府绩效管理制度建设 .....	( 244)
<b>第八章 21 世纪省级地方政府公共治理效能发展规划实现的前提和条件 .....</b>	<b>( 248)</b>
一、公民文化的培育 .....	( 248)
1. 公民文化是政府公共治理效能发展的重要条件 .....	( 248)
2. 培育公民文化, 改善省级地方政府公共治理效能 .....	( 249)
二、公民社会的成长 .....	( 251)
1. 公民社会的成长对改善政府公共治理效能具有重大价值 .....	( 252)

2. 创造良好环境，加快公民社会的成长 .....	( 254)
三、市场经济体制的完善 .....	( 254)
1. 市场经济体制的完善是提高政府公共治理效能的重要条件 .....	( 254)
2. 进一步完善市场经济体制，促进省级地方政府公共治理效能发展 .....	( 257)
四、民主政治的进步 .....	( 258)
1. 民主政治进步是政府公共治理效能发展的重要条件 .....	( 258)
2. 持续推进民主政治建设，切实改善省级地方政府公共治理效能 .....	( 261)
五、政府管理体制的改革 .....	( 263)
1. 政府管理体制的改革是政府公共治理效能发展的主要前提条件 .....	( 263)
2. 加快政府管理体制的改革，促进省级地方政府公共治理效能发展 .....	( 267)
附录 评价省级地方政府公共治理效能的“软指标”问卷表 .....	( 274)
参考文献 .....	( 277)
后 记 .....	( 288)

## 导 论

提高政府效能是公共行政的永恒话题，也是各国政府始终追求的一个基本目标。围绕这一问题，各国政府提出了不少思路，并进行了相关实践和验证。其中，政府效能评价作为改进政府管理的一种重要管理工具被引入政府管理中，成为现代政府管理研究的一个前沿课题，引起了世界各国政府及学术界的普遍关注和重视。

目前，我国正处于由计划经济向社会主义市场经济转变的特殊时期，建立在高度集中的计划经济之上的“全能政府”管理模式已不再适应甚至会阻碍市场经济的发展，而随着世界朝着全球化、市场化、信息化、知识化的发展，一方面要求政府减小规模，削减成本，精简和优化政府职能，另一方面又要求政府提高管理能力、增强竞争力，适应时代的发展，为社会公众提供更优质的福利和服务。与此同时，我国的政治体制改革和民主政治发展使得越来越多的社会公众意识到他们有权要求政府对公共产品和公共服务的生产和提供的有效性负起责任，以最经济的手段及尽可能快的速度，提供优质高效的公共产品和服务。面对这些挑战，政府改革的必要性和迫切性日益凸显，而政府效能评价作为政府管理方式创新的有效工具，越来越受到各国政府的重视。特别是西方发达国家相对成熟的政府效能测评理念和方法，为我国政府改革和创新提供了很多可以借鉴的思路和经验，从而为准确评价政府业绩、界定政府职能、改革与完善政府内部管理、规范政府行为、提高政府效能、改善政府与社会公众关系、提高政府形象与政治合法性等注入极大的活力。

我国对政府效能及其评价问题进行系统研究是最近几年的事，起步较晚，尚处于初始阶段。与发达国家的实践相比，我国的政府效能评价“还处在原始的手工业水平上”，具有“半自发性”、“盲目性”、“随意性”、“单向性”、

“消极被动性”和“封闭神秘性”等特征,<sup>①</sup>存在许多亟待解决的重要问题。第一,政府效能评价尚未实现制度化和规范化。我国政府效能评价既没有明确的制度要求,也没有专门的评价机构,更缺少统一的规划和指导,以致评价中的不正之风和形式主义难以避免;第二,政府效能评价体系不科学、不健全,尚未建立、健全遵循国际惯例以及适合中国国情的包括评价主体、评价原则、指标体系、测评模型、测评方法、测评程序等在内的科学合理、切实可行的政府效能评价体制;第三,政府效能评价的指标设计还不成熟和不完善。这除了表现在指标自身缺乏一定的概念体系和一定的标准系统外,还主要表现为:政府效能评价指标体系内容构成不合理,侧重于经济活动的管制职能,没有完全转变到公共服务和社会管理职能上来;政府效能评价指标价值扭曲,片面追求GDP的增长;指标难以确定和不易测量;指标本身可操作性不强,缺少系统性和有机联系等问题。政府效能评价指标的不足,恰恰从另一个侧面反映了指标设计本身对评价指标理论和方法上的迫切需求。

从理论研究上看,尽管近年来一些学者关注了政府的效能评价问题,也设计了一些关于政府效能评价的指标体系,但目前对政府效能评价从基本概念、作用机理到操作原则、实施步骤等都还没有形成共识,且大多是从宏观角度来探讨政府效能评价,关于针对某一级政府效能评价的指标体系研究不多。因此,本研究立足于我国地方政府(主要是省级政府)当前的职能定位,把地方政府效能评价问题放到公共治理的视角下来研究,由此试图设计适宜地方政府的效能评价指标体系,并对未来地方政府效能建设进行一种理论上的规划。

## 一、政府效能与政府公共治理效能

政府效能与政府公共治理效能是两个内涵不同的概念,尽管他们描述的都是政府履行其法定职能的能力和有效性,但他们完全是站在不同视角来审视政府治理公共问题的能力和有效性的。

### 1. 政府效能

效能,英语中表述为“effectiveness”,汉语解释为“效率和功能”,即事物所蕴藏的有利作用。<sup>②</sup>效能这个概念最初产生于物理学,是物体运动能量释

<sup>①</sup> 周志忍:《公共组织绩效评价——英国的实践及其对我们的启示》,载《新视野》1995年第5期。

<sup>②</sup> 《现代汉语词典》,商务印书馆,1983年版。

放和作功效果的一种体现和评价,以后被引入管理学,包括公共管理领域,泛指选定正确的目标及其实现的程度。对政府管理来讲,“政府效能”到目前为止有多种解释:第一种观点认为,效能就是效率,指管理机构及其人员完成工作的数量和质量(总产出)同其所耗的人财物力及花费的时间(总投入)之间的比率。<sup>①</sup>第二种观点认为,它是指行政组织及其人员按照科学化、法制化的规范要求,通过积极、忠实地履行工作职责而体现出来的一种行为效应,是以实现最佳的行政效益为追求目标,以社会、公民作为最终的评判主体。<sup>②</sup>综合起来讲,我们认为政府效能是指政府系统在从事公共事务管理中所体现出来的对目标和方向的把握能力,对公共事务的管理能力以及管理活动所产生的效率的总和。简单地讲,就是政府履行职能的能力和有效性。

首先,从纯技术理性的角度来讲,政府效能是用来描述政府系统有效性的一个概念,也就是系统的功能强弱和系统的运行效率。系统功能的强弱和系统运行的效率都取决于系统要素(即子系统)的素质、系统结构的合理性和系统的整合度等。如果能够实现 $1+1>2$ 的效果,则说明系统功能强大,系统运行的效率高;如果只能实现 $1+1<2$ 的效果,则说明系统功能弱小,系统运行效率低。系统功能强且运行效率高的政府,也就意味着政府效能高。

其次,从纯价值理性的角度来讲,政府效能是用来描述政府对职能目标和职能方向选择能力的一个概念。政府担负着为国家与社会选择和确定宏伟但必须是正确的发展目标和发展方向的职责。发展目标和发展方向的选择如果既有未来的前瞻性,又有现实的可能性,还有符合社会发展的客观规律,则表明政府的活动产生的是正效能、高效能;而发展目标和发展方向一旦出现失误,则表明政府活动效能是低下的,甚至是负数,即负效能。

可见,政府效能不能只从纯技术理性的角度看,也不能只从纯价值理性的角度看,必须把两者有机结合起来。也就是政府效能一方面体现了政府对国家和社会未来目标方向的选择和定位能力,另一方面又体现出政府系统所具有的功能和运行效率。长期以来,我们不管在实践中还是理论上都比较偏重后一个方面,而忽视前一个方面,这是导致政府效能建设常常误入歧途的根本原因。当然,要全面准确地理解政府效能这个概念,还需要进一步探讨政府效能与行政效率、行政效果、行政效益、政府绩效等的区别与联系。

政府效能与行政效率。政府效能是描述政府系统目标价值的正确与否和功能的强弱程度的一个概念。而行政效率(Administrational efficiency),是指一个

① 尤光付:《决策与效能》,中南工业大学出版社1992年版,第8~9页。

② 卓越:《论行政效能建设》,载《福建省行政学院学报》2002年第3期。

行政系统的输入量 (inputs) 与输出量 (outputs) 之间的比率关系。直接地说是“国家行政机关及其行政人员从事行政管理活动的产出同所消耗的人力、物力、财力等要素之间的比率关系, 即行政活动的产出与投入之间的比率”<sup>①</sup>。可见, 行政效率偏重于从行政过程、从数量关系上描述政府的有效性, 而不考虑行政活动的目标和价值追求问题, 即不考虑政府行动方向是否正确的问题。而政府效能既要从目标价值追求和发展方向角度, 还要从政府系统的静态素质和能力、动态活动过程等来考察政府的有效性和有用性。当然, 政府效能和行政效率也存在密切联系, 行政效率是衡量政府效能高低的重要指标, 没有高的行政效率, 就不可能有强的政府效能。当然, 有较高的行政效率不一定会产生较高的政府效能, 其中, 还涉及政府系统价值目标和发展方向选择的正确与否。另外, 行政效率描述得更多的是具体行政行为, 比较侧重于行政内部关系; 而政府效能涉及的主体行为既有具体的行政行为, 亦有抽象的行政行为。总之, 政府效能是一个从综合性角度描述政府有效性的概念, 它更重视政府系统的能力素质和工作品质的高低; 而行政效率则是从投入产出这个角度来描述政府有效性的概念, 它更重视政府工作数量的大小。

政府效能与行政效果。行政效果是行政活动所带来的结果及其影响。如果说政府效能是从全盘角度考察政府有效性的话, 行政效果则只从行政结果及其对社会的影响这个单一的角度来描述政府的有用性和有效性, 而且往往只从定性角度来加以描述。行政效果不是从整个行政过程来考察政府活动的, 它仅仅从活动的最终结果来考察政府的有效性, 它不考虑行政活动过程中的成本投入问题和是否经济的问题。如果只用它来衡量政府的有效性, 则可能造成只看结果, 不计成本的浪费局面。当然, 政府效能与行政效果之间也存在密切联系。首先, 两个概念都已经内在包含了目标价值追求的意思。政府效能和行政效果都把政府行为是否符合预先设定的目标价值作为主要的考察内容; 其次, 行政效果是政府效能的重要体现之一, 就是说, 效能高的政府系统, 其行政效果也必然是较理想的。在取得相同的行政效果的情况下, 所付出的行政成本越小, 或者在行政成本相同的情况下所取得的行政效果大, 则说明政府效能高, 反之则低。

政府效能与行政效益。行政效益是在行政成本既定的情况下, 政府行政活动所获得的最终收益。行政效益是从行政活动对行政目标达成程度这个角度来描述政府有效性的。它不像行政效果根本不考虑行政成本问题, 而行政效益则是包含着以较少的行政成本达成较多的行政目标的意思。可见, 行政效益概念

<sup>①</sup> 张国庆 《行政管理学概论》, 北京大学出版社 2000 年版, 第 351 页。

不仅从结果领域反映政府的有效性，而且也从行政过程领域反映政府的有效性，还从价值追求上体现出政府行为的正确与否。从这个意义说，行政效益和政府效能一样，是一个综合反映政府有效性的指标，所以，有的学者经常把这两个概念互换使用。可以说，行政效益是政府效能最直接、最显著的体现，行政效益可以直接反映政府效能的高低，即行政效益好的政府系统，其效能肯定很高。当然，两者从根本上说，还是有区别的。行政效益的侧重点在于描述既定行政投入下行政活动获得的收益大小，而政府效能则侧重于描述政府系统的能力大小和功效强弱。行政效益包括行政活动所带来的经济效益、社会效益和政治效益。

政府效能与政府绩效。政府绩效是一个颇有争议的概念，到目前为止还没有一个公认的界定。但不管怎样，大家都公认它是用来描述政府有效性和有用性的更为宏观、更为抽象的一个概念。前面阐释过的行政效率、行政效果、行政经济、行政效益、政府效能等都是从不同角度、不同侧面来体现政府绩效的。只要涉及对政府有效性和有用性评价的方面都可以笼而统之地称为政府绩效。所以，有学者不仅把3E（经济、效率、效益）作为政府绩效的体现，而且把公平、企业家精神、卓越、功效、伦理等作为政府绩效的体现。<sup>①</sup>没有上面这些具体指标，就很难理解政府绩效是什么。我们现在很容易理解政府绩效这个概念正是借助上述指标为工具和载体来实现的。政府绩效在不同领域、不同层次是通过不同的指标来描述和体现的，如经济，就是从政府对资源的节约性角度来描述和体现政府绩效的；效益是从政府达成目标和价值的角度来描述和体现政府绩效的。那么有没有一个指标是从政府系统的整体性和综合性角度来描述政府绩效的呢？答案是肯定的，这个指标就是政府效能。由于政府效能这个概念既包含政府绩效的价值评价要求，又包含了政府绩效的技术经济的评价要求，可以说它是政府系统整体绩效、综合绩效最直接、最集中的体现，所以，我们在考察政府的综合绩效和整体绩效时，总是借助于政府效能这个指标来实现的。

## 2. 政府公共治理效能

在传统公共行政模式下，政府是公共事务管理的唯一主体，政府效能就是政府系统管理公共事务的能力和效率的总和。但随着市场经济逐步从低层次阶段向高层次阶段的发展，公民社会的不断发育和成熟，作为市场经济载体的企业和作为公民社会载体的非政府组织表现出强烈的参与公共事务管理的意愿和

<sup>①</sup> 参见孟华《政府绩效评估》，上海人民出版社2006年版，第6页。

自觉性，并积极采取行动，大规模介入公共事务的管理实践，由此打破了公共事务管理由政府独家垄断的局面。公共事务管理领域呈现以政府管理为主导，多元管理主体不断崛起的格局。公共事务多元管理主体的兴起令政府感到威胁和不安，但很快有学者就发现，企业、非政府组织等多元管理主体积极介入公共事务管理领域对政府不但不是威胁，相反它还是削减政府职能、精简政府规模、强化政府管理效能的契机。政府完全可以把市场以及作为市场载体的企业、公民社会以及作为公民社会载体的非政府组织等当做政府管理公共事务的有效手段和工具。正是在这种认识的基础上，公共行政领域逐渐形成了一种很有价值的理论——公共治理理论。自从20世纪末公共治理理论兴起以来，我们就不能只局限于政府系统管理公共事务的能力和效率这个狭隘的领域来看待政府效能，而要站在公共治理的视野中，把政府效能当做以政府为主导的公共事务管理主体，加上有效整合市场、企业、非政府组织等资源和力量，共同管理社会公共事务而具有的能力和效率的总和，即政府公共治理效能。

英国学者罗伯特·罗兹对什么是“治理”作出过全面的概括，他认为人们可以从六个相对独立的角度或层次来理解和使用“治理”概念：第一，作为最小国家的治理模式，即主张建立小而美的政府的观念，尽量减少国家在社会经济生活中的作用；第二，作为公司治理模式的治理，强调服务提供中的公正性、开放性和全面解决问题的责任；第三，作为新公共管理的治理，倡导将私营部门的管理主义精神和市场的竞争机制引入公共部门与公共服务之中，提高公共管理的绩效；第四，作为善治的治理，立意于一个民主授权的机制下，建立比政府组织更广泛、更开放的公共事务管理与服务体系；第五，作为新的社会控制论系统的治理，认为社会政治体系或模式的形成是行为者互动参与的结果，在这种互动过程中，维持体系运行的不是来自于等级制式自上而下的命令控制，而是平等的行为主体之间在相互影响与妥协；第六，作为自组织网络的治理，强调建立以信任、合作、互惠为基础的社会资本资源互换和共享的自主性网络，形成社会自主的和公民自我的管理模式。<sup>①</sup>

另一个英国学者格里·斯托克也较深刻地阐释了其对“治理”的理解：第一，治理是出自政府组织但又限于政府的一套进入公共政策过程的社会公共机构和行为者，即治理主体范围大于政府组织体系；第二，治理是指在为社会和经济问题寻求解答的过程中，存在着行动界限和责任方面的模糊之点，即政策执行的过程更加明显地被分割了，多个行动主体分担着管理职能；第三，治理一定是在涉及集体行动的各个社会公共机构之间存在着权力的相互依赖关

<sup>①</sup> 参见俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第87~96页。

系；第四，治理指社会中各类行为者网络组织的自主自治管理；第五，治理观点认定，办好事情的能力并不只政府的单一的权力和力量，也不在于政府是否下命令或运用其权威，而在于政府与公民社会广泛的社会联系，但政府可以动用新的治理工具和技术来控制 and 引导其发展，政府的能力和 responsibility 就在于此。<sup>①</sup>

其实上述学者们所论述的“治理”概念，就是我们要阐释的“公共治理”，其核心就是要动员和整合包括政府在内的所有力量及资源来维护、实现和发展公共利益，满足公共需求。公共治理“意味着一系列来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出了挑战，政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心”<sup>②</sup>。公共治理理论认为，政府并非公共管理的唯一主体，私营部门、非政府机构在公共事务的管理中都扮演着重要的角色，它（他）们在介于市场经济与公共部门之间的“社会经济”领域内积极活动并且依靠自身资源参与管理共同关切的社会事务，在某些领域，非政府组织和个人甚至比政府拥有更大的优势。<sup>③</sup>“公共治理”尽管与“统治”、“管理”有密切联系，但它却有自己独特的价值倾向：治理不是一种活动，而是一个过程，这个过程的基础不是控制和强制，而是协商、协调与合作；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动，它强调政府与社会公众在处理公共事务过程中的共同参与、合作与互动。通常把政府良好的公共治理称为“善治”，它包含五个要素：合法性、透明性、责任性、法治性、回应性和有效性。<sup>④</sup>可见，公共治理强调抛弃传统政府管理的垄断性和强制性，而主张充分挖掘政府之外的管理资源和管理工具，如私营部门、非政府组织、个人等，与政府形成平等对话的系统合作关系，在互动与协作中共同承担对公共事务管理的作用。

理解了公共治理概念，我们要进一步理解政府公共治理的概念。当今时代，不管是社会资源的配置，还是社会的管理运行，总体上看都离不开三种管理力量或调节力量：一是市场力量，即亚当·斯密所强调的那只“看不见的手”，它通过自由竞争自发地而且是有效地配置社会资源，调节着经济和社会生产，使之有序运行和发展；二是社会自组织力量，它是靠具有强烈“公共觉悟”和自主精神的人们，自觉地遵循一定的公共行为规范来达到自我管理、

① 参见俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第35~36页。

② [荷兰]瓦尔特·J.基克特、艾里克·汉斯《管理复杂网络》(英文版)，赛奇出版社1997年版。

③ [加拿大]吉利斯帕奎特《通过社会学习的治理》(英文版)，奥特瓦大学出版社1999年版。

④ 参见俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第9~10页。