

政府绩效评估指标体系的构建方法

——基于治理过程的考察

陈 天 祥

[摘 要] 目前,国内学术界对政府绩效评估指标体系的研究力图从政府职能出发开发出一套普适性的指标体系,这与当代政府绩效评估蕴含的治理过程的变革不符。应当立足于政府治理过程的改进,构建自上而下与自下而上相结合政府绩效评估指标体系生成机制、政府绩效评估指标的组织和联动机制,并利用平衡记分卡,合理设计政府绩效评估指标等。

[关键词] 政府绩效评估;指标体系;构建方法;治理过程

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)01-0082-06

一、现状评估与问题的构建

近年来,国内在政府绩效评估指标体系方面的研究呈现出两大特点:一是力图开发出一套普适性的政府绩效评估指标体系,代表性成果有以桑助来为首的人事部课题组于 2004 年提出的地方政府绩效评估指标体系,包括职能指标、影响指标和潜力指标三大类共 33 个具体指标^[1](第 25 页);范柏乃提出的包括行政管理、经济发展、社会稳定、教育科技、生活质量和生态环境六个领域 37 个评估指标^[2](第 228 页);卓越提出的由“维度—基本指标—修正指标”组成的多维度指标模型结构^[3](第 37 页)。二是从逻辑模型中的因果关系和对政府作业活动的分析寻找构建政府绩效评估指标体系的规律^[4](第 35-45 页)^[5](第 101-117 页)。这些研究的基本取向是,几乎都从政府职能的角度出发去构建一套普适性的政府绩效评估指标体系或从中寻找政府绩效评估指标体系的规律(或模型)。本文认为,这种研究取向过于线性化和表象化,也与当代政府绩效评估所蕴含的战略功能和治理过程的变革不相符。当代政府绩效评估是作为落实政府发展规划的战略工具而出现的,并且它体现的是民主行政的价值观。由于不同地方政府的发展规划是不一样的,工作重点也不同,因而不存在普适性的指标体系设计。那种从政府职能或作业出发去构建统一的标准化的绩效评估指标体系的做法,实际上是假定所有政府的管理环境、工作内容和重点都是相同的,并且假定所有这些工作都应该纳入评估范围之内,这就类似于“撒胡椒面”式的管理,势必会使评估陷入琐碎的事务性工作中,贬低了政府绩效评估的战略性功能,也会极大地增加评估的工作量,在评估实践中是行不通的,也没有必要。另外,本文还认为,即使各地政府的工作内容相同,但由于经济社会发展水平和其他影响政府绩效评估的因素不同,对绩效标准的要求也不一样。从指标体系包含指标、标准和权重的多元内涵来看,那种设计统一的指标体系的设想是不切实际的。而且,当代政府绩效评估体现的是一个治理过程的重大变革^[6](第 5-9 页),是一种有别于传统的自上而下的行政主导的治理模式。如果脱离了对治理过程的考察去探讨设计政府绩效评估指标的方法,无异于陷入对

收稿日期: 2007-05-23

作者简介:陈天祥,中山大学行政管理研究中心教授,管理学博士;广东 广州 510275。

基金项目:中山大学二期“985 工程”公共管理和社会管理研究创新基地专项资金项目;

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(06JJD630021);国家社会科学基金项目(07BZZ035)

政府职能与市场职能界线的讨论的同义反复之中,也无助于以绩效评估为契机寻求改进政府治理方式以达致提高政府绩效的最终目的,从而使对绩效指标体系的探讨没有多少实际的应用价值。因此,只有从治理过程入手,探讨体现以民为本的政府规划和工作目标等,才能最终找到符合当代政府绩效评估价值取向的科学的指标设计。

从实践上来看,目前中国政府绩效评估的形式主要有三类:一是普适性的政府绩效评估,如目标责任制和干部实绩考核等;二是行业绩效评估;三是专项绩效评估^[7](第104页)。这些评估的实施过程几乎都是上级政府为了控制下级政府,使下级政府贯彻上级政府的管理意图而实施的,其指标的设计自上而下,多体现为一种行政命令,公众被排斥在绩效指标体系生成过程之外,这一点与当代政府绩效评估所体现的民本主义精神是不一致的。严格来说,这种评估还不具备现代政府绩效评估的要件。

本文跳出现有研究和实践领域存在的缺陷,不准备探讨构建统一的政府绩效评估指标体系,而是尝试从当代政府绩效评估的基本原理出发,立足于政府治理过程的改进,探讨政府绩效评估指标体系设计的方法和机制。

本文所讨论的政府绩效评估指标体系包括指标、标准和权重三层含义。

二、基于治理过程对构建政府绩效评估指标体系的考察

(一)自上而下与自下而上相结合的政府绩效评估指标体系生成机制

政府绩效评估指标体系首先源自于政府的发展规划。每个国家,不管实行的是联邦制还是单一制,中央政府都有统揽全局的权力,上级政府也有约束下级政府行为的机制,形成上下级之间的层级节制,只不过这种统揽权有大小不同之分。在联邦制国家,分权多一些;在单一制国家,中央集权多一些。相应地,在形成政府绩效评估指标体系的过程中,不同的权力结构会产生不同的影响。在联邦制国家,地方政府的绩效指标更多源于本地的战略规划;而在单一制国家,绩效指标则较多地受到中央政府和上级政府的规划和政策的制约。我国是一个单一制国家,决定了在制定政府绩效评估指标体系时,必须首先考虑中央政府对地方政府的施政要求。但我国地域广大,各地资源和其他条件千差万别,又需要地方政府自主地制定发展规划。正因为如此,本文提出自上而下与自下而上相结合的绩效指标生成机制。

为了做到绩效指标既与中央的法律和政策相衔接,又符合地方的实际,科学地划分中央与地方之间的事权是非常必要的,而且这种划分应该通过法律的形式予以定型化。在划分事权时,要遵循以下原则^[8](第86页):地方不得危害国家的统一,不得妨碍国内统一市场的形成;中央则不得危害地方的合理利益,不能束缚地方的手脚,压制地方的积极性、主动性和创造性。影响全局利益的事务,或者地方政府不能处理的事务由中央来管理;与当地居民日常生活密切相关的事务,尽可能由地方政府管理;需要中央与地方共同管理的事务,也要明确规定各自的权限和职责;影响面比较大、又需要地方办理的事务,或地方无力自己完成的事务,则应作为中央对地方的委托事务。根据这些原则和我国的具体实际,目前可以将以下事项规定为中央的专有权力^[8](第86页):外交、国防与军事;制定和修改宪法;有关国籍及刑事、民事、商事、诉讼程序方面的立法;统一度量衡;航空、国道、国有铁路、国家邮电通讯的管理;中央财政与税收政策的制定;国家税收与地方税收的划分;国家货币与国家银行;对外贸易政策;适应改革开放的立法;行政区划;国有财产;国债;教育制度;人事制度;司法制度;其他依法应专属于中央的事项。地方的专有权力主要有^[8](第86页):适应国家法律、行政法规在本地区施行而制定的实施细则;为本地区的重大事项制定地方性法规;本地区财政、税收、工商、贸易的管理;开展地区间交流以及与外国地方政府间的交流;地方交通、邮电通讯事业;地方财政与税收;地方教育事业;地方财产管理;地方人事制度;其它依法应专属于地方的事项。中央与地方共有权力主要有:保护人权与公民权;实施社会保障;维护社会治安;保护自然资源和环境;其它依法应属于中央与地方共有的权力。

长期以来,在高度集权的政治结构下,中国形成了自上而下压力型绩效传输体制,即上级政府拟定各项经济和社会管理目标,并进行层层分解,根据完成情况实施政治和经济上的奖惩。比如,中央提出

年度 GDP 增长为 8%, 具体到某个省可能就是 9% 或 10% 不等, 市县则根据省的指标作进一步的分解, 一般会层层加码。为了强化下级政府的行为取向与上级政府保持一致, 上级政府会抛出“一票否决”的尚方宝剑。地方政府陷于疲于奔命的境地, 丝毫不敢怠慢。因为, 一旦一票否决, 第一年通报批评, 第二年调整领导班子。这种强制性分解指标的方法带来的问题是^[9] (第 109-116 页): 重视过程与投入, 却忽视结果和产出; 政府行为短期化, 好大喜功, 追求片面政绩, “数字出官”、“官出数字”、“数字出成绩”, 在统计上弄虚作假; 盲目追求快速度, 造成大量资源浪费, 加剧经济运行的波动; 加剧了地区之间的恶性竞争, 损害了国家的整体利益; 扼制了地方的资源禀赋, 不利于其制定特色性的发展规划, 也压制了地方创新的积极性, 绩效评估的激励性功能被扭曲。因此, 我们认为, 中央政府在调控地方政府的行为时, 主要应该通过法律和政策手段, 应尽量避免运用行政命令不恰当地对地方政府提出经济和社会发展的硬性指标。此外, 也要尽量避免干扰应该由市场调节的社会和经济生活领域。总之, 政府绩效评估指标体系自上而下的部分主要应该是衡量地方政府在执行中央的法律和政策方面, 从而保证政府治理社会的相对稳定性、计划性和预见性, 减少地方政府在贯彻中央和上级政府管理意图中的不确定因素, 也有利于地方政府合理地制定发展规划。

自下而上的方法主要表现在政府的发展规划要有良好的公众参与基础, 使规划更加贴近实际, 体现公众的意愿和需求。传统上, 政府每年都向人民代表大会提出年度工作规划, 每 5 年提出五年发展规划, 这是一种以政府为主导的规划形成机制。人大在相当大程度上对这些规划仅起到一个确认的作用, 难以进行科学判断。健全的民主制度是科学的发展规划的基础, 但这属于一个政治发展的范畴, 不是本文的研究领域。这里主要就如何强化公众参与的其它机制进行一些探讨。本文探讨的公众参与是一个广义的参与, 包括普通公众、专家和社会组织。

根据一些学者的研究, 目前我国存在着公众参与不足与政府回应机制短缺的现象, 主要表现在以下几个方面^[10] (第 119-136 页): 以控制型的政府管治方式为主, 缺乏有效参与和互动回应; 公众参与决策的内容少、层次低、组织结构单一; 参与机制短缺, 制度化程度低, 非理性化程度比较高; 公众总体参与意识薄弱, 参与动力缺乏, 基本权利保障不足; 传统政府回应载体存在较多问题, 现代回应载体远未成熟。完善公众参与机制应从法律层次加以保障, 完善参与权利的法律建设, 对参与权利赋予法律保障。它包括: (1) 公共决策动议: 谈判与协商参与机制; (2) 公共决策创制权与复议权: 政府决策提议与监督权; (3) 公共决策表决权: 投票与公决参与机制; (4) 公共决策听证权: 听证参与过程的保障机制^[10] (第 200-205 页)。这些参与权利都应在法律上加以规定, 对哪些事项需要哪种形式的参与、参与的程序、范围等加以规定, 从而体现“以民为本”的治理价值。

受知识、地域、族群利益等因素的制约, 普通公众对一些公共事务的认知会存在一定的局限。因此, 仅有普通公众参与政府决策还是不够的。专家对于弥补上述不足有利。例如, 有研究表明, 普通公众对于环境风险的认知与专家对生态风险的认知就存在明显的差异。在专家的眼中, 影响环境生态风险最优先的政策指标是温室效应、臭氧层的破坏和酸性物的处置。然而, 普通公众所认知的最先的环保政策指标是空气污染、水污染、噪音和垃圾处理^[11] (第 169 页)。因此, 在一些专业决策领域, 专家的认知及由此形成的公共政策更符合社会的整体和长远利益。由于专家的知识 and 视野的优势, 有利于保证政府规划和决策的科学性。现在一些地方政府出台了规定, 强制性规定哪些决策需要经过专家的论证, 改变过去长官意志决策的习惯。一些地方在制定五年规划的时候, 开展了大量的调研活动, 都是借助于专家的力量, 这是一个好的趋势。目前的一个主要问题是要使这一方法成为制度化的举措, 除了规定哪些事项应经由专家论证外, 应对论证的具体范围、内容、数据、成果表现形式、需要解决的问题、跟踪和反馈等做出具体的规定, 以保证论证的质量。另外, 提倡采用招投标的形式委托论证, 防止委托过程中的暗箱操作。级别较高的政府, 如省市(地)一级, 应建立政府咨询决策专家库, 成为政府决策的重要智囊力量。

社会组织, 如企业、非政府组织和民间团体等也是政府决策的重要信息来源, 尤其是涉及经济行为调整、弱势群体关怀、公共服务的提供等方面。因为, 这些组织深入经济和社会生活的第一线, 最了解社

会的需求。因此,政府在制定发展规划时应有与它们沟通的机制。沟通的形式有座谈会、问卷调查、征求意见表、专题研讨、方案修正等。

需要指出的是,上述公众参与的形式并不是彼此独立和相互隔离的,有的时候它们之间是并行不悖的,需要借助不同形式的参与机制了解公众需求和意愿;也不是几种参与形式的简单相加,有时需要不同形式的多重博弈,类似于德尔菲法的多次循环,才能找到公共利益的真实所在,并注意承接法律和中央及上级政府政策,最终形成既符合国家统一治理目标又符合公众和社会实际需求的规划,为政府绩效评估指标的设定提供可靠的前提。当然,我们不是说一切政府规划和决策都需要经过这样的多种环节,要视不同情境和不同议题而定。中国还是一个发展中国家,为了缩短与发达国家的差距,我们有时需要高效决策,适当的集中和政府权威是必要的。有时过于拘泥于民主决策程序,就可能丧失发展机会。但对于一些关乎民众切身利益的事情,一定的民主程序是必需的。上述几个公众参与的形式,并不意味着适合于所有的决策,具体到哪种决策需要哪种程序,哪种决策需要经过多个程序,应分别对待,不搞“一刀切”。总之,扩大公众参与是今后的一个发展方向,如何操作和实施将是一个长期探索的过程。

(二)形成政府绩效评估指标体系的组织和联动机制

政府规划形成以后,下一步的重要工作就是如何科学地分解和落实目标。这里,关键的一点是形成绩效指标体系的合成机制。其主要内容是:(1)由政府主要负责人牵头组成一个绩效评估领导小组,成员包括政府各有关部门和机构的业务能手、从外部聘请的绩效评估专家或有关行业的专家。(2)领导小组针对政府规划和总体目标进行分解。在这一过程中,领导小组需要与各政府部门之间保持密切的沟通和协作,取得各部门主管的认同和支持,使指标接近部门实际。事实证明,那种由上级或某些人员强加给下级和有关部门的指标和任务,往往会使下级产生抵触情绪。(3)对一些公众关心的公共服务等则应强化公众参与评估指标和标准的设计过程,形成政府与公众之间的战略联盟关系。

在贯彻政府发展规划、设计绩效指标体系时需要注意以下几点:(1)细化政府的发展规划。政府的发展规划往往都是一些大的目标,带有原则性和方向性,因此,需要予以细化,由一个个单项指标构成。(2)找出与实现政府总体目标有关联性的 KPI 指标。在设计指标时不要陷入日常的琐事之中。如果指标设计过多,不仅会增大管理成本,降低管理效率,还会助长弄虚作假的风气。现在,一些公共部门的评估过程中就已经出现了因评估指标过多过细而出现临时炮制表格和文件的现象。因此,要利用 KPI 指标设计原理,弄清哪些指标对实现政府规划能起到关键的作用,把握它们与政府战略和规划之间的关联性和影响度。(3)在确定每一个单项指标时,应考虑它在整个指标体系中的地位 and 作用,依据它所反映的某一特定对象的性质和特征,确定该指标的名称、含义和口径范围。有时反映一个对象和现象有多种指标可供选择,但究竟确定哪些指标才能科学地对研究对象进行反映和分析,则必须考虑不同的目的和要求,特别是组织战略上的导向^[12](第 129 页)。(4)形成不同层次的政府绩效评估指标联动机制。除了政府总体绩效指标之外,还要设计部门绩效指标。例如,某一个城市提出建设“信息化城市”的目标,具体到某个部门可能就是“建立完善的市政信息系统”和“建设市民电子网络系统”,再次一级的目标可能就是“建立完善的财务信息系统”和“建立完善的人事信息系统”。不同层次的目标相应地由不同评估指标构成。还要形成政府组织整体绩效指标与公务员个人绩效指标挂钩的机制,使绩效计划的推进责任到人。其中,最重要的是,部门整体的绩效评估指标是部门主管个人绩效指标的主要来源,其中的道理很简单,部门主管需要对整个部门的管理承担主要的责任。这样就避免了以往对公务员考核中存在的指标笼统、标准主观定性的缺陷。此外,对兴建的一些项目,也要设计评估指标,以保证项目的数量和质量。(5)设计指标时,要有相应的评估标准,也就是具体的可量化的目标值,以便于进行客观评估,如财政收入、每万元 GDP 的能耗、刑事案件发案率、环境污染程度、失业率、社会保障覆盖率、9 年义务教育普及率、高速公路的里程和质量等级、人均绿地面积等。对一些无法量化的指标,可以采用质化指标。所谓质化指标,是指涉及价值判断的指标,以主观感受加以表示,如抱怨水平、满意程度、个案评鉴、例外报告等^[13](第 149 页)。要适时引入西方较为普遍的 3E 原则和标准,即经济、效率和效果(效益),改变过

去那种偏重经济和效率而不管效果甚至导致决策失误而无法追究责任人的情况,借助社会评估机构(如会计师事务所和其他咨询公司等)的力量,进行评估不失为一个有价值的方向。

(三)提高政府管理过程的科学化和规范化水平,实现绩效标准的刚性化

绩效评估的一个重要基础性工作是管理的规范化,即事先必须明确诸如部门的职责、工作内容、任务的流程、工作应达到的标准等等,它们为绩效评估提供了客观的依据。一些地方政府借助绩效评估,对政府流程进行再造和建设电子政务,对工作标准公开化,形成服务承诺。例如,广州市车管所就明确规定,机动车驾驶证丢失的,凭身份证办理,3 个工作日完成;机动车行驶证丢失的,凭机动车登记证书办理,5 个工作日完成;公民凭个人身份证和户口本到公安机关办理护照和港澳通行证,15 个工作日办理完成,公民还可以网上申请护照和港澳通行证。一旦这些标准明确和透明化后,绩效评估的标准就容易确定,也便于公众监督。另外,近年来,一些地方政府或政府部门引入质量管理体系,在此基础上实施绩效评估,也使绩效标准更加客观并具可操作性。

三、利用平衡记分卡,合理设计政府绩效评估指标

1992 年,美国著名的管理大师罗伯特·卡普兰和复兴方案国际咨询企业总裁诺顿在总结了 12 家大型企业的业绩评价体系成功经验的基础上,提出平衡记分卡(BSC)这一划时代的战略管理业绩评价工具。平衡记分卡为组织管理人员提供了一个全面的框架,它把组织的使命和战略转变为目标和衡量方法,这些目标和衡量方法分为 4 个方面:财务、客户、内部经营过程和学习与成长。不同的学者对平衡记分卡有不同的解读,笔者是这样理解的,其核心精神就是变过去的绩效考核为绩效管理,变过去的只重结果为结果与过程并重,其根本的着力点在于通过提高组织的管理素质和改善组织管理过程来达到提高组织的竞争力,进而保证组织可持续的良好绩效这一目的。因此,平衡记分卡注重过程管理的精神与本文重点从治理过程考察政府绩效评估指标体系的精神是相吻合的,并为科学设计政府绩效评估指标体系提供了一个非常有用的工具。从企业管理的角度看,平衡记分卡中的四个维度是彼此紧密关联和不可分割的。其中,内部经营过程是核心,它与客户的满意度、学习与成长、企业的财务绩效都有直接的关系;客户是企业利润的最终来源,谁拥有了顾客,谁就拥有了未来;员工的学习与成长关系到组织的能力和素质基础,反过来又会影响到内部经营过程 and 客户服务,再进而影响到财务绩效;财务绩效则为客户、内部经营过程、学习与成长等提供物质保障。因此,只有从四个方面综合考虑,才能最终达到综合平衡,实现组织的可持续发展。不过,从一般的意义上理解,除了财务维度外,我们可以把客户、内部经营过程、学习与成长三个维度都看作是过程维度。

早期的政府绩效评估主要是作为上级政府控制下级政府的一种手段而存在的,下级政府所要做的主要是如何完成上级政府下达的各种工作任务和指标,因而,容易产生短视和急功近利的行为。而当代政府绩效评估是作为一种实现政府总体战略的重要手段而存在,而且也是一种民主行政的重要途径,有利于改进传统公共行政模式下政治责任与科层责任之间脱节的现象,促进政府组织机能的再造^[14](第 88-90 页)。而平衡记分卡的出现为促进这些功能的实现提供了一个有力的工具。当然,由于平衡记分卡毕竟是源自于企业的一种管理工具,在应用到政府绩效指标设计时,需要结合政府的实际。例如,可以把财务维度调整为业绩结果,包括年度关键工作任务(根据政府年度规划生成)、职能目标(如社会治安、公共设施的建设和公共服务的提供、投资环境建设、对社会组织的规范化管理等)。顾客维度可以调整为民众维度,即民众对政府工作的满意程度。内部经营过程维度可以调整为内部管理维度,包括工作效率、依法行政、政务公开和成本控制等方面,具体指标又可分解为督查事项落实、行政审批限时办结、行政投诉办理、行政执法评议考核、员工违法违纪查实次数、员工行政效能投诉查实次数、政务公开实施情况、政务网及行政办公网络化建设、行政费用控制和专项资金审计监督等^[15](第 90 页)。学习与成长维度可以调整为创新与学习维度,包括法制建设、员工培训、改革与创新、员工流失率、员工满意度等。这样,就把传统只重结果不重过程的考核转变为结果与过程并重,立足于政府治理过程的变革,为政府绩

效的可持续性提供了坚实的基础。

这里还需要指出的是,平衡记分卡的运用应与本文第二部分所论述的指标形成方法之间不是割裂的,它们是相辅相成的关系。如果撇开科学的指标生成机制和方法而生搬硬套地运用平衡记分卡,又会违背政府绩效评估作为一个治理手段的本来之义。

[参 考 文 献]

- [1] 桑助来、张平平:《政府绩效评估体系浮出水面》,载《瞭望》2004年第29期。
- [2] 范柏乃:《政府绩效评估理论与实务》,北京:人民出版社2005年版。
- [3] 卓越:《公共部门绩效评估》,北京:中国人民大学出版社2004年版。
- [4] 吴建南、常伟:《基于逻辑模型的地方政府绩效评价设计》,载郭济:《绩效政府:理论与实践创新》,北京:清华大学出版社2005年版。
- [5] 吴建南、李贵宁:《基于利益相关主体及作业活动分析的政府绩效指标设计方法研究》,载郭济:《绩效政府:理论与实践创新》,北京:清华大学出版社2005年版。
- [6] 陈天祥:《论治理范式转型中的政府绩效评估》,载《广东行政学院学报》2007年第4期。
- [7] 蔡立辉:《政府绩效评估:理论、方法与应用》,北京:中国教育文化出版社2006年版。
- [8] 黄海鹰:《中央和地方事权与财权的法律划分》,载《东北财经大学学报》2006年第4期。
- [9] 王强、陈易难:《学习型政府——政府管理创新读本》,北京:中国人民大学出版社2003年版。
- [10] 李伟权:《政府回应论》,北京:中国社会科学出版社2005年版。
- [11] 吴琼恩、李允杰、陈铭薰:《公共管理》,台北:国立空中大学2005年印行。
- [12] 周凯:《政府绩效评估导论》,北京:中国人民大学出版社2006年版。
- [13] 李允杰、丘昌泰:《政策执行与评估》,台北:元照出版公司2003年版。
- [14] 陈天祥:《政府绩效评估的经济、政治和组织功能》,载《中山大学学报(社会科学版)》2005年第6期。
- [15] 赵瑞美:《平衡记分卡在我国政府部门绩效考核中的应用——以我国某保税区管委会绩效示标体系设计为例》,载《中国人力资源开发》2006年第1期。

(责任编辑 叶娟丽)

Indicating System for Governmental Performance Measurement: Designing Methods

Chen Tianxiang

(Center for Public Administration, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: This paper intends to overcome the flaw that has existed in research so far, and aims to improve the process of governance, and explore the methods and mechanism in the design of indicating system for governmental performance measurement, this paper puts forward a mechanism for generating indicating system of governmental performance measurement based on a combination of up-down with bottom-up and a mechanism for organization and interaction in the indicating system for governmental performance measurement. This paper also tries to design reasonably the indicators of governmental performance measurement through the use of balanced scorecard, etc.

Key words: governmental performance measurement; indicating system; methods of designing; process of governance