

# 论治理范式转型中的政府绩效评估

陈天祥

(中山大学 政治与公共事务管理学院 广州 510275)

**【摘要】** 当代的政府绩效评估涉及政府治理过程的范式转变，如由过去的政府导向向民众导向转变、由技术导向向战略导向转变、由对程序负责向对结果负责转变等等，但在我国的学术界和政府管理实践领域都存在为评估而评估的倾向，缺乏政府绩效评估与治理过程相结合角度的考察。因此，本文提出要从变革传统政府治理模式的高度审视政府绩效评估，把绩效评估作为政府再造的一个利器、实现政府职能转变和建设和谐社会的战略工具、建设民主行政的一个重要途径，相应地，实行组织再造，推动政府组织机能的变革等，方能达到良好的效果。

**【关键词】** 治理范式；转型；政府绩效评估

## 一、现状描述和问题的缘起

近年来，政府绩效评估成为国内学术界的一个研究热点，成果颇丰，大致可以分为几个方面：

一类是对国外政府绩效评估实践的介绍。例如，张梦中等人翻译（中山大学出版社出版）的“公共部门业绩管理丛书”（其中包括阿里·哈拉契米等主编的《政府业绩与质量测评：问题与经验》、凯瑟琳·纽科默等主编的《迎接业绩导向型政府的挑战》）和中国行政管理学会联合课题组提交的《关于政府机关工作效率标准的研究报告》（载《中国行政管理》2003年第3期），主要介绍了美国、英国、加拿大等国不同政府层级和政府职能部门绩效和质量评估的理论、实践经验和方法。蔡立辉的《西方国家政府绩效评估的理念及其启示》（载《清华大学学报》哲学社会科学版，2003年第1期）介绍了政府绩效评估在西方国家的产生、内涵和理念等。孟华的《政府绩效评估：美国的经验与中国的实践》（上海人民出版社2006年版），重点阐述了美国政府绩效评估的理论、价值、政治基础和主要特点。

二类是对政府绩效评估的一般原理和方法的探讨。该领域的主要成果有：刘旭涛的《政府绩效管理：制度、战略与方法》（机械工业出版社2003年版），卓越主编的《公共部门绩效评估》（中国人民大学出版社2004年版），周凯主编的《政府绩效评估导论》（中国人民大学出版社2006年版），张旭霞主编的《公共部门绩效评估》（商务出版社2006年版），陈国权、李志伟的《从利益相关者的视角看政府绩效内涵与评估主体选择》（载《理论与改革》，2005年第3期）等论文，主要探讨政府绩效评估的策略、原则、主体、内容、实施与操作等。

三类是对中国政府绩效评估方面的研究。例如，彭国甫的《地方政府公共事业管理绩效

评价研究》(湖南人民出版社 2004 年版)和《地方政府绩效评估研究》(湖南人民出版社 2005 年版),郭济主编的《绩效政府——理论与实践创新》(清华大学出版社 2005 年版),范柏乃的《政府绩效评估理论与实务》(人民出版社 2005 年版)、马国贤的《政府绩效管理》(复旦大学出版社 2005 年版),桑助来等的《政府绩效评估体系浮出水面》(载《瞭望》,2004 年第 29 期)、吴建南等的《地方政府绩效评价体系的构建:以乡镇政府为例》(载《理论与改革》,2005 年第 5 期)等。这些研究主要探讨政府绩效评估的价值取向、指标体系及其设计方法、实践中存在的问题及改进途径等。

在实践方面,近年来,不少地方政府开展了绩效评估的尝试和探索。例如:在地方政府较为普遍实行的目标责任制、社会服务承诺制、效能监察和效能建设等;一些地方实行的“万人评议政府”和企业评议政府;还有一些地方政府根据自身的经济和社会发展规划颁布和实行了较为规范和全面的绩效考核方案。

上述对政府绩效评估的研究和实践探讨对于促进中国在该领域的研究和改革起到了重要的基础作用,并出现了以下一些积极的变化:一是在主导思想上,传统的重经济发展轻社会协调发展的片面的政绩观正在让位于二者并重的科学的政绩观;二是学术研究与政府管理实践相结合,不少专家和学者参与到政府绩效评估的改革实践中去。三是一些大学的课程设置和对政府官员的培训,大量出现政府绩效评估方面的内容,政府绩效评估的治理理念正在为越来越多的人士所接受。所有这些变化对于促进我国的政府管理工作都是大有裨益的。

但是,应该看到,目前无论是学术界还是在政府管理实践中,都没有把政府绩效评估放在政府治理范式转型的高度进行考察,存在就事论事和缺乏系统思考的局限。绩效评估涉及到政府职能的转变和运作机制等诸多因素,涉及到政府的治理模式问题,是一个关乎制度与法律、政治与行政、战略与方法、政府内部与外部的多重关系,如果仅局限在对政府绩效进行划分等级,甚至给其打分这样的层次,是不可能成功的。考察西方国家政府绩效评估的历史,我们可以发现,它始于 20 世纪四五十年代,但都以失败而告终,其根本原因就是由于没有对传统科层制政府结构及其运作方式进行相应的改革。70 年代末,西方国家掀起了改革政府的新公共管理运动。初期,这场运动侧重于政府“卸载”,后期侧重于政府绩效评估,无论是英国的“雷纳评审”和“下一步行动方案”,还是美国的《国家绩效评论》和《政府绩效与结果法案》,抑或新西兰的《政府部门法案》和《公共财政法案》以及澳大利亚的财务管理改进计划(FMIP)等无一不深深刻上了绩效评估的烙印。也可以这样说,这场运动在很大程度上又是一场政府绩效评估运动,涉及到政府管理的诸多领域,如减少政府职能、引入市场机制、改革人事管理制度、组织结构扁平化、业务流程再造、建设电子政务等,引

发政府治理范式的重大变化。经合组织公共管理委员会认为，公共管理的新范式已经出现了，它旨在不太集权的公共部门培养绩效取向的文化。[1]当代西方政府绩效评估“谋求顾客通过公共责任机制对政府公共部门的直接控制，谋求政府管理对立法机构负责和对顾客负责的统一；它以服务质量公众需求的满足为第一位的评价标准，蕴涵了公共责任和顾客至上的管理理念；它以加强与完善公共责任机制，使政府在管理公共事务、传递公共服务和改善生活质量等方面具有竞争力为评估目的。”[2]它强调公共责任和民主行政，强调对政府治理机制的相应改革，这是政府绩效评估能够取得一定成功和获得广泛运用的重要原因。因此，如果离开了政府治理过程改革，孤立地谈论绩效评估，将会导致“只见树木，不见森林”和“一叶障目”的境地，不能准确地理解绩效评估和政府改革，难以对它进行系统的思考、多元整合和构建，最终也难以指导政府管理实践。

本文力图克服目前国内学术界的上述局限，把政府绩效评估放在治理范式转型的背景下，探讨与它相关联的一些因素，为政府绩效评估研究提供新的视角，也为我国的政府改革提供新的思路。

## 二、政府绩效评估背景下的治理范式转型

由于政府绩效评估所取得的效果，20世纪80年代以后受到各国的普遍重视和推广，西方学术界惊呼，现代“评估国家”正在取代传统的“行政国家”，一种以政府绩效评估为核心的新的治理范式正在形成。

### （一）变政府导向为民众导向

传统的政府治理模式是一种自上而下政府主导型的管理过程，民众对政府绩效没有发言权。

虽然在现代民主政治体制下，民众有了通过自己的代理人（议会代表）表达意愿的机制，政治家们试图在政治行政二分法下通过政治责任机制与行政责任机制的衔接而解决公共责任问题，实现民主治理的目的。但是，理论上的设计不一定能够变成现实。要达到民主的目的，一是要有健全的民主制度，使民众的意愿不折不扣地得到体现，二是实现政治责任与科层责任的有效衔接。但由于集团政治、党派政治、周期性选举、议会会期的限制和政治家们缺乏专业知识等原因使现实很难满足上述两个条件。政治家们制定的法案和决定往往是一些原则性的条款，具体的细化和操作则交由政府处置。此外，影响政治决策的因素众多并处于不断变化之中，有时，一个法案刚刚出台就有可能过时，这就使政府拥有相当的自由裁量权

成为必要。而政府的决策是遵循金字塔式的等级结构，个人责任依附于其所处的层级位置，并受到自上而下的命令链条的约束。所以，我们经常看到的一个政府治理景象是，政府的不少决定和行动实际上都是一个自上而下的过程，行政部门及其首长经常以命令的方式行事，推行其执政意图。虽然每年政府都会向权力机关报告工作，一方面向它报告自己的工作业绩，另一方面向它提出年度或若干年度的工作计划，并提出财政预算，在这过程中，政治家与行政官员之间存在着明显的信息不对称性，行政官员拥有明显的知识和技术优势，面对一大堆的原始数据，政治家们往往难以拨开迷雾看出个究竟。也就是说，在政府治理的过程中，民众既不能参与到实际的决策中来，也无法对政府的工作结果进行评价。我们不少人都有这样的经验，明明自己居住地方的环境卫生、治安状况等情形欠佳，但在政府搞出来的排行榜中，却赫然发现自己城市名列前茅，真感到有种莫名其妙。还有一些情况是，一些民众颇有微词的官员却被接连重用，或是一边腐败一边晋升。这说明，在传统的政府治理模式中，公众对政府绩效没有发言权。

而当代的政府绩效评估是一种民众导向的治理模式。新公共管理主张，政府对待公民要像企业对待顾客一样，以满足顾客的需要为重要的价值取向。他们认为，只要承认市场不仅在私营部门存在而且在政府部门也存在，就应该像企业那样关注顾客的需要，倾听顾客意见、建立和承诺明确的服务标准和赋予顾客选择的权利。只有顾客驱动政府才能满足多样化的社会需求并促进政府服务质量的提高。这样，新公共管理改变了传统公共行政的政府与社会之间的关系，政府不再是凌驾于社会和公民之上的封闭的官僚机构，而是视民为本、服务民众的行为责任主体，直接面对民众，满足民众需求，实现在传统行政模式下难以实现的公共责任。英国的“公民宪章”是改革浪潮中最为典型的“以顾客为导向”的改革措施，已经被看作是“成功的案例”和“最佳实践”的典范。[3]其成效在国际上引起了巨大的反响，其他国家纷纷效仿。1992年，法国政府要求公共服务部门颁布“公共服务宪章”。同年，比利时发动了“公共服务宪章”运动。美国的《国家绩效评论》也提出“顾客至上”原则。据统计，截止1996年，全世界共有15个国家推行了类似于英国的服务承诺制度。虽然“顾客至上”这一口号被一些人认为贬低了公民的政治地位，但它却是一个市场法则运用于政府治理之中的简单、形象的概括，是塑造公民导向的治理模式的有效途径。

在民众导向的理念下，不少国家引入公民参与政府绩效评估工作。例如，政府与社区、公民之间结成战略联盟，公众直接参与政府战略目标、绩效指标和标准的制定，参与决定财政安排等，从而使政府战略和工作更好地反应公众的需要。公众参与的形式主要有区域或跨区域会议、各种任务小组或委员会、公民调查和听证会等。这些形式有利于突破在政治博弈

过程中因党派利益而造成的决策难以反映公众意愿的困境，强化政府行为的有效性。在实施评估的阶段，也让公民作为考官评价政府的工作，强化公民对政府绩效的发言权。

## （二）变对公共事务的垄断为对公共事务的竞争

传统的政府治理模式中，政府既是公共政策的制定者，又是公共物品和公共服务的生产者 and 提供者，形成了对公共物品和公共服务的垄断局面，使政府部门及其公务员缺乏来自外部的竞争压力，最终导致服务质量低下。而新公共管理则主张，应实现政府政策职能与管理职能的分离，也就是“掌舵”和“划桨”分开，政府着重制定公共政策，在此基础上引入竞争机制，实现公共物品和公共服务供给的多元化。两者分离后，虽然政府部门仍然可以作为服务的提供者，但它们仅仅是其中之一，必须与其他非政府组织或工商企业展开竞争。政府处于一个买者的位置，可以“货比三家地自由挑选最有能力和效率的服务提供者，使他们花同样的钱能够得到更大的效益，使他们充分利用服务提供者之间的竞争，使他们保持最大限度的灵活性对变化中的情况做出反应，而且有助于他们坚持要求高质量工作表现的责任制。”[4]在新公共管理运动中，公共物品和公共服务供给多元化的形式比比皆是，如合同外包、特许经营、出售或并购、补助和凭单、政府淡出等。由于一部分职能由市场承担，实现了政府机构精简和裁减人员的目的，节约了政府开支。另外，公共部门因引入竞争机制而大大增强了压力，促使它们改进管理和服务，提高效率。

绩效评估的目的是为了实现政府管理效率和效果的提高，为此，需要解决政府部门的动力问题，而在公共事务的一定范围内引入竞争机制就成为一个必然的选择。如果政府的职能不转变，继续维持对公共事务的垄断地位，仅靠挥舞评估这一管理“大棒”，是不可能达到目的的。

## （三）变技术导向为战略导向

绩效评估这一管理方法源于企业管理。最初，它是从工作分析出发来确定评估的项目、内容和标准，然后实施评估。这种方式有可能造成评估与组织整体目标相脱节的情况。后来，人们在绩效评估中引入目标管理的理念和方法，从组织的愿景出发，强调上下级之间、组织全体成员之间都是绩效伙伴关系，充分利用绩效评估的杠杆保证组织战略规划和管理目标的实现，逐渐地，绩效评估成为保证组织战略落实的强有力的手段。

在传统的政府治理模式中，政府组织一般很少关注自身的战略问题，因为战略问题往往被认为是政治家们应该考虑的事，从而导致政府工作处于墨守陈规和照章办事的短期行为状态之中。与此相适应，政府工作更多的是技术导向的，每个部门都站在部门的角度，强调专业化和程序化控制，形成条块分割和刻板的办事程式，结果是强化繁文缛节和官僚主义。上

个世纪 80 年代以来，人们的认识发生了变化，认为政府部门必须进行战略管理，它包括以下几个理由：[5]（1）更加复杂和不确定的环境，在政治、经济、技术、文化和民众的需要等方面都是如此。政府部门需要考虑自身与外界的互动关系，才能应付环境的挑战。（2）政府角色的变化。政府在公共事务中主要应扮演掌舵者角色而非划桨者的角色，需要政府提出长期的愿景和战略规划。（3）国际竞争的加剧，需要政府从更宏观和长远的视野制定国家发展战略，提升国家竞争力。（4）公共利益的挑战。要求政府的治理要兼顾整体利益与局部利益、长期利益与眼前利益，从系统的角度构建长期发展战略，实现可持续发展。这样，战略管理在政府部门兴起，而实行绩效评估就成为落实战略的有力工具。一些国家的政府绩效评估中，纷纷借鉴企业的目标管理法、KPI 指标法、平衡记分卡和标杆管理法等，对政府的战略规划和目标层层分解，生成绩效指标和标准，推动政府战略的落实。美国的《政府绩效与结果法案》更是把制定战略规划放在政府绩效评估的第一个环节，要求各部门首先制定五年发展规划，可见战略在绩效评估中的地位。政府绩效评估如果离开了战略，其功能将会被贬低，沦落到对日常琐事的评判之中，迷失了评估的方向和意义。

#### （四）变对程序负责为对结果负责

各国的传统公共行政体系都倾向于用不断增加和细化的规则来控制政府的运转和各项管理。“最好的工作方式和程序都在详尽全面的手册中加以规定，以供行政人员遵循，严格地遵守这些原则将会为组织运行提供最好的方式。”[6]“在一个以规则为基础的体制中，事事须有规则，甚至旨在突破规则的改革也得照章行事。”[7]最终形成了一种“服从性文化”。在这种文化中，规则变得比结果更重要，人们只对规则负责而不是对结果负责，政府变成了“规则的迷宫”。在金字塔的组织结构下，政府被分成若干层次和若干职能部门，每个部分、每个岗位都有相对固定的职责、任务和权限。很多时候，一件业务的办理需要若干环节和程序，就像是工厂里的生产线，大家仅对自己份内的工作负责。因此，将出现这样的局面：只要程序不违法，谁也不用对结果负责，不管你的决策和行动导致的后果如何。多年来，我们很少看到有哪位官员为决策失误而承担责任的事例，反倒有不少一边决策失误一边却被提拔的事例。

新公共管理者认为，公共管理者是专业人士，政府部门的不良绩效不是因为他们缺乏管理能力和不履行职责，而是“坏制度”的结果，是繁冗笨重和不必要的规则。因此，他们主张放松严格的行政规则，实行严格的绩效评估，以目标对管理过程进行控制。上级机构和主管人员主要是制定战略规划，进行目标分解，并制定能让自己的雇员放手去实现使命的预算制度和规章，最后按事先确定的标准对下级机构和人员实施考核，决定奖惩。他们强调的是

结果而不是过程，强调的是业绩而非程序，强调的是产出、成本和效果而不是单纯的投入。

#### （五）变集权为分权

传统的政府科层制在相当大程度上是一个集权的体制。“权威、收入和声望都集中在等级组织的上层，这增强了上层官员的权威。……官僚组织本质上是寡头政治。”[8]虽然长期以来存在着民主和参与的呼声，存在集权还是分权的争论，行政权在政治体系中受到来自其他机构和选民的制约，但总的来说，在官僚体制内的行政权一直体现为一种集权，权力往往集中于各种类型和层次的金字塔体制的上层，分权只是一个暂时的现象。作为履行管理职能的管理一线机构和人员只有非常有限的管理权限，他们受制于细节详尽的财政预算规程、人事规则、采购制度、审计制度而丧失管理的灵活性，无法对变化的环境和顾客的需求做出及时的回应。这种集权的体制在工业社会时代，由于人们的生活节奏较慢、需求相对简单、官僚金字塔的上层能够掌握足够的信息进行决策，但在信息时代的今天，这种集权的体制就显得难以适应了。因此，新公共管理的倡导者主张进行适度的分权或授权，赋予管理者有效的管理权威，让管理者从繁文缛节中解放出来，在财政、人事、采购和审计等方面解除不必要的规制和控制。他们提出响亮的口号：“让管理者管理”。通过分权，使一线管理者能更灵活和快速地对社会需求做出迅速的反应，激发他们的士气，增强其责任感，提高效率。

在西方国家的政府绩效评估运动中，我们可以看到众多的分权化取向。英国的财务管理新方案要求把各部门变成大大小小的成本中心和责任中心。成本中心的管理者实际上是一个预算的控制者，对成本和结果承担责任，他们拥有组织结构、编制、人员录用条件及程序、工资等级和奖惩等方面的权力。在“下一步行动方案”中，执行机构的负责人被赋予在机构编制、人员录用标准和程序、人员工资级别和待遇、内部组织结构和财务管理等方面的自主权。新西兰的《国家部门法》和《公共财政法》也规定，执行主管拥有部门事务的决策权，包括人事任免权、下属人员的报酬决定权和与工会进行谈判的权力，并拥有支配本部门财政投入的权力。各部部长不介入部门内部管理事务。

#### （六）变行政命令为制度化约束

早期的政府绩效评估是以行政命令的方式实施的，往往随着政府的换届而中断，缺乏连续性和权威性，这是导致评估失败的一个重要原因。而在新公共管理运动中兴起的政府绩效评估的一个重要特点是加强法制化，由过去的行政约束变为制度约束。不少国家都通过该领域的法案，以规范评估行为。如美国大多数州都颁布了《日落法》一类的法律，美国联邦政府也于1993年颁布了《政府绩效与结果法案》。1982年英国颁布《地方政府法》，规定地方政府必须实行最佳绩效评价制度。1983年又出台了《国家审计法》，授权审计长检查任何部

门使用资源的经济性、效率和效果。新西兰于 1988 年颁布了与政府绩效评估相关的《国家部门法案》，1989 年颁布了《公共财政法案》。日本也于 2002 年出台了《政府政策评价法》。通过法制化约束，使政府绩效评估成为一个强制性的制度安排和政府治理的新模式，避免主观随意的短期行为，也有利于增强绩效评估的公信力。通过立法，强化了权力机关在政府绩效评估中的作用，改变过去由政府内部自我组织和实施评估的做法，并把评估与预算挂钩，使其不流于形式。

### （七）变注重效率为效率和公平二者兼顾

从 19 世纪末公共行政学产生到 20 世纪 60 年代，公共行政着重于研究如何在可供利用的资源条件下提供更好的服务，是一个效率取向的研究范式，研究者以机械性效率为标准来评估公共服务的绩效。但这种以经济和效率为基本目标的做法，忽视了政府应负的广泛的社会责任，导致了公平性的缺失，出现诸如失业、贫困、疾病、犯罪、无知和绝望等一系列的社会问题，由此引发了社会危机和政府危机。60 年代，以弗雷德里克森为代表的新公共行政学派认为，以较少的投入换取较大的产出即经济与效率目标固然是公共管理的价值追求与目标之一，但不应该是其核心价值 and 唯一的终极价值，应该在重视效率的同时，重视社会公平，强调民主行政和顾客导向。这一主张为后来的新公共管理和政府绩效评估奠定了理论基础。从政府绩效评估的历史演变来看，其价值取向的变迁也是与上述公共行政学的演变一脉相承的，即由关注投入/产出、行政过程、经济和效率，到同时兼顾效益与效果、服务质量、回应性和公民满意度等，效率和公平一起成为政府绩效评估的价值基础，政府绩效评估成为实现公共责任、协调社会关系和解决矛盾的重要工具。

## 三、对构建中国政府绩效评估体系的若干思考

近年来，在中国政府绩效评估实践中，政府绩效评估都没有跳出传统治理范式的框架，具体表现为：一是没有把绩效评估与政府治理过程结合起来，存在为评估而评估的倾向；二是没有把绩效评估当作是一种战略工具，仍然把它当作实现上级政府和领导意图的技术手段；三是它只是一种自上而下实行政治控制的手段，是一种压力型的绩效体制；四是制度化程度低，缺乏权威性和公信力；五是存在重效率轻效果、重经济轻社会，导致畸型的绩效观，出现公共责任的缺失；六是公民的参与程度低，没有体现民主行政的思想。据此，本文提出应从以下几个方面加以改进：

第一，从变革传统政府治理模式的高度，把绩效评估作为政府再造的一个利器。政府绩



效评估决不仅是上级政府控制下级政府的“紧箍咒”，而是增强政府管治能力和满足公众对政府的服务需求，以及建立民主政府、责任政府、透明政府、高效政府和信用政府的有力武器。[9]它是一个庞大的系统工程，任何断章取义和把政府绩效评估碎片化，为评估而评估而不对政府机能进行相应改造的做法都不会产生良好的效果。在构建这一治理模式的过程中，需要的是通盘考虑而非一两个环节之变，需要的是一整套的制度安排而非一两个政策或措施，需要的是社会的广泛参与而非领导人的简单命令，需要的是制度硬约束与文化软约束之间的相融机制而非强制性的行政控制，需要的是组织的整体再造而非局部变革，需要的是理论与实践的密切配合而不是两者的相互隔离，需要的是持之以恒不断进取的努力而非毕其功于一役之图。总之，需要从组织、制度和文化等多个层次的整体推进和系统建构，共谋变革之道。

第二，把政府绩效评估作为转变政府职能和建设和谐社会的战略工具。一个时期以来，在片面的绩效观的支配下，中国经济虽然获得了快速增长，但同时也导致了诸如环境污染、贫富差距、安全事故频繁、社会保障等严重的社会问题。因此，我们应树立科学的绩效观，在设计政府绩效评估指标时既考虑经济指标，又考虑社会指标、人文指标和环境指标；既看当前的发展，又看可持续的长远发展；既要看局部的发展，也要看整体和全局的利益；既要看经济总量的增长，又要看人民生活水平和生活质量的提高。通过指标的合理设计促进政府职能的转变，推动和谐社会的建设。

第三，加强政府绩效评估的制度化建设。首先，要从立法上确立绩效评估的地位。可以考虑制定政府绩效评估法，将政府绩效评估法律化和制度化，成为各级政府一项常规性工作，而不是某个领导人的即兴之作或个人好恶的工具，以强制性的制度安排促进政府治理模式的转变。法律应规定人大在政府绩效评估中的地位和作用，使绩效评估成为权力机关监督政府工作的重要手段。其次，从法律上树立绩效评估的权威性。绩效评估机构在政府部门中应具有相应的地位，享有调查和评估有关政府活动的权力；评估结论能够得到有效传递和反馈，切实用于改进政府部门的管理和工作；评估活动能引起公众的关注，有充分的可信度和透明度。最后，制定政府绩效评估工作的相关制度。政府绩效评估法主要是一些原则性的规定，还需要政府颁布行政法规和规章等办法创建评估制度，对哪些项目应该评估、评估的形式和方法、评估程度等做出具体规定，使评估工作有法可依、有章可循，把绩效评估纳入正常的轨道。[10]

第四，把绩效评估作为建设民主行政的一个重要途径，体现以民为本的执政理念。打破政府绩效评估的封闭性和神秘化色彩，变政府内部评估为内部评估与外部评估相结合。目前

的主要工作是让外部力量参与到政府绩效评估中来，可以从以下几方面努力：（1）在制定政府发展规划时，让外部专家学者从事一些调研活动，为决策的科学化提供智力支持。对关系到公众切身利益的一些重大事项安排，进行民意调查，也可以通过媒体对重大决策方案向社会征求意见，加强决策的民主化。（2）让外部专家学者参与政府绩效评估方案的设计和论证工作，保证绩效评估的专业化。（3）让公众参与对诸如政府服务满意度、政府管理的社会效果、廉洁奉公和依法办事等方面的评估，扩大公众对政府绩效的发言权。（4）对前款内容的评估和一些专业性较强的评估应委托社会专业评估机构负责实施。（5）通过宣传、培训、经验推广等形式，培育和公众的参与意识和参与水平。那种认为公众素质低而不能参与政府管理的观点是站不住脚的，它只不过是拒绝民众监督的一个借口，是权力的一种傲慢。在关乎公众切身利益的事情上，人的趋利性特点使公众具有天然判断能力。而且，本文认为，公众参与意识和参与能力也是可以培育的，需要政府通过各种媒介和手段加以推动。政府对公众民主素养的提高负有不可推卸的责任。

第五，实行组织再造，推动政府组织机能的变革。如果没有对传统的科层制模式进行重大的改革，要想通过绩效评估提高政府工作效率和效能的愿望无异于天方夜谭。因此，在构建政府绩效评估这一新的治理范式的同时，应进行政府组织再造，为绩效评估提供可靠的运作平台。（1）组织结构扁平化。一是减少纵向政府管理层次。我国现在实行的是中央—省（直辖市）—市（地）—县（市）—乡（镇）五级政府管理层次，可以考虑减少地市一级政府管理层次，原属地市一级的管理权力分解给省和县（市）一级，但主要是下放给县（市）一级。二是在政府职能部门内部也要考虑减少管理层次。在原有的政府结构模式下，每个政府职能部门内部都有完备的层级配置，造成层次过多和等级森严。因此，要根据实际，不搞整齐划一的部门组织结构设计，而应本着有利于提高效率的原则适当减少层次。（2）业务流程再造。减少政府管理环节，精简和合并流程，拒绝职能重叠和条块分割，提高办事效率。（3）推行电子政府和政府在线服务，形成网络化和交互式的政府管理体系。（4）提高政府工作的透明度，实行阳光行政，并推行服务承诺制度，让公众了解政府工作的流程和标准，便于公众对政府工作进行监督。（5）建立和健全政府绩效评估信息系统，全面准确地收集政府绩效方面的信息，提高评估的客观性和准确性。

第六，配套制度改革。一是实行绩效预算管理制度。所谓绩效预算，就是按照政府提供公共物品和公共服务的绩效状况安排预算资金的预算组织形式和管理机制，实质是将政府绩效与预算相挂钩。绩效预算要求政府的每一笔支出必须符合绩、预算和效三要素的要求。“绩”指业绩指标，“预算”指完成业绩所需要拨款额或公共劳务支出，“效”指业绩考核包括质和

量两个标准。因此，它是约束政府行为和强化对结果负责的一个有力杠杆。在建立绩效预算制度时，需要重点考虑以下几个方面：建立相关配套制度，构建实施绩效预算的制度框架；明确评估对象，确定量化指标；实行部分权责发生制；建立正确的责任机制。[11]二是改革人事管理制度，下放人事管理权力。我国政府人事管理制度的一个主要特点是人事管理权力相对集中，用人单位缺乏用人自主权。其结果是造成管人与管事相脱节，用人单位缺乏调控员工的手段。为此，必须进行相应的改革，使用用人单位在人员编制、工资水平、奖金发放、任免和辞退等方面拥有更大的自主权。

### 参考文献:

- [1] 戴维·马希尔森. 新公共管理及其批评家[J]. 北京行政学院学报, 2001, (1)
- [2] 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2003, (1)
- [3] Commonwealth Secretariat (1996), Current Good Practices and New Developments in Public Service Management: The Commonwealth Portfolio[R]. London.
- [4] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996. 12.
- [5] 郑泰峰, Eric Reader. 公共部门绩效管理[M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2004. 159~160.
- [6] 欧文·E·休斯. 新公共管理的现状[J]. 中国人民大学学报, 2002, (6)
- [7] 国家行政学院国际合作交流部编译. 西方国家行政改革述评[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998. 259.
- [8] 安东尼·唐斯著, 郭小聪等译. 官僚制内幕[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006. 63.
- [9] 范柏乃著. 政府绩效评估理论与实务[M]. 北京: 人民出版社, 2005. 39~45.
- [10] 周凯主编. 政府绩效评估导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006. 164.
- [11] 罗中. 实行绩效预算管理[J]. 合作经济与科技, 2006, (12)

## On the Government Performance Measurement During the Transition of Governmental Paradigm

Chen Tian-xiang

(School of Government of Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

**Abstract:** The government performance measurement in the present age deals with the transition of governmental paradigm in the course of government operation, such as the transition from the traditional model of operation oriented by the government to that by the people; from the model oriented by technology to that by strategy; from the responsibility for procedures to that for the result, etc. However, in both the academic circle and the actual governmental management, there is a trend of evaluation for the sake of evaluation only, without any investigation on the basis of a combination of government performance measurement with the process of management. Therefore, this paper proposes that the government performance measurement must be viewed from the perspective of a reform in the traditional model of governmental management. The evaluation should be deemed as a strategic means for re-engineering and functional transformation of the government, and for the construction of harmonious society. It should also be taken as an important channel for the construction of democratic administration. Only through such reengineering and functional transformation of governmental organs can we achieve our intended goal.

**Keywords:** Governmental Paradigm; Transformation; Government Performance Measurement