

中国市场经济变革年代的绩效管理： 陕西省地方政府的案例研究

高 洁*

自上世纪 80 年代起，绩效评估已成为全球范围内政府管理的重要工具。在 OECD 成员国如美国、英国、新西兰、澳大利亚等地，绩效评估强调借助市场机制（如推行与绩效挂钩的激励机制）来重塑政府。其主要目的是通过测评政府工作的效率、效益和有效性来推进和改善以“顾客”为导向的公共服务，促使政府以尽量少的花费和尽可能高的效率为老百姓办实事（OECD, 1994）。在市场化改革逐步推进的中国，绩效评估也逐渐成为地方政府行政改革的重要工具。那么，在社会主义中国这样一个正逐步由计划经济向市场经济转型的国家，推行政府绩效管理的内在逻辑是什么？这就是论文所探讨的主要问题。

论文关注的绩效评估体系是指自 1980 年代开始在中国地方政府推行的对地方党政部门领导班子进行整体绩效评估的目标责任制。截至论文完成时止，有关目标责任制的系统性研究尚很缺乏。探讨干部考核和绩效评估的文献大致分为两类：一类将干部考核看作干部人事制度理性化的一项重要举措，侧重于考察现有评估体系的不足和提出改进意见。另一类则认为绩效评估的推行将市场机制（如高激励机制）引入了地方政府改革，结果是增强了上级政府对下级官员行为的监督。例如，惠汀（Whiting, 2004）指出，由于出

* 高洁，香港城市大学，客座助理教授。2007 年毕业于香港城市大学公共及社会行政学系，获哲学博士学位，研究方向为公共部门绩效评估与中国干部人事管理。

色完成责任目标的官员往往可获得优厚的奖金和更多升迁的机遇，遵守这样的游戏规则给领导干部带来的利益远远大于“捞偏门”（如腐败）所得。如此，绩效评估能够促使官员们抵制诱惑，而党和政府也可以吸引到最优秀的人才为其服务。这些研究成果无疑是颇具价值的。然而，现有文献也存在三个局限：第一，将绩效评估简单看作技术工具不足以解释其在地方治理中发挥的重要作用；第二，现有文献主要研究的是东南沿海较为发达的地区，这些地区富裕的经济基础为高激励机制提供了保障，但这种激励机制在相对贫穷的内陆省份能否发挥类似作用则不明确；第三，现有研究夸大了工作实绩与干部职业晋升之间的必然联系，没有对我国特有的干部人事管理制度的特色给予足够的重视。

论文的主要观点是：中国的绩效评估体系是一个促使下级官员遵从上级政府政策指令的工具，其主要功能是确保党的各项重要政策在地方得以落实，增强党的综合治理能力。陕西省地方政府的案例研究表明，各部门所需完成的责任目标大致可分为两类：一类是与其工作职能紧密相关的业务目标（如政府经济管理部门负责承担招商引资等经济任务），另一类是所有党政部门不分工作性质都必须完成的共性目标，包括党建、廉政建设、计划生育、接待信访、安全生产、社会治安综合治理等。这套绩效评估体系带有浓重的计划色彩——大多数考核指标如经济任务和共性目标是由上级政府制定后层层下达到下级单位，在此过程中逐级细化为各级地方官员的责任目标及考核指标。通过赋予责任目标不同的优先性，上级政府便可确保下级官员将主要精力用于完成那些被看作重要性较高的工作。这些所谓的“中心工作”，要求地方官员既保持地方经济的快速和可持续发展，也要确保社会和谐稳定、政府廉洁清明、人民安居乐业。从这点上来说，这套绩效评估体系突出地反映了中国政府在从计划经济向市场经济转型过程中如何使用具有“中国特色”的政策工具来处理稳定与发展之间的关系。

论文还指出，不同于西方国家通过绩效评估使政府对其服务向

公民直接负责，我国的政府绩效评估强调的是官僚层级之间的回应性。正如赵树凯（2005）所说，目标责任制加强了行政系统内部的“逆向问责制”，即责任目标层层下达，地方官员则对其落实情况层层向上负责。这源于我国特有的干部人事管理制度。在党管干部和下管一级原则下，地方官员倾向于对其顶头上司所下达的政策指示保持高度忠诚，尤其是当他们意识到责任目标的完成情况可能成为他们职位升降的重要依据时（如出现重大安全生产事故会导致主要负责领导转任、降职甚至免职）。这也是为何中国的绩效评估体系无论在功能目标还是内容设计上都不同于西方国家所采用的评估体制的根本原因。

论文所采用的主要研究方法是文件分析法和案例研究法。文件分析法是一种能够有效分析政策形成和政策意图的研究方法，因此也是研究中国政治和行政问题常用的方法之一。该研究方法的理论源头在于文件在中国政治舞台上扮演了重要的角色。一个文件出台的过程，就是不同的政治观点经过不断协商最终达成共识的过程。在行政系统内部，随着文件的逐级下达，中央的政策指令便传至地方各级政府，各级政府再根据上级指示制定符合地方实际情况的政策并加以推行。如此，各级文件所形成的“信息链”最终将抽象的意识形态转化为现实操作（Wu, 1995; Lieberthal, 1978）。在论文的写作过程中，笔者收集了大量中央政府和地方政府自1978年以来颁发的与绩效评估相关的官方文件。其中，中央颁发的文件主要包括组织部、人事部出台的与干部考核和目标责任制相关的文件；其他文件则主要包括地方政府所制定的领导干部考核办法、目标责任书、责任目标考评细则等。

论文是对两个县级政府的案例研究。文章选用案例研究的主要原因是：第一，案例研究法将所考察的问题置于其所处的情境之中，并有助于研究者追踪特定事件变化的过程和内在逻辑；第二，分析文件不足以解释现实操作中出现的所有问题，也难以收集到当事人的个人看法和解析。而在案例研究过程中，研究者不仅可以获

取多渠道的信息，而且也能够使用多元检测法（triangulation）确定数据的效度和信度；第三，鉴于中国幅员辽阔，系统调研有一定困难，案例研究法也是较为现实可行的数据收集方法。案例研究的关键是选点。论文选取了陕西省的两个县级政府作为案例，一来考虑到陕西省地方政府推行目标责任制较早，实践经验相对成熟；二来如前所述，现有研究集中关注沿海地区如广东、上海、山东等地（Edin, 2000, 2003；Whiting, 2001），然而，这些经济较为富裕的地区事实上难以反映我国大部分县级政府经济和社会发展的平均水平。从这点上来说，选取内陆省份有助于扩展现有研究，对我国绩效评估体制的设计、操作方法和实际效用进行更为深入地了解。2005 - 2007 年间，笔者多次深入田野，走访了 17 位地方党政机构的领导干部。这些访谈对发现目标责任制在实际操作中遇到的挑战、地方官员眼中目标考核所发挥的功能等问题提供了宝贵的信息。当然，这样的选择也给本研究带来了一定的局限性，即论文的研究发现可能更适于解释内陆省份地方政府绩效评估的运作情况。

本研究的主要贡献在于以下几个方面。第一，论文对中国领导干部的考核制度进行了分类，并细述了每一种考核制度的主要功能及各项制度彼此之间的关联。第二，论文通过分析大量的一手数据对目标责任制的实际运作进行了较为详细的阐述，如责任目标的分类、制定、分解、下放和评估。第三，论文解释了在市场经济改革年代中国地方政府推行计划式绩效评估的内在逻辑，弥补了现有研究在此问题上的不足。论文共有六个部分。导言部分介绍研究问题、综述文献并解释本研究的贡献。第一章分析在高度一体化的人事管理体制模式下干部考核体制的历史发展。第二章介绍研究方法。第三章和第四章使用陕西省两个县作为案例来解释目标责任制在中国地方政府的运作及功能。结论部分分析研究具有中国特色的绩效评估体系的意义，并提出未来有待继续考察的研究议题。

参考文献

- 赵树凯 (2005). “逆向问责制”下的乡镇政权. 中国改革, 2: 57-58.
- Edin, M. (2000). *Market Forces and Communist Power: Local Political Institutes and Economic Development in China*. Sweden: Uppsala Press.
- Edin, M. (2003). State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective. *The China Quarterly*, 173: 35-52.
- Lieberthal, K. (1978). *Central Documents and Politburo Politics in China*. Ann Arbor: Center for Chinese Studies, University of Michigan.
- OECD (1994). *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-oriented Management*. Paris: OECD.
- Whiting, S. (2001). *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of the Institutional Change*: 72-120. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whiting, S. (2004). The Cadre Evaluation System at the Grassroots: The Paradox of Party Rule. In Naughton, B. J. & Yang, D. L. Eds. *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*: 101-119. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wu, G. (1995). Documentary Politics: Hypotheses, Processes, and Case Studies. In Hamrin, C. L. & Zhao, S. S. Eds. *Decision Making in Deng's China*: 24-38. Armonk: M. E. Sharpe.