

周志忍*

【文章编号】1674-2486(2009)01-0034-24

34



一、新研究领域的开拓、发展阶段与特征

自 20 世纪 80 年代初行政管理学恢复重建以来,行政效率和效能一直是学科研究的重要主题,提升行政效能的相关技术如目标管理、绩效考评等也受到普遍关注。但现代意义上的政府绩效管理研究,可以说起始于 90 年代中期,迄今为止大致经历了三个发展阶段(蓝志勇、胡税根,2007)。

(一) 第一阶段(1994 - 1999):初步探索阶段

有关研究是从绩效评估开始的。20 世纪 90 年代初期,我国学界已经使用了“绩效评估”的概念,但对它的理解等同于雇员个人的绩效考评(卢文超、梁小秋,1993;周礼智,1991)。1994 年,中国行政管理学会左然编译了英国学者大卫·伯宁翰的《英国地方政府中运用绩效评估尺度的观察》和约翰·鲍恩的《评估中央政府的工作绩效》两篇短文,标志着以组织为对象的政府绩效评估进入了我国学者的视野(大卫·伯宁翰,1994;约翰·鲍恩,1994)。1995 年,周志忍在《新视野》上发表了《公共组织绩效评估:英国的实践及其对我们的启示》一文,对英国政府绩效评估的实施背景及其特征、绩效指标设计、评估的三大 E 内容框架、绩效评估在管理中的作用等作了概括性介绍,同时概括了我国评估活动存在的主要缺陷,提出:

借鉴英国和其他国家的先进经验,探讨建立适合我国情况的组织绩效评估理论框架、方法论体系及操作程序,从而使绩效评估规范化、系统化、制度化、科学化,已经成为我国学者管理现代化的迫切要求。(周志忍,1995)

这一时期,国内的相关研究从绩效评估扩展到了绩效管理。1998 年,在《中国政府形象战略》一书中,周志忍依据国际相关研究文献,从三种意义上对政府“绩效管理”做了界定:作为一个系统工

程、作为一个过程、作为人力资源开发的手段。随后,他集中于绩效管理过程和绩效评估,对相关理论、机制、技术和发达国家的实践作了系统的论述(周志忍,1998)。

可以看出,这一时期的探索从绩效评估开始逐步扩展到政府绩效管理,研究内容涉及到绩效管理的基本理论、运行机制、操作技术和国际实践等诸多方面。但总体看,研究者数量有限,其研究没有引起行政管理学界和政府官员的普遍重视^①。

(二) 第二阶段(2000-2003):研究拓展阶段

进入新世纪以后,政府绩效评估在国内逐渐引起关注,相关研究有了一定拓展。从 CNKI 论文数量看,这一时期政府绩效评估的学术关注度明显上升(见图 1)。

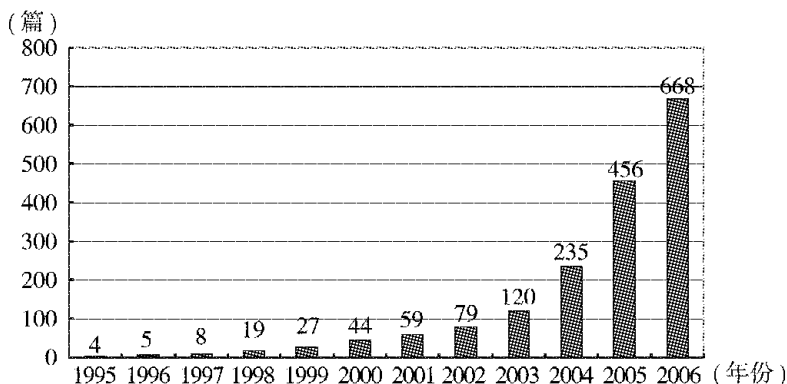


图 1 CNKI 对“政府绩效评估”的学术关注度

资料来源:彭国甫、盛明科,2006

这一时期的相关研究主要集中在四个方面:(1)绩效评估基础理论的研究。这包括绩效评估内涵、特性、作用等的基础性研究,也

^①这一时期的相关研究有田玉青(1997),张延欣、王明涛(1995)等。

包括政府实施绩效评估的指导思想或实施理念的研究^①。(2)西方国家政府绩效评估的系统介绍和研究。绩效评估的国别研究如杜钢建(2000)对英国、母天学(2001)对美国实践的考察,对发达国家绩效评估的系统研究包括中国行政管理学会联合课题组、陈振明等对英国、美国、澳大利亚、新西兰等国的综合考察研究(陈振明,2003;刘旭涛,2003;中国行政管理学会联合课题组,2003)。(3)我国政府绩效评估活动的评价研究。中国行政管理学会联合课题组把相关实践划分为三种类型,并提出我国建立机关工作效率标准体系的基本原则及设想(中国行政管理学会联合课题组,2003);蒋容、颜如春等人关注实践中存在的问题,包括理论和实践研究不足、规范化程度不足、绩效指标体系权重设置不合理、评价主体单一等(蒋容,2003;颜如春,2003);李燕凌、徐双敏等人从可行性角度探讨绩效评估面临的主要障碍(李燕凌,2002;徐双敏,2003)。(4)我国政府绩效评估制度设计的初步探索。张璋(2000)进行了政府绩效评估的“元设计研究”,将现实中的元设计概括为两种模式:理性设计模式与社会互动设计模式,在比较分析的基础上,他提出发展综合的元设计哲学。谭功荣(2001)则从行政环境、行政职能、行政体制、行政执行、行政人员、行政效率等六个方面,对构建行政管理现代化指标系统做了尝试性探讨。

可以看出,除刘旭涛(2003)的《政府绩效管理:制度、战略与方法》少量成果之外,这一时期的研究重点是政府绩效评估。随着学术关注度和研究队伍的扩大,对绩效评估的研究涉及诸多方面,呈现出系统化的发展趋势。

(三)第三阶段(2004 - 至今):研究的系统化、细化和创新阶段

国内对政府绩效评估的学术关注度 2003 年明显上升,把 2004

^①几乎所有成果都涉及绩效评估的基础性研究,有关指导思想和实施理念的研究如马宝成(2001),蔡立辉(2003),李静芳(2001)。

38 公共行政评论 2010 年第 4 期

标模式(如服务型政府、责任政府、学习型政府)和发展战略与绩效管理关系的研究,构建具有中国特色的绩效管理理论框架与操作工具的研究等,呈现出构建我国特色的绩效管理体系的发展势头。

(四) 绩效管理领域的研究特色

政府绩效管理是一个新的研究领域,同时具有操作性、应用性强的特点。因此,与行政管理学的其他分支领域不同,国内对绩效管理的研究呈现出两个明显的特色。第一,学术研究与政府决策的积极互动。一方面,学术界引进绩效管理,相关研究引起政府高层关注,并在中央决策中逐步得到反映。2003年1月27日,时任国务委员、国务院秘书长王忠禹同志对中国行政管理学会的效率标准报告作出批示:“政府实施绩效管理是一件非常有意义的工作。……请人事部关注此事。”这是政府高层领导第一次使用“绩效管理”概念。2004年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》中指出:“要积极探索行政执法绩效评估和奖惩办法”。“绩效评估”概念第一次出现在中央政府官方文件中,但范围限于行政执法。2005年,国务院在《2005年工作要点》中指出“探索建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”,绩效评估从行政执法扩展到各级政府的全面工作。随后的几年中,国务院开始推进政府绩效评估工作。2008年3月,温家宝总理在十一届人大一次会议上作的政府工作报告中提出要推行“政府绩效管理制度”,绩效评估由此成为绩效管理的一个组成部分。学术研究与政府决策积极互动的另一表现是,相关学术研究紧紧围绕中央的施政理念和发展战略,把绩效管理作为构建服务型政府、责任政府、法治政府的有效工具,推进其普遍实施和科学化,从而发挥学术研究的服务功能。

政府绩效管理研究的第二个特色是学术研究与实践的紧密结合。一方面,研究者以倡议者、首席专家、项目承担者等身份,参与了各级地方政府绩效管理和评估的设计、推行以及改进完善工作,有的

则以第三方身份,独立承担政府绩效评估任务;另一方面,研究者致力于我国相关实践的系统总结、评价和审视,以发挥理论对实践的指导作用(详细讨论可见本文第三部分)。

二、绩效管理基本理论的研究

和其他新的研究领域一样,绩效管理涉及庞杂的概念和理论体系,国际学术界在许多方面尚未形成共识。因此,综合梳理国内外研究文献,科学界定相关的概念,立足国情构建具有中国的特色的理论,成了研究者的重要任务。鉴于涉及的内容过于庞杂,除绩效管理这一核心概念之外,本部分不讨论一般概念和理论的研究,而是侧重于那些针对国情且反映出一定特色的理论研究主题及其成果。

(一) 绩效管理的含义与特征

刘旭涛、胡税根等人对政府绩效管理做了广义界定。在国内第一本政府绩效管理的专著中,刘旭涛(2003)强调绩效管理不是一个单一工具,而是一种观念和系统:“作为一种观念,绩效管理整合了新公共管理和政府再造运动中的多种思想和理念,并构建出自身的制度基础和先决条件。作为一种系统,绩效管理框架必须从战略规划角度,将各种管理资源系统有效整合,形成多重价值和多维角度的综合性绩效评估体系。”胡税根(2005)指出,绩效管理是“公共部门主动吸纳企业绩效管理的经验和方法,引入了市场竞争机制、强调顾客导向、提高公共服务质量等新思路和新方法”。付亚和、许玉林把绩效管理界定为“管理员工绩效的系统”,即“组织对一个人关于其工作成绩以及他的发展潜力的评估和奖惩”(付亚和、许玉林,2004)。马国贤从公共财政角度界定绩效管理,视之为“由财政效率原则以及相应的方法论构成的公共支出管理制度”(马国贤,2005)。

周志忍从三种意义上界定绩效管理概念:(1)作为系统工程,绩效管理是为实现所期望的结果而实施的由一系列管理机制和技术构

成的有机系统,包括绩效管理过程、组织绩效评估、项目评估、质量管理、标杆管理、业务流程重塑等。(2)作为一个过程,绩效管理是由战略规划、年度计划、持续性绩效管理、绩效报告和信息利用等环节构成的动态过程。(3)作为人力资源开发手段,绩效管理是围绕组织绩效提高这一目标而实施的人力资源管理的原则和技术。他认为“系统工程”和“动态过程”是当前界定绩效管理的两种主导模式(周志忍,2007b)。

绩效管理有其学术渊源和实践基础,比如业绩考评、目标管理等。与这些传统管理技术相比,绩效管理有哪些新的特征?或者说它区别于传统管理技术的主要标志有哪些?周志忍、付亚和、许玉林等人综合国内外相关文献,对此做了概括:(1)绩效管理是一个整合过程,强调不同层次目标、管理诸多方面的系统整合;(2)绩效管理是日常管理活动的组成部分而非外部强加的额外负担,直线主管起主导作用;(3)绩效管理是一种共识基础上的契约式管理;(4)绩效管理强调依靠团队精神提高绩效;(5)绩效管理是发展为导向的管理,在实现组织目标的同时也关注雇员个人能力的提升(付亚和、许玉林,2004;胡宁生,1998)。

(二)绩效管理的作用与意义

中国行政学会联合课题组对绩效评估的意义做了一般性概括:(1)为当代政府管理的新理念提供了技术支持;(2)在行政管理实践中发挥计划辅助、监控支持、促进激励、资源优化等重要功能;(3)有助于建立政府与社会之间的良性关系(中国行政管理学会联合课题组,2003)。

关于绩效评估对我国的特殊意义,蔡立辉做了以下概括:有助于我国转换政府管理的理念、树立服务行政的观念;有助于根据我国市场经济发展的历史阶段和社会发展的需要确定政府公共部门的职能;有助于我国转换服务范式、建设数字政府和走向在线服务;有助于在具体操作层面上正确处理好政府管理政治功能与管理功能的关

系(蔡立辉,2007)。在桑助来看来,政府绩效评估是一场静悄悄的革命,它的意义不限于方法论的变革和管理手段的改进,而是行政管理理念和行政管理模式的根本创新(桑助来,2007a)。其创新标志是三个转变:一是坚持绩效导向,从权威崇拜向绩效崇拜转变;二是坚持公民导向,从对上负责到对下负责转变;三是坚持结果导向,从重过程到重结果转变(蔡立辉,2003)。

龙太江、王邦佐、倪星等人立足国情,着力研究了我国政府绩效管理的特殊动力及其限度。他们认为,政治权力的合法性源于意识形态、制度规则和有效性三大基础。传统意识形态的感召力随社会转型趋于下降,尚处于建构过程中的新意识形态系统难以独立支撑政府合法化,于是需要通过绩效来证明政府的合法性,绩效管理由此意义重大。但是,以政绩特别是经济增长为支撑的合法性具有一定的局限性和时效性,对它的过度依赖会使政府陷入不断追求更高政绩的“政绩困局”。因此,在实施绩效管理的同时应加强民主与法制建设(龙太江、王邦佐,2005;倪星,2006)。

(三)绩效管理的理念基础

作为一个“有效的管理工具”,绩效管理需要先进管理理念的指导。借鉴国际有关研究成果,国内学者围绕公民为本、结果导向、分权化协作、责任政府等理念进行了热烈讨论和争论(蔡立辉,2002, 2003;李静芳,2001;桑玉成,2005;张菡、马建臣,2003;周志忍,2005)。其中针对国情而又有特色的理论研究,当属公民为本的理念及其在绩效管理中的应用。

首先,研究者普遍强调公民在绩效评估中的主体地位(陈国权,2005;王建民,2005;吴建南、阎波,2006;卓越,2004a)。唐昊指出,政府绩效评估存在“自我评价”和“社会评价”两个体系,社会评价缺位是我国实践的重要缺陷。他从四个方面解释了其原因:片面发展观导致片面政绩观;现行干部人事制度的缺陷;控制型体制下“以控制求稳定”的心态;公民社会基础薄弱(唐昊,2005)。

公民为本涉及绩效评估所服务的目标。周志忍把目标划分为“外部责任”和“内部控制”两种基本类型,认为发达国家偏重于外部问责,我国则更多着眼于内部控制和监督,由政府部门发动并组织实施,结果主要用于“内部消费”,由此形成了内向型、单向性、控制取向等基本特点(周志忍,2007a)。

公民主体与外部责任意味着公民的广泛参与。周志忍综合参与的形式、范围和广度、实际影响三个维度,把绩效评估中的公民参与划分为五个层次:公民无参与、无效参与、有限参与、高度参与、主导型参与。他提出,推进绩效评估中的公民参与就是从某些环节的“部分参与”到“全程参与”的转变,从被动的“信息供给者”单一角色向“信息供给和决策共享者”综合角色的转变(周志忍,2008)。

三、我国绩效管理与绩效评估实践的研究

与实践紧密结合是绩效管理和评估的研究重要特点之一。本部分从四个方面讨论:推进绩效管理并直接参与相关实践;我国相关实践的系统总结与审视;推行绩效评估的动力与阻力研究;围绕科学发展观构建绩效评估体系。

(一) 推进绩效管理并直接参与相关实践

1998年,福建长泰县进行党政机关“勤政建设”的试点工作,卓越参与这一工作并且发挥学术指导作用。试点的成功促使漳州市于1999年在全市推行“效能建设”活动。2000年,效能建设在福建全省展开并持续至今,成为我国绩效管理的独特模式(方清海,2000)。2000年,卓越推动并参与设计了厦门市思明区的绩效评估系统,在全国产生很大影响并荣获第二届“中国地方政府创新奖”(郑云峰、卓越,2003;卓越,2004b)。实际上,在我国各地绩效管理和绩效评估实践的背后,多数活跃着研究者的身影。

直接参与相关实践的另一方式是独立进行政府绩效评估。由零

点调查公司首创且持续多年的居民评价政府及政府公共服务调查,是社会独立评价政府的典型范例(零点调查公司,2004;袁岳等,2004)。兰州大学中国地方政府绩效评价中心(2005)受政府委托,承担了甘肃省非公有制企业评议政府部门的工作,从而开创了“第三方评价政府的新模式”(包国宪,2005)。华南理工大学以公民满意度为主要内容,对广东省21个地级以上城市政府绩效的大规模独立调研评价,则开创了我国高校独立创议、独立承担评估成本、独立设计并实施绩效评估的先河(郑方辉、王菲,2008)。

(二)我国相关实践的系统总结与审视

我国学者的相关研究涉及目标责任制、项目评估、质量管理、标杆管理、业务流程再造、平衡计分卡等,但多数属于对绩效管理单个要素的研究。周志忍强调,某一实践构成绩效管理还需要具备“整体性”和“整合性”两个要件。“整体性”即这一实践包括了绩效管理的所有要素,至少包括了其核心要素;“整合性”指多种要素之间存在某种内在的联系,从而形成一个有机整体。他同时构建了由“首创性、独特性、实践性与持久性、动态发展性、效果和社会影响、发展前景”等要素构成的“独特实践模式”判定标准,认定福建省的“效能建设”和以青岛市为代表的“城市目标管理与绩效考评”,代表了我国绩效管理的两个独特实践模式(周志忍,2007b)。

关于我国绩效评估的具体实践形式,中国行政管理学会联合课题组把它划分为“普适性的机关绩效评估”、“具体行业的组织绩效评估”、“专项活动绩效评估”三类(中国行政管理学会联合课题组, 2003)。吴建南等人把上述三类归为“政府内部自上而下的政绩考核”,与之对应的则是“自下而上的有组织的评价活动”和“特定意义上的外部独立绩效评价”两种类型(吴建南、阎波,2004)。至于绩效评估实践在我国的发展,周志忍把它划分为三个阶段,并阐述了各个阶段的具体特征(周志忍,2007a)。

关于我国绩效管理实践中存在的问题及其解决途径,更是学界

研究的重点且涉及面很广。桑助来、中国(海南)改革发展研究院对问题的诊断涉及绩效评估的不同层面,包括实施理念上的偏差、发展不平衡、统一和协调不足、缺乏政策指导和法制保障、指标体系不够科学等等(桑助来,2007b;中国(海南)改革发展研究院,2007)。周志忍从理念和价值角度提出:绩效评估着眼于政府份内职责而不能越位;评估应成为克服“运动式行政管理”的有效手段而不是助长运动式管理;绩效评估应体现与组织使命的相关性;绩效评估应体现公民为本、结果导向、公开透明等原则(周志忍,2007a)。王建民、蔡立辉等人侧重于中观层面,总结了实践中的主要问题:评估主体的制度建构不完善,主体笼统,监督乏力;评估目的不明确,激励与约束机制不健全;绩效评估内容不全面,没有建立科学、综合的指标体系;重形式、轻效果,成为新的形象工程;评估程序没有规范化,存在着随意性;评估过程具有封闭性、神秘性,缺乏透明、公开;制度化程度偏低(蔡立辉,2007;王建民,2005)。倪星则集中于评估指标体系设计,指出实践中存在的主要问题:指标体系不统一,各地差异较大;指标设计主体单一,缺乏代表性;指标内容的泛经济化,扭曲评估方向;指标数据缺乏真实性,水分较大(倪星,2007)。针对上述问题,学者提出了相应的对策建议。

(三)推行绩效评估的动力与阻力研究

20世纪90年代,目标责任制是绩效评估主要的载体之一,我国普遍采取了自上而下推进的方式,关注焦点是经济增长。学者把这种“一手高指标,一手乌纱帽”的做法称为“压力型体制”(伏耀祖、穆纪光,1993;荣敬本等,1998)。换言之,早期地方政府推行绩效评估的动力主要是片面政绩观和自上而下的控制欲望。绩效评估的动力在新世纪初发生了变化,在马振清、马运鹏看来,经济全球化的发展以及加入WTO的压力、人事管理的变革和公共人力资源开发的挑战、机关效能向纵深发展等,构成了政府组织绩效评估的动力基础(马振清、马运鹏,2005)。近年来,随着科学发展观、以人为本、构建

和谐社会、责任政府等施政新理念的提出,绩效评估的动力机制正在发生变化:中央政府的积极推动;学术界和民间的愿望和压力;各级政府推进科学发展观贯彻落实的内在需要等等。

推进绩效管理和绩效评估会面临一些阻力。李燕凌、徐双敏等人从可行性角度探讨绩效评估的主要障碍:政府与企业两种组织的性质差异;政府作为行政组织所特有的弊端;观念的障碍、激励制度的匮乏等(李燕凌,2002;徐双敏,2003)。周志忍总结了公共部门的五个特性(垄断性;目标多元性和目标弹性;产出的特征;生产过程的特点;管理环境的特点),进而论证了它们对绩效评估的制约(张国庆,2000)。

梁平等人系统总结了我国实施政府绩效评估的特殊障碍。首先是“经济生态环境”的制约:经济体制类型不同决定了政府职能范围不同,从而决定了政府绩效评估标准不同;目前的政府财政使绩效评估遭遇内部动力障碍;惩罚节约的预算体制使评估流于形式。其次是“政治生态环境”的制约:缺乏相应的法律、法规和相关政策作保障;评估以官方为主,缺乏社会公众和社会评估机构对政府以及政府内部的自身评估;政府机构改革的困境给政府绩效评估带来刚性约束。第三是“文化生态环境”的制约:中国传统文化中的“人情至上”原则使政府绩效评估制度失灵;中国传统文化重感情、轻理性,重人的德行、轻科学的技术方法,导致政府绩效评估理论不足、评估程序不规范以及评估结果不够科学;中国传统文化重中庸、轻竞争,重“官本位”思想、轻“民本”思想,造成了政府缺乏竞争意识,导致了政府绩效评估常常忽视人民群众的意愿(梁平等,2007)。

(四) 围绕科学发展观构建绩效评估体系

围绕科学发展观构建绩效评估体系,首先表现为对前期实践的系统反思,主要体现为对“GDP崇拜”和压力型体制的批判性思考。

围绕科学发展观构建绩效评估体系,还表现为追随中央施政理念的变迁,推进绩效评估在多层面的进展。中国(海南)改革发展研

究院在其《2007 中国改革评估报告》中,把这些进展归纳为五个方面。(1)政府绩效管理理念与重心的变化:侧重于建立体现科学发展观和正确政绩观要求的社会公众有效参与的政府绩效评估制度;侧重于提高政府绩效、降低行政成本,改进政府工作;侧重于建立决策科学、权责一致、分工协调、运行良好的政府管理体制;侧重于实现政府管理公平性和回应性基础上的经济、社会全面协调与可持续发展。(2)政府绩效评估内容进一步兼顾到经济增长、社会发展和环境建设等方面的综合平衡;进一步着眼于政府管理的法定事项和应履行的法定职责;进一步致力于绩效评估方面的政府越位、错位事项的清理和排除。在经济、效率、效益等绩效评估标准基础上,更倾向于增加公平、公开、公信和回应等绩效评估标准。(3)政府绩效评估指标侧重或增加了社会公平、节约能源、保护环境、地理生态和政府创新等方面的指标。(4)政府绩效评估方法更加注重公民导向和结果导向,加大了绩效评估的外部评测力度和公民参与程度。(5)政府绩效评估结果应用方面,各地方政府基本上放弃了急功近利、不分场合地推行一票否决、末位淘汰等不科学的做法,更为注重将评估结果与干部任用、奖惩和资源配置相衔接;注重“激励与约束相结合”的导向作用;注重绩效评估结果与行政问责制相结合,使绩效评估结果成为行政问责的一个基本前提。

围绕科学发展观构建绩效评估体系,还表现为在弄清科学发展观丰富内涵的基础上,设计相应绩效评估指标体系。范柏乃在对 200 多名 MPA 学员调查的基础上,设计了行政管理、经济发展、社会稳定、教育科技、生活质量和生态环境等 6 个领域的 66 项指标,并筛选得出具有代表性的 37 项地方政府绩效评估指标(范柏乃、朱华,2005)。唐任伍提出了中国省级地方政府效率测度指标,通过政府公共服务、政府公共物品、政府规模及居民经济福利等 4 个方面 47 项指标来衡量地方政府的工作效率(唐任伍、唐天伟,2004)。彭国甫通过深入研究,提出了衡量地方政府公共事业管理绩效的业绩指

标、成本指标、内部管理指标 3 方面共 33 项指标(彭国甫,2005b)。厦门大学卓越教授设计了一套地方政府通用评估指标,由基本指标与指标要素或评判方法两个层次 54 项指标构成,主要包括思想建设、组织建设、政风建设、制度建设、一票否决、依法行政、举止文明、环境规范等 15 个方面(卓越,2004c)。兰州大学中国地方政府绩效评价中心则指出,政府绩效评价指标体系应由职能履行、依法行政、管理效率、廉政勤政、政府创新等 5 个一级指标,经济运行等 14 个二级指标,40 个三级指标构成,三级指标按非公有制企业、省政府评价组和专家委员会三类评价主体分别设置(兰州大学中国地方政府绩效评价中心课题组,2005)。

四、我国绩效管理研究的反思

前已提及,党中央、国务院决定推进政府绩效管理制度,既是对我国学界绩效管理研究的肯定,又赋予了研究者更大的责任。出于这种责任意识,学界对绩效管理研究进行了一些回顾和反思(彭国甫、盛明科,2007;张玉亮,2008;周志忍,2006)。彭国甫、盛明科在反思的基础上,提出政府绩效评估未来研究的5个重点领域:理论框架构建和学理层面的阐释;基于科学发展观的评估体系的构建与实施;绩效评估的心理因素及作用机制;中国政府绩效评估的科学化、民主化、法制化;特定政府层级、特定政府部门和特定政府管理项目绩效评估的研究。同时,他们提出了研究之深入需要处理好的几个问题:政治性与科学性的关系;凸显实证研究;注意研究方法的科学性;在服务中求支持,在贡献中求发展;加强科研队伍建设和学术平台的搭建(彭国甫、盛明科,2006)。

笔者无意对我国的绩效管理研究进行系统的评价和反思,本部分立足于前面的描述和讨论,主要从研究规范、风格、思路和方法的角度提出一些个人看法,以期把绩效管理研究引向深入。

(一) 绩效管理研究需要平实的学风

关于绩效管理的性质及其在政府管理中的定位,目前的研究中存在着不恰当拔高的倾向:绩效管理和评估是“行政管理理念和行政管理模式的根本创新”,有利于实现从“全能政府”向“有限政府”的转变,从“管制政府”向“服务政府”的转变,从权威崇拜向绩效崇拜的转变,从对上负责到对下负责的转变,等等。笔者认为,绩效管理是一种工具,其特质正是管理方法的变革和管理手段的改进。作为一种工具,绩效管理可以为政府管理理念和管理模式提供技术支撑,但实施绩效管理并不意味着理念和模式的现代化,也必然带来理念和模式的现代化。哈佛大学教授简·芳汀(Jane E. Fountain)在评价电子政务的作用时指出,任何技术都不能决定自身的发展路径,也不能保证被理性使用,更不可能决定应用技术时人们追求的价值和目标(简·芳汀,2004)。这一评论对于绩效管理同样适用。技术工具和理念、制度之间的关系虽然错综复杂,但理念、制度的优先地位是毋庸置疑的。

这里无意对绩效管理的科学定位问题做系统讨论,只想以此为例,说明从事绩效管理研究需要平常心,需要平实的学风和严谨求实的态度。在2006年兰州举行的全国政府绩效管理研究会成立大会上,笔者曾就此提出几点看法:绩效管理已经成为一个热门研究领域,凡事发展到热火朝天、大干快上的地步,发热、发烧甚至发昏时界限就会趋于模糊,热潮中的冷思考对学界尤为重要;如果说早期研究中不恰当拔高的倾向可以理解的话,那么,继续为绩效管理奔走呼号、推波助澜的时代基本结束,现在迫切需要的是脚踏实地研究绩效管理怎样才能促进行政管理理念和行政管理模式的创新;不恰当拔高的作法颠倒了技术和制度之间的因果关系,简单化的乐观主义不仅导致对理念、体制和制度等的忽视,而且赋予绩效管理难以承受的社会期望,最终可能使其名誉扫地。从最近一些研究成果来看,这些忠告依然没有过时。

（二）绩效管理研究要立足实践

在著名的《行政国家》一书中,美国行政学家沃尔多(Waldo)十分强调理论创新的实践基础。在他看来,那些与政府活动隔绝的人不可能具备理论创新的知识基础,理想的理论家应该是既能够对政府进行近距离观察,甚至有时直接从事政府管理,同时又能够从管理工作中脱离出来,以便进行认真的思考和反思(Waldo,1984)。绩效管理具有应用性和操作性,沃尔多的观点对这一领域的研究尤为重要。

理论实践相结合具有多样化的内涵和表现方式,这里所说的理论研究立足实践,指的是研究者头脑中始终要有一根弦:思考维度的完整性、逻辑的内在一致性和理论上的自圆其说并不是追求的唯一目标,必须关注研究成果是否可以用于实践且会导致什么结果。现有成果中可以看到一些书斋式的研究,追求理论上的完美而忽视实践应用的可行性。比如有学者“从政府绩效的运行过程”角度,把政府绩效划分为“决策绩效、执行绩效和监督绩效”三种类型,所谓决策绩效“就是所做的选择决定的实践效果和这一选择决定过程的效率”。作者追求思考维度的完整性和独到性的努力值得肯定,但这一研究成果用于实践只能产生更多的困惑。在笔者看来,决策只有效率(时效)而没有绩效!当一个政策还没有付诸实施时何以评判其“实践效果”?类似问题还表现在对行政成本的分类上,诸如“政府社会成本、政府机会成本、隐性行政成本”之类,思考维度的完整性和逻辑的一致性没有问题,但测定这些成本到底有多大的可行性?发达国家的财务管理和经济测定的信息基础比我们要先进许多,为什么迄今没有对政府管理的**机会成本或隐性成本**进行测定?

(三)绩效管理研究的细化与专门化

经济学家汪丁丁曾经用“大而化之”四个字概括中国经济学研



究的思想方法:由于大而化之,出现了低水平重复复制。学术已经具有奢侈品味了(汪丁丁,1995)。对于绩效管理这样一个新的领域,研究中大而化之的问题比较突出:多数文章以全面性和系统性见长,喜欢面面俱到、蜻蜓点水;基本遵循概念界定、现状描述、问题诊断、国外经验、对策建议的思维逻辑;各部分的讨论又采取罗列条条的方式,绝大多数条条来自于已有研究成果;所谓的学术贡献要么表现为增加了一条两条,要么是用新奇的词汇表述众所周知的观点。从前面几部分的描述和讨论中可以看出,经过15年的努力,我国政府绩效管理研究的覆盖范围已相当广泛,几乎所有重要的分支领域和重要的理论问题都有所涉及,也都进行了有益的讨论。随着队伍的扩大和力量的不断增强,研究的细化和专门化日显重要。

研究的细化意味着选题的高度聚焦和在此基础上的“小题大做”,聚焦于特定领域和主题踏踏实实研究一些细小问题。以政府部门绩效目标的确定为例,应建立一种什么样的公民愿望和需求的确认机制?怎样保证部门目标与组织使命和公民需求的有机衔接?如何克服模糊性达到目标的可测定?如何在目标的“挑战性”和“可行性”之间实现合理的平衡?类似的具体问题在绩效管理的各环节大量存在,每个都可以成为研究的主题。此外,由于我国的区域差距较大,即使同一个问题在不同地方也会受限于不同的背景条件,具有不同的表现形式,因而需要不同的解决途径。因此可以说,每个细小的研究主题都可以产生大量的研究成果。如果每个研究者都能选择一个小题目进行深入的研究,我们对该问题的理解就会相当深入,汇集诸多小问题研究中获得的知识加以系统分析,我们对重大问题的理解就会系统而又深入,正如某学者所说:真理存在于多重独立证据的汇流之处。高度聚焦和“小题大做”会使研究显得“零碎且分散”,这不仅是研究深入需要付出的必要代价,更是认识深化和知识积累的必然途径。

从研究者的角度看,选题的高度聚焦和小题大做意味着高度分

立足我国国情,关注我国的实践,针对我国的特殊问题进行理论解释等等。从前面几部分的描述中可以看出,尽管研究的水平和质量参差不齐,但本土化一直是学者的一个着力点。因此从过程角度看,所谓本土化实际上是一个无的放矢的伪问题。从结果角度界定本土化,意味着立足国情提出一些具有中国特色并能解释和解决中国实际问题的理论和制度体系。更进一步,本土化并不是自我封闭自成体系,特色理论也不是孤芳自赏,起码其解释力能够获得国际同行的认同。从结果角度看,绩效管理研究的本土化确实任重道远。这方面研究的深入涉及一系列具体问题:绩效管理领域的理论有哪些层次?什么能够构成绩效管理的一个理论?理论的中国特色体现在什么地方或者说评判中国特色的标准是什么?在我国绩效管理实践刚刚起步的时候,构建中国特色的理论体系的条件是否存在?绩效管理发展到什么地步才能为特色理论构建提供坚实的实践基础?目前研究中理论构建的现状及其存在的主要问题有哪些?造成差距的主、客观因素有哪些?构建中国特色理论面临的主要障碍有哪些?这些障碍产生的原因是什么?克服障碍需要做哪些方面的努力?中国特色的理论通过什么渠道能够引起国外同行的关注?在意识形态差异和政治偏见存在的情况下,中国特色的理论能否获得国外同行的认同?意识形态差异导致的误解和偏见的具体表现又是什么?没有对这些问题的持续性追问,本土化就构不成一个有价值的学术问题,第一次提出本土化勉强算是观点创新,但持续不断的呼吁就有了鹦鹉学舌式的重复之嫌。本土化主题持续出现而没有作为学术问题专门研究,或者相关研究没有实实在在的进展,实际上它已经标签化了。

绩效管理领域类似本土化的主题很多,每个都可以延伸出一系列的小问题。高度聚焦才有可能使研究深入下去。所以,推进我国绩效管理研究的深入,迫切需要在规范、风格、思路和方法等方面的进步和创新。

参考文献

- 安秀梅(2005). 政府公共支出管理中的绩效考评研究. 当代财经, 4.
- 包国宪(2005). 绩效评价: 推动地方政府职能转变的科学工具——甘肃省政府绩效评价活动的实践与理论思考. 中国行政管理, 7.
- 蔡立辉(2002). 政府绩效评估的理念与方法分析. 中国人民大学学报, 5.
- 蔡立辉(2003). 西方国家政府绩效评估的理念及其启示. 清华大学学报, 1.
- 蔡立辉(2007). 政府绩效评估: 现状与发展前景. 中山大学学报, 5.
- 陈国权(2005). 从利益相关者的视角看政府绩效内涵与评估主体选择. 改革与发展, 3.
- 陈振明主编(2003). 政府再造——西方“新公共管理运动”述评. 北京: 中国人民大学出版社.
- 大卫·伯宁翰(1994). 英国地方政府中运用绩效评估尺度的观察. 行政人事管理, 1.
- 邓国胜(2006). 群众评议政府绩效——理论、方法与实践. 北京: 北京大学出版社.
- 邓国胜(2008). 事业单位治理结构与绩效评估. 北京: 北京大学出版社.
- 杜钢建(2000). 英国地方政府绩效评估的改革. 小城镇建设, 4.
- 范柏乃、朱华(2005). 我国地方政府绩效评价体系的构建和实际测度. 政治学研究, 1.
- 方清海(2000). 探索治本之策, 营造民心工程. 载漳州市机关效能建设领导小组办公室编《效能建设重要文稿汇编(3)》(内部资料).
- 付亚和、许玉林主编(2004). 绩效管理. 上海: 复旦大学出版社.
- 伏耀祖、穆纪光主编(1993). 中国县级政治体制改革研究. 兰州: 甘肃人民出版社.
- 国家社会科学基金项目组(2005). 南京地税绩效管理实证研究. 南京: 河海大学出版社.
- 胡宁生等主编(1998). 中国政府形象战略. 北京: 中共中央党校出版社.
- 胡税根编(2005). 公共部门绩效评估——迎接效能革命的挑战. 杭州: 浙江大学出版社.
- 简·芳汀(2004). 构建虚拟政府: 信息技术与制度创新. 北京: 中国人民大学出版社.
- 蒋容(2003). 中国政府绩效评估现状及其完善. 黑河学刊, 5.
- 蓝志勇、胡税根(2007). 中国政府绩效评估: 理论与实践. “绩效评估与政府创新”国际研讨会论文. 杭州
- 兰州大学中国地方政府绩效评价中心(2005). 甘肃委托第三方评价政府绩效, 公布时将不作修饰. 中国青年报, 1月21日.
- 兰州大学中国地方政府绩效评价中心课题组(2005). 兰州试验: 第三方政府绩效评价新探索. 城市管理, 3.

- 李静芳(2001).对当前地方政府绩效评估的价值取向分析.党政干部论坛,12.
- 李燕凌(2002).政府绩效管理障碍的制度分析.重庆大学学报,4.
- 梁平、滕琦、李国栋(2007).社会生态环境视域下政府绩效评估的制约因素探讨.学术论坛,7.
- 零点调查公司(2004).中国居民评价政府及政府公共服务研究报告.
- 刘旭涛(2003).政府绩效管理:制度、战略与方法.北京:机械工业出版社.
- 龙太江、王邦佐(2005).经济增长与合法性的“政绩困局”——兼论中国的政治合法性基础.复旦大学学报,3.
- 卢文超、梁小秋(1993).体育学校教练员工作绩效评估体系与方法.体育科技,4.
- 马宝成(2001).试论政府绩效评估的价值取向.中国行政管理,5.
- 马国贤(2005).政府绩效管理.上海:复旦大学出版社.
- 马骏(2006).中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气.中山大学学报,3.
- 马骏、刘亚平(2007).中国公共行政学的“身份危机”.中国人民大学学报,4.
- 马振清、马运鹏(2005).公共行政体制改革中政府组织绩效评估的动因分析.北京科技大学学报,3.
- 孟华(2006).政府绩效评估:美国的经验与中国的实践.上海:上海人民出版社.
- 母天学(2001).对美国政府绩效考评活动的考察.行政论坛,5.
- 倪星(2006).政府合法性基础的现代转型与政绩追求.中山大学学报,4.
- 倪星(2007).地方政府绩效评估指标的设计与筛选.武汉大学学报,2.
- 彭国甫(2004).地方政府绩效评估程序的制度安排.求索,10.
- 彭国甫(2005a).地方政府公共事业管理绩效评价研究.长沙:湖南人民出版社.
- 彭国甫(2005b).地方政府公共事业管理绩效评价指标体系研究.湘潭大学学报,5.
- 彭国甫、盛明科(2006).中国政府绩效评估研究的现状及展望(学术讲座PPT文件).
- 彭国甫、盛明科(2007).深化政府绩效评估需要新的视野.湖南师范大学社会科学学报,1.
- 彭国甫、颜佳华主编(2005).地方政府绩效评估研究.长沙:湖南人民出版社.
- 荣敬本等(1998).从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革.北京:中央编译出版社.
- 桑玉成(2005).论政府绩效评估的基本原则.城市管理,3.
- 桑助来(2007a).政府绩效评估的实质.学习时报,1月30日.
- 桑助来(2007b).我国地方政府绩效评估的实践探索.学习时报,4月6日.
- 谭功荣(2001).行政管理现代化评价系统初探.深圳大学学报,1.
- 唐昊(2005).质疑社会评价缺位下的“科学政绩观”.城市管理,3.

- 唐任伍、唐天伟(2004). 2002年中国省级地方政府效率测度. 中国行政管理, 6.
- 田玉青、姿渊清、马志远、张美丽、高宏岳、金桂(1997). 黄委系统科技绩效评估. 人民黄河, 4.
- 汪丁丁(1995). 经济发展与制度创新. 上海: 上海人民出版社.
- 王建民(2005). 中国地方政府机构绩效考评目标模式研究. 管理世界, 10.
- 吴建南、阎波(2004). 政府绩效: 理论诠释、实践分析与行动策略. 西安交通大学学报, 3.
- 吴建南、阎波(2006). 谁是“最佳”的价值判断者? 区县政府绩效评价体制的利益相关主体分析. 管理评论, 5.
- 吴月(2007). 地方政府绩效管理的公众参与困境论析. 德宏师范高等专科学校学报, 3.
- 王建民(2005). 中国地方政府机构绩效考评目标模式研究. 管理世界, 10.
- 徐双敏(2003). 我国实行政府绩效评估的可行性研究. 中南财经政法大学学报, 5.
- 徐湘林(2004). 从政治发展理论到政策过程理论——中国政治改革研究的中层理论建构探讨. 中国社会科学, 3.
- 颜如春(2003). 关于建立我国政府绩效评估体系的思考. 行政论坛, 9.
- 约翰·鲍恩(1994). 评估中央政府的工作绩效. 改革与理论, 2.
- 袁岳、范文、肖明超、付艳华(2004). 中国公共政策及政府表现评估领域的零点经验——独立民意研究的位置. 美中公共管理, 1.
- 张国庆主编(2000). 行政管理学概论. 北京: 北京大学出版社.
- 张茜、马建臣(2003). 政府绩效评估的现实价值分析. 北京航空航天大学学报, 1.
- 张延欣、王明涛(1995). 灰色综合评价法在后勤绩效评估中的应用. 郑州航空工业管理学院学报, 4.
- 张玉亮(2008). 政府绩效评估研究: 理论回顾、观点梳理及发展前瞻. 理论与现代化, 4.
- 张璋(2000). 政府绩效评估的元设计理论: 两种模式及其批判. 中国行政管理, 6.
- 郑方辉、王菲(2008). 地方政府整体绩效评价中的公众满意度研究——以2007年广东21个地级以上市为例. 广东社会科学, 1.
- 郑云峰、卓越(2003). 21世纪行政发展的新亮点——福建省厦门市思明区开展公共部门绩效评估的探索. 中国行政管理, 2.
- 中国(海南)改革发展研究院(2007). 2007中国改革评估报告. 北京: 中国经济出版社.
- 中国行政管理学会联合课题组(2003). 关于政府机关工作效率标准的研究报告. 中国行政管理, 3.
- 周凯主编(2006). 政府绩效评估导论. 北京: 中国人民大学出版社.

- 周礼智(1991). 图书馆专业人员绩效评估浅探. 图书馆学刊, 1.
- 周志忍(1995). 公共组织绩效评估: 英国的实践及其对我们的启示. 新视野, 5.
- 周志忍(1998). 政府绩效与政府形象. 载胡宁生主编《中国政府形象战略》. 北京: 中央党校出版社.
- 周志忍(2005). 当代政府管理的新理念. 北京大学学报, 3.
- 周志忍(2006). 政府绩效管理研究: 问题、责任与方向. 中国行政管理, 12.
- 周志忍(2007a). 公共组织绩效评估: 中国实践的回顾与反思. 兰州大学学报, 1.
- 周志忍(2007b). 效能建设: 绩效管理的福建模式及其启示. 载福建省机关效能建设领导小组办公室编《行政效能建设——海西论坛学术论文选编》.
- 周志忍(2008). 政府绩效评估中的公民参与: 我国的实践历程与前景. 中国行政管理, 1.
- 卓越(2004a). 公共部门绩效评估的主体建构. 中国行政管理, 5.
- 卓越主编(2004b). 公共部门绩效评估. 北京: 中国人民大学出版社.
- 卓越(2004c) 公共部门绩效评估初探. 中国行政管理, 2.
- Waldo, D. (1984). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* (2nd Edition). New York: Holmes & Meier Publishers.

(责任编辑: 刘亚平)