

“政府绩效评估”与“政府绩效管理”的异质与耦合

臧志彭

(复旦大学, 上海 200433)

摘要: 政府绩效评估是按照符合人民价值理念的理想政府的标准, 对现实政府进行价值评估与定位。政府绩效管理是对政府特定时期决策目标的逻辑分解, 并通过绩效计划、过程管理、考核评价以及结果应用实现政府决策落实、行政效能提升的改善过程。二者具有一定的异质性。借鉴耦合思想, 发挥绩效评估的思想, 加强绩效指标体系的顶层设计, 运用绩效管理的循环改善机制促进目标落实, 最终即可建立人民满意、高绩效的政府。

关键词: 政府; 绩效评估; 绩效管理; 绩效指标; 政府管理

中图分类号: D035

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2012.05.008

Study on the Heterogeneity and Coupling of Government Performance Evaluation and Government Performance Management

Zang Zhipeng

(Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: Government performance assessment is to value and locate the real government with the standard of the ideal government which is up to the people's values. Government performance management is an improvement process in which we make logical decomposition on the government's decision-objective in specific period, and to realize the implement of government's decision and the promotion of administrative efficiency through the performance plans, process management, check and appraisal, and application of results. Therefore, both of the two concept are heterogonous. The government should draw on the idea of the coupling, develop the idea of performance evaluation, strengthen the top-level design of performance index system, use the circulation improvement mechanism of performance management to promote the implementation of the objectives, and finally establish the people-satisfied, high- performance government.

Keywords: government, performance evaluation, performance management, performance indicators, government management

1 引言

推行政府绩效管理制度是党中央、国务院提出的一项重要任务。目前, 全国已有23个省(区、市)、200多个城市开展了政府绩效管理工作, 国务院相关部门和机构也结合实际探索开展了这项工作^[1]。政府绩效管理已经由地方政府的自发行为转变成中央政府的积极推动、学术界的理论愿望、民

间的主观压力以及各地政府的内在需要^[2]。然而目前, 无论在理论研究中, 还是在实践探讨中, 政府绩效评估与政府绩效管理这两个概念都在频繁出现。这两个概念是否可以等同? 如何理解政府绩效评估与政府绩效管理的区别与联系? 政府应该采用绩效评估还是绩效管理? 抑或两者结合使用? 分别将给政府带来怎样的影响? 等等。上述问题已经成为各级政府提升自身绩效的关键性难点问题。本文

作者简介: 臧志彭(1980-), 男, 管理学博士, 研究方向: 公共绩效管理。

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大委托项目“政府绩效管理: 理论构建与中国实践”(11JZDW001)。

收稿日期: 2012年6月19日。

将重点通过对绩效评估与绩效管理内涵与特征的辨析,对上述问题进行深度解析与回答,希望能够为各级政府提升绩效提供有益的指导和帮助。

2 政府绩效评估的内涵与特征

20世纪七八十年代以来,西方国家在财政赤字、公众信任危机的压力下,在科技进步、全球化、国际竞争的背景下普遍开展了以公共责任和公众至上为理念的政府绩效评估^[3]。在效率政府、公众至上、追求公共责任的经营理念指导下,政府绩效评估以多样化的功能影响着世界各国政府体制改革的进程^[4]。蔡立辉认为“政府绩效评估就是根据效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意程度等方面的分析与判断,对政府公共部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定和划分等级”^[5]。从上述定义可以看出,政府绩效评估实际上是依据某种价值判断,对政府管理的质量进行一种等级评定,其关注的重点在于等级的衡量、评估与判断。笔者认为,政府绩效评估的基本内涵是指按照标准化设计的指标体系,遵循规定的程序,采用科学的方法,对政府进行符合人民价值理念的评价估值。政府绩效评估,其本质上是按照符合人民价值观的理想政府的标准,对现实政府进行价值评估与定位。西方国家提出的所谓“4E”,即经济(Economy)、效率(Efficiency)、效果(Effectiveness)和公平(Equity),就是典型的按照人民心目中对理想政府的要求而设立的绩效评估标准。正如Newcomer所指出的,绩效评估试图冷静、客观地评价最终的效果^[6]。在政府绩效评估的体系下,绩效指标体系的构建源于人民对理想政府的价值期望,这种指标体系具有如下特点。

(1)价值通用性,适用于同一价值理念期望下的所有政府。绩效评估指标反映的是人民对政府的期望,在价值期望相同的情况下,所构建的指标体系也是通用的。目前从国内学术界来看,兰州大学陈汉宣等2004年底开展了对甘肃省14个市(州)政府和省政府39个职能部门的绩效评估^[7]。华南理工大学郑方辉等从2007年以来在广东省进行了比较典型的政府绩效评估研究^[8]。

(2)时间稳定性。即在一定的时期内,在人民对政府的价值期望没有发生变化的情况下,这种指标体系就是合理的,不需要随着年度的变迁而进行调整。

(3)战略抗变性。即使政府的战略目标、政策

要求变化了,只要人民对政府的价值期望不变,那么这种指标体系就是适用的,不需要随着政府战略的变化而进行修正。

基于上述指标体系的特点,政府绩效评估具有如下特点。

(1)不直接服务于政府决策的贯彻执行,而是服务于外部对政府的价值定位。政府绩效评估是价值通用性的,是不需要因政府决策目标的调整而发生变化的,因此,政府绩效评估与政府决策的执行、目标的落实,没有直接的必然联系,而是间接地通过评估结果的横向、纵向、外部标杆式的多维比较来帮助政府发现自身与理想政府的具体差距,从而对自身战略、政策目标作出调整,进而实现政府价值的提升。

(2)不注重政府目标分解与过程管理,而是着眼于政府产出结果的综合评价。政府绩效评估的关注点不是如何分解落实政府目标,不注重过程的监督管理,而是通过制定符合人民价值期望的结果性指标体系,采用多种科学的方法,按照预先设计的程序,对政府的产出结果进行综合评价,是典型的“以结果论英雄”。

(3)不唯一服务于某个特定政府,而是适用于同一价值期望下的所有政府。政府绩效评估的指标体系是以特定历史时期下人民对政府价值理念为指导进行设计的,而不是以某个特定政府战略规划、政策目标、重大部署、中心工作为基础,因而政府绩效评估的适用性更为广泛,也更便于进行跨区域的、全国的,甚至全球范围内的横向比较与标杆管理。简单地讲,政府绩效评估有利于政府找准自己的价值定位,有利于政府树立发展的愿景目标,但是却无法直接帮助政府落实工作、改善效能。

3 政府绩效管理的内涵与特征

刘旭涛认为政府绩效管理是一种观念和系统,“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”^[9]。高小平、盛明科等认为政府绩效管理是一种“针对政府履行职能、完成工作任务、实现政府目标的过程和效果所进行的综合性评价、控制与改进过程”^[10]。朱立言认为“政府绩效评估是绩效管理制度体系的一个核心环节”,并以社会保障部绩效管理为例,提出绩效管理包括“结果导向的战略规划、年度绩效计划和绩效目标、绩

效评估和绩效报告”等环节和内容^[1]。

上述定义基本反映出了政府绩效管理区别于绩效评估的内涵特质,特别是刘旭涛提到的“战略规划”“资源整合”,高小平等提出的“政府职能”“工作任务”“政府目标”“改进过程”,朱立言提到的“绩效计划”“绩效报告”。然而,需要指出的是,很多学者忽视了对“绩效评估”“绩效评价”“绩效考核”“绩效考评”之间的区别,所以在给绩效管理下定义的同时,却没有对“评估”“评价”“考核”与“考评”等概念进行厘清。

笔者认为,政府绩效管理的基本内涵是指基于对政府特定时期决策目标的逻辑分解构建指标体系、制定绩效计划,对执行过程加以监督、管理,通过多元主体多维综合的考核评价,及时、全面、深入的考评结果反馈,有效激励的考评结果应用,促进政府绩效的不断改进,从而实现政府决策部署贯彻落实、行政效能不断提升的持续改善过程。概括来讲,政府绩效管理实际上是由绩效计划、过程管理、绩效考评、应用改进等环节构成。政府绩效管理的核心思想在于通过运用管理的理念、方法来实现政府绩效的提升,其本质是政府加强自身管理、促进政府决策贯彻执行的一种内部自我完善、持续改进的管理机制。

在上述内涵界定的基础上,进一步对“绩效评估”“绩效评价”“绩效考核”“绩效考评”等概念进行辨析。“评估”的内涵实际包含了“评价”和“估量”;“考评”的内涵则包含了“考核”与“评价”。所以上述4个概念,其实主要是“绩效评估”与“绩效考评”2个概念的区别。如前文所述,“绩效评估”实际上是根据一定价值标准对政府工作成绩结果作出的评价和估量,从而作出评定的过程。“绩效考评”则是通过对政府绩效按照年初制订的目标对实际完成情况进行考核,并引入多元主体进行多维度评价,从而得到考评成绩的过程。在绩效考评的内涵中,应以“考”为主,以“评”为辅。因此,绩效考评是绩效管理的一个关键环节,而绩效评估则是与绩效管理相对应的具有本质差异的概念。

政府绩效管理的指标体系与绩效评估的指标体系至少存在如下两个方面的不同。第一,指标体系不是通用的,而是服务于特定政府的特定战略目标。与政府绩效评估不同,政府绩效管理的指标体系的设计来源不是人民对政府的价值期望,而是来源于特定时期特定政府的发展诉求,来源于对政府

战略目标、重要部署、中心工作的逻辑分解,其中中心目的只有一个,就是促进政府决策部署的有效落实。第二,指标体系不是固化的,应随着政府决策的变化需要重新调整。绩效管理的指标体系不具备绩效评估指标的时间稳定性和战略抗变性,需要根据政府决策的调整及时作出修正。在不同的历史时期,不同的年份,甚至同一年内的不同时间段,政府决策都有可能发生重大调整(例如2008年11月,为了应对金融危机,国务院紧急出台了4万亿一揽子经济刺激计划),在这种情况下,绩效管理指标体系必须随之进行修正,以适应新形势下政府决策目标的贯彻落实要求。

基于上述指标体系的特点,结合与政府绩效评估的对比,政府绩效管理具有如下特点。

(1)服务于特定范围的政府系统。政府绩效管理是政府加强自身建设、提高政府效能的管理机制。对于不同的政府系统,其自身发展建设的目标和重点是不一致的,必然需要构建不同的绩效指标体系去分解落实不同的决策目标,进而需要构建不同绩效计划、过程管理、考核评价和结果应用改进的绩效管理体系。

(2)服务于政府的特定决策目标。政府绩效管理是政府决策部署贯彻执行的有效机制。在不同的历史时期、不同的上级要求情况下,政府将制定不同的决策部署,政府绩效管理的指标体系也将随之作出调整,过程监督管理的重点也将发生变化,考核评价的结果与工作改进方案等都将随之调整。无论怎样调整,其核心宗旨只有一个,就是确保政府决策目标的贯彻落实。

(3)服务于政府PDCA循环改进。与政府绩效评估重点关注对结果的评价估值不同,政府绩效管理强调的是在目标分解指标建立基础上的绩效计划(P)、过程管理(D)、考核评价(C)和应用改进(A)的螺旋式上升的管理循环机制。

4 政府绩效管理与绩效评估的有效耦合

通过对政府绩效评估、绩效管理内涵特征的分析,已经可以对二者的异质性有一个比较清晰的认知。那么,政府应该选择使用绩效管理还是绩效评估?二者孰优孰劣?笔者认为,政府绩效评估与绩效管理在理念出发点、关注重点、运作方式上的巨大差异恰恰需要二者通过有机融合、有效耦合,从而实现优势互补。

纵观当前我国各地政府所建立的绩效指标体系，实际上既有绩效管理性指标（如“制定产业结构调整规划”“民生实事工程竣工”“种植林木数量”等），同时也有绩效评估性指标（如“三次产业比重”“百姓幸福指数”“林木绿化率”等），可以说已经初步实现了绩效评估与绩效管理的耦合。然而，需要指出的是，当前的这种耦合，并不是建立在对绩效评估与绩效管理基本内涵清晰辨析基础上的有意设计，而是在概念混淆情况下的“模糊混搭”，因而经常出现绩效管理与绩效评估两词混用，或者做了绩效管理说成绩效评估，或者说是绩效管理实际在做绩效评估等混乱现象。

那么，如何实现政府绩效管理与绩效评估的有效耦合呢？

第一，准确理解政府绩效管理与绩效评估的内涵本质。简单来讲，政府绩效管理是政府决策目标贯彻执行的有效机制，适用于政府增强行政效能、提升战略执行力的自身建设需求。政府绩效评估的核心思想是对当前政府与人民期望的理想政府之间的差距作出估值评判，适用于政府为改变公众心目中的现有印象，缩小与理想政府差距的长远发展诉求。

第二，构建有效耦合政府绩效评估与绩效管理思想的科学指标体系。指标体系是政府绩效评估与绩效管理的核心基础，应充分发挥政府绩效管理和绩效评估在指标体系设计过程中的各自优势：一方面充分利用政府绩效评估的理念，加强指标体系的顶层设计，构建符合人民期望的理想政府的指标内容框架；另一方面，充分发挥政府绩效管理的执行落实优势，设计涵盖指标分解、完成时限、权重比例、评分标准、数据来源与采集单位、考评主体、责任人与责任部门等要素的系统化的指标体系，从而最终构建既符合人民价值期望，又能明确责任、执行到位的指标体系。

第三，实现政府绩效管理与绩效评估取长补短。政府绩效管理的强大优势在于帮助政府构建从绩效计划到过程管理、考核评价再到结果应用与改进的PDCA持续改善循环机制；政府绩效评估的优势在于：对人民价值期望了解更为深刻，在评估程序与方法上更加科学。政府可以充分利用绩效评估对人民价值理念的把握加强管理机制的顶层设计，建立更加符合百姓期望的理想政府的决策目标与战略规划，然后充分发挥过程绩效管理的计划分解、节点督查、过程监控的执行管理优势，借鉴绩效评

估在评估程序和方法上的科学性，改善考核评价的传统方式方法，并在此基础上对政府绩效评估结果与考核评价结果进行汇总分析，挖掘存在问题及其深层次原因，有效利用各种激励措施，加强绩效改进的力度，不断提升政府绩效水平。

5 结论

综上所述，政府绩效评估与绩效管理实际上是存在根本异质性的两个不同的概念，绩效评估注重普适价值标准的政府绩效的综合性评价与估量，绩效管理则是政府在战略规划指引下通过绩效计划、过程管理、绩效考评和应用改进等环节进行的自身建设与完善。二者的差异同时也为相互耦合提供了空间。建议政府深刻理解人民的价值期望，利用绩效评估的理念加强顶层设计，制定符合社会价值取向的规划目标，在此基础上充分发挥绩效管理的贯彻执行与持续改进优势，促进政府行政效能的持续提升、执行力与公信力的持续增强，从而最终建立人民满意的高效能政府。

参考文献

- [1] 王伟.在政府绩效管理工作研修班上的讲话[R].北京,2011.
- [2] 周志忍.我国政府绩效管理研究的回顾与反思[J].公共行政评论,2009(1):34-57.
- [3] 孙迎春.政府绩效评估的理论发展与实践探索[J].中国行政管理,2009(9):30-33.
- [4] 蓝志勇,胡税根.中国政府绩效评估:理论与实践[J].政治学研究,2008(3):108-117.
- [5] 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):76-84.
- [6] Kathryn E Newcomer.Using Performance Management to Improve Public and Nonprofit Programs[M].San Francisco. California: Jossey Bass Inc,1997.
- [7] 陈汉宣,马骏,包国宪.中国政府绩效评估30年[M].北京:中央编译出版社,2011.
- [8] 郑方辉,喻锋,覃事灿.政府整体绩效评价:理论假说及其实证检验[J].公共管理学报,2011,8(3):13-23.
- [9] 刘旭涛.政府绩效管理:制度、战略与方法[M].北京:机械工业出版社,2003.
- [10] 高小平,盛明科,刘杰.中国绩效管理的实践与理论[J].中国社会科学,2011(6):4-14.
- [11] 朱立言.从绩效评估走向绩效管理——美国经验和中国实践[J].行政论坛,2008(2):38-42.