

政府绩效管理专题

[编者按] 20 世纪后期,随着新公共管理运动的兴起,政府绩效管理作为一种改革工具在西方国家得到运用,并迅速发展成为世界各国政府改革和创新的重要内容。我国在近年来加大了对政府绩效管理的引进和推广工作。2010 年 7 月,经中央编委批准,中央纪委监察部增设绩效管理监察室。2011 年,国务院批复由监察部等 9 部门建立政府绩效管理工作部际联席会议制度,并批准北京市、吉林省等 8 个地区和发展改革委、财政部等 6 个部门开展政府绩效管理试点,这标志着我国政府绩效管理逐步走上了制度化、规范化轨道。截至目前,全国共有 24 个省(区、市)和 20 多个国务院部门不同程度地探索开展了政府绩效管理工作。在这种背景下,继续深化政府绩效管理研究就显得尤为重要。

2009 年 9 月由兰州大学中国地方政府绩效评价中心发起,并联合美国波特兰州立大学马克·汉菲尔德政府学院、日本早稻田大学公共服务研究所在兰州大学共同举办了第一届“政府绩效管理与绩效领导”国际学术研讨会。2011 年 10 月,在第一届会议三个主办方的基础上,又增加了越南胡志明国家政治与公共管理学院、美国罗格斯大学公共事务与管理学院,五个院校在美国共同举办了第二届“政府绩效管理与绩效领导”国际学术研讨会。在这次会议上,来自全球 20 多个国家和地区的 100 多位公共管理、政府绩效管理领域的专家学者就当前政府绩效管理、绩效领导的理论与实践问题展开了务实和前瞻性讨论。本期从这届会议论文中选择了四篇有代表性的论文发表,以期引起广大学者对这一热点问题展开进一步探讨研究。

以公共价值为基础的政府绩效治理 ——源起、架构与研究问题

● 包国宪,王学军

(兰州大学 中国地方政府绩效评价中心 兰州 730000)

摘要 政府绩效管理兴起二十多年来,已由西方国家应对财政和信任危机、提高行政效率的工具拓展为各国政府改革和创新的重要内容,新公共管理的实践价值和理论优势在其中都得到了充分体现。但其理论缺陷和实践中的困惑,特别是在公共价值方面的冲突使学术界的探索从未停止过。本文通过对中国、美国、日本等国的实践案例考察,从制度变迁和公共行政学术史两个层面的质性研究,提出了以公共价值为基础的政府绩效治理理论体系框架。文章首先从“公共性”、“合作生产”和“可持续”三个方面对新公共管理背景下的政府绩效管理进行了反思,认为公共价值对政府绩效合法性具有本质的规定性。其次,初步论证了以公共价值为基础的政府绩效治理的两个基本命题——政府绩效是一种社会建构、产出即绩效,认为只有来源于社会的政府绩效才能获得合法性基础,也只有根植于社会的政府绩效才能产生其可持续提升的需要,这是政府绩效管理的根本动力,而在政府绩效价值建构基础上的科学管理,才能保证政府产出与社会需求的高度一致,充分体现科学管理的价值。再次,从这两个基本命题出发,以价值管理和科学理论为基础,构建起了以公共价值为基础的政府绩效治理模型,并对模型中政府绩效的价值建构、组织管理和协同领导系统等主要内容进行了阐述。最后,从模型如何“落地”、政府绩效管理的价值分析和研究拓展等方面提出了未来的研究方向。

关键词 政府绩效治理;公共价值;价值建构;架构;研究问题

中图分类号 :D035 **文献标识码** :A **文章编号** :1672-6162(2012)02-0089-09

1 引言

从 1906 年布鲁尔等人成立纽约市政研究局开展公共部门效率考评以来,政府绩效评估和管理就一直伴随着公共部门的改革进程。在经历了新公共行政(NPA)所强调的“公平导向”和新公共服务(NPS)运动强调的“顾客导向”之后,政府绩效评估

的价值取向开始走向多元,逐步包含了经济、效率、效益、公平、顾客满意度等多个方面。一般认为,真正促进政府绩效评估向绩效管理转变,并促使政府绩效管理兴起的是 20 世纪后期的新公共管理运动(NPM)^[1]。在新公共管理运动所秉持的竞争、外包和私有化等精神的推动下,政府开始大量引入私人部门的管理技术和管理方法来提高政府效能,绩效管理作为一种管理工具在以政府为首的公共部门大行其道,逐步发展成为西方国家政府提高政府效率和公共服务质量的关键手段。我国自改革开放以来就尝试和探索着各种形式的政府绩效评估和管理工作,理论界也开始从西方引进和介绍政府绩效评

收稿日期 2012-01-16

基金项目 国家自然科学基金项目(71073074),

中央高校基本科研业务费项目(12LZUJBWZZ001)

作者简介:包国宪(1955-),男,毕业于兰州大学,博士,兰州大学管理学院教授、博士生导师,研究方向:政府绩效管理、公共管理理论;王学军(1986-),男,兰州大学-美国波特兰州立大学联合培养博士研究生,研究方向:政府绩效管理, E-mail: 1zuwxj@gmail.com。

估与管理的理论方法和实际做法。

近些年来,伴随着我国社会主义市场经济体制的确立和行政体制改革的深化,政府绩效评估与管理迅速成为公共管理理论研究和实践的热点问题,并产生了大量的研究成果和实践模式。2011年,由国家监察部牵头建立的政府绩效管理试点工作部际联席会议制度和政府绩效管理试点工作的开展标志着我国的政府绩效管理实践开始进入了制度化探索的新阶段。政府绩效管理在西方国家应对政府危机、完善政府部门内部管理和寻求新的公共责任机制等方面发挥了不可替代的作用,就像欧文·休斯所说的那样:“如果政府想要维持对政策执行的控制,又要监督日常责任,绩效管理就成为一个基本工具。”^[2]。政府绩效管理在我国虽然起步较晚,但已然成为政府改革的抓手,在提高政府工作效率、降低政府成本和改进政府与社会关系等方面发挥着越来越重要的作用。新公共管理背景下发展起来的政府绩效管理,其本质是工具性的,即关注的重点是管理技术和管理工具,具有明显的管理主义特征,它可以不受价值和文化差异的约束,应用到政府管理过程中来,然而,也正是这一工具性特征给政府绩效管理实践带来了一系列问题。在西方,不断提升的政府绩效水平并不一定会带来公民对政府满意度的提高和公民对政府信任水平的增加,与此同时,政府部门的绩效提升也并没有引起政府应对环境挑战能力的显著变化^[3-4]。在我国,有学者认为,政府主要通过制度运行的绩效获取合法性,而制度绩效往往被简单地用经济发展方面的成就来代替,政府绩效管理非但没有改变原有的管理制度和程序,也没有改变政府以及公共管理者的行为方式,反而强化了科层制的优势^[5]。与此同时,政府绩效评估的主体选择、制度设计、评估内容、公民参与和结果使用等方面也广受争议^[6]。

为了回应和解决这些问题,国内外不少学者从政府绩效管理的战略视角、治理创新、体系重构和多元价值导向等多个方面开展了研究^[7-13],这些研究的积累为本文的开展提供了基础。然而,尽管这些说法都不无道理,它们却都没有关注到公共价值

对于政府绩效合法性的本质规定性。失去了公共价值基础的政府绩效犹如无源之水、无本之末,不但不能达到政府创造公共价值的终极目的,反而在一定程度上会造成公共资源的浪费和对政府原有运行机制的不合理干扰。我们认为,政府绩效管理在本质上要体现基本的公共价值追求,并在此基础上对公共行政过程进行管理和治理。正是基于这一认识,结合笔者和国际合作伙伴在中国、美国、日本、越南和韩国的案例调查和实践经验^①,在对新公共管理背景下的政府绩效管理进行反思的基础上,本文从公共价值视角审视和思考政府绩效管理过程,提出了一个以公共价值为基础的政府绩效治理模型,并对其主要内容进行了解释,为解决政府绩效管理中的实践问题提供了一种新的路径。

2 对新公共管理背景下政府绩效管理的反思

学界对新公共管理运动的批评从未停止过,Moe甚至认为以市场机制解决公共管理问题基本上背离了政府存在的目的^[14]。作为新公共管理运动的核心内容,尽管有人认为政府绩效管理作为一种新兴的管理模式,既继承了传统公共行政对效率与工具的追求,也体现了公平、服务、责任和回应性等价值理念,是一种理想的公共部门管理工具^[15-17]。但正如前文所述,政府绩效管理实践中的一系列问题都难以面对现实和理论的拷问。综合已有研究成果及笔者的研究和实践积累,我们认为,引起这些问题的原因主要在于新公共管理背景下对政府绩效管理“公共性”的忽视、政府绩效管理的“合作生产”主体缺失以及政府绩效管理“可持续性”的缺乏。

2.1 政府绩效管理的“公共性”问题

从组织学意义上来说,政府作为一个一般性组织,私人部门的绩效管理方法可以运用其中,然而,政府本身又不是一个一般意义上的组织,它有自身的特殊性,有其特殊的使命和责任。Moore从财务绩效、组织存续和社会价值三者的关系角度阐述了政府和私人部门的区别,认为私人部门的财务绩效、组织存续和社会价值三者是一致的,而对于政府而言,财务绩效和组织存续却不等于社会价值^[18]。这就决定了政府不能将私人部门的管理方法照搬,也就是说,政府行为必须要体现“公共性”。弗雷德里克森在《公共行政的精神》一书中提出公共行政的公共性应满足四个基本的条件:一是必须建立在宪法之上;二是建立在得到强化了公民精神的基础之上;三是建立在对集体的和非集体的公众的回应之上;四是建立在乐善好施与爱心的基础之

①感谢美国波特兰州立大学马克·汉菲尔德政府学院 Douglas Morgan 教授和 Marcus Ingle 教授等合作伙伴在美国福特基金会和日本东京基金会支持下在美国、日本、越南和韩国等地开展的相关案例研究和提供的调研资料及研究成果。同时,本文作者与美方合作教授 Douglas Morgan 博士和 Gary Larsen 博士也曾于 2011 年 6 月在中国地方政府开展相关调研。相关资料请参阅 <http://www.lanzhou-hatfield.pdx.edu/prwp-0>。

上^[19]。政府的一切行为首先要体现其公共性的特质和要求,它是政府全部工作坐标系的原点。缺失了公共性的公共行政理论如同缺失公共性的政府一样,在理论和实践两方面都找不到自己的位置。

政府绩效管理由传统公共行政的“效率中心主义”发端,新公共行政为了强调社会公平,力图用“社会效率”取代“机械效率”,但效率的核心地位并没有被动摇^[20]。出现于20世纪80年代的新公共管理运动,尽管花样不断翻新,其“工具箱”如同“万花筒”,但固定的思维模式和预先设定的管理路径选择就是谋求通过竞争、外包和私有化等促进绩效的手段来应对来自于公共领域的挑战,对市场化的盲目崇拜在一定程度上愈益加深了其对效率的痴迷。政府绩效评估活动通过分权、结果导向、个人责任制等途径贯彻了效率优先的原则,这些途径由于不再具有明显的等级制和命令-控制色彩,表现为对责任和质量的重视,因而容易被我们移情为是对公共责任和社会公平的追求^[5],而实际上政府绩效评估在解决效率与“公共性”的冲突问题上并没有取得实质性的方案。虽然“行政效率的研究要充分体现研究对象的特性、适应公共目标、公共责任、公共环境和公共组织的基本特点”的呼声一直未曾中断^[20],但是私人部门管理的方法还是经常不加区分地、自觉不自觉地被引入政府绩效管理过程中,比如简单化了的的结果导向、在不确定的环境下过分强调绩效、低估了公共服务供给中购买者和供给者相互分离的难度等等,效率依然是占优的价值取向。

2.2 政府绩效管理的“合作生产”问题

Stephen Brookes 在《新公共领导挑战》一书中明确指出,政府绩效的获得不仅取决于纵向上的组织、控制和科学管理,在复杂的环境中,政府绩效实际上更取决于横向上与其他利益相关者,如公民、私营企业和非营利组织的合作^[21]。“合作生产”(Co-Production)不仅是一种态度,更是一种实践手段。

政府绩效管理的实践路径从政府自身视角可以划分为“自上而下”的控制路径和“自下而上”的促进路径。“自上而下”的控制路径包括政府对效率和效益的追求、对绩效评估结果的报告和对责任的控制,在“自下而上”的促进路径中,绩效信息则被用来促进理解和学习,进而改善结果并提升公共服务绩效^[22-23]。在这两种路径中,政府都很少与横向的利益相关者进行合作^[24]。作为一种新的行政模式,“治理”强调由政府、市场和公民社会形成组织网络,合作参与社会事务管理,谋求公共利益最大化,并共同承担责任,以“善治”为最终目标。政府绩

效只有通过“合作生产”过程才能得以形成。

首先,政治过程需要被考虑。外部的政治支持或者直接影响绩效管理的有效性,或者通过影响组织支持和外部利益相关者的参与来间接影响绩效管理的有效性^[3]。政府绩效评估从过程角度分为接受和实施两个阶段,政府绩效评估的接受主要受组织和技术因素的影响,而其实施则主要受制于政治和文化因素^[25]。

其次,如上提及,组织支持需要被考虑。绩效管理者要更多地关注组织复杂性、组织协作、组织文化、组织部门间或组织内部竞争以及政治和经济环境。就像 Moynihan 指出的那样,组织支持是绩效评估被接受和管理有效性达成最重要的前提,缺乏组织支持将对由外部压力驱动由政府绩效评估提出非常严峻的挑战,决策者必须将绩效评估与组织内部管理动态地联系在一起,并且有效地利用组织内部已经存在的资源和变革^[26]。

再次,公民和其它利益相关者的参与需要被考虑。公民参与对于提升政府项目的质量和政府机构的回应性具有至关重要的作用,可以增加政府的合法性和信任,并支持“自下而上”的路径。政府绩效评估能够直接地通过公民参与绩效评价过程,或者间接地通过公民对政府绩效的感知来促进公民对政府的信任,要通过建立制度安排、增加公民参与和沟通使得政府绩效与政府信任之间更好地进行连接,必须从治理的视角来看待政府绩效的提升和信任的建立,要致力于构建政府机构与公民、私人部门和非营利部门等利益相关者及合作伙伴的动态伙伴关系^[3]。在一个公民驱动由政府绩效管理系统中,公民承担着绩效的“所有者”、“问题形成者”、“共同生产者”和“评估者”等多种角色^[27],政府应该更多地关注回应性,倾听公民的声音并且进行反馈,因为这对于政府绩效的影响或许是更为关键的。将政府视为绩效唯一的“生产者”,而忽略横向上的其它利益相关者,不仅难以使绩效得以改善,而且最终会破坏其得以承载的共同生产网络。

2.3 政府绩效管理的“可持续”问题

作为过程的政府绩效管理,需要不断地进行评价、反馈、沟通和改进才能促进其不断创新,从而持续提升政府绩效水平。我们认为,政府绩效管理的“可持续”主要包括两个方面:

其一是政府绩效评估行为和内容的可持续性。在西方发达国家,政府绩效评估开展的基本过程及评估指标和内容一般都是通过法律或法规的形式进行确定的,也形成了相对稳定的评估机构和评估

机制(比如美国俄勒冈州波特兰市通过审计办公室开展以标杆管理为基础的政府绩效评估活动,并定期向社会公布评价结果,美国1993年通过的《政府绩效与结果法案》在2010年经过了重新修正和国会批准后依然是美国联邦政府部门绩效测量和绩效报告的纲领性文件,等等)。然而,我国的政府绩效评估却显示出很强的“自发性”,迄今也未能形成统一的模式和实施规范^[6],一些已经成功尝试了绩效评估活动的地方政府,也由于种种原因而停止了评估活动。政府绩效评估穿上各种各样的彩色外衣后被无情地“嫁接”在形形色色的运动上,其命运必然是昙花一现,追求的还是短期利益,这不仅有悖于绩效持续性改进的宗旨,而且会成为政府绩效持续性改进的主要障碍。

其二是政府绩效结果使用的可持续性。新公共管理背景下发展起来的政府绩效管理更多地关注于“绩效得分”,而忽视了对绩效信息的使用。研究发现,尽管政府已经实施了绩效评估行为并得到了绩效信息,这些绩效信息却没有被有效使用,也就是说,使用绩效信息来促进政策和项目实施、提高绩效并最大化公共利益的绩效管理行为是严重落后于绩效评估行为的^[28-29]。同时,一些第三方机构的政府绩效评估活动也由于在价值取向上与政府发生了分歧,而对绩效评估结果的公布和使用方式没有达成共识^[30]。作为一种过程,政府绩效管理由战略规划、年度计划、持续性绩效评估、绩效报告和信息利用等环节构成,是一个动态的过程,缺少了绩效结果使用环节的绩效管理过程虽然能够发现政府管理中的问题,但却丧失了解决这些问题的前提和基础。造成政府绩效管理不可持续的原因是多方面的:一是没有法律法规的支撑,这需要一个长期的努力过程和中央政府层面推动的法律制度建设;二是领导系统缺乏连续性,政府绩效评估活动往往会围绕领导确定的“中心工作”或者社会热点问题展开,但伴随着领导更替和热点转移,政府绩效评估便会夭折;三是政府绩效评估的管理主义倾向,比如政府会把“政府的高绩效”与“经济的高增长”划等号,把“政府绩效评价”与“干部工作考核”划等号等,更有甚者,在线性逻辑下,把产出甚至把投入当绩效,比如,眼下有些地方盲目的招商引资行为,政府工作报告中只言干了什么而不问结果如何都属此类。实际上,政府绩效的内涵非常丰富,不仅仅表现为政府的行政产出与投入之比,还应当包括公民满意度和地方发展战略促进机制两个重要方面^[31]。

本文认为,一个高效的政府虽为必要,但却不是政府所应该追求的全部,“只顾低头拉车,不顾抬头看路”的政府绩效背后往往隐藏着严重的社会问题。政府在追求效率、效益和结果的时候,更要关注于公私部门是完全不同的,它们之间有着根本的区别,只有这样才能真正保证政府绩效的提升、社会价值增长与政体合法性的建立之间的一致性;在复杂的环境下,政府已经不再是绩效的唯一“生产者”,政府绩效需要一个“合作生产”过程;同时,政府绩效管理只有坚持“可持续”的准则才能发挥其应有的功效。当我们在强调新公共管理背景下政府绩效管理的管理主义优势时,我们却慢慢地发现绩效已然成为了一个孤立的概念。建立在新公共管理理论基础上的政府绩效管理虽然很好地解决了绩效管理的科学性问题,构建了政府绩效管理的科学模式和方法,但却忽视对于政府绩效合法性而言最为本质的公共价值基础,传统的治理理论虽然为政府绩效的“合作生产”提供了依据,但也无法从根本上解决问题。以公共价值为基础的政府绩效治理一方面源起于绩效本身的内涵变化,另一方面,也源起于复杂的环境和复杂的问题对公共管理提出的挑战以及突破这些挑战所必须立足的价值诉求。

3 以公共价值为基础的政府绩效治理的理论基础

对公共价值以及公共价值与政府绩效管理间关系的研究构成了以公共价值为基础的政府绩效治理的理论基础。

对公共价值的研究很多,不同学者研究的侧重点不同。一些学者关注于在私有化和将私人部门管理模式引入公共部门的背景下对公共价值的保护和调和,强调公共价值的社会意义和民主价值;也有学者关注于一般的公共价值内涵或公共价值的种类等问题,强调公共价值对政府官员行为、政府组织形式和公共政策的引导^[32]。最先提出公共价值概念的是哈佛大学 Mark Moore 教授,他认为公共管理者的主要任务就是要致力于寻求、确定和创造公共价值,他们不仅要为达成授权目标而工作,还应当回答“怎样做才是有价值的”这一问题。他提出了著名的公共部门战略三角,即公共管理者必须向上获得政治授权、向下更好地控制组织的运作、向外考虑与组织紧密相关的外部环境,以确定什么是公共价值。他认为“价值”是扎根于个人的期望和感知的,而“公共价值”是公众对政府期望的集合,政府不仅要确保组织的存续,而且更重要的是要根据

环境的变化和对公共价值的理解,改变组织职能和行为,以创造新的价值^[33]。O'Flynn 认为,公共价值是一种集体表达的、政治协调的公民偏好的反映,公共价值的创造能够有效地提升公民信任^[4]。他进一步解释说,新公共管理以经济视角为基础来定义政府,通过二十多年的实践,其弱点已经显示出来,研究者和实践者都越来越感兴趣于通过公共价值来理解政府行为、制定公共政策和供给公共服务。公共价值在作为公共组织最终目的的同时,也定义了追求公共价值过程中的准则。

首先,作为一种治理方式,公共价值管理强调通过合作生产模式来优化公共部门的功能并产生绩效,强调将政府目标从主要追求经济、效率和效益转向追求更加广泛和本质的公共价值^[34]。

其次,公共价值的概念经常与善治联系在一起,不仅触碰到了治理的效益和效率,也碰触到了道德、民主和合法性的问题。同时,公共价值也不是一个一元概念,反而表现出很强的多样性、复杂性和冲突性^[35]。不同的公共价值在本质上是冲突的,对于价值的权衡在任何公共过程中都不可避免,而作为一种“合作生产”概念,公共价值为竞争性的价值和利益的表达提供了一个概念框架^[36]。在网络化治理背景下,公共价值管理强调通过动态的网络治理来实现公共价值目标,其对民主的态度和公共管理者角色的描述已经超越了之前的任何范式,对政府官员行为方式的理解也有着明显的不同^[37]。

在 O'Flynn 看来,传统的公共行政热衷于建立官僚原则,新公共管理认为管理主义会带来收益,而公共价值管理则强调持续的反馈、学习和适应。在公共价值管理中,政府在网络环境中运转,政府的行为和目标要显示和表达深层的公共价值,公共管理者必须通过参与政治过程、相互学习以及和社区和公民等更广泛的利益相关者进行合作来履行公共职责。这些主张对关注于竞争、外包和私有化的管理方式提出了极大的挑战,需要公共管理者跨越边界工作、开发新的领导技能和关系管理技能以更好地实现公共价值目标^[38-39]。公共价值管理的另一个管理启示是对“什么起作用”这个问题的明确判断,Alford 等倡导公共行政的“问题解决”精神,认为公共管理就是要达成与公共价值相一致的结果,而这种结果的达成需要通过“实用主义”的路径来解决问题^[40],也就是说解决问题的路径是多种多样的,每一种都包含了对于社会的、政治的、经济的、管理的权变思考和对这些要素的最优化过程。

对于公共价值的研究清晰地反映出新公共管

理背景下对于工具和技术的强调的局限性,转而主张在关注环境、集体偏好、合作和网络的基础上共同创造公共价值。公共管理者的角色也被进行了重新定义,即公共管理者要转变成为公共价值的探索者和公共部门的创新者。同时,公共价值管理将政治视为贯穿于整个管理过程的协调机制。这些都为政府绩效管理提供了一种新的思维方式和视角。

实际上,以公共价值为基础进行政府绩效评估的理念已经出现,如 2004 年英国公布了“建构公共价值”宣言,对公共价值进行了界定并制定了一套绩效评估制度,而且这一制度在近年来已经付诸实践,对于不同公共价值的政治权衡成为增进公共利益的核心^[41]。我国对公共价值研究的起步较晚,有学者曾对基于公共价值的地方政府绩效评估模式开展研究,将公共价值定义为公众在政府提供的公共服务中获得的全部收益与公众付出的一种主观权衡,并提出了公共价值的实现步骤,即识别公共价值—制定公共价值交付战略—将战略转为内部操作流程和规范—实施公共价值交付战略—评估公共价值交付绩效^[42]。但文章后来将公共价值的评估简化为公共服务质量的评估问题,显然脱离了以公共价值为基础进行政府绩效评估的应有之义。

4 以公共价值为基础的政府绩效治理的概念架构和主要内容

公共价值管理关注集体偏好、重视政治的作用、推行网络治理、重新定位了民主与效率的关系,并且全面应对了效率、责任与公平问题^[43],这些突破对解决政府绩效管理中的理论和实践问题具有重要的意义。具体而言,第一,政府的绩效必须符合基本的公共价值要求。在传统的政府绩效管理中,符合经济、效率和效益的公共过程都被视为是有绩效的,而在以公共价值为基础的政府绩效治理中,公共价值是判断绩效结果是否达成的标准。第二,政府绩效管理要以政府绩效的价值建构为基础。政府绩效的价值建构是绩效观在意识、文化和制度层面的积淀、形成和变迁的历史过程,而公共价值是一定时期内价值建构的结果和表现:一方面,政府绩效管理要受到公共价值约束,在公共价值基础上对政府绩效进行管理,只有体现公共价值的绩效才能获得合法性和支持,也就是说政府绩效管理不仅要分析政府的政策、行为和产出,更重要的是还要分析“政府的决策、行为和结果是社会和公民需要的吗?”这一根本问题;另一方面,通过政府绩效管理体系来促进公共价值的表达并最终承载公共价

值。第三,关注公共价值内涵的变迁,并反映到政府绩效评估过程中。尽管公共价值不是一个绝对标准,而是相对于不同社会制度、政治制度、经济环境和文化背景而言的,但政府仍然需要不断从社会系统中获得公共价值信息,并通过绩效评估系统不断提高对公共价值的回应性^①。第四,公共价值的实现和表达需要一个强有力的组织基础和回应环境挑战的科学管理体系。新公共管理的理论和方法在解决政府绩效管理的“科学性”问题以及相应的理论规范的建立方面都有其巨大贡献,要在价值建构的基础上,通过政府绩效的科学管理过程使得绩效最大化。因此,政府组织结构的作用不是要削弱,而是要加强,这在我国显得尤为重要。第五,充分发挥政治家和领导者的引领和协同组织作用。政治家是一种社会协调机制,处于理解公共价值的中心位置。首先,政治家能够帮助利益相关者超越狭隘的马克思主义来进行合作和决策;其次,政治决策具有弹性,因此可以应对公共过程的不确定性、模糊性和变化无常;最后,政治家能够构建一个多方合作过程来实现公共价值^[37]。同样地,为解决复杂问题,公共部门领导者不但要在组织内行动,而且要在不同的利益相关者之间行动,这就意味着传统的政治家角色与以效率和顾客满意为导向的领导模式面对复杂的公共问题时已经无能为力了。

基于以上分析,我们认为,以公共价值为基础的政府绩效治理包含两个基本命题:一是政府绩效是一种社会建构,其核心思想是,只有来源于社会的政府绩效才能获得合法性基础,也只有根植于社会的政府绩效才能产生其可持续提升的需要,这是政府绩效管理的根本动力^[44]。二是以公共价值为基础的政府绩效治理,产出即绩效。回顾公共行政发展史,我们就会发现,每一个公共行政范式其实都是关注价值的,所不同的是价值在其理论体系中的地位以及价值与效率的关系。在传统公共行政范式下,政府的产出从理论上讲是符合公共价值的,但很难达到最大化,新公共管理背景下的产出由于缺乏了公共价值建构作为基础,从而使得产出与结果不相一致,即产出不等于绩效;新公共行政作为对新公共管理范式的批判,提出了用公共精神和以公共价值为中心来指导公共行政过程这一重要观点,

①对公共价值信息的获取可以借鉴 Kelly、Muers 和 Muglan 等学者提出的寻找公共价值的步骤,主要包括:(1)确定需要考虑哪些人的偏好;(2)确定公众想要参与的问题;(3)安排讨论会并做出决策;(4)认识到“已知偏好”的局限性,探索“规定偏好”方法的潜力;(5)发展技术以委托决策,对公众负责。参见文献[47]。

而以公共价值为基础的政府绩效治理的本质则是在政府绩效价值建构基础上对政府绩效管理体系的构建,以及在公共管理者的领导作用下对政府行为和产出的选择、约束和创新,从而以新的绩效观回答“我们究竟需要一个什么样的政府”这个根本问题,这是其与新公共行政的根本区别。围绕这两个命题,本文将对以公共价值为基础的政府绩效治理的实现路径和主要内容进行分析。

4.1 概念架构

政府在新公共管理背景下通过传统意义上的“政府绩效”建立的合法性开始变得脆弱,这是学界开始关注公共价值视角的动力之一。然而,如何以公共价值为基础构建一个新的政府绩效治理体系以面对政府的合法性危机却是一个尚未触碰的理论和实践问题。基于对新公共管理背景下政府绩效管理实践问题的反思和从公共价值视角对政府绩效管理过程的思考,以价值管理和科学管理理论为基础,本文提出了一个以公共价值为基础的政府绩效治理模型(Public Value-based Government Performance Governance, PV-GPG 模型),纵向上对政府绩效进行价值建构,横向上对政府绩效进行组织管理,如图 1 所示。

4.2 主要内容

以公共价值为基础的政府绩效治理模型是一个复杂的系统,对其内容的阐释不仅包括对图 1 中各个部分内容的分析,对各个部分间关系的描述,还包括对其运行机制的研究。此处从政府绩效的价值建构、组织管理和协同领导系统等方面对模型的主要内容进行梳理。

(1)政府绩效的价值建构。政府绩效的价值建构是一个政府与公民和社会的对话与协商过程,在不同的社会制度、政治制度、经济环境和文化背景下是不同的。面对不同的情境,基本社会价值表现出差异性特征,并构成了孕育基本公共价值的基础,公共价值的多样性、复杂性和冲突性特征正是对于公共价值所依赖的基本社会价值特征的体现。也就是说,公共问题的背景、本质和可得的技术和资源对于策略的选择和公共价值的达成非常重要。在西方,政府绩效的价值建构过程是通过成熟的代议民主制及公民社会建设来实现的。而在我国,基本的社会制度、政治制度、经济环境和文化背景不同于西方,在以科层制为主的政府管理体系中,公民和社会参与政府绩效管理的机制没有形成,价值建构往往以口号、运动、红头文件等形式成为政府借以实现其短期利益的借口,尽管有时候其出发点

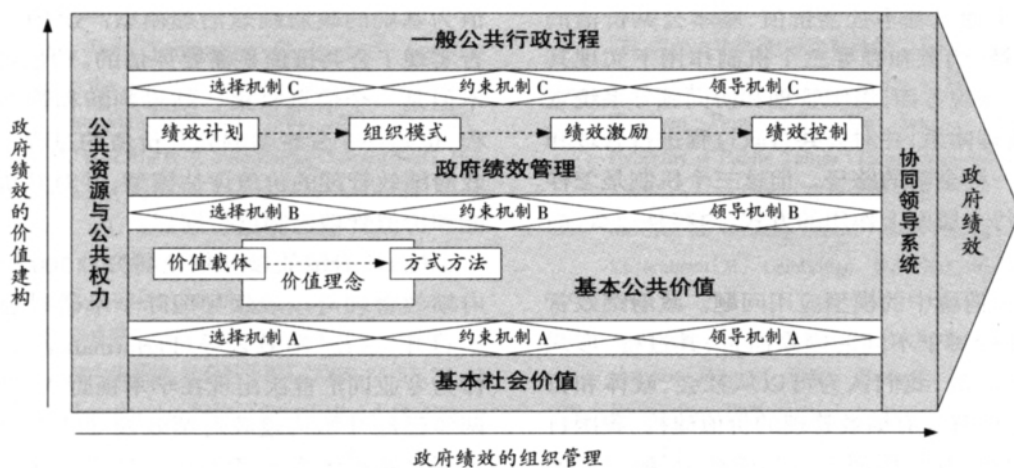


图1 以公共价值为基础的政府绩效治理模型(PV-GPG模型)

和动机无疑也是正确的。尤其是近年来,我国很多地方出现的劳民伤财的“政绩工程”、扰民伤民事件,究其根本原因,皆出于对丧失了公共性灵魂的绩效的盲目追求。虽然公共价值没有一个绝对标准,但基本公共价值却有一个稳定的结构。政府绩效评估的主体、内容、过程和公民及社会的参与机制都必须建立在这个结构之上。失去了公共价值约束的科学性追求往往会将政府带入效率极端主义的泥潭,将政府不断“缩小”而使其绩效与合法性的取得不相一致。在纵向的价值建构过程中,政治家和领导者的社会协调机制处于中心地位。

(2)政府绩效的组织管理。政府绩效的组织管理则更多地反映理性工具的内容,也就是对政府绩效的价值链进行分析和管理的過程,目的是为了在既定价值建构的基础上,通过对公共资源与权力的投入、政府的战略管理和对绩效的科学管理使得政府绩效最大化。脱离了公共价值的“政府绩效”缺失灵魂,没有意义,与此同时,对公共价值的追求如若脱离了对政府绩效的科学管理也会造成“绩效损失”。建立在价值建构基础之上的政府绩效管理过程将公共价值由一个抽象概念具体化为可操作的管理过程,从而促进基本公共价值的表达。在横向的组织管理中,公共管理者扮演着核心角色,他们不仅仅是执行者,还是一个战略家,需要发现并理解价值建构的内容和精神,并积极回应这些价值,从而使政府绩效管理的“轮子”始终在公共价值的“轨道”上飞驰。

(3)政府绩效的协同领导系统。成功的政府绩效管理系统需要强有力的领导力,以沟通使命、驱动公共管理者、形成战略并提供成功所必需的管理策略。协同领导系统在以公共价值为基础的政府绩

效治理模型中处于连接绩效管理过程和绩效产出的关键位置,本文将协同领导系统划分为价值领导、愿景领导和绩效领导三个部分,通过协同领导系统的政治协调和要素协同来提升政府绩效并使其可持续发展。

政府绩效的价值建构、组织管理和协同领导系统构成了一个有机的系统。在这个系统中,政府绩效不再是通过强调“效率”、“公平”或者“顾客导向”就能够得到的,对绩效的追求建立在了公共价值的基础之上,并且协同领导系统作为一种催化剂,在公共价值的创造网络中不断进行着协调和沟通。实际上,本文提出的以公共价值为基础的政府绩效治理模型不仅是一个概念框架,在实践中,对应不同的一般公共行政过程,模型中各个部分的内容也会发生变化,价值内涵、绩效投入、管理过程、领导行为和微观的运行机制都会随着具体公共行政过程的不同而变化。从这个意义上说,本文提出的框架不仅仅是一种理论表达,更重要的是提出了一种行政改革的途径和操作指南。

5 未来的研究问题

以公共价值为基础的政府绩效治理提供了一个全新的治理框架,以绩效作为研究单元和专门分析对象,对绩效的来源、合法性基础、绩效管理过程和领导系统等问题进行了系统解释,并提供了一个实践的视角。当然,由于本研究是探索性构建,难免存在不全面和系统性不足之处,对于以公共价值为基础的政府绩效治理领域的研究仍然任重道远,本文尝试提出一些关键的研究问题,以抛砖引玉。

(1)以公共价值为基础的政府绩效治理模型的运行机制。以公共价值为基础的政府绩效治理概念

框架,宏观上通过基本社会价值、基本公共价值的传递,在选择、约束和领导三个机制作用下实现其价值建构。微观方面,组织管理和协同领导系统重构了绩效管理体系,并对公共行政过程进行管理和治理,这是一种全新的路径。但这三个机制是怎样作用的,在每个层面上作用的方式、内容是什么,尚需深入研究。

(2)中国情境中的模型应用问题。政府绩效管理的价值建构对于不同的国家而言,其过程、形式和内容是不同的,我们认为可以从社会、政体和行政三个层面理解政府绩效管理的价值建构。我国自改革开放以来,社会层面上对和谐社会、科学发展观的强调,政体层面上对民主、自由和人权的追求,以及行政层面的服务型政府、法治政府、责任政府和廉洁政府的建设都属于价值建构的范畴。那么,如何用科学的方法获取和确定中国现阶段主要的公共价值内容,并在此基础上设计政府绩效管理体系,以推动我国的行政体制改革进程就成为一个主要的研究问题。

(3)模型在政府绩效管理实践中的“操作性”问题。以公共价值为基础的政府绩效治理是在政府绩效价值建构的基础上,构建政府绩效管理体系,对公共行政过程进行管理,从而使得政府绩效最大化的过程。从模型来看,纵向上,政府的一切公共价值供给都需要在社会层面进行需求调研,并进行公共价值的供需和平衡分析;横向上,政府绩效的科学管理过程要通过一系列的制度、组织和管理方面的具体政策和行为来承载公共价值,并最大化政府绩效。如前所述,对应于不同的公共行政过程,模型中的内容是不同的。本文更多地讨论了以公共价值为基础的政府绩效治理的理论架构,那么,如何将模型进行解构,针对不同类型的公共行政过程,具体化为可以在实践中操作的管理步骤和方法,成为一种实践的指南,还需要进一步研究。

(4)政府绩效管理的价值链分析。价值链分析是本文提出的概念架构的重要研究方法和分析工具,也是进行政府绩效管理的前提和依据。最初产生于私人部门的价值链分析工具为确定影响私人部门利润的关键流程和核心步骤提供了有效的方式,借鉴其理念,需要确定在政府绩效管理的每一个环节是否产生价值、价值内容是什么,进而分析其来源和构成,为科学管理既提供方法,又提供证据。

(5)政府绩效管理的价值评估。通过以公共价

值为基础的政府绩效治理模型产出的政府绩效是否实现了公共价值是需要评估的。价值评估的过程不但是一个信息收集、结果判断和管理矫正的过程,也是一个发现新的公共价值的过程。需要构建政府绩效管理的价值评估模型,并对其价值管理功能 and 价值管理机制进行探讨。

(6)政府绩效领导理论研究。2009年,首届政府绩效管理与绩效领导国际学术研讨会在兰州大学召开,这是“绩效领导(Performance Leadership)”作为专业词汇首次出现在学术视野^[45]。西方学者这两年已经开始构建政府绩效领导的理论框架并着手开发课程体系^[46],而我国在这个领域的研究尚属空白。本文从政府绩效的视角将领导系统分为价值领导、愿景领导和绩效领导三种类型,具有一定的启发意义,而对其具体内容和特点的研究还有待深入。

参考文献:

- [1] HOOD C. A Public Management for All Seasons? [J]. Public Administration, 1991, 69(1): 3-19.
- [2] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [3] YANG K, HOLZER M. The Performance -Trust Link: Implications for Performance Measurement [J]. Public Administration Review, 2006, 66(1): 114-126.
- [4] O'FLYNN J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications [J]. The Australian Journal of Public Administration, 2007, 66(3): 353-366.
- [5] 倪星. 反思中国政府绩效评估实践[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2008, 48(3): 134-141.
- [6] 周志忍. 公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2007, 35(1): 26-33.
- [7] 卓越,杨道田. 基于战略的公共部门绩效评估模式构建[J]. 天津行政学院学报, 2007, 9(4): 45-49.
- [8] POISTER T H. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance Public Administration, 2010(12): S246-S254.
- [9] 包国宪,周云飞. 中国公共治理评价的几个问题[J]. 中国行政管理, 2009, (2): 11-15.
- [10] 倪星. 中国地方政府治理绩效评估研究的发展方向[J]. 政治学研究, 2007(4): 92-98.
- [11] 尚虎平. 行将勃兴的治理绩效管理潮流——基于第三次明诺布鲁克会议的预测[J]. 公共管理学报, 2010(1): 108-115.
- [12] BEHN R D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures [J]. Public Administration Review, 2003, 63(5): 586-606.
- [13] 吴建南,杨宇谦. 地方政府绩效评估创新:主题、特征与障

- 碍[J]. 经济社会体制比较, 2009(5): 152-158.
- [14] MOE R C. The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences [J]. *Public Administration Review*, 1994, 54(2): 111-122.
- [15] OSBORNE D, GAEBLER T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* [M]. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- [16] NEWCOMER K E. *Meeting the Challenges of Performance-Oriented Government* [M]. Washington, DC: ASPA, 2002.
- [17] 卓越, 赵蕾. 公共部门绩效管理: 工具理性与价值理性的双导效应[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2006, 34(5): 27-32.
- [18] MOORE M. Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit and Governmental Organizations [J]. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2000, 29(S1): 183-208.
- [19] 弗里德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [20] 周志忍. 行政效率研究的三个发展趋势[J]. 中国行政管理, 2000, (1): 37-40.
- [21] BROOKES S, GRINT K. *The New Public Leadership Challenge* [M]. Palgrave Macmillan, 2010.
- [22] OECD. *In Search of Results: Performance Management Practice* [M]. Paris: OECD, 1997.
- [23] SANDERSON I. Performance Management, Evaluation and Learning in "Modern" Local Government [J]. *Public Administration Review*, 2001, 79(2): 297-313.
- [24] MICHELI P, NEELY A. Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread [J]. *Public Administration Review*, 2010, 70(4): 591-600.
- [25] JULNES P D L, HOLZER M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation [J]. *Public Administration Review*, 2001, 61(6): 693-708.
- [26] MOYNIHAN D P. Why and How do State Governments Adopt and Implement "Managing for Results" Reforms? [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, 15(2): 219-243.
- [27] HO A, COATES P. Citizen-Initiated Performance Assessment: The Initial Iowa Experience [J]. *Public Performance and Management Review*, 2004, 27(3): 29-50.
- [28] BEHN R D. The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon? [J]. *Public Performance and Management Review*, 2002, 26(1): 5-25.
- [29] HATRY H P. Performance Measurement: Fashions and Fallacies [J]. *Public Performance and Management Review*, 2002, 25(4): 352-358.
- [30] 张鹏. 政府绩效评估呼唤顶层设计[N]. 中国青年报, 2012-02-20(07).
- [31] 包国宪, 曹西安. 我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2007, 35(1): 34-39.
- [32] VAN DER WAL Z, VAN HOUT E TH J. Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values [J]. *International Journal of Public Administration*, 2009(32): 220-231.
- [33] MOORE M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government* [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- [34] HORNER L, LEKHI R, BLAUG R. *Deliberative Democracy and the Role of Public Managers* [M]. London: Work Foundation, 2006.
- [35] JORGENSEN T B, BOZEMAN B. Public Values—An Inventory [J]. *Administration and Society*, 2007, 39(3): 354-381.
- [36] DE GRAAF G, VAN DER WAL Z. Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness [J]. *The American Review of Public Administration*, 2010, 40(6): 623-630.
- [37] STOKER G. Public Value Management—A New Narrative for Networked Governance? [J]. *The American Review of Public Administration*, 2006, 36(1): 41-57.
- [38] SMITH R F I, ANDERSON E, TEICHER J. Toward Public Value? [J]. *Australian Journal of Public Administration*, 2004, 63(4): 14-15.
- [39] ENTWISTLE T, MARTIN S. From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research [J]. *Public Administration Review*, 2005, 83(1): 233-242.
- [40] ALFORD J, HUGHES O. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management [J]. *The American Review of Public Administration*, 2008, 38(2): 130-148.
- [41] OSBORNE S P. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* [M]. London: Routledge, 2010.
- [42] 尤建新, 王波. 基于公众价值的地方政府绩效评估模式[J]. 中国行政管理, 2005(12): 41-44.
- [43] 何艳玲. "公共价值管理": 一个新的公共行政学范式[J]. 政治学研究, 2009(6): 62-68.
- [44] MORGAN D F, BAO G, LARSEN G L, et al. Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance and Leadership [J]. *Administration and Society*, 2012(Forthcoming).
- [45] 包国宪, 等. 从绩效管理到绩效领导的公共部门创新理论与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2011.
- [46] BEHN R D. *Performance Leadership Report*. Retrieved From <http://www.hks.harvard.edu/thebehnreport/All%20Issues/February2011.pdf>.
- [47] KELLY G, MUERS S, MULGAN G. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform* [M]. London: Cabinet Office, UK Government, 2002.

first-hand research data in Jiangxia District in Wuhan , this paper draws on correspondence analysis model to illustrate the economic and non-economic welfare changes of land-lost farmers and attempts to provide beneficial helps with view to ensuring the welfare of farmers and improving the system of land acquisition.

Article Type : Research paper

Key Words : Land Acquisition , Land-Lost Farmers , Variation in Welfare , Corresponding Analysis

(9)Propensity Score Matching , Aid Dependence and Aiming Mechanism :

Based on the Experience Analysis to the Implementation of Social Assistance System

Wang Zengwen¹ , Deng Dasong² ·83·

(1.School of public administration ,Nanjing University of Finances and Economics ,Nanjing 210046 ,China ;

2.Social Security Research Center ,Wuhan University ,Wuhan 430072 ,China)

Abstract ID : 1672-6162(2012)02-0083-EA

Abstract : To understand the implementation status of social assistance system better , the author tentatively use the practical investigation of microscopic household data , combining with the propensity score matching methods , to analyze the current Chinese social assistance system for poverty families and the problem such as the effects of the aiming mechanism. The analysis result shows that China's social assistance methods resulted in a significant change in the economic and social system transition process. And from the perspective of "aid dependence" , China's social assistance system can avoid the "aid dependence" to a certain extent in the setting of the process. To solve this problem , we analyze the assistance family response on re-employment treatment. Through their re-employment behavior changes , we put forward to avoid the negative effects of family members in employment market.

Article Type : Research paper

Key Words : Propensity Score Matching , Re-employment , Aid Dependence , Aiming Mechanism

(10)Public Value-Based Government Performance Governance : Origin , Structure and

Research Questions

Bao Guoxian , Wang Xuejun ·89·

(China Center for Local Government Performance Evaluation ,Lanzhou University ,Lanzhou ,730000 ,China)

Abstract ID : 1672-6162(2012)02-0089-EA

Abstract : With rising up for more than twenty years , government performance management has expanded from an instrument used to deal with financial and trust crisis by western countries , improving administrative efficiency to an important component of government reform and innovation. The practical value and theoretical advantages of new public management was fully reflected in it. However , the theoretical defects and practical puzzles of government performance management , especially the conflict of public value , have never ceased from the exploration of academia. Based on the case investigation in China , the United States , Japan , South Korea and Vietnam , this paper proposes a public value-based government performance governance theoretical framework through qualitative research on the institutional transition of government performance management and the history of public administration. Firstly , the paper rethinks the government performance management under NPM paradigm from the aspects of "publicness" , "Co-production" and "sustainability" , and proposes that public value is essentially vital to the legitimacy of government performance. Secondly , the paper prelimi-

narily proves two fundamental propositions of public value-based government performance governance : One is that government performance is a social construction , and the other is that output equals performance. This paper believes that government performance could get the legitimacy foundation only if it comes from the society and these kinds of performance could generate the necessity of its sustainable improvement. The social construction of government performance is the underlying motivation of government performance management. While the scientific management based on the value construction of government performance could guarantee the highly coherence between government outputs and social requirements , so as to reflect the value of scientific management. Thirdly , following the two propositions , this paper builds a public value-based government performance governance model based on value management and management science theory , and briefly illustrates the value construction , organizational management and synergetic leadership system of government performance management within the model. At last , six key research questions in the future were put forward for academic discussion from the aspects of how to realize the model , the value analysis and research development of government performance management.

Article Type : Research paper

Key Words : Government Performance Governance , Public Value , Value Construction , Framework , Research Questions

(11)The Effects of Performance Management Reforms : Evidence from the United States Federal Government

Donald Moynihan¹ , Stéphane Lavertu² ·98·

(1.La Follette School of Public Affairs , University of Wisconsin-Madison ,USA ;
2.Glenn School of Public Affairs ,The Ohio State University ,USA)

Abstract ID : 1672-6162(2012)02-0098-EA

Abstract :The objective of this paper is to illustrate and examine "The Government Performance and Results Act (GPRA)" of 1993 and the Bush administration's "Program Assessment Rating Tool (PART) " have not accomplished the performance information use. The GAO administered surveys in 1996 , 2000 , 2003 , and 2007 to collect data on the implementation of performance management reforms in federal agencies. We employ ordered probit regression models due to the categorical nature of the dependent variables. Using data from two surveys , we find that the involvement of agency employees with PART reviews and GPRA processes generally had little direct effect on performance information use once other factors are accounted for. The main exception is that involvement in GPRA processes and PART reviews succeeded in encouraging employees to use performance data to further refine measures and goals. This reflects the limits of government-wide reform efforts that depend upon bureaucratic behavior that is difficult to observe. We also find that a series of organizational factors—leadership commitment to results , learning routines led by supervisors , the motivational nature of the task , and the ability to link measures to actions , managerial discretion , and political conflict among stakeholders are positive predictors of performance information use. We find that measurement and motivation matter to performance information use. When managers report that measurement is more difficult or when it is more difficult to link measures to actions , performance information use is lower. This reflects the fact that while all programs may be awash with data , whether the data is insightful or not may vary quite a bit.

Article Type : Research paper

Key Words : Performance Management , Reform , GPRA , PART , Involvement , Routine