

# 政府绩效管理障碍的制度分析

李燕凌

(中国人民大学 行政学系,北京 100872)

**摘要:**20世纪90年代兴起的重塑政府运动取得成功的最大挑战不是来自外部而是来自政府自身对政府重塑的挑战。实施政府绩效管理是政府自身管理改革的重点。因此,政府绩效管理的主要障碍也是重塑政府面临的最大的挑战。消除政府绩效管理的障碍是重塑政府成功的关键。本文运用制度分析的方法对政府绩效管理中的障碍进行了解析,认为政府绩效管理主要的障碍在于政府绩效管理中对于政府官僚机构和政府管理人员的激励制度的匮乏。政府绩效管理的激励制度可以通过分权、竞争以及收益共享和节余分享等途径提供。

**关键词:**重塑政府;政府绩效管理障碍;制度分析;激励制度

中图分类号:D63 文献标识码:A 文章编号:1008-5831(2002)04-0058-04

## Institutional Analysis of Government Performance Management Obstacle

LI Yan-ling

(Department of Administrative Management, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:**The most serious challenge for reinventing government is not from outside world, but from government itself. In reinventing government, government's self-management reform is concentrating on government performance. So the mainly obstacle of government performance is also the most serious challenge for reinventing government. Removing the obstacle of government performance is the key of reinventing government success. This paper uses the method of institutional analysis to analyze the obstacle of government performance. It considers that the mainly obstacle of government performance should be lack of inspiring institution to government agencies and their employees. Inspiring institution of government performance can provide by decentralization, competition, profit sharing and so on.

**Key words:**reinventing government; government performance; institutional analysis; obstacle; inspiring institution

20世纪90年代以来,各国为了迎接全球化、知识经济等对政府管理提出的挑战,开始了一场影响深远的重塑政府(Reinventing Government)改革。重塑政府的改革主要体现在两个方面:政府与外界关系的变革和政府自身管理的变革。重塑政府运动取得良好效果的关键在于政府自身管理的变革的成功。在重塑政府运动中,政府自身管理的改革集中在政府绩效管理上。政府绩效管理是以实现政府管理的三“E”——经济(economy)、效率(efficiency)和效益(effectiveness)——为目标的全新的政府管理模式。<sup>[1]</sup>政府绩效管理主要通过缩小政府管理人员规模、降低行政管理的成本、改革行政管理系统(公务员系统、政府采购制度、预算系统)、改革政府机构文化、提高服务质量、提高政府机构实际工作的效率(再造基本工作程序,以更低成本获得更高政府生产力)等途径实现。<sup>[2]</sup>

由于政府绩效管理涉及到机构调整、人员削减、职位变

动、薪酬等与政府机构和政府管理人员利益密切相关的因素,因而政府绩效管理暗含着一个内在的矛盾,即政府绩效管理的实施目标与政府机构和政府管理人员的既得利益相冲突。而政府绩效管理又正是由政府机构以及所组成人员即政府管理人员所推动,如果不能恰当处理此矛盾,政府绩效管理就会失败,重塑政府运动也不可能取得良好效果。

改革中,规则体系是重要的。制度运作的崩溃和失灵不应被归因于“坏人”,而应当归因于约束他们的规则。<sup>[3]</sup>政府绩效管理的最大障碍不应被归因于政府官僚机构和政府管理人员,而应当归因于政府绩效管理中约束政府机构和政府管理人员的规则和制度。现实中,政府官僚管理机构和政府管理人员缺乏实施政府绩效管理的激励,即政府绩效管理中激励制度的匮乏是政府绩效管理成功实施的最大障碍。因此,重塑政府的最大挑战来自于政府绩效管理的制度障碍。运用制度分析方法剖析政府绩效管理的障碍有利于寻求对

收稿日期:2002-04-26

作者简介:李燕凌(1978-),女,重庆人,中国人民大学行政学系研究生,主要从事行政学研究。

障碍的解决之道。

### 一、政府绩效管理障碍制度分析的理论基础：“经济人”模型与“代理人”理论

政治过程中的经济人理论模型认为个人在政治领域与在经济领域的选择并没有什么不同,人们在参与政治决策时,他们实际上想使个人效用最大化,而且其个人效用函数是各不相同的。此模型有两点前提假设:第一,无须对个人效用函数的特征施加任何限制,该模型仅仅要求,这些效用函数就像在不同个人当中那样是不同的(那就是说,不同的个人渴望通过政治过程得到不同的东西)。第二,必须给个人效用函数施加一些恰好与经济学理论所引入者相似的限制:那就是说必须假定,个人一般会选择“更多”而不是“更少”,如果他面临着在政治过程中进行选择的机会,并且“更多”与“更少”都是根据可测量的经济地位来确定的话。<sup>[2]</sup>(P32-33)

理性、追求效用最大化的个人的行动存在两种成本:“外部成本”和“决策成本”,外部成本是外在于个人并由其他个人的行动强加给讨论中的这个个人的;决策成本是个人预期会作为他自己参与某项有组织的活动之结果而招致的成本。两者之和称为“相互依赖成本”。<sup>[2]</sup>(P46)理性的个人将采取使他所预期的社会相互依赖成本最小化的行动,这等于说,他将采取行动,以便使预期的“相互依赖效用最大化”。

因此,个人在充当三种不同角色时有如下选择行为:一是个人作为一个私人的、自主的单位,该单位处在明确规定的能保护和行使所有权的法定结构内;二是个人在范围明确的共同体中充当指定的代理人,为共同体行动;三是个人在一个由一些人构成的集团中作为一个单个的选择者,而这些人根据某些规则作出关于该集团的决策,规则的作用就在于使不同个人的选择合成某一个集体决策。<sup>[3]</sup>

在我们社会中,由于外部性的存在和再分配、经济稳定等的需要,人们为了降低或消除个人活动的外部成本会选择集体行动即由政府来组织某些活动。政府机构和政府部门的管理人员是接受委托人(选民)的委托的代理机构和代理人,他们是理性经济人的一个组成部分,也以追求个人效用最大化为目的。政府机构和政府部门的管理人员在一定的规则下行动,不同的规则导致不同的行为结果。

### 二、重塑政府的关键:政府绩效管理

20世纪后半叶,政府部门遭受到越来越多的批评,政府部门被认为由自私、官僚化、职业化以及集团化的官僚所掌管,他们主要关注扩大自身的权力。其结果是官僚机构不断膨胀,花费在国民生产总值中不断上升,然而与此同时它的公共管理性和回应性却日渐匮乏。<sup>[4]</sup>奥斯特罗姆对官僚制提出批评时认为:<sup>[5]</sup>第一,官僚制对不同的需求的反应会日益变得毫无区别;第二,对预定为受益者的人所引起的成本会越来越高;第三,无法根据需求分配供给;第四,无法采取行动阻止一种用途阻碍其它用途,使公益物品受侵蚀;第五,日益变得易于犯错,不可控制,公共行动剧烈地偏离于有关公

共目的和目标的言辞;第六,最后导致补救性的行动是恶化而不是缓解问题。

面对这些批评,许多国家已认识到提高政府自身能力的重要性,各国纷纷进行了重塑政府的改革。奥斯本在《改革政府:创建一种富有进取精神的联邦体制》中提出要建立注意力集中于结果而不是纠缠于规章的联邦政府,新政府应当:(1)建立一种以成绩为基础、以灵活性换取成果的预算制度;(2)彻底改革文官制度;(3)通过一项“日落法”并建立一个有关委员会来取消过时的联邦计划和规章条例。<sup>[6]</sup>1993年美国副总统戈尔的《政府绩效报告》充分体现了此文的思想,该报告提出政府改革的四项原则:(1)消除繁文缛节,由注重过程的系统转为注重结果的系统;(2)把顾客放到首位;(3)授权雇员以取得成果;(4)一削到底,并创造出一个少花钱多办事的政府。<sup>[7]</sup>该报告强调降低政府投入和成本,增加政府产出,是政府绩效管理中的一个里程碑。

关于现代政府管理,OECD认为大多数国家已不再通过法规和等级权威来规制行政行为,而是通过“两个主要途径”提高并增强提供公共产品和服务的能力:其一是提高公共组织的生产绩效,目的在于提高公共产品和公共服务的质量;其二是政府采用合同形式购进中间形态的产品和服务。<sup>[8]</sup>

从OECD的分析中可以看出对政府已经不再不重视政府绩效、产出和结果,相反政府的绩效管理已经成为改革的重要内容。尽管绩效指标的测量在公共部门比在私营部门困难得多,政府的许多部门中的机构期望制定出“绩效指标”,以测量组织在实现既定目标时所取得的进展。组织成员的绩效也将获得比以前更加系统的测量。

### 三、政府绩效管理障碍分析

以实现三“E”为目标的政府绩效管理是试图将私人部门的绩效管理的方法引入政府,降低政府投入,增加产出,实现与私人部门同样的效率。然而从事实上看政府的绩效管理并没有像在企业中的绩效管理一样有效。表面看来是因为:

(1)绩效指标很难制定。政府管理工作具有相当的复杂性,不同的部门的工作各不相同,很难用统一的指标来衡量。“绩效指标很容易受到批评,因为它试图详细说明模糊的问题”。<sup>[9]</sup>

(2)绩效评估难以进行。政府部门的许多工作难以量化,绩效测量存在相当大的困难。“很少有什么问题像绩效鉴定那样令人事管理者感到苦恼。这的确是一个最容易使人受伤害的领域,因为没有人能想出更好的、现实的替代方法,在许多情况下,人们只能默认现状”。<sup>[8]</sup>

(3)政府部门的管理人员不太愿意进行绩效管理工作。有许多制度因素阻止了绩效管理的进行,如预算制度。政府管理人员担心因为节约开支而被压缩预算;并且绩效评估可能会区分出工作效果的好坏而导致裁员或者其他的惩罚。

(4)政府官僚机构也不愿意进行政府绩效管理工作。政府绩效管理过程中,官僚机构受到合并或者被撤销以及缩减开支的等压力,因此对政府绩效管理有一定的抵制。

在上述政府绩效管理之各种阻碍因素中,绩效指标难以建立以及绩效评估难以进行是绩效管理的外部因素和客观障碍。而来自政府官僚机构和政府管理人员的障碍是内部因素和根本原因。政府绩效管理的目标与政府官僚机构和政府管理人员的利益相矛盾,使他们处境变得困难,而已有的制度和规则没有为他们提供利益损害的补偿,因此政府绩效管理遇到严重的障碍。因为政府代理人是追求效用最大化的经济人,他们在一定的制度和规则下实施政府管理活动。所以政府绩效管理的失败不应当归咎于政府代理人的好坏,而应当归因于实施政府绩效管理的激励制度的匮乏。

激励是促使人们行动的动力,市场经济通过产权、价格和利润提供激励,任何激励系统必须将报酬和业绩联系在一起。没有报酬就会造成激励的缺乏<sup>[10]</sup>。因此,如果政府机构和政府工作人员不能从重视产出,节约成本的绩效管理中获得报酬,就会失去实行绩效管理的驱动力。政府绩效管理获得成功的关键在于为政府官僚机构和管理人员提供有效的激励制度。然而,政府绩效管理的激励却在制度和规则体系上相当匮乏。政府官僚管理机构和政府管理人员缺乏政府绩效管理的激励,即政府绩效管理中制度匮乏——激励制度的缺乏——是政府绩效管理最大的障碍性因子。

(一)政府管理人员管理制度在实现政府绩效管理中的障碍

政府通过政府官僚机构与政府管理人员来运作。政府绩效管理正是旨在提高政府官僚机构与作为代理人的政府管理人员工作绩效的活动。作为代理人的政府管理人员,是追求效用最大化的理性经济人,他们在决策时将成本和收益进行比较,他们的行为是依照效益进行的。而且作为代理人的政府管理人员所作行为和选择的责任与选择的效果归宿之间存在差别,他们不必为行为和选择承担责任。塔洛克在分析官僚制的低效率时,指出了三个原因:(1)缺乏竞争,由于官僚体制中利润概念的消失,使官僚没有受到要把他们的生产费用压缩到最低限度的压力;(2)政府部门并不关心费用问题;(3)国家官吏的确不能为所欲为,他们必须服从来自各方面的监督。<sup>[11]</sup>

但是政府绩效管理将使他们承担更大的成本,因为旨在降低成本、提高产出的政府绩效管理使他们面临着被降职、被裁员等惩罚的风险,并且现有的预算制度使绩效的提高反而面临着预算被削减,而不会给他们带来任何收益。现有的制度并没有为政府管理人员提供风险和成本的补偿机制,政府绩效管理使他们的处境变得更糟而不是更好。政府管理人员没有因为有效实施政府绩效管理受到奖励,反而被惩罚。在这样的情况下,政府管理人员将选择对绩效管理的抵制而不是对绩效管理的配合。也就是说,政府绩效管理缺乏对政府管理人员的激励机制。因此,建立一个有效的使政府管理人员因成功实施政府绩效管理受到奖励而不是受到惩罚的制度,有利于障碍的解决。

(二)政府官僚制度在绩效管理中的障碍

提高政府官僚机构绩效是政府绩效管理的目的之一,因此全面认识政府官僚机构的制度环境对绩效管理造成的障碍有利于政府绩效管理的顺利实现。政府官僚机构是推动政府绩效管理的机构,也有着自身利益追求效用最大化的组织,制度的缺乏使政府机构绩效管理的成本大于绩效管理的收益。

威尔逊认为政府不如企业有效的主要原因在于政府机构更大程度上受到如下制约:(1)不能合法地保留其获取的收入并把它用于其工作人员的个人利益;(2)不能按照其领导人的喜好分配生产因素;(3)必须实现并非该机构自己选择的目标。<sup>[12]</sup>

奥尔森在《公共事业和私营企业管理:它们在所有不重要的方面是否基本上是相同的》一文中列出了政府管理部门与私营企业若干种不同:(1)利益平衡与绩效:在政府的管理工作中,其重点主要放在对不同选民间的利益平衡方面;而在私营企业的管理中,更多的注意力是放在效率和竞争绩效方面;(2)基本要求:政府管理人员很少有一个明确的基本要求,而私营企业的管理人员的基本要求是利润、市场绩效和企业生存;(3)人事限制,政府的人事政策和行政管理更多的是在人事部门的控制之下,而私营企业的管理人员在管理下属方面,由相当大的自主权。<sup>[13]</sup>

可以看出政府机构在实现绩效管理方面有如下的制度障碍:

(1)政府的活动受资金预算的限制。政府部门的资金来源于政府部门的预算,也就是说是通过分配而获得资金。私人部门通常时将更多的资金、更多的资源分配给生产率证明是最高单位,它们不是裁减这些单位的资金,而是给他们更多的资源和报酬。而在政府部门通常会出现这样的情况,当某个公共部门降低成本时,就会面临着这样一种风险即中央预算部门及更高行政官员会由此得出该机构所需资金减少的结论,并将资金分配到其他“需要”的地方去。

正如沃尔特·巴克所指出的:“没有十分明确的从组织上、从群体上、或个人的角度对公共管理人员进行奖励的规定以鼓励他们去降低成本。许多预算官员实行的是一种惩罚制,而不是给与报酬的奖励制。”因此,对于一个机构来说,宣称由于降低成本而节省大笔资金是一种愚蠢的行为。<sup>[9]</sup>省下来的总经费,会被迅速地从预算中扣除。因此,政府官僚机构不是节约开支而是不断的增加开支以达到预算的最大化。

(2)政府部门的权力受到限制。政府部门在决定自己应该做什么方面的权力是极其有限的,他们的权力受到立法机关、选民以及上级行政机关等的制约。由于政府部门权力受到限制,因此,不能对剩余的收入进行自由的分配,剩余的收入只能通过有权机关进行统一分配,剩余部分只有一小部分由产生剩余收入的部门支配。在这样的制度下,对于节约成本政府部门来说,节约的成本大于节约的收益。政府部门的节约行为没有得到奖励而是受到了变相惩罚。

(3)政府间缺乏竞争。私营企业由于有强大的生存压

力,必须降低成本,增加产出来提高企业利润。与私营部门不同,政府间缺乏竞争,没有强大的生存压力,也就没有削减成本、重视产出和增加利润的激励。

(4)政府管理的工作重点在于利益平衡。政府管理工作在很大程度上也受到各种利益集团的影响,从一定程度上说政府的管理工作重点被放在了不同利益集团的利益平衡上。而政府的绩效和产出却受到了忽视。

#### 四、政府绩效管理障碍的解决之道

实现政府的绩效管理必须改变激励制度匮乏的局面。为政府绩效管理提供激励制度——使提高绩效者获得收益——是政府绩效管理障碍的解决之道。制度的提供理所当然应当是多样性的,各种不同的激励制度相互结合,有利于实现激励制度的最佳效果。

总的来说,可以通过以下途径为政府绩效管理提供制度激励:

##### (一)分权

政府部门的权力受到多方面的限制,政府人员不能自由地对经费、人事和机构目标进行管理,也就没有相应的节约经费的激励和责任。威尔逊认为要提高政府绩效就必须减少对政府的制约,他认为既然减少对市场制约能使参与者释放进取的潜能,从而产生了实际效益,那么减少对公共部门的制约也当有助于激发它的活力。分权,使权力分配和对资源控制与你的组织所承担的任务相匹配。<sup>[12]</sup>(P439)分权使政府部门拥有更多对资金、人事等控制权,为更加负责的政府提供了机会。在分权的制度激励下,政府部门有重视产出和降低成本的驱动力。

##### (二)政府间竞争

政府间竞争有助于提高政府绩效管理的有效性。政府间的竞争不仅包括一国内地方政府间的竞争,也包括中央政府和地方政府间的竞争。政府间竞争可以通过多种渠道进行。政府间预算竞争是政府竞争的方式之一,在行政管理体制内部重新建立竞争结构,预算分配工作在内部招标的基础上进行可以提高政府效率。<sup>[2]</sup>(P198-199)允许政府部门在某些行政工作上开展竞争,可以消减政府部门成本,使预算分配到最有效部门。

##### (三)收益共享和分享节余

最高级别恢复发扬个人积极性的经济激励制度是提高政府效率的方法之一。竞争可以降低成本,但只有经济激励

才能回报绩效。具体的方式有三种:帐目可以做得很细的地方,分配剩余;帐目难以准确的地方,发放特别奖金;节约资金用于预算外活动的投资。<sup>[12]</sup>(P441-444)收益共享和分享节余是对绩效提高的报酬,即把政府管理人员的提高绩效的努力与收益联系起来。收益共享和分享节余是将政府管理人员的收益与组织的产出联系起来,政府管理人员与组织共享收益。这一制度为政府官僚机构和政府管理人员提高绩效提供了经济上的回报。

改革政府是政府管理的一个永恒主题,而变革自身总是最困难的。政府重塑运动之关键——政府绩效管理需要有效的激励制度,激励制度不断的创新也将为有效的政府管理提供永恒的动力。

#### 参考文献:

- [1] C Pollitt. Performance or Compliance[M]. Oxford: Oxford University Press, 1999.12.
- [2] 詹姆斯·布坎南,戈登·塔洛克.同意的计算——立宪民主的逻辑基础[M].北京:中国社会科学出版社,2000.
- [3] 詹姆斯·布坎南.自由、市场与国家[M].上海:三联书店上海分店,1989.
- [4] Mary Henkel. Government, Evaluation and Change[M]. Jessica Kingsley Publishers, 1991.
- [5] 文森特·奥斯特罗姆.美国公共行政的思想危机[M].上海:上海三联书店,1999.
- [6] 威尔·马歇尔,马丁·施拉姆.克林顿变革方略[M].北京:新华出版社,1993.
- [7] 陈振明.走向一种新公共管理的实践模式[J].厦门大学学报,2000,(2):75-77.
- [8] 欧文·E·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [9] 杰伊·M·谢夫利兹,戴维·H·罗森布卢姆.政府人事管理[M].北京:中共中央党校出版社,1997.
- [10] 斯蒂格利茨.经济学(上)[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [11] 亨利·勒帕日.美国新自由主义经济学[M].北京:北京大学出版社,1985.
- [12] 詹姆斯·Q·威尔逊.美国官僚政治[M].北京:中国社会科学出版社,1995.
- [13] 彭和平,竹立家.国外公共行政理论精选[M].北京:中共中央党校出版社,1997.339-340.