

# Present Research and Reflection on the Value Orientation of Chinese Government Performance Evaluation

Xu Pan

School of Management, Lanzhou University, Lanzhou, China  
Email: pxu31@163.com

**Abstract:** Since the 21st century, domestic scholars have conducted fruitful researches on the value orientation of Chinese government performance evaluation. However, the study is still in the primary stage, there is a long way to the establishment of government performance evaluation system of scientification and standardization. First, most of the research on this issue analyze the condition theoretically and briefly, but not thoroughly, concretely and practically. Second, There is short of studies on classification of value orientation of Chinese government performance evaluation. Third, research method is too single and rigid.

**Keywords:** government performance; performance evaluation; value orientation;

## 我国政府绩效评价价值取向研究的现状与反思

潘 旭

兰州大学管理学院, 兰州市, 中国, 730000  
Email: pxu31@163.com

**摘 要:** 21 世纪以来, 国内学者对于我国政府绩效评价的价值取向作了卓有成效的研究。但是总体上讲, 研究还处于初级阶段, 与建立科学化和规范化的政府绩效评价体系的要求还有很大差距。一是研究的内容不够深入、具体, 成果大都停留在理论层面, 应用性不强。二是缺乏对政府绩效评价价值取向的分类研究。三是研究方法的单一、僵化。

**关键词:** 政府绩效; 绩效评价; 价值取向

20 世纪 80 年代以来, 西方国家掀起了一场新公共管理运动的浪潮。改革的主要内容是市场化、分权化和绩效导向。其中, 政府绩效评价作为一种主要的改革工具在西方国家得到了广泛应用, 并直接推动了政府绩效的改善。由于国家行政体制改革的实践要求, 我国从 20 世纪 90 年代开始引入西方政府绩效评价的理念和方法, 许多地方政府也进行了大量政府绩效评价的实践。与此同时, 我国学者开始了地方政府绩效评价的理论研究。早期的研究主要集中在国外政府绩效评价理论的引进与借鉴、政府绩效评价操作层面和技术方法层面的研究, 以及政府绩效评价实践的总结等方面, 对政府绩效评价的价值取向、理论渊源等基础性研究十分欠缺。进入 21 世纪以后, 随着政府绩效

评价实践与理论不断丰富, 学者们逐渐开始关注政府绩效评价价值取向的研究, 特别是近年来, 重要的研究成果如雨后春笋般涌现。主要可以分为以下几个方面:

### 1 对政府绩效评价价值取向意义的重新认识

20 世纪 90 年代以来, 我国地方政府开展了大量的政府绩效评价的实践。但总体来看, 我国政府绩效评价还处于初步的探索阶段, 最突出的问题是科学化和规范化严重不足。学者们逐渐认识到, 价值取向作为政府绩效评价体系和绩效评价行为的深层结构, 是政府绩效评价之魂, 而价值取向的混乱是我国政府绩效评价科学化和规范化问题的深层次根源。从 2000 年以来, 大量的学者开始研究实践中政府绩效评价价值取向扭曲与偏差的现象, 对政府绩效评价价值取向

本文系国家自然科学基金项目:《中国地方政府绩效评价的组织模式及其管理》(项目编号: 70673031)成果之一。

的意义和作用做了重新认识。

### 1.1 对我国政府绩效评价的价值取向扭曲与偏差的分析

李静芳(2001)分析了我国当前地方政府在绩效评价价值取向方面的扭曲:导向性扭曲、整体统一性扭曲、客观实在性扭曲等,还对造成绩效评价的价值扭曲进行了原因分析。罗蓉(2002)指出了我国地方政府在绩效评价指标体系中存在的价值偏差:“片面追求经济效益,忽略了其他指标;环境效益指标淡化;评价指标体系缺乏系统性和有机性;指标不切实际,导致形式主义和严重的虚假现象等。臧乃康(2007)研究认为,科学发展观视阈下中国政府绩效评价价值的缺失或缺陷主要表现在:公共服务的价值缺失、公共责任的价值缺失、公正公平的价值缺失、绩效评价价值缺乏有效的制度安排。

### 1.2 政府绩效评价价值取向的意义和作用

彭国甫(2004)指出价值取向是地方政府绩效评价的灵魂,价值取向稳定、变革着地方政府绩效评价体系,价值取向引导和调整地方政府绩效行为。何植民、李彦娅(2006)从西方政府进行的新公共管理运动中得到启示,指出在我国的地方政府绩效评价存在的问题中,价值取向是一个重要的问题,也是一个深层次的问题。并从我国政府目前所确立的科学发展观的角度出发,认为“以人为本的发展思想和执政理念即将成为我国地方政府绩效评价的核心价值取向”,分析了我国地方政府绩效评价人本取向的理论与现实依据、我国政府绩效评价过程中人本价值取向遇到的问题以及人本思想在政府绩效评价中几个重要方面的应用。周建国(2008)从政府绩效评价形成和发展过程的梳理中,指出政府绩效评价是构建政府绩效管理系统、类型、范式的灵魂。

### 1.3 对工具理性和价值理性关系的探讨

学者们一致认为,绩效管理的价值取向不再是单纯的工具理性,不是非此即彼的对立,而是工具理性和价值理性的有机统一。王乐夫(2004)认为:“目的性价值居于主导地位,它反映公共行政所追求的希望和理想,是人们关于公共行政的绝对超越指向;工具性价值,是公共行政为实现其目的性价值应具备的基本属性。”卓越、赵蕾(2006)认为“工具只有在相应的价值理性和目标下发挥的作用才是积极的,而价值也只有通过工具的现实运行才有可能实现。”学者们的这些

研究打破了两种理性传统的观点,绩效管理的工具理性和价值理性是可以统一的,工具理性服务和服从于价值理性,价值理性是工具理性的目标,也是公共绩效管理的目的。政府绩效评价的价值取向应体现在工具理性和价值理性的相互统一与补充之上,才能促进社会的良性运行。

## 2 政府绩效评价价值取向的合理定位与内容

这方面的研究可以分为两个阶段,前期研究的重点是政府绩效评价价值取向的主要内容。在中央提出构建和谐社会与科学发展观以后,研究的重点转向在科学发展观与构建和谐社会的大背景下政府绩效评价价值取向的合理定位问题。

### 2.1 政府绩效评价价值取向的内容

徐邦友(2000)指出“满意原则是行政绩效评价的最终尺度,并指出了要处理好满意度评价中的几对关系。马宝成(2001)从政治哲学角度综合分析了有关学者在政治产品和政治生产力的评价方法的论述;概括出了几种人们所共有的基本价值取向:增长、公平、民主、秩序,以此为基础,在选择公共部门绩效评价价值标准时应该在“坚持增长这个价值标准的前提下,以公平作为内在的必要约束”和“坚持民主这个价值标准的前提下,以秩序作为民主的内在的必要的约束。林琼、凌文桂(2002)从社会转型的角度提出“政府职能的合理定位是政府绩效的基本价值选择,满足公众需求是政府绩效的根本价值选择,公共服务质量好坏是衡量政府绩效的重要标准,廉洁、高效、公正是政府绩效的价值追求。李文艳、陈通(2004)把政府绩效的价值取向定义为“政府作为一个社会组织对其终极目的的基本价值判断、价值确认和利益选择”,进一步提出了政府绩效的基本价值取向主要是“增长、公平、民主、稳定、自由、进步”,并分析了各自的内涵,指出了衡量政府绩效的六个标准:经济性标准、公平性标准、稳定性标准、公开性标准、开发性标准和政策回应性标准。倪星、李晓庆(2004)提出要将效率与公平并重、效率与民主兼顾、经济增长和社会发展同步作为中国政府绩效评价的价值标准,并从经济、社会和政治层面建立了一套科学、客观、合理的政府绩效评价指标体系。盛明科(2004)认为政府绩效评价是一个包括评价价值取向在内的框架系统。政府绩效评价价值取向是指政府绩效评价过程中的价值确认、选择和判断。政府绩效评价价值取向是一个动态的价

值选择体系。我们要推进当前我国政府绩效评价的价值取向从全能政府、政府本位、机械效率价值取向转向效能政府、公众本位和系统效能价值取向。范柏乃(2004)等人分析了目前中西方在政府绩效评价中所普遍采用的价值原则“3E”评价带来的问题,提出了以满意原则为导向来进行政府绩效评价,并阐释了其意义。岳凯敏、徐光超(2005)指出“民众本位”是当代中国政府绩效评价的基本价值取向,并且提出了贯彻“民众本位”价值取向的途径。宋旭光、田莘(2006)认为,我国政府绩效评价的基本价值取向选择应该包括以下几个基本方面:(1)实现并增进公共利益;(2)提高社会公众的满意度;(3)促进政府职能的合理定位;(4)建立廉洁、公正的政府。包国宪、孙加献(2006)在对“顾客导向”理念渊源进行探究的基础上,结合2004年甘肃省非公有制企业评价政府绩效的具体实践,论述了按照“顾客导向”原则进行政府绩效评价“顾客导向”政府绩效评价对我国政府管理创新的现实意义,然后针对实际评价过程中反映出的问题,对“顾客导向”绩效评价中应注意把握的几个方面进行了概括。包国宪、冉敏(2007)分析了政府、民众、企业作为评价政府绩效主体所蕴含的不同价值取向,及其各自的优势和缺失,结合2004年甘肃省非公有制企业评价政府绩效的具体实践,论述了第三方评价政府绩效中所追求的价值,以及对整合政府绩效评价体系的价值取向进行了探讨。臧乃康(2007)认为,中国政府绩效评价的价值重置,除了要遵循政府绩效评价价值一般之外,在当前还必须突出以下价值:以人为本,公平正义,公共利益。邱正文、周琼(2008)认为政府绩效评价过程实质上是一个价值选择过程,它是通过主、客体互动来具体体现。政府绩效评价的价值选择由不同要素构成,主要包括价值主体选择、价值客体选择、价值目标选择、价值中介选择、价值环境选择、时机选择等。为避免在政府绩效评价的价值选择过程中出现偏差,需遵循合规律性与合目的性统一的原则以及代价最小与价值最大相统一的原则。车震、王岩(2008)从政治哲学价值的角度对政府绩效评价的内涵与价值意蕴作以学理分析,并在此基础上,对我国政府绩效评价的政治价值误区及其成因逐一剖析,试图厘清我国政府绩效评价的原则及价值取向。1、正确的政绩观——价值导向原则。2、人民群众的认可——合法性原则。3、科学的职能定位——职能依据原则。价值取向概括为:效能取向、民主取向、服务取向与公平取向。

## 2.2 在科学发展观与构建和谐社会的大背景下探讨政府绩效评价价值取向的合理定位

臧乃康(2006)认为和谐社会的构建需要一定社会基础、政治基础、文化基础,而这些是政府绩效评价价值确立的依据。和谐社会构建中政府绩效评价价值重置主要体现在:顾客至上、公共责任、投入产出的价值一般与社会公平、宽容合作的价值特殊。彭国甫(2007)认为要以科学发展观统领地方政府绩效评价,内在要求地方政府绩效评价树立和坚持民众本位、全面协调可持续发展和全面标准、实践标准和群众标准等三个价值取向。薄贵利(2007)指出价值导向是否正确关系到政府绩效评价的成败,我国政府绩效评价应确立的价值导向是:促进政府认真贯彻落实科学发展观;促进政府全面履行公共管理和公共服务职能;降低行政成本;提高行政效能和加强政府能力建设。彭向刚(2008)指出我国服务型政府改革目标的确立,为改善政府绩效评价提供了新的制度基础和目标导向。政府绩效评价的发展出现了新的趋势:其中之一就是评价的价值取向由政府本位走向社会本位。在实践中,这种价值取向的转变主要体现在以下几个方面:第一,政府绩效评价的主题日益凸显人的全面发展;第二,政府绩效评价的核心标准是社会公众需求的满足程度。第三,政府绩效评价过程中社会公众的主体作用日益凸显。陈晨、周泽磊(2009)对改革开放以来我国政府绩效评价价值取向的变迁历程进行了回顾,认为改革开放以来,我国政府绩效评价的价值取向由经济理性逐渐转为政治理性。一方面这是绩效评价本身发展趋势决定的,另一方面由我国处于社会主义初级阶段这一特殊国情所决定。政治理性取向的绩效评价则是科学发展观的体现,更是构建和谐社会的需要。李民、吴永清(2009)认为地方政府绩效评价的价值取向是整个评价体系的基础,引导地方政府的绩效管理行为,影响行政效率。科学发展观背景下政府绩效评价价值的取向,要遵循以人为本、公共利益、可持续发展和系统效能的价值观,促进经济社会和人的全面发展。周仲秋、周琼(2009)认为随着国家与社会的发展,西方资本主义国家政府绩效评价价值选择的核心价值理念由效率与理性之诉求演变至奥斯本路径与登哈特路径之选择。改革开放初期,效率至上的核心价值理念使中国经济得以迅猛的发展。然而,过于强调效率致使政府绩效评价价值选择面临着新的挑战。适时,我党于十七大报告中拓展了科学发展观的理论内涵,为政府绩效评价的价值选择系统地注入了创新内容。系统地

为政府绩效评价价值选择注入了创新的内容。盛明科,何植民(2009)指出西方国家政府绩效评价经历了一个由效率导向型评价向结果导向型评价的转型。我国政府绩效评价的价值取向应该结合基本国情和语境,超越西方国家政府绩效评价过程中公平与效率两者的价值交替,结合政府管理创新的根本目标寻求新的定位。

### 3 政府绩效评价价值取向的实证研究与比较研究

近几年,我国学者在政府绩效评价价值取向的研究方法上也有了拓展,出现了一些通过实证研究与比较研究得出的成果。陈天祥、陈琦(2008)对政府绩效评价价值取向的具体测量方法进行了研究,挑选出4个反映地方政府绩效评价价值取向的测量维度,即评价主体、评价指标、评价程序和民众满意度,进行研究量表的设计,对广东某市S镇进行实地调查,探讨政府绩效评价实践在“民众本位”这一价值取向方面的偏差。张锦高,陈明政(2009)对资源型企业绩效评价与地方政府绩效评价做了基于价值取向的比较研究,得出二者在绩效评价方面的异同之处。研究认为,二者绩效评价的相同之处在于它要同时满足社会和公众的需要。不同之处在于,资源型企业侧重财务指标的评价,在生态化的价值取向向下承担着社会责任。地方政府侧重非财务指标的评价,在服务型的价值取向向下兼顾效率问题。

### 4 对我国政府绩效评价价值取向研究的反思

20世纪90年代以来,主要的发达国家在政府评价的价值取向方面取得了基本的共识,即在坚持“顾客导向”的价值理念下,探讨适合各自国家基本制度与现实环境的绩效评价体系。而在我国,政府绩效评价还处于初步的探索阶段,尽管国内学者对于我国政府绩效评价的价值取向作了卓有成效的研究,但是远远没有达成共识,离建立学化和规范化的政府绩效评价体系的要求还有很大差距。

一是研究的内容不够深入、具体,成果大都停留在理论层面,应用性不强。更多的关注价值取向的作用、价值取向的定位等简单判断上。虽然提出了政府绩效评价应该坚持“公众本位”价值导向的口号,但是一方面由于缺乏相应健全的法律、法规和制度等约束机制将其深华到“服务行政”的价值层面和内化为公共管理者的行为理念,另一方面没有探讨价值取向的具

体判断标准,在实际的操作过程中缺乏技术的支撑,因此也很难在实践中付诸实施。

二是缺乏对政府绩效评价价值取向的分类研究。分类意识和行为是人类理智活动的根本特性,是认识事物的一种方式。当前我国地方政府绩效评价科学化和规范化严重不足,原因之一就是政府对绩效评价的分类缺乏研究,存在着分类不清的问题,学者们普遍倾向于把政府绩效评价大而虚的整体来看待,在研究之前没有搞清楚自己研究的是哪一类的政府绩效评价,缺乏针对性,造成研究的泛化和混乱。无论是哪一类型的绩效评价,都有其普适性的价值取向,但是每一类绩效评价也都有其特别要强调的价值标准。因此,对政府绩效评价做科学的分类应该是政府绩效评价研究的基础性的工作。

三是研究方法的单一、僵化。目前国内对政府绩效评价价值取向的研究更多的是通过文献研究与理论规范研究等传统方法,而在实证研究与比较研究方法的应用方面,最近几年才有学者开始尝试,研究比较欠缺,成果不多。研究方法的问题是国内学界难以得出政府绩效评价价值取向研究的创新性成果的重要原因。因此,在我国政府绩效评价实践与理论不断深化的背景下,政府绩效评价价值取向的研究方法亟待拓展和创新。

### References (参考文献)

- [1] Ma Baocheng, Value orientation of government performance evaluation[J], Chinese Public Administration, 2001, (5), P18-20.  
马宝成, 试论政府绩效评价的价值取向[J], 中国行政管理, 2001, (5), P18-20.
- [2] Luo Rong, The remolding of value orientation of the local government performance evaluation criteria[J], Cadres Tribune, 2005, (2), P28-29.  
罗蓉, 重塑地方政府绩效评价标准的价值取向[J], 党政干部论坛, 2005, (2), P28-29.
- [3] Li Wenyang, Chen Tong, Value orientation of government performance evaluation and perfect of Chinese government performance evaluation[J], Reality Only, 2004, (6), P51-54.  
李文艳, 陈通, 政府绩效评价的价值取向及我国政府绩效评价的完善[J], 唯实, 2004, (6), P51-54.
- [4] Lin Qiong, Ling Wengui, Value choice of government performance during society transitional period [J], Academic Research, 2002, (3), P87-91.  
林琼, 凌文桂, 试论社会转型期政府绩效的价值选择[J], 学术研究, 2002, (3), P87-91.
- [5] Xu Bangyou, The new orientation of government performance evaluation [J], Journal of Party College of Zhejiang Province Committee of CCP, 2000, (3), P77-82.  
徐邦友, 试析政府绩效评价的新取向[J], 中共浙江省委党校学报, 2000, (3), P77-82.
- [6] He Zhimin, Li Yanya, People-oriented: the core Value orientation of Chinese government performance evaluation in the new period [J], Theory Front, 2006, (1), P28-30.

- 何植民,李彦娅,以人为本:新时期我国地方政府绩效评价的核心价值取向[J], 理论前沿, 2006, (1),P28-30.
- [7] Li Jingfang, The analysis on value orientation of local government performance evaluation [J], Administrative Tribune, 2001, (5),P25-26.  
李静芳,对地方政府绩效评价的价值取向分析[J], 行政论坛, 2001, (5),P25-26.
- [8] Wo Xiaobin, Value orientation of local government performance evaluation [J], Journal of the Yinchuan Municipal Party College of CCP, 2004, (1),P42-44.  
吴晓斌,试论地方政府绩效考评的价值取向[J], 中共银川市委党校学报, 2004, (1),P42-44.
- [9] Liu Xirui,Wang Yukai,liu Xutao, Perform government duty, Raise administrative efficiency [J],Chinese Public Administration, 2000, (11),P11-13.  
刘熙瑞,汪玉凯,刘旭涛,履行政府职责, 提高行政效率[J], 中国行政管理, 2000, (11),P11-13.
- [10] Chen Chen,Zhou Zhelei,From economic rationality to political rationality—the volvement of the value orientation of Chinese government performance evaluation since the reform and opening up [J], Economic and Social Development, 2009, (3),P24-26.  
陈晨,周泽磊,从经济理性到政治理性——论改革开放以来我国政府绩效评价价值取向的变迁[J], 经济与社会发展, 2009, (3),P24-26.
- [11] Zang Naikang, Value resetting of government performance evaluation in constructing harmonious society [J], gansu social science, 2006, (1),P249-252.  
臧乃康,和谐社会构建中的政府绩效评价价值重置[J], 甘肃社会科学, 2006, (1),P249-252.
- [12] Chen Tianxiang, Chen Qi, A Study on the Deviation of Value Orientation in Governmental Performance Measurement —Investigation from S Town in a Certain City, Guangdong Province [J], Journal of Sun Yat-Sen University (Social Science Edition), 2008, (1),P179-188.  
陈天祥,陈琦,政府绩效评价价值取向偏差性研究——来自广东某市S镇的调查[J], 中山大学学报(社会科学版), 2008, (1), P179-188.
- [13] Zhang Jingao,Chen Cingzheng, A comparative study on performance evaluation of resource enterprises and local government based on value orientation [J], Theory Monthly, 2009,(12), P74-76.  
张锦高,陈明政,基于价值取向的资源型企业与地方政府绩效评价比较研究[J], 理论月刊, 2009, (12),P74-76.